

2019-2014

מעבר למעצר



נציבות האו"ם לפליטים

הנציב העליון
של האו"ם לפליטים



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

נציבות האו"ם לפליטים

Division of International Protection
United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
1211 Geneva 2, Switzerland

טל': +41 22 739 8433
פקס: +44 22 739 7344
אתר: www.unhcr.org

הגרסה האלקטרונית של מסמך אסטרטגיה זה זמינה בכתובת:

www.refworld.org/detention.html

כדי לקבל עותקים מודפסים ניתן לפנות למחלקה למדיניות הגנה וסיוע משפטי בחטיבה להגנה בינלאומית במפקדת נציבות האו"ם לפליטים בג'נבה.

הנוסח הדיגיטלי של אסטרטגיה זו זמין לקריאה בכתובת

www.refworld.org/detention.html

כדי לקבל עותקים של המהדורה המודפסת ניתן ליצור קשר עם היחידה למדיניות הגנה וסיוע משפטי בחטיבה להגנה בינלאומית.

תמונת השער הקדמי © UNHCR / G. Kotschy

תמונת השער האחורי © UNHCR / V. Tan

עימוד: BakOS DESIGN

כל הזכויות שמורות לנציבות האו"ם לפליטים 2014

© UNHCR 2012

תוכן העניינים

- 5.....מדוע נחוצה אסטרטגיה עולמית?
- 6.....מהם האתגרים והחששות העיקריים שלהם נותנת האסטרטגיה העולמית מענה?
- 7.....מהן 3 המטרות של האסטרטגיה העולמית?
- 7.....מה יש לעשות כדי להשיג את המטרות העולמיות?
- 8.....השקה – יוני 2014 – יוני 2016
- 9.....פיתוח תכניות פעולה לאומיות
- 9.....1. ניתוח ואבחון של בעיות
- 11.....2. התערבויות לקידום מדיניות
- 12.....3. העלאת מודעות וניהול קמפיינים
- 13.....4. הבטחת הגישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים וניטורם
- 13.....5. מתן/שיפור ידע טכני, שיתוף פעולה ובניית יכולות עבור כל בעלי העניין (לרבות הכשרה)
- 15.....6. חיזוק שותפויות
- 15.....7. קידום של שיתוף במידע, איסוף נתונים ודיווח
- 16.....8. השקעה במחקר, עריכתו והפצתו
- 16.....9. הקצאת משאבים ומימפם
- 17.....10. ניטור והערכה
- 18.....השגת המטרות
- 18.....מטרה 1: להפסיק את מעצרם של ילדים

מטרה 2: לוודא שחלופות מעצר זמינות בחוק ומיושמות בפועל 20

מטרה 3: לוודא שכאשר מעצר הוא הכרחי ובלתי נמנע, תנאי המעצר עומדים באמות מידה
בינלאומיות 21

נספח: כלים וחומרים קיימים 23

מדוע נחוצה אסטרטגיה עולמית?

הכנסתם של אנשים למעצר הפכה כמעט לתגובה שגרתית – ולא חריגה – לכניסתם או לשהייתם הבלתי מוסדרת של מבקשי מקלט ופליטים¹ בכמה מדינות. ממשלות מסוימות רואות במעצר אמצעי להניא אנשים מהגירה לא מוסדרת לארצן או מהגשת בקשת מקלט בשטחן. אף שהנציבות מכירה בכך שכניסה או שהייה לא מוסדרת לשטחן של מדינות מציבות בפניהן אתגרים, מעצר אינו התשובה.

למעשה, המחקר מלמד שאפילו מדיניות המעצר המחמירה ביותר אינה מרתיעה מהגרים שמעמדם לא מוסדר, ונוסף על כך, ישנן חלופות ישימות למעצר היכולות להשיג יעדים ממשלתיים של ביטחון, סדר ציבורי ובחינה של בקשות מקלט. עובדה חשובה נוספת היא שכיוון שבקשת מקלט אינה מעשה בלתי חוקי, מעצר של מבקשי מקלט אך ורק משום שנכנסו ללא היתר מראש הוא מנוגד למשפט הבינלאומי. על-פי המשפט הבינלאומי, לאנשים יש זכות לבקש מקלט, ואם הם עושים כן, לזכות ליחס אנושי ומכבד. גישה להסדרי קבלה פתוחים והליכים הוגנים ויעילים לקביעת מעמד חייבים להיות חלק מהמנגנונים הכוללים של המדינה.

למעצר יש גם השפעות שליליות רבות ומתמשכות על אנשים. הוא פוגע בכבודם האנושי ועשוי להסב סבל מיותר, המלווה בהשלכות חמורות על בריאותם ורווחתם, בייחוד כאשר הם מוחזקים במעצר לתקופות ארוכות. מעצר מגביר את החרדה, הפחד והתסכול ועשוי להחריף חוויות טראומטיות מהעבר. לעיתים מזומנות, מעצרים כאלה מתקיימים במקומות ובתנאים שאינם עומדים באמות מידה של זכויות האדם. מעצר של ילדים הוא חמור במיוחד בשל ההשפעה ההרסנית שעלולה להיות לו על התפתחותם הגופנית, הרגשית והפסיכולוגית, אפילו כאשר הם אינם מופרדים ממשפחותיהם. באופן עקרוני, אין לעצור ילדים כלל.

מעצר מרחיק מבקשי מקלט מהקהילה, ולעיתים הוא נועד בדיוק לכך. הרחקה זו שוללת מהם הזדמנויות ליהנות מרשתות תמיכה (פורמאליות ובלתי פורמאליות) קיימות, ופוגעת ביכולתם להיות חברים עצמאיים, בלתי תלויים ומסופקים בקהילה לאחר שחרורם. אי הוודאות בנוגע למשך המעצר ולתוצאותיו, מחמירה את כל הגורמים הללו.

נוכח הקשיים הכרוכים במעצר, ובהתאם למשפט הפליטים הבינלאומי ולמשפט זכויות האדם הבינלאומי, יש להימנע ככלל ממעצר של מבקשי מקלט ולהשתמש בו כמוצא אחרון בלבד.²

האסטרטגיה העולמית של נציבות האו"ם לפליטים – מעבר למעצר 2014-2019 נועדה להפוך את מעצרם של מבקשי מקלט לדפוס פעולה חריג ולא שגרת.

¹ אנשים המוחזקים במתקני מעצר למהגרים עשויים לכלול פליטים, מבקשי מקלט, מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה, אנשים חסרי אזרחות, קורבנות סחר בבני אדם, או מהגרים שמעמדם לא מוסדר. בעוד המנדט של נציבות האו"ם לפליטים כולל רק חלק מהקטגוריות הללו, חשוב שמשרדי הנציבות יבינו את ההקשר הרחב יותר של ההגירה. בדומה לכך, פעולות הננקטות למען אנשים שבתחום אחריותה של הנציבות עשויות להועיל גם למהגרים, ועד כמה שהדבר ניתן, מומלץ לנקוט גישה של פעולה משותפת עם גורמים רלוונטיים. ראו, "הערה בדבר מנדט הנציב העליון לפליטים ומשרדו", אוקטובר 2013, זמינה בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

² ראו נציבות האו"ם לפליטים, "הנחיות אודות קריטריונים וסטנדרטים ברי יישום הקשורים למשמורת של מבקשי מקלט וחלופות משמורת" (נציבות האו"ם לפליטים, "קווים מנחים למשמורת"), 2012, פסקה 14, הנוסח האנגלי זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

מהם האתגרים והחששות העיקריים שלהם נותנת האסטרטגיה העולמית מענה?

האסטרטגיה העולמית תפעל למתן מענה לכמה מהאתגרים והחששות העיקריים הנוגעים למדיניות ודפוסי פעולה ממשלתיים של מעצר, לרבות:

- **תפיסות מוטעות בנושא מעצר**, תפקידו ומטרתו.
- **מחסור במידע בנוגע לזמינות**, של חלופות מעצר, לסוגיהן וליעילותן.
- **הגידול שחל בשימוש במעצר** במספר ארצות ו/או מידת האוטומוטיות שבה הוא מבוצע. מעצר מהווה ברירת מחדל בחוקי ההגירה ובדפוסי הפעולה של מדינות.
- **השימוש במעצר לצורך הרתעה**. לא זו בלבד שמעצר אינו פועל כגורם מרתיע, הרתעה אינה מטרה לגיטימית למעצר על-פי המשפט הבינלאומי.
- **היעדר נתונים מהימנים** על מספר האנשים המוחזקים במעצר בשל הגירה ועל משך מעצרם, הן ברמת המדינה והן ברמה הבינלאומית.³
- **הגישה המוגבלת** (במספר ארצות) למתקני מעצר המיועדים למהגרים ויכולתם המוגבלת של נציבות האו"ם לפליטים ושותפיה לנטר מתקנים אלה בשיטתיות.
- **תנאי המעצר, שלעיתים קרובות אינם בטוחים ואינם עומדים בסטנדרטים**, לרבות במקרה של אנשים בעלי צרכים מיוחדים או כאלה הנמצאים במצב פגיע.⁴ תנאי המעצר חייבים להיות אנושיים ומכבדים.

³ מגבלה זו אינה נוגעת רק לכך שלנציבות האו"ם לפליטים אין גישה לרשומות הולמות של המדינה, אלא באופן ספציפי להיעדר נתונים מהימנים ומעודכנים המופקים/נחלקים ו/או מפורסמים על-ידי המדינה. כאשר נתונים על מעצר מהגרים זמינים, ייתכן שהם אינם מפולחים על-פי חתכים הנוגעים לאנשים שבתחום אחריותה של נציבות האו"ם לפליטים. זאת ועוד, הדרך שבה המדינה מחשבת את אורך המעצר משתנה באורח ניכר ממקרה למקרה, דבר המקשה על ההשוואה בין תקופות או ארצות.

⁴ ראה נציבות האו"ם לפליטים, "קווים מנחים למשמורת" 8 ו-9.

מהן 3 המטרות של האסטרטגיה העולמית?

שלוש המטרות העיקריות שיש להשיג בעבודה מול ממשלות ושותפים אחרים הן:

1. להפסיק את מעצרם של ילדים;⁵
2. לוודא שחלופות מעצר זמינות בחוק ומיושמות בפועל;
3. לוודא שכאשר מעצר הוא הכרחי ובלתי נמנע, תנאי המעצר עומדים באמות מידה בינלאומיות. זאת, בין היתר, על-ידי הבטחת הגישה של נציבות האו"ם לפליטים ושותפיה למתקני מעצר המיועדים למהגרים ועל-ידי ניטור סדיר.

השגתה של כל אחת מהמטרות העיקריות הללו עשויה להצריך מערכת של יעדים ומטרות משנה שיפותחו ברמת המדינה כדי להניח את התשתית להתקדמות נוספת.⁶ האסטרטגיה העולמית מכירה גם בכך שבמדינות או באזורים ספציפיים עשויות להיות מטרות שונות, או נוספות, שיש לחתור אליהן, ואשר ניתן לשלבן בתכניות הפעולה הלאומיות.

מה יש לעשות כדי להשיג את המטרות העולמיות?

כדי להשיג כל אחת מהמטרות העולמיות, על משרדי נציבות האו"ם לפליטים לפתח וליישם ביחד עם שותפיהם תכניות פעולה ברמה הארצית והאזורית, בהתאם לצורך. תכניות פעולה כאלה עשויות לכלול את הרכיבים הבאים:

- ניתוח ואבחון של הבעיות
- התערבויות לקידום מדיניות
- חיזוק שותפויות
- העלאת מודעות וניהול מסעות הסברה
- קידום של שיתוף מידע, איסוף נתונים ודיווח
- הבטחת הגישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים וניטורם
- השקעה בביצוע מחקר ובהפצתו
- אספקת/שיפור ידע טכני, שיתוף פעולה ובניית יכולות עבור כל בעלי העניין
- הקצאה ומינוף של משאבים
- ניטור והערכה

⁵ בעת שחותרים להשגת מטרה זו, חשוב שמשרדי נציבות האו"ם לפליטים ושותפיה יביאו בחשבון את ה"מתווה להגנה על ילדים" של נציבות האו"ם לפליטים, מה-26 ביוני 2012. הנוסח האנגלי זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>

⁶ ראו בפרק "השגת המטרות" במסמך זה."

השקה – יוני 2014 – יוני 2016

ההשקה הראשונית של האסטרטגיה העולמית תתמקד בשנתיים הקרובות ב-10+ מדינות "מיקוד", שנבחרו בהתבסס על מגוון קריטריונים לרבות גיוון אזורי ומושאי, היקף הבעיה וחשיבותה, מידת הסבירות שניתן יהיה להשפיע במהלך תקופת ההשקה (אולם מבלי לפגוע בהשלכות לטווח ארוך), כמו-גם כוח אדם ומשאבים. כל מדינת "מיקוד" תצטרך לנקוט צעדים להשגת מעורבות של הממשלה באסטרטגיה העולמית, ובכל עת שהדבר אפשרי, בפיתוח תכניות פעולה לאומיות (ראו להלן). ישנה כוונה לכלול מדינות נוספות בשנים שלאחר-מכן. מדינות המיקוד יהנו מתמיכה טכנית נוספת של החטיבה להגנה בינלאומית.

האסטרטגיה העולמית צריכה להנחות גם את משרדי נציבות האו"ם לפליטים במדינות אחרות שבהן סוגיית המעצר מהווה אתגר בכל הנוגע להגנה ועליהם להתאימה להקשר של המדינה שבה הם פועלים.

מידע נוסף על השקת האסטרטגיה העולמית ניתן למצוא בכתובת הבאה:

<http://www.unhcr.org/detention>

פיתוח תכניות פעולה לאומיות

במסגרת תכניות פעולה לאומיות יהיה צורך לבחור לאילו מן המטרות העולמיות יש לחתור, ולזהות יעדים ופעולות ספציפיים.⁷ יעדים ופעולות אלה צריכים להתבסס על ניתוח של המסגרת המשפטית הקיימת ושל המדיניות הנוכחית בכל הנוגע להגירה ולמתן מקלט במדינה הנוגעת בדבר. עיבודן של תכניות הפעולה הלאומיות ויישומן צריכים להתבצע בתהליך שקוף ומכיל, הנתמך על-ידי בעלי עניין מקומיים, ובייחוד משרדים ממשלתיים רלוונטיים ו/או רשויות אכיפת החוק.

תוצרי תכניות הפעולה וההשלכות להן ניתן לצפות מיישומן צריכים להיות מדידים בהתאם למסגרת של מחווי FOCUS של נציבות האו"ם לפליטים.⁸

את פיתוחן של תכניות הפעולה הלאומיות (ו/או אזוריות) להשגת המטרות העולמיות צריכים להנחות הגורמים/ההיבטים הבאים.

1. ניתוח ואבחון של בעיות

כדי שניתן יהיה לזהות את הדרכים הטובות ביותר למתן מענה לבעיה, חיוני להבין את מי המדינה מחזיקה במעצר, מדוע היא עושה זאת וכיצד הדבר מתבצע,⁹ כמו-גם את המסגרת המשפטית, מתווה המדיניות ודפוסי הפעולה הנוגעים בדבר. הצעד הראשון בפיתוח תכניות פעולה לאומיות הוא השגת גישה למידע מהימן¹⁰, איסופו וניהולו.

בעת פיתוח תכניות פעולה לאומיות, יש להביא בחשבון את הגורמים הבאים:

- המערכת הכוללת לטיפול בהגירה ובבקשות מקלט.
- משטר המעצר הכולל בתחום ההגירה.
- המערכת הלאומית להגנה על ילדים.
- האתגרים העיקריים העומדים בפני הממשלה.
- מנגנונים וכלים לאיסוף מידע, גורמים בעלי עניין ומשאבים קיימים. משאבים קיימים, גורמים בעלי עניין ואסטרטגיות.

⁷ הצבת מטרות כרוכה בקביעת יעדים ספציפיים, מדידים, ברי-השגה, מציאותיים, ומעוגנים במסגרת של זמן (מודל S.M.R.T). במסגרת האסטרטגיה העולמית, ניתן יהיה לבחור במטרה אחת או יותר מן המטרות העולמיות. במסגרת תכנית הפעולה הלאומית יהיה צורך להגדיר/לזהות קבוצה של מטרות משנה [יש להבין מונח זה כתוצאה הרצויה שלה ניתן לצפות מביצוע משימות שונות] לצורך התקדמות ולהשגת אחת או יותר משלוש המטרות העיקריות. בעת שמזהים את היעדים הספציפיים או את מטרות המשנה של תכנית הפעולה בכל מדינה יש להביא בחשבון את ההקשר הלאומי ואת אתגרי ההגנה הייחודיים שעמם יש להתמודד, כמו-גם את ההזדמנויות להתקדמות. דוגמאות למטרות משנה או יעדים ניתן למצוא בפרק "השגת המטרות" במסמך זה.

⁸ עצות נוספות בנושא ניטור ודיווח או יישום מטרות האסטרטגיה העולמית בהתאם למחווי FOCUS יוספקו בנפרד.

⁹ לדוגמה, הסיבות למעצר עשויות להיות קשורות לדינאמיקה פוליטית, כלכלית, ביטחונית או אחרת.

¹⁰ ניתן להשיג מידע ממקורות רבים. המקור הראשון יהיה בדרך כלל להיות רשויות המדינה, אולם מידע הנאסף באמצעות שותפויות, מחקר, ניטור או מאנשים שבתחום אחריותה של הנציבות עודנו חשוב ביותר. יש להצליב ככל הניתן את המידע ולאמתו על מנת להבדיל בין מה שידוע ומה שמניחים שידוע. כאשר מידע זה אינו זמין בקלות או נגיש לנציבות האו"ם לפליטים או לשותפיה, פיתוח אסטרטגיית ניטור ופעילויות אחרות לאיסוף מידע יהיו הצעד הראשון. למקור מידע מועיל על חוקי מדינות ועל דפוסי הפעולה שלהן, ראו "Global Detention Project", בכתובת <http://www.globaldetentionproject.org>

פעולות הננקטות על מנת להתמודד עם נושא המעצרים צריכות בדרך כלל להיות קשורות לפעולות ממוקדות לשיפור המערכת הכוללת לטיפול בבקשות מקלט.¹¹

¹¹ לדוגמה, אנשים רבים מוחזקים במעצר ממושך בשל חוסר יעילות במערכת הטיפול בבקשות מקלט. בדומה לכך, עיכובים בהחזרה ובקבלה מחדש לארץ המוצא עשויים להביא להארכת המעצר עבור מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה. בשני המקרים יהיה זה הולם לבחון חלופות מעצר.

2. התערבויות לקידום מדיניות

קידום מדיניות הוא רכיב חיוני בכל תכנית פעולה לאומית. קידום מדיניות משמעותו השפעה על תהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית, הארצית והאזורית.¹⁸ ניתן לקדם מדיניות בצורות רבות כגון פיתוח קואליציות ובריתות; מחקר ופרסומים; ועידות ואירועים; פעילות מול גופי תקשורת; קמפיינים ציבוריים, common messaging וגיוס חברתי והתדיינות משפטית. התערבויות מתוכננות היטב לקידום מדיניות עשויות להביא לשינוי בגישות, ולהוביל לשינוי חיובי במדיניות ו/או בדפוסי פעולה.

עם זאת, לסוג הפעילויות לקידום מדיניות שאותה בוחרים לפתח ישנה משמעות מכרעת. יש להתאים פעילויות אלה באורח ספציפי לקהלים אליהם יופנו ולהקשרים שבהם יישמו (למשל, חברי פרלמנט, אנשי הרשות המבצעת, אנשי מערכת המשפט, כלל הציבור או קהלים אחרים).¹⁹ בהקשר זה שותפויות הן הכרחיות, שכן יש לעשות שימוש מרבי בתפקידים, בתחומי הפעולה, בתחומי המומחיות ובמערכות היחסים/רשתות המשלימים זה את זה של שותפים ובעלי עניין. קידום מדיניות צריך להיות מבוסס על ראיות,

- קדמו את השימוש בכלי הגנה זמינים והפיצו אותם: בייחוד את המסמך "הנחיות אודות קריטריונים וסטנדרטים ברי יישום הקשורים למשמורת של מבקשי מקלט וחלופות משמורת".¹²
- התייחסו לחקיקה ולמדיניות במדינה, השתתפו בגופי חקירה ובדיקה פרלמנטאריים או ממשלתיים, או הגישו מסמכים לגופים בינלאומיים, אזוריים או לאומיים של זכויות האדם.¹³
- פתחו דו-שיח עם ממשלות, לרבות באמצעות שיתוף פרקטיקות מיטביות עם ממשלות אחרות, ובאמצעות פיתוח קבוצות עבודה.¹⁴
- במהלך פעולות לקידום מדיניות מול רשויות התייחסו לאינטרסים שלהן והשתמשו במסרים פרגמטיים, ולא רק בטיעונים מבוססי זכויות.¹⁵
- הכינו והפיצו דו"חות הקשורים למעצר מהגרים¹⁶ (קשור גם לניטור ומחקר)
- צרו קשרים עם בעלי עניין, לרבות כאלה שאינם שותפים מסורתיים, כגון מוסדות לאומיים לזכויות האדם.¹⁷ הקימו קבוצות

¹² כלים וחומרים נוספים ניתן למצוא בנספח. כצעד ראשון יש לתרגם את הקווים המנחים לשפה או לשפות הנהוגות במדינה. כמו כן יהיה זה מועיל לתרגם את ההנחיות לשפותיהם העיקריות של האנשים שבתחום אחריותה של הנציבות.

¹³ משרדים שונים של נציבות האו"ם לפליטים רשאים לשקול לערב מנגנונים שונים בתחום זכויות האדם, הן של האו"ם והן אחרים, כגון התהליך האוניברסאלי של הבחינה התקופתית (UPR), ביקורים או דו"חות של דווחים מיוחדים, כגון הדווח המיוחד לזכויות האדם של מהגרים, הדווח המיוחד לעינויים ויחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים אחרים או הדווח המיוחד לכליאה בבידוד או בהליכים מיוחדים אחרים כגון קבוצת העבודה בנושא מעצר שרירותי. כאשר ישנם בנמצא מנגנונים אזוריים לזכויות האדם, ניתן לשקול לערב גם אותם.

¹⁴ ראו לדוגמה, השולחן העגול הדו-לאומי של קנדה/ארה"ב בחסות נציבות האו"ם לפליטים בנושא חלופות מעצר למבקשי מקלט, פליטים, מהגרים ואנשי חסרים אזרחות, פברואר 2013, זמין בכתובת: <http://goo.gl/PWNDhk> השולחן העגול חובק העולם על חלופות משמורת: "חלופות למעצר אינן צריכות לשמש כצורות חלופיות של מעצר", והשולחן העגול חובק העולם של נציבות האו"ם לפליטים על חלופות משמורת של מבקשי מקלט, פליטים, מהגרים ואנשים חסרי אזרחות: תקציר המסקנות, יולי 2011, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>.

¹⁵ מסרים כאלה יכולים להתמקד, למשל, בחוסר היעילות של מעצר כאמצעי הרתעה, בעלות המעצר לעומת עלויות חלופות המעצר וכו'.

¹⁶ ראו לדוגמה, UNHCR's Position on the Detention of Asylum-seekers in Malta, 18 בספטמבר 2013, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/52498c424.html>.

¹⁷ לרבות מנגנוני מניעה לאומיים במדינות שהן צד לפרוטוקול הראשון לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (2002), ראו <http://goo.gl/qwfkfr>.

¹⁸ ראו UNHCR's Guidance Note on Partnership in Advocacy for Protection, Background Paper prepared for the UNHCR Annual Consultation with NGOs 2013, יוני 2013, זמין בכתובת <http://goo.gl/Px8kiQ>.

ומכאן החשיבות הרבה שיש לייחס לניתוח משפטי ומעשי מבוסס היטב של ההקשר שבו מתקיים המעצר, להבנת הסיבות למעצר והגורמים המעורבים הרלוונטיים, כמו-גם לקיומו של מנגנון לניטור ולהערכת התקדמות (ראו להלן מקודה מס' 10, ניטור והערכה).

3. העלאת מודעות וניהול קמפיינים

גיוס תמיכה ציבורית במטרות העולמיות עשוי להוביל לשינוי בדעת הקהל ובעקבות זאת לשינויים בחקיקה ולשינויים נחוצים אחרים. במקרים רבים, הדבר עשוי להפוך למרכיב החשוב ביותר בתכנית הפעולה. ייתכן שברמה הארצית או האזורית יש מקום לאסטרטגיה תקשורתית הקשורה לאסטרטגיה העולמית. המסרים צריכים להיות ברורים, קבועים, ולהגיע לקהל היעד.

יש להחליט איזו גישה ראוי למקוט בכל פעולה תקשורתית; לדוגמה, האם להתמקד בהשפעות השליליות של פרקטיקות המעצר על אנשים שבתחום אחריותה של הנציבות, להצביע על סיבות טובות המעוגנות במדיניות להימנע ממעצר, או להשתמש בשילוב של מסרים שליליים וחיוביים. נושא המעצר עשוי להיות רק חלק מפעילות תקשורתית רחבה יותר בנוגע לסביבת ההגנה הכוללת. היעד של קמפיין להעלאת מודעות ציבורית הוא ליידע ולקדם שינוי. ניתן להשיג זאת באמצעות כלי תקשורת שונים (תקשורת מודפסת, רדיו, טלוויזיה, אינטרנט, רשתות חברתיות ועוד). ייתכן שיהיה זה מועיל לכלול אנשים שבתחום אחריותה של הנציבות בקמפיין. חשוב מאוד לשמור על נראותן של הסוגיות.

ארציות, מקומיות או מחוזיות לייעוץ או לקידום מדיניות.

- מצאו הזדמנויות לפעילויות לקידום מדיניות ברמה האזורית ולהקמת רשתות אזוריות.
- ערבו את הקהילה המשפטית. שקלו האם וכיצד התדיינות משפטית עשויה להוות חלק מתכנית הפעולה הלאומית. הפעילויות עשויות לכלול מעקב אחר תיקים משפטיים רלוונטיים, זיהוי מקרים היכולים להוות תקדים להתערבויות של בית המשפט (אם באמצעות התערבויות ישירות של נציבות האו"ם לפליטים ואם באמצעות סיוע לארגונים לא ממשלתיים או לשותפים אחרים) ועידוד רחב יותר של מעורבות הקהילה המשפטית בסוגיות של מעצר ברמה הלאומית, האזורית והבינלאומית, לפי העניין.

בעת פיתוח פעולות להעלאת מודעות וקמפיינים, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- פתחו ויישמו אסטרטגיית תקשורת/קמפיין תקשורתית, או שלבו מסרים בנושא מעצר בפעולות תקשורתיות רחבות יותר בנושא הגנה.
- פתחו מסרים עקביים.
- תכננו ביקורים בדרג גבוה של דמויות בולטות שיכללו ביקורים במתקני מעצר או במקומות של חלופות מעצר.
- הצטרפו לקמפיינים מקומיים ו/או ארציים או יזמו אותם, לרבות השקה של האסטרטגיה העולמית במדינה, אולם וודאו קודם כי הסיכונים הובאו בחשבון.²⁰

¹⁹ לדוגמה, כאשר מעצר הוא תוצאה של חוקים או מדיניות ספציפיים, קידום המדיניות צריך להיות מכוון לטיפול בבעיות מערכתיות, בין אם הדבר מצריך תיקונים בחוק או בתקנות, ובין אם הוא מחייב שינוי בדפוסי פעולה מנהליים.

²⁰ ראו לדוגמה את הקמפיין העולמי להפסקת מעצר של ילדים מהגרים, המתואם על-ידי הקואליציה הבינלאומית בנושא מעצר, <http://www.endchilddetention.org>.

4. הבטחת הגישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים וניטורים

ניטור מתקני מעצר הוא פעילות חיונית וחלק מתפקידה הפיקוחי של נציבות האו"ם לפליטים.²¹ המילה ניטור מתארת את התהליך של בדיקות תקופתיות או סדירות, הנערכות לאורך זמן, בין שמכריזים עליהן מראש ובין שהן מתקיימות באורח ספונטאני, באמצעות ביקורי שטח במתקני מעצר המיועדים למהגרים.

ניטור יכול לסייע במניעת הפרות של זכויות האדם הן ברמה הפרטנית והן ברמה המערכתית. הניטור יכול גם למלא תפקיד בהגברת הרגישות של ממשלות למנדט ההגנה של נציבות האו"ם לפליטים.

ניטור הוא כלי ליצירת דיאלוג עם רשויות רלוונטיות. הנציבות מעודדת את משרדיה לפתח תכנית ניטור, תוך יישום הטכניקות והמתודולוגיות המופיעות במסמך "מדריך מעשי לניטור מעצרם של מהגרים".²²

בעת פיתוח תכנית ניטור, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- במקרה שטרם הוסכם עם הממשלה על גישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים, יש לשאת ולתת על גישה בלתי מוגבלת.
- קבעו לוח זמנים: הגדירו מסגרת זמן לתכנית הניטור.
- תקנו ובצעו ביקורי ניטור; הגדירו מטרות ויעדים ברורים לניטור.
- זהו ביקורי ניטור של גופים אחרים ותמכו בהם.
- הגדירו פעילויות מעקב לאחר ביקורי הניטור.
- נקטו גישה מועילה.

5. מתן/שיפור ידע טכני, שיתוף פעולה ובניית יכולות עבור כל בעלי העניין (לרבות הכשרה)

פעילויות לבניית יכולות הן מרכיב חיוני של תכניות פעולה לאומיות. פעילויות כאלה יכולות להתמקד בהיבטים טכניים, כגון שיפור יכולתה של הממשלה לנהל מתקני מעצר, או בתמיכה בהנהגה של חלופות מעצר. הן עשויות גם להתמקד בפיתוח ידע, למשל סביב אמות מידה בינלאומיות בנוגע לפליטים ולזכויות האדם הנוגעות למעצר מהגרים. מטרתן העיקרית של פעילויות אלה היא ליצור את היכולות הנדרשות להשגת המטרות העולמיות או לתמוך ביכולות אלה. הדבר עשוי להיות כרוך בפיתוחן של יזמות קצרות או ארוכות טווח המכוונות למשל לרכישת ידע, לפיתוח כישורים או להתמחות בניהול.

פעילויות וכלים²³ להכשרה ולבניית יכולים להיות מכוונים למגוון נרחב של גורמים, לרבות ממשלות כמו-גם שותפים ובעלי עניין אחרים (ארגונים לא ממשלתיים, החברה האזרחית, האקדמיה, גורמים המעניקים סיוע משפטי וכו'). כמו כן, ניתן לבקש מארגונים לא ממשלתיים שותפים, כגון הקואליציה הבינלאומית בנושא מעצר (IDC) והאגודה למניעת עינויים (APT), לקיים כל אחד בנפרד או ביחד אירועי הכשרה. בנוסף, מומחים ממשלתיים ממדינות אחרות עשויים להסכים לחלוק פרקטיקות מיטביות. הנציבות מעודדת את משרדיה לבחון יזמות או פרויקטים קיימים לבניית יכולות ולפתח פעולות משולבות בתחום זה.²⁴

בעת תכנון יזמות לבניית יכולות, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

²¹ ראו, UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, אוקטובר 2013, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

²² UNHCR, the Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), Monitoring Immigration Detention: Practical Manual, 2014, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/53706e354.html>.

²³ ראו נספח לסקירה של כלים ומסגרות קיימים היכולים לתמוך בפיתוח וביישום של פעילויות לבניית יכולות.

²⁴ ראו לדוגמה, Making Alternatives to Detention in Europe a Reality by Exchanges, Advocacy and Learning (Made Real), Odysseus Network, בכתובת: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/MADEREALuk.html>.

- התאימו פעילויות ליכולות ולצרכים בהתבסס על ניתוחם.
- בכל עת שהדבר אפשרי, פתחו יזמות משותפות להכשרה ולבניית יכולות עם בני-שיח ממשלתיים או שותפים אחרים.
- קדמו דיאלוג בין ממשלות לממשלות/שולחנות עגולים/פרויקטים בנושא מעצר וחלופות מעצר.²⁵
- שתפו פרקטיקות מיטביות/חיוביות, נתונים, אסטרטגיות מעצר יעילות, כלי ניטור וכו'.
- תמכו באמצעות מומחיות טכנית בפיתוח תכניות ניסיוניות בנושא חלופות מעצר.
- ארגנו סדנאות ארציות בהשתתפות בעלי עניין בולטים.
- בחנו הצבה זמנית של אנשי צוות לעבודה ישירה עם הרשויות.²⁶

²⁵ למקורות נוספים ראו Roundtables on Alternatives to Detention בכתובת <http://www.refworld.org/detention.html>.

²⁶ הצבה כזו יכולה להיות, למשל, באותו אתר בו פועלות רשויות ממשלה, לרבות במתקני מעצר.

6. חיזוק שותפויות

פיתוח וחיזוק של שותפויות הוא מהותי להגשמת המטרות העולמיות.²⁷ שותפויות מכפילות את יעילותן של הפעילויות השונות המתוכננות ואת השפעתן, בכך שהן מספקות תחומי מומחיות נוספים או שונים, כישורים מגוונים, העשרה של משאבים והגברה של המודעות הפוליטית.

בחירת שותפים מתאימים היא שלב מכריע בתהליך. שותפים עשויים לכלול גורמים בחברה האזרחית, ארגונים לא ממשלתיים ארציים או בינלאומיים, מועצות או מוסדות לאומיים לזכויות האדם (ומגנטים אחרים לניטור זכויות האדם), וגופי אקדמיה, כמו-גם רשויות של המדינה. חשוב לזהות את תחומי המומחיות הספציפיים שיכול כל שותף להביא עמו לצורך השגת המטרות. תחומים אלה יוגדרו על-ידי תחומי הפעילות של הגופים, מטרותיהם וסדר היום שלהם. להבנה הדדית של תחומי פעילות, יעדים ותפקידים ספציפיים והשלכותיהם על היחסים עם ממשלות מארחות, ועם האוכלוסיות והקהילות המושפעות יהיה גם תפקיד מפתח בכך שהגופים השונים ישלימו זה את זה מבחינת כישוריהם, ניסיונם והתפקידים הספציפיים שלהם.

בעת חיזוק שותפויות, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- פנו אל שותפים קיימים ומפו אותם ואת תחומי ההתמחות הספציפיים שלהם ברמה הארצית, האזורית והבינלאומית. יש לכלול בעלי עניין בתהליך המיפוי.²⁸
- זהו תחומים קריטיים להתערבויות משותפות.
- קיימו התייעצויות עם גורמים רלוונטיים וחלקו עמם מידע, בכפוף לעקרונות של הגנה על מידע.
- בעת מתן מענה לצרכים שונים של מבקשי מקלט. הכירו בתכונות המשלימות של התפקידים השונים, תחומי המומחיות ומערכות היחסים בין בעלי עניין.

7. קידום של שיתוף במידע, איסוף נתונים ודיווח

מידע מדויק ומעודכן בנושא מדיניות ודפוסי פעולה, לרבות מידע סטטיסטי, הוא המפתח לאפשרות לפעול מול מדינות. יש לייסד מגנטים שקופים לבקשת מידע, כמו-גם לאיסוף ולשיתוף של מידע כזה.

מקורות המידע השונים יהיו תלויים בהקשר. מקורות רשמיים, לרבות נתונים ודוחות הם חשובים במיוחד כאשר הם זמינים. עם זאת, יהיה צורך להצליב מקורות אלה עם מקורות זמינים אחרים כדי להבטיח עקביות ומהימנות.

²⁷ למקורות נוספים ראו UNHCR, The High Commissioner's Structured Dialogue on NGO-IFRC-UNHCR Partnership - An initiative to improve partnership between UNHCR and NGOs in 2012 and beyond, ינואר 2013, זמין בכתובת <http://www.refworld.org/docid/51751fb14.html>.

²⁸ ניתן למשל לפנות לשותפים בעלי התמחות ספציפית בתחום המעצר כגון הקואליציה הבינלאומית בנושא מעצר (IDC), שאיתה חתמה נציבות האו"ם לפליטים על מזכר הבנות בשנת 2013 (למקורות נוספים, ראו נספח נוסף), האגודה למניעת עינויים (APT), הוועד הבינלאומי של הצלב האדום (ICRC), ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) כמו-גם סוכנויות או"ם אחרות כגון נציבות האו"ם לזכויות האדם (OHCHR), יוניסף (UNICEF), או משרד האו"ם למלחמה בסמים ובפשע (UNODC). כמו כן ניתן לכלול ארגונים רלוונטיים ברמה הארצית או האזורית ומוסדות אזרחיים או לאומיים לזכויות האדם בעת תכנון התערבויות.

בעת שמקדמים שיתוף של מידע, איסוף שלו ודיווח, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- אספו, נתחו, שתפו והפיצו מידע (לרבות באמצעות הודעות לעיתונות ושימוש ברשתות חברתיות, לפי העניין) הקשור למעצר, חלופות מעצר וחופש התנועה עם שותפים ובעלי עניין.
- הקימו רשת של אנשי קשר בנושא מעצר ברמה הארצית ו/או האזורית, בתיאום עם רשתות שפותחו על ידי שותפים ובעלי עניין אחרים.
- אספו והתמידו בעדכון של מידע על פרקטיקות של מעצר וחלופות מעצר ברמה הארצית או האזורית.²⁹
- בחנו הזדמנויות לשותפויות עם מוסדות אקדמיים, ובייחוד בתחום במחקר.
- תמכו בארגונים/גופים/רשתות מקומיים העוסקים בניטור, לפי העניין.

8. השקעה במחקר, ביצועו והפצתו

מחקר יכול לסייע בזיהוי חלק מהפערים והאתגרים העיקריים בתחום ההגנה, וכן בזיהוי של מדיניות יצרנית ופתרונות מעשיים לפערים ואתגרים אלה. מחקר הוכח ככלי יעיל במיוחד בהנחת תשתית של ראיות אמפיריות עבור חלופות מעצר.

מחקרים יכולים להיערך על-ידי קשת רחבה של גורמים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, לרבות האקדמיה וארגונים לא ממשלתיים ארציים ובינלאומיים. נציבות האו"ם לפליטים עורכת גם היא מחקרים ויכולה, במקרים אחרים, לקדם מחקרים ולהפיצם.³⁰

בעת שמשקיעים במחקרים, עורכים אותם או מפיצים אותם, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- זהו יזמות והזדמנויות מחקריות ברמה העולמית היכולות לאפשר הבנה טובה יותר של ההקשר, הפרקטיקה והתקדימים המשפטיים של מעצר, ואשר יסייעו לזהות פתרונות יצרתיים לבעיות ולאתגרים בתחום המעצר, קדמו אותן ותמכו בהן (לרבות באמצעות מימון).
- צרו שותפויות עם מוסדות מחקר אקדמיים ואחרים (לרבות מוסדות לאומיים/ממשלתיים כגון מועצות לזכויות האדם, נציבי תלונות או גופים מקבילים) העורכים מחקרים כאלה.
- קדמו עריכה של מזכרי הבנות או הסכמים דומים כדי למסד שיתופי-פעולה ארוכי טווח במחקר; או תמכו בדרכים אחרות בפרויקטים של מחקר אקדמי (באמצעות מימון אך גם באמצעות השתתפות בוועדות היגוי ו/או כתיבת מכתבי תמיכה).
- הפיצו מחקרים כדי על מנת להגיע להשפעה הנרחבת ביותר שניתן.

9. הקצאת משאבים ומינופם

כדי ליישם בהצלחה את האסטרטגיה העולמית, יש לזהות מהי רמת המימון המספיקה ולאחר אנשי צוות יעודיים (אנשי קשר ברמה הארצית וברמת המשרד). חלק מהמשאבים הללו יהיו זמינים לנציבות האו"ם לפליטים מלכתחילה, כחלק מתכניות הפעולה שלה במדינות השונות, או שניתן יהיה לאתרם באמצעות שותפויות. יוזמות אלה יסייעו בספיגת חלק מהעלויות של יישום האסטרטגיה העולמית, אולם ייתכן שיהיה צורך לבחון מקורות אחרים – לרבות אפשרויות מימון מהמגזר הפרטי או הציבורי.

²⁹ ראו לדוגמה, the Global Detention Project, <http://www.globaldetentionproject.org> and International Detention Coalition, <http://www.idcoalition.org>; ראו גם, UNHCR's Refworld special features page on Detention, <http://www.refworld.org/detention.html>.

³⁰ ראו לדוגמה, 'Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, by Alice Edwards, April 2011, Building Empirical PPLA/2011/01.Rev.1, זמין בכתובת <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html> וכן Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, by Cathryn Costello and Esra Kaytaz, June 2013, PPLA/2013/02, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>

10. ניטור והערכה

במהלך פיתוח תכניות הפעולה הארציות שלהם, על משרדי הנציבות לקבוע אמצעים לניטור היישום וההתקדמות לעבר השגת המטרות העולמיות. הערכה מתמשכת מאפשרת את קבלת המשוב הנחוץ לצורך שיפור מתמיד ולהשגת המטרות.

בתכנון הניטור וההערכה, הביאו בחשבון את הדברים הבאים:

- קבעו אמות מידה/בסיס נתונים להשוואה שמולם תימדד ההתקדמות.
- בחנו את האפשרות להקים קבוצות עבודה מקומיות (באמצעות שותפיות) לניטור ההתקדמות.
- קדמו מפגשים תקופתיים עם שותפים ובעלי עניין כדי לדון בהתקדמות ו/או להעריך אמצעים חלופיים להגשמת המטרות.
- פתחו דוחות, כלים ומנגנוני דיווח אחרים, על-פי הצורך.
- קדמו הפצה של דוחות התקדמות למשרדים אחרים של הנציבות כדי לזהות ולחלוק פרקטיקות מיטביות ולספק משוב על-פי הצורך.

10 + מדינות המיקוד יידרשו להפיק דו"ח התקדמות בתום שנתיים ודו"ח סופי בתום חמש שנים. שני סוגי הדוחות יגובשו לדו"ח עולמי אחד בשני השלבים.

מטרה 1: להפסיק את מעצרם של ילדים

לצורך השגת מטרה מס' 1, חשוב שמשרדי הנציבות ושותפיהם יביאו בחשבון את ה"מתווה להגנה על ילדים של נציבות האו"ם לפליטים"³¹.

למה יש להתייחס?

מטרות המשנה או היעדים עשויים לכלול את הדברים הבאים:

1. מסגרות משפטיות ומתווי מדיניות מבטיחים שילדים לא יוחזקו במעצר, למעט בנסיבות חריגות, כמוצא אחרון, למטרה לגיטימית ולמשך פרק הזמן הקצר ביותר האפשרי.
2. טובת הילד³² היא השיקול הראשון במעלה: תעדוף הטיפול בבקשות מקלט ו/או איתור קרובי משפחה/איחוד משפחות; גישה למידע הולם לגיל (למשל, ספרים מצוירים) בנושא ההליכים של בקשת מקלט (לרבות הדרכים ליצירת קשר עם נציבות האו"ם לפליטים); במינני אפוטרופוסים ו/או נציגים משפטיים עבור ילדים, ביחוד כאשר הם לא מלווים או מופרדים.
3. הסדרי קליטה/טיפול חלופיים (לרבות עבור משפחות) זמינים והולמים: דוגמאות כוללות משפחות אומנה, פיקוח/תמיכה קהילתית, מרכזי קליטה פתוחים ומותאמים לגיל בפיקוח הולם, וכו'.
4. זמינות הליכי מיון והפניה המשקפים רגישות לילדים: כדי להפנותם ללא דיחוי למוסדות או לארגונים המתאימים העוסקים בהגנה על ילדים ולהבטיח כי יקבלו את השירותים והסיוע הנחוצים (למשל באמצעות הערכה של טובת הילד או הליכים לקביעת מעמד והסדרי השגחה).
5. שחרור מידי של ילדים ממעצר: והשמתם בהסדרי מגורים הולמים אחרים בתיאום בין סוכנויות המדינה, ובמידת הצורך, בתיאום עם נציבות האו"ם לפליטים.

אילו פעולות ניתן לנקוט?

- מפו את המצב בכל הנוגע למעצר של ילדים.
- זהו את הסיבות לפרקטיקה זו, ואת החלופות העשויות להצליח.
- זהו את בעלי העניין הרלוונטיים ביותר שאותם יש לערב.
- פעלו להעלאת המודעות, פתחו קמפיינים תקשורתיים ואסטרטגיות תקשורתיות כוללות – דאגו למסרים אחידים מטעם הנציבות.
- ספקו הכשרה ופעילויות לבניית יכולות או תמכו בהן.

³¹ נציבות האו"ם לפליטים, "מתווה להגנה על ילדים", 26 ביוני 2012, נוסח אנגלי זמין בכתובת <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>.

³² ראו, באופן מיוחד, את אמנת האו"ם לזכויות הילד (CRC), סעיפים 3 ו-22; ראו גם, נציבות האו"ם לפליטים, "הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים לקביעת טובת הילד", מאי 2008, נוסח אנגלי זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, ונציבות האו"ם לפליטים, "מדריך שטח ליישום הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים לקביעת טובת הילד", נובמבר 2011, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>.

- הבטיחו את הגישה לילדים המוחזקים במעצר.
- הבטיחו גישה לסיוע משפטי.
- נטרו את תנאי המעצר.
- זהו מסגרות משפטיות, יזמות או אסטרטגיות קיימות התומכות בזכויות ילדים.
- פתחו מערכת של התערבויות סינגור בנושא מעצר.
- פעלו להעלאת המודעות להשלכות המזיקות של מעצר על רווחתם של ילדים ובריאותם.
- זהו וקדמו הסדרי קליטה והשגחה חלופיים. יש לתת עדיפות גבוהה לזיהוי הסדרי השגחה מבוססי משפחה.
- קדמו והפיצו מחקרים ודו"חות על חלופות למעצר של ילדים.
- ארחו שולחנות עגולים/דיאלוג עם ממשלות ושתפו פרקטיקות מיטביות. בחנו כיצד ניתן לעורר עניין בפרקטיקות כאלה או להתאימן להקשר של המדינה הרלוונטית.

מטרה 2: לוודא שחלופות מעצר זמינות בחוק ומיושמות בפועל

למה יש להתייחס?

מטרות-המשנה או היעדים עשויים לכלול את הדברים הבאים:

1. המסגרות המשפטיות ומתווי המדיניות כוללים חלופות למעצר מהגרים.
2. יש בנמצא הליכים כדי להעריך ולבחון את החיוניות, הסבירות והמידתיות של מעצר בכל מקרה פרטני בטרם נזקקים לאמצעי זה.
3. יש בנמצא מנגנוני מיון והפניה כדי להבטיח שמבקשי מקלט מופנים לחלופות מעצר.
4. מגוון חלופות מעצר זמינות (לדוגמה החל בדיווח על תנאים ועד להשמה בקהילה).
5. במסגרת חלופת מעצר נלקחים בחשבון צרכיהם של אנשים בעלי צרכים או רגישויות מיוחדים. ניתנת עדיפות להסדרי קליטה קהילתיים, בייחוד עבור ילדים ומשפחות.

אילו פעולות ניתן לנקוט?

- חקרו, תעדו ומפו פרקטיקות מיטביות בתחום חלופות המעצר.
- שתפו מידע בנושא חלופות מעצר עם בעלי עניין ועם הציבור הרחב, על-פי הצורך.
- זהו סיבות המבוססות על ראיות לתמיכה בחלופות מעצר, פעלו על פיהן ויישמו אותן.
- פעלו מול בעלי העניין הרלוונטיים ביותר הפועלים בתחום חלופות המעצר.
- מפו את יכולותיהם של בעלי עניין לשתף פעולה בפרויקטים של חלופות מעצר.
- ספקו הכשרה; פתחו קבוצות עבודה ופעילויות אחרות לבניית יכולות בנושא חלופות מעצר.
- ארגנו הכשרה למטפלים ועובדים סוציאליים המיישמים חלופות מעצר או סייעו בהכשרתם.
- פעלו להעלאת המודעות לשימוש בחלופות מעצר באמצעות קמפיינים תקשורתיים, עידוד הרגישות של החברה האזרחית, סדנאות והתערבויות אקדמיות.
- פתחו קווים מנחים/נהלי פעולה תקינים עבור רשויות ממשלתיות בנושא השימוש בחלופות מעצר.
- סייעו בפיתוח הצעות לפרויקטים ניסיוניים, מקלטים וחלופות קליטה קהילתיות אחרות, לרבות הזדמנויות לגיוס משאבים.

מטרה 3: לוודא שכאשר מעצר הוא הכרחי ובלתי נמנע, תנאי המעצר עומדים באמות מידה בינלאומיות

לצורך השגת מטרה מס' 3, על משרדי הנציבות ושותפיהם להביא בחשבון את ה"הנחיות אודות קריטריונים וסטנדרטים ברי יישום הקשורים למשמורת של מבקשי מקלט וחלופות משמורת" של נציבות האו"ם ואת המסמך "מדריך מעשי לניטור מעצרים של מהגרים" של נציבות האו"ם לפליטים, האגודה למניעת עינויים והקואליציה הבינלאומית בנושא מעצר של מהגרים.³³

למה יש להתייחס?

מטרות-המשנה או היעדים עשויים לכלול את הדברים הבאים:

1. המסגרות המשפטיות ומתווי המדיניות הקשורים למעצר עולים בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות ובייחוד מאפשרים לנציבות האו"ם לפליטים ולגופי ניטור עצמאיים מקומיים ובינלאומיים אחרים גישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים.
2. נציבות האו"ם לפליטים וגופי ניטור עצמאיים מקומיים ובינלאומיים אחרים מקבלים בפועל גישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים לצורך ניטור סדיר.
3. הרשויות הנושאות באחריות למתקני מעצר המיועדים למהגרים מודעות לאמות המידה הבינלאומיות בכל הנוגע לתנאי המעצר וליחס לעצירים ומיישמות אותן.
4. העצירים זוכים ליחס אנושי ומכבד, בהתאם לאמות מידה בינלאומיות אלה.
6. אמצעים מיוחדים נמקטים כדי לתת מענה על צרכיהם של אנשים הנמצאים במצב פגיע או נתונים בסכנה.

אילו פעולות ניתן לנקוט?

- מפו את המקומות שבהם מתקיים מעצר מהגרים והכירו את הרשויות האחראיות לנושא.
- קיימו דיאלוג עם הרשויות בנושא המנדט של נציבות האו"ם לפליטים ותפקידה כגורם מפקח כדי להבטיח את הגישה למתקני מעצר המיועדים למהגרים.
- זהו בעלי עניין הנוכחים במדינה ויש להם גישה למתקני מעצר של פליטים וצרו עמם קשר.
- פתחו מנגנוני זיהוי והפניה על-מנת פתחו תכנית לניטור מעצרים.
- פעלו להגברת המודעות במדינה, באיזור ו/או בזירה הבינלאומית לנושא של תנאי מעצר.
- פתחו התערבויות לקידום מדיניות כדי לתת מענה לאתגרים העיקריים שזוהו.
- זהו יזמות לשיפור תנאי המעצר ותמכו בהן, בתיאום עם בעלי עניין רלוונטיים.³⁴
- תמכו במתן הכשרה לצוות מתקני הכליאה בנושא זכויות פליטים וצרכיהם המיוחדים של אנשים הנמצאים במצב פגיע או נתונים בסכנה.

³³ נציבות האו"ם לפליטים, "מתווה להגנה על ילדים", 26 ביוני 2012, נוסח אנגלי זמין בכתובת <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html> וכן Prevention of Torture (APT) and the International Manual Detention Coalition (IDC), *Monitoring Immigration Detention: Practical*, 2014, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/53706e354.html>

³⁴ מספרן והיקפן של היזמות הללו תלויים במידה רבה בהקשר והן עשויות לכלול: מתן סיוע משפטי לעצירים; קידום חלופות מעצר; מתן הכשרה בנושא אמות מידה בינלאומיות לצוות מתקני כליאה; מתן סיוע חומרי לאנשים הנמצאים במצב פגיע או נתונים בסכנה, במקרים חריגים; שיתוף ממצאים ודוחות בנושא פערים ברמת הטיפול ובתנאי המעצר עם רשויות רלוונטיות; ועבודה עם ממשלות כדי לתת מענה לחלק מהליקויים במשטר המעצרים.

- בסכנה. תמכו בפעילויות הכשרה בנושא מתודולוגיות ניטור לבעלי עניין אחרים.
- שנציבות האו"ם לפליטים תיודע על אנשים בתחום אחריותה המוחזקים במעצר.
- בצעו מחקר בנושא תנאי המעצר, תמכו בו או קדמו אותו.

החטיבה להגנה בינלאומית

נציבות האו"ם לפליטים

יוני 2014

כלים וחומרים קיימים

נציבות האו"ם לפליטים ושותפיה פתחו מספר כלים וקווים מנחים כדי להעשיר את העבודה בנושא מעצר וחלופות מעצר ולהנחותה. הרשימה שלהלן מדגישה כמה מהם. מומלץ להיעזר גם בדף המאפיינים המיוחדים בנושא מעצר בכלי המחקר "Refworld".³⁵

- UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>
- UNHCR, Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), Monitoring Immigration Detention: Practical Manual, 2014, available at: <http://www.refworld.org/docid/53706e354.html>
- UNHCR, Memorandum of Understanding between the International Detention Coalition and The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 13 June 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/51b86f344.html>
- UNHCR, Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>
- UNHCR, Protection Training Manual for European Border and Entry Officials, 1 April 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4ddf40d12.html>
- UNHCR, Framework for the Protection of Children, 26 June 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>
- Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, by Alice Edwards, April 2011, PPLA/2011/01. Rev.1, available at: <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>
- Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, by Cathryn Costello and Esra Kaytaz, June 2013, PPLA/2013/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>
- IDC, There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention, 13 May 2011, ISBN 978-0-9871129-1-0, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f0c14252.html>
- IDC, Captured Childhood: Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and Irregular migrant children affected by

<http://www.refworld.org/detention.html> ³⁵

Immigration detention, 2012, available at:
<http://www.refworld.org/docid/510a604c2.html>

- IDC, Toolkit for Legal Providers Working with Refugees and Asylum Seekers in Places of Detention, 8 December 2009, available at: <http://goo.gl/Q2TVOV>
- APT and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (CoE), Visiting Immigration D Detention Centres: A Guide for Parliamentarians, September 2013, available at: <http://goo.gl/pWE8Xy>

United Nations High
Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
1211 Geneva 2
Switzerland
www.unhcr.org

