



משרד המשפטים לשכת המנהלת הכללית

ירושלים, כ' באייר תש"פ
14 מאי 2020
מספרנו: 003-99-2020-002947

לכבוד
משתתפי הישיבה

שלום רב,

הנדון: סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.20

ביום 21.04.20, התקיימה ישיבה של צוות יישום ומעקב אחר המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה, הפועל מתוקף החלטת ממשלה 4211 (להלן: צוות המעקב). במהלך הישיבה, נציגי הגופים השותפים לצוות עדכנו בהתקדמות הטיפול במשימות תחת אחריותם.

משרד החקלאות, האגף לפיתוח כלכלי וחברתי – החברה הבדואית בנגב:

1. הציר המניעתי, הכולל בתוכו מהלכים חברתיים, כלכליים, חינוכיים וקהילתיים, אינו מיושם היות ולטענת נציג משרד החקלאות, לא תוקצב במסגרת החלטת הממשלה. מ"מ המנכ"ל הדגישה, כי החלטת הממשלה קובעת הסטת תקציבים לצורך המהלכים החברתיים והכלכליים. נציג משרד החקלאות הבהיר כי הדבר לא בוצע, והוסכם שייקבע דיון ייעודי בנושא עם אגף תקציבים.
2. עוד ציין נציג משרד החקלאות, כי משרדים המספקים שירותים חברתיים נמנעים מלקחת חלק פעיל ומוצהר בהתמודדות עם תופעת הפוליגמיה. זאת, מתוך חשש כי האוכלוסייה הבדואית תזהה אותם כחלק מממסד השולל את דרך החיים שלה, ותימנע משיתוף פעולה עימם.
3. נציג משרד החקלאות ביקש להדגיש, כי פעולה בציר האכיפתי בלבד לא תמגר את התופעה אלא נדרשת, במקביל, פעולה שתגרום לשינוי תרבותי-חברתי שיהפוך את התופעה לכזאת שאינה מקובלת חברתית.

המלצות צוות אכיפה – עבירות פוליגמיה במחוז דרום

1. הממונה על המאבק בסחר בבני אדם, שעמדה בראש הצוות המחוזי הקדימה והזכירה, כי הצוות המחוזי מהווה נדבך נוסף במכלול המלצות הדו"ח ויישום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. היות ועיקר העשייה בהקשר זה הינה במחוז דרום הוחלט בצוות הבין-משרדי כי יש ליצור צוות מחוזי אשר יעמול על שיפור שיתוף הפעולה בין הגופים האמונים על האכיפה ברמה המחוזית.

2. הצוות איתר מספר חסמים:

(א) על אף העברת מידע למשטרה, המשטרה התקשתה במיקוד המידע: היה קושי בגזירת המשמעויות, הבנת הדין הרלוונטי או הסף הראייתי הנדרש לביסוס עבירה. לכן, במקרים רבים, לא היה מיצוי של המידע שהועבר.

(ב) נהלי הפרקליטות האזרחית קובעים, כי מידע הנאסף על ידם במהלך טיפול בתיקי הכרה באבהות או תיקים מנהליים בבקשות למעמד הומניטרי, עובר למחוזות המקבילים במשטרה. כך, מידע אודות תיקים רבים מגיע דווקא למשטרת מחוז ירושלים, על אף שהמעורבים בתיק הם תושבי הדרום.

ביחס לנקודה זו הבהירו נציגות המשטרה, כי הנחייה חדשה קובעת שכלל התיקים בהם מעורבים **תושבי הדרום** מועברים לידיעת מחוז דרום.

(ג) הצוות הבחין כי ישנם קשיי הבנה של סוגי המידע והראיות המתקבלות, וקושי בקביעת דרכי החקירה המתאימות בתיקים אלה.

(ד) היעדר חוקרים בביטוח הלאומי.

3. לאור האמור לעיל, הצוות המליץ:

(א) תיקון ההנחיה הנוגעת להעברת מידע בין מחוזות הפרקליטות למחוזות המשטרה – המלצה שבוצעה, בפועל, על ידי המשטרה. הובהר כי הפרקליטות ממשיכה ומעבירה את המידע למחוז המשטרה המקביל אליה, והעברת המידע מתבצעת בין יחידות המשטרה.

(ב) הועדת שני חוקרים קבועים וייעודיים לתחום זה, בעדיפות – דוברי ערבית, במשטרת מחוז דרום. ניתן לקבוע תקנון זה לתקופה מוגבלת, על מנת לבחון את האפקטיביות של חוקרים אלה. המלצה זו טרם יושמה.

(ג) בנוסף, הועדת שני חוקרים קבועים וייעודיים לתחום זה גם במוסד לביטוח לאומי, גם הם דוברי ערבית. המלצה זו בוצעה, כפי שיפורט בהמשך.

(ד) הקמת כוח משימה מחוזי, ברמת דרגי עבודה, שיתכנס פעם בחודש, ירכז את המידע שנאסף ויקבל החלטות בנוגע לתיקים בהם מומלץ לפעול. כמו כן, ירכז הצוות את העבודה על כל תיק מתחילתו ויתווה את הדרך בה כדאי לנהל תיקים אלו.

משטרת ישראל

1. דווח על ממשק תקין ורציף מול המוסד לביטוח לאומי בכל הנוגע להעברת מידע.

(א) בשנת 2019 נפתחו 136 תיקים, מתוכם 32 תיקים על בסיס דיווחים מהביטוח הלאומי למשטרה.

(ב) בשנת 2020 נפתחו, עד כה, 47 תיקים .

- נציגת משטרת הדגישה כי תופעת ריבוי הנישואין רחבה וכי ניתן לזהות תהליכים העוקפים את דרכי האכיפה הננקטות. ככל שדיווח על נישואין שניים לרשויות המדינה הרלוונטיות, יתברר כלא משתלם, האוכלוסייה הבדואית תפסיק לדווח, כך שלדעתה הפעולות במישור האכיפתי בלבד אינן מספיקות.
- נציגות המשטרה ציינו כי תקנון חוקרים ייעודיים הוא נושא שעלה מספר פעמים בדיוני הצוות, אך לא הושגה התקדמות במישור זה. **מ"מ המנכ"ל ציינה כי היא תפעל לסגירת הפער האמור כאשר תתכנס ועדת השרים וידון תקצוב פעילות האכיפה בנושא לשנים הבאות.**

בתי הדין השרעיים

- מנהל בתי הדין השרעיים הדגיש את שיתוף הפעולה הפורה ואת יחסי עבודה הטובים של הנהלת מחוז דרום של בתי הדין עם משטרת ישראל והפרקליטות.
- מנהל בתי הדין הבהיר כי בהינתן כוח האדם ביחידתו, אין באפשרותו לספק את כל המסמכים המבוקשים מתורגמים לעברית. אולם, ככל שהדבר מתאפשר, מתרגמים עובדי בתי הדין את השדות המהותיים בטפסים המועברים למשטרה.
- עוד ציין מנהל בתי הדין, כי ניתן לזהות פיחות במספר רישומי הנישואין הפולגמיים. תופעה זו, ככל הנראה, מבטאת את ההבנה בשטח כי בתי הדין מעבירים את המידע למשטרה.

פרקליטות המדינה, החטיבה הפלילית

- מבחינת תיקים בטיפול הפרקליטות, בעת הזו מתנהלים 16 כתבי אישום בבתי המשפט, מתוכם שני תיקים בהם ניתן פסק דין, באחד מהם נגזר עונש מאסר בפועל אשר אושר בבית המשפט העליון, בתיק השני הוגש ערעור מטעם הפרקליטות לאור עונש מקל שנגזר בבית משפט קמא. בנוסף, ישנם 32 תהליכים המצויים בהשלמות חקירה. החל מכניסת הנחיית היועץ לתוקף נסגרו 304 תיקים, רובם בשל ביצוע העבירה לפני מועד ההנחיה.
- פרקליט מחוז דרום פלילי הדגיש, כי ישנו קושי ראייתי ברבים מהמקרים המדווחים למשטרה ולפרקליטות. אמנם מקורות המידע רבים, אך לא כל אינדיקציה לביצוע עבירת הפולגמיה מבשילה לכדי ראיות היכולות לבסס כתב אישום. הודגש כי תופעות חברתיות רבות המהוות אינדיקציה למשפחה פולגמית (מעמד של ידועה בציבור, אם חד הורית, גרושה עם ילדים) אינן מספיקות ברמה הראייתית.
- פרקליט המחוז התייחס להוראות הנחיית היועץ כי לשם אכיפת העבירה, יש צורך בראיות המלמדות כי החשוד נשוי ליותר מבן זוג אחד. בשל היות הדין האישי החל בישראל דין דתי, עבירת ריבוי נישואין יכולה להתגבש אף מבלי שדבר הנישואין הנוסף יתועד ברישומים האזרחיים הרשמיים. פרקליט המחוז העלה את הצורך בליווי מומחה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לשם זיהוי תופעות חברתיות העונות לדרישות אותן מתווה הנחיית היועץ, גם כאשר אין מדובר בנישואין אשר תועדו ברישום.
- בנוסף, ציין פרקליט המחוז כי קיימת אפשרות משפטית להגשת כתבי אישום בעבירות אחרות, המתקיימות אגב תופעת הפולגמיה, כגון קבלת דבר במרמה מרשויות המדינה, בגין

- ניתן, לכל הפחות, לשלול את הזכות האזרחית, המוענקת, בעקיפין, לגברים פוליגמיים באמצעות הצהרות שקר לביטוח הלאומי ולגופים מנהליים נוספים.
5. פרקליט המחוז ביקש להדגיש, כי לטעמו מדובר בתופעה חברתית שהטיפול בה לא ימוצה באמצעות אכיפה פלילית בלבד.

פרקליטות המדינה, החטיבה האזרחית

1. הפרקליטות מעבירה במרכז דיווחים למשטרה, לפי מחוזות, על פי נוהל העברת המידע. מחודש ספטמבר 2019, הועברו 26 דיווחים למשטרה, מרביתם במחוז הדרום.
2. המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים נדרשה לשאלה, האם המידע המצוי בידי רשות מקרקעי ישראל יש בו כדי לסייע בניהול החקירות והאם מידע זה אינו מגיע למשטרה, ממילא, דרך גורם אחר (כמו רשות האוכלוסין וההגירה או ביטוח לאומי). הנושא ממתין כעת להתייחסות משטרת ישראל. כן הודגש כי מפקחי הרשות מצויים במתח בין יחסי השותפות והאמון עם הקהילה הבדואית, במסגרת מאמצי הרשות להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב, לבין חובתם לסייע באכיפת העבירה.
3. ישנו ספק, האם נוהל הקצאת מגרשים לאוכלוסייה הבדואית מאפשר זיהוי הקצאה המבוקשת על ידי אישה החיה במסגרת משפחה פוליגמית. רשות מקרקעי ישראל גיבשה הצעה לשינוי הנוהל, הנמצאת בבחינת מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי).
4. בנוסף, הוכן מסמך המרכז את כלל התמריצים הכלכליים המעודדים חיים במשפחה פוליגמית. המענה לחלק מהתמריצים ניתן בדמות המהלך מול רשות מקרקעי ישראל ובאמצעות הנחיית נציב שירות המדינה הנוגעת לעובדי ציבור המנהלים חיים פוליגמיים. מומלץ כי הצוות יסקור את כלל התמריצים המרוכזים במסמך ויגבש דרכי פעולה על מנת לשלול אותם. המשנה לפרקליט המדינה התבקשה על ידי מ"מ המנכ"ל להעביר את המסמך המרכז לידי לשכתה לשם ביצוע ההמלצה כאמור.

ייעוץ וחקיקה, המחלקה למשפט פלילי

1. תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1112: העבודה על תיקון הנחיית היועץ הושלמה זה מכבר. מחלקת יעוץ וחקיקה ממתינה לתגובת הגופים השותפים להחלטת הממשלה, האם ישנם גופים נוספים המעוניינים להיות מעורבים בהעברת המידע. מ"מ המנכ"ל הנחתה לקצוב דד-ליין ברור להעברת התייחסויות לתיקון, אשר אינו עולה על תקופה של חודשים ולפרסמו, ולאחר מכן, לפעול להשלמת התיקון אשר מתעכב כבר זמן רב.

ייעוץ וחקיקה, המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי (אשכול דיני משפחה)

1. בהמשך להערת פרקליט מחוז דרום פלילי, אשכול דיני משפחה יכין מסמך המרכז את ההליכים המקבילים לנישואין בחברה הבדואית ויעביר אותו לפרקליטות, כמענה ראשוני לליווי מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה.
2. תיקון סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה הושהה, נוכח מגמת העלייה בפסיקת המזונות בבית הדין השרעי בבאר שבע. הממוצע עומד כעת על 800 ₪. לכן, נראה כי הצורך בתיקון מתייטר

נכון לעתה, אולם מחלקת יעוץ וחקיקה תמשיך במעקב אחר נתוני פסיקת המזונות ותעדכן את הצוות בהתאם.

המוסד לביטוח לאומי

1. מתחילת שנת 2020, הועברו כ-96 דיווחים למשטרת ישראל. הדיווחים מועברים רק כאשר ישנו מידע קונקרטי לגבי קיום ריבוי נישואין.
2. גויסו שישה חוקרים דוברי ערבית המצויים כעת בהליכי הכשרה. כמו כן, נרכשו שלושה רכבי שטח לצרכי חקירה.
3. נציגת המוסד לביטוח לאומי הדגישה בדיון, כי היא במעקב שוטף אחרי פסקי דין הנוגעים למזונות וכי ההנחיה הינה להעביר לעיונה האישי כל פסק מזונות הנמוך מ-800 ₪. עוד צוין כי לאחרונה נעשה שימוש נרחב בטענה, כי אותן נשים נמנעות מתביעת מזונות עקב חשש לאלימות, ואף מוותרות על תביעת המזונות בטענה כי הגרוש מתקיים בעצמו מקצבת הבטחת הכנסה.
4. בוצע תיקון במספר טפסים, כך שנכללת בהם הצהרה בנוגע לקיום נישואין. במקרים בהם מדווחים על נישואין, המידע מועבר למשטרה. הבחינה בנוגע לטפסים נוספים בהם ניתן לבצע תיקון דומה נמשכת.
5. **המוסד לביטוח לאומי התבקש על ידי מ"מ המנכ"ל, לפלח ולהעביר ללשכתה את המידע שברשותו בנוגע למספר דיווחי הכוזב לצורך קבלת קצבה, בהם היו מעורבים אזרחי ישראל ביחס לכמות המקרים בהם היו מעורבים תושבי קבע. כמו כן, התבקש המוסד לביטוח לאומי להעביר דיווח מפורט אודות הטפסים בהם נעשה תיקון כאמור בסעיף 4 לעיל.**

רשות מקרקעי ישראל

1. לטענת נציגת הרשות, מהנתונים שבידיה, עולה שהתופעה אינה נרחבת כפי שצפו, בכל הנוגע לתושבי יישובים מוסדרים. אולם לא קיימים בידי הרשות נתונים לגבי תושבי הפזורה.
2. הוגשה חוות דעת של הרשות למחלקה האזרחית ביעוץ וחקיקה בנוגע לטיפול בתמריצים השונים.
3. מ"מ המנכ"ל ביקשה ממחלקת יעוץ וחקיקה לסיים את הטיפול בחוות הדעת על מנת שניתן יהיה לקבל החלטה באשר לסוגי התמריצים הכלכליים בהם ניתן לטפל מבחינה מנהלית.

רשות האוכלוסין וההגירה

1. בכל הנוגע לרישום תעודות נישואין, ישנה ירידה במהלך שנת 2019. מאידך, נתוני הלידה של רווקות וגרושות מצויים בעליה, כך שאכן נראה שהאוכלוסייה הבדואית הולכת וממעיטה בדיווח על ריבוי נישואין על אף שתופעת הפוליגמיה אינה מצטמצמת, כנראה, בפועל.

משרד החינוך

1. בכל הנוגע ליישום ההנחיה לגבי עובדי ציבור, חוזר נציבות שירות המדינה ומנכ"ל משרד החינוך ביחס לקליטת עובדים חדשים הופץ למנהלים ולמפקחים. כל מועמד חדש למשרת הוראה או למשרת מפקח, נשאל האם הוא נשוי ליותר מאישה אחת.

2. כמו כן, ניתנה הנחייה שלא לקדם מורים שידוע לגביהם כי הם נשואים ליותר מאישה אחת.
3. הועברו חומרי לימוד רבים, מקוונים ושאינם מקוונים, שמטרתם הטמעת הערך החינוכי של מאבק בפוליגמיה. בנוסף גובש מתווה מסודר, אך העברתו לביצוע דורשת תוספת תקציב.
4. מ"מ המנכ"ל ביקשה לקבל ממשרד החינוך את המתווה שגובש ותמחרו על מנת שניתן יהיה לקדם את תקצוב התכניות הנדרשות במסגרת תקציב המדינה הקרוב.

המשרד לביטחון פנים

1. עבודת הצוות בראשות המשרד לבט"פ שהתמקדה בהתמודדות עם תופעת הנישואין הפוליגמיים לנשים פלשתיניות, הייתה אמורה להיות מוצגת בוועדת השרים אשר טרם כונסה נוכח נסיבות ממשלת המעבר.
2. דו"ח הצוות כולל שורה ארוכה של המלצות המיועדות לטפל בסוגיה.

משרד הכלכלה

1. נכון לעתה כל הפרויקטים של משרד הכלכלה אשר נכללו בהמלצות הדו"ח ואומצו במסגרת החלטת הממשלה, טרם תוקצבו. נדרש שיח עם משרד האוצר בנושא.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

1. עדכון המחקר אשר נעשה במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי אפשרי ללא תוספת משאבים. ככל שיידרש מחקר מעמיק יותר הבוחן את השפעת יישום המלצות הצוות, ידרשו לשם כך משאבים נוספים.

המטה לביטחון לאומי

1. מומלץ לבחון את מדיניות הקצאת המקרקעין על ידי מנהל מקרקעי ישראל לפי בתי-אם וכן את תיקון המלצת הצוות הבין-משרדי כי הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב תדווח לגורמי האכיפה על חשד לפוליגמיה, רק במקרים בהם גבר מנהל משקי בית מקבילים עם שלוש נשים או יותר.

סיכום מ"מ מנכ"ל

1. יש דחיפות בכינוס ועדת השרים לצורך אישור מסקנות הצוות בראשות מנכ"ל משרד הבט"פ וטיפול בפערים התקציביים בפן המניעה והאכיפה.
2. לשכת מ"מ מנכ"ל תתאם ישיבה בהשתתפות מר יריב מן, גב' לירית סרפוס ונציגי אגף תקציבים על מנת לגבש מתווה ליישום החלטת הממשלה בפן המניעתי בכדי שניתן יהיה להציגו בפני ועדת השרים כאשר תכונס.
3. יש לגבש צוות עבודה קבוע בהשתתפות נציגי כל גורמי האכיפה הרלוונטיים במחוז דרום, לשם שיפור פעילות האכיפה.
4. כל הגופים החברים בצוות מתבקשים להעביר בהקדם פערים וסדרי עדיפויות לשם יישום חלקם בהחלטת הממשלה, על מנת שניתן יהיה לפעול לצמצום הפערים באופן מרוכז לקראת גיבוש תקציב המדינה הקרוב.

5. מחלקת יעוץ וחקיקה מתבקשת לסיים את העבודה בנוגע לתיקון הנחיית היועץ עד לתום הרבעון השני לשנת העבודה 2020.

בכבוד רב,



אלי מוגילבסקי, עו"ד
יועץ למנהלת הכללית