

הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל

חוות דעת לפי סעיף 21 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

פעולות הביקורת

בפברואר 2012 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת, לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדבר הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל.

הבדיקה נעשתה במשרד רווחה והשירותים החברתיים; במשרד החינוך; במשרד הבריאות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; במשרד המשפטים; במשרד ראש הממשלה; ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול; בשירות בתי הסוהר; בארבע עיריות שבתחום שיפוטן, ככל הידוע, מתגוררים קטינים רבים שאין להם מעמד אזרחי - עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, אילת ועוד - ובשני בתי חולים. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארבעה מתקני משמורת שבהם מוחזקים קטינים חסרי מעמד אזרחי ובארבעה מוסדות חינוך שבהם היו קטינים אלה.

הנושאים שנבדקו: מתן שירותי רווחה; מסגרות לפעוטות; מתן שירותי חינוך; מתן שירותי בריאות; קטינים במתקני משמורת; הטיפול בקטינים בלתי מלווים; קביעת מדיניות הממשלה ופתרון מחלוקות בין-משרדיות.

בשנים האחרונות, ובעיקר משנת 2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי¹. חלק ניכר מהם שוהים בישראל באופן בלתי חוקי (להלן בדוח זה - חסרי מעמד; כאשר מדובר בקטינים² - קטינים חסרי מעמד), ובהם ילדים שנולדו לעובדים זרים השוהים בישראל כחוק. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין), שהו ביוני 2012 בישראל 211,140 אנשים חסרי מעמד ועובדים זרים השוהים בישראל כחוק. אין גורם רשמי בישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בה. לפיכך מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים ולא עדכניים.

זכויותיהם של ילדים מעוגנות באמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן, ובהן אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, אשר נכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991. האמנה קובעת שהמדינות החתומות עליה "יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שליטתן, ללא הפליה מכל סוג שהוא, ללא קשר לגזע, צבע, מין".

בפברואר 2012 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת, לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדבר ה"טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מעצר ילדים זרים ותנאי החזקתם".

מבקר המדינה מדגיש במיוחד את הצורך בשמירת זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל. חשוב שהמדינה תבטיח את שמירת הזכויות גם לגבי הקטינים חסרי המעמד, העומדים במוקד חוות דעת זו, אשר משתייכים לאוכלוסייה שמטבע הדברים אין לה מליצי יושר רבים, בשל היעדר עוגן במדינת ישראל. על כן, כפי שעולה מהממצאים שיפורטו בהרחבה בחוות הדעת, על הממשלה לפעול ביתר שאת בדרך שתבטיח את זכויות הקטינים חסרי המעמד בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד וכיאה לערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

את חובתנו המוסרית והמשפטית לשמור על זכויותיהם של הזרים החיים בקרבנו היטיבו להביע בתי המשפט. בפסק דין של בית המשפט העליון כתבה הנשיאה לשעבר, כבוד השופטת דורית ביניש:

¹ לאנשים שהיים בישראל ניתנים סוגים שונים של מעמד שהייה. מעמד השהייה הגבוה ביותר הוא מעמד האזרחות המקנה את מרב הזכויות והחובות שיכולה המדינה לתת למי שמחזיק בו, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק האזרחות, התשי"ב-1952. סוגים נוספים של מעמד ניתנים בהתאם לתנאים המפורטים בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. כך לדוגמה בעל רישיון לישיבת קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה עליו, וזכאי כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי.

² קטין, כהגדרתו בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, הוא "מי שלא שמלאו לו שמונה-עשרה שנה".

"מבקשת אני להעיר כי אותה תפישה גורפת... לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד... בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות כאשר הן דנות בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של הבאים בשעריהן... גישה זו משליכה מטבע הדברים על מערכת האיזונים המחייבת את רשויות השלטון, הנדרשות לאזן בין זכויותיו של הזר לבין אינטרסים ציבוריים"³.

יפים לעניין זה גם דבריה של כבוד השופטת רחל ברקאי בפסק הדין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע שעניינו שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך: "הפחד מן הזר הינו פחד מוכר ולכן ניתן להבינו אך לא לקבלו... מחובתנו לזכור ולא לשכוח את דבר היותנו פליטים בגולה בעבר הלא רחוק, את עובדת היות מדינת ישראל בין המדינות הראשונות שחתמה על 'אמנת הפליטים', כמי שתקומתה מחיי פליטות ושואה"⁴.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד החינוך; במשרד הבריאות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד המשפטים; במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רוה"ם); ברשות האוכלוסין; בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס); בארבע עיריות שבתחומי שיפוטן, ככלל הידוע, התגוררו קטינים חסרי מעמד רבים - עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו, עיריית אילת ועיריית ערד; ובשני בתי חולים. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארבעה מתקני משמורת שבהם מוחזקים קטינים חסרי מעמד ובארבעה מוסדות חינוך שבהם היו קטינים אלה. לצורך הכנת חוות הדעת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגים מכמה ארגונים חברתיים, אשר עוסקים בענייניהם של חסרי המעמד.

עיקרי הממצאים

מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד

משרד הרווחה משמש חוליה מרכזית ביישום מדיניות הרווחה בישראל. ייעודו הוא להגן על כל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במשבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני, הדרה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, הפליה, ניצול והיעדר חוסן קהילתי, במצבי שגרה וחירום כאחד; עליו לשקם אותם ולסייע להם. אוכלוסיית חסרי המעמד בישראל, שרובה מגיעה ממדינות לא מפותחות, חווה משברים גם על רקע תרבותי ואינה נהנית מחוסן קהילתי. עקב כל אלה עלולה אוכלוסייה זו להזדקק לשירותי רווחה בהיקף נרחב יותר מזה המקובל בקרב כלל האוכלוסייה בישראל.

1. מדיניות משרד הרווחה עד אמצע 2009 הייתה שיש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סיכון, בדומה לקטינים ישראלים. החל במחצית השנייה של שנת 2009 נקט משרד הרווחה מדיניות שונה, ולפיה יינתנו שירותי הרווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים.⁵

החלטה בדבר מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד היא החלטה יסודית ומשמעותית, אשר צריכה להתקבל על סמך תשתית עובדתית מספקת ועל סמך בחינת חלופות ומשמעויותיהן התקציביות. החלטה כזו מחייבת גם בחינה משפטית, עם הגורמים המוסמכים לכך בממשלה, בדבר מחויבות המדינה על פי הוראות האמנה בדבר זכויות הילד. התברר שמשרד הרווחה לא קיים עבודת מטה כזו; כמו כן לא נעשתה עבודת מטה בשיתוף משרדי ממשלה אחרים, לרבות משרד האוצר. משרד הרווחה ומשרד המשפטים לא דנו בנושא, ולא גיבשו דרכים למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, כפי שהורתה לעשות הוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

2. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), נועד להגן על קטינים נזקקים מיום לידתם ועד גיל 18. החוק מגדיר מיהו קטין נזקק, ומפרט מצבים שבהם הוא נזקק לסיוע והגנה של

³ ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ, (2009) (שם, 21).
⁴ עת"מ (באר שבע) 11-07-29883 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ' עיריית אילת ומשרד החינוך, (2012) (שם, 22-23).

⁵ על פי הגדרות שקבע משרד הרווחה: "ילד בסיכון" הוא ילד שחי במצב המסכן אותו במשפחתו ובסביבתו; "ילד בסכנה" הוא ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו; אם ילד נמצא בסיכון גבוה, הוא ייחשב כמי שנמצא במצב של סכנה.

שירותי הרווחה; וכן מגדיר את הפעולות שצריך לנקוט עובד סוציאלי (להלן - עו"ס לחוק הנוער), בעניינו של קטין נזקק לשם טיפול בו והשגחה והגנה עליו.

משרד הרווחה הגביל אפוא את המקרים שבהם יש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, והרשויות המקומיות אינן מחויבות הלכה למעשה להעניק שירותים אלו לחלק מהקטינים הנכללים בהגדרה של "נזקק" על פי חוק הנוער. הגורם להגבלה זו, על פי תשובת משרד הרווחה, הוא מחסור בתקציב. משמעות עמדתו האמורה של משרד הרווחה היא מתן טיפול רק לחלק מהקטינים חסרי מעמד שניתן להגדירם "נזקקים" על פי החוק הנוער, ואי-מתן טיפול לאחרים, הגם שהם נזקקים על פי המצבים המנויים בחוק זה. דהיינו, מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד בהיקף מצומצם יותר מזה שיש לתת לילד ישראלי. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד.

3. הבדיקה העלתה שבכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי מעמד לא פורסמו בתקנון עבודה סוציאלית (התע"ס⁶) או בכל מסמך רשמי אחר, הנחיות והוראות לטיפול בקטינים אלה, אף על פי שהצורך הזה הועלה שוב ושוב על ידי רשויות מקומיות, על ידי גופים חיצוניים ואף על ידי עובדי המשרד עצמו.

4. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נדרשו לאבחן את מצבם של קטינים חסרי מעמד נזקקים ולטפל בהם, ואף לתת מענה למחסור בצרכים קיומיים בסיסיים כגון מזון, של אוכלוסייה זו, שאינה נהנית מביטחון סוציאלי שמקנה המדינה. ואולם חסרים בידיהן כלים מקצועיים למתן המענה הראוי לאוכלוסייה זו. הניסיון להעניק שירותי רווחה ללא כלים מתאימים עלול להותיר את הנזקקים, הנתונים לעתים בסכנה ממשית, ללא טיפול מועיל.

5. גובה התקציב שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות נקבע על פי נתונים, שאינם כוללים את חלק הארי של חסרי המעמד שמתגוררים בהן. יש בכך פגיעה ביכולתן של רשויות מקומיות מסוימות להעניק שירותים לאוכלוסייה הנזקקת להתערבות ולטיפול באופן בולט ומשמעותי.

אחד הכלים שבידי שירותי הרווחה לשם הגנה על קטינים נזקקים הוא השמתם במסגרת חוץ-ביתית⁷. המשרד לא העמיד את המשאבים הדרושים לרשויות המקומיות לשם השמה כזו של קטינים חסרי מעמד הנתונים במצבי סכנה, ואשר על פי מדיניות משרד הרווחה נדרשת הרשות להעניק להם שירותי רווחה, בדרך כלל באמצעות הוצאה מהבית.

6. ממצאי הבדיקה על הטיפול בקטינים חסרי מעמד באילת, כפי שהובאו בדוח זה מלמדים על מענה חסר וחלקי הניתן להם בתחום שירותי הרווחה, זאת אף בשעה שאותם קטינים נמצאים במצבים קשים ומורכבים ובסכנה ממשית. כמו כן הם מצביעים על הקשיים של העירייה להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי.

מסגרות לפעוטות

1. בתל אביב-יפו פועלים כ-50 גני ילדים "פירטיים" של ילדי הקהילה הזרה - מסגרות פרטיות המוקמות על ידי אנשי הקהילה, שבהן תינוקות, פעוטות ולעתים גם ילדים חסרי מעמד, שוהים עד שעות הערב המאוחרות (להלן - בייביסיטרים).

הבדיקה העלתה כי בייביסיטרים נמצאים הילדים בתנאים של הזנחה מתמשכת, הם שוהים בלולים מרבית שעות היום, ללא פעולות גרייה והעשרה; התנאים הפיזיים קשים - דלות, צפיפות, עזובה והזנחה; הטיפול, ההשגחה וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים של הילדים לוקים בחסר ומעכבים את התפתחותם הקוגניטיבית והמוטורית של הילדים; במסגרות אלה מופקד לעתים מבוגר אחד על כ-30 ילדים. משמעות הדבר היא שילדים שוהים במסגרות בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית וסובלים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב. לכן הם סובלים גם מחסכים ומערכובים התפתחותיים ניכרים בעת הגעתם למערכת החינוך הישראלית.

2. השלכות שהייה בייביסיטרים ומאפייניהם מלמדים אפוא על סיכוי רב לפגיעה של ממש בהתפתחותם התקינה של פעוטות ושל ילדים, ולעתים על סכנה ממשית לחייהם. לפעוטות אלו לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד. סוגיית סגירת הבייביסיטרים מורכבת: הם ממלאים צורך ברור של הורים

⁶ תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) הוא קובץ הנחיות מקצועיות שבאמצעותן משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתע"ס הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4(א)(1), ול"מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים, התשמ"ו-1986.

⁷ מסגרת זו מיועדת לקטינים בסיכון הנאלצים לשהות מחוץ לבתיהם, משום שהוחלט כי משפחותיהם הביולוגיות אינן מקום בטוח עבורם ואינן מאפשרות את התפתחותם התקינה.

זרים, אשר עובדים שעות רבות ביום; באין מסגרת אחרת, ניתן להניח שסגירת מסגרת כזו תוביל להקמה בסתר של מסגרת חלופית, משום שההורים קשי היום הנאבקים כדי להתפרנס, יסתפקו בכל מסגרת שבה ישהה ילדם עם מבוגר.

עצם קיומם של בייביסיטרים, על מגרעותיהם, ידוע זה כמה שנים להנהלות של משרדי הממשלה הרלוונטיים: משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד ראש הממשלה וכן לרשות האוכלוסין. אף על פי כן ממשיכות לפעול עשרות מסגרות כאלה, שעות רבות ביממה.

לשם הבטחת טיפול נאות בפעוטות במסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך החשודות כמסכנות, יכול משרד התמ"ת לפעול בכמה דרכים: פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות; הדרכת הצוות; השתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות. נמצא כי אגף מעונות יום במשרד התמ"ת בדק 12 מבין 50 בייביסיטרים הידועים לו בתל אביב-יפו ועוד אחד באילת והוציא צווי סגירה לארבעה מהם. משרד התמ"ת לא פעל במישור הפלילי לשם סגירת מסגרות מסכנות.

בכל הנוגע לסמכותו השלטונית בתחום איתור המסגרות המסכנות בחר משרד התמ"ת להסתמך רק על פניות שהוא מקבל בעניין זה, ולא לקיים פעולה יזומה ועצמאית במטרה לאתר מסגרות כאלו. בתחום זה נשען המשרד בעיקר על פעילותו של ארגון מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה), הפועל במסגרת יחידת הרווחה של עיריית תל אביב-יפו ונשען בחלקו על מימון שמקורו בתרומות. הגורמים המקצועיים רואים בהדרכת צוותים בייביסיטרים דרך פעולה יעילה להתמודד עם חלק מהבעיות במסגרות לקויות לקטינים זרים. מאחר שמשרד התמ"ת אינו נוקט דרך זו, עושה זאת ארגון מסיל"ה בעצמו, בחלק מן המסגרות, במימון תורמים.

מתן שירותי חינוך לקטינים חסרי מעמד

ביוני 2000 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל⁸, שבו הבהיר שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילד הגר בישראל. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השוהים בישראל, ללא קשר למעמדם הפורמלי של הוריהם. עוד נקבע בחוזר כי מנהל בית הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב"מצבת התלמידים" בהתאם להנחיות שמשרד החינוך מפרסם בכל שנה. בסך הכול דיווחו מחוזות משרד החינוך למשרד מבקר המדינה באוגוסט-ספטמבר 2012 על 2,047 ילדים חסרי מעמד הלומדים במוסדות החינוך בשנת הלימודים התשע"ב (ספטמבר 2011 עד אוגוסט 2012)⁹.

במערכת החינוך לומדים תלמידים רבים שלא נולדו בישראל ושהעברית אינה שפת אמם, רובם עולים חדשים. תלמידים אלה נתונים במשך שנים במעבר בין-תרבותי הכרוך בקשיים, הנובעים, בין השאר, מעצם המעבר ומהצורך להשתלב בחברה חדשה שאורחות חייה שונים מאלה שבארץ מוצאם. תלמידים שהם קטינים חסרי מעמד חווים קשיים של תלמידים עולים וכן קשיים רבים אחרים, הנובעים ממעמדם כשוהים בלתי חוקיים בארץ ומעצם עזיבתם, הטראומטית פעמים רבות, של מדינת מוצאם.

1. בשנת הלימודים התשע"ב התגוררו באילת 79 ילדים חסרי מעמד שלמדו, לפי מדיניות העירייה, במסגרות נפרדות אשר לא עמדו בדרישות המקובלות לגבי מוסדות חינוך רגילים, באופן שהגדיר באוגוסט 2012 בית המשפט "הפליה אסורה": 52 תלמידים למדו בבית ספר מחוץ לתחומה של העיר אילת, ו-27 ילדים היו בגן ילדים בעיר. התברר שמשרד החינוך השלים הלכה למעשה עם עמדתה של עיריית אילת ואף העמיד תקציבים מיוחדים לפעילותן של המסגרות החינוכיות הייעודיות לילדים חסרי מעמד המתגוררים בעיר.

2. בית הספר וגן הילדים האמורים לא עמדו כאמור בדרישות המקובלות לגבי מוסדות חינוך רגילים: צוות בית הספר כלל בשנת הלימודים התשע"ב מנהל בית ספר, בעל השכלה אקדמית, אולם ללא השכלה בתחום החינוך וללא תעודת הוראה; רק אחת מחמש המורות בבית הספר הייתה בעלת תואר בחינוך, ורק היא הייתה בעלת תעודת הוראה; שעות הפעילות בגן היו מצומצמות יותר מאלה שבשאר הגנים העירוניים באילת.

3. משרד החינוך, באמצעות המינהל לחינוך התיישבותי, שיבץ בשנת הלימודים התשע"ב 100 נערים ונערות שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול הדרומי, ללא ליווי של מבוגר (להלן - קטינים בלתי מלווים) בתשעה כפרי נוער, שלדבריו הם בעלי "החוסן החינוכי היותר טוב", ובכל אחד מהם שיבץ, לכל היותר, 12 נערים. מסגרת נוספת, שהקים במיוחד עבור 50 הקטינים הבלתי מלווים, על קשייהם יוצאי הדופן, לא גובתה בניחול מקצועי מספק, בהדרכה וליווי מספקים ובמתן תמיכה באמצעות הכלים העומדים לרשות כפרי הנוער הרגילים.

⁸ חוזר מנכ"ל תשס"ו, 10.01.6. בנושא "החלת חוק חינוך חובה גם על כל ילדי עובדים זרים בישראל".
⁹ מחוז תל אביב - 1,582; מחוז דרום - 263; מינהל חינוך ירושלים (מנח"י) - 100; המינהל לחינוך התיישבותי - 99; מחוז מרכז - 3. מחוז צפון הודיע כי לא ידוע לו על קטינים חסרי מעמד; מחוז ירושלים לא השיב על הבקשה.

מתן שירותי בריאות לקטינים חסרי מעמד

1. כיוון שחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, חל רק על תושבים, קבע משרד הבריאות בפברואר 2001 הסדר למתן שירותי בריאות לקטינים שאינם מבוטחים על פי החוק ועיגן זאת בחוזר מנכ"ל¹⁰. קטינים אלה זכאים מכוח ההסדר לשירותי בריאות במסגרת קופת חולים מאוחדת (להלן - הסדר מאוחדת). באפריל 2012 היו 2,501 ילדים מבוטחים בהסדר מאוחדת. נמצא כי לא היו בידי משרד הבריאות הערכות בדבר שיעור הקטינים חסרי המעמד שאינם מבוטחים בביטוח רפואי.

באין נתונים רשמיים על מספר הקטינים חסרי המעמד בישראל, האפשרות לקבוע מהו שיעור המבוטחים באמצעות הסדר מאוחדת מוגבלת ביותר. עם זאת ביולי 2012 נרשמו בתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב-יפו לבדה 2,556 ילדים; לתחנות האלה מביאים ההורים בעיקר ילדים עד גיל שש. כיוון שכך ניתן להניח כי 2,501 הילדים שהיו מבוטחים בתחילת 2012 בהסדר מאוחדת הם רק חלק מהקטינים חסרי מעמד, וכי מאות קטינים חסרי מעמד הם חסרי ביטוח רפואי.

2. חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק זכויות החולה), קובע כי כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו בהתאם לכל דין ובהתאם לתנאים ולהסדרים הנקבעים, מפעם לפעם, במערכת הבריאות בישראל, וכי במצב חירום רפואי זכאי אדם לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה. חלק ניכר מחסרי המעמד בישראל מתגוררים באזור תל אביב-יפו. כיוון שכך, ומשום שחלק מאוכלוסייה זו אינו מבוטח בביטוח רפואי, נוהגים חסרי מעמד רבים לפנות למרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (איכילוב) הממוקם בלב תל אביב לשם קבלת טיפול רפואי ולמרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, הנמצא סמוך לדרום העיר. במהלך השנים 2011-2012 העלה מנהל המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי לפני מנכ"ל משרד הבריאות ולפני היועץ המשפטי לממשלה את הקשיים הכרוכים במתן שירותי בריאות לאוכלוסיית חסרי המעמד: לרובם המכריע אין ביטוח רפואי, שעשוי היה לממן את עלות הטיפול בהם, ובית החולים מתקשה להתמודד עם המעמסה הכספית המוטלת עליו. עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, לא גובש פתרון כולל לסוגיות שהעלה מנהל המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי.

קטינים במתקני משמורת¹¹

1. עמידה בדרישות הדין הבין-לאומי בנושא כליאת קטינים בלתי מלווים מותנית בקיום שני תנאים: כליאת קטיין בלתי מלווה תשמך רק אמצעי אחרון ותיעשה, כלשון האמנה לזכויות הילד, ל"פרק זמן מתאים הקצר ביותר". נוסף על כך נקבע בהערה כללית מס' 6 לאמנה כי ככלל אין לעצור קטיין בלתי מלווה.

ממצאי הבדיקה מעוררים ספק משמעותי באשר לעמידת המדינה בדרישות האמורות: קטינים בלתי מלווים נכלאים במתקני משמורת; המעצר עם הגעתם הוא האמצעי הראשון, השגרתי והיחיד ואינו משמש אמצעי אחרון; לא נערכה בדיקה מקדמית של אמצעים חלופיים שהם פוגעניים פחות כלפי הקטיין; הכליאה ממושכת ואינה מוגבלת למתקן המותאם לקטינים; ואין מענה ראוי של חלופות משמורת.

בדיונים בין-משרדיים הועלו שוב ושוב השגות על החזקת קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת של שב"ס. כדי ליישב עניין זה וכדי להסדיר החזקת קטינים בלתי מלווים באופן התואם את האמנה בדבר זכויות הילד יש לנקוט כמה פעולות, אולם נמצא שהן צלחו במידה חלקית בלבד: מתקן מת"ן (מרכז תמיכה לנוער), שנפתח באוגוסט 2010, הוא מתקן כליאה שמופעל בידי שב"ס; כיוון שיש בו רק 60 מקומות ומספר הקטינים הבלתי מלווים במתקני המשמורת גדול מ-60, הוחזקו קטינים במתקני משמורת אחרים של שב"ס, על חסרונותיהם בכל הנוגע לאוכלוסייה זו. נערות בלתי מלוות כלואות במתקן גבעון. הן אינן זוכות למידת החופש לנוע במתקן ולקיים פעילות גופנית שלה זוכים הנערים במתקן מת"ן, שהותאם לקטינים; גם מספר השעות שבמהלכן הן מועסקות בלימודים או בפעילות אחרת מצומצם במידה ניכרת. למצב זה עלולות להיות השפעות שליליות קשות על הנערות.

2. במרץ 2011 החלה רשות האוכלוסין בהליכי הרחקה של משפחות זרים שהן בנות הרחקה מישראל. עד תחילת יולי 2012 הורחקו בהליכים אלה 97 קטינים ממשפחות כאלו שגילם הממוצע 3.4 שנים, אשר הוחזקו ממעצרם עד הרחקתם במתקן יהלוי¹² - מתקן משמורת באחריות רשות האוכלוסין. האמנה בדבר זכויות הילד קובעת, כאמור, כי מעצרו, חבישתו, או מאסרו של ילד "ישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר". עמידה בכלל זה דורשת בחינה ממשית של חלופות מעצר ושליטתן

¹⁰ "אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים ע"פ חוק ביטוח בריאות ממלכתי", 5/2001, כ' שבט תשס"א, 14.2.01.

¹¹ לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, מקום משמורת מוגדר כאחת החלופות האלה: בית סוהר; מקום מעצר; מקום משמורת מיוחד שייקבע לצורך משמורת בצו; מקומות אחרים שייקבעו בצו.

¹² יהלוי"ם - יחידת הטסה, ליווי ומשמורת.

קודם לביצוע המעצר. על רשות האוכלוסין לקיים בדיקה ממשית ומקיפה בדבר האפשרות ליישם כל אחת מהחלופות שהוצעו לה.

3. בנוהל הפעלת מתקן יהלויים נקבע כי כל קטין המובא למתקן ייפגש עם עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) לא יאוחר מ-24 שעות מהבאתו למתקן. בדיקת הליכי מעצר והחזקת המשפחות העלתה כי רק במחצית מהתיקים שנבדקו, 11 מ-22 תיקים, פגשה המשפחה בעו"ס; תיקי המשפחות שנבדקו מעידים על שיחות עם ההורה; אין בהם מידע על שיחות עם ההורה בדבר התמיכה הרגשית בקטין בתהליך המעצר, הכליאה וההרחקה; רק במקרה אחד נרשמה התרשמותה של העו"ס לגבי מצב הילדה.

הטיפול בקטינים בלתי מלווים

בשנים האחרונות הגיעו לישראל כ-170 קטינים בלתי מלווים בשנה. רבים מהם חוו אירועים טראומטיים, לעתים מזעזעים בחומרתם. קטינים אלה חשופים לסכנות וזקוקים להגנה ולטיפול. עוצמת המשבר שבו הם נתונים מחייבת גיוס אמצעים בידי רשויות המדינה וטיפול שלהן בקטינים במהירות האפשרית.

1. נוהל בין-משרדי שעניינו קטינים בלתי מלווים קובע כי לא יוחזק קטין במשמורת מעבר לנדרש לצורך עריכת בדיקות רפואיות ומציאת חלופת משמורת. אם הוחלט על החזקת קטין במשמורת, הוא יוחזק עד לתקופה של 60 יום ברציפות, אשר לאחריה ישוחרר לאחת מחלופות המשמורת: פנימייה של משרד החינוך; פנימייה של משרד הרווחה; אפטרופוס; חלופת משמורת בקהילה (להלן - משמורן).

בבדיקה נמצאו נתונים על הזמן הממוצע שבו הוחזקו קטינים בלתי מלווים במתקני המשמורת: במתקן סהרונים - 62 ימים; במתקן גבעון - 126 ימים; במתקן מת"ן 68 ימים בתקופה א' ו-85 ימים בתקופה ב'¹³. קטין שהוחזק במת"ן או בגבעון הוחזק קודם לכן בסהרונים, ולכן יש לצרף לגביו את שתי תקופות החזקתו במתקנים.

2. שהייתם של קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת מתמשכת, בין השאר, בשל מגבלת המכסות לקליטתם בפנימיות אשר קבעו משרד החינוך ומשרד הרווחה, ובשל עיכוב בהליכי בדיקת גילם.

3. עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, במשך יותר מארבע שנים מאז פרסום הנוהל הבין-משרדי, לא הסדיר משרד הרווחה את הסדר האפטרופוסות המתאים לקטינים בלתי מלווים שהוחלט על שחרורם ממשמורת כנדרש.

4. מציאת משמורן לקטין נתפסת כפתרון נוח, יחסית, לכן קטינים רבים נשלחים למשמורנים. ואולם מן הבדיקה עולה כי אין אמות מידה ברורות לבחירת המשמורנים; עברם הפלילי של המשמורנים אינו נבדק קודם מסירת הקטין לידיהם, ולא נערכים מעקב ובקרה על המשמורנים ועל הקטינים. כל אלה עלולים להביא לסיכון הקטין ולחשיפתו לניצול על ידי המשמורן.

קביעת מדיניות הממשלה ופתרון מחלוקות בין-משרדיות

המענה המערכתי לבעיית השהיית חסרי המעמד האזרחי בישראל מחייב התמודדות עם כמה היבטים, מעבר למניעת כניסתם לישראל: הטיפול הראשוני באלו מהם שנכנסו לישראל, והשבת אלו אשר ניתן להשיבם על פי הדין; וטיפול בחסרי המעמד השהיית בישראל, אשר אי-אפשר בשלב זה להשיבם לארצות מוצאם או לארצות אחרות.

1. הבדיקה העלתה כי ממשלת ישראל אכן גיבשה מדיניות וקיבלה החלטות בכל הקשור למניעת כניסתם של אנשים חסרי מעמד אזרחי לישראל והגברת האכיפה בנושא. ואולם הממשלה לא קבעה מדיניות ברורה בכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי השהיית בה, אשר אין אפשרות להשיבם בשלב זה לארצות מוצאם או לארצות אחרות. במצב זה קיימות סוגיות הנוגעות לטיפול בקטינים המחייבות החלטה. כמו כן, הממשלה לא נדרשה לפערים המסתמנים בתחום זה בין הצרכים ובין יכולתם של הגורמים הרלוונטיים לתת מענה לצרכים כמתחייב בדין.

2. בביקורת קודמת של מבקר המדינה שעניינה הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות¹⁴ נכתב, כי אמנם האחריות ליישוב המחלוקות מוטלת על המשרדים ועל השרים, כל אחד בתחומו, ואם אין הם מצליחים בכך, עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה, אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרון.

¹³ סהרונים - נתונים ליולי 2012; גבעון - נתונים לספטמבר 2012; מת"ן - תקופה א' חלה מנובמבר 2011 ועד אפריל 2012; תקופה ב' חלה בין ספטמבר לאוקטובר 2011. בנוגע לסהרונים וגבעון - תקופת החזקת הקטינים לאחר מועד מסירת הנתונים לא נספרה במניין הימים.

¹⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2010), עמ' 3.

במשך תקופה ממושכת נותרו סוגיות יסוד הנוגעות בטיפול בילדי השוהים חסרי המעמד האזרחי בישראל, ללא מענה ממשי. משרדי ממשלה הנוגעים בדבר העלו את הסוגיות לפני משרד ראש הממשלה בבקשה כי יפעל לקבלת החלטות ולקידום פתרונותיהן. משרד ראש הממשלה דרש כי הטיפול ימוצה באמצעות הידברות בין המשרדים, לרבות הידברות עם משרד האוצר בעניינים המחייבים הקצאת משאבים. אולם בפועל חלק ניכר מן הסוגיות נותר ללא פתרון. סוגיות יסוד הועלו לאחר מכן שוב לפני משרד ראש הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי שיח זה, המתקיים זה כשנתיים, לא הניב תוצאות בחלק ניכר מן הנושאים שהעלו משרדי הממשלה, ולא חלה בהם התקדמות של ממש.

סיכום והמלצות

סוגיית הטיפול הנדרש בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל רגישה וסבוכה, כלפי פנים, בהיות המדינה יהודית ודמוקרטית, וגם מהבחינה הבין-לאומית, לנוכח מחויבותה של המדינה גם על פי אמנות בין-לאומיות.

1. משרד הרווחה נוקט מדיניות הדוגלת במתן שירותים בהיקף המצומצם האפשרי, לשיטתו, לקטינים חסרי מעמד. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן, יש ספק של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד, לרבות הדרישה להגן על הילדים שבתחומה, לאפשר להם להתפתח ברמת חיים נאותה ובביטחון סוציאלי, וכן להגן עליהם מפני אלימות גופנית ונפשית ומפני הזנחה, ניצול או התעללות. על שר הרווחה ועל מנכ"ל המשרד לשקול לבצע שינויים במדיניות משרד הרווחה, כדי להבטיח שהיא תעמוד בדרישות הדין. אם ימצאו חסמים העומדים בפני השינויים הנדרשים, על שר הרווחה להביאם לפני ראש הממשלה וכן לשוב ולהעלות את הנושא עד לגיבוש פתרון הולם.

משרד הרווחה קובע את מדיניות הרווחה ומפרט אותה כהנחיות מחייבות, גם לרשויות המקומיות. על מנכ"ל משרד הרווחה לפעול לאלתר ליצירת התשתית הנדרשת למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד: גיבוש הנחיות מפורטות לגבי מתן שירותי רווחה לקטינים והפצתן בקרב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; התאמת כלי העבודה שבידי יחידות הרווחה למאפייני קבוצות אוכלוסיית הקטינים חסרי המעמד. עוד עליו לקבל מהמחלקות מידע מלא ומפורט בדבר היקף השירותים שיש להעניק לקטינים האלה, לבחון אם יש בידיהם המשאבים הדרושים לשם מתן השירותים, שחלה חובה להעניקם על פי הוראות הדין, ולוודא שיש בידיהם המשאבים המתאימים.

2. תופעת הבייביסיטרים טעונה טיפול בדחיפות, לנוכח מאפייניהם והסכנות שעלולות להיות בהם לפעוטות: על הנהלות של משרד התמ"ת ושל משרד הרווחה מוטל לפעול לאלתר כדי שלא יושמו עוד ילדי זרים במסגרות מסכנות. זאת, למשל, באמצעות קיום של לא שיהיו של עבודת מטה משותפת.

3. קליטת קטין זר היא משימה שאינה שגרתית ברוב היישובים וברוב מוסדות החינוך. עם זאת, במהלך השנים, ומאז 2006 לפחות, צברו משרד החינוך ומוסדות חינוך מסוימים ניסיון בקליטתם. על משרד החינוך לפעול בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה ולהבטיח שלא תתקיים הפליה פסולה של ילדים חסרי מעמד במערכת החינוך. לשם כך נדרש משרד החינוך למנוע הקמה של מוסדות חינוך נפרדים המיועדים לתלמידים חסרי מעמד. עליו לוודא שהמוסדות שהם פוקדים יפעלו על פי עקרונות הפסיקה ובמתכונת שבה פועלים מוסדות חינוך אחרים.

על משרד הבריאות לפעול למציאת הסדר הולם אשר יאפשר לבתי החולים הציבוריים להעניק שירותי בריאות, כנדרש בחוק זכויות החולה, לקטינים חסרי מעמד.

4. על משרדי הממשלה לפעול בדרך שלא תותיר ספק לגבי עמידת המדינה בתנאי האמנה בדבר זכויות הילד וכן להבטיח כי לא יוחזקו קטינים במשמורת, אלא כאמצעי אחרון ו"לפרק הזמן המתאים הקצר ביותר".

5. על הנהלות הגופים המופקדים על מילוי הוראות הנוהל הבין-משרדי לטיפול בקטינים בלתי מלווים לבחון לאלתר דרכים להסרת החסמים העומדים בפני מתן טיפול הולם בהם ולפעול ליישומן המהיר.

6. על השרים הנוגעים בדבר לפעול באמצעות משרדיהם לפתרון הסוגיות שהועלו בממצאי הבדיקה, לרבות ליבון והכרעה בסוגיות המדיניות והתמודדות עם המחלוקות הבין-משרדיות שנתרו. אם ייוותרו חסמים העומדים בפני פתרונות כאלה, יש להביא את הסוגיות בהקדם לפני ראש הממשלה.

7. ממצאי הבדיקה מלמדים על צורך של ממש שהממשלה תקבע מדיניות ברורה בדבר הטיפול הנדרש של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד, על פי הוראות הדין, ותבטיח שיהיו בידיהן האמצעים למימושה. מדיניות זו תשמש תשתית לפעולתם של משרדי ממשלה ושל רשויות מקומיות בבואם לספק את המענים הדרושים בנושא זה.

ממצאי משרד מבקר המדינה מלמדים על ליקויים חמורים בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי; על אי-העמידה של המדינה בהוראות חוק הנוער; ובמקרים מסוימים אף על הפרה של הוראות האמנה בדבר זכויות הילד. על הממשלה לפעול בדרך שתבטיח את זכויות הקטינים בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד, ושתעלה בקנה אחד עם ערכי היסוד של מדינת ישראל.