

א.ס.א
ASSAF



ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל

המאבק להרחבת השירותים החברתיים למבקשי מקלט ופליטים בישראל

משנת 2014 עד ינואר 2020 – סיכום ביניים

אוגוסט 2020

הקדמה

מבקשי מקלט בישראל

משנת 2006 לערך החלה הגירה לישראל של מבקשי מקלט ממדינות אפריקה, בעיקר מסודן ומאריטריאה. הם נמלטו מדיקטטורות אכזריות, ממלחמות, רצח עם וממעשי זוועה אחרים. הם אולצו לעזוב את בתיהם ואת ארצות מולדתם, ולחפש הגנה בישראל. רבים מהם עברו מסע ייסורים בדרכם דרך חצי האי סיני, שכלל חטיפה תמורת כופר נפש, עינויים וסחר, והם נושאים על גופם ובנפשם את צלקות השבי והעינויים. בשנת 2013 הושלמה הקמת גדר גבול בין מצרים וישראל והגירת מבקשי המקלט מאפריקה נעצרה כמעט לגמרי. מאז שנת 2013 ועד היום הגיעו לישראל עשרות מבקשי מקלט בלבד.¹ כיום חיים בישראל כ-30,000 מבקשי מקלט מאפריקה עם כ-7,000 ילדיהם,² שרובם נולדו בישראל. כ-4,000 ממבקשי המקלט הם ניצולים וניצולות מחנות העינויים בסיני.

מבקשי המקלט החיים בישראל חוסים תחת הגנה קבוצתית זמנית, המונעת את גירושם למדינות שמהן נמלטו. במהלך השנים שחלפו, הכירה המדינה במתי מעט מבקשי מקלט כפליטים, והיא מעכבת את הבדיקה ומתן ההחלטה באלפי בקשות המקלט שהוגשו ומותירה את מבקשי המקלט באי-ודאות באשר לעתידם. לשם המחשה: אחוז ההכרה בפליטים בישראל נמוך מ-1% בעוד שבשאר העולם אחוזי ההכרה באריטריאים ובסודנים עומדים על כ-90% וכ-60% בהתאמה.³

מבקשי המקלט בישראל מתמודדים אפוא עם נסיבות החיים הקשות שמהן נחלצו ועם צלקות מסע ההימלטות שלהם, והם חיים בישראל ללא מעמד, ללא רישיון עבודה מוסדר, וללא נגישות לשירותים סוציאליים ולשירותי הבריאות. יתרה מזו, במאי 2017 נכנס לתוקף חוק "קרן הפיקדון",⁴ שעל פיו, חויבו מעסיקים של מבקשי מקלט לנכות 20% משכר הבסיס של העובדים ולהפקידם בחשבון פיקדון מיוחד, בנוסף ל-16% המופקדים מצד המעסיק. את הכספים בקרן הפיקדון יכלו מבקשי המקלט לקבל רק בצאתם מישראל. בעקבות מאבק משפטי של ארגון קו לעובד, א.ס.א. וארגונים שותפים, נוכו רק 6% מהשכר החודשי של אוכלוסיות המוגדרות כפגיעות במיוחד, ובאפריל 2020 פסק בג"ץ כי ההוראה המחייבת מעסיקים להפריש 20% משכר מבקשי המקלט אינה חוקתית והורה למדינה להשיב למבקשי המקלט את

¹ דוח רשות האוכלוסין וההגירה נתוני זרים בישראל (רבעון 2, 2020).

<https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage>

² שם; כן ראו דוח א.ס.א. וספריית גן לוינסקי, ילדי מבקשי מקלט בישראל - סוגיות מרכזיות ואתגרים בתחום החינוך (דצמבר 2019). [http://assaf.org.il](http://assaf.org.il/sites/http://assaf.org.il)

³ האחוזים כוללים גם את האנשים שמקבלים הגנות משלימות, הכוללות שירותי בריאות ורווחה, ביטוח לאומי, אישורי עבודה וסיוע בהתאקמות תעסוקתית ולשונית. https://www.acri.org.il/post/_163

⁴ סעיף 1 יא לחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991.

כספם. לחוק הפיקדון היו השפעות כלכליות וחברתיות הרסניות. הוא פגע במיוחד בנשים, בילדים ובאנשים עם מוגבלות, ומאז כניסתו לתוקף החריפה המצוקה ההומניטארית בקרב מבקשי המקלט.⁵

מדיניות ההגירה של ישראל הביאה לכך שלמעלה מעשור חיים מבקשי המקלט בישראל ללא מעמד וללא זכויות בסיסיות, כשהם מודרים לשולי החברה וחיים בעוני ובמחסור. מרביתם מצליחים לשרוד לצד ההשפעות של הטראומות הקשות שחוו ולמרות המדיניות העוינת כלפיהם, אולם יש בקהילה קבוצות מוחלשות ופגיעות הזקוקות לתמיכה ולסיוע: נשים נפגעות אלימות ומשפחות החיות בצל האלימות; משפחות בסיכון; שורדי עינויים וסחר בבני אדם; אנשים על רצף הזנות; ואנשים עם מוגבלות פיזית, חולים כרוניים ונפגעי נפש המתקשים בדרך כלל להתפרנס בכוחות עצמם ואף למצוא קורת גג. קבוצות פגיעות אלו ואחרות לא מקבלות מענה המאפשר להם חיים בכבוד בסיסי. ללא סיוע מרשויות המדינה חוסנה של הקהילה ושל חבריה נשחק, ומצבם הולך ומחריף.

עמותת א.ס.א.

ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל ע"ר הוקמה בשנת 2007 בעקבות הצורך הדוחק לסייע למצוקה הקשה של מבקשי המקלט שמצאו את עצמם בתחנה המרכזית של תל אביב ללא קורת גג או מזון. מאז הקמת העמותה היא פועלת לתת מענה למצוקותיהם של מבקשי המקלט והפליטים בישראל ולקדם את זכויותיהם. העמותה פועלת בשני מישורים מרכזיים: הענקת סיוע ותמיכה פסיכו-סוציאליים למבקשי המקלט וקידום והגנה על זכויותיהם באמצעות פעילות ציבורית ומשפטית. העמותה משמשת מוקד לתמיכה ולסיוע למבקשי המקלט הנאלצים להתמודד עם מציאות יומיומית קשה, והיא שמה לה למטרה להקל על מצוקותיהם ולחזק את חוסנם.

מטרות הדוח

עניינו של דוח זה הוא סיכום פעילותה של עמותת א.ס.א. עד כה לקידום זכויות מבקשי המקלט ופליטים השוהים בישראל. הדוח מתמקד במבקשי המקלט הבגירים,⁶ בזכויותיהם לשירותי רווחה ובפעילות שנעשתה מאז פרסום דוח מבקר המדינה בנושא הזנחת הטיפול במבקשי המקלט הבגירים בשנת 2014 – ועד לתחילת שנת 2020. פעילות העמותה ומאבקה להרחבת השירותים ומתן זכויות למבקשי המקלט ממשיכים.⁷

⁵ המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר וקו לעובד, "שוד ושב"ר" על הכשלים של "חוק הפיקדון" ויישומו. <https://www.kavlaoved.org.il>

עמותת א.ס.א., "מרעיבים אותי כדי שאעזוב את ישראל" השפעת "חוק הפיקדון" על מבקשי המקלט הפונים לעמותת א.ס.א. תמונת מצב יולי 2018. http://assaf.org.il/he/sites/default/files/ramifications_paper.pdf

⁶ על פעילותה של א.ס.א. בתחום זכויות ילדי מבקשי המקלט ועל השפעת מדיניות הרווחה של מדינת ישראל על ילדים אלה ראו דוח א.ס.א. וספריית גן לוינסקי, "ילדי מבקשי מקלט בישראל - סוגיות מרכזיות ואתגרים בתחום החינוך", הערת שוליים 2.

⁷ בדצמבר 2019 - ינואר 2020 פרצה מגפת הקורונה, ובמרץ 2020 הכריז עליה ארגון הבריאות העולמי כעל [מגפה עולמית](#). המגפה והצעדים שנקטו לעצירתה פגעו קשות במבקשי המקלט והפליטים בישראל. רבים מהם נותרו ללא פרנסה והפכו תלויים

הדוח יתאר את פעילות א.ס.א. למען זכויות מבקשי המקלט לשירותים חברתיים מאז פרסום דוח מבקר המדינה. מאז הפרסום דחקה א.ס.א. ברשויות המדינה לממש את המלצותיו, אך פעמים רבות נתקלה בהתעלמות, ולעיתים - בגרירת רגליים. כפי שיוצג בדוח, פעלה א.ס.א. במשך השנים בזירה הפרלמנטרית, בזירה הממשלתית, בזירה המשפטית ובזירה הבין-לאומית על מנת שהמדינה תמלא את חובותיה בעניין, וזאת במקביל להמשך מתן סיוע פסיכוסוציאלי ישיר לקהילה.

לחלוטין בסיוע הומניטרי. על הסיוע שסיפקה א.ס.א. בתקופה זו ראו פעילות א.ס.א. בתקופת הסגר – מה עשינו בין אמצע מרץ לאמצע מאי 2020.

[-Lockdown%2019%20-http://assaf.org.il/he/sites/default/files/ASSAF%27s%20work%20during%20Covid-May%202020.pdf-March%20](http://assaf.org.il/he/sites/default/files/ASSAF%27s%20work%20during%20Covid-Lockdown%2019%20-%20http://assaf.org.il/he/sites/default/files/ASSAF%27s%20work%20during%20Covid-May%202020.pdf-March%20)

סקירת המאבק לקידום זכויות רווחה למבקשי מקלט בגירים בשנים 2020-2014

1. שנת 2014: מבקר המדינה תובע טיפול במבקשי המקלט⁸ - פרסום דוח מבקר המדינה 64(ג) בעניין הטיפול במבקשי מקלט בגירים נזקקים

בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח נוקב בעניין מבקשי המקלט הבגירים בישראל. לפרסום הדוח קדמו פניות עקרוניות ופרטניות רבות למשרד הרווחה מטעם עמותת א.ס.א., אשר התריעה על המצוקה המתהווה בשטח ועמדה על חובת המדינה לספק למבקשי המקלט גישה לשירותי רווחה. כמו כן, עמדה א.ס.א. בקשר עם אנשי משרד המבקר שערכו את הביקורת, ופעולותיה אף נזכרות בדוח המבקר.⁹

הדוח מתח ביקורת על אי קביעת מדיניות ממשלתית ברורה לטיפול במבקשי המקלט השוהים בארץ, ובכלל זה על אי קביעת מדיניות רווחה ואי-מתן שירותים חברתיים מינימליים. באותה עת קבעה מדיניות משרד הרווחה כי בהיעדר מדיניות ממשלתית כוללת לא יוענקו שירותים חברתיים למבקשי מקלט אלא אם נשקפת סכנה מידית לשלומם. ואולם, דוח המבקר העלה ספק אם בהיעדר שירותים חברתיים יהיה אפשר לזהות מבעוד מועד את אותם מבקשי מקלט שנשקפת סכנה לשלומם.¹⁰

הדוח ציין כמה קבוצות של מבקשי מקלט פגיעים במיוחד - נשים נפגעות אלימות במשפחה שאינן שוהות במקלט; זרים שעונו בדרכם לישראל, ולא נבחן מצבם הפיזי והנפשי; וזרים שהוכרו כקרבתות סחר ולא נמצא להם מקום במקלטים:

"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."¹¹

⁸ מבקר המדינה דוח שנתי 64 "זרים שאינם בני הרחקה מישראל" (מאי 2014), עמ' 59.
<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/768.aspx>

⁹ שם, עמ' 65, 96, 101, 102, 110, 115, 116, 117.

¹⁰ שם, עמ' 64, 118.

¹¹ שם, עמ' 64, 118.

הדוח עמד על כך שהממשלה גיבשה מדיניות בכל הנוגע למניעה ולבלימה של כניסת מבקשי המקלט למדינה אך לא השלימה את מדיניותה בכל הנוגע לטיפול באלו מהם ששוהים בארץ כבר שנים רבות ויש לספק את צורכיהם הבסיסיים. המבקר קרא לממשלה להשלים את מדיניותה על מנת לספק להם שירותים וטיפול, ולהעמיד לשם כך משאבים סבירים לפי הצורך.¹²

בשנים שחלפו מאז פרסום דוח מבקר המדינה בחרה ממשלת ישראל להתעלם כמעט לחלוטין מהמלצותיו. העמימות המכוונת בנוגע לזכויותיהם של מבקשי המקלט נמשכה, ובניגוד לצורך החמור שביטא מבקר המדינה, לא גובשה כל מדיניות כוללת. הלכה למעשה, המשיכה המדינה להזניח את האוכלוסיות המוחלשות ביותר מקרב מבקשי המקלט, שהדוח דרש לטפל בהן באופן מיידי.

התוצאות של אי-יישום מסקנות דוח המבקר ניכרו בשטח במהלך השנים, ומצבן של האוכלוסיות המוחלשות הלך והחמיר: מנגנוני החוסן הקהילתי, המשפחתי והאישי של רבים נשחק, רבים - בהם ניצולי העיוניים מסיני - התקשו לשקם את חייהם, ומצבם של רבים אף התדרדר. בהיעדר מנגנון זיהוי ראוי, ניצולי עיוניים אף זומנו למתקן הכליאה "חולות" בשנות פעילותו, ונכלאו בו.¹³ חולים כרוניים הגיעו למצבי חירום בהיעדר טיפול סדיר; אנשים עם מוגבלות התדרדרו לחיים ברחוב ונשים ומשפחות שסבלו מאלימות במשפחה נפגעו פיזית ונפשית בהיעדר מענה למצוקותיהן. עמותת א.ס.א. ושותפותיה נותרו אפוא לבד לטפל במרבית מבקשי המקלט הפגיעים, כשכל הפניות למחלקות לשירותים חברתיים למתן סיוע נדחו בנימוק שהמחלקות אינן רשאיות לסייע למי שאינם אזרחי ישראל.¹⁴

2. שנת 2015: העלאת המודעות הציבורית למצוקת מבקשי המקלט

במהלך שנת 2015 פעלה העמותה בזירות השונות – התקשורתית, הפוליטית והממשלתית – להעלאת המודעות למצוקת מבקשי המקלט. הפעילות הייתה מתסכלת במיוחד משום שהיא החלה לשאת פרי רק בשנה שלאחר מכן. ואולם הדבר לא ריפה את ידי העוסקות במלאכה, בידוען כי אין כל חלופה אלא העלאת חוזרת ונשנית של הצרכים והמצוקות.

במהלך השנה שמה העמותה דגש על מצבן של הנשים מקרב מבקשי המקלט. היא ראינה רבות מהן והעלתה על הכתב את עדויותיהן הקשות על ההתעללות והעיוניים שעברו בסיני ועל מצוקתן הקשה בארץ.¹⁵ בנובמבר אותה שנה היא פרסמה נייר עמדה בנושא¹⁶. במסמך הואר הזרקור על הנשים מבקשות

¹² שם, עמ' 119.

¹³ מתקן הכליאה "חולות" פעל מדצמבר 2013 עד מרץ 2018. הוחזקו בו מבקשי מקלט גברים מסודן ומאריתריאה. לכאורה הוגדר המתקן "פתוח" אולם שוהיו נדרשו לחתום 3 פעמים ביום והוא היה מוקף גדרות ונוהל על ידי השב"ס. ראו המוקד לפליטים ולמהגרים, דוח: כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל 1998-2018, עמ' 4, עמ' 32-33.

pdf.1-Web-HEB-Detention-Years-20-content/uploads/2019/12/HRM-https://hotline.org.il/wp

¹⁴ בג"ץ 8907/16 עמותת א.ס.א. נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים ואח' ס' 19 לכתב העתירה.

<http://assaf.org.il/he/sites>

¹⁵ ראו לדוגמה <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/http://assaf.org.il>

המקלט החיות בישראל כשהן משוללות זכויות ומעמד, כמיעוט נשי בקהילות עם רוב גברי מובהק. המסמך תיאר את תוצאות הראיונות שערכה העמותה עם נשים מבקשות מקלט: 60% מהנשים שרואינו סיפרו שחוו אלימות במשפחה. מבקשות מקלט רבות נופלות אפוא קורבן לאלימות יומיומית מצד בני זוגן אך הן אינן זוכות לליווי שוטף של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים למניעת אלימות במשפחה והן וילדיהם נותרים חשופים לפגיעה מתמשכת. המסמך הדגיש כי המענה היחיד הניתן לנשים אלה – ורק לאלה מהן המוגדרות נשים שנשקפת סכנה מיידית לשלומן – הוא הגנת החירום במקלטים הניתנת לנשים מוכות לתקופה קצרה, וללא כל תמיכה נלווית כביטוח בריאות וסיוע בדיוור עם היציאה מהמקלט.

א.ס.א. קראה להשוות את הטיפול בנשים מבקשות מקלט לטיפול הניתן לכלל הנשים, וביתר פירוט להבטיח את הטיפול הרציף בהן בקהילה, לרבות מתן גישה למרכזים למניעת אלימות במשפחה. עוד קראה העמותה לספק שירותי בריאות מלאים לנשים נפגעות אלימות השהות במקלטים ולהעניק המשך ליווי וטיפול באישה בתום תקופת השהות במקלט. נוסף על כך, קראה א.ס.א. לרשויות ולמוסדות המטפלים בנשים (משטרה, שירותי רווחה, מקלטים ועוד) להנגיש תרבותית ולשונית את השירותים הניתנים, וכן קראה להחיל את חוק משפחות חד הוריות, חוק שירותי הרווחה וחוק המזונות על נשים מבקשות מקלט כדי להבטיח כי לרשות נשים המעוניינות להיפרד מבן זוגן המתעלל תעמוד רשת תמיכה שתאפשר את הישרדותן הכלכלית.

3. שנת 2016: רמזים ראשוניים לפריצת דרך

א. אפריל 2016 – שר הרווחה מחליט לתת שירותי רווחה לילדי מבקשי מקלט בסיכון

נקודת אור קטנה האירה את שמי הקהילה כשבאפריל 2016 פרסם משרד הרווחה נוהל חדש,¹⁷ ולפיו ילדי מבקשי מקלט בסיכון יהיו זכאים לקבל שירותים מהמחלקות לשירותים חברתיים ככל ילד הנמצא במצב סיכון. אומנם כבר כשנתיים וחצי קודם לכן, בדצמבר 2013, החליט שר הרווחה, בעקבות חוות דעת של מבקר המדינה¹⁸, להרחיב את הסיוע הניתן לילדי מבקשי המקלט כך שיכלול לא רק ילדים הנמצאים בסכנה ממשית ומידית אלא גם ילדים הנמצאים בסיכון.¹⁹ ואולם החלטת השר חלה רק על העיר תל אביב-יפו, ומחוצה לה לא ניתן סיוע לילדי מבקשי מקלט אלא אם התגלה כי הם נמצאים בסכנה ממשית ומידית. מצב זה זכה לביקורת נוקבת של א.ס.א. וארגונים שותפים.²⁰ גם מבקר המדינה מתח ביקורת על המצב וקרא למשרד הרווחה להרחיב את שירותי הרווחה הניתנים לילדי מבקשי מקלט בסיכון מעבר לתחומי

¹⁶ נייר עמדה: מבקשות מקלט נפגעות אלימות במשפחה: עד הרצח הבא. <http://assaf.org.il/he/sites/default/files>

¹⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 100 נוהל לטיפול שירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד. "שבט תשס"ח

¹⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ג "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל" (מאי 2013).

<https://www.mevaker.gov.il/sites.aspx.46-DigitalLibrary/Pages/Reports/244/https://www.mevaker.gov.il/sites>

¹⁹ המרכז האקדמי רופין ועמותת א.ס.א. – סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, "שירותי רווחה למבקשי מקלט בישראל – דוח המלצות", (אוגוסט 2014). <http://assaf.org.il/he/sites/default/files>

²⁰ דוח המרכז האקדמי רופין ועמותת א.ס.א. שם.

העיר תל אביב-יפו²¹. ואכן, בנוהל שפרסם משרד הרווחה באפריל 2016 נאמר: "אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד קובעת כי על המדינות החברות להבטיח זכויות לכל ילד באשר הוא, ללא אפליה וזאת כל עוד הוא מתגורר בתחום שיפוטן. לעניינינו מדובר בזכויות הניתנות מטעם שירותי הרווחה בהתאם לחוק ולתע"ס. לפיכך, על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להעניק טיפול לקטינים בסיכון ולמשפחותיהם הנזקקות לסיוע, גם אם הינם חסרי מעמד. הטיפול יינתן להם כפי שהוא ניתן לכל קטין בעל מעמד"²².

הגם שהנוהל החדש היה צעד מבורך, לא כל הרשויות המקומיות מיהרו לפעול לפיו, וא.ס.א. נתקלת עד היום במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות שלא מעניקות את מלוא השירות הנדרש לילדי מבקשי המקלט המצויים בסיכון. זאת ועוד, הרחבת השירותים לילדי מבקשי מקלט בסיכון לא השפיעה על מצבם של הוריהם – מבקשי המקלט – שנותרו כמעט ללא סיוע רווחה גם במצבי מצוקה קשים מאוד.

ב. מרץ-מאי 2016: עמותת א.ס.א. והארגון הבין-לאומי לשיקום קורבנות עינויים (IRCT) פונים לוועדת האו"ם נגד עינויים (UNCAT)

משנת 2009 הגיעו דיווחים רבים על חטיפות ושבי של מבקשי מקלט על ידי כנופיות של מבריחים בחצי האי סיני. השבי כלל אלימות מינית ופיזית אכזרית, לרבות אונס שיטתי של גברים ונשים וצורות אחרות של אלימות, במהלך ניסיונות לסחוט תשלומי כופר ממשפחות השבויים ומחבריהם. חלק מהקורבנות שלא היו מסוגלים להשיג את כספי הכופר מתו כתוצאה מהאלימות הקשה.

ארגוני זכויות אדם בישראל מעריכים כי כ-4,000 מקורבנות מחנות העינויים בסיני חיים כיום בישראל. העינויים שעברו כוללים החזקה בתנאי הרעה, התעללות מינית, עינויים באמצעות שוקים חשמליים, ואף צריבת איברים. קורבנות עינויים אלו מצויים לעיתים קרובות במצבים סוציאליים מורכבים, סובלים מהשלכות נפשיות קשות וזקוקים לטיפול רפואי ולמנגנוני תמיכה פיזיים ונפשיים שיסייעו להם לשקם את חייהם²³. ואולם המדינה לא מכירה במצבם הייחודי והם אינם זכאים לסיוע כלשהו וחיים ללא מעמד וזכויות כיתר מבקשי המקלט בישראל.

המעטים שהמדינה מכירה במצבם הם אלו שמשטרת ישראל הכירה בהם כקורבנות סחר ועבדות. הכרה זו מאפשרת למי שזכו בה לקבל שנת שיקום במקלטים וגישה לשירותי בריאות ורווחה למשך שנה. ואולם מדובר במתני מעט מקרב קורבנות העינויים בסיני, שכן ישראל הכירה רק בכ-500 מבקשי מקלט ממדינות אפריקה כקורבנות עבדות וסחר וההערכה היא שחיים בקרבנו אלפי קורבנות עינויים.

²¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 64 ג "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל ממצאי מעקב" (מאי 2014), עמ' 215. [xasp.5-https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/768](https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/768.aspx)

²² הערת שוליים 17, סעיף "כללי" לנוהל.

²³ א.ס.א. - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, רופאים לזכויות אדם, המוקד לפליטים ולמהגרים, נייר עמדה: לקורבנות העינויים אין עוד זמן לחכות לשירותי שיקום מצילי חיים. <http://assaf.org.il/he/sites>

בשנת 2012 הוקמה ועדת מנכ"לים שקבעה כי "על ממשלת ישראל לספק פתרון הומניטרי לאלה שמגיעים אליה אחרי שעברו מחנות עינויים בסיני".²⁴ הוועדה החליטה להקים שני צוותים, שיעסקו באיסוף נתונים, שרטוט פרופיל הקורבנות ומציאת פתרונות רפואיים. חרף ההחלטה, לא קרה דבר במשך שנים.

במרץ 2016 הגישו עמותת א.ס.א. והארגון הבין-לאומי לשיקום קורבנות עינויים (IRCT) דוח צללים לוועדת האו"ם נגד עינויים (UNCAT). דוח זה התמקד בהפרת החובה של ישראל לזהות ולשקם קורבנות עינויים מקרב מבקשי המקלט בישראל מכוח סעיף 14 באמנת האו"ם נגד עינויים, שישראל חתומה עליה.²⁵

כעבור חודשיים, במאי, הציגה עו"ד מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.א. דאז, את הדוח ואת מסקנותיו בכינוס הוועדה נגד עינויים של האו"ם (UNCAT) בז'נבה. כתוצאה מכך, שילבה UNCAT את המלצות א.ס.א. ו-IRCT בהמלצותיה הרשמיות על הדוח התקופתי החמישי של ישראל.²⁶

הוועדה קראה בהמלצותיה להקמת מנגנון לזיהוי ולשיקום קורבנות עינויים שאינם עומדים בקריטריונים להכרה כקורבנות סחר ועבדות. היא גם הדגישה, לראשונה, את חובת המדינה להבטיח כי לניצולי עינויים הנמצאים בשטחה יוענק שיקום הוליסטי ייחודי למצבם, שיכלול גישה לשירותי בריאות ולטיפול פסיכולוגי. עוד קראה הוועדה למדינה לוודא כי כליאה תשמש מוצא אחרון עבור קורבנות עינויים, וכי תקופת הכליאה שלהם תהיה קצרה ככל האפשר.

חרף קריאת הוועדה, ופעולות א.ס.א. במהלך השנים, כמתואר לעיל וכפי שיתואר בהמשך, לא הוחל, עד למועד סיום דוח זה, מנגנון מדינתי לזיהוי וטיפול בניצולי העינויים החיים במדינת ישראל. השנים הרבות שחלפו ללא טיפול כזה - ללא מעטפת יציבות בסיסית הכוללת זיהוי והכרה בניצולי העינויים, מתן אשרות שהייה ארוכות, הגנה מפני גירוש ומעצר, וכן נגישות לשירותי בריאות ורווחה - מתדרדר מצבם של חלק מניצולי העינויים, זאת למרות פעולות הסיוע הרבות שא.ס.א. מעניקה להם.

ג. מאי 2016: הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מקיימת דיון ראשון בעניין מצב מבקשי מקלט בגירים נזקקים; מוקם צוות מקצועי במשרד הרווחה לגיבוש המלצות לטיפול במבקשי המקלט

במאי 2016, כשנתיים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה משנת 2014 על מצבם של מבקשי המקלט הבגירים,²⁷ התקיים, לאחר לחצים רבים, הדיון הראשון בנושא הדוח בוועדה לענייני ביקורת המדינה של

²⁴ ראו פניית א.ס.א., רופאים לזכויות אדם והמוקד לפליטים ולמהגרים למנכ"לית משרד המשפטים דאז מ-26 ביוני 2017. content/uploads-hotline.org.il/wp

²⁵ א.ס.א. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט ע"ר ו-IRCT (International Rehabilitation Council for Torture victims), דוח הארגונים לוועדה נגד עינויים של האו"ם, מושב 57 (מאי 2016). <http://assaf.org.il/en/sites/default/files/Israel>

²⁶ הוועדה נגד עינויים של האו"ם, הערות מסכמות על הדוח התקופתי החמישי של ישראל (יוני 2016). <https://docstore.ohchr.org/SelfServices>

הכנסת. בעקבות הדיון ופניות נוספות של א.ס.א. למשרד הרווחה מינה מנכ"ל משרד הרווחה צוות מקצועי שתפקידו היה לנסח מסמך המלצות למדיניות לטיפול בזרים בגירים שאינם בני הרחקה, כולל טיפול בקבוצות הפגיעות שהזכיר המבקר (להלן - הצוות המקצועי). עו"ד מיכל פינצ'וק, מנכ"לית א.ס.א. דאז, הופיעה בפני חברי הצוות באוגוסט 2016 והציגה את הצרכים המרכזיים של מבקשי המקלט הפגיעים כפי שבאו לידי ביטוי בעבודה רבת השנים של א.ס.א. עמם.

בנובמבר 2016, לאחר שהמלצות הצוות המקצועי בוששו לבוא, הגישה א.ס.א. עתירה לבג"ץ.

ד. נובמבר 2016 – עתירה נגד שר הרווחה לפתיחת המחלקות לשירותים חברתיים למבקשי המקלט הנזקקים

נוכח מציאות החיים הקשה של מבקשי המקלט הפגיעים, הגישה א.ס.א. בנובמבר 2016 עתירה נגד שר הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות עו"ד ענת בן דור ועו"ד אלעד כהנא מהקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב.²⁸ במקביל המשיכה העמותה לספק לקהילה סיוע פסיכוסוציאלי ישיר ולפעול בזירה הפרלמנטרית והממשלתית.

בית המשפט העליון התבקש בעתירה להורות למדינה לאפשר למבקשי המקלט לקבל שירותי סעד במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ. הטיעון המרכזי שעליו התבססה העתירה היה כי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 אינו מתנה את הזכאות לשירותי סעד בתושבות או באזרחות, ומבחני הנזקקות המזכים בשירותים אלה וקבועים בתקנות²⁹ גם הם אינם עוסקים במעמדו האזרחי של הנזקק אלא בנסיבות נזקקותו. נוכח לשון החוק ותכליתו – לתת סיוע לנזקקים באשר הם נזקקים – טענה א.ס.א. בעתירה כי החלטת משרד הרווחה לא לפתוח את שיערי המחלקות לשירותים חברתיים לפני מבקשי המקלט ניתנה בחוסר סמכות.³⁰

עוד טענה א.ס.א. כי החלטת משרד הרווחה נוגדת את החקיקה הסוציאלית בישראל ואת מטרת קיומו של המשרד – להגן על כל אדם שנמצא במצב משבר זמני או מתמשך. א.ס.א. הוסיפה כי ההחלטה פוגעת בזכות היסוד החוקתית של מבקשי המקלט הנזקקים לקיום בכבוד, שכן היא מונעת מהם את השירותים הבסיסיים ביותר ומותירה אותם בעוני, בחוסר יציבות, במחסור ובחרדה, וללא רמת בטחון קיומי מינימאלית.

²⁷ ראו סקירה על דוח מבקר זה בסעיף 1 לחלק זה וה"ש 8 לעיל. לפרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מ-23 במאי 2016 ראו <https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/St>.

²⁸ בג"ץ 8907/16 עמותת א.ס.א. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט ע"ר נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים; העתירה הוגשה באמצעות הקליניקה לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

²⁹ תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התשי"ל-1970.

³⁰ סעיפים 33-37 לכתב העתירה. <http://assaf.org.il/he/sites/default/files>

זאת ועוד, החלטת משרד הרווחה למנוע ממבקשי המקלט את הגישה למחלקות לשירותים חברתיים אינה שוויונית, והיא אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות על המדינות החברות באמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966), בהן – מדינת ישראל.³¹

ההחלטה, כך הוסיפה א.ס.א. בעתירה, מנוגדת גם לאמנת הפליטים, שאף עליה חתומה ישראל, והיא ציינה כי מדינות אחרות - בריטניה, צרפת, גרמניה, הולנד ושוודיה - מעניקות רשת הגנה סוציאלית למבקשי מקלט, כגון דיור, קצבאות מחיה ושירותים סוציאליים.³²

ה. דצמבר 2016: הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מקיימות דיון משותף במצב מבקשי מקלט בגירים נזקקים

בדצמבר 2016 קיימו הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת דיון משותף בדבר יישום דוח המבקר משנת 2014, שוב לאחר עבודה מאומצת של א.ס.א. ושל ארגונים שותפים לרתימת חברי כנסת למטרה זו. במהלך הדיון, האשימה יו"ר הוועדה דאז, ח"כ קארין אלהרר, את הממשלה כי היא מתחמקת מקביעת מדיניות בנוגע לטיפול בעשרות אלפי הזרים המתגוררים בארץ, ובינתיים הם סובלים מהיעדר מעמד, מהיעדר טיפול רפואי ומהיעדר מענה לבעיות רווחה וחינוך:

"שנתיים חלפו מאז פורסמו מסקנות דוח המבקר, רובם [כך במקור], לצערי, עדיין נותרו ללא התייחסות וללא מענה מצד רשויות המדינה וזאת בדיוק הבעיה..."

אני אדגיש שוב, בישראל חיים 40,000 מבקשי מקלט, מרביתם צעירים, בריאים, עובדים למחייתם. האוכלוסייה הפגיעה והנזקקת בה עוסק הדוח מהווה אחוז קטן, נתונים מספריים של מטופלי אס"ף לשנת 2016, 131 אנשים עם מוגבלות, 115 חולים כרוניים, 112 אנשים עם מוגבלות נפשית, 236 ניצולי עינויים, 32 קורבנות אלימות במשפחה. בסך הכול מדובר בפחות מ-650 אנשים ואני חושבת שגם לכבודם ולמענם ראוי שתהיה תכנית, גם אם היא תהיה תכנית ספציפית, אדם הוא אדם, הוא לא מספר".³³

נציגת משרד הבריאות טענה בדיון כי המשרד שוקד על שינוי מדיניות, אך לא ידעה לומר באילו נושאים ייעשה שינוי המדיניות ומה לוח הזמנים שלו. נציגת משרד הרווחה עדכנה כי הצוות המקצועי במשרד הרווחה הכין מסמך מדיניות הממתין לאישור מנכ"ל המשרד ולתקצוב מתאים. נציג משרד המשפטים ציין כי בעקבות העתירה שהגישה עמותת א.ס.א. זמן קצר לפני הדיון, החליט משרד המשפטים לבחון מחדש את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין הפגיעה בזכות היסוד לקיום בכבוד של זרים שאינם בני הרחקה.

³¹ שם, סעיפים 38-47 לכתב העתירה.

³² שם, סעיף 51 לכתב העתירה.

³³ פרוטוקול ישיבה משותפת מ-27 בדצמבר 2016 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא "זרים שאינם בני הרחקה מישראל דוח מבקר המדינה 64ג' - ישיבת מעקב", עמ' 2.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees>

חברי הוועדות שהשתתפו בדיון מתחו ביקורת נוקבת על שמשרדי הממשלה, בעיקר משרדי הבריאות והרווחה, מתנהלים בעצלתיים בכל הנוגע לקביעת מדיניות הטיפול במבקשי המקלט הנוקשים, ובינתיים המצוקה מחמירה וגוברת; כדברי ח"כ מירב בן-ארי: "מה אנחנו עושים? שמנו את הכול על עמותת אס"ף, הם קולטים, הם עושים, הם בתת תנאים, בתנאים קשים, לא אגיד תת תנאים, אבל בתנאים מאוד קשים הם עובדים כדי למצוא פתרון."³⁴

4. שנת 2017: משרד הרווחה מגבש תוכנית סיוע

א. פברואר-מרץ 2017: משרד הרווחה מגבש מדיניות לטיפול במבקשי המקלט ומציג אותה בדיון משותף נוסף של הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת

בפברואר 2017 סיכם הצוות המקצועי במשרד הרווחה את עבודתו במסמך "הצעת מדיניות משרד הרווחה בטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה"³⁵, ובדיון משותף נוסף שקיימו במרץ אותה שנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה והרווחה של הכנסת הציג מנכ"ל משרד הרווחה את המלצות הצוות המקצועי.

המלצות הצוות המקצועי של משרד הרווחה:

הצוות המקצועי התמקד בארבע אוכלוסיות פגיעות בקרב מבקשי המקלט: קורבנות סחר ועבדות, נשים קורבנות אלימות במשפחה, אנשים עם נכויות ודרי רחוב. באשר לקורבנות עינויים, הצוות קבע כי המענה לאוכלוסייה זו נכלל בארבע האוכלוסיות האמורות או שהמענה מצוי בתחום האחריות של משרד הבריאות, ועל כן הוא לא התייחס באופן נפרד לקבוצה זו.³⁶

בעניין נשים נפגעות אלימות, הדגיש הצוות המקצועי את החשיבות של טיפול מונע ומשקם בקהילה, ש"עשוי לחסוך את הצורך בנקיטת צעדים דרסטיים כגון הוצאת האישה הנפגעת למקלט על כל המשתמע מכך".³⁷ הצוות המליץ גם להוסיף עובדים סוציאליים ייעודיים ומגשרים שפתיים למרכזים למניעת אלימות במשפחה הממוקמים בערים שבהן מרוכזים מבקשי המקלט. כמו כן, המליץ הצוות לפתוח מעון חירום ייעודי לנשים בסיכון גבוה שיעמיד לרשות השוהות בו עובדת סוציאלית ייעודית הדוברת את שפתן, או לחילופין גישור שפתי מול העובדת הסוציאלית המלווה, וכן טיפול רפואי, תמיכה והכשרה מקצועית באמצעות תוכניות תעסוקה. נוסף על כך, הדגיש הצוות כי נדרשת גם מעטפת שיספקו מערכות ומשרדים

³⁴ שם, עמ' 18.

³⁵ למסמך המדיניות ראו <http://assaf.org.il/he/sites/default/files>

³⁶ שם, עמ' 3.

³⁷ שם, עמ' 4.

אחרים, כגון משרד השיכון, ביטוח לאומי, שירות התעסוקה ואחרים, כדי להוציא ממעגל האלימות את מי שנמצאות בו.

באשר למבקשי מקלט עם מוגבלות, התמקדו המלצות הצוות המקצועי במבקשי מקלט עם מוגבלות גופנית שאינם יכולים לתפקד עצמאית, אולם אינם סיעודיים ואינם בעלי מחלות נפש מאובחנות. במסמך המליץ הצוות על השמות במסגרות חוץ-ביתיות למבקשי מקלט עם מוגבלות שעונים על ההגדרה זו, והדגיש את הצורך בגישור שפתי ובהסדרת טיפול רפואי למשך זמן השהייה במסגרת. נוסף על כך, המליץ הצוות על מתן שירותים בקהילה, במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים באמצעות עובד סוציאלי דובר השפה (או עו"ס שילווה בגישור שפתי) ובשילוב בתוכניות יומיות כגון תעסוקה מוגנת או מרכז-יום.

באשר לדרי רחוב הבהיר הצוות כי הוא מתייחס רק למי שעונים על הגדרת "דר רחוב", כלומר אדם שנמצא ברגע מסוים במצוקה תפקודית שאינה מאפשרת לו חיים עצמאיים (ושעונה על הקריטריונים הקבועים בתע"ס).³⁸ הצוות הבהיר כי הקבוצה הכללית יותר של אנשים מחוסרי דיור אינם מצויים בתחום אחריותו של משרד הרווחה אלא של משרד הבינוי והשיכון ולכן המלצותיו אינן חלות על קבוצה זו. ההמלצות שניתנו בנוגע לדרי רחוב כללו השמות במסגרות חוץ-ביתיות והקמה של בתים משותפים בקהילה.

ובאשר לקורבנות סחר ועבדות, קבוצה זו, המונה כ-500 מבקשי מקלט מקרב אלפי קורבנות העינויים, שהמדינה הכירה בהם כקורבנות של סחר בבני אדם או של עבדות, זכאים מכוח ההכרה הרשמית הזו לשנת שיקום במקלט, ולאחר מכן להמשך ליווי ותמיכה במרכז-היום של מסיל"ה (מרכז הסיוע לקהילה הזרה של עיריית תל אביב) ובדירות מעבר. הצוות המקצועי המליץ להוסיף עובדת סוציאלית, שירותי גישור שפתי ושירותי מזון למכלול השירותים שמספק כיום מרכז-היום.

הצוות סיכם את הערכתו באשר לתקציב הנדרש למימוש המלצותיו כדלקמן :

400,000 ש"ח לשנה	קורבנות סחר ועבדות
6,672,000 ש"ח לשנה	נשים נפגעות אלימות במשפחה
12,240,000 ש"ח לשנה	אנשים עם מוגבלות
3,916,800 ש"ח לשנה	דרי רחוב
5,000,000 ש"ח לשנה	קטינים

³⁸ תקנון עבודה סוציאלית.

750,000 ש"ח לשנה	הסעות לטיפול רפואיים (מהמסגרות החוץ ביתיות)
2,880,000 ש"ח לשנה	גישור שפתי (תרגום)
7,500,000 ש"ח לשנה	כוח אדם ברשויות ובמשרד

הצוות המקצועי העריך אפוא את סך כל התקציב המשוער למימון מעטפת סיוע רווחתי לארבע קבוצות הקצה הנזכרות במסמך בכ- 39,000,000 שקלים לשנה.³⁹

לסיכום, הצוות המקצועי של משרד הרווחה הצביע על הצורך במתן מענה בקהילה לקבוצות שבהן עסק, שכן שירותי תמיכה וסיוע בקהילה חותרים בראש ובראשונה למניעת ההתדרדרות במצב הסוציאלי של הנזקק, ודואגים לשיקומו, לפי הצורך, לטובת מעבר לחיים עצמאיים. הנה כי כן, לדעת הצוות, לא די במתן סיוע חוץ-ביתי בלבד.

הדיון הנוסף המשותף לוועדה לענייני ביקורת המדינה ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

אלה הדברים שאמרה בדיון המנכ"לית דאז של א.ס.ף, עו"ד מיכל פינצ'וק, בעקבות הצגת המלצות הצוות המקצועי על ידי מנכ"ל משרד הרווחה: "נעשה צעד משמעותי ובאמת לפחות לגבי האוכלוסיות הספציפיות בהן דנתם, ללא ספק נעשתה עבודה מצוינת. חשוב לא להרפות. אני באמת מבקשת גם מכם חברי הכנסת וגם מכם הצוות המקצועי שאני יודעת שלבו פתוח והוא לא אטום למצוקה הזאת, להמשיך ולהציע פתרונות. אי אפשר לעצור כאן עם אותה תשובה אטומה של הבחור שישב בכיסא שבו אני יושבת [הכוונה לנציג משרד האוצר] שאמר שאין תקציב..."⁴⁰

לאחר שיו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, ח"כ קארין אלהרר, הודתה אף היא למנכ"ל משרד הרווחה על עבודת משרדו, היא סיכמה את הדיון באומרה: "במידה מסוימת אני מרגישה כמו המורה שנוזפת דווקא בתלמידים שהגיעו והשתתפו אבל באמת ניכר שהמשרדים עושים עבודה ועבודה משמעותית. עכשיו מה שצריך זה את הצ'ק... אנחנו מדברים על זכויות אדם בסיסיות..."⁴¹

³⁹ שם, עמ' 8.

⁴⁰ פרוטוקול ישיבה משותפת מ-20 במרץ 2017 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא "זרים שאינם ברי הרחקה מישראל דוח מבקר המדינה 64ג' - ישיבת מעקב שניה", עמ' 24 לפרוטוקול. [https://main.knesset.gov.i](https://main.knesset.gov.il/Activity/Committeeshttps://main.knesset.gov.i)

⁴¹ שם, עמ' 31.

בסוף שנת 2017, תחילת שנת 2018, קיבל משרד הרווחה ממשרד האוצר תקציב חלקי של 10 מיליון ש"ח לשנה למימוש תוכנית הצוות המקצועי, שכאמור העריך את עלותה בכ-40 מיליוני השקלים לשנה – פי ארבעה מהסכום שהועבר.⁴²

ב. יולי 2017: ועדת המשנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי למאבק בסחר נשים ובזנות מגיעה לא.ס.ף.

ביולי 2017 קיימה ח"כ עליזה לביא, יו"ר ועדת המשנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ולמאבק בסחר נשים ובזנות, דיון של הוועדה במשרדי א.ס.ף בתל אביב. הדיון עסק במצבן של מבקשות מקלט שהיו קורבנות עינויים בסיני והן נושאות עמן במשך שנים את צלקות העינויים ללא כל הכרה או טיפול.⁴³ חברי הכנסת שנכחו בדיון שמעו עדויות של מבקשות מקלט שעברו עינויים וכן את דבריהן של נשות מקצוע מא.ס.ף ומארגונים שותפים. בדיון ציינו נציגות משרד המשפטים כי המשרד פועל לגיבוש מחקר חלוץ (פיילוט) שמטרתו מיפוי וזיהוי של אוכלוסיית קורבנות העינויים וצורכיה. יו"ר ועדת המשנה ביקשה לקבל עדכון ממשרד המשפטים על התקדמות הפיילוט.⁴⁴

ג. אוגוסט 2017: מוקם צוות בין-משרדי לבחינת מתן שירותים חברתיים למבקשי מקלט

המהלך המרכזי שנקטה הממשלה בעקבות דוח מבקר המדינה, דיוני ועדות הכנסת ועתירת א.ס.ף נגד שר הרווחה היה הקמת צוות בין-משרדי לבחינת מתן זכויות חברתיות ושירותי רווחה למבקשי מקלט. על הסיבות להקמת הצוות הבין-משרדי כתב מבקר המדינה:

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

⁴² דברי נציגת משרד הרווחה, אפרת שרעבי, בדיון מ-16.1.2018 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי: "ה-10 מיליון שקלים האלה ממש לאחרונה הועברו למשרד וממש בימים הקרובים הם יחולקו לטובת המכסות של הדברים..." עמ' 7 לפרוטוקול. <https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees>

⁴³ ראו לעיל פרק 3 לדוח, חלק ב, על דוח הצללים שהוגש בנושא.

⁴⁴ לפרוטוקול הדיון ראו <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees>.

המשנה המליצה על הקמת צוות בין-משרדי אשר ימפה את הצרכים של אותה קבוצת זרים ויעניק להם את הסיוע הנדרש כחוק. " (ההדגשה לא במקור)⁴⁵

הגדרת התפקיד של הצוות הבין-משרדי הייתה למפות את "קבוצת הזרים שאינם ברי הרחקה" המצויים במצב סוציו-אקונומי קשה כדי ש"ניתן יהיה לשקול האם נדרשת בחינה מחודשת של סוגית מתן שירותים סוציאליים" לקבוצה זו.⁴⁶ הצוות הוקם באוגוסט 2017, כחצי שנה אחרי שהמליץ משרד היועץ המשפטי לממשלה על הקמתו, והתכנס לראשונה חודש לאחר מכן, בספטמבר. בראש הצוות מונה פרופסור שלמה מור-יוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, והוא כלל נציגים ממשרדי הרווחה, הפנים, המשפטים, האוצר, הבריאות והבינוי והשיכון. היה על הצוות הבין-משרדי למסור את המלצותיו לאישור שר הפנים ושר הרווחה עד מרץ 2018, אך מתן ההמלצות ואישורן נדחה במשך חודשים.⁴⁷

5. שנת 2018: בצל הגירוש – א.ס.א. נאבקת למנוע את גירוש מבקשי המקלט ובמקביל ממשיכה בפעילות להרחבת שירותי הרווחה

א. המאבק בגירוש מבקשי המקלט

מתווה הגירוש בכפייה שפורסם בינואר 2018 קבע כי מבקש מקלט שיסרב לגירוש למדינה שלישית - רואנדה ואוגנדה - ייכלא ללא הגבלת זמן בכלא "סהרונים". עדויות רבות של מבקשי מקלט שעזבו "מרצון" למדינות אלה העלו כי הם לא זוכים לכל מעמד והגנה במדינות אלו ולרוב נאלצים לעזוב למסע פליטות נוסף לאירופה, שמעמיד אותם בסכנות מרובות ואף גבה את חייהם של רבים. לאחר סגירת מתקן חולות ב-15 במרץ 2018, נכלאו בכלא סהרונים אותם מבקשי מקלט שהיו מועמדים לגירוש אך סירבו לצאת לרואנדה ואוגנדה, בהם גם ניצולי עינויים.

עם פרסום מדיניות הגירוש החדשה התעוררה מחאה ציבורית חסרת תקדים בהיקפה למען מבקשי המקלט בישראל ונגד הכוונה לגרשם. המאבק התנהל בזירה הציבורית, בזירה המשפטית ובתקשורת הישראלית והבינלאומית והשתתפו בו מבקשי מקלט, אזרחים מכל רחבי הארץ וכן ארגוני זכויות האדם בישראל, בהם א.ס.א.

המאבק האזרחי הוכתר בהצלחה באפריל 2018 כשנחשף כי רואנדה אינה מכירה בהסכם וכי אין אפשרות לגרש אליה בכפייה מבקשי מקלט מישראל. כתוצאה מכך, ב-4 באפריל שוחררו מבקשי המקלט שנכלאו בסהרונים בשל סירובם לצאת לרואנדה, וסכנת הגירוש של אותה עת חלפה.

⁴⁵ מבקר המדינה דוח שנתי 68 "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל דוח מעקב" (מאי 2018), 170. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2018ZarimIsrael.pdf-103-c68>

⁴⁶ שם, עמ' 170-171.

⁴⁷ שם, עמ' 171, וראו גם הדברים שנאמרו בעניין זה בדיון הראשון בעתירת א.ס.א., להלן בסעיף ז לפרק זה.

ב. הפעילות מול הצוות הבין-משרדי בראשות פרופ' מור-יוסף

בתחילת ינואר 2018 שלחה א.ס.ף פניה מקיפה לפרופ' שלמה מור-יוסף, שעמד בראש הצוות הבין-משרדי. הפנייה כללה הסבר מפורט על עבודת הארגון ועל אופיין של האוכלוסיות הפגיעות בקרב מבקשי המקלט. היא הבהירה את הצורך האקוטי במתן שירותים סוציאליים וסיוע כלכלי לאוכלוסיות אלו, וכללה תיאורי מקרים של מבקשי מקלט המטופלים בידי הצוות המקצועי של א.ס.ף: ניצולי מחנות העינויים בסיני, חולים ואנשים עם מוגבלות וכן נפגעות אלימות במשפחה. בינואר 2018, בעוד הממשלה פועלת לממש את תוכניות הגירוש של מבקשי מקלט, הופיעו נציגים של א.ס.ף ושל ארגון רופאים לזכויות אדם לפני הצוות הבין-משרדי.

ג. הפעילות למימוש תקציב הסיוע למבקשי המקלט שהועבר למשרד הרווחה

באותו חודש, גם כן בעקבות פעילות של א.ס.ף, התקיים דיון בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי של הכנסת. נציגת פרום ארגוני הסיוע לפליטים, בהם א.ס.ף, טענה בדיון כי חרף ההודעה ולפיה הועבר תקציב של 10 מיליון ש"ח לטובת הסיוע למבקשי המקלט הנזקקים "אנחנו לא ראינו את ההעברה, לא ראינו שהם הועברו באמת בפועל לשטח ולא ראינו שהתחילו לעשות בהם שימוש ונשמח אם הוועדה תנהל מעקב איפה ה-10 מיליון שקלים האלה. וכמובן, אם יש איזושהי כוונה לתקצב בתקציב 2018 את כל 40 מיליון השקלים כך שזה יגיע לכל האוכלוסיות המוחלשות...".⁴⁸ בסוף הדיון הנחתה ח"כ מירב בן ארי, מ"מ יו"ר הוועדה, את משרד הרווחה להגיש לוועדה פירוט מלא על הניצול התקציבי של 10 מיליון השקלים שהועברו למשרד.

ואכן, בתשובה מ-6 במאי 2018 ליו"ר הוועדה פירט שר הרווחה את התפלגות ייעודו של תקציב 10 מיליון השקלים, כדלקמן:⁴⁹

ייעוד	נתח מהתקציב השנתי של ה-10 מיליון ש"ח	התקציב השנתי שיועד לפי המלצות הצוות המקצועי של משרד הרווחה
טיפול בנשים נפגעות אלימות במשפחה	כ- 2.5 מיליון ש"ח	כ- 6.7 מיליון ש"ח

⁴⁸ דיון מ-16.1.2018 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, עמ' 7 לפרוטוקול.

[tps://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Woht](https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Woht)

⁴⁹ מכתבו מ-6.5.2018 של שר הרווחה דאז, ח"כ חיים כץ, ליו"ר הוועדה דאז לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, ח"כ עאידה תומא סלימן. <http://assaf.org.il/he/sites/default/files>

כ- 3.9 מיליון ש"ח	כ- 1.3 מיליון ש"ח	טיפול בדרי רחוב
כ- 12.2 מיליון ש"ח	כ- 3 מיליון ש"ח	טיפול באנשים עם מוגבלות
לא היה ייעוד ספציפי	כ- 1.2 מיליון ש"ח	טיפול בנשים בזנות
כ- 2.9 מיליון ש"ח	כ- 1 מיליון ש"ח	גישור שפתי
כ- 13.3 מיליון ש"ח עבור ייעודים שהורדו	כ- 1 מיליון ש"ח	שונות

מתשובת שר הרווחה עלה בבירור כי למרות המלצות מבקר המדינה והצוות המקצועי של משרד הרווחה עצמו, הוחלט כי התקציב יופנה אך ורק למעני חירום במסגרות החוץ-ביתיות, וכי התקציב למענים אלה יוקטן באופן דרמטי. כל תוכניות המניעה, ערוצי השיקום והשאיפה לחיים עצמאיים בתוך הקהילה – נגנזו.

ד. קידום הפיילוט למיפוי קורבנות העינויים מקרב מבקשי המקלט

במרץ 2018, תוך כדי המאבק בכליאה ובגירוש של מבקשי המקלט, התקיים דיון מעקב בוועדת המשנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי למאבק בסחר נשים ובזנות. עו"ד דינה דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, עדכנה בדיון על עבודת צוות הפיילוט שהוקם למיפוי ולזיהוי קורבנות עינויים מקרב מבקשי המקלט. מהעדכון עלה כי אישור להקמת הצוות ניתן באוגוסט 2017, וכי בשבעת החודשים שחלפו מאז, קיים הצוות כמה פגישות, שבהן "התחלנו לשבת, התחלנו לבנות את המתודולוגיה, את איך אנחנו נעבוד. בעצם הקונספט היה שאנחנו נאסוף כמאה מקרים מכל הרשויות שיושבות בפיילוט..."⁵⁰ ואולם, בעקבות שאלות והערות שהעלו משתתפי הדיון התברר כי מטרת הפיילוט היא "לא מתן סעדים, אבל כן מיפוי ולימוד של המאפיינים, הצרכים והמענים הנדרשים לאוכלוסיות פגיעות, מבין אלו שעברו עינויים בסיני."⁵¹ עוד נאמר בדיון כי צוות הפיילוט אמור להגיש את המלצותיו לוועדת המנכ"לים בעוד 3 חודשים, ביוני 2018.

⁵⁰ פרוטוקול הדיון בוועדת המשנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי למאבק בסחר נשים ובזנות (מרץ 2018), עמ' 10. <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees>

⁵¹ שם, עמ' 13.

עלון קולן, נציגת פורום ארגוני הסיוע למבקשי המקלט, בהם א.ס.א.ף, מתחה בדיון ביקורת על התנהלות צוות הפיילוט ועל שאפילו אותם מאה קורבנות עינויים, שאמורים "להיבחר" מקרב השמות שמוסרים ארגוני הסיוע לצוות, אינם מוגנים מהכליאה והגירוש הנמצאים בעיצומם: "אנחנו מדברים על מאה אנשים שלפי מיטב ידיעתנו טרם אותרו, שהם יהיו בפיילוט, שפונים אל הארגונים על מנת שאנחנו ניתן את האנשים. אז זה לא כל כך ברור איך יש פה מיפוי אם פונים אלינו כדי שניתן את האנשים שאנחנו כבר נותנים להם טיפול כקורבנות עינויים. מעבר לזה, אפילו לגבי אותם מאה אנשים שהמדינה מבקשת מהם להשתתף בפיילוט הזה, אפילו להם המדינה לא מוכנה לתת החרגה מגירוש."⁵²

ביוני 2018 עודכנו ארגוני הסיוע בעיקרי הצעת המתווה שהכין צוות הפיילוט. ההצעה כללה הקמת ועדה ובה נציגים של שלושה משרדי ממשלה רלוונטיים - משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד הפנים - אשר יבחנו מקרים שיגישו האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים וארגוני הסיוע. לפי ההצעה, הוועדה תבחן כל מקרה לגופו ותכריע בשלוש שאלות: אם המועמד הוא אכן ניצול עינויים; מהם הצרכים שהוא מציג בנקודת הזמן הנוכחית; ומה המענה שיינתן עבור צרכים אלה. היקף הפעילות המוצע של הוועדה היה מצומצם והוגבל למקרים אקוטיים במיוחד מתוך קורבנות העינויים ולמאה מקרים בשנה בלבד. המענה הרפואי והנפשי המוצע לקורבנות היה מצומצם אף הוא והתבסס על הנחה, שלא התממשה מאז, כי משרד הבריאות יחיל הסדר ביטוחי מקיף על כלל אוכלוסיית מבקשי המקלט. בהצעת המתווה אף הומלץ כי ניצולי העינויים שיימצאו כזקוקים למענה רווחתי יקבלו מענה במסגרת מרכז היום, העמוס לעיפה גם כן, לשורדי ושורדות סחר ועבדות במסיל"ה.

ארגוני הסיוע - המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם, וא.ס.א.ף - העבירו את התייחסותם להצעת המתווה. אף שהארגונים בירכו על נכונותה העקרונית של הממשלה לסייע לקורבנות העינויים ועל שצוות הפיילוט שיתף אותם בהליך גיבוש ההמלצות, הם הסתייגו מרוח ההמלצות מאחר שהן אינן מספקות מענה הולם וראוי לאוכלוסיית מבקשי המקלט ניצולי העינויים החיים בישראל. הארגונים הדגישו כי אין תחליף להכרה בניצולי העינויים כקבוצה מובחנת מקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל, וליצירת מעטפת יציבות בסיסית עבור כלל חברי הקבוצה, אשר תאפשר להם לשקם את חייהם ולהחלים מהטרומה שעברו, וזאת ללא תלות בצרכים הקונקרטיים שהם מציגים בנקודת זמן מסוימת. לפיכך, הארגונים קראו לאפשר לכלל חברי הקבוצה שהות חוקית ארוכת טווח, לרבות הגנה מפני יוזמות גירוש וכליאה, וכן להבטיח עבורם נגישות מתמשכת לשירותי בריאות ורווחה.

⁵² שם, עמ' 15.

הארגונים הוסיפו כי ככל שלא תתקבל דרישה עקרונית זו ביחס לניצולי העינויים, מן הראוי לפעול לתיקון החוסרים הקיימים בהצעת המתווה של צוות הפיילוט, בין היתר בנושאים אלה:

1. יש לעגן את הכללים המנחים לזיהוי אדם כניצול עינויים באופן שקוף ופומבי שיסדיר את פעילות הוועדה שהוצע להקימה;

2. יש לתת מענה לכלל מבקשי המקלט שקיים חשש כי נפלו קורבן לעינויים (ולא רק למקרים האקוטיים ביותר), ויש להנגיש מענה מתאים לכל אחד ואחת מהם, כאשר הסעד המינימלי חייב לכלול אשרות שהייה ארוכות והגנה מפני גירוש ומעצר, כמו גם נגישות לשירותי בריאות ורווחה בקהילה.

3. יש ליישם את מסקנות הפיילוט עבור כלל אוכלוסיית ניצולי העינויים ולא להסתפק בקביעת מכסה של מאה מקרים בשנה בלבד, שכן אחרים שלא יזכו להיכנס למכסה ייוותרו ללא כל מענה, כאשר צרכיהם אינם בהכרח פחותים ומצבם עלול להתדרדר משנה לשנה ללא טיפול מתאים.

4. אין לבסס את המלצות צוות הפיילוט בנושא הטיפול הרפואי בניצולי העינויים על ההנחה שמשרד הבריאות יחיל הסדר ביטוח בריאות כולל לגבי כלל מבקשי המקלט, שכן חרף הצהרות משרד הבריאות בעניין זה טרם ננקטו צעדים ממשיים לקידום הסדר ביטוחי כלשהו. על כן, על צוות הפיילוט להוסיף להצעת המתווה התייחסות מפורטת לסוגיית מתן המענה לצרכים הרפואיים של קורבנות העינויים ומימונם.

5. יש לספק לניצולי העינויים מענה הדומה למענה הניתן לקורבנות סחר ועבדות מוכרים; מענה זה כולל בין השאר שנת שיקום במקלט למי שנזקקים לטיפול במסגרות חוץ-ביתיות, וכן מתן שיקום תעסוקתי ופטרונות דיור מוגן לניצולי העינויים.

6. יש לקבוע כי דיוני הוועדה ייערכו בפומבי (בכפוף לשמירה על פרטיות הפונים), בהתאם לסד זמנים שייקבע בנוהל, וכי תינתן אפשרות לייצוג בפני הוועדה על ידי בא כוח. כמו כן, יש לקבוע כי החלטות הוועדה יינתנו בכתב ובאופן מנומק ויפורסמו באופן יזום, ולהסדיר מנגנון ערעור וביקורת על פעילות הוועדה.

ההמלצות הסופיות של צוות הפיילוט אשר גובשו לאחר העברת התייחסות הארגונים מעולם לא פורסמו חרף פניותנו בעניין. ידוע לנו כי הן הוגשו לאישור הממשלה אך מעולם לא אושרו; ההמלצות היו עתידות להיות מוצגות לפני ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות בינואר 2019, אך באותו חודש התפזרה הכנסת והטיפול בנושא נפסק כשניצולי העינויים ממשיכים לחיות ללא מענים הולמים, והמצוקות רק הולכות ומחריפות.

ה. מאי 2018: מבקר המדינה מותח ביקורת חריפה על אי תיקון הליקויים הקשים בטיפול במבקשי המקלט שעליהם הצביע בדוח מ-2014

במאי 2018 פרסם מבקר המדינה דוח מעקב על ההתקדמות ביישום המלצותיו ובתיקון הכשלים שהתריע עליהם במסגרת הדוח השנתי משנת 2014 שעסק בטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל.⁵³ דוח המעקב מצא כי משרדי הממשלה לא פעלו כראוי לתיקון הליקויים והכשלים במדיניות, וקבע שההפקרה וההזנחה של מבקשי המקלט נמשכות, בפרט של הפגיעים והחלשים בהם. זאת ועוד, דוח המעקב ביקר את הסחבת סביב הקמת הצוות הבין-משרדי:

"בנובמבר 2016 הוגשה עתירה לבג"ץ⁵⁴, ובה נטען כי המדינה אינה מעניקה טיפול סוציאלי לזרים שאינם בני הרחקה, למעט במקרים חריגים, וכי מדיניות זו סותרת את הוראות החוק הישראלי ואת הדין הבין-לאומי. בפברואר 2017 התקיימה במשרד המשפטים ישיבה בין-משרדית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) שעניינה בחינה מחדש את הטענות על הפרת זכויות סוציאליות של זרים שאינם בני הרחקה. המשנה ליועץ המשפטי ציינה בסיכום הישיבה כי אף שניתן להגן על הפרשנות המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה בנושא הנדון, יש סיכון משפטי לא מבוטל בעמידה על פרשנות זו. עוד ציינה המשנה כי עקב הגשת עתירה התוקפת את עמדת המדינה בסוגיה זו, עלה הצורך לבחון שוב את הסוגיה ולמפות את קבוצת הזרים שהמדינה אינה עומדת לגביה ברף של קיום מינימלי בכבוד. המשנה המליצה על הקמת צוות בין-משרדי אשר ימפה את הצרכים של אותה קבוצת זרים ויעניק להם את הסיוע הנדרש כחוק...

"... מששב והועלה הנושא במשרד המשפטים בסוף שנת 2016, ונקבע כי הנושא ייבחן על ידי צוות בין-משרדי, התגלעו חילוקי דעות בשאלה מי יעמוד בראש הצוות. עקב כך התעכב הטיפול הממשי בסוגיה בעוד חצי שנה, ובכלל זה לא נבחן אם פעולות הממשלה ... עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורשו בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי".⁵⁵

"נוכח האמור - קביעות מבקר המדינה בדוח הקודם, עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ועתירת א.ס.א. – קרא המבקר לשרים שנציגי משרדיהם חברים בצוות הבין-משרדי "לגבש בהקדם

⁵³ מבקר המדינה, דוח שנתי 68 ג' "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל דוח מעקב", הערת שוליים 45; מבקר המדינה, דוח שנתי 64 ג' (מאי 2014) הערת שוליים 8, בהתאמה.

⁵⁴ הכוונה לעתירה שהגישה א.ס.א. נגד שר הרווחה, הערת שוליים 28.

⁵⁵ דוח שנתי 68, ה"ש 45, עמ' 170-171.

האפשרי הצעת החלטה עקרונית שיישומה יבטיח קיום מינימלי בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין.⁵⁶

ו. נובמבר 2018: נציגות א.ס.א. נפגשות עם מנכ"ל משרד הרווחה וצוותו

ב-8 בנובמבר 2018 נפגשו מנכ"לית א.ס.א. דאז, עו"ד מיכל פינצ'וק, וצוות של העמותה, עם מנכ"ל משרד הרווחה, ד"ר אביגדור קפלן, וצוותו. בפגישה נדונו כמה נושאים הנוגעים לניצול התקציב שמקבל המשרד לטובת הסיוע למבקשי מקלט נזקקים ולהסדרת דרכי העבודה המשותפות של א.ס.א. עם גורמי המשרד המטפלים, שכן חרף הרוח החדשה המנשבת במשרד הרווחה מעטים מבקשי המקלט שזכו להשמה חוץ-ביתית בפועל.⁵⁷ כמו כן, העלו נציגות א.ס.א. את הצורך לפרסם נוהל משרדי המסדיר ומפרסם בקרב כל גורמי הרווחה את סוגי הסיוע האפשריים למבקשי המקלט בעקבות העברת תקציב והחלטת המשרד לאפשר השמות חוץ-ביתיות לכמה קבוצות קצה נזקקות מקרב מבקשי המקלט.

ז. נובמבר 2018: שנתיים לאחר הגשת העתירה מתקיים דיון ראשון בעתירת א.ס.א.

ב-26 בנובמבר 2018, שנתיים לאחר שהוגשה עתירת א.ס.א., התקיים הדיון הראשון בעניינה בבית המשפט העליון. במהלך הדיון הכירו השופטים בכך שמבקשי מקלט פגיעים מקרב קהילת הזרים שאינם בני הרחקה זקוקים לעזרת שירותי הרווחה, וכי יש צורך בשינוי המדיניות בנושא. יום לפני מועד הדיון פרסם עיתון "הארץ" כי הצוות הבין-משרדי שהוקם לבחינת מתן שירותי רווחה למבקשי מקלט, בראשות פרופ' מור-יוסף, ממליץ לפתוח את המחלקות לשירותים חברתיים למבקשות מקלט נפגעות אלימות, לאנשים עם מוגבלות, לדרי רחוב ולאוכלוסיות מוחלשות אחרות. בכתבה דווח שהצוות ממליץ להשקיע 26 מיליון ש"ח בנושא, וכי ההמלצות כולן הוגשו לשרי הפנים והרווחה, אולם חילוקי דעות בין משרדי הממשלה מונעים את אישורן הסופי. מנכ"לית א.ס.א. דאז, עו"ד מיכל פינצ'וק, בירכה על ההמלצות אך הביעה צערה על כך ש"כניסתן לתוקף של המלצות הצוות המקצועי, שעמל זמן רב כדי להגיע לפתרון מיטבי, מתעכבת כי לדרג הפוליטי אין את האומץ לעשות את הדבר הנכון ולאמץ את ההמלצות החשובות הללו".⁵⁸

בדיון בעתירה בבית המשפט עלה נושא המלצות הצוות הבין-משרדי. השופטים הביעו מורת רוח עקב הבהרת נציג המדינה, כי ההמלצות הוגשו לשרים הרלוונטיים חמישה חודשים קודם לכן, אך טרם אושרו. נוסף על כך, ביקרו השופטים את גרירת הרגליים של המדינה במימוש התקציב בן 10 מיליון השקלים,

⁵⁶ שם, עמ' 171.

⁵⁷ הכוונה למבקשי מקלט דרי רחוב או בעלי מוגבלות, שכן נשים מבקשות מקלט שהן נפגעות אלימות זכו להשמה במקלטים עוד לפני שינוי המדיניות של משרד הרווחה.

⁵⁸ לי ירון "צוות ממשלתי ממליץ לפתוח את לשכות הרווחה למבקשי מקלט - אך רק באופן חלקי" הארץ (25.11.18).

<https://www.haaretz.co.il/news/education/1.6682088>

שכבר הועברו למשרד הרווחה לטיפול במבקשי מקלט פגיעים. השופטים תהו כיצד יצליחו הזכאים לסיוע ליהנות מהתקציב כל עוד המחלקות לשירותים חברתיים סגורות בפניהם, ולא ראו בעין יפה את דיווח נציג המדינה כי התקציב שימש לעשרים מקרים בלבד של השמות במסגרות טיפול חוץ-ביתיות.

בתום הדיון הורו השופטים למדינה להגיש הודעת עדכון בנוגע לאישור המלצות הצוות הבין-משרדי בידי הדרגים המקצועיים והפוליטיים במשרד הממשלה. כמו כן, הוחלט כי עמותת א.ס.א. תצטרף לעתירה את מרכז השלטון המקומי, שכן הרשויות המקומיות אמונות בפועל על אספקת שירותים חברתיים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

ח. דצמבר 2018 - הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה פעם נוספת במצב מבקשי המקלט ומביעה תסכול מתוצאות עבודת הצוות הבין-משרדי

בדצמבר 2018 התקיים דיון נוסף של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל", בעקבות עבודה מאומצת של א.ס.א. מול חברי הוועדה וחברי כנסת נוספים. במרכז הדיון עמדו עבודת הצוות הבין-משרדי בראשות פרופ' מור יוסף והיעדר הניצול המלא של תקציב 10 מיליון השקלים שכבר הועברו למשרד הרווחה.

נציגת א.ס.א. בדיון, אורית מרום, הצביעה על הקשיים מול משרד הרווחה בהשמת מבקשי מקלט פגיעים שזכאים לטיפול על פי הקריטריונים שקבע המשרד עצמו. היא סיפרה לקהל ולמשתתפים בדיון על הפניות הפרטניות החוזרות ונשנות ששלחה עמותת א.ס.א. למשרד הרווחה בעניינם של מטופליה, דרי רחוב ואנשים עם מוגבלות – פניות שלא הניבו מענה טיפולי. ביקורת ברורה נשמעה על היעדר הניצול של התקציב החלקי שכבר הועבר ממשרד האוצר למשרד הרווחה, ועל הקצאתו לטיפול במסגרות חוץ-ביתיות בלבד.⁵⁹

אשר לעבודת הצוות הבין-משרדי, ראש הצוות, פרופ' מור-יוסף, דיווח לוועדה כי הנושאים שהעלה משרד הרווחה לפני הצוות והתקבלו היו: "נפגעי אלימות במשפחה במקלטים קיימים, ארבע דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות במשפחה בקהילה, מסגרת דיור לנכים פיזית... מסגרת דיור לבעלי מוגבלות שאינה פיזית, בית משותף בקהילה לדרי רחוב כרוניים, בית לחיים לדרי רחוב, קלט חירום ארצי והוסטל שיקומי לדרי רחוב, שירותי רווחה לקטינים, הסעות וטיפולים במסגרת חוץ ביתיות וגישור שפתי".⁶⁰ עם זאת, עלה מהדיון כי שר הרווחה כלל לא אישר את המלצות הצוות וכי עדיין מתנהל דיון בין משרד הרווחה ובין משרד האוצר בנוגע לתקציבו.⁶¹

⁵⁹ פרוטוקול דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מ-10 בדצמבר 2018, עמ' 25-27.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/S>

⁶⁰ שם, עמ' 8.

⁶¹ שם, עמ' 11, 22-21.

חברי הכנסת שהשתתפו בדיון הביעו את תסכולם מכך שהמלצות הצוות הבין-משרדי טרם אושרו וטרם ננקטו פעולות להרחבת שירותי הרווחה והבריאות למבקשי המקלט.

עדן טספאריאם, מבקשת מקלט מאריתריאה ומגשרת קהילתית בא.ס.א., שהשתתפה בדיון הביעה את זעקת הקהילה:

"אני היום הגעתי לכאן ורוצה לבקש מכם שתעזרו לנו. אנחנו רוצים עזרה מכם. אנחנו קהילה חלשה. תעזרו לנו. תנו לנו את המענה של רווחה, ביטוח לאומי. כל בן אדם, מה שהוא צריך, תנו לנו. אנחנו כבר 10 שנים כאן ואין לנו שום עזרה ואין לנו שום דבר כי אנחנו זרוקים. אתם משחקים בחיים שלנו. אתם רואים אותנו כמו ג'וקים. אני מבקשת, אתם אמרתם שהילדים מקבלים עזרה מהרווחה אבל למה ההורים לא מקבלים? אתם יודעים מה עברנו אנחנו בדרך לכאן? אתם לא יודעים מה עברנו בדרך. הקהילה חלשה ואתם מחלישים אותנו, אתם זורקים אותנו, אתם רואים אותנו לא כמו בני אדם."⁶²

יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, ח"כ יחימוביץ', סיכמה זאת כך:

"אלה אנשים שיושבים בינינו והם בני אדם. הם בני אדם. מצד אחד אנחנו לא מגרשים אותם ומצד שני אנחנו לא מכירים בקיומם. הביטוי היום יומי של זה הוא מאוד אכזרי, התוצאה של היעדר התייחסות אל הציבור הזה כאל ציבור בני אדם. כשכבר יושבת ועדה כדי לפתור חלק מהבעיות, לתת איזשהו סעד מיידי וראשוני של רווחה ושל בריאות לנזקקים ביותר – גם הכסף שהיא מאשרת לא יוצא לפועל ולא מבוצע. מה אנחנו צריכים לעשות כדי שזה יקרה? אני רואה ממש בחומרה את תמונת המצב שנפרסה כאן ואת אפס המעשה הטוטאלי שבסוף בא ליד ביטוי בדברים כל כך מחמירי לב וכל כך קשים. הכול קורה בחצר שלנו, בבית שלנו, אצלנו במדינה."⁶³

בסיכום הדיון הוחלט שוועדת ביקורת המדינה תמשיך לעקוב אחר יישום המדיניות. פחות מחודש לאחר מכן הוחלט על פיזור הכנסת ועל הקדמת הבחירות לכנסת הבאה.

6. שנת 2019 – חרף הקיפאון הפוליטי א.ס.א. ממשיכה לפעול להרחבת שירותי הרווחה

בשנת 2019 ידעה ישראל קיפאון פוליטי, ששרר עד להקמת ממשלה חדשה באמצע מאי 2020. השנה החלה עם פיזור הכנסת ובמהלכה התקיימו שתי מערכות בחירות ואולם הבחירות לא הניבו הכרעה, וממשלה

⁶² שם, עמ' 34.

⁶³ שם, עמ' 42.

חדשה לא הוקמה.⁶⁴ הקיפאון הפוליטי הקשה מאוד על מאבקה של א.ס.א. לקידום זכויות מבקשי המקלט, אך גם במצב זה היא לא שקטה על השמרים, כפי שיפורט להלן:

א. א.ס.א. דורשת הבהרות על ניצול התקציב שהועבר למשרד הרווחה לטובת מבקשי המקלט

בינואר 2019 פנתה א.ס.א. לממונה על חופש המידע במשרד הרווחה בבקשת מידע על ניצול תקציבי רווחה המיועדים לאוכלוסיות זרים שאינם בני הרחקה. תשובת הממונה לא הייתה מספקת, ולפיכך פנתה א.ס.א. ודרשה הבהרות לתשובה. א.ס.א. ציינה כי מתשובת הממונה עולה שבשנת 2017 נוצלו רק 3.1 מיליון שקלים מתוך 10 מיליון השקלים שהוקצו לאוכלוסיות המוחלשות מקרב מבקשי המקלט, ואילו בשנת 2018 נוצלו רק 2,970,000 ש"ח מתוך 10 מיליון השקלים - פחות משליש בכל שנה. לפיכך, התבקשה הממונה להבהיר מה עלה בגורל הכספים הלא-מנוצלים: כ-7 מלש"ח בשנת 2017, וכ-7 מלש"ח בשנת 2018.

באשר לתקציב המיועד למבקשות מקלט העוסקות בזנות השיבה הממונה כי לא יועד כל תקציב עבור נשים אלה, ועל כן היא התבקשה להבהיר כיצד תשובה זו עולה בקנה אחד עם האמור במכתב שר הרווחה ממאי 2018 ליו"ר הוועדה דאז לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי⁶⁵, ולפיו הוקצו 1.2 מיליון ש"ח בשנה לטיפול בהן. עוד התבקשה הממונה להבהיר כיצד מתיישבת תשובתה ולפיה אין בידיה מידע על התקציבים המיועדים לסעיפי "שונות" ו"גישה לשוני" עם תשובת השר האמורה ולפיה הוקצו למשרד תקציבים בסעיפים אלה (לכל אחד מהם 1 מיליון ש"ח). א.ס.א. ביקשה גם לדעת האם הוכן נוהל עבודה שיסדיר את דרכי ניצול התקציבים האמורים.

א.ס.א. לא הרפתה ומשתשובת הממונה בוששה לבוא, שבה ודרשה הבהרות; בפנייתה הנוספת מדצמבר 2019 היא חזרה על דרישתה לקבל הבהרות לכל השאלות שהתעוררו מתשובת הממונה על חופש המידע, וביקשה גם לקבל מידע על הניצול התקציבי לשנת 2019.⁶⁶

מההתכתבות האמורה עם משרד הרווחה ומפניות רבות של א.ס.א. למשרד במהלך שנת 2019 בעניינם של פונים שונים עלה כי פונים רבים לא מטופלים על פי אמות המידה שקבע משרד הרווחה ובהתאם מימוש התקציב השנתי בן ה-10 מיליון ש"ח שיועד לכך לא מנוצל במלואו.

⁶⁴ ממשלה הוקמה רק לאחר מערכת בחירות שלישית שהתקיימה ב-2 במרץ 2020.

⁶⁵ ראו הערת שוליים 49.

⁶⁶ תשובת הממונה התקבלה רק בפברואר 2020 ומכיוון שגם היא הייתה לקונית ולא מספקת ממשיכה א.ס.א. לדרוש מהמשרד הסברים ברורים על הת-ניצול, שנה אחר שנה, של התקציבים המיועדים לרווחת מבקשי המקלט.

ב. כשנתיים וחצי לאחר שהוקם הצוות הבין-משרדי שר הרווחה מאשר סוף סוף את המלצותיו

במכתב שהוציא ב-28 בפברואר 2019 שר הרווחה דאז, חיים כץ, לשר הפנים, אריה דרעי, לסגן שר הבריאות, שלמה ליצמן, ולמנכ"ל רשות ההגירה והאוכלוסין, פרופ' מור יוסף, שישב גם בראש הצוות בין-משרדי, הוא כתב כי עוד ביוני 2018 הועברו אליו המלצות הצוות, וכי בעקבות כך הוא ביקש מנציגי משרדו בצוות לערוך עבודת מטה עם נציגי המשרדים האחרים "לצורך גישור על פערים בהיבטים תקציביים ובתחום חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה". שר הרווחה הוסיף כי בסיום עבודת המטה, משוישבו לשביעות רצונו המחלוקות, הוא קיבל את המלצות הצוות הבין-משרדי בכל הנוגע למשרד הרווחה ולפיהן יינתן סיוע למבקשות מקלט הזקוקות למקלט, ובהמשך לדירת מעבר, עקב אלימות במשפחה; ולמבקשי מקלט בעלי מוגבלות או דרי רחוב, הזקוקים למסגרת חוץ-ביתית.

לפי מכתב שר הרווחה, המלצות הצוות כוללות הקצאת תקציב למענים חוץ-ביתיים של משרד הרווחה בלבד בסך 10 מיליון ש"ח, נוסף על ה-10 מיליון השקלים שכבר הועברו; תקציב נוסף של 10 מיליון ש"ח למשרד הבריאות, לטובת כיסוי רפואי עבור קבוצות נזקקות; וכן תוספת תקציב של 6 מיליון ש"ח.

ייעוד התקציב	המשרד	סכום
מענים חוץ-ביתיים (כבר הוקצה בפועל)	הרווחה	10,000,000
הרחבת מענים חוץ ביתיים	הרווחה	10,000,000
כיסוי רפואי עבור אוכלוסיות נזקקות	הבריאות	10,000,000
תוספת תקציב כללית		6,000,000
סה"כ תקציב		36,000,000

שר הרווחה הדגיש במכתבו כי קליטת מבקשי המקלט הנזקקים במסגרות חוץ-ביתיות כפופה לקיומו של ביטוח רפואי שיירכש על ידי משרד הבריאות.⁶⁷

במילים אחרות, הן שר הרווחה והן הצוות הבין-משרדי לבחינת מתן שירותי הרווחה למבקשי המקלט הנזקקים התעלמו מהמלצות הצוות המקצועי שפעל במשרד הרווחה⁶⁸ ומהביקורת החריפה של מבקר

⁶⁷ יצוין, כי סוגיית הביטוח הרפואי של מבקשי המקלט הנזקקים להשמה חוץ-ביתית טרם הוסדרה נכון לכתיבת שורות אלה.

⁶⁸ ראו לעיל פרק 4, סעיף א.

המדינה; הם בחרו להמשיך את מדיניות הטיפול בנזקקים אך ורק במצבי קצה במקום להשקיע את התקציב, החלקי ממילא, שהקציב משרד האוצר, בהנגשת שירותים במסגרת הקהילה. כאמור, מענים בקהילה למצוקות של מבקשי מקלט נזקקים יכולים לצמצם את הצורך בפתרונות חירום יקרים יותר, לחסוך עלויות למדינה, ובעיקר הם יכולים לעזור לשיקומם של הנזקקים ולסייע להם לחיות חיים עצמאיים ככל האפשר. עד היום, נכון לכתיבת שורות אלו, לא פורסמו המלצות הוועדה. יתר על כן, כפי שיובהר בהמשך, הן כמעט ואינן מיושמות בשטח.

ג. א.ס.א. ועמותת רופאים לזכויות אדם מגישים דוח לוועדה המפקחת על יישום אמנת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

באפריל 2019 שלחה הוועדה המפקחת על יישום אמנת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (להלן – ועדת האו"ם) לישראל רשימה של נושאים שלגביהם דרשה התייחסות, וכן שלחה בקשה להבהרה בנוגע להתאמת המדיניות הישראלית עם עקרונות האמנה שהיא חברה בה. בעקבות פניה של א.ס.א. לוועדה, בפעם הראשונה מאז שהגיעו מבקשי המקלט לישראל, כללה רשימה זו שאלות נוקבות באשר למדיניות הממשלות כלפיהם.

ועדת האו"ם ביקשה לקבל את הבהרות ישראל בנוגע למדיניות ההגנה ה"זמנית" החלה על מבקשי המקלט ומותירה אותם ללא מעמד מוסדר זה למעלה מעשור; היא נדרשה לסוגיית מערכת המקלט הבלתי-מתפקדת בישראל; להדרת מבקשי המקלט משירותי הרווחה והבריאות; ולעצם הפגיעה הכלכלית החמורה בהם באמצעות "חוק הפיקדון".

כנהוג, פנתה הוועדה לארגוני החברה האזרחית בישראל בבקשה להעביר מידע מהשטח ולהתייחס לדיווח שסיפקה המדינה. דוח הצללים שכתבו א.ס.א. ורופאים לזכויות אדם נמסר לוועדה בתחילת ספטמבר, לקראת התכנסות המושב ה-66 של הוועדה.

בדוח הבהירו א.ס.א. ורופאים לזכויות אדם את המצב העגום בשטח שהמדינה ניסתה להצדיק בתשובותיה לוועדה. הארגונים המליצו בין היתר: כי מדינת ישראל תנקוט צעדים מיידיים לשיפור הגינותה ויעילותה של מערכת המקלט; כי בהיעדר מערכת מקלט מתפקדת, תחיל ישראל פתרונות הגנה משלימים וקבועים המבטיחים מימוש מלא של זכויות האמנה, לרבות זכויות עבודה, בריאות, ביטחון סוציאלי ורמת חיים נאותה; כי ישראל תבטל את חוק הפיקדון ותימנע מכל אמצעי ענישה אחרים שמטרתם לאלץ את מבקשי המקלט לעזוב את ישראל; כי היא תבטיח ששירותי הרווחה הניתנים למבקשי המקלט יכללו שירותי שיקום, תמיכה ומניעה בקהילה, וגישה למערך הביטחון הסוציאלי בישראל, תוך שימת לב מיוחדת

לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות, נשים, ילדים וקבוצות פגיעות אחרות; וכי היא תנקוט צעדים מידיים להבטיח למבקשי מקלט גישה מספקת לטיפול רפואי.⁶⁹

ד. מנכ"לית א.ס.א. נושאת דברים לפני הוועדה בז'נבה

בספטמבר, התייצבה בז'נבה עו"ס טלי אהרנטל, מנכ"לית א.ס.א., לייצג את הארגונים ואת המאבק למען הזכויות חברתיות והכלכליות של מבקשי המקלט בישראל, וכך היא סיימה את הדברים שנשאה לפני ועדת האו"ם:

"אף שהמדיניות כלפי מבקשי המקלט בישראל מכונה מדיניות זמנית, אין בה שום דבר זמני. למבקשי מקלט אריתריאים וסודנים אין שום סיכוי לשנות את מעמדם בישראל. בקשותיהם למקלט אינן מטופלות... הם לכודים. האמצעים שננקטים נגדם אינם סבירים ואינם מידתיים. הזכויות החברתיות והכלכליות שלהם מוגבלות כאמצעי הענשה... זה חייב להיפסק.

"לפני כמה שנים, אמר שר הפנים לשעבר של ישראל על מבקשי המקלט האפריקאים - איננו יכולים לגרש אותם למדינותיהם, אבל אנחנו נאמלל אותם עד שיעזבו מרצונם. זוהי תמצית העניין.

"...אני מקווה שהוועדה תעביר מסר ברור למדינת ישראל: אין להשתמש בצמצום זכויות חברתיות וכלכליות כאמצעי לדחוק פליטים החוצה".⁷⁰

ואמנם, המלצות ועדת האו"ם למדינת ישראל שפורסמו בסוף אוקטובר כללו את הסוגיות העיקריות הבאות: (1) ביטול חוק הפיקדון או לחילופין תיקונו בהתאם לעקרונות אמנת האו"ם. (2) שיפור היעילות וההוגנות של מערכת המקלט. (3) חיזוק הגישה לשירותי רווחה ולשירותים חברתיים. (4) גישה שוויונית לשירותי בריאות, כולל רפואה מונעת והרחבת הסיוע במסגרת הסדר ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן, עסקו המלצות הוועדה בהבטחת זכויות בתחום החינוך והתעסוקה של מבקשי המקלט בישראל.⁷¹

⁶⁹ דיווח לוועדת זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, מושב 66, תגובה לתגובת ישראל על רשימת הנושאים שהציגה לה הוועדה, עמ' 14-15. <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties>

⁷⁰ דברי מנכ"לית א.ס.א., עו"ס טלי אהרנטל, במושב ה-66 של הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם (ספטמבר 2019). <http://assaf.org.il/en/content/assafs-d-executive>

⁷¹ המלצות ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בנוגע למדינת ישראל, מושב 66 (אוקטובר 2019). <http://docstore.ohchr.org>

ה. שלוש שנים לאחר הגשת עתירת א.ס.א. לפתיחת המחלקות לשירותים חברתיים מתקיים דיון שני בעתירה

בדצמבר 2019 התקיים דיון נוסף בבג"ץ בעתירת א.ס.א. לפתיחת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למתן שירותים למבקשי המקלט. כחודש לפני הדיון עדכנה המדינה כי טרם נמצא פתרון לבעיית הביטוח הרפואי של מבקשי מקלט שמתבקשת השמתם במוסדות חוץ-ביתיים וביקשה לדחות את קיום הדיון ולאפשר לה להגיש עדכון לבית המשפט 60 יום לאחר כינונה של ממשלה חדשה. העותרת - א.ס.א. - סירבה לדחות את הדיון וטענה בתגובתה לבית המשפט כי בחלוף שלוש שנים מיום הגשת העתירה היא מבקשת שלא לעכב עוד את הדיון בעתירה בתקווה למציאת פתרון מעשי, אשר גם אם יבוא – יהיה חלקי, חסר ומאוחר מדי, אלא לדון בעתירתה לגופה ולתת לעת ההיא צו על-תנאי נגד המדינה.

במהלך הדיון הציגה המדינה חוזר מנכ"ל חדש של משרד הרווחה, שפורסם יום לפני הדיון, ונושאו "הטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה". מדובר בנוהל שמטרתו להסדיר את אופן הפנייה למתן שירותי רווחה עבור מבקשי המקלט הנמנים עם אחת הקבוצות הנזכרות בהמלצות הצוות הבין-משרדי - נפגעי אלימות במשפחה, דרי רחוב ואנשים עם מוגבלות – ומבוקשת השמתם החוץ-ביתית. במילים אחרות, זהו הנוהל שעמותת א.ס.א. דרשה כי יפורסם במשך חודשים רבים, ושראוי היה להתפרסם מרגע שהועבר למשרד הרווחה התקציב השנתי הראשון לטיפול במבקשי מקלט.

המדינה הציגה את חוזר המנכ"ל כראייה נוספת לפעילותה לקידום הטיפול במבקשי מקלט נזקקים, אולם הוראות המסמך טכניות בעיקרן – הסדרת פרוצדורת הטיפול של הלשכות לשירותים חברתיים במבקש מקלט העונה על אמות המידה הקבועות בהמלצות הצוות הבין-משרדי; ויישום ההוראות **מותנה**, על פי האמור במסמך עצמו, ב"הסדרת ביטוח רפואי לאוכלוסייה שתקלט במסגרות" שטרם הושלמה.⁷² לפיכך, ניכר כי למרות מאמצי משרד הרווחה להראות התקדמות ביישום המדיניות שעליה הוחלט, בהיעדר פתרון לסוגיית הביטוח הרפואי, נותרו סיכוייהם של מבקשי המקלט לקבל טיפול קלושים.

חרף האמור, נוכח פעולות המדינה להסדרת פתרונות למבקשי המקלט הנזקקים, בשים לב לקיפאון השלטוני בגלל פיזור הכנסת ומערכות הבחירות החוזרות ונשנות, ומאחר שהעתירה העלתה שאלות משפטיות כבדות משקל, המליץ בית המשפט לא.ס.א. למשוך את העתירה. א.ס.א. נענתה להמלצה ומשכה את העתירה, תוך שמירת טענותיה ותוך שהודיעה לבית המשפט כי במקרה הצורך תגיש עתירות חדשות שיתמקדו בקבוצה נזקקת מסוימת או בשירותים מסוימים שאינם נענים, על מנת למצות את זכויותיהם של מבקשי המקלט הפגיעים.

בסיכומו של דבר, הגשת עתירת א.ס.א. לפתיחת המחלקות לשירותים חברתיים למבקשי מקלט נזקקים הייתה כוח מניע שאילץ את המדינה, לצד דוחות המבקר, לנקוט צעדים ממשיים למתן שירותי רווחה

⁷² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל 168 (נוהל מס' 2019-019) "הטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה" [exe-https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molsa](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molsa)

לאוכלוסייה זו והביאה להקמת הצוות הבין-משרדי, להחלטות שר הרווחה, לפרסום חוזר המנכ"ל וליצירת תפקיד חדש במשרד הרווחה: "הממונה על זרים שאינם בני הרחקה".

7. ינואר 2020 - עם הפנים קדימה: פתח לתקווה

בתחילת ינואר 2020 התקיימה פגישה של עו"ס טלי אהרנטל, מנכ"לית א.ס.ף ונציגות המחלקה הפסיכו-סוציאלית של העמותה עם תמר להבי, שמונתה כמה חודשים קודם לכן לממונה הארצית על זרים שאינם בני הרחקה במשרד הרווחה, וכן עם בכירות בתחום הטיפול בדרי רחוב במשרד הרווחה.

בפגישה זו נחשפו פרטים על התקדמות הטיפול במבקשי מקלט במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות – פרי המאבק המתמשך של עמותת א.ס.ף. לראשונה הובהר אילו רשויות מקומיות בישראל קיבלו תקנים לטיפול בקהילת מבקשי המקלט, ומה אחוזי המשרה בכל תקן. בפגישה נמסר כי נכון לינואר 2020, התקנים מאוישים בנתניה, באילת ובתל אביב, אולם הובהר כי גם רשויות שאין בהן תקן, או שהתקן בהן אינו מאויש, מחויבות לתת מענה לקהלים שהוגדרו בהמלצות הצוות הבין-משרדי, וכן כי אפשרי על פי רוב לטפל במשפחות בסיכון המתגוררות בתחום הרשות.

זאת ועוד, בפגישה הוגדרה מערכת היחסים המקצועית בין א.ס.ף ובין הגורמים ברשויות המקומיות האמונים על הטיפול במבקשי המקלט הנוזקים. הוסכם כי א.ס.ף, כמי שמספקת שירותי רווחה למבקשי מקלט הארץ זה למעלה מעשור ומחזיקה בידע מקצועי ובניסיון רב, תעמוד בקשר ישיר עם הצוותים ברשויות המקומיות המטפלים במבקשי המקלט ועם הגורמים הארציים המפקחים עליהם. העמותה תסייע לצוותים לפי הצורך, תספק להם מידע ותחלוק עמם את ניסיונה לרווחתם של הפונים. כמו כן, תמשיך עמותת א.ס.ף "לעמוד על המשמר" ולוודא כי מבקשי המקלט הנוזקים מקבלים את הטיפול שהם זכאים לו. עוד הוסכם כי אם תיתקל א.ס.ף בקשיים במגעייה עם רשות מקומית מסוימת, היא תפנה לתמר להבי לקבלת סיוע מול הרשות המקומית, כשהמטרה היא להטמיע את סדרי העבודה ולפיהם הכתובת הראשונה למבקשי המקלט ולא א.ס.ף המסייעת להם היא הלשכה לשירותים חברתיים ברשות שבה מתגורר הפונה, ולא משרד הרווחה, כפי שהיה נהוג עד כה.

להלן התקנים שהוקצו לרשויות המקומיות לטיפול במבקשי מקלט נזקים:

רשות מקומית	תקן של עובד/ת סוציאלית
אשקלון	0.5 משרה
אשדוד	0.5 משרה
ירושלים	0.75 משרה

0.75 משרה	בני ברק
0.75 משרה	נתניה
1 משרה	פתח תקווה
0.5 משרה	ראשון לציון
0.75 משרה	אילת
4.5 משרות	תל אביב-יפו

אחרית דבר

תם ולא נשלם. קרוב לשש שנות פעילות אינטנסיבית מתוארות בדוח זה. בשנים אלה פעלה א.ס.א. ללא לאות, לעיתים לבד ולעיתים עם ארגונים שותפים, לקידום זכויות מבקשי המקלט ולהשגת שירותי הרווחה הנמנעים מהם. הפעילות התפרשה בו זמנית על פני זירות רבות: בזירה המשפטית הגישה א.ס.א. עתירה שהניעה את הממשלה לפעולה; בזירה הממשלתית יצרה א.ס.א. קשרי עבודה פוריים עם הצוות המקצועי של משרד מבקר המדינה, עם מנכ"ל משרד הרווחה ונשות המקצוע הבכירות במשרד, עם צוות הפיילוט למיפוי וזיהוי קורבנות עינויים שפעל תחת משרד המשפטים ועם הצוותים המקצועיים השונים שהוקמו לבחינת הנושא; בזירה הפרלמנטרית פעלה א.ס.א. בשיתוף פעולה עם חברי כנסת ועם יושבי ראש הוועדות השונות; בזירה התקשורתית פעלה א.ס.א. בשיתוף פעולה הדוק עם עיתונאים; ובזירה הבין-לאומית היא הגישה דוחות צללים לוועדות האו"ם ואף נשאה דברים לפני הוועדות.

כנגד מדיניות עוינת של ממשלת ישראל שמטרתה להמאיס על מבקשי המקלט את החיים במדינה נלחמה א.ס.א. מלחמה עיקשת להכרה בזכויותיהם החברתיות והכלכליות, מתוך אמונה בלתי מתפשרת בכך שלכל אדם החי בארץ, יהיה מעמדו האזרחי אשר יהיה, הזכות לחיים בכבוד. למרבה הצער, המאבק רחוק מסיום והאיומים על רווחת מבקשי המקלט, כמו גם על עצם חייהם כאן ללא כליאה וגירוש, ממשיים מתמיד.