

התמודדות עם תופעת הפוליגמיה

הצעה להחלטה

מחליטים,

נוכח הצורך בהתמודדות מקיפה עם תופעת הפוליגמיה, ששורשיה עמוקים ונטועים במסורת רבת שנים ולאור השלכותיה הקשות על בני המשפחה הפוליגמית, ובראש ובראשונה על הנשים והילדים, ועל החברה בכללותה, ובניסיון ממשלתי ראשון להתמודדות כלל ממשלתית עם התופעה האמורה:

1. להקים ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה (להלן – ועדת השרים) שזה הרכבה:

שרת המשפטים (יו"ר)

שר החינוך

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

שר הפנים

שר הבריאות

שר החקלאות ופיתוח הכפר

סמכויות הועדה:

א. לאשר את תוכנית הפעולה שגיבש הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף 7 להחלטה.

ב. לעקוב ולפקח אחר יישום תוכנית הפעולה שגיבש הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף 7 להחלטה.

2. להטיל על שר החינוך לגבש תוך ארבעה חודשים מתווה שיעסוק בפיתוח חומרי למידה או תוכנית התערבות להתמודדות עם הנושא ולהציגו בפני הצוות הבינמשרדי האמור בסעיף 7 לרבות אומדן תקציבי.

3. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להציג בפני הצוות הבינמשרדי האמור בסעיף 7 להחלטה זו בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו, תכנית פעולה לקידום השתלבות בתעסוקה לנשים בדואיות תושבות ישראל, בצירוף אומדן תקציבי.

4. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבחון בתוך ארבעה חודשים את הצורך בעריכת תיקון לסעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, שיסמך את המוסד לביטוח לאומי לבצע קיזוז מינהלי, במקום הגשת תביעה כנדרש היום, של סכום מזונות, אשר יקבע בחוק, מגימלאותיו של אדם שחייב על פי דין או הסכם לשלם את מזונותיו של אדם אחר, והמוסד שילם גימלה לאותו אחר, או עבורו.

5. להטיל על שר הבריאות להכין בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו תכנית פעולה למתן מענה בריאותי לנשים וילדים החיים במשפחות פוליגמיות, שתתמקד, בין היתר, בהעלאת הדימוי העצמי, רכישת דרכי התמודדות עם המבנה המשפחתי הפוליגמי וטיפול בבעיות בריאות הקשורות למבנה המשפחה הפוליגמי, ויצג אותה בפני הצוות הבינמשרדי האמור בסעיף 7 להחלטה זו, בצירוף אומדן תקציבי.

6. להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבצע בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת

החלטה זו בדיקת היתכנות ותוכנית מחקר סטטיסטי שמטרתו לשקף את המצב העובדתי באשר להיקף תופעת הפוליגמיה, ותגיש אותם לצוות הבינמשרדי האמור בסעיף 7 להחלטה זו, בצירוף אומדן התקציב והתקנים הנדרשים לביצועו של המחקר.

7. להקים צוות משותף למשרדי הממשלה, הרשויות המקומיות הרלוונטיות והחברה האזרחית לשם בחינה משותפת של דרכי התמודדות נוספים עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה (בהחלטה זו: הצוות הבינמשרדי) בראשו תעמוד מנכ"לית משרד המשפטים - יושבת ראש ובו יהיו חברים כדלהלן: מנכ"ל משרד הרווחה, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"לית משרד החינוך, מנכ"לית משרד הפנים, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, המפקח הכללי של משטרת ישראל, מנכ"ל משרד האוצר, מנהל הרשות לקידום מעמד האישה, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, מנהל רשות מקרקעי ישראל, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (ו/או נציג בכיר מהרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב), מנהל בתי הדין השרעיים, או נציגים בכירים מטעמם של אלה (בדרג סמנכ"ל או דרגה מקבילה אחרת); נציג משרד ראש הממשלה, נציג נציבות שירות המדינה, נציג אגף כוח אדם בצבא הגנה לישראל וכן נציג בכיר של היועץ המשפטי לממשלה כן יכהנו בצוות איש דת מוסלמי, נציג רשות מקומית, איש חינוך נציג האקדמיה העוסק בחקר הפוליגמיה ונציגים של אירגון אזרחי שעיסוקו בסוגיה, בהתאם לצורך ולנושא, יוזמנו לישיבות הצוות נציגי ממשלה נוספים.

8. הצוות יבחן הכנת תוכנית פעולה להתמודדות עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה ובכלל זה: העלאת המודעות בקרב הציבור וגורמים נוספים לקיומה של תופעת הפוליגמיה, האיסור עליה והנזקים שהיא גורמת, איגום מקורות מידע ודיווחים מהגורמים הרלוונטיים אודות התופעה, מישורי מזונות ילדים, רווחה וגמלאות הביטוח הלאומי, הקצאת המגשרים במסגרת הסדרת ההתיישבות הבדואית, עבודה בשירות המדינה ובגופים ממשלתיים אחרים, הבריאות, החינוך הפורמלי והלא פורמלי, המניעה, החקיקה, הכשרת כוח האדם המתאים לטיפול בנושא במשרדים ובגופים הרלוונטיים בדגש על כוח אדם שיהווה מתאם תרבותי בלשכות הנותנות שירותים לאוכלוסיית היעד כגון ביטוח לאומי, רווחה ובריאות.

9. תכנית הפעולה שגיבש הצוות תובא לבחינת ועדת השרים, בתוך שישה חודשים מיום קבלת החלטה זו, בצירוף לוח זמנים והצעת מסגרת תקציבית לביצועה והכל בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב) ולמסגרות המאושרות.

תקצוב של כספים בשנים 2019 ו-2020, אם יידרש לשם יישום החלטה זו, יהיה בכפוף לנקיטת פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

10. יובהר כי אין בהחלטה זו או בהחלטות הצוות כדי לגרוע מהסמכויות המסורות לכל שר או גוף על פי כל דין והחלטות ממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי

תופעת הפוליגמיה בישראל והשלכותיה:

פוליגמיה היא ריבוי בני זוג (מיוונית, נישואים רבים). בקרב אוכלוסיות מסוימות בישראל, תופעה זו רווחת ומרכזית בקרב גברים אשר להם מספר בנות זוג והיא המשקפת מסורת רבת שנים. המהווה עבירה פלילית בישראל על פי סעיף 176 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

לתופעת הפוליגמיה יש השלכות חברתיות קשות; נפגעה העיקריות של התופעה הן הנשים והילדים החיים במשפחה פוליגמית. מקורות בספרות המקצועית מצביעים על כך, שנים במשפחות אלה סובלות, בין היתר, מאלימות פיזית ונפשית, מצוקה פסיכולוגית, דיכאון, חרדה, דימוי עצמי נמוך, חוסר שביעות רצון מחיי הנישואין, תפקוד משפחתי ירוד ומצוקה כלכלית. נוסף על כך, לתופעת הפוליגמיה יש גם מאפיינים של ריבוי טבעי גבוה, המחייב תכנון והיערכות של הרשויות גם לכך. כן, לתופעה השלכות על החברה בכללותה, הן בצורך לתת מענה לבעיות רווחה ובריאות, והן בצורך לתת מענה לסכסוכים הגולשים, לעתים, לתחום הפלילי.

הנשים והילדים במשפחה הפוליגמית מתחרים לא פעם על המשאבים הרגשיים והכלכליים שמצויים בידי הגבר. הילדים גדלים במקרים רבים בחסך רגשי, חינוכי וכלכלי, שמגדיל את הסיכון להפיכתם לנוער שוליים, על הכרוך בכך לגבי עתידם כבוגרים ומקומם בחברה. מתח מובנה זה מוביל למאבקים פנים-משפחתיים ואוירה קשה, שנוצרת בשל הקנאה והמתחים בקרב הנשים והילדים. תופעות מצוקה ועוני מעין אלה אינן נשארות בדלת אמות המשפחה הפוליגמית, ויש להן השלכות על החברה בכללותה, הן בצורך לתת מענה לבעיות רווחה ובריאות, והן בצורך לתת מענה לסכסוכים הגולשים, לעתים, לתחום הפלילי.

מנקודת מבטו של הגבר, נישואים פוליגמיים נערכים, בין היתר, מטעמים של יוקרה וסטטוס, שכן נישואים כאלה משמשים ככלי להשגת עוצמה פוליטית פנימית בתוך הקהילה. טעמים נוספים ושלובים הם הבטחת יציבות המשפחה, המשכיות, ריבוי בנים ואפשרות של הגבר לבחור בשלב מבוגר יותר בחייו אישה נוספת מתוך בחירה אישית, ולא מתוך שיקולים חברתיים ופוליטיים, שלרוב מאפיינים נישואים ראשונים שנערכים בגיל צעיר. מבחינת הנשים, קיים לחץ על רווקות מבוגרות להינשא וללדת ילדים, דבר המתאפשר להן כאישה נוספת, וחששן של נשים מגירושים שיביאו לאובדן המשמורת על ילדיהן שמביא אותן להסכין עם חיים במסגרת משפחה פוליגמית.

היקף התופעה בישראל:

בישראל, שיעור ניכר מהנישואין הפוליגמיים הם לנשים פלסטיניות מאיו"ש ורצועת עזה השוהות בישראל באופן לא חוקי. במקרים אלה, נוסף, עוד נדבך לחולשתן של הנשים במשפחה הפוליגמית, משום שאין לנשים אלה מעמד בישראל, שכן הניתוק ממשפחותיהן המקוריות ומסביבת מגוריהן המקורית גורם לתלות כמעט מוחלטת בבן זוגן מכל בחינה שהיא. נזכיר, כי בית המשפט העליון אישר לא אחת את מדיניות משרד הפנים שלא לאשר בקשות לאיחוד משפחות בתאים משפחתיים

פוליגמיים, או תואמי פוליגמיה (ראה ע"מ 369/07 **אבו נאב נ. משרד הפנים** ([פורסם בנבו]):

"האיסור על ריבוי נישואין אינו מיועד להגן דווקא על האישה הראשונה בזמן אלא על מוסד המשפחה בכללותו ועל מעמד של האישה במסגרת המשפחתית [...] מקום שאדם נישא בנישואי ביגמיה, מתן מעמד לבן או בת זוגו [...] כמוה כאישור או הסכמה של הרשויות לעצם ריבוי הנישואין. מצב שכזה הוא שחותר תחת הערך המוגן שבבסיס האיסור הפלילי, בעוד שהתאמתה של מדיניות המשיב לאיסורים הקבועים בדין הפלילי יוצרת מערך נורמטיבי-ערכי הרמוני. ודוק: החלטת המשיב בהקשר זה אינה בבחינת תחליף להליכים פליליים, אך היא מתיישבת עם האיסור הפלילי ונובעת ממנו": (ע"מ 369/07 **אבו נאב נ. משרד הפנים** ([פורסם בנבו]).

חלק מהתופעה מתאפיין בקיום אורח חיים פוליגמי ללא רישום הנישואין הנוספים, או בביצוע "גירושין קטנים" מהנישואין הראשונים, שמאפשרים מבחינה דתית לבני הזוג לחזור ולהינשא מחדש בנישואין דתיים לאחר רישום הנישואין השניים. גם בעניין זה פסק בית המשפט העליון לא אחת, כי ניתן לדחות בקשות לאיחוד משפחות כאשר מדובר בחיים עם מספר נשים, גם ללא רישום פורמאלי של הנישואין, ר' לדוגמה ע"מ 6024/11 בעניין **חדיג'ה אלסעודי נ. משרד הפנים**, שבו נפסק כי

"עקרון זה של הגנה על המוסד המשפחתי כמערכת יחסים בלעדית, כפי שהוא נתפס בעיני המחוקק הישראלי, ועל מעמד האישה במסגרת המשפחתית מחייב לאסור כל מקרה שבו מנהל אדם מערכות משפחתיות מקבילות עם מספר נשים. הפגיעה בערכים אלה אינה נעלמת אך משום שהנישואין לנשים האחרות לא נרשמו במשרד הפנים (ראו, בהקשר הפלילי, את ע"פ 185/82 גודה נ. מדינת ישראל, פ"ד לז(1) 85 (1982)). על כן, כבר נקבע כי רשאי המשיב לדחות בקשה לאיחוד משפחות מקום שניהל המבקש בפועל חיים משותפים עם מספר נשים, אף ללא רישום פורמאלי של נישואין": שם, פסקה 15.

פקידי הרישום ברשות האוכלוסין וההגירה מגישים תלונה למשטרת ישראל כל אימת שמוגשת להם תעודה ציבורית המעידה על כך שנערכו נישואי ביגמיה. יש להניח, כי בשל כך לא רבים מהנישאים בנישואי ביגמיה רושמים נישואין אלו במרשם האוכלוסין. בנסיבות אלה, בהן קיים פער בין המצב בשטח לבין הרישום במרשם האוכלוסין, קשה לאמוד את היקף התופעה. עם זאת, על פי הנתונים הקיימים כיום, ההערכה היא שכשליש מקרב הגברים הבדואים עומדים בראש משפחה פוליגמית.

המצב המשפטי / נורמטיבי:

פוליגמיה מהווה עבירה פלילית בישראל על פי סעיף 176 לחוק העונשין, תשל"ז-1977. סעיף זה קובע, כי "נשוי הנושא אישה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים". סעיף 177 לחוק העונשין קובע, כי "מי שהיה נשוי הוא בחזקת נשוי, לענין סעיף 176, כל עוד לא הוכיח שנישואיו הקודמים בוטלו או הופקעו, בין על ידי מות בן הזוג ובין על פי פסק דין סופי של בית המשפט או של בית הדין המוסמך או על פי דין התורה בדרך שאישר בית הדין המוסמך, ואין רואים אותו כפנוי אלא משעת המוות או משעה שניתן פסק הדין או האישור כאמור". הפסיקה אף הכירה במצב של ריבוי נשים כמצב המהווה עוולה נזיקית של הפרת חובה חקוקה כלפי האישה הראשונה.

לעומת דין המדינה, הדין הדתי מאפשר ריבוי נשים עד לארבע נשים לאותו גבר, זאת בתנאים מסוימים, וביניהם - כל עוד הגבר מספק את צרכיהן הכלכלי והרגשי של כל נשותיו וכל ילדיו במידה שווה. לאורך השנים אכיפת איסור הפוליגמיה לא הייתה מיטבית. לאחרונה פורסמו הנחיות חדשות של היועץ המשפטי לממשלה אשר מטרתן להתוות את מדיניות התביעה באשר להעמדה לדין בגין עבירת הפוליגמיה. עם זאת, הערכת העוסקים בתחום, כמו גם הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים, היא, שאין בכוחם של הכלים המשפטיים הפליליים לבדם להתמודד עם התופעה, ונדרשת התמודדות מערכתית, הכוללת גם כלים חברתיים וחינוכיים ובחינה מחודשת של ההטבות הניתנות במישור האזרחי.

עיקרי הצעת המחליטים:

הצעת המחליטים הנוכחית מבקשת להפעיל שורה של כלים אזרחיים בנוסף על האכיפה הפלילית. זאת, מתוך הנחה כי ההתמודדות עם התופעה צריכה לכלול הן גורמים ממשלתיים והן גורמי שטח וקהילה, ובכלל אלו הרשויות המקומיות הרלוונטיות, אנשי דת, אירגוני חברה אזרחית, פעילים חברתיים העוסקים בתחום ואנשי אקדמיה הבקאים בנושא.

בהתאם לכך מוצע לקדם בהחלטה זו מאמץ רב-משרדי (שבו שותפים גם גורמים מחוץ לממשלה) ובו שורת צעדים שיבוצעו על ידי השרים המנויים בהחלטה והכוללים: בנית תכניות בתחומי החינוך ללימוד נושא הפוליגמיה, יצירת תמריצים לנשים בדואיות לקליטה בשוק התעסוקה, בחינת תיקונים נדרשים בנושא חקיקה בעניין תשלומי מזונות, תכנית פעולה למענה בריאותי לנשים וילדים החיים במשפחות פוליגמיות וכן לפעול העלאת מודעות בציבור הרחב בכלל, וכן בקרב משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות.

בנוסף לאמור, הצעת המחליטים מבקשת להקים ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה אשר בראשה תעמוד שרת המשפטים ויתר חבריה יהיו: שר החינוך, שר הפנים, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות, השרה לשוויון חברתי ושר החקלאות ופיתוח הכפר. בסמכות הוועדה לאשר את תוכנית הפעולה שיציג הצוות הבינמשרדי, המוקם בסעיף 7 להחלטה זו, לעקוב ולפקח אחר יישומה.

כמו כן, מבוקש בהצעה זו להקים צוות שיכלול גורמים בכירים ממשרדי הממשלה, וכן נציגי

הרשויות המקומיות הרלוונטיות, אירגוני חברה אזרחית, פעילים חברתיים ואנשי אקדמיה במטרה להציע דרכי פעולה ואמצעים נוספים לקידום ההתמודדות בתופעת הפוליגמיה לטובת בני המשפחות הפוליגמיות והחברה בכללותה (להלן: הצוות הבינמשרדי).

להלן פירוט האמצעים הנוספים שבהחלטה המוצעת:

בתחום החינוך מוצע, בסעיף 2, כי שר החינוך יכין בתוך ארבעה חודשים מתווה שיעסוק בפיתוח חומרי למידה או תוכנית התערבות להתמודדות עם הנושא.

בתחום התעסוקה והרווחה מוצע לנקוט בצעדים לתימרוץ קליטתן של נשים בדואיות תושבות ישראל בשוק העבודה המוצע. הדבר בא לידי ביטוי, בסעיף 3 להחלטה, בהנחיית שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להכין תכנית פעולה שתשים דגש על השמת נשים בדואיות תושבות ישראל.

כמו כן, על מנת לייעל את הליך הגביה שמנהל המוסד לביטוח לאומי כנגד האבות (כולל ממשפחות פוליגמיות) בגין המזונות לילדיהם, שאותם שילם המוסד, מוצע בסעיף 4 להורות לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבחון את הצורך בתיקון סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, שיסמך את המוסד לביטוח לאומי לבצע קיזוז מינהלי, במקום הגשת תביעה כנדרש היום, של סכום מזונות, אשר יקבע בחוק, מגימלאותיו של אדם שחייב על פי דין או הסכם לשלם את מזונותיו של אדם אחר, וזאת, כאשר המוסד שילם גימלה לאותו אחר, או עבורו.

בתחום הבריאות : מוצע בסעיף 5, כי שר הבריאות יכין, בתוך ארבעה חודשים, תכנית פעולה למתן מענה בריאותי לנשים וילדים החיים במשפחות פוליגמיות, שתתמקד, בין היתר, בהעלאת ההערכה העצמית, רכישת דרכי התמודדות עם המבנה המשפחתי הפוליגמי וטיפול בבעיות בריאות הקשורות למבנה המשפחה הפוליגמי.

כמו כן, המהלך המוצע לא יהיה אפקטיבי אם לא ילווה בהעלאת מודעות בציבור הרחב בכלל, וכן בקרב משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות. לכן מוצע בסעיף 7 להסמיק את הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף 7 להחלטה לבחון היבט נוסף זה בדגש על הכרה חברתית בנשים תושבות ישראל נפגעות פוליגמיה והעצמתן, באופן שיסייע להן להימנע מלהיות חלק מן התופעה.

על מנת לקבל תמונת מצב עובדתית נכונה באשר להיקף התופעה, מוצע בסעיף 6 להנחות את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבנות מחקר שיציג את הנתונים העדכניים.

הקמת צוות בין משרדי להתמודדות עם תופעת הפוליגמיה:

בנוסף, הצעת מחליטים זו היא ניסיון ממשלתי ראשון להתמודדות מקיפה עם תופעה דתית, חברתית ותרבותית, ששורשיה עמוקים מאד ונטועים במסורת רבת שנים. הניסיון מלמד, כי על מנת שהתמודדות כזו תישא פרי היא אינה יכולה לבוא רק "מלמעלה למטה", ועליה להיעשות במאמץ משותף של כלל הגורמים הרלוונטיים, ובראש ובראשונה - האוכלוסיה שבה היא עוסקת. לכן מוצע בסעיף 7 להחלטה, להקים צוות שיכלול גורמים בכירים ממשרדי הממשלה, וכן נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, אירגוני חברה אזרחית, פעילים חברתיים ואנשי אקדמיה

במטרה להציע דרכי פעולה ואמצעים נוספים לקידום ההתמודדות בתופעת הפוליגמיה לטובת בני המשפחות הפוליגמיות והחברה בכללותה.

הצוות יבחן, בין היתר, את הצורך בשינוי המצב הקיים בתחום גמלאות הביטוח הלאומי, המשך הקצאת המגרשים במסגרת הסדרת ההתיישבות הבדואית, בתחום העסקה ומינוי של עובדים בשירות המדינה, ובכלל זה עובדי ציבור נוספים. תכנית הפעולה שיגבש הצוות תובא לבחינת ועדת השרים. עוד יבחן הצוות את נושאי הבריאות, החינוך הפורמלי והלא פורמלי, המניעה, החקיקה, הכשרת כוח האדם המתאים לטיפול בנושא במשרדים ובגופים הרלוונטיים בדגש על כוח אדם שיהווה מתאם תרבותי בלשכות הנותנות שירותים לאוכלוסיית היעד כגון ביטוח לאומי, רווחה ובריאות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת המצבה על כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר החינוך: מסכים.

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: מסכים.

שר הבריאות: מסכים.

השרה לשוויון חברתי: מסכימה.

שר החקלאות ופיתוח הכפר (השר האחראי על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים הנגב): מסכים.

שר הפנים: מסכים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

לדעת היועצת המשפטית של משרד המשפטים אין מניעה משפטית להגשת ההצעה. ההצעה גובשה על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים.

סיווגים

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : תהליך

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שרת המשפטים

**כ"ז בטבת התשע"ז
25 בינואר 2017**



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

התמודדות עם תופעת הפוליגמיה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

פוליגמיה היא ריבוי בני זוג (מיוונית, נישואים רבים). בקרב אוכלוסיות מסוימות בישראל, תופעה זו רווחת ומרכזית בקרב גברים אשר להם מספר בנות זוג והיא המשקפת מסורת רבת שנים. המהווה עבירה פלילית בישראל על פי סעיף 176 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

לתופעת הפוליגמיה יש השלכות חברתיות קשות; נפגעה העיקריים של התופעה הן הנשים והילדים החיים במשפחה פוליגמית. מקורות בספרות המקצועית מצביעים על כך, שנשים במשפחות אלה סובלות, בין היתר, מאלימות פיזית ונפשית, מצוקה פסיכולוגית, דיכאון, חרדה, דימוי עצמי נמוך, חוסר שביעות רצון מחיי הנישואין, תפקוד משפחתי ירוד ומצוקה כלכלית. נוסף על כך, לתופעת הפוליגמיה יש גם מאפיינים של ריבוי טבעי גבוה, המחייב תכנון והיערכות של הרשויות גם לכך. כן, לתופעה השלכות על החברה בכללותה, הן בצורך לתת מענה לבעיות רווחה ובריאות, והן בצורך לתת מענה לסכסוכים הגולשים, לעתים, לתחום הפלילי.

אמור, פוליגמיה מהווה עבירה פלילית בישראל על פי סעיף 176 לחוק העונשין, תשל"ז-1977. סעיף זה קובע, כי "נשוי הנושא אישה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים". סעיף 177 לחוק העונשין קובע, כי "מי שהיה נשוי הוא בחזקת נשוי, לענין סעיף 176, כל עוד לא הוכיח שנישואיו הקודמים בוטלו או הופקעו, בין על ידי מות בן הזוג ובין על פי פסק דין סופי של בית המשפט או של בית הדין המוסמך או על פי דין התורה בדרך שאישר בית הדין המוסמך, ואין רואים אותו כפנוי אלא משעת המוות או משעה שניתן פסק הדין או האישור כאמור". הפסיקה אף הכירה במצב של ריבוי נשים כמצב המהווה עוולה נזיקית של הפרת חובה חקוקה כלפי האישה הראשונה.

לעומת דין המדינה, הדין הדתי מאפשר ריבוי נשים עד לארבע נשים לאותו גבר, זאת בתנאים מסוימים, וביניהם - כל עוד הגבר מספק את צרכיהן הכלכלי והרגשי של כל נשותיו וכל ילדיו במידה שווה. לאורך השנים נאכף איסור הפוליגמיה במחוז צפון, אך מסוף שנות ה-80 לא מוגשים כתבי אישום בגין עבירת הפוליגמיה במחוז דרום. לאחרונה פורסמו הנחיות חדשות של היועץ המשפטי לממשלה אשר מטרתן להתוות את מדיניות התביעה באשר להעמדה לדין בגין עבירת הפוליגמיה. עם זאת, הערכת העוסקים בתחום, כמו גם הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים, היא, שאין בכוחם של הכלים המשפטיים הפליליים לבדם להתמודד עם התופעה, ונדרשת התמודדות מערכתית, הכוללת גם כלים חברתיים וחינוכיים ובחינה מחודשת של ההטבות הניתנות במישור האזרחי.

בהתאם לכך מוצע לקדם בהחלטה זו מאמץ רב-משרדי (שבו שותפים גם גורמים מחוץ לממשלה) ובו שורת צעדים שיבוצעו על ידי השרים המנויים בהחלטה והכוללים: בניית תכניות בתחומי החינוך ללימוד נושא הפוליגמיה, יצירת תמריצים לנשים בדואיות לקליטה בשוק התעסוקה, בחינת תיקונים נדרשים בנושא חקיקה בעניין תשלומי מזונות, תכנית פעולה למענה בריאותי לנשים וילדים החיים במשפחות פוליגמיות וכן לפעול העלאת מודעות בציבור הרחב בכלל, וכן בקרב משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות.

בנוסף לאמור, הצעת המחליטים מבקשת להקים ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה אשר בראשה תעמוד שרת המשפטים ויתר חבריה יהיו: שר החינוך, שר הפנים, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות, ושר התקלאות ופיתוח הכפר. בסמכות הוועדה לאשר את תוכנית הפעולה שיציג הצוות הבינמשרדי, המוקם בסעיף 7 להחלטה זו, לעקוב ולפקח אחר יישומה.

כמו כן, מבוקש בהצעה זו להקים צוות שיכלול גורמים בכירים ממשרדי הממשלה, וכן נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, אירגוני חברה אזרחית, פעילים חברתיים ואנשי אקדמיה במטרה להציע דרכי פעולה ואמצעים נוספים לקידום ההתמודדות בתופעת הפוליגמיה לטובת בני המשפחות הפוליגמיות והחברה בכללותה (להלן: הצוות הבינמשרדי).

להלן פירוט האמצעים הנוספים שבהחלטה המוצעת:

בתחום החינוך מוצע, בסעיף 2, כי שר החינוך יכין בתוך ארבעה חודשים מתווה שיעסוק בפיתוח חומרי למידה או תוכנית התערבות להתמודדות עם הנושא.

בתחום התעסוקה והרווחה מוצע לנקוט בצעדים לתימרוץ קליטתן של נשים בדואיות תושבות ישראל בשוק העבודה המוצע. הדבר בא לידי ביטוי, בסעיף 3 להחלטה, בהנחיית שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להכין תכנית פעולה שתשים דגש על השמת נשים בדואיות תושבות ישראל.

כמו כן, על מנת לייעל את הליך הגביה שמנהל המוסד לביטוח לאומי כנגד האבות (כולל ממשפחות פוליגמיות) בגין המזונות לילדיהם, שאותם שילם המוסד, מוצע בסעיף 4 להורות לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבחון את הצורך בתיקון סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, שיסמיק את המוסד לביטוח לאומי לבצע קיזוז מינהלי, במקום הגשת תביעה כנדרש היום, של סכום מזונות, אשר יקבע בחוק, מגימלאותיו של אדם שחייב על פי דין או הסכם לשלם את מזונותיו של אדם אחר, וזאת, כאשר המוסד שילם גימלה לאותו אחר, או עבורו.

בתחום הבריאות : מוצע בסעיף 5, כי שר הבריאות יכין, בתוך ארבעה חודשים, תכנית פעולה למתן מענה בריאותי לנשים וילדים החיים במשפחות פוליגמיות, שתתמקד, בין היתר, בהעלאת ההערכה העצמית, רכישת דרכי התמודדות עם המבנה המשפחתי הפוליגמי וטיפול בבעיות בריאות הקשורות למבנה המשפחה הפוליגמי.

כמו כן, המהלך המוצע לא יהיה אפקטיבי אם לא ילווה בהעלאת מודעות בציבור הרחב בכלל, וכן בקרב משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות. לכן מוצע בסעיף 7 להסמיק את הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף 7 להחלטה לבחון היבט נוסף זה בדגש על הכרה חברתית בנשים תושבות ישראל נפגעות פוליגמיה והעצמתן, באופן שיסייע להן להימנע מלהיות חלק מן התופעה.

על מנת לקבל תמונת מצב עובדתית נכונה באשר להיקף התופעה, מוצע בסעיף 6 להנחות את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבנות מחקר שיציג את הנתונים העדכניים.

הקמת ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה:

בנוסף לאמור, הצעת המחליטים מבקשת להקים ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה אשר בראשה תעמוד שרת המשפטים ויתר חבריה יהיו: שר החינוך, שר הפנים, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות, ושר החקלאות ופיתוח הכפר. בסמכות הוועדה לאשר את תוכנית הפעולה שיציג הצוות הבינמשרדי, המוקם בסעיף 7 להחלטה זו, לעקוב ולפקח אחר יישומה.

הקמת צוות בין משרדי להתמודדות עם תופעת הפוליגמיה:

מוצע בסעיף 7 להחלטה, להקים צוות שיכלול גורמים בכירים ממשרדי הממשלה, וכן נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, אירגוני חברה אזרחית, פעילים חברתיים ואנשי אקדמיה במטרה להציע דרכי פעולה ואמצעים נוספים לקידום ההתמודדות בתופעת הפוליגמיה לטובת בני המשפחות הפוליגמיות והחברה בכללותה.

הצוות יבחן, בין היתר, את הצורך בשינוי המצב הקיים בתחום גמלאות הביטוח הלאומי, המשך הקצאת המגרשים במסגרת הסדרת ההתיישבות הבדואית, בתחום העסקה ומינוי של עובדים בשירות המדינה, ובכלל זה עובדי ציבור נוספים. תכנית הפעולה שיגבש הצוות תובא לבחינת ועדת השרים. עוד יבחן הצוות את נושאי הבריאות, החינוך הפורמלי והלא פורמלי, המניעה, החקיקה, הכשרת כוח האדם המתאים לטיפול בנושא במשרדים ובגופים הרלוונטיים בדגש על כוח אדם שיהווה מתאם תרבותי בלשכות הנותנות שירותים לאוכלוסיית היעד כגון ביטוח לאומי, רווחה ובריאות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה מקובלת על הייעוץ המשפטי של המשרדים הבאים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד לביטחון הפנים, משרד ראש הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, מנהל רשות מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד הבריאות וכן הובאה לידיעת משרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הביטחון ונציבות שירות המדינה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית להגשת ההצעה. הצעת המחליטים גובשה מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים.

בן/בת
לאה וקובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ז בטבת תשע"ז

25 ינואר 2017