



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי - מדיניות והיקף השירותים

מוגש לוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים

ט"ז בתמוז תשע"ג

1 ביולי 2013

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	<u>הממצאים העיקריים מהמסמך</u>
3	<u>1. רקע – אוכלוסיית הזרים בישראל</u>
4	1.1 צרכים סוציאליים של אוכלוסיית חסרי המעמד
4	<u>2. שירותי רווחה ציבוריים לחסרי מעמד אזרחי</u>
5	2.1 מדיניות הטיפול בחסרי מעמד אזרחי
7	2.2 שירותי רווחה ומסגרות טיפול של משרד הרווחה
7	2.2.1 נתונים
8	2.2.2 קטינים חסרי מעמד אזרחי
10	2.2.3 קטינים בלתי מלווים
11	2.2.4 נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית
12	2.2.5 נשים וגברים קורבנות סחר בבני אדם
13	<u>2.3 שירותי רווחה בלשכות הרווחה שברשויות המקומיות</u>
14	2.3.1 מרכז מסיל"ה, עיריית תל אביב
16	2.3.2 אגף הרווחה בעיריית ירושלים
17	2.3.3 אגף הרווחה בעיריית באר שבע
17	<u>3. שירותי רווחה הניתנים על ידי ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי</u>
20	<u>מקורות</u>



מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים שבו תוצג סקירת שר הרווחה והשירותים החברתיים, חבר הכנסת מאיר כהן, לגבי שירותי הרווחה לעובדים זרים ומבקשי מקלט ומדיניות משרדו בנושא. מסמך זה יציג את מדיניות משרד הרווחה לגבי הטיפול באוכלוסיית חסרי מעמד אזרחי. לאחר מכן יפורטו השירותים הקיימים במסגרות של משרד הרווחה ובשלוש הרשויות המקומיות שהשיבו לפנייתנו, עבור קבוצות מסוימות בקרב אוכלוסייה זו: קטינים ובהם קטינים בלתי מלווים, נשים נפגעות אלימות מינית ופיזית, נשים וגברים קורבנות סחר. כן תובא סקירה חלקית של שירותי רווחה הניתנים על ידי עמותות וארגונים מהמגזר השלישי. מסמך זה אינו סוקר את השירותים שמעניק המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסיית חסרי המעמד האזרחי, ואינו בוחן את סוגיית מיצוי הזכויות הסוציאליות והגמלאות שניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסייה זו.

להלן הממצאים העיקריים מהמסמך:

- בישראל שוהים כרבע מיליון זרים שאינם תושבי המדינה, כ-92 אלף תיירים שנכנסו על פי חוק לישראל ואשרתם פגה, כ-55 אלף מסתננים ומבקשי מקלט, כ-83 אלף עובדים זרים זמניים (מתוכם כ-14 אלף לא חוקיים), כ-20 אלף נשים פלסטינאיות הנשואות לישראלים שמעמדן לא הוסדר. על פי ההערכות שוהים בישראל כ-8000 קטינים חסרי מעמד, בניהם שנולדו בארץ.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעניק טיפול והגנה לקטינים ובגירים חסרי מעמד **שמצויים במצב של סיכון ממשי לחייהם**. מתשובות קודמות של המשרד, ומדוח מבקר המדינה, עולה כי חל שינוי טרמינולוגי במקרים המוגדרים כברי התערבות. בעבר הוזכרו המושגים "מצב סכנה", "מצב סיכון" ו"מצב חירום", כמגדירים את הרף להתערבות. בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2013 ועסק בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, צוין כי חל שינוי במדיניות הענקת שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד. על פי הדוח עד אמצע 2009 הוענקו 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 **במצב סכנה**.
- במשרד הרווחה לא קיים גורם אחד אשר אמון על הטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד ולא נקבעה עד כה על ידי המשרד מדיניות בנוגע לסל השירותים. כן לא קיים תקציב ייעודי לטיפול בזרים חסרי מעמד. ההתערבות נעשית בשירותים השונים על פי בחינת המקרים לגופם ומתן מענים בהתאם לצורך. משרד הרווחה מציין כי יש צורך בקביעת מדיניות ממשלתית לקביעת הטיפול בזרים ומתן תקציב ייעודי, וזאת בכדי להעניק את הטיפול הנדרש לאוכלוסייה הזרה הנזקקת.
- **נכון להיום רשומים 4,082 זרים במשרד הרווחה**, מהם 2600 בעלי דרכון או בעלי זיהוי משרדי (1,323 ו-1,276 בהתאמה). זרים אחרים הרשומים ברווחה הינם בעלי תעודת זהות כתומה (1,084), בעלי תעודת שהייה (289) או תעודות מעבר (110). בין השנים 2010-2031 חלה עלייה של 28% במספר הזרים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרדי שמוכרים במשרד הרווחה.
- **נכון להיום מוכרים למשרד הרווחה 1,378 קטינים חסרי מעמד** (בעלי דרכון או בעלי זיהוי משרדי). מתוכם 639 קטינים בגילאי 7-13. **השירותים העיקריים הניתנים לילדים שנמצאים במצבי סכנה** הוא השמתם במסגרות חוץ ביתיות, בהן פנימיות, משפחות אומנה, ומשפחות קלט חירום הקולטות ילדים לפרקי זמן מוגבלים. בשנת 2012 שהו בפנימיות 191 קטינים, והיום שוהים בפנימיות 138 קטינים. במשפחות אומנה שהו בשנת 2012 – 139 קטינים, נתון המעיד על עלייה של 39% לעומת שנת 2010 בה נמצאו 100 קטינים במשפחות אומנה. כן הושמו בשנים אלו קטינים בודדים במסגרות נוספות ובהן: מרכזי חירום, הוסטלים, מקלט, קהילה טיפולית, דירות לוויין.

- המענה העיקרי לנשים זרות נפגעות אלימות מינית ופיזית הינו מקלטים מוגנים. ברחבי הארץ ישנם 14 מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן בהם שהו בשנת 2012 - 52 נשים זרות מתוכן 32 ששהייתן בארץ לא חוקית. בשנת 2011 שהו במקלטים כ-40 נשים זרות. מהנתונים עולה כי בכל שנה, למעלה משליש מהנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית, נקלטו במקלט לתקופה של עד חודש ימים.
- משרד הרווחה הוא המשרד האחראי למקלטים לטיפול בקורבנות הסחר בבני אדם, והוא מפעיל 3 מסגרות לטיפול בקורבנות סחר: מקלט "מעגן" לנשים, מקלט "אטלס" לגברים, ודירות מעבר. במקלט מעגן שוהות נכון לתחילת יוני 2013, 29 נשים ו-2 תינוקות, כאשר התפוסה המקסימלית האפשרית היא 35 שוהות. בדירות המעבר שאליהן מגיעות הנשים לאחר יציאתן מהמקלט, שוהות 7 נשים, מתוך פוטנציאל איכלוס של 18 מקומות. במקלט אטלס לגברים שוהים 28 גברים.
- מרכז מסיל"ה, מרכז סיוע ומידע למהגרי עבודה ומבקשי מקלט, הוקם בשנת 1999, על ידי עיריית תל אביב-יפו במטרה להוות כתובת למצוקת הקהילה של מהגרי העבודה והפליטים בישראל. מסיל"ה פועל במישור הפרטני, הקהילתי והארצי-מערכתי. מדי שנה נרשמות כ-5000 פניות אל מסיל"ה, מתוכן מטופלים באינטנסיביות עקב נושא של ילדים בסיכון כ-400 משפחות המונות כ-700 ילדים. עיריית תל אביב מממנת את פעילות מסיל"ה בחצי מיליון ש"ח מדי שנה, תקציב זה לא גדל משנת 1999. תקציב התרומות למסיל"ה עומד כיום על כ-2.5 מלש"ח. על פי נתונים שנמסרו מעיריית תל אביב-יפו, כיום מסודרים 73 ילדים ללא מעמד במסגרות חוץ ביתיות, 16 ילדים מצויים בהליכי השמה שטרם הושלמו.
- אגף הרווחה בעיריית ירושלים העניק במהלך 2010-2013 שירות לכ-25-20 משפחות של מבקשי מקלט, המונות כ-40 ילדים. 14 ילדים ממשפחות מבקשי מקלט סודרו במסגרות חוץ ביתיות בשנת 2012. כיום רשומות באגף הרווחה שבעיריית ירושלים 940 משפחות ערביות בהן אחד ההורים חסר מעמד. משנת 2012 טופלו באגף הרווחה 8 תיירים שאשרתם פגה.
- מאגף הרווחה בעירייה באר שבע נמסר כי במהלך שלוש השנים האחרונות (2010-2012), טופלו באגף הרווחה בממוצע בכל שנה כ-13 משפחות חסרות מעמד, וכ-20 ילדים חסרי מעמד הנמנים על משפחות אלו. מבין המשפחות הללו כמחציתן ללא כל אמצעי זיהוי, כארבע משפחות היו בעלות דרכון, והיתר (עד שתי משפחות בכל שנה), נשאו אישור שהייה או תעודת זהות כתומה או ירוקה. לאגף הרווחה לא היו נתונים על שילוב קטינים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות.
- עמותת א.ס.ף פועלת משנת 2007 מעניקה סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי מקלט, פועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם בפני רשויות המדינה. בשנת 2012 פנו למרכז הסנגור והתמיכה 1200 אנשים, חלקם יותר מפעם אחת, מתוכם 350 נשים. 164 פונים הועברו לטיפול עובדת סוציאלית לשם מתן התערבויות טיפוליות מקצועיות. מקרב המטופלים במרכז הסיוע והסנגור נרשמו כ-30 נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית, כ-50 קורבנות סחר עבדות ועינויים, ולמעלה מ-80 זרים הגיעו לא.ס.ף על רקע מוגבלויות פיזיות ומחלות כרוניות. עמותת א.ס.ף מפעילה מועדון נוער, ובו כיום שתי קבוצות גיל שונות, וכן קבוצה של נערות מתבגרות, המונות יחד כ-40-50 נערות ונערות. מדי חודש מספקת העמותה סיוע כלכלי לכ-20-15 מבקשי מקלט אשר הינם נכים, פצועים או מצויים במשברים אקוטיים ושאינם מסוגלים לכלכל את עצמם.



1. רקע – אוכלוסיית הזרים בישראל

בישראל שוהות לאורך זמן קבוצות שונות של זרים, חלקם הגיעו לישראל ושוהים בה בהיתר, חלקם הגיעו בהיתר שפגו תוקפו, וחלקם הגיעו לישראל ושוהים בה ללא היתר. על פי ההערכות, אוכלוסיית הזרים בישראל מונה, מזה מספר שנים, כרבע מיליון בני אדם.¹ בין הקבוצות העיקריות של זרים השוהות בישראל:

- א. **כ-92 אלף תיירים שנכנסו על פי חוק לישראל ואשרתם פגה.** על פי הערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסוף שנת 2011 שהו בישראל כ-92 אלף זרים שנכנסו למדינה כתיירים ונותרו בה ללא אשרה בתוקף.²
- ב. **כ-55 אלף מסתננים ומבקשי מקלט -** מי שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול, ובהם מסתננים, מבקשי מקלט, מהגרי עבודה, מי שהגיש בקשה להסדרת מעמדו כפליט וטרם הוכרע עניינו. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף אפריל 2013 שהו בישראל 54,580 מסתננים.³
- ג. **כ-83 אלף עובדים זרים זמניים -** על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בסוף פברואר 2013 שהו בישראל 69,087 עובדים זרים חוקיים, ו-14,464 עובדים זרים לא חוקיים, שנכנסו לישראל באשרה ושאררתם פגה או שחלו שינויים בתנאים להעסקתם.⁴
- ד. **זרים הנמצאים בקשר זוגי עם בני זוג ישראלים ומעמדם עדיין לא הוסדר.** על קבוצה זו נמנים זרים הנמצאים בשלבים הראשונים של ההליך המדורג להתאזרחות, ופלסטינים מאזור יהודה והשומרון וחבל עזה בגילאים מסוימים, הנשואים לאזרחי ישראל, ועל פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה), תשס"ג-2003, אינם זכאים להתחיל בהליך המדורג. על פי הערכת עמותת רופאים לזכויות אדם, מצויות היום בישראל כ-20,000 נשים פלסטינאיות הנשואות לערבים ישראלים ונעדרות מעמד אזרחי.⁵
- ה. **קטינים חסרי מעמד -** ילדים שנולדו לזוג הורים זרים או ילדים שנולדו להורה זר והורה אזרח, ואשר עדיין לא הוסדרה שהייתם (לעתים בשל הצורך להוכחת אבהות, הוכחת קשר בין ההורים בזמן ההיריון). בדוח מבקר המדינה ממאי 2013 שעסק בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, צוין כי לא קיים גורם רשמי בישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בה.⁶ על פי הערכת נציג משרד הבריאות, יש בישראל כ-8000 קטינים חסרי מעמד.⁷

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), 13 בדצמבר 2011, כתיבה: ד"ר גלעד נתן.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות: [בסוף שנת 2011 היו בישראל כ-111 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה, וכ-92 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר](#), 30 יולי 2012. מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.

³ רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 3/2013](#), מאי 2013. מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.

⁴ ש.ם.

⁵ גבי שחר שוהם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד, רופאים לזכויות אדם, פגישה, 27 ביוני 2013.

⁶ מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013. מתוך אתר מבקר המדינה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.

⁷ ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן ומ"מ ראש מינהל רפואה, משרד הבריאות, דוא"ל, 9 ביוני 2013.



כן שוהים בישראל זרים שהגיעו למטרות לימודים, אנשי דת, מתנדבים, עובדים זרים יוממים (משטח הרשות הפלסטינאית), ושוהים בלתי חוקיים פלסטיניים.

1.1. צרכים סוציאליים של אוכלוסיית חסרי המעמד⁸

אוכלוסיית חסרי המעמד בישראל מונה, כמתואר לעיל, קבוצות שונות, אשר חלקן בעלות צרכים סוציאליים מורכבים הזקוקות לדרגות שונות של טיפול והתערבות שירותי רווחה. ראשית, זרים המצויים בארץ, ובייחוד משפחות, מושפעים מסממנים שונים של משבר הגירה בו נדרשים הזרים להסתגל לחיי חברה, תרבות ושפה חדשים, וכן לדאוג לפרנסתם. שנית, זרים נעדרים סביבה תומכת נרחבת כדוגמת בני משפחה, שכנים, מכרים ונעדרים עוגנים של מקום עבודה קבוע ומקום מגורים קבוע. שלישית, מדובר באוכלוסייה שבשל קשיי שפה, ולעתים בשל החשש לבוא במגע עם רשויות המדינה, נמנעת מלפנות לקבל עזרה ומתקשה לממש את זכויותיה. בתוך כך, חלק מהמסתננים ומבקשי מקלט המגיעים דרך גבול מצרים חווים פגיעות ואירועים קשים, לרבות התעללות פיזית ומינית. על רקע המאפיינים אלו מתפתחות לא אחת תופעות של אלימות, הזנחה, שוטטות ילדים, התמכרויות, מצבים נפשיים קשים.

כפי שיפורט בהמשך, חסרי מעמד המצויים בישראל לא זכאים לשירותי רווחה ובריאות להם זכאים תושבי ישראל. השירותים שניתנים הם טיפולים והתערבות במצבי חירום בעוד שמכלול שירותי המניעה, איתור, טיפול מוקדם, וכן טיפולי מעקב ושיקום אינם ניתנים. כן לא קיימים מענים לזרים הסובלים ממוגבלויות וצרכים מיוחדים, ולחולים כרוניים. היעדר התערבויות מוקדמות בקהילה וההיקף המצומצם של טיפולי השגרה מקצינים לא אחת את מצבי הסיכון ומצריכים התערבויות סוציאליות מורכבות יותר.

2. שרותי רווחה ציבוריים לחסרי מעמד אזרחי

הפרק הנוכחי יסקור את מדיניות משרד הרווחה לגבי הטיפול ומימון הטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד. יוצגו בהרחבה השירותים במסגרות של משרד הרווחה ובלשכות הרווחה. לצורך הכנת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מספר רשויות שבתחומיהן שוהים חסרי מעמד אזרחי, בכדי לקבל נתונים אודות היקף השירותים הניתנים ולעמוד על קשיים בהענקת שירותים לאוכלוסיית הזרים.⁹ הרשויות אשר השיבו לפנייתנו, ושדבריהן יובאו מטה הן עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו שמפעילה את מרכז מסיל"ה ועיריית באר שבע. האוכלוסיות שתיסקרנה: קטינים, קטינים בלתי מלווים, נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית, קורבנות סחר. כן יוצגו נתונים אודות היקפי צריכת השירותים על ידי אוכלוסיית הזרים.

⁸ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית, 4 ביוני 2013, כתיבה: נטע משה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים על ידם](#), 11 ביוני 2013, כתיבה: נטע משה.

⁹ הרשויות אליהן פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולא השיבו לפנייתנו עד לסגירת המסמך: עיריית אשדוד, עיריית ערד, עיריית אילת.



2.1. מדיניות הטיפול בחסרי מעמד אזרחי

מדינת ישראל מעניקה מגוון של שירותי רווחה מסוגים שונים ליחידים ומשפחות נזקקות באמצעות יחידות של משרד הרווחה, במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובאמצעות גורמים עמותות וארגונים שאינם ממשלתיים נותני שירותים. כן ניתנות הטבות כספיות, באמצעות מערכת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.¹⁰ חלק מהשירותים ניתנים לפי חוקים וחלקם לפי הוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). בין החוקים העיקריים המסדירים הענקת שירותי רווחה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969, חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, ועוד. קיים שוני בהגדרות הקבועות בחוקים אלו לגבי מעמד האזרחי של הזכאים לשירותים המנויים בחוק, שוני זה נע מהיעדר כל התייחסות למעמד האזרחי, דרך קביעת תנאי לזכאות עבור אדם "שנמצא בישראל"¹¹ או מי ש"מקום מושבו" בישראל¹², וכלה במי שהינו "תושב" על פי חוק הביטוח הלאומי. הפרשנות למיהו תושב לפי אותו חוק אינה חד משמעית, אם כי אוכלוסיות הזרים המנויות לעיל ברובן נעדרות מעמד אזרחי המקנה להן זכויות תושב.¹³

בתשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כפי שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, המשרד ציין כי "בהיעדר מדיניות ממשלתית כוללת ביחס לטיפול באנשים ללא מעמד חוקי, **מעניק משרד הרווחה טיפול והגנה לקטינים ובגירים שמצויים במצב של סיכון ממשי לחייהם** ברוח האמנות הבינלאומיות עליהן חתומה המדינה".¹⁴ המשרד הוסיף כי בשל היעדר המדיניות הממשלתית "לא נקבעה עד כה על ידי המשרד מדיניות בנוגע לסל השירותים. ההתערבות נעשית בשירותים השונים על פי בחינת המקרים לגופם ומתן מענים בהתאם לצורך".¹⁵ בין הקבוצות שמשרד הרווחה מנה כמי שמקבלת טיפול והגנה הן נשים מוכות הזקוקות להגנה מיידית במקלט לנשים מוכות, ילדים בסיכון ממשי המטופלים על פי חוק הנוער טיפול והשגחה במסגרות החירום שמופעלות על ידי המשרד, קורבנות סחר לזנות ואו עבדות, ומקרים ייחודיים של אנשים עם צרכים מיוחדים. במשרד אין גורם אחד אשר אמון על הטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד האזרחי.¹⁶

מתשובת המשרד עולה כי המדיניות היום מתייחסת למצב של קטינים ובגירים שמצויים במצב של "סיכון ממשי לחייהם". יצוין כי בתשובה קודמת של המשרד מיוני 2013, וכן בדוח מבקר המדינה ממאי 2013 שעסק בשירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, נעשה שימוש במושגים אחרים כגון "מצב סכנה", "מצב סיכון", "מצב סיכון גבוה", "מצב חירום", "מצב סיכון וסכנה גבוהים", כמגדירים את הרף

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי](#), 31 באוקטובר 2011, כתיבה: אתי וייסבלאי.

¹¹ חוק פעוטות בסיכון, לדוגמא, מתייחס לפעוט כמי ש"טרם מלאו לו 36 חודשים ב-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים, הנמצא בישראל".

¹² חוק הנוער (טיפול והשגחה), מפנה להגדרה הקבועה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסיות, התשכ"ב-1962, "מקום-מושב" של אדם - המקום בו נמצא מרכז-חייו".

¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים על ידם](#), 11 ביוני 2013, כתיבה: נטע משה.

¹⁴ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שרותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.

¹⁵ שם.

¹⁶ שם.



להתערבות.¹⁷ ממשרד הרווחה נמסר כי "ככלל, ב"מצב סכנה", ישנה הערכה כי נשקפת סכנה מידית וישירה לחיים, כאשר במקרה של ילדים, הסכנה מתייחסת גם לשלומם הנפשי ולנזק שעלול להיגרם להתפתחותם תוך התייחסות לגילם ולמשפחה בה גדלים. ב"מצב סיכון" המדדים הינם "רכים יותר".¹⁸ ההבחנה בין מצב סיכון וסכנה, כפי שפורטה בתשובת המשרד "הינה על פי שיקול דעתו המקצועית של העו"ס המטפל בכלל ועו"ס לפי חוק הנוער בפרט, בכפוף למשתנים השונים המובאים בפניו בהוראות ונהלי החוק".¹⁹ בדוח מבקר המדינה צוין כי חל שינוי במדיניות הענקת שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, תוך ההתבססות על ההבחנה שבין מצב סכנה למצב סיכון, "מדיניות משרד הרווחה עד אמצע 2009 הייתה שיש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים **במצב סיכון**, בדומה לקטינים ישראלים. החל במחצית השנייה של שנת 2009 נקט משרד הרווחה מדיניות שונה, ולפיה יתנו שירותי הרווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים **במצב סכנה**, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים".²⁰

בנוסף לשירותים שמעניק המשרד באופן ישיר או באמצעות נותני שירותים, משרד הרווחה משתתף במימון שירותי הרווחה ובמימון שכר העובדים **בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות**, וזאת כתלות בגודל האוכלוסייה ובמאפייניה. **כפי שהוצג בדוח מבקר המדינה האחרון, היקף הכספים המוקצים על ידי משרד הרווחה לרשויות לא בהכרח תואם את גודל אוכלוסיית חסרי המעמד ומאפייניה, בשל היעדר הרישום שלהם באוכלוסין.**²¹ מרכז מסיל"ה, הפועל בתל אביב שבתחומה מצוי חלק ניכר מאוכלוסיית הזרים חסרי המעמד, לא מקבל כל תמיכה כספית ממשרד הרווחה, אלא ממומן מכספי העירייה ומכספי תרומות.²² מנגד, במקרים מסוימים ובהם נשים השוהות במקלטים מוגנים, ובהשמה חוץ ביתית של קטינים שטופלו בעיריית אילת, המשרד מימן את מלוא עלות השעות והטיפול במסגרות, וזאת בניגוד למימון השעות של ישראלים במקלטים ובפנימיות, אשר משולם בחלקו על ידי המשרד ובחלקו על ידי הרשויות.²³ מדברים אלו, ומדוגמאות נוספות שהוצגו בדוח מבקר המדינה, עולה כי לא קיימת מדיניות מוסדרת לגבי מימון השירותים שלשכות הרווחה ברשויות המקומיות נדרשות או בוחרות לספק. בתשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ציין המשרד כי **אין תקציב ייעודי העומד לרשות המשרד למימון שירותים לזרים, וכי על פי עמדת המשרד הטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד "מחייב מדיניות ממשלתית כוללת ביחס לטיפול באנשים ללא מעמד חוקי ומתן תקציב ייעודי לנושא"**.²⁴

כאמור, מסמך זה לא יתמקד בזכאות של חסרי מעמד להטבות הניתנות במסגרת המוסד לביטוח לאומי, אלא כי אם בשירותי הרווחה הניתנים בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות. יחד עם זאת ולאור כפיפות המוסד לביטוח לאומי לשר הרווחה²⁵, נזכיר בקצרה כי עובדים זרים המועסקים בישראל, חוקיים ולא

¹⁷ המושגים "מצב סכנה" ו"מצב סיכון" נזכרו ב: מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, שם. המושגים "מצב חירום", ו"מצב סיכון וסכנה גבוהים", נזכרו ב: תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013.

¹⁸ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.

¹⁹ שם.

²⁰ מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, שם.

²¹ שם.

²² תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.

²³ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, שם.

²⁴ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013.

²⁵ **אודות-בעלי תפקידים**, אתר המוסד לביטוח לאומי, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.



חוקיים, מבוטחים על ידי הביטוח הלאומי בשלושה ענפי ביטוח עיקריים: ביטוח מפני פגיעות בעבודה, ביטוח מפני פרוק או פשיטת רגל של מעסיק, ביטוח אימהות.²⁶ במקרים מסוימים ניתן לקבל קצבת ילדים, אך הדבר מתקיים, לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעשרות בודדות בלבד של מקרים, בשל ההתניה בשהות חוקית בישראל.²⁷ ביטוחים אלו מאפשרים לעובדים הזרים המבוטחים לקבל גמלאות שונות ובהן גמלאות בעין (עבור טיפולים רפואיים, שיקום וכי), גמלאות בכסף²⁸, תשלום שכר במקרה של פשיטת רגל, מענק לידה, דמי לידה. לדברי גב' חנה זהר, אחראית על טיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה בעמותת קו לעובד, ישנו קושי במימוש הזכויות הסוציאליות.²⁹

2.2. שירותי רווחה ומסגרות טיפול של משרד הרווחה

2.2.1. נתונים

להלן יוצגו נתונים שהועברו ממשרד הרווחה על מספר חסרי המעמד המוכרים לרשויות הרווחה. הנתונים מתייחסים לזרים שהינם בעלי מסמך זיהוי שהינו דרכון ולזרים נעדרי מסמך זיהוי שלהם הונפק זיהוי על ידי משרד הרווחה. יתר הזרים כוללים אנשים שלהם תעודות זהות כתומות, תעודות שהייה ותעודות מעבר.³⁰

טבלה א': חסרי מעמד המוכרים לשירותי הרווחה, שנים 2010-2013

שנה/ סוג זיהוי	דרכון	זיהוי משרדי	תעודות כתומות, תעודות שהייה, תעודות מעבר	סך הכול
2010	1042	980	1208	3230
2011	1164	1125	1285	3574
2012	1320	1236	1496	4052
2013 * (ינואר-יוני)	1323	1276	1483	4082

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.³¹

מהטבלה עולה, כי נכון להיום רשומים 4,082 זרים במשרד הרווחה, מהם 2600 בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרד. בארבע השנים האחרונות גדל מספר הזרים בעלי הדרכון הרשומים במשרד כ-300 נפשות, 1042 בשנת 2010 ו-1323 בשנת 2013. עלייה דומה נרשמה במספר הזרים בעלי הזיהוי המשרד הרשומים במשרד הרווחה - 980 בשנת 2010, ו-1276 בשנת 2013. בין השנים 2010-2013 חלה עלייה של 28% במספר הזרים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרדי שמוכרים במשרד הרווחה.

²⁶ מתוך דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון, ע' 14 התקבל בדוא"ל ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

²⁷ [מידע לעובד זר - ענפי הביטוח לעובד זר](#), אתר המוסד לביטוח לאומי, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.

²⁸ עובדים שאינם חוקיים לא זכאים לגמלת כסף, כל עוד לא הוסדר מעמד העובד, אך הזכות ליתר הגמלאות, לרבות טיפולים רפואיים, בעינה עומדת. מתוך דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון, ע' 14. התקבל בדוא"ל ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

²⁹ חנה זהר, אחראית על הטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת קו לעובד, שיחת טלפון, 26 ביוני 2013. "עיקוב טיפולים רפואיים לעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה", מידע שהתקבל מעמותת קו לעובד, דוא"ל 25 ביוני 2013.

³⁰ נכון להיום רשומים במשרד 1085 מטופלים בעלי תעודות זהות כתומות, 289 בעלי תעודות שהייה, 110 בעלי תעודות מעבר. תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.



2.2.2. קטינים חסרי מעמד אזרחי

מדיניות משרד הרווחה, כפי שנמסרה בתשובתם היא כי המשרד מטפל בקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצב של **סיכון ממשי לחייהם**. דוח מבקר המדינה האחרון ממאי 2013, שעסק בשירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד התייחס למדיניות המשרד:³²

"ילד בסיכון" הינו ילד שחי במצב המסכן אותו במשפחתו ובסביבתו, ו"ילד בסכנה" הוא ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה לביות לבתי הפיכה ואף לגרום למותו. אם ילד נמצא בסיכון גבוה, הוא ייחשב כמי שנמצא במצב של סכנה".

"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 ינתנו שירותי הרווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצב סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים"

בדיון בוועדה לזכויות הילד במאי 2013, אישרה את הדברים היועצת המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עו"ד בתיה ארטמן:

"מ-2009 קפץ מספר הילדים פי שבעה. מאחר שלא הייתה מדיניות ממשלה ומאחר שהאמצעים התקציביים הם דלים, יצרו מדיניות חדשה, הנהלת המשרד נתנה הנחייה שיטפלו בילדים רק בסכנה, כי אנו מחויבים לתת להם הגנה".³³

מבקר המדינה קבע כי מדיניות זו, של הגבלת שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד נזקקים "אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד".³⁴

השירותים העיקריים הניתנים לילדים שנמצאים במצבי סכנה הוא השמתם במסגרות חוץ ביתיות, בהן פנימיות, משפחות אומנה, ומשפחות קלט חירום הקולטות ילדים לפרקי זמן מוגבלים. על פי תשובת המשרד, בפנימיות מושמים ילדים הנזקקים למעטפת טיפולית רחבה על מנת לענות על צרכיהם המיוחדים. המענים הניתנים בפנימיות הינם מענים חינוכיים וטיפוליים.

³² מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, שם.

³³ הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 7 בכנסת ה-19, טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי, י"ב בסיוון התשע"ג, 21 במאי 2013.

³⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, שם.



להלן יוצגו נתונים שנמסרו ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים המציגים את מספר הקטינים, בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרד, המוכרים למשרד הרווחה. לאחר מכן תוצג טבלה המתייחסת למספר הקטינים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרד הרווחה במסגרות חוץ-ביתיות.

טבלה ב: מספר קטינים חסרי המעמד מוכרים למשרד הרווחה, שנים 2010-2013

גיל/שנה	2010	2011	2012	2013* (ינואר-יוני)
3-0	250	255	280	238
4-6	263	285	288	266
7-13	414	497	595	639
14-18	189	220	233	235
סך קטינים מוכרים בשנה	1,116	1,257	1,396	1,378

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.³⁵

מהטבלה לעיל עולה כי חל גידול של כ-25% במספר הקטינים המוכרים למשרד הרווחה, בין השנים 2010-2012. בשנת 2010 1,116 קטינים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרדי היו רשומים במשרד, ואילו בשנת 2012 היו רשומים 1,396 קטינים. נכון להיום רשומים 1,378 קטינים, אם כי נתון זה מתייחס רק לחודשים ינואר-יוני. מבין הקטינים, קבוצת הגיל המונה את המספר הרב ביותר של קטינים היא גילאי 7-13, ובה בפרט חל גידול של כ-44 אחוזים בין השנים 2010-2012.

טבלה ג: השמה חוץ ביתית לקטינים חסרי מעמד, שנים 2010-2013

סוג מסגרת/שנה	2010	2011	2012	2013* (ינואר-יוני)
פנימייה	181	205	191	138
משפחת אומנה - עד 5 ילדים	100	116	139	107
מרכז חרום	16	13	8	4
הוסטל	2	1	3	1
עמותה למשפחות אומנה	2	1	2	1
מקלט/מחסה	1			
מערך דיור/דירת לווין		1	2	1
קהילה טיפולית		1	2	2
סך קטינים במסגרות חוץ ביתיות	302	338	347	254

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.³⁶

³⁵ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שרותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.
³⁶ שם.



המסגרת הראשית בה נמצאים קטינים חסרי מעמד (בעלי דרכון או זיהוי משרדי), היא פנימיות. במשפחות אומנה, בהן שוהים עד 5 ילדי אומנה, שהו בשנת 2012 – 139 קטינים, נתון המעיד על עלייה של 39% לעומת שנת 2010 בה נמצאו 100 קטינים במשפחות אומנה. כן הושמו בשנים אלו קטינים בודדים במסגרות נוספות ובהן: מרכזי חירום, הוסטלים, מקלט, קהילה טיפולית, דירות לווין.

2.2.3. קטינים בלתי מלווים

קטין בלתי מלווה הוא מי שגילו אינו עולה על 18 שנים והוא אינו מלווה בישראל על ידי הורה או אפוטרופוס, או שהורה שוהה באשפוז, מעצר או מאסר ולכן אינו יכול לדאוג לקטין.³⁷ נוהל בינמשרדי לטיפול בקטינים זרים לא מלווים שעודכן ביולי 2011 קובע כי קטין שגילו עד 12 שנים לא יוחזק במשמורת, וכי האחריות על מציאת מסגרת מתאימה לקטין נתונה בידי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. עבור קטינים בגילאים 12-14, האחריות למציאת מקום היא אחריות משותפת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, וככלל הוא יושם במסגרת חינוכית של משרד החינוך, אלא אם הוא זקוק למסגרת טיפולית של משרד הרווחה. קטינים מעל גיל 14 ישהו במתקן המשמורת למשך זמן קצוב ולאחר גיבוש המלצות בידי עו"ס שפגש בקטין, יושמו באחת מהחלופות הבאות: פנימייה של משרד החינוך, פנימייה של משרד הרווחה, אפוטרופוס, חלופת משמורת בקהילה. **קטינים בעלי צרכים מיוחדים** מעל גיל 14 ישוחררו למסגרת טיפולית שבאחריות משרד הרווחה.

בזמן עבודת גיבוש הנהלים בידי המשרדים נקבע כי משרד החינוך יקצה 100 מקומות בפנימיות שפיקוח המנהל לחינוך התיישבותי, ו-50 מקומות בפנימייה המיועדת לקטינים זרים בלבד. משרד הרווחה יקצה 30 מקומות בפנימיות שבפיקוחו.³⁸ נתונים שהוצגו בדוח מבקר המדינה מראים כי במהלך השנים 2012-2011 משרד הרווחה דאג לסידורם של 50 קטינים בלתי מלווים בפנימיות שבאחריותו, נתון המהווה חריגה מהמכסה שהוסכמה.

מתקן "מתן" – מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה, הינו מתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים שמופעל על ידי השב"ס, וממוקם בסמוך לחדרה. המתקן נפתח ביולי 2010 והוא מאופיין כמתקן משמורת "בתנאי פנימייה סגורה", לנערים בגילאי 13-18, בו עליהם לשהות עד למציאת פתרון להשמתם.³⁹ ממשד הרווחה נמסר כי המשרד מממן משרת עו"ס במתקן, לשם בחינת חלופות ההשמה של הקטינים. כן נמסר מהמשרד כי מספר הקטינים במתקן הולך ומתמעט, ו"על פי ההערכה צפוי להיסגר בשבועות הקרובים".⁴⁰

נציין כי בנתוני טבלה ג' שהוצגה קודם באשר להשמה חוץ ביתית של קטינים חסרי מעמד, נזכרים גם קטינים בלתי מלווים. ממשד הרווחה לא נמסרו נתונים מפורטים על ההשמה של קטינים בלתי מלווים במסגרות השונות ובשנים השנים. יחד עם זאת צוין בתשובת המשרד, כי בפנימיית "בית אלמחבה", שבכפר יאסיף, קיימת קבוצה של 30 קטינים בלתי מלווים בגילאי 16-18. בפנימייה קיימת, בנוסף למענים החינוכיים והטיפוליים המצויים ביתר הפנימיות, גם תוכנית לימודית המשלבת הכשרה לתעסוקה.

³⁷ נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים, עודכן בתאריך: 1.7.2011, מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.

³⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, שם.

³⁹ פתיחת מתקן מת"ן, מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה, מתוך אתר שירותי בתי הסוהר, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.

⁴⁰ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שרותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.



2.2.4. נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית⁴¹

על פי תשובת משרד הרווחה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הטיפול הניתן לנשים זרות נפגעות אלימות או תקיפה מינית הינו במצבי חירום – הווה אומה הגנה מיידית **במצבי סיכון וסכנה גבוהים**". המענה העיקרי לנשים אלו הינו מקלטים מוגנים בהם נמצאות גם נשים זרות וילדיהן לצד ישראליות. המקלטים מקבלים נשים זרות ללא תלות באשרת השהייה שלהן ובמעמדן האזרחי. יחד עם זאת, כפי שציין המשרד מדובר בליווי וסיוע ראשוני בלבד, וישנו קושי להפנות להמשך טיפול בקהילה ולהשתלב בקבוצות טיפוליות ארוכות טווח.

המשרד מציין כי אין תקציב ייעודי העומד לרשות המשרד למימון השירותים לנשים זרות. שהייתן של נשים זרות חסרות מעמד במקלטים ממומנת ב-100% על ידי המדינה ללא השתתפות המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. מסגרות המקלטים הן מסגרות המספקות הגנה חירומית קצרת מועד ומהוות רק "תחנה" במכלול הטיפול והסיוע לנשים נפגעות אלימות ותקיפה מינית. בהיות הנשים משוללות כל זכויות – המשרד מעיד כי הוא חסר כלים ומשאבים ויש קושי לספק את המענים המתאימים עבור אוכלוסייה זו.

ברחבי הארץ ישנם 14 מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, המקבלים נשים ללא הבדל דת גזע ולאום. מבין מתוך 672 נשים ששהו במקלטים בשנת 2012, 52 היו נשים זרות, מתוכן 32 ששהייתן בארץ לא חוקית. בשנת 2011, מתוך 732 נשים ששהו במקלטים, כ-40 נשים זרות חסרות מעמד. יש לציין כי נתונים אלו מתייחסים לכלל הנשים חסרות מעמד ולא רק למבקשות מקלט ומסתננות. משך השהייה של הנשים במקלטים נע בין חודש ללמעלה משנה. להלן פירוט משך השהייה של נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית שנקלטו במקלטים בשנים 2011-2012. הנתונים המוצגים מתייחסים אך ורק לנשים ששהייתן בארץ לא חוקית, ולא לנשים חסרות מעמד השוהות בארץ בהיעדר מעמד קבוע (בעלות אשרות שהייה מסוגים שונים שאינן אשרת תושב קבע או תושב ארעי):

טבלה ד': משך השהייה במקלטים של נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית, שנים 2011-2012⁴²

משך שהייה/שנה	2011	2012
0-1 חודשים	15	13
1-3 חודשים	11	2
3-6 חודשים	4	5
6-12 חודשים	7	1
מעל שנה		7
עדיין שוהות* (מעודכן למאי 2013)	7	4

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים⁴³

⁴¹ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013.

⁴² הנתונים המוצגים מתייחסים לנשים שבוצע לגביהן רישום ביחס למעמדן ושנבחנה חוקיות או אי חוקיות שהייתן בארץ. אפשר שהיו בשנים הללו עוד נשים ששהו במקלטים בעודן שוהות בארץ באופן לא חוקי, אולם הם לא נכללות בנתונים הללו מטמעי רישום חסר.

⁴³ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013.



מהנתונים עולה כי בכל שנה, למעלה משליש מהנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית, נקלטו במקלט לתקופה של עד חודש ימים.

כאשר אישה זרה מגיעה למקלט, נבדקות עימה שתי אפשרויות: האחת- חזרה לארץ המוצא והשנייה - פנייה למשרד הפנים בבקשה להסדיר שהותה בארץ. בפועל, רובן אינן רוצות או אינן יכולות לחזור לארץ המוצא. כך שהמקלט שאמור להגן ולטפל בשעת משבר בעקבות אלימות במשפחה, מוצא עצמו משמש בית ארוך טווח לנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית. כל התהליך הרגיל במקלט, הכולל ליווי תמיכה טיפול והכוונה תוך חשיבה על עתיד הנשים מחוץ למקלט, לא יכול להתקיים אצלן. בעודן חסרות כל זכויות בארץ הן לא יכולות לטפל בבריאותן - אינן זכאיות לטיפול רפואי שוטף, אינן זכאיות לביטוח לאומי, ואינן זכאיות לסיוע בשכר דירה שמאפשר יציאה מהמקלט לחיים עצמאיים.

ככלל, הפניות למקלט נעשות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. ואולם, כפי שמציין משרד הרווחה, **במקרים של נשים חסרות מעמד בארץ, הן אינן מוכרות ברוב המקרים בקהילה, ולקהילה אין כל פתרון עבורן אחרי תקופת המקלט.** במקרים של הפניית נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית, הן מגיעות בדרך כלל ללא אבחון מעמיק, פוחדות ל"היתקלי" ברשויות, ומגיעות למקלט כשהערכת הסיכון אינה ברורה, וזאת מכיוון שאין מחלקה לשירותים חברתיים שאחראית ויכולה לסייע לה ולמקלט. באשר לנשים הנמצאות בקהילה, הן אינן יכולות להשתלב בקבוצות טיפוליות ארוכות טווח בשל הגבלות על זכויותיהן, קשיי שפה והיעדר משאבים.

2.2.5. נשים וגברים קורבנות סחר בבני אדם⁴⁴

בשנת 2000 נקבע לראשונה בחקיקה בישראל, בתיקון לחוק העונשין, התשל"ז-1977, איסור מפורש לסחר בבני-אדם למטרה ספציפית של עיסוק בזנות.⁴⁵ ב-2006 התקבל תיקון לחוק שהרחיב את איסור הסחר בבני-אדם לרשימה של מטרות המנויות בחוק ובהן זנות, עבודות ועבודת כפייה, ונטילת איברים.⁴⁶ שורה של החלטות בין-משרדיות אודות איתור, אכיפה, טיפול ושיקום הקורבנות התקבלו בנושא. משרד הרווחה הוא המשרד האחראי למקלטים לטיפול בקורבנות הסחר בבני אדם, והוא מפעיל 3 מסגרות לטיפול בקורבנות סחר: מקלט "מעגן" לנשים, מקלט "אטלס" לגברים, ודירות מעבר.⁴⁷

נשים זרות שהוכרו כקורבנות סחר מופנות משנת 2004 למקלט מעגן, שהינו מקלט לקורבנות סחר למטרות זנות, עבודות וכפייה. במקורו המקלט שימש נשים שמוצאן ממדינות חבר העמים אשר נסחרו למטרות זנות, ועם הירידה בהיקף התופעה, ומנגד עלייה בהיקפי תופעת הסחר באזרחי מדינות אפריקה שחוצים את הגבול ממצרים, גם הרכב החוסות במקלט השתנה. מקלט אטלס לגברים הוקם ביולי 2009 והוא משמש גברים שנפלו קורבן לעבירות של עבודות, עבודת כפייה בין אם בשהותם בארץ אצל מעסיקים ובין אם בדרך הגעתם לישראל, שם גם חוו חלק מהם התעללות מינית.

במקלט מעגן שוהות נכון לתחילת יוני 2013, 29 נשים ו-2 תינוקות, כאשר התפוסה המקסימלית האפשרית היא 35 שוהות, ומתוכן נדרש המקלט לשמור 3 מקומות לנשים המעידות בהליך משפטי נגד מי

⁴⁴ עו"ד יסמין קונפינו, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני אדם, שיחת טלפון, 2 ביוני 2013.

⁴⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם \(תיקוני חקיקה\), התשס"ז-2006](#), כתיבה: יהודה טרואן ודינה צדוק, 27 ביולי 2009.

⁴⁶ [חוק איסור סחר בבני אדם \(תיקוני חקיקה\), התשס"ז-2006](#).

⁴⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סיוע הרשויות לקורבנות סחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 1 בדצמבר 2009.



שמואשם בפשעי סחר בבני אדם. בדירות המעבר שאליהן מגיעות הנשים לאחר יציאתן מהמקלט, שוהות 7 נשים, מתוך פוטנציאל איכלוס של 18 מקומות. במקלט אטלס לגברים שוהים 28 גברים. בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה, ב-28 במאי 2013 נמסר ע"י ציפי נחשון גליק, מנהלת השרות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, כי עתיד להיפתח "הוסטל מוגבר ל-18 נשים נוספות".⁴⁸

במהלך שהותם במקלט הקורבנות זכאים לשירותי רווחה ובריאות, מענה לצרכים קיומיים בסיסיים, סיוע משפטי, פעילויות עשרה, וסיוע בהשמה במקומות עבודה. תקופת השהות הקבועה היא למשך שנה, ובמקרי הצורך מוגשת בקשה להארכת השהייה במקלט. בהמלצה של גורמי הטיפול אפשר להעביר נשים קורבנות סחר לדירות מעבר (כיום דירות המעבר הן עבור נשים וילדיהן). עם עזיבת המקלט הקורבנות לא זכאים לשירותים המפורטים לעיל ולא מלווים על יד גורמי רווחה. לדברי עו"ד יסמין קונפנינו, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני אדם, כרגע לא קיימת החלטה בינמשרדית לגבי המשך הטיפול בקורבנות סחר ועבודות היוצאים מהמקלט.

במהלך השנה האחרונה שוחררו ממתקן סהרונים סה"כ 31 נשים אשר הוכרו כקורבנות סחר ועבודות, מתוכן 20 נשים שוחררו לחזקת קרובי משפחתן בקהילה, 8 נשים הועברו למקלט מעגן, ו-3 נשים הועברו למקלט כרמל בעוספייה.⁴⁹ בדיון בוועדה למעמד האישה מיום 28 במאי 2013 נמסר כי 20 הנשים שהוכרו כקורבנות סחר ושוחררו לקרובי משפחתן, לא מקבלות בקהילה שרותי רווחה ובריאות, להבדיל מקורבנות סחר אשר שוהות במקלט.

2.3. שירותי רווחה בלשכות הרווחה שברשויות המקומיות

מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים של הרשויות המקומיות עוסקות באבחון מצב האוכלוסייה, בטיפול שגרתי בקהילה, במתן מענה למחסור בצרכים קיומיים בסיסיים, בהפניה לקבלת שירותי רווחה בידי גורמים אחרים ובגיבוש דרכי טיפול ארוכות טווח לרבות השמה במסגרות חוץ-ביתיות. למחלקות הרווחה שברשויות המקומיות קיימים מספר קשיים בטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד השוהה בתחומי הרשות, ובהם היעדר זכאותם לזכויות סוציאליות ובריאותיות, והיעדר תקציבים לטיפול באוכלוסייה זו בשל הקצאת משאבים המתבססת על גודל ומאפייני האוכלוסייה החוקית. לצורך הכנת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מספר רשויות שבתחומיהן שוהים חסרי מעמד אזרחי. הרשויות אשר השיבו לפנייתנו, ושדבריהן יובאו מטה הן עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו שמפעילה את מרכז מסיל"ה, ועיריית באר שבע.⁵⁰

⁴⁸ הוועדה לקידום מעמד האישה, [פרוטוקול מס' 14 בכנסת ה-19, סחר בנשים – תמונת מצב מעודכנת ודרכי פעולה](#), 28 במאי 2013, י"ט בסיוון התשע"ג.

⁴⁹ תשובת המשרד לביטחון פנים (נציבות שירות בתי הסוהר) לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בקשת מידע-שירותי בריאות למסתננים שוהים במתקן סהרונים, התקבלה ביום 4 ביוני 2013.

⁵⁰ הרשויות אליהן פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולא השיבו לפנייתנו עד לסגירת המסמך: עיריית אשדוד, עיריית ערד, עיריית אילת.



2.3.1. מרכז מסיל"ה, עיריית תל אביב

מרכז מסיל"ה הוקם בשנת 1999, על ידי עיריית תל אביב-יפו במטרה להוות כתובת למצוקת הקהילה של מהגרי העבודה והפליטים בישראל. מסיל"ה פועל במישור הפרטני, הקהילתי והארגוני-מערכתי.⁵¹ במקורו, שימש מרכז מסיל"ה את אוכלוסיית מהגרי העבודה וילדיהם (עובדים זרים שהגיעו באשרות), ובשנים האחרונות התווספו לאוכלוסייה המטופלת מבקשי מקלט ופליטים, שהינם בעלי צרכים סוציאליים שונים. מדי שנה יש כ-5000 פניות אל מסיל"ה, מתוכן מטופלים באינטנסיביות עקב נושא של ילדים בסיכון כ-400 משפחות המונות כ-700 ילדים.

עיריית תל אביב מממנת את פעילות מסיל"ה בחצי מיליון ₪ מדי שנה, תקציב זה לא גדל משנת 1999. תקציב התרומות למסיל"ה עומד היום על כ-2.5 מלש"ח.⁵² במסילה מועסקים עובדים באמצעות תקנים של העירייה, תקנים הממומנים מכספי תרומות, עובדים פרילנסרים וכן מתנדבים. **מתקציב העירייה ממונים 3.75 תקנים** המאוישים על ידי 5 עובדים, כולם למעט המנהלת, בהיקף משרה חלקי. **מתקציב תרומות ממומנים 5 תקנים**, בהם מועסקים שלושה עובדים במשרה מלאה ושלושה במשרה חלקית. מבין העו"ס, שתיים עוסקות בילדים בסיכון (במשרות מלאות) - אחת בילדים הסובלים מאלימות והזנחה, ועו"ס נוספת בילדים עם צרכים מיוחדים. כאמור במסיל"ה מטופלים כ-700 ילדים בסיכון, ולדברי גבי תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, הדבר יוצר עומס בלתי אפשרי על פעולות העו"ס. כן מועסקות במסיל"ה 10 מדריכות פדגוגיות כפרינלסריות. במסיל"ה יש כ-300 מתנדבים.⁵³

בתחום הפדגוגי פועל מסיל"ה בגנים הפיראטיים של ילדי הקהילה הזרה (בייביסיטרים), המנוהלים פעמים רבות על ידי נשים מהקהילה החסרות כל הכשרה מקצועית. המרכז פועל לקיום קורסים הכשרות והדרכות למטפלות, גיוס תרומות ושיפוץ הגנים, ושיבוץ מתנדבים וסטודנטים בפעילות הגנים. בשנת 2011 מרכז מסיל"ה פעל בכ-50 גנים פירטיים ובהם כ-2000 ילדים.⁵⁴ **במסגרת הפעילות הקהילתית** שמבוצעת במסיל"ה מתקיימות הדרכות לאנשי הקהילה, הנגשת זכויות, ליווי מנהיגים ופעילים חברתיים מתוך הקהילה. קיימות הכשרות ותוכניות נפרדות למבקשי מקלט ולמהגרי עבודה (עובדים זרים). בשנת 2011 הפעיל מרכז מסיל"ה קבוצה ל-20 נערות מבקשות מקלט בסיכון, קייטנת קיץ לכ-90 ילדים, והכשיר כ-100 פעילים מקהילת מבקשי המקלט להשתלבות בפעילויות שונות. מקרב מהגרי העבודה (עובדים זרים), המרכז העביר 6 קורסי העצמה וסיוע לכ-80 אנשים, וכ-2000 אנשים נוספים השתתפו בערבי הסברה ומידע.⁵⁵ יחד עם זאת, וכפי שיצוין בהמשך, בשל שינוי הרכב האוכלוסייה גבר הצורך להתערב במצבי מצוקה ומצבי חירום, ועקב כך קטנו המשאבים העומדים לרשות מרכז מסיל"ה לקיום הפעילויות הפדגוגיות והקהילתיות לעיל.⁵⁶

בסקר שנערך במסיל"ה בשנת 2011⁵⁷ נמצא כי מקרב 5000 הפונים, 80% מהפונים היו נשים, 63% מהפונים למרכז הגיעו ממדינות אפריקה, 58% מהפונים דיווחו כי הינם מובטלים. 51% מהפונים היו נשואים, 40% רווקים והיתר אלמנים. בעת הפנייה למסיל"ה 50% מהפונים היו בגילאי 21-30, 29%

⁵¹ "מסיל"ה-מרכז סיוע לקהילה הזרה", חומר רקע שהתקבל מתמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, בדוא"ל ביום 28 במאי 2013.

⁵² המידע שמוצג אודות התקציב וחלוקת התקנים נמסר מגבי תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, דוא"ל 24 ביוני 2013.

⁵³ תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.

⁵⁴ [דוח מסיל"ה לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), מתוך אתר מסיל"ה, תאריך כניסה: 25 ביוני 2013.

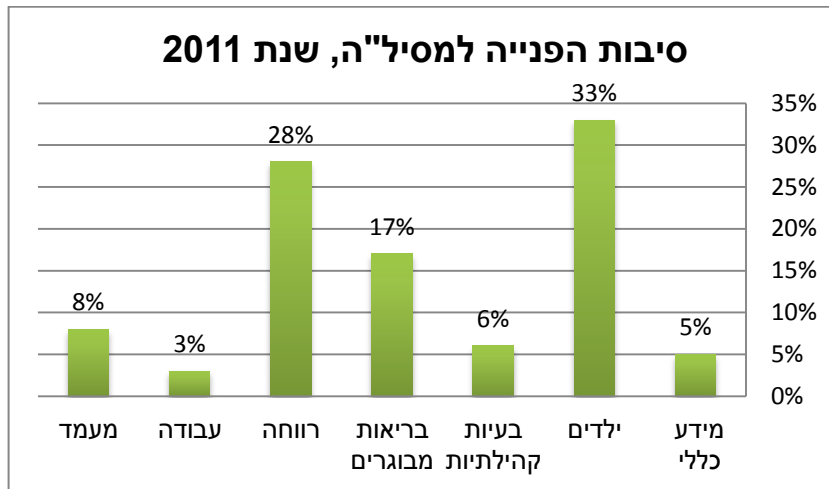
⁵⁵ שם.

⁵⁶ תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.

⁵⁷ [דוח מסיל"ה לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), מתוך אתר מסיל"ה, תאריך כניסה: 25 ביוני 2013.



בגילאי 40-31, 13% בגילאי 50-41, 6% בגילאי 0-20, ו-2% מעל גיל 51. להלן פילוח הפניות למסיל"ה בשנת 2011, על פי סיבת הפנייה:



מקור: דוח מסילה לשנת 2011

מהגרף לעיל עולה כי שליש מהפניות הגיעו על רקע טיפול בילדים - בנושאי חינוך, בריאות, ילדים בסיכון, משמורת ילדים. 28% מהפניות נרשמו כ"רווחה" - אלימות בין בני זוג, תמיכה כלכלית, מחוסרי דיור, תמיכה נפשית, סכסוך משפחתי. 17% מהפניות היו על רקע בריאות למבוגרים - מימון טיפול רפואי, אשפוז. 8% מהפניות נרשמו על רקע נושאי הסדרת מעמד, 6% בגין בעיות קהילתיות אל מול משרד ממשלה, סכסוכים עם בעלי הדירות, ו-5% פנו לשם קבלת מידע כללי.

השמת ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות - על פי נתונים שנמסרו מעיריית תל אביב-יפו, כיום מסודרים 73 ילדים ללא מעמד במסגרות חוץ ביתיות, 16 ילדים מצויים בהליכי השמה שטרם הושלמו. מבין הילדים שמצויים במסגרות חוץ ביתיות, 27 ילדים בגילאי 0-5, 24 ילדים בגילאי 6-12 ו-22 ילדים בגילאי 12-18. 72 מ-73 הילדים הוצאו מביתם בצו של בית משפט. בשנת 2012 נמצאו 74 ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות. 7 ילדים הוחזרו בשנת 2012 לבית הוריהם.⁵⁸

במרכז מסיל"ה מצוינים מספר קשיים העולים מפעילות וממדיניות משרד הרווחה⁵⁹: ראשית, המדיניות הנוכחית של הענקת ומימון שירותים במצבי סכנה מקשה על מסיל"ה לספק צרכים לקטינים ובגירים שנמצאים במצבים שאינם מוגדרים כמצבי חירום. שנית, בשנים האחרונות חל שינוי בהרכב אוכלוסיית הזרים, בשל הגעת מבקשי המקלט והמסתננים ובשל גירוש אבות עובדים שהותיר אימהות חד הוריות. שינוי זה הגדיל את הצורך להתמקד במצבי מצוקה ולהשקיע משאבים במאמצי התקשורת עם הפונים, ועקב כך חל צמצום ניכר של השירותים קהילתיים ובהם הדרכות הוריות, טיפול רגיש-תרבות. שלישית, וכפי שצוין לעיל, מימון מסיל"ה נעשה בידי העירייה ומתקציב תרומות ניכר, ללא השתתפות של משרד הרווחה. בנוסף, בהיעדר שירותי רווחה ציבוריים נגישים לזרים בשאר הארץ, פונים אל מסילה זרים מערים אחרות, דבר זה מקטין את המשאבים העומדים לרשות מסיל"ה לטיפול בזרים בתחומי תל אביב-יפו.

⁵⁸ השמת ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות, מכתב ממינהל השירותים החברתיים, תחום ילדים נוער ומשפחה בעיריית תל אביב לשירות ילד ונוער במשרד הרווחה, 11 ביוני 2013. התקבל בדוא"ל ביום 24 ביוני 2013.
⁵⁹ תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013, שיחת טלפון 29 במאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לדברי הגב' תמר שוורץ, יש להפריד את שאלת המעמד הפורמאלי האזרחי משאלת הזכויות הסוציאליות, ולהכיל על חסרי המעמד את אותם סלי השירותים, כמו לישראלים נזקקים, ובפרט כאשר מדובר בחסרי ישע – ילדים, נשים מוכות, מפגרים.⁶⁰

2.3.2. אגף הרווחה בעיריית ירושלים⁶¹

בתחומי העיר ירושלים חיות מספר קבוצות שונות של חסרי מעמד: פליטים ומבקשי מקלט, אוכלוסייה ערבית שבה אחד מבני הזוג חסר מעמד, תיירים שאשרתם פגה ומהגרי עבודה. באגף הרווחה לא קיימים נתונים מקיפים אודות אוכלוסיית חסרי המעמד, אם כי קיימים נתונים חלקיים אודות צריכת השירותים של חסרי המעמד, והם יוצגו בהמשך בסדירה המובחנת של כל אחד מהשירותים.

מאגף הרווחה נמסר כי "על פי רוב, שירותי הרווחה ניתנים בעיריית ירושלים לחסרי מעמד במצבים של סכנה בלבד" השירותים ניתנים בכלל מסגרות הטיפול, על פי מקום המגורים של הזרים, תוך סיוע של מתורגמנים או עובדים סוציאליים דובר השפה הרלוונטית. לא קיים תקציב ייעודי לטיפול באוכלוסיות חסרות מעמד, חלק מהשירותים ממומנים מתקציב תרומות.

על פי ההערכות בתחומי העיר ירושלים שוהים בין 1000 ל-1500 מבקשי מקלט, כשליש מתוכם הם קטינים והורים לילדים קטינים. באגף הרווחה קיבלו שירות במהלך 2010-2013 כ-25-20 משפחות של מבקשי מקלט, המונות כ-40 ילדים. מרבית המשפחות מקבלות שירות במשך מספר שנים. 14 ילדים ממשפחות מבקשי מקלט סודרו במסגרות חוץ ביתיות בשנת 2012, במימון של 25% מתקציב הרשות ו-75% מתקציב משרד הרווחה. בשנתיים האחרונות מפעילה העירייה מוקד למבקשי מקלט, המעניק לפונים סיוע ברמה הפרטנית במיצוי זכויות וכן נעשית עבודה אל מול גופים שבהם התגלה קושי חוזר במיצוי זכויות. בשנת 2012 ובמחצית הראשונה של 2013 הגיעו פניות של כ-100 מבקשי מקלט למוקד.

בירושלים ישנה אוכלוסייה של משפחות ערביות מעורבות בהן אחד ההורים הוא בעל מעמד תושב המקנה לו זכויות סוציאליות, ואחד ההורים נעדר מעמד אזרחי. כיום רשומות באגף הרווחה שבעיריית ירושלים 940 משפחות ערביות בהן אחד ההורים חסר מעמד.

משנת 2012 טופלו באגף הרווחה 8 תיירים שאשרתם פגה שהגיעו עם קשיים קיומיים בתחום הבריאות והדיוור, לעתים ללא קורת גג. לדברי העירייה, קיים קושי לסייע להם בהיעדר זכויות לקצבאות, דיוור ובריאות.

אגף הרווחה של עיריית ירושלים הצביע על מספר קשיים בהתמודדות עם אוכלוסיית חסרה המעמד, הקשיים העיקריים שבהם הם כאמור הקושי התקציבי והיעדר הנגישות לזכויות סוציאליות. באשר לאוכלוסיית מבקשי המקלט והפליטים האגף מסר כי הם נעדרים מקורות תמיכה אישיים ומשפחתיים, בעלי קשיי הסתגלות, קשיים במציאת עבודה והתמודדות מול הרשויות, וחלקם נדרשים לטיפול בחוויות טראומטיות שעברו בארצותיהם ובמהלך המעבר לישראל. מיפוי שנערך באגף לפני כשלוש שנים "סקר צרכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011"⁶², העלה כי מדובר ב"אוכלוסייה

⁶⁰ תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013, שיחת טלפון 29 במאי 2013.

⁶¹ תשובת אגף הרווחה, עיריית ירושלים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "שירותי הרווחה לחסרי מעמד", התקבלה ביום 27 ביוני 2013.

⁶² עיריית ירושלים, המנהל לשירותים קהילתיים, אגף הרווחה, סקר צרכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011, התקבל בדוא"ל מאגף הרווחה ביום 27 ביוני 2013.



מבודדת, חסרת נגישות לשירותים בסיסיים עירוניים, שרבים מילדיה בסיכון". כמו כן, קיים מתח בין אוכלוסיית מבקשי המקלט לאוכלוסייה הוותיקה באותן שכונות.

האגף מסר עוד כי אמנם מספר הפניות שהגיעו באשר לקטינים זרים הוא מועט יחסית, "אולם מורכבותן ועוצמתן חריפה מאוד ודורשת משאבים ותשובת לב". כמו כן, הערכתו היא כי "בשל המדיניות הקיימת של מתן מענה במצבי סכנה בלבד, נמנעת התערבות בשלבים מוקדמים יותר, שעשויה לחסוך סבל מהלקוחות עצמם, ולחסוך במשאבים הנדרשים למתן מענה במצבי סכנה". כן ציין אגף הרווחה עוד כי עולה לאחרונה קושי בהשמת ילדים חסרי מעמד בפנימיות, בשל סירוב הפנימיות לקלוט ילדים ללא ביטוח רפואי.

2.3.3. אגף הרווחה בעיריית באר שבע⁶³

מאגף הרווחה בעיריית באר שבע נמסר כי לא קיימים שירותי רווחה ומסגרות טיפול יעודיים לתושבים חסרי מעמד, "להוציא מקרים בהם אנו פועלים על פי מדיניות המשרד הגורסת כי במקרה של סכנה מיידית הנשקפת לקטינים יינתן בעבורם מענה בשיתוף גורמי משרד הרווחה במחוז". האגף ציין כי לא הוקצה כוח אדם ייעודי או תקציב לטיפול בנושא. כן נמסר כי בתחומי העיר באר שבע שוהות נשים חסרות מעמד הנשואות לישראלים, אשר מדווחות על אלימות וסכנה לחייהן, והן מקבלות מענה במצבים אלו, אולם לא קיימים שירותים ייעודיים בעבורן.

על פי נתונים שהועברו לצורך הכנת המסמך, עולה כי במהלך שלוש השנים האחרונות (2010-2012), טופלו באגף הרווחה בממוצע בכל שנה כ-13 משפחות חסרות מעמד, וכ-20 ילדים חסרי מעמד הנמנים על משפחות אלו. מבין המשפחות הללו כמחציתן ללא כל אמצעי זיהוי, כארבע משפחות היו בעלות דרכון, והיתר (עד שתי משפחות בכל שנה), נשאו אישור שהייה או תעודת זהות כתומה או ירוקה. לאגף הרווחה לא היו נתונים על שילוב קטינים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות.

3. שירותי רווחה הניתנים על ידי ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי

הפרק הנוכחי יסקור בקצרה כמה ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי המעניקים לחסרי מעמד שירותים סוציאליים. סקירה זו הינה חלקית ואין מדובר בהצגה של כלל ארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחום. בין הארגונים שיוצגו: עמותת א.ס.ף, המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות, מקלט כרמל בעוספיה, מקלט מעבר ARDC.

עמותת א.ס.ף⁶⁴

עמותת א.ס.ף פועלת משנת 2007 מעניקה סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי מקלט, פועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם בפני רשויות המדינה. בא.ס.ף מועסקים צוות של עשרה אנשים בשכר, בהם עובדים סוציאליים, וכ-60 מתנדבים בצוותים שונים. מרכז הסנגור והתמיכה של א.ס.ף פתוח פעמיים בשבוע בשעות אחר הצהריים, מספק מידע לקהל הפונים, תמיכה רגשית ראשונית, ובו מתאפשר איתור של

⁶³ תשובת אגף הרווחה, עיריית באר שבע לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "שירותי רווחה לחסרי מעמד", התקבל בדוא"ל ביום 30 ביוני 2013.

⁶⁴ עמותת א.ס.ף, "מידע ונתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון בוועדת עובדים זרים בהשתתפות שר הרווחה, מאיר כהן", התקבל בדוא"ל מאורית מרום ביום 25 ביוני 2013.



מבקשי מקלט הזקוקים להתערבות טיפולית נרחבת. בשנת 2012 פנו למרכז 1200 אנשים, חלקם יותר מפעם אחת, מתוכם 350 נשים. 164 פונים הועברו לטיפול עובדת סוציאלית לשם מתן התערבויות טיפוליות מקצועיות (תיאום טיפול, שיחות טיפול, קשר על רשויות, מתן סיוע כלכלי, קשר עם רופאים מטפלים). מקרב המטופלים במרכז הסיוע והסגור נרשמו כ-30 נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית, כ-50 קורבנות סחר עבדות ועינויים, ולמעלה מ-80 זרים הגיעו לא.ס.ף על רקע מוגבלויות פיזיות ומחלות כרוניות. העמותה מפעילה תוכנית לליווי משפחות, סיוע סוציאלי פרטני, ופרויקט לליווי ותמיכה בנשאי HIV.

עמותת א.ס.ף מפעילה מועדון נוער, ובו כיום שתי קבוצות גיל שונות, וכן קבוצה של נערות מתבגרות.⁶⁵ המועדון פועל פעמיים בשבוע ומעניק לבני הנוער מסגרת המשלבת פעילויות פנאי נורמטיביות, לצד ייעוץ, הדרכה ותמיכה נפשית וליווי חינוכי. כן פועלים בא.ס.ף לאיתור נערים ונערות מנותקים שאינם נמצאים במסגרות חינוכיות, ושלרוב נמצאים בישראל ללא ליווי של מבוגרים. נכון ליוני 2013 עמותת א.ס.ף עומדת בקשר עם כ-50 נערים ונערות.

מדי חודש מספקת העמותה סיוע כלכלי לכ-20-15 מבקשי מקלט אשר הינם נכים, פצועים או מצויים במשברים אקוטיים ושאינם מסוגלים לכלכל את עצמם. הסיוע לרוב תחום בזמן למשך מספר חודשים עד לתקופה שהאדם מסוגל לחזור לתפקוד עצמאי. כל אדם המקבל סיוע כלכלי עובר הערכה סוציאלית על ידי עו"ס ונבנית עבורו תוכנית תמיכה וקידום. כן מחלקת העמותה חבילות של מזון.

בנייר עמדה שפרסמה העמותה נכתב כי "מדיניות משרד הרווחה המאפשרת גישה לשירותי רווחה רק במקרי סכנה פוגעת בחלשים ביותר מקרב מבקשי המקלט [...] ומותירה אותם חשופים לסכנת הידרדרות מצבם עד לכדי מצבי חירום בהם נדרשת התערבות דחופה [...] מתן גישה לשירותי רווחה ציבוריים הינו חיוני להבטחת שמירת זכויותיהם הבסיסיות של מבקשי המקלט ולשם שיקומם באופן שייטיב עמם ועם הסובבים אותם בחברה הישראלית"⁶⁶.

המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות⁶⁷

המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות the Eritrean Women's Community Center, הוקם לפני כשנה בידי פעילות פמיניסטיות מהקהילה האריתראית בארץ. המרכז מציע לנשים קבוצות תמיכה, וסיוע פרטני במקרים של אלימות במשפחה, גישור קהילתי, ומפעיל קבוצת פעילים מקומיים שמתכנסת באופן קבוע כדי לדון בנושא ובדרכי הפתרון. כן מקיים המרכז הדרכות והכשרות לנשים בדבר תכנון משפחה, זכויות נשים, שיעורי אנגלית. מדי חודש מטופלות במרכז כ-200 נשים אריתראיות.

מקלט כרמל בעוספיה⁶⁸

מקלט כרמל בעוספיה הוקם ביוזמה פרטית של הגב' ריטה צוקהירה לפני כשבע שנים והוא ממומן מתרומות ומגופים פרטיים. המקלט קולט נשים מבקשות מקלט ומסתננות שמוצאן ממדינות אפריקה,

⁶⁵ עו"ס טלי אהרנטל, עמותת א.ס.ף, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.

⁶⁶ "נייר עמדה א.ס.ף לקראת דיון עם שר הרווחה בוועדת עובדים זרים", התקבל בדוא"ל מאורית מרום, בתאריך 26 ביוני 2013.

⁶⁷ גב' זביב סולטאן, מנהלת המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות, שיחת טלפון 29 במאי 2013.

⁶⁸ גב' ריטה צוקהירה, מנהלת את המקלט "כרמל" בעוספיה, שיחת טלפון 30 במאי 2013.



וכיום שוהים בו 20 נשים ו-20 ילדים, כולם סודנים ואריתראיים. הנשים והילדים מגיעים למקלט בהפנייה של עמותות ושל גורמי רווחה ממשרדים ממשלתיים, ובהם מסיליה, לשכות רווחה בערים שונות, ממתקן סהרונים, בתי החולים (בעיקר סורוקה). שרותי התמיכה ניתנים על ידי צוות המקום, אולם לא קיימת במקלט עו"ס או גורמים טיפוליים מוסמכים אחרים.

מקלט מעבר ARDC⁶⁹

המרכז לקידום פליטים אפריקיים מפעיל שני מקלטים בדרום תל אביב המשרתים נשים הרות, אימהות טריות ומשפחות חד הוריות. המקלטים מספקים תנאים נוחים לעד 40 בני אדם, נשים וילדים, המקבלים דיור, מזון, ביגוד וסיוע בגישה לשירותים ציבוריים בסיסיים. כן מספקים במקלטים תוכניות ליווי לפיתוח העצמאות של הדיירות וסיוע במציאת פתרונות דיור ותעסוקה ארוכי טווח.

⁶⁹ מתוך אתר האינטרנט של המרכז לקידום פליטים אפריקיים, [מקלט מעבר](#), תאריך עדכון 31 בדצמבר 2013, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.



מקורות

מסמכי הכנסת ומבקר המדינה

- הוועדה לזכויות הילד, [פרוטוקול מס' 7 בכנסת ה-19, טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי](#), י"ב בסיוון התשע"ג, 21 במאי 2013.
- הוועדה לקידום מעמד האישה, [פרוטוקול מס' 14 בכנסת ה-19, סחר בנשים – תמונת מצב מעודכנת ודרכי פעולה](#), 28 במאי 2013, י"ט בסיוון התשע"ג.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013. מתוך אתר מבקר המדינה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים על ידם](#), 11 ביוני 2013, כתיבה: נטע משה.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראליים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), 13 בדצמבר 2011, כתיבה: ד"ר גלעד נתן.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם \(תיקוני חקיקה\), התשס"ז-2006](#), כתיבה: יהודה טרואן ודינה צדוק, 27 ביולי 2009.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סיוע הרשויות לקורבנות סחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 1 בדצמבר 2009.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית, 4 ביוני 2013, כתיבה: נטע משה.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי](#), 31 באוקטובר 2011, כתיבה: אתי וייסבלאי.

חקיקה

- חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006
- חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה), תשס"ג-2003
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד-1960
- חוק העונשין, התשל"ז-1977
- חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991.
- חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969
- חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000
- חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958

פרסומים ממשלתיים ופרסומי רשויות מקומיות

- [אודות-בעלי תפקידים](#), אתר המוסד לביטוח לאומי, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.
- דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון. התקבל בדוא"ל ממושרד הבריאות, 10 ביוני 2013.
- [דוח מסיל"ה לשנת 2011](#), תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה, מתוך אתר מסיל"ה, תאריך כניסה: 25 ביוני 2013.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות: [בסוף שנת 2011 היו בישראל כ-111 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה, וכ-92 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר](#), 30 יולי 2012. מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.
- [מידע לעובד זר- ענפי הביטוח לעובד זר](#), אתר המוסד לביטוח לאומי, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.
- [נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים](#), עודכן בתאריך: 1.7.2011, מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, תאריך כניסה: 26 ביוני 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- עיריית ירושלים, המנהל לשירותים קהילתיים, אגף הרווחה, "סקר צרכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011", התקבל בדוא"ל מאגף הרווחה ביום 27 ביוני 2013.
- [פתיחת מתקן מת"ן, מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה](#), מתוך אתר שירות בתי הסוהר, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013. "מסיל"ה-מרכז סיוע לקהילה הזרה," חומר רקע שהתקבל מתמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, בדוא"ל ביום 28 במאי 2013.
- רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 3/2013](#), מאי 2013. מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.

פרסומים כללים

- אתר האינטרנט של המרכז לקידום פליטים אפריקיים, [מקלט מעבר](#), תאריך עדכון 31 בדצמבר 2013, תאריך כניסה: 30 ביוני 2013.
- "נייר עמדה א.ס.ף לקראת דיון עם שר הרווחה בוועדת עובדים זרים", התקבל בדוא"ל מאורית מרום, בתאריך 26 ביוני 2013.
- "עיתוב טיפולים רפואיים לעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה", מידע שהתקבל מעמותת קו לעובד, דוא"ל 25 ביוני 2013.

מכתבים, שיחות טלפון, דוא"לים, פגישות

- גב' זביב סולטאן, מנהלת המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות, שיחת טלפון 29 במאי 2013.
- גב' ריטה צוקהירה, מנהלת אתר המקלט "כרמל" בעוספיה, שיחת טלפון 30 במאי 2013.
- גב' שחר שוהם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד, רופאים לזכויות אדם, פגישה, 27 ביוני 2013.
- גב' תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחות טלפון: 29 במאי 2013, 24 ביוני 2013, דוא"ל: 24 ביוני 2013.
- ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן ומ"מ ראש מינהל רפואה, משרד הבריאות, דוא"ל, 9 ביוני 2013.
- השמות ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ ביתיות, מכתב ממינהל השירותים החברתיים, תחום ילדים נוער ומשפחה בעיריית תל אביב לשירות ילד ונוער במשרד הרווחה, 11 ביוני 2013. התקבל בדוא"ל ביום 24 ביוני 2013.
- חנה זהר, אחראית על הטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת קו לעובד, שיחת טלפון, 26 ביוני 2013.
- עו"ד יסמין קונפנינו, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני אדם, שיחת טלפון, 2 ביוני 2013.
- עו"ס טלי אהרנטל, עמותת א.ס.ף, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.
- עמותת א.ס.ף, "מידע ונתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון בוועדת עובדים זרים בהשתתפות שר הרווחה, מאיר כהן", התקבל בדוא"ל מאורית מרום ביום 25 ביוני 2013.
- תשובת אגף הרווחה, עיריית באר שבע לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "שירותי רווחה לחסרי מעמד", התקבל בדוא"ל ביום 30 ביוני 2013.
- תשובת אגף הרווחה, עיריית ירושלים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "שירותי הרווחה לחסרי מעמד", התקבלה ביום 27 ביוני 2013.
- תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לחסרי מעמד, 27 ביוני 2013.
- תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, 3 ביוני 2013.
- תשובת המשרד לביטחון פנים (נציבות שירות בתי הסוהר) לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בקשת מידע-שירותי בריאות למסתננים השוהים במתקן סהרונים, התקבלה ביום 4 ביוני 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע