איסור פרסום

בבית הדין לעררים בירושלים **ערר (י-ם) 21-**

<u>העוררות</u>: **1. -**

2. -

3. -

4. -

5. -

6. -

7. -

8.-

9. -

10. -

11. -

12. -

13. -

14. -

15. -

16. -

17. -

18. -

19. -

20. -

21. -

22. -

23. -

24. -

25. -

26. -

27. -

כולן ע"י עוה"ד מיכל שוורץ (מ"ר 78570)
ו/או מוריאל אורדן ו/או סתיו פס-חי ו/או
ענבר בראל ו/או ד"ר איילת עוז

מהמוקד לפליטים ולמהגרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530 ; נייד: 0524-846424
פקס: 03-6844812 ; דוא"ל: michal@hotline.org.il

נ ג ד

<u>המשיבים</u>: **1. שר הפנים, מר אריה דרעי**

2. משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה

ע"י הלשכה המשפטית
רח' בית הדפוס 22, גבעת שאול, ירושלים
טל': 074-7083931; פקס: 02-9959058
דוא"ל: ArarimJM@piba.gov.il

<u>ערר</u>

מוגש בזאת ערר על החלטת שר הפנים (להלן גם: המשיב 1), כפי שנמסרה על ידי רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: המשיבה 2) ביום 14.1.2021, בבקשת העוררות למתן מעמד הומניטרי מיוחד. המשיב 1 הורה בהחלטתו להעניק לעוררות מעמד מסוג ב/1 למשך שנה, שלאחריה יוחזרו לאתיופיה.

בית הדין הנכבד יתבקש לבטל את החלטת המשיב 1 ולהורות לו להעניק לעוררות מעמד קבע בישראל.

עוד יתבקש בית הדין הנכבד להורות למשיבים למסור לעוררות את מלוא המידע והמסמכים הנוגעים להחלטה בבקשתן, וכן להתיר לעוררות להגיש ערר מתוקן ככל שהדבר יידרש לאחר קבלת מלוא החומרים.

יחד עם ערר זה מוגשות בקשה להארכת מועד בהסכמה; בקשה לצו ביניים בה מתבקש בית הדין הנכבד להורות למשיב 1 להעניק לעוררות רישיון שהיה מסוג א/5 עד להכרעה בערר; ובקשה לאסור על פרסום שמותיהן ופרטיהן המזהים של העוררות.

הודעת המשיבה 2 על החלטת המשיב 1 מיום 14.1.2021 מצורפת כנספח א

ייפויי כוח מאת העוררות מצורפים כנספחים ב/1-ב/27

תצהירי העוררות לתמיכה בעובדות הערר מצורפים כנספחים ג/1-ג/23

נציין שנבצר מאיתנו לצרף עם הגשת הערר את תצהיריהן של העוררות -, - ו--, משום ש-------; ואת תצהירה של עוררת -, משום ש-------. בית הדין הנכבד יתבקש להתיר לעוררות אלה להגיש את תצהיריהן לתמיכה בעובדות הערר בהקדם האפשרי.

<u>פתח דבר</u>

ענייננו של ערר זה בקבוצה של 27 נשים צעירות יוצאות אתיופיה (להלן: "העוררות" או "חברות הקבוצה"), אשר בהיותן קטינות או על גבול הבגרות נחטפו והובאו לישראל בניגוד לרצונן, על ידי סוחרי אדם שעינו אותן באופן שיטתי ובלתי פוסק במשך חודשים, וצילקו את גופן ונפשן באופן בלתי הפיך. אירועים אלו אף הובילו להכרה הרשמית בכל חברות הקבוצה כקורבנות סחר בבני אדם על ידי משטרת ישראל.

להלן נביא את סיפורן יוצא הדופן בחומרתו, שהתחיל בילדות קשה והימלטות מהבית בחיפוש אחר עבודה; הפך לסיוט מתמשך שכלל חטיפה, עינויים והתעללות מלווים בחוסר וודאות לגבי עתידן; המשיך בכניסתן לישראל וכליאתן; ולאט לאט החל להשתפר עם הסיוע המשקם שקיבלו ובעזרת הקשר החזק שקיים בין חברות הקבוצה.

בהמשך לכך נטען שיש להעניק לעוררות מעמד קבע לישראל, ושהחלטתו של המשיב 1 שלא לעשות זאת היא בלתי סבירה בעליל ומנוגדת לחובות המדינה על פי הדין הבינלאומי.

התשתית העובדתית

א. נסיבות הגעתן של העוררות לישראל

1. כפי שמפורט בחוות הדעת המצורפות, הנסיבות שהובילו את 27 העוררות להיות קורבן לחטיפה ממדינתן שונות, אך עם מאפיינים ייחודים משותפים. כולן ברחו או עזבו את ביתן בעקבות נסיבות חיים בלתי נסבלות, ביניהן התעללות מינית, עוני קיצוני, רדיפה פוליטית או דתית, רצח בני משפחותיהן, איומים ברצח ונישואים כפויים לאדם מבוגר. כמעט כולן ברחו מביתן או משפחתן לאחר שחוו איום על חייהן או על גופן, ובהמשך הגיעו לאיזור מטעמה באתיופיה בחיפוש אחר עתיד בטוח יותר ומקור פרנסה. שם, בשנת 2011, כולן נחטפו, בתואנות שווא, בהיותן צעירות, כמעט כולן קטינות, כאשר הן בגפן, ללא עורף משפחתי או מבוגר אחראי שיגן עליהן.

2. במטעמה, כל אחת מהעוררות הובלה למעין מחסן בו אוכלסו כ-60 אנשים, הרוב המוחלט נשים או נערות. לאחר מספר לילות במחסן, באישון לילה, הובלו חברות הקבוצה יחד עם שבויים נוספים במסע רגלי ארוך במדבר. כשהגיעו לגבול אתיופיה-סודן חברות הקבוצה הוכנסו למשאיות אשר כוסו בבדים שחורים, כדי שלא ידעו לאן הן מובלות, תחת אימים בנשק. אחר כך המשיכו במסע שנמשך כשבועיים, רובו רגלי, במדבר, לסיני. המסע לווה בהתעללות קשה: הליכה למשך ימים בשמש המדברית, חלקן יחפות, מניעת מים ומזון (המים שסופקו להן היו מהולים בדלק), לינה בקור ללא מלבוש, אונס, אלימות קשה ואיומים בנשק – והכל בליווי חוסר וודאות מוחלט באשר לאורך המסע, ליעדו הסופי ולגורלן. חלק מהשבויים שעברו עם העוררות את המסע לא שרדו אותו.

3. בסיום המסע, כאשר הן מיובשות, מורעבות, פצועות וחרדות, הגיעו העוררות למקום שכבר אז הוכר כ"מחנות העינויים בסיני". העוררות הוחזקו חודשים כשבויות במחנה בסיני, שם עונו, הורעבו, הועבדו בפרך ונאנסו מדי יום ביומו באופן סדיסטי ביותר, לאוזניהם של בני משפחותיהן על קו הטלפון, וזאת כדי ללחוץ על בני משפחותיהן לשלם עבורן כופר נפש ולשחררן ממחנות עינויים אלה לגבול ישראל.[1] חלק מחברות הקבוצה שקלו להתאבד יחד, מרוב מצוקה. כך למשל תיארה -------, עוררת -, את מסכת העינויים שעברה, בהיותה בת 15, לעו"ס המטפלת בה:

> "בפגישה איתי, ל------- היה קושי רב בשיתוף במה שעברה באותם שלושת החודשים בסיני. הזכירה שעברו עינויים רבים, עשו בהם מה שרצו, בין אם חוו אלימות פיזית, אונס, עבדות קשה ואף כיבוי של סיגריות על גופם. כל הזוועות הללו היו טראומתיות עבורה ולכן משתדלת לא לדבר על אותם רגעים קשים. בעבור השחרור מסיני לישראל, ------- נדרשה לשלם 60,000 נאפה (המטבע האתיופי) אשר משפחתה שילמה כיוון שלה לא הייתה יכולת לשלם את הסכום המבוקש. לאחר התשלום, היא קיבלה מסרים ממשפחתה כי הם מצפים לקבל את הכסף חזרה במהירות האפשרית." (מתוך דו"ח סוציאלי בענייה של ------, המצורף בהמשך כנספח ה/21)

וכך תיארה -------, עוררת -, את מסע העינויים שעברה מרגע חטיפתה באתיופיה ועד הגעתה לישראל,

[1] להרחבה על העדויות המתארות את מחנות העינויים בסיני ראו דו"חות המוקד לפליטים ולמהגרים בנושא: "מתי מדבר: עדויות ממדבר סיני", פברואר 2011 ; "מרים את ראשו: עדויות חדשות מסיני", דצמבר 2016. זמינים בכתובת: https://hotline.org.il/activism/publications.

בהיותה בת 15:

"------- מתארת השתלשלות אלימה ומצמררת של העברתה כחלק מקבוצת נערות ונערים מחוץ לאתיופיה על ידי סוחרים בבני אדם. בתחילה הייתה באזור גונדר, משם נסעו למטעמה. זכורה לה נסיעה בחושך והליכה ביום בשמש חזקה, בסופם הגיעו לשלושה מבנים שבהם הן הוחזקו יחד, בערך שישים נערות. כאשר היו שם באו לקחת אותם שני אנשים - אפריקאי ואדם לבן דובר ערבית. הם העבירו אותם למקור מים גדול ברגל, ולאחר שחצו אותו חיכו להם 'טויוטות' בהן דחסו את הקבוצה ונסעו לעוד בית מעבר. מי שלא דחסו אותה באוטו הלכה ברגל, ללא נעליים. אחרי עצירה נוספת המשיכו לקחת אותם למדבר. כשעצרו אספו את כולם ובאמצעות מתורגמן מהקבוצה אמרו להם שהם מועברים לישראל תמורת כסף ומי שלא ישלם או רוצה לחזור לאתיופיה יוצא להורג. --- ---- מתארת תחושה גדולה של פחד ואלימות קשה שספגה ברגעים אלו מהשובים. בהמשך היא מתארת הליכה במדבר בלי אוכל ובלי מים, כאשר מעט מים שניתנו להם עורבבו עם דלק וגרמו לחולי. מדי יום השובים אנסו אותם והרביצו להם. לאחר מכן, העמיסו אותם שוב על רכב, כאשר חלק מהקבוצה הלכה ברגל. זכור ל------- שהיה קר מאד, לא היו להם בגדים, לא שתיה ומזון; והם התקיימו משאריות מזון יבש שמצאו. בזמן זה ------- נחבלה בצוואר מג'ריקן דלק שנפל עליה, על כך היא הועלשה והיכו אותו במוט ברזל חם. בסוף נסיעה ארוכה זו הגיעו למחנה בסיני. זכורה לה להקת כלבים שתקפה באכזריות את הקבוצה בכניסה למחנה.

במחנה ביקשו מהקבוצה ליצור קשר עם משפחותיהם על מנת לשלם כופר בסך 30,000 ביר (מטבע אתיופי). כאמצעי לחץ, כל ערב היו לוקחים השובים חלק מהקבוצה, אונסים אותם ומרביצים להם באכזריות. ------- מכסה בידייה את ראשה, מרכינה אותו ומספרת: 'איך כולם.. ברצון שלהם.. איך שהם רוצים.. זה לא בן אדם אחד, כל לילה הם מתחלפים.. כואב הלב אנחנו צעירים'".

לבסוף משפחתה הצליחה לגייס כסף עבור שחרורה והיא המתינה לצאת מהמחנה. בשל סכסוך בין השובים פוצלה הקבוצה. בנוסף, אחת מחברותיה בקבוצה מתה. זמן זה מתואר בראיון כנקודת שבר גדולה, רצון להיעלם ולהפסיק לחיות. לאחר ששהתה בשבי כשלושה חודשים הובלה עם חלק מהקבוצה, ואחרי הליכת לילה הגיעו לגבול עם ישראל, שם פגשו את חיילי צה"ל ועברו את הגבול. 'למרות שהיה לנו בתוך תוכנו כאב, היה לנו שמח מאד מאד. אכלנו, התקלחנו ולקחו אותנו לסהרונים'" (מתוך דו"ח סוציאלי בעניינה של -- -----, המצורף בהמשך כנספח ה/4)

4. רוב חברות הקבוצה שוחררו בחלוף שלושה חודשים, לאחר שקרוביהן הצליחו לגייס עבורן את דמי הכופר, על ידי מכירת רכוש, לקיחת הלוואות וצבירת חובות. אחרות נותרו במחנה עד לשמונה חודשים משום שקרוביהן לא הצליחו לגייס את הסכום הדרוש. עבור חלק מחברות הקבוצה היו אלה שבויים אחרים שסייעו להן וגייסו עבורן את הכסף עבור שחרורן. חלקם, תמורת הבטחה ברורה או משתמעת כי יהיו חבות להם את הכסף עד לפרעונו.

5. בראשית שנת 2012, לאחר שחרורן, חברות הקבוצה חצו את הגבול לישראל במצב פיזי ונפשי קשה ביותר, כשהן פצועות, מורעבות ומבועתות. אחת מהנשים שהתקדמה איתן לעבר הגבול מתה מרוב חולשה. אמנם, בשנים אלה נכנסו לישראל אנשים נוספים שהוחזקו במחנות העינויים בסיני, אך כמה מאפיינים הבדילו קבוצה זו מכל היתר: היותן של חברות הקבוצה אזרחיות אתיופיה ולא אריתריאה וסודן, כמרבית הנכנסים באותן שנים; גילן הצעיר – הצעירות שבהן בנות 14 בלבד, והבוגרות בנות 19 לכל היותר; העובדה שנחטפו לסודן ואחר כך לסיני, ומעולם לא היתה להן כוונה להגיע לישראל; והניצול המיני השיטתי שעברו מיד חוטפיהן, שבגינו הוכרו כולן מאוחר יותר כקורבנות סחר בבני אדם על ידי משטרת ישראל. העובדה שמדובר בקבוצה חריגה ביחס לקורבנות העינויים האחרים שהגיעו לישראל מסיני הובעה על ידי גורמי המדינה השונים שהשתתפו בדיון בכנסת בעניין העוררות בהמשך. כפי שהצהירה עו"ד דינה דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, "יש מקרים חריגים וזה בהחלט אחד מהמקרים החריגים. לפחות בכל ההיסטוריה של ה-15 שנה שהמדינה מטפלת בסחר בבני אדם, זה באמת אחד מהמקרים החריגים מכמה היבטים." (ראו בהמשך, בפסקה 28)

<u>ב. הכליאה בישראל, ההכרה בעוררות כקורבנות סחר בבני אדם והטיפול בהן לאחר מכן</u>

6. עם כניסתן לישראל נערכו לעוררות שימועים לפי סעיף 13א(ד) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: "חוק הכניסה לישראל" או: "החוק"), בהם חלקן דיווחו על ההתעללות ומעשי האונס שעברו. אחרות מיאנו לחשוף מיד עם הכניסה לישראל את הפגיעה המינית הקשה שעברו, בשל תחושות בושה ואשמה. לאחר שהוצאו להן צווי הרחקה ומשמורת, לפי סעיפים 13(ב) ו-13א(ג) לחוק, הועברו העוררות למתקן המשמורת סהרונים. עם הזמן החלו העוררות לחשוף את הזוועות שעברו בפני בית הדין לביקורת משמורת.

7. בחודשים שלאחר הגעתן לישראל, בעודן במשמורת ועם התבררות מימדי הזוועה שעברו, הוכרו העוררות כקורבנות סחר בבני אדם על ידי משטרת ישראל. במקביל, נערכו בדיקות לאימות גילן, והקטינות שבהן הועברו למתקן המשמורת בגבעון.

8. עברו חודשים רבים מההכרה בחברות הקבוצה כקורבנות סחר ועד השמתן במקלטים היעודיים לקורבנות סחר ובפנימיות נוער. רובן של חברות הקבוצה הוחזקו במתקני המשמורת תקופות ארוכות, לעתים אף יותר משנה, עד שנמצא עבורן מקום במסגרות אלו, למרות שכבר היה ידוע לדייני בית הדין לביקורת משמורת ונציגי המשיבה 2 כי מדובר בצעירות שנפלו קורבן לסחר בבני אדם ועינויים בסיני, ולמרות התרעות חלק מהדיינים על הצורך להוציאן ממעצר ולהעניק להן תנאים הולמים לשיקומן.

9. לכליאת העוררות מיד לאחר מה שעברו בסיני היו השלכות קשות על מצבן הנפשי. כך למשל מתוארת חוויית הכליאה של -------, עוררת -, בת 15 במועד כניסתה לישראל:

> "בישראל היא הועברה למתקן סהרונים שם הוחזקה במשך ארבעה חודשים. תחילה חשבה כי נחטפה שוב ורק לאחר מספר ימים בהם נתנו לה אוכל ומים ואפשרו לה להתקלח הבינה כי הגיע למקום בו תקבל עזרה. מסהרונים היא הועברה למעצר ברמלה שם שהתה ארבעה חודשים נוספים. היא מתארת את התקופה ברמלה כתקופה מאוד קשה ומלחיצה, בה הוחזקה בחדר קטן וחשוך וראתה אור יום רק כאשר הוצאה לארוחות" (מתוך דו"ח סוציאלי בעניינה של -------, מצורף בהמשך כנספח ה/19);

10. כך מתוארת חווית הכליאה של -------, עוררת -, שהייתה בת 15 בעת כניסתה לישראל:

> "------- הגיעה לישראל, עברה בדיקות מקיפות והוכנסה לכלא סהרונים למשך 9 חודשים. לאחר מכן, העבירו אותה לכלא אחר ברמלה למשך כמעט שנה והחזירו אותה שוב לסהרונים. במהלך תקופה זו, לאחר ראיון של המשטרה הוכרה כקורבן סחר ועבדות. [...] המעברים הרבים הללו היו לה קשים במיוחד עקב מצבה הנפשי והפיזי מאז סיני. ------- צלעה בגלל המכות שעברה וקיבלה טיפול רפואי בכלא בעקבות כך." (מתוך דו"ח סוציאלי בעניינה של -------, מצורף בהמשך כנספח ה/21).

11. מעבר לפגיעה שחוו העוררות מעצם הכליאה, כקורבנות עינויים וסחר, חלקן קיבלו יחס פוגעני ובלתי מותאם בעליל למצבן, אשר כלל איומים בגירוש והאשמות במסירת עדות שקר. כך מתוארת תקופת הכליאה של -------, עוררת -, שהייתה אז בת 16:

> "כאשר הגיעה לסהרונים נאמר לה ולאנשים שהיו איתה כי כל מי שמוצאו מאתיופיה יוחזר לארצו. בשלב זה היא לא רצתה לספר על סיבת הבריחה מאתיופיה כי חששה שאם אכן תוחזר ויתגלה שסיפרה, הסכנה לחייה תגבר עוד יותר [...]. בסך הכל שהתה ------- בכלא סהרונים במשך שנה וחודשיים. במהלך השהות מתארת יחס לא נעים אשר כלל האשמות בעדות שקר, איומים בגירוש וניסיונות שכנוע שתחזור לארצה מרצון." (מתוך דו"ח סוציאלי בעניינה של ----, מצורף בהמשך כנספח ה/12)

12. נראה כי היו אלה הליכים משפטיים שננקטו בשם חברות הקבוצה על ידי עורכות דין שמונו להן מטעם היחידה לסיוע משפטי המשרד המשפטים, שהביאו למציאת פתרונות חלופיים להמשך מעצרן. כך, בעניינן של ארבע קטינות הוגשו עתירות כנגד המשך החזקתן במשמורת – עת"מ ------- ועת"מ ------- (פסק דין מיום 11.10.2012) - שבעקבותיהן נמצא מקום לקטינות אלה במסגרת פנימייה של המינהל לחינוך התיישבותי; ובעניינה של אחת מחברות הקבוצה הבגירות הוגש ערעור מנהלי -----על החלטות בית הדין למשמורת שלא לשחררה לחלופת מעצר בבית קרובי משפחה שחיו בישראל עד שיימצא עבורה מקום במקלט הייעודי לקורבנות סחר, שהביא לשחרורה ממשמורת ולתמרוץ המדינה למציאת פתרונות לה ולחברות נוספות מקבוצה זו. וכך קבע כב' נשיא בית המשפט המחוזי יוסף אלון בעניין המערערת:

> "בכל נסיבות העניין ולאחר שהתבררו כל הנתונים שהתבררו בפני, ולאחר שברור לדעת הכל וגם לדעת המדינה, כי המדובר לפנינו במקרה חריג וקיצוני במצוקה ההומניטרית הנחשפת ממנו, וכן לאור ההתמשכות הרבה מדי שהתמשך עניינה של המערערת בהליכי בית הדין לביקורת משמורת בישיבותיו השונות, אני מחליט בסופו של יום מהטעמים ההומניטריים הכל כך בולטים שבעניין זה לקבל את הערעור ולהורות על שחרורה המיידי של המערערת מהמשמורת וזאת בתנאים הבאים..."

פסק דין בעמ"נ ------- פלונית נ' משרד הפנים (6.3.2013) מצורף כנספח ד

13. בסופו של דבר הועברו העוררות למקלטים היעודיים לקורבנות סחר בבני אדם, שם שהו במשך כשנה, זכו לטיפול נפשי, גופני וסוציאלי, והחלו לשקם את חייהן. אלא שתוצאות ההתעללות הקשה שעברו

המשיכו ללוות אותן גם בצאתן מהמקלטים, ואלה מקשות עליהן עד מאוד לנהל שגרת חיים יציבה.

<u>ד. מצבן הנוכחי של העוררות</u>

14. הליך שיקומן של חברות הקבוצה רחוק מלהסתיים, והן עדיין סובלות מקשיים פיזיים ונפשיים הפוגעים ביכולתן לתפקד. כפי שעולה מהדוחות הסוציאליים שנערכו בעניינן, חברות הקבוצה סובלות מבעיות רפואיות כתוצאה מהעינויים ומעשי האונס שעברו ומגלות סימפטומים פוסט-טראומטיים כגון דיכאון, התקפי חרדה, מחשבות חודרניות, מחשבות אובדניות, סיוטים ופלאשבקים. המצב הנפשי של חלקן מוגדר כמעורער ובלתי יציב, בשל האירועים הטראומטיים שחוו לאורך חייהן.

15. למרות הקשיים האובייקטיביים איתם מתמודדות כל חברות הקבוצה, הן מצליחות לשרוד בישראל, בעזרת הארגונים המעניקים להם סיוע, ובראשם מרכז היום לשורדי סחר בבני אדם המנוהל על ידי ארגון מסיל"ה, שם הן פוגשות עובדות סוציאליות המתמחות בעבודה עם נפגעי טראומה. חלק מחברות הקבוצה מצליחות לעבוד בהיקף חלקי, בעוד עבור חלקן מצבן הפיזי והנפשי אינו מאפשר עבודה. חלקן נישאו והביאו ילדים לעולם, אותם הן מגדלות במסירות ולמרות תנאי הפתיחה הקשים איתן הן מתמודדות.

16. חלק מהעוררות מתקשות ליצור קשרים חברתיים או לתת אמון באחרים. עבור רובן המוחלט, יתר חברות הקבוצה מהוות מקור תמיכה עיקרי והן רואות עצמן כמשפחה. כמי שחוו יחד את אותן זוועות במסע לסיני ובמחנות העינויים, בהמשך נכנסו ונכלאו יחדיו בישראל, עברו יחד לפנימיות ולמקלט לקורבנות סחר ועדיין שומרות על קשר קרוב שנמשך מזה כמעט עשור, חברות הקבוצה מוצאות עוגן אחת בשנייה ויחסי החברות ביניהן מאפשרים עבורן קיומה של תחושת ביטחון ושייכות בסיסית. כך למשל מתואר הקשר בין חברות הקבוצה בדו"ח הסוציאלי בעניינה של -------, עוררת -:

> "על אף מציאות חייה הקשה ------- עושה כמיטב יכולתה כדי לשרוד, ובמהלך השנים הצליחה לייצר קצת מערכות תמיכה וחוסן, ביניהם המשפחה הגרעינית אותה בנתה [...]. ------- מתגוררת בפתח תקווה בשכנות וביחסים קרובים עם בנות ששהו אתה בסיני. חשוב להבין שבתרבות ממנה מגיעה -------, באתיופיה, היחס לאונס הוא קשה. כאשר שומעים על אישה שנאנסה האשמה נזרקת באופן מלא על האישה, היא מיד הופכת להיות מושפלת נלעגת ובעלת מעמד נחות. כך, **גם בארץ הבנות שעברו בשבי בסיני מוצאות חוסן ועוגן אחת בשנייה 'כאחיות' לאותה זוועה, בהבנה של משמעות הטראומה שעברו ועוד לפני זה בחוסר שיפוטיות ובקבלה אחת של השנייה בכך שהיו קורבנות לאותה מציאות אכזרית. כך, על אף שאינן מרבות לדבר ביניהן על עברן, השכנות ויחסי החברות מאפשרים קיומה של תחושת ביטחון ושייכות בסיסית**." (דו"ח סוציאלי בעניינה של ------- מצורף בהמשך כנספח ה/7. ההדגשה הוספה);

17. וכך למשל מתואר הקשר בין חברו תהקבוצה בדו"ח הסוציאלי בעניינה של -------, עוררת 22

> "רצף אירועי חייה של ------- מאז היותה ילדה והחזקתה בשבי בסיני תקופה ממושכת פגעו באופן העמוק והקשה ביותר במצבה הנפשי והפיזי. היא מתארת מציאות בה הזיכרון של הדברים שעברה כל הזמן חוזר ומציף. היא לא מצליחה לישון טוב או לזכור מידע שקשור לחיי היומיום וסובלת חדשות לבקרים מכאבי ראש חזקים. היא מצויה כל הזמן בדאגה קיומית סביב גורלה וגורל בנותיה.

היא מוצאת את עצמה רוב הזמן עצובה ויש לה קושי לתפקד בשל רמות המתח הגבוהות איתן מתמודדת. **אין ל------- כלל גורמי תמיכה או מקום בו יכולה לחוות הפוגה מסוימת מההישרדות היומיומית, מלבד בקרב הבנות איתן עברה את סיני. היא מספרת כי הן נוהגות לחגוג יחד ימי הולדת לילדים והן היחידות שאיתן היא יכולה לדבר על הקשיים**." (דו"ח סוציאלי בעניינה של ------- מצורף בהמשך כנספח ה/22. ההדגשה הוספה)

18. באשר למעמדן בישראל, לאחר יציאתן מהמקלטים בהם שהו, הגישה כל אחת מהעוררות בקשה למקלט מדיני בישראל. 18 מבין אותן בקשות טרם נבחנו, ומגישותיהן מחזיקות כיום ברישיון שהייה מתחדש לישיבת ביקור תחת צו הרחקה, לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. בקשות המקלט של 9 מבין העוררות נדחו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, ומגישותיהן שוהות כיום בישראל ללא רישיון שהייה (אך מוגנות מהרחקה בהתאם להתחייבות רשות האוכלוסין כפי שהובעה בכנסת ביום 14.10.2021). כפי שיפורט בהמשך, ביום 14.1.2021 החליט המשיב להעניק לעוררות רישיון שהייה מסוג ב/1 לתקופה של שנה, ובימים אלו הן ממתינות לתיאום מועד לקבלת הרישיון בלשכת מינהל האוכלוסין.

19. העוררות נעזרות בארגוני סיוע אך חיות בעוני, אשר החריף בעקבות משבר הקורונה. אלו מהן הנסמכות על בני זוגן נקלעו לקשיים כלכליים בעקבות פיטורי בני הזוג. בשל מעמדן בישראל הן לא זכאיות לדמי אבטלה, הבטחת הכנסה או לקצבאות סוציאליות; וחוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו חל עליהן. אלו מביניהן המועסקות – מעסיקיהן נדרשים להסדיר עבורן ביטוח בריאות פרטי אשר מותנה בהמשך ההעסקה ומוגבל בהיקפו. אלו מבינהן שבקשות המקלט שלהן נדחו כלל אינן רשאיות לעבוד לעת הזו, עד לקבלת רישיון השהייה שהמשיב החליט להעניק להן, והן איבדו עם דחיית בקשותיהן גישה לחשבונות הבנק שלהן ולכל שירות הדורש מסמך מזהה תקף. חרב הגירוש שהייתה תלויה מעל ראשן של העוררות מאז החלו להידחות בקשות המקלט שלהן הביאה להדרדרות במצבן הנפשי, שבאה לידי ביטוי בהתקפי חרדה, סיוטים, מחשבות אובדניות ודיכאון.

20. לעוררות אין כל עורף משפחתי או מעגלי תמיכה חברתיים באתיופיה. כאמור, כולן נאלצו לעזוב את בתיהן בגיל צעיר בשל נסיבות אישיות ומשפחתיות קשות – עוני קיצוני; התעללות מינית על ידי קרוב משפחה או מכר; נישואי כפייה בגיל צעיר; איום בנקמת דם. הקשר שלהן עם משפחות המוצא רופף עד בלתי קיים, אם משום שבני משפחותיהן התפזרו לכל עבר, אם משום שנהרגו או בשל העובדה שחלקן טרם החזירו את כספי הכופר ששולמו עבורן.

21. העוררות חיות בפחד כבד מפני האפשרות שיגורשו לאתיופיה אשר מבחינתן משמעותה גזר דין מוות ואובדן כל שהשיגו. אותן נסיבות שהובילו לבריחתן מהוות עבורן איום ממשי על חייהן וחירותן. אך מעבר לכך – העוררות מודעות לסטיגמה הדבקה באישה שנפלה קורבן למעשי אונס ובאם לילדים ללא בעל במדינן מוצאן, ולהשלכות שיש לכך על חירותן ושלמות גופן. חלקן עברו מעשי אונס עוד במדינת מוצאן טרם נחטפו ונסחרו, וחוו על בשרן את ההשלכות שיש לכך (בהמשך נרחיב על המצב באתיופיה בהקשר זה).

דוחות סוציאליים עדכניים בדבר העוררות מאת עו"ס במרכז היום לשורדי סחר בבני אדם מצורפים כנספחים ה/1-ה/27

<u>ה. בקשה משר הפנים להעניק לעוררות מעמד הומניטרי מיוחד</u>

22. על רקע זה פנו העוררות והארגונים המסייעים להן אל המוקד לפליטים ולמהגרים (להלן גם: "המוקד"), במטרה למצוא מזור לנשים אלו. לאחר בחינת מלוא המידע, ביום 3.6.2020 פנה המוקד בשם העוררות למשיב בבקשה שישעשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל ויעניק להן מעמד הומניטרי מיוחד (להלן: "הבקשה").

23. לכאורה, יכלו העוררות לפעול להסדרת מעמדן באופן פרטני, במסגרת הליכי המקלט שלהן, או לחלופין בהגשת בקשות פרטניות להסדרת מעמדן בישראל מכוחו של "נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים" מס' 5.2.0022 (להלן: הוועדה ההומניטרית); ולנוכח נסיבותיהן האישיות, סברנו שהעוררות אכן זכאיות למעמד לפי שני הליכים אלה. אולם, היות שבחינה פרטנית שכזו אינה מראה באופן מלא את הדמיון הרב ביניהן ואינה מעניקה משקל מספיק לקשר הקהילתי העז שנקשר ביניהן, באופן שקשר אותן זו לזו בעבותות וקריטי להליך שיקומן, הוגשה בקשה קולקטיבית בשם העוררות למשיב, כזו שתאפשר לו לראות את התמונה בכללותה.

בקשה להענקת מעמד הומניטרי מיוחד ל-27 קורבנות מוכרות של סחר בבני אדם החיות כיום בישראל מיום 3.6.2020 מצורפת כנספח ו

<u>ו. הדיון הציבורי בבקשת העוררות</u>

24. ביום 5.9.2020 שודרה במהדורת החדשות בכאן11 כתבת מגזין בה נחשפו העוררות בשמותיהן אל מול המצלמה ותיארו לפרטים, באומץ רב, את הזוועות שעברו. לצד זאת תיארו העוררות את ההליך השיקומי שעברו בישראל, את התמיכה שהן מקבלות כאן ואת החיים שהצליחו לבנות בעזרתה. העוררות התייחסו לצווי הגירוש שהוצאו כנגד חלקן ולחרדה ואמרו בפה מלא: "אם אני חוזרת לאתיופיה – אני אמות".[2]

25. שידור הכתבה הוביל להד תקשורתי יוצא דופן, ולפנייה ישירה של למעלה מ-5,000 ישראלים למשיב ולמנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, פרופ' שלמה מור יוסף, בבקשה שיעניקו לעוררות מעמד שיאפשר להן לשקם את חייהן.[3] בהמשך הצטרפו לקריאה 160 אמנים ואנשי תרבות ישראלים במכתב פומבי למשיב.[4]

26. ביום 14.10.2020 התקיים בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות בכנסת דיון בנושא "מעמדן של נשים קורבנות סחר, בדגש על סיפורן של 27 נשים שנחטפו מאתיופיה והוכרו כקורבנות סחר למטרות שירותי מין". בדיון מסרה הגב' מיכל יוספוף, מנהלת אגף אוכלוסיות זמניות ברשות האוכלוסין וההגירה (המשיבה 2), כי נערכו "ישיבות פנימיות" ברשות האוכלוסין בנושא הבקשה, וכן ישיבות בין-משרדיות בהשתתפות היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים.

27. עו"ד דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, התייחסה בדיון לחריגות שבסיפורן של העוררות; לסיכונים שיעמדו בפניהן לו תחזורנה לאתיופיה, בכלל זאת סחר וניצול חוזר,

---

[2] שירלי ברקוביץ', "בורחות מבשורה" כאן11 (5.9.2020), הכתבה זמינה לצפייה ב: https://www.kan.org.il/Item/?itemId=76973

[3] שירלי ברקוביץ', "בעקבות חשיפת כאן חדשות: נשים מאתיופיה שהיו קורבנות סחר – קיבלו אישור שהייה בישראל" כאן11 (31.1.2021). הכתבה זמינה ב: https://www.kan.org.il/item/?itemId=99366

[4] ג'ון בן זקן "אל תגרשו אותן אל מותן: האומנים קוראים להעניק מעמד הומניטרי ל-27 שורדות סחר בבני אדם" מעריב online (30.9.2020). הכתבה זמינה ב: https://www.maariv.co.il/women/Article-792868

נידוי חברתי וחיי עוני ומצוקה; ולכך שהמשפט הבינלאומי לו ישראל מחוייבת מנחה את המדינה לשקול שיקולים אלה:

> "[...] יש מקרים חריגים וזה בהחלט אחד מהמקרים החריגים. **לפחות בכל ההיסטוריה של ה-15 שנה שהמדינה מטפלת בסחר בבני אדם, זה באמת אחד מהמקרים החריגים מכמה היבטים**. במקרים החריגים האלה צריך גם לשקול שינויים נוספים שדנים בבקשה הומניטרית. אחד הנושאים החשובים הוא, האם צפוי איזו מסוכנות או חשש לסחר חוזר או ניצול חוזר של אותם קורבנות כשהם חוזרים לארץ המוצא.
>
> בכלל זה, במיוחד בשנים האחרונות, **המשפט הבינלאומי שמפרש את האמנה שישראל אישררה ומחויבת אליה, בעצם מנחה את המדינות החברות לאמנה הזאת שצריך לשקול גם את נושא הנידוי החברתי. אנחנו יודעים שמלכתחילה שקורבנות סחר הם אוכלוסייה מאוד פגיעה בגלל מה שהם עברו ולכן הם גם אוכלוסייה בסיכון לניצול חוזר. כאן אנחנו כמובן מבינים וגם בדקנו את הנושא הזה בישיבה יחד עם נציבות האו"ם לפליטים, שבאתיופיה נשים ובמיוחד קטינות שנאנסו וחלקן גם ילדו ילדים כתוצאה מהאונס, צפויות לצערנו לנידוי חברתי. המשפחות ככל הנראה לא יקבלו אותן חזרו. זה אומר שהן כנראה נדונות לחיים של עוני ומצוקה**. צריך לזכור שכנראה הן גם הגיעו מחיים של עוני ומצוקה אחרת הן לא היו נשלחות כילדות למדינה זרה כדי לפרנס את המשפחה.
>
> לכן בהחלט זה אחד השיקולים שכן צריך לשקול. **לפני שדנים בהחזרה שלהן צריך לוודא שאנחנו עומדים בעקרונות המשפט הבינלאומי בעניין הזה ושאנחנו לא שמים אותן בסכנה לסחר וניצול חוזר**. כמובן שיתר השיקולים ההומניטריים הם של משרד הפנים." (עמ' 10 לפרוטוקול הדיון הוועדה. ההדגשות הוספו)

28. בהמשך הדיון, רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם במשטרת ישראל, הסכימה שסיפורן של העוררות הוא נדיר ושהיא לא מכירה קבוצה דומה לזו של העוררות (עמ' 20 לפרוטוקול הדיון בוועדה); ודברים דומים אמרה יסמין וולך, המפקחת הארצית על תוכניות מיוחדת במשרד הרווחה (עמ' 22 לפרוטוקול הדיון בוועדה).

פרוטוקול דיון בישיבת ועדת המשנה למאבק בסחר ונשים ובזנות מיום 14.10.2020 מצורף כנספח ז

29. בעקבות הדיון פנו חברי ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות וחברי כנסת רבים נוספים למשיב 1, בבקשה שיעניק לעוררות בהקדם מעמד קבע. בפנייה צוין כי כלל הגורמים במשרדי הממשלה אשר עסקו בעניינן של העוררות תמימי דעים בכך שמדובר במקרה יוצא דופן; וכי "ישנה אף הסכמה בקרב גורמי הממשלה שחזרתן של הנשים לאתיופיה תביא לניצול ולסחר חוזר, וכן לסכנה ממשית לחייהן – נסיבות האוסרות בדין את החזרתן".

פניה למשיב 1 בנושא הסדרת מעמדן של 27 הנשים שנחטפו מאתיופיה והוכרו כקורבנות סחר מיום 28.10.2020 מצורפת כנספח ח

30. ביום 14.1.2021 הודיעה הגב' יוספוף על החלטת המשיב 1 בבקשת העוררות (להלן: "ההחלטה"). בהחלטה צוין שההתייחסות לבקשת העוררות היא כקבוצת נשים בעלת מאפיינים דומים, בשל הדברים

הקשים שעברו יחד בסיני והתמיכה ההדדית שהן מהוות אחת עבור השנייה, אשר מגבשת אותן כקבוצה. לצד זאת צוין שכלל, בתום שנת שיקום קורבנות סחר אמורים לשוב לארץ מוצאם, ושבהתאם לכך, העוררות היו צריכות לעזוב את הארץ; ושכיום העוררות נמצאות "בחוסן נפשי איתן יותר מביום הגעת[ן] לישראל".

31. המשיב החליט, לאור הנסיבות הספציפיות של העוררות "ולפנים משורת הדין", להעניק להן רישיון שהייה מסוג ב/1 לתקופה של שנה, בכפוף להצגת דרכון תקף להן ולילדיהן, אשר במהלכה "יתאפשר לכלל הגורמים השותפים למאבק סחר בבני אדם ונשים, הן הממשלתיים והן הארגונים הלא ממשלתיים, ליצור קשר עם ארגונים מקבילים באתיופיה ובעולם, על מנת לבחון ערוץ מתאים לחזרה בטוחה לארץ מוצא[ן]".

32. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 3.2.2021 פנה המוקד לפליטים ולמהגרים לגב' יוספוף בבקשה לפטור את העוררות מהצגת דרכון תקף לצורך קבלת רישיון השהייה מסוג ב/1 שהמשיב החליט להעניק להן. בבקשה צוין שהעוררות הגישו כולן בקשות למקלט מדיני בישראל, אשר מרביתן טרם נבדקו; ושהצבת הדרישה שהעוררות יציגו דרכון תקף משמעותה הפנייתן לשגרירות אתיופיה, אותה מדינה ממנה ביקשו העוררות מקלט מדיני. במצב זה, נטען, אילוץ העוררות לפנות לעזרת שגרירות אתיופיה עלול לסכל את בקשות המקלט שלהן, שכן הוא יעלה את האפשרות (כפי שקרה בעבר) שמשרד הפנים יטען שעצם פנייתן לשגרירות ארצן מלמדת על כך שהן נעדרות פחד מבוסס היטב מרדיפה באתיופיה, ועל כן אינן פליטות. ביום 21.2.2021 הודיעה הגב' יוספוף כי מנכ"ל המשיבה 2, פרופ' מור יוסף, החליט בשלב זה לפטור את העוררות מהצגת דרכון לצורך קבלת רישיון השהייה שהוחלט להעניק להן, ובימים אלו ממתינות העוררות לקביעת תור בלשכת רשות האוכלוסין בפתח-תקווה לצורך הנפקת רשיונות השהייה.

בקשה לפטור מהצגת דרכון תקף לצורך קבלת רישיון שהייה מסוג ב/1 בעניינן של העוררות מיום 3.2.2021 מצורפת כנספח ט

החלטה על פטור מהצגת דרכון תקף לצורך קבלת רישיון שהייה מסוג ב/1 בעניינן של העוררות מיום 21.2.2021 מצורפת כנספח י

33. במקביל, ביום 8.2.2021 פנה המוקד לגב' יוספוף בבקשה לקבלת מלוא החומרים הנוגעים להחלטת המשיב 1 בבקשה להעניק לעוררות למעמד הומניטרי מיוחד, לצורך הגשת ערר על ההחלטה ומכוח זכות העיון של העוררות. בבקשה הודגש לוח הזמנים הצפוף שניצב בפני העוררות לצורך הגשת הערר, ולכן התבקש כי החומרים המבוקשים יועברו לידי העוררות בהקדם. בקשה זו לא זכתה למענה עד למועד הגשת הערר, והעוררות עומדות על זכותן להשלים את הטיעון בערר זה בהמשך, לאחר קבלת החומרים המבוקשים.

בקשה לקבלת החומרים הנוגעים להחלטת המשיב בבקשה להענקת מעמד הומניטרי מיוחד לעוררות מיום 8.2.2021 מצורפת כנספח י"א

34. מכאן הערר.

<u>הטיעון המשפטי</u>

35. כדי למקד את הדיון, נגדיר את המחלוקת מושא ערר זה. מהחלטת המשיב 1 עולה כי מוסכם שיש לדון בעניינן של העוררות כקבוצה בעלת מאפיינים דומים; שנסיבותיהן של העוררות הן משותפות

וייחודיות; ושהעוררות מהוות מקור תמיכה משמעותי אחת עבור השנייה. סלע המחלוקת, אם כן, הוא קביעת המשיב 1 כי נסיבותיהן של העוררות אינן מצדיקות להעניק להן מעמד קבע בישראל.

36. כפי שיפורט, החלטת המשיב 1 לדחות את בקשת העוררות להעניק להן מעמד קבע, ולהעניק להן חלף זאת רישיון שהייה מסוג ב/1 לשנה בלבד, בה תיבחן החזרתן לאתיופיה, היא בלתי סבירה באופן קיצוני, ומנוגדת לחובותיו לפי הדין הבינלאומי.

37. בנוסף, הימנעות המשיבים מלהעביר לעוררות את מלוא המידע הנוגע להחלטה בבקשתן פוגעת בזכות הטיעון שלהן ועומדת בניגוד לחובת רשות האוכלוסין לפעול בשקיפות כרשות ציבורית.

<u>א. סמכות בית הדין לבקר את החלטת המשיב 1</u>

38. אין חולק על כך שהחלטתו של המשיב 1 אם להעניק מעמד קבע לעוררות היא החלטה שבשיקול דעת. לצד זאת, כרשות מינהלית, המשיב 1 כפוף לכללי המשפט המינהלי, והחלטתו נתונה לביקורת שיפוטית כשיקול-דעתה של כל רשות אחרת (בג"ץ 3403/97 **ורה אנקין נ' משרד הפנים**, נא(4) 522 (1997)).

39. בהעברתו ביקורת שיפוטית על החלטת המשיב 1, על בית הדין הנכבד לבחון אם היא נמצאת במתחם הסבירות (בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, להה(1) 421 (1980); דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** (כרך ב, 2010) (להלן: "ברק-ארז"), עמ' 749).

<u>ב. חובת המשיב 1 להעביר לעוררות את מלוא המידע הנוגע להחלטתו בבקשתן</u>

40. בית הדין הנכבד מתבקש להורות למשיב להעביר לידי העוררות את מלוא המידע הנוגע להחלטתו בבקשה, ובכלל זאת כלל המידע שנאסף לצורך הדיון בבקשה, פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו סביב הבקשה, חוות הדעת המקצועיות שנערכו או הועברו לצורך הדיון וההחלטה בבקשה ועמדות כלל הגורמים שדנו בבקשה.

41. כידוע, זכותו של אדם לעיין בכל החומר המצוי בידי הרשות אשר נוגע לענייני (להלן: "זכות העיון") היא אחד מכללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי (בג"ץ 10271/02 **אברהם פריד נ' משטרת ישראל מחוז י-ם**, סב(1) 106 (2006) (להלן: "בג"ץ **פריד**"), פס' 6). פסיקתו של בית המשפט העליון הכירה זה מכבר בזכותו של אדם לקבל את מלוא המידע עליו הסתמכה הרשות בעת קבלת החלטתה בענייני (בג"צ 337/66 **פיטל נגד ועדת השומה**, פ"ד כא (1) 70, 71-72; בג"צ 142/70 **שפירא נגד הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין**, פ"ד כה (1) 325); ובהתקיים אינטרס אישי מיוחד לקבלת מידע זה, נקודת המוצא היא גילויו, וצריכה להתקיים עילה טובה בידי הרשות כדי למנוע את גילוי המידע (בג"ץ **פריד**, פס' 8).

42. זכות העיון הוכרה כחלק בלתי נפרד מזכות הטיעון, ומחובת המינהל הציבורי לפעול בשקיפות. היקפה ומשקלה גדלים כאשר העיון נדרש לצורך השגה על החלטת הרשות (בג"ץ 4914/94 **יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה**, מט(3) 77 (1995), פס' 4; בג"צ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 11.5.2003), פס' 19). כפי שנפסק ברע"א 291/99 **ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף**, נח(4) 221 (2004):

> "[...] הכלל העולה מן הפסיקה הוא, כי מסמכים שנתקבלו על-ידי רשות ציבורית תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על-פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני הצד הנוגע בדבר [...] בוודאי כך כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל בענייננו [...]. במצב כזה זכותו של הפרט

> לדעת את הבסיס לאותה החלטה. רק ידיעה כזו תבטיח שהשגתו על החלטת הרשות תהא ענייינית וממוקדת. רק השגה שנעשית מתוך מידע מלא תהיה השגה אפקטיבית, הממצה את זכותו של המשיג לטעון את טענותיו ולתקוף באופן ישיר את המידע ששימש נגדו. משום כך נהוג לראות בזכות העיון היבט של זכות הטיעון [...]. זכות העיון היא גם אמצעי ביקורת על הרשות, שנדרשת לבסס את החלטותיה כראוי בחומר ראיות סביר ומשכנע. לו הותר לרשות לקבל החלטות הפוגעות באינטרסים של פרטים בלי לחשוף את הבסיס להן, היה גובר החשש מפני שרירות. בכך מצטרפת זכות העיון לחובת ההנמקה כהיבט נוסף של עקרון שקיפות המינהל״ (פס׳ 15 לפסק הדין).

43. לא יכולה להיות מחלוקת על כך שעניינן של העוררות במידע המבוקש הוא עניין אישי, אשר תכליתו להעמיד במבחן הביקורת השיפוטית את החלטת המשיב 1 בבקשתן. קיים בענייננו אינטרס אישי מיוחד וראשון במעלה, שכן החלטת המשיב 1 משליכה על אפשרותן של העוררות לממש את זכויותיהן הבסיסיות ביותר לחיים, חירות ובריאות. העוררות לא יכולות להתמודד עם החלטת המשיב 1, בוודאי שלא בצורה עניינית וממוקדת, מבלי לעיין במלוא המידע עליו היא מבוססת.

44. לבית הדין הנכבד סמכות להורות למשיב למסור לו ולעוררות את המסמכים שבידו הנוגעים להחלטה שלגביה הוגש הערר, אם אלה דרושים לשם הכרעה בערר (ס׳ 13כח לחוק הכניסה לישראל). לנוכח מהות הטענות בערר זה, ובפרט הטענה שהחלטת המשיב 1 לוקה בחוסר סבירות קיצוני, בית הדין יתבקש לבחון אם ואת האופן בו המשיב 1 שקל את השיקולים הרלוונטיים להחלטתו, וכיצד איזן ביניהם. לכן, מלוא המידע הנוגע להחלטה דרוש לשם הכרעה בערר, ולעוררות זכות לעיין בו.

45. יצויין שמדובר במידע המועבר כעניין שבשגרה במסגרת עררים דומים על החלטות הוועדה ההומניטרית, בין אם כנספח להחלטת הרשות (פרוטוקול הדיון בבקשה), ובין אם כנספח לכתב התשובה של הרשות בערר (עמדות הגורמים שדנו בבקשה ומסמכים נוספים) (ראו למשל ערר 5189/19 **MELKAM נ׳ משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה**; ערר 4472/19 **דבריטו מקונן נ׳ משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה**; ערר 2379/19 **טטיאנה סידורנקו נ׳ משרד הפנים- רשות האוכלוסין וההגירה**).

<u>ג. החלטת המשיב 1 לוקה בחוסר סבירות קיצוני</u>

46. על פי כללי המשפט המינהלי, ודרישת הסבירות בפרט, עת מקבלת רשות מנהלית החלטה, עליה לערוך איזון פנימי נכון וראוי בין כלל השיקולים והאינטרסים הרלוונטיים (ברק ארז, עמ׳ 725). בין היתר, ממלאת עילת הסבירות תפקיד חשוב בביקורת על החלטות שפוגעות בזכויות יסוד או באינטרסים חשובים של פרטים (ברק ארז, עמ׳ 748).

47. להלן נראה שהחלטת המשיב 1 לוקה בחוסר סבירות קיצוני, וזאת משום שהיא גורמת לפגיעה בלתי מידתית בעוררות, בשל קטיעת הליך השיקום בו הן מצויות, איון השיקום שהן כבר עברו והעמדת העוררות בסיכון לפגיעות חמורות ולקורבנות חוזרת; משום שהיא לא נותנת משקל ראוי למכלול הראיות שהונחו בפני המשיב 1; ומשום שסוג רישיון השהייה שהוחלט להעניק לעוררות אינו משרת את תכליתו.

<u>פגיעה בלתי מידתית בעוררות</u>

48. הרחקת העוררות לאתיופיה מציבה אותן בפני סכנה ממשית לשלמות גופן, חירותן וחייהן. כקורבנות סחר בבני אדם והתעללות מינית, העוררות צפויות להדרה חברתית ומשפחתית חמורה במולדתן, בשל התפיסות החברתיות השוררות באתיופיה בנוגע לנשים שנפלו קורבן לאלימות מינית, ובשל הניתוק המשפחתי הנגזר על קורבנות של הגירה כפויה, חטיפות לצורכי סחר בבני אדם. בתנאים אלה, גם הישגי השיקום שעברו עד כה בארץ – יימחקו, והן ישובו לחיות בשולי החברה, בעוני קשה ובבידוד; ובסיכון גבוה ליפול בשנית קורבן לסחר בבני אדם.

49. מחוות הדעת של פרופ׳ גליה צבר, נשיאת המרכז האקדמי רופין, פרופסור בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, ובעבר ראש התוכנית הבין אוניברסיטאית ללימודי אפריקה וראש הדסק לחקר אפריקה במרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים באוניברסיטת תל אביב, עולה שקיימת שורת מכשולים משמעותיים לנשים שורדות סחר בבני אדם ונשים שנפלו קורבן לאלימות מינית החוזרות לאתיופיה, המבקשות להתאקלם מחדש בחברה. בין קשיים אלה ניתן למנות דחייה משפחתית; סכנה מוגברת להטרדות מיניות ואונס; סכנה לחטיפה ושיעבוד חוזרים במסגרת מאמציהן לאיתור מקורות פרנסה; וכורח לעסוק בזנות במאמץ לשרוד, בהיעדר אפשרות לעבודה נורמטיבית.

50. קושי משמעותי מציבות התפיסות החברתיות הרווחות והמקובלות באתיופיה, המדירות חברתית וכלכלית נשים שנפלו קורבן לאלימות מינית, ונשים ששהו מחוץ למדינה ואשר קיימת הנחה רווחת לכך שהיו פעילות מינית. באתיופיה רווחות האמונה והסטיגמה שקורבנות אונס אשמות בכך שנאנסו שכן ״אפשרו״ או אף ״הזמינו״ את האונס, אם בלבושן, בהתנהלותן, או בכך שהן חיות בגפן. מעמדן של נשים שורדות אונס הוא נחות והן מתקשות להינשא ולהקים משפחה.

51. חשוב להדגיש את המשמעות של היעדר עורף משפחתי או אפשרות להקים משפחה לאישה באתיופיה. ללא חיבור למשפחה מורחבת וללא הגנה של גבר, סיכוייהן של העוררות לשרוד באתיופיה הם קלושים. הן יהיו חסרות הגנה, מודרות וחשופות לפגיעות מסוגים שונים, ובכלל זה פגיעות מיניות. נזכיר כי לאף אחת מהן אין עורף משפחתי או כל הגנה אחרת באתיופיה. רובן איבדו כל קשר עם המשפחה, חלקן אף לא יודעות אם קרוביהן בחיים והיכן; ורבות מהן מצויות בחובות כספיים (שכן טרם הצליחו להחזיר את דמי הכופר ששולמו עבור פדייתן ממחנות העינויים בסיני), ולחץ כבד לשלם את החוב בכל אמצעי אפשרי.

52. לעוררות לא תהיה כל הגנה משפחתית או גברית באתיופיה; ולצד זאת הן לא תוכלנה להיזקק להגנת רשויות המדינה. האיסור על אונס אינו נאכף ביעילות באתיופיה. שורדות אונס מעדיפות שלא להתלונן כדי שלא לחשוף את מה שנתפס כקלונן, והן נותרות חשופות למעשי אונס נוספים ולחיי החרדה המתלווים לכך.

53. היעדר העורף המשפחתי באתיופיה וההדרה החברתית הצפויה לעוררות לו תחזורנה לשם מבססים את החשש כי באתיופיה תיפולנה קורבן בשנית לעבירות סחר בבני אדם, בהיעדר כל יכולת לשרוד באופן עצמאי ללא תמיכה סוציאלית וחברתית.

חוות דעת בעניין קליטתן של 27 נשים קורבנות סחר באתיופיה מולדתן מאת פרופ׳ גליה צבר מצורפת כנספח י״ב

54. בסיס לטענה כי השבת העוררות למולדתן תציב אותן בסיכון מוגבר לקורבנות חוזרת, מצוי בקווים מנחים שפרסמה נציבות האו״ם לפליטים בנושא תחולת האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951

(להלן: "אמנת הפליטים") והפרוטוקול המשלים לה משנת 1967 על קורבנות סחר בבני אדם.[5] על פי הנחיות הנציבות, נידוי, בידוד והיעדר רשתות תמיכה עשויות להחריף את הסכנה של מי שנסחר בעבר, ליפול שוב קרבן לסחר בבני אדם; ההנחיות מזכירות את הסיכון המיוחד לנשים, בפרט נשים מקבוצות חברתיות מסוימות, כגון נשים בודדות ואימהות יחידניות, שבשל פגיעותן הופכות ליעד לסוחרים ונמצאות בסיכון מוגבר לקורבנות חוזרת.

55. מעבר לפגיעה הפיזית לה תגרום הרחקת העוררות לאתיופיה, הרחקתן גם תגרום ברמת סבירות גבוהה מאוד לפגיעה חמורה במצבן הנפשי. כפי שעולה מנייר עמדה בנושא ההשלכות הנפשיות של גירוש ואיום בגירוש של חברות הקבוצה לאתיופיה שערכו ד"ר עידו לוריא, פסיכיאטר מומחה, וד"ר יעל מאיר, פסיכולוגית קלינית מומחית, **החזרת העוררות לאתיופיה תקטע ותהרוס את תהליך השיקום אותו החלו בארץ, ואף תחמיר באופן בלתי הפיך את מצבן הנפשי**.

56. מנייר העמדה, עולה שעוד בטרם נפלו העוררות קורבן לעבירות סחר בבני אדם הן היו שייכות לקבוצת אוכלוסייה פגיעה ובסיכון מוגבר לבעיות נפשיות, כולל דיכאון, חרדה והפרעה פוסט-טראומתית, וכן לבעיות התנהגות, וקשיים חברתיים ואקדמיים – עקב חשיפה מגיל צעיר לאירועי חיים קשים ביותר, כגון רצח של בני משפחה.

57. עובדת היותן קורבנות סחר, עינויים ופגיעות מיניות, במיוחד כאשר היו קטינות בשלבים מורכבים של פיתוח וביסוס אישיותן, מגבירה את הסיכון הראשוני בו העוררות מצויות. העובדה שהאירועים שהעוררות עברו הם מעשי ידי אדם, ובמיוחד העובדה שנחשפו לעינויים ולהתעללות, מגבירה את הסיכון להתפתחות הפרעת עקה בתר-חבלתית (הפרעה פוסט-טראומתית, PTSD). המחקר הפסיכיאטרי מלמד כי רצף של התעללויות ממושכות פוגע באופן עמוק ביותר בנפש ומוגדר כטראומה מורכבת. להבדיל מאירוע טראומטי בודד, מדובר באירוע טראומטי חוזר ונשנה ההופך צפוי ולאורך זמן, ועלול להשפיע על אופן התפיסה. טראומה מורכבת היא כזו המופיעה במחזוריות, והשפעותיה הולכות ומחריפות לאורך משך הישנותה. בהיבט המשפחתי, טראומה מורכבת יכולה להיות תוצאה של אלימות במשפחה והתעללות בילדות. במצבים אחרים היא יכולה להיות תוצאה של מלחמות, שבי, מצבי פליטות או סחר בבני אדם.

58. כפי שעולה מחוות הדעת הסוציאליות שנערכו בעניינן, העוררות עברו התעללויות קשות ומתמשכות, בהיותן קטינות, בשלבים קריטיים של פיתוח וביסוס אישיותן, יכולותיהן וחוסנן. עובדה זו מצביעה על עומק ומשמעות הפגיעה הקשה והמתמשכת בנפשן של העוררות, ויש לה השלכות רבות והרסניות גם לאחר שהאירוע הטראומטי הסתיים. נפשן של העוררות היא מעורערת ופגועה; וללא טיפול הולם מצבן הנפשי ילך ויתדרדר.

59. כפי שמעיד נייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר יעל מאיר, החלמה מטראומה מורכבת דורשת התקיימותם של שלושה תנאים, בשלבים: השבת הביטחון לנפגע; עיבודו את הזיכרונות הטראומטיים; ויצירת קשר מחודש. כלומר, השבת הביטחון לנפגע הוא תנאי ראשוני ובסיסי להחלמה ולשרידת הטראומה.

60. השבת הביטחון מחייבת הסרת האיום הקונקרטי על החיים, ובהמשך, דאגה לגוף, טיפול רפואי, הזנה

[5] נציבות האו"ם לפליטים, קווים מנחים להגנה בינלאומית מס' 7: תחולת סימן א'(א)(2) לאמנה משנת 1951 ו/או הפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים על קרבנות סחר בבני אדם ועל אנשים בסכנה להיסחר, 7.4.2006 (זמין ב: https://www.unhcr.org/il/wp-content/uploads/sites/6/2020/09/RSD-Handbook-and-Guidelines_heb.pdf, עמ' 143) (להלן: "הקווים המנחים"). על מעמדה הייחודי של נציבות האו"ם לפליטים כמקור פרשני מנחה לאמנת הפליטים ר' עע"מ 8675/11 **טדסה נגד יח' הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), בפסקאות 16-15; עע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.2013) (פסקאות 12 ו-16 לפסק-הדין).

וקיום בסיסי. **כאמור, האיום בגירוש העוררות לאתיופיה משיב את האיום הקונקרטי של חייהן, ובכך מאיין את האפשרות שלהן להשתקם מהטראומות שחוו.** מעבר לכך, הרחקת העוררות לאתיופיה שוללת את המשך תהליך השבת הביטחון, שכן המציאות הצפויה להן באתיופיה – עוני, סכנת רעב, סכנה מוגברת להטרדות ותקיפות מיניות, סכנה לחטיפה ושיעבוד חוזר, כורח לעסוק בזנות והיעדר אפשרות להקמת משפחה – תמנע דאגה לגוף, טיפול רפואי, הזנה וקיום בסיסי.

61. הרחקת העוררות לאתיופיה אף תאיין את קיומו של התנאי השלישי להחלמה מטראומה – יצירת קשר מחודש. בני אדם, ובעיקר קטינים, אשר ברצף חייהם נפגעו באכזריות על ידי בני אדם אחרים, סובלים מקושי לתת אמון בבני אדם, ליצור קשרים מיטיבים ולהאמין שקשרים כאמור קיימים. קשרים מחודשים, מיטיבים, טיפוליים וחברתיים, הם קריטיים לתהליך ההחלמה. בקשרים המחודשים עם הזולת יכולים נפגעי הטראומה לתרגל או לפתח כישורים נפשיים, קוגניטיביים ובין-אישיים שנפגעו או עוותו על ידי החוויות הטראומתיות החוזרות.

62. כאמור, מאז הגעתן לישראל, על אף הקשיים הרבים והמשמעותיים, החלו העוררות לנסות לשקם את חייהן. במהלך תקופות שהייתן במקלט לקורבנות סחר, והליווי במרכז היום לשורדי סחר בבני אדם לאחר מכן, החלו העוררות ליצור קשרים טיפוליים מיטיבים ולתת אמון בבני אדם. בעזרת גורמים מסייעים אשר מעניקים להם טיפול רפואי ונפשי וסיוע סוציאלי, הן החלו לבנות עבור עצמן בסיס בטוח. חלקן עובדות, חלקן אף התחתנו והקימו משפחה גרעינית.

63. כפי שעולה מהדוחות הסוציאליים בעניינן, חלק משמעותי מהתמיכה לה זוכות העוררות בארץ, המאפשר את המשך הישרדותן, הוא החברות האמיצה ושותפות הגורל שנקשרה בין מי שעברו יחדיו את החטיפה, ההחזקה במחנות העינויים, המשמורת בישראל והשהייה בפנימיות ובמקלטים. רוב העוררות מתגוררות בסמיכות זו לזו. העוררות מסייעות אחת לשניה מבחינה חומרית ורגשית, וחולקות זו עם זו את מצוקותיהן.

64. אם כן, נוכחותן הקרובה של חברות הקבוצה, ויכולתן לחלוק את חייהן בישראל יחד, יחד עם התמיכה שמעניקים להם מרכז היום לשורדי סחר בבני אדם וארגוני הסיוע הנוספים, הם המסייעים להישרדותן של העוררות עד כה, למרות הקשיים הרבים איתם הן מתמודדות. כל המענים הללו מספקים לעוררות את הביטחון הראשוני הבסיסי, ההכרחי להחלמה מטראומה; ולצד זאת מספקים את תנאי השלב השלישי להחלמה מטראומה מורכבת.

65. בהחלטתו ציין המשיב 1 כי העוררות נמצאות כיום "בחוסן נפשי איתן יותר מיום הגעתן לישראל". אין מחלוקת על כך שמצבן של העוררות כיום אינו כשל קטינות שזה עתה הגיעו למדינה זרה בניגוד לרצונן, פצועות, אחרי מסע רגלי מפרך במדבר בתנאי קיצון, הרעבה, עינויים סדיסטיים, אלימות חמורה ומעשי אונס אלימים ומרובים שנמשכו כולם חודשים ארוכים. אולם, ההנחה שבחלוף שנה מהיום העוררות יהיו במצב שניתן להרחיק אותן מישראל מבלי לגרום לריסוק ההליך השיקומי שעברו היא בלתי סבירה בעליל, בהיותה מנוגדת לעמדת גורמי הטיפול וחסרת כל בסיס. העוררות מצויות בעיצומו של הליך שיקומי, אך הדרך להחלמה מהאירועים הטראומטיים המתמשכים שעברו היא ארוכה. הרחקתן מהארץ תשמוט את הקרקע היציבה היחידה שהצליחו לייצר במהלך חייהן, תפרק את התא המשפחתי שחלקן הצליחו לבנות, תקרע את הקשרים המיטיבים היחידים שיש להן, וכך תהרוס את הסיכוי לשיקומן.

66. לא זו בלבד שהרחקת העוררות תקטע את ההליך השיקומי בו הן מצויות, היא אף צפויה ברמת סבירות

גבוהה לאיין את הישגי השיקום שצברו בשנים שחלפו מאז הוכרו כקורבנות סחר והחלו לקבל טיפול מתאים. כפי שעולה מנייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר מאיר, הרחקת העוררות מהארץ תשמוט את הקרקע היציבה היחידה אותה הצליחו לייצר במהלך ותמוטט את הקשרים החברתיים המיטיבים היחידים שאולי יש להן.

67. בנוסף לנסיבות המטריאליות המעמידות את העוררות בסיכון לקורבנות חוזרת, גם מצבן הנפשי מעמיד אותן בסכנה לכך, לו תוחזרנה לאתיופיה. כאמור בנייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר מאיר, גירוש העוררות לסביבה שונה ולא מוכרת, במצבן הנפשי הקשה והפגוע, יחריף את מצוקתן והן תתקשנה להתמודד עם הקושי הנפשי. בשילוב עם מעמדן הנחות במדינת מוצאן, הן יהפכו לטרף קל לפגיעות חוזרות, לניצול ולסחר (רה-ויקטימיזציה).

68. מעבר לסיכון הטמון בהרחקת העוררות לאתיופיה, עצם חוסר הוודאות בנוגע לעתידן והאיום בגירושן העתידי הם גורמי סיכון לשחזור טראומות והחרפת התסמינים הנפשיים מהם הן סובלות. החלטת המשיב להעניק לעוררות רישיון שהייה מסוג ב/1 לשנה אכן מקנה להן וודאות מסוימת ביחס לשנה הקרובה, ובמובן זה הוא עדיף על סכנת גירוש מיידית. אך כפי שמראה המחקר, ארעיות המעמד וחיים בצל איום גירוש הם גורם לפגיעה מתמשכת בבריאות הנפשית, המתבטא בין השאר בחוויית סטרס מתמיד, בידוד, חוסר אונים וטראומטיזציה חוזרת. ככל שהאיום בגירוש נמשך זמן רב יותר, הסימפטומים מחמירים.

נייר עמדה: השלכות נפשיות ביחס לשורדות הסחר מאתיופיה, מאת ד"ר עידו לוריא וד"ר יעל מאיר מצורף כנספח י"ג

69. הדוחות הסוציאליים בעניינן של העוררות מדגישים כמה חשובה יציבות וודאות ביחס לעתיד להליך שיקומן של העוררות. כך למשל מצויין בדוח הסוצאילי בעניינה של -------, עוררת - :

> "[קרקע בטוחה ויציבה היא] הבסיס ההכרחי עליו תוכל להתרחש החלמה מהטראומה הקשה אשר נוצרה בעקבות הזוועות שעברה. דבר זה יוכל להיווצר רק אם תישאר בארץ. כמי שחוותה אירועים טראומטיים וחוסר וודאות מתמשך, ------- זקוקה ליציבות ולוודאות אשר תאפשר להמשיך ולהשתקם מהאירועים שעברה." (נספח ה/21 לעיל)

<u>אי מתן משקל ראוי למכלול הראיות שהונחו בפני המשיב 1</u>

70. על פי כללי המשפט המינהלי בכלל ועילת הסבירות בפרט, עת מקבלת רשות מינהלית החלטה הנוגעת לאדם, עליה לערוך איזון פנימי נכון וראוי ולשים לנגד עיניה את כלל השיקולים והאינטרסים של הפרטים הנפגעים (בג"ץ 2245/06 **ח"כ נטע דוברין נ' שרות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 13.06.2006) (פס' 16 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). חובת הסבירות מחייבת מידה של זהירות ורצינות בהליך קביעת העובדות בקבלת ההחלטה. ככל שההחלטה המינהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר, חובת הסבירות מחייבת שהמשקל שיינתן לנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד (בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני**, מח(5) 412 (1994).

71. מהחלטת המשיב 1 עולה כי הוא לא נתן משקל נכון וראוי למידע שהועבר אליו בבקשת העוררות ובדוחות הסוציאליים שנלוו לה, ואף לא להוראות הדין הבינלאומי המחייב את המדינה כפי שהוצגו בעמדת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים אשר הובאה בדיון בכנסת בנושא

בקשתן של העוררות (ראו פסקה 27 לעיל, ודיון בהוראות הדין הבינלאומי בהמשך).

72. יתרה מכך, נראה שהחלטת המשיב 1 התבססה בחלקה על קביעות עובדתיות לא מדויקות. כך, המשיב 1 מניח שחזרה בטוחה של העוררות לאתיופיה אפשרית, כאשר הדוחות הסוציאליים שהוגשו בעניינן של העוררות, והנתונים האובייקטיבים על נשים במצבן ועל הנסיבות באתיופיה, מעידים בדיוק ההיפך.

73. בנוסף, המשיב 1 כלל לא נתן משקל לזיקה העמוקה שיש לעוררות למדינת ישראל, לצד היעדר כל זיקה שיש להן לאתיופיה. כפי שפורט מעלה, העוררות עזבו את אתיופיה כקטינות או על סף קטינות; אין להן קשר למשפחה או לכל גורם אחר באתיופיה, חלקן אף אינן יודעות אם קרוביהן עודם בחיים והיכן; וכל שמצפה להן במדינת מוצאן הוא סכנה ממשית לחייהן, לשלמות גופן ולחירותן. לעומת זאת, העוררות שוהות בישראל מזה 9 שנים, כל חייהן הבוגרים. חלקן עובדות, חלקן נישאו וילדו ילדים, וכולן נתמכות על ידי גורמי הסיוע המלווים אותן בהליך שיקומן.

74. מהחלטת המשיב 1 גם עולה כי לא ניתן משקל מספק לדרך החתחתים שהעוררות נאלצו לעבור עד להכרה בהן כקורבנות סחר ולשחרורן ממתקני הכליאה למקומות המתאימים לנערות במצבן. בסעיף 1 להחלטתו מציין המשיב 1 את השיקום ואת רישיון השהייה שהעוררות קיבלו, "בהתאם לנהלי [משרד הפנים] ולאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן". לא ניתן להמעיט בערכו של השיקום שהעוררות עברו ועדיין עוברות בישראל – שיקום אשר מהווה עבורן הצלת חיים. ואולם, לקחו חודשים ארוכים, לעתים למעלה משנה, ואף הליכים משפטיים כדי שהמשיב ישחרר את העוררות ממתקני הכליאה לפנימיות ומקלט לקורבנות סחר כדי שיוכלו להתחיל בהליך שיקומן.

75. מן הראוי היה שהמשיב 1 יתן משקל לחובותיו כלפי העוררות בשל הנזק שגרם להן בעקבות כליאתן הממושכת, גם לאחר שנחשפו הזוועות שעברו וכבר הוכרו כקורבנות סחר. כליאת העוררות תקופה ממושכת לאחר כניסתן לישראל הגבירה את הסיכון שלהן לתחלואה נפשית, ולהחרפת התסמינים הנפשיים מהן הן סובלות (ראו לעניין זה נייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר מאיר, נספח י"ג לעיל, בעמ' 5).

76. על הפגיעה הנגרמת לקורבנות עינויים, בפרט קורבנות מחנות העינויים בסיני, כתוצאה מהחזקה ממושכת במשמורת, העידו בעבר מומחי בריאות הנפש אשר קבעו מפורשות כי יש להימנע משליחת קורבנות עינויים למעצר או למעין-מעצר. בשהייה במתקן כליאה יש מרכיבים המשחזרים במידה רבה את חוויית השבי. היא גורמת לשחזור הטראומה והחרפת התסמינים מהם סובלים הקורבנות, בהם PTSD ברמה גבוהה, דיכאון, חרדה וכאב; ועלולה אף להוביל לאובדנות. תסמינים אלה מחמירים ככל שמשך המעצר ארוך יותר, והשלכותיהם נותרות גם שנים לאחר השחרור, באופן שעלול להיות לא בר שיקום.[76]

חוות דעת בנושא ההשפעה של שהייה כפויה במתקן "חולות" על הבריאות הנפשית של מבקשי מקלט זורדי עינויים מאת ד"ר פיטר פנטפוחל, מומחה בריאות הנפש הראשי של נציבות האו"ם לפליטים (ז'נבה), מצורפת כנספח י"ד

חוות דעת לגבי מצבם הנפשי של מעוני סיני למניעת שליחתם למאסר ולמציאת פתרון הולם למצבם הנפשי בישראל מאת ד"ר דוד סנש, פסיכולוג קליני, מטפל ומדריך מוסמך לפסיכותרפיה ובעל ניסיון

---

[6] Pieter Ventevogel, Senior Mental Health Officer, UNHCR, Expert Opinion regarding the Impact of Enforced Residence in Holot on the Mental Health of Asylum-Seeker Survivors of Torture (UNHCR, 5 September 2017)

[7] ד"ר דוד סנש, חוות דעת מומחה לגבי מצבם הנפשי של מעוני סיני למניעת שליחתם למאסר ולמציאת פתרון הולם למצבם הנפשי בישראל (28.12.2016), פס' 30-28.

בטיפול בטראומה, מצורפת כנספח ט״ו

77. בהתאם, נציבות האו״ם לזכויות אדם קבעה ש**יש להבטיח שקורבנות סחר אינם מוחזקים, בשום פנים ואופן, במעצר הגירתי או צורות מעצר אחרות**.[8]

<u>סוג רישיון השהייה שניתן לעוררות אינו משרת את תכליתו</u>

78. כאמור, המשיב 1 החליט להעניק לעוררות רישיון שהייה מסוג ב/1 לשנה בלבד. כפי שניתן ללמוד מלשון סעיף 5(א) לתקנות חוק הכניסה לישראל, תשל״ד- 1974 (להלן: ״תקנות הכניסה״), המדובר ברישיון ל״ביקור״ בישראל, אשר נועד עבור אדם המבקש להיכנס לישראל כדי לעבוד בה זמנית בשכר. רישיון מסוג ב/1 במהותו הוא מעמד הניתן לאנשים נטולי זיקה לישראל, השוהים בה באופן זמני, לשם מטרה מוגדרת – עבודה בשכר, כאשר בסוף התקופה ברור שעתידים הם לחזור לארצם.

79. בשל קשיי תפקוד והיעדר זכאות לזכויות סוציאליות העוררות חיות בדוחק רב וזקוקות לכל סיוע כלכלי וסוציאלי אפשרי. רישיון מסוג ב/1 לא יאפשר לעוררות זכאות לביטוח רפואי וסוציאלי ממלכתי, כך שלא יהיו זכאיות להבטחת הכנסה, קצבת ילד נכה ודמי אבטלה (במקרה של הפסקת עבודה); יתנה את זכאותן לקצבאות הקשורות לאמהות (דמי לידה, קצבת לידה, מענק לידה וקצבת ילדים) בהיותן מועסקות; לא יאפשר לעוררות לקבל הנחות במס ובארנונה; וגם לא לעבוד במקצוע המצריך הצגת תעודת זהות או להירשם ללימודים בקורסים של משרד התמ״ת.

80. בית הדין מופנה בהקשר זה לבקשה לצו ביניים המוגשת לצד הערר, למתן מעמד מסוג א/5 לעוררות עד להכרעה בערר.

<u>ג. החלטת השר מנוגדת לחובות המדינה על פי הדין הבינלאומי</u>

81. החשש המבוסס מפני הפגיעות הצפויות לעוררות לו תוחזרנה לאתיופיה, הופך את החזרתן למולדתן לאסורה על פי הדין הבינלאומי, בהיותה מנוגדת לעיקרון אי-ההחזרה ולחובותיה של המדינה לפי אמנות בינלאומיות להן היא צד או מצויה בשלבי הצטרפות; ואף עשוי להקים להן עילת מקלט על פי אמנת הפליטים.

<u>החזרת העוררות לאתיופיה מנוגדת לעיקרון אי-ההחזרה</u>

82. כאמור, כקורבנות סחר בבני אדם והתעללות מינית, החזרת העוררות לאתיופיה תעמיד את חירותן או את חייהן בסכנה, ועלולה אף לגרום לכך שתיפולנה קורבן בשנית לעבירות סחר בבני אדם. במצב זה, **החזרתן לאתיופיה מנוגדת לעיקרון אי-ההחזרה (non-refoulement), לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה**. עיקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים, עליה מדינת ישראל חתמה ובהמשך אשררה אותה, אך תחולתו אינה מוגבלת לפליטים, **והוא חל גם לגבי מי שהחזרתו למדינתו תעמיד אותו בסכנה לעמוד בפני עינויים**[9] **או יחס או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים**.[10] מדובר בעיקרון כללי אשר חל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל (בג״ץ 5190/94 **אל טאיי ואח׳ נ׳ שר הפנים**, מט(3) 843 (1995), פסקה 7 לפסק דינו של הנשיא ברק), והוא חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי המחייב (בג״ץ 7146/12 **אדם נ׳ הכנסת**, סו(1) 717 (2013), פס׳ 8

[8] UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking, E/2002/68/Add.1, 20 May 2002, Guideline 2.6.

[9] UN General Assembly, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, article 3.

[10] UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, article 7.

לפסק דינו של הש' פוגלמן).

83. אמנת מועצת אירופה בדבר פעילות נגד סחר בבני אדם (להלן: "אמנת מועצת אירופה"),[11] אליה המדינה מצויה בשלבי הצטרפות (ראו לעניין זה סיכום ישיבת ועדת מנכ"לים בנושא סחר בבני אדם מיום 30.11.2020, המצ"ב כ**נספח ט"ז** לערר זה) קובעת כי **החזרת קורבן סחר למדינה תתבצע תוך מתן יחס ראוי ("with due regard") לזכויותיו, בטיחותו וכבודו; וכי רצוי שהחזרה כאמור תהיה מרצון**.[12] הדוח המסביר לאמנת מועצת אירופה (להלן: "הדוח") מבהיר שהזכויות להן יש לתת יחס ראוי בעת החזרת קורבן סחר למדינה כוללות את **הזכות לא להיות נתון ליחס בלתי אנושי או משפיל, הזכות להגנה על חיי הפרט וחיי משפחה**, והזכות להגנה על הזהות.[13] הדוח מציין ש**במקרים בהם קיים סיכון לעינויים או ליחס או ענישה בלתי אנושיים או משפילים (מצד המדינה או מצד גורם לא מדינתי), ייתכן שקיים איסור על החזרת אדם למדינתו**.[14]

84. קבוצת המומחים של מועצת אירופה (להלן: "GRETA"),[15] הגוף המפקח על יישום אמנת מועצת אירופה, הוציאה לאחרונה הנחיות בנושא זכאות של קורבנות סחר בבני אדם ושל אנשים בסיכון להיסחר להגנה בינלאומית.[16] הנחיות GRETA קובעות כי **עיקרון אי-ההחזרה חל גם על מקרים בהם קיים חשש לנידוי, חשש למעשי נקמה בגלל היעדר סיוע והגנה מותאמים וזמינים וחשש לסחר חוזר.**[17] **בין הגורמים להערכת הסיכון להיסחר מחדש נמנים בין היתר חוסר אפשרות לשינוי מקום מגורים וכן היות האדם במצב תמידי של חוב**[18] **– נסיבות המתקיימות בעניינן של העוררות**.

85. כצד לפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, 15.11.2000 (כ"א 56) (להלן "פרוטוקול פלרמו"),[19] מחויבת המדינה להגן על קורבנות סחר בבני אדם. חובת המדינה להגן על קורבנות סחר היא בשני היבטים – הראשון הוא בחובה לסייע לקורבנות ולהגן עליהם מפני הסבל שעברו (למשל באמצעות שיקום, טיפול רפואי, מתן אשרה זמנית, סיוע בהליכים נגד העבריינים, וכדומה) (סעיף 6 לפרוטוקול פלרמו); והשני הוא בחובה להגן על קורבנות מפני קורבנות חוזרת או סחר חוזר, חובה הנובעת גם מהחובה למנוע סחר בבני אדם (סעיף 9(1)(ב) לפרוטוקול פלרמו).

86. באשר להיבט השני, יובהר כי **החובה להגן על קורבנות מפני קורבנות חוזרת או סחר חוזר אינה נתונה לשיקול דעת המדינה**, והיא חובה חזקה יותר מחובות ההגנה על קורבנות הקבועות, למשל, בסעיף 6 לפרוטוקול.[20] לחובה למנוע סחר בבני אדם יש היבטים חוצי גבולות.[21] אף אם היקף החובות

---

[11] Council of Europe, Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 16 May 2005, CETS 197, available at: https://www.refworld.org/docid/43fded544.html [accessed 22 February 2021]

[12] סעיף 16(2) לאמנת מועצת אירופה.

[13] Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings 2005, Explanatory Report, Paragraph 202, available at: https://vawnet.org/material/explanatory-report-council-europe-convention-action-against-trafficking-human-beings [accessed 22 February 2021]

[14] Ibid, Paragraph 202.

[15] Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

[16] Council of Europe: Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Guidance Note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection , 19 June 2020, GRETA(2020)0620 , available at: https://www.refworld.org/docid/5f0452a24.html [accessed 22 February 2021] (להלן: "הנחיות GRETA").

[17] הנחיות GRETA, סעיף 31.

[18] הנחיות GRETA, סעיף 29.

[19] הפרוטוקול זמין לצפייה בקישור: https://www.justice.gov.il/En/Units/Trafficking/MainDocs/palermoprotocol.pdf

[20] Ross, Megan, A Diamond in the Rough: The Transnational Duty to Prevent Human Trafficking (April 17, 2014). Duke Journal of Gender Law & Policy, Vol. 21, p. 325, 2014. Available at: http://ssrn.com/abstract=2765986

[21] ibid

הפוזיטיביות של מדינה למנוע סחר במדינה אחרת אינו ברור, בוודאי שיש למדינות חובה שלילית מינימלית שלא לשלוח בעצמן ומתוך שטחן קרבנות לסיכון ממשי של סחר בבני אדם – חובה הנובעת כאמור הן מסעיף 9(1)(ב) לפרוטוקול פלרמו, הן מעקרון אי-ההחזרה.

87. היות שהרחקת העוררות לאתיופיה תעמיד אותן בפני סכנה לסחר חוזר; תעמיד את חייהן ואת חירותן בסכנה; תחשוף אותן ליחס משפיל; תפגע בזכותן לחיי משפחה (כאמור, משום שהיא עשויה לכפות על אלו מהן שהקימו משפחה פרידה מבני זוגן בארץ, ומשום שבשל מעמדן הנחות כשורדות אונס, הרווקות שבהן יתקשו להינשא ולהקים משפחה); תציב אותן בפני נידוי והדרה חברתית (כאמור, בשל היחס לנשים ששהו מחוץ לאתיופיה או חיות באתיופיה בגפן) (ראו פס' 53-48 לעיל) – עיקרון אי-ההחזרה אוסר על הרחקת העוררות לאתיופיה, והרחקתן מהווה הפרה של הדין הבינלאומי המחייב את המדינה.

<u>נסיבותיהן של העוררות עשויות אף להקים להן עילת מקלט על פי אמנת הפליטים</u>

88. כאמור, העוררות פנו למשיב 1 בבקשה למתן מעמד הומניטרי מיוחד להן כקבוצה, ולעמדתנו, זוהי המסגרת המשפטית הנכונה לדון בעניינן, וזאת משום שהיא מאפשרת לבחון באופן המלא ביותר את סיפור חייהן המורכב והקשה, את הדמיון הרב ביניהן ואת הקשר הקהילתי העז שנקשר ביניהן. דרך פנייה זו התקבלה כנכונה גם על ידי המשיב 1. אולם, למעלה מן הצורך, יש לקחת בחשבון כי בחינת נסיבות המקרה מלמדת כי הסכנה הצפויה לעוררות אם תוחזרנה לאתיופיה עשויה לבסס גם חשש מפני רדיפה כהגדרתה באמנת הפליטים, באופן המקים להן עילת מקלט. ברי, כי על המשיב 1 לקחת אף שיקול זה בחשבון בעת בחינת בקשתן של העוררות למעמד הומניטרי מיוחד.

89. אמנת הפליטים מגדירה פליט כמי שנמצא מחוץ לארץ אזרחותו בשל "פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור".[22] כלומר, כדי לענות על ההגדרה של פליט צריכים להתקיים ארבעה יסודות (עע"מ 1440/13 **כריסטופר צ'ימה נ' מדינת ישראל - משרד הפנים** (פורסם בנבו, 07.08.2013)):

1) קיומו של פחד מבוסס היטב מפני רדיפה;
2) הטעם לרדיפה ומקורה הם באחד או יותר מ"עילות האמנה", דהיינו, על רקע: גזע, דת, אזרחות/לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת, או השקפה מדינית/דעה פוליטית;
3) הימצאות מבקש המקלט מחוץ למדינתו בשל אותו פחד;
4) היעדר יכולת, או חוסר רצון מצד מבקש המקלט לזכות להגנתה של מדינתו בשל הפחד האמור.

90. להלן נראה שבעניינן של העוררות מתקיימים ארבעת היסודות של הגדרת הפליט. יודגש שאין העוררות טוענות, במסגרת ערר זה, כי יש להעניק להן מעמד של פליטות לפי אמנת הפליטים; אולם הן שומרות על טענותיהן לעניין זה במסגרת הליכים אחרים. מטרתנו כאן היא להראות שהיות שנסיבותיהן של העוררות מקימות להן עילת מקלט, אסור לגרש אותן למדינת מוצאן ויש להעניק להן מעמד קבע הומניטרי, בבחינת "קל וחומר".

91. <u>קיומו של פחד מבוסס היטב מפני רדיפה</u>: ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים[23] מגדיר רדיפה כאיום על החיים או על החירות, או הפרות חמורות אחרות של זכויות אדם.[24] במקרים מסויימים, גם אמצעים

[22] סעיף 1(2) לאמנת הפליטים
[23] מדריך וקווים מנחים להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט לפי האמנה משנת 1951 והפרוטוקול משנה 1967 בדבר מעמדם של פליטים (2011) (להלן: "ספר העזר של הנציבות").
[24] ספר העזר של הנציבות, פס' 51.

שונים שמופעלים כלפי אדם אשר בפני עצמם אינם עולים כדי רדיפה (למשל אפליה), כשהם משולבים עם גורמים שליליים אחרים (למשל אווירה כללית של חוסר ביטחון בארץ המוצא) – יכולים יחדיו לבסס פחד מפני רדיפה "מטעמים מצטברים".[25]

92. קווים מנחים שפרסמה נציבות האו"ם לפליטים בנושא תחולת אמנת הפליטים והפרוטוקול המשלים לה על קורבנות סחר בבני אדם,[26] מתארים נסיבות בהן קורבן לעבירת סחר בבני אדם יהיה זכאי למקלט לפי אמנת הפליטים. לפי הקווים המנחים, ישנן צורות של ניצול חמור הטבועות בחוויית הסחר בבני אדם, ביניהן חטיפה, כליאה, אונס, שעבוד מיני, עבודת כפייה, מכות, הרעבה ומניעת טיפול רפואי. מעשים אלו מהווים הפרות חמורות של זכויות אדם ובדרך כלל ייחשבו רדיפה.[27]

93. גם הנחיות GRETA קובעות שניתן לראות בסחר בבני אדם, כשהוא ממוסגר כאלימות מגדרית, כרדיפה;[28] וגם הנחיות נציבות האו"ם לפליטים בנושא רדיפה מבוססת מגדר מכירות בכך שבמקרים פרטניים, היות קורבן לסחר למטרות זנות או ניצול מיני יכולה להוות בסיס לטענת מקלט, אם מדינת המוצא לא סיפקה הגנה מפני סחר או איום בסחר כאמור.[29]

94. באשר לקיומו של פחד מבוסס היטב מפני רדיפה, **הנחיית נציבות האו"ם היא כי פחד של קורבן סחר מפני נידוי, אפליה או ענישה מידי המשפחה, הקהילה המקומית או הרשויות עם חזרה למדינת המוצא, יחס הרלוונטי במיוחד למקרים מדובר בקורבן סחר לשירותי מין – יכול לעלות כדי פחד מבוסס היטב מפני רדיפה, בפרט כאשר הוא מוחמר בשל הטראומה שנחוותה בזמן ובעקבות מעשי הסחר בבני אדם. הקווים המנחים מציינים שגם אם צורת הנידוי או הענישה מצד חברי הקהילה או המשפחה אינה עולה כדי רדיפה בפני עצמה, דחייה מפני רשתות התמיכה החברתיות ובידוד מהן עלולים להגביר את הסכנה לסחר חוזר או לחשיפה למעשי נקמה, אשר יכולים לעורר פחד מבוסס מפני רדיפה**.[30]

95. עוד קובעים הקווים המנחים כי ייתכנו מקרים בהם אף שחוויית הסחר בבני אדם היא אירוע שהסתיים ואין זה סביר שחוויה זו תחזור על עצמה, **אם הרדיפה שממנה סבל האדם במהלך חוויית הסחר הייתה אכזרית במיוחד והוא חווה השפעות פסיכולוגית טראומטיות מתמשכות, שבגינן החזרה לארץ המוצא היא אפשרות בלתי נסבלת, ייתכן שעדיין יהיה ראוי להכיר באותו אדם כפליט אם ישנן סיבות משכנעות לכך העולות מרדיפה קודמת**, ובתנאי שהוא עונה על המרכיבים האחרים הקשורים זה בזה של הגדרת הפליט.[31]

96. <u>השתייכות לקיבוץ חברתי מסויים</u>: כדי להיות זכאי למעמד של פליט, על הפחד המבוסס של האדם מפני רדיפה להיות קשור באחד או יותר מהטעמים שבאמנה, הרלוונטי לענייננו הוא השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים. על פי הפרשנות הנהוגה, קיבוץ חברתי מסויים הוא כזה אם לאנשים המשתייכים אליו

---

[25] ספר העזר של הנציבות, פס' 53.

[26] נציבות האו"ם לפליטים, קווים מנחים להגנה בינלאומית מס' 7: תחולת סימן א'(א)(2) לאמנה משנת 1951 ו/או הפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים על קרבנות סחר בבני אדם ועל אנשים בסכנה להיסחר, 7.4.2006 (זמין ב: https://www.unhcr.org/il/wp-content/uploads/sites/6/2020/09/RSD-Handbook-and-Guidelines_heb.pdf, עמ' 143) (להלן: "הקווים המנחים")

[27] הקווים המנחים, סעיף 15.

[28] הנחיות GRETA, סעיף 24.

[29] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, available at: https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html [accessed 23 February 2021], paragraph 18.

[30] הקווים המנחים, ס' 18.

[31] הקווים המנחים, ס' 16.

יש מאפיין משותף לבד מהסכנה כי יירדפו, כאשר המאפיין המשותף יהיה לעתים קרובות מולד, בלתי ניתן לשינוי או מהותי מבחינות אחרות לזהות; ולחלופין אם האנשים המשתייכים אליו נתפסים כקבוצה על־ידי החברה (עת"מ (מרכז) 3415-05-10 **ג'ון פאבר קינטרו הרננדז נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 14.8.2011), פס' 41).[32] קיומו של קיבוץ חברתי מסויים לא מחייב שלכל החברים בו תישקף סכנת רדיפה.[33]

97. נשים הן קיבוץ חברתי מסויים על פי שתי הפרשנויות האפשריות למונח זה. מגדר הוא מאפיין מולד,[34] בלתי ניתן לשינוי ומהותי לזהות; ובנוסף הן מזוהות כקבוצה על ידי החברה וחולקות תכונות משותפות המבדילות אותן מיתר החברה. עיגון לעמדה זו קיים בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין רדיפה על רקע מגדר, בהן נקבע מפורשות שניתן לראות בנשים קבוצה חברתית מסוימת בהתאם לדרישות האמנה;[35] בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים ביחס להשתייכות לקיבוץ חברתי מסוים;[36] בהנחיות GRETA;[37] וכן בקווים המנחים.[38] מדינות שונות כבר הכירו בטענות של רדיפה על בסיס מגדרי לפי אמנת הפליטים;[39] והוועדה האקזקיוטיבית של נציבות האו"ם לפליטים, בה חברה גם ישראל, הכירה בעילה זאת, בקובעה שמדינות רשאית לאמץ את הפרשנות לפיה נשים מבקשות מקלט, העומדות בפני יחס קשה או בלתי אנושי בשל כך שהפרו מנהגים של החברה בה הן חיות, יכולות להיחשב כ"קיבוץ חברתי מסוים" כמשמעו באמנת הפליטים.[40]

98. גם תתי-קבוצות בתוך קבוצת הנשים יכולות להוות קיבוץ חברתי מסויים, אם חברות תת-הקבוצה הן בעלות מאפיין מולד, בלתי ניתן לשינוי או מהותי לזהות; או מזוהות כקבוצה על ידי החברה או חולקות תכונות משותפות המבדילות אותן מיתר החברה. דוגמאות לקיבוצים חברתיים מסוג זה יכולות להיות, בהתאם להקשר, רווקות או גרושות. הקווים המנחים מזכירים את הסיכון המיוחד לנשים, בפרט נשים מקיבוצים חברתיים מסויימים, בהם נשים רווקות או גרושות, שבשל פגיעותן הופכות ליעד לסחר בבני אדם. השתייכות לקבוצות אלו עשויה לתרום לפחד מפני רדיפה, למשל ניצול מיני.[41] אנשים שנפלו בעבר קורבן לסחר בבני אדם עשויים גם הם להיחשב לקיבוץ חברתי, שכן העובדה שנסחרו היא מאפיין בלתי משתנה, משותף והיסטורי; ואף ייתכן שחברה מסוימת תראה בהם קיבוץ מובחן בתוכה.[42] גם נשים שנפלו קורבן לעבירות סחר יכולות להיחשב לקיבוץ חברתי מסוים.[43]

---

[32] וראו גם: GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION: 'Membership of a Particular Social Group' within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', UN doc. HCR/GIP/02/02, Geneva, 7 May 2002 ('Guidelines on Membership of a Particular Social Group' להלן: "הנחיות נציבות האו"ם לפליטים ביחס להשתייכות לקיבוץ חברתי מסוים").

[33] הקווים המנחים, ס' 37.

[34] ההבדל בין מגדר למין אינו רלוונטי לענייננו.

[35] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, available at: https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html [accessed 19 February 2021], § 30-31

[36] ה"ש 32 לעיל, בפסקה 12.

[37] הנחיות GRETA, סעיף 20.

[38] הקווים המנחים, סעיף 38.

[39] Edwards, Alice, Age and Gender Dimensions in International Refugee Law (January 12, 2010). REFUGEE PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW: UNHCR'S GLOBAL CONSULTATIONS ON INTERNATIONAL PROTECTION, E. Feller, V. Türk, and F. Nicholson, eds., pp. 46-80, Cambridge University Press, 2003, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1535356, p. 55-56.

[40] Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Refugee Women and International Protection No. 39 (XXXVI) - 1985, 18 October 1985, No. 39 (XXXVI), §k. Available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c43a8.html [accessed 19 February 2021]

[41] הקווים המנחים, סעיף 38.

[42] הקווים המנחים, סעיף 39. זו גם עמדת GRETA – ראו הנחיות GRETA, סעיף 19.

[43] הנחיות GRETA, סעיף 21.

99. לעוררות פחד מבוסס היטב להיות נרדפות באתיופיה בשל השתייכותן לשלושה סוגים של קיבוצים חברתיים מסויימים – קורבנות סחר בבני אדם; קורבנות לעבירות מין; ונשים רווקות/גרושות (בכל הנוגע לאלו מהן שאין להן בני זוג בישראל, או שבני זוגן לא ישובו עמן לאתיופיה).

100. כפי שעולה מחוות הדעת של פרופ׳ צבר, לו תחזורנה לאתיופיה, כנשים רווקות/גרושות, וכמי שנפלו קורבן למעשי אונס, העוררות יסבלו מהדרה חברתית ותהיינה חשופות לסכנת אונס והטרדות מיניות (פגיעות אשר, כאמור לעיל, עולות כדי רדיפה) באופן משמעותי יותר מנשים נשואות. קיימת סבירות גבוהה שהעוררות אף לא תוכלנה להגן על עצמן על ידי נישואין לגבר, בשל הדרה חברתית, מה שיאלץ אותן לנסות לשרוד בכל מחיר, תוך העמדתן בסכנה לפגיעות חוזרות, ניצול מיני ואף ליפול שוב קורבן לעבירות סחר בבני אדם.

101. <u>הימצאות מבקש המקלט מחוץ למדינתו בשל אותו פחד</u>: אמנת הפליטים דורשת קשר סיבתי בין שהות מחוץ לארץ האזרחות לבין פחד מבוסס של המבקש מפני פגיעה כתוצאה מרדיפה בעתיד. העוררות נמצאת מחוץ למדינת מוצאן ובישראל בעל כורחן ומשום שהוצאו ממנה בכפייה על ידי סוחרי אדם. העוררות פוחדות לחזור לארצן מפני פחד מפגיעה בחייהן, בגופן ובחירותן ומפני פחד ליפול שוב קורבן לעבירות סחר בבני אדם – המהווים כולם רדיפה.

102. <u>היעדר יכולת להיזקק להגנת מדינת מוצאן</u>: העוררות לא תוכלנה להיזקק להגנתן של הרשויות האתיופיות, שכן אלו אינן אוכפות את עבירת האונס ביעילות, ומותירות קורבנות לעבירות מין חשופות למעשי אונס נוספים ולחיי החרדה המתלווים לכך.

103. טריבונל הביקורת על הליכי מקלט באוסטרליה כבר הכיר בסיכון ליפול קורבן לסחר בבני אדם באתיופיה כמקים עילת מקלט לפי אמנת הפליטים. הטריבונל קבע, ביחס למבקשת מקלט ממוצא אתיופי, כי צירוף הנסיבות באתיופיה לצד העובדה שמבקשת המקלט עבדה בעבר במזרח התיכון מהווים אינדיקציה לכך שהיא תועמד בסיכון לניצול ולסחר. על כן, קבע הטריבונל, המבקשת עומדת בפני סיכון ממשי לרדיפה ונזק חמור בעתיד הנראה לעין אם תוחזר לאתיופיה, וזאת בשל השתייכותה לקיבוץ החברתי המסויים ״נשים אתיופיות צעירות שעבדו במזרח התיכון״ – השתייכות אשר נקבע שתהווה הטעם העיקרי לרדיפה.

הטריבונל קבע כי העובדה שלמבקשת מודעות לסיכונים ליפול קורבן לסחר בבני אדם על סמך ניסיון קודם לא מבטלת את הפגיעות שבסבירות ליפול קורבן לסחר או ניצול בעתיד. עוד קבע הטריבונל שקורבנות סחר לא זוכים להגנה משפטית באתיופיה, ושלכן המבקשת לא תוכל להיזקק להגנת המדינה, וכן שחששה מפני רדיפה בדמות סחר בבני אדם מבוסס היטב. על כן, הכיר הטריבונל במבקשת כפליטה (יצויין שהטריבונל לא קיבל את טענתה העובדתית של המבקשת, לפיה נפלה קורבן לסחר בבני אדם בעבר, אך לא היה בכך כדי לבטל את קביעתו שתועמד בפני סיכון לניצול וסחר בעתיד).[44]

<u>ד. הסעד המבוקש – מעמד קבע</u>

104. בית הדין הנכבד מתבקש להורות על מתן מעמד קבע לעוררות. כל מעמד אחר יפגע פגיעה של ממש בעוררות, באופן המצדיק התערבות בית הדין בהחלטה על סוג המעמד שיוענק (עת״מ (מינהליים י-ם) 54176-05-11 **סוקינה אלמסרי נ׳ משרד הפנים** (פורסם בנבו, 18.01.2012)). ראשית, מעמד קבע הכרחי להליך שיקומן של העוררות, אשר כאמור מצוי בעיצומו. כאן, אחרי מאמצים רבים, הצליחו העוררות

[44] RRT Case No. 071938045, [2008] RRTA 255, Australia: Refugee Review Tribunal, 30 May 2008, available at: https://www.refworld.org/cases,AUS_RRT,4bbc8e4d2.html [accessed 21 February 2021]

ליצור את הקרקע הבטוחה ההכרחית להחלמתן. עקירתן מהבסיס שיצרו לעצמן, בעזרת הגורמים המסייעים ובזכות הקשר החזק שבין חברות הקבוצה, יקטע את הליך שיקומן ואף עשוי, בסבירות גבוהה, לגרום לרגרסיה.

105. שנית, זיקתן העמוקה של העוררות למדינה, לצד היעדר כל עורף משפחתי או אחר, ואף קיומה של סכנה, באתיופיה מצדיקים אף הם מתן מעמד קבע. העוררות שוהות בישראל מזה 9 שנים, כל חייהן הבגירים. העוררות עוברות כאן הליך שיקומי, והצליחו ליצור כאן קשרים מיטיבים, לראשונה בחייהן. חלקן נישאו וילדו ילדים. רובן עובדות, בהתאם ליכולותיהן. כמעט כולן חיות בסמיכות, חלקן אף חולקות דירה, והן מהוות גורם תמיכה מרכזי אחת עבור השניה. לעומת זאת, באתיופיה לא מצפה להן דבר, מלבד סכנה ממשית לחייהן, חירותן וגופן. רובן איבדו כל קשר עם בני משפחותיהן, ולגבי אלה שלא, הקשר מתמצה בשיחות בתדירות נמוכה ביותר. זיקתן לישראל לצד היעדר זיקה לאתיופיה רק ילכו ויגברו, ואין כל סיכוי ריאלי שמצב זה ישתנה.

106. שלישית, כמפורט מעלה בפסקאות 68-69, עצם הארעיות גורמת להחמרה במצבן נפשי של העוררות ופוגעת בהליך שיקומן. בנוסף, כמפורט בפסקאות 78-79 לעיל, סוג רישיון השהייה שניתן לעוררות, רישיון ארעי למטרות עבודה בשכר, אינו משרת את תכליתו, ואינו מקנה לעוררות זכאות לסיוע הסוציאלי והכלכלי לו הן כל כך זקוקות.

107. כפי שנקבע בעמ"נ (י-ם) 20942-10-17 **מדינת ישראל- משרד הפנים- רשות האוכלוסין וההגירה נ' ליידי אסטריד קווינטרו זילואגו** (פורסם בנבו, 27.03.2018), "יתכנו מקרים מיוחדים שבהם הנסיבות יוצרות מעצם טיבן מסה קריטית שבעטיה החלטה לתת מעמד ארעי, להבדיל ממעמד של קבע, לא תוכל להיחשב עוד כהחלטה סבירה אשר עומדת במבחן הביקורת". ההיגיון במתן מעמד ארעי נעוץ בכך שטעמים הומניטריים עשויים, מעצם טיבם, להשתנות בעתיד (שם, בפסקה 7). בעניינן של העוררות, כאמור, אין כל צפי לשינוי הטעמים ההומניטריים המצדיקים שיוענק להן מעמד קבע; ונסיבותיהן הייחודיות של העוררות, אשר פורטו בערר זה, בהחלט יוצרות מסה קריטית אשר הופכת את ההחלטה שלא להעניק להן מעמד קבע לבלתי סבירה. בנוסף, הדין הבינלאומי אף הוא תומך בטענה שיש להעניק לעוררות מעמד קבע בישראל. לצד החובה הכללית לסייע לקורבנות סחר והחובה להגן מפני קורבנות חוזרת, פרוטוקול פלרמו קובע ש**המדינה מחוייבת לשקול אמצעים המתירים לקורבנות סחר להישאר בשטחה, באופן קבוע או לצמיתות, במקרים מתאימים. ביישום חובה זו, מחוייבת המדינה להתחשב כיאות בשיקולים הומניטריים ובחמלה.**[45]

108. נדמה ששיקולים אלו – הומניטריים וחמלה – נעלמו מעיניו של המשיב 1 עת הוא שקל את בקשתן של העוררות. לא בכדי סיפורן של העוררות הוביל להד תקשורתי וציבורי יוצא דופן. אי אפשר לשמוע את עדויותיהן, או לקרוא את הדוחות הסוציאליים בעניינן, מבלי להזדעזע ולהתמלא ברגשות של חמלה. מדובר במקרה חריג בחומרתו, אשר נדמה שבדיוק בשבילו ניתנה למשיב 1 הסמכות להעניק מעמד מטעמים הומניטריים.

<u>סיכום</u>

109. לנוכח האמור, מתבקש בית הדין הנכבד לבטל את החלטת המשיב 1 ולהורות לו להעניק לעוררות

[45] "[…] each State Party shall give appropriate consideration to humanitarian and compassionate factors" (סעיף 7 לפרוטוקול פלרמו)

מעמד קבע בישראל.

110. בנוסף, מתבקש בית הדין להורות למשיבים למסור לעוררות את מלוא המידע והמסמכים הנוגעים להחלטה בבקשתן, וכן להתיר לעוררות להגיש ערר מתוקן ככל שהדבר יידרש לאחר קבלת מלוא החומרים.

25.2.2021

מיכל שוורץ, עו"ד
ב"כ העוררות