



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**שירותי רווחה לעובדים זרים  
ולחסרי מעמד אזרחי בישראל –  
מדיניות והיקף השירותים**

**מוגש לוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים**

ט"ז בתמוז תשע"ג

1 ביולי 2013

**כתיבה: נטע משה**

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

1	<b>הממצאים העיקריים במסמך</b>
3	<b>1. רקע – אוכלוסיית הזרים בישראל</b>
4	1.1. הצרכים הסוציאליים של חסרי מעמד אזרחי בישראל
4	<b>2. שירותי הרווחה הציבוריים הניתנים לחסרי מעמד אזרחי</b>
5	2.1. מדיניות הטיפול בחסרי מעמד אזרחי
7	2.2. שירותי הרווחה ומסגרות הטיפול של משרד הרווחה
7	2.2.1. נתונים
8	2.2.2. קטינים חסרי מעמד אזרחי
10	2.2.3. קטינים בלתי מלווים
10	2.2.4. נשים נפגעות אלימות פיזית או מינית
12	2.2.5. נשים וגברים קורבנות סחר בבני-אדם
13	<b>2.3. שירותי לשכות הרווחה של הרשויות המקומיות</b>
13	2.3.1. מרכז מסיל"ה של עיריית תל-אביב
16	2.3.2. אגף הרווחה של עיריית ירושלים
17	2.3.3. אגף הרווחה של עיריית באר-שבע
17	<b>3. שירותי רווחה שנותנים ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי</b>
20	<b>מקורות</b>

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים שתוצג בו סקירת שר הרווחה והשירותים החברתיים חבר הכנסת מאיר כהן על שירותי הרווחה הניתנים לעובדים זרים ולמבקשי מקלט בישראל ועל מדיניות משרדו בתחום זה. במסמך תוצג מדיניות משרד הרווחה בכל הקשור למתן שירותי רווחה לחסרי מעמד אזרחי ויפורטו השירותים הניתנים לקבוצות מסוימות בקרב אוכלוסייה זו במסגרות של משרד הרווחה ובשלוש הרשויות המקומיות שהשיבו על פנייתנו. הקבוצות שמדובר בהן במסמך: קטינים, ובהם קטינים בלתי מלווים, נשים נפגעות אלימות מינית או פיזית ונשים וגברים קורבנות סחר בבני-אדם. כן תובא במסמך סקירה חלקית של שירותי הרווחה שנותנים לקבוצות אוכלוסייה אלה עמותות וארגונים מהמגזר השלישי. במסמך לא נסקרים השירותים שהמוסד לביטוח לאומי נותן לחסרי מעמד אזרחי, ולא נבחנת סוגיית מיצוי הזכויות הסוציאליות והגמלאות שהמוסד לביטוח לאומי מעביר לקבוצת אוכלוסייה זו.

### סיכום הממצאים העיקריים המפורטים במסמך

- בישראל שוהים כרבע מיליון זרים, כלומר אנשים שאינם תושבי המדינה: כ-92,000 תיירים שנכנסו לישראל על-פי חוק ואשרתם פגה, כ-55,000 מסתננים ומבקשי מקלט, כ-83,000 עובדים זרים זמניים (בהם כ-14,000 לא חוקיים), וכ-20,000 נשים פלסטיניות הנשואות לישראלים, שמעמדן לא הוסדר. על-פי הערכות, בין הזרים כ-8,000 קטינים חסרי מעמד, שחלקם נולדו בארץ להורה זר או להורים זרים.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים נותן הגנה ושירותים לקטינים ובגירים חסרי מעמד אזרחי שהם **במצב של סיכון ממשי לחייהם**. מתשובות קודמות של המשרד ומדוח מבקר המדינה עולה כי חל שינוי טרמינולוגי במקרים המוגדרים מצדיקים התערבות; בעבר הוזכרו המושגים "מצב סכנה", "מצב סיכון" ו"מצב חירום" כמגדירים את הרף להתערבות. בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2013 ועסק בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל צוין כי עד אמצע שנת 2009 ניתנו שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד שהם **במצבי סיכון**, בדומה לקטינים ישראלים, ומהמחצית השנייה של שנת 2009 משרד הרווחה נותן שירותי רווחה רק לילדים חסרי מעמד שהם **במצב סכנה**.
- במשרד הרווחה אין גורם אחד האמון על מתן שירות לחסרי מעמד אזרחי, לא נקבעה עד כה מדיניות בכל הקשור לסל השירותים שניתנים לחסרי מעמד אזרחי וגם אין תקציב ייעודי לשירותי רווחה לקבוצה זו. ההתערבות נעשית בגופי השירות בהתאם לצורך על-פי בחינת המקרים לגופם. משרד הרווחה נמסר כי יש צורך בקביעת מדיניות ממשלתית לטיפול בזרים ובהקצאת תקציב ייעודי לתחום זה כדי שיינתן השירות הנדרש לקבוצת הזרים הנזקקים לו.
- **כיום רשומים במשרד הרווחה 4,082 זרים**, בהם 2600 בעלי דרכון או מספר זיהוי פנים-משרדי (להלן: זיהוי משרדי)<sup>1</sup>, 1,323 ו-1,276 בהתאמה. זרים אחרים הרשומים במשרד הרווחה הם בעלי תעודת זהות כתומה (1,084), בעלי תעודת שהייה (289) או בעלי תעודות מעבר (110). בשנים 2010–2013 גדל מספר הזרים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרדי שמוכרים במשרד הרווחה ב-28%.
- **כיום מוכרים למשרד הרווחה 1,378 קטינים חסרי מעמד אזרחי** (בעלי דרכון או זיהוי משרדי), ובהם 639 קטינים גילאי 7–13. **השירות העיקרי הניתן לילדים במצבי סכנה** הוא השמה במסגרות

<sup>1</sup> לצורך מתן שירות לזרים וזיהוים משרד הרווחה מעניק מספר זיהוי פנים משרדי לזרים שאין ברשותם מספר זיהוי ישראלי (תעודת זהות או תעודה אחרת שמנפיק משרד הפנים), או מספר דרכון זר.

חוץ-ביתיות ובהן פנימיות, משפחות אומנה ומשפחות קלט חירום הקולטות ילדים לפרקי זמן מוגבלים. בשנת 2012 שהו בפנימיות 191 קטינים, והיום שוהים בפנימיות 138 קטינים. בשנת 2012 שהו במשפחות אומנה 139 קטינים חסרי מעמד אזרחי, עלייה של 39% לעומת שנת 2010, שבה שהו במשפחות אומנה 100 קטינים כאמור. בשנים אלה שהו קטינים מעטים במסגרות אחרות ובהן: מרכזי חירום, הוסטלים, מקלט, קהילה טיפולית, ודירות לווין.

- המענה העיקרי הניתן לנשים זרות נפגעות אלימות מינית ופיזית הוא מקלטים מוגנים. ברחבי הארץ יש 14 מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן ובשנת 2012 שהו בהם 52 נשים זרות, 32 מהן שוהות לא חוקיות. בשנת 2011 שהו במקלטים כ-40 נשים זרות. מהנתונים עולה כי בכל אחת מהשנים האלה שהו במקלט יותר משליש מכלל הנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית עד חודש ימים.

- משרד הרווחה הוא הגורם האחראי למקלטים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, ומפעיל שלוש מסגרות לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם: מקלט "מעגן" לנשים, מקלט "אטלס" לגברים, ודירות מעבר. התפוסה המקסימלית במקלט "מעגן" היא 35 שוהות ובתחילת יוני 2013 שהו בו 29 נשים ושני תינוקות. בדירות המעבר לנשים לאחר יציאתן מהמקלט שוהות שבע נשים, מתוך פוטנציאל אכלוס של 18 מקומות. במקלט "אטלס" שוהים 28 גברים.

- מסיל"ה, מרכז סיוע ומידע למהגרי עבודה ומבקשי מקלט, הוקם בשנת 1999 על-ידי עיריית תל-אביב-יפו כדי לשמש כתובת לטיפול במצוקת הקהילה של מהגרי העבודה והפליטים בישראל. המרכז פועל במישור הפרטני, הקהילתי והארגוני-מערכתי ומדי שנה נרשמות בו כ-5,000 פניות, ומקרב הפונים מטופלות כ-400 משפחות (עם כ-700 ילדים) באינטנסיביות בתחום של ילדים בסיכון. עיריית תל-אביב-יפו מממנת את פעילות מסיל"ה בחצי מיליון ש"ח מדי שנה, תקציב שלא גדל משנת 1999. תקציב התרומות למסיל"ה כיום הוא כ-2.5 מיליון ש"ח. על-פי נתונים שנמסרו מעיריית תל-אביב-יפו, כיום מסודרים 73 ילדים ללא מעמד במסגרות חוץ-ביתיות, ועוד 16 ילדים הם בהליכי השמה שטרם הושלמו.

- אגף הרווחה של עיריית ירושלים נתן בשנים 2010–2013 שירות לכ-25-20 משפחות של מבקשי מקלט, שלהן כ-40 ילדים. 14 ילדים ממשפחות מבקשי מקלט סודרו במסגרות חוץ-ביתיות בשנת 2012. כיום רשומות באגף הרווחה של עיריית ירושלים 940 משפחות ערביות שבהן אחד ההורים חסר מעמד אזרחי. מאז שנת 2012 טופלו באגף הרווחה שמונה תיירים שאשרתם פגה.

- מאגף הרווחה של עיריית באר-שבע נמסר כי בשלוש השנים האחרונות (2010–2012), קיבלו שירות באגף הרווחה בכל שנה בממוצע כ-13 משפחות חסרות מעמד אזרחי, עם כ-20 ילדים. מחצית מכלל המשפחות האלה היו ללא כל אמצעי זיהוי, כארבע משפחות היו בעלות דרכון, והשאר (עד שתי משפחות בכל שנה) נשאו אישור שהייה או תעודת זהות כתומה או ירוקה. לאגף הרווחה לא היו נתונים על שילוב קטינים חסרי מעמד אזרחי במסגרות חוץ-ביתיות.

- עמותת אס"ף (ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל) פועלת מאז שנת 2007 במתן סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי מקלט ופועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם בפני רשויות המדינה. בשנת 2012 פנו למרכז הסנגור והתמיכה של העמותה 1,200 אנשים, 350 מהם נשים, חלקם יותר מפעם אחת. 164 פונים הועברו לטיפול עובדת סוציאלית לצורך התערבות טיפולית מקצועית. בקרב המטופלים במרכז הסיוע והסנגור נרשמו כ-30 נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית, כ-50 קורבנות סחר, עבדות ועינויים, ויותר מ-80 זרים שהגיעו לאס"ף על רקע מוגבלות פיזית או מחלות כרוניות. עמותת אס"ף מפעילה מועדון נוער ובו כיום שתי קבוצות גיל וקבוצה של נערות מתבגרות, יחד



משתתפים בפעילויותו המועדון כ-40-50 נערים ונערות. מדי חודש העמותה מושיטה סיוע כלכלי לכ-15-20 מבקשי מקלט נכים, פצועים או במשבר אקוטי שאינם מסוגלים לכלכל את עצמם.

## 1. רקע – אוכלוסיית הזרים בישראל

בישראל שוהות לאורך זמן כמה וכמה קבוצות של זרים, חלקם הגיעו לישראל ושוהים בה בהיתר, חלקם הגיעו בהיתר שפג תוקפו וחלקם הגיעו לישראל ושוהים בה שלא בהיתר. על-פי הערכות, אוכלוסיית הזרים בישראל היא כבר שנים אחדות כרבע מיליון בני-אדם.<sup>2</sup> בין הקבוצות העיקריות של זרים השוהים בישראל:

א. **תיירים שנכנסו לישראל כחוק ותוקף אשרתם פג.** על-פי הערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסוף שנת 2011 שהו בישראל כ-92,000 זרים שנכנסו למדינה כתיירים ונותרו בה ללא אשרה בתוקף.<sup>3</sup>

ב. **מסתננים ומבקשי מקלט** – אנשים שנכנסו לישראל שלא דרך תחנת גבול, ובהם מסתננים, מבקשי מקלט, מהגרי עבודה ומי שהגישו בקשה להסדרת מעמדם כפליטים ועניינים טרם הוכרע עניינם. על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בסוף אפריל 2013 נכללו בקבוצה זו 54,580 בני-אדם.<sup>4</sup>

ג. **עובדים זרים זמניים** – על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף פברואר 2013 שהו בישראל כ-83,000 **עובדים זרים**: 69,087 עובדים זרים חוקיים ו-14,464 עובדים זרים לא חוקיים, שנכנסו לישראל בתוקף אשרה ותוקף אשרתם פגה או שחלו שינויים בתנאים להעסקתם.<sup>5</sup>

ד. **זרים בני-זוג לישראלים שמעמדם טרם הוסדר** – זרים בשלבים ראשוניים של ההליך המדורג להתאזרחות ופלסטינים מאזור יהודה, שומרון וחבל-עזה בקבוצות גיל מסוימות שנסואים לאזרחי ישראל ועל-פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה), תשס"ג-2003, אינם זכאים להתחיל בהליך המדורג. על-פי הערכת עמותת רופאים לזכויות אדם יש כיום בישראל כ-20,000 נשים פלסטיניות שנסואות לערבים ישראלים ואין להן מעמד אזרחי במדינה.<sup>6</sup>

ה. **קטינים חסרי מעמד אזרחי** – ילדים שנולדו לזוג הורים זרים או להורה זר והורה אזרח, וטרם הוסדרה שהייתם (לעתים בשל הצורך בהוכחת אבהות או בהוכחת הקשר בין ההורים בזמן ההיריון). בדוח מבקר המדינה ממאי 2013, שעסק בטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, צוין כי אין גורם רשמי המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים על מספר הקטינים חסרי המעמד

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\), תמונת מצב 2010-2011](#), 13 בדצמבר 2011, כתב ד"ר גלעד נתן, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [בסוף שנת 2011 היו בישראל כ-111,000 עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה, וכ-92,000 עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר](#), הודעה לעיתונות, 30 יולי 2012, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

<sup>4</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל, מהדורה מסי' 3/2013](#), מאי 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

<sup>5</sup> שם.

<sup>6</sup> הגב' שחר שוהם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בארגון רופאים לזכויות אדם, פגישה, 27 ביוני 2013.



השוהים בישראל.<sup>7</sup> על-פי הערכת משרד הבריאות יש כיום בישראל כ-8,000 קטינים חסרי מעמד.<sup>8</sup>

נוסף על האמור שוהים בישראל זרים שהגיעו למטרות לימודים, אנשי דת, מתנדבים, עובדים זרים יוממים (משטחי הרשות הפלסטינית) ושוהים פלסטינים בלתי חוקיים.

## 1.1. הצרכים הסוציאליים של חסרי מעמד אזרחי ישראל<sup>9</sup>

חסרי המעמד בישראל נכללים, כמתואר לעיל, בקבוצות שונות. לחלקם צרכים סוציאליים מורכבים והם זקוקים לשירות, לטיפול ולהתערבות שירותי הרווחה ברמות שונות. זרים בכלל, משפחות זרים בפרט, מושפעים מסממנים שונים של משבר הגירה שנוצר מעצם הכורח להסתגל לחיי חברה, תרבות ושפה חדשים, ובד בבד עם זה לדאוג לפרנסתם; הם נעדרים סביבה תומכת נרחבת דוגמת בני משפחה, שכנים ומכרים או עוגנים כמו מקום עבודה קבוע או מקום מגורים קבוע. נוסף על כך מדובר בקבוצת אוכלוסייה שבשל קשיי שפה, ולעתים בשל החשש לבוא במגע עם רשויות המדינה, נמנעת מלפנות לקבלת עזרה ומתקשה לממש את זכויותיה. יתר על כן, חלק מהמסתננים ומבקשי המקלט המגיעים לישראל דרך גבול מצרים חוו בדרכם פגיעות ואירועים קשים, לרבות התעללות פיזית ומינית. על רקע המאפיינים הללו מתפתחות לא אחת תופעות של אלימות, הזנחה, שוטטות ילדים, התמכרויות ומצבים נפשיים קשים.

כפי שיפורט בהמשך, חסרי מעמד אזרחי השוהים בישראל אינם זכאים לשירותי רווחה ובריאות שתושבי ישראל זכאים להם. השירותים שניתנים להם הם טיפול והתערבות במצבי חירום, ואילו מכלול שירותים של מניעה, איתור, טיפול מוקדם, וטיפול מעקב ושיקום אינו ניתן להם. נוסף על כך אין מענה לזרים עם מוגבלות או צרכים מיוחדים ולזרים שהם חולים כרוניים. היעדר התערבות מוקדמת בקהילה וההיקף המצומצם של טיפולי השגרה מקצינים לא אחת את מצבי הסיכון ומצריכים התערבות סוציאלית מורכבת יותר.

## 2. שירותי הרווחה הציבוריים הניתנים לחסרי מעמד אזרחי ישראל

בפרק הנוכחי תיסקר מדיניות משרד הרווחה בכל הקשור לטיפול בחסרי המעמד האזרחי בישראל ולמימונו. בפרק יוצגו בהרחבה השירותים במסגרות משרד הרווחה ובלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות. לצורך הכנת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל כמה רשויות מקומיות שבתחומיהן שוהים חסרי מעמד אזרחי בבקשת נתונים על היקף השירותים הניתנים להם ולעמוד על קשיים במתן שירותים לאוכלוסיית הזרים.<sup>10</sup> הרשויות אשר השיבו על פנייתנו הן עיריית ירושלים, עיריית תל-אביב-יפו, שמפעילה את מרכז מסיל"ה, ועיריית באר-שבע, והמידע שהתקבל מהן יובא מטה.

<sup>7</sup> משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, פרק חמישי: חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

<sup>8</sup> ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא-מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, דואר אלקטרוני, 9 ביוני 2013.

<sup>9</sup> הרחבה ראו במסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל נפגעות אלימות מינית ופיזית, 4 ביוני 2013, **והסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי, והיקף צריכת השירותים**, 11 ביוני 2013, באתר האינטרנט של הכנסת, כתבה נטע משה.

<sup>10</sup> הרשויות שמרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אליהן ולא השיבו על פנייתנו עד סגירת המסמך: עיריית אשדוד, עיריית ערד ועיריית אילת.



קבוצות האוכלוסייה שייסקרו: קטינים, קטינים בלתי מלווים, נשים נפגעות אלימות פיזית או מינית וקורבנות סחר בבני-אדם. כמו כן יוצגו בפרק זה נתונים על היקף צריכת השירותים על-ידי אוכלוסיית הזרים.

## 2.1. מדיניות הטיפול בחסרי מעמד אזרחי

מדינת ישראל נותנת מגוון שירותי רווחה ליחידים ולמשפחות באמצעות יחידות של משרד הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, וכן באמצעות גורמים, עמותות וארגונים נותני שירותים שאינם ממשלתיים. כמו כן ניתנות לזכאים הטבות כספיות מטעם המדינה באמצעות מערכת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.<sup>11</sup> חלק מהשירותים ניתנים לפי חוקים, ואחרים ניתנים לפי הוראות תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). בין החוקים העיקריים המסדירים מתן שירותי רווחה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969, חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, ועוד.

יש הבדלים בין ההגדרות הקבועות בחוקים אלו בכל הקשור למעמד האזרחי של הזכאים לשירותים המנויים בחוק, החל בהיעדר התייחסות למעמד האזרחי, דרך קביעת תנאי לזכאות אדם ש"נמצא בישראל"<sup>12</sup> או מי ש"מקום מושבו" בישראל,<sup>13</sup> וכלה ב"תושב" על-פי חוק הביטוח הלאומי. הפרשנות מי נחשב תושב לפי אותו חוק אינה חד-משמעית, אם כי רוב קבוצות הזרים המנויות לעיל נעדרות מעמד אזרחי המקנה להן זכויות תושב.<sup>14</sup>

בתשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם: משרד הרווחה) על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי "בהיעדר מדיניות ממשלתית כוללת ביחס לטיפול באנשים ללא מעמד חוקי, **משרד הרווחה נותן טיפול והגנה לקטינים ובגירים שמצויים במצב של סיכון ממשי לחייהם**" ברוח האמנות הבין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן.<sup>15</sup> עוד נמסר ממשרד הרווחה כי בשל היעדר מדיניות ממשלתית "**לא נקבעה עד כה על-ידי המשרד מדיניות בנוגע לסל השירותים**". ההתערבות נעשית בשירותים השונים על-פי בחינת המקרים לגופם ומתן מענים בהתאם לצורך".<sup>16</sup> בין הקבוצות שמשרד הרווחה מנה כמקבלות טיפול והגנה: נשים מוכות הזקוקות להגנה מיידית במקלט, ילדים בסיכון ממשי, המטופלים על-פי חוק הנוער טיפול והשגחה במסגרות החירום שהמשרד מפעיל, קורבנות סחר בבני-אדם למטרת זנות ו/או עבדות, ומקרים ייחודיים של אנשים עם צרכים מיוחדים. במשרד אין גורם אחד האמון על מתן שירותים לחסרי מעמד אזרחי.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי](#), 31 באוקטובר 2011, כתבה אתי וייסבלאי, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>12</sup> חוק פעוטות בסיכון, לדוגמה, מגדיר פעוט מי ש"טרם מלאו לו 36 חודשים ב-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים, הנמצא בישראל".

<sup>13</sup> חוק הנוער (טיפול והשגחה) מפנה להגדרה הקבועה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסיות, התשכ"ב-1962: "מקום מושבו של אדם – המקום בו נמצא מרכז חייו".

<sup>14</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים](#), 11 ביוני 2013, כתבה נטע משה, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>15</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [שירותי רווחה לחסרי מעמד](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.

<sup>16</sup> ש.ם.

<sup>17</sup> ש.ם.



מתשובת משרד הרווחה עולה כי במדיניות היום מדובר על קטינים ובגירים במצב המוגדר "סיכון ממש" לחיים". יצוין כי בתשובה קודמת של המשרד, מיוני 2013, וכן בדוח מבקר המדינה ממאי 2013, שעסק בשירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי, נעשה שימוש במושגים אחרים, כגון "סכנה", "סיכון", "סיכון גבוה", "מצב חירום", "סיכון וסכנה גבוהים", כמגדירים מצב המצדיק התערבות.<sup>18</sup> משרד הרווחה נמסר כי "ככלל, ב'מצב סכנה' יש הערכה כי נשקפת סכנה מיידית וישירה לחיים, כאשר במקרה של ילדים הסכנה מתייחסת גם לשלומם הנפשי ולנזק שעלול להיגרם להתפתחותם תוך התייחסות לגילם ולמשפחה שבה הם גדלים. ב'מצב סיכון' המדדים הם 'רכים יותר'".<sup>19</sup> ההבחנה בין מצב סיכון ומצב סכנה שבתשובת המשרד היא "על-פי שיקול דעתו המקצועית של העובד הסוציאלי המטפל בכלל ועובד סוציאלי לפי חוק הנוער בפרט, כפוף למשתנים השונים המובאים בפניו בהוראות ונוהלי החוק".<sup>20</sup> בדוח מבקר המדינה צוין כי חל שינוי במדיניות מתן שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי בהתבססות על ההבחנה שבין מצב סכנה למצב סיכון: "מדיניות משרד הרווחה עד אמצע 2009 הייתה שיש להעניק שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד הנמצאים במצב סיכון, בדומה לקטינים ישראלים. החל במחצית השנייה של שנת 2009 נקט משרד הרווחה מדיניות שונה, ולפיה יינתנו שירותי רווחה רק לילדים חסרי מעמד הנמצאים במצב סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים".<sup>21</sup>

נוסף על השירותים שהמשרד נותן ישירות או באמצעות נותני שירותים הוא משתתף במימון שירותי הרווחה ובמימון שכר העובדים בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות, בתלות בגודל האוכלוסייה ובמאפייניה. לפי דוח מבקר המדינה האחרון היקף הכספים שמשרד הרווחה מקצה לרשויות אינו בהכרח תואם את גודל אוכלוסיית חסרי המעמד בהן ואת מאפייניה, בשל היעדר רישום שלהם במרשם האוכלוסיין;<sup>22</sup> מרכז מסיל"ה, הפועל בתל-אביב-יפו, שבתחומה חיים חלק ניכר מהזרים חסרי המעמד האזרחי בישראל, אינו מקבל כל תמיכה כספית ממשרד הרווחה, אלא ממומן מכספי העירייה ומכספי תרומות.<sup>23</sup> מנגד, במקרים מסוימים, ובהם שהיית נשים במקלטים מוגנים והשמה חוץ-ביתית של קטינים שטופלו בעיריית אילת, המשרד מימן את מלוא השהות והטיפול במסגרות, בניגוד למימון השהות של ישראלים במקלטים ובפנימיות, שחלקו נעשה על-ידי המשרד וחלקו על-ידי הרשויות.<sup>24</sup> מעובדות אלה ומדוגמאות נוספות שהוצגו בדוח מבקר המדינה עולה כי אין מדיניות מוסדרת של מימון השירותים שלשכות הרווחה ברשויות המקומיות נדרשות או בוחרות לתת. בתשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי לא עומד לרשותו תקציב ייעודי למימון שירותים לזרים, ועמדת המשרד היא שהנושא "מחייב מדיניות ממשלתית כוללת ביחס לטיפול באנשים ללא מעמד חוקי ומתן תקציב ייעודי לנושא".<sup>25</sup>

<sup>18</sup> המושגים "מצב סכנה" ו"מצב סיכון" נזכרו במסמך: משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, באתר האינטרנט. המושגים "מצב חירום", ו"מצב סיכון וסכנה גבוהים", נזכרו במסמך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2013.

<sup>19</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.

<sup>20</sup> שם.

<sup>21</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, באתר האינטרנט.

<sup>22</sup> שם.

<sup>23</sup> הגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, שיחת טלפון 24 ביוני 2013.

<sup>24</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2013. משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, באתר האינטרנט.

<sup>25</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שם.





כאמור, מסמך זה אינו מתמקד בזכאות של חסרי מעמד אזרחי להטבות במסגרת המוסד לביטוח לאומי, אלא בשירותי הרווחה הניתנים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות. עם זאת, ולנוכח כפיפות המוסד לביטוח לאומי לשר הרווחה,<sup>26</sup> נזכיר בקצרה כי עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים המועסקים בישראל מבוטחים על-ידי הביטוח הלאומי בשלושה ענפים עיקריים: ביטוח מפני פגיעות בעבודה, ביטוח מפני פירוק או פשיטת רגל של מעסיק, וביטוח אימהות.<sup>27</sup> במקרים חריגים יש לזרים יחידים היושבים בישראל אפשרות לקבל קצבת ילדים, אך לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי הדבר מתקיים בעשרות בודדות בלבד של מקרים, בשל ההתניה בשהות חוקית בישראל.<sup>28</sup> ענפי הביטוח שצוינו מאפשרים לעובדים הזרים המבוטחים לקבל גמלאות שונות, ובהן גמלאות בעין (בעבור טיפולים רפואיים, שיקום וכו'), גמלאות בכסף,<sup>29</sup> תשלום שכר במקרה של פשיטת רגל של מעסיקם, מענק לידה ודמי לידה. לדברי הגב' חנה זהר, האחראית לטיפול בעובדים חסרי מעמד אזרחי שנפגעו בעבודה בעמותת "קו לעובד", יש קושי במימוש הזכויות הסוציאליות של חסרי מעמד אזרחי.<sup>30</sup>

## 2.2. שירותי הרווחה ומסגרות הטיפול של משרד הרווחה

### 2.2.1. נתונים

להלן נתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה על מספר חסרי המעמד האזרחי המוכרים לרשויות הרווחה. הנתונים הם על זרים בעלי דרכון ועל זרים חסרי מסמך זיהוי, שהונפק להם מספר זיהוי על-ידי משרד הרווחה. שאר הזרים הם אנשים שמזדהים באמצעות תעודת זהות כתומה, תעודת שהייה או תעודת מעבר.<sup>31</sup>

#### טבלה א': חסרי מעמד המוכרים לשירותי הרווחה, 2010–2013

שנה/ סוג זיהוי	דרכון	זיהוי משרדי	תעודת זהות כתומה, תעודת שהייה או תעודת מעבר	סך הכול
2010	1,042	980	1,208	3,230
2011	1,164	1,125	1,285	3,574
2012	1,320	1,236	1,496	4,052
2013 * (ינואר-יוני)	1,323	1,276	1,483	4,082

<sup>32</sup> המקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>26</sup> אודות – בעלי תפקידים, אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, כניסה: 26 ביוני 2013.

<sup>27</sup> דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון, עמ' 14 התקבל בדואר אלקטרוני ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

<sup>28</sup> מידע לעובד זר – ענפי הביטוח לעובד זר, אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, כניסה: 26 ביוני 2013.

<sup>29</sup> עובדים לא חוקיים אינם זכאים לגמלת כסף כל עוד לא הוסדר מעמדם, אך הזכות ליתר הגמלאות, ובהן טיפולים רפואיים, עומדת בעינה. מדוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון, עמ' 14, התקבל בדואר אלקטרוני ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

<sup>30</sup> הגב' חנה זהר, האחראית לטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה בעמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 26 ביוני 2013. עמותת "קו לעובד", עיכוב טיפולים רפואיים לעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, התקבל בדואר אלקטרוני, 25 ביוני 2013.

<sup>31</sup> כיום רשומים במשרד 1,085 מטופלים בעלי תעודת זהות כתומה, 289 בעלי תעודת שהייה ו-110 בעלי תעודת מעבר.

<sup>32</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.



לפי הטבלה רשומים כיום במשרד הרווחה 4,082 זרים, 2,600 מהם בעלי דרכון או זיהוי משרדי. בארבע השנים האחרונות גדל מספר הזרים בעלי הדרכון הרשומים במשרד בכ-300; 1,042 בשנת 2010 ו-1,323 בשנת 2013. עלייה דומה נרשמה במספר הזרים בעלי הזיהוי המשרדי הרשומים במשרד הרווחה – 980 בשנת 2010 ו-1,276 בשנת 2013. בין שנת 2010 לשנת 2013 חלה עלייה של 28% במספר הזרים בעלי הדרכון ובעלי הזיהוי המשרדי המופרים למשרד הרווחה.

## 2.2.2. קטינים חסרי מעמד אזרחי

לפי תשובה משרד הרווחה על פניית מרכז המחקר והמידע, מדיניות משרד הרווחה היא טיפול בקטינים חסרי מעמד במצב של סיכון ממשי לחייהם. בדוח מבקר המדינה האחרון, ממאי 2013, שנושאו שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד אזרחי, מדובר על מדיניות המשרד:<sup>33</sup>

"ילד בסיכון' הנו 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".

"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 במצב סכנה, להבדיל מהעמדה לגבי קטינים ישראלים".

בדיון בוועדה לזכויות הילד במאי 2013 אישרה את הדברים עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

"מ-2009 קפץ מספר הילדים פי-שבעה. מאחר שלא הייתה מדיניות ממשלה ומאחר שהאמצעים התקציביים הם דלים, יצרו מדיניות חדשה, הנהלת המשרד נתנה הנחייה שיטפלו בילדים רק בסכנה, כי אנו מחויבים לתת להם הגנה".<sup>34</sup>

מבקר המדינה קבע כי מדיניות זו, של הגבלת שירותי הרווחה לקטינים חסרי מעמד נזקקים, "אינה עומדת בדרישות חוק הנוער. כמו כן מתעוררים ספקות של ממש אם מדיניות זו עומדת בדרישות האמנה בדבר זכויות הילד".<sup>35</sup>

השירותים העיקריים הניתנים לילדים במצבי סכנה הוא השמתם במסגרות חוץ-ביתיות, ובהן פנימיות, משפחות אומנה ומשפחות קלט חירום הקולטות ילדים לפרקי זמן מוגבלים. על-פי תשובת המשרד, בפנימיות מושמים ילדים הנזקקים למעטפת טיפולית רחבה, כדי להיענות לצורכיהם המיוחדים. המענה הניתן בפנימיות הוא מענה חינוכי וטיפולי.

בטבלה שלהלן נתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים על מספר הקטינים בעלי הדרכון ובעלי זיהוי המשרד המוכרים למשרד הרווחה. בטבלה ג' שלהלן נתונים על מספר הקטינים בעלי הדרכון ובעלי זיהוי המשרד השהים במסגרות חוץ-ביתיות.

<sup>33</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011, באתר האינטרנט.

<sup>34</sup> הכנסת – הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 7 של הכנסת ה-19 – טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי, 21 במאי 2013, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>35</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011, באתר האינטרנט.



**טבלה ב: מספר הקטינים חסרי המעמד המוכרים למשרד הרווחה, 2010–2013**

גיל/שנה	2010	2011	2012	2013 (עד יוני)
3–0	250	255	280	238
4–6	263	285	288	266
7–13	414	497	595	639
14–18	189	220	233	235
<b>מספר הקטינים המוכרים בשנה</b>	<b>1,116</b>	<b>1,257</b>	<b>1,396</b>	<b>1,378</b>

<sup>36</sup> המקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מהטבלה עולה כי חל גידול של כ-25% במספר הקטינים המוכרים למשרד הרווחה בין שנת 2010 לשנת 2012. בשנת 2010 היו רשומים במשרד 1,116 קטינים בעלי דרכון ובעלי זיהוי משרדי ובשנת 2012 היו רשומים 1,396 קטינים כאמור. כיום רשומים 1,378 קטינים, אך נתון זה מתייחס רק לחודשים ינואר עד יוני. קבוצת הגיל הגדולה ביותר בקרב הקטינים הרשומים במשרד הרווחה היא 7–13, ובה בלבד חל גידול של כ-44% בין השנים האמורות.

**טבלה ג: השמה חוץ-ביתית של קטינים חסרי מעמד אזרחי, 2010–2013**

סוג מסגרת/שנה	2010	2011	2012	2013 (עד יוני)
פנימייה	181	205	191	138
משפחת אומנה – עד חמישה ילדים	100	116	139	107
מרכז חירום	16	13	8	4
הוסטל	2	1	3	1
עמותה למשפחות אומנה	2	1	2	1
מקלט/מחסה	1			
מערך דיור/דירת לווין		1	2	1
קהילה טיפולית		1	2	2
<b>כלל הקטינים במסגרות חוץ-ביתיות</b>	<b>302</b>	<b>338</b>	<b>347</b>	<b>254</b>

<sup>37</sup> המקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

המסגרת הראשית שבה נמצאים קטינים חסרי מעמד (בעלי דרכון או זיהוי משרדי) היא פנימיות. במשפחות אומנה ששוהים בהן עד חמישה ילדי אומנה שהו 139 קטינים בשנת 2012, עלייה של 39%.

<sup>36</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.  
<sup>37</sup> שם.



לעומת שנת 2010, שבה שהו במשפחות אומנה 100 קטינים. בשנים אלו הושמו קטינים מעטים במסגרות אחרות ובהן מרכזי חירום, הוסטלים, מקלט, קהילה טיפולית ודירות לווין.

### 2.2.3. קטינים בלתי מלווים

קטין בלתי מלווה הוא מי שגילו אינו עולה על 18 שנים ולא מלווה אותו בישראל הורה או אפוטרופוס, או שהורה שוהה באשפוז, במעצר או במאסר ולכן הוא אינו יכול לדאוג לקטין.<sup>38</sup> נוהל בין-משרדי לטיפול בקטינים זרים ללא מלווים שעודכן ביולי 2011 קובע כי קטין שגילו עד 12 שנים לא יוחזק במשמורת, וכי האחריות למציאת מסגרת מתאימה לקטין נתונה בידי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. לקטינים גילאי 12–14 האחריות למציאת מקום היא משותפת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולמינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, וככלל, קטין כזה יושם במסגרת חינוכית של משרד החינוך, אלא אם כן הוא זקוק למסגרת טיפולית של משרד הרווחה. קטינים מעל גיל 14 ישהו במתקן משמורת זמן קצוב, ולאחר מפגש עם עובד סוציאלי וגיבוש המלצותיו יושמו באחת מהחלופות האלה: פנימייה של משרד החינוך, פנימייה של משרד הרווחה, אפוטרופוס או חלופת משמורת בקהילה. **קטינים עם צרכים מיוחדים** מעל גיל 14 ישוחררו למסגרת טיפולית שבאחריות משר הרווחה.

בזמן עבודת גיבוש הנהלים במשרדים נקבע כי משרד החינוך יקצה 100 מקומות בפנימיות שפיקוח המינהל לחינוך התיישבותי ו-50 מקומות בפנימייה המיועדת לקטינים זרים בלבד. משרד הרווחה יקצה 30 מקומות בפנימיות שבפיקוחו.<sup>39</sup> מנתונים שהוצגו בדוח מבקר המדינה עולה כי בשנים 2011-2012 דאג משרד הרווחה לסידור 50 קטינים בלתי מלווים בפנימיות שבאחריותו, חריגה מהמכסה שהוסכמה.

"מתן", **מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה**, הוא מתקן משמורת לקטינים בלתי מלווים סמוך לחדרה שמפעיל שירות בתי-הסוהר. המתקן נפתח ביולי 2010 והוא מאופיין כמתקן משמורת "בתנאי פנימייה סגורה" לנערים גילאי 13–18, שבו עליהם לשהות עד למציאת פתרון בעבורם.<sup>40</sup> ממשרד הרווחה נמסר כי המשרד מממן משרת עובד סוציאלי במתקן, לבחינת חלופות ההשמה של הקטינים. עוד נמסר ממשרד הרווחה כי מספר הקטינים במתקן הולך ומתמעט, ו"על-פי ההערכה הוא צפוי להיסגר בשבועות הקרובים".<sup>41</sup>

נציין כי בנתוני טבלה ג' שהוצגה לעיל על השמה חוץ-ביתית של קטינים חסרי מעמד נזכרים גם קטינים בלתי מלווים. ממשרד הרווחה לא נמסרו נתונים מפורטים על ההשמה של קטינים בלתי מלווים במסגרות שונות ובשנים שונות. עם זה צוין בתשובת המשרד כי **בפנימיית "בית אלמחבה" שבכפר יאסיף שוהה קבוצה של 30 קטינים בלתי מלווים בני 16–18**. בפנימייה זו נהוגה נוסף על המענה החינוכי והטיפולי שיש בכל הפנימיות גם תוכנית לימודית המשולבת בהכשרה לתעסוקה.

### 2.2.4. נשים נפגעות אלימות פיזית או מינית<sup>42</sup>

על-פי תשובת משרד הרווחה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הטיפול הניתן לנשים זרות נפגעות אלימות או תקיפה מינית הוא במצבי חירום, הווי אומר הגנה מיידית **במצבי סיכון וסכנה גבוהים**".

<sup>38</sup> רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, [נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים](#), עודכן: 1 ביולי 2011, באתר האינטרנט, כניסה: 26 ביוני 2013.

<sup>39</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), באתר האינטרנט.

<sup>40</sup> שירות בתי-הסוהר, [פתיחת מתקן מת"ן, מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה](#), באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

<sup>41</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [שירותי רווחה לחסרי מעמד](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.

<sup>42</sup> שם, [שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2013.



המענה העיקרי לנשים כאמור הוא באמצעות מקלטים מוגנים שבהם שוהות נשים זרות וילדיהן לצד נשים ישראליות עם ילדיהן. במקלטים מתקבלות נשים זרות ללא תלות באשרת השהייה שלהן ובמעמדן האזרחי. עם זה, כפי שנמסר ממשרד הרווחה, מדובר בליווי ובסיוע ראשוני בלבד, ויש קושי בהפניה להמשך טיפול בקהילה ובשילוב נשים זרות בקבוצות טיפוליות ארוכות טווח.

ממשרד הרווחה נמסר כי אין תקציב ייעודי העומד לרשות המשרד למימון השירותים לנשים זרות. שהיית נשים זרות חסרות מעמד במקלטים ממומנת ב-100% על-ידי המדינה ללא השתתפות המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. המקלטים הם מסגרות הגנת חירום קצרת מועד ואינם אלא "תחנה" במכלול הטיפול והסיוע לנשים נפגעות אלימות ותקיפה מינית. לגבי נשים המשוללות כל זכויות משרד הרווחה מעיד על עצמו כי הוא חסר כלים ומשאבים ומתקשה לתת את המענה המתאים לקבוצת אוכלוסייה זו.

ברחבי הארץ יש 14 מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, וכאמור, מתקבלות בהם נשים ללא הבדל דת, גזע ולאום. 52 מ-672 נשים ששהו במקלטים בשנת 2012 היו זרות, ובהן 32 ששהייתן בארץ אינה חוקית. בשנת 2011 כ-40 מ-732 נשים ששהו במקלטים היו זרות חסרות מעמד אזרחי. יש לציין כי נתונים אלו מתייחסים לכלל הנשים חסרות המעמד האזרחי, ולא רק למבקשות מקלט ומסתננות. משך השהייה של הנשים במקלטים נע בין חודש ליותר משנה. להלן פירוט משך השהייה של נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית במקלטים בשנים 2011-2012. הנתונים המוצגים הם אך ורק על נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית, ולא על נשים חסרות מעמד השוהות בארץ בהיעדר מעמד קבוע (בעלות אשרות שהייה שאינן אשרת תושב קבע או תושב ארעי):

**טבלה ד': משך השהייה של נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית במקלטים, 2011-2012<sup>43</sup>**

משך שהייה/שנה	2011	2012
0-1 חודשים	15	13
1-3 חודשים	11	2
3-6 חודשים	4	5
6-12 חודשים	7	1
יותר משנה		7
עדיין שוהות* (מעודכן למאי 2013)	7	4

<sup>44</sup> המקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מהנתונים עולה כי בכל שנה יותר משליש מכלל הנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית שהו במקלט תקופה שעד חודש ימים.

כאשר אישה זרה מגיעה למקלט נבדקות עמה שתי אפשרויות: האחת חזרה לארץ המוצא והשנייה פנייה למשרד הפנים בבקשה להסדיר שהותה בארץ. בפועל רובן אינן רוצות או אינן יכולות לחזור לארץ המוצא, כך שהמקלט שאמור להגן עליהן ולסייע להן בשעת משבר עקב אלימות במשפחה מוצא את עצמו משמש בית ארוך טווח לנשים ששהייתן בארץ אינה חוקית. כל התהליך הרגיל במקלט, שנכללים בו

<sup>43</sup> הנתונים הם על נשים שנרשם מעמדן האזרחי ונבחנה חוקיות שהייתן בארץ. אפשר שהיו בשנים הללו נשים נוספות ששהו במקלטים בעודן שוהות בארץ באופן לא חוקי, אולם הן אינן נכללות בנתונים הללו עקב רישום חסר.

<sup>44</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2013.



ליווי, תמיכה, טיפול והכוונה מתוך חשיבה על עתידן מחוץ למקלט, אינו יכול להתקיים אצלו. כל עוד הן חסרות כל זכויות בארץ הן לא יכולות לטפל בבריאותן, שכן הן אינן זכאיות לטיפול רפואי שוטף, אינן זכאיות לביטוח לאומי ואינן זכאיות לסיוע בשכר דירה שמאפשר יציאה מהמקלט לחיים עצמאיים.

ככלל, הפניות למקלט נעשות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ואולם, כפי שנמסר ממשד הרווחה, ברוב המקרים נשים חסרות מעמד אזרחי בארץ אינן מוכרות בקהילה, ואין לקהילה כל פתרון בעבורן אחרי תקופת שהייתן במקלט. נשים ששהייתן בארץ אינה חוקית והופנו למקלט פוחדות בדרך כלל "להיתקל" ברשויות, ובדרך כלל הן מגיעות ללא אבחון מעמיק והערכת הסיכון שהן נתונות בו אינה ברורה, מכיוון שאין מחלקה לשירותים חברתיים שאחראית ויכולה לסייע להן ולמקלט. נשים חסרות מעמד אזרחי שנמצאות בקהילה אינן יכולות להשתלב בקבוצות טיפוליות ארוכות טווח בשל זכויותיהן המוגבלות, קשיי שפה והיעדר משאבים.

## 2.2.5. נשים וגברים קורבנות סחר בבני-אדם<sup>45</sup>

בשנת 2000 נקבע לראשונה בחקיקה בישראל, בתיקון לחוק העונשין, התשל"ז-1977, איסור מפורש לסחר בבני-אדם למטרה ספציפית של עיסוק בזנות.<sup>46</sup> בשנת 2006 התקבל תיקון לחוק זה, שהרחיב את איסור הסחר בבני-אדם לרשימה של מטרות המנויות בחוק, ובהן זנות, עבדות, עבודת כפייה ונטילת איברים.<sup>47</sup> עם החלת החוק התקבלה שורה של החלטות בין-משרדיות בדבר אכיפתו, וכן בכל הקשור לאיתור קורבנות, טיפול בהם ושיקומם. משרד הרווחה אחראי למקלטים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, ומפעיל שלוש מסגרות כאלה: מקלט "מעגן" לנשים, מקלט "אטלס" לגברים, ודירות מעבר.<sup>48</sup>

נשים זרות שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם מופנות משנת 2004 למקלט "מעגן", שהוא מקלט לקורבנות סחר בבני-אדם למטרות זנות, עבדות וכפייה. במקורו שימש המקלט נשים מחבר המדינות אשר נסחרו למטרות זנות, ועם הירידה בהיקף תופעה זו, ומנגד התרחבות תופעת הסחר באזרחי מדינות אפריקה שחוצים את הגבול ממצרים, גם הרכב החוסות במקלט השתנה. מקלט "אטלס" לגברים הוקם ביולי 2009 ומשמש גברים שנפלו קורבן לעבירות של עבדות ועבודת כפייה, בין בשהותם בארץ אצל מעסיקים ובין בדרך הגעתם לישראל, שם גם חוו חלק מהם התעללות מינית.

**במקלט "מעגן" שוהות (בנתוני תחילת יוני 2013) 29 נשים, עם שני תינוקות.** התפוסה המקסימלית במקלט זה היא 35 שוהות, ומתוך מספר זה המקלט נדרש לשמור שלושה מקומות לנשים שמעידות בהליך משפטי נגד מואשמים בפשעי סחר בבני-אדם. **בדירות המעבר שמיועדות לנשים לאחר יציאתן מהמקלט שוהות שבע נשים, ופוטנציאל האכלוס הוא 18 מקומות.** במקלט "אטלס" שוהים 28 גברים. בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ב-28 במאי 2013 מסרה הגב' ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, כי עתיד להיפתח "הוסטל מוגבר ל-18 נשים נוספות".<sup>49</sup>

<sup>45</sup> עו"ד יסמין קונפניו, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, שיחת טלפון, 2 ביוני 2013.

<sup>46</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006**, כתבו יהודה טרואן ודינה צדוק, 27 ביולי 2009, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>47</sup> **חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006.**

<sup>48</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **סיוע הרשויות לקורבנות סחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות**, כתב ד"ר גלעד נתן, 1 בדצמבר 2009, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>49</sup> הכנסת – הוועדה לקידום מעמד האישה, **פרוטוקול מס' 14 של הכנסת ה-19, סחר בנשים – תמונת מצב מעודכנת ודרכי פעולה**, 28 במאי 2013, שם.



בעת שהותם במקלט קורבנות סחר בבני-אדם זכאים לשירותי רווחה ובריאות, מענה לצרכים קיומיים בסיסיים, סיוע משפטי, פעילויות עשרה וסיוע בהשמה במקומות עבודה. תקופת השהות הקבועה היא שנה, ובמקרי הצורך מוגשת בקשה להארכת השהייה במקלט. בהמלצת גורמי הטיפול אפשר להעביר נשים קורבנות סחר בבני-אדם לדירות מעבר (כיום דירות המעבר הן לנשים וילדיהן). עם עזיבת המקלט קורבנות סחר בבני-אדם חסרי מעמד אזרחי בישראל אינם זכאים לשירותים המפורטים לעיל ואינם מלווים על-ידי גורמי רווחה. לדברי עו"ד יסמין קונפנינו, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, לא קיימת כרגע החלטה בין-משרדית בדבר המשך הטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם ועבודת היוצאים ממקלט.

בשנה האחרונה שוחררו ממתקן "סהרונים" 31 נשים שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם ועבודות, 20 מהן שוחררו לחזקת קרובי משפחתן בקהילה, שמונה הועברו למקלט "מעגן" ושלוש הועברו למקלט "כרמל" בעוספיא.<sup>50</sup> בדיון בוועדה למעמד האישה ב-28 במאי 2013 נמסר כי שלא כנשים שהוכרו קורבנות סחר בבני-אדם ושוהות במקלט, 20 הנשים ששוחררו לקרובי משפחתן אינן מקבלות שירותי רווחה ובריאות בקהילה.

### 2.3. שירותי לשכות הרווחה של הרשויות המקומיות

מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים של הרשויות המקומיות עוסקות באבחון מצב האוכלוסייה ובטיפול שגרתי בקהילה, ובמסגרת זו הן נותנות מענה למחסור בצרכים קיומיים בסיסיים, מפנות לקבלת שירותי רווחה מגורמים אחרים ומגבשות דרכי טיפול ארוכות טווח לרבות השמה במסגרות חוץ-ביתיות. למחלקות הרווחה שברשויות המקומיות יש קשיים בטיפול בחסרי מעמד אזרחי השוהים בתחומי הרשות, הנובעים בין היתר מהיעדר זכאותם של חסרי המעמד האזרחי לזכויות סוציאליות ובריאותיות, ומהיעדר תקציבים לטיפול באוכלוסייה זו, שכן הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות מתבססת על גודל האוכלוסייה החוקית ומאפייניה. לצורך הכנת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לכמה רשויות ששוהים בתחומיהן חסרי מעמד אזרחי. הרשויות אשר השיבו על הפנייה הן עיריית תל-אביב-יפו, שמפעילה את מרכז מסיל"ה, עיריית ירושלים ועיריית באר-שבע, ודבריהן יובאו להלן.<sup>51</sup>

#### 2.3.1. מרכז מסיל"ה של עיריית תל-אביב

מסיל"ה (מרכז סיוע לקהילה הזרה), שירות שהוקם בשנת 1999 על-ידי עיריית תל-אביב-יפו כדי לשמש כתובת למהגרי עבודה ופליטים, פועל במישור הפרטני, הקהילתי והארצי-מערכתי.<sup>52</sup> במקורו שימש השירות את אוכלוסיית מהגרי העבודה (עובדים זרים שהגיעו באשרות) וילדיהם, ובשנים האחרונות הוא מסייע גם למבקשי מקלט ופליטים עם צרכים סוציאליים שונים. מדי שנה מתקבלות במסיל"ה כ-5,000 פניות, ובעקבותיהן מטופלות באינטנסיביות בכ-400 משפחות, שלהן כ-700 ילדים במצבי סיכון.

עיריית תל-אביב-יפו מממנת את פעילות מסיל"ה בחצי מיליון ש"ח מדי שנה, ותקציב זה לא גדל מאז שנת 1999. תקציב התרומות למסיל"ה כיום הוא כ-2.5 מיליון ש"ח.<sup>53</sup> בשירות מועסקים עובדים

<sup>50</sup> המשרד לביטחון הפנים – נציבות שירותי בתי-הסוהר, שירותי בריאות למסתננים השוהים במתקן "סהרונים", תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 ביוני 2013.

<sup>51</sup> הרשויות שמרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אליהן ולא השיבו עד סגירת המסמך הן עיריית אשדוד, עיריית ערד ועיריית אילת.

<sup>52</sup> מסיל"ה – מרכז סיוע לקהילה הזרה, חומר רקע שהתקבל מהגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, בדואר אלקטרוני, 28 במאי 2013.

<sup>53</sup> המידע על התקציב וחלוקת התקנים נמסר מהנ"ל, בדואר אלקטרוני, 24 ביוני 2013.





באמצעות תקנים של העירייה, תקנים הממומנים מכספי תרומות, עובדים פריילנסרים ומתנדבים; **מתקציב העירייה ממומנים 3.75 תקנים** המאוישים בחמישה עובדים, כולם פרט למנהלת בהיקף משרה חלקי. **מתקציב תרומות ממומנים חמישה תקנים**, שמועסקים בהם שלושה עובדים במשרה מלאה ושלושה במשרה חלקית. שתי עובדות סוציאליות (במשרה מלאה כל אחת) מטפלות בילדים בסיכון – אחת בילדים הסובלים מאלימות והזנחה ואחת בילדים עם צרכים מיוחדים. כאמור, במרכז מטופלים כ-700 ילדים בסיכון, ולדברי הגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, הדבר יוצר עומס בלתי אפשרי על העובדות הסוציאליות. כמו כן מועסקים במסיל"ה עשר מדריכות פדגוגיות פריילנסריות וכ-300 מתנדבים.<sup>54</sup>

**בתחום הפדגוגי** שירות מסיל"ה פועל בגני-הילדים הפיראטיים של הקהילה הזרה ("בייביסיטרים"), המנוהלים ומופעלים פעמים רבות על-ידי נשים מהקהילה החסרות כל הכשרה מקצועית. המרכז יוזם ומקיים קורסים, הכשרות והדרכות למטפלות, ועוסק בגיוס תרומות ובשיפוץ הגנים, וכן בשיבוץ מתנדבים וסטודנטים בפעילות הגנים. בשנת 2011 פעל המרכז בכ-50 גנים פיראטיים ובהם כ-2,000 ילדים.<sup>55</sup> **במסגרת הפעילות הקהילתית** של מסיל"ה הוא מקיים הדרכות לאנשי הקהילה, פועל להנגשת זכויות ומלווה מנהיגים ופעילים חברתיים מתוך הקהילה. המרכז מציע הכשרות ותוכניות נפרדות למבקשי מקלט ולמהגרי עבודה (עובדים זרים). בשנת 2011 הפעיל המרכז קבוצה ל-20 נערות מבקשות מקלט בסיכון, קייטנת קיץ לכ-90 ילדים והכשרה לכ-100 פעילים מקהילת מבקשי המקלט להשתלבות בפעילויות שונות. לטובת מהגרי העבודה המרכז העביר שישה קורסי העצמה וסיוע לכ-80 אנשים, וכ-2,000 אנשים נוספים השתתפו בערבי הסברה ומידע מטעמו.<sup>56</sup> עם זה, וכפי שיצוין בהמשך, בשל שינוי הרכב האוכלוסייה גבר הצורך להתערב במצבי מצוקה ומצבי חירום, ועקב כך קטנו המשאבים העומדים לרשות מסיל"ה לקיום הפעילויות הפדגוגיות והקהילתיות האמורות.<sup>57</sup>

**בסקר שנערך במסיל"ה בשנת 2011**<sup>58</sup> נמצא כי 80% מכלל מ-5,000 הפונים למרכז היו נשים, 63% הגיעו ממדינות אפריקה, 58% דיווחו כי הם מובטלים, 51% היו נשואים, 40% רווקים והשאר אלמנים. בעת הפנייה למסיל"ה היו 50% מכלל הפונים בני 21–30, 29% בני 31–40, 13% בני 41–51, 6% בני 0–20 ו-2% מעל 51. להלן פילוח הפניות למסיל"ה בשנת 2011 על-פי סיבת הפנייה:

<sup>54</sup> הגב' תמר שוורץ, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחת טלפון, 24 ביוני 2013.

<sup>55</sup> אתר האינטרנט של מסיל"ה, [דוח מסיל"ה לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), כניסה: 25 ביוני 2013.

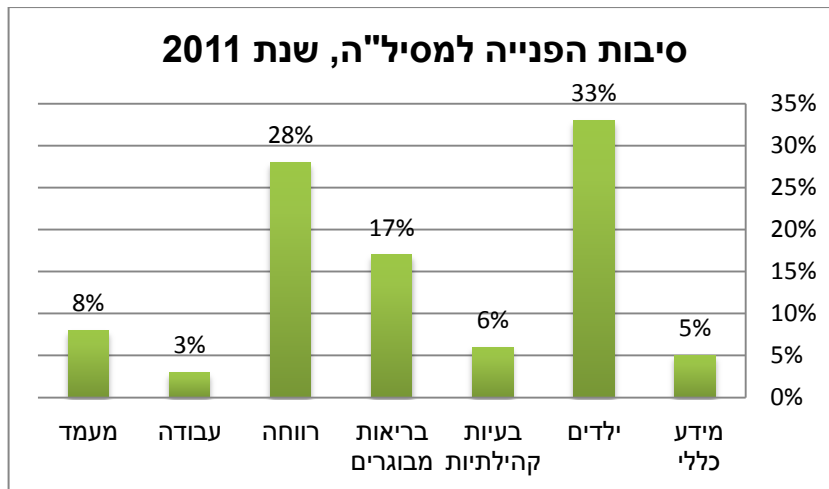
<sup>56</sup> שם.

<sup>57</sup> הגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, שיחת טלפון, 24 ביוני 2013.

<sup>58</sup> אתר האינטרנט של מסיל"ה, [דוח מסיל"ה לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), כניסה: 25 ביוני 2013.







<sup>59</sup> המקור: דוח מסיל"ה לשנת 2011.

לפי הגרף, שליש מכלל הפניות הגיעו על רקע טיפול בילדים – בנושאי חינוך, בריאות, ילדים בסיכון או משמורת ילדים; 28% מכלל הפניות נרשמו כ"רווחה" – אלימות בין בני-זוג, תמיכה כלכלית, מחוסרי דיור, תמיכה נפשית או סכסוך משפחתי; 17% מכלל הפניות היו על רקע בריאות למבוגרים – מימון טיפול רפואי או אשפוז; 8% מכלל הפניות היו על רקע נושאי הסדרת מעמד, 6% בגין בעיות קהילתיות בקשר עם משרד ממשלתי וסכסוכים עם בעלי הדירות ו-5% מכלל הפניות היו לקבלת מידע כללי.

**השמת ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות** – על-פי נתונים שנמסרו מעיריית תל-אביב-יפו, כיום מסודרים 73 ילדים ללא מעמד אזרחי במסגרות חוץ-ביתיות, ו-16 ילדים הם בהליכי השמה שטרם הושלמו. 27 מהילדים ששוהים במסגרות חוץ-ביתיות הם בני 0-5, 24 הם בני 6-12 ו-22 הם בני 12-18. 72 מ-73 הילדים הוצאו מביתם בצו בית-משפט. בשנת 2012 שהו 74 ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות. שבעה ילדים הוחזרו בשנת 2012 לבית הוריהם.<sup>60</sup>

**ממרכז מסיל"ה נמסר כי כמה קשיים עולים בפעילות השירות בהקשר של מדיניות משרד הרווחה, כמפורט להלן:**<sup>61</sup> ראשית, המדיניות הנוכחית של מתן שירותים ומימון שירותים במצבי סכנה בלבד מקשה על מסיל"ה למלא צרכים של קטינים ובגירים במצבים קשים שאינם מוגדרים מצבי חירום. שנית, בשנים האחרונות חל שינוי בהרכב אוכלוסיית הזרים, עקב הגעת מבקשי מקלט ומסתננים לישראל וגירוש אבות עובדים שהותיר משפחות חד-הוריות שבראשן אמהות. שינוי זה הגדיל את הצורך להתמקד במצבי מצוקה ולהשקיע משאבים ניכרים ביצירת תקשורת עם הפונים, ועקב כך חל צמצום ניכר של השירותים הקהילתיים ובהם הדרכות הוריות וטיפול רגיש-תרבות. שלישית, וכפי שצוין לעיל, מסיל"ה ממומן בכספי העירייה ובתקציב תרומות ניכר, ללא השתתפות משרד הרווחה. נוסף על כך, בהיעדר שירותי רווחה ציבוריים נגישים לזרים בשאר הארץ, פונים אל מסיל"ה זרים מערים אחרות, והדבר מקטין את המשאבים העומדים לרשות מסיל"ה לטיפול בזרים בתחומי תל-אביב-יפו.

<sup>59</sup> אתר האינטרנט של מסיל"ה, [דוח מסיל"ה לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), כניסה: 25 ביוני 2013.

<sup>60</sup> עיריית תל-אביב-יפו – מינהל השירותים החברתיים, תחום ילדים נוער ומשפחה, השמת ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות, מכתב לשירות ילד ונוער במשרד הרווחה, 11 ביוני 2013, התקבל בדואר אלקטרוני, 24 ביוני 2013.

<sup>61</sup> הגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, שיחות טלפון, 29 במאי ו-24 ביוני 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לדברי הגב' תמר שוורץ, יש להפריד את שאלת המעמד האזרחי הפורמלי משאלת הזכויות הסוציאליות, ולהחיל על חסרי מעמד אזרחי את אותו סל שירותים שניתן לישראלים נזקקים, בפרט כשמדובר בחסרי ישע – ילדים, נשים מוכות, מפגרים וכדומה.<sup>62</sup>

### 2.3.2. אגף הרווחה של עיריית ירושלים<sup>63</sup>

בתחומי ירושלים מתגוררות כמה קבוצות של חסרי מעמד אזרחי: פליטים ומבקשי מקלט, משפחות ערביות שבהן אחד מבני-הזוג חסר מעמד, תיירים שאשרתם פגה ומהגרי עבודה. אין לאגף הרווחה של עיריית ירושלים נתונים מקיפים על חסרי המעמד האזרחי בעיר, אם כי יש נתונים חלקיים על צריכת שירותים של חסרי מעמד אזרחי, והם יוצגו בהמשך בסקירת כל אחד מהשירותים.

מאגף הרווחה נמסר כי "על-פי רוב, שירותי הרווחה ניתנים בעיריית ירושלים לחסרי מעמד במצבים של סכנה בלבד"; השירותים ניתנים בכל מסגרות הטיפול, על-פי מקום המגורים של הזרים, בסיוע מתורגמנים או עובדים סוציאליים דוברי שפתם. אין לעירייה תקציב ייעודי למתן שירות לחסרי מעמד אזרחי, וחלק מהשירותים ממומנים מתקציב תרומות.

על-פי ההערכות שוהים בתחומי ירושלים בין 1,000 ל-1,500 מבקשי מקלט, כשליש מהם קטינים או הורים לקטינים. בשנים 2010–2013 קיבלו שירות באגף הרווחה כ-20–25 משפחות של מבקשי מקלט, ובהן כ-40 ילדים. רוב המשפחות מקבלות שירות במשך שנים אחדות. בשנת 2012 הושמו 14 ילדים ממשפחות של מבקשי מקלט במסגרות חוץ-ביתיות, במימון משותף מתקציב הרשות (25%) ומתקציב משרד הרווחה (75%). בשנתיים האחרונות עיריית ירושלים מפעילה מוקד למבקשי מקלט, המגיש סיוע לפונים במיצוי זכויות ברמת הפרט ובפנייה לגופים שהתגלה בהם קושי חוזר במיצוי זכויות. בשנת 2012 ובמחצית הראשונה של שנת 2013 הגיעו למוקד פניות של כ-100 מבקשי מקלט.

כאמור, בירושלים מתגוררות משפחות ערביות מעורבות שבהן לאחד ההורים מעמד תושב, המקנה לו זכויות סוציאליות, ואחד ההורים נעדר מעמד אזרחי. כיום רשומות באגף הרווחה שבעיריית ירושלים 940 משפחות ערביות שבהן אחד ההורים חסר מעמד אזרחי.

מאז שנת 2012 טופלו באגף הרווחה של עיריית ירושלים שמונה תיירים שאשרתם פגה ופנו בבקשת סיוע עקב קשיים קיומיים בתחום הבריאות והדיר, לעתים חוסר קורת גג. מעיריית ירושלים נמסר כי אגף הרווחה מתקשה לסייע להם בהיעדר זכויות לקצבאות, דיור ובריאות.

מאגף הרווחה של עיריית ירושלים נמסר כי יש קושי בסיוע לחסרי מעמד אזרחי, והקשיים העיקריים הם כאמור הקושי התקציבי והיעדר זכויות סוציאליות. אשר למבקשי המקלט והפליטים נמסר מאגף הרווחה כי הם חסרים מקורות תמיכה אישיים ומשפחתיים ומבטאים קשיי הסתגלות וקשיים במציאת עבודה ובהתמודדות עם הרשויות, וחלקם נזקקים לטיפול בחוויות טראומתיות שעברו בארצות מוצאם ובדרכם לישראל. ממסמך של האגף מלפני כשלוש שנים, "סקר צרכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011",<sup>64</sup> עולה כי מדובר ב"אוכלוסייה מבודדת, חסרת גישה לשירותים בסיסיים עירוניים, שרבים מילדיה בסיכון". כמו כן נמסר מאגף הרווחה כי יש מתח בין אוכלוסיית מבקשי המקלט לאוכלוסייה הוותיקה בשכונות מעורבות.

<sup>62</sup> הגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, שיחות טלפון, 29 במאי ו-24 ביוני 2013.

<sup>63</sup> עיריית ירושלים – אגף הרווחה, שירותי הרווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.

<sup>64</sup> עיריית ירושלים – המינהל לשירותים קהילתיים באגף הרווחה, סקר צרכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011, התקבל בדואר אלקטרוני מאגף הרווחה, 27 ביוני 2013.



מאגף הרווחה נמסר עוד כי אומנם מספר הפניות שהתקבלו בנושא קטינים זרים קטן יחסית, "אולם מורכבותן ועוצמתן חריפות מאוד ודורשות משאבים ותשומת לב". ההערכה באגף הרווחה היא כי "בשל המדיניות הקיימת, של מתן מענה במצבי סכנה בלבד, נמנעת התערבות בשלבים מוקדמים יותר, שעשויה לחסוך סבל מהלקוחות עצמם ולחסוך במשאבים הנדרשים למתן מענה במצבי סכנה". עוד נמסר מאגף הרווחה כי לאחרונה יש קושי בהשמת ילדים חסרי מעמד אזרחי בפנימיות, שכן אלה מסרבות לקלוט ילדים ללא ביטוח רפואי.

### 2.3.3. אגף הרווחה של עיריית באר-שבע<sup>65</sup>

מאגף הרווחה של עיריית באר-שבע נמסר כי אין לעירייה שירותי רווחה ומסגרות טיפול ייעודיים לחסרי מעמד, "להוציא מקרים שבהם אנו פועלים על-פי מדיניות המשרד, הגורסת כי במקרה של סכנה מיידית הנשקפת לקטינים יינתן בעבורם מענה בשיתוף גורמי משרד הרווחה במחוז". מאגף הרווחה נמסר כי לא הוקצו כוח-אדם או תקציב ייעודי לטיפול בנושא. כן נמסר כי בתחומי העיר באר-שבע שוהות נשים חסרות מעמד אזרחי הנשואות לישראלים אשר מדווחות על אלימות ועל סכנה לחייהן, ובמצבים אלו הן מקבלות מענה, אולם אין באגף שירותים ייעודיים בעבורן.

מנתונים שנמסרו מאגף הרווחה של עיריית באר-שבע לצורך הכנת המסמך עולה כי בכל אחת משלוש השנים האחרונות (2010–2012) טופלו באגף הרווחה בממוצע כ-13 משפחות חסרות מעמד ובהן כ-20 ילדים חסרי מעמד. כמחצית מכלל המשפחות האלה חסרות כל אמצעי זיהוי, כארבע משפחות היו עם דרכון והשאר (עד שתי משפחות בכל שנה) נשאו אישור שהייה או תעודת זהות כתומה או ירוקה. לאגף הרווחה לא היו נתונים על שילוב קטינים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות.

### 3. שירותי רווחה שנותנים ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי

בפרק הנוכחי ייסקרו בקצרה כמה ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי שנותנים שירותים סוציאליים לחסרי מעמד אזרחי. סקירה זו היא חלקית, ואין מדובר בהצגת כלל ארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחום. בין הארגונים שיוצגו: עמותת אס"ף, המרכז הקהילתי לנשים אריתראיות, מקלט "כרמל" בעוספיא ומקלט המעבר ARDC.

#### עמותת אס"ף<sup>66</sup>

עמותת אס"ף פעילה משנת 2007, היא מגישה סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי מקלט ופועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם ברשויות המדינה. באס"ף מועסק צוות של עשרה אנשים בשכר, ובו עובדים סוציאליים, וכ-60 מתנדבים בצוותים שונים. מרכז הסנגור והתמיכה של אס"ף פתוח פעמיים בשבוע בשעות אחר-הצהריים ונותן מידע ותמיכה רגשית ראשונית לפונים. כמו כן מתאפשר במרכז איתור מבקשי מקלט הזקוקים להתערבות טיפולית נרחבת. בשנת 2012 פנו למרכז 1,200 אנשים, חלקם יותר מפעם אחת, ובהם 350 נשים. 164 פונים הועברו לטיפול עובדת סוציאלית לשם התערבות טיפולית מקצועית (תיאום טיפול, שיחות טיפול, קשר עם רשויות, סיוע כלכלי, קשר עם רופאים מטפלים ועוד).

<sup>65</sup> עיריית באר-שבע – אגף הרווחה, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדואר אלקטרוני, 30 ביוני 2013.

<sup>66</sup> עמותת אס"ף, מידע ונתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון בוועדת עובדים זרים בהשתתפות שר הרווחה מאיר כהן, התקבל בדואר אלקטרוני מהגב' אורית מרום, 25 ביוני 2013.



בין המטופלים במרכז הסיוע והסנגור כ-30 נשים נפגעות אלימות פיזית ומינית, כ-50 קורבנות סחר בבני-אדם, עבדות ועינויים, ויותר מ-80 זרים שהגיעו לאס"ף על רקע מוגבלות פיזית או מחלות כרוניות. העמותה מפעילה תוכנית לליווי משפחות, שירות סיוע סוציאלי פרטני ופרויקט ליווי ותמיכה לנשאי HIV.

עמותת אס"ף מפעילה מועדון נוער לשתי קבוצות גיל שונות, וכן קבוצה של נערות מתבגרות.<sup>67</sup> המועדון פועל פעמיים בשבוע ומשמש לבני-הנוער מסגרת המשלבת פעילויות פנאי נורמטיביות לצד ייעוץ, הדרכה ותמיכה נפשית וליווי חינוכי. באס"ף פועלים גם לאיתור נערים ונערות מנותקים שאינם נמצאים במסגרות חינוכיות שרובם נמצאים בישראל שלא בליווי מבוגר. ביוני 2013 עמותת אס"ף עומדת בקשר עם כ-50 נערים ונערות.

מדי חודש העמותה מושיטה סיוע כלכלי לכ-15-20 מבקשי מקלט נכים, פצועים או במשברים אקוטיים שאינם מסוגלים לכלכל את עצמם. על-פי רוב הסיוע תחום בזמן וניתן לתקופת חודשים אחדים, עד שהפונה מסוגל לחזור לתפקוד עצמאי. כל אדם המקבל סיוע כלכלי עובר הערכה סוציאלית על-ידי עובד סוציאלי ונבנית בעבורו תוכנית תמיכה וקידום. העמותה גם מחלקת חבילות מזון.

במסמך עמדה שפרסמה העמותה נכתב כי "מדיניות משרד הרווחה, המאפשרת גישה לשירותי רווחה רק במקרי סכנה, פוגעת בחלשים ביותר מקרב מבקשי המקלט [...] ומותירה אותם חשופים לסכנת הידרדרות מצבם עד כדי מצבי חירום שבהם נדרשת התערבות דחופה [...] מתן גישה לשירותי רווחה ציבוריים חיוני להבטחת שמירת זכויותיהם הבסיסיות של מבקשי המקלט ולשיקומם באופן שייטיב עם ועם הסובבים אותם בחברה הישראלית".<sup>68</sup>

### המרכז הקהילתי לנשים אריתריאיות<sup>69</sup>

המרכז הקהילתי לנשים אריתריאיות, The Eritrean Women's Community Center, הוקם לפני כשנה על-ידי פעילות פמיניסטיות מהקהילה האריתריאית בארץ. המרכז מציע לנשים קבוצות תמיכה וסיוע פרטני במקרים של אלימות במשפחה וגישור קהילתי, ומפעיל קבוצת פעילים מקומיים שמתכנסת באופן קבוע כדי לדון בבעיות ובדרכי פתרון. כמו כן המרכז מקיים הדרכות והכשרות לנשים בנושאי תכנון המשפחה וזכויות נשים, ושיעורי אנגלית. מדי חודש מקבלות שירות במרכז כ-200 נשים יוצאות אריתריאה.

### מקלט "כרמל" בעוספיא<sup>70</sup>

מקלט "כרמל" הוקם בעוספיא ביוזמה פרטית של הגב' ריטה צוקהירה לפני כשבע שנים וממומן מתרומות ומגופים פרטיים. המקלט מקבל נשים מבקשות מקלט ומסתננות שמוצאן במדינות אפריקה, וכיום שוהות בו 20 נשים עם 20 ילדים, כולם סודנים ואריתריאים. הנשים והילדים מגיעים למקלט בהפניית עמותות או גורמי רווחה במשרדים ממשלתיים, ובהם מסיל"ה, לשכות הרווחה בערים שונות, מתקן "סהרונים" ובתי-חולים (בעיקר סורוקה). את שירותי התמיכה נותן צוות המקום, אולם אין במקלט עובד סוציאלי או גורם טיפולי מוסמך אחר.

<sup>67</sup> עו"ס טלי אהרנטל, עמותת אס"ף, שיחת טלפון, 24 ביוני 2013.

<sup>68</sup> עמותת אס"ף, נייר עמדה לקראת דיון עם שר הרווחה בוועדת עובדים זרים, התקבל בדואר אלקטרוני מהגב' אורית מרום, 26 ביוני 2013.

<sup>69</sup> הגב' זביב סולטאן, מנהלת המרכז הקהילתי לנשים אריתריאיות, שיחת טלפון, 29 במאי 2013.

<sup>70</sup> הגב' ריטה צוקהירה, מנהלת את המקלט "כרמל" בעוספיא, שיחת טלפון, 30 במאי 2013.



## מקלט מעבר ARDC<sup>71</sup>

המרכז לקידום פליטים אפריקנים מפעיל שני מקלטים בדרום תל-אביב המשרתים נשים הרות, אימהות טריות ומשפחות חד-הוריות. המקלטים מיועדים לנשים וילדים ומספקים תנאים נוחים ל-40 בני-אדם לכל היותר, המקבלים דיור, מזון, ביגוד וסיוע בגישה לשירותים ציבוריים בסיסיים. כמו כן מופעלות במקלטים תוכניות ליווי לפיתוח העצמאות של הדיירות וניתן להן סיוע במציאת פתרונות דיור ותעסוקה ארוכי טווח.

---

<sup>71</sup> המרכז לקידום פליטים אפריקנים, [מקלט מעבר](#), עודכן ב-31 בדצמבר 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.



## מקורות

### מסמכי הכנסת ומבקר המדינה

- הוועדה לזכויות הילד, [פרוטוקול מס' 7 של הכנסת ה-19, טיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי](#), 21 במאי 2013, באתר האינטרנט של הכנסת.
- הוועדה לקידום מעמד האישה, [פרוטוקול מס' 14 של הכנסת ה-19, סחר בנשים – תמונת מצב מעודכנת ודרכי פעולה](#), 28 במאי 2013, באתר האינטרנט של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים](#), 11 ביוני 2013, כתבה נטע משה, באתר האינטרנט של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), 13 בדצמבר 2011, כתב ד"ר גלעד נתן, באתר האינטרנט של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם \(תיקוני חקיקה\), התשס"ז-2006](#), כתבו יהודה טרואן ודינה צדוק, 27 ביולי 2009, באתר האינטרנט של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סיוע הרשויות לקורבנות סחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות](#), 1 בדצמבר 2009, כתב ד"ר גלעד נתן, באתר האינטרנט של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל נפגעות אלימות מינית ופיזית](#), 4 ביוני 2013, כתבה נטע משה.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי](#), 31 באוקטובר 2011, כתבה אתי וייסבלאי, באתר האינטרנט של הכנסת.
- משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי: חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

### חקיקה

- חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006.
- חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה), תשס"ג-2003.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד-1960.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977.
- חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991.
- חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969.
- חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.
- חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958.

### פרסומים ממשלתיים ופרסומי רשויות מקומיות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [בסוף שנת 2011 היו בישראל כ-111,000 עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה, וכ-92,000 עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר](#), הודעה לעיתונות, 30 ביולי 2012, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.
- המוסד לביטוח לאומי, [אודות – בעלי תפקידים](#), באתר האינטרנט, כניסה: 26 ביוני 2013.
- המוסד לביטוח לאומי, [מידע לעובד זר – ענפי הביטוח לעובד זר](#), באתר האינטרנט, כניסה: 26 ביוני 2013.
- מסיל"ה, [דוח לשנת 2011, תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבויות מסיל"ה](#), באתר האינטרנט, כניסה: 25 ביוני 2013.
- מסיל"ה – מרכז סיוע לקהילה הזרה, חומר רקע שהתקבל מהגב' תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, בדואר אלקטרוני, 28 במאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- משרד הבריאות, דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), פרק ראשון, התקבל בדואר אלקטרוני, 10 ביוני 2013.
- עיריית ירושלים – המינהל לשירותים קהילתיים, אגף הרווחה, סקר צורכי פליטים ומבקשי מקלט בירושלים, דוח מסכם 2010-2011, התקבל בדואר אלקטרוני, 27 ביוני 2013.
- רשות האוכלוסין וההגירה נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים, עודכן ב-1 ביולי 2011, באתר האינטרנט, כניסה: 26 ביוני 2013.
- רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 3/2013, מאי 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.
- שירות בתי-הסוהר, פתיחת מתקן מת"ן, מרכז תמיכה לנוער זר בלתי מלווה, באתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.

### פרסומים כלליים

- המרכז לקידום פליטים אפריקנים, מקלט מעבר, עדכון ב-31 בדצמבר 2013, אתר האינטרנט, כניסה: 30 ביוני 2013.
- עמותת אס"ף, נייר עמדה לקראת דיון עם שר הרווחה בוועדת עובדים זרים, התקבל בדואר אלקטרוני מהגב' אורית מרום, 26 ביוני 2013.
- עמותת "קו לעובד", עיכוב טיפולים רפואיים לעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, התקבל בדואר אלקטרוני, 25 ביוני 2013.

### מכתבים, דואר אלקטרוני, שיחות טלפון ופגישות

- אהרנטל טלי, עו"ס, עמותת אס"ף, שיחת טלפון, 24 ביוני 2013.
- דור מיכאל, ד"ר, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא-מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, דואר אלקטרוני, 9 ביוני 2013.
- המשרד לביטחון הפנים – נציבות שירות בתי-הסוהר, בקשת מידע – שירותי בריאות למסתננים השוהים במתקן "סהרונים", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 ביוני 2013.
- זהר חנה, האחראית לטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה בעמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 26 ביוני 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותי רווחה לנשים זרות נפגעות אלימות ותקיפה מינית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2013.
- סולטאן זביב, מנהלת המרכז הקהילתי לנשים אריתריאיות, שיחת טלפון 29 במאי 2013.
- עיריית באר-שבע – אגף הרווחה, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבל בדואר אלקטרוני, 30 ביוני 2013.
- עיריית ירושלים – אגף הרווחה, שירותי רווחה לחסרי מעמד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2013.
- עיריית תל-אביב-יפו – מינהל השירותים החברתיים, תחום ילדים נוער ומשפחה, השמת ילדים חסרי מעמד במסגרות חוץ-ביתיות, מכתב לשירות ילד ונוער במשרד הרווחה, 11 ביוני 2013, התקבל בדואר אלקטרוני, 24 ביוני 2013.
- עמותת אס"ף, מידע ונתונים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון בוועדת עובדים זרים בהשתתפות שר הרווחה מאיר כהן, התקבל בדואר אלקטרוני מאורית מרום, 25 ביוני 2013.
- צוקהירה ריטה, מנהלת המקלט "כרמל" בעוספיא, שיחת טלפון 30 במאי 2013.
- קונפינו יסמין, עו"ד, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, שיחת טלפון, 2 ביוני 2013.
- שוהם שחר, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בארגון רופאים לזכויות אדם, פגישה, 27 ביוני 2013.
- שוורץ תמר, מנהלת מרכז מסיל"ה, שיחות טלפון, 29 במאי 2013, 24 ביוני 2013, דואר אלקטרוני, 24 ביוני 2013.

