

8 במאי 2018

### דוח מעקב מבקר המדינה חושף:

#### המדינה ממשיכה להפקיר את מבקשי המקלט תוך פגיעה חריפה בהם ובתושבי דרום ת"א

בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח בעניין זרים שאינם בני הרחקה מישראל (דו"ח 64(ג)). הדוח הצביע על היעדר מדיניות ממשלתית בנוגע לסיפוק צרכיהם הבסיסיים של מבקשי המקלט ובמיוחד על היעדרן של תכניות פעולה מספקות בתחומי הבריאות, הרווחה והתעסוקה. כעת, משחלפו שלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, מפרסם מבקר המדינה דוח מעקב ובו הוא מתריע כי משרדי הממשלה לא פעלו כנדרש וכי נמשכת ההפקרה וההזנחה של מבקשי המקלט ובמיוחד של הפגיעים והחלשים בהם תוך המשך פגיעה באוכלוסיות הותיקות בקרבן הם חיים:

...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 (...) 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. (דוח מעקב, עמ' 152-155).

#### עיקרי דוח המעקב:

**תעסוקה - מדיניות מכוונת של עמימות ביחס לחוקיות העסקתם של מבקשי המקלט מובילה לניצול שלהם ומקשה עליהם להתפרנס ולהשיג תנאי חיים בסיסיים.**

משנת 2008 מדיניות הממשלה היא שלא לתת רישיון עבודה למבקשי המקלט. בהתאם למדיניות זו נרשם באשרת השהייה שלהם כי "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". ב-2011 התחייבה המדינה בפני בג"ץ שלא תנקוט פעולות אכיפה על מעסיקהם. כבר בדוח הקודם טען מבקר המדינה כי הסדר אי-האכיפה הוא עמום ובלתי מובן והוא אינו תחליף למדיניות סדורה: הוא מוביל לניצול של העובדים ופוגע ביכולתם להתפרנס בכבוד ומערים קשיים על מעסיקהם.

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

**המלצות המבקר:** על היועץ המשפטי לממשלה לבחון לאלתר את המשך החלתו של הסדר אי-האכיפה, שהוצג מלכתחילה כהסדר זמני. כל עוד הסדר זה ממשיך להתקיים, על רשות האוכלוסין לפעול לאלתר להסרת הקשיים והעמימות באופן יישומו.

**עמדת הארגונים:** על המדינה להסדיר את העסקתם של מבקשי המקלט באופן רשמי על מנת להגן עליהם מפני ניצול וכן לבטל את חוק הפיקדון המחייב אותם להפריש חמישית משכרם לקרן פיקדון על מנת למנוע התדרדרותם לעוני מחפיר. כמו כן יש לבטל את היטל המעסיקים המהווה עול כלכלי נוסף על מעסיקהם. פעולות אלו אף יתרמו לפיזור האוכלוסייה באזורי תעסוקה נוספים.

## רופאים לזכויות אדם | א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל | המוקד לפליטים ולמהגרים האגודה לזכויות האזרח בישראל | קו לעובד | ARDC - המרכז לקידום פליטים אפריקאים

### בריאות - היעדר מדיניות בריאות מסכנת את שלומם וחייהם של מבקשי המקלט.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו חל על מבקשי המקלט ולכן הם מנועים מגישה לשירותי הבריאות הציבוריים אלא במקרי חירום, כשחייהם בסכנה. כדי לקבל טיפול על מבקשי המקלט לחכות להזדרזות במצבם, שכן רק אז יזכו לטיפול בחדרי המיון. מצב זה פוגע לא רק בבריאותם של מבקשי המקלט אלא גם במערכת הבריאות כולה, שנאלצת לספוג חובות אבודים עבור הטיפול הרפואי במצבי חירום.<sup>1</sup>

בדוח המבקר משנת 2014 צוין כי הגישה הקיימת והמצומצמת לשירותים בריאות למבקשי המקלט הסובלים ממחלות נפש, ממחלות כרוניות מסוימות, ולעתים אף למי מביניהם שנוקק לשיקום וסיעוד, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם תנאי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות. על כן קבע מבקר המדינה 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 (...). ואם נדרש, להעמיד לצורך זה משאבים סבירים. על משרד הבריאות לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות". (עמ' 73)

ביולי 2017 הודה משרד הבריאות כי השירותים הניתנים כיום אינם מספקים את כלל צרכיהם הרפואיים של מבקשי המקלט, ועל כן הוא פועל למציאת פתרון ביטוחי עבורם. לדברי משרד הבריאות, לאחרונה הוצגה התכנית בנושא לפני מנכ"ל המשרד, והוא אישר אותה באופן עקרוני, והיא תוצג בקרוב לשר הבריאות. אלא שהפעולות שנקט המשרד בשלוש השנים הללו הן חלקיות ולא מספקות ומותירות כיום אנשים רבים ללא טיפול רפואי נאות באופן שמסכן את שלומם וחייהם.

**המלצות המבקר:** על סגן שר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות לפעול באופן נמרץ ותכליתי לגיבוש מדיניות בריאות כוללת עבור מבקשי המקלט, 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.

**עמדת הארגונים:** על משרד הבריאות להחיל על מבקשי המקלט את חוק ביטוח בריאות ממלכתי או הסדר ביטוחי מקביל באופן שיאפשר להם נגישות מלאה ושיוויונית לשירותי הבריאות הציבוריים, תוך דגש על מענים ייעודיים לאוכלוסיות פגיעות במיוחד, לרבות קורבנות סחר ועינויים ואנשים עם מוגבלות נפשית ופיסית.

### רווחה - משרד הרווחה מפקיר את מרבית האוכלוסיות הפגיעות הזקוקות לטיפול.

על פי מדיניות משרד הרווחה מבקשי מקלט אינם מקבלים טיפול ושירותים פרט לקטינים בסיכון, נשים קורבנות אלימות במשפחה במצבי סכנה בלבד, וכן מי שהוכר על ידי משטרת ישראל כקורבן קורבנות סחר או החזקה בתנאי עבדות (להלן: "קורבנות סחר מוכרים").

בדוח משנת 2014 קבע המבקר 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

<sup>1</sup> <http://www.phr.org.il/%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8-%D7%94%D7%94%D7%93%D7%A8%D7%94-%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8-2017/?pr=31>

## רופאים לזכויות אדם | א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל | המוקד לפליטים ולמהגרים האגודה לזכויות האזרח בישראל | קו לעובד | ARDC - המרכז לקידום פליטים אפריקאים

בכל הנוגע לקבוצות מסוימות של זרים... ואם נדרש, להעמיד לצורך זה משאבים סבירים. על משרד הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות... אם ימצאו חסמים (...), על שר הרווחה להציגם לפני הממשלה, ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון" (עמ' 119).

רק בשנת 2016, שנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, החל משרד הרווחה לפעול למיפוי צורכי הרווחה של מבקשי המקלט ובמרץ 2017 פרסם מסמך "הצעת מדיניות משרד הרווחה בטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה"<sup>2</sup> כמענה לליקויים אשר מנה מבקר המדינה. הצעת המדיניות מתייחסת רק לארבע אוכלוסיות פגיעות (נשים קורבנות אלימות במשפחה; דרי רחוב; אנשים עם מוגבלות; קורבנות סחר מוכרים) תוך שהיא משאירה אוכלוסיות פגיעות אחרות, ובראשן קורבנות עינויים, ללא הצעה לטיפול ושירותים.

לצורך יישום התכנית דרש משרד הרווחה ממשרד האוצר 40 מלש"ח. במהלך 2017 אושרה העברה של 10 מלש"ח למשרד הרווחה לצורך מימוש חלקי של המדיניות. **עם זאת, נכון להיום, הצעת המדיניות טרם מומשה, הכסף לא הועבר ליעדו ומבקשי המקלט המוחלשים ביותר מופקרים ללא טיפול וסיוע.**

**המלצות המבקר:** 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 ימצאו 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.

**עמדת הארגונים:** על משרד הרווחה ליישם לאלתר את מסמך המדיניות הקיים ולהרחיב את מתן השירותים לכל מי שזקוק לטיפול וסעד, תוך כדי פתיחת המחלקות לשירותים חברתיים בפני מבקשי המקלט.

**קורבנות עינויים - המדינה גוררת רגליים ומזניחה את הטיפול בהם, במחיר התדרדרותם למצבי קיצון.**

בדוח המבקר הקודם תוארו העינויים הקשים שהיו מנת חלקם של מי שנחטפו בדרכם לישראל על ידי חוליות מבריחים בסיני. אלפי מבקשי מקלט סבלו במחנות העינויים מאלימות מינית ופיסית אכזרית, לרבות אונס שיטתי של גברים ונשים במהלך ניסיונות לסחיטת תשלומי כופר ממשפחות השבויים וחבריהם.

מבקר המדינה מדגיש כי כבר בשנת 2012 העלתה ועדת מנכ"לים את הצורך לגבש מדיניות לטיפול בקורבנות העינויים. אלא שמאז, במשך כחמש שנים, לא גיבשה הוועדה המלצות בנושא. לטענת

## רופאים לזכויות אדם | א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל | המוקד לפליטים ולמהגרים האגודה לזכויות האזרח בישראל | קו לעובד | ARDC - המרכז לקידום פליטים אפריקאים

המבקר פעולות ועדת המנכ"לים בנושא זה מלמדות כי היא לא חתרה בנמרצות הנדרשת לגיבוש דרך פעולה לטיפול בקורבנות עינויים ובתקופות מסוימות אף התאפיינה פעולתה בתחום זה בגרירת רגליים.

רק בפברואר 2017 שבה ועדת המנכ"לים לדון בנושא קורבנות העינויים שאינם מוכרים כקורבנות סחר. בישיבה הוצג מתווה שגיבשה יחידת התיאום בעניין טיפול במקרים ההומניטריים הקשים, ואולם נציגי משרד הרווחה התנגדו למתווה זה. ביולי 2017 הוחלט כי ייערך מחקר חלוץ (פיילוט) שמטרתו "מיפוי וזיהוי של האוכלוסייה ולמידת צרכים". באוגוסט 2017 ציינה יו"ר צוות הפיילוט כי ייעשה מאמץ להשלימו בתוך כחצי שנה. (נכון למאי 2018 הפיילוט טרם הושלם).

**המלצות המבקר:** 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.

**עמדת הארגונים:** תכנית הפיילוט נועדה רק למחקר תיאורטי של בעיית קורבנות העינויים, ואינה מעניקה למעט המשתתפים בניסוי זה שירותי טיפול תמיכה ושיקום, החיוניים עבורם. במהלך כל השנים הללו ועד לאחרונה המשיכה רשות ההגירה לכלוא ניצולי עינויים ולהפעיל עליהם לחץ בלתי פוסק לעזוב למדינות שלישיות, כאשר במקביל מעט המסגרות בהן יכלו הקרבנות לקבל מענה הלכו והצטמצמו. הצרכים והמצוקות כבר ידועים - כעת על המדינה לעבור מהצהרות למעשים, ולגבש מדיניות אחראית, המחויבת לשיקום קרבנות העינויים החיים בקרבנו. יש להקים לאלתר מנגנון לזיהוי, טיפול ושיקום לקורבנות העינויים, בטרם ידרדר מצבם עוד יותר. הנגשת שירותים אלה יכולה להישען על התשתיות הקיימות לטיפול בקורבנות סחר תוך התאמתם לצרכים המשתנים של קורבנות העינויים, וכן ללמוד מהניסיון הייחודי שנצבר במרפאת "גשר", המרכז היחידי בישראל המעניק סיוע נפשי לחסרי מעמד, אשר עומדת היום בפני סכנת סגירה בשל היעדר תקצוב ממשלתי.<sup>3</sup>

### לסיכום:

למעלה מעשור חלף מאז כניסת ראשוני מבקשי המקלט לישראל, ומדינת ישראל טרם גיבשה מדיניות שתתמודד באומץ עם האתגרים שמציבה בפניהם תופעת הפליטות. שלוש שנים חלפו ממועד פרסום דוח מבקר המדינה ומשרדי הממשלה - ובפרט משרדי הבריאות והרווחה - המשיכו להתמהמה ונמנעו מלגבש מדיניות לטיפול באוכלוסיות האלו, תוך הפקרת בריאותם ושלומם של מבקשי המקלט, באופן שמסב נזק כלכלי וחברתי גם לסביבתם.

כעת, כאשר ברור לכל כי תכנית הגירוש קרסה, הגיעה העת להפסיק את גרירת הרגליים ולהתחיל לקחת אחריות. הגיעה העת לגבש תכנית סדורה שתאפשר למבקשי המקלט לחיות בכבוד ברחבי הארץ תוך מתן נגישות לשירותים בסיסיים, באופן שיסיר את העומס מהתשתיות בדרום ת"א ויאפשר חלוקה הוגנת יותר בנטל.

<sup>3</sup> <http://www.phr.org.il/%D7%9C%D7%90-%D7%A7%D7%A8%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%90%D7%A1%D7%99%D7%91%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8-2016/?pr=31>