

בבית משפט המחוזי באר שבע

עמ"ש 40251-05-17

קבוע ליום 13 בספטמבר 2017 בשעה 09:30

מעוררים:

1. אברהים אבו אלקיעאן, ת"ז 059558072
 2. נגאת מסאלמה, ת"ז 937179414
 3. גדיר שלאדה, ת"ז 854249539
- ע"י ב"כ עו"ד סאלם אלמדעמה ואח'
 מרח' יצחק רגר 28, בניין רסקו, קומה 1, חדר
 273 באר שבע
 ת"ד 10576
 טל': 089100675, פקס: 089100675

- נ ג ד -

משיב:

היועץ המשפטי לממשלה
 ע"י פרקליטות מחוז דרום - אזרחי
 קרן היסוד 4 84158
 ת"ד 10309
 טל': 073-3801222, פקס: 02-6467058

עיקרי טיעון

המשיב מתכבד להגיש עקרי טיעון מטעמו.



אורית קרץ, עו"ד

ממונה בפרקליטות מחוז דרום - אזרחי
 ב"כ מדינת ישראל

ט"ו באלול תשע"ז

6 בספטמבר 2017

פמ"ד 10/00001098/17

160525/2017

כללי

1. זהו ערעור על פסק דינו של בית המשפט לענייני משפחה מיום 27.3.17, בו נדחתה תביעת המערערים לפס"ד הצהרתי לאבהות המערער ביחס לשלושה קטינים: ילידת 2012, בתה של המערערת 2, יליד 2014 ויליד 2015, בניה של המערערת 3.
2. המערער נשוי כיום לארבע נשים, כולן תושבות האזור, השוהות בישראל באופן לא חוקי. בעבר המערער היה נשוי ל - 3 נשים נוספות. במרשם האוכלוסין רשומים לו 48 ילדים. 8 ילדים נטענים נוספים (כולל הקטינים מושא הערעור), אינם רשומים במרשם האוכלוסין הישראלי.
3. בית המשפט קמא קבע בפסק דינו כי המערערים עברו עבירות פליליות - פולגמיה ושהייה בלתי חוקית בישראל וככאלה הם אינם זכאים לפסק דין הצהרתי, עליו חלים דיני היושר.
4. נקדים ונציין כבר עתה, כי במהלך הדיון בבית משפט קמא הודיע המשיב כי הוא אינו מתנגד לבקשה למתן צו לבדיקה גנטית לצורך הוכחת האבהות הנטענת, אך עמד על כך שגם קטינים נוספים הרשומים כילדי המערער ונמצאים בטווח הגילאים של הקטינים מושא הדיון, יתייצבו לבדיקה לצורך זיהוי מבדל. עם זאת, לאחר שניתן פסק הדין, נערכו דיונים בראשות קובעי מדיניות בפרקליטות ובהשתתפות משרדי הממשלה הרלבנטיים ולאחר בחינה עמדת המשיב הנוכחית היא כי בית משפט קמא צדק בדחיית הבקשה לפסק דין הצהרתי.
5. פסק דין הצהרתי הינו פסק דין חפצי ומקורו בדיני היושר. המבקש פסק דין הצהרתי נדרש לבוא לבית המשפט בידיים נקיות. המערערים פנו לבית המשפט, תוך שהצהירו כי עברו עבירות פליליות - פולגמיה ושהייה בלתי חוקית בישראל, עבירות הפוגעות קשות במרקם המשפחתי (נשים וקטינים), ולכן לעמדת המשיב ההחלטה הדוחה את בקשתם לפסק דין הצהרתי היא החלטה נכונה בנסיבות העניין.
6. ויודגש, בית המשפט הנכבד קמא קבע כי לא נעלמה מעיניו השלכתה של החלטתו על הקטינים. ואולם, היות שהקטינים לא היו צד לתובענה, והיות שמטרתו של בית המשפט הייתה להיאבק בתופעת ריבוי הנשים ולמנוע חיי עוני וניצול נשים, נקבע כי אין מנוס מדחיית התובענה.

להלן תובא עמדת המשיב בהרחבה:תופעת הפולגמיה

7. החוק בישראל אוסר על ריבוי נשים. סעיף 176 לחוק העונשין התשל"ז - 1977 (להלן: "חוק העונשין") קובע כי "נשוי הנושא אישה אחרת ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים".
8. כמצוין בפס"ד בימ"ש קמא, לנישואים הפולגמיים השפעה שלילית בהיבטים שונים על חיי המשפחה, ובין היתר הם גורמים לשיעור גדול יותר של תופעות של הזנחת ילדים, אלימות כלפי נשים, עוני קשה ויחסים מעורערים במשפחה. במקרים רבים התקשרותו של הבעל עם אישה חדשה מובילה להתעלמות מהאישה הראשונה ולהזנחה שלה ושל ילדיהם המשותפים. (ר' מרכז המחקר והמידע של הכנסת "פולגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל - עדכון" כתבה שירי ספקטור בן ארי, 8 באוקטובר 2013 וכן סעיפים 2 ו 3 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1112, המוזכרים בפסק דין בימ"ש קמא ולמען הנוחות מצורפים ומסומנים נספחים 1-2).
9. היבט בעייתי נוסף של תופעת ריבוי הנישואין הוא נישואין שניים או יותר לנשים זרות, לרוב תושבות האזור, שאין להן מעמד חוקי בישראל. בעניין זה נזכיר כי בית המשפט העליון אישר את מדיניות המשיב

שלא לתת מעמד בישראל למי שנישא בנישואין המהווים עבירה לפי חוק העונשין, כמדיניות ה"יוצרת מערך נורמטיבי-ערכי הרמוני" עם הוראות הדין הפלילי. (כפי שיפורט להלן).

10. חשיבות הערך המוגן שבבסיס עבירת ריבוי נישואין והגנתה על מעמד האישה הודגשו בפסיקה כבר לפני עשרות שנים:

"... באיסור הביגמיה יש מגמה חברתית חשובה להגן על האישה הראשונה. על ידי פיטור הגבר מאיסור הביגמיה שבחוק הפלילי היו מנמיכים את מעמד האישה" (ע"פ 112/50 יוסיפוף נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד ה 481 (1951))

11. הפסיקה אף עמדה על כך שהעובדה שבעדות מסוימות קיימת מסורת ממושכת של ריבוי נישואין, אין בה כדי להכשיר או לרכך את חומרתה של התופעה הפוגענית (ע"פ (מח' ת"א) 71388/06 אלטורי סלימאן נ' פרקליטות מחוז המרכז (ניתן ביום 23.9.2007)).

התמודדות המדינה עם תופעת הפוליגמיה

12. על אף קיומה של עבירת ריבוי נישואין ושל הפסיקה בעניינה, במישור הפלילי נהגה בעבר אכיפה מועטה.

13. נוכח הימשכות התופעה, חומרתה והשלכותיה פורסמה ביום 23.1.17 הנחיית יועמ"ש לממשלה מס' 4.1112 ולפיה ככלל, אם נמצאה תשתית ראייתית מספקת לעבירת ריבוי נישואין, יוגש כתב אישום בעבירה זו. ואולם, אם נערכו הנישואין הנוספים זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה ולא נתקיימו נסיבות לחומרה, כמפורט בנוהל, יהווה הדבר שיקול באכיפה באמצעות כלים מן המשפט הפלילי.

הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.1112 מיום 23.1.17 מצ"ב מסומנת נספח 2.

14. במישור האזרחי רשות האוכלוסין וההגירה קבעה במהלך השנים נהלים המחייבים דיווח על נישואי ביגמיה המובאים לידיעתה (נוהל הטיפול בנישואי ביגמיה), ואף קבעו כי במקום שלנישואין יש השלכה על מעמד בישראל או על הכרה באבהות, אין לתת נפקות לריבוי נישואין או למצב תואם ריבוי נישואין.

15. כך למשל, בהתאם לנוהל מספר 2.2.007 – נוהל הוספת פרטי אב לקטין תושב ישראל הרשום במרשם האוכלוסין – במקרה בו המבקש להירשם כאב אינו רשום במרשם האוכלוסין כאזרח ישראלי או תושב, אך המבקשים הציגו ראיות והוכיחו כי נישא לאם הקטין 300 יום לפני יום הלידה – הוא ירשם כאביו אם הבקשה הוגשה בתוך שנה ממועד הלידה. ואולם, מי שנישאו בנישואין המהווים עבירה לפי חוק העונשין (ביגמיה) או לפי חוק גיל הנישואין – לא יוכלו לרשום את האבהות על סמך הצהרה בלבד. הוראה דומה נמצאת גם בנוהל 5.2.0004 – נוהל מתן מעמד בישראל לקטינים שנולדו בישראל בדרך של הכרה באבהות.

16. התייחסות לפוליגמיה נמצאת גם במדיניות רשות האוכלוסין וההגירה הנוגעת לבקשות למעמד בישראל מכוח איחוד משפחות עם זרים. כך, בהתאם לנהלים הנוגעים למתן מעמד לבני זוג של ישראלים (בין אם על יסוד נישואין ובין אם על יסוד קשר של ידועים בציבור) לא תאושר בקשה של ישראלי למתן מעמד עבור אשתו הזרה, ככל שהנו נשוי במקביל לאחרת או נמצא במצב שהוכר ע"י פסיקת בית המשפט העליון כ"תואם ריבוי נישואין". מדיניות זו אושרה בפס"ד של ביהמ"ש העליון (בג"צ 1126/02 אבו-עסא נ' שר הפנים, תק-על-2002 (3) 2851; ר' גם בג"צ 9264/00, נעים נ' שר הפנים. תק-על-2001 (1) 1229).

17. כמצוין בפס"ד בימ"ש קמא, ביום 29.1.17 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2345, במסגרתה הוחלט בין היתר להקים צוות משותף למשרדי הממשלה, הרשויות המקומיות הרלוונטיות והחברה האזרחית לשם

בחינת דרכי התמודדות עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה. תוכנית הפעולה שיגבש הצוות תובא לבחינת ועדת שרים בראשות שרת המשפטים. **החלטת הממשלה מצ"ב מסומנת נספח 3.**

18. כאמור, תופעת הפוליגמיה פוגעת קשות בנשים ובילדים. הפגיעה קשה יותר ככל שמדובר בנשים רבות יותר ובילדים רבים יותר ואף מחמירה, כשמדובר בנשים חסרות מעמד בישראל ולכן הוחלט בנקיטת פעולות משמעותיות על מנת לצמצם תופעה זו. דחיית בקשתם של המערערים, שהוגשה בחוסר ניקיון כפיים, תסייע למתן כלים אפקטיביים נוספים למלחמה בתופעה הפסולה הזו.

פסק הדין של בית משפט קמא :

19. פסק הדין של בית משפט קמא, שדחה תביעתם פולגם ושל מי ששוהות בישראל שלא כדין לפס"ד הצהרתי על אבהות, מתיישב היטב עם המהלכים שהמדינה נקטה ונוקטת בעבר ובהווה במטרה להביא למיגור - או למצער לצמצום - תופעת הפוליגמיה.

20. כפי שנקבע בפסק הדין של בית משפט קמא, ועל כך דומה כי אין מחלוקת - יש להירתע ממתן סעד הצהרתי, שהוא סעד מן היושר, לתובע שהתנהגותו נגועה בחוסר תום לב ובחוסר ניקיון כפיים (ראה בעניין זה למשל ע"א 123/81 גי.בי.טורס בע"מ נ' **חאייק** (פ"ד לח(2) 425). על אחת כמה וכמה יש להירתע ממתן סעד הצהרתי למי שביצע עבירות פליליות (פוליגמיה ושהייה בלתי חוקית בישראל) וכפועל יוצא מהן תובע את פסק הדין ההצהרתי.

21. בבג"ץ 5384/16 **פלוני נ' שר הפנים** (ניתן ביום 21.8.17) נדחתה על הסף בשל חוסר ניקיון כפיים עתירה למתן צו שיחייב את רשות האוכלוסין לרשום את העותרים כנשואים במרשם האוכלוסין, חרף העובדה שהעותר היה נשוי לאימה של העותרת בעת שחיו כזוג ונולדו לו שני ילדים מהאם ומבתה בהפרש של 10 ימים. בג"צ קבע בין היתר בפסק דינו: "**חוסר ניקיון כפיים עשוי להתבטא בדרכים שונות, שאחת מהן היא פעולה בניגוד לחוק**" (סעיף 3 לפסה"ד של כב' השופט עמית) וכן - "**מדובר למעשה בניסיון לקבל גושפנקא משפטית לקשר זוגי שכרוך בעבירה פלילית חמורה. עתירותיהם של עברייני תכנון ורישוי נדחו בעבר מחמת חוסר ניקיון כפיים שנוגע לסעד המבוקש ועל אחת כמה וכמה שקיימת הצדקה לדחות מטעם זה את העתירה המונחת בפנינו**" (סעיף 5 לפסה"ד).

בסעיף 8 לפסה"ד של כב' השופט עמית מוזכר פסק הדין מושא ערעור זה וכך נאמר: "**ניקיון כפיים נדרש בעתירה לבג"ץ אך גם בערכאות אחרות, וכידוע, גם תובענה לסעד הצהרתי, שהוא סעד מן היושר, כפופה לדרישה זו (וראו תמ"ש (ב"ש) 55724-09-16 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (27.3.2017), שם נדחתה בקשה המבקש - אב ל-56 ונשוי לארבע נשים - להנפיק לאחת מנשותיו אשרת כניסה לישראל בהיעדר ניקיון כפיים בשל עבירה על איסור הפוליגמיה)**".

22. בית המשפט קמא העביר מסר חשוב וערכי לפיו מי שביצע עבירת פוליגמיה - לא יוכל לבוא בשערי בית המשפט ולקבל סעד מן היושר, במיוחד מקום בו הסעד, הצהרה על אבהות, נגזר, מיניה וביה, מעבירת הפוליגמיה בבחינת "טובל ושרץ בידו".

23. **ביחס לטובת הקטינים** - לא נעלמה מעיני בית משפט קמא השלכתה של החלטתו על טובת הקטינים, המצומצמת, כפי שאף עולה מעיקרי הטיעון מטעם המערערים, לנושא האזרחות והזכויות הסוציאליות שיקבלו מהמדינה. אולם, היות שהקטינים לא היו צד לתובענה והיות שמטרתו של בית המשפט הייתה להיאבק בתופעת ריבוי הנשים ובהשלכותיה השליליות הקשות על נשים וילדים, הורה בית משפט קמא בצדק רב על דחיית התובענה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בחשוון תשע"ד

8 באוקטובר 2013

מבוא

מסמך זה עוסק בפוליגמיה (ריבוי נשים) בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל. המסמך הוכן לבקשת חברת הכנסת אורית סטרוק, והוא עדכון של מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2006 שכתבה אורלי אלמגור-לוטן.¹

1. רקע

החוק בישראל אוסר ריבוי נשים. סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), קובע כי "נשוי הנושא אשה 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 על-פי דין התורה בדרך שאישר בית-הדין המוסמך, ואין רואים אותו כפנוי אלא משעת המוות או משעה שניתן פסק-הדין או האישור כאמור".

ריבוי נישואים של לא-יהודים בישראל מותר על-פי חוק העונשין בשני מקרים בלבד:

- בן-הזוג מהנישואים הקודמים אינו מסוגל, מחמת מחלת נפש, להסכים להפקעת הנישואים או לביטולם או להשתתף בהליך או בפעולה להפקעתם או לביטולם.

- בן-הזוג מהנישואים הקודמים נעדר בנסיבות המעוררות חשש סביר לחייו ולא נודעו עקבותיו לפחות שבע שנים.

חוק העונשין גם קובע כי אין להתיר את קשר הנישואים על כורחה של האישה ללא היתר של בית-המשפט או בית-הדין המוסמך.

ואולם, הדין השרעי (הדין המוסלמי הדתי) מאפשר ריבוי נשים בתנאים מסוימים, כל עוד הגבר מספק את צרכיהן הכלכליים והרגשיים של כל הנשים וכל הילדים במידה שווה. התנאים המאפשרים ריבוי נשים הם אלה: האישה אינה פורייה או שהיא בגיל הבלות; האישה לא יולדת לגבר בנים; האישה חולה במחלה פיזיולוגית או נפשית; האישה אינה יכולה לספק את צרכיו, בין היתר צרכיו המיניים, של הגבר. עם זאת, גם הכרזה של הגבר על רצונו להגדיל את מספר ילדיו היא סיבה מספיקה לריבוי נשים.

על-פי גורמים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לנישואים הפוליגמיים השפעה שלילית, בהיבטים שונים, על חי המשפחה, ובין היתר הם גורמים לשיעור גדול יותר של תופעות של הזנחת ילדים, אלימות כלפי נשים, עוני קשה ויחסים מעורערים במשפחה. במקרים רבים התקשרותו של הבעל עם אישה חדשה מובילה להתעלמות מהאישה הראשונה ולהזנחה שלה ושל ילדיהם המשותפים.²

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל, כתבה אורלי לוטן, 17 באוקטובר 2006. במסמך הנוכחי נכללות תשובות שהתקבלו במרכז המחקר והמידע בנושא במהלך שנת 2012, בעת הכנת מסמך לקראת דיון מתוכנן בנושא בוועדה לקידום מעמד האישה. דיון זה לא התקיים והמסמך לא הושלם באותה השנה. המידע שקיבלנו אז מתפרסם כעת לראשונה.

² ד"ר סטו מירקין, סגן מנהל מחוז הדרום, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב שהתקבל מעו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, 15 בפברואר 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2. היקפה של הפוליגמיה בקרב הבדואים בישראל

אוכלוסיית הבדואים בישראל מונה כ-270,000 נפשות; כ-200,000 איש מתגוררים בנגב, והיתר (כ-70,000 איש) – בצפון הארץ.³

הערכת היקף תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים מושפעת מההגדרה של המושג פוליגמיה. כאמור, חוק העונשין מגדירו נישואים לכמה נשים, אולם נראה כי בחלק גדול מהמשפחות הפוליגמיות הגבר חי עם כמה נשים אולם אינו בהכרח נשוי להן, לפחות לא באופן פורמלי ומתועד. בשל הביטויים השונים של התופעה, יש הבדלים באופן שבו הרשויות השונות בישראל מגדירות פוליגמיה: רשויות האכיפה, המתבססות על חוק העונשין, פועלות על-פי ההגדרה המצומצמת של נישואים רשמיים לכמה נשים, ואילו המוסד לביטוח לאומי בוחן את הסוגיה על-פי הגדרה רחבה יותר של קיום משק-בית משותף (ראו התייחסות בהמשך).

לאור האמור לעיל, ברור כי הנתונים הרשמיים של הרשויות בישראל אשר יוצגו להלן, שלפיהם תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים היא מצומצמת ביותר, אינם מעידים על היקפה האמיתי. **לפי הערכת רשויות הרווחה בדרום, כ-30% מהמשפחות הבדואיות בדרום מקיימות אורח חיים פוליגמי.**⁴ הערכות דומות הועלו גם במחקרים שפורסמו בעשור האחרון, ונטען בהם כי לא רק שאין ירידה בשיעור הפוליגמיה אלא התופעה נפוצה גם בקרב משכילים וצעירים. עוד נטען כי התופעה קיימת בקרב האוכלוסייה הבדואית הן בנגב והן בצפון, אולם היא נפוצה יותר בנגב.⁵

2.1. נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על נישואים פוליגמיים

על-פי נתונים עדכניים אשר נמסרו מרשות האוכלוסין וההגירה, יש כיום 361 גברים מוסלמים בני הלאום הערבי הרשומים כפוליגם.⁶ ברשות האוכלוסין מניחים כי התופעה רחבה יותר, אולם לדבריהם יש צורך בעבודת פיתוח וטיוב נתונים נרחבת כדי לספק מידע מדויק בנושא. עוד מציינים ברשות האוכלוסין כי גם בתום תהליך טיוב הנתונים ייוותר פער בין הנתונים הרשמיים ובין ממדי התופעה, מכיוון שנקטות פעולות שונות להסתרת קיומה, לדוגמה גירוש פיקטיביים.⁷

³ הנתונים על הבדואים בנגב לקוחים מתוך: אבי הלר, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 30 ביוני 2013. הנתונים על הבדואים בצפון לקוחים מנספח מס' 1 להחלטת ממשלה 3211 מיום 15.5.2011, בנושא תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2011-2015.

⁴ ד"ר סטו מירקין, סגן מנהל מחוז הדרום, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב שהתקבל מעו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, 15 בפברואר 2012.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל, כתבה אורלי לוטן, 17 באוקטובר 2006.

⁶ הנתון מיום 3 באוגוסט 2013.

⁷ מרב אברהמס, מנהלת האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה, דואר אלקטרוני, 6 באוגוסט 2013.



2.2. נתוני המוסד לביטוח לאומי

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2012 היו 968 נשים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה כאישה נוספת במשפחה מורחבת (מספרים דומים של נשים היו גם בשנים 2010 ו-2011: 1,056 ו-1,018 נשים בהתאמה).⁸ יצוין כי מספר זה אינו מבטא את כלל המשפחות המורחבות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה אלא את מספר הנשים שאינן הנשים הראשונות אשר מקבלות גמלה זו.

בניסיון לקבל אומדן נוסף של מספר המשפחות הפוליגמיות, השתמשנו בנתוני המוסד לביטוח לאומי על נשים שקיבלו מענקי לידה.⁹ ההנחה היא כי בחברה הבדואית המסורתית היריון ולידה מחוץ למסגרת הנישואים אינם שכיחים, ולפיכך רוב הנשים שילדו כשהן מוגדרות לא-נשואות נמצאות במסגרת זוגית כלשהי.

מענקי לידה לנשים בדואיות, 2011–2012¹⁰

שנה	מספר נשים בדואיות שקיבלו מענק לידה	מהן: נשים בדואיות לא נשואות
2012	8,696	841
2011	8,382	923

מהטבלה עולה כי בשנת 2012 כ-9.7% מכלל הנשים הבדואיות שקיבלו מענק לידה מהמוסד לביטוח לאומי היו נשים לא נשואות. כאמור, לנוכח מאפייניה המסורתיים של החברה הבדואית, סביר להניח שרוב הנשים האלה נמצאות במסגרת זוגית כלשהי, גם אם לא באופן פורמלי. עם זאת, נציין כי על-פי מחקרים מסוימים, גם החשיבות הרבה שהחברה הבדואית מייחסת למספר הבנים והילדים שכל אישה יולדת יכולה להסביר לידות שלא במסגרת הנישואים: נשים רבות אשר בעליהן עזבו אותן יולדות להם ילדים נוספים לאחר הפרידה בתקווה שהדבר יגדיל את הסיכויים שישובו אליהן או לפחות ייתנו להן ולילדיהן תמיכה כלכלית.¹¹ לפי טענה זו, העובדה שהנשים ילדו לבעליהן ילדים נוספים לאחר הפרידה אינה מעידה כי הם עדיין חיים עמן במשפחה מורחבת אלא מעידה על מצבן הפגיע של נשים אלו ועל ניסיון לשפר את מעמדן בחברה הבדואית.

⁸ גבריאלה היילברון, מינהל המחקר במוסד לביטוח לאומי, דואר אלקטרוני, 16 בספטמבר 2013.

⁹ מענק לידה הוא סכום חד-פעמי המשולם על-ידי המוסד לביטוח לאומי לכל תושבת המדינה שיוולדת בבית-חולים (או מגיעה אליו בסמוך לאחר הלידה). בניגוד לדמי לידה, שהם תחליף שכר בזמן חופשת הלידה, מענק הלידה אינו תלוי תעסוקה.

¹⁰ שנטל ויסנשטרן, מינהל המחקר במוסד לביטוח לאומי, דואר אלקטרוני, 16 בספטמבר 2013.

¹¹ עינת אלבין, "הבטחת הכנסה למשפחה האלטרנטיבית – המשפחה הפוליגמית כמקרה בוחן", דפנה ברק-אריז, שלומית יניסקי-רביד, יפעת ביטון ודנה פוג'י, עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם, נבו הוצאה לאור, תשס"ז, עמ' 617–650.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

3. פעילות הרשויות לצמצום התופעה

3.1. אכיפה¹²

מנתוני משטרת ישראל שיוצגו להלן עולה כי בשנים האחרונות יש אכיפה מועטה של איסור ריבוי נשים בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל.

תיקים שנפתחו בגין עבירה על סעיף 176 לחוק העונשין (ריבוי נישואים), לפי מגזר, 2012–2007

שנה	סה"כ תיקים	במגזר היהודי	במגזר הערבי (לא כולל המגזר הבדואי)	במגזר הבדואי
2007	23	0	22	1
2008	35	3	26	6
2009	37	7	25	5
2010	22	0	18	4
2011	37	3	31	3
2012	17	2	7	8

מהטבלה עולה כי בשנים 2012–2007 נפתחו בסך הכול 27 תיקי חקירה נגד בדואים בגין איסור ריבוי נישואים. למעשה, מהטבלה עולה כי רוב האכיפה של המשטרה בעבירות של ריבוי נישואים היא בקרב האוכלוסייה הערבית הלא-בדואית בישראל, אף שמקובל להניח כי עבירה זו שכיחה בעיקר בקרב הבדואים. בשנים 2009–2007 נסגרו בממוצע 72% מהתיקים שנפתחו בגין העבירה של ריבוי נישואים בכלל האוכלוסייה, על-פי רוב בשל חוסר ראיות או חוסר עניין לציבור. בשנים 2012–2010 ירד שיעור התיקים הנסגרים (50.3% בממוצע), ועלה שיעור התיקים המועברים לפרקליטות או לתביעה המשטרתית ושיעור התיקים שנדונו בבית-המשפט.

בשנים 2012–2007 נפתחו במשטרה בסך הכול 14 תיקים בגין עריכת נישואים וגירושים אסורים, ורק באחד מהם המעורבים היו מהמגזר הבדואי (תיק זה נסגר מחוסר עניין לציבור).

לעניין אכיפת איסור ריבוי נישואים נמסר ממשטרת ישראל כי למשטרה אין מדיניות מיוחדת כלפי מגזר זה או אחר וכי האכיפה בנושא היא אחידה; אם נודע למשטרה על עבירות מסוג זה הן מטופלות, אך יש להביא בחשבון שמדובר בתופעה מושרשת ומורכבת שאינה נתפסת על-ידי החברה שבה היא קיימת כעבירה פלילית. על כן, הדיווח על ריבוי נישואים הוא מועט, ועל-פי רוב הוא נעשה רק כאשר עומדות על הפרק סוגיות פליליות או אזרחיות אחרות. היעדר הדיווח מוביל למיעוט תיקים. נוסף על כך, היות

¹² פקד דימיטרי חימנבלום, קצין מדור חקירות משטרת ישראל, דואר אלקטרוני, נתקבל באמצעות גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, 29 בספטמבר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שהפוליגמיה אינה נתפסת כעבירה פלילית, גם כאשר נפתחים תיקים בגינה שיתוף הפעולה עם המשטרה מצומצם (כולל שיתוף הפעולה מצד בתי-הדין השרעיים), והדבר מקשה על איסוף ראיות.¹³

מהנהלת בתי-המשפט נמסר כי בשנים 2006–2011 נפתחו בבתי-המשפט בסך הכול 31 תיקים בעבירה על סעיף 176 לחוק העונשין, כולם בגין עבירות של ערבים (אין נתונים על האוכלוסייה הבדואית באופן ספציפי).¹⁴ בעקבות בקשתנו לקבל נתונים עדכניים, נמסר מהנהלת בתי-המשפט כי בשנת 2012 נפתחו 6 תיקים בבתי-המשפט בגין עבירה זו, אולם צוין כי אין אפשרות לספק פילוח של נתון זה על-פי מגזר.¹⁵

משירות בתי-הסוהר נמסר כי כיום יש אסיר אחד המרצה מאסר בגין עבירה על סעיף 176 לחוק העונשין, והוא נידון למאסר בגין עבירות נוספות על עבירה זו.¹⁶

3.2. פעילות רווחה¹⁷

ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי תופעת הפוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית מוכרת למשרד בשל מעורבותו בטיפול במשפחות על רקע מצבי מצוקה שונים. לצד תוכניות טיפול כלליות למשפחות במצבים כאלה, משרד הרווחה מפעיל גם תוכניות ייחודיות לאוכלוסייה זו, למשל הגנה ושמירה על זכויותיהן של ילדים במשפחה המורחבת. לגורמי המשרד אין מידע על מספר המשפחות הפוליגמיות, שכן לדבריהם מספר רב של משפחות המוכרות כחד-הוריות ממשיכות לחיות באופן מעשי במסגרת פוליגמית. כאמור, לפי הערכת רשויות הרווחה בדרום, כ-30% מהמשפחות הבדואיות במחוז מקיימות אורח חיים פוליגמי.

3.3. משרד החינוך¹⁸

משרד החינוך מתייחס לנושא הפוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בשתי מסגרות: תוכניות האגף לשוויון בין המינים ופעילות השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י).

בשנת תשס"ט פיתח האגף לשוויון בין המינים תוכנית חומש למגזר הערבי, בדגש על המאפיינים המיוחדים של המגזר בתחום המגדר, לרבות פוליגמיה. התוכנית מיועדת הן לעובדי הוראה והן לתלמידים, ובמסגרתה פועלות קבוצות העצמה לעובדי הוראה, מתקיימים ימים מרוכזים שונים ומוקמות קבוצות פעילות וקבוצות פיתוח מנהיגות בבתי-הספר העל-יסודיים. בשנת הלימודים תשע"א פעלו תוכניות של האגף ב-23 בתי-ספר מהמגזר הבדואי, רובם – 15 מהם – במחוז דרום, והשתתפו בהן יותר מ-2,000 תלמידים ותלמידות.

¹³ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, מכתב, 20 בפברואר 2012.

¹⁴ יעקב משמוש, מנהל תחום כלכלה וסטטיסטיקה בהנהלת בתי-המשפט, דואר אלקטרוני, 29 בינואר 2012.

¹⁵ יעקב משמוש, מנהל תחום כלכלה וסטטיסטיקה בהנהלת בתי-המשפט, דואר אלקטרוני, 8 באוקטובר 2013.

¹⁶ אלעד קליין, ראש לשכת נציב בתי-הסוהר, דואר אלקטרוני, באמצעות גל יונה, לשכת השר לביטחון פנים, 29 בספטמבר 2013.

¹⁷ ד"ר סטו מירקין, סגן מנהל מחוז הדרום, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב שהתקבל מעו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, 15 בפברואר 2012.

¹⁸ שוש צימרמן, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי הייעוצי, ויהודית קדש, מנהלת האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב מתאריך 21 בפברואר 2012, הועבר מהילה פאר-סיקרון, מתאמת פעילות משרד החינוך מול הכנסת, בתאריך 23 בפברואר 2012.



מאגף שפ"י נמסר כי במחוז דרום מופעלת תוכנית מניעה מחוזית בנושא הכנה לחיי משפחה, ובמסגרתה נחשפים תלמידי החטיבה העליונה למגוון נושאים, לרבות פוליגמיה. הנערים והנערות נחשפים לתופעות השליליות של הפוליגמיה, לרבות השכיחות הגבוהה של משפחות פוליגמיות שמצבן הכלכלי קשה והילדים בהן סובלים מהזנחה.

מערכת החינוך מאתרת תלמידים בסיכון, לרבות תלמידים ממשפחות פוליגמיות, ומדווחת עליהם לשירותי הרווחה, אולם היא אינה מדווחת על כך לשירותי האכיפה כדי לא לפגוע באמון בין הקהילה ובין בית-הספר.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי מדיניות התביעה -
תאריך: מספר הנחיה:	עבירת ריבוי נישואין

עבירת ריבוי נישואין

מטרת הנחיה זו היא להתוות את מדיניות התביעה באכיפת עבירת ריבוי נישואין הקבועה בסעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: **החוק**). האכיפה הפלילית של העבירה היא נדבך אחד במאבק בתופעת ריבוי הנישואין בישראל. לצד האמצעי הפלילי ניתן וראוי לעשות שימוש באמצעי אכיפה אזרחיים, מנהליים ומשמעתיים, בשילוב עם כלים הסברתיים וחינוכיים.

א. חלק כללי

1. על אף קיומו של איסור פלילי על ריבוי נישואין בחוק העונשין, המציאות מלמדת כי בפועל קיימת תופעה נפוצה יחסית של ריבוי נישואין במדינת ישראל. עבירה זו נעברת ככלל על ידי גברים, אך היא חלה גם על אישה הנישאת ליותר מגבר אחד (ראו להלן הוראת סעיף 176 לחוק). בשל העובדה, כאמור, שמרבית העבירות של ריבוי הנישואין נעברות על ידי גברים, מנוסחת ההנחיה בהתאמה למציאות זו. ואולם, הנחיה זו תיושם, בשינויים המתחייבים, גם ביחס לנשים העוברות עבירות של ריבוי נישואין.
2. תופעת ריבוי הנישואין היא תופעה חברתית קשה בעלת השלכות פוגעניות על הנשים ועל ילדיהן בנישואין אלו, ואף מביאה לפגיעה רוחבית במעמד האישה בחברות בהן נישואין אלו נהוגים. לפי מידע מגורמי הרווחה, נשים במשפחות פוליגמיות מצויות, פעמים רבות, במאבק על מעמדן בתוך המשפחה, תוך ניסיון לזכות בהעדפתו של הבעל אותן על פני נשותיו האחרות, וניסיון לקבל נתח גדול ככל האפשר במשאבים הכלכליים המשפחתיים עבורן ועבור ילדיהן הקטינים. במשפחות רבות ניכר פער עצום בין מעמדה של אישה אחת ושל ילדיה לבין מעמד של אישה אחרת וילדיה. לפערי מעמדות אלו השלכה ישירה על התפתחותם התקינה של הקטינים, ועל מצבם הבריאותי והרגשי.
3. לאור חיים פוליגמי השפעה שלילית על חיי המשפחה, בין היתר מבחינה כלכלית, והוא אף מהווה פלטפורמה לעבירות נוספות. כך למשל, תופעה של אלימות במשפחה רווחת יותר בקרב משפחות פוליגמיות (בין אם מדובר באלימות של הבעלים כלפי נשותיהם, באלימות של הנשים אחת כלפי השנייה או בין ההורים לבין הילדים). כמו כן, התופעה של הזנחת ילדים ופגיעה בהם רווחת גם היא בקרב משפחות פוליגמיות. היבט בעייתי נוסף של תופעת ריבוי הנישואין הוא נישואין שניים או יותר לנשים פלסטינאיות שאין להן מעמד חוקי בישראל או לנשים חסרות מעמד חוקי אחרות. נשים אלו מצויות בישראל ללא כל עורך משפחתי וכפועל

יוצא מכך ללא כל יכולת הגנה בסיסית ולפיכך חשופות באופן מובהק לתופעות האמורות וביניהן, לחשש לאלימות.

4. תופעת ריבוי הנישואין אף מהווה אמצעי להשגת רווח כלכלי, לעיתים שלא כדין, בתחומים שונים. ריבוי נישואין מאפשר זכאות להטבות שונות מכוח החוק, הטבות שעלולות ליצור תמריץ משמעותי לקיום אורח חיים פוליגמי, למשל קצבת הבטחת הכנסה ליחידה משפחתית שבה יותר משני בני זוג. בנוסף, בין התמריצים הכלכליים הנלווים לקיום אורח חיים פוליגמי ניתן למנות: קבלת גמלאות להבטחת הכנסה לכל אישה נוספת וזכאות של כל אישה נוספת למקרקעין, בכסות סטטוס של "ראש משפחה חד הורית". הטבות אלה מושגות על ידי כך שהבעל רשום כנשוי לאישה אחת בלבד בעוד שאר הנשים להן הוא נשוי על פי הדין הדתי נחשבות לאימהות חד הוריות ומקבלות כאמור קצבאות או מקרקעין מכוח מעמד זה. לעתים נעשה שימוש ב'גירושין קטנים' על פי הדין השרעי על מנת לרשום את הנישואין לאישה השנייה. הלכה למעשה, השליטה בכספים ובקרקעות הללו היא בידי הבעל ולא בידי האישה, והוא זה אשר מחליט על אופן השימוש בהם. כל אלה, לא רק שאינם תורמים לעצמאותה הכלכלית של האישה, אלא מגדילים את מוטת השליטה של הבעל.

5. חשיבות הערך המוגן שבבסיס עבירת ריבוי נישואין והגנתה על מעמד האישה הודגשו בפסיקה כבר לפני עשרות שנים:

"... מבלי לחוות דעה על הערכים החברתיים והמוסריים של המונוגמיה והפוליגמיה, אפשר על כל פנים לקבוע, כי השקפה הרואה יתרון בריבוי נשים היא השקפה "גברית" מיסודה, כי איסור ריבוי הנשים מגביל כביכול את חופש הגבר. אבל באיסור הביגמיה יש מגמה חברתית חשובה להגן על האשה הראשונה. על ידי פיטור הגבר מאיסור הביגמיה שבחוק הפלילי היו מנמיכים את מעמד האשה".

(ע"פ 112/50 יוסיפוף נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד ה, 481 (1951))

6. הפסיקה אף עמדה על כך שהעובדה שבעדות מסוימות, קיימת מסורת ממושכת של ריבוי נישואין, אין בה כדי להכשיר או לרכך את חומרתה של התופעה הפוגענית:

" אין בידנו לקבל גם טענת "ההגנה התרבותית" שהעלה המערער במסגרת שיקולי הענישה בעניינינו. המערער אינו יכול לעשות דין לעצמו ולעקוף את האיסור הפלילי בטענה כי הרקע התרבותי שעל ברכיו חונך וגדל הביאווה לבצע את העבירה, ואל לנו כחברה להשלים עם טיעון שכזה. בצדק הבהיר בית משפט קמא כי במדינה מתוקנת נורמות התנהגותיות המעוגנות בחוק חלות על כלל התושבים, כך שהסדר ציבורי אינו מאפשר החרגה של קבוצה מסוימת מתחולתו של איסור פלילי הקבוע בדין. עוד בשנת 1960 אמר הנשיא אולשן בע"פ 44/60 דוד ברבי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יד 925 את הדברים הבאים:

"נכון הדבר שכאשר הובאו המשפטים הראשונים לפני בתי-המשפט בענין ביגמיה, התחשבו בתי-המשפט בנסיבות השונות של הנאשמים ובעיקר בארצות מהן באו ובמה שהיה נהוג בעבר בסביבותיהם. אולם במשך הזמן התחילו בתי-המשפט להחמיר כדי להחדיר לאט לאט את ענין איסור הביגמיה גם לאותם החוגים שהיו רגילים למנהגים אחרים".

דברים אלה יפים וישימים גם היום. ויצוין, מרבית מבצעי עבירת ריבוי הנישואין הנם אנשים נורמטיביים שומרי חוק בתחומים אחרים, כך שגם אם מדובר במי שזו מעידתו הראשונה אין הדבר יכול לשמש נסיבה לקולא.

(ע"פ (מח' ת"א) 71388/06 אלטורי סלימאן נ' פרקליטות מחוז – המרכז (ניתן ביום 23.9.2007))

7. אולם על אף קיומה של עבירת ריבוי נישואין ושל הפסיקה בעניינה, הרי שבמישור הפלילי נהגה בעבר אכיפה מועטה של העבירה. נוכח הימשכות התופעה וחומרתה, יש להגביר את האכיפה של עבירת ריבוי נישואין ולפעול להחמרת הענישה המוטלת בגינה. זאת, כמובן, בכפוף למבחנים המחייבים בדבר דיות הראיות והעניין הציבורי שיש בנסיבות המקרה הפרטני.

8. הנחיה זו עולה בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל במישור הדין הבין-לאומי ובפרט, תואמת את מחויבויותיה בהתאם לאמנה הבינלאומית בדבר ביטול אפליה נגד נשים על צורותיה¹. הוועדה האחראית על יישום האמנה קבעה כי נישואים פוליגמיים עומדים בניגוד ליכולתה של אישה לשוויון מול הגבר, וקראה לא אחת למדינת ישראל לנקוט בצעדים אקטיביים לאכוף את האיסור על ריבוי נישואין הקיים בחוק².

ב. המסגרת החוקית

9. עבירת ריבוי נישואין נכללת תחת הפרק של "פגיעה בסדרי המשטר והחברה" בחוק העונשין.

סעיף 176 לחוק שכותרתו "ריבוי נישואין" קובע:

"נשוי הנושא אשה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים."

10. **נכללים בגדר נישואין לפי החוק:**

¹ The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) בעברית:

<http://index.justice.gov.il/Units/InternationalAgreements/IA/Reports/DohotNosalim/CEDAW.pdf> (להלן: "האמנה").

² Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Israel, 4.2.2011 (CEDAW/C/ISR/CO/5), para 49; Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Israel, 22.7.2005 (CEDAW/C/ISR/CO/3), para 41-42.

סעיף 175 לחוק קובע כי התיבה "נישואין" לעניין ריבוי נישואין, כוללת גם קידושין. בנוסף, סעיף 177 לחוק שכותרתו "חזקת נישואין" קובע הוראות מרחיבות כדלקמן:

"מי שהיה נשוי הוא בחזקת נשוי, לעניין 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."

בנוסף, סעיף 178 לחוק שכותרתו "תקפם של נישואין" קובע אף הוא הוראות מרחיבות כדלקמן:

"לעניין סעיף 176, אין נפקא מינה –

(1) אם תקפם של הנישואין הקודמים הוא לפי דין המדינה שבה נערכו או לפי דין דתי שעל פיו נערכו;

(2) אם הנישואין החדשים תקפים או בטלים;

(3) אם הנישואין החדשים נערכו מחוץ לישראל, ובלבד שבשעת הנישואין היה הנושא אזרח ישראלי או תושב ישראל."

11. לא נכללים בגדר נישואין לפי החוק:

סעיף 179 לחוק שכותרתו "היתר נישואין לפי דין תורה" קובע:

"היה הדין החל על הנישואין החדשים דין התורה, לא יורשע אדם על עבירה לפי סעיף 176 אם הנישואין החדשים נערכו לאחר שניתן לו היתר נישואין לפי פסק דין סופי של בית דין רבני ופסק הדין אושר בידי נשיא בית הדין הרבני הגדול."

סעיף 180 לחוק שכותרתו "נישואין שהותרו לפי דין אחר" קובע:

"לא היה הדין החל על הנישואין החדשים דין התורה, לא יורשע אדם על עבירה לפי סעיף 176 אם הנישואין החדשים נערכו לאחר שהותרו לפי פסק דין סופי של בית הדין המוסמך על סמך אחת מאלה:

(1) בן זוגו מנישואיו הקודמים אינו מסוגל, מחמת מחלת נפש שלקה בה, להסכים להפקעת הנישואין או לביטולם או להשתתף בהליך או בפעולה להפקעתם או לביטולם;

(2) בן זוגו מנישואיו הקודמים נעדר בנסיבות המעוררות חשש סביר לחייו ולא נודעו עקבותיו לפחות שבע שנים."

12. עיון בהיסטוריה החקיקתית של עבירת ריבוי נישואין מעלה, כי בעבר הוחרגו מהעבירה של ריבוי נישואין מי שאינו יהודי ושדתו מתירה זאת, וזאת במטרה להגן על בני העדה

המוסלמית מפני הרשעה על עבירת ריבוי נישואין. ברבות השנים חריג גורף זה בוטל, במסגרת חקיקת חוק שווי זכויות האישה, התשי"א-1951, ונקבע במקומו החריג המצומצם המתיר נישואין נוספים בנסיבות של היעדרות בן הזוג למשך יותר משבע שנים. מטרתו של ביטול ההיתר הייתה להיטיב את מעמדה של האישה במשפחה ובחברה (דברי שר המשפטים דאז בעת הקריאה הראשונה, דברי הכנסת ט', עמ' 2006). בשנת 1959 תוקן חוק העונשין והוסף החריג המתיר נישואין נוספים בנסיבות של אי יכולתו של בן הזוג להסכים לביטול הנישואין מחמת מחלת נפש. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, תיקון זה נועד להשוות את הדין בין היהודים והלא יהודים, שכן היתר נישואין ליהודים ניתן על ידי בית הדין הרבני, על פי רוב, במקרים של מחלת נפש אצל האישה (דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון דיני העונשין (ריבוי נישואין), התשי"ז-1957 הצעת חוק 315 - 8.7.1957).

13. נוסף לעבירת ריבוי נישואין, החוק קובע בסעיף 182 עבירות שדין 6 חודשי מאסר, החלות על מי שמסדר נישואין אסורים או גירושין אסורים, או מי שמסדר נישואין וגירושין בידעה שאחד מבני הזוג עובר בכך עבירה. בסעיף 181 קבועה עבירה על איש המתיר את קשר הנישואין על כורחה של האישה בזמן שלא ניתן פסק דין סופי של בית משפט או בית דין המחייב את האישה להתרה זו. העונש על עבירה זו הוא חמש שנות מאסר. כן קובע החוק בסעיף 183 שכותרתו "עדותו של בן זוג" כי:

"על אף האמור בפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971, כשר בן הזוג להעיד נגד בן זוגו במשפט על עבירה לפי סימן זה, אך אין כופין להעיד לא בן זוג ולא מי שנישא לנאשם בנישואין שאינם תופסים."

ג. התווית מדיניות התביעה בנושא העמדה לדין

14. כאמור, נוכח הימשכות התופעה, חומרתה והשלכותיה, יש להקפיד לאכוף את עבירת ריבוי נישואין.

עמד על כך בית המשפט העליון בקבעו:

"לאחר חקיקת החוק יש מקום לגישה סלחנית במקצת, שהרי מנהגי נישואין וקביעת אורח חיי משפחה אינם משתנים בן יום... אך עתה, עם עבור הזמן יש מקום לצפות, שמנהגי הנישואין ישתנו ויקבלו את הצורה, אותה שואף החוק לעצב. והנה מתבשרים אנו, שאין הדבר כן, וכי הולכים ומתרבים המקרים של נישואין פוליגמיים דווקא כפי שטוענת המדינה, כאשר אין החוק מטביע את חותמו על צורת חיי הנישואין. מכיוון שכך יש לשנות באופן ניכר את מדיניות הענישה... על-כן יש להראות לכל עבריין בכוח, כי המדינה לא תתייחס בקלות לכל מי שיעבור על החוק, כי קיימת סכנה שהחוק יישאר אות מתה."

(ע"פ 185/82 אחמד בן עטייה גודה נ' מדינת ישראל פ"ד לו(1)85, 89-89 (1983))

15. בית המשפט הדגיש בעבר את חשיבות הרתעת העבריינים המבקשים להתעלם מהדין הקיים. בית המשפט ציין כי המנהג של נישואין שניים עדיין רווח ויש לעקרו מן השורש (ראו: רע"פ

9159/07 **סלימאן אלטורי נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 20.01.2008), ע"פ 4085/91 **איברהים שיבלי נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 17.10.1991), ע"פ 392/80 **מדינת ישראל נ' אברהם שמואל הלוי** (ניתן ביום 25.02.1981) ע"פ 1490/93 **כנען אבו גויעד נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 25.05.1994).

16. לפיכך, ככלל, אם נמצאה תשתית ראייתית מספקת לעבירת ריבוי נישואין, יוגש כתב אישום בעבירה זו.

יחד עם זאת, אם נערכו הנישואין הנוספים זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה ולא נתקיימו נסיבות לחומרה, כדוגמת ניצול או פגיעה באחת הנשים או בבני משפחה כתוצאה או בקשר עם עבירת ריבוי הנישואין, יהווה הדבר שיקול במסגרת בחינת העניין הציבורי באכיפה באמצעות כלים מן המשפט הפלילי.

17. לצורך אכיפת העבירה, יש צורך בראיות המלמדות כי החשוד נשוי ליותר מבן זוג אחד. יובהר, כי בהתאם להוראת סעיף 177 לחוק, ביטולם או פקיעתם של נישואין קודמים, יהיו תקפים מבחינה משפטית אך ורק על סמך פסק דין סופי של בית המשפט או של בית הדין המוסמך על פי הדין הדתי, או על סמך תעודת פטירה המעידה על מות בן הזוג.³

18. בשל היות הדין האישי החל בישראל דין דתי, עבירת ריבוי נישואין יכולה להתגבש אף מבלי שדבר הנישואין הנוסף יתועד ברישומים האזרחיים הרשמיים.

19. ככל שהתשתית הראייתית בתיק, הנוגעת להוראת דין דתי, ובכלל זה תוקפם של הנישואין, תצריך חוות דעת מומחה, תוכל התביעה לקבל את חוות הדעת מהיועץ המשפטי לבתי הדין הדתיים הרלוונטיים, או מכל מומחה אחר, לפי שיקול דעתה.

במקרים בהם הנישואין השניים אינם תקפים, אך קיימות אינדיקציות ממשיות לכך שכוונת החשוד במעשיו הייתה להינשא, יעשה ככלל שימוש בהוראת סעיף 178(2) לחוק הקובע כי אין נפקות לשאלת תוקפם של הנישואין.⁴

ד. מדיניות ענישה

20. ככלל, משהורשע נאשם בעבירת ריבוי נישואין, תעתור התביעה להטיל עונש הכולל רכיב של מאסר בפועל. בדרך כלל, כפי שקבע ביהמ"ש העליון בפרשת **שיבלי**:⁵

"ריצוי העונש בעבודות שירות אינו הולם עבירות אלה, והוא מחטיא את מטרת הענישה..."

21. מקום בו התקיימו הנסיבות המפורטות להלן, יהווה הדבר שיקול להחמרת עמדתה העונשית של התביעה:

³ בג"צ 2829/03 פלונית נ' בית הדין הדרוזי לערעורים (פורסם בנבו) (16.1.2006).

⁴ רע"פ 7491/00 שלום ברזילי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (31.12.2000).

⁵ ע"פ 4085/91 איברהים שיבלי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (17.10.1991).

א. גיל האישה נמוך משמעותית מגילו של הגבר ובפרט כאשר גיל האישה מצוי מתחת לגיל הנישואין המותר על פי חוק.

ב. הנישואין השניים התקיימו ללא ידיעת אחת הנשים.⁶

ג. ככל שהנישואין השניים הביאו לפגיעה נוספת באחת הנשים, כדוגמת הזנחה או אלימות כלפיה או כלפי ילדיה, או כאשר בפועל היא אינה חיה עם בעלה אך נותרת אשת איש ולא יכולה להינשא בשנית על-פי הדין האישי.

ד. הנישואין נעשו שלא מרצונה החופשי של האישה אלא במסגרת כפיה או הפעלת לחץ חיצוני, הסכמה בין משפחות – ללא הסכמת האישה, וכדומה.

ה. הנאשם עבר את העבירה מספר פעמים, לרבות מקרה בו הוא נשוי ליותר משתי נשים במקביל.

ו. העבירה נעברה לצורך עקיפת שלטונות החוק, כגון: לצורך הכנסת תושבת זרה לארץ בטענה פיקטיבית של איחוד משפחות, לצורך קבלה או שלילת זכויות ירושה, או כדי להימנע מתשלום מזונות וכדומה.

ז. לצד, או במסגרת, עבירת ריבוי הנישואין מתקיימות עבירות נוספות בזיקה לעבירת ריבוי הנישואין.

22. ככלל, עבר נקי מהרשעות לא ישמש כנסיבה המצדיקה הימנעות מהטלת מאסר בפועל.

23. ככלל, אין לראות בהסכמת הנשים או אחת מהן, לעובדת הנישואין השניים, כנסיבה המצדיקה הימנעות מהטלת מאסר בפועל.

ה. העברת מידע בדבר חשד לעבירת ריבוי נישואין לגורמי אכיפה:

24. לשם אכיפה אפקטיבית של העבירה, רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן למידע המעלה חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין לפי סעיף 176 לחוק העונשין, יעבירו מידע זה, לרבות החומרים הנדרשים לצורך גיבוש תשתית ראייתית בתיק פלילי, לידיעת גורמי האכיפה הפלילית.

25. לשם כך, משטרת ישראל ומטה הפרקליטות, יגבשו נוהל עבודה עם רשויות המדינה הרלוונטיות לעניין זה – רשות האוכלוסין וההגירה ופרקליטויות המחוז האזרחיות. נוהל זה יסדיר, בין היתר, את אופן העברת המידע והחומרים, פרטי המידע הנדרשים, הגורם המופקד על העברת המידע וקבלתו, הדרכים לברור נוסף בדבר החומרים שהועברו, ועוד.

26. כמו כן, סוכם עם בתי הדין הדתיים ובתי המשפט שיגובשו על ידם נהלים פנימיים לעניין העברת מידע המעלה חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין לגורמי האכיפה הפלילית, והם

⁶ עע"מ 369/07 בסאם אבו נאב נ' משרד הפנים (פורסם בנבו) (23.12.2009)

יעודכנו בנוגע לזהות הגורם ברשויות האכיפה המופקד על קבלת מידע אודות חשד לעבירות ריבוי נישואין וטיפול בו.

26. עם פרסומה של הנחיה זו תבוטל הנחיית פרקליט המדינה 2.7 – מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעבירות ריבוי נישואין.



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2345 של הממשלה מיום 29.01.2017.

2345.

התמודדות עם תופעת הפוליגמיה

ראש הממשלה פותח ואומר כי בחודש יוני מינה את שרת המשפטים לרכז עבודת מטה ממשלתית לגיבוש מענה ממשלתי מקיף לתופעת הפוליגמיה.

ראש הממשלה מברך על ההחלטה ומציין כי ההחלטה היא צעד נוסף בקידום הנושא ובהבאת חוק וסדר.

רה"מ אומר: "אנו אוכפים את הבנייה הבלתי חוקית ועכשיו גם נאכוף את הנושא הזה".

שרת המשפטים מציגה את עיקרי ההצעה.

בדיון משתתפים: ראש הממשלה והשרים מירי רגב, זאב אלקין, גילה גמליאל, יובל שטייניץ, יריב לוין, איוב קרא, יואב גלנט ואריה מכלוף דרעי וה"ח אביטל שטרנברג ואלי גרונר.

הדיון נסב בין השאר על ריבוי נשים בקרב האוכלוסייה הבדואית.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ם, 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

השר לביטחון הפנים

סמכויות הוועדה:

א. לאשר את תכנית הפעולה שיגבש הצוות הבינמשרדי שיוקם, כאמור בסעיף 7 להחלטה (להלן- הצוות הבינמשרדי).

ב. לעקוב ולפקח אחר יישום תכנית הפעולה שיגבש הצוות הבינמשרדי.

2. להטיל על שר החינוך לגבש בתוך ארבעה חודשים מתווה שיעסוק בפיתוח חומרי למידה או תוכנית התערבות להתמודדות עם הנושא ולהציגו לפני הצוות הבינמשרדי, לרבות אומדן תקציבי.

3. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להציג לפני הצוות הבינמשרדי 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, שיסמיך את המוסד לביטוח לאומי לבצע קיזוז מינהלי, במקום הגשת תביעה כנדרש היום, של סכום מזונות, אשר ייקבע בחוק, מגמלאותיו של אדם שחייב על פי דין או הסכם לשלם את מזונותיו של אדם אחר, והמוסד שילם גמלה 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

לפני הצוות הבינמשרדי, 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 אותן לצוות הבינמשרדי, 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 נוספות עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה בראשו תעמוד מנכ"לית משרד המשפטים ובו יהיו חברים כדלהלן: מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"לית משרד החינוך, מנכ"ל משרד הפנים, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, מנכ"לית המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, המפקח הכללי של משטרת ישראל, מנכ"ל משרד האוצר, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, מנהל 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 ארגון אזרחי שעיסוקו בסוגיה. בהתאם לצורך ולנושא, יוזמנו לישיבות הצוות נציגי ממשלה נוספים.

8. הצוות הבינמשרדי 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 המגרשים 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 שיגבש הצוות הבינמשרדי 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 40א לחוק יסודות התקציב.

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

בעקבות הערתו של השר יואב גלנט והתייחסותו לאכיפת החוק במגזר הבדואי, מנחה ראש הממשלה את מזכיר הממשלה לבדוק אם אכן נהרסו רק 11 בתים מתוך 16 שהיו אמורים להיהרס באום אל-חיראן.