

2 ינואר 2022

לכבוד

מר מאיר כהן
שר הרווחה והביטחון החברתי
קפלן 2
ירושלים
בדוא"ל sar@molsa.gov.il

מר גדעון סער
שר המשפטים
צלאח א-דין 29
ירושלים
בדוא"ל sar@justice.gov.il

מר יאיר לפיד
שר החוץ וראש הממשלה החליפי
שדרות יצחק רבין 9
ירושלים
בדוא"ל sar@mfa.gov.il

גב' איילת שקד
שרת הפנים
קפלן 2
ירושלים
בדוא"ל sar@moin.gov.il

גב' עאידה תומא סלימאן
יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה
משכן הכנסת, קריית בן גוריון
ירושלים
בדוא"ל aidat@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון: הסתייגות מתוכנית מסעיף 59 לאמנת איסטנבול למניעה ומאבק באלימות כלפי נשים
סימוכין: דיון בוועדה לקידום מעמד האישה מיום 23.11.2021

בשם המרכז לסינוע משפטי לעולים של התנועה הרפורמית בישראל, היא"ס, אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה, המוקד לפליטים ולמהגרים וא.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, הרינו לפנות אליכם בעניין שבנדון.

ב-23.11.2021 התקיים בוועדה לקידום מעמד האישה דיון חגיגי בנושא הצטרפות מדינת ישראל לאמנה למניעה ומאבק באלימות נגד נשים ובאלימות במשפחה (להלן: "אמנת איסטנבול" או "האמנה"). שר החוץ הודיע כי משרד החוץ יפנה למועצת אירופה ויבקש הצטרפות ישראל לאמנה; שר המשפטים הצהיר כי היקף הנשים נפגעות האלימות הוא עצום, בלתי נתפס; ושר הרווחה הודיע שמשרדו, בתור הגוף המבצע, ישמח שהאמנה תיחתם ותהפוך לתכנית העבודה של המשרד. שר החוץ הוסיף, כי כל הבעיות ייפתרו עד מועד החתימה מול מועצת אירופה, וציין כי אפילו הסתייגויות שהיו במשרד הפנים הוסרו וממשלת ישראל תומכת בהצטרפות לאמנה.

אכן, כדבריה של יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה בתום הדיון, מדובר ביום היסטורי. בהחלט מדובר בצעד חשוב מאין כמותו למיגור תופעת האלימות כלפי נשים, ובכונותה של מדינת ישראל להתחייב לערכי האמנה יש משמעויות סימבוליות ופרקטיות מרחיקות לכת.

ואולם, עניינה של פנייה זו היא הסתייגותה המתוכננת – עליה הוצהר בתקשורת – של מדינת ישראל מסעיף 59 לאמנה, שעוסק בהסדרת מעמדן של נשים זרות שמעמדן תלוי בבן זוגן המקומי, וביצירת נתיב עצמאי להסדרת מעמדן. כפי שיפורט במכתב זה, אנו – נציגות ארגונים המסייעים ומייצגים נשים זרות קורבנות

אלימות – בתוך ישראל ומחוצה לה – מפצירות בגורמים הרלוונטיים להימנע מהסתייגות מהסעיף, שכן הוראותיו מספקות את רשת הביטחון הראויה למקרים בהם עוסק מכתב זה. למרבה הצער, המענה הניתן נכון להיום על ידי רשות האוכלוסין, אינו מספק ואינו עומד בסטנדרטים של האמנה – לא במקרה של "נוהל אלימות" ואף לא בהליכי מקלט מדיני.

נאמר כבר פה. מטרת האמנה היא קידום המאבק באלימות נגד נשים באשר היא, כתופעה שהיא בראש ובראשונה תוצאה של פערי כוח בין גברים ונשים בחברה כיום. מטרתיה המוצהרות של האמנה הן, בין היתר, קידום שוויון, העצמה של נשים והגנה וסיוע לכלל הנשים נפגעות האלימות. הסתייגויותיה של ישראל, כפי שהובאו על ידי שרת הפנים, אשר מטרתן היא הדרתן של נשים-מהגרות-נפגעות אלימות מהגנה זו, חוטאות למטרות האמנה. הדברים אמורים ביתר שאת בשים לב לכך שהמענה הניתן כיום לנשים אלו רחוק מלהיות הולם (וזאת בלשון המעטה קיצונית) ולאור סעיף 4 לאמנה המקים חובה להגן על זכויותיהן של נשים נפגעות אלימות תוך איסור אפליה על כל רקע, ובכלל זאת רקע של מקור לאומי או חברתי. משכך, יש בהסתייגויות המוצעות משום חתירה תחת מטרות האמנה כולה.

רקע

1. ביום 25.11.2021, היום לציון המאבק באלימות כלפי נשים, התפרסם בעיתון "הארץ" דיווח לפיו מדינת ישראל תבקש להצטרף לאמנת איסטנבול, אך צפויה להסתייג מהסעיף באמנה המחייב את המדינות החתומות להעניק תושבות לנשים זרות שנפלו קורבן לאלימות, באופן שאינו תלוי בבן זוגן המקומי (בר פלג, [ישראל תבקש להצטרף לאמנה למאבק באלימות מגדרית, אך להחריג מתן מעמד לזרות](#), "הארץ", 25.11.2021).
2. בהמשך הכתבה הורחב לגבי הטעמים להסתייגות המתוכננת, ונמסר מטעמה של שרת הפנים כי "נהלי רשות האוכלוסין וההגירה נותנים כבר היום מענה הומניטרי הולם ומלא לכל הסוגיות הרלוונטיות העולות באמנה בנוגע למהגרות או מבקשות מקלט נפגעות אלימות ומכאן שאין לא צורך ולא הצדקה להגביל את שיקול הדעת של שרת הפנים לנוסח האמנה".
3. בכתבת-המשך שפורסמה ביום 6.12.2021 (בר פלג, [המדינה טענה שזרות שסבלו מאלימות קיבלו מענה הולם. העדויות והנתונים מספרים אחרת](#), "הארץ", 6.12.2021), פורסמה שורה של דוגמאות לנשים זרות קורבנות אלימות אשר נתקלו בסירוב לבקשתן להסדרת מעמדן, וכן הוצגו נתונים לגבי היקפי דחיית בקשות על ידי הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים ברשות האוכלוסין. בהתייחס לאמור, הובאה תגובה נוספת מטעם לשכת שרת הפנים: "השרה מאמינה כי הוועדה פועלת ברגישות במקצועיות ועם אמינות רבה. ככל שנפלו כשלים נקודתיים, השרה רואה חשיבות רבה בתיקונם, ובטוחה כי רשות האוכלוסין ומערכת המשפט יודעות לעשות זאת... דווקא מתוך אמונה ביכולותיה של מדינת ישראל ולאור החשיבות שהשרה רואה במניעת אלימות כלפי נשים, אין היא סבורה כי קיים צורך לחתום על אמנה בינלאומית בעניין זה."
4. שורת הארגונים החתומים על מכתב זה עוסקים בסיוע, טיפול וייצוג נשים זרות אשר נפלו קורבן לאלימות בן זוג בישראל; נשים שהגיעו לישראל בעקבות סחר בבני אדם ובנשים שברחו ממדינות

המוצא בשל רדיפה על רקע מגדרי. לעתים, נשים המיוצגות ומטופלות על ידי הארגונים אף "מתאימות" למספר קטגוריות ולא בכדי. פנייה זו מבוססת על ניסיונו המצטבר, המקיף ורב השנים, ובמסגרתה נבקש להתריע כי בכל הכבוד הראוי, טענת משרד הפנים בדבר מתן מענה הולם ברמה המקומית, באופן שאינו מצריך חתימה על סעיף 59 לאמנה, אינו מוצא ביטוי לא בעובדות בשטח ולא בעמדת משרד הפנים כפי שהיא מוצגת בערכאות השיפוטיות בעניינן של נשים זרות נפגעות אלימות. להלן נפרט את הדברים.

ייחודם של המקרים של נשים נפגעות אלימות-מהגרות

5. הצטלבות הנסיבות של נשים-מהגרות-נפגעות אלימות ולעתים גם אמהות חד הוריות, היא ביטוי של "תיאוריית הצמתים" שצמחה בתיאוריה הסוציולוגית-פמיניסטית אשר ביקשה להדגיש איך נקודות המפגש של צירי השתייכות שונים לקבוצות מיעוט יוצרת מערכת מורכבת של דיכוי ואפליה **שסכומה גדול מסכום חלקיה**. ר' הדר דנציג-רוזנברג, נעמי לבנקרון, "אלימות הגירתית", עיוני משפט ל"ז 341 (2015).

6. המערכת המורכבת של דיכוי ואפליה שבתוכה מתקיימות נשים נפגעות אלימות מהגרות תוארה בנייר העמדה של אשה לאשה והיאס הח"מ, שם נכתב: "כנשים נפגעות אלימות הקשיים בפניהם הן עומדות כוללים קשיים כלכליים, בריאותיים, בידוד חברתי, אלימות פיזית, רגשית ו/או מינית; כמהגרות הן מתמודדות עם אי ידיעת השפה/ אי הכרת החוק והזכויות שלהן ותלויות בבן זוגן האלים בשמירה על מעמדן; כזרות הן נתקלות ביחס חברתי עוין הנובע משנאת זרים כלפיהן; כנשים הן בסיכון גבוה לאלימות מגדרית, אלימות מינית ומוחלשות תעסוקתית; וכאמהות חד-הוריות הן עומדות בפני קשיים סוציו-אקונומיים" (נייר עמדה "פרספקטיבה מגדרית כחובה מוסרית: חובת הוועדות ההומניטריות להכיר במצוקותיהן הייחודיות של נשים נפגעות אלימות ללא מעמד אזרחי בישראל", יוני 2021¹). לאור הפגיעות המוגברת של הצטלבויות נסיבות אלה, נשים אלה דווקא זקוקות יותר מכל להגנה שבמעמד אזרחי שיאפשר להן לצאת ממעגל האלימות בבטחה. בפועל, כל עוד לנשים אין אפשרות אמיתית לקבל מעמד אזרחי עצמאי בלתי תלוי באדם אחר ביציאה ממערכת יחסים אלימה, לא רק שאין זה פתרון למצב הסיכון הראשוני אלא הדבר אף מכניס את האישה למלכודת פגיעה אף יותר בה היא חסרת זכויות בסיסיות ומופקרת מהגנות החוק, דבר המגביר את הסיכון לניצול חוזר ופגיעה.

7. הניסיון להסתייג מחובת מתן המעמד לפי אמנת איסטנבול, יוצר מצב של טשטוש עד התעלמות מוחלטת מהמורכבות והפגיעות הקשה של נשים נפגעות אלימות. והרי הימנעות ממתן מעמד, במקביל למענים ירודים בתחום ההגנה, התמיכה והסיוע לנשים נפגעות, יוצר פגיעות כפולה ומכופלת.

8. לכך יש להוסיף את העמימות האופפת את המדיניות המשטרית סביב העמדה לדין בגין שהייה בלתי חוקית של נשים זרות המבקשות להתלונן על אלימות שהופעלה כלפיהן על ידי בני זוגן. על פי תשובת חופש מידע מיום 1.9.2020 שנשלחה לארגון אשה לאשה (בקשת מספר 643/20) הח"מ, עולה כי המשטרה טרם התקינה באופן רשמי הנחיה לפיה נשים חסרות מעמד המתלוננות על אלימות כלפיהן לא יעוכבו, יעצרו או יחקרו בגין עבירת שהייה בלתי חוקית – עובדה המאיימת אף היא על נפגעות אלימות טרם פניה להגנה. התייחסות גורמי המשטרה בדיון שנערך בוועדה לקידום מעמד האישה ביום 14.12.21 לפיה בפועל אכן לא מבוצעות פעולות אכיפה בגין שהייה בלתי חוקית כלפי נשים המתלוננות לא עוגנה בהנחיה

¹ נייר העמדה זמין בכתובת: <https://bit.ly/3EtjnR>

מוסדרת שפורסמה לציבור ואנו יודעות מעבודת שטח על מקרים בהם נשים ניגשו למשטרה להתלונן על אלימות ואימו בגירוש או שנבדק מעמדן טרם טיפול בתלונתן.²

9. כידוע, במידה וקיימת זוגיות עם אזרח/תושב קבע ישראלי, על בן הזוג הישראלי להסדיר את מעמד זוגתו הזרה ומעמדה, נכון להיום, תלוי בהמשך קיומו של הקשר. מצב זה יוצר פער משמעותי ביחסי הכוחות בין בני הזוג בקשר בכך שמאפשר שליטה רבה ומשמעותית של בן הזוג הישראלי באישה הזרה. עובדה זו, בשילוב עם ממצאים מחקריים לפיהם הרצון בשליטה מהווה מניע מרכזי לאלימות כלפי נשים, יוצר נדבך משמעותי למערכת היחסים האלימה. לא בכדי פרקטיקה ידועה הננקטת על ידי גברים אלימים היא הפחדה שיישלל מעמדה של האישה, החבאת דרכונה, השמדת מסמכי הגירה, ואיומים על כך שאם לא תציית יפסיק את הקשר ויודיע על כך למשרד הפנים- דבר שיביא לגירוש מן הארץ והפרדה מילדיה, שכן המפתח למעמדה מוחזק אצלו. התופעה כה נפוצה שנטבע עבורה המונח אלימות הגירתית "שבמסגרתה המדינה נוטלת חלק – באמצעות כליה הרגולטוריים והסדריה המשפטיים – באפשרות אלימות של גברים ישראלים כלפי בנות-זוגם המהגרות" (הדר דנציג-רוזנברג, נעמי לבנקרון, "אלימות הגירתית", לעיל).

10. צורות נוספות של אלימות בן זוג כלפי אישה זרה יכולות להיות כל צורה של כפיית שליטה כגון הגבלת יצירת קשר עם חברים מקומיים, הגבלת לימוד השפה (ועל כן – הגברת התלות בגבר), הגבלת יציאה לעבודה, שליטה כלכלית (מניעת גישה לחשבונות בנק ולכסף המשותף) וניצול חוסר הידע וההיכרות עם המערכות המקומיות, כגון מערכת המשפט (למשל, שכנוע האישה לבטל תלונה במשטרה בנימוק שאינה "יודעת איך דברים עובדים").

11. חשוב לציין גם כי מעמד אזרחי הוא משמעותי על מנת למלא את מחויבויותיה של ישראל בהגנה, תמיכה וסיוע לנשים זרות נפגעות אלימות. בעבודת השטח של ארגון אשה לאשה הח"מ, אנו רואות כיצד נשים שניתן להן המענה החירומי הראשוני והיו זכאיות לשהייה במקלט נתקלות לאחר היציאה מהמקלט במציאות חיים קשה הכוללת, בנוסף להתמודדות עם טראומה וניסיון להסתגל לחיים חדשים, גם הזנחה של רשויות הרווחה מאחר וחלק מהתקציבים ושירותי השיקום שמספקת מערכת הרווחה במקרים אלו תלויים במעמד אזרחי. בכך ההימנעות ממתן מענה אזרחי לנשים למעשה עוצרת את תהליך השיקום שלהן ואף פוגעת במצבן הנפשי.

12. חשוב לציין, כי הפגיעה לא מסתיימת בנשים אלא גם פוגעת באזרחים ישראלים שהם ילדיהן. נשים רבות הן אימהות לאזרחים ישראלים וברגע היציאה ממעגל האלימות הופכות להיות מפרנסות יחידות והתמיכה העיקרית בילדיהן, בייחוד לאור העובדה שמדובר בילדים לאב אלים שבמקרים לא מעטים התנהגו באלימות גם כלפיהם ואינו מעוניין או יכול למלא את תפקידו כהורה. הילדים עצמם סובלים מטרומה לאחר שגדלו בבית אלים ויחד עם אמן נמצאים בתהליך שיקום. תהליך של החלמה ממצבי אלימות הוא קשה כשלעצמו, ובמצבים אלה הילדים נאלצים להתמודד עם הסכנה של פרידה מאמם או לחילופין עם הגירה כפויה למדינה שאינם מכירים במידה ויעזבו איתה. היכולת להשתקם ממצבי

² <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Women/Pages/CommitteeTVarchive.aspx>

אלימות פעמים רבות בנויה על האפשרות לתכנן עתיד בטוח ויציב וכל עוד מעמד האם אינו מובטח מצבה ומצב הילדים נשאר מעורער ומעמיק את הפגיעה בהם.

לפירוט ותיאור המחקרים אודות ייחוד המקרים של נשים מוכות מהגרות, ר' :

Violence Against Immigrant Women: The Roles of Culture, Context, and Legal Immigrant Status on Intimate Partner Violence Anita Raj, Jay Silverman, *Violence Against Women*, Vol. 8 No. 3, March 2002 367-398

כן ר' הדר דנציג-רוזנברג ונעמי לבנקרון (2015) לעיל.

סעיף 59 לאמנה: הכרה במוחלשות ויצירת מנגנון העצמה וביטחון

13. סעיף 59 לאמנה כותרתו "מעמד תושבות" ומפאת חשיבותו, נביאו כלשונו להלן (תרגום בלתי-פורמאלי לעברית של מכון רקמן) :

1. המדינות החברות ינקטו צעדי חקיקה או צעדים אחרים נחוצים על מנת להבטיח כי קורבנות שמעמד התושבות שלהן תלוי בבן זוגן או בשותפן כמוכר על-פי הדין הפנימי, יקבלו, במקרה של פירוק הנישואין או מערכת היחסים, במקרה של נסיבות קשות במיוחד ועל-פי בקשה, היתר ישיבה עצמאי ללא קשר למשך הנישואין או מערכת היחסים. התנאים הכרוכים במתן היתר הישיבה העצמאי ופרק הזמן שלו קבועים בדין הפנימי.
 2. המדינות החברות ינקטו צעדי חקיקה או צעדים אחרים נחוצים להבטיח כי הקורבנות יקבלו השעיה של הליכי גירוש שנפתחו בקשר למעמד תושבותן התלוי בזה של בן זוגן או השותף כמוכר על-פי דין פנימי, על-מנת לאפשר להן להגיש בקשה להיתר ישיבה עצמאי.
 3. המדינות החברות יעניקו לקורבן היתר ישיבה מתחדש באחד מהשני המקרים הבאים או בשניהם:
 - א. כאשר רשות מוסמכת גורסת ששהותן נחוצה בגלל מצבן האישי;
 - ב. כאשר רשות מוסמכת גורסת ששהותן נחוצה למטרת שיתוף פעולה עם הרשויות המוסמכות לחקירה או להליכים פליליים.
 4. המדינות החברות ינקטו צעדי חקיקה או צעדים אחרים נחוצים להבטיח כי קורבנות של נישואים בכפייה שהובאו למדינה אחרת למטרת הנישואין ואשר, כתוצאה מכך, אבד להן אישור השהיה במדינה בה הן יושבות דרך קבע, יקבלו מחדש אישור זה.
14. בדברי ההסבר לאמנה, בהתייחס לסעיף 59, הודגש כי מנסחי האמנה סברו כי יש להבטיח שהחשש מפני אובדן מעמד תושבות לא יניא נשים מלעזוב מערכת יחסים אלימה או מתעללת. מנסחי האמנה ביססו עמדתם על מחקרים אשר מראים כי חשש מפני גירוש או אובדן מעמד תושבות הינו כלי רב-עוצמה בו משתמשים מפעילי-אלימות בכדי למנוע מנשים זרות לפנות לסיוע של הרשויות ו/או לעזוב מערכת יחסים אלימה.³
15. יובהר כי סעיף 59 כולל בתוכו מנגנון גמיש לצד הבטחה של מספר זכויות מינימאליות. כך, הסעיף מתייחס למקרים המאופיינים ב"נסיבות קשות במיוחד", ומותיר למדינות החברות לקבוע את התנאים

³ דברי ההסבר לאמנה, *Explanatory Report to the Council of Europe on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Nov. 2011
זמין באתר <https://rm.coe.int/16800d383a>

למתן רישיון ישיבה, הפרוצדורה לטיפול ומשך זמן הטיפול למדינות עצמן. מצד שני, מבטיח הסעיף הגנה על קורבנות ללא קשר למשך הנישואין או מערכת היחסים, בכדי לעודד אותן לפנות בבקשה עצמאית ללא חשש מאיבוד תושבותן או נקמה מצד בן הזוג האלים בדמות סיכול הליכי הסדרת המעמד.⁴

16. אנו סבורות כי הסתייגות מסעיף 59 לאמנה מהווה לא רק מסר בעייתי של אי-מתן מענה לנשים באשר הן, אלא גם מסכל הלכה למעשה את אחת מההגנות המשמעותיות ביותר להן זקוקות נשים שעברו התעללות על ידי בני זוגן. ישנה חשיבות סימבולית והצהרתית עצומה בידיעה כי כל אישה, בכל אחת ממדינות האמנה, תוכל לקבל את ההגנה שמספקת האמנה, במידה ותיקלע למערכת יחסים אלימה ומתעללת. ברי שמדינת ישראל הייתה מצפה שאזרחית שלה תזכה להגנה וסיוע ביציאה ממערכת יחסים מתעללת, אף כשהיא מתגוררת במדינה זרה. באותו אופן, מצופה ממדינת ישראל להבטיח הגנה גם לנשים זרות הנמצאות בשטחה, במיוחד כשמדובר בנשים שקשרו גורלן עם אזרחי ישראל ונקלעו בעל כורחן למעגל האלימות, ובייחוד כאשר האמנה קובעת במפורש איסור אפליה.

17. יתרה מכך. כפי שיובהר מיד להלן, אנו סבורות שהמענה הנורמטיבי והפרקטי שניתן על ידי מדינת ישראל כלל אינו יכול לבסס הצדקה להסתייגות מסעיף 59.

מענה משרד הפנים (רשות האוכלוסין) לנשים זרות נפגעות אלימות – בין הכרזות למציאות בשטח

18. למרבה הצער, בניגוד להתייחסותה של השרה למענה הניתן במסגרת הנהלים הקיימים, ברי כי אלו לא מעניקים הגנה ויציבות אלטרנטיביות ראויות כפי שמציעה האמנה. כפי שנראה מיד, בפועל, נוכח אופי הטיפול של מדינת ישראל בעניינין של נשים נפגעות אלימות, ואופן הפעלת הנהלים בעניינין כפי שיפורט להלן – במסגרת החלטות של רשות האוכלוסין בעניינין, מרביתן של הנשים הזרות המצויות במערכת יחסים אלימה או מתעללת לרוב מאבדות את מעמדן בישראל. האלימות שננקטה כלפיהן לא נשקלת באופן ראוי בעת בחינת בקשתן, מרביתן נדחות על הסף או לאחר דיון מהותי, ואלו שלא, מקבלות לרוב אשרה זמנית שאינה כוללת בצידה זכויות סוציאליות, אף אם החזיקו באשרה שכזו לאורך מערכת היחסים המתעללת. רק ניהול הליכים משפטיים, לרוב מספר הליכים, משפר במידת-מה את הסטטיסטיקה העגומה שבידינו.

19. באשר לנהלי רשות האוכלוסין הרלוונטיים לעניינינו. על רקע ההכרה בתופעת האלימות במשפחה והרצון למגרה גם בהקשר ההגירתי, ועקב לחץ ציבורי ותקשורתי, הותווה בשנת 2007 "נוהל הפסקת הליך מדורג בגין אלימות בן הזוג הישראלי" של רשות האוכלוסין (לימים קיבל את המספר 5.2.0019),⁵ שתכליתו למנוע מצב שבו אישה זרה נמנעת מלהתלונן על בן זוגה הישראלי האלים מתוך החשש כי תוצאת תלונתה תהיה גירושה מישראל. כך ל"נוהל אלימות" שתי תכליות, האחת פרטנית, והיא ההכרה ההומניטארית במצב של אלימות, השנייה, ציבורית, כלומר הרצון לעודד גם באמצעות נהלים של

⁴ פסקה 304 לדברי ההסבר.

⁵ הנוהל זמין באתר רשות האוכלוסין:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedure_stop_process_of_foreign_permit_breakup_resulting_of_violence_fro_m_israeli_partner/he/5.2.0019.pdf. ר' סקירה בדוח "לא תתעמר בה: עשור לנוהל הסדרת מעמדם של מהגרות ומהגרים קורבנות אלימות במשפחה" של המרכז לסיוע משפטי לעולים והמוקד לפליטים ולמהגרים הח"מ, זמין בכתובת <https://hotline.org.il/wp-content/uploads/2018/10/Heb-WEB-HRM-IRAC-Domestic-Violence-2018.pdf>

המדינה את שירות תופעת האלימות במשפחה. עמדה על כך כב' הש' ארבל באחד מפסקי הדין המנחים בנושא נוהל אלימות בעע"ם 8611/08 פריהוט זולדי נ' שר הפנים (להלן: "פרשת זולדי") בפסקה 14:

"אתיחס תחילה לשיקול העומד ביסודו של הנוהל – עידוד נשים שנפלו קורבן לאלימות מצד בעליהן להתלונן על מעשיהם ולצאת ממערכת היחסים האלימה. כפי שמציינת העותרת, אכן שיקול זה חורג מגדרי ההגנה על זכותה של אשה פלוגית, אל עבר תחומי האינטרס הציבורי במיגור והקעת מעשי אלימות במשפחה, שעל חשיבותו עמדתי לא אחת (ע"פ 1855/05 פרישקין נ' מדינת ישראל, פסקה 13 ואילך לפסק-דין (לא פורסם, 24.3.08); ע"פ 11917/04 נורדיצקי נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 19.5.2005))."

20. כן ר' פסק הדין בבר"ם 7938/17 פלוגית נ' רשות האוכלוסין (להלן: פרשת פלוגית) (פס' 7 לפסק דינו של כב' השופט ניל הנדל). פסק דין זה הינו פסק דין מרכזי ומנחה לעניין הרציונאליים שביסוד נוהל אלימות ואופן בחינת בקשות המוגשות בהתאם לנוהל זה:

"התופעה של נשים מוכות לצערנו חוצה גבולות. הריאליזם המשפטי חייב להכיר בכך שלא פעם ולא פעמיים האישה המוכה אינה מתלוננת לפני הרשויות. כך, לעיתים, בשל הבושה, וכך, לעיתים, כדי לשמור על התא המשפחתי. בענייננו, קמה מורכבות נוספת, והיא ההשלכה של הגשת התלונה על מעמדה של המתלוננת בישראל. הנוהל נועד להגן, אפוא, על הפרט המוחלש, ולכוון התנהגות, או לפחות שלא לכוון התנהגות, באופן לא ראוי."

21. עמדת רשות האוכלוסין, כפי שהובאה בפני בית המשפט בעניין פלוגית, הייתה כי שיקול האלימות מצדיק את פתיחת דלתות הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים, אשר תדון בבקשתה של אישה זרה להסדרת מעמדה. עם זאת, טענה הרשות כי אין באלימות כדי להשפיע על החלטותיה לגופו של עניין (ר' פסקה 11 לפרשת פלוגית). בית המשפט העליון דחה עמדה זו וקבע כי היא מנוגדת לתכלית נוהל אלימות כפי שהובאה לעיל. "המאבק בתופעת האלימות במשפחה חשוב מכדי שניתן יהיה להסתפק במראית עין של טיפול בנפגעים, אשר אינו מגובה בהשפעה ממשית על הסדרת המעמד", קבע בית המשפט העליון, והוסיף: "ברי, אפוא, כי נוהל אלימות רואה באלימות שיקול בעל השלכה מהותית על ההכרעה בענייניו של המבקש – וכי כך ראוי שיהיה" (שם, פסקה 12, ההדגשה השנייה במקור).

22. למרבה הצער, מאז מתן פסק הדין בעניין פלוגית (13.9.2018) ועד היום, לא ניכר שינוי בעמדת רשות האוכלוסין באשר לטיפול בבקשות המוגשות על פי נוהל אלימות – לא ברמה המספרית ולא בתוכן של החלטות.

23. תחילה למספרים. בתשובה לבקשה על פי חוק חופש המידע (במסגרת עתירה מינהלית), באשר לבקשות שהוגשו מכוח נוהל אלימות, נתקבלו נתונים באשר להיקף הבקשות שאושרו בשנים 2010, 2014, 2017, 2018). מהנתונים עולה כי לאורך השנים חלה ירידה דרסטית באחוז הבקשות שאושרו מתוך אלו שנדונו בוועדה ההומניטרית (ונתון זה אף אינו כולל את מספר הנשים שעניינן לא הגיע לדיון בוועדה!). מתברר, כי בשנת 2010 אושרו 73% מהבקשות; בשנת 2014 58% מהבקשות; בשנת 2017 50% מהבקשות ובשנת 2018 37% מהבקשות בלבד. 2010 הייתה השנה היחידה מתוך השנים עבורן התקבלו נתונים, שאושרו אך שתי בקשות של נשים שלא היו אימהות לקטינים ישראלים, אלא "רק" קורבנות אלימות בן זוג ישראלי, ומאז שנה זו לא אושרה אף לו בקשה אחת של אישה שהייתה נתונה בקשר אליים ללא ילדים.

• מענה לבקשת חופש מידע מצ"ב ומסומן א

24. זאת ועוד. מנתוני עבודת המרכז לסיוע משפטי לעולים הח"מ, אשר מטפל בעשרות תיקים פרטיים של נשים נפגעות אלימות, מהשלב של הגשת הבקשה בלשכת הרשות ועד לניהול הליכים משפטיים וסיום ההליך, עולה באשר לשנתיים האחרונות כדלקמן:

1.1. בשנתיים האחרונות הוגשו על ידי המרכז 23 עררים לבית הדין על פי חוק הכניסה לישראל כנגד החלטות הדוחות בקשות להסדרת מעמד מכוח נוהל אלימות ומורות לנשים לצאת את הארץ (וברוב הגורף של המקרים, לקחת עמן את ילדיהן הישראלים שבמשמורתן).

1.2. 12 לקוחות של המרכז קיבלו, בשנתיים האחרונות, החלטה חיובית של רשות האוכלוסין בדבר הענקת מעמד מכוח נוהל אלימות. רק 4 מתוכן קיבלו החלטה חיובית מבלי שנדרש הליך משפטי כנגד החלטה קודמת אשר דחתה במקור את בקשתן. 3 מתוך ה-12 אמנם קיבלו החלטה בדבר הסדרת מעמדן, ואולם בהחלטה נקבע כי יישלל מהן רישיון התושבות הארעית בו אחזו, ויינתן להן תחתיו רישיון עבודה בלבד, ללא זכויות סוציאליות. כנגד החלטות אלו מתנהלים הליכים.

25. ברי כי אין מדובר בנתונים רוחביים, אך לאור העובדה כי המרכז מטפל במסה גדולה של תיקים כאלו, וכן לאור מדיניות המרכז לטפל רק בפניות בעלות סיכוי משפטי בזיקה לפסיקה, ניתן להניח שמדובר במדגם מייצג. בהתייחס לתגובת משרד הפנים אשר הובאה בכתבתו של בר פלג, לפיה הנתונים "מועטים", עמדתנו הינה כי אדרבא – אנו מפצירות בגורמים הרלוונטיים לעמוד על קבלת מכלול הנתונים מרשות האוכלוסין באשר לטיפול בבקשות מכוח נוהל אלימות, בדגש על בקשות שעומדות בקריטריונים המנויים בנוהל להעברה ישירה לוועדה הבינמשרדית. אלא שלמיטב ידיעתנו הרשות כלל אינה אוספת נתונים חשובים אלו, ובשנת 2017 נאלצו הח"מ להגיש עתירה מנהלית לצורך קבלתם, זאת בעקבות הודעת הרשות כי אינה מבצעת רישום של מספר הבקשות המוגשות והמאושרות מכוח נוהל האלימות (ר' עת"מ 18-02-35678 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' הממונה על העמדת מידע לציבור ברשות האוכלוסין וההגירה). אין ספק בליבנו כי איסוף נתונים אלו והעמדתם לציבור אך תדגיש את ההכרח שלא להסתייג מסעיף 59 לאמנה.

26. גם לגופן של החלטות, ניכר כי רשות האוכלוסין לא הפגימה את מחויבותיה על פי נוהל אלימות ובהתאם לרוח הפסיקה. במקרים רבים בהם ייצג המרכז לסיוע משפטי לעולים (הפרטים האישיים שמורים בדינו ואינם מובאים פה במלואם בשל מנעת הפרט, אך מוכרים כולם ברשות האוכלוסין), ניכר כי האלימות שננקטה כלפי הנשים לא נלקחה בחשבון באופן ראוי. כך, למשל, במקרה של מ"מ, אזרחית הפיליפינים, אמם של שני קטינים ישראלים בני 9 ו-4 אשר נאלצה לצאת למקלט שלוש פעמים, נקבע כי "טענת" האלימות נשקלה "בכובד ראש" אולם "לא די בעצם העלאת הטענה וקיומה של אלימות כדי להצדיק הענקת מעמד מטעמים הומניטאריים". כך גם במקרה של מ"ב, אזרחית נפאל, אמה של קטינה ישראלית בת 8 אשר הייתה המערערת בבר"ם פלונית לעיל, נקבע בהחלטה החוזרת בעניינה כי לאור "חלוף הזמן" והשיקום שעברה אין באלימות בכדי להצדיק השארתה בארץ, ורשות האוכלוסין הורתה על יציאתה מהארץ לנפאל, יחד עם בתה הישראלית. גם במקרה של נ"ר, אזרחית רוסייה, אמה של קטינה ישראלית בת 7, אשר בעלה הישראלי הטיח ראשה בעוצמה בקיר והיא נאלצה לברוח לרחוב, לבקש מעוברי אורח להזעיק משטרה ומשם יצאה למקלט, נקבע כי בנסיבות בהן האישה נחשפה בישראל לאלימות, לא מן הנמנע כי מוטב יהיה לה לחזור למדינתה.

27. בפועל, במקום שהתנהלות משרד הפנים תיתן מענה למצוקת הנשים, שהן מלכתחילה מהאוכלוסייה המוחלשת ביותר במדינה ובסיכון מוגבר לאלימות פיזית ומינית, הביטול של טענת האלימות על ידי משרד הפנים ממשיכה את הפגיעה בהן, מגבירה את מצוקתן ושוללת מהן הגנות חוקיות ההכרחיות לכל אדם ובייחוד לאוכלוסייה בסיכון. מתוך עבודת השטח ותוכן ההחלטות ניכר בבירור כי רשות האוכלוסין אינה בוחנת את בקשות הנשים על פי מערכת שיקולים שמבוססת על פרספקטיבה מגדרית שמכירה במורכבות חייהן ובצרכיהן הייחודיים, דבר ההכרחי על מנת לתת מענה מותאם לנשים במצב זה ולפעול למיגור תופעת האלימות בכללותה. אחד הביטויים להעדר התייחסות מותאמת למצבן הייחודי הוא התייחסות מבזה כלפי הנשים בהחלטות הוועדה כמו למשל התייחסות לקורבנות סחר כאל "מסתננות". למרבה הצער מדובר בדוגמאות מייצגות, ונימוקים נפוצים שחוזרים על עצמם. **עמדתנו היא כי החלטות כאלו עומדות בסתירה צורמת לטענה כי נהלי רשות האוכלוסין מספקים "מענה הולם" לפניית של קורבנות אלימות במשפחה.**

28. שלא בשולי הדברים נוסף, כי לדידנו המונח "מענה הולם" כולל לא רק התווית נוהל (ונתונים שמצביעים על כך שהנוהל אפקטיבי ומשיג את מטרתו) אלא גם טיפול נאות והוליסטי לאורך כל שלבי הטיפול בבקשה. כך, למשל, סעיף 15 לאמנה מתייחס להכשרת אנשי מקצוע רלוונטיים. אנו סבורות בהקשר זה כי יש לערוך הכשרות מתאימות לעובדי ועובדות רשות האוכלוסין שמטפלים בבקשות מכוח נוהל אלימות בכדי שיהיו מודעים לתופעות פסיכו-סוציאליות אופייניות וידעו כיצד לבחון בקשות – בפרט בשלב עריכת הראיון – באופן רגיש ומותאם לסיטואציה.

- לעניין זה ראו למשל מכתב המרכז לסיוע משפטי לעולים בעניין ראיונות הנערכים במסגרת נוהל אלימות, מצ"ב ומסומן ב

אלימות כלפי נשים מבקשות מקלט

29. סעיף נוסף באמנה שרלוונטי לענייננו הינו סעיף 60, שעוסק בבקשות מקלט מבוססות מגדר. יצוין, כי האמנה אינה מאפשרת להסתייג מסעיף זה ולפיכך, על פניו, ההסתייגויות המתוכננות אינן חלות על הסעיף. עם זאת, ובהתייחס למענה שרת הפנים שהובאו לעיל לפיהם לגישה ניתן "מענה הומניטרי הולם ומלא לכל הסוגיות הרלוונטיות העולות באמנה בנוגע למהגרות או מבקשות מקלט נפגעות אלימות" - נבקש להתריע כי גם בהליכי המקלט ניתן למצוא כשלים דומים לאלו שפורטו לעיל. נסביר.

30. סעיף 60 קובע כי מדינות יכירו באלימות נגד נשים כעילת רדיפה ולכל הפחות כעילה המקימה הגנה משלימה/חלופית. כל זאת תוך שהטיפול במקרים כגון דא ייבחנו בפרשנות רגישה מגדרית. עוד מצוין בסעיף כי על הליך המקלט כולו, מתחילתו, להתאפיין ברגישות מגדרית ולכלול מערכת תמיכה. הדבר אינו מתקיים בישראל באופן מספק.

31. מבקשות המקלט בישראל נושאות בנטל כפול או אף משולש או מרובע – בהיותן נשים, מהגרות, פועלות, ובמרבית המקרים כהות עור, הן סובלות מהדרה, קיפוח וניצול. הרדיפה ממנה הן סובלות בארצות המוצא היא, לעיתים, בעלת מאפיינים ייחודיים, מסע ההגירה עצמו הוא בעל קשיים טיפוסיים לנשים, סיכוייהן לזכות בהגנה פחותים, וההשלכות של השתלבות במדינת המקלט עבורן שונות.

32. כידוע, נשים מבקשות מקלט מחכות פעמים רבות שנים ארוכות להכרעה (אם בכלל יקבלו כזו) בבקשותיהן למקלט – לכל הפחות מאז שנת 2013 אז התאפשר לאריתריאים וסודנים להגיש בקשות למקלט מדיני. נשים אלו, אשר נמלטו ממציאאות מחרידה חיות בנינו כיום בישראל כשהן משוללות כל זכויות ומעמד, כמיעוט נשי בקהילה בעלת רוב גברי. על פי נייר עמדה של עמותת א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, שכותרתו "מבקשות מקלט נפגעות אלימות במשפחה: עד הרצח הבא"⁶ המתח בו שרויים בני המשפחה נוכח חוויות הרדיפה בעבר והמציאאות הקשה בישראל, שינויים במבנים משפחתיים עקב ההגירה, המגע עם האוכלוסייה הקולטת וכן הפערים התרבותיים, מהווים מקור לקונפליקט בתוך התא המשפחתי. על פי המחקר שערכה עמותת א.ס.ף בשנת 2015, כ- 60% מהנשים אשר רואיינו, דיווחו כי הן חוות או חוו אלימות במשפחה. בשנה וחצי האחרונות, בהן מצוי העולם במשבר הקורונה, הדברים אף באו לידי ביטוי ביתר שאת. חסרות כל רשת תמיכה סוציאלית מצאו עצמן הנשים מבקשות המקלט ללא עבודה או פרנסה, ללא ביטוח רפואי, ללא יכולת לשלם שכר דירה או אוכל לילדיהן. עם הזינוק הכללי בתלונות על אלימות במשפחה בישראל בתקופת הקורונה, על פי הנתונים של א.ס.ף, חלה עליה של 400 אחוזים בתלונות על אלימות במשפחה בקרב מבקשות מקלט ביחס לאותה תקופה אשתקד. יש להניח כי השיעור גבוה בהרבה שכן מבקשות מקלט רבות אינן פונות לארגוני הסיוע לקבלת עזרה.⁷

33. מעבר לעובדה שמהאמור לעיל עולה כי נשים-מבקשות מקלט-נפגעות אלימות אינן מקבלות כיום סיוע סוציאלי כפי שמצוין בסעיף 60 לאמנה לכל אורך הליך המקלט, הרי שהליך זה כאמור נמשך שנים רבות – לעיתים מעל 10 שנים, ולכן היה מקום ליתן תמיכה וסיוע לנשים קורבנות אלימות גם בחלק זה של ההליך, וליתן חשיבות לפרק הזמן הרב בו ממתנות להכרעה בבקשתן.

34. ניסיונו מלמד גם כי גם בשלב הראיונות, הנערכים מכוח נוהל 5.2.0012 לטיפול בבקשות מקלט בישראל, הטיפול אינו מתאפיין ברגישות מגדרית. כך, למשל, על אף שהנוהל מייחד סעיף שלם הנוגע ל"רגישות מגדרית בהליכי מקלט", אך לאחרונה נאלצו לפנות נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים בתלונה חריפה בנוגע לראיון מקלט שכלל תשאול חודרני, מביש ומעורר טראומה של אונס אותו עברה המבקשת (תיק מספר 14AS01309). להפתעתנו, תשובת רשות האוכלוסין בעניין זה לא נתנה מענה הנוגע לפן המגדרי שבתלונה. לא מותר לציין כי אופן טיפול זה במהלך הראיון עלול להשפיע באופן ישיר גם על יכולתה של מבקשת המקלט להציג סיפורה באופן הולם ובטוח, וכפועל יוצא – אף על ההחלטה בדבר מעמדה של האישה כפליטה בישראל.

סיכומם של דברים

הצטרפותה של ישראל לאמנת איסטנבול הינה צעד היסטורי ומשמעותי במסגרת מאבק בתופעת האלימות כלפי נשים. כפי שעולה מהדברים המפורטים לעיל, אנו סבורות כי יש חשיבות רבה להצטרפות לכלל סעיפי האמנה, בכדי להבטיח הגנה על כל הנשים באשר הן ומאשר הן שנמצאות בתחום הגנתה של מדינת ישראל.

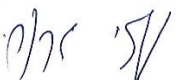
⁶ http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_cs_bg_327628.pdf

⁷ <https://assaf.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%91%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A7%D7%9C%D7%98-%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%90%D7%95%D7%A7%D7%98%D7%95%D7%91%D7%A8-2020.pdf>

נבקשכם, אם כן, לשקול בכובד ראש ובחיוב שלא להסתייג מסעיף 59 לאמנה, וכמובן, למלא את רוח האמנה כד שיוענק סיוע והגנה באופן ממשי ואמיתי לכלל הנשים, ללא קשר למוצאן ומעמדן בישראל.

נא שלחו התייחסותכם למרכז לסיוע משפטי לעולים (פרטי קשר בעמוד הראשון למכתב).

בתודה מראש,


עדי דרורי-אברהם
א.ס.ף – ארגון סיוע
לפליטים ולמבקשי
מקלט בישראל


עזר ברק, עו"ד
המוקד לפליטים
ולמהגרים


מירב בן זאב, עו"ד
היא"ס בישראל


נועה דיאמונד, עו"ד
המרכז לסיוע משפטי
לעולים


איילה אוליר
אשה לאשה
מרכז פמיניסטי
חיפה