

21 באוגוסט 2023

ולכבוד :
מר אייל סיסו
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

לכבוד :
מר משה ארבל
שר הפנים

שלום רב,

הנדון : ניהול מרשם והנפקת מספרים מזהים אחידים לקטינים חסרי מעמד

אנו פונים אליכם בבקשה כי תורו על הקמתו של מרשם ילדים שחיים בישראל ואשר אינם תושבים, וכי יונפקו להם מספרים מזהים אחידים בתבנית דומה למספרי הזהות הישראליים. המצב כיום, לפיו ילדים נולדים וגדלים בארץ ללא מרשם וללא מספר מזהה אחיד, המוכר בכלל הרשויות, מחבל ביכולתם לקבל שירותי בריאות, רווחה, חינוך ופנאי, חושף אותם לעיכובים שרירותיים, פוגע בזכותם לזהות, מקשה על יכולתן של רשויות שונות לעקוב אחר מצבם, ואינו מאפשר איסוף נתונים ותכנון מדיניות רוחב בעניינם. אך לאחרונה מצאה רשות האוכלוסין וההגירה פתרון עבור קבוצה שסבלה אף היא מהיעדר מספרים מזהים אחידים – מחזיקי אשרות תלמיד וקרובי משפחתם. פתרון כזה, או דומה לו, יש להחיל אף על קטינים חסרי מעמד.

נפרט להלן.

א. מבוא

1. 8,252 ילדי מבקשי מקלט חיים בישראל, מרביתם המכרעת מאריתריאה ומסודן, אשר חלה עליהם מדיניות "אי-הרחקה" (נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שנמסרו בדיון בוועדה המיוחדת לעובדים זרים מיום 20.6.2022). לצדם חיים, על-פי ההערכות, מאות ואלפי ילדים חסרי מעמד שהוריהם הם מהגרי עבודה בעלי רישיונות ישיבה, ילדים שהוריהם נכנסו לישראל לפני שנים באשרת תייר וילדיהן של נשים פלסטיניות הנשואות לאזרחי ישראל, לעתים נשים שניות ושלישיות, אשר מעמדן לא הוסדר וילדיהן אינם רשומים במרשם האוכלוסין.

2. מרבית הילדים חסרי המעמד נולדו בישראל. כולם גדלים ומתחנכים בה על-פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחלקם מקבלים שירותים בתחומי הרווחה והבריאות. עם זאת, העדרו של מרשם ילדי זרים והעובדה שאין ברשותם מספר מזהה אחיד מחבלים בתהליך קבלת השירותים, לרבות שירותים חיוניים; אינם מאפשרים שיתוף מידע בעניינם בין

הרשויות השונות האמונות על חינוכם, בריאותם ורווחתם; משבשים את היכולת לעקוב אחר מצבם תוך פגיעה בזכויות אדם בסיסיות; פוגמים ביעילות עבודת המערכות העוסקות בעניינם ואינם מאפשרים תכנון מדיניות מושכלת בנושאים שהם חלק מהם.

3. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר ישראל צד לה, מדגישה את חשיבותו של רישום וקובעת בסעיף 1(7) לה, כי "ילד יירשם מיד לאחר לידתו". סעיף 2 לאמנה מבהיר, כי אין להבחין לעניין זה בין ילדים בעלי מעמד לילדים חסרי מעמד, וקובע, כי "המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה משום סוג שהוא". ובהמשך: "המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם, או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים, או בני משפחתו". העדר מרשם ומספר זיהוי אחיד, חותר תחת הוראות אלו.

4. אף שרישום במרשם אוכלוסין והנפקת מספר זיהוי חלים בישראל על תושבים, שני אלה אינם זכות הנגזרת ממעמד התושבות אלא אמצעים בירוקרטיים. המצב שבו חיים בישראל ילדים כה רבים ללא מעמד אינו ראוי כשלעצמו, אך לענייננו – ניתן בהחלט לרשום ילדים שאינם תושבים ולהנפיק להם מספר מזהה אחיד גם ללא כל שינוי בסטטוס שהותם. כפי שיפורט בהמשך, אמצעים בירוקרטיים אלה, אשר על-פניהם נדמים טכניים, הנם קריטיים כדי להבטיח את הזכויות המוקנות זה מכבר לילדים חסרי מעמד וליצור רצף טיפול בהם, והיעדרם פוגע בהם אנושות.

5. רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: **רשות האוכלוסין או הרשות**) היא הרשות האחראית על רישום תושבים והנפקת מספרי זהות עבורם, ולמיטב ידיעת הארגונים הפונים מנכ"ל הרשות הקודם, תומר מוסקוביץ', אף הביע בעבר עניין ברישום ילדי זרים. כך גם המנכ"ל הנוכחי. עניינם של מי ששוהים בישראל ברישיון מסוג א(2) (5) מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, עלה בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת ביום 6.6.2023, ואשר עסק בזיהויים של מי שמתגוררים בישראל כחוק ובהנגשת שירותים עבורם. בדיון זה, אחד משלושה שהתקיימו בוועדה בנושא, התבשרו חברה כי בעלי רישיונות ישיבה מסוג א/2 ו-א/4 יוכלו לקבל מספרי זהות ולהירשם במשם האוכלוסין. אשר למבקשי מקלט, אשר העדרו של מספר זיהוי אחיד ממרר אף את חייהם, כפי שיורחב בהמשך, קבע המנכ"ל: "הם בני אדם וצריך לדאוג להם. ואני עוד פעם אומר, אנחנו נעשה דיון בנפרד אצלנו ברשות, נראה איך כן אפשר לעזור לקבוצה הזאת כדי לאפשר להם להתנהל במדינת ישראל כל עוד הם פה" (ר' פרוטוקול הדיון מיום 6.6.2023, בעמ' 7).

ב. רישום ומספור ילדים תושבים וילדים חסרי מעמד

6. ילדים שהוריהם אזרחים או תושבים נרשמים עם לידתם בהודעת לידה הכוללת מספר זהות. על בסיס הודעת בית החולים מנפיקה להם רשות האוכלוסין תעודת לידה, ולהוריהם ספחים לתעודות הזהות הכוללים את פרטיהם. פרטי הילד, שמות הוריו ומספר הזהות מוזנים למרשם האוכלוסין. כך הופך הרך הנולד לבעל זהות רשמית, בעלת קשרי

משפחה ומספר זהות אשר מוכר בכלל מערכות המדינה, מוסדיות ואחרות. מספר זה ילווה אותו כל חייו.

7. ילדים שאינם תושבים מקבלים עם לידתם הודעת לידה, אשר אינה כוללת מספר זהות. ההודעה מועברת לרשות האוכלוסין, אשר מנפיקה להם אישור על לידה, ומעדכנת את פרטי הילד ב"קובץ זרים" - שהוא קובץ פנימי. לאחר מכן נשלחת ההודעה לגנזך. בהעדרו של מספר זיהוי, לא מתגבשת ישות רשמית והילד אינו הופך לבעל זהות המוכרת בכלל רשויות השלטון ומוסדות המדינה, ומחוץ להם (ר' סעיף 6 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965; סעיף 3 ל"נוהל הטיפול ברישום נולדים בישראל והכללת הזכאים לכך במרשם האוכלוסין הכללי", וסעיפים ג.26, ג.27 ו-ג.29 ל"נוהל רישום לידה בארץ" של רשות האוכלוסין).

8. העדרו של מספר מזהה אינו פותר את הילדים מחובת רישום בכל גוף ומוסד המעניק להם שירותים. בשל כך הם זוכים לשלל מספרים פנימיים הצמודים לשמם - אשר לעתים תכופות גם איותו נטול אחידות - ואשר ניתנו להם, בין היתר, בכניסה לטיפת חלב, למערכת החינוך, לבתי חולים ולמרפאות, בקבלת שירותים עירוניים ושירותי רווחה, בכניסה למתנ"ס ולחוגים, במשטרת ישראל אם הם באים איתה במגע, הן כנפגעי עבירה והן כחשודים, ובביטוח הלאומי (במקרים הנדירים שבהם הם זכאים לשירותיו). למעט בגוף אשר הצמיד להם מספר, לצרכיו הפנימיים כאמור, זהו צירוף ספרות חסר ערך, שאינו תקף בכל סטואציה אחרת שבה נדרש להציג מספר מזהה.

9. על מנת ליצור אחידות במספר מזהה עליו להיקבע בתבנית מסוימת. החל משנות ה-80, עם כניסת המערכות הממוחשבות לשימוש מוסדי, בנויים מספרי הזהות בישראל בתבנית אחידה בת תשע ספרות. על מנת להתאימה למי שנולד קודם למועד זה, הוצמדה למספרי הזיהוי שלהם הספרה 0 בקדמת מספר הזהות.

10. לתבנית זו, המבוססת על אלגוריתם לוחן, יש שלושה חלקים: קידומת, מספרים עוקבים בסדר עולה, וספרת ביקורת - שהיא תוצאה של חישוב המתבצע על יתר הספרות, ועל-ידי כך "מאשרר" את נכונותן ואת הסדר שבו הן מופיעות. אף לא אחד מאלה קיים במספרים הפנימיים שמונפקים לילדים שאינם תושבים, ואשר אינם מותאמים לתבנית של מספר זהות.

11. התוצאות הקשות הן בלתי נמנעות. מספר שהצמיד גורם זה או אחר לילד לצרכיו הפנימיים, למשל במערכת החינוך או במוסדות רפואיים, אינו נקלט במערכות הממוחשבות כאשר נדרש מספר זהות. מכאן, שכל פעולה ממוחשבת שמצריכה הזנת מספר זהות, כמו מילוי טופס או הזמנת תור, צפויה להתברר כבלתי אפשרית לביצוע. בנוסף, בניגוד למספר זהות, המספר הפנימי שמנפיק כל מוסד לילד חסר מעמד אינו עובר עמו ממוסד אחד למשנהו.

12. ילדי מבקשי מקלט, המהווים חלק הארי של ילדים חסרי מעמד בישראל, ואשר הוריהם שוהים כאן ברישיון לשיבת ביקור מכוח סעיף 2(א)(5), זכאים במלאות להם 16 להוציא

רישיון ישיבה זהה. אך גם מספר רישיון זה אינו מהווה אמצעי זיהוי אחיד ומוכר, ועל כן אינו משמש כחלופה אפקטיבית למספר זהות. כך למשל, נערות ונערים המבוטחים בקופת חולים מאוחדת, המעניקה שירותי בריאות לילדים חסרי מעמד, ימשיכו להחזיק במספר הפנימי של הקופה ללא קשר למספר הרישיון, ואילו בבית חולים ייעשה שימוש במספר הרישיון, ללא קשר למספר של הקופה. וממילא, כאמור, ההיזקקות למספר אחיד מתחילה עם הלידה, והעדר מעמד אינו נחלתם של ילדי מבקשי מקלט בלבד.

ג. השלכותיו של העדר מספר מזהה אחיד

13. הנזק אשר נגרם לקטינים מהעדר מרשם ומספר מזהה אחיד מתחיל כאמור עם לידתם. רישום במרשם, אשר מתנהל על פי הוראות חוק מרשם האוכלוסין, כולל בין היתר את פרטי שני ההורים. במקרה של קטינים חסרי מעמד, ולמרות פסיקה מפורשת בתחום (ר' בג"ץ 10533/04 ויס נ' שר הפנים; בג"ץ 1528/13 אטני נ' שר הפנים), מערימה רשות האוכלוסין קשיים ברישום פרטי האב באישור הניתן על ידיה על לידה. משמע, אף שאמו של הילד מקבלת העתק מהודעת הלידה מבית החולים בה נקוב שמה, ובהמשך אישור על לידה מרשות האוכלוסין, פעמים רבות האב נפקד ממנה, ואין כל עדות לקשר בין הילד לאביו. לא פעם, על מנת להוכיח קשר כזה, נאלצים ההורים לפנות לביצוע בדיקת רקמות, במהלך אשר דורש את אישורו של בית המשפט וכרוך בהוצאה כספית ובזמן.

14. הקושי הבא בו ייתקלו ילדים שאינם תושבי ישראל ובני משפחותיהם מתעורר עם הכניסה למערכת הבריאות. מאחר שאין לתינוק מספר מזהה, יוענק לו מספר פנימי שונה בכל מוסד רפואי שיטפל בו: בטיפת החלב, בקופת החולים, בכל אחד ואחד מבתי החולים, המרפאות והמכוונים שבהם הוא יבקר. חלק מבתי החולים אף נוהג להנפיק למי שנטול מספר זיהוי מספר שונה בכל ביקור ("מספר זמני" להבדיל מ"מספר מטופל").

15. העדר מספר אחיד, והעובדה כי לעתים קרובות איות שמו של הילד מתבצע באופנים שונים, הופך את ריכוז המידע הרפואי אודותיו למשימה בלתי אפשרית. כתוצאה מכך התמונה הרפואית המלאה שלו אינה זמינה לאנשי הרפואה השונים המטפלים בו, ולא פעם על הילד לבצע בדיקות שכבר ביצע. בהיעדר מספר אחיד, גדל גם הסיכוי לתקלות כמו מסירת הפניה רפואית למטופל הלא נכון.

16. בעיה אחרת נוגעת לקביעת תורים. כדי להזמין תור באמצעות אתר האינטרנט או האפליקציה של קופת חולים, יש צורך להזין מספר זהות. מספר כרטיס קופת החולים, שחלק מהילדים מבוטחים בה, אינו נקלט כ"חלופה" למספר זהות כך שאין באפשרותם להזמין תור ברשת. בעיה דומה התגלעה בשיא משבר הקורונה, אז היה קושי לקבל תשובות לבדיקות שנערכו לקטינים במסגרת קופת החולים, דרך האפליקציה. בנוסף, צורת התייעוד המבוזרת, שבה לכל ילד יש מספר שונה בכל מוסד וארגון רפואי, מאלצת את הגורמים המטפלים בהם להשחית זמן על ליקוט והצלבת מידע במקום להשקיעו בטיפול. זהו בזבוז משווע של משאב ציבורי.

17. קושי דומה חווים הילדים והוריהם בכניסה למערכת החינוך. אף שמשרד החינוך מעניק לילדים אלה מספר המזוהה במערכת החינוך, הם אינם יכולים להירשם לגנים ולבתי הספר באופן מקוון, כמקובל כיום, או לשנות שיבוץ באופן מקוון, משום שהמערכת הממוחשבת אינה מכירה במספר התלמיד אלא אך במספרי זהות. משכך, כרוכים כל רישום וכל בקשת העברה ושינוי שיבוץ בהגעה פיזית לרשות העירונית, תוך אבדן ימי עבודה וחוסר יעילות משווע.

18. "מספרי התלמיד" שמונפקים לילדים חסרי מעמד כחלופה למספרי זהות גם אינם נקלטים במערכת הממוחשבת, שבאמצעותה מדווחים בתי הספר למשרד החינוך על מספר התלמידים הלומדים בהם. התוצאה היא עיכוב בקבלת תקציבים ושירותים מהמשרד – מבחינות המיצ"ב ועד לשעות תקן (ר' פרוטוקול מספר 29 משיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת, עמ' 10-12 (3.2.2014)). באופן דומה, אם נדרש לילד סיוע מתחום הרווחה, הוא לא יקבלו עד שיונפק לו מספר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הליך שעשוי לארוך זמן.

19. העדר מספר הזיהוי ילווה את הילד גם מחוץ לשעות הלימודים. הוא ייתקל בקושי להירשם לחוגים שמפעילה הרשות המקומית, ולא יוכל להצטרף לשירותים המזכים בהטבות, כגון שירות "דיגיטף" של עיריית תל אביב-יפו. עד לאחרונה, ילדים חסרי מעמד לא יכלו אף ליהנות מההנחות המוקנות לבני גילם בתחבורה הציבורית, משום שבהיעדר מספר מזהה לא הונפק להם כרטיס "רב קו" פרסונלי. לאחר התדיינות ממושכת ועתירה לבג"ץ בנושא (בג"ץ 1380/19 גברייסוס נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים (8.1.2020)), הודיע משרד התחבורה כי כרטיסים פרסונליים יונפקו על בסיס מספרי התלמיד של הילדים.

20. החסם הנובע מהיעדר מספר מזהה צץ גם בהקשרים צרכניים, שגם בהם אין למעמד כל משמעות. למשל, בכניסה לפארקי שעשועים הדורשים מהורים למלא טופס הסכמה ולציין בו את מספר הזהות של הילד. היכולת לעשות שימוש במספר תלמיד במקרה כזה תלויה במידת ההבנה למצב שמגלים עובדי המקום. אחרת, אין אלא לוותר על הבילוי, לאכזבתם של הילדים המתבוננים בעיניים כלות בילדים אזרחי ישראל משתעשעים בפארק.

21. ככל שהילדים מתבגרים, כך מתרבות ומתגוונות הסיטואציות שבהן הם נאלצים להתמודד עם היותם נטולי רישום ומספר מזהה. אחת הבעייתיות שבהן היא חוסר יכולתם להזדהות בפני שוטרים ופקחים, עובדה החושפת אותם לעיכובים שרירותיים. כך למשל סיפרה בת למבקשי מקלט מאריתריאה, שסיימה לימודי תיכון בישראל:

"בקורונה היה את הכלל של לא להתרחק מהבית 100 מטר. אז שוטר עצר אותי, ולא ידעתי שעברתי את ה-100 מטר. הוא אמר לי: מה שמך? אמרתי לו את כל הפרטים שלי, איפה אני גרה, שם משפחה. הוא כתב הכול במחשב, ואז אמר: 'את משקרת לי. כאילו, את לא נמצאת...'. זה שוטר, יש לו את כל המאגרים, יש לו את כל הנתונים, והוא אומר לי: את

לא נמצאת... קיבלתי את השוק של החיים שלי" (ר' פרוטוקול מספר 45 מישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת, בעמ' 6 (20.6.2022)).

22. כפי שניתן ללמוד מדבריה של הנערה, הגילוי כי אין עדות לקיומך במציאות שבה הכל ממוחשב ומתועד, וכל קורות חייו של אדם וקשריו המשפחתיים נגלים בלחיצה על מקש המקלדת, הוא חוויה מטלטלת. חוויה דומיננטית אחרת, כאובה לא פחות, היא של חריגות והדרה. בת למבקשי מקלט מאריתריאה בת 18.5 סיפרה לעיתון "הארץ": "בבגרויות הייתי צריכה כל פעם להסביר לבוחן שאני לומדת פה, למרות שאין לי מספר תעודת זהות" (בר פלג "זה כואב כל יום: כך נראים חייהם של ילדי מבקשי המקלט חסרי מעמד בישראל" **הארץ** 8.7.2022).

23. בת למבקשי מקלט מסודן, סיפרה על היום בו קיבלה תעודת הוקרה על תרומתה במסגרת שנת שירות. "אני היחידה שלא כתבו לה מספר זהות... החברים שלי לא הבינו למה זה ריק והייתי צריכה להסביר להם" (פרוטוקול מספר 45 הנ"ל, בעמ' 9). היעדר מספר זהות אחיד מעיב על רגעי הצלחה, מנכיח את "זרותם" של הנערות והנערים בהקשרים שבהם היא אינה רלוונטית, ומאלץ אותם לספק הסברים בדבר מעמדם השונה, אשר לא פעם כרוכים בהשפלה ובביזוי.

24. יתרה מכך, העדר מרשם ומעקב אחר ילדים אלה, מקשה על הרשויות לשתף פעולה ביניהן בכל הקשור לטיפול בהם. מסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה, כי "יכול להיווצר מצב שילד שמתועד במערכת מסוימת ייעלם ממערכת אחרת ולא יקבל את הטיפול שהוא זכאי לו [...]". חוסר האחידות בנתונים עלול להקשות על הטיפול בילדים אלו ועל קבלת החלטות ככל הנדרש בנוגע למצבם" (ר' "ילדים חסרי מעמד אזרחי בישראל" (15.12.2019)).

ד. התוצאה: פגיעה קשה בזכויות יסוד

25. מכלול הקשיים המתואר פוגע באופן חמור בזכויות יסוד של קטינים חסרי מעמד ושל בני משפחותיהם, וחותר תחת עקרון טובת הילד, עקרון על במשפט בישראל. ההימנעות מרישום פרטי שני ההורים פוגעת בזכותם לזהות ולהשתייכות משפחתית, וסותרת כאמור את הוראות האמנה בדבר זכויות הילד, שכל עניינה הוא בעיגון טובתם וזכויותיהם של קטינים בכל מדינה בה הם חיים. במקרה של פירוד בין ההורים, עשוי העדר המרשם לחבל בקשר של הילד עם שני הוריו וביכולת לתבוע עבורו מזונות. במקרה של מות האם, יתקשה האב להמציא הוכחות לכך כי הנו האפוטרופוס החוקי של הילד.

26. היעדר רישום של הילדים עצמם, ואי הקנייתו של מספר מזהה אחיד ומוכר לכל אחד ואחת מהם, מהווה מחיקה של הממד הראשוני ביותר בזהותו של אדם – עצם קיומו, ופגיעה אנושה בכבודו. העדר מרשם מוסדר אף עומד בסתירה חדה לאופנים שבהם ישראל ערבה לקיום כלל הילדים החיים בשטחה, אף אם הם חסרי מעמד: כך כאשר היא מספקת להם חינוך, בריאות ורווחה, או כאשר היא נמנעת מהרחקתם למדינות שבהן צפויה להם סכנה.

חוסר היכולת להזדהות בפני גורמי אכיפת החוק, ועיכובים הנגרמים בשל כך, פוגעים אף הם בזכויות לכבוד ולחירות.

27. כפי שפורט לעיל, היעדר מספר מזהה פוגע בשלל זכויות יסוד. העיכוב בקבלת תקציבים ושירותים ממשרד החינוך אשר נוצר בגינו פוגע בזכותם של הילדים לחינוך ולשוויון בחינוך, שעל מרכזיותה בעיצוב דמותו ואישיותו של הילד, ועל חיוניותה למימוש יכולותיו וכישורנותיו, עמד בית המשפט העליון שוב ושוב (ר' למשל בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (31.8.2010); בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** (17.9.2014)). הקושי לקיים מעקב רפואי, במיוחד לאורך זמן, בשל ריבוי המספרים הניתנים לכל ילד והיעדר מספר אחד קונקרטי שתחתיו מתויק כל המידע הרפואי על-אודותיו, עלול לפגוע בזכותם לבריאות. ואילו הקושי לזהות באופן חד משמעי למי שייכים סיכומים רפואיים, האם לילד זה או שמא לאחר, עלול לפגוע אף בפרטיותם.

28. במקביל, נפגעת באופן משמעותי זכותם של הילדים לשוויון, ובכלל זה לשוויון בחינוך ובבריאות. בבואם להיכנס או להירשם לשירות שהוא כביכול פתוח בפניהם, מתגלה היעדר המספר המזהה כחסם אשר מצמצם ואף מונע את גישתם אליו. מעמד הילדים במדינה, או העדרו, אינו אמור להיות רלוונטי בכניסה לפארק שעשועים, ברישום לחוג, בשעת היבחנות בבחינות, בבקשה לשינוי שיבוץ במערכת החינוך או בהזמנת תור למוסדות רפואיים – אך היעדר מספר מזהה הופך אותו לכזה. בכך הוא מכרסם באופן בירוקרטי בזכויות וזכאויות המוקנות לילדים, המעוגנות בחוקים ובהסדרים שונים, דן את הילדים והוריהם למאבק בלתי פוסק כל אימת שהם נזקקים לשירותים שונים, ומזמן להם חוויות מכאיבות של הדרה ושונות. כידוע, אין פוגעים בזכויות יסוד אלא לתכלית ראויה. בענייננו נפגעות זכויות יסוד ללא כל תכלית.

29. ונזכיר, כי בית המשפט העליון פסק זה מכבר, כי על כל אזרח זר בישראל –

"... חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו, קניינו, חירותו האישית, חופש התנועה שלו לצאת מישראל, פרטיותו וצנעת חייו. במרכזו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו עומד האדם. חוק-היסוד קובע כי זכויות היסוד של "האדם בישראל" מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, וכי הן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל (סעיף 1). הוא מעגן את זכותו של "האדם" לכבוד ולחירות, תוך מתן ביטוי לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (סעיף 1א). על-פי החוק, "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם"; "אין פוגעים בקניינו של אדם"; "וכל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו" (סעיפים 2-4; ההדגשות אינן במקור). למעט סעיף 6(ב) לחוק-היסוד, המגביל את זכות הכניסה לישראל רק לאזרחים ישראלים השוהים בחוץ-לארץ, יתר סעיפי החוק פורשים את חסותם על "האדם". תחולת חוק-היסוד מתפרשת, אפוא, בעיקרה, על כל אדם הנמצא בישראל, ללא קשר למעמדו האזרחי, דתו, פועלו, השקפותיו וכיוצא באלה. [...] האיסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות למי שנכנס

לישראל שלא כדן. " (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (2011)).

ה. חוסר יכולת לתכנן מדיניות מערכתית מושכלת

30. הפגיעה הקשה הגלומה בהעדר מרשם, מספר מזהה אחיד ומעקב אחר קטינים חסרי מעמד וצרכיהם, אינה נחלתם של האחרונים בלבד. זוהי פגיעה בחברה כולה. העדר הרישום, וחוסר הידיעה המתמשך בדבר מספרם של חסרי המעמד, צרכיהם ומצבם, לא מאפשר תכנון מדיניות מושכל, הצופה פני עתיד, בין היתר בתחומי הבריאות, הרווחה, התכנון האורבני והחינוך, הן עבורם והן כחלק מהפסיפס החברתי החי בישראל, ואשר מושפע מכלל הפרטים החיים במקום, יהא אשר יהא מעמדם. בהעדר מעקב ואיסוף מידע, אשר לא יכול להתבצע ללא מספר זיהוי אחיד ומוכר, לא מתקיים תיאום בין הגופים השונים המעניקים שירותים לקטינים חסרי מעמד, ובין צרכיהם לבין צרכיהן של כלל האוכלוסיות הצורכות את שירותיהם.

31. אף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שבה והתריעה על היעדר יכולת לבצע מעקב סטטיסטי-מחקרי על קטינים חסרי מעמד, ועל חוסר האפשרות להצלבתו עם נתוני כלל האוכלוסייה. ביום עיון שערך הלמ"ס לאחרונה, ביום 6.7.2023, בנושא "שיפור הסטטיסטיקה הלאומית בנושא ילדי זרים לצורך חישוב נתונים, ניטור מעקב ושיפור מצבם", ואשר היה האחרון בסדרת מפגשים בנושא, עמדו הדוברים השונים, בהם נציגי משרדי ממשלה, קופות החולים, עיריית תל אביב – אשר בה מתגוררים מרבית ילדי מבקשי המקלט בישראל, המשטרה, הביטוח הלאומי ונציבות האו"ם לפליטים בישראל, על הקשיים שמעורר העדר הזיהוי, ועל ההתמודדות הפרטנית של כל גוף עם הנושא.

32. כך, למשל, ריבוי המספרים המזהים והעדרו של מרשם, לא מאפשרים לדעת כיצד מתפלגים חסרי המעמד בין הרשויות המקומיות, ולהיערך בהתאם. תשתית עובדתית היא כלי בסיסי בתכנון וגיבוש מדיניות, אך ללא רישום ומספור אחיד אין כל יכולת ליצור כזאת. מבקר המדינה עמד על כך בדו"ח שנתי 64: "אין גורם רשמי במדינת ישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השהים בה. לפיכך מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים ולא עדכניים" (מבקר המדינה הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי – ממצאי מעקב דו"ח שנתי 64 (2014)). במצב דברים זה, אין לקופות החולים כל יכולת להעריך מהו מספר המבוטחים הצפוי להצטרף לשורתיהן, הרשות המקומית אינה יכולה להעריך מהו מספר מבני החינוך ואנשי ההוראה הדרושים, וגורמי רווחה עשויים לקרוס תחת עומס אליו לא נערכו ולא לספק שירותים חיוניים.

33. העדרו של מספר מזהה אחיד אינו גזירת גורל שיש להסכין עמה. בדיונים בנושא שהתקיימו בוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת, אמרה לוועדה היועצת המשפטית של מערך הדיגיטל הלאומי: "יש לנו פתרונות שהוצגו גם לרשות האוכלוסין איך בעינינו אפשר לפתור את הדבר הזה". מנהל חטיבת הטכנולוגיות והשירותים הדיגיטליים קבע כי "אם שלושה מיליון אזרחים נרשמו למערכת ההזדהות הלאומית, גם

עם זרים אנחנו יכולים לעשות בדיוק באותה צורה", והממונה על היישומים הביומטריים במערך הדיגיטל הלאומי הוסיף: "הדבר הזה קיים גם במדינות אחרות, אנחנו בדקנו את זה, זו לא איזו המצאה גאונית שלנו" (ר' פרוטוקול הדיון בוועדה לפניות הציבור מיום 24.1.2023, בעמ' 8, 22 ו-27).

34. בשל החיוניות במספר מזהה אחיד נרתם אף מערך הדיגיטל הלאומי לסוגיה, ובימים אלה מבצע תהליך אפיון שבעקבותיו יתבצע פיילוט, וולונטרי לחלוטין, אשר יבחן את האפשרות ליישם זיהוי חד ערכי לקטינים חסרי מעמד במערכות השונות אשר מעניקות להם שירותים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה. התהליך מתבצע בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, זאת אף שרק מיעוט קטן מהילדים חסרי המעמד והוריהם רשום כלל בביטוח הלאומי, וממילא, כפי שהדגישו ביום העיון נציגי מערך הדיגיטל, **כל פתרון כזה מותנה בתיאום עם רשות האוכלוסין וההגירה, ובהסכמתה.**

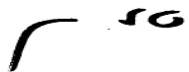
35. לסיום הדברים נדגיש, כי למספר מזהה אחיד שיינתן לילדים אין כל השלכה על מעמדם, ואין בו כדי ליצור זכויות אשר לא נתונות להם ממילא, כפי שהטעימה נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד אביטל שטרנברג, בדיונים שהתקיימו בוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת, אשר במסגרתם נמצא הפתרון למחזיקי רישיונות א/2 ו-א/4. עו"ד שטרנברג קבעה, כי "לטעמי, מבחינה משפטית אין שום משמעות הגירתית למתן אותו מספר רץ, זה לא מייצר הסתמכות, זה לא מייצר קיבוע, אני לא הייתי חוששת" (ר' פרוטוקול הדיון בוועדה לפניות הציבור מיום 28.2.2023). עו"ד שטרנברג הוסיפה, כי "כל השיטות של מספר למשרד כזה ומספר מהביטוח הלאומי ומספר מפה ומספר משם, מייצרים כאוס ואפשר לפתור את הבעיה הזאת, ואני חושבת שנכון לעשות את זה" (שם).

36. ובכל מקרה, חובת המדינה לפעול להבטחת זכויותיהם וטובתם של הילדים החיים בה היא חובה אקטיבית, אשר אינה תלויה במעמדם האזרחי.

37. לנוכח הפגיעה הקשה והמתמשכת בזכויות הילדים וטובתם, ולאור קיומם של פתרונות ישימים, נבקשכם לפעול לאלתר להקמתו של מרשם קטינים שאינם תושבי ישראל, ולהנפיק להם מספרים מזהים אחידים.

נודה להתייחסותכם המהירה.

בכבוד רב ובברכה,



טל חסין, עו"ד