

פרק חמישי

**חוות דעת לפי סעיף 21 (א) לחוק מבקר
המדינה, התשי"ח 1958 [נוסח משולב]**

הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל

חוות דעת לפי סעיף 21 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 [נוסח משולב]

פעולות הביקורת

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

הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; במשרד החינוך; במשרד הבריאות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; במשרד המשפטים; במשרד ראש הממשלה; ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול; בשירות בתי הסוהר; בארבע עיריות שבתחום שיפוטן, ככל הידוע, מתגוררים קטינים רבים שאין להם מעמד אזרחי - עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, אילת וערד - ובשני בתי חולים. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארבעה מתקני משמורת שבהם מוחזקים קטינים חסרי מעמד אזרחי ובארבעה מוסדות חינוך שבהם היו קטינים אלה.

הנושאים שנבדקו: מתן שירותי רווחה; מסגרות לפעוטות; מתן שירותי חינוך; מתן שירותי בריאות; קטינים במתקני משמורת; הטיפול בקטינים בלתי מלווים; קביעת מדיניות הממשלה ופתרון מחלוקות בין-משרדיות.

תקציר

בשנים האחרונות, ובעיקר משנת 2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי¹. חלק ניכר מהם שוהים בישראל באופן בלתי חוקי (להלן בדוח זה - חסרי מעמד; כאשר מדובר בקטינים² - קטינים חסרי מעמד), ובהם ילדים שנולדו לעובדים זרים השוהים בישראל כחוק. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה

1 לאנשים שחיים בישראל ניתנים סוגים שונים של מעמד שהייה. מעמד השהייה הגבוה ביותר הוא מעמד האזרחות המקנה את מרב הזכויות והחובות שיכולה המדינה לתת למי שמחזיק בו, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק האזרחות, התשי"ב-1952. סוגים נוספים של מעמד ניתנים בהתאם לתנאים המפורטים בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. כך לדוגמה בעל רישיון לישיבת קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה עליו, וזכאי כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי.

2 קטין, כהגדרתו בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, הוא "מי שלא שמלאו לו שמונה-עשרה שנה".

ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין), שהו ביוני 2012 בישראל 211,140 אנשים חסרי מעמד ועובדים זרים השוהים בישראל כחוק. אין גורם רשמי בישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בה. לפיכך מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים ולא עדכניים.

זכויותיהם של ילדים מעוגנות באמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן, ובהן אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, אשר נכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991. האמנה קובעת שהמדינות החתומות עליה "יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שליטתן, ללא הפליה מכל סוג שהוא, ללא קשר לגזע, צבע, מין".

בפברואר 2012 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת, לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדבר ה"טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי ישראל, מעצר ילדים זרים ותנאי החזקתם".

מבקר המדינה מדגיש במיוחד את הצורך בשמירת זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל. חשוב שהמדינה תבטיח את שמירת הזכויות גם לגבי הקטינים חסרי המעמד, העומדים במוקד חוות דעת זו, אשר משתייכים לאוכלוסייה שמטבע הדברים אין לה מליצי יושר רבים, בשל היעדר עוגן במדינת ישראל. על כן, כפי שעולה מהממצאים שיפורטו בהרחבה בחוות הדעת, על הממשלה לפעול ביתר שאת בדרך שתבטיח את זכויות הקטינים חסרי המעמד בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד וכיאה לערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

את חובתנו המוסרית והמשפטית לשמור על זכויותיהם של הזרים החיים בקרבנו היטיבו להביע בתי המשפט. בפסק דין של בית המשפט העליון כתבה הנשיאה לשעבר, כבוד השופטת דורית בייניש: "מבקשת אני להעיר כי אותה תפישה גורפת... לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד... בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות כאשר הן דנות בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של הבאים בשעריהן... גישה זו משליכה מטבע הדברים על מערכת האיזונים המחייבת את רשויות השלטון, הנדרשות לאזן בין זכויותיו של הזר לבין אינטרסים ציבוריים"³.

יפים לעניין זה גם דבריה של כבוד השופטת רחל ברקאי בפסק הדין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע שעניינו שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך: "הפחד מן הזר הינו פחד מוכר ולכן ניתן להבינו אך לא לקבלו... מחובתנו לזכור ולא לשכוח את דבר היותנו פליטים בגולה בעבר הלא רחוק, את עובדת היות מדינת ישראל בין המדינות הראשונות שחתמה על 'אמנת הפליטים', כמי שתקומתה מחיי פליטות ושואה"⁴.

3 ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ, (2009) (שם, 21).

4 עת"מ (באר שבע) 29883-07-11 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ עיריית אילת ומשרד החינוך, (2012) (שם, 22-23).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד החינוך; במשרד הבריאות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד המשפטים; במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רוה"ם); ברשות האוכלוסין; בשירותי בתי הסוהר (להלן - שב"ס); בארבע עיריות שבתחומי שיפוטן, ככל הידוע, התגוררו קטינים חסרי מעמד רבים - עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו, עיריית אילת ועיריית ערד; ובשני בתי חולים. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארבעה מתקני משמורת שבהם מוחזקים קטינים חסרי מעמד ובארבעה מוסדות חינוך שבהם היו קטינים אלה. לצורך הכנת חוות הדעת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגים מכמה ארגונים חברתיים, אשר עוסקים בענייניהם של חסרי המעמד.

עיקרי הממצאים

מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד

משרד הרווחה משמש חוליה מרכזית ביישום מדיניות הרווחה בישראל. ייעודו הוא להגן על כל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במשבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני, הדרה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, הפליה, ניצול והיעדר חוסן קהילתי, במצבי שגרה וחירום כאחד; עליו לשקם אותם ולסייע להם. אוכלוסיית חסרי המעמד בישראל, שרובה מגיעה ממדינות לא מפותחות, חווה משברים גם על רקע תרבותי ואינה נהנית מחוסן קהילתי. עקב כל אלה עלולה אוכלוסייה זו להזדקק לשירותי רווחה בהיקף נרחב יותר מזה המקובל בקרב כלל האוכלוסייה בישראל.

1. מדיניות משרד הרווחה עד אמצע 2009 הייתה שיש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סיכון, בדומה לקטינים ישראלים. החל במחצית השנייה של שנת 2009 נקט משרד הרווחה מדיניות שונה, ולפיה יינתנו שירותי הרווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים⁵.

החלטה בדבר מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד היא החלטה יסודית ומשמעותית, אשר צריכה להתקבל על סמך תשתית עובדתית מספקת ועל סמך בחינת חלופות ומשמעויותיהן התקציביות. החלטה כזו מחייבת גם בחינה משפטית, עם הגורמים המוסמכים לכך בממשלה, בדבר מחויבות המדינה על פי הוראות האמנה בדבר זכויות הילד. התברר שמשרד הרווחה לא קיים עבודת מטה כזו; כמו כן לא נעשתה עבודת מטה בשיתוף משרדי ממשלה אחרים, לרבות משרד האוצר. משרד הרווחה ומשרד המשפטים לא דנו בנושא, ולא גיבשו דרכים למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, כפי שהורחה לעשות הוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

5 על פי הגדרות שקבע משרד הרווחה: "ילד בסיכון" הוא ילד שחי במצב המסכן אותו במשפחתו ובסביבתו; "ילד בסכנה" הוא ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו; אם ילד נמצא בסיכון גבוה, הוא ייחשב כמי שנמצא במצב של סכנה.

2. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), נועד להגן על קטינים נזקקים מיום לידתם ועד גיל 18. החוק מגדיר מיהו קטין נזקק, ומפרט מצבים שבהם הוא נזקק לסיוע והגנה של שירותי הרווחה; וכן מגדיר את הפעולות שצריך לנקוט עובד סוציאלי (להלן - עו"ס לחוק הנוער), בעניינו של קטין נזקק לשם טיפול בו והשגחה והגנה עליו.

משרד הרווחה הגביל אפוא את המקרים שבהם יש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, והרשויות המקומיות אינן מחויבות הלכה למעשה להעניק שירותים אלו לחלק מהקטינים הנכללים בהגדרה של "נזקק" על פי חוק הנוער. הגורם להגבלה זו, על פי תשובת משרד הרווחה, הוא מחסור בתקציב. משמעות עמדתו האמורה של משרד הרווחה היא מתן טיפול רק לחלק מהקטינים חסרי מעמד שניתן להגדירם "נזקקים" על פי החוק הנוער, ואי-מתן טיפול לאחרים, הגם שהם נזקקים על פי המצבים המנויים בחוק זה. דהיינו, מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד בהיקף מצומצם יותר מזה שיש לתת לילד ישראלי. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד.

3. הבדיקה העלתה שבכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי מעמד לא פורסמו בתקנון עבודה סוציאלית (התע"ס⁶) או בכל מסמך רשמי אחר, הנחיות והוראות לטיפול בקטינים אלה, אף על פי שהצורך הזה הועלה שוב ושוב על ידי רשויות מקומיות, על ידי גופים חיצוניים ואף על ידי עובדי המשרד עצמו.

4. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נדרשו לאבחן את מצבם של קטינים חסרי מעמד נזקקים ולטפל בהם, ואף לתת מענה למחסור בצרכים קיומיים בסיסיים כגון מזון, של אוכלוסייה זו, שאינה נהנית מביטחון סוציאלי שמקנה המדינה. ואולם חסרים בידיהן כלים מקצועיים למתן המענה הראוי לאוכלוסייה זו. הניסיון להעניק שירותי רווחה ללא כלים מתאימים עלול להותיר את הנזקקים, הנתונים לעתים בסכנה ממשית, ללא טיפול מועיל.

5. גובה התקציב שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות נקבע על פי נתונים, שאינם כוללים את חלק הארי של חסרי המעמד שמתגוררים בהן. יש בכך פגיעה ביכולתן של רשויות מקומיות מסוימות להעניק שירותים לאוכלוסייה הנזקקת להתערבות ולטיפול באופן בולט ומשמעותי.

אחד הכלים שבידי שירותי הרווחה לשם הגנה על קטינים נזקקים הוא השמתם במסגרת חוץ-ביתית⁷. המשרד לא העמיד את המשאבים הדרושים לרשויות המקומיות לשם השמה כזו של קטינים חסרי מעמד הנתונים במצבי סכנה, ואשר על פי מדיניות משרד הרווחה נדרשת הרשות להעניק להם שירותי רווחה, בדרך כלל באמצעות הוצאה מהבית.

6 תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) הוא קובץ הנחיות מקצועיות שבאמצעותן משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתע"ס הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4(א)(1), ול"מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים, התשמ"ו-1986.

7 מסגרת זו מיועדת לקטינים בסיכון הנאלצים לשהות מחוץ לבתיהם, משום שהוחלט כי משפחותיהם הביולוגיות אינן מקום בטוח עבורם ואינן מאפשרות את התפתחותם התקינה.

6. ממצאי הבדיקה על הטיפול בקטינים חסרי מעמד באילת, כפי שהובאו בדוח זה מלמדים על מענה חסר וחלקי הניתן להם בתחום שירותי הרווחה, זאת אף בשעה שאותם קטינים נמצאים במצבים קשים ומורכבים ובסכנה ממשית. כמו כן הם מצביעים על הקשיים של העירייה להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי.

מסגרות לפעוטות

1. בתל אביב-יפו פועלים כ-50 גני ילדים "פירטיים" של ילדי הקהילה הזרה - מסגרות פרטיות המוקמות על ידי אנשי הקהילה, שבהן תינוקות, פעוטות ולעתים גם ילדים חסרי מעמד, שוהים עד שעות הערב המאוחרות (להלן - בייביסיטרים).

הבדיקה העלתה כי בייביסיטרים נמצאים הילדים בתנאים של הזנחה מתמשכת, הם שוהים בלולים מרבית שעות היום, ללא פעולות גרייה והעשרה; התנאים הפיזיים קשים - זלות, צפיפות, עזובה והזנחה; הטיפול, ההשגחה וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים של הילדים לוקים בחסר ומעכבים את התפתחותם הקוגניטיבית והמוטורית של הילדים; במסגרות אלה מופקד לעתים מבוגר אחד על כ-30 ילדים. משמעות הדבר היא שילדים השוהים במסגרות בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית וסובלים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב. לכן הם סובלים גם מחסכים ומעיכובים התפתחותיים ניכרים בעת הגעתם למערכת החינוך הישראלית.

2. השלכות השהייה בייביסיטרים ומאפייניהם מלמדים אפוא על סיכוי רב לפגיעה של ממש בהתפתחותם התקינה של פעוטות ושל ילדים, ולעתים על סכנה ממשית לחייהם. לפעוטות אלו לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד. סוגיית סגירת בייביסיטרים מורכבת: הם ממלאים צורך ברור של הורים זרים, אשר עובדים שעות רבות ביום; באין מסגרת אחרת, ניתן להניח שסגירת מסגרת כזו תוביל להקמה בסתר של מסגרת חלופית, משום שההורים קשי היום הנאבקים כדי להתפרנס, יסתפקו בכל מסגרת שבה ישהה ילדם עם מבוגר.

עצם קיומם של בייביסיטרים, על מגרעותיהם, ידוע זה כמה שנים להנהלות של משרדי הממשלה הרלוונטיים: משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד ראש הממשלה וכן לרשות האוכלוסין. אף על פי כן ממשיכות לפעול עשרות מסגרות כאלה, שעות רבות ביממה.

לשם הבטחת טיפול נאות בפעוטות במסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך החשודות כמסכנות, יכול משרד התמ"ת לפעול בכמה דרכים: פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות; הדרכת הצוות; השתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות. נמצא כי אגף מעונות יום במשרד התמ"ת בדק 12 מבין 50 בייביסיטרים הידועים לו בתל אביב-יפו ועוד אחד באילת והוציא צווי סגירה לארבעה מהם. משרד התמ"ת לא פעל במישור הפלילי לשם סגירת מסגרות מסכנות.

בכל הנוגע לסמכותו השלטונית בתחום איתור המסגרות המסכנות בחר משרד התמ"ת להסתמך רק על פניות שהוא מקבל בעניין זה, ולא לקיים פעולה יזומה ועצמאית במטרה לאתר מסגרות כאלו. בתחום זה נשען המשרד בעיקר על פעילותו של ארגון מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה), הפועל במסגרת יחידת הרווחה של עיריית תל אביב-יפו ונשען בחלקו על מימון שמקורו בתרומות. הגורמים המקצועיים

וואים בהדרכת צוותים בבניביסטריום דרך פעולה יעילה להתמודד עם חלק מהבעיות במסגרות לקויות לקטינים זרים. מאחר שמשרד התמ"ת אינו נוקט דרך זו, עושה זאת ארגון מסיל"ה בעצמו, בחלק מן המסגרות, במימון תורמים.

מתן שירותי חינוך לקטינים חסרי מעמד

ביוני 2000 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל⁸, שבו הבהיר שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילד הגר בישראל. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השוהים בישראל, ללא קשר למעמדם הפורמלי של הוריהם. עוד נקבע בחוזר כי מנהל בית הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב"מצבת התלמידים" בהתאם להנחיות שמשרד החינוך מפרסם בכל שנה. בסך הכול דיווחו מחוזות משרד החינוך למשרד מבקר המדינה באוגוסט-ספטמבר 2012 על 2,047 ילדים חסרי מעמד הלומדים במוסדות החינוך בשנת הלימודים התשע"ב (ספטמבר 2011 עד אוגוסט 2012)⁹.

במערכת החינוך לומדים תלמידים רבים שלא נולדו בישראל ושהעברית אינה שפת אמם, רובם עולים חדשים. תלמידים אלה נתונים במשך שנים במעבר בין-תרבותי הכרוך בקשיים, הנובעים, בין השאר, מעצם המעבר ומהצורך להשתלב בחברה חדשה שאורחות חייה שונים מאלה שבארץ מוצאם. תלמידים שהם קטינים חסרי מעמד חווים קשיים של תלמידים עולים וכן קשיים רבים אחרים, הנובעים ממעמדם כשוהים בלתי חוקיים בארץ ומעצם עזיבתם, הטראומטית פעמים רבות, של מדינת מוצאם.

1. בשנת הלימודים התשע"ב התגוררו באילת 79 ילדים חסרי מעמד שלמדו, לפי מדיניות העירייה, במסגרות נפרדות אשר לא עמדו בדרישות המקובלות לגבי מוסדות חינוך רגילים, באופן שהגדיר באוגוסט 2012 בית המשפט "הפליה אסורה": 52 תלמידים למדו בבית ספר מחוץ לתחומה של העיר אילת, ו-27 ילדים היו בגן ילדים בעיר. התברר שמשרד החינוך השלים הלכה למעשה עם עמדתה של עיריית אילת ואף העמיד תקציבים מיוחדים לפעילותן של המסגרות החינוכיות הייעודיות לילדים חסרי מעמד המתגוררים בעיר.

2. בית הספר וגן הילדים האמורים לא עמדו כאמור בדרישות המקובלות לגבי מוסדות חינוך רגילים: צוות בית הספר כלל בשנת הלימודים התשע"ב מנהל בית ספר, בעל השכלה אקדמית, אולם ללא השכלה בתחום החינוך וללא תעודת הוראה; רק אחת מחמש המורות בבית הספר הייתה בעלת תואר בחינוך, ורק היא הייתה בעלת תעודת הוראה; שעות הפעילות בגן היו מצומצמות יותר מאלה שבשאר הגנים העירוניים באילת.

3. משרד החינוך, באמצעות המינהל לחינוך התיישבותי, שיבץ בשנת הלימודים התשע"ב 100 נערים ונערות שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול הדרומי, ללא ליווי של מבוגר (להלן - קטינים בלתי מלווים) בתשעה כפרי נוער, שלדבריו הם

8 חוזר מנכ"ל תשס"ו/10, 1.6.01 בנושא "החלת חוק חינוך חובה גם על כל ילדי עובדים זרים בישראל".
9 מחוז תל אביב - 1,582; מחוז דרום - 263; מינהל חינוך ירושלים (מנח"י) - 100; המינהל לחינוך התיישבותי - 99; מחוז מרכז - 3. מחוז צפון הודיע כי לא ידוע לו על קטינים חסרי מעמד; מחוז ירושלים לא השיב על הבקשה.

בעלי "החוסן החינוכי היותר טוב", ובכל אחד מהם שיבץ, לכל היותר, 12 נערים. מסגרת נוספת, שהקים במיוחד עבור 50 הקטינים הבלתי מלווים, על קשייהם יוצאי הדופן, לא גובתה בניהול מקצועי מספק, בהדרכה וליווי מספקים ובמתן תמיכה באמצעות הכלים העומדים לרשות כפרי הנוער הרגילים.

מתן שירותי בריאות לקטינים חסרי מעמד

1. כיוון שחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, חל רק על תושבים, קבע משרד הבריאות בפברואר 2001 הסדר למתן שירותי בריאות לקטינים שאינם מבוטחים על פי החוק ועיגן זאת בחוזר מנכ"ל¹⁰. קטינים אלה זכאים מכוח ההסדר לשירותי בריאות במסגרת קופת חולים מאוחדת (להלן - הסדר מאוחדת). באפריל 2012 היו 2,501 ילדים מבוטחים בהסדר מאוחדת. נמצא כי לא היו בידי משרד הבריאות הערכות בדבר שיעור הקטינים חסרי המעמד שאינם מבוטחים בביטוח רפואי.

באין נתונים רשמיים על מספר הקטינים חסרי המעמד בישראל, האפשרות לקבוע מהו שיעור המבוטחים באמצעות הסדר מאוחדת מוגבלת ביותר. עם זאת ביולי 2012 נרשמו בתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב-יפו לבדה 2,556 ילדים; לתחנות האלה מביאים ההורים בעיקר ילדים עד גיל שש. כיוון שכך ניתן להניח כי 2,501 הילדים שהיו מבוטחים בתחילת 2012 בהסדר מאוחדת הם רק חלק מהקטינים חסרי מעמד, וכי מאות קטינים חסרי מעמד הם חסרי ביטוח רפואי.

2. חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק זכויות החולה), קובע כי כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו בהתאם לכל דין ובהתאם לתנאים ולהסדרים הנקבעים, מפעם לפעם, במערכת הבריאות בישראל, וכי במצב חירום רפואי זכאי אדם לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה. חלק ניכר מחסרי המעמד בישראל מתגוררים באזור תל אביב-יפו. כיוון שכך, ומשום שחלק מאוכלוסייה זו אינו מבוטח בביטוח רפואי, נוהגים חסרי מעמד רבים לפנות למרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (איכילוב) הממוקם בלב תל אביב לשם קבלת טיפול רפואי ולמרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, הנמצא סמוך לדרום העיר. במהלך השנים 2011-2012 העלה מנהל המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי לפני מנכ"ל משרד הבריאות ולפני היועץ המשפטי לממשלה את הקשיים הכרוכים במתן שירותי בריאות לאוכלוסיית חסרי המעמד: לרובם המכריע אין ביטוח רפואי, שעשוי היה לממן את עלות הטיפול בהם, ובית החולים מתקשה להתמודד עם המעמסה הכספית המוטלת עליו. עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, לא גובש פתרון כולל לסוגיות שהעלה מנהל המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי.

קטינים במתקני משמורת¹¹

1. עמידה בדרישות הדין הבין-לאומי בנושא כליאת קטינים בלתי מלווים מותנית בקיום שני תנאים: כליאת קטין בלתי מלווה תשמש רק אמצעי אחרון ותיעשה, כלשון

10 "אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים ע"פ חוק ביטוח בריאות ממלכתי", 5/2001, כ' שבט תשס"א, 14.2.01.

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

האמנה לזכויות הילד, ל"פרק זמן מתאים הקצר ביותר". נוסף על כך נקבע בהערה כללית מס' 6 לאמנה כי ככלל אין לעצור קטין בלתי מלווה.

ממצאי הבדיקה מעוררים ספק משמעותי באשר לעמידת המדינה בדרישות האמורות: קטינים בלתי מלווים נכלאים במתקני משמורת; המעצר עם הגעתם הוא האמצעי הראשון, השגרתי והיחיד ואינו משמש אמצעי אחרון; לא נערכה בדיקה מקדמית של אמצעים חלופיים שהם פוגעניים פחות כלפי הקטין; הכליאה ממושכת ואינה מוגבלת למתקן המותאם לקטינים; ואין מענה ראוי של חלופות משמורת.

בדיונים בין-משרדיים הועלו שוב ושוב השגות על החזקת קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת של שב"ס. כדי ליישב עניין זה וכדי להסדיר החזקת קטינים בלתי מלווים באופן התואם את האמנה בדבר זכויות הילד יש לנקוט כמה פעולות, אולם נמצא שהן צלחו במידה חלקית בלבד: מתקן מת"ן (מרכז תמיכה לנוער), שנפתח באוגוסט 2010, הוא מתקן כליאה שמופעל בידי שב"ס; כיוון שיש בו רק 60 מקומות ומספר הקטינים הבלתי מלווים במתקני המשמורת גדול מ-60, הוחזקו קטינים במתקני משמורת אחרים של שב"ס, על חסרונותיהם בכל הנוגע לאוכלוסייה זו. נערו בלתי מלוות כלואות במתקן גבעון. הן אינן זוכות למידת החופש לנוע במתקן ולקיים פעילות גופנית שלה זוכים הנערים במתקן מת"ן, שהותאם לקטינים; גם מספר השעות שבמהלכן הן מועסקות בלימודים או בפעילות אחרת מצומצם במידה ניכרת. למצב זה עלולות להיות השפעות שליליות קשות על הנערות.

2. במרץ 2011 החלה רשות האוכלוסין בהליכי הרחקה של משפחות זרים שהן בנות הרחקה מישראל. עד תחילת יולי 2012 הורחקו בהליכים אלה זו 97 קטינים ממשפחות כאלו שגילם הממוצע 3.4 שנים, אשר הוחזקו ממעצרים עד הרחקתם במתקן יהל"ם¹² - מתקן משמורת באחריות רשות האוכלוסין. האמנה בדבר זכויות הילד קובעת, כאמור, כי מעצרו, חבישתו, או מאסרו של ילד "ישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר". עמידה בכלל זה דורשת בחינה ממשית של חלופות מעצר ושלילתן קודם לביצוע המעצר. על רשות האוכלוסין לקיים בדיקה ממשית ומקיפה בדבר האפשרות ליישם כל אחת מהחלופות שהוצעו לה.

3. בנוהל הפעלת מתקן יהל"ם נקבע כי כל קטין המובא למתקן ייפגש עם עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) לא יאוחר מ-24 שעות מהבאתו למתקן. בדיקת הליכי מעצר והחזקת המשפחות העלתה כי רק במחצית מהתיקים שנבדקו, 11 מ-22 תיקים, פגשה המשפחה בעו"ס; תיקי המשפחות שנבדקו מעידים על שיחות עם ההורה; אין בהם מידע על שיחות עם ההורה בדבר התמיכה הרגשית בקטין בתהליך המעצר, הכליאה והרחקה; רק במקרה אחד נרשמה התרשמותה של העו"ס לגבי מצב הילדה.

הטיפול בקטינים בלתי מלווים

בשנים האחרונות הגיעו לישראל כ-170 קטינים בלתי מלווים בשנה. רבים מהם חוו אירועים טראומטיים, לעתים מזעזעים בחומרתם. קטינים אלה חשופים לסכנות וזקוקים להגנה ולטיפול. עוצמת המשבר שבו הם נתונים מחייבת גיוס אמצעים בידי רשויות המדינה וטיפול שלהן בקטינים במהירות האפשרית.

12 יהל"ם - יחידת הטסה, ליווי ומשמורת.

1. נוהל בין-משרדי שעניינו קטינים בלתי מלווים קובע כי לא יוחזק קטין במשמורת מעבר לנדרש לצורך עריכת בדיקות רפואיות ומציאת חלופת משמורת. אם הוחלט על החזקת קטין במשמורת, הוא יוחזק עד לתקופה של 60 יום ברציפות, אשר לאחריה ישוחרר לאחת מחלופות המשמורת: פנימייה של משרד החינוך; פנימייה של משרד הרווחה; אפוטרופוס; חלופת משמורת בקהילה (להלן - משמורן).
- בבדיקה נמצאו נתונים על הזמן הממוצע שבו הוחזקו קטינים בלתי מלווים במתקני המשמורת: במתקן סהרונים - 62 ימים; במתקן גבעון - 126 ימים; במתקן מת"ן 68 ימים בתקופה א' ו-85 ימים בתקופה ב'¹³. קטין שהוחזק במת"ן או בגבעון הוחזק קודם לכן בסהרונים, ולכן יש לצרף לגביו את שתי תקופות החזקתו במתקנים.
2. שהייתם של קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת מתמשכת, בין השאר, בשל מגבלת המכסות לקליטתם בפנימיות אשר קבעו משרד החינוך ומשרד הרווחה, ובשל עיכוב בהליכי בדיקת גילם.
3. עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, במשך יותר מארבע שנים מאז פרסום הנוהל הבין-משרדי, לא הסדיר משרד הרווחה את הסדר האפוטרופוסות המתאים לקטינים בלתי מלווים שהוחלט על שחרורם ממשמורת כנדרש.
4. מציאת משמורן לקטין נתפסת כפתרון נוח, יחסית, לכן קטינים רבים נשלחים למשמורנים. ואולם מן הבדיקה עולה כי אין אמות מידה ברורות לבחירת המשמורנים; עברם הפלילי של המשמורנים אינו נבדק קודם מסירת הקטין לידיהם, ולא נערכים מעקב ובקרה על המשמורנים ועל הקטינים. כל אלה עלולים להביא לסיכון הקטין ולחשיפתו לניצול על ידי המשמורן.

קביעת מדיניות הממשלה ופתרון מחלוקות בין-משרדיות

המענה המערכתי לבעיית השוהים חסרי המעמד האזרחי בישראל מחייב התמודדות עם כמה היבטים, מעבר למניעת כניסתם לישראל: הטיפול הראשוני באלו מהם שנכנסו לישראל, והשבת אלו אשר ניתן להשיבם על פי הדין; וטיפול בחסרי המעמד השוהים בישראל, אשר אי-אפשר בשלב זה להשיבם לארצות מוצאם או לארצות אחרות.

1. הבדיקה העלתה כי ממשלת ישראל אכן גיבשה מדיניות וקיבלה החלטות בכל הקשור למניעת כניסתם של אנשים חסרי מעמד אזרחי לישראל והגברת האכיפה בנושא. ואולם הממשלה לא קבעה מדיניות ברורה בכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי השוהים בה, אשר אין אפשרות להשיבם בשלב זה לארצות מוצאם או לארצות אחרות. במצב זה קיימות סוגיות הנוגעות לטיפול בקטינים המחייבות החלטה. כמו כן, הממשלה לא נדרשה לפערים המסתמנים בתחום זה בין הצרכים ובין יכולתם של הגורמים הרלוונטיים לתת מענה לצרכים כמתחייב בדין.

13 סהרונים - נתונים ליולי 2012; גבעון - נתונים לספטמבר 2012; מת"ן - תקופה א' חלה מנובמבר 2011 ועד אפריל 2012; תקופה ב' חלה בין ספטמבר לאוקטובר 2011. בנוגע לסהרונים וגבעון - תקופת החזקת הקטינים לאחר מועד מסירת הנתונים לא נספרה במניין הימים.

2. בביקורת קודמת של מבקר המדינה שעניינה הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות¹⁴ נכתב, כי אמנם האחריות ליישוב המחלוקות מוטלת על המשרדים ועל השרים, כל אחד בתחומו, ואם אין הם מצליחים בכך, עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה, אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרון.

במשך תקופה ממושכת נותרו סוגיות יסוד הנוגעות בטיפול בילדי השהים חסרי המעמד האזרחי בישראל, ללא מענה ממשי. משרדי ממשלה הנוגעים בדבר העלו את הסוגיות לפני משרד ראש הממשלה בבקשה כי יפעל לקבלת החלטות ולקידום פתרונותיהן. משרד ראש הממשלה דרש כי הטיפול ימוצה באמצעות הידברות בין המשרדים, לרבות הידברות עם משרד האוצר בעניינים המחייבים הקצאת משאבים. אולם בפועל חלק ניכר מן הסוגיות נותר ללא פתרון. סוגיות יסוד הועלו לאחר מכן שוב לפני משרד ראש הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי שיח זה, המתקיים זה כשנתיים, לא הניב תוצאות בחלק ניכר מן הנושאים שהעלו משרדי הממשלה, ולא חלה בהם התקדמות של ממש.

סיכום והמלצות

סוגיית הטיפול הנדרש בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל רגישה וסבוכה, כלפי פנים, בהיות המדינה יהודית ודמוקרטית, וגם מהבחינה הבין-לאומית, לנוכח מחויבותה של המדינה גם על פי אמנות בין-לאומיות.

1. משרד הרווחה נוקט מדיניות הדוגלת במתן שירותים בהיקף המצומצם האפשרי, לשיטתו, לקטינים חסרי מעמד. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן, יש ספק של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד, לרבות הדרישה להגן על הילדים שבתחומה, לאפשר להם להתפתח ברמת חיים נאותה ובביטחון סוציאלי, וכן להגן עליהם מפני אלימות גופנית ונפשית ומפני הזנחה, ניצול או התעללות. על שר הרווחה ועל מנכ"ל המשרד לשקול לבצע שינויים במדיניות משרד הרווחה, כדי להבטיח שהיא תעמוד בדרישות הדין. אם יימצאו חסמים העומדים בפני השינויים הנדרשים, על שר הרווחה להביאם לפני ראש הממשלה וכן לשוב ולהעלות את הנושא עד לגיבוש פתרון הולם.

משרד הרווחה קובע את מדיניות הרווחה ומפרט אותה כהנחיות מחייבות, גם לרשויות המקומיות. על מנכ"ל משרד הרווחה לפעול לאלתר ליצירת התשתית הנדרשת למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד: גיבוש הנחיות מפורטות לגבי מתן שירותי רווחה לקטינים והפצתן בקרב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; התאמת כלי העבודה שבידי יחידות הרווחה למאפייני קבוצות אוכלוסיית הקטינים חסרי המעמד. עוד עליו לקבל מהמחלקות מידע מלא ומפורט בדבר היקף השירותים שיש להעניק לקטינים האלה, לבחון אם יש בידיהם המשאבים הדרושים לשם מתן השירותים, שחלה חובה להעניקם על פי הוראות הדין, ולוודא שיש בידיהם המשאבים המתאימים.

2. תופעת הבייביסיטרים טעונה טיפול בדחיפות, לנוכח מאפייניהם והסכנות שעלולות להיות בהם לפעוטות: על ההנהלות של משרד התמ"ת ושל משרד הרווחה מוטל לפעול לאלתר כדי שלא יושמו עוד ילדי זרים במסגרות מסכנות. זאת, למשל, באמצעות קיום ללא שיהוי של עבודת מטה משותפת.

3. קליטת קטין זר היא משימה שאינה שגרתית ברוב היישובים וברוב מוסדות החינוך. עם זאת, במהלך השנים, ומאז 2006 לפחות, צברו משרד החינוך ומוסדות חינוך מסוימים ניסיון בקליטתם. על משרד החינוך לפעול בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה ולהבטיח שלא תתקיים הפליה פסולה של ילדים חסרי מעמד במערכת החינוך. לשם כך נדרש משרד החינוך למנוע הקמה של מוסדות חינוך נפרדים המיועדים לתלמידים חסרי מעמד. עליו לוודא שהמוסדות שהם פוקדים יפעלו על פי עקרונות הפסיקה ובמתכונת שבה פועלים מוסדות חינוך אחרים.

על משרד הבריאות לפעול למציאת הסדר הולם אשר יאפשר לבתי החולים הציבוריים להעניק שירותי בריאות, כנדרש בחוק זכויות החולה, לקטינים חסרי מעמד.

4. על משרדי הממשלה לפעול בדרך שלא תותיר ספק לגבי עמידת המדינה בתנאי האמנה בדבר זכויות הילד וכן להבטיח כי לא יוחזקו קטינים במשמורת, אלא כאמצעי אחרון ו"לפרק הזמן המתאים הקצר ביותר".

5. על הנהלות הגופים המופקדים על מילוי הוראות הנוהל הבין-משרדי לטיפול בקטינים בלתי מלווים לבחון לאלתר דרכים להסרת החסמים העומדים בפני מתן טיפול הולם בהם ולפעול ליישומן המהיר.

6. על השרים הנוגעים בדבר לפעול באמצעות משרדיהם לפתרון הסוגיות שהועלו בממצאי הבדיקה, לרבות ליבון והכרעה בסוגיות המדיניות והתמודדות עם המחלוקות הבין-משרדיות שנוותרו. אם ייוותרו חסמים העומדים בפני פתרונות כאלה, יש להביא את הסוגיות בהקדם לפני ראש הממשלה.

7. ממצאי הבדיקה מלמדים על צורך של ממש שהממשלה תקבע מדיניות ברורה בדבר הטיפול הנדרש של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד, על פי הוראות הדין, ותבטיח שיהיו בידיהן האמצעים למימושה. מדיניות זו תשמש תשתית לפעולתם של משרדי ממשלה ושל רשויות מקומיות בבואם לספק את המענים הדרושים בנושא זה.

ממצאי משרד מבקר המדינה מלמדים על ליקויים חמורים בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי; על אי-העמידה של המדינה בהוראות חוק הנוער; ובמקרים מסוימים אף על הפרה של הוראות האמנה בדבר זכויות הילד. על הממשלה לפעול בדרך שתבטיח את זכויות הקטינים בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד, ושתעלה בקנה אחד עם ערכי היסוד של מדינת ישראל.



מבוא

בשנים האחרונות, ובעיקר מ-2006, מתגוררים במדינת ישראל מבוגרים וילדים רבים ללא מעמד אזרחי¹⁵. רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) מבחינה ביניהם כך: "מסתננים"¹⁶; "עובדים זרים לא חוקיים"¹⁷; "עובדים זרים חוקיים" - בעלי רישיון תקף לעבוד בארץ, בענף מסוים; ו"תיירים ללא אשרה בתוקף"¹⁸. חלק ניכר מהאוכלוסייה הזו שוהה בישראל באופן בלתי חוקי ואין לו מעמד אזרחי (להלן ברוח זה - חסרי מעמד; כאשר מדובר בקטינים¹⁹ - קטינים חסרי מעמד), לרבות ילדים שנולדו לעובדים זרים השוהים בישראל כחוק.

בפברואר 2012 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת, לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בדבר ה"טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מעצר ילדים זרים ותנאי החזקתם".

מבקר המדינה מדגיש במיוחד את הצורך בשמירת זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל. חשוב שהמדינה תבטיח את שמירת הזכויות גם לגבי הקטינים חסרי המעמד, העומדים במוקד חוות דעת זו, אשר משתייכים לאוכלוסייה שמטבע הדברים אין לה מליצי יושר רבים, בשל היעדר עוגן במדינת ישראל.

1. בחוות דעת זו נידון אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד. נתוני רשות האוכלוסין לגבי חסרי מעמד ולגבי עובדים זרים חוקיים אינם מבחינים בין בגירים לבין קטינים. כיוון שכך, יובאו בטבלה 1 שלהלן נתונים של הרשות, בהתאם לחלוקה לקטגוריות שהוזכרו לעיל, על מבוגרים וקטינים, אשר נכנסו לישראל ושהו בה בשנים 2009-2012 (באלפים):

טבלה 1

קבוצות	2009	2010	2011	2012 (עד יוני)
מסתננים*	4.4	14.7	17.2	9.1
תיירים	101.5	95.0	95.0	92.0
עובדים זרים בלתי חוקיים	17.6	14.8	14.1	14.1
עובדים זרים חוקיים**	76.3	75.8	74.8	47.9
סה"כ	199.8	200.3	201.1	163.1

* כפי הנראה, מדובר ב"מסתננים" שנרשמו במתקן "סהרונים" (ראו להלן).
** נתון זה אינו כולל את העובדים הזרים העובדים בישראל בענף החקלאות.

15 לאנשים שחיים בישראל ניתנים סוגים שונים של מעמד שהייה. מעמד השהייה הגבוה ביותר הוא מעמד האזרחות המקנה את מרב הזכויות והחובות שיכולה המדינה לתת למי שמחזיק בו, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק האזרחות, התשי"ב-1952. סוגים שונים של מעמד ניתנים בהתאם לתנאים המפורטים בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. כך לדומה בעל רישיון לישיבת קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאי כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי.

16 זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו.

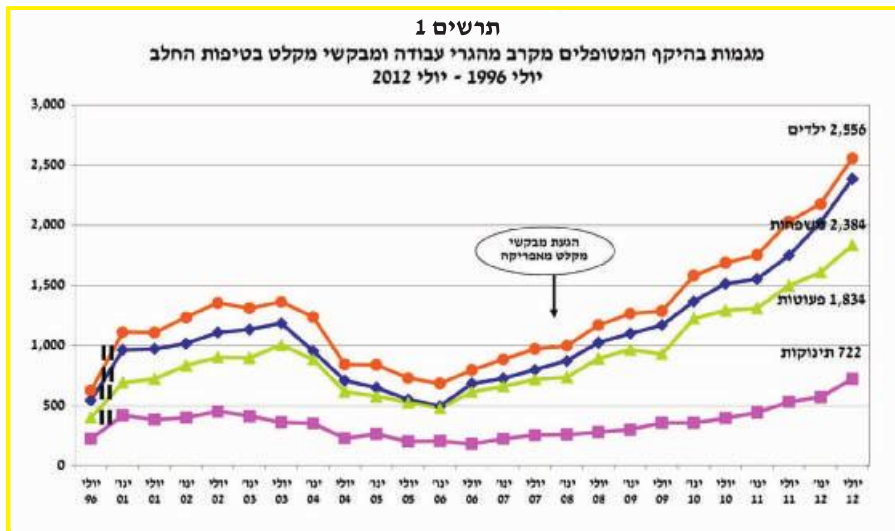
17 "זרים שהיו בעבר עובדים שוהים חוקיים, בהתאם להגדרה של עובדים זרים שבחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 אך כיום אינם עונים על קריטריון אחד לפחות של ההגדרות שבחוק זה". מתוך "נתוני זרים בישראל", מהדורה מס' 4/12, רשות האוכלוסין וההגירה, אוגוסט 2012.

18 אלו הם בדרך כלל "זרים מארצות בלתי מפותחות שנכנסו כתיירים ונותרו בישראל ללא אשרה בתוקף". מתוך "נתוני זרים בישראל", מהדורה מס' 4/12, רשות האוכלוסין וההגירה, אוגוסט 2012.

19 קטין, כהגדרתו בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, הוא "מי שלא שמלאו לו שמונה-עשרה שנה".

על פי נתוני רשות האוכלוסין, שהו ביוני 2012 בישראל 211,140 אנשים חסרי מעמד ועובדים זרים חוקיים.

2. אין גורם רשמי בישראל המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השהים בה. לפיכך, מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים ולא עדכניים. עיריית תל אביב-יפו (להלן - עיריית ת"א) מרכזת נתונים על קטינים חסרי מעמד שטופלו בתחנות לבריאות המשפחה ("טיפות חלב"), המעניקות שירותים רפואיים גם לחסרי מעמד (בדבר שירותים רפואיים - ראו להלן). נתונים אלו נחשבים מלאים יחסית. על פי הערכות עיריית ת"א, שבתחום שיפוטה מתגוררת מרבית אוכלוסיית חסרי המעמד, בשנת 2011 גרו בתחומה כ-3,600 קטינים חסרי מעמד. בתרשים שלהלן מובאים נתוני העירייה הנוגעים למספר הקטינים שטופלו בתחנות לבריאות המשפחה בעיר בשנים 1996-2012. נתונים אלה מלמדים על מגמת גידול באוכלוסיית חסרי המעמד, בעיקר מ-2006.



מתרשים 1 עולה שמראשית שנת 2006 ניכרת מגמת עלייה במספר המשפחות והקטינים חסרי המעמד²⁰, שטופלו בתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב-יפו. העלייה חדה במיוחד מ-2011. מנתוני העירייה עולה כי תינוקות וילדים עד גיל שש הם כ-60% מכלל הקטינים חסרי המעמד שהתגוררו בעיר.

3. זכויותיהם של ילדים מעוגנות באמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן, ובהן אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, אשר נכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991. האמנה קובעת שהמדינות החתומות עליה "יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שליטתן, ללא הפליה מכל סוג שהוא, ללא קשר לגזע, צבע, מין"; לפיכך, עליהן לנקוט את "כל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה, או ענישה על יסוד מעמד, פעילויות, השקפות, או אמונות"; וכן להבטיח "לילד הגנה וטיפול ככל שיידרש לרווחתו, תוך התחשבות בזכויות וחובות הוריו... ולשם כך ינקטו בכל האמצעים החקיקתיים והמינהליים

20 קבוצת הקטינים בתרשים 1 כוללת תינוקות ופעוטות; על פי ההגדרות של עיריית ת"א לנתונים אלה, "תינוק" - מיום הלידה ועד לגיל שנה; פעוט - מגיל שנה ועד גיל שש. "משפחה" בתרשים זה כוללת, לכל הפחות, הורה וילד.

המתאימים". עוד קובעת האמנה שהמדינות מכירות "בזכותו של הילד להנאה מבריאות ברמה הגבוהה ביותר הניתנת להשגה", "בזכותו של הילד לחינוך", ו"בזכותו של כל ילד להפיק תועלת מביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי". כמו כן הן מכירות "בזכותו של כל ילד לרמת חיים המתאימה להתפתחותו הגופנית, השכלית, הרוחנית, המוסרית והחברתית של הילד".

סעיף 4 לאמנה זו קובע כי "המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים המתאימים, חקיקתיים, מינהליים או אחרים, למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו. באשר לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ינקטו המדינות החברות אמצעים כאמור עד מירב המידה האפשרית על פי המשאבים שברשותן".

4. בחוקי מדינת ישראל מעוגנות זכויות של קטינים, כפי שיפורט בחוות הדעת. חוקים אלו יש לפרש לאורה של חזקת ההתאמה בין המשפט הבין-לאומי הפומבי ובין החוק המקומי, ולפיה "חזקה כי תכליתו של חוק היא, בין היתר, להגשים את הוראות המשפט הבין-לאומי ולא לעמוד בסתירה להן"²¹.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד בישראל. הבדיקה נערכה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד החינוך; במשרד הבריאות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד המשפטים; במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם); ברשות האוכלוסין; בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס); בארבע עיריות שבתחומי שיפוטן, ככל הידוע, התגוררו קטינים חסרי מעמד רבים - עיריית ירושלים, עיריית ת"א, עיריית אילת ועיריית ערד; ובשני בתי חולים. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארבעה מתקני משמורת שבהם מוחזקים קטינים חסרי מעמד ובארבעה מוסדות חינוך שבהם היו קטינים אלה. לצורך הכנת חוות הדעת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגים מכמה ארגונים חברתיים, אשר עוסקים בענייניהם של חסרי המעמד.

מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד

משרד הרווחה מטפל בקטינים בסיכון, במשפחות נזקקות, באנשים בעלי מוגבלויות פיזיות ובאנשים בעלי מוגבלויות שכליות. המשרד מעניק את שירותיו לציבור בכמה דרכים: (א) באמצעות יחידותיו השונות, כאשר האחריות הישירה למתן השירותים ולמימנם מוטלת עליו; (ב) באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן גם - יחידות הרווחה), כאשר המשרד אחראי להתוויית המדיניות, להשתתפות במימון ולפיקוח על רמת השירותים הניתנים לאוכלוסייה; (ג) באמצעות עמותות וארגונים עסקיים.

במאגרי המידע של משרד הרווחה על קטינים חסרי מעמד, רוכזו נתונים לשנת 2007 על 28 קטינים חסרי מעמד שטופלו בידי יחידות הרווחה ברשויות המקומיות, ולאוקטובר 2008 - 41 קטינים חסרי מעמד. מנתונים שריכז משרד הרווחה לבקשת משרד מבקר המדינה עלה כי ב-2011 היו רשומים במאגריו 208 קטינים חסרי מעמד²², אשר טופלו בידי יחידות הרווחה ברשויות המקומיות, וביולי 2012 - 212 קטינים כאלה. יוצא אפוא שמ-2007 ועד אמצע 2012 גדל מספר הקטינים חסרי המעמד, אשר היו רשומים במערכות הממוחשבות של המשרד ב-657%.

21 דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הבטחון, פ"ד נד(1) 743.

22 הנתונים כללו קטינים, שלא היה להם מספר זיהוי ולא היה להם מספר דרכון.

1. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), נועד להגן על קטינים נזקקים מיום לידתם ועד גיל 18; בחוק נקבע מנגנון להגנה על קטינים שהוגדרו בו "נזקקים", באמצעות בתי משפט לנוער ובאמצעות עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) לפי חוק הנוער²³ (להלן - עו"ס לחוק הנוער). קטין הוא נזקק אם התקיים לגביו אחד התנאים האלה: "לא נמצא אחראי עליו; האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953; הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת; הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)". החוק קובע אילו פעולות צריך לנקוט עובד סוציאלי בעניינו של קטין נזקק לשם טיפול, השגחה והגנה עליו.

2. האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, אשר כאמור נכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991, מחייבת את המדינה, בין השאר, לנקוט אמצעים מתאימים להגנה על ילדים מפני אלימות גופנית ונפשית ומפני חבלה, פגיעה, שימוש לרעה, הזנחה, טיפול רשלני, ניצול או התעללות; כן לנקוט "כל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה, או ענישה על יסוד מעמד, פעילויות, השקפות, או אמונות"; וכן להבטיח "לילד הגנה וטיפול ככל שיידרש לרווחתו, תוך התחשבות בזכויות וחובות הוריו".

האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה מופקד, בין השאר, על הפעולות האלה: קביעה ויישום של מדיניות בדבר ילדים ובני נוער בסיכון; איתור אוכלוסיות בסיכון ופיתוח שירותי רווחה בהתאם לצרכיהן; הגנה על אוכלוסיות נזקקות.

מדיניות משרד הרווחה בדבר מתן שירותים לקטינים חסרי מעמד

משרד הרווחה משמש חוליה מרכזית ביישום מדיניות הרווחה בישראל. ייעודו הוא להגן על כל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני, הדרה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, הפליה, ניצול והיעדר חוסן קהילתי, במצבי שגרה וחירום כאחד; עליו לשקם אותם ולסייע להם. אוכלוסיית חסרי המעמד בישראל, שרובה מגיעה ממדינות לא מפותחות, חווה משברים גם על רקע תרבותי ואינה נהנית מחוסן קהילתי. עקב כל אלה, עלולה אוכלוסייה זו להזדקק לשירותי רווחה בהיקף נרחב יותר מזה המקובל בקרב כלל האוכלוסייה בישראל.

סוגיית מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הועלתה, לפני משרד הרווחה, עוד בשנת 2006. חוק הנוער מגדיר כאמור מהם המצבים שבהם יוכר קטין "קטין נזקק". מדיניות משרד הרווחה בדבר קטינים חסרי מעמד אינה מתייחסת למושג "קטין נזקק", אלא לשני מושגים אחרים: "ילד בסיכון" ו"ילד בסכנה".

ההגדרה המקצועית של משרד הרווחה²⁴ ל"ילדים בסיכון" היא: "ילדים החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם - הזנחה, התעללות, חיים בקהילה מסכנת או ניתוק ממסגרות

23 חוק ההחלפת המונח פקיד סעד (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, קובע כי בכל מקום שמוזכר בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, "פקיד סעד" יבוא "עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)".

24 את המושג הזה הגדירה ועדה ציבורית בראשות פרופ' הלל שמיר, אשר הוקמה מכוח החלטת ממשלה מנובמבר 2003; הוועדה הוקמה לשם בדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה; בספטמבר 2006 החליטה הממשלה לאמץ את המלצותיה העיקריות של הוועדה.

נורמטיביות - אשר כתוצאה מהם נפגעת רווחתם והם אינם מסוגלים להשתלב בלימודים, בחברה, במשפחה ולממש את הפוטנציאל האישי שלהם²⁵.

את ההגדרה המקצועית של משרד הרווחה ל"ילד בסכנה" גיבש בפברואר 2010 צוות, שבראשו עמד סמנכ"ל ומנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד: "ילד בסכנה הוא ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו. פגיעה יכולה להיגרם בידי אחראי על הילד, בידי אדם אחר או בידי הילד עצמו. מצב הסכנה עלול להיות תוצאה של מעשי התעללות או הזנחה קשה ומתמשכת. אולם, מצבי סכנה עלולים להתהוות גם ממצבי חיים/תפקוד של המשפחה אשר לא קדמה להם התעללות. מצבי סכנה יכולים להיות צפויים או ברי-ניבוי, ויכולים להיות בלתי צפויים". יצוין כי המלצות הצוות הזה טרם אומצו בידי הנהלת משרד הרווחה, וממילא לא פורסמו ממצאי עבודתו.

מההגדרות הללו עולה כי "ילד בסיכון" הוא ילד שחי במצב המסכן אותו במשפחתו ובסביבתו, ו"ילד בסכנה" הוא ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו; אם ילד נמצא בסיכון גבוה, הוא ייחשב כמי שנמצא במצב של סכנה.

1. מנכ"ל משרד הרווחה, מר נחום איצקוביץ (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה), אמר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2012: "למשרד הרווחה אין מדיניות אוטונומית בנושא סל השירותים של קטינים חסרי מעמד, אלא מדיניות שנובעת מהחלטת ממשלה. מדיניות הממשלה בעניין זה דווקנית וצרה. אנו ביקשנו דיונים בנושא על מנת להבהיר את מדיניות הממשלה ואת סל השירותים שיש לגזור ממנה". הוא הוסיף כי הבקשות לא נענו, וכי המשרד הונחה לפעול כראות עיניו.

2. על יחסו ומדיניותו של המשרד במהלך השנים לשאלת הטיפול בקטינים חסרי מעמד ניתן ללמוד ממספר התייחסויות של גורמי המשרד לנושא. הבדיקה העלתה כי למשרד הרווחה אין מסמך מדיניות בנושא זה.

(א) עוד בשנת 1998 נדרש משרד הרווחה (משרד העבודה והרווחה דאז) לסוגיית מתן שירותי הרווחה לחסרי מעמד. ביולי 1998 אמר שר העבודה והרווחה דאז, ח"כ אליהו ישי, בישיבת מליאת הכנסת: "הם יקבלו את כל הטיפול האנושי שאנחנו מחויבים לתת, גם על סמך אמנה בין-לאומית וגם על רקע היחס האנושי שמדינת ישראל כמדינה יהודית מגלה לנושא"²⁶.

(ב) במרץ 2006 נערך בלשכת נשיא המדינה דאז ובהשתתפותו דיון בנושא "ילדי עובדים זרים", והשתתפו בו גם נציגים ממשרד הרווחה וממשרד המשפטים. בנושא "המסתננים בעיקר ממדינות אפריקה" אמרה נציגת משרד הרווחה, עו"ס ראשית לחוק הנוער דאז, כי "כל ילד בסיכון יקבל טיפול ע"פ חוק הנוער ללא קשר לשאלת הגירוש - אמנה, פנימייה או שירותים בקהילה".

(ג) בדיון בוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים בכנסת ביוני 2007 אמרה היועצת המשפטית למשרד הרווחה שילד שנמצא בארץ ושאינו תייר "זכאי לכל השירותים להם זכאי ילד ישראלי".

(ד) בדצמבר 2008 כתב מנכ"ל משרד הרווחה בתשובה למכתב שקיבל מהמועצה לשלום הילד, בעניין טיפול רשויות הרווחה בילדים חסרי מעמד אזרחי החיים בישראל: "ככלל כל קטין בסיכון השוהה בארץ, גם ללא מעמד חוקי, זכאי לקבל שירותי רווחה בדומה לכל ילדי ישראל".

3. מדיניות משרד הרווחה עד אמצע 2009, כפי שהשתקפה במסמכים האמורים, הייתה אפוא שיש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סיכון, בדומה לקטינים ישראלים. החל במחצית השנייה של שנת 2009 נקט משרד הרווחה מדיניות שונה, ולפיה יינתנו

25 הגדרה זו מתבססת על כ-20 הזכויות הבסיסיות החייבות להיות מוקנות לילדים על פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד. המקור: דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, מרץ 2006.

26 ישיבת המליאה ה-223 של הכנסת הארבע עשרה ב-1.7.98.

שירותי הרווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים.

ביולי 2009 כתב שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, ח"כ יצחק הרצוג (להלן - שר הרווחה דאז), לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, לגבי טיפול בילדים חסרי מעמד: "ככלל המשרד מטפל בקטינים הנמצאים במצבי סכנה, קטינים נפגעי אלימות מינית או פיזית על ידי בני משפחה או אחרים או קטינים הנמצאים ללא אחראי והם משוטטים ברחובות, וזאת על פי חוק הנוער, טיפול והשגחה, התש"ך-1960, ויש חשש ממשי לפגיעה בהם".

על העמדה הרשמית הזו כתב מנכ"ל משרד הרווחה למנהלת מחוז תל אביב והמרכז של המשרד בספטמבר 2009: עמדת המשרד "הינה כרגע ברורה וחלוטה. אנו מטפלים בקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, קטינים נפגעי אלימות מינית או פיזית על ידי בני משפחה או אחרים, או קטינים הנמצאים ללא אחראי והם משוטטים ברחובות, וזאת על פי חוק הנוער, טיפול והשגחה, התש"ך-1960, ויש חשש ממשי לפגיעה בהם" (ההדגשה במקור).

יצוין כי על פי מסמכי המשרד, עיקר הטיפול של יחידות הרווחה בקטינים חסרי מעמד במצבי סכנה נעשה באמצעות הוצאת הקטין מהבית והשמתו במסגרות חוץ-ביתיות - בפנימיות או במשפחות אמנה (ראו להלן) - או באמצעות השמתו לתקופה מוגבלת אצל "משפחת קלט חירום"²⁷.

4. במאי 2011 כתב שר הרווחה והשירותים החברתיים, מר משה כחלון (להלן - שר הרווחה), לראש הממשלה: "אני פונה אליך בנושא עקרוני מהותי, אשר להבנתי, מחייב מדיניות ממשלתית כוללת. תופעת ילדים ללא מעמד הזקוקים לשירותים חברתיים הניתנים על ידי שירותי הרווחה... משרדי פועל על פי מדיניות כוללת, כפי שנקבעת מעת לעת על ידי הממשלה. כל קביעת מדיניות הנגזרת מהחלטות הממשלה, מחויבת בתקציב מתאים ובהקצאת תקני כוח אדם". הוא הוסיף: "לצער עדיין לא נקבעה המדיניות הכוללת לעניין זה. עמדת גורמי המקצוע היא כי יש לטפל בכל אותם ילדים הזקוקים לשירותי רווחה, לרבות ילדים חסרי מעמד כל עוד הם נמצאים במדינה ועדיין ניתן להם מעמד או שיקורו מהארץ... מחויבות זו אף מעוגנת באמנה הבין-לאומית לזכויות הילד עליה חתמה מדינת ישראל... בגלל מגבלות תקציביות אין באפשרות המשרד להעניק שירותי רווחה לכל הזכאים לכך שהם תושבי ישראל, על אחת כמה וכמה למי שאין לו מעמד חוקי בארץ... לאור האמור לעיל אבקשך לקיים דיון מקיף בנושא באחת משיבות הממשלה, על מנת שנבחן את מדיניות הממשלה בתחום החברתי בהיבט הבין-משרדי. אציין כי הדיון הינו עקרוני ותקציבי".

ביוני 2011 הציע המנכ"ל דאז של משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, כי בשלב הראשון יפעל משרד הרווחה "לביצוע עבודת המטה מול המשרדים הנוגעים לעניין", והוסיף: "ככל שיידרש סיוע שלנו, נעמוד לרשותך".

מבדיקת מסמכים בלשכת מנכ"ל משרד הרווחה והאגף לשירותים אישיים וחברתיים וממסמכים שמסרה לשכת שר הרווחה עולה כי משרד הרווחה לא קיים עבודת מטה אשר הובילה אותו לקבל החלטה בדבר מדיניותו להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבים של סכנה בלבד; כמו כן לא נעשתה עבודת מטה מול משרדי ממשלה אחרים, כאמור, לרבות משרד האוצר.

27 משפחת קלט חירום היא משפחת אמנה שהוכשרה במיוחד לקלוט קטינים במצבי חירום וסכנה לפרקי זמן של עד שלושה חודשים. המשפחה יכולה לקלוט עד חמישה ילדים, ובמסגרתה יתבצעו הליכי ההשגחה, הטיפול המיידים והאבחונים הנדרשים לתכנית ההמשך הטיפולית עבור הילד.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2012, כי על פי תפיסתה המקצועית, התערבות מוקדמת במצבי סיכון עשויה למנוע התפתחות של מצבי סכנה, שהטיפול בהם כרוך בעלויות גבוהות, לא רק מהבחינה הכלכלית.

5. בנובמבר 2011 קיימה הוועדה לזכויות הילד של הכנסת דיון בנושא "אי-מתן שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי". כעבור יום העביר יושב ראש הוועדה לזכויות הילד לשר הרווחה ולשר המשפטים את סיכום הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו במהלכו, על רקע חשש שבכל הנוגע לנושא זה, מדינה ישראל אינה עומדת בהתחייבותיה לפי הוראות האמנה בדבר זכויות הילד: "הוועדה מאמצת את ההצעה [של משרד המשפטים] שיתקיים דיון בין-משרד המשפטים ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים על מנת לבחון ולגבש מדיניות מוסכמת לגבי מתן שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי. ההמלצות תוגשנה לשר המשפטים ולשר הרווחה והשירותים החברתיים תוך חמישה חודשים ותועברנה לוועדה לזכויות הילד".

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי לאחר הדיון בוועדה לזכויות הילד "הובהר במשרד, שהצרכים של הקטינים חסרי המעמד צריכים להיבחן כמו צרכיו של כל ילד רגיל. לכן הדרכים הראויות הן כלל המענים הקיימים לקטינים והוריהם, ואף יותר מכך; נדרשת השקעה מיוחדת בהתאמת המענים לאוכלוסייה הזרה. מאחר שאין מענה תקציבי לתכניות וכ"א, אין לנו יכולת לקדם את הטיפול והמענים".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, לא קיימו משרד הרווחה ומשרד המשפטים דיון, ולא גיבשו דרכים למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, כפי שהורחה לעשות הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, אשר אף הגדירה את לוחות הזמנים ליישום החלטתה.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012: כדי לקיים דיון משותף בנושא ביקש משרד הרווחה לקיים קודם לכן דיון פנימי וכן לבצע עבודת מטה לשם מיפוי כלל שירותי הרווחה הניתנים כיום; נמסר למשרד המשפטים "כי עבודת המטה טרם הסתיימה, בהיעדר מקור תקציבי".

6. משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי הצורך בהגדרה מצומצמת של אוכלוסיית היעד, המטופלת על ידי שירותי הרווחה, התעורר בשנת 2009; צורך זה נובע מהמציאות הכללית, שבה הסתמנה עלייה במספר הכניסות לישראל ובמספר הילדים המקבלים שירותי רווחה; העלייה הזו מחייבת היערכות באמצעות תקציבים, הוספת כוח אדם ופיתוח שירותים מותאמים; משרד הרווחה לא תוקצב למטרות אלה. משרד הרווחה מדגיש כי הגדרת המחויבות לטיפול בקטינים במצבי סיכון גבוה וסכנה, נפגעי אלימות פיזית ומינית וכן ילדים שננטשו על ידי האחראי עליהם היא הכרחית על רקע מציאות זו.

עוד השיב משרד הרווחה כי ברשויות מקומיות, שבהן חל גידול ניכר באוכלוסייה בעקבות עלייה במספרם של חסרי המעמד האזרחי, התקשו העו"סים להיערך לכך, ובכל זאת טופלו הילדים; סעיפי הנזקקות על פי חוק הנוער "נותנים התבוננות רחבה על המצבים השונים בהם חיים משפחות וילדים, תוך התייחסות למצב ההורה, מצב הילד וסביבת המגורים שלהם. יחד עם זאת, אין בתיאור המצבים ע"פ סעיפי הנזקקות, כדי להגדיר את רמת הסיכון בה נמצא הילד. רמה זו נקבעת על בסיס שיקול דעתם והידע המקצועי של העו"סים", הפועלים גם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

אשר למחויבות המדינה להוראות האמנה לזכויות הילד ציין משרד הרווחה את סעיף 4 לאמנה, והוסיף כי מתן זכויות סוציאליות כפוף למשאבים העומדים לרשות המדינה; במסגרת מגבלות התקציב, הבקשות הרבות ומורכבותו של משרד הרווחה, הוא סבור כי פעל באופן מקצועי וסביר גם בהתייחס להוראות האמנה.

בתשובה נוספת מינואר 2013 ציין משרד הרווחה כי לא היה טעם לקיים עבודת מטה, משום שהעובדות בשטח נקבעו בידי ממשלת ישראל, והזו נקטה מדיניות מוגבלת או מצומצמת בעניין זה. הוא הוסיף כי פעל בנושא זה "בידיים כבולות".

החלטה בדבר מתן שירותי רווחה שיוענקו לקטינים חסרי מעמד היא החלטה יסודית ומשמעותית, אשר צריכה להתקבל על סמך תשתית עובדתית מספקת ועל סמך בחינת חלופות ומשמעויותיהן התקציביות. החלטה כזו מחייבת גם בחינה משפטית, עם הגורמים המוסמכים לכך בממשלה, בדבר מחויבות המדינה על פי הוראות האמנה בדבר זכויות הילד. בחינה משפטית כזו נדרשה גם משום שהגורמים המקצועיים במשרד עצמו סברו, על פי מכתבו האמור של שר הרווחה, כי המשרד מחויב לטפל בכל אותם ילדים חסרי המעמד הזקוקים לשירותי רווחה, על פי הוראות האמנה. אולם משרד הרווחה לא קיים בחינה בטרם הכריע בנושא. הוא גם לא פעל כנדרש בהחלטת הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, שלפיה תתקיים בחינה כזו.



חוק הנוער מגדיר מיהו קטין נזק ומפרט, כאמור, שבעה מצבים שבהם הוא נזקק לסיוע ולהגנה של שירותי הרווחה. משמעות עמדתו האמורה של המשרד היא מתן טיפול רק לחלק מהקטינים חסרי מעמד שניתן להגדירם "נזקקים" על פי החוק, ואי-מתן טיפול לאחרים, הגם שהם נזקקים על פי המצבים המנויים בחוק הנוער.

משרד הרווחה הגביל, אפוא את המקרים שבהם יש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, באופן שהרשויות המקומיות אינן מחויבות הלכה למעשה להעניק שירותים אלו לחלק מהקטינים הנכללים בהגדרה של "נזקק", על פי חוק הנוער. הגורם להגבלה זו היה, על פי תשובת משרד הרווחה, הוא מחסור בתקציבים לצורך זה. משמעות מדיניות זו של משרד הרווחה היא שיש הנחיה להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד בהיקף מצומצם יותר מזה שיש להעניק לילד ישראלי. מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד.

הנחיות ליישום מדיניות משרד הרווחה

שירותי הרווחה ניתנים, כאמור, גם באמצעות מחלקות לשירותי רווחה של הרשויות המקומיות בארץ. הוראות מנכ"ל משרד הרווחה ליחידות הרווחה ברשויות המקומיות מפורטות בתקנון עבודה

סוציאלית (להלן - התע"ס²⁸). לשם יישום מדיניות משרד הרווחה לגבי קטינים חסרי מעמד, הנבדלת כאמור מהמדיניות החלה על קטינים ישראלים, נדרשות הנחיות מפורטות ליחידות הרווחה.

הבדיקה העלתה שבכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי מעמד לא פורסמו, בתע"ס או בכל מסמך רשמי אחר, הנחיות והוראות לטיפול בקטינים אלה, אף על פי שהצורך הזה עלה שוב ושוב על ידי רשויות מקומיות, על ידי גופים חיצוניים ואף על ידי עובדי המשרד עצמו.

1. באוקטובר 2007 העבירה היועצת המשפטית של משרד הרווחה למנכ"ל המשרד טיוטת "נוהל למתן שירותי רווחה לילדים השוהים בארץ ללא מעמד אזרחי", אשר גובשה יחד עם נציגי משרד הפנים ומשרד החוץ וכן עם נציגי הרשויות המקומיות, וביקשה לקבל את הערותיו ואת אישורו בטרם יופץ הנוהל. בטיוטת הנוהל נכתב שעל פי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד מחויבת המדינה לתת לילדים, השוהים בה ללא מעמד חוקי, שירותי רווחה שלהם זכאים שאר הילדים בישראל, לרבות אבחון וטיפול כמקובל בשירותי הרווחה. מנכ"ל המשרד לא אישר את טיוטת הנוהל והוא ממילא לא הופץ.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי הנוהל לא הופץ בשל היעדר תקציב ליישום.

2. בחודשים אפריל-מאי 2012, מסרו נציגי יחידות הרווחה בעיריות של ירושלים, אילת ועוד כי משרד הרווחה לא הפיץ נהלים או הנחיות בכתב לגבי השירותים שעל יחידות הרווחה להעניק לקטינים חסרי המעמד; הם הדגישו שהיחידות זקוקות להנחיות כאלה.

3. במהלך השנים פנו נציגי יחידות הרווחה ברשויות המקומיות ונציגי גופים אחרים למשרד הרווחה בבקשה לקבל הנחיות לטיפול בקטינים חסרי המעמד. כך, למשל, ביוני 2007 כתבה נציגת עיריית ת"א לאגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה וביקשה "לקבל הנחיות מפורטות לאופן בו יינתן הטיפול לילדי מהגרי עבודה גם במצבים שזוהתה נזקקותם לטיפול (על פי חוק שירותי הסעד) אך אינם מוגדרים כ'קטינים נזקקים' (על פי חוק הנוער). ההנחיות המתבקשות הן לגבי הזכויות השונות ולגבי אופן הדיווח".

4. נמצא שגם העו"ס הארצית לחוק הנוער באגף לשירותים אישיים עמדה על כך שיש צורך בגיבוש נהלים בכל הנוגע לטיפול בקטינים חסרי המעמד. בפנייתה למנכ"ל המשרד מאוקטובר 2011 כתבה: "סוגיית מבקשי המקלט הולכת ומתרחבת... שרותי הרווחה בכל רשות פועלים על פי תפיסת העולם והנחיות הגורמים הפוליטיים בכל עיר. הנחיית המשרד לתת מענה במצבי סיכון גבוהים וסכנה לגבי קטינים, אך גם במצבי אלימות וסיכון נוספים במשפחה, מיושמת בחלק מהמקומות בלבד, בעוד האחרים מתנגדים לכל התערבות... להערכתי חייבים להוציא נוהל המגדיר את דרכי ההתערבות באוכלוסייה זו, תוך הגדרת היעד לטיפול שירותי הרווחה". עוד כתבה שצריך לבחון אם ניתן לסייע לרשויות מקומיות שבהן מספר התושבים השתנה באופן מהותי מאז החלה ההגירה הלא חוקית לישראל. ממכתבה של העו"ס הארצית לחוק הנוער למנהלת השירות לילד ונוער במשרד מאוגוסט 2010 עולה שלדעתה נדרש דיון בהנהלת המשרד לצורך גיבוש נוהל עבודה בנושא.

28 תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) הוא קובץ הנחיות מקצועיות שבאמצעותן משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתע"ס הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4(א)(1), ול"מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירות הסעד, טיפול בנזקקים, התשמ"ו-1986.

גם לאחר פנייתה האמורה של העו"ס הארצית לחוק הנוער ולאחר פניות נוספות כאמור בדבר הצורך לפרסם הנחיות, לא הפיץ מנכ"ל משרד הרווחה הנחיות לגבי מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי לא היה צורך להוציא הנחיות מקצועיות ספציפיות לגבי קטינים חסרי מעמד המטופלים בידי עו"סים לפי הוראות חוק הנוער, משום שההנחיות המקצועיות הכלליות חלות על ילדים באשר הם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי תשובתו אינה מתיישבת עם הפניות אליו מהגורמים המטופלים הלכה למעשה בקטינים חסרי מעמד, עם עמדתה של העו"ס הארצית המנחה אותם מהבחינה המקצועית, וכן עם פעולות מטה משרד הרווחה עצמו להפצת נוהל כאמור, אשר נבלמו לדבריו בשל מחסור בתקציבים. כל אלה מלמדים בבירור על הצורך בהנחיות ספציפיות.

הכלים המקצועיים העומדים לרשות העו"ס

מסמכים של משרד הרווחה ושל רשויות מקומיות עולים הקשיים במתן שירותי רווחה לחסרי המעמד, ובהם קטינים. חלק מהקשיים האלה ייחודיים לאוכלוסייה זו בשל מחסור במידע על אורחות החיים במדינות המוצא שלהם וכן בשל מחסור בכלים מתאימים לטיפול.

1. בנובמבר 2009 כתבה מנהלת מינהל שירותים חברתיים בעיריית ת"א למנכ"ל משרד הרווחה: "כיום נמצאים בטיפול באמצעות חוק הנוער כ-80 ילדים מילדי הקהילה הזרה. טיפול בילדים אלו דורש השקעה רבה באופן מהותי מהמקובל בטיפול באמצעות החוק בילדים ישראלים, זאת משום שיש צורך בהבנת הקונספט התרבותי חברתי בהם גדלים הילדים, להכיר את מקורות התמיכה המשפחתיים והקהילתיים העומדים לרשותם ולהציע פתרונות ייחודיים, כך שרוב הפתרונות הרלוונטיים לילדים ישראלים אינם יכולים לתת מענה לצורכיהם"; בפברואר 2010 כתבה: "הטיפול בילדים ובמשפחות אלו הינו מורכב ביותר (בגין חוסר זכאותם לשירותי רווחה והעדר ביטוח לרובם). אי-נגישותם והפער התרבותי העצום ביניהם לבין דפוסי ההתנהלות בחברה הישראלית יוצרים קושי לעו"סים ולהורים להתנהל באופן שמקדם את מצבם של ילדים אלו".

במכתבה התייחסה גם לשיעור הקטינים חסרי המעמד הנתונים במצבי סכנה: על פי נתוני יחידת הרווחה בעיריית ת"א 1% מכלל ילדי העיר הישראלים הוגדרו ב-2009 כילדים בסכנה, בעוד ש-8% מהילדים שהם חסרי מעמד הוגדרו כך. מנהלת המינהל ציינה במכתבה מפברואר 2010: "עוצמת המקרים בטיפולינו מקרב הקהילה הזרה חריפה ומורכבת הרבה יותר מילדים ישראלים, המוכרים לנו, הנמצאים בסכנה".

2. סגנית מנהלת יחידת הרווחה בירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2012, ומנהלות יחידות הרווחה של אילת וערד מסרו לו במאי 2012, שיש קשיים בטיפול בקטינים חסרי מעמד גם בשל היעדר כלים מתאימים לאבחון ולטיפול, משום שהמטופלים אינם מכירים את מאפייניה התרבותיים של אוכלוסייה זו. סגנית מנהלת שירותי הרווחה בירושלים הוסיפה כי לעובדים הסוציאליים חסרים הכלים לטיפול מותאם תרבותית לאוכלוסייה זו; הם סובלים ממחסור במענים בסיסיים הניתנים לכלל האזרחים על פי חוק כגון שירותי בריאות, משום שבדרך כלל הם אינם

מבוטחים בביטוח רפואי. כמו כן אין שפה משותפת - רובם מגיעים מאריתריאה ומסודן, וקיימים קשיים בתקשורת בסיסית עמם.

3. הברדיקה העלתה גם מקרים שבהם התבקשו יחידות הרווחה ברשויות המקומיות לטפל במצבי רעב של חסרי מעמד. לדוגמה, בינואר 2012 הורה בית המשפט לנוער בבית משפט השלום באילת להשיב שתי אחיות חסרות מעמד, בנות שנה וארבע שנים, אשר סבלו מרעב, ממסגרת חוץ-ביתית לבית אמן²⁹. בהחלטת בית המשפט נכתב: "יש לקוות כי שירותי הרווחה יוכלו לגייס את המשאבים הנדרשים על מנת לסייע בידי [האם] במילוי הצרכים הבסיסיים לקטינות, כמו גם לשלושת ילדיה הנוספים". מנהלת יחידת הרווחה באילת מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי באין כלים בידי שירותי הרווחה למתן מענה כזה, היא גייסה תרומות לצורך זה.

הצורך לטפל במצבי רעב בעיר ערד עלה גם מפנייה של עו"ס ממרכז רפואי בדרום הארץ ליחידת הרווחה בעירייה במאי 2009, בעניין מצוקה כלכלית של משפחה חסרת מעמד שגרה בעיר, עד כדי מחסור במזון לילדים וחשש מחרפת רעב של שני תינוקות. מנהלת יחידת הרווחה בערד מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2012 כי ידוע לה על מקרים שבהם סובלים קטינים חסרי מעמד מרעב, והמענה של עובדי העירייה לכך הוא מאמץ לגייס תרומות.

4. על פי נתוני עיריית ירושלים למדו במוסדות החינוך העירוניים בשנת הלימודים התשע"ב (ספטמבר 2011 עד אוגוסט 2012) כ-100 קטינים חסרי מעמד. במכתבה של עו"ס מיחידת הרווחה בעיריית ירושלים נכתב על ההתמחות המקצועית הנדרשת לטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד: "מדובר בטיפול המצריך התייחסויות ודגשים שחלקם שונים באופיים מהטיפול אותו אנו מכירים. לדעתי, במידה ששירותי הרווחה בלשכות [בירושלים] יצטרכו להמשיך ולתת שירות לאוכלוסייה זו, יש להעביר מידע ונהלים מסודרים, אשר יסייעו לנו בטיפול במשפחות".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הרווחה שטיפול באוכלוסייה שתרבותה והרגליה אינם מוכרים מחייב למידה אינטנסיבית; השירותים הקיימים אין די בהם כדי לטפל באוכלוסייה מיוחדת זו, אשר צרכיה ונזקקותה נבדלים מהצרכים המוכרים; פיתוח שירותים מותאמים מחייב תקציבים. הוא הוסיף כי במהלך בדיקה שנערכה מטעמו של מנכ"ל משרד הרווחה ביחידות המשרד וברשויות המקומיות עלתה עמדה, ולפיה יש לבחון עניינית את צרכיהם של הילדים ולספק שירותים לאלה הזקוקים להם באמצעות מכלול המענים הקיימים בקהילה; חיסרון בתקציב ייעודי לכך עומד לרועץ ומעכב התקדמות בנושא.

יחידות הרווחה נדרשו לעסוק באבחון מצבם של קטינים חסרי מעמד נזקקים וטיפול בהם, ואף לתת מענה למחסור בצרכים קיומיים בסיסיים, כגון: מזון, של אוכלוסייה זו, שאינה נהנית מהביטחון הסוציאלי שמקנה המדינה. ואולם, חסרים בידיהן כלים מקצועיים למתן המענה הראוי לאוכלוסייה זו. הניסיון להעניק שירותי רווחה ללא כלים מתאימים עלול להתיר את הנזקים הנתונים לעתים במצבי סכנה ממשיים, ללא טיפול מועיל.

מתן שירותי רווחה בידי הרשויות המקומיות ותקצובן

חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, קובע כי הרשויות המקומיות אחראיות למתן שירותי סעד (רווחה) לנזקקים; החוק מגדיר אדם נזקק בהתאם למבחנים, אשר בתקנות שירותי הסעד (מבחני

נזקקות), התש"ל-1970. יכולתה של הרשות להעניק שירותי רווחה לנזקקים תלויה גם במשאבים שברשותה, בעיקר ממשרד הרווחה.

על פי התע"ס, משתתף משרד הרווחה בתקציבן של יחידות הרווחה ברשויות המקומיות, בשיעור של 75% מכלל הוצאותיהן לשירותי הרווחה, והיתרה ממומנת מכספי הרשויות. המשרד קובע גם את מספר תקני כוח האדם ביחידות, בהתחשב במאפייני הרשות, והוא מעביר אליה תשלום למימון שכרם של עובדים ב-75% מהתקנים שאישר.

1. את התקציב הכולל לרשות המקומית מקצה משרד הרווחה, בין השאר, על פי גודל האוכלוסייה ומאפייניה, כפי שהם עולים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומנתוני רשות האוכלוסין. כך, למשל כ-40% מהתקציב למימון תקני כוח האדם מוקצים גם על פי היקף "אוכלוסייה צעירה עד גיל 18"; 30% מתקציב ה"סיוע למשפחות עם ילדים" נקבע על פי אוכלוסיית היישוב. הנתונים בדבר האוכלוסייה אינם כוללים חסרי מעמד, המתגוררים בשטחי הרשות.

היקף הכספים שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות נקבע על פי נתונים, שאינם כוללים את חלק הארי של חסרי המעמד המתגוררים בהן. בכך נפגעת יכולתן של רשויות מקומיות מסוימות להעניק שירותים לאוכלוסייה הנזקקת להתערבות ולטיפול באופן בולט ומשמעותי.

2. אחד הכלים העומדים לרשות יחידות הרווחה ברשויות המקומיות לשם הגנה על קטינים נזקקים הוא השמתם במסגרת חוץ-ביתית. מסגרת זו מיועדת לקטינים בסיכון הנאלצים לשהות מחוץ לבתיהם, משום שהחלטת כי משפחותיהם הביולוגיות אינן מקום בטוח עבורם ואינן מאפשרות את התפתחותם התקינה. יש סוגים שונים של מסגרות חוץ-ביתיות, ובהן משפחות אמנה ופנימיות. מימון ההשמה במסגרות אלה נעשה באמצעות מכסות שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות. ההחלטות בעניין הפניית הקטינים למסגרות חוץ-ביתיות מתקבלות ביחידות הרווחה ברשויות המקומיות על ידי ועדה מקצועית, בשיתוף הילד והוריו. עלות ממוצעת של השמת קטין במסגרת חוץ-ביתית היא 50,000 ש"ח בשנה, והיא מתחלקת, כאמור, בין משרד הרווחה, הנושא ב-75% מן העלות, לבין הרשות המקומית, הנושאת ב-25% מן העלות.

(א) על פי נתוני הרשויות המקומיות, בשנת 2011 הושמו 66 קטינים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות בארבע הרשויות שנבדקו: בתל אביב-יפו - 51 קטינים; באילת - 10 קטינים; בירושלים - 4 קטינים; ובערד - קטין אחד. בתל אביב-יפו היו הקטינים חסרי המעמד שבמסגרות חוץ-ביתיות 10% מהמכסה שהקצה משרד הרווחה, ובאילת - 12%.

(ב) מתשובותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2012, עולה כי בנושא מימון השמתם של קטינים חסרי מעמד, לא הקצה משרד הרווחה לרשויות מקומיות מכסות נוספות עבור השמת קטינים חסרי מעמד במסגרות החוץ-ביתיות, כפי שעשה זאת לגבי קטינים ישראלים. בכל הנוגע לעיריית אילת, מימן משרד הרווחה בשנת 2011 באופן מלא את המסגרות החוץ-ביתיות לקטינים חסרי מעמד.

יוצא, אפוא שגם לגבי קטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, ואשר על פי מדיניות משרד הרווחה נדרשת הרשות המקומית להעניק להם שירותי רווחה, בדרך כלל באמצעות הוצאה חוץ-ביתית, לא העמיד המשרד את המשאבים הדרושים לרשויות המקומיות לשם כך.

עיריית אילת

על פי ההערכות של עיריית אילת, מתגוררים בשטחה 7,000-9,000 חסרי מעמד. אין לעיריית אילת מידע ונתונים רשמיים על אוכלוסייה זו, לרבות הקטינים שבה. בשנת 2011 טיפלה יחידת הרווחה של עיריית אילת ב-17 קטינים חסרי מעמד, שמרביתם הושמו במסגרות חוץ-ביתיות, במימון מלא של משרד הרווחה.

1. (א) בפברואר 2011 פנה ראש עיריית אילת, מר מאיר יצחק הלוי, לסגן ראש הממשלה ולשר הפנים, ח"כ אליהו ישי, ופירט את "העלויות הישירות של המסתננים בעיר". במאי 2011 כתב ראש העירייה לשר הרווחה: "תמונת המצב היא שלעיר אילת הסתננו מעל ל-7,000 מסתננים בלתי חוקיים, מעל 12% מסך האוכלוסייה. ברי לכל שאין לעיריית אילת את הכלים להתמודד עם מספרים שכאלה". ראש העירייה ביקש "הנחיות ברורות כיצד להערכת המשרד ולהערכת ממשלת ישראל על עיריית אילת לפעול". עוד כתב: "בשלב זה ועד לקבלת התייחסות יש בכוננתי להנחות את הצוותים המקצועיים להשקיע את מירב משאביהם בטיפול באוכלוסיית העיר".

בירור שעשה משרד מבקר המדינה בלשכת שר הרווחה ובעיריית אילת מלמד ששר הרווחה לא השיב בכתב לראש העירייה.

סגן ראש הממשלה ושר הפנים, ח"כ אליהו ישי, השיב בדצמבר 2012: "בעקבות פניות ראש העיר ובעקבות דיונים ושיחות של השר והמשרד על בסיס שוטף עם ראש העירייה והגורמים המקצועיים בעירייה, שר הפנים והמשרד הכירו בצורך בשיפוי על הוצאות חריגות כתוצאה מהטיפול במסתננים, ועל כך הקצה המשרד מענקי שר מוגדלים לרשות. בנוסף ביום 18.7.11 בישיבת צוות שרים בראשות ראש הממשלה [בנושא] העיר אילת, העלה שר הפנים את בעיית המסתננים והחשיבות של הקצאת משאבים לרשות על מנת להתמודד עם בעיה".

הבדיקה העלתה כי בשנים 2011 ו-2012 העביר משרד הפנים לעיריית אילת מענקי שר בסך 1 מיליון ש"ח ו-2.5 מיליון ש"ח, בהתאמה, בגין הוצאות חריגות של העירייה הכרוכות במאפייני העיר, ובהם "הגירה בלתי חוקית של מסתננים".

(ב) מנהלת יחידת הרווחה באילת כתבה בנובמבר 2011 לראש העירייה: "אנחנו העובדים הסוציאליים... מוצאים עצמנו לא אחת מחויבים לפעול כדי להגן בעיקר על קטינים. לא אחת אנחנו נאלצים להוציאם מהבית... לא אחת, בהעדר יכולת לבדיקות מעמיקות וארוכות טווח, אנו נאלצים לעתים גם להשיבם להוריהם ללא התערבות נוספת לאחר מכן". היא הוסיפה: "אני חרדה שחלילה יקרה משהו בקרב קטינים אלה ואנו נאָשם באי-ביצוע עבודתנו על פי חוקי מדינת ישראל". את המכתב הזה העביר ראש העירייה למזכיר הממשלה וממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה באותה עת, מר צבי האוזר.

2. נמצא כי החל ביולי 2011 היה משרד הרווחה ער לכך שעיריית אילת אינה מעניקה שירותי רווחה לכל הילדים חסרי המעמד הנמצאים במצבי סכנה; לפיכך, הוא הנחה את העובדים הסוציאליים בעיריית אילת להעניק שירותים כאלה, אולם "הדרג המנהל" בעירייה התנגד לכך.

3. מנהלת יחידת הרווחה בעיריית אילת כתבה ביולי 2011 למרכזת השירות לילד ולנוער במחוז דרום של משרד הרווחה: "כפי שידוע לך מזה תקופה ארוכה אנחנו מנסים לשתף אתכם בתופעת הסודנים באילת בדגש על קטינים בסיכון... בקרב אוכלוסייה זו אנחנו פוגשים בתופעות קשות כמו הזנחה ואלימות כלפי קטינים... תנאי המחיה של כולם קשים ביותר דבר שמהווה קרקע פורייה להתפתחות תופעות חברתיות קשות ולכולנו אין ספק כי מדובר ב'פצצה מתקתקת'. התשובות שאנחנו מקבלים מכם מבחינתנו הינן בגדר התעלמות מוחלטת מהמציאות בשטח או לכל היותר התייחסות אירונית תוך כדי ניסיון לכופף את ידינו ולכפות עלינו התערבות... המחייבת אותנו

לשעות עבודה רבות... ולהקצאה כספית נוספת". נמצא שמנהלת היחידה לא קיבלה תשובה על מכתבה.

4. בנובמבר 2011 כתבה מנהלת יחידת הרווחה באילת להנהלת העירייה: "ידינו הולכות ונעשות עמוסות ביותר בטיפולי חירום בלבד בקטינים סודנים במצבי סיכון קשים ביותר (רק במקרי קצה כאלה אנו מתערבים ורק [במצבין] חירום בלבד שהחוק ממש מחייב אותנו ללא טיפול המשך)".

5. במסגרת הכנת חוות הדעת בחן צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה תיקי טיפול של קטינים נזקקים חסרי מעמד ששהו בעיר אילת. להלן כמה דוגמאות המלמדות על הקושי ועל הבעייתיות שמעוררת ההבחנה בין מצב סכנה, המחייב טיפול של שירותי הרווחה, לבין מצב בסיכון, שעל פי מדיניות משרד הרווחה, אינו מחייב טיפול; כמו כן מלמדות הדוגמאות הללו על אופן יישום מדיניותה של עיריית אילת בתחום זה.

(א) משרד הרווחה מבחין בין סיוע לטווח קצר לילדים ולמתבגרים בסכנה ובמצבי חירום, לבין סיוע לטווח ארוך, הכולל התערבויות ארוכות טווח, דוגמת ביקור במועדונים טיפוליים והשתתפות בקבוצות טיפוליות.

במכתב ששלחו מנהלת מקלט לנערות ועו"ס במקלט למחוז דרום של משרד הרווחה, בינואר 2012, נידון עניינה של נערה בת 16, שמוצאה מסודן ומשפחתה מתגוררת באילת. אביה התעלל בה מינית ונהג בה באלימות במשך שנים; טרם הגעתה למקלט שהתה הנערה ב"בית חם לנוער במצוקה" בדרום הארץ, אולם התקשתה לעמוד בכללי ההתנהגות במקום, לרבות "התנהגויות מיניות לא מקובלות", ולכן הוצאה ממסגרת זו. במכתב האמור צוין כי הנערה הגיעה למקלט לנערות, אך התקשתה להתמודד עם חוקי המקום; הצוות זיהה קשיים רבים ומורכבים, שעם חלקם הוא התקשה להתמודד, לרבות ניתוק רגשי בצד רצון חזק ליצור קשר אישי שיסייע לה למצוא "מקום בו תוכל להוציא את הזוועות שעברו עליה ולקבל תמיכה והכלה". אנשי הצוות המליצו על שילובה "במסגרת טיפולית לנערות בגילה, אשר תאפשר לה גם את התמיכה וההכלה, אשר להן היא זקוקה וגם את הגבולות הברורים, אשר יחזיקו אותה וייתנו לה יציבות".

בנובמבר 2011 הוצאה הנערה מן המקלט לנערות, משום שנהגה באלימות. היחידה לשירותי רווחה באילת מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי מאז שהוצאה הנערה מהמקלט לא היה לשירותי הרווחה קשר עמה, משום ש"האב עצור ולא נמצא בבית, ולכן העילה לסיכון לא קיימת".

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 שהנערה לא קיבלה טיפול נוסף, "לאחר הערכת מצבה של הקטינה שאינה בסיכון בשל מעצרו של האב הפוגעני". אולם על פי תשובת עיריית אילת, הקשר של יחידת הרווחה עם הנערה הופסק, משום שלא "התמידה במקלט", משום שכאמור אין בידי יחידת הרווחה אפשרות להעניק טיפול ארוך טווח בקהילה במקרה של פגיעה כזו, וגם בשל שהייתו של האב בכלא, כך שהסכנה המידית חלפה.

פרטי המקרה הזה מלמדים על מצוקה חמורה ביותר של נערה, ועל עמדתם של אנשי מקצוע בדבר המסגרת המתאימה לה. אנשי המקצוע מצאו שהיא זקוקה לטיפול מקצועי מעמיק וארוך טווח, אולם טיפול כזה לא ניתן לה: הטיפול שניתן היה מצומצם יותר, והופסק משחלפה לדעתם של גורמי הרווחה - משרד הרווחה ועיריית אילת - הסכנה המידית.

(ב) במאי 2011 כתבה עו"ס ארצית לחוק הנוער במשרד הרווחה למפקחת לילד ולנוער במחוז דרום על תינוק, אשר נמצא ברחוב בעיר אילת ללא השגחה, ועל התנגדותם של שירותי הרווחה המקומיים לטפל בו; במשך שעות ארוכות עד שנמצאו הוריו, היה התינוק ללא השגחה וכן "התנהל דיון מורט עצבים ביניכם [הכוונה למחוז דרום] לבין המחלקה באילת כדי לשכנעם לטפל בו".

העו"ס הארצית הבהירה: "על שירותי הרווחה בעיריית אילת לטפל בכל ילד שיש חשש שהוא במצב סכנה או עלול להימצא במצב זה בלי הבדל לגבי מוצאו ואזרחותו הפורמאלית".

עיריית אילת השיבה למשרד מבקר המדינה: "שוב מצאנו את עצמנו ללא מדיניות ברורה ולצידה משאבים באשר לקטינים חסרי מעמד. אכן התנהל דיון לגבי המקרה... אך כל זאת כשהתינוק היה מוגן בידי משרתת ישראל ואף הועבר על ידה לבדיקה בבית החולים".

(ג) בדצמבר 2010 פנתה יחידת הרווחה בעיריית אילת לבית משפט השלום בעיר בבקשה להסדיר את שהותם של שני קטינים חסרי מעמד, בני 7 ו-9, אצל משפחה ישראלית. בית המשפט קבע כי הקטינים הם נזקקים, ולכן הוציא צו זמני המסדיר זאת עד אפריל 2011. מהחלטת בית המשפט מאוגוסט 2011 עולה כי הצו לא הוארך "בשל העובדה כי גורמי הטיפול בלשכת הרווחה לא פנו בבקשה בשל עניינים הקשורים למדיניות הרשות המקומית"; בית המשפט החליט להאריך את הצו, והוסיף שעו"ס לחוק הנוער מטעם מחוז דרום של משרד הרווחה מתבקשת לדאוג ליישום ההחלטה. בסופו של דבר הוכרה המשפחה הישראלית כמשפחת אמנה עבור הילדים.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה: "מאחר שהרשות המקומית לא ביצעה את תפקידה להגן על הקטינים", התייצבה עו"ס מטעם מחוז דרום של משרד הרווחה לדיון בבית המשפט.

(ד) באפריל 2011 כתבה עו"ס של פנימייה בדרום הארץ ליחידת הרווחה של עיריית אילת לגבי שתי קטינות אחיות ממוצא סודני, תושבות אילת, אשר שוהות בפנימייה, על רקע מקרים שונים של אלימות מצד אביהן. האחיות היו, על פי חוות דעתה של העו"ס בפנימייה, במצוקה והביעו חשש משהייה בבית האב.

בדצמבר 2011 כתבה מנהלת יחידת הרווחה בעיריית אילת לראש העירייה על פרטי הטיפול באחיות, לרבות על דיווחים שקיבלה, ולפיהם נהג האב באלימות כלפי בנותיו; לאחר שבעה חודשי שהייה בפנימייה בדרום הארץ יצאו הקטינות לחופשה אצל אביהן, ובמהלכה הודיעה הפנימייה ליחידת הרווחה באילת כי אם לא יוסדרו התשלומים עבור שהיית האחיות בפנימייה, הן לא יורשו לשוב אליה. לפי חוות הדעת של יחידת הרווחה באילת באותה עת לא היה סיכון מידי לקטינות, ולכן היא החליטה להשאיר את הקטינות בבית אביהן; שמונה חודשים לאחר ששבו לבית אביהן קיבלה יחידת הרווחה דיווח, ולפיו התקשרו האחיות למשטרה וסיפרו כי אביהן נוהג בהן באלימות. מנהלת יחידת הרווחה הוסיפה שמתקיימים הליכים לקליטה מחדש של הילדות בפנימייה, כיוון שמשרד הרווחה "מצא פתרון תקציבי לסוגיה זו". עוד כתבה המנהלת: "מתוקף תפקידנו כאנשי טיפול, ברור לנו כי במקרים מסוג זה יש צורך בקיום מעקב אינטנסיבי אחר מצבן של הקטינות ולקיים קשר אינטנסיבי עם המשפחה, אולם במצב הנוכחי, בו אין בידינו את הכלים המתאימים... אנו נאלצים להתערב במצבי חירום בלבד ולא יכולים להקצות כוח אדם שוטף בכמויות כאלו של מסתננים וילדיהם".

מדברים שכתבה מנהלת יחידת הרווחה בעיריית אילת למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 עולה שלא היה בידיה מידע על אודות מצבן של הילדות מאז דצמבר 2011.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה: הנושא מטופל על ידי עו"ס מטעם מחוז דרום של משרד הרווחה. הוא הוסיף שבמקרים המתוארים לעיל "ניתן מענה חלקי בלבד ע"י הרשות המקומית"; לפיכך עובדי המשרד, באמצעות עו"סים מחוזיים מטעמו, התערבו כדי להבטיח את המשך הטיפול בקטינים; כך נוצר מצב חריג, שאינו נוהג בשגרה, ובו עובדים מטעם משרד הרווחה מבצעים עבודה של טיפול פרטני במקום עובדי הרשות המקומית ומספקים לילדים את המענה וההגנה הנדרשים להם; נציגי עיריית אילת לא פעלו באופן ישיר וכנדרש במקרים מורכבים אלו. משרד הרווחה הוסיף כי הוא הציע לנציגי העירייה אילת לקיים ישיבה עם הנהלת מחוז דרום של המשרד כדי לבחון אפשרויות סיוע מהמשרד, אולם הישיבה לא התקיימה כיוון שהעירייה לא העבירה נתונים על פירוט צרכיה בנושא זה.

ממצאי הבדיקה על הטיפול בקטינים חסרי מעמד באילת, שהובאו בפרק זה מלמדים על מענה חסר וחלקי הניתן לקטינים חסרי מעמד בתחום שירותי הרווחה, וזאת אף בשעה שאותם קטינים נמצאים במצבים קשים ומורכבים ובמצבי סכנה ממשיים. כמו כן הם מלמדים על הקשיים של העירייה להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי. מציאות זו מחייבת בחינה והערכה של היערכות עיריית אילת לספק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד השוהים בתחומה. על עיריית אילת להציג לפני מנכ"ל משרד הרווחה הערכה בדבר היקף שירותי הרווחה שיש להעניק לאוכלוסיית הקטינים חסרי המעמד בעיר, ולאמוד את עלותם. על מנכ"ל משרד הרווחה לבחון את מידת יכולתה של העירייה לספק שירותים, כנדרש, בהתחשב גם במשאבים שהוא מקצה לה. עוד על מנכ"ל משרד הרווחה להבטיח שיהיו בידי העירייה הכלים הדרושים לשם מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, וכן שיחידת הרווחה שבה תפעל בנושא זה, על פי מדיניות המשרד.

עיריית תל אביב-יפו

בתל אביב-יפו מתגוררים, על פי הערכות שונות כ-40,000 מהגרי עבודה, חלקם שוהים בארץ באופן בלתי חוקי. כ-30,000 אנשים נוספים הגיעו לישראל באופן בלתי חוקי מארצות אפריקה, רובם מאריתריאה ומסודן. על פי נתוני מינהל השירותים החברתיים בעיריית ת"א, בשנת 2011 התגוררו בעיר כ-3,600 קטינים, כ-60% מהם תינוקות וילדים עד גיל שש שנים.

ב-1999 הקימה עיריית ת"א את ארגון מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה) "לשם מתן מענה חיוני בתחומים רחבים ביותר לטובתה של הקהילה הזרה בכל מטרופולין גוש דן ואף מעבר לכך". רבע מהתקציב השנתי של מסיל"ה (כ-0.5 מיליון ש"ח) מקורו בכספי העירייה, והשאר ממומן מכספי תרומות. ארגון מסיל"ה פועל במסגרת יחידת הרווחה בעירייה.

על פי מסמכי עיריית ת"א, בשנת 2011 טיפלו יחידות הרווחה בעיר ב-268 ילדים חסרי מעמד, 96 מהם בטיפול עו"ס לחוק הנוער; לכל אחד מהעו"סים ביחידות הרווחה בעיר יש קשר עם משפחות חסרות מעמד; "מדובר, במצטבר, במאות שעות עבודה בחודש שמקדשות לנושא. זהו מאמץ רב היקף שאין לו הכרה או תגמול כספי של המדינה"; ארגון מסיל"ה טיפל ב-400 ילדים חסרי מעמד, שהם בעלי צרכים מיוחדים או שסבלו מאלימות ומהזנחה. לעניין חלוקת העבודה בין יחידת הרווחה בעירייה לבין מסיל"ה כתבה המנהלת: "מחלקות הרווחה עוסקות במובהק בילדים בסיוען ובסכנה ממשית".

יצוין כי בעקבות דרישות מצד העירייה לתוספת משאבים במהלך 2009-2011, אשר גובו בנתונים על היקף חסרי מעמד בעיר, על מאפייני צרכיהם ועל הדרכים לספקם, הקצה לה משרד הרווחה ב-2011 תקן נוסף של עו"ס לחוק הנוער.

עיריית ת"א אימצה, אפוא מדיניות של הענקת שירותי רווחה גם לקטינים חסרי מעמד, שאינם נמצאים בסכנה, ובחרה להעניק להם שירות גם כאשר לא הייתה מחויבת לעשות זאת על פי מדיניותו והוראותיו של משרד הרווחה.

עיריית ערד

על פי הערכות של עיריית ערד, במאי 2012 התגוררו בתחומה 500-800 חסרי מעמד, בעיקר ממוצא סודני. מנהלת יחידת הרווחה בעירייה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי בשנת 2011 טיפלה היחידה ב-54 קטינים חסרי מעמד אזרחי.

בפברואר 2009 כתב יו"ר הוועדה הממונה בערד לשר הרווחה דאז כי בערד יש מאות פליטים המכבידים על שירותי החינוך והרווחה בעיר. נוצר אפוא עומס כבד על כתפי העובדים הסוציאליים שעובדים ברשות, והעירייה אינה יכולה לממן את מתן השירותים בתחומים האלה. במאי 2009 כתבה מנהלת יחידת הרווחה בערד למנהל מחוז דרום במשרד הרווחה על משמעות היעדר המשאבים: במקרים רבים נותרים ילדים בגיל הרך בבתיהם, בזמן שהוריהם עובדים עד שעות מאוחרות; ידוע על מקרים שכיחים של אלימות כלפי ילדים ועל אלימות בין בני זוג.

מנהלת יחידת הרווחה בעיריית ערד מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2012 שבאופן כללי מטפלת היחידה במצבי סיכון בילדים ובמבוגרים חסרי מעמד, אך היא מתקשה לבצע מעקב והמשך טיפול אינטנסיבי בילד, בעיקר בשל מחסור בכוח אדם; היחידה פנתה למשרד הרווחה בבקשה לקבל תוספת כוח אדם ולקבל שירותי תרגום לשם טיפול באוכלוסייה זו, אולם נמצא כי בקשות אלה לא נענו.

על מנכ"ל משרד הרווחה לבחון את מידת יכולתה של עיריית ערד לספק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד, כדי להבטיח שיהיו בידיה הכלים הדרושים למתן שירותי רווחה לקטינים אלה.

עיריית ירושלים

על פי הערכות של עיריית ירושלים, ב-2001 חיו בתחומה 1,000-1,500 חסרי מעמד. בינואר-פברואר 2011, עם הגידול באוכלוסיית חסרי המעמד בירושלים, החליטה יחידת הרווחה בעירייה לבצע "סקר צרכים פליטים ומבקשי מקלט" וללמוד את הנושא באמצעות מפגשים עם מסיל"ה. מעיון בדוח המסכם של סקר זה עולה כי לרוב האוכלוסייה הבוגרת והילדים אין ביטוח רפואי, וכי הרשתות החברתיות בתוך הקהילה הזרה רופפות מאוד. על פי נתוני יחידת הרווחה בירושלים, בשנת 2011 היא טיפלה ב-12 משפחות חסרות מעמד, שלהן 27 ילדים.



משרד הרווחה קובע את מדיניות הרווחה, ומפרט אותה כהנחיות מחייבות, גם לרשויות המקומיות, בתע"ס. את המדיניות וההנחיות האלה יש לגבות בכלי עבודה מתאימים. אולם בכל הנוגע למתן שירותים לקטינים חסרי מעמד - לא עשה זאת משרד הרווחה, למרות פניות חוזרות ונשנות שבהן התריעו גורמים שונים בפני המשרד על יכולתם המוגבלת ביותר, בתנאים האלה, לספק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד.

על מנכ"ל משרד הרווחה לפעול לאלתר ליצירת התשתית הנדרשת למתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד: גיבוש הנחיות מפורטות לגבי מתן שירותי רווחה לקטינים והפצתן בקרב יחידות הרווחה ברשויות המקומיות; התאמת כלי העבודה הקיימים בידי יחידות הרווחה למאפייני קבוצות אוכלוסיית הקטינים חסרי המעמד. עוד עליו לקבל מיחידות הרווחה מידע מלא ומפורט בדבר היקף השירותים שיש להעניק לקטינים האלה, לבחון אם יש בידיהם המשאבים הדרושים לשם מתן השירותים שחלה חובה להעניקם על פי הוראות הדין, ולוודא שיש בידיהם המשאבים המתאימים.

משרד הרווחה נוקט מדיניות הדוגלת במתן שירותים בהיקף המצומצם האפשרי, לשיטתו, לקטינים חסרי מעמד. על פי ממצאי הבדיקה, מדיניות זו אינה עומדת בדרישות חוק הנוער המרחיב את עילות "הנזקקות". על פי מציאות זו מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד, לרבות הדרישה להגן על הילדים, לאפשר להם להתפתח וליהנות מרמת חיים נאותה ומביטחון סוציאלי, וכן להגן עליהם מפני אלימות גופנית ונפשית ומפני הזנחה, ניצול או התעללות.

על שר הרווחה ועל מנכ"ל המשרד לשקול לערוך שינויים במדיניות משרד הרווחה תוך כדי עבודת מטה מול משרדי ממשלה אחרים, לרבות משרד המשפטים, כדי להבטיח שהיא תעמוד בדרישות הדין. ככל שיימצאו חסמים בפני השינויים הנדרשים, על שר הרווחה להביאם לפני ראש הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד גיבוש פתרון הולם.

מסגרות לפעוטות

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

אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך שבמשרד התמ"ת הוא הגוף הממשלתי האמון על האסדרה (רגולציה) הממשלתית בתחום מעונות היום. מעון יום הוא מקום שבו שוהה ילד לצורך השגחה, טיפול או קבלת ארוחות, המשמש לשהות יומית של פעוטות³⁰. המשרד המופקד על טיפול בפעוטות בסיכון הוא משרד הרווחה. פעוט הוא מי שטרם מלאו לו 36 חודשים ב-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים, והוא נמצא בישראל.

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

תיאור תופעת ה"בייביסטרים"

הזנחה³¹ יכולה לנבוע מהתנהגות אקטיבית או מאי-נקיטת פעולה. אם פעולות שמשמעותן הזנחה חוזרות על עצמן, וכתוצאה מכך הפעוט נמצא בסיכון, ייחשב הדבר הזנחה מתמשכת. כשמדובר בפעוטות, הזנחה מתמשכת עלולה להתקיים גם שעה שמדובר בפרקי זמן קצרים מאוד. הזנחה יכולה להיות הזנחה פיזית (מחסור במזון, בלבוש ובתנאי גיהות [היגיינה] נאותים); הזנחה בטיחותית (מפגעי בטיחות העלולים לסכן את הילד והשארית הפעוט ללא השגחה מתאימה); הזנחה חינוכית (היעדר גירויים המאפשרים התפתחות קוגניטיבית תקינה); או הזנחה רגשית (לרבות אי-הבנה של צורכי הילד, של מצוקותיו ושל איתותיו ואי-היענות להם).

ארגון מסיל"ה הוקם, כאמור, בשנת 1999 על ידי עיריית ת"א, במטרה לשמש כתובת למצוקת קהילת מהגרי העבודה והפליטים בישראל. הארגון עובד במסגרת מינהל השירותים החברתיים בעיריית ת"א. אחד מתחומי פעילותו הוא שיפור המצב בגנים ה"פירטיים" של ילדי הקהילה הזרה - מסגרות פרטיות המוקמות על ידי אנשי הקהילה, המיועדות לשהות של תינוקות, פעוטות ולעתים גם ילדים חסרי מעמד (להלן - בייביסטרים). מטבע הדברים אין למסיל"ה מידע על בייביסטרים מחוץ לעיר.

על פי נתוני מסיל"ה פועלים בתל אביב-יפו כ-50 בייביסטרים, ומרבית הפעוטות הזרים משולבים בהם. הפעוטות שוהים בהם עד שעות הערב המאוחרות, כמענה לשעות היעדרות הארוכות של ההורים, ובהיעדר אפשרות להשתלב במסגרות החינוך הציבוריות בגיל הרך. ברבות מהמסגרות שוהים הפעוטות בקביעות, ואליהם מצטרפים אחר הצהריים ובחופשות ילדים עד גיל עשר שנים.

התיעוד שנבדק מצביע על כך שבבייביסטרים נמצאים הילדים בתנאים של הזנחה מתמשכת, כהגדרתה בתע"ס: הילדים שוהים בלולים במרבית שעות היום, ללא פעולות גרייה והעשרה; התנאים הפיזיים קשים - דלות, צפיפות, עזובה והזנחה; הטיפול, ההשגחה וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים של הילדים לוקים בחסר, ומעכבים את ההתפתחות הקוגניטיבית והמוטורית של הילדים; במסגרות אלה מופקד לעתים מבוגר אחד על כ-30 ילדים. משמעות הדבר היא שילדים שוהים במסגרות בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית וסובלים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב. לכן הם סובלים גם מחסכים ומעייכובים התפתחותיים ניכרים בעת הגעתם למערכת החינוך הישראלית.

שתי עובדות בכירות של משרד הרווחה תיארו בשנת 2011 בפני הממונים עליהן את המראות שנגלו לעיניהן בבייביסטרים כ"מראות נוראיים... הפעוטות שוהים בחדרים סגורים, ללא חלונות, בתוך לולים, ללא אפשרות לנוע במרחב כלשהו, ללא השגחה טיפולית ואמצעי גרייה". העו"ס הארצית לחוק הנוער הביעה זעזוע ודאגה מה"מצב הקשה בו מוחזקים ומטופלים תינוקות ופעוטות לאורך שעות היום הארוכות... בחדר אחד ראינו לולי תינוקות צפופים, צמודים זה לזה, בהם שהו תינוקות בוכיים, כשלושה היו על הרצפה, כמעט ללא גרייה של משחקים, צבעים... להם הם זקוקים לצורך התפתחותם התקינה. השטח קטן והאפשרות לזחול ולנוע במקום מוגבלת. על חדר זה השגחה אשת הקהילה. להערכתנו זהו בחדר בזמן הביקור כעשרים תינוקות. החדר היה קטן ללא חלונות חיצוניים, יש להניח שהתינוקות ששהו בו אינם חשופים לאור יום. נכנסים בשעות הבוקר המוקדמות ויוצאים בתום יום העבודה של הוריהם". באשר לשניים מהבייביסטרים, אף כתבו מפקחים מטעם משרד הבריאות ומטעם משרד התמ"ת, כי קיימת סכנה ממשית לחיי הילדים וכי המעון מסכן את בריאות הילדים שוהים בו.

31 כמבואר בקריטריונים מנחים המפורטים בתע"ס בדבר הגדרת "הזנחה מתמשכת" בחוק פעוטות בסיכון.

במהלך הבדיקה נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגות מסיל"ה וכן ביקרו בבנייביסטר. מדברים שנמסרו בידי מסיל"ה ומן התיעוד מצטיירת מציאות קשה של מצבי סיכון ואף מצבי סכנה, שלהם חשופים הפעוטות והילדים השוהים בבנייביסטרים, ותועדו אף כמה תוצאות קשות ביותר של השהייה בהם. להלן יובאו עיקרי הדברים.

מקרי מוות, סכנת חיים, מחלות ופגיעה פיזית

הבדיקה העלתה שבשנים 2009-2012 אירעו מקרי פגיעה חמורים, עד כדי מוות בבנייביסטרים. להלן הפרטים:

1. במרץ 2009, באחד מימי חופשת פורים, שבמהלכה לא פעל גן לחינוך מיוחד, שאליו הייתה רשומה ילדה אוטיסטית בת 7, היא הושארה בבנייביסטר. באותו היום ברחת הילדה מהמסגרת, הגיעה לכביש סואן ונדרסה למוות.
2. ביוני 2009 נמצא ילד בן 5 כשהוא תלוי, בעודו חי, מעל לקומה הראשונה על חוט טלפון המחובר לבניין הבנייביסטר שבו שהה. נראה כי הילד נפל או קפץ מחלון הקומה השלישית שבו נמצאים השירותים, מחוץ לגן, וניצל משנתפסו מכנסיו בוו שהיה צמוד לקיר. הילד פונה לבית חולים ושוחרר באותו יום.
3. במאי 2010 נחנק למוות תינוק בן שבעה חודשים מחוט שחובר למוצץ, אשר נכרך סביב צווארו בבנייביסטר שבו שהה.
4. בינואר 2012 נחנק למוות תינוק בן חמישה חודשים אחרי שהואכל מבקבוק והושכב לישון; בזמן ההשכמה הבחינו המטפלות כי התינוק הכחיל והוא פונה לבית חולים שם נקבע מותו.
5. בשל תנאי השהייה ב"בנייביסטר" גובר החשש שפעוטות וילדים יידבקו במחלות; בשל היעדר אורזר ישיעור גבוה יחסית של מחלות וזיהומים.

מאפייני הטיפול בבנייביסטרים ותוצאותיו

לאיכות הטיפול במסגרות לגיל הרך נודעת חשיבות יתרה, שכן בקרב אנשי מקצוע וחוקרים רווחת ההכרה כי "שנות הילדות המוקדמות, מהלידה ועד גיל 6 לערך... הנן תקופה קריטית בהתפתחות הילד... במהלך שנים אלו, הסביבה בה חי הילד, והחוויות אותן הוא חווה, הן בעלות השפעה מכרעת על התפתחותו הפיזית, החברתית והרגשית"³². תיקון הנזקים הנגרמים בגילאים אלו ידרוש זמן ארוך יותר ויהיה יקר יותר. הנזקים שגורמת הזנחה להתפתחות הילד הם לעתים אף חמורים יותר מנזקי התעללות פיזית³³.

1. במחקרים נמצא כי תינוקות, שגדלו בבתי יתומים שבהם לא הייתה סביבה המעודדת רכישת מיומנויות מוטוריות, בילו את מרבית זמנם בשכיבה במיטותיהם, ללא אביזרי משחק. כתוצאה מכך רובם לא התנועעו עד אחרי שמלאו להם שנתיים, וכ-15% מהם אף החלו ללכת רק בגילאי 3-4.

32 דליה בן-רבי וטליה חסין, ילדים בגיל הרך שהוריהם עובדים זרים בתל אביב-יפו: אורח חיים, צרכים וכיווני פעולה, ירושלים: ג'וינט - מכון ברוקדייל, 2004, עמ' 2.

33 נספח ג' להוראה 10 לפרק 8 בתע"ס 2000, קריטריונים מנחים להגדרת "הזנחה מתמשכת" בחוק פעוטות בסיכון.

(ג) היעדר סדר יום וסביבה חינוכית לקויה: לגבי תשעה בייביסיטרים נכתב כי אין בהם סדר יום; הילדים משועממים ומתרוצצים חסרי מעש וחסרי מטרה; אין מרחב פעילות או זחילה; אין משחקים; אם יש מכשיר טלוויזיה הוא פועל ללא הפסקה; הילדים שוהים רוב הזמן ערים בלולים או בסל-קלים וצופים בטלוויזיה, ללא אפשרות לאימון מוטורי; לעתים הילדים אינם מוצאים כלל מהמיטות.

(ד) שעות שהייה ארוכות: חלק מהבייביסיטרים פועלים עד שעה 21:00. ידועים לגורמי רווחה גם מקרים שבהם מושארים ילדים ללון בקביעות במסגרות אלה.

(ה) טווח גילים נרחב וריבוי ילדים: כאמור, ברבות מהמסגרות שוהים הפעוטות בקביעות, ואליהם מצטרפים אחר הצהריים ובחופשות ילדים עד גיל עשר שנים. חלק מן הבייביסיטרים מאופיינים בצפיפות קשה ובתחושת מחנק; קולות בכי רצוף ליוו את כל מהלך הביקור; אנשי צוות מעטים ביותר. כך למשל במסגרת של 46 ילדים נמצאו שתי מטפלות, וכך גם במסגרת של 42 ילדים. במקרה אחר נמצאה מטפלת אחת אחראית ל-30 ילדים.

(ו) היעדר התייחסות לילדים: לגבי 11 בייביסיטרים נכתב כי הפעוטות נאלצים לשהות שעות רבות בלולים; הילדים הבוגרים יותר שקטים ואדישים למתרחש סביבם; מי שהיה פעלתן יתר על המידה, יהא גילו אשר יהא, מועבר ללול או נקשר בסל-קל או במושב בטיחות המיועד לרכב כדי שלא יציק לילדים אחרים או יפגע בהם; פעוטות ישנים עם בקבוקים במיטות; תינוקות יושבים בסל-קל ושותים מבקבוק באופן עצמאי (כששמיכה תומכת בבקבוקם כדי שלא ייפול); ילד נמצא לא חגור בסל-קל בחצר, ללא השגחה. בביקור שוטרים בבייביסיטר ד' נמצא תינוק בוכה ללא מענה אחרי שרגלו נתפסה בין שלבי הלול; במקרה אחר המטפלת לא הייתה בדירה, ובעלה השגיח על הילדים תוך כדי שהוא מעשן לידם. רק כעבור כחצי שעה ושיחת טלפון שבה המטפלת לדירה; ניכר שהילדים אינם יכולים להבחין בדמות מטפלת כלשהי, וכי הם זקוקים למגע וקשר, אפילו עם אנשים זרים.

(ז) הצוות ואי-הכשרתו: הנשים (בדרך כלל), המנהלות את הבייביסיטרים או מועסקות בהם כמטפלות, משתייכות בדרך כלל לקהילה הזרה, והן לא עברו שום הכשרה מקצועית לטיפול בילדים; ממילא אין גורם הבוחן את התאמתן לתפקיד. כך, באחד המקרים מצאו מפקחות משרד התמ"מ מטפלת אחת בבייביסיטר שבו 14 פעוטות בני שלושה חודשים עד שנתיים, כשהיא ישנה שעה שהילדים ערים ללא השגחה; דלת המעון הייתה פתוחה, והפעוטות הסתובבו בחוץ ליד הכביש ללא השגחה. במקרה אחר נעצר מטפל בבייביסיטר; הוא טופל בעבר בידי שירותי הרווחה של העיר בשל אלימות כלפי הילדים בבייביסיטר; הוא נטש שני ילדים לבדם - אחד נעל במעון ואחר ננטש ברחוב. במקרה אחר נמצא בייביסיטר עם 14 תינוקות ללא השגחת מבוגר. ובמקרה שלישי נכתב כי בעלת הגן אינה ממוקדת, לא צפויה, תפקודה לקוי ואי-אפשר לסמוך על בוחן המציאות שלה לגבי השגחה על פעוטות.

מהתיאורים המובאים במסמכים של עיריית ת"א ושל משרד התמ"מ, עולה בבירור תמונה של הזנחה מתמשכת על כל היבטיה: פיזית, בטיחותית, רגשית וחינוכית. מלשון המסמכים, שניסחו אנשי מקצוע הרגילים בבחינת מסגרות לפעוטות, ניכר בבירור כי תמונת מצב זו חריגה בחומרתה בהשוואה למצב השורר במסגרות מקבילות שבהן שוהים ילדים ישראלים.

השלכות השהייה בבייביסיטרים ומאפייניהם מלמדים אפוא על סיכוי רב לפגיעה של ממש בהתפתחותם התקינה של פעוטות ושל ילדים, ולעתים על סכנה ממשית לחייהם. לפעוטות אלו לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים לטובתם ולא הובטחו "עד מירב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם, כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד.

היקף תופעת הבייביסטרים

למסיל"ה ידוע, כאמור, על קיומם של כ-50 בייביסטרים בעיר תל אביב-יפו. לאגף מעונות יום של משרד התמ"ת לא הגיעו פניות לגבי בייביסטרים ביישובים אחרים, פרט למסגרת אחת באילת, שהוצא לה צו סגירה בשנת 2010. המשרד אינו עוסק באיתור מסגרות כאלה, אולם קיימות ראיות לקיומן, כמפורט להלן.

1. בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה בערד, הם ביקשו לבקר בבביביסטר בעיר; נציגי העירייה לא ידעו על קיומן של מסגרות כאלו באותה עת, אך לבקשת משרד מבקר המדינה נערך בירור בנושא. לבסוף נמצאה מסגרת כזו, ונערך בה ביקור.

2. משרד מבקר המדינה בירר בעיריית אילת מהו המידע שברשותה בדבר קיומם של "בייביסטרים" בעיר. נמצא כי בעבר עסקה יחידת הרווחה בעירייה בעניינם של שני בייביסטרים בעיר. אולם במאי 2012, מועד עריכת הבדיקה בעיריית אילת, לא היה בידיה מידע בדבר קיומן של מסגרות כאלה.

ביולי 2011 הגיע תינוק בן ארבעה חודשים במצב קשה לבית החולים "יוספטל" באילת אחרי שטולטל על ידי מטפלת בבביביסטר ששהה בו. בחקירת המשטרה התגלה כי אותה מטפלת טלטה שני תינוקות אחרים בעבר, ואחד מהם נפטר.

יצוין כי במהלך השנים 2010 עד יולי 2012 נולדו במרכז הרפואי יוספטל באילת 197 תינוקות חסרי מעמד. נתון זה, נוסף על הצורך הידוע של זרים לעבוד למחייתם מעלים חשש שגם באילת קיימים מעין בייביסטרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת ולעיריית ערד כי עליהן לבדוק אם קיימות בתחומיהן מסגרות לפעוטות זרים, ואם כן - עליהן לבדוק מהו טיבן.

בתשובות עיריית אילת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 ומינואר 2013 נכתב כי אין לעירייה דרך לבדוק קיומן של מסגרות כאלה, המתנהלות בחשאי, והועלה ספק אם מתפקיד העירייה לנסות לאתרן, או שעליה לפעול בעניינן רק אם קיבלה דיווח על מסגרת קיימת.

הבייביסטרים הוקמו בשל הצורך במסגרת לילדים להורים זרים, אשר עובדים שעות רבות ביום. עצם קיומן של משפחות עם ילדים צעירים מלמד שיש סבירות גבוהה לקיומן של מסגרות כאלה. לנוכח מאפייניהם של הבייביסטרים שתוארו לעיל והסכנות שעלולות להיות בהם לפעוטות, מוטל על רשויות מקומיות שבהן חיה קהילה של משפחות זרים חסרי מעמד, למצוא דרכים לבדוק באילו מסגרות נמצאים הפעוטות, ובמידת הצורך ללמוד כיצד בדקו זאת במקומות אחרים. אם יתברר שקיימות מסגרות כאלה, ויש חשש שהן מסכנות את השהים בהן, שומה על העיריות לפעול לשיפור מצבן הפיזי ולשיפור הטיפול הניתן בהן ככל שנדרש או לפעול לסגירתן. בד בבד עליהן להציג את המידע במלואו למשרד התמ"ת ולמשרד הרווחה. על משרדי הממשלה האלה לבחון את המידע הזה ולמצוא דרכי פעולה אשר יבטיחו שלא יושמו פעוטות במסגרות מסכנות.

ההתמודדות עם מסגרות מסכנות

לשם הבטחת טיפול נאות בפעוטות במסגרות חינוכיות וטיפוליות לגיל הרך החשודות כמסכנות, יכול משרד התמ"ת לפעול בכמה דרכים: פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות; הדרכת הצוות; השתתפות במימון השמת פעוטות במסגרות מוכרות. משרד התמ"ת מגדיר מסגרת כ"מסכנת" אם נמצא סיכון באחד מההיבטים האלה לפחות: תברואה, בטיחות, התנהלות חינוכית-טיפולית ו"התנהלות כללית".

לפי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח על מעונות), והתקנות שהותקנו על פיו מחויבים מעונות לפעוטות ברישיון ובפיקוח. תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח-1968 (להלן - תקנות הפיקוח על מעונות), קובעות מהם התנאים לקבלת רישיון להפעלת מעון. בביקורת קודמת שערך מבקר המדינה צויין כי המדינה אינה אוכפת את חובת הרישוי הלכה למעשה, לטענתה, בשל אילוצי תקציב וכוח אדם; המדינה מפקחת רק על מעונות שמפעיליהם ביקשו וקיבלו מהאגף למעונות יום הכרה כמעונות מוכרים, וזו עוגנה בהסכם ביניהם (להלן - מעונות מוכרים)³⁶. עם זאת, על פי מסמכי האגף למעונות יום, הוא נוהג לבצע ביקורי פיקוח גם במסגרות פרטיות (שאינן מוכרות), כאשר מתקבלות אצלו תלונות כי מדובר במסגרת המסכנת את שלומם של הפעוטות. להערכת האגף למעונות יום, יש בישראל כ-8,000 מסגרות פרטיות (שאינן מוכרות) לגיל הרך.

פיקוח, בדיקה וסגירת מסגרות מסכנות

1. עוד בשנת 2006 הוצגה בעיית התנאים בבייביסיטרים במסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת³⁷. בשנים 2007-2012 הציג ארגון מסיל"ה את תופעת הבייביסיטרים לפני גורמים בכירים בממשלה, כמפורט להלן. המידע הוצג הן בסיוורים שערך לנציגי גורמים שונים, והן בדוחות שנתיים שבהם צוין מספר הבייביסיטרים המוכרים למסיל"ה בתל אביב-יפו ותוארו התנאים הקשים המאפיינים אותם.

(א) בסיוורים שערך ארגון מסיל"ה השתתפו בכירים במשרדי ממשלה, לרבות שר הרווחה לשעבר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מנכ"ל משרד הרווחה ומנהלת האגף למעונות יום במשרד התמ"ת. כן השתתף באחד הסיוורים מנהל מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין.

(ב) דוחות מסיל"ה הופצו בקרב גורמים רבים, ובהם: נציגים ממשרד הרווחה, ממשרד החינוך, ממשרד התמ"ת, ממשרד הפנים ומרשות האוכלוסין וכן נציגים מעיריית ת"א, ובהם ראש העירייה מר רון חולדאי.

2. במאי 2007 הוצגו למנהלת אגף מעונות יום שני בייביסיטרים והיא נפגשה עם נציגי מינהל השירותים החברתיים בעיריית ת"א. בפגישה סוכם כי מנהלת האגף תבדוק את האפשרויות לסגור בייביסיטרים, אשר לא יעמדו בדרישות סף כגון קבלת הדרכה ממסיל"ה או מגורם מוסמך אחר, וכי תיבדק אפשרות שמשרד התמ"ת יקצה כסף להדרכת המטפלות. בפגישה נוספת בינואר 2008 סוכם כי משרד התמ"ת יכנס לבייביסיטרים לשם קביעת נקודות לשיפור שיירשמו בדו"ח עבור כל גן.

36 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2010), בפרק "מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות", עמ' 1312.
37 "מצבם של ילדי העובדים הזרים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשס"ז", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28.8.06.

הבדיקה העלתה כי עד אוגוסט 2010 ביקרו נציגי אגף מעונות יום בארבע מסגרות בייביסיטרים בשני מועדים, באוגוסט 2005 ובפברואר 2008. נציגי האגף לא בדקו אם תוקנו הליקויים שהם העלו בביקורים אלו.

בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 נמסר כי ביקורים אלו נועדו למתן הדרכה לארגון מסיל"ה בדבר הסטנדרטים שבהם נדרשים מעונות יום לעמוד ולא למטרת פיקוח שוטף.

3. בנובמבר 2008 נאצלה למנהלת אגף מעונות יום הסמכות להורות במידת הצורך על סגירת מעון, וממנה נובעת גם סמכותה לדרוש תיקון ליקויים, בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות. יצוין כי בתקנות הפיקוח על מעונות מפורטים תנאים לקבלת רישיון הפעלה של מעון יום, ובהם תנאים הנוגעים לטיפול בילדים, לחינוך הילדים ולמצבו הפיזי של מבנה המעון.

מהתיעוד עולה כי בשנת 2010 החליט אגף מעונות יום במשרד התמ"ת לקיים ביקורים בייביסיטרים "המסכנים באופן קיצוני את התינוקות המצויים בו".

בפגישה שהתקיימה ביוני 2010 שטחו נציגי ארגון מסיל"ה לפני אגף מעונות יום את תיאור המצב הקשה בייביסיטרים וביקשו כי משרד התמ"ת יפעיל פיקוח של ממש על המסגרות האלה, ובמידת הצורך אף יפעל לסגירת מסגרות המסכנות את הפעוטות השוהים בהן ויעמיד לרשות ההורים מסגרות חלופיות.

על פי סיכום פגישה בין נציגות משרד התמ"ת לבין מסיל"ה, הליך הטיפול של האגף למעונות יום בייביסיטר כולל את הפעולות האלה: ביקור; העברת דוח לבעלי המסגרת, ככל שנדרש, ובו פירוט הליקויים הדורשים תיקון אגב קציבת זמן לתיקונם; ביקור חוזר בתום התקופה הקצובה; אם תוקנו הליקויים, ממשיכים נציגי האגף לעקוב אחר המתרחש במסגרת זו; אם לא תוקנו הליקויים ואם לא חל שיפור מספק - מוציא האגף צו סגירה של המסגרת, אחרי שנתן לבעליה זכות לטעון את טענותיו.

4. עמדת מסיל"ה, אשר הוצגה לפני אגף מעונות יום ב-2012, היא כי כל אחד מ-50 הביביסיטרים המוכרים לה נמצא על "סקאלת ההזנחה".

מנהלת אגף מעונות יום מסרה במהלך הבדיקה כי במצב תקינת כוח האדם הקיים, הכולל 13 מפקחים בלבד על כל המסגרות בארץ, אין האגף מצליח לערוך את הבקרה שהייתה רוצה לערוך במסגרות המוכרות; ממילא אין ביכולתו לפקח על מעונות פרטיים, ובכלל זה על מסגרות הביביסיטרים.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי החליט כמדיניות, שהאגף למעונות יום יקיים ביקורי פיקוח גם במסגרות אשר קיים חשד לגביהן כי הן מסכנות את הפעוטות השוהים בהן, בהתאם לפניות שיופנו למשרד; בהתאם למדיניות זו גיבש האגף נוהלי עבודה משותפים עם ארגון מסיל"ה, ולפיהם ידווח הארגון לאגף על מסגרות מסכנות; במסגרות אלה יבקר מפקחי האגף ויכתבו דוח ליקויים, הכולל דרישה לתקנם; מאז פגישה זו פועל האגף במתווה שסוכם.

מתשובת משרד התמ"ת עולה כי בכל הנוגע לסמכותו השלטונית בתחום איתור המסגרות המסכנות הוא בחר להסתמך רק על פניות שהוא מקבל בעניין זה, ולא לקיים פעולה יזומה ועצמאית לצורך כך. בתחום זה נשען המשרד בעיקר על פעילותו של ארגון מסיל"ה, הפועל, כאמור, במסגרת יחידת הרווחה של העירייה והנשען בחלקו על מימון שמקורו בתרומות.

שיתוף פעולה בין משרד התמ"ת לארגון מסיל"ה חיוני ורצוי. עם זאת, אין משמעות צמצום האחריות של המשרד לאתר מיזמתו מסגרות החשודות כמסכנות ולפעול בהתאם, והעברתה לידי גורם אחר. על משרד התמ"ת לפעול לאיתור מסגרות מסכנות ולטפל בהן, ככל שנדרש.

5. נמצא כי אגף מעונות יום במשרד התמ"ת בדק 12 מבין 50 הבייביסיטרים הידועים לו בתל אביב-יפו ועוד אחד באילת, והוציא צווי סגירה לארבעה מהם; בייביסיטר נוסף נסגר על ידי העירייה. לשם השוואה יצוין כי לגבי מעונות פרטיים, ששהו בהם ילדים ישראלים, בכל שנותיו של האגף הוא הוציא צו סגירה למעון אחד בלבד, והמקום אכן נסגר. בשאר הבייביסיטרים בתל אביב-יפו אשר היו ידועים לאגף לא ביקרו נציגיו.

בתשובת משרד התמ"ת מנובמבר 2012 נכתב כי אף שיש לאגף מעונות יום הסמכות להורות על סגירת מעון יום, הרי שבמקרה שבו מסרב הנאכף לקיים את הצו והורי הפעוטות אינם מגיבים על אזהרת המשרד, אי-אפשר לאכוף את הצו באכיפה מינהלית, אלא באכיפה פלילית בלבד, המצריכה תהליך ארוך ומורכב; במקרים אלה אין פתרון למסגרות אשר הפעוטות השונים בהן נמצאים בסכנה מידית.

הבדיקה העלתה כי משרד התמ"ת לא פעל במישור הפלילי לשם סגירת מסגרות מסכנות.

בתשובת משרד התמ"ת מפברואר 2013 נכתב כי באפריל 2010 הונחתה מנהלת אגף מעונות לפעול לכך שהמפקחות "יעברו בהקדם האפשרי... קורס בשיתוף המשרד לביטחון פנים לעניין הפעלת סמכות שלטונית", הנותן למשתתפים בו אף כלים לביצוע חקירות פליליות; הכשרה ראשונית התקיימה בשנת 2012, ואולם נדרשות השלמות כדי שהמפקחות יוכלו לקיים חקירה פלילית; על האגף להיערך ליישום פעולה מסוג זה, לנסח תכנית עבודה, נהלים וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי במצב שבו אין מענה באכיפה מינהלית, יש לבחון פעולה במישור הפלילי, ככל שנדרש, על מורכבותו.

הדרכת הצוות בבייביסיטרים

בינואר 2009 הגישה ועדה מייעצת לרישוי ולפיתוח סטנדרדים למסגרות חינוכיות לגיל הרך דוח לשר התמ"ת, והוא אימץ את המלצותיה. בדוח נקבעה הרמה המינימלית בכל הנוגע לאיכות החינוך ולאופן הטיפול הניתן לתינוקות ולפעוטות במסגרת קבוצתית יומית מחוץ לביתם. במסמך מובהר כי על צוות המעון לעמוד בתנאי סף של הכשרה וכן לעבור הדרכות במהלך העבודה השוטפת.

לשם שיפור הטיפול בפעוטות בבייביסיטרים נוקט מסיל"ה דרך פעולה של עבודה ישירה עם המטפלת במסגרת: מתן הדרכה פדגוגית למטפלות בכל הנוגע לארגון הפיזי של המבנה כך שיתאים לשהיית ילדים; הקניית דרכים להבנת צורכי הילדים ולבניית סדר יום קבוע; ציון אמצעים לשיפור הגיהות. בשנת 2012 מימן ארגון מסיל"ה, באמצעות תרומות, הדרכה פדגוגית ב-20 מב-50 הבייביסיטרים המוכרים לו בתל אביב-יפו. הדרכה זו מותנית בשיתוף פעולה של מפעיל המסגרת. על כן, כאשר המפעיל אינו משתף פעולה, נותר המצב בעינו.

באוקטובר 2010 כתבה נציגת מסיל"ה לאגף מעונות יום כי "על מנת לשפר את הליקויים הרבים שנתרו, הגנים זקוקים לסיוע רב. סיוע שכולל עזרה חומרית לשיפוצים ולהצטיידות, וכמובן הדרכה פדגוגית אינטנסיבית על מנת ללמוד איך לספק לילדים את הסביבה החינוכית והטיפולית לה הם

זקוקים". במכתב כתבה נציגת מסיל"ה כי הדרך היחידה לחולל "שינוי אמיתי" בכייביסטרס היא באמצעות הדרכת צוות, והועלתה השאלה אם יש גורם אחר שיכול להדריך בעצמו ולחלופין לממן הדרכה כזו.

נציגת אגף מעונות יום השיבה למסיל"ה כי משרד התמ"ת משתתף במימון השתלמויות והדרכה לצוותי מעונות יום מוכרים בלבד. בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה נכתב כי ארבעה מהכייביסטרס, שבהם ערך ביקורי פיקוח החלו לשתף פעולה עם מסיל"ה.

הגורמים המקצועיים רואים בהדרכת צוותים בכייביסטרס דרך פעולה יעילה להתמודד עם חלק מהבעיות במסגרות לקויות לקטינים זרים. מאחר שמשרד התמ"ת אינו נוקט דרך זו, עושה זאת ארגון מסיל"ה בעצמו, בחלק מן המסגרות, במימון תורמים.

השמת פעוטות במסגרות מוכרות

המדינה משתתפת בשכר הלימוד שמשלמים הורים שנמצאו זכאים לכך למסגרות לגיל הרך המוכרות בידי משרד התמ"ת (להלן - סבסוד)³⁸. ביוני 2010 השיבה מנהלת אגף מעונות יום למכתב ששלח מנכ"ל המועצה לשלום הילד לשר התמ"ת דאז: "על פי הכללים הקיימים אין באפשרות משרד התמ"ת להעניק לילדי עובדים זרים את התמיכה (סבסוד ילדים במעון או סיוע בשיפוצים), אלא אם תתקבל החלטת ממשלה המגדירה את שיעורי התמיכה והתנאים לסבסוד לילדי עובדים זרים".

מדברים שמסרה מנהלת אגף מעונות יום למשרד מבקר המדינה עולה כי משרד התמ"ת לא פעל כדי שתתקבל החלטה שכזו.

מדברים שכתבה ביולי 2010 מנהלת מינהל שירותים חברתיים בעיריית ת"א למנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, עולה בקשה שהמשרד יאפשר לקלוט פעוטות זרים במעונות מוכרים ונתונים לפיקוח (במקום בכייביסטרס) ובהסדרי המימון הקיימים לגבי ילדים ישראלים. היא הוסיפה: "האסון הבא הוא כתובת הרשומה כבר על קירות ביתנו".

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה: בעקבות ביקור מפקחי אגף מעונות יום בכייביסטרס בתל אביב, נידון במשרד נושא המדיניות בדבר שילובם של ילדים שאינם תושבי ישראל במעונות יום מוכרים, במטרה לצמצם את השייחם במסגרות מסכנות; בסוגיית הסבסוד של השמת הילד במעון מוכר נקבע כי כיוון שיעוד משרד התמ"ת הוא עידוד תעסוקת הורים, "אין ביכולתו להשתמש בכליו ובתקציביו לעידוד תעסוקה של מי שאינו תושב ואזרח ישראלי"; המשרד קבע כי ניתן לשלב ילדים שאינם אזרחי ישראל או תושביה במעונות מפקחים, רק אם סגר משרד התמ"ת מסגרת שבה הם שהו, עקב כך שנמצאה מסכנת.

בתשובתו מפברואר 2013 מסר משרד התמ"ת כי בשאלת הסבסוד יש להבחין בין סיוע באמצעות השתתפות רגילה בשכר לימוד - שאין בו מחויבות מיוחדת כלפי הילד - ובין סיוע אד-הוק בשל החובה לדאוג לכל ילד לאחר הוצאתו ממעון שנסגר על ידי המשרד, בין שהוא אזרח או תושב ישראלי ובין שהוא חסר מעמד אזרחי. עוד מסר כי ככלל מטרת הסבסוד היא אכן עידוד שילובם של הורים במעגל העבודה; וכי בד בבד ומבלי לפגוע באמור, דרש המשרד מהאגף לגבש נוהל לגבי אותם מצבים שבהם יידרש לתת סיוע כספי.

38 מבקר המדינה, הערה 38, לעיל.

משרד התמ"ת עושה אפוא הבחנה בין מדיניות כללית שלפיה הסבסוד אשר נועד להביא לשילוב עובדים במעגל העבודה, לא יינתן למי שאינם תושבים או אזרחים ישראלים, ובין הענקת סיוע כספי להורים של ילדים חסרי מעמד שהוצאו ממסגרות מסכנות שנסגרו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יישומה של הבחנה זו במציאות שבה הפיקוח על המסגרות הקיימות לוקה בחסר, מעורר קושי רב. הבסיס לשימוש בכלי הסבסוד כדי למנוע את שהותם של הילדים במסגרות מסכנות מחייב פיקוח ממשי שיכלול איתור יזום של מסגרות כאלה בתל אביב-יפו ובשאר היישובים, בדיקה פרטנית שלהן, ונקיטת פעולות ממשיות לסגירת מסגרות שהוכרו כמסכנות. בסיס זה לא הונח, כמפורט בממצאי הבדיקה שלעיל.

על הנהלת משרד התמ"ת לקיים עבודת מטה סדורה לצורך גיבוש מדיניות מעשית שתאפשר השמה פעוטות חסרי מעמד השהים במוסדות מסכנים במעונות מוכרים ומיזום שהותם שם.

הטיפול בפעוטות בסיכון

1. חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, קובע כי פעוט בסיכון הוא פעוט הנמצא במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותו התקינה, שוועדה שליד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה גר הילד קבעה כי הוא נמצא במצב סיכון ועקב כך הוא צריך לשהות במעון יום, כדי למנוע את הוצאתו מהבית; פעוט בסיכון אינו רק פעוט שהנוק בהתפתחותו כבר נראה, אלא גם פעוט שיש חשש ממשי שייגרם נזק להתפתחותו. על פי החוק, לפעוט בסיכון עומדת הזכות לשהות במעון יום³⁹ הסמוך למקום מגוריו תוך כדי סבסוד עלות שהייה במקום. זאת בכפוף לקביעת הוועדה שליד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה גר הילד⁴⁰ כי הוא עומד בקריטריונים לכך. משרד הרווחה הוא הגורם המפקד על טיפול בפעוטות בסיכון.

כאשר שוהה פעוט רבות ביום במסגרת מסוימת, אנשי הצוות באותה מסגרת הם בעלי ההשפעה העיקרית עליו. כיוון שכך, אנשי הצוות בבתי-יטורים, שבהם שוהה הפעוט בדרך כלל עד שעות הערב, הם בעלי ההשפעה הרבה ביותר עליו.

בתשובתו מדצמבר 2012 כתב משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי "צריך למצוא את הדרך לסדר את הילדים לאמהות עובדות חסרות מעמד במעונות הראויים לכך". הוא הוסיף כי חוק הנוער וחוק פעוטות בסיכון מתייחסים למצבו ותנאי חייו של הקטין עם משפחתו ולדרכי הטיפול של הוריו בו; לעומת זאת, הניסיון להחיל הוראות אלו, המתייחסות למצב משפחתי, גם על מצבם של הקטינים במסגרות הבייביסטרם - הוא שגוי.

39 "מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום שהיה יומית של פעוטות", ראו ס' 1 לחוק וכן ס' 1 לחוק הפיקוח על מעונות.

40 הרכב הוועדה נקבע בסעיף 1 לתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965.

חוק הנוער קובע כאמור כי קטין הוא נזקק, בין השאר, כאשר האחראי עליו אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהאחראי מזניח את הטיפול בו או ההשגחה עליו; "אחראי על קטין" - לרבות מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו. במציאות החיים של משפחות זרים חסרי מעמד, האחראי במשך חלק נכבד משעות היממה הם, פעמים רבות, אנשי הצוות במסגרת שבה הוא שוהה. בחינת מצבו של הקטין, לנוכח ההגדרות בשני החוקים האלה, צריכה אפוא להיעשות על פי תכליתם של החוקים, ולהביא בחשבון את מאפייני המסגרת שבה הוא שוהה וכן את מאפייני משפחתו.

2. מתוך כוונה לתת מענה לצורך שעלה מהשטח, גיבש האגף למעונות יום נוהל שיאפשר השמה במעון מוכר של פעוטות, ששהו עד אותה עת בבתיביסטרס שנסגרו בצו. במרץ 2011 אושרה טיוטת הנוהל במשרד התמ"ת, והיא הועברה לבחינת משרד הרווחה.

פגישה משותפת למשרד הרווחה ולמשרד התמ"ת לשם דיון בטיטת הנוהל המוצע נקבעה ונדחתה פעמים מספר. רק בספטמבר 2012, במהלך הבדיקה, התקיימה הפגישה. מדברים שכתבה נציגת אגף מעונות יום למשרד מבקר המדינה בסמוך לאותה הפגישה עולה כי נציגי שני המשרדים עוסקים עדיין בגיבוש הנוהל, וממילא הוא טרם אושר.

3. ממכתב של נציג הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת, למועצה לשלום הילד, באוקטובר 2011, עולה שהוא המליץ לאגף מעונות יום לקיים דיון מערכתי של כל הגורמים המעורבים בנושא לרבות המשטרה, עיריית ת"א ורשות האוכלוסין כדי "לגבש שילוב כוחות במסגרת הסמכויות הנתונות לכל גורם" וכדי להבטיח יישום צו סגירה שהוציא האגף לאחד הבתיביסטרס.

על פי דברים שמסרה מנהלת אגף מעונות יום, עד מועד סיום הביקורת לא יזם האגף דיון כזה.



עצם קיומם של בתיביסטרס, על מגרעותיהם ולעתים אף על הסכנות הטמונות בהם לפעוטות ולילדים, ידוע זה כמה שנים להנהלות של משרדי הממשלה הרלוונטיים: משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד ראש הממשלה וכן לרשות האוכלוסין. אף על פי כן ממשיות לפעול עשרות מסגרות כאלה, שעות רבות ביממה.

סוגיית סגירת הבתיביסטרס מורכבת: הם ממלאים צורך ברור של הורים זרים, אשר עובדים שעות רבות ביום; באין מסגרת אחרת, ניתן להניח שסגירת מסגרת כזו תוביל להקמה באתר של מסגרת חלופית, משום שההורים קשי היום הנאבקים כדי להתפרנס, יסתפקו בכל מסגרת שבה ישהה ילדם עם מבוגר.

תופעת הבייביסיטרים טעונה טיפול בדחיפות: על ההנהלות של משרד התמ"ת ושל משרד הרווחה מוטל לפעול לאלתר כדי שלא יושמו עוד ילדי זרים במסגרות מסכנות, בכלים העומדים לרשותן, לרבות איתור מסגרות מסכנות. על מנכ"ל משרד התמ"ת ועל מנכ"ל משרד הרווחה להורות לקיים ללא שיהוי עבודת מטה משותפת למציאת דרכי הפעולה, אם באמצעות שיפור המסגרות הקיימות ופיקוח עליהן, תוך כדי הקפדה על ביקורים תכופים של הגורמים המוסמכים ותיקון הליקויים, כדי לוודא שלא יהיו מסוכנות לילדים, ואם באמצעות סגירת המסגרות האלה ומציאת מסגרות חלופיות. ככל שימצאו המנכ"לים שאין בידיהם כלי פעולה מספקים, עליהם להביא את הסוגיה, ללא שיהוי, לפני השרים הנוגעים בדבר. כמו כן, על משרדי הממשלה הרלוונטיים להקפיד שדרכי הפעולה שיינקטו יעלו בקנה אחד עם מחויבותיה של מדינת ישראל על פי האמנה בדבר זכויות הילד.

מתן שירותי חינוך לקטינים חסרי מעמד

ביוני 2000 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל⁴¹ בנושא "החלת חוק חינוך חובה גם על כל ילדי עובדים זרים בישראל", שבו הבהיר שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 חל על כל ילד הגר בישראל. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השוהים בישראל, ללא קשר למעמדם הפורמלי של הוריהם. עוד הבהיר שמשרד החינוך, הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר יעניקו לתלמידים אלה את מלוא חינוכם, על פי צרכיהם. עוד נקבע בחוזר כי מנהל בית הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב"מצבת התלמידים" בהתאם להנחיות שמפרסם מדי שנה משרד החינוך.

בידי משרד החינוך לא היו נתונים מרוכזים על תלמידים חסרי מעמד הלומדים במערכת החינוך בישראל. בהיעדר נתונים מרוכזים ביקש משרד מבקר המדינה, ביולי 2012 ממחוזות המשרד לקבל נתונים על מספר הקטינים חסרי המעמד, שהיו רשומים בשנת הלימודים התשע"ב במוסדות החינוך שבתחומם. בסך הכול דיווחו מחוזות המשרד באוגוסט-ספטמבר 2012 על 2,047 ילדים חסרי מעמד הלומדים במוסדות החינוך בשנת הלימודים התשע"ב⁴².

מדיניות קליטת תלמידים חסרי מעמד: שילוב מול הפרדה

במערכת החינוך לומדים תלמידים רבים, שלא נולדו בישראל ושהעברית אינה שפת אמם, רובם עולים חדשים. תלמידים אלה נתונים במשך שנים במעבר בין-תרבותי הכרוך בקשיים. הקשיים נובעים מעצם המעבר ומהצורך להשתלב בחברה חדשה שאורחות חייה שונים מאלה שבארץ מוצאם, מהצורך לרכוש שפה חדשה ומהצורך להשתלב במערכת חינוך שונה מזו שהורגלו לה בהיבטים שונים, ובהם הרגלי למידה. החסך הזמני בתחום השפה מונע, לעתים קרובות, מהתלמידים למצות את מלוא יכולתם ולעתים אף מהווה מכשול להשתלבותם החברתית.

41 חוזר מנכ"ל תשס"ו/10, 1.6.01.

42 מחוז תל אביב - 1,582; מחוז דרום - 263; מינהל חינוך ירושלים (מנח"י) - 100; המינהל לחינוך התיישבותי - 99; מחוז מרכז - 3. מחוז צפון הודיע כי לא ידוע לו על ילדים חסרי המעמד; מחוז ירושלים לא השיב על הבקשה.

תלמידים חסרי מעמד חווים קשיים של תלמידים עולים וכן קשיים רבים אחרים, הנובעים ממעמדם כשהם בלתי חוקיים בארץ ומעצם עזיבתם, הטראומטית פעמים רבות, של מדינת מוצאם.

1. במסמכי משרד החינוך הוצגו קשיים בקליטת התלמידים חסרי המעמד במערכת החינוך: על פי מחוז דרום, חלק מהתלמידים הללו לא למדו באופן סדיר בבתי ספר. נציג המינהל לחינוך התיישבותי תיאר את הקשיים בקליטתם ובחינוכם של קטינים חסרי מעמד שהגיעו ארצה בלי ליווי של מבוגר (ראו להלן): מדובר במתבגרים שחלקם במצבי טראומה; כולם מתמודדים עם סביבה שונה מזו שהורגלו לה, מבחינת התרבות והשפה; מוסדות החינוך קולטים אותם, בדרך כלל, ללא נתונים על מצבם הלימודי, החינוכי, החברתי, הפסיכולוגי והמשפחתי. על פי מינהל החינוך בעיריית ירושלים (להלן - מנח"י) חסרי מעמד מתמודדים עם קשיים רגשיים הנובעים ממצבם המיוחד שלהם ושל משפחותיהם; הם נמצאים במצב של ארעיות ושל חוסר יציבות; המערכת החינוכית הרגילה אינה ערוכה להתמודד עם הקשיים הללו.

2. התברר כי במהלך השנים התלבטו יישובים שקלטו קטינים חסרי מעמד אם לשלבם במוסדות החינוך הקיימים או שלהקים עבורם מסגרות חינוך נפרדות. כך, למשל, כתב יו"ר הוועדה הממונה בערד למנהלת מחוז דרום במרץ 2009 כי קליטת תלמידים חסרי מעמד נוספים בשלב זה של שנת הלימודים תהיה נטל, שאין בכוחה של מערכת החינוך העירונית להתמודד עמו, וביקש לקיים מסגרות חינוכיות נפרדות לילדים חסרי מעמד. מנח"י פתח גן ילדים נפרד המיועד לכ-50 ילדי חסרי מעמד, המתגוררים במרכז העיר ירושלים. הוא היה ער לקושי שבפרדה, ולכן שילב את הילדים חסרי המעמד בפעילויות חברתיות של גנים אחרים. על פי עיריית ת"א, מרבית הילדים ובני הנוער חסרי המעמד למדו בשנת הלימודים התשע"ב במסגרות חינוך ליד מקום מגוריהם בדרום העיר - תלמידי החינוך היסודי למדו בשני בתי ספר, והתלמידים בחינוך העל-יסודי, למעט אחדים מהם, למדו בבית ספר מסוים.

הפרדת ילדים חסרי מעמד באילת

1. בשנת הלימודים התשע"ב התגוררו באילת 79 ילדים חסרי מעמד, שלמדו, לפי מדיניות עיריית אילת, במסגרות נפרדות - 52 תלמידים למדו בבית ספר א', הממוקם מחוץ לתחומה של העיר אילת, ו-27 ילדים היו בגן ילדים א' שבעיר.

(א) ביולי 2007 פנה ראש עיריית אילת אל מנכ"ל משרד החינוך דאז בנושא "רישום ילדי הפליטים הסודנים לבתי ספר ולגני ילדים באילת". בפנייתו ציין ראש העירייה כי 32 ילדים מבקשים להירשם לבתי ספר ולגני ילדים בעיר; ראש העירייה ביקש את התייחסות המשרד לדרישת הורי הילדים להירשם למוסדות החינוך העירוניים. המנכ"ל דאז השיב לו באותו החדש: נושא רישום התלמידים נמצא באחריותה של הרשות המקומית מתוקף חוק לימוד חובה ותקנות חינוך ממלכתי, ולכן הרשות נדרשת לפעול ללא דיחוי נוסף לקיום ההוראות הללו.

במאי 2011 כתבה מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך למנהל המינהל לשירותים חברתיים ורווחה, חינוך, אקדמיה וקהילה בעיריית אילת (להלן - מנהל מינהל שח"ק), בעניין שיבוץ "מבקשי מקלט מסודן במערכת החינוך באילת", כי המערכת מחויבת, על פי חוק לתת מענה חינוכי שוויוני לכל ילד ולכל נער, ובכלל זאת לילדיהם של "מבקשי מקלט" מסודן. היא הוסיפה כי לאחר תקופה, שבמהלכה ילמדו הילדים חסרי המעמד זמנית בכיתות קלט⁴³, יש לשלבם במוסדות החינוך הרשמיים בעיר.

43 כיתות אולפן הפועלות במוסדות חינוך אשר מטרתן להעשיר את הידע של התלמידים ולהכין אותם לקראת שיבוץ מלא בכיתות הרגילות. כיתות הקלט במהותן הן הסדר זמני, עד שיבוץ מלא בכיתות אחרות. בחלק מהמקרים פועלות כיתות הקלט בהרכב רב-גילי.

(ב) למרות דרישתו זו של המשרד נמנעה עיריית אילת משנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) ועד שנת הלימודים התשע"ב מלרשום ילדי משפחות השוהות בישראל באופן בלתי חוקי, ואשר הגיעו מארצות אפריקה, דרך הגבול הדרומי, בבתי הספר הקיימים. ילדים ונערים הופנו לבית ספר א', ובו למדו רק ילדי חסרי המעמד ולא שובצו בו ילדים ישראלים.

ראש עיריית אילת פנה ביוני 2011 במכתב לשר החינוך ח"כ גדעון סער, לסגן ראש הממשלה ושר הפנים ח"כ אליהו ישי, ולשר המשפטים פרופ' יעקב נאמן. במכתבו ציין כי העירייה קיבלה בקשה של הורים חסרי מעמד לשלב את ילדיהם באחד מבתי הספר העירוניים. הוא הוסיף שהיעתרות לבקשה כזו עשויה להוביל לקליטת עשרות ואף מאות ילדים חסרי מעמד במערכת החינוך בעיר, וציין שמערכת החינוך מתמודדת ממילא עם קשיים רבים ובעיקר עם מחסור חמור בכוחות הוראה "ובכוחות טיפוליים", ולכן לא תוכל לעמוד בדרישה שכזו. כעבור שבועיים ביקש שר המשפטים משר החינוך, מסגן ראש הממשלה ושר הפנים וממנכ"ל משרד ראש הממשלה לקבל את התייחסותם למכתבו של ראש עיריית אילת. בסוף החודש השיב לו שר החינוך שהוא שוחח בנושא עם ראש העירייה והוסיף: "אני מציע שנשוחח בנושא".

(ג) אשר לילדים חסרי מעמד בגילאי הגן באילת: בספטמבר 2010 הודיע מנהל מינהל שח"ק באילת לראש העירייה שהוא הנחה להפנות את "ילדי המסתננים" רק לגן א'; הגן מלא ויש רשימת המתנה של ילדים.

(ד) נמצא כי עיריית אילת תמכה אמנם בהפרדת ילדי חסרי המעמד ובשיבוצם במוסדות חינוך נפרדים, אולם היא קלטה במוסדות החינוך הקיימים שלה, שבה למדו ילדים ישראלים, גם תלמידים חסרי מעמד: מנתוני מינהל שח"ק לאוקטובר 2010⁴⁴ עולה כי במוסדות החינוך העירוניים באילת למדו 30 תלמידים חסרי מעמד; 15 מהם (כ-50%) מגאנה, מסודן ומחוף השנהב; והשאר במדינות שונות, לרבות בצפון ובדרום אמריקה. כמחצית הילדים שובצו בבתי ספר יסודיים וכ-40% מהם שובצו בגני הילדים העירוניים הרגילים.

עיריית אילת השיבה לעניין זה כי מדובר "בתלמידים שנושאים דרכון זר"; "הם אינם חסרי מעמד כמו ילדי המסתננים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת שעצם קיומו של דרכון זר אינו מעיד על מעמד אזרחי בישראל.

התברר שמשרד החינוך השלים הלכה למעשה עם עמדתה של עיריית אילת, ואף העמיד תקציבים מיוחדים לפעילותן של מסגרות חינוכיות ייעודיות נפרדות לילדים חסרי מעמד המתגוררים בעיר - גן א' ובית ספר א'. משרד החינוך העסיק את עובדי ההוראה בהם ומימן באופן מלא את הסעת התלמידים מאילת לבית הספר.

2. ממסמכים שונים עולה כי בית הספר וגן הילדים הנפרדים לילדים חסרי המעמד המתגוררים באילת לא ענו על הדרישות המקובלות במוסדות חינוך רגילים, למשל:

(א) כדי להבטיח את איכות ההוראה קבע משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל המשרד הנחיות בדבר ההכשרה המזערית הנדרשת מעובדי ההוראה. ככלל, נדרש מועמד להוראה לרכוש השכלה מקצועית

44 בספטמבר 2010 (בראשית שנת הלימודים התשע"א) ביקש מנהל מינהל שח"ק באילת ממנהלת מחלקת החינוך בעיר לרכז נתונים על כל תלמיד שנקלט במערכת החינוך בעיר "בחמש השנים האחרונות ואינו אזרחי ישראל (ואינו עובד במכרות תמנע)".

במקצוע שאותו הוא מעוניין ללמוד וכן ללמוד לימודים פדגוגיים לשם קבלת תעודת הוראה. את ההשכלה המקצועית יכול המועמד לרכוש במכללה להכשרת עובדי הוראה או במוסד אחר להשכלה גבוהה. עבודה בהוראה מחייבת התמחות בהוראה במשך שנה. אם עובד ההוראה הוא בעל השכלה אקדמית ותעודת הוראה וסיים בהצלחה את ההתמחות, ייתן לו משרד החינוך רישיון לעסוק במקצוע ההוראה במערכת החינוך בישראל.

הבדיקה העלתה שצוות בית ספר א' כלל בשנת הלימודים התשע"ב מנהל בית ספר, בעל השכלה אקדמית, אולם ללא השכלה בתחום החינוך וללא תעודת הוראה; רק אחת מתוך חמש המורות בבית הספר הייתה בעלת תואר בחינוך, ורק היא הייתה בעלת תעודת הוראה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי העיר אילת מתמודדת עם מחסור חמור בעובדי הוראה ועם קשיים בגיוס מורים חדשים בעיר; למרות הקשיים גויסו מורים שנתנו מענה לימודי הולם לצורכי התלמידים בבית ספר א'.

משרד החינוך קבע אמות מידה להכשרה הנדרשת מעובד הוראה במוסדות חינוך. על המשרד לוודא שאמות מידה אלה הנהוגות במוסדות החינוך באילת יונהגו גם בכל הקשור לעובדי הוראה המלמדים קטינים חסרי מעמד.

(ב) ממכתבו של מנהל בית ספר א' למשרד החינוך מינואר 2011, שהעתקו נשלח לעיריית אילת, עולה כי מסגרת זו לא התאימה לחלק מתלמידיה, שהתנהגותם הייתה חריגה או שהצטיינו בלימודיהם, ולכן הוא ביקש למצוא לכמה מהם מסגרת חלופית. הוא הוסיף שבית הספר אינו מקבל את השירותים המקובלים בשאר בתי הספר. מנהל בית הספר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי בקשותיו למציאת מסגרת חלופית ולתקציבים נוספים לא נענו. בינואר 2012 כתב ראש עיריית אילת למנכ"לית משרד החינוך, בין השאר, על קשיים ניכרים של התלמידים, לרבות בפן הלימודי, בפן ההתנהגותי ובפן הרגשי, וכן ציין את הצורך של המוסד להתמודד עם קשיים אלה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי מחוז דרום לא קיבל את מכתבו האמור של מנהל בית הספר.

(ג) במאי 2012 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בגן א'. מדברים שהועלו בסיוור וממסמך שכתבה הגנת בגן עולה שבמהלך ארבע שנים היא פנתה לעיריית אילת והתריעה על מצבו הפיזי של הגן, ובין השאר, על ליקויים במערכות התאורה והאוורור; על היעדר מערכת אזעקה ולחצן מצוקה; ועל שאין בגן טלפון קווי. על פי דברים שכתבה ביוני 2012 המפקחת על הגן מטעם מחוז דרום של משרד החינוך; קו הטלפון בגן נותק על ידי הרשות המקומית; הרשות החליטה שלא להתקין בגן מערכת אזעקה.

בדצמבר 2012 דיווחה הגנת בגן א' למשרד מבקר כי בנובמבר 2012, אחרי שטיוטת ממצאי הביקורת הועברה לעיריית אילת, כי העירייה תיקנה את הליקויים האמורים במבנה גן א'.

(ד) אשר לשעות פעילות הגנים העירוניים הרגילים באילת: בשנת הלימודים התשע"ב כמקובל על פי רפורמת "אופק חדש" הסתיימו הלימודים בשעה 14:00; לעומת זאת, יום הלימודים בגן א' הסתיים כבר ב-12:30. הגנת של גן א' מסרה למשרד מבקר המדינה שרוב הילדים בגן הם ילדים בסיכון, רובם אינם חוזרים הביתה עם סיום פעילות הגן, אלא משוטטים ברחובות העיר שעות עד שאחד ההורים חוזר מעבודתו.

המפקחת על הגן מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי שעות הפעילות נקבעו בידי מחוז דרום של משרד החינוך, שהסתמך על שעות התקן שהוקצו לגן.

עיריית אילת השיבה למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא העניק לגן א' סמל גן, ולכן לא ניתן לצרפו לרפורמת "אופק חדש". תשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם דברים שמסרה המפקחת מטעם משרד החינוך ביוני 2012, ולפיהם הגן אינו נכלל ברפורמת "אופק חדש" משום ש"מעמדם של הילדים ושל הגננות לא היה ברור". משרד החינוך והעירייה ציינו בתשובתם כי החל בשנת הלימודים התשע"ג, שנפתחה בסוף אוגוסט 2012, שעות הפעילות של גן א' בימים א'-ה' מסתיימות ב-13:00.

על מחוז דרום של משרד החינוך ועל עיריית אילת לפעול לאלתר להפעלת גן א' במתכונת שבה פועלים כל שאר הגנים העירוניים באילת, לרבות שעות הפעילות והקפדה על תנאים הפיזיים של המבנה.

3. ביולי 2011 הגישו כמה הורים שמוצאם בדרום סודן, המתגוררים באילת, עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בדבר סירובה של עיריית אילת לרשום את ילדיהם למסגרות החינוך, ובמקום זאת להפנותם למסגרת נפרדת, המוגדרת כמסגרת חינוך לילדים אלה, שפעלה בקיבוץ אילות. העותרים טענו כי הקריטריון היחיד לרישום לבית ספר זה הוא מוצאם, גזעם, צבע עורם ומעמדם של הורי הילדים וכי מאחורי הפרדה זו אין רציונל חינוכי; הם שוהים בארץ תקופה ממושכת, בת מספר שנים, דוברים את השפה העברית, ואין כל מניעה לטעמם לשלב את הילדים בבתי ספר רגילים. העותרים פרשו את התשתית המשפטית לעתירתם, לרבות חוק לימוד חובה והאמנה בדבר זכויות הילד. לטענתם, השמת הילדים במסגרת חינוכית נפרדת נעשית בניגוד לדין; המסגרת החינוכית אינה עומדת בדרישות הבסיסיות לצורך הכרה בידי משרד החינוך, "וכשלעצמה מהווה הפרדה זו משום הפליה גרידא".

העותרים ביקשו בעתירתם להורות לעיריית אילת ולמשרד החינוך לרשום את ילדיהם ללימודים בבתי ספר מוכרים ורשמיים בתחום שיפוטה של העיר אילת, בהתאם לאזורי הרישום העירוניים⁴⁵.

(א) בעניין שילוב ילדי שוהים בלתי חוקיים במוסדות חינוך רשמיים בעיר אילת השיבה המדינה לבית המשפט באוגוסט 2011: "שאלת אופן מימוש הזכות לחינוך, בדרך של שילוב או של מסגרת נפרדת, הינה שאלה שלעצמה. יוער כי גם במציאות הישראלית דהיום מתקיימות מסגרות חינוך נפרדות מסוגים שונים לצד המערכת הממלכתית, מערכות נוספות לגבי מגורים שונים. אשר על כן שאלה זו מחייבת בחינה מעמיקה ומערכתית תוך התחשבות בפרמטרים נוספים ובכללם השפעת כניסת מסה של תלמידים (שוהים בלתי חוקיים) למוסדות חינוך; שאלת יכולתם הסובייקטיבית של בתי ספר ספציפיים הללו לקלוט אותם בהצלחה; קשיים הנובעים בין היתר מהבדלי תרבויות, דת ושפה". עוד נכתב כי "שאלת שילובם והטמעתם של ילדים אלה בחברה הישראלית צריך שתבחן בקשת של שיקולים וביניהם השפעת היקף התופעה על מוסדות החינוך הקיימים; שאלת היקפה של הזכות לחינוך בעיקר לגבי אלה השוהים בה ושאלת אופן מימוש הזכות בצורה המתאימה ביותר". לאור זאת ביקשה המדינה לאפשר לה "בחינת היבטיו הרחבים והכוללים של הנושא לבחינתם של הגורמים הרלוונטים לשם עיצוב פתרון שייתן ביטוי למלוא מורכבות הסוגיה".

(ב) באוגוסט 2011 החליט בית המשפט להיעתר לבקשת המדינה כי "יש לרכז עבודת מטה בהנחיית המנהל הכללי של משרד החינוך, המבוססת על שיתוף של גורמי ממשלה שונים שיבחנו את ההיבטים השונים של הסוגיה". במסגרת עבודת המטה, שריכזה מנכ"לית המשרד, גבי דלית שטאובר, נדרשה עיריית אילת להעביר את חוות דעתה בעניין התמודדות העירייה עם סוגיית חינוכם של ילדי מסתננים. במכתבו של ראש עיריית אילת למנכ"לית משרד החינוך בינואר 2012 עלו, כאמור, קשיים ניכרים של התלמידים, לרבות בפן הלימודי, בפן ההתנהגותי ובפן הרגשי וכן הצורך

45 עת"ם (באר שבע) 29883-07-11 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ' עיריית אילת ומשרד החינוך.

של המוסד להתמודד עם קשיים אלה. עיריית אילת הציגה את מסקנתה כי "ילדי המסתננים, במצבם היום, אינם מסוגלים להשתלב בכיתות הרגילות במערכת החינוך של העיר אילת".

בפסק הדין מאוגוסט 2012 נאמר: ככל שטיעונם של משרד החינוך ושל עיריית אילת "בדבר מערכת חינוך נפרדת לילדי מבקשי המקלט, מבוסס על נושא משך שהייה ארעי של העותרים בארץ, הרי שנמצא כי מרבית העותרים שוהים בתחומי מדינת ישראל מאז שנת 2007, חלקם אף קודם לכן"; "טיעון זה של ארעיות שהייה אינו יכול לעמוד עוד". תגובת משרד החינוך מתארת את הילדים העותרים בהכללות גורפות, כילדים בעלי מאפיינים אחידים, שאין ביניהם כל שוני; אם סבורים המשרד והעירייה כי הילדים נעדרים כישורים פדגוגיים להשתלב במסגרות החינוכיות הרגילות הקיימות, חייבים הילדים להיבחן "על פי המסלול שמתווה חוק חינוך מיוחד", על מנת לקבוע אם קיימים צרכים מיוחדים לכל ילד וילד, ומהי המסגרת החינוכית, אשר תאים לו. בדבר מספר הילדים חסרי המעמד באילת, נכתב בפסק הדין כי מדובר ב-55 ילדים בלבד, אשר למדו בבית ספר א', ולכן "לא ניתן לייחס לעיר אילת קשיים ייחודיים, ויוצאי דופן המצדיקים מדיניות שונה מזו המתקיימת בערים אחרות"; "לא יהא בהתערותם של 50 ילדים בבתי הספר בעיר כדי למוטט את מסגרות החינוך הפועלות בעיר או לשנות את המרקם הדמוגרפי בעיר". בדבר קיומן של מסגרות חינוכיות נפרדות הבאות לתת מענה ייחודי לאוכלוסיות שונות במדינה נכתב בפסק הדין כי מסגרות אלה אינן נכפות על הציבור, וכי פנייתו של תלמיד למסגרת נפרדת נעשית מתוך בחירה.

בית המשפט קבע כי ההבחנה, שאותה מבקשים משרד החינוך ועיריית אילת לעשות כלפי העותרים השוהים באילת, "בשונה מילדי מבקשי מקלט בערים אחרות ברחבי הארץ, אינה בבחינת הבחנה מותרת כי אם הפליה אסורה, בפרט כאשר עסקינן בזכויות ילדים"; "מחובתנו לזכור ולא לשכוח את דבר היותנו פליטים בגולה בעבר הלא רחוק"; מדיניות עיריית אילת ומשרד החינוך "על קיומה של מסגרת חינוך נפרדת לילדי מבקשי מקלט בעיר אילת, הינה בלתי חוקית ובלתי סבירה, אלא אם הדבר נעשה בהסכמתם ומרצונם החופשי, תוך מתן אפשרות לכל ילד להשתלב במסגרת החינוך הרגילה בעיר אילת, באם מבקש זאת"; לפיכך על עיריית אילת ועל משרד החינוך "לקבל בקשתם להשתלב במסגרות החינוך בעיר כבר עתה לקראת תחילת שנת הלימודים הקרובה".

בעקבות ערעור שהגישו המדינה ועיריית אילת קיבל בית משפט העליון באוגוסט 2012⁴⁶, בין השאר, את הסכמת הצדדים, שלפיה ישולבו התלמידים המתגוררים בתחום העיר אילת בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) במסגרות החינוך הרגילות, בהתאם לשיקול הדעת של עיריית אילת ומשרד החינוך; בבתי ספר, אשר בהם ישולבו התלמידים בעיר אילת ייפתחו עבורם כיתות קלט⁴⁷ בהתחשב בפערים הקיימים במקצועות הלימוד. בית המשפט נתן להסכמה זו תוקף של פסק דין.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי בהתאם לפסק הדין "נקלטו כל התלמידים בבתי ספר רשמיים בעיר (חינוך יסודי וחינוך על יסודי) בכיתות קלט".

קטינים חסרי מעמד מתגוררים ביישובים שונים בארץ ולומדים בבתי הספר ובגני הילדים שבהם. מטבע הדברים, קליטת קטין זר היא משימה שאינה שגרתית ברוב היישובים וברוב מוסדות החינוך. עם זאת במהלך השנים, ולפחות מאז 2006, צברו משרד החינוך ומוסדות חינוך מסוימים ניסיון בקליטתם.

46 ע"מ 6162/12 וע"מ 6212/12 עיריית אילת ומדינת ישראל - משרד החינוך נ' אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' (טרם פורסם), מיום 26.8.12.

47 כאמור, כיתות קלט במהותן הן הסדר זמני, עד שיבוץ מלא בכיתת אם רגילה.

על משרד החינוך לפעול בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה ולהבטיח שלא תתקיים הפליה פסולה של קטינים חסרי מעמד במערכת החינוך. לשם כך נדרש משרד החינוך למנוע הקמה של מסגרות נפרדות המיועדות רק לתלמידים חסרי מעמד.

קליטת קטינים בלתי מלווים בפנימייה חינוכית

כ-30 כפרי הנוער וכ-100 מוסדות חינוך פנימייתיים, הפרושים בכל אזורי הארץ, נתונים בפיקוח המינהל לחינוך התיישבותי, שהוא יחידת סמך של משרד החינוך. משרד החינוך הקצה מכסה של 100 מקומות בתשעה כפרי נוער לקליטת נערות ונערים שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול הדרומי, ללא ליווי של מבוגר (להלן - קטינים בלתי מלווים). זאת בהתאם לנוהל בין-משרדי הנוגע לקטינים בלתי מלווים על ידי מבוגר (ראו להלן). המינהל מסר ביוני 2012 כי הוא הפנה קטינים חסרי מעמד לכפרי נוער שהם "בעלי החוסן החינוכי היותר טוב, מקרב כפרי הנוער".

1. לאור ריבוי הפניות למשרד החינוך להגדיל את מכסת המקומות בפנימיות שבפיקוחו לקליטת קטינים בלתי מלווים, הוא החל במאי 2011 בהקמת מסגרת חינוכית חדשה לקליטת 50 קטינים נוספים בקהילייה החינוכית ניצנה, ובה פנימייה ובית ספר. בשנת הלימודים התשע"ב החלו לפעול הפנימייה ובית הספר, שבהם התחנכו 40 קטינים מאריתריאה. בבית הספר היו שתי מורות, וצוות הפנימייה כלל שני מדריכים שכר, שני מדריכים בשנת שירות, אם בית ועובדת סוציאלית. המסגרת החינוכית ממוקמת במסגרת רחבה יותר של הקהילייה החינוכית ניצנה, שבראשה מנהל. במסמך של מנהל המינהל לחינוך התיישבותי ממאי 2011 נקבעו העקרונות להפעלת המסגרת החינוכית.

2. בעת סיור שערכו בניצנה נציגי משרד מבקר המדינה, הוסבר להם כי הקטינים חוו בדרכם לישראל אירועים קשים ואף עינויים; הם נפגעו נפשית ופיזית. את הסיור ערכה מי ששימשה באותה עת כמנהלת הפנימייה, לרבות המסגרת הלימודית לחניכי הפנימייה.

(א) במהלך הביקור בפנימייה ניכר היטב כי מנהלת הפנימייה, שהיא צעירה בת 24, פועלת במסירות ומתוך תחושת שליחות. עם זאת, היא חסרת השכלה פורמלית בתחום החינוך והיא חסרת ניסיון מקצועי בניהול מסגרת חינוכית כזו. בסוף שנת הלימודים התשע"ב סיימה המנהלת את תפקידה.

נמצא כי ההדרכה והליווי שקיבלה מנהלת הפנימייה בשנת הפעילות הראשונה של הפנימייה, עת קלטה עשרות נערים זמן קצר אחרי שחצו את הגבול ונכנסו לישראל, היו חלקיים בלבד. כך, למשל, רק כעבור תשעה חודשים ממועד פתיחת המוסד, בעקבות שאלות שהעלתה המנהלת, היא מצאה שיש למינהל לחינוך התיישבותי קובץ נהלים להפעלת כפר נוער חינוכי, ומשביקשה לקבלו - אכן קיבלה; כדי ללמוד את נושא ההפעלה של הפנימייה ושל בית הספר נפגשה המנהלת, ביזמתה, עם מנהלים ועם עובדים בכפרי נוער אחרים שקלטו ילדים חסרי מעמד. היא למדה מהם כיצד לבנות מערכת שעות של בית ספר; מה ללמד וכמה שעות; וכיצד לבנות שגרת יום לפנימייה. עם התובנות שהתגבשו בעקבות הפגישות והשיחות הללו בנתה המנהלת, בשיתוף מנהל הקהילייה החינוכית ניצנה, את מודל ההפעלה המותאם לצורכי הקטינים.

(ב) מנהלת הפנימייה מסרה כי בעקבות בירורים שערכה בכפרי נוער ובמינהל לחינוך התיישבותי היא מצאה שהפנימייה בניהולה זכאית לקבל שירותים ותקציבים נוספים מהמינהל, כמו: ייעוץ והדרכה מהאגף הפסיכו-סוציאלי; השתתפות בהשתלמויות שעורך המינהל; וכן תשלום עבור שהייה של תלמידים בפנימייה בחופשת הפסח ובחופשת הקיץ. את כל המידע הזה היא העלתה בבירורים שערכה, והוא לא נמסר לה מראש בידי המינהל. היא הוסיפה כי במהלך שנת הפעילות של הפנימייה, עזבו אותה שמונה תלמידים: חמישה הורחקו; שניים היו צעירים מאוד ולכן הועברו למוסד מתאים לגילם; נער אחד עבר לחלופת משמורת בקהילה (ראו להלן).

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי "מתחילת תהליך ההקמה וההפעלה של שנת הלימודים הראשונה ליותר המסגרת והמוסד כולו בהכונה צמודה של בעלי תפקידים [במינהל]". מנהל הקהילה החינוכית ניצנה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי הייתה חשיבות לתת מענה מידי באמצעות הקמת המסגרת החינוכית בניצנה, ולקלוט מספר גדול ככל האפשר של נערים שהיו עד אז במתקן משמורת. בנוגע לנוהלי הפנימייה וחוקיה הוא הוסיף: "כיום אחרי שנה וחצי של פעילות יש הלימה יותר גדולה בנהלים ובקשרים"; "כיום כוח האדם של הפנימייה השתפר מבחינה מקצועית".

משרד החינוך באמצעות המינהל לחינוך התיישבותי שיכין 100 קטינים בלתי מלווים בתשעה כפרי נוער רגילים, שלדבריו הם בעלי "החוסן החינוכי היותר טוב"; ככל אחד מהם הוא שיכין לכל היותר 12 קטינים בלתי מלווים. מסגרת נוספת, שהקים במיוחד עבור 50 קטינים בלתי מלווים, על קשייהם יוצאי הדופן, לא גובתה בניהול מקצועי מספק, בהדרכה וליווי מספקים ובמתן תמיכה באמצעות הכלים העומדים לרשות כפרי הנוער הרגילים.

על המינהל לחינוך התיישבותי לקיים פיקוח מקיף על הפנימייה בניצנה, המשמשת גם כבית ספר, ולוודא שהתנהלותם תואמת את כללי ההפעלה של כפרי נוער אחרים. עוד עליו להנחות את הנהלתם מהבחינות המקצועיות והמינהלית, ולהעמיד לרשותה את הסיוע הנדרש לשם טיפול בנערים שבו.

הקצאת שעות ללימוד השפה העברית

מחקרים בעולם ובארץ מלמדים כי נחוצות 1,000 שעות ואף יותר לרכישת שפה. רכישת שפה נוספת, שאינה שפת-אם, על כל רבדיה היא תהליך ארוך ורצוף אתגרי וקשיים. החסך הזמני בתחום השפה מונע, לעתים קרובות, מהתלמידים למצות את מלוא יכולתם ולעתים אף מכשיל את השתלבותם החברתית. משרד החינוך מקצה לבתי הספר שעות עבור תלמידים עולים על פי מועד עלייתם ועל פי מספר התלמידים בכיתה. השעות נועדו להקניית השפה העברית ולתגבור תלמידים עולים, על פי כללים בחוזר מנכ"ל. כך, למשל, יקבל בית ספר יסודי עבור תלמיד, שעלה מאתיופיה ונמצא בארץ זה כשש שנים, 1.75 שעות שבועיות. השעות שמקצה המשרד לתלמידים עולים משמשות גם לשם הפעלת כיתות קלט זמניות, שבהן נלמדים כמה מקצועות, ובהם עברית; תלמיד משולב באופן מלא בכיתה אם דוברת עברית רק אחרי שעמד בהצלחה במבחן ידע בעברית לעולים חדשים.

הבדיקה העלתה שמשרד החינוך לא קבע כללים להקצאת שעות ללימוד עברית ולתגבור לימודי התלמידים חסרי מעמד, ולפיכך גם לא הקצה שעות למטרה זו.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה, בינואר 2013, כי הוא מקצה משאבים לתגבור שיעורי שפה ושיעורים פרטניים לתלמידים שהם קטינים חסרי מעמד גם באמצעות תקציב כולל המיועד למנהלי המחוזות.

שילובם של תלמידים שאינם דוברי עברית במוסדות החינוך דורש, בראש ובראשונה, לימוד השפה. על משרד החינוך לקבוע כללים בדבר הקצאת שעות ללימוד עברית לתלמידים חסרי מעמד, ולהקצותן בהתאם.

מתן שירותי בריאות לקטינים חסרי מעמד

על עמדתו של משרד הבריאות בדבר שירותי בריאות לחסרי מעמד ניתן ללמוד ממסמכיו מהשנים 2008-2009: באוקטובר 2008 כתב מנכ"ל המשרד דאז למנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר. במכתבו סקר את פעולות משרד הבריאות בנושא זה, לרבות: שירותי רפואה מונעת לילדים במסגרת התחנות לבריאות המשפחה; מימון חלקי של הסדר לביטוח רפואי של ילדים (ראו להלן); וטיפול בחולי שחפת, ללא תלות במעמד האזרחי. הוא הוסיף: "אנו סבורים, כי אין די בשירותים אילו וכי חשוב לתת לאוכלוסיה זו טיפול רפואי מלא... אנו מבקשים, כי תיקבע מדיניות לגבי אוכלוסיה זו, ויקצו האמצעים בהתאם".

במכתבו של ראש שירותי הבריאות במשרד הבריאות לראש רשות האוכלוסין דאז באפריל 2009, נכתב כי יש שתי מרפאות בתל אביב-יפו המיועדות לחסרי מעמד והמעניקות שירותי רפואה ראשונית, האחת של ארגון "רופאים לזכויות אדם", ובשנייה שותף משרד הבריאות. הוא ציין כי "מחויב לאזור תל אביב לא קיימת נגישות לשירותים אמבולטוריים בקהילה. לפיכך, כאשר אוכלוסיה זו נזקקת לטיפול, היא צריכה לעשות את דרכה לתל אביב, אם היא חפצה לקבל שירותים במרפאה, או לחלופין לפנות לחדר מיון של בית חולים".

טיפול רפואי בקהילה

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), קבע כי כל תושב זכאי לשירותי בריאות ממלכתי וכן קבע ששר הבריאות רשאי לקבוע הסדרים מיוחדים בדבר רישום בקופות חולים ובדבר דרך מתן שירותי בריאות, בין היתר, "למי שנמצא בישראל ואינו מבוטח לפי חוק זה", בהיקף ובתנאים שיקבע, ובאישור שר העבודה והרווחה ושר האוצר.

כיוון שחוק ביטוח בריאות חל רק על תושבים, קבע משרד הבריאות בפברואר 2001 הסדר למתן שירותי בריאות לקטינים שאינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ועיגן זאת בחוזר מנכ"ל⁴⁸: כל קטין הנמצא בישראל שישה חודשים רצופים לפחות, להוציא חריגים שפורטו בחוזר, זכאי לקבל אישור זכאות לביטוח רפואי, על פי ההסדר. קטינים אלה זכאים מכוח הסדר זה לשירותי בריאות במסגרת קופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת), בתנאים שנקבעו בחוזר המנכ"ל ובהסכם שחתם המשרד עם מאוחדת (להלן - הסדר מאוחדת).

48 "אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים" ע"פ חוק ביטוח בריאות ממלכתי", 5/2001, כ' שבט תשס"א, 14.2.01.

על פי תנאי ההסכם שחתם משרד הבריאות עם מאוחדת בשנת 2009⁴⁹, הסדר מאוחדת אינו מכסה מצב רפואי או בעיה רפואית של הקטין שקדמו למועד כניסתו לישראל לאחרונה טרם רישומו כמבוטח קופה; קטין שלא נולד בישראל זכאי לקבל שירותים בתום ארבעה חודשים מיום רישומו במאוחדת; קטין שנולד בישראל זכאי לקבל שירותים אם "אימו שהתה בישראל ששה חודשים רצופים לפחות תכופ לפני מועד הלידה, והקטין לא יצא את ישראל בין מועד לידתו ועד מועד הרישום".

מימון שירותי בריאות באמצעות הסדר מאוחדת נעשה במשולב על ידי הורי הקטין ועל ידי המדינה: משרד הבריאות מממן 50% מהעלות לקטין או לכל אחד משני קטינים במשפחה, ונושא במלוא המימון של ילדים נוספים במשפחה. העלות למשפחה הייתה באפריל 2012 - 194.5 ש"ח בחודש לילד ראשון וליילד שני; המשפחה פטורה מתשלום נוסף עבור ילד שלישי ואילך.

1. על פי נתוני מאוחדת לגבי ממוצע הקטינים המבוטחים בחודש, בשנת 2010 היו 1,748 קטינים חסרי מעמד מבוטחים בהסדר; בשנת 2011 - 2,169 קטינים; ובאפריל 2012 היו מבוטחים 2,501 ילדים, 61% מהם (1,520) התגוררו באזור תל אביב-יפו, 7% (170) בירושלים, 4% (94) בבני ברק, והיתר בכל חלקי הארץ. 82% מהקטינים הללו היו בגילאים 0-6 שנים.

הבדיקה העלתה כי לא היו בידי משרד הבריאות הערכות בדבר שיעור הקטינים חסרי מעמד שאינם מבוטחים בכיטוח רפואי.

באין נתונים רשמיים על מספר הקטינים חסרי המעמד בישראל, האפשרות לקבוע מהו שיעור המבוטחים באמצעות הסדר מאוחדת מוגבלת ביותר. עם זאת, כפי שעולה מתרשים 1 לעיל, נרשמו בתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב-יפו לבדה 2,556 ילדים; לתחנות האלה מביאים ההורים בעיקר ילדים עד גיל שש. כיוון שכך ניתן להניח כי 2,501 הילדים, שהיו מבוטחים בתחילת 2012 בהסדר מאוחדת, הם רק חלק מהקטינים חסרי מעמד, וכי מאות קטינים חסרי מעמד הם חסרי ביטוח רפואי.

2. במהלך הבדיקה במשרד הבריאות, מינה המשנה למנכ"ל המשרד, ד"ר בעז לב, ביולי 2012 "צוות לבחינת החלופות למתן מענה לטיפול רפואי לאוכלוסיית המסתננים בתל אביב". הוא הטיל על הצוות לבדוק את היקפי התחלואה בקהילה ובבתי החולים; להעריך את הצרכים בהתאם לבדיקה זו; לגבש חלופות למתן שירות וטיפול רפואי ולהמליץ על החלופה המועדפת. הצוות התבקש להגיש את המלצותיו בתוך שבוע. למחרת התקיים דיון בנושא בחינת החלופות כאמור.

במסמך שמסר המשנה למנכ"ל משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה פורטו המלצות הוועדה שהוא מינה ועל פיו דיווחה הוועדה: "העדר נתונים על מידת ניצול שירותי קופת חולים מאוחדת על ידי ילדי מהגרי עבודה המבוטחים בה מהווה מגבלה בתכנון היקפי השרות הנדרשים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הבריאות בנובמבר 2012: "באין נתונים רשמיים על מספר הקטינים חסרי המעמד בישראל, האפשרות לקבוע מהו שיעור המבוטחים באמצעות הסדר מאוחדת מוגבלת ביותר"; "הדרך לריכוז נתונים על קטינים חסרי מעמד ללא ביטוח רפואי תוכל להיעשות באופן יסודי ואחיד קודם לכל, באמצעות הגדרה ממשלתית של גורם אחד, אשר יבסס רשימה מוסכמת של קטינים חסרי מעמד. כל איסוף נתונים אחר יהיה חלקי". בדבר הסדר מאוחדת

49 לצורך מתן שירותי בריאות פרסמה הממשלה בינואר 2009 מכרז בין קופות החולים לבחירת קופת חולים שתהיה אחראית למתן שירותים לקטינים; בפברואר 2009 זכתה במכרז קופת חולים מאוחדת. ההסכם הוארך לאחרונה עד סוף פברואר 2013.

כתב המשרד כי הוא יבחן את המשך הפעילות, לרבות אופן הספקת שירותים אמבולטוריים במקומות שבהם נמצאות קבוצות של זרים חסרי מעמד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי מאחר שאין בידי גורם ממשלתי אחר מידע מרוכז בדבר הקטינים חסרי מעמד אזרחי, עליו לרכז נתונים בכלים הקיימים בידי לצורך הערכת מספר הקטינים שאינם מבוטחים בביטוח רפואי. כך, למשל, הוא יכול לעשות זאת באמצעות הנתונים של בתי החולים המעניקים שירותים לאוכלוסייה זו. על פי ממצאי הבדיקה הזו, עליו לבחון אם יש מקום לערוך שינויים בהסדר מאוחדת, ולפעול בהתאם.

מתן טיפול בבתי החולים הציבוריים

חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, קבע כי כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו בהתאם לכל דין ובהתאם לתנאים ולהסדרים הנוהגים, מעת לעת, במערכת הבריאות בישראל, וכי במצב חירום רפואי זכאי אדם לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה. מצב חירום מוגדר בחוק כנסיבות שבהן אדם נתון בסכנה מידית לחייו או קיימת סכנה מידית שתיגרם לו נכות חמורה בלתי הפיכה אם לא יינתן לו טיפול רפואי דחוף; מטופל זכאי לקבל טיפול רפואי נאות, הן מבחינת הרמה המקצועית והאיכות הרפואית, והן מבחינת יחסי האנוש.

1. חלק ניכר מאוכלוסיית חסרי המעמד בישראל מתגורר באזור תל אביב-יפו. כיוון שכך, ומשום שחלק מאוכלוסייה זו אינו מבוטח בביטוח רפואי, נוהגים חסרי המעמד לפנות למרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (להלן - סוראסקי או איכילוב), הממוקם בלב תל אביב לשם קבלת טיפול רפואי, ולמרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון (להלן - וולפסון) הנמצא סמוך לדרום העיר.

בטבלה 2 מוצגים נתוני סוראסקי לגבי מספר הפניות של קטינים חסרי מעמד ושל יולדות חסרות מעמד לבית החולים בשנים 2010 ו-2012.

טבלה 2

שיעור הגידול בשנים 2012-2010	שנת 2012*	שנת 2010	סוג הפנייה לקבלת שירות רפואי בסוראסקי
139%	1,544	646	סך כל הפניות לאשפוז מהן:
			של קטינים
			של יולדות חסרות מעמד
			יילודים במחלקה לטיפול מיוחד ביילוד (פגייה)
29%	36	28	סך כל הפניות למיון
66%	348	210	סך כל הפניות למרפאות חוץ
176%	105	38	
123%	1,997	894	סה"כ

* על פי הערכות של בית החולים מדצמבר 2012.

(ב) על פי נתוני וולפסון בשנת 2010, בית החולים העניק טיפול רפואי (במחלקות האשפוז, המיון ומרפאות חוץ) ל-188 קטינים חסרי מעמד חסרי ביטוח רפואי, בעלות כספית של כ-400,000 ש"ח; וב-2011 הוא העניק טיפול ל-226 קטינים, בעלות כספית של יותר מ-1 מיליון ש"ח, גידול של 150% בעלות הכספית לעומת השנה הקודמת.

2. במהלך 2011-2012 העלה מנהל סוראסקי, פרופ' גבי ברבש, בפני מנכ"ל משרד הבריאות ובפני היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה ויינשטיין, את הקשיים הכרוכים במתן שירותי בריאות לאוכלוסיית חסרי המעמד. להלן שתי דוגמאות:

(א) בינואר 2012 כתב מנהל סוראסקי למנכ"ל משרד הבריאות, בין השאר, על היקף הטיפול הרפואי שניתן לחסרי המעמד בבית החולים, רובם המכריע ללא ביטוח רפואי שמממן את עלות הטיפול. הוא ציין: "נתונים אלה ממחישים באופן נוסף את עוצמת הבעיה המוטלת לפתחנו, כאן בת"א, ואת מחויבות הממשלה להתערב להסדרת הטיפול הרפואי בפליטים". במרץ 2012 הוא כתב למנכ"ל משרד הבריאות כי סך החובות האבודים של בית החולים בגין לידות של נשים זרות "שולש בשנת 2011 מ-7 ל-25 מ"ש". הוא ציין כי בית החולים מתקשה להתמודד עם המעמסה הכספית המוטלת עליו. ממכתבו עולה כי 20% מהפעילות בחדרי הלידה בבית החולים הם עקב לידות של נשים זרות.

(ב) במאי 2012 כתב מנהל סוראסקי ליועץ המשפטי לממשלה, וביקש את התערבותו "לפתרון בעיה המונחת לפיתחם של משרדי הבריאות והאוצר זה זמן רב ללא מענה. חוסר ההתייחסות של הרשויות גורם לבעיה תקציבית המקשה על תפקוד ביה"ח".

3. במרץ 2012 התקיים דיון במשרד הבריאות, בהשתתפות המנכ"ל, בנושא "תחלואה ולידות של פליטים באיכילוב". בדיון התקבלו החלטות, ובהן לנסות ולהעביר יולדות לבתי חולים אחרים.

בסוף מאי 2012 קיים מנכ"ל המשרד דיון נוסף, שבו השתתף גם מנהל סוראסקי. בסיכום הדיון החליט מנכ"ל המשרד להקים צוות היגוי שיפעל להקמת מרפאה "קדמית" שתיתן שירות לנשים הרות ולילדים בדרום תל אביב, במימון משרד הבריאות. את המרפאה יממן משרד הבריאות מתקציבו והיא תמוקם בדרום העיר; בסיכום הדיון נקבע תאריך יעד - 1.7.12.

מנהל אגף רפואה כללית במשרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי המרפאה ה"קדמית" נפתחה בתחילת ינואר 2013, וכי משרד הבריאות מספק באמצעותה שירותי רפואה ראשונית, לרבות רפואת נשים, שירותי רנטגן, שירותי מעבדה ותרופות. על פי תשובת משרד הבריאות, המרפאה הקדמית אמורה להפחית את מספר הפניות של זרים חסרי מעמד לבתי החולים סוראסקי ווולפסון.

4. באפריל 2012 כתב מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר הראל לוקר, לקראת דיון במשרד רה"ם, על הקשיים שעמם מתמודדת מערכת הבריאות, לרבות טיפולים במחלות זיהומיות ומתן שירותי בריאות לאוכלוסיות חסרי המעמד שהם חסרי ביטוח רפואי בבתי חולים, ללא כיסוי כספי.

עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, לא גובש פתרון כולל לסוגיות שהעלה מנהל המרכז הרפואי סוראסקי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב מנהל סוראסקי בנובמבר 2012 שהטיפול בילדים חסרי מעמד אזרחי למשפחות שמוצאן מאפריקה מורכב במיוחד, בין השאר, משום שלעתים עם סיום הטיפול אי-אפשר לשחרר את הילדים לבתיהם בשל היעדר מסגרת עבורם; במקרים כאלה נדרש בית החולים להשאירם באשפוז מעבר למשך הזמן ההכרחי; בית החולים מתקשה לעמוד בעומס האבחוני-טיפולי הכרוך במתן השירות הרפואי הזה.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה שהקשיים שהעלה מנהל סוראסקי מתייחסים לכלל אוכלוסיית הזרים חסרי המעמד ולא רק לקטינים, והם קשיים תקציביים בעיקרם; על אף הבעיה התקציבית, ניתנים השירותים הרפואיים הדחופים לאוכלוסיית חסרי המעמד. הוא ציין כי קיים קושי לגבש פתרון כולל לנושא הטיפול בקטינים חסרי מעמד עקב סיבות שלא בתחום שליטתו של משרד הבריאות, כגון: היעדר מדיניות ממשלתית ברורה לגבי הכיסוי הרפואי לקטינים חסרי מעמד והיעדר תקציבים לפתיחת מרפאות נוספות לטיפולים שאינם דחופים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לפעול למציאת הסדר הולם לסוגיה זו, אשר יאפשר לבתי החולים הציבוריים להעניק שירותי בריאות, כנדרש בחוק זכויות החולה, לקטינים חסרי מעמד. עם זאת, יש לתת את הדעת גם להסכרו של משרד הבריאות בדבר גורמים שהם מחוץ לתחום שליטתו, לרבות היעדר מדיניות ממשלתית ברורה בנושא ומחסור בתקציב. אם נתקל משרד הבריאות בחסם כזה המונע יישום הסדר הולם, מוטל עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, באמצעות שר הבריאות, לשם קבלת החלטות.

קטינים במתקני משמורת

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

החזקתם של קטינים שוהים שלא כדין במתקני כליאה מתרחשת בשני מקרים. האחד, קטינים יוצאי אפריקה החוצים את הגבול הדרומי ונעצרים ונכלאים עם הגעתם לישראל במתקני כליאה של שב"ס; השני, קטינים שהם ואחד מהוריהם שוהים באופן בלתי חוקי בישראל, נעצרים ונכלאים לזמן קצר לקראת הרחקתם מישראל בהליך המכונה ברשות האוכלוסין "אכיפת משפחות", במתקן יהלום (יחידת הטסה ליווי ומשמורת) של רשות האוכלוסין, שהוא מתקן משמורת מיוחד השוכן בנמל התעופה בן-גוריון. בין היתר מוחזקים במתקן זה "מורחקים", כלומר נתינים זרים ששהו בישראל באופן בלתי חוקי, ולכן הוצא להם צו הרחקה מישראל והם נתונים במשמורת עד הרחקתם. ממרץ 2011 ועד יולי 2012 שהו במתקן יהלום 112 משפחות, ומתוכן הורחקו 92 משפחות, ובהן 97 קטינים.

1. בשנים 2007-2012 נכלאו במתקני משמורת של שב"ס 1,547 קטינים חסרי מעמד, וביולי 2012 היו כלואים בהם 169⁵⁰ קטינים. בטבלה שלהלן מוצגים פרטים בדבר מתקני שב"ס.

50 אחד מהם שהה בבית סוהר אופק לקטינים, ולא באחד המתקנים שיפורטו להלן בטבלה 3.

טבלה 3

מקום המתקן	סהרונים	מרכז תמיכה לנוער (מת"ן)	גבעון
הקטינים הכלואים בו	1. קטינים וקטינות שהגיעו בליווי מבוגר 2. קטינים וקטינות בלתי מלווים	חדרה קטינים בלתי מלווים	רמלה קטינות בלתי מלוות
השלב שבו נכלאים בו	מיד לאחר חציית הגבול	לאחר שהייה במתקן סהרונים	לאחר שהייה במתקן סהרונים
מספר הקטינים שהיו כלואים במתקן ביולי 2012	105	48	15

2. בעקבות החלטת ממשלה מס' 2507 מנובמבר 2010 בדבר "הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים או מבקשי מקלט אחרים" הוטלה על משרד הביטחון האחריות להקמת המתקן. בהתאם, הגיש משרד הביטחון תכנית להקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים (להלן - תמ"א 46) למועצה הארצית לתכנון ובנייה, שלה צורף נספח חברתי הכולל את סיכום השיקולים שנשקלו במהלך התכנון ואת פירוט ההשפעות החברתיות הצפויות מבניית המתקן (להלן - מסמך משרד הביטחון).

(א) במסגרת השגות של ארגונים חברתיים מנובמבר 2011 על תמ"א 46, פורטו ממצאי מחקרים המצביעים על השפעת הכליאה על זרים אשר נכלאו בגין שהייה בלתי חוקית במדינה, ובכלל זאת מוזכרים שיעורים גבוהים של דיכאון ושל הפרעות דחק פוסט-טראומטיות. ילדים שנעצרו נמצאים בסיכון גבוה לסבול מבלבול, מבעיות התנהגות, מירידה במשקל, מחוסר שינה ומחרדת נטישה. ילד שנוכח בהליך מעצר עם הוריו רואה אותם מבוהלים וחסרי אונים מול הרשויות. חשיפתו למצבם פוגעת בתחושת הביטחון הקיומי שמעניקים הורים לילדיהם. במחקר על ילדים במתקן כליאה באוסטרליה, בגילאים 6-17, נמצא שכולם חשבו על התאבדות; 80% ניסו לפגוע בעצמם פיזית; 70% לקו בהפרעות חרדה ו-50% סבלו מבעיות בריאות פיזיות.

(ב) מסמך משרד הביטחון מצביע על מחקרים נוספים המלמדים על השפעת חוויית המשמורת הטראומטית על יציבותם הפסיכולוגית של קטינים ועל יחסי הורים-ילדים. כך, למשל, הסיקו חוקרים כי אין לאפשר משמורת של ילדים לפרק זמן קצר או ארוך; מעצר ילדים בתנאי לחץ תמידי עלול ליצור טראומה שתפגע בהתפתחותו התקינה של הילד.

(ג) בחוות הדעת הפסיכולוגית, שהוגשה לבית המשפט במסגרת בג"ץ פלוניס⁵¹, כתבה המומחית כי "נוק נפשי חמור נגרם למתבגרים פליטים המוחזקים במעצר; מתקן כליאה, ולו המשופר ביותר, פוגע פגיעה אנושה בצרכים הפסיכולוגיים של פליטים קטינים בלתי מלווים ואינו מהווה מסגרת ראויה להחזקתם אפילו לפרקי זמן קצרים".

3. החזקה במשמורת של שוהים שלא כדין בישראל, שנכנסו אליה עד יוני 2012, מתבצעת מכוח הוראות סעיף 13א(ב) לחוק הכניסה לישראל, הקובע כי שוהים שלא כדין בישראל יוחזקו במשמורת עד יציאתם או עד הרחקתם מהמדינה.

51 חוות דעת מומחה, ד"ר נורית מרכוס-רימרצ'וק, מ-20.10.10, שניתנה במסגרת בג"ץ 1254/10, פלוני ואח' נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול - משרד הפנים ואחרים (פורסם בנבו).

בינואר 2012 תוקן החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן - החוק למניעת הסתננות), החל רק על "מסתנן - מי שאינו תושב כמשמעותו בסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול". על פי החוק על תיקוניו, ממונה ביקורת הגבולות רשאי לשחרר מסתנן בערובה אם שוכנע כי מתקיים אחד משלושה מצבים, ובהם: "חלפו שלוש שנים מיום תחילת החזקתו של המסתנן במשמורת". יצוין כי שני החוקים אינם מבחינים בין בגירים לבין קטינים המלווים על ידי הוריהם לעניין החזקה במשמורת של שוהים שלא כדין (לגבי קטינים שאינם מלווים - ראו להלן).

באוקטובר 2012 הוגשה לבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט הגבוה לצדק, עתירה למתן צו על תנאי⁵² בבקשה להורות לכנסת, ליועץ המשפטי לממשלה, לשר הפנים ולשר הביטחון לנמק מדוע לא ייקבע כי התיקון לחוק ההסתננות בטל, בין היתר בטענה כי התיקון אינו חוקתי ותוך התייחסות גם לכליאת קטינים המלווים על ידי הוריהם. משתלויה ועומדת עתירה בנושא זה בבית המשפט העליון, לא נבחנה בחוות דעת זו סוגיית כליאתם של קטינים אלו.

כליאת קטינים בלתי מלווים

פרט לקטינים החוצים את הגבול עם הוריהם, חוצים אותו גם קטינים בלתי מלווים. במסמך משרד הביטחון מתוארים הקטינים הבלתי מלווים כ"פגיעים ביותר, הפרידה מהמשפחה, המנוסה על נפשם לעיתים, החוויות והעינויים שחוו בדרך, הדאגה למשפחה שנותרה מאחור, עלולים להטביע בהם חותם וצלכות נפשיות. בתוך קבוצה זו הנערות מצויות בקבוצת סיכון. רובן, על פי הדיווחים, חוו בדרך השפלה מינית ואונס. חלקן קורבנות סחר... והן מוגדרות כקבוצה בסיכון ובמצב פוסט טראומטי, אשר דורשת תשומת לב מיוחדת, השגחה וטיפול מהיר ויעיל". הקטינים הללו מושמים, לפחות בתקופת שהייתם הראשונה בארץ, באחד ממתקני המשמורת של שב"ס.

ביולי 2012 הוחזקו במתקני המשמורת של שב"ס 105 קטינים בלתי מלווים: 48 במת"ן; 42 בסהרונים; ו-15 קטינות בגבעון (לגבי משך שהייה במתקנים - ראו להלן).

1. האמנה בדבר זכויות הילד קובעת כי "בכל הפעולות הנוגעות לילדים... תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה; "מעצרו, חבישתו, או מאסרו של ילד יהיו בהתאם לחוק וישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר". משמע, האמנה אינה קובעת איסור גורף על החזקת קטין במשמורת, אלא מציבה דרישה מרכזית שהדבר ייעשה רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר.

סעיף 20 לאמנה בדבר זכויות הילד קובע כי ילד, אשר נשללה ממנו סביבתו המשפחתית, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה; על המדינה להבטיח טיפול חלופי לילד כאמור. בהערה כללית מס' 6 לאמנה⁵³, העוסקת בקטינים בלתי מלווים (להלן - הערה כללית מספר 6 לאמנה), נקבע שככלל אין לעצור ילד בלתי מלווה או מופרד מהוריו; המעצר אינו יכול להיות מוצדק רק על בסיס היות הקטין בלתי מלווה או על בסיס עצם הגירתו או מעמדו של הילד.

52 בג"ץ 7146/12 א.ס.ף ואח' נ' הכנסת ואח'.

53 על פי היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים: "ההערות הכלליות לאמנה המפורסמות על ידי הוועדה האמונה על יישומה [באו"ם], באות הרחבי על האמור באמנה. הערות כלליות אלו הינן בעלות מעמד ממליץ ולא מחייב, עם זאת, נוכח מעמדן, נודעת להן חשיבות והשפעה רבה במשפט הבין-לאומי".

במסגרת חוות דעת של משרד המשפטים נבחן הדין בכמה מדינות בעניין השמתם במשמורת של קטינים בלתי מלווים השוהים שלא כדין: אסטוניה, סלובניה ופינלנד מאפשרות השמה במשמורת; מדינות ממשלת אוסטרליה היא כי אין להחזיק קטינים במתקני משמורת, אלא במסגרות משמורת בקהילה; ארצות הברית מאפשרת השמה במשמורת ל-72 שעות לכל היותר; בבריטניה לא יוחזקו קטינים במשמורת אלא במקרים חריגים במיוחד, ללילה אחד לכל היותר, עד שיימצא פתרון חלופי; בקנדה מותר להחזיק קטינים במשמורת, אך רק כמוצא אחרון ותוך כדי התחשבות בטובת הילד; באיטליה, בבלגיה, בסלובקיה, בספרד, בפולין (עד גיל 17), בפורטוגל, בצרפת, בצ'כיה (עד גיל 15) ובשבדיה לא יוחזקו קטינים בלתי מלווים במשמורת בתנאי כלא, אלא במתקנים אחרים, חלקם של המשרד האחראי למתן שירותי רווחה.

2. במרץ 2007 התקיים דיון בין-משרדי בנושא "משמורת קטינים שהם שוהים בלתי חוקיים בישראל והרחקתם", ונידונו בו ענייניהם של קטינים בלתי מלווים. בדיון השתתפו גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, נציגי פרקליטות המדינה וכן נציגי משרד הפנים, משרד הרווחה, משרד החינוך ומשטרת ישראל.

בדיון העירה נציגת היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים כי על פי הערה כללית מס' 6 לאמנה בדבר זכויות הילד "משמורת צריכה להיות האפשרות האחרונה". בסיכום הדיון בעניין זה נאמר: נוהל בין-משרדי בדבר קטינים בלתי מלווים (ראו להלן) יבהיר כי טובת הילד משמעותה היא "טובתו הזמנית עד להרחקתו". הוצאת קטין ממשמורת למקום חדש כרוכה בהליכים רבים, ולכן כאשר הוא עתיד להיות מורחק מישראל "בתוך זמן קצר ולא יותר ממספר שבועות בודדים", טובתו היא שיושאר במתקן משמורת המותאם לקטינים.

עוד נרשם בסיכום הדיון כי האמירה המבוססת על האמנה בדבר זכויות הילד ו"לפיה ככלל משמורת תהא החלופה האחרונה עבור קטינים, אינה מתיישבת עם הוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. יחד עם זאת, לאור תנאי המשמורת במתקן מיכ"ל [מת"ן], המותאמים לקטינים, ספק אם יש סתירה בין הערה כללית מס' 6 לבין הדין הישראלי. בד בבד, היות שאין דין קטין במשמורת כדין מבוגר, בתוך המסגרת של חוק הכניסה לישראל יקבע הנוהל חלופות משמורת המתאימות לקטינים".

3. בינואר 2008 הופץ בקרב משרדי הממשלה נוהל בין-משרדי לטיפול בקטינים זרים בלתי מלווים (להלן - הנוהל הבין-משרדי), שתכליתו לקבוע את דרכי הטיפול, ההחזקה במשמורת, חלופת המשמורת והרחקת הקטינים הללו. על פי הנוהל אמורים מתקני המשמורת לשמש מתקני מעבר בלבד, ששהות הקטינים בהם לא תעלה על 60 ימים. בנוהל מוגדר מקום משמורת כאחד משניים: "אגף נפרד לקטינים במקום משמורת כהגדרתו בסעיף 13א (א) לחוק הכניסה לישראל, או מקום משמורת נפרד, אשר הוכשרו לקליטת קטינים והותאמו לצרכיהם".

4. בדיון במשרד המשפטים, שהתקיים בדצמבר 2009 עם נציגים של משרדי ממשלה ואחרים, נידונה האפשרות להקים מתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים, שלא במסגרת בית סוהר. בעקבות הדיון כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשב"ס ולרשות האוכלוסין וביקש מהם לבחון אפשרות זו.

בראשית 2010 התייחס המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למתקן גבעון במכתב לנציב שב"ס ולראש רשות האוכלוסין: "על אף המאמצים הראויים להערכה שעשה שב"ס כדי להתאים את המתקן לשהיית הקטינים, אין זה המקום הראוי להחזקת קטינים במשמורת". בהמשך לכך כתב ראש אגף האסיר בשב"ס לראש רשות האוכלוסין ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה על "אי יכולת לעמוד בתנאי הדין והאמנה בביס"ר גבעון... נראה כי אין מנוס מהפסקת קליטת קטינים בלתי מלווים במתקן גבעון... לשב"ס אין כל התנגדות שיוקם מתקן משמורת נפרד וייחודי שיופעל על ידי גורם אחר מחוץ לשב"ס, בו יוחזקו הקטינים הזרים הבלתי מלווים, באופן העומד בדני מדינת ישראל

והאמנה בדבר זכויות הילד". הוא ביקש לפעול בהקדם האפשרי למציאת חלופה ראויה למתקן גבעון.

5. הבדיקה העלתה כי עד אמצע 2009 הוחזקו קטינים בלתי מלווים במתקן שבאחריות משטרת ההגירה; עם סגירתה והעברת תחומים שבהם פעלה לאחריות רשות האוכלוסין, שהוקמה באותה עת, נסגר המתקן, והקטינים הועברו למתקן גבעון שבאחריות שב"ס.

בפברואר 2010 התקיים דיון בין-משרדי בעניין קטינים בלתי מלווים, בהשתתפות עובדים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, ובראשות השר לביטחון פנים. בדיון העלו המשתתפים השגות בעניין השמת קטינים בלתי מלווים במתקן משמורת שמפעיל שב"ס: נציגי שב"ס הציגו את עמדת הארגון, ולפיה "אין להחזיק אוכלוסייה זו בבית הסוהר - הם אינם עבריינים. נדרש מתקן חלופי ושילוב הקטינים בקהילה". נציגי משרד הרווחה בדיון היו המשנה למנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית ומנהלת השירות לילד ולנוער, והם המליצו על טיפול בקטינים אלו במתקן ראוי, לא במסגרת שב"ס, ועל מינוי גורם אחראי להקמת מסגרת מתאימה. ראש תחום (ייעוץ), במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים), אמרה גם כן כי השב"ס אינו הגוף המתאים לטיפול בקטינים הבלתי מלווים. בעניין החזקת קטינים בלתי מלווים בגבעון אמר השר לביטחון פנים בדיון זה כי "המצב בלתי נסבל ויש להוציא הילדים בפתרון מוסכם". באותו נושא אמר מנכ"ל רשות האוכלוסין כי הרשות אינה גוף כליאה, והמליץ להעביר תקציבים לשב"ס לשם הפעלת המתקן. השר סיכם את הישיבה בקבעו כי בשלב זה ימשיך שב"ס בהחזקת הקטינים, וכי בתוך שלושה חודשים ישוב לשימוש מתקן משמורת שיופעל על ידי שב"ס או גורם מוסכם אחר.

במרץ 2010, במענה לפניית משרד המשפטים, קיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז דיון בין-משרדי, ובו הוצגה עמדת נציגי המשרד לביטחון פנים לגבי הקמת מתקן לקטינים בלתי מלווים: "יהיה ויפתח, הוא יופעל על ידי שב"ס אשר יודע להפעיל בתי סוהר, אך לא מתקני משמורת. פתרון כזה לא יהיה ברוח החוק או ברוח הבג"ץ". הנציגים הציעו כי רשות האוכלוסין תפעיל את מתקן המשמורת. עמדת הרשות בדיון הייתה כי אין לה תקציב או כלים לביצוע משימה כזו. בסיכום הדיון הוחלט, בין השאר, להקים מתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים באחריות המשרד לביטחון פנים.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי בדיון שקיים לא הציג משרד המשפטים מניעה משפטית להחזקת קטינים בלתי מלווים במתקן שבאחריות שב"ס. הוא הוסיף כי פעל כנדרש, הכריע במחלוקת והביא להפעלת מתקן לקטינים בלתי מלווים ולהוצאת קטינים ממתקן גבעון.

6. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בעקבות ההשגות האמורות על החזקת קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת של שב"ס ובעקבות ההחלטה להקים מתקן משמורת מיוחד לקטינים, הוקם מתקן כזה באוגוסט 2010 - מתקן מת"ן, המופעל בידי שב"ס; המתקן הותאם לקטינים, והוא פועל על פי "תורת הפעלה" של השב"ס, אשר הותאמה לקטינים הבלתי מלווים.

7. העתירה בבג"ץ פלוניס הוגשה בפברואר 2010, עוד קודם שנפתח מתקן מת"ן, ופסק הדין ניתן באפריל 2012. בית המשפט הדגיש, גם בנושא פתיחת המתקן, את "השיפור המשמעותי שחל בתנאי החזקתם של הקטינים וקידומן של חלופות המשמורת השונות. נוכח התפתחויות אלה איננו סבורים כי העתירה מגלה עילת התערבות בשיקול דעתם של המשיבים לגבי החזקת קטינים בלתי מלווים בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל; "נוכח ההתפתחויות החיוביות מאז הגשת העתירה, אנו דוחים אותה".

מפסק הדין עולה כי המשיבים הציגו שיפור בתנאי הכליאה של קטינים במת"ן; כמו כן הוצגו בו נתונים מעודכנים ליולי 2011, ולפיהם לא היו כלואים קטינים בלתי מלווים במתקן סהרונים, ובמתקן גבעון היו ארבע קטינות בלתי מלוות, אשר היו בשלבים שונים לקראת יציאתן מהמתקן.

ואולם, במהלך בדיקת משרד מבקר המדינה, ביולי 2012, היו עשרות קטינים כלואים במתקנים אלה - כ-20 בסהרונים ו-15 בגבעון, להבדיל מהמצב ששרר בעת שקיבל בית המשפט העליון את הנתונים.

8. בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 נכתב כי בתי משפט בערכאות שונות קבעו כי אם לא נמצאת חלופה, אשר תבטיח את שלום הקטין, עדיף להשאירו במתקן משמורת, כך שהמדינה תהיה אחראית לשלומו.

בדיונים הבין-משרדיים הועלו אפוא שוב ושוב השגות על החזקת קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת של שב"ס. כדי ליישב עניין זה וכדי להסדיר החזקת קטינים באופן התואם את האמנה בדבר זכויות הילד יש, על פי סיכומי אותם הדיונים, לנקוט כמה פעולות: להקים מתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים, אשר יותאם לצרכיהם או למצוא דרך להחזקתם בקהילה; לקבוע חלופות משמורת ולעגן אותן בנוהל הבין-משרדי. בדיונים הועלה גם הצורך להעביר את החזקת המתקן המיועד לקטינים בלתי מלווים לגורם שאינו שב"ס.

ואולם, ממצאי הביקורת העלו שהפעולות האמורות צלחו במידה חלקית בלבד: מתקן מת"ן, שנפתח באוגוסט 2010, הוא מתקן כליאה שמופעל בידי שב"ס; כיוון שיש בו רק 60 מקומות ומספר הקטינים הבלתי מלווים במתקני המשמורת גדול מ-60, הוחזקו קטינים במתקני משמורת אחרים של שב"ס, על חסרונותיהם בכל הנוגע לאוכלוסייה זו: נערים היו כלואים גם במתקן סהרונים, והקטינות הבלתי מלוות נותרו כלואות במתקן גבעון.

יצוין כי לגבי החזקת הקטינות במתקן גבעון נקבע בבג"ץ פלוניס כי "החזקתן של קטינות בלתי מלוות בדרך קבע בבית הסוהר גבעון איננה פתרון ראוי". בעניין מתקן סהרונים הבהיר שב"ס עצמו במרץ 2012 כי המתקן אינו מותאם לכליאת הקטינים הבלתי מלווים, וכי הם כלואים שם רק בהיעדר פתרונות השמה לקטינים הכלואים במתקן מת"ן.

גם חלופות המשמורת שנקבעו בנוהל הבין-משרדי - מינוי אפוטרופסים, מינוי משמורנים והשמה בפנימיות - יושמו כך שלא נתנו מענה שלם ומספק לצורכי הקטינים, כפי שיפורט בהרחבה בפרק הבא.

עמידה בדרישות הדין הבין-לאומי בנושא כליאת קטינים בלתי מלווים מותנית בקיום שני תנאים: כליאת קטין בלתי מלווה תשמש רק אמצעי אחרון ותיעשה, כלשון האמנה לזכויות הילד, ל"פרק זמן מתאים הקצר ביותר". נוסף על כך נקבע בהערה כללית מס' 6 לאמנה כי ככלל אין לעצור קטין בלתי מלווה.

מצב שבו מוחזקים קטינים בלתי מלווים במתקני כליאה, גם אם מדובר במתקן שהותאם להם, ובהיעדר מענה ראוי של חלופות משמורת, ספק משמעותי אם הוא עולה בקנה אחד עם דרישות האמנה בדבר זכויות הילד. עמדה כזו נקטה, כאמור, נציגת היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים.

ממצאי פרק זה מעוררים ספק משמעותי באשר לעמידת המדינה בדרישות האמורות: קטינים בלתי מלווים נכלאים במתקני משמורת; המעצר עם הגעתם הוא האמצעי הראשון, השגרתי והיחיד ואינו משמש אמצעי אחרון; לא נערכה בדיקה מקדמית של אמצעים חלופיים שהם פוגעניים פחות כלפי הקטין; הכליאה ממושכת ואינה מוגבלת למתקן המותאם לקטינים.

לפיכך, על משרד המשפטים להבהיר למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר את המגבלות המשפטיות, גם על פי הדין הבין-לאומי, להחזקה במשמורת של קטינים בלתי מלווים. על משרדי הממשלה האלה לפעול בדרך שלא תותיר ספק לגבי עמידת המדינה בתנאי האמנה וכן להבטיח כי לא יוחזקו קטינים בלתי מלווים במשמורת, אלא כאמצעי אחרון ו"לפרק הזמן המתאים הקצר ביותר".

מתקני המשמורת שבהם כלואים קטינים

ברוח של הסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים בדבר תנאי המעצר במתקני כליאה (להלן - דוח הסנגוריה הציבורית) נכתב כי ההתמודדות עם אוכלוסיית מוחזקים הנמצאת במתקני משמורת, כזרים שלא במדינתם, הסובלים מקשיי שפה ותרבות וממצוקה כלכלית מצריכה היערכות מיוחדת⁵⁴. על פי הערה כללית מס' 6 לאמנה לזכויות הילד, במקרים החריגים של מעצרם, חייבים תנאי המעצר להיות מווסתים על ידי עקרון טובת הילד.

מתקן סהרונים

המתקן ממוקם בגבול הדרומי של ישראל ועצורים בו גברים, נשים וילדים, לרבות קטינים בלתי מלווים; מובאים אליו זרים שחדרו את הגבול הדרומי של ישראל ונאספו על ידי חיילי צה"ל. הטיפול הראשוני בזרים אלה כולל בדרך כלל פגישה עם עובד סוציאלי ובדיקות רפואיות. כן מסופק להם "סל סדקית" ולבוש; סל המזון נבנה מתוך רגישות להרגלי האכילה של המוחזקים; לקטינים הבלתי מלווים שבהם ממונה סגור ציבורי, והם מובאים לשימוע בפני בית דין לענייני משמורת. כאמור, בעקבות התיקון לחוק ההסתגנות, יוחזקו הכלואים במתקן למשך שלוש שנים, או יעלה עניינם לבחינה של ממונה ביקורת גבולות; ממונה ביקורת הגבולות רשאי לשחרר כלוא בתנאים שימצא לנכון, אם הוא קטין בלתי מלווה (ראו להלן הסדר על פי נוהל קטינים בלתי מלווים בפרק "הטיפול בקטינים בלתי מלווים").

ביוני 2012 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה במתקן סהרונים. להלן תיאור המצב שעלה מהביקור: הנשים, הילדים והקטינים הבלתי מלווים שוהים באוהלים בתנאי שדה; קטינים עד גיל 12, אשר הגיעו לישראל עם הוריהם, נמצאים עם אמהותיהם באגף הנשים; במרכז אגף הנשים הותקנו מתקני שעשועים לילדים, וכן נמצא קרוואן צר המשמש כגן ילדים לכל הילדים שבאגף, בני 12 או פחות, והוא צר מלהכיל את הילדים שבו; בני קטינים בלתי מלווים אשר חצו את הגבול בגפם וכן בני נוער שהגיעו עם הוריהם והם בני 12 או יותר מוחזקים באגף הקטינים הבלתי מלווים. האוהל המרכזי באגף זה מצויד בטלוויזיה ובמערכת מיזוג, והוא משמש כיתת לימוד ומרכז לחלוקת מזון; המתקן כולו מוקף גדרות תיל. להלן תמונות אחדות שצולמו במתקן ביוני 2012:

54 "תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ושל משטרת ישראל בשנים 2009-2010", הסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים, אוגוסט 2011, עמ' 67. המסמך התפרסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים.



תמונה 1: הגדרות התוחמות את האגפים



תמונה 2: הרחבה המרכזית באגף הקטינים הבלתי מלווים



תמונה 3: אוהלי המגורים במתקן



תמונה 4: מקלחות באגף הקטינים הבלתי מלווים

1. במהלך 2010-2011 הועלו השגות בעניין החזקת הזרים באוהלים: בדיון שהתקיים בספטמבר 2010, ציין ראש מחלקת תכנון בשב"ס כי אין זה מתקבל על הדעת שאנשים יוחזקו בתנאי אוהלים למשך שנתיים; עמדת משרד החוץ במרץ 2011 הייתה שמתקן המשמורת ושהייה צריך שיכלול מבנים ולא אוהלים; בדיון במשרד רה"ם בנושא הטיפול בתופעת ההסתננות, מדצמבר 2010, ציינו נציגי שב"ס והמשרד לביטחון פנים כי הניסיון מלמד שמתקן אוהלים הוא פתרון "לא טוב".

בדוח הסנגוריה הציבורית הומלץ למצוא פתרון שיאפשר לאוכלוסייה הפגיעה יותר (בעיקר התינוקות, הפעוטות והילדים) לשהות במגורי הקבע, שבהם התנאים טובים יותר לאין ערוך. בעת ביקור משרד מבקר המדינה במתקן, ביוני 2012, עדיין הוחזקו הנשים, התינוקות והילדים באוהלים.

בתשובת שב"ס למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 נכתב כי הנשים והילדים הועברו מאוהלים למגורי קבע בנויים; הקטינים הבלתי מלווים הועברו לאגף שבו מבנים יבילים (קרוואנים).

2. ממסמכי שב"ס עולה כי הנערים בסהרונים לומדים 4-5 שעות ביום באמצעות מורות מטעם משרד החינוך; נוסף על כך מתקיימים חוגים באמצעות עובדים מטעם שב"ס עד 16:00, וקיימים אמצעים לפעילויות ספורט; לנערות באגף הנשים מסגרת חינוכית דומה; לילדים הצעירים יותר מסגרת של גן ילדים רב-גילי, ובו גננת מטעם משרד החינוך.

בתשובת שב"ס למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נמסר כי קטינים בלתי מלווים אינם מוחזקים עוד במתקן סהרונים, היות שנמצא לכולם מקום במתקן מת"ן.

מתקן גבעון

1. מתקן גבעון נמצא ברמלה וכלואות בו, בין היתר, קטינות זרות בלתי מלוות. במאי 2012 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה במתקן. באותה עת שהו בו 12 קטינות בלתי מלוות, והן הוחזקו באגף הנשים, בתאים נפרדים; במהלך היום היה באפשרותן לצאת לחצר, שבה היו גם נשים בוגרות. במתקן מקבלות הקטינות ביגוד וכלי רחצה. בתשובת שב"ס למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 נכתב כי לרשות הקטינות עומדים שירותי בריאות קבועים ושירותי בריאות הנפש על פי צורך, והן מטופלות על ידי עובד סוציאלי.

2. בחוות הדעת הפסיכולוגית, שהוגשה כאמור במסגרת הליכי בג"ץ פלונים, הוסברה המשמעות של מסגרת כליאה למתבגר, ובין השאר, נכתב: "מסגרת שאינה מאפשרת פעילות גופנית מאומצת - משאירה את הנערים/נערות במתח הורמונלי מתמיד, כשהפורקן היחיד לו הוא דרך ביטויי תוקפנות ופעילות מינית אינטנסיבית, שבתנאי כליאה מתפתחים לעיתים קרובות לפגיעות מיניות קשות, וממילא לטראומות הטובעות את חותמן על כל המשך החיים... מסגרת ללא אפשרויות לשוטט ופעילויות ספורטיביות אינה יכולה לאפשר פורקן מתחים מספיק... מסגרת ללא עשייה אינטנסיבית של לימודים ו/או עבודה... מסכנת את תחושת הערך העצמי בצורה קשה".

בסעיף 3 לנוהל הבין-משרדי נכתב: "במקום המשמורת תהיה אפשרות נאותה ללימודים ולתעסוקת פנאי; יינתנו שירותי חינוך על פי תוכנית שתקבע לגבי כל קטין וקטין".

נמצא כי בשל מספרן המועט של הנערות במתקן גבעון, ניתנות להן רק כ-6 שעות לימוד בשבוע (שני שיעורי עברית ושיעור אמנות אחד בשבוע, ופעם בחודש - שיעור מוזיקה). במהלך הסיור עם מפקד המתקן נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי אין מעורבות פדגוגית של משרד החינוך בתוכני השיעורים.

מתשובת שב"ס למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 עולה כי באותה עת לא התקיימה פעילות חינוך לקטינות.

3. כמתואר בפסק הדין בבג"ץ פלונים, הקטינים במת"ן חופשיים לנוע במרחב הדירות, החצרות וכיתות הלימוד, למעט בשעות 21:00 עד 6:30, אז ננעלות דלתות הדירות.

מדברים שמסרו אנשי סגל גבעון לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הסיור במתקן עולה כי סדר היום של הנערות שונה בתכלית מזה שבמת"ן, וכי מספר השעות שבהן הן חופשיות לצאת מהחדרים מצומצם: 8:30 - מסדר בוקר ויציאה לחצר; 10:00 - הנערות ננעלות בתאים לשם ספירתן; 12:00 - ארוחת צהריים ואפשרות יציאה לחצר עד 15:00; נעילה בתאים עד 16:00; אפשרות יציאה לחצר עד 19:00; 20:00 - נעילה בחדרים עד הבוקר.

יוצא אפוא כי הנערות אינן זוכות למידת החופש לנוע במתקן ולקיים פעילות גופנית, שלה זוכים הנערים במתקן מת"ן שהותאם לקטינים; גם מספר השעות שבמהלכן הן מועסקות בלימודים או בפעילות אחרת מצומצם במידה ניכרת. למצב זה עלולות להיות השפעות שליליות קשות על הנערות.

על שב"ס לוודא שהפעילות לקטינים בכל מתקני המשמורת, לרבות החינוכית והגופנית, תינתן על פי דרישות הנוהל הבין-משרדי, הן לנערים והן לנערות. כמו כן יש לוודא שמידת החופש שלו זוכים הקטינים במתקנים תותאם לצרכיהם.

מתקן מת"ן

מתקן מרכז תמיכה לנוער - מת"ן, מנוהל על ידי השב"ס ומוכרוז הן כבית סוהר והן כמקום משמורת מיוחד. המתקן ממוקם בחדרה, בתוך שכונת מגורים. במאי 2012 סירו נציגי משרד מבקר המדינה במתקן.

המתקן יכול לקלוט עד 60 נערים בני 14-18; במתקן שני מבנים המופרדים בחצר שאינה מקורה, והם משמשים מתחם מגורים לנערים; בכל דירה יש שירותים, מקלחות ומבואה המשמשת לצפייה בטלוויזיה וכמקום לאכילה. במתקן יש חדר אחד למוחזקים המוגדרים "בהשגחה", המנוטר על ידי מצלמות. כן כולל המתחם כיתות לימוד, כיתת מחשבים וחדר "חשיבה", המנוטר על ידי מצלמות. לנערים מסופק טיפול רפואי, וכן ניתן להם סל סדקית הכולל הנעלה, לבוש ומוצרי היגיינה. את המזון לנערים מספק שירות הסעדה חיצוני.

ממסמכי המתקן ומתשובת שב"ס עולה כי כיתות לימוד במתקן מופעלות במשך 20 שעות בשבוע; פעילות ספורט היא חלק ממערכת שעות הלימוד - כ-6 שעות בשבוע; לעתים מתקיימים חוגים גם בשעות מאוחרות יותר; הלימודים והחוגים ניתנים באמצעות עובדי משרד החינוך ועובדי שב"ס.

בתשובת שב"ס למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 צוין כי פרט לפעילות הספורט, השלובה במערכת שעות הלימוד, עומדת לנערים אפשרות לקיים משחקי כדורסל וכדורגל בשעות הפנאי.

הרחקת משפחות זרים מישראל

במהלך מרץ 2011, החלה רשות האוכלוסין, בהנחיית סגן ראש הממשלה ושר הפנים, ח"כ אליהו ישי, ובהתאם להחלטות ממשלה, בהליכי הרחקה של משפחות זרים מישראל. במסגרת זו פעלה הרשות להרחקת משפחות שהן בנות הרחקה, וכן פעלה להרחקתן של משפחות, שמוצאן באזור הדרומי של סודן, לדרום סודן (להלן - משפחות מדרום סודן). עד תחילת יולי 2012 הורחקו בהליכים אלה 97 קטינים ממשפחות בנות הרחקה, שממוצע גילם 3.4 שנים; ממוצע שהיית המשפחות האלה במתקן יהלום באותה תקופה היה 3.4 ימים.

בחינת חלופות מעצר

1. האמנה בדבר זכויות הילד דורשת, כאמור, שהחזקת קטין במשמורת תיעשה כאמצעי אחרון. כחצי שנה אחרי שהחלה רשות האוכלוסין ב"אכיפת משפחות", התקיים דיון שבו השתתפו מנכ"ל רשות האוכלוסין, ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות, היועץ המשפטי לרשות ועובדים נוספים בה,

וכן נציגי ארגונים העוסקים בזכויות אדם. בדיון העלו נציגי הארגונים מודלים שונים, שאימצו מדינות להרחקת משפחות משטחן, כחלופות למעצר: פנייה פרטנית לכל משפחה ומתן שהות להתארגנות; הפעלת מקלטים פתוחים שבהם עוברת המשפחה תהליך התארגנות; אפשרות של איזוק אלקטרוני; הפקדת דרכונים וערכות כספית. בפגישת המשך של ראש מינהל אכיפה וזרים עם נציגי הארגונים, כשבועיים לאחר מכן, פירטו נציגי הארגונים מודלים שונים לחלופות מעצר; ראש המינהל קבע בסיכום הדיון שהמודלים השונים להרחקת משפחות ייבחנו.

2. בפסק דין שנתן בית משפט מחוזי מרכז באוגוסט 2011, בשבתו כבית דין לעניינים מינהליים, נכתב בדבר הרחקת המשפחות: "אני סבור... כי הליך מזורז אשר כזה אינו יאה ולא צריך להתקיים במדינה מתוקנת. בני אדם אינם צאן ויש לאפשר להם לעכל את עובדת הרחקתם מן הארץ ולהתארגן בצורה סבירה... בהחלט ניתן לחשוב כי הפרוצדורה המלווה את הרחקתן מן הארץ תעשה בדרך מעודנת יותר ותתפרש על זמן ארוך יותר"⁵⁵.

3. (א) משרד מבקר המדינה בירר עם מינהל אכיפה וזרים אם נבחנו המודלים החלופיים; כמו כן בירר עם מינהל אכיפה וזרים ועם לשכת היועץ המשפטי לרשות אם נבחנו חלופות למעצר. לשכת היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין מסרה בתשובה רשימת מסמכים. עיון בהם מלמד שלא נידונו בהם חלופות למעצר. גם בדיקה במסמכי לשכת מנכ"ל הרשות העלתה כי לא היו תכתובות או סיכומי דיונים אשר עסקו בחלופות מעצר.

(ב) מדבריו של ראש מינהל אכיפה וזרים בישיבת הוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים בכנסת, בדצמבר 2011, עולה כי לא צלח ניסיון לשחרר לאחר מעצר שלוש משפחות לשם התארגנות למשך שבוע, שלאחריו יתייצבו לשם הרחקה; המשפחות לא התייצבו כנדרש. בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת אמר מנכ"ל רשות האוכלוסין כי האפשרות העומדת לשהים הבלתי חוקיים ליציאה מרצון היא חלופת המעצר על ידי הרשות. דברים דומים נאמרו גם בישיבת הוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים מדצמבר 2011.

(ג) בספטמבר 2012 מסר ראש מינהל אכיפה וזרים למשרד מבקר המדינה כי הוא בירר עם חברת אבטחה את פרטי האיזוק האלקטרוני, ומצא שאין אפשרות להשתמש בחלופה זו. לדבריו, האפשרות לפנות באופן פרטני לזרים שיש כוונה להרחיקם אינה מעשית. בתשובת רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 נכתב כי פנייה פרטנית אף עלולה לסכל את ההרחקה; במקרים שבהם אפשר היה לקבל תמיכה מהקהילה, כמו במקרה של נתיני דרום סודן, ניתנה האפשרות לשחרורם מהמעצר, בכפוף להתחייבות הקהילה שהם יצאו מרצון. היא הוסיפה כי נעשו כמה פעולות לבחינת חלופות מעצר, ובראשן הגדלת היחידה העוסקת ביציאה מרצון.

האמנה בדבר זכויות הילד קובעת, כאמור, כי מעצרו, חבישתו, או מאסרו של ילד "ישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר". עמידה בכלל זה דורשת בחינה ממשית של חלופות מעצר ושלילתן, קודם לביצוע המעצר, הן בנוגע למי שנכון לצאת מרצון והן לגבי מי שאינו מוכן לעשות כן. סוגיית מציאת החלופות למעצר משפחות אכן הועלתה לפני הנהלת רשות האוכלוסין, וזו מצאה שיש מקום לבחינתה.

על רשות האוכלוסין לקיים בדיקה ממשית ומקיפה בדבר האפשרות ליישם כל אחת מהחלופות שהוצעו לה וליצור בכך "סל של חלופות" אשר ייבחנו בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה. רק במקרים שבהם אף לא אחת מהחלופות מתאימה, ייעשה שימוש במתקן המשמורת. דרך פעולה כזו נועדה להבטיח שמעצר הקטינים ייעשה, ככל הניתן, ברוח האמנה לזכויות הילד.

הליך המעצר

במשימת איתור משפחות זרים והרחקתן עוסקים גורמים שונים ברשות, וביניהם פקחי הרשות, הממונים בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל. הפקחים עוסקים בפעולות האלה: איתור שוהים שלא כדין, בדיקתם, זיהויים והבאתם למתקני היחידה; העברת שוהים שלא כדין אשר הוצאו כנגדם צווי משמורת והרחקה למתקני משמורת, ומהם לשדה התעופה; תיאום הרחקה שוהים שלא כדין מול נציגויות זרות; תיאום טיסות למי שהוצאו כנגדם צווי הרחקה וביצוע ההרחקה; איסוף כבודה בעת הצורך; והפעלת מתקן המשמורת בנתב"ג.

1. עוד באוגוסט 2010 הועלה לפני ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין, במסגרת ההיערכות להרחקת משפחות שבהן ילדים, הצורך "להוציא הנחיות לגבי אכיפה, כללי התנהגות, מה מותר ומה אסור". במרץ 2011 פנו שלושה ארגוני מגזר שלישי למנכ"ל הרשות בבקשה לפרסם נהלים לקראת מעצרים, כליאתם והרחקתם של קטינים זרים.

ביוני 2011, כשלושה חודשים אחרי שהחלה רשות האוכלוסין בפעולות להרחקת משפחות, הופצו לעובדי הרשות, לרבות הפקחים, הנחיות כתובות בדבר מעצר המשפחות. בדצמבר 2011, כתשעה חודשים אחרי שהחלה הרשות בפעולות להרחקת משפחות, סיימה הרשות לגבש נוהל להפעלת מתקן יהלום, שבו הושמו משפחות שנעצרו עד יציאתן מהארץ (להלן - נוהל הפעלת מתקן יהלום), וכן נוהל בעניין סמכויות הפקח, וסמוך לאותו מועד החלה הרשות בהכשרת פקחים מטעמה להרחקת משפחות; ההכשרה ניתנה לפקחים במסגרת של ימי עיון.

יצוין כי בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בפברואר 2012 ציין מנכ"ל רשות האוכלוסין כי עוד לפני אישורו הסופי של נוהל הפעלת מתקן יהלום בדצמבר 2011, היו לרשות נוהלי עבודה שתואמו עם משרד המשפטים; הנוהל שוכלל ונערכו בו תיקונים, עד אישורו הסופי.

2. בהנחיות למעצר משפחות מיוני 2011 נכתב: "בהרכב הצוות העוצר תהיה אישה אחת לפחות וצוות שהוכשר לכך בהשתלמות; כל פעילות אכיפה תתועד במצלמות סטילס ווידאו". בעקבות טענות שעלו בעניין ריבוי הפקחים, דבר העשוי להפחיד את הקטינים, הבהיר מנכ"ל הרשות בדיון של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה בפברואר 2012 כי צוות אכיפה ימנה ארבעה אנשים בלבד.

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי האכיפה שנקטו על ידי הרשות במעצר ובהחזקת המשפחות: נבדקו 22 מעצרים שנבחרו⁵⁶, מתוך 91 מעצרי משפחות שהורחקו מישראל עד יוני 2012.⁵⁷ ממצאי הבחינה מלמדים כי ב-14 מהמקרים (64%) לא תועד המעצר בצילום; ב-13 מהמקרים (59%) הגיעו למעצר יותר מארבעה פקחים; וב-6 (27%) מהמקרים לא נכחה אישה בצוות; רק ב-3 מקרים (14%) עברו כל הפקחים בחוליה את ההכשרה.

רשות האוכלוסין השיבה בנובמבר 2012 כי היא ערה לחשיבות ההנחיות והנהלים וכן לעמידת הפקחים בהם, ובהתאם תחזור ותבהיר אותם לפקחים. היא הוסיפה שכל פעילות אכיפה נבחנת על פי הצרכים המבצעיים הנקודתיים; כיוון שכך ייתכנו מקרים שבהם ישתתפו כמה צוותים בפעולת אכיפה; לאחרונה תוקן נוהל סמכויות הפקח כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בקטינים.

56 בדיקת המעצרים נעשתה באמצעות תיקי מעצרים של מתקן יהלום: 17 מתוך 22 תיקים נבחרו אקראית.

57 אחת המשפחות גורשה במהלך חודש יולי.

מתקן יהלום

מתקן יהלום, המופעל על ידי פקחי הרשות, משמש, בין היתר, לזרים המיועדים להרחקה מישראל, והם שוהים בו מעת מעצרו ועד יציאתם מהארץ. ביולי 2012 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במתקן: המתקן כולל עשרה חדרים, שלושה מהם מיועדים להחזקת משפחות עם קטינים; החל במרץ 2011 ועד יולי 2012 נעצרו בו 112 משפחות, רובן משפחות חד-הוריות שבהן אם וילד.

על פי דברים שמסר מנהל המתקן לנציגי משרד מבקר המדינה בעת הביקור, עם הגעת הקטין נערך המתקן, ככל הנדרש כך: נרכש סוג המזון שאליו רגיל התינוק או הילד; נרכשים חיתולים מתאימים; משובצת עובדת של המתקן לעבודה; מוזמנת עו"ס לתהליך הקליטה.

1. בדיון במינהל אכיפה וזרים, שנערך בינואר 2012, ציין ראש המינהל כי בבירור שנערך מול משרד הרווחה עלה כי "עלינו לצאת למכרז כדי להעסיק עו"ס שתתן מענה לאכיפת משפחות"; בדיון הוחלט להיעזר בשלב זה בעו"ס המשמשת בתפקידה העיקרי ברשות כמפקחת על עובדים סוציאליים הפועלים בלשכות פרטיות, העוסקות בהבאה של עובדים זרים בתחום הסיעוד ובטיפול בהם (להלן - עו"ס מתקן יהלום). על פי רשות האוכלוסין, מטרת העבודה הסוציאלית במתקן היא ללוות את המשפחה ולסייע לה להתמודד עם משבר ההרחקה מן הארץ בהיבטים הרגשיים, המשפחתיים, החברתיים והסביבתיים, וכן לסייע במיצוי זכויות כמו קבלת שכר מהמעסיקים.

2. בנוהל הפעלת מתקן יהלום נקבע כי "כל קטין המובא למתקן ייפגש עם עו"ס לא יאחר מ-24 שעות מהבאתו למתקן". נמצא כי למעט כלל זה לא גיבשה רשות האוכלוסין הנחיות לעו"ס מתקן יהלום בדבר טיפול במשפחה, לרבות בקטין.

על פי התייעוד של מתקן יהלום, הנוגע לביצוע הליכי מעצר והחזקת המשפחות, רק במחצית מהמקרים שנבדקו, 11 מ-22 תיקים, פגשה המשפחה בעו"ס; על פי יומן הביקורים של המתקן, מתוך 35 משפחות, שהורחקו במחצית הראשונה של 2012, רק 15 פגשו בעו"ס.

בתשובת רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה נכתב כי כל המשפחות ששהו במתקן פגשו בעובדת הסוציאלית, אולם בראשית הדרך לא תועדו הפגישות; בתשובת הרשות מינואר 2013 הובאה תשובתה של עו"ס מתקן יהלום, ולפיה היא נפגשה, למיטב זיכרונה, עם יותר מ-100 משפחות במתקן; היעדר התייעוד אינו מעיד על כך שלא נערכו ביקורים אצל משפחות במתקן; במפגש עם המשפחה הודגש מצבם של האם ושל הילדים כמכלול; הראייה הטיפולית התייחסה למשפחה באופן אינטגרטיבי, ועל כן המענים שניתנו היו מכוונים לדמות המרכזית - האם; מטרת סיכומי הפגישות לסייע לצוות המתקן להיערך לקליטה של משפחה בהתאם למצבה. אין בסיכומים אלה כדי לשקף באופן מלא את העבודה שנעשתה מול המשפחות.

סיכומי הפגישות של העו"ס, בתיקי המשפחות שנבדקו, מעידים על שיחות עם ההורה; אין בהם מידע על שיחות עם ההורה בדבר התמיכה הרגשית בקטין בתהליך המעצר, הכליאה וההרחקה; רק במקרה אחד נרשמה התרשמותה של העו"ס לגבי מצב הילדה.

משימת הליווי של עו"ס מתקן יהלום של משפחה המיועדת להרחקה מהארץ, השווה במתקן יום אחד או ימים אחדים, אינה בגדר פעולה שגרתית של עובדים סוציאליים. בתשובת רשות האוכלוסין מינואר 2013 הובאו דבריה של עו"ס מתקן יהלום, ולפיהם היא נרתמה לסייע למינהל אכיפה במשימת הרחקת משפחות מישראל, בהתאם לבקשת מנכ"ל רשות האוכלוסין; ביקוריה במתקן נערכו בכל שעה, לרבות בלילות ובחגים.

ליווי של עו"ס במתקן יהלו"ם צריך שיינתן גם לילד במשפחה שעומדת לפני הרחקה. זאת באמצעות עו"ס מנוסה בטיפול בילדים, שיעניק את הטיפול המקצועי המסייע, ככל הניתן בנסיבות אלה, כאשר לנגד עיניו עומדת טובת הילד. על רשות האוכלוסין להעמיד לרשות מתקן יהלו"ם איש מקצוע מתאים, לאלתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין, כי עליה להגדיר בכירור את מטרות הליווי של העו"ס, הפעולות שעליו לבצע, תחומי אחריותו והיקף סמכויותיו. עוד על הרשות לקבוע כיצד תועד פעילות העו"ס, לרבות תיעוד ההנחיות לצוות המתקן, אם הן נדרשות, בדבר הטיפול בקטין.

3. סעיף 8 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, קובע כי חובה על עו"ס לשמור בסוד מידע על אדם שמסר לו אדם, אשר הגיע אליו במסגרת מקצועו, והוא אינו רשאי לגלותו אלא באחת מאלה: האדם שעליו המידע הסכים בכתב אחרי שהוסברה לו משמעות ההסכמה, זולת אם העובד הסוציאלי שוכנע שהגילוי עלול לפגוע באותו אדם או בכך משפחתו; העובד הסוציאלי שוכנע שהמידע דרוש לשם טיפול בילדיו הקטינים של אותו אדם; הגילוי דרוש לשם מניעת פגיעה באדם כלשהו; קיימת בחוק חובה או רשות לגילוי המידע; הגילוי נדרש על ידי ועדת המשמעת; הגילוי דרוש למטרת פיקוח מקצועי על עבודת עובדים; בית משפט שבפניו התעורר הצורך בגילוי המידע, התיר את גילוי המידע, אם נוכח שקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

ואולם, באחד המקרים צירפה רשות האוכלוסין לתגובתה לעתירה, שהוגשה לבית משפט, את חוות דעתה של עו"ס מתקן יהלו"ם אשר פגשה במשפחה במתקן, לשם סתירת טענות המשפחה⁵⁸. על הרשות להקפיד כי חוות דעת ומידע שנמסר לעו"ס לא ייחשפו, אלא בנסיבות הנוכחות בחוק.

בתשובת רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה נמסר כי פורסם מכרז לבחירת עובד סוציאלי שיועסק "באופן בלעדי בליווי הרחקת משפחות".

4. לאורך התקופה שבה מורחקות משפחות של זרים מישראל, עלו טענות מצד גורמים שונים בדבר הליכי המעצר, הכליאה וההרחקה. בחלוף זמן מעת התרחשות הדברים קשה לבדוק חלק מהטענות הללו, ביחוד כאשר המשפחה כבר אינה בארץ.

ממסמכי רשות האוכלוסין עולה כי באפריל 2012 פנה מנכ"ל הרשות לעובדת בכירה לשעבר במשרד המשפטים, וביקש שהיא תערוך בקרה במתקן יהלו"ם. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, היא ביקרה במתקן כמה פעמים; באוגוסט 2012 היא הגישה דוח ביקורת ראשוני למנכ"ל הרשות, ובו התייחסה למגוון היבטים, בעיקר לתנאיו הפיזיים של המתקן ולהליכי הפעלתו. על פי תשובת הרשות, הוגשו לה שני דוחות ביקורת נוספים, ולדבריה, הליקויים שצוינו בהם תוקנו.

פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971, מסדירה מינוי מבקרים רשמיים לבחינת תנאי בתי הסוהר, ניהולם התקין והטיפול באסירים. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר ביקורים במתקני כליאה, החליטו השר לביטחון פנים ומפכ"ל המשטרה, בשעתם, על פי הצעתו של היועץ המשפטי לממשלה, להנהיג הסדר של מבקרים רשמיים במתקני מעצר שבאחריות משטרת ישראל; הנחיה זו חלה אפוא על ביקורים במתקני כליאה בכלל, דהיינו בתי סוהר, בתי מעצר ותאי מעצר בתחנות⁵⁹.

58 עת"ם 29231-08-11 מטייס ואח' נ' משרד הפנים.

59 "ביקורים במתקני כליאה", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1201.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה לשקול למנות נציג מטעמו לבחינת תנאי המשמורת ויחס לעצירים במתקן יהלום, וכן לבחון את האפשרות להסדיר זאת בדין.

הטיפול בקטינים בלתי מלווים

קטינים בלתי מלווים, הנכנסים לישראל ללא היתר, מגיעים, בין היתר, כדי להתפרנס ולייע בפרנסת המשפחה שהותירו מאחור. בדרך חו רבים מהם מצבים טראומטיים, ועם הגעתם הם נדרשים להתמודד עם משבר הגירה, עם קשיי שפה, עם פערים תרבותיים, עם בדידות, עם היעדר תמיכה משפחתית וחברתית, עם תופעות פוסט-טראומטיות ועם אי-ודאות לגבי העתיד. רוב הקטינים הבלתי מלווים הם בני 14 שנים ויותר⁶⁰. בכל אחת מהשנים 2009-2011 טופלו במוצע בישראל 174 קטינים בלתי מלווים.

הקטינים הבלתי מלווים, המגיעים דרך גבול הדרום, מועברים עם תפיסתם על ידי צה"ל למתקן סהרונים, עד שיתפנה להם מקום במקום המשמורת המיועד להם: מתקן מת"ן לקטינים ומתקן גבעון לקטינות (ראו לעיל). על פי הנוהל הבין-משרדי, במהלך תקופת המשמורת יש לערוך לקטינים בדיקות רפואיות; יש להפגישם עם עו"ס; יש להביאם בפני ממונה ביקורת הגבולות ובפני בית דין למשמורת; יש לבחון חלופת משמורת עבורם; ובמקרה שיש ספק באשר לגילם - יש לערוך להם בדיקת גיל. כל אלו עשויים להיערך בכל אחד ממתקני המשמורת.

הטיפול בקטינים בלתי מלווים מוסדר, כאמור, בנוהל בין-משרדי. הנוהל מבהיר כי לאחר שהות קצובה במתקן מעבר, ולאחר גיבוש המלצת עו"ס שפגש בקטין, יבחן ממונה ביקורת גבולות מטעם רשות האוכלוסין את השמת הקטין באחת מחלופות המשמורת האלה: פנימייה של משרד החינוך; פנימייה של משרד הרווחה; אפטרופוס; חלופת משמורת בקהילה (להלן - משמורן). על פי נתוני מתקן מת"ן, מעת הקמתו ועד מאי 2012, עברו 134 קטינים לחסות משמורנים בקהילה; 88 קטינים עברו לפנימיית של משרד החינוך; 36 קטינים עברו לפנימיית של משרד הרווחה; 2 עזבו ללא רשות. תהליך ההשמה עשוי להתארך בשל כמה סיבות, דוגמת הימנעות מקליטתם לפנימייה במהלך חופשות הקיץ או החגים.

מסמך שכתבה עו"ס של מתקן מת"ן ניתן ללמוד על הקטינים הבלתי מלווים ועל נסיבות הגעתם לישראל: הקטינים מצהירים על רצונם לעבוד, גם אם הם בני 12 או פחות, ולכן רבים מהם יעדיפו שהייה אצל משמורן על פני פנימייה. הם חשים בלחץ עצום להשתחרר ממשמורת ולעבוד, לחץ המתעצם בשיחות טלפון עם משפחותיהם, אשר מצפות לקבל מהם כסף. הקטינים מעידים על תשלומים גבוהים שנאלצה משפחתם לשלם למתווכים שונים כדי שיסייעו להם להגיע לישראל, דרך מצרים. לדבריהם, פעמים רבות לוות המשפחות כסף כדי שהנער יוכל להגיע לישראל לעבוד ולשלם את שכר המתווכים באמצעות שכרו. הקטינים חיים בארץ בתנאים טובים יותר משל משפחותיהם, משום שהם מקבלים מזון לפחות. עובדה זו מייסרת את הקטין, ובכך מרעה את מצבו הנפשי. קיים שוני בין עמדת העו"ס לגבי טובת הקטין - השמתו במסגרת חינוכית וטיפולית מתאימה, רצוי - פנימייה, המאפשרת לקטין "קפיצה התפתחותית" ו"רווחה נפשית", לבין הרצון שמביע הקטין עצמו - לעבוד. על כל אלה מתווסף הפער התרבותי: בארצות המוצא נתפסים בני העשרה כבוגרים, כבעלי משפחות וכמפרנסים, אך לא כך בישראל.

60 הטיפול בקטינים בלתי מלווים בני פחות מ-14 שנים שונה, ולא יידון בדוח זה.

משך זמן שהייה במשמורת ומכסות להשמה בפנימיות

על פי הערה כללית מס' 6 לאמנה בדבר זכויות הילד יש להפעיל את כל המאמצים, לרבות זירוז הליכים, כדי לאפשר שחרור מידי של הילד הבלתי מלווה מהמעצר והשמתו במסגרת מגורים הולמת אחרת.

הנוהל הבין-משרדי קובע כי קטין לא יוחזק במשמורת מעבר לנדרש לצורך עריכת בדיקות רפואיות ומציאת חלופת משמורת. אם הוחלט על החזקת קטין במשמורת, הוא יוחזק עד לתקופה של 60 יום ברציפות, אשר לאחריה ישוחרר לאחת מחלופות המשמורת המוזכרות בנהל.

1. להלן נתונים על הזמן הממוצע שבו הוחזקו קטינים בלתי מלווים במתקני המשמורת:

טבלה 4

ממוצע שהייה (בימים)*	תקופה	
62	יולי 2012	סהרונים
126	ספטמבר 2012	גבעון
68	נובמבר 2011 - אפריל 2012	מת"ן
85	ספטמבר 2011 - אוקטובר 2011	מת"ן

* נתוני סהרונים עוסקים בקטינים, שהוחזקו במתקן ביום 15.7.12, תקופת החזקתם אחרי מועד זה - לא נספרה במניין הימים. נתוני גבעון עוסקים בקטינות שהוחזקו במתקן ביום 24.9.12, תקופת החזקתן אחרי מועד זה - לא נספרה. בתקופה נכללת רק החזקתן בגבעון ולא התקופה שקדמה לה בסהרונים.

קטין או קטינה שהוחזקו במת"ן או בגבעון, בדרך כלל הוחזקו קודם לכן בסהרונים, ולכן יש לצרף לגביהם את שתי תקופות החזקתם במתקנים (כל אחת מתקופות אלה חורגת, בממוצע, ממשך הזמן המרבי המותר על פי הנוהל הבין-משרדי). פועל יוצא מצירוף התקופות הוא, שככלל, הוראות הנוהל בעניין זה אינן מיושמות.

2. בעת עבודת המטה הבין-משרדית לגיבוש ובחינת הנוהל, מסרו נציגים בכירים של משרד החינוך כי המשרד "אינו נוטל על עצמו (וממילא אינו רואה עצמו מחויב) להתמודד עם תופעה רחבה של מציאת חלופות משמורת לקטינים השוהים בישראל שלא כדין". נציגי משרד הרווחה טענו כי פנימיות משרד הרווחה מיועדות לנערים בעלי קשיים שונים מאלה של הקטינים הבלתי מלווים, ולכן יש להקים מוסד המיועד לשמש חלופת משמורת לקטינים אלו; כמו כן טענו כי אין בידי משרדם הכלים להתמודד עם צורכי הקטינים הללו, שמאפייניהם שונים לגמרי מילדי הפנימייה האחרים.

יש להעיר כי במרץ 2011 ציין נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, במסגרת דיון בנוהל הבין-משרדי, כי מתקן מת"ן אמור לשמש מתקן מעבר בלבד ו"כי אין גם לשכוח כי מבחינת חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 מקום משמורת אינו אמור לשמש כפנימיית קבע לקטינים".

בעקבות הצורך שעלה בהשמת קטינים בלתי מלווים בפנימיות, קבעו המשרדים מכסות של קטינים שייקלטו: משרד החינוך הקצה 100 מקומות בפנימיות שבפיקוח המינהל לחינוך התיישבותי, וכן

50 מקומות בפנימייה המיועדת לקטינים זרים בלבד בניצנה (להלן - פנימיות משרד החינוך, ראו לעיל); משרד הרווחה הקצה 30 מקומות בפנימיות שבפיקוחו (להלן - פנימיות משרד הרווחה).

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 נכתב כי בפנימיות נקלטת אוכלוסיית תלמידים הטרוגנית בעלת מאפיינים מורכבים, ויכולת הקליטה שלהן מצומצמת; כי לא התקבל תקציב ייעודי לקליטת הקטינים הזרים; וכי לאחרונה מתנגדים חלק ממנהלי הפנימיות לקלוט קטינים זרים משיקולים חינוכיים ואחרים. בתשובתו מינואר 2013 ציין משרד החינוך כי הוא עושה כל אשר ביכולתו כדי להעמיד לרשות המוסדות הפנימייתיים את כל הכלים הדרושים לקליטת הקטינים הזרים, בתחום הלימודי, בתחום החברתי, בתחום הפסיכולוגי ובתחום הסוציאלי.

על משרד החינוך לוודא שיינתנו הכלים המתאימים למוסדות פנימייתיים לשם טיפול הולם בקטינים חסרי מעמד, ולוודא שייעשה המאמץ הדרוש להסרת חסמים לקליטתם המוצלחת. אם הדבר כרוך בהקצאת משאבים נוספת, מוטל על משרד החינוך להביא את הנושא גם לפני משרד האוצר, לשם מציאת המקורות התקציביים.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 2012, נכתב כי בפועל הוא חרג ממכסה זו, וכי במהלך השנים 2011-2012 הושמו במגוון סידורים חוץ-ביתיים 50 קטינים בלתי מלווים.

3. בספטמבר 2011 כתבה נציגת פרקליטות המדינה ממשרד המשפטים, אשר ייצגה את המדינה במסגרת העתירה בבג"ץ פלוניס, לנציגי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר משרד החינוך, משרד הרווחה, שירות בתי הסוהר ורשות ההגירה: "הבעיה העיקרית היא במשך אחזקת הקטינים במתקן [מת"ן] - הקטינים שוהים במתקן תקופות ארוכות ביותר, עד כדי שנה ויותר, הרבה מעבר לחודשים שבנוהל הקטינים, והרבה מעבר לתפישת המתקן כתחנת מעבר".

בעניין זה כתבה ראש אגף האסיר בשב"ס למשנה ליועץ המשפטי לממשלה במאי 2012: "אזלו אפשרויות ההשמה במוסדות הרווחה ובפנימיות בקהילה... משמעות הדברים היא כי תקופות שהיה במתקן מת"ן מתארכות והולכות... ברי כי רשימת ההמתנה בבית הסוהר סהרונים גדלה והולכת, וללא יציאה ממתקן מת"ן, לא ניתן יהיה לשלב בו קטינים נוספים".

4. מהתיעוד עולה כי החל באוקטובר 2010 ועד מאי 2011 לא נקלטו קטינים בפנימיות של משרד החינוך, משום "שנגמרו המכסות"; בחודשים ינואר 2011 עד ספטמבר 2011, לא נקלטו קטינים בפנימיות של משרד הרווחה; בהתאם, משך שהייה הממוצע של קטינים במתקן מת"ן בנובמבר 2011 היה 182 ימים (כחצי שנה).

5. ממסמכי שב"ס עולה ההשפעה השלילית הקשה הנובעת מהתארכות הכליאה, ובכלל זאת תחושות הנערים שאין להם מה להפסיד בהיעדר "אופק שחרור": "לאחרונה קיים ביטוי מוחשי לתחושת הייאוש המשתלטת עליהם בצורת עלייה של ממש בהתבטאויות ונסיונות אובדניים; הנערים מרגישים שאין להם מה להפסיד יותר; אנו צופים כי יתגברו (בהתאם למצב בעבר) אירועי נסיונות אובדניים... ואירועים שליליים, לרבות נסיונות בריחה מן המתקן". בדיון בעניין הנוהל הבין-משרדי במרץ 2011 ציינו נציגי שב"ס כי "מצב זה מביא ללחץ רב בתוך המתקן, לתסיסה ואף לנסיונות אובדניים; בחודש שקדם לדיון היו ארבעה נסיונות אובדניים, שניים מתוכם ממשיים".

דוח ועדת בדיקה של שב"ס במתקן מת"ן מספטמבר 2011 העלה כי בשנה שחלפה מעת פתיחת מתקן מת"ן, היו 19 מקרים שבהם נכבלו קטינים בידיהם וברגליהם למיטה לשם מניעת התאבדותם; בשלושה מקרים נוספים נכבלו קטינים כאמצעי ריסון; מינואר 2012 ועד מאי 2012 היו ארבעה מקרים שבהם נכבלו קטינים למניעת פגיעה עצמית.

שהייתם הממושכת של קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת, גם בשל קיומן של מכסות מוגבלות לקליטתם בפנימיות, מחייבת דיון מחודש של הגורמים שגיבשו את הנוהל הבין-משרדי, לרבות משרד החינוך ומשרד הרווחה, וגיבוש דרכי פעולה שיאפשרו לשחרר קטינים ממתקני המשמורת במהירות. פעולות אלו יש לבצע בדחיפות כדי לשחרר מיד קטינים ממשמורת ולשכנם במסגרת מגורים הולמת אחרת. כך יימנעו השפעות שליליות על הקטין, הנובעות מהתארכות הכליאה.

בדיקת גיל הקטין

לשם החלטה בעניין הטיפול בזר, שנראה כקטין או שמציג עצמו קטין, וכאשר קיים ספק אם הוא אכן קטין, יש צורך להעריך את גילו הביולוגי. מדברים שכתבה עו"ס מטעם משרד הרווחה במתקן מת"ן עולה כי לא פעם קיים פער בין מראה הנער והתנהלותו, לבין הגיל שעליו הוא מצהיר; כמו כן קורה כי אין התאמה בין מראה הנער והתנהלותו לבין גיל העצמות וההתפתחות המינית שנמצאה בבדיקת הגיל שלו. ההנחיות בעניין זה פורטו ב"נוהל הערכת גיל ביולוגי של בני נוער וצעירים אגב הליכים משפטיים בנוגע לשהייה שלא כדין בישראל", שקבע שיטות להערכת גיל ביולוגי, לרבות צילום רנטגן ובדיקת רופא מומחה באנדוקרינולוגיית ילדים. הנוהל קובע כי רשות האוכלוסין תישא בהוצאות הבדיקות; הוא אינו מגדיר את המועד המרבי עד קבלת התשובה.

לצורך קיום בדיקות אלה והערכת גילם של קטינים בלתי מלווים, בכל המתקנים, התקשרה רשות האוכלוסין בחוזה עם רופאה מומחית.

בדצמבר 2009, במאי 2010 ושוב במרץ 2011, בהתאם לסיכום דיונים במשרד המשפטים בעניינם של קטינים בלתי מלווים, ביקשה ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים מנציגי הרשות ומנציגי משרד הבריאות לבחון את האפשרות להתקשר עם רופאים נוספים לצורך עריכת בדיקות הגיל.

בינואר 2012 פנה הממונה על האגף לסיוע משפטי לכמה גורמים, ובהם ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין, בבקשה להגדיל את מכסת הרופאים המומחים המבצעים את בדיקות הגיל, וכך לזרז במידה רבה את ביצוע הבדיקות. משלא נענה, פנה שוב במרץ 2012 ובאפריל 2012. מדברים שכתבו הממונה על האגף ועובדת באגף עולה ש"חרף ההכרח לבצע את בדיקות הגיל בהקדם הניתן עת כלואים הקטינים בבתי הכלא, כיום ישנה רופאה אחת ויחידה אשר מבצעת את כל בדיקות הגיל לכל הקטינים בכל בתי הכלא, על כל המשתמע מכך".

מנהל מינהל אכיפה וזרים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 כי הרופאה נבחרה במכרז, שבמסגרתו לא השתתפו מועמדים נוספים; כיוון שכך, התקשרה הרשות עמה בלבד.

על רשות האוכלוסין לפעול לזירוז הליכי בדיקות הגיל, ולהתקשר עם רופאים נוספים לצורך זה, ככל הנדרש.

בתשובת הרשות מנובמבר 2012 נכתב כי יפורסם מכרז למינוי רופאים נוספים לביצוע בדיקות גיל.

הסדר אפטרופסות

חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע כי בית המשפט רשאי למנות אפטרופוס לקטין ששני הוריו אינם מסוגלים למלא כלפי הקטין את חובותיהם, כולן או מקצתן. החוק קובע כי יחיד, תאגיד או האפטרופוס הכללי יכולים לשמש אפטרופוס, שחובתו לדאוג לצורכי הקטין. האפטרופוס חייב לדאוג לצורכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלח יד ועבודתו; הוא רשאי להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו והוא מוסמך לייצגו; במילוי תפקידיו חייב האפטרופוס לנהוג לטובת החסוי כדרך, שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין.

הנוהל הבין-משרדי קובע כי עם החלטת ממונה ביקורת גבולות על שחרורו והשמתו של קטין במסגרת חינוכית שבאחריות משרד החינוך, או במסגרת טיפולית שבאחריות משרד הרווחה, או בידי אפטרופוס או במקרים חריגים במשמורן, "יועבר המידע הרלוונטי בצירוף חוות דעת של העובד הסוציאלי וההסכמות הדרושות למשרד הרווחה", שיפעל למציאת הסדר אפטרופסות מתאים להשמת הקטין כאמור.

בדיון בין-משרדי, שנערך במרץ 2007, בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה נידון גם נושא מינוי אפטרופוסים לקטינים בלתי מלווים, והובהר בו כי מינוי אפטרופוס כרוך בהליך משפטי; ישנם ארגונים שונים המתמנים כאפטרופוסים, ויש צורך בתקצובם.

1. בדיון שהתקיים בפברואר 2007, אגב ניסוח הנוהל הבין-משרדי, ציינו נציגי משרד החינוך כי בכל הנוגע לקטינים הבלתי מלווים המושמים בפנימיות משרד החינוך, יש לקבוע איש קשר ממשרד הרווחה או ממשרד הפנים שיקבל על עצמו אחריות לטיפול בקטין באחד מהמקרים האלה: הפלטות מהפנימייה; צורך רפואי; השגחה בחופשת הקיץ. בפברואר 2007 דנו בנושא נציגים ממשרד הרווחה, משרד המשפטים ורשות האוכלוסין וסיכמו כי יש למנות לכל קטין בלתי מלווה אפטרופוס שיהא אחראי לו משפטית. כן נקבע כי משרד הרווחה ידאג למינויו.

הבדיקה העלתה כי ההחלטה לא בוצעה: משרד הרווחה לא הסדיר מינוי אפטרופוסים לקטינים הבלתי מלווים.

2. בדצמבר 2009 נערך דיון במשרד המשפטים, בהשתתפות נציגי רשות האוכלוסין, משרד החינוך ומשרד הרווחה לגבי יישום הנוהל. בדיון ציין מנהל המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך כי לא מונו אפטרופוסים לקטינים המושמים בפנימיות המשרד, ולכן נדרש מנהל המוסד החינוכי למצוא להם מסגרות זמניות לשהייה בעת חופשות מהלימודים. היועצת המשפטית של משרד הרווחה אמרה כי "כיום המדינה אינה מממנת משמורן או אפטרופוס".

בדיון סוכם כי "יש להקפיד על שחרור הקטין לידי אפטרופוס שמונה על ידי בית המשפט לענייני משפחה ולא לידי משמורן; מן הראוי שמשרד הרווחה יסייע לשב"ס במציאת מועמדים מתאימים לתפקיד אפטרופוס; על משרד הרווחה לדאוג לכך שאישור משמורנים כאפטרופוסים על ידי בית המשפט ייעשה בזמן הקצר ביותר האפשרי; משרד הרווחה יעביר הערכה של עלות תמיכה כספית באפטרופוסים לקטינים בלתי מלווים עד לפברואר 2010 למשרד האוצר וללשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה".

במאי 2010 כתבה היועצת המשפטית של משרד הרווחה למשרד המשפטים בנושא גובה התשלום לאפטרופוס כי יש להבחין בין תשלום לאפטרופוס שאינו מגדל את הקטין, לבין תשלום גבוה יותר שלו זכאי משמורן הממונה כאפטרופוס, המוערך ב-2,000 ש"ח לחודש; כן תצטרך המדינה לדאוג לביטוח בריאות לקטין.

בספטמבר 2010 כתבה מנהלת שירות לילד ונוער במשרד הרווחה למנכ"ל המשרד על הנושאים הבלתי פתורים בעניינו של הנוהל הבין-משרדי, וציינה כי "לא יתאפשרו מינויים של גופים כאפורופוסים, בהיעדר מימון לתשלום שכר טרחה עבור אפורופוסותם".

עד מועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2012, במשך למעלה מארבע שנים מאז פרסום הנוהל, לא הסדיר משרד הרווחה את הסדר האפורופוסות המתאים לקטינים שהוחלט על שחרורם ממשמורת כנדרש.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 נכתב כי פניות למינוי אפורופוס, שהועברו למשרד, נעשו בעיקר שעה שהיה צורך בהתערבות רפואית בהסכמת אפורופוס וטופלו כנדרש. עוד נכתב כי על פי הנוהל, על העו"ס במתקן הכליאה לפנות למשרד הרווחה, בצירוף ההסכמות הנדרשות כדי שהמשרד יפעל למציאת הסדר אפורופוסות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי כדי שתהיה תכלית לפנייתם של העובדים הסוציאליים במתקני הכליאה למינוי אפורופוס, היה על מטה המשרד להשלים את עבודת ההכנה באשר להסדר האפורופוסות האפשרי כקבוע בנוהל, ולהודיע על כך לעו"ס במתקני המשמורת. אם אכן אין מניעה למנות אפורופוסים כאמור, על משרד הרווחה לפנות בהקדם האפשרי לעו"ס במתקני המשמורת ולהנחותם בדבר הליך המינוי, לרבות המסמכים הנדרשים מהם.

מעקב ובקרה על המשמורנים

על פי הנוהל הבין-משרדי, לאחר גיבוש המלצת עו"ס שפגש בקטין, יבחן ממונה ביקורת גבולות מטעם רשות האוכלוסין את השמת הקטין באחת מחלופות המשמורת; שחרורו של קטין בן 16 או יותר ממשמורת ייעשה לידי אפורופוס; במקרים חריגים ועל פי נימוקים שיירשמו הוא יועבר לחלופת משמורת בקהילה - להשגחתו של משמורן. משמורן הוא בדרך כלל קרוב משפחה של הקטין, בדרגות קרבה שונות, או חבר בקהילתו. העו"ס במתקן מת"ן אינה ממליצה על השמה אצל משמורן, אם אין בידיו המסמכים האלה: אישור שהייה תקף בישראל; שלושה תלושי שכר אחרונים; חוזה דירה תקף שבו מצוין שמו כאחד הדיירים.

עוד קובע הנוהל כי לשם שחרורו של קטין לחסותו של משמורן, על העובד הסוציאלי במתקני המשמורת להיפגש עם המועמד לשמש משמורן כדי שישתכנע כי ביכולתו ובכוונתו של המועמד לפעול לטובת הקטין, להבטיח את שלומו ולספק את מזונותיו ואת שאר צרכיו.

1. העו"ס מטעם משרד הרווחה במתקן מת"ן מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי היא נותנת חוות דעת התומכת בהשמת קטין אצל משמורן, ככל הניתן, רק אחרי שערכה ביקור בית בדירתו של המשמורן בכוח ווידאה שהוא עומד באמות המידה הנדרשות ממנו. פעמים רבות היא זו המאתרת את המסגרת החינוכית והיא זו הרושמת את הקטין לבית הספר, מגישה את חוות הדעת הזו לממונה על ביקורת הגבולות ברשות האוכלוסין, ולבית הדין למשמורת, אשר אמון על קבלת ההחלטה באשר לחלופת המשמורת, ומתבסס, בין היתר, על חוות הדעת של העו"ס.

2. מנתוני מתקן מת"ן עולה כאמור כי מעת הקמתו ועד מאי 2012, עברו 134 קטינים שהוחזקו בו לחסות משמורנים בקהילה; לשב"ס לא היו נתונים על מספר הקטינים שעברו מסהרונים ומגבעון

לחסות משמורנים. התברר כי מאז הקמת מת"ן ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, עדיין העלו נציגי הגופים, שקבעו את הנוהל, השגות בעניין הסדר זה. להלן הפרטים:

(א) ביולי 2010 ציינה נציגת היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין כי עמדתה המקורית של הרשות הייתה שראוי ששחרור ממשמורת, שאינו למוסד חינוכי או טיפולי, ייעשה בדרך של מינוי אפוסטרופוס, וכי גם אם מסיבה מסוימת יש רצון לשנות את ההסדר הקיים בנוהל, בכל זאת חסרה הבהרה מהי משמעות המושג "משמורן בקהילה", מי יכול לשמש משמורן ומהן חובותיו המשפטיות כלפי הקטין.

בספטמבר 2010 כתבה מנהלת שירות לילד ונוער במשרד הרווחה למנכ"ל משרד הרווחה כי אחד הנושאים, שאינם פתורים בנוהל הבין-משרדי, עולה בעניין המשמורנים בקהילה, שכן טרם נקבע מי יאתר את המשמורן, מהם הקריטריונים לבחירה ולאישור משמורן, ומיהו הגורם המפקח עליו. היא סיכמה כי הנוהל שנוסח אינו נותן מענה מלא לסוגיה הסבוכה.

(ב) העו"ס מטעם משרד הרווחה במתקן מת"ן היא גורם עיקרי אשר עסק בהשמת קטינים בלתי מלווים. בפברואר 2012 היא כתבה לממונה עליה, מנהלת השירות לילד ולנוער, וביקשה שיתקיימו בדיקה וביקורת של מצבם של הקטינים שהוצאו לחלופות המשמורת השונות. היא ציינה כי "על השרות לילד ולנוער במשרד הרווחה הוטלה המשימה למצוא חלופות משמורת לנערים. בעוד שלקטינים ישראלים שזקוקים לחלופות משמורת יש שירות מקצועי גדול ומגוון שבדוק ומפקח על ההשמה, לקטינים הזרים הוקצתה עובדת סוציאלית אחת עם דרישה של זמן קצוב להשמה וללא כל פיקוח לאחר מכן על ההשמה".

בירור עם עו"ס ארצית לחוק הנוער העלה כי העו"ס במתקן מת"ן לא קיבלה מענה למכתבה.

משלא נענתה, פנתה העו"ס במתקן מת"ן שוב למנהלת השירות לילד ולנוער ותיארה את תמונת המצב שהתבררה לה בשל קשריה עם הקטינים במתקן ועם קטינים שעזבו את המתקן: על המשמורנים מופעל לחץ רב בידי משפחת הקטין, הנמצאת כאמור מחוץ לישראל, לשחררו כדי שיפרנס את המשפחה. קטינים עוזבים את המשמורנים זמן קצר לאחר שחרורם, ונראה כי מדובר ב"משמורני קש". מאחר שהביקוש לעבודה עולה על ההיצע, מעדיפים מעסיקים להעסיק בגירים, וכך עלול הקטין למצוא את עצמו ברחוב ללא מבוגר שידאג לו וללא פרנסה לקיום עצמי. היא הוסיפה כי לעתים הקטינים אינם פוקדים את המסגרות החינוכיות שנרשמו אליהן. המשמורנים העוסקים בהישרדות בעצמם, אינם מצליחים לשמש חלופת משמורת הולמת.

במסמך, שהגישה לבית הדין למשמורת, אף ציינה כמה דוגמאות: (1) קטין א' בן 14, שוחרר למשמורת דודו. הוא מסתובב ברחובות בחיפוש אחר עבודה ואינו הולך לבית הספר. בכך הוא מפר את התחייבותו שלו ושל המשמורן בפני בית הדין למשמורת; (2) קטין ב' בן 15, שוחרר למשמורת אָחיו, ולאחר כחצי שנה התקשר למתקן מת"ן וסיפר כי לא פקד את בית הספר, בכך הוא מפר את התחייבותו שלו ושל המשמורן בפני בית הדין למשמורת. הוא מסתובב מאז שחרורו ומחפש לשווא עבודה; (3) קטין ג' בן 14, שוחרר למשמורת אָחיו, אך בניגוד להתחייבותו ולהתחייבות המשמורן הוא אינו הולך לבית הספר, אלא עובד בשני מקומות.

במאי 2012 כתבה העו"ס של מתקן מת"ן למנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה כי על פי מכלול המידע שברשותה, היא הגיעה לכלל דעה שהקטינים הנמצאים בחזקת משמורן, נתונים במצב סיכון; כיוון שכך יש לדעתה לשחרר קטינים לחזקת משמורנים רק במקרים חריגים, שבהם נטען כי מדובר בהורה הביולוגי של הקטין. העו"ס במתקן מת"ן מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי הדבר מודגש במיוחד לאור הקפיצה ההתפתחותית ולאור הרווחה הנפשית שהיא רואה בקרב הילדים המושמים בפנימיות.

מבירור עם עו"ס ארצית לחוק הנוער עולה כי העו"ס ממתקן מת"ן לא קיבלה מענה גם על מכתבה זה. כמו כן מסרה כי בהיעדר תקציב מיוחד ומיועד ברשויות המקומיות, לא נמצא מענה לבעיית המעקב אחר קטינים שהושמו במשמורת.

(ג) במרץ 2011 נערך דיון במשרד המשפטים, שעניינו יישום הנוהל הבין-משרדי. בדיון השתתפו, בין היתר, היועצת המשפטית של משרד הרווחה ומנהלת שירות לילד ולנוער במשרד, נציגת היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, והיועצת המשפטית למשרד החינוך.

בדיון ציינו נציגי משרד המשפטים כי אין אמות מידה ברורות לבחירת המשמורנים; עברם הפלילי של המשמורנים אינו נבדק קודם מסירת הקטין לידיהם; אין כל פיקוח על הקטין מרגע מסירתו. בדיון נטען כי כל אלה עלולים "להביא לסיכון הקטין וחשיפתו לניצול על ידי המשמורן... עם זאת, מציאת משמורן לקטין נתפשת כפתרון נוח, יחסית, לכן קטינים רבים נשלחים למשמורנים, אף שמצד הדין דומה שראוי כי השליחה למשמורן תיעשה רק במקרים חריגים".

משתתפי הדיון העריכו כי "ככל שיתקדם יישום ההחלטה על הקמת מתקן שהיה למסתננים בדרום הארץ, יצמצם מספר המשמורנים הפוטנציאליים". ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים סיכמה את הדיון באמרה כי הבעיות המעשיות שהועלו, וביניהן היעדר הפיקוח על משמורנים, "מעוררות שאלות של מדיניות, תיאום בין-משרדי ותקציב, שנראה כי הגוף המתאים להכריע בהן הוא משרד ראש הממשלה"; בהתאם לכך יועבר סיכום הדיון למנכ"ל משרד רה"ם.

ואכן, כעבור שבועיים כתבה נציגת משרד המשפטים למנכ"ל משרד רה"ם דאז בדבר כמה סוגיות הנוגעות לקטינים בלתי מלווים, לרבות "הצורך במינוי אפטרופסים לקטינים ומימנם"; היא ביקשה להכריע בסוגיות אלה וציינה כי הדבר מתחייב מהחלטת בית המשפט העליון בבג"ץ פלוניס. על חלק מדבריה חזרה נציגת משרד המשפטים לפני מנכ"ל משרד רה"ם במכתבה ממאי 2011. ביוני 2011 השיב לה המנכ"ל: "הגם שנדרשתי לנושא זה בעבר, לא ניתן לצפות כי כל שאלה או חסם בעניין יגולגלו ישירות לפתחו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובוודאי שלא בטרם התקיימה הידברות עם המשרדים הנוגעים בדבר ושל משרדים אלה עם משרד האוצר" (עוד בנוגע להתכתבות זו - ראו להלן).

(ד) בדיון שהתקיים במרץ 2012 ציינה נציגת היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין כי לשיטת הרשות יש לתקן את הנוהל הבין-משרדי, כך שלא יאפשר השמת קטינים בלתי מלווים אצל משמורנים בקהילה; השמה בקהילה יש להסדיר רק תוך כדי שימוש במוסד האפטרופסות המוסדר בחקיקה. באותו דיון אמרה גם עו"ס ארצית לחוק הנוער מטעם משרד הרווחה, כי גם הוא מתנגד להעברת קטינים למשמורנים; כל זמן שהמשמורנים אינם מתמנים כמשפחה אומנת, היכולת לבדוק את מסגרת המשמורת ולפקח עליה מוגבלת מאוד.

בסיכום הדיון הוחלט כי בהיעדר פתרונות בהיקף מספיק בפנימיות של משרד החינוך ושל משרד הרווחה, אי-אפשר, בשלב זה, לשלול את האפשרות להעביר קטין לידי משמורן בקהילה; ואולם, על רשות האוכלוסין לקבוע, יחד עם משרד הרווחה, אילו חובות על המשמורן למלא; טיזת עקרונות בנושא תועבר למשרד המשפטים בתוך חודשיים. ראש מינהל אכיפה זורים ברשות האוכלוסין מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 כי הוא מתנגד להעברת קטינים לחסות משמורנים, ולכן לא פעל כפי שהתבקש בסיכום הדיון.



קטינים בלתי מלווים הם נערות ונערים שהגיעו לישראל באופן בלתי חוקי, דרך הגבול הדרומי, ללא ליווי של מבוגר, ובסך הכול - כ-170 בשנה. רבים מהם חוו אירועים טראומטיים שהם לעתים מזעזעים בחומרתם. קטינים אלה חשופים לסכנות, וזקוקים להגנה ולטיפול. עוצמת המשבר שבו הם נתונים מחייבת גיוס אמצעים בידי רשויות המדינה וטיפול שלהן בקטינים במהירות האפשרית.

שהייתם של קטינים בלתי מלווים במתקני משמורת מתמשכת, בין השאר, בשל מגבלת המכסות לקליטתם בפנימיות ובשל עיכוב בהליכי בדיקת גילם. עד מועד סיום הביקורת לא נקבע ויושם הסדר אפטרופסות מתאים לקטינים שהוחלט על שחרורם ממשמורת; שעה שהקטינים משוחררים לידי משמורן בקהילה, לא נערכים מעקב ובקרה על המשמורנים ועל הקטינים. כל אלה עלולים להביא לסיכון הקטין ולחשיפתו לניצול על ידי המשמורן.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה כי העמדת חלופות למשמורת כרוכה בקיומם של מדיניות ותקציב. הוא עמד על הצורך לקבל החלטות בשאלות המדיניות והתקציב הנוגעות לקטינים שאינם מלווים, ולמצוא חלופות הולמות.

על הנהלות הגופים המופקדים על מילוי הוראות הנוהל הבין-משרדי: מנכ"ל משרד הרווחה, מנכ"לית משרד החינוך ומנכ"ל רשות האוכלוסין, לבהון לאלתר דרכים להסרת החסמים העומדים בפני מתן טיפול הולם לקטינים בלתי מלווים, ולפעול ליישומן המהיר בהתאם. ככל שייותרו מחלוקות בין הנהלות המשרדים, מוטל על העומדים בראשם לפנות למשרד ראש הממשלה לשם גיבוש פתרונות מתאימים.

קביעת מדיניות הממשלה ופתרון מחלוקות בין-משרדיות

חוק יסוד: הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה היא הרשות המבצעת והיא נושאת באחריות משותפת כלפי הרשות המחוקקת, ואילו לכל שר אחריות מיניסטריאלית לענייני משרדו כלפי ראש הממשלה.

קביעת מדיניות הממשלה בתחום הטיפול בחסרי מעמד השוהים בישראל

בדוח שנתי 58 של מבקר המדינה הובאו ממצאי הביקורת בדבר הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל. בדוח צוין כי במרץ 2006 קיים היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, דיון שבסיכומו ציין כי "סוגיית המסתננים מגבול מצריים אינה סוגיה משפטית בעיקרה, וכי על הדרג המדיני לקבוע מדיניות בעניינה, להיערך לטיפול מערכתי בנושא ולהקצות את המשאבים הדרושים לכך"⁶¹.

61 הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2007), עמ' 115.

טיפול מערכתי בנושא מחייב התמודדות עם כמה נושאים מרכזיים: מניעת הכניסה לישראל; הטיפול הראשוני באלו שנכנסו לישראל והשבת בני האדם אשר ניתן להשיב על פי הדין; וטיפול בחסרי המעמד האזרחי השוהים בישראל, ואשר נבצר בשלב זה מלהשיבם לארצות מוצאם או לארצות אחרות.

1. בדוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, נידון גם סעיף 2 לאמנה בדבר זכויות הילד, הקובע כי המדינה תכבד ותבטיח את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד בתחום שיפוטתה. בדוח נכתב כי חובת המדינה לעניין זה אקטיבית, דהיינו להבטיח את הזכויות ולא רק לכבדן; ועדת זכויות הילד של האו"ם הדגישה כי אסור שפעולות של המדינה ליישום עקרון טובת הילד יהיו תלויות במגבלות תקציביות. בדוח הוועדה צוין כי דברים אלו תקפים בייחוד בכל הנוגע לקבוצות פגיעות בחברה.

ביצוע הפעולות הנדרשות לשמירה על זכויות אדם כרוך לעתים בהקצאת משאבים. בפסק דין מכבי שירותי בריאות קבע בג"ץ כי "מקום בו מטיל החוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב"⁶². גם בפסק דין מילר נכתב כי "הגשמת השוויון... מחייבת תכנון מערכתי שייקח בחשבון את צרכיהם הייחודיים... מטבע הדברים [התכנון המערכתי] עולה כסף... בעלות זאת חייבת לשאת [המדינה]... שיקולים תקציביים... אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד"⁶³. בפסק דין צמח בחן בג"ץ את המשאבים הנדרשים לשמירה על זכות היסוד אל מול הפגיעה האפשרית בה אם לא יוקצו המשאבים להבטחתה, וקבע כי יש להעמיד את סדר הגודל של המשאבים הנדרשים כנגד סדר הגודל של הפגיעה בזכות זו; הכרעת הכף בין השקעת המשאבים הנדרשים לבין הפגיעה בזכות תלויה בעיקר במשקל היחסי של הזכות כנגד המשאבים. וכך קבע בג"ץ: "מהו, אם כן, המשקל היחסי? שאלה זאת מציבה מבחן לחברה בישראל: החברה נבחנת, בין היתר, על פי המשקל היחסי שהיא נותנת לחירות האישית. המשקל צריך לבוא לידי ביטוי, לא רק באמירות יפות, ולא רק בספרי משפט, אלא גם בספר התקציב. ההגנה על זכויות האדם כרוכה לא פעם במחיר. החברה צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר סביר עבור הגנה על זכויות האדם"⁶⁴.

2. ביולי 2009 כתב שר הרווחה דאז לראש הממשלה על "טיפול שירותי הרווחה בילדי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט". הוא ציין כי עמדת הגורמים המקצועיים במשרדו היא שיש לטפל בכל אותם ילדים שזוקקים לשירותי רווחה, גם אם הם חסרי מעמד אזרחי; זו מחויבות שמעוגנת באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד; "בגלל מגבלות תקציביות אין באפשרות המשרד להעניק שירותי רווחה לכל הזכאים לכך שהם תושבי ישראל, על אחת כמה וכמה למי שאין לו מעמד חוקי בארץ". שר הרווחה דאז ביקש מראש הממשלה לקיים דיון מקיף בנושא באחת מישיבות הממשלה "על מנת שנבחן את מדיניות הממשלה בתחום החברתי בהיבט הבין-משרדי". הוא הדגיש כי הדיון הוא בראש ובראשונה עקרוני ולא תקציבי.

3. באוגוסט 2010 הפנה משרד מבקר המדינה תלונה, שקיבל בעניין "ילדי פליטים" המוחזקים במתקני משמורת בישראל, למנכ"ל משרד הרווחה. בספטמבר 2010 השיב המנכ"ל כי שר הרווחה והשירותים החברתיים פנה ביולי 2009 לראש הממשלה, בעניין טיפולי שירותי הרווחה בילדי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, אך טרם נענה; הנושא דורש התייחסות כוללת וקביעת מדיניות ממשלתית בתחום החברתי בהיבט הבין-משרדי; עד אשר תיקבע המדיניות ימשיך המשרד לטפל בקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצבי סכנה, בקטינים נפגעי אלימות מינית או פיזית שנפגעו על ידי בני המשפחה או על ידי אחרים, או קטינים הנמצאים ללא אחראי ברחובות ויש חשש ממשי מפגיעה בהם.

62 בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד (5), 729.

63 בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט (4), 142.

64 בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג (5) 281-282, 241.

בפגישה שקיימו, כאמור, נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משרד הרווחה בראשית 2012 ציין המנכ"ל, כי "למשרד הרווחה אין מדיניות אוטונומית בנושא אלא מדיניות שנובעת מהחלטת ממשלת ישראל. מדיניות הממשלה בעניין זה דווקנית וצרה". הוא ציין שמשרד הרווחה ביקש לקיים דיונים בנושא כדי להבהיר את מדיניות הממשלה ואת סל השירותים שיש לגזור ממנה, ואולם הבקשות לא נענו, והמשרד הונחה לפעול כראות עינו.

4. (א) בנובמבר 2011 כתב ראש עיריית ת"א לראש הממשלה על מצוקתם של תושבי העיר בשכונות שבדרומה ה"נאלצים בשנים האחרונות לשאת על גבם, בנוסף לבעיות הקיום הקשות ממילא, גם את נטל קליטתם של עשרות אלפי מהגרי העבודה מאפריקה". הוא הוסיף: "יש לנקוט פעולות חירום מיידיות לשמירה על גבולות המדינה מפני הסתננות והגירה בלתי חוקית כפי שמצופה מכל מדינה ריבונית ובמקביל - על המדינה להכריע ולקחת אחת ולתמיד את האחריות על אותם מהגרי עבודה הנמצאים כאן ולהקציב את המשאבים הנדרשים לטיפול בהם ובמצוקה הקשה". ראש העירייה ביקש לקיים באופן דחוף "דיון חירום" בראשות ראש הממשלה בנושא זה.

בדצמבר 2011 השיב מנכ"ל משרד ראש הממשלה לראש העירייה: "כמענה כולל קיבלה הממשלה את החלטה מס' 3936 מיום 7.12.11 בעניין 'בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל' במסגרתה הוחלט על השלמת בניית הגדר לכל אורכה, הקמת מרכז שהייה, אכיפה כנגד מעסיקים ועוד".

(ב) באפריל 2012 כתב ראש עיריית ת"א לראש הממשלה: "אני נדרש לשוב ולפנות אליך כמי שעומד בראש ממשלת ישראל בדרישה לקחת אחריות על המציאות המיידית והקשה מנושא עימה נדרשים תושבי עירי להתמודד... מהגרי עבודה והמסתננים כבר חיים פה... ואין בממשלה מי שלוקח אחריות על הטיפול בהם. אי אפשר להתעלם מצורכיהם כבני אדם ולצפות שלא יפנו לפשע. לעיריית תל אביב-יפו אין את הכלים לקבוע את המדיניות כלפי מהגרי עבודה ומסתננים במדינת ישראל. זהו תפקידה של הממשלה. לצערי, כל דרישותנו כי הממשלה תקבע מדיניות שכוז ותקצה את המשאבים והתקציבים הנדרשים על מנת לדאוג שאותם מסתננים לא יפלו כנטל המחירף את מצוקתם של תושבי השכונות - לא נענו עד כה. המהגרים הללו נותרו אמנם שקופים בעיני הממשלה אבל לא בעיני תושבי השכונות שנדרשים להתמודד עם שלל הבעיות והמצוקות הנלוות לקליטתם... על ממשלת ישראל להידרש לנושא ולקבל באופן מידי החלטות מעשיות להתמודדות עם המצב בטרם יהיה מאוחר מידי".

במאי 2012 השיב ראש הממשלה לראש העירייה: "אני מסכים איתך שתופעת מסתנני העבודה הבלתי חוקיים מסכנת את הביטחון, הכלכלה והחברה... עם כניסתי לתפקיד החלטתי לטפל בבעיה על כל היבטיה. הממשלה בראשותי הקימה גדר בדרום שבנייתה תסתיים עד סוף השנה. העברנו חוק חדש שמאפשר לעצור את מסתנני העבודה הבלתי חוקיים לשלוש שנים ולא לשבועיים כפי שהיה נהוג קודם לכן. תקצבנו הקמתו של מתקן שהייה לעצורים, ואנו מקדמים חקיקה שתגדיל משמעותית את הקנסות על מעסיקי מסתנני עבודה בלתי חוקיים.... בשטח יש כבר תוצאות ראשוניות חיוביות".

המענה המערכתי לבעיית השהיה חסרי המעמד האזרחי בישראל מחייב התמודדות עם כמה היבטים, מעבר למניעת כניסתם לישראל. היבטים עיקריים בהם: הטיפול הראשוני באלו מהם שנכנסו לישראל, והשבת אלו אשר ניתן להשיבם על פי הדין; וטיפול בחסרי המעמד השהיה בישראל, אשר אי-אפשר בשלב זה להשיבם לארצות מוצאם או לארצות אחרות.

תשובותיהם של ראש הממשלה ושל מנכ"ל משרד רה"ם לראש העירייה מלמדות כי ממשלת ישראל אכן גיבשה מדיניות וקיבלה החלטות בכל הקשור למניעת כניסתם של אנשים חסרי מעמד אזרחי לישראל והגברת האכיפה בנושא. ואולם, הממשלה לא קבעה מדיניות ברורה בכל הנוגע לטיפול בחסרי מעמד אזרחי השהים בישראל ואשר אין אפשרות להשיבם בשלב זה לארצות מוצאם או לארצות אחרות. במצב זה קיימות סוגיות הנוגעות לטיפול בקטינים המחייבות החלטה. כמו כן, הממשלה לא נדרשה לפערים המסתמנים בתחום זה בין הצרכים ובין יכולתם של הגורמים הרלוונטיים לתת מענה לצרכים כמתחייב בדיון.

הטיפול במחלוקות בין-משרדיות

במשך השנים התגבשו מנגנונים לפתרון מחלוקות בין משרדי הממשלה. בדוח שנתי 61ב של מבקר המדינה⁶⁵ הובאו ממצאי הביקורת בדבר הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות. בדוח נכתב כי מחלוקות בין משרדי ממשלה מתגלעות בעקבות אי-התאמות בין חוקים שונים או אי-הסכמה לגבי פרשנות לחוק או לגבי מדיניות, וכן כאשר דרישה או טענה של משרד אחד נתקלת בסירוב, בטענה נגדית או בהכחשה של משרד אחר.

אחד המנגנונים ליישוב מחלוקות בין-משרדיות נקבע בתקנון לעבודת הממשלה (סעיף 9): "סמכות על פי דין הנתונה בידי שני שרים או יותר ואין הסכמה ביניהם להפעלת הסמכות, השר שביקש מעמיתו להפעיל סמכות משותפת ולא נענה בתוך שלושים יום - יביא את המחלוקת בפני ראש הממשלה"⁶⁶. בדוח האמור נכתב כי לנציגי ראש הממשלה תרומה ניכרת ליישוב מחלוקות שהובאו לפתחו. אולם נמצא שמחד גיסא שרים ומשרדי הממשלה הביאו לפני ראש הממשלה גם מחלוקות בין-משרדיות שלא היה צורך להעבירן אליו, ומאידך גיסא לא פנו אליו בעניינין של חלק מהמחלוקות המהותיות, שבהן, על פי תקנון הממשלה, היה צורך במעורבות משרד רה"ם.

מבקר המדינה קבע בדוח דלעיל כי אמנם האחריות ליישוב המחלוקות מוטלת על המשרדים והשרים, כל אחד בתחומו, ואם הם אינם מצליחים בכך עליהם להביא לידיעת ראש הממשלה, אולם גם הממשלה מחויבת, מתוקף אחריותה המשותפת, לפעול באופן יזום לאתר מחלוקות מתמשכות, אשר פוגעות בציבור ולהביא לפתרון.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012: "על משרדי הממשלה להידבר ביניהם תחילה ולא לגלגל ישירות לפתחו של משרד ראש הממשלה כל שאלה וחסם, בטרם מיצו את הליכי ההידברות והפתרון ביניהם. שיטה מעין זו פוגעת ביכולות הביצוע של המשרדים, ומציפה את משרד ראש הממשלה".

1. במרץ 2010 התקיים דיון בין-משרדי בהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם דאז בנושא הקטינים הבלתי מלווים. בסיכום הדיון קבע המנכ"ל: "על המשרדים הרלוונטיים לעשות את המוטל עליהם במסגרת תקציבם השוטף, ובמידה ולעניות דעתם קיים פער עליהם להעלותו, ככל נושא, מול הצוות הרלוונטי באגף תקציבים [במשרד האוצר]".

ביולי 2010 העבירה מנהלת תחום יעוץ במשרד המשפטים למשרדים הנוגעים בדבר את נוסח הנוהל הבין-משרדי לטיפול בקטינים בלתי מלווים שאושר, והציעה כי בסוגיות התקציביות יפנו המשרדים

65 מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב, עמ' 3.

66 התקנון לעבודת הממשלה ה-32, אושר בהחלטת ממשלה מס' 3 מ-5.4.09.

הנוגעים בדבר למשרד האוצר, ואם לא יימצא פתרון, יבקשו משרד האוצר והמשרד הנוגע בדבר את הכרעתו של מנכ"ל משרד רה"ם; באופן דומה ינהגו המשרדים גם בנוגע לסוגיות מנהליות.

2. ביולי 2010 התקיים באגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד רה"ם דיון בין-משרדי בדבר הפעלת מתקן מת"ן כדי "לפתוח חסמים ולהגיע להסכמות בדבר הפעלת המתקן". מנהלת האגף (להלן - מנהלת אגף התיאום) אמרה בדיון: "אני מבינה שלא תמיד ניתן להגיע להסכמות אבל עולים פה נושאים בעלי אחריות מובהקת של משרד כזה או אחר, רובם עתירי תקציב והמספרים שאנו עוסקים בהם זניחים, זו שאלה של לקיחת אחריות לביצוע." בנוגע לארבעה מהנושאים שנידונו הציעה מנהלת אגף התיאום כי המשרדים הנוגעים בדבר ידונו יחד בכל אחד מהם למציאת פתרון. בסיכום הדיון נקבע כי אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד רה"ם יעקוב אחר הטיפול בנושאים, וכי לפי הצורך יתכנס הפורום בשנית.

בתשובות משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 ומינואר 2013 נכתב שהגורמים השונים מסרו במהלך המעקב כי הדברים מתקדמים וכי אין צורך בהתערבות נוספת. בתשובה משרד רה"ם אף צירף מכתב עדכון שקיבל משב"ס בנובמבר 2010 ובו נאמר: כי "אין להץ של נערים הממתנינים להעברה אולם אם נדרש לכך אנו בבעיה", וכי שב"ס יקיים דיון על מתקן מת"ן ובמידת הצורך יעדכן את משרד רה"ם. עוד מסר משרד רה"ם כי לא קיבל עדכון כזה.

ואולם, כפי שיפורט להלן, נציגי משרדים שונים הבהירו כי בעיות רבות נותרו בעינן וביקשו את התערבות משרד רה"ם:

(א) בספטמבר 2010 כתבה מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה למנהלת אגף תיאום במשרד רה"ם, כי בישיבה שהתקיימה ביולי לא נידונו כל הנושאים שעמדו על סדר היום, והנושאים שלא נידונו טומנים בחובם "קשיים רבים", כמו קביעת הגורם האחראי לאיתור המשמורנים, מציאת מקורות המימון להעברת קטינים לאחריותם ופתרון סוגיית מינוי האפטרופוסים. בנובמבר 2010 השיבה מנהלת אגף התיאום: "משיחות שנערכו עם גורמים במשרד הבריאות ובמשרד החינוך התברר כי הנושאים השונים מטופלים על ידם בשיתוף פעולה עם אנשי משרד הרווחה... אנו מציעה, כי תמצו את הדיונים בין המשרדים השונים אשר הנושאים נמצאים בתחום טיפולם. באם לא ימצא כל פתרון לאחר עבודת המשרדים, ותידרש התערבותנו בנושא, נשמח לעמוד לרשותכם".

(ב) במאי 2011 כתב, כאמור, שר הרווחה והשירותים החברתיים לראש הממשלה, בדבר "תופעת ילדים ללא מעמד", הזקוקים לשירותי רווחה. הוא ציין כי לדעתו הטיפול בנושא זה מחייב מדיניות ממשלתית כוללת, אולם הממשלה לא קבעה מדיניות כזו. שר הרווחה ביקש לקיים דיון מקיף בנושא באחת מישיבות הממשלה, כדי לבחון את מדיניות הממשלה בתחום החברתי בהיבט הבין-משרדי.

ביוני 2011 הציע מנכ"ל משרד רה"ם דאז לשר הרווחה כי בשלב ראשון יפעל משרד הרווחה לביצוע עבודת המטה מול המשרדים הנוגעים לעניין. הוא הוסיף: "ככל שיידרש הסיוע שלנו, נעמוד לרשותך". כאמור, משרד הרווחה לא פעל לביצוע עבודת מטה מול משרדי הממשלה האחרים.

(ג) את עיקר עבודת המטה לגיבוש הנהל הבין-משרדי לטיפול בקטינים בלתי מלווים ומעקב אחר ההתאמות הנדרשות לשם יישומו, ביצע צוות שכלל נציגים ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, מרשות האוכלוסין ומשב"ס. עבודת הצוות רוכזה על ידי נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ובהם ראש תחום ייעוץ; נציגיו הבכירים של משרד הרווחה בוועדה היו היועצת המשפטית למשרד ומנהלת השירות לילד ולנוער במשרד; נציגו הבכיר של משרד החינוך היה מנהל מינהל החינוך ההתיישבותי; משרד האוצר יוצג על ידי עובדים שונים. ממסמכי הצוות עולה כי הוא דן בסוגיות שונות הנוגעות לקטינים אלה, לרבות מחלוקות בין-משרדיות.

(1) בפברואר 2011 כתבה ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים למנכ"ל משרד רה"ם דאז על סוגיית הקטינים הבלתי מלווים הנמצאים במשך חודשים במתקן מת"ן, בלי שנמצא פתרון להוצאתם ממתקן המשמורת, בהיעדר מקומות בקהילה. היא ביקשה מהמנכ"ל לפעול למציאת מענה לקטינים המיועדים להגיע לפנימיית ניצנה לתקופת הביניים עד פתיחתה, וכן לשקול להגדיל את מספר הקטינים שייקלטו בפנימייה לנוכח מספר הקטינים בארץ. בעקבות מכתבה של ראש התחום כתב מנכ"ל משרד רה"ם דאז למנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני, בדבר שילוב קטינים זרים בניצנה, וכן בדבר הצורך להיערך להגדלת מספר המקומות בפנימייה זו. יצוין כי כעבור כמה חודשים קלטה פנימיית ניצנה כמה עשרות קטינים זרים נוספים.

(2) במרץ 2011 כתבה ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים למנכ"ל משרד רה"ם דאז על בעיות בטיפול בקטינים הבלתי מלווים. ממכתבה עולה כי המנכ"ל קיים דיון בדצמבר 2010 ואף הוציא הנחיות בנושא, אולם נותרו עדיין בעיות הזקוקות לטיפול, שהן "שאלות של מדיניות, תיאום בינמשרדי ותקציב... [ולכן] הגוף המתאים להכריע בהן הוא משרד ראש הממשלה". עם הבעיות האלה מנתה: חוסר האפשרות להגדיל את מתקן מת"ן; היעדר מתקן ייעודי לקטינות בלתי מלוות; קליטת קטינים שאינם בעלי צרכים מיוחדים בפנימיות של משרד הרווחה ותוכני הלימוד במוסדות משרד הרווחה. למכתב צורף פרוטוקול ישיבת הפורום הבין-משרדי, העוסק ביישום נוהל הקטינים הבלתי מלווים ובו משתקפות, בין היתר, המחלוקות הבין-משרדיות שעל הפרק, דוגמת הקושי בקליטת קטינים בלתי מלווים נוספים בפנימיות.

(3) במאי 2011 כתבה ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים למנכ"ל משרד רה"ם דאז: "אני נאלצת לשוב ולפנות אליך, היות שהמצב הנוכחי של הטיפול בקטינים אלה דורש שוב את התערבותך". ממכתבה עולה, בין השאר, כי גם אחרי שתיפתח פנימיית ניצנה מסתמן שעשרות קטינים זרים הנמצאים במשמורת "יישארו ללא פתרון", משום שאין די מקומות עבורם בפנימיות.

מנכ"ל משרד רה"ם דאז השיב לה ביוני 2011: "סדר יומו העמוס של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מורכב ממשמיות רבות ומגוונות. סדרי העדיפות לטיפול במשמיות אלה נקבעים על ידי ראש הממשלה והממשלה, אשר במסגרת החלטותיהם מסמיכים אותי לטפל בנושאים השונים ויוצרים בקרב השירים והמשרדים הנוגעים בדבר את מחויבותם לנושא. הגם שנדרשתי לנושא זה בעבר, לא ניתן לצפות כי כל שאלה או חסם בעניין יוגלגלו ישירות לפתחו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובוודאי שלא בטרם התקיימה הידברות עם המשרדים הנוגעים בדבר ושל משרדים אלה עם משרד האוצר".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז השיב למשרד מבקר המדינה כי תופעת הימצאותם של זרים חסרי מעמד בארץ לא הייתה חדשה בשנת 2011. היא החלה בשנים הקודמות לה, והיקפה היה נרחב עוד בשנת 2010, עת גובש התקציב הדו-שנתי ל-2011-2012. המנכ"ל דאז הוסיף כי על אף המדיניות שלא להתערב בסוגיות תקציביות, בוודאי לא לאחר אישור תקציב המדינה ובנושאים שהיו ידועים זה מכבר, הוא הטיל על הצדדים לפתור את הנושא, ואף הודיע כי יכריע בו אם לא ימצא פתרון.

(4) באפריל 2012 כתבה ראש תחום ייעוץ במשרד המשפטים למנכ"ל משרד רה"ם, מר הראל לוקר, בעניין קטינים בלתי מלווים. היא ציינה כי בסוגיות המשפטיות הכרוכות בנושא זה עוסק משרד המשפטים, יחד עם שאר המשרדים, זה שנים מספר. במסגרת זו גובש הנוהל הבין-משרדי עוד בסוף 2007; הנוהל נבחן מדי שנה בדיון עם המשרדים. היא פירטה כמה שאלות שעלו בדיון כזה, וביקשה להביאן לפני המנכ"ל לשם הכרעה, כמו בעניין "הצורך בגורם שיתווה את מדיניות הטיפול בקטינים, יעמוד בקשר עם קטינים הנמצאים בפנימיות ויפקח על המשמורנים; מיעוט המקומות בפנימיות", ובעניין "העדר מקומות בפנימיות משרד החינוך לקטינים שגילם מעל 16 שנים".

באותו החודש השיב מנכ"ל משרד רה"ם: "בשנים האחרונות מתמודדת ישראל עם עליה דרמטית בהיקף המסתננים מגבולה המערבי. ראש הממשלה והממשלה קיימו שורה של דיונים בנושא

והתקבלו החלטות בדבר הכלים אותם מפעילה הממשלה לטיפול בתופעה. במסגרת ההחלטות השונות, הוטל על מנכ"ל משרד רה"ם לעקוב אחר יישומן של ההחלטות בתחומים שונים, הטיפול בקטינים זרים לא מלווים לא נמנה עליהם. זאת ועוד, תופעת ההסתננות למדינת ישראל והצורך לטפל בה ובהשלכותיה השונות הוא צורך לאומי הנושק לכל אחד ממשרדי הממשלה בתחומו ומנכ"ל משרד רה"ם אינו יכול ואין זה נכון כי מנכ"ל משרד רה"ם יחליף את משרדי הממשלה. ככל שתופעת הקטינים הבלתי מלווים מצריכה ממשרד ממשלתי זה או אחר להידרש לעניין ולקבוע מדיניות, עליו לעשות זאת ולהגדיר את הפתרונות בתחומי אחריותו. ככל שהפתרונות המוצעים על ידי המשרדים מצריכים דיון משאבים על המשרדים לנהל את הדיון מול אגף התקציבים וככל שנדרש תיאום בין-משרדי, מצופה כי ייעשה על ידי הנהלת המשרד כפי שמקובל בעבודה ממשלתית נכונה... איני מוצא מקום לקיים את הדיון המבוקש על ידך".

בתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נכתב כי עבודת התיאום והמעקב של משרד רה"ם העלתה כי המשרדים נמנעו מלמצות את עבודת המטה והתיאום המקצועי הנדרש ביניהם קודם שפנו אליו כדי שיתערב, וכי בעיה שלא תגיע לפתרונה לאחר עבודה מקצועית מלאה תענה בהתערבות מצד משרד ראש הממשלה.

במשך תקופה ממושכת נותרו סוגיות יסוד, הנוגעות בטיפול בילדי השוהים חסרי המעמד האזרחי בישראל, ללא מענה ממשי. משרדי ממשלה הנוגעים בדבר העלו את הסוגיות לפני משרד ראש הממשלה בבקשה כי יפעל לקבלת החלטות ולקידום פתרונותיהן. משרד רה"ם דרש כי הטיפול ימוצה באמצעות הידברות בין המשרדים, לרבות הידברות עם משרד האוצר בעניינים המחייבים הקצאת משאבים. אולם בפועל חלק ניכר מן הסוגיות נותר ללא פתרון. סוגיות יסוד הועלו לאחר מכן שוב לפני משרד רה"ם. משרד מבקר המדינה מעיר כי שיח זה, המתקיים זה כשנתיים, לא הניב תוצאות בחלק ניכר מן הנושאים שהעלו משרדי הממשלה, ולא חלה בהם התקדמות של ממש.

על השרים הנוגעים בדבר לפעול באמצעות משרדיהם לפתרון הסוגיות שהועלו במצאי הבדיקה, לרבות ליבון והכרעה בסוגיות המדיניות והתמודדות עם המחלוקות הבין-משרדיות שנוותרו. אפשר כי התמודדות עם מציאות זו, בדרך שתבטיח עמידה בהוראות הדין, תחייב הקצאת משאבים. אם ייוותרו חסמים בפני פתרונות כאלה, יש להביא את הסוגיות בהקדם לפני ראש הממשלה.

סיכום

סוגיית הטיפול הנדרש בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל רגישה וסבוכה כלפי פנים, בהיות המדינה יהודית ודמוקרטית, וגם מהבחינה הבין-לאומית, לנוכח מחויבותה של המדינה, גם על פי אמנות בין-לאומיות. ממצאי הבדיקה מלמדים על צורך של ממש שהממשלה תקבע מדיניות ברורה בדבר הטיפול הנדרש של רשויות המדינה בקטינים חסרי מעמד, על פי הוראות הדין, ותבטיח שיהיו בידיהן האמצעים למימושה. מדיניות זו תשמש תשתית לפעולתם של משרדי ממשלה ושל רשויות מקומיות בכואם לספק את המענים הדרושים בנושא זה.

ממצאי משרד מבקר המדינה מלמדים על ליקויים חמורים בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי; על אי-העמידה של המדינה בהוראות חוק הנוער; ובמקרים מסוימים אף על הפרה של הוראות האמנה בדבר זכויות הילד.

את חובתנו המוסרית והמשפטית לשמור על זכויותיהם של הזרים החיים בקרבנו היטבו להביע בתי המשפט. בפסק דין של בית המשפט העליון כתבה הנשיאה לשעבר, כבוד השופטת דורית בייניש: "מבקשת אני להעיר כי אותה תפישה גורפת... לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד... בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות כאשר הן דנות בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של הבאים בשעריהן... גישה זו משליכה מטבע הדברים על מערכת האיזונים המחייבת את רשויות השלטון, הנדרשות לאזן בין זכויותיו של הזר לבין אינטרסים ציבוריים"⁶⁷.

יפים לעניין זה גם דבריה של כבוד השופטת רחל ברקאי בפסק הדין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע שעניינו שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך: "הפחד מן הזר הינו פחד מוכר ולכן ניתן להבינו אך לא לקבלו... מחובתנו לזכור ולא לשכוח את דבר היותנו פליטים בגולה בעבר הלא רחוק, את עובדת היות מדינת ישראל בין המדינות הראשונות שחתמה על 'אמנת הפליטים', כמי שתקומתה מחיי פליטות ושואה"⁶⁸.

על הממשלה לפעול ביתר שאת בדרך שתבטיח את זכויות הקטינים בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד, ושתעלה בקנה אחד עם ערכי היסוד של מדינת ישראל.

67 ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ, (2009) (שם, 21).

68 ע"מ (באר שבע) 29883-07-11 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ עיריית אילת ומשרד החינוך, (2012) (שם, 22-23).

