

זרים שאינם בני הרחקה מישראל

פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד הבריאות, במשרד המשפטים, במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, בעיריית תל אביב-יפו ובחברת החשמל לישראל בע"מ נעשתה ביקורת בעניינם של זרים שאינם בני הרחקה מישראל, שהם בעיקר יוצאי אריתראה והרפובליקה של סודן. נבדקו היבטים שונים בטיפול הרשויות בסוגיית הזרים האלה. לצורך הכנת הדוח נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה גם עם נציגי תושבים משכונות בדרום תל אביב-יפו ועם נציגים מכמה ארגונים שעוסקים בענייניהם של זרים.

תקציר

הגירה היא סוגיה גלובלית המעסיקה מדינות רבות. מאז ראשית שנות התשעים של המאה העשרים רבו הזרים השוהים בישראל שלא כחוק. קבוצה זו כוללת עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ולא יצאו ממנה בתום תקופת שהותם החוקית; מי שנכנס לישראל באשרת תייר ולא עזב אותה בתום תקופת שהייתו החוקית; וזרים שנכנסו לישראל לא דרך מעברי גבול רשמיים. קבוצות אלו מנו ביוני 2013 כ-230,000 איש, 54,000 מהם אינם בני הרחקה (להלן - זרים או זרים שאינם בני הרחקה)¹. דוח זה עוסק בעניינם של זרים שאינם בני הרחקה מישראל, שהם בעיקר יוצאי אריתראה והרפובליקה של סודן². רבים מהם, אך לא כולם, עומדים בהגדרת "מסתננים"³.

לגבי יוצאי אריתראה השוהים בישראל ננקטת כיום מדיניות אי-הרחקה זמנית. מדובר במדיניות תלויה נסיבות שיש לבחון מפעם לפעם⁴. להבדיל, המדינה נמנעת לעת הזאת מלהחזיר זרים יוצאי הרפובליקה של סודן למדינתם בעיקר בשל הקושי המעשי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים⁵. עמדת המדינה היא כי הדבר אינו מונע פעולות להסדרת חזרתם למדינתם דרך מדינות אחרות.

כניסתם של עשרות אלפי זרים לישראל ושהותם בה יצרו מציאות מורכבת המציבה לפני הממשלה אתגרים המחייבים טיפול ומענה, ובהם מציאות החיים שהתהוותה במהלך השנים בשכונות דרום תל אביב (להלן - דרום ת"א), שבהן שוהים כיום זרים רבים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בטיפול הרשויות בסוגיית הזרים שאינם בני הרחקה מישראל. הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד הבריאות; במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ); במשרד המשפטים; במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ); במשטרת ישראל; במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה); ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין); בעיריית תל אביב-יפו (להלן - עיריית ת"א) ובחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י). לצורך הכנת הדוח נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי תושבים משכונות בדרום ת"א ועם נציגים מכמה ארגונים שעוסקים בענייניהם של זרים (להלן - ארגונים).

יצוין כי במאי 2013 פרסם מבקר המדינה חוות דעת לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), בדבר "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל" (להלן - דוח הקטינים)⁶, ומעקב

¹ בנוגע למדיניות אי-ההרחקה ראו להלן.

² המכונה לעתים "צפון סודן". עם הקמתה של מדינת דרום סודן, יש להבחין בין השתיים.

³ מסתננים כהגדרתם בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954. כיום אלו בעיקר זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו.

⁴ ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.12).

⁵ בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואחרים, (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).

⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), עמ' 1841.

אחר התיקון של חלק מהליקויים שהועלו בה מצורף לדוח זה⁷. על כן יעסוק דוח זה ברובו בעניינם של בגירים שאינם בני הרחקה.

עיקרי הממצאים

מרבית הזרים⁸ מתגוררים בחמש שכונות בדרום ת"א (נווה שאנן, פלורנטין, שפירא, קריית שלום והתקווה (להלן - שכונות דרום ת"א)). כ-12% מהתינוקות שנולדו בעיר במחצית הראשונה של שנת 2013 נולדו לזרים. על פי האומדנים הקיימים של עיריית ת"א, כבר בשנת 2008 היוותה אוכלוסיית הזרים רוב של האוכלוסייה הכוללת בשכונות דרום ת"א, ובשנת 2011 היא מנתה כ-61,000 נפש, שהיו כ-61% מאוכלוסיית השכונות וכ-13% מתושבי העיר באותה שנה (ראו תרשים 1 להלן).

מציאות החיים בחמש שכונות דרום ת"א, שבהן גרים חלק ניכר מהזרים בישראל, מורכבת ומרובת קשיים. תמונת המצב עגומה. כפי שיובא להלן, תושבי השכונות מביעים תחושה קשה של היעדר ביטחון אישי עקב מגורי הזרים שם. אין ספק כי איכות חייהם של התושבים המקומיים נפגעה בצורה ניכרת ביותר, ושכונות מגוריהם שינו את פניהן ללא היכר.

1. הגידול הניכר באוכלוסיית שכונות דרום ת"א הגדיל את הביקוש לדירות להשכרה. חלק מביקוש זה קיבל מענה בשתי דרכים: פיצול דירות מגורים לדירות קטנות יותר ומגורים של זרים רבים בדירה שתוכננה לפחות נפשות. התנאים הפיזיים בשכונות האלה, הכוללים פיצולי דירות, חיבורים פירטיים של מתקני גז וחיבורים מסוכנים לרשת החשמל, מובילים, על פי הגורמים המקצועיים, לסכנות בטיחותיות ולעתים עד לכדי סכנת חיים ממשית, כמפורט להלן.

(א) באזור התחנה המרכזית בתל אביב ובשכונות דרום ת"א נפוצה מאוד אספקה פירטית של גז, וכן נפוצים החזקת בלוני גז ושימוש בהם בתוך חללי המגורים. מצב זה טומן בחובו סכנה לשלוםם ולבטיחותם של כלל האנשים המתגוררים בשכונות דרום ת"א. למשרד האנרגיה יש מידע על השימוש החריג בחומרתו בגז בשכונות אלה, והתרעות הובאו לפניו שוב ושוב. אולם הוא הסתפק בפעולות פיקוח שגרתיות שנעשו מעת לעת, והסביר זאת במחסור בכוח אדם, ולא נקט פעולה ממשית וכוללת לתיקון המצב כנדרש מהשימוש החריג בחומרתו בגז. נושא תשתיות הגז הפירטיות בשכונות דרום ת"א לא נדון בהנהלת המשרד.

(ב) בידי עיריית ת"א היה מידע חלקי המלמד על בעיות בטיחות בתחום החשמל בשכונות דרום ת"א, לעתים חמורות, והיא שיתפה בבדיקות שיזמה בכמה מבנים גם את נציגי חח"י. ואולם המידע שאספו גורמי השטח לא שימש את משרד האנרגיה ואת חח"י לצורך ביצוע בדיקות מקיפות בשטח. כתוצאה מאלה, לא וידאו הגורמים המופקדים על בטיחות משק החשמל שאין בשכונות האמורות ליקויי בטיחות חמורים שתושביהן אינם חשופים לסכנות שכרוכות בליקויים אלה.

2. הרשות הארצית לכבאות והצלה במשרד לבט"פ מופקדת על מניעת דלקות ועל כיבוי ומניעת התפשטותן. נתוני הרשות מלמדים שכ-75% מהדלקות בתל אביב-יפו פורצות בשטח המצוי בתחום אחריותן של שתי תחנות כיבוי אש בדרום העיר, האחראיות לכשליש משטח העיר. בשטח שבאחריות התחנות האלה נמצאות חמש שכונות דרום ת"א.

היערכות המשטרה בדרום תל אביב

1. על פי סקר שעשתה עיריית ת"א, בשנים 2011 ו-2012 דיווחו תושבי העיר על ירידה בתחושת הביטחון, בעיקר בשכונות דרום ת"א. יותר ממחצית תושבי השכונות האלה דיווחו שאינם חשים בטוחים ללכת לבד בשעות החשכה באזור מגוריהם. זאת לעומת כ-20% מכלל תושבי העיר שדיווחו על תחושה זו.

2. בשל מגבלות הנתונים - הן של המשטרה, הן של רשות האוכלוסין, לא ניתן לקבוע במידה מספקת של ודאות אם מספר התיקים שפתחה המשטרה נגד זרים הוא גדול, בהתחשב בגודל אוכלוסייתם בארץ. מאפייני הפשיעה בקרב הזרים, המלמדים על מורכבותה של המציאות הקיימת, ובחינת הגורמים לפשיעה, שעליהם הצביעה המשטרה לפני השר לביטחון הפנים, מובילים למסקנה כי רק טיפול מערכתי וכלל-ממשלתי, שיתמודד גם עם הגורמים לפשיעה בקרב הזרים, יכול להוביל לשינוי.

3. חלק ניכר מהזרים מתגוררים, כאמור בשכונות דרום ת"א המצויות בעיקר בשטח שבתחום אחריותו של מרחב יפתח של המשטרה, ובו פועלת תחנת שר"ת⁹, האחראית לשכונות שפירא ונווה שאנן.

⁷ ראו בקובץ דוחות זה את הדוח "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל" (ממצאי מעקב), עמ' 215.

⁸ "זרים", בפרקים העוסקים בשכונות דרום תל אביב-יפו בלבד, כוללים גם עובדים זרים בעלי רישיון עבודה ועובדים זרים שרישיונם פג.

⁹ שר"ת - שפירא, רכבת, תחנה מרכזית.

ביולי 2013 היו מאוישות רק כ-70% מהמשרות בתקן התחנה שעליו הומלץ בסיום עבודת מטה שעליה החליט ראש הממשלה. תכנית של שני שלבים לתגבור התחנה יושמה באופן חלקי ביותר: שלב א' של התכנית, שאישר המפכ"ל ביולי 2012, יושם באופן חלקי, וטרם הוחל ביישום שלב ב'.

בנתוני איוש המשרות של תחנת שר"ת יש כדי לעורר ספק אם יש בידי המשטרה הכלים הדרושים כדי לממש את עקרונות התפיסה המבצעית שקבע מחוז תל אביב, ולפיהם נדרש כוח מבצעי שיפעל בכל שעות היממה, לרבות בתחום החקירות והמודיעין, ויבצע סיורים רגליים בריכוזי פעילות של זרים לצורך מניעה והרתעה.

תעסוקת זרים ויכולתם להתקיים

1. בנובמבר 2010 החליטה הממשלה לגבש תכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ולאכיפה כנגד העסקתם של מסתננים אלה. על פי התכנית יסופקו במרכז צורכיהם הפיזיים, ובפרט מקומות לינה, מזון, שתייה וצרכי בריאות. נקבע כי רשות האוכלוסין תחל לאכוף את איסור העסקת הזרים על מעסיקי מסתננים רק לאחר הפעלת המרכז.

בישראל שוהים כאמור כ-50,000 זרים שאינם בני הרחקה. יכולתם של עשרות אלפים אלו להתקיים מותנית בהשגת עבודה תמורת שכר או בפעולה יזומה של המדינה לאספקת צורכיהם הבסיסיים. תכנית ההקמה והאכלוס של מרכזי השהייה מ-2010 מומשה באופן חלקי מאוד. נוסף על כך גם אם היו מוקמים ומאוכלסים שלושת מרכזי השהייה שתוכננו, רוב הזרים שאינם בני הרחקה היו נותרים מחוצה להם, ללא אפשרות חוקית לעבוד ולהתפרנס; שכן עוד בסוף 2010, מועד החלטת הממשלה והדיונים בבג"ץ, מספר הזרים בארץ היה כפול ממספר מקומות השהייה המתוכנן במרכזים. גם לאחר הפעלתה של תכנית משולבת חדשה מנובמבר 2013, מספר הזרים גדול פי חמישה ויותר ממספר המקומות במרכז השהייה. כפי שיפורט להלן, במרכז השהייה ובמתקן המשמורת סהרונים¹⁰ יש מקומות לאכלוס כ-9,000 זרים, פחות מ-20% ממספר הזרים השוהים בישראל על פי הערכת רשות האוכלוסין (יותר מ-50,000 איש); המרכז מיועד בשלב הראשון לגברים זרים בלבד, ולא לאלפי הנשים הזרות שבארץ ולילדיהם.

2. המדינה הציגה 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. את המענה הזה הציגה המדינה כפתרון ביניים לכשישה חודשים, עד פתיחתו של מרכז השהייה. בג"ץ מצא כי יש בעמדת המדינה משום איזון ראוי, בהתחשב במציאות שהוצגה לו. בפועל הפתרון שנקטה המדינה הפך מפתרון ביניים להסדר קבוע. במועד סיום הביקורת (כשנתיים וחצי לאחר שתמו ששת החודשים האמורים), עדיין תלויה אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים רק ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה. זאת במסגרת של הסדר ארעי לפיו נמנעת המדינה מלפעול מול המעסיקים. כמו כן, 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.

3. המציאות הקיימת מחייבת התמודדות עם השאלה כיצד אפשר להבטיח קיום מינימלי בכבוד לזרים שמחוץ למרכז השהייה, שאינם מסוגלים לעבוד למחייתם, והמדינה אינה מספקת להם תנאים בסיסיים, כמו אנשים שסובלים מנכויות או ממחלות. שאלה זו כלל לא עלתה לדיון, וברי שלא נמצא פתרון להגשמת זכותם של זרים לקיום בסיסי.

4. הסדר אי אכיפה על מעסיקים מיושם כבר כמה שנים באופן המערים קשיים שונים: רשות האוכלוסין נמנעה מלהבהיר ולפרסם לציבור את ההסדר; ומסמכים רשמיים שהונפקו לזרים נוסחו באופן מבלבל ומטעה.

קיים חשש כי ביישום ההסדר האמור, על מגבלותיו, באופן מתמשך ולאורך שנים, יש כדי להוביל לפגיעה ביכולתם של חלק מהזרים ליהנות מביטחון סוציאלי ומרמת חיים נאותה, לרבות מזון, לבוש ודיוור נאותים, כדרישת האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות, ותרבותיות משנת 1966, אשר אושררה בישראל ב-1991 (להלן - האמנה בדבר זכויות חברתיות). במצב הקיים נפגעת, במקרים מסוימים, יכולתם של זרים להיות מוגנים מרעב ולהתקיים קיום בסיסי בכבוד. על היועץ המשפטי לממשלה לבחון לאור ממצאיו של פרק זה את המצב הקיים והמתהווה בתחום זה וזאת על מנת להבטיח קיום הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והדין הבין-לאומי.

¹⁰ לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, מקום משמורת מוגדר כאחת החלופות האלה: בית סוהר; מקום מעצר; מקום משמורת מיוחד שייקבע לצורך משמורת בצו; מקומות אחרים שייקבעו בצו.

שירותי בריאות

1. מסוף 2008 ועד סוף 2013 חלו שינויים מפליגים בהיקף אוכלוסיית הזרים שאינם בני הרחקה בישראל. בשנים האלה מינה משרד הבריאות צוותים וועדות שמטרתם לגבש מדיניות בעניין שירותי בריאות לזרים, ואף פעל לאספקה של חלק מהשירותים, אולם קביעת המדיניות לא הושלמה, ואף לא הייתה בידי המשרד תשתית הנתונים הנדרשת לשם גיבוש מדיניות כזו.

ככלל נדרשים מוסדות הבריאות על פי חוק זכויות החולה להעניק לזרים טיפול רפואי במקרי חירום בלבד, אולם בכל הנוגע לזרים עומדים בתי החולים לפני פניותיהם לקבל טיפול גם במקרים שבדרך כלל המענה הטיפולי להם ניתן בקהילה. הטיפול הרפואי בזרים בקהילה חלקי, חסר ומוגבל בעיקר לאזור המרכז.

2. כפי שיפורט להלן, המדיניות שגיבשה הממשלה בנושא הזרים שאינם בני הרחקה חסרה נדבך חשוב, הנוגע לטיפול הניתן לזרים השוהים מחוץ למרכזי הבריאות. על רקע זה, ובהיעדר תכנית פעולה סדורה של משרד הבריאות, נאלצת מערכת הבריאות להתמודד עם צורכי הזרים, ללא גיבוי תקציבי מתאים. היעדר מקורות תקציביים גם עלול לפגוע באיתנות הכלכלית של בתי החולים.

3. בהיעדר טיפול רפואי מספק בקהילה, מוזנחים הצרכים הרפואיים של חלק מהזרים שאינם בני הרחקה, עד שמצבם מידרדר לכדי מצב חירום.

4. עולה חשש ממשי כי מתן גישה מצומצמת לשירותי בריאות לזרים שאינם בני הרחקה, הסובלים ממחלות נפש או 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 בדבר זכויות חברתיות. יש אפוא מקום כי ינקטו פעולות כדי לוודא שמוענק השירות הרפואי הנדרש לקבוצות אלה על פי הדין. מוצע שהיועץ המשפטי לממשלה גם יבחן, לאור ממצאיו של פרק זה, אם הגישה המצומצמת לשירותי בריאות עומדת בתנאי דינים אלו הן בנוגע לקבוצות האמורות והן בנוגע לשאר הזרים הזקוקים לטיפול רפואי שאינם טיפול חירום ואינם שוהים במרכזי הבריאות. על היועץ המשפטי לממשלה להנחות את משרדי הממשלה בהתאם לתוצאות בחינתו.

שירותי רווחה

1. מדיניות משרד הרווחה בנוגע לטיפול בזרים שאינם בני הרחקה גורסת כי באין מדיניות ממשלתית כוללת לא יוענקו שירותי רווחה לזרים, למעט במקרים שבהם נשקפת סכנה מיידית לשלומם. ספק אם ביכולתם של שירותי הרווחה לזהות זרים שנשקפת סכנה לשלומם, שכן נגישות הזרים לשירותי הרווחה מוגבלת ביותר. במצב זה נותרים מחוץ למעגל המטופלים בידי שירותי הרווחה נשים מוכות שאינן שוהות במקלט; זרים שעונו בדרכם לישראל, ולא נבחן מצבם הפיזי והנפשי; וזרים שהוכרו כקרבתני סחר ולא נמצא להם מקום במקלטים¹¹.

עולה חשש ממשי כי המענה הניתן לקבוצות חלשות ופגיעות אלו כתוצאה מיישום המדיניות האמורה אינו עומד בהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינו מבטיח שמירה מפגיעה בגופו או בכבודו של הנמנה עם קבוצות אלו, ואינו שומר על זכותו לביטחון סוציאלי בסיסי. כמו כן קיים חשש כי המענה הניתן לקבוצות האלה אינו עומד גם בהוראות האמנה בדבר זכויות חברתיות, שנועדה להבטיח את שמירת זכותו של אדם לביטחון סוציאלי, לרמת חיים נאותה ולהנאה מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה, עד כדי מרב המקורות העומדים לרשות המדינה. מוצע לכן כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן נושא זה לאור ממצאיו של פרק זה וינחה את משרד הרווחה בהתאם לתוצאות בחינתו.

2. משרד הרווחה קבע כי הטיפול באלימות במשפחה ייעשה ב"מרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה" שיפעל במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית. נשים ישראליות זכאיות לסל שירותים ומגוון של פתרונות, ובמקרים הקשים ביותר הן מופנות למקלט. נשים זרות זכאיות רק לפתרון המיועד למקרים הקשים - הפנייה למקלט. יתר על כן, תהליך רגיל של טיפול במקלט, הכולל גם ליווי, תמיכה, טיפול והכוונה לחיים עצמאיים לאחר היציאה ממנו, תוך בחינת האפשרויות העומדות לרשות האישה בעתיד, אינו אפשרי לאישה זרה. שלא כישראלית, אישה זרה אינה זכאית לסיוע בשכר דירה עם יציאתה מהמקלט לצורך קיום חיים עצמאיים ובחירת מקום מגורים הרחק ממעגל האלימות. היא גם אינה זכאית להשתתף בקבוצות טיפוליות ארוכות טווח, ואין מסופק לה סל השירותים שמקבלת אישה ישראלית ובו ליווי וטיפול נפשי, שיקום וטיפול משפחתי. לרוב היא גם אינה זכאית לטיפול רפואי,

¹¹ בנוגע למענה החסר של שירותי הרווחה לקטינים, ראו הערת שוליים 6 וכן ממצאי מעקב אחר תיקון כמה מהליקויים שהועלו בו, עמ' 215.

כיוון שאינה מבוטחת בביטוח רפואי. בהיעדר כל אלה, תהליך השיקום הרגיל, לרבות בתקופת השהייה במקלט אינו מתקיים במקרה של אישה זרה.

3. קרבנות סחר הם החלשים והפגיעים בקבוצה החלשה והפגיעה של זרים שאינם בני הרחקה, והם הגיעו לישראל דרך גבול מצרים לאחר שעונו. אנשים אלה היו בסכנה קיומית ממשית, וחלקם נחטפו לישראל והגיעו שלא ברצונם. אנשים אלה זכאים לטיפול מסור ותומך ככל שיכולה מדינת ישראל להעניק, ולכל הפחות ככל שצריך לקבל קרבן סחר שנכנס למקלט, על פי החלטת ממשלה.

אמנם במשך כחצי שנה טופל במסירות עניינם של עשרות זרים שהוכרו כנפגעי סחר, שהגיעו במהלך תקופה קצרה יחסית לישראל ולא נמצא להם מקום במקלט, אך משרד המשפטים וארגון א.ס.ף (ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל)¹² הם שטיפלו בהם, ולא שירותי הרווחה של המדינה, שהם בעלי ההכשרה הנדרשת ובעלי הסמכות לעסוק בכך.

מדיניות הממשלה

1. מאז שנת 2010 קיבלה הממשלה החלטות בעניינם של "המסתננים לארץ דרך גבול מצרים", שעוסקות ב"בלימת ההסתננות הבלתי חוקית למדינת ישראל" באמצעות הקמת מכשול בגבול ישראל ומצרים, באפשרויות הרחקה מישראל, בהיבטי הקמת מרכז שהייה והפעלתו ובבחינת המלצות בעניין אכיפה כנגד מעסיקי מסתננים. כמו כן היא נקטה כאמור מדיניות של אי-אכיפה כנגד מעסיקים.

החלטות הממשלה האמורות הניחו את הבסיס למדיניות הממשלה שתכליתה בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, צמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי ערים ויציאה מרצון של מסתננים מישראל. ואולם מדיניות זו חסרה נדבך חשוב של מתן מענה בתחום הטיפול וסיפוק צורכיהם הבסיסיים של זרים המתגוררים בארץ, שהרי רובם המכריע אינו מוחזק במרכזים שהוקמו¹³: במרכז שהייה ובמתקן המשמורת שהוקמו יש מקומות לאכלוס כ-9,000 זרים, פחות מ-20% ממספר הזרים השוהים בישראל על פי הערכת רשות האוכלוסין (54,000 איש). כמו כן עד מועד סיום הביקורת ניסיונות הממשלה להרחיק זרים למדינה שלישית, שהחלו עוד ב-2008, לא הגיעו לכלל מימוש.

2. במשך יותר מחמש שנים שבו ופנו גורמים שונים, בהם שרים וחברי כנסת לראש הממשלה, למשרד רה"ם, למשרד הפנים ואף ליועץ המשפטי לממשלה ולאגף התקציבים במשרד האוצר, בבקשה שתוגדר 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.

התשובות לפניות הללו עסקו במרכיבי המדיניות שהממשלה גיבשה, אולם לא היה בהן מענה קונקרטי לדרישה לקבוע מדיניות ממשלתית בדבר הטיפול בזרים ששוהים בארץ ואינם במתקני משמורת או במרכז שהייה. הפתרונות שאימצה הממשלה, לרבות הרחקת זרים למדינה שלישית, יציאת זרים מהארץ מרצון והקמת מרכז שהייה, עשויים להקטין את מספר הזרים השוהים בארץ, אולם גם אם יתממשו, הרי בשנים הבאות עדיין יהיו בה עשרות אלפי זרים, מחוץ למתקני משמורת ולמרכז שהייה. בכך נותרים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותושבי דרום ת"א במציאות קשה ומורכבת עמה הם נדרשים להתמודד לבדם.

סיכום והמלצות

1. סוגיית הזרים שאינם בני הרחקה מישראל מורכבת ורגישה. בישראל נמצאים מהגרים מאפריקה זה כעשור, עשרות אלפים מהם אינם בני הרחקה ואינם במתקני משמורת או במרכז שהייה. במהלך 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.

הממשלה קיבלה החלטות אשר הניחו את הבסיס למדיניות שתכליתה בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, צמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי ערים ויציאה מרצון של מסתננים מישראל. דוח זה מצביע על העדרו של נדבך חשוב במדיניות - זה הנוגע לתחום הטיפול בזרים השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. היעדרם של הנדבך הזה ושל תכניות פעולה מספקות בתחומי הבריאות, הרווחה, התעסוקה והתשתיות, ובמידה מסוימת גם בתחום השיטור, הותירו את "גורמי

¹² ארגון א.ס.ף נותן שירותים פסיכוסוציאליים לאנשים חסרי מעמד אזרחי בישראל.
¹³ מרכז שהייה ומתקן משמורת.

השטח" בשלטון המרכזי והמקומי להתמודד עם דילמות קשות ויומיומיות, בלי שניתנו להם הנחיות הנגזרות ממדיניות ובלי האמצעים הדרושים להתמודדות זו.

במצב זה ולנוכח המציאות האנושית והחברתית הקשה שתוארה בדוח, נדרשת הממשלה להשלים את מדיניותה לאלתר, על סמך תכניות שיגבשו השרים הרלוונטיים, באופן שיבטיח טיפול הולם בזרים ובעיקר באלו הנמנים על הנזקקים והחלשים ביותר שביניהם. פעולה זו נדרשת גם בהתחשב בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, במורשת ישראל בדבר היחס לחלשים בחברה, ובהם הגר (הזר) היושב בקרבנו, ובדין הבין-לאומי בתחומי ההגירה, הפליטות וזכויות האדם.

בד בבד, נדרשת הממשלה לעסוק גם בהיבטים הנוגעים לתושבים, בעיקר בתל אביב-יפו, שכן, ממצאיו של דוח זה מלמדים כי להיעדרה של התמודדות כוללת עם מציאות החיים של עשרות אלפי הזרים, בכמה ערים בארץ ובעיקר בתל אביב-יפו, יש השלכות ברורות ושירות גם על המצוקה שבה שרויים תושבים בשכונות שבהן התרכזו הזרים במהלך השנים.

על השרים הנוגעים בדבר - שר הפנים מר גדעון סער, שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מר סילבן שלום, ושר האוצר מר יאיר לפיד - לוודא, כל אחד בתחומו שיהיו בידי משרדי הממשלה ובידי עיריית ת"א האמצעים הנחוצים להתמודדות עם הבעיות האמורות. משימה זו רחבה ומורכבת, אולם לנוכח מצוקתם הקשה של תושבי דרום תל אביב והסכנה לשלומם ולבריאותם יש לעשותה ללא שיהיו. על השר לביטחון הפנים לוודא שיעמדו לרשות תחנת המשטרה בדרום ת"א (תחנת שר"ת) משאבי כוח האדם הנדרשים לשם התמודדות עם הצרכים הייחודיים בשכונות דרום ת"א ולשם שיפור תחושת הביטחון האישי של התושבים בהן.

2. דוח זה מעורר במקרים שונים 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 שפורש בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי. ספק זה מתעורר בעיקר בנוגע למספר תחומים: הגישה המצומצמת שניתנה לקבוצות חוליים 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 שר הפנים ועל שרת המשפטים לגבש יחד בהקדם האפשרי הצעת החלטה עקרונית שיישומה יבטיח קיום מינימלי בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין. עוד עליהם, להביא את ההצעה לדין בממשלה לשם גיבוש החלטה ונקיטת הפעולות הנדרשות לביצועה. לנוכח האמור בדוח ביקורת זה, יש להשלים בהקדם האפשרי את המשימות האלה.

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.

על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו, על משרד המשפטים, וגם על משרד האוצר אם יידרש, לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות מסוימות של זרים (נשים מוכות שאינן שוהות במקלט, זרים שעונו בדרכם לישראל ולא נבחן מצבם הפיזי והנפשי וזרים שהוכרו כקרבנות סחר ולא נמצא להם מקום במקלטים), ואם נדרש, להעמיד לצורך זה משאבים סבירים. על משרד הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות (בנוגע לפעולות שכרוכות בפעולות של גורמים ממשלתיים אחרים - ראו להלן). אם יימצאו חסמים העומדים בפני ביצוע הפעולות האלה, על שר הרווחה להציגם לפני הממשלה, ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.