

מתן סיוע משפטי לנוקדים בגין השגת שירותי רווחה*

מאת

ד"ר אריה לי מילר**

א. הבעיה. ב. על שירותי הרווחה בכלל. 1. שירותי רווחה לסוגיהם. 2. ועדות ערך. 3. המצב התחיקתי. ג. על סיוע משפטי בכלל. ד. שירותי רווחה שונים. ה. האמנם יש להבטיח סיוע משפטי לנוקדים בגין השגת שירותי רווחה. 1. המצב במישור ההשוואתי. 2. נימוקים כנגד. 3. נימוקים בעד. 4. באיזה שלב יש לחת את הסיוע. 1. מסקנות והצעות.

א. הבעיה

לפני שדנים בסוגיה אם ומתי יש להעניק סיוע משפטי לנוקדים בגין השגת שירותי רווחה צריך לדעת באיזה מקרים סיוע כזה ניתן כיום ובאיזה מקרים אינו ניתן. חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972¹, אינו קובע את העניינים שבהם יינתן הסיוע, אלא מורה — בסעיף 7(2) — שעניינים אלה ייקבעו בתקנות. בתוקף הוראה זו תקנה 5 לתקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג-1973², קובעת את העניינים הללו (בדרך של רשימה סגורה). תקנת משנה (3) מתייחסת ל"עניינים כספיים, לרבות נזיקין", ואילו לפי תקנה 6(2) לאותן התקנות יכלול השירות דלעיל "ייצוג בפני בתי משפט, בתי דין . . . ורשויות הפועלות על פי דין"³.

לשכת הסיוע המשפטי של משרד המשפטים — כך היא אישרה לנו — מפרשת את התקנות המובאות לעיל, מאז התקנתן ועד היום, כך שאינן חלות על נזקקי הסעד התובעים שירותי רווחה מן הלשכות לשירותים חברתיים ("לשכות הסעד" לשעבר), אף כשמדובר בתשלומים מיוחדים למיניהם, או, בעבר, כשהתייחסה התביעה לתמיכת הסעד עצמה⁴. לכן בפועל, בכל המקרים הללו, לא זכו הנוקדים, ואינם זוכים, לסיוע משפטי.

* מאמר זה הוא חמיצת של מחקר שנעשה על-ידי המחבר במכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, ביחמת לשכת הסיוע המשפטי של משרד המשפטים.

** חוקר בדרגת פרופסור חבר במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 ס"ח 654, עמ' 95. 2 ק"ת 3062, עמ' 2084.

3 באשר למונח אחרון זה ("רשויות הפועלות על פי דין") אין ספק שהוא כולל בתוכו גם את ועדות הערר בתחום שירותי הרווחה, הפועלות על-פי חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (סעיף 2(ג)-(ח)) (ס"ח 249, עמ' 103).

4 לפי עניות דעתי, הן תמיכות הסעד והן התשלומים המיוחדים השונים שבהם עסקינן, בהיותם שירותים, גמלאות או הטבות בכסף, יש לראות בהם בהחלט "עניינים כספיים", ולפיכך, בתוקף שתי התקנות הנ"ל במשולב, ככתבן וכלשונו, במקרה של הגשת ערר או עתירה לבג"צ בקשר לתשלומים אלה היו צריכים הנוקדים לזכות בסיוע משפטי בהתאם לחוק.

בתקופה האחרונה חל שינוי רב משמעות בעניין שלפנינו, בכיוון של הרחבת הסיוע המשפטי מכוח החוק גם על חלק ניכר מן הבקשות למתן שירותי רווחה. כך חוק הבטחת הכנסה, חשמ"א-1980,⁵ הפך את תמיכת הסעד לגמלה להבטחת הכנסה והעביר את חובת התשלום של גמלה זו ואת כל הטיפול בנדון לידי המוסד לביטוח לאומי. הואיל וכך, לפי סעיף 234 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968,⁶ ולפי התקנות שהותקנו על-פי סעיף זה,⁷ זכאים הנוקקים התובעים גמלה להבטחת הכנסה לסיוע משפטי על חשבון המוסד לביטוח לאומי "בהליכים בבית הדין לעבודה שהמוסד לביטוח לאומי הוא צד בהם", כלשונו של הסעיף הנ"ל.

נוסף על כך, לפי סעיף 24(א) לחוק הבטחת הכנסה:

"השר רשאי לקבוע בתקנות כללים, מבחנים ותנאים בדבר השתתפות אוצר המדינה בהוצאות לשכר דירה, לביטוח רפואי ולצרכים מיוחדים אחרים, בשיעורים ולסוגי חושבים, הכל כפי שיקבע".

ואילו מסעיף קטן (ג) לאותו סעיף נובע, שגם לגבי חשלומים לצורך ההוצאות המיוחדות הללו כוונת המחוקק היא, שהם יינתנו על-ידי המוסד לביטוח לאומי. אי-לזאת, בהתאם לסעיף 234 לחוק הביטוח הלאומי, עם התקנת תקנות על-פי סעיף 24, גם מי שתובע תשלומי רווחה מיוחדים מן הסוג שסעיף 24 דן בהם יהיה זכאי לסיוע משפטי על חשבון המוסד, בהליכים בבית הדין לעבודה שהמוסד לביטוח לאומי הוא צד בהם. מן האמור לעיל ניתן ללמוד, שעקב הכניסה לתוקף של חוק הבטחת הכנסה, לרבות סעיף 24 לחוק זה, ועקב התקנת התקנות הנ"ל, בהנחה שהפרשנות הנזכרת למעלה של לשכת הסיוע המשפטי תעמוד בעינה, יוכלו הנוקקים התובעים שירותי רווחה לקבל סיוע משפטי אם תביעתם מתייחסת לגמלה להבטחת הכנסה או לתשלומי רווחה מיוחדים שסעיף 24 דלעיל חל עליהם, וגם אז — בהתאם לסעיף 234 דלעיל — רק במקרה של הגשת ערעור נגד המוסד לביטוח לאומי לבית הדין האזורי או הארצי לעבודה.

בכל יתר המקרים, דהיינו כשהנוקקים תובעים שירותי רווחה מיוחדים למיניהם הנמנים עם הטיפול הסוציאלי (גמלאות בעין) או שירותי רווחה בכסף שאינם מכוסים בסעיף 24, בפני ועדת הערר, או כשהם פונים בעתירה לבג"צ בקשר לתביעתם זו⁸ או בקשר לתביעתם לגמלה להבטחת הכנסה או לתשלומים מיוחדים לפי סעיף 24 הנ"ל, הם לא יהיו זכאים לסיוע משפטי, הגם שהחוק אינו מונע מתן סיוע כזה גם במקרים אלה.

נשאלת השאלה אם מצב זה מרצדק ואם הוא מניח את הדעת או שמא רצוי לשנותו ולהמליץ על הרחבת הסיוע המשפטי לנוקקי סעד, ואם כן איך ועד היכן. לבירור שאלה זו, על מנת לתת לה מענה הולם, מוקדש בעיקרו המאמר דנן. תוך כך יחול הדיון בבעיה

5 ס"ח 991, עמ' 30. החוק נכנס לתוקף ב-1.1.82.

6 ס"ח 530, עמ' 108.

7 הכוונה לתקנות הביטוח הלאומי (סיוע משפטי), תשל"ח-1978 (ק"ת 3895, עמ' 2170).

8 הפנייה בעתירה לבג"צ אפשרית גם נגד אי-מתן החלטה בידי ועדת הערר תוך זמן סביר, כפי שמונה זה מוגדר בתקנה 10 לתקנות שירותי הסעד (סדרי נוהל בוועדות ערר), תשכ"ו-1956 (ק"ת 1803, עמ' 364), היינו "לא יאוחר מאשר 10 ימים מיום שנסתיימה גביית העדויות בעניין או מתאריך הישיבה האחרונה שבה נדון הערר. הכל לפי המועד המאוחר יותר".

לא רק על התביעות כלפי הלשכות לשירותים חברתיים, אלא גם על התביעות למתן שירותי רווחה המופנות לרשויות או לגופים אחרים.

ב. על שירותי הרווחה בכלל

1. שירותי הרווחה לסוגיהם

חוק שירותי הסעד מבדיל בסעיף 2 (א) ר(ב) בין שני סוגים של שירותים אלה: מתן או הגשת סעד מזה ומתן טיפול סוציאלי מזה, מבלי להגדיר מושגים אלה, הגם שמן הדין היה שהגדרה כזו תינתן במצוות החוק⁹. מבחינה הגיונית פורמאלית אין הבדל ברור והפרדה חדה בין שני המושגים, וניתן לומר שבמובן הרחב האחד כולל בתוכו את האחר, שכן גם בטיפול סוציאלי ניתן לראות צורה של סעד וגם הסעד ניתן לנוקק בדרך של טיפול סוציאלי בו.

ואולם, מכיוון שבכל זאת החוק מבחין בין שני המושגים הללו ניתן היה להניח שכוונתו של המחוקק היתה שה"סעד" יכלול את כל שירותי הרווחה הניתנים בכסף, ואילו "הטיפול הסוציאלי" — את כל השירותים הניתנים בעין¹⁰.

פרט לתקנות הנ"ל יש להבחנה הנדונה חשיבות מעשית רק בעניין אחד, אשר נוגע לסמכות ועדות הערר, היות שחוק שירותי הסעד — כפי שיוסבר בהמשך — קובע סמכות זו באופן שונה ביחס למקרים שבהם מדובר בערר על מתן סעד מזה או בערר על מתן טיפול סוציאלי מזה. הבדל זה יידון בסעיף הבא ושם חובא גם הצעתי בקשר להבחנה בין שני המושגים דלעיל.

לכסוף, ראוי לציין ששירותי הרווחה כוללים גם את הגמלאות הניתנות על-פי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי (הטבות סוציאליות), וכן שירותים שונים שניתנים על-ידי הסוכנות היהודית או משרד הקליטה לעולים נצרכים, בהתאם לחוקי נכות שונים, לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י-1950¹¹, על-ידי משרד הבריאות או משרד החינוך והתרבות למעוטי יכולת ועוד.

2. ועדות ערר

לפי סעיף 2(ד) לחוק שירותי הסעד "ועדות ערר יוקמו בכל רחבי המדינה על ידי שר הסעד". ועדות אלה אכן הוקמו ולפי נתוני משרד העבודה והרווחה כיום מתפקדות בכל

9 ראה: ד' שניט, הוכות לסעד בישראל (ירושלים, 1974) 156-158; א' דורון ד' שניט, ועדות ערר בשירותי הסעד בישראל (ירושלים, 1974) 16-18.

10 סביר להניח, שהבחנה זו, בין סיוע כספי או חומרי ובין סיוע בעין (טיפול), מתיישבת עם כוונת השר הממונה על תחום זה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקנה 2 לתקנות שירותי הסעד (דרכי טיפול בנוקיים), תשל"ג-1973 (ק"ת 2996, עמ' 1149), לפיה "רשות סעד תגיש סעד לכל נזק הפונה אליה בבקשה לכך; בתקנה זו 'סעד' אינו כולל סידור קבע במעון ולא שיקומו של הנוקק". הבדל נוסף בין שני הסוגים השונים של הסיוע הסוציאלי לפי תקנה זו — כפי שמשתמע מנוסחה המילולית — הוא בכך שה"סעד", להבדיל מן ה"טיפול הסוציאלי", מוגש תמיד בזכות. מכל מקום, אין טעם להרחיב את הדיבור על הבחנה תחיקתית זו, שכן בטקסט שהובא לעיל נאמר במפורש שכוחה יפה רק "בתקנה זו".

11 ס"ח 52, עמ' 162.

הארץ 16 ועדות ערר אזוריות — מקצתן ניידות — בשירותי הרווחה. בתקנות שירותי הסעד (סדרי הנוהל בוועדות ערר), תשכ"ו-1965, נקבעו כמה כללים בסיסיים בעניין שהתקנות מוקדשות לו. נוסף על כך, סדרי נוהל אלה כוללים כמה כללים המקובלים במשפטנו המנהלי לגבי כל רשות ציבורית, כגון זכות השמיעה (הטיעון) או זכות לגילוי מידע. ועוד נידרש לשאלה זו.

כאמור, בחוק שירותי הסעד עצמו נקבעו לוועדות הערר סמכויות שונות לפי סוג שירותי הרווחה שבו מדובר. במקרה של ערר על מתן טיפול סוציאלי, למשל, רשאית הוועדה רק לדחות את הערר או לחייב את הלשכה לשירותים חברתיים לבדוק שנית את בקשת העורר לפי הוראות שתיתן לעניין זה או ללא הוראות (סעיף 2(ח)). לעומת זאת, במקרה של ערר על מתן סעד, נוסף על שתי אפשרויות אלה, רשאית הוועדה לשנות את החלטה שעוררים עליה או לבטל את החלטה ולקבוע לנזקק סעד כדי השיעור שהלשכה רשאית ליתן (סעיף 2(ז)).

לפי עניות דעתי יש להבחנה זו בסמכויות ועדות הערר הצדקה עניינית בתנאי שהיא תיעשה לא בין מתן סעד במובן של סיוע בכסף ובין מתן טיפול סוציאלי במובן של סיוע בעין, לפי ההגדרה הנ"ל, כי אם בין השירותים — בכסף או בעין — שהענקתם טעונה ידע והתמחות מקצועיים המצויים בידי הוועדה ובין אלה הטעונים ידע והתמחות שאין בידיה. במקרה הראשון יש טעם להקנות לוועדה סמכויות מלאות כפי שנקבעו בסעיף 2(ז). ואילו במקרה השני, הואיל והוועדה — בהעדר המומחיות הדרושה — אינה יכולה לקבל החלטה משלה לגופו של העניין, יש להקנות לה סמכויות מוגבלות כפי שנקבעו בסעיף 2(ח). ומכיוון שבהוראות הנדונות גלומה ההשלכה המעשית היחידה של החלוקה, המעוגנת בחוק, של שירותי הרווחה לשני סוגים כאמור (פרט לתקנות דרכי טיפול בנזקקים הנ"ל), הריני מציע להגדיר את שני סוגי השירותים בעזרת המבחן שצוין פה, דהיינו תוך הבחנה בין מתן טיפול סוציאלי כסיוע הטעון התמחות מקצועית שאין לוועדת הערר, ובין מתן סעד כסיוע שאינו טעון התמחות שכזו.

הצעה זו מתחשבת בעובדה, שלפעמים גם הגשת סיוע בכסף טעונה ידע מקצועי מיוחד,¹² ולהפך, גם מתן סיוע בעין אינו דורש תמיד ידע שכזה, כלומר התמחות מעבר לזו שיש בדרך כלל לעובד סוציאלי.¹³

נגד החלטת ועדת הערר, או במקרה של אי-מתן החלטה תוך זמן סביר, רשאי הפונה להגיש עתירה לבג"צ¹⁴. ואם בפסיקת בג"צ כמעט שאין פסקי דין בעניינים אלה¹⁵,

12 כגון מענק דיאטה ודמי שיקום לאלכוהוליסט, דמי ליזוי או דמי נסיעה לחוץ-לארץ לעיוורים או מילגות ועזרה לתלמידים עיוורים, הקצבות למטפלות ולעזרה ביתית למשפחות מפגרים או הוצאות נסיעה וליזוי למפגרים.

13 כדוגמת השמת זקן בבית אבות, עזרה ביתית לזקן או שירותים בעין שונים הניתנים למשפחות שנועדו להן שלישיות, רביעיות ויותר. כל הדוגמאות הללו נלקחו מהוראות תקנות בענייני סעד (להלן: תע"ס).

14 זאת מכיוון שכאן קיים התנאי שבסעיף 7(א) לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957 (ס"ח 233, עמ' 148) במובן זה, שהעניין אינו בסמכותו של בית דין אחר. לדעה שלילית בדבר זכות זו של הנוקק לפנות לבג"צ ראה דורון ושניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 6, 68.

15 ראה בכל זאת בג"צ 255/70 יעקב נ' שר הסעד וועדת הערר לענייני סעד, פ"ד כד (2) 527.

הסיבה אינה העדר סמכות עניינית לבג"צ בנדון ואי שפיטתם של העניינים שבהם עסקינן. העובדה המתוארת אינה אלא תוצאה מכך שבידי ציבור הנוקקים אין המידע הדרוש כדי להגיש עתירה שכוז או שאין בידו האמצעים הדרושים כדי לעמוד בנטל המשפט הכרוך בכך. לשון אחרת, לא במעט יש לזקוף תופעה זו לחובת אימתן סיוע משפטי לנוקקים לשם השגת שירותי רווחה. כפי שיפורט להלן, בפועל מאפיינים ליקויים רבים, מקצתם אף חמורים, את ארגון ואת פעילותן של ועדות הערר.

3. המצב התחיקתי

אם משווים את חוק שירותי הסעד, שהתקבל לפני 26 שנים, לפרקים שונים של חוק הביטוח הלאומי וכמיוחד לחוק הבטחת הכנסה מ-1980, מסתבר, שבחוקים אחרונים אלה השתמש המחוקק בטכניקה תחיקתית שונה לגמרי מזו שהשתמש בה בחוק הראשון. בקשר לחוק זה מצטיירת לפנינו תמונה של חוק דל מאוד בתוכנו הגורמטיבי, שהוראותיו נופלות כמותן בהרבה מן הרצוי. אמנם צוין, שבמדינת הרווחה אנו מוצאים בחקיקה הסמכות רבות למינהל לקבוע הסדרים ראשוניים¹⁶, ומכל מקום כך מקובל בפרקטיקה התחיקתית הישראלית.

גם אם כך הדבר, צריך שהחוק יכלול לפחות את הבסיס הדרוש לפעילות נורמטיבית שכוז של השר כמתקין תקנות, היינו את הסמכת השר לשם כך. ואולם, אין זה כך במקרה של חוק שירותי הסעד, שאיננו חוק מסגרת ולא מעוגנים בו אפילו העקרונות בנדון. ניתן לראות בכך פגיעה בעקרון שלטון החוק¹⁷.

כשאנו פונים לתקנות שהותקנו בתחום שבו עסקינן נוכל להיווכח שגם הן מכילות חומר נורמטיבי מוגבל יחסית, כשרוב הפעילות הרגולטיבית בנדון מצאה את ביטויה בתע"ס — בקובץ עב"כרס בצורת אוגדן שבו מרוכז מספר רב של הוראות מהותיות של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה בנוגע לשירותי הרווחה, הקובעות הן את תנאי הזכאות לשירותים שונים והן את השיירות שיינתנו למי שעומד בתנאים אלה. למה הדבר דומה? למעין פירמידה נורמטיבית הפוכה¹⁸. מכל מקום, מן האמור לעיל עולה שהמצב התחיקתי בנדון לקוי¹⁹ ושרצוי לתקנו ויפה שעה אחת קודם.

שאלה קשה היא מהו המעמד המשפטי של הוראות תע"ס ואם הוראות אלה מקנות זכויות משפטיות לנוקקים. שאלה זו ראוי להבהיר וזאת משני טעמים: הטענה שבהעדר

16 ראה: ש' שטרית, דיני מינהל ציבורי, חלק א (ירושלים, תשל"ט) 18; והשווה י' זמיר, משפט מינהלי (ירושלים, 1977) 2.

17 ראה שניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 45, 47; באופן כללי ראה: ה' קלינגהופר, "שלטון חוק וחקיקת משנה", הד המשפט (1957) 202; בג"צ 113/52 זקס נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ו 696.

18 ראה: ד' שניט, "המסגרת הסטטוטורית לפעולת שירותי הסעד" עיוני משפט ו (תשל"ח) 100, 116.

19 שם. בעמ' 120; שניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 43, 61; "מרקוס ובי וויינר-עינב, פניה ואיפניה אל הלשכה הסוציאלית (משרד הסעד) (ירושלים, 1975) 36.

זכות משפטית אין מקום לתת סיוע משפטי, והטענה שהוראות התע"ס אינן מקנות זכות משפטית.

בספרות המקצועית נטען, שאין להוראות תע"ס תוקף משפטי מחייב מכיוון שאין המשרד רשאי להתערב בענייניהן של הלשכות לשירותים חברתיים השייכות לשלטון המקומי, במיוחד בהעדר אסמכתה מספקת בחיקוק. בשל כך והואיל ולפי מהותן מקומן של הוראות אלה — שאינן מחפרסמות ברשומות — בתקנוח או אפילו בחוק. לכן הוצע לראות בהוראות הנ"ל, אשר אומצו כביכול בידי הלשכות באופן וולונטרי, הנחיות עצמיות של רשויות אלה, על כל המשתמע מכך. מכל מקום, נאמר עזה, שבתביעתו כלפי הלשכה הנוקק (הפונה) אינו רשאי להסתמך על הוראות התע"ס²⁰.

לפי עניות דעתי, הגם שהתע"ס אינו דרך הולמת לקבוע זכויות חשובות של הנזקקים²¹ הוראותיו אינן נעדרות תוקף משפטי מחייב וזאת ביחוד בשל הטעמים האלה:
(א) על-פי תקנה 4(א) לתקנות ארגון לשכת סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), תשכ"ד-1963²², אחד מתפקידי מנהל הלשכה, כרשות מוסמכת, הוא "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד". תקנה זו מקנה תוקף מחייב להנחיות המנכ"ל (קרי הוראות התע"ס) והיות שהתקנה לא הותקנה תוך הפרת סמכותו של השר אין לטעון שהיא עצמה נטולה תוקף מחייב, דהיינו שהיא בטלה מעיקרה.

לפי מיטב הבנתי, האסמכתה החוקית לתקנה זו היא סעיף 13(א) לחוק שירותי הסעד, לפיו: "שר הסעד ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות הפיקוח על לשכות הסעד...". בתוקף סמכות זו ראה השר לנכון להטיל על מנכ"ל המשרד — בדרך של תקנות — ליתן למנהלי הלשכות לשירותים חברתיים הוראות מחייבות בדבר הגשת שירותים אלה.

באשר להנחיות המנכ"ל (הוראות תע"ס), אליבא דדידי הן יונקות את התוקף המשפטי המחייב שלהן מן התוקף המחייב של התקנה דלעיל, והעובדה שמנהלי הלשכות הם רשות מוסמכת אינה עשויה לשלול מסקנה זו²³. לסיום, מתקנה 4 הנ"ל ניתן להסיק שהשר סמך את ידו על הנחיות המנכ"ל שמדובר בהן ונתן להן את הגושפנקה שלו.

(ב) ב-1974 נחתם הסכם בין משרד הסעד ובין משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי בדבר השתתפות הממשלה במימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות (הסכם המהווה כיום את תוכנה של הוראת תע"ס מספר 1.2 מ-8.7.80). בהסכם זה, אשר קובע את שיעור ההשתתפות של המשרד בהוצאות רווחה של הרשויות המקומיות, נאמר בסעיף 3.1, תחת הכותרת "עקרונות": "המשרד משתתף במימון הוצאות רווחה של

20 ראה שניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 61 ואילך; שניט (לעיל, הערה 18), בעמ' 111 ואילך.

21 ראה: ד' שניט, "כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת", ביטחון סוציאלי 1 (תשל"א) 75, 84-83.

22 ק"ת 1500, עמ' 94.

23 ראה שטרית (לעיל, הערה 16), בעמ' 146-147, המסתמך על בג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד, כג(2) 477, 485, 508.

הרשויות המקומיות... אם ההוצאה בוצעה לפי הנחיות המשרד" (ההדגשה במקור). פירוש הדבר הוא, שמרכז השלטון המקומי התחייב, בשם הרשויות המקומיות, שהלשכות לשירותים חברתיים הן חלק מהן, לכבד את הנחיות משרד העבודה והרווחה בנדון המרוכזות בתע"ס. הא ראייה, שהוראות התע"ס — כפי שנוכע גם מן הנקודה הקודמת — אינן בבחינת הנחיות שאומצו באופן וולונטרי בידי הלשכות לשירותים חברתיים בתור הנחיות עצמיות (שכידוע הרשות רשאית לסטות מהן²⁴). הכוח המחייב של ההוראות האמורות מבוסס אם כן על שתי עילות פורמאליות: התקנה הנ"ל וההסכם הנ"ל. מסיבה זו אין זה נכון לטעון — כפי שנטען — שלהוראות התע"ס יש כביכול תוקף מעשי או תוקף "דה-פקטו" בלבד²⁵.

ראוי להוסיף שכאשר, על-פי הוראות תע"ס שונות, פקיד פלוני חייב להעניק לנזקק אלמוני (העונה על תנאיהן של ההוראות) שירותים מסוימים, סביר לחשוב שעומדת לנזקק זה הזכות הקונקרטיבית לחובה הנ"ל לקבל שירותים אלה. אך גם אם לא נדבר על "זכות משפטית", מכל מקום, בפועל לא ניתן יהיה למנוע מן החובע או מבא-כוחו להסתמך על הוראות התע"ס הנוגעות לו, במידה שהן ידועות לו, דהיינו להסתמך על חובת הרשות לתת לו את השירות.

ג. על סיוע משפטי בכלל

הסיוע המשפטי הוגדר כשיטה מאורגנת של מתן שירותים משפטיים על-ידי עורכי דין, הן בצורה של ייעוץ והן בצורה של ייצוג, בפני בתי משפט ובתי דין, בעניינים אזרחיים (במובן הרחב של המלה) ופליליים, לאלה אשר בשל נזקקתם אין דים משגת לשלם עבור שירותים אלה²⁶. הכוונה היא, ששירותים אלה יינתנו בקשר לבעיות משפטיות, ועל כן נשאלת השאלה בעיה משפטית מהי? על שאלה זו — שגם היא נדונה בספרות המקצועית²⁷ — אישב בפשטות, שבעיה משפטית היא כל בעיה שפתירתה טעונה ידע והכשרה מקצועית של משפטן.

מתן סיוע משפטי נתפס כמילוי חובה מצד המדינה כלפי תושביה במטרה למנוע אי-צדק חברתי²⁸. מטרת הסיוע היא להבטיח לכל נגישות לדין צדק²⁹. אך בכך לא סגי,

24 ראה, למשל: בג"צ 11/63 סן ג' שר המסחר והתעשייה, פ"ד יז 737, 744; בג"צ 10/79 הורמן נ' ראש עיריית תל-אביב, פ"ד לג(2) 60.

25 ראה שניט (לעיל, הערה 18), בעמ' 116-117.

26 ראה: P.H. Gross, *Legal Aid and its Management* (Capetown, 1976) 26.

27 ראה: J. Griffiths, "The Distribution of Legal Aid in the Netherlands", 4 *Brit. J.L. & Soc.* 260, 268-269, 284 (1977).

28 ראה: דברי הכנסת 59 (חשל"א) 531; 60; M. Cappelletti, "Legal Aid in Europe; A. Turmoil", 60 *A.B.A.J.* (1974) 206, 208.

29 ראה: M. Cappelletti & B. Garth, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", 27 *Buffalo L. Rev.* (1978) 181.

הנגישות אינה מספקת³⁰. כל המחברים שטיפלו בבעיה מאותרים בדעה שמתן סיוע משפטי נועד להבטיח לכל שוויון ממשי בפני החוק ובפני המשפט³¹ או, לשון אחרת, מידה שווה של הגנה משפטית.

גם הזכות לסיוע משפטי — כמו הזכות ליתר שירותי הרווחה — הוגדרה כאחת מזכויות האדם, כשהמדובר בסיוע כזה בגין השגת זכויות יסוד³², או כזכות יסוד גם ללא תנאי זה³³, ונאמר אפילו שזכות זו היא "זכות האדם הבסיסית ביותר"³⁴. השאיפה להבטיח סיוע משפטי מלא תוארה כשאיפה להקמת מערכת של עשיית משפט בעלת פני אנוש (a justice with a human face)³⁵. אחד המומחים הביע את דעתו שהעניין שעורר הסיוע המשפטי ברחבי תבל בחמש-עשרה השנים האחרונות היה רב מאשר בחמש מאות השנים שקדמו להן גם יחד³⁶.

מטבע ברירתו הסיוע המשפטי עצמו אינו אלא אחד משירותי הרווחה³⁷, והוא שיין — יחד עם יתר השירותים הללו — לתחומו של הביטחון הסוציאלי. תוך כך, בתחום שלפנינו, הסיוע משפטי הוא בעל צביון מיוחד: (א) זהו שירות רווחה הניתן למען השגת יתר שירותי הרווחה; (ב) בנוסף על החלוקה מחדש של האמצעים כאן ראוי לדבר גם על חלוקה מחדש של השירותים המשפטיים³⁸.

אצלנו, לפי המצב שתיארחי בתחילת דבריי, הסיוע המשפטי שניתן או שיינתן על-פי

30 ראה: Valerie Vanaman, "Book Review", 10 *Harvard Civil Rights - Civil Liberties L. Rev.* (1975) 772-776.

31 ראה: א' סלנט, "העני העשיר בעיני החוק" הפרקליט ז' (חשכ"א) 313-316; ג' גינת "הצעת החוק הסעד המשפטי, תשל"א-1971" עיוני משפט א (תשל"א) 368; ש' כהן, "הזכות לסעד משפטי" עיוני משפט ד (תשל"ה) 145; גרוס (לעיל, הערה 26), בעמ' 42; S. Pollock, *Legal Aid The First 25* (London, 1975) 33; J.F. Preloznik, "Legal Services for the Poor", 37 *Tenn. L. Rev.* (1969) 44; M. Cappelletti & J. Gordley, "Legal Aid: Modern Themes and Variations", 24 *Stan. L. Rev.* (1972) 347, 359; J. Epstein & B. König, in: F.H. Zemans, *Perspectives on H.R. Lieberman, Legal Aid. A Comparative Survey* (London, 1979) 69, 77; השוואה: *Legal Aid. A Comparative Survey* (London, 1979) 69, 77; *Israel's Legal Aid Law: Remedy for Injustice?* 9 *Is. L. Rev.* (1974) 413 (לעיל, הערה 28), בעמ' 530-531, 537-539.

32 ראה סעיף 8 להצהרה האוניברסלית של האו"ם, 1948.

33 כך החליטה מועצת אירופה זה לא כבר. ראה: P. Thornberg, "Poverty, Litigation and Fundamental Rights - A European Perspective", 29 *Int. & Comp. L.Q.* (1980) 250, 257.

34 ראה קפלטי וגארת (לעיל, הערה 29), בעמ' 185.

35 ראה: F.H. Zemans & Paula Weiss, בחוק: זאמנס (לעיל, הערה 31) בעמ' 2.

36 ראה: M. Zander, *Legal Services for the Community* (London, 1978) 11.

37 ראה: פולוק (לעיל, הערה 31), בעמ' 33; קפלטי (לעיל, הערה 28), בעמ' 208; P.C. Alcock, "Legal Aid: Whose Problem?", 3 *Brit. J.L. & Soc.* (1976) 151, 153; P.S. Muther, "The Reform of Legal Aid in Sweden", 9 *Int. Lawyer* (1975) 475, 477; N. Gilbert & H. Specht, *Legal Aid in Sweden*, 9 *Int. Lawyer* (1975) 475, 477.

The Emergency of Social Welfare and Social Work (Itasca, 1976) 5.

38 ראה: גריפיתס (לעיל, הערה 27), בעמ' 282-284; D.M. Trubek, "Unequal Protection: Thoughts on Legal Services, Social Welfare and Income Distribution in Latin America", 13 *Tex. Int. L.J.* (1978) 243.

סעיף 234 לחוק הביטוח הלאומי, מקרנות הביטוח של מוסד זה, לרבות לשם השגת גמלה להבטחת הכנסה ותשלומים לכיסוי הוצאות מיוחדות, שייך לתחומו של הביטוח הסוציאלי (ביטחון סוציאלי גבייתי) והוא למעשה סוג חדש של ביטוח זה – ביטוח סיוע משפטי. ואולם, אם יוענק סיוע משפטי גם בגין השגת יתר שירותי הרווחה, מאת הלשכות לשירותים חברתיים או רשויות אחרות, הוא ישתייך לביטחון הסוציאלי הלא גבייתי³⁹.

מאפיין מעניין מאוד של הסיוע המשפטי הניתן או שיינתן, כאמור, על חשבון המוסד לביטוח לאומי הוא, שסיוע זה אינו מותנה במבחן אמצעיו או הכנסותיו של הפונה. כל מבוסח התובע גמלה מן המוסד לביטוח לאומי, גם כשאינו נזקק רדו משגת לשלם עבור הייעוץ או הייצוג המשפטי, זכאי לקבל סיוע משפטי חינם. בכך המצב הנדון נבדל ממתן סיוע משפטי בארץ בכל יתר המקרים ומתנאי הגשת הסיוע המשפטי הנהוגים ברוב מדינות העולם⁴⁰, שכן עצם הצדקתו של מתן הסיוע חינם אין כסף הוא בנצרכותו של הזקוק לסיוע.

אם, בעתיד, גם מי שמבקש שירותי רווחה, אך לא מן המוסד לביטוח לאומי, יהיה זכאי לסיוע משפטי, מתן הסיוע יהיה כפוף, כאמור, למבחן אמצעים, אולם במקרה דנא המבחן האמור ייבדל ממבחן האמצעים הנהוג בלשכות לשירותים חברתיים בהתאם לכללים שנקבעו על סמך חוק שירותי הסעד משתי בחינות: (א) המבחנים לקביעה שאין ידו של פלוני משגת לשאת בהוצאות המשפטיות פחות חמורים מן המבחנים לקביעת הנזקקות בשירותי רווחה אחרים. על כן, גם מי שאינו נחשב נזקק לצורך קבלת שירותים אלה יוכל ליהנות במקרים אחרים מסיוע משפטי ללא תשלום, וזאת גם אם הוא מבקש לתת לו את הסיוע על מנת שייקבע שהוא מוכר כנזקק סעד על-ידי הלשכה לשירותים חברתיים. למותר להוסיף, שמי שהוכר כנזקק בידי רשויות הרווחה ייחשב זכאי לסיוע משפטי מבחינת תנאי זה. (ב) מבחן האמצעים בשל מתן סיוע משפטי ייעשה בידי ראש לשכת הסיוע המשפטי שבתחום פעולתה נמצא מקום מגוריו של המבקש ולא בידי רשויות הרווחה. שני הבדלים אלה נובעים מסעיף 3 לחוק הסיוע המשפטי ותקנה 2 ו-3(א) לתקנות הסיוע המשפטי.

תנאי נוסף למתן סיוע משפטי נקבע בסעיף 4 לחוק הסיוע המשפטי, לפיו "ראש הלשכה רשאי לדחות בקשת שירות משפטי, אם היה סבור שענינו של המבקש אינו אלא טרדני או קנטרני, או שאין לו על מה לסמוך, או שאין לו בסיס סביר מבחינת הדין, העובדות או הראיות...". תנאי זה, הידוע גם בשם "legal merit test" או "worthy causes test", הוא הגיוני ומקובל במישור ההשוואתי וניסוחו מדבר בעד עצמו. על

39 כידוע, שירותי הרווחה בכללותם, לרבות הסיוע המשפטי, הם תחלק הלא גבייתי (הנך-קונטרבוטורי) של הביטחון הסוציאלי, ופירוש הדבר הוא, שלהבדיל מן הביטוח הסוציאלי, כאן מימון השירותים הוא תקציבי ואינו מבוסס על גביית דמי ביטוח.

40 תנאי הנצרכות כתנאי כללי לקבלת הסיוע דרוש, למשל, על-פי חוק הסיוע המשפטי הצרפתי (חוק מס' 11-72 מ-1972). שני החוקים הגרמנים נדחת שפורסמו בספר החוקים הפדראלי מס' 29 מ-1980, חוק הסיוע המשפטי השוודי 429:1972, או חוק הסיוע והייעוץ המשפטי הבריטי מ-1976 כפי שהוא תוקן ב-1979 (Halsbury's Statutes of England, 1974, p. 1035, 1979, p. 1070).

החלטתו של ראש לשכת סיוע משפטי לפי סעיפים 3 ו-4 הנ"ל רשאי המבקש לערער לפני בית המשפט המחוזי (סעיף 5 לאותו חוק).
 לדעתי, בכל המקרים, לרבות המקרים שבהם השירות נתבע מאת המוסד לביטוח לאומי, התובע שירותי רווחה צריך להיות זכאי לסיוע משפטי גם במקרה של הגשת עתירה לבג"צ. מסקנה זו מתבקשת מעצם נסיבות במקרה הנדון: אם הנוזק התובע זכאי לסיוע משפטי בערכאות נמוכות יותר (כמו ועדת הערר או בית הדין האזורי והארצי לעבודה), לא כל שכן צריך שסיוע זה, בהתאם לחוק, יינתן לו בפני בג"צ, שבו בדרך כלל הבעיות המשפטיות הנדונות מטובכות יותר, רמת הדין המתנהל גבוהה יותר וטעונה ביתר שאת התמחות משפטית מיוחדת, וההכרעה גורלית יותר מבחינת מצבו של הנוזק, בהיותה הכרעה של הערכאה האחרונה ששום דרך של ערעור אינה קיימת נגדה. להלכה, הוא הדין במקרים — אמנם יוצאי דופן, אך עם זאת אפשריים — של הגשת ערעור לבית המשפט העליון נגד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה, בקשר לתביעת שירותי רווחה. בדיוני הכנסת בנדון הודגש עד כמה חשוב הדבר שהסיוע המשפטי יינתן גם לנוזקי סעד בתור שכאלה, הראויים לדאגה מיוחדת⁴¹.

ד. שירותי רווחה שונים

לצורך הדיון בשירותי הרווחה השונים ראוי, לדעתי, לחלק שירותים אלה לשירותי רווחה בכסף ולשירותי רווחה בעין. השירותים מן הסוג הראשון כוללים את הגמלה החדשה להבטחת הכנסה, ותשלומים מיוחדים, או ליתר דיוק תשלומים לכיסוי הוצאות מיוחדות או תשלומים לטיפול צרכים מיוחדים. השירותים מן הסוג השני — שירותי הרווחה בעין — כוללים הן שירותי רווחה הומריים או מתן סעד במצרכים (כגון הספקת מזון או ציוד ביתי לנוזק) והן שירותים טיפוליים מובהקים שאין להם ביטוי הומרי ישיר (כגון השמתו של הנוזק במוסד זה או אחר או אשפחו של חולה נפש).

הגם שעל פי רוב שירותי הרווחה ניתנים לנוזקים בלבד, יש גם שירותי רווחה, כלומר שירותים סוציאליים המוענקים בידי רשויות הרווחה, הניתנים לכל מי שזקוק להם ללא תנאי של נצרכות וללא מבחן אמצעים. לקבוצה זו שייכים בין השאר השירותים לתכנון המשפחה, הטיפול באלכוהוליסטים (לגמילה מאלכוהול), שירותים טיפוליים שונים למפגרים ולעיוורים או השירותים למשפחות שגולדו להן שלישיות, רביעיות ויותר. כאשר לסיוע המשפטי (דהיינו שירותים משפטיים חינם), מן הראוי שיינתן רק למי שאין ידו משגת לשאת בהוצאות הכרוכות בקבלת עזרה מעורך דין, שכן אין הצדקה להקנות סיוע משפטי על חשבון אוצר המדינה למי שיש בידו אמצעים המאפשרים לו לשאת בהוצאות האמורות.

הן שירותי הרווחה בכסף והן שירותי הרווחה בעין ניתנים על-פי רוב בהתקיים תנאים ולפי מכחנים מוגדרים בהוראות הנורמטיביות המשמשות להם אסמכתה. מי שעומד

41 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 28), בעמ' 540-541 (דבריו של ת"כ פרוש). יצוין עוד, שבספרות מקובל להדגיש שגם הסיוע המשפטי הניתן חינם למי שזקוק לו צריך להיות ברמה מקצועית גבוהה. ראה, למשל: סלנט (לעיל, הערה 31), בעמ' 317; G. Baumgartel, כחוק; זאמנס (לעיל, הערה 31), בעמ' 154.

בתנאים ובמבחינים הנ"ל רשאי לראות את עצמו זכאי לשירותים האמורים. אולם לפעמים משתמע מן ההוראות הרלוונטיות או שנאמר בהן במפורש⁴² שלרשות המוסמכת מוקנה שיקול דעת לתת או לא לתת שירות מסוים. לעתים החיקוק בתחום שירותי הרווחה גופא קובע סמכויות אחדות לבתי משפט בקשר לשירותים אלה⁴³.

במקרים לא מעטים חשיבותם של השירותים בעין נובעת גם מן העובדה שמטרתם היא לשקם את הנזקקים ואת משפחותיהם, כלומר להושיט להם עזרה כדי שיעזרו לעצמם. מתן שירותים אלה יכול להיות כרוך — יותר מאשר הענקתם של השירותים בכסף — בשיקול דעת רחב של הרשות המוסמכת.

ה. האומנם יש להבטיח סיוע משפטי לנזקקים בגין השגת שירותי רווחה

1. המצב במישור ההשוואתי

הסקירה דנן מבוססת על נתונים ההשוואתיים המצויים בספרות המקצועית בנושא סיוע משפטי ושירותי רווחה, ובנוסף על כך, גם על התשובות שנחקלו ממדינות שונות על השאלונים שנשלחו אליהן⁴⁴.

סיוע משפטי לנזקקים ניתן ברוב מדינות העולם ובכל המדינות המתוקנות. במדינות אירופה הסיוע מוגש בדרך כלל בזכות, ולא בחסד כמו בארצות הברית⁴⁵. בבריטניה הסיוע המשפטי ניתן בזכות על-פי חוק מ-1974 שתוקן ב-1979, והוא מוגש בצורת ייצוג רק במקרה של ערעורים לבתי משפט, לרבות בעניינים של שירותי רווחה. מומחים שעסקו בנושא זה הביעו את דעתם לטובת הרחבת הסיוע המוגש לנזקקים⁴⁶, ביחוד בכל הנוגע לייצוג בפני טריבונלים מינהליים⁴⁷, שהם בעלי סמכות עניינית גם

42 כן, למשל, לפי סעיף 3.5 להוראת תע"ס 3.16 מ-12.77.1, כיסוי הוצאות מיוחדות נוספות על אלה הכלולות ברשימת ההוצאות שבהוראה זו נתן לשיקול דעתו של העובד הסוציאלי. כמו כן, לפי סעיף 5 להוראת תע"ס 8.26 מ-20.4.75, השתתפותה של הלשכה לשירותים חברתיים בהחזקת תלמידים בפנימיות ליד בתי מדרש למורים ולגננות במקרים חריגים כפופה לשיקול דעתה של הלשכה.

43 כדוגמאות לכך ניתן להצביע על סעיפים 5-8 לחוק ההגנה על חוסים, חשכ"ו-1966 (ס"ח 480, עמ' 56); סעיפים 11-15 לחוק הסעד (טיפול במפגרים), חשכ"ט-1969 (ס"ח 558, עמ' 132); סעיפים 6, 6א, 8 ו-25 לחוק טיפול בחולי נפש, חשט"ו-1955 (ס"ח 187, עמ' 121); או סעיפים 3, 4, 8-14, 16 ו-17 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), חש"ך-1960 (ס"ח 311, עמ' 52). במקרים אלה אין להעלות על הדעת שהחוסה, המפגר, חולה הנפש או הנער, המוגנים בחוקים אלה, לא ייהנו מסיוע משפטי.

44 השאלונים נשלחו ל-15 מדינות ורובן השיבו עליהם.

45 ראה קפלטי (לעיל, הערה 28), בעמ' 207.

46 ראה: אלקוק (לעיל, הערה 37); פולוק (לעיל, הערה 31), בעמ' 159; C. Wegg & Prosser, "Legal Aid and Legal Services", 129 *New L.J.* (1979) 1119; M. Zander, "Report of the Royal Commission on Legal Services", 33 *Current Leg. Problems* (1980) 33, 39-42.

47 ראה: M. Partington, בתוך: זאמנס (לעיל, הערה 31), בעמ' 166; Kathleen Bell, *Tribunals in Social Services* (London, 1969) 82-83; R.L. Waters, "Legal Aid Act 1974", 118 *Sol. J.* (1974) 231; H. Street, *Justice in the Welfare State* (London, 1975) 62.

בתחום שירותי הרווחה. אחדים מהם הדגישו, שיש להעניק את הסיוע גם בתחום שירותי הרווחה.⁴⁸ החלת הסיוע גם על טריבונלים מינהליים הציעה לא מכבר גם ועדה מלכותית מיוחדת.⁴⁹

שני חוקים שנכנסו לתוקפם בגרמניה המערבית ב־1981 (חוק הסיוע בהוצאות משפט, 1980 וחוק מתן ייעוץ משפטי וייצוג לאזרחים בעלי הכנסות נמוכות, 1980), והתורמים להתפתחותה של מדינה זו ל"מדינת חוק סוציאלית", מרחיבים במידה ניכרת את הסיוע המשפטי הניתן בזכות למעוטי יכולת, לרבות אזרחי חוץ, ומבטיחים את הגשת הסיוע גם לאלה התובעים שירותי רווחה (Sozialhilfe). תביעות אלה נחשבות שייכות למשפט המינהלי.

מצב דומה שורר בצרפת: גם כאן — על־פי חוק הסיוע המשפטי, 1972, ניתן הסיוע בזכות, לרבות בפני טריבונלים מינהליים, היינו גם בתחום שירותי הרווחה (assistance sociale). זרים זכאים לסיוע אם הם גרים בדרך כלל בצרפת או בתוקף ההדדיות על־פי הסכמים עם מדינות אחרות.

באיטליה ובשוודיה הסיוע המשפטי ניתן גם בפני טריבונלים מינהליים ועל כן הוא מובטח אף בתחום שלפנינו⁵⁰. בהולנד הסיוע המשפטי ניתן ללא חריגים בכל התחומים. במדינה זו אף הוצע להרחיב עוד יותר את הזכות לסיוע⁵¹.

בקנדה⁵² ניתן הסיוע המשפטי גם בעניינים של שירותי רווחה, אך כפרובינציה קולומביה הבריטית הוא לא מוקנה בזכות כי אם על־פי שיקול דעת בהתאם לנסיבות של כל מקרה. באונטריו ניתן להעניק את הסיוע גם למי שאינו גר בדרך קבע בפרובינציה זו.

באוסטרליה הסיוע המשפטי מוגש גם בפני טריבונלים מינהליים, דהיינו גם למען השגת שירותי רווחה (בזמן האחרון חלה התקדמות רבה בתחום זה⁵³). הוא הודן בדרום אפריקה.

בארצות הברית התחום הנדון הוסדר בעיקר בשני חוקים פדראליים: ה־Economic Opportunity Act, 1964, המבטיח מתן סיוע משפטי על בסיס של מימון פדראלי, וה־Legal Services Corporation Act, 1974, המרחיב בסיס זה ומקים איגוד מיוחד שמטרתו היא להבטיח את מתן הסיוע. בתוקף החוק הראשון הוקמו לשכות סיוע משפטי מקומיות (Neighbourhood Law Offices).

48 ראה, לדוגמה: Pauline Morris, "Grass is Always Greener" 42 Mod. L. Rev. (1979) 291.

49 ראה: T. Harper, "Royal Commission on Legal Services: A Personal View", 130 New L.J. (1980) 144, 156.

50 מעניין לציין, שבשוודיה, בדנמרק ובפינלנד נהוג, במקביל לסיוע הניתן חינם, מכספי האוצר, גם ביטוח הוצאות משפט (litigation insurance) הנעשה על־ידי חברות ביטוח.

51 ראה: J. Cooper, "Legal Aid in the Netherlands: Current Position", New L.J. (1980) 119.

52 הכוונה לפרובינציות קוויבק, אונטריו, ניופאונדלנד, אלברטה, מניטובה, ססקטצ'ון וקולומביה הבריטית.

53 ראה: D.A.T. Jones, "New Era in the Organization and Delivery of Legal Aid in Australia", 54 Aust. L.J. (1980) 502.

הסיוע ניתן גם בעניינים אזרחיים, לרבות בקשר לשירותי הרווחה (Social Welfare)⁵⁴ וגם בפני טריבונלים מינהליים⁵⁵, וקיימות אפילו תוכניות מיוחדות שמטרתן להבטיח סיוע זה לטובת ילדים, זקנים, מפגרים ואסירים⁵⁶. יחד עם זאת, כאמור, בארץ זו אין זכות משפטית לסיוע משפטי, שכן לפי הדין המצוי ניתן הסיוע לנוקקים בחסד ולא בזכות, על-פי שיקול דעת רחב של נותני הסיוע.

בהתבסס על הדין המצוי ועל המציאות הקיימת הציעו מומחים בארצות הברית להרחיב את הסיוע המשפטי המוגש לנוקקים⁵⁷, ואחדים מהם הביעו את דעתם שיש להבטיח את הסיוע לכל, דהיינו לכל הנוקקים המעוניינים בו⁵⁸, ובייחוד בקשר לשירותי הרווחה^{59,60}.

מלימוד הנתונים ההשוואתיים ניתן להסיק, שקיימת מגמה כלל-עולמית כמעט להרחיב ולשפר את הסיוע המשפטי המובטח לנוקקים, מגמה המורגשת באופן מיוחד בעשורים האחרונים במדינות המתקנות. באף אחת ממדינות אלה אין שוללים את מתן הסיוע

- 54 ראה: R. Ferruggia, "Attorneys and Social Workers: A New Alliance", 35 *NLADA Briefcase* (1978) 134.
- 55 ראה גרוס (לעיל, הערה 26), בעמ' 26-27.
- 56 ראה: D. Brieland & A.J. Lemmon, *Social Work and the Law* (St. Paul, Minn., 1977) 776-777.
- 57 ראה: Pye & Cochran, "Legal Aid - A Proposal", 47 *North Carolina L. Rev.* (1969) 528; F.W. McCaplin, "Legal Services to the Poor", 20 *Ark. L. Rev.* (1966) 255; E.W. Wright, "Competition in Legal Services Under the War on Poverty", 19 *Stan. L. Rev.* (1967) 579; F.H. Fairley, "Legal Problems of the Poor . . .", 73 *Com. L.J.* (1968) 165; J.M. Morse, "The Legal Aid Movement and the Realization of Equal Justice for All", 31 *NLADA Briefcase* (1973) 320.
- 58 ראה: A.W. Houseman, "Equal Protection and the Poor", 30 *Rutgers L. Rev.* (1977) 887, 894; T. Ehrich, "With Justice for All", (and Legal Services for Some)", 7 *Human Rights* (1978) 42; D. Tiplady, "British and American Legal Aid: A Comparison", 129 *New L.J.* (1979) 724.
- 59 ראה: L.H. Masotti & J.R. Corsi, "Legal Assistance for the Poor: An Analysis and Evaluation of two Programs", 44 *Urban L. Rev.* (1967) 484-485; Elizabeth Wicklenden, "The Indigent and the Welfare Administration", in: *The Extension of Legal Services to the Poor* (Washington, 1964) 41; Loren Miller, "Race, Poverty, and the Law", 54 *Calif. L. Rev.* (1966) 386, 403; H.P. Stumpf, "Law and Poverty: A Political Perspective", *Wis. L. Rev.* (1968) 694, 723; J.G. Abromovitz, "Equal Justice for All . . .", 9 *New England L. Rev.* (1973) 119, 125; R.C. Cramton, "Promise and Reality in Legal Services", 61 *Cornell L. Rev.* (1976) 670, 676; W.E. George, "Development of the Legal Services Corporation", 61 *Cornell L. Rev.* (1976) 681, 700, 712.
- 60 למרות המגמות שהובאו בטקסט ראוי להודות שעתה, תחת הממשל הנוכחי בארצות הברית, אין השעה יפה לשכלולים מעין אלה, שאינם תואמים את הקו המדיני של ממשל זה. ראה: "One More Narrow Escape. But Regan's Battle to Kill Legal Services Goes On", *Time* (23.11.1981); P.H. Francis, "Legal Aid: The Demise of Idealism", 23 *Wayne L. Rev.* (1977) 1261, 1266-1267, 1270-1272; E. Guikovaty, "La révolution Reagan", *L'Express* (12.5.1981) 58.

המשפטי דווקא מנוקקים בתור שכאלה, דהיינו מאלה התובעים שירותי רווחה. מן המידע שברשותי עולה, שרק מדינה אחת היא בבחינת הריג מכלל זה — ניו זילנד, וזאת בהתאם לחוק הסיוע המשפטי, 1969, השולל את מתן הסיוע במקרים הנדונים.

2. נימוקים כנגד

(א) ניתן לטעון, שלעורכי דין אין הכשירות המקצועית (הידע והמומחיות) הדרושה כדי לדון בענייני תביעות של שירותי רווחה וכדי להעריך את שיקול דעתן של רשויות הרווחה, ולכן אין להם גם הכשירות המקצועית הדרושה כדי להעניק סיוע משפטי בעניינים אלה, וזאת משום שבדרך כלל אין לעורכי דין — כמו לשופטים — הכשרה מקצועית אחרת מאשר ההכשרה המשפטית. בכך טמון נימוק נגד מתן הסיוע המשפטי לנזקקים לשם השגת שירותי רווחה, הן בפני ועדות הערר והן בפני בג"צ⁶¹. לגבי דידי נימוק זה אינו מוצדק. ראשית, שיקול הדעת של רשויות הרווחה אינו כה רחב כפי שטוענים, שכן על-פי רוב, כפי שראינו, התנאים והמבחנים למתן שירותי הרווחה והשירותים עצמם נקבעים, בפירוט ודיוק רב, בהוראות תע"ס ולפעמים בחיקוק, כלומר בנורמות אשר מחייבות את רשויות הרווחה. שנית, לא תמיד הפעלת שיקול הדעת כרוכה במומחיות מקצועית שאינה מצויה בידי המשפטן. שלישית, נכון שביט משפט לא יתערב בשיקול דעת של הרשות המוסמכת "על שום כך בלבד שהוא היה בוחר פתרון אחר"⁶², אולם אין תולק על כך שבג"צ רשאי לפסול את החלטת הרשות כל אימת ששיקול הדעת הופעל שלא כדין⁶³.

ייתכן שאם יוחלט להעניק סיוע משפטי לאלה התובעים שירותי רווחה מרשויות הרווחה ידרוש הדבר שעורכי דין שיינתנו את הסיוע בתחום זה יעברו השתלמות בענייני רווחה. ברם, אין ספק שאם סיוע כזה אכן יינתן, עד מהרה יופיעו גם הסנגורים המומחים בנדון הדרושים בשל כך⁶⁴.

61 בשל אותה סיבה אליבא דמומחים אחדים, נוכח "המידה הגדושה של שיקול דעת ענייני ומקצועי" המוקנה כביכול לרשויות הרווחה, בג"צ נמנע בדרך כלל מלהתערב בשיקול דעת זה, ואפילו הועלה הטענה כי "אין לבג"צ הכשירות המקצועית המתאימה לשיקול ולהעריך נכונה את החלטות העובדים המקצועיים של שירותי הסעד". ראה דורותי ושינט (לעיל, הערה 9), בעמ' 6-7; השווה: ד' שינט, "שיקול הדעת של מומחים ברשות המינהל הציבורי (תוך זיקה לשירותים הסוציאליים וההשלכות ללקחים כלליים)" עיוני משפט ה (תשל"ו) 77, 89.

62 ראה: ד"ר 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209.

63 ראה שם: בג"צ 98/54 לורוביץ נ' המפקח על המזונות, פ"ד י 40; ד' סגל, "שיקול דעת ורצון הציבור" הארץ מיום 31.8.1981 (על בג"צ 243/81). כדי להראות שגם כיום הסיוע המשפטי ניתן אף בעניינים המתייחסים לבעיות מקצועיות מובהקות מתחום אחר, כשהן כרוכות בהיבטים משפטיים, ראוי להזכיר שסיוע זה ניתן למשל לנכים, למשפחות חיילים נספים ולחיילים משוחררים התובעים גמלאות כגון שיקום. סידור בעבודה וכיוצא באלה (על-פי תקנות 5 (5) (6) לתקנות הסיוע המשפטי); למי שמגיש ערעור לוועדת נכות ולוועדות רפואיות (כפי שעולה מהתוספת השנייה לאותן התקנות); או למי שמערער בפני בית הדין הארצי לעבודה על החלטות של ועדות רפואיות לערעורים (לפי סעיפים 64א, 127 לד, 200א ר 234 לחוק הביטוח הלאומי).

64 ראה סטרט (לעיל, הערה 47), בעמ' 26.

(ב) בקרב מחברים אקדמיים בתחום שלפנינו מושלת בכיפה הדעה שעל-פי הדין המצוי אין לנזקקים זכות לשירותי רווחה (סעד), שירותים הגיתנים כביכול בחסד ולא בזכות.⁶⁵ מכאן נובע נימוק שני נגד מתן סיוע משפטי לנזקקי סעד, שכן באין זכות משפטית — כך ניתן לטעון — אין תביעה משפטית⁶⁶ ואם אין הנזקק זכאי לתבוע שירותי הרווחה הדרושים לו אין בשל מה להעניק לו את הסיוע. נימוק זה ידוע בשם the no-right argument.

כנגד זה נטען שגם בהעדר קביעה מתאימה בחוקי שירותי הרווחה שירותים אלה הם בבחינת זכות בהיותם מבוססים על "זכאות" (entitlement)⁶⁷, או משום שהם מהווים מען "קניין חדש"⁶⁸.

כן צוין שדי בכך שמתעוררות סוגיות משפטיות כדי שתהיה הצדקה מספקת להעניק סיוע משפטי למי שזקוק לו⁶⁹, וללא ספק לא מעט סוגיות מסוג זה אכן מתעוררות בקשר למתן שירותי רווחה.

כאן המקום להזכיר שיש לבג"צ פיקוח זכות להתערב גם בכל הקשור לחשלומי חסד שאינם מוסדרים בחוק מהותי⁷⁰. ואם עניינים מסוג זה, שלדעת מחברים אחדים גם שירותי הרווחה נמנים עמם, הם שפיטים בבג"צ, אזי אין שום סיבה שלא להעניק סיוע משפטי לגביהם.

בכלל אין זה נכון לומר ששירותי הרווחה — בכללותם — ניתנים שלא בזכות. ראינו, שלפי תקנות דרכי טיפול בנזקקים אין זה כך בכל הנוגע לשירותים הנחשבים כ"סעד" ועמדנו על פירוש מונח זה. גם לגבי כל שירותי הרווחה בפועל אין המצב הקונקרטי נכרל מן המצב שבו היתה לנזקק זכות משפטית מהותית וזכות תביעה מוגדרת ביחס לשירותי הרווחה.

נוסף על כל אלה ברור, שלנזקק עומדות לפחות זכויות אחדות (כגון הזכות שלא להיות מופלה לרעה⁷¹, הזכות שהחלטה לגביו לא תתקבל מתוך משוא פנים, בשירות לב, משיקולים זרים או משיקולים בלתי סבירים). זכויות אלה עולות מן הפסיקה הקבועה של בית המשפט הגבוה לצדק, וגם לשם הגנה על זכויות אלה והגיבוי למימושן הנזקק זקוק ודאוי לסיוע המשפטי הנדרש לו.

כדי לקבל החלטה בסוגיה שלפנינו (בקשר למתן הסיוע) חשוב לדעת גם מה יהיה מחיר

65 ראה, למשל, שניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 17, 58, 78-80; שניט (לעיל, הערה 21), בעמ' 83-84; שניט (לעיל, הערה 18), בעמ' 100, 109-108, 111; דורן ושניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 6; מרקוס וויינר-צינג (לעיל, הערה 19), בעמ' 37.

66 ראה: J.G. Richardson, "Equal Protection as a Measure of Competing Interests in Welfare Litigation", 21 *Maine L. Rev.* (1969) 175-176.

67 ראה: C. Reich, "Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues", 74 *Yale L.J.* (1965) 1245.

68 ראה: C. Reich, "The New Property", 73 *Yale L.J.* (1964) 733.

69 השווה גריפיתס (לעיל, הערה 27), בעמ' 268-269.

70 ראה: א' רובינשטיין, "פיקוח בג"צ על מתן תמיכות כספיות", עיוני משפט ג (תשל"ג), 324, המסתמך על בג"צ 298/70 פולק נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד כה (2) 3.

71 השווה ריצ'רדסון (לעיל, הערה 66), בעמ' 178-186.

המשימה, כלומר מה תהיה עלותו של מתן סיוע משפטי לנוקקים בגין השגת שירותי רווחה שלגביהם הסיוע אינו ניתן כיום (כמה נוקקים ידרשו סיוע כזה וכמה מהם יזכו לו ובאיזה עניינים וכיו"ב). לצערי אין ברשותי הנתונים הדרושים על מנת להסיק מסקנה או לעשות הערכה כלשהי בעניין זה.

בהקשר זה אזכיר, שבתחום אחר המקורב ביותר לתחום שלפנינו, מתן סיוע משפטי לאלה שבקשותיהם למוסד לביטוח לאומי נדחו, שאלת הערכת היקף ועלות הסיוע המשפטי הדרוש נפתרה בהצלחה באמצעות הפעלה ניסיונית, במשך תקופה מוגבלת ובמקומות או באזורים נבחרים, של ההסדר התחיקתי המוצע⁷², וכמדומני שאין סיבות שלא לאמץ שיטה זו גם לגבי הסוגיה שבה עסקינן.

לסיום ראוי להעיר, שאם יבינו הגורמים המוסמכים את החשיבות של הבטחת הסיוע במקרים שלפנינו ואם ירצו לפתור סוף סוף בעיה כאובה זו, אפשר יהיה גם למצוא את המשאבים הדרושים לכך, כמו שנמצאו בשנים האחרונות, בדרך של חקיקה, המשאבים הדרושים להפעלתן של תכניות אחרות בתחום הקידמה הסוציאלית⁷³.

3. נימוקים בעד

(א) במקרים רבים קבלת שירותי הרווחה היא כל כך חיונית לנוקקים שעצם קיומם הפיסי אינו אפשרי או שהוא היה נתון בסכנה בלעדית⁷⁴ או, כפי שנאמר, הישרדותם תלויה במידה שבה החברה נכונה לחלק אתם את אמצעייה⁷⁵. אופי קיומי לובשים בין השאר שירותי רווחה כגון השירותים הניתנים בכסף ובעיין לזקנים, לרבות זקנים ערירים, לחולים כרוניים למיניהם, לנכים ולחוסים, לחולי נפש, לילדים שאין להם דואג, למפגרים⁷⁶, לעיוורים, לחירשים, לאלכוהוליסטים, לנערות במצוקה, מתן מקלט לנשים מוכות ועוד שירותים כהנה וכהנה.

(ב) אם אכן ההצדקה למתן סיוע משפטי טמונה בעוניו ובנצרכותו של האדם הזקוק לשירותים משפטיים אלא שידו אינה משגת לקבלם בתשלום, אזי יש לזכור שנוקקי סעד הם העניים שבעניים ולית מאן דפליג שהם השכבה החלשה ביותר בחברה שלנו. משני הטעמים הנ"ל, אם קבוצות אוכלוסייה אחרות (משמע, כאלה שאינם עניים) וגם

72 ראה: ר' שטיינר ו' זילבר, מפעל נסיוני לסיוע משפטי חינוך בנושאי ביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1979).

73 לדוגמה ניתן להצביע על חקיקת חוק הבטחת הכנסה, על השלמת חוק הביטוח הלאומי בפרק 2 בדבר ביטוח נפגעי תאונות, בפרק 5 בדבר ביטוח סיעוד ובסעיף 234 בדבר מתן סיוע משפטי ביד נדיבה (כפי שהוסבר למעלה) למסורבי המוסד לביטוח לאומי, ובאחרונה על הבטחת תשלום קצבות מוגדלות בעד ילדי משפחות ברובות ילדים (על-פי תקנות ההענקות לחיילים ולבני משפחותיהם (חיקון), התשמ"ג-1983, ק"ח 4478, ע' 1069).

74 ראה שניט (לעיל, הצעה 18), בעמ' 104.

75 ראה: Elizabeth Wicklenden, "Administration of Welfare Rights in Conference Proceedings", in: *National Conference on Law and Poverty*, 31

76 השווה: S.S. Herr, "The New Clients: Legal Services for Mentally Retarded Persons", 31 *Stan. L. Rev.* (1979) 553, 583.

הנוקקים עצמם בעניינים אחרים וזכים בסיוע משפטי, על אחת כמה וכמה שראויים לסיוע זה נזקקים בגין השגת שירותי רווחה.

(ג) אחד מן המאפיינים של נזקקי הסעד, השרויים כאמור בעוני וסובלים מקשיי תקשורת, הוא חוסר המדענות שלהם בכל הנוגע לזכויותיהם, העדר המידע הדרוש להם למימושן⁷⁷ ואי-יכולתם להבחין אילו מן הבעיות שהם נתקלים בהן הן בעיות משפטיות⁷⁸. בשל בורות זו שיעור ניכר של הנוקקים אינם פונים ללשכות לשירותים חברתיים וייתכן שאינם יודעים כלל על קיומן, מקומן ודרך הגישה אליהן, כפי שהעלה מחקר בשדה שנערך בנדון⁷⁹. כתוצאה ממצב זה תכופות הנוקקים אינם ערים אפילו לעול שנעשה להם⁸⁰.

כידוע, אין לנוקקי סעד מסגרת ארגונית כלשהי ואין להם גם כושר התארגנות. כמו כן אין להם דובר⁸¹, נציג או מגן. לפיכך, הנוקק מצוי בעמדה של חולשה לעומת כוחו של הארגון הביורוקרטי ופקידיו השולטים במצב⁸². לא בכדי דווח על מקרים לא מעטים שבהם לא מימשו נזקקי סעד את זכויותיהם⁸³. נוכח האמור למעלה אין תימה שבמשך השנים הרבות שחלפו מאז קבלת חוק שירותי הסעד כמעט שלא הוגשו עתירות לבג"צ בקשר להשגת שירותי הרווחה.

לו היו מכניסים עורכי דין לתמונה, באמצעות מתן סיוע משפטי לנוקקי סעד, אין ספק שהדבר היה תורם לשינוי ניכר של המצב⁸⁴, להגברת מודעותם של הנוקקים⁸⁵, לשיפור האווירה בתחום זה, והרווח הרעננה שהמשפטים היו מביאים עמם היתה מסייעת להבטיח מידה רבה יותר של מימוש זכויות אצל הנוקקים.

גם בשיקולים אלה יש לראות נימוק בעד הקניית סיוע משפטי לנוקקים לשם השגת שירותי רווחה.

(ד) כפי שראינו, לעתים מתן שירותי רווחה תלוי בשיקול דעתה של הרשות המינהלית המוסמכת. גם בכך ניתן לראות סיבה טובה להכנסת עורכי דין לזירה⁸⁶. אלה עשויים

- 77 ראה, בין היתר: סקר ועדות ערר (מוגש למשרד הסעד) (1977) 12-13, 53; זאמנס ווייס (לעיל, הערה 35). בעמ' 6; B. König, בתוך: זאמנס (לעיל, הערה 31), בעמ' 81; I. Cotler & H. Maux, "Droit et pauvreté: problématique et solutions proposées", 10 *Rev. J. Themis* (1975) 385, 396.
- 78 ראה מאסוטי וקורסי (לעיל, הערה 59), בעמ' 483; A. Phillips, "Social Work and the Delivery of Legal Services", 42 *Mod. L. Rev.* (1979) 29, 31-32.
- 79 ראה מרקוס וויינר-עינב (לעיל, הערה 19), בעמ' 2-3.
- 80 ראה: J.F. Handler & Ellen J. Hollingsworth, "Reforming Welfare: The Constraints of the Bureaucracy and the Clients", 118 *U. Penn. L. Rev.* (1970) 1167, 1175.
- 81 ראה: M. Harrington, בתוך: וילבר ושפכט (לעיל, הערה 37), בעמ' 213.
- 82 ראה מרקוס וויינר-עינב (לעיל, הערה 19), בעמ' 58, 171.
- 83 ראה שם, בעמ' 42, 52-53.
- 84 ראה הנדלר והולינגסוורת (לעיל, הערה 80), בעמ' 1175.
- 85 השווה: P.J. Evans & S.D. Ross, "Legal Aid in New Zealand and Abroad", 5 *N.Z.U.L. Rev.* (1972) 1, 6.
- 86 ראה: ר"מ טיטמוס "זכויות" בחברת הרווחה: החוק ושיקול הדעת, בטחון סוציאלי 2 (חשל"ב) 100, 104-103.

למנוע במידה רבה את השימוש לרעה בשיקול הדעת המינהלי⁸⁷, ולשמש תריס ותמריץ שלילי נגד הפעלת הדיסקרציה שלא כדין.

(ה) מחקרי שדה שנערכו בקשר לוועדות הערר העלו, שארגון ופעילותו נגועים בליקויים רבים וחמורים. כך צוין בין השאר שרוב ועדות הערר שהוקמו לא פעלו באופן סדיר⁸⁸; פגמים שונים מתייחסים להרכב הוועדות, למינוי חבריהן, למקום התכנסותן ולמזכירותן⁸⁹.

אשר ללשכות הסעד עצמן (לפי כינוין דאז) דווח בין השאר שרק 15 אחוז מעובדיהן מתמצאים בהוראות התע"ס⁹⁰, שהחלטותיהן ברוב המקרים כלל אינן נרשמות⁹¹, ושכמקרים לא מעטים (עד 42.9 אחוז) הלשכות אינן מבצעות את החלטותיהן של ועדות הערר⁹².

הגם שחלק מן הליקויים שהוזכרו למעלה טעונים תיקוני חקיקה, אין ספק שאילו היה עורך דין עומד לצדו של הנוזקק, שהוא במקרים רבים אובד עצות, הוא היה יכול למנוע הפרות חוק כה גסות. דבר זה היה מביא כמובן לשיפור פעולתן של ועדות הערר ושל הלשכות לשירותים חברתיים עצמן. כל אלה מחייבים ביתר שאת מתן סיוע משפטי לנזקקים לשם השגת שירותי רווחה.

(ו) ראינו, שגם המצב התחקיתי בתחום שירותי הרווחה רחוק מלהניח את הדעת ונוסף על כך חלק הארי של הנורמות — הוראות תע"ס — הן בבחינת הוראות נסתרות. מצב

87 ראה הנדלר והולינגסוורס (לעיל, הערה 80), בעמ' 1175; אבנס ורוס (לעיל, הערה 85), בעמ' 6.

88 ראה סקר ועדות ערר (לעיל, הערה 77), בעמ' 2. המחקרים שאני מפנה אליהם אמנם אינם מעורכנים, אולם על ועדות ערר אין מחקרים חדשים יותר.

89 ראה דו"ח ושניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 20-24, 29-33, כמו כן לא הובטחה איתנותם של חברי הוועדות (ראה שם, בעמ' 31 ואילך) וגורמים שונים מפעילים עליהם לחצים פוליטיים ואחרים (ראה סקר ועדות ערר, לעיל, הערה 77, בעמ' 3, 15); רק חברי ועדות מעטים (בערך 20 אחוז) יודעים כיצד להבחין בין "סעד" ל"טיפול סוציאלי" (הבחנה הקובעת אמנם את עצם סמכויותיה של הוועדה) ומתחשבים בכך הלכה למעשה, ורק מיעוט קטן מהם — 18 אחוז — קיבלו את התדריך הדרוש לפעילותם (ראה שם, בעמ' 44, 56, 59); רק כאחוז אחד מן הנוזקקים מערערים על החלטת לשכת הסעד (ראה דו"ח ושניט, לעיל, הערה 9, בעמ' 43); לדיוני הוועדה מומינים בדרך כלל רק את הלשכה ולא מומינים את העורך, וכחוצאה מכך ישיבות הוועדות מתנהלות תמיד בנוכחות נציג הלשכה וב-72 אחוז מן המקרים בהעדר העורך (ראה שם, בעמ' 34-36, 59-61); ברוב המקרים אין בידי העורך ראיות; הלשכה, לעומת זאת, מגישה את תיק המקרה הנדון, אולם תוכנו חסוי בפני העורך (ראה שם, בעמ' 39-40, 60-61); לעתים ישיבותיהן של ועדות הערר מקתימות מבלי להבטיח שכל חברי הוועדה יהיו נוכחים (ראה שם, בעמ' 38); בשני שלישים מן המקרים מתקבלות החלטות הוועדה בנוכחות נציג הלשכה (ראה שם, בעמ' 41-42, 62); במקרים אחדים — 12.3 אחוז — נדחה הערר ללא הנמקה (ראה שם, בעמ' 54); לבסוף, תקופת ההמתנה להחלטה היא ארוכה ומגיעה עד שישה חודשים ויותר (ראה שם, בעמ' 26). על מקרה אחר, שבו סירבה ועדת הערר במשך חודשים רבים לדון בערר, ראה בג"צ 255/70 (לעיל, הערה 15).

90 ראה סקר ועדות ערר (לעיל, הערה 77), בעמ' 45.

91 ראה דו"ח ושניט (לעיל, הערה 9), בעמ' 45.

92 ראה שם, בעמ' 67.

פגום זה מקשה עוד יותר על הנוקקים להשיג בכוחות עצמם את מימוש זכויותיהם ובכך טמונה סיבה נוספת להענקת סיוע משפטי לנוקקי סעד.⁹³

(ז) סיבה אחרת להושיט לנוקיים את הסיוע שבו עסקינן נעוצה בכך שבכוחות משפטיים רבות ומסובכות מתעוררות בקשר להשגת שירותי רווחה⁹⁴, ואלה טעונות התערבותו הדחופה ועזרתו של מומחה — קרי של עורך דין.

(ח) ראינו מחד גיסא שהעיקרון השליט בעניין הסיוע המשפטי הוא שוויון בפני החוק, נגישות שווה לדין צדק או הבטחת אותה מידה של הגנה לכל, ומאידך גיסא שאין נימוקים משכנעים נגד מתן הסיוע בתחום שלפנינו. ובאין טעמים לסטות מעקרון השוויון מתבקשת המסקנה שיש להקנות את הסיוע המשפטי גם לנוקקים המבקשים לזכות בשירותי רווחה מאת רשויות הרווחה — שהם היחידים שאינם זוכים כלל לסיוע משפטי במצב המצוי⁹⁵. כפי שהוזכר לעיל, זהו גם הפתרון המקובל בעמים.

אצלנו אי-מתן הסיוע במקרים הנ"ל היה צורם במיוחד נוכח העובדה שהוא מובטח, או שהוא יהיה מובטח, ללא סייג לכל מי שיערער על אי-קבלת גמלה כלשהי מן המוסד לביטוח לאומי (לרבות גמלה להבטחת הכנסה שהחליפה את תמיכת הסעד, הטבות סוציאליות, שהן שירותי רווחה מובהקים, וחלק לפחות מתשלומי הרווחה), וזאת גם כשאינו נמנה עם הנוקקים. כמו כן הוא מוקנה לנוקקים בענייני המעמד האישי (כגון בגרות, אימוץ, ירושה, קביעת גיל או אפטרופסות), בעניינים כספיים למיניהם ובעניינים שונים אחרים, ובמקרים אחדים הסיוע ניתן גם לנכים ולמשפחות נספים. מדוע אם כן לגלות יחס של איפה ואיפה דווקא כלפי אלה המערערים על אי-קבלת שירותי רווחה מרשויות הרווחה, שהם בלאו הכי המקופחים ביותר בחברתנו? הרי מן הדין הוא שההכרעה בשאלה אם יש לתת סיוע משפטי לקבוצת אוכלוסייה זו או אחרת צריכה להיעשות לא לפי מבחנים מקריים ובלתי רלוונטיים כמו אלה המתייחסים לגוף המשלם או הנותן את הגמלאות, אלא בהתאם לחשיבות השירותים המבוקשים והאינטרסים המונחים על הכף, ועל-פי הצורך בסיוע כזה.

הבטחת סיוע משפטי לנוקקים בשל השגת שירותי רווחה מרשויות רווחה היא כיום

93 אם הסיוע אכן יינתן, ועורכי הדין ייכנסו לזירה, אזי אין ספק שהם ימצאו גם את הדרכים המתאימות להיאבק למען שיפור המצב החחקתי בנדון. השווה: R. Cooper, "Le rôle de l'avocat social" 7 (1969) 2791 (Rev. J. Themis) 963, 873.

94 ראה מסוטי וקורסי (לעיל, הערה 59), בעמ' 483-485; Carol Ruth Silver, "The Imminent Failure of Legal Services . . .", 46 J. Urban L. (1969) 217 (לעיל, הערה 78) בעמ' 30; הר (לעיל, הערה 76), בעמ' 553. לפרובלמטיקה הנדונה שייכות הסוגיות הרבות והמגוונות המתעוררות לא אחת בקשר לכיבודם בידי הלשכות לשירותים חברתיים, רשויות רווחה אחרות או ועדות הערר, של העקרונות המקובלים של המינהל הציבורי, עקרונות אשר הפרתם עשויה לשמש עילה לעתירה לבג"צ ולפסילת החלטותיהם של הגופים הנ"ל. שתי נסיבות מקשות עוד יותר את הכעיות שלפנינו: (א) המצבים העובדתיים שבהם יש לעסוק בתחום זה הם לעתים קרובות מסובכים עד מאד; (ב) כל נוקק וכל מקרה סעד הוא עולם ומלואו בזכות מאפייניו הסגוליים, וכמעט אף פעם אינו זהה לנוקקים או למקרים אחרים.

95 יצוין שבדיונים בכנסת אמנם הוצע שהסיוע יינתן "בכל שטח". ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 28, בעמ' 536).

החוליה החסרה במערכת הביטחון הסוציאלי של מדינת ישראל כמדינת רווחה, ומן האמור לעיל עולה שיש טעמים טובים ורבים להשלים חסר זה. מחקר על ועדות ערר בענייני רווחה העלה, שעמדת הרוב המכריע הן של העוררים ו-80 אחוז מעובדי הלשכות עצמם היתה לטובת מתן סיוע משפטי לנוזקים לשם השגת שירותי רווחה⁹⁶. דעה דומה הביעו מומחים ידועי שם ברחבי תבל⁹⁷.

4. באיזה שלב יש לתת את הסיוע⁹⁸

נוכח העדר המודעות והמידע הדרושים בקרב נזקקי סעד ניתן לטעון שראוי להעניק להם את הסיוע המשפטי עם פנייתם הראשונה ללשכה לשירותים חברתיים. הגם שפתרון כזה היה רצוי, לא אמליץ עליו שכן זהו אידיאל שאינו ניתן למימוש מטעמים תקציביים. סביר להניח, שדרך כזו של מתן סיוע משפטי ביד רחבה היתה מייקרת את השיטה יתר על המידה.

מסיבה זו, ומאחר שהטעויות האפשריות שנעשו בטיפול בנוזק ביד הלשכה או גוף אחר ניתנות לתיקון בשעת הדיון בפני ועדת הערר או בג"צ, יש לתת סיוע משפטי לנוזק מרגע הגשת ערר (נגד החלטת הלשכה או נגד אימתן תשובה תוך זמן סביר מטעם הלשכה) או עתירה לבג"צ, לרבות עתירה כזו שתוגש נגד המוסד לביטוח לאומי או בית הדין האזורי או הארצי לעבודה, לפי המקרה, כשהמדובר בשירותי רווחה הניתנים או שיינתנו בידי מוסד זה. על אחת כמה וכמה ראוי הנוזק לסיוע משפטי במקרה הנ"ל, נדיר ככל שיהיה, של הגשת ערעור לבית המשפט העליון נגד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בענייני רווחה.

לפי הוראת תע"ס 1.10 מ-21.9.73, סעיף 7, במקרה שהחלטות של ועדות הערר חורגות מן ההוראות בנדון תפנה הלשכה ליועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה והוא יחליט אם יש לבצע את ההחלטה. כמדומני שגם במקרה זה יש לאפשר לנוזק לקבל ייעוץ וייצוג של עורך דין, שכן מחד גיסא, גם כאן עשירות להתעורר בעיות משפטיות ומאידך גיסא אין ערעור על הכרעתו של היועץ המשפטי אלא במקרים המיוחדים שבג"צ מתערב בהם. למותר להוסיף שכאן, כמו בכל מקרה אחר, ייתן ראש לשכת סיוע משפטי את הסיוע רק אם יעריך, בהתאם לחוק, שהפונה אליו ראוי לסיוע.

לבסוף, לפי סעיף 39 לחוק מבקר המדינה, תש"ח-1958 (נוסח משולב)⁹⁹, נוזק סעד רשאי להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור והנציב יקבל אותה לבירור רק אם ימצא שיש סיבה מיוחדת לכך. לעניות דעתי אין צורך לתת לנוזק סיוע בקשר לתלונה זו הואיל ומכל

96 ראה סקר ועדות ערר (לעיל, הערה 77), בעמ' 18-19, 21, 40, 55. השווה מרקוס וויינר-צינב (לעיל, הערה 19), בעמ' 82 ר'95.

97 ראה ויקלנדן (לעיל, הערה 59), בעמ' 41; רייך (לעיל, הערה 67), בעמ' 1526-1257. ראה גם לעיל הערות 46-49, 57-59.

98 בקשר לתנאים למתן הסיוע, ראה לעיל, פרק ג.

99 ס"ח 248, עמ' 92.

מקום פתוחות או היו פתוחות בפניו הדרכים האחרות היעילות יותר, כלומר, לפנות לועדת הערר או לגב"צ, ועל-פי הצעתי הוא יזכה לסיוע בפנייתו אליהם.

1. מסקנות והצעות

כפי שהעלתה רשימה זו, בעוד שאין טעמים עיוניים שלא להעניק סיוע משפטי לנוקקים בשל השגת שירותי רווחה, טעמים לתת סיוע זה יש ויש. אין להשלים עם המשך המצב הנוכחי, שבו דווקא האביונים ביותר שבקרננו, בחתירתם להבטיח לעצמם ולמשפחותיהם את המינימום ההכרחי הדרוש לקיומם, אינם זוכים להגנה אלמנטרית בדרך של קבלת סיוע משפטי, בשעה שסיוע זה ניתן ביד נדיבה יחסית לקבוצות אחרות או בעניינים אחרים. מצב זה הוא בבחינת לעג לרש.

הבטחת הסיוע במקרים שלפנינו, הגם שאינה טעונה אלא תיקון תחיקתי קל, תחולל רפורמה רבת משמעות במשפט הישראלי, העשויה להוסיף מימד אנושי חדש לדין המצוי, להביא עמה תוספת של צדק חברתי ולהשלים את המערכת הסוציאלית המקנה למדינת ישראל אופי של מדינת רווחה.

באופן מעשי, על מנת לחולל את השינוי הרצוי די לתקן את תקנות הסיוע המשפטי, בהוספת נקודה חדשה לתקנה 5 (הקובעת כזכור את העניינים שבהם יינתן השירות המשפטי), ועל-פי המלצתי — זו תהא לשונה: "תביעות שירותי רווחה בכסף ובעין בקשר לפניות לוועדות ערר, לבג"צ או לבית המשפט העליון ובפני ערכאות אלה". בכך תיפתר גם הבעיה שהתעוררה עקב הפרשנות לפיה לשכת הסיוע המשפטי מפרשת את התקנה 5(3), במובן ש"עניינים כספיים" אינם מכסים שירותי רווחה בכסף. כן אמליץ כאמור לתת סיוע משפטי לנוקקי סעד שעניינם הובא בשל הכרעה בפני היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה.

שאלה אחרונה הטעונה הבהרה מתייחסת לתביעות קטנות, כלומר לבקשות טריוויאליות או בעלות ערך כספי זעיר, כשעלות הסיוע והבירור השיפוטי עלולים לעלות על ערכה של התביעה. בקשות כאלה עשויות להיות שכיחות יותר בתחום הנדון מאשר בתחומים אחרים. מחבר אחד הביע את דעתו, שבמקרים אלה אין טעם להעניק סיוע משפטי מפני שהדבר אינו כדאי מבחינה כלכלית¹⁰⁰.

לעניות דעתי, אין צורך לקבוע בחיקוק חריג ביחס למקרים אלה. אם הבקשה היא "טרדנית או קנטרנית" ממילא לא יזכה המבקש לסיוע חזאת בתוקף סעיף 4 לחוק הסיוע המשפטי. ואם אין זה כך, עלינו לזכור ששירות "טריוויאלי" כביכול מנקודת ראותם של אחרים יכול להיות חשוב ואף חיוני מבחינת הנוקקים שאין להם מאומה. מכל מקום, קביעת יוצא מן הכלל מפורש בחיקוק בנוגע ל"תביעות קטנות" יכול להיות מסוכן משום שהוא עלול לפתוח פתח לפרשנויות בלתי רצויות של המונח הנ"ל. לסיום, אני ממליץ לתקן את החיקוק בנדון כאמור למעלה, ויפה שעה אחת קודם.

100 ראה פולוק (לעיל, הערה 31), בעמ' 42-43.