

7.11.2021

כבוד שר הבריאות, מר ניצן הורביץ
 מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' נחמן אש

ד"ר טל ברגמן-לוי, ראש האגף לבריאות הנפש, רוי"ח ליאור ברק, האגף לפיקוח על קופות
 משרד הבריאות
 החולים, משרד הבריאות

עו"ד שירה סיידלר עמנואל, יועמ"ש
 משרד הבריאות

מר גידי פרץ, מנהל תחום צמצום פערים
 בבריאות, האגף לתכנון אסטרטגי כלכלי, משרד
 הבריאות

א.נ., ג.נ., שלום רב,

הנדון: הנגשת שירותי בריאות הנפש למהגרי ומהגרות העבודה בישראל: ביטול החרגת שירותים פסיכולוגיים בצו עובדים זרים

סימוכין: מכתבה של גבי' מירי כהן מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותכניות לאומיות
 לוועדה המיוחדת לעובדים זרים בכנסת מיום 14.10.2021 (מספרכם: 984362421)

בהמשך להצהרת נציגת משרד הבריאות, ד"ר זהר לביא סהר, בישיבת הוועדה המיוחדת לעובדים זרות וזרים בכנסת בראשות חה"כ אבתיסאם מרעאנה מיום 19.10.2021; לסעיף 4 למכתבכם שבסימוכין, אנו פונות אליכם בבקשה לקדם לאלתר את הנגשת שירותי בריאות הנפש עבור מהגרי ומהגרות העבודה שחיים בישראל ומבוטחים בביטוח רפואי, וזאת על ידי ביטול סעיף (1)(3)(א) וכן סעיף (1)(2)(ב) בצו עובדים זרים התשס"א 2001, כך שתבוטל ההחרגה של שירותי בריאות הנפש מפוליסות עובד זר, ותבוטל הגבלת משך האשפוזים הפסיכיאטריים הדחופים, בהתאמה, ובאופן שיאפשר למבוטחים בפוליסות האמורות להינות משירותי ברה"ן המוצעים בקופות החולים, בדומה למקביליהם הישראלים; ובהמשך לכך, על ידי הטמעת התאמות תרבותיות-לשוניות של השירותים, לרבות שירותי תרגום, באורח שיאפשר למטופלות/ים לקבל את השירותים בפועל.

א. מהגרות ומהגרי העבודה והצורך הבהול להסדיר את שירותי בריאות הנפש עבורם:

1. בישראל חיים כיום מעל ל-100 אלף מהגרי ומהגרות עבודה, המועסקים בעיקר

בתחומי הסיעוד, הבניין והחקלאות. מהגרי העבודה שוהים בישראל תקופות ממושכות, העשויות להגיע, למשל במקרה של עובדות סיעוד, לעשור ואף למעלה מכך.

2. מחקרים שנערכו בארץ ובעולם מורים כי כל הגירה, בין אם מרצון ובין אם בכפייה, מהווה גורם סיכון לתחלואה נפשית.¹ מטבעה, כרוכה הגירת העבודה בשהות מתמשכת בארץ זרה תוך ריחוק מהמשפחה וממערכות התמך הקהילתיות, תוך ביצוע עבודות מאומצות ומפרכות, פיסית ונפשית. אל כל הללו מתווסף גם חוסר היציבות הכרוך בחיים ללא מעמד אזרחי בישראל, וכן פערי הכוחות בין מהגרי העבודה למעסיקהם, אשר מהווים לעיתים קרקע פורה לניצול ולהתעמרות, הנושאים עימם גם הם מחיר נפשי כבד.

3. לשם המחשה, סקר שנערך על ידי העמותות הח"מ בקרב מהגרי העבודה התאילנדים בשנת 2019 העלה כי כמעט מחצית מהעובדים - 46% מהם - העידו על עצמם כמי שסובלים ממצוקה נפשית. תימוכין נוספים לרמות התחלואה הנפשית הגבוהות בקרב אוכלוסיית מהגרי העבודה התאילנדים ניתן למצוא בדיווחים שהגיעו לתקשורת: כך למשל בשנת 2020 בלבד, תוארו מספר מקרים קשים של התקפים פסיכוסטיים (אחד מהם הוביל למותו של עובד שהעלה עצמו באש),² אלימות בקרב העובדים (שבשני מקרים, שניהם באזור הערבה, הובילה למוות)³; ואובדנות - בשבוע אחד בחודש אוגוסט 2020 שלושה מהגרי עבודה מתאילנד נטלו את חייהם.

4. מגיפת הקורונה החריפה את פגיעותם של מהגרי ומהגרות העבודה, ובכלל זה את מצבם הנפשי. מחקר שנערך במהלך משבר הקורונה בקרב מהגרות עבודה בתחום הסיעוד בישראל העלה כי עובדות ועובדי הסיעוד סובלים מרמות גבוהות של מצוקה נפשית וכי שכיחות הפרעות החרדה והדיכאון אצלן גבוה באופן משמעותי משכיחות המצבים הללו בקרב מקבילותיהן בארצות מוצאן וכן בקרב האוכלוסייה הכללית בישראל. כך למשל כמעט 40% מהנבדקות במחקר שנערך לאחרונה היו סמפטומטיות להפרעות דיכאון, חרדה ומצוקה רגשית.⁴ אין עוררין על כך כי מגיפת הקורונה אף החריפה את מצבם של מהגרי ומהגרות העבודה בישראל, וכי הללו נמצאים בסיכון מוגבר לתחלואה נפשית.

¹ כך למשל נמצא כי מהגרי עבודה נמצאים בסיכון לפתח תחלואה נפשית של פי 20% יותר מהאוכלוסייה הכללית במדינה בה הם נמצאים (עם תקנון לגיל). בנוסף נמצא כי הגירה מהווה גורם סיכון בלתי-תלוי לסכיזופרניה ראו למשל

Lindert J et al. 2009. **Depression & anxiety in labor migrants & refugees-a systematic review & meta-analysis**, Soc Sci Med

Cantor-Graae E, Selten J.P. 2005. **Schizophrenia and Migration: A Meta-Analysis and Review.** *Am J Psych*

Dick M et al, 2015. **Identification of emotional distress among asylum seekers & migrant workers by primary care physicians: The open clinic experience** *Israel Journal of Psychiatry and Related Sciences*

Lurie I. 2009. **Psychiatric care in restricted conditions for work migrants, refugees & asylum seekers, Israel 2006.** *Isr J Psychiatry Relat Sci.*

Nakash O, Nagar M, Lurie I 2016. **The Association Between Postnatal Depression, Acculturation and Mother-Infant Bond Among Eritrean Asylum Seekers in Israel**, *Journal of Immigrant and Minority Health.*

² <https://www.israelhayom.co.il/article/725351>

³ <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-> ; וכן <https://www.maariv.co.il/breaking-news/Article-752852-5779924,00.html>

⁴ Attal et al. *Israel Journal of Health Policy Research* (2020) 9: 61 <https://doi.org/10.1186/s13584-020-00422-0>

5. בעבודתנו היומיומית אנחנו נתקלים תדיר במצבי דחק קשים ביותר שמצויים בהם מהגרי העבודה. השילוב בין עבודה מאומצת, נפשית ופיזית, לבין שעות מנוחה מועטות ביום, בידוד חברתי ומרחק גדול ממערכות תומכות של משפחה וקהילה מוביל לכך. פעמים רבות פונים אלינו מעסיקים שמבקשים לדעת כיצד ניתן להעניק לעובדיהם סיוע נפשי. הדברים וודאי מתגברים במצבי לחימה שישראל לצערנו הרב מצויה בה תדיר.

ב. האפליה ההרסנית הטמונה במצב החקיקתי הנוכחי

6. לכאורה, אספקת שירותי הבריאות לאוכלוסיות מהגרי העבודה הוסדרה כבר בחוק עובדים זרים התשנ"א 1991, בה נקבע כי על המעסיק להסדיר לעובד, למשך כל תקופת עבודתו אצלו, ביטוח רפואי "שיכלול סל שירותים שקבע שר הבריאות לענין זה בצו"; (ראו סעיף 1ד(א) לחוק עובדים זרים התשנ"ו-1991).

7. בהמשך לכך, צו עובדים זרים התשס"א 2001 עליו חתום שר הבריאות מגדיר את זכאותו של העובד לסל טיפולים שכולל את "... (א) כל השירותים המנויים בתוספת השניה לחוק ביטוח בריאות, כשינויה מזמן לזמן; (ראו סעיף 12(א) לצו עובדים זרים התשס"א 2001).

8. ואולם כידוע, עד לכניסת הרפורמה בבריאות הנפש ביום 1.7.2015 הוחרגו שירותי בריאות הנפש מסל השירותים המנוי על התוספת השניה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי באופן שהטיל את האחריות לאספקתם על משרד הבריאות במישרין. בתוך כך, עד ליולי 2015 הוחרגו השירותים מהכיסוי הביטוחי שאליהם היו זכאים מהגרי העבודה מכוח צו עובדים זרים. זאת ועוד סעיף 13(א) לצו האמור **מחריג מפורשות מסל השירותים לו זכאים מהגרי העבודה שירותים פסיכולוגיים**, וזאת באופן שמותיר את מהגרות ומהגרי העבודה הנזקקים לשירותי בריאות הנפש, אך ורק לטיפול פסיכיאטרי חירומי במסגרת אשפוזית, וזאת מכוח סעיף 12(ב) לצו עובדים זרים. ראינו כיצד, לא פעם, עניינים נפשיים אשר יכולים היו להיפטר בלא אשפוז, הגיעו לטיפול פסיכיאטרי חירומי רק מכיוון שלא היתה אפשרות אחרת.

9. בנוסף, מרפאת "גשר" שסיפקה שירותי בריאות הנפש למבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן החל מפברואר 2014, ובהמשך לכך מרפאת "רות" אליה הועברו השירות בספטמבר 2019, מנועות להגיש סיוע דומה למהגרי ומהגרות העבודה הסובלים ממצוקות ומתחלואה נפשית.

10. כתוצאה מכך, נותרים מהגרי העבודה מופקרים לנפשם, באורח שמכונן אפליה הלכה למעשה בהיקף שירותי הבריאות שלהם הם זכאים בתקופת שהותם בישראל, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם חוק זכויות החולה התשנ"ו: הם אמנם זכאים לכיסוי של אשפוז פסיכיאטרי – אך רק במצבי חירום. מעבר לכך, מוזנחת בריאותם הנפשית כליל ולמצוקותיהם הנפשיות אין כל מענה: הם אינם זכאים לשירותים פסיכולוגיים ופסיכיאטרים בקהילה, במקרה של דיכאון, חרדה, תסמיני הפרעה פוסט-טראומטית, ואף לא במקרים של נשים בדיכאון אחר לידה, כאשר קיים חשש לשלומן של התינוק ואימו. אפילו מי שמצבה הדרדר לכדי מצב חירום

ואושפזה אשפוז פסיכיאטרי, מושלכת בסופו ללא המשך טיפול ומעקב לאחר שחרורה מאשפוז.

11. הגבלת הנגישות לשירותי בריאות הנפש ומניעתם כליל נעשית בניגוד לכל היגיון רפואי, אתי, או אף כלכלי, ובאורח שזועק לשמיים. ברי אם כן כי מן הכרח להנגיש שירותי בריאות הנפש גם לאוכלוסיות מהגרי העבודה החיות בישראל, ולא לתר.

12. ואכן, ממכתבכם שבסימוכין וכן בהצהרתה של ד"ר זהר לביא סהר בדיון שנערך ביום 19.10.2021 בוועדת העובדים והעובדות הזרים שבכנסת עולה כי כבוד שר הבריאות הורוביץ תומך בהכללת שירותי בריאות הנפש בביטוח הפרטי. בהמשך לכך פנתה ח"כ מראענה וביקשה ממשרד הבריאות "...לקיים בחינה של האפשרות להוסיף לסל השירותים בביטוח הבריאות של העובדים הזרים מתן שירות בתחום בריאות הנפש." (החלטת הוועדה המיוחדת לעובדים זרים בעקבות דיון הוועדה בנושא אלימות מינית כלפי עובדות ועובדים זרים, סימוכין: 397399-2021)

13. בהקשר זה נבקש להדגיש כי למיטב הבנתנו, הוספת שירותי בריאות הנפש לסל השירותים של ביטוחי העובדים הזרים מצריך תיקונו של צו עובדים זרים התשס"א, באופן שמבטל את החרגת השירותים הפסיכולוגיים כפי שזו מופיעה בסעיף 3(א)(1) לצו, וכן ביטול הגבלת משך אשפוזי החירום הפסיכיאטריים כפי שזו מופיעה בסעיף 2(ב)(1). נזכיר שוב כי עם כניסתה לתוקף של הרפורמה בבריאות הנפש ביולי 2015, הוכנסו שירותי בריאות הנפש לסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים, דהיינו החל מיולי 2015 ואילך, נמנים שירותי בריאות נפש, בכלל זה שירותי האשפוז הפסיכיאטרי, שירותי אשפוז יום ושירותים אמבולטוריים בקהילה, על התוספת השניה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ואספקתם הועברה מאחריותו הישירה של משרד הבריאות אל קופות החולים. הדעת נותנת כי במידה ותבוטל החרגת השירותים הפסיכולוגיים כפי שזו מופיעה בצו עובדים זרים בסעיף 3(א)(1) – ובהתאם לכך ישונו גם פוליסות עובד זר המנוסחות מכוחו - יהיו מהגרי העבודה המבוטחים מכוחו של צו זה זכאים למכלול השירותים הנפשיים בדומה למקביליהם הישראלים.

14. ביטול הסעיפים האמורים בצו עובדים זרים יהווה צעד חשוב לצמצום הפערים ומניעת האפליה, ויאפשר מתן מענה ומזור למצוקותיהם של העובדות והעובדים ובכך גם יסייע לרווחתם של מעסיקיהם הישראלים. בתוך כך, על מנת להבטיח הנגשתם בפועל של השירותים האמורים, יש לוודא כי גם ההתאמות הלשוניות והתרבותיות מוטמעות במערך אספקת השירותים, בהתאם לרוח חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 7/11 מיום 3 בפברואר 2011 בנושא התאמה והנגשה תרבותית ולשונית במערכת הבריאות.

אין בריאות ללא בריאות הנפש. נודה להתייחסותכם. ולטיפולכם. המסור בהקדם

בברכה,

מיטל רוסו, עו"ד	אלעד כהנא, עו"ד	ד"ר זואי גוטצייט (PhD)
מנהלת תחום עובדות סיעוד, קו לעובד	המחלקה המשפטית, קו לעובד	מנהלת המרפאה הפתוחה לחסרי מעמד
meytal@kavlaoved.org.il	aelad@kavlaoved.org.il	רופאים לזכויות אדם zoe@phr.org.il

העתקים :

ח"כ אבתיסאם מראענה, יו"ר ועדת עובדות/ים זרות/ים
גבי קסם רוזנבלט, ע. בכירה שר הבריאות
גבי ליזה אידלמן, מנהלת תחום שיתוף הציבור, משרד הבריאות
מר יואב יונס מנהל צוות ביטוח בריאות וסיעוד, הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, משרד
האוצר
מר אבי עובדיה, אחראי על ביטוחי עובדים זרים, הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, משרד
האוצר