



ילדי העובדים הזרים – תמונת מצב ודרכים להתמודדות עתידית

הדעות, המסקנות וההמלצות המובאות במחקר זה
הן על דעת כותבות המחקר בלבד ואינן משקפות
בהכרח את עמדת הכנסת

כתיבה: אנאבל פרידלנדר-ליפסיק, רוני בר-צורי, מיכל בר-אילן ירושלמי

ליווי מקצועי: מיכל בר-אילן ירושלמי

ריכוז: ניבי קליין

אישור סופי: שרון סופר

עריכה לשונית: מיכל קורץ, מערכת "דברי הכנסת"

ירושלים, יוני 2004

תוכן העניינים

מבוא.....	5
1. המדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל הלכה למעשה.....	6
2. ארגונים חוץ-ממשלתיים.....	9
3. הבסיס המשפטי, המוסרי והחברתי של מתן זכויות לעובדים הזרים ולילדיהם.....	9
4. מבנה העבודה.....	11
5. מתודולוגיה.....	11
פרק 1: אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל – היקפה ואומדנים לגידולה.....	14
1. הקדמה.....	14
2. ילדי העובדים הזרים בישראל – נתונים מספריים.....	15
3. מודלים לניבוי שינויים בגודלה של אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל.....	20
4. השפעת הפעילות של מינהלת ההגירה על מספר ילדי העובדים הזרים.....	25
5. סיכום.....	25
פרק 2: מאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים עיקריים של אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל.....	27
1. מגדר.....	27
2. גיל.....	27
3. מוצא ההורים.....	27
4. דת.....	28
5. רשתות חברתיות.....	28
6. פריסה גיאוגרפית ותנאי דיור.....	29
פרק 3: השוואה בין-לאומית.....	32
1. הקדמה.....	32
2. מעמדם של עובדים זרים בגרמניה.....	33
3. מעמדם של עובדים זרים בצרפת.....	33

4.	מעמדם של עובדים זרים בשווייץ	34
5.	מעמדם של עובדים זרים בספרד	34
פרק 4:	שירותי בריאות	36
1.	הקדמה	36
2.	זכויות בתחום הבריאות על-פי האמנה בדבר זכויות הילד	37
3.	מבט בין-לאומי – שירותי בריאות לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד	38
4.	שירותי הבריאות לילדים בישראל	39
5.	שירותי הבריאות לילדי העובדים הזרים בישראל	41
5.	סיכום	53
פרק 5:	שירותי חינוך	55
1.	הקדמה	55
2.	זכויות בתחום החינוך על-פי האמנה בדבר זכויות הילד	55
3.	מבט בין-לאומי: שירותי חינוך לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד	55
4.	שירותי החינוך לילדים בישראל – המסגרת החוקית	59
5.	שירותי החינוך לילדי העובדים הזרים בישראל	59
5.	סיכום	66
פרק 6:	שירותי רווחה ושירותים חברתיים נוספים	68
1.	הקדמה	68
2.	שירותים חברתיים על-פי האמנה בדבר זכויות הילד	68
3.	מבט בין-לאומי: שירותים חברתיים לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד	69
4.	זכויות ילדים בתחום הרווחה בישראל	70
5.	שירותים חברתיים לילדי העובדים הזרים בישראל	73
6.	סיכום	76
פרק 7:	מעמד אזרחי	77
1.	הקדמה	77

77	2. זכויות בתחום המעמד האזרחי על-פי האמנה בדבר זכויות הילד
78	2. מבט בין-לאומי – מעמדם האזרחי של ילדי עובדים זרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד
82	3. המעמד האזרחי על-פי החוק בישראל.....
85	4. המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים בישראל
86	4. סיכום
92	סוף דבר
93	ביבליוגרפיה.....

מבוא

הגירת עבודה היא תופעה רווחת במדינות המערב מאז מלחמת העולם השנייה, ותהליכי הגלובליזציה גורמים להתגברותה. מהגרי עבודה הם אזרחים חוקיים במדינתם, והם יוצאים ממנה לפרק זמן מוגבל כדי לשפר את תנאי חייהם וחיי משפחתם. התופעה נובעת ממחסור בכוח עבודה מקומי בארצות הקולטות מחד גיסא וממחסור במקומות עבודה בארצות המוצא מאידך גיסא. לפיכך, התירו מדינות מפותחות ועשירות כניסת עובדים מאסיה, מאפריקה, מאמריקה הלטינית וממדינות אירופה העניות. על-פי רוב, הארצות הקולטות רואות בעובדים אלו עובדים ארעיים, והם אמורים לחזור למדינות המוצא שלהם מייד כשתם הצורך בעבודתם.

ואולם המציאות שונה, ובפועל נוצר מעמד חדש, שכן במהלך השנים השתקעו העובדים במדינות שבהן עבדו ובהדרגה נעשו שותפים במסגרות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות במדינות האלה. אלה מצדן מעניקות לעובדים הזרים ולילדיהם מגוון רחב של זכויות, ובהן הזכות לחינוך והזכות לקבל שירותי בריאות ורווחה.¹ זכויות אלו עוגנו בהצהרות ובאמנות בין-לאומיות.² כמה מהמדינות אף יצרו במהלך השנים דרכים לקליטה מלאה של העובדים הזרים ובני משפחותיהם השוהים אתם בחוקי התאזרחות.

מדינת ישראל החלה להתמודד עם סוגיית העובדים הזרים לפני כעשור. עקב אירועי האינתיפאדה הראשונה (משלהי 1987) והסגר הביטחוני הוגבלה כניסת עובדים פלסטינים לישראל ונפגעו ענפי הכלכלה שבהם הועסקו, בעיקר החקלאות והבנייה. כדי לספק את הצורך בעובדים החליטה ממשלת ישראל לאפשר מתן היתרי עבודה לעובדים שאינם מקומיים ואינם פלסטינים – עובדים זרים – והקצתה למעסיקים היתרים להעסקת עובדים אלו בענפים הנזכרים.

ישראל, כמו מדינות אירופה בראשית ימי התופעה, ראתה בעובדים הזרים תופעה חולפת – כוח עבודה זול, זמין וזמני. ואולם, בראשית שנת 2003, בתום יותר מעשור, נמנו באוכלוסיית העובדים הזרים – חוקיים ולא-חוקיים כאחד – כ-240,000 איש. בשנת 2003 ירד מספר העובדים הזרים הלא-חוקיים, הן בשל יציאה מוגברת של עובדים מהארץ הן בשל צמצום ניכר במספר הנכנסים אליה: גורשו כ-23,000 עובדים זרים, והדבר גרר אפקט של הרתעה ו"עזיבה מרצון"; הממשלה

¹ Y. Soysal (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press; D. Massey (1990), "Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration", *Population Index*, 56: 3-26; D. Massey and F. Garcia Espana (1987), "The Social Process of International Migration", *Science*, 237: 733-738; R. Rubio-Marin (2000), *Immigration as Democratic Challenge, Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press

² האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם; נעשתה ב-1989, ישראל חתמה עליה ב-1990 ואשררה אותה ב-1991; International Convention of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ILO, Geneva, 1990

נוקטת מדיניות "שמים סגורים" ומונעת כניסת עובדים זרים חדשים לארץ, ונוסף על כך עובדים פוטנציאליים נרתעים מעבודה בישראל בשל המצב הביטחוני.³

ממדי התופעה ומורכבותה, והמאפיינים הייחודיים למדינת ישראל – חוקי הגירה והתאזרחות, העדר מדיניות בנוגע לעובדים הזרים ולילדיהם, ההחמרה במצב הכלכלי ושיעור האבטלה הגבוה – מאלצים את ישראל להביא בחשבון את סוגיית העובדים ולספק לה פתרונות לטווח הקצר ולטווח הארוך.

1. המדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל הלכה למעשה

חוקרים העוסקים בסוגיית העובדים הזרים חלוקים בדעותיהם בדבר מידת גיבושה של מדיניות הגירת עבודה בישראל. יש הטוענים שקיימת מדיניות חד-משמעית של הגירת עבודה, ובכללה קביעת מכסות והסדרי כבילה, פיקוח על הכניסה לארץ ואכיפת מדיניות הגירוש.⁴ לדעתם, מדיניות זו מבטאת רצון לפקח על הגירת העבודה אך נמנעת במכוון מלעסוק בדרכי שילובם של מהגרי העבודה בחברה הישראלית.⁵

לעומת זאת, יש הטוענים שלא נקבעה בישראל מדיניות ברמה של אסטרטגיה לאומית, וההחלטות בתחום זה הן ברמת הטקטיקה – הסדרים ונהלים שעוסקים בהליכי ההרחקה מהארץ יותר משהם עוסקים בהיבטים אחרים של התופעה: הכניסה לארץ, השהות בה ותנאי החיים של העובדים הזרים.

ואומנם, מן המצב בשטח מתעורר הרושם שלא התקבלה החלטה על מדיניות עקבית וכוללת, שכן מחד גיסא מתקבלות החלטות על המשך העסקת זרים והנפקת אשרות עבודה, ומאידך גיסא מתקבלות החלטות על צמצום מספרם של הזרים והרחקתם מהארץ. גם סוגיית ילדיהם של העובדים הזרים לא הועלתה לדיון בממשלה אלא בתגובה לבעיות שעל סדר-היום, כגון ביטוח בריאות, רישום במשרד החינוך, ולאחרונה – בעקבות פניות ילדי עובדים זרים לבית-המשפט. מהאמור לעיל מסתבר שיש הימנעות מכוונת מקביעת מדיניות כוללת בסוגיית העובדים הזרים בישראל בכלל ובסוגיית ילדי העובדים הזרים בפרט.

הסברים אפשריים לגישה זו:

1. מתן זכויות לילדיהם של עובדים שהם ברובם שוהים לא-חוקיים בישראל כמוהו כמתן לגיטימציה ומעמד אזרחי כלשהו לקבוצה זו, אף שהם מפריים את חוקי המדינה בעצם שהותם בה.

³ ר' בר-צורי (2003), עובדים זרים שגורשו מישראל 2002, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, הרשות לתכנון כוח אדם; ר' בר-צורי (2003), בית-דין לביקורת ומשמורת של שוהים שלא כדין – ניתוח פרוטוקולים של ישיבות בית-הדין, מאמר לדיון מס' 14.03, הרשות לתכנון כוח אדם.

⁴ א' קמפ ור' רייכמן (יוני 2003), "עובדים זרים בישראל", מידע על שוויון, "מרכז אדוה".

⁵ במחקר הנוכחי הוחלט להשתמש במונח "עובדים זרים" ולא במונח "מהגרי עבודה" משום שזה המונח המשמש במסמכים הרשמיים במדינת ישראל, וכן משום שבארץ הם נחשבים ל"עובדים" מתוקף תפקידם ול"זרים" עקב העדר מעמד המקנה שייכות כלשהי לישראל.

2. מתן זכויות לילדים של שוהים לא-חוקיים תהווה תמריץ להמשך הכניסה הלא-חוקית לארץ ולהקמת משפחות של שוהים לא-חוקיים, ותקבע תהליכים אלו בישראל. ואכן, כך קרה בבריטניה: רמתם הגבוהה של שירותי הבריאות שניתנו בה חנן היתה מניע ל"תיירות בריאות" של מהגרים חולים שנכנסו כדי לקבל טיפול רפואי. כך, מתן שירותי חינוך שרמתם גבוהה לעומת מדינות המקור הוא תמריץ להישארות משפחות הזרים בישראל (אחד המניעים החשובים לכניסת הזרים לארץ הוא הצורך לחסוך כסף כדי להבטיח רכישת שירותי חינוך לילדיהם). לפיכך, שילוב הילדים במסגרות החינוך המקומיות מעודד השתקעות בארץ.

3. לנוכח המשאבים המוגבלים של ישראל, יש לנקוט סדר עדיפויות של "עניי עירך קודמים", ולכן יש לספק קודם כל את צורכי הילדים המקומיים, אחריהם את צורכיהם של בוגרים מקומיים ורק אחר כך את צורכי הילדים הזרים.

אומנם אין בישראל מדיניות כוללת מוצהרת כלפי ילדי עובדים זרים, אך בפועל "אילוץ שטח" מכתיבים למשרדי הממשלה ולגורמים הקשורים בהם לתת את דעתם על התופעה. התייחסותם באה לידי ביטוי בחקיקה עיקרית (חוקים), בחקיקת משנה (תקנות השר הממונה), ובנהלים, הוראות והנחיות של מנכ"לים במשרדי ממשלה. אין לראות בכל אלה משום מדיניות מוצהרת הנובעת מדיון מעמיק בנושא אלא פתרונות נקודתיים לבעיות פרטניות.

למשרדי הממשלה אין מדיניות אחידה, וכל משרד פועל בדרכו. בהעדר ראייה מערכתית, בעיות אפשריות של ילדי הזרים אינן נצפות מלכתחילה אלא מטופלות אד הוק. יתר על כן, עצם מתן הטיפול ואיכותו תלויים במידת דחיפותו, בלחצים של גורמי השטח למילוי הצורך – העובדים הזרים וילדיהם וארגוני זכויות אדם – וממידת הפתיחות והרגישות לבעיה מצד ספקי השירותים עצמם.

א. שירותי בריאות

אומנם למשרד הבריאות אין מדיניות מוצהרת בעניין מתן שירותי בריאות לילדי העובדים הזרים, אך "גישת האוכלוסייה", שלפיה יש לספק שירותי בריאות לכל מי ששוהה בתחומה של מדינה נתונה (שכן מחלות אינן יודעות גבולות, ואם קבוצות מסוימות אינן מקבלות טיפול הן עלולות להוות איום על קבוצות האחרות), עומדת ביסוד התפיסה של "בריאות הציבור", ומחייבת אספקת שירותי בריאות לכל מי ששוהה במדינה, יהיה מעמדו החוקי אשר יהיה. לפי גישה זו יש לתת שירותים רפואיים לכל ילדי הזרים.

שירותי הבריאות הניתנים לילדי הזרים תלויים בגילם: הצעירים ביותר – בני 0-5 – מקבלים היום טיפול רפואי מלא בתחנות לאם ולילד (טיפות-חלב). חשוב לציין שאומנם שירותי טיפת-חלב הם במקורם שירותי רפואה מונעת, אך לילדי הזרים הם מספקים גם שירותי רפואה ראשונית. הדבר מתאפשר בזכות פריסתן הרחבה של התחנות, העושה אותן זמינות, ובזכות נכונותם של ספקי השירות – רופאים, אחיות והמחלקות לבריאות של העיריות (בעיקר של עיריית תל-אביב-יפו) – לספק את צורכיהם המיוחדים של ילדי הזרים. הטיפול אינו כרוך בתשלום דמי ביטוח אלא בתשלום חד-פעמי. ילדים גדולים יותר מקבלים טיפול רפואי במסגרת ביטוח בריאות שההורים אמורים לשלם, אך רבים מהם נמנעים מרכישת ביטוח בריאות מחשש שייחשפו ויגורשו, וגם מי

שרכש את הביטוח המוצע, היקף שירותי הבריאות שהוא זכאי לו קטן מהנהוג בארץ. במצבי סיכון רפואי ילדי הזרים מקבלים טיפול, אך הטיפול במחלות כרוניות אינו מכוסה (לפירוט ראה פרק 4).

ב. שירותי חינוך

כיום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילדי העובדים הזרים בגיל חינוך חובה – 5-16; בשכונות מצוקה החוק חל גם על בני 3-5 (לפירוט ראה פרק 5).

ג. שירותי רווחה ושירותים חברתיים נוספים

יש פער בין צורכי הקבוצה לבין היקף השירותים שהיא מקבלת. אפשר שהפער נובע בין השאר מכך שגם הטיפול בילדים המקומיים לוקה בחסר: דוח האגודה הבין-לאומית לזכויות הילד בישראל (מאי 2002) מציין שב־ישראל יש חקיקה מתקדמת בעניין ילדים, אך אכיפת החוקים לקויה (לפירוט ראה פרק 6).

ד. מעמד אזרחי

משרד הפנים הוא שמופקד על קביעת המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים. הנושא עומד לדיון בבית-המשפט המחוזי בתל-אביב בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח ובוועדת שרים לענייני אוכלוסין, אך טרם התקבלה הכרעה.

בשל העדר מדיניות רשמית בעניין מעמדם של ילדי העובדים הזרים, צרכים רבים שלהם אינם מתמלאים, וגופים חוץ-ממשלתיים ממלאים חלקית את החסר.

ראוי לתת את הדעת על שאלה עקרוניות: האם מדינת ישראל רשאית לגלגל את האחריות לטיפול בסוגיה סבוכה זו לידי הדרג המקומי – מועצות, עיריות, שירותי רווחה עירוניים ומתנדבים? נראה שבעיה לאומית מחייבת פעולה ברמה הלאומית ולא ברמה המקומית (תהיה יעילה ככל שתהיה), שכן למדינה יש אחריות להיווצרות התופעה, ויש לה כלים מהותיים לפתרונה (לפירוט ראה פרק 7).

ה. השלטון המקומי

שהותם של העובדים הזרים ובני משפחותיהם בתחום הרשויות המקומיות אילצה את הרשויות להתמודד עם הבעיה ולקבוע נהלים לטיפול בה. עיריית תל-אביב-יפו, שבתחומה שוהים רוב העובדים הזרים בעלי המשפחות, התוותה מדיניות מושכלת ורב-תחומית, ואגפי הרווחה, החינוך, הבריאות והשירותים העירוניים מוציאים אותה אל הפועל.⁶

במחצית השנייה של 1999, בזמן כהונתו הראשונה של ראש העירייה רון חולדאי, הוקמו שני גופים לטיפול בצורכיה של האוכלוסייה הזרה בעיר: "הפורום לעובדים זרים" בראשות מנכ"ל העירייה, המייצג לראש העירייה בענייני העובדים הזרים, ומסיל"ה – מרכז סיוע לעובדים זרים, הפועל בכמה תחומים: הפצת מידע, התארגנות קהילתית וטיפול בבעיות הפרט.⁷

⁶ זאב פרידמן, עיריית תל-אביב-יפו, ריאיון, דצמבר 2001.

⁷ קמפ ורייכמן, הערה 4 לעיל.

2. ארגונים חוץ-ממשלתיים

א. ארגוני מתנדבים

ארגונים אלו נאבקים על מימוש זכויותיהם של זרים, ילדים ובגירים כאחת. הארגונים פועלים בשני ערוצים במקביל: הם מסייעים לזרים במתן שירות רפואי, בייעוץ משפטי ועוד, ופועלים לעורר מודעות בקרב מקבלי החלטות ובציבור הרחב לסוגיה ולאחריות המוטלת על המדינה לטיפול בה. ארגונים המטפלים בלעדית בעובדים זרים – קו לעובד ומוקד הסיוע לעובדים זרים; ארגונים המטפלים בעובדים זרים בכלל פעילותם לקידום זכויות אדם: האגודה לזכויות האזרח, עמותת "רופאים לזכויות אדם". כמו כן יש ארגונים פנים-קהילתיים הפועלים בקהילה הדרום-אמריקנית, בקהילה האפריקנית ובקהילה הפיליפינית.

ב. הסתדרות העובדים החדשה

ההסתדרות חתומה על הסכם עם חברות כוח-אדם שנועד להבטיח את תנאי עבודתם של הזרים ואת העברת דמי הארגון להסתדרות (כל העובדים הזרים החוקיים משלמים דמי ארגון להסתדרות); המעונות של נעמ"ת, ששייכת להסתדרות, פתוחים רק למי שלהוריו יש תלוש משכורת או מטופל בשירותי הרווחה, ולכן הם סגורים בפני ילדי העובדים הזרים.

3. הבסיס המשפטי, המוסרי והחברתי של מתן זכויות לעובדים הזרים ולילדיהם

א. האמנה בדבר זכויות הילד

זכויותיהם של ילדי העובדים הזרים מעוגנות באמנות בין-לאומיות שישראל חתומה עליהן, ובהן האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם.⁸ ישראל אשררה את האמנה בדבר זכויות הילד בשנת 1991. לאמנה יש מעמד במשפט הבין-לאומי, אולם במדינה המאשררת אותה יש לה מעמד פרשני בלבד כל עוד היא לא עיגנה אותה בחוק המקומי.⁹ עם זאת, המדינה המאשררת מתחייבת לאמץ את האמנה ולעגן אותה בחוקיה.

אם כן, כל עוד סעיפיה של אמנה בין-לאומית אינם מעוגנים בחוק המקומי של מדינה, אין היא מחייבת אותה בכל הקשור בדין הפנימי אף אם אשררה את האמנה, אלא רק במישור היחסים הבין-לאומיים. משאשררה מדינה את האמנה ועיגנה אותה בחוק המקומי שלה, סעיפי האמנה מחייבים אותה ומשמשים מקור מחייב לפרשנות בבתי-המשפט שלה. במצב זה, החקיקה המקומית אינה יכולה לעמוד בסתירה לאמנה. כלומר, חוקים בעניין ילדי זרים שנחקקו בישראל חייבים לעלות בקנה אחד עם האמנה, ואם הם סותרים אותה – על בית-המשפט ליישב את הסתירה מתוך מתן עליונות לאמנה על החוק המקומי.

האמנה קובעת שהמדינות החתומות עליה חייבות להבטיח את זכויות הילדים השוהים בתחום שיפוטן בלא אפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילותם, השקפותיהם או אמונות הוריהם. במבוא

⁸ בעבודה זו נדון רק בסעיפי האמנה הקשורים בילדי העובדים הזרים. נוסח מלא של האמנה והדוח שהגישה ישראל לאו"ם בפברואר 2001 בדבר יישומה אפשר למצוא באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

⁹ קמפ ורייכמן, הערה 4 לעיל.

לאמנה המדינות החברות מכריזות על הכרתן בשוויון בין כל בני-האדם: "הכרה... בזכויותיהם השוות והבלתי-ניתנות-לערעור של כל בני משפחת אנוש הנה היסוד לחופש, לצדק ולשלום בעולם". **זכויות הילדים במדינה שבה הם מתגוררים אינן תלויות במעמד החוקי של הוריהם מלבד מעמדם האזרחי.** מכאן שטובת הילד היא השיקול העיקרי שצריך להנחות את המדינה במתן שירותים לילדים.

תקנה מס' 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, קובעת כי ילד שנולד בישראל ולא חל עליו סעיף 4 לחוק השבות, התש"י-1950, יהיה מעמדו בישראל כמעמד הוריו. התקנה נקבעה עוד לפני שהתעוררה בעיית העובדים הזרים, והיא נועדה לשמור על שלמות התא המשפחתי ועל שלום הילד ולמנוע מצב שבו מעמדו החוקי של הילד נחות ממעמד החוקי של הוריו. ואולם, כיום תקנה זו גורמת לפגיעה קשה בזכויותיהם של ילדי העובדים הזרים, שכן על-פי רוב הוריהם הם עובדים לא-חוקיים בישראל, ומעמד הילדים כרוך במעמד הוריהם.

נושאים אחרים שהאמנה עוסקת בהם: הבטחת שירותי בריאות נאותים לאמהות לפני לידה ואחריה, זכות הילד לבריאות ברמה גבוהה, חינוך חובה חינם לכול, הצורך לפתח צורות שונות של חינוך תיכוני המותאמות לתרבות ולמסורת של הילדים ולאפשר להם גישה להשכלה גבוהה, חופש דת, יחס של כבוד לתרבותם וללשונם של ילדים בני קבוצת מיעוט, הגנה מפני ניצול כלכלי ועבודה מזיקה, הגנה מפני שימוש בסמים והגנה מפני ניצול מיני.

ישראל לא חתמה על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העובדים הזרים בעניין העסקתם בארץ ובעניין בני המשפחה שלהם. הטיפול בעובדים מסור בידי חברות כוח-אדם פרטיות, והן פועלות מול חברות בארצות המוצא של העובדים או מול גורמים אחרים שם. עם זאת, מכיוון שישראל אשררה אמנות בין-לאומיות שעניינן זכויות אדם, היא מחויבת לנהוג לפיהן.

ב"פסגת הילד" – כינוס בין-לאומי של קרן הילד של האו"ם (מאי 2002) – התקבלה הצהרת כוונות שגם ישראל הצביעה עברה, ובה המחויבויות האלה:

1. הבטחת חיים בריאים לילדים;
 2. נגישות לחינוך איכותי;
 3. הגנה מהתעללות, מאלימות ומניצול;
 4. הכללת ילדים בקבוצה הזכאית לטיפול באיידס ולמניעתו.
- מתוקף מחויבותה של ישראל, עליה לנהוג על-פי הדרישות הבין-לאומיות להבטחת קיום נאות לכל הילדים החיים בתחומה – מקומיים כזרים.

ב. המסורת היהודית

הרצון להעניק יחס הוגן ואנושי לילדי העובדים הזרים נשען על מקורות מהמסורת היהודית העוסקים ביחס כלפי זרים. במקורות אלו מודגשת ההתנגדות לניצול ולהפליה של זרים: "וכי יגור אתך גֵר בארצכם לא תונו אותו. כאזרח מכם יהיה לכם הָגֵר הָגֵר אתכם, ואהבת לו כמוך, כי גֵרִים הייתם בארץ מצרים" (ויקרא י"ט, לג'-לד').

בדבר הקשר בין מעמד הילד למעמד הוריו נאמר: "בימים ההם לא יאמרו עוד אבות אכלו בוסר שיני בנים תקחינה. כי אם איש בעונו ימות: כל האדם האוכל הבוסר תקחינה שניו" (ירמיהו ל"א, כח'-כט').

4. מבנה העבודה

בעבודה שבעה פרקים כדלקמן:

- פרק 1** – היקף אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים ומודלים לאומדן גידולה;
- פרק 2** – מאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של ילדי העובדים הזרים;
- פרק 3** – מדיניותן של גרמניה, של צרפת, של שווייץ ושל ספרד כלפי עובדים זרים;
- פרקים 4-7** – תמונת מצב של ילדי העובדים הזרים בישראל בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, השירותים החברתיים הנוספים והמעמד האזרחי.

בכל אחד מהפרקים הללו הניתוח נעשה בארבעה מישורים:

- א. האמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם משמשת מסגרת התייחסות כוללת לזכויות ילדים;¹⁰
- ב. השוואה בין-לאומית – סקירה משווה של דרכי הטיפול בילדי הזרים הנהוגות בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד;
- ג. זכויות ילדים בישראל – בחינת זכויות הילדים בישראל על-פי המצב החוקי הנוהג בה לעומת הזכויות המפורטות באמנה בדבר זכויות הילד. מימוש הזכויות נבחן בפעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופים אחרים שהדבר בתחום אחריותם;
- ד. זכויות ילדי העובדים הזרים – בחינת הזכויות המוקנות לילדי העובדים הזרים בישראל ומיצוין בזיקה לאמנה בדבר זכויות הילד ולזכויות כלל הילדים בישראל.

5. מתודולוגיה

בהכנת הסקירה נעזר צוות המחקר בכמה שיטות לאיסוף נתונים, לניתוחם ולארגון הממצאים בדוח. הצוות סבור ששילוב של כמה שיטות מסייע להכרת מגוון ההיבטים של סוגיית ילדי העובדים הזרים ולקבלת תמונה כוללת של מצבם בישראל.

¹⁰ זכויות הילד הנגזרות מהאמנה נחלקות לשלוש קטגוריות: זכויות הקשורות בסיפוק צרכים בסיסיים – הזכות לחיים, להישרדות ולהתפתחות, הזכות לאי-אפליה והזכויות הקשורות בנגישות לשירותים, כגון בריאות, חינוך ורווחה; זכויות הגנה – לקבוצה זו שייכות הזכויות העוסקות בהגנה מפני ניצול, התעללות, ענישה קשה והזנחה וכן הזכות שלא להינתק מההורים והזכות לאימוץ. זכויות ההגנה עוסקות גם בילדים בעלי צרכים מיוחדים; זכויות שקשורות במעמד אזרחי – בקבוצה זו נכללות הזכות לחופש ביטוי, הזכות להיחשף למידע, הזכות להתארגן וזכות הילד להשתתף בהחלטות הקשורות בחייו. מתוך: י' בן שלום (2003), יישום זכויות – המקרה של יישום זכויות ילדים ונוער בישראל, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה.

א. מהלך המחקר

לצורך עריכת המחקר גיבשה מחלקת המחקר במרכז המחקר והמידע של הכנסת צוות מחקר בהשתתפותם של חוקרים חיצוניים המתמחים בזכויות ילדים בכלל ובזכויותיהם של ילדי עובדים זרים בפרט ושל אנשי מקצוע העוסקים בתחום ילדי העובדים הזרים.¹¹

המחקר נמשך כשנתיים. צוות המחקר נחלק לצוותי משנה שעסקו במגוון תחומים. מפגשי העבודה של הצוות התנהלו בבית-הספר "ביאליק", וכך ניתנה לו אפשרות להתרשם משילובם של ילדי עובדים זרים בשירותי החינוך של בית-הספר, שבו שיעורם גבוה.

ב. שיטות המחקר

העבודה התבססה ככל האפשר על איסוף מידע קיים, ולא על מחקר שדה (ראה להלן). לשם כך הבחנו בין מקורות המידע על-פי מידת זמינותם:

1. ניתוח מקורות קיימים –

- ניתוח כמותי: ניתוח של נתונים סטטיסטיים רשמיים, פרסומים ומחקרים של מערכות שירותי בריאות, חינוך, רווחה ועוד.
- ניתוח איכותי: ניתוח פרוטוקולים של דיונים במוסדות ובגופים הפועלים בתחום (למשל אגף רווחה ושירותים חברתיים של עיריית תל-אביב-יפו), של אמנות והסכמים בין-לאומיים ושל חוקים רלוונטיים.

2. הפקת עיבודים מיוחדים מתוך נתונים קיימים לצורכי הדוח, כגון עיבודים מיוחדים של אגף בריאות הציבור במשרד הבריאות בדבר ילדי העובדים הזרים המטופלים בתחנות טיפת-חלב בתל-אביב, בירושלים ובאילת ועיבודים מיוחדים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס) על ילדי עובדים זרים החיים בישראל.

הצוות פנה לגורמים ממשלתיים וציבוריים רבים הנוגעים בדבר כדי לקבל מידע מפורט על סוגיות שעלו במהלך המחקר, אולם ההיענות היתה חלקית בלבד. הנתונים המוצגים במחקר משקפים רק את המידע שהיה זמין לצוות ההיגוי, אך לא את כל המידע שנדרש לצורך בחינה כוללת של הסוגיה.

3. ראיונות ממוקדים בפגישות או בשיחות טלפון עם מקבלי החלטות ועם ספקי השירותים לילדי הזרים.

4. מחקר מוזמן – צוות ההיגוי יזם פיתוח של שני מודלים לחיזוי מספר ילדי העובדים הזרים בישראל: מודל של החוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב ומודל של הלמ"ס. לאחר מיצוי מקורות המידע הקיימים התברר לצוות ההיגוי שאין בנמצא נתונים על מספרם הכולל של ילדי

¹¹ חברי הצוות: ד"ר יגאל בן שלום, לשעבר מנכ"ל משרד העבודה והרווחה; עמירה יהלום, לשעבר מנהלת בית-הספר "ביאליק" בתל-אביב; רוני בר-צורי, חוקרת בכירה, מתמחה בזכויות עובדים וילדים; אנבל פרידלנדר-ליפסיק, מרצה בחוג לסייעות באוניברסיטת תל-אביב וחוקרת בתחום מדיניות חינוך ילדי העובדים הזרים בישראל ובאירופה; מיכל בר אילן-ירושלמי, לשעבר מנהלת מחלקת המחקר של הכנסת; ניבי קליין-זאבי, עובדת מחקר ומידע בכנסת, מרכזת הצוות.

העובדים הזרים החיים בישראל, ואין הערכה של גודלה הצפוי של אוכלוסייה זו בעתיד. כדי לספק נתונים אלו פנה הצוות לחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב והסתייע במחקר ייחודי שנעשה בתקופה הנדונה (במחצית השנייה של שנת 2002) על משפחות עובדים זרים בתל-אביב. ממחקר זה הופקו עיבודים מסוימים על האוכלוסייה הרלוונטית, והוא אף שימש לצורך בניית מודל מתוקן לחיזוי מספרם של ילדי העובדים הזרים בישראל בעוד עשר שנים. מודל זה פותח מנקודת ראות גיאוגרפית-עירונית. בשל מגבלותיו פנה צוות ההיגוי ללמ"ס ויזם פיתוח משותף של מודל משוכלל יותר, שנקודת המוצא שלו דמוגרפית.

5. קבוצות מיקוד של ילדי עובדים זרים – כדי להשלים את הידע בתחום ולהאיר היבטים בחייהם של ילדי העובדים הזרים בישראל שלא באו לידי ביטוי במחקר ובנתונים הקיימים השתמש צוות ההיגוי בשיטה איכותית לאיסוף מידע: קבוצות מיקוד בקרב ילדי עובדים זרים. במהלך המחקר נערכו שש קבוצות מיקוד כדלקמן: שתי קבוצות בקרב תלמידי כיתות ג'-ד', קבוצה אחת בקרב תלמידי כיתות ה', שתי קבוצות בקרב תלמידי כיתות ו' – כולם תלמידי בית-הספר "ביאליק" בתל-אביב, שבו כאמור הריכוז הגדול ביותר של ילדי עובדים זרים – וקבוצה אחת של תלמידי כיתות י' עד י"ב בבית-הספר עירוני ו' ("רוגוזין") בתל-אביב. כמו כן נפגש הצוות עם מורים ואנשי מקצוע שמלווים את הילדים ואף התלווה לפעילויות של הילדים (טיולים, מסיבות וכו'). מסקנות צוות המחקר נסמכות בין השאר על פעילות זו.

פרק 1: אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל – היקפה ואומדנים לגידולה

1. הקדמה

במועד הקמת צוות ההיגוי לא היו נתונים זמינים על היקף אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים החיים בישראל, אף שהתופעה של כניסת עובדים זרים עם בני משפחותיהם לישראל כבר היתה קיימת כעשור. צוות ההיגוי ביקש לקדם יצירת בסיס מידע על היקף אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים החיים בישראל, שהוא נתון הכרחי לצורך קביעת מדיניות הטיפול בקבוצה זו ואומדן עלותו.

בפרק מוצגים מקורות המידע לנושא ונבחנות מגבלותיהם. אחר כך מובאים אומדנים לגודל האוכלוסייה הנסקרת לצד מודלים חדשניים שצוות ההיגוי היה שותף בהכנתם ונבנו לצורך חיזוי שינויים בהיקף אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל.

א. הגדרת האוכלוסייה

1. ילדים בני 0-18;

2. הורי הילדים הם עובדים זרים בישראל – שני ההורים או הורה אחד במשפחה חד-הורית;

3. הילדים שוהים בישראל; יש שנולדו בה ויש שנכנסו אליה אחרי לידתם.

ב. הרקע להיווצרותה של אוכלוסיית ילדי עובדים בישראל

העובדים הזרים בישראל, כמו רוב מהגרי עבודה בעולם, צעירים למדי, ורבים מהם גברים ונשים בגיל הפריזון (חלקם פנויים). כאשר שהייתם של העובדים בארץ העבודה מתארכת ומתקבעת בה שהותם, הם נוטים להקים בה משפחות (עובד זר מתקבע בארץ הקולטת כאשר נטייתו להישאר בארץ העבודה גוברת על נטייתו לשוב לארצו; יש מדינות שבהן פרק זמן זה מוגדר כשלוש שנים ויש אחרות שבהן הוא מוגדר כחמש שנים¹²).

יש שני נתיבים עיקריים להיווצרות אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים:

1. כניסה לישראל במעברי גבול מסודרים הנרשמת במשטרת הגבולות;

2. לידה בארץ לעובדים זרים.

כניסה לא-חוקית לארץ בהברחה והסתננות היא נתיב שולי, ואין עליו מידע רב.

בספרות ההגירה מוכרים שני דפוסים עיקריים של הקמת משפחות אצל מהגרי עבודה:

1. "הגירת שרשרת" (Chain Migration): המהגר הראשון הוא החוליה הראשונה בשרשרת. אחרי שבא לארץ העבודה באים אחריו בני משפחתו, בעיקר בני המשפחה הגרעינית.

2. יצירת משפחות חדשות בארץ העבודה עם בני-זוג מארץ המוצא, מארץ זרה אחרת או מהאוכלוסייה המקומית.

¹² יי שניל (מרס 2001), קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

מחקרים מלמדים כי לעתים מהגרים מקימים משפחות חדשות נוספות בארץ העבודה, אף שכבר יש להם משפחות משלהם בארץ המקור.

דפוס הקמת המשפחה משפיע על מספר הילדים בה ועל גילם. לכל קהילה של עובדים זרים בארץ יש דפוס הקמת משפחה האופייני לה, והוא משפיע על אוכלוסיית הילדים ועל התפלגות הגילים בה. כך, בקהילת העובדים מדרום אמריקה שיעור הילדים המתבגרים והבוגרים גדול למדי משום שרבים מהם נולדו בחו"ל ובאו ארצה עם הוריהם. בקהילה זו גם נולדו ילדים רבים בארץ, וכך מספר הילדים בה רב למדי. לעומת זאת, כמעט כל ילדי העובדים מאסיה נולדו בארץ, ולכן הם צעירים למדי.

ניתוח מגמות והעדפות בבחירת מדינת הגידול והחינוך של ילדי העובדים הזרים מלמד על שתי גישות מנוגדות: (1) החזרת הילדים לארץ המקור בשלב מוקדם למדי של חייהם כדי שיקבלו חינוך במשפחה המורחבת; (2) השארת הילדים בארץ העבודה וכן הבאת הילדים שנולדו בארץ המקור לארץ העבודה כדי שיגדלו במשפחה הגרעינית. גישות אלו משפיעות על גודלה של אוכלוסיית הילדים ועל הרכבה האתני.

בישראל קהילות עובדים שונות נוקטות גישות שונות: עובדים ממזרח אירופה אינם נוטים להביא את משפחותיהם לישראל או להקים כאן משפחות חדשות. עובדים מאפריקה, ולאחרונה גם מאסיה, נוטים ליצור משפחות חדשות בישראל, אך נוהגים לשלוח את הילדים לארץ המקור בגיל צעיר למדי. עובדים מדרום אמריקה מתאפיינים ב"הגירת שרשרת", ונוהגים להשאיר את ילדיהם הנולדים בארץ עמם ולהביא את בני המשפחה מארץ המקור לישראל.

גורמים הקשורים בילדי העובדים הזרים במערכת חינוך ובמערכת הבריאות וכן חוקרים מציינים שחל שינוי בהרגלי גידול ילדים בקרב הורים מקהילות אסיה ואפריקה: מסתמנת מגמה של דחיית גיל השיבה הביתה של הנולדים בישראל. בעבר ילדים להורים מאסיה שנולדו בישראל נשלחו חזרה במהלך שנת חייהם הראשונה, ואילו כיום הנטייה היא להשאירם בישראל עד הגיעם לגיל חמש – גיל חינוך חובה. בקרב הורים מאפריקה ניכרת מגמה של דחיית השיבה הביתה מגיל חמש לגיל שמונה ואף יותר. לפיכך, מספרם של הילדים מאסיה ומאפריקה נתון במגמת עלייה. מגמה זו משפיעה על השירותים הנדרשים לילדי הזרים.

לעומת זאת, נראה שאין שינוי של ממש בדפוס הגידול של ילדי הזרים מדרום אמריקה.

2. ילדי העובדים הזרים בישראל – נתונים מספריים

אומדן של צוות המחקר – אומדן מסכם עדכני

מכיוון שעד למחצית הראשונה של 2004 לא פורסם אומדן רשמי של מספר ילדי העובדים הזרים בישראל, נדרש צוות המחקר להכין אומדן עדכני של מספרם. אומדן כזה חיוני לדיון בסוגיית ילדי העובדים הזרים בארץ.

לפי אומדן שעשה צוות המחקר מתוך מקורות מינהליים זמינים, ביוני 2004 היה מספר ילדי העובדים הזרים בישראל 2,021. אומדן זה מסתמך על מקורות מידע ביישובים שבהם יש ריכוז גבוה של עובדים זרים, בהנחה שביישובים אלו מתקיימים חיי קהילה וחיי משפחה של עובדים

זרים. בהמשך פנה הצוות אל ספקי השירותים העיקריים של ילדים ובהם ילדי העובדים הזרים: מערכת החינוך (מחלקות החינוך בעיריות) ומערכת הבריאות (התחנות לבריאות המשפחה).

מכיוון שלא כל ילדי הזרים רשומים ברישום נפרד המזהה אותם כזרים במערכת החינוך ובמערכת הבריאות, הנחנו את נותני המידע כיצד להבחין בינם לבין ילדים אזרחי ישראל.

הנתונים נאספו מארבעה יישובים שבהם מתגוררות רוב משפחות העובדים הזרים בישראל (ראה פרק 2, סעיף 6)

להלן סיכום הנתונים:

לוח 1: התפלגות ילדי העובדים הזרים לפי גיל ועיר מגורים, פברואר 2004

תל-אביב וסביבתה	ירושלים	חיפה	אילת	סך הכול	
0-5	95	55	104	1,595	
6-11	9	7	2	318	
12-14	1	2	1	79	
15-18	0	4	1	29	
סך הכול	105	68	108	2,021	

מקורות: בני 0-5 – התחנות לאם ולילד; בני 6 ומעלה – מחלקות החינוך בעיריות.

הערות וסייגים לאומדן

- התחנות לאם ולילד (טיפות-חלב) ובתי-הספר נחשבים למקורות מהימנים לאיסוף נתונים על ילדי העובדים הזרים מסיבות אלו: (1) העובדים הזרים רוחשים אמון רב כלפי המטפלים בתחנות ולכן אינם חוששים לבוא אליהן לקבל טיפול; (2) בזכות חוק לימוד חובה ובשל החשיבות הרבה שההורים מייחסים לחינוך ילדיהם, רוב הילדים בגיל בית-הספר שוהים במסגרות חינוך.
- הנתונים על ילדים שגילם שש ומעלה נאספו מרשימות שהתקבלו ממחלקות החינוך בעיריות שאליהן פנינו. כאשר היה הדבר אפשרי, פנינו לבית-הספר כדי לוודא שהילד שמצוין באמצעות מספר דרכון הוא ילד של עובד זר. פעמים הזיהוי לא היה ודאי, ולכן תיתכן סטייה של כ-10 ילדים בכל עיר בכל שכבת גיל.
- מינהלת החינוך בעיריית אילת אינה ממוחשבת, ולכן יצרנו קשר ישיר עם בתי-הספר ומהם קיבלנו את הנתונים. בירושלים ובחיפה מחלקות החינוך בעיריות מסרו את הנתונים.
- בשל מדיניות הגירוש, מספר ילדי הזרים הרשומים במסגרות החינוך נתון במגמת ירידה: (1) יש ילדים שהיו רשומים בבתי-הספר ובתחנות לאם ולילד בראשית השנה ועזבו עם משפחתם במהלך השנה; (2) הורים רבים יותר משאירים את ילדיהם הקטנים בבית ואף נמנעים מלבוא

לטיפת-חלב; (3) רוב המתבגרים נפלטים מבית-הספר בגיל 16, כאשר חוק לימוד חובה אינו חל עליהם עוד. יש בהם שהוריהם גורשו והם נשארו בארץ לבד ונאלצים לעבוד לפרנסתם. כל אלה אינם רשומים במערכת החינוך.

■ על-פי דיווחי שירותי הרווחה של עיריית ירושלים, שירותי בריאות וחינוך לילדי העובדים הזרים ניתנים בעיקר במזרח העיר. על אלה אין נתונים, ולכן קשה לאמוד את מספר הילדים. לפי הערכות של העירייה ושל צוות המחקר יש בירושלים כ-105 ילדי עובדים זרים, רובם עד גיל 6.

האומדן של צוות המחקר – 2,021 ילדים ביוני 2004 – קרוב מאוד לאומדני מסיל"ה האחרונים, הנשענים על נתוני מחקר על ילדי עובדים זרים בתל-אביב שעשו מסיל"ה ומכון ברוקדייל במחצית השנייה של 2003.¹³ המחקר התבסס על סקר בקרב משפחות עובדים זרים מאפריקה, מדרום אמריקה ומאסיה החיים בתל-אביב-יפו. לפי המחקר היו בתל-אביב-יפו 2,500 ילדי זרים. בשנת 2004 ירד מספרם ל-2,000 בשל מדיניות הגירוש של העובדים הלא-חוקיים, שהביאה לעזיבתם של עובדים זרים בלא היתר ושל בני משפחותיהם.

לפי אומדני קופת-החולים "מאוחדת" על ילדי זרים המבוטחים בביטוח הבריאות שלה, בראשית שנת 2004 היו רשומים בקופה כ-1,400 ילדים בני 0-18 בכל הארץ. להערכת משרד הבריאות ומסיל"ה הצטרפו לביטוח כ-67% מכלל ילדי העובדים הזרים בארץ. אם כן, גם אומדן זה קרוב לאומדן של צוות המחקר.

אומדני הלמ"ס למספר ילדי עובדים זרים בישראל טרם פורסמו רשמית, אולם האומדן שהציגה בדיוני ועדת השרים ביוני 2004 גבוה מהאומדנים שלעיל: להערכתה היו בישראל ביוני 2004 כ-4,000 ילדי זרים. אומדן הלמ"ס הופק מקובץ מרשם התושבים בניכוי טעות מערכת (על מגבלותיהם של אומדנים אלו ראה דיון בהמשך).

כאמור, הכרת גודל אוכלוסיית ילדי עובדים זרים בישראל היא תנאי הכרחי לדיון בסוגיה. הנתונים שלעיל הופקו רק ב-2004. קדם לכך תהליך ממושך של איסוף נתונים קיימים וניתוחם וזיהוי מקורות מידע אפשריים – מינהליים ומחקריים – להפקת מידע על האוכלוסייה הנסקרת.

הערכות נוספות

א. מחלקת הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו

לפי הערכת מחלקת הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו, הנשענת על ההערכות של מסיל"ה, בראשית שנת 2003 התגוררו בישראל 3,000-5,000 ילדי עובדים זרים.

ב. קו לעובד

לפי "קו לעובד", בראשית שנת 2003 התגוררו בישראל כ-6,000 ילדי עובדים זרים. להערכתנו אומדן זה הוא אומדן יתר.

¹³ ד' בן רבי, ט' חסין ואח' (2004), ילדים בגיל הרך שהוריהם מהגרי עבודה בתל-אביב, ג'וינט, מכון ברוקדייל – המרכז לילדים ולנוער, עיריית תל-אביב-יפו – מינהל השירותים החברתיים, מסיל"ה, ירושלים.

ג. פיקוד העורף

בפברואר 2002 הוצגו לוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים של הכנסת נתונים על מספר ערכות המגן שיחולקו לילדי העובדים הזרים במצב חירום לאומי. מספר ערכות המגן המיועד לצורך זה מסתכם במאות אחדות, ואין מידע מפורט יותר על צורכי הילדים לפי גילם.

מקורות מידע שאפשר להפיק מהם נתונים

כאמור, צוות המחקר בחן גם מקורות מידע קיימים שמהם אפשר להפיק נתונים עדכניים על אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים:

א. רישומי ביקורת הגבולות של כניסות לישראל

הלמ"ס מפיקה נתונים מרישומי ביקורת הגבולות של כניסות לישראל. היא פרסמה לראשונה ב-2001¹⁴ נתונים על מספר הכניסות של ילדי עובדים זרים לישראל בשנים 1991-1999. לפי נתונים אלו מספרם הכולל של הנכנסים היה כ-2,000.

לפי רישומים אלו, מוצאם של רוב הילדים בדרום אמריקה ובמזרח אירופה, ושל מקצתם מאפריקה ומאסיה. יש אי-התאמה בין רישומים אלו לבין התרשמות גורמים העומדים בקשר עם ילדי הזרים (אחיות בתחנות טיפת-חלב), שכן בפועל כמעט לא נצפו ילדים ממזרח אירופה, ורוב הילדים הם מאפריקה.

נוסף על כך הועלו ההערות והסייגים שלהלן:

- הנתונים חלקיים, שכן הם מציגים את מספר הנכנסים לארץ (בניכוי טעות מערכת), אך לא את מספר הילדים שנולדו בארץ;
 - נתוני הלמ"ס חלים על ילדים בני 0-14, וחסרים נתונים על ילדים בני 14-18;
 - לדעת עורכי נתונים בלמ"ס הנתונים מוטים כלפי מעלה שכן הם כוללים גם כניסות של ילדים שאינם ילדי עובדים זרים (למשל תיירים ממדינות הגירה שנמנו בטעות עם ילדי הזרים), ומספרם של ילדי העובדים הזרים הנכנסים נמוך יותר;
 - הנתונים מעודכנים עד סוף שנת 1999, ואין נתונים מעודכנים לשנים שאחריה.
- בהעדר הערכות אחרות, נתונים אלו שימשו בשנים קודמות מסגרת להתייחסות, אך כאמור בשל מגבלותיהם התחייבו הערכות מדויקות יותר.

ב. רישום לידות במינהל האוכלוסין במשרד הפנים

בעקבות דיונים של צוות המחקר עם נציגי הלמ"ס התקבלה בלמ"ס החלטה ליצור סדרה חדשה של נתונים דמוגרפיים על ילדי עובדים זרים שנולדו בארץ. הסדרה נבנתה על-סמך נתוני מינהל האוכלוסין במשרד הפנים משנת 2000 ואילך (הם נשענים על חובת הדיווח למשרד הפנים של כל מוסד שמתקיימות בו לידות על-פי החוק).

¹⁴ מקור: הלמ"ס, עיבודים מיוחדים 2001. נתונים גולמיים מקובץ מרשם התושבים בניכוי טעות מערכת ובניכוי ילדים מירדן ומחבר המדינות.

הנתונים מאפשרים להבחין בין יילודים של עובדים זרים לבין כלל היילודים, וכן להפיק מידע נוסף על המצב המשפחתי של האם ועל מקום הלידה. פרטים אלו מצוינים בתעודת היילוד שהמשרד מנפיק.

עוד הוחלט בעקבות הדיונים עם צוות ההיגוי להקצות משאבים לשלמת הסדרה בנתונים משנת 1993 ואילך באמצעות תעודות היילוד של יילודים זרים השמורות בגנזך מינהל האוכלוסין.

עד כה טרם הושלם הטיפול בנושא.

ג. נתוני משרד הפנים על לידות לפי ארץ המוצא של האם

משרד הפנים מנפיק תעודות יילוד חי בבתי-חולים ישראליים בעבור כל התינוקות הנולדים בארץ, ובכללם ילדים של נשים לא ישראליות. מספרי זהות ניתנים לאזרחי ישראל בלבד. אפשר ללמוד על מספר הלידות של עובדות זרות מן ההפרש בין מספר תעודות יילוד חי ובין מספר מספרי הזהות שניתנים לכל בית-חולים.

בבתי-החולים נשמר מידע משנת 2000 ואילך, אך עד כה הוא לא עובד ולא פורסם.

ד. נתונים ממחלקות היולדות ומבתי-החולים ליולדות בארץ

במאגרי המידע של בתי-החולים יש נתונים על מספר הלידות של נשים לא ישראליות ועל מספר היילודים. נתונים אלו לא פורסמו עד כה.

צוות המחקר פנה לבתי-חולים בתל-אביב-יפו ובאילת בבקשה להיעזר במידע בנושא, אך פניותיו לא נענו.

ה. נתוני המוסד לביטוח לאומי

במוסד לביטוח לאומי נצבר מידע על לידות של ילדי עובדים זרים בכלל המידע על לידות בבתי-חולים ישראליים. המידע המפורט על היולדות שמור ב-26 סניפי המוסד לביטוח לאומי, אולם מידע זה אינו זמין ואינו ממוחשב (הוא ניתן לעיבוד ידני בכל סניף). במוסד לביטוח לאומי אין כיום מידע על היקף הלידות לפי גמלאות ומענקים של הביטוח הלאומי. גם מידע על מספר הלידות של עובדות זרות לפי גמלאות ומענקים של הביטוח הלאומי אינו זמין (ראה להלן דיון בשירותי הרווחה שהמוסד לביטוח לאומי מספק לעובדים הזרים).

גם אם יופק מידע ממקורות אלו הוא יהיה חלקי בלבד, מסיבות אלו:

1. לא כל הלידות נעשות בבתי-חולים ישראליים, שכן נשים זרות רבות יולדות בבתי-חולים בשטחים או בבתי-חולים של המיסיון, הן בשל העלות הנמוכה הן משום שכך הן אינן מסתכנות במסירת פרטים ובחשיפה וזיהוי בפני הרשויות.

2. האפשרות לאמוד את מספר הלידות באמצעות נתונים על דמי הלידה המשולמים ליולדות מוגבלת, מאחר שדמי הלידה ניתנים ליולדות שיש בידן או בידי בן-זוגן אישורי מעסיקים או הוכחות לתשלומים רצופים למוסד לביטוח לאומי במהלך חצי השנה שקדמה ללידה, ועובדים זרים

רבים אינם עומדים בתנאים הללו. בגלל השינויים התכופים בהתנהלות המוסד לביטוח לאומי, מדיניות תשלום דמי הלידה אינה עקבית.¹⁵

גם המחקרים שעסקו בעובדים זרים בישראל לא סיפקו נתונים מלאים על מספרם הכולל של ילדי העובדים הזרים בישראל. רק סקרי הרשות לתכנון כוח-אדם במשרד העבודה והרווחה עסקו בהיבטים מספריים של אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים. הם מספקים נתונים לא מדגמיים לשנים 1998-2002 על אוכלוסייה זו, המלמדים על מגמת גידול במספרם בתקופה הנדונה.¹⁶

3. מודלים לניבוי שינויים בגודלה של אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל

היות שסקירת מקורות המידע שהיו זמינים בעת כתיבת הדוח לא סיפקה תשובות מלאות בדבר היקף האוכלוסייה ומגמות גידולה, פנינו למקורות בספרות ההגירה הרלוונטית לצורך הכרת המשתנים הרלוונטיים הנדרשים לחיזוי שינויים דמוגרפיים באוכלוסייה נתונה.

הגורמים המשפיעים על גודלה של אוכלוסיית ילדי הזרים בארץ העבודה

בספרות ההגירה¹⁷ מוצגים כמה גורמים העשויים לסייע בניבוי הגידול באוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל.

- יש שתי גישות אפשריות של הורים שהם מהגרי עבודה לבחירת ארץ הגידול של ילדיהם שנולדו בארץ העבודה. האחת – השארת הילדים בארץ העבודה עם הוריהם; השנייה: החזרתם לארץ המוצא וחינוכם שם במשפחה המורחבת.
- יש מתאם חיובי בין הוותק בארץ העבודה לבין הנטייה להקים בה משפחה. ככל שהמשפחות ותיקות יותר, כך גדלה ההסתברות להולדת ילדים נוספים במשפחה.
- מהגרים המתערים בארץ העבודה נוטים לחקות את דפוסי הקמת המשפחה הטיפוסיים למשפחות בארץ העבודה.
- קהילות הזרים נבדלות אלה מאלה בדפוסי הפרייה.
- שקלול מאפיינים אלו והצבת ערכים מתאימים למציאות בישראל עשויים לסייע בניבוי מגמות הגידול של אוכלוסיית ילדי עובדים זרים בארץ.

א. מודל לחיזוי הגידול במספרם של ילדי העובדים הזרים (להלן – המודל הגיאוגרפי-עירוני המקורי)

באוניברסיטת תל-אביב פיתח צוות מחקר בראשות פרופ' שניל מודל חיזוי גידול אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים החיים בישראל. מודל זה התפרסם ב-2001, והוא מודל נורמטיבי הנסמך על הנחות

¹⁵ בעבר, מדיניות הביטוח הלאומי היתה לשלם דמי לידה לעובדות לא-חוקיות שילדו בארץ אם שולמו בעבורן דמי הביטוח במהלך חצי השנה שקדמה ללידה, אולם בשל מצוקה תקציבית נקבע בסוף 2002 כי לא ישולמו דמי לידה לעובדות לא חוקיות.

¹⁶ ר' בר-צורי (יוני 2002), עובדות זרות שנכנסו לישראל במהלך השנים האחרונות, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, הרשות לתכנון כוח אדם.

¹⁷ י" שניל, הערה 12 לעיל.

משוק העבודה בדבר הביקוש לעובדים זרים בישראל. מודל זה הוא המודל הראשון שפותח בארץ לאומדן מספרם של ילדי העובדים הזרים.

הנחות המודל:

- בעשור הקרוב יתמיד הביקוש לעובדים זרים ויהיה 90,000 עובדים בשנה.
 - מחזור שהות של עובד זר בארץ הוא שלוש שנים.
 - כשליש מן העובדים הזרים בכל מחזור שהות מאריכים את שהותם בארץ בשלוש שנים, וכשליש – בשלוש שנים נוספות. משקי בית שנשארו בארץ שלושה מחזורי שהות (מעל תשע שנים), עתידים להשתקע בארץ ההגירה.
 - כל הנשואים בארץ נישאים ומולידים בכל מחזור שהות ילד אחד, ועד לשלושה ילדים בכל משק בית.
 - מי שנשאר בארץ יותר משלושה מחזורי שהות עוזב את שוק העבודה המשני ומצטרף לשוק העבודה העיקרי, וכך מפנה מקום לעובדים זרים חדשים.
- על-פי המודל זה, צפוי שבתוך עשר שנים – בשנת 2011 – יגיע מספרם של ילדי העובדים הזרים בישראל לכ-20,000: כ-10,000 ילדים בני 1-3, כ-5,000 ילדים בני 4-6 וכ-5,000 ילדים בני 7-9.
- צוות המחקר סבור היה שנתון זה מוטה מאוד כלפי מעלה: בהתחשב בעובדה שב-2003, לאחר יותר מעשר שנות העסקה של עובדים זרים בישראל, נאמד מספר ילדי הזרים החיים בה ב-2,500-3,000, גידול של פי-שבעה כמעט נראה לא ריאלי.

ב. המודל הגיאוגרפי-עירוני המתוקן

לפיכך ביקש צוות המחקר לבחון מודל מתוקן, שבו ישמשו נתוני מחקר שנעשה בחוג לגיאוגרפיה של אוניברסיטת תל-אביב בשנת 2002 על משפחות עובדים זרים מאסיה ומאפריקה וישולבו בו ממצאי מחקרים נוספים בתחום שנעשו בישראל.

בעקבות דיון עם פרופ' שני, שפיתח את המודל המקורי, נבנה מודל מעודכן ובו שלוש חלופות לחיזוי מספר ילדי עובדים זרים שחיו בישראל בסוף 2002. חלופות אלו נבדלות בערכים הצפויים בביקוש לעובדים זרים ובשיעור הנשים היולדות בקרבם.

הנחות המודל – חלופה ראשונה

1. בעשור הקרוב יתמיד הביקוש לעובדים זרים ויהיה 90,000 עובדים בשנה;
2. מחזור השהות של עובד זר בארץ הוא שלוש שנים (יש שנשארים יותר ממחזור שהות אחד);
3. כשליש מהעובדים הזרים הם נשים, וכשני-שלישים – גברים;
4. כשליש מהנשים יולדות בכל מחזור שהות;
5. הלידה הראשונה מתרחשת במחזור השהות השני;
6. על-פי מחקרי הגירה בעולם, במהלך מחזור השהות הראשון כשליש מן העובדים עוזבים את הארץ, ובמקומם באים עובדים זרים רווקים;

7. לפי נתוני המחקר המקומי על משפחות עובדים זרים מאפריקה ומדרום אמריקה,¹⁸ במשק בית של עובדים זרים יש 1.5 ילדים בממוצע.

הנחות המודל – חלופה שנייה

1. בעשור הקרוב יתמיד הביקוש לעובדים זרים ויהיה 90,000 עובדים בשנה;
2. מחזור השהות של עובד זר בארץ הוא שלוש שנים (יש הנשאים יותר ממחזור שהות אחד);
3. כשליש מהעובדים הזרים הם נשים, וכשני-שלישים – גברים;
4. כ-15% מהנשים יולדות בכל מחזור שהות;
5. הלידה הראשונה מתרחשת במחזור השהות השני;
6. על-פי מחקרי הגירה בעולם, במהלך מחזור השהות הראשון כשליש מן העובדים עוזבים את הארץ, ובמקומם באים עובדים זרים רווקים;
7. לפי נתוני המחקר המקומי על משפחות עובדים זרים מאפריקה ומדרום אמריקה, במשק בית של עובדים זרים יש 1.5 ילדים בממוצע.

הנחות המודל – חלופה שלישית

1. מספר העובדים הזרים מאפריקה ומדרום אמריקה עתיד להישאר קבוע – כ-60,000;
2. עובדות זרות מאפריקה ומדרום אמריקה הן בעיקר שיוולדות בארץ, ומספרן נאמד ב-30,000;
3. מחזור השהות של עובד זר בארץ הוא שלוש שנים (יש הנשאים יותר ממחזור שהות אחד);
4. כשליש מהנשים יולדות בכל מחזור שהות;
5. הלידה הראשונה מתרחשת במחזור השהות השני;
6. על-פי מחקרי הגירה בעולם, במהלך מחזור השהות הראשון כשליש מן העובדים עוזבים את הארץ, ואת מקומם תופסים עובדים זרים רווקים;
7. לפי נתוני המחקר המקומי על משפחות עובדים זרים מאפריקה ומדרום אמריקה, במשק בית של עובדים זרים יש 1.5 ילדים בממוצע.

כושר הניבוי של המודלים נבחן בבחינה רטרוספקטיבית: נבדק הגידול במספר ילדי העובדים הזרים בישראל משנת 1993 ועד שנת 2003. על סמך השוואה בין תוצאות החיזוי לבין אומדן מספר הילדים בפועל ב-2003 אפשר לבחור במודל המדויק ביותר.

¹⁸ יי שניל (2002), עיבודים מיוחדים מדוח מסכם על עובדים זרים בתל-אביב (פרסום פנימי של החוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב).

לוח 2: חיזוי הגידול במספר ילדי הזרים בשנים 1993-2002 על-פי המודל הגיאוגרפי-עירוני המתוקן

חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
8,230 ילדים	3,866 ילדים	2,743 ילדים

ההשוואה בין תוצאות החיזוי לבין אומדן מספרם של ילדי הזרים בישראל ב-2003 מלמדת על יתרון לחלופה השלישית, שלפיה בשנת 2003 היו עתידים להיות בארץ 2,743 ילדים, שכן נתון זה הוא הקרוב ביותר לאומדנים של כ-2,500 ילדי זרים שחיו בישראל בשנה זו. נוסף על כך, ביסוד חלופה זו עומדות הנחות מעודנות יותר מבחלופות האחרות בדבר אופייה של אוכלוסיית הזרים המועסקים בישראל הנוטים להקים בה משפחות (הנחות 1 ו-2).

כאמור, המודל הגיאוגרפי-עירוני הראשון היה המודל הראשון שנעשה בישראל ועסק בחיזוי מספר ילדי העובדים הזרים. מכיוון שהסתמך על הנחות יסוד מספרות ההגירה העולמית, היה צורך לעדנו ולהתאימו לתנאים ולנתונים בישראל. ואולם, גם המודל הגיאוגרפי-עירוני המתוקן לוקה בחסר:

1. הוא אינו רגיש למשתנה של גיל הפרייון, ואינו אומד את שיעור הנשים בגיל הפרייון בכלל העובדות הזרות.
2. שיעור הילודה בארץ המוצא וההתנהגות המינית האופיינית לעובדים הזרים (למשל השימוש באמצעי מניעה והפסקת היריון) אינם מובאים בחשבון.
3. הוא אינו מביא בחשבון שמדובר ב"אוכלוסייה במחתרת", שצפוי ששיעור הילודה בה יהיה נמוך מהממוצע בארץ המקור ונמוך אף מהממוצע בארץ העבודה.
4. המודל מותאם לניבוי לידות ולא לניבוי מספר הילדים הכולל. בבניית מודל כולל יש לנכות את מספר הילדים היוצאים מהארץ ממספר הנולדים בישראל, ולהוסיף את הילדים הנכנסים לארץ באיחוד משפחות.

ג. המודל הדמוגרפי – מודל הלמ"ס

צוות המחקר פנה לגף לדמוגרפיה בלמ"ס, המתמחה בפיתוח מודלים דמוגרפיים, כדי לפתח מודל סטטיסטי-הסתברותי שהנחות היסוד שלו מעוגנות בעולם תוכן דמוגרפי. מודל מסוג זה נראה מתאים יותר לצורכי המחקר ולחיזוי הגידול במספר ילדי הזרים בישראל. המודל התגבש בדיונים משותפים של צוות המחקר ושל חוקרי הלמ"ס.¹⁹

הנחות המודל הדמוגרפי הגולמי

1. מהגרות עבודה לא-חוקיות נוטות שלא ללדת בשנים הראשונות לשהותן בארץ העבודה;
2. לבד מדחיית הלידות, הגירה אינה משפיעה על דפוס הילודה;

¹⁹ הלמ"ס (אפריל 2003), פרייון של עובדים זרים, מצגת, ממ"מ.

3. המהגרות מייצגות את האוכלוסייה בארץ המקור מבחינת מאפייניהן הסוציו-דמוגרפיים, השכלתן וכו', ועל כן דפוסי הפיריון שלהן הם אלו המאפיינים את כלל הנשים מאותן ארצות;

4. המהגרות מועסקות ברובן במגזר היהודי החילוני, ונוטות לאמץ את דפוסי הפיריון בו (מספר קטן של לידות);

5. על-פי רוב, הילדים הנולדים בארץ העבודה אינם עוזבים את הארץ בלי הוריהם.

יתרונן של המודל הדמוגרפי על המודלים הגאוגרפיים הוא, שהוא מביא בחשבון את שיעור הילודה בארץ המוצא, את השונות בשיעורי הילודה של נשים מארצות מוצא שונות, את גילן של הנשים ואת מעמדן החוקי בישראל.

ואולם, גם לאחר שהוצבו הנתונים המתאימים במודל זה התקבל נתון הגבוה ממספר ילדי עובדים שהיו בישראל ב-2003 (לפני הפעלת מדיניות הגירוש). לפיכך הניח צוות ההיגוי שיש אילוצים ייחודיים לישראל, ויש להביאם בחשבון בהנחות המודל כדי שיהיה מדויק יותר.

הנחות המודל הדמוגרפי המעודן

1. אוכלוסיית העובדים הזרים הלא-חוקיים היא "אוכלוסייה במחלת", המתאפיינת בדחייה של התרחבות המשפחה והולדת הילדים עד להתייצבות מצבה בארץ החדשה;

2. לא רק עובדות לא-חוקיות אלא גם עובדות בהיתר נוטות לדחות את הגדלת המשפחה ולידת הילדים, הן כדי שלא להפסיק את רצף העבודה, שהיא המטרה שלשמה באו לארץ, הן כדי שלא לאבד את מקום עבודתן;

3. מקצת העובדים הזרים נכנסים לישראל כיחידים – בלי בני-זוג – והדבר מעכב הקמת משפחה והולדת ילדים. למקצתם יש משפחות בארץ המוצא והם אינם מקימים משפחות חדשות בארץ;

4. אוכלוסיית העובדים בישראל אינה מייצגת את האוכלוסייה בארץ המקור: זו אוכלוסייה עירונית, משכילה יותר, ולכן שיעורי הילודה בה נמוכים לעומת ארץ המקור.

5. העובדות הזרות מושפעות מדפוסי הילודה בסביבתן – סביבה עירונית חילונית ששיעורי הילודה בה נמוכים למדי;

6. לא כל הילדים הנולדים בישראל נשארים בארץ, ומקצתם נשלחים לארץ המקור לגדול בחיק המשפחה המורחבת (אם כי לאחרונה אובחנה במשפחות מדרום אמריקה ומהפיליפינים נטייה לדחות את גיל שליחת הילדים חזרה לארץ המוצא ואף להביא את הילדים שנולדו בארץ המקור לישראל).

על סמך ההנחות וההסתייגויות הללו פותח מודל דמוגרפי מתוקן. כמו במודל הגאוגרפי המתוקן, גם במודל זה שלוש חלופות, הנשענות על הנחות שונות בדבר דפוסי הילודה מהגרי העבודה:

1. המהגרים מאמצים את דפוסי הילודה של החברה הקולטת (שיעורי ילודה נמוכים למדי של נשים חילוניות עירוניות בישראל);

2. המהגרים שומרים על דפוסי הילודה של ארץ המוצא, כלומר שיעורי ילודה גבוהים האופייניים לנשים מארצות לא מערביות;

3. ממוצע של שתי החלופות הקודמות.

לוח 3: חיזוי הגידול במספר ילדי הזרים בשנים 1993-2002 על-פי המודל הדמוגרפי המתוקן

חלופה 1	חלופה 2	חלופה 3
2,500 לידות	2,100 לידות	2,300 לידות

4. השפעת הפעילות של מינהלת ההגירה על מספר ילדי העובדים הזרים

בספטמבר 2002 התקבלה החלטת ממשלה בדבר הגברת קצב הגירוש של עובדים זרים השוהים בארץ בלא היתר. בין השאר הוחלט לייעל את הליכי הגירוש ולהפעיל "מינהלת ההגירה". בעקבות פעילותה גדל מספר המגורשים מהארץ במידה ניכרת.²⁰

עד אוגוסט 2003 לא עמד גירוש ילדים על הפרק, והורים וילדים האמינו שלהיות ילד או הורה פירושו חסינות מפני גירוש, גם אם הוא שוהה בישראל שלא כחוק.

באוגוסט 2003 הכריזה מינהלת ההגירה על מבצע "עזיבה מרצון". המבצע נועד לעודד משפחות של שוהים בלא היתר לעזוב את הארץ בתוך חודשיים-שלושה. בעלי משפחות היו צריכים להירשם במינהלה ולהציג כרטיסי טיסה. בתמורה הובטח להם אישור שהייה עד עזיבתם, עזרה בגביית חובות מהמעסיקים ויציאה מהארץ בלי חותמת גירוש בדרכון. אשר למשפחות שלא נרשמו למבצע, נקבע שהן ייכלאו במשכן מעצר מיכ"ל (מתקן הכליאה של משפחות עובדים זרים בחדרה) עד הגירוש.²¹ במבצע זה עזבו את הארץ 1,000 משפחות ובהן כ-400 ילדים.

למבצע היו השפעות עקיפות: האצת קצב היציאה מישראל של משפחות עובדים זרים בגלל החשש מכליאה ומגירוש (אין נתונים על מספרם של העוזבים).

חשוב לציין שאף ילד אחד לא נעצר או גורש.

במרס 2004 הכריז מפקד מנהלת ההגירה, ניצב ברטי אוחיון, על "מבצע עזיבה מרצון" שני. גם במבצע זה היה מספר העוזבים הישיר נמוך, אך היתה לו השפעה עקיפה על היציאה מישראל של משפחות עובדים זרים.

5. סיכום

בישראל אין מודל רשמי לבדיקת הגידול הצפוי במספר ילדי העובדים הזרים החיים בארץ, והמודלים שהוצגו לעיל הם ניסיון לאמוד את מספרם של ילדי העובדים הזרים הנולדים בישראל

²⁰ לפי נתוני אתר משטרת ההגירה, עד סוף 2003 גורשו מעל 80,000 עובדים זרים ובני משפחותיהם; ר' בר-צורי (מרס 2001), עובדים זרים ללא היתר בישראל, 1999, מאמר לדיון מס' 5.01, הרשות לתכנון כוח אדם; ר' בר-צורי (אפריל 2003) עובדים זרים שגורשו מישראל 2002, הרשות לתכנון כוח אדם; מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מדיניות הגירוש של קטינים, כתיבה: ה' קין, אוקטובר 2002.

²¹ ניצב ב' אוחיון, לשעבר מפקד משטרת ההגירה, ריאיון, 10 בדצמבר 2003.

בעשור הקרוב. מכיוון שאין מודל אידאלי לבחינת הנושא, הצענו שני טיפוסים מודלים – גאוגרפי ודמוגרפי – ובכל אחד מהם הוצגו שלוש חלופות.

בדקנו את אמינות המודלים בבדיקה רטרוספקטיבית כדי לראות איזה מודל ואיזו חלופה מספקים נתון קרוב יותר למספר ילדי העובדים הזרים שחיים בישראל ב-2003, לאחר כעשר שנות העסקת עובדים זרים בישראל (לפני הפעלת מדיניות הגירוש). החלופה שסיפקה נתון הקרוב ביותר למציאות היא החלופה הטובה ביותר לחיזוי הגידול הצפוי במספר ילדי העובדים הזרים בעשור הקרוב.

מתברר כי למרות נקודות המוצא השונות של המודל הגאוגרפי-עירוני המתוקן ושל המודל הדמוגרפי, החלופה **השלישית** במודל הגאוגרפי המתוקן (לוח 2), והחלופה **השנייה** במודל הדמוגרפי המתוקן (לוח 3), מציגות נתונים קרובים לנתוני האמת על השינוי במספרם של ילדי העובדים הזרים בישראל בעשור האחרון.

חיזוי דפוסי הגידול באוכלוסיית ילדי העובדים הזרים נשען על ההנחות שהוצגו לעיל, ובהן הנחה על היקף הביקוש לעובדים זרים ועל מסגרות העסקה ואכיפה נתונות. ואולם, השינויים בביקוש לעובדים זרים מחד גיסא והשינויים במדיניות האכיפה והגירוש מאידך גיסא יצרו מציאות שונה. אפשר להניח שאם יופעלו המודלים שהוצגו לעיל, הם יחזו גידול במספר העובדים הזרים וילדיהם, אולם השינויים במדיניות עשויים להביא לצמצום מספרם.

עם זה, מכיוון שמאגר העובדים בארצות לא מפותחות שמוכנים לעבוד בארצות מפותחות גם בתנאי שכר נחותים (לעומת רמת שכר מקומית), הוא בלתי נדלה, אפשר לצפות שכניסת העובדים הזרים ובני משפחותיהם לארץ תימשך גם בעתיד. לפיכך, המודלים לחיזוי הגידול במספרם של העובדים הזרים נחוצים, ונידרש להתאים את הנחות המודלים למציאות המקומית המשתנה.

פרק 2: מאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים עיקריים של אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל

בפרק זה נסקרים המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים העיקריים של ילדי העובדים הזרים.

1. מגדר

אין מידע על התפלגות ילדי עובדים זרים לפי מגדר. אפשר להניח שההתפלגות היא נורמלית, דהיינו, כמחציתם בנים וכמחציתם בנות.²²

2. גיל

רוב ילדי העובדים הזרים בישראל נולדו בארץ ורובם בני 5-0. שלושה הסברים לגילם הצעיר:

1. תופעת העובדים הזרים היא תופעה חדשה למדי;
 2. על-פי רוב, העובדים הזרים הם צעירים בגיל הפריור;
 3. רוב העובדים הזרים הבאים לישראל דוחים את לידת הילדים כמה שנים עד ההתאקלמות.
- עם זאת, יש ילדים מבוגרים יותר שהוריהם הביאו אותם ארצה בגיל צעיר או שנולדו בתקופה הראשונה לשהות הוריהם בישראל. מספרם קטן למדי.

3. מוצא ההורים

פילוח אוכלוסיית הילדים על-פי מוצאם מלמד על הבדלים בולטים בינה לבין האוכלוסייה הבוגרת של העובדים הזרים בישראל: רוב הילדים הוריהם מאפריקה, מאסיה ומדרום אמריקה, ואילו באוכלוסייה הבוגרת בולט משקלם של העובדים ממזרח אירופה.

רוב הילדים שנולדו בישראל שייכים לקהילת יוצאי אפריקה, שהיא הקהילה הזרה הוותיקה ביותר בישראל.²³ בקרב הילדים מאפריקה בולט משקלם היחסי של יוצאי גאנה. קבוצה נוספת בולטת בגודלה היא של ילדים שהוריהם יוצאי דרום אמריקה, ובהם בולטת קבוצת הילדים שהוריהם מקולומביה.

לאחרונה ניכרת מגמת גידול במספר הילדים מאסיה. בקבוצה זו בולט משקלם הגדל והולך של ילדים שאמהותיהם מהפיליפינים והן מועסקות כמטפלות סיעודיות.

על-פי האומדנים, חיים בישראל רק ילדים מעטים של עובדים זרים ממזרח אירופה.

²² המגדר אינו משפיע על צריכת השירותים אלא בגיל ההתבגרות, אז יש נטייה לגידול בצריכת שירותי בריאות בעיקר בקרב בנות. כיוון שרוב ילדי העובדים הזרים בישראל כיום הם בני 6-0, אין משמעות מיוחדת להתפלגות של הקבוצה לפי מגדר.

²³ לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2002.

4. דת

רב העובדים הבוגרים – כ-93%²⁴ – רואים בעצמם נוצרים, ואפשר להניח שילדיהם מתחנכים על-פי עקרונות דת זו. לארגוני הדת יש תפקיד חברתי חשוב בקהילות הזרים. ההתכנסויות הדתיות בימי שבת וראשון הן מסגרת חברתית ומקור לעדכון ולהעברת מידע בין חברי הקהילה. ארגוני הדת פעילים בעיקר בקהילות העובדים הזרים מאפריקה,²⁵ אך הם פועלים גם בקהילה הלטינית ובקהילה הפיליפינית. טקסי הדת שהקהילה מקיימת בשיתוף הילדים או בעבורם – הטבילה, אכילת לחם הקודש וטקסי מעבר (קומוניון) – עושים אותם לחלק מהקהילה, תורמים לעיצוב זהותם ונותנים להם מסגרת השתייכות המאפשרת להם להגדיר את עצמם מול הסביבה היהודית שבה הם גדלים.

5. רשתות חברתיות

בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב נערך מחקר לא מדגמי על כ-200 משפחות של עובדים זרים, רובם שוהים בארץ בלא היתר ומתגוררים בתל-אביב-יפו. מדובר במחקר על רשתות חברתיות שהוא חלק ממחקר משווה דו-לאומי ישראלי-גרמני. המחקר מספק מידע על תהליכי ההיקבעות של קהילות הזרים מאפריקה, ובעיקר על דפוסי צריכה, תרבות פנאי ותנאי דיור.²⁶ הרשתות החברתיות הפורמליות והלא-פורמליות שהעובדים הזרים יוצרים במדינות העבודה ממלאות תפקיד חשוב בקליטתם בה. הן מסייעות להתאקלמות בסביבה החדשה, מתווכות בין הקהילה בארץ המקור לקהילה בארץ העבודה ומסייעות בשמירה על מורשתם הלשונית והתרבותית של בני הקהילה.

עם הזמן נוצרת בארץ העבודה קהילה מקומית בעלת אופי מיוחד, שמספקת שירותים מיוחדים לחבריה. אף-על-פי שהפרטים בקהילה מתחלפים, הקהילה נעשית אבן שואבת למצטרפים חדשים מאותה ארץ מקור. בישראל התהוו רוב הקהילות האתניות המקומיות בתל-אביב-יפו.

נוסף על כנסיות, הממלאות תפקיד מרכזי בחיי הקהילות הזרות (ראה לעיל), יש ארגונים כגון UPIMA (Union of Philippines Workers) של הקהילה הפיליפינית ו-AUW (African Union Workers) של הקהילה האפריקנית, שמנסים לנהל את חיי החברה של קהילותיהם, לספק לחברים בהן מידע על זכויותיהם ועל השירותים העומדים לרשותם ולייצג אותם מול הרשויות. לקהילות אחרות אין ארגונים ממוסדים, אך הן מתארגנות בשעת הצורך באירועים הקשורים בחיי התרבות שלהם או לטיפול במי שנתון במצוקה, כגון איסוף כספים בעבור חבר קהילה הנזקק לטיפול רפואי או לכרטיס טיסה עקב גירוש או מסיבה אחרת. חשוב לציין את תרומתה של העיתונות הכתובה לגיבוש הקהילה, למשל העיתון Manila-Tel Aviv והעיתון של קהילת הסינים שיצא בתל-אביב.

הרשתות החברתיות פגיעות מאוד, ורמת הפומביות של פעילותן תלויה במדיניות הממשלתית. בתקופת הגירושים הנרחבים, למשל בשנת 2003, נרתעו העובדים מלהיפגש מחשש שימשכו את

²⁴ הרשות לתכנון כוח אדם, עובדים זרים בישראל, קובץ נתונים ליום עיון, דצמבר 1999.

²⁵ G. Sabar (2004), "African Christianity in the Jewish State: Adaptation, Accommodation and Legitimization of Migrant Workers' Churches, 1990-2003", *Journal of Religion in Africa* 34/4: 407-437

²⁶ י"י שניל (2002), עובדים זרים בתל-אביב, דוח מסכם (פרסום פנימי).

תשומת לב של המשטרה ושל משטרת ההגירה, ייעצרו ויגורשו, והרשתות החברתיות הצטמצמו מאוד או הפסיקו לפעול.

אשר לילדים, הרשתות החברתיות הן בעלות השפעה מכרעת, משום שהן מעניקות חינוך לילדי הגיל הרך (עד גיל שלוש), הן במסגרת משפחתונים פרטיים בדירות מגורים של נשים מהקהילה (ראה פרק 5), הן בגנים קהילתיים בחסות הכנסייה, כגון זה שהוקם בדרום תל-אביב לקהילה האפריקנית. נוסף על כך, הקהילות הקימו מוסדות ללימוד שפה ותרבות בעבור ילדי הקהילה. הבולט בהם הוא La Escuelita ("בית-ספר קטן") – בית-הספר לשפה ולתרבות לטינו-אמריקנית שהקימה הקהילה בתל-אביב. בית-הספר שימש מודל חיקוי לקהילות אחרות בעיר (ראה פרק 5). הקהילות נוהגות לקיים אירועים חברתיים מיוחדים נוסף על ההתכנסויות הדתיות, כגון טקס בחירת מלכת היופי הפיליפינית שנערך אחת לשנה ומשחקי כדורגל בקהילה הלטינו-אמריקנית. לאירועים אלו יש השפעה מעצבת על השאיפות התעסוקתיות של הילדים, והדבר בא לידי ביטוי בשיחות שניהלנו אתם בקבוצות המיקוד.

להערכת מסיל"ה, בשנת 2003 חלה שחיקה ניכרת ביכולתן של קהילות הזרים לסייע לפרטים החיים בתוכן: מקהילות איתנות המורכבות מפרטים חזקים בעלי השכלה וכוח נפשי, שהשכילו עם השנים להקים מוסדות לתמיכה ולעזרה הדדית ולהפנות משאבים להתארגנות חברתית, תרבותית ודתית, הן הפכו לקהילות מדולדלות ונרדפות, ומוסדותיהן אינם מסוגלים עוד לסייע לחבריהן.²⁷

6. פריסה גיאוגרפית ותנאי דיור

א. מגמות פריסה של ריכוזי מהגרים בעולם

רוב העובדים הזרים מרוכזים בערים הגדולות. הערים הן אבן שואבת לעובדים זרים מכמה סיבות:

1. אפשרויות התעסוקה בעיר רבות, ואפשר לעבוד בכמה מקומות עבודה בו-בזמן.
 2. החיים בעיר מאפשרים לעובדים הזרים להשתלב באוכלוסייה העירונית, וכך מפחיתים את שכנת החשיפה בפני הרשויות ואת איום הגירוש מהארץ. שיקולים אלו הם בעלי משקל בעיקר בעבור העובדים הלא-חוקיים.
 3. שכונות המאוכלסות בזרים הן מוקד משיכה לזרים אחרים בני קהילתם. זו סביבה תומכת, ופועלים בה ארגונים מקומיים שעשויים לסייע לעובדים בעתות מצוקה.
- עם זה, יש גורמים הפועלים נגד נטייה זו:
1. עלות הדיור בערים גבוהה יותר מבפריפריה.

²⁷ מסיל"ה ומינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב (ינואר 2003), דוח מסיל"ה – ניתוח הפניות למסיל"ה והשינויים במבנים הקהילתיים.

2. ריכוז עובדים זרים בשכונות מוכרות חושף אותם ואת בני משפחותיהם לגורמים עוינים, כגון קבוצות לאומניות המתנכלות לזרים²⁸ ועבריינים, וכן לגורמי האכיפה.

ב. ריכוזי עובדים זרים בארץ

נראה שבישראל גורמי המשיכה לעיר חזקים מגורמי הדחייה, ולכן רוב העובדים בעלי המשפחות מרוכזים בעיר הגדולה – תל-אביב-יפו וסביבתה. גם רוב ילדי הזרים מתגוררים בתל-אביב-יפו וסביבתה.²⁹ פעמים רבות ההורים עובדים במשקי בית בערי הלוויין של תל-אביב (הרצליה, גבעתיים) ומתגוררים בהן במהלך השבוע. הם מתראים עם ילדיהם בסופי שבוע, ובמהלך השבוע הילדים שוהים אצל מטפלות.

אוכלוסיית העובדים הזרים הלא-חוקיים, שאליה שייכות רוב המשפחות, נוטה מלכתחילה להתרכז בתל-אביב-יפו ובסביבתה, או לעבור אליה כאשר שהייתה בארץ מתמשכת. גם מי שבאים בהיתר אך נוטשים את המעסיק החוקי (כדי לשהות זמן רב יותר בארץ ולעבוד בה) נוטים לעבור מהפריפריה למרכז. בשל הסדרי הכבילה הקיימים בישראל, נטישת המעסיק הופכת אותם לשוהים בלתי חוקיים. עליהם להימנע מלהתבלט בסביבתם, והעיר הגדולה היא מקום מתאים לצורך זה.

כאמור, מתוך ניתוח המידע על ריכוזי עובדים זרים במדינות מערביות בערים גדולות, אפשר לצפות לקיומן של קהילות כאלה גם בירושלים ובחיפה, לצד הקהילות המוכרות הקיימות בתל-אביב-יפו.³⁰ עיר נוספת שבה היה אפשר לצפות לריכוז של ילדי עובדים זרים היא אילת, שכן היא עיר תיירות ומספקת תעסוקה בענף המלונאות (בעיקר לעובדים מאפריקה, הנוטים להקים משפחות בישראל). נראה שגם ביישובים אחרים בישראל מתגוררות משפחות של עובדים זרים, אולם מדובר במשפחות מעטות, ואין עליהן מידע.

לוח 4: ריכוזים של ילדי עובדים זרים בארץ³¹

תל-אביב וסביבתה	ירושלים	חיפה	אילת	סך הכול
1,740	105	68	108	2,021

ג. ריכוזי עובדים זרים בתל-אביב-יפו

כאמור, רוב ילדי עובדים זרים בישראל מתגוררים בתל-אביב-יפו, ובשנת 2003 נאמד מספרם בכ- 2,100. מספרם הצטמצם בכמה מאות בשנה האחרונה עקב יציאת משפחות של עובדים זרים בשל גירוש אחד ההורים אחד או בשל עזיבה מרצון.³²

²⁸ בארץ התופעה כמעט אינה קיימת.

²⁹ יי שגל ומי אלכסנדר (אוקטובר 2002), מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחים מתל-אביב-יפו, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

³⁰ בערים גדולות אחרות כגון נתניה ובאר-שבע כמעט אין עובדים זרים, ולכן הן לא נדונו במסמך זה.

³¹ מקור: עיבודים של צוות המחקר לנתוני מחלקות חינוך ברשויות ותחנות לבריאות המשפחה, 2004.

משפחות העובדים הזרים בתל-אביב-יפו מרוכזות בשכונות הדרומיות של העיר, שהן שכונות מצוקה: אזור התחנה המרכזית הישנה והחדשה, שכונת פלורנטין, שכונת התקווה, קריית-שלום, שכונת שפירא ושכונת הארגזים. גם בערים אחרות העובדים הזרים נוטים להתגורר בשכונות מצוקה, שבהן הדיור זול יותר.

ד. תנאי דיור

בשכונות שבדרום תל-אביב רמת השירותים הכללית נופלת מזו המאפיינת את השכונות החזקות שבצפון העיר. רוב תושביהן הוותיקים של שכונות אלו מבוגרים, ועל כן הן אינן ערוכות לספק שירותים למשפחות צעירות שיש בהן ילדים (בעיקר בתחום החינוך והבריאות).

בשכונות אלו התפתחו שירותים המכוונים לגברים זרים יחידים – מכוני ליווי ומועדוני מין – ונפוצות תופעות של שכרות וקטטות; דיירי המקום, בעיקר עובדים זרים וילדיהם, חשופים להן בקביעות.

עובדים זרים מתגוררים בישראל בדירות שכורות. בחינת תנאי הדיור של משפחות העובדים הזרים מלמדת על צפיפות דיור ממוצעת של 2.5-2 נפשות בחדר, בדירות שגדלן הממוצע 2.5 חדרים.³³ רוב הדירות מצוידות במתקני בישול וקירור של מזון, במים חמים ובשירותים. תנאים אלו טובים יחסית לתנאי הדיור של עובדים זרים בהיתר השוהים בישראל בלא משפחה, שעל-פי רוב מתגוררים בצפיפות גבוהה ובתנאי דיור ירודים. ואולם, תנאי הדיור של משפחות הזרים נחותים לעומת תנאי דיור של משפחות בישראל בכלל, שצפיפות הדיור שלהן היא 0.94 נפשות לחדר, ובתל-אביב-יפו בפרט, שבה הצפיפות נמוכה עוד יותר – 0.77 נפשות בחדר.³⁴ עם זאת, על-פי רוב הדירות שבהן מתגוררים העובדים הזרים מרווחות למדי, בשל סטנדרט הבנייה באזורי מגוריהם.³⁵

השכרת דירות לעובדים זרים ולמשפחותיהם משפיעה על ערך הדירה, על מעמד השכונה ועל המרקם העירוני. השפעה זו בולטת בעיקר בתל-אביב, שבה כאמור יש ריכוזים של משפחות זרים. השפעתה המיידית של כניסת משפחות זרים לשכונה היא ירידת ערך הדירות בה.

יש הטוענים שסוחרי נדל"ן מנצלים תופעה זו לצורך רכישת הדירות מהתושבים הוותיקים בשכונה במחיר נמוך, שכן התושבים רוצים לעזוב את סביבתם בשל כניסת הזרים. הרוכשים החדשים מנסים לשנות את ייעוד הקרקע לבנייה לגובה או ליעדים אחרים. בכך הזרים מסייעים שלא מדעת להפחתת ערך הדירות ולזירוז עזיבת תושבים ותיקים את האזור.

³² דוח מסיל"ה 2003, הערה 27 לעיל; ד' בן רבי, ט' חסין ואח', הערה 13 לעיל.

³³ הרשות לתכנון כוח אדם, הערה 24 לעיל.

³⁴ עיריית תל-אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי-חברתי (נובמבר 2002), שנתון סטטיסטי תל-אביב 2001.

³⁵ י"י שניל (1999), עובדים זרים בתל-אביב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

פרק 3: השוואה בין-לאומית

1. הקדמה

מדיניות הטיפול בעובדים זרים בכלל ובילדיהם בפרט היא נושא מורכב, והוא לובש צורה שונה כמעט בכל מדינה שיש בה מהגרי עבודה. כדי להציג מגוון רחב ככל האפשר של הסדרים הנהוגים בעולם נבחרו ארבע מדינות – צרפת, שווייץ, גרמניה וספרד. המדינות נבחרו לפי שני קריטריונים: (א) כל אחת מהן מייצגת קבוצה של מדינות דומות מבחינת העקרונות של מתן אזרחות;³⁶ (ב) משך הזמן שתופעת העובדים הזרים מתקיימת בהן.

במדינות שנסקרו יש הבחנה רשמית בין עובדים זרים חוקיים לעובדים זרים לא-חוקיים מבחינת מעמדם וזכויותיהם. ואולם, אין להסיק מכך שעובדים לא-חוקיים הם משוללי זכויות. מדינות אלו השכילו להבין שבהעדר טיפול לכל הזרים שבתחומן, החברה כולה תסבול מהזנחת תחום הבריאות והתפרצות מחלות או מעלייה בשיעור הפשיעה, ולכן משתלם לתת טיפול נאות לכל העובדים הזרים החיים במדינה – חוקיים ולא-חוקיים כאחד.

לא נכללו בסקירה מדינות כגון ארה"ב, אוסטרליה וקנדה, משום שהן מדינות הגירה "מסורתיות" ומאפשרות כניסה חוקית, אם באמצעות פתיחת שערים לבעלי מקצועות דרושים, אם באמצעות מסלולי התאזרחות למהגרים מתאימים. מהגרים נחשבים בארצות אלו לאזרחים עתידיים ולא למהגרי עבודה.

צרפת נבחרה משום שהיא דוגמה מובהקת של המדינות שבהן אפשר לקבל אזרחות על-פי "דין האדמה" (*Ius Soli*), כלומר האזרחות ניתנת לכל אדם אשר נולד על שטחה הריבוני של המדינה, תהיה אשר תהיה אזרחותם של הוריו. סיבה נוספת לבחירה בה היא חתירתה להומוגניות תרבותית, שמשמעותה עידוד המתאזרח לאמץ את התרבות המקומית ולוותר על תרבות המוצא. גישה זו מנחה את קביעת המדיניות כלפי ילדי העובדים הזרים.

שווייץ וגרמניה נבחרו משום שהן נוקטות מדיניות של "דין הדם" (*Ius sanguinis*) במתן האזרחות. לפיכך, הן מקבלות לחיקן רק פרטים הקשורים באומה בקשרי דם, וקלושים סיכוי של מי שאינו עומד בקריטריון זה להיות לאזרח. שתי המדינות נכללו בסקירה משום שעל אף הדימיון ביניהן במדיניות מתן האזרחות, שתיהן מנהלות מדיניות שונה כלפי העובדים הזרים בכלל וכלפי ילדיהם בפרט.

ספרד נכללה בהשוואה מכיוון שעם הצטרפותה לאיחוד האירופי לפני כ-15 שנה הפכה ממדינת מוצא של עובדים זרים למדינה המושכת מהגרי עבודה. כמו ישראל, גם ספרד בעלת היסטוריה קצרה של התמודדות עם סוגיית העובדים הזרים וילדיהם.

כפי שנאמר במבוא, בפרקים 4-7, שבהם ייבחנו תחום הבריאות, החינוך, המעמד האזרחי והשירותים החברתיים הנוספים, תוצג סקירה משווה של דרכי הטיפול בילדי הזרים הנהוגות בגרמניה, בשווייץ, בצרפת ובספרד בתחומים אלו. בפרק זה תובא סקירה כללית של המדיניות כלפי העובדים הזרים במדינות האלה.

³⁶ למשל בדגם של צרפת כלולות בריטניה והולנד, ובדגם של שווייץ וגרמניה כלולות בלגיה ואוסטריה.

מדיניות הגירה במדינה אינה דבר קבוע. היא נתונה לשינויים ומושפעת מכוחות פוליטיים, כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים (למשל מאזן הגירה מקומי). בשל ההבדלים בין המדינות ובשל נטייתן להשאיר למיישמי המדיניות בשטח מקום רחב לפרשנות ולפעולה, לא היה אפשר לעשות השוואה על-פי משתנים זהים. לפיכך ניסה צוות המחקר לצייר תמונה רחבה ככל האפשר של מצב העובדים הזרים בכל אחת מהמדינות, גם אם לעתים הנתונים אינם בני-השוואה.

2. מעמדם של עובדים זרים בגרמניה

בראשית שנות ה-2000 התגוררו בגרמניה כ-7.5 מיליוני עובדים זרים, שהם כ-9% מכלל האוכלוסייה. למרות השיעור הגבוה של עובדים זרים באוכלוסייה, גרמניה אינה נחשבת למדינת הגירה – אף שהיא ארץ קולטת זרים, היא נמנעת מלראות בהם מהגרים. עם זאת, היא פיתחה מנגנונים לטיפול בהם ובמשפחותיהם.

המודל לטיפול בעובדים הזרים משלב בין פעילותם של ארגונים ציבוריים לבין פעילותם של ארגונים פרטיים. אומנם המימון וההנחיות הכלליות מקורם בשלטון המרכזי או המקומי, אך הטיפול עצמו נעשה על-ידי כנסיות וארגונים פוליטיים או חברתיים שיש להם קשרים ממוסדים עם המדינה. מוקצה תקציב פדרלי לאוכלוסייה הזרה, והוא מיועד בעיקר למימון קורסי שפה, להכשרה מקצועית, לשירותים חברתיים ולהסברה ומידע. הכספים מועברים לכנסיות ולארגונים האחראים לאספקת השירותים החברתיים והחינוכיים. ברמה המקומית פועלות "המועצות ליעוץ לזרים", המעניקות סיוע ומקדמות את רעיון "העזרה העצמית" בקהילה הזרה, מעודדות את הצעירים להשתתף בקורסים להכשרה מקצועית ומייעצות בדבר עיצוב המדיניות כלפי זרים. כדי שהמדיניות תתאים לצורכי הזרים, גם הם משתתפים בדיוני המועצות.

בשנת 1978 הוקמה "הוועדה הפדרלית לענייני זרים", המתאמת בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי והמוסדות הציבוריים והפרטיים המטפלים באוכלוסיית הזרים.

3. מעמדם של עובדים זרים בצרפת

לפי נתוני מפקד האוכלוסין משנת 1999 שוהים בצרפת כ-3.26 מיליוני עובדים זרים. מספר זה נמוך מנתוני מפקדים קודמים. הירידה במספר הזרים נובעת משינוי מדיניות ההתאזרחות וכניסת הזרים בשנת 1998. בעקבות השינוי עלה במידה ניכרת מספר הזרים שהתאזרחו ואינם מוגדרים עוד זרים.

המדיניות הרשמית של צרפת מעודדת אינטגרציה של זרים יחידים בחברה הצרפתית (לא כחלק מקבוצה דתית או אתנית). מדיניות זו מבוססת על תהליך התאזרחות קל, על מתן זכויות חברתיות שוות לאלה של כלל האוכלוסייה ועל שלילת התארגנות של המהגרים על בסיס דתי או אתני כדי לתווך בינם לבין המדינה.

צרפת יוזמת ומעניקה שירותים חברתיים לתושביה ומשתתפת באופן פעיל בפעילויות החברתיות. היא האחראית לרווחת הזרים, ובתוקף מועמדותם להיות אזרחים הם אינם מקבלים טיפול מיוחד, אלא מקבלים את השירותים שכל האוכלוסייה מקבלת. לפיכך, מוסדות השלטון המרכזי הם שמכתיבים ומנהלים את המדיניות כלפי העובדים הזרים, והיא מופעלת ברמה המקומית כדי להבטיח את השתלבותם של העובדים הזרים בחברה הצרפתית.

"המשרד לעניינים החברתיים ולאנטגרציה" הוא המוסד המופקד על גיבוש המדיניות כלפי העובדים הזרים. בתוכו יושבת "מינהלת האוכלוסייה הזרה", שתפקידה להעריך ולהציע מדיניות בדבר מעמדם ודרכים לשילובם בחברה. בשנת 1991 החליט השלטון המרכזי להאיץ את תהליך האינטגרציה, ולשם כך הקים את "מזכירות המדינה לנושא האינטגרציה". נוסף על כך יש כמה סוכנויות ממשלתיות האחראיות למגוון ההיבטים של ההגירה וחיי המהגרים.³⁷

חשוב לציין שצרפת, שהיא מדינה ריכוזית וביורוקרטית, מעניקה את כל השירותים הללו משום שהיא מכירה במצב המיוחד של הזרים ובצורכיהם המיוחדים, אך מעדיפה לטפל בהם באמצעות הסוכנויות הציבוריות המטפלות בקהל הרחב. היא משקיעה מאמצים רבים להשגת יעד זה.

4. מעמדם של עובדים זרים בשווייץ

בשווייץ שיעור גבוה של זרים – 19% מכלל האוכלוסייה (בשנת 2000). כיום השלטונות מנסים לצמצם את מספר העובדים הזרים כדי לשמור על הזהות השווייצרית, ובתוך כך לספק את צורכי שוק העבודה. היא עושה זאת בכמה דרכים: פיקוח על מאפייני הזרים הנכנסים (בעיקר ארץ מוצאם, השכלתם ותחום עיסוקם); התאמת קצב כניסת הזרים לצורכי הכלכלה ושוק העבודה; ניסיון ליצור אינטגרציה של זרים בחברה השווייצרית ואיזון דמוגרפי בין מקומיים לזרים.

שלושה מוסדות מופקדים על יישום המדיניות: "המשרד לענייני זרים במחלקה הפדרלית לצדק ומשטרה"; "המחלקה הפדרלית לענייני כלכלה"; "הוועד הפדרלי לענייני זרים". שני המוסדות הראשונים מנסים במשותף להוציא אל הפועל את שתי המטרות הראשונות על-ידי פיקוח על זרם העובדים הנכנסים לפי צורכי השוק – ברמה הפדרלית וברמת הקנטונים (באמצעות השלוחות המקומיות).

"הוועד הפדרלי לענייני זרים" ממונה על האינטגרציה. הוועד חסר סמכות מינהלית, ותפקידו לחקור את צורכי הזרים, ליעץ ולהמליץ לשלטון הפדרלי והקנטונלי על מדיניות שתיושם על-ידי ארגונים ציבוריים ופרטיים. בוועד חברים חברי פרלמנט, נציגי הכנסייה, חברים באיגודים מסחריים, נציגי ארגונים המספקים שירותים חברתיים, נציגי השלטון הפדרלי והקנטונלי ונציגי הזרים, האמורים ליידע את חברי הוועד בדבר צורכיהם. הסמכויות המוגבלות של הוועד מעידות שאומנם השלטון הפדרלי מייחס חשיבות רבה לאינטגרציה של הזרים, אך אינו ממלא תפקיד פעיל בה אלא סומך על כוחות השוק במילוי משימה זו.

5. מעמדם של עובדים זרים בספרד

כאמור, באמצע שנות ה-80 התרחש בספרד מעבר חד ממצב של ייצוא כוח עבודה למצב של ייבוא כוח עבודה. הפריחה הכלכלית ובעקבותיה הצטרפותה של ספרד לאיחוד האירופי הפכו אותה ממדינה שרבים מאזרחיה הם מהגרי עבודה בגרמניה, בשווייץ, בצרפת ובאנגליה למדינה המושכת עובדים זרים מצפון אפריקה (בעיקר מרוקו), מאמריקה הלטינית ומאסיה (בעיקר מהפיליפינים).

³⁷ "הקרן לפעילות חברתית" עוסקת בהסדרה ובתיווך של גיוס העובדים הזרים; "הסוכנות לפיתוח היחסים הבין-תרבותיים" תפקידה לקדם את התקשורת בין הזרים לחברה הצרפתית באמצעות פעילות תרבותית; "ההתאחדות לסיוע חברתי למהגרים" מספקת שירותים חברתיים למהגרים בסניפיה בכל רחבי צרפת.

כמו מדינות אירופה האחרות, ספרד מתמודדת אף היא עם דילמת המחיר החברתי והכלכלי של הבאת זרים העשויים להפוך לתושבי קבע. בתחילת שנות ה-2000 שהו בספרד כ-800,300 עובדים זרים – כ-2% מאוכלוסייתה. מדיניות הרגולציה שהונהגה בספרד אפשרה לעובדים זרים שהם שוהים לא-חוקיים להסדיר את מעמדם: הם קיבלו אישור שהייה ועבודה שנתי שאפשר לחדשו במשך חמש שנים. מי שמקבל אישור זה אינו יכול לקבל אישור קבע. האישור ניתן למי שיכול להציג חוזה העסקה ממעביד ולהוכיח השתלבות בקהילה המקומית בפעולות כגון רישום ילדים במערכת החינוך, הצגת חוזי שכירות דירה ארוכי טווח והשתתפות בארגוני התנדבות. לאחר הרגולציה האחרונה בשנת 2000 עלה מספר הזרים לכמיליון – כ-2.5% מכלל האוכלוסייה.

בספרד הטיפול בנושא העובדים הזרים נתון באחריות מינהלת ההגירה ומשרד העבודה והביטחון הסוציאלי. מלבד "חוק הזרים" משנת 1985, שנולד בעקבות לחציה של הקהילה האירופית להנהיג פיקוח הדוק יותר על כניסתם של זרים לתחומי ספרד, יש בספרד כמה חוקים ותקנות שנועדו להסדיר את ההגירה, והחשובים בהם: "החוק האורגני" 4/2000 והתקנות שנקבעו לפיו,³⁸ העוסקים בזכויות הזרים בספרד ובהשתלבותם החברתית; התוכנית הכללית להסדרת מעמדם של זרים ולתיאום מינהלי בנושא הגירה לשנים 2001-2004, שנועדה להבטיח שזרים יחיו בספרד כחוק. לשם כך נקבעו ארבעת עיקרי התוכנית:

1. שילוב הזרים ומשפחותיהם במדינה ובחברה על-ידי מתן שירותי בריאות לילדים ולנשים;
2. הסדרת ההגירה (שבעבר היתה בלתי מבוקרת וקלה) כך שהמדינה היא שמסדירה את זרם המהגרים ואת השתלבותם בשוק העבודה;
3. מאבק ברשתות הברחה של מהגרים ובסחר בבני-אדם;
4. בכל הנוגע לפליטים יישמר המצב הקיים, המאפשר לפליטים לקבל זכויות בסיסיות שכל חברה דמוקרטית וחופשית מעניקה לאזרחיה.

³⁸ Organic Law 4/2000 of 11 January 2000; Regulation Approved by the Royal Decree 864/2001 of 20 July

פרק 4: שירותי בריאות

1. הקדמה

בשל חשיבותם של שירותי הבריאות, מצאנו לנכון להעמידם בראש רשימת השירותים שבעבודה זו ולדון בהם בהרחבה.

המדינות המערביות שקולטות מהגרים מארצות לא מפותחות ונבחנו בעבודה זו נוקטות גישה של "בריאות הציבור"³⁹ בעניין אספקת שירותי בריאות לקבוצות אוכלוסייה חדשות הנכנסות למדינה, והן השכילו לספק שירותי בריאות למהגרים מטעמים של רווחת האוכלוסייה המקומית.

לפי גישה זו, מניעת מחלות וקידום הבריאות הם נושאים המחייבים טיפול בעבור כל מי שגר במדינה, יהיה אשר יהיה המעמד האזרחי שלו. טובתם של כל תושבי המקום מחייבת מתן טיפול לכולם כדי למנוע מעבר והתפרצות של מחלות מידבקות אשר הודברו במערב אך עדיין נפוצות בארצות המקור של המהגרים, המפותחות פחות (מלריה, שחפת ועוד). המהגרים עשויים לשאת בלי דעת את המחלות לארצות עבודתם.

הטענות נגד אספקת שירות רפואי לכול הן כלכליות בעיקרן, ונוגעות למימון השירות. המתנגדים למתן שירותים למהגרי עבודה מדגישים את עלות השירותים, בהתחשב בכך שמי שאינם תושבים כמעט אינם נושאים בה. יש בהם שמשלמים דמי ביטוח בריאות, אך הם אינם משלמים מסים שנועדו בין השאר לפיתוח תשתיות בריאות, קל וחומר בתקופה שבה המדינה מקצצת בשירותי הבריאות לתושביה (כך קורה למשל בגרמניה ובצרפת, וגם בארץ). יתירה מזאת, מתן שירותי בריאות ברמה גבוהה עשוי להיות תמריץ לכניסת מהגרי עבודה, ואף ל"תיירות רפואית"; ואכן, תופעת התיירות הרפואית היתה נפוצה בבריטניה.

את בעיית העלות הכלכלית של הטיפול הרפואי בזרים אפשר לפתור באמצעות ביטוח רפואי מסחרי לאוכלוסייה זו. על-פי רוב מהגרי העבודה הם צעירים ובריאים, והדבר עשוי לעודד תחרות בין חברות מסחריות להפעלת תוכניות ביטוח בריאות בעבורם. אפשר שהפעלת תוכניות ביטוח למהגרי עבודה תהיה זולה יותר למדינה מטיפול בבעיות רפואיות שעלולות להתעורר בשל אי-מתן טיפול רפואי מונע.

מלבד ההיבט הכלכלי, יש צדדים מוסריים לסוגיה זו של מתן שירותי בריאות למי שאינם אזרחי מדינה, שכן החובה להציל חיים ולמנוע פגיעה בבריאות היא מוחלטת, ואינה תלויה במעמד האזרחי, כל שכן כשמדובר בילדים.

³⁹ א' לבנטל (יולי 2002), גישת מערכת הבריאות לטיפול במהגרי עבודה בישראל, מאמר לדיון מס' 11.02, הרשות לתכנון כוח אדם; רופאים לזכויות אדם (אוגוסט 2002), אדישות אלימה – מצב בריאותם של מהגרי עבודה בישראל.

מבנה שירותי הבריאות ומושגי יסוד בניתוח שירותי בריאות

במערכת הבריאות ארבעה רבדים עיקריים של שירותי רפואה :

1. רפואה מונעת – חיסונים, מעקב גדילה, בדיקות התפתחות, חינוך לבריאות ולניקיון.
2. רפואה ראשונית – רפואה כללית הניתנת על-פי רוב בקהילה, ומספקת טיפול ואבחנה ראשוניים לפונים אליה. מקובל לכלול ברובד זה את השירותים הבסיסיים שנותנים רופאים ואחיות במרפאות מקומיות.
3. רפואה שניונית – רפואה מקצועית ובכללה טיפול ואבחון מעמיק באמצעות שירותי מעבדה, מכונים ורופאים מומחים.
4. רפואת בתי-חולים – ובכללה רפואת חירום, אשפוז וטיפול בבעיות המצריכות טיפול מקצועי מחוץ לקהילה.

2. זכויות בתחום הבריאות על-פי האמנה בדבר זכויות הילד

האמנה בדבר זכויות הילד היא כאמור מסגרת התייחסות לתחום הבריאות של ילדים. היא קובעת מחויבות בין-לאומית מקיפה למתן שירותים לילדים כמעט בכל תחומי החיים. בשל אופייה ההצהרתי והכללי של האמנה, אין היא מפרטת את הדרכים לאספקת שירותי בריאות לילדים.

הסעיף העיקרי העוסק בבריאות באמנה הוא סעיף 24. לפי סעיף משנה (1), על המדינות "להשתדל להבטיח כי משום ילד לא תישלל הגישה לשירותי טיפול ובריאות". מלבד ההצהרה על הזכות לבריאות ברמה גבוהה ככל האפשר, לטיפול במחלות, לשיקום הבריאות ולמניעת שלילת הנגישות לשירותי בריאות מילדים, האמנה מציינת נושאים שבהם זכות זו נבחנת.

שירותי הבריאות שיש לספק לילדים הם בין השאר נקיטת אמצעים לפחתת תמותת תינוקות, מתן סיוע רפואי ראשוני, מאבק במחלות ובתת-תזונה באמצעות אספקת מי שתייה נקיים ומזון מזין, הבטחת שירותי בריאות לאמהות לפני הלידה ואחריה, חינוך ומסירת מידע על בריאות ועל תזונה, פיתוח שירותי רפואה מונעת, הדרכה בתכנון משפחה וביטול מנהגים מסורתיים המזיקים לבריאות הילד.

יש סעיפים נוספים באמנה הרלוונטיים לתחום הבריאות: המבוא לאמנה מציין את זכאותם של ילדים לשיפור תנאי חייהם ולחיי רווחה; סעיף 6 דן בזכות לחיים ולהתפתחות פיזית; סעיף 23 דן בזכויותיהם המיוחדות של ילדים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית או נפשית.

3. מבט בין-לאומי – שירותי בריאות לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד

א. גרמניה

מערכת הבריאות בגרמניה מבוססת על עקרונות של סולידריות ושל אחריות ממלכתית, המתבטאים בסבסוד. כמעט כל תושבי גרמניה, ובכללם מי שאינם אזרחים ושוהים בגרמניה כחוק, זכאים להגנה שביטוח הבריאות מקנה.⁴⁰ השירותים שב"סל הבריאות" הם שירותי רפואה מונעת, טיפולי שיניים, אספקת תרופות, שירותי אשפוז ושירותי סיעוד (ובכללם שירותי סיעוד בבית). לעומת זאת, השוהים הלא-חוקיים זכאים לקבל טיפול לכמה מחלות מדבקות, שירותי רפואה מונעת לתינוקות וטיפול חירום בלבד – כל אלה בתשלום. בבתי-החולים קיימת תופעת "חובות אבודים" של זרים שטופלו ולא שילמו בעבור הטיפול – תופעה שקיימת גם בארץ.

ב. צרפת

מערכת הבריאות בצרפת מנסה מאז שנת 1945 לשלב עקרונות של ליברליזם ושל סולידריות לאומית. ביטוח בריאות ממלכתי מבטא את הסולידריות ומגן על האוכלוסייה מפני סכנות לבריאות. אף-על-פי-כן, מאחר שביטוח הבריאות ממומן על-ידי הביטוח הלאומי, מי שהוא שוה לא-חוקי ואינו מבוטח אינו זכאי לטיפולים הרפואיים הניתנים לכלל האוכלוסייה.⁴¹ מכאן שרק עובדים זרים חוקיים ובני משפחותיהם זכאים לביטוח בריאות.⁴² עובדים זרים לא-חוקיים מקבלים שירותי בריאות מינימליים.

ג. שווייץ

שווייץ היא מדינה פדרלית, ולכן לא המדינה אחראית לשירותי הבריאות אלא הקנטונים. כל תושבי שווייץ זכאים לשירותי רפואה מונעת ורפואה ראשונית, ובכלל זה חינוך לבריאות, טיפול ביתי במחלות כרוניות ובקשישים וטיפול סיעודי בחולים כרוניים ובקשישים. בקנטונים מסוימים השירותים ניתנים על-ידי הקנטון, ובאחרים הם ניתנים במרפאות ציבוריות השייכות לגופים התנדבותיים.⁴³

כל הילדים בגיל חינוך חובה, לרבות ילדי זרים, מקבלים את כל שירותי הבריאות המונעת הניתנים במערכת החינוך: חיסונים, בדיקות תקופתיות, חינוך לבריאות ועוד.⁴⁴

⁴⁰ P. Scott (2004), "Undocumented Migrants in Germany and Britain: The Human 'Rights' and 'Wrong' Regarding Access to Health Care", *Electronic Journal of Sociology*

⁴¹ מאז 2001 מי שאינם זכאים לביטוח בריאות לאומי יכולים להיעזר בשירות מטעם המדינה הנקרא "עזרה רפואית של המדינה" (AME), אך עקב בעיות תקציביות לא ברור אם יוסיף להתקיים.

⁴² A. Ritsatakis et al. (2000), *Exploring Health Policy Development in Europe*, European Center for Health Policy, WHO Regional Publications, European series, No. 86

⁴³ R. Saltman and J. Figueras (ed.) (1996), *European Health Care Reform*, WHO, Regional Office for Europe

⁴⁴ A Ritsatakis et al., supra note 42

ה"שירות הלאומי לבריאות" נותן טיפול חינוך לכל האוכלוסייה, ובכלל זה לעובדים הזרים ולילדיהם, יהיה אשר יהיה מעמדו במדינה. הטיפול בחדרי מיון ובמחלקות בתי-החולים אינו מוגבל, אך לטיפול במרפאות-חוץ דרוש אישור שהייה.⁴⁵

4. שירותי הבריאות לילדים בישראל

א. המסגרת החוקית

חובת מתן שירותי בריאות לילדים בישראל מעוגנת בחוקים, בנהלים ובתקנות.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, מבטיח את זכותם של ילדים לשירותי בריאות ראשוניים, לרפואה מונעת, לשירותי אשפוז ולשיקום. החוק חל על כל תושבי המדינה: כל תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה חייב להירשם באחת מקופות-החולים הקיימות, לפי בחירתו, ולרשום בה את ילדו הקטין. לפי החוק שירותי הרפואה כוללים רפואת שיניים מונעת לילדים. כיום הוא חל על כל אוכלוסיית הילדים בישראל.

חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, קובע בסעיף 1(ב) כי במצב חירום רפואי כל חולה זכאי לקבל טיפול רפואי בלא התניה. בסעיף 2(א) לחוק נקבע כי מטפל או מוסד רפואי לא יפלו בין מטופל למטופל משום טעם שהוא.

היעדרות הורים מהעבודה: חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג-1993, מאפשר לעובד שבחזקתו ילד שלא מלאו לו 16 להיעדר מהעבודה עד שישה ימים בשנה על חשבון תקופת המחלה הצבורה שלו. אחריות ההורה לגידול ילדיו וחובת המדינה לסייע לו בכך לפי האמנה מקבלות ביטוי בחוק זה. אשר לילדים החולים במחלה ממארת, החוק מאפשר להורה להיעדר עד 60 יום בשנה בשל מחלת ילדו, בלא ניכוי שכר בגין ההיעדרות. נוסף על כך יש הקלות מס למשפחות של ילדים החולים במחלה ממארת.

ב. רפואה ראשונית ורפואה מונעת

התחנות לאם ולילד (טיפות-חלב)

התחנות לאם ולילד פועלות בקהילה ומספקות שירותי רפואה מונעת. תינוקות מקבלים בהן את כל החיסונים הדרושים, מתנהל מעקב התפתחות לילדים מלידתם עד גיל 5 וניתנת הדרכה רפואית להוריו. כמו כן, נשים החפצות בשירותי מעקב היריון יכולות לקבלם בתחנות. לאוכלוסיות חלשות – עובדים זרים, אתיופים ובדואים – התחנות מספקות שירותים נרחבים יותר: הדרכה נרחבת להורים בדבר הטיפול בילדיהם ושירותי רפואה החורגים מגדר הרפואה המונעת. כיום פועלות כ-1,000 תחנות ברחבי הארץ. כמו כן, השירות כולל ייעוץ למשפחה בנושאי חינוך ובריאות.

⁴⁵ A. Torres and B. Sanz (June 2000), "Health Care Provision for Illegal Immigrants: Should Public Health be Concerned", *J Epidemiol Community Health*, 54; W. A. Cornelius (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", in W. A. Cornelius and J. F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration – A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press

כיום השירות מתקצב על-ידי משרד הבריאות, אך לא מכבר הועלתה הצעה להעביר את השירות לאחריות קופות-החולים. שינוי זה עלול לגרום לירידה ניכרת במספר העובדים הזרים הפונים לשירות, שכן חלקם אינם מבוטחים בקופות-החולים.

שירות זה הוא הוותיק בשירותי בריאות הציבור בישראל. הוא נחשב לשירות טוב ויעיל, זוכה למידה רבה של אמון בקרב האוכלוסייה המקומית ומטפל ברוב אוכלוסיית הילדים בארץ.

שירותי בריאות בבתי-הספר

ילדים בגיל חינוך חובה (6-16) זכאים לשירותי בריאות לתלמיד הניתנים במסגרת בית-הספר, ובכללם בדיקות סריקה, חיסונים וחינוך לקידום בריאות. אשר לביטוח תאונות המתרחשות בבית-הספר, הילדים מכוסים במערכת החינוך מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

רופאי ילדים ורופאי משפחה

שירותי רפואת המשפחה ניתנים במרפאות קופות-החולים שהילדים והוריהם מבוטחים בהן מתוקף חוק ביטוח בריאות.

ג. רפואה שניונית

לרובד זה שייכים שירותי הבריאות שנותנים רופאים מקצועיים במרפאות קופות-החולים ובמרפאות בתי-החולים, שירותי מעבדה ומכוני טיפול וייעוץ – שירותים שחלקם ניתנים מתוקף חוק הבריאות וחלקם במימון פרטי.

ד. רפואת בתי-חולים

ברובד זה הטיפול בבתי-החולים והטיפול במצבי חירום (בחדר מיון). הבסיס החוקי שלו מעוגן בחוק זכויות החולה ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי. חוק זכויות החולה מטיל חובה על בתי-החולים לטפל במצבי חירום בכל חולה בלי התניית תשלום.

ה. הטיפול במחלות כרוניות

יש נהלים והסדרים הנוגעים לטיפול בילדים חולי איידס ומחלות ריאה (כגון שחפת). הטיפול ניתן במרכזים רפואיים המיועדים למחלות האלה לכל הילדים המקומיים, נשאים וחולים. הגורמים הפועלים בתחום מטפלים בקטינים הפונים אליהם בלא תשלום. הטיפול כולל אבחון ומתן תרופות, ומממן על-ידי משרד הבריאות על-פי דיווחי המרפאות. אשר לגילוי נשאות או מחלת איידס בקטינים, החוק מחייב נוכחות פקיד סעד בבדיקה לגילוי נגיף איידס בקטין, ועליו להדריך את הקטין והאחראים לו בדבר דרכי הטיפול.

ו. סיכום

אומנם החקיקה בישראל אינה עוסקת במפורש בכל סעיפי האמנה הנוגעים לבריאות הילד, אך ילדי ישראל מקבלים שירותי בריאות ברמה גבוהה. לאחרונה, בגלל הגידול בממדי העוני בקרב ילדים בישראל, הצטמצמה צריכת שירותי בריאות בקרב ילדים עניים. צמצום זה ניכר בעיקר ברובד הרפואה הראשונית, ומתבטא בהקטנת מספר הביקורים אצל רופא ובהימנעות מרכישת תרופות שנרשמו לילדים חולים, בגלל הצורך להשתתף בתשלום עבור שירותים אלו.

בשל הגידול בממדי העוני בקרב ילדים בישראל עלה לדיון ציבורי הצורך להבטיח תזונה נאותה לילדים בשירותי הזנה במערכת החינוך, כפי שהיה נהוג בעבר, כדי לספק צרכים קיומיים בסיסיים של ילדים.

5. שירותי הבריאות לילדי העובדים הזרים בישראל

שירותי הבריאות המסופקים לילדי העובדים הזרים בישראל מקיפים שלושה מארבעת הרבדים הנזכרים – רפואה מונעת, רפואה ראשונית ורפואה שניונית – גם אם לא כולם מעוגנים בחקיקה ובהסדרים פורמליים. ספקי השירותים החיוניים הללו פועלים כך מתוך אמונה שאסור למנוע את שירותי בריאות מילדים, יהיה אשר יהיה מעמדם האזרחי.

העובדים הזרים נבדלים מאזרחי ישראל בדפוסי הצריכה של שירותי רפואה. אצל תושבים מקומיים, פעמים רבות קבלת טיפול ברובד רפואי מסוים עוברת דרך הרובד הרפואי שלפניו. למשל רופא המשפחה, השייך לרובד הראשוני, מפנה לרופא מקצועי, השייך לרובד השניוני, אולם בתחומים רבים אפשר לפנות לרופאים מקצועיים במישרין. העובדים הזרים, לעומת זאת, פונים כמעט בכל בעיה לטיפול חלב או למרפאה של "רופאים לזכויות אדם", ומשם מנותבים בשעת הצורך לטיפול רפואי ברובד גבוה יותר. טיפות-החלב מספקות לילדי הזרים הן שירותי רפואה מונעת הן שירותי רפואה ראשונית, להבדיל מילדים ישראלים, שמקבלים בהם שירותי רפואה מונעת בלבד. מנגד, בקרב הזרים ניכרת מגמה של פנייה לחדר מיון בשל בעיות השייכות לרובד הרפואה הראשונית.

לפיכך, ומשום שנותני השירותים מספקים לעובדים הזרים שירותים בכמה רובדי רפואה, בדיון בשירותי הבריאות הניתנים לעובדים זרים בחרנו שלא לסווג את השירותים לפי רובדי הרפואה אלא לפי מקור השירות.

הפריסה של השירותים הרפואיים ומידת השימוש בהם באוכלוסיית הילדים הזרים נבחנה בעיקר בתל-אביב. אומנם רוב ילדי העובדים הזרים מתגוררים בתל-אביב, אך הנעשה בה אינו משקף את הנעשה בשאר הארץ, שכן היא מעין "מדינה בתוך מדינה", ופיתחה לעצמה מערכת משלה למתן שירותים לילדי הזרים. לכן נסקרו בקצרה שירותי הבריאות לילדים גם בירושלים ובאילת.

א. ביטוח בריאות לילדי העובדים הזרים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, אינו חל על העובדים הזרים וילדיהם. לפי סעיף 56(א) (1)(ד) לחוק, שר הבריאות רשאי לקבוע הסדרים מיוחדים למי שנמצא בישראל ואינו מבוטח לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בהיקף ובתנאים שיקבע.

סעיף 1ד לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, חל כל עוד לא קבע שר הבריאות הסדרים מיוחדים לפי סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. לפי סעיף זה, על המעביד להסדיר לעובד הזר שהוא מעסיק ביטוח בריאות לפי סל שיקבע שר הבריאות בצו. בצו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2001, מוצג סל שירותי הבריאות לביטוח בריאות של עובדים זרים. החוק והצו אינם חלים על ילדי העובדים הזרים.

ההסדר למתן שירותי בריאות לילדי עובדים זרים באמצעות ביטוח בריאות מופעל בישראל מאז פברואר 2001 מתוקף חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 5/2001, "הספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי". זה הסדר מינהלי לתקופת ניסיון של שנתיים למתן שירותי בריאות לקטינים השוהים בישראל ואינם מבוטחים על-פי חוק בריאות ממלכתי, והוא מיושם באמצעות קופת-חולים "מאוחדת". להסדר זה קדם מאבק ציבורי ער, בעיקר של ארגוני זכויות אדם (ובראשם עמותת "רופאים לזכויות אדם"). חוקיות השהיה אינה תנאי לזכאות: ההסדר חל על כל ילדי הזרים המתגוררים בישראל, יהיה אשר יהיה מעמד הוריהם. עד שנקבע ההסדר, לא היתה כל נגיעה בחוק או בנוהל ממשלתי בצורכי הבריאות של ילדי הזרים.⁴⁶ כמה תנאים לקבלת השירות: הסדרת הרישום; תשלום דמי ביטוח חודשיים בסכום של 185 ₪ לילד ועד לגג של 370 ₪ למשפחה (מי שאינו משלם את דמי החבר שישה חודשים, יבוטל הביטוח שלו 30 יום לאחר משלוח התראה אם לא הסדיר את התשלום עד אז); תקופת אכשרה – לקטין שלא נולד בישראל, זמן המתנה בין הרישום לבין מועד התחלת הזכאות לשירות הוא שישה חודשים. במהלך ששת החודשים הללו יוכל לקבל את שירותי המרפאה הבסיסיים בקופת-החולים. על-פי סוג הטיפול הנדרש. ילדים המבוטחים לפי הסדר זה זכאים לקבל שירותי בריאות הכלולים בסל הבריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, למעט שירותי בריאות הניתנים בחו"ל. ילדי זרים שנולדו בישראל זכאים לשירות מייד עם לידתם, ובלבד שהוריהם שהו בישראל שישה חודשים ברציפות לפחות. שירותי חירום ניתנים לילדים בתוך שבוע ממועד רישומם בקופה. נוסף על כך הפונה לרופא חייב בתשלום השתתפות עצמית, כפי שמשלמים כל המבוטחים בקופת-חולים "מאוחדת".

הפעלת הסדר זה פוגעת לכאורה בערך השוויון והיא מנוגדת להנחה הבסיסית של האמנה שלפיה מעמד הילד אינו תלוי במעמד הוריו, שכן ההסדר מנציח הבדלים בקבלת טיפול בין כלל הילדים בישראל, המבוטחים לפי חוק ביטוח בריאות, לבין ילדי עובדים זרים, המקבלים שירותים רפואיים מכוח ההסדר.

מגבלות ההסדר בהתחשב בעקרונות השוויון בפני החוק:

1. ההסדר ניסיוני ומקורו מינהלי – חקיקת משנה – ואילו החוק ממלכתי וקבוע.
2. מדובר בהסדר לביטוח מרצון, והפעלתו כרוכה בפעולת רישום שעושים הורי הילד, ואילו ביטוח הבריאות מכוח חוק בריאות ממלכתי מחייב את הכול, וכל הילדים בישראל מבוטחים מתוקף היותם ילדי תושבים מקומיים. ואכן, רק 67% מילדי העובדים הזרים הצטרפו להסדר.⁴⁷
3. בישראל כל מבוטח זכאי לבחור בקופת-החולים שבה יטופל, אך ההסדר של ילדי העובדים הזרים כובל אותם לקופת-חולים "מאוחדת".
4. לילדי הזרים יש תקופת אכשרה לפני קבלת מלוא השירות (כאמור, יילודים זרים שנרשמו עם לידתם זכאים לטיפול מיום הרישום, ולאחרים השירות מותנה בשהות של שישה חודשים בארץ טרם התחלת הזכאות לשירות). ילדים ישראלים לעומת זאת מקבלים את השירות מייד.

⁴⁶ שי שפר, "קופ"ח לאומית: הפיקוח אישר מכירת ביטוח לעובדים זרים. סמט: אין אישור" הארץ, 18 בינואר 2002.

⁴⁷ על-פי נתונים של מסי"לה לשנת 2004.

5. הזכאות אינה כוללת שירותים שהקטין נזקק להם טרם בואו לארץ, כלומר ילד שחולה במחלה כרונית, מחלתו לא תטופל. מגבלה זו פותחת פתח לגורם המבטח להתחמק ממתן טיפול במחלות שהתגלו בזמן השהות בארץ, שכן היא מאפשרת לו לטעון שהילד סבל מהן גם לפני בואו.

6. קבלת שירות רפואי מותנית בתשלום של סכום כסף לא מבוטל (כאמור 185 ₪ בעבור ילד אחד ועד 370 ₪ בעבור שני ילדים או יותר). לעומת זאת ילדים ישראלים מקבלים שירות רפואי מתוקף דמי הביטוח שהוריהם משלמים למוסד לביטוח לאומי, וגובה התשלום מותנה בהכנסת ההורים.

7. ההסדר חל על ילדים בלבד, ולא על הוריהם.

8. שלא כנשים הרות אזרחיות ישראל, עובדות זרות זכאיות רק למעקב רפואי בטיפת-חלב, אך לא לבדיקות גנטיות, לבדיקות אולטרסאונד ולבדיקת מי שפיר.

הערכת מימוש ההסדר

כאמור, רק 67% מילדי העובדים הזרים מבוטחים בהסדר, רובם תינוקות המתגוררים בתל-אביב שנרשמו באמצעות מסיל"ה. בשאר הארץ רשומים כ-100 ילדים נוספים. עוד נמצא כי רוב הילדים המבוטחים הם ילדי עובדים מדרום אמריקה, ואילו קהילות אחרות נוטות פחות לנצל את האפשרות להצטרף להסדר הביטוח.

אפשר לייחס את ההיענות המוגבלת של העובדים הזרים להסדר הביטוח לגורמים האלה:

1. גובה דמי הביטוח;
2. העדר מידע על הסדרי הביטוח בקרב העובדים הזרים;
3. החשש שמעורר הצורך ברישום ובמסירת פרטים מזהים;
4. בשעת הצורך אפשר לקבל טיפול רפואי גם בלי ביטוח רפואי בתחנות לאם ולילד ובמרפאת "רופאים לזכויות אדם".

יש כמה דרכים להגדיל את שיעור המבוטחים באוכלוסיית ילדי העובדים הזרים:

1. הקלות בתשלום לנזקקים וקביעת תעריף נמוך יותר;
2. הפצת מידע בשפות המקור של הזרים בריכוזי מגורים ובמסגרות לימוד של ילדי העובדים הזרים;
3. בניית אמינות של נותן השירות כדי להפחית את החשש מפני חשיפה וגירוש בעקבות הרישום הפורמלי;
4. אפיון המבוטחים לעומת הלא-מבוטחים על-פי ארץ מוצא ומאפיינים דמוגרפיים אחרים לצורך איתור לא מבוטחים;
5. בניית סל בריאות המותאם לצרכים המיוחדים של אוכלוסייה זו.

ב. התחנות לאם ולילד

כאמור, התחנות לאם ולילד מספקות שירותי רפואה מונעת לכלל הילדים, ואילו לילדי עובדים זרים הן מספקות גם שירותי רפואה ראשונית. להערכת גורמים הנוגעים בדבר, כ-95% מילדי העובדים הזרים בני ה-5-0 מקבלים שירותי בריאות בתחנות לאם ולילד – השיעור הקיים באוכלוסייה הכללית. לפי החלטת ממשלה, שירותים אלו אמורים לעבור בהדרגה לאחריות קופות-החולים. הדבר עלול לפגוע בילדי העובדים הזרים, שכן כאמור לא כולם מבוטחים בביטוח בריאות, והטיפול עלול להישלל מהם משום שהם אינם חברים בקופת-חולים.

התחנות לאם ולילד בתל-אביב

באמצע שנות ה-90 הוחלט באגף לשירותי רווחה בעיריית תל-אביב-יפו לספק לילדי הזרים סל שירותי רפואה מונעת באמצעות טיפת-חלב כפי שמקבלים כל הילדים. ואכן, כמעט כל ילדי הזרים מקבלים שירותי בריאות בתחנות: במאי 2003 היה מספר ילדי העובדים הזרים המטופלים בתחנות בתל-אביב 1,309; בראשית שנת 2004 היה מספרם 1,236. כ-50% מהזרים הפונים לתחנות העירוניות הם ממוצא אפריקני (מהם כרבע מגאנה), כ-35% מאסיה (31% מהפיליפינים) וכ-15% מדרום אמריקה (כ-7% מקולומביה).

להלכה התחנות לאם ולילד אינן יוזמות טיפול רפואי, אך למעשה, באופן לא פורמלי הן מאתרות מיוזמתן משפחות זרים ומעודדות אותן להיעזר בשירותיהן. בין השאר הן מעודדות נשים הרות לפנות לייעוץ טרום-לידה.⁴⁸ את המדיניות הזאת של עידוד צריכת שירותי בריאות בקרב הזרים ומשפחותיהם הנהיגה המחלקה לרפואה ציבורית של עיריית תל-אביב-יפו. העירייה מכסה מתקציבה את הוצאות הטיפול בבריאות תינוקות, פעוטות ואף מתבגרים זרים. כיום אין סעיף תקציבי המיועד לטיפול בילדי הזרים. לפי ההסדר הפורמלי משרד הבריאות אמור לממן 75% מעלות הטיפול, והעירייה – את כל היתר. למעשה, העירייה נושאת כיום ברוב נטל המימון של השירות. ההקצאה לטיפול באוכלוסייה זו היא כארבע משרות של אחיות בריאות הציבור. לפי אומדן גס, עלות הטיפול בילדי הזרים בתחנות לאם ולילד בתל-אביב היא 1.4 מיליון ₪ (במחירי 2001).

להערכת גורמי שטח, הזמן הנדרש לטיפול בילדים אלו רב מהזמן הנדרש לטיפול בתינוקות מקומיים, בשל קשיי שפה ובשל חוסר התמצאות של ההורים בדרכי טיפול הנהוגות במערב. השירות הוא שירות משולב, המשותף לכל הילדים בתל-אביב, ואין מסגרות נפרדות לזרים.

התחנות לטיפול באם ובילד הן שירות מוצלח שקנה את אמונם של הזרים. לא ידוע על מקרים של הפרת אמון, מסירת מידע רפואי או מסירת פרטים מזהים של המטופלים ומשפחותיהם לגורמים מחוץ למערכת.

⁴⁸ ד"ר ח' נחמה, דוח האגף לבריאות הציבור, עיריית תל-אביב-יפו, 4 באפריל 2002.

סקר ברוקדייל-מסיל"ה מלמד כי יותר מ-90% מהאמהות משתמשות בשירותי ההדרכה הניתנים בתחנות. עם זאת, יותר ממחצית האמהות חשו שהן זקוקות לתמיכה נוספת בגידול הילדים, ובעיקר אמהות חד-הוריות.⁴⁹

בשנים 1996-2001 גדל מספר ילדי הזרים המטופלים בתחנות לאם ולילד פי-1.7 (עלייה של 73%). רוב הגידול התרחש בין 1996 ל-1998, ואילו בשנים 1998-2001 היה הגידול בקצב הפונים מתון. נראה שהתחנות לאם ולילד הן הספקיות העיקריות של שירותי בריאות לילדי העובדים הזרים בתל-אביב-יפו. ואומנם, בדוח מסיל"ה מאוגוסט 2001 דיווחו כ-70% מההורים הפונים לקבלת שירות שהם מקבלים סיוע בתחנות לאם ולילד. למרות זאת, סקר ברוקדייל-מסיל"ה מלמד כי כ-10% מההילדים אינם מחוסנים כדרוש.⁵⁰

לוח 5: ילדי עובדים זרים המטופלים בתחנות לאם ולילד בתל-אביב-יפו, 1996-2004

שנה	1996	1997	יולי 1998	ינואר 1999	יולי 2000	יולי 2001	מאי 2003	ינואר 2004
מספר הילדים	638	*	1,085	1,056	1,039	1,106	1,309	1,236

מקור: עיבודים על סמך דוח פנימי על נתוני בריאות הציבור של עיריית תל-אביב-יפו, 2001. נתוני 2002 עודכנו לפי סקר ברוקדייל-מסיל"ה מינואר 2004 ולפי נתונים שאסף צוות המחקר בפברואר 2004 מהתחנה לבריאות הציבור בתל-אביב.

בחינת הפריסה הגיאוגרפית של התחנות העירוניות שבהן ילדי העובדים הזרים מקבלים טיפול מלמדת שבתל-אביב הילדים מטופלים בעיקר בשלוש תחנות טיפת-חלב הסמוכות למקום המגורים שלהם בשכונות הדרומיות של העיר. מוצאם של המטופלים מגוון מאוד – הם באו מכ-50 מדינות.

⁴⁹ ד' בן רבי, ט' חסין ואחרים, הערה 13 לעיל.

⁵⁰ שם.

לוח 6: עובדים זרים המטופלים בתחנות לאם ולילד בתל-אביב-יפו, 1998-2001

שנה	מספר המשפחות	נשים הרות	תינוקות	פעוטות	ארץ מוצא
יולי 1998	912	29	353	732	27% גאנה ; 19% פיליפינים ; 11% קולומביה ;
ינואר 1999	895	12	333	723	26% גאנה ; 20% פיליפינים ; 11% קולומביה ;
ינואר 2000	808	28	307	607	25% גאנה ; 30% פיליפינים ; 10% קולומביה ;
יולי 2000	865	21	362	677	27% גאנה ; 27% פיליפינים ; 9% קולומביה ;
יולי 2001	970	23	383	723	

מקור: נתוני בריאות הציבור, עיריית תל-אביב-יפו, דוח פנימי, 2001.

במהלך השנים השתנה שיעור הילדים הזרים המטופלים בתחנות עירוניות. בטיפת-חלב שבתחנה המרכזית הישנה למשל ירד חלקם היחסי לכמחצית, ושינויים דומים התרחשו גם בשכונות אחרות.

התחנות לאם ולילד בירושלים

בינואר 2002 היו רשומים בתחנות בירושלים 74 ילדים, ובסוף שנת 2003 – כ-90 ילדים.⁵¹ התחנות שבהן רשומות משפחות של עובדים זרים: משגב לדך, מחנה יהודה, בקעה-תלפיות, פסגת-זאב מזרח, בית-הכרם, רמת-אשכול, נווה-יעקב, גבעת-שאול, גבעת-מרדכי, רמות א', קריית-היובל, בית וגן, הרובע היהודי, רוממה, עיר-גנים ופת. בתחנה שבמחנה יהודה שיעור המטופלים הזרים הוא הגדול ביותר: 18 תינוקות עד גיל שנה ו-53 פעוטות בני 1-5.

רוב הילדים המטופלים בתחנות בירושלים הם מהפיליפינים וממזרח אירופה, להבדיל מתל-אביב, שבה רוב המטופלים הם מאפריקה. לפני האינתיפאדה האחרונה היו עובדים זרים שנקלטו בעבודה ביהודה ושומרון, אומנם בשכר נמוך, אך בלי לחשוש שיגורשו מישראל בגין שהות לא-חוקית.

⁵¹ הנתונים התקבלו מהאגף לשירותי בריאות הציבור בעיריית ירושלים ב-14 בספטמבר 2003.

ממחלקת הרווחה של עיריית ירושלים נמסר שעל-פי דיווחי פעילים מהקהילה האפריקנית, רוב משפחות העובדים שעבדו ביהודה ושומרון התגוררו במזרח העיר, ולכן הן אינן רשומות בתחנות העירוניות שבעיר ואינן מטופלות בהן.

על-פי דיווחי האחיות של טיפות-חלב בשכונות העיר, העובדים הזרים נותנים טיפול הולם לילדיהם. לא אובחנו צרכים ייחודיים של ילדי העובדים הזרים. מובן שזו אוכלוסייה ענייה, אולם אין בה מצוקות הדורשות טיפול מיוחד. כמו בתל-אביב, גם בירושלים כל הילדים מקבלים טיפול שווה, יהיה אשר יהיה מוצאם ומעמדם האזרחי.⁵²

תחנות לאם ולילד באזורים אחרים

בחיפה דווח על 55 ילדים המטופלים בתחנות העירוניות⁵³ ובאילת על 104 ילדים⁵⁴ (תחילת 2004). אין דווחים על היקף הטיפול בילדי העובדים הזרים במקומות אחרים בארץ.

ג. שירותי בריאות בבתי-הספר

ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה (6-16) זכאים לשירותי בריאות לתלמיד הניתנים במסגרת בית-הספר כמו כל הילדים בישראל, ובכללם בדיקות סריקה, חיסונים וחינוך לקידום בריאות.

אשר לביטוח תאונות המתרחשות בבית-הספר, ילדים מקומיים מכוסים במערכת החינוך מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כאמור, חוק זה אינו חל על ילדי זרים ולכן אין להם כיסוי ביטוח לתאונות במערכת החינוך. טיפול רפואי נוסף על הטיפול הניתן במסגרת בית-הספר ניתן לילדי הזרים גם מעל גיל 5, לפני משורת הדין, בידי הצוות הרפואי בתחנות לבריאות המשפחה, בעיקר בתל-אביב, וכן בידי רופאים המתנדבים במרפאה של "רופאים לזכויות אדם" בתל-אביב.

ד. מרפאת "רופאים לזכויות אדם"

המרפאה פועלת בדרום תל-אביב מאז שנת 1999 ומספקת שירותי רפואה ראשונית ושניונית למהגרי עבודה ולמשפחותיהם. את השירותים נותנים כ-50 מתנדבים חברי עמותת "רופאים לזכויות אדם" – רופאים ואחרים – והם מתוקצבים מכספי תרומות. השירות ניתן חינם, וקהילת הזרים נותנת אמון רב במרפאה. המרפאה פתוחה חמישה ימים בשבוע בשעות אחר הצהריים.

⁵² פ' שמעוני, האגף לשירותי בריאות הציבור, עיריית ירושלים, דוח, פברואר 2002.

⁵³ הנתונים התקבלו מלשכת הבריאות בחיפה ב-8 בפברואר 2004.

⁵⁴ הנתונים התקבלו מלשכת הבריאות בבאר-שבע בפברואר 2004.

לוח 7: פניות של עובדים זרים ומשפחותיהם למרפאות "רופאים לזכויות אדם", 1999-2000

2000	1999	
5,500	4,117	מספר הפניות הכולל
2,500	2,101	מספר הפניות החדשות
45%	51%	שיעור הפניות החדשות
300	699	מספר הפניות החדשות של ילדים
20%	33%	שיעור הפניות החדשות של ילדים

מקור: עיבודים מתוך דוחות של "רופאים לזכויות אדם", 2000-2001.

עד מאי 2003 טופלו כ-11,000 עובדים זרים ובני משפחותיהם במרפאה. בכל שנה נרשמים כ-2,500 מטופלים חדשים.

מלבד הטיפול במרפאה עצמה, רופאי המרפאה מסייעים בהפניית הנזקקים לרופאים מקצועיים מחוץ למרפאה לצורך ייעוץ וטיפול, לאבחון במכוני בריאות לבדיקות מעבדה ולניתוחים לילדים ולמבוגרים.

מתנדבי העמותה מעורבים מאוד במישור המשפטי: סיוע בתביעות משפטיות בנושאי בריאות של עובדים חולים נגד חברות ביטוח, עתירות לבג"ץ וייזום דברי חקיקה, למשל בעניין הסדר הביטוח לעובדים הזרים. נוסף על כך הארגון מעורב במאבק הציבורי למען זכויות העובדים הזרים במגוון תחומים, ובכללם המאבק למניעת גירושם מישראל.

ה. בתי-החולים

כאמור, לפי חוק זכויות החולה, חדר מיון של בית-חולים בישראל חייב לקבל את כל הפונים אליו במקרה חירום, לאבחן אותם ולטפל בהם: "1. הזכות לטיפול רפואי: (א) כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו בהתאם לכל דין ובהתאם לתנאים ולהסדרים הנוהגים, מעת לעת, במערכת הבריאות בישראל; (ב) במצב חירום רפואי זכאי אדם לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה. 2. איסור הפליה: מטפל או מוסד רפואי לא יפלו בין מטופל למטופל מטעמי דת, גזע, מין, לאום, ארץ מוצא או מטעם אחר כיוצא באלה."⁵⁵

⁵⁵ החוק חל גם על תיירים ועובדים זרים בלי אשרה. ראייה לכך היא חוזר מינהל הרפואה במשרד הבריאות מס' 46/98 בדבר "מסירת מידע על תושבים זרים המגיעים לבית-חולים" (ירושלים, 24 ביוני 1998).

המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי בתל-אביב (בית-החולים "איכילוב")

הנתונים על היקף הפניות אל חדרי המיון במצבי חירום רפואיים של ילדי הזרים בתל-אביב מבוססים על נתוני המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (בית-החולים "איכילוב"). כמה סיבות לכך: הוא המרכז הרפואי הגדול באזור; העובדים הזרים נוהגים לפנות אליו במקרה חירום, ולא למקומות אחרים; בתי-חולים אחרים לא מסרו נתונים; ברישומי בית-החולים יש הבחנה בין חובות אבודים של עובדים זרים לבין חובות אבודים של אחרים.

לוח 8: פניות של ילדי עובדים זרים אל המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי בתל-אביב, 1997-2001

שנה	פניות אל חדר המיון	שיעור המאושפזים	אומדן עלות קבלה במיון ואשפוז	אומדן חובות אבודים	עלות ממוצעת של פנייה
1997	216	22%	269,220 ₪	33,608 ₪	1,246 ₪
1998	232	23%	341,116 ₪	33,356 ₪	1,470 ₪
1999	205	28%	465,918 ₪	166,814 ₪	2,272 ₪
2000	208	24%	335,926 ₪	122,454 ₪	1,613 ₪
2001	308	25%	556,548 ₪	106,302 ₪	1,840 ₪
סה"כ	1,169		1,978,728 ₪	462,554 ₪	ממוצע: 1,693 ₪

מקור: מרכז רפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי, שירותי מיון ואשפוז, עיבודים מיוחדים, ינואר 2002.

הלוח מלמד על מגמה של גידול במספר הפניות אל חדר המיון של בית-החולים בשנים 1997-2001. ההסברים העיקריים לגידול זה הם הגידול הטבעי באוכלוסיית ילדי הזרים באזור תל-אביב והנטייה הגוברת של העובדים הזרים להיעזר במגננטים הקיימים ככל שמתארכת שהותם בארץ. הגידול הבולט בשנת 2001 במספר הפניות אל חדר המיון ובמספר האשפוזים עשוי לנבוע מסטייה חד-פעמית בסדרת נתוני הפנייה אל בית-החולים או מגידול במספרם של ילדי העובדים הזרים, ובעקבותיו גם בצריכת שירותי בריאות. ייתכן שהוא נובע גם מהחמרה במצב הבריאות של הילדים או שהוא משקף שינוי בדפוס ההתנהגות של משפחות הזרים. רק מעקב ממושך יסביר את התופעה. שלוש מכל ארבע פניות של ילדי עובדים זרים אל חדר המיון בבית-חולים מסתיימות בשחרור, ורק כרבע מהן מסתיימות באשפוז. הנתון האחרון עשוי להעיד כי חדר המיון זה משמש לעובדים הזרים ערוץ לטיפול רפואי שוטף בילדיהם, ואינו מעיד בהכרח על מידת הצורך הרפואי. במהלך איסוף הנתונים וניתוחם התברר שדפוס דומה קיים גם בקרב תושבי ערי הפיתוח, הנוטים לפנות אל חדר המיון בשכיחות גבוהה.⁵⁶ ייתכן שקיימת תופעה של ניצול משאב יקר לצרכים שאפשר לספק ברמה של מרפאה מקומית. זו רק השערה ראשונית, שכן אין בידינו אינדיקציות רפואיות לסיבות הפנייה

⁵⁶ סקרי קופת-חולים "כללית" ונתוני משרד הבריאות לשנים 1980 ו-1990.

אל בית-החולים. מכל מקום, השימוש מעיד על רמת אמון גבוהה של הזרים ברפואת החירום בבית-החולים.

בית-החולים "יוספטל" באילת

שלא כמו בתל-אביב, באזור אילת מסתמנת מגמה של ירידה בפניות של ילדי זרים אל חדר המיון במהלך התקופה הנסקרת. הסיבות הרפואיות העיקריות לפניות של ילדי זרים אל חדר מיון באילת הן חום, כאבי גרון, קוצר נשימה, פריחה, בחילה והקאות, כלומר – יש נטייה לפנות בעניינים שקשורים ברפואת משפחה (אפשר שהדבר נובע מזמינות נמוכה יותר של שירותי רפואת משפחה בקופות-החולים באילת). ייתכן שהירידה במספר הפניות נובעת מירידה במספר הילדים באילת בעקבות פעילות אכיפה וגירוש של הוריהם, בעיקר עובדים זרים בלי היתר מאפריקה, ובשל החשש מחשיפה עקב הצורך הרישום בפנייה אל בית-חולים; ייתכן שהדבר נובע מפנייה אל ספקים אחרים של טיפול רפואי: מרפאות קופת-חולים "מאוחדת" (המבטחת הרשמית של ילדי עובדים זרים) והתחנות לאם ולילד. אפשר גם שגוברת הנטייה להסתמך על טיפול רפואי מסורתי (שהיה מקובל בארץ המוצא) במסגרת המשפחה.

לוח 9: פניות ילדי עובדים זרים אל חדר המיון בבית-החולים "יוספטל" באילת, 1999-2001

שנה	סה"כ פניות לחדר מיון	מדד השינוי בפניות
1999	213	1.00
2000	206	0.97
2001	170	0.80

מקור: בית-החולים "יוספטל" אילת, ינואר 2002.

מימון הטיפול בילדי העובדים הזרים בבתי-החולים

התשלום עבור פנייה אל חדר המיון בבית-החולים מחושב לפי תעריפון משרד הבריאות, המבוסס על מרכיבים מקובלים: אגרת מיון, בדיקת רופא ותשלום בעבור שירותים מיוחדים כגון בדיקות מעבדה וייעוץ. עלות האשפוז מחושבת לפי תעריפון ימי אשפוז של בית-החולים, בפיקוח משרד הבריאות.

כאמור, כיסוי הביטוח לילדי הזרים במסגרת קופת-חולים "מאוחדת" (וכן בחברות הביטוח הפרטיות) אינו מלא, לכן לא כל הוצאות הטיפול בילדי הזרים בבית-החולים מכוסות. יתר על כן, ילדים רבים אינם מבוטחים כלל. בתי-החולים ומשרד הבריאות רואים בחלק גדול מעלויות הטיפול בילדי הזרים "חובות אבודים" – הוצאות שאין ממי לגבות אותם. החובות האבודים בשל טיפול בילדי הזרים בשנים 1997-2001 בבית החולים ע"ש סוראסקי בתל-אביב מסתכמים כמעט בחצי מיליון ₪ – קרוב לרבע מסך ההוצאה לקבוצה זו. הדבר הוא נטל מתמשך על תקציבי בית-החולים.

במציאות הנוכחית של קיצוצים בתקציבי הבריאות הבעיה חמורה אף יותר. דרך התמודדות אפשרית עם המצוקה התקציבית היא שריון מראש של סכומים מוגדרים מתקציבי משרד הבריאות לצורך טיפול בילדי העובדים הזרים, אולם לנוכח הקיצוץ בתקציבי הבריאות, קשה להאמין

שאפשר לשריין סכומי כסף. לחלופין, אפשר לבקש סיוע למימון השירות מארגונים לא-ממשלתיים לרווחת ילדים הפועלים בישראל. מימון כזה מקובל בכמה ממדינות המערב (למשל בהולנד).

ו. צורכי בריאות מיוחדים של ילדי העובדים הזרים בישראל

לילדי העובדים הזרים יש צרכים מיוחדים בתחום הבריאות, שכן יש פער לא מבוטל בתחלואה בין ארצות מפותחות ללא מפותחות, ובעיות הבריאות המאפיינות את ארצות מוצאם של הזרים (כגון מחלות גנטיות) מלוות אותם לארץ.

מחלות ריאה

בדצמבר 2001 היו בישראל 73 חולי שחפת, ומהם 18 עובדים זרים; כלומר, כ-20% מהחולים בשחפת בארץ הם עובדים זרים – שיעור גבוה הרבה יותר משיעורם באוכלוסייה. התחלואה הרבה בקרב הזרים מקורה בתחלואה הגבוהה בארצות המוצא שלהם. למשל בפיליפינים 5% מהאוכלוסייה הבוגרת נגועים בשחפת פעילה, ואפשר להניח ששיעור החולים בקרב העובדים הזרים שבאו מהפיליפינים דומה.

מכיוון שרוב ילדי הזרים נולדו בישראל ומקבלים טיפול שוטף בתחנות העירוניות, אפשר לאתר ילדים חולים כבר בשלב מוקדם של המחלה או כשמתעורר חשד לנשאות או לחשיפה לבני משפחה חולים, ולתת להם את הטיפול הנדרש. בנושא זה עוסקת "הליגה למניעת מחלות ריאה ושחפת בישראל" (ע"ר). הליגה מדווחת על גידול בשיעור הגילוי של מחלות ריאה ושחפת מאז שנות ה-90. בתחילת שנת 2002 טיפל המרכז למניעת מחלות ריאה שבבית-החולים ע"ש סוראסקי טיפול אקטיבי רק בילד אחד – תינוק בן ארבעה חודשים, בן לעובדים זרים. נוסף על כך טופלו כמה ילדים בטיפול מונע בשל חשד שבאו במגע עם חולי שחפת.

לא רק ילדי העובדים הזרים בסכנת הידבקות מהוריהם החולים, אלא כלל האוכלוסייה, ובייחוד הקשישים הסיעודיים והילדים שבהם מטפלים הפיליפינים, שהם פגיעים יותר ממבוגרים שאינם חולים.

העלות המלאה של טיפול בחולה שחפת מגיעה ל-33,000 ₪ (במחירי 2001). תושב מקומי זכאי למימון מלא של הטיפול בו באמצעות קופת-החולים שהוא מבוטח בה. לאחרים, ובהם עובדים זרים, משרד הבריאות מכסה את הטיפול על בסיס פנייה לאדם. כדי למנוע כניסת עובדים חולי שחפת לישראל, החוק קובע חובת עמידה בבדיקות סריקה לעובדים בוגרים כתנאי לקבלת היתרי עבודה. ואולם, עובדים שנכנסים לישראל באשרות תייר (ולא באשרות עובד) אינם עושים בדיקות אלו. כמו כן, הבדיקות נעשות בארצות המוצא, ואין עליהן פיקוח מטעם גורמי הבריאות בארץ. לכן אין לדעת מה טיבם של אישורי הבדיקה שהונפקו שם.⁵⁷

איידס

החוק בארץ אינו עוסק בנושא, והוא אינו מעוגן גם בהסדרי ביטוח הבריאות לילדי העובדים הזרים במסגרת קופת-חולים "מאוחדת". לא ידוע על יישום חוק לגילוי נגיפי איידס בקטטנים, התשנ"ו-1996, בנוגע לילדי עובדים זרים, להבדיל מילדים מקומיים. ואולם, בהקשר זה יש התפתחות

⁵⁷ על סמך ראיונות עם רופאים מהליגה למניעת מחלות ריאה ושחפת, מאי 2002.

מסוימת: בסוף 2002 התקבלה במחלקה לשחפת ולאיידס של משרד הבריאות החלטה על "הספקת טיפול תרופתי נגד נגיף ה-HIV לנשים הרות הנמצאות בישראל ואינן מבוטחות על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי". לפי החלטה זו, נשים הרות שהן עובדות בלא היתרי עבודה ושהן נשאות נגיף ה-HIV זכאיות לקבל טיפול אנטי-ויראלי במרכז לטיפול איידס.⁵⁸

עד שנת 2002 לא נרשמו פניות במרכזי "הוועד למלחמה באיידס" לקבלת סיוע, טיפול או ייעוץ בעבור ילדי עובדים זרים חולים או נשאים, אף שסביר שבעיות כאלה קיימות בקרבם. אשר לעובדים מבוגרים, מדובר בכ-60 פונים בשנה, והוועד עומד בקשר רציף עם עוד עשרות עובדים. כמו כן, במרכזים מקומיים אחרים יש חולים או נשאים שאינם מופיעים ברישומי המשרד המרכזי של הוועד. מנגד, שיטת הרישום מאפשרת רישום כפול של עובדים הפונים לסיוע, ולכן אין נתונים מדויקים על מספר המטופלים. הערכת גורמי השטח היא שמספר הנזקקים לטיפול גדול ממספר הפונים. יש נשאים שאינם יודעים שהם נשאים, ויש שיודעים ואינם מדווחים בשל חשש מנידוי חברתי בגין מחלתם ואיום הגירוש.

גם בתי-החולים אינם יכולים לשמש מקור מידע, שכן יש חיסיון על נתונים בדבר מספר המטופלים ועל פרטיהם האישיים.

כיום, רוב העובדים הזרים הפונים למרפאות האיידס הם גברים מרומניה, מאוקראינה, מאפריקה ומדרום אמריקה. הנשים הפונות הן יוצאות אפריקה, ורובן נשים הרות. יש להניח ששיעור החולים בארצות המוצא שלהם דומה לשיעור החולים בקרבם. במרפאות לא נרשמו פניות של עובדים מאסיה (מהפיליפינים ומתאילנד), אך סביר להניח שיש בקרבם חולים ונשאים. 30% מחולי האיידס החדשים בישראל הם עובדים זרים, ומספרם עולה עם הזמן, אולם כאמור אין נתונים מעודכנים זמינים.⁵⁹

נשאות וחולות איידס הרות נתונות במעקב בשליש האחרון של הריון, ויולדות בניתוח קיסרי כדי למנוע הדבקה של היילודים. יש טיפול תרופתי מיוחד להרות וליילוד. אין נתונים מעודכנים על שיעורי התחלואה של היילודים שכן אפשר לדעת בביטחון אם הילד נדבק או לא נדבק רק שנה אחרי הלידה. יש נתונים המעידים על מניעה יעילה למדי של הידבקות יילודים כשהאמהות מטופלות כראוי, ואפשר לשער שמצב כזה אפשרי גם בקרב אמהות שהן עובדות זרות, בתנאי שהן מקבלות את הטיפול ברציפות.

במהלך שהותם של העובדים הזרים בארץ הם מפתחים מודעות לבעיה ומבינים שהטיפול הניתן בארץ עשוי להועיל, ועל כן יש לצפות לעלייה במספר הפונים בנושא. למרות הייצוג החסר של הנשאים, בכל שבוע נרשמות חמש-שבע פניות חדשות. הנושא נדון בקהילות הזרים באספות ובכנסיות. הגורמים העוסקים בנושא מנסים לבוא בדברים עם מנהיגות הקהילה בפעילות הסברה ומעודדים את העובדים לבוא ולהיבדק.

⁵⁸ המחלקה לשחפת ואיידס, שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, הספקת טיפול תרופתי נגד נגיף ה-HIV לנשים הרות הנמצאות בישראל ואינן מבוטחות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ירושלים, 1 באוגוסט 2001; ריאיון עם רון קסלר, דובר הוועד למלחמה באיידס, ועם ליאורה בן משה, חברת הוועד; רופאים לזכויות אדם (אפריל 2002), מהגרי עבודה החיים עם נגיף HIV – מדיניות הגירה ואינטגרציה, נייר עקרוני.

⁵⁹ אי' לבנטל, הערה 39 לעיל.

המשאבים המוגבלים העומדים לרשות נותני השירות מעמידים בפניהם דילמה חמורה. גם אם ייענו העובדים הזרים לפנייה ויבואו להיבדק (הבדיקות חינם, במימון משרד הבריאות), אין כוח אדם, תרופות ותקציבים מספיקים לטפל בחולים ובנשאים. כך, אם מדיניות העידוד של הזרים להיבדק תישא פרי, הרי לא יהיה אפשר לספק להם את הטיפול הנדרש.

להערכת הוועד למלחמה באיידס, אפשר ליישם בארץ את המודל הנהוג בצרפת, באנגליה ובהולנד להתמודדות עם האיידס בקרב קהילות הזרים. השיקולים להפעלת מודל כזה הם הומניטריים ותועלתניים כאחד: מימוש זכותם של הזרים לטיפול רפואי הולם מזה, והגנה על תושבי המדינה מפני הידבקות במחלות מזה. לפי מודל זה, המדינה אינה מממנת מתקציבה את הטיפול הרפואי בעובדים לא-חוקיים, אלא ארגוני המגזר השלישי – ארגונים ללא מטרות רווח. אימוץ מודל כזה מחייב היערכות מתאימה, למשל גיוס תרומות.

ז. שירותי בריאות נוספים לילדי העובדים הזרים

שירותי ייעוץ והכוונה בתחומי הבריאות ניתנים לילדים בכל הגילים באמצעות מסיל"ה. מסיל"ה פועל כמרכז לשירותי רווחה בכמה תחומים: ייעוץ והכוונה לפרט, פעילות בקהילה, בעיקר פעילות חינוכית, מתן מידע וסיוע בהתארגנות חברתית. לפי נתוני מסיל"ה, בשנת 2001 היו הפניות בנושאי ילדים יותר מרבע הפניות למסיל"ה, וברוב שנת 2002 הן היו כ-30%, אך בסוף שנת 2002 ירד שיעורן לכ-16%, עקב הגידול בחלקן היחסי של פניות הקשורות בגירוש ובחוקיות המעמד בארץ.

מרפאת המתבגרים הפועלת בתל-אביב מטפלת ביוזמתה בהתנדבות גם בפניות של מתבגרים ילדי עובדים זרים.

5. סיכום

שירותי התחנות לאם ולילד, הניתנים כמעט לכל ילדי הזרים בני ה-5-0, יצרו בקרב העובדים הזרים נורמות של צריכת שירותי רפואה (אפשר שהדבר מסביר את שיעור ההצטרפות הגבוה להסדר ביטוח הבריאות לילדי העובדים הזרים – 67%). בתחנות אלו הילדים מקבלים שירותי רפואה מונעת ככל ילדי הארץ, וכן שירותי רפואה ראשונית.

ברובד הרפואה השניונית, מבוטחי קופת-חולים "מאוחדת" מקבלים שירותים חלקיים של רופאים מקצועיים – טיפול במחלות אקוטיות ולא במחלות כרוניות. ואולם, אין הסדרים ממוסדים עבור ילדי עובדים זרים שאינם מבוטחים, והם מטופלים כיום באופן פרטני, כל מקרה לגופו, באמצעות ארגוני מתנדבים, ובעיקר עמותת "רופאים לזכויות אדם".

ילדים שיש להם צורכי בריאות מיוחדים – חולים ונשאים של שחפת ושל איידס – מטופלים בהסדרים מיוחדים לזרים, בוגרים וקטינים, בעיקר באמצעות ארגונים חוץ-ממשלתיים. יש חשיפת יתר של ילדי עובדים זרים לסיכוני בריאות כגון שחפת ואיידס בשל שכיחות מחלות אלו בארצות מוצאם.

אין נהלים והנחיות מיוחדים בעניין מתן שירותי בריאות לילדי עובדים זרים מעל גיל חינוך חובה – בני 17-18. הם אומנם יכולים להיות מבוטחים, אבל רובם אינם רשומים בתוכניות הביטוח. בשל מספרם הקטן של ילדי עובדים זרים בגיל זה הנושא לא עלה לדיון ציבורי.

הנתונים שלעיל מלמדים כי אומנם ערך השוויון בתחום הבריאות אינו מיושם להלכה, אך למעשה לרוב הילדים ניתן הטיפול הרפואי הנדרש, וברמה הראשונית הוא ניתן בהיקף ובאיכות השווים לאלה הניתנים לילדים מקומיים. החקיקה הנוכחית הנוגעת לילדים אינה מספקת את הצרכים הממשיים בתחום הבריאות, אך בפועל ילדי הזרים נכללים בהסדרים החלים על כלל הילדים ומקבלים שירותי בריאות במצבי חירום רפואיים.

יותר מ-30% מילדי העובדים הזרים הם חסרי ביטוח בריאות. בעבור ילדים צעירים הבעיה נפתרת באמצעות מערכת הבריאות העירונית ובבתי-הספר. אשר לבני ה-17-18, חוק לימוד חובה אינו חל עליהם ולכן אינם זכאים לקבל שירותי בריאות במערכת החינוך. כך, מתעוררת סכנה של הזנחה רפואית.

אם כן, למרות מיעוטם של הסדרי חקיקה בתחום אספקת שירותי בריאות לילדי עובדים זרים, בפועל ילדי הזרים מקבלים טיפול רפואי ברמה גבוהה בעקבות קליטתם במערכת שירותי הבריאות המקומית המספקת שירותים אלו לכלל אוכלוסיית הילדים בישראל. עלותם של שירותים אלו נספגת בעלויות המערכת או שהיא ממומנת מכספי תרומות ומעבודות מתנדבים. על-פי רוב, השירות הרפואי ניתן לכל פונה נזקק, אולם כיוון שכמעט שלא מופעל תהליך של איתור צרכים במערכת הבריאות, הרי מי שאינו פונה – אינו מקבל את השירות. נקודה זו ראויה לדיון בהיבט של בריאות הציבור, שכן מניעת טיפול משפיעה על ילדי הזרים אך גם על האוכלוסייה המקומית.

מערכת הבריאות היא דוגמה לשירות שהתפתח בהדרגה ממצב של העדר שירות למצב של הכלה מרבית של שירותי בריאות לילדים בני 0-5 בתחנות העירוניות לאם ולילד ולבני 6-16 על-פי חוק לימוד חובה, אולם עדיין לא נעשתה חשיבה מערכתית על צורכי הבריאות של ילדי עובדים זרים בני ה-16-18 החיים כיום בישראל.

פרק 5: שירותי חינוך

1. הקדמה

מחקרים שנעשו בעולם על מהגרים בכלל ועל מהגרי עבודה בפרט מלמדים שמשפחות מהגרים מייחסות חשיבות רבה לרכישת השכלה מסודרת ולהישגים לימודיים. החינוך נחשב לאמצעי עיקרי לקליטה מוצלחת בחברה החדשה ולהצלחה בשוק העבודה, ולכן הזרים נוהגים לשלוח את ילדיהם לבתי-הספר מוקדם ככל האפשר ולהחזיקם במערכת החינוך בשלבים הלימוד המתקדמים.⁶⁰

בפרק מוצגים הזכויות של ילדי העובדים הזרים בתחום החינוך על-פי האמנה בדבר זכויות הילד, החוקים המסדירים את זכויות החינוך בישראל ומקומם של ילדי העובדים הזרים במערכת החינוך בישראל. ילדי העובדים הזרים יחולקו לארבע קבוצות גיל – 0-3, 3-5, 6-16 ו-16 ומעלה – ותיבחן השתתפותם במערכת החינוך בתל-אביב, בירושלים, בחיפה ובאילת. בסיכום הפרק מוצגים הקשיים במתן שירותי חינוך לילדי העובדים הזרים.

2. זכויות בתחום החינוך על-פי האמנה בדבר זכויות הילד

סעיפים 28 ו-29 של האמנה עוסקים בנושא החינוך במישרין:

1. סעיף 28 קובע את זכותם של ילדים לשירותי חינוך "על בסיס הזדמנות שווה". המדינות החברות יבטיחו חובה חינם פתוח לכול, "יעודדו את פיתוחן של צורות שונות של חינוך תיכון... יעשו אותן זמינות ונגישות עבור כל ילד, וינקטו צעדים מתאימים כגון הנהגת חינוך חינם והגשת סיוע כספי במקרה הצורך";

2. סעיף 29 מציין את החובות המוטלות על מערכת החינוך, ובהן הצורך לפתח את אישיות הילד, לפתח אצל הילד יחס של כבוד להוריו, לזכויות האדם ולסביבתו הטבעית ולחכן את הילד לחיים של אחריות בחברה חופשית.

נוסף על כך, סעיפים 30 ו-31 באמנה נוגעים בעקיפין בחינוך, ועוסקים בזכות הילדים השייכים למיעוט כלשהו לחירות, לחופש דת ולשימוש חופשי בשפתם, וכן בזכותם להשתתף בלי סייג בחיי התרבות והאמנות המקומיים.

3. מבט בין-לאומי: שירותי חינוך לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד

א. גרמניה

ייעדיה של מערכת החינוך בגרמניה בכל הנוגע לילדי הזרים:

⁶⁰ J. Lynch and R. Simon (2003), *Immigration the World Over – Statutes, Policies, and Practices*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.; L. A. Vallet (1997), "School Assimilation of Children Born of Immigration and its Interpretation: French Data Examined", paper prepared for the ISA Research Committee 28 Spring Conference Tel Aviv, May 18-20

- להבטיח שהילדים לא יהיו מנוכרים למשפחותיהם ;
- לשמור על שפת האם כבסיס ומקור להתפתחותם האישית ;
- להקנות ידע בגרמנית כתובה ומדוברת כדי לעזור להשתלבותם בחברה ;
- להקל על הילדים את חזרתם לארץ המוצא שלהם.

יש כמה דרכים להשגת היעדים :

1. שילוב הילדים בכיתות רגילות – הדבר מותנה בשליטתם בגרמנית וברצון ההורים. כמו כן הם מקבלים שיעורים בשפת האם ובתרבות המקור ;
2. כיתות דו-לשוניות – שיטה זו נהוגה כאשר הילדים הזרים הם הרוב, הם באים מאותה מדינה והם בני אותו הגיל. בכיתות אלו הילדים מתחילים ללמוד את כל המקצועות בשפת המקור, ובהדרגה עוברים לגרמנית ;
3. כיתות מעבר – כיתות זרים הטרוגניות שבהן לומדים גרמנית מוגברת. כיתות אלו תורמות לשליטה בגרמנית, אך על חשבון לימוד שפת האם.

אמצעים נוספים: ⁶¹

1. פיתוח תוכנית לימודים "גרמנית כשפה זרה", המבוססת על לימוד גרמנית מחוץ לגרמניה למיועדים להיות מהגרי עבודה בגרמניה ;
2. תוכנית לימודים בשפת האם בפקוח משרד החינוך ;
3. סדרות טלוויזיה ללימוד גרמנית ;
4. חינוך לגיל הרך – גני ילדים דו-לשוניים שיש בהם סייעת זרה ;
5. סיוע לילדים לסיים בית-ספר תיכון – שיעורי עזר בגרמנית, קורסים אינטנסיביים באנגלית ואפשרות ללמוד את שפת אמם במקום מקצוע אחר ;
6. בתי-ספר מקצועיים שבהם ניתנים לילדי הזרים קורסים קצרים לרכישת מקצוע וכן שיעורי גרמנית מוגברת ;
7. סיוע לסגל ההוראה – קורסים למורים, קידום מורים דו-לשוניים, פיתוח חומר למידה.

חשוב לציין שעל אף המאמצים המושקעים בחינוך ילדי הזרים, מחקרים מראים שהישגיהם נמוכים מהישגי בני גילם הגרמנים. ילדי העובדים הזרים לומדים במסלולים יוקרתיים פחות, ושיעור הנושרים מהלימודים בקרבם גבוה יותר. אין ליחס מצב זה למדיניות מכוונת של אפליה לרעה. ההסבר העיקרי לממצאים הוא רמת ההשכלה ורמת ההכנסה הנמוכות של הורי הילדים, שכן מחקרים מלמדים שיש קשר ישיר בין רמת ההשכלה ורמת ההכנסה של ההורים להישגים

⁶¹ S. Luchtenberg (1999), "On Languages in Intercultural Learning", The Second European Conference on Lifelong Learning, Bremen, 25-27 February

הלימודיים של ילדיהם.⁶² אומנם בשנים האחרונות השתפרו הישגי התלמידים הזרים, ובכל זאת סביר להניח שילדים אלו יהיו כהוריהם בתחתית סולם העיסוקים והשכר בשוק העבודה.

ב. צרפת

מערכת החינוך נותנת קורסים מיוחדים לילדי העובדים הזרים בבתי-הספר היסודיים. הילדים משתתפים שנה שלמה ב-Initiation Classes – שיעורי עזר בהיקף של שיעורים עד שמונה שעות שבועיות. ילדים בני 12-16 משתתפים ב"שיעורי הסתגלות" שיעורים שבועיים, ותלמידי תיכון מקבלים שיעורי תגבור. הקורסים נועדו להקנות לילדים שליטה בשפה הצרפתית ולאפשר להם להשתלב במערכת החינוך הרגילה מהר ככל האפשר. נוסף על כך, כדי לאפשר להם לשמור על הקשר עם מדינת המקור ועם משפחתם שנותרה שם, ניתנים קורסים בשפת המקור במערכת החינוך הרגילה או מחוץ לה בהיקף של שלוש שעות שבועיות.⁶³ קורסים אלו ניתנים לתלמידים מהמדינות שלצרפת יש עמם הסכמים בילטרליים.⁶⁴ במערכת החינוך הקורסים בשפת המקור הם מקצוע בחירה בשפה המודרנית, ומלמדים בהם מורים צרפתים. עקב מדיניות האינטגרציה הנהוגה בצרפת כלפי זרים, ילדי העובדים הזרים בני הדור השני או השלישי אינם נוטים לבחור בקורסים בשפת המקור. פועלים גם מרכזי "מפגש בין-תרבותי", הנותנים בין היתר עזרה לתלמידים בשפת אמם. המורים האמורים לטפל בילדי העובדים הזרים מקבלים הכשרה מיוחדת במרכזי הכשרה ומידע לחינוך ילדי מהגרים.⁶⁵ בשל מדיניות האינטגרציה, וכדי להקל על ילדי הזרים את קליטתם ולמנוע התבדלות זרים, נקבע כי שיעור הזרים בכל כיתה לא יעלה על 25%.⁶⁶

⁶² ECRI – European Commission against Racism and Intolerance (2003), Second Report on Germany, Strasbourg, Council of Europe; The Federal Government's Commissioner for Foreigners' Issues (1999), "Facts and Figures on the Situation of the Foreigners in the Federal Republic of Germany", 18th Edition, Berlin; J. Frick and G. Wagner (2000), "Short Term Living Conditions and Long Term Prospects of Immigrants Children in Germany", Paper prepared for the IZA Workshop "Ethnic Migrants in Labor Market and Society: Integration Experience in Comparison", Bonn, January 29-31

⁶³ C. L. Glenn (1996), *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in Twelve Nations*, New York, Garland; M. Loewenberg and B. Wass (November 1997), "Provision for the Development of the Linguistic Proficiency of Young Immigrants in England and Wales and France: a Comparative Study", *Comparative Education* 33/3, pp. 395-410

⁶⁴ ההסכמים הביילטרליים נחתמו עם מדינות המקור איטליה, ספרד ופורטוגל בשנות ה-70 במטרה לאפשר לעובדים הזרים ומשפחותיהם לשמור על הקשר עם ארץ המקור, שאלה היו אמורים לחזור.

⁶⁵ F. Delarue, "De la scolarization de élèves nouvellement arrives en France", <http://savoirscdi.cndp.fr/pedago/Delarue/delarue.pdf> SCEREN-CNDP

⁶⁶ D. Duprez (summer 2002), "Children of Migrants in the Suburbs of French Cities – An Uncertain Future", *The International Scope Review* 4/7

בשנת 1976 קבעה הוועידה השווייצרית של משרדי החינוך הקנטוניים (The Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education) את העקרונות שעליהם מושתתת המדיניות כלפי ילדי זרים בתחום החינוך:⁶⁷

1. לכל ילדי העובדים הזרים יש זכות להיות בגן הילדים שנה או שנתיים;
 2. האינטגרציה חייבת להיעשות באמצעות קורסי שפה טרם כניסת הילדים לבית-הספר היסודי;
 3. הילדים חייבים להיכנס לבית-ספר ציבורי ולקבל תמיכה בשיעורי עזר ובשיעורי שפה;
 4. יש להביא בחשבון את העובדה שרוב ילדי הזרים דוברים שפה נוספת ומתקשים בשפה המדוברת בבית-הספר, ולכן אין לקבוע שידיעת השפות הרשמיות של שווייץ – צרפתית, גרמנית ואיטלקית – היא תנאי מעבר לכיתה גבוהה יותר או לכיתה סלקטיבית יותר;
 5. יש לתת לכל הילדים הנזקקים שעות תגבור בלשון הצרפתית;
 6. יש לתת לילדים שני שיעורים בנושאי שפה ותרבות המקור בבית-הספר היסודי, בחטיבת הביניים ובתיכון, עד כיתה י'. השיעורים יכולים להינתן במסגרת שעות הלימודים הרגילות או בשעות רשות לאחר שעות הלימודים. חשוב לציין שאת רוב הקורסים נותנים מורים ממדינות המקור של העובדים, במסגרת ההסכמים הביטורליים שנחתמו בסוף שנות ה-70 עם איטליה, עם ספרד, עם פורטוגל ועם צרפת.
- עקרונות אלו תקפים עד היום, אך יישומם נתון לשיקול הדעת של הרשויות בכל קנטון. כך, בלוצרן הילדים לומדים במערכת החינוך הרגילה ומקבלים שעות תגבור בצרפתית, ולאחר שעות הלימודים, לפי הסכמים בילטרליים, הם לומדים בתוכנית לימודים מיוחדת האמורה להקנות להם את שפת המקור ואת תרבות המקור. את התוכנית מעבדות ומממנות מדינות המקור וסגל הוראה מטעמן מנהל אותה. בערים אחרות, למשל ג'נבה, ילדי הזרים לומדים עם הילדים המקומיים על-פי תוכנית אחידה שיש לה היבט רב-תרבותי, שמדינת המקור וסגל בית-הספר המקומי מעצבים במשותף. בבתי-ספר אלו המורים השווייצרים מקבלים הכשרה מיוחדת, והמורים הנשלחים ממדינות המקור ואמורים להשתלב במערכת הכללית מקבלים הכשרה במדינות המקור ומקבלים מהן גם את המימון.
- על-פי הסכמים בילטרליים, הלימודים בשווייץ מוכרים בארצות המקור של ילדי הזרים. שווייץ אינה מעוניינת לתת מעמד אזרחי קבוע לילדי הזרים, ולכן תומכת בתוכנית המקלות עליהם את החזרה לארץ המקור.⁶⁸ בפועל, אין הבדל בין ילדי עובדים חוקיים לילדי עובדים לא-חוקיים.

⁶⁷ EDK (2004), "The EDK in Brief – The Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education", <http://edkwww.unibe.ch/e/EDK/edkik.html>

⁶⁸ W. Kroing (2003), "Flawed Selection – The Example of Immigrant Children in Swiss Education System", UNESCO Conference on Intercultural Education, 15-18 June 2003, Finland; R. Franceschini (1997), "L'importance des langues non nationales en Suisse", in Ludi, G., (Dir.), *Le paysage linguistique de la Suisse*, Berne, Office Fédéral de la Statistique, pp. 499-574

"חוק הזרים" משנת 1985 קובע כי רק ילדי עובדים זרים השוהים במדינה כחוק זכאים לחינוך ציבורי. בפועל, בתי-הספר אינם מבחינים בין ילדי זרים ואינם מונעים מילדים של עובדים לא-חוקיים את הלימודים. ואולם, ילדים אלו אינם זכאים למלגות לחינוך על-יסודי, וחסומה לפניהם הכניסה להכשרה מקצועית במוסדות ציבור. מכשולים אלו מקשים על הניעות הסוציו-אקונומית של הילדים.⁶⁹

4. שירותי החינוך לילדים בישראל – המסגרת החוקית

החוק הראשון המסדיר את תחום החינוך במדינת ישראל הוא חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. החוק קובע: "כל ילד הגר מעל שלושה חודשים בישראל זכאי לחינוך חינם ומבוטח נגד תאונות אישיות, על-ידי הרשות המקומית שבתחום שיפוטן נמצא מוסד החינוך בו הוא לומד". חוק זה חל על כל הילדים מגיל 5 עד 16. יש רשויות ואזורים המוגדרים אזורי מצוקה ובהם החוק חל על הילדים כבר מגיל 3.

חוקים נוספים בתחום החינוך:

- חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.
- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.
- חוק יום לימוד ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997.
- חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000.
- חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000.

5. שירותי החינוך לילדי העובדים הזרים בישראל

א. המסגרת החוקית

חוק לימוד חובה אמור לחול גם על ילדי עובדים זרים, אך האי-בהירות בטיפול בהם גרמה לכך שבשנת 2000 נכתב חוזר מנכ"ל ברוח החוק העוסק במפורש בילדי הזרים.

בחוזר נקבע: "הוראת החוק חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השוהים 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 חינם לגילאים 3-4 ויום חינוך ארוך במקומות שחוקים חלים בהם ועוד. מנהל בית-הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב'מצבת התלמידים' בהתאם להנחיות המתפרסמות מדי שנה על-ידי משרד החינוך".

⁶⁹ W. A. Cornelius (1994), supra note 45; B. Agrela (August 2002), "Spain as a Recent Country of Immigration – How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the 'New Spain'", The Center for Comparative Immigration Studies, working paper no. 57

ההנחיה האחרונה של מחלקת הרישום של משרד החינוך (ספטמבר תשנ"ג) היתה לרשום בסעיף ארץ המוצא של הילדים את ארץ המוצא של אחד מהוריהם, גם אם הילד נולד בישראל. רישום זה מאפשר לזהות אותם כזרים ביתר קלות.

בבחינת שירותי החינוך הניתנים לילדי העובדים הזרים הבחנו בין שלוש קבוצות גיל:

1. טרום-חובה, עד גיל 3 או עד גיל 5 ;

2. גיל חינוך חובה, מ-3 או 5 עד 16 ;

3. גיל 16-18.

בסקירה מוצגים שירותי החינוך המוצעים לילדי הזרים בתל-אביב, בירושלים, בחיפה ובאילת. מטבע הדברים, הדיון ייסב בעיקר על תל-אביב.

ב. שירותי החינוך בתל-אביב-יפו

1. פעוטות (בני 0-3)

ילדים בגיל זה שוהים במסגרות חינוך קהילתיות. נשים בנות הקהילות (בעיקר מגאנה ומקולומביה) פותחות בביתן "גנים פרטיים", אף שבדרך כלל אין להן הסמכה לעבוד כגננות. לפעמים גנים אלו נפתחים בחסות הכנסייה, בעיקר בקהילה האפריקנית. עד הקמת מסיל"ה ביולי 1999 לא היה כל פיקוח על הגנים מטעם הרשויות. פעמים רבות גנים אלו פועלים במבנים שאינם בטיחותיים ואינם מתאימים לצרכים ההתפתחותיים של הילדים. רוב הגננות הן שוהות לא-חוקיות, ומכיוון שהן חוששות מחשיפה ומגירוש, הגנים פועלים במקומות סגורים, לא מוארים ולא מאווררים. לעתים קרובות הילדים שוהים רוב שעות היום בתוך לולים, בגלל המרחב המצומצם ובגלל מספרם הרב של הילדים ביחס למספר הגננות.

מסיל"ה, אגף החינוך של עיריית תל-אביב ומוסדות נוספים מנהלים מעקב סדיר אחר הנעשה בגנים אלו. ננקטו כמה צעדים לשיפור המצב:

1. עבודת מתנדבים לשיפור התנאים הפיזיים בגני הילדים – צבע, תיקונים, קניית צעצועים ומתקנים.

2. משנת 2001 מופעלות סדנאות לשיפור המיומנויות הדידקטיות והפדגוגיות של הגננות בשיתוף מסיל"ה, רשת ח.מ.ה. (העמותה לקידום חינוך הומניסטי בישראל) וסמינר הקיבוצים. הסדנאות מתנהלות בבית-הספר "ביאליק". הגננות מקבלות הדרכה במגוון נושאים: ניהול הגן, התפתחות הילד, פיתוח מיומנויות למידה ועוד.

3. ביקורים של מתנדבים בגנים לשם איתור צרכים ועזרה לגננות.

4. פעילות למען פתיחת גני ילדים לילדי עובדים הזרים כבר בגיל 3. בשנת 2002 נפתחו בבית-הספר "ביאליק" שני גני ילדים כאלה, ושוהים בהם ילדי עובדים זרים לצד ילדים מקומיים. הגננות מנסות להתאים את תוכנית הלימודים לצרכי הילדים, אך הן חשות תסכול מסוים, משום שהן נאלצות לייחד זמן רב ללימוד השפה. כדי לספק צורך זה, מועסקות גם גננות שיח (גננות שקיבלו הכשרה לטפל בבעיות שפה ותקשורת) וקלינאיות תקשורת. הגננות מדווחות על אינטגרציה בין הילדים הזרים לילדים הישראלים, ועם זאת מתגלה עוינות מסוימת מצד הורים ישראלים כלפי

הזרים. יש המסרבים לשלוח את ילדיהם לגן "מעורב" שיש בו רוב של ילדי זרים, והם מעדיפים להקים גנים נפרדים לישראלים בלבד, למשל "גן האיכות" שהוקם בשכונת שפירא. מספרם של ילדי זרים בני 3-5 הלומדים במסגרות חינוך חובה של עיריית תל-אביב הולך וגדל, שכן בעירייה החליטו לנהוג בהם כבני שכונות מצוקה, ולכן הם זכאים ללימוד חינוך כבד מגיל 3.

2. גיל 3-5: גני ילדים

בשנים האחרונות עלה מספרם של ילדי העובדים הזרים הפונים למערכת החינוך הרגילה. השינוי נובע בעיקר מהמאמץ של עיריית תל-אביב להפנות את הילדים מהמסגרות הפרטיות למסגרת הציבוריות, הנתונות בפקוח ומותאמות לצורכיהם. פעולות העירייה באות לידי ביטוי בעיקר בעידוד רישום בגנים העירוניים, בפתיחת שני גנים חדשים בבית-הספר "ביאליק" (ראה לעיל), ובניסיון לספק את הצרכים הייחודיים של הילדים הזרים באמצעות גנות וסייעות הדוברות את שפתם, חלוקת חומר הסברה להורים בשפתם, מתן תשומת לב לשונות ולרב-תרבותיות בתוכניות הלימוד והפעלות מועדוניות שהילדים שוהים בהן עד השעה 18:00. לעתים גנות בגנים הפרטיים אוספות את הילדים בצהריים ומטפלות בהם עד שובם של הוריהם בשעות הערב.

3. גיל 6-16

בתי-ספר יסודיים

בתל-אביב נהוגה שיטת רישום אזורית לבתי-הספר היסודיים. לכן, רוב ילדי הזרים הולכים לבתי-הספר שבקרבת התחנה המרכזית החדשה, הסמוכים למקומות מגוריהם.

בבית-הספר "ביאליק", הסמוך לתחנה המרכזית, לשכונת שפירא ולשכונת פלורנטיין, יותר מ-50% מהתלמידים הם ילדי עובדים זרים – כ-150 תלמידים. בבתי-הספר "הירדן" ו"הגליל", הסמוכים לשכונת התקווה, לומדים 10-15 ילדי עובדים זרים. בבתי-הספר "רמז" ו"גבעת השלום", הסמוכים לשכונת קריית-שלום, לומדים 25-35 ילדי עובדים זרים. בבתי-ספר "בלפור" ו"תל נורדוי", הסמוכים ללב תל-אביב, לומדים 10-20 ילדי עובדים זרים.

ילדי עובדים זרים לומדים גם בבתי-ספר בצפון העיר ובכל רחבי גוש דן, ובכלל זה כפר-סבא, רעננה, רמת-גן ופרדס כץ, אולם מספרם בבתי-ספר אלו קטן. כמו כן, כ-60 תלמידים ילדי עובדים זרים לומדים בבתי-ספר פרטיים השייכים לכנסיות ולמוסדות דת, בעיקר ביפו.

כאמור, יותר מ-50% התלמידים בבית-הספר "ביאליק" הם ילדי עובדים זרים. בבית-הספר יש תחלופת תלמידים מתמדת. בית-ספר זה הוא היחיד בארץ שנערך לקליטה של ילדי עובדים זרים מבחינת התכנים כדי לשמור על תרבותם ולשונם של הילדים. בשל כך, הוא מקבל תמיכה מאסיבית וחרוגה ממינהל החינוך בעיריית תל-אביב וממשרד החינוך. בבית-הספר פועל במתכונת של יום לימודים ארוך, ובשעות אחר הצהריים ניתן לילדים תגבור בשפת האם שלהם, ובלבד שנמצא מורה דובר השפה.

לוח 10: שינויים בהרכב התלמידים בבית-הספר "ביאליק" בשנים תשנ"ו-תשס"ב⁷⁰

שנה	מספר התלמידים הכולל	שיעור התלמידים מדרום אמריקה	שיעור התלמידים הזרים ממדינות אחרות	שיעור התלמידים המקומיים (ובם עולים וערבים)
תשנ"ו (1995/6)	300	5.3%	2.7%	92%
תשנ"ז (1996/7)	273	11.7%	5.5%	82.8%
תשנ"ח (1997/8)	272	14.7%	2.6%	83.7%
תשנ"ט (1998/9)	240	20.8%	4.6%	74.6%
תש"ס (1999/00)	243	25.5%	7.8%	66.7%
תשס"ב (2001/02)	270	25.9%	25.9%	48.2%
תשס"ג (2002/03)	350	26%	26%	48%

מהטבלה עולים הממצאים האלה:

1. ניכרת עלייה בחלקם של ילדי העובדים הזרים וירידה בחלקם של תלמידים בני קבוצות אחרות – ילדי השכונה, עולים מחבר המדינות וערבים. חלקם של תלמידים ממדינות דרום אמריקה גדל פי-חמישה, מ-5% בשנת תשנ"ו ל-26% בשנת תשס"ב.

2. חלקם של ילדי העובדים הזרים ממדינות אחרות גדל כמעט פי-תשעה, מכ-3% בשנת תשנ"ו לכ-26% בשנת תשס"ב.

3. בשנת תשנ"ו היה שיעור ילדי העובדים הזרים בבית-הספר 8%, ובשנת תשס"ג הם היו יותר ממחצית התלמידים – גידול של פי-6.5 כמעט.

בסוף שנת הלימודים תשס"ג התגלו ליקויים פיזיים רבים בבית-ספר "ביאליק" – הבניין ישן ורעוע ומהווה סכנה לתלמידים. הוחלט שבשנת הלימודים תשס"ד יעבור בית-הספר למבנה בית-הספר העירוני ו' ("רוגוזין"). כך, במתחם בית-הספר "רוגוזין" לומדים תלמידים מהחטיבה הצעירה ועד לתיכון. לחטיבה הצעירה (כיתות א'-ו') יש מנהל משלה ולחטיבת הביניים והחטיבה העליונה (כיתות ז'-י"ב) יש מנהל אחר. שתי מערכות החינוך נפרדות מבחינת ניהולן, אך מבחינה פדגוגית, חברתית ותרבותית הן משולבות. מינהל החינוך של עיריית תל-אביב-יפו הבטיח לתלמידי החטיבה הצעירה כי בסוף כיתה ז' לא יחויבו ללמוד בחטיבה העליונה של בית-הספר "רוגוזין", והם יוכלו לבחור בכל בית-ספר בעיר, כמו שאר התלמידים בתל-אביב. למעבר למבנה החדש יש יתרונות וחסרונות: מצד אחד, השכונה שבה שוכן בית-הספר משרה אווירה קהילתית, ומצד אחר, הצפיפות במקום והשהייה עם ילדים גדולים יותר פוגעות לרווחת הילדים.⁷¹

⁷⁰ הנתונים נאספו ועובדו במזכירות בית-הספר "ביאליק" בשנת 2002.

⁷¹ ריאיון עם גב' ענת קוהנה, מנהלת בית-הספר "ביאליק", יוני 2004.

בשנת הלימודים תשס"ד לומדים בחטיבה העליונה 260 תלמידים, ובהם 140 ילדי עובדים זרים, שהם כ-54% מתלמידי בית-הספר. אומנם מספרם של ילדי העובדים הזרים ירד, אך גם מספרם של הילדים המקומיים ירד, ולכן שיעור הילדים הזרים גדל מ-52% בתשס"ג ל-54% בתשס"ד.

חטיבות הביניים ובתי-הספר התיכוניים

מערכת החינוך העירונית בתל-אביב פתוחה לכול. התלמידים יכולים לבחור היכן ילמדו בתיכון מתוך היצע של שישה-שבעה בתי-ספר תיכוניים הפתוחים לכל תלמיד המסיים כיתה ו' בבית-הספר היסודי. חופש הבחירה נתון גם לילדי העובדים הזרים. חלקם בוחרים בבית-הספר על-פי הסמיכות למקום מגוריהם, כלומר בשכונות הדרומיות: בית-הספר עירוני ו' ("רוגוזין"), בית-הספר "שבח מופת" ובית-הספר עירוני ז' ביפו. אחרים בוחרים בבתי-ספר בלב העיר ובצפון העיר, כגון בית-הספר עירוני א', בית-הספר עירוני ד' וגיימנסיה "הרצליה". בשנת הלימודים תשס"ד רוב ילדי הזרים לומדים בבית-הספר העירוני ו': 47 בחטיבת הביניים ו-19 בתיכון. בעת האחרונה, בשל המצוקה שהילדים האלה מתמודדים עמה עקב הגברת פעולות הגירוש, הוקמה בבית-הספר ועדה ובה עשרה תלמידים וארבעה מורים, והיא נפגשת בקביעות כדי לדון בנושא. הוועדה שואפת להפוך לוועד פעולה ולתת הכוונה והדרכה לתלמידים ומשפחותיהם בנושאים כגון פנייה לרשויות המדינה ויצירת קשר עם ארגונים חברתיים.⁷²

רוב ילדי העובדים הזרים הלומדים בחטיבה ובתיכון נחשבים "תלמידים טובים", אחראים, ממושמעים ומקובלים בחברת הילדים. חלקם נפגשים ממערכת החינוך בסיום כיתה י' או י"א. מנהלי בתי-הספר עושים כל שביכולתם למנוע נשירה, ולעתים נוקטים יוזמות פרטיות כדי לעזור לתלמידים האלה לסיים את הלימודים התיכוניים, למשל שיחות עידוד ושימוש במשאבים של בית-הספר כדי לסייע להם לרכוש מקצוע. אומנם הם אינם מקבלים תקציבים עבור התלמידים הזרים אחרי שמלאו להם 16 שנים, ובכל זאת הם מעודדים אותם להיבחן בבחינות הבגרות.⁷³

אין נתונים על בתי-ספר תיכוניים אחרים בארץ שבהם לומדים ילדי עובדים זרים.

4. ילדים שגילם מעל 16

חוק לימוד חובה אינו חל על ילדים מגיל 16 ומעלה, ולכן הם קבוצה בעייתית. חלקם עובדים ומממנים בכספם את הלימודים בבתי-ספר אקסטרניים לקראת בחינות הבגרות, וחלקם נושרים ממערכת החינוך ביוזעם שהעדר מעמד אזרחי משמעותו בסופו של דבר להיות "עובד זר בלתי חוקי", וממילא הלימודים העל-תיכוניים והכניסה לשוק העבודה חסומים בפניהם. הדבר פוגע במוטיבציה שלהם ללמוד לבחינות הבגרות ומזרז את נשירתם מהלימודים.

בתל-אביב יש כ-50 בני נוער זרים שהרשויות מגדירות "נוער מנותק", רובם ממדינות אמריקה הלטינית ומקצתם ממדינות מזרח אירופה ומהפיליפינים. רובם נשרו ממערכת החינוך ולא נקלטו בשוק העבודה משום שהם זרים. לפיכך הם אינם מקבלים שירותים מהמערכות הרשמיות

⁷² מסמך שהוגש מטעם ועדת ילדי עובדים זרים, בית-הספר התיכון עירוני ו', תל-אביב, ב-24 בפברואר 2004, לוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

⁷³ ריאיון עם גב' גילה בן ארצי, מחנכת כיתה י"א, מורה לאנגלית ואחת מהאחראיות לוועדה לענייני ילדי העובדים הזרים בבית-הספר התיכון עירוני ו', מאי 2004.

האמורות לטפל בבני גילם. מצב זה מעמיד אותם בפני סכנות רבות: ניצול, הידרדרות לפשע ועוד. בני הנוער האלה מגלים בגיל 16 שדלתות רבות סגורות לפניהם. יתר על כן, מתברר להם שבהגיעם לגיל 18 ייחשבו לעובדים זרים לא-חוקיים ויהיו בני גירוש; הם עשויים למצוא את עצמם בארץ המוצא של הוריהם, שהיא זרה להם לחלוטין (ראה דיון מפורט בפרק 7).

בשנים 2001-2002 הוקמו במסיל"ה בשיתוף מציל"ה (מועצה ציבורית למניעת אלימות בקרב בני נוער) שתי קבוצות של בני נוער. הקבוצות נפגשות פעם בשבוע למשך שעות בניסיון להעניק לבני הנוער מסגרת השתייכות. רוב המשתתפים הם ממדינות אמריקה הלטינית, לכן מנהלים את הפעילות שני מדריכים דוברי ספרדית. בסוף שנת 2002 החלו הקבוצות לפעול בסניף של תנועת הצופים בשכונת שפירא בהדרכת מדריך מקהילת הזרים.

לוח 11: ילדי העובדים הזרים במערכת החינוך הממלכתית בתל-אביב, 2003⁷⁴

מספר הילדים	בית-ספר
300	יסודי
75	חטיבת ביניים
24	תיכון
399	סך הכול

5. שירותי חינוך נוספים בתל-אביב

לימודי שפה ותרבות במסגרות קהילתיות

La Escuelita ("בית-ספר קטן") הוא מרכז חינוכי-תרבותי לילדי העובדים הזרים ממדינות אמריקה הלטינית. הוא הוקם ביוזמת הקהילה הזרה הלטינו-אמריקנית. במרכז 40-60 ילדים בני 5-14, המחולקים לארבע קבוצות על-פי גילם ועל-פי ידיעת השפה הספרדית שלהם. הילדים רוכשים מיומנויות בסיסיות בשפה הספרדית ועורכים היכרות עם התרבות הלטינו-אמריקנית. המרכז הציב לעצמו מטרות רבות, והעיקרית בהן היא לחזק את הקשר של הילדים החיים בישראל לארץ המקור של הוריהם, להקל עליהם את התקשורת עם בני משפחתם ולאפשר להם לרכוש ידע העשוי לעזור להם כשיחזרו לארץ המקור של הוריהם. בית-הספר פועל כשלוש שנים בשעות אחר הצהריים בחסות מסיל"ה, ומשכנו הקבוע בבית-הספר "ביאליק". בשנת הלימודים תשס"ד הועתקה הפעילות לבית-הספר "רוגוזין" עקב שיפוצים (ראה לעיל).

ילדים דוברי טורקית מקבלים בבית-ספר "ביאליק" שיעורים בשפה הטורקית. את השיעורים נותן פעם בשבוע בשעות אחר הצהריים סטודנט טורקי השוהה בישראל במסגרת חילופי סטודנטים. ילדים דוברי רוסית מקבלים שיעורים בבית-הספר "שבח מופת" בשעות אחר הצהריים ממורי בית-הספר.

⁷⁴ הנתונים התקבלו ממנהל החינוך בעיריית תל-אביב-יפו, פברואר 2004.

חוגי העשרה

חוגים העשרה מתקיימים במתנ"סים ובמועדוניות בבתי-הספר. ילדי העובדים הזרים משתתפים בחוגים אלו בלי אפליה ומתוקצבים לפי צורכיהם, ככל הילדים האחרים.

בשנת הלימודים תשס"ד נפתחה בשיתוף פעולה של מסיל"ה ושל עמותת "קדימה" מועדונית לילדי זרים בדרום תל-אביב. למועדונית באים כ-40 ילדי זרים מכיתות א'-ד' בתום הלימודים בבית-הספר בליווי מדריכות. המועדונית פועלת בין 13:00 ל-19:00, והילדים מקבלים בה חינוך ארוחות חמות ועזרה בהכנת שיעורי בית ומשתתפים בפעילויות העשרה מגוונות. יש תוכנית להרחיב את פעילות המועדונית בשנה הבאה.⁷⁵

קייטנות

בפסח ובקיץ הילדים יכולים להשתתף חינוך בקייטנות שמנהלים ארגון מסיל"ה ותנועת הצופים בשיתוף כמה קיבוצים.

תנועות נוער

תנועות נוער חילוניות בתל-אביב מצרפות לשורותיהן ילדי עובדים זרים בלי אפליה. הם גם משתתפים במחנות הקיץ ככל החניכים האחרים. בשבט הצופים שבשכונת שפירא 50% מהחניכים הם ילדי עובדים זרים, וגם בהנהלת השבט יש פעיל מהקהילה הזרה.

ג. שירותי חינוך בירושלים

לפי נתוני מחלקת החינוך בעיריית ירושלים, במערכת החינוך בעיר רשומים 10 תלמידים ילדי עובדים זרים בלבד – תשעה בבית-ספר יסודי ואחד בתיכון.⁷⁶

הורים זרים רבים מעדיפים לשלוח את ילדיהם למוסדות החינוך במזרח העיר, בשל שפת הלימוד (אנגלית, צרפתית או שפה זרה אחרת), אורך יום הלימודים (ארוך יותר מיום הלימודים במערכת החינוך הישראלית) ולימודי הדת הנוצרית המתקיימים בהם. ייתכן שהעלות הנמוכה של הלימודים במזרח העיר ועודף ההיצע במעונות היום שנוצר עקב יציאה מאסיבית של ערבים נוצרים ממזרח ירושלים משפיעים על מגמה זו.

קשה להשיג נתונים על חינוך ילדי עובדים זרים בירושלים מכמה סיבות:

1. רוב ילדי הזרים בירושלים הם בני 0-5, והגיל השכיח הוא שנה וחצי, כלומר – רוב ילדי הזרים מתחת לגיל חינוך חובה ואינם רשומים במערכת החינוך הפורמלית.
2. בתקופה שלפני האינתיפאדה האחרונה עובדים זרים ששהו בירושלים ונקלטו בעבודה ביהודה ובשומרון העבירו את משפחותיהם לאזור שבו עבדו. ילדיהם למדו במערכת החינוך הפלסטינית בשטחים. עקב המצוקה הכלכלית בשטחים והסיכון הביטחוני בשהייה שם רבים מהם חוזרים לישראל, בעיקר לירושלים המזרחית. אין עליהם נתונים.

⁷⁵ המידע התקבל ממסיל"ה בינואר 2004.

⁷⁶ הנתונים התקבלו מהמטה למחשוב וניתוח מערכות בעיריית ירושלים בנובמבר 2003.

ד. שירותי חינוך בחיפה

במערכת החינוך היהודית בעיר לומדים מעט ילדי עובדים זרים – שבעה בבית-ספר יסודי, שניים בחטיבת ביניים וארבעה בתיכון, ובסך הכול 13 תלמידים.⁷⁷ ייתכן שכמו בערים מעורבות אחרות (יפו וירושלים) יש ילדים זרים שלומדים במוסדות נוצריים פרטיים ואין עליהם נתונים.

ה. שירותי חינוך באילת

לא נמסרו נתונים על ילדי עובדים זרים במערכת החינוך באילת פרט לכך שבשנת 2002 למדו במערכת החינוך ארבעה ילדי עובדים זרים (שלושה בבית-ספר יסודי ואחד בתיכון) ומספרם נשאר זהה בשנת 2004 (שניים בבית-ספר יסודי, אחד בחטיבת ביניים ואחד בתיכון).⁷⁸

5. סיכום

אומנם החוק מחייב את כל הילדים המוגדרים זכאים להשתייך למוסד חינוכי, אך יישום החוק כרוך בקשיים. מצב זה נגרם מהעדר מדיניות ממשלתית כוללת מוצהרת כלפי ילדי הזרים וכלפי הוריהם.

א. הליקויים בשירותי החינוך הניתנים לילדי העובדים הזרים

- ילדי העובדים הזרים מתקשים בשפה עברית משום שאינה שפת אמם, אך לא מוקצית להם תוספת שעות להוראת העברית. תגבור כזה ניתן רק לעולים (כך בשנת הלימודים תשס"ג), ועובדים זרים אינם זכאים לו.
- אומנם לילדי העובדים הזרים יש צרכים לימודיים מיוחדים, אך הם אינם נכללים בסל הטיפוח. הסל נקבע על-פי שלושה פרמטרים: אזור מגורים, רמת ההכנסה של ההורים והשכלתם. על-פי רוב, ילדי העובדים הזרים גרים בשכונות מצוקה ומבחינה זו הם זכאים להיכלל בסל הטיפוח, אך הם אינם יכולים לספק את הנתונים הנדרשים על הכנסתם ועל השכלתם של הוריהם. יתר על כן, כל תלמידי בית-הספר נפגעים מאי-הכללתם של ילדי הזרים בסל הטיפוח, משום שחישוב הסל כוללני: בית-הספר מקבל זכאות כוללת שהיא סכום הזכאות הפרטית של כל הילדים שסיפקו נתונים למערכת. כך, בתי-ספר שבהם לומדים ילדי העובדים הזרים חייבים להתמודד עם אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים בלי לקבל תקציב למשימה זו.
- ילדי העובדים הזרים מבוטחים נגד תאונות בבית-הספר, אך הביטוח מוגבל לסעיף נכות ואינו מכסה טיפול ראשוני בנפגעים. הביטוח לטיפול ראשוני מכוסה על-ידי ביטוח בריאות ממלכתי, אך כאמור ביטוח בקופת-חולים הוא ביטוח רשות עבור ילדי הזרים (ראה פרק 4).
- בעת רישום הילדים הזרים לבית-ספר עליהם להציג דרכון וחווה שכירות דירה של ההורים. ואולם, רבים מההורים שוהים בארץ שלא כחוק, ויש בהם שדרכוניהם אינם תקפים. כמו כן, לרוב הילדים שנולדו בישראל אין דרכון או כל תעודה מזהה אחרת. המצב הזה מקשה את

⁷⁷ הנתונים התקבלו ממחלקת החינוך בעיריית אילת בפברואר 2004. חשוב לציין שמכיוון שמערכת החינוך בעיר אינה ממוחשבת, סגנית המחלקה אספה נתונים בשיחת טלפון לכל בתי-הספר בעיר.

⁷⁸ הנתונים התקבלו ממחלקת מידע ועיבוד נתונים באגף החינוך של עיריית חיפה.

הרישום לבית-הספר, וכך רישום ילדי הזרים אינו נקלט במערכת כרישום של כל הילדים, ובית-הספר אינו יכול לקבל עבורם תקציבים לכיתות נוספות, לחישוב השעות ליום לימודים ארוך, לחינוך מיוחד ולניהול עצמי. כיום בתי-הספר ברוב הרשויות רושמים ילדים אלו בעזרת דרכון האם, חוזה שכירות ותמונת הילד ונותנים להם מספר מזהה המורכב ממספר דרכון האם וספרת ביקורת.

ב. דרכי התמודדות

עד גיל 3

צריך לשפר את התנאים הפיזיים בגנים הפרטיים בתוך הקהילה ולהכשיר מטפלות, כפי שנעשה בתל-אביב באמצעות מסיל"ה וארגונים אחרים.

מגיל 3 עד גיל 5

רצוי לעודד את ההורים לשלוח את הילדים למערכת החינוך הציבורית. אומנם לא תמיד מסופקים בה הצרכים המיוחדים של ילדי הזרים, אך הם שוהים במבנים בטיחותיים ובהשגחה של צוות מיומן.

מגיל 6 עד גיל 18

רצוי לקבוע מדיניות חינוך מותאמת לאוכלוסייה זו. יש לטפל במצוקות הייחודיות של ילדי הזרים, כגון גירוש בני משפחה ואיום של גירושם שלהם. אומנם בבתי-ספר מסוימים הילדים מקבלים טיפול ייחודי, אך לא בזכות מדיניות משרד החינוך אלא ביוזמה פרטית של מנהלי בתי-הספר וצוות המורים. לכן היה רצוי לפעול בכיוונים האלה:

1. להקצות תקציבים לשיעורי תגבור בשפה העברית;
2. לעודד את הילדים ללמוד את שפת אמם בהנחה שהם ישובו לארצות המקור;
3. לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות המקור של הורי הילדים כדי להקל על הילדים את קליטתם אם ייאלצו לשוב אליהן, בין השאר בהכרה בתעודות חינוך ישראליות בארצות המקור. ההסכמים עשויים לתרום בין היתר לעיצוב תוכניות ללימוד שפת האם;
4. לקבוע כללים לרישום תלמידים זרים חסרי תעודת זהות לבחינות הבגרות;
5. להסדיר לילדי הזרים ביטוח רפואי בתוך כותלי בית-הספר כדי למנוע מצב שבו ילדים אינם מבוטחים לכיסוי טיפול רפואי ראשוני.

פרק 6: שירותי רווחה ושירותים חברתיים נוספים

1. הקדמה

אחת הסוגיות הראשונות שעלו על סדר היום הציבורי בשל בואם של עובדים זרים ומשפחותיהם לישראל היתה זכאותם לקבל שירותים חברתיים שאינם שירותי בריאות וחינוך ושירותי רווחה (להלן – שירותים חברתיים).⁷⁹

ילדי העובדים הזרים נזקקים לשירותים חברתיים רבים. הם נחשבים ילדים בסיכון מכמה סיבות: הוריהם מהגרי עבודה, ולכן על-פי רוב הם סובלים ממצוקה חומרית; פעמים רבות הם סובלים מהזנחה מכיוון שהוריהם עובדים שעות רבות; שיעור גבוה של משפחות זרים הן חד-הוריות, לעתים בגלל גירוש של אחד ההורים.

שירותי רווחה אישיים הם חלק ממערך השירותים החברתיים בישראל, לצד שירותי בריאות וחינוך. את השירותים האלה מספקים משרד הרווחה ולשכות הרווחה ברשויות המקומיות. נוסף על השירותים החברתיים המדינה נותנת תמיכות כספיות למשפחות וליחידים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ופרק זה יעסוק גם בהן. מחקרים מלמדים שמדינת ישראל מספקת לילדיה סל רווחה קטן ומוגבל לעומת מדינות מערביות אחרות.⁸⁰ אפשר לשער ששירותי הרווחה המסופקים לילדי הזרים מעטים אף יותר.

2. שירותים חברתיים על-פי האמנה בדבר זכויות הילד

השירותים החברתיים נזכרים בסעיף 26 באמנה. מוכרת בו זכותו של כל ילד לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי, ומודגש בצורך לנקוט את כל האמצעים להשיג את מימושה המלא של זכות זו לפי חוקי המדינה שבה הוא שוהה.

הדאגה לרווחת הילדים מתבטאת בסעיפים נוספים באמנה:

- סעיף 23 מכיר בזכותו של ילד שכושרו הנפשי או הגופני לקוי ליהנות מחיים מלאים והוגנים בתנאים שמבטיחים כבוד, מקדמים עצמאות ומקלים עליו להשתתף בחיי הקהילה.
- סעיף 27 מבקש להבטיח את זכות הילדים לרמת חיים ההולמת את התפתחותם הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית. לשם כך הוא קובע שעל המדינות לנקוט צעדים נאותים לסייע להורים ולאחרים האחראים לילדים לממש זכות זו לפי אמצעהן הלאומיים, ובשעת הצורך לספק עזרה חומרית ולהפעיל תוכניות סיוע, בייחוד אשר לתזונה, לביגוד ולדיוור.

⁷⁹ ז' רוזנהק (נובמבר 1999), "מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדירה והכלה", ביטחון סוציאלי 56, עמ' 97-112; א' ינאי וא' בורובסקי (1999), "עובדים זרים בישראל – זכויות ונגישות למערכות רווחה", מגמות, עמ' 59-68.

⁸⁰ ג' גל וא' בן-אריה (דצמבר 2002), "תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה", ביטחון סוציאלי 63, עמ' 69-96.

- לפי סעיפים 32-37 באמנה נדרשת הגנה על הילדים מפני ניצול כלכלי, שימוש לא-חוקי בסמים, ניצול מיני, חטיפה, מכירת ילדים או סחר בילדים לכל מטרה ובכל צורה, עינויים, טיפול או עונש אכזרי, מעצר לא-חוקי וכל צורה של ניצול או שלילת זכויות שהיא בגדר פגיעה בתחום מתחומי רווחת הילד.

לסיכום, זכויות הרווחה הנגזרות מהאמנה בדבר זכויות הילד נרחבות, ובכללן זכות כללית לביטחון סוציאלי לצד דרישות ספציפיות ובהן הבטחת הזכות לקיום בכבוד של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, וכן הגנה מפני ניצול כלכלי ומיני, עונשים ועינויים או מפגיעה אחרת ברווחתם.

3. מבט בין-לאומי: שירותים חברתיים לילדי העובדים הזרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד

א. גרמניה

העובדים הזרים משלמים מסים, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח פנסיוני, וזכאים לזכויות שוות לאלה של האזרחים הגרמנים בתחומים אלו, למעט מקרים שוליים שבהם החוק פורש לרעת הזרים. יש זרים שאינם זכאים להטבות סוציאליות בתקופה שבה הם מחזיקים באישורי שהייה מוגבלים שתוקפם מוארך מדי פעם.

השלטון הפדרלי, מדינות המחוז (Länder) והעיריות מנסים להקל על העובדים הזרים את תהליך האינטגרציה, ולשם כך משרד העבודה מממן בעבורם ובעבור משפחותיהם קורסי שפה. למטרה זו הוקמה בשנת 1974 ה"אגודה הגרמנית לעובדים זרים". בקורסים אלו מלמדים את השפה הגרמנית מתוך מתן תשומת לב לצרכים הקשורים בתחום העבודה.⁸¹ עם זאת, השלטון אינו חוסך מאמצים להחזיר את העובדים ומשפחותיהם לארץ מוצאם, ולכן צעירים בני 17-18 משתתפים בקורסי הכשרה מקצועית לשיפור הכישורים הטכניים והלשוניים במימון משותף של משרד העבודה הגרמני ושל ארצות המקור על סמך הסכמים בילטרליים. הקורסים מקנים תעודות מ"לשכת המסחר והתעשייה הגרמנית" התקפות גם בארצות המקור (יוון, פורטוגל, איטליה, טורקיה וספרד).⁸² מכיוון שהעובדים משלמים דמי ביטוח, ילדיהם זכאים לשירותים אלו.

ב. צרפת

בצרפת העובדים הזרים זכאים לאותם שירותים חברתיים שאזרחים צרפתים זכאים להם, אך זכות זו שמורה לעובדים חוקיים בלבד; מבחינה רשמית, לשוהים לא-חוקיים אין זכויות חברתיות. השלטון הסוציאליסטי של הנשיא מיטראן שיפר את מצבם של העובדים הזרים בכך שהעניק זכויות אזרח לבעלי מעמד תושב וחנו תושבים שמעמדם היה לא-חוקי. נוסף על כך חוקק חוק נגד הסתה

⁸¹ W. Seifert (summer 2002), "The Changing Profile of Immigration to Germany: Analysis Over Time", *The International Scope Review* 4/7

⁸² OECD (2001), *Trends in International Migration*

ואפליה במקומות ציבוריים ובמקומות עבודה שנועד להגן על זרים.⁸³ אומנם החוק חסר שיניים, ובכל זאת הוא צעד משמעותי במסגרת הצעדים לשיפור מצב הזרים בתחומים שונים.

ג. שווייץ

בשווייץ אין מדיניות חברתית מיוחדת לעובדים הזרים ומשפחותיהם.⁸⁴ המגמה היא לאפשר לזרים לקבל שירותים במערכת השירותים החברתיים המקומית המשרתת את כלל האוכלוסייה. ברמה המקומית יש מוסדות ציבוריים ופרטיים רבים הנותנים מידע וסיוע לכל מי שזקוק להם, אך מוסדות מעטים מיועדים לזרים בלבד, ואת רובם מפעילים מתנדבים. נוסף על כך, הקונסוליות הזרות נותנות או מממנות שירותים חברתיים לאזרחיהן, וארגונים בין-לאומיים כגון "הצלב האדום" מסייעים גם הם לאוכלוסייה הזרה. בשנים אחרונות החלו לפעול בכמה רשויות מקומיות וקנטונים ארגונים המטפלים בזרים – "ועדות מעקב מייעצות" שבהן משתתפים נציגים מכל הארגונים החברתיים, ולפעמים גם זרים. ועדות אלו מנסות לאתר צרכים ולעזור בגיבוש מדיניות מתאימה.⁸⁵

ד. ספרד

ארגונים לא-ממשלתיים כגון "הצלב האדום" ואחרים מספקים שירותים חברתיים לכל מי שזקוק להם, יהיה אשר יהיה מעמדו החוקי. שירותים אלו ניתנים ב"מרכזי שירות סוציאלי" שהארגונים מפעילים במימון המדינה והכנסייה הקתולית. שירותים אלו הם בין השאר מעונות לילדים של אמהות עובדות, קורסים בשפה הספרדית וסיוע משפטי, והם ניתנים לזרים ולמקומיים בלי הבחנה. מכיוון שקבלת השירותים אינה מותנית במעמד האזרחי של מקבל השירות, ילדי הזרים זכאים לשירותים כמו המקומיים.⁸⁶

4. זכויות ילדים בתחום הרווחה בישראל

החקיקה בישראל מסדירה את מה שקשור בהגנה על ילדים מפני התעללות פיזית וניצול מיני, אך היבטים אחרים של הגנה, כמו הגנה מפני הזנחה או התעללות נפשית, אינם מוסדרים, ונתונים בתחום האפור. החוק מסדיר בפירוט את תחום החינוך ואת תחום הבריאות, אך הזכות לשירותים חברתיים אינה מוסדרת כלל.

המחוקק אמר את דברו על מקומה המרכזי של מערכת החינוך בחברה הישראלית, אך אנו עדים לתהליך דחיקה לשוליים של זכויות הרווחה, בעיקר של ילדים. מהחוקים והתקנות הקיימים אפשר ללמוד שהמחוקק נוטה לעסוק באוכלוסיית הילדים בכללותה או בקבוצות מסוימות של ילדים ונוער בסיכון (למשל ילדים מוכים וילדים עובדים), אך לא בקבוצות מובחנות פחות (למשל ילדים

⁸³ S. Castles and M. Miller (1998), *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*, 2nd Edition, London, The Guilford Press

⁸⁴ The Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), http://www.bfa.admin.ch/amt/index_e.asp

⁸⁵ S. Castles and M. Miller (1998), *supra* note 80

⁸⁶ Ministerio del Interior, Delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración (2000), *Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración*, Madrid

הנתונים מתחת לקו העוני) או קבוצות אחרות, למשל ילדים החולים במחלות מסוימות, ילדים החיים בתוך משפחות בעייתיות כמו ילדי מכורים לסמים, ילדי נשים מוכות וילדי עובדים זרים.⁸⁷

את שירותי הרווחה לילדים ולנוער מספקים השירות לילד ולנוער ואגף תיקון נוער במשרד הרווחה, המופקד על הטיפול בילדים במצבי סיכון בפועל או בכוח. ילדים בעלי צרכים מיוחדים מקבלים שירותים שהם נזקקים להם ממסגרות אחרות במשרד הרווחה: האגף לשירותי שיקום לנכים ומוגבלים ואגף השירותים למפגר. שירותים נוספים ניתנים כדי לשפר את תפקודן של משפחות מצוקה.

במתן שירותים לילד ולנוער נהוגים שני דפוסי סיוע עיקריים: שירותים בקהילה ושירותים מחוץ לקהילה.

בשנים האחרונות הטיפול בילדים בסיכון ובתופעת האלימות במשפחה עומדים בראש סדר העדיפויות בתוכניות העבודה של משרד הרווחה. התפתחות חשובה נוספת בתחום היא כניסתם של ארגונים לא-ממשלתיים לטיפול ברווחת ילדים ונוער.

א. המסגרת החוקית

שירותי רווחה לפרט ולמשפחה ניתנים על-פי חוק למשפחות וליחידים בוגרים וילדים במצבי מצוקה כלכלית, רפואית, פיזית ועוד.

חוקים ותקנות

- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.
- חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989 (פגיעה בקטינים ובחסרי ישע) (להלן – חוק חסרי ישע).
- חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.
- חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה ומעצרים), התשנ"ו-1996.
- חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים) התשט"ו-1955.
- חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (מחייב כל רשות מקומית להקים לשכה לשירותים חברתיים לטיפול סוציאלי בנזקקים שבתחומה, כולל ילדים).
- חוק המזונות, התשל"ב-1972 (מחייב אדם לשלם מזונות לילדו הקטין על-פי קביעת בית-המשפט).
- חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (קובע סטנדרטים לטיפול בילדים החוסים במוסדות).

⁸⁷ י"ב-שלוש (2003), הערה 10 לעיל; המועצה לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח (דצמבר 2003), ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2003, בשיתוף אשלים – העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם, והפורום הבין-משרדי לסטטיסטיקה של הילד; י"ב-שלוש ור' בר צורי (מאי 2004), מדיניות רווחה לילדים ולנוער, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

לאחרונה פורסם דוח הוועדה למען הילד (ועדת-רוטלוי 2003), ובו המלצות הנוגעות לשינויי חקיקה בנושאי ילדים ונוער. הדוח ממליץ על חקיקת חוק שוויון החינוך, ומציע שחוק זה יכלול היבטים של שיתוף תלמידים בהחלטות הנוגעות לחייהם בבית-הספר ועיגון זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות במוסדות החינוך. בתחום ההשמה החוץ-ביתית הדוח ממליץ על הסדרה בחוק של האומנה ושל אחריות המדינה לילדים בפנימיות ובמעונות משפחתיים, וכן דן בזכותם של ילדים לייצוג משפטי נפרד, בשיתוף ילדים בהליך גירושים ובאיסור מוחלט של הכאת ילדים.

בשנים הקרובות צריך לשלב את המלצות הוועדה בחקיקה כדי לתת להן תוקף מחייב וכדי להתאים את החקיקה לאמנות בין-לאומיות בתחום זכויות הילד שישראל חתומה עליהן.

ב. שירותים חברתיים

להלן שירותי רווחה הרלוונטיים לדיון בילדי העובדים הזרים שהמדינה מספקת לילדים ולנוער.

השירות לילדים ולנוער

השירות ניתן במסגרות קהילתיות ובמוסדות מחוץ לקהילה לילדים במצבי סיכון כדי להגן על שלומם כאשר מסגרות המשפחה אינן יכולות לספק להם הגנה.

בשירות זה מעונות יום ומסגרות חוץ-ביתיות יומיות בקהילה לצד תוכניות הדרכה למשפחה לשיפור תפקודיה הקשורים בטיפול בילדים, והעברה לחסות מוסדות לצורך הגנה כאשר המשפחה אינה מתפקדת כדרוש.

מעונות יום

האגף למעונות יום במשרד הרווחה מטפל במעונות יום לפעוטות וילדים עד גיל 3 שהם ילדים של אם עובדת או שהופנו למעונות על-ידי לשכות הרווחה המקומיות. המשרד מטפל בהשמת ילדים במעונות, מסבסד אותם ומפקח עליהם.

שירותי תיקון לנוער

שירותים אלו מטפלים בנוער הנתון במצוקה קשה ובניתוק חברתי ובמי שנתונים בסכנת עבריינות ואלימות או בקורבנות של פעילות עבריינית. השירותים מכוונים לבני נוער מנותקים, שאינם עובדים ואינם לומדים בסדירות, והם כוללים פיקוח חברתי, שיקום ומניעה. חלקם עוברי חוק, צרכני סמים או סובלים מבעיות נפשיות ולקויות למידה.

השירותים כוללים פיקוח חברתי, שיקום ומניעה באמצעות ייעוץ, הדרכה וטיפול ברמה אישית וקבוצתית, והם ניתנים בקהילה או במוסדות חסות ואומנה במסגרות האלה:

- **רשות חסות הנוער** מטפלת בהשמה חוץ-ביתית של בני נוער שבית-המשפט הורה להעבירם למוסדות הרשות, בין השאר בשל קשיים והתנהגות אנטי-חברתית;
- **השירות לנשים ולנערות במשרד העבודה והרווחה** מטפל בנערות במצוקה הזקוקות להגנה;
- **השירות לטיפול בנפגעי סמים** מטפל בנושאי סמים באוכלוסייה כולה, ובכללה בבני נוער;

▪ **שירות המבחן לנוער** מטפל בקטינים עוברי חוק בני 12-18 שהופנו אליו מהמשטרה או מבית-המשפט. הוא מכין תסקירים ומסייע באבחון ובמתן טיפול פרטני וקבוצתי ובהשתלבות במסגרות לימודיות ותעסוקתיות במסגרת שירותי האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת.

בני נוער בני 15 ומעלה שאינם ממשיכים ללמוד במסגרות של משרד החינוך ומעוניינים לשלב עבודה ולימודים נקלטים במסלולי הכשרה של משרד התמ"ת, ושם מקבלים הכשרה לחיי עבודה ובתוך כך משלימים לימודים ומשתתפים בפעילות חברתית.

שירות לאדם המפגר והשירות לשיקום

שירותים אלו נועדו לילדים בעלי נכות התפתחותית או פיזית. הם כוללים שירותי אבחון, מעונות יום ומשפחתונים טיפוליים וסיעודיים, קייטנות מיוחדות בחופשה וסייעות מלוות במערכת החינוך. יחידות נפרדות מעניקות שירותים לאוטיסטים ולעיוורים – ילדים ובוגרים. השירותים ניתנים בקהילה או במוסדות מחוץ לקהילה.

ג. קצבאות המוסד לביטוח לאומי

מענק לידה ודמי לידה

מענק לידה ודמי לידה המשולמים על-ידי המוסד לביטוח הלאומי ליולדות מוגדרים כזכויות האמהות, אך יש להם השפעה רבה על הילדים, שכן הם מאפשרים לאמהות לצאת לחופשת לידה ולייחד להם את כל זמן בחודשי חייהם הראשונים.

קצבת ילדים

חוק הביטוח הלאומי מקנה זכאות לקצבת ילדים "לכל יחיד היושב בישראל".

5. שירותים חברתיים לילדי העובדים הזרים בישראל

השירותים החברתיים ניתנים לילדי העובדים הזרים הם בעיקרם פרי יוזמה מקומית, למשל של מסיל"ה מטעם עיריית תל-אביב-יפו.

משרד הרווחה התערב פעמים מעטות בלבד באירועים קשים הקשורים ברווחה שילדי עובדים זרים היו מעורבים בהם, בדרך כלל רק לאחר חשיפתם בתקשורת ולחץ ציבורי בנושא. יש כיום מידע מועט על שימוש בשירותי משרד הרווחה להתערבות מוקדמת מונעת.

ברמה המקומית, עיריית תל-אביב-יפו – באמצעות מסיל"ה ואגף הרווחה – מגלה מעורבות רבה ברווחת ילדי העובדים הזרים המתגוררים בעיר.⁸⁸ גם מחלקת הרווחה בעיריית ירושלים משקיעה משאבים באיתור צורכיהם של ילדי הזרים בעיר ובטיפול בהם.⁸⁹

כאמור, רוב הילדים בגיל חינוך חובה משולבים במערכת החינוך. לפי דיווחים של מורים, על-פי רוב הם אינם סובלים מהזנחה בביתם ואינם נתונים בסיכון (הם באים לבית-הספר בלבוש נקי ומסודר).

⁸⁸ סיכום מסמכי אגף רווחה בעיריית תל-אביב-יפו לדיונים בסוגיית ילדי עובדים זרים בעיר, אוקטובר 1999 עד ינואר 2002.

⁸⁹ נ' מורדוק (2003), מהגרי עבודה בירושלים, אגף הרווחה, עיריית ירושלים.

עם זאת, מכיוון שילדי הזרים הם ילדי מצוקה, כל סיוע חומרי או אחר עשוי לשפר את מצבם – ספרי לימוד, שירותי הזנה בבית-הספר, ביגוד וכו'. גם שירותי תמיכה והפעלה חברתית תורמים לקידום. פעילות כזאת נעשית ביוזמה של מסיל"ה, ביוזמה עצמית של בית-הספר "ביאליק" והעומדים בראשו וביוזמת עמותות; עמותת "קדימה" למשל מפעילה מועדונית לילדים בני 6-9.

אשר לשירותי רווחה לילדים בגיל הרך (0-5), גם כאן אין סיוע ממלכתי, אך מסיל"ה פועלת להכשרת גננות ולשיפור תנאי השהות בגני ילדים פרטיים.

א. בני-נוער

בני-הנוער הם קבוצה קטנה מבחינה מספרית, לכן אפשר לטפל בנערים נזקקים ברמת הפרט. לא ידוע על טיפול ממלכתי בבני-נוער של עובדים זרים. אומנם חלקם משתייכים למערכת החינוך, אבל יש קבוצה של כ-50 בני-נוער שאפשר להגדירם כנוער מנותק – שאינו עובד ואינו לומד. אלה בעיקר בני-נוער מדרום אמריקה, ויש סכנה ממשית שיידרדרו לעבריינות ולסמים.

אם לא יוסדר מעמדם החוקי של בני-הנוער, בעתיד יהיו בני-נוער רבים יותר שאינם משתייכים לאף אחת מהמסגרות הפורמליות והחברתיות שנועדו לנוער בסיכון בישראל.

ילדי העובדים הזרים מקבלים שירותי רווחה מתוקף חוק חסרי ישע בלבד, כלומר, כאשר הם מדווחים כ"ילדים בסיכון" הם מטופלים על-פי צו בית-המשפט לנוער. התניה זו בעייתית מכמה סיבות:

1. העובדות הסוציאליות מטעם מחלקת הרווחה של העירייה מטפלות בעולים, בקשישים ועוד, אך לא בעובדים הזרים, ולכן אין מי שיפנה את הילדים לפקידת סעד לחוק נוער בלשכת הרווחה כדי שתבדוק את הבעיה ותיזום דרכי טיפול: מועדונית טיפולית, פנימיית יום במסגרת הקהילה או הוצאה מהבית לפנימייה רגילה או למשפחה אומנת.

2. מכיוון שילדי העובדים הזרים יכולים לקבל שירותים מתוקף צו בית-המשפט לנוער בלבד, ההורים אינם מחויבים בתשלום עבור השירות אך עליהם להירשם ולהזדהות על-פי מספר דרכון כתנאי לקבלת השירות. הדבר עלול לחשוף עובדים לא-חוקיים בפני הרשויות, ולכן הם נמנעים מפנייה לקבלת שירותים כאלה.

חשוב לציין שנמצאים פתרונות מאולתרים ולא רשמיים למצוקות הילדים ברמת הפרט, גם אם אינם עומדים בקריטריונים המקובלים של ילדים בסיכון. בתחום זה, כמו בתחומים אחרים, המציאות היא שמכתיבה את פעולותיהם של הגופים הנוגעים בדבר, בעיקר הגופים העירוניים.

ב. האגף לטיפול באדם המפגר והאגף לשיקום

ילדי העובדים הזרים אינם זכאים לקבל שירותים אלו. הסיוע לילדים מוגבלים של עובדים זרים ניתן בעיקר על-ידי קרנות פרטיות. אחת מהן היא קרן למען ילדי הקהילה הזרה הזקוקים לסיוע

בפתרון בעיות רפואיות, פארה-רפואיות ופסיכולוגיות, שהקימה משפחת מלמוד לזכר אניטה מלמוד.⁹⁰

ג. מעונות יום

שירות זה אינו זמין לילדי העובדים הזרים משום שכדי לקבלו צריך להציג תלוש משכורת של האם בזמן הרישום, ורוב האמהות העובדות הזרות אינן מקבלות תלוש משכורת.

על אף הקשיים הטכניים, עיריית תל-אביב-יפו ומשרד הרווחה שוקלים פרויקט ניסויי של הקמת מעון יום לאוכלוסייה זו. אגף הרווחה בעירייה נערך להכשיר גננות מתאימות ולמצוא מבנה וציוד. אם יצליח הניסוי, מעון היום הזה יהיה דגם חיקוי למעונות נוספים. המעון אמור לפעול בפקוח.

ד. פעילות אגפי הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו ובעיריית ירושלים

בעיריית תל-אביב-יפו ילדים ובני נוער במצוקה מטופלים בשיתוף פעולה של מסיל"ה ושל אגף הרווחה של העירייה. מדובר בנערות במצוקה ובילדים ובני נוער הסובלים מאלימות במשפחה או ממצוקות הנובעות מגירוש בני משפחה.⁹¹

אגף הרווחה בעיריית ירושלים החל השנה באיתור צרכים ובטיפול במצוקות של ילדים הזרים. עד כה לא היתה לזרים כתובת ממוסדת לפנייתיהם.⁹²

ה. קצבאות המוסד לביטוח לאומי

מענק לידה ודמי לידה

בשנתיים אחרונות הערים המוסד לביטוח הלאומי קשיים על העובדות הזרות בתשלום מענקי לידה, אף שהחוק אינו מפלה בין יולדות: "זכאית למענק, כל יולדת שהיא או בעלה הם תושבי ישראל או יולדת שהיא עובדת עצמאית או שכירה המועסקת בארץ, גם אם אינה תושבת ישראל, או אשת עובד שכיר או עצמאי שבן-זוגה מועסק בישראל שישה חודשים לפחות בסמוך ללידה, גם אם אינם תושבי הארץ, אך הלידה התרחשה בארץ".

היום סמיכות ללידה מוגדרת עד 42 יום לפני הלידה לעובדות הזרות בלבד; כל חריגה מונעת את התשלום. במקרים מסוימים סירב המוסד לשלם את המענקים לנשים ששהו בישראל שלא כחוק, אף אם מעבידיהם שילמו את דמי הביטוח כנדרש.

באותם טיעונים שלל המוסד לביטוח הלאומי את דמי הלידה (חופשת לידה בתשלום) מעובדות זרות, אף שהחוק אינו מזכיר את המעמד האזרחי של העובדת כתנאי לקבלתם. החוק מתנה את קבלת דמי הלידה למלוא התקופה (12 שבועות) רק בתשלום דמי ביטוח 10 חודשים מתוך 14 החודשים או 15 חודשים מתוך 22 חודשים שקדמו ליום הקובע (יום הפסקת העבודה לפי בחירת היולדת, עד שישה שבועות לפני הלידה). מדיניות זו קיבלה גושפנקא חוקית בסוף 2002: על-פי המלצת הממשלה, הוכנס תיקון לחוק שלפיו לא ישולמו גמלאות לעובדים זרים השהים בישראל

⁹⁰ אניטה מלמוד היתה מתנדבת במסיל"ה ופעלה רבות כדי שכל ילד באשר הוא יקבל את העזרה שהוא זכאי לה ויזכה לתנאי התפתחות נאותים.

⁹¹ ריאיון עם גב' ע' אלטר-דמבו, מנהלת מסיל"ה, מאי 2003.

⁹² ריאיון עם גב' ר' כהן וגב' נ' מורדוק, אגף הרווחה בעיריית ירושלים, דצמבר 2003.

בלי היתר. ב-9 בנובמבר 2003, לאחר עתירת ארגונים חברתיים לבג"ץ ("האגודה לזכויות האזרח", "קו לעובד", "רופאים לזכויות אדם" ו"המוקד לסיוע לעובדים זרים"), התחייב המוסד לביטוח לאומי שכל האמהות העובדות הזרות יהיו זכאיות למימון האשפוז והטיפול עקב הלידה וכן למענק לידה, יהיה אשר יהיה מעמדן החוקי בארץ.

קצבת ילדים

חוק הביטוח הלאומי מקנה זכאות לקצבת ילדים לא רק לתושב ישראל אלא גם לעובדים זרים חוקיים הנכללים בהגדרה של "יחיד היושב בישראל": "עובד זר השוהה בישראל חצי שנה לפחות, וברשותו אשרת עבודה בת תוקף, וילדו (או ילדיו) נמצאים אף הם בישראל". אין נתונים על היקף התשלומים בעבור ילדי העובדים הזרים. הנושא עלה לדיון מחודש במוסד לביטוח לאומי בתחילת 2004.

6. סיכום

ילדי עובדים זרים החיים בישראל אינם זכאים על-פי חוק לכל שירותי רווחה המיועדים לילדים בישראל. בהעדר חקיקה מחייבת בעניינם, ובגלל חששם של ההורים (שרבים מהם עובדים לא-חוקיים בארץ) לפנות לקבלת סיוע – ילדים אלו אינם רשומים במעונות יום או במסגרות אחרות המיועדות לילדי מצוקה. ידוע על מקרים מעטים בלבד של ילדי זרים בסיכון שהוצא בעניינם צו בית-המשפט לנוער והם טופלו כחוק. נוסף על כך, לנוכח ההתפתחויות האחרונות – גירוש המוני של עובדים לא-חוקיים שרובם בעלי משפחות – גוברות החרדה והמצוקה הפיזית והנפשית של ילדי הזרים.

כיום, שיחות של מורים עם ילדי הזרים בבית-הספר הן הפתרון היחיד למצוקותיהם.

פרק 7: מעמד אזרחי

1. הקדמה

המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים אינו רק סוגיה פוליטית-ביורוקרטית של מתן זכויות והטלת חובות. הוא קשור במישרין בהגדרת הזהות העצמית של ילדי העובדים הזרים. רבים מהם נולדו בישראל או באו אליה בגיל צעיר מאוד ומרגישים את עצמם ישראלים. הם ישראלים לכל דבר למעשה, אך יש להם סיכויים קלושים להיות ישראלים להלכה בשל המגבלות הרבות שמטיל חוק האזרחות על מי שאינו יהודי.

בפרק זה נציג תחילה את הזכויות האזרחיות המוקנות לילדים על-פי האמנה בדבר זכויות הילד. לאחר מכן נציג את המסגרת החוקית המסדירה את המעמד האזרחי במדינת ישראל. לבסוף נציג את מעמדם של ילדי העובדים הזרים בארץ, המתבטא בארבע נקודות מבחן שבהן הם נדרשים להתמודד עם סוגיה זו בחייהם בישראל: רישום לידה; הרישום במערכת החינוך; גיל 16 – מועד קבלת תעודת הזהות; גיל 18 – מועד הפיכתם לבוגרים על-פי החוק.

2. זכויות בתחום המעמד האזרחי על-פי האמנה בדבר זכויות הילד

מעמדם האזרחי של ילדים הוא הנושא העיקרי של סעיפים 7 ו-8 באמנה בדבר זכויות הילד. הם עוסקים בזכות הילד לרישום לאחר הלידה, בזכותו לקבל אזרחות ובצורך לסייע לילדים בכינון זהותם מחדש אם זו נשללת מהם.

סעיף 7

1. הילד יירשם מייד לאחר לידתו, ומלידתו תהיה לו הזכות להיקרא בשם, הזכות לקבל אזרחות, וככל האפשר הזכות להכיר את הוריו ולהיות מטופל בידיהם.
2. המדינות החתומות על האמנה יבטיחו את מימוש הזכויות האלה על-פי דיניהן הלאומיים והתחייבויותיהן ועל-פי המסמכים הבין-לאומיים הנוגעים בתחום זה, ובייחוד כאשר בהעדרן יהיה הילד חסר אזרחות.

סעיף 8

1. המדינות החברות מקבלות עליהן לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם וקשרי משפחה כמוכר בחוק, בלי התערבות שלא כדין.
 2. במקום שבו נשללו מילד כמה ממרכיבי זהותו או כולם, יספקו המדינות החתומות על האמנה סיוע והגנה נאותים במטרה לכונן מחדש את זהותו בהקדם.
- כאמור, לאמנה בדבר זכויות הילד יש מעמד פרשני בלבד, אך המדינות החתומות עליה מתחייבות לחוקק חוקים ברוחה.

2. מבט בין-לאומי – מעמדם האזרחי של ילדי עובדים זרים בגרמניה, בצרפת, בשווייץ ובספרד

א. גרמניה

לאחר הבחירות בשנת 1999 השתנתה מדיניות ההגירה של גרמניה. בינואר 2000 הוכנסו שינויים בחוק האזרחות. המדיניות הנוכחית היא ניסיון להשיג אינטגרציה טובה יותר למי שהחליט להישאר בגרמניה לצמיתות, ומנגד לצמצם את תופעת השהייה הבלתי-חוקית. כיום שוהים בגרמניה בני הדור השני והשלישי של העובדים הזרים, וחלקם שוהים בה שלא כחוק. לרובם מעמד של תושב, שאינו מקנה להם את רוב הזכויות הפוליטיות, ולמעטים מהם אזרחות גרמנית.

בסוף שנת 2002 נעשה ניסיון של הפרלמנט בגרמניה לחוקק חוק הגירה, שהיה אמור להקל את קליטתם של מהגרים נוספים, אך בית-המשפט לחוקה פסל את ההצעה.

להלן פירוט התנאים לקבלת כל סוג של מעמד אזרחי והזכויות הנגזרות ממעמד זה.⁹³

מעמד של תושב

חוק הזרים משנת 1990 מגדיר ארבע רמות של אישורי תושבות, והמעמד הרלוונטי ביותר לילדי העובדים הזרים הוא Arbeitsberechtigung. מעמד זה מאפשר קבלת אישור עבודה בלתי מוגבל ותנאי העסקה דומים לאלה של אזרחי גרמניה. הוא מתאים למי שגר פרק זמן ארוך בגרמניה ולילדים שגדלו בגרמניה ולהוריהם יש אישורי שהייה, וכן למי שמועסק יותר מחמש שנים בעיסוק שמחייב ביטוח סוציאלי ועומד באחד התנאים האלה:

1. מתגורר בגרמניה יותר משש שנים ;
2. גר עם בן משפחה שהוא בעל אישור תושבות ;
3. בעל תעודת פליט ;
4. זר שנכנס לגרמניה לפני גיל 18 ועבר בחינות בבית-ספר גרמני או התחיל תהליך חונכות והתמחות מקצועית ;
5. זר שעד גיל 18 גר יותר משש שנים באופן חוקי ורצוף בגרמניה.

מעמד של אזרח

עיקרון ההתאזרחות הגרמני הוא "עקרון הדם", אולם חוק ההתאזרחות משנת 1999 מוסיף ל"עקרון הדם" את "עקרון השהייה הממושכת" – Jus Domicili. הוספת "עקרון השהייה הממושכת" נועדה לקדם את האינטגרציה של זרים החיים בגרמניה פרק זמן ממושך ושל ילדים שנולדו בגרמניה.

על-פי חוק זה רשאי להגיש בקשה להתאזרחות מי שעומד בתנאים שלהלן:

1. בעל כתובת קבועה בעשר השנים שקדמו להגשת הבקשה אשר השתלב בחיים בגרמניה ;

⁹³ C. Donle and A. Brandi-Dohrn (2002), "Germany", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International

2. אין לו עבר פלילי ;

3. מסוגל לפרנס את עצמו ואת התלויים בו.

המדינה חייבת להעניק אזרחות לאנשים האלה :

1. תושב חוקי אשר חי בגרמניה בשמונה השנים האחרונות עם בני משפחתו ;

2. צעירים בני 16-23 אשר שהו בגרמניה במהלך שמונה השנים האחרונות והם –

א. בעלי סטטוס תושב ;

ב. מסוגלים לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם ;

ג. ויתרו על אזרחותם הקודמת כאשר הדבר אפשרי ;

ד. בעל שליטה מספקת בשפה הגרמנית.

אזרחות לילדים שנולדו בגרמניה

1. כל ילד שנולד להורה גרמני זכאי למעמד של אזרח גרמניה ;

2. ילדים שנולדו בגרמניה יכולים לקבל אזרחות באופן אוטומטי אם אחד מהוריהם גר בגרמניה באופן חוקי בשמונה השנים האחרונות או בשלוש השנים האחרונות, תלוי בסוג האישור שברשותו ;

3. ילדים שגילם מתחת ל-10 שהיתה להם כתובת בגרמניה ב-1 בינואר 2000 ושהוריהם עומדים בתנאי הסעיף הקודם.

ב. צרפת

צרפת מעניקה אזרחות על-פי "עקרון האדמה", שלפיו כל פרט שנולד על שטחה הריבוני של צרפת זכאי לקבל אזרחות צרפתית. אפשרות ההגירה פתוחה בפני זרים שיש להם קשר מיוחד לצרפת – בני משפחה בתהליך של איחוד משפחות ואזרחי הקהילה האירופית – וכן לפליטים.

הליך ההתאזרחות קובע שהזר חייב לפנות לקונסוליה הצרפתית ולבקש ויזה לתקופה ארוכה, וחודשיים לאחר הגעתו לצרפת הוא יכול לקבל תעודת תושב זמני. תעודה זו מקנה לו זכות שהייה מתמדת עד לפרק זמן של עשר שנים, ואפשר לחדשה בלי תנאי.⁹⁴

זכאים לתעודת תושב :

1. בן-זוג של אזרח צרפת ;

2. בן של אזרח צרפת עד גיל 20 והתלויים בו ;

3. הורה של ילד שהוא אזרח צרפת הגר בצרפת, מממן את הילד והוא האפוטרופוס שלו.

זכאים לתעודת תושב זמני לשנה :

1. מי שבא לצרפת לשם איחוד משפחות ;

⁹⁴ I. Andre and A. Andre (2002), "France", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International

2. ילד או בן זוג של בעל תעודת תושב;

3. מי ששווה כחוק בצרפת שלוש שנים וילדיו אינם בגירים;

4. זר שנכנס לצרפת מתחת לגיל 16 לפני 7 בדצמבר 1984, ולפחות לאחד מהוריו יש תעודת תושב.

איחוד משפחות

בצרפת יש איחוד משפחות לזרים השוהים במדינה כחוק. אלה רשאים להביא את משפחתם הקרובה (בן זוג או ילדים עד גיל 18). התנאים לכך הם שהייה חוקית של שנה לפחות והוכחה שהם יכולים לקיים את בני המשפחה.

אזרחות מלידה

1. ילד של אזרח צרפת נחשב גם הוא צרפתי;

2. ילדים שנולדו בצרפת הם צרפתים אם הוריהם אינם רוצים להעניק להם אזרחות אחרת.

אזרחות לאחר הלידה

1. ילד עד גיל 18 רשאי לבקש אזרחות אם שהה בצרפת בחמש השנים שקדמו לבקשה;

2. השהייה המינימלית האמורה של חמש שנים ניתנת לקיצור לשנתיים אם –

א. המבקש למד שנתיים במוסד אקדמי מוכר;

ב. המדינה סבורה שיש למבקש יכולת או כישורים שיכולים לתרום לחברה.

3. אין דורשים שהייה מינימלית מאלה:

א. בן זוג וילד שגילו מתחת ל-18 של מי שהפך להיות אזרח צרפת;

ב. אב או אם של שלושה ילדים שגילם מתחת ל-18;

ג. אזרחי מדינה דוברת צרפתית.

האזרחות מובטחת לאנשים שגילם מעל 18 בלי עבר פלילי, שיכולים להוכיח השתלבות בחברה הצרפתית וידע בשפה הצרפתית. ילדי המתאזרחים הופכים צרפתים אף הם אם טרם מלאו להם 18 ואין להם רקע פלילי.

ג. שווייץ

בשווייץ הפרט משתייך לאומה על-פי "עקרון הדם". הוא יכול לוותר על אזרחותו, אבל בעיני המחוקק הוא תמיד יישאר שווייצרי. בשל כך התהליך ההפוך – ההצטרפות אל האומה השווייצרית – ארוך ומסובך.

שווייץ מבחינה בין שלוש קטגוריות של זרים: הראשונה – חברי הקהילה האירופית; השנייה – אזרחי קנדה, ארצות-הברית ומזרח אירופה; השלישית – אזרחי כל המדינות האחרות.

בשווייץ פתוחות בפני ילדי העובדים הזרים שלוש דרכים להסדיר את מעמדם האזרחי לטווח הארוך: תושבות קבע, איחוד משפחות וקבלת אזרחות.

בשנת 1994 התקבל תיקון לחוקה הפדרלית, שהקל על צעירים זרים שגדלו בשווייץ לקבל אשרות שהייה ומעמד של אזרח. מכיון שתיקון זה לא התקבל בקנטונים, הוא למעשה חסר תוקף.⁹⁵

תושבות קבע

אפשר להגיש בקשה לתושבות קבע בשווייץ לאחר שהייה של עשר שנים (אזרחי מערב אירופה רשאים להגיש בקשה לאחר שהייה של חמש שנים). בדרך כלל אין קושי להאריך אישורי שהייה זמניים.

איחוד משפחות

בני משפחה של עובדים זרים חוקיים רשאים להיכנס לשווייץ ולקבל אישור תושב אם יש חשש מבוסס שלא יוכלו להתקיים מחוץ לשווייץ. בני המשפחה לא יקבלו אישור עבודה בלי אישור מרשות ההגירה של הקנטון. רשאי להגיש בקשה לאיחוד משפחות תושב שהוא –

1. בעל מקור פרנסה מספק;
2. עומד בקריטריונים סבירים של תנאי מגורים נאותים;
3. הורה לילדים הזקוקים לטיפול ההורים.

קבלת אזרחות

החוק הפדרלי לקבלת אזרחות שווייצרית או לשלילתה קובע כדלקמן:

1. ילד שנולד לאם שווייצרית הוא אזרח שווייץ;
2. ילד שרק אביו שווייצרי מאבד את אזרחותו עם גירושי הוריו.
3. התנאים להתאזרחות:

- א. 12 שנות שהייה בשווייץ;
- ב. הוכחת השתלבות בחיים המקומיים;
- ג. השתלבות בהרגלים ובמסורת;
- ד. שמירת חוק וסדר;
- ה. אי-סיכון הביטחון הפנימי והחיצוני של שווייץ.

ד. ספרד

סעיפים 15-23 לקוד האזרחי הנוהג בספרד קובעים שהאזרחות היא זכות, וילד יכול לקבל באחת משלוש דרכים: בחירה, התאזרחות ותושבות.⁹⁶

⁹⁵ F. Klaus and K. Homberger (2002), "Switzerland", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International

בחירה

בחירה בקבלת אזרחות פתוחה לפני ילד הנתון בחזקת הוריו או באפוטרופסות של בעל אזרחות ספרדית. ההצהרה על מימוש בחירה זו צריכה להיעשות על-ידי אחד מאלה:

א. האפוטרופוס החוקי של הילד אם טרם מלאו לו 14;

ב. הילד עצמו אם הוא מעל לגיל 18. זכות זו פגה בגיל 20.

התאזרחות

על-פי החוק של ספרד, אזרחות ספרדית תינתן לעומדים בתנאים מסוימים. תנאים אלו ניתנים לפרשנות מרחיבה, כלומר כל מקרה נבחן לגופו.

תושבות

דרך זו לקבלת האזרחות פתוחה לפני זר המתגורר בספרד כדלקמן:

1. אחרי שהייה של חמש שנים – אם הוא פליט;
2. אחרי שהייה של שנתיים – אם הוא מאמריקה הלטינית, מאנדורה, מהפיליפינים, מגינאה המשוונית או שהוא יהודי ממוצא ספרדי;
3. אחרי שהייה של שנה – אם הוא נולד בספרד להורים זרים;
4. אחרי שהייה של שנה – אם הוא בחסות אזרח ספרד או מוסד ספרדי, נשוי לאזרח ספרד, אלמן של אזרח ספרד או ילד שנולד בחו"ל לאזרח ספרד;
5. אחרי שהייה של עשר שנים – אחרים.

3. המעמד האזרחי על-פי החוק בישראל

ישראל, בהיותה מדינה יהודית, נמנית עם המדינות המקנות אזרחות על-פי "עקרון הדם". סיווג זה קיבל גושפנקה בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, אשר בסעיפו הראשון נקבע שכל יהודי שעלה לישראל או נולד בה זכאי לקבל אזרחות מכוח חוק השבות, התשי"ו-1950.

על תושבים שאינם יהודים, ובהם ילדי העובדים הזרים, חלים קריטריונים אחרים לקבלת אזרחות, כדלקמן:

1. אזרחות מכוח ישיבה ולידה בישראל – קריטריון זה תקף לכל מי שהיה נתין ארץ-ישראלי ביום הקמת המדינה ולצאצאיו, ולכל מי שנרשם במרשם האוכלוסין שנערך ב-1980, ובכללם התושבים הדרוזים ברמת-הגולן והתושבים במזרח ירושלים וילדיהם.
2. אזרחות מכוח אימוץ – קריטריון זה חל על ילדים שאחד מהוריהם המאמצים הוא אזרח ישראל.

⁹⁶ R. Cruz Vargas (2002), "Spain", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International

3. אזרחות מכוח התאזרחות – קריטריון זה קובע שבגיר יכול לקבל אזרחות אם קיים את התנאים האלה: נמצא בישראל, היה בישראל שלוש שנים מתוך חמש השנים שלפני מועד הגשת בקשתו, זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע, השתקע בישראל או יש בדעתו להשתקע בה, יודע ידיעת-מה את השפה העברית וויתר על אזרחותו הקודמת או הוכיח שיחדל להיות אזרח חוץ כשיהיה לאזרח ישראלי. פטור מהתנאים הקבועים בסעיף זה יינתן במקרים האלה:

א. המבקש שירת שירות סדיר בצבא ההגנה לישראל;

ב. המבקש שכל בן או בת בשירות צבאי.

שר הפנים רשאי לפטור את המבקש מחלק מהתנאים או מכולם, למעט התנאים של ישיבת קבע וכוונת השתקעות בישראל, אם יש סיבה מיוחדת המצדיקה את הפטור.

4. מכוח הענקה – שר הפנים רשאי להעניק אזרחות ישראלית לקטין תושב ישראל על-פי בקשת הוריו, לילדו הקטין של אזרח ישראל על-פי בקשת הוריו, לתושב ישראל הנמצא בישראל, שהשר שוכנע שהוא מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה והוא או בן משפחתו שירת שירות פעיל בצבא ההגנה לישראל, או שפעל פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או עניין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות כאמור היא מעניינה המיוחד של המדינה.

חוק נוסף המסדיר את מעמדו של מי ששווה בישראל ואינו אזרח ישראל או בעל תעודה או אשרת עולה, לרבות עובדים זרים, הוא חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

הסעיף השני של חוק זה קובע חמישה סוגי אשרות ורשיונות ישיבה בישראל:

2". סוגי אשרות ורשיונות ישיבה [תיקונים: התשכ"ו, התש"ס, התשס"א (מס' 3), התשס"ג]

(א) שר הפנים רשאי לתת –

(1) אשרה ורשיון לישיבת מעבר – עד לחמישה ימים;

(2) אשרה ורשיון לישיבת ביקור – עד לשלושה חודשים;

(3) אשרה ורשיון לישיבת ארעי – עד לשלוש שנים;

(4) אשרה ורשיון לישיבת קבע;

(5) רשיון זמני לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רשיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או להרחקתו ממנה.

(ב) אשרה ורשיון לישיבת מעבר או לישיבת ביקור יכול שיינתנו לקבוצת בני-אדם בצוותא.

(ג) אשרה ורשיון ישיבה לעובד זר כהגדרתו בפרק ד1 בחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 (בחוק זה – חוק עובדים זרים), יינתנו בהסכמת שר העבודה והרווחה או מי שהוא הסמיך לכך, ורשאים שר הפנים ושר העבודה והרווחה להחליט כי על עובדים זרים בתפקידים מסוימים או על סוגי עובדים שקבעו, מתן אשרה או רשיון ישיבה אינו טעון הסכמה כאמור."

החוק אינו קובע קריטריונים למתן אשרות אלו, וכפי שאפשר לראות בסעיפים המובאים להלן, הוא מעניק לשר הפנים חופש מוחלט להעריך, לשנות או לבטל אשרה או מעמד על-פי שיקול דעתו:

3". הארכת אשרות ורשיונות ישיבה

שר הפנים רשאי להאריך –

(1) רשיון לישיבת מעבר, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה לא יעלה על עשרה ימים;

(2) רשיון לישיבת ביקור, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה לא יעלה על שנתיים;

(3) רשיון לישיבת ארעי, ובלבד שתקופת כל הארכה לא תעלה על שנתיים.

4. החלפת רשיונות ישיבה

שר הפנים רשאי להחליף רשיון ישיבה מסוג קצר יותר ברשיון ישיבה מסוג ארוך יותר או ברשיון לישיבת-קבע.

5. אשרת חוזר

שר הפנים רשאי לתת אשרת חוזר למי שרשאי לשבת בישראל ישיבת קבע, והוא –

(1) רוצה לצאת את ישראל על מנת לחזור אליה; או

(2) נמצא בחוץ-לארץ ורוצה לחזור לישראל.

6. קביעת תנאים [תיקון – התשס"א (מס' 3)]:

שר הפנים רשאי –

(1) לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה ולהארכה או החלפה של רשיון ישיבה לרבות קביעת המצאת עירבון כספי, ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת להבטחת תנאים כאמור, ודרכי מימושה או חילוטה של הערובה;

(2) לקבוע באשרה או ברשיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתוקפם של האשרה או של רשיון הישיבה.

10א. תנאים למתן אשרה ורשיון עובד זר [תיקון – התש"ס]

(א) לא יינתן רשיון ולא תינתן אשרה לעובד זר לפי סעיף 2 אלא אם כן הומצא אישור רפואי כמשמעותו בסעיף 1 לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, ושולמו האגרות לפי סעיף 1 לחוק האמור.

(ב) שר הפנים רשאי לפטור עובד זר מהמצאת אישור רפואי; פטור לפי סעיף זה יכול שיהיה אישי או לסוגי עובדים זרים, ובלבד שפטור לגבי סוגי עובדים זרים יינתן בהתייעצות עם שר הבריאות ועם שר העבודה והרווחה.

פרק שלישי: ביטול אשרות ועבירות (ביטול אשרות וכו') [תיקון – התש"ס]

11. ביטול אשרות וכו'

(א) שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו –

(1) לבטל אשרה שניתנה לפי חוק זה, בין לפני בואו של בעל האשרה לישראל ובין בשעת בואו;

(2) לבטל רשיון ישיבה שניתן לפי חוק זה.

(ב) שר הפנים רשאי בהחלטה מנומקת לבטל אשרת עולה ותעודת עולה שניתנו לפי חוק השבות, התש"י-1950, אם הושגו על-ידי מתן ידיעות כוזבות.

תקנה נוספת שקשורה במעמד ילדי העובדים הזרים היא תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, הקובעת כי "ילד שנולד בישראל ולא חל עליו סעיף 4 לחוק השבות, התש"י-1950, יהיה מעמדו בישראל כמעמד הוריו". מטרת תקנה זו היא לשמור על שלמות התא המשפחתי ועל שלום הילד, ולפיה ילד להורים בעלי מעמד קבע זכאי גם הוא למעמד זה, ומנגד ילד שהוריו שוהים בישראל שלא כדין – גם הוא שוהה בה שלא כדין, וגם הוא יהיה חשוף למעצר ולגירוש.

4. המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים בישראל

המעמד האזרחי הוא סוגיה מרכזית בחיי הילדים הזרים. אפשר לבחון סוגיה זו בארבע נקודות מבחן במהלך חייהם: (א) רישום לידה; (ב) רישום במערכת החינוך; (ג) גיל 16 – מועד קבלת תעודת הזהות; (ד) גיל 18 – מועד הפיכת הילד לבוגר על-פי החוק.

א. רישום לידה

רוב ילדי עובדים זרים החיים כיום בישראל נולדו במדינת ישראל, ומקצתם ברשות הפלסטינית. ילדים אלו מקבלים ממרשם התושבים של משרד הפנים "הודעת לידה", "אישור לידה" או "תעודת יילוד חי" בלבד. מסמכים אלו מציגים את פרטי ההורים ואת מספר הדרכון שלהם (לפעמים רק דרכון האם). מעמד הילדים נקבע לפי מעמד ההורים, והם אינם זכאים לתעודת לידה, שבה נרשם גם מספר זהות. פעמים רבות ילדים אלו אינם יכולים להיות רשומים בדרכון הוריהם משום שהמדינות שמהן באו מקנות אזרחות רק לפי "עקרון האדמה" (שלפיו זכאי לאזרחות רק מי שנולד על הטריטוריה הריבונית של המדינה). כך, הילד אינו רק שוהה בלתי חוקי בישראל אלא גם משולל כל מעמד אזרחי. מצב זה מנוגד לסעיפים 7 ו-8 באמנה בדבר זכויות הילד שהוצגו לעיל. כאשר אין לילד אזרחות רשומה, אין מדינת יעד שאפשר לגרש אותו אליה.

ב. רישום במערכת החינוך

כדי להיכנס למערכת החינוך לפי חוק לימוד חובה בגיל 5 (גיל 3 בשכונות מצוקה בתל-אביב) הילדים נדרשים להירשם. לשם כך עליהם למסור את מספר הזהות או את מספר הדרכון שלהם. כפי שכבר צוין, ילדים שנולדו בישראל אינם יכולים להציג דרכון. בכמה רשויות מקומיות התגברו על מכשול זה על-ידי רישום הילדים בעזרת "תעודת יילוד חי", צילום של הילד ומספר הדרכון של האם בתוספת ספרת ביקורת. אי-רישום סדיר של הילדים מונע מהם לקבל שירותים פארה-רפואיים, שירותים פסיכולוגיים ושירותים אחרים הניתנים במערכת החינוך.

ג. גיל 16 – מועד קבלת תעודת הזהות

בגיל זה הישראלים מקבלים תעודת זהות המאשרת שהמחזיק בה ישראלי לפי חוק והופכים לישות אזרחית עצמאית. לעומת זאת ילדי העובדים הזרים אינם מקבלים תעודה, ונותרים חסרי מעמד חוקי ואזרחי במדינת ישראל. הם מגלים שאין די בתחושת הזהות שלהם כישראלים, ובלי תעודת זהות ישראלית או מעמד חוקי אחר דלתות רבות סגורות לפניהם: ליגות הספורט, קבלת רשיון נהיגה, התנדבות לארגונים כגון "מגן דוד אדום", השתתפות בקורסים של משרד העבודה ועוד.

עוד דבר שנמנע מהם הוא ההרשמה לבחינות הבגרות, שכן היא מחייבת תעודה מזהה. על-פי רוב, הילדים האלה היו רשומים במחשב משרד החינוך עד גיל 16. אך עם תום זכאותם לחינוך חובה חננו הם נמחקים מהרשומות. לפיכך, כאשר הם צריכים להירשם מחדש כדי לגשת לבחינות הבגרות הם אינם יכולים לעשות זאת.

ד. גיל 18 – גיל הבגרות על-פי החוק

בישראל גיל 18 הוא גיל הבגרות החוקי. מעמד זה מקנה לפרט את כל הזכויות ומטיל עליו את כל החובות המנויות בחוק.

אשר לילדי העובדים הזרים, בגיל 18 הם חדלים להיות ילדים של עובדים זרים והופכים בעצמם לעובדים זרים בלתי חוקיים לכל דבר.

בישראל אין חוק האוסר גירוש ילדים השוהים שלא כחוק, אך משרד הפנים ומינהלת ההגירה אינם מגרשים ילדים, ופעמים רבות נמנעים ממעצר אם בדירה שהגיעו אליה יש ילדים. לכן הילדים והוריהם מאמינים שהיותם ילדים מקנה להם חסינות מפני גירוש. ואולם, עם הפיכתם לבגירים הם הופכים חשופים לגירוש. בד בבד עם איום הגירוש, ניתנת לילדי העובדים הזרים הזדמנות לפתוח בהליכים להסדרת מעמדם.

היום בגירים אלו יכולים לקבל אזרחות בתהליך התאזרחות. כדי להתחיל תהליך זה עליהם להיות זכאים "לשבת בישראל ישיבת קבע", כלומר להחליף את מעמדם כשוהים בלתי חוקיים למעמד של תושב ארעי למשך ארבע שנים וחצי. לאחר מכן הם עתידים לזכות במעמד של תושב קבע, שהוא תנאי לקבלת מעמד של אזרח. למרות האמור לעיל, ילדי הזרים הבגירים אינם פונים לסניפי משרד הפנים, שכן הם חוששים מגירוש – שלהם ושל בני משפחותיהם. מצבם טומן בחובו מלכוד: מצד אחד, הם הגיעו לגיל שבו הם מאבדים את ה"חסינות" שהגנה עליהם בהיותם ילדים, הופכים להיות בני-גירוש ועליהם להסתתר מן הרשויות, ומצד אחר, כדי להסדיר את מעמדם האזרחי עליהם להיחשף לפני הרשויות.

4. סיכום

העדר מעמד אזרחי משפיע על חייהם של ילדי העובדים הזרים מרגע היוולדם, ומלווה אותם עד שהם הופכים לבוגרים. אי-מתן מעמד אזרחי מונע מהילדים רישום סדיר במערכת החינוך, ובכך שולל מהם שירותים הניתנים במסגרתה; בגיל 16 נמנעת מהם קבלת תעודת זהות, שבלעדיה אי-אפשר לקבל רישיון נהיגה, להירשם לבחינות הבגרות, להשתתף בקורסים מקצועיים, לשחק בליגות ספורט לאומיות ועוד; בהגיעם לגיל 18, העדר מעמד אזרחי מגביל את האפשרות שלהם להגיש בקשה להתאזרח על-פי הקריטריונים להתאזרחות המקובלים בישראל או לקבל מעמד של אזרח מכוח הענקה לפי חוק האזרחות.

בגיל 18, עם הפיכתם של ילדי העובדים הזרים לבגירים, כאשר הם רוצים להגיש בקשה להתאזרחות, הם עומדים מול המגבלות האלה:

1. החוק הישראלי קובע שעל המבקש להתאזרח להיות זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע. כידוע, רוב ההורים של הילדים הללו הם עובדים זרים בלי יתר, ולכן, על-פי התקנות הכניסה לישראל – הקושרות בין מעמד הילד למעמד הוריו – כמו הוריהם הם אינם יושבים בישראל במעמד של

ישיבת קבע. לאחרונה הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב, ותבעה שיינתן מעמד של ישיבת קבע לארבעה נערים זרים כדי שיהיה להם מעמד חוקי במדינת ישראל והם יוכלו להיות זכאים לקבל אזרחות. העתירה מבוססת על חוק הכניסה לישראל, אשר מקנה לשר הפנים לבדו את שיקול הדעת בהחלטה אם להעניק אשרה או מעמד של ישיבה בישראל. העותרים טענו שנוסבות חייהם הייחודיות יכולות לשמש בסיס להפעלת שיקול דעתו של שר הפנים כאשר הוא דן במעמדם: הם נקלעו שלא בטובתם ושלא באשמתם לסיטואציה קשה, הפכו בני בלי בית בישראל, שהיא ארץ מולדתם ובה שהו רוב חייהם אך הם נרדפים בה ומשוללי זכויות.

2. שר הפנים רשאי להעניק אזרחות לקטין תושב ישראל על-פי בקשת הוריו, אלא שילדי העובדים הזרים אינם מוגדרים תושבים, והיות שהוריהם שוהים בארץ שלא כחוק הם מנועים מלחשוף את עצמם לפני שר הפנים.

חשוב לציין שמדיניות משרד הפנים היא שלא להעניק אשרות לזרים אלא במקרים חריגים:

- א. בן-זוג מנישואין כדין לאזרח ישראל או לתושב קבע של מדינת ישראל היושב בישראל;
- ב. הורה קשיש ובודד של אזרח או תושב קבע בישראל, אשר אין לו ילדים אחרים או בן-זוג מחוץ לישראל;
- ג. קטין הנלווה להורה שקיבל זכות לישיבת קבע בישראל או אזרחות ישראלית, אם הילד היה בחזקתו כדין תקופה של שנתיים לפחות סמוך לבואו עמו לישראל;
- ד. מקרים חריגים – מסיבות הומניטריות או כשיש למדינת ישראל אינטרס מיוחד במתן רשיון לישיבת קבע.

כפי שאפשר ללמוד מהמקרים המיוחדים שפורטו לעיל, ילדי העובדים הזרים העותרים לבקשת מעמד קבע משום שנולדו בישראל או ששהו בה רוב חייהם ורואים בה את מרכז חייהם – אינם מועמדים טבעיים לזכות במעמד קבע, משום שנוסבות חייהם כשהן לעצמן אינן קריטריון בעל משמעות בשיקול דעתו של שר הפנים. עם זאת, יש לילדי העובדים הזרים זכות להגיש למשרד הפנים בקשה לקבל מעמד קבע מטעמים הומניטריים, וועדה בין-משרדית דנה במקרים כאלה לגופם. בפועל, דחה משרד הפנים את כל הבקשות להענקת אשרות לישיבת קבע לילדי העובדים הזרים שהוגשו עד כה. הדבר מלמד שבחיפושיה של מדינת ישראל אחר איזון בין האינטרס הציבורי לאינטרס האישי של בני העובדים הזרים, אין היא רואה בהתאזרחותם פתרון הפועל למען החברה.

בוועדת שרים שהתכנסה ב-1 במרס 2004 נדון מעמדם האזרחי של ילדי העובדים הזרים מגיל 10 ומעלה. הדיון הסתיים בלא החלטה ונקבע דיון נוסף. רוב המשתתפים הסכימו שיש לטפל בבעייתם של ילדי העובדים הזרים מטעמים הומניטריים, אך לא היו תמימי דעים אשר להשפעה של הענקת מעמד אזרחי לאוכלוסייה זו.

א. נקודות שצריך להביא בחשבון

1. המדינה נושאת באחריות לעמימות ברמת המדיניות שנוצרה בשל החלטתה לפתוח את שוק העבודה לפני עובדים זרים בלי לתת את הדעת על הטיפול בהם ובמשפחותיהם.

2. ישראל מגיבה לנוכחותם של העובדים הזרים וילדיהם בלי תכנון מוקדם ומאמצת "רסיסי מדיניות" בלא הבניה ובלא תכנון ושיקול דעת לטווח ארוך.

3. יש בישראל ילדים חסרי כל אזרחות. אלה ילדי עובדים זרים שנולדו בישראל, ואין להם זכות לקבל אזרחות בארץ, משום שניתנת בה אזרחות לפי "עקרון הדם" (כלומר לבני הלאום), אך גם לא בארץ המוצא של הוריהם, משום שניתנת בה אזרחות לפי "עקרון האדמה" (כלומר למי שנולד בטריטוריה של המדינה). המסמך היחיד המעיד על קיומם של ילדים אלו הוא "תעודת יילוד חי", המאשר שהם הגיעו לעולם חיים. מצב זה מנוגד לאמנה בדבר זכויות הילד של האו"ם, ולכן על ישראל להעניק לילדים אלו מעמד אזרחי כלשהו, או לחלופין לסייע להם להשיג מעמד במדינה אחרת על-ידי חתימת הסכמים בילטרליים עם המדינות השולחות.

צוות ההיגוי ממליץ להבחין בין פתרון נקודתי וזמני לבעיות הקשורות בסוגיה בהעדר מדיניות כוללת לבין פתרונות עקרוניים ומהותיים, שהם בבחינת מדיניות כוללת ויהיו בסיס לפתרון הבעיה בכללותה.

- אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בישראל נאמדת ב-2,500 ילדים, ומספרם של בני ה-10-18 מגיע לכ-300-350 בלבד. מספר מצומצם זה מאפשר למחוקק לפעול לפי מידת החסד.
- נדרשת החלטה בדבר מקומה של ישראל ברצף הגישות המקובלות בעולם בעניין העובדים הזרים, בין תפיסת העובדים הזרים כאזרחים עתידיים ופתיחת נתיב ההתאזרחות לפנייהם ולפני משפחותיהם, ובין תפיסתם כאזרחים זמניים שאין להם כל אפשרות לקבל מעמד אזרחי חוקי – ולכן הם זקוקים לתמיכה ולסיוע בשיבה לארץ המקור.
- נדרשת ראייה דיפרנציאלית של מדינות המקור של העובדים הזרים, כלומר נדרשת טיפולוגיה של מדינות המקור לפי נטיות ההשתקעות של הזרים הבאים מהן בישראל (מאפיינים כלכליים, חברתיים ופסיכולוגיים).
- יש להתוות דרכי פתרון ברמת המדינה (הגדרת הבעיה ברמה הלאומית ולא במישור של היחסים בין מעסיקים וחברות כוח-אדם לעובדים הזרים).
- יש לעגן את המדיניות שתיקבע בהסכמים בילטרליים.

ב. דרכי התמודדות

בטווח המיידי נדרשת החלטה בעניינם של 2,500 הילדים השוהים היום בישראל.

בכל החלטה בעניינם של ילדי העובדים הזרים יש להביא בחשבון שיקולים אנושיים-הומניטריים.

הסדרת המעמד האזרחי

1. יש להביא בחשבון את העובדה שילדי העובדים הזרים הם תושבי מדינת ישראל בפועל, על-פי הגדרת תושב: "מי שמרכז חייו הוא ישראל". ילדי העובדים הזרים מתאימים להגדרה זו במישור הפורמלי: הם גרים בישראל בקביעות, משפחתם שוהה בישראל והם לומדים בה. גם במישור האישי יש לילדי העובדים הזרים זיקה הדוקה לישראל: רובם אינם מכירים מדינה חוץ מישראל, השפה השגורה בפיהם היא עברית, תרבותם היא התרבות הישראלית והם מגדירים את עצמם

ישראלים. נוסף על כך, חשוב להדגיש ששהייתם הבלתי-חוקית של ילדי העובדים הזרים בישראל אינה תוצאה של בחירה שלהם, אלא של מעשי הוריהם, של החלטתה של מדינת ישראל להתיר הבאת עובדים זרים לארץ ושל העמימות שבה בחרה המדינה לנהוג בהימנעותה מגיבוש מדיניות.

2. יש להסדיר את מעמדם של הילדים שנולדו בארץ ושנותרים חסרי אזרחות משום שבמדינת המקור של הוריהם נהוג להעניק אזרחות לפי "עקרון האדמה", כלומר רק למי שנולד בטריטוריה הריבונית של אותה מדינה.

3. אם המדינה תחליט לפעול לפנים משורת הדין כלפי אוכלוסיית ילדי העובדים הזרים בני ה-10-18 השוהים היום בארץ – יהיה עליה להבהיר ולהדגיש באופן חד-משמעי שאין במדיניות זו משום תקדים לילדים שייוולדו בישראל או שיגיעו אליה לאחר התאריך הקובע, גם אם ייוולדו באותה משפחה. יש לוודא שידוע לכול שלא יהיה אפשר להעניק מעמד חוקי לילדים שיגיעו לישראל או שייוולדו בה לאחר התאריך הקובע, גם אם נולדו למשפחות שילדיהן הבוגרים זכו להתיר, להוציא מקרים יחידים שבהם יופעל שיקול דעת לפנים משורת הדין.

4. יש להביא בחשבון את העובדה שהסדרת מעמד הילדים מחייבת גם התייחסות להוריהם. אפשר שמעמד ההורים יוסדר עד שהילדים יגיעו לבגרות (בגיל 18 או 21), ואז יהיה דיון מחודש בעניינם.

צוות ההיגוי מציע להקפיד על "מסלול כניסה ויציאה".

במקביל לתהליך ה"חנינה" החד-פעמי, אשר בבסיסו עומדת ההכרה של המדינה שהעמימות והעדר מדיניות מוצהרת היו כנראה הסיבה להשתקעותן של משפחות העובדים הזרים בארץ, **המדינה חייבת להבנות מסלול כניסה ויציאה ברור ומסודר** לעובדים זרים וילדיהם – בין שנולדו בישראל ובין שהובאו אליה. הבאת ידיים עובדות שונה מהבאת מכונות וכלי עבודה. המשמעות של הבאת עובדים היא הבאת בני-אדם על משפחותיהם, רגשותיהם, רצונותיהם וחלומותיהם, ולא רק כוח עבודה. על המדינה להביא זאת בחשבון בבואה לדון בעתיד העובדים הזרים.

הבניית מסלול כניסה ויציאה כזה חייבת להיעשות בשיתוף פעולה מלא עם המדינות השולחות, כלומר עם המדינות שהעובדים באים מהן.

ג. סוגיית הגירוש

לדעת צוות המחקר, גירוש ילדי העובדים הזרים על-ידי מינהלת ההגירה – המציעה עזיבה מרצון או כליאת משפחות עד למועד גירושן – מנוגד לאמנה בדבר זכויות הילד ופוגע הן בילדים הן במדינת ישראל. הילדים מרגישים מאוימים ורדופים, ואם יגיעו לכלא (על לא עוול בכפם), תעמיק תחושה זו וייוותרו בהם צלקות לכל ימי חייהם. גירוש המוני או כליאת משפחות שלמות יפגעו קשות בדימוי של מדינת ישראל.

על כן, אם תחליט מדינת ישראל להמשיך במדיניות של גירוש משפחות, עליה לנקוט את הצעדים האלה:

1. לקבוע פרק זמן ארוך מחודש כדי לאפשר למגורשים התארגנות לעזיבה;
2. לקבוע את עיתוי הגירוש על-פי שנת הלימודים (בישראל ובארץ הגירוש);
3. לחתום על הסכמי קליטה עם מדינות המוצא (זו הזדמנות להתחיל ביישום "מודל כניסה ויציאה");

4. להכין את הילדים לחזרה לארץ המוצא ;

5. לסייע להורים לגבות חובות, למכור רכוש, להתארגן לעזיבה ולרכוש כרטיסי טיסה.

בטווח הארוך יש למנוע את התרחבות התופעה של השתקעות משפחות עובדים זרים בישראל.

כדי למנוע השתקעות של עובדים זרים בישראל והקמת משפחות בארץ, על המדינה לבנות "מסלול כניסה ויציאה", כלומר – לקבוע כמה כללים בעת הכניסה לישראל ולנקוט צעדים שיעודדו את המשפחות לעזוב את הארץ. לכללים אלו יהיו היבטים חיצוניים – הסכמים עם מדינות המקור – והיבטים פנימיים – תקנות וחוקים אשר יסדירו את היחסים בין המדינה לעובדים הזרים השוהים בה.

ד. כללים שיש להנהיג בעת כניסת עובדים זרים למדינה

1. חתימת הסכמים עם המדינות השולחות בדבר אחריותן לאזרחיהן – הסדרת הגעה לארץ, שהיה בה וחזרה לארצם (אפשר לנהוג על-פי המודל של סין, שמגלה מעורבות בשליחת אזרחיה) ;

2. הגבלת מספר היתרי כניסה ואשרות התייר ממדינות ששיעור ההשתקעות של הבאים מהן גבוה במיוחד (למשל גאנה וקולומביה) ;

3. קביעת מכסות לכניסת עובדים זרים בתחומי הסיעוד והחקלאות לפי צורכי האוכלוסייה הרלוונטית או היקף הייצוא החקלאי ועל-פי שיקולים מהותיים דומים (אפשר לאמץ חשיבה של הסכמי סחר עם המדינות) ;

4. השוואת תנאי ההעסקה של העובדים הזרים לאלו של העובדים המקומיים (ייקור העלות למעסיק) ;

5. הגבלת כניסתם של עובדים ששהו או עבדו בישראל כמה שנים בעבר ויצאו ממנה לפרק זמן של שנה אחת לפחות. כך תצומצם תופעת "הדלת המסתובבת" והיציאה הפיקטיבית של עובדים מן הארץ ;

6. הגבלת היתרי ההעסקה לפרק זמן של חמש שנים (מתן אפשרות להארכה במקרים מיוחדים) ;

7. מתן תמריצים כספיים למי שמעסיקים עובדים חוקיים והשתת עונשים כבדים על המעסיקים עובדים בלא היתר ;

8. הסברה בקרב העובדים הזרים על זכויות בני משפחותיהם ובעיקר על העדר מעמד אזרחי לילדים ועל השלכותיו. יש להתחיל בהסברה כבר בארץ המוצא ולעשות זאת במשותף עם המדינות השולחות.

ה. צעדים שיש לנקוט לעידוד היציאה מן הארץ

1. הפקדת התשלומים הסוציאליים (דמי פיטורין, דמי הבראה וכדומה), כדי שיהיה אפשר לקבלם רק במועד העזיבה את הארץ, או העברתם לארץ המקור כדי שרק בה יוכל העובד לקבלם ;

2. הנהגת תהליך רגולריזציה שיאפשר לקבל מידע על העובדים הבלתי-חוקיים השוהים בארץ, להסדיר את מעמדם בארץ, לשבצם במקום עבודה, להביא עובדים חדשים ולקבוע מועד מוסכם לעזיבתם ;

3. חתימה על הסכמים בילטרליים עם מדינות המקור של העובדים, שמטרתם :

א. קביעת מדיניות של מתן שירותים לילדי העובדים הזרים והתאמת מערכות שירותי החינוך, הבריאות והרווחה בישראל כדי שיסייעו בקליטת הילדים שנולדו בארץ בארצות המקור שלהם. הכוונה היא לתוכניות לימודים שייכללו בהן היכרות עם התרבות, המנהגים והשפה של ארץ המקור וגם מתן תעודות מוכרות בארץ המקור.

ב. הקלת הקליטה של העובדים הזרים השבים לארצות המקור שלהם בשוק העבודה המקומי ומתן תנאים טובים מאלה שהיו להם כאשר עזבו : השתתפות בקורסים מקצועיים מוכרים, תוכניות השקעה, הקלות במיסוי וכדומה.

סוף דבר

בעולם המתנדנד בין גלובליזציה לפרטיקולריזם של זהויות אתניות ודתיות, ההגירה בכלל והעובדים הזרים בפרט מעמידים את מדינות הלאום המודרניות בפני דילמות סבוכות. דילמות אלו אך מעמיקות בהתמודדותן עם ילדי העובדים הזרים. מחד גיסא, ילדים אלו הם דור שני של מהגרים, דור לא רצוי, שכן הכוונה הראשונית היתה להביא עובדים לפרק זמן קצוב, ולא את משפחותיהם. מאידך גיסא, הילדים האלה ממשיים, ובהיותם ילדים הם מציבים למדינות אתגרים מוסריים, חברתיים ופוליטיים, שכן הם בעל זכויות אינטרינסיטיות ואקסטרינסיטיות המוגנות באמנות בין-לאומיות. על המדינות להביא את אלה בחשבון כאשר הן באות להחליט בין השאר אילו שירותי בריאות, רווחה וחינוך להעניק להם.

צוות המחקר סבור שמתוקף מחויבותה של ישראל לאמנות הבין-לאומיות ולמסורת היהודית עליה להבטיח קיום נאות לכל הילדים החיים בתחומה – מקומיים כזרים. לשם כך עליה לקבוע מדיניות כלפי ילדי העובדים הזרים שתפעל לטובת הילדים מחד גיסא, ולא תפגע באופי הלאומי רווי הקונפליקטים של מדינת ישראל מאידך גיסא.

- Agrela B. (August 2002), "Spain as a Recent Country of Immigration – How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the 'New Spain'", The Center for Comparative Immigration Studies, working paper no. 57
- Andre I. and Andre A. (2002), "France", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International
- Castles S. and Miller M. (1998), *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*, 2nd Edition, London, The Guilford Press
- Cornelius W. A. (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer", in W. A. Cornelius and J. F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration – A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press
- Cruz Vargas R. (2002), "Spain", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International
- Delarue F., "De la scolarization de élèves nouvellement arrives en France", [http:// savoirscdi.cndp.fr/pedago/Delarue/delarue.pdf](http://savoircdi.cndp.fr/pedago/Delarue/delarue.pdf) SCEREN-CNDP
- Donle C. and Brandi-Dohrn A. (2002), "Germany", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International
- Duprez D. (summer 2002), "Children of Migrants in the Suburbs of French Cities: An Uncertain Future", *The international Scope Review* 4/7
- ECRI – European Commission against Racism and Intolerance (2002), Second Report on Germany, Strasbourg, Council of Europe
- EDK (2004), "The EDK in Brief – The Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education", [http:// edkwww.unibe.ch/e/EDK/edkik.html](http://edkwww.unibe.ch/e/EDK/edkik.html)
- Franceschini R. (1997), "L'importance des langues non nationales en Suisse", in G. Ludi (dir.), *Le paysage linguistique de la Suisse*, Berne, Office Fédéral de la Statistique, pp. 499-574

Frick J. and Wagner G. (2000), "Short Term Living Conditions and Long Term Prospects of Immigrants Children in Germany", paper prepared for the IZA Workshop "Ethnic Migrants in Labor Market and Society: Integration Experience in Comparison", Bonn, January 29-31

Glenn C. L. (1996), *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in Twelve Nations*, New York, Garland

ILO (June 1999), "Migrant Workers", International Labour Conference, 87th Session, Report III (1B), Geneve

ILO (1990), "International Convention of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", Geneve

Klaus F. and Homberger K. (2002), "Switzerland", in D. Cambell and J. Fischer, *International Immigration and National Law*, The Hague, Kluwer Law International

Kroing W. (2003), "Flawed Selection – The Example of Immigrant Children in Swiss Education System", UNESCO Conference on Intercultural Education, 15-18 June, Finland

Loewenberg M. and Wass B. (November 1997), "Provision for the Development of the Linguistic Proficiency of Young Immigrants in England and Wales and France: a Comparative Study", *Comparative Education* 33/3, pp. 395-410

Luchtenberg S. (1999), "On Languages in Intercultural Learning", The Second European Conference on Lifelong Learning, Bremen, 25-27 February

Lynch J. and Simon R. (2003), *Immigration the World Over – Statutes, Policies, and Practices*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Massey D. (1990), "Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration", *Population Index* 56, pp. 3-26

Massey D. and Garcia Espana F. (1987), "The Social Process of International Migration", *Science* 237, pp. 733-738

Ministerio del Interior, Delegacion del gobierno para la extrnjeria y la inmigracion (2000), Programa global de regulacion y coordinacion de la extranjeria y la inmigración, Madrid

OECD (2001), Trends in International Migration

Ritsatakis A. et al. (2000), Exploring Health Policy Development in Europe, European Center for Health Policy, WHO Regional Publications, European series no. 86

Rubio-Marin R. (2000), *Immigration as Democratic Challenge, Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press

Sabar G. (2004), “African Christianity in the Jewish State: Adaptation, Accommodation and Legitimization of Migrant Workers' Churches, 1990-2003”, *Journal of Religion in Africa* 34/4: 407-437

Saltman R. and Figueras J. (ed.) (1996), European Health Care Reform, WHO, Regional Office for Europe

Seifert W. (summer 2002), “The Changing Profile of Immigration to Germany: Analysis over Time”, *The International Scope Review*, 4/7

Scott P. (2004), “Undocumented Migrants in Germany and Britain: The Human ‘Rights’ and ‘Wrong’ Regarding Access to Health Care”, *Electronic Journal of Sociology*

Soysal Y. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press

The Federal Government’s Commissioner for Foreigners’ Issues (1999), “Facts and Figures on the Situation of the Foreigners in the Federal Republic of Germany”, 18th Edition, Berlin

The Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), Switzerland, http://www.bfa.admin.ch/amt/index_e.asp

Torres A. and Sanz B. (June 2000), “Health Care Provision for Illegal Immigrants: Should Public Health be Concerned”, *J Epidemiol Community Health* 54

Vallet L.A. (1997), "School Assimilation of Children Born of Immigration and its Interpretation: French Data Examined", Paper prepared for the ISA Research Committee 28 Spring Conference Tel Aviv, May 18- 20

בן רבי ד', ט' חסין ואח' (ינואר 2004), ילדים בגיל הרך שהוריהם מהגרי עבודה בתל-אביב, גוינט, מכון ברוקדייל – המרכז לילדים ולנוער, עיריית תל-אביב-יפו – מינהל השירותים החברתיים, מסיל"ה, ירושלים.

בן-שלום י' (מרס 2003), יישום זכויות – המקרה של יישום זכויות ילדים ונוער בישראל, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה.

בן-שלום י' ובר-צורי ר' (מאי 2004), מדיניות רווחה לילדים ולנוער, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

בר-צורי ר' (מרס 2001), עובדים זרים ללא היתר בישראל, 1999, מאמר לדיון מס' 5.01, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

בר-צורי ר' (יוני 2002), עובדות זרות שנכנסו לישראל במהלך השנים האחרונות, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

בר-צורי ר' (2003), בית-דין לביקורת ומשמורת של שוהים שלא כדין – ניתוח פרוטוקולים של ישיבות בית הדין, מאמר לדיון מס' 14.03, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

בר-צורי ר' (אפריל 2003), עובדים זרים שגורשו מישראל 2002, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, הרשות לתכנון כח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

גל ג' ובן-אריה א' (דצמבר 2002), "תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה", בטחון סוציאלי 63, עמ' 69-96.

הלמ"ס (אפריל 2003), פריון של עובדים זרים, מצגת, הוצגה במרכז מחקר ומידע של הכנסת.

המועצה לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח (דצמבר 2003), ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2003, בשיתוף אשלים – העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם והפורום הבין-משרדי לסטטיסטיקה של הילד.

המחלקה לשחפת ואיידס, שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, הספקת טיפול תרופתי נגד נגיף ה-HIV לנשים הרות הנמצאות בישראל ואינן מבוטחות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ירושלים, 1 באוגוסט 2001.

הרשות לתכנון כוח אדם, עובדים זרים בישראל, קובץ נתונים ליום עיון, דצמבר 1999.

ינאי א' ובורובסקי א' (1999), "עובדים זרים בישראל – זכויות ונגישות למערכות רווחה", **מגמות**, עמ' 59-68.

לבנטל א' (יולי 2002), גישת מערכת הבריאות לטיפול במהגרי עבודה בישראל, מאמר לדיון מס' 11.02, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

מורדוק נ' (2003), מהגרי עבודה בירושלים, אגף הרווחה, עיריית ירושלים.

מסיל"ה ומינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו (2003), דוח מסיל"ה – שנת 2003: ניתוח הפניות למסילה והשינויים במבנים הקהילתיים.

מסיל"ה (אוגוסט 2001), נתונים על פניות מאז יולי 2000.

מרכז מחקר ומידע של הכנסת (אוקטובר 2002), מדיניות הגירוש של קטינים, כתיבה: ה' קין.

נחמה ח' (אפריל 2002), האגף לבריאות הציבור, עיריית תל-אביב-יפו, דוח.

סקרי קופת-חולים "כללית" ונתוני משרד הבריאות לשנים 1980 ו-1990.

עיריית תל-אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי-חברתי, (נובמבר 2002), שנתון סטטיסטי תל-אביב 2001.

עיריית תל-אביב-יפו, סיכום מסמכים לדיונים בסוגיית ילדי עובדים זרים בתל-אביב-יפו, אוקטובר 1999 עד ינואר 2002.

צפריר ר', מנהל שירותי קבלת חולים, מרכז רפואי ע"ש סוריאסקי בתל-אביב (28 במאי 1998), יום עיון בנושא "עובדים זרים ומערכת הבריאות לאן?"

קמפ א' ורייכמן ר' (יוני 2003), "עובדים זרים בישראל", מידע על שוויון, "מרכז אדוה".

רוזנהק ז' (נובמבר 1999), "מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה", **ביטחון סוציאלי** 56 עמ' 97-112.

רופאים לזכויות אדם (אפריל 2002), מהגרי עבודה החיים עם נגיף HIV – מדיניות הגירה ואינטגרציה, נייר עקרונות.

רופאים לזכויות אדם (אוגוסט 2002), אדישות אלימה – מצב בריאותם של מהגרי עבודה בישראל.

שמעוני פ' (פברואר 2002), האגף לשירותי בריאות הציבור, עיריית ירושלים, דוח.

שנל י' (1999), עובדים זרים בתל-אביב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

שנל י' (מרס 2001), קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

שנל יי (2002) עובדים זרים בתל-אביב – דוח מסכם (פרסום פנימי).

שנל יי ואלכסנדר מ' (אוקטובר 2002), מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה : לקחים מתל-אביב-יפו, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפר ש', "קופ"ח לאומית : הפיקוח אישר מכירת ביטוח לעובדים זרים. סמט : אין אישור" **הארץ**, 18 בינואר 2002.

ראיונות

אוחיון ב', לשעבר מפקד משטרת ההגירה, דצמבר 2003.

אלטר-דמבו ע', מנהלת מסיל"ה, מאי 2003.

בן ארצי ג', מחנכת כיתה י"א, מורה לאנגלית ומהאחראים לוועדה לענייני ילדי העובדים הזרים בבית-הספר העירוני ו' בתל-אביב, מאי 2004.

כהן ר' ומורדוק נ', מחלקת הרווחה בעיריית ירושלים, דצמבר 2003.

פרידמן ז', עיריית תל-אביב-יפו, דצמבר 2001.

קוהנה ע', מנהלת בית-הספר "ביאליק", יוני 2004.

קסלר ר', דובר הוועד למלחמה באידס, ובן משה ל', חברת הוועד.

רופאים ומנהל שירותי קבלת חולים, בית-החולים "איכילוב", פברואר 2002.

רופאים מהליגה למניעת מחלות ריאה ושחפת, מאי 2002.