25 במאי, 2022

לכבוד
מר ערן דוידי
מנכ"ל משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: תמיכה בחתימה של מדינת ישראל על אמנת איסטנבול

נייר עמדה זה מוגש לך היום לקראת הדיון בממשלה בנוגע להצטרפותה של מדינת ישראל לאמנת איסטנבול, בהמשך להחלטתך המבורכת והחשובה להעלות את הנושא על סדר יומה של הממשלה ולקדמו.

מכון זולת מבקש במסמך זה לתמוך בהצטרפותה של ישראל לאמנה ולהביע הסתייגות עמוקה מהטיעונים שהועלו במכתבה של שרת הפנים שפורסם בתקשורת נגד ההצטרפות לאמנת איסטנבול, ולמנות את הנימוקים להסתייגויות אלו.

המלחמה בתופעת האלימות נגד נשים היא צו השעה. מנתונים שפורסמו לאחרונה עולה כי בין השנים 2016-2020 נרצחו בישראל 122 נשים, 40 אחוז מהן בידי בן זוג או בן זוג לשעבר; בשנת 2020 נפתחו במשטרת ישראל 20,326 תיקי חקירה בגין אלימות בין בני זוג, כאשר ב-87 אחוז מהתיקים הנפגעת היתה אישה; רק אחד מחמישה גברים שנגדם נפתח תיק במשטרה קיבל טיפול במרכז ייעודי וכ-60 אחוז מהגברים שנזקקו לטיפול לא קיבלו מענה. ההקשר הנכון לקריאת נתונים אלו הוא הקשר ההדוק שבין אלימות מינית ואלימות במשפחה לבין היעדר שוויון בין גברים ונשים – בגישה למשאבים במרחב הציבורי, בשוק העבודה ובבית. נכון להיום, מדינת ישראל אינה מצליחה לקדם מדיניות אחודה לצמצום האלימות המגדרית, ואינה מצליחה לתאם בין כלל הגורמים הנדרשים לשם קידום מדיניות שכזו. אמנת איסטנבול מציעה מסגרת, כלים ובסיס להשוואה לצורך קידום מדיניות, יישומה וניטורה באופן אפקטיבי.

להלן נבקש להציע טיעוני-נגד לטיעוניה של השרה שקד כפי שהובאו במכתבה, ולהראות כי החששות שהועלו בו אינם רק בלתי מבוססים מבחינה משפטית, אלא מבטאים עמדות בלתי ראויות, שמקומן לא יכירנו בעיצוב מדיניותה ארוכת הטווח של ישראל בנוגע למלחמה בתופעות האלימות נגד נשים.

ביסודו של מכתבה של השרה שקד עומד החשש שמא ההצטרפות לאמנת איסטנבול תיאלץ את מדינת ישראל להעניק מעמד של פליטה (על המשמעויות הכלכליות והביטחוניות הנובעות ממעמד זה) ל"אוכלוסייה חסרת תקדים בהיקפה", ללא ביסוס ראייתי מספק. החששות העולים ממכתבה של השרה שקד מפני פריצת גבולות מוחלטת וקריסת מדיניות ההגירה של ישראל נשענים על שרשרת היקשים לוגיים מסוג "המדרון החלקלק", שכל אחד מהם אינו מבוסס, וניתן להפרכה בקלות. להלן נצביע על הכשלים הלוגיים שביסוד טיעוני השרה.

הרחבת הגדרת המונח "אלימות כלפי נשים" היא ראויה ואינה יוצרת את הקושי הראייתי הנטען

אכן, אמנת איסטנבול הרחיבה את המונח "אלימות כלפי נשים", כך שיכלול גם אלימות כלכלית ואלימות פסיכולוגית בתוך המשפחה. לפי מכתבה של השרה שקד, "הכרה באלימות בתוך המשפחה ובפגיעה פסיכולוגית בלבד עלולים [...] לאיין את הדרישה להוכחה אובייקטיבית, כמו גם להפוך את האפשרות לשלול טענה לפגיעה שכזו לקשה עד בלתי אפשרית".

יוזמות להרחבת הגדרת המינוח "אלימות נגד נשים", כך שהחוק הישראלי יתייחס גם לאלימות כלכלית ולאלימות פסיכולוגית בתוך המשפחה עולות בישראל באופן תכוף, מתוך הבנה הולכת וגדלה כי יחסי כוחות יכול שינוצלו בכוח שאינו פיסי. הרחבה זו – כשלעצמה – אינה זרה למשפט הישראלי או לציבור הישראלי, ואינה יכולה להוות טיעון-נגד לחתימה על האמנה. החשש מפני הרחבה זו (הבא לידי ביטוי במיוחד בניסוחו של סעיף 10 למכתבה של השרה שקד) מבטא חשש מהמוני נשים שיטענו באופן עמום (אולי אף שקרי) לנזקים שנגרמו מאלימות אמורפית וקשה להפרכה. כמעט מיותר לציין כי מחקרים רבים הראו באופן עקבי כי עבירות אלימות מינית ואלימות בתוך המשפחה נמצאות דווקא בתת-דיווח, והחשש מפני "הצפה של תלונות שווא" אינו מבוסס על עובדות, כי אם על מיזוגיניה.

עוד נציין את המובן מאליו, כי המשפט הישראלי מתמודד זה עשרות שנים עם טענות לפגיעה פסיכולוגית, וכי נזקים פסיכולוגים הנובעים מהתעללות (בתוך המשפחה או מחוצה לה) נדונים מדי יום בבתי המשפט הישראלים, כמו גם במוסדות המדינה (דוגמת המוסד לביטוח לאומי). הציבור הישראלי יכול להיות סמוך ובטוח כי המשפט הישראלי מצויד היטב בכלים אובייקטיביים להערכתה של טענה לנזק פסיכולוגי.

הרחבת המונח "רדיפה" כהגדרתו ב"אמנת הפליטים" כך שיכלול גם אלימות כלפי נשים היא מתבקשת

נשים חשופות יותר מגברים לאלימות מינית ולאלימות בתוך המשפחה לאורך כל חייהן, ולכן גם אפלייתן או רדיפתן עשויה להתבטא באלימות מינית או באלימות בתוך המשפחה. הכללתה של אלימות הפוגעת באופן לא-פרופורציוני בנשים בהגדרה של "רדיפה" באמנת הפליטים היא ביטוי מתבקש לתפישה שנשים הן בנות אדם, והאופנים שבהם הן נרדפות הם ייחודיים. התנגדות השרה שקד להרחבת הגדרת "פליט.ה" כך שתכלול גם נשים שנרדפו באופנים שבהן נשים נרדפות באופן טיפוסי היא בעצם התנגדות לרעיון שאישה יכולה להיות פליטה, או לרעיון של שוני בחוויותיהם של נשים וגברים בעולם.[1]

אין יסוד לחשש כי ישראל תיאלץ לפתוח את שעריה ולתת מעמד של פליטה לכל מי שהופלתה במדינתה

החשש הנטען במכתבה של השרה שקד, להכבדה על מערכת המקלט הישראלית הוא כפול: חשש מפני היקפן של הבקשות שיוגשו בעילה של אלימות כלפי נשים, וכן חשש מפני היקפן של הבקשות שתיאלץ מדינת ישראל לקבל. חששות אלו מתבססים, לכאורה, על סעיפים 60-61 לאמנת איסטנבול, הנוגעים לאופן שבו ההצטרפות לאמנת איסטנבול משפיעה על פרשנות אמנת הפליטים.

ואולם קריאה מדוקדקת של סעיף 60 לאמנה, הנוגע לבקשות מקלט מבוססות-מגדר, מגלה כי הסעיף אינו מחייב את המדינה המצטרפת לאמנה לקבל את בקשות המקלט המבוססות על מגדר, כי אם מחייב את המדינה ליצור מנגנון שיאפשר את ההכרה בעילה זו. תהום פעורה בין החיוב להעניק מעמד – שמפניו מזהירים מתנגדי ההצטרפות לאמנה – לבין החיוב להקים מנגנון שיאפשר את הגשתה של בקשת מקלט בעילה נוספת, מבוססת-מגדר.

באופן דומה, גם קריאה מדוקדקת בסעיף 61 לאמנה, הנוגע לאי-החזרה ואשר לשונו נדמית כמחייבת יותר, יכולה להרגיע את החששות. אמנם הסעיף מחייב את המדינות המצטרפות לאמנה להבטיח הגנה

[1] יצוין כי רדיפה על בסיס מגדרי כבר הוגדרה כעילה למעמד "פליט.ה" באמנת הפליטים, והחידוש כאן הוא רדיפה המתבטאת באלימות מינית או באלימות בתוך המשפחה.

מפני החזרה ללא קשר למעמד או לתושבות, ואולם – בניגוד להפחדות במכתבה של השרה שקד – אי-החזרה מתחייבת לא עבור אינספור מבקשות מקלט בעילות עמומות ובלתי ניתנות להפרכה, כי אם עבור "קורבנות של אלימות נגד נשים, הזקוקות להגנה", ומיד בהמשך הסעיף מפורט כי המדובר באי-החזרה למדינות אשר בהן חייהן "יהיו בסכנה, או שבה עלולות להיות נתונות לעינויים או ליחס בלתי אנושי או משפיל". הנה כי כן, ההגבלה על היקף השימוש בסעיף מצויה בלשונו: המדינה היא שתקבע בכל מקרה ומקרה האם המבקשת היתה קורבן לאלימות מגדרית; האם היא זקוקה להגנה; האם חייה עלולים להיות בסכנה, או שהיא עלולה להיות נתונה לעינויים, או ליחס בלתי אנושי, או להשפלה. בולט לעין כי הסעיף מעניק שיקול דעת רחב למדינות החברות באמנה ביישום סעיף זה, אשר ניכר כי נועד למקרים קשים ומובהקים.

לבסוף, הדהודו של פחד מפני "אינספור" הנשים מ"מדינות מוצא פחות מפותחות" ש"יכבידו על מערכת המקלט הישראלית" בבקשות מקלט "בעילות שקשה להפריכן" אינו יכול להוות תחליף לבחינה אובייקטיבית של נתונים. כמעט 40 מדינות הצטרפו לאמנת איסטנבול מאז שנת 2014; במדינות אלו לא הצביעו על שינוי שחל במספר בקשות המקלט שעילתן אלימות מגדרית מאז ההצטרפות לאמנה. חשוב מכך, במדינות אלו לא ידוע על שינוי שחל במספר הבקשות שהתקבלו בעילה זו, מאז ההצטרפות לאמנה.

הנה כי כן, המדרון החלקלק והמאיים שתחילתו בהרחבת הגדרת המונח "אלימות כלפי נשים" וסופו ב"אינספור בקשות מקלט בעילות קשות להפרכה שיכבידו על מערכת המקלט הישראלית" התברר כלא יותר מרצף של טענות בלתי מבוססות, שהקשר ביניהן רופף.

החשש מפני מנגנוני הפיקוח אינו מבוסס

השרה שקד העלתה במכתבה את החשש כי מנגנוני הפיקוח הקבועים באמנת איסטנבול הם "קפדניים, פולשניים, ונוקשים".

מכתב השרה שקד כלל גם דוגמה להפעלת כוחה של ועדת הפיקוח: שורת דרישות לרפורמות שהוטלו על פולין.[2] העובדה שהדוגמה הקיצונית ביותר לכוחה של ועדת הפיקוח שציינה השרה שקד היא הטלת שורת דרישות לרפורמות, חרף העובדה שלאמנה הצטרפו מאז 2014 עשרות מדינות, היא מרגיעה מאוד. למשרד המשפטים הישראלי יש ניסיון רב ומפואר של התמודדות עם דרישות בינלאומיות, לרבות בנושאים הנוגעים לריבונותה של ישראל, לגבולותיה, ולפעולותיה הנוגעות לביטחון המדינה. לא יהיה זה מופרך להניח כי התמודדות עם דרישות הנוגעות למלחמה בתופעת האלימות נגד נשים נמצאות בגדר יכולותיו של משרד המשפטים.

אין חשש לריבונותה של מדינת ישראל

השרה שקד העלתה במכתבה את החשש כי הצטרפות ישראל לאמנת איסטנבול תכפיף את ישראל לפיקוח ולנהלים של גוף שאין לה בו ייצוג או מעמד רשמי. גם בתחום זה, קריאה של סעיפי האמנה הרלבנטיים עשויה להפיג את החששות: הפרק העוסק בגופי הניטור אינו מגביל את החברות בגופי הניטור (ועדת הצדדים וועדת המומחים) למדינות החברות במועצת אירופה, אלא מאפשר ייצוג של המדינות החברות באמנה. בנוסף, האמנה מפרטת כי ועדות הניטור יאמצו את נוהלי עבודתן, ויהיו בלתי

[2] הפרשנות אשר לפיה פרישת פולין נבעה מהדרישות לרפורמות היא אפשרית, אך אינה היחידה. פרשנויות נוספות עשויות לייחס משקל רב יותר לשינויים שחלו בשנים האחרונות במעמדן של הנשים בפולין, וכן לשינויים שהתחוללו בפולין ביחס לערכים ליברליים וביחס לקהילה הבינלאומית.

תלויות. הנה כי כן, מדינת ישראל אינה מכפיפה את עצמה לגוף שאין לה ייצוג בו, כי אם לגוף שעשוי להיות לה ייצוג בו, והיא יכולה להשתתף בקביעת נוהלי העבודה בגופי הניטור השונים.

בנוסף, נבקש להזכיר כי אלימות נגד נשים משפיעה לרעה על האפשרויות העומדות לרשות נשים ומונעת את הגשמת הפוטנציאל של נשים בכל התחומים – דבר המזיק לחברה ולמדינה. צמצום תופעת האלימות נגד נשים אינה רק חובה מוסרית הנובעת מערכינו המשותפים. זוהי השקעה ארוכת טווח, שרווחיה לחברה הישראלית ולשוק העבודה הישראלי לא יסולאו בפז.

לפיכך ולאור הדברים שהובאו בנייר עמדה זה, מכון זולת קורא למשרד המשפטים ולך לקדם את הצטרפותה של מדינת ישראל לאמנת איסטנבול ולעמוד בשורה אחת עם המדינות החתומות שעומדות בחזית ההגנה על נשים מפני אלימות. צעד זה יהיה משמעותי להסדרת הטיפול של המדינה באלימות נגד נשים ויצרף את מדינת ישראל למאמץ ההולך ומתרחב למגר את תופעת האלימות נגד נשים, ולקדם שוויון לכל.

ייעוץ משפטי: עו"ד רעות גלבלום