1.3.2022

לכבוד

שרת הפנים, איילת שקד

שלום רב,

<u>הנדון: בקשה להענקת רישיון לישיבת קבע מטעמים הומניטריים מיוחדים</u>

<u>ל-27 קורבנות מוכרות של סחר בבני אדם החיות כיום בישראל</u>

אנו פונות אלייך בבקשה לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל ולהעניק רישיון לישיבת קבע בישראל ל-27 נשים צעירות יוצאות אתיופיה, 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 הובילו להכרה בכל חברות הקבוצה כקורבנות סחר בבני אדם על ידי משטרת ישראל.

זוהי הפעם השנייה שאנו פונות בשם קבוצת הנשים למשרדך בבקשה כי יוענק להן מעמד בישראל, לאחר שבמסגרת ערר שהוגש ביום 25.2.2021 (ערר 1442-21) ביקשה הלשכה המשפטית של משרד הפנים כי הנושא יובא שוב לעיונך לצורך בחינה מחודשת. בקשתן הקודמת של חברות הקבוצה הוגשה לשר הפנים דאז, מר אריה דרעי, ביוני 2020, ונערכו בעקבותיה דיונים בין-משרדיים ופרלמנטריים. ביום 14.1.2021 החליט שר הפנים דאז להעניק לחברות הקבוצה רישיון שהייה מסוג ב/1 לתקופה של שנה, לאחר שקבע כי יש להתייחס אליהן כקבוצת נשים בעלת מאפיינים דומים, בשל הדברים הקשים שעברו יחד בסיני והתמיכה ההדדית שהן מהוות אחת עבור השנייה, אשר מגבשת אותן כקבוצה. כנגד ההחלטה להעניק לנשות הקבוצה רישיונות שהיה לשנה בלבד הוגש ערר (ערר 1442-21), בו התבקש בית הדין לעררים להורות לשר הפנים להעניק לחברות הקבוצה מעמד קבע בישראל. ביום 28.11.2021 פנתה עו"ד רינת משה לח"מ, בבקשה כי הח"מ יחזרו בהן מן הערר על מנת שהנושא יובא לעיונך במסגרת בקשה חדשה. הח"מ נעתרו לבקשה זו, וביום 6.12.2021 הערר נמחק בהסכמה. מכאן מוגשת בקשה זו.

להלן נביא את סיפורן יוצא הדופן בחומרתו של נשים אלו, שהתחיל בילדות קשה והימלטות מהבית בחיפוש אחר עתיד בטוח; 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 נראה שחזרה לאתיופיה משמעותה עבורן דחיקה לחיים בשולי החברה, קריעתן מחיק הקהילה התומכת שהצליחו ליצור לעצמן בישראל, איון כל ההליך השיקומי שעברו, ואף הגדלת הסיכון ששוב יפלו קורבן לסחר האכזרי בבני אדם; ונסביר מדוע מעמד קבע ויציבות וודאות ארוכות טווח **הכרחיים** להישרדותן של הנשים ושיקומן.

כפי שיתואר להלן, **המדובר במקרה חריג ביותר בנסיבותיו, ובקבוצה שלה מאפיינים ייחודיים המבדילים אותה מכל קבוצת מהגרים אחרת שהגיעה לישראל. גם מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים ציינה כי "בכל ההיסטוריה של ה-15 שנה שהמדינה מטפלת בסחר בבני אדם, זה באמת אחד**

מהמקרים החריגים". [1] **משום כך, הענקת מעמד קבע בישראל לחברות קבוצה זו לא תהיה משום קביעת תקדים או פריצת גדר, אלא מחווה הומניטרית מתבקשת לנוכח מצבן.**

טבלה עם פרטיהן של חברות הקבוצה מצ"ב ומסומנת א' ; ייפויי כוח של חברות הקבוצה מצ"ב ומסומנים ב/1-ב/27 ; פסק הדין בערר 1442-21 מיום 6.12.2021 מצ"ב ומסומן ג' ; הסכמה עם ב"כ רשות האוכלוסין וההגירה בנוגע להגשת הבקשה דנן מצ"ב ומסומנת ד'.

כל ההדגשות בציטוטים שלהלן אינן במקור, אלא אם מצוין אחרת.

<u>רקע עובדתי</u>

<u>א. נסיבות הגעתן של חברות הקבוצה לישראל - פצועות, מורעבות ומבועתות</u>

1. כפי שמפורט בחוות הדעת המצורפות בהמשך, הנסיבות שהובילו את 27 חברות הקבוצה ליפול קורבן לחטיפה ממדינתן שונות, אך הן כוללות מאפיינים ייחודיים משותפים. כולן כנערות 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 – הידוע לשמצה כאחד מן הריכוזים הבולטים לסחר בבני אדם באתיופיה[2] - 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 מחברות הקבוצה הובלה למעין מחסן בו אוכלסו כ-60 אנשים, הרוב נשים או נערות. לאחר מספר לילות במחסן, באישון לילה, הן הובלו 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 חברות הקבוצה את המסע לא שרדו אותו.

3. בסיום המסע, כאשר הן מיובשות, מורעבות, פצועות וחרדות, הגיעו חברות הקבוצה למה שכבר אז הוכר כ"מחנות העינויים בסיני". במחנה הן הוחזקו בשבי למשך חודשים, בהם הורעבו, הועבדו בפרך, נאנסו מדי יום ביומו באופן סדיסטי ביותר ועונו לאוזניהם של בני משפחותיהן על קו הטלפון, וזאת כדי ללחוץ על בני משפחותיהן לשלם עבורן כופר נפש אשר יוביל לשחרורן ממחנות עינויים אלה לגבול ישראל.[3] חלק מחברות

---

[1] ראי להלן, בסעיף 33.

[2] ראי Shewit Gebreegziabher, THE SITUATIONS OF TRAFFICKING WOMEN FROM ETHIOPIA TO SUDAN: THE CASE OF THE METEMA ROUTE (2013)

[3] להרחבה על העדויות המתארות את מחנות העינויים בסיני, ראי דוחות 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. כן ראי Yehuda Goor, *Ransom Kidnapping and Human Trafficking: The Case of the Sinai Torture Camps*, 36 BERKELEY J. INT'L L. 111 (2018).

הקבוצה שקלו להתאבד יחד, מרוב מצוקה. כך למשל תיארה XXXX, את מסכת העינויים שעברה, בהיותה בת 15, לעו"ס המטפלת בה:

"בפגישה איתי, לXXXX 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, XXXX 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 XXXX, המצורף בהמשך כנספח ו/21)

וכך תיארה XXXX את מסע העינויים שעברה מרגע חטיפתה באתיופיה ועד הגעתה לישראל, בהיותה בת 15:

"XXXX 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. XXXX 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 לXXXX שהיה קר מאד, לא היו להם בגדים, לא שתיה ומזון; והם התקיימו משאריות מזון יבש שמצאו. בזמן זה XXXX נחבלה בצוואר מג'ריקן דלק שנפל עליה, על כך היא הוענשה 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. XXXX 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 XXXX, המצורף בהמשך כנספח ו/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.

6. אמנם, בשנים אלה נכנסו לישראל אנשים נוספים שהוחזקו במחנות העינויים בסיני, אך כמה מאפיינים מבדילים 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 גם ביחס לקורבנות העינויים האחרים שהגיעו לישראל מסיני הובעה על ידי גורמי המדינה השונים שהשתתפו בדיון בכנסת בנושא חברות הקבוצה בהמשך (ראי בהמשך, בפסקה 30).

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

7. עם כניסתן לישראל נערכו לנערות שימועים לפי סעיף 13א(ד) לחוק הכניסה לישראל, בהם חלקן דיווחו על ההתעללות ומעשי האונס שעברו. אחרות מיאנו לחשוף מיד עם הכניסה לישראל את הפגיעה המינית הקשה שעברו, בשל תחושות בושה ואשמה. למרות גילן הצעיר ומצבן, הוצאו נגדן צווי הרחקה ומשמורת, והן הועברו למשמורת בכלא סהרונים. עם הזמן החלו הנערות לחשוף את הזוועות שעברו בפני בית הדין לביקורת משמורת.

8. בחודשים שלאחר הגעתן לישראל, בעודן במשמורת ועם התבררות מימדי הזוועה שעברו, הוכרו הנערות כקורבנות סחר בבני אדם על ידי משטרת ישראל. במקביל, נערכו בדיקות לאימות גילן, ואלו שבהן שנמצאו על פי הבדיקה קטינות הועברו למשמורת בכלא גבעון.

9. למרות שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם, ועל אף גילן והמצב הנפשי והפיזי בו היו עם כניסתן לישראל, עברו חודשים רבים ממועד ההכרה בחברות הקבוצה כקורבנות סחר ועד השמתן במקלטים היעודיים לקורבנות סחר ובפנימיות נוער. מרבית חברות הקבוצה היו כלואות במתקני המשמורת תקופות ארוכות, לעתים אף יותר משנה, עד שנמצא עבורן מקום במסגרות אלו, למרות שכבר היה ידוע לדייני בית הדין לביקורת משמורת ולנציגי רשות האוכלוסין וההגירה כי מדובר בצעירות שנפלו קורבן לסחר בבני אדם ועינויים בסיני, ולמרות התרעות חלק מהדיינים על הצורך להוציאן ממעצר ולהעניק להן תנאים הולמים לשיקומן.

10. לכליאת הנערות מיד לאחר מה שעברו בסיני היו השלכות קשות על מצבן הנפשי. כך למשל מתוארת חוויית

הכליאה של XXXX, 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 XXXX, מצורף בהמשך כנספח ו/19);

11. כך מתוארת חווית הכליאה של XXXX שהייתה בת 15 בעת כניסתה לישראל:

> "XXXX 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. XXXX צלעה בגלל המכות שעברה וקיבלה טיפול רפואי בכלא בעקבות כך" (מתוך דו"ח סוציאלי בעניינה של XXXX, מצורף בהמשך כנספח ו/21).

12. מעבר לפגיעה שחוו חברות הקבוצה 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 XXXX 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 XXXX 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 XXXX, מצורף בהמשך כנספח ו/12)

13. נראה כי היו אלה הליכים משפטיים שננקטו בשם חברות הקבוצה על ידי עורכות דין שמונו להן מטעם הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, שהביאו למציאת פתרונות חלופיים להמשך מעצרן. כך, בעניינן של ארבע קטינות הוגשו עתירות כנגד המשך החזקתן במשמורת – עת"מ 24435-08-12 ועת"מ 43556-07-12 (פסק דין מיום 11.10.2012) - שבעקבותיהן נמצא מקום לקטינות אלה במסגרת פנימייה של המינהל לחינוך התיישבותי. בעניינה של אחת מחברות הקבוצה הבגירות הוגש ערעור מנהלי 22981-02-13 על החלטות בית הדין למשמורת שלא לשחררה לחלופת מעצר 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 [...]"

פסק דין בעמ"ע 22981-02-13 פלונית נ' משרד הפנים (6.3.2013) מצורף כנספח ה

14. בסופו של דבר חברות הקבוצה הועברו למקלטים היעודיים לקורבנות סחר בבני אדם, שם שהו במשך כשנה או כמה חודשים יותר, 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>ג. מצבן של חברות הקבוצה</u>

15. 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 של פוסט-טראומה קשה ומורכבת, כגון דיכאון, התקפי חרדה, מחשבות חודרניות, מחשבות אובדניות, סיוטים ופלאשבקים. המצב הנפשי של חלקן מוגדר כמעורער ובלתי יציב, בשל האירועים הטראומטיים המתמשכים שחוו לאורך חייהן.

16. 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 עובדים סוציאליים המתמחים בעבודה עם נפגעי טראומה. רובן מצליחות לעבוד, אם כי הן חשופות לניצול. חלקן נישאו והביאו ילדים לעולם, אותם הן מגדלות במסירות ולמרות תנאי הפתיחה הקשים איתם הן מתמודדות.

17. חלק מחברות הקבוצה 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 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 XXXX:

> "XXXX מתגוררת בפתח תקווה בשכנות וביחסים קרובים עם בנות ששהו אתה בסיני. חשוב להבין שבתרבות ממנה מגיעה XXXX, 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 XXXX מצורף בהמשך כנספח ו/7).

18. וכך למשל מתואר הקשר בין חברות הקבוצה בדו"ח הסוציאלי בעניינה של XXXX:

> "רצף אירועי חייה של XXXX 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 לXXXX 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 XXXX מצורף בהמשך כנספח ו/22).

19. באשר למעמדן בישראל, לאחר יציאתן מהמקלטים בהם שהו, הגישה כל אחת מחברות הקבוצה בקשה למקלט מדיני בישראל. 18 מבין אותן בקשות טרם נבחנו, ובקשות המקלט של 9 מביניהן נדחו. כפי שיפורט בהמשך, ביום 14.1.2021 החליט שר הפנים להעניק לחברות הקבוצה רישיון שהייה מסוג ב/1 לתקופה של שנה, בתוקף עד ליום 1.3.2022. בהתאם להסכמה בערר 1442-21, רישיונות השהייה שלהם יוארכו עד 30 יום לאחר קבלת החלטתך בבקשה זו.

20. חברות הקבוצה נעזרות בארגוני סיוע וזו בזו אך ממשיכות לסבול מסימפטומים פוסט טראומטיים ובהם התקפי חרדה, סיוטים, מחשבות אובדניות ודיכאון. חרב הגירוש המרחפת מעל ראשן והמתיחות הרבה סביב חידוש רישיונות השהייה שלהן בימים אלו מחריפות את הופעת הסימפטומים ופוגעות בתהליך השיקומי שעודן עוברות.

21. לחברות הקבוצה 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.

22. חברות הקבוצה חיות בפחד כבד מפני האפשרות שיגורשו לאתיופיה אשר מבחינתן משמעותה גזר דין מוות ואובדן ההישגים השיקומיים אליהם הגיעו. אותן נסיבות שהובילו לבריחתן מהוות עבורן איום ממשי על חייהן וחירותן. אך מעבר לכך – הנשים מודעות לסטיגמה הדבקה באישה שנפלה קורבן למעשי אונס, ולהשלכות שיש לכך על חירותן, שלמות גופן ויכולתן לחיות ללא פחד שמא הסוד שלהן יתגלה. חלקן עברו מעשי אונס באתיופיה טרם נחטפו ונסחרו, וחוו על בשרן את ההשלכות שיש לכך (בהמשך נרחיב על המצב באתיופיה בהקשר זה).

23. לצד זאת, לחברות הקבוצה זיקה עמוקה למדינת ישראל. הן שוהות כאן מזה עשור, כל חייהן הבוגרים. חלקן עובדות, חלקן נישאו וילדו ילדים, וכולן נתמכות על ידי גורמי הסיוע המלווים אותן בהליך שיקומן.

דוחות סוציאליים מחודש 2/2021 בעניינן של חברות הקבוצה מאת עו"ס במרכז היום לשורדי סחר בבני אדם מצורפים כנספחים ו/1-ו/27. בהתאם להסכמה בערר 1442-21, דוחות עדכניים יוגשו עד ליום 1.4.2022.

ד. הבקשה הקודמת שהוגשה לשר הפנים להעניק לקבוצה מעמד הומניטרי מיוחד

24. על רקע מצבן החמור והחריג של חברות הקבוצה, הן והגורמים המסייעים להן פנו בשנת 2019 אל המוקד

לפליטים ולמהגרים, במטרה למצוא מזור לנשים אלו. לאחר בחינת מלוא המידע, ביום 3.6.2020 פנינו אל שר הפנים בבקשה שיעניק להן מעמד הומניטרי מיוחד.

25. לכאורה, יכלו חברות הקבוצה לפעול להסדרת מעמדן באופן פרטני, במסגרת הליכי המקלט שלהן, או לחלופין בהגשת בקשות פרטניות להסדרת מעמדן בישראל מכוחו של נוהל הוועדה ההומניטרית;[4] ולנוכח נסיבותיהן האישיות, סברנו שהנשים אכן זכאיות למעמד לפי שני הליכים אלה. אולם, בחינה פרטנית שכזו לא מראה באופן מלא את הדמיון הרב ביניהן ולא מעניקה משקל מספיק לקשר הקהילתי העז שנקשר ביניהן, באופן שקשר אותן זו לזו בעבותות וקריטי להליך שיקומן. כפי שאמרה הגב' יסמין וולך, המפקחת הארצית על תוכניות מיוחדת במשרד הרווחה, בדיון בבקשת חברות הקבוצה בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות בכנסת (ראי בהמשך, בפס' 30):

> "אנחנו מדברים פה על קבוצה ש**העוצמה והתדירות של הפגיעות שנעשו בהן היא כן יוצאת דופן**. אני אומר גם שאנחנו מדברים פה על קבוצה. **הקבוצה פה עולה על סך חלקיה**. כלומר, גם בתוך תהליך השיקום בחיים שלהם, זה נכון שיש כאן פרטים וכל פרט הוא עולם ומלואו כי הן שונות זו מזו, אבל הן גם **נפגעו כקבוצה והגיעו לפה לקבוצה ויש לזה משמעות בחיים שלהן**" (נספח ח' בהמשך, עמ' 22).

26. כאמור בהמשך, עמדה זו התקבלה על ידי כל הגורמים שדנו בעניינן של חברות הקבוצה, לרבות שר הפנים בהחלטתו מיום 14.1.2021 (נספח י"א), וכן בתגובת משרד הפנים לבית הדין בערר 1442-21 מיום 27.7.2021. (נספח י"ז), המבהירה כי מדובר בקבוצת נשים אשר להן מאפיינים ייחודיים משותפים.

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

ה. הדיון הציבורי בבקשת חברות הקבוצה

27. בעקבות הגשת הבקשה, ביוני 2020 פנו אל שר הפנים שורה של ארגוני נשים בישראל אשר ביקשו להצטרף לבקשה להסדיר את מעמדן.

פניית ארגוני הנשים לשר הפנים מחודש יוני 2020 מצורפת כנספח ח'.

28. ביום 5.9.2020 שודרה במהדורת החדשות בכאן11 כתבת מגזין בה נחשפו חברות הקבוצה בשמותיהן הפרטיים אל מול המצלמה ותיארו לפרטים, באומץ רב, את הזוועות שעברו. לצד זאת הן תיארו את ההליך השיקומי שעברו בישראל, את התמיכה שהן מקבלות כאן ואת החיים שהצליחו לבנות בעזרתה. הנשים התייחסו לצווי הגירוש שהוצאו כנגד חלקן ולחרדה ואמרו בפה מלא: "אם אני חוזרת לאתיופיה – אני אמות".[5]

29. שידור הכתבה הוביל להד ציבורי יוצא דופן, ולפנייה ישירה של למעלה מ-5,000 ישראלים לשר הפנים בבקשה שיעניק לחברות הקבוצה מעמד שיאפשר להן לשקם את חייהן.[6] בהמשך הצטרפו לקריאה 160 אמנים ואנשי תרבות ישראלים במכתב פומבי, בו ביקשו משר הפנים לאפשר לחברות הקבוצה להשתקע

---

[4] נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים" מס' 5.2.0022.

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

[6] 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

ולהמשיך לחיות את חייהן במדינת ישראל.[7]

30. 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". בפתח הדיון הודיעה יו"ר הוועדה, ח"כ מיכאלי, "הוועדה הזאת מבקשת להביא את מדינת ישראל לשנות את המצב העקום הזה ולמצוא להן מעמד קבע במדינת ישראל".

31. במסגרת הדיון תיארה עו"ס נעמה סבתו, מי שטיפלה בחברות הקבוצה במרכז היום לנפגעי סחר, את הנחיצות של יציבות להישרדותן של הנשים:

> "כעובדת סוציאלית אני אגיד מהמקום המקצועי שלי, ש**הנשים האלה נמצאות במצב פיזי ונפשי מאוד קשה. פוסט טראומה אולי הכי קשה שפגשתי וראיתי. צריך להבין שבשביל לשרוד טראומה הדבר הכי בסיסי זאת קרקע יציבה ובטוחה. בקושי רב הן הצליחו בשנים האלה לייצר איזה משהו והן מצליחות לשרוד. לשמוט להן את הקרקע מתחת לרגליים במצב הזה, עם הפוסט טראומה שהן נמצאות בה, עם המצב הפיזי, עם הסכנה שמחכה להן שם, זה גזר דין מוות.** אין איך להפוך את זה, זה פשוט נורא" (עמ' 3 לפרוטוקול הדיון הוועדה).

32. הגב' מיכל יוספוף, מנהלת אגף אוכלוסיות זמניות ברשות האוכלוסין וההגירה, עדכנה שנערכו ישיבות פנימיות ברשות בנושא הבקשה, וכן ישיבות בין-משרדיות בהשתתפות היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים.

33. עו"ד דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, התייחסה בדיון לחריגות שבסיפורה של הקבוצה; לסיכונים שיעמדו בפני חברותיה לו תחזורנה לאתיופיה, בכלל זאת סחר וניצול חוזר, 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**

[7] 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

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).

34. בהמשך הדיון שוב הדגישה עו"ד דומיניץ את ייחודיות הקבוצה:

"בעיניי **יש כמה וכמה סיבות שהקבוצה הזאת מיוחדת ולמה יש לראות אותן כקבוצה.** לשאלתך, **לאורך השנים היו מספר בודד של קורבנות סחר מאתיופיה שהוכרו בגין מה שעבר עליהם בסיני**. למיטב ידיעתי, חלקם כן נשארו עד היום בישראל מכל מיני סיבות. חלקם הצליחו להסדיר את המעמד שלהם מסיבות הומניטריות או ילדים ישראלים. אני מניחה שזה עשוי אולי להשליך על עניינם של עוד מספר קורבנות בודד שנמצאים כיום בישראל" (עמ' 19 לפרוטוקול הדיון הוועדה).

35. גם הגב' יוספוף התייחסה בדיון לחריגות הקבוצה, ואמרה ש**לא מוכרת לה קבוצה דומה המבקשת מעמד הומניטרי מטעמים של קורבנות סחר, שהם לא מאריתראה וסודן** (עמ' 19 לפרוטוקול הדיון בוועדה). רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם במשטרת ישראל, הסכימה גם היא שסיפורן של הנשים הוא נדיר, ושהיא לא מכירה קבוצה דומה לזו שלהן (עמ' 20 לפרוטוקול הדיון בוועדה); ודברים דומים אמרה יסמין וולך, המפקחת הארצית על תוכניות מיוחדת במשרד הרווחה (ראי פסקה 25 לעיל).

פרוטוקול דיון בישיבת ועדת המשנה למאבק בסחר ונשים ובזנות מיום 14.10.2020 מצורף כנספח ט'.

36. בעקבות הדיון פנו חברי ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות וחברי כנסת נוספים לשר הפנים, בבקשה שיעניק בהקדם מעמד קבע לקבוצת הנשים. בפנייה צוין כי כלל הגורמים במשרדי הממשלה שעסקו בעניינן של חברות הקבוצה 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 לשר הפנים בנושא הסדרת מעמדן של 27 הנשים שנחטפו מאתיופיה והוכרו כקורבנות סחר מיום 28.10.2020 מצורפת כנספח י'.

<u>ו. החלטת שר הפנים בבקשה הקודמת של חברות הקבוצה</u>

37. ביום 14.1.2021 ניתנה החלטת שר הפנים בבקשת חברות הקבוצה. בהודעה על ההחלטה צוין ש"הדברים הקשים שעברו במהלך תקופת שהות[ן] בסיני המשותפת והתמיכה ההדדית שהן מהוות אחת עבור השנייה מגבשת אותן כקבוצה ולכן ההתייחסות לבקשת[ן] היא כקבוצת נשים בעלות מאפיינים דומים". לצד זאת צוין שככלל, בתום שנת שיקום קורבנות סחר אמורים לשוב לארץ מוצאם, ושבהתאם לכך, הנשים היו צריכות לעזוב את הארץ; ושכיום הנשים נמצאות "בחוסן נפשי איתן יותר מביום הגעת[ן] לישראל".

38. שר הפנים החליט, לאור הנסיבות הספציפיות של הנשים "ולפנים משורת הדין", להעניק להן רישיון שהייה מסוג ב/1 לתקופה של שנה ולא יאוחר מיום 1.3.2022, שבמהלכה "יתאפשר לכלל הגורמים השותפים למאבק [ב]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]".

39. להשלמת התמונה יצוין כי בהחלטת השר נקבע שהנשים יקבלו את רישיונות השהייה בכפוף להצגת דרכונים תקפים להן ולילדיהן. לבקשתנו, ביום 21.2.2021 החליט מנכ"ל הרשות דאז לפטור בשלב זה את הנשים מהצגת דרכון לצורך קבלת רישיון השהייה שהוחלט להעניק להן. ביום 17.3.2021 קיבלו חברות הקבוצה רישיונות שהייה מסוג ב/1.

הודעה על החלטת שר הפנים מיום 14.1.2021 מצורפת כנספח י"א ; בקשה לפטור מהצגת דרכון תקף לצורך קבלת רישיון שהייה מסוג ב/1 מיום 3.2.2021 מצורפת כנספח י"ב ; החלטה על פטור מהצגת דרכון תקף לצורך קבלת רישיון שהייה מסוג ב/1 ב מיום 21.2.2021 מצורפת כנספח י"ג.

<u>ז. ערר על החלטת שר הפנים שלא להעניק לחברות הקבוצה מעמד קבע</u>

40. ב-25.2.2021 הגישו חברות הקבוצה ערר על החלטת שר הפנים שלא להעניק להן מעמד קבע (ערר 1442-21).

הודעת ערר (ערר 1442-21) מיום 25.2.2021 מצורפת כנספח י"ד.

41. במסגרת ההליך, בית הדין הורה לצדדים לנמק מדוע בקשת חברות הקבוצה הוגשה לשר הפנים במקשה אחת, ומדוע החלטת השר ניתנה במקשה אחת (החלטה מיום 1.3.2021). בתגובה מיום 27.7.2021 הסבירה המשיבה כי

> "שר הפנים עיין בבקשת העוררות והחליט לדון בה כמקשה אחת כפי שזו הוגשה על ידן וזאת בשים לב לכך שמדובר בקבוצת נשים אשר להן מאפיינים ייחודיים משותפים. מדובר ב-27 נשים, נתינות אתיופיה אשר עברו עינויים קשים בסיני, כאשר רובן נכנסו לישראל באותו מועד, בהיותן קטינות. בנוסף, כולן הוכרו כקורבנות סחר, עברו שיקום בישראל תוך שנטען על ידן כי תמכו אחת בשנייה. וזאת, גם כפי שנכתב במסגרת החלטת השר בהקשר זה: 'הדברים הקשים שעברו במהלך תקופת שהותם בסיני המשותפת והתמיכה ההדדית שהן מהוות אחת עבור השנייה מגבשת אותן כקבוצה ולכן ההתייחסות לבקשתם היא כקבוצת נשים בעלות מאפיינים דומים'".

הנמקה מטעם העוררות להגשת הבקשה לשר כבקשה קולקטיבית הוגשה ביום 15.3.2021.

החלטה בערר 1442-21 מיום 1.3.2021 מצורפת כנספח ט"ו ; תגובת המשיבה מיום 27.7.2021 מצורפת כנספח ט"ז ; השלמת טיעון מטעם העוררות מיום 15.3.2021 מצורפת כנספח י"ז.

42. כדי לא להעמיס, מסמכים נוספים שהוגשו במסגרת הערר אינם מצורפים. מסמכים אלה מצויים בידי משרד הפנים, ויישלחו ככל שיש בכך צורך.

43. ביום 28.11.2021 פנתה אל החי"מ ב"כ רשות האוכלוסין וההגירה, בבקשה כי החי"מ יחזרו בהן מן הערר ושבקשת חברות הקבוצה תובא לעיונך במסגרת בקשה חדשה. ביום 5.12.2021 הגישה רשות האוכלוסין וההגירה בקשה מוסכמת למחיקת הערר, בכפוף לתנאים הבאים:

א) כל צד שומר על טענותיו.

ב) חברות הקבוצה יפנו בבקשה חדשה לשרת הפנים.

ג) רישיונן של חברות הקבוצה מסוג ב/1 יוארך עד 30 יום לאחר קבלת ההחלטה.

44. ביום 6.12.2021 ניתן תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים. כאמור לעיל, בהמשך להסכמת הצדדים סוכם בין הח"מ ללשכה המשפטית ברשות כי הבקשה תוגש עד ליום 1.3.2022, וככל שיהיה בכך צורך ניתן יהיה להשלים מסמכים עד ליום 1.4.2022. כן סוכם כי רישיונות הישיבה בהם מחזיקות חברות הקבוצה יוארכו ב-3 חדשים בכל פעם ועד למתן החלטה חדשה (פסק הדין וההסכמה צורפו כנספחים ג' ו-ד' לעיל).

ההכרח להעניק לחברות הקבוצה רישיון לישיבת קבע

45. בשל המעשים המחרידים שבוצעו בחברות הקבוצה החל בילדותן באתיופיה, דרך המסע המפרך לסיני וכלה בהחזקה בהן במחנות העינויים בסיני, הן מגלות תסמינים של פוסט טראומה מורכבת. החזרתן לאתיופיה משמעותה קטיעת הליך השיקום בו הן מצויות, איון השיקום שהן כבר עברו והעמדתן בסיכון לפגיעות חמורות ולקורבנות חוזרת, בניגוד לדין הבין-לאומי. על כן, יש להימנע מהרחקתן בכל מחיר. אך באי הרחקתן לא די. עצם חוסר היציבות, חוסר הוודאות והמתיחות הרבה סביב הארכתם החוזרת של רישיונות השהייה של חברות הקבוצה פוגעת פגיעה ממשית בהליך שיקומן. הטעם העיקרי העומד בלב בקשתן של חברות הקבוצה הוא ההכרח ליצור עבורן יציבות, ביטחון והגנה ארוכת טווח – הנחוצים להישרדותן הנפשית, להחלמתן מהטראומה שחוו, להגנה עליהן, ולהבטחת עתיד בריא ובטוח להן ולילדיהן.

ח. המשמעות הבלתי-אנושית שתהיה להרחקת חברות הקבוצה מישראל

46. הרחקת חברות הקבוצה לאתיופיה תגרום להתדרדרות חמורה במצבן הנפשי והפיזי. 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, והוגש במסגרת הערר, **החזרת הנשים לאתיופיה תקטע ותהרוס את תהליך השיקום אותו החלו בארץ, ואף תחמיר באופן בלתי הפיך את מצבן הנפשי.**

47. מנייר העמדה עולה שעוד בטרם נפלו חברות הקבוצה 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.

48. עובדת היותן קורבנות סחר, עינויים ופגיעות מיניות, במיוחד כאשר היו קטינות בשלבים מורכבים של פיתוח וביסוס אישיותן, מגבירה את הסיכון הראשוני בו חברות הקבוצה מצויות. העובדה שהאירועים שהן עברו הם מעשי ידי אדם, ובמיוחד העובדה שנחשפו לעינויים ולהתעללות, מגבירה את הסיכון להתפתחות 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.

49. כפי שעולה מחוות הדעת הסוציאליות שנערכו בעניינן, חברות הקבוצה 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 הנשים, ויש לה השלכות רבות והרסניות גם לאחר שהאירוע הטראומטי הסתיים. נפשן של הנשים היא מעוררת ופגועה; וללא טיפול הולם מצבן הנפשי ילך ויתדרדר.

50. כפי שמעיד נייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר 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.

51. השבת הביטחון מחייבת הסרת האיום הקונקרטי על החיים, ובהמשך, דאגה לגוף, טיפול רפואי, הזנה וקיום בסיסי. באתיופיה קיימת שורה של מכשולים משמעותיים לנשים שורדות סחר בבני אדם ונשים שנפלו קורבן לאלימות מינית שחוזרות לאתיופיה, ומבקשות להתאקלם מחדש בחברה. מכשולים אלה צפויים להחמיר עוד יותר את הפגיעה בחברות הקבוצה לו תגורשנה לאתיופיה.

52. קושי עיקרי מציבות התפיסות החברתיות הרווחות והמקובלות באתיופיה, המדירות חברתית וכלכלית נשים שנפלו קורבן לאלימות 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; ומעמדן של נשים שורדות אונס הוא נחות. קושי נוסף הוא הניתוק והנידוי ממשפחת המקור שייגזר על הנשים, כקורבנות של הגירה כפויה, היינו חטיפות לצורכי סחר בבני אדם.[8]

53. נזכיר שלאף אחת מהנשים אין גורמי תמיכה שיקבלו אותה 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.

54. **האיום בגירוש חברות הקבוצה לאתיופיה משיב את תחושת האיום הקונקרטי על חייהן, ובכך מאיין את האפשרות שלהן להשתקם מהטראומות שחוו.** מעבר לכך, הרחקתן לאתיופיה שוללת את המשך תהליך השבת הביטחון, שכן המציאות הצפויה להן באתיופיה – הדרה, עוני, חיים תחת סטיגמה ונידוי – תמנע דאגה לגוף, טיפול רפואי, הזנה וקיום בסיסי.

55. הרחקת הנשים 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.

56. כאמור, מאז הגעתן לישראל, על אף הקשיים הרבים והמשמעותיים, החלו חברות הקבוצה לנסות לשקם את חייהן. במהלך תקופות שהייתן במקלט לקורבנות סחר, והליווי במרכז היום לשורדי סחר בבני אדם לאחר מכן, החלו הנשים ליצור קשרים טיפוליים מיטיבים ולתת אמון בבני אדם. בעזרת גורמים מסייעים

[8] חוות דעת בעניין קליטתן של 27 נשים קורבנות סחר באתיופיה מולדתן מאת 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. חוות הדעת מצורפת כנספח י"ח.

אשר מעניקים להם טיפול נפשי וסיוע סוציאלי, הן החלו לבנות עבור עצמן בסיס בטוח. רובן עובדות, חלקן אף התחתנו והקימו משפחה גרעינית.

57. כפי שעולה מהדוחות הסוציאליים בעניינן, חלק משמעותי מהתמיכה לה זוכות הנשים 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 הנשים מתגוררות בסמיכות זו לזו. הן מסייעות אחת לשנייה מבחינה חומרית ורגשית, וחולקות זו עם זו את מצוקותיהן.

58. 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 הנשים עד כה, למרות הקשיים הרבים איתם הן מתמודדות**. כל המענים הללו מספקים להן את הביטחון הראשוני הבסיסי, ההכרחי להחלמה מטראומה; ולצד זאת מספקים את תנאי השלב השלישי להחלמה מטראומה מורכבת.

59. בהחלטתו מיום 14.1.2021, ציין שר הפנים כי חברות הקבוצה נמצאות כיום "בחוסן נפשי איתן יותר מיום הגעתן לישראל". אין מחלוקת על כך שמצבן 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 (או שנתיים, או שלוש) הנשים יהיו במצב שניתן להרחיק אותן מישראל מבלי לגרום לריסוק ההליך השיקומי שעברו היא בלתי סבירה בעליל, בהיותה מנוגדת לעמדת גורמי הטיפול וחסרת כל בסיס. חברות הקבוצה מצויות בעיצומו של הליך שיקומי, אך הדרך להחלמה מהאירועים הטראומטיים המתמשכים שעברו היא ארוכה, וחזרה לאתיופיה תקטע אותה.

60. לא זו בלבד שהרחקת הנשים 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 חברות הקבוצה מהארץ תשמוט את הקרקע היציבה היחידה אותה הצליחו לייצר במהלך ותמוטט את הקשרים החברתיים המיטיבים היחידים שיש להן.

61. מצבן הנפשי של חברות הקבוצה, לצד היעדר מעגלי תמיכה במדינת מוצאן, מעמיד אותן בסכנה לקורבנות חוזרת, לו תוחזרנה לאתיופיה. כאמור בנייר העמדה של ד"ר לוריא וד"ר מאיר, **גירוש הנשים 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)**.

חוות דעת בעניין קליטתן של 27 נשים קורבנות סחר באתיופיה מולדתן מאת פרופ' גליה צבר מצורפת כנספח י"ח; נייר עמדה: השלכות נפשיות ביחס לשורדות הסחר מאתיופיה, מאת ד"ר עידו לוריא וד"ר יעל מאיר מצורף כנספח י"ט. חוות הדעת הוגשו במסגרת ערר 1442-21 ולא עמדו בפני שר הפנים בעת בחינת הבקשה הקודמת.

<u>ט. הענקת רישיון לישיבת קבע תאפשר לנשים לבנות עתיד בריא ובטוח</u>

62. עד כה הסברנו מדוע אין להרחיק את חברות הקבוצה לאתיופיה ויש להסדיר את מעמדן בישראל. כעת

נסביר את ההכרח להעניק לחברות הקבוצה רישיון לישיבת קבע.

63. לתנאי חיים כגון מתן מעמד זמני, חוסר ודאות ואיום בגירוש יש השפעה שלילית וברורה על מצבן הנפשי של קורבנות סחר. **עצם חוסר הוודאות בנוגע לעתידן והאיום בגירושן העתידי הם גורמי סיכון לשחזור טראומות והחרפת התסמינים הנפשיים מהם חברות הקבוצה סובלות**. החלטת שר הפנים להעניק להן רישיון שהייה מסוג ב/1 לשנה אכן הקנתה להן וודאות מסוימת ביחס לעתיד הקרוב, ובמובן זה הייתה וודאי עדיפה על סכנת גירוש מיידית. אך כפי שמראים גורמי המקצוע, **ארעיות המעמד וחיים בצל איום גירוש עתידי הם גורם לפגיעה מתמשכת בבריאות הנפשית, המתבטאת בין השאר בחוויית סטרס מתמיד, בידוד, חוסר אונים וטראומטיזציה חוזרת. ככל שהאיום בגירוש נמשך זמן רב יותר, הסימפטומים מחמירים**.[9] רישיון ישיבה זמני, הגם שיכול לענות על צרכים חומריים, לא עונה על הצורך המהותי של הנשים בהגנה, יציבות וביטחון ארוכי טווח – הנחוצים להישרדותן הנפשית, להחלמתן מהטראומה שחוו ולהגנה עליהן מפני קורבנות חוזרת.

64. הדוחות הסוציאליים בעניינן של חברות הקבוצה מדגישים כמה חשובות יציבות וודאות ביחס לעתיד להליך שיקומן. כך למשל מצוין בדוח הסוציאלי בעניינה של XXXX:

> "[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, XXXX זקוקה ליציבות ולוודאות אשר תאפשר להמשיך ולהשתקם מהאירועים שעברה" (נספח ו/21 לעיל).

65. וכך נכתב בדוח הסוציאלי בעניינה של XXXX:

> "במשך השנים בארץ, על אף הקושי הבלתי נתפס XXXX הצליחה ליצר לעצמה סביבה בטוחה ושגרת עבודה בעזרת מענים שונים. קבוצת הבנות אשר איתם שהתה בסיני, קשר עם עו"ס במקלט, ליווי במרכז לטיפול בקורבנות עבדות וסחר של מסיל"ה (מאז 2015). חשוב להבין כי המצב של XXXX פגיע ושברירי כל שינוי מהווה איום על חייה ושומט את הקרקע תחת רגליה. כדי לאפשר לXXXX לשרוד את החיים על אף הזוועות האנושיות אותם עברה XXXX זקוקה לבסיס בטוח, קרקע יציבה ויציאה מאזור סכנה. כאמור דבר זה מתאפשר רק אם תישאר בישראל" (נספח ו/1 לעיל).

66. וכך נכתב בדוח הסוציאלי בעניינה של XXXX:

> "XXXX נתמכת מאוד על ידי המרכז הארצי לטיפול בשורדות סחר ונמצאת בעיצומו של תהליך שיקומי. החיים בישראל מאוד קשים עבורה, חוסר הוודאות ואי היציבות באשר לעתידה בארץ מקשים עליה לבסס תחושות רוגע וביטחון והפחד מפני העתיד והחזרה האפשרית לאתיופיה מהווים טריגר לחוויות הקשות שעברה" (נספח ו/27 לעיל).

67. זוהי העמדה הטיפולית המובאת ביתר הדוחות הסוציאליים בעניינן של חברות הקבוצה.

68. יודגש: העובדה שחברות הקבוצה נפלו קורבן לעבירות סחר בבני אדם בהיותן נערות, והטראומה הקשה והמתמשכת שעברו, מהוות חלק מנסיבותיהן הייחודיות, אך לא עליהן לבדן מתבססת הבקשה להעניק להן

[9] ראי נייר עמדה: השלכות נפשיות ביחס לשורדות הסחר מאתיופיה, מאת ד"ר עידו לוריא וד"ר יעל מאיר (נספח י"ט לעיל).

רישיון לישיבת קבע בישראל. לאלה מתווספות נסיבות חטיפתן כנערות; הזוועות יוצאות הדופן והממושכות שעברו עד להגעתן לישראל; מחדל המדינה לזהות ולהגן עליהן בראשית שהייתן בה; **ובראש ובראשונה – ההכרח ביציבות וודאות להישרדותן ושיקומן, והעובדה שאלה שזורים בשהייתן בישראל**.

י. טעמים תומכים להענקת מעמד קבע לחברות הקבוצה בישראל

69. לצד הטעמים הברורים להענקת רישיון לישיבת קבע לחברות הקבוצה שהובאו לעיל, מן הראוי לתת משקל לחובותיה של המדינה כלפיהן בשל הנזק שגרמה להן בעקבות כליאתן הממושכת, גם לאחר שנחשפו הזוועות שעברו וכבר הוכרו כקורבנות סחר. כליאת הנערות תקופה ממושכת לאחר כניסתן לישראל הגבירה את הסיכון שלהן לתחלואה נפשית, ולהחרפת התסמינים הנפשיים מהם הן סובלות (ראי לעניין זה נייר העמדה של ד"ר לוריא ודו"ר מאיר, נספח י"ט לעיל, בעמ' 5).

70. 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.[10]

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

71. בהתאם, נציבות האו"ם לזכויות אדם קבעה ש**יש להבטיח שקורבנות סחר אינם מוחזקים, בשום פנים ואופן, במעצר הגירתי או צורות מעצר אחרות**.[11]

72. בנוסף, יש לתת משקל לחובות המדינה על פי הדין הבינלאומי כלפי חברות הקבוצה, הראשונה בהן היא עיקרון אי-ההחזרה. כאמור, כקורבנות סחר בבני אדם והתעללות מינית, החזרת הנשים לאתיופיה תעמיד אותן בסכנה ליפול 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[12] או יחס

---

[10] 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). חוות הדעת מצורפת כנספח כ'.

[11] 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.

[12] 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.

או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים.[13] מדובר בעיקרון כללי אשר חל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל,[14] והוא חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי המחייב.[15]

73. חובה נוספת של המדינה היא מכוח אמנת מועצת אירופה בדבר פעילות נגד סחר בבני אדם,[16] אליה הצטרפה מדינת ישראל בשנה האחרונה. האמנה קובעת כי **החזרת קורבן סחר למדינה תתבצע תוך מתן יחס ראוי ("with due regard") לזכויותיו, בטיחותו וכבודו; וכי רצוי שהחזרה כאמור תהיה מרצון**.[17] הדוח המסביר לאמנת מועצת אירופה מבהיר שהזכויות להן יש לתת יחס ראוי בעת החזרת קורבן סחר למדינה כוללות את הזכות לא להיות נתון ליחס בלתי אנושי או משפיל, והזכות להגנה על חיי הפרט.[18] הדוח מציין שבמקרים בהם קיים סיכון לעינויים או ליחס או ענישה בלתי אנושיים או משפילים (מצד גורם מדינתי או לא מדינתי), ייתכן שקיים איסור על החזרת אדם למדינתו.[19]

74. קבוצת המומחים של מועצת אירופה ("GRETA"),[20] הגוף המפקח על יישום אמנת מועצת אירופה, הוציאה ב-2020 הנחיות בנושא זכאות של קורבנות סחר בבני אדם ושל אנשים בסיכון להיסחר להגנה בינלאומית.[21] 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.**[22] **בין הגורמים להערכת הסיכון להיסחר מחדש נמנים בין היתר חוסר אפשרות לשינוי מקום מגורים וכן היות האדם במצב תמידי של חוב**[23] **– נסיבות המתקיימות בעניינן של חברות הקבוצה.**

75. המדינה מחויבת להגן על קורבנות סחר בבני אדם גם כצד לפרוטוקול פלרמו.[24] חובת זו 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);[25] והשני הוא בחובה להגן על קורבנות

---

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

[14] בג"ץ 5190/94 **אל טאיי ואח' נ' שר הפנים**, מט(3) 843 (1995), פסקה 7 לפסק דינו של הנשיא ברק.

[15] בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, סו(1) 717 (2013), פס' 8 לפסק דינו של הש' פוגלמן.

[16] 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]

[17] סעיף 16(2) לאמנת מועצת אירופה.

[18] 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]

[19] Ibid, Paragraph 202.

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

[21] 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").

[22] הנחיות GRETA, סעיף 31.

[23] הנחיות GRETA, סעיף 29.

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

[25] סעיף 6 לפרוטוקול פלרמו.

מפני קורבנות חוזרת או סחר חוזר, חובה הנובעת גם מהחובה למנוע סחר בבני אדם.[26]

76. 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.[27] לחובה למנוע סחר בבני אדם יש היבטים חוצי גבולות.[28] אף אם היקף החובות הפוזיטיביות של מדינה למנוע סחר במדינה אחרת אינו ברור, בוודאי שיש למדינות חובה שלילית מינימלית שלא לשלוח בעצמן ומתוך שטחן קורבנות לסיכון ממשי של סחר בבני אדם – חובה הנובעת כאמור הן מסעיף 9(1)(ב) לפרוטוקול פלרמו, הן מעקרון אי-ההחזרה.

77. היות שהרחקת חברות הקבוצה לאתיופיה תעמיד אותן בפני סכנה לסחר חוזר ; תחשוף אותן ליחס משפיל ; תציב אותן בפני נידוי והדרה חברתית – עיקרון אי-ההחזרה אוסר על הרחקתן לאתיופיה, והרחקתן מהווה הפרה של הדין הבינלאומי המחייב את המדינה.

78. מקור חובה נוסף של המדינה כלפי חברות הקבוצה נלמד מהקווים המנחים שפרסמה נציבות האו"ם לפליטים בנושא תחולת אמנת הפליטים[29] על קורבנות סחר בבני אדם.[30] הנחיית הנציבות 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 בהם 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.[31]

79. בנוסף 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.[32]

80. יובהר, שאין באמור כאן כדי למצות את הטענה שיש להכיר בחברות הקבוצה כפליטות. לא בכך עוסקת בקשה זו. ואולם, המצב המשפטי בכל הנוגע ליישום אמנת הפליטים על קורבנות סחר בבני אדם בנסיבותיהן

---

[26] סעיף 9(1)(ב) לפרוטוקול פלרמו.

[27] 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.

[28] Ibid.

[29] האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 והפרוטוקול המשלים לה משנת 1967.

[30] 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 ראי עע"מ 8675/11 **טדסה נגד יח' הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), בפסקאות 15-16 ; עע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.2013) (פסקאות 12 ו-16 לפסק-הדין).

[31] הקווים המנחים, ס' 18.

[32] הקווים המנחים, ס' 16.

של הנשים מהווה טעם נוסף להעניק להן מעמד קבע בישראל.

סיכום

81. בבקשה זו הבאנו את סיפורן של 27 נשים צעירות אך למודות סבל, אשר נושאות בגופן ובנפשן את צלקות השבי והעינויים שספגו בעודן נערות צעירות. הן הגיעו לישראל לפני עשור, שלא מבחירתן, לאחר שנחטפו, נסחרו, הוכו, הורעבו ונאנסו; אך בזכות הסיוע שהושיטה להם המדינה, ובזכות שותפות הגורל ביניהן - הצליחו לשקם מעט את חייהן, ולהביט לעתיד. קריעתן מישראל והחזרתן לאתיופיה תסיג לאחור את כל הישגי השיקום, תדחק אותן שוב לשולי החברה, ותציב אותן בסיכון ממשי ליפול קורבן שוב לסוחרי אדם; ואילו השארתן בישראל תהיה בגדר הצלתן ממש.

82. ידועה לנו מדיניות משרדך להעניק לזרים מעמד רק במקרים חריגים בהם קיימים שיקולים הומניטריים מיוחדים. אך אם מקרה זה אינו מהמקרים החריגים שמצדיק הסדרת מעמד בישראל, קשה לדמיין מקרה שיפול במסגרת מקרים אלו. כאמור, כלל הגורמים במשרדי הממשלה ומחוץ להם אשר עסקו בעניינן של חברות הקבוצה היו תמימי דעים בכך שמדובר במקרה יוצא דופן בנסיבותיו ההומניטריות. כדבריה של מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים שהובאו לעיל, "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**".

83. מעמד קבע הכרחי להליך שיקומן של חברות הקבוצה, אשר כאמור מצוי בעיצומו. כאן, אחרי מאמצים רבים, הן הצליחו ליצור את הקרקע הבטוחה ההכרחית להחלמתן. עקירתן מהבסיס שיצרו לעצמן, בעזרת הגורמים המסייעים ובזכות הקשר החזק שבין חברות הקבוצה, יקטע את הליך שיקומן ואף צפוי לגרום לרגרסיה. כאמור, **עצם הארעיות גורמת להחמרה במצבן נפשי של חברות הקבוצה ופוגעת בהליך שיקומן.**

84. כפי שנקבע בפסיקה, "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".[33] ההיגיון במתן מעמד ארעי נעוץ בכך שטעמים הומניטריים עשויים, מעצם טיבם, להשתנות בעתיד.[34] בעניינן של חברות הקבוצה, כאמור, אין כל צפי לשינוי הטעמים ההומניטריים המצדיקים שיוענק להן מעמד קבע; ונסיבותיהן הייחודיות בהחלט יוצרות מסה קריטית אשר מחייבת מתן מעמד קבע. בנוסף, הדין הבינלאומי אף הוא תומך בטענה שיש להעניק לנשים 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 <u>בשיקולים הומניטריים ובחמלה</u>.**[35]

85. נדמה ששיקולים אלו – הומניטריים וחמלה – הם בדיוק השיקולים שבסמכותך ומחובתך לשקול. לא בכדי סיפורן של חברות הקבוצה 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

---

[33] עמ"נ (י-ם) 20942-10-17 **מדינת ישראל - משרד הפנים נ' זילואגו** (נבו 27.03.2018).

[34] שם, פס' 7.

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

בחומרתו, אשר בדיוק בשבילו ניתנה לך הסמכות להעניק מעמד קבע מטעמים הומניטריים.

86. לנוכח האמור, ובשל נסיבותיו הייחודיות והחריגות של מקרה קשה זה, אנו מבקשות מכבוד השרה לקבל את בקשת חברות הקבוצה ולהעניק להן רישיון לישיבת קבע בישראל, וזאת מטעמים הומניטריים מיוחדים וחריגים.

87. נשמח לעמוד לרשותך בהעברת כל מידע ומסמך נוסף שיש בו צורך לשם בחינת הבקשה.

בברכה,

ד"ר איילת עוז, עו"ד
מנכ"לית

עו"ד מיכל שוורץ

המוקד לפליטים ולמהגרים*

<u>מכותבים</u>:

עו"ד תומר מוסקוביץ, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים

ד"ר גיל לימון, עו"ד, המשנה ליועמ"ש (מינהלי – ציבורי)

עו"ד הילה טנא-גלעד, הממונה על תחום זכויות אדם, משרד המשפטים

עו"ד דינה דומיניץ, הממונה על המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים

עו"ד סיגלית זוהר, הממונה על תחום סחר בבני אדם בסיוע המשפטי

עו"ס אביגיל הורביץ, מנהלת מסיל"ה, עיריית תל אביב

מר דמטו דסאלנייה, נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל

* המוקד לפליטים ולמהגרים הוא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח שמטרתה להגן על זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. למעלה מ-20 שנה פועל המוקד למען העלאת המודעות לנושא הסחר בבני אדם בישראל, ולהגנה על קורבנותיו. בגין פעילות זו, בשנת 2009 הוענק למוקד העיטור הממלכתי למאבק בסחר בבני אדם.