

# הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל

## ממצאי מעקב

### פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון חלק מהליקויים שהועלו בחוות דעת לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ממאי 2013 בדבר "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל". בין היתר נבדקו מתן שירותי רווחה; טיפול משרד הרווחה והשירותים החברתיים בקטינים בלתי מלווים; ומסגרות לפעוטות.

### תקציר

בשנים האחרונות, ובעיקר משנת 2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי<sup>1</sup> (להלן - חסרי מעמד), שחלק ניכר מהם שוהים בישראל באופן בלתי חוקי.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד בישראל (להלן - הביקורת הקודמת), ובמאי 2013 פרסם חוות דעת בעניין זה<sup>2</sup> (להלן - דוח הקטינים)<sup>3</sup>.

בחודשים פברואר-נובמבר 2013 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, מעקב אחר כמה ממצאי הביקורת שפורסמו בדוח הקטינים - בפרקים "מסגרות לפעוטות",

- 1 אנשים שאינם יהודים כהגדרת חוק השבות, התשי"ו-1950, אשר חיים בישראל, מסווגים על פי סוגים שונים של מעמד שהייה. מעמד השהייה הגבוה ביותר הוא מעמד האזרחות, המקנה למי שמחזיק בו את מרב הזכויות שיכולה המדינה לתת ומחייב אותו בכל החובות שהמדינה מטילה, על פי התנאים המפורטים בחוק האזרחות, התשי"ב-1952. הזכויות הניתנות לבעלי הסוגים השונים של מעמד השהייה והחובות המוטלים עליהם מפורטות בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. לדוגמה, בעל רישיון לישיבת קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאי כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי.
- 2 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 63 (2013), בפרק "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", עמ' 1843-1925.
- 3 בעניינם של בגירים ראו בקובץ דוחות זה גם את הדוח "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59.

"מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד" ו"הטיפול בקטינים בלתי מלווים"<sup>4</sup>. המעקב נעשה במשרד הכלכלה<sup>5</sup> ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). כן נעשה מעקב במרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה (להלן - מסיל"ה), שהקימה עיריית ת"א. מסיל"ה פועל במסגרת יחידת הרווחה בעירייה, כדי לסייע לקהילה הזרה במגוון תחומים.

## עיקרי הממצאים

### מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד

- בתחילת דצמבר 2013 החליטה הנהלת משרד הרווחה, בראשות שר הרווחה והשירותים החברתיים, על שינוי המדיניות בנוגע לקטינים חסרי מעמד, והרחבת האוכלוסייה המטופלת מקטינים במצבי סכנה בלבד גם לקטינים במצבי סיכון. עוד החליט המשרד ליישם זאת בעיר תל אביב-יפו. החלטת המדיניות של משרד הרווחה ראויה לציון כפעולה חשובה ומשמעותית לשם טיפול ראוי בקטינים חסרי מעמד בישראל. מדיניות כזו ראוי שתיושם בעניינם של כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל, ולא רק לגבי אלה שגרים בתל אביב-יפו.
- הוועדה לזכויות הילד של הכנסת הורתה במאי 2013, להגיש לה תכנית משותפת לכמה גופים ממשלתיים, לטיפול בקטינים חסרי מעמד. עד ינואר 2014, שמונה חודשים לאחר מכן, לא הוגשה לוועדה תכנית כנדרש.
- הטיפול בקטינים בלתי מלווים מוסדר בנוהל בין-משרדי שפורסם בינואר 2008, ועל פיו יש למנות אפוטרופוס לקטין בלתי מלווה. בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הרווחה לא קבע הסדר אפוטרופסות לשם כך. במעקב נמצא כי משרד הרווחה לא פעל לתיקון ליקוי זה, ואף לא קיים דיון מחודש עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, בנוגע לצורך במינוי אפוטרופסים.
- בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הרווחה לא עשה מעקב אחר קטינים שהושמו באחריות של משמורנים<sup>6</sup>; אי-ביצוע מעקב כזה עלול להביא לחשיפתו של הקטין לניצול בידי המשמורן. המעקב העלה כי משרד הרווחה לא פעל לתיקון הליקוי.

### מסגרות לפעוטות

- בתל אביב-יפו פועלים כ-60 גני ילדים "פירטיים" שהקימו אנשי הקהילה הזרה (להלן - בייביסיטרים). בדוח הקטינים נכתב כי בייביסיטרים שוהים תינוקות, פעוטות ולעתים גם ילדים מבוגרים יותר עד שעות הערב המאוחרות, בתנאים של

4 נערים ונערות שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול עם מצרים, ללא ליווי של מבוגר.  
5 עד מרץ 2013 היה שמו של משרד זה משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת). בכלל האזכורים של משרד זה בדוח, הוא ייקרא משרד הכלכלה.  
6 משמורן הוא בדרך כלל קרוב משפחה של הקטין, בדרגות קרבה שונות, או חבר בקהילתו.

הזנחה מתמשכת<sup>7</sup>: הם שוהים מרבית שעות היום בלולים בתנאים של צפיפות, עזובה והזנחה וללא פעולות גרייה והעשרה; הטיפול בהם, ההשגחה עליהם וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים שלהם לוקים בחסר ומעכבים את ההתפתחות הקוגניטיבית והמוטורית שלהם; מבוגר אחד מופקד לעתים על כ-30 ילדים, ועקב כך סובלים הילדים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב. משמעות הדבר היא שילדים השוהים במסגרות בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית. בשל כל אלה חשופים הפעוטות והילדים בבייביסיטרים למצבי סיכון, ולעתים אף למצבי סכנה ממשית לחייהם. במעקב נמצא כי התופעות הקשות המאפיינות את פעילותם של הבייביסיטרים נמשכות, ובכלל זה נטישת ילדים בגילים שונים בהם במשך שבועות ואף חודשים.

2. בדוח הקטינים נכתב כי לשם הבטחת טיפול נאות בפעוטות במסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך החשודות כמסכנות, יכול משרד הכלכלה לפעול בכמה דרכים: פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות; הדרכת הצוות; השתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות. עוד נכתב בדוח, כי על משרד הכלכלה לפעול לאיתור מסגרות מסכנות ולטפל בהן, ככל שנדרש.

המעקב העלה כי משרד הכלכלה הסתפק בנקיטת פעולות בעקבות מידע שקיבל וכי פעולת המשרד לתיקון הליקויים בעניין זה חלקית וחסרה.

3. בדוח הקטינים נכתב כי על מנכ"ל משרד הכלכלה ועל מנכ"ל משרד הרווחה להורות לקיים ללא שיהיו עבודת מטה משותפת למציאת דרכי פעולה, כדי לוודא שלא יהיו מסגרות מסוכנות לילדים. המעקב העלה כי משרדי הכלכלה והרווחה לא ביצעו עבודת מטה כזו.

## סיכום והמלצות

1. החלטת משרד הרווחה על שינוי המדיניות בנוגע לקטינים חסרי מעמד, והרחבת האוכלוסייה המטופלת מקטינים במצבי סכנה בלבד גם לקטינים במצבי סיכון ראויה לציון כפעולה חשובה ומשמעותית לשם טיפול ראוי בקטינים חסרי מעמד בישראל. במעקב הודגמה החשיבות שבהחלת המדיניות החדשה של משרד הרווחה על כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל ולא רק בעיר תל אביב-יפו.

על משרד הרווחה לפעול לאיתור את כל הקטינים שנמצאים באחריות משמורנים בקהילה, לנהל מעקב סדיר אחר מצבם עד הגיעם לגיל 18, ולהגדיר את המשאבים הדרושים לשם כך. אם נדרשת תוספת משאבים לשם ביצוע המעקב, יש לפעול להשגתם.

2. בדוח הקטינים נקבע כי לפעוטות בבייביסיטרים לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים לטובתם ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד.

7 הזנחה יכולה להיות הזנחה פיזית (תזונה לקויה, מחסור בלבוש והיעדר תנאי גיהות [היגיינה] נאותים); הזנחה בטיחותית (השארת הפעוט ללא השגחה מתאימה וחשיפתו עקב כך למפגעי בטיחות העלולים לסכן אותו); הזנחה חינוכית (היעדר גירויים המאפשרים התפתחות קוגניטיבית תקינה); הזנחה רגשית (אי-הבנה של צורכי הילד ומצוקותיו ושל איתותיו והיעדר תגובה נאותה להם).

במשך כשמונה חודשים מאז פורסם דוח הקטינים, חלה התקדמות מעטה בלבד בטיפול של הנהלות משרד הכלכלה ומשרד הרווחה בנושא. משרד הכלכלה לא יזם פעולות לאיתור מסגרות מסכנות, אלא הסתפק בנקיטת פעולות בעקבות מידע שקיבל בנוגע למסגרות מסכנות חיים וזאת למרות דחיפות הנושא ולמרות המחיר הכבד שמשלמים פעוטות חסרי ישע בשל הותרת המצב על כנו. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה רבה.

על שר הכלכלה ושר הרווחה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים בכל הנוגע למסגרות לפעוטות, כפי שנקבע בדוח הקטינים.



## מבוא

1. בשנים האחרונות, ובעיקר משנת 2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי<sup>8</sup> (להלן - חסרי מעמד), שחלק ניכר מהם שוהים בישראל באופן בלתי חוקי. רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) מחלקת את חסרי המעמד למסננים<sup>9</sup>; עובדים זרים לא חוקיים<sup>10</sup>; עובדים זרים חוקיים<sup>11</sup>; ותיירים ללא אשרה בתוקף<sup>12</sup>.

אין גורם רשמי בישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים<sup>13</sup> חסרי המעמד השהים בה. לפיכך מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים ולא עדכניים. עיריית תל אביב-יפו (להלן - עיריית ת"א) מסתמכת על נתונים בנוגע לקטינים חסרי מעמד שטופלו בתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב), המעניקות שירותים רפואיים גם לקטינים חסרי מעמד. נתונים אלו נחשבים מלאים יחסית. על פי הערכות עיריית ת"א, שבתחום שיפוטה מתגוררים מרבית חסרי המעמד, גרו בתחום השיפוט בשנת 2011 כ-3,600 קטינים חסרי מעמד. נכון ליולי 2013, כ-3,100 קטינים חסרי מעמד עד גיל שש טופלו בתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב.

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

8 אנשים שאינם יהודים כהגדרת חוק השבות, התשי"ו-1950, אשר חיים בישראל, מסווגים על פי סוגים שונים של מעמד שהייה. מעמד השהייה הגבוה ביותר הוא מעמד האזרחות, המקנה למי שמחזיק בו את מרב הזכויות שיכולה המדינה לתת ומחייב אותו בכל החובות שהמדינה מטילה, על פי התנאים המפורטים בחוק האזרחות, התשי"ב-1952. הזכויות הניתנות לבעלי הסוגים השונים של מעמד השהייה והחובות המוטלים עליהם מפורטות בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. לדוגמה, בעל רישיון לישיבת קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאי כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי.

9 זרים שנכנסו לישראל שלא דרך תחנת גבול.

10 זרים שהיו בעבר עובדים חוקיים, על פי ההגדרה של עובדים זרים שבחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, אך כיום אינם עומדים בלפחות אחד מהקריטריונים שבחוק זה. רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 4/12, אוגוסט 2012.

11 בעלי רישיון תקף לעבוד בארץ בענף מסוים.

12 לרוב זרים מארצות לא מפותחות שנכנסו לישראל כתיירים ונותרו בה ללא אשרה בתוקף. רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 4/12, אוגוסט 2012.

13 קטין, כהגדרתו בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ובחוק הנוער (טיפול והשגחה), התשי"ך-1960, הוא מי שלא מלאו לו 18 שנה.

הטיפול בקטינים חסרי מעמד בישראל. בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד בישראל (להלן - הביקורת הקודמת), ובמאי 2013 פרסם חוות דעת בעניין זה<sup>14</sup> (להלן - דוח הקטינים).

3. בחודשים פברואר-נובמבר 2013 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, מעקב אחר כמה מממצאי הביקורת שפורסמו בדוח הקטינים - בפרקים "מסגרות לפעוטות", "מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד" ו"הטיפול בקטינים בלתי מלווים". המעקב נעשה במשרד הכלכלה<sup>15</sup> ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). כן נעשה מעקב במרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה (להלן - מסיל"ה), שהקימה עיריית ת"א. מסיל"ה פועל במסגרת יחידת הרווחה בעירייה, כדי לסייע לקהילה הזרה במגוון תחומים.<sup>16</sup>

### מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד

1. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), נועד להגן על קטינים נזקקים מיום לידתם ועד גיל 18. על פי החוק, קטין הוא נזקק אם התקיים לגביו אחד התנאים האלה: "לא נמצא אחראי עליו; האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953; הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת; הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)". החוק קובע אילו פעולות צריך לנקוט עובד סוציאלי בעניינו של קטין נזקק לשם טיפול, השגחה והגנה עליו.

מדיניות משרד הרווחה בדבר קטינים חסרי מעמד אינה מתייחסת למושג "קטין נזקק", אלא לשני מצבים של נזקקות: "ילד בסיכון" ו"ילד בסכנה". ההגדרה המקצועית של המשרד לילדים בסיכון היא "ילדים חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם - הזנחה, התעללות, חיים בקהילה מסכנת או ניתוק ממסגרות נורמטיביות - אשר כתוצאה מהם נפגעת רווחתם והם אינם מסוגלים להשתלב בלימודים, בחברה, במשפחה ולממש את הפוטנציאל האישי שלהם". ילד בסכנה על פי המשרד הוא "ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו. פגיעה יכולה להיגרם בידי אחראי על הילד, בידי אדם אחר או בידי הילד עצמו. מצב הסכנה עלול להיות תוצאה של מעשי התעללות או הזנחה קשה ומתמשכת. אולם, מצבי סכנה עלולים להתהוות גם ממצבי חיים/תפקוד של המשפחה אשר לא קדמה להם התעללות. מצבי סכנה יכולים להיות צפויים או ברי-ניבוי, ויכולים להיות בלתי צפויים". אם ילד נמצא בסיכון גבוה, הוא ייחשב כמי שנמצא במצב של סכנה.

בדוח הקטינים נכתב כי משרד הרווחה קבע בשנת 2009 ששירותי הרווחה יינתנו רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה. משמעות קביעתו זו של משרד הרווחה היא ששירותי הרווחה יינתנו רק לחלק מהקטינים חסרי המעמד שניתן להגדירם על פי חוק הנוער - "נזקקים". דהיינו, שירותי

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), בפרק "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", עמ' 1925-1843.  
 15 עד מרץ 2013 היה שמו של משרד זה משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת). בכל האזכורים של משרד זה בדוח, הוא ייקרא משרד הכלכלה.  
 16 בעניינם של בגירים ראו בקובץ דוחות זה גם את הדוח "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59.

הרווחה שיינתנו לקטינים חסרי מעמד יהיו מצומצמים יותר משירותי הרווחה הניתנים לקטין ישראלי.

בדוח הקטינים נקבע כי מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער, וכי מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. עוד נכתב בדוח זה כי על שר הרווחה ועל מנכ"ל משרדו לשקול לשנות את מדיניות משרד הרווחה בעניין הקטינים חסרי המעמד, כדי שהיא תעמוד בדרישות הדין, ולבצע בעניין זה עבודת מטה בשיתוף משרדי ממשלה אחרים, לרבות משרד המשפטים. ככל שיימצאו חסמים בפני השינויים הנדרשים, על שר הרווחה להביאם לפני ראש הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד גיבוש פתרון הולם.

בתחילת דצמבר 2013 החליטה הנהלת משרד הרווחה, בראשות שר הרווחה והשירותים החברתיים, מר מאיר כהן, על שינוי המדיניות בנוגע לקטינים חסרי מעמד, והרחבת האוכלוסייה המטופלת מקטינים במצבי סכנה בלבד גם לקטינים במצבי סיכון. עוד החליט המשרד ליישם זאת בעיר תל אביב-יפו, כיוון שבה גרים רוב הקטינים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הציג משרד הרווחה תכנית שהוא אישר ליישום מדיניות זו בעיר, על התקציבים שנקבעו בה: 4.2 מיליון ש"ח, מהם 75% במימון המשרד ו-25% במימון העירייה.

החלטת המדיניות של משרד הרווחה ראויה לציון כפעולה חשובה ומשמעותית לשם טיפול ראוי בקטינים חסרי מעמד בישראל. מדיניות כזו ראוי שתיושם בעניינם של כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל, ולא רק לגבי אלה שגרים בתל אביב-יפו.

2. במעקב נמצא כי דוח הקטינים היווה בסיס לדיון בוועדה לזכויות הילד של הכנסת. במאי 2013, לאחר סקרה מגוון נושאים שעלו בדוח הקטינים, הורתה הוועדה להגיש לה תכנית משותפת לכמה גופים ממשלתיים, שבהכנתה יהיו מעורבים משרד האוצר ומשרד המשפטים, לטיפול בקטינים חסרי מעמד, באמצעות שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה.

על ההוראה הזו כתבה יו"ר הוועדה באותו החודש לכמה שרים, בהם שר הכלכלה, שר הרווחה והשירותים החברתיים ושרת המשפטים, ודרשה מהם לגבש את התכנית האמורה ולהגיש לוועדה המלצות בעניינה בתוך שלושה חודשים.

משרד הרווחה גיבש כאמור תכנית ליישום מדיניותו החדשה בת"א, והיא עשויה להוות נדבך בתכנית משותפת לגופים הממשלתיים השונים. אולם עד ינואר 2014, שמונה חודשים מאז שלחה יו"ר הוועדה את המכתב, לא הוגשה לוועדה תכנית כנדרש.

3. בדוח הקטינים הובאו דוגמאות מפורטות<sup>17</sup>, שכל אחת מהן מלמדת על קשיים שנגרמים עקב המענה החלקי של שירותי הרווחה לצורכי קטינים חסרי מעמד נזקקים, על פי הגדרתם בחוק הנוער.

(א) בדוח הקטינים נכתב לגבי נערה בת 16 שמוצאה מסודן ומשפחתה מתגוררת באילת, כי אביה התעלל בה מינית ונהג בה באלימות במשך שנים. הנערה שהתה במסגרת לנוער במצוקה, ולאחר מכן במקלט לנערות, אולם הצוות במקלט המליץ על שילובה במסגרת טיפולית אחרת. בנובמבר 2011 הוצאה הנערה מהמקלט, משום שנהגה באלימות. בדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה שהנערה לא קיבלה טיפול נוסף, "לאחר הערכת מצבה של הקטינה שאינה בסיכון בשל מעצרו של האב הפוגעני". ואולם עיריית אילת מסרה שהקשר של יחידת הרווחה שלה עם הנערה

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 63 (2013), בפרק "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", עמ' 1867-1869.

הופסק, גם משום שאין בידי יחידת הרווחה אפשרות להעניק טיפול ארוך טווח בקהילה במקרה של פגיעה כזו, ומשום שבעצם שהיית האב בכלא, חלפה הסכנה המיידית.

(ב) המעקב העלה כי הנערה ועוד קטין בן 14 מנהיגים קבוצה של ארבעה קטינים חסרי מעמד בני 6, 7, 10 ו-11, ועל פי משטרת ישראל, הם מעורבים במקרים של פשיעה חמורה; בינואר 2013 נפתחו לנערה 8 תיקים פליליים ולנער 31 תיקים. המשטרה פנתה לשירות המבחן לנוער באילת, וזה השיב כי אינו מטפל ביוצאי סודן ואריתראה.

בספטמבר 2013 מסרה המחלקה לשירותים חברתיים בעיר אילת למשרד מבקר המדינה כי ביולי אותה שנה הועבר הקטין למסגרת טיפולית ולמחלקה אין קשר עם הנערה. מתשובת העירייה מינואר 2014 עולה, כי במשך חודשים התקיים קשר מסוים עם הנערה באמצעות עמותה שעובדת עם שירותי הרווחה; נציגי העירייה ניסו כמה פעמים ליצור עמה קשר, ולאחרונה איתרו אותה בביתה ומצאו שהיא מוזנחת, במצב רגשי וגופני מורכב וקשה, ואינה מקבלת טיפול רפואי חיוני ביותר; העירייה נקטה פעולות לשם מתן סיוע לנערה.

מקרה זה מדגים את החשיבות שבהחלת המדיניות החדשה של משרד הרווחה על כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל.

## טיפול משרד הרווחה בקטינים בלתי מלווים

קטינים בלתי מלווים<sup>18</sup> הנכנסים לישראל ללא היתר, מגיעים אליה בין היתר כדי לעבוד ולסייע בפרנסת המשפחה שהותירו מאחור. בדרכם לישראל חוו רבים מהם מצבים טראומטיים, ועם הגעתם הם נדרשים להתמודד עם משבר הגירה, קשיי שפה, פערים תרבותיים, בדידות, היעדר תמיכה משפחתית וחברתית, תופעות פוסט-טראומטיות ועם אי-ודאות לגבי העתיד. בכל אחת מהשנים 2009-2011 טופלו בישראל בממוצע 174 קטינים בלתי מלווים.

הטיפול בקטינים בלתי מלווים מוסדר בנוהל בין-משרדי, שפורסם בינואר 2008. הנוהל קובע כי לאחר שהות קצובה במתקן מעבר, ולאחר גיבוש המלצת עובד סוציאלי שפגש בקטין, יבחן ממונה ביקורת הגבולות מטעם רשות האוכלוסין את מסירת הקטין לאחת מחלופות המשמורת האלה: פנימייה של משרד החינוך, פנימייה של משרד הרווחה או אפטרופוס. במקרים חריגים ועל פי נימוקים שיישרמו יימסר הקטין לחלופת משמורת בקהילה - להשגחתו של משמורן בקהילה. משמורן הוא בדרך כלל קרוב משפחה של הקטין, בדרגות קרבה שונות, או חבר בקהילתו. לשם שחרורו של קטין לחסותו של משמורן, על העובד הסוציאלי במתקני המשמורת להיפגש עם המועמד לשמש משמורן כדי שישתכנע כי ביכולתו ובכוונתו של המועמד לפעול לטובת הקטין, להבטיח את שלומו ולספק את מזונותיו ואת שאר צרכיו.

## הסדר אפטרופסות

חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע כי בית המשפט רשאי למנות אפטרופוס לקטין ששני הוריו אינם מסוגלים למלא כלפי הקטין את חובותיהם, כולן או מקצתן. החוק קובע כי יחיד, תאגיד או האפטרופוס הכללי יכולים לשמש אפטרופוס, שחובתו לדאוג

18 נערים ונערות שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול עם מצרים, ללא ליווי של מבוגר.

לצורכי הקטין. האפטרופוס חייב לדאוג לצורכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלח יד ועבודתו; הוא רשאי להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו והוא מוסמך לייצגו; במילוי תפקידיו חייב האפטרופוס לנהוג לטובת החסוי כדרך, שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין.

הנהלה הבין-משרדי קובע כי עם קבלת החלטה על שחרורו של קטין שאינו מלווה והשמתו במסגרת, או בידי אפטרופוס או בהשגחת משמורן, יועבר המידע הרלוונטי בצירוף חוות דעת של העובד הסוציאלי למשרד הרווחה, שיפעל למציאת הסדר אפטרופוסות מתאים להשמה זו. קודם לקביעת הנהלה, בפברואר 2007 דנו בנושא נציגים ממשרד הרווחה, משרד המשפטים ורשות האוכלוסין וסיכמו כי משרד הרווחה ידאג למינוי אפטרופוס.

על הבעיות הכרוכות במסירת קטינים בלתי מלווים למשמורן בקהילה, ניתן ללמוד מדברים שכתבה עובדת סוציאלית במתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים שעסקה בהשמתם, ולפיהם על המשמורנים מבני הקהילה מופעל לחץ רב על ידי משפחת הקטין, הנמצאת כאמור מחוץ לישראל, לשחררו כדי שיפרנס את המשפחה; קטינים עוזבים משמורנים אלה זמן קצר לאחר שחרורם, ונראה כי מדובר ב"משמורני קש"; והמשמורנים האמורים, העוסקים בהישרדות בעצמם, אינם מצליחים לשמש חלופת משמורת הולמת. העובדת הסוציאלית ציינה כי לעתים הקטינים אינם פוקדים את המסגרות החינוכיות שנרשמו אליהן והוסיפה כי מאחר שהביקוש לעבודה עולה על ההיצע, מעדיפים מעסיקים להעסיק בגירים, וכך עלול הקטין למצוא את עצמו ברחוב ללא מבוגר שידאג לו וללא פרנסה לקיום עצמי.

בדוח הקטינים נכתב כי במועד סיומה של הביקורת הקודמת, יותר מארבע שנים מאז פרסום הנהלה הבין-משרדי, לא קבע משרד הרווחה הסדר אפטרופוסות לקטינים בלתי מלווים, כנדרש.

משרד הרווחה השיב לביקורת המעקב כי אין צורך במינוי "אפטרופוס לרכוש", שכן לקטינים האלה אין רכוש והם אינם מקבלים סיוע מהמדינה. עוד נכתב כי אם עולה צורך באפטרופוס מסיבות רפואיות, וגורם רפואי פונה למשרד הרווחה בעניין, הוא פונה לבית משפט לשם אישור הפעולה הרפואית או לשם מינוי אפטרופוס.

על פי הכללים המחייבים שקבעה הממשלה בנהלה הבין-משרדי, יש למנות אפטרופוס לקטין בלתי מלווה, בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הרווחה לא קבע הסדר אפטרופוסות לשם כך. אף על פי כן הועלה במעקב, כי משרד הרווחה לא פעל לתיקון ליקוי זה, ואף לא קיים דיון מחודש עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, בנוגע לצורך במינוי אפטרופוסים.

### מעקב ובקרה על המשמורנים

1. בדוח הקטינים הובאו דבריה של עובדת סוציאלית ארצית לחוק הנוער, ולפיהם בהיעדר תקציב המיועד לכך ברשויות המקומיות, לא נעשה מעקב אחר קטינים שהושמו במשמורת. עוד צוין בדוח כי לאחר מסירתם של הקטינים לידי משמורנים בקהילה, לא נעשה מעקב אחר המשמורנים ואחר הקטינים. אי-ביצוע מעקב כזה עלול להביא לחשיפתו של הקטין לניצול על ידי המשמורן. בדוח נכתב כי על הנהלות הגופים המופקדים על מילוי הוראות הנהלה הבין-משרדי לבחון לאתר דרכים להסרת החסמים העומדים בפני מתן טיפול הולם לקטינים בלתי מלווים, ולפעול ליישומן המהיר בהתאם; אחד החסמים שתואר בדוח היה העדר מעקב ובקרה על המשמורנים.



המעקב העלה כי נכון לדצמבר 2013, משרד הרווחה עדיין לא פעל לקיום מעקב אחר הקטינים ואחר המשמורנים.

משרד הרווחה השיב למעקב כי הוא ער לכך שחלק מהמשמורנים הם "משמורני קש"; המשרד שב והתריע על כך, אך לא נמצא מקור תקציבי למימונו; בכוננת מנכ"ל המשרד לפנות שוב בנושא למשרד המשפטים ולמשרד האוצר.

2. במעקב עלה עניינו של קטין בן 16, אשר שוחרר למשמורת בקהילה אצל דודו בינואר 2013. כמה חודשים לאחר מכן נכלא הדוד. עובדת סוציאלית מטעם הרשות המקומית בדרום הארץ פגשה בנער משוטט ברחוב ודיווחה ל"א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל" כי זה כמה חודשים נותר הקטין בגפו, וכי הוא מתגורר ברחוב, ומצבו הרגשי מידרדר ונעשה קשה יותר ויותר. בתשובת משרד הרווחה צוין כי עניינו של הקטין היה ידוע למשרד מפניות של גורמים שניסו לסייע לו, והמשרד ניסה למצוא פתרון מתאים לתקופת בנינים עד לקליטתו במסגרת טיפולית של המשרד. ביולי 2013 התקיים דיון בבית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין בעניין אפשרויות ההשמה של הקטין, והוא נקלט במסגרת הטיפולית.

מקרה זה ממחיש את התוצאות החמורות העוללות להיגרם כתוצאה מהעדר מעקב אחר מצבו של קטין שבאחריות משמורן. על משרד הרווחה לפעול לאיתור כל הקטינים שנמצאים באחריות משמורנים בקהילה, לנהל מעקב סדיר אחר מצבם עד הגיעם לגיל 18, להגדיר את המשאבים הדרושים לשם כך, ולפעול להשגתם.

## מסגרות לפעוטות

סעיף 6 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד<sup>19</sup> קובע כי המדינה מכירה בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים, וכי תבטיח "עד מרב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו". סעיף 3 לאמנה קובע כי בכל הפעולות הנוגעות לילדים, תישקל טובת הילד כשיקול ראשון במעלה; כי על המדינה להבטיח לילד הגנה וטיפול ככל שיידרשו לטובתו; וכי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול בילדים ולהגנה עליהם, ובכלל זאת מתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים על ידי הרשויות המוסמכות, בייחוד בתחומי הבטיחות, הבריאות, מספר העובדים וכשירותם והפיקוח הנאות עליהם. סעיף 19 לאמנה מחייב את המדינה לנקוט אמצעים מתאימים להגנה על ילדים ובין היתר מפני חבלה, פגיעה, שימוש לרעה, הזנחה וטיפול רשלני. סעיף 2 לאמנה קובע כי המדינה תכבד את הזכויות המפורטות באמנה בנוגע לכל ילד בתחום שיפוט, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי. סעיף 4 לאמנה קובע כי המדינה תנקוט צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו; באשר לזכויות כלכליות, סוציאליות ותרבותיות תנקוט המדינה אמצעים עד מרב המידה הניתנת על פי המשאבים שברשותה.

מעון יום הוא מקום המשמש להשגחה יומית על פעוטות<sup>20</sup> לטיפול בהם, ובכלל זה מתן ארוחות. פעוט הוא מי שטרם מלאו לו 36 חודשים ב-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים, והוא נמצא

19 ילד, על פי האמנה בדבר זכויות הילד, הוא יצור אנושי מתחת לגיל 18.

20 חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000; חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965.

בישראל. אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך שבמשרד הכלכלה (להלן - אגף מעונות) הוא הגוף הממשלתי האמון על האסדרה (רגולציה) הממשלתית בתחום מעונות היום.

על פי נתוני מסיל"ה, מעודכנים לינואר 2014, פועלים בתל אביב-יפו כ-60 גני ילדים "פירטיים" שהקימו אנשי הקהילה הזרה (להלן - בייביסיטרים). בדוח הקטינים נכתב כי בייביסיטרים שוהים תינוקות, פעוטות ולעתים גם ילדים מבוגרים יותר חסרי מעמד. מרבית הפעוטות חסרי המעמד משולבים בייביסיטרים ושוהים בהם עד שעות הערב המאוחרות, כמענה לשעות ההיעדרות הארוכות של ההורים, ובהיעדר אפשרות להשתלב במסגרות החינוך הציבוריות לגיל הרך. בדוח הקטינים נמצא שהשוהים בייביסיטרים נמצאים בתנאים של הזנחה מתמשכת<sup>21</sup> כהגדרתה בדין<sup>22</sup>: הם שוהים מרבית שעות היום בלולים בתנאים של צפיפות, עזובה והזנחה וללא פעולות גרייה והעשרה; הטיפול בהם, ההשגחה עליהם וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים שלהם לוקים בחסר ומעכבים את ההתפתחות הקוגניטיבית והמוטורית שלהם; מבוגר אחד מופקד לעתים על כ-30 ילדים, ועקב כך סובלים הילדים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב. משמעות הדבר היא שילדים השוהים במסגרות בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית. בשל כל אלה חשופים הפעוטות והילדים בייביסיטרים למצבי סיכון, ולעתים אף למצבי סכנה ממשית לחייהם.

1. בדוח הקטינים צוין כי עצם קיומם של בייביסיטרים, על מגרעותיהם ולעתים אף על הסכנות הטמונות בהם לפעוטות וילדים, ידוע זה כמה שנים להנהלות של משרד הכלכלה ומשרד הרווחה. אף על פי כן המשיכו לפעול עשרות מסגרות כאלה שעות רבות ביממה, ובכך לא ניתנו לקטינים ההגנה והטיפול הנדרשים, לטובתם ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד. כן הובהר בדוח כי סוגיית סגירת הבייביסיטרים מורכבת: הם ממלאים צורך ברור של הורים זרים, אשר עובדים שעות רבות ביום; באין מסגרת אחרת, ניתן להניח שסגירת מסגרת כזו תוביל להקמה בסתר של מסגרת חלופית, משום שההורים קשי היום הנאבקים כדי להתפרנס, יאלצו להסתפק בכל מסגרת שבה ישהה ילדם עם מבוגר.

במעקב נמצא כי להערכת מסיל"ה שהו בייביסיטרים בתל אביב-יפו באוקטובר 2013 כ-1,700 פעוטות, כי התופעות הקשות המאפיינות את פעילותם של הבייביסיטרים נמשכות, ובכלל זה נטישת ילדים בגילים שונים בהם במשך שבועות ואף חודשים. באפריל 2013 דיווח מסיל"ה כי באחד הבייביסיטרים נפטר תינוק בן כחצי שנה, אשר הושאר בו מיד לאחר הלידה וכי בייביסיטר אחר שוהה ילדה בת שמונה שהייתה קרבן לאונס. עוד דיווח מסיל"ה כי מתנדב (שאינו מטעמו) שפעל באחד הבייביסיטרים, ביצע מעשים מגונים בילדים ששוהים בו.

- 21 הזנחה יכולה להיות הזנחה פיזית (תזונה לקויה, מחסור בלבוש והיעדר תנאי גיהות [היגיינה] נאותים); הזנחה בטיחותית (השארת הפעוט ללא השגחה מתאימה וחשיפתו עקב כך למפגעי בטיחות העלולים לסכן אותו); הזנחה חינוכית (היעדר גירויים המאפשרים התפתחות קוגניטיבית תקינה); הזנחה רגשית (אי-הבנה של צרכי הילד ומצוקותיו ושל איתותיו והיעדר תגובה נאותה להם).
- 22 כמבואר בקריטריונים מנחים המפורטים בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) בדבר הגדרת המונח "הזנחה מתמשכת" המופיע בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.

2. (א) אגף מעונות במשרד הכלכלה הוא כאמור הגוף הממשלתי האמון על האסדרה (רגולציה) הממשלתית בתחום מעונות היום. בדוח הקטינים נכתב כי לשם הבטחת טיפול נאות בפעוטות במסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך החשודות כמסכנות, יכול המשרד לפעול בכמה דרכים: פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות; הדרכת הצוות; השתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות. כן הוסבר בדוח כי הגורמים המקצועיים רואים בהדרכת צוותים בבייביסיטרים דרך פעולה יעילה להתמודד עם חלק מהבעיות במסגרות לקויות לקטינים זרים. מאחר שמשרד התמ"ת אינו נוקט דרך זו, עושה זאת ארגון מסיל"ה בעצמו, בחלק מן המסגרות, במימון תורמים. עוד נכתב בדוח, כי על משרד הכלכלה לפעול לאיתור מסגרות מסכנות ולטפל בהן, ככל שנדרש.

מתשובת משרד הכלכלה עולה כי אופן הטיפול במסגרת החשודה כמסכנת כולל קבלת דיווח על מסגרת מסכנת ולאחריו - ביקור של מפקח; אם נמצא שהמסגרת מסכנת חיים, פועל המשרד לסגירתה או לתיקון הליקויים שנמצאו בה; מסיל"ה הוא הגוף שמכיר ומדריך את המסגרות האלה, ולכן בדרך כלל הוא זה שמדווח; אין למשרד משאבים וכוח אדם כדי לפקח על מסגרות לא מוכרות; המשרד פועל לקידום הליכי חקיקה, והוא מצפה לתגבור מספר המפקחים לאחר השלמתם. על פי נתונים שצירף משרד הכלכלה לתשובתו, ממועד סיום הבדיקה הקודמת והבירורים שנלוו לה, בפרוואר 2013, ועד ינואר 2014 הוא סגר שבעה בייביסיטרים.

המעקב העלה כי משרד הכלכלה לא יזם פעולות לאיתור מסגרות מסכנות, אלא הסתפק בנקיטת פעולות בעקבות מידע שקיבל בנוגע למסגרות מסכנות חיים. פעולת המשרד אפוא, לתיקון הליקויים שהועלו בעניין זה חלקית וחסרה.

(ב) בדוח הקטינים נכתב כי על הנהלת משרד הכלכלה לקיים עבודת מטה סדורה לצורך גיבוש מדיניות מעשית שתאפשר השמת פעוטות חסרי מעמד השוהים במוסדות מסכנים במעונות מוכרים ומימון שהותם שם.

המעקב העלה כי משרד הכלכלה לא פעל כנדרש: לא קיים עבודת מטה לצורך גיבוש מדיניות כאמור.

(ג) על אופן פעולתו של משרד הכלכלה במקרים חמורים ביותר, ניתן ללמוד מהמקרה הבא. בעקבות מות התינוק באפריל 2013, כתב על כך מנכ"ל המועצה לשלום הילד לשרי הכלכלה והרווחה, וביקש מהם לפעול בדחיפות "בטרם ימות או ייפגע ילד נוסף באנונימיות".

משרד הכלכלה השיב למנכ"ל המועצה לשלום הילד כי הוא לא קיבל דיווח על הבייביסיטר שבו נפטר התינוק, משום שהוא לא נחשב מסכן חיים; פטירת התינוק אירעה בשעת לילה, מעונות היום אינם מיועדים לשהייה לילית של פעוטות והמשרד אינו יכול לפקח על מסגרות כאלה; בעקבות המקרה נערך ביקור פיקוח מטעם המשרד, ולנוכח ממצאיו סגר המשרד את המסגרת. משרד הכלכלה הוסיף שסוגיית הבייביסיטרים מחייבת טיפול מערכתי, הכולל אף את משרד הרווחה, המפעיל מסגרות פנימיות. משרד הרווחה לא השיב על מכתבו של מנכ"ל המועצה לשלום הילד.

3. בדוח הקטינים נכתב כי לשיפור הטיפול בקטינים בבייביסיטרים מקיים מסיל"ה קשר ישיר עם חלק מהם, לרבות מתן הדרכה פדגוגית למטפלים. בשנת 2012 מימן מסיל"ה, באמצעות תרומות, הדרכה פדגוגית ב-20 מכ-50 הבייביסיטרים המוכרים לו בתל אביב-יפו. הגורמים המקצועיים רואים בהדרכת הצוותים בבייביסיטרים דרך התמודדות יעילה עם חלק מהבעיות הנוצרות עקב שהותם של קטינים זרים במסגרות לקויות. עוד צוין שמשרד הכלכלה אינו נוקט דרך פעולה זו.

המעקב העלה כי מתחילת שנת 2014 מצמצם מסיל"ה במידה ניכרת את היקף ההדרכה הפדגוגית שהוא נותן למטפלים בבתיביטרים, בשל הפסקת התרומה שבאמצעותה הוא מממן את ההדרכה. על פי מסיל"ה, בשנת 2013 דיווחו המדריכות מטעמו בבתיביטרים בכל שבוע על כעשרה ילדים בסיכון (בדרגות שונות). צמצום ההדרכה משמעותו גם צמצום ניכר באיתורם של ילדים בסיכון.

4. המשרד המופקד על הטיפול בפעוטות בסיכון הוא משרד הרווחה. בדוח הקטינים נכתב כי על מנכ"ל משרד הכלכלה ועל מנכ"ל משרד הרווחה להורות לקיים ללא שיהוי עבודת מטה משותפת למציאת דרכי פעולה, אם באמצעות שיפור המסגרות הקיימות ופיקוח עליהן, תוך כדי הקפדה על ביקורים תכופים של הגורמים המוסמכים ותיקון הליקויים, כדי לוודא שלא יהיו מסוכנות לילדים, ואם באמצעות סגירת המסגרות האלה ומציאת מסגרות חלופיות. עוד נכתב בדוח, שככל שימצאו המנכ"לים שאין בידיהם כלי פעולה מספקים, עליהם להביא את הסוגיה, ללא שיהוי, לפני השרים הנוגעים בדבר; על הנהלת משרד הכלכלה והנהלת משרד הרווחה לפעול לאתור כדי שלא יושמו עוד ילדי זרים במסגרות מסוכנות, בכלים העומדים לרשותן, לרבות איתור מסגרות מסוכנות.

בדוח הקטינים גם נכתב כי טיטת נוהל להשמת פעוטות במעון מוכר, לאחר שהמעון שבו שהו נסגר בצו, אושרה במשרד הכלכלה כבר במרץ 2011 והועברה לבחינת משרד הרווחה. ואולם רק בספטמבר 2012, בזמן ביצוע הביקורת הקודמת, התקיימה ישיבה משותפת לנציגי שני המשרדים לדיון בטיטת הנוהל.

**המעקב העלה כי משרדי הכלכלה והרווחה לא ביצעו עבודת מטה כאמור. כמו כן הועלה כי מאז הביקורת הקודמת לא חלה התקדמות בגיבוש הנוהל להשמת פעוטות במעון מוכר.**

משרד הכלכלה השיב כי התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד הכלכלה ומנכ"ל משרד הרווחה, הועלה בה הצורך בהיערכות ובמדיניות ממשלתית, מעבר לשיתוף הפעולה הבין-משרדי, וסוכם כי יש להביא את הנושא לדיון עם מנכ"ל משרד רה"ם, לשם הכרעה בו. מתשובת משרד הכלכלה עולה כי מתקיימת עבודה לקידום הנוהל. משרד הרווחה השיב כי נקבע דיון עם מנכ"ל משרד רה"ם.

עיריית ת"א השיבה כי נושא שהותם של ילדים בבתיביטרים אשר אינם משתפים פעולה בקבלת הדרכה, הוא מהנושאים המדאיגים ביותר את העירייה; נקיטת מדיניות בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים ואכיפתה נחוצות ביותר.

## סיכום

1. (א) בתחילת דצמבר 2013 החליטה הנהלת משרד הרווחה, בראשות שר הרווחה והשירותים החברתיים על שינוי המדיניות בנוגע לקטינים חסרי מעמד, והרחבת האוכלוסייה המטופלת מקטינים במצבי סכנה בלבד גם לקטינים במצבי סיכון וליישמה בעיר תל אביב-יפו. החלטת המדיניות של משרד הרווחה ראויה לציון כפעולה חשובה ומשמעותית לשם טיפול ראוי בקטינים חסרי מעמד בישראל. בדוח זה הודגמה החשיבות שבהחלת המדיניות החדשה של משרד הרווחה על כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל ולא רק בעיר תל אביב-יפו.

(ב) על משרד הרווחה לפעול לאיתור כל הקטינים שנמצאים באחריות משמורנים בקהילה, לנהל מעקב סדיר אחר מצבם עד הגיעם לגיל 18, להגדיר את המשאבים הדרושים לשם כך, ולפעול להשגתם.

2. בדוח הקטינים נקבע כי לפעוטות בכייביסטרס לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים לטובתם ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד. על רקע מציאות החיים הקשה של ילדים חסרי מעמד, החושפת אותם למצבי סיכון ולעתים אף לסכנה ממשית לחייהם, נקבע בדוח הקטינים כי על הנהלות משרד הכלכלה ומשרד הרווחה לפעול לאלתר בכלים העומדים לרשותן. טיפול מיטבי בנושא מורכב משני נדבכים מרכזיים: נקיטת יזמה לאיתור מסגרות מסכנות, וכן שימוש במגוון דרכי פעולה, לרבות הדרכת צוותים והשתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות.

במשך כשמונה חודשים מאז פורסם דוח הקטינים, חלה התקדמות מעטה בלבד בטיפול של הנהלות משרד הכלכלה ומשרד הרווחה בנושא. משרד הכלכלה לא יזם פעולות לאיתור מסגרות מסכנות, אלא הסתפק בנקיטת פעולות בעקבות מידע שקיבל בנוגע למסגרות מסכנות חיים וזאת למרות דחיפות הנושא ולמרות המחיר הכבד שמשלמים פעוטות חסרי ישע בשל הותרת המצב על כנו. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה רבה.

על שר הכלכלה ושר הרווחה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים בכל הנוגע למסגרות לפעוטות, כפי שנקבע בדוח הקטינים.

