האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل

4.11.2020

לכבוד:
מר אביגדור קפלן
מנכ"ל משרד העבודה והרווחה
דוא"ל: mankal@molsa.gov.il

שלום רב,

הנדון: **<u>עיכוב במתן סל מענים גמיש מכוח החלטת ממשלה 4462</u>**

1. אנו פונות אליך בעניין מתן תמיכה וסיוע לנשים המעוניינות להפסיק לעסוק בזנות. כחלק מהמהלך המשולב למיגור הזנות וכניסתו של חוק איסור צריכת זנות (חוק איסור צריכת זנות התשע"ט-2019, להלן "החוק") נקבע סל מענים גמיש, שניתן באמצעות לשכות לשירותים חברתיים. חוזר מנכ"ל מס' 2020-004 (להלן "הנוהל") קובע את התנאים למתן סיוע זה.
2. **למרות כניסתו של החוק לתוקף בחודש יולי,** מפניות שהתקבלו במוקד פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח עולה כי מתן המענים **כחלק מסל השירותים הגמיש** מתעכב **מסיבות לא ברורות**, וכי זמן ההמתנה למתן הסיוע עולה על חודשיים. מצב דברים זה פוגע קשות **בתכלית החקיקה. כמו כן נבקש להעיר על ההוראות בנוהל שמתנות את מתן הסיוע ברישום בלשכות לשירותים חברתיים בלבד, דבר שיוצר מכשול בפני זכאים רבים שלא לצורך**.
3. ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת חוק איסור צריכת זנות התשע"ט-2019 , שבו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, הכרוכה לעיתים בקנס מינהלי. בחוק מובהר כי איסור צריכת זנות הוא חלק בלתי נפרד מ"מהלך משולב" הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות. נראה שאין מחלוקת בדבר הצורך במתן מענים לאוכלוסיות שתלויות בעיסוק זה לפרנסתן ולפרנסת משפחותיהן. יצירת מענים כאלה מהווה תכלית מרכזית של החוק. במצבן הקשה והנואש של אוכלוסיות בזנות בזמן משבר הקורונה אפשר לראות עדות נוספת לחשיבות ליווי האיסור של צריכת זנות במהלך תמיכה משולב.
4. כחלק מהמתווה למתן מענה ושיקום, התקבלה החלטת ממשלה 4462 ליישום המלצות הצוות הבין משרדי לצמצום צריכת זנות. במסגרת המלצות אלו נקבע כי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יפתח ויקדם הפעלת מענים, ובהם מתן "סל מענים גמיש" לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום. הסל כולל בין היתר סיוע במימון ריהוט וציוד לבית, עלויות מגורים ותחזוקת הבית, תשלום חובות ומימון סיוע משפטי, הוצאות רפואיות, השכלה והכשרה מקצועית והוצאות שוטפות.

האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר) | جمعية حقوق المواطن في اسرائيل | The Association for Civil Rights in Israel (ACRI)
נחלת בנימין 75 תל אביב 6515417 | شارع نحلات بينيامين 75 تل ابيب | 75 Nahalat Binyamin St. Tel Aviv
טלפון | هاتف: 03-5608185 :Phone פקס | فاكس: 03-5608165 :Fax
www.acri.org.il | mail@acri.org.il

5. ב-25 ביוני 2020 פורסם נוהל משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים שכותרתו "סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות" **מספר** 2020-004 (להלן: הנוהל), המסדיר את הפעלת השירותים שבסל.

6. ממועד פרסום הנוהל נפתחה האפשרות להגיש בקשות למתן הסיוע – אלא שאפשרות זו נותרה עד כה על הנייר בלבד. על פי הנתונים שמסר המשרד בישיבת השולחן העגול לעניין צורכי נשים בתקופת הקורונה מיום 15.10.2020 (להלן: השולחן העגול), למעלה מ-70 בקשות לסיוע הוגשו מאז פרסום הנוהל, אך למיטב הידיעה, גם הבקשות שאושרו עקרונית, וגם במקרים המצביעים על זכאות מובהקת – הסיוע לא הועבר בפועל.

7. מפניות שהתקבלו על ידינו עולה, שעל אף האמור בנוהל וחרף כניסתו של החוק לתוקף, סל המענים הגמיש טרם ניתן לזכאים, וקיימת סחבת בירוקרטית וכן חוסר בהירות ושקיפות בעניין אופן העברת הכספים והקצאתם – גם לאחר מתן האישור. ממועד פרסום הנוהל נפתחה האפשרות להגיש בקשות למתן הסיוע – אלא שאפשרות זו נותרה עד כה על הנייר בלבד. על פי סעיף 4.1. לנוהל: "בקשות לאישור סל גמיש יועברו לאישור הפיקוח המחוזי של מנהל סיוע לבתי משפט ותקון, בליווי דו"ח פסיכו-סוציאלי עדכני, ובהתאם יאושר היקף הסיוע והתקציב יוקצה למחלקה." כמשתמע מהנוהל, סכום הסיוע יחושב על פי שיטת הניקוד שנקבעה בו ועל פי שורה של תבחינים חיוביים ושליליים – שיהוו שיקולים בהחלטה על מתן הסיוע ושיעורו (סעיף 3.3 ו- 3.4. לנוהל). כלומר, כל בקשה מצריכה בחינה פרטנית מורכבת למדי של שיעור הזכאות של הפונה, ומתן אישור של מנהל סיוע לבתי משפט ותקון.

8. יתר על כן, לגופים שאמורים ליישם את מדיניות הסיוע בפועל אין מידע מספק בדבר הפרוצדורה להעברת הסיוע לזכאים. מבדיקה שקיימנו מול המחלקה לשירותים חברתיים במספר רשויות מקומיות גדולות, ומול הנהלת עמותת סלעית, עולה שהגורמים שאמורים לתפעל ולהעביר את סל המענים בעצמם אינם יודעים מה היא הפרוצדורה בפועל, מי הוא הגורם שאמור לעמוד בקשר עם מנהל התקון, ומה הם לוחות הזמנים להעברת הסיוע שהסל הגמיש אמור לספק.

9. כך למשל, הנוהל אינו מבהיר האם כספי הסיוע ניתנים להעברה ישירות לידי מבקשי הסיוע, או שניתן להעבירם רק באמצעות תלושים, באמצעות רכישת טובין או ישירות לצדדים שלישיים, לא ידוע כיצד יש לפעול במקרים של משתקמים בעלי חובות המתמודדים עם עיקולים וכיוצ"ב. לא ידוע אם הסיוע מועבר מדי חודש, במענקים לפי הצורך, או כנגד הצגת קבלות על תשלום. כל זאת, כיוון שהנוהל אינו מבהיר כיצד תעשה העברת הכספים למחלקות העירוניות לשירותים חברתיים. בנוסף, נראה כי המנגנון הקבוע בנוהל, לפיו כל פנייה תאושר פרטנית על ידי מנהל סיוע לבתי משפט ותקון אינו יעיל. מנהל סיוע לבתי משפט ותקון הוא גוף רב פעלים שידיו עמוסות לעייפה ממילא בטיפול בנושאים מורכבים ורבים. העמסת הטיפול בנושא על כתפיו דורשת הוספת תקני משרות וכוח אדם על מנת שלא ייווצר "פקק" בירוקרטי. לפי שעה לא ידוע לנו אם נעשתה הקצאה מתאימה של משאבים וכוח אדם לטובת העניין.

10. כך או כך, בפועל מתן הסיוע והעברת כספי הסל מתעכב לפרקי זמן בלתי סבירים. כאמור, פניות שהתקבלו על ידינו מלמדות כי תקופת ההמתנה מתארכת ונמשכת חודשים, כאשר

לא קיים לוח זמנים מחייב או משוער לתהליך בירור הזכאות והעברת הכספים. **גם לאחר הבחינה הארוכה של זכאות הפונה, ולאחר שהסיוע הפרטני מאושר, הכספים אינם מועברים בשל כשלים בירוקרטיים שונים.** כך נוצר מצב בו אכיפת החוק החדש החלה, ומהעוסקים בזנות מצופה "להשתקם", אך המענים לשיקום עדיין אינם בנמצא, ואף אינם נראים באופק.

11. אין צורך לציין כי הסיוע משרת את תכליתו ונותר אפקטיבי רק אם הוא ניתן במסגרת זמן סבירה. לכל הפחות מתחייב מתן מענה לחיוב או לשלילה, תוך זמן סביר. בלתי אפשרי להשאיר מבקשי סיוע, ועוד כאלה במצב כה רגיש, "באוויר". יתר על כן, ההבטחה למתן הסיוע יוצרת ציפייה והסתמכות – וכאשר הסיוע לא מועבר לבסוף, הדבר יוצר אכזבה ומפח נפש שעלולים לחבל במאמצי השיקום ולפגוע בהם פגיעה ממשית. רשות מנהלית צריכה לדון ולהחליט בבקשתו של אזרח להפעיל את סמכותה, בהתאם למועדים הקבועים בחוק, או תוך זמן סביר. הפרת החובה להפעיל את הסמכות תוך זמן סביר היא עילה לביקורת שיפוטית. (ראו יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, עמ' 706, בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות פ"ד מח(4) 451,441).

12. בנוסף, הנוהל קובע הסדרים שמשמעם הרפיית ידיהם של הזקוקים לסיוע שאינם מעוניינים לקבלו דרך מערכת הרווחה. סעיף 6.4 לנוהל קובע כי מימוש הזכאות לסל המענים הגמיש יעשה באמצעות הרשות המקומית, וזאת גם לגבי מי שאינם מטופלים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשות אלא במרכזי טיפול וסיוע מוכרים לעובדות ועובדים בתעשיית המין (להלן: ארגוני הסיוע), בשל חשש לפגיעה בפרטיות או מפני התערבות לא רצויה נוספת בחייהם. התניית מתן סל המענים ביצירת קשר עם המחלקות העירוניות בלבד יוצרת חסם מיותר, שימנע את הגעת הסיוע לאוכלוסייה זכאית ונזקקת, תוך סיכול התכלית השיקומית של החוק. כך למשל – אימהות בתהליך שיקום, שחוששות מחשיפת זהותן וילדיהן – ימנעו מהגשת בקשות לסיוע, או אנשים שאינם מעוניינים לעבור אינטייק ולהירשם במערכת הרווחה.

13. בנוסף, העברת הסיוע דרך רשויות הרווחה חוסמת את הדרך לקבלת הסיוע בתהליך השיקום גם בפני רבים שאינם בעלי מעמד בישראל, ואינם יכולים להירשם כיום במחלקות לשירותים חברתיים, אלא במקרים חריגים. העדר מעמד מגדיל את הסיכון של אוכלוסיות אלה לפגיעה וניצול, ואילו האפשרות לעבוד, ללמוד ולטפל בנושאים בריאותיים ונפשיים ללא סיוע – כמעט ואינה קיימת עבורם. מכיוון שהחוק חל על מתן שירותי מין ללא הבחנה, ואכיפתו אינה פוסחת על חסרי וחסרות מעמד – הדבר מחייב מתן מענים שיקומיים בהתאם, גם לחסרי וחסרות מעמד. מדברי ראש מטה המינהל ומנהל תחום פרויקטים במשרד הרווחה בישיבת השולחן העגול עולה, כי המשרד לא גיבש מענה מותאם כלשהו לחסרי מעמד עד כה, וכי רק עתה נעשה ניסיון לגבש מתווה ראשוני לאוכלוסיות אלה.

14. הארגונים עוקבים אחר תהליך השיקום של כל פונה באופן מתמשך, ויכולים להעביר מידע אמין על מצבם העדכני של הפונים לסיוע. דרישה לחשיפת סיפור החיים האישי ומלוא הנסיבות של כל פונה לסיוע, פעם נוספת, בפני גורם לא מוכר מטעם מערכת הרווחה העירונית – פוגעת בפרטיותו של הפונה ומכבידה שלא לצורך.

15. התניית מתן הסיוע ביצירת קשר עם המחלקות העירוניות אינה כורח המציאות, בפרט במקרים שבהם הפונה כבר מטופלת ומוכרת באחד מארגוני הסיוע הפועלים בתיאום עם משרד הרווחה ומוכרים על ידו. הדרישות הפורמליות שמציב הנוהל לצורך הוכחת זכאות לסל השירותים מסירות ממילא כל חשש לכך שהסיוע יינתן באופן בזבזני או בלתי מפוקח ויגיע למי שאינה זכאית לסיוע. יתר על כן, ארגוני הסיוע ממילא מעניקים או מתווכים גם כיום חלק מהשירותים שמוצעים גם במסגרת הסל, דוגמת תכניות שיקום והכשרה מקצועית.

16. לנוכח כל האמור לעיל נבקש לדעת מה הם לוחות הזמנים לאישור סל המענים ולהעברת הסיוע לזכאים ובאיזה אופן מועבר הסיוע. כן נבקש לדעת אילו משאבים וכוח אדם הוקצו כדי להפעיל את מנגנון קביעת הזכאות. ככל שקיימות הנחיות פנימיות נוספות המסדירות את התנהלות מנהל הסיוע אל מול הרשויות וארגוני הסיוע, ואל מול הזכאים לסל המענים, נודה על קבלת העתק מהן.

בכבוד רב ובברכה,
רעות שאער, עו״ד

העתק:

עו״ד רינת וייגלר היועצת המשפטית למשרד הרווחה באמצעות דוא״ל: ronity@molsa.gov.il
עו״ד יואל הדר, היועץ המשפטי למשרד לבט״פ דוא״ל: mishpat@mops.gov.il
ראש מטה המינהל במש׳ הרווחה נפתלי יעבץ, דוא״ל: NaftaliY@molsa.gov.il