



منظمة العفو الدولية امنستي الفرع الاسرائيلي
Amnesty International Israel Section



נובמבר 2011

נייר עמדה בנוגע להקמת יחידה לטיפול בקורבנות סחר ועינויים במסגרת מתקן השהייה המוקדם בדרום

א. מבוא

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל ועמותת א.ס.א. - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, סבורים כי טיפול ראוי בקורבנות סחר ועינויים אינו יכול להתבצע במסגרת מתקן הכליאה. הקמת מתקן הכליאה ל"מסתננים" תאפשר לכלוא לתקופה של שלוש שנים ואף יותר, נשים, גברים וילדים אשר נמלטו לישראל וזאת בניגוד מוחלט לחוק הבינלאומי. אנו מודאגים במיוחד מהאפשרות כי פליטים, מבקשי מקלט וקורבנות סחר ועינויים יהיו חשופים לתקופות כליאה ארוכות. זאת, באין הגנות מתאימות לקבוצות אלו בהצעת החוק למניעת הסתננות, התשע"א-2011 (להלן – "הצעת החוק"), אשר מטרתה להסדיר בחוק את הטיפול בנכנסים הלא מוסדרים לישראל.

"מתקן השהייה", אשר מתוכנן להיבנות בנגב, הינו למעשה מתקן כליאה אשר ישמש למעצר בלתי מבחין, שרירותי וארוך-טווח של פליטים ומבקשי המקלט המגיעים לישראל, כולל אלו אשר עברו סחר ועינויים בדרך לישראל; וזאת מתוך מטרה מוצהרת להרתיע מבקשי מקלט נוספים מהגעה לישראל. בעשותה כן, מתעלמת המדינה מההוראות הבינלאומיות הקובעות, כי יש להימנע ממעצר ככלי הרתעה או ענישה כלפי אנשים הנכנסים בצורה בלתי מוסדרת למדינות. בנוסף לכך, על פי הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים וגופים אחרים, יש להימנע ככלל מכליאתם של פליטים ומבקשי מקלט וממעצרים של קורבנות סחר ועינויים.

מחקרים רבים מראים, כי בקרב קורבנות סחר ועינויים הנמצאים בכלא נמדדו שיעורים גבוהים של דיכאון ותסמונת דחק פוסט טראומטית (PTSD)¹, וכי חומרת המצוקה הנפשית שהם חווים עולה בקנה אחד עם משך תקופת הכליאה.² חוקרים רבים הגיעו למסקנה, כי כליאה ממושכת אף מובילה להופעתן של הפרעות נפשיות במשך תקופה ארוכה גם לאחר השחרור.

לאור האמור לעיל, מפצירים הארגונים החתומים בישראל לטפל בקורבנות סחר ועינויים בפרט, ומבקשי מקלט בכלל, במסגרת אשר אינה כוללת כליאה ממושכת.

¹ Robjant, K., Hassan, R., & Katona, C. (2009). Mental health implications of detaining asylum seekers: systematic review. The British Journal of Psychiatry, 194, 306-312.

² See: Eagar, K., Green, J., Innes, K., Jones, L., Cheney-Fielding, C., Samsa, P., et al. (2007). The health of people in Australian detention centres e Health profile and ongoing information requirements. Wollongong, NSW: Centre for Health Service Development, University of Wollongong. AND Physicians for Human Rights and the Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture. (2003). From persecution to prison: The health consequences of detention for asylum seekers. Boston/New York: Physicians for Human Rights and The Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture. AND Sultan, A., & O'Sullivan, K. (2001). Psychological disturbances in asylum seekers held in long term detention: a participant observer account. eMedical Journal of Australia, 175, 593-596. AND Keller AS, Rosenfeld B, Trinh-Shvrin C, Meserve C, Sachs E, Leviss J, et al. Mental health of detained asylum seekers. Lancet 2003; 362: 1721-3. AND Steel Z, Silove D, Brooks R, Momartin S, Alzuhairi B, Susljik I. Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. Br J Psychiatry 2006; 188: 58-64.

ב. החוק הבינלאומי

התכנית הממשלתית להקמת ותפעול מתקן הכליאה, כפי שמשקפת בהצעת החוק למניעת הסתננות, אינה קובעת כל בדיקה פרטנית ואישית של הצדקת החזקה של העצור/ה, אלא מעניקה עדיפות לכליאה אוטומטית של מי שאינם אזרחים ישראלים ואשר נכנסו למדינה באופן בלתי מוסדר, כולל אלו אשר עברו סחר ועינויים. סעיף 4 להצעת החוק קובע כי כל מי שחצה את הגבול באופן בלתי מוסדר יוכנס למעצר באופן אוטומטי עד לגירושו מישראל.

ההצעה קובעת, כי שחרור בערבות יבוצע במקרים חריגים, אך ההתייחסות הכללית בהצעת החוק להתחשבות ב"מקרים הומניטאריים" אינה נותנת מענה לקורבנות סחר ועינויים. סיוגם של מקרים "חריגים" בלבד משאיר מקום נרחב לפרשנות ואינו מבטיח זיהוי מקיף וטיפול מיוחד ופרטני לקורבנות סחר ועינויים ועלול להוביל לכליאה לתקופות ארוכות של שלוש שנים ומעלה.

בייחוד מדאיג ההיתר להחזיק בעצור מבלי לשחררו בערבות, אם גורמי הביטחון המוסמכים הגישו חוות דעת שלפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו מתבצעת פעילות המסכנת את ישראל. החוק המוצע מאפשר אפוא לכלוא אנשים מבלי לערוך בחינה פרטנית לגבי הסכנה האפשרית הנשקפת לכל אחד ואחת. **לפי הצעת החוק, לא ניתן לשחרר קרבנות סחר ועינויים המגיעים ממקומות כגון דרפור רק מעצם עובדת הגעתם מאזור הנחשב לעוין.** משמעותה של קביעה זו היא שקורבנות סחר ועינויים מאזורים אלה לא יזכו לטיפול המגיע להם הן מבחינה מוסרית והן מתוקף החוק הבינלאומי.

מחובת ישראל ליישם את נורמות היסוד של זכויות האדם ולהבטיח כי כל הפליטים וקורבנות סחר ועינויים מקבלים יחס של כבוד, וזאת ללא תלות במעמדו החוקי של כל אחד ואחת מהם.³ הוועדה לזכויות האדם ציינה זה מכבר, כי מדינות חייבות להביא בחשבון שהזכויות המעוגנות ב-ICCPR מובטחות "לכל האנשים המצויים בתוך שטחה ונתונים לשיפוטתה".⁴ הוועדה ציינה במפורש, כי "ההנאה מן הזכויות המעוגנות באמנה אינה שמורה רק לאזרחי מדינות שהן צד לה, אלא עומדת לרשות כל האנשים, ללא קשר לשאלה אם הנם אזרחים של מדינה כלשהי או שאינם אזרחים של אף מדינה, כמו מבקשי מקלט, פליטים, מהגרי עבודה ואחרים, העשויים למצוא עצמם בשטח של מדינה שהיא צד לאמנה או נתונים לשיפוטתה".⁵

³ ר' דו"ח הדווח המיוחד של מועצת זכויות האדם של האו"ם לזכויות האדם של מהגרים, A/HRC/7/12, פסקה 14; הוועדה לזכויות האדם, הערה כללית מס' 15: מעמדם של זרים על-פי האמנה, פסקה 1.

⁴ הוועדה לזכויות אדם, הערה כללית מס' 31: טבען של החובות המשפטיות הכלליות של מדינות שהן צד לאמנה חלה חובה כללית לכבד את הזכויות המעוגנות בה ולהבטיח שכל האנשים בשטחן ואשר נתונים לשיפוטן ייהנו מהן (ר' פסקאות 9 ו-10 להלן)...

⁵ הוועדה לזכויות אדם, הערה כללית מס' 31: טבען של החובות המשפטיות הכלליות של מדינות שהן צד לאמנה, פסקאות 3 ו-10: 3. סעיף 2 מגדיר את היקף החובות החוקיות מדינות שהן צד לאמנה מקבלות על עצמן. על מדינות שהן צד לאמנה חלה חובה כללית לכבד את הזכויות המעוגנות בה ולהבטיח שכל האנשים בשטחן ואשר נתונים לשיפוטן ייהנו מהן (ר' פסקאות 9 ו-10 להלן)...

10. מדינות שהן צד לאמנה נדרשות – על-פי סעיף 2, פסקה 1 – לכבד את הזכויות המעוגנות באמנה ולהבטיח שכל האנשים העשויים להימצא בשטחן ושכל האנשים הנתונים לשיפוטן ייהנו מהן. פירושו של דבר שמדינה שהיא צד לאמנה חייבת לכבד ולהבטיח את הזכויות המעוגנות באמנה לכל אדם המצוי בחזקתה או נתון לשליטתה האפקטיבית, אפילו לא נמצא אותו אדם בשטחה של המדינה. כפי שצוין בהערה כללית מס' 15, שאומצה במושב ה-27 (1986), ההנאה מן הזכויות המעוגנות באמנה אינה שמורה רק לאזרחי מדינות שהן צד לה אלא עומדת לרשות כל האנשים, ללא קשר לשאלה אם הנם אזרחים של מדינה כלשהי או שאינם אזרחים של אף מדינה, כמו מבקשי מקלט, פליטים, מהגרי עבודה ואחרים, העשויים למצוא עצמם בשטח של מדינה שהיא צד לאמנה או נתונים לשיפוטתה. עיקרון זה חל גם על אנשים המצויים בחזקתם של כוחות של מדינה שהיא צד לאמנה הפועלים מחוץ לשטחה או נתונים לשליטתם האפקטיבית, כגון כוחות המייצגים את המדינה או משתתפים במבצעים בינלאומיים לשמירה על השלום או לאכיפת השקט, מבלי להתחשב בנסיבות שבהן הושגה החזקה או השליטה האפקטיבית האמורים.

על בסיס סעיפים 7 ו-13 ל-ICCPR, וכן על יסוד פרשנותה של הוועדה לזכויות האדם, המליץ הדווח המיוחד של האו"ם לקידום ולהגנה על זכויות האדם, שלא לעשות שימוש בהליכים מזוזרים במקרים של בקשת מקלט ובהליכי גירוש.⁶ הדווח המיוחד הוסיף וקרא למדינות להבטיח, בהתאם לחובתן מכוח היותן צד לאמנות הבינלאומיות, כי חקיקתן בנושא מעצר מהגרים מכילה כללים ברורים ושקופים המביאים בחשבון את דרישות הצורך, המידתיות, חוסר השרירותיות ואי-האפליה, כנדרש במשפט הנוגע לפליטים ומשפט זכויות האדם.

על מנת להצדיק מעצר ממושך, על רשויות המדינה להוכיח כי הדבר הכרחי על מנת לוודא שהעצור לא יברח, יפגע בחברה או ישמיד ראיות.⁷ הוועדה לזכויות האדם הדגישה, כי "כניסה בלתי חוקית כשהיא לעצמה, עשוי להיות בה כדי להצביע על צורך בחקירה, ואפשר שיהיו גורמים נוספים הנוגעים לאדם מסוים באופן ספציפי... שעשויים להצדיק מעצר למשך תקופה. בהיעדר גורמים כאלה, ניתן להחשיב את המעצר לשרירותי, גם אם הכניסה נעשתה בניגוד לחוק".⁸

מעצר אוטומטי של אלו אשר נכנסו למדינה בצורה בלתי מוסדרת, כולל קרבנות סחר וקרבנות עינויים, כפי שמותווה בהצעת החוק, אינו עומד בדרישות הסף שנקבעו על-ידי גופים בינלאומיים שונים של אמנות זכויות האדם, כולל הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים. דרישות אלה קובעות, כי השימוש במעצר ייעשה כאמצעי חריג, וכי ככלל יש להימנע משימוש בו בכל הנוגע למבקשי מקלט ופליטים. בנוסף, על המדינות מוטלת החובה להבטחת שלומם ושיקומם של קורבנות סחר ועינויים.

ג. ההשפעות הפסיכו-סוציאליות של כליאה על קורבנות סחר ועינויים

פליטים ובמיוחד קורבנות סחר ועינויים הינם פגיעים מבחינה נפשית כתוצאה מהטרואומה שחוו טרם הגעתם למדינת המקלט. אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש ברחבי העולם מבטאים את דאגתם מהעובדה, כי כליאת מבקשי מקלט וקורבנות סחר ועינויים מגבירה את שכיחות התחלואה הנפשית בקרבם ולכן קוראים להפסקת הפרקטיקה לאלתר.⁹ הטענה הרווחת בקרבם היא, כי סביבה בטוחה ותומכת היא תנאי הכרחי להחלמתם של פליטים וקורבנות סחר ועינויים הסובלים מביטויים פתולוגיים נפשיים בעקבות חשיפה לטרואומה בקנה מידה המוני.¹⁰ המחקרים גם מצביעים על כך, שהתאוששות מהירה היא חיונית להחלמתם של פגועי הטרואומה, מאחר וישנן עדויות לכך שכלל שהסימפטומים הפוסט טראומטיים מתמשכים, כך יורד פוטנציאל ההחלמה המלאה.¹¹ **חשוב שהזיהוי והטיפול בקורבנות יתבצעו תוך פרק זמן קצר ומחוץ למסגרת של כלא.**

⁶ דו"ח הדווח המיוחד של האו"ם לזכויות האדם במאבק בטרור, A/62/263 מיום 15 באוגוסט 2007, פסקה 53.

⁷ ועדת זכויות האדם, א' נ' אוסטרליה, הודעה מס' 560/1993 סעיף 5.8.

⁸ ועדת זכויות האדם, א' נ' אוסטרליה, הודעה מס' 560/1993 סעיף 9.4.

⁹ Salinsky M. Detaining asylum seekers. BMJ 1997; 314: 456. AND Koopowitz LF, Abhary S. Psychiatric aspects of detention: illustrative case studies. Aust N Z J Psychiatry 2004; 38: 495–500. AND Fazel M, Stein A. UK immigration law disregards the best interests of children. Lancet 2004; 363: 1749–50.

¹⁰ Gandek B, Ware JE, Aaronson NK, Apolone G, Bjorner JB, Brazier JE, et al. Cross-validation of item selection and scoring for the SF 12–Health Survey in nine countries: results from the IQOLA Project. International Quality of Life Assessment. J Clin Epidemiol. 8–1171 :51 ;1998

¹¹ Steel Z, Momartin S, Bateman C, Hafshejani A, Silove D. Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia. Aust N Z J Public Health. 36–527 :28 ;2004

כליאתם של מבקשי מקלט וקורבנות סחר ועינויים עלולה לגרום לנזקים פסיכולוגיים ופסיכיאטריים הכוללים, בין היתר, דיכאון, הפרעת דחק פוסט-טראומטית, חרדה ונטיות אבדניות. במחקרי עומק שונים, שבדקו את מצבם הנפשי של מבקשי מקלט במרכזי כליאה באנגליה, מצאו חוקרים פחד עמוק וחרדה, הפרעות שינה וסיוטים, אי-שקט ותסכול וכן חוסר-תקווה עמוק. 59% מהכלואים שנבדקו ענו על הקריטריונים להפרעת דחק פוסט-טראומטית או דיכאון.¹²

מחקרים נוספים במתקני כליאה באנגליה, ארצות הברית ואוסטרליה מצאו, כי הסיבות השכיחות ביותר להשפעות מזיקות על מצבם הנפשי והפיזי של מבקשי המקלט וקורבנות עינויים היו: אי בהירות לגבי עתידם, חוסר ידע לגבי זמן המעצר, שהות ארוכה במתקן הכליאה, אובדן החופש לזמן בלתי מוגבל, חוסר אפשרות להישפט ללא ביצוע פשע, בידוד חברתי, התעללות הצוות, שביתות רעב, שימוש בכוח והיותם עדים לפגיעה עצמית של אנשים אחרים.¹³

ישנן הוכחות מוצקות לכך שהפרעות פסיכולוגיות ופסיכיאטריות מתגברות בצורה משמעותית בעת הכליאה. רוב הכלואים המראים סימני דיכאון והפרעת לחץ פוסט-טראומטית לא הפגינו סימנים אלה לפני כליאתם. במחקרים נמצא גידול של פי-שלושה בבעיות אלו אצל מבוגרים וגידול של פי-עשרה בבעיות מסוג זה אצל ילדים, לאחר כליאתם.

גם לאורך זמן השהות במתקן כליאה יש השפעה על מצבם הנפשי של השוהים בו. מחקרים באוסטרליה מצאו הוכחות לכך, ת שהופעת סימפטומים של מצוקות נפשיות בקרב הכלואים נמצאת ביחס ישיר לאורך השהות במרכז כליאה וכי תופעות דיכאון ופוסט טראומה עלולות להוביל אף לפגיעה עצמית של הכלואים. כך, לדוגמא, במרכז כליאה באוסטרליה דווחו 264 אירועים של פגיעה-עצמית במהלך שמונה חודשים.¹⁴

קורבנות הסחר חוו חוויות קשות מנשוא, התעללויות ממושכות, עינויים ופגיעות, כולל פגיעות מיניות ואונס. לכליאה חוזרת של אלו שניצלו והשתחררו מידי שוביהם תהיה השפעה הרסנית על מצבם הנפשי והיא עלולה ליצור חוויות טראומה מתמשכת ולהקטין באופן משמעותי את סיכויי ההחלמה.

ד. סיכום

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל ועמותת א.ס.א – ארגון סיוע לפליטים סבורים, כי על ישראל להבטיח הגנה ראויה על הנתונים לשיפוטה, בלי קשר למעמדם האזרחי. זאת, בהתבסס על עקרונות המשפט הבינלאומי המחייבים מדינות להבטיח את שלומם ושיקומם של קורבנות סחר ועינויים.

המצב הפגיע בו נמצאים קורבנות סחר ועינויים במדינת המקלט מחייב התייחסות מיוחדת, המותאמת לצרכיהם, מקטינה ככל האפשר את המשך חוויות הטראומה ומאפשרת תהליך החלמה. אנו קוראים לחברי הכנסת לא לתמוך בצעדים הכוללים מעצר בלתי מבחין, ארוך ושרירותי של קורבנות סחר ועינויים, אלא לנקוט את הצעדים הדרושים לתיקון המצב הקיים, בכדי שיעלה בקנה אחד עם הסטנדרטים הבינלאומיים של זכויות האדם.

12 Ibid, Steel, Z. et al. (2006).

13 Robjant, Katy, Rita Hassan and Cornelius Katona. "Mental Health Implications of Detaining Asylum Seekers: Systematic Review." 2009.

14 Robjant, Katy, Rita Hassan and Cornelius Katona. "Mental Health Implications of Detaining Asylum Seekers: Systematic Review." 2009.