



הזכות לרווחה ולהגנה מפני אלימות של קטינים מבקשי מקלט בישראל

נייר עמדה

מאי 2014

רכזת הפרויקט : עו"ד נטע פטריק

הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות

המרכז לחינוך משפטי קליני

הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית שבירושלים



מבוא

נייר עמדה זה נכתב על ידי הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות¹ על מנת לשמש בסיס לדיון בזכות לרווחה ולהגנה מפני אלימות של ילדי מבקשי מקלט החיים בישראל. הדיון בנושא זה מתקיים במסגרת מפגש ממשל-חברה אזרחית בעקבות המסקנות המסכמות על ישראל של הוועדה לזכויות הילד של האו"ם מאוגוסט 2013,² בהן הביעה הוועדה דאגה ביחס למצבם של ילדי מבקשי מקלט בישראל וקראה למדינה לתת משקל בהחלטותיה לכך שמדובר באוכלוסייה פגיעה במיוחד של ילדים.³ לשם הכנת נייר העמדה נערך מחקר משפטי אודות הזכות של ילדים להגנה מפני אלימות תוך התמקדות במשפט זכויות האדם הבינלאומי. כמו כן נאסף מידע מדו"חות של ארגוני זכויות אדם, דו"חות של מבקר המדינה, דיוני ועדות הכנסת, דו"חות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת וכן באמצעות קיום שיחות עם ארגוני זכויות אדם הפעילים בתחום. ההתמקדות של נייר העמדה זה בזכות לרווחה מתבקשת לשם עריכת דיון ממוקד בנושא הגנה על ילדים מפני אלימות. יחד עם זאת ברור כי מצבם של ילדי מבקשי המקלט בישראל מושפע גם ממידת גישתם לשירותי בריאות, חינוך, תיעוד פורמאלי ונושאים נוספים אשר קצרה היריעה מלהתייחס אליהם.

ניר העמדה מתמקד בשני נושאים עיקריים: ההבחנה בין "ילדים בסיכון" ל"ילדים בסכנה" במתן שירותי רווחה עבור קטינים מבקשי מקלט וסוגיית ה"בייביסיטרים" (מעונות יום בלתי מופקחים בהם שוהים אלפי ילדי מבקשי מקלט) כאתר המרחיב את מעגל הסיכון עבור ילדים אלו. ימים אחדים לפני שליחת נייר עמדה זה פורסם דו"ח מעקב של מבקר המדינה ובו עדכון כי משרד הרווחה החליט להרחיב את הטיפול בקטינים מבקשי מקלט ממצבי "סכנה" בלבד גם לקטינים במצב "סיכון". המדיניות תיושם בשלב ראשון רק בעיר תל אביב-יפו בה קיים ריכוז הקטינים מבקשי המקלט הגבוה ביותר בישראל. מבקר המדינה ציין לטובה את החלטת המדיניות ותיאר אותה כ"פעולה חשובה ומשמעותית" אך בד בבד קרא ליישמה על כלל הקטינים חסרי המעמד בישראל והדגיש את החשיבות של יישום כולל זה.⁴ לאור השינוי בעמדת משרד הרווחה, חלק מהאמור בניר עמדה זה אינו מעודכן, אולם הסוגיה הכללית של החובה להעניק שירותי רווחה על בסיס שווה לילדי מבקשי מקלט עודה רלוונטית הן בשל העובדה ששינוי המדיניות האמור אינו מוחל בכל רחבי הארץ והן לשאלת ההתאמות והצעדים הפרואקטיביים ששינוי מדיניות זה מחייב לדעתנו.

בפתח נייר העמדה נסקור בקצרה את מצבם של ילדים מבקשי מקלט בישראל, תוך התמקדות במדיניות רשויות הרווחה כלפי ילדי מבקשי מקלט נזקקים ובגורמי הסיכון הבולטים עבור אוכלוסייה זו. בהמשך נתייחס לזכות לרווחה במשפט הבינלאומי תוך התמקדות בחובה הברורה ונטולת הסייגים

¹ רות אורנשטיין, שרגא ביק, גל גולדשטיין ושחר טל, סטודנטים בקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות תשע"ד תרמו רבות במחקר וניסוח של חוות דעת זו. אנו מודים לנציבות האו"ם לפליטים, ארגון א.ס.ף., המוקד להגנת פליטים ומהגרים, רופאים לזכויות אדם, מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה), CIMI (Center for International Migration and Integration) על שחלקו עימנו ניסיון ומידע שנאסף במסגרת עבודתם היומיומית עם מבקשי מקלט. הדברים האמורים בניר עמדה זה הם פרי עבודתה של הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות ובאחריותה.

² Concluding observations on the second to fourth periodic reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May – 14 June 2013), available at: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2013-07-02.pdf> (להלן: מסקנות מסכמות).

³ מסקנות מסכמות (לעיל הי"ש 2) פסקה 45-6

⁴ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 164 – הטיפול בקטינים חסרי מעמד בישראל – ממצאי מעקב, עמ' 1-220 (2014). זמין ב: <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/105-ver-4.pdf>



של המדינה להגן על ילדים מפני כל צורות האלימות. לאחר מכן נסקור בקצרה את החקיקה הישראלית החולשת על התחום ונסיים בהמלצות לשינוי מדיניות הרווחה הנוהגת בכדי להגביר את ההגנה לה זוכה אוכלוסייה פגיעה זו כיום.

1. מצבם של קטינים מבקשי מקלט בסיכון בישראל

בהיעדר נתונים רשמיים, ההערכה היא כי ישנם כיום כ-8,000 קטינים מבקשי מקלט בישראל. בעוד שבניית הגדר לאורך גבולה הדרומי של ישראל עצרה את כניסת מבקשי המקלט בחודשים האחרונים – בתוך שטחי ישראל קהילת מבקשי המקלט ממשיכה להתרחב ולגדול, וכך גם צרכיה. דו"ח מבקר המדינה ממאי 2013, וכן דו"חות של ארגוני חברה אזרחית ודו"חות של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, חושפים מציאות בעייתית בכל האמור לאספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה זו. ברמה העקרונית ניכר כי משרד הרווחה לא גיבש מדיניות עצמאית מוצהרת ביחס לקטינים מבקשי מקלט, ומדיניותו נקבעת באופן אד-הוק כתולדה של מדיניותה של הממשלה ביחס לנושא מבקשי המקלט ובהתאם למדיניות התקציב.⁵

בנוגע לילדי מבקשי מקלט הנזקקים לשירותי רווחה בשל הימצאם במצב של סכנה לשלום או גופם, הרי שבעבר מדיניות משרד הרווחה הייתה כי יש לספק את אותם השירותים לקטינים חסרי מעמד כמו לקטינים בעלי מעמד אזרחי. אולם, החל מאמצע שנת 2009 הוחלט על שינוי מדיניות לפיו ניתנים שירותי רווחה אך רק לקטינים מבקשי מקלט הנמצאים במצב של "סכנה" ולא לקטינים הנמצאים במצב של "סיכון", זאת בשונה מילדים ישראלים אשר המבחן להפעלת שירותי רווחה בעיניים הינו הגדרתם כ"ילד בסיכון".⁶

על אף שההבדל בין שתי ההגדרות אינו ברור לחלוטין, ההגדרה הנהוגה ביחס למקשי מקלט מחמירה ומצמצמת ולכן המקרים בהם יסופקו שירותי רווחה לקטינים מבקשי מקלט הינו מצומצם ביחס לזה של קטינים בעלי מעמד אזרחי.⁷ בפועל, להבנתנו, משמעות ההבחנה הינה, למשל, כי פעולות התערבות שמטרתן טיפול מניעתי בטרם ידרדר מצבו של הקטין אינן מיושמות ביחס לקטינים מבקשי מקלט. המדובר על מגוון רחב של תכניות דוגמת 'תכנית יחדיו' שמטרתה קידום היכולת ההורית כדי למנוע סיכון מילדים,⁸ או תכנית 'התחלה טובה' שהינה חלק מתכנית לאומית בין-משרדית שמטרתה צמצום היקפם וחומרתם של מצבי סיכון בקרב ילדים בגיל הרך באמצעות בניית מערך איתור וטיפול.⁹

לפי דברי שר הרווחה, מר מאיר כהן, בדיון במסגרת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים מיום ה-13.7, ההבחנה הינה תולדה של אילוצים תקציביים, ולאור היעדר מדיניות ברורה מצד

⁵ מבקר המדינה דו"ח שנתי 163 - הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, עמ' 1858 (2013). (להלן: דו"ח מבקר המדינה)

⁶ שם, עמ' 1845.

⁷ לפי הגדרת צוות שמינה סמנכ"ל משרד הרווחה בשנת 2010, ילד בסכנה משמעו "ילד חסר הגנה החשוף לפגיעה קשה בו העלולה להיות בלתי הפיכה ואף לגרום למותו... 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" (ראו דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, עמ' 1858).

⁸ תכנית "יחדיו למשפחות שבהן ילדים בסיכון", הוראה 3.35 לתקנון עבודה סוציאלית (01.05.2002).

⁹ ראו: אתר התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון והמסמכים שם. זמין בקישור:

<http://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Pages/ProjectHome.aspx>



הממשלה ביחס למבקשי המקלט השוהים בישראל. עם זאת, הדגיש השר כי הוא אינו מרוצה מהמצב הקיים ופועל לשינוי המדיניות והוספת תקציבים לפתרון הבעיה.¹⁰

בהיעדר הנחייה רשמית ביחס לקטינים מבקשי מקלט, השירות והסיוע של רשויות הרווחה נקבעים למעשה ביחס לכל מקרה ומקרה בהתאם להחלטות הגורמים המטפלים בשטח. בעקבות כך עולה חשש כי לעיתים אפילו במקרים בהם קיימת "סכנה" לקטינים הם אינם זוכים לטיפול.¹¹ במקרים בהם מוענק טיפול מניעתי לקטינים מבקשי מקלט, הדבר נעשה שלא באופן רשמי וללא תקציבים מתאימים ולמעשה תלוי ברצונן הטוב ויכולת התמרון של ממוני הרווחה ברשויות המקומיות. ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום מהווים גורם מתווך שבלעדיו ספק אם היו מקרים אלו מגיעים לידיעת הרשויות.

תופעה נוספת שיש לתת עליה את הדעת הינה כי בשל העובדה שחוק חינוך חובה חונם חל מגיל שלוש, קיים פער בהגנה על ילדי מבקשי מקלט בגילאים 0-3 המושמים לרוב במסגרות של מעונות יום בלתי מפקחים (הידועים בשם "בייביסטרס"). מעונות אלו מנוהלים לרוב על ידי נשים מקהילת מבקשי המקלט, כמעט ללא פיקוח של גורמים רשמיים.¹² במעונות אלו שוהים במהלך כל שעות היום פעוטות מגיל 0-3 ובשעות אחר-הצהרים מצטרפים אליהם ילדים בגילאים מתקדמים יותר לאחר שהם מסיימים את הגן או את בית הספר. ההערכה היא כי כ-2,000-2,300 ילדים ופעוטות מוחזקים בכ-70 "בייביסטרס", בעיקר באיזור דרום תל-אביב,¹³ ולאור שיעור הילודה הגבוה בקהילה (כ-1,000 לידות בשנה בקהילת מבקשי המקלט בתל אביב),¹⁴ מספר זה גדל משנה לשנה.

לפי דיווחים של ארגוני חברה אזרחית ודו"ח מבקר המדינה (אשר התייחס בהרחבה לנושא), במסגרת ה"בייביסטרס" חווים הפעוטות הזנחה חמורה. הפעוטות שוכבים במרחב מוגבל במשך רוב שעות היום, ללא פעילות העשרה או גירויים. היחס בין מספר הפעוטות למספר המטפלות אינו הולם, והדבר מוביל לחסר משמעותי בתשומת לב ומגע אנושי אצל הפעוטות. יתר על כן, ה"בייביסטרס" אינם עומדים בתקני בטיחות ותברואה מינימלים, ללא מערכות כיבוי-אש, מיזוג אוויר או כללי היגיינה בסיסית למניעת העברת מחלות בין הפעוטות.¹⁵ מצב דברים זה מביא לכך שמחלות נגיפיות כמו סקאביאס, שאינן קיימות יותר בגנים ישראלים, עדיין פושות ב"בייביסטרס". הסיכונים הרבים

¹⁰ הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 9 (1.7.13), עמ' 13-14.

¹¹ הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 11 (22.7.13), עמ' 8-9.

¹² מסקנות מסכמות, לעיל ה"ש 2, פסקאות 45-46.

¹³ דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, עמ' 1872. ההערכות ניתנו ע"י עובדות סוציאליות מהצוות של מסיל"ה. ידוע כי גם בערים אחרות כגון ירושלים, ערד ואילת קיימים בייביסטרס מסוג זה, אולם אין מידע קונקרטי או מיפוי שלהם. היקפם הנרחב ביותר הוא בדרום תל אביב.

¹⁴ הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 20 (24.11.2013), בעמ' 9.

¹⁵ להרחבה על התופעה ראו פרוטוקול מס' 20 לוועדה המיוחדת לבחינת העובדים הזרים, וכן דיווחים נרחבים בתקשורת, למשל: "התינוקות שמדינת ישראל מתעלמת מקיומם חדשות 2 (22.4.2013) <http://www.mako.co.il/news-israel/education/article-94c2674712ab431017.htm>; "גן נעול: ביקור בגנים פיראטיים לילדי עובדים זרים YNET (16.05.2007) <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3400630.00.html>; "ילדי הצל" ידיעות אחרונות (15.11.2013) <http://article.yedioth.co.il/default.aspx?articleid=7709>



והיעדר ההשגחה על הפעוטות מביאים לתאונות בתוך המעון או בריחה של ילדים ופעוטות מהמעון ובכך לסיכונם החמור.¹⁶

המצב המתואר מביא לכך שגם קטינים שאינם מצויים בסיכון בבתיהם, מצויים למעשה בסיכון במעון היום בו הם שוהים. מעבר לסיכון המידי והממשי ב"בייביסיטרים" עצמם, ההזנחה הקשה גורמת לעיכוב ניכר בהתפתחות הקוגניטיבית של הפעוטות ומביאה לנזקים המשפיעים על הילדים שנים לאחר מכן. משרד הכלכלה, אשר אמון על פי חוק על הפיקוח על מעונות יום, אינו מקיים פיקוח שוטף על מוסדות אלו ונשען על דוחי ארגונים כמו מסיל"ה (בתל אביב-יפו) לשם עריכת אומדן למצבם. משרד הכלכלה הגדיר תנאים מסוימים (קיצוניים) שיביאו להתערבותו, ביניהם אלימות כלפי הילדים, ענישה חמורה או כשלי בטיחות חמורים ביותר. התערבות המשרד כוללת ביקורת במעון והוצאת דו"ח ליקויים. במידה והליקויים אינם מטופלים, המעון נסגר. לדברי גורמים במסיל"ה, במקרים רבים אותו המעון נפתח למחרת במיקום אחר, הרחק מעיני הרשויות.¹⁷ יש להדגיש כי התערבות המשרד היא ביחס לפעילות המעון עצמו ולא בקיום הערכה ומתן טיפול לכל ילד אשר שוהה באותה מסגרת.

2. הזכות לרווחה במשפט זכויות האדם הבינלאומי

הזכות לרווחה מעוגנת בשלוש אמנות בינלאומיות מרכזיות: האמנה לזכויות הילד (CRC), האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), והאמנה בדבר מעמדם של פליטים. נייר עמדה זה יתמקד באמנה לזכויות הילד (להלן: האמנה), אשר מהווה מקור משפטי מרכזי לחובות המוטלות על המדינה לגבי קטינים מבקשי מקלט. ישראל חתמה על האמנה בשנת 1990 ואישררה אותה שנה לאחר מכן. האמנה אמנם לא נקלטה בשלמותה בחוק הפנימי הישראלי, אך היא צוטטה מספר פעמים בפסיקתו של בית המשפט העליון.¹⁸ בנוסף, עוגנה האמנה בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) של משרד הרווחה, תחת פרק 8 העוסק בטיפול בילדים ובבני נוער. לפי הוראה 8 לפרק זה, האמנה חלה על כלל הילדים הנמצאים בארץ, לרבות זרים השוהים בה באופן לא חוקי.¹⁹

סעיף מרכזי באמנה הוא סעיף 2 המעגן את עיקרון השוויון. הסעיף מבטיח שהזכויות המנויות באמנה יכובדו על ידי המדינות החברות בה כלפי כל הילדים המצויים תחת שליטתן, ללא אפליה מכל סוג שהוא לרבות על רקע מוצא לאומי, אתני או מעמד אזרחי של הילד או הורהו.²⁰ דהיינו, קטינים מבקשי מקלט בישראל זכאים לזכויות המנויות באמנה באותה מידה שנהנים מהן קטינים ישראלים. בנוסף, קיים סעיף מיוחד באמנה המתייחס לילדים מבקשי מקלט וקובע כי למדינה החברה באמנה

¹⁶ מספר דוגמאות המובאות בדו"ח מבקר המדינה הן דריסתה של ילדה אוטוסיסטית בת 7 שברחה מ"בייביסיטר" לרחוב הראשי וקפצה לכביש; פעוט שנחנק למוות מהמוצץ שלו כאשר איש לא שם לב; תינוק שנחנק למוות לאחר שהושכב מיד לאחר האכלה. להרחבה ראו דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 5, עמ' 1872-1873.

¹⁷ שיחה עם עו"ס מארגון מסיל"ה מתאריך ב-14.01.2014.

¹⁸ כך למשל, בבג"ץ יתד, בו נקבע כי על המדינה חובה לתקצב את שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, ציטטה השופטת דורנר את סעיפים 28-29 לאמנה, העוסקים בזכות לחינוך. בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, פסי' 4 לפסק דינה של השופטת דורנר (2003).

¹⁹ הוראה 8.8 לתקנון עבודה סוציאלית (10.8.1997). ההוראה אף מפנה באופן ספציפי לסעיף 19 לאמנה העוסק בחובת ההגנה על ילדים מפני אלימות.

²⁰ ס'2 לאמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).



קיימת חובה להבטיח הגנה, סיוע הומניטארי והקניית הזכויות המנויות באמנה עבור ילדי פליטים ומבקשי מקלט.²¹

גם האמנה בדבר מעמדם של פליטים, עליה חתמה ישראל ואישררה בשנת 1954, מתייחסת לזכות לרווחה. אמנם רוב אמנת הפליטים מונה זכויות המוקנות לאנשים אשר קיבלו מעמד רשמי של פליט, אולם עמדת נציבות האו"ם לפליטים הינה שישנן זכויות בסיסיות להן זכאי מבקש המקלט בעודו מצוי בהליך המקלט, טרם קבלת או דחיית בקשת המקלט שלו על ידי המדינה. סל זכויות בסיסיות זה כולל דיור ואמצעי קיום בסיסיים אשר יאפשרו רמה מינימלית של חיים בכבוד. במסגרת זו מושם דגש על צרכיהם של ילדים.²²

א2 החובה להגן על ילדים מפני כל צורות האלימות

האמנה לזכויות הילד מבססת מסגרת נורמטיבית רחבה ביחס לזכות לרווחה של קטינים. כך למשל קיימת התייחסות באמנה לזכות הילד לביטחון סוציאלי ולרמת חיים המאפשרת התפתחות נאותה.²³ כן מעגנת האמנה את חובת המדינה להבטיח את פיתוחם של מוסדות ושירותים לטיפול בילד, בפרט במתן מענה לילדי הורים עובדים.²⁴

ביחס לילדים בסיכון, האמנה מטילה חובה על המדינה להבטיח עד מירב המידה האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו,²⁵ ובפרט לנקוט בכל האמצעים המתאימים (תחקיטיים, מנהליים, חברתיים וחינוכיים), על-מנת להגן על הילד מפני כל צורות האלימות. ההגדרה לאלימות המופיעה באמנה הינה רחבה וכוללת, בין היתר, אלימות פיסית ונפשית (כגון העלבות והשפלות), וכן הזנחה וטיפול רשלני על ידי הורה, אפוטרופוס או אדם אחר המופקד על הדאגה לו.²⁶

לפי האמנה, אמצעי הגנה כאמור יכללו גם תכניות חברתיות שנועדו לספק תמיכה הן לילד והן לאחראים עליו, וכן דרכים למניעה, זיהוי, דווח, הפניה וחקירה של מעשי אלימות.²⁷ בנוסף על חובת המדינה למנוע פגיעות מסוג זה, מוטלת עליה החובה גם לקדם שיקום ושילוב מחודש בחברה של קטינים שהיו קורבנות לאלימות מכל סוג שהוא.²⁸ כל זאת, תוך שימת דגש על זכותו של הילד כי טובתו תהיה שיקול ראשון במעלה.²⁹ החובות המעוגנות באמנה בנושא מניעת אלימות כלפי ילדים

²¹ שם, סעיף 22.

²² להרחבה ראו: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, July 2000, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3440.html>

²³ ס' 26-7 לאמנה בדבר זכויות הילד, לעיל ה"ש 20.

²⁴ שם, סעיף 18.

²⁵ שם, סעיף 6.

²⁶ שם, סעיף 19; Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011) Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence, section 20-22. (להלן: הערה פרשנית מס' 13).

²⁷ ס' 19 לאמנה בדבר זכויות הילד, לעיל ה"ש 20.

²⁸ שם, סעיף 39.

²⁹ שם, סעיף 3; Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, section 73. (יצוין כי במקרה של אימוץ ואומנה הדרישה הינה מחמירה יותר, וטובתו של הילד צריכה להיות שיקול מכריע (ס' 21 לאמנה בדבר זכויות הילד).



פורשו על ידי ועדת זכויות הילד שהינה ועדת מומחים עצמאית המהווה את המקור הפרשני המוסמך להוראות האמנה. הועדה הדגישה את הדברים הבאים במסגרת הערה פרשנית הנלווית לאמנה:³⁰

1. למדינה קיימת חובה להבטיח באמצעות רשויותיה השונות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המוניציפלית, הגנה מפני אלימות אשר תענה לצרכיהם של ילדים.³¹ אי יישום של חוקים או תקנות ואי הקצאת משאבים טכניים ומשאבי אנוש לשם זיהוי, מניעה ומתן מענה לאלימות כלפי ילדים תחשב להפרה ממוסדת על ידי המדינה של חובתה זו.³²
2. הזכות להגנה מפני אלימות הינה זכות אזרחית, ועל כן ההטמעה של הוראות האמנה בעניין זה הינה חובה מיידיית ובלתי מוגבלת המוטלת על המדינה, אשר אינה כפופה לסייג המופיע בסעיף 4 לאמנה ביחס לזכויות חברתיות-כלכליות, אותן יש להטמיע בהתאם למשאביה ויכולותיה של המדינה.³³ המשמעות היא כי למדינה קיימת חובה לנצל את משאביה הפנויים במידה המירבית כדי להטמיע אמצעים חקיקתיים ואחרים למניעת אלימות כלפי ילדים וחובה זו אינה כפופה ליכולות ושיקולים תקציביים.³⁴
3. החובה למניעת אלימות כלפי ילדים אינה תלויה במידת חומרתה או תכיפותה של האלימות. כלומר, מידת הפגיעה והסיכון אינם קריטריונים רלוונטיים ולגיטימיים בעצם הגדרת זכותו של הילד להגנה מפני אלימות ולחובת המדינה להגן מפניה.³⁵
4. החובה לנהוג בשוויון כלפי כל הילדים המצויים תחת שליטת המדינה פירושה שימת דגש מיוחד על ילדים המשתייכים לקבוצות פגיעות, כגון ילדי מבקשי מקלט, ונקיטת אמצעים פרו-אקטיביים אשר יבטיחו שהם יזכו להגנה מפני אלימות השווה בהיקפה ומהותה לזו אשר זוכים לה ילדים בעלי מעמד אזרחי.³⁶ על המדינה לשים לב לילדים המשתייכים לקבוצות חלשות ומודרות ובפרט בזיהוי של בעיות וסיכונים ספציפיים להם הם חשופים ובסיוע להם לתקשר בעיות אלו.³⁷ נציבות האו"ם לפליטים מדגישה כי הטיפול בילדים מבקשי מקלט צריך להיות בעדיפות ראשונה עקב פגיעותם הגדולה והיותם חשופים פעמים רבות לאלימות והזנחה.³⁸

³⁰ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011) Article 19: The right of the child to freedom from all forms of violence.

³¹ שם, סעיף 5.

³² שם, סעיף 32.

³³ שם, סעיף 65.

³⁴ שם, סעיף 65 וסעיף 41(e).

³⁵ שם, סעיף 17. למדינה מותר לשקול את מידת החומרה והתכיפות של האלימות בבחירת שיטות התערבות שהינן מידתיות לסיכון הנשקף לילד אולם אין היא רשאית להשתמש בהגדרה של אלימות המצמצמת את ההגנה המוענקת לילד.

³⁶ שם, סעיף 72 וכן בסעיף 60. יחד עם זאת יש להדגיש כי הפרדת ילדים מהוריהם צריכה להיות מוצא אחרון כמדיניות רווחה. יש לערוך התאמות תוך התחשבות בשונות התרבותית של קבוצת מבקשי המקלט בעת הטיפול באוכלוסייה זו. ראו: General Assembly resolution: Guidelines for the Alternative Care of Children, 24 February 2010, U.N. Doc A/RES/64/142, par. 9-10 of annex.

³⁷ הערה כללית מס' 13, לעיל ה"ש 26, פסקה 43(a)(ii).

³⁸ UNHCR Conclusion on Children at Risk No. 107 (LVIII) – 2007 (5.10.07), Para. (b) at: <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>



ב שירותי רווחה במדינות האיחוד האירופי

ביוני 2013 אימץ הפרלמנט האירופי 3 דירקטיבות הנוגעות למבקשי מקלט. דירקטיבה מספר 2013/33/EU³⁹ שעניינה תנאי קליטה, עוסקת בתנאי המחיה הבסיסיים שיש להעניק למבקשי מקלט ולגישה שלהם לשירותי תמיכה מהמדינה בזמן שהם ממתנינים להכרעה בעניין בקשת המקלט. הדירקטיבה מבטיחה שלמבקשי המקלט תהיה גישה לדיוור, למזון, לשירותי בריאות, לתעסוקה ולתמיכה נפשית.⁴⁰ היחס לילדי מבקשי מקלט משתנה בין מדינה למדינה אולם במסגרת הליך שנמשך כעשר שנים אומצה מערכת מקלט אירופאית משותפת המתבססת על אמנת האו"ם לפליטים ואשר דירקטיבה 2013/33/EU היא חלק ממנה. הדירקטיבות תכנסנה לתוקף עד יולי 2015. בינתיים נציין דוגמאות של שתי מדינות אירופיות בולטות אשר כבר אימצו כלים המממשים את זכות ילדי מבקשי מקלט לרווחה. **אנגליה** מעניקה "תעודת רישום בקשה" שמזכה את מבקש המקלט שהגיש בקשתו לזכויות רווחה מסוימות, בעיקרן סבסוד שירותים, בין היתר דיוור, במידת הצורך.⁴¹ ממשלת אנגליה הצהירה כי בכל הנוגע למתן שירותי רווחה אין למעמד האזרחי של הקטין כל משמעות, ובהתאם היא פועלת ליישום שווה לחלוטין של הוראות החוקים החולשים על סוגיה זו.⁴² **בצרפת** ילדי מבקש מקלט שהוריהם מגישים בקשות מקלט ונרשמים ל"מרכזי הקבלה" המדינתיים (הליך שנמשך בממוצע כחצי שנה) מקבלים שירותי רווחה ללא הבדל בינם לבין האוכלוסייה המקומית, וכן קצבה בהתאם לגילם. כמו כן המשפחה כולה מקבלת הקצבת מזון בהתאם לגודלה.⁴³

3. חקיקה ישראלית

שלושה חוקים עיקריים חולשים על הזכות לרווחה של קטינים והגנה עליהם מפני אלימות. חוקים אלו חלים על כל קטין במדינת ישראל ללא כל הבחנה על בסיס מעמד אזרח או מוצא לאומי. נציין בקצרה חוקים אלו:

³⁹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, on laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Official Journal of the European Union, L. 180/96, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF>

⁴⁰ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **מדיניות מדינות האיחוד האירופי למבקשי מקלט – מחקר השוואתי**, עמ' 14 (2013) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03308.pdf>

⁴¹ שם, בעמ' 34. ראו גם: www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/agreement; Good practice in social care for refugees and asylum seekers, SCIE Guide 37, p. 9, at: <http://www.scie.org.uk/publications/guides/guide37/files/guide37.pdf>. יש לציין כי החוק האנגלי מחריג זכויות

מסוימות במקרה של אנשים שבקשת המקלט שלהם נדחתה, אך לא קודם לכן. כמו כן, גם בשלב זה הם יהיו זכאים לסיוע הנגזר מדיני זכויות האדם והחוקים הרלוונטיים, כך שטיפול וסיוע יכולים להינתן בכפוף לבחינה אינדיבידואלית של כל מקרה ומקרה, כאשר במקביל המדינה תפעל להשבתם למדינת מוצאם. ראו:

⁴² Assessing and Supporting Children and Families from Abroad who have No Recourse to Public Funds (NRPF) - Practice Guidance for Local Authorities (12/08), p. 9 at: http://www.wmp.org.uk/documents/wmp/No%20Recourse%20to%20Public%20Funds/child_and_family_with_nrpf_guide.pdf

⁴³ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union (06.2000) p. 79-81. At: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3440.html>



חוק הנוער (טיפול והשגחה)⁴⁴ נועד לספק הגנה לקטינים בסיכון מגיל 18-0.⁴⁵ החוק מגדיר מיהו קטין בסיכון ואת המצבים בהם שירותי הרווחה מחויבים להתערב ולהעניק סיוע. הגדרת קטין בסיכון לפי חוק הנוער אינה מוגבלת לקטינים בעלי אזרחות או תושבות, ועל כן החוק חל גם על קטינים נטולי מעמד אזרחי בישראל.⁴⁶

חוק פעוטות בסיכון,⁴⁷ המגדיר את זכותו של פעוט עד גיל שלוש ששהותו בביתו מסכנת את התפתחותו התקינה להיות מטופל במעון יום או במשפחתו. גם במקרה הזה, הזכאות איננה תלויה במעמדו האזרחי של הפעוט.⁴⁸ יתר על כן, בתקנון העבודה הסוציאלית ישנן מספר רב של תקנות והוראות המסדירות את אופן והיקף הטיפול בקטינים בסיכון. כך למשל, תקנה 3.35 מוציאה לפועל את "תכנית יחדיו", אשר מטרתה לקדם את היכולת ההורית כדי למנוע מבעוד מועד סיכון מן הילדים, במשפחות שבהן קיים חשש מפני סיכון עתידי שכזה. ההנחה העומדת בבסיס התכנית הינה כי טיפול חינוכי מקדים של שירותי הרווחה בהורים ובמשפחה עשוי למנוע את כניסת הילדים למצבי סיכון עתידיים.

חוק הפיקוח על מעונות מתייחס לכלל מעונות היום בישראל (לא רק לפעוטות בסיכון) וקובע שכל מעון יום חייב ברשיון ובפיקוח של משרד הכלכלה.⁴⁹ המשרד אחראי להתקנת תקנות הנוגעות לתנאים הראויים במעון יום לפעוטות. החוק תקף לכל מעון יום בישראל, ללא תלות במעמד האזרחי של הפעוטות השוהים בו או המטפלים/ות העובדים/ות בו.

4. מסקנות

חובותיה של המדינה להגן על כל הילדים אשר תחת שליטתה מפני כל סוגי האלימות מעוגנת הן באמנה לזכויות הילד אשר ישראל הינה צד לה והן בחוקיה הפנימיים של המדינה. סעיף 2 לאמנה בדבר זכויות הילד קובע כי על המדינה חל איסור להפלות בין קטינים בהתאם למעמד האזרחי או למוצאם האתני והלאומי ולשון החוק הישראלי מחייבת אף היא את החלתו על כל קטין נזקק. מכאן, כל הבחנה בין "קטינים בסיכון" לבין "קטינים בסכנה", המשמשת אבן בוחן להתערבות רשויות הרווחה בעניינו של ילד, מהווה על פניה **אפליה אסורה**, הנובעת מהבדל במעמד האזרחי של הילדים והוריהם.

ממידע שהתקבל מארגוני חברה אזרחית וכן מדו"ח מבקר המדינה ודו"חות של מרכז המידע והמחקר של הכנסת עולה כי ההבחנה האמורה באה לידי ביטוי בעיקר **בהעדר תכניות מניעה לילדי מבקשי**

⁴⁴ חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער).

⁴⁵ בהתאם להגדרה המוסכמת שנקבעה בידי הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון (2006), ילדים בסיכון הם: "ילדים ובני-נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלה נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על-פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פזי והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, רווחה ובריאות רגשית, השתייכות והשתתפות חברתית, הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם את עצמם" (ד"ר וחשבונו הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד (2006), עמ' 67).

⁴⁶ שירותי רווחה לילדים ללא מעמד אזרחי, **מרכז המידע והמחקר של הכנסת** (31.10.2011), עמ' 6.

⁴⁷ חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.

⁴⁸ כמו כן ניתן לציין גם את חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, המסדיר את האופן בו ממנה ביהמ"ש אפוטרופוס לקטין אשר הוריו נמצאו בלתי כשירים לשם מילוי מחויבויותיהם כלפיו. גם חוק זה אינו מותנה במעמד האזרחי של הקטין.

⁴⁹ ס' 7 ו-12 לחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, ס"ח 48.



מקלט בסיכון, מחסור באמצעים פרואקטיביים לטיפול ומניעה עבור אוכלוסיית מבקשי המקלט המותאמים ספציפית לצרכיה של אוכלוסייה זו ומחסור במענה מספק לתופעת ה"בייביסיטרים", אשר מגדילים זה פקטור את "מעגל הסיכון" עבור אלפי פעוטות וילדים. המדינה מסתמכת על פעילותם של ארגוני חברה אזרחית המשמשים כמתווכים בין קהילת מבקשי המקלט לרשויות הרווחה והשירות הניתן על ידי הרשויות השונות לילדים נזקקים אינו אחיד בכל חלקי הארץ. הרושם הוא כי המענה משירותי הרווחה ניתן בצורה אד-הוק ובמקרים רבים הינו תוצאה של רצון טוב של נותנת השירות הספציפית או כמענה לבקשת טובה, ולא כענין של מדיניות מוסדרת.

הכרזה על ביטול מדיניות ההבחנה בין ילדי מבקשי מקלט לילדים ישראלים חייבת להיות מלווה בהקצאת משאבים למימוש הזכות להגנה מפני אלימות. בלעדי משאבים אלו אשר יבטיחו גיוס כוח אדם ונקיטת אמצעים פרואקטיביים למניעה, זיהוי, דווח, הפניה וחקירה של מעשי אלימות, ההצהרה על ביטול האפליה תהיה ריקה מתוכן. לאור הנסיון הרב שנצבר בקרב ארגוני חברה אזרחית הפועלים לסייע לקהילת מבקשי המקלט אנו סבורים כי טוב יעשו רשויות המדינה אם יוועצו בארגונים אלו טרם גיבוש תכניות פעולה שמטרתן לסייע לילדי מבקשי מקלט בסיכון. אנו מקווים שמפגש ממשל-חברה אזרחית זה יהיה הסנונית הראשונה אשר תבשר על הוועצויות נוספות כמותן.

5. המלצות

- **קביעת מדיניות רשמית וברורה** ביחס לטיפול לו זכאים קטינים מבקשי מקלט הנתונים בסיכון. מדיניות זו יכולה שתיעשה דרך תיקון תע"ס מיוחד ולחילופין, בשל דחיפות הבעיה הנזקקת לפתרון מהיר ומיידי, דרך הוצאת חוזר מנכ"ל בעניין. בעצם קביעת מדיניות ברורה יהיה בכדי לספק לעובדי הרווחה הפועלים בשטח מידע ברור ומפורש על חובות המדינה ביחס לקטינים אלו. כמו כן, אנו ממליצים כי מדיניות זו תבטל, באופן רשמי, את ההבחנה הפסולה בין קטינים בעלי מעמד אזרחי וקטינים מבקשי מקלט.
- **פיתוח תכנית פעולה להתמודדות עם תופעת ה"בייביסיטרים"** ע"י משרד הכלכלה בשיתוף עם גורמי רווחה. תכנית זו צריכה להיות להיות רגישה למצב החרגי ב"בייביסיטרים", לעובדה שמעון שנסגר נפתח מיד בשנית, ולמעגל הסגור שהתנהלות זו יוצרת. משוחות עם ארגוני חברה אזרחית עולה כי הפיתרון המתאים הוא עריכת פיקוח ומתן הכשרה למעונות יום אשר ימשיכו להיות מנוהלים על ידי נשים מקהילת מבקשי המקלט. זאת בדומה למודל מעונות "יוניטף" בתל אביב, בהם נערכת הכשרה על ידי עובדות סוציאליות מוסמכות למטפלות מהקהילה הזרה, והם מתנהלים תחת הדרכה חינוכית ומקצועית צמודה.
- **עריכת הכשרה לגורמי רווחה** על טיפול באוכלוסיית מבקשי המקלט תוך שימת דגש על שונות ורגישות תרבותית בטיפול באוכלוסיית מבקשי המקלט.
- על מנת ששינוי מדיניות כאמור יהיה אפקטיבי וממשי יש לכרוך עמו גם **תוספת תקציבית ייעודית לפתרון הבעיה**. בשינוי מדיניות פורמאלי בלבד ללא הקצאה תקציבית, אין בכדי להביא לתיקון האפליה הנוהגת כיום ביחס לקטינים מבקשי מקלט בישראל.