

18.8.2021

לכבוד

עו"ד דינה דומיניץ

המתאמת הבינמשרדית למאבק בסחר בבני אדם

בדואר אלקטרוני

שלום רב,

הנידון: התייחסות ארגוני זכויות האדם להמלצות ועדת הפיילוט בנושא מיפוי

קורבנות העינויים בסיני

סימוכין : התייחסות הארגונים מיום 20.6.2018

בשם המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם, וא.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, נבקש להעביר את התייחסותנו להמלצותיה של ועדת הפיילוט בנושא קורבנות עינויים, כפי שמופיעות ב"תקציר דו"ח פיילוט לימודי: מיפוי אוכלוסיות פגיעות שעברו עינויים במחנות בסיני", ולקראת הפגישה הבין-משרדית המתואמת בנושא זה.

1. ראשית, נבקש לציין כי כמו בעבר, אנו מברכות על החלטתה של המדינה לגבש מענים עבור מבקשי המקלט קורבנות העינויים החיים בישראל כיום. אנו רואות בכך צעד ראשון של לקיחת אחריות על אוכלוסיה פגיעה זו, ומסיבה זו גם שיתפו ארגונינו פעולה, ועודם ממשיכים לשתף, עם עבודת צוות הפיילוט, על ידי הפניית מקרים ומסירת הערותינו לאורך התהליך.
2. נוכח הזמן הרב שחלף מאז הקמתו של צוות הפיילוט ועד היום, וכן לאור משבר הקורונה שהשפיע לרעה על מצבה של האוכלוסיה שבנדון, ועל מנת שלא לעכב את תחילת יישומו, יש להתחיל במתן המענים שהוצעו על ידו באופן מיידי. לצד זאת, לאחר בחינה מעמיקה של עיקרי ההמלצות שהתגבשו, לצערינו נראה שהמתווה המוצע לוקה בחסר מבחינת המענים שגובשו בו, ואין בו כדי לתת מענה מספק לאוכלוסיית מבקשי המקלט ניצולי העינויים בסיני החיים כיום בישראל.

3. לכן, לצד דרישתנו ליישומה המיידי של התוכנית, נבקש להצביע על מענים נדרשים נוספים אותם יש להמשיך ולקדם במסגרת המענים הניתנים לקורבנות העינויים, וזאת על מנת לספק מענה הולם ואפקטיבי לקבוצה פגיעה זו. חלקן של ההערות שיובאו לעיל, כבר הוצגו בפנינו במסמך ההערות ששלחנו אליכם עוד ביום 20.6.2018, ובטרם גיבש מסקנות הצוות, אך לצערנו נראה כי לא נלקחו בחשבון במסגרת ההמלצות שגובשו.
4. נציין, כי העובדה שחלפו כשלוש שנים מאז כתיבת דו"ח הפיילוט ועד פרסום מסקנותיו ניכרת. **ליווי ומעקב אחר קורבנות העינויים שהשתתפו בפרויקט הפיילוט ומטופלים בא.ס.א. מראים הדורדרות משמעותית במצבם הנפשי והסוציאקונומי של הקורבנות במהלך התקופה הארוכה שחלפה מאז שנרשמו לקחת חלק בפרויקט.** כפי שעולה מדו"ח הפיילוט, עוד טרם פרוץ מגפת הקורונה, למעלה מ- 50% מקורבנות העינויים התקשו להחזיק בעבודה קבועה. במהלך השנה האחרונה, המצוקה הכלכלית של הקורבנות ושל כלל חברי קהילת מבקשי המקלט החריפה והפכה קשה מנשוא בעקבות גל פיטורים אשר בשיאו הוביל לפיטוריהם של כ-80% מקהילת מבקשי המקלט. ללא דמי אבטלה או רשת בטחון סוציאלית, קהילת מבקשי המקלט נדחקה למציאות של עוני, מחסור ופגיעות קיצוניים. קורבנות העינויים, שגם בימים שבשגרה חיים חיי מחסור ותלויים בחסדיהם של שאר חברי הקהילה, נלכדו במציאות של רעב, חוסר יציבות וחרדות קשים. ללא מענה שיקומי, קורבנות רבים סבלו ממצוקות נפשיות קשות במהלך הסגרים בשנה האחרונה ולעיתים חששו לצאת מהבית גם למטרת טיפולי חירום או קבלת תרופות. כמה מקורבנות העינויים המשתתפים בפיילוט פחדו לצאת מהבית תקופה ארוכה מכיוון שלא יכלו לשלם את שכר הדירה שלהם ופחדו שאם יצאו מהבית, ינעלו בחוץ ויישארו חסרי כל.
5. ככלל, מעקב אחר קורבנות העינויים הראה עלייה חדה בחרדות, בסימפטומים פוסט טראומטיים, וקשיים חמורים בשימור מערכות יחסים בין אישיות, כולל מערכות יחסים בתא המשפחתי. אלו, על קצה המזלג, הם קורותיהם העגומים של קורבנות העינויים בעת שהמתינו בשנים האחרונות ליישום התוכנית.
6. נוכח ההתדרדרות במצבם הקשה ממילא של קורבנות העינויים בתקופת הקורונה, ביום 4.5.2020 שלחנו פנייה שמוענה לעו"ד סיגל יעקובי מ"מ מקום מנכ"לית משרד המשפטים ויו"ר ועדת המנכ"לים, בה עמדנו על הצורך הממשי בסיוע לאוכלוסייה זו וביקשנו כי תפעלו ליישום מידי של מסקנות הפיילוט כבר אז.
7. שנית, יש להניח כי מאז שנכתב דוח הפיילוט, מעמדם של קורבנות רבים השתנה וחלקם ייתכן אף שעזב את הארץ. אך חשוב מכך - חלק מהמענים המוצעים בתוכנית כלל אינם רלוונטיים עוד או שאינם מספקים מענה ראוי לתקופת הזמן הנוכחית בה אנו מצויים ולמצבם הכלכלי,

הסוציאלי והנפשי הקשה של הקורבנות. ועל כך יש לתת את הדעת הן בקביעת מועד תחילת יישום המסקנות והן בקביעת היקפן.

8. להלן, נסקור את מה שבעינינו הן נקודות תורפה משמעותיות אשר מצריכות עדכון או תוספת למענים המוצעים. נתייחס בהערותינו הן למסגרת הכללית הנוגעת למענים והן לכל אחד משלושת תחומי המענה שהוגדרו בתוכנית.
9. והכל, להלן.

המתווה שפורסם

10. על פי תקציר הדו"ח שהועבר לעיונו לאחרונה, צוות הפיילוט הבין-משרדי כלל נציגים של משרד הבריאות, משרד הרווחה, רשות האוכלוסין והסיוע המשפטי, ובחן את ענייניהם של 102 נשים וגברים אשר עברו התעללות ועינויים בסיני והופנו לבחינת הפיילוט על ידי ארגוני החברה האזרחית (לרבות ארגוני הח"מ), רשויות המדינה השותפות בו וגופים נוספים. על בסיס בחינתם של מקרים אלו, "הצוות גיבש מסקנות וממצאים, מנגנון זיהוי ופרוטוקול מלווה", ולאחר מכן נעשה ניסיון לאתר מקרים נוספים המתאימים לפרופיל שנקבע – לכל היותר עד 300 מקרים שיש רצון וכוונה לסייע להם בעקבות סל המענים הכולל. נכון למועד כתיבת הדו"ח, לאחר ביצוע האיתור בסה"כ הופנו כ- 250 מקרים חדשים לבחינת הוועדה.
11. על פי דברי ההסבר, המענים שגיבש צוות הפיילוט לא נועדו לסייע לכלל קורבנות העינויים השוהים בישראל, אלא לקבוצה מצומצמת שאינה מצליחה להתמודד עם החוויה הנפשית והטראומה שהותירו בהם מחנות העינויים (הכוללת תסמונת פוסט-טראומתית, דיכאון, קושי בשינה, קשיי עבודה), כמו גם מפציעות ופגיעות פיזיות שנגרמו להם.
12. מטרת הפיילוט היתה לבחון האם המועמד הינו אכן קורבן עינויים; מהם הצרכים שהוא מציג בנקודת הזמן הנוכחית; ומה המענה שיינתן עבור צרכים אלה. המקרים שנבחנו דורגו בארבעה סולמות: חומרת העינויים, השתייכות לקבוצות פגיעות (גיל, קבוצה דתית, נטיה מינית ועוד), מצב רפואי ומצב סוציאלי.
13. על סמך ניתוח זה, ניתן לראות כי מרבית המקרים שנבחנו היו של גברים שממוצע גילם הוא 32, אשר שוהים בארץ כ- 7 שנים (כיום 10 שנים), ומתגוררים באזור המרכז (אם כי הדוח מציין כי ייתכן שחלקם של תושבי המרכז בפילוט אינו משקף את האוכלוסייה באופן אמין, בשל הקושי להגיע לחתימה על המסמכים עבור מי שמתגורר במקומות מרוחקים). **נמצא כי 52% מקרב משתתפי הפיילוט אינם מצליחים להחזיק בעבודה במשרה מלאה, כאשר 27% מתוכם אינם מצליחים להחזיק עבודה כלל בשל קשיים פיזיים או נפשיים.** כך למשל,

תוארו מקרים איומים בהם מתארים המשתתפים את קושיים לעבוד בשל כאבים חזקים שנגרמו משריפות וחשמול במחנות העינויים. 96% ממשתתפי הפיילוט הציגו צורך רפואי כלשהו, ובכלל זאת סיוע נפשי בשל תסמונת פוסט-טראומתית, וב- 62% מהמקרים היה קיים צורך נוסף הנובע ממוגבלות פיזית או פגיעה נפשית שעברו. 82% ממשתתפי הפיילוט הציגו צורך סוציאלי הקשור למצוקה כלכלית, העדר תמיכה חברתית או קורת גג, קושי בטיפול בילדים ועוד.

14. מבחינת המענים שצוות הפיילוט הציע, **בתחום הבריאות** צוין קיומו של המכרז להקמת מערך שירות לתחום בריאות הנפש בפריסה ארצית, והתאמת היקף השירותים שיינתנו במסגרתו לקורבנות העינויים. **בתחום הרווחה** נקבע כי 82% מהמשתתפים, שדירוג הצורך הפסיכו-סוציאלי שלהם גבוה, יקבלו case management על ידי עו"ס כמו זה הניתן לקורבנות סחר במרכז היום. בהתאם, משרד הרווחה יבצע הרחבה או הקמה של מסגרת מקבילה לזו של מרכז היום עבור קורבנות העינויים. עוד מציין הדו"ח מענה קיים תחת חוזר מנכ"ל 168 של משרד הרווחה על פיו נשים נפגעות אלימות, דרי רחוב ואנשים עם מוגבלות נקלטים במסגרות חוץ ביתיות (במסגרת התקציב הייעודי של 10 מלש"ח שהוקצה על ידי משרד האוצר). מבחינת **רשות האוכלוסין** סוכם כי זו תאפשר לקורבנות העינויים לחדש את אשרתם אחת לשנה (במקום אחת לחודשיים כפי שהיה נהוג בשנת 2018, יצוין כי בתוכנית נכתב כי האשרות יחודשו אחת לחצי שנה אך עודכנו בהמשך כי הכוונה להאריך לשנה). כמו כן, צוין כי במקרים מתאימים ייקבע שיעור פיקדון מופחת (אשר אינו רלוונטי גם הוא לאחר ביטול חוק הפיקדון). לבסוף, נקבע כי צוות היחידה לתיאום המאבק בסחר ינהל את צוות היישום על מנת להוביל לסיום הזיהוי של המקרים והפנייתם למענים הרלוונטיים.

15. כפי שניתן לראות בראי הזמן, חלקם של המענים המוצעים כלל אינו רלוונטיים, או שכבר נמצא שאינם ברי יישום, ומן הצד השני – חסרים מספר מענים חשובים והכרחיים לשיקום הקורבנות.

דרישות הנוגעות למסגרת מתן המענים

16. הכרה בקורבנות עינויים שלא הוגשו לפיילוט - כידוע, כשלוש שנים חלפו בין כתיבת המלצות הדו"ח ובין פרסום מסקנותיו. יש להניח כי חלק ממבקשי המקלט שנבחנו במסגרת הפיילוט עזבו את ישראל ואינם נדרשים למענים יותר, עם חלקם נותק הקשר וייתכן שמעטים מבין המשתתפים אינם בין החיים. מן העבר השני, ישנם קורבנות עינויים שמצבם היה שפיר יחסית במועד גיבוש הפיילוט, והתדרדר בזמן שחלף מאז, בין אם בשל משבר הקורונה, בשל התדרדרות במצבם הבריאותי או מסיבה אחרת. ישנם גם קורבנות

שבעת גיבוש הפיילוט לא עמדו בקשר עם ארגוני הסיוע, ויצרו לראשונה קשר עם הארגונים – או חשפו לראשונה את שנעשה בהם בסיני – בשנים שחלפו מאז. שינויים אלו מחייבים גמישות פרסונלית במתן המענים.

17. אנו סבורות שהגבלה שרירותית של מכסת קורבנות העינויים שיוכלו להיעזר במענים המוצעים היא איננה ראויה, ועתידה ליצור הבחנה בלתי עניינית בין מבקשי מקלט אשר עמדו בקשר עם הגורמים המפנים ובין כאלו שלא – גם אם הם נמצאים במצב פגיע, מצבם הולך ומתדרדר מידי שנה ללא טיפול מתאים והם זקוקים למענים הרלוונטיים. כפי שטענו גם בעבר, נכון היה שהוועדה תבחן באופן שיטתי את עניינם של כלל מבקשי המקלט שקיים חשש כי נפלו קורבן לעינויים, ותנגיש את המענה המתאים לכל אחד מהם לפי צרכיו הוא.

18. לכן, אנו עומדות על כך כי יש לקבוע שככל שיהיו פונים נוספים אשר זוהו כקורבנות עינויים, וזקוקים למענים שונים על פי המדרג שנקבע – יש לאפשר להם להיכנס בגדרי התוכנית ולא להגבילה באופן שרירותי לחלוטין (אף אם מילאה את מכסתה).

19. לצד זאת, נוכח השינויים הפרסונאליים שתוארו לעיל – יש להבהיר כי לכל הפחות כל עוד המכסה של 300 המקומות אינה מלאה, ניתן יהיה להפנות קורבנות עינויים שלא נבחנו על ידי צוות הפיילוט כך שייכנסו למסגרת המכסה ויזכו למענים המוצעים. מכיוון שממילא מדובר במכסה מצומצמת ביותר ביחס להערכות בדבר אוכלוסיית קורבנות העינויים, ברי אין כל הצדקה להותיר מקומות שאינם מאוישים במקום בו יש קורבנות המצויים במצוקה משמעותית ויוכלו להסתייע בשירותים המוצעים.

20. זיהוי מקרי סחר בבני אדם בין קורבנות העינויים שנבחנו והכרה בהם כקורבנות סחר – כפי שמפורט בדו"ח, מטרתה של תכנית הפיילוט הינה לסייע למי שעברו עינויים במחנות, אך לא עומדים בקריטריונים להיות מוכרים כקורבנות סחר או עבדות בישראל (אשר זכאים ממילא לסיוע מהמדינה בדמות מקלט, טיפול פסיכוסוציאלי, אשרת שהייה ועבודה מיוחדת, טיפול רפואי, סיוע משפטי ועוד), ועל כן לא הוכרו כקורבנות סחר.

21. עיקר ההבחנה בין קבוצות אלו, כפי שמפורטת בדו"ח, היא בין מי שניתן לומר לגביהם כי הוחזקו "לצרכי עבודה או שירותים, לרבות שירותי מיין", לבין קורבנות עינויים אחרים אשר חירותם אמנם נשללה והייתה שליטה ממשית על חייהם, אך לא ניתן לומר כי ההחזקה הייתה לצורך המטרות הללו. האחרונים לא יוכרו כקורבנות סחר או עבדות אף אם עברו עינויים קשים מאוד. על פי הדו"ח, דוגמא למי שיכול להיות מוכר כקורבנות סחר למשל הם "קורבנות אשר נאנסו באופן שיטתי עד כדי קיום ראשית ראיה ל"שירותי מיין", או קורבנות אשר עבדו ושירתו את מעניהם באופן שהוחזקו "לצרכי עבודה או שירותים".

22. מבלי להיכנס לסבירות ההגדרה שנקבעה ולדרישה לעבודה או אונס שיטתיים (שאינם נדרשים לטעמנו לצורך הכרה באדם כקורבן סחר), וגם אם נקבלה כפי שהיא – ניכר כי

לפחות חלק מהמקרים אותם בחנה הוועדה נופלים באופן מובהק בגדר קורבנות סחר בבני אדם, ולמעשה היו צריכים להיות מוכרים זה מכבר כקורבנות סחר בבני אדם.

23. הדבר זועק מסיכום "המקרה לדוגמא" המופיע בדו"ח – עניינה של ל"א (עמ' 16 לדו"ח).

על פי התיאור, ל"א הועבדה ונאנסה על ידי שוביה בסיני באופן שיטתי מידי יום. וכך נכתב: "בסיני הוחזקה בחדר סגור וחשוך יחד עם עוד נשים וסבלה מהרעבה ומניעת שתיה. היא ונשים אחרות הועבדו ע"י הבדואים – נדרשו להביא מים, לאסוף עצים ולנקות את מגורי הבדואים, כל יום במשך 4-5 שעות ביום. מלבד זאת, עברה גם עינויים מיניים; מתארת כי נאנסה כל יום, שלוש פעמים ביום, על ידי שלושה אנשים שונים".

24. למרות זאת, בקשתה של ל"א להכרה בה כקרבן סחר בבני אדם נדחתה מסיבות עלומות, שלא פורטו בדו"ח. **נראה כי מדובר בעוול היסטורי שמקומה של הוועדה היה לתקנו.** והרי, ישנו הבדל מהותי בין קורבן עינויים אשר הוכר כקרבן סחר בבני אדם ובין כזה שלא, הן מבחינת המענים המוצעים לו, והן מבחינת ההכרה הפורמלית והמשמעות התרפויטית שנלוות להכרה רשמית כזו באדם כקורבן סחר בבני אדם.

25. עניינה של ל"א מעלה חשש כי בין משתתפי התכנית, הובאו לבחינתכם גם מקרים של קורבנות אשר היה, ועוד יש להכיר בהם כקורבנות סחר בבני אדם באופן רשמי. הכרה זו תאפשר להם לקבל מענים רבים המוצעים כבר היום לקורבנות סחר ואשר הם זכאים להם על פי דין.

26. **לכן, במסגרת יישום התוכנית נבקשכם לשוב ולבחון את סיכומי העדויות שהובאו בפניכם, ולהורות על העברת הזכאים לכך להכרה רשמית על ידי חוליית הסחר בבני אדם במשטרת ישראל כקורבנות סחר או עבדות,**

27. מתן אישור פורמלי להכרה באדם כקורבן עינויים בסיני – הדוח אינו כולל הכרה מפורשת במי שזוהו על ידי צוות הפיילוט כקורבנות עינויים ככאלה, ומתן אסמכתא להכרה זו. נזכיר בהקשר זה כי סוגית הזיהוי של אדם כקורבן עינויים לכשעצמה עמדה בלב ההליך המשפטי בעניין שליחת קורבנות עינויים למתקן השהייה חולות, במסגרתו הוצגה עבודת צוות הפיילוט (בג"ץ 718/17 **המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נ' מנכ"לית משרד המשפטים ואח'**), וכן בדיון שנערך בפני ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות בראשות חה"כ עליזה לביא ביום 11.3.2018. **יש לקבוע כי ככל שוועדת הפיילוט זיהתה אדם כקורבן עינויים, יינתן לו אישור הכרה רשמי בדבר היותו קרבן עינויים/התעללות בסיני.**

הכרה שכזו עונה על שני צרכים חשובים: הראשון, הצורך האישי של קורבן העינויים בהכרה רשמית בעוול והפגיעה שנעשו לו. הכרה מסוג זה יכולה להשפיע באופן חיובי על היכולת של קורבן העינויים לשקם את חייה או חייו. הצורך השני, הינו צורך אובייקטיבי ומהותי.

28. היות האדם קורבן עינויים מהווה נסיבה רלוונטית בפני גופים שונים, לצורך קבלת הטבות, טיפולים, לימודים או אף לצורך הליכי יציאה מישראל. כך למשל, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל קובע כי טיפול בבקשת המקלט של קורבן עינויים יעשה ברגישות ובתשומת לב מיוחדת. אישור ההכרה יוכל לסייע לאותו מבקש מקלט לקבל טיפול רגיש שכזה, מבלי להידרש להוכיח זאת שוב במסגרת ראיון המקלט המציף והקשה ממילא. גם במסגרת הליכי resettlement, ישנה משמעות לכך שאדם הוכר כקורבן עינויים, ואין הצדקה להעבירו במסכת הייסורים של העלאתה מחדש של הטראומה שחוה לצורך כך, כאשר צוות מטעם המדינה כבר התרשם כי הדברים מהימנים ברמה המצדיקה מתן מענים רלוונטיים.

29. **משכך, נבקשכם ליתן אישור רשמי בידיהם של מבקשי המקלט המשתתפים בפיילוט בדבר עצם זיהוים והיותם קורבנות עינויים/התעללות בסיני.**

30. פריסת שירותים ארצית – נכון להיום, כלל המענים המוצעים בתוכנית ניתנים באזור תל אביב בלבד. כפי שיתואר בהמשך, אף הרפורמה המתוכננת בנוגע להרחבת שירות הטיפול הנפשי לרחבי ישראל לא יצאה לפועל, וגם שירות זה ניתן אך בעיר תל אביב במסגרת מרפאת רות.

31. מדובר בחסם מהותי, אשר עתיד למנוע דה-פקטו מחלק מקורבנות העינויים להיעזר במענים המוצעים להם. כפי שהוסבר גם בדו"ח עצמו, המספר הלא פרופורציונלי של הקורבנות תושבי תל אביב מתוך אוכלוסיית הפיילוט נבעה בין היתר מקשייהם להגיע אפילו לצורך חתימה על המסמכים להשתתפות בפיילוט. אין לקבל מצב בו מחסום זה ימנע מהם מלקבל שירותי שיקום ובריאות הכרחיים.

32. נזכיר, כי מרבית מבקשי המקלט הסודנים והאיראניים בישראל מחזיקים באשרת שהייה שאינה מאפשרת להם להנפיק רישיון נהיגה, ולמרבה הצער הם אינם זכאים אף לסבסוד תכנית הנסיעה ברב-קו. משכך, התניידות לתל אביב לצורך קבלת שירות, חשוב ככל שיהיה, אינה דבר של מה בכך ותצריך לרוב מאמץ בלתי סביר שיוביל לויתור מוחלט על השירות.

33. **ברי כי על מנת להפוך את המענים שנקבעו לרלוונטיים עבור כל המשתתפים בהווה, ועבור אלו שיוגשו בעתיד, יש לפעול להרחבה מיידית של השירותים כך שיוגשו בפריסה ארצית, ולכל הפחות במקומות בהם ריכוזים משמעותיים של מבקשי מקלט בישראל.**

רשות האוכלוסין וההגירה - החרגה מהליכי גירוש וכליאה ומאכיפת מגבלות גיאוגרפיות

34. בשל חלוף הזמן מאז כתיבת המלצות הדו"ח ועד פרסומו הפכו המענים שהוצעו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה – תוקף בן שנה לאשרת השהייה והענקתה של שיעור פיקדון מופחת

במקרים המתאימים – לפחות רלוונטיים או בלתי רלוונטיים בכלל. כבר ביום 10.10.2019 [הודיעה רשות האוכלוסין](#) כי בהתאם להליכים שנוהלו בבתי המשפט, תוקף האשרות לאריתריאים וסודנים יהא לחצי שנה ושנה בהתאמה. כמו כן, ביום 23.4.2020 קבע בית המשפט העליון בבג"ץ 2293/17 **גרסגהר נ' הכנסת** את ביטולו של מרכיב העובד בחוק הפיקדון, כך שממילא אין צורך להתאים שיעור פיקדון מופחת.

35. לעומת זאת, דווקא המענים החשובים ביותר אשר ראוי היה שיינתנו לקורבנות העינויים נזנחו מהתוכנית. **ברי, כי הסעד המינימלי לקורבנות העינויים חייב לכלול קביעה כי הכרה באדם כקורבן עינויים מהווה נסיבה הומניטרית חריגה שיש בה למנוע גירוש ומעצר, ככל שמדיניות הכוללת רכיבים אלו תישקל בעתיד.** בלא מעטפת יציבות בסיסית זו, גם מצבם של קורבנות עינויים בריאים ועצמאיים יחסית, יכול להדרדר מהקצה אל הקצה, כתוצאה מאובדן אשרת שהייה, כליאה ממושכת, ולחץ נפשי הנובע מסכנת גירוש (ובסוגיה זו ר' את חוות הדעת המקצועיות שצורפו לעתירה בבג"ץ 718/17 שהוזכר לעיל, אשר עמדו על הפגיעה החריגה ורה-טראומטיזציה הנגרמת לקורבנות עינויים מכליאתם). כך מתחייב גם מהמסקנות שגובשו בדו"ח בנושא זה בהן נכתב (בעמ' 28) כי "עבור רבים מהמשתתפים – אי ודאות ותחושות חוסר יציבות מחמירים את המצב הנפשי".

36. מענה בסיסי נוסף אשר יהיה בו כדי להשפיע לאין ערוך על קורבנות העינויים הוא **החרגתה של קבוצה זו מן ההגבלות הגיאוגרפיות המוטלות מכוח החוק למניעת הסתננות ומונעות ממבקשי מקלט להתגורר בערים מסוימות בישראל.** זוהי מגבלה משמעותית כלפי כל מבקש מקלט באשר הוא (ולעמדתנו, כפי שהובאה גם בפני הכנסת, יש לבטלה כליל, וביתר שאת לאור השלכותיו של משבר הקורונה), ואולם כלפי קורבנות העינויים לרוב מדובר במגבלה הרסנית, אשר עלולה להותירם אף ללא קורת גג, מרפא או מזון. כפי שעולה מהדו"ח, מרביתם של קורבנות העינויים (52%) אינם מצליחים להחזיק בעבודה קבועה ונדרשים לתמיכה כלכלית כמו גם למעטפת נפשית מבני משפחתם או חבריהם השוהים בישראל. הגבלה על יכולתם להתגורר או להיות מעוסקים לצד הקהילה התומכת בהם עלולה למנוע מהם את אפשרות הפרנסה כליל.

37. למרבה הצער, ניסיונו מלמד כי ברוב המקרים, ניסיונות לביטול ההגבלות הגאוגרפיות שנתבקשו על ידי הח"מ או גורמים נוספים נדחו, גם כאשר צוין על ידינו בפניות כי הצורך להתגורר בסמוך למעגלי תמיכה נובע מעצם העובדה כי המבקש הוא קורבן עינויים ומגלה קושי להחזיק בעבודה, מגורים, בתשלום שכר דירה, או שהוא נובע מצורך לקבלת עזרה פיזית-בריאותית.

38. במקרים כאלו, נדחקים מבקשי המקלט, ובמיוחד קורבנות העינויים, לברירה בלתי

אפשרית: או שידורו בעוני ממשי ומסוכן, לעיתים יאלצו להתגורר ברחוב ולחזור אחר הפתחים עבור אוכל ומזון – או שיאלצו להפר את התנאים המנויים על גבי אשרתם ויסתכנו בכליאה.

39. מובן, כי על מנת להימנע מפגיעה קשה זו, יש להורות על ביטול גורף של המגבלות הגאוגרפיות הקבועות באשרותיהם של קורבנות העינויים.

היעדר מענים מספקים לצרכי הבריאות של קורבנות העינויים

40. על פי הדו"ח, נכון לשנת 2018 יצא משרד הבריאות במכרז להקמת מערך שירות לתחום בריאות הנפש בפריסה ארצית. נקבע כי תחום זה יתוקצב בעלות ממוצעת של כ- 6000 ₪ לשנה למטופל. אלא, שהמכרז, אשר יצא לפועל, ובמסגרתו זכו עמותת "עמד" יחד עם חברת "טרם" להפעיל את מרפאת רות בתחום בריאות הנפש – כלל אינו מספק שירותים בפריסה ארצית.

41. בפועל, מדובר במרפאה אחת הממוקמת בתל-אביב, אשר על אף תפקודיה ועבודתה המבורכות כשלעצמן - משאביה מוגבלים ואינם מאפשרים ליתן טיפול לכלל הקורבנות הנזקקים לשירותיה, וודאי בהינתן שרבים מקורבנות העינויים שהובאו בפני הוועדה יזדקקו לטיפול בתחום בריאות הנפש בקרוב. כבר כיום זמני ההמתנה לקבלה לטיפול במסגרת המרפאה נעים בין 3 חודשים לחצי שנה, תקופה ארוכה כשמדובר במטופלים כה פגיעים ונעדרי מערכות תמך אחרות. בנוסף על כך, שירותיה של מרפאת רות אינם ניתנים מחוץ לגבולות תל אביב (בהקשר זה יצוין כי מאז פרוץ משבר הקורונה חלק מטיפולי הנפש ניתנים באמצעות הטלפון, ואולם אין בכך כדי לייתר את האמור בחלק זה).

42. עיקרו של דבר, יש להרחיב את שירותי בריאות הנפש המוגשים לקורבנות העינויים, ולוודא הנגשתם הגיאוגרפית, לשונית, ותרבותית.

43. למרבה ההפתעה, מלבד התייחסות לתחום בריאות הנפש, לא נוקטת התוכנית כל הסדר או התייחסות לצרכים בריאותיים נוספים המופיעים בתדירות גבוהה באוכלוסייה קורבנות העינויים, כגון בריאות האישה, בעיות אורתופדיות, בעיות במערכת העיכול, בעיות עור ועוד. מן הראוי היה אפוא שההמלצות שהגישה הוועדה יכללו התייחסות מפורטת לסוגיית מתן מענה לצרכים הרפואיים השונים של קורבנות העינויים שעניינם נדון בוועדה, התייחסות שנותנת את הדעת למצב הנוכחי, שבו נגישותה של האוכלוסייה הנדונה לשירותי בריאות מצומצמת ביותר.

44. נציין גם, כי פיתרון לפיו ככל שיהיו בפועל פחות מ-300 משתתפים בתכנית, ישקלו מענים לצרכים רפואיים אחרים במסגרת תקציב התכנית, אינו ראוי. מתן מענה לצרכים הרפואיים השונים של כל משתתפי התוכנית גם במכסתה המלאה, היא תנאי בסיסי ביותר, שבלעדיו

קשה לראות כיצד יוכלו הקורבנות לשקם חייהם בצורה מספקת.

45. כפי שוודאי ידוע לכן, לאחרונה, פורסם כי משרד הבריאות שוקל לקדם הסדר ביטוחי במסגרתו יהיו זכאים מבקשי המקלט שחוסים תחת מדיניות אי ההרחקה, "זרים שאינם בני הרחקה", לשירותי בריאות בקהילה, ככל הנראה בדומה למודל שמוחל כיום על קטינים חסרי מעמד ("מודל מאוחדת"). אנו כמובן מברכות על כי משרד הבריאות שוקל להחיל הסדר ביטוחי מקיף שכזה, ומקוות כי הסדר זה יאפשר נגישות לשירותי הבריאות הציבורית באופן שיווני לכלל מבקשי המקלט. יחד עם זאת, עוד טרם היוודע תנאיו המדויקים של הסדר ממין זה יש להדגיש כי **ללא התייחסות ראויה לאוכלוסיות פגיעות במיוחד במסגרת תכנון ותקצוב ההסדר, הרי שגם החלתו המבורכת כשלעצמה, לא תוכל לתת מענה לקורבנות העינויים מקרב אותם מבקשי מקלט שאינם בני הרחקה**. זאת מאחר ולהבנתנו כל מודל שיוחל בעתיד ישען על השתתפות עצמית של המבוטח, בדמותם של דמי ביטוח חודשיים. דרישה זו לתשלום עלולה להוות חסם מפני האוכלוסיה שבנדון לקבלת השירותים בפועל, וזאת לאור המצוקה הכלכלית החריפה שבה נתונים קורבנות העינויים, שכאמור מרביתם התקשו לעבוד באופן סדיר עוד טרם משבר הקורונה.

46. נזכיר כי על פי סיכום דו"ח הפיילוט, יותר ממחצית קורבנות העינויים אינם מצליחים להחזיק בעבודה קבועה. הם מתקשים לתפקד בגלל הפוסט טראומה שהיא מנת חלקם היום-יומית, בגלל בעיות רפואיות שנובעות מהעינויים שעברו, או נוכח הצורך לטפל בילדיהם שבבית.

47. הדעת נותנת כי משבר הקורונה החריף את מצבם של אלו אף יותר – במציאות בה שיעורי האבטלה בקרב אוכלוסיות מבקשי המקלט האמירה לכ- 80% בתקופת הסגרים, והובילה לפגיעה בכלל הקהילה ובאוכלוסיות הקצה בה על אחת כמה וכמה. **משכך, העמדת הסדר ביטוחי, מבורך ככל שיהיה, חייב להתחשב במצבם של קורבנות העינויים ובמקרים המתאימים לאפשר סבסוד ואף פטור מוחלט מתשלום הפרמייה, זאת על מנת להימנע ממצב בו מבקש מקלט אינו מקבל נגישות לזכויות בריאות אך בשל היותו קורבן עינויים חסר כל**.

48. כמו כן, גם אם יוחל ההסדר האמור וגם אם יוכנסו בו ההתאמות שיאפשרו סבסוד מלא לקורבנות העינויים, הרי שלא ברור מה עתידם של קורבנות העינויים ב"תקופת הביניים", עד להחלת הסדר ביטוחי שכזה. ברי כי המענים הקיימים כיום אינם מספקים מענה הולם, ראוי או הוליסטי דיו. **לפיכך, עד שיוחל הסדר ביטוחי מקיף על האוכלוסיה שבנדון מן הראוי שיקבע מנגנון להנגשת שירותי רפואה עבור מי שהוכרו על ידי הוועדה כזכאים בהתאם לצרכיהם הרפואיים**.

49. לסוגיית ההסדר הביטוחי העתידי, יש לתת את הדעת גם לצרכים הייחודיים של אוכלוסיית קורבנות העינויים בתחום בריאות הנפש. כך למשל, במידה ויוגשו שירותי בריאות הנפש

בקופות החולים, הרי שבמקרה כזה יהיה צורך לבצע התאמות והנגשות חינוניות מבחינה לשונית ותרבותית, שכיום אינן קימות בקופות החולים.

50. לבסוף, יש להתייחס גם להורים מקרב קורבנות העינויים, אשר אינם יכולים לשלם את הסכומים הנדרשים עבור ביטוח הבריאות של ילדיהם במסגרת ההסדר המינהלי לאספקת שירותי בריאות לקטינים חסרי מעמד ("הסדר מאוחדת") קל וחומר לנוכח משבר הקורונה. כך, ילדיהם של קורבנות העינויים אינם יכולים להינות מנגישות נאותה לשירותי הבריאות בישראל וניצבים בסיכון נוסף. מן הראוי כי גם במערך זה יוגדרו סובסידיות ופטורים במקרים המתאימים.

היעדר מענים יעודיים מתחום הרווחה

51. מבחינת המענים בתחום הרווחה, נקבע בדו"ח המסכם כי משתתפים בעלי קושי פסיכו-סוציאלי משמעותי (כ- 82% אחוז מהמשתתפים) יקבלו case management על ידי עובד סוציאלי כפי זה שניתן לקורבנות הסחר במרכז היום.

52. מתוך הבנה שעניינם של קורבנות העינויים דוגמת אלו שנבחנו במסגרת הפיילוט דומה במידה רבה לעניינם של קורבנות סחר ועבדות - הן מבחינת הסבל האנושי שחוו והן מבחינת הצרכים העולים מתוך טראומת העינויים – אנו סבורות כי אכן נכון שיתנו מענים דומים לשתי הקבוצות.

53. **עם זאת, הדו"ח אינו מפרט מהו אותו case management (ניהול תיק) שינתן לקורבנות, מהם המענים המוצעים מכוחו ובאילו תחומים הוא יעסוק.** חשוב לציין, שעבודה שכזו, שהיא במהותה תיאום בין גורמים שונים המטפלים בפרט ובמשפחתו, מאבדים ממשמעותם אם אין מענים להפנות אליהם או זכויות שניתן למצות עבור הקורבן. עוד חשוב לציין, שעבודת תיאום שכזו אינה תחליף לטיפול רגשי, ליווי והדרכה משפחתית המהותיים לשלומן של הקורבנות ומשפחותיהן ולהליך השיקומי.

54. **למרבה הצער, אין בדוח התייחסות למענה השיקומי החשוב ביותר במסגרת מענה הרווחה – השיקום התעסוקתי.** כפי שיודעות היטב נשות המקצוע המלוות קורבנות עינויים, היכולת לפתח כישורים וכלים שיאפשרו לקורבנות למצוא ולהחזיק לאורך זמן תעסוקה מותאמת יכולה לספק לקורבנות תחושת משמעות, יעוד, חוסן רגשי וכמובן, חוסן כלכלי מסוים. ללא גישה לתעסוקה מותאמת, סיכוייהם של הקורבנות להשתקם, קלושים.

55. עוד מציין הדו"ח את המלצות הצוות הבינמשרדי בראשות פרופ' שלמה מור יוסף שגובשו בעקבות עתירה שהגיש ארגון א.ס.א. (בג"ץ 8907/16). בהמשך להמלצות הצוות, חיבר משרד

הרווחה את חוזר מנכ"ל 168 המסדיר את הרחבת שירותי הרווחה החירומיים באמצעות מענים חוץ ביתיים לשלוש קבוצות פגיעות בקרב מבקשי המקלט: 1. אנשים בעלי מוגבלויות 2. דרי רחוב ו-3. נפגעי אלימות. נזכיר, כי חוזר המנכ"ל מתנה את יישום הוראותיו ב"הסדרת ביטוח רפואי לאוכלוסייה שתיקלט במסגרות", אך המדינה טרם הצליחה להסדיר תוכנית ביטוח שכזו. העדר ביטוח רפואי, לצד אי ההתאמה של המסגרות החוץ ביתיות הקיימות לצרכיהן של מבקשי המקלט מהווים חסם משמעותי לקליטת מבקשי המקלט במסגרות הללו. החסמים הללו תקפים גם כשמדובר בקורבנות העינויים.

56. ממילא, **אנו סבורות כי יש לקבוע מנגנון בו גם קורבנות עינויים שאינם משתייכים לשלושת הקבוצות שהוגדרו, יוכלו להיקלט במידת הצורך במסגרת חוץ-ביתית שמתאימה לצרכיהם.** זאת נוכח הצורך בגישה לשיקום אשר מאפשר שהייה במקום מוגן כגון מקלט, לרבות שיקום רפואי, פסיכיאטרי, ונפשי. אמנם רבים מקורבנות העינויים כידוע מעדיפים שלא לשהות במקלט בגלל מצבם המשפחתי, אך אין בכך לשלול את הזכות מאחרים.

57. לבסוף יצוין, כי גם בנקודה זו, לא ברור האם יינתן השירות בפריסה ארצית.

מנגנון מעקב אחר יישום התוכנית

58. נוכח העובדה כי מדובר בפרויקט ניסיוני אשר ישנו קושי לאמוד את תוצאותיו, מן הראוי לקבוע מנגנון מוסדר וקבוע לצורך בחינת יישום המענים, הפקת לקחים והתאמת הצרכים למציאות המשתנה.

59. יש לערוך את מנגנון הבחינה בשיתוף עם ארגוני החברה האזרחית, כמו גם עם הגורמים הרלוונטיים האמונים על מתן המענים. בכל ביקורת שכזו יוכלו להציף המשתתפים צרכים העולים מהשטח, שיפורים הנדרשים במנגנון ודרכי התאמה להמשך.

60. **אנו סבורות כי על מנת לטייב ולהתאים את מעני התוכנית, יש לערוך ביקורת עיתית שכזו אחת לחצי שנה, אז יתכנסו כלל הגורמים להצגת מסקנותיהם.**

מסקנות וסיכום

61. אנו שוב מודות על שיתוף הפעולה, ומלאות תקווה כי החלת יישומן של המלצות צוות הפילוט תוביל להקלה מסוימת בנטל הכבד מנשוא המונח על כתפיהם של קורבנות העינויים בישראל.

62. עם זאת, כאמור מעלה, אנו סבורות שההמלצות שהתגבשו חסרות במענים הכרחיים הנדרשים לטיפול אפקטיבי במצוקתם החמורה של קורבנות העינויים.

63. על כן, אנו מבקשות כי במקביל ליישומן המיידי של ההמלצות שגובשו על ידכם, תפעלו

לקידום ההערות המוצעות במכתבנו, על מנת להבטיח כי קורבנות העינויים החיים בישראל יזכו למענה הולם וראוי.

64. **במסגרת הכללית**, יש להימנע מהגבלה שרירותית של המשתתפים בתוכנית, ולפעול למתן הבהרות בדבר אפשרות הגשה של קורבנות עינויים שלא הוגשו עד כה לוועדת הפיילוט; לאתר ולהכיר בקורבנות עינויים אשר צריכים היו להיות מוכרים כקורבנות סחר או עבדות; וליתן אישור הכרה פורמלי של אדם כקורבן עינויים/התעללות בסיני. **בתחום הבריאות**, יש לפעול כאמור להרחבת השירותים מבחינה גיאוגרפית ולקביעת סובסידיות/פטורים בהסדר ביטוחי עתידי, כמו גם התאמתו לקהל מבקשי המקלט בכל הנוגע לתחום בריאות הנפש; כמו כן, יש להסדיר מתן סובסידיה או פטורים לקורבנות עינויים שהם הורים לילדים ומתקשים לעמוד בתשלום ההסדר הביטוחי של ילדיהם במסגרת ההסדר המנהלי של משרד הבריאות מול קופ"ח מאוחדת. **בתחום המעמד (משרד הפנים)**, יש לקבוע באופן חד משמעי כי קורבנות העינויים המוכרים יהיו פטורים מיוזמות גירוש וכליאה, וכן מאכיפת מגבלות גיאוגרפיות באשרתם. לבסוף, **בתחום הרווחה** יש לפעול לפרסום הבהרות בנוגע ל- case management ומחויבותו של העו"ס במסגרת תפקיד זה, האפשרות לשיקום תעסוקתי לקורבנות וכן לפתוח את האפשרות למסגרת חוץ ביתית לקורבנות עינויים במצב פגיע אשר זקוקים לשיקום הוליסטי במסגרת שכזו אך אינם נכנסים לאחת משלושת הקבוצות המנויות בדו"ח.

65. יוער, כי חלק מהצעותינו לעיל כלל אינן מצריכות תקצוב או שינוי מיוחד במענים הקבועים, ולכן ניתן ליישמן באופן מיידי (כך למשל לגבי מתן מסמך הכרה רשמי, אפשרות הכניסה לפיילוט וכו').

66. על מנת לוודא את אופן יישומם של המענים המוצעים והצורך בהתאמתם, יש לקבוע מנגנון ביקורת ובחינה אחת לחצי שנה.

בברכה,

עדי דרורי אברהם	ד"ר זואי גוטצייט (PhD)	עו"ד ענבר בראל	עו"ד ד"ר איילת עוז
א.ס.ף – ארגון סיוע	מנהלת המרפאה הפתוחה ע"ש	מנהלת המחלקה	מנכ"לית המוקד
לפליטים ולמבקשי	פרופ' בלה קאופמן, רופאים	המשפטית, המוקד	לפליטים ולמהגרים
מקלט בישראל	לזכויות אדם	לפליטים ולמהגרים	