

ישראל

תדרוך לוועדה נגד עינויים

מפגש 57, מאי 2016

תגובה לדו"ח התקופתי החמישי של ישראל/תגובתה של ישראל לרשימת הנושאים

של הועדה נגד עינויים של האו"ם (שאלות 17, 43-44)

סעיף 14 - פיצוי לקרבנות עינויים

סעיף 3 - חקיקה של אמצעי הגנה כנגד החזרה למדינת המוצא של מבקשי מקלט

מרץ 2016

תוכן עניינים

3.....	הארגונים המדווחים.....
4.....	סיכום הנקודות המרכזיות.....
5.....	מבקשי מקלט קרבנות עינויים החיים בישראל.....
7.....	מדיניות ישראל כלפי מבקשי מקלט קרבנות עינויים.....
7.....	א. מעמד.....
7.....	ב. מעצר וסכנת גירוש.....
8.....	ג. היעדר זיהוי של קרבנות עינויים.....
9.....	ד. היעדר שיקום לקרבנות עינויים.....
11	יישום זכויות של קרבנות עינויים בישראל.....
12	אי-החזרה של פלסטינים הנמלטים מעינויים בגדה המערבית ועזה.....
15	המלצות.....

הארגונים המדווחים

א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל - מגיש דו"ח זה לועדת האו"ם נגד עינויים. אס"ף הוא ארגון זכויות אדם ישראלי, עצמאי, ללא כוונות רווח, המבקש לקדם את זכויות האדם של מבקשי מקלט החיים בישראל ולשנות את השיח הציבורי והמדיניות הישראלית הרשמית דרך פעילות הסברה ציבורית. אס"ף גם מציע תכניות פסיכו-סוציאליות לרווחתם הישירה של מבקשי מקלט החיים בישראל ללא מעמד.

IRCT - המועצה הבינלאומית לשיקום קרבנות עינויים - הארגון האזרחי בעל מספר החברים הגדול בעולם שעובד בתחום שיקום קרבנות עינויים ומניעה, באמצעות רשת של 144 מרכזי שיקום לנפגעי עינויים ברחבי 74 מדינות. המאפיין הייחודי המרכזי הארגון הוא ההוליסטית וממוקדת הבריאות לשיקום קרבנות עינויים. כמו כן, הארגון מגדיר את עצמו כפרטי, א-מפלגתי, ללא כוונות רווח, המנוהל במבנה דמוקרטי.

הדו"ח¹ בוחן את היישום בישראל של **סעיף 14** לאמנת האו"ם נגד עינויים ויחס אכזרי, בלתי-אנושי או משפיל או ענישה², ביחס לזכות לפיצויים ושיקום לכלל קרבנות העינויים. הדו"ח מתמקד במצב של קרבנות עינויים שנעשו מחוץ לשטחי המדינה, ובמיוחד ביחס לזיהוי של טראומה בעקבות עינויים³ בקרב מבקשי מקלט וגישתם לשיקום. בנוסף, הדוח בוחן את היישום בישראל של **סעיף 3** לאמנה, ביחס להגנה על אי-החזרה של פלסטינים הנמלטים מעינויים בגדה המערבית ובעזה.

¹ הדו"ח הוכן בסיועה של **עו"ד בנה שגרי**, מנחה הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות במרכז הקליני המשפטי חינוכי בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ובעזרתם הגדולה של הסטודנטים: **דביר אביעם עזרה, אופיר בן-לולו, אופיר ביטן, עדי דבל ונוי ליאון**.

² העצרת הכללית של האו"ם, האמנה נגד עינויים ויחס או ענישה אכזריים, בלתי-אנושיים או משפילים", 10.12.1984

³ למטרות דו"ח זה, כל אזכור למונח "עינויים" מתייחס גם ל"יחס או ענישה אכזרית ולא אנושית אחרת".

בינואר 2004 הרשויות באריתראה עצרו אותי באופן שרירותי. הואשמתני בסיוע בהברחת אריתראים מעבר לגבול האתיופי והסודאני ובריגול עבור קבוצת גרילה אנטי-ממשלתית. במעצר הייתי נתון לשיטות עינויים שמטרתן הייתה לגרום לי למסור מידע. תחילה הייתי בכלא תת-קרקעי. שם נקשרתי בתנוחה לא נוחה וכך הושארתי למשך שעות. הוכיתי ללא הרף והושארתי בתוך חור באדמה לאורך כל היום ללא אוכל או מים. בלילה היו כובלים אותי לחלון בתנוחת עמידה כך שלא אוכל לישון. לאחר זמן מה הועברתי למספר מחנות עבודה בכפייה, שם נאלצתי לעבוד בתנאים איומים ללא נעליים וללא ציוד מתאים. עבדתי משעות הבוקר המוקדמות עד שעות הלילה המאוחרות ללא אספקה נאותה של מים או מזון. התנאים בכל מתקני הכליאה הללו היו איומים ובלתי-אנושיים; שמרו אותי בטמפרטורות קיצוניות ובוהמה. היו מכים אותי באופן שגרתי כאשר כבר לא הייתי יכול לעבוד בעקבות תשישות. לאחר שלוש שנים וחצי בכלא, ללא משפט וללא תקווה לשחרור, החלטתי לנסות ולהימלט.⁴

סיכום הנקודות המרכזיות

- א. אלפי קרבנות עינויים חצו את הגבול לישראל ממדבר סיני וחיים כיום בישראל. הם סובלים מטראומה, וממגוון מחלות גופניות ונפשיות. יש לכך השפעה שלילית על היבטים רבים בחייהם, כגון יכולתם לשמור על עבודה קבועה, לתחזק תא משפחתי בריא, לבקש מקלט בצורה אפקטיבית ולהתאקלם בארץ מושבם החדשה.
- ב. עם זאת, אין לישראל כל חקיקה או נוהל פנים-משרדי לזיהוי קרבנות עינויים מקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט, ובהתאם גם לא לשיקומם ההוליסטי, ההולם והנגיש לטווח רחוק, כפי שנדרש במשפט הבינלאומי.⁵
- ג. קרבנות עינויים, ככל מבקשי המקלט, חיים בישראל ללא מעמד או זכויות; תחת החוק הישראלי הם נעדרים גישה לשירותי בריאות ורווחה ציבוריים ואינם זכאים לכל שירות מיוחד אשר יאפשר את שיקומם הראוי.

⁴ עדותו של ב', קורבן עינויים המטופל באס"ף.

⁵ למידע מפורט על היקף המחויבות של המדינה, ראו: ועדת האו"ם כנגד עינויים (CAT), הערה כללית מספר 3: יישום של סעיף 14 על-ידי המדינות החתומות, 13 בדצמבר 2012: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/GC/CAT-C-3_en.pdf. מכאן ואילך: "הערה 3".

ד. יש לבסס מנגנונים ונהלים יעילים אשר יבטיחו זיהוי ושיקום של קרבנות עיניים מקרב מבקשי המקלט, בנקודת הזמן המוקדמת ביותר, ושבעת קביעת מעמדם תילקח בחשבון הטראומה הגופנית והנפשית ממנה הם סובלים.

ה. מנגנונים ונהלים שכאלו עליהם להתבסס על סטנדרטים בינלאומיים, בהם האמנה נגד עיניים ופרוטוקול איסטנבול. חשוב לציין כי ממשלת ישראל מורגלת ביישום מנגנונים ונהלים לזיהוי ומתן מעמד וכן באספקת שיקום, בניסיונה עם קרבנות סחר בבני אדם. הידע שנצבר במנגנונים אלו יכול להיות בסיס לתוכנית לזיהוי ושיקום קרבנות העיניים.

ו. כמו כן, לישראל מוגשות בקשות מקלט של פלסטינים הנמלטים מעיניים מצד הרשות הפלסטינית (בגדה המערבית) או חמאס (בעזה) עקב שיתוף פעולה לכאורה עם ישראל, "פגיעה בכבוד המשפחה", או הומוסקסואליות. על אף שדרישתם להגנה מוצדקת, תביעות מצד קבוצה זו לרוב נדחות באופן קטגורי על-סמך מעמדם של העותרים ולעתים על-בסיס תפיסה שגויה לפיה הם זכאים להגנה מצד אונר"א.

ז. על ישראל להבטיח שכל מי שתובע הגנה בשל סיכון של עיניים ויחס אכזרי יזכו לבחינה רצינית ומעמיקה של תביעותיהם, כנדרש מסעיף 3 לאמנת האו"ם נגד עיניים.

מבקשי מקלט קורבנות עיניים החיים בישראל

ח. על פי נתונים עדכניים שפורסמו על ידי משרד הפנים הישראלי ישנם כ-46,000 מבקשי מקלט החיים כיום בישראל.⁶ מתוכם כ-33,000 הינם מבקשי מקלט מאריתריאה וכ-8,500 מוצאם מסודן.⁷

ט. מאז 2009 הרשויות בישראל מודעות לפעולות של עיניים, כפי שמוגדרות באמנת האו"ם נגד עיניים, אשר התרחשו במדינות המוצא של מבקשי המקלט ובמחנות העיניים בסיני,⁸ היכן שאפריקאים הוחזקו ע"י מבריחים למטרות כופר, תוך התעלמותם של גורמים אחראיים במצרים

⁶ דו"ח מדינה, פסקה 94: 47,000 מהגרים נשארים בישראל לאחר שנכנסו באופן לא חוקי דרך הגבול המצרי.

⁷ דו"ח מדינה, פסקה 95: 67% מהמגרים הלא-חוקיים הינם מאריתריאה ו-25% הינם מסודן. לפי רשות האוכלוסין וההגירה הישראלית, נכון ל-10.2015 73% מהמגרים הם מאריתריאה ו-19% מסודן.

www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/oct2015.pdf.

⁸ דו"ח מדינה פסקה 114-116, 184; משרד הרכז הלאומי למניעת סחר בבני-אדם: <http://index.justice.gov.il/En/Units/Trafficking/HumanTrafficking1/Slavery/Pages/sinaitorture.aspx>

ובסודן. בדו"ח של Human Rights Watch מ-2014 עולה כי קרבנות עינויים הצהירו שקציני ביטחון מצרים וסודנים אפשרו את העינויים במקום לעצור את המבריחים ולחלץ את קרבנותיהם.⁹

י. אין כל מידע רשמי לגבי מספרם של מבקשי מקלט החיים בישראל אשר עונו בארצות מוצאם (אריתריאה וסודן) או בדרכם לישראל.¹⁰ אס"ף מודעת לשחרורם ב-2013 של 236 גברים ונשים ממתקני כליאה בישראל, בעקבות זיהויים כקרבנות עינויים על-ידי נציבות האו"ם לפליטים. כמו כן, מדצמבר 2013 עד לדצמבר 2015 אס"ף זיהתה וסייעה לשיקומם של 523 מבקשי ומבקשות מקלט קרבנות לעינויים.

יא. עם זאת, ההערכה של ארגוני זכויות אדם בישראל היא שחיים בישראל כ-7,000 קרבנות עינויים ביניהם כאלה שהוחזקו בני ערובה ע"י מבריחים בסיני.¹¹ על אף שרובם סבלו מעינויים דומים ולעיתים זהים, רק קבוצה קטנה של 250 איש ואישה זכו לשיקום לאחר שזוהו ע"י מדינת ישראל כקרבנות סחר בבני אדם ועבדות.¹²

יב. מבקשי מקלט קרבנות עינויים הגיעו לישראל לאחר שעברו עינויים קשים שהדעת אינה משגת. הם נושאים צלקות גופניות ונפשיות וזקוקים נואשות למסגרות לשיקום. מבקשי מקלט קרבנות עינויים החיים בישראל סובלים מרמות גבוהות של חרדה, דיכאון ובעיות התאקלמות. מעבר לכך, קשייהם מתגברים תחת נסיבות חייהם כפליטים בישראל, הכוללות עוני מתמשך, חוסר ודאות לגבי מתן מקלט ומעמד, היפרדות ממשפחותיהם או אבדן של בני משפחה, שינוי בתפקידים מסורתיים במשפחה ובמגדר וקשיים הנובעים מהמעבר למדינה המארחת.¹³ נסיבות אלו הופכות לחמורות ביותר בעקבות היעדר זכויות יסוד בישראל, כפי שיפורט בהמשך המסמך.

⁹ "רציתי להישכב ולמות", סחר ועינויים של אריתראים בסודן ובמצרים, Human Rights Watch, פברואר 2014, <https://www.hrw.org/report/2014/02/11/i-wanted-lie-down-and-die/trafficking-and-torture-eritreans-sudan-and-egypt>

¹⁰ ראו הערות שוליים 13, 14, 28.

¹¹ ואן רייזן, אסטפאנוס וריקן, "מחזור הסחר באדם: סיני ומעבר לו (טיזא)", Wolf Legal Publishers, 2013, עמ' 62-64. www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Small_HumanTrafficking-Sinai2-web-3.pdf. ראו גם סיגל רוזן, המוקד לפליטים ומהגרי עבודה: עונו במדבר, נכלאו בישראל."

מבקשי מקלט עצורים לפי החוק למניעת הסתננות <http://hotline.org.il/wp-content/uploads/TorturedInSinai.pdf> (דו"ח מדינה פסקה 186-191. א.ס.ף ביקר את השפה המצומצמת של החוק, ראו: <http://assaf.org.il/en/sites/default/files/ASSAF%20%20we%20are%20also%20human%20beings%2028english%20pdf%29.pdf>

¹³ Alexis Fogel, ASSAF: Aid Organization for Refugees and Asylum Seekers in Israel, Evidence-Based Treatment and Considerations for Future Study Concerning Effective Therapies for Survivors of Torture, August 2013.

מדיניות ישראל כלפי מבקשי מקלט קרבנות עינויים

א. מעמד

יג. מדינת ישראל מיישמת מדיניות של "אי-החזרה" או "אי-גירוש", במסגרתה ניתנים אישורי שהיה זמניים לרוב המוחלט של מבקשי המקלט מסודן ואריתראה, בהתאם לסעיף 2.א.5. לחוק הכניסה לישראל, אשר אינו מקנה כל זכויות.¹⁴ ביישום מדיניות זו, ממשלת ישראל מכירה בסכנה שישנה במדינות אלה ולכן אינה מגרשת מבקשי מקלט בחזרה למדינות מוצאן, במיוחד לא למדינות עם עינויים שיטתיים ונפוצים המתועדים היטב כגון סודן¹⁵ ואריתראה.¹⁶

ב. מעצר וסכנת גירוש

יד. מבקשי מקלט אפריקאים הנכנסים באופן בלתי חוקי לישראל נחשבים למסתננים ועומדים בפני סכנת מעצר ותחת תנאים מסויימים גם בפני גירוש למדינה שלישית.¹⁷ התיקון החמישי לחוק למניעת ההסתננות, שהתקבל בפברואר 2016, מתיר את כליאתם של מבקשי מקלט חדשים במתקן הכליאה סהרונים למשך שלושה חודשים, לאחר שהם מבקשי המקלט צפויים להיכלא במתקן הכליאה הפתוח "חולות" לתקופה של עד שנה.¹⁸ 3,050 אזרחים סודנים ואריתראים הוחזקו בחולות בדצמבר 2015.¹⁹ נשים וקטינים פטורים מכליאה במתקן חולות, כמו גם גברים מעל גיל 60, גברים שיש קטינים תחת חסותם, גברים אשר הכליאה עלולה להזיק משמעותית לבריאות או אם זוהו כקרבנות סחר בבני אדם.²⁰

טו. העצורים בחולות נעדרים לרוב שירותי בריאות הולמים, סובלים ממחסור במזון, מחסור בחימום ובתנאים נחוצים אחרים. כתוצאה מכך, מבקשי מקלט קרבנות עינויים אשר מוחזקים בחולות סובלים

¹⁴ יונתן ברמן, המוקד לפליטים ומהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל ורופאים לזכויות אדם חושפים את הביורוקרטיה והפרות זכויות האדם השיטתיות במערכות של רשות האוכלוסין וההגירה, "המבוך: הגירה, מעמד וזכויות אדם", ינואר 2016, עמ' 50-51 <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2016/01/The-Labyrinth-English.pdf>

¹⁵ www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf; ICC-02/05-01/09. See also Tsai AC, Eisa MA, Crosby SS, Sirkin S, Heisler M, et al. (2012) Medical Evidence of Human Rights Violations against Non-Arabic-Speaking Civilians in Darfur: A Cross-Sectional Study. *PLoS Med* 9(4): e1001198. Available at: <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001198> Amnesty International, *Agents of Fear: The National Security Service in Sudan*, 19 July 2010, AFR

¹⁶ 54/010/2010, available at: www.amnesty.org/en/documents/AFR54/010/2010/en/ *UN Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea, Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in Eritrea - A/HRC/29/CRP.1*

¹⁷ חוק למניעת ההסתננות – 1954, סעיף 30 ו-30א. ראו גם דו"ח מדינה, סעיף 99-107.

¹⁸ חוק למניעת ההסתננות – סעיף 32(21).

¹⁹ ראה אילן ליאור, הארץ, דצמבר 22, 2015: www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2803734

²⁰ חוק למניעת ההסתננות, סעיף 32.ד.ב.

בתכיפות מהתדרדרות בבריאותם הגופנית והנפשית, הירודה ממילא.²¹ בהיעדר מענה הולם למצבם, מבקשי מקלט קרבנות עינויים סובלים מתסמינים פוסט-טראומטיים במהלך מעצרם, ביניהם סיוטים, הפרעות בשינה והתקפי זעם.

טז. מחקרים רבים מלמדים על שיעורים גבוהים של דיכאון ותסמונת פוסט-טראומטית (PTSD) בקרב מבקשי מקלט המוחזקים במעצר, כמו גם התדרדרות בבריאותם הנפשית ככל שהכליאה נמשכת. כדי לטפל בתסמינים אלה ובהשלכותיהם, חיוני שקרבנות עינויים יזכו לגישה לשיקום הולם.

יז. ב-31.5.15 ישראל הכריזה על מדיניות חדשה בנוגע לאריתראים וסודנים אשר מוחזקים במתקן חולות ואין להם בקשת מקלט תלויה ועומדת, מכיוון שלא הגישו אחת כזאת או מכיוון שזו נדחתה. לפי המדיניות החדשה, על אותם עצורים לעזוב למדינה שלישית, תחת הסדרי מעבר חשאיים, או לעמוד בפני מאסר ללא הגבלה. עתירה כנגד מדיניות זו הוגשה ביולי 2015 על-ידי הקליניקה לזכויות הפליטים באוניברסיטת תל-אביב בשםם של מספר ארגוני זכויות אדם, ביניהם אס"ף, אך זו נדחתה בנובמבר 2015. ערעור על-כך הוגש לבית-המשפט העליון, כך שיישום מדיניות זו מוקפא בשלב זה.²²

ג. היעדר זיהוי של קרבנות עינויים

יח. בתי המשפט הישראליים הכירו בעובדה שמספר רב של מבקשי מקלט הנמצאים בשטח המדינה, בין אם במעצר או מחוץ לו, הינם למעשה קרבנות עינויים. קביעה שכזו צריכה להוביל לצעדים מיוחדים מצד הרשויות על מנת להבטיח שבקשת המקלט שלהם נבחנת באופן הוגן וכי הטראומה שלהם מטופלת. עם זאת, לא מוסדו כל הליכי זיהוי לקרבנות עינויים המגיעים לישראל ולא נקבע עבורם שחרור אוטומטי ממעצר.²³

יט. התעלמות זו ממצבם הרגיש של קרבנות העינויים פוגעת ביכולתם להסדיר את מעמדם כפליטים בישראל, לדאוג לבריאותם הגופנית והנפשית וליהנות משירותי שיקום חיוניים.

²¹ Robert Tait, the Telegraph (April 2014). ['We are prisoners here', say migrants at Israel's desert detention camp.](#)

²² ערעור בנושא עתירה מנהלית 8101/15 זגטה נגד שר הפנים www.ruling.co.il

²³ חוק למניעת הסתננות, 30א(ב)(2) 2012. בית המשפט המנהלי בבאר שבע קבע שהכרה בקרבנות של עינויים צריכה להיעשות בכל מקרה לגופו (באר שבע) *Saba Tedsa et. al. v. The* (Ad.P. 44920-03-13, *משד הפנים*, 30.4.13)

ד. היעדר שיקום לקרבנות עינויים

כ. היעדר זיהוי מוביל לכך שקרבנות עינויים אינם זוכים לשיקום הנחוץ להם. ללא שיקום, הם נותרים במצבים מורכבים מבחינה נפשית וחברתית, סובלים מטראומה קשה וזקוקים בדחיפות לטיפול רפואי, שירותי רווחה, ליווי ותמיכה.²⁴

כא. רבים מקרבנות העינויים סובלים מבעיות בריאותיות כתוצאה מהעינויים שעברו, כגון פציעות באזור כפות הרגליים והקרסוליים וחקרסוליים כתוצאה מהיותם כבולים לקיר במשך שבועות או חודשים ללא הפסקה, מומים בזרועותיהם שנגרמו כתוצאה מעצמות שבורות שלא התאחו כראוי, בשל היעדר טיפול לאורך זמן.²⁵ בנוסף, קרבנות עינויים סובלים ממגוון בעיות נפשיות, כגון דיכאון ותסמונת פוסט-טראומטית, הכוללת כאבים פסיכו-סומטיים, פגיעה בזיכרון, ניתוק מהסביבה, בעיות שינה וסיוטים. פגיעות והפרעות מסוג זה, מהוות פעמים רבות חסם משמעותי בפני היכולת לכלכל את עצמם. כתוצאה מכך, מבקשי מקלט אשר עברו עינויים מתמודדים עם דוחק כלכלי חמור וחיים לרוב בדירות קטנות וצפופות.

כב. הבעיה חמורה עוד יותר לנוכח העובדה שקרבנות מחנות העינויים בסיני נאלצו לשלם למבריחים כופר בסך אלפי דולרים, ולכן חייבים סכומים גדולים לבני קהילתם שסייעו להם בתשלום זה. בו זמנית הם לא מסוגלים לעבוד. בעקבות זאת, קרבנות עינויים הופכים במהרה לנטל על קהילותיהם ומטרות קלות לניצול. קהילת מבקשי המקלט -קהילה מוחלשת הנאבקת על הישרדותה - נעדרת את היכולת לספק מענה לצרכים השיקומיים של קרבנות העינויים, אשר דורשים משאבים שאינה יכולה לספק. הקושי של קרבנות עינויים להסתגל לחיים בישראל מביא לעתים לדחיקתם מחוץ לקהילת מבקשי המקלט.

כג. על אף הקשיים האיומים שקרבנות עינויים נאלצו לעבור, אשר הובילו למצבם הקשה הן פיזית והן נפשית, הם חסרי זכויות בסיסיות וללא מעמד בישראל, בדומה לכלל מבקשי המקלט החיים בישראל. כתוצאה מכך, קרבנות העינויים בישראל נמצאים בלימבו משפטי: על-אף שהם רשאים להישאר

²⁴ דו"ח א.ס.ף ומכללת רפין, אוגוסט 2014, עמ' 13: <http://assaf.org.il/en/content/welfare-services-asylum-seekers-recommendations-report>

²⁵ פרוטוקול פגישה מספר 23 של ועדת הזרים בכנסת, דיווח של ד"ר עידו לוריא (בזמנו מנהל המרפאה הפתוחה של רופאים ליכויות אדם) <http://phr.org.il/uploaded/Phr-israel-Sinai-Report-Hebrew-23.2.2011.pdf>

במדינה, הם נעדרים כל גישה לשירותים הבסיסיים כגון אישורי עבודה רשמיים²⁶, שירותי רווחה וטיפול בריאות, הדרושים להישרדותם, התקדמותם והשתלבותם בחברה.

כד. מדיניות משרד הרווחה מונעת ממבקשי המקלט גישה למרבית השירותים המציעים טיפול, תמיכה ושיקום. תחת מדיניות זו, קרבנות עינויים אינם זכאים לשירותי רווחה או בריאות והינם, אפוא, בסיכון שמצבם הבריאותי והנפשי הרעוע ממילא יוסיף להתדרדר.²⁷

כה. חוק הבריאות הממלכתי בישראל לא חל על מבקשי המקלט, בהם גם קרבנות עינויים, באופן המונע מהם גישה לכלל שירותי הבריאות, מלבד במקרי חירום המסכנים חיים או שעלולים לגרום לנכות בלתי הפיכה.²⁸ לפי החוק הישראלי, מבקשי מקלט אמורים להיות מבוטחים על-ידי מעסיקהם דרך ביטוחי בריאות פרטיים, ללא קשר למעמדם החוקי או להיעדר אישורי עבודה רשמיים. עם זאת, להסדר זה בעיות רבות: היעדר כיסוי לבעיה בריאותית שקדמה לביטוח, תלות מוחלטת במעסיק עקב אי-יכולתו של העובד/ת לבטח את עצמו/ה, היעדר אכיפה ועוד.²⁹

כו. במקום זאת, קרבנות עינויים עשויים לקבל שירותי בריאות בסיסיים וחלקיים במרפאת "טרם" של משרד הבריאות ובמרפאת בריאות הנפש החדשה, "גשר", או דרך סל השירותים המוגבל מאוד של ארגוני זכויות האדם כגון אס"ף ורופאים לזכויות אדם. יש לציין כי כל השירותים החלקיים הללו ניתנים אך ורק באזור בתל-אביב. לפיכך, קרבנות עינויים החיים מחוץ לתל-אביב נעדרים כל גישה לשירותי בריאות או רווחה. היעדר הגישה המתמשך לשירותי בריאות מסכן את בריאותם של מבקשי המקלט ובמיוחד מסכן את קרבנות העינויים, הסובלים מנכויות פיזיות, מחלות פסיכיאטריות וזקוקים נואשות לטיפול סוציאלי.³⁰

²⁶ עם זאת, לאחר לחץ מבית המשפט העליון, מדיניות "אי-אכיפה" מיושמת על איסור העסקת מבקשי מקלט. ראו עוד על כך: יונתן ברמן, המוקד לפליטים ומהגרים, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם חושפים את עומק הביורוקרטיה והפרות זכויות האדם השיטתיות במערכות של רשות האוכלוסין וההגירה "המבוך: הגירה, מעמד וזכויות אדם" www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2016/01/The-Labyrinth-English.pdf

²⁷ א.ס.ף: מבקשי מקלט בישראל נעדרים גישה לשירותי רווחה: http://assaf.org.il/en/sites/default/files/Welfare%20Services%20Asylum%20Seekers%20ASSAF%20April%202014_0.pdf

²⁸ חוק זכויות החולה, 1996, סעיף 2.

²⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#)

³⁰ א.ס.ף, אפריל 2014, מבקשי מקלט עם מוגבלויות בריאותיות ונפשיות:

<http://assaf.org.il/en/sites/default/files/Health%20Services%20Asylum%20Seekers%20ASSAF%20April%202014.pdf>

יישום זכויות של קרבנות עינויים בישראל

כז. לישראל ישנה מחויבות להבטיח שכלל קרבנות העינויים ומעשים אחרים של יחס אכזרי, לא אנושי או משפיל או ענישה (להלן "קרבנות עינויים") יזכו לפיצוי ללא אפליה, כולל אמצעים לשיקום מלא ככל הניתן, ללא קשר לזיהויו או הרשעתו של הגורם המענה. אולם, נכון למרץ 2016 לא קיימת חקיקה או נוהל פנים משרדי לזיהוי קרבנות עינויים, בין אם עונו בישראל או מחוצה לה.

כח. פיצוי כולל שיקום מלא ככל הניתן, אשר פורש על-ידי הועדה כ"הוליסטי וכולל טיפול רפואי ופסיכולוגי, כמו גם סעד משפטי ושירותים חברתיים". שיקום אפקטיבי צריך להינתן לכלל קרבנות העינויים, כולל מבקשי מקלט ופליטים, תוך התחשבות ברקע שלהם וללא אפליה הנוגעת לזהותו של קרבן העינויים או מעמדו. בנוסף, רשויות המדינה צריכות לאמץ גישה הוליסטית וארוכת טווח לשיקום קרבנות עינויים, וכן להבטיח ששירותי מומחים יהיו נגישים בהתאם לצרכי הקרבנות. בהתאם לקביעות הועדה, על השיקום לכלול "תהליך להערכת הצרכים הטיפוליים והאחרים בהתבסס על פרוטוקול איסטנבול". תהליך זה עליו להיות אובייקטיבי ולכלול בדיקה מקיפה, המותאמת למאפייניהם הספציפיים של קרבנות העינויים, כולל הערכות גופניות ונפשיות, ולא להתבסס רק על סקירה חוקית. כט. מעבר לכך, ועדת האו"ם נגד עינויים הדגישה כי פיצוי כספי בלבד לא יכול להיחשב כפיצוי³¹ וכי גישה לתכניות שיקומיות לקרבנות עינויים לא צריכה להיות תלויה בזיהוי הגורם המענה או בפתיחת הליכים משפטיים כנגדו³². בנוסף, תוכניות אלו אמורות להיות זמינות לכלל הקרבנות, במיוחד לקבוצות שוליים פגיעות.³³

ל. ישראל מנוסה בזיהוי ושיקום אוכלוסיות פגיעות. כחלק ממאמציה להידרש לסחר בבני אדם, תהליך של זיהוי, קביעת מעמד ושיקום של קרבנות סחר ועבדות התפרסם ב-2007 והתעדכן ב-2010. תהליך זיהוי ושיקום לקרבנות סחר התקבע על-ידי תיקון לחוק הענישה הישראלי ב-2006 וקביעת חמש עבירות המפלילות את הסחר בבני אדם.³⁴ תהליך מתייחס גם למעמדם של קרבנות הסחר ואורך תקופת

³¹ הערה כללית 3, פסקה 9, 11-13.

³² הערה כללית 3, פסקה 3, 15, 26.

³³ הערה כללית 3, פסקה 29, פסקה 15 מדגישה כי שירותי השיקום צריכים להיות זמינים גם למבקשי מקלט ופליטים.

³⁴ חוק איסור על סחר בבני אדם, 2006. ראו דו"ח מדינה, פסקאות 108-110.

השיקום.³⁵ מחלקת המשפטים הישראלית ייסדה גם הכשרה מקצועית לזיהוי קרבנות עבדות ועבודה בכפייה לצוות במתקן סהרונים ולמחלקת הפליטים והמסתננים ברשות האוכלוסין וההגירה. הליך הזיהוי מתקיים במתקני המעצר על-ידי מחלקת הסיוע המשפטי וגורמים רלוונטיים במשטרה, או מחוץ למעצר בעזרתם של ארגוני הסיוע. בשני המקרים זיהוי כקרבן סחר הינו הליך ארוך ומורכב.³⁶ לא. משזוהו קרבנות הסחר הם זוכים לשהות במקלט שיקומי למשך שנה, במהלכה ניתן להם שיכון בטוח, מזון, אספקת מוצרי היגיינה, סיוע משפטי, אישורי עבודה רשמיים, שירותים סוציאליים ופסיכיאטריים, טיפול רפואי (ללא טיפולי שיניים), דמי כיס ותכניות העשרה לפנאי במקלט.³⁷ לב. משמעות הדבר היא שממשלת ישראל יודעת כיצד ליישם תהליך זיהוי ושיקום וכי צברה ניסיון בתחום. כל שנותר כדי להרחיב תהליך זה גם לקורבנות עינויים, היא קבלת החלטות פוליטית. לג. במקביל, אס"ף ממשיכה לזהות ולשקם באופן עצמאי את המקרים המובהקים והחמורים ביותר של קרבנות עינויים המגיעים לפתחה.³⁸ צוות אס"ף פיתח מספר כלים, בתגובה לצרכיהם המגוונים של קרבנות עינויים, בדגש על טיפול פסיכו-סוציאלי ופיתוח של מערכות תמיכה.³⁹ בנוסף, הוועד נגד עינויים גיבש צוות התנדבותי לזיהוי קרבנות עינויים בהתאם לפרוטוקול איסטנבול, אשר כוחו ומשאביו כמובן מוגבלים.⁴⁰

הגנת אי-החזרה של פלסטינים הנמלטים מעינויים בגדה המערבית ועזה

³⁵ "הליך קביעת מעמד לקרבנות עבדות וסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודה בכפייה". (16.6.2010) www.piba.gov.il/Regulations/165.pdf. לאחרונה נודע כי תוכנה הפחתה בתקצוב ובסמכות יחידה זו: www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2841385

³⁶ מריה רבינוביץ', קורבנות ניצול למטרות מין ועבדות בקרב המסתננים ומבקשי המקלט בישראל, עמ' 5: <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02534.pdf>.

³⁷ מריה רבינוביץ', עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 21: סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר בבני אדם: הטיפול בתופעת הסחר בנשים www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03296.pdf ויקה גולדסמן, "ציפורים נודדות": סיכום פעילות שנת 2011, שירותים לטיפול בקרבנות סחר אדם www.macom.org.il/wp-content/uploads/2014/02/maagan.pdf

Daphna Hacker and Orna Cohen, "Research Report – Israel shelters for women and men survivors of human trafficking, Tel-Aviv University March 2012

דו"ח מחקר – המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני אדם" <http://www2.tau.ac.il/InternetFiles/news/UserFiles/The%20Shelters%20in%20Israel%20in%20Hebrew.pdf>

³⁸ מלבד עדותו של קורבן העינויים עצמו, עמותת א.ס.א. מסתמכת בתהליך הזיהוי גם על ראיות אובייקטיביות כגון: מועד ההגעה לישראל, משך הזמן במדבר סיני, מצב בריאותו הנפשית והגופנית ועדויות של בני משפחה או חברי קהילה אחרים.

³⁹ א.ס.א., "אנחנו גם בני-אדם: קרבנות מחנות עינויים בסיני" [http://assaf.org.il/en/sites/default/files/ASSAF%20-%20we%20are%20also%20human%20beings%20\(english%20pdf\).pdf](http://assaf.org.il/en/sites/default/files/ASSAF%20-%20we%20are%20also%20human%20beings%20(english%20pdf).pdf)

⁴⁰ נציבות האו"ם לזכויות אדם, מדריך לחקירה יעילה ותייעוד של עינויים ויחס וענישה אכזריים ולא אנושיים אחרים (פרוטוקול איסטנבול), 2004 HR/P/PT/8/Rev.1. www.refworld.org/docid/4638aca62.htm

לד. בשנים האחרונות פלסטינים שנמלטו מהרשות הפלסטינית השולטת בגדה המערבית או מרצועת עזה הנשלטת על-ידי חמאס ואשר הגיעו לישראל, דיווחו על עינויים והתעללות מצד רשויות, קבוצות חמושים או בני משפחה. הבסיס לרדיפה זו הוא בעיקר שיתוף פעולה עם ישראל, "פגיעה בשם המשפחה" או הומוסקסואליות. אך מבקשי המקלט בישראל עומדים בפני אינספור חסמים בקבלת הגנה בישראל ונתונים תחת סכנת החזרה למצב המסוכן להם בו הם צפויים לעבור עינויים. ככל הידוע לנו, כעשרים מקרים הגיעו לבתי המשפט בישראל. עם זאת, בעקבות היעדר נתונים, המספר המדויק של פלסטינים המבקשים הגנה בישראל תחת נסיבות דומות אינו ידוע.

לה. המסלול היחיד בישראל לקבלת הגנה בינלאומית מוסדר באמנה לזכויות הפליט מ-1951 באופן המונע את יישומן של שאר המסגרות המשפטיות הבינלאומיות, בהן האמנה נגד עינויים. לפיכך, אלו המבקשים הגנה בישראל נעדרים כל אפשרות זולת בקשה למעמד פליט תחת האמנה מ-1951.

לו. אולם, עמדתה של ישראל היא שפלסטינים אשר נמלטו מהרשות הפלסטינית או מרצועת עזה אינם זכאים להגנה תחת האמנה מ-1951 בהתאם לסעיף 17 של אמנת הפליטים לפיו "האמנה אינה תקפה לגבי אנשים הזוכים כעת לסעד או הגנה מצד גופים או סוכנויות של האו"ם מלבד הנציב העליון לפליטים. כאשר הגנה או סעד שכאלה נפסקו מכל סיבה, מבלי שאנשים אלה מיושבים באופן קבוע בהתאם להחלטות הרלוונטיות שאומצו על-ידי העצרת הכללית של האו"ם, אנשים אלה יהיו זכאים להטבות של אמנה זו"

לז. סעיף זה מחריג מהטבות האמנה מ-1951 את "אותם פלסטינים אשר הינם פליטים כתוצאה מהסכסוכים הישראליים-ערבים של 1948 או 1967, ואשר מקבלים הגנה או סעד מצד אונר"א". עמדתה של ישראל היא שכל הפליטים אשר נמלטו מרדיפות, בהן עינויים על-בסיס מגדרי או אוריינטציה מינית, עליהם לבקש סיוע מאונר"א. מדינת ישראל מסרבת, אפוא, לקבל בקשות מקלט מצד פלסטינים או דוחה אותן במהרה על רקע זה.

לח. עם זאת, רוב הפלסטינים השוהים בגדה המערבית וחלק מהפלסטינים השוהים בעזה אינם זכאים לסיוע או הגנה מצד אונר"א, שכן אינם נופלים תחת ההגדרה של פליטים מ-1948 או 1967 או שכבר אינם זכאים להגנה שכזו ממגוון סיבות. מקרים בהם פלסטיני זכאי לסיוע של אונר"א אך עדיין מעלה פחד מרדיפה ועינויים במקום תושבתו, צריכים להיבחן ולהיבדק. אף על פי כן, פלסטינים המבקשים הגנה

בינלאומית בישראל כתוצאה מעינויים או יחס לקוי אחר, מנועים מכל הגנה ועל-כן ניצבים בפני סכנת מעצר או גירוש לרשות הפלסטינית או רצועת עזה, תוך הפרה של סעיף 3 של האמנה נגד עינויים. אף חמור מכך, במקרים מסוימים בעודם בישראל מבקשי מקלט פלסטיניים חשופים לתביעות משפטיות בשל כניסתם לישראל באופן לא חוקי והישארותם הלא חוקית בה, מבלי שתהייה להם גישה למסמכים, לסיוע משפטי, לשירותי בריאות או רווחה.

לט. מבקשי מקלט פלסטיניים שעתרו לבית המשפט העליון בסיוע של הקליניקה המשפטית לזכויות הפליטים באוניברסיטת תל-אביב, או דרך הסנגוריה הציבורית היו זכאים להגנה זמנית מפני מעצר וגירוש. אך גם מי שזכו להגנה זמנית, לא רשאים לעבוד (איסור זה נאכף לגבי פלסטינים, בשונה ממבקשי מקלט אחרים בישראל) ונותרים ללא גישה לשירותי בריאות ורווחה. התוצאה המצערת ברוב המוחלט של אותם מקרים, היא התדרדרות לזנות, פשיעה וסמים.

מ. במהלך התדיינויות משפטיות ארוכות, מדינת ישראל התבקשה להבהיר את עמדתה ביחס לפתרונות לפלסטינים הנמלטים מפני רדיפה בשל סיבות שונות, מלבד שיתוף פעולה עם ישראל. בנובמבר 2014 ישראל הציעה הליך לפיו פרטים יוכלו לפנות לרכז הרווחה במנהל האזרחי במשרד הביטחון. תחת נוהל זה, הרכז - עובד סוציאלי - יבחן כל מקרה לגופו ויאתר פתרונות קיימים בתחום הרווחה בשטחי הרשות הפלסטינית ובסיוע של הגופים הרלוונטיים שם. רק במקרים יוצאי דופן יוכל הרכז להמליץ על עזיבה קצרה, זמנית ומוגבלת לישראל, שאינה כוללת גישה לשירותים בסיסיים. "פתרון" שכזה אינו עונה על הדרישות הבינלאומיות להגנה על אלה הבורחים מפני רדיפה, בראש ובראשונה משום שהנוהל מבקש למצוא דרכים להשיב את האדם למקום בו ישנו יסוד סביר להניח שהוא או היא יהיו נתונים לסכנת עינויים.

מא. תחת חוק הכניסה לישראל מ-2003 תושבים פלסטינים מהגדה המערבית או מרצועת עזה אינם זכאים למעמד חוקי בישראל. עם זאת, החוק מאפשר מתן מעמד במקרים של "עניין מיוחד מצד המדינה". מקרים כאלה של "עניין מיוחד", כך הובהר בבית המשפט הישראלי, צריכים לכלול מתן הגנה לאלו הזכאים לה תחת אמנות בינלאומיות שנחתמו ואושררו על-ידי ישראל, בהן האמנה כנגד עינויים.

המלצות:

א. הקמת מנגנון הולם לזיהוי קרבנות עינויים בישראל, אשר עונה על מחויבויותיה של ישראל תחת אמנת האו"ם כנגד עינויים והקווים המנחים שנקבעו בפרוטוקול איסטנבול, ועל בסיס הידע שנצבר דרך המנגנונים הקיימים לזיהוי קרבנות סחר. מנגנוני הזיהוי של קרבנות עינויים צריכים להיות נגישים לכלל מבקשי המקלט בישראל, בתוך ומחוץ למתקני הכליאה, ללא קשר לתאריך כניסתם לישראל.

ב. בהמשך לזיהוי והכרה בקרבנות העינויים, יש לאפשר שיקום כנדרש בסעיף 14, על ידי:

1. מתן זכאות לכלל קרבנות העינויים למערכת הבריאות הציבורית, לשירותי רווחה ואישורי עבודה.

2. פיתוח והרחבה של מדיניות ציבורית בנוגע לפיצוי מלא לקרבנות עינויים, על בסיס הידע שנצבר דרך המנגנונים לשיקום קרבנות סחר. בכך יש לכלול גישה לשיקום במקלטים ובמרכזי היום, בהם תתאפשר גישה לשירותי בריאות, ליווי ותמיכה נפשית, המותאמים לטיפול בטרומה של קרבנות עינויים, תוך שימת דגש על נגישות תרבותית ולשונית.

3. פיתוח של שירותים מיוחדים שיאפשרו לכלל קרבנות העינויים טיפול שיקומי מלא ככל הניתן. שירותים אלה צריכים לכלול שיטות לשיקום הוליסטי כגון שילוב של טיפול רפואי ופסיכולוגי, כמו גם שירותים משפטיים, חברתיים, קהילתיים, משפחתיים, הכשרות מקצועיות, שירותי חינוך ושילוב בישראל באופן זמני גם בהיבט הכלכלי, תוך מתן שירותים אלה לכל אורכה ורוחבה של הארץ.

4. שחרור אוטומטי ממתקני מעצר למי שהוכר כקרבן עינויים, למשל על-ידי תיקון סעיף 30א ו-32ד לחוק למניעת הסתננות. מדינת ישראל צריכה להסדיר בנהליה תהליך ברור ויעיל למבקשי מקלט הנמלטים מעינויים ומבקשים הגנה בינלאומית תחת האמנה נגד עינויים, אף במקרים שרדיפה זו אינה נופלת תחת ההגדרה של אמנת הפליט מ-1951.

5. על מדינת ישראל להבטיח שפלסטינים המבקשים הגנה מכל סיבה שהיא יזכו לאפשרות להגיש בקשת מקלט בישראל וכי תאושר להם שהיה בישראל לאורך תקופת הטיפול בבקשתם.
6. על מדינת ישראל להבהיר בצורה ברורה כי בהליך הטיפול בבקשות מקלט על בסיס פוליטי בישראל (על ידי רשות האוכלוסין ההגירה והגבולות) או במקומות אחרים, לא תדחנה בקשות מראש רק על בסיס זהותו הלאומית של מבקש ההגנה.
7. על מדינת ישראל להבטיח שאף בקשת מקלט לא תידחה על רקע סעיף 1ד של אמנת הפליט (1951), ללא הליך מוסדר, הכולל ראיון עם המועמד/ת על מנת להכריע בשאלה אם הוא או היא זכאי/ת להגנה של אונר"א בתחום פעילותה, תוך בחינה של אופי הרדיפה, והאם הוא או היא יכולים לחזור לתחום פעילותה ולהשיג הגנה שכזו.