

בעניין:

1. ד'
2. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר

ע"י ב"כ עוה"ד נועה דיאמונד (מ"ר 54665) ואח'

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר  
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200  
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

**העותרות**

- נ ג ד -

1. שר הפנים
2. ראש רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול
3. מנהלת לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית
4. יו"ר ועדת ההשגה לזרים

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' מח"ל 7, ירושלים  
טל: 02-5419555; פקס: 02-5419581

**המשיבים**

### הודעה מטעם העותרות

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.6.2012, העותרות מתכבדות להגיש הודעה מטעמן, כדלקמן:

1. העותרות מתכבדות להודיע כי הן יסתפקו בהשלמת טיעוניהן בכתב, כדלהלן.
2. כזכור, בשלב הנוכחי עוסקת העתירה שבכותרת בסעד העקרוני אשר נתבקש בעתירה, והוא, כי המשיב ייתן טעם, מדוע לא ייקבע בנוהל, כי נשים זרות, המבקשות לקבל מעמד בישראל בשל היותן קורבן לאלימות בן-זוגן הישראלי, ובקשתן עמדה בתנאי-הסף להעברה לוועדה הבינמשרדית, יקבלו מעמד ארעי בישראל בזמן הטיפול בבקשה בוועדה הבינמשרדית, אף אם לא החזיקו באשרת שהייה בישראל עובר להגשת הבקשה.
3. ביום 15.5.2012 התקיים דיון בעתירה. בהחלטת בית המשפט, אשר ניתנה בתום הדיון, נאמר:

במהלך דברי תשובתה של ב"כ המשיבים, הערתי כי על פניו מתעורר קושי באותם מקרים בהם מחליט ראש הדסק שענייו של הפונה מצדק הפניה לוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים. הכוונה לכך שמצד אחד דיוני הוועדה מתמשכים עת רבה ומצד שני, הפונה הינו חסר מעמד ובנסיות אלה וכל זמן שבקשתו תלויה ועומדת, אין הוא יכול לפרנס את עצמו ו/או את ילדיו.

(...)

עוד יצוין כי במהלך הטיעון העלתה ב"כ העותרים טענה ולפיה, הגם שעל פי הנוהל הקיים מתחייב משרד הפנים שלא להרחיק מישראל את מי שבקשתו הועברה לבחינת הוועדה הבין משרדית, הרי שבהעדר אשרה מוגדרת, מתקשים אנשים אלה להתמודד עם אנשי מרות ופעם אחר פעם מוזעקת היא לסייע למי מלקוחותיה המתקשים להסביר לשוטרים או אנשי אכיפה אחרים את מעמדם בארץ. גם קושי זה צריך לבוא בחשבון בכל הנוגע לשאלה המתעוררת ביחס לסבירות הנוהל והתייחסותו לשלב הביניים שבין החלטת ראש הדסק להעביר את העניין לבחינת הוועדה הבינמשרדית ועד להכרעתה.

(שם, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

4. בסוף ההחלטה, נקבע כי למשיבים תינתן שהות על מנת להביא את הערות בית המשפט בפני הגורמים המוסמכים.

5. ביום 4.6.2012 הוגשה עמדת המשיבים בהודעה מטעמם. בקליפת האגוז, עמדת המשיבים הינה כי יש לדחות את העתירה, ולא לתקן את נוהל קורבנות אלימות בהתאם לסעד המבוקש בה. הצעד היחיד בו מוכנים המשיבים לנקוט, הוא מתן עדיפות בקביעת מועד דיון בוועדה הבינמשרדית לבקשותיהן של קורבנות אלימות, אשר עומדות בשני תנאים מצטברים מצמצמים: האחד, קיומם של ילדים משותפים לבני הזוג והשני, הגשת כתב אישום נגד הבעל האלים.

6. עמדת העותרות הינה, כי הצעתם של המשיבים אינה פותרת כהוא זה את הקשיים והצרכים אשר תוארו הן בעתירה והן בדיון בה, אשר ביטוי גם בדברי בית המשפט בדיון. נסביר את הדברים אחד לאחד.

#### **מתן "עדיפות" בקביעת מועד דיון בוועדה לא מהווה פתרון אמיתי**

7. המשיבים מציעים כי במקרים מצומצמים, תינתן עדיפות לעניינין של קורבנות אלימות בקביעת מועד דיון בוועדה. עם זאת, בד בבד, מציינים הם כי עומס הפניות המוטל על הוועדה כבד ביותר (סעיף 9 להודעת המשיבים). העותרות מודעות היטב לעומס זה; התמשכות ההליכים בוועדה על פני חודשים ארוכים כבר הפכה לשם דבר.

8. אם כן, נכונות המשיבים ליתן עדיפות למקרים "קשים" אמנם מבורכת, אבל ברי כי היא אינה נותנת מענה אמיתי לבעיות שהועלו בעתירה, לאור התמשכות ההליכים בוועדה הבינמשרדית. קשיי הפרנסה, הצורך ביציאה לחיים עצמאיים והרצון להתנתק ממערכת היחסים האלימה שרירים ועומדים גם אם תקופת ההמתנה להחלטת הוועדה הבינמשרדית תימשך, למשל, חמישה חודשים במקום עשרה.

9. עמדת המשיב אף אינה פותרת את הקושי, אליו התייחס בית המשפט הנכבד בהחלטתו מיום 15.5.2012, באשר להיעדר אשרה מוגדרת, אותה ניתן להציג בפני גורמי האכיפה השונים. חרף החלטת בית המשפט, לפיה "גם קושי זה צריך לבוא בחשבון בכל הנוגע לשאלה המתעוררת ביחס לסבירות הנוהל והתייחסותו לשלב הביניים שבין החלטת ראש הדסק להעביר את העניין לבחינת הוועדה הבינמשרדית ועד להכרעתה", אין בעמדת המשיבים מיום 4.6.2012 כל התייחסות לכך.

10. חוסר האפקטיביות של הצעת המשיבים בולט עוד יותר לאור העובדה, כי נכונותו של המשיב ליתן קדימות במועד הדיון, חלה במקרים מצומצמים בלבד.

### **קיומם של ילדים והגשת כתב אישום: תנאים מצמצמים וחסרי רלוונטיות**

11. בנוסף לעובדה כי נכונותו של המשיב ליתן קדימות במועד דיון בוועדה לא נותנת מזור אמיתי לקשיים אשר פורטו בעתירה, הרי שנכונותו זו אף מצומצמת למקרים בהם מתקיימים שני תנאים מצטברים: קיומם של ילדים משותפים, והגשת כתב אישום כנגד הבעל האלים.

12. באשר לתנאי הילדים המשותפים, מבססים המשיבים את עמדתם על טענת העותרות, לפיה בתקופת הביניים נתקלות הנשים בקושי מוחשי לפרנס את ילדיהן, בהיעדר אשרת עבודה כדין. באשר לכך יטענו העותרות, כי גם **האישה עצמה**, קורבן האלימות, זכאית כמובן שאותו רציונאל של הזכות לקיום בכבוד יחול גם **עליה כאדם אוטונומי**, ואין נפקא מינא אם היא אף מפרנסת ילדים, אם לאו.

13. באשר לתנאי הגשת כתב אישום כנגד הבעל, אותו מנמקים המשיבים בצורך להציב רף הוכחה גבוה יחסית, יטענו העותרות כי מדובר בתנאי לא ראוי, לאור העבודה כי מדובר בעניין אשר כפוף לשיקול דעת רשויות התביעה והאכיפה. זאת, בעוד מחקרים מראים, כי קיימים "מסננים" רבים בדרך לטיפול ראוי של רשויות האכיפה במקרי אלימות, וכפועל יוצא מכך, גם בדרך להגשת כתב אישום (ר' יסעור-בורוכוביץ ולביא-אפרת, **עמדות של שוטרים ושופטים: משוכות בדרכן של נשים מוכות לקבל עזרה**, חברה ורווחה כ"ב, 4, 481-501; זמין ברשת).

14. כך, למשל, מחקרים מראים כי 70% מהשוטרים נקטו בגישה של "משכין שלום" ולא בגישה הענשה של הבעל האלים; שוטרים נוטים להימנע ממצר הרתעתי של הבעל האלים; עמדות שליליות של שוטרים כלפי נשים נפגעות אלימות במשפחה מושפעות מעמדות פטריארכאליות-שיפוטיות באשר לחלוקת התפקידים במשפחה (יסעור-בורוכוביץ ולביא-אפרת, 485-490).

15. הנה כי כן, תנאי הגשת כתב האישום הינו תנאי שאינו בשליטת האישה ונגוע בשיקולים רבים אחרים של גורמים חיצוניים. לא בכדי, נקבעו בנוהל קורבנות אלימות דרכים נוספות להוכיח קיומה של אלימות: שהייה במקלט לנשים מוכות, מתן צו הגנה מפני בן הזוג הישראלי לאחר דיון במעמד שני הצדדים, אישור של גורמי הרווחה. המשיבים הכירו, ובצדק רב, בדרכים אלו כלגיטימיות להוכחת קיומה של אלימות.

16. אם כך, לא ברור מדוע המשיבים דורשים, לטענתם, רף הוכחה גבוה יותר בכדי לתת קדימות בדיון בוועדה – עניין טכני – בעוד הם מוכנים לקבל הוכחות אשר לכאורה עומדות ברף נמוך יותר, בכדי לקבל את טענת האלימות לשם טיפול בבקשה הומניטארית – עניין מהותי אשר כרוך בשאלת הקניית מעמד.

17. לאור כל זאת, **עמדת העותרות הינה, כי גם ב"שלב הביניים", יש להסתמך על אחת מהדרכים המנויות בנוהל בכדי להוכיח קיומה של אלימות.**

18. סיכומם של דברים: הצעת המשיבים מהווה לעג לרש. היא אינה פותרת את הקשיים הכרוכים בהמתנה הארוכה להחלטת הוועדה הבינמשרדית, הן בשל אורך ההמתנה שיהיה משמעותי אפילו במקרה של מתן קדימות, והן בשל העובדה, כי היא אינה מסייעת בהתמודדות עם הקשיים שבהיעדר אשרת שהייה ועבודה. נכונותם של המשיבים ליתן קדימות למקרים "קשים" בדיון בוועדה אמנם מבורכת, אבל היא אינה נותנת תשובה אמיתית לקשיים שהועלו בעתירה. זאת, במיוחד לאור העובדה כי נכונותם של המשיבים מצומצמת למקרים של התקיימות תנאים, אשר לדידי העותרות, אינם ממין העניין כאן.

#### נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם

19. המשיבים טוענים, כי אין הצדקה ליתן לנשים כגון העותרת 1 מעמד זמני לתקופת הביניים, עד למתן החלטת הוועדה הבינמשרדית בעניינן. זאת, לדידם, לאור העובדה כי "עסקינן בבקשותיהם של מי שלא החזיקו ברישיון, שלא נבחנו לגביהם מבחני מרכזי חיים עובר להגשת הבקשה, וחמור מכך, הם שוהים למעשה בישראל באופן בלתי חוקי, ללא אשרה כדין" (סעיף 5 להודעת המשיבים).

20. ראשית יבקשו העותרות להזכיר, כאמור בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.5.2012, כי סיבת השהייה ללא אשרה מסודרת, נעוצה בהתנהגותו האלימה של הבעל וברצונו לשלוט באישה. כך היה במקרה של העותרת 1, וכך, מראים מחקרים, הוא דפוס טיפוסי למקרים של נשים מהגרות, קורבנות אלימות. כאמור, העותרות הציעו כי המבקשת תצטרך לעבור רף הוכחה מסוים (הוכחת האלימות, טיפול הדסק), כך שהטענה כי היעדר האשרה מקורה באלימות הבעל, לא תיטען בעלמא.

21. שנית, ובהמשך לכך ולהערות בית המשפט בדיון מיום 15.5.2012, יבקשו העותרות להקיש מנוהל אחר של המשיב, אשר בינו לבין הנוהל הנדון דכאן ישנם קווי דמיון משמעותיים. הכוונה היא לנוהל המשיב, אשר מטפל בעניינם של קורבנות סחר בבני אדם.

22. ההקדמה לדוח משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה) בנושא "סחר בבני אדם: התופעה ומאבק המדינה בה" (מחברת: רחל גרשוני, פברואר 2008, זמין ברשת), ממחישה את הדמיון בצרכים של שתי אוכלוסיות מוחלשות אלו – נשים מהגרות קורבנות אלימות, וקורבנות סחר בבני אדם:

פגיעותם של קורבנות הסחר גדולה במיוחד לאור זרותם בארץ היעד. כשהם מגיעים בדרכים לא חוקיות, הסוחרים דואגים להטביע בהם חשש להתלונן בפני הרשויות. אפילו אם הגעתם היא כדין, אין הם מכירים את השפה והתרבות המקומית, דבר שמרתיע אותם ממימוש זכויותיהם.

הכיעור שבתופעה זו מונח בביטול הגרעין הקשה של האנושיות תוך הפיכת בני אדם לאובייקטים למילוי צרכיהם של אחרים וצמצום חופש הבחירה שלהם עד כדי אינון. מסיבה זו, נוהגים לכוונת את תופעת הסחר "עבדות מודרנית".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> תיאור הסחר העולמי מצוי בספר Bales, Disposable People, University of California Press (Berkeley, 1999).

... **הסטטוס הלא חוקי שלהם הופך אותם לאף יותר פגיעים** בהגיעם לארץ היעד, שכן **הסוחרים משכנעים אותם שאף אם הם יצליחו לברוח, הם יעצרו ויזכו ליחס אכזרי ומשפיל.**

(שם, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

23. "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבודת כפייה" (נוהל 6.3.0008, תאריך עדכון 15.6.2010, להלן: **נוהל נפגעי סחר**), נועד להסדיר את מעמדם של קורבנות סחר, לשם שהותם בארץ לצורכי חקירה, מתן עדות ושיקום.

נוהל נפגעי סחר מצ"ב ומסומן ע/40.

24. סעיף ב.2 לנוהל נפגעי סחר עוסק ב"תקופה זמנית". מפאת חשיבות הדברים, נביא את הסעיף כלשונו:

עם קביעה כי אכן קיימת **ראשית ראיה** להיותו של המבקש קורבן לפי נוהל זה, על סמך המקורות המפורטים בסעיף ב.1, יהא הקרבן זכאי לקבל **לאלתר** רישיון **זמני מסוג ב/1** כללי לשלושה חודשים. במידה והקורבן עד בהליכים משפטיים, יוארך הרישיון הזמני עד לסיום ההליכים בכפוף לאישורי הפרקליטות.

(שם, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

25. באשר לדרכי ההוכחה לקיומה של "ראשית ראיה" להיות המבקש קורבן אלימות, מפרט סעיף ב.1 לנוהל:

ככלל, נוהל זה יחול על מי שהומצא לגביו אישור ממשטרת ישראל או מידע תומך מהתמ"ת או **גורם מוסמך אחר**, או **ראיות מהימנות אחרות** כי מדובר בקורבן לפי נוהל זה.

26. עניינו הרואות: במקרה של קורבנות סחר, המשיבים מסתפקים ב"ראשית ראיה", כאשר קיימת רשימה פתוחה של סוגי הראיות אשר ניתן להציג, בכדי ליתן למבקש **מעמד זמני מסוג ב/1 לאלתר**.

27. ברי, שישנם רציונאליים דומים ביסוד שני הנהלים הנ"ל: הגשמת חובתה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, לעשות כל שלאל ידה במיגור תופעות של אלימות והתעללות; ניתוק מה"ספונסר" האלים; סילוק החשש לדווח ולפנות לרשויות, בהיעדר אשרה; העצמת קורבנות והנחת תשתית להתחלת חיים חדשים, פרודוקטיביים ועצמאיים.

28. רציונאליים אלו באים יפה לידי בנוהל נפגעי סחר. הנוהל מכיר בצורכי השיקום של נפגעות סחר, ומאפשר להן לעבוד לתקופה זמנית. כמו כן מסתפק הנוהל ב"ראשית ראיה" לשם זכאות לאשרה זמנית.

29. טיפולם המקיף של המשיבים בעניינם של קורבנות סחר ראוי להערכה. מן הראוי, כי ההכרה בצרכים של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות ביותר, קורבנות אלימות, התעללות ושליטה תבוא לידי ביטוי גם בטיפול בעניינן של נשים זרות, נפגעות אלימות במשפחה.

## סיכומם של דברים

30. בעתירתן, הציגו והדגישו העותרות קשיים ספציפיים שנתקלות בהם נשים מוכות, אשר פונות לוועדה הבינמשרדית לשם הסדרת מעמדן, בלי שלקחו חלק קודם לכן בהליך המדורג, בשל אלימות הבעל.

31. כפתרון אפשרי לקשיים אלו, הציעו העותרות מנגנון איזון, אשר יכול לאפשר מתן מעמד זמני לפונה לוועדה הבינמשרדית, תוך מניעת פניות סרק: האשרה הזמנית תינתן רק במקרים בהם הפונה עומדת בתנאי סף מהותיים, והם, החלטת הדסק להעלות את התיק לדיון בוועדה הבינמשרדית (כלומר, פקיד/ת הדסק מצא/ה כי הבקשה מעלה טעמים הומניטאריים) ועריכת שימוע בלשכה (השימוע מתקיים, על פי הנוהל, בעקבות החלטת הדסק להעביר את הבקשה לוועדה ועל כן מדובר בתנאים הכרוכים זה בזה). כך היה בעניינה של העותרת 1.

32. תנאי הסף של החלטת הדסק מאפשר לוודא כי האלימות הוכחה באחת הדרכים המפורטות בנוהל קורבנות אלימות; תנאי הסף של עריכת השימוע מאפשר עריכת בירור באשר לנסיבות חייה של המבקשת ושהותה בארץ (ר' סעיפים 29, 71 לעתירה).

33. תנאי משולב זה, של החלטת הדסק ועריכת השימוע, מספק, לדעת העותרות, לשם הפעלת שיקול דעת למטרת מתן אשרה זמנית.

34. ברי, כי מדובר רק באפשרות אחת של מנגנון איזון. כעולה מהדברים לעיל, המנגנון המוצע דומה לזה המעוגן בנוהל נפגעי סחר. עם זאת, עמדת העותרות היא כי כל מנגנון מוצע, צריך ליתן מענה אמיתי לקשיים ולצרכים אשר פורטו בעתירה ובדיון בה.

35. ה"פתרון" אשר מציעים המשיבים אינו עומד בקריטריון זה. הוא אינו נותן מענה לצרכים ב"תקופת הביניים", ואינו מתמודד עם הערות בית המשפט הנכבד אשר עלו בדיון ביום 15.5.2012. כל שניאותו המשיבים לעשות הוא לקצר במידת-מה (לא ידוע אף בכמה זמן מדובר) את תקופת ההמתנה להחלטת הוועדה הבינמשרדית, וגם זאת, רק עבור קבוצה מצומצמת של נשים.

36. הנה כי כן, עמדת העותרות הינה כי אין להסתפק בפתרון המוצע על ידי המשיב בהודעתו. העותרות מבקשות כי בית המשפט הנכבד יקבל את עתירתן, כך שיורה למשיב לתקן את נוהלו בהתאם למבוקש בראש העתירה. כן מבקשות הן לחייב את המשיב בתשלום שכ"ט עו"ד והוצאות משפט.

ירושלים, 10 יוני 2012.

---

נועה דיאמונד, עו"ד  
ב"כ העותרות

(ת.ש. 67755)