

# מדריך לקליטה ולשילוב מבקשי מקלט



דצמבר 2018

# מדריך לקליטה ולשילוב מבקשי מקלט



קו לעובד  
Worker's Hotline  
عنوان العامل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



Jerusalem African  
Community  
Center



מרכז לקהילה  
האפריקאית  
בירושלים

ינסיף  
Unitaf

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel



**כתיבה:** ענת גוטמן ורון פלג

**תודות:** עו"ד ז'אן מארק לילינג, אור ביננפלד, עו"ד נמרוד אביגאל, קים יובל, אופירה בן שלמה, יעל אסקירה, מורן מקמל, ג'וזי מנדלסון וצוות המרכז לקהילה האפריקאית בירושלים, מירי ברברו אלקיים, אורי אטינגר, סבסטיאן ולרשטיין, דליה בורגנה, ד"ר זואי גוטצייט, נועה קאופמן, אורי להט, קרן הנדון, סיגל רוזן ומאיה גולדמן.

**עיצוב גרפי:** ענת גוטמן

**תצלום הכריכה:** יאיר מיוחס

פורסם בתמיכתם האדיבה של פטסי ובני לנדה  
ושל פדרציית ניו יורק.

Proudly Funded By  
**UJA Federation**  
NEW YORK

# תוכן עניינים

1	.....	1. הקדמה
3	.....	2. מבוא
5	.....	3. רקע
11	.....	4. תעסוקה
15	.....	5. דיור
17	.....	6. בריאות
21	.....	7. רווחה
25	.....	8. חינוך והשכלה
32	.....	9. תרבות וספורט
34	.....	10. זכויות נוספות
37	.....	11. דיון, מסקנות והמלצות
41	.....	12. ארגוני וגופים המסייעים למבקשי המקלט בישראל

# 1. הקדמה

מקובל לחשוב כי סוגיית מבקשי המקלט היא עניין השייך כולו למדיניות הממשלה והיא זו המנתבת את כלל ההחלטות על-פי תפיסת עולמה. עם זאת, בחיי היומיום מבקשי המקלט הולכים לעבודה, שולחים את ילדיהם לבית הספר, מקימים עסקים ומקיימים קשרים קהילתיים – כל זאת ברמה העירונית. מכאן שרגולציה עירונית העוסקת בתכנון המרחב העירוני, בהתאמת השירותים העירוניים ובתכנון עתידי, היא גורם מכריע בהשתלבותם של מבקשי המקלט בעיר.

שילוב מוצלח של מבקשי המקלט בעיר מהווה הצלחה הדדית הן למבקשי המקלט והן לעיר ולתושביה, ולכן גדולה חשיבותה של הרשות המקומית ונותני השירותים בה בעיצוב המדיניות הנוגעת למבקשי המקלט החיים בעיר.

## מילון מונחים

- **פליט (Refugee):** אדם הנמלט מארצו בשל רדיפה. פליטים מוגדרים ומוגנים במשפט הבינלאומי, ובמיוחד באמנה בדבר מעמדם של פליטים (להלן: "אמנת הפליטים") שישראל חתומה עליה והייתה מבין יוזמיה ומנסחיה,<sup>1</sup> ואין לגרשם או להחזירם למצבים המסכנים את חייהם או את חירותם.<sup>2</sup>
- **עקור (Internally displaced person):** מי שברח מביתו אך לא יצא את גבולות מדינתו.
- **מבקש מקלט (Asylum seeker):** פליט שברח מארצו בשל סכנה לחייו או לחירותו ובקשתו למקלט טרם הוכרעה.
- **מעמד פליט (Refugee status):** מעמד המוענק למי שבקשתו נבחנה והוא הוכר על-ידי רשויות המדינה כפליט.
- **הגנה משלימה (Subsidiary/complementary protection):** ההגנה המוקנית למי שאינם עומדים בתנאי אמנת הפליטים אך זכאים שלא להיות מגורשים בהתאם לעקרון ה-*non-refoulement*, האוסר על גירושם למקום שבו תישקף להם סכנת רדיפה.<sup>3</sup>

1 האמנה בדבר מעמדם של פליטים (אנגלית): <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>

2 ראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "הנה ערלה אזנם: הליכי מקלט בישראל" (להלן: "הנה ערלה אזנם"), אוקטובר 2018, פרק 2: <https://hotline.org.il/oct18rsdreport>

- **הגנה קבוצתית (Group protection):** הגנה מפני גירוש של מבקשי מקלט בשל המצב במדינות מוצאם ללא תלות בהגשת בקשת מקלט או בדחייתה.
- **מחוסר אזרחות (Stateless person):** אדם שאינו נחשב לאזרח על-ידי אף מדינה.
- **יחידת הטיפול במבקשי מקלט (Refugee Status Determination [RSD] Unit):** היחידה ברשות האוכלוסין שמבררת את בקשות המקלט.

## 2. מבוא

על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2017, ישנם 68.5 מיליון עקורים ברחבי העולם מתוכם 25.4 מיליון פליטים וכן עשרה מיליון מחוסרי אזרחות, על-פי ההערכות.

התפלגות הפליטים והעקורים לפי מקום הימצאם: אפריקה (31%), אירופה (31%), רובם בטורקיה: (17%), אסיה ומדינות האוקיינוס השקט (21%), המזרח התיכון וצפון אפריקה (14%), יבשת אמריקה (3%).

המדינות שקולטות את המספר הרב ביותר של פליטים ועקורים הן טורקיה (3.5 מיליון), פקיסטן (1.4 מיליון), אוגנדה (1.4 מיליון) לבנון (998,900), איראן (979,400), גרמניה (970,400), בנגלדש (932,200) וסודן (906,600)

בישראל 58,924,100 תושבים וחיים בה 31,552 מבקשי מקלט מסודן ומאיתריאה וכן מעל 5,000 ילדי מבקשי מקלט<sup>7</sup> שנולדו בישראל. שיעורם הכולל הוא פחות מחצי אחוז מהאוכלוסייה.

ראשוני מבקשי המקלט התחילו להגיע לישראל במספרים משמעותיים כבר בשנת 2005, וביתר שאת בין השנים 2010-2012. מאז שנת 2013, עם השלמת בניית הגדר בגבול מצרים, קטן מספר מבקשי המקלט שנכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול מוסדר, ובשנים 2017 ו-2018 לא נכנסו כלל מבקשי מקלט דרך גבול מצרים.

למרות שמבקשי המקלט מאיתריאה ומסודן נמצאים בישראל למעלה מעשור, רק בשנת 2012 אפשרה להם המדינה להגיש בקשות מקלט פרטניות אך רובן עוד ממתנות להכרעה.<sup>8</sup> מאז ועד היום מדיניות הממשלה בנוגע לטיפול במבקשי המקלט לא עולה בקנה אחד עם היותה מדינה החתומה על אמנת הפליטים ואינה מספקת מענים קונקרטיים שהיו מאפשרים למבקשי המקלט להתמודד עם אתגרי היומיום בעודם ממתנים להכרעה בנוגע למעמדם.

4 UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2017, <http://www.unhcr.org/5b27be547>

5 נכון לסוף חודש ספטמבר 2018, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6 רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל", אוקטובר 2018, מהדורה 3/2018: <https://bit.ly/2ORSOU2>

7 מבקר המדינה, דו"ח 168 (2018), פרק: "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה", דו"ח מעקב: <https://bit.ly/2wvZWBA>

8 "הנה ערלה אזנם", ה"ש 2, פרק 4.

עובדה זו מפילה את הנטל על הרשויות המקומיות אשר נאלצות לקחת על עצמן גם את הטיפול בנושאים המצויים באחריות המדינה.

כמחצית מבקשי המקלט חיים היום במרכז הארץ. בעקבות מגבלות גיאוגרפיות שהושתו על מבקשי המקלט (ראו להלן: "דיור"), ניתן לראותם יותר ויותר גם בערים אחרות ברחבי הארץ. מוקדי אוכלוסייה קטנים יותר נמצאים בערים כגון ירושלים, אילת, נתניה, אשדוד, אשקלון וכן פתח תקווה.<sup>9</sup> מציאות זו מציבה אתגר לרשויות המקומיות, אתגר של שילוב מבקשי המקלט כתושבים בעיר. עם זאת, התמודדות עם האתגרים ושילובם של מבקשי המקלט בעיר גם מספקת לרשויות הזדמנויות להתפתחות חברתית וכלכלית, לגיוון תרבותי ולחיזוק קהילתי.



### 3. רקע

רוב מבקשי המקלט שנכנסו לישראל בשנים האחרונות שלא דרך מעבר גבול מוסדר ואותם הממשלה מכנה בשם "מסתננים", מגיעים מסודן ומאריתריאה. משום כך, מדיניות הממשלה – ובכללה תיקוניו השונים של החוק למניעת הסתננות, תוכנית הגירוש למדינות שלישיות (ראו להלן) וחוק הפיקדון (ראו להלן: "תעסוקה") – וכן מתווה נציבות האו"ם לפליטים והתוכנית החברתית-כלכלית של "מרכז הגר" (ראו להן: "דיר"), מתייחסים כולם לשתי אוכלוסיות אלה ולא לכלל מבקשי המקלט החיים היום בישראל.

לפיכך, גם מסמך זה מתייחס למבקשי המקלט משתי מדינות אלה, אך כמובן שניתן ליישם את המלצותיו גם לגבי אוכלוסיות אחרות, במידת הצורך.

מבקשי מקלט רבים נחטפו ונפלו קורבן לעינויים קשים במחנות העינויים בסיני וקרוביהם נדרשו לשלם סכומי עתק ככופר לשחרורם. אלפים סובלים גם היום מהשלכות העינויים, במדינת מוצאם או במחנות העינויים בסיני, אך מעטים מתוכם זוכים לקבל טיפול ושיקום בישראל (ראו להלן: "רווחה")

#### אריתריאה

אריתריאה היא מדינה קטנה במזרח אפריקה שאוכלוסייתה מונה כ־6 מיליון תושבים, בעלת משטר טוטאליטרי, הנחשב לאחת הדיקטטורות הדכאניות והמסוגרות בעולם. מבקשי המקלט מאריתריאה דוברים טיגריניה וחלקם דוברים גם אנגלית, ערבית, אמהרית או עברית.

על־פי דו"ח זכויות האדם השנתי של משרד המדינה האמריקאי שהתפרסם באפריל 2018 "הפרות זכויות האדם המשמעותיות ביותר הכוללות שלילת חיים שרירותית; היעלמויות; עינויים ויחס אכזרי, בלתי־אנושי, או משפיל על ידי כוחות הביטחון, כולל כנגד אמונות פוליטיות או דתיות; תנאי מעצר וכליאה קשים; מעצר שרירותי; שלילת משפט ציבורי הוגן; הגבלות על חופש הביטוי ועל העיתונות; הגבלות על חופש אינטרנטי, אקדמי, ותרבותי; הגבלות על הזכות לדת, להתאספות, ולהתקהלות בלתי־אלימה; הגבלות על חופש התנועה בתוך המדינה ועל הזכות לעזוב אותה; אי־יכולת של האזרחים לבחור את ממשלתם בבחירות חופשיות והוגנות; שחיתות ומחסור בשקיפות; הגבלות על עמותות בינלאומיות; אלימות מינית נגד נשים וילדות, כולל במחנות צבאיים ובשירות לאומי; סחר בבני אדם; הפללת יחסים הומוסקסואלים; ועבודות כפייה, כולל השתתפות כפויה בתוכנית השירות הלאומי, שמוארכת בד"כ הרבה מעבר לתקופת 18 החודשים

**המותרים...<sup>10</sup>**

כלל האוכלוסייה מתגייסת לשירות צבאי ללא מועד שחרור ונאלצת לבצע עבודות כפייה בתנאי עבודות בשירות המפקדים. בתגובה לניסיונות התנגדות לממשל ולשירות הצבאי, אזרחים נכלאים ללא משפט ועוברים עינויים קשים. אריתריאה מונעת מתושביה חירויות פוליטיות, מונעת חופש ביטוי ותנועה, וכל מערכות התקשורת נשלטות על-ידי שליט המדינה איזיאס אפפורקי. עיתונאים ואף שרים ואנשי ציבור ודת שביקרו את מדיניות המשטר נעצרו וגורלם אינו ידוע. באריתריאה חל איסור על-פי חוק לקיים פולחן דתי שאינו במסגרת ארבע הדתות הרשמיות. מאמיני דתות אחרות חשופים למעצר ולעינויים. הסכם השלום שנחתם לאחרונה בין אריתריאה לאתיופיה לא משפיע כלל על המצב במדינה, על השירות בצבא אריתריאה ועל הפגיעה הנרחבת בזכויות האדם במדינה.

על-פי נתוני רשות האוכלוסין ישנם כיום בישראל 24,586 מבקשי מקלט מאריתריאה.<sup>11</sup> רק בשנת 2012 אפשרה מדינת ישראל לאריתריאים להגיש בקשות מקלט פרטניות. עד אז נטען כי ישנה הגנה קבוצתית על אזרחי אריתריאה, הם אינם מגורשים בחזרה לארצם ואין צורך לבחון את בקשות המקלט הפרטניות שלהם. מאז ועד היום 14,990 אריתריאים הגישו בקשות מקלט, מתוכם 9,874 עודם ממתנים להכרעה.<sup>12</sup> רק 10 הוכרו כפליטים לאורך השנים.<sup>13</sup>

ישראל אינה מכירה בעריקות או בבריחה משירות צבאי באריתריאה כעילת מקלט ובשל כך נוהגת לדחות באופן גורף בקשות מקלט של אריתריאים בהתבסס על חוות דעת משפטית שניסחה הרשות, והעומדת במרכזו של הליך משפטי אשר טרם הוכרע. אף על פי כן, ישראל מכירה בהפרת זכויות האדם הנרחבת באריתריאה ולכן גם מי שבקשת המקלט שלו נדחת, אינו מגורש מישראל אך גם אינו זוכה למעמד המקנה זכויות או להגנה משלימה.<sup>14</sup>

מן הדו"ח הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2016 עולה כי 71.5% ממבקשי המקלט האריתריאים, שהתקבלה החלטה בעניינם ברחבי העולם בשנת 2016, הוכרו כפליטים. כשמוסיפים לכך את מבקשי המקלט שקיבלו הגנה משלימה מגיעים לכדי 90% הכרה באזרחי אריתריאה.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> מתוך "Country reports on human rights practices: Eritrea", המופיע באתר מזכירות המדינה האמריקאית: <https://bit.ly/2RyBBBp>, עמ' 1.

<sup>11</sup> נתוני זרים בישראל, ה"ש 6.

<sup>12</sup> נכון ליום 31.5.18, מכתבו של ראש מינהל אכיפה וזרים אל עו"ד אלעד כהנא מיום 15.7.2018.

<sup>13</sup> נתונים שנמסרו על-ידי יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה במהלך דיון בוועדת הפנים ביום 29 בנובמבר 2017.

<sup>14</sup> "הנה ערלה אזנם", ה"ש 2, פרק 9.

<sup>15</sup> UNHCR, Statistical Yearbook 2016, 16 edition (February 2018), Table 11

## סודן

סודן היא מדינה גדולה בשטחה הנמצאת במרכז אפריקה, שאוכלוסייתה מונה כ־39 מיליון תושבים, הסובלת משסעים אתניים ודתיים עמוקים עוד מיסודה, ונשלטת על־ידי משטר צבאי דיקטטורי של הקבוצה האתנית הערבית־מוסלמית. מבקשי המקלט מסודן דוברים ערבית וחלקם דוברים גם אנגלית או עברית.

- בחבל דארפור הנמצא במערב סודן, מתרחש סכסוך טריטוריאלי על רקע אתני, במסגרתו מבצעות מיליציות ערביות פשיטות על כפרים ומעשי טבח ואונס המוניים. משנת 2003 ועד היום רצח העם בדארפור גבה את חייהם של קרוב לחצי מיליון בני־אדם, ויותר מ־2.7 מיליון נעקרו מבתיהם. מצב זה הוכרז על־ידי האו"ם כאסון ההומניטארי הגדול בעולם. בשנת 2009 הוצא צו מעצר בינלאומי נגד נשיא סודן עומר אל־באשיר, בעקבות כתב האישום שהוגש נגדו בבית־הדין הפלילי הבינלאומי בהאג, בגין פשעי מלחמה ורצח העם בחבל דארפור.

- בחבל דרום קורדופן (המכונה גם "הרי הנובה") ובחבל הנילוס הכחול הגובלים עם דרום סודן, מתגוררת אוכלוסייה שבטית, חלקה מוסלמית וחלקה נוצרית, המתנגדת לחוקי השריעה שהוחלו על האזור בשנת 1984. ארגוני מורדים ששאפו להפיל את המשטר בסודן סבלו ממדיניות השמדה המונית כאשר בעשור האחרון של המאה ה־20 נרצחו והורעבו למוות מאות אלפי בני הנובה והנילוס הכחול. הטבח בהרי הנובה כלל הפצצות אוויריות על־ידי צבא סודן ומעשי טבח שהביאו לטיהור אתני, כאשר הנותרים נרדפים גם היום ונמצאים בסכנת רעב כתוצאה מהיעדר גישה לסיוע הומניטארי.

רוב מבקשי המקלט שהגיעו לישראל מסודן, ברחו מהזוועות המתרחשות בחבלי ארץ אלו.

כיום ישנם בישראל 6,966 מבקשי מקלט מסודן.<sup>16</sup> בשנים 2007 ו־2008 לאחר שהגיעו לישראל מבקשי המקלט הראשונים מסודן שנמלטו מרצח העם בדארפור, הכירה מדינת ישראל בכך שהם פליטים וזכאים למעמד שווה ערך למעמד פליט מבלי שנבחנו בקשותיהם למקלט. המדינה הסדירה בהתאם את מעמדם של כ־600 מבקשי מקלט מדארפור כ"מחווה הומניטארית". רוה"מ דאז, מר אהוד אולמרט, הודיע כי "אלה הם הפליטים האמיתיים". בשנת 2017, בעקבות מספר הליכים משפטיים אשר דרשו מהמדינה להפסיק להתממה ולהכריע בבקשות המקלט, הצהירה המדינה כי תעניק מעמד תושבות ארעית ל־500 סודנים מחבל דארפור שעומדים בקריטריונים שרירותיים של גיל ושנת כניסה לישראל. מאוחר יותר, בשנת 2018 הצהירה המדינה כי 300 מבקשי מקלט נוספים, ובהם גם יוצאי הרי הנובה

16 "נתוני זרים בישראל", ה"ש 6.

והנילוס הכחול שעומדים בקריטריונים אלה, יקבלו מעמד תושבות ארעית. נכון למועד כתיבת מדריך זה, רבים מבין הזכאים טרם קיבלו את המעמד בפועל.

רק בשנת 2012 אפשרה מדינת ישראל למבקשי המקלט מסודן להגיש בקשות מקלט פרטניות, ומבין 6,598 בקשות המקלט שהוגשו,<sup>17</sup> רק סודני אחד, יוצא דארפור, הוכר כפליט.<sup>18</sup> בעוד שבישראל שיעור ההכרה בסודנים אפסי, על-פי הדו"ח הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2016 הוכרו כפליטים 52.1% ממבקשי המקלט אזרחי סודן שהתקבלה החלטה בעניינם ברחבי העולם, וכשמצרפים לאלה את מי שקיבלו הגנה משלימה, עומד שיעור ההכרה על 57.63%.<sup>19</sup>

## **"עזיבה מרצון" והגירוש למדינות שלישיות**

בשל הסכנה הנשקפת למבקשי המקלט במדינות מוצאם ישראל מכבדת את הדין הבינלאומי ואינה מגרשת אותם לסודן ולאריתריאה. לפיכך, החל משנת 2013, החלה המדינה לקדם הסכמים מול מדינות "שלישיות" באפריקה – אוגנדה ורואנדה – שאינן מדינות מוצאם, במטרה לגרש לשם את מבקשי המקלט. המדינה אף הצהירה שהיא תחל לכלוא את מי שיסרב לעזוב למדינות אלה.<sup>20</sup>

במקביל, "עודדה" המדינה את מבקשי המקלט לעזוב "מרצון" למדינות שלישיות אלה באמצעות איום בכליאה בסהרונים ובחולות, מיסים והיטלים המקשים על חייהם ומדרדרים אותם לעוני (ראו להלן: "רווחה").

לאחר מאבק משפטי וציבורי ממושך, הודיעו גם אוגנדה וגם רואנדה כי לא יסכימו לקלוט לשטחן מגורשים בכפייה ולפיכך פסל בית המשפט העליון פעמיים את תוכנית הגירוש שכן כליאת מבקשי המקלט על מנת לאלצם להסכים לגירוש מהווה כפייה.

## **מעמדם של הפליטים ומבקשי המקלט בישראל**

### **א. מעמד פליט**

על-פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט, מי שבקשת המקלט שלו נבחנה והוא הוכר כפליט על-ידי רשויות המדינה, מקבל מעמד של תושב ארעי בישראל (רישיון מסוג א/5). יש לחדש רישיון זה אחת לשנה בלשכת רשות האוכלוסין בעיר מגוריו של המחזיק בו. המחזיקים

<sup>17</sup> נכון ליום 31.5.18, ה"ש 12.

<sup>18</sup> ראו ה"ש 13.

<sup>19</sup> UNHCR, Statistical Yearbook 2016, ה"ש 15.

<sup>20</sup> על תוכנית ה"עזיבה מרצון" והגירוש למדינות שלישיות ראו בהרחבה: <https://bit.ly/2AJCJe4>

במעמד זה מקבלים תעודת זהות אך אינם זכאים לקבל דרכון, כי אם תעודת מעבר, לאחר הגשת בקשה מנומקת. על מנת לצאת ולשוב לישראל, תושב ארעי נדרש ל"אשרת חוזר". מעמד זה מקנה את הזכות לעבוד; ביטוח רפואי תחת חוק בריאות ממלכתי; זכות לשירותי רווחה מלאים, כולל קצבאות; זכויות בביטוח הלאומי; וכן זכות הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות. מעמד זה אינו מקנה את הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת.

רישיון מסוג א/5 ניתן גם ליוצאי דארפור שקיבלו מעמד כחלק מאותן "מחוות הומניטריות" שנזכרו לעיל, וכן לאזרחי מדינות אחרות הנמצאים בהליך הסדרת מעמד מתוקף זוגיות עם ישראלים ובמקרים הומניטריים פרטניים.

### **ב. אשרת עבודה**

אשרה מסוג ב/1 היא אשרת עבודה שניתנת למהגרי העבודה אשר מגיעים לעבוד בישראל, אך ישנה גם קבוצה קטנה של מבקשי מקלט מאריתריאה המחזיקים באשרה זו, שניתנה להם מכוח החלטת ממשלה בשנת 2009. אשרה זו אינה מקנה זכויות סוציאליות או זכויות תחת חוק הבריאות הממלכתי. למחזיקים באשרה זו זכאות חלקית בביטוח הלאומי המוגבלת רק לעובדים. מחזיקי ב/1 יכולים להוציא רישיון נהיגה בישראל.

אשרה זו ניתנת לתקופה משתנה הנעה בין חודשיים לחצי שנה. מבקשי המקלט האריתראים המחזיקים באשרה זו מחדשים אותה במתקן מינהל אכיפה וזרים בבני ברק, הלשכה היחידה בארץ המטפלת במבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן, ואילו כל יתר האוחזים באשרה מסוג זה מחדשים אותה בלשכות רשות האוכלוסין במקום מגוריהם.

### **ג. רישיון ישיבה זמני של מבקשי מקלט**

רוב מבקשי המקלט בישראל מקבלים "רישיון זמני לישיבת ביקור" בהתאם לסעיף 2(א) לחוק הכניסה לישראל (להלן: "2(א)5" או "רישיון מסוג 2(א)5"), "עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה", כלשון הסעיף. <sup>21</sup> על מבקשי המקלט לחדש רישיון זה כל מספר שבועות עד חצי שנה. הוא אינו מקנה זכויות סוציאליות או אישור עבודה אך מדינת ישראל התחייבה בפני בג"ץ שלא לאכוף את איסור העסקתם של מבקשי מקלט האוחזים ברישיון זה, למרות שנכתב עליו "רישיון זה אינו מהווה רישיון עבודה". <sup>22</sup>

אשרה זו ניתנת לתקופה משתנה הנעה בין חודשיים לחצי שנה. במקרים מסוימים היא אף ניתנת לתקופות קצרות יותר של מספר שבועות ואפילו ימים ספורים. יש לחדש אותה

<sup>21</sup> חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952: <https://bit.ly/2J954hD>.

<sup>22</sup> בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' ראש הממשלה, פסק דין מיום 16 בינואר 2011: <https://bit.ly/2q2Blc6>.

במתקן מינהל אכיפה וזרים, ליד תחנת הרכבת בבני ברק או בלשכת רשות האוכלוסין באילת בשעות יעודיות (לתושבי העיר בלבד). חידוש האשרות, במקרים רבים, מהווה תהליך מורכב ולעיתים אף משפיל. כל ביקור במשרדי הרשות מצריך יום חופש מהעבודה וגורם לעיתים לחיכוך עם המעסיקים ואף לפיטורין. אם אבדה להם אשרתם, מבקשי המקלט נדרשים לשלם כ־250 ש"ח לשם קבלת אשרה חדשה.

## 4. תעסוקה

כאמור, רוב מבקשי המקלט מקבלים רישיון מסוג 2(א)5 אשר אינו מהווה אשרת עבודה אך המדינה התחייבה בפני בג"ץ לאפשר למבקשי המקלט לעבוד ולהתקיים בכבוד ולא לאכוף את איסור העסקתם כלפי המעסיקים. כל שינוי בהתחייבות זו מחייב פרסום של הודעה מוקדמת ומתן התרעה של 30 יום לפחות.<sup>23</sup>

### סכומים המנוכים משכרם של העובדים

- מחזיקי רישיון 2(א)5 אינם מקבלים נקודות זכות כלשהן במס ההכנסה.
- מחזיקי רישיונות מסוג 2(א)5 וב/1 משלמים תשלום נמוך יותר לביטוח הלאומי שכן הזכויות שהם מקבלים מצומצמות יותר ותלויות בהעסקתם: במקרים של תאונות עבודה, תשלום משכורות ופיצויים במקרה שהמעסיק פשט רגל, ובמקרים של לידה: מענק אשפוז, מענק לידה ודמי לידה.
- מחזיקי רישיונות 2(א)5 וב/1 לא משלמים מס בריאות שכן הם אינם זכאים לזכויות תחת חוק הבריאות הממלכתי. עם זאת, מעסיקים מחוייב לרכוש עבורם ביטוח בריאות פרטי והוא רשאי לנכות חלק מעלות הפוליסה משכרו של העובד.
- 20% ממשכורתם של מחזיקי רישיונות 2(א)5 וב/1 מנוכה לקרן פיקדון. החוק קובע שהפיקדון יוחזר למבקשי המקלט אם יעזבו את הארץ או אם יוסדר מעמדם (למשל, אם יוכרו כפליטים ויקבלו מעמד פליט) אך בפועל ניתן להיווכח שמעטים מהזכאים הצליחו לקבל בחזרה את כספי הפיקדון בשל חסמים בירוקרטיים או משום שהמעסיקים לא הפקידו את הסכומים בקרן הפיקדון על אף שניכו אותם ממשכורות העובדים. לא קיימים כיום מנגנון או קריטריונים המאפשרים החרגה מחובת ההפקדה אך החל ממשכורת נובמבר 2018 נכנסו לתוקף קריטריונים הקובעים כי במקרים מסוימים ינוכו רק 6% משכרם של מבקשי המקלט והם: נשים; קטינים; מי שגילם עולה על 60; אבות יחידנים; מי שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות; ובמקרים של חולים בהם ניכוי הפיקדון עלול לפגוע בבריאותם, כולל זו הנפשית.

## עלויות המעסיקים

מדיניות הממשלה מטילה תשלומים שונים על מעסיקי מבקשי המקלט במטרה להקשות על העסקתם וזאת על אף העובדה שרוב מבקשי המקלט עובדים כיום בענפים הסובלים ממחסור בכוח אדם: ענף המסעדות וענף המלונאות. הם מאיישים משרות בהן עובדים ישראלים נמנעים מלעסוק. מעסיקיהם של מבקשי המקלט משלמים אמנם סכום נמוך יותר לביטוח הלאומי על העובדים מבקשי המקלט (והעובדים לא משלמים מס בריאות), משום שאלה אינם זכאים לזכויות תחת חוק הבריאות הממלכתי, אך מוטל עליהם "היטל עובד זר" בגובה 20% מהשכר הקובע, עובדה המייקרת מאוד את העסקת מבקשי המקלט.

מבקשי מקלט	עובדים ישראלים
חלק המעסיק בהפקדה לפיקדון חודשי (המחליף את הפרשות לביטוח פנסיוני ולפיצויים): <b>16% מהשכר הקובע.</b>	6.5% הפרשות לרכיב תגמולים; 6% הפרשות לפיצויים, סה"כ <b>12.5% מהשכר הקובע</b> (או 15.8% אם המעסיק מפריש לפיצויים מלאים).
ביטוח לאומי עד 60% מהשכר הממוצע במשק: <b>0.49%</b> מעל 60% מהשכר הממוצע במשק: <b>2.55%</b>	ביטוח לאומי עד 60% מהשכר הממוצע במשק: <b>3.45%</b> מעל 60% מהשכר הממוצע במשק: <b>7.5%</b>
היטל מס עובד זר: <b>20% מהשכר הקובע.</b>	-
ביטוח בריאות פרטי לעובד זר: <b>כ־250 ש"ח.</b> המעסיק רשאי לנכות חלק מעלות הפוליסה משכרו של העובד.	-

## רישוי עסקים

מבקשי המקלט המחזיקים ברשיונות מסוג 2(א) או 1/ב אינם יכולים לקבל רישיון עסק משום שאין באפשרותם לפתוח תיק מע"מ ברשות המיסים. המעטים שהצליחו לקבל רישיון עסק עשו זאת בסיוע של שותף ישראלי.

## הכשרות מקצועיות

מבקשי המקלט יכולים להירשם להכשרות המקצועיות מטעם משרד העבודה והרווחה אך בעלי רשיון 2(א) לא יכולים לקבל תעודה בסיום ההכשרה ולכן גם אינם יכולים להתקבל לעבודה בתחומים הדורשים הכשרה מקצועית.



### פרוייקטים של רשויות מקומיות בישראל ובעולם

בגרמניה קיימים ניסיונות ליצור רשתות שמחברות בין מעסיקים פוטנציאלים לבין מבקשי מקלט שמחפשים עבודה באמצעות אתרי אינטרנט שפתוחים לכל מי שמעוניין להירשם, או באמצעות תכניות של העריות אליהן נרשמים מבקשי מקלט על מנת לסנן מתוכם את בעלי ההכשרה המקצועית המתאימה לעבודות מסוימות.

גם בישראל ישנה יוזמה המחברת בין מבקשי המקלט יוצאי "חולות" לבין מעסיקים בערים שאינן נכללות בהגבלה הגיאוגרפית החלה עליהם.

עיריית וופרטאל שבגרמניה אף הקימה תוכנית שבה עובדים סוציאליים מראיינים מהגרים כדי להבין מהן יכולותיהם המקצועיות, כישורי השפה שלהם, המוטיבציה שלהם לעבוד וכו' על מנת ליצור מאגר המקשר בין עובדים פוטנציאלים למעסיקים.

עיריית פריז מספקת קורסי שפה והכשרה מקצועית מסובסדים, הפתוחים לכלל תושבי העיר על בסיס מקום פנוי. ההשתתפות בקורסים אלה אינה מותנית בהסדרת מעמדם של תושבי העיר חסרי המעמד. בישראל, ארגון CIMI החל בפילוט של הכשרות מקצועיות עבור מבקשי המקלט. בסופן הם זכאים לקבל תעודה אשר תוקפה מוכר בעולם ותאפשר להם לעסוק במקצוע שרכשו הן בישראל והן במדינות אחרות אם יעזבו את ישראל ביום מן הימים.

בארה"ב, עיריית פילדלפיה הצליחה לחבר בין גופים שמעניקים micro-loans למהגרים אשר רוצים להיות עצמאיים או להקים עסק אך הגישה שלהם לאשראי מוגבלת יותר. יוזמה זו מאפשרת להם לקבל גישה לאשראי.

לקליטת מבקשי המקלט יש פוטנציאל לתרומה כלכלית גדולה למשק הישראלי: גידול של כ־126 מיליון ש"ח בהכנסות המדינה ממיסים ומתשלומים לביטוח הלאומי, גידול של כ־3.3 מיליון ש"ח בענפי הבניין, החקלאות והמלונאות בהם חסרים עובדים וכן צמצום בגרעונות בתי החולים של כ־10.3 מיליון ש"ח.<sup>24</sup> גם ברמה העירונית ישנה תרומה משמעותית לשילוב מבקשי המקלט בשוק העבודה: היכולת להתפרנס בכבוד תורמת לחוסן קהילת מבקשי המקלט ומפחיתה את תלותה בקהילה הקולטת ובשירותי הרווחה והתמיכה העירוניים.

<sup>24</sup> ראו בהרחבה: המרכז להגירה ושילוב חברתי, המרכז האקדמי רופין: "השמת מבקשי מקלט בענפי תעסוקה רלוונטיים: היבטים כלכליים" יולי 2016: <https://bit.ly/2HUejlq>.

Hippolyte d'Albis, Ekrame Boubtane, and Dramane Coulibaly, Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries, in Science Advances 20 June 2018: Vol. 4, no. 6: <https://bit.ly/2MKDWWK>.

## המלצות

- ניתן להקל על מבקשי המקלט את הדרישות לפתיחת עסקים קטנים, לאפשר גם למחזיקי 2(א)5 לפתוח עסקים קטנים ולהנגיש עבורם את ההליך.
- ניתן להציע הסבר לאנשי עסקים מקומיים במטרה ליצור שיתוף פעולה עם הקרן לפיתוח העיר או יוזמות אחרות לפיתוח העיר ולשלב את מבקשי המקלט ביוזמות עסקיות.
- ניתן להקים מאגר המחבר בין מחפשי עבודה ומעסיקים המעוניינים לקלוט מבקשי מקלט בעסק שלהם. במסגרת מערך זה ניתן להכשיר את עובדי מחלקת הרווחה כך שידעו לזהות את הצרכים המיוחדים של מבקשי המקלט (היכולות המקצועיות שלהם, כישורי שפה, מצבם הבריאותי וכו').
- ניתן להקים מערך של קורסים והכשרות מקצועיות לתושבי העיר בשיתוף עסקים מקומיים והקרן לפיתוח העיר. מערך זה יכול לתפקד כעסק חברתי.
- בערים בהן קיימות תוכניות המסייעות לתושבים בתחומים השונים, כגון חינוך ותעסוקה, חשוב לאפשר גישה לשירותים אלה גם למבקשי המקלט.

## 5. דיון

לשוק הדיור עבור מבקשי המקלט כמה מאפיינים מיוחדים: תשלום שכר הדירה נעשה במזומן משום שלרוב, הבנקים לא מעניקים פנקסי צ'קים למבקשי המקלט. שכר הדירה כולל לעיתים קרובות גם את שאר החשבונות (חשמל, מים, ארנונה וכו'). במקרים אחרים תשלום חשבון החשמל נעשה באמצעות טעינה מוקדמת, בדומה לשירותי תקשורת דוגמת "טוקמן". העלויות בעת הכניסה לדירה גבוהות הן בשל הפקדת בטוחות במזומן, בשל היעדר ערבויות, והן בשל דמי תיווך גבוהים הנגבים מהם כל שנה, עם חידוש החוזה. מחוץ לתל-אביב מבקשי מקלט רבים מתקשים למצוא דירה בשל כך ומידע בנוגע לדירות עובר מפה לאוזן. מבקשי המקלט תלויים לרוב בנכונותם של ישראלים לחתום על ערבות בשמם.

הדירות המושכרות למבקשי המקלט הן במקרים רבים דירות מפוצלות ללא היתר: בשנת 2013 העריכה עיריית תל-אביב כי היקף הדירות המחולקות בשכונת שפירא מגיע ל-38% ול-28% בשכונת התקווה. בערים אחרות מחירי השכירות נמוכים יותר בהשוואה למרכז הארץ ובשל כך מבקשי המקלט מצליחים למצוא דירות שאינן מפוצלות ומצב תחזוקתן טוב יותר על אף שגם הן נמצאות לרוב בשכונות העיר החלשות.

רבים מבין מבקשי המקלט חולקים את דירותיהם עם מספר רב של שותפים על מנת להוזיל עלויות ומתוך ערבות הדדית. משום כך, לרבים אין חוזה שכירות על שמם, עובדה המקשה עליהם במועד חידוש אשרתם ובעת רישום ילדיהם לבתי הספר והגנים.

### המצב בפועל

בעקבות מגבלה גיאוגרפית אשר ניתנה למבקשי המקלט ששוחררו ממתקן "חולות", מגבלה אשר אסרה עליהם להתגורר ולעבוד בתל-אביב ובאילת, החלו מבקשי המקלט לחפש מקומות חלופיים בהם יוכלו למצוא עבודה, בעיקר במטרופולין תל-אביב בו הנגישות לתחבורה הציבורית גבוהה. בתחילת שנת 2018 הרחיבה רשות האוכלוסין את ההגבלה הגיאוגרפית לערים נוספות: תל-אביב, אילת, ירושלים, פתח תקווה, נתניה, אשדוד וכן שכונת פרדס כץ אשר בבני ברק.

כניסה של אוכלוסייה חדשה לשכונות יוצרת מצב של שימוש מוגבר בשטחים הציבוריים, בתשתיות ובשירותים העירוניים. על מנת למנוע מצב של הזנחה הגורמת לחיכוך בין האוכלוסיות, חשוב לקחת בחשבון את השימוש ואת הצרכים המשתנים של האוכלוסיות

בתכנון צופה פני באות על מנת "להקדים תרופה למכה".

בערים רבות ניתן לראות סיפורי הצלחה של שילוב וקליטת קהילת מבקשי המקלט בעזרת קהילות מקומיות, כדוגמת יוזמות של ליווי ותמיכה עבור צעירים אשר הגיעו לישראל כקטינים בלתי מלווים; הקצאת מבני ציבור לשימוש מזדמן או קבוע לצרכי תשבי השכונה וביניהם קהילת מבקשי המקלט; וכן וסיוע משפטי לציבור שוכרי הדירות אשר נתקלים בקשיים או הפרת זכויות מצד בעלי הדירות – שירות הניתן לכלל תושבי העיר.

## המלצות

- ניתן להקצות משאבים לשכונות הקולטות את מבקשי המקלט ולסייע לתושבים, במיוחד כאשר מדובר בשכונות חלשות. בכלל זה חשוב להקפיד על תחזוקה שוטפת של התשתיות העירוניות בשכונות אלה – תאורה, תברואה, ביוב ופינוי אשפה – על מנת למנוע תחושה של הזנחה.
- חשוב לקדם מסלול מהיר למתן היתרים לפיצול דירות באופן מבוקר. במקביל, חשוב להגביר אכיפה כנגד בעלי הדירות המפצלים את נכסיהם ללא היתר אך אין להעניש את אוכלוסיית מבקשי המקלט המתגוררת בדירות אלה.
- ניתן להקצות שטחים ומבני ציבור לפי צרכי האוכלוסייה המשתנים: מעונות יום וגני ילדים; מבני דת; מרכזים קהילתיים; פעילות ספורט, תרבות ופנאי, על מנת למנוע מצב של שימוש שלא על-פי יעוד הקרקע.
- חשוב לשותף את ציבור המשתמשים, ובכללם מבקשי המקלט, בדיון על הצרכים המשתנים של האוכלוסיות במרחב הציבורי: ניהול המרחב בצורה יעילה יותר התואמת את השימוש המוגבר בשטחים אלה ושדרוגו בהתאם לצרכי האוכלוסייה.
- ניתן לעודד הקמת מערך תיווך הוגן אשר יעניק סיוע לשוכרים ולמשכירי הדירות. שירותים שמערך זה יכול לספק הם: הסדרת דרכי תשלום, קרן ערבויות, השכרת הדירות עבור מבקשי המקלט, שירותי ניהול ואחזקה, יעוץ וסיוע משפטי, שירותי תרגום ועוד. מערך זה יכול להתנהל במספר מודלים כגון עמותה שלא למטרות רווח או כעסק חברתי.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> פרק זה מבוסס על התוכנית האסטרטגית לביזור ושילוב של מבקשי מקלט ושיקום דרום תל-אביב (2018), "מרכז הגר" – הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, להרחבה ראו: <https://bit.ly/2KifOV>.

## 6. בריאות

בריאות פיזית ונפשית הם יסודות עיקריים והכרחיים בהשתלבותם של מהגרים – ועל אחת כמה וכמה של מבקשי המקלט – בתוך החברה. כאשר הבריאות והיכולת לקבל טיפול רפואי אינן מובטחות ישנם קשיים לעבוד, ללכת לבית הספר או לדאוג למשפחה. ללא ביטוח רפואי, קיים קושי לקבל טיפול משום העלויות הגבוהות וכל מחלה או פציעה מאיימת על יציבותם הכלכלית הרעועה מלכתחילה.

מבקשי המקלט בישראל אינם נכללים תחת חוק בריאות ממלכתי. מעסיקים אומנם מחוייבים לבטח את עובדיהם, אך בפועל, לרוב האנשים אין פתרונות מעשיים לקבלת שירותי בריאות בסיסיים כמו רפואת משפחה, רפואת נשים ורופאים מומחים. מבקר המדינה מתח ביקורת קשה על משרד הבריאות בשל אי התווית מדיניות עבור אוכלוסייה זו.

למעשה, עקב חוסר במענים רפואיים מניעתיים או שאינם דחופים, מבקשי המקלט מגיעים לקבל טיפול בבתי החולים רק כאשר ישנה החמרה במצבם והוא מוגדר כמצב חירום תחת חוק זכויות החולה. סוגייה זו נמצאת בימים אלו על שולחן משרד הבריאות שהצהיר שהוא פועל לבחינת מנגנונים להסדר רפואי קבוע למבקשי מקלט וחסרי מעמד.<sup>26</sup>

### המצב בפועל

רוב המענים הרפואיים הקיימים עבור מבקשי המקלט נמצאים היום בתל-אביב ובסביבתה. בתחנה המרכזית החדשה פועלת מרפאת "טרם" אשר מספקת שירותי מיון קדמי (רפואה דחופה במימון משרד הבריאות) וכן מרפאת סוכרת ויתר לחץ דם המעניקה טיפול תרופתי ובדיקות דם, גם כן במימון משרד הבריאות. לצד המיון הקדמי פועלת מרפאת מומחים מתנדבים שמציעה שירותים משתנים על בסיס זמינות הרופאים. מרפאה זו מספקת מענה רפואי למספר גדול של מבקשי מקלט מתל-אביב והסביבה. גם בערים אחרות מספקות מרפאות טרם מענה רפואי (רפואה דחופה בלבד) עבור מבקשי מקלט, לדוגמה, המרפאות בירושלים ובבאר שבע מקבלות מבקשי מקלט במהלך יום אחד בשבוע בעלות מופחתת. על מנת לקבוע תור יש לפנות למרפאה שבתל-אביב.

---

<sup>26</sup> ראו גם דו"ח מבקר המדינה 364 (2014) בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל": <https://bit.ly/1AbQl2Y> וכן בדו"ח המעקב, "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל", ה"ש 7.

בתל־אביב פועלת עמותת "רופאים לזכויות אדם" אשר מפעילה מרפאה פתוחה. מלבד מתן רפואה ראשונית ורפואת מומחים לפונים, היא מסייעת במיציא זכויות וייצוג מול הרשויות.

עם זאת, מחוץ לתל־אביב המחסור במענים אף חמור יותר, בשל מחסור כללי בשירותי בריאות: בנגב פועל רק בית החולים סורוקה, שקורס תחת העומס. התחבורה הציבורית דלה והמרחק הגדול מקשים על מבקשי המקלט להגיע לבאר שבע לטיפול רפואי. מטופלים, בעיקר ילדים, עלולים להגיע למצבים מסכני חיים ואף למוות עקב עיכוב בטיפול רפואי. גם אילת סובלת מהיעדר מענים רפואיים לחסרי מעמד שאינם מבוטחים בביטוח פרטי והם נאלצים לפנות לחדר המיון בבית החולים "יוספטל", בלית ברירה.

### קטינים

הסדר ייחודי של משרד הבריאות מול קופת חולים "מאוחדת" מאפשר לבטח ילדים בקופה בעלות של 120 ₪ בחודש לילד הראשון ו־240 ₪ לשני ילדים ומעלה. הסדר זה מזכה את הילדים בשירותים הכלולים בסל השירותים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, למעט טיפולים בחו"ל. כדי להירשם להסדר, על ההורים לקחת טופס 3א בלשכת הבריאות בעיר מגוריהם. לשם כך יש להצטייד באשרותיהם ובהודעת לידת חי אשר ניתנה להם בבית החולים או באישור לידה שקיבלו במשרד הפנים. לאחר מכן עליהם לגשת לסניף קופת חולים "מאוחדת" בעיר מגוריהם ולהירשם להסדר. ברישום ילד עד גיל חצי שנה, אין תקופת המתנה והמבוטח זכאי לכל הטיפולים והשירותים באופן מיידי. ברישום ילד מעל גיל חצי שנה יש תקופת המתנה של ארבעה חודשים לבדיקות ולשירותים במכונים מחוץ לקופה או כאלו הדורשים התחייבות ("טופס 17"). עם זאת, רבים מההורים ונציגי רשויות העירייה (כדוגמת הרווחה) אינם מודעים לקיומו של הסדר זה ולא מכירים את אופן פעולת קופת החולים ולכן לא מבטחים או לא נעזרים בשירותי הקופה. בנוסף לכך, מנתה הקופה מספר אתגרים בטיפול במבקשי מקלט: זמן – טיפול באוכלוסייה זו מצריך זמן רב יותר, שכן יש להשקיע מאמץ נוסף בהסבר להורים. גם דרכי התקשורת (כמו כתובת או טלפון) אינן תמיד מעודכנות ונוצר קושי להשיג את ההורים במידת הצורך; נגישות – פעילות קופת חולים "מאוחדת" בחלק מערי הפריפריה מוגבלת וסניפיה מצויים אך במספר ערים בודדות; מצב סוציו־אקונומי – עבור מבקשי המקלט, ההיבט הכלכלי הוא קריטי. חוק הפיקדון מוסיף קושי ברכישת ביטוח לילדים. בשל מצבם הסוציו־אקונומי, הורים רבים נקלעים לפיגור בתשלומים והדבר גורם לאי־החזרת הילדים לטיפול עקב חשש מחובות; פער תרבותי – קיים פער מהותי המוביל לשיבוש במידע וחוסר הבנה תרבותי בין מבקשי המקלט לצוות הרפואי. לעיתים, רופאים לא משתמשים בשירותי תרגום אפילו כשהם קיימים. הורים רבים אינם מבינים את מהות וחשיבות הביטוח הרפואי.

טיפות חלב ברחבי הארץ מספקות מעקב הריון בסיסי בלבד לנשים חסרות מעמד, בעוד שמעקב אחר הריון בסיכון מחייב מימון באופן פרטי על־ידי המטופלת. כמו כן, מעניקות

טיפות החלב שירותי מעקב גדילה וחיסונים לילדים מגיל 6-0 ללא תשלום.

### **שירותי בריאות הנפש**

במסגרת הרפורמה בבריאות הנפש והעברת הטיפול לקופות החולים, קטינים מבוטחי "מאוחדת" אמורים לקבל טיפול במסגרת הביטוח במרכז לבריאות הנפש הכללי שביפו, אך מבוגרים אינם זכאים לקבל שירותי בריאות הנפש שכן חוק הבריאות הממלכתי לא חל עליהם. החל משנת 2014 ועד כה ניתנו שירותי בריאות הנפש למבקשי המקלט במסגרת מרפאה ייעודית ביפו, מרפאת "גשר", אשר מקבלת לטיפול אך ורק במצבים אקוטיים. מבקשי מקלט אשר אינם מתגוררים במרכז מתקשים להגיע לטיפול במרפאת "גשר" בשל ריחוקם הגיאוגרפי. זו דוגמה נוספת הממחישה את אתגר הנגישות לשירותי הבריאות העומד בפני מבקשי המקלט שאינם מתגוררים במרכז הארץ. לאחרונה פורסם מכרז להרחבת השירותים לחמישה מוקדים נוספים ברחבי הארץ, אך טרם יצא לפועל. כיום מבקשי מקלט הזקוקים לשירותי בריאות הנפש מסתמכים על טיפול חלקי בארגוני הסיוע או באמצעות פסיכיאטרים המתנדבים במרפאות "טרם", "רופאים לזכויות אדם" וביוזמות פרטיות. עמותת CIMI מקיימת שיתופי פעולה ברמה המקומית, עם מרכז בריאות הנפש בבאר שבע והשירותים הסוציאליים בעיר, במטרה להתאים מענים לאוכלוסיות מבקשי המקלט שאינם מתגוררים במרכז הארץ.

### **טיפול במחלות מין ובשחפת**

חסרי מעמד וחסרי ביטוח החולים בשחפת זכאים לטיפול רפואי ממומן על-ידי משרד הבריאות והליגה למניעת מחלות ריאה. נשאי HIV זכאים להיכנס לתוכנית הלאומית לטיפול בנשאים חסרי מעמד ולקבל טיפול, בהיקף מוגבל, דרך מרכזי האיידס בבתי החולים. מעבר לכך פועלות שתי מרפאות המתמחות בטיפול ובליוי חולים במחלות מין: מרפאת הפרסים בחיפה ומרפאת לוינסקי בתל-אביב הן מרפאות קהילתיות לאיתור ולטיפול במחלות מין וכל השירותים ניתנים בהן ללא תשלום ובאופן אנונימי לכל דורש.

## פרוייקטים של רשויות מקומיות בעולם

סוגיית הנגישות לשירותי בריאות מהווה אתגר במקומות רבים בעולם, וערים שונות שבהן השתלבו פליטים התמודדו עם פערי הנגישות בצורות שונות. מספר ערים בדנמרק, אשר בהן השתלבו פליטים, הבינו כי אחד האתגרים הוא חוסר ההבנה וההיכרות עם המערכות השונות של מערכת הבריאות. במסגרת לימודי השפה בהם חייבים הפליטים להשתתף, הם שילבו שיעורים העוסקים בדרכי השימוש במערכת הבריאות בדנמרק. מחקר שליווה את הפרוייקט הראה שיפור משמעותי בצריכת שירותי הבריאות בקרב אלו אשר קיבלו את המידע בצורה מקיפה. דוגמה זו מדגישה את הצורך בהנגשה של הידע והחשיבות של שירותי הבריאות השונים וכיצד להשתמש בהם.

## המלצות

- חשוב לפנות למשרד הבריאות על מנת לקבל הסבר לגבי האפשרויות העומדות בפני הרשות בכל הנוגע לסוגיית הבריאות והביטוח של חסרי המעמד ולקדם פתרונות עבורם.
- חשוב להכין את מרפאות "טרם" הפועלות ברשות המקומית לאפשרות הגעתם של מטופלים מבקשי מקלט. ניתן ורצוי לשתף פעולה עם מרפאת "טרם" בתל-אביב אשר לה ידע מקצועי וניסיון בטיפול באוכלוסייה זו, כולל תרגום רפואי.
- ניתן לייצר פתרונות ביניים לתחום בריאות הנפש דרך עמותות או שירותים פסיכו-סוציאליים ברשויות השונות, תוך קידום פתרונות ארוכי טווח מול משרד הבריאות.
- חשוב להסביר ולעודד הורים בבתי הספר, בגני הילדים ובטיפות חלב לבטח את הילדים בהסדר עם קופת חולים "מאוחדת".
- חשוב להפנות תלמידים לאבחונים דידיקטיים ואחרים במסגרת הרפורמה בבריאות הנפש.
- חשוב להעביר הכשרות לצוותי חינוך, רווחה ובריאות ברשות, הכוללות הנגשה תרבותית ומידע לגבי קהילות מבקשי המקלט.
- חשוב להפיץ מידע רלוונטי, עדכני ומתורגם הנוגע לשירותי הבריאות בעיר, כגון מיקום המרפאות (קופת חולים "מאוחדת", "טרם", בתי החולים, מרפאות השיניים, מרפאות בריאות הנפש וכו') תוך הסבר לגבי שירותיה של כל מרפאה ומה נדרש ממבקש המקלט להביא עימו לפגישה (מסמכים רפואיים, תשלום, הפנייה מבתי הספר וכו').
- חשוב להתאים את המשך הטיפול לאוכלוסייה ולוודא מעקב מול הגורמים הרלוונטיים. למשל, כשמדובר בקטינים, חשוב לתאם את המשך הטיפול מול צוות הבריאות בבית הספר.



## 7. רווחה

שילובם של מהגרים בכלל, ומבקשי מקלט בפרט, קשור בין היתר בסוגיית הרווחה האישית והקהילתית שלהם. קבוצה זו היא קבוצה בסיכון, בעלת מיעוט משאבים חומריים ונזקקת לעיתים לשירותי הרווחה עקב קשיי ההגירה (כגון שפה, תרבות והשתלבות), היעדר מעמד אזרחי והשתלבות בתעסוקה נמוכת הכנסה. בנוסף לכך, חוויות המסע והפליטות, ובחלק מהמקרים – עינויים; המרחק מהמשפחה; ושינויי המדיניות התכופים של הממשלה, מוסיפים קשיים ואתגרים בהשתלבות והזדקקות מוגברת לשירותי בריאות הנפש.

בהתאם למדיניות משרד הרווחה מבקשי מקלט לא מקבלים שירותי רווחה, למעט במקרים של סכנה מיידית לשלומם. משרד הרווחה מספק מענה לקטינים בסיכון; לקורבנות אלימות במשפחה בסכנת חיים; ולמי שהוכרו על-ידי משטרת ישראל כקורבנות סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות (להלן: "קורבנות סחר מוכרים") ונמצאים במקלט יעודי. גם על כך העביר מבקר המדינה ביקורת חריפה בדו"ח משנת 2014.<sup>27</sup> רק בשנת 2016, שנתיים לאחר פרסום הדו"ח הקודם, החל משרד הרווחה לפעול למיפוי צרכי הרווחה של מבקשי המקלט. באפריל 2016 פורסם חוזר מנכ"ל מיוחד אשר קבע נוהל טיפול בשירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד,<sup>28</sup> ובמרץ 2017 פורסם מסמך "הצעת מדיניות משרד הרווחה בטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה" כמענה לליקויים אשר מנה מבקר המדינה. הצעת המדיניות מתייחסת רק לארבע אוכלוסיות פגיעות (נשים קורבנות אלימות במשפחה; דרי רחוב; אנשים עם מוגבלות; קורבנות סחר מוכרים) תוך שהיא משאירה אוכלוסיות פגיעות אחרות, ובראשן – קורבנות עינויים, ללא הצעה לטיפול ולשירותים. המלצות אלו הועברו למשרד האוצר שהעביר תקציב של 10 מיליון ₪ מתוך 40 המיליון הדרושים למשרד הרווחה. עם זאת, נכון להיום, הצעת המדיניות טרם מומשה ומבקשי המקלט המוחלשים ביותר נותרו ללא טיפול וסיוע.

היעדר ההתמודדות עם סוגיות הרווחה ומתן מענה לאוכלוסייה אשר זקוקה לו, מייצרת קושי ומעמסה על הרשויות ועל התושבים: מקרים שבאופן רגיל מופנים לרווחה מתגלגלים לפתחן של הרשויות, יוצרים עומס בלשכות ועלולים לגרום לחיכוך בין האוכלוסיות השונות. מצב

<sup>27</sup> דו"ח מבקר המדינה 64, ה"ש 26 וכן בדו"ח המעקב, ה"ש 7.

<sup>28</sup> ראו: חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 100 מיום 19 באפריל 2016 ונוהל לטיפול בשירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד מיום 18 באפריל 2016.

זה פוגע בעיקר בחלשים ביותר מקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט – נשים, בעלי מוגבלויות, מתמודדי נפש וחולים כרוניים.

## המצב בפועל

בעוד משרד הרווחה איננו מספק שירותי רווחה למבקשי המקלט באופן רשמי, עובדות סוציאליות בערים שונות פוגשות מבקשי מקלט הזקוקים לסיוע ואף מסייעות בחיפוש מענים עבורם. עם זאת, רוב הנזקקים לשירותי רווחה ולסיוע סוציאלי מקבלים אותם מארגוני הסיוע, כמו עמותת א.ס.ף, או מפעילים והתארגנויות מקומיות. עיריית תל-אביב מפעילה את מסיל"ה – מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה. מרכז זה הוא למעשה זרוע של המחלקה לשירותים חברתיים של עיריית תל-אביב הפועלת בדרום תל-אביב. העובדים והעובדות הסוציאליות במסיל"ה נותנים מענה לקהילות המהגרים השונות בתל-אביב. במסיל"ה ישנן עובדות סוציאליות פרטניות, עובדות סוציאליות קהילתיות, מדריכות פדגוגיות, מטפלות באמנות ומרפאות בעיסוק אשר מטפלות בילדים בסיכון; בילדים עם צרכים מיוחדים; בנשים במעגל האלימות; ובקורבנות סחר ועבדות מוכרים. הסיוע ניתן ברמה הפרטנית, הקבוצתית והקהילתית. מרכז היום של מסיל"ה מטפל ברמה הארצית בקורבנות סחר ועבדות מוכרים לפני כניסתם למקלט או לאחר שנת השיקום לה הם זכאים במקלט. כמו כן, בקבלת הקהילה במסיל"ה ניתן מענה גם למבקשי מקלט אשר מתגוררים מחוץ לתל-אביב, בעיקר בכל הנוגע למיציא זכויות וכנייה לרשויות השונות בבקשה לטיפול סוציאלי במקרי הצורך. בירושלים פועל מוקד למתן סיוע למבקשי מקלט תושבי העיר. המוקד פועל בשיתוף עם ארגונים מקומיים ועם עיריית ירושלים ומפעילה אותו עובדת סוציאלית ומתנדבים. עמותת CIMI פועלת בדרום הארץ כגורם מתווך בין קהילות מבקשי המקלט לגורמי הרווחה לצורך הנגשת השירותים ומיציא זכויות. לעמותה שתי רכזות: אחת בבאר שבע, הנותנת מענה לכל אזור הדרום, והשנייה באילת. בין היתר פועלת העמותה עם לשכת הרווחה העירונית של אילת, המבודדת ממשאבים מקצועיים בשל ריחוקה הגיאוגרפי, אשר מקדישה מאמצים שוטפים ומשמעותיים בשנים האחרונות על מנת להתמודד עם סוגיות הטיפול והמענה לאוכלוסיית מבקשי המקלט.

בנוסף, עובדות סוציאליות בבתי חולים, ברשויות המקומיות ובלשכות הרווחה מספקות פעולות התערבות, בירור ומיציא זכויות ועוד, על מנת לסייע למטופלים שתחת אחריותן.

מבקשי מקלט מתמודדים עם קשיים חמורים ביותר ועם ריבוי צרכים אל מול חוסר כמעט מוחלט של מענים. קהילה זו גוררת עימה טראומות רבות הן ממדינות המוצא של מבקשי המקלט, הן מהמסע שלהם לישראל והן מחייהם פה בארץ. רובם ככולם עובדים בעבודות פיזיות, במשך שעות רבות ביממה, על מנת לשרוד. לרוב שכרם נמוך. חוק הפיקדון דרדר

קהילה זו למצב חסר תקדים של עוני ומצוקה, לעיתים אף עד לפת לחם:

- מספר רב של נשים מבקשות מקלט הן אמהות יחידניות. על הקושי הרגשי והטראומה שעיימם הן מתמודדות, מתווסף גם הקושי הכלכלי והנטל הכבד של חוק הפיקדון. אם יחידנית ללא כל מערכות תמיכה משפחתיות לרוב אינה יכולה לעבוד 8 שעות מלאות ביום.
- במשפחות בהן יש ילד עם צרכים מיוחדים, אשר אינו זכאי לקצבאות נכות, לרוב אחד ההורים לפחות מנטרל לחלוטין, לא עובד ומטפל בלעדית בילד – אם בבית או אם בבית חולים במקרים של אשפוז.
- ילדים בגיל לידה ועד גיל שלוש שוהים במשך רוב שעות היממה במסגרות פיראטיות קהילתיות, מסגרות מזניחות ומסוכנות. לילדים בגילאי שלוש ומעלה לרוב אין מענים של מועדוניות לשעות אחר הצהריים ולכן הם חוזרים בשעות הצהריים ועד הערב למסגרות מזניחות אלו או משוטטים ברחובות עד שעות הלילה, ללא השגחה. הורים שמבקשים לחזור ללידהם בלית ברירה, לא יכולים לעבוד באופן מלא ולהתקיים בכבוד. על-פי הסטנדרטים הישראליים, ילדים אלה נחשבים ברובם לילדים על רצף סיכוני: החל מהיעדר קורת גג קבועה או בטוחה; היעדר ארוחה יומית חמה; מצבי שוטטות או הזנחה; וכלה באלימות ובפגיעה מינית.
- בגירים במעגל החולי, הפיזי או הנפשי, אינם זכאים לסל שיקום, למסגרת תעסוקתית או למסגרת טיפולית. כך גם לגבי קשישים הנותרים לעיתים ברחוב, ללא קורת גג, או נתונים לחסדי חברי הקהילה.
- נשים במעגל האלימות אינן זכאיות לטיפול מתמשך, לקצבאות או לסיוע בשכר דירה. נשים אלה יופנו למקלטים לקורבנות אלימות במשפחה רק אם קיימת סכנה לחייהן. הצוותים במקלטים עושים כמיטב יכולתם לסייע להן, אך בשל היעדר זכאות לשיקום מלא, המקלט מהווה עבורן אך מחסה עד חזרתן לקהילה. כמו כן, לא ניתן כל טיפול לנשים אלו או לבני זוגן האלימים במסגרות קהילתיות.

## המלצות

- חשוב לפנות למשרד הרווחה לגבי הקצאת החלק היחסי מהתקציב שהעמיד לצורך הטיפול במבקשי המקלט.
- חשוב למפות את הקשיים ואת הצרכים הספציפיים בכל ריכוז אוכלוסייה של מבקשי מקלט ולהדריך את הצוותים בתחום.

- חשוב לקדם עבודה קהילתית ושימוש במגשרים קהילתיים. גישור קהילתי הוא כלי עבודה יעיל וחשוב במרחב בו קיים ריבוי תרבויות בכלל ומול מבקשי מקלט בפרט. המגשר הקהילתי הוא אדם מתוך הקהילה אשר יכול לספק גם תרגום שפתי ברמה גבוהה באינטראקציות בין מבקשי המקלט לבין פקידי העירייה, עובדות סוציאליות וכו' אבל מעבר לכך, תפקיד זה מהווה גשר חברתי-תרבותי בין מבקשי המקלט, העירייה והתושבים. גשר חברתי-תרבותי זה כולל העברת מידע (לדוגמה: על מנהגי חגים, מנהגי קהילה, חוקים עירוניים וכו'); תיווך גישור כאשר מתעורר קונפליקט; ויצירת בסיס לדיאלוג.
- במיוחד בערים שאינן במרכז הארץ חשוב להקצות משאבים מיוחדים ותמיכה מקצועית למשרדי הרווחה המתמודדים עם מורכבות כפולה בשל הריחוק הגיאוגרפי ממסגרות תמיכה אחרות.

## 8. חינוך והשכלה

בישראל מתגוררים כיום מעל 5,000 קטינים מבקשי מקלט, וילדים של מבקשי מקלט. מתוכם כ-600 הגיעו לישראל ללא משפחה כ"קטינים לא מלווים", אחרים נכנסו לישראל עם הוריהם, אך רובם המכריע נולדו בישראל. ישראל החתומה על אמנת זכויות הילד משנת 1989, מחויבת לספק לקטינים זכויות בסיסיות אשר אינן תלויות במעמדם האזרחי, ובכללן הזכות לחינוך. תחת חובה זו, ילדי מבקשי המקלט נקלטים במערכת החינוך הישראלית, בבתי ספר ובגנים.

משרד החינוך הדגיש את המחויבות הזו כלפי הזכות לחינוך בחוזר מנכ"ל בו נאמר:

**"חוק חינוך חובה התש"ט (1949) חל על כל ילד הגר בישראל, ללא קשר למעמדו במרשם האוכלוסין במשרד הפנים. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השווהים בישראל, ללא קשר למעמד הפורמלי של הוריהם. משרד החינוך, הרשויות המקומיות ומנהלי בתי-הספר יעניקו לתלמידים אלה את מלוא חינוכם על פי צורכיהם; לדוגמה, שירותים פסיכולוגיים, מסגרות המשך, ביקור סדיר, חינוך חובה חנים לגילאי 3-4 ויום חינוך ארוך במקומות שחוקים אלה חלים בהם ועוד. מנהל בית הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב"מצבת התלמידים" בהתאם להנחיות המתפרסמות מדי שנה על ידי משרד החינוך".<sup>29</sup>**

במשך השנים, עיריות שונות התייחסו באופן שונה אל שילוב התלמידים במערכת החינוך. כך לדוגמה, עיריית תל-אביב, עד לפני מספר שנים פיזרה תלמידים ברחבי העיר במסגרת תוכנית האינטגרציה, אך בשנים האחרונות תוכניות מסוג זה אינן מתקיימות ורוב התלמידים לומדים בבתי ספר בשכונות מגוריהם. רוב ילדי מבקשי המקלט בתל-אביב לומדים בשלושה בתי ספר: "קמפוס ביאליק-רוגוזין", בסמוך לשכונת פלורנטין; בית-ספר "הירדן" בשכונת התקווה; ובית הספר "קשת" שברחוב המסגר. כמו כן, ישנן 69 כיתות גן עירוניות לילדי הקהילה. מסיל"ה נמצאת בקשר שוטף עם מסגרות אלה, מקיימת הכשרות לגננות העירוניות, מסייעת בתיווך עבור ההורים ומקיימת שיתוף פעולה מלא עם מחלקת הרישום בעירייה ומחלקת החינוך.

בירושלים מתקיים מאמץ ליצור אינטגרציה בחינוך. עיריית ירושלים קבעה כי לא יותר מ-10% ילדים של מבקשי מקלט ילמדו בבית ספר אחד. כדי לקיים את ההחלטה הזאת העירייה

<sup>29</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ו10(א), 1 ביוני 2000: <https://bit.ly/2TxMZyF>

הורתה לפזר את הילדים בבתי ספר ברחבי העיר, תוך הבטחת נגישות לתחבורה ציבורית. בין השנים 2008-2012 סירבה עיריית אילת לשלב כמה עשרות תלמידים בבתי הספר בעיר והקצתה להם מבנה נטוש מחוץ לעיר בקיבוץ "אילות" השכן. בעתירה שהוגשה בשם 15 ילדים כנגד מדיניות זו נקבע כי על העירייה לשלב את התלמידים בבתי הספר הסמוכים למקומות מגוריהם ככל התלמידים האחרים. משנת 2012 שולבו הילדים בבתי ספר ישראליים, תחילה בכיתות נפרדות ורב־גילאיות ורק בהמשך שולבו באופן מלא בכיתות התואמות את גילם, אך לא בהכרח בהתאם לרמתם, עם ילדים ישראלים. כיום הגורמים המקצועיים בעיר פועלים רבות להתאמת המענים לצרכי התלמידים.

### קשיים בקליטתם של תלמידים מבקשי מקלט

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2014 מציין המבקר כי מעל 60 גני ילדים פיראטיים ("בייביסיטרים") פועלים בתל־אביב. גנים אלו אינם מספקים תנאים ראויים לילדים הנמצאים שם שעות ארוכות, לא פעם כ־12 שעות ויותר. הגנים הללו נמצאים במצב של הזנחה ועזובה והילדים שוהים שם ללא פעולות גרייה והעשרה.<sup>30</sup> כיום פועלות כ־90 מסגרות פיראטיות בדרום תל־אביב. במסגרות אלה קיים יחס תקינה נמוך ביותר בין מספר המטפלות למספר הילדים הרב. המסגרות פועלות במשך שעות ארוכות, משעות הבוקר המוקדמות, לעיתים אף מהשעה חמש בבוקר, ועד שעות הערב. במשך רוב שעות היום שוהים הילדים ללא פעילות, ללא גרייה וללא סדר יום. התזונה ב"בייביסיטרים" לקויה וכן ישנם ליקויים בטיחותיים רבים וחמורים. לצערנו, בשנים האחרונות אירעו מספר מקרי מוות במסגרות אלו.

הילדים מגיעים מה"בייביסיטרים" לגנים העירוניים עם עיכובים התפתחותיים, עיכובים שפתיים ובעיות התנהגותיות ורגשיות. לא פעם ילדים מגיעים אל הגנים העירוניים בגיל 3 מבלי ששמעו מילה בעברית ומבלי להכיר נורמות גניות. ילדים אשר מגיעים מהגנים הפיראטיים ישירות אל בית הספר כאשר חל עליהם חוק חינוך חובה, מגיעים ללא כלים מתאימים להשתלבות במערכת חינוכית, עם פערים גדולים בשפה וביכולות קוגניטיביות ומוטוריות. בית הספר הקולט צריך לגשר על פערים אלו ועוד.

עקב המחסור החמור במסגרות לילדים בגיל הרך והתופעות המסוכנות בגנים הפיראטיים, עיריית תל־אביב פיתחה מענים של מסגרות לילדים בגילאי שלושה חודשים עד שש שנים על־פי מודל "יוניטף". זהו מודל קהילתי המסייע לאנשי הקהילה להפעיל מסגרות טיפול לילדים על־ידי סטנדרטים ישראליים אשר ימנעו מצב של הזנחה כפי שמתקיים בגנים הפיראטיים.

בתי הספר בתל־אביב, בערד, בירושלים ובאילת דיווחו כי הבעיות המרכזיות המאפיינות את

<sup>30</sup> הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, דו"ח שנתי 164 (2014), ה"ש 26.

אוכלוסיית תלמידים זו הם פערי שפה; קשיים בתקשורת עם ההורים עקב פערי השפה; קשיים הנובעים מן הפערים התרבותיים והסוציו־אקונומיים; קשיים רגשיים; ולקויות למידה מורכבות ולא מאובחנות: אבחונים פסיכודידקטיים ניתנים כיום רק במסגרת הביטוח של קופת חולים "מאוחדת" בה הזמינות נמוכה וזמן ההמתנה לתורים ארוך. אבחון במסגרת פרטית בלתי נגיש עבור רבים בשל עלות השירות. עמותת "רופאים לזכויות אדם" מאפשרת פגישות הערכה עם פסיכיאטר במידת הצורך אך גם כאן הזמינות נמוכה מאוד. השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) מחוייב לתת אבחונים פסיכודידקטיים לכל הילדים מגיל גן חובה שזקוקים להם. בפועל השפ"ח מתקשה לעמוד בקצב וכמעט שלא ניתנים אבחונים כאלה. גם ילדים מאובחנים לא מקבלים בסופו של דבר את השירותים שהומלצו להם: חונכות, פסיכותרפיה, הוראה מתקנת וכו' מסיבות שונות.

התמודדות בתי הספר עם קשיים אלו משתנה בין הערים השונות, כך לדוגמה בתל־אביב המורות והמורים עוברים השתלמויות בשיתוף "הפסגה" – המרכז לפיתוח סגלי הוראה; חוזרים וטפסים להורים נשלחים בשפות שונות; ובבתי הספר ישנו מערך התנדבות לסיוע בקשיים שמאותרים. בתי ספר בירושלים, בהם ישנו ריכוז גבוה של תלמידים מבקשי מקלט, תוגברו על־ידי מורות להוראה מתקנת ומורות עם הכשרה בחינוך מיוחד אשר פיתחו תוכניות פרטניות הכוללות אבחונים לא פורמליים, שעות תגבור ועבודה בקבוצות. בגני הילדים הגננות מקבלות הכשרה והדרכה ומתוגברות על־ידי סטודנטיות להוראה של הגיל הרך. לחלק מהגנים שאותרו כבעלי צורך, ניתנו תקציבים להוספת העשרה שפתית.

מחוץ לתל־אביב ישנו מחסור רב במסגרות כגון מועדונית וצהרונים לאחר שעות הלימודים (ראו לעיל: "רווחה"). המרכז לקהילה האפריקאית בירושלים מפעיל פרויקט חונכות: מערך סיוע לימודי עבור ילדי הקהילה בגיל בית ספר יסודי ואילו עמותת CIMI מפעילה מועדונית בעיר אילת.

## מספרים מזהים

לילדי מבקשי המקלט אין מספרי ת"ז או מספר ויזה. מספרי הזיהוי הניתנים להם הם מספרים משרדיים פנימיים של כל מערכת. משום כך הם מקבלים מספר זיהוי פנימי שונה מכל גורם מטפל: מספר זיהוי אחד במערכת החינוך, אחר בקופת החולים, ברשות האוכלוסין, בשב"ס (במידה שנכלאו עם כניסתם לישראל) וכן מספרים שונים במידה שנפתח להם תיק ברווחה או שהם אושפזו בבית חולים. לצורך רישום ילד ללא מספר זהות, יש לפנות למשרד החינוך בירושלים ולבקש להנפיק עבורו מספר זיהוי פנימי. מספר זה ילווה את הילד מגיל 3 לאורך כל שנותיו במערכת החינוך, עד כיתה י"ב.

## חינוך מיוחד

"חוק השילוב" (תיקון מס' 7 ל"חוק חינוך מיוחד") חל ללא תלות במעמד הילדים או הוריהם. יש לשלב את הילדים במסגרות החינוך המיוחד מגיל שנה ועד בכלל במסגרות מעורבות ולא מופרדות: ילדים בעלי מגבלה שכלית התפתחותית (מש"ה), ילדים בעלי מגבלה או נכות פיזית וילדים הסובלים מהפרעת תקשורת על הרצף האוטוטיסטי, זכאים להשתלב במעון יום שיקומי החל מגיל שנה, וזאת בשונה מילדים ישראלים שזכאים לכך כבר מגיל חצי שנה. ילדים אלה לא זכאים לקצבת נכות. השתלבותם במעונות השיקומיים ממומנת על-ידי משרד הרווחה ועל-ידי העירייה. במקרים של תשלום ו/או הועדה מהרשות למקומות אלו, ניתן להציג תלושי שכר של ההורים או הצהרת הכנסה של ההורים לצורך קבלת זכאות להנחות. מגיל שלוש ומעלה, ילדים עם מוגבלויות שכליות או פיזיות זכאים להשתלב בגנים ובבתי הספר של החינוך המיוחד. הם זכאים למועדוניות או ליום לימודים ארוך במימון משרד החינוך והעירייה. גם כאן יש תשלום ו/או הועדה של הרשות וגם במקרה זה זכאים ההורים להנחות לפי הצהרת הכנסות.

ישנם תשלומי הורים (תל"ן) שלא ניתן לקבל עליהם הנחה ואף על פי כן, יש הורים שלא יכולים לעמוד בעלות התשלומים. על תשלומים אחרים – תשלומי הזנה בגנים, תשלומי ועד הורים וכו' – ניתנות הנחות במידת הצורך. בכל מקרה, אסור להוציא את הילדים מהמסגרת החינוכית, גם במקרים בהם אין באפשרות ההורים לעמוד בנטל התשלומים.

## הקצאת משאבים עירוניים וממשלתיים

המשאבים והתקציבים לקליטתם של התלמידים במערכת החינוך העירונית נמצאים באחריות משותפת של משרד החינוך והרשות המקומית. עיריות שונות מצאו פתרונות תקציביים למימון מערכי תמיכה שונים כך לדוגמה: עיריית תל-אביב ועיריית ירושלים הקצו לצורך כך משאבים שונים המופנים להקצאת מקומות עבור הילדים, פתיחת כיתות וגנים ופעילות פדגוגית.

נושא תשלומי ההורים גם הוא נמצא תחת אחריות העירייה. רבים מההורים אינם משלמים את תשלומי ההורים בשל קושי כלכלי או בשל קושי בהבנת הצורך וחשיבות הדבר. עיריית תל-אביב גייסה את הכסף באמצעות תרומות וסיוע של מתנדבים, אך עיריות אחרות, כגון עיריית ירושלים ועוד, הקצו את הכסף מתוך תקציבן. עיריית אילת מקבלת שיפוי ממשרד החינוך במחוז דרום אך מממנת מתקציבה את הפעילויות של "קרן קרב".<sup>31</sup>

<sup>31</sup> מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים חסרי המעמד האזרחי", 2014.



## השכלת מבוגרים

לימוד השפה העברית מהווה כלי חשוב בשילוב של מבקשי המקלט בעיר. כיום, כיוון שמרבית ממבקשי המקלט חיים בישראל בין 5 ל-10 שנים, רובם דוברים עברית ברמה בסיסית לפחות, חלקם אף דוברים עברית ברמה גבוהה, עובדה המהווה גשר תרבותי. ההשקעה בלימוד השפה בקרב אלו שאינם דוברים עברית או חיזוק השפה אצל אלו שאינם שולטים בה, היא כלי חשוב לצורך שילוב מבקשי המקלט. לימוד השפה העברית עבור ההורים הוא קריטי על מנת שיוכלו לתקשר עם סביבתם ולסייע לילדיהם. פעמים רבות ההורים נעזרים בילדיהם לצורך פעולות יומיומיות פשוטות ביותר עובדה שעלולה לתרום למצב של ילדים הוריים ו/או כרסום בסמכות ההורית וערעור על היררכיות בתוך המשפחה. הורים שילמדו עברית או שישפרו את שליטתם בשפה, סביר שההורות שלהם תתרם מכך.

### פרוייקטים בישראל ובעולם

תוכניות לשילוב שפתי של מבקשי מקלט ומהגרים יכולות להיות משימה קהילתית הבנויה על מתנדבים כפי שנעשה ברובע נויקלן בברלין, שם קולג'ים נותנים הכשרה למתנדבים שמעוניינים ללמד גרמנית למהגרים. משימה זו יכולה גם להיות מושתתת על שיתופי פעולה בין התארגנויות פנים קהילתיות ובין עמותות (כדוגמת "סקולהאוס"). בערים רבות ברחבי הארץ ישנן יוזמות של המחלקות לחינוך מבוגרים לפתיחת כיתות ולקידום למידת מבוגרים, על מנת לסייע בעיקר לאוכלוסיות העולים ולאוכלוסייה הבדואית. מבקשי המקלט יכולים להשתלב גם הם ביוזמות אלה ולהיתרם מהן.

כמו כן, הכשרות מקצועיות, תוכניות הסבה ולימוד מקצועות נדרשים יכולים אף הם לסייע רבות להשתלבות מבקשי המקלט בעיר. רבים ממבקשי המקלט משתוקקים ללמוד לימודים אקדמיים או לימודי מקצוע, גם בקורסי הכשרה מקצועית. ישנן בישראל מספר תוכניות העוסקות בהכשרה של מבקשי מקלט ללימודי מקצוע חלקן פועלות במסגרת עמותות ללא כוונת רווח כגון ה-CEC והסקולהאוס בעוד אחרות הן חברות פרטיות, כגון המכללה לריתוך, המציעות הכשרות והסמכות בינלאומיות. עמותת CIMI מציעה מסלולים להכשרה מקצועית בתחומים הנחוצים למשק הישראלי. עמותת ARDC מציעה גם היא הכשרות מקצועיות לבני נוער ולמבוגרים, עזרה במציאת פתרונות תעסוקה ושילוב מבקשי המקלט בשוק העבודה בסקטורים חדשים, סדנאות היכרות עם שוק העבודה, וכן הנגשה של השכלה גבוהה. עמותת "ההתאגדות לחינוך מבוגרים בישראל" מפעילה את תוכנית "דל"ת פתוחה" (דרך לימודים לתעסוקה), ומסייעת לחיזוק השפה והשלמת השכלה לכל קבוצות האוכלוסייה בארץ.

## לימודי שפת אם

השתלבות מוצלחת בתוך החברה מצריכה שימור תרבות המקור וכן קבלת התרבות החדשה. התוצר של שילוב מרכיבים אלה מפחית בצורה דרמטית את הדחיקה לשוליים אשר מהווה גורם סיכון אצל בני נוער ומתבגרים. לימוד שפת האם מספק עבור הילדים את הקשר עם תרבות המקור, מסייע בחיזוק הקשר עם ההורים ומפחית קונפליקטים. תוכניות לימוד שכאלה נולדות פעמים רבות בתוך הקהילה ומסייעות בגיבוש הקהילה ובבנייתה.

## המלצות

- שילוב ילדים כבר מגיל צעיר בגני ילדים ובמסגרות של נעם"ת/ויצ"ו או במסגרות עירוניות אחרות יהוו את הגשר הטוב ביותר עבור הילדים, יפחיתו את קשיי השפה ואת הפערים באוריינות הלמידה. שילוב זה כולל קליטה התלמידים בתוך מערכת החינוך העירונית ללא הפרדה במטרה לצמצם פערים; לשלבם טוב יותר בעיר ובחברה; לצמצם דעות קדומות וכחד מן הזר.
- חשוב לפתח מענים של מסגרות לילדים בגילאי הגן על-פי מודל "יוניטף": מודל קהילתי המסייע לאנשי הקהילה להפעיל מסגרות במטרה למנוע הזנחה.
- חשוב לפתח שירותים על-פי צרכים יחודיים: הארכות יום, אבחון פסיכודיאגנוסטי ומתן מענים בהתאם להמלצותיו במסגרת השירותים המוניציפליים.
- חשוב לקדם את נושא המועדוניות והצהרונים לילדי הקהילה משעות הצהריים, לאחר שעות פעילות הגנים העירוניים או בתי הספר, וטיפול בלתי פורמלי בילדים עם צרכים מיוחדים. כיום רבים מהילדים חוזרים ל"בייביסיטרים" או משוטטים ברחוב אחרי הלימודים. חשוב למצוא פתרונות ומענים, בעיקר לילדים בגילאי 3 עד 8.
- לשירותי הרווחה ישנה היכולת לסייע למשפחות ברישום ובהשמה של הילדים בגנים, בבתי הספר, במועדוניות ובמעונות היום. הנגשת סיוע זה מאפשרת להורים לצאת לעבוד ולא להשאיר את ילדיהם במסגרות מזניחות או לשוטט ברחובות. כך ניתן לצמצם את הנזק הנגרם לילדים, הכולל עיכובים התפתחותיים, בעיות רגשיות, בעיות התנהגות ועוד.
- חשוב לקיים הכשרה והדרכת מורות ומורים על מנת לספק להם כלים לעבודה במרחב רב תרבותי והיכרות עם הקשיים והפערים של אוכלוסיית תלמידים זו.
- הוראה מתקנת: ילדי מהגרים נזקקים פעמים רבות לסיוע בהוראה מתקנת על מנת לעמוד בקצב הלמידה של הכיתה. זיהוי התלמידים הזקוקים לכך ומתן מענה מוקדם מסייעים לתלמידים ושומרים על אחידות ברמת הכיתה.

- חשוב לעבוד ישירות מול משרד החינוך בנוגע לתקציבים ייעודיים וייחודיים.
- למידת עמיתים: יצירת שיתופי פעולה עם בתי ספר שהתנסו בעבודה עם תלמידים מבקשי מקלט ועם קהילותיהם, כגון "ביאליק־רוגוזין" ו"הירדן" בתל־אביב, "פולה בן גוריון" ו"בית־הספר הניסויי" בירושלים ובתי־ספר באשדוד ובחיפה.
- חשוב לעודד את הילדים ללמוד גם את שפת אמם, אם בבית הספר (כפי שקורה בבית הספר "ביאליק־רוגוזין") ואם על־ידי התארגנויות קהילתיות.
- קידום נוער: חשוב לשתף פעולה עם יחידות קידום הנוער העירוניות, השיטור הקהילתי ומסגרות הלימוד החיצוניות (כגון תוכנית היל"ה) על מנת לספק מענים לבני הנוער. עידוד בני הנוער להשתלב בתנועות נוער קיימות מונע שוטטות ומצבי סיכון.
- חשוב לאפשר למבקשי המקלט להשתלב ביוזמות מקומיות של המחלקות לחינוך מבוגרים.
- ניתן לפתח מסגרות ללימודי עברית והכשרות מקצועיות למבוגרים. פיתוח זה יכול להיעשות גם במסגרת של מספר ערים החוברות יחדיו ומציעות הכשרות נדרשות בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי (ראו פרק "דיון, מסקנות והמלצות": שותפות ציבורית־פרטית).

## 9. תרבות וספורט

ככל קבוצה וקהילה, מבקשי המקלט מייצרים וצורכים אירועי תרבות ופנאי. אופי הקהילה וגודלה כמובן משפיע על סוגי האירועים ותכיפותם. מבקשי המקלט האריתראים לדוגמה, הם ברובם נוצרים המקיימים קשר הדוק עם הכנסייה ומקיימים את מנהגיה. לשם כך הם זקוקים למקום תפילה בו יוכלו גם להיפגש בימי חג וגם לערוך טקסים ואירועים דתיים או קהילתיים. מקום קהילתי מוגדר ומוסדר מראש ימנע התקהלויות לצורך קיום מנהגים דתיים בפארקים עירוניים או במקומות לא מוסדרים, דבר שעלול ליצור חיכוכים עם התושבים האחרים. עיריות מסוימות הקצו מרחבים קהילתיים המשמשים באופן יומיומי את השכונה ואת הקהילה, ובתיאום מראש מתקיימות שם פעילויות קהילתיות או דתיות של מבקשי המקלט המתגוררים בשכונה.

שילוב מבקשי המקלט בפעילויות הקהילתיות של השכונה ופעילויות המאורגנות על-ידי העירייה יסייע בהפחתת החששות ההדדיים ויספק פלטפורמה להיכרות ולקירוב בין התושבים.

### סיפורי הצלחה של ספורטאים מצטיינים

#### מועדון "רצי הסמטה"

"רצי הסמטה" הוא מועדון אתלטיקה מקצועי ללא מטרת רווח שהוקם כפרויקט חברתי במטרה להעצים נערות ונערים מהפריפריה החברתית באמצעות פעילות ספורטיבית משמעותית. בין חברי המועדון ילדות וילדים ישראלים, בעיקר ממוצא אתיופי וילדי מבקשי מקלט ומהגרים ממוצא אריתראי, סודני, ניגרי ועוד. המועדון פתוח לקבל כל ילד או ילדה באשר הם ופועל כיום בדרום תל-אביב, ביפו, באור יהודה ובבית שמש. הילדים משתתפים בתחרויות מקצועיות של איגוד האתלטיקה בארץ, במחנות אימונים, בפעילויות שונות וכן מייצגים את ישראל ואת המועדון בתחרויות בינלאומיות בארץ ובחו"ל. מלבד הפעילות הספורטיבית, הילדים נפגשים אחרי הצהרים לשיעורים פרטיים במקצועות השונים ונמצאים תחת מעקב וסיוע פדגוגי לצורך הכוונתם לרכישת ידע והשכלה.

במסגרת ההצלחות החברתיות של המועדון ניתן להצביע על שינוי משמעותי בקרב חברי המועדון ובקרב הילדים הבאים איתו במגע וכן בקרב קהילות ההורים והחברים של "רצי הסמטה". הילדים מראים לא רק שיפור בלימודים (האגודה מחייבת אותם לבגרות מלאה כתנאי להשתתפות בתוכנית, הכנה לאקדמיה ולימודים גבוהים מותאמים לכל אחד ואחת), אלא גם שיפור חברתי משמעותי.

ההצלחות של המועדון אינן רק חברתיות כי אם גם מקצועיות: הילדים יצגו את ישראל בתחרויות בין לאומיות, כיחידים וכקבוצה ואף הגיעו להישגים אישיים וקבוצתיים מרשימים בתחרויות אלו. כך, נבחרת של 6 בנות ייצגה את ישראל באליפות העולם לבתי ספר שנערכה בסין, קבוצה נוספת יצגה את המועדון באליפות אירופה והגיעה רביעית מתוך כל מדינות אירופה. מספר רב של ילדים מחזיקים בתארים לאומיים כאלופי ישראל וכסגנים או כשיאני ישראל במגוון מקצועות האתלטיקה השונים. שני ספורטאים מהמועדון הוכרו ככוח העתודה של נבחרת הפליטים של האו"ם לאולימפיאדה הבאה. 3 נערות בוגרות המועדון זכו להיקלט באוניברסיטאות בארץ ובארה"ב, עם מלגת לימודים מלאה.

### שילוב ילדי מבקשי המקלט במועדוני הכדורגל בישראל

בשנתיים האחרונות פעלה "ספריית לוינסקי" בניסיון למצוא פתרון עבור ילדים חסרי מעמד שרוצים לקחת חלק בכדורגל המקצועי: להירשם, להתאמן ולשחק במועדוני הכדורגל בישראל.

עד לאחרונה, לא יכלו ילדים חסרי מעמד לקבל כרטיס שחקן ולהשתלב באופן מלא בקבוצות. החסמים לא נבעו מהמועדונים וגם לא מההתאחדות הישראלית לכדורגל אלא מתוך מערכת החוקים והרגולציות של פיפ"א, אשר תחתיה הם פועלים. מטרת המגבלה היא להילחם ולמגר תופעות של סחר בילדים למטרות כדורגל ולפיכך אוסרת פיפ"א להעניק לילדים חסרי מעמד כרטיסי שחקן. בישראל תקנה זו מדירה למעשה את ילדי מבקשי מקלט, חלקם נולדו בישראל או הגיעו אליה בגיל צעיר מאוד שלא על מנת להפוך לשחקני כדורגל. ברוב המדינות בהן פועלת פיפ"א, מעמדם של ילדי מבקשי המקלט מוסדר תוך תקופה קצרה והם אינם נותרים חסרי מעמד במשך שנים ארוכות כפי שקורה בישראל.

ארגון פיפ"א הבינלאומי אישר השנה להתאחדות הישראלית לכדורגל להנפיק כרטיס שחקן לקטין מבקש מקלט תוך המצאת מסמכים מתאימים. מדובר בתהליך של מספר חודשים שדורש משאבי זמן והתעסקות בירוקרטית.

### המלצות

- חשוב לאפשר למבקשי המקלט להשתלב בכל פעילויות התרבות והספורט העירוניות.
- חשוב לעודד את הילדים ובני הנוער להשתלב במסגרות הספורט ולהנגיש עבורם את הליכי הרישום והקבלה למסגרות אלה.
- ניתן לארגן אירועי תרבות משותפים אשר חושפים את התרבויות של האוכלוסיות השונות בעיר.
- חשוב לעודד פעילויות תרבותיות על-ידי הקצעת מבני ציבור לשימוש זמני או קבוע לשם כך.

## 10. זכויות נוספות

### א. רישיון נהיגה

על־פי עמדת משרד התחבורה, פליטים המחזיקים במעמד תושב ארעי (א/5) או מבקשי מקלט בעלי אשרת עבודה (ב/1) רשאים להוציא רישיון נהיגה בישראל אך גם בפניהם עומדים חסמים בירוקרטיים. עם זאת, רובם המוחלט של מבקשי המקלט מחזיקים ברישיון מסוג 5א2 אשר אינו מאפשר להם להוציא רישיון נהיגה ולפיכך מונע בעדם השתלבות בעבודות שונות המחייבות התניידות וכן את פיזורם ברחבי הארץ, שכן הם תלויים בתחבורה הציבורית באופן כמעט מוחלט.

בשל נהלי התורים המשתנים של רשות ההגירה, בעלי מעמד תושב ארעי וכן בעלי אשרות עבודה לא מצליחים לחדש את אשרותיהם לפני מועד פקיעתן ומוצאים עצמם לעתים קרובות ללא מעמד למשך שבועות ואף חודשים. עם פקיעת תוקף האשרה, נאסר עליהם לנהוג. במספר מקרים בהם תקופת היעדר האשרה התארכה, דרש משרד הרישוי מהנהגים לעבור מבחן נוסף כתנאי להמשך החזקת רישיון הנהיגה.

על מנת שיתאפשר למבקשי המקלט לנהוג בישראל דרוש שינוי של מדיניות משרד התחבורה באופן שיאפשר גם למחזיקי 5א2 להוציא רישיון נהיגה, או שינוי המדיניות הממשלתית באשר למעמדם של מבקשי המקלט.

### ב. רב קו

בינואר 2014 הודיע משרד התחבורה כי ינחה את מפעילי התחבורה הציבורית לאפשר הנפקת כרטיס "רב קו" פרסונלי המקנה הנחות גם למחזיקי 5א2 ואשר אין להם תעודה מזהה אחרת. עם זאת, ילדי מבקשי המקלט אינם זכאים כיום לקבל כרטיס "רב קו" פרסונלי ולהנות מהנחת תלמיד בתחבורה הציבורית, שכן הם לא מקבלים רישיון מסוג 5א2 עד הגיעם לגיל 16. מצב זה יוצר קושי אמיתי, בעיקר כאשר רבים מבתי הספר והגנים רחוקים ממקום המגורים ולעיתים מצריכים נסיעה יומית בשני אוטובוסים לכל כיוון. הפעילות של הארגונים לשינוי המצב צפויה להימשך תקופה ממושכת עד שתישא פרי.

על מנת לאפשר לילדי מבקשי המקלט להנות מהנחות תלמיד בתחבורה הציבורית יש לאפשר מתן כרטיס "רב קו" פרסונלי תוך הסדרת הרישום דרך מוסדות החינוך, כפי שהדבר נעשה עבור ילדים ישראלים.

### ג. פתיחת חשבון בנק ושירותי אשראי

על־פי הנחייה של המפקח על הבנקים משנת 2010, על הבנקים לאפשר למבקשי המקלט המחזיקים באשרת עבודה (ב/1) או ברישיון מסוג 5א2 לפתוח חשבון בנק ולזהות אותם על־פי מסמך זה. על המסמך להיות בתוקף במועד פתיחת החשבון. כיוון שאחד התנאים לפתיחת חשבון בנק הוא זיקה לסניף בו מבקשים לנהל את החשבון, רוב החשבונות יפתחו בקרבת המגורים או מקומות העבודה של מבקשי המקלט.

שירותי אשראי, ובכללם הנפקת פנקסי צ'קים והקצאת מסגרת אשראי נמצאים בתחום שיקול הדעת של הבנקים השונים אשר מסרבים ברוב המקרים לאשר שירותי אשראי למבקשי המקלט. עובדה זו מגבילה אותם מאוד בבואם לשכור דירה (ראו לעיל: "דיוור"). בחלק מהסניפים מצאו פתרונות אשראי עבור מבקשי מקלט כגון כרטיסי דירקט אשר השימוש בהם מוגבל לסכום היתרה הקיימת בחשבון העובר ושב של הלקוח.

גם בנושא זה סובלים מבקשי המקלט מתקופות האשרה הקצרות ומתקופות מתארכות של מניעת אשרה: בשל חוק איסור הלבנת הון הבנקים לא מאפשרים תנועות בחשבון הבנק למי שמסמכו המזהה אינו בתוקף. בהיעדר דרכון, רוב מבקשי המקלט פתחו חשבונות בנק עם רשיונות מסוג 5א2. בתקופות שבין חידושי האשרות, תקופות שאורכן תלוי במדיניות המשתנה של רשות האוכלוסין וההגירה, הבנקים לא מאפשרים לבעלי החשבונות לבצע פעולות בחשבונם והם אינם יכולים לעשות שימוש במשכורותיהם המופקדות בבנק בתקופה זו. פניות פרטניות למפקח על הבנקים בעניין זה נענות בחיוב, אך המדיניות הכללית היא למנוע גישה לחשבון מבעלי אשרות שאינן תקפות.

### ד. רישוי עסקים

אין באפשרות מבקשי המקלט להסדיר את רישוי העסק שלהם שכן רק תושבים ואזרחים יכולים לפתוח תיק מע"מ. מבקשי מקלט מעטים הסדירו את רישוי העסק שלהם באמצעות שותף ישראלי. על מנת לאפשר למבקשי המקלט להסדיר את רישוי העסק שלהם, דרוש שינוי במדיניות רשות המיסים על מנת לאפשר גם למחזיקי ב/1 או 5א2 לפתוח תיק מע"מ או שינוי המדיניות הממשלתית באשר למעמדם של מבקשי המקלט.

### ה. ארנונה

הרשות המקומית רשאית לתת למבקשי המקלט הנחות במיסי הארנונה בהתאם להוראות הדין, כפי שאלה ניתנות לתושבים אזרחי ישראל ובכללן: הנחה על־פי מבחן הכנסה, בשל נכות או גיל, הנחה להורים יחידיים, הנחה למוסדות שאינם למטרות רווח וכן הנחה לעסקים.

## **ו. הגיל השלישי**

כיום בקרב מבקשי המקלט בישראל ישנם מעט אשר נמצאים בגיל פנסיה או בגיל זקנה. מבקשי המקלט אינם זכאים לקצבאות זקנה ולרבים אין פנסיה כלל. משום כך, מתקשים מבקשי מקלט אלה לכלכל את עצמם ועלולים להגיע למצבי קיצון.



## 11. דיון, מסקנות והמלצות

המדיניות הנוגעת למבקשי המקלט, מעמדם והשירותים הניתנים להם נקבעים ברובם על ידי הממשלה ומשרדיה. עם זאת, מבקשי המקלט מתגוררים ברשויות ברחבי הארץ ושם הם משתלבים בחיי העיר והקהילה. עובדה זו מציבה בפני הרשויות המקומיות אתגר של איזון בין מדיניות הממשלה, אשר לרוב דוחקת את מבקשי המקלט לשוליים, לבין הצורך של הרשויות המקומיות לקיים שגרת חיים בריאה, לרווחת תושבי העיר. היתרון של הרשויות המקומיות נמצא ביכולתן לעבוד באופן גמיש ויצירתי יותר מאשר גופים ממשלתיים אחרים. הן בעלות יכולת להתמודד עם שינויים בצורה מהירה ואפקטיבית על ידי הצגת תוכניות ופרקטיקות לשילוב אוכלוסיית מבקשי המקלט, אותן הן יכולות להפעיל במהירות באמצעות "פיילוט". בנושאים שנדונו לעיל הוצגו האתגרים והבעיות המרכזיות הנוגעות לשילוב מבקשי מקלט בישראל והוצגו המלצות ספציפיות הנוגעות לתחומי החיים השונים (תעסוקה, בריאות, רווחה, חינוך ועוד). להלן מספר המלצות למדיניות לצורך יצירת מעטפת כוללת להתמודדות עם שילוב מבקשי המקלט ברמה העירונית.

### **א. פיתוח אסטרטגיות שילוב המותאמות לעיר, הצבת מטרות ומדידת השפעתן של תוכניות**

העירייה או הרשות המקומית, בשונה מהממשלה וממשרדיה, פוגשת את מבקשי המקלט בחיי היומיום שלהם. דרך היכרות זו, הכוללת ממשקים במרחב הפיזי והחברתי בו הם חיים, ניתן להבין את האתגרים העומדים בפניהם בצורה טובה ומדויקת יותר, וכן לפתח אסטרטגיות התערבות המותאמות למרחב העירוני בו מתגוררים מבקשי המקלט. אסטרטגיות אלו נועדו לספק מענים להשתלבות מבקשי המקלט כיום ובעתיד, לעיתים בנפרד לחלוטין ממדיניות הממשלה.

מדידת ההשפעה של התוכניות העירוניות ומעקב אחר יישומן של המטרות יספק מענה גם לצורך מעקב אחר הצלחת השילוב של מבקשי המקלט בעיר וגם לתכנון התקציבים בצורה נכונה. נתונים אלה, אשר אינם נאספים ברמה הממשלתית, יספקו לעירייה תמונת מצב עדכנית בנוגע למספר מבקשי המקלט בעיר, השכונות בהן השתלבו וכו'.

### **ב. שילוב מבקשי המקלט בתהליכי קבלת החלטות**

היעדר המעמד של מבקשי המקלט בישראל מייצר מצב בו הם אינם יכולים לקחת חלק

בקבלת החלטות, גם ברמה העירונית, החלטות אשר משפיעות על חייהם. שילובם של מבקשי המקלט בפיתוח אסטרטגיות השילוב ובקבלת ההחלטות יאפשר שיתוף פעולה יעיל בין העירייה לקהילת מבקשי המקלט ויספק הבנה טובה ומעמיקה לגבי הצרכים הספציפיים והאתגרים הייחודיים של מבקשי המקלט החיים בעיר. שיתופי פעולה דומים קיימים כבר היום בין מבקשי המקלט ותחנת "שרת" של משטרת ישראל הממוקמת בדרום תל-אביב. שילוב כזה יכול להיעשות בצורה של פגישות שיתוף ציבור, נציגות בוועדות עירוניות וכדומה.

### ג. שיתוף קהילתי

כניסה של אוכלוסייה חדשה לעיר, גם אם אינה גדולה, מייצרת שינוי במרחב הציבורי. התמודדות יעילה עם השינוי והפחתת גורמי החיכוך והמתח יכולה להיעשות באמצעות הקמת קבוצת פעולה המורכבת מתושבי העיר, נציגי קהילות מבקשי המקלט ונציגי עירוני. קבוצת פעולה שכזו אשר מקיימת דיאלוג מקדים, או בזמן אמת, על בעיות ועל פתרונות, תייצר מרחב עבודה מותאם לקידום פתרונות ואף לקידום אג'נדות קהילתיות משותפות.

### ד. מתאם עירוני

ערים רבות בעולם שקלטו מהגרים, ובמיוחד כאלו שקלטו פליטים הבינו שלצורך שילובם בעיר נדרשת עבודה מתואמת של כל האגפים העירוניים. התושבים החדשים המגיעים לעיר זקוקים לסיוע ולהכוונה מהתושבים המהגרים הותיקים יותר. לשם כך בערים שונות יצרו תפקיד המאפשר את התיווך ואת הגישור הנדרש לתהליך שילובם של המהגרים ומבקשי המקלט. כך לדוגמה בעיר סאו פאולו בברזיל פתחו משרד תיאום אשר אחראי על התווית המדיניות העירונית בכל הקשור לשילובם של פליטים. משרד זה מספק כלים ומקבל החלטות בנוגע למדיניות השילוב והקליטה. במקומות אחרים כגון שיקגו בארה"ב, מעורבות העירייה בשילוב המהגרים היא נרחבת והגוף העירוני האחראי על השילוב הוא גם הגוף המספק סיוע פרטני לפליטים. גוף זה הוא מעין שילוב של לשכת שירותים חברתיים וגוף מקשר. בדיסלדורף בגרמניה מונה פקיד עירוני כ"נציב הפליטים" (refugee commissioner) אשר תחת אחריותו נמצא כל מערך השילוב של הפליטים בעיר. תיאום ועקביות בין אנפים עירוניים מהווה את אחד הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם קליטתם ושילובם של מהגרים בכלל, ושל מבקשי מקלט בפרט, במיוחד כאשר התיאום מתרחש הן ברמות העירונית והבין-עירונית והן בין הרשות המקומית למדינה.

המצב בישראל שונה וחשוב להתאים את תפקיד המתאם העירוני לאתגרים העומדים בפני העירייה ולאתגרים של מבקשי המקלט החיים בישראל. ההצעה הנוכחית מתייחסת לשלוש

רמות של עבודת תיאום: עבודה עם מבקשי המקלט ועם הקהילה; עבודה עם אנפי העירייה השונים; והתווית מדיניות עירונית וקשר בין העירייה לבין גורמי חוץ:

**1.** עבודה עם מבקשי המקלט ועם הקהילה: סיוע בהשתלבות במרחב העירוני כגון רישום תלמידים לגני הילדים ולבתי הספר, סיוע בפתיחת עסקים ועוד. עקב חוסר הידע והבלבול הרב לגבי זכויותיהם, עתידם והשירותים הממשלתיים להם זכאים מבקשי המקלט, ולצורך מתן מענים אלו, המתאם יהיה אחראי על מיפוי הצרכים והמענים העירוניים והממשלתיים. בהקשר זה עבודה מיטבית ואיכותית בזירה רב תרבותית דורשת מעובדי העירייה להיות בעלי כשירות תרבותית גבוהה: בעלי מודעות לתפיסת העולם התרבותית של אדם; גישה כלפי הבדלים תרבותיים; ידע לגבי תפיסות ומנהגים תרבותיים שונים; ומיומנויות בין-תרבותיות.

**2.** תיאום בין אנפי העירייה השונים וקביעת מדיניות עירונית הנוגעת לשילוב מבקשי המקלט בעיר. שילוב מבקשי מקלט דורש מאמץ משותף של אנפי העירייה השונים כמו אנפי החינוך, הרווחה, הארנונה והגבייה, חירום וביטחון, אנפי הנוער, אנפי פיקוח ואכיפה ועוד. על מנת להתמודד בצורה יעילה ומקדמת לצורך שילוב מיטבי, מדיניות מוסדרת של העירייה בנושאי השילוב היא דבר הכרחי.

**3.** ביסוס ויצירת קשרים בארבע רמות:

**א.** קשר בין עיריות ורשויות אשר פועלות לשילוב מבקשי המקלט בתחומי שיפוטן: קשר זה חיוני לצורך הצפת קשיים, שיתוף ברעיונות ובפתרונות, קידום למידה ומדיניות משותפת. כמו כן, קשר שכזה יכול להתקיים גם בשיתוף מרכז השלטון המקומי ולהוות יתרון לצורך העבודה מול משרדי הממשלה. ערים רבות בעולם הקולטות מהגרים משתמשות בשיתופי הפעולה הבין עירוניים על מנת להרחיב את המענים שהם מספקות. בישראל שיתוף פעולה מסוג זה יהיה בעל פוטנציאל גבוה יותר עקב סמיכות הערים והאפשרות לייצר פרויקטים משותפים.

**ב.** קשר עם הממשלה: תיאום ועבודה עם משרדי הממשלה הרלוונטים כגון משרד הפנים, משרד רווחה, המשרד לביטחון פנים ומשרד החינוך על מנת לקדם פתרונות שילוב.

**ג.** קשר עם נציבות האו"ם לפליטים: נציבות האו"ם לפליטים מהווה גורם חשוב בשילוב מבקשי מקלט במדינה, בעיקר טרם קבלת מעמד פליט.

**ד.** קשר עם ארגונים: במשך השנים, כפי שתארנו לעיל, ארגוני סיוע סיפקו ומספקים מענים שונים למבקשי המקלט. קשר עם ארגונים אלו יתרום רבות בשיתוף הידע שצברו ובקבלת מענים.

## ה. שותפות ציבורית־פרטית

שותפות ציבורית־פרטית מורכבת מחלוקת מטלות ואחריות בין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי בכל הנוגע להתווית מדיניות. למעשה זהו שיתוף פעולה בין המגזרים, בין היכולות והמשאבים של כל מגזר, על מנת לספק שירות או צורך לכלל הציבור. יצירת שיתופי פעולה בין יוזמות עירוניות, בעלי עסקים ומבקשי המקלט יכולים לסייע בשילוב מבקשי המקלט בעיר הן ברמה הכלכלית והן ברמה החברתית ובמתן תחושת שייכות. יצירת מקומות הכשרה ועבודה, פתיחת עסקים והשתלבות כלכלית בעיר היא דבר רצוי שיקדם גם את תושבי העיר וגם את העסקים המקומיים. ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) מחזק זאת וטוען כי שותפות שכזו תוכל להאיר סוגיות ואתגרים העומדים בפני הקהילה והיא מאפשרת עיצוב פתרונות מותאמים לעיר. השותפות בין המגזר הציבורי והפרטי מורכב משיתוף בסיכונים מצד אחד ומהשיתוף בהצלחות מצד שני. מעבר לסיפוק פתרונות תעסוקה, העסקים בעיר מהווים פעמים רבות את החיבור אל הקהילה הישראלית והמקומית. מכאן ששילובם של מבקשי המקלט במקומות תעסוקה בעיר מהווה עוד גשר לשילובם.

## 12. ארגונים וגופים המסייעים

### למבקשי המקלט בישראל

#### נציבות האו"ם לפליטים – UNHCR

הנציגות בישראל של נציבות האו"ם לפליטים עוקבת אחר מצבם של מבקשי המקלט בישראל וצרכיהם ופועלת לקידום פתרונות ומענים. [www.unhcr.org/israel.html](http://www.unhcr.org/israel.html)

#### המוקד לפליטים ולמהגרים – Hotline for Refugees and Migrants

ייעוץ וסיוע פארה־משפטי למבקשי מקלט ומהגרים בהסדרת מעמד, חידוש אשרות, הגשת בקשות מקלט, שחרור ומניעת מעצר וגירוש. איתור וזיהוי קורבנות סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות. [hotline.org.il](http://hotline.org.il)

#### המרכז להגירה בינלאומית וקליטה – CIMI

הכשרה וליווי מקצועי לרשויות מקומיות, נותני שירותים וגורמים מקצועיים הבאים במגע עם אוכלוסיות מבקשי המקלט; הנגשת שירותים חברתיים וקהילתיים עבור מבקשי מקלט המתגוררים בפריפריה; מסלולים להכשרה מקצועית של מבקשי מקלט; הפעלת תכניות לאחר שעות הלימודים לילדי מבקשי מקלט; ליווי וסיוע למבקשי מקלט שהגיעו לישראל כקטינים, ללא הורים; תכניות היכרות ודיאלוג בין קהילות מבקשי המקלט לקהילה הישראלית בערי פריפריה. [www.cimi.org.il/hebrew-home](http://www.cimi.org.il/hebrew-home)

#### היאס ישראל – HIAS Israel

סיוע משפטי למבקשי מקלט, ללא תשלום, בסוגיות משפטיות הנובעות מהצורך בהסדרת מעמדם ובנושאים אזרחיים נוספים; הכשרה לעורכי דין ולסטודנטים; הפעלת מאגר מידע משפטי ועדכונים חודשיים על פסיקה ישראלית ובינלאומית ומאמרים שיכולים לסייע בייצוג מבקשי מקלט. [hias.org.il](http://hias.org.il)

#### קו לעובד – Kav LaOved

מתן סיוע פרטני לעובדים במסגרת קבלת קהל, מענה אינטרנטי ומענה טלפוני. [www.kavlaoved.org.il](http://www.kavlaoved.org.il)

## מסיל"ה – Mesila

מרכז סיוע לקהילה הזרה של עיריית תל-אביב – יפו. מסיל"ה מפעילה קבלת הקהל לצורך ייעוץ והכוונה; סיוע בקבלת שירותים והנגשתם ובהתמודדות עם גורמים שונים; וכן מתן מידע בנושאים שונים, בהם: בריאות, ביטוח בריאות, זכויות, חינוך, מעמד, דיור, חוזים ועוד. מסיל"ה מפעילה מערך המסייע לילדים ולנוער במצבי סיכון, פועלת לשיפור מצב הגנים ורווחת הילדים במסגרות הפיראטיות, מקיימת פעילות קהילתית ומסייעת לקורבנות סחר ועבדות מוכרים. מסיל"ה יכולה לסייע לרשויות השונות בהכוונה, בייעוץ ובמתן מידע.

<https://bit.ly/2jYc2ME>

## יוניטף – Unitaf

עסק חברתי המפעיל מעונות יום, מועדוניות ומשפחתונים, פועל להסבת "בייביסטרס" למשפחתונים, פועל להקמת מסגרות נוספות לגיל הרך ומקיים עבודה קהילתית מול ההורים.

[www.unitaf.org.il](http://www.unitaf.org.il)

## המרכז לקידום פליטים אפריקאים – ARDC

עמותה קהילתית של מבקשי מקלט מאפריקה שמנוהלת על-ידי מבקשי מקלט וישראלים. המרכז מספק שירותי הנגשה של השכלה גבוהה והכשרות מקצועיות לבני נוער ולמבוגרים; פעילות חינוכית בבתי הספר לקידום בני הנוער; עזרה במציאת פתרונות תעסוקה ושילוב מבקשי המקלט בשוק העבודה בסקטורים חדשים, סדנאות היכרות עם שוק העבודה, כתיבת קו"ח וכו'. בנוסף, המרכז עוסק בחיזוק המנהיגות והלכידות של מבקשי המקלט בארץ ובתיווך ויצירת פעילות משותפת בין ישראלים ומבקשי מקלט. המרכז פועל גם בקרב קהילת מבקשי המקלט בפריפריה ותומך באופן שוטף בצרכי הקהילה ובמתן מענה

לדרישותיה. [www.ardc-israel.org](http://www.ardc-israel.org)

## האגודה לזכויות האזרח בישראל – The Association for Civil Rights in Israel

פעילות משפטית עקרונית להגנה על זכויות פליטים ומבקשי מקלט וטיפול ביוזמות חקיקה

הנוגעות לזכויותיהם. [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

## רופאים לזכויות אדם – Physicians for Human Rights

טיפול ראשוני במסגרת מרפאת מתנדבים שמפעילה מרפאה פתוחה ומרפאת מומחים (המרפאה מקבלת כל חסר מעמד למעט תיירים עם אשרת תייר בתוקף). סיוע בנושאי

ביטוחים רפואיים פרטיים. [www.phr.org.il](http://www.phr.org.il)

### **א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים**

#### **ASSAF Aid Organization for Refugees and Asylum Seekers**

סיוע פסיכוסוציאלי, מרכז סנגור ותמיכה, סיוע לאנשים עם מגבלויות, ליווי נשאי HIV והפעלת מסגרות לבני נוער. [assaf.org.il/he](http://assaf.org.il/he)

### **מרכז לקהילה האפריקאית בירושלים –**

#### **Jerusalem African Community Center (JACC)**

סיוע הומניטרי ופסיכוסוציאלי, מיצוי זכויות, שיעורי שפה, פרויקט חונכות ואירועים חברתיים. [www.jacc.org.il](http://www.jacc.org.il)

### **המרכז לקידום פליטים בנגב – The Negev Refugees Center**

מרכז קהילתי בבאר שבע המציע ליווי וסיוע במיצוי זכויות, פעילות קהילתית ולימודי שפה. [www.facebook.com/negev.refugees.center](https://www.facebook.com/negev.refugees.center)

### **תוכנית סיוע לפליטים של אגודת הלהט"ב – LGBT Asylum Seekers Center**

תוכנית המעניקה סיוע לאוכלוסיית הפליטים ומבקשי המקלט הלהט"בים: סיוע משפטי, עזרה פסיכוסוציאלית, סיוע כספי וסיוע במיצוי זכויות רפואיות ותעסוקתיות. [www.lgbt.org.il/lgbt-minorities](http://www.lgbt.org.il/lgbt-minorities)

### **מרפאת טרם לחסרי מעמד, תל־אביב – Terem clinic, Tel Aviv**

מיזם משותף של משרד הבריאות ורשת "טרם", שמספק שירותי בריאות לכל אדם במדינת ישראל שחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא חל עליו ואינו מבוטח במסגרת אחרת. "טרם" מספקת שירותי מיון קדמי ומפעילה מרפאת סוכרת ויתר לחץ דם (יל"ד) שממומנת על־ידי משרד הבריאות. שירותים דומים ניתנים בשעות פעילות מצומצמות יותר גם בערים באר שבע וירושלים. <https://bit.ly/2BPxsUb>

### **מרפאת לוינסקי, תל־אביב – Levinsky clinic, Tel Aviv**

מרפאה קהילתית לאיתור ולטיפול במחלות מין, פועלת כחלק מלשכת בריאות תל־אביב ומעניקה חבילת שירותים רפואיים ופסיכוסוציאליים: סל בדיקות לאבחון, סל תרופות לטיפול, ייעוץ, תמיכה והדרכה ללא תלות במעמד אזרחי. <https://bit.ly/2SqGbBF>

## **מרפאת הפרסים, חיפה – Haparsim clinic, Haifa**

מרפאה הפועלת כחלק מלשכת בריאות חיפה ונותנת שירותים רפואיים, בדיקות לאבחון מחלות מין, טיפול בהן וייעוץ ללא תלות במעמד אזרחי. <https://bit.ly/2Qa4mHM>

## **הליגה למניעת מחלות ריאה, מלש"ח תל-אביב – Anti Tuberculosis League**

מרכז לאבחון וטיפול בשחפת. [islung.org/he/ppd](http://islung.org/he/ppd)

## **סקולהאוס – The Schoolhouse**

קורסי הכשרה למבוגרים בתל אביב: לימוד אנגלית, מיומנויות מחשב, הכנה לאקדמיה, כשירות תרבותית ודיבור בפני קהל. [www.schoolhouse.org.il](http://www.schoolhouse.org.il)

## **ספריית גן לוינסקי – CEC: Community Education Center**

מרכז קהילתי בנווה שאנן המציע קורסי ערב לחסרי מעמד; פעילויות לילדים; מרכז תרבות; וספרייה הפועלת בגן לוינסקי בדרום תל-אביב. [thegardenlibrary.org/?lang=he](http://thegardenlibrary.org/?lang=he)

## **מרכז הנשים האריתראיות – Eritrean Women's Community Center**

מרכז קהילתי המופעל על-ידי נשים אריתראיות ומציע קורסי העשרה והכשרות מקצועיות לנשים, תמיכה פרטנית בנושאים שונים, סיוע במילוי בקשות מקלט ובהליכי יישוב מחדש בקנדה. [www.eritreanwomenscenter.org](http://www.eritreanwomenscenter.org)

## **מוקד פניות לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך – Law Clinic for Education**

הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה מפעילה מדי שנה לקראת פתיחת שנת הלימודים מוקד פניות ציבור לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך. במהלך השנה ניתן ליצור קשר באמצעות הדוא"ל: [law.haran@gmail.com](mailto:law.haran@gmail.com) או דרך דף הפייסבוק של הקליניקה. [www.facebook.com/lawclinicforeducatin](http://www.facebook.com/lawclinicforeducatin)

## **קוצ'ינטה – Kuchinate**

קולקטיב נשים אפריקאיות המייצר מוצרים סרוגים ומקיים סדנאות, ארוחות וטקסי קפה מסורתיים. הקולקטיב פועל כעסק פסיכוסוציאלי. חברות הקולקטיב מקבלות שכר הוגן ושירותים סוציאליים. <https://bit.ly/2rfV9im>



### **הועד למלחמה באיידס – Israel Aids Task Force**

מערך פסיכוסוציאלי ותמיכה בנשאים ובבני משפחותיהם, מערך הסברה וסדנאות, מתן תרופות מצילות חיים לחסרי מעמד. [aidsisrael.org.il](http://aidsisrael.org.il)

### **ההתאגדות לחינוך מבוגרים בישראל – Israel Adult Education Association**

ההתאגדות לחינוך מבוגרים בישראל מפתחת תכניות לימוד ייחודית למבוגרים ודואגת להטמעתן המוצלחת ברחבי הארץ. פעילותה מגוונת ונוגעת בכל תחומי ההשכלה והלמידה בישראל. [www.adultlearning.org.il](http://www.adultlearning.org.il)