

26 באוקטובר 2023

לכבוד

השופט בדימוס עו"ד רוני קרת
יועמ"ש הביטוח הלאומי
עו"ד אסי מסינג
יועמ"ש משרד האוצר
עו"ד אביטל שטרנברג
יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

באמצעות דוא"ל ואתר החקיקה הממשלתי

שלום רב,

הנדון: הערות פורום ארגוני הפליטים ומבקשי המקלט בישראל לטיוטת הסכם בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שפוננו מבתיים במסגרת מלחמת חרבות ברזל לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995

בשם הארגונים קו לעובד, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח בישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים, א.ס.א. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים והיא"ס ישראל (להלן: "פורום ארגוני הפליטים") מוגשות בזאת הערות לטיוטת ההסכם שבנדון (להלן: "טיוטת ההסכם").

טיוטת ההסכם נועדה להסדיר את המנגנון לקביעת הזכאים לקבלת מענק כספי, למי שנעקרו מבתיים בישראל בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ולא נקלטו במענים שהוסדרו בידי המדינה.

אנו קוראים לשנות את הגדרת "זכאי" בסעיף ההגדרות (2) ולהחליף בו את המילים "תושב ישראל" במילה "אדם", באופן שיבהיר כי במתן הסיוע לא תתקיים אפלייה בין תושבי היישובים שפוננו עקב המלחמה, בשל מעמדם החוקי בישראל של אותם בני אדם. בפרט, אנו קוראים לכלול בטיוטת ההסכם תושבים של אותם יישובים ששוהים בישראל כדין וזקוקים להגנה ולסיוע.

פתח דבר

1. בישראל חיים כיום כ-70,000 זרים שאינם בני הרחקה, אשר שוהים בישראל כדין. מחציתם הם אזרחי אריתריאה, סודן ואתיופיה, אשר שוהים בישראל מזה למעלה מעשור כדין, לאחר שנסו על נפשם בעקבות רדיפה או רצח עם בארצותיהם. המחצית השנייה הם אזרחי אוקראינה, אשר נמלטו מהמלחמה שמתחוללת בארצם בשנתיים האחרונות, וזוכים גם הם להגנה בישראל. כמה מאות מהם מתגוררים ביישובי הדרום, שדרות, אשקלון ועוד. רבים מאנשים אלה הגישו בקשות למקלט מדיני בישראל שלא הוכרעו עד היום, אף שבמסמך הבנות עם נציבות האו"ם לפליטים, אשר הוצג על ידי ראש הממשלה ושר הפנים דאז במסיבת עיתונאים באפריל 2018 (ולאחר יממה בוטל), הכירה הממשלה כי מדובר במי שזכאים למקלט.

2. אין חולק על כך שמבקשי המקלט משתייכים לשכבות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית. בשל הלימבו המשפטי שבו הם מצויים בשל אי בחינת בקשות המקלט שלהם, הם לא זכאים לזכויות הסוציאליות שלהם

זכאים אזרחים ותושבים בישראל. מבקשי המקלט לא מבוטחים בביטוח לאומי, הם לא זכאים לדמי אבטלה או לקצבאות סוציאליות ושירותי הרווחה בישראל נגישים בפניהם אך ורק במצבי קיצון ולקבוצות מסוימות בלבד. בניגוד לאזרחים ולתושבים ישראלים, חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו חל על מבקשי המקלט והם נעדרי נגישות לשירותים רפואיים אלא כשהם במצבי חירום מסכני חיים בלבד. מי מבין מבקשי המקלט שמועסק – מעסיקו נדרש להסדיר עבורו ביטוח בריאות פרטי אשר מותנה בהמשך ההעסקה ומוגבל בהיקפו.

3. עוד בשנת 2013 עמד מבקר המדינה על הקושי בכך שזרים שאינם בני הרחקה שוהים בישראל משך שנים ואינם זכאים לשירותי הבריאות והרווחה הנחוצים להם: "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..." (שם, בעמ' 64).

4. המתקפה הברוטאלית של חמאס בשבת ה- 7.10.2023 נגד אזרחים חפים מפשע והמלחמה שפרצה בעקבותיה לא הבדילו בין אוכלוסיות וגם בקרב הפליטים ומבקשי המקלט יש הרוגים, נפגעים ונעדרים. כאמור, יש גם קהילות פליטים ומבקשי מקלט - כמה מאות אנשים - שחיות באזורי הלחימה, בשדרות, באשקלון ועוד. קהילות אלה מתמודדות עם טראומה ועוני ולרוב שוכרות דירות באזורים מוחלשים, בדירות ישנות ובתנאי מחייה מורכבים (דירות קטנות וצפופות אשר לעיתים שוכנים בהן בנוסף לתא המשפחתי דיירי משנה נוספים). רבים מהפליטים ומבקשי המקלט שאנו נמצאים אתם בקשר מאז פרוץ המלחמה מצביעים על כך שבסביבת מגוריהם אין מרחב מוגן הנגיש להם, לרבות מי שמתגוררים באשקלון.

5. פליטים ומבקשי מקלט רבים איבדו את מקומות העבודה שלהם במסעדות, קניונים ומקומות אחרים, ואין להם רשת ביטחון ממסדית להישען עליה משום שכאמור הם אינם זכאים לקצבאות ביטוח לאומי (לרבות דמי אבטלה וקצבת הבטחת הכנסה), ביטוח בריאות ממלכתי ושירותי הרווחה. עבורם, אובדן מקום העבודה משמעו לא רק היעדר פרנסה אלא גם אובדן ביטוח הבריאות שמעסיקים מחויבים לבטח בו עובדים חסרי מעמד תושב.

6. בחלוף שלושה שבועות מפרוץ המלחמה, אנחנו מקבלים עוד ועוד פניות של פליטים ומבקשי מקלט המעידות על כך שהמצוקה הכלכלית גוברת ככל שהמשק ומערכת החינוך אינם פועלים כסדרם והם אינם יכולים לעבוד: פונים מכל הקהילות מבקשים סיוע ברכישת מזון ומוצרי יסוד, לרבות חיתולים ופורמולת חלב לתינוקות. רבים מבקשים סיוע כלכלי כדי שיוכלו לעמוד בתשלום שכר הדירה החודשי ומביעים מצוקה רבה מהודעות משכירים על כוונתם לפנותם מהדירות עם ילדיהם אם לא יעמדו בתשלומים. הפניות המתרבות והמצוקה הגוברת מגבירות את החשש כי ללא סיוע קהילות הפליטים ומבקשי המקלט ייקלעו בקרוב למשבר הומניטרי חמור, כפי שקרה בתקופת הקורונה.

7. ראוי להזכיר, כי במהלך משבר הקורונה הודיע משרד הפנים, במסגרת עמ"נ 18-12-65384 מדינת ישראל נ' אדם (תגובה מיום 26.4.2020), כי:

"התעוררו מספר סוגיות הנוגעות לטיפול ומענה לאוכלוסיית הזרים וחסרי המעמד בישראל, ובכללם אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט, בתקופת ההתמודדות עם משבר התפרצות נגיף הקורונה, הנוגעות לתחומי הבריאות, הרווחה, הפרנסה, הביטוח הלאומי ועוד. במשרדי הממשלה התקבלו פניות רבות הנוגעות לסוגיות אלה, לרבות פניות ארגונים העוסקים בכך, בעקבותיהן מתקיימת בחינה ממשלתית המשלבת מספר גורמים רלבנטיים ועניינה בדרכים לסייע לאוכלוסיית האמורות לצלוח את תקופת המשבר שבעקבות התפרצות נגיף הקורונה".

8. ואולם, ההבטחות על בחינה בין-משרדית לא הבשילו לכדי תוצר בפועל. על פי סקר שנערך על ידי אגף התזונה במשרד הבריאות בשיתוף עיריית ת"א: מסיל"ה ותוכנית "בתיאבון" בין מאי לדצמבר 2020 בקרב חסרי מעמד בדרום תל אביב, 85% מהנשאלים סבלו מאי-ביטחון תזונתי בתקופה זו של משבר הקורונה. יש להניח שבחלוף הזמן פחת שיעור אי-הביטחון התזונתי בקרב הפליטים ומבקשי המקלט אך הפער בין שיעור אי-הביטחון התזונתי בקרב אוכלוסייה זו ובין שיעורו באוכלוסייה הכללית (כ- 21%) עדיין גדול, וככל שחזרת המשק לשגרת העבודה תתעכב הוא צפוי לגדול.

9. על מנת למנוע פגיעה אנושה נוספת באותם בני אדם, אנו קוראים לכם לכלול את אוכלוסיית הפליטים ומבקשי המקלט (זרים שאינם בני הרחקה) בטיוטת ההסכם. וזאת כפי שיפורט להלן:

הפגיעה בזכויותיהם של הזרים מפניניים

10. מובן כי החלטת הממשלה בדבר פינוי תושבים שנמצאים בסכנה בימים אלה, נועדה להגן על אותם אנשים ולשמור על ביטחונם. בה בעת, המדינה הכירה בכך שפינויים של אנשים מבתיהם מחייבת קליטה מוסדרת ששומרת על זכויותיהם.

11. למרבה הצער, מדיווחים שקיבלנו עולה כי מפונים שאינם אווזים בתעודות זהות ישראלית, לא נקלטו באותם מקומות שהמדינה הקצתה למפונים. מבקשי מקלט שהגיעו למלונות תיארו לנו כי נדרשו לשלם, וכי לא קיבלו החזרים בשל היעדר מספר זהות. זאת אף שבידיהם מספר זיהוי שרשום על רישיון הישיבה שהנפיק להם משרד הפנים. לצד ההשפלה הכרוכה בכך, מצאו אותם אנשים את עצמם מול שוקת שבורה.

12. נזכיר לעניין זה, כי הזכות למינימום הקיום האנושי היא בליבה של הזכות החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו (ר' בג"ץ 10662/14 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012)). הזכות לקיום בכבוד כוללת בחובה גם את הזכות לדיור. ברע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו (19.3.2001) נקבע כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע" (פסי' 20 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) ברק). בבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, פסי' 16 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (2005) נקבע כי:

"מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח ירשת מגן למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי.

במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית".

13. כמתואר לעיל, בהיעדר זכויות סוציאליות - וביניהן דמי אבטלה או קצבת הבטחת הכנסה - זרים שאינם בני הרחקה שנקרעו מבתיהם, ואינם יכולים לעבוד ולהתפרנס נידונים לחיים בחרפת רעב וברחוב.

14. בית המשפט העליון הבהיר כי הזכויות החוקתיות המוגנות בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו נתונות לכל אדם הנמצא בישראל, ובכלל זה גם לזרים ולחסרי מעמד (ר', למשל: בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פס' 72 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל (16.9.2013); בג"ץ 8425/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' הכנסת, פס' 46 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן (22.9.2014)).

15. גם המשפט העברי מצדד בהגנה ודאגה לגר, כמאמר הפסוק "וכי יגור אתך גר בארצכם לא תונו אתו כאזרח מכם יהיה לכם הגר איתכם ואהבת לו כמוך כי גרים הייתם בארץ מצרים" (ויקרא יג, לד). הרמב"ם בהלכת מלכים, פרק י' הלכות י-יב, קובע כי יש לנהוג עם גר תושב "בדרך ארץ וגמילות חסדים כישראל". גם בית המשפט העליון עמד על הדאגה של המשפט העברי לאוכלוסיות הזרות המוחלשות בישראל. בבג"ץ 4386/16 מדיו נ' נציבות בתי הסוהר (13.6.2017) ציין כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין כי "המשפט העברי מכתוב גישות ודאגה כנה לאוכלוסיות המוחלשות", וזאת בהתאם לפסוק מספר דברים י, יז-יח: "עשה משפט גר יתום ואלמנה, ואהב גר לתת לו לחם ושמלה" (פס' עד לפסק דינו; ר' גם פס' עה-עח).

הכרה בזרים שאינם בני הרחקה כתושבים לעניין מתן הסיוע

16. בפסיקה נקבע זה מכבר כי את המונח "תושב" בחוקים השונים ניתן לפרש אחרת בהתאם להקשר, ויש לפרש באופן המגשים את תכלית החוק ולהבטיח את זכויותיהם של אנשים שחיים בישראל ויש להם זיקה חזקה למדינה:

"בבחינת הפסיקה לעניין תושבות יש ליתן את הדעת תחילה לכך שהמונח תושבות יכול להתפרש באופן שונה בהתאם להקשר בו הוא נדרש [...] 'המושג 'תושב', כשהוא לעצמו, מושג מסגרת הוא, ויבואו בו 'תושבים' מ'תושבים' שונים. [...] ענייננו שלנו הוא בהגדרת תושבות לצורך קבלת זכויות סוציאליות, ולפיכך יש להתמקד בפרשנות המונח תושב בהקשר זה. מטרת המחוקק בתחום זה הינה ליתן ביטוי למחויבות החברה להבטיח תנאי מחיה בסיסיים למי שהחברה רואה עצמה מחויבת לקיומו [...] על בסיס תכלית זו יש לפרש את המונח תושב. [...] נדרשת זיקה יציבה בין המבוטח למדינה, שאין בה מהזמניות, ואשר יוצרת מחויבות של החברה כלפי המבוטח בתחום הביטוחן הסוציאלי..." (בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, פס' 50-51 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל (22.6.2014)).

17. עוד קבע בית המשפט כי "מקום שיש [בחוק] יותר מאפשרות פירוש אחת, ראוי לשקול את הפגיעה באדם הקשיש ולפרש לטובתו" (רע"א 8622-13 המוסד לביטוח לאומי נ' רחלה שחר (פס"ד מיום 7.9.2016, פסקה א' לפסק דינו של כב' המישה לנשיאה דאז רובינשטיין)).

18. במאמרו "הקהילה החוקתית: על הקשר בין מעמד אזרחי לזכויות יסוד" משפטים נ (2020), [1] טוען ד"ר עמרי בן-צבי כי על המדינה לכבד באופן מלא את הזכויות החוקתיות של כל מי שהיא מקבלת שעליה להכיל בתוך גבולותיה לתקופה ארוכה. לפי התיאוריה של ד"ר בן-צבי, זרים השוהים בארץ תחת הגנה קבוצתית, או מבקשי מקלט אשר ממתניים להכרעה בבקשותיהם תקופות ממושכות, הם למעשה חלק מ"הקהילה החוקתית" של המדינה ויש להעניק להם את מלוא הזכויות החוקתיות במדינה וזאת, בין היתר, על-דרך פרשנות המונח "תושב" בחוקים הרלבנטיים. בין זכויות אלה, מונה ד"ר בן צבי את הזכות לקיום מינימלי בכבוד, אשר "מניח במובלע שאדם נמצא וחי את חייו - לאורך זמן מינימלי מסוים - בתוך המדינה".

19. על מעמדם העמום של זרים שאינם בני הרחקה עמד כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בע"א 4946/16 סעד נ' פקיד שומה אשקלון (מיום 28.3.2017, פס"ב):

"אותה 'עמימות מצבית' של המסתננים שהוחלט שלא להרחיקם לעת הזאת בשל המצב במקומותיהם, אולי מצדיקה מעין 'מדרגת ביניים', שהרי פליטים אינם, אך גם לא עובדים זרים חוקיים, לא 'תושבים' במובן הרגיל על פי פרשנות פשוטה – אך הם בני אנוש שישראל הכירה בנסיבותיהם הקשות בהחליטה שלא להרחיקם".

20. כפי שתואר לעיל, המתקפה הברוטאלית של חמאס לא הפרידה בין בני אדם, והמרצחים תקפו, חטפו ורצחו אנשים מכל גיל, מגדר וצבע עור. גם מתקפות הטיילים התכופות על יישובי העוטף והדרום אינן מבחינות בין תושבי היישובים האלה על פי מעמדם האזרחי או צבע עורם. הנחיות הממשלה לפינויים של תושבי יישובי העוטף והצפון אף היא נועדה להגן על כל אותם אנשים שחיים באותם מקומות. כך גם צריך להינתן הסיוע שימנע מאותם מפונים חיי עוני, רעב ומצוקה. להשפלה בה נתקלו אותם מפונים שלא נקלטו בבתים ובבתי מלון בשל מוצאם והיעדר תעודת זהות אין להוסיף אפלייה במתן מענק הסיוע, ויש לראות בהם כתושבים לעניין זה.

סיכום

בשים לב לפגיעה האנושה בזרים שאינם בני הרחקה שהם תושבי היישובים שפנו מבתיים, בשים לב לזכויותיהם כבני אדם וכמי ששוהים בישראל כדין משך שנים, נבקש לכלול אותם בטיוטת ההסכם למתן מענק אכלוס, ללא אפלייה.

אנו ערים לכך שהחברה הישראלית כולה נמצאת במשבר קשה, אחד הקשים שידענו, ושהממשלה נדרשת להתגייס לסייע לכל חלקי החברה. ואולם, המלחמה לא מבחינה בין שכבות האוכלוסייה ובין הקהילות השונות החיות בקרבנו, כפי [שעולה](#) גם מההתגייסות המידית של פליטים לטובת המאמץ המלחמתי-אזרחי לאספקת מזון, ביגוד ועוד לנפגעים. בראש וראשונה מוטלת החובה לדאוג לחלשים ולעניים ביותר, שהמלחמה וההאטה בפעילות המשק עלולות להעמידם במחסור של הצרכים הבסיסיים ביותר, לרבות בסכנת רעב של ממש. לצערנו, בשל ההתדרדרות המהירה במשק, פליטים ומבקשי מקלט רבים ימצאו עצמם בקרוב מאוד במצב זה.

בברכה,

אורלי לוינזון-סלע נמרוד אביגאל, עו"ד