

הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל

דוח מעקב

מבקר המדינה, **דוח שנתי 64** ג (2014),
בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל"

תקציר

רקע כללי

דוח זה עוסק באנשים שהגיעו לישראל ואין להם מעמד חוקי פורמלי המקנה להם היתר להשאר בה, אולם הם אינם בני הרחקה ממנה¹. רבים מהם, עונים להגדרת "מסתננים" בחוק הישראלי². בדוח זה יכוננו אנשים אלה "זרים" או "זרים שאינם בני הרחקה"³. בזרים שאינם בני הרחקה מישראל נכללים בעיקר יוצאי אריתראה והרפובליקה של סודן⁴. רובם של זרים אלה נכנסו שלא דרך מעבר גבול מוסדר, אלא באמצעות חציית הגבול בין מצרים לישראל. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) שהו בישראל בסוף שנת 2016 כ-42,000 זרים שאינם בני הרחקה, ובהם יותר מ-5,000 ילדים שנולדו להם בישראל. עד מועד סיום המעקב ננקטה לגבי יוצאי אריתראה השוהים בישראל מדיניות אי-הרחקה זמנית. להבדיל, המדינה נמנעת לעת הזאת מלהחזיר זרים יוצאי הרפובליקה של סודן למדינתם בעיקר בשל הקושי המעשי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים⁵.

כניסתם של עשרות אלפי זרים לישראל ושהותם בה במשך שנים רבות יצרו מציאות מורכבת במקומות שונים בארץ. לצד חובתה של המדינה לכבד את זכויותיהם הבסיסיות של הזרים ומבקשי המקלט בתחומה, עליה לתת משקל ממשי לקשיים המתעוררים במרכזי אוכלוסיות ישראליות, למשל בשכונות דרום תל-אביב, עקב ריכוז הזרים באזורים אלה.

בשנת 2014 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין זרים שאינם בני הרחקה מישראל (להלן - הדוח הקודם)⁶. בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. בדוח הקודם נכתב כי סוגיית הזרים שאינם בני הרחקה מישראל מורכבת, וצוין כי החלטות שונות שקיבלה הממשלה הניחו את הבסיס למדיניותה, שמטרתה להביא לבלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, לצמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי הערים וליציאה מרצון של מסתננים מישראל. ואולם הדוח הצביע על היעדרו של נדבך חשוב במדיניות בנוגע לטיפול בזרים השוהים בישראל זמן רב מאוד וסיפוק

- 1 בנוגע למדיניות אי-ההרחקה ראו להלן.
- 2 כהגדרתם של מסתננים בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.
- 3 על פי נציבות האו"ם לפליטים, יש לכנות אנשים אלה בכינוי שילמד כי הם אינם יכולים לשוב למדינתם, לדוגמה "מבקשי מקלט" או "אנשים במצב דמוי פליטות".
- 4 המכונה לעתים "צפון סודן". יש להבחין בין צפון סודן ובין הרפובליקה של דרום סודן, שהכריזה על עצמאותה ביולי 2011.
- 5 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).
- 6 מבקר המדינה, דוח שנתי 64 (2014), בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59 עד 131.

צורכיהם הבסיסיים, ועל היעדרן של תכניות פעולה מספקות בין היתר בתחומי הבריאות, הרווחה והתעסוקה.

באוגוסט 2017, לאחר סיום המעקב, נתן בית המשפט העליון פסק דין בעתירה⁷ שעניינה דרישת המדינה להרחיק זרים מאריתראה וסודן לשתי מדינות שלישיות באפריקה, שעמן חתמה המדינה על הסכמים. בפסק הדין נקבע כי ככלל, ניתן להרחיק זרים יוצאי אריתראה וסודן למדינות שלישיות כאמור, אולם על פי ההסכמים שנחתמו עם המדינות השלישיות, הרחקתם של הזרים אליהן מותנית בהסכמתם לכך. בעקבות פסק הדין תוקנו ההסכמים בין ישראל לבין המדינות השלישיות כדי שיאפשרו הרחקת זרים אליהן גם ללא הסכמתם, והמדינה צפויה להתחיל להעביר למדינות אלה זרים שאינם בני הרחקה. נכון לסוף ינואר 2018, כמות הזרים שאמורים להיות מורחקים למדינות השלישיות מוגבלת, משום שרשות האוכלוסין קבעה כי "בשלב זה" לא יורחקו בין היתר קטינים, נשים, מבוגרים שקטינים סמוכים על שולחנם⁸ או מי שיש ראשית ראייה לגביו כי הוא קורבן של עבירת החזקה בתנאי עבדות או קורבן של סחר בבני אדם. וכן כ-2,000 זרים שהגישו בקשות למקלט מדיני⁹. עקב כך נושא הטיפול של המדינה בזרים שאינם בני הרחקה נותר רלוונטי לגבי עשרות אלפי אנשים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2017 ביצע משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. במעקב נבדקו הנושאים האלה: העסקת זרים שאינם בני הרחקה והבטחת יכולתם להתקיים; ההסדר לגבי אי-אכיפת האיסור להעסיק זרים שאינם בני הרחקה; גיבוש מדיניות בעניין הטיפול בבריאות ובצרכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה; גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת וגיבוש מדיניות של משרדי ממשלה מסוימים בעניינם של הזרים האמורים. המעקב נעשה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ברשות האוכלוסין, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הבריאות ובמשרד המשפטים.

7 ע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.7.17)

8 "נוהל הרחקה למדינות השלישיות" (נוהל 10.9.0005 מ-1.1.18), סעיף 3.1.3.

9 ראו בדוח זה בפרק "הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", עמ' 1419.

הליקויים העיקריים

העסקת זרים שאינם בני הרחקה והבטחת יכולתם להתקיים

קיום תנאי מחיה בסיסיים לזרים השוהים בארץ זה תקופה ארוכה מותנה, על פי רוב, ביכולתם לעבוד ולהתפרנס משכר עבודתם. משנת 2008 מדיניות הממשלה היא שלא לתת רישיון עבודה לזרים שאינם בני הרחקה. בדוח הקודם נכתב כי בשנת 2010 הציגה המדינה לבג"ץ הסדר ביניים שיופעל במשך כשישה חודשים, ולפיו לא ייאכף האיסור להעסיק זרים כאלה (להלן - הסדר אי-האכיפה). גם לאחר סיום המעקב, ינואר 2018, עדיין נותר הסדר אי-האכיפה על כנו. משמעות הדבר היא כי אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים עדיין תלויה ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה, בהסדר ארעי המיושם זה שבע שנים; יישום הסדר אי-האכיפה במשך זמן כה רב פוגע בעקרונות היסוד של שלטון החוק.

גם לאחר פרסום הדוח הקודם המשיכה רשות האוכלוסין ליישם את הסדר אי-האכיפה באופן המערים מגוון קשיים על זרים ועל מעסיקים פוטנציאליים: רישיון הישיבה שמנפיקה רשות האוכלוסין לזרים שאינם בני הרחקה מנוסח בלשון עמומה, ועקב כך גם לזרים שהאיסור על העסקתם אינו אמור להיאכף אין מעמד ברור או מסמך המאשר כי מותר להעסיקם; באופן הניסוח באתר המרשתי של הרשות יש כדי לשמר את חוסר הבהירות של המידע המוצג למעסיקים פוטנציאליים; מסע ההסברה של הרשות משמר את העמימות בדבר חוקיות ההעסקה של זרים שאינם בני הרחקה, מאחר שגם בו לא מובהר כי קיימת מדיניות אי-אכיפה של איסור העסקתם של זרים כאמור. כל אלה עלולים להקשות על זרים שאינם בני הרחקה למצוא עבודה כדי להתקיים בכבוד.

אף שעברו יותר משלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, היועץ המשפטי לממשלה לא בחן את הסדר אי-האכיפה ואת אופן יישומו, ולא בדק אם המצב לגבי העסקת זרים כאמור עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי.

אי השלמת הבחינה המשפטית באשר לעמידת המדינה בחובותיה על פי הדין

מאז פורסם הדוח הקודם, לפני יותר משנתיים, לא השלים היועץ המשפטי לממשלה את בחינת עמדתו בשאלה אם פעולות הממשלה להבטחת מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחלשים מבין הזרים להתקיים בחברה, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי. מששב והועלה הנושא במשרד המשפטים בסוף שנת 2016, ונקבע כי יבחן על ידי צוות בין-משרדי, התגלעו חילוקי דעות בשאלה מי יעמוד בראש הצוות. עקב כך התעכב הטיפול הממשי בנושא בעוד חצי שנה. רק באוגוסט

2017 מונה צוות בין-משרדי לבחינת הנושא, ושיבתו הראשונה התקיימה בספטמבר 2017.

אי גיבוש מדיניות בעניין הטיפול בבריאות ובצורכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה

אף שחלפו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, משרד הבריאות פעל באופן חלקי ולא מספק: המשרד לא פעל בשיתוף עם משרד המשפטים ומשרד האוצר, לגיבוש מדיניות בריאות לגבי זרים שאינם בני הרחקה שתעמוד בדרישות הדין; לא גיבש תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות; ולא התריע על קיומם של חסמים המקשים לגבש מדיניות ותכנית כאמור. זאת ועוד, משרד הבריאות החל לאסוף נתונים לצורך גיבוש מדיניות כוללת רק בעקבות פניית הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת אליו ביולי 2016. גם הפעולות שנקט המשרד בשלוש השנים הללו הן חלקיות ולא מספקות, שכן אין בהסדר הביטוחי, שעל הפעולות לגיבושו דיווח משרד הבריאות, מענה למי שאינו יכול לעבוד למחייתו ובכך לממן את הביטוח.

רק בשנת 2016, שנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, החל משרד הרווחה לפעול למיפוי צורכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה. המיפוי לא היה שלם, שכן הוא לא כלל את צורכי הרווחה של זרים שאינם יכולים לעבוד ושל זרים שהיו קורבנות עינויים. נוסף על כך, בשל התקציב המצומצם שהוקצה למילוי צורכי הרווחה של הזרים, יינתן מענה רק לחלק מהצרכים הקיימים על פי משרד הרווחה. זאת למרות קביעת בג"ץ, ולפיה "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד"¹⁰.

יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנוגע לדרך פעולתם של משרדי רה"ם, הבריאות, הרווחה והמשפטים בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה, ועל כך שמשרדי הבריאות והרווחה לא גיבשו מדיניות בעניין זה.

המדיניות בנוגע לטיפול בקורבנות עינויים

במאי 2006 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים קבועה שתתאם את המאבק בסחר בבני אדם, בכל הנוגע לאכיפה, להגנה על נפגעי הסחר ולתכניות המניעה. הוועדה החליטה למנות צוות שיעסוק בנושא קורבנות העינויים, ובמאי 2012 התכנס הצוות לדיון ראשון. מאז, במשך כחמש שנים, לא גיבשה הוועדה מסקנות בנושא. זאת אף שבמהלך השנים האלה מתחו גורמים בזירה הבין-לאומית ביקורת על המענים שמספקת ישראל לקורבנות עינויים שאינם בני הרחקה. פעולות ועדת המנכ"לים בנושא זה מלמדות כי היא לא

חתרה בנמרצות הנדרשת לגיבוש דרך פעולה לטיפול בקורבנות עיניים ובתקופות מסוימות אף התאפיינה פעולתה בתחום זה בגרירת רגליים.

אי גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה

בדוח הקודם הובהר כי "הטיפול בזרים שהגיעו בשנים האחרונות לארץ טומן בחובו מאפיינים של בעיה לאומית. הגם שסמכויות שונות בעניין זה מצויות בידי כמה שרים ומשרדי ממשלה... האחריות הכוללת לנושא, לנוכח מאפייניו, מוטלת על הממשלה". שלוש שנים לאחר מכן, עדיין שוהים בישראל עשרות אלפי זרים שאינם בני הרחקה. למרות זאת הממשלה לא גיבשה מדיניות כוללת לטיפול בזרים, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה שב וציין כי אין כוונה לעשות כן. היעדר מדיניות כוללת עלול אף לפגוע קשות בכל פעולה שתינקט בידי משרדים שונים לפעול להיטיב את מצבם של הזרים במקרים בהם הם מבקשים את סיוע משרד רה"ם, כפי שקרה בעבר.

ההמלצות העיקריות

נוכח ממצאי הביקורת בדבר עמימות הסדר אי האכיפה, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון לאלתר את המשך החלתו של הסדר אי-האכיפה, שהוצג מלכתחילה לבית המשפט העליון כהסדר זמני. כל עוד הסדר זה ממשיך להתקיים, על רשות האוכלוסין לפעול לאלתר להסרת הקשיים והעמימות באופן יישומו.

על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), סגן שר הבריאות, שר הפנים ושרת המשפטים, שנציגי משרדיהם חברים בצוות הבין-משרדי, לגבש בהקדם האפשרי הצעת החלטה עקרונית שיישומה יבטיח קיום מינימלי בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין. על שרים אלו להביא את ההצעה לדין בממשלה, בהתאם לנקבע בדוח הקודם.

על סגן שר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות לפעול באופן נמרץ ותכליתי לגיבוש מדיניות בריאות כוללת לגבי זרים שאינם בני הרחקה, לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין, ואם נדרשת לכך הקצאת משאבים - עליהם לפנות למשרד האוצר על מנת להקצות לכך את המשאבים הנדרשים, וכן לפעול לגיבוש תכנית פעולה הנגזרת ממדיניות זו. אם יימצאו חסמים שיקשו לבצע פעולות אלה, על סגן שר הבריאות להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו ועל משרד המשפטים - ואם ידרש - גם על משרד האוצר - לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה, כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות הזרים האמורות. על משרד

הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת ממדיניות הרווחה. אם יימצאו חסמים המקשים את ביצוע השינויים ואת גיבוש תכנית הפעולה, ובכלל זה חסם תקציבי, על שר הרווחה להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

גובר הצורך במדיניות ממשלתית כוללת לגבי הזרים בישראל, שעליה יוכלו משרדי הממשלה להתבסס בטיפולם בתחום זה. הצורך בגיבוש מדיניות כאמור מתעצם בשל התמשכות המדיניות של אי-האכיפה, ההחלטה על סגירת מתקן השחייה חולות וההערכה לגבי מספר הזרים שיוחקו למדינה שלישית בכל חודש המלמדים כי עשרות אלפי זרים שהמדינה לא תדרוש את יציאתם מישראל, צפויים לשהות בה שנים נוספות.

סיכום

כאמור בדוח הקודם קבעה הממשלה מדיניות הכוללת עידוד עזיבה של זרים, אך לצד זאת זנחה את גיבוש המדיניות לטיפול בזרים שעודם שוהים בארץ. אף שעברו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, נראה כי הממשלה נוקטת גישה פאסיבית אשר פוגעת בסופו של יום בעיקר בחלשים שבין הזרים. הממשלה טרם נקטה פעולות ממשיות להבטחת זכויות האדם הבסיסיות של הזרים כך שיעלו בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורש בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי: משרד רה"ם טרם גיבש מדיניות כוללת לטיפול בהם, ומשרדי הרווחה והבריאות לא השלימו את קביעת המדיניות בעניין זה, כל אחד בתחומו; אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים תלויה עדיין ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה, ואולם הסדר זמני שקבעה המדינה לצורך זה הוא כבר בן שבע שנים, הוא נותר עמום ומערים מגוון קשיים; והיועץ המשפטי לממשלה לא בחן אם ההסדר ואופן יישומו עולים בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והדין הבין-לאומי. יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב של דוח זה המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת על המשרדים הנוגעים בדבר.

על הממשלה לנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה עקב כניסת הזרים לארץ, ובד בבד להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים, כמתחייב מהחוק ומהדין הבין-לאומי. כפי שצוין בדוח הקודם, אזרחי המדינה והזרים המתגוררים בה כרוכים אלו באלו, והזנחה של בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם.

אי יישום המלצות מבקר המדינה בתחום הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד ואי סיפוק צורכיהם הבסיסיים, אינה פוגעת רק בחובה הבסיסית של המדינה לספק את צורכיהם הבסיסיים של

הזרים עצמם, אלא אף באזרחי המדינה, ובייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים.

מבוא



בשנת 2014 פרסם
משרד מבקר המדינה
דוח בעניין זרים
שאינם בני הרחקה
מישראל. בדוח
הנוכחי מובאים
ממצאי המעקב אחר
תיקון הליקויים
המרכזיים שצוינו בדוח
הקודם

דוח זה עוסק באנשים שהגיעו לישראל ואין להם מעמד חוקי פורמלי המקנה להם היתר להישאר בה, אולם הם אינם בני הרחקה ממנה¹¹. רבים מהם, עונים להגדרת "מסתננים" בחוק הישראלי¹². בדוח זה יכוננו אנשים אלה "זרים" או "זרים שאינם בני הרחקה"¹³. בזרים שאינם בני הרחקה מישראל נכללים בעיקר יוצאי אריתראה והרפובליקה של סודן¹⁴. רובם של זרים אלה נכנסו שלא דרך מעבר גבול מוסדר, אלא באמצעות חציית הגבול בין מצרים לישראל.

בשנת 2014 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין זרים שאינם בני הרחקה מישראל (להלן - הדוח הקודם)¹⁵. בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם.

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) היא הגורם הממשלתי המופקד על מתן אשרות לזרים. על פי נתוני רשות האוכלוסין שהו בישראל בסוף שנת 2017 כ-42,000 זרים שאינם בני הרחקה, ובהם יותר מ-5,000 ילדים שנולדו להם בישראל.

ישראל אשררה את אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (להלן - אמנת הפליטים או האמנה) ואת הפרוטוקול הנלווה אליה משנת 1967. באמנת הפליטים מוגדרות העילות להגדרת אדם כפליט והזכויות של מי שהוכר כפליט. סעיף 33 לאמנה מעגן את 'עקרון אי-החזרה', שעל פיו אין להחזיר אדם למקום שבו נשקפת לו סכנה. עיקרון זה עוגן גם במשפט הישראלי בפסק דין של בג"ץ¹⁶, שבו נקבע כי אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עד מועד סיום המעקב ננקטה לגבי יוצאי אריתראה השהוים בישראל מדיניות אי-הרחקה זמנית. להבדיל, המדינה נמנעת לעת הזאת מלהחזיר זרים יוצאי הרפובליקה של סודן למדינתם בעיקר בשל הקושי המעשי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים¹⁷. ואולם עמדת המדינה היא כי הדבר אינו מונע את הסדרת החזרתם למדינתם דרך מדינות אחרות.

כניסתם של עשרות אלפי זרים לישראל ושהותם בה במשך שנים רבות יצרו מציאות מורכבת במקומות שונים בארץ. לצד חובתה של המדינה לכבד את זכויותיהם הבסיסיות של הזרים ומבקשי המקלט בתחומה, עליה לתת משקל ממשי לקשיים המתעוררים במרכזי אוכלוסיות ישראליות, למשל בשכונות דרום תל-אביב, עקב ריכוז הזרים באזורים אלה. בדוח קודם הציג משרד מבקר המדינה

- 11 בנוגע למדיניות אי-הרחקה ראו להלן.
- 12 כהגדרתם של מסתננים בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.
- 13 על פי נציבות האו"ם לפליטים, יש לכנות אנשים אלה בכינוי שלמד כי הם אינם יכולים לשוב למדינתם, לדוגמה "מבקשי מקלט" או "אנשים במצב דמוי פליטות".
- 14 המכונה לעתים "צפון סודן". יש להבחין בין צפון סודן ובין הרפובליקה של דרום סודן, שהכריזה על עצמאותה ביולי 2011.
- 15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2014), בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59 עד 131.
- 16 בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 11.9.95).
- 17 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).



נכון לסוף ינואר 2018,
כמות הזרים שאמורים
להיות מורחקים
למדינות השלישיות
מוגבלת... עקב כך
נושא הטיפול של
המדינה בזרים שאינם
בני הרחקה נותר
רלוונטי בשנים הבאות
לגבי עשרות אלפי
אנשים

את מציאות החיים המורכבת ומרובת הקשיים בשכונות דרום תל-אביב, שבהן גרים רבים מהזרים השוהים בישראל. בדוח צוין כי תמונת המצב עגומה. אין ספק שהשכונות האמורות שינו את פניהן ללא היכר, ושאיכות חייהם של תושביהן נפגעה במידה ניכרת. בדוח הודגש כי במשך השנים הלך וגבר הצורך שהממשלה תנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה כתוצאה מכניסת הזרים לארץ, לצד החובה להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים. למעשה שתי הקבוצות - אזרחים זרים - כרוכות זו בזו, בייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים. הזנחה של בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם. בית המשפט העליון קבע כי הטיפול בסוגיה זו דורש אפוא "איזון עדין בין אינטרסים לאומיים וציבוריים, שבמוקדם הצורך במניעת הגירה המונית שלא כדין וצמצום מספר המהגרים שנכנסו למדינה, לרבות הקשיים שהדבר מעורר במרכזי אוכלוסיות ישראליות מוחלשות כשלעצמן (למשל בדרום תל-אביב), לבין מחויבותה של ישראל למשפט הבינלאומי ולהגנה - במובן האנושי - על חייהם וחרותם של אנשים שחלקם מבקשי מקלט כפשוטו"¹⁸.

באוגוסט 2017, לאחר סיום המעקב, נתן בית המשפט העליון פסק דין בעתירה¹⁹ שעניינה דרישת המדינה להרחיק זרים מאריתראה וסודן לשתי מדינות שלישיות באפריקה, שעמן חתמה המדינה על הסכמים. בפסק הדין נקבע כי ככלל, ניתן להרחיק זרים יוצאי אריתראה וסודן למדינות שלישיות כאמור, אולם על פי ההסכמים שנחתמו עם המדינות השלישיות, הרחקתם של הזרים אליהן מותנית בהסכמתם לכך. בעקבות פסק הדין תוקנו ההסכמים בין ישראל לבין המדינות השלישיות כדי שיאפשרו הרחקת זרים אליהן גם בלי הסכמתם, והמדינה צפויה להתחיל להעביר למדינות אלה זרים שאינם בני הרחקה. נכון לסוף ינואר 2018, כמות הזרים שאמורים להיות מורחקים למדינות השלישיות מוגבלת, משום שרשות האוכלוסין קבעה כי "בשלב זה" לא יורחקו קטינים, נשים, מבוגרים שקטינים סמוכים על שולחנם או מי שיש ראשית ראייה לגביו כי הוא קורבן של עבירת החזקה בתנאי עבדות או קורבן של סחר בבני אדם²⁰, וכן כ-2,000 זרים שהגישו בקשות למקלט מדיני²¹. בהחלטת ממשלה מינואר 2018²² צוינה הערכה כי יורחקו מישראל כ-600 זרים בחודש בממוצע, משמע 7,200 זרים בשנה. עקב כך, נושא הטיפול של המדינה בזרים שאינם בני הרחקה נותר רלוונטי בשנים הבאות לגבי עשרות אלפי אנשים.

18 בג"ץ 4386/16 **מדיו נ' נציבות בתי הסוהר**, פס ג' לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 13.6.17).

19 ע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.7.17).

20 "נוהל הרחקה למדינות השלישיות" (נוהל 10.9.0005 מ-1.1.18), סעיף 3.1.3.

21 ראו בדוח זה בפרק "הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", עמ' 1419. מדובר בזרים שהגישו בקשה לפני 1.1.18 ושבחירתה טרם הושלמה.

22 החלטת ממשלה 3431 מ-11.1.18.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2017 ביצע משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. במעקב נבדקו הנושאים האלה: העסקת זרים שאינם בני הרחקה והבטחת יכולתם להתקיים וההסדר לגבי אי-אכיפת האיסור להעסיק זרים שאינם בני הרחקה; פעולות הממשלה להבטחת קיום בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה; גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת וגיבוש מדיניות של משרדי ממשלה מסוימים בעניינם של הזרים האמורים. המעקב נעשה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ברשות האוכלוסין, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הבריאות ובמשרד המשפטים.

העסקת זרים שאינם בני הרחקה והבטחת יכולתם להתקיים

בית המשפט העליון קבע בעבר כי העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו, קניינו, חירותו, פרטיותו וצנעת חייו של אדם, חלים גם על הזרים במדינה. בית המשפט העליון ציין בעניין זה כי "האיסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק - היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, **לרבות למי שנכנס לישראל שלא כדין**" (ההדגשה אינה במקור)²³.

בתיק אחר קבע בית המשפט העליון: "ניתן להניח אפוא לענייננו - בלא לקבוע מסמרות בדבר - כי מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית"²⁴.

בדוח הקודם צוין כי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, מעניקים זכויות למי שמוגדר "תושב", לרבות מי שקיבל רישיון לישיבת קבע או רישיון לישיבת ארעי. ככלל, זרים אינם מוגדרים "תושבים", ולכן אינם זכאים לזכויות לפי חוקים אלה. על כן, קיום תנאי מחיה בסיסיים של זרים השהים בארץ מזה תקופה ארוכה מותנית, על פי רוב, ביכולתם לעבוד ולהתפרנס משכר עבודתם.

הסדר אי-אכיפה של האיסור להעסיק זרים שאינם בני הרחקה

1. משנת 2008 מדיניות הממשלה היא שלא לתת רישיון עבודה לזרים שאינם בני הרחקה. בהתאם למדיניות זו נרשם ברישיון השהייה הזמני שמונפק לרוב הזרים על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (רישיון מסוג 2(א)(5)), להלן - רישיון שהייה זמני): "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה".

ביולי 2010 קבע בית המשפט המחוזי מרכז, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, כי החלטת המדינה בעניינם של שישה עותרים המוגנים על ידי מדיניות אי-הרחקה אינה סבירה: "אינני רואה כדבר אפשרי וסביר להתיר את

23 בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.4.14).

24 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 484 (2005).

שהותם... ללא יכולת עבודה לשם כלכלתם הבסיסית... מרגע שהמדינה סבורה... שאין להרחיק ואין לעצור אדם כזה... אזי מחויבת המדינה לתת גם פתרון לאפשרות הקיום האנושי הבסיסי של אותו עותר, וזאת כל עוד ההגנה בתוקף. לא ייתכן שאדם ירעב ללחם במדינת ישראל, תהא אשרתו אשר תהא. ולא ייתכן שהמדינה תעמיד אדם בפני מצב, שתחייב אותו לעבור עבירות כדי להתקיים במובן הבסיסי ביותר, לזון עצמו ולמצוא קורת גג לראשו. אינני סבור גם שצריך 'לעצום עיניים', ולומר שאסור לאדם כזה לעבוד, כאשר בד בבד אנו מניחים שיעבוד באופן לא חוקי, כדי לקיים את עצמו"²⁵.

2. בנובמבר 2010 החליטה הממשלה²⁶ לגבש תכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ולאכיפה כנגד העסקתם של מסתננים אלה. בתכנית נקבע כי במרכז השהייה יסופקו צרכיהם הפיזיים של הזרים ובפרט מקומות לינה, מזון, שתייה וצורכי בריאות, וכי רשות האוכלוסין תחל לאכוף את איסור העסקת הזרים שאינם בני הרחקה על מעסיקיהם רק לאחר הפעלת המרכז.

בשנת 2010 דן בית המשפט העליון בעתירה שהגישו שמונה ארגונים, ובה ביקשו להתיר לזרים שאינם בני הרחקה לעבוד (להלן - בג"ץ קו לעובד)²⁷. על פי עמדת המדינה שהוצגה לבית המשפט, החלטת הממשלה האמורה מנובמבר 2010 קובעת כי על רשות האוכלוסין לפעול לתחילת אכיפה נגד מעסיקי זרים שאינם בני הרחקה, החל מיום הפעלת מרכז השהייה. מרכז השהייה יתחיל לפעול, על פי לוח הזמנים שפורט בהחלטת הממשלה, לא יאוחר משישה חודשים מיום קבלתה, ויסופקו בו צרכיהם הפיזיים ובפרט מקומות לינה, מזון, שתייה וצורכי בריאות של הזרים. עוד צוין כי לא יעשו פעולות אכיפה כלפי מי שמעסיקים זרים אלו בטרם תחל פעולת המרכז, וכי תימסר הודעה 30 ימים בטרם תחל אכיפה שכזו. המדינה טענה כי בקשת העותרים התייתרה, שכן בהחלטת הממשלה נקבע כי במרכז השהייה שיוקם יסופקו מקומות לינה, מזון, שתייה וצורכי בריאות.

המדינה הציגה אפוא לבג"ץ הסדר שיינקט עד פתיחתו של מרכז שהייה לזרים שאינם בני הרחקה, לפיו לא יוענקו אישורי עבודה לזרים, ובשלב זה לא יינקטו פעולות כנגד מעסיקיהם (להלן - הסדר אי-האכיפה). את המענה הזה הציגה המדינה כפתרון ביניים לכשישה חודשים, עד פתיחתו של מרכז השהייה. בינואר 2011 פסק בית המשפט העליון בעתירה זו, וציין: "במצב העניינים הנתון, בו לצד הרגישות לרקע הקשה של רבים מחברי קבוצות אלה, יש לתת את הדעת אף לאינטרס המדינה למנוע 'הגירת עבודה' החורגת כמובן מאותם מקרים בהם קיים חשש מבוסס לרדיפה - נראה כי עמדת המדינה שפורטה לעיל, לפיה אין להעניק אישורי עבודה, לצד האמירה כי בשלב זה לא יינקטו פעולות כנגד מעסיקים, יש בה משום איזון ראוי בהתחשב במציאות הקשה והרגישה שנוצרה. אף בקביעה זו אין כדי למנוע מהעותרים לשוב ולעתור

25 עת"מ (מרכז) 35858-06-10 **סייקו נ' משרד הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.7.10).

26 החלטת ממשלה 2507 מ-28.11.10.

27 בג"ץ 6312/10 **קו לעובד ואח' נ' הממשלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 16.1.11).



יכולתם של עשרות אלפי הזרים שאינם בני הרחקה השוהים בישראל להתקיים תלויה בהשגת עבודה תמורת שכר או באספקת צורכיהם הבסיסיים על ידי המדינה

כנגד מדיניות המשיבים, ככל שיחול שינוי נסיבות שיהיה בו כדי להקרין על איזון זה".

3. בפסק דין אחר מספטמבר 2013 ציינה השופטת אסתר חיות: "לא קיים הסדר ברור, בחוק או למצער בנוהל, בשאלה האקוטית הנוגעת לזכותם של עשרות אלפי המסתננים לעבוד בישראל. הפתרון שמצאה המדינה לכך... הוא שלא להעניק להם אישורי עבודה אך גם לא לנקוט פעולות אכיפה הנוגעות לאיסור העסקת מסתננים... פתרונות אד-הוק מסוג זה אינם תחליף למדיניות סדורה"²⁸.

בהתאם לאמור לעיל צוין בדוח הקודם כי יכולתם של עשרות אלפי הזרים שאינם בני הרחקה השוהים בישראל להתקיים תלויה בהשגת עבודה תמורת שכר או באספקת צורכיהם הבסיסיים על ידי המדינה. בדוח צוין כי מרכז השהייה מיועד לקלוט בשלב הראשון גברים זרים בלבד, ולא נשים וילדים וכי יש בו מקום לכ-9,000 זרים בלבד²⁹.

בדוח הקודם נכתב כי בג"ץ מצא כי יש בעמדת המדינה שנשענה על ההסדר האמור שהציגה בפניו משום איזון ראוי, בהתחשב במציאות שהוצגה לו. בפועל, הפתרון שנקטה המדינה הפך מפתרון ביניים להסדר קבוע. ואולם במועד סיום הביקורת הקודמת (ספטמבר 2013, כשנתיים וחצי לאחר שתמו ששת החודשים האמורים), עדיין פעל הסדר אי-האכיפה; אפשרותם של הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים הייתה תלויה רק ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה. זאת בהסדר ארעי ולפיו נמנעה המדינה מלפעול נגד מי שהעסיק אותם. בדוח הקודם נכתב כי בפתרון זה ככל שהוא מתמשך, יש אף משום פגיעה בעקרונות יסוד של שלטון החוק, שכן הוא יוצר מצב שבו הדין עמום ונסתר, והרשויות מנציחות שגרה של אי-כיבוד החוק על ידי אי-אכיפתו.

4. בפסק דין של בית המשפט העליון שניתן לאחר סיום המעקב, באמירת אגב צוין לגבי היטל על מי שמעסיק עובד זר³⁰: "אין להתעלם מהחשש כי ההיטל יוביל בסופו של דבר לפגיעה בעובדים הזרים בשני היבטים עיקריים: האחד, כי ההיטל יגולגל, בדרך זו או אחרת, כולו או חלקו, על העובד הזר, עד כדי פגיעה בזכותו לקיום בסיסי בכבוד; והשני, כי התוצאה תהא דחיקתם של העובדים הזרים, בדגש על יוצאי אריתריאה וסודן, משוק העבודה בישראל". השופט אף ציין כי על פי החוק מחויב זר שאינו בר הרחקה להפריש 20% משכרו לפיקדון, שיוחזר לו עם צאתו לצמיתות מהארץ, נוסף על הפרשה של 16% מטעם המעביד לאותו פיקדון. יוצא אפוא כי מי שמעסיק עובדים יוצאי אריתריאה וסודן צריך "להוציא מכיסו תוספת של 36% לעלות שכרו של העובד (20% היטל ו-16% לפיקדון), דבר המייקר משמעותית את עלות

28 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואח', פס' 1 לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).

29 זאת גם לאחר שישתמשו במקומות שיוקצו לכך במתקן המשמורת "סהרונים". לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, מתקן משמורת מוגדר אחד האלה: בית סוהר, מקום מעצר, מקום משמורת מיוחד שייקבע בצו, מקומות אחרים שייקבעו בצו.

30 בשיעור של 20% מהכנסתו של אותו עובד.



גם בתחילת שנת
2018 נותר הסדר
אי-האכיפה על כנו,
אף שבשנת 2010
הציגה אותו המדינה
כהסדר זמני שיופעל
במשך חצי שנה
בלבד... יישום הסדר
אי-האכיפה במשך זמן
כה רב פוגע כאמור
בעקרונות היסוד של
שלטון החוק

השכר... קיים חשש שמדובר בניסיון, מכוון או בלתי מכוון, לדחוק את העובדים יוצאי אריתריאה וסודן משוק העבודה הישראלי, בצד הכוונה המוצהרת להביא ליציאתם מהארץ, במועד מוקדם ככל האפשר³¹.

בישראל נמצאים כיום כ-42,000 זרים שאינם בני הרחקה. במועד סיום המעקב שהו במתקן השהייה "חולות" רק 1,414 בני אדם. בנובמבר 2017, לאחר סיום המעקב, החליטה ממשלת ישראל כי הפעלתו של מתקן חולות תיפסק במרץ 2018. עוד החליטה הממשלה כי ב-1.4.18 יחל ההליך של הרחקת זרים למדינות שלישיות. בנוהל המסדיר הליך זה נקבע כי "בשלב זה" לא יורחקו למדינות שלישיות נשים, קטינים, הורים לקטין הסמוך על שולחנם או מי שיש ראשית ראיה לגביו כי הוא קורבן של עבירת החזקה בתנאי עבדות או קורבן של סחר בבני אדם. בהחלטת ממשלה מינואר 2018³² צוינה הערכה כי יורחקו מישראל כ-600 זרים בחודש בממוצע, משמע 7,200 זרים בשנה.

בתשובתה מפברואר 2018 ציינה רשות האוכלוסין כי מדיניות אי-האכיפה נבחנת מעת לעת וכי האיסור על העסקת זרים יאכף בעניינם של זרים שהמדינה תדרוש את יציאתם מישראל.

הסדר אי-האכיפה ייוותר אפוא רלוונטי בשנים הבאות לגבי עשרות אלפי זרים שהמדינה לא תדרוש את יציאתם מישראל, וגם בשנים הבאות תידרש המדינה לתת מענה לטיפול בהם, ובכלל זה להבטיח את יכולתם להתקיים בכבוד. עם סגירת מתקן חולות לא יהיה למדינה פתרון שיבטיח לזרים שאינם בני הרחקה קיום מינימלי בכבוד. אם תחליט הממשלה לאכוף את האיסור על העסקת זרים בד בבד עם ההודעה על הרחקתם, יחריף הקושי של אותם עשרות אלפי זרים להתפרנס ולהתקיים קיום מינימלי בכבוד.

נמצא כי גם בתחילת שנת 2018 נותר הסדר אי-האכיפה על כנו, אף בשנת 2010 הציגה אותו המדינה כהסדר זמני שיופעל במשך חצי שנה בלבד. משמעות הדבר היא כי אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים עדיין תלויה ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה בהסדר ארעי, המיושם זה שבע שנים; יישום הסדר אי-האכיפה במשך זמן כה רב פוגע כאמור בעקרונות היסוד של שלטון החוק.

עמימות הסדר אי-האכיפה

1. בדוח הקודם צוין כי מנקודת ראותו של מעסיק פוטנציאלי, הסדר אי-האכיפה שעליו התחייבה המדינה לבג"ץ הוא עמום ובלתי מובן. עוד צוין בדוח הקודם כי מאחר שהסדר אי-האכיפה לא פורסם ברבים, מעסיקים רבים אינם

31 ע"א 4946/16 סעד נ' פקיד שומה אשקלון (פורסם במאגר ממוחשב, 17.3.16).

32 החלטת ממשלה 3431 מ-11.1.18.

מודעים לו, ולכן מעדיפים פעמים רבות שלא להסתכן ולהעסיק זרים. בדוח הקודם צוין כי הסיבות לעמימות בעניין העסקת זרים הן בין היתר אלה:

א. רשות האוכלוסין מנפיקה לזרים רישיון ישיבה זמני מסוג 2(א)(5), על הרשיונות מסוג זה שמונפקים לחלק מהזרים שאינם בני הרחקה נכתב "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה", ועל רשיונות מסוג זה המונפקים לחלק אחר מהזרים שאינם בני הרחקה נכתב "אינו רשאי לעבוד", וכי "יינקטו הליכי אכיפה כנגד העסקה לא חוקית".

ב. באתר המרשתת של רשות האוכלוסין לא פורסם הסבר בהיר בדבר אי-אכיפת האיסור להעסיק זרים שאינם בני הרחקה, וכן לא צוין אם משמעותה של אי-האכיפה היא שניתן להעסיקם. זאת הגם שגילוי ופרסום של הוראות הרשויות הוא עקרון יסוד של שלטון החוק³³.

בשל כל אלו נקבע בדוח הקודם כי הסדר אי האכיפה יושם באופן המערים מגוון קשיים: רשות האוכלוסין נמנעה מלהבהיר ומלפרסם לציבור את ההסדר ומסמכים רשמיים שהונפקו לזרים נוסחו באופן מבלבל ומטעה. בדוח הקודם צוין כי היה ראוי שרשות האוכלוסין תבהיר את המדיניות הייחודית לגבי זרים שאינם בני הרחקה, המאפשרת בפועל להעסיקם, וכי לא-הבהרה זו עשויה להיות השפעה על יכולתם להתפרנס ולהשיג תנאי מחיה בסיסיים. עוד נכתב בדוח כי על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את המצב בנוגע להעסקת זרים שאינם בני הרחקה, על מנת להבטיח את קיום הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ואת הדין הבין-לאומי.

2. הועלה כי הליקוי בפעולותיה של רשות האוכלוסין לא תוקן: גם במועד סיום המעקב נותר הכיתוב על רשיונות הישיבה כשהיה, והרשות הנפיקה שני סוגי רשיונות ישיבה זמניים מסוג 2(א)(5) - רישיון לזר אשר אין לאכוף את איסור העסקתו, שבו נכתב "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה"³⁴ (ראו להלן בתמונה 1); ורישיון לזר אשר יש לאכוף את איסור העסקתו³⁵, שבו נכתב "אינו רשאי לעבוד", ו"יינקטו הליכי אכיפה כנגד העסקה לא חוקית" (ראו להלן בתמונה 2).

33 רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח(3), 485, 516 (1994).

34 לגבי זרים מסוימים נוסף ברישיון זה גם האיסור להתגורר ולעבוד בתל אביב ואילת.

35 אם זומן לשהות במתקן חולות ולא התייצב. אותו רישיון ניתן גם לזרים שניתן להרחיקם מישראל ויש לאכוף את האיסור על העסקתם.

תמונה 2

רישיון זמני לישיבת ביקור
לפי סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952

STATE OF ISRAEL מדינת ישראל
366-0000005-16

רישיון זמני
Temporary license

Category **ס' 2(א)5 לחוק**
CONDITIONAL RELEASE

הסוג
משוחרר בתנאים

Surname שם משפחה
Given Name שם פרטי
Date of birth תאריך לידה
Pass.No. מס דרכון

אינו רשאי לעבוד

תחנת גבול: **הסתנות**
תחנת הגבול: **הסתנות**

יינקטו הליכי אכיפה כנגד העסקה לא חוקית
Valid Until **11/01/2016**
בתוקף עד

מקום העסקה: **אכיפה בני ברק**
תאריך: **11/01/2016**
חתימת הפקיד: **[חתימה]**

רישיון הישיבה הזמני תקף, רק עם התקיימות התנאים הבאים הקבועים בו:
1. בעל הרישיון ישתף פעולה באופן מלא עם רשויות המדינה לרבות בהליכי יציאתו מישראל.
2. _____

תאריך: _____
שם הפקיד והותימה: _____

תאריך מגישה: _____
שעה: _____
מקום: _____
מטרה: _____

חתימת הותמת: _____

11/01/2016
הוסבר לתנין בשפה ה: _____ באמצעות המטורגמן: _____
הנחרת הנתין: אני מאשר בחתימתי כי הוסבר לי הוסבר לי תוכן מסמך זה. חתימה: _____

תמונה 1

רישיון זמני לישיבת ביקור
לפי סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952

STATE OF ISRAEL מדינת ישראל
366-0000004-16

רישיון זמני
Temporary license

Category **ס' 2(א)5 לחוק**
CONDITIONAL RELEASE

הסוג
משוחרר בתנאים

Surname שם משפחה
Given Name שם פרטי
Date of birth תאריך לידה
Pass.No. מס דרכון

רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה

תחנת גבול: **הסתנות**
תחנת הגבול: **הסתנות**

בתוקף עד **11/01/2016**
Valid Until

מקום העסקה: **אכיפה בני ברק**
תאריך: **11/01/2016**
חתימת הפקיד: **[חתימה]**

רישיון הישיבה הזמני תקף, רק עם התקיימות התנאים הבאים הקבועים בו:
1. בעל הרישיון ישתף פעולה באופן מלא עם רשויות המדינה לרבות בהליכי יציאתו מישראל.
2. _____

תאריך: _____
שם הפקיד והותימה: _____

תאריך מגישה: _____
שעה: _____
מקום: _____
מטרה: _____

חתימת הותמת: _____

11/01/2016
הוסבר לתנין בשפה ה: _____ באמצעות המטורגמן: _____
הנחרת הנתין: אני מאשר בחתימתי כי הוסבר לי הוסבר לי תוכן מסמך זה. חתימה: _____

המקור: רשות האוכלוסין, "שאלות ותשובות בנושא העסקת עובדים זרים ומסתננים", https://www.gov.il/he/Departments/General/questions_answers_foreign_workers, נצפה ב-10.8.17.

רק רישיון מהסוג הראשון מאפשר לכאורה העסקת זר בהתאם להסדר אי-האכיפה. ואולם סביר להניח כי מעסיק לא יידע להבחין בין שני סוגי הנוסחים, ולא ידע לזהות שמדובר ברישיון המאפשר העסקה. ברי כי מעסיק שאינו ער לכך שישנם מספר סוגי רישיונות זמניים עלול לסבור שמדובר ברישיון האוסר על העסקה, מכיוון שכתוב בו במפורש שהוא "אינו מהווה אישור עבודה".

יוצא אפוא כי באוגוסט 2017 עדיין מנפיקה רשות האוכלוסין רישיונות המנוסחים בלשון עמומה. לזרים שהאיסור על העסקתם אינו אמור להיאכף אין אפוא מעמד ברור או מסמך המאשר כי מותר להעסיקם.



רשות האוכלוסין עדיין
מנפיקה רישיונות
המנוסחים בלשון
עמומה. לזרים
שהאיסור על
העסקתם אינו אמור
להיאכף אין אפוא
מעמד ברור או מסמך
המאשר כי מותר
להעסיקם

3. באתר המרשתת של רשות האוכלוסין צוין כי אסור להעסיק זר אשר מחזיק ברישיון מסוג 2(א)5 שבו מצוין כי הוא אינו רשאי לעבוד או מסתנן השוהה במתקן שהייה חולות ומחזיק בהוראת שהייה במתקן³⁶.

בתשובת רשות האוכלוסין מדצמבר 2017 נכתב כי באתר המרשתת שלה מובהרות משמעויותיו של כל רישיון, וכן מובהר לגבי האכיפה שתבוצע נגד העסקתם של בעלי הרישיונות השונים.

ואולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אופן ניסוח המידע באתר המרשתת של הרשות בעניין העסקת זרים, המיועד למעסיקים פוטנציאליים, משמר את חוסר הבהירות:

א. בפרסום באתר המרשתת של הרשות שכותרתו "מידע על העסקת עובדים זרים ומסתננים" נכתב כי הרשות "אוכפת את החוק האוסר העסקת עובדים זרים ומסתננים/נתינים זרים"; כי העסקת עובד זר מחייבת קבלת היתר העסקה מרשות האוכלוסין, וכי היתר העסקה צריך להיות על שם המעסיק "ורק לתחום שאושר לעובד" (סיעוד, חקלאות, עובדים מומחים, תאגידי בניין, מסעדות ומלונאות באזור אילת); כי מעסיקים העוברים על החוק צפויים לכתב אישום פלילי ולקנס של עד עשרות אלפי ש"ח; וכי העסקת עובדים זרים בעבודות משק בית, בשיפוצים ובטיפול בילדים אסורה בהחלט. ואולם אף שהמידע המפורט לעיל נוגע רק לאיסורים החלים על העסקת עובדים זרים ולא על העסקת מסתננים, הכותרת שלו היא "מידע על העסקת עובדים זרים ומסתננים". משמע, הניסוח אמנם מדויק משפטית, אולם הכללת העסקת העובדים הזרים בכותרת אחת עם העסקת מסתננים יוצרת עמימות אצל הקורא.

ב. באתר של הרשות גם צוין כי האיסור על העסקת מסתנן או נתין זר אשר אינו מחזיק ברישיון תקף בהתאם לסעיף 2(א)5 ייאכף, ומפורטים המקרים שבהם ייעשה כן: כאשר הזר מחזיק ברישיון מסוג 2(א)5 שבו מובהר כי אינו רשאי לעבוד, כאשר הזר מועסק במקום שעל פי הרישיון הוא אינו רשאי לעבוד בו ועוד. רק לאחר הצגת כל המקרים החריגים שבהם ייאכף איסור העסקה, מצוינת ברירת המחדל - אי-האכיפה של איסור העסקת מסתנן או נתין זר המחזיק ברישיון זמני בתוקף בהתאם לסעיף 2(א)5.

ג. באתר המרשתת של רשות האוכלוסין יש קישורים לדוגמאות של אשרות. ואולם כל קישור מפנה לסוג מסוים של אשרה, והאשרות אינן מוצגות זו לצד זו, על מנת שיהיה ניתן לזהות את ההבדלים הקלים ביניהן.

36 אתר רשות האוכלוסין, "שאלות ותשובות בנושא העסקת עובדים זרים ומסתננים" https://www.gov.il/he/Departments/General/questions_answers_foreign_workers.
נצפה ב-10.8.17.

להלן צילום מסך של המצוין באתר המרשתת של הרשות בעניין העסקת זרים ומסתננים:

תמונה 3: מידע המצוין באתר הרשות בעניין העסקת זרים ומסתננים

1. מידע על העסקת עובדים זרים ומסתננים

רשות האוכלוסין וההגירה אוכפת את החוק האוסר העסקת עובדים זרים ומסתננים/נתינים זרים. טרם העסקת עובד, בדוק את מעמדו ואת תוקף אשרתו (רישיון הישיבה שברשותו) והימנע מכתבי אישום פלילי וקנסות כבדים. העסקת עובד זר מחייבת קבלת היתר העסקה מרשות האוכלוסין וההגירה. היתר העסקה חייב להיות על שמך ורק לתחום שאושר לעובד.

העסקת עובדים זרים בעבודות: משק בית, שיפוצים וטיפול בילדים – אסורה בהחלט!
העוברים על החוק, צפויים לכתב אישום פלילי ולקנס עד עשרות אלפי שקלים!
גם אם העובד הזר חוקי ורשאי לעבוד בישראל, ניתן להעסיקו אך ורק לאחר קבלת אישור העסקה אישי על שם המעסיק ורק לתחום שאושר לעובד.

היתר להעסקת עובד זר ניתן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה רק למעסיקים בענפי הסיעוד, החקלאות, עובדים מומחים, תאגידי בניין, מסעדות ומלונאות באזור אילת.

העסקת מסתנן/נתין זר אשר לא מחזיק ברישיון בהתאם לסעיף 2(א')5 בתוקף תאכ"פ

תאכ"פ העסקת מסתנן/נתין זר אשר מחזיק ברישיון מסוג 2(א')5 בו מובהר כי אינו רשאי לעבוד

תאכ"פ העסקת מסתנן/נתין זר אשר מחזיק ברישיון מסוג 2(א')5 בו קיימת ברישיון הגבלה למקום העבודה כמו כן, תאכ"פ העסקת מסתנן אשר שוהה במרכז השהייה הפתוח "חולות" ומחזיק בהוראת שהייה במתקן ומסתנן אשר זומן למרכז השהייה הפתוח "חולות" ולא התייצב במועד שנקבע לו.

לא תאכ"פ העסקת מסתנן/נתין זר רק כאשר הוא מחזיק ברישיון זמני בתוקף בהתאם לסעיף 2(א')5.

שים לב: בהתאם להוראת שעה מדצמבר 2014 בחוק עובדים זרים, יוטלו קנסות מוגדלים בגין העסקת מסתננים/נתינים זרים שפג תוקף הרישיון שלהם מסוג 2(א')5 או שחלה לגביהם הוראת שהייה.

על העסקת עובדים זרים ומסתננים/נתינים זרים שלא כחוק משלמים ביוקר!

4. רשות האוכלוסין קיימה מסע הסברה בנושא העסקה בלתי חוקית של זרים. במסגרת מסע ההסברה פורסמו ברדיו, בעיתונות ובמרשתת תשדיר ומודעה בנושא. כך, למשל נוסח התשדיר ברדיו הוא: "מעסיק עובד זר במשק בית ובשיפוצים? לא תצא מזה נקי! העסקת עובד זר שלא כחוק אסורה. העסקת עובדים זרים מחייבת קבלת היתר העסקה מרשות האוכלוסין וההגירה. טרם



גם לאחר פרסום הדוח הקודם המשיכה רשות האוכלוסין ליישם את הסדר אי-האכיפה באופן שהערים מגוון קשיים על זרים ועל מעסיקים פוטנציאליים

תעסיק עובד זר או **מסתנן** בדוק את מעמדו ואת תוקף אשרתו ותימנע מכתבי אישום ומקנסות כבדים. רשות האוכלוסין וההגירה מגבירה את אכיפת החוק למנוע העסקת עובדים זרים ומסתננים. למידע נוסף היכנסו לאתר הרשות. על העסקת עובדים זרים שלא כחוק משלמים ביוקר".

מסע ההסברה של רשות האוכלוסין משמר אפוא את העמימות בדבר חוקיות ההעסקה של זרים שאינם בני הרחקה, מאחר שגם בו לא מובהר כי קיימת מדיניות אי-אכיפה של איסור העסקתם של זרים כאמור. פרסום זה עלול ליצור קשיים לזרים שאינם בני הרחקה למצוא עבודה כדי להתקיים בכבוד.

אף שעברו יותר משלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, טרם פעלו רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים לתיקון הליקוי שעלה בו בדבר הותרת הסדר אי-אכיפה שהוצג כזמני על כנו משך שנים. כמו כן, גם לאחר פרסום הדוח הקודם המשיכה רשות האוכלוסין ליישם את הסדר אי-האכיפה באופן המערים מגוון קשיים על זרים ועל מעסיקים פוטנציאליים כמפורט לעיל. גם היועץ המשפטי לממשלה לא בחן את הסדר אי-האכיפה ואת אופן יישומו, ולא בדק אם המצב לגבי העסקת זרים כאמור עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי.

5. באוגוסט 2017, לאחר מועד סיום המעקב, פסק בית המשפט העליון כי על פי ההסכמים הקיימים שנכרתו עם מדינות שליטות להרחקת זרים אליהן, אם זר אינו מסכים להרחקתו למדינה שלישית, אין להרחיקו אליה, וניתן להחזיקו במשמורת לתקופה מוגבלת של עד 60 ימים³⁷. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה כי פסק דין זה שינה את התשתית העובדתית והמשפטית הרלוונטית בסוגיית מדיניות אי-האכיפה וכי שר הפנים ביקש ממשרד המשפטים לבחון את האפשרות לבטל את הסדר אי-האכיפה בעניינם של זרים המסרבים להרחקה, וכי נבחנות חלופות להסדר זה.

נוכח ממצאי הביקורת בדבר עמימות הסדר אי-האכיפה, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון לאלתר את המשך החלתו של הסדר אי-האכיפה, שהוצג מלכתחילה לבית המשפט העליון כהסדר זמני. כל עוד הסדר זה ממשיך להתקיים, על רשות האוכלוסין לפעול לאלתר להסרת הקשיים והעמימות באופן יישומו.

בתשובת משרד המשפטים מדצמבר 2017 נמסר כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את ההסדר בחודשים הבאים.

אי השלמת הבחינה המשפטית באשר לעמידת המדינה בחובותיה על פי הדין

1. בדוח הקודם נסקרו בהרחבה הדינים המבססים את זכותו של כל אדם לכבוד והאופן בו פירש בית המשפט זכות זו³⁸ ככוללת זכות לביטחון סוציאלי³⁹: זכות כי יובטח לאדם אותו מינימום של אמצעים חומריים, שיאפשרו לו להתקיים בחברה שבה הוא חי⁴⁰. כאמור, בית המשפט העליון קבע כי "מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי"⁴¹. בפסק דין נוסף צוין: "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיוק, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע"⁴².

בתי המשפט אף נתנו דעתם על הבטחת זכויות אלו למי שאינו תושב ישראל, בכתבם: "הגנה... מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות למי שנכנס לישראל שלא כדין"⁴³.

בית המשפט המחוזי ציין בפסק דין בעניינו של זר שאינו בר הרחקה⁴⁴: "עתירה זו מעלה בכל חומרתה את שאלת אגד הזכויות הנלווה למעמדו של אדם הנהנה ממדיניות אי ההרחקה. מדיניות זו פירושה למעשה, מתן אשרת שהייה בישראל שאין בצידה כל זכות נוספת".

השופטת אסתר חיות ציינה באותה פרשה⁴⁵: "המשיבה... מדגישה כי מדובר במדיניות המצטמצמת ל"אי-הרחקה זמנית". זאת ותו לא, מבלי שנקבעו בצידה כללים ונהלים ברורים הנוגעים לזכויותיהם של אותם 'בלתי-מורחקים' בעת שהותם בישראל. זהו מצב בלתי רצוי בעליל. הערפל הנורמטיבי יוצר אי-ודאות מכבידה ביותר מבחינת האנשים עצמם אשר לעיתים שוהים בישראל מכוח המדיניות האמורה פרקי זמן בלתי-מבוטלים. בתי המשפט נאלצים אף הם להתמודד בשל כך חדשות לבקרים עם שאלות ומצבים שונים ומגוונים שמייצרת, מטבע הדברים, מציאות החיים והנוגעים לזכויותיהם של אנשים אלה... בהינתן ממדי התופעה טוב היה אילו הנושא היה זוכה להסדרה כלשהי ולו על דרך של נהלים והנחיות שיכללו, בין היתר, התייחסות

38	הדוח הקודם, עמ' 92 עד 95.
39	בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729, פס' 10 (2004).
40	בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 482, 464 (2005).
41	שם, עמ' 484.
42	רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3), פס' 20 לפסק דינו של הנשיא ברק (2001).
43	בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.4.11).
44	עתמ (מרכז) 57162-01-11 נסנט ארגיי אספו נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.11.11).
45	עמ"מ 8908/11 נסנט ארגיי אספו נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.12).



בדוח הקודם נכתב כי הממצאים מעלים ספק אם פעולות הממשלה בכל הנוגע להבטחת מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחלשים מבין הזרים להתקיים בחברה, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו... ועם הדין הבין-לאומי. מאז פורסם הדוח הקודם לא השלים היועץ המשפטי לממשלה את בחינת הסוגיה, וממילא לא הנחה את משרדי הממשלה בהתאם לתוצאות בחינתו

לזכויותיהם הבסיסיות של אותם אנשים בעת שהותם בישראל. ויפה שעה אחת קודם".

בפסק דין מספטמבר 2013⁴⁶ ציין בית המשפט העליון בנושא זה: "משמעותה של המדיניות של ישראל כלפי אזרחי אריתריאה מעולם לא הובהרה כל צרכה על ידי המדינה. כך, מלבד עיקרון אי-ההחזרה הנובע מהגנה זו, לא נחקק כל הסדר מפורט באשר למשמעותו של הסדר זה ולזכויות הניתנות מכוחו". בדוח הקודם צוין כי "סוגיית מעמדם של המסתננים זועקת להסדרה חקיקתית כוללת ולמחשבה ארוכת-טווח אשר יהא בה משום מענה, ולו חלקי, לשלל האתגרים שסוגיה זו מציבה בפני החברה הישראלית... משמדיניות אי-הרחקה 'הזמנית'... הופכת ברבות השנים לפחות ופחות זמנית, יש הכרח למלאה בתוכן נורמטיבי".

2. הפעולות לשמירה על זכויות האדם דורשות הקצאת משאבים. בג"ץ קבע כי "במקום בו מטיל החוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב"⁴⁷, וכי "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד"⁴⁸. במקרה אחר בג"ץ בחן את המשאבים הנדרשים לשמירה על זכות היסוד אל מול הפגיעה האפשרית בה אם לא יוקצו המשאבים להבטחתה, וקבע כי יש להעמיד את סדר הגודל של המשאבים הנדרשים כנגד סדר הגודל של הפגיעה בזכות זו. "ההגנה על זכויות האדם כרוכה לא פעם במחיר. החברה צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר סביר עבור הגנה על זכויות האדם"⁴⁹.

בסיכום הדוח הקודם נכתב כי הממצאים הנכללים בו מעלים ספק אם פעולות הממשלה בכל הנוגע להבטחת מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחלשים מבין הזרים להתקיים בחברה, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורשו בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי. ספק זה מתעורר בעיקר בנוגע למספר תחומים: הגישה המצומצמת שניתנה לקבוצות חולים מסוימות לשירותי בריאות; השלכות יישומה של מדיניות משרד הרווחה בקשר לקבוצות מסוימות של זרים נזקקים; ויכולתם של החלשים והנזקקים מבין הזרים להיות מוגנים מרעב ולהתקיים קיום בסיסי בכבוד.

על כן, נכתב בדוח הקודם, בהינתן ממצאי הדוח והדין המפורט בו, כי מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן את עמדתו בנושא, וכי עליו להנחות את משרדי הממשלה בהתאם לתוצאות בחינתו.

46 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואחרים (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).

47 בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729,754 (2000).

48 בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 144 (1995).

49 בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 281, 241 (1999). ראו גם בג"ץ 488/11 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 19.6.11).

3. באוגוסט 2015 ציין היועץ המשפטי לממשלה דאז יהודה וינשטיין כי נוכח חשיבות הנושא, הוא יעלה אותו לפני הממשלה החדשה⁵⁰. בחוות דעת שמסר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ביוני 2016 צוין כי המדיניות הנוהגת בישראל לגבי הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה "אינה עולה בקנה אחד עם מחוייבויותיה של מדינת ישראל על פי האמנה^[51]... בנסיבות אלה... יש מקום לבחון מחדש את מדיניות הממשלה בנושאים עליהם הצביע מבקר המדינה, ובכלל זה לבחון את האפשרות להרחיב את סל השירותים הניתן לזרים שאינם בני הרחקה בישראל, על מנת לעמוד ברף הנדרש בהתאם למחוייבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל". באוגוסט 2016 ציין משרד המשפטים כי הנושא יובא לבחינת היועץ המשפטי החדש לממשלה, בסמוך לכניסתו לתפקיד⁵². בינואר 2016 מונה היועץ המשפטי, אביחי מנדלבליט.

בנובמבר 2016 הוגשה עתירה לבג"ץ⁵³, ובה נטען כי המדינה אינה מעניקה טיפול סוציאלי לזרים שאינם בני הרחקה, למעט במקרים חריגים, וכי מדיניות זו סותרת את הוראות החוק הישראלי ואת הדין הבין-לאומי. בפברואר 2017 התקיימה במשרד המשפטים ישיבה בין-משרדית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) שעניינה בחינה מחדש את הטענות על הפרת זכויות סוציאליות של זרים שאינם בני הרחקה. המשנה ליועץ המשפטי ציינה בסיכום הישיבה כי אף שניתן להגן על הפרשנות המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה בנושא הנדון, יש סיכון משפטי לא מבוטל בעמידה על פרשנות זו. עוד ציינה המשנה כי עקב הגשת עתירה התוקפת את עמדת המדינה בסוגיה זו, עלה הצורך לבחון שוב את הסוגיה ולמפות את קבוצת הזרים שהמדינה אינה עומדת לגביה ברף של קיום מינימלי בכבוד. המשנה המליצה על הקמת צוות בין-משרדי אשר ימפה את הצרכים של אותה קבוצת זרים ועניק להם את הסיוע הנדרש כחוק.

בעקבות ההמלצה על הקמת הצוות הבין-משרדי התגלעו חילוקי דעות בשאלת הגורם אשר יעמוד בראש הצוות הזה: בתחילה הוצע כי משרד הרווחה או משרד המשפטים יעמדו בראשו, או לחלופין משרד רה"ם, העשוי גם להכתיב מדיניות אחידה; במרץ 2017 הוחלט כי שר הפנים יתכלל את הצוות, והצעה זו הוסרה כעבור כחודשיים; בסוף אוגוסט 2017, חצי שנה לאחר ההמלצה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להקים צוות כאמור, מינו שר הפנים ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) את הצוות הבין-משרדי בנושא זכויות סוציאליות לזרים שאינם בני הרחקה. לראש הצוות מונה מנכ"ל רשות האוכלוסין פרופ' שלמה מור יוסף, ובין חבריו נציגים של משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד האוצר. בכתב המינוי של הצוות נקבע כי "הצוות ימפה את קבוצת

50 דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה 64א', 64ב', 64ג', 65א' (אוגוסט 2015) עמ' 333.

51 האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966.

52 ד"ח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה 64ג', 65א', 65ב', 65ג' (אוגוסט 2016), עמ' 601.

53 בג"ץ 8907/16 עמותת א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים.

הזרים שאינם בני הרחקה המצויים במצב סוציאקונומי קשה על מנת שניתן יהיה לשקול האם נדרשת בחינה מחודשת של סוגית מתן שירותים סוציאליים לזרים שאינם בני הרחקה". הצוות התכנס לראשונה בספטמבר 2017.

מאז פורסם הדוח הקודם, לפני יותר משנתיים, לא השלים היועץ המשפטי לממשלה את בחינת הסוגיה, וממילא לא הנחה את משרד הממשלה בהתאם לתוצאות בחינתו. מששב והועלה הנושא במשרד המשפטים בסוף שנת 2016, ונקבע כי הנושא ייבחן על ידי צוות בין-משרדי, התגלעו חילוקי דעות בשאלה מי יעמוד בראש הצוות. עקב כך התעכב הטיפול הממשי בסוגיה בעוד חצי שנה, ובכלל זה לא נבחן אם פעולות הממשלה לאספקת אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחלשים מבין הזרים להתקיים בכבוד עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורשו בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי.

היועץ המשפטי לממשלה לשעבר השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי עם קבלת דוח הביקורת הקודם נערכה בחינה במשרד המשפטים של הסוגיות שהועלו בדוח. משרד המשפטים מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי הצוות הבין-משרדי יסיים את עבודתו עד אמצע מרץ 2018 ויגיש את המלצותיו לשר הפנים ולשר הרווחה לשם גיבוש עמדתם. רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה מאותו מועד כי המיפוי שיעשה הצוות וההמלצות שיגיש יהיו רובד משלים במדיניות הכוללת בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה.

משרד רה"ם מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי תפקידו של הצוות הבין-משרדי הוא לתכלל את פעילות המשרדים השונים בנושא הזכויות הסוציאליות לזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שמדיניות הממשלה בנושא היא שיטתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי על פי כתב המינוי של הצוות, בסמכותו למפות את קבוצת הזרים שאינם בני הרחקה המצויים במצב חברתי-כלכלי קשה, כך שאין במינויו תחליף לקביעת מדיניות ממשלתית בדבר הטיפול הסוציאלי בזרים שאינם בני הרחקה.

בשים לב לקביעות מבקר המדינה בדוח הקודם, שממועד פרסומו עברו שלוש שנים, ובשים לב לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) ולעתירה התלויה ועומדת בנוגע לטיפול סוציאלי לזרים, על שר הרווחה, סגן שר הבריאות, שר הפנים ושרת המשפטים - שנציגי משרדיהם חברים בצוות הבין-משרדי - לגבש בהקדם האפשרי הצעת החלטה עקרונית שיישומה יבטיח קיום מינימלי בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין. על השרים להביא את ההצעה לדיון בממשלה, בהתאם לנקבע בדוח הקודם.

אי גיבוש מדיניות בעניין הטיפול בבריאות ובצרכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה

בדוח הקודם נסקרו מקרים שבהם הצביע בית המשפט העליון על הצורך בהבהרת מדיניות המדינה בעניין הסדרת זכויותיהם של זרים שאינם בני הרחקה השוהים בישראל. להלן פירוט:

1. באמירת אגב בפסק דין של בית המשפט העליון מיוני 2012⁵⁴ נכתב כאמור כי הערפל הנורמטיבי במדיניות אי-ההרחקה הזמנית, שלא נקבעו בצדה כללים ונהלים ברורים בנוגע לזכויות של אותם "בלתי מורחקים", אינו רצוי, ובהינתן ממדי התופעה טוב היה לו היה זוכה הנושא להסדרה, ויפה שעה אחת קודם.

כאמור, בפסק דין מספטמבר 2013 כתב בית המשפט העליון כי "משמדיניות אי-ההרחקה 'הזמנית'... הופכת ברבות השנים לפחות ופחות זמנית, יש הכרח למלאה בתוכן נורמטיבי"⁵⁵. עוד ציין בית המשפט בפסק דין זה כי האתגר שעמו נאלצה ונאלצת מדינת ישראל להתמודד על רקע הגירה בלתי מוסדרת של עשרות אלפים מאפריקה אל גבולותיה הוא מורכב. לא ימצא חולק על כך שהמדינה אינה יכולה לשקוט על שמריה, ושעליה להתמודד עם תופעה מורכבת זו; המהגרים הלא חוקיים אשר הציפו את המדינה במהלך השנים האחרונות, ששיעורם מגיע כמעט כדי אחוז מכלל האוכלוסייה, ממחישים עד כמה זקוקה מדינת ישראל למדיניות הגירה ולהגדרת מטרות, יעדים וכללים שייתנו לרשויות כלים להתמודד עמם. כמו כן ממחישה המציאות העגומה את התוצאות השליליות של היעדר מדיניות הגירה עקב החלטות "אד הוק", שחלקן מתקבלות שרירותית וללא יד מכוונת. פתרונות אד-הוק מסוג זה אינם תחליף למדיניות סדורה; בית המשפט הוסיף כי ההסתננות גרמה ל"תוצאות קשות במגוון תחומים... נדמה כי הנפגעים העיקריים, גם אם לא הבלעדיים... הם בני השכבות הסוציו-אקונומיות החלשות יותר... מצב זה לא היה תוצאה של מדיניות מכוונת, אלא תוצאה של זרם החיים ואולי אף של העדר מדיניות"⁵⁶.

2. בדוח הקודם נכתב כי על הממשלה לתת את הדעת על אמירות מפורשות של בג"ץ בדבר היעדר כללים ונהלים ברורים בנוגע לזכויות של זרים שאינם בני הרחקה, ובדבר הצורך לגיבש מדיניות סדורה שתיתן בידי הרשויות כלים להתמודד עם הנושא - שכן אמירות אלו של בג"ץ הן בגדר הנחיות המחייבות פעולה מצד הממשלה.

54 ע"ם 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.12).

55 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואחרים, עמ' 103 (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).

56 שם, עמ' 119.



מתן גישה מצומצמת
לשירותי בריאות
לזרים שאינם בני
הרחקה הסובלים
ממחלות נפש
וממחלות כרוניות
מסוימות, ולעתים אף
לזרים הזקוקים
לשיקום וסיעוד... אינו
עולה בקנה אחד עם
הוראות חוק יסוד:
כבוד האדם וחירותו...
ועם תנאי האמנה
הבין-לאומית בדבר
זכויות כלכליות,
חברתיות ותרבותיות

3. בדוח הקודם תוארו פניותיהם החוזרות ונשנות של שרים וחברי כנסת לראש הממשלה, למשרד רה"ם, למשרד הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולאגף התקציבים במשרד האוצר, בבקשה שתקבע מדיניות שתכלול היבטים הנוגעים לטיפול בזרים השוהים בארץ מחוץ למתקני המשמורת, ויוקצו משאבים ליישומה. נוסף על כך עלתה כמה פעמים הבקשה למנות גורם מתכלל בעל סמכות לעסוק בנושא זה ובקשר שבין משרדי הממשלה. בתשובות לפניות הללו לא היה מענה קונקרטי לדרישה לקבוע מדיניות ממשלתית בדבר הטיפול בזרים ששוהים בארץ ואינם במתקני משמורת או במרכז שהייה.

על כן קבע משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, כי מדיניות הממשלה בעניינם של זרים שאינם בני הרחקה חסרה נדבך חשוב של מתן מענה בתחום הטיפול וסיפוק צורכיהם הבסיסיים של זרים המתגוררים בארץ וכי לא התייחר הצורך שהועלה שוב ושוב לקבוע מדיניות בנוגע לתנאי השהייה של זרים בארץ, ולתקצבה. בדוח הודגשה חובת קביעת המדיניות של משרד הבריאות, משרד הרווחה ושל הממשלה כולה - בהובלת משרד רה"ם.

מדיניות משרד הבריאות

בדוח הקודם צוין כי בהיעדר טיפול רפואי מספק בקהילה, הצרכים הרפואיים של חלק מהזרים שאינם בני הרחקה מוזנחים, עד שמצבם מידרדר לכדי מצב חירום. עוד נכתב בדוח הקודם שעולה חשש ממשי כי מתן גישה מצומצמת לשירותי בריאות לזרים שאינם בני הרחקה, הסובלים ממחלות נפש, ממחלות כרוניות מסוימות, ולעתים אף לזרים הזקוקים לשיקום וסיעוד, כמפורט בממצאי הביקורת, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורש בפסיקת בית המשפט העליון ועם תנאי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

על כן נקבע בדוח הקודם כי "על שרת הבריאות ומנכ"ל משרדה, על משרד המשפטים, וגם על משרד האוצר אם יידרש, להבטיח שתגובש מדיניות בריאות לזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין ואם נדרש להעמיד לצורך זה משאבים סבירים. על משרד הבריאות לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות. אם יימצאו חסמים בפני ביצוע פעולות אלה, על שרת הבריאות להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון".

1. במאי 2014 הודיע משרד הבריאות כי יפעל בשיתוף משרדי המשפטים והאוצר לגיבוש מדיניות בריאות לגבי זרים שאינם בני הרחקה בהתאם למדיניות הממשלה בנושא⁵⁷. במאי 2015 מונה מר יעקב ליצמן לתפקיד סגן

שר הבריאות, ובהמשך אותה שנה מונה לתפקיד שר הבריאות; השר ליצמן מינה את מר משה בר סימן טוב באותה שנה למנכ"ל משרד הבריאות.

2. ביולי 2016 מסר משרד הבריאות, בתגובה על פניית הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי החל לאחרונה באיסוף נתונים על מנת לגבש מדיניות בריאות כוללת לזרים שאינם בני הרחקה, וכי הוא החל לבחון את האפשרות לבטח את הזרים בביטוח רפואי. הוא הוסיף כי עם השלמת הדיונים בנושא, יוצגו תוצריהם למשרדים הרלוונטיים.

בינואר 2017 מסר משרד הבריאות לאותה הוועדה כי מיפה את צריכת השירותים במערכת הבריאות, וכי יפעל בשיתוף משרד המשפטים ומשרד הפנים לגיבוש פתרון ביטוחי לזרים שאינם בני הרחקה.

ביולי 2017 פירט משרד הבריאות לפני משרד מבקר המדינה את פעולותיו למתן שירותים לזרים שאינם בני הרחקה, וציין כי הוא מספק לזרים שירותים כאמור, אף שלא נקבעה מדיניות ממשלתית בנושא מידת זכאותם של הזרים לשירותי בריאות. משרד הבריאות הוסיף כי השירותים הניתנים כיום אינם מספקים את כלל הצרכים הרפואיים של הזרים שאינם בני הרחקה, ועל כן הוא פועל למציאת פתרון ביטוחי לזרים אלה. לדברי משרד הבריאות, לאחרונה הוצגה התכנית בנושא לפני מנכ"ל המשרד, והוא אישר אותה באופן עקרוני, והיא תוצג בקרוב לשר הבריאות.

יצוין כי רוב רובם של שירותי הבריאות שפירט משרד הבריאות ביולי 2017 ניתנו לזרים עוד טרם נכתב הדוח הקודם, והענקתם אינה מייצרת את הצורך בקביעת מדיניות בריאות לזרים שאינם בני הרחקה ובגיבוש תכנית פעולה כוללת הנגזרת ממנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 ציין משרד הבריאות כי נבחנת האפשרות לתת בנוסף, שירותים רפואיים לקורבנות סחר וכן לתת חיסון נגד צהבת B או טיפול למי שסובל ממחלה זו; כן נבחנת האפשרות לתת לנשים זרות המתגוררות בתל אביב שירותי מעקב היריון. המשרד ציין את השירות שהתווסף לאחר סיום הביקורת הקודמת: טיפול הניתן במרפאת בריאות הנפש ביפו לזרים הזקוקים לכך.

ואולם מרפאה זו מקצה רק תשע שעות בשבוע למתן טיפולים לזרים, ומאוגוסט 2016 סגרה את שעריה למטופלים זרים חדשים למשך עשרה חודשים, בשל היעדר תקציב. ביוני 2017 שבה המרפאה לקבל מטופלים חדשים, ואולם בדצמבר 2017, כחצי שנה לאחר שהחלה המרפאה לקבל שוב פונים חדשים, ישנה רשימת ממתנים לטיפול במרפאה הכוללת כ-150 זרים.

בתשובתו מנובמבר 2017 ציין משרד הבריאות כי הוא ממשיך לפעול להסדרת השירותים לאוכלוסיית הזרים. משרד הבריאות הוסיף כי ביצע עבודת מטה סדורה לשם גיבוש הסדר ביטוחי לזרים, וכי אחד העקרונות של הסדר ביטוחי זה המתגבש הוא אי-החרגה של מצב רפואי קודם. עוד ציין משרד הבריאות כי אומדן ראשוני של משמעויות ההסדרה הועבר לאגף התקציבים במשרד האוצר, כי התכנית תוצג בתכנית העבודה שלו לשנת 2018, וכי המשרד פועל "עקב בצד אגודל" לגיבוש והטמעה של מדיניות משרדית התואמת את המדיניות הלאומית.



משרד הבריאות פעל
באופן חלקי ולא
מספק... לגיבוש
מדיניות בריאות לגבי
זרים שאינם בני
הרחקה שתעמוד
בדרישות הדין... אין
בהסדר הביטוחי,
שעל הפעולות
לגיבושו דיווח משרד
הבריאות, מענה למי
שאינו יכול לעבוד
למחייתו ובכך לממן
את הביטוח

אף שחלפו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, משרד הבריאות פעל באופן חלקי ולא מספק: המשרד לא פעל בשיתוף עם משרד המשפטים ומשרד האוצר, לגיבוש מדיניות בריאות לגבי זרים שאינם בני הרחקה שתעמוד בדרישות הדין; לא גיבש תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות; ולא התריע על קיומם של חסמים המקשים לגבש מדיניות ותכנית כאמור. זאת ועוד, משרד הבריאות החל לאסוף נתונים לצורך גיבוש מדיניות כוללת רק בעקבות פניית הוועדה לענייני ביקורת המדינה אליו ביולי 2016. גם הפעולות שנקט המשרד בשלוש השנים הללו הן חלקיות ולא מספקות, שכן אין בהסדר הביטוחי, שעל הפעולות לגיבושו דיווח משרד הבריאות, מענה למי שאינו יכול לעבוד למחייתו ובכך לממן את הביטוח.

על סגן שר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות לפעול באופן נמרץ ותכליתי לגיבוש מדיניות בריאות כוללת לגבי זרים שאינם בני הרחקה, לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין, ואם נדרשת לכך הקצאת משאבים - עליהם לפנות למשרד האוצר על מנת להקצות לכך את המשאבים הנדרשים, וכן לפעול לגיבוש תכנית פעולה הנגזרת ממדיניות זו. אם יימצאו חסמים שיקשו לבצע פעולות אלה, על סגן שר הבריאות להציג לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

מדיניות משרד הרווחה

בביקורת הקודמת נמצא שמדיניות משרד הרווחה היא שלא להעניק שירותי רווחה לזרים, למעט במקרים שבהם נשקפת סכנה מיידית לשלומם. במצב זה לא ניתנים שירותי רווחה לנשים מוכות שאינן שוהות במקלט; לזרים שעונו בדרכם לישראל ולא נבחן מצבם הפיזי והנפשי; ולזרים שהוכרו כקורבנות סחר ולא נמצא להם מקום במקלטים המיועדים להם. בדוח הקודם נכתב שעולה חשש ממשי כי המענה הניתן לקבוצות חלשות ופגיעות אלו כתוצאה מיישום המדיניות האמורה אינו עומד בהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובהוראות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

בדוח הקודם נקבע כי "על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו, על משרד המשפטים, וגם על משרד האוצר... לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות מסוימות של זרים... ואם נדרש, להעמיד לצורך זה משאבים סבירים. על משרד הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות... אם יימצאו חסמים העומדים בפני ביצוע הפעולות האלה, על שר הרווחה להציג לפני הממשלה, ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון". במאי 2015 מונה מר חיים כץ לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

במאי 2016 מינה מנכ"ל משרד הרווחה צוות לגיבוש המלצות בנושא מדיניות הרווחה לגבי זרים שאינם בני הרחקה. באוגוסט 2016 דיווח משרד הרווחה על



רק בשנת 2016,
שנתיים לאחר פרסום
הדוח הקודם, החל
משרד הרווחה לפעול
למיפוי צורכי הרווחה
של זרים שאינם בני
הרחקה. המיפוי לא
היה שלם, שכן הוא
לא כלל את צורכי
הרווחה של זרים
שאינם יכולים לעבוד
ושל זרים שהיו
קורבנות עיניים

פעולותיו לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם, וציין כי הצוות יסיים את עבודתו בתוך שלושה חודשים וכי הצעת המדיניות שיציע תוגש לאישור שר הרווחה⁵⁸.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך המעקב כי בפברואר 2017 הגיש הצוות למשרד האוצר המלצות בדבר מדיניות רווחה לגבי זרים שאינם בני הרחקה וכן הצעה תקציבית למימוש, וכי ההצעה התקציבית הסתכמה בכ-40 מיליון ש"ח. משרד הרווחה הוסיף כי לאחרונה הודיע משרד האוצר על הקצאת תקציב ייעודי של 10 מיליון ש"ח ליישום ההמלצות של הצוות, וכי התכנית צומצמה לתקציב זה. יצוין כי כבר בתכנית המקורית שעליה המליץ הצוות בפברואר 2017 נכלל טיפול רק בקורבנות סחר, נשים נפגעות אלימות, בעלי נכויות ודרי רחוב ולא נכלל טיפול בקבוצות זרים אחרות, כגון זרים שאינם יכולים לעבוד בשל מוגבלות (כגון חולים במחלות כרוניות או במחלות נפש) וזרים שנפלו קורבנות לעיניים. משרד הרווחה הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018: "המענים אשר ניתן להם מענה הינם בהלימה לאוכלוסיות שהוגדרו בדוח מבקר המדינה המקורי, בעוד שהוספת אוכלוסיות יעד נוספות מצריכה משאבים נוספים".

במכתב של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה הודגש כי זרים שאינם יכולים לעבוד בשל מוגבלות סובלים מעוני, מאחר שאינם זכאים לקצבאות הביטוח הלאומי. משרד הרווחה הוסיף כי הוא אינו אחראי להעניק לזרים דמי קיום קבועים. בתשובתו מפברואר 2018 ציין משרד הרווחה: "כל המענים אותם המשרד ייתן במסגרת החלטות ובהתאם לדוח מבקר המדינה עונים על הדרישות של קיום בסיסי בכבוד".

עולה אפוא כי רק בשנת 2016, שנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, החל משרד הרווחה לפעול למיפוי צורכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה. המיפוי לא היה שלם, שכן הוא לא כלל את צורכי הרווחה של זרים שאינם יכולים לעבוד ושלושה זרים שהיו קורבנות עיניים. נוסף על כך, בשל התקציב המצומצם שהוקצה למילוי צורכי הרווחה של הזרים, יינתן מענה רק לחלק מהצרכים הקיימים על פי משרד הרווחה. זאת למרות קביעת בג"ץ הנזכרת לעיל, ולפיה "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד".

על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו ועל משרד המשפטים - ואם יידרש - גם על משרד האוצר - לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה, כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות הזרים האמורות. על משרד הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת ממדיניות הרווחה. אם יימצאו חסמים המקשים את ביצוע השינויים ואת גיבוש תכנית הפעולה, ובכלל זה חסם תקציבי, על שר הרווחה להציג לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

58 דו"ח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה 64ג, 65א, 65ב, 65ג (אוגוסט 2016), עמ' 602.

משרד הרווחה ציין בתשובתו מנובמבר 2017 כי גיבוש תכנית פעולה הוא אחת ממטרות הצוות הבין-משרדי שהמשרד שותף בו.

המדיניות בנוגע לטיפול בקורבנות עיניים

1. בדוח הקודם תוארו ההתנסויות הקשות שהיו מנת חלקם של חלק מהזרים שנכנסו לישראל ממצרים באמצעות מבריחים: עם הזמן החלו המבריחים לגבות סכומי כסף הולכים וגדלים תמורת העברת הגבול, ואף החלו לכלוא חלק מהזרים עד ששולם להם כופר בעבור שחרורם. כמו כן, רבות מהנשים ומהקטינות היו קורבן לתקיפה מינית קשה בידי המבריחים. אלימות קשה הופנתה גם כנגד גברים וילדים בסיני, ובכלל זאת עינויים קשים וכליאה.

2. חוק העונשין, התשל"ז-1977, מגדיר מהי החזקה בתנאי עבדות ומהו סחר בבני אדם, הנעשה בין היתר לשם הבאתו לידי עבדות או לידי עבודות כפייה. בחלק מהמקרים תאמה ההתעללות שחוו הזרים את ההגדרה של החזקה בתנאי עבדות. בהחלטות ממשלה⁵⁹ נקבע כי אדם שהמשרה זיהתה כי נפל קורבן לעבירת סחר או לעבירת החזקה בתנאי עבדות, זכאי לקליטה במעון של משרד הרווחה, שבו יינתנו לו במידת הצורך סיוע פסיכוסוציאלי, שירותים רפואיים, שירותי תמיכה וליווי, מזון, דיור וביגוד, כל זאת למשך תקופה של עד שנה.

ואולם, קורבן עיניים שלא הוחזק בתנאי עבדות לא יוכר כקורבן סחר בבני אדם. לפיכך אם סבלו המוחזקים מעינויים בלתי אנושיים אך לא חויבו לעבוד או לספק שירותים כלשהם, לרבות שירותי מין, הם לא יוכרו כקורבנות סחר ולא יקבלו שירותי רווחה או בריאות השונים מהשירותים שמקבלת אוכלוסיית הזרים בכללותה, אף שסבלם היה קשה. כאמור - עד מועד סיום הביקורת לא מוענקים לזרים שאינם בני הרחקה שירותי רווחה, למעט במקרים שבהם נשקפת סכנה מיידית לשלומם. וניתנת גישה מצומצמת לשירותי בריאות לאלו מהם הסובלים ממחלות נפש, ממחלות כרוניות מסוימות, ולעתים אף לזרים הזקוקים לשיקום וסיעוד.

להערכת משרד המשפטים נמצאו בישראל במועד הביקורת הקודמת לפחות 1,300 זרים שהיו קורבנות עיניים, אך לא הוכרו כקורבנות סחר. להערכת נציבות האו"ם לפליטים, כ-7,000 יוצאי אריתראה שהגיעו לישראל נפלו קורבן לעינויים בסיני בשנים 2010-2012. במחנות בסיני זרים אלה עברו התעללות פיזית ונפשית קשה, שכללה הצלפות, שריפה וצריבה באש, הלם חשמלי, קבורה בחול, תלייה באוויר מהגפיים, התעללות מינית, ירי, איומים

59 החלטת ממשלה 2670 מ-2.12.07, בנושא "תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם" ובנושא "קביעת פתרונות שיוך לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה"; החלטת ממשלה 2806 מ-1.12.02, בנושא "הקמת מקלט לקורבנות סחר למטרות זנות".

בקצירת איברים להשתלה ומניעת גישה למים. חלק מזרים אלה אף נחטפו והובאו לסיני ולישראל נגד רצונם.

בדוח הקודם הוצגה עמדת נציבות האו"ם לפליטים, ולפיה מאחר שקורבנות העינויים נושאים טראומה וצלקות נפשיות, הם זקוקים בהקדם לשירותי שיקום רפואיים ונפשיים, וכי מצבם של קורבנות שאינם מטופלים מידרדר לא פעם "ועלול להגיע למצבי קיצון".

3. בדוח הקודם צוין כי במאי 2006 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים קבועה שתתאם את המאבק בסחר בבני אדם, בכל הנוגע לאכיפה, להגנה על נפגעי הסחר ולתכניות המניעה (להלן - ועדת המנכ"לים). ליו"ר הוועדה מונה מנכ"ל משרד המשפטים דאז. הוועדה החליטה למנות צוות שיעסוק בנושא קורבנות העינויים, ובמאי 2012 התכנס הצוות לדיון ראשון. ואולם עד לסוף שנת 2013 לא גיבש הצוות מסקנות או המלצות בנושא. מפברואר 2014 משמשת הגב' אמי פלמור מנכ"לית משרד המשפטים, ועל כן גם יו"ר ועדת המנכ"לים.

4. עם פרסום הדוח הקודם במאי 2014 ציין משרד המשפטים כי ועדת המנכ"לים קיימה כמה דיונים בסוגיית קורבנות העינויים, וכי באותו החודש היא צפויה לגבש את עמדתה בנוגע לטיפול בנפגעי עינויים שלא הוכרו כנפגעי סחר בבני אדם⁶⁰. בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2014 דנה ועדת המנכ"לים בצורכי אוכלוסייה זו ובפעולות שונות שנועדו לתת מענה לצרכים אלו. בתום הישיבה קבעה יו"ר ועדת המנכ"לים כי מדובר בסוגיה טעונה של מדיניות ממשלתית שיש לגביה חילוקי דעות, וכי מאחר שבחלק מהמשרדים אין שר מכהן, אין מנוס אלא לכנס את הוועדה לשם קבלת המלצות רק עם הקמת ממשלה חדשה.

נמצא כי במשך יותר משנתיים, מדצמבר 2014 עד פברואר 2017, לא דנה ועדת המנכ"לים כלל בנושא קורבנות העינויים שלא הוכרו כקורבנות סחר.

5. על פי הנתונים של יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים (להלן - יחידת התיאום), בשנת 2017 נמצאו בישראל כ-4,000 קורבנות עינויים; רובם של קורבנות אלה (כ-3,600 בני אדם) לא הוכרו כקורבנות סחר, הגם שלא פעם חומרת העינויים שעברו אינה נופלת מחומרת העינויים שעברו מי שהוכרו כקורבנות סחר. על פי נתוני יחידת התיאום, בקבוצה זו נכללים כ-100 אנשים המוגדרים מקרים הומניטריים קשים, בשל המקום הנפשיים (כגון הלם פוסט-טראומטי או דיכאון) והפיזיים שנגרמו להם בשל העינויים שעברו. הישרדותם של אלו תלויה ביכולתם לעבוד, וכאשר הם אינם יכולים לעבוד - בסיוע של חבריהם. סיוע זה נתון בסיכון מתמיד להיקטע במקרים שבהם אותם חברים מתקשים להתמודד עם נפגעי העינויים או מזומנים לשהות במתקן משמורת. בתוך אוכלוסייה זו מזהה יחידת התיאום קבוצות אוכלוסייה



בשנת 2017 נמצאו
בישראל כ-4,000
קורבנות עינויים...
בקבוצה זו נכללים
כ-100 אנשים
המוגדרים מקרים
הומניטריים קשים,
בשל הנזקים הנפשיים
(כגון הלם פוסט-
טראומטי או דיכאון)
והפיזיים שנגרמו להם
בשל העינויים שעברו

פגיעות במיוחד: מי שהיו קטינים בעת שעונו, אנשים עם מוגבלויות, אוכלוסיות המנודות בקהילת הזרים, הורים יחידניים ונשים וגברים בזנות על מנת להחזיר חובות שנוצרו כששילמו את דמי הכופר.

6. בתשובתו מנובמבר 2017 מסר משרד הרווחה כי לאחר פרסום הדוח הקודם הוא בחן את האפשרות לכלול את קורבנות העינויים בקבוצות הזרים שיינתנו להם שירותי רווחה, אולם "הוחלט לאפיין את הקבוצות שנכללות בדוח על בסיס צרכים ולא על בסיס קורותיהם של הפרטים. בהתאם לכך הוחלט שאדם שעבר עינויים ייבחן על פי צרכיו היום ולא על בסיס טענתו כי עבר עינויים בלבד". המשרד ציין בתשובתו מפרברואר 2018 כי קיים קושי בהגדרת האוכלוסייה כנפגעת עינויים ויצירת סדר עדיפויות בין הניצולים לגבי זכותם לקבל מענה בהתאם לחומרת הבעיה ומגבלת התקציב.

ואולם, כאמור לעיל, על פי התכנית שהציג משרד הרווחה הוא ייתן טיפול רווחתי רק לנשים נפגעות אלימות, אנשים עם נכויות ודרי רחוב. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי לפי הנתונים המובאים לעיל של יחידת התיאום, גם בקרב קורבנות העינויים ניתן לזהות צרכים הדורשים טיפול רווחתי כגון הלם פוסט-טראומטי או דיכאון ופגיעות פיזיות שנגרמו מהעינויים בסיני. הצרכים גדלים במיוחד בעניינם של אלו מהזרים שהם גם בעלי מוגבלויות, יחידים הסובלים מנידוי בתוך קהילת הזרים, הורים יחידנים או מי שמצוי בזנות. יודגש כי במיפוי שערך משרד הרווחה בדבר השירותים שבכוונתו ליתן לאוכלוסיית הזרים אין מענה לרוב רובם של הנמנים עם קבוצות אלו.

עולה ספק אם הימנעותו של משרד הרווחה מטיפול רווחתי בקורבנות העינויים עולה בקנה אחד עם דרישות הדין הישראלי והדין הבין-לאומי בדבר מתן אפשרות לקיום בסיסי בכבוד. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון בהקדם האפשרי אם דרך פעולה זו של משרד הרווחה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ועם העמדה שיגבש הצוות הבין-משרדי בסוגיית הקיום בכבוד של הנזקקים והחלשים מבין הזרים.

7. כאמור, רק בפברואר 2017 שבה ועדת המנכ"לים לדון בנושא קורבנות העינויים שאינם מוכרים כקורבנות סחר. לקראת הישיבה נסקרו הביקורות שמתחו ועדת האו"ם נגד עינויים, מחלקת המדינה האמריקאית וגורמים נוספים בזירה הבין-הלאומית על ישראל, בשל המענה שהיא מספקת לזרים שאינם בני הרחקה שהיו קורבנות עינויים. בישיבה ביקש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) לדון בדרך פעולתה של המדינה בנושא זה וציין כי היא מעוררת קושי הן ברמה המשפטית והן ברמה המוסרית, במיוחד לאור הכמות המוגבלת של הקורבנות והעובדה שלא משיכים להגיע קורבנות חדשים למדינה מאז הקמת הגדר בגבול. בישיבה הוצג מתווה שגיבשה יחידת התיאום בעניין טיפול במקרים ההומניטריים הקשים, ואולם נציגי משרד הרווחה התנגדו למתווה זה (ראו להלן). יו"ר הוועדה סיכמה כי נוכח אי-ההסכמה על המתווה יש להביא אותו לפני השרים הנוגעים בדבר.



עולה ספק אם
הימנעותו של משרד
הרווחה מהענקת
שירותי רווחה
לקורבנות העיניים
עולה בקנה אחד עם
דרישות הדין
הישראלי והדין הבין-
לאומי בדבר מתן
אפשרות לקיום בסיסי
בכבוד

8. ועדת המנכ"לים דנה שוב בנושא קורבנות העיניים רק כעבור חמישה חודשים, ביולי 2017. בישיבה צוין כי עדיין קיימים פערי מידע בנוגע לצרכים של קורבנות העיניים, למענים המתאימים להם ולמספר קורבנות העיניים הזקוקים לעזרה, והוחלט כי ייערך מחקר חלוץ (פיילוט) שמטרתו "מיפוי וזיהוי של האוכלוסייה ולמידת צרכים"; במסגרת הפיילוט ייבחנו 100 קורבנות עיניים על ידי צוות בין-משרדי אשר יגבש את הקריטריונים להגדרת אדם כקורבן עיניים, את מנגנון זיהויו של קורבן עיניים ואת יתר השאלות שיש לבחון במהלך הפיילוט. באוגוסט 2017 ציינה יו"ר צוות הפיילוט כי ייעשה מאמץ להשלימו בתוך כחצי שנה.

בשנת 2012 העלתה ועדת המנכ"לים את הצורך לגבש מדיניות לטיפול בקורבנות העיניים. מאז, במשך כחמש שנים, לא גיבשה הוועדה המלצות בנושא, אף שבשנים האלה מתחו גורמים בזירה הבין-לאומית ביקורת על המענה שמספקת ישראל לזרים שאינם בני הרחקה שהיו קורבנות עיניים. פעולות ועדת המנכ"לים בנושא זה מלמדות כי היא לא חתרה במרצות הנדרשת לגיבוש דרך פעולה לטיפול בקורבנות עיניים ובתקופות מסוימות אף התאפיינה פעולתה בתחום זה בגרירת רגליים.

9. בסיכום הדוח הקודם נקבע כאמור כי על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו, על משרד המשפטים ועל משרד האוצר לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה כדי לוודא שתעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לזרים שעונו בדרכם לישראל, ואם נדרש להעמיד לצורך זה משאבים סבירים.

בישיבת ועדת המנכ"לים שהתקיימה ביולי 2017, ציינה יו"ר הוועדה כי כבר התקבלה החלטה שיש לייצר מענים לאוכלוסיית נפגעי העיניים, וכי הדיון הוא על אופן מתן המענה.

התברר כי באותה ישיבה התנגדו נציגי משרד הרווחה לקיום הפיילוט שצוין לעיל, בין היתר "מתוך רצון להימנע ממיפוי האוכלוסייה, לפני שהתברר מה המענים שיידרשו והאם המשרד יוכל לעמוד בהם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה ראוי שמשרד ממשלתי מבקש להימנע מאיסוף מידע וממיפוי צרכים במקום שבו הוסכם הצורך בכך, וזאת בשל חשש שיתגלה שהמשרד לא יוכל לתת את המענה הנדרש ממנו. כמו כן אין מקום להנחה מקדמית כי המשרד לא יוכל ליתן מענה מסוים בטרם נבחנה ביסודיות האפשרות לעשות כן. הדבר נכון בייחוד במקרה כגון זה, כיוון שגם בעניינו נדרשה בחינה אם המדינה עומדת בדרישות הדין, כאמור בדוח הקודם.

בתשובת משרד הרווחה מנובמבר 2017 נמסר כי הוא התנגד לפיילוט שבמסגרתו יינתן סיוע ל-100 קורבנות עיניים, בשל קיומם של קשיים לאבחן את נפגעי העיניים משאר הזרים ולקבוע קשר בין מצבו של הזר לעובדה שעבר עיניים. משרד הרווחה הוסיף כי על כן הודיע למנכ"לית משרד

המשפטים כי ישתתף בפילוט רק על מנת למפות את אוכלוסיית קורבנות העיניים. בפברואר 2018 השיב משרד הרווחה כי הוחלט ש"הסקר ייערך בוועדה בין-משרדית בהובלת משרד המשפטים, בה ישתתף נציג המשרד... המשרד הודיע כי ישתתף בעריכת המיפוי".

על היועץ המשפטי לממשלה לבחון אם דרך פעולה זו של משרד הרווחה עולה בקנה אחד עם העמדה שיגבש הצוות הבין-משרדי בסוגיית הקיום בכבוד של הנזקקים והחלשים מבין הזרים.

אי גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה

החלטות שונות שקיבלה הממשלה משנת 2010 הניחו את הבסיס למדיניותה, שמטרתה להביא לבלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, לצמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי הערים וליציאה מרצון של מסתננים. ואולם מדיניות זו חסרה נדבך חשוב - מתן מענה טיפולי לזרים המתגוררים בישראל וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. כמו כן צוינה בדוח הקודם תגובת משרד רה"ם על ממצאי הביקורת הקודמת כדלהלן: נושא תנאי השהייה של הזרים מטופל בידי שרי הממשלה, המוסמכים לפעול באותם תחומים, באמצעות משרדיהם ומשאביהם; כל אחד מהשרים, לרבות שרי הבריאות והרווחה, הוא בעל המומחיות והכלים הטובים ביותר לקביעת המדיניות הנדרשת בתחומו וליישומה; כל אחד מהשרים רשאי לקבוע את מדיניות משרדו בהתאם לסדרי העדיפויות שלו ואחראי להקצות לביצועה את המשאבים הדרושים; ראוי כי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים יקבעו מדיניות תוך התייחסות מקצועית-פרטנית למאפיינים הייחודיים של הזרים. עוד נכתב בדוח כי משרד רה"ם דחה מכול וכול את טענת משרד הרווחה ולפיה אין ביכולתו לקבוע מדיניות בתחום הרווחה, בהיעדר מדיניות ממשלתית בנושא הזרים; משרד רה"ם ציין בעניין זה כי "אין בבקשתו של גורם אחראי כי ראש הממשלה יתערב בנושא שבתחום אחריותו, כדי לפטור גורם זה מאחריות ולהעבירה לראש הממשלה".

1. זה כעשור מתמודדת ישראל עם ההשפעות של ההסתננות הבלתי חוקית לשטחה, ובכלל זה ההשפעות על המשק והחברה, על שוק העבודה ועל משאבי השירותים בתחומי הבריאות, הרווחה ועוד.

בדוח הקודם צוין כי החלטות שונות שקיבלה הממשלה משנת 2010 הניחו את הבסיס למדיניותה, שמטרתה להביא לבלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, לצמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי הערים וליציאה מרצון של מסתננים. ואולם מדיניות זו חסרה נדבך חשוב - מתן מענה טיפולי לזרים המתגוררים בישראל וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. כמו כן צוינה בדוח הקודם תגובת משרד רה"ם על ממצאי הביקורת הקודמת כדלהלן: נושא תנאי השהייה של הזרים מטופל בידי שרי הממשלה, המוסמכים לפעול באותם תחומים, באמצעות משרדיהם ומשאביהם; כל אחד מהשרים, לרבות שרי הבריאות והרווחה, הוא בעל המומחיות והכלים הטובים ביותר לקביעת המדיניות הנדרשת בתחומו וליישומה; כל אחד מהשרים רשאי לקבוע את מדיניות משרדו בהתאם לסדרי העדיפויות שלו ואחראי להקצות לביצועה את המשאבים הדרושים; ראוי כי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים יקבעו מדיניות תוך התייחסות מקצועית-פרטנית למאפיינים הייחודיים של הזרים. עוד נכתב בדוח כי משרד רה"ם דחה מכול וכול את טענת משרד הרווחה ולפיה אין ביכולתו לקבוע מדיניות בתחום הרווחה, בהיעדר מדיניות ממשלתית בנושא הזרים; משרד רה"ם ציין בעניין זה כי "אין בבקשתו של גורם אחראי כי ראש הממשלה יתערב בנושא שבתחום אחריותו, כדי לפטור גורם זה מאחריות ולהעבירה לראש הממשלה".

עוד נכתב בדוח הקודם כי משרד רה"ם דחה מכול וכול את הדרישה לגיבושה של מדיניות ממשלתית בסוגיית תנאי השהייה של הזרים שאינם בני הרחקה, נוכח הצורך לשמור על הסדרי התקציב הקיימים ועל מסגרת התקציב, ומאחר שהמשמעות המעשית של דרישה זו היא קיצוץ רחבי במשרדי הממשלה שהוא פתרון בעייתי, שכן הוא עלול לפגוע בהתנהלותם של המשרדים וברמת חייהם של האזרחים. מנכ"ל משרד רה"ם דאז ציין: "ככל שהמשרדים האמונים על הטיפול בתנאי השהייה של המסתננים יפנו למשרדי, נסייע להם ככל שנידרש, לרבות, במידת הצורך, בהבאת הצעת החלטה לממשלה".

2. בעקבות התייחסותו זו של משרד רה"ם לממצאי הביקורת הובהר בדוח הקודם כי "הטיפול בזרים שהגיעו בשנים האחרונות לארץ טומן בחובו מאפיינים של בעיה לאומית. הגם שסמכויות שונות בעניין זה מצויות בידי כמה שרים ומשרדי ממשלה... האחריות הכוללת לנושא, לנוכח מאפייניו, מוטלת על הממשלה".

בדוח צוין כי תשובת משרד רה"ם ולפיה השרים הרלוונטיים הם בעלי המומחיות והכלים הטובים ביותר לקביעת מדיניות הטיפול בזרים, והם אלו

שמוסמכים לפעול בתחום זה באמצעות משרדיהם, בהתאם לסדרי העדיפויות שלהם, ולהקצות את המשאבים הדרושים לכך - אין בה כדי להתמודד עם כמה היבטים בעלי משקל רב, כדלהלן:

א. המשקל המצטבר שיש לפניו הרבות שהעבירו לראש הממשלה ולמשרד רה"ם דרגי הביצוע של השלטון המרכזי והמקומי, המצביעות על הקשיים ועל הצורך בגיבוש מדיניות ממשלתית כוללת.

ב. חובת הממשלה לתת את הדעת לאמירות מפורשות של בג"ץ בדבר היעדר כללים ונהלים ברורים בנוגע לזכויות של אותם בלתי מורחקים, והצורך בגיבוש מדיניות סדורה שתיתן בידי הרשויות כלים להתמודד עם הנושא - הם בגדר הנחיות המחייבות פעולה מצד הממשלה.

ג. הפעולה הנדרשת מול ממצאי מבקר המדינה בדוח על קטינים חסרי מעמד בישראל⁶¹, אשר הצביעו אף הם על הצורך בקביעת מדיניות ברורה בכל הנוגע לטיפול בחסרי מעמד אזרחי השוהים בישראל ואשר אי-אפשר להשיבם בשלב זה לארצות מוצאם או להעבירם לארצות אחרות.

לעניין הטענות על הצורך לשמור על הסדרי התקציב הקיימים ועל מסגרת התקציב, העיר משרד מבקר המדינה כי קביעת סדרי העדיפויות בדבר הקצאת משאבים נתונה כולה בידי הממשלה והכנסת, ובלבד שמובטח כי לא חסר תקציב לפעולות המחויבות על פי הדין. בהקשר לכך נקבע כאמור בפסיקת בג"ץ: "במקום בו מטיל החוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב".

בהתאם לכל האמור לעיל נקבע בדוח הקודם כי הטיפול הממשלתי בעשרות אלפי הזרים השוהים בישראל צריך להיות מושתת על מדיניות כוללת ברמה הממשלתית וברמת משרדי הממשלה הרלוונטיים. מדיניות כזו נדרשת לצורך גיבוש דרכי פעולה של כל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ושל הרשויות המקומיות. נוסף על כך, נכתב בדוח הקודם: "על כל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הבריאות, משרד הרווחה... מוטל לקבוע מדיניות בתחומם, בהתייעצות עם משרד המשפטים, ולהביאה לאישור הממשלה. על המשרדים האלה, וכן על רשות האוכלוסין לגבש על בסיס המדיניות שאישרה הממשלה תכניות פעולה מפורטות אשר יבטיחו את יישום המדיניות. על הממשלה והעומד בראשה לעקוב אחר הפעולות האמורות ולפעול בנחישות להשלמתן לשם הסדרת הטיפול של רשויות המדינה בסוגיית הזרים השוהים בישראל על כל רבדיה, כפי שדרש גם בג"ץ".

3. בתשובת משרד רה"ם מדצמבר 2017 נכתב כי מנכ"ל המשרד קבע במרץ 2015 כי על כל המשרדים הרלוונטיים ללמוד את ממצאי הביקורת הקודמת ולתקן את הליקויים שהתגלו בתחום אחריותם, בדגש על גיבוש מדיניות בתחומי הבריאות והרווחה. באוגוסט 2015, לאחר פרסום הדוח הקודם, הודיע משרד הרווחה כי שר הרווחה פנה במכתב לראש הממשלה בבקשה לדון ולגבש בישיבת ממשלה מדיניות כוללת שתתייחס לכלל המענים הנדרשים

61 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), בפרק "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", עמ' 1843 עד 1925.

ממשרדי הממשלה על מנת לספק פתרון הולם לסוגיות שונות לאוכלוסיית הזרים. שר הרווחה ציין בפנייתו כי לשם טיפול בזרים יש צורך בסל שיקום שהענקתו מותנית בטיפול של משרדים אחרים, כגון משרד הפנים ומשרד השיכון⁶².

4. לגבי ממצאי המעקב מסר משרד רה"ם כי הם מחזקים את עמדתו ולפיה כאשר משרדי הממשלה פועלים לתיקון הליקויים, כל אחד בתחומו, בדגש על גיבוש מדיניות בתחומי הבריאות והרווחה, אין צורך שהוא יתערב בכך ויקבע מדיניות במקומם.

5. במאי 2016 ובדצמבר 2016 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדוח הקודם. בדצמבר 2016 כתב מנכ"ל משרד רה"ם מר אלי גרונר לוועדה כי כל אחד מהשרים מוסמך לטפל בהיבטים הנוגעים למסתננים בתחום משרדו והוא האחראי לכך. הוא ציין כי אין שום יתרון בקביעת אופן הטיפול ברווחה ובבריאות של זרים שאינם ברי הרחקה, כשם שאין הוא קובע מדיניות באשר לטיפול בקבוצות אוכלוסייה אחרות. באוגוסט 2017 חזר משרד רה"ם על עמדתו כי מדיניות הממשלה בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה היא כי הטיפול בהם יהיה באחריות כל אחד משרי הממשלה הרלוונטיים בתחום הנוגע אליו, השרים רשאים לקבוע מדיניות, סדרי עדיפויות ותקצוב והם אחראים ליישום מדיניותם. על עמדה זו חזר משרד רה"ם גם בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 ומסר כי אין בכוונתו ליטול סמכויות הנמצאות בידי משרדי הממשלה ולקבוע עמדה ומדיניות בנושא, או להתערב בעבודת הצוות הבין-משרדי בתכלול המדיניות ופעולות המשרדים. עוד מסר משרד רה"ם כי תפקיד הצוות הבין-משרדי הוא לתכלל את פעילות משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי הצוות הבין-משרדי הוסמך למפות את הזרים שאינם בני הרחקה המצויים במצב כלכלי-חברתי קשה, על מנת שיהיה ניתן לשקול אם נדרשת בחינה מחודשת של סוגיית מתן השירותים הסוציאליים לזרים כאלה. סמכות זו אינה תחליף לקביעת מדיניות ממשלתית בדבר הטיפול הסוציאלי בזרים כאמור.



יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנוגע לדרך פעולתם של משרדי רה"ם, הבריאות, הרווחה והמשפטים בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה, ועל כך שמשרדי הבריאות והרווחה לא גיבשו מדיניות בעניין זה.

62 דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה 64א', 64ב', 64ג', 65א' (אוגוסט 2015), עמ' 334.



שלוש שנים לאחר
פרסום הדוח הקודם
עדיין שוהים בישראל
עשרות אלפי זרים
שאינם בני הרחקה...
הממשלה לא גיבשה
מדיניות כוללת
לטיפול בזרים...היעדר
מדיניות כוללת אף
עלול לפגוע קשות
בכל פעולה שינקטו
משרדים שונים כדי
להיטיב את מצבם של
הזרים

שלוש שנים לאחר פרסום הדוח הקודם עדיין שוהים בישראל עשרות אלפי זרים שאינם בני הרחקה. למרות זאת טרם גובשה מדיניות לגבי זרים אלה בתחומי הבריאות והרווחה. זאת ועוד, הממשלה לא גיבשה מדיניות כוללת לטיפול בזרים, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה שב וציין כי אין כוונה לעשות כן. היעדר מדיניות כוללת אף עלול לפגוע קשות בכל פעולה שינקטו משרדים שונים כדי להיטיב את מצבם של הזרים במקרים בהם הם מבקשים את סיוע משרד רה"ם, כפי שקרה בעבר כאמור.

נוכח המשקל המצטבר של הפניות לגיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה ונוכח חובת הממשלה לתת את הדעת לאמירות מפורשות של בג"ץ בעניין זה, ונוסף על כך נוכח הממצאים שצוינו בדוח מבקר המדינה על קטינים חסרי מעמד בישראל ובדוח הקודם, המלמדים על הצורך בקביעת מדיניות ברורה בנושא האמור, גובר הצורך במדיניות ממשלתית כוללת, שעליה יוכלו משרדי הממשלה להתבסס בטיפולם בתחום זה. יצוין כי הצורך בגיבוש מדיניות כאמור מתעצם בשל התמשכות המדיניות של אי-האכיפה, ההחלטה על סגירת מתקן השהייה חולות וההערכה לגבי מספר הזרים שיורחקו למדינה שלישית בכל חודש המלמדים כי עשרות אלפי זרים שהמדינה לא תדרוש את יציאתם מישראל, צפויים לשהות בה שנים נוספות.

סיכום

כאמור בדוח הקודם קבעה הממשלה מדיניות הכוללת עידוד עזיבה של זרים, אך לצד זאת זנחה את גיבוש המדיניות לטיפול בזרים שעודם שוהים בארץ. אף שעברו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, נראה כי הממשלה נוקטת גישה פאסיבית אשר פוגעת בסופו של יום בעיקר בחלשים שבין הזרים. הממשלה טרם נקטה פעולות ממשיות להבטחת זכויות האדם הבסיסיות של הזרים כך שיעלו בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורש בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי: משרד ה"ם טרם גיבש מדיניות כוללת לטיפול בהם, ומשרדי הרווחה והבריאות לא השלימו את קביעת המדיניות בעניין זה, כל אחד בתחומו; אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים תלויה עדיין ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה, ואולם הסדר זמני שקבעה המדינה לצורך זה הוא כבר בן שבע שנים, הוא נותר עמום ומערים מגוון קשיים; והיועץ המשפטי לממשלה לא בחן אם ההסדר ואופן יישומו עולים בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והדין הבין-לאומי. יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב של דוח זה המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת על המשרדים הנוגעים בדבר.

על הממשלה לנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה עקב כניסת הזרים לארץ, ובד בבד להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים, כמתחייב מהחוק ומהדין הבין-לאומי. כפי שצוין בדוח הקודם, אזרחי המדינה והזרים המתגוררים בה כרוכים אלו באלו, והזנחה של בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם.

אי יישום המלצות מבקר המדינה בתחום הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד ואי סיפוק צורכיהם הבסיסיים, אינה פוגעת רק בחובה הבסיסית של המדינה לספק את צורכיהם הבסיסיים של הזרים עצמם, אלא אף באזרחי המדינה, ובייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים.