

העותרות:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
2. רופאים לזכויות אדם – ישראל, ע"ר 580142214
3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר ז"ל, ע"ר 580163517
4. איתך-מעכי – משפטניות למען צדק חברתי, ע"ר 580375582
5. רוח נשית – עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות, ע"ר 580474658
6. אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה, ע"ר 580051456
7. נשים נגד אלימות (סיוע לנשים ונערות נגד אלימות), ע"ר 580207199

ע"י ב"כ עו"ד רעות שאער (מ"ר 87831) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור ו/או גדי ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או עביר גיוראן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוציו ו/או רוני פלי ו/או הגר שחטר ו/או רע"דה עודד מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב, מיקוד 6515417
מספר טלפון: 03-5608185; מספר טלפון נייד: -----
מספר פקסימיליה: 03-5608165; דוא"ל: -----

- נגד -

המשיבים:

1. שר הפנים
2. רשות האוכלוסין וההגירה

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
ת"ד 49333 ירושלים, מיקוד 9149301
מספר טלפון: 073-3928012; מספר פקסימיליה: 02-6468056
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

עתירה מנהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים כדלקמן:

- א. למנות ולכנס ועדה הומניטרית ייעודית נפרדת לשם בחינת בקשות למתן מעמד מטעמים הומניטריים על רקע אלימות במשפחה או התעללות של בן זוג או הורה של מבקש המעמד (להלן: **ועדה ייעודית**), בהתאם להוראת סעיף 7(ב) לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן: **הוראת השעה**).
- ב. להחליט ולהשיב לבקשות המופנות לוועדה הייעודית בתוך שלושה חודשים לכל היותר מיום קבלת הבקשה והמסמכים הנלווים, בהתאם להוראת סעיף 7(ה) להוראת השעה.

ג. להורות לפקדי רשות האוכלוסין וההגירה, כי במקרים שבהם לא ניתן מענה במסגרת הזמן הקבועה בסעיף 7(ה) להוראת השעה, יש להעניק למבקש או למבקשת המעמד היתר זמני לשהייה בישראל, שיעמוד בתוקף עד לקבלת החלטת שר הפנים בבקשה, ולמשך 45 ימים נוספים שיאפשרו פנייה לערכאות במידת הצורך, ככל שהבקשה נדחית.

סמכות בית המשפט לדון בעתירה: לבית משפט נכבד זה סמכות עניינית לדון בעתירה בהתאם לפרט 12(א3) לתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. לבית המשפט סמכות מקומית לדון בעתירה משום שמקום מושבם של המשיבים שקיבלו את ההחלטות מושא העתירה בירושלים.

הליך נוסף: לא מתקיים הליך נוסף בעניין מושא העתירה, למיטב ידיעת העותרות.

אגרה: 2,196 ₪ על פי פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

מבוא

עניינה של עתירה זו במחדל המשיבים שר הפנים (להלן: **המשיב**) ורשות האוכלוסין וההגירה (להלן: **המשיבה**) לקיים את הוראות סעיפים 7(ב) סיפא ו-7(ה) להוראת השעה. עניינן של הוראות אלה: כינוס הרכב נפרד וייעודי של הוועדה ההומניטרית (להלן: **הוועדה המייעצת**), הפועלת מכוח סעיף 7 להוראת השעה, לצורך מתן מענה מקצועי ומהיר לבקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים, המוגשות על ידי פרטים שהוראת השעה חלה עליהם, על רקע אלימות במשפחה או התעללות של בן זוג או הורה של מבקש המעמד. מדובר בהוראות חוק שנוספו ושונו במתכוון על ידי המחוקק לאחר פקיעת חוק האזרחות והכניסה לישראל, התשס"ג-2003 (להלן: **הוראה השעה הקודמת**), ועם חקיקת הוראת השעה החדשה בחודש מרץ 2022. זאת, לאחר שהמחוקק עמד על הצורך הדחוף בכך, לנוכח הפגיעה הבלתי מידתית בזכויות האדם של נשים וילדים נפגעי אלימות לנוכח הטיפול הלקוי והסחבת במתן החלטות ובמענה לבקשות אלה.

אם כן, עתירה זו עוסקת בעצם סירובם של המשיבים לקיים את הוראות החוק כפשוטן. במדינת חוק לא היה צורך בהגשת עתירה ממין זה כלל, משום שהמשיבים לא היו מרשים לעצמם "לצפצף" במפגיע על הוראות המחוקק המפורשות. למרבה הצער, זהו המצב בענייננו. בניגוד להוראות המחוקק המפורשות ובסתירה מובהקת וחזיתית לתכלית שלשמה נקבעו, תכלית שהמחוקק פירש וציין בהליך החקיקה, ואף במסגרת הודעותיו במסגרת הליכים משפטיים אחרים העוסקים בחוקתיות הוראה השעה.

המשיבים התעלמו מהוראות החוק, הלכה למעשה. הרכב נוסף וייעודי של הוועדה המייעצת מעולם לא כונס. משכך, הרכב יחיד של הוועדה המייעצת מוסיף לדון במאות רבות של בקשות המוגשות לבחינתו, ובתוך כך גם בבקשותיהם של נשים וילדים נפגעי אלימות והתעללות. בהתאם, תחת קיצור זמני ההמתנה, ייעול ההליך ושיפור איכות קבלת ההחלטות במסגרתו, נתקלים נפגעי האלימות הפונים לוועדה בסחבת בלתי נגמרת ובהעדר מענה – ממש כפי שהיה מצב הדברים טרם נוספו ההוראות הייעודיות לטיפול בהם ולקיצור זמני הטיפול והמענה. תחת קיצור תקופת ההמתנה להחלטת המשיב בבקשות ותחילתה לעד שלושה חודשים לכל היותר כמצוות המחוקק, ואף על פי

שהמחוקק הכיר בדחיפות הרבה המאפיינת בקשות אלה וקבע הסדר כדי להבטיח כי כך תטופלנה, נמשכת ההמתנה להחלטה בבקשות אלה שנה וחצי, שנתיים, ואף יותר.

תוצאת הפרת החוק על ידי המשיבים היא בראש ובראשונה המשך פגיעה חמורה ובלתי מידתית בזכויותיהם של מי שהוראות סעיף 7 בנוסחן החדש והמעודכן משנת 2022 אמורות היו להיטיב במידת מה את מצבם.

הפונים לוועדה הייעודית נפגעים מהפרת הדין על ידי המשיבים פעמיים. ראשית, כאשר אינם מקבלים מענה במסגרת התקופה הנקובה בחוק – שלושה חודשים – ושנית, משום שהם נותרים ללא מעמד, חשופים להמשך האלימות נגדם מצד בן הזוג או ההורה בו הם תלויים, או מצד גורמים אחרים המנצלים את פגיעותם והיותם חסרי מעמד. בתקופה זו נשים וילדים נפגעי אלימות אינם נהנים מהגנת הרשויות ומסיוע שיאפשר היחלצות ממעגל האלימות. הם חשופים למעצר, לנקיטת הליכים פליליים נגדם ולגירוש מהמדינה. מצבם המשפטי, החומרי והנפשי משתנה לרעה ובמקרים רבים נגרמים להם נזקים בלתי הפיכים, לרבות הבאתם להישאר עם בן המשפחה האלים או לחזור לזרועותיו, תוך חיזוק התלות בו.

בהיבט זה, התעלמות המשיבים מהוראות החוק אינה פוגעת רק בשלטון החוק, אלא גורמת בנוסף לנזקים חברתיים קשים, ועומדת בניגוד מובהק למחויבותה של ישראל להיאבק באלימות במשפחה, להגן על קורבנותיה ולסייע ככל הניתן בשיקומם. מכאן הצורך במתן הסעדים המבוקשים: להורות למשיב לפעול כמצוות המחוקק, ולהקים ועדה הומניטרית שתפעל בכפוף למסגרת הזמנים הקבועה בחוק, וכן להורות כי במקרה של חריגה ממסגרת הזמנים בניגוד לחוק מבקשי המעמד נפגעי האלימות, במצבם הפגיע, לא ייפגעו פעם נוספת, וינתן להם היתר זמני עד קבלת החלטה סופית בעניינם.

בחלק העובדתי לעתירה נעמוד על המקורות הרבים לחובת המדינה להגן על נפגעי אלימות, ובפרט נשים וילדים ועל עיגונם בדין הישראלי והבינלאומי. בהמשך לכך נעמוד על הרקע להוספת הוראות סעיפים 7(ב) ו-7(ה) להוראת השעה, אותן המשיבים אינם מיישמים. ברקע להליכי החקיקה נתאר את המסגרת הנורמטיבית החלה על ענייננו בהקשר להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים בכלל, ובהקשר למדיניות הטיפול בעניינם נפגעי אלימות במשפחה בפרט. בחלקה האחרון של העתירה נידרש לטעון המשפטי המחייב את המשיב להפעיל את סמכויותיו לפי סעיף 7 להוראת השעה באופן שיעלה בקנה אחד עם תכליתן וימנע פגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם.

הרקע לעתירה

א. חובת המדינה לפעול למיגור אלימות כלפי נשים וילדים

1. נקודת המוצא, שנדמה כי הפכה זה מכבר למוסכמה, היא האינטרס הציבורי המיוחד במניעה של תופעת האלימות במשפחה והתמודדות איתה. חובת רשויות המדינה להפעיל סמכויותיהן בהלימה עם אינטרס זה והצורך הדחוף בקידומו, יש לקוות כי אינם שנויים במחלוקת. מדובר במשימות ראשונות במעלה ששומה על החברה ועל הרשויות כולן להירתם להשגתן: "אלימות במשפחה היא רעה חולה, ודומה שכיום אין עוד ספק כי גם מערכת המשפט חייבת

להתגייס להגנתם של קורבנותיה" (בע"מ 7272/10 **פלונית נ' פלוני**, פסקה 36 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (7.1.2014)).

2. חובת המדינה לקדם אינטרסים אלה בהפעלת כל סמכויותיה זכתה להכרה נרחבת בפסיקת בית המשפט העליון (ראו למשל: בג"ץ 1591/18 **פלונית נ' שרת המשפטים** (17.9.2020); ע"פ 5307/17 **חלאג' נ' מדינת ישראל**, פסקה 15 (12.7.2018); ע"פ 3011/17 **פרץ נ' מדינת ישראל**, פסקה 14 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (31.1.2019); והשוו: עב"ל (ארצי) 44545-02-20 **דגא - המוסד לביטוח לאומי**, פסקאות 47-54 לפסק דינה של השופטת דוידוב-מוטולה (נבו (3.6.2021)). כך בהקשר לסיוע לקרבנות האלימות בכלל, וגם בהקשר להקניית מעמד מטעמים הומניטריים לקרבנות אלימות לשם הגנה עליהם ולשם שיקומם (ראו מבין רבים: בג"ץ 6247/04 **גורודצקי נ' שר הפנים**, פסקה 44 לפסק הדין (23.3.2010) (להלן: עניין **גורודצקי**); עע"מ 8611/08 **זולדי נ' שר הפנים** (27.2.2011) (להלן: עניין **זולדי**); ; עת"מ (י-ם) 3769-07-20 **שרבאתי נ' שר הפנים** (24.9.2020) (להלן: עניין **שרבאתי**)).

3. הכרת המחוקק בחובתו האמורה מצאה עיגון מפורש בשורה ארוכה של דברי חקיקה (משרד המשפטים **דו"ח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה** (2016)). סעיף 66 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 קובע, כי "לכל אישה זכות להגנה מפני אלימות, הטרדה מינית, ניצול מיני וסחר בגופה". דוגמאות בולטות ליישומן של עקרון זה ניתן למצוא בדין הפלילי (ראו למשל: חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2011; סעיפים 86, 351 ו-382(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977; סעיף 21(א)(1)(ג)(5) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) (התשנ"ו-1996) וכן בדמות הגנות המעוגנות בדברי חקיקה נוספים שאינם פליליים (ראו לדוגמה חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991). דוגמאות נוספת לקוחות מהדין הסוציאלי, ובהן קביעת זכאותן לגמלה של נשים השוהות במקלטים לנשים מוכות (סעיף 2(א)(9) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980); קביעת זכות למענק וסיוע סוציאלי לאחר סיום ההשות במקלט (חוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012), והקלות בהכרה כ"הורה יחידני" לנשים ששהו במקלט או מוכרות לרשויות הרווחה כקורבנות אלימות (סעיף 1(2)(ג) לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992). הדין מקנה לנשים נפגעות אלימות הגנות ייחודיות גם בתחום דיני העבודה (ראו למשל: סעיף 7(א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, וסעיף 7(ג)(5) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954).

4. ביסוס נוסף לחובות המדינה להיאבק בתופעת האלימות במשפחה, ובעיקר באלימות נגד נשים וילדים, מצוי במשפט הבינלאומי, כחלק מחובת המדינות להיאבק בכל סוג של הפליה מגדרית, ומשום שאלימות היא ביטוי של תפיסות הרואות בנשים נחותות מגברים ומנציחה פערי כוח, ועל כן מהווה הפליה אסורה (יובל שני "ביתי אינו מבצרי: אלימות במשפחה כסוג של עינוי אסור על פי המשפט הבינלאומי" **המשפט** ז' 151, 158 (תשס"ב)). בין סעיפי האמנות והחלטות מוסדות בינלאומיים הקוראים למדינות להגביר את מאמציהן למאבק באלימות המגדרית נמנים בין היתר סעיף 4 להכרזת העצרת הכללית של האו"ם בדבר ביעור אלימות נגד נשים; סעיף 2 לאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורתה; החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם והחלטת האו"ם על היעדים העולמיים לפיתוח בר קיימא לשנת 2030; סעיף 3 לאמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; סעיפים 2(2) ו-3 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות

כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ועוד. חשוב לציין כי ישראל צד לכל האמנות המוזכרות, וכי הביעה מחויבות רשמית להחלטות האו"ם המוזכרות. האמנה בדבר זכויות הילד מעגנת את חובתן של המדינות החברות, ובהן ישראל, לפעול לקידום זכותם של ילדים לביטחון הגנה ויציבות שיאפשרו התפתחות תקינה בחיק משפחתם, ללא אבחנה ואפליה לאומית או גזעית (ראו סעיפים 2(2), 6, ו-19 לאמנה בדבר זכויות הילד).

ב. אלימות נגד נשים וילדים מהגרים וחסרי מעמד

5. החסמים העומדים בפני נשים המבקשות להיחלץ מקשר אלים ובפני קטינים שנפלו קורבן לאלימות והתעללות במשפחה הם רבים ומורכבים. מערכת יחסים משפחתית או זוגית המאופיינת באלימות מכונה בקרב אנשי המקצוע "מערכת ממלכדת". היא אוצרת אווירת אימה ופחד. לא פעם היא הופכת את האישה תלותית בבן זוגה, ושוללת ממנה את הכושר להגן על האינטרסים שלה. לצד חשש פיזי לחיי נפגעי האלימות, במקרה של ניסיון לסיים את הקשר או להמרות את פיו של הגורם האלים, נפגעי האלימות מצויים לא אחת במצב של "שבי נפשי". מלבד החסמים הטבעיים שבעזיבת מערכת יחסים אלימה לרבות מציאת הצדקה לאלימות והקטנתה, תחושת ערך עצמי נמוך, החשש של הקורבן לחייה, לביטחונה ולביטחון ילדיה, הציפיות החברתיות והמשפחתיות והבידוד שרבים מבני הזוג האלימים יוצרים סביב בנות זוגן (Cravens, J.D., Whiting, J.B. & Amar, R.O. (2015). Why I Stayed/ Left: An Analysis of Voices of Intimate Partner Violence on Social Media. Contemporary Family Therapy: An International Journal, [https://doi.org/10.1007/s10591-015-372\(4\)-8](https://doi.org/10.1007/s10591-015-372(4)-8)), כרוכה הפרידה בחשש לאבד את מקורות הקיום החומריים ואת קורת הגג. הדבר נכון בפרט בעניין של נשים שלא עבדו מחוץ לבית במהלך שנות הנישואין, עניין נפוץ בקרב משפחות מסורתיות ושמרניות, ובעיקר במקרים בהם בן הזוג המתעלל פועל גם על מנת למנוע מבת זוגו התפתחות כלכלית ותעסוקתית וכך מייצר תלות נוספת בו (קרני קריגל ועינת פלד, "הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה", ביטחון סוציאלי, אדר ב' תשע"ו, מרץ 2016, מספר 99: 93-63, עמוד 66-67).

6. עדות לקושי הרב לצאת ממערכות יחסים אלימות ניתן למצוא במחקרים שמצביעים על כך שמערכות יחסים אלימות לרוב נמשכות זמן רב ואף בממוצע קרוב לעשור, כאשר לרוב האלימות מצד בן הזוג מתמשכת, ונמשכת שמונה שנים בממוצע (חיה יצחקי, רחל דקל וענת בן פורת, "מחקר מעקב אחר נשים נפגעות אלימות במשפחה: במקלט ובחזרה לקהילה" משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואוניברסיטת בר אילן (2014), עמוד 12; שלי מזרחי סימון, "אלימות כלפי נשים – ריכוז נתונים לשנת 2015", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (נובמבר 2015)). נשים רבות שמצליחות לעזוב את בן זוגן המתעלל מוצאות עצמן חוזרות לסביבה האלימה מספר פעמים עד שמצליחות לעזוב באופן סופי, אם בכלל (גל יעקובי, "עצמאות כלכלית לנפגעות אלימות - ממעגל האלימות למעגל התעסוקה", **נייר מדיניות שהוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים**, ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים (2013), עמוד 4). מטעמים אלה נודעת חשיבות קריטית לתמיכה ולעזרה שתקבלנה נשים לאחר עזיבתן את

הבית (ראו: ליאורה בילסקי "נשים מוכות: מהגנה עצמית להגנת העצמיות" **פלילים** 5 (1997); לאה קסן "ה'עצמי' המורחב בסיפורי חיים של נשים מוכות וגברים אלימים" **חברה ורווחה** כ (2) 129 (2000); Davis L.V. Hagen J.L. "The problem of wife abuse: The interrelationship ; (1992) 37(1), 15-20 (*Social Work*). (of social policy and social work practice").

7. נשים מהגרות, ובפרט נשים המהגרות או נסחרות לצרכי נישואין, חשופות לאלימות במשפחה ולאלימות מגדרית באופן תדיר. החסמים העומדים בדרכן הם מורכבים יותר, ההגנות הזמינות להן במדינת ההגירה פחותות ומנגד עומדים בפניהן חסמים רבים ברצותן להיחלץ ממעגל האלימות (הדס דנצינג-רוזנברג ונעמי לבנקרון "אלימות הגירית" **עיוני משפט** 341 (2015); עו"ד אידית טאו וובר "לא תתעמר בה – עשור לנוהל הסדרת מעמדם של מהגרות ומהגרים קרבנות אלימות במשפחה" (2018)).

8. ההליך להסדרת מעמדם של בני זוג מעוגן בנהלי המשיבה, רשות האוכלוסין וההגירה (נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראל שמספרו 5.2.0008; נוהל מתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע שמספרו 5.2.0011; נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים לרבות בני אותו מין שמספרו 5.2.0009 (להלן ביחד: **נהלי ההליך המדורג**)). ההליך לבני זוג הנשואים לאזרחים מיוסד על הוראות סעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק האזרחות**) (ראו בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 793 (1999)). הליכים לבני זוג הנשואים לתושבי קבע ולבני זוג ידועים בציבור, כמו יתר ההליכים להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים, עם פקיעת הקשר הזוגי או למתן מעמד לילדים של תושבים, מושתתים על סמכות שר הפנים ליתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה, לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**)).

9. בהתאם לנהלי ההליך המדורג רכישת המעמד של בן או בת הזוג הזרים ייעשה באופן שתחילה יינתנו לבן או בת הזוג אשרת שהייה ועבודה, ובהמשך יינתן להם מעמד ארעי. במסגרת ההליך נדרשים בני הזוג להמציא מסמכים שונים, ונבחנים מעת לעת חיי משפחה וניהול משק בית משותף, מרכז חיים בישראל והיעדר מניעה ביטחונית או פלילית. בחלוף מספר שנים, ככל שבני הזוג עמדו בדרישות הנהלים והתמידו בהליך, ולאחר שהוכח כי מערכת היחסים הזוגית היא יציבה וכנה יינתן לבן הזוג מעמד קבע או אזרחות. בפרק הזמן בו מחזיק בן הזוג באשרה ובמעמד ארעי, שהייתו בישראל, קרי – תוקף האשרה או רישיון הישיבה שבידו – תלויים לחלוטין בהמשך קיום הקשר הזוגי. מצב דברים זה הופך גם הוא למלכוד במשפחות בהן מופנית כלפי בן הזוג הזר אלימות.

10. במקרים אלה, האיום בהפסקת ההליך המדורג עלול להפוך לכלי שליטה על חייהם של קורבנות אלימות בידיהם של "ספונסרים" אלימים ומתעללים. בן הזוג האלים והמתעלל מקבל לידיו את היכולת להחליט האם תקבל בת זוגו מעמד או תזכה להישאר בישראל. סירוב להסדיר את מעמדה של בת הזוג עשוי להיות חלק ממסכת האלימות המופעלת כלפי בנות זוג זרות ולשמש כלי שליטה עוצמתי לא פחות בידיהם של בני זוג אלימים. אי הסדרת מעמד מותירה את בת הזוג "שקופה" וחסרת זכויות, ויוצר חשש מפני דיווח למשטרה על עבירות פליליות המבוצעות נגדה. בהמשך לכך, בן הזוג קונה שליטה נרחבת בחייה של בת הזוג באמצעות האיום התמידי, מפורש

או מרומז, להסגירה לידי הרשויות או לסלקה מקורת הגג המשותפת ולהפקירה לגורלה כאשר אין לה יכולת לדאוג לעצמה ולילדים המשותפים (על המלכוד שבו מצויות נשים זרות ועל החובה לסייע להן ראו, למשל: בר"ם 7938/17 **פלונית נ' רשות האוכלוסין**, פסקה 12 לפסק דינו של השופט הנדל (13.9.2018) (להלן: עניין **פלונית**)).

11. במקרים שבהם קיימים ילדים משותפים הפרידה כרוכה לעיתים גם באיום להפרדת האם מהילדים, אם תאבד את מעמדה או אם תגורש, וזאת אפילו, כפי שקורה במרבית המקרים, אם היא המטפלת העיקרית או הבלעדית בילדים מיום היוולדם. כאשר האב הוא בעל המעמד והסדרת מעמד הילדים במדינה תלויה בשיתוף פעולה מצידו (למשל, הסכמה לעריכת בדיקת אבהות, הגשת בקשה להסדרת מעמד הילדים מכוח אבהות וכיוצ"ב), סירוב להסדיר את מעמד הילדים או התניית הדבר בתנאים עשויה גם היא לשמש כלי סחיטה וכלי לשליטה בחיי בני המשפחה.

12. אם כן, המצוקה והייאוש שהם מנת חלקן של נשים נפגעות אלימות או התעללות, חריפים במיוחד בקרב נשים מהגרות, אשר פגיעותן רבה: הן מנותקות מהסביבה המוכרת להן וממסגרות תמיכה משפחתיות וחברתיות. הן תלויות בבן זוגן המקומי במידה רבה מאוד משום שפירוק מערכות יחסים אלה משמעו אובדן החסות או המעמד בישראל. במרבית המקרים כרוכה בפרידה אפשרות להפרדתן מילדיהן הישראלים, ככל שישנם. דרכן אל רשויות הסעד האכיפה רצופה מכשולים, פערים תרבותיים וחששות. הן אינן יודעות את זכויותיהן ומתקשות לבררן הן בשל מחסומי שפה והן משום שעל פי עמדת הרשויות אינן זכאיות לקבל שירותים סוציאליים וסיוע כלכלי. יכולתן הכלכלית ויכולת ההשתכרות שלהן, וכן יכולתן לממן סיוע משפטי, זעומות ולעיתים אינן קיימות כלל. הן אינן זכאיות לסיוע משפטי כלשהו בהליכי הגירושין ובהליכים נלווים. הן חשופות לאיום בדבר גירושן מהמדינה ולנקיטת הליכים פליליים נגדן. כל אלה יוצרים משוכה גבוהה נוספת, משמעותית ביותר, בפני קורבנות המבקשות להיחלץ ממעגל האלימות.

ג. פגיעותם המוגברת של נשים וילדים הכפופים להוראת השעה

13. פגיעות במיוחד מבין הנשים המהגרות הן נשים הכפופות להוראת השעה. בניגוד לנשים מהגרות אחרות, הזוכות למעמד קבע בתום שנים ספורות שבהן הוכחה כנות הקשר הזוגי ומרכז החיים בישראל להנחת דעת הרשויות, נשים שהוראת השעה חלה בעניינן אינן יכולות לזכות במעמד קבע לעולם. הן אינן מקבלות מעמד בישראל גם אם יעמדו בכל דרישות ההליך המדורג, ולכל היותר יינתן להן היתר שהייה, שתוקפו למשך שנה אחת בלבד ויש לפנות למשיבה על מנת לבקש לחדשו שלושה חודשים בטרם פקיעתו. משכך, הן נותרות תלויות בבן הזוג הישראלי לצורך הסדרת מעמדם ושמירה על המעמד שניתן להן, ללא הגבלת זמן. לצדן, בישראל נשים שמעמדן בישראל לא הוסדר. כחלק ממסכת האלימות נגדן גם הן נותרות תלויות בבן הזוג ללא הגבלת זמן, ומעל ראשן מרחף תמיד האיום בכך שיוסגרו לידי הרשויות, יופרדו מילדיהן או יזנחו לנפשן ללא כל זכויות או משאבים – אם יעזו להמרות את פיו של בן הזוג או להתנגד לאלימות המופעלת נגדן (אמאני דעיף **נשים פלסטיניות תחת עול כיבוש לאומי וחברתי** 36 (2007); ע"פ 7844/09 **חוסין נ' מדינת ישראל**, פסקה ו' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (2.6.2010)).

14. במקרה של נשים שמעמדן תלוי בבן זוגן הישראלי פערי הכוחות הקיימים ממילא. בחברות מסורתיות ושמרניות אלה מחריפים ומקצינים, עובדה המייצרת מרחב פוטנציאלי לאלימות כלפי אותן נשים. בחלק מהמשפחות הפלסטיניות קיימת עדיין תפיסה בלתי שוויונית של נשים, ותפיסה פטריארכלית קיצונית של חיי המשפחה והחברה. כפועל יוצא של תפיסות אלה, נפוצות עדיין תופעות של נישואי קטינות, נישואי שידוך כפויים הגובלים בסחר בבני אדם, ונישואי ביגמיה ופוליגמיה, העברת נשים גרושות מחזקת הגרוש לחזקת הוריהן ופגיעה קשה במעמדן החברתי, ענישה פיזית של נשים, עד כדי התנכלות לחייהן על רקע טענות ל"פגיעה בכבוד המשפחה", ועוד (ראו: ראויה אבורביעה **בתוך החוק מחוץ לחוק – פוליגמיה, אזרחות ממוגדרת וקולוניאליזם במשפט הישראלי** (2022); דו"ח **צוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה** עמ' 47 (2018); עליאן אל-קרינאוי "נשים במשפחות פוליגמיות בחברה הערבי בדויות בנגב" בתוך: **נשים פלסטיניות בישראל: זהות יחסי כוח והתמודדות**, עמ' 114-119 (2010)).

15. באשר לילדים "תושבי אזור", כהגדרת מונח זה בהוראת השעה, הרי שכאמור, גם הסדרת מעמדם של אלה כפוף לרצונו ונתון לשליטתו של ההורה בעל המעמד, "הספונסר". ההשלכות של פירוק התא המשפחתי על רקע אלימות עלולות להיות חמורות ובלתי הפיכות מבחינתם, משום שהוראת השעה וכן פרשנות המשיבים את הוראת תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 הנוגעת למעמדם של קטינים שאחד מהוריהם מחזיק ברישיון ישיבה (או כל מעמד הנופל מאזרחות ישראלית), כורכות את הסדרת המעמד בקיום קשר קרוב ורציף עם אותו הורה בעל מעמד, ומגורים תחת קורת גג אחת עמו. על פי פרשנות המשיבים לדינים הרלוונטיים ונהליהם, הסדרת מעמד הילדים במקרים אלה כרוכה בהמצאת ראיות לכך שהילד גדל בחיקו של ההורה בעל המעמד, באותו משק בית המתקיים בתוך ישראל, משך פרק זמן בן שנתיים לפחות (ע"מ 5718/09 **מדינת ישראל נ' סרור** (27.4.2011)).

16. הפרדת מגורי הילדים וההורה בעל המעמד מכל סיבה שהיא לרבות בשל אלימות או התעללות מצד אותו הורה בבת הזוג ובילדים, תמנע את הסדרת מעמדם של האחרונים. אלה עלולים להיוותר חסרי מעמד בישראל, או נעדרי מעמד בעולם בכלל ("מחוסרי אזרחות" כהגדרתם באמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954)).

17. האפשרות היחידה להסדרת מעמד ושהייה בישראל עבור נשים וילדים נפגעי אלימות והתעללות, לאחר ניתוק הקשר מאותו "ספונסר" אלים או מתעלל, היא פנייה לוועדה ההומניטרית המייעצת (וועדה כאמור פועלת גם מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ביחס למבקשי מעמד בכלל, שהוראת השעה אינה חלה עליהם (להלן: **הוועדה הבינמשרדית או הוועדה לפי חוק הכניסה לישראל**)). פעילות הוועדה המייעצת אמורה "לאזן" את חומרת הפגיעה בזכויות אדם ואת היקפה הנגרמות מכוחה של הוראת השעה. המחוקק הכיר בכך שפתרון זה אינו תמיד אפקטיבי דיו לטיפול במקרים הקשים, הכואבים והדחופים שתוארו לעיל. משכך, נוסחה החדש של הוראת השעה משנת 2022 כלל הנחיות מפורשות, האמורות להיות מיטיבות, לעניין הטיפול בבקשותיהם של נשים ושל ילדים נפגעי אלימות והתעללות בידי הוועדה, ולעניין קבלת החלטת המשיב בבקשות אלה.

ד. נוהל הטיפול בנפגעות אלימות שאינן פלסטיניות, וההבדל בטיפול לעומת הוועדה המייעצת

18. כאמור, גם שעה שאין מדובר בנשים פלסטיניות או מי שהוראת השעה חלה עליהן, אלא בנשים חסרות מעמד מכל מקום אחר, עניינן אמור להיות מובא בפני ועדה בינמשרדית לעניינים הומניטריים – הוועדה לפי חוק הכניסה לישראל – בהתאם לנוהל הטיפול בבקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים, שמספרו 5.2.0022. בראש הוועדה לפי חוק הכניסה לישראל מכהן מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, והוועדה מייעצת לו. הוא זה שמכריע בבקשות המופנות לוועדה, ולא שר הפנים.

19. אופן טיפול הוועדה הבינמשרדית במקרים שבהם מופסק ההליך המדורג על רקע אלימות במשפחה נגד בני זוג זרים הוסדר בנוהל ייעודי, שגובש בין היתר על רקע ביקורת ציבורית, פרלמנטרית ומשפטית על החלטות הוועדה הבינמשרדית. מספרו של הנוהל הייעודי 5.2.0019, וכותרתו: "הטיפול בהפסקת הליך מדורג להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי" (להלן: **נוהל נפגעות אלימות**). נוהל נפגעות אלימות מכווין את טיפולה של הוועדה לפי חוק הכניסה לישראל בעת טיפול בבקשותיהן של נפגעות אלימות מצד בן זוג. מהוראותיו עולה כי הן לא נועדו לחול על נשים במצב דומה הכפופות להוראת השעה, וגם בפועל, מרבית הוראותיו אינן מיושמות בעניינן של נפגעות אלימות פלסטיניות.

20. נוהל נפגעות אלימות נועד להתוות את אופן הטיפול בעניינן של בנות זוג שנחלצו מקשר אלים, ובעקבות הפרידה הופסק ההליך המדורג בעניינן, ונשלל מהן המעמד או רישיון הישיבה שניתן במסגרתו. הוא אמור לשקף את האינטרס הציבורי במיגור אלימות במשפחה, ולהבטיח כי יינתן משקל מהותי לרקע של אלימות במשפחה בעת בחינת הבקשות להסדרת מעמד, באמצעות קביעת פרוצדורה מקלה במידת מה, ביחס לסדרי העבודה הרגילים של הוועדה הבינמשרדית.

21. בעניין **דבש**, דרשו העותרות ממשד הפנים לאמץ מדיניות שלפיה מעמדן של נשים נפגעות אלימות יוארך בעת שבקשתן נבחנת באפיק זה. משרד הפנים הודיע במסגרת ההליך, כי הוראות נוהל נפגעות אלימות יתוקנו, בין היתר כך שנפגעות אלימות לא תגורשנה במהלך הליך הסדרת המעמד, כעניין שבמדיניות. עוד הובטח כי הרשויות יפעלו ככל הניתן כדי לזרז את לוחות הזמנים בבקשות של נשים נפגעות אלימות. לנוכח הצהרות אלה נמחקה העתירה (עת"ם (ירושלים) 13110-02-12 **דבש נ' שר הפנים**, פסקאות 8-9 לפסק הדין (2.8.2012) (להלן: עניין **דבש**)).

22. הוראות נוהל נפגעות אלימות מחייבות את המשיבה לקיים הליך בירור ושימוע בעניינה של נפגעת האלימות במעמד הפסקת ההליך המדורג, ולשקול הפניית כל מקרה לבחינה מזורזת על ידי ראש אגף אשרות ומעמד במטה המשיבה (סעיף ג.9 לנוהל); הנוהל מורה על הארכת רישיון הישיבה או האשרה שניתנו לנפגעת האלימות מכוח ההליך המדורג עד לקבלת החלטה בעניינה. סעיף ג.7. לנוהל קובע עוד, ביחס להפניית בקשות לאפיק ההומניטרי, כי "לא תידרש יציאתו המיידית של הנתין הזר את הארץ עד לקבלת החלטה בבקשה".

23. כפי שיתואר להלן, הוראותיו של נוהל נפגעות אלימות והמדיניות שהוכרזה בעניין **דבש** אינן מוחלות על נפגעות אלימות פלסטיניות, עליהן חלה הוראת השעה, לא להלכה ולא למעשה.

אמנם, נוהל נפגעות אלימות מורה להפנות בקשותיהן של נפגעות אלימות לוועדה הבינמשרדית בלבד, ואולם זו אינה מטפלת בבקשותיהן, אלא הוועדה המייעצת, שהליך עבודתה שונה לחלוטין. יתר על כן, על מנת על מנת לעמוד בתנאי הסף לזכאות להקלות הפרוצדוראליות והמהותיות המשמעותיות שקובע נוהל נפגעות אלימות, על נפגעת האלימות להראות שיש לה ילדים משותפים עם בן הזוג האלים ממנו נפרדה ולהחזיק ברישיון ישיבה מסוג א/5 (סעיף ג.2.2.8 לנוהל נפגעות אלימות). מעמד זה, ככלל, אינו ניתן לבני ובנות זוג הכפופים להוראת השעה במסגרת ההליך המדורג, שכן הוראת השעה אוסרת על כך.

24. הבדל בולט נוסף בין נהלי עבודתן של הוועדה הבינמשרדית והוועדה המייעצת נוגע להיוועצות עם גורמי רווחה בעת בחינת הבקשות הפרטניות המוגשות אליהן. ראשית, הוועדה הבינמשרדית כוללת נציגים מתחומי הבריאות והרווחה, נוסף על נציג נתיב, משרד החוץ ומשטרת ישראל. שנית, בעקבות הליכים משפטיים שעסקו בהסדרת מעמדם של הורים זרים לילדים קטינים, גובש נוהל שעניינו הגשת תסקיר פקיד סעד לסדרי דין לוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים. שני אלה אינם נהוגים במסגרת עבודתה של הוועדה המייעצת. נפרט.

25. בהתאם לסעיף 7(ג) להוראת השעה הוועדה המייעצת אינה כוללת אף בעל מקצוע או בעל ניסיון מתחומים אלה. היא כוללת משפטן כשיר להתמנות לשופט בית המשפט המחוזי, נציג משרד הביטחון, נציג השב"כ, נציג משרד הפנים, ונציג ציבור הממונה בידי שרי הביטחון והפנים. סעיף 7(ד) להוראת השעה קובע, כי הוועדה המייעצת "רשאית להתייעץ עם גורמי רווחה". הרשאה זו מבהירה כי אין בין חבריה גורם בעל ידע, ניסיון והסמכה בתחום זה, אך גם מצביעה על הצורך לערב בדיוני הוועדה המייעצת ובמידע המובא בפניה גורמים בעלי מומחיות מתאימה למטריה שבה עוסקת הוועדה.

26. בפועל כאמור, הוועדה המייעצת אינה מתייעצת במישרין עם גורמי רווחה במסגרת לוח הזמנים שקבע המחוקק לקבלת החלטה. תחת זאת, מרכזת הוועדה פונה אל מבקשי ומבקשות המעמד חודשים רבים לאחר הגשת בקשתם, בדרישה כי האחרונים ימציאו דוחות סוציאליים מאת רשויות הרווחה, תוך 45 יום מיום שליחת המכתב אליהם, שאם לא כן תידחה בקשתם. כך פועלת הוועדה גם בבחינת בקשותיהם של נשים וילדים נפגעי אלימות. לשם השוואה, הוועדה הבינמשרדית פועלת בתיאום ובסנכרון עם רשויות הרווחה, על פי נהלים סדורים שגובשו ברבות השנים ובעקבות הליכים משפטיים. נהלים מקבילים או דומים אינם קיימים בכל הנוגע לעבודת הוועדה המייעצת ושיתוף הפעולה של האחרונה עם רשויות הרווחה אינו מוסדר.

27. נבהיר: ככלל, לשכות הרווחה ברשויות המקומיות אינן מטפלות בחסרי מעמד שאינם תושבים, ובפרט אינן מטפלות בפלסטינים שהנם בגדר "שוהים בלתי חוקיים". טיפול לשכות הרווחה במשפחותיהם של חסרי מעמד נעשה רק במקרי הקיצון המבוררים המנויים בנהלי משרד הרווחה, ככל שאלו יגיעו לידיעת הלשכה, ככל שיקבלו היתר מיוחד לשהייה בישראל מאת מתאם הרווחה במינהל האזרחי, וככל שיינתן אישור מיוחד להנפקת מספר מזהה משרדי עבור פרטים אלה, כביכול לפנים משורת הדין וכחריג לכלל. חסרי וחסרות מעמד שעניינם נדון בפני הוועדה המייעצת אינם בהכרח מוכרים לשכות הרווחה. יתר על כן, כידוע, הלשכות ופקידי הסעד המועסקים בהן, ידיהם מלאות עבודה והם עמוסים לעיפה וודאי אינם עורכים דוחות

סוציאליים יש מאין על פי הזמנה ודרישה של מבקשי מעמד, ודאי לא במסגרת לוחות הזמנים הקצרים שתקבע הוועדה.

העתק נוהל משרד הרווחה לעניין הנפקת מספר זיהוי משרדי ומענה הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הרווחה בעניין טיפול לשכות הרווחה בפלסטינים חסרי מעמד מצ"ב ומסומן ע/1.

28. במסגרת הליכים משפטיים שעסקו בהסדרת מעמדם של הורים זרים לילדים ישראלים על ידי הוועדה הבינמשרדית לפי חוק הכניסה לישראל, הודה משרד הפנים, כי אין לו הכישורים לבחון את טובתם של קטינים: "... מושג 'טובת הילד' הינו מושג מורכב, השאוב מתחום דיני המשפחה. בחינת טובת הילד מחייבת בדיקה פרטנית של נסיבות קונקרטיות. בחינה כזו נעשית, על דרך שגרה, בבתי המשפט, שלהם הכלים הנדרשים לקיים בדיקה מקצועית ומהימנה, תוך שמירה על האינטרסים של כל המעורבים, ומניעת פגיעה בהם ובפרטיותם. ספק רב האם פקידי משרד הפנים הינם בעלי הכשירות והיכולת הנדרשות לצורך קיום הליך בדיקה פרטני ואינטימי הנדרש לצורך בירור טובת הקטין, וקבלת הכרעה פוזיטיבית בדבר טובתו של קטין במקרה קונקרטי" (פסקה 47 לסיכומים מטעם המשיב מיום 24.2.2003 בע"מ 8569/02 גרים-בורנאה נ' שר הפנים).

29. על מנת להתגבר על החולשה של פקידי משרד הפנים בזיהוי טובת הילד, נמסר במסגרת אותו הליך ביום 9.12.2003, כי תידרש חוות דעת מקצועית מטעם פקיד סעד עובד ציבור: "הוועדה הבינמשרדית תשקול בדבר, ויכול שתמליץ על הענקת מעמד כלשהו בישראל למי שהיה נשוי בנישואין כנים ונישואיו נרשמו, בהתאם לממצאים וחוות דעת שהגיעו לידיעתה, במשך מחצית או למעלה מזה מתקופת המבחן המדורג, לבן זוג תושב/אזרח ישראל שהתגרש, וזאת כאשר לבני הזוג נולדו ילדים משותפים הנמצאים במשמורת בן הזוג הזר, או שכן הזוג הזר מקיים איתם קשר קרוב ורצוף, דואג למזונותיהם וצרכיהם, וחוות דעת מקצועית (מטעם פקיד סעד עובד ציבור) קבעה כי עזיבת בן הזוג הזר את הארץ תפגע באופן משמעותי בילדים".

30. ואולם, כאמור, פקידי סעד אינם מעניקים דוחות וחוות דעת על פי דרישה, ונדרשה הנחייה מינהלית סדורה על מנת להנחותם לעשות כן. בחודש דצמבר 2004 השלים משרד הרווחה את ניסוח ההנחיות לפקיד הסעד, ונקבע הליך לקבלת חוות דעתם לצורך דיון בבקשות ההורים המופנות לוועדה הבינמשרדית. בהנחיות לפקיד הסעד נקבע בין היתר: "כאשר לבני הזוג נולדו ילדים משותפים הנמצאים במשמורת בן הזוג הזר או שכן הזוג הזר מקיים איתם קשר קרוב ורצוף, דואג למזונותיהם ולצרכיהם, נדרשת חוות דעת מקצועית (תסקיר פקיד סעד) הבוחנת את השאלה: האם עזיבת בן הזוג את הארץ תפגע באופן משמעותי בילדים... לשם הכנת התסקיר ייפגש פקיד הסעד המקומי עם ההורים ועם הילדים ויפנה למסגרות הלימוד ולשירותים המטפלים בקהילה לאיסוף מידע והערכות בנדון. התסקיר יתאר את המערך המשפחתי, מערכת היחסים במשפחה בעבר ובהווה, קשרי הילד/ים עם שני ההורים, מידת המחויבות של ההורה הזר כלפי הילד/ים, יציבות הקשר בין ההורה הזר לבין הילד/ים וכדו'".

העתק ההנחיה של משרד הרווחה בעניין מתן חוות דעת לוועדה הבינמשרדית לפי חוק הכניסה לישראל מצ"ב ומסומן ע/2.

31. ואולם, כאמור, הנחייה מקבילה לעניין שיתוף הפעולה בין גורמי הרווחה לוועדה המייעצת, העוסקת בפלסטינים, לרבות המקרים האמורים להיות מובאים לדיון בפני הוועדה הייעודית – אינה קיימת. מצב זה נותר בעינו גם כיום, ועל אף שכל תכליתה של הוועדה המייעצת לתת את דעתה למקרים סוציאליים מורכבים וקשים.

32. המשיבים, כאמור, ממתנינים חודשים רבים לאחר קבלת הבקשה, ואז מפנים את המבקשים לנסות להשיג בעצמם חוות דעת. גם ככל שצורפה לבקשה חוות דעת סוציאלית, הרי שזו כבר התיישנה במהלך הזמן שהבקשה נחה והמתנה על שולחן הוועדה המייעצת – ועתה תידרש חוות דעת עדכנית. על נפגעות האלימות וילדיהן מוטל לחזור אחר גורמי רווחה, שיואלו בטובם לנסח עבורם חוות דעת. יש שלא יצליחו בכך, משום שרשויות הרווחה, כפי שהובהר, אינן מחויבות לנסח חוות דעת על פי בקשות פונים. ואולם אפילו יצליחו לקבל חוות דעת, הדבר מאריך את הטיפול בבקשתם.

33. המשיבים, מצידם, מגלגלים עיניהם, ומחזיקים בעמדה שאינם מפרים את הוראות החוק, שכן זה מחייב אותם ליתן החלטתם בתוך שלושה חודשים "מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים" (סעיף 7(ה) להוראת השעה). כלומר, אף על פי שהמחוקק ביקש להקל עם נפגעי אלימות, ולקצר את לוח הזמנים לטיפול בהם, ואף הוסיף וקבע הוראה ייעודית לעניין היוועצות הוועדה, מיוזמתה היא, עם גורמי רווחה, המשיבים מגלגלים את האחריות להמציא חוות דעת של גורמי הרווחה לפתחם של הנשים ושל הילדים. אלה אינם יכולים לכפות על גורמי הרווחה לטפל בהם, לבחון את מצבם, ולתת חוות דעת בלוח הזמנים שקובעת הוועדה.

34. הנה כי כן, הוועדה המייעצת, בהרכבה הנוכחי ובשיטת עבודתה הנוכחית, אינה מאפשרת דיון מקצועי וענייני בבקשות שמטבען כרוכות בשיקולים סוציאליים, דוגמת אלימות במשפחה ובחינת טובתם של קטינים. המשיבים אינם פועלים לכונן הסדרים שיאפשרו שיתוף פעולה מינימאלי אל מול רשויות הרווחה, ומגבירים את מצוקתם של הנשים ושל הילדים המבקשים.

ה. הטיפול בבקשות למעמד של נשים פלסטיניות וילדים ותוצאות ההמתנה הממושכת למענה

35. כאשר נדונה חוקתיות הוראת השעה בנוסחה הקודם (חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003), נדונה בהרחבה ובאריכות פגיעתה הקשה בזכויות לחיי משפחה ולשוויון (בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**)). הגם שהחוק לא נפסל ולא בוטל בסופו של יום, בית המשפט העליון מצא לנכון להדגיש, בין היתר, את חומרת פגיעתו של החוק בשל הוראותיו הגורפות, הכוללניות ואלה היוצרות תיוג גזעני-לאומני כלפי אוכלוסייה שלמה באופן חסר אבחנה. קביעת מניעה גורפת למתן מעמד אינה יכולה להיחשב מידתית, כאשר קיימות לה חלופות שפגיעתן פחותה, ושאין פוגעות באופן מהותי בהשגת תכליותיו - דוגמת הפעלת מנגנון חריגים שיתיר פתח להפעלת שיקול דעת במקרים המתאימים לכך, ואשר יספק "מענה חלקי לפגיעתו של החוק בזכויות יסוד בהתחשב בעקרון המידתיות" (בג"ץ 4380/11 **פלונית נ' מדינת ישראל – שר הפנים**, פסקאות 29-30 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (26.3.2017) (להלן: **עניין פלונית**); וראו גם: **עניין עדאלה** פסקה 93 ו-126 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין; בג"ץ 466/07 **גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סה(2) 286, 44 (2012)).

36. בעקבות קריאה זו של בית המשפט תיקן המחוקק את הוראת השעה הקודמת בהוסיפו את סעיף 1א3 שמכוחו הוקמה הוועדה לעניינים הומניטריים (חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2007). בדברי ההסבר לתיקון נכתב: "ביום ט"ז באייר התשס"ו (14 במאי 2006) ניתן פסק דין בבית המשפט הגבוה לצדק בעתירות שנוכרו לעיל בענין הוראת השעה בנוסחה המתוקן. בית המשפט בהרכב מורחב של שופטים קבע ברוב דעות כי דין העתירות להידחות. עם זאת, בית המשפט התייחס לצורך בקביעת הסדרים אחרים אשר יאזנו באופן מידתי יותר את ההסדרים הקבועים בהוראת השעה בנוסחה המתוקן, ואשר ייתנו ביטוי להיבטים ההומניטריים" (דברי הסבר להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2006, ה"ח הממשלה 182, 273).

37. בית המשפט העליון קבע, כי בהפעלת סמכותו לפי סעיף 1א3 (כיום סעיף 7) להוראת השעה המשיב כפוף לכללי המשפט המינהלי, על אף שיקול הדעת הרחב המסור בידו, וכי עליו להפעיל את הסמכות שמקנה לו הוראת השעה "בתום לב, על יסוד שיקולים ענייניים, בשוויון, במידתיות ובסבירות" (בג"ץ 1905/03 עכל נ' מדינת ישראל – שר הפנים, פסקה 17 לפסק דינו של השופט פוגלמן (5.12.2010); עניין פלונית, פסקה 10 לפסק דינו של השופט הנדל). ועוד: "על ההחלטה להתבסס על תשתית עובדתית ראויה, להישען על כלל השיקולים הרלוונטיים, ועליהם בלבד, ולהיקבע תוך איזון ראוי ביניהם במסגרת מתחם הסבירות" (בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים פסקה 32 לפסק הדין (22.2.2010)).

38. במסגרת הביקורת השיפוטית על עבודת הוועדה ההומניטרית (זו לפי הוראת השעה וזו לפי חוק הכניסה לישראל), בתי המשפט ציינו לא אחת כי בעבודת הוועדה והמלצותיה ובהמשך לכך במסגרת החלטות המשיב לא ניתן משקל מספק לנסיבות של אלימות במשפחה, לנסיבות חייהן של נשים נפגעות, שלעיתים הובאו לישראל כקטינות או הושאו לגברים ישראלים מבוגרים מהן בשנים רבות, לעיתים בניגוד לרצוןן ומבלי שהייתה להן בחירה בעניין, ובאינטרס הציבורי בחילוצן של נשים אלה וילדיהן ממעגל האלימות והקרבנות ולשקמן (ר' עניין זולדי; עניין פלונית; עניין גורודצקי, פסקה 44 לפסק הדין; עניין שרבאתי). בפרט הודגש כי יש להימנע מיצירת תמריץ שלילי לעזיבת תא משפחתי אלים, וכי אסור שמצבה של נפגעת אלימות יורע משום שאזרה אומץ להתלונן על אלימות נגדה (עניין גורודצקי, פסקה 42 לפסק הדין).

39. סעיף 1א3 להוראת השעה הקודמת, כמו גם סעיף 7 להוראת השעה כיום, קבעו לוח זמנים של חצי שנה למתן מענה לבקשות "כלליות" (טרם חקיקת הסדר מיוחד ומיטיב לנשים ולילדים נפגעי אלימות).

40. עד כאן להלכה. למעשה, הגם שמדובר לכתחילה בלוח זמנים בלתי סביר לדיון בעניינים שמעצם טבעם הוא דחופים, אף הוראות החוק התוחמות מסגרת זמן זו למענה לבקשות הומניטריות "כלליות" נותרו אות מתה. הן מופרות בפועל, בגלוי ובמפגיע. להווייתם של דברים, לוחות הזמנים לקבלת החלטות בבקשות הומניטריות ארוכים במיוחד. משך ההמתנה הממוצע להחלטת השר בבקשות הומניטריות, לאחר קבלת המלצת הוועדה, נע בין שנה לארבע שנים לערך (פרוטוקול ישיבה של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור הממשלה ה-34, 13 (31.5.2016)).

41. במהלך תקופת ההמתנה להחלטת הוועדה ההומניטרית נפגעי האלימות שאינם עוד תחת חסותו של "הספונסר" הישראלי האלים, נותרים ללא היתר וללא מעמד, כשהם בלתי חוקיים נעדרים זכויות. לא זו בלבד שהם משנים את מצבם לרעה מהלך חודשים ולעיתים שנים של המתנה להחלטה בעניינם, אלא שהם נתונים בסיכון של ממש במהלך פרק זמן זה. הם אינם נהנים מהגנת הרשויות, וככלל, אינם זכאים לסיוע ולתמיכה סוציאלית. בראש ובראשונה, הנפגעות חסרות המעמד חוששות לפנות לרשויות אכיפת החוק. הנשים הללו, גם אם חיו בישראל כל חייהן הבוגרים והקימו כאן את משפחתן, יוגדרו מיד עם הפסקת ההליך המדורג "שב"חיות" ויזכו ליחס בהתאם (ראו כדוגמה אופיינית: הגר שיזף, אם פלסטינית לילדים ישראלים שחיה בארץ 30 שנה, נעצרה וגורשה לעזה בתוך שעות, הארץ (27.8.2024)). מאז פרצה מלחמת "חרבות ברזל" מדיניות האכיפה חסרת האבחנה של המשטרה כלפי פלסטינים השוהים בישראל ללא היתר אך הוחמרה והקצינה עוד יותר.

42. משטרת ישראל טוענת מזה שנים, כי "ניתנו הנחיות" להימנע מגירוש נשים אלה בעת שהן מגישות תלונה בגין אלימות כלפיהן במעמד הגשת התלונה. הנחייה זו, אשר אמורה להגן על נשים נפגעות אלימות מפני אכיפה פלילית נגדן בעת שפונות לסיוע המשטרה בשל אלימות שחוו מעולם לא עוגנו בכתב והמשטרה מסרבת למסור את נוסח ההנחיה שהועברה לטענתה לגורמים המקצועיים (ראו דבריה של רפ"ק שרית פרץ, פרוטוקול הדיון בוועדה לקידום מעמד האשה של הכנסת (14.12.2021)).

העתק נייר עמדה שהגישו ארגוני נשים וארגוני זכויות אדם העוסקים בזכויות מהגרים בדרישה לפרסם את הנחיית המשטרה המעניקה לנפגעות אלימות הגנה מפני אכיפה פלילית בגין שהיה בישראל שלא כדין מצ"ב ומסומן ע/4.

43. בפועל, נפגעת אלימות שהגישה תלונה למשטרה עלולה להיעצר במועד מאוחר להגשת התלונה על אלימות במשפחה או בעת הגשת תלונה על עבירה אחרת שעניינה אינו אלימות במשפחה. מקרים כאלה תועדו וטופלו על ידי מוקד פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח בישראל. במקרה שתיעצר, נפגעת האלימות חשופה להעמדה לדין או לגירוש מידי מהמדינה, גם אם ילדיה שוהים בישראל ואין מי שיטפל בהם. כל זאת על אף היותה מוכרת למשטרה כקרבת אלימות.

העתקי פניות האגודה לזכויות האזרח בישראל למשטרת ישראל בעניין הרחקה מישראל של נפגעות אלימות לאחר מעצרן מיום 10.5.2022, מיום 20.12.2023 ומיום 15.2.2024 מצ"ב ומסומנים ע/5.

44. אם כן, לעמדת המשטרה, נשים נפגעות אלימות אינן זכאיות להגנה כלשהי מפני הרחקה מישראל או מפני נקיטת הליכים פליליים נגדן בעת שהן מחכות להחלטה בבקשתן להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים.

ראו לדוגמה העתק פניית האגודה לזכויות האזרח בבקשה לביטול כתב אישום מצ"ב ומסומן ע/6.

העתק תשובת מחלק התביעות מצ"ב ומסומן ע/7.

(בעניין פנייה זו הוגשה עתירה לבג"ץ שעודו תלוי ועומד (בג"ץ 2601/24 אלעמרני נ' היועצת המשפטית לממשלה)).

45. כל עוד מצויות הנשים עם בן הזוג האלים ובהליך מדורג הן זכאיות לביטוח בריאות – בין משום שיש בידיהן רישיונות ישיבה ארעיים מסוג א/5 המקנים ביטוח בריאות ממלכתי (ראו הגדרת תושב בסעיפים 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 וסעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995), ובין משום שבידיהן היתרים, שמקנים ביטוח בריאות ממלכתי בכפוף לתשלום על פי הסדר ייעודי שנקבע (ראו: תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022), התשע"ו-2016). עם הפסקת ההליך המדורג בשל פירוק התא המשפחתי על רקע אלימות, נשמטת הקרקע להסדר ביטוח בריאות.

46. הנשים והילדים התלויים בהן למחייתם אף נותרים במרבית המקרי ללא הכנסות, ללא אפשרות לעבוד וללא קורת גג, לאחר הפרידה מבן הזוג האלים בעל המעמד, שהוא לרוב גם המפרנס והזכאי לקצבאות סוציאליות. במקרים חמורים שבהם נשקף סיכון לשלומם ולביטחונם של בני המשפחה חסרי המעמד תינתן המלצה להפניה למקלט מוגן, אך בפועל, קיים קושי ממשי בקליטת נשים חסרות מעמד במקלטים מוגנים המיועדים לנשים וילדים בסיכון, משום שאלה אינן זכאיות לביטוח בריאות, המהווה תנאי לשיבוץ במקלט ולקבלת טיפול במהלך השהייה במקום. כך אמרה גב' תמר להבי, מנהלת תחום מקרים ארציים במשרד הרווחה והביטחון החברתי בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת (14.12.2021): "יש קשיים מאוד גדולים במקלטים, החסמים העיקריים הם בעיקר חסם של היעדר ביטוח רפואי, חסמים של גישור שפתי ותרבותי שלמרות שיש לנו תקציב לתת למקלטים לעניין הזה לא מצליחים ליישם את הנושא בגלל שאין מתרגמים וגם המתרגמים שכבר יש לא עומדים במחירי החשכ"ל, אז הנושא הזה הוא מאוד בעייתי. והרבה מהטיפול השיקומי במקלטים לנשים מוכות ובדירות המעבר וגם ביחידות הטיפוליות בקהילה, מבוססים על שירותים משלימים של משרדי ממשלה אחרים שאין את זה..."

47. כך עוד, משרד הבינוי והשיכון מסרב לזכות נשים נפגעות אלימות חסרות מעמד ואת ילדיהן (שהם לרוב אזרחים או תושבים) בסיוע החירום הניתן לקרבנות אלימות במשפחה שנותרו ללא קורת גג לראשם, לאחר הפרידה מבן הזוג האלים. על פי הנוהל הייעודי לעניין זה, נשים ללא מעמד או היתר אינן זכאיות לסיוע זה בשום מקרה, גם אם הגישו בקשה להסדרת מעמדן מטעמים הומניטריים והן ממתונות להחלטה בה, וגם אם בחזקתן קטינים התלויים בהן (בעניין זה תלוי ועומד ערעור בפני בית המשפט העליון: ע"מ 4675/23 פלונית נ' שר הבינוי והשיכון).

48. רשויות הרווחה נמנעות מטיפול בפלסטינים חסרי מעמד במסגרת עבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אלא כשמדובר בעניינם של קטינים בסיכון, ובמסגרת הליכים

לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. הטיפול בחסרי מעמד פלסטינים, לרבות נפגעות אלימות, אינו מתקצב על ידי משרד הרווחה, ועל כן לא ניתן להציע להם סיוע חומרי, ותקני עו"סים וכוח עזר לטיפול בהם אינם מתקצבים גם כן.

העתק מענה משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבקשת חופש מידע מצ"ב ומסומן ע/8.

49. במצבן הפגיע ממילא, ובעודן זקוקות להגנה מפני בן הזוג ולשיקום לאחר מסכת האלימות שעברו, הנשים שהפכו לאימהות חד הוריות חסרות כל, עלולות להידרדר יחד עם ילדיהן לדרות רחוב, לעיסוק בזנות על מנת להתפרנס, לתלות בגורמים נוספים שינצלו את מצוקתן ולאלימות נוספת. לעיתים בשל חומרת המצוקה הסוציאלית והעדר האמצעים הילדים יוצאו מחזקתן על ידי רשויות הרווחה ויועברו למסגרות רווחה.

50. במהלך חודשים ושנים של המתנה למענה כלשהו לבקשה להסדיר את מעמדה, הנפגעות נדחקות למצב בלתי אפשרי, ובסופו של יום עשויות להחליט כי מוטב להן לשוב למסגרת המשפחתית האלימה ולא להיות מופקרות לכל אדם, למצוקה בלתי נסבלת ולהתעלמות והתעמרות מצד הרשויות.

ו. ההליך לחקיקת הסדר ייעודי לנפגעות אלימות ולילדיהן במסגרת הוראת השעה

51. בחודש מרץ 2022 חוקקה הוראת השעה מחדש, וזאת לאחר שתוקפה של הוראת השעה הקודמת לא הוארך על ידי הכנסת, והיא לא עמדה בתוקף משך חודשים. הליך החקיקה מחדש כלל דיונים מחודשים בהסדרים הקיימים בו. הוועדה הייעודית – פעילותה, מי נכנס בגדרה, טווח הזמנים שנדרש לה לשם מתן מענה, שאלת טיפולה במקרים של אלימות במשפחה ועוד, זכו במסגרת זו להתייחסות נרחבת בדיוני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן: **ישיבות הוועדה**).

52. בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בעניין זה שהתקיים ביום 1.3.2022 נשמעו עדויות אזרחים ותושבים וכן מחזיקי היתרי שהייה המצויים בהליך איחוד משפחות, אשר הציגו את הקשיים שעימם הם מתמודדים נוכח ארעיותו התמידית של היתר השהייה והיעדר הזכויות הנלוות. בהמשך לכך נדונו הקשיים אותם חווים מבקשי איחוד המשפחות והליקויים הנוגעים לפעילות הוועדה ההומניטרית בכלל, ובמקרים שבהן מוגשות בקשות למעמד על רקע אלימות במשפחה בפרט. ח"כ עאידה תומא-סלימאן תיארה והדגימה את הפגיעה הקשה בנשים ובילדים נפגעי אלימות והתעללות, כתוצאה מהתלות התמידית שיוצרת הוראת השעה ב"ספונסרים" בעלי המעמד בישראל, וזאת גם כאשר מדובר בבן זוג או הורה אלים: "אני כבר תקופה מנסה להשיג מהוועדה ההומניטרית אישור שהייה לילד שההורה שלו אלים בצורה בלתי מתקבלת על הדעת... התערבתי במקרה הזה ולא הסכמתם לתת לו, כי אתם רוצים שמרכז החיים שלו יהיה דווקא עם האזרח – עם האבא האלים. אתם רוצים שישאר עם אבא אלים כדי שיקבל את הזכות להיות במדינה" (פרוטוקול ישיבת הוועדה, עמ' 39-40 (1.3.2022)).

53. בפני הוועדה הובא מידע רב על אודות המצוקה הקשה והמענה הבלתי מספק שניתן על ידי הוועדה המייעצת במקרים קשים ודחופים. יו"ר הוועדה, ח"כ רם בן ברק, הסביר את הצורך

במתן מענה במקרים אלה: "נשים שצריכות לצאת מהבית בגלל אלימות, וברגע שהן יוצאות מהבית, הן מאבדות את המעמד שלהן" (פרוטוקול ישיבת הוועדה, עמ' 99 (3.3.2022)).

54. ח"כ בן ברק חזר והדגיש את החשיבות למציאת פתרון עבור נשים נפגעות אלימות, ואמר כי "הדבר הזה מטריד מאוד את חברי הכנסת מימין ומשמאל. אנחנו רוצים למצוא פתרון לחסרי ישע ולנשים שסובלות מאלימות, האלימות לא חייבת להיות מכות, היא יכולה להיות גם דברים אחרים, למצוא פתרון שהן מגיעות לוועדה ההומניטארית ומטפלים בהן בזמן סביר. זמן סביר זה חודש, זה זמן סביר. ואם צריך לצורך העניין לעשות ועדה מיוחדת, שיעשו ועדה מיוחדת, אבל אי אפשר להשאיר את המצב הזה כך" (פרוטוקול ישיבת הוועדה, עמ' 70 (6.3.2023)).

55. בהמשך הדיונים הבהירה ח"כ מיכל רוזין, כי הצורך במתן מעמד יציב ככל הניתן לנשים נפגעות אלימות עולה, "מכיוון שדווקא אותן נשים שחיות תחת אלימות, אתה הופך אותן לגמרי תלויות בגבר, יש להן ילדים ישראלים. בגלל שהיא עם היתרי מת"ק ולא א/5 אין לה ביטוח לאומי... היכולת להתפרנס..." (פרוטוקול ישיבת הוועדה, עמ' 69-70 (6.3.2022)).

56. בישיבת הוועדה ביום 7.3.2022 הוסיף ח"כ בן ברק: "מהעדויות שהגיעו אלינו, לוקח הרבה מאוד זמן לדון, ויש הרבה הלוך-ושוב, הלוך-ושוב עם מסמכים. וההתרשמות שלנו הייתה שיש עם זה בעיה. לכן אנחנו בחוק מקימים ועדה נוספת – שהיא לא קשורה לוועדות האחרות; הן ימשיכו לעבוד כמו שהן עובדות – לנושא של אלימות במשפחה והתעללות בחסר ישע, והם יצטרכו לדון בעניינים האלה ולהביא את סוף הדיון תוך שלושה חודשים".

57. בדיון במליאת הכנסת שהתקיים ביום 9.3.2022 לקראת קריאה שנייה ושלישית, הוסיף ח"כ בן ברק: "הסדר נוסף שקבענו ושיש בו שיפור המצב הקיים הוא הקמת ועדה הומניטרית ייעודית לצד הוועדה ההומניטרית הקיימת ממילא בחוק. ועדה זו תבחן בקשות שהוגשו מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של בן זוג או הורה, ותידרש לקבל החלטה בתוך שלושה חודשים, לעומת שישה חודשים שמוקצים לוועדת ההומניטריות הרגילות".

58. בסעיף 7(ב) להוראת השעה בנוסחה הסופי שהתקבל, נקבע כי המשיב מוסמך להקים כמה הרכבים של הוועדה המייעצת, על פי בחירתו, ולצד זאת נקבע פוזיטיבית וחד משמעית כי **אחד מהרכבי הוועדה המייעצת יהיה הרכב ייעודי לטיפול בבקשות למתן מעמד מטעמים הומניטריים על רקע של אלימות והתעללות במבקש המעמד מצד בן הזוג או ההורה**. עוד נקבע בסעיף 7(ה), כי הוועדה הייעודית תיתן החלטתה **בתוך 3 חודשים** – כלומר בסד זמנים מקוצר, שמשקף את הדחיפות שמאפיינת את עניינם של נפגעי ונפגעות אלימות עם יציאתם מהמסגרת המשפחתית: "שר הפנים ייתן החלטה, בכתב, אם לתת רישיון או לאשר בקשה, לפי העניין, כאמור בסעיף קטן (א), בתוך שישה חודשים מיום שהומצא לוועדה כל המסמכים הדרושים, ולעניין הוועדה הייעודית לפי סעיף קטן (ב) – בתוך שלושה חודשים מהמועד האמור; החלטת השר תהיה מנומקת".

ז. **מחדל המשיבים ליישם את הוראות סעיפים 7(ב) ו-7(ה) להוראת השעה**

59. הלכה למעשה הרכב וועדה ייעודי לטיפול בעניינם של נפגעי אלימות במשפחה לא כונס מעולם. בהתאם לכך גם מסגרת הזמנים לטיפול בבקשות אלה לא השתנתה. יתר על כן, בקשותיהן של נפגעות ונפגעי אלימות במשפחה אינן זוכות לקדימות בדיונים בפני הוועדה. הדבר נלמד ממענה המשיבה לבקשות חופש מידע, מהמענה הראשוני ששולחת מרכזת הוועדה לפונים אליה בבקשה להסדרת מעמדם, ומשורה ארוכה של מקרים המטופלים על ידי העותרות, ובהם זמני ההמתנה למענה הוועדה נותרו ארוכים כשהיו טרם הוספת ההוראות לעניין הקמת הוועדה הייעודית וזמני המענה לבקשות המופנות אליה.

60. על גבי אישור קבלת בקשות של נפגעי אלימות במשפחה על ידי הוועדה מצוין שאלו ידונו בפני הוועדה ההומניטרית שאינה ועדה ייעודית **על פי סדר כרונולוגי "לפי התור"**, כלומר ללא קדימות.

61. כך עוד, ממענה מיום 29.3.2023 של המשיבה לבקשת חופש מידע שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל עולה, כי לא הוקמה ועדה ייעודית וכי הוועדה ההומניטרית הקיימת, המתכנסת בהרכב אחד ויחיד, דנה גם בבקשות של נפגעי ונפגעות אלימות במשפחה: "חברי הוועדה המקצועית ההומניטארית שמונו בהתאם לסעי' 7(ג) לחוק האזרחות [...] מתכנסים כוועדה ייעודית לצורך דיון במקרים המתאימים".

העתק מענה לבקשת חופש מידע מיום 29.3.2023 מצ"ב ומסומן ע/9.

62. גם בנוהל המשיבה 1.14.0001, "נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה המקצועית המייעצת לשר לפי סעי' 7 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022" (7.7.2022), נקבע כי הוועדה ההומניטרית הרגילה, שאינה ועדה ייעודית, תדון באותו הרכב גם בעניינים של נפגעי אלימות במשפחה "ביושבה כוועדה ייעודית למקרים אלו [...] ותתנהל כמפורט בנוהל זה". כלומר, כפי שמתנהל הרכב הוועדה בדונו בכל המקרים המופנים אליו. הנוהל אינו מפרט הליך בחינה ייעודי למקרים המתאימים לדיון בוועדה הייעודית. אין בו התייחסות להוועצויות נוספות עם גורמים מומחים, לא מדובר בו על היוועצות עם גורמי רפואה ורווחה, או על הכשרה או השתלמות כלשהי שיעברו חברי הוועדה בעניינים של נפגעי אלימות, ואין בו הוראות לעניין עמידה במסגרת זמנים מקוצרת או תחומה למתן המלצת הוועדה ולקבלת החלטה בבקשה על ידי המשיב.

העתק נוהל 1.14.0001 מצ"ב ומסומן ע/10.

63. הדברים פשוטים וברורים: **לא קיימת ועדה ייעודית לנפגעי אלימות במשפחה המתכנסת אך למטרה זו, מקדישה לה את ישיבותיה ורוכשת מומחיות בבחינת סוג הבקשות המצויות בתחום אחריותה**. מצב הדברים נותר כשהיה טרם הורה המחוקק על הקמת הוועדה הייעודית: קיים הרכב וועדה אחד ויחיד, והוא דן בישיבות המתקיימות פעמיים-שלוש בחודש בכל הבקשות כולן. לא נעשה ניסיון מיוחד לעמוד במסגרת הזמנים בת שלושה חודשים הקבועה בהוראת סעיף 7(ה) להוראת השעה, והיא אינה נאכפת.

64. להלן נביא מספר דוגמאות בלתי ממצות להמחשת הפרת הדין על ידי המשיבים, והשלכותיה על נשים וילדים נפגעי אלימות הפונים לוועדה המייעצת בקשה להסדרת מעמדם מטעמים הומניטריים.

פ"א, בת 41, היא ילידת רצועת עזה, אשר אולצה להינשא בשנת 1999, בהיותה בת 19 בלבד, בנישואי שידוך, לאזרח ישראל, המאובחן כמתמודד נפש. לאחר נישואיה ועד לשנת 2015 החזיקה פ' ברישיון לשיבת ארעי בישראל מסוג א/5, במסגרת ההליך המדורג. מעמד ארעי זה שימר את תלותה בבן הזוג, ולא שודרג עוד בעקבות חקיקת הוראת השעה. במסגרת נישואיה אלה נולדו לה שבעה ילדים, כולם אזרחי ישראל. במהלך שש עשרה שנות נישואין נפלו פ' וילדיה קרבן לאלימות פיזית, מינית ונפשית, לשלילת חירות והתעללות, בבית משפחת הבעל ביישוב -- ----- . אלימות זו הגיעה לרף שסיכן את חייהם ואת שלומם הנפשי באופן חמור. לאחר שפ' נדקרה בבטנה על ידי בן הזוג ונמלטה מבית הבעל כדי לקבל טיפול רפואי, פנו גורמי הרפואה שטיפלו בה למשטרה ולגורמי הרווחה ודיווחו על האלימות כלפיה. בעקבות כך בוטל רישיון ישיבת הארעי בישראל בו החזיקה במשך כעשור ומחצה מכוח נישואיה. שבעת ילדיהם של בני הזוג הוצאו מחזקתם על ידי רשויות הרווחה, ופ' הושלכה לרחוב בחוסר כל. בלית ברירה היא נאלצה לעסוק בזנות למחייתה, ואף נקלעה למערכת יחסים עם גבר ישראלי אלים נוסף, שגם נגדו ננקטו הליכים פליליים, בין היתר בעקבות אירועים שבהם הטיח את ראשה בקיר והשליך אותה במורד גרם מדרגות. באבחון פסיכודיאגנוסטי שנערך לפ' בשנת 2015 נמצאו יכולותיה הקוגניטיביות והתפקודיות חלקיות ולקויות. היא אינה יודעת קרוא וכתוב, ונמצא כי אינה מסוגלת להבין מצבים חברתיים מורכבים ולהתגונן מפני זרים המבקשים לפגוע בה. בקשתה של פ' להסדרת מעמדה מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה הוגשה ביום 12.12.2022. אישור על קבלת הבקשה בוועדה התקבל ביום 10.1.2023, וצויין בו שהבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, על אף שבוקש להעבירה לוועדה המייעצת. לאחר הגשת הבקשה נשלחו אינספור תזכורות, בקשות לבירור בעניין מצב הטיפול בבקשה, וביום 3.12.2023 נשלחה השלמת טיעון, אך כל אלה לא זכו לכל מענה מהוועדה. רק ביום 5.3.2024 התקיים ראיון ראשוני בלשכת המשיבה ב----- . החלטה בבקשה טרם התקבלה. במענה לפנייה דחופה שנשלחה למשיבים, בבקשה להנפיק לפ' היתר זמני לשהייה בישראל עד להחלטה בבקשתה על מנת למנוע נקיטת הליכים פליליים נגדה, השיבה לשכת המשיבה ב----- כי לא ניתן לעשות כן. ביום 9.3.2024 נעצרה פ' על ידי משטרת -----, לאחר שהיא עצמה חייגה למוקד 100 וניסתה להגיש תלונה על ביצוע עבירות גניבה ואיומים נגד אחת מבנותיה. היא הועמדה לדין באשמת שהייה בלתי חוקית בישראל, בהתאם לסעיף 12 לחוק הכניסה לישראל, והושמה במעצר בית עד לתום ההליכים. היא צפויה לרצות עונש מאסר בפועל למשך 27 חודשים, אם יופעל עונש על תנאי שנגזר עליה בהליך קודם במסגרתו הורשעה בשהייה בלתי חוקית. **חרף חלוף שנה וחצי כמעט ממועד הגשת בקשתה של פ', טרם ניתנה בה החלטת המשיב** (עתירה לבג"ץ נגד נקיטת ההליך הפלילי בנסיבות אלה תלויה ועומדת: בג"ץ 2601/24 ----- נ' היועצת המשפטית לממשלה).

העתקי תכתובת ומענה לשכת המשיבה ב----- מצ"ב ומסומנים ע/11.

65. ביום 10.4.2024 נשלחה לפ' דרישה בכתב להמציא לוועדה דוח סוציאלי הסוקר את מצבה הנוכחי, זאת על אף שהיא אינה מוכרת לרשויות הרווחה כיום, ולשכת הרווחה ב----- ממאנת

לסייע לה בהיותה מחוסרת מעמד. במכתב הדרישה הוזכר כי על הדוח להתקבל בדואר רשום תוך 45 ימים מיום שליחת הדרישה, שאם לא כן תידחה בקשתה למעמד לאלתר.

העתק דרישת הוועדה מיום 10.4.2024 לדוח סוציאלי מצ"ב ומסומן ע/12.

66. ר"א, בת 36, תושבת בית לחם במקורה, הושאה בשנת 2007 לאזרח ישראלי תושב -----, ועברה להתגורר עם משפחתו בעיר. לשניים חמישה ילדים משותפים, כולם אזרחי ישראל. בחודש ספטמבר 2021, לאחר שנים ארוכות במהלכן ר' נאלצה לספוג אירועי האלימות, שתכיפותם רק הלכה וגדלה, הגישה תלונה נגד בן הזוג בגין אלימות ואיומים ברצח שהופנו כלפיה. בהמשך לכך הוצא נגד בן הזוג צו הרחקה, שאותו הפר פעם אחר פעם. הגשת התלונה הובילה לנקיטת הליכים פליליים נגד בן הזוג, אשר הורשע וריצה עונש מאסר בן שלוש שנים וחצי בגין ביצוע עבירות אלה. בהמשך לכך, במסגרת הליך הגירושין, נקבע כי ר' תהיה המשמורנית היחידה של הילדים. ההליכים הפליליים שננקטו נגד בן הזוג בגין איומים ואלימות במשפחה הובילו את המשיבה לבטל את היתרי השהייה שניתנו לר' במסגרת ההליך המדורג במהלך נישואיה, כך שהיא נותרה חסרת מעמד. בחודש ספטמבר 2023 שוחרר בן הזוג ממשמורת שב"ס, וזאת לאחר שריצה שנתיים מאסר בגין האלימות שהפעיל נגד ר'. עם השחרור שב להתגורר במתחם המגורים של משפחתו, ומשכך האיום באלימות כלפי ר' הושב על כנו. מחלקת הרווחה ב----- עוקבת בדאגה אחר מצבה של ר', אשר מוגדרת כיום אישה בסיכון גבוה במסגרת תכנית "אורות אדומים". חרף כך, היא נותרת תלויה בגרוש ובמשפחתו, באופן שמחריף את הסיכון הנשקף לה ולילדיה. כאם חד הורית חסרת מעמד, ר' מתמודדת עם מצוקה כלכלית חריפה מאין כמותה. היא אינה יכולה לעבוד, מתקשה לשלם עבור מזון בסיסי, ציוד לימודים, ביגוד והנעלה עבור ילדיה, ואינה יכולה לשכור דירה שתאפשר לה ולילדיה להתרחק מהגרוש ומשפחתו. ביום 5.1.2023 הוגשה בשמה של ר' בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים לוועדה המייעצת לפי סעיף 7 להוראת השעה. ביום 27.2.2023 התקבל אישור על קבלת הבקשה על ידי הוועדה, בו נכתב כי הבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, ללא מתן קדימות כלשהי, וזאת על אף שהתבקש להעביר את הבקשה לטיפול של הוועדה הייעודית. **חרף חלוף כשנה וארבעה חודשים ממועד הגשת הבקשה ועד להגשת עתירה זו, החלטה בה לא התקבלה, ולא ניתן כל מענה.**

67. ה"ס, בת 31, תושבת רמאללה במקורה, נישאה בשנת 2013 לבן זוגה דאז, תושב קבע בישראל. לבני הזוג נולדו שלושה ילדים משותפים, שלושתם תושבי קבע כמעמדו של האב. במהלך 8 שנות נישואין הייתה ה' קרבת לאלימות פיזית ומינית, לרבות מעשי אונס אלימים חוזרים ונשנים. לאחר שהגישה תלונה על האלימות נגדה, היא סולקה עם הילדים בחוסר כל מביתו של הבעל. בני הזוג התגרשו בשנת 2021, וה' נותרה לפרנס ולטפל בילדים לבדה. היא מתפרנסת בדוחק מעבודות מזדמנות בניקיון ומועסקת בתנאים גרועים ונצלניים בשל כך. שכרה לא תמיד משולם, והיא חוששת להתלונן על כך. ה' מסתכנת תמידית במעצר (וכך גם מעסיקיה). היא מתקשה לקבל סיוע משירותי הרווחה ב-----, בשל היותה חסרת מעמד. כך גם לעניין מסגרות יום וצהרונים עבור ילדיה הצעירים, ועל כן לעיתים היא נאלצת להותיר את ילדיה הצעירים לבדם בבית במשך שעות ארוכות. בקשתה של ה' להסדרת מעמדה מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה הוגשה ביום 23.9.2022. ביום 20.10.2022 התקבל אישור הוועדה המייעצת על קבלת הבקשה, בו נכתב כי הבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, ללא מתן קדימות כלשהי וזאת על

אף שהתבקש להעביר את הוועדה לטיפול של הוועדה הייעודית. **חרף חלופ הזמן הרב מאוד מאז הגשת הבקשה, ה' טרם זומנה לראיון, החלטה בבקשה לא התקבלה ולא ניתן כל מענה.**

68. ו'א, בת 38, ילידת בית לחם. ו' הושאה בכפייה לאזרח ישראלי על ידי משפחתה כשהיתה קטינה, בת 15 שנים בלבד. בעת הנישואין בן הזוג היה בן 36, מבוגר מו' בשנים רבות, והפעיל כלפיה אלימות פיזית ומינית. בעקבות האלימות הרבה ביקשה להיפרד מבן הזוג, אך בני משפחתה טענו שהדת אינה מאפשרת זאת, ו' נמלטה והסתתרה מבן הזוג ב----- במשך שנה. בהיעדר תמיכה והגנה משפחתית וקהילתית נקלעה ו' למערכות יחסים אלימות נוספת, הפעם עם אזרח ישראלי תושב ----- לשניים ילד משותף, בן 6 שנים, אזרח ישראלי. בן הזוג מסרב להסדיר את מעמדה. ו' פנתה למשטרת ----- פעמים רבות בתלונות על אלימות נגדה, ואף ביקשה את הגנת המשטרה והרחקת בן הזוג האלים ממנה. עם זאת, היא חוששת להיפרד מבן הזוג משום שהיא ובנה תלויים בו למחייתם, ומתגוררים בביתו. ביום 1.8.2022 הוגשה בקשה להסדרת מעמדה של ו' מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה. ביום 23.8.2022 התקבל אישור הוועדה המייעצת על קבלת הבקשה, בו נכתב כי הבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, ללא מתן קדימות כלשהי, וזאת על אף שהתבקש להעביר את הבקשה לטיפול של הוועדה הייעודית. ביום 28.6.2023 נערך לוי ראיון בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה בטבריה. **אף על פי שהבקשה הוגשה בראשית אוגוסט 2022, טרם ניתנה בה החלטת המשיב.**

69. א'ב, ילידת חברון, בת 51. א' מתגוררת בישראל למעלה משלושים שנה. היא סבלה מאלימות פיזית ומינית עוד כילדה, והושאה לגבר ישראלי תושב ----- בשנת 1991. לבני הזוג נולדו תשעה ילדים משותפים, אותם גידלה א' בכוחות עצמה, בתנאי מחייה קשים ביותר. בני הזוג פנו למשיבים והסדירו את שהייתה של א' בישראל, ובהמשך לכך ניתנו לה היתרי שהייה בישראל, ולבסוף רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. מעמדה זה הוקפא ולא שודרג עוד בעקבות חקיקת הוראת השעה. במהלך 18 שנות הנישואין סבלה א' מאלימות קשה מצד הבעל, ובשנת 2009 נפרדה ממנו. בן הזוג הורשע בביצוע עבירות אלימות ונגזר עליו עונש מאסר. לאחר הגירושין הופקע רישיון הישיבה שניתן לא' והיא נותרה חסרת מעמד, בחוסר כל וללא יכולת להתפרנס. בשנת 2010 נישאה לגבר ישראלי נוסף, תושב -----, אשר גם הוא נהג כלפיה באלימות. לשניים נולדו שני ילדים משותפים. בן הזוג השני מיאן להסדיר את מעמדה של א'. בקשתה של א' להסדרת מעמדה מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה הוגשה ביום 8.10.2023. **חרף חלופ למעלה מחצי שנה ממועד הגשת בקשתה של א' טרם ניתנה בה החלטת המשיב, וא' טרם הוזמנה לראיון ראשוני.**

70. נ'א, מהגדה המערבית במקורה, מתגוררת בישראל מזה כחמש עשרה שנים. בגיל 25 הושאה לבעלה כיום כאשתו השלישית. במועד הנישואין היה בן הזוג, מ', בן 48 שנים לערך, נשוי לשתי נשים אחרות ואב לעשרה ילדים. מיד לאחר עריכת חוזה הנישואין החל בן הזוג החל להיות אלים פיזית, נפשית וכלכלית כלפי נ'. הוא הגביל את צעדיה ומנע ממנה גישה למשאבים מינימליים, כמו מי שתייה ומזון, ובודד אותה מיתר בני משפחתו. היחס לנ' היה מעליב ומזלזל, כאל מי שמצויה בתחתית הסולם החברתי בשל היותה תושבת השטחים, ואשה גרושה שהושאה בשנית בנישואי פוליגמיה. לאחר שני מקרים של "לידה שקטה", שאירעו עקב התפתחות רעלת הריון, והגם שני לא זכתה לטיפול רפואי ומעקב במהלך ההריון, נולדה הבת המשותפת היחידה, ע',

כיום בת 11 שנים, אזרחית ישראל. ע' סובלת משיתוק מוחין הגורם לעיוות במנח הרגל ומקשיי ניידות. את מעמדה של נ' ממילא לא ניתן להסיר מכוח הנישואין משום שהיא אישה שלישית, וממילא מ' אינו מעוניין בהסדרת מעמדה, משום שהדבר יקנה לה ולבתם המשותפת זכויות והטבות – דוגמת קצבת ניידות וקצבת ילד נכה בסך כ- 6,000 ש"ח בחודש, שכיום משולמת לאב, ובה הוא עושה שימוש לצרכיו שלו. נ' ובתה מתקיימות בעוני מרוד ובחוסר כל. בן הזוג אף מאיים על נ' לבל תפנה לסיוע שירותי הרווחה והביטוח הלאומי, ואף איים עליה לבל תנסה להסדיר את מעמדה בערוץ ההומניטרי. באחד המקרים אף מימש את איומיו והסגיר את נ' למשטרה כך שתגורש מישראל, במועד שבו קבעה להיפגש עם עורכי דינה בעניין הסדרת המעמד. במקביל לכל אלה האלימות הפיזית נגד נ' נמשכת, אך אין לה מוצא מהקשר האלים, משום היעדר קורת גג והיעדר יכולת לעבוד ולפרנס את עצמה ואת בתה. בקשה להסדרת מעמדה של נ' מטעמים הומניטריים בהתאם להוראת סעיף 7 להוראת השעה הוגשה ביום 24.5.2022. אישור קבלת בקשתה של נ' על ידי הוועדה המייעצת מתוארך ליום 21.7.2022. **חרף חלוף כשנתיים ממועד הגשת בקשתה של נ', טרם ניתנה בה החלטת המשיב.** ביום 2.4.2024 נדרשה נ' להמציא לוועדה דוח סוציאלי הסוקר את מצבה הנוכחי, וזאת משום שהדוח שצורף לבקשתה כבר אינו עדכני. במכתב הדרישה הוזכר כי על הדוח להתקבל בדואר רשום תוך 45 ימים מיום שליחת הדרישה, שאם לא כן תידחה בקשתה למעמד לאלתר.

העתק דרישת הוועדה מיום 2.4.2024 לדוח סוציאלי מצ"ב ומסומן ע/13.

71. א"א, בת 21, היא צעירה טרנסג'נדרית, ילידת ישראל, בת לאב תושב קבע מ----- ולאם מן הגדה המערבית. מרכז חייה של א' היה ונותר בישראל משך רוב מוחלט של שנות חייה, למעט יציאה מהמדינה עם האם לגדה למשך תקופה מתוחמת קצרה בילדותה המוקדמת, וזאת לאחר גירושיהם של ההורים. לאחר תקופה זו, בהחלטת בית הדין השרעי, הוחזרה א' למשמורתו של אביה. בשל התעללות שחוותה בבית האב היא הוצאה מבית משפחתה והושמה במסגרות חוץ ביתיות במשמורת רשויות הרווחה. עם לידתה היתה זכאית למעמד קבע, כמעמדו של האב, אך האב לא הסדיר את מעמדה ולא מנע התעללות מינית ופיזית בה. בשל ההכרה בה כקטינה בסיכון והעברתה לידי רשויות הרווחה מעמדה לא הוסדר גם במהלך שנות התבגרותה. בהיעדר מעמד א' מצויה במאבק קיום מתמשך. היא אינה יכולה לקיים את עצמה ושוהה במסגרות רווחה מוגנות המיועדות לבני נוער וצעירים בסיכון. בהיותה בת 21 כיום, בקרוב מאוד מסגרות אלה לא יהיו זמינות לה עוד. א' מתמודדת עדיין עם ההשלכות הנפשיות הקשות של היותה קרבן לעבירות מין ואלימות במסגרת המשפחתית, עם הדירה וגינוי מצד מרבית בני משפחתה לאחר חשיפת נטייתה המינית וזהותה המגדרית, באופן שהותיר אותה ללא מסגרת תמיכה משפחתית, כלכלית וחברתית וללא קורת גג. דברים אלה הובילו אותה לעיסוק בזנות לשם הישרדות לאחר שסיימה את לימודיה בפנימייה. בשנת 2022 החלה בהליך התאמה מגדרי, דבר שהחריף והקצין את הסיכון הנשקף לה מקרב גורמים שמרניים ולהט"בפוביים בגדה המערבית ובכלל. בקשתה של א' למעמד מטעמים הומניטריים בהתאם להוראת סעיף 7 להוראת השעה הוגשה ביום 26.8.2022, ומעולם לא זכתה למענה. משום כך, נאלצה א' להגיש בסיוע האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה לבית משפט זה שעודה תלויה ועומדת (עת"ם (י-ם) 58633-01-24 פלונית נ' שר הפנים).

72. ז"ע, בת 42, ילידת העיר רפיח ברצועת עזה. בשנת 2005 הושאה בהחלטת משפחתה לתושב ----, אזרח ישראל. ברבות השנים נולדו לשניים חמישה ילדים. ז' היא המטפלת הבלעדית בהם והיא דואגת לחינוכם ולכל צורכיהם. מאז לידתם של הילדים ז' הפכה קרבן לאלימות פיזית קשה מצד הבעל. כחלק ממסכת האלימות, השליטה והאיומים, סירב הבעל להסדיר את מעמדה של ז' בישראל במהלך 18 שנות הנישואין, בטענות ותירוצים שונים. למעשה, הדבר שירת בבירור את האינטרס של הבעל לשמר תלות ושליטה מוחלטת בחייה של ז'. האב מצפה מבניו לפרוש מלימודים ולהצטרף אליו כדי לסייע לו בעבודתו ב-----. הילדים הפכו גם הם קרבן אלימות מזוועה, כולל הכאה באמצעות מקלות ברזל וכבלי חשמל, קשירת ידיים ורגליים ועוד. בנותיה של ז' סובלות גם הן מהמתח והאלימות בתא המשפחתי, וסובלות מקשיים נפשיים, בגינם הן זוכות לטיפול. המשפחה מוכרת לרשויות הרווחה ולמשטרה, על רקע תלונות שהגישו הילדים על אלימות האב, תלונות מהן חזרו בסופו של דבר בלחץ איומי ובשל תלות התא המשפחתי בו, לרבות לצורכי פרנסה וקורת גג. ז' משוועת להיחלץ מהקשר האלים עם הבעל, אך היא וילדיה כלואים במסגרת זו, ואינם יכולים להיחלץ ממנה כל עוד האם נותרת חסרת מעמד, ללא זכויות, וללא יכולת לפרנס את המשפחה. ביום 21.12.2023 הוגשה בקשתה של ז' להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה. באישור על קבלת הבקשה בוועדה המייעצת נכתב כי הבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, ללא מתן קדימות כלשהי, וזאת על אף שהתבקש להעביר את הוועדה לטיפול של הוועדה הייעודית. **חרף חלוף חמישה חודשים מאז הגשת הבקשה והמסמכים הנלווים, עד כה לא התקבלה כל התייחסות לבקשה זו, וז' אף לא זומנה לראיון ראשוני בעניינה.**

73. ר"א, בת 36, היא ילידת מזרח ירושלים בעלת מספר זיהוי פלסטיני המתגוררת בישראל מזה 12 שנים. היא נכנסה לישראל כשנמלטה מבית הוריה בשל אלימות שהופנתה כלפיה על ידי בני משפחתה כבר בילדותה, ושהתעצמה עם התבגרותה. בישראל יצרה ר' קשר זוגי עם אזרח ישראלי. במהלך שמונה שנים חוותה ר' אלימות פיזית ונפשית, ונאלצה לשוב ולפנות לעזרת רשויות הרווחה ולהגיש תלונות חוזרות ונשנות על תקיפתה למשטרה. במהלך תקופה זו נולד בנם המשותף, ר', שהנו אזרח ישראל, כיום בן 5. ר' אובחן בגיל צעיר על הרצף האוטיסטי בתפקוד בינוני. כשהחריפה האלימות נפרדה ר' מבן הזוג. היא נותרה בחוסר כל וללא יכולת לפרנס את בנה ולטפל בו. הרשויות השונות אף סירבו לספק לילד שירותים המגיעים לו, לרבות שירותי חינוך, משום שאמו חסרת מעמד. בקשתה של ר' לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה נשלחה לוועדה המייעצת ביום 16.8.2023. באישור על קבלת הבקשה בוועדה, המתוארך מיום 4.9.2023, נכתב כי הבקשה תידון לפי סדר כרונולוגי, ללא מתן קדימות כלשהי, וזאת על אף שהתבקש להעביר את הבקשה לטיפול של הוועדה הייעודית. הטיפול בבקשה לא קודם, ור' אף לא הוזמנה לראיון ראשוני בפני המשיבה. **חרף חלוף למעלה משמונה חודשים ממועד הגשת בקשתה של ר', טרם ניתנה בה החלטת המשיב.**

74. ל"ג, בת 45, היא ילידת קלקיליה, בת להורים תושבי שטחים, בעלת מספר זיהוי פלסטיני. חיה בישראל כשוהה בלתי חוקית מאז הייתה בת 9, אז הגיעה למדינה עם אמה ואחיה. בהיותה בת 14 יצרה ל' קשר זוגי עם אזרח ישראלי מ-----, שם התגוררה אז משפחתה, ונישאה לו בהיותה קטינה בת 16. כשהייתה בת 17 נולד בנם הראשון, וברבות השנים נולדו לבני הזוג תשעה ילדים, כולם אזרחי המדינה. ל' סבלה מאלימות פיזית ונפשית קשה מצד בן זוגה לאורך שנים ארוכות.

האלימות הופנתה גם אל הילדים. כחלק ממסכת השליטה וההתעללות, סירב בן הזוג לקדם את הסדרת מעמדה בהליך איחוד משפחות. עם השנים, האלימות החריפה והצטרפו גם פגיעות אלימות מצד בני משפחתו של בן הזוג. היא הגישה תלונות במשטרה, שהתה במקלט ואף אושפזה מספר פעמים בבית החולים בשל האלימות המחרידה ומסכנת החיים של בן זוגה. בשנת 2022 הוצא צו הרחקה מהמבקשת לאחיו של בן הזוג, וצו איסור הטרדה המוחל עליו. לאחר שניתן הצו, עזב בן הזוג האלים את בית המשפחה. השניים התגרשו, אך בן הזוג מוסיף ומפעיל אלימות כלכלית ואיומים כלפי ל' והילדים. בקשתה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים לפי סעיף 7 להוראת השעה נשלחה לוועדה המייעצת ביום 31.8.2023. עד כה לא התקבלה כל התייחסות לבקשה, ועל אף תזכורות חוזרות ונשנות, הטיפול בבקשה לא קודם ול' לא הוזמנה אף לראיון ראשוני בפני המשיבה. **חרף חלוף למעלה משמונה חודשים ממועד הגשת בקשתה של ל', טרם ניתנה בה החלטת המשיב.**

75. ס"ש נולדה בירדן בשנת 1998, שם גדלה והתחנכה. אמה, תושבת שטחים, רשמה אותה במרשם הפלסטיני והיא נכנסה לשטחים בהיותה בת 15 והושאה לבן דודה, אזרח ישראל, מ----- בעודה קטינה. לשניים נולדו שני ילדים, אזרחי ישראל. בן זוגה של ס' נהג להתעלל בה באופן תדיר, גם בעודה בהריון ולנגד עיני ילדיהם הקטנים. באחד המקרים בן הזוג חטף את הבן, ונדרש תיאום בין הרווחה והמשטרה להחזרת הילד, שהורחק מאמו למשך מספר ימים. לראשונה ברחה ס' מן הבית מאימת בן הזוג בשנת 2020 למקלט לנשים מוכות ב-----, כשהיא בהריון עם בתה. אולם כעבור חודשיים שבה לביתה, לאחר שבן הזוג הבטיח לשנות את דרכיו. לאחר חזרתה הביתה, שב בן הזוג לסורו ונהג כלפי ס' באלימות קשה, אשר כללה גם את כליאתה. כתוצאה ממסכת ההתעללות שחוותה היא נמלטה בשנית למקלט לנשים מוכות יחד עם שני ילדיה אזרחי המדינה, וזאת לאחר שתלונות למשטרה לא הועילו להגן עליה. לאחר תקופה ממושכת במקלט החלה ס' בהליך שיקום בדיור קלט של הרווחה. במסגרת דיכוי המבקשת על ידי בן זוגה סירב הלה להגיש עבודה בקשת איחוד משפחות. בעקבות פנייה למתאם הרווחה במינהל האזרחי ניתנו לס' היתרי רווחה, בהם היא החזיקה עד לימים האחרונים, ואשר קיומם הם תנאי למגורים מטעם הרווחה, אשר מחייבים היתר תקף. לאחרונה הודיע מתאם הרווחה כי אין הוא מסכים עוד להאריך את ההיתרים, שנועדו לתקופה קצרה בלבד ולצורך התמודדות עם איום בשטחים. בקשתה של ס' הוגשה לוועדה המייעצת ביום 21.3.22 ואישור על קליטתה התקבל באוגוסט 2022. **בניגוד להוראות החוק, בחלוף כשנה ועשרה חודשים, טרם ניתנה בבקשה זו כל הכרעה.** ס' נותרה כעת ללא היתר, בסכנה להוצאתה והוצאת ילדיה האזרחים מהדיור המוגן המחייב היתר לרחוב, ללא יכולת לפרנס את שני ילדיה. ללא הגנה. יצוין כי הוריה של ס' נמצאים בירדן, אולם בן הזוג הוציא לילדים צו עיכוב יציאה מהארץ ואין לה אפשרות לעזוב את ישראל עם ילדיה, אך גם לא דרך להתקיים ולהשתקם מהפגיעה הקשה כאן.

76. ואלה הן דוגמאות בלבד.

ח. מיצוי הליכים

77. ביום 3.7.2023 פנתה האגודה לזכויות האזרח בישראל למשיב בדרישה שיפעל להקים ועדה ייעודית לבחינת בקשות מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של בן הזוג או ההורה, כנדרש בחוק. ביום 27.2.2024 פנתה למשיב במכתב תזכורת. בפנייה זו הוסיפה האגודה לזכויות האזרח בישראל, כי ככל שהמשיבים אינם עומדים בהוראות החוק לעניין הטיפול בבקשות שהוגשו על רקע אלימות או התעללות, הרי שבחלוף שלושה חודשים מעת הגשת הבקשה, וככל שלא התקבלה החלטה, עליהם למנוע את העוול, הנזק והסיכון שנגרמים למבקשים באמצעות הנפקת היתר שהיה זמני שיעמוד בתוקפו למשך תקופת ההמתנה להחלטה. **הפניות לא נענו.**

העתקי מכתב העותרת מיום 3.7.2023 והתזכורת מיום 27.2.2024 מצ"ב ומסומנים ע/13.

הטיעון משפטי

78. בטרם נצלול לטיעון המשפטי, נבקש להקדים הערה. עמדתן של העותרות היא כי הוראת השעה בכללותה אינה חוקתית על רקע פגיעתה בשורה ארוכה של זכויות אדם המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק. לטענתן, החקיקה אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, או של מדינה דמוקרטית כלשהי; תכליתה הדמוגרפית אינה ראויה, ותכליתה הביטחונית הנטענת לא הוכחה; ואפילו היו תכליותיה ראויות, פגיעתה בזכויות אדם אינה מידתית. חלק מן העותרות כאן הגישו בעבר עתירות בעניין חוקתיותה של הוראת השעה, ועתירה נוספת הגישו בעקבות חקיקתה מחדש בשנת 2022 (בג"ץ 2741/22 **אבו טאלב נ' הכנסת**, שאוחד לדיון עם בג"ץ 1777/22 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שרת הפנים** (תלוי ועומד) (להלן: **בג"ץ 1777/22**)). העותרות סבורות שעל בית המשפט הגבוה לצדק להכריז על בטלותה של הוראת השעה, וכי אין בסעיף 7 להוראת השעה – לא בנוסחן הקודם כסעיף 1א3 להוראת השעה הקודמת ולא בנוסח דהיום – להופכה חוקתית.

79. ואולם, כל עוד הוראת השעה על מכונה עומדת, על המשיבים לציית למצוות המחוקק בעניינה של הוועדה הייעודית ולוחות הזמנים לטיפול בבקשות להסדרת מעמד שקבע, ובכך עוסקת עתירה זו.

80. הימנעות המשיבים מלקיים את שנקבע בסעיף 7 להוראת השעה לוקה באי חוקיות. המשיבים מוסיפים להתנהל כאילו הוראות שהפנה אליהם המחוקק לא באו לאוויר העולם. הם פועלים בחוסר סבירות קיצוני כאשר הם מוסיפים חטא על פשע, וממאנים להעניק תרופה חלקית למחדלם לפעול כחוק – הענקת היתרים זמניים שיקנו זכויות מינימליות והגנה מפני הליכים פליליים למי שממתינים להחלטת הוועדה המייעצת הייעודית למעלה משלושה חודשים.

81. בחלק העובדתי לעתירה הצגנו תמונת מצב לעניין מצבם של נשים וילדים נפגעי אלימות הכפופים להוראת השעה. הראינו כי במסגרת הליך חקיקת הוראת השעה בשנת 2022 התגבשה הכרה בצורך לשפר, לייעל ולזרז את הטיפול בבקשות של נשים וילדים נפגעי אלימות למעמד מטעמים הומניטריים, לנוכח המחדלים והליקויים החמורים והשיטתיים בטיפול בבקשות אלה והפגיעה החמורה בזכויות אדם הנגרמת כתוצאה מכך.

82. נעמוד להלן על הוראות החוק הרלוונטיות ותכליתן, כפי שמשקפת מלשון הוראת השעה בנוסחה העדכני, מדברי ההסבר, מהערות והסברים שנשמעו בהליך החקיקה, וכן בעמדת הרשויות כפי שהוגשה במענה לעתירות שטענו לאי חוקתיות הוראת השעה. בהמשך לכך נעמוד על חובת המשיבים להפעיל את סמכותם בהתאם להוראות החוק ובהלימה לתכליות שביסודן. לבסוף נתייחס לפגיעה בזכויות אדם כתוצאה מהפרת הוראות הדין והנפקת היתרים זמניים כתרופה חלקית להפרת הדין ולפגיעה שנגרמת מכך שהמשיבים אינם עומדים בלוחות הזמנים שקובע הדין.

א. תכליתן של הוראות סעיפים 7(ב) ו-7(ה) להוראת השעה

83. בבואנו לבחון את הוראות החוק, אנו יוצאים מנקודת הנחה לפיה המחוקק לא השחית מילותיו לריק: "יש להתייחס למחוקק ברצינות. ההנחה צריכה להיות כי לדבר החקיקה יש תכלית וכי המחוקק ביקש לבטא אותה בלשון שנקט..." (אהרן ברק, **פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה**, עמ' 750 (תשס"ג)). פרשנות הוראות החוק בענייננו אינה מעלה כל קושי. לשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית, עקרונות היסוד של השיטה והחובה לאמץ פרשנות המתיישבת עם חוקי היסוד ועם ערכי זכויות האדם המעוגנים בהם – כולם מצביעים בכיוון אחד, ומחייבים תוצאה פרשנית אחת: יש להקים ועדה שתתמחה בעיסוק בבקשות המוגשות על רקע אלימות במשפחה, ותקדיש לכך את כל זמנה, כך שיינתן מענה מהיר יותר. המשיבים מתעלמים במפגיע מכל אלה.

84. חובתו של שר הפנים להקים את הוועדה הייעודית מעוגנת במפורש בהוראת סעיף 7(ב) להוראת השעה, הקובעת לעניין הרכבי הוועדה ההומניטרית המייעצת: "שר הפנים רשאי להחליט על הקמת כמה ועדות לעניין סעיף זה, שהרכבן יהיה כאמור בסעיף קטן (ג); **אחת הוועדות תהיה ועדה ייעודית לבחינת בקשות מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של בן הזוג או ההורה**".

85. בסעיף 7(ה) להוראת השעה נקבעה מסגרת זמנים מקוצרת למתן החלטת המשיב בבקשות למתן מעמד המוגשות לוועדה המייעצת על רקע אלימות הורה או בן זוג: "שר הפנים ייתן החלטה, בכתב, אם לתת רישיון או לאשר בקשה, לפי העניין, כאמור בסעיף קטן (א), בתוך שישה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים, **ולעניין הוועדה הייעודית לפי סעיף קטן (ב) – בתוך שלושה חודשים מהמועד האמור**; החלטת השר תהיה מנומקת".

86. המשיבים מצאו לעוות, לסלף ולהפר הוראות פשוטות אלה, על אף שלא אמורה להיות כל מחלוקת בנוגע לפרשנותן.

87. מדובר בסמכות חובה. החקיקה **מחייבת** את המשיב לכנס לפחות הרכב נוסף אחד של הוועדה המייעצת לשם בחינת בקשות בקשותיהם של נפגעי ונפגעות אלימות במשפחה. הדבר מתבלט אף על דרך ההנגדה באופן ניסוח החוק, לפיו שר הפנים **רשאי** להקים מספר ועדות שיסייעו לו להחליט בבקשות למעמד מטעמים הומניטריים מיוחדים, אך הוא **חייב** להקים ועדה לבחינת בקשות מטעמים של אלימות או התעללות במשפחה ("אחת הוועדות תהיה"). כלומר, הקמת

ועדה זו אינה נתונה לשיקול דעת השר, להבדיל מהאפשרות והסמכות שמקנה החוק לכינוס הרכבי וועדה נוספים.

88. לעניין מסגרת הזמנים, ההוראה ותכליתה ברורות גם כן – מדובר במסגרת זמנים מקוצרת של שלושה חודשים לכל היותר למתן החלטה.

89. תכליתן הסובייקטיבית של הוראות החוק נלמדת ממספר מקורות. בראש ובראשונה, מהדיונים שקדמו לניסוחן. מאמירות חברי הכנסת, שהובאו לעיל, שהיו שותפים לגיבוש נוסח החקיקה סביב שולחן וועדת החוץ והביטחון שדנה בהצעת החוק, עולה בבירור כי המחוקק הכיר בחומרת מצבם של נשים וילדים נפגעי אלימות והתעללות מצד בן הזוג או ההורה הכפופים להוראת השעה, ובחובת המדינה לספק מענה למצוקה הקשה הנגרמת להם.

90. תכליתו של ההסדר הייעודי נלמדת גם מעמדת הממשלה ומעמדת הכנסת שהוגשו ביום 13.11.2022 בתגובה לעתירות התלויות ועומדות בעניין חוקתיות הוראת השעה (בג"ץ 1777/22 האמור). הממשלה והכנסת מבקשות להתהדר בהוראות החדשות שנוספו לסעיף 7, ומתארות כי הנחיית המחוקק הייתה להקמת ועדה מייעצת נוספת, נפרדת, וכי החוק מחייב ועדה זו לדון בבקשות ולהעביר המלצתן, ואת השר לקבל החלטה בהן במסגרת זמנים מקוצרת של שלושה חודשים. התגובות מחדדות, כי ההוראות המיטיבות עוגנו על מנת לרכז, לשיטת הכנסת והממשלה, את פגיעת הוראת השעה באחת האוכלוסיות הפגיעות ביותר מבין הכפופים להוראת השעה, ולהביאה, לעמדתם, אל מתחם החוקתיות.

91. ראו בעניין זה פסקה 211 לתגובת המקדמית מטעם הממשלה לעתירות שהוגשה בחודש נובמבר 2022: "הסדר מיטיב נוסף עוגן בסעיף 7(ב) לחוק, המורה על הקמת ועדה הומניטרית ייעודית אשר תפקד על הטיפול בבקשות המוגשות בנסיבות של אלימות במשפחה. ועדה זו, שהרכבה זהה לוועדה ההומניטארית ה'רגילה', תפעל לצד הוועדה ההומניטרית הקיימת ממילא בחוק, ותידרש להכריע בבקשות המובאות לפנייה בתוך שלושה חודשים, זאת לעומת שישה חודשים המוקצים לוועדה ההומניטרית בהרכבה הרגיל. הסדר משופר זה נוסף אף הוא במסגרת הליך החקיקה, על רקע הקשיים שהתעוררו מאופן יישומו של חוק הוראת השעה הקודם בעניין זה".

[לתגובת הממשלה לעתירות שאוחדו בבג"ץ 1777/22.](#)

92. וראו עוד פסקה 95 לתגובה המקדמית מטעם הכנסת לעתירה: "... בתוך כך הוצע להקים ועדה נוספת שתדון באופן ייעודי בבקשות של נפגעי אלימות במשפחה וכן הוצע שהחלטת שר הפנים בבקשות אלה תינתן תוך פרק זמן קצר יותר מיתר הבקשות המוגשות לוועדה (בעמ' 72-74). בדיון צוין כי סעיף זה נועד לתת מענה לבעיות שהתעוררו מהשטח ועלו בדיוני הוועדה, והשאיפה לסייע למי שעבורם התמשכות הליכי הדיונים עשויה להיות קריטית". בפסקה 241 לתגובה המקדמית מטעם הכנסת צוין עוד, כי צעד זה כחלק מהצעדים שנועדו להפחית את פגיעתו של החוק בזכויות אדם: "האיסור הקבוע בחוק על מתן מעמד לתושבי אזור קיימים חריגים משמעותיים המצמצמים את הפגיעה הכרוכה בהגבלות על מתן מעמד לתושבי האזור המבקשים להיכנס ולשהות בישראל מתוקף הליך של איחוד המשפחות, חלקם נוספו בחוק הנוכחי: ... בגדרי החוק דגן נוספה וועדה ייעודית שתדון בבקשות למתן מעמד מטעמים הומניטאריים

מיוחדים הנוגעים לאלימות במשפחה או התעללות של בן הזוג או ההורה, כן נקבע בגדר החוק כי ועדה זו תעבוד בסד זמנים קצר ותקבל החלטתה תוך שלושה חודשים מיום השלמת הגשת המסמכים".

[לתגובת הכנסת לעתירות שאוחדו בבג"ץ 1777/22.](#)

93. כפי שהראינו בחלק העובדתי, המשיבים ממאנים לפעול בהתאם למצוות המחוקק בפועל ומסכלים את השגת תכליתה (הצנועה ביותר) של ההוראה המתוקנת בסעיף 7 להוראת השעה. הרכב ייעודי נפרד של הוועדה המייעצת שיידון בבקשות נשים וילדים נפגעי אלימות במשפחה, מעולם לא כונס. בהתאם, לוחות הזמנים לקבלת החלטות המשיב בבקשות הומניטריות, לרבות בקשות שאמורות היו להידון בידי הרכב ייעודי של הוועדה, נותרו ארוכים במיוחד כפי שהיו, וקשה לצפותם מראש. משכך, נתיב זה להסדרת מעמדן של נפגעות אלימות, במתכונת פעולתו כיום נותר בלתי אפקטיבי בדיוק כשהיה, ועומד בניגוד לתכליתם הברורה של השינויים שנערכו בהוראת השעה בשנת 2022.

94. כפי שהראינו עוד, המשיבים אינם מתכחשים להוראות החוק או לחובתם מכוחן, אלא שהם מצאו להתנהלותם הבלתי חוקית תירוץ, בבחינת יציאה ידי חובה: תחת הקמת הרכב וועדה ייחודי נוסף, נקבע בנהלי המשיבה כי אותו הרכב יחיד של הוועדה, אשר מתכנס מאז שנת 2007 על מנת לדון בכל הבקשות המוגשות לוועדה המייעצת, מאות רבות של בקשות להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים המוגשות בהתאם להוראת השעה מדי שנה, יבצע את תפקידו "בכובעו כוועדה הייעודית" שעל הקמתה מורה החוק. באשר למסגרת הזמנים – זו זוכה, כברגיל, להתעלמות מוחלטת.

95. אלא שהתפלפלות זו בדמות יצירת "כובע נוסף" לוועדה המייעצת במקום כינוס הרכב נוסף של הוועדה, לא זו בלבד שאינה מתיישבת עם לשונו והגיונו של החוק, היא גם אינה מקדמת את תכליתו – לשפר ולזרז את הטיפול בעניינם של נשים וילדים נפגעי אלימות כפי שהתכוון המחוקק.

96. הותרת המצב הקיים ערב חקיקת הוראת השעה על כנו והתעלמות המשיבים מהוראות פוזיטיביות וברורות שקבע המחוקק מנוגדת לעקרון שלטון החוק כפשוטו.

ב. חובת המשיבים להפעיל את סמכותם בהתאם להוראות החוק ובהלימה לתכלית שביסודן

97. החובה להקים ועדה נפרדת ולהשיב במסגרת זמן מקוצרת נקבעה בשל דחיפות מתן מענה במקרים שבהם מבקשי המעמד הם קרובי לאלימות במשפחה, ומעמדם נשלל, באופן אבסורדי, דווקא בשל ההתרחקות מ"הספונסר" האלים. המשיב אינו רשאי להתעלם מסמכות החובה שניתנה בידו ולהפר את הוראת המחוקק, ואף אינו רשאי לפרש את החוק באופן שעומד בניגוד מוחלט לתכליתו ולשונו: "סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות" (יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, עמ' 691 (תשנ"ו)).

98. בית המשפט העליון קבע בעניין זה: "אכן, המרחק בין סמכות חובה לבין סמכות רשות לעניין התקנתה של נורמה כללית אינו רב כלל ועיקר. בשני המקרים חייבת הרשות לשקול בדבר, ואינה יכולה להימנע ממעשה בלא מחשבה תחילה. ומששקלה בדבר, הרי בשני המקרים חייב השיקול להיות כשר, כלומר במסגרת החוק המסמך. **בסמכות חובה - השיקול חייב להובילה לביצוע הסמכות במהירות הראויה**; בסמכות רשות - הפעלת הסמכות חייבת להתבסס על שיקולים רלוואנטיים לחוק המסמך." (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, 36 (1983)).

99. קיום הוראות החוק, כל חוק, הוא יסוד מוסד של שלטון החוק. הגשמת הוראות החוק ואכיפתן הן בין תפקידי העיקריים של השלטון. הרשויות המוסמכות אינן רשאיות להתנער מתפקידן זה. החלטה שלא לממש ולהגשים חוק, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות מכל בחינה שהיא. היא רק גורמת לדמורליזציה ביחסי השלטון והאזרח, וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה. (בג"ץ 551/99 **שק"ם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ**, פ"ד נד(1) 125, 112 (2000); בג"ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך**, פסקאות 48-49 לפסק הדין (27.7.2008)).

100. בעניינו כאמור מדובר בסמכות חובה מובהקת. ואולם, אפילו היה מדובר בסמכות רשות, על היישום להיעשות בהתאם לפרשנות התכליתית של החוק, ובאופן שלא יהפוך את הוראת החוק לאות מתה (בג"ץ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד(4) 429 (1980)). יתר על כך, נפסק כי בית המשפט יפרש הוראת חוק כמחייבת, כאשר "ברור שרק בדרך זו ניתן למנוע מהעותר עוול, שאין לו תרופה ממקום אחר; והיינו רוצים להיות בטוחים גם בזה שסירובו של המשיב להשתמש בסמכותו ירוקן אותה מכל תכנה ויעשה את דבר המחוקק פלסטר" (בג"ץ 292/65 **רושגולד נ' שר האוצר**, פ"ד כ(1) 639, 642 (1966)). עוד נקבע, כי כאשר המחוקק קובע סטנדרטים מסוימים, שנועדו לקדם מימושן של זכויות יסוד, חזקה כי הכוונה היא להוציא הוראות אלה לפועל בפרק זמן סביר, ולא להותיר את הדבר לשיקול דעת בלתי מוגבל של הרשויות (בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים**, פסקאות קטו-קיט לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (13.6.2017)).

101. קרוב לשנתיים ממועד חקיקת הוראת השעה מחדש המשיב ממאן להפעיל את סמכותו, וברי לכל כי פטר עצמו מכך וכי אין בכוונתו לעשות כן גם להבא. הכיסוי למחדלו של המשיב בדמות ההסבר לפיו הוועדה ההומניטרית המייעצת יושבת לדון בבקשותיהם של נפגעי ונפגעות אלימות כשהיא חובשת את כובעה כוועדה הייעודית לעניין זה, אינה אלא לעג לרש. כלל הוא כי "החוק קיים על-מנת שיבוצע, הלכה למעשה, ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת" (בג"ץ 372/71 **פראניו נ' שר הבריאות**, פ"ד כו(1) 809, 813 (1972)).

ג. חובת המשיבים לפעול על פי הוראות סעיף 7 לשם הגנה על זכויות אדם

102. על פגיעת הוראת השעה, שהפכה זה מכבר להוראה של קבע, העומדת בתוקפה למעלה מעשרים שנה, בזכויות לחיי משפחה ולשוויון וכן בזכות לקיום בכבוד, נכתב רבות, בין היתר בעתירות שתקפו את חוקתיות החוק, ולא זה המקום להרחיב בעניין. עניינו מתמקד ברמיסת זכויותיהם של המוחלשים והפגיעים מבין הכפופים להוראת השעה, נשים וילדים שמצאו את עצמם כלואים בתא משפחתי אלים, מבקשים להיחלץ ממנו, אך משועבדים לאותו "ספונסר" ישראלי שבקיום הקשר עמו תלויים מעמדם (וכפועל יוצא גם החסינות מפני מעצר, העמדה לדין וגירוש), זכויותיהם, חירותם, קורת הגג שלראשם ולרוב גם המזון על שולחנם.

103. נקודת המוצא לדיונו בחלק זה היא כי על כל אדם השווה בישראל "חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו, קניינו, חירותו האישית, חופש התנועה שלו לצאת מישראל, פרטיותו וצנעת חייו. במרכזו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עומד האדם." (בג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים**, פ"ד סד(3) 122, פסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (2011)). בית המשפט העליון עמד על כך, כי התפיסה, "לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד. דבר יום ביומו באים בפנינו ענייניהם של זרים אשר זכויותיהם הבסיסיות נפגעו. כך בין אם מבקש הזר להישאר בתחומה של המדינה מטעמים של 'איחוד משפחות', בין אם מטעמי מקלט הומניטרי ובין אם מנסיבות ייחודיות אחרות. בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם..." (ע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ**, פסק דינה של הנשיאה ביניש (11.8.2009)).

104. חוק היסוד מטיל על הרשויות גם חובות פוזיטיביות להגנה על חייו, גופו וכבודו של אדם, באשר הוא אדם, ואינו מסתפקים באיסור לפגוע בהם. בגדר חובה זו על הרשויות להפעיל סמכויות המוקנות להן, בנסיבות שבהן הפעלתן חיונית להגנה על זכויות וערכים אלה. דרישה זו חלה הן במישור המהותי והן במישור הפרוצדורלי. כך, בעניינו, התמשכות הליך בעניינים דחופים הנוגעים להגנה על זכותם לחיים ושלמות הגוף של קרבנות אלימות לאורך שנים – מלבד היותה בלתי סבירה, מנוגדת לחובת המדינה לפעול כדי להגן על זכויות היסוד של נפגעי האלימות (דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי** א', בעמ' 79 (2010)). במובן זה, פרשנותם של המשיבים להוראות שבפנינו לוקות לא רק משום חוסר הגיון הבסיסי, אלא גם משום היותן נוגדות ל"עקרון ההתאמה" הדורש פרשנות של כל דבר חוק בהלימה לעקרונות החוקתיים ולחוקי היסוד: "כבוד האדם מוליד זכויות וחובות, קובע סמכויות וכוחות ומשפיע על פרשנותו של כל דבר חקיקה. כבוד האדם בישראל אינו מטאפורה. זו מציאות נורמאטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופראטיביות" (ע"א 294/91 **חברת קדישא גשח"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום**, פ"ד מו(2) 464, 526 (1992)).

אם לא די בכך שהפגיעה בזכויות אדם נעשית בעניינו בחוסר סמכות ובחוסר סבירות, הרי שהיא אף אינה מידתית. האספקט הבולט ביותר של חוסר המידתיות הוא חומרת הפגיעה הנגרמת מן הסירוב לכנס ועדה נוספת ולעמוד בלוח הזמנים, אל מול המשאבים הצנועים ביותר הנדרשים על מנת למנוע אותה: מינוי וכינוס הרכב נוסף של ועדה שהרכבה ממילא מצומצם, והמתכנסת פעמים ספורות בחודש, על מנת להקל על המצוקה ולקצר את העינוי של נשים וילדים, מהפגיעים

ביותר בחברה הישראלית. על רקע ההתעלמות מהוראות הדין המכירות בצורך הזועק להשקיע השקעה זעומה זו על מנת לצמצם את הפגיעה באוכלוסיה זו, קשה שלא לחשוד בקיומם של שיקולים זרים, ולמצער – אדישות לזכויות האדם ולמצוקה.

ד. הנפקת היתרים זמניים כתרופה חלקית להפרת הדין על ידי המשיבים

105. כתוצאה מהפרת החוק על ידי המשיבים, נפגעות זכויותיהם של המבקשים נפגעי אלימות והתעללות. כמפורט בחלק העובדתי, הם אינם זוכים להגנת המדינה לרבות הגנת רשויות האכיפה והרווחה מפני עבירות המבוצעות נגדם, ואינם זכאים לסיוע ולשיקום להוציא מקרים מעטים. אין בידם לעשות דבר על מנת לזרז את ההחלטה, ולרובם המכריע אין משאבים שיאפשרו פנייה לערכאות. בתקופה זו עלולים להיגרם להם נזקים בלתי הפיכים, באופן שדוחק אותם חזרה למעגל הניצול והאלימות. התוצאה היא פגיעה חמורה בזכויות האדם של הקורבנות: בזכותם לכבוד, לחירות ממעצר ולקיום בכבוד, בזכות להגנה, לחיים ולשלמות הגוף, ובכלל זה הזכות לקבלת טיפול רפואי.

106. מתן היתר זמני, למי שהמענה בבקשתו מתעכב למעלה מפרק הזמן הקבוע בחוק, עשויה הייתה להקל במידת מה את חומרת הפגיעה במקרים אלה, לאפשר גישה לזכויות סוציאליות בסיסיות במהלך תקופת ההמתנה, לקבל ביטוח בריאות, ואף למנוע נזקים בלתי הפיכים למי שהחלטה בבקשתם לא התקבלה במועד שקובעת הוראת השעה. תוצאת הפרת הדין על ידי המשיבים ומחיריו הכבדים של שיהיו מנהלי בלתי חוקי שנוהגות רשויות המדינה, אסור שיוטלו על כתפיהם הצנומות של נשים וילדים נפגעי אלימות.

107. הנפקת היתרים זמניים לנפגעי אלימות חסרי מעמד בשעה שבקשותיהם נבחנות ולא ניתן בהן מענה נדרשת גם בהתאם להלכה הפסוקה, לפיה אין מקום להרחיק מישראל אדם שבקשתו למתן מעמד מטעמים הומניטריים תלויה ועומדת בפני הרשות (ראו: בר"ם 887/13 **מדינת ישראל משרד הפנים נ' קסימוב** (12.2.2013)). הדבר נכון מקל וחומר במקרים שבהם נפגעת האלימות הפונה לוועדה המייעצת החזיקה ברישיון ישיבה או היתר שהייה עובר לפרידה מבן הזוג האלים. במקרים אלה הפקעת המעמד באופן מיידי מנוגדת לעקרונות ההגיונות והסבירות.

108. ועוד – בהקשרים רבים של התמשכות הטיפול בבקשות להסדרת מעמד נקבע, כי יש להעניק למבקש מעמד זמני, או להאריך את המעמד שהיה קודם לכן, עד לקבלת החלטת הרשויות בעניין או עד להכרעת הערכאות בעניין, על מנת שזכויותיו של המבקש לא תיפגענה. עוד נפסק, כי מתן מעמד זמני אינו יוצר מצב בלתי הפיך, וככל שהמשיבים סבורים שמתן המעמד באופן זמני בנסיבות אלה אינו מוצדק – פתוחה בפניהם הדרך לזרז את הטיפול בבקשות או בהליכים המשפטיים המתנהלים בעניין (ראו, בין רבים מאוד: בר"ם 2962/21 **ברישניקוב נ' רשות האוכלוסין וההגירה** – **משרד הפנים** (1.6.2021); בר"ם 8557/19 **פלוגי נ' רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול** (13.2.2020); בג"ץ 396/09 **אגליץ' נגד שר הפנים** (22.3.2009); בר"ם 4331/19 **אדם נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (28.7.2019); בג"ץ 7937/06 **אוניסקו נ' משרד הפנים** (10.10.2006); עמ"ץ (י-ם) 26647-03-23 **פלוגי נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (החלטה מיום 26.6.2023 ופסק דין מיום 26.12.2023); רע"ם (י-ם) 9529-03-20 **רובן נ' משרד הפנים** (24.3.2020); רע"ם (י-ם) 2429-10-19 **יוסרי נ' רשות האוכלוסין** (11.12.2019); רע"ם (י-ם)

19-09-63938 פלוגית נ' רשות האוכלוסין (27.10.2019); רע"ם (י-ם) 45392-09-19 ט.ה. נ' מדינת ישראל (7.10.2019); רע"ם (י-ם) 5914-05-18 בלטריו נ' רשות האוכלוסין (20.6.2018).

109. תרופה מינהלית של הנפקת היתר זמני לנפגעי אלימות הממתינים להחלטה בבקשתם מתיישבת גם עם עמדת המדינה, לפיה נפגעות אלימות לא יורחקו מישראל כל שעה שבקשתן תלויה ועומדת בפני הוועדה ההומניטרית (באותו עניין – הוועדה הבינמשרדית), כפי שעוגנה בפסק הדין בעניין **דבש**. פשיטא, שאם המדיניות היא להתיר שהייתו של אדם בישראל, יש לאפשר לו לעשות כן באופן חוקי, תוך הגנה על זכויותיו הבסיסיות, ולאפשר לאותו אדם לפרנס עצמו, לקבל שירותי רווחה ושירותים רפואיים במהלך זמן זה. הדבר נכון מקל וחומר בהקשר הדברים הנוכחי הנוגע לנשים וילדים למודי סבל ופגיעים.

110. מתן היתרים זמניים שיעמדו בתוקף עד לסיום בחינת בקשה להסדרת מעמד מטעמים הומניטריים מצוי בגדרי סמכותו ושיקול דעתו של המשיב מכוח סעיף 7 להוראת השעה, ואף ניתן לראות בו "עניינה המיוחד של המדינה" כלשון סעיף 9 להוראת השעה, משני טעמים. ראשית, עניינה המיוחד של המדינה הוא למנוע הפרת דין על ידי הרשויות במסגרת עקרון חוקיות המינהל, ולמנוע ככל הניתן פגיעה חמורה בזכויות הממתינים להחלטה בבקשתם למעמד מטעמים הומניטריים, כתוצאה מהפרת דין מצד הרשויות ועל לא עוול בכפם. שנית, הגנה על האינטרס הציבורי למתן הגנה וסיוע לנפגעי אלימות במשפחה, הוא מעניינה המיוחד של המדינה. כאמור בחלק העובדתי, הדבר עוגן פעמים רבות בפסיקה, בחקיקה וכן במסגרת התחייבויותיה של ישראל להגן על נשים וילדים מפני אלימות מגדרית ואלימות במשפחה במישור הדין הבינלאומי.

לנוכח כל האמור, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים כאמור בפתח הדברים.



רעות שאער, עו"ד
ב"כ העותרות

6 במאי 2022