



דו"ח מסכם

**הצוות הבין-משרדי
להתמודדות
עם השלכותיה
השליליות של
הפוליגמיה**

יולי 2018



על פי החלטת ממשלה מס' 2345 מיום 29.01.2017 בעניין הקמת צוות להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, החליטה הממשלה להטיל על מנכ"לית משרד המשפטים, עו"ד אמי פלמור, להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם הפוליגמיה ולעמוד בראשו. על פי החלטת הממשלה, בצוות יהיו חברים נציגים בכירים ממשרדי הממשלה, נציגי רשויות מקומיות, ונציגים מהחברה האזרחית¹.

כתיבה:

פרקליטות המדינה, משרד המשפטים	עו"ד רחל מטר
הנהלת בית הדין השרעי, משרד המשפטים	הקאדי ד"ר איאד זחאלקה
משרד החינוך	ד"ר מוחמד אלהיב
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	מר יריב מן
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	ד"ר אחמד חליחל
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד מוריה בקשי-כהן
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד עדית נחמן
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד מהא מראענה
אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה	גב' לירית סרכוס
אקטיביסטית ופעילה לקידום והגנה על זכויות נשים בדואיות	עו"ד אינסאף אבו שארב
יועץ בכיר למנהלת הכללית, משרד המשפטים	עו"ד עמיר הרן
עוזר למנהלת הכללית, משרד המשפטים	מר דרור יוסף
יועצת למנהלת הכללית, משרד המשפטים	עו"ד סוזאן דסוקי

1 החלטת הממשלה מצורפת כנספח א.



דבר יו"ר הצוות - עו"ד אמי פלמור

"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, ובנסיון ממשלתי ראשון להתמודדות כלל ממשלתית עם התופעה האמורה..."

במילים אלו נפתחת החלטת ממשלה 2345 מיום 29.1.2017, שהובאה על ידי שרת המשפטים איילת שקד, במסגרתה הוטל עלי לעמוד בראש צוות משותף למשרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והחברה האזרחית לשם בחינה של דרכי התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה.

ממשלות ישראל לדורותיהן עצמו עיניהן נוכח המתרחש בתוככי המשפחות הבדואיות בנגב; הפוליגמיה נאסרה מראשית ימיה של המדינה, אולם שרת המשפטים איילת שקד היא הראשונה שהעזה לומר שהגיע העת לטפל בסוגיה, ללא כחל ושרק. היא עמדה על כך שבמסגרת תוכנית חומש לטובת החברה הבדואית יוקם צוות שיחקור את התופעה, יעמוד על היקפה ומחולליה, וחשוב מכל - יגבש מענה הוליסטי, שאינו מבוסס על אכיפה בלבד, על מנת לצמצם את הפוליגמיה.

ההיתרים הספציפיים באסלאם לשאת יותר מאישה אחת, ניתנו לפני מאות שנים כמענה הומניטארי לאורח חיים ולמציאות שחלפו בינתיים מן העולם. המנהגים שהשתרשו בנגב (שאינם רווחים בקרב כלל ערביי ישראל) ושתוארו כמציאות של "איש הישר בעיניו יינשא" פוגעים כיום פגיעה קשה בנשים וילדים ובחברה בכללותה. הגבר הבדואי בנגב אינו נבדל מגברים רבים במדינת ישראל שגם הם, לא פעם, מפרקים את התא המשפחתי הראשון שבנו. אולם "עצימת העיניים" הישראלית אפשרה ומאפשרת לגבר הבדואי לעשות כן מבלי להתגרש באופן מלא מאשתו הראשונה, וגם אם עשה כן, מבלי לשאת באחריות כלכלית לילדיו ומבלי לחלוק את משאבי המשפחה באופן הוגן עם אם ילדיו בטרם יקים משפחה נוספת. הדו"ח משקף כיצד המדינה ורשויותיה, כמו גם המבנה המסורתי של החברה הבדואית, קיבעו את מעמדן של הנשים הבדואיות כמוחלשות ביותר בחברה הישראלית כולה.

הדו"ח מציג ניתוח מקיף ומבוסס נתונים של התופעה ומציע תוכנית כוללת של צעדים וכלים אופרטיביים להתמודדות עימה במגוון תחומי אכיפה, ולצידם מענים להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה בכל תחומי החיים - חינוך, תעסוקה, רווחה, בריאות; כלל השותפים, מן הממשלה ומקרב החברה הבדואית, ללא יוצא מן הכלל, משוכנעים כי הגם שהחוק מעולם לא נאכף, אין באכיפת החוק כיום, 70 שנה לאחר הקמת המדינה, כדי להוות מענה מספק לצמצום התופעה.

הפוליגמיה היא סימפטום חריף של פערים בכלל תחומי החיים. מדינת ישראל מחויבת להמשיך ולהשקיע משאבים משמעותיים על מנת להזניק את החברה הבדואית במעלה הסולם החברתי-כלכלי. תהליך חברתי מורכב ונחוש מעין זה, המבקש לצמצם את הפוליגמיה ובכך לשנות את אורחות חייהן של אלפי משפחות, יצלח אך ורק בנכונות לפעול "מחוץ לקופסא" ובשותפות אמיצה עם מנהיגים ומנהיגות בחברה הבדואית הפועלים לקידומה ולשגשוגה של קהילתם.

מנהיגות כזו קיימת בחברה הבדואית ואל לה למדינת ישראל להחמיץ הזדמנות חשובה לשותפות זו.



אמי פלמור

תודות

אני מבקשת להודות לעשרות אנשים, עובדי ממשלה, נציגי שלטון מקומי וחברה אזרחית שלקחו חלק באיסוף המידע, גיבוש ההמלצות וכתיבת הדו"ח.

אני גאה בצוות הייחודי והמגוון, מתוך הממשלה ומחוצה לה, שהיה שותף לעשייה.

תודה לראשי צוותי המשנה- עו"ד רחל מטר, מר יריב מן, ד"ר איאד זחאלקה וד"ר מוחמד אלהיב שהובילו ביד רמה דיונים ומפגשים רבים לצורך גיבוש המלצותיהם.

תודה לד"ר אחמד חליחל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על תרומתו הייחודית לניתוח מקורות מידע שונים וסבלנותו לבקשותינו השונות שאפשרו קבלת תמונת מצב עובדתית ראשונה מסוגה.

תודה לכל אנשי הנגב, ברובם בני הקהילה הבדואית, שנפגשו איתנו ואפשרו לנו ללמוד מקרוב, לשאול שאלות, ולקבל כיווני פעולה וחשיבה לצורך גיבוש המלצותינו. תודה מיוחדת לאלה מביניהם שלקחו חלק פעיל בדיוני הוועדה וצוותי המשנה, ואף תרמו למלאכת כתיבת הדו"ח.

תודה לכל מי שלקחו חלק בכתיבת הדו"ח, ובמיוחד לאנשי לשכתי דרור יוסף ועו"ד סוזן דסוקי שגם ריכזו את עבודת הוועדה והתוו עימי כיווני פעולה, ועו"ד עמיר הרן אשר ריכז את עבודת צוות המשנה דין שרעי ובית דין שרעי.

תודה אישית מיוחדת ליועצתי רבת הפעלים עו"ד סוזן דסוקי שהתלוותה אלי לעשרות פגישות אישיות בנגב, סייעה רבות לפתיחת הדלתות והלבבות ולגיבוש התובנות, ריכזה את צוות בריאות ורווחה ועסקה בנוסף במלאכה הסיזיפית של כתיבת המבואות המקיפים לדו"ח ועריכת כלל החומרים.

תודה אחרונה לשרת המשפטים איילת שקד על ההזדמנות, האמון והרוח הגבית.

הרכב הצוות:

הצוות שגיבש את ההמלצות המובאות להלן מורכב ממשתכפים מהחברה האזרחית הבדואית בנגב ומנציגי ממשלה, כמפורט להלן:

בראשות הצוות:

עו"ד אמי פלמור מנכ"לית משרד המשפטים

מרכזי הצוות:

עו"ד סוזאן דסוקי יועצת למנכ"לית משרד המשפטים
דרור יוסף עוזר למנכ"לית משרד המשפטים

חברים וחברות בצוות לפי חלוקה לצוותי משנה:

צוות איסוף ואיגום מידע

עו"ד רחל מטר יו"ר צוות המשנה
מנהלת מחלקת עיכוב הליכים, פרקליטות המדינה (פלילי),
משרד המשפטים

ד"ר אחמד חליחל סגן מנהלת אגף בכיר דמוגרפיה ומפקד, הלשכה המרכזית
לסטטיסטיקה

עו"ד רות גורדין המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, משרד המשפטים
עו"ד שרית דמרי מנהלת מחלקה בכירה, המוסד לביטוח לאומי
עו"ד רינה נשר ממונה (מרשם אוכלוסין), לשכה משפטית רשות האוכלוסין
וההגירה

רפ"ק טובי לין-שלום קצינת פיקוח ובקרה במחלקת מענה אזרחי, משטרת ישראל
עו"ד אורי נוסבאום יועץ משפטי, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב,
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עו"ד אילת אלון-בוקר לשכה משפטית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב,
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עו"ד שני כ"ץ פרקליטות מחוז דרום אזרחי
עו"ד אורית קרץ פרקליטות מחוז דרום אזרחי
עו"ד רחל בירנבאום סגנית היועץ המשפטי, רשות מקרקעי ישראל

צוות חינוך ותעסוקה

ד"ר מוחמד אלהיב

מר דרור יוסף

מר מחמוד אלעמור

מר חליל אלכרם

גב' דנה מיטב

גב' חנה שדמי

גב' עינב לוק

גב' סלימה מוסטפא סלימן

גב' חגית כהן

גב' אלה איל בר דוד

גב' הדר וינטר גולן

גב' אדווה ספיר

גב' נג'ואה אבו נימר עבאס

גב' סנא ג'בארין אגבאריה

עו"ד הדיל יונס

יו"ר צוות המשנה, ממונה על החינוך הבדואי, משרד החינוך

מרכז צוות המשנה ועוזר למנכ"לית, משרד המשפטים

מנהל מרכזי ריאן בדרום להכוון תעסוקתי לשעבר

מנהל בית הספר, "אלאמל", מועצה אזורית אלקסום

מנהלת האגף לשוויון מגדרי, נציבות שירות המדינה

מנהלת אגף א', שירות פסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך

שירות פסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי

ישראל דיגיטלית, המשרד לשוויון חברתי

מנהלת תחום בכיר, תעסוקת מיעוטים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מנהלת תחום תכנון, משרד הכלכלה והתעשייה

מנהלת תחום, משרד לפיתוח הנגב והגליל

מפקחת על הייעוץ החינוכי, משרד החינוך

מפקחת על הייעוץ החינוכי, משרד החינוך

מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

צוות בריאות, רווחה והנגשת זכויות

מר יריב מן

יו"ר צוות המשנה
מנהל אגף פיתוח כלכלי וחברתי בחברה הבדואית, משרד החקלאות ופיתוח הכפר

יועצת למנכ"לית משרד המשפטים ומרכזת צוות המשנה
מנהלת תחום בכיר, אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה
מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית, משרד הבריאות
אחראי נושא טיפול ומניעת אלימות במשפחה ותקיפה מינית, משרד הבריאות

סגנית מנהלת השרות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

עו"ד סוזאן דסוקי

גב' לירית סרפוס

גב' מלכה פרגר

מר גידי פרץ

גב' אפרת שרעבי

מרכזת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	גב' מרים בן עטר
ממונה בכירה, אגף חקיקה ותוכניות עבודה, מנהל הגימלאות, המוסד לביטוח לאומי	עו"ד דבורה לילך בן-ישעיהו
ממונה תחום מעמד אישי, הסיוע המשפטי, משרד המשפטים	עו"ד ענבל וויל
ממונה (דיני משפחה), מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד יעקב פרידברג
אקטיביסטית ופעילה לקידום והגנה על זכויות נשים בדואיות	עו"ד אינסאף אבו שארב

צוות דין שרעי ובית דין שרעי

קאדי ומנהל בתי הדין השרעיים, משרד המשפטים	הקאדי ד"ר איאד זחאלקה	יו"ר צוות המשנה
יועץ בכיר למנכ"לית משרד המשפטים ומרכז צוות המשנה	עו"ד עמיר הרן	
ראש אשכול ילדים ומשפחה, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד מוריה בקשי-כהן	
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד מהא מראענה	
ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים	עו"ד עדית נחמן	
מפקח על האימאמים, משרד הפנים	השייח ג'מאל אלעזברה	
בית הדין השרעי, משרד המשפטים	עו"ד עביר בדארנה	
בית הדין השרעי, משרד המשפטים	עו"ד ח'אדר מהדי	
איש תקשורת ונציג החברה האזרחית	מר נואף אלנבארי	



תוכן עניינים

14	תקציר מנהלים.....
19	מבוא.....
22	שיטת העבודה.....
27	פרק א - האוכלוסייה הבדואית בישראל.....
31	פרק ב - החברה הבדואית בנגב.....
38	פרק ג - מדיניות ממשלתית ופעילות אזרחית.....
47	פרק ד - פוליגמיה בחברה הבדואית.....
75	פרק ה - התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה.....
75	עבודת צוותי המשנה.....
77	צוות משנה איסוף ואיגום מידע.....
117	צוות משנה חינוך ותעסוקה.....
154	צוות משנה בריאות, רווחה והנגשת מידע.....
179	צוות משנה דין שרעי ובית דין שרעי.....
214	סיכום.....
231	נספחים.....

תקציר מנהלים

רקע

במסגרת החלטת ממשלה כוללת לפיתוח כלכלי חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, החליטה ממשלת ישראל לאמץ את החלטת הממשלה 2345 מיום 29.1.17 שהביאה לאישורה שרת המשפטים איילת שקד, ולהתמודד לראשונה עם תופעת הפוליגמיה¹. האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כ-250,000 איש² ומנהלת אורח חיים מסורתי וייחודי במובנים רבים. הפוליגמיה, היא תופעה רווחת בקרב החברה הבדואית וההתמודדות עימה ועם השלכותיה נמצאת במרכז של דו"ח זה.

הפוליגמיה מוגדרת כנישואין ליותר מבן זוג אחד והיא אסורה על פי החוק הפלילי בישראל³. לרוב, היא מתבטאת בכך שהגבר נושא יותר מאישה אחת. צורת נישואין זו נפוצה בקרב תרבויות שונות. חוקרים מסבירים כי תופעת הפוליגמיה קשורה במבנה החברתי והפטריארכלי של חברות מסורתיות, אשר מתאפיינות בנורמות ובערכים הומוגניים המבוססים על מבנה חברתי שבטי.

מקור תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב בקוראן, אשר מתיר לגבר לשאת עד ארבע נשים⁴, אך מחקרים מצביעים על התופעה כמתקשרת במידה רבה למבנה החברתי הפטריארכלי ולחשיבות הקבוצה והשבט בחברה הבדואית יותר מאשר להיתר הדתי באסלאם.

הגורמים לפוליגמיה בקרב הבדואים שונים ורבים, ביניהם: האפשרות לשאת מספר נשים על-פי האסלאם, ריבוי נשים כסמל סטטוס, הרצון להגדיל את המשפחה ואת השבט ולחזק את מעמדו, נישואין ראשונים בגיל צעיר ובעקבותיהם צורך בנישואין שניים בגיל מתקדם ומתוך בחירה, תפיסת מוסד וקשר הנישואין, מעמדן של הנשים בחברה הבדואית, הנוהג של נישואי חליפין (נישואי "בדל"), לחץ על נשים "מבוגרות" להינשא ולהביא ילדים, החשש של הנשים מגירושין ומאובדן הילדים, נגישות גבוהה יותר לנשים מוסלמיות מחוץ לישראל, לגיטימציה לכך בחברה הבדואית ועוד.

הפוליגמיה היא סוגיה רב תחומית: משפטית, חברתית ותרבותית. הגישה הפמיניסטית מגדירה אותה כתופעה פסולה אשר קשורה בהפלייתן של נשים ערביות: הפלייה רב מימדית וחברתית של הנשים על ידי החברה באמצעות תפיסתן כנחותות באופן בו מונצחים יחסי השליטה של גברים בנשים. גם מי שאינם מחזיקים בעמדות פמיניסטיות אינם מתעלמים מהמורכבות והקשיים המאפיינים תא משפחתי פוליגמי ומכך שככלל הוא מהווה מימוש של העדפה וצרכים של הגבר ואינו מבוסס בהכרח על ההסכמה של האישה.

המציאות החברתית שבה חיות הנשים הבדואיות בנגב מקשה עליהן לפעול למיגור התופעה. על פי מחקרים, קורבנותיה העיקריים של הפוליגמיה הן נשים וילדים. לצד זאת, ניתן להבחין בתופעות שליליות נוספות המשליכות על החברה הבדואית פנימה ועל החברה הישראלית בכללותה. להלן יובאו מכלול ההשלכות של תופעת הפוליגמיה: מצב

1 פוליגמיה, היא נישואין ליותר מבן זוג אחד, ובקרב החברה הבדואית, היא מתבטאת בכך שהגבר נושא יותר מאישה אחת.

2 על פי נתוני הלמ"ס שנאספו במסגרת עבודת צוות זה. נתונים רבים נוספים יוצגו בפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

3 סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

4 פירוט והרחבה בפרק אשר יעסוק בדין השרעי- בהמשך.

כלכלי קשה של התא המשפחתי הפוליגמי, נזקים פסיכולוגיים נפשיים המשליכים בעיקר על נשים וילדים, מאבקים בתוך המשפחה הפוליגמית, תלות האישה, פגיעה בכבוד האישה ובמעמדה, אלימות כלפי נשים, פגיעה בילדים, יצירת נוער שוליים ועוד. לצד כל אלה לפוליגמיה השלכות רוחביות נוספות כגון, הקצאת משאבים מצד המדינה, פגיעה בערכי מדינת ישראל כמדינת חוק דמוקרטית, ביצוע עבירות נלוות (נישואי קטינות, שהייה בלתי חוקית במקרים של נישואין שניים לאישה מהרשות הכלסטינית), דיווחים פיקטיביים לרשויות המדינה ועוד.

בשל כל אלה, ההתמודדות עם התופעה היא מורכבת. מורכבות זו נובעת מצד אחד מהעובדה שמדובר בתופעה חברתית רווחת בחברה הבדואית, שמקורה בהיתר דתי ושורשיה נטועים עמוק בתוך המסורת והמנהגים של החברה הבדואית. מצד שני, פוליגמיה היא עבירה פלילית בדין הישראלי והשלכותיה על התא המשפחתי, על הנשים והילדים בעיקר, קשות.

ההתנגשות בין הנורמות החברתיות והדתיות אל מול החוק הפלילי יצרו קונפליקט מורכב אשר הביא את המדינה להימנעות מהתמודדות עם הסוגיה, חוסר באכיפה פלילית, היעדר מדיניות כוללת להתמודדות עם התופעה, לצד דיווחים פיקטיביים למוסדות המדינה על ידי האוכלוסייה הבדואית. כך נמצא שתופעת הפוליגמיה בנגב היא בין השאר סימפטום מובהק של הזנחה, היעדר משילות, היעדר פיתוח חברתי כלכלי של החברה הבדואית וחוסר השתלבותם של הבדואים בחברה הישראלית הכללית.

יש לציין כי הסוגיה נדונה על-ידי ממשלות קודמות במהלך עשרים השנים האחרונות: דיונים רבים התקיימו בהובלת משרדי ממשלה שונים, יועצים משפטיים לממשלה ופרקליטי מדינה. דיונים התקיימו בכנסת וארגוני נשים מחו נגד התופעה ופעלו על מנת למגרה. אך פיתרון כולל ואופטימלי לתופעה לא נמצא.

ביום 29 בינואר 2017 החליטה הממשלה כאמור להתמודד עם התופעה והורתה, בין היתר, על הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד המשפטים, אשר יהיו חברים בו נציגים ממשרדי הממשלה השונים, הרשויות המקומיות הרלוונטיות והחברה האזרחית לשם בחינה משותפת של דרכי התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה⁵.

שיטת העבודה

הצוות הוקם על מנת לגבש תוכנית מקיפה וכוללת להתמודדות עם הפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב שתיתן מענה להיבטים השונים המחוללים את התופעה, בשיתוף הציבור. תהליך שיתוף הציבור, שיתוף החברה הבדואית בנגב, היה הכרחי להצלחת התהליך.

עם מינוי יו"ר הצוות עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, החל תהליך של הכרות ולמידת הסוגיה. יו"ר הצוות ערכה סיורים בנגב, ביישובים המוסדרים ובפזורה, ונפגשה עם

5 החלטת הממשלה 2345 מצורפת כנספח א' לדו"ח. כשבועיים לאחר קבלת החלטת ממשלה זו התקבלה החלטת ממשלה 2397 שעניינה "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021". ההחלטה עוסקת בצמצום פערים בין החברה הבדואית בנגב לבין כלל החברה בישראל ומתמקדת בתחומי החינוך והשירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות, ופיתוח השלטון המקומי.

מגוון רחב של אנשים, מנהיגים מקומיים, אנשי דת ושייח'ים, אנשי מקצוע, אנשי חינוך וטיפול, פעילות ופעילים חברתיים ועוד, אשר להם זיקה לסוגיה ואשר תרמו, כל אחד מנקודת מבטו ומומחיותו, לגיבוש תובנות וקווי פעולה מנחים⁶.

לאחר קבלת תשתית רחבה אודות התופעה, הרכיבים המחוללים אותה, והשלכותיה על החברה הבדואית ועל החברה הישראלית, גובשו מספר תובנות:

- קיים **חוסר במידע** אחיד ומגובה בדבר היקף התופעה.
- **ממשלות ישראל לדורותיהם נמנעו מפעילות אכיפה** במכלול ההיבטים של פוליגמיה, במישור הפלילי ובמישור האזרחי והמנהלי כאחד⁷.
- **הסתגרות והתבדלות החברה הבדואית בנגב** משאר החברה הערבית בפרט והחברה הישראלית בכלל משפיעה על הנישואין בתוך החברה הבדואית ועל תופעת הפוליגמיה.
- קיימים מאפיינים ייחודיים של החברה הבדואית המושתתים על **דת האסלאם אך התפתחו כחלק מהמסורת הבדואית**.
- **למערכת החינוך** פוטנציאל משמעותי לחולל שינוי בהיקף הפוליגמיה במספר היבטים: שינוי תודעה בקרב האוכלוסייה הבדואית, צמצום הנשירה, העלאת גיל הנישואין ועוד.
- **לתעסוקת גברים ותעסוקת נשים** השפעה על הפוליגמיה, ומשליכה על העצמה אישית וכלכלית של גברים ונשים.
- **נשים וילדים הם הקורבנות העיקריים** של התופעה ויש צורך במתן מענה כולל לצרכיהם הפיזיים והרווחתיים.
- הטיפול בתופעה מצריך **הגברת המשילות, טיפול רוחבי והתווית מדיניות אחידה** של כלל משרדי הממשלה.
- יש לקיים מנגנון קבוע של **תאום פעולות ומעקב** שיכלול את כלל הגורמים הממשלתיים הפועלים בנושא על מנת לתעל תקציבים באופן מתואם ולוודא אפקטיביות הפעולות. תובנות אלה היו הרקע לעבודת הצוות אשר חולק לארבעה צוותי משנה:

1. **צוות איסוף ואיגום מידע**

2. **צוות חינוך ותעסוקה**

3. **צוות בריאות, רווחה והנגשת זכויות**

4. **צוות דין שרעי ובית דין שרעי**

כל אחד מהצוותים סימן את היעדים אותם ביקש להשיג ובחן את נקודות ההתערבות המרכזיות באמצעותן ישיג את יעדיו. הצוות גיבש מסקנות והמלצות אשר יישומן יביא

6 רשימת האנשים עימם נפגשה יו"ר הצוות ורשימת הסיורים אשר ערכה מצויות בפרק שעוסק בשיטת העבודה, בהמשך.
7 לעניין זה יש לציין כי בכל הנוגע ליישום חוק האזרחות ולחוק הכניסה לישראל, במשרד הפנים וברשות האוכלוסין וההגירה היתה מדיניות עקבית וברורה, שאושרה ע"י ביהמ"ש העליון, לפיה לא ינתן מעמד בישראל על סמך נישואין המהווים עבירה של ריבוי נישואין.

לשינוי משמעותי במימדי התופעה, לשינוי המציאות והתודעה בקרב האוכלוסייה הבדואית בפרט ובקרב האוכלוסייה הישראלית בכללותה – וכתוצאה מכך, לצמצום מימדי התופעה, לחיזוק התא המשפחתי, והגנה על זכויותיהם של נשים וילדים.

המלצות

על מנת להציע תוכנית כוללת אשר תתמודד עם הפוליגמיה והשלכותיה השליליות, כמתבקש בהחלטת הממשלה, הצוות גיבש המלצותיו על פי החלוקה הבאה:

1. צוות משנה איגום והעברת מידע עסק באיגום מידע אודות התופעה, הגורמים לה והשלכותיה, והעברת מידע בין הרשויות השונות על מנת להתמודד עם התופעה באופן רוחבי וכמדיניות כוללת. הצוות עסק גם בהיבטים השונים של האכיפה הפלילית ובסוגיית חובת הדיווח של הרשויות השונות לגורמי האכיפה. צוות המשנה גיבש המלצות הנוגעות למנגנוני העברת מידע ודיווחים מצד משרדי הממשלה והמוסדות השונים לגורמי אכיפת החוק, הקצאת משאבים למוסד לביטוח לאומי ולמשטרה, התמודדות עם עובדי מדינה פוליגמיים וליווי מחקרי אשר יעקוב אחר התופעה ומימדיה ועל הגורמים המשפיעים עליה.
2. צוות משנה חינוך ותעסוקה עסק בבחינת הכלים בתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי שיש בהם על מנת להשפיע על שינוי במגמת הנישואין הפוליגמיים והשפעה על התודעה והתפיסה בקרב הצעירים בקשר לתופעה וגיבש המלצות לצמצום אחוזי הנשירה של התלמידים ממסגרת החינוך, להעלאת אחוז הנשים והגברים באקדמיה. כמו כן, צוות המשנה עסק בבחינת הכלים לשילוב צעירות וצעירים בשוק התעסוקה והתעשייה, ובעידוד ושילוב נשים בתעסוקה וגיבש המלצות מגוונות ומותאמות לאוכלוסייה הבדואית. כל זאת, מתוך הבנה כי אלה גורמים שלהם השפעה על התפתחות הפרט ועל התא המשפחתי כולו.
3. צוות משנה רווחה, בריאות והנגשת זכויות עסק בבניית תוכנית כוללת אשר תיתן מענה לנשים וילדים במשפחות פוליגמיות, תוך מיקוד על הנגשת זכויות, מתן מענים טיפוליים הולמים לצרכיהם הרגשיים והפיזיים של הנשים והילדים, והעצמת נשים כחלק בלתי נפרד מן המענה ההוליסטי שעל המדינה להידרש אליו. צוות המשנה גיבש המלצות למתן מענה מיידי לצרכים הרגשיים והבריאותיים של נשים וילדים במשפחות פוליגמיות, להנגשת זכויות סוציאליות ומשפטיות, לחיזוק המועצות המקומיות ולהקמת ועדה מתמדת אשר תעקוב אחר התופעה, מימדה ומאפייניה. כמו כן, הועדה המתמדת תעקוב אחר יישום המלצות דו"ח זה.
4. צוות דין ובית דין שרעי- עסק במקור הדתי אשר עליו מושתת התופעה, בתפקידו של בית הדין השרעי ואנשי הדת כגורמים מרכזיים המשפיעים על התודעה הציבורית בקרב החברה הבדואית בהיותה חברה מסורתית מושתתת על דת האסלם, והאופן שבו הם מתמודדים עם התופעה. צוות המשנה ערך משפט משווה בקרב מדינות מוסלמיות שונות ובחן את דרכי ההתמודדות עם התופעה ואת הדרך האפקטיבית ביותר לצמצמה. צוות המשנה גיבש המלצות אשר יש בהן על מנת לחזק את מעמדו

של בית הדין השרעי ולהפוך אותו לגורם אקטיבי ומוביל בהתמודדות עם התופעה.

התוכנית המוצעת בדו"ח זה גובשה לאחר עבודה אינטנסיבית ומעמיקה של הצוות, במהלכה נשמעו דעות ועמדות שונות של גורמים אזרחיים ונציגים ממשרדי הממשלה השונים. שיתוף הפעולה והנכונות לקחת חלק בנושא כה מורכב ורגיש איפשרו למידה יסודית של הנושא, הגדרת הבעיה והצעת התוכנית המובאת כאן אשר מתייחסת למכלול הגורמים המשפיעים על התופעה ומחוללים אותה.

ניתן לומר כי קיימת הבנה מצד הממשלה ומצד המנהיגות המקומית והדתית בחברה הבדואית כי המציאות כפי שהיא קיימת היום לא יכולה להימשך וכי מאמץ משותף של הממשלה ושל המנהיגות הבדואית יכול להביא לשינוי המיוחל ולשיפור מצב החברה הבדואית באופן כללי ורחב ובתוך כך להשליך על מימדי התופעה, מאפייניה והשלכותיה.

מבוא

במסגרת החלטת ממשלה כוללת לפיתוח כלכלי חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, החליטה ממשלת ישראל להתמודד עם תופעת הפוליגמיה⁸ בחברה הבדואית. בהחלטה מס' 2345 אותה הביאה שרת המשפטים איילת שקד לאישור הממשלה, נקבע "הצורך בהתמודדות "הצורך בהתמודדות מקיפה עם התופעה (...) לאור השלכותיה הקשות על בני המשפחה הפוליגמית, ובראש וראשונה על הנשים והילדים ועל החברה בכללותה"⁹. החלטת הממשלה אשר התשתית לה הוכנה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, דינה זילבר וצוותה, הורתה, בין היתר, על הקמת צוות בראשות מנכ"לית משרד המשפטים, אשר יכלול נציגים משרדי הממשלה השונים, הרשויות המקומיות הרלוונטיות והחברה האזרחית. כל אלה, לשם בחינה משותפת של דרכי התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה¹⁰.

המדובר בניסיון ממשלתי ראשון להתמודדות מקיפה וכוללת עם התופעה הגם שהסוגיה נדונה על ידי ממשלות קודמות במהלך עשרים השנים האחרונות. דיונים רבים התקיימו בהובלת משרדי ממשלה שונים, יועצים משפטיים לממשלה ופרקליטי מדינה. דיונים התקיימו גם בכנסת וארגוני נשים מחו נגד התופעה ופעלו על מנת למגרה. ברם, פתרון כולל ואופטימלי לתופעה לא נמצא.

המורכבות של ההתמודדות עם התופעה נובעת מצד אחד מהעובדה שמדובר בתופעה חברתית רווחת בחברה הבדואית, תופעה שמקורה בהיתר דתי ושורשיה נטועים עמוק בתוך המסורת והמנהגים של החברה הבדואית. הפוליגמיה נתפסת בקרב הבדואים כמשקפת, במקרים מסוימים, את מעמדו המכובד של הגבר, מצבו הכלכלי ורצונו לחזק את התא המשפחתי ואת השבט אליו הוא משתייך. על פי גישות שונות, הפוליגמיה אף נותנת כיום מענה לנשים אשר לא מצליחות למצוא זוגיות בגיל צעיר, ומאפשרת להן זוגיות והורות בגילאים מתקדמים כאישה שנייה או שלישית. מצד שני, פוליגמיה היא עבירה פלילית בדין הישראלי והשלכותיה קשות על התא המשפחתי, בעיקר על הנשים והילדים. לפוליגמיה מאפיינים מגוונים, אך לרוב, האישה הראשונה וילדיה נזנחים, ומירב המשאבים מושקעים באישה השנייה וילדיה. ברוב המקרים, המשמעות היא למעשה פרידה מהאישה הראשונה ללא גירושין, וזו מתבטאת בהיעדר הבטחת זכויות בסיסיות של האישה והילדים כגון מזונות, מדור, חלוקת רכוש ועוד.

ההתנגשות בין הנורמות החברתיות והדתיות אל מול החוק הפלילי יצרו קונפליקט מורכב, אשר מצד המדינה הביא להימנעות מהתמודדות עם הסוגיה, חוסר באכיפה פלילית, היעדר מדיניות כוללת להתמודדות עם התופעה, כל אלה לצד דיווחים פיקטיביים למוסדות המדינה על ידי האוכלוסייה הבדואית. נמצא כי תופעת הפוליגמיה בנגב היא סימפטום של הזנחה, היעדר משילות, היעדר פיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית והשפעה משמעותית על חוסר השתלבותם של הבדואים בחברה הישראלית הכללית.

8 פוליגמיה, היא נישואין ליותר מכן זוג אחד, ובקרב החברה הבדואית, היא מתבטאת בכך שהגבר נושא יותר מאישה אחת.

9 מתוך החלטת הממשלה 2345 מיום 29.01.2017.

10 החלטת הממשלה 2345 מצורפת כנספח א' לדו"ח. כשבועיים לאחר קבלת החלטת ממשלה זו התקבלה החלטת ממשלה 2397 שעניינה "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021". ההחלטה עוסקת בצמצום פערים בין החברה הבדואית בנגב לבין כלל החברה בישראל ומתמקדת בתחומי החינוך והשירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות, ופיתוח השלטון המקומי.

הצוות למד על המאפיינים השונים של החברה הבדואית, מנהגיה וחוקיה. העיסוק בפוליגמיה הביא את הצוות לעסוק בסוגיות מגוונות המשפיעות על התופעה, כגון מצב החינוך, הבריאות והתעסוקה בחברה הבדואית. במקביל, הצוות עסק בתפקיד מערכת המשפט הדתית (בית הדין השרעי), במנגנוני האכיפה הפלילית והאזרחית, ותנאי המחיה הפיזיים בהם מצויה החברה הבדואית המשליכים אף הם על התפתחות התופעה. אמנם דו"ח זה אינו עוסק בשאלת ההתיישבות ובאמצעי הסדרת הקרקעות, אולם אין להתעלם מן העובדה כי היעדר ההתיישבות המוסדרת, רמת השירותים הירודה הניתנת לאוכלוסייה הבדואית, כמו גם המחסור בתשתיות המונעות נגישות והשתתפות בשוק העבודה. כל אלה מאפשרים את קיום התופעה ומעצימים את ההשלכות השליליות שלה על החברה הבדואית בפרט ועל החברה הישראלית בכלל.

לצד כל אלה, הצוות עסק בשאלת מעמדה של האישה בחברה הבדואית, ובכלל זה בשאלות הנוגעות למצב כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב. החברה הבדואית בנגב שומרת על מנהיגיה ומתבדלת משאר החברה הערבית בארץ ומכאן שתופעת הפוליגמיה בקרבה גבוהה באופן ניכר בהשוואה לשאר החברה המוסלמית בישראל ואף במדינות ערב השונות.

על מנת להבין את עומק התופעה, מאפייניה הייחודיים, סיבותיה והשלכותיה, ערכה יו"ר הצוות סיורים רבים ומפגשים מגוונים עם אישים, נשים וגברים בחברה הבדואית: הצוות נפגש עם אנשי דת ושייח'ים, אנשי טיפול ורווחה, מנהלי מחלקות רווחה, ומנהלי בתי ספר, מורים ואנשי חינוך, פעילים ופעילות חברתיים, אנשי אקדמיה, ומנהלי עמותות. הצוות ערך סיורים בפזורה וביישובים המוסדרים ומצא כי האוכלוסייה הבדואית סובלת מהזנחה במישורים רבים והמדינה, אשר לא הנכיחה את משילותה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, תרמה למצב הקיים לפיו חוקים רבים לא נאכפים והסדר הציבורי לא נשמר. כך ביטא זאת השר אורי אריאל: "אנחנו בפיגור של 70 שנה עם הבדואים. לא מתאים לנו כמדינה להתנהג כך. זה חוסר משילות וחוסר אכפתיות"¹¹. תופעת הפוליגמיה מהווה תמונת מראה המשקפת את מצבה הכולל של החברה הבדואית בנגב.

לצורך בחינה מעמיקה, איסוף נתונים וממצאים במישורים שונים וגיבוש המלצות פרקטיות וכוללות, חולק הצוות לארבעה צוותי משנה: צוות איסוף נתונים ואיגום מידע, צוות דת ובתי דין שרעיים, צוות חינוך ותעסוקה וצוות בריאות, רווחה והנגשת זכויות.

בפני הצוות וצוותי המשנה, אשר כלל נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, ובשותפות של החברה האזרחית הבדואית, הופיעו דוברים ונציגים שונים, אשר כולם שיקפו תמונת מצב קשה. עולה כי על מנת לטפל בפוליגמיה יש לספק מענה לקשיים רבים, שחלקם הם בין מחולליה, חלקם מאפשרים אותה וחלקם הם תוצאותיה השליליות של התופעה.

עם זאת, הצוות מצא כי החברה הבדואית מצויה בתקופת מעבר ותהליכי שינוי. הדבר בא לידי ביטוי בעלייה בהשכלה, בעלייה במספר האקדמאים, בשילוב נשים בשוק התעסוקה, פיתוח אזורי תעשייה, פיתוח חברתי-כלכלי של החברה הבדואית ובמנהיגות ויזמות

11 דברי השר אורי אריאל, שמשרדו אחראי על האוכלוסייה הבדואית בנגב. מתוך "גם אורי אריאל לא נשאר אדיש: "אנו בפיגור של 70 שנה עם הבדואים", כתבה של מירב ארלוזורוב, "ב"ה-מרקר", מיום 16/8/2016.

מקומית. באמצעות מאמץ והשקעה מצד המדינה והמנהיגות הבדואית יכולה החברה הבדואית לצמצם בשנים הקרובות את הפערים בהם היא מצויה.

דו"ח זה, יציג תשתית עובדתית המבוססת על מחקרים אשר יסקרו את מאפייניה הייחודיים של החברה הבדואית בנגב, את המבנה חברתי המאפיין אותה ואת הפעילות הממשלתית והאזרחית שנעשתה עד כה אשר השפיעה על החברה הבדואית בנגב. הדו"ח יציג נתונים משמעותיים מדו"חות ממשלתיים קודמים, דו"חות ביקורת ועוד, אשר ישקפו את הנעשה עד כה לצמצום הפערים ולבניית אמון עם החברה הבדואית, ואת המקומות והנושאים הטעונים שיפור.

כאמור, הפוליגמיה היא סימפטום של מצב מורכב ושל קשיים רבים עימן מתמודדת החברה הבדואית, בתחומי החינוך, הרווחה, התעסוקה ומעמד האישה לצד היעדר משילות של המדינה והסתגרות חברתית. דו"ח זה יציג את הגורמים אשר מחוללים את תופעת הפוליגמיה ומשמרים אותה, וכן יציג את השלכותיה. לבסוף, הדו"ח יציג את תמונת המצב המעודכנת והמבוססת מחקרית אודות מצב הפוליגמיה כיום בנגב, ואת המלצות הצוות והדרכים המוצעות להתמודדות עם השלכותיה השליליות של התופעה בתחומים הבאים: חינוך, תעסוקה, בריאות, רווחה והנגשת זכויות, חיזוק המשילות ושימוש במנגנונים משפטיים שונים, לרבות בית הדין השרעי.

שיטת העבודה

הצוות הוקם על מנת לגבש תוכנית מקיפה וכוללת להתמודדות עם הפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב. על הצוות הוטלה משימה לגבש בשיתוף הציבור תוכנית שתיתן מענה להיבטים השונים המחוללים את התופעה. תהליך שיתוף הציבור- שיתוף החברה הבדואית בנגב, היה הכרחי להצלחת התהליך.

עם מינוי יו"ר הצוות, עו"ד אמי פלמור, החל תהליך של הכרות ולמידת הסוגיה. יו"ר הצוות ערכה סיורים בנגב, ביישובים המוסדרים ובפזורה, ונפגשה עם מגוון רחב של אנשים, מנהיגים מקומיים, אנשי דת ושייחים, אנשי מקצוע, אנשי חינוך וטיפול, פעילות ופעילים חברתיים ועוד, אשר להם זיקה לסוגיה ואשר תרמו, כל אחד מנקודת מבטו ומומחיותו, לגיבוש תובנות וקווי פעולה מנחים.

להלן רשימת האנשים עימם נפגשה יו"ר הצוות:

1. ח"כ עאידה תומא סולימן, יו"ר הועדה לקידום מעמד האישה ולשיוויון מגדרי בכנסת
2. עו"ד אינסאף אבו שארב, פמיניסטית אקטיביסטית המובילה את המאבק בפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב
3. עו"ד ד"ר ראויא אבו רביעה, פמיניסטית אקטיביסטית
4. השייח חמאד אבו דעאבס, ראש התנועה האיסלמית הדרומית
5. השייח סמי אבו פריח, איש דת ואיש חינוך
6. השייח מחמד אבו פריחה מהפזורה
7. השייח עיד אבו סלים משבט אלעזאזמה, מהפזורה
8. הקאדי עבדלחכים סמארה, נשיא בית הדין השרעי לערעורים
9. הקאדי ד"ר איאד זחאלקה, מנהל בית הדין השרעי
10. פרופ' עליאן אלקרינאוי, איש אקדמיה
11. ד"ר מוחמד אלנבארי, ראש מועצת חורה
12. מר טלאל אלקרנאווי, ראש עיריית רהט
13. מר עאמר אבו מעמר, ראש מועצת שגב שלום
14. מר איברהים אל הוואשלה, ראש המועצה האזורית נווה מדבר
15. חברי מועצת נווה מדבר
16. מר רוביק דנילוביץ', ראש עיריית באר שבע
17. ד"ר מוחמד אלהיב, מפקח על החינוך הבדואי במשרד החינוך
18. גב' חנה שדמי, מנהלת שפ"י, משרד החינוך
19. מר חליל אלכרם, מנהל ב"ס בפזורה
20. גב' שיפא אלצאנע, מנהלת מחלקת רווחה בלקיה

21. מר שחדה ג'בור, מנהל מחלקת הרווחה בחורה
22. גב' אמל אלנסאסרה, מנכ"לית עמותת "סידרה"
23. מר חיר אלבוז, מנהל עמותת "אג'יק"
24. מר מועדי אלנבארי, איש חינוך מהפזורה
25. נוואף אלנבארי, איש תקשורת מחורה
26. גב' ביאן ג'בור, פעילה חברתית מחורה
27. מר שחדה אבו סבית, מנהל החממה ב"כוכבי המדבר", מחורה
28. מר אודי פראוור, מ"מ נציב שירות המדינה, וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
29. מר אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
30. מר שמואל אבוהב, מנכ"ל משרד החינוך
31. מר מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים
32. מר אודי אדם, מנכ"ל משרד הביטחון
33. מר יעקב סלאמה, מנהל אגף בכיר לעדות לא יהודיות במשרד הפנים
34. גב' לירית סרפוס, מנהלת תחום בכיר באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
35. מר אלון אלטמן, פרקליט מחוז דרום פלילי
36. מר ציון אילוז, פרקליט מחוז דרום אזרחי
37. מר יאיר מעיין, מנהל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
38. מר יריב מן, מנהל אגף פיתוח כלכלי וחברתי בחברה הבדואית בנגב, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר
39. מר רז פרויליך, מנכ"ל החברה למתנ"סים
40. מר אלי עצמון, יועץ לראשי רשויות בדואיות
41. גב' אורנה ורקוביצקי, סמנכ"לית במוסד לביטוח לאומי
42. הגב' עמירה חיים, מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך
43. מר ישראל בודיק, מנהל מחוז דרום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
44. מר יניב שלמה, יועץ לענייני ערבים, משטרת ישראל
45. גב' מיטל גרף, משטרת ישראל
46. גב' מאיה יוספוב, משטרת ישראל

47. מר ווליד אלבז, פרקליט בפרקליטות מחוז דרום פלילי
48. עו"ד סלימאן אלעוברה ונציגים מלשכת עורכי הדין בדרום
49. מר אבי גור ארי, גימלאי של המנהל האזרחי
50. ח"כ טלב אבו עראר
51. ח"כ עבדלחכים חאג' יחיא
52. ח"כ מסעוד גנאים
53. מר אריאל וייס, "יד הנדיב"
54. גב' יעל שלגי, "יד הנדיב"
55. גב' יוליה איתן, המועצה הלאומית לכלכלה
56. מר מאיר דויטש, תנועת רגבים
57. מר עמיחי יוגב, תנועת רגבים
58. גב' נעמי קאהן, תנועת רגבים
59. מר חגי אופק, ראש מנהלת אזור התעשייה שגב שלום
60. מר נוואך אבו מעמר מנהל מפעל "עוף עוז"
61. גב' נבילה אספניולי, ועד הפעולה לשוויון בדיני אישות
62. גב' נאילה עואד, ועד הפעולה לשוויון בדיני אישות
63. עו"ד באנה שוגרי, ועד הפעולה לשוויון בדיני אישות
64. עו"ד נסרין עלימי קבהא, ועד הפעולה לשוויון בדיני אישות

להלן רשימת הסיורים שקיימה יו"ר הצוות:

1. סיור בחורה וברהט ומפגש עם ראשי הרשויות המקומיות והאזוריות
2. סיור במרכז "דיאן" בבאר שבע
3. סיור בפזורה, ביקור במעון רב תכליתי ובטיפת חלב, ומפגש עם גברים ונשים במשפחות פוליגמיות
4. סיור במתנ"ס ברהט ופגישה עם הסגל המקצועי
5. סיור בבית הספר "נווה מדבר" ופגישה עם מנהל בית הספר מר חאתם אבו קווידר והצוות החינוכי
6. סיור בבית הספר תיכון באום בטין ופגישה עם מנהל בית הספר מר עומר אבו עיסא, הסגל החינוכי ותלמידים

7. סיור במשפחתונים במועצה המקומית חורה ופגישה עם מנהלת המשפחתונים.
 8. סיור במעון היום במועצה המקומית חורה, ופגישה עם מנהלת המעון ומנהל המרכז הקהילתי בו פועל המעון
 9. ביקור במפעל עוף-עוז ופגישה עם ההנהלה ועם עובדים ועובדות מהאוכלוסייה הבדואית
 10. סיור בבית הספר להכשרה מקצועית לנוער "סח'נין" במועצה המקומית חורה ופגישה עם התלמידים, הצוות והנהלת בית הספר
- לאחר קבלת תשתית רחבה אודות התופעה, הרכיבים המחוללים אותה, והשלכותיה על החברה הבדואית ועל החברה הישראלית, גובשו מספר תובנות:
- קיים **חוסר במידע** אחיד ומגובה בדבר היקף התופעה
 - **ממשלות ישראל לדורותיהן נמנעו מפעילות אכיפה** במכלול ההיבטים של פוליגמיה, במישור הפלילי ובמישור האזרחי והמנהלי כאחד
 - **הסתגרות והתבדלות החברה הבדואית בנגב** משאר החברה הערבית בפרט והחברה הישראלית בכלל, משפיעה על הנישואין בתוך החברה הבדואית ועל תופעת הפוליגמיה
 - קיימים מאפיינים ייחודיים של החברה הבדואית המושתתים על **דת האסלאם אך התפתחו כחלק מהמסורת הבדואית**
 - **למערכת החינוך** פוטנציאל משמעותי לחולל שינוי בהיקף הפוליגמיה במספר היבטים: שינוי תודעה בקרב האוכלוסייה הבדואית, צמצום הנשירה, העלאת גיל הנישואין ועוד
 - **לתעסוקת גברים ותעסוקת נשים** השפעה על הפוליגמיה, וכן על הסיכוי לעצמה אישית וכלכלית של גברים ונשים
 - **נשים וילדים הם הקורבנות העיקריים** של התופעה ויש צורך במתן מענה כולל לצורכיהם הפיזיים וצורכי הרווחה
 - הטיפול בתופעה מצריך **הגברת המשילות, טיפול רוחבי והתווית מדיניות אחידה** של כלל משרדי הממשלה
 - יש לקיים מנגנון קבוע של **תאום פעולות ומעקב** שיכלול את כלל הגורמים הממשלתיים הפועלים בנושא על מנת לתעל תקציבים באופן מתואם ולוודא אפקטיביות הפעולות תובנות אלה היו הרקע לעבודת הצוות אשר חולק, כאמור, לארבעה צוותי משנה:

1. **צוות איסוף ואיגום מידע**

2. **צוות חינוך ותעסוקה**

3. **צוות בריאות, רווחה והנגשת זכויות**

4. **צוות דין שרעי ובית דין שרעי**

כל אחד מהצוותים הורכב מאנשי ממשלה, נציגי ציבור, ולווה על ידי איש צוות מלשכת מנכ"לית משרד המשפטים ויו"ר הצוות, עו"ד אמי פלמור.

החל מחודש אפריל ועד לחודש דצמבר 2017 התקיימו מפגשי הצוות בהרכבו המלא. צוותי המשנה קיימו מפגשים מצומצמים בהשתתפות אנשי מקצוע נוספים על פי הנושאים אותם ביקשו לחקור.

פרק א

האוכלוסייה הבדואית בישראל

האוכלוסייה הבדואית בישראל היא קבוצת משנה בתוך המיעוט הערבי ובעלת ייחוד תרבותי, היסטורי, חברתי ופוליטי המבדיל בינה ובין קבוצות משנה אחרות.

הבדואים, למרות היותם חלק מהעולם הערבי, הם ישות לשונית, פוליטית וגיאוגרפית נפרדת ושונה. בדומה לחברות ערביות מסורתיות אחרות, החברה הבדואית היא בעלת לכידות גבוהה, שבה טובת הקבוצה קודמת לטובת הפרט, והמשכיות וציבות במעמד השבט הם ערכים עליוניים. המבנה החברתי הוא פטריארכלי ויש הפרדה בין המינים¹².

אוכלוסיית הבדואים בארץ נחלקת לשתי קבוצות: הבדואים בנגב והבדואים בצפון.

1. האוכלוסייה הבדואית בצפון

הבדואים בצפון מונים כ-135,000 איש ומתגוררים בכפרים ובעיירות בצפון הארץ. באזור הגליל התגוררו עד קום המדינה שבטים בדואים רבים, רובם נוודים למחצה. עם ריבוי האוכלוסייה בגליל ועיבוד אינטנסיבי של הקרקעות חל אצל הבדואים של צפון הארץ מעבר מזורז להתיישבות קבע. הממשלה תמכה בכך ובנתה יישובים קבועים ותשתית ציבוריות מפותחות: בתי-ספר, קופות-חולים וכו', לצד תשתיות של מים, ביוב וחשמל.

אוכלוסיית הבדואים בצפון עברה תהליכי שינוי מואצים וכיום מאפייניה ואורח חייה דומים מאוד לאלה של האוכלוסייה הערבית הכללית בישראל.

2. האוכלוסייה הבדואית בנגב

א. דמוגרפיה

על פי הלמ"ס, האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כ-250,000 איש ומנהלת אורח חיים ייחודי במובנים רבים. האוכלוסייה הבדואית בנגב מהווה 30% מכלל האוכלוסייה בנפת באר-שבע. כ-75% מהאוכלוסייה הבדואית בנגב מתגוררים ביישובי קבע מוכרים, ו-25% מתגוררים מחוץ לשטחי יישובי הקבע בהתיישבות שנהוג לכנותה "פזורה"¹⁴. 50,9% הינם נשים ו-49,1% הינם גברים¹⁵.

12 אלקרינאוי עליאן וסלונים-נבו ורד נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על המצב הנפשי והחברתי של נשים בדאיו-ערביות, בתוך "שמרי נפשך" - בריאות נפשית של נשים בישראל. עורכות: רחל לב-ויזל, ג'ולי צוויקל, נורית ברק. המרכז לחקר וקידום בריאות האישה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005.

13 על פי נתוני הלמ"ס. מדובר במספר הבדואים בצפון אשר מתגוררים ביישובים המסלמים עם אורח חיים בדואי. קיים מספר קטן נוסף של בדואים אשר מתגוררים ביישובים הערביים שמכילים שכונות בדואיות כגון שפרעם, מעלות תרשיחא וכו'.

14 יש קושי לאמוד את גודלה של אוכלוסייה זו, ומשום כך קשה לעמוד במדויק על מאפייניה הדמוגרפיים. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במקרים רבים הבדואים מוסרים את שם השבט במקום את שם היישוב שבו הם גרים. לפיכך יש קושי לאמוד את חלקה ובעיקר את מאפייניה של האוכלוסייה הבדואית ביישובים וכן את מאפייניהם של הבדואים הנמצאים מחוץ ליישובים. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, מבוא: אוכלוסייה.

15 עפי נתוני הלמ"ס שנאספו במסגרת עבודת צוות זה. נתונים רבים נוספים יוצגו בפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

קצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה הבדואית יצר פירמידת גילאים חריגה, כאשר 60% מהאוכלוסייה הינם ילדים ונוער עד גיל 19.

גידול האוכלוסייה הבדואית נחשב מהיר ביותר והוא מן הגבוהים בעולם. עד שנת 2007, מגמת גידול האוכלוסייה הבדואית הגיעה עד כדי 5.5% בשנה¹⁶. בשנת 2009 גידול האוכלוסייה הבדואית עמד על 4.3% זאת לעומת שיעור גידול אוכלוסין של 1.7% בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל ושיעור גידול אוכלוסין של 2.1% בקרב ערביי ישראל¹⁷. אחוז זה הוא אחוז הריבוי הטבעי הגבוה בעולם. קצב גידול האוכלוסייה בממוצע רב שנתי (1998-2012) מסתכם ב-4.57% ונמצא כיום במגמת ירידה¹⁸.

ב. פיזור גיאוגרפי

הנגב הוא אזור מדברי משולש בדרום מדינת ישראל. הוא תחום בין הגבול עם מצרים ורצועת עזה במערב ובדרום-מערב, לבין הגבול עם ירדן במזרח. ניתן לחלק את האוכלוסייה הבדואית במחוז דרום לאורך קו גיאוגרפי שנע בין נוודות ועיור. הנוודות המסורתית פסקה בחברה הבדואית עם קום מדינת ישראל, ואולי אף קודם לכן. היא מצויה עדיין בקרב מספר קטן של בדואים, שהם נוודים למחצה, מתגוררים בעיקר בהר הנגב המרכזי והמזרחי ומהווים לא יותר מ-10% מכלל הבדואים בדרום. גם בקצה השני של הקו לא ניתן לדבר על מצב של עיור מוחלט. כ-75% מהבדואים בדרום כיום מתגוררים בעיר אחת, שישה ישובים ושתי מועצות אזוריות (המרכזות מבחינה מוניציפלית אחד-עשר ישובים מוכרים נוספים). 25% מהבדואים מתגוררים מחוץ לשטחי ישובי הקבע, נושא אשר הוא עיקר הוויכוח בין הבדואים למדינה.

ג. הסדר קרקעות

בשנת 1971 הוכרז על הליך הסדר קרקעות בנגב הצפוני על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969. להכרזה זו קדמו הכרזות על הליכי הסדר אחרים. אלפי תביעות הוגשו שעניינן תביעת בעלות על מאות אלפי דונם בנגב. בין השנים 1969-1990 הוקמו שבעה יישובי קבע.

ועדות רבות הוקמו וחלקן הציעו הצעות ופתרונות ליישוב הבדואים בנגב. ריבוי הוועדות לא הביא לשינוי של ממש בעקבותיהן. בשנת 2002 מבקר המדינה ביקר את פעילות הממשלה בעניין זה וכך כתב:

"סוגיית הבדואים בנגב נדונה פעמים רבות בממשלה. ממשלת ישראל וועדות שרים מטעמה קיבלו החלטות בדבר הקמת מסגרות ארגוניות, צוותים בין-משרדיים, ועדות מנכ"לים ומינהלת הבדואים. משרד מבקר המדינה סקר החלטות ממשלה, החלטות של ועדות שרים וניירות עמדה בנושא בחמש השנים האחרונות. (...) הממשלות-על ועדותיהן, אינן פועלות בשיטתיות ובהמשכיות, ופתרון הבעיות הקשות והמרכזיות נדחה מוועדה לוועדה ופעמים ממשלה לממשלה"¹⁹.

16 דו"ח ועדת גולדברג, פסקה 23.

17 ראה החלטת ממשלה מס' 3708.

18 שירי ספקטור בן ארי, "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב", הכנסת, מרכז מחקר ומידע, נובמבר 2013.

19 דו"ח 352 של מבקר המדינה על המגזר הבדואי בנגב, 5 ביוני 2002.

בשנת 2007 הוקמה ועדת גולדברג מכוח החלטת ממשלה מס' 2491 אשר מטרתה הייתה להמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. יו"ר הוועדה, השופט בדימוס גולדברג, ציין בדו"ח שפורסמה הוועדה את חשיבות הנושא והגדיר אותו כ"נושא לאומי מן המעלה ראשונה"²⁰.

אחת ההחלטות הבולטות של הממשלה להסדרת מעמד ההתיישבות הבדואית בנגב התקבלה בינואר 2009, כשהממשלה החליטה לאמץ את עיקרי דו"ח גולדברג. הממשלה מינתה צוות יישום, שמטרתו הייתה הגשת מתווה מפורט וישים להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב, תוך יישוב המחלוקות וההסתייגויות אשר הועלו בדו"ח ועדת גולדברג. בראש הצוות עמד אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה.

הממשלה קבעה כי הפתרון לסוגיית ההתיישבות הבדואים בנגב יושגת על "גיבוש מדיניות מערכתית כוללת המשלבת טיפול בנושא הקרקע ובנושא תכנון והסדרת ההתיישבות", וכן על "גיבוש מדיניות אשר תביא בחשבון את צורכי האוכלוסייה הבדואית, את תביעותיה לזכויות בקרקע, את צורכי המדינה ואת משאביה הקרקעיים והכספיים"²¹.

ביום 11 בספטמבר 2011 החליטה הממשלה²² לאמץ את מתווה היישום, ולהגיש לכנסת הצעת חוק להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב, הנשענת על מתווה זה. נוסף על כך, נקבע בהחלטת הממשלה כי הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואים תערוך תהליך נרחב ככול האפשר של הסברת המתווה לאוכלוסייה הבדואית וקבלת התייחסותה למתווה. ח"כ בנימין בגין מונה לעמוד בראש תהליך בחינת ההתייחסות.²³

עם זאת, המהלך ליישום דו"ח השופט גולדברג בחקיקה, אותו קידמה הממשלה באמצעות הצעת החוק הממשלתית להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב שפורסמה ביום 27.5.2013, נבלם זה מכבר לפני מספר שנים על רקע ההתנגדויות לה בדיונים בכנסת.

ד. יישובי הקבע

כאמור, כ-75% מהאוכלוסייה הבדואית בדרום מתגוררת ביישובי קבע, שאחד מהם, רהט, הוכרז כעיר ביולי 1994. שישה יישובים הם במעמד של מועצות מקומיות: לקיה, תל-שבע, כסייפה, ערערה בנגב, שגב שלום וחורה. אחד-עשר יישובים נוספים מרוכזים בשתי מועצות אזוריות: אלקסום ונווה מדבר. מועצה אזורית אלקסום ומועצה אזורית נווה מדבר הוקמו בשנת 2012 לאחר פיצול המועצה האזורית אבו בסמה.

היישוב חורה הוקם ב-1989 והוא היה האחרון שהוקם עד שנת 2003. בשנת 2003 במסגרת מדיניות חדשה של הממשלה, חודש הטיפול הכולל באוכלוסייה הבדואית בנגב והוקמה המועצה האזורית אבו בסמה²⁴. המועצה איגדה אחד עשר יישובים בדואים וסיפקה שירותי חינוך ורווחה לתושבי הבדואים בפזורה, המתגוררים באזור. בשנת 2012 הוחלט על פיצולה לשתי מועצות אזוריות: אלקסום ונווה מדבר.

20 ראה דו"ח ועדת גולדברג.

21 ראה החלטת ממשלה מס' 4411 מיום 18.01.2009.

22 ראה החלטה מס' 3707 בעניין "דו"ח הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב- המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד, מיום 11 בספטמבר 2011.

23 שירי ספקטור בן ארי, הסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב, הכנסת- מרכז המחקר והמידע, 2013.

24 בדצמבר 2003 הכריז משרד הפנים על הקמת המועצה האזורית אבו-בסמה. המועצה נועדה לכלול את ששת היישובים שהוכרו מכוח החלטת הממשלה 2562 משנת 2000.

היישובים אשר בתחום השיפוט של המועצות האזוריות אלקסום ונווה מדבר מצויים עדיין בתהליך של הסדרה. ביישובי המועצות הללו קיימים שירותי חינוך הכוללים גנים, משפחתונים, בתי ספר יסודיים ותיכונים, אשר חלקם משוכנים במבנים יבילים וחלקם במבני קבע. בכול היישובים ניתנים שירותי רווחה וקיימות מרפאות קופת חולים.

ה. ההתיישבות הבלתי מוכרת- הפזורה

ההתיישבות הפזורה הבדואית נמצאת ברובה בצפון-מזרח הנגב, באזור המכונה "הסייג". הבנייה בה אינה חוקית, היא איננה מחוברת לתשתיות קבועות של חשמל, מים וביוב, והשירותים הציבוריים בשטחם דלים ביותר. דו"ח ועדת גולדברג בעניין הסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב מתאר את התשתית הפיזית ביישובי הפזורה: "בהיותם בלתי מוכרים, אין הכפרים מקבלים תקציבים מוניציפאליים, אין בהם מערכת שלטון מקומי, ואין התושבים משלמים מסים וארנונה. בהיעדר תוכנית מתאר אסורה בהם כל בנייה, לא ניתן לקבל היתרי בנייה, וכל בנייה היא בלתי חוקית. האוכלוסייה בכפרים אלה אינה מקבלת שירותים ממשלתיים מסודרים, ואין בהם מרבית התשתיות הבסיסיות (מים, חשמל, ביוב, כבישים וכיוצא באלה). מצב המים עגום, איכותם ירודה, רק חלק מהתושבים מחוברים בחיבורי מים פרטיים אל צינור ראשי שעל אם הדרך, והאחרים מביאים מים ממרחק במכלים (...)"²⁵. עד שנת 1995 לא היתה בהתיישבות הבלתי מוכרת ולו מרפאה אחת. לאחר עתירות לבג"ץ הוקמו מרפאות ותחנות לבריאות המשפחה.²⁵

כיום קיימים כ-1700 צבירי מגורים²⁶ בלתי חוקיים בפזורה.

האופי ההתיישבותי של חלק מאוכלוסיית הבדואים בדרום, ביחד עם תכונות האזור הגיאוגרפי בו הם מתיישבים מקשים על בניית תשתית טובה ומקיפה לפקידת האוכלוסייה - קיימים קשיי נגישות רבים ובעיות איתור אוכלוסייה בפיזור כה נרחב.

²⁵ ראה דו"ח ועדת גולדברג, פסקה 63. פריסת כלל שירותי הבריאות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, מופיעה בפרק שיעסוק בבריאות, רווחה והנגשת זכויות, בהמשך.

²⁶ צבירי מגורים הם מקבץ מבנים שיש ביניהם זיקה גאוגרפית ובין המתגוררים בהם זיקה משפחתית.

פרק ב

החברה הבדואית בנגב

1. מבנה חברתי-כללי

החברה הבדואית מאופיינת במבנה חברתי שלה אשר מבוסס על השתייכות לשבטים. השבט הוא איגוד של חמולות (משפחות מורחבות) ומשפחות גרעיניות והוא נוצר לשם הבטחת עזרה הדדית בין חבריו, בכל הרמות, מבחינה כלכלית, חברתית ופוליטית. כיוון שההתארגנות השבטית נועדה להגן על הפרט הנקלע למצבי סיכון, פועל הפרט בחברה כזו מתוך נאמנות למשפחתו ושבטו ומגלה מחויבות רבה כלפיהם. חינוכו מושתת מילדות על העדפת האינטרס הקבוצתי על הפרטי.

תפקידיו של הפרט בחברה הבדואית הערבית ומעמדו משתנים בהתאם לגילו ותלויים במינו. מילדות נקבע מסלול חברתי שונה לנשים ולגברים וקיימת ביניהם חלוקת תפקידים ברורה בכל הרמות הארגוניות. מעמד האישה נמוך מזה של הגבר, אך גם בו חלים שינויים במהלך חייה וגם התפקידים המוטלים עליה משתנים²⁷.

החברה הבדואית היא חברה בעלת אוריינטציה קולקטיבית, המדגישה את המשפחה והחמולה על פני הפרט והביטוי האינדיבידואלי. זוהי חברה המאופיינת ביציבות יחסית לאורך דורות ואינה רואה בשינוי הנורמות והערכים הקהילתיים ערך בעל חשיבות. מבנה החברה הוא פטריארכלי, ושליטת הגברים מתקיימת בכול תחומי החיים. בתוך המשפחה נשמר סדר היררכי, כך שתפקידים, כללים ונורמות מושפעים מגילם וממינם של חברי המשפחה - הכוח שמור לגבר על פני האישה, ולמבוגר על פני הצעיר. המנהיגות של הגבר מתבטאת בכול - באחזקת הבית, בכלכלה ובפוליטיקה²⁸.

2. התפתחות הפרט בחברה הבדואית

הספרות המקצועית מצביעה על כך כי הזהות העצמית של הפרט בחברה הבדואית נבנית על הבסיס השבטי, כאשר השבט מהווה קבוצת השתייכות. כמו בחברה הערבית, גם החברה הבדואית היא חברה פטריארכלית - האב הוא ראש המשפחה, הדמות הדומיננטית. כל בני המשפחה כפופים לו ומכבדים אותו ואת היותו בעל הסמכות הלגיטימית להחליט בכל הקשור לחייהם²⁹. מבנה פטריארכלי זה מתבטא בתוך המשפחה ובכל רבדי החברה.

מאז קום המדינה בשנת 1948 החל תהליך הדרגתי של מעבר החברה הבדואית מאורח חיים מסורתי-נוודי להתיישבות קבע. החברה הבדואית בנגב מצויה כיום בתוך מסכת מורכבת של תהליכים ואירועים אינטנסיביים, וחשופה להשפעה של תרבויות אחרות עמן היא נמצאת באינטראקציה מתמדת. כתוצאה מכך, החלה חברה זו לאבד חלק מהלכידות והסולידריות

27 פירוש בהמשך בפרק שעוסק במעמד האישה בחברה הבדואית.

28 אלקרינאוי עליאן וסלונים-נבו ורד נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על המצב הנפשי והחברתי של נשים בדאיות-ערביות, בתוך "שמרי נפשך" - בריאות נפשית של נשים בישראל. עורכות: רחל לב-ויזל, ג'ולי צוויקל, נורית ברק. המרכז לחקר וקידום בריאות האישה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005.

29 אלקרינאוי עליאן (2000), "אתנו-פסיכיאטריה בחברה הבדואית-ערבית בנגב", תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

שלה³⁰. חדירת המודרניזציה בעשורים האחרונים גרמה להתפוררות חלק מהמוסכמות החברתיות ולשינוי במסגרות המסורתיות. תהליך התיישבות הקבע המואץ הביא לידי ניתוק בלתי רצוני מאורח החיים המסורתי. בכך למעשה החלה שרשרת של תמורות כלכליות, חברתיות ופוליטיות, כשהתמורות במעמד האישה הבדואית הן חלק מהן³¹.

3. מערכת החוקים הבדואית

מקור המילה "בדואי" במילה "באדיה" שפירושה מדבר. חיי המדבר ומלחמת הקיום וההישרדות הביאה לקיומן של נורמות מיוחדות וחוקים ששמרו ושימרו את סגנון החיים ואורחות הבדואים במדבר. עוד לפני האסלאם, לבדואים היו חוקים משלהם שהשליטו סדר וזכו ללגיטימציה בתוך החברה הבדואית ומחוצה לה.

בתקופת המנדט הבריטי נתפסו הבדואים כשונים מיתר הערבים המקומיים. לצד תפיסות שליליות, הם נתפסו גם כ"פראיים אציליים", בשל אורח חייהם הקרבי, ואפילו כמקבילים המדבריים של האצולה הכפרית האנגלית. בשל כך, ולבקשת הבדואים יצרו להם הבריטים מערכת משפטית נפרדת. הם ייסדו בית-דין שבטי בבאר שבע, שבו ישבו שייח'ים בדואים לצד פקידים בריטיים. בית דין זה דן בסכסוכים בין הבדואים בהתאם לכללי המשפט המנהגי הבדואי, כל עוד לא עמדו כללי משפט זה בניגוד ל"צדק הטבעי או למוסר". הבדואים ביקשו לשמר ארבעה יסודות באורחות חייהם: להמשיך לעבד את אדמתם ולרעות את כבשיהם; להמשיך ולשאת יותר מאישה אחת; להמשיך לשאת את ה"שבריייה" (הסכין הבדואית); ולהמשיך לגדל טבק.

בבית הדין הבדואי מכהנים תשעה שופטים: שלושה שופטים בנושאי סכסוכים קטנים; שלושה שופטים לענייני נשים; שלושה שופטים לענייני רצח ודמים.

השופטים הם מומחים העוסקים בסוגיות ייחודיות. כך למשל, יש שופטים שפוסקים בנושא קרקעות, ויש אחרים שעוסקים בענייני נשים (עבירות מין, גירושין וכו'). המשפט הבדואי מסדיר את נושא הפוליגמיה ומחייב את הגבר בתשלום מוהר לאישה הנוספת, חלוקת משאבים רגשיים וכלכליים באופן שוויוני, ואת טיב הסנקציות כאשר הגבר מפר את חובותיו.

החוק הבדואי הינו מסורת בעל פה והוא מיושם במקביל לשריעה ולחוקי המדינה. פעמים כוחה של המסורת כה חזק, שהיא אף דו"חה את חוקי השריעה, המתכופפת לנוכחי נישואי קטינות, רישום ילדים "לא חוקיים", חוזי נישואין שאינם שרעיים ברובם, נישואי חליפין³² וגירושי האישה ללא מתן זכויותיה המעוגנות בקוראן.

פעמים רבות, האישה הבדואית אינה נהנית בפועל מחלק ניכר מזכויותיה החוקיות והשרעיות, פעמים היא מעדיפה לקבל את הנורמות המסורתיות ללא התנגדות ובפעמים אחרות היא עושה כן מחוסר ברירה.

30 יוסף בן דוד, הבדווים בישראל- היבטים חברתיים וקרקעיים, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2004.

31 גולי צוויקל ונורית ברק, בריאות ורווחה של נשים בדואיות בנגב.

32 המכונים נישואי "בדל"- שני אחים (בד"כ אח ואחות) הנישאים לשני אחים (אחות ואח) אחרים.

4. מעמדה החברתי של האישה הבדואית

כאשר בוחנים את מעמדה של האישה הבדואית יש להביא בחשבון את מערכות הכללים החלות עליה כמוסלמית, כערבייה וכשייכת לתרבות הבדואית עם כללי ההתנהגות האופייניים לה.

החברה הבדואית בנגב עוברת שינויים רבים וכך גם מעמדה של האישה בחברה הבדואית. נציין כי קיימת אבחנה בין האישה הבדואית שחיה בפזורה, אשר מאפייני אורח החיים שלה קרוב יותר לאופי הנוודי מסורתי; לבין האישה הבדואית שחיה בעיר, אשר חייה דומים מאוד לאלה של האישה הערבייה המודרנית. עם זאת, נציין כי מעמדה של האישה הבדואית קשור קשר הדוק ביחס המובנה בתוך החברה הבדואית על ידי הגברים - אלה המכתיבים את כללי ההתנהגות בחברה הזו.

החברה הבדואית המסורתית חילקה את התפקידים בין המינים. בעוד הגבר נושא בתפקידי חוץ ועוסק בפוליטיקה, על האישה מוטלים חובות הפנים והטיפול בבני המשפחה. תפקידיה המסורתיים של האישה רבים וקשים. ראשון תפקידיה הוא הדאגה לעדר הצאן על המטלות המגוונות הכרוכות בו והדאגה למשק הבית. גם לאחר המעבר לאורח חיים מודרני, קיימת ציפייה מהנשים להישאר בין כותלי הבית ולדאוג לצורכי בני המשפחה³³.

דיון במעמדה של האישה הבדואית לא יכול להתעלם מן העובדה, כי למרות התמורות שחלו במעמדה בפני החוק וחרף החקיקה הסוציאלית וחוקי השוויון שקבעה המדינה, תהליך השינוי במעמדה הוא איטי והתנהגותה החברתית מעוגנת עמוק במנהגים ובמסורת. מסכת חייה של האישה הבדואית אינה מנותקת מאורח החיים במשפחה ובשבט. בכל שלבי המעבר, מילדות לנעורות ולנישואין הציות והכפיפות לסמכות הגברית הם מוחלטים. מעמדה החברתי והמשפחתי של האישה הבדואית הנשואה גזור, קבוע וניזון מאותו רעיון המעצב את דרכה משך כל חייה. כל זמן שהיא שומרת על כללים אלה כבודה, גופה ופרנסתה מובטחים ומוגנים. עד לנישואיה היא נתונה תחת חסותו ופיקוחו של האב ולאחר נישואיה היא נתונה תחת חסות הבעל. שכן אחד מעמודי התווך של כבוד הגבר מתבסס על התנהגותה הנאותה של האישה³⁴.

אישה הנתפסת כמי שאינה נוהגת על פי הנורמות החברתיות המקובלות, עלולה להיות מוחרמת ומנוודה מן החמולה ויכולה אף להיות קורבן לרצח, בשם ההגנה על כבוד המשפחה. כדי להבטיח התנהגות נאותה של האישה נקבעו שלושה שלבים במהלך חייה והלבוש המסורתי משקף את מעמדה החדש בכל שלב³⁵.

שלב ראשון, מגיל עשר עד לפני הנישואין - מעמדה בחברה נמוך והיא עוזרת לאמה בניהול משק הבית, בטיפול בעדר וברעיית הצאן. קשרים חברתיים היא מפתחת רק עם בנות החמולה או השבט, במרעה או ליד הבאר. קשר נישואין ראשון ייעשה רק עם בתולה. יכולותיהן הפיזיות והאינטלקטואליות של הנשים בדרך כלל לא מוערכות.

33 מילי מאסס ועליאן אלקרינאווי, כשגבר פוגש אישה גם השטן נוכח - על מכששים מקצועיים בחברה הבדואית, 1994.

34 שם.

35 עליאן אלקרינאווי, התנהגות, עמדות וידע של הנוער הבדואי על המין, עבודה שלא התפרסמה, באר שבע, מכון טוביהו, אוניברסיטת בן גוריון, 1988.

שלב שני, לאחר הנישואין - קשריה החברתיים מתרחבים - בית אביה ובית בעלה. אישה בדואית אידיאלית היא אישה ולדנית, המעמידה בנים למשפחת בעלה. מעמדה של אישה זו יעלה והחברה תתייחס אליה בכבוד ובהערכה. לעומת זאת, מעמדה של אישה שילדה בנות בלבד יהיה נמוך מאוד, החברה תלעג לה ותעודד את בעלה לשאת אישה שנייה על פניה.

שלב שלישי, אחרי גיל הבלות - אם ילדה האישה בנים זכרים, היא נסמכת על כוחם. מותר לה לשבת בחברת גברים מבני השבט ולקבל גברים זרים בהיעדר בעלה ובניה מהבית. סמכותה בבית מתרחבת. היא אחראית על משק הבית. אם ילדה בנות בלבד, מעמדה נמוך, היא נדחקת לפינה וגם קשריה החברתיים מצטמצמים.³⁶

מעמדה של אישה גרושה נחות. החברה מתייחסת אליה כאל אישה שנכשלה בתפקידה והיא מואשמת בפירוק המשפחה. אין לה כמעט סיכוי להתחתן עם גבר רווק או גרוש, אלא עם מי שיש לו כבר אישה אחת או יותר או לאדם מבוגר ממנה בשנים רבות.³⁷

המעבר של חלק גדול מהאוכלוסייה הבדואית להתגורר ביישובי קבע והשיפור, לכאורה, באיכות החיים כתוצאה מכך, לא הביא לשיפור במעמדה החברתי של האישה הבדואית. זו נשארה אחראית למשק הבית, אך ניטלו ממנה תפקידים משמעותיים אחרים שאפשרו לה תעסוקה, כגון רעיית הצאן,³⁸ והיא נותרה ללא מקורות אלטרנטיביים לתעסוקה. על פי ד"ר סראב אבו רביעה, עם המעבר ליישובים המוכרים, כל התוצרת שהנשים נהגו לייצר, כבר לא הייתה הכרחית בחיים האורבניים; המזון ופרטי הלבוש נרכשו מהמרכולים וממקורות זמינים חיצוניים, וכך הפכו הנשים הבדואיות מיצרניות לצרכניות. בעבור הנשים המבוגרות יותר, שחלקן הגדול לא רכש השכלה ומיומנויות תעסוקה מודרניות, לא היו הזדמנויות אמיתיות להשתלבות בתעסוקה מחוץ ליישוב.

בעבור בנות הדור הצעיר יותר, שנולדו אל תוך המציאות האורבנית, חינוך והשכלה היו יותר נגישים. בשנת 1988 החלה את לימודיה האקדמאיים האישה הבדואית הראשונה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומאז חלה עלייה במספר הנשים הבדואיות האקדמאיות.³⁹ כיום 75%-70% מכלל הסטודנטים הבדואים במוסדות להשכלה גבוהה הם נשים.

נשים בדואיות מתמודדות עם קשיים וחסמים בהשתלבות בתעסוקה ועל כך נעמוד בהרחבה בפרק שיעסוק בחינוך ותעסוקה.

5. תהליכי העיור בחברה הבדואית

סקירה של מהלך חמישים השנים האחרונות מלמדת כי החברה הבדואית בנגב חוותה תמורות בעלות משמעות.⁴⁰ תמורות אלו הן תוצאה של מפגש עם החברה הישראלית הכללית, תהליכי מודרניזציה, גלובליזציה ועיור. המאמץ של הממשלה להסדיר שירותים

36 שם.

37 מילי מאסס ועליאן אלקרינאווי, כשגבר פוגש אישה גם השטן נוכח - על מפגשים מקצועיים בחברה הבדואית, 1994.

38 שם.

39 סראב אבו רביעה-קוידר, הבניית אי השוויון בקרב נשים ערביות- בדוויות בשוק התעסוקה, בתוך " הבדווים בנגב- אתגר אסטרטגי לישראל", מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, המכללה האקדמית נתניה, ינואר 2013.

40 יוסף בן דוד, הבדווים בישראל- היבטים חברתיים וקרקעיים, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2004.

שונים מחד, ולשפר את משילותה על ידי החלת חוקים וכללים, הקמת מערכות שלטון מקומי ורשויות אכיפת החוק, כמקובל במדינה מערבית, האיץ תהליכי מודרניזציה ואינטגרציה של החברה הבדואית בחברה הישראלית. מחקרים מראים כי המפגש של החברה הבדואית עם תהליכים אלה מציב בפניה אתגרים ובעיות שלא ידעה בעבר ומעורר בה שני תהליכים סותרים: מצד אחד, רצון לשמר ולהגן על מערכת הערכים התרבותיים והדתיים, ומצד שני, החלחול של ערכי החברה המודרנית יוצר בה שינויים חברתיים, תרבותיים וכלכליים בלתי נמנעים.⁴¹

המחקרים⁴² מצביעים כי המעבר מחיי נוודות במדבר להתיישבות קבע לא היווה רק שינוי בצורת המגורים, אלא שילב בתוכו תמורות בכל תחומי החיים. החופש והעצמאות, בכל תחומי החיים כמעט, אפיינו את אורח החיים של הבדואים. לבדואים אורח חיים מסורתי במישור החברתי והכלכלי. מחקרים מצביעים כי המעבר להתיישבות קבע בעיירות, כפה עליהם גם מעבר למודרניזציה אשר הציבה בפניהם אתגרים רבים וקשים.

המעבר ליישובי הקבע גרם לאובדן מקורות התעסוקה המסורתיים של הבדואים, בני מאות שנים, והותיר אותם חסרי הכוונה וכישורים להתמודדות עם מקורות תעסוקה שמציעה החברה המודרנית. עקב תהליכי העיור והמודרניזציה נחלש במידה מסוימת מעמדו של המוסד המסורתי של המשפחה המורחבת, המספקת תפקידים מסורתיים של סיפוק ותמיכה ואת מקומה תפסו מוסדות שונים.

כמו כן, מחקרים מציינים כי חלק מהאוכלוסייה הבדואית אשר ראתה במסורת גורם רב-חשיבות, לא יכלה להשלים עם המעבר לעיירות, והחליטה להישאר בפזורה ולדרוש לעצמה יישובים נפרדים. יישוב לכל שבט או לכל פלג-שבט. הבדואים שבחרו בכך, בחרו למעשה להמשיך לקיים את המסורת הבדואית, ובה בעת גם להיאבק על אותן קרקעות שהם רואים עצמם כבעליהן. המאבק על הקרקעות חובק בתוכו גם מאבק על ייחודיות מרחבית-תרבותית, כדי לשמור על יסודותיה של החברה הבדואית המסורתית, גם בימים אלה.

לעומתם, רוב הבדואים ביקשו או נאלצו לאמץ את החלופה העירונית. מן הצד האחד, הבחירה בחלופה העירונית היא אומנם ויתור על אורח החיים המסורתי לטובת אורח חיים אחר, שהוא בלתי מגובש עדיין ונתפס כמאיים. אך, מן הצד השני, בחירה בחלופה העירונית טומנת בחובה סיכוי לקורת גג, לשירותים חברתיים (תהא איכותם אשר תהא) ואולי גם לרווחה כלכלית.⁴³

על-פי רוב, תהליך העיור ובניית מודל העיר או העיירה הבדואית לא נעשה בשיתוף עם הקהילה.⁴⁴ לא רק שהבדואים לא היו שותפים מלאים לעיצובו של מודל זה, אלא על פי מחקרים, רובם היה מעדיף להתגורר במערכת יישובית כפרית יותר באופייה, הקרובה יותר

41 עליאן אלקרינאוי ורחל לב-ויזל (2002). הזיקה בין אלימות בין זוגית לבין תחושת היכולת בקרב נשים בחברה הבדואית-ערבית בהקשר של דפוס משפחה פוליגמי/מונוגמי. מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית.

42 ד"ר בן דוד ופרופ' עמירם גונן, בדואים ובדואים פלאחים בתהליך העיור בנגב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2001.

43 ד"ר בן דוד ופרופ' עמירם גונן, בדואים ובדואים פלאחים בתהליך העיור בנגב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2001.

44 קיימים תהליכים שנעשו בשיתוף האוכלוסייה אך לא תמיד עמדתה אומצה במלואה.

לאורח החיים המסורתי.⁴⁵ המעבר המהיר והרב-ממדי להתיישבות הקבע, שחוותה האוכלוסייה הבדואית, מלווה בסימני מצוקה. יישובי הבדואים מדורגים באשכול הנמוך ביותר מבחינת הרמה הכלכלית-חברתית של האוכלוסייה, ובראש מוקדי האבטלה במדינת ישראל.

מחקרים מצביעים כי תהליכי העיור תרמו לערעור סדרי החברה ובכלל זה לפירוק והבנייה מחדש של יחסי הגומלין החברתיים והפוליטיים בין הקבוצות והמרכיבים השונים של המארג החברתי-מרחבי המורכב, וגרמו לשינוי במעמדם של המבוגרים ושל הנשים. גם יחסי הגומלין בין המדינה לבדואים מאתגרים, כיוון ששני הצדדים מבססים את עמדתם באמצעות מערכות חוקים ותקנות, כל צד באמצעות מערכת חוקית משלו: המדינה באמצעות חוקים וכללים מערביים והבדואים באמצעות חוקים מסורתיים. ההתנהלות בתוך עולמות תוכן ונורמות שונים, מולידה בעיה קשה – מתחים רב-תרבותיים הנוצרים בין המנהגים התרבותיים של הבדואים בתחומים שונים, לרבות בתחום האישי והיחס לנשים, לבין חוקי מדינת ישראל האוסרים רבים ממנהגים אלה במפורש.⁴⁶

מהספרות עולה כי האתגר של הבדואים הוא לא רק לשרוד במסגרת המדינה המודרנית, אלא גם להשתלב בה ולהשיג עמדות ומעמד בכל תחומי החיים. אולם, הבדואים בנגב התקשו לאורך שנים להשיג את המטרות הללו – מחד גיסא, בשל חוסר הרצון לוותר על ערכים ויסודות תרבותיים שייחדו אותם מאז ומעולם לעומת קבוצות אחרות ובממסד, ומאידך גיסא, הם הפכו לחברה שולית הסובלת מאדישות שלטונית, היעדר משילות, הזנחה וחוסר במשאבים.⁴⁷

לסיכום, הבדואים הם חלק משמעותי מהנגב, ומהווים כיום שליש מגודל האוכלוסייה בנגב. העובדה שמצבן הסוציו-אקונומי של כל הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הבדואיות בתחתית הסולם של אזרחי המדינה היא גורם מעכב בדרך לקידום ולשילובם באזור. שיפור מצבם של הבדואים מותנה בהקצאת משאבים ממשלתיים רחבים, לצד לקיחת אחריות של המנהיגות הבדואית המקומית על התפתחותה והנהגתה של החברה הבדואית ופעילותה למיגור תופעות חברתיות שליליות, כמו אלימות, פשיעה ואבטלה.

6. תהליכי מודרניזציה והשפעתן על הנשים בחברה הבדואית

שנים רבות הוזנחו הנשים הבדואיות בתוך המגזר הערבי הכללי. מספר מחקרים נעשו בנושא מעמד האישה בחברה הבדואית, חלקם מצביעים על כך שהשינוי המסיבי העובר על החברה הבדואית, החל במגורים וכלה באמצעי צריכה, אינו משפיע בצורה שווה על חיי הגבר והאישה. גברים ונשים בדואים חווים באופן שונה שינויים חברתיים אלה. הגברים באים במגע ישיר עם סוכני או גורמי שינוי, ואילו הנשים נשארות קשורות לבית ולמשפחה, ומבחינתה, נעשה מרחב המחיה מצומצם יותר במקום שבו היינו מצפים שיתרחב. נגישותן של הנשים הבדואיות לשינויים ולחידושים בתחומי החינוך והעבודה, למשל, תלויה

45 ארנון בן ישראל ואבינועם מאיר, "על עיור, פרבור ודרדור-עיריות הבדואים בנגב", בתוך – הבדואים בנגב, אתר אסטרטגי לישראל, 2013.

46 כגון ריבוי נישואין, נישואי קטינות ועוד.

47 Meir, A. (1997). As Nomadism Ends: the Israeli Bedouin of the Negev. Boulder, CO.: Westview Press

במידה זו או אחרת בעמדת הגברים שבמשפחה-האב או הבעל. מחקרים מצביעים על כך כי למרות תהליכי השינוי החברתיים והמודרניזציה, תפיסת העולם החברתית בקרב האוכלוסייה הבדואית נותרה כשהייתה, והיא זו אשר מנציחה במידה רבה את היחס לאישה בחברה הבדואית⁴⁸.

הספרות המקצועית⁴⁹ מצביעה כי הקניית ההשכלה לבנות ולנשים מהווה צעד משמעותי וכבד-משקל בתהליכי שינוי חברתיים. ככול שמתפתחת בחברה תחושת השינוי, וככול שמתעורר לצד תחושה זו האיום התרבותי על אפשרותה לשמר עצמה כקהילה ייחודית, כך מתחזקת המשמעות שהיא מעניקה לרכישת ההשכלה של הבנות. החברה הבדואית כולה ניצבת בפני הכרעה קשה בין לימודי הבנות והשכלתן, כסמל של שינוי וקידום, לבין החשש מפני תוצאות בלתי רצויות של מהלך זה. לימודי הבנות אינם מייצגים דווקא מהפכה פמיניסטית הנעשית בידי נשים למען נשים, אלא הם מותנים בהכרעתו של הגבר. גברים רבים חוששים שיחול פיחות בתדמיתם החברתית ושייחשפו ליחס של בוז, אם יתירו לבת הבוגרת לצאת ללימודים בגיל שבו היא הופכת כשרה לנישואין. קביעת ההיתר לרכוש השכלה עשויה להצטייר בעיני חברה זו כדרך להתמודד עם השינוי, והסמכות להגביל היתר זה נותרה בידי הגברים - אם כי במהלך עבודתו, נחשף הצוות לעדויות, לפיהן האימהות היו אלה שעודדו את השכלת הבנות, ואף ויתרו על זכויות המגיעות להן מהגברים בתמורה להסכמתם לאפשר את השכלת הבנות.

בשנים האחרונות ניתן להבחין בעלייה מתמדת בהיקף הנשים הבדואיות הרוכשות השכלה גבוהה, וביציאה הדרגתית של נשים בדואיות לשוק העבודה. שינוי משמעותי נוסף הוא התהוותו של מעמד ביניים נשי בדואי זעיר, וכינון זהות המונה לפני מחקרה של דר' סראב אבו רביעה-קווידר כ-6% מהאוכלוסייה הבדואית בנגב. זהו מעמד משכיל, עצמאי יותר, העובד בתחומי עיסוק בהם נשים בדואיות לא עבדו עד לאחרונה, המודע יותר לזכויות נשים ונלחם על זכויותיהן החוקיות⁵⁰. כל אלה מצביעים על שיפור שחל במעמד האישה הבדואית בנגב.

לסיכום, החברה הבדואית מצויה בתהליכי מעבר משמעותיים. השינויים בצורת ההתיישבות של האוכלוסייה הבדואית בדרום, אשר גורמים למאבקים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לבין המדינה, השפיעו לא רק על שינוי באורח החיים של האוכלוסייה הבדואית, אלא גם לשינוי בעמדות ובתפיסות של החברה הבדואית. הקונפליקט המרכזי בנושא הסדרת הקרקעות גרם לפגיעה באמון ומשליך פעמים רבות על תהליכים אחרים שהמדינה מובילה לשיפור מצב הבדואים בדרום.

יש לציין כי החברה הבדואית היא ברובה חברה צעירה מאוד, ולהשקעה בצעירים סיכוי ממשי להצמיח את החברה הבדואית כולה. החברה הבדואית עוברת בשנים האחרונות תמורות רבות המחוללות שינוי פנימי, ולהן השפעה, בין היתר, גם על מעמד האישה. לכול אלה קשר הדוק לתופעת הפוליגמיה, כפי שיתואר בהרחבה בהמשך.

48 משה כהן, מעמד האישה הבדווית בישראל - תמורות כלכליות וחברתיות.

49 אבן עג'אג, סולימאן ובן-דוד, יוסף, 1989. "החינוך המסורתי אצל בדואי הנגב", רשימות בנושאי הבדואים, מס' 19.

50 סראב אבו רביעה קווידר, "זהות מעמדית בהתהוות-פרופסיונליות פלסטיניות בנגב", 2017.

מדיניות ממשלתית ופעילות אזרחית לפיתוח החברה הבדואית בנגב

כפי שציינו במבוא לדו"ח זה, תופעת הפוליגמיה בנגב היא סימפטום של קשיים, הזנחה והיעדר משילות בקרב החברה הבדואית בנגב. ככזו, יש חשיבות בפריסת התמונה הרחבה והכוללת של הפעילות הממשלתית והאזרחית שמתקיימת לאורך שנים, בניסיון להתמודד עם קשיים אלה, לחזק ולפתח את החברה הבדואית בנגב. בשני צידי המתרס, הממשלה מן הצד האחד, והחברה האזרחית מן הצד השני, היה ביטוי להצהרת כוונות חיוביות לשיפור מצב הבדואים בנגב. הממשלה הקימה ועדות שרים, ועדות ממשלתיות וצוותים, על מנת לדון במצב הבדואים, לשפר את מצבם, להכווין את השקעת המשאבים ולהנכיח את משילותה בקרבם. החברה האזרחית ביטאה והציפה את הקשיים איתם מתמודדת החברה הבדואית ונאבקה על מנת לשפר את מצבה. להלן נסקור את עיקר הפעילות הממשלתית והאזרחית לפיתוח החברה הבדואית בנגב בשני העשורים האחרונים. אין ספק שלא די בפעילות זו, ובפרקים הבאים יובאו המלצות שיש בהן על מנת להשלים את הנעשה כיום. הצוות סבור כי פיתוח החברה הבדואית במישורים השונים, לרבות פיתוח כלכלי-חברתי יהיה בו על מנת לצמצם את תופעת הפוליגמיה.

1. פעילות ממשלתית

ועדות רבות הוקמו על ידי המדינה על מנת לדון במצב הבדואים בנגב ולמצוא לו פתרונות – ללא הצלחה מרובה ברוב המקרים. החל ממאי 1996 ולאורך תקופה של כחמש שנים הממשלה וועדות השרים עצמן מינו חמש ועדות או צוותים בין משרדיים למתן המלצות לטיפול במגזר הבדואי לצורך גיבוש תוכנית למדיניות כוללת, אלא שזו כאמור לא הגיעה לכלל גיבוש. הוועדות היו אמורות למצוא פתרון כולל לסוגיית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, אך כפי שעולה מדו"ח גולדברג⁵¹ ההמלצות לא גובשו, ואלה שגובשו לא יושמו. הממשלות השונות על ועדותיהן לא פעלו בשיטתיות ובהמשכיות ופתרון הבעיות הקשות והמרכזיות נדחה מועדה לועדה ופעמים ממשלה וממשלה⁵².

הספרות המקצועית אשר מתארת את התהליכים אותם עוברת החברה הבדואית בנגב, מציינת כי הדיון בסוגיית הבדואים בנגב נגע עשרות שנים בשאלה הכללית של מיקומם ועיסוקם של הבדואים ופחות בבעיותיהם ובמצוקותיהם, ולא הושם מספיק דגש ראוי על פיתוח החברה מבחינה כלכלית וחברתית. ובכך בלט חוסר המשילות של הממשלה במישור המקומי והאזורי⁵³.

ב- 2003 חידשה הממשלה את טיפולה הכולל באוכלוסיית הבדואים בנגב וייעדה כ- 10 מיליארד שקל במשך עשור לטיפול בבעיותיה. חלק ניכר מסכום זה נכלל בתוכנית פיתוח

51 ראו דו"ח ועדת גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 2008.

52 שם.

53 ת'אבת אבו ראס, החברה הבדואית בנגב, תמורות בעידן העיור, יוזמות קרן אברהם, 2011.

הנגב.⁵⁴ השינוי הגדול במדיניות הממשלה כלפי הבדואים התרחש כאשר המדינה הכירה לראשונה בצורך לקיים דיון מסודר במעמד האוכלוסייה הבדואית בנגב והביעה רצון להכיר בכפרים נוספים על שבע העיירות⁵⁵ שכבר הוקמו.⁵⁶

מאז 2003 התקבלו מספר החלטות מרכזיות הנוגעות לבדואים בנגב. החלטות אלה הן הבסיס לשינויים הפוקדים כיום את החברה הבדואית.⁵⁷ להלן נפרט אודות התוכניות המרכזיות שמטרתן פיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ואשר משפיעות עד היום על מצב האוכלוסייה.

א. תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב

בינואר 2005 החליטה הממשלה על הקמת "משרד המשנה לראש הממשלה". המשרד יזם פרויקטים לפיתוח הנגב והגליל, ונקבע כאחראי לשטחי הפעולה של הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל. ביולי 2007 שונה שמו של המשרד ל"המשרד לפיתוח הנגב והגליל".

ליבת פעילות המשרד היא להניע תהליך של שינוי אסטרטגי בנגב ובגליל. ב-20.11.05 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 4415, "נגב 2015 - תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב", שהייתה מתוכננת לטווח של עשר שנים, משנת 2006 עד שנת 2015. ייעודה המרכזי של התוכנית היה להפוך את הנגב לאזור מושך אוכלוסייה ועסקים, מפותח כלכלית, המציע איכות חיים וחווית מגורים ומאפשר קיומו של מרקם קהילתי מגוון ורב תרבותי. התוכנית האסטרטגית הייתה מכוונת להשגת ארבעה יעדים מרכזיים: הגדלת האוכלוסייה; העלאת מספר המועסקים; צמצום פערי שכר והשוואת שיעור הסטודנטים מקרב תושבי הנגב (באוכלוסייה היהודית) לממוצע הארצי. בתוכנית נקבע שפיתוח הנגב יתמקד בחמישה תחומים מרכזיים: הסרת חסמים להתפתחות כלכלית; צמצום פערים, וחיזוק מערכת החינוך; חיזוק ההתיישבות בנגב; השלמת ההשקעות בתשתיות תחבורה; טיפוח הקהילה ואוכלוסיית הצעירים.

ההיקף הכספי של התוכנית לעשר השנים האמורות הועמד על 17 מיליארד ש"ח, מתוכם יועדו 6.3 מיליארד ש"ח לאוכלוסייה הבדואית ויישוביה.

התוכנית האסטרטגית, שנועדה כאמור להתפרס על פני עשר שנים (משנת 2006 ועד שנת 2015), שונתה כעבור שנה מיום קבלתה, ובמקום להחיל אותה כמתוכנן לעשר שנים, קיבלה הממשלה ב-27.11.06 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 747, תוכנית חד-שנתית הנגזרת מהתוכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב. התוכנית מתייחסת לשלושה תחומים: חינוך; פיתוח כלכלי ותעסוקתי; איכות חיים, תשתיות וקהילה. לתוכנית יועדו בשנת התקציב 2007 כ-400 מיליון ש"ח, מתוכם 150 מיליון ש"ח בתקציב המשרד ו-250 מיליון ש"ח מתקציבי

54 אהוד פראוור ולירית סרפוס, הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות, המועצה לביטחון לאומי, 2006.

55 רהט, חורה, לקייה, שגב שלום, ערערה, תל שבע וכסיפה.

56 ת'אבת אבו ראס, החברה הבדואית בנגב, תמורות בעידן העיור, יוזמות קרן אברהם, 2011.

57 כגון החלטת ממשלה מס' 1028 מיום 4.5.2003 בנושא "תוכנית כוללת לטיפול במגזר הבדואי בדרום"; החלטת ממשלה מס' 881 מיום 17.9.2003 בנושא "תוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב"; החלטת ממשלה מס' 2886 מיום 12.12.2004 בנושא "פירוט צעדי האכיפה של החלטה 881 והקמת מנהלה בינמשרדית לתיאום אכיפת דיני המקרקעין"; החלטת ממשלה מס' 3856 מיום 22.7.2005 בנושא "תוכנית לפיתוח יישובי אבו בסמה בתקציב של 400 מיליון ש"ח; החלטת ממשלה מס' 2491 מיום 28.10.2007 בנושא "הקמת הוועדה הציבורית בראשות השופט גולדברג" ועוד - אשר יפורטו בהרחבה בהמשך.

משרדי ממשלה אחרים.

מבקר המדינה מצא כי עד לסוף שנת 2007, התוכנית לשנה האמורה שנגזרה מהתוכנית האסטרטגית יושמה רק בחלקה: מתקציב המשרד שיועד לפיתוח הנגב בסך 150 מיליון ש, נוצלו בפועל כ-25 מיליון ש בלבד, המהווים כ-16%; ומתקציב שאר המשרדים בסך 250 מיליון ש, נוצלו בפועל כ-35 מיליון ש בלבד, המהווים כ-14%. בסוף שנת 2008 עדיין לא יושמה במלואה התוכנית לשנת 2007.⁵⁸

”ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה מצביעים על כך שחלה תפנית מהותית בגישה בפועל של הממשלה לפיתוח הנגב. מתוכנית רב-שנתית בסוף שנת 2005, לתקופה של עשר שנים, שבה יעדים ממוקדים, בסכום של 17 מיליארד ש; לתוכנית חד-שנתית בהיקף של 400 מיליון ש לשנת 2007; ובשנת 2008 בלי תוכנית ממשלתית סכום של כ-139 מיליון ש. יצוין כי התוכנית האסטרטגית התייחסה לכלל היישובים בנגב ולא רק ליישובים הבדואים. התוכניות אשר נבנו לאחר מכן היו ייעודיות לפיתוח היישובים הבדואיים הקיימים ושל הכרה בכפרים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב.

ב. התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי

1. החלטת הממשלה 3708

בספטמבר 2011 החליטה הממשלה לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות הבדואים בנגב,⁵⁹ ולהפעיל תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי ביישובים הבדואיים.⁶⁰

תוכנית הפיתוח היא תוכנית חומש לשנים 2012-2016, ומטרתה קידום האוכלוסייה הבדואית בנגב ושילובה בחברה הישראלית ובכלכלת ישראל. התוכנית נועדה גם לצמצום משמעותי של הפערים הכלכליים והחברתיים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל החברה הישראלית. מדובר בקידום מנופי צמיחה תוך דגש מיוחד על נשים וצעירים בתחומי התעסוקה והתשתיות התומכות בה. התוכנית התמקדה בפיתוח אזורי תעשייה, הקמת מרכזי תעסוקה ביישובים, קידום הכשרות מקצועיות, הפניית משאבים לתחומים תומכי תעסוקה ובמרכזם חינוך, תשתיות (לרבות מבני ציבור ותחבורה), חברה וקהילה וכן ביטחון אישי של התושבים. כל זאת על מנת לקדם באופן משמעותי את מצב התעסוקה בחברה הבדואית, את מצבם הכלכלי של התושבים והיישובים ושיפור בתנאי החיים בהם. מטרה נוספת של התוכנית היא חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות וחיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות של האוכלוסייה הבדואית.

ההחלטה קובעת כי יש לפעול להשגת מטרות אלה בשימת דגש על השקעה בנשים ובצעירים. בביצוע ההחלטה השתתפו משרדי ממשלה רבים. התוכנית מלווה במחקר שעורך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל המתמקד בהערכת היישום והתוצאות. הדו"ח הראשון שפורסם עסק בתחומים הבאים:⁶¹

58 ראה דו"ח מבקר המדינה בנושא המשרד לפיתוח הנגב והגליל, דו"ח שנתי 59ב'.

59 ראו החלטת ממשלה 3707 מיום 11/9/2011.

60 ראו החלטת ממשלה 3708 מיום 11/9/2011.

61 דו"ח מחקר, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום, דו"ח ראשון על החלטת הממשלה 3708 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2014.

א) העלאת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, תוך כדי גיוון מקומות התעסוקה. תחום זה כולל הקמה והפעלה של מרכזי תעסוקה, פיתוח אזורי תעשייה, מתן תמריצים למעסיקים, הכשרות מקצועיות למבוגרים, לימודי הנדסאות ועידוד יזמות עסקית.

ב) פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות חינוך והשכלה, תעסוקה, ושירותי רווחה. בכלל זה שיפור הנגישות התחבורתית של האוכלוסייה הבדואית למוסדות השכלה ולמקומות תעסוקה וכן הקמת מסגרות לילדים, בעיקר בגיל הרך.

ג) חיזוק הביטחון האישי ביישובים, תוך התמודדות עם כל תחומי הפשע, האלימות ועבירות התנועה באמצעות: הרחבה וחיזוק היקף כוחות השיטור המקומיים במשטרת מרחב הנגב. סך תקציב יישום ההחלטה עמד על 1,263.3 מיליון ש.

נמצא כי התוכנית הצליחה לקדם מספר תחומים כדלקמן:

1. אחת ההשלכות החיוביות והמשמעותיות של החלטה 3708 משתקפת בהקמתם של מרכזי "ריאן" להכוון תעסוקתי ובהפעלתם בנגב. מרכזי ההכוון החלו לפעול לפני יישום החלטת הממשלה, ופעילותם התרחבה באופן ניכר לאחר היישום. מאז יישום החלטת הממשלה הוכפל מספר המשתתפים שהצטרפו לתוכנית, מ-1,532 בשלוש השנים שלפני יישום ההחלטה (2009-2011) ל-3,075 בשלוש השנים לאחר יישומה (2012-2014). נשים היו 56% מן המשתתפים. מנתוני משרד העבודה והרווחה עולה כי בשנת 2017 נכנסו כבר 4,837 משתתפים חדשים, 62% מתוכם נשים. בשנה זו הושמו 2,594 משתתפים, מהם 42% נשים. סך כל המשתתפים הפעילים ב"ריאן" בדואים דרום עמד בשנת 2017 על 12,200 איש ואישה.

2. 49% מהגברים ו-32% מן הנשים הושמו בעבודה חדשה במהלך השנה הראשונה להצטרפותם לתוכנית. מרבית המושמים, 53% מן הנשים ו-90% מן הגברים, עובדים במשרה מלאה.

מדו"ח המרכז להעצמת האזרח שפורסם בינואר 2017⁶² עולה כי :

- התוכנית להקמת מרכזי תעסוקה "ריאן", אשר החלה לפעול טרם קבלת ההחלטה, התרחבה באופן משמעותי. מרכזי ריאן הממוקמים בחורה, בשגב שלום ומטה המרכז המשיכו בפעילותם. בשנים האחרונות הוקמו עוד שישה מרכזים חדשים ביישובי הבדואים בנגב (לקייה, רהט, תל-שבע, ערערה בנגב, מועצה אזורית נווה מדבר, מועצה אזורית אל קסום). כיום פועלים שמונה מרכזי הכוון וכן מטה מרכז במתכונת מלאה וניתן שירות לכ-7,500 משתתפים.
- תוכנית ההכוונה להשכלה גבוהה ומתן סיוע לאנשים עם מוגבלויות - במהלך שנת 2015 נפתחה במסגרת מרכזי ריאן תוכנית הכוונה להשכלה גבוהה, תוך העמדת ארבעה רכזים ייעודיים לנושא. בנוסף, פועל משרד הכלכלה לגיוס של רכו ייעודי להנגשת שירותים לאנשים עם מוגבלויות.
- שווקו מאות דונמים לפיתוח אזורי תעשייה קיימים.

62 ראה דו"ח מעקב של המרכז להעצמת האזרח, תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, על בסיס החלטת ממשלה מס' 3708 מיום 11.9.2011 ינואר 2017.

- ניתנו תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לחברה הבדואית בענפי התעשייה, והוכשרו עובדים בתחום החשמל, ריתוך, קירור ומיזוג ועוד. שולבו סטודנטים במסלול להכשרת הנדסאים, הורחבה הפעילות לקידום יזמות עסקית מקומית לנשים וגברים ועוד.
 - הורחבו שירותי רווחה וחינוך ועוד.
- מדו"ח המחקר שנערך על ידי מכון מאירס, הג'וינט ומכון ברוקדייל, שליווה את התוכנית, עולה כי לצד ההצלחות קיימים גם אתגרים⁶³:
- חסמים המקשים על השתלבות משתתפי התוכנית בעבודה: מחסור במשאבי תעסוקה בסיסיים כגון שליטה בשפה העברית, ניסיון תעסוקתי, הרגלי עבודה ומקצוע; התנגדות חלק מהאוכלוסייה ליציאת נשים לעבודה מחוץ ליישוב המגורים; היעדר גמישות מצד חלק מהנשים בנוגע לסוג העבודות; התמודדות חלק מהנשים עם חסמים מרובים; היעדר מוטיבציה ומחויבות לעבודה בקרב חלק מהאוכלוסייה.
 - מחסור בהזדמנויות תעסוקה: מחסור באזורי תעשייה בקרבת חלק מהיישובים הבדואיים; מיעוט במספר העסקים המקומיים במרבית היישובים הבדואיים.
 - קשיים הנוגעים למעסיקים: קושי בשיווק תוכנית התמריצים למעסיקים וביישומה; עמדות ודעות קדומות בקרב חלק מהמעסיקים, המייחסות לכל הגברים הבדואים תכונות כגון חוסר אחריות וחוסר התמדה בעבודה.
 - קשיים ארגוניים הקשורים לכוח האדם בתוכנית ולדפוסי העבודה בה: קושי בגיוס כוח אדם לתוכנית בשל מחסור במועמדים מתאימים, בעיקר בתחומי הקהילה והמעסיקים.
 - קשיים הקשורים להכשרות המקצועיות בתוכנית: יש מקרים בהם קשה לקיים הכשרות למקצועות נדרשים, בשל מחסור בגופים מפעילים מקצועיים ביישובים הבדואים בדרום או בקרבתם ובשל קושי בגיוס מועמדים להכשרות.
 - היעדר תיאום בין מערכות תקציביות, מחסור בהסעות, קשיים בנושאי כוח אדם (תחלופה רבה בצוות המורים), קושי בגיוס קב"סים, קשיי תקציב או תקצוב-חסר.
- סעיפי החלטת הממשלה 3708 יושמו בהיקף רחב והניצול התקציבי עמד על מעל ל-90%. אולם, מאחר שלא נבדקו תוצאות מוסכמות שאשר יעידו על מידת ההתקדמות שהחלטה זו חוללה, קשה לקבוע בוודאות האם חוללה מכנה, והתמונה שהתקבלה היא מעורבת. חלק ממשרדי הממשלה ניצלו את התקציבים שניתנו להם ויישמו תוכניות עבודה שקבעו. במשרדים אחרים, נוצל תקציב חלקי ויש פעולות מסוימות שהמשרדים התקשו ליישם. בתחום התשתיות הסלוליות ניכרת התקדמות רבה ולראשונה הופעלו קווי תחבורה ציבורית בתוך היישובים העירוניים. בהחלטה זו החל תהליך מואץ של פיתוח אזורי תעשייה, תשתיות תחבורה ופריסת קווי אוטובוס המקדמים נגישות, פותחו תוכניות ייעודיות בתחום החינוך וכן בוצע מאמץ מרכזי להעלות את שיעורי התעסוקה באמצעות הקמתם של מרכזי ההכוון

63 דו"ח מחקר, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום, דו"ח ראשון ושני על החלטת הממשלה 3708 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2014, 2016.

לתעסוקה - מרכזי ריאן. העובדה כי משרדי הממשלה התחייבו על ביצוע פעולות שלא בוצעו בעבר ועמדו בהן, סייעה לביסוס האמון בין הממשלה לבין החברה הבדואית. ככלל, ניתן לומר שהממשלה מזהה את נושא הפיתוח הכלכלי-חברתי באוכלוסייה הבדואית כקטור מניע שינוי והתקציבים המושקעים לשם כך הם גדולים ומחייבים המשך השקעה ארוכת טווח בהינתן עומק הפערים וגודל האתגרים⁶⁴.

יצוין כי בינואר 2014 בעקבות החלטת הממשלה למשוך את תזכיר החקיקה בנוגע להסדרת התיישבות הבדואים בנגב החליטה הממשלה להעביר את תחום הפעולה של הבדואים ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ומשרד החקלאות המשיך במעקב הדוק אחרי יישום התוכנית.

לקראת תום תקופת תוכנית החומש, עמלו משרד החקלאות והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשותפות הדוקה עם אגף תקציבים במשרד האוצר וביחד עם משרדי הממשלה, כדי להמשיך את מאמצי הפיתוח ולהציב אתגרים משמעותיים לנושא הפיתוח הכלכלי-חברתי.

2. החלטת הממשלה 2397

ביום 12.02.2017 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2397 - "תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021". ההחלטה עוסקת בצמצום פערים בין החברה הבדואית בנגב לבין כלל החברה בישראל ומתמקדת בתחומי החינוך והשירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות, ופיתוח השלטון המקומי.

החלטה 2397, ממשיכה את מהלך הפיתוח שהחל עם אימוצה של תוכנית החומש הקודמת המעוגנת בהחלטה 3708. ההחלטה הנוכחית מבטאת את המשך המחויבות של ממשלות ישראל לשילוב החברה הבדואית בנגב בחיי החברה והכלכלה בישראל. ההחלטה התקבלה לאחר תהליך היערכות ארוך שהחל כשנתיים לפני מועד קבלת ההחלטה אשר כלל עבודת רקע שהצביעה על הצרכים ועל כיווני פעולה מוצעים, איסוף תובנות משורה של גורמים מומחים במשרדי הממשלה השונים, נבחר ציבור ברשויות המקומיות, גורמים במגזר השלישי וכן מקרב נציגים של החברה הבדואית בנגב. לצד מהלך זה בוצע מהלך להפקת לקחים מביצועי החלטה 3708 וכן הליך איתור צרכים. במסגרת זו עלה לדיון נושא תפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות והיכולת שלהן לשרת את האזרחים כראוי ולהניע תהליכי פיתוח ושיפור מקומיים. בשלב השני של המהלך בוצעו מהלכי שיתוף ציבור ישירים של משרד האוצר וצוות האגף לפיתוח חברתי וכלכלי עם ראשי רשויות, מנהלים ברשויות המקומיות, קבוצות מיקוד ואזרחים. ניתן לומר כי בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת ההחלטה הנוכחית שקפה את העמדות והציפיות של המנהיגות בקרב החברה הבדואית בנגב.

החלטת הממשלה 2397 התקבלה לאחר שבסופה של שנת 2015 קיבלה הממשלה החלטה משמעותית בדבר פיתוח כלכלי ברשויות הערביות - החלטה 922 מיום 30.12.2015. החלטה 922 הביאה עמה בשורה לכלל הציבור הערבי בישראל כשהקצתה סכום משמעותי עבור

64 על פי מידע שנמסר לנו מחברת הצוות לירית סרפוס, מנהלת בכירה באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

פיתוח יישובי הבדואים בנגב. הפיתוח יבוצע על ידי משרדי הממשלה, בתיאום ובקרה משותפים של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד לשוויון חברתי ושל צוות האגף לפיתוח כלכלי וחברתי של החברה הבדואית בנגב במשרד במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

החלטה 2397 מגדירה ארבע מטרות מרכזיות:

1. שיפור משמעותי במצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך חתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה.
2. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות לאזרח.
3. שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה הישראלית.
4. ביסוס היישובים הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים.

כאמור ההחלטה נשענת על תקציבים תוספתיים לצד עיגון תקציבי החלטה 922 (על פי חלקה היחסי של האוכלוסייה הבדואית בנגב). התקציב הכולל של ההחלטה עומד על כ-3.12 מיליארד ש"ח, מהם 1.37 מיליארד ש"ח מבוססים על עיגון תקציבי החלטת ממשלה 922, 1.514 מיליארד ש"ח הם תקציבים תוספתיים. שאר התקציב מבוסס על עיגון תקציבים משרדיים⁶⁵.

ההחלטה הנוכחית מתמקדת ברשויות המקומיות הבדואיות ומדגישה את היותן אבן היסוד להובלת שינוי בקרב כלל החברה הבדואית בנגב. עיקרון זה בא לידי ביטוי, הן בהשקעה תקציבית ניכרת ברשויות המקומיות והן בקיום היוועצות ושיתוף עם הנהגת הרשויות המקומיות וצוותיהן. הדגש על תפקודה של הרשות המקומית לצד ההשקעה הכספית של מעל ל-700 מיליון ש"ח מיועדים לחולל שינוי בחיי היום יום ביישובים. שינוי זה אמור לקבל ביטוי ברחובות נקיים יותר, סדר ציבורי משופר, פעילות פנאי מגוונת ומענים נוספים שתכליתם שיפור פני המרחב הציבורי.

הרעיון העומד ביסודו של מהלך זה והמובל על ידי משרד הפנים הוא יצירת קשר ישיר בין תפקוד הרשות המקומיות לבין רמת השירותים המסופקים על ידה. לממשלה יש תפקיד חשוב בהנעת פעולות פיתוח, תקצוב והנגשה של שירותים, אך ליזמות המקומית הנגזרת מתפיסת עתיד הישוב וטובתו חשיבות רבה לא פחות. עקרון נוסף בהחלטת ממשלה זו הוא הצורך ביצירת מנגנונים שקופים שיגבירו את אמון הציבור ביחס לתהליכים. מעבר לעובדה כי ההחלטה תוכננה בשותפות עם המנהיגות המקומית הרי שהליך היישום יהיה שקוף ונגיש גם הוא. מסמכי התכנון, המעקב והבקרה של יישום ההחלטה יהיו נגישים לכלל הציבור ובכלל זה, הפעילות המתבצעת על ידי הרשויות המקומיות.

החלטת ממשלה 2397 כוללת בשורה מבחינת ההשקעה התקציבית והתחומים שבהם תעסוק. לצד ההשקעות בתחומים חדשים, כגון חיזוק הרשויות המקומיות, מענים חדשים בתחומי הרווחה וכן הנגשת ההשכלה הגבוהה נכללים מאמצים הנוגעים לשינוי מדיניות

65 לקוח מאתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2018.

קיימת- דוגמת הגברת התיאום הבין-משרדי ושינוי נהלים, בחינת נוסחת מענקי האיזון, מענה לסוגיית התקציב התואם ("מצינג") שמהווה עול משמעותי בביצוע עבור הרשויות המקומיות. בנוסף, מתקיימים מהלכים המובילים על ידי מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שאמורים לסייע בפתרון מצוקת הדיור וההתיישבות. הרשות מקדמת מהלכי תכנון, הסדרה ופיתוח, על פי החלטת הממשלה, כך שבתום חמש שנים מיום קבלת ההחלטה ישווקו לפחות 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב. כמות יחידות דיור זו גדולה יותר מזו ששווקה ביישובי הבדואים מיום הקמתם. כמו כן, הרשות מקדמת תכנון של כ-150,000 יחידות דיור בכלל יישובי הבדואים בנגב לצורך מתן פתרונות מגורים להסדרת מרבית האוכלוסייה שהתיישבותה טרם הוסדרה בשנים הבאות. יצירה של תפיסת אחריות מקומית היא מהלך קריטי שנדרש להשלמת תהליך הפיתוח הכולל, והיא יכולה להיבנות על ידי בעלי תפקידים עם סמכות ביצוע ועל ידי תושבים מעורבים.

למעשה, זוהי הפעם הראשונה שהממשלה מגדירה מטרות ממוקדות ומתייחסת באופן קונקרטי לצמצום פערים ולרצון להעלות את רמת השירותים לאזרח. נוסף על כך, מחייבת ההחלטה את משרדי הממשלה לקבוע יעדי תוצאה כמותיים ומדידים, בשורה של תחומי ליבה. קביעת יעדים היא חיונית ואמיצה. היא מייצרת שקיפות וחושפת את המשרדים למעקב מתמיד אחר ההתקדמות.

משרד החקלאות מפקח אחר ביצוע התוכנית ומפרסם את תוכנית העבודה- תוכנית החומש של כל אחד מהמשרדים. לשם מעקב אחר ביצוע התוכנית, מתכנסת ועדת היגוי מספר פעמים בשנה ואליה מוזמנים גם נכבדי החברה הבדואית ומנהיגי הרשויות המקומיות.

2. פעילות החברה האזרחית

החברה האזרחית בקרב הבדואים בנגב החלה להתארגן בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80. היעדר שלטון מקומי ומוסדות ייצוגיים להספקת שירותים והגנה על האינטרסים של הבדואים, דחף לניסיונות ההתארגנות המקומית. החברה האזרחית הבדואית בדרום התחזקה לנוכח המציאות הקשה השוררת בכפרים הבלתי מוכרים: היעדר שלטון מקומי, חולשת הרשויות המקומיות הבדואיות והפעילות המוגבלת של המפלגות והתנועות הפוליטיות הערביות שמרכזן בצפון (מלבד התנועה האסלאמית הדרומית).

כיום רשומות יותר מ-100 עמותות ערביות בדואיות, אך רק כ-30 מהן פעילות. רובן ככולן עמותות לשינוי חברתי.

את ארגוני החברה האזרחית הבדואיים אפשר לחלק לפי תחומי פעילותם. סוגיית הקרקעות, ההכרה ב"כפרים הבלתי מוכרים" ואספקת שירותים לכפרים הם הנושאים המרכזיים בפעילותם של ארגונים אלה. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים וארגון הגג של הוועדים המקומיים בכפרים הבלתי מוכרים הם מן המובילים במאבק על הקרקעות.

ארגונים רבים מתמקדים בנושאים הקשורים בנשים, זכויותיהן והעצמתן. ארגוני הנשים הפעילים ביותר הם: "אל-נוהד" - העמותה לקידום השכלת נשים בדואיות, "סידרה", "נשות לקיה", "נשות רהט" ו"מען" - ארגון הגג של עמותות הנשים בקהילה הבדואית בנגב.

גם החינוך בחברה הבדואית זוכה לתשומת לב רבה. עם הארגונים הפעילים בנושא זה נמנה פורום החינוך הבדואי שפועל בחסות "שתיל" – שירותי תמיכה וייעוץ לקידום שינוי חברתי. בנוסף לשתיל פועלים בנגב ארגונים יהודיים-ערביים נוספים: "אג'יק" – ארגון ערבי-יהודי לשוויון, העצמה ושיתוף; ו"הפורום לדו-קיום בנגב", הנחשבים לארגונים החזקים בנגב והמסייעים רבות לחברה הבדואית בדרום.

יש מספר ארגונים ערביים-יהודיים ארציים שמרכזם מחוץ לנגב, אך ידם גם בקרב החברה הבדואית בדרום. בין אלה ניתן למנות את "עדאלה" – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל; "האגודה לזכויות האזרח בישראל"; ו"במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון.

ארגוני נשים כגון עמותת "איתך-מעכ" ו"ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות"⁶⁶ פועלים להעלאת המודעות הציבורית לתופעת הפוליגמיה והשלכותיה על מעמד האישה.

הפוליגמיה היא נושא הנמצא על סדר יומם של ארגוני הנשים הערביות בישראל, ואחד הנושאים המרכזיים שבטיפולם. פעילות הארגונים מתמקדת בהעלאת המודעות הציבורית לסכנות הטמונות בריבוי נישואין ולהשלכותיהם על מעמד האישה ועל החברה בכללותה, וכן בניסיון לעקוב אחרי אכיפת החוק על ידי המשטרה.⁶⁷

66 ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות הוא קואליציה שהוקמה בשנת 1995 על ידי ארגונים ויחידים/ות העוסקים בקידום זכויות נשים בפרט וזכויות אדם בכלל. הארגונים החברים בוועד הם: עמותת נשים נגד אלימות, האגודה לזכויות האזרח בישראל, מרכז "אל-טופלה" – נצרת, שדולת הנשים וכיאן – ארגון פמיניסטי, בנוסף לעורכי/ות דין ועובדים/ות סוציאליים/ות. הקואליציה פועלת לקידום ערך השוויון בין המינים בדיני משפחה וכן לקידום זכויותיהם של המתדיינים בפני בתי דין דתיים ובתי משפט לענייני משפחה במגזר הערבי, תוך שימוש בכלים משפטיים וחברתיים.

67 ראויה אבו רביעה, מודרות בעל כורחן – תופעת הפוליגמיה ודרכי ההתמודדות, 2010 – נייר עמדה המובסס על נייר עמדה של נסרין אעלימי-קבהא, פוליגמיה: השלכות ודרכי התמודדות, 2006.

פרק ד

פוליגמיה בחברה הבדואית

1. פוליגמיה- כללי

פוליגמיה, היא נישואין ליותר מבן זוג אחד והיא אסורה על פי החוק הפלילי בישראל⁶⁸. לרוב, היא מתבטאת בכך שהגבר נושא יותר מאישה אחת. צורת נישואין זו נפוצה בקרב תרבויות שונות וכיום היא נפוצה במיוחד באפריקה, באסיה, במזרח התיכון ובאוקיאניה.

חוקרים מסבירים כי תופעת הפוליגמיה קשורה במבנה החברתי והפטריוארכלי של חברות מסורתיות, מוסלמיות ולא מוסלמיות, בעולם כולו. חברות אלה מתאפיינות בנורמות ובערכים הומוגניים המבוססים על מבנה חברתי-שבטי. החברות המסורתיות הן דתיות יותר מחברות מודרניות ונשענות יותר על חקלאות ומלאכת יד⁶⁹. ככלל, אין נישואי תערובת בין השבטים אך לגבר מותר להתחתן מחוץ לשבט ומחוץ לחברה הבדואית. גבר נושא את אשתו הראשונה בדרך כלל מתוך המשפחה המורחבת מתוך מחויבות והקרבה, על מנת לשמור על המבנה החברתי-שבטי. אישה גרושה או אלמנה חסרת סיכוי להיות האישה הראשונה של בעלה⁷⁰.

הגורמים המניעים את היווצרות המבנה המשפחתי הפוליגמי הם: יצירת מאגר גדול של נשים וילדים אשר יכול להוות מקור של כוח עבודה נגיש וזול עבור המשפחה; הגברת כוחם האישי והפוליטי של הגבר ושל משפחתו המורחבת; יישוב סכסוכים בין משפחות או שבטים באמצעות נישואין. נשים הנשואות לגברים פוליגמיים עשירים עשויות ליהנות מיתרונות שונים, ביניהם ביטחון כלכלי והגנה חברתית ובמצבים מסוימים יכול להיות יתרון נוסף של שיתוף פעולה עם נשים אחרות בעבודות הבית, בפעילות כלכלית ובגידול הילדים. יחד עם זאת, הנשים והגברים בנישואין פוליגמיים מדברים על חסרונות הפוליגמיה: חסך במשאבים רגשיים וכלכליים שנובע מחלוקתם בין הנשים השונות, אווירה קשה שנוצרת בשל הקנאה, צרות העין והשינאה בין הנשים השונות ובין הילדים מאימהות שונות.

תופעת הפוליגמיה, הנפוצה בחברה המוסלמית המסורתית במזרח התיכון, קיימת בעיקר בחברה הבדואית בנגב. כיום, 18.5% מכלל תאי המשפחה בנגב הם פוליגמיים⁷¹.

2. פוליגמיה- ההיבט המשפטי

ההיבט הפלילי

החוק הפלילי במדינת ישראל אוסר ריבוי נישואין אך אינו מבטל אותם. סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") קובע: "נשוי הנושא אישה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים".

68 סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

69 ת'אבת אבו ראס, החברה הבדואית בנגב, תמורות בעידן העיור, יוזמות קרן אברהם, 2011.

70 ד"ר סמי אבו פריח- מתוך הרצאה שהעביר במסגרת הדיונים בצוות זה.

71 מידע נוסף ומפורט יוצג בהמשך בפרק שיעסוק ב"איגום והעברת מידע".

על פי הדין בישראל עבירת ריבוי הנישואין היא עבירה רגעית המושלמת מיד עם עריכת טקס הנישואין הנוסף. והיסוד העובדתי שלה הוא עצם אקט הנישואין השניים, ולא סטטוס הפוליגמיה עצמו, והיא אינה מותנית בחיי אישות של הנישאים. החוק הפלילי הישראלי ככלל אינו אוסר על נשוי לחיות חיי אישות עם מי שאינו בן זוגו. משמע, החיים המשותפים אינם בגדר עבירה פלילית, ומשמשים אפילו יסוד להענקת זכויות סויימות על פי דין⁷² והנישואין הקודמים ממשיכים להיות תקפים.

ככול עבירה פלילית רגילה גם על עבירה זו חלים כללי ההתיישנות⁷³ והיא מתיישנת עם חלוף 10 שנים מיום ביצועה.

בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, בפקודת החוק הפלילי⁷⁴, הוחרגו מהעבירה של ריבוי נישואין כל מי שאינו יהודי ושדתו מתירה זאת. חריג זה נקבע בשים לב לדתות המאפשרות ריבוי נישואין בתנאים מסוימים, ועל מנת לתת הגנה לבני דתות אלה מפני הרשעה בעבירת ריבוי נישואין.

עד מהרה בוטל חריג זה, ואיסור ריבוי נישואין הפך להיות איסור כולל כלפי כלל האוכלוסייה במדינת ישראל. ביטול ההחרגה, במסגרת חוק שווי זכויות האישה, התשי"א - 1951, נעשה לנוכח ההכרה המערכתית כי מדובר בתופעה חברתית קשה בעלת השלכות פוגעניות על הנשים ועל הילדים הנמצאים בתאים המשפחתיים הפוליגמיים, בכלל החברה הישראלית⁷⁵. נוכח האמור, הוחלט כי יש מקום למגר את תופעת ריבוי הנישואין באופן כולל, אך במקומות שהדת או התרבות מאפשרים ריבוי נישואין.

מאז 1951 הענישה על ריבוי נישואין חלה על כל אזרחי המדינה ללא קשר להשתייכותם הדתית, והוא קובע תחולה פרסונאלית - כלומר גם אם הנישואין לאישה השנייה התקיימו מחוץ לגבולות המדינה.

עבירת ריבוי הנישואין נעברה ככלל על ידי גברים והנפגעות העיקריות הן הנשים. בקביעת הפוליגמיה כעבירה פלילית, שעונש כה חמור בצידה, ניתן ביטוי לסלידה המוסרית של המחוקק מן התופעה שיש בה פגיעה חמורה **בכבוד האדם** של האישה. החוק, אף קובע עונש מאסר של חצי שנה למי שמסדר נישואין שהם אסורים⁷⁶. איסור זה משקף את עמדת המחוקק לפיה מונוגמיה היא ערך מוסרי חברתי שאין לפגוע בו, וכי ריבוי נישואין

72 כך למשל הוכר המוסד "ידועים בציבור" - חוקים רבים כוללים את המונח "ידוע בציבור" בהגדרת "בן זוג" לעניין האמור בחוק כזה או אחר, כך למשל בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995. לעומת זאת, חשוב לציין כי בכל הנוגע לקבלת מעמד בישראל על יסוד קיום שתי מסגרות משפחתיות מקבילות, על אף שאין הוכחה לקיומם של נישואין, ביהמ"ש העליון שב ואישר את עמדת משרד הפנים כי לא תאושר בקשה של ישראלי למתן מעמד עבור בת זוג ובנסיבות של נישואין פוליגמיים. ראו לענין זה ע"מ 6024/11 חדיגה אלסעודי נ' משרד הפנים וכן בג"ץ 5291/05 עבד אל כרים אזברגה נ' שר הפנים.

73 סעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

74 סעיף 181 (ג) לפקודת החוק הפלילי, 1936.

75 http://fs.knesset.gov.il/1/law/1_ls1_288463.PDF (ראו דברי שר המשפטים דאז פנחס רוזן בעת הקריאה הראשונה, דברי הכנסת ט') וראו גם דברי ראש הממשלה דאז, בן גוריון בקריאה השנייה והשלישית: "המדינה המוסלמית הגדולה ביותר במזרח התיכון כבר אסרה ריבוי-נשים, ואין בכך כל פגיעה בדין המוסלמי. י שאולי פגיעה במסורת, אבל אין זו פגיעה בדת. כך לפחות למדתי מפרופסורים מוסלמים ומספרות מוסלמית. המוסלמים במדינתנו יוסיפו להתחתן על פי הדין המוסלמי, אבל כמו בתורכיה לא יורשו לשאת יותר מאישה אחת...אם נתיר ריבוי נשים בקרב המוסלמים פירוש הדבר שאנו מפקירים האישה המוסלמית ואנו מפלים בין אישה לאישה. ומכיוון שהתחייבנו על שיווי זכויות לאישה - אין אנו רשאים להשאיר אפליה לגבי האישה המוסלמית". http://fs.knesset.gov.il/1/Plenum/1_ptm_250086.pdf.

76 סעיף 182 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

חותר תחת יסודות הסדר החברתי התקין. האיסור הפלילי נועד בראש ובראשונה להגן על מעמדה של האישה בחברה הישראלית, ובייחוד מעמדה של האישה הראשונה, אשר לעיתים הנישואין הנוספים נערכים ללא הסכמתה ובניגוד לרצונה. איסור זה אף בא למנוע פגיעה בזכויותיהן של נשים לשוויון ולכבוד, עבירה אשר נוגדת את חוק שיווי זכויות האישה⁷⁷ ואת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. מוסד הנישואין המונגמי שומר על זכויות האישה, כך שבעלה לא ייקח אישה אחרת ויגרע מזכויותיה, וכן יש בו גם כדי להשוות בין זכויות האישה לאלה של הגבר – כשם שאישה אינה יכולה לשאת גבר נוסף (לא לפי דין תורה ולא לפי הדין השרעי), כך אוסר החוק על גבר לשאת אישה נוספת.

נישואין וגירושין בישראל נערכים על פי הדין האישי שאליו משתייך האדם. בהתאם לדין תורה ולדין השרעי גבר יכול לשאת יותר מאישה אחת. אמנם מרבית היהודים נוהגים כבר למעלה מאלף שנים שלא לשאת יותר מאישה אחת (בין היתר מכוח חרם דרבינו גרשום, שהיה מחשובי רבני אשכנז, בן המאה ה-11), אך בית הדין הדתי יכול להתיר לשאת אישה שנייה במקרים חריגים ואם מתקיימים נישואין כאלה בפועל, אף ללא היתר, הם בעלי תוקף מבחינת משפטית והלכתית⁷⁸.

חוק העונשין קובע חריגים לאיסור על פוליגמיה, ומכפיף את עצמו לדין הדתי. סעיף 179 לחוק העונשין, קובע כי כאשר חל על הנישואין דין תורה, לא יורשע אדם אם הנישואין נערכו לאחר שניתן לו היתר נישואין על ידי בית הדין הרבני. ריבוי נישואין של לא-יהודים בישראל מותר על פי סעיף 180 לחוק⁷⁹ בשני מקרים בלבד: כאשר בן הזוג מהנישואין הקודמים אינו מסוגל, מחמת מחלת נפש להסכים להפקעת הנישואין או שכן הזוג נעדר בנסיבות המעוררות חשש סביר לחייו ולא נודעו עקבותיו לפחות שבע שנים. התוצאה היא שהערכאות הדתיות (הן בתי הדין הרבניים והן בתי הדין השרעיים) נותנות היתרים לנישואי אישה שנייה, ובכך מכירה המדינה בנישואין פוליגמיים בנסיבות מסוימות וחריגות.

איסור הפוליגמיה – האם מהווה פגיעה בחופש הדת?

בשנת 1954 הובאה סוגיה זו בפני בית המשפט הגבוה לצדק בבג"צ 49/54 לפני מ"מ הנשיא דאז כב' השופט אולשן, כב' השופט זילברג וכב' השופט לנדוי⁸⁰.

בית המשפט קבע כי סירובו של שופט שרעי להשיא לאיש אישה על אישתו אינו פוגע בחופש הדת שכן חופש הדת אין פירושו "החופש לעשות מה שהדת מתירה, אלא החופש למלא את אשר הדת מצווה". בית המשפט קבע כי ריבוי נשים אינו מצווה של הדת המוסלמית אלא רשות. למרות שריבוי נשים הוא מנהג מושרש עמוק בחיי עמים מוסלמים – לא כל מדינה דוגלת בהיתר ריבוי הנשים⁸¹. בית המשפט ציטט מתוך ספרו של אמיר עלי וראינו לנכון להביאם גם כאן:

77 חוק שווי זכויות האישה, התשי"א – 1951.

78 פירוט והרחבה בפרק שעוסק בדין השרעי ובית הדין השרעי, בהמשך.

79 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

80 בג"צ 49/54 מלחם נאיה מלחם נ' השופט השרעי, עכו והמחוז, "פסק דין" כרך ח, תשי"ד/תשס"ו-1954.

81 הרחבה על כך בפרק שיעסוק בדין השרעי ובבית הדין השרעי – בהמשך.

“התנאים בהם הותרה (הפוליגמיה למושלמים - כך במקור) הם כה קשים למילוי, עד שלמעשה אפשר לראותה כאסורה, וכי מכיוון שהסיבות אשר גרמו להתרתה בימים קדומים, או שעברו ובטלו, או שאינן קיימות עוד בתקופה המודרנית, הרי מנהג הפוליגמיה מהווה עבירה על החוק”⁸².

זה המקום לחדד כי האיסור על ריבוי נישואין אין בו על מנת לפגוע בהיתרים והאיסורים הדתיים הקיימים.⁸³

בראי הפסיקה בתחום הפלילי

בפסיקה, נראה כי בתי המשפט היו אמביוולנטיים לגבי התופעה. במקרים הבודדים שבהם הועמדו נאשמים לדין בגין ביצוע עבירה זו והורשעו, הושתו עונשים קלים בדמות מאסר על דרך עבודות שירות או חודשים בודדים של מאסר מאחורי סורג וברית. פס”ד חריג הוא 4433/04 מ”י נגד דבס חליל שבו השית נשיא בית המשפט השלום בנצרת דאז כב’ השופט כתילי תאופיק על הנאשם עונש של 18 חודשי מאסר בפועל וכך נימק:

“ מדיניות הענישה אשר נקבעה בבית המשפט העליון בעבירה כגון דא, היא מחמירה, שכן נפסק כי מדובר בעבירה שחותרת תחת יסודות הסדר הציבורי התקין בחברה נאורה וכי מוסד הנישואין המונוגמיים הוא מיסודות המשטר החברתי שלנו, ומכאן שהוא מוגן באמצעות הסנקציות הפליליות. העונש בעבירה דנן נועד להרתיע, הן את הנאשם העומד לדין, והן אחרים, שלא יעשו כמוהו, פן תיווצר אנדרלמוסיה בכל הנוגע למוסד הנישואין במדינה.

(...) אין הוא (הנאשם) יכול לעשות דין לעצמו ולעקוף את האיסור הפלילי בטענה כי “נאלץ” לעשות כן. מעשהו של הנאשם פוגע ביסודות המשטר החברתי, ובשום פנים אין להשלים עם כך”⁸⁴.

האכיפה הפלילית של עבירת ריבוי הנישואין

חרף ההכרה המערכתית בהשלכות הפוגעניות של עבירת ריבוי הנישואין, וכן העובדה כי מדובר בתופעה חברתית מושרשת, הרי שבמהלך השנים עבירה זו נאכפה באופן מועט.

לאחרונה, בחן היועץ המשפטי לממשלה פעם נוספת את מדיניות האכיפה בעבירת ריבוי הנישואין, וקבע כי לנוכח הימשכות התופעה, חומרתה והשלכותיה יש להגביר את האכיפה בעבירה זו ולפעול להחמרת הענישה המוטלת בגינה. מדיניות האכיפה שגובשה על ידי היועץ המשפטי לממשלה יחד עם גורמי התביעה עוגנה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1112 מיום 23.1.2017, שכותרתו “מדיניות התביעה בעבירות ריבוי נישואין”.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי: “מטרת הנחיה זו היא להתוות את מדיניות התביעה באכיפת עבירת ריבוי נישואין הקבועה בסעיף 176 לחוק העונשין, התשל”ז-1977.

82 אמיר עלי, חוקי מוחמד, מהדורה חמישית, עמוד 159.

83 סעיף 5 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי”א-1951.

84 פ 4433/04 מ”י נ’ דבס חליל, פורסם בנבו, 20.03.2005.

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.

לפי ההנחיה, במקרים בהם תימצא תשתית ראייתית מספקת לעבירות ריבוי נישואין ככלל יוגש כתב אישום בעבירה זו, ובמקרים של הרשעה התביעה תעתור, ככלל, לעונש הכולל רכיב של מאסר בפועל. ההנחיה קובעת נסיבות מחמירות שבהתקיימן תעתור התביעה לענישה מחמירה במיוחד, ואף קובעת כי הסכמת הנשים או אחת מהן לנישואין השניים אינה מהווה נסיבה המצדיקה הימנעות מהעמדה לדין ומהטלת מאסר בפועל. ההנחיה מורה על גיבוש נהלי עבודה של משטרת ישראל והפרקליטות עם הרשויות הרלוונטיות, לעניין העברת מידע שיעלה חשד לעבירות עתידיות של ריבוי נישואין. בד בבד עם פרסום ההנחיה ובמסגרת ההודעה לעיתונות, הובהר כי היועץ המשפטי לממשלה מבקש להבהיר לציבור הרחב, כי ממועד פרסום ההנחיה ואילך תיאכף עבירת ריבוי נישואין על פי הכללים המחמירים הקבועים בהנחיה, ובמיוחד לגבי מי שיינשא בנישואין כאלה ממועד זה ואילך.

בעקבות פרסום הנחיית היועץ, גובש נוהל העברת מידע מרשויות המדינה הרלוונטיות למשטרת ישראל, וכן גובשו נוהל פנימי במערכת בתי הדין השרעיים ונוהל מקביל במערכת בתי הדין הרבניים.

נתוני אכיפה

בשנת 2017, משטרת ישראל פתחה 260 תיקים שעניינם חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, בכול הארץ. רוב התיקים מטופלים על ידי מחוז דרום. לאחר סיום החקירה, המשטרה העבירה את התיקים להמשך טיפול הפרקליטות הפלילית במחוז דרום. בסך הכל הועברו מהמשטרה לפרקליטות במחוז דרום בשנת 2017 ותחילת 2018 (עד לכתיבת דו"ח זה) 217 תיקים. יש לציין כי במרבית התיקים שנפתחו במשטרה והועברו לפרקליטות, עבירת ריבוי הנישואין בוצעה לפני פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (קרי לפני ה-19 בינואר 2017). המועד שבו נערכו הנישואין השניים הוא הקובע אם תחול אכיפה לפי המדיניות החדשה שהותוותה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ופורסמה ב-19 ינואר 2017. לכן, רוב תיקים אלה, שבהם העבירה בוצעה לפני החלת המדיניות החדשה, נסגרו על ידי הפרקליטות. יחד עם זאת, קיימים מספר תיקים שמצויים בטיפול הפרקליטות אשר העבירה בהם בוצעה לאחר פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ואף קיימות בהם די ראיות להעמדה לדין פלילי - אלה הבשילו לכדי הגשת כתבי אישום. עד לכתיבת דו"ח זה הוגשו במהלך השנים 2017-2018 **12 כתבי אישום**⁸⁵.

בהיבט של המשפט האזרחי

בית המשפט⁸⁶ הכיר בפוליגמיה כעוולה נזיקית תוך פסיקת פיצויי נזיקין לאישה, בנימוק כי נישואין לאישה נוספת על האישה הראשונה מהווים הפרת חובה חקוקה הקבועה בסעיף

85 תיקים נוספים נמצאו ככאלה שיש בהם די ראיות להעמדה לדין ומצויים בשלבים מתקדמים של ההליך הפלילי, לפני הגשת כתב אישום, כגון שליחת מכתב ידוע והליכי שימוע.

86 תמ"ש 26680/05 (משפחה ירושלים) ה.ג. נ' ט.ג., מיום 16/5/2007, פורסם בפדאור.

176 לחוק העונשין ובכך נפגעות זכויות האישה הראשונה, זאת מעבר לפגיעה בסדר הציבורי, שעליו הדין הפלילי בא להגן. להלן חלק מהקביעות של בית המשפט בעניין זה:

“עבירת ריבוי הנישואין חותרת תחת יסודות הסדר הציבורי התקין בחברה נאורה, וככזו יש להתייחס אליה בחומרה ולעקורה מן השורש, שהרי מוסד הנישואין המונוגמיים הוא מיסודות המשטר החברתי שלנו”⁸⁷.

השופט מנחם הכהן⁸⁸ אשר פסק פיצוי כספי בגין עוולה זו הוסיף וציין:

“באשר לאינטרס המוגן על ידי עבירה זו (...) מלבד ההגנה על הסדר הציבורי מבטא איסור הביגמיה מגמה חברתית חשובה - להגן על האישה הראשונה”, והכיר בריבוי הנישואין ככאלה הגורמים “להשפלה, סבל וצער”.

בפס”ד קודם⁸⁹, כב’ השופט חיים כהן, בדעת מיעוט ציין:

“בעיני המחוקק יש בדין המונוגמיה משום שמירה על זכות האישה, שלא ייקח בעלה אישה אחרת עליה ויגרע מזכויותיה; ויש בדין המונוגמיה גם משום השווייט זכות האישה לזכות האיש, שכשם שאישה אינה יכולה (לא לפי דין התורה ולא לפי דין השרעי) לקחת איש על אישה, כן לא יוכל איש לקחת אישה על אשתו...”

גם פרופ’ שיפמן בספרו דיני המשפחה בישראל⁹⁰, עמד על האינטרס המוגן על פי איסור ריבוי הנישואין, ולפיו:

“ איסור הביגמיה מגן על האישה הראשונה מפני פגיעה במעמדה ובזכויותיה על ידי נישואין עם אישה אחרת על פניה... יתר על כן: האיסור הפלילי בא לחולל שינוי חברתי, כלומר, העלאת מעמדה של האישה בעדות ובחברות בהן נהוג היה ריבוי נשים, במיוחד בחברה המוסלמית. בכך ביקש המחוקק להשיג מטרה סוציאלית חשובה, והיא הגנה על האישה הראשונה ושיווי זכויותיה לאלה של הגבר: כשם שהאישה אינה רשאית להינשא לאחר לפי הדין האיש, כך גם על הגבר הנשוי יהיה אסור לשאת אישה אחרת, אם לא על פי הדין האיש הרי על פי החוק החילוני”.

בהיבט של המשפט המנהלי

בכל הנוגע למשפט המנהלי, בית המשפט העליון אישר לא אחת את מדיניות רשות האוכלוסין וההגירה, לפיה לא תאושר בקשה של ישראלי למתן מעמד עבור אשתו הזרה, ככל שהנו נשוי במקביל לאחרת. קיימת פסיקה ענפה בנושא, המקבלת את עמדת המדינה, ואף מחזקת אותה, כ”יוצרת מערך נורמטיבי-ערכי הרמוני” עם הוראות הדין הפלילי. וכפי

87 ע”פ 392/80 מדינת ישראל נ’ הלוי, פ”דלה(2) 698, בעמ’ 700.

88 תמ”ש 26680/05 (משפחה ירושלים) ה.ג. נ’ ט.ג., מיום 16/5/2007, פורסם בפדאור.

89 בע”פ 596/73 מוחאמיד נ’ מדינת ישראל, פ”דכח(1) 773, 776-777.

90 שם, בעמ’ 240.

שקבע כב' השופט חשין ז"ל בפסה"ד שניתן בבג"ץ 1126/02, אבו-עיסא נ' שר הפנים:

"מדיניות היא הנוהגת במשרד הפנים, ולפיה מסרב המשרד להידרש לבקשות של איחוד משפחה במקום שהמדובר הוא בנישואי ביגמיה. משרד הפנים סובר כי היענות לבקשה לאיחוד משפחה במקום שבן-הזוג הישראלי חייב עצמו בעבירת ביגמיה, יש בה לא אך סיוע בעקיפין - לאחר מעשה - לביצוע העבירה, אלא עידוד ביצועה של העבירה גם-כן. מטעם זה סירב משרד הפנים להיעתר לבקשת העותר, הואיל ולאחר בירור הסתבר לו כי העותרת השניה נשואה, אמנם, לעותר, אלא שנישואיהם של השניים היו נישואי ביגמיה... מדיניות משרד הפנים מושתתת על טעמים טובים וראויים, ולא נמצא לנו כי עניינם של העותרים מהווה חריג ראוי למדיניות הכללית. אם, אמנם - כטענת עורך-דין כרמון - סירוב לעותר יפגע באישה פגיעה קשה, יכול העותר ללכת אחריה למקומה, שהרי אישה הוא, ודאגתו לאישתו ולילדיו היא הדאגה הראשונה שחייבת להטריד אותו".

כמו כן ר' לענין זה גם את דברי בית המשפט העליון בעע"מ 369/07 בענין אבו נאב -

"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 מערך נורמטיבי-ערכי הרמוני. ודוק: החלטת המשיב בהקשר זה אינה בבחינת תחליף להליכים פליליים, אך היא מתיישבת עם האיסור הפלילי ונובעת ממנו" (עע"מ 369/07 אבו נאב נ' משרד הפנים ([פורסם בבנו], 23.12.2009) (91).

בהיבט של המשפט הבינלאומי

פוליגמיה היא בהחלט תופעה המפלה נשים והיא מכרה עקרונות בסיסיים של זכויות אדם המעוגנים במשפט הבינלאומי⁹². יש לציין כי מעבר לפגיעה בזכויות נשים, נישואין פוליגמיים הם מעצם טיבם בעלי השלכות רגשיות וכלכליות קשות עבור האישה והתלויים בה (מתוך המלצה כללית מס' 21 של הוועדה למיגור אפליה נגד נשים מטעם האו"ם, משנת 1994). הסוגיה עלתה בוועדות האו"ם שאחת מהן קראה לישראל לפעול למיגור התופעה⁹³.

91 ניתן להוסיף גם את בג"ץ 5185/02 מוחמדבן מוסא אבו עאיש נ' שר הפנים; בג"ץ 9015/02 סבאח בן צבאח אבו קלימה נ. שר הפנים ואח'.

92 ראויה אבו רביעה, מודרות בעל כורחן- תופעת הפוליגמיה ודרכי ההתמודדות, 2010- נייר עמדה המובסס על נייר עמדה של נסרין אעלימי-קבהא, פוליגמיה: השלכות ודרכי התמודדות, 2006.

93 United Nations CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)' committee on the 93 (Elimination of Discrimination against Women. Thirty-third session 5-22 July 2005).
ראה פירוט בנספח ב' לדו"ח.

3. הפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב

הקוראן מתיר לשאת עד ארבע נשים⁹⁴. הפוליגמיה היא נוהג חברתי מרכזי בחברה הבדואית, שהינה חברה מוסלמית מסורתית – בדומה לחברות ערביות ומוסלמיות אחרות בעולם. מחקרים מצביעים על התופעה כמתקשרת במידה רבה למבנה החברתי הפטריארכלי ולחשיבות הקבוצה והשבט בחברה הבדואית, יותר מאשר לדת האסלאם. הגם שהנישואין הפוליגמיים נעשים על פי דת האסלאם יש אשר רושמים את הנישואין הנוספים ויש שלא. יש כאלה שרושמים את הנישואין השניים לאחר גירושין פיקטיביים מהאישה הראשונה ויש כאלה אשר מצהירים על האישה הנוספת כידועה בציבור, אם כי ברור לכול כי תופעה שכזו אינה יכולה להתקיים בחברה הבדואית המסורתית.

מקורו של מוסד הפוליגמיה במבנה השבטי של החברה הערבית הקדומה, בה ריבוי ילדים זכרים היה ערך שסימל עוצמה, כוח ומעמד בחברה הבדואית המסורתית⁹⁵. גבר רשאי לבחור לו אישה חדשה אם הוא מאמין שאשתו הקודמת אינה פורייה, אינה יכולה ללדת בנים, חולה פיזית או נפשית או אינה יכולה לספקו מבחינה מינית. אם לא מתקיימת אף אחת מהסיבות הללו, הוא יכול להכריז על כוונותיו להגדיל את מספר בניו⁹⁶.

הפרופיל הסוציו-דמוגרפי של המשפחה הפוליגמית שונה מזה של המשפחה המונוגמית. המשפחה הפוליגמית ענייה יותר, והמשאבים הכלכליים שלה מתדלדלים, בשל הצורך לחלקם ליותר מאישה אחת ולילדים רבים. בדרך כלל, בנישואין פוליגמיים יש יותר ילדים מאשר בנישואין מונוגמיים, ודבר זה מעלה את הלחץ הכלכלי על המשפחה. התפקוד המשפחתי מתערער גם בשל הקנאה בין הנשים והתחרויות שמאפיינת משפחות פוליגמיות, ובשל תשומת ליבו של האב, הנחלקת בין שתי המשפחות⁹⁷. פעמים רבות האב נוטש לחלוטין את האישה הראשונה וילדיהם המשותפים ולא דואג להם לצרכי מחייה בסיסיים.

עו"ד אינסאף אבו שארב⁹⁸ מציינת כי הפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב אינה תופעה המתרחשת בחלל ריק. היא חלק מהסימפטומים האופייניים למציאות חייהן של הנשים הערביות הבדואיות בנגב. זו מציאות של החלשה והדרה מתמשכות, שבה הנשים הערביות הבדואיות נאבקות על מקומן בחברה שבטית פטריארכלית, המסרבת לוותר על העליונות החברתית שהוענקה לגברים⁹⁹. ראוי לציין כי לבחורות משכילות יש סבירות נמוכה יותר להיכנס לנישואין פוליגמיים מאשר לאלה שאינן משכילות. נשים פמיניסטיות מציינות כי "תופעת הפוליגמיה היא חלק מהפטריארכיה, מההסתכלות על האישה כעל מי שצריכה לספק את הגבר ואת צרכיו"¹⁰⁰.

94 פירוט והרחבה בפרק אשר יעסוק בדין השרעי- בהמשך.

95 נאטור א', שריעה ומנהג במשפחה בדווית בנגב לפי הפסיקה של בית הדין השרעי בבאר שבע. המזרח החדש, ל"ג: 111-94. ע"מ 95, 1991.

96 עליאן אלקרינאוי ורחל לב-ויזל, הזיקה בין אלימות בין זוגית לבין תחושת היכולת בקרב נשים בחברה הבדואית-ערבית בהקשר של דפוס משפחה פוליגמי/מונוגמי. מכש לעבודה חינוכית-סוציאלית, 16: 131-115, 2002.

97 שם.

98 אקטיביסטית ופעילה לקידום והגנה על זכויות נשים בדואיות.

99 ראויה אבו רביעה, מודרות בעל כורחן- תופעת הפוליגמיה ודרכי ההתמודדות, 2010- נייר עמדה המובסס על נייר עמדה של נסרין אעלימי-קבהא, פוליגמיה: השלכות ודרכי התמודדות, 2006.

100 דברי אינסאף אבו שארב, מתוך כתבה שכתבה שני ליטמן ופורסמה ב"הארץ"- האם מישוהו יטפל בבעיית הפוליגמיה בחברה הבדואית? - פורסם ביום 19.01.2017.

השינויים בחברה הבדואית בשנים האחרונות יוצרים לחץ על מוסד הפוליגמיה. אחד השינויים העיקריים הנו מעבר החברה הבדואית מנוודות למגורי קבע ואובדן התעסוקה המסורתית (לדוגמה, רעיית צאן, חקלאות), אך בו בזמן הותיר את הבדואים ללא ההשכלה וללא הכישורים הנחוצים למציאת עבודה נאותה בחברה המודרנית. שיעורי האבטלה בקרב הבדואים גבוהים¹⁰¹ כך שיש ירידה במספר הגברים שנישא לאישה נוספת מטעמים כלכליים. כמו כן, העלייה האיטית, אך היציבה, ברמת ההשכלה בקרב גברים ונשים בדואים, ועלייה בכבודם ובכוחם של גברים משכילים בקהילה, מביאים לירידה בתופעה.

למרות שחלק מהגברים המשכילים עדיין בוחרים בנישואין פוליגמיים ונשים משכילות עדיין עשויות להיכנס לנישואין כאלה, ישנן אינדיקציות שהשכלה מובילה לירידה בשיעור נישואי הפוליגמיה¹⁰².

חוקרים מצאו שבדואים מונוגמיים משני המינים היו משכילים יותר מבדואים פוליגמיים, והורים משכילים נוטים שלא להשיא את בנותיהם לגברים פוליגמיים¹⁰³.

על פי החוקרים, למרות התפתחויות אלה, הפוליגמיה עדיין מתקיימת וניתן למנות שתי סיבות עיקריות להמשכיות זו. הסיבה הראשונה היא החשיבות שהחברה הבדואית מייחסת ליחידות משפחתיות גדולות וללידת הרבה בנים. כיוון שהבדואים-הערבים היו בעבר עם של לוחמים, לתפיסתם, ככול שהשבט גדול יותר כך הוא חזק יותר וכך המעמד האישי והמשפחתי, רמת הביטחון הכלכלי והיכולת להתפתחות אישית, ממשיכים להתבסס על שייכות משפחתית. כך קורה שמבחינה חברתית ופסיכולוגית, הפוליגמיה, וכתוצאה ממנה המשפחות הגדולות, עדיין מקושרות לכוח וכבוד.

הסיבה השנייה הנה מוסד "נישואי החליפין" בחברה הערבית-המכונה "נישואי בדל". בנישואין כאלו, שהם נפוצים מאוד בחברה הבדואית, שני גברים מתחתנים אחד עם אחותו של השני. אם אחד מהגברים ייקח לו אישה שנייה, על האחר יופעל לחץ על ידי משפחתו לעשות כמוהו, כדי לשמור על סימטריה בין מבני שתי המשפחות¹⁰⁴.

כאמור הפוליגמיה נפוצה גם בין הבדואים המשכילים יותר למרות ששכיחותה בקרבם פוחתת. אחד ההסברים האפשריים לכך, על פי החוקרים, הוא כפיית הנישואין הראשונים על בני הזוג בהיותם צעירים. במקרים רבים, כאשר הגבר מתבגר ונעשה עצמאי מבחינה כלכלית, הוא מחליט לשאת אישה שנייה על פי בחירתו. כיוון שמקובל בחברה זו לשאת שני נשים או יותר קל יותר לגברים אלה לשאת אישה שנייה במקום להתגרש ולהיכנס לעימות עם משפחת האישה הראשונה¹⁰⁵.

כפי ששמע הצוות לא פעם, חלק מהנישואין הפוליגמיים נעשים מטעמי יוקרה ומהווים בסיס להשגת עוצמה פוליטית פנימית בתוך השבטים. גם מתוך עינוג, כאשר הגבר והאישה הראשונה עברו את גיל ה-40-50 לחייהם, נושא הגבר אישה נוספת, צעירה יותר.

101 פירוט בהרחבה בפרק שעוסק בחינוך ותעסוקה.

102 פירוט בהמשך בפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

103 אלקרינאוי עליאן וסלונים-נבו ורד נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על המצב הנפשי והחברתי של נשים בדאיות-ערביות, בתוך "שמרי נפשך" - בריאות נפשית של נשים בישראל. עורכות: רחל לב-ויזל, ג'ולי צוויקל, נורית ברק. המרכז לחקר וקידום בריאות האישה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005.

104 שם.

105 שם.

מכלל העדויות שהובאו בפני הצוות עולה כי הנשים במשפחות פוליגמיות חיות בנפרד זו מזו, לעיתים בקומות נפרדות באותו מבנה, ולעיתים בצריף או באוהל הממוקם בסמוך לבית המשפחה העיקרי בו מתגורר הגבר עם אישה אחת עיקרית. לרוב הגבר חי בקביעות עם אחת מנשותיו ונוטש או מזניח את האישה או הנשים האחרות וילדיהן. עו"ד אבו שארב הטיבה לתאר את התופעה: "הנטישה המוחלטת (...). מאפיינת הרבה מערכות יחסים פוליגמיות. לצד העלייה הברורה והחדה בהיקף הפוליגמיה בעשורים האחרונים, השתנה האופי של המשפחה הפוליגמית והמחויבות של הגברים לנשים הראשונות נעלמה לחלוטין. כאשר הגבר נושא אישה חדשה, הוא בדרך כלל עובר לגור איתה בבית חדש והאישה הראשונה נותרת ללא תמיכה כלכלית. פעם זה נחשב לא גברי לזרוק את האישה שלך ואת הילדים שלך".

"לנשים הללו אין הרבה ברירות. אישה בדואית שמתגרשת לא יכולה לפתוח בחיים חדשים, לרוב המשפחה שלה לא תהיה מוכנה לסייע לה ולילדיה, היא תידרש להשאיר את הילדים אצל הגרוש שלה כיוון שהילדים נתפסים כשייכים לאבא ולשבט שלו. במקרים מסוימים נשים ויתרו על ילדיהן הקטנים בגיל הינקות, בצו השבט. הניתוק מהילדים הוא הנשק הכי חזק של הגברים נגד הנשים. ברגע שאישה תובעת מזונות הגבר מאיים לקחת את הילדים וברוב המקרים, הנשים מעדיפות להיכנע ולסבול בשקט. אישה העוזבת את בעלה נאלצת להותיר את ילדיה מאחור. מסיבה זו כמו גם מסיבות אחרות – ובהן כבוד של האישה ורצונה להימנע מהשפלה פומבית על כך שננטשה על ידי בעלה, וכן קיומם של קשרים בין משפחתה של האישה למשפחת בעלה – נמנעות נשים שננטשו על ידי בני זוגן לעזוב את בית משפחתו והן ממשיכות להתגורר בסמוך אליו".

גם מבחינת הגברים, כך לטענת אבו שארב, הנישואין הפוליגמיים עדיפים על פני גירושין: "הגבר רוצה שהאישה תגדל את הילדים, כי אחרת הם הופכים לנטל. הרבה פעמים הסיכום הוא שהאישה הראשונה נשארת בבית, מקבלת קצבת ילדים והבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי ומגדלת את הילדים לבדה. והחברה נותנת לגיטימציה להתנהגות כזאת"¹⁰⁶.

עו"ד ראוייה אבו רביעה, שכתבה עבודת דוקטורט במשפטים על תופעת הפוליגמיה, מקשרת את תופעת הפוליגמיה לכישלון תהליך העיור של הבדואים על ידי המדינה. "חצי מהבדואים חיים בכפרים בלתי מוכרים, בעוני ובמצוקה כלכלית והמפלגות האיסלאמיות מתחזקות. המדינה לא נאבקה באלמנט השבטי בחברה הבדואית, אלא מחזקת אותו, וגם זה תורם לעלייה באחוזי הפוליגמיה. הפוליגמיה היא ניסיון של הגברים להשיג חזרה את השליטה דרך המרחב הפרטי. החברה הבדואית היא אחת העניות, המוחלשות חברתית ופוליטית ועם שיעורי האנאלפביתיות הגדולים ביותר. זו חברה שנמצאת במשבר"¹⁰⁷.

על פי הגישה הפמיניסטית שבה דוגלות אינסאף אבו שארב ונשים רבות נוספות, הפוליגמיה היא ניסיון נואש להיאחז בפטריארכיה שהולכת וחומקת מבין אצבעותיו של הגבר הבדואי. מבחינת הגבר הבדואי "האדמה נלקחה, החיים המסורתיים נלקחו. יש

106 דברי עו"ד אינסאף אבו שארב, מתוך כתבה שכתבה שני ליטמן ופורסמה ב"הארץ" – האם מישוהו יטפל בבעיית הפוליגמיה בחברה הבדואית? – פורסם ביום 19.01.2017

107 דברי ד"ר ראוייה אבו רביעה, מתוך כתבה שכתבה שני ליטמן ופורסמה ב"הארץ" – האם מישוהו יטפל בבעיית הפוליגמיה בחברה הבדואית? – פורסם ביום 19.01.2017

פתאום נשים שיוצאות לעבודה ויש שפעילות בזירה הפוליטית והגברים נותרו בלי שום יתרון ממשי. להרבה גברים אין שום סיבה לקחת אישה שנייה, חוץ מזה שהם חושבים שזה נותן להם מעמד מכובד יותר ומוכיח את הגבריות שלהם. הרבה גברים טוענים שיש להם עודף דחף מיני והם לא מסופקים מאישה אחת. מי שאומר את זה - אך אחד לא יורק לו בפרצוף. להפך, הוא מקבל גיבוי ותמיכה¹⁰⁸.

יש לציין כי דברים דומים נשמעו גם מפיהם של גברים בדואים אשר ניסו לתת הצדקה לתופעה ולגבות אותה בהסברים רציונליים, אשר רואים בנישואין לאישה נוספת כיצוי על אובדן המעמד הפטריארכלי ואופי החברה המסורתית.

ד"ר סראב אבו רביעה, חוקרת מיעוטים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ופעילה פמיניסטית בארגוני נשים בדואיות, ביקשה להדגיש שגם על-פי דת האסלאם, המצבים שבהם ניתן היתר לשאת יותר מאישה אחת הם ספציפיים מאוד. "ההיתר ניתן בתקופה של הפצת האסלאם, כשהרבה גברים מתו במלחמות. מי שנשארו נישאו לאלמנות כדי להגן עליהן, וזה היה צריך להיות בהסכמת האישה הראשונה. היום אני קוראת לזה 'איש הישר בעיניו יינשא'. היום חוגגים. עושים את זה מטעמים של גיוון מיני, רוצים בחורה צעירה. הקהילה משתמשת בתירוץ של הדת".

ממכלול הדברים עולה כי נשים רבות רואות את הפוליגמיה כקשורה קשר הדוק לאפליית הנשים הערביות על ידי החברה, באופן בו מונצחים יחסי השליטה של גברים בנשים בתוך החברה הבדואית. כך סיכמה את הדברים עו"ד אבו שארב:

"תופעת הפוליגמיה היא תופעה חברתית פסולה הקשורה קשר הדוק לאפליית של נשים ולמעמדן הנחות בחברה באופן המנציח את שליטתם של הגברים בנשים, את הפגיעה בכבודן ובמבט-על הפוגעת בהתקדמות החברה כולה. אך שבחברה הבדואית מתחוללים תהליכי מודרניזציה, שיעור הפוליגמיה אינו יורד והתופעה נפוצה גם בקרב צעירים ומשכילים"¹⁰⁹.

א. מעמדן של נשים בתוך הנישואין הפוליגמיים

ממחקרים¹¹⁰ שהתמקדו באוכלוסייה הבדואית בנגב עולה, כי מעמדן של הנשים בנישואין פוליגמיים משתנה בהתאם למיקומן בסדר הנישואין. חברות רבות מעניקות מעמד גבוה לנשים בכירות: הן עשויות לקבל שליטה, או זכויות יתר, על פני הנשים האחרונות בנישואין והשפעה מוגברת על הבעל. בניגוד לכך, בחברה הערבית, ובכללה החברה הבדואית, לנשים בכירות יש מעמד נמוך יותר מאשר לנשים הנוספות, זאת כיוון שהנישואין הראשונים, אשר לרוב נערכו בגיל צעיר מאוד, הם לעיתים קרובות תוצר של שידוכין על ידי ההורים,

108 דברי עו"ד אינסאף אבו שארב, מתוך כתבה שכתבה שני ליטמן ופורסמה ב"הארץ" - האם מישהו יטפל בבעיית הפוליגמיה בחברה הבדואית? - פורסם ביום 19.01.2017.

109 עו"ד אינסאף אבו שארב, נייר עמדה מטעם המרכז לזכויות נשים בדואיות של עמותת איתן מעכ: מיגור תופעת הפוליגמיה - מאי 2016.

110 אלקרינאוי עליאן וסלונים-נבו ורד נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על המצב הנפשי והחברתי של נשים בדאיות-ערביות, בתוך "שמרי נפשך" - בריאות נפשית של נשים בישראל. עורכות: רחל לב-ויזל, גולי צוויקל, נורית ברק. המרכז לחקר וקידום בריאות האישה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005.

ובני הזוג נבחרים מסיבות "פוליטיות" וכלכליות. הנישואין השניים, השלישיים והרביעיים נובעים מבחירה ואהבה. עדויות רבות נשמעו על כך גם במהלך עבודת הצוות. כתוצאה מכך, הנשים הנוספות מקבלות עדיפות בחלוקת המשאבים הכלכליים, התמיכה החברתית ותשומת ליבו של הבעל. על פי מחקרים, הנשים הראשונות או הבכירות סובלות מדימוי עצמי נמוך, בדידות ובעיות רגשיות אחרות. מחקרים מראים כי נשים שניות מרוצות יותר מחיי הנישואין שלהן מאשר נשים בכירות, ויותר נשים בכירות נמצאות תחת טיפול פסיכיאטרי מאשר נשים שניות. נשים בכירות מקשרות את הסימפטומים שלהן לנישואיו הנוספים של הבעל¹¹¹.

ב. ריבוי נישואין לנשים פלסטיניות

אחת התופעות החמורות של ריבוי נישואין בקרב הבדואים, אשר התגברה בשנים האחרונות, היא מעין **סחר בנשים פלסטיניות למטרות נישואין עם גברים בדואים**¹¹². גברים בדואים רבים חיים במסגרת פוליגמית עם נשים ערביות שבאו מחוץ לישראל (בעיקר מירדן ומהרשות הפלסטינית, אך גם ממדינות ערביות אחרות). בדואים רבים מעדיפים נישואין מחוץ לישראל, משתי סיבות עיקריות: ראשית, תשלום המוהר עבור האישה עשוי להיות נמוך יותר מאשר עבור אישה ישראלית; שנית, האישה מתנתקת ממקום מוצאה וממשפחתה, ונעשית תלויה כמעט לחלוטין בבעלה ו"קלה יותר לשליטה" מאישה ישראלית.

מאחר והמדינה אינה מעוניינת לעודד נישואין המהווים עבירה פלילית, דינה של בקשה למעמד בישראל עבור אישה נוספת (אף במצב שלא מוצגת תעודת נישואין אך מדובר בתא משפחתי עם ריבוי נשים) להידחות והאישה הנוספת אינה זכאית לכל מעמד בישראל. ככול שנשים אלה שוהות בישראל, הן שוהות בה שלא כדין, ללא כל מעמד חוקי או זכויות רפואיות וסוציאליות בישראל, ובכך הן תלויות לחלוטין בבעליהן. רבות מן הנשים השניות הן פלסטיניות תושבות השטחים. גם כאשר מדובר באישה הזכאית לקיצבה, לרוב, הקצבאות מגיעות ישירות לבעל ולא אליה. במקרים של מצוקה או של מחלה סופנית, קיימים מקרים בהם הנשים ננטשות על ידי הבעל¹¹³.

111 שם.

112 קיימים מקרים בהם גברים נישאים לנשים פלסטיניות נישואין שאינם פוליגמיים וחלק מהאוכלוסייה הבדואית מתנגדת לשימוש במונחים "ייבוא" ו"סחר". יחד עם זאת, יש להדגיש כי השימוש במונחים האלה נעשה על מנת לתאר מציאות קשה של אותן נשים אשר משוללות זכויות ומעמד.

113 ראו למשל ע"ב 2123/03 נאסר סביחה נ' קופ"ח כללית ומ"י. מדובר באישה שנייה אשר חלתה בסרטן ובעלה סרב לממן לה את הטיפולים הרפואיים. כמו כן, ראו 315/06 עמותת רופאים לזכויות אדם וחדירה עלי מסעודין נ' מ"י.

אזרחות לילד מוקנית מכח לידה להורה אזרח, בין כאשר האם היא אזרחית ישראלית ובין כאשר האב הוא אזרח ישראלי. כאשר האב הוא אזרח ישראלי והאם היא פלסטינית, הילדים המשותפים לבני הזוג יכולים להירשם כילדי האב במרשם האוכלוסין בישראל וילדי האם במרשם האוכלוסין ברשות הפלסטינית¹¹⁴.

במקרים בהם נטען כי יש לאזרח ישראלי ילדים מאישה זרה השוהה בישראל באופן בלתי חוקי, על מנת להוכיח את זכאותם של הילדים לאזרחות ישראלית, נדרש להוכיח את אבהותו עליהם. ככלל, הוכחה זו נעשית בדרך של בקשה לקביעת אבהות בדרך של בדיקה גנטית לקשרי משפחה, המוגשת לבית המשפט לענייני משפחה, בעיקר בבאר שבע.

דוגמה לבקשה שכזו, שעסקה במשפחה פוליגמית של אזרח ישראלי שהיו לו למעלה מחמישים ילדים משבע נשים שונות, ארבע מהן, על פי הטענה, אינן תושבות ישראל, באה לפתחו של בית המשפט לענייני משפחה בבאר שבע בשנה האחרונה ובית המשפט אשר נדרש לדון בבקשות רבות כגון אלה התייחס להיבט הזה של התופעה¹¹⁵:

"אדגיש כי אין מדובר בתופעה שולית אלא בבקשות רבות המוגשות מידי שנה והמתייחסות לילדים רבים. נראה כי גברים בדואים פוליגמיים מעדיפים לשאת נשים פלסטיניות תושבות האזור הן מהטעם שתשלום המוהר עבור אישה פלסטינית עשוי להיות נמוך יותר מתשלום המוהר עבור אישה ישראלית, והן מהטעם שלאחר הנישואין מתנתקת האישה הפלסטינית ממקום מוצאה וממשפחתה, ובהיעדר מעמד במדינה, נעשית לתלויה לחלוטין בבעלה ולשליטה מוחלטת שלו. ויש המשווים את חומרת התופעה אך לסחר בנשים.

יתרה מכך, באמצעות נישואין פוליגמיים לנשים פלסטיניות מהאזור, ונוכח התמורות החיוביות במעמדן של הנשים הבדואיות הישראליות, מצליח הגבר הבדואי הפוליגמי להתגבר על התנגדות האישה הבדואית הישראלית לנישואי פוליגמיה, ולמעשה "מייבא" נשים חלשות"¹¹⁶.

במקרה שהובא בפניו, בית המשפט סירב לתת צו לבדיקת רקמות, להכרה בהם כילדיו. והוא נימק זאת כך:

"במשך שנים, נהג בית המשפט לענייני משפחה ואף מותב זה לאשר את ההסכמות שבין בעלי הדין לבין המדינה (...), לרבות הפניית הצדדים לביצוע בדיקות רקמות ומתן פסקי דין המצהירים על אבהות לאחר קבלת תוצאות בדיקות הרקמות. אולם התגברות תופעת הפוליגמיה בכלל ולנשים פלסטיניות תושבות האזור בפרט, מחייבת לטעמי בחינה מחודשת של עמדת בית המשפט, חרף עמדת המדינה, שכן ובאופן אבסורדי ושלא במתכוון נראה כי בית המשפט עצמו ובהתנהלות המפורטת לעיל, יכול ונותן רוח גבית לתופעה פסולה זו.

114 ע"ד אורית ליכפיש, פרקליטות מחוז הדרום, שיחת טלפון, 14 בספטמבר 2006, מתוך "פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל", אורלי לוטן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2006.

115 תמ"ש 55724-09-16 (משפחה ב"ש) פלוני נ' היועמ"ש, 27/3/2017 דברי השפוט סגן הנשיאה אלון גביון. 116 שם.

כפי שציינתי לעיל, לתופעת הפוליגמיה מעבר להיותה עבירה פלילית ועוולה נזיקית השלכות שליליות, וכאשר מדובר בפוליגמיה לנשים פלסטיניות חסרות מעמד במדינה, מקבלת התופעה חומרה יתרה, שכן מדובר בנשים חלשות שהנישואין הפוליגמיים מחלישים אותן עוד יותר, וכן בפלטפורמה לעבירות נוספות (שהייה בלתי חוקית, הלנת שוהה בלתי חוקי) (...).

מדיניות שיפוטית המבקשת למגר את תופעת הפוליגמיה בכלל ואת הפוליגמיה לנשים פלסטיניות תושבות האזור בפרט, מחייבת את בית המשפט להירתע ממתן סעד הצהרתי - סעד שביושר לבעל דין שברי כי הוא פוליגמי ולבעלת דין שהיא שוהה בלתי חוקית. מדיניות שיפוטית כזו מחייבת את בית המשפט שלא לעצום את עיניו לרמיסה גסה של כבוד האישה וליצירת חיי עוני. אשר על כן, ולאור האמור לעיל, יתכנו נסיבות בהן בית המשפט לא ייעתר לתובענה לפסק דין הצהרתי לאבהות שהגיש גבר פוליגמי, ואף יורה על דחיית התובענה¹¹⁷.

מבלי לסתור את דברי בית המשפט לענייני משפחה בדבר השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, קיבל בית המשפט המחוזי את הערעור שהוגש על פסק דין זה, וזאת מטעמי טובת הילדים. כך קבע ביהמ"ש המחוזי: "טובת הקטינים עומדת, וצריכה להמשיך לעמוד, במרכז דיונינו בסוגיות הקשורות בהם" למרות שהיא מתנגשת פעמים עם ערכים אחרים עליהם בית המשפט רוצה להגן. עוד הוסיף בית המשפט:

"עבירת הפוליגמיה עניינה הנישואין. אין עניינה הולדת קטינים מנישואין אלו. יש להוסיף כי הכתרת קטינים ככאלו אשר הבאתם לעולם נגזרת מעבירה, צריכה זהירות רבה, שכן לא צריך להישכח מאיתנו הצורך לשמור על כבודם, כמו גם על תדמיתם של הקטינים בפני עצמם"¹¹⁸.

מקרה זה משקף את המורכבות שבהתמודדות עם התופעה אשר כל טיפול בה מחייב חשיבה רגישה, בין היתר על נפגעי התופעה. עו"ד אינסאף אבו-שארב, המייצגת נשים רבות הקשורות בנישואין פוליגמיים ופעילה בולטת בתחום זה סיכמה זאת:

"בהתמודדות עם תופעת הפוליגמיה אסור לפגוע בילדים ובנשים. צריך להתמקד בגישות מחזקות המכוונות לפתרונות שאינם פוגעים בקהילה. בית המשפט אינו יכול למגר את תופעת הפוליגמיה על גבם של ילדים ושל נשים. ההתמודדות לא יכולה להתקיים בצורה של מניעה ונישול מזכויות. חייבים לראות את התמונה בכללותה ולא להחליש את המוחלשים ממילא - הילדים"¹¹⁹.

117 שם.

118 עמ"ש 40251-05-17 (מחוזי ב"ש), פלוני נ' היועמ"ש, 16/11/2017.

119 פורסם ב rotter, ביום 16/11/2017.

ג. נישואי קטינות

כפי שתואר בהרחבה לעיל ויתואר בהרחבה בהמשך, לתופעת הפוליגמיה מאפיינים רבים והשלכותיה רבות. בין מאפייניה נמנית תופעת נישואי קטינות. רבים מהמאפיינים הקיימים בעניין תופעת הפוליגמיה קיימים גם ביחס לנישואי קטינות.

אף כאן מדובר באיסור פלילי העומד אל מול דפוסים תרבותיים וחברתיים הקיימים בחלק מן החברה הישראלית. נישואי קטינות רווחים בקרב חברות מסורתיות בישראל והנתונים מראים כי רוב הנישאים בהיותם קטינים הן נערות מוסלמיות מהחברה המוסלמית בדרום הארץ ובאזור ירושלים.

כמו הנישואין הפוליגמיים, אף נישואי הקטינות מגיעים לידיעת הרשויות בדיעבד - ובעיקר דרך ההליכים לאשרור הנישואין המוגשים לבתי הדין השרעיים בישראל. כך, בשנת 2017, אושררו בבתי הדין השרעיים 687 טקסי נישואין של קטינים וקטינות שנערכו מחוץ לכותלי בתי הדין, בהתאם לדיני השריעה.

הנתונים שהוצגו בדו"ח זה אף מראים כי ברבים מהמקרים בהם נערכו נישואין פוליגמיים, נערכו הנישואין הראשונים בהיות בני הזוג או למצער בנות הזוג.

כפי שיפורט להלן הנזקים שנגרמים לקטינים הנישאים ולילדיהם הקטינים הם גדולים ולרוב בלתי הפיכים.

כמו במקרים של פוליגמיה, גם ביחס לנישואי קטינות מערכת האכיפה במדינת ישראל מתקשה באכיפת הדין הפלילי וקיימת הסכמה כי לא ניתן להתמודד עם התופעה בכלים משפטיים - אכיפתיים בלבד, אלא יש צורך לשלב זרועות ולפעול בנושא זה, כמו בנושא הפוליגמיה באמצעות כלים מתחום החינוך והרווחה.

להלן יובא פירוט באשר לתופעת נישואי הקטינות מתוך מגמה לשלב את הפעולות לצמצום הפוליגמיה בישראל ולצמצום תופעת נישואי הקטינות יחדיו.

חוק גיל הנישואין, התש"י-1950

חוק גיל הנישואין, התש"י-1950 (להלן - חוק גיל הנישואין או החוק), אשר נחקק בראשית ימיה של מדינת ישראל, קבע איסור על נישואי נערה שלא מלאו לה 17 שנים. בשנת התשנ"ח תוקן החוק¹²⁰ (ס"ח התשנ"ח, עמ' 318) כך שהאיסור על נישואין מתחת לגיל 17 יחול על נישואי נערים ונערות כאחד. בשנת התשע"ד נערך תיקון נוסף¹²¹ (ס"ח התשע"ד, עמ' 58) ובמסגרתו הועמד גיל הנישואין המותר על גיל 18 לשני המינים, כגיל הבגירות לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962¹²². כן נקבע כי בכל שנה ידווחו לוועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת שר המשפטים, השר לשירותי דת, שר הפנים, השר לביטחון פנים ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, על יישום הוראות חוק גיל

120 חוק גיל הנישואין (תיקון מס' 4), התשנ"ח-1998, ס"ח 1683, עמ' 318.

121 חוק גיל הנישואין (תיקון מס' 6), התשע"ד-2013, ס"ח 2416, עמ' 58.

122 סעיף 3 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 380, עמ' 120.

הנישואין, באמצעות העברת נתונים מהמשרד שבתחום סמכותם.

על אף האיסור על נישואי קטינים מתחת לגיל 18, קובע סעיף 5 לחוק כי רשאי בית-המשפט לענייני משפחה, לתת היתר לנישואי קטין או קטינה שלא מלאו להם שמונה עשרה שנים, אם "מלאו להם שש עשרה שנים, ולדעת בית המשפט קיימות נסיבות מיוחדות הקשורות בטובת הקטין או הקטינה, לפי העניין, המצדיקות מתן היתר זה"¹²³. עוד נקבע בחוק כי במקרה בו לקטין או לקטינה המבקשים להינשא מלאו שש עשרה שנים אך טרם מלאו להם שבע עשרה שנים, יכריע בית המשפט בבקשה למתן היתר נישואין רק לאחר קבלת תסקיר מאת עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין.

בהתאם לחוק, היועץ המשפטי לממשלה (המשיב, על פי חוק, בבקשות להיתר), מתנגד, ככלל, למתן היתר לנישואי קטינים, פרט למקרים בהם קיימות נסיבות מיוחדות הקשורות בטובת הקטין או הקטינה בהם מדובר¹²⁴. כך כתב השופט חיים כהן לעניין זה בע"א 187/77 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם):

"כפי שאנו רואים את הפירוש הנכון של החוק, צריך ויהא בנסיבות המיוחדות, כאלה שיצדיקו מתן ההיתר, כדי לעשות את קיום האיסור לגזירה בלתי סבירה ובלתי צודקת אשר אדם מן הישוב אינו יכול או אינו צריך לעמוד בה"¹²⁵.

השלכות ונזקים של נישואי קטינות

נקודת המוצא של על פיה נקבעו הוראות חוק גיל הנישואין היא כי נישואי בוסר אינם טובים לקטינים ולקטינות המעורבים. ואכן, מחקרים ועמדות של אנשי מקצוע מתחום הטיפול מלמדים על ההשפעות השליליות ועל הנזק העלול להיגרם לקטינים כתוצאה מנישואין בגיל צעיר, כמו גם על ההשלכות שיש לנישואין כאלה על התא המשפחתי בכללותו¹²⁶. נישואין בגיל צעיר משפיעים על עתידם של שני בני הזוג, והשלכותיהם באות לידי ביטוי במישורים שונים; לימודי, תעסוקתי, בריאותי, נפשי ועוד¹²⁷, זאת, בנוסף לקשיים הכרוכים בהתמודדות עם מחויבות משפחתית ועם גידול ילדים בגיל צעיר. במקרים רבים, ובשל אי בשלותם של הקטינים להורות, מביאים הנישואין המוקדמים לכגיעה לא רק בהם, אלא כאמור, גם בילדיהם ובמשפחה כולה¹²⁸.

השכלה, תעסוקה ומצב כלכלי - נישואי קטינות, בעיקר אם נעשו עקב הריון, עלולים להקשות על הקטינות לרכוש השכלה ומקצוע; פעמים רבות הם מביאים את הקטינות

123 סעיף 5(א) לחוק גיל הנישואין.

124 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1113 - מדיניות היועץ המשפטי לממשלה בבקשות להיתר נישואי קטינים, מיום ט"ט בסיון ה'תשע"ח, 29 במאי 2018.

125 יצוין כי פסק הדין ניתן לפני תיקון החוק והתייחס לסעיף בנוסחו הקודם.

126 ראו עדי בלטנר פרויקט פא"י - פיקוח אכיפה יישום של חוקים בתחום דיני המשפחה - דו"ח מספר 2 בנושא: חוק גיל הנישואין תש"י-1950 (מרכז רקמן, אוניברסיטת בר אילן, 2014).

127 איתי פידלמן נישואי קטינים, בעמ' 8 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010).

128 שם, בעמוד 12.

לפרוש ממסגרות הלימודים, וכתוצאה מכך, מקשים עליהן למצוא תעסוקה ראויה בעתיד ומגדילים את סיכוייהם לחיים בעוני¹²⁹. במחקר שנערך בארה"ב ואשר בדק את הקשר בין נישואי קטינות לבין עוני, נמצא כי לאשה הנישאת כקטינה סיכוי גבוה ב-31% לחיות בעוני לכשתתבגר. כמו כן, לקטינה שפרשה מלימודים סיכוי גבוה ב-11% לחיות במשפחה שהכנסתה מתחת לקו העוני¹³⁰.

הריון - מחקרים מצאו שהריון בגיל צעיר יכול לגרום לנזק פיזי ונפשי לאם ולתינוקה¹³¹ ושהריונות חוזרים יכולים להביא לנזקים נפשיים קשים ואף לדיכאון אחר לידה¹³². כן נמצא קשר בין נישואין בגיל צעיר לבין חוסר מודעות או קושי בתכנון המשפחה¹³³. ברוב המקרים לא מקבלות הקטינות הנישאות את ההדרכה והתמיכה הנחוצים להם בכדי שיוכלו לתכנן את המשפחה באופן שייטיב עמן. כך למעשה נשללים מהן החופש, האוטונומיה והזכות לבחור, להתפתח, לעצב את חייהם ולגבש את זהותם¹³⁴.

עוד נמצא כי הריון ולידה בגיל צעיר מדי מגבירים את הסיכון למחלות, לסיבוכים ואף לתמותה, הן של האם והן של התינוק, ושהסיכון לתמותה עולה ככל שגילה של היולדת צעיר יותר¹³⁵. מדו"ח UNICEF משנת 2012 שעסק בקשר שבין ילדים, עוני ואי שוויון עולה כי סיכון של נשים בקבוצת הגיל 15-19 למות בעת הריון או לידה הינו כפול משל נשים בגילאי 20-24, וכי הסיכוי למותן של נערות מתחת לגיל 15 גבוה פי חמש משל נשים בשנות העשרים לחייהן¹³⁶. מן המחקרים עולה גם שהריון של נערות בשנות העשרה לחייהן מגדיל את הסיכון לאי שרידות העובר¹³⁷.

129 שם.

Gordon B. Dahl, Early Teen Marriage and Future Poverty, in National Bureau of Economic Research, Cambridge MA p. 32 (May 130 2005).

131 איתי פידלמן נישואי קטינים, בעמ' 8 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010).

132 עדי בלטנר פרויקט פא"י- פיקוח אכיפה יישום של חוקים בתחום דיני המשפחה- דו"ח מספר 2 בנושא: חוק גיל הנישואין תש"י-1950 (מרכז רקמן, אוניברסיטת בר אילן, 2014).

133 שם. וראו גם: Early Marriage: Child Spouses, 7 Innocenti Digest p. 10 (2001).

134 שם.

135 עדי בלטנר פרויקט פא"י- פיקוח אכיפה יישום של חוקים בתחום דיני המשפחה- דו"ח מספר 2 בנושא: חוק גיל הנישואין תש"י-1950 (מרכז רקמן, אוניברסיטת בר אילן, 2014), בעמ' 10; Early Marriage: Child Spouses, 7 INNOCENTI DIGEST p. 11 (2001).

Caroline Harper, Hanna Alder and Paola Pereznieta "Escaping Poverty Traps – Children and Chronic Poverty" in: Isabel Ortiz, 136 Louise Moreira Daniels and Solrun Engilbertsdóttir (eds.) Child Poverty and Inequality: New Perspectives 48, 50-51 (UNICEF, February 24, 2012). Available at

https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Child_Poverty_Inequality_FINAL_Web_web.pdf. הנתונים מתייחסים למדינות מתפתחות. עם זאת יצוין, כי הגם שמעמד סוציו-אקונומי נמוך וקושי בגישה לשירותי רפואה נאותים משפיעים על אחוזי התמותה, חוסר הבגרות הפיזית הוא הגורם העיקרי למותן מסיבוכי הריון של נערות בנות פחות מ-15.

137 Early Marriage: Child Spouses, 7 Innocenti Digest p. 11 (2001). כן צוין שם שסיכויי של יילוד לאם קטינה למות בשנה הראשונה לחייו גבוהים פי 60 מאשר של יילוד שנולד לאישה מעל גיל 19. לעניין זה ראה גם את עדי בלטנר פרויקט פא"י- פיקוח אכיפה יישום של חוקים בתחום דיני המשפחה- דו"ח מספר 2 בנושא: חוק גיל הנישואין תש"י-1950 (מרכז רקמן, אוניברסיטת בר אילן, 2014), בעמ' 11.

עבירות לפי חוק גיל הנישואין

נוכח הנזק שגורמת תופעת נישואי הקטינים נקבע בסעיף 2 לחוק גיל הנישואין, התש"י-1950, כי:

"מי שעשה אחד מאלה -

(א) נשא קטינה או נשאה קטין;

(ב) ערך נישואין, או סייע בכל תפקיד שהוא בעריכת נישואין, או בקשר לעריכת נישואין, של קטינה או של קטין;

(ג) השיא קטינה או קטין שהם בתו או בנו שהם נתונים לאפוטרופסותו

דינו - מאסר שנתיים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

כאמור, במרבית המקרים נישואי קטינות נערכים באופן פרטי, ונודעים לרשויות רק בדיעבד, כאשר הקטינות שבגרו מגיעות ללשכת האוכלוסין או לבית הדין הדתי הרלוונטי לפי עדתם ומבקשות ממנו לאשר או לרשום את הנישואין בדיעבד. על כן, לשם אכיפה אפקטיבית של העבירה, רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן למידע המעלה חשד לביצוע עבירה על חוק גיל הנישואין, נדרשות להעביר מידע זה, לרבות החומרים הנדרשים לצורך גיבוש תשתית ראייתית בתיק פלילי, לידיעת גורמי האכיפה הפלילית¹³⁸. לעניין זה יודגש, כי כאשר על פי הדין הדתי יש לאשר בדיעבד את הנישואין, על אישור הנישואין להינתן במקביל להעברת העניין למשטרה, תוך הבהרה לבני הזוג כי אין באישור הנישואין כדי לשנות את היותם עבירה פלילית וכדי למנוע חקירה פלילית בעניין¹³⁹.

סמכות ההעמדה לדין בגין העבירה של נישואי קטינים וקטינות נתונה לפרקליטות, אף שמדובר בעבירת עוון¹⁴⁰. הנחיית פרקליט המדינה מספר 20.2 מתווה את מדיניות האכיפה של עבירות לפי חוק גיל הנישואין¹⁴¹. על אף העובדה שבמקרים רבים העבירה מתגלה רק בחלוף זמן ניכר, קבע פרקליט המדינה כי יש לראות בחלוף הזמן שיקול אחד בלבד מבין מכלול שיקולים רלוונטיים ולהעדיף, ככלל, העמדה לדין (ובלבד שהעבירה לא התיישנה). עם זאת, במהלך השנים הוגשו כתבי אישום ספורים בלבד על עבירות לפי חוק גיל הנישואין.

3. היקפה של הפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב

עד הקמתו של צוות זה היה קשה לקבל אומדן אמיתי של היקף תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב. רבות נכתב על התופעה, גורמיה והשלכותיה וחוקרים ואנשי אקדמיה העריכו

138 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1113 - מדיניות היועץ המשפטי לממשלה בבקשות להיתר נישואי קטינים, מיום ט"ט בסיון ה'תשע"ח, 29 במאי 2018.

139 שם.

140 ראו סעיף 5 לחוק גיל הנישואין (תיקון מס' 6), תשע"ד-2013, שתיקן את חוק סדר הדין הפלילי.

141 הנחיית פרקליט המדינה מספר 20.2 - מדיניות התביעה בהעמדה לדין בעבירה של נישואי קטינים, מיום א' אייר ה'תשע"ו, 9 במאי, 2016.

כי התופעה נאמדת בין 20% ל-40% מכלל המשפחות הבדואיות בדרום. עם הקמת צוות זה הוקם צוות משנה אשר עסק במחקר ואומדן התופעה¹⁴². מהנתונים עולה כי כיום 18.5% (כ-6,200 גברים) מכלל המשפחות הבדואיות בנגב הן פוליגמיות. כ-75% מהגברים הפוליגמיים נשואים לאישה נוספת אחת. פירוט אודות אופן המדידה ונתונים רבים ורלוונטיים נוספים יוצג בפרק אשר יעסוק באיסוף ואיגום מידע בהמשך.

4. הגורמים לפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב

כאמור, הפוליגמיה היא נוהג מסורתי מרכזי בחברה הבדואית. לדברי ד"ר מגיד אלעטאונה, אשר חוקר את הנושא, רוב הגברים הבדואים שואפים לחיות עם כמה נשים, ומה שמגביל אותם הוא היעדר "היצע" מספק של נשים בתוך השבט.

בעבר, רק ראשי השבטים וראשי הפלגים שמעמדם הכלכלי היה טוב יותר משאר בני השבט, נהגו להתחתן עם יותר מאישה אחת בתואנות שונות, בין היתר כי האישה הנוספת דרושה לתפקוד הבית במידה והאישה הראשונה לא תוכל לדאוג לכך. כמו כן, ריבוי נשים משמש עדות לכוחו ולעושרו של הגבר¹⁴³. כיום הגורמים לפוליגמיה שונים ורבים:

להלן פירוט הגורמים לקיומה של הפוליגמיה בקרב הבדואים בנגב¹⁴⁴:

א. **אפשרות לשאת מספר נשים על-פי האסלאם** - על-פי האסלאם גבר יכול להיות נשוי לעד ארבע נשים בו-זמנית, כל עוד הוא מספק את צורכיהן הכלכליים והרגשיים של כל הנשים וכל הילדים במידה שווה.

ב. **ריבוי נשים כסמל סטטוס** - לנשיאת אישה יש עלות כלכלית, בפרט עלות המוהר המשולם תמורתה, וריבוי נשים משמש עדות לכוחו ולעושרו של הגבר¹⁴⁵.

ג. **הרצון להגדיל את המשפחה ואת השבט** - מספר נשים גדול יותר במשפחה משמעו על-פי רוב גם מספר ילדים גדול יותר לגבר, בדגש על בנים זכרים. כל משפחה מורחבת או חמולה מעוניינת לגדול כדי להתעצם ולהכין את עצמה למאבקי כוח עתידיים מול גורמים חיצוניים. החשש התמידי של כל קבוצה הוא שתיאלץ להגן על עצמה מפני אויב קונקרטי או פוטנציאלי, והתפיסה הרווחת היא שהגדלת כוחה והתארגנותה עשויות לשמש גורם הרתעה¹⁴⁶. בעבר היתה חשיבות רבה להגדלת מספר הילדים, שכן פירושה היה הגדלת מספר הידיים העובדות במשפחה, אולם עם המעבר ליישובי קבע נחלש תפקיד זה. עם זאת, לריבוי ילדים יש משמעות פוליטית, שכן ההצבעה בבחירות ברשויות המקומיות במגזר הבדואי (ובמידה רבה במגזר הערבי בכלל) נוטה להיות חמולתית, כלומר, הצבעה על-פי קשר משפחתי. כך, ככול שהמשפחה או

142 בהמשך יוצג המחקר שבוצע על ידי הלמ"ס במהלך עבודת הצוות.

143 אינסאף אבו שארב, נייר עמדה בנושא מיגור תופעת הפוליגמיה, איתן-מעכ, 2010.

144 כפי שלמד הצוות במהלך עבודתו, בהסתמך על עדויות שהובאו בפניו, הרצאות, ניירות עמדה ומחקרים.

145 תופעה זו מאפיינת פלח מסוים מהגברים הפוליגמיים שכן כיום, כפי שניתן יהיה לראות בהרחבה בהמשך, רבות מן המשפחות הפוליגמיות נמצאות במצב כלכלי ירוד עד מצב של עוני.

146 יוסף בן דוד, הבדווים בישראל - היבטים חברתיים וקרקעיים, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימוש קרקע ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2004, עמ' 125.

השבת גדולים יותר, כך עולים סיכוייהם להציב אנשים מקרבם בעמדות כוח ברשות המקומית.¹⁴⁷

ד. **פיצוי על נישואין ראשונים מוכתבים בגיל צעיר על ידי נישואין שניים מבחירה** - בחברה הבדואית עדיין רווח הנוהג המסורתי שגבר ואישה מחותנים בגיל צעיר, על פי בחירת הוריהם; על פי רוב הנישואין נערכים בין קרובי משפחה. הנישואין השניים נעשים בדרך כלל כאשר הגבר מבוגר יותר, ומבחירתו החופשית. כך, במשפחות הפוליגמיות במגזר הבדואי מעמדה של האישה הראשונה (הבכירה) נמוך ממעמדה של האישה השנייה, שבה בחר הבעל מרצונו. נראה כי במקרים כאלה ריבוי הנישואין משמש כעין כלי לגבר הבדואי להתמודד עם הפער בין המסורת, שלפיה יינשא בחתונה מוכתבת בגיל צעיר, לבין המודרניזציה, המעוררת בו רצון לחיות עם אישה לפי בחירתו.

ה. **תפיסת מוסד וקשר הנישואין** - ריאם אבו אל-עסל, עובדת סוציאלית ופעילה פמיניסטית, ראינה נשים שחיות במשפחות פוליגמיות, וגילתה שבמקרים רבים הן העדיפו את הרע על פני הגרוע¹⁴⁸. היו נשים שסיפרו לה שהן לא עמדו בדרישות המיניות של הבעל, ולכן הסכימו להכניס אישה נוספת לבית. היו שבחרו בפתרון זה בגלל בעיות פוריות או משום שלא רצו ללדת הרבה ילדים, והיו שפשוט העדיפו נישואין כאישה שנייה לגבר מבוגר מאשר כראשונה לגבר צעיר. אבו אלעסל הביאה מקצת מן העדויות ששמעה:

"תשמעי, גבר מבוגר יפנק אותי וייתחס אלי כמו אל נסיכה, גבר צעיר ידביץ לי כי הצעירים יותר אלימים".

נשים נשואות הסכימו להכניס צעירות לביתן כדי לשחרר את עצמן מהלחץ: "הבעל הציק לי כל הזמן, חקר איפה את ועם מי דיברת ולאן את הולכת ולמה באת רק עכשיו ומי זה שמתקשר אלייך. היום כשיש לו אישה צעירה הוא לא שואל אותי שאלות".

אבו אלעסל מביעה פסימיות רבה ממצבו של מוסד המשפחה בחברה הבדואית: "אין אצלנו ראייה נכונה ובוגרת של מוסד הנישואין כמוסד של כבוד ועזרה הדדית. האישה היא נכס של הבעל. המכנה המשותף בין כל הנשים שראיינתי הוא הכאב. אחת אמרה לי 'אני חיה עם צל של קיר, אני לא חושבת עליו כבעל'¹⁴⁹".

א. **מעמדן של הנשים בחברה הבדואית** - רוב הנשים הבדואיות רואות את הפוליגמיה באור שלילי, אך למרות זאת, בגלל מעמדן הנמוך בחברה אין להן השפעה מעשית נגד התופעה¹⁵⁰. על פי עו"ד ראווה אבו רביעה, מאותן נשים מצפים לקבל את הפוליגמיה כאילו הייתה חלק אינטגרלי מחייהן, ותובעים מהן לשתף פעולה עם מנגנוני הדיכוי וההדרה. התופעה נעטפת באינטרפרטציה דתית מכיוונים שונים, אשר מקשה על ניהול

147 שם, עמ' 130.

148 להלן יובאו דבריה פכי שהופיעו בכתבה של יהודה יפרח, נלחמות לשוויון: ערביות נגד בתי הדין המוסלמים, 24/3/2015 - nrg.

149 יהודה יפרח, נלחמות לשוויון: ערביות נגד בתי הדין המוסלמים, 24/3/2015 - nrg.

150 הוועדה לקידום מעמד האישה, פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת שירי ספקטור בן ארי, "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב", הכנסת, מרכז מחקר ומידע, נובמבר 2013.

דיון רציונלי ומושכל בתופעה. כך מוענק הכשר לתופעה הרסנית, המכרסמת באבני היסוד של הנורמטיביות החברתית, בשם "היתר דתי" כביכול. המציאות החברתית שבתוכה חיות הנשים הערביות הבדואיות בנגב מקשה עליהן לפעול למיגור התופעה; יותר מ-90% מהנשים הערביות הן מחוסרות תעסוקה ויותר מ-60% מהנערות הערביות הבדואיות המתגוררות בכפרים הבלתי מוכרים נושרות מבתי הספר. יתרה מכך, התופעה אינה מאפיינת סקטור מסוים בתוך האוכלוסייה הערבית הבדואית. כל רובדי החברה וכל חלקיה נגועים בפוליגמיה ופרמטרים כמו רמת ההשכלה והמצב הסוציו-אקונומי אינם משפיעים על שכיחותה¹⁵¹.

ז. **הנוהג של נישואי חליפין (נישואי "בדל")** - בחברה המוסלמית רווח המנהג של נישואי "בדל": נישואי חליפין שבהם אח ואחות ממשפחה אחת מתחתנים עם אח ואחות ממשפחה אחרת. כאשר אחד הגברים שהתחתנו כך לוקח לו אישה שנייה, הגבר השני חש צורך לשאת גם הוא אישה שנייה כדי לשמור על מאזן הכוח והכבוד.

ח. **לחץ על נשים "מבוגרות" להינשא ולהביא ילדים** - נשים בדואיות רווקות המגיעות לגיל 25-30, ובייחוד נשים משכילות, מתקשות¹⁵² למצוא בן זוג, בעיקר בחברה שבה לא נהוג להינשא לגברים מחוץ לשבט. היות שבחברה הבדואית לא מקובל שאישה תחיה ללא בן זוג, ואסור בתכלית האיסור לקיים יחסי אישות מחוץ למסגרת הפורמלית של נישואין, או להביא ילד מתרומת זרע, מופעל על הנשים לחץ להינשא כמעט בכל מחיר. היות שהנשים ה"מבוגרות" מתקשות למצוא בן זוג רווק, הן נאלצות להינשא לגבר נשוי. התחזקות התנועה האסלאמית בקרב הבדואים בשנים האחרונות הגבירה תופעה זו, שכן התנועה מעודדת נשים להינשא ולהקים משפחה ולא להישאר רווקות¹⁵³.

ט. **החשש מגירושין ומאובדן הילדים** - לנשים גרושות בחברה הערבית-מוסלמית המסורתית יש סטיגמה בעייתית והן חוות קשיי קיום אמיתיים. נוסף על כך, על פי השריעה, במקרה של גירושין האבות זכאים למשמורת על בנים מעל גיל שבע ועל בנות מעל גיל תשע, ונשים מנסות להימנע מגירושין כדי שלא לאבד את המשמורת על ילדיהן. על כן, גם אם נישואי הבעל לאישה נוספת מקשים על האישה הראשונה, היא עשויה להעדיף אותם על גירושין¹⁵⁴.

י. **גישות גבוהה יותר לנשים מוסלמיות מחוץ לישראל** - לאחר מלחמת ששת הימים ופתיחת הגבולות בין ישראל ליהודה, השומרון ועזה עלה "היצע" הנשים עבור הגברים הבדואים, וכך יותר גברים נישאו לאישה נוספת¹⁵⁵. אף שהגבולות על המעבר בין ישראל

151 ראויה אבו רביעה, מודרות בעל כורחן- תופעת הפוליגמיה ודרכי ההתמודדות, 2010 נייר עמדה המובסס על נייר עמדה של נסרין אעלימי-קבהא, פוליגמיה: השלכות ודרכי התמודדות, 2006.

152 הסיבה העיקרית לאי מציאת בן זוג, היא שהגברים נישאים לראשונה בגיל צעיר מאד וקשה למצוא גברים בגילם (או יותר מבוגרים) שעודם רווקים.

153 ד"ר סראב אבו-רביעה, אוניברסיטת בן גוריון, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2006; ד"ר מגיד אלעטאונה, מנהל מחלקת רווחה ביישוב שגב-שלום, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2006.

154 עליאן אלקרינאווי ורחל לב-ויזל, "הזיקה בין אלימות בין זוגית לבין תחושת יכולת בקרב נשים בחברה הבדואית-ערבית בהקשר של דפוס משפחה פוליגמי/מונוגמי", **מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית** 16, תמוז תשס"ב - יוני 2002.

155 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נישואי קרובים ופוליגמיה, כתיבה: רחל ורצברגר, 19 במרס 2001.

ובין יהודה, השומרון ועזה הוחלו מחדש, ומגבלות חדשות נוספו בזמן האינתיפאדה השנייה, עדיין יש נישואין עם נשים פלסטיניות וירדניות לשם נישואין עם גברים בדואים¹⁵⁶.

יא. **לגיטימציה בחברה הבדואית** - אחד הגורמים המרכזיים לתופעת הפוליגמיה הוא הלגיטימציה שהיא זוכה לה בחברה זו, גם בקרב צעירים ומשכילים.¹⁵⁷ אומנם נשים רואות את הפוליגמיה באור שלילי, אולם מעמדן בחברה הבדואית הפטריארכלית נמוך, ולכן אין להן השפעה על העמדה כלפי התופעה. ההימנעות המוחלטת כמעט מאכיפת החוק הישראלי נגד ריבוי נישואין בקרב הבדואים (כמפורט בהמשך) והיעדר כל פעילות חינוך או הסברה שנועדה לצמצם את היקף התופעה בקרב הבדואים, מסייעים לשימור מעמדה הלגיטימי בקרב הבדואים.

5. השלכות הפוליגמיה

פוליגמיה היא סוגיה רב תחומית: משפטית, חברתית תרבותית, ויש הסוברים שהיא גם פוליטית. הגישה הפמיניסטית מגדירה אותה כתופעה פסולה אשר קשורה בהפלייתן של נשים ערביות: הפלייה רב ממדית וחברתית של הנשים על ידי החברה, באמצעות תפיסתן כנחותות באופן בו מונצחים יחסי השליטה של גברים בנשים.

המציאות החברתית שבה חיות הנשים הערביות הבדואיות בנגב מקשה עליהן לפעול למיגור התופעה. על פי מחקרים, קורבנותיה העיקריים של הפוליגמיה הם נשים וילדים. לצד זאת, ניתן להבחין בהשלכות שליליות נוספות המשליכות על החברה הבדואית פנימה והחברה הישראלית בכללותה. להלן יובאו מכלול ההשלכות של תופעת הפוליגמיה.

השלכות על החברה הבדואית פנימה

א. מצב כלכלי קשה

מצבן הכלכלי של משפחות פוליגמיות על פי רוב קשה. הטעם לכך הוא פשוט: ככול שהגבר נשוי ליותר נשים, כך סביר שיהיו לו גם יותר ילדים, וככול שיש יותר נשים ויותר ילדים החולקים במשאביו של הגבר, הגיוני שמצבם הכלכלי יורע¹⁵⁸.

זאת ועוד, מבדיקה שנעשתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לצורכי כתיבת דו"ח זה, נלמד כי רק לכ- 50% מהגברים החיים ככול הנראה בתא משפחתי פוליגמי יש הכנסה

156 המושג "ייבוא" נשים פלסטיניות מעורר תרעומת בקרב אנשים מתוך החברה הבדואית. יחד עם זאת ברור לכל כי מעמדה של אישה פלסטינית הנישאת לגבר בדואי כאישה נוספת, כאשר פער הגילאים ביניהם גדול וייעודה בחיי הנישואין הוא שמירה על הגבר המתבגר (או המזדקן) וסיפוק צרכיו והיא ללא כל זכויות או מערכת תמיכה- מעמדן של נשים אלו, כפי שפורט בהרחבה בהמשך, הוא נחות והן מנוצלות לרוב.

157 עליאן אלקרינאווי, "עמדות כלפי פוליגמיה בחברה הבדואית בנגב - השוואה בין עמדות בני נוער ומבוגרים", רשימות על הבדואים בנגב 31, 1999, עמ' 16-31.

158 Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 146 (2008).

מעבודה. לכך יש להוסיף כי רוב הנשים הבדואיות אינן עובדות, ועל כן כלכלת המשפחה הפוליגמית תלויה בהכנסת הגבר בלבד.¹⁵⁹

לא רק מיעוט ההכנסות של התא המשפחתי הפוליגמי פוגע באישה ובילדים. בחברה הבדואית המסורתית, הגבר שולט במקורות המחיה, והוא זה שמחליט על חלוקת המשאבים הכלכליים בין בני המשפחה. כפי שצוין לעיל, רוב הנשים הבדואיות אינן עובדות, וגם אלה שיוצאות לעבוד, יציאתן מביתן מוגבלת ומותנית בהסכמת בן הזוג, האב או האחים. התלות המוחלטת של האישה בבן הזוג, מגביר את החשש לפגיעה כלכלית באישה, שחשופה להחלטות שיכולות להיות גם שרירותיות של בן הזוג, ואפשרות של ניתוק מאמצעי מחיה מינימאליים.

כך למשל, במקרים רבים בהם הוא נישא ליותר מאישה אחת, נוהג הגבר לחלוק את חייו רק עם האישה האחרונה לה נישא ועם ילדיהם, ותומך כלכלית רק בה ובילדיהם המשותפים. זאת בעוד הנשים הקודמות להן נישא, נזנחות ונותרות ללא תמיכה כלכלית.¹⁶⁰ המסקנה המתבקשת מכול האמור לעיל היא כי השפעה נוספת של הפוליגמיה היא מצוקה כלכלית משמעותית לנשים ולילדים בתא המשפחתי הפוליגמי. מצוקות כלכליות אלה הן כר פורה לנזקים משניים של הזנחה, מתח נפשי ואף אלימות.

ב. נזקים פסיכולוגיים נפשיים

מחקר שהתמקד בפרופיל הפסיכולוגי של נשים בתא המשפחתי הפוליגמי, מצא כי נשים אלה נוטות לסבול יותר מנזקים פסיכולוגיים שונים ביחס לנשים במשפחות מונוגמיות. נמצא שנשים במשפחות פוליגמיות נוטות להיות בעלות הערכה עצמית נמוכה, וכי הן סובלות במידה רבה יותר מדיכאון, חרדה, עוינות, פרנויה וסומטיזציה. בנוסף, נמצא כי נשים אלה חוות סיפוק מועט יחסית מחיי הנישואין, וכי תפקוד משפחתן ויחסיהן עם ילדיהן בעייתי יותר.

עוד הוצג כי הפגיעה הקשה ביותר היא דווקא באישה הראשונה או המכונה "האישה הבכירה", וכי קיים הבדל במידת הפגיעה בנשים, בהתאם לסדר כניסתן לתא המשפחתי הפוליגמי. בעוד שקיימות קהילות פוליגמיות בהן מעמדה של האישה הראשונה גבוה יחסית, הרי שבקהילה הבדואית, מעמדה של האישה הבכירה על פי רוב דווקא נמוך. הטעם שניתן לכך הוא שהנישואין הראשונים בחברה הבדואית, נכפים ככלל על בני הזוג על ידי הוריהם בגיל צעיר ונעשים משיקולים מעמדיים וכלכליים. מנגד, הנישואין הנוספים נעשים בדרך כלל מבחירה אישית של הגבר ולא נכפים עליו. אשר על כן, הנשים הנוספות זוכות לעיתים לעדיפות בכל הנוגע לחלוקת המשאבים הכלכליים, תמיכתו הנפשית של הגבר ותשומת לבו.¹⁶¹

159 ע"ד אינסאף אבו שארב, קשר השתיקה: אלימות במשפחה נגד נשים ערביות-בדואיות בנגב, עמ' 5, צורף לנייר עמדה שנכתב מטעם המרכז לזכויות נשים בדואיות של עמותת איתך-מעכי.

160 עינת אלבן, הבטחת הכנסה למשפחה האלטרנטיבית - המשפחה הפוליגמית כמקרה מבחן, עיונים במשפט מגדר וכמיניזם, נבו הוצאה לאור בע"מ, תשס"ז 2007-, עמ' 617, 624-625.

161 Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 139 (2008). ; Alean Al-Krenawi et al., The Psychological Impact of Polygamous Marriages on Palestinian Women, 34 WOMEN & HEALTH 1, 3, 12 (2001).
במחקרים אלה כלל הנשים שנדגמו במסגרת הקבוצה הפוליגמית היו הנשים הראשונות, אחר שהבעלים נישאו בנישואין פוליגמיים לאישה נוספת.

דבר זה יש בו כדי להסביר את הפגיעה הפוטנציאלית בנשים הבכירות במגזר הבדואי, לאחר הוספת אישה לתא המשפחתי. נשים בכירות עלולות להרגיש שנדחקו הצידה לטובת בת זוג מועדפת שזוכה כעת לתשומת לבו של הגבר, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה רגשית.¹⁶² מעמדן של הנשים הראשונות הוא כה נמוך עד כי לעיתים אף לא מספרים להן על הנישואין הנוספים, אלא בדיעבד.¹⁶³

ג. מאבקים בתוך המשפחה הפוליגמית

בין הנשים במשפחות הפוליגמיות, ישנם לרוב יחסים קשים של קנאה, שנאה ותחרות. נשים אלה ואף ילדיהן, נמצאים למעשה בתחרות תמידית על המשאבים החומריים והרגשיים של הבעל. וכך נוצר מאבק בין משפחות המשנה בתוך המשפחה הפוליגמית.¹⁶⁴ הנישואין הנוספים נעשים בדרך כלל ללא הסכמת הנשים הבכירות ונגד רצונן.¹⁶⁵

על פי בקי כהן מעמותת איתך-מעכי "המקרה הנפוץ שאנחנו מכירים זה שגבר נישא לאישה אחת וכשהוא נישא לאישה שנייה הוא בעצם נוטש את האישה הראשונה ואת הילדים מהאישה הראשונה והם נשארים מאוד עניים וזנוחים ונטושים".¹⁶⁶ "האישה הראשונה נדחקת ונאלצת לפנות את החדר שלה בבית, עם ילדיה ולעבור לחדר אחר, או מורחקת אל צריף בחדר ביחד עם ילדיה".¹⁶⁷

ד. תלות האישה

הנשים שבעליהן נוטשים אותן לטובת אישה אחרת נותרות ללא מענה רגשי וחומרי. האישה נשארת בסטטוס של אישה נשואה אך בפועל היא מתנהלת כאישה חד הורית לכל דבר ועניין. היא נשארת תלויה באוויר ללא שהיא מקבלת את זכויותיה על פי דין ועל פי השריעה האסלאמית, ללא מזונות לה או לילדיה וללא זכויות אחרות שהיו מגיעות לה לו התגרשה, ובכך היא לא זוכה בחלוקת משאבים הוגנת.

ה. הפגיעה בכבוד האישה ובמעמדה

ברמת התא המשפחתי והחברתי כאמור שתופעת הפוליגמיה מביאה בהכרח לפגיעה במעמדה של האישה, לסכסוכים קשים בתוך המשפחה, ולהנצחת מבנה המשפחה הפטריארכלי.

Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 139 (2008).

Alean Al-Krenawi & Rachel Lev-Wiesel, Wife Abuse Among Polygamous and Monogamous Bedouin Arab Families, 36 J. DIVORCE & REMARRIAGE 151, 161 (2002).

164 עליאן אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005 סלונים נבו, "נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על מצב הנפשי והחברתי של נשים בדויות-ערביות", בתוך: רחל לב-ויזל, ג'ולי צוויקל ונורית ברק, "שמרי נפשך": בריאות נפשית בקרב נשים בדויות בישראל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2005, עמ' 150.

165 הוועדה לקידום מעמד האישה, פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2006.

166 פרופ' ארנון סופר, בעקבות ועדת גולדברג - האם איבדה ישראל את הנגב הצפוני?, קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, מרץ 2009, באתר אוניברסיטת חיפה. ראה גם פרוטוקול מס' 37 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, מאבק בפוליגמיה, הכנסת, 23 בפברואר 2010, באתר אוניברסיטת חיפה.

167 יואב שטרן, יש לך רק אישה אחת? אתה לא גבר, 07.08.2008, באתר הארץ.

אומנם אין להתעלם מהתמורות החיוביות במעמדה של האישה הבדואית בשנים האחרונות, אולם הפוליגמיה בוודאי שאינה מסייעת לאישה הבדואית, ולמעשה מעכבת את תהליך התחזקות מעמדה ועל כן יש לראות בפוליגמיה משום פגיעה בוטה בכבודה כאדם.

ו. הפגיעה בנשים תושבות שטחים

אחת התופעות החמורות של ריבוי נישואין בקרב הבדואים, אשר התגברה בשנים האחרונות, היא מעין סחר בנשים פלסטיניות למטרות נישואין עם גברים בדואים. גברים בדואים רבים חיים במסגרת פוליגמית עם נשים ערביות שבאו מחוץ לישראל (בעיקר מירדן ומהרשות הפלסטינית, אך גם ממדינות אחרות). מאחר והמדינה אינה מעוניינת לעודד נישואין המהווים עבירה פלילית, דינה של בקשה למעמד בישראל עבור אישה נוספת (אף במצב שלא מוצגת תעודת נישואין אך מדובר בתא משפחתי עם ריבוי נשים) להידחות והאשה הנוספת אינה זכאית לכל מעמד בישראל. ככל שנשים אלו שוהות בישראל, הן שוהות בה שלא כדין, ללא כל מעמד חוקי או זכויות רפואיות וסוציאליות בישראל, ובכך הן תלויות לחלוטין בבעליהן.

ז. אלימות כלפי נשים

אחד הגורמים העיקריים לאלימות נגד נשים בדואיות בנגב היא הפוליגמיה. במחקר שבחן התעללות בקרב נשים במגזר הבדואי, נמצא כי נשים במשפחות פוליגמיות נוטות לסבול יותר מהתעללות וכי שיעור האלימות במשפחה גבוה יותר במשפחות פוליגמיות¹⁶⁸. על פי עמותת איתן-מעכי תופעת הפוליגמיה היא בין הסיבות הגורמות לאלימות כלפי נשים במגזר הבדואי. לפי נתוני מחקר שנערך במהלך שנתיים, לפיו 90% מהנשים הנשאלות דיווחו כי האלימות נגדן הופעלה בפרהסיה. 67% דיווחו כי נמנעו מלערב גורמים חיצוניים בשל החשש כי בכך יאבדו את תמיכת משפחתן ו/או את ילדיהן. 85% מנשות החברה הבדואית בכלל סובלות מאלימות פיזית ו/או נפשית, ומהתעללות רבת שנים. כמעט כולן אינן מרוצות ממצבן. אין מי שישמע את תלונתן בשכתן במשטרה. לעיתים קרובות הנשים עצמן אינן מודעות לכך שנקטת נגדן אלימות, והן מתייחסות אליה כאל עניין טבעי וכחלק בלתי נמנע מגורלן¹⁶⁹.

על פי יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת כתוארה דאז, סגנית שר החוץ, חברת הכנסת ציפי חוטובלי, "כשלמעלה מ-70% מהנשים הבדואיות נישאות בכפייה ונתונות תחת איום מתמיד של פוליגמיה, זוהי קרקע פורייה לאחוזים המזעזעים של האלימות המופנה כנגדן"¹⁷⁰.

Alean Al-Krenawi & Rachel Lev-Wiesel, Wife Abuse Among Polygamous and Monogamous Bedouin Arab Families, 36 J. 168 (2002); (DIVORCE & REMARRIAGE 151, 158 (2002);

Dena Hassounah-Phillips, Polygamy and Wife Abuse: A Qualitative study of Muslim Women in America, 22 Health care For Women (International 735, 746 (2001).

169 נטע פילוסוף אלימות כלפי נשים במגזר הבדואי אתר משרד החינוך 07.03.2010

170 חוקי עזרא קשר השתיקה האלים של נשות הבדואים ערוץ 7 01.05.2012

ח. פגיעה בילדים

הגם שרוב המחקרים מדגישים את הפגיעה בנשים המעורבות בתא משפחתי פוליגמי, עדיין יש הכרה בכך שמדובר במבנה משפחתי שהוא מורכב גם לילדים באותן משפחות ואף לגברים. אשר לילדים, מחקרים מצביעים על כך שהם עשויים לסבול מהזנחה, בעיות רגשיות, התנהגותיות ופיזיות. כך הם גם עשויים לתפוס את עצמם בצורה שלילית, להגיע להישגים נמוכים בלימודיהם, לסבול מאחוזי נשירה גבוהים מהלימודים ולגלות קושי רב יותר בהסתגלות חברתית. בנוסף, עלה שקשריהם של ילדים ממשפחות פוליגמיות עם אביהם הם טובים פחות ביחס לקשרים במשפחות מונוגמיות. יוער, כי מחקרים גילו שבני נוער מתנגדים יותר ממבוגרים למסגרת משפחתית פוליגמית, בעיקר לאור הקשיים הכלכליים ובעיות התקשורת בקרב ילדיהן של הנשים השונות. ביחס לגברים הנשואים למספר נשים עלה, כי גם הם סובלים יותר מבעיות נפשיות ביחס למקביליהם במשפחות מונוגמיות, אולם כאמור, מרבית הנזקים נוגעים לנשים וילדים¹⁷¹.

ט. יצירת נוער שוליים

על פי פרופ' ארנון סופר, האוכלוסייה הבדואית היא צעירה עד כי 60% ממנה הם ילדים ובני נוער. לשם השוואה, בקרב היהודים שיעור הילדים עד גיל 18 מתקרב ל-30%, ואצל ערביי ישראל כ-40%. ילדים אלה גדלים בהזנחה קשה, ללא חינוך מסודר, והם מרירים מתוסכלים ורמת האלימות בקרבם גבוהה. לאלה תוצאות קשות באוכלוסיית הבדואים עצמה ולכול הסובבים אותה בכול מרחבי הנגב הצפוני, הדרומי והשפלה¹⁷². מכאן, אסור אפוא להתרשם רק מגודל האוכלוסייה הבדואית בדרום במונחים סטטיסטיים, אלא יש להתייחס למציאות בדרום כאל טרגדיה אנושית¹⁷³.

עו"ד אינסאף אבו שארב מביאה עדויות מהשטח המתארות את ההתמודדות של אותן נשים בחיי היומיום:

עיישה (שם בדוי) אם לשניים, עדיין מתמודדת עם השלכות נישואיו של בעלה לאישה נוספת: "התחיל סכסוך בין המשפחה שלי למשפחה שלו, עד שהוא עזב את הבית ואני נשאיתי לבד עם הילדים", היא אמרה השבוע. "ננטשנו בבית שאין בו כלום: בלי מצרכים, בלי מוצרי חשמל. בחורף הגג דולף והגשם נכנס, ובשאר השנה אין גם גז או חשמל. אין לי השכלה ולא רישיון נהיגה, ואני צריכה להתמודד עם מצבים קשים. לא היה לי איך להסתדר".

היא נישאה בגיל 16 וננטשה בגיל 19, עם שני ילדים. לדבריה, למרות מאמציה לתמוך בילדים גם הם נפגעו: הישגיהם בלימודים צנחו והדבר משפיע על מצבם החברתי. "יש לי שני ילדים שהפכו ליתומים למרות שאבא שלהם בחיים", היא אומרת. "כל הזמן אני מקבלת טלפונים מהצוות החינוכי. שלחתי את הבן לפסיכולוג והוא אומר לו שהוא רוצה

Vered Slonim-Nevo & Alean Al-Krenawi, Success and Failure Among Polygamous Families: The Experience of Wives, Husbands 171 (and Children), 45 Family Process 311, 312 (2006).

172 פרופ' ארנון סופר, בעקבות ועדת גולדברג - האם איבדה ישראל את הנגב הצפוני?, קתדרת חייקין לגאוסטרטגיה, מרץ 2009, באתר אוניברסיטת חיפה.

173 שם.

את אבא שלו. אני תוהה למה הוא עזב אותי, מה עשיתי לא בסדר. אני מאשימה אותו, אבל מצד שני אני אומרת לעצמי שהוא עזב בגלל לחצים. אבל למה הוא הקריב את הילדים בשביל אישה אחרת? הגברים היום מתחתנים רק לשם הנאה". לא מזמן נודע לה שבעלה נטש גם את האישה השנייה והוא עומד לשאת אישה שלישית¹⁷⁴.

יש להדגיש כי המחקרים האקדמאיים והעדויות שפורטו לעיל, מתייחסים, מטבע הדברים, לכלל. יש להניח כי ישנם חריגים לכלל, וישנן משפחות פוליגמיות שמצליחות לתפקד באופן משביע רצון, ללא פגיעות חריגות בנשים ובילדים במשפחה. בהקשר זה נמנו מספר דרכים שעשויות לסייע לתפקוד תקין של משפחות פוליגמיות: הקצאת משאבים שוויונית בקרב בני התא המשפחתי על ידי האב, הפרדה בין משקי הבית השונים, שמירה על כבוד הדדי בסיסי בין הנשים, הימנעות מחיכוכים וקונפליקטים מינוריים, שמירה על תקשורת פתוחה בין כלל הילדים והאימהות ועוד. עם זאת, נקודת המוצא היא עדיין: המסגרת המשפחתית הפוליגמית היא פוגענית וגם אסורה על פי החוק¹⁷⁵.

השלכות רוחביות אחרות

האיסור הפלילי בדבר נישואי פוליגמיה מבוסס על נקודת המוצא כי לתופעה זו השלכות שליליות במספר היבטים שונים, הן ברמת התא המשפחתי והן ברמת הכלל והמדינה. בית המשפט לענייני משפחה בבאר שבע¹⁷⁶ מנה השלכות שליליות נוספות לתופעה:

א. הקצאת משאבים על ידי המדינה

ברמת המדינה, מביאה תופעת הפוליגמיה לאובדן משאבים כלכליים רבים, שכן המדינה נאלצת להשקיע כספים רבים באותן משפחות פוליגמיות עניות, כאשר ברור כי הסיכוי להוציאן ממעגל העוני אינו גדול ולמעשה מדובר במעין "מעגל שוטה" המזין את התופעה הפסולה.

ב. פגיעה בערכי מדינת ישראל כמדינת חוק דמוקרטית

תופעת הפוליגמיה כמובן שאינה עולה בקנה אחד עם היות מדינת ישראל מדינה דמוקרטית אשר חרטה על דגלה ערכים של שוויון בין המינים.

הפוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית שבפזורה בנגב, חרף האיסור הפלילי הקיים, פוגעת בצביון המדינה כמדינת חוק וסדר, ויכולה חלילה לתת תחושה כי הנגב הינו בבחינת "שטח הפקר" שיש לו דין שונה מדין המדינה.

174 שירלי סיידלר, הפוליגמיה בחברה הבדואית מפלגת משפחות ואת המגזר כולו, פורסם ב"הארץ" – 13/3/2015.

175 Vered Slonim-Nevo & Alean Al-Krenawi, Success and Failure Among Polygamous Families: The Experience of Wives, Husbands (and Children), 45 Family Process 311, 325 (2006).

176 תמ"ש 55724-09-16 (משפחה ב"ש) פלוני נ' היועמ"ש, 27/3/2017 דברי השפוט סגן הנשיאה אלון גביון.

ג. עבירות נלוות לעבירת ריבוי הנישואין

להתרחבות נישואי הפוליגמיה גם לנשים פלסטיניות, מתלוות לרוב עבירות פליליות נוספות – עבירה של שהייה בלתי חוקית והלנה של שוהה בלתי חוקי. פעמים רבות, מתגוררת האישה הפלסטינית הנוספת עם בעלה הישראלי בפזורה הבדואית שבנגב אך ללא אישורים מתאימים, באופן שהן הבעל והן האישה עוברים על חוקי המדינה.

בנוסף, כפי שצויין לעיל, פעמים רבות לעבירת הפוליגמיה מתלווה עבירה של נישואי קטינות.

ד. דיווחים פיקטיביים או אי דיווח¹⁷⁷

כאשר מדובר בגבר שנישא למספר נשים, שלעיתים חלקן ישראליות וחלקן אינן זכאיות למעמד בישראל, וכאשר לכל אישה ילדים משלה ואף בגילאים זהים, לא אחת קיים חשש אצל המדינה כי נעשה ניסיון להכשיר מעמדם של מי מהילדים חסרי המעמד באמצעות שימוש בזהות של ילדים אחרים שמעמדם כבר הוסדר¹⁷⁸.

נושא זה של דיווחים פיקטיביים או היעדר דיווח לרשויות המדינה בא לידי ביטוי באינטראקציה עם מוסדות שונים של המדינה, ובכלל זה גם המוסד לביטוח לאומי¹⁷⁹. לדיווחים פיקטיביים אלה השלכות רחבות מבחינה תקציבית.

כאשר מדובר בילדים שנולדו מאישה שאינה בעלת מעמד בישראל, כדי שהילדים יוכרו כילדיו של הגבר הישראלי נדרשת הכרעה שיפוטית שתקבע את האבהות על בסיס בדיקה גנטית. מצב זה, לעיתים, מעמיד את הערכאות השיפוטיות במצבים מורכבים בהם מדובר במספר רב של ילדים שלא נרשמו בשל הזנחה מצד האב או מסיבות אחרות שאינן תלויות ברשויות המדינה, ונדרשת בדיקה גנטית לכלל הילדים הכרוכה בתשלום של אלפי שקלים או במצבים בהם עולה חשש למניפולציות. במצבים לא מעטים התמודד בית המשפט עם מקרים בהם מתקבלת תוצאה שלילית בבדיקה הגנטית, השוללת את האבהות הנטענת. במצב דברים זה עלולה להישקף סכנה לאישה ולילד מחשיפת תוצאות הבדיקה. במקרים אחרים, מובא הילד הרשום כילדו של האב הישראלי במקום הילד הנטען של האישה הנוספת. קיימים דוגמאות ומקרים רבים שמייחדים מקרים בהם לגבר יש ילדים ממספר נשים אשר מאתגרים את המערכת כולה (בית המשפט, רשות האוכלוסין וההגירה, פרקליטות ועוד).

177 נושא זה יפורט בהרחבה בפרק שיעסוק באיסוף ואיגום מידע אשר יכלול גם המלצות אופרטיביות להתמודדות עם תופעה זו.

178 תמ"ש 55724-09-16 (משפחה ב"ש) פלוני נ' היועמ"ש, 27/3/2017 דברי השפוט סגן הנשיאה אלון גביון.

179 פירוט והרחבה בפרק שיעסוק באיסוף ואיגום מידע בהמשך.

פרק ה

התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה

עבודת צוותי המשנה

תופעת הפוליגמיה היא סוגיה מורכבת ורב ממדית, הטומנת בחובה במקביל אלמנטים משפטיים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים. ככזו היא דורשת התייחסות מערכתית, המביאה בחשבון את ייחודה של התרבות והמסורת בחברה הבדואית, את ממדי האפליה השונים של הנשים הערביות בישראל בכלל, את הנשים הבדואיות בפרט, כולל את החלשתן והדרתן ממוקדי הכוח השונים. לצד זאת, ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה בחברה הבדואית וההתמודדות עם השלכותיה השליליות דורשת התמודדות אמיצה של המדינה בכל התחומים וצמצום הפערים הכבירים שנוצרו מאז קום המדינה ועד היום.

על פי החלטת הממשלה 2345 על הצוות לבחון "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 המוסד לביטוח לאומי (...), עבודה בשירות המדינה ובגופים ממשלתיים אחרים, הבריאאות, 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 המוסד לביטוח לאומי, רווחה ובריאות. על מנת להציע תוכנית כוללת אשר תתמודד עם הפוליגמיה והשלכותיה השליליות, כמתבקש בהחלטת הממשלה, הצוות חולק לארבעה צוותי משנה ונתן דעתו להיבטים השונים:

1. צוות משנה איגום והעברת מידע עסק באיגום מידע אודות התופעה, הגורמים לה והשלכותיה, והעברת מידע בין הרשויות השונות, על מנת להתמודד עם התופעה באופן רוחבי וכמדיניות כוללת. הצוות עסק גם בהיבטים השונים של האכיפה הפלילית ובסוגיית חובת הדיווח של הרשויות השונות לגורמי האכיפה.
2. צוות משנה חינוך ותעסוקה עסק בבחינת הכלים בתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי שיש בהם על מנת להשפיע על שינוי התודעה והתפיסה בקרב הצעירים בקשר לתופעת הפוליגמיה. כמו כן, צוות המשנה עסק בבחינת הכלים לשילוב צעירות וצעירים באקדמיה ובשוק התעסוקה והתעשייה. בנוסף, הוא עסק בעידוד ושילוב נשים בתחום התעסוקה.
3. צוות משנה רווחה, בריאות והנגשת זכויות עסק בבניית תוכנית כוללת אשר תיתן מענה לנשים וילדים במשפחות פוליגמיות, תוך מיקוד על הנגשת זכויות, מתן מענים טיפוליים הולמים לצורכיהם הרגשיים והפיזיים של הנשים והילדים, והעצמת נשים כחלק בלתי נפרד מן המענה ההוליסטי שעל המדינה להידרש אליו.

4. צוות דין ובית דין שרעי עסק במקור הדתי אשר עליו מושתתת התופעה, בתפקידו של בית הדין השרעי ואנשי הדת כגורמים מרכזיים המשפיעים על התודעה הציבורית בקרב החברה הבדואית בהיותה חברה מסורתית המושתת על דת האיסלם, והאופן שבו הם מתמודדים עם התופעה. צוות המשנה ערך משפט משווה בקרב מדינות מוסלמיות שונות ובחן את דרכי ההתמודדות עם התופעה ואת הדרך האפקטיבית ביותר לצמצמה.

צוות איסוף ואיגום מידע

צוות המשנה עסק כאמור באיסוף מידע אודות התופעה, מאפייניה, מרכיביה והיבטים שונים המשפיעים עליה. כמו כן, הצוות עסק בשאלת העברת המידע מרשויות ציבוריות שונות לגוף מתכלל אחד, על מנת שתיבחן שאלת המדיניות הנכונה והיעילה להתמודדות עם התופעה והשלכותיה השליליות הרבות. להלן רשימת הנציגים בצוות המשנה:

עו"ד רחל מטר, מנהלת מחלקת עיכוב הליכים בפרקליטות המדינה
ד"ר אחמד חליחל, סגן מנהלת אגף בכיר דמוגרפיה ומפקד בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
עו"ד רות גורדין, ראש תחום במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה
עו"ד שרית דמרי, יועצת משפטית במוסד לביטוח לאומי
עו"ד רינה נשר, ממונה (מרשם), לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
מר אליהו לוי, מנהל תחום מרשם ודרכונים ברשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד אודליה אדרי, מרשות האוכלוסין וההגירה
רפ"ק טובי לין בן שלום, קצינת פיקוח ובקרה במחלקת מענה אזרחי, משטרת ישראל
עו"ד אורי נוסבאום, היועץ המשפטי ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד החקלאות
עו"ד אילת אלון בוקר, יועצת משפטית ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד החקלאות
עו"ד שני כ"ץ, פרקליטות מחוז דרום אזרחי
עו"ד אורית קרץ, מנהלת המחלקה המנהלית בפרקליטות מחוז דרום אזרחי
רחל בירנבאום, סגנית היועץ המשפטי, רשות מקרקעי ישראל

מחקרים בעבר הצביעו על נתונים שונים אודות היקפה של התופעה ומאפייניה. צוות המשנה איסוף ואיגום מידע ערך מחקר שהוביל על ידי ד"ר אחמד חליחל מהלמ"ס. להלן יוצגו הנתונים והממצאים שהצוות אסף, לצד האתגרים שאיתם התמודד הצוות.

יצוין כי קיים קושי לאמוד את היקפי תופעת הפוליגמיה ולזהותה, ממגוון סיבות, ובהן היעדר דיווח מסודר, קיומן של פיקציות בדיווח ועוד. קושי דומה קיים באיתור התאים המשפחתיים הפוליגמיים לצורך טיפול ממשלתי בהם, הן בטיפול רווחתי במקרים המתאימים, והן לצורך העמדה לדין פלילי.

הקושי באיסוף נתונים, הוביל את הצוות להמלצות אשר תכליתן כפולה. התכלית האחת – לייצר בסיס נתונים טוב יותר לצורך לימוד ומחקר של תופעת הפוליגמיה לרבות אפשרויות ההתמודדות עם התופעה בעתיד. התכלית השנייה – איתור פרטני של המשפחות הפוליגמיות. כל אלה, בראש ובראשונה לצורך טיפול רווחתי בנשים ובילדים נפגעי עבירת

הפולִיגמיה, אך גם לצורך איתור עברייני פולִיגמיה והעמדתם לדין פלילי.

קשיים באומדן תופעת הפולִיגמיה במדינת ישראל

1. היעדר חובה דתית לתיעוד הנישואין הנוספים ברישומים רשמיים של המדינה

בשל היות הדין האישי החל בישראל דין דתי, הנישואין הנוספים מתקיימים מבלי שהדבר יתועד ברישומים האזרחיים או הדתיים הרשמיים במדינת ישראל.

כך למשל, על פי הדין המוסלמי, נישואין נערכים בחוזה פרטי בין הבעל והאישה או מיופה כוחה, ואין הכרח לתקף את חוזה הנישואין במוסד רשמי. מטעם זה, פניות למוסדות הדתיים או האזרחיים לרישום נישואין פולִיגמיים או לאישור חוזה הנישואין הנוסף נעשות באופן ספוראדי – ככול הנראה, לצורך מיצוי זכויות המבוססות על רישום נישואין נוספים, ולא דווקא עם תחילת קשר הנישואין.

יודגש, כי לנוכח האיסור הפלילי הקיים בעניין ריבוי נישואין, וכן לנוכח האיסור הפלילי החל על רושם הנישואין, הרי שקיים אינטרס ממשי של מי שנישא ליותר מאישה אחת ושל רושם הנישואין, **שלא לערוך, וגם לא לרשום בדיעבד** את הנישואין הנוספים במוסד רשמי. כך למשל, עריכת הנישואין הפולִיגמיים בבית הדין השרעי עלולים להביא לאכיפה פלילית הן כלפי הבעל והן כלפי עורך הנישואין האסורים. גם הכרה בנישואין בדיעבד, על ידי בית הדין השרעי, עלולה להביא לאכיפה פלילית כלפי הבעל.

היעדר חובה דתית לרישום של הנישואין הנוספים במוסדות האזרחיים והדתיים מקשה לאמוד את היקף תופעת הפולִיגמיה.

2. חשד כי במקרים של נישואין פולִיגמיים, רישומי המצב האישי אינם משקפים

את המצב האישי האמיתי

עניין אחר אשר מקשה על אומדן היקף התופעה, הוא החשד שרישומי המצב האישי, במרשם האוכלוסין ובגופים ממשלתיים אחרים, אינם משקפים את המצב האישי האמיתי, במקרים של נישואין פולִיגמיים. נראה כי בחלק מהמשפחות הפולִיגמיות הבעל רשום בפועל כנשוי לאישה אחת בלבד, בעוד שאר הנשים להן הוא נשוי על פי הדין הדתי רשומות כרווקות עם ילדים או כגרושות. רישום כוזב מעין זה, מאפשר לחמוק מן הדין הפלילי, מבסס את הזכאות להטבות מסוימות (לדוגמה, קבלת קצבאות מוגדלות הניתנות לאימהות חד הוריות) ומשליך גם על הזכאות למגרשים לבנייה.

חשד זה בדבר אמיתות הרישום (רישומים לפיהם נשים רווקות יולדות ילדים בעודן רווקות, או גרושות שיולדות ילדים מהבעל לשעבר לאחר הגירושין), מבוסס על כך שהרישומים נוגעים לאוכלוסיית הבדואים בדרום הארץ – אוכלוסייה מוסלמית דתית מסורתית. רישומים מעין אלה, אינם עולים בקנה אחד עם הדין הדתי, המנהגים והמסורת האוסרים על הולדת ילדים מחוץ למסגרת הנישואין. כך למשל, הנתונים שיוצגו בדבר היקף הנשים הרווקות המוסלמיות שהינן אימהות לילדים אינם מתיישבים עם המסורתיות והדתיות של האוכלוסייה הבדואית בדרום.

רשויות המדינה לא הקצו עד היום משאבים מתאימים לחקירת נתונים אלה. בהיעדר מחקר, הרישומים שיוצגו יכולים לתת רק אינדיקציה מושכלת להיקף התופעה, ואינם בגדר נתונים מוחלטים.

3. היעדר מתלוננים ותלונות נגד ריבוי נישואין (פוליגמיה)

עניין נוסף המקשה על אומדן תופעה זו היא הימנעות הנשים והילדים, נפגעי המשפחות הפוליגמיות מהגשת תלונות. חרף ההשלכות הפוטנציאליות השליליות של תופעת הפוליגמיה והפגיעה האפשרית בנשים ובילדים שהם חלק מהמשפחה הפוליגמית, בפועל נפגעות ונפגעי הפוליגמיה נמנעים מהגשת תלונות במשטרה. יש להניח כי הסיבה לכך היא שעצם הגשת התלונה עלולה לפגוע פגיעה נוספת בתא המשפחתי. לכך יש להוסיף את מעמדם של הנשים והילדים בתוך התא המשפחתי הפוליגמי ואת תלותם בראש המשפחה הפוליגמית, דבר אשר מקשה מאוד על הגשת תלונות נגדו.¹⁸⁰

מיעוט התלונות בעניין עבירת הפוליגמיה, והיעדר אכיפה יזומה בתחום זה, מקשה גם כן לאמוד את היקף התופעה.

4. נישואין פוליגמיים לנשים פלסטיניות

קושי נוסף באומדן התופעה נעוץ בכך שחלק מהנישואין הפוליגמיים נערכים עם נשים תושבות שטחים¹⁸¹. נשים אלה מובאות לישראל שלא כדין, ואין להן זכויות למעמד חוקי בישראל¹⁸². עקב שהייתן הבלתי חוקית בישראל, הן לא רשומות במרשם האוכלוסין, אינן זכאיות על פי דין לזכויות רפואיות או סוציאליות בישראל. הבעל הישראלי לא מודיע לרשות האוכלוסין על נישואין אלו, היעדר הדיווח על נישואין אלה מקשה מאוד על מעקב הרשויות אחר היקף התופעה.

קיומם של נישואין פוליגמיים לנשים מהשטחים נודע לפעמים, בדרך אגב, עת הגבר הישראלי שלו נישא מבקש לרשום את הילדים המשותפים כילדיו במרשם האוכלוסין. ככול שאבהותו של הגבר הישראלי תוכר, לילדים אלו תהיה זכאות לקבל מעמד חוקי בישראל, וכתוצאה יהיו הם זכאים לקבל זכויות שונות (קצבאות ילדים וזכויות רפואיות וסוציאליות). דרך נוספת בה נישואין פוליגמיים לנשים מהשטחים מתגלה לרשויות המדינה היא במהלך בדיקת בקשות לאיחוד משפחות. עם זאת, לא תמיד מוגשות בקשות לרישום הילדים או למתן מעמד לאישה מהשטחים באמצעות בקשה לאיחוד משפחות. על כן, בחינת בקשות אלה לבדן אינה יכולה ללמד על מספר הגברים הנישאים בנישואין פוליגמיים לתושבות שטחים.

במהלך עבודת הצוות התברר כי כאשר גבר ישראלי נשוי מבקש לשאת אישה פלסטינית לאישה נוספת, בית הדין השרעי הפלסטיני מפרסם הודעה בעיתונות הפלסטינית ומודיע

180 וראה לעניין זה: עו"ד אינסאף אבו שארב, קשר השתיקה: אלימות במשפחה נגד נשים ערביות-בדואיות בנגב, עמ' 7-9, שם מוצגים ההסברים למיעוט התלונות מטעם נשים בדואיות.

181 פורט בהרחבה בפרקי המבוא.

182 בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי אין ליתן מעמד לנשים תושבות שטחים, המובאות לישראל במסגרת נישואין פוליגמיים ראה עמ"מ 369/07 אבו נאב נ. משרד הפנים [פורסם בנבו], 23.12.2009.

על הנישואין השניים לאישתו הישראלית של הגבר. על כן, די במעקב אחד ההודעות הרשמיות של בית הדין השרעי הפלסטיני במחוזותיו השונים בעיתונות הפלסטינית (אשר נמכרת גם במקומות מסויימים בישראל) על מנת לאסוף מידע נוסף אודות הגברים הישראלים אשר נישאים לנשים פלסטיניות.

5. אומדן תופעת הפוליגמיה בישראל במחקר האקדמי

במאמרים אקדמיים אשר נכתבו בתחילת המאה הנוכחית, חוקרים העריכו כי שיעור הנישואין הפוליגמיים באוכלוסיית הבדואים בדרום הארץ נע בין 20% לכ-40% מכלל הנישואין באוכלוסייה זו¹⁸³. עיון במאמרים אלה מלמד כי מדובר באומדן כללי של התופעה, וכי לא קיימים נתונים מדעיים מדויקים.

הערכת החוקרים היא כי תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים תושבי דרום הארץ, רווחת פי כמה מתופעת הפוליגמיה במדינות ערב השכנות. שם הנתונים מצביעים על שיעור פוליגמיה הנע בין 6% ל-8%¹⁸⁴.

הנתונים בדבר אחוזי הפוליגמיה במדינות ערב השכנות מפתיעים לכאורה, לאור העובדה שחלק מהמדינות האמורות אינן אוסרות על פוליגמיה¹⁸⁵. אך שאין איסור, נתוני הפוליגמיה במדינות אלה נמוך באופן משמעותי מאומדן הפוליגמיה בקרב האוכלוסייה המוסלמית בישראל ובייחוד בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום הארץ. הסבר אפשרי להבדל זה, במאפייני התרבותיים הייחודיים של החברה הבדואית בדרום הארץ. כך למשל, בדו"ח מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוצגה הסברה, כי אוכלוסיית הבדואים בישראל מעודדת נישואין פוליגמיים, הן כסמל סטטוס והן ככולי להגדלת מספר הילדים על מנת לבסס את כוח המשפחה והשבט אל מול גורמים יריבים¹⁸⁶. בכך ניתן הסבר כי מדובר בתופעה מושרשת דווקא בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום. על פי הנתען, מעמדו החברתי של הגבר הבדואי עולה, ככול שהוא נישא ליותר נשים וככול שיש לו מספר גבוה יותר של ילדים.¹⁸⁷

183 נתון זה צוין בדו"ח מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת "פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל" מתאריך 17 באוקטובר 2006, אשר הוגש לוועדה לקידום מעמד האישה. הנתון בדו"ח מבוסס על הערכות שהובאו במאמרים אקדמיים שונים בנושא: "נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על מצבן הנפשי והחברתי של נשים בדויות-ערביות", אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005 סלונים נבו. פורסם בתוך הספר "שמרי נפשך": בריאות נפשית בקרב נשים בדויות בישראל, רחל לב-ויזל, גילי צוויקל ונורית ברק, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2005, עמ' 151; במאמר זה צוין מפורשות שאין נתונים חותכים לעניין היקף תופעת הפוליגמיה בקרב הבדואים בדרום הארץ, אך ההנחה היא כי שיעור הנישואין הפוליגמיים נע בין 15%-20%; בריאות ורווחה של נשים בדואיות בנגב, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, המרכז לחקר וקידום בריאות האישה והמרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, יוני 2002. הנתונים במאמר זה מתבססים על ראיונות שנערכו למדגם של נשים בדואיות שביקרו בבית החולים סורוקה. הנשים נשאלו גם על סטטוס המשפחה, והחוקרים ביססו את מסקנותיהם על שיעור התופעה ממדגם זה.

Learning Achievement, Social Adjustment, and Family Conflict among Bedouin Arab Children from Polygamous and 184 Monogamous Families" Alean al-Krenawi, Ernie S. Lightman, The Journal of Social Psychology, 2000 140 (3) 345, 348; Polygamy among Arabs, Population studies, Chamie J. (1986) 40, 55-66

185 פירוט אודות המצב במדינות ערב יופיע בפרק שיעסוק בדין השרעי-בהמשך.

186 "פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל", אורלי לוטן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2006.

187 יוסף בן דוד, הבדואים בישראל - היבטים חברתיים וקרקעיים, המכון לחקר מדיניות לקרקעית ושימוש קרקע, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2004, 125.

במחקרים נוספים שנערכו גם הם בתחילת המאה ה-21, נטען כי אחוז הנישואין הפוליגמיים לא הצטמצם עקב חלוף הזמן והליכי המודרניזציה בחברה הבדואית. להערכת עורכי מחקרים אלו, המגמה היא הפוכה, והתרשמותם הייתה כי התופעה הולכת ומתרחבת¹⁸⁸. תמיכה לסברה זו לפיה שיעור הנישואין הפוליגמיים נמצא בעלייה, ניתן למצוא במחקר שנערך באותה תקופה המצביע על כך שגברים בדואים צעירים תומכים בפוליגמיה יותר מגברים בדואים מבוגרים.¹⁸⁹

6. אומדן תופעת הפוליגמיה כיום

הסקירה לעיל מצביעה על הקושי באומדן תופעת הפוליגמיה עד היום, ועל היעדר נתונים מבוססים בעניין זה. נוכח האמור, ובמקביל להקמת צוות זה, החליטה הממשלה להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך תוכנית מחקר על מנת לאמוד את היקף התופעה.¹⁹⁰ בחינת הנתונים נעשתה על ידי ד"ר אחמד חליחל וצוותו. הנתונים נאספו עוד בטרם הקמת הצוות הבין-משרדי, והמשך איסוף הנתונים וניתוחם נעשה במסגרת עבודת הצוות ועל פי הנחיותיו.

נתונים דומים נאספו ונותחו על ידי חברי הצוות מרשות האוכלוסין וההגירה, וזאת על מנת לקבל אומדן מדויק ככול שניתן על היקף התופעה.

מרשם האוכלוסין מנוהל בהתאם להוראות חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה - 1965, אשר מחייב כל תושב לעדכן בדבר שינוי שחל בפרטיו האישיים. בשל תופעה של אי דיווח לגבי נישואין שניים ושלישיים, התבקשו חברי הצוות מרשות האוכלוסין וההגירה לבחון אינדיקציות חלופיות, שיש בהן כדי להעיד על קיומה של משפחה פוליגמית או כפי שהדבר כונה בפסיקת בית המשפט העליון כ"מצב תואם ריבוי נישואין"¹⁹¹.

כפי שפורט לעיל, אין בנמצא ממצאים חותכים אשר יכולים להצביע על היקף תופעת הפוליגמיה בישראל. **מחקר הנתונים מבוסס אפוא על נתונים אינדיקטיביים**, התומכים לכאורה בקיומם של נישואין פוליגמיים, וכן הצלבת נתונים אינדיקטיביים שונים על מנת לדייק את האומדן.

אינדיקציה ראשונית לפוליגמיה יכולה להיות במקום שגבר מביא לעולם ילדים עם יותר מאישה אחת. עם זאת, המדובר באינדיקציה ראשונית בלבד אשר אינה מעידה בהכרח על פוליגמיה. אינדיקציה חזקה יותר, שמבססת רמת חשד גבוהה לפוליגמיה ניתן לראות במקום בו גברים מביאים ילדים לעולם, עם יותר מאישה אחת, **בסמיכות זמנים וכאשר לא קיים מרווח זמן סביר בין הלידות השונות**. נתון זה מהווה אינדיקציה חזקה, מכיוון שהוא שולל אפשרות שהגבר "סיים" מערכת יחסים אחת ו"התחיל" מערכת יחסים נפרדת ואחרת.

188 שם, עמ' 3.

189 עליאן אלקרינאווי, "עמדות כלפי פוליגמיה בחברה הבדואית בנגב" - השוואה בין עמדות בני נוער ומבוגרים, רשימות על הבדואים בנגב 31, 1999, עמ' 16-31.

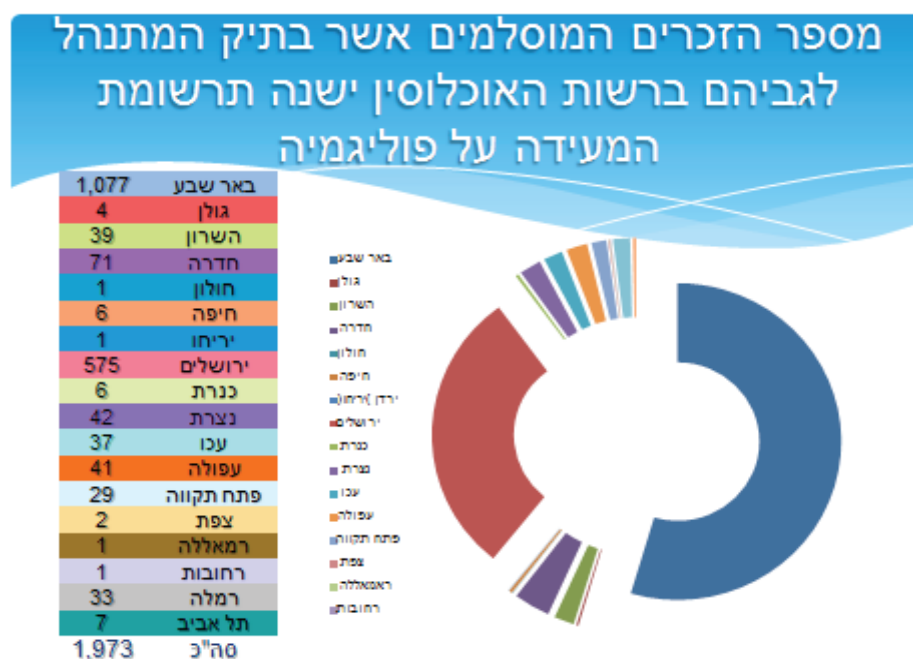
190 "לבצע בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו בדיקת היתכנות ותוכנית מחקר סטטיסטי שמטרתו לשקף את המצב העובדתי באשר להיקף תופעת הפוליגמיה, ולהגיש אותן לצוות הבין-משרדי בצירוף אומדן התקציב והתקנים הנדרשים לביצועו של המחקר".

191 ראו עמ"מ 6024/11 חדיג'ה אלסעודי נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 25.12.12) וכן בג"ץ 5291/05 עבד אל כרים אזברגה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 3.11.05).

האינדיקציה היא כמובן בעלת משקל רב יותר כאשר היא מתייחסת לאוכלוסיות דתיות אשר אוסרות על הבאת ילדים לעולם מחוץ למסגרת הנישואין. כך למשל, נתון המעורר "חשד" הוא שיעור הרווקות עם ילדים באוכלוסיות הדתיות. גם כאן, לאור האיסור הדתי בדין המוסלמי, האוסר על רווקות להביא ילדים לעולם, ניתן להניח כי הרישום אינו משקף את המציאות וכי הייתה מניעה מסוימת לדווח על הנשים כנשואות. על כן, נותרו רשומות כרווקות במרשם האוכלוסין, על אף שילדו ילדים. נתון חשוד נוסף הינו גרושות מאוכלוסיות דתיות הממשיכות להביא ילדים לעולם לאחר הגירושין, ביחד עם הגרוש. גם כאן, האיסור הדתי להביא ילדים מחוץ למסגרת הנישואין הוא אינדיקציה לכך שהרישום אינו משקף באופן אמיתי את המציאות, וכי ייתכן ומדובר בנישואין פוליגמיים.

עוד בטרם הקמת צוות זה, נערכו בתיקי רשות האוכלוסין וההגירה תרשומות לציון חשד ממשי לפוליגמיה. התרשומות היו מבוססות על תעודות ציבוריות שהוצגו לרשות, אשר הקימו חשד לפוליגמיה. תרשומות אלו העידו כי התופעה רחבה בעיקר בקרב בדואים בדרום הארץ, אך קיימת גם באופן ממשי בקרב תושבים ערבים במזרח ירושלים. יודגש כי מדובר ברישומים שנערכו רק במקרים בהם הוצגו תעודות ציבוריות המעידות על פוליגמיה. היות שלא בכל המקרים מוצגים לרשות האוכלוסין תעודות ציבוריות, הרי אין ברישומים האמורים כדי לשקף באופן נכון את היקף התופעה ונראה כי התופעה בפועל רחבה יותר.

להלן ממצאי בדיקת רשות האוכלוסין וההגירה. הנתונים המתייחסים לגברים מוסלמים בעלי מצב אישי "פוליגם"¹⁹² או שקיימת התייחסות מילולית בתיקים המעידה על מצב של פוליגמיה נכון ליום 31.8.17.



192 שבעבר היה נרשם מצב אישי פוליגם, ואילו כיום אין מציינים במרשם מצב אישי פוליגם.

בנוסף לקבלת מידע מרשות האוכלוסין וההגירה, השקיע צוות משנה זה משאבים ממשיים על מנת לדייק עד כמה שניתן את אומדן תופעת הפוליגמיה בישראל. להלן יוצגו ממצאי הלמ"ס המשקפים את המחקר שנערך, והכלים המתודולוגיים שבהם נעשה שימוש לצורך זה. בקצרה יצוין כי ממצאי מחקר הלמ"ס מלמדים כי בקרב כ- **18.5%** מהגברים המוסלמים בעלי משפחות עם ילדים במחוז הדרום (**כ-6200 גברים**), יש חשד לפוליגמיה. ממצאים דומים, התקבלו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, לאור ניתוח הנתונים הנמצאים בידיהם. חשוב לציין, כי ממצאי צוות זה בעניין היקף תופעת הפוליגמיה, נמוכים מהאומדנים שפורטו במחקרים האקדמאיים בעבר בנושא זה.

מחקר הלמ"ס:

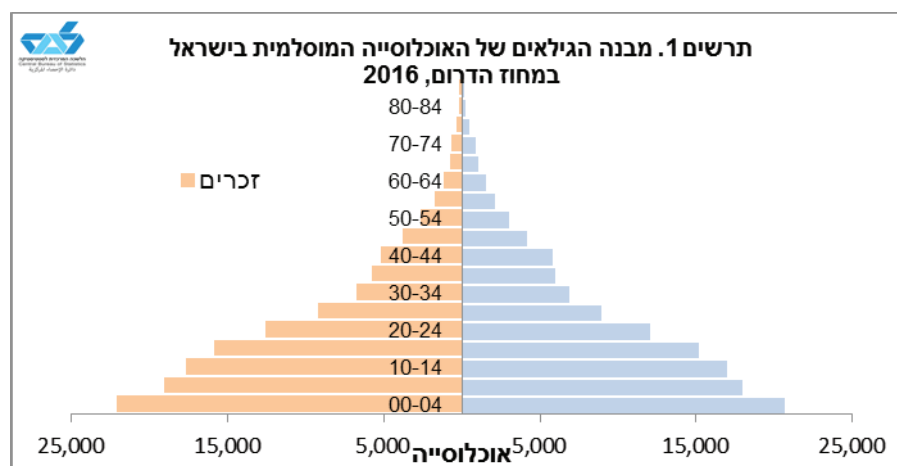
האוכלוסייה המוסלמית בדרום- סימנים דמוגרפים לקיום תופעת הפוליגמיה:

א. דמוגרפיה

בתחילת הדו"ח התייחסנו לנתונים הרלוונטיים המתייחסים למצב הדמוגרפי של האוכלוסייה הבדואית הדרום. נזכיר כי בסוף שנת 2016 האוכלוסייה הבדואית בדרום מנתה כ-250,000 תושבים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כשלושת רבעי מהמוסלמים בדרום גרים ביישובים שהמדינה הכירה בהם (כולל אלו שגרים ביישובים יהודיים כמו באר שבע) והרבע הנותר גרים בפזורה. מבנה הגילאים בתרשים 1 מצביע על כך שהאוכלוסייה המוסלמית בדרום היא אוכלוסייה צעירה ביחס לשאר האוכלוסיות. כ-46% אחוז מהאוכלוסייה הם ילדים בגיל 0-14, וכ-58% הם צעירים שלא מלאו להם 20 שנה. בקרב שאר המוסלמים בישראל אחוז הילדים עד גיל 14 הוא 33% ואחוז הצעירים מתחת לגיל 20 הוא 44%.

מבנה גילאים זה הוא תוצאה של רמת פריון גבוהה. שיעור הפרייון הכולל (מספר הילדים הממוצע שאישה צפויה ללדת במהלך חייה) בקרב הבדואים בדרום בשנת 2016 עמד על 5.45 ילדים לאישה. בקרב הנשים המוסלמיות בישראל, שיעור הפרייון בשנת 2016 עמד על 3.3 לידות לאישה.

מבנה גילאים צעיר אינו בהכרח מצביע על נישואין ליותר מאישה אחת. עם זאת הסתכלות ביחס בין גברים לנשים (יחס המינים) והסתכלות במצב משפחתי של נשים יכולים לתמוך בטענה שבקרב מוסלמים בדרום מתקיימת תופעה של פוליגמיה.



פירמידת הגילאים בתרשים 1 משקפת את ההתפלגות של האוכלוסייה לפי גיל ומין. צורה של פירמידה (החלק התחתון של גילאים צעירים הוא רחב יותר מהחלקים העליונים שהם

הגילאים היותר מבוגרים) מצביעה על כריון גבוה של האוכלוסייה. בנוסף לכך, התרשים מלמד על תהליכים דמוגרפיים נוספים כמו פוליגמיה: הפירמדה מאפשרת ללמוד על היחס בין המינים (היחס בין סך הגברים לסך הנשים) בכל אחד מהגילאים. היחס בין המינים בגילאים של 50-54 למשל, מצביע יתרון לטובת הנשים באופן מובהק. יחס מינים נמוך מאד בגיל זה מצביע על פוליגמיה.

פירוט והרחבה בהמשך.

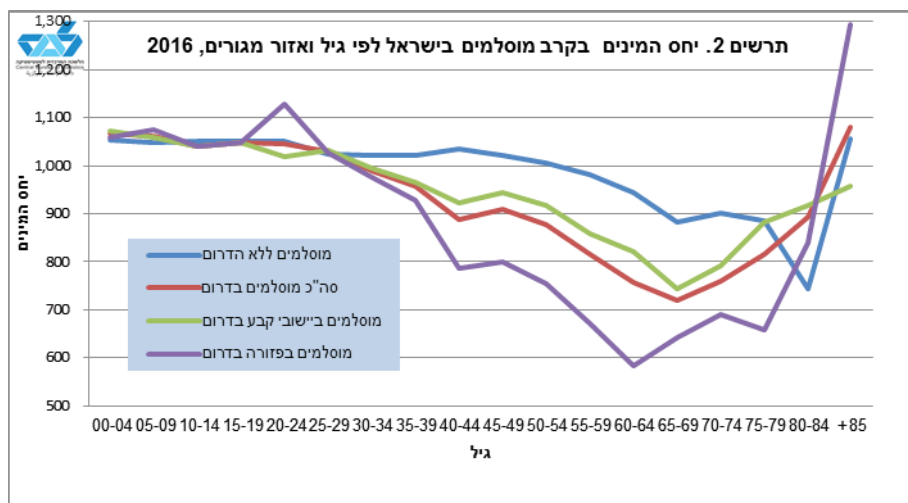
ב. יחס המינים לפי גיל

יחס המינים (מספר זכרים לכול 1,000 נקבות) בכל החברות בעולם בגילאים צעירים (עד גיל 30) הוא בדרך כלל לטובת זכרים (יש יותר זכרים מאשר נקבות). לאחר גיל 30 יחס זה מתחיל להתהפך לטובת הנקבות בדרך כלל בגלל תמותה יותר גבוהה בקרב זכרים מאשר נשים. עם זאת עדיין קיים יחס של 1:1. הפער מתחיל להיווצר, בגילאים 50-54, בהם שיעורי התמותה גבוהים יותר.

במקרה של מוסלמים בישראל (תרשים 2), ניתן לראות שההתנהגות של מוסלמים שאינם גרים בנגב דומה להתנהגות הצפויה בעולם (למרות שהגיל שבו יחס המינים התהפך היה מבוגר מאשר הצפוי).

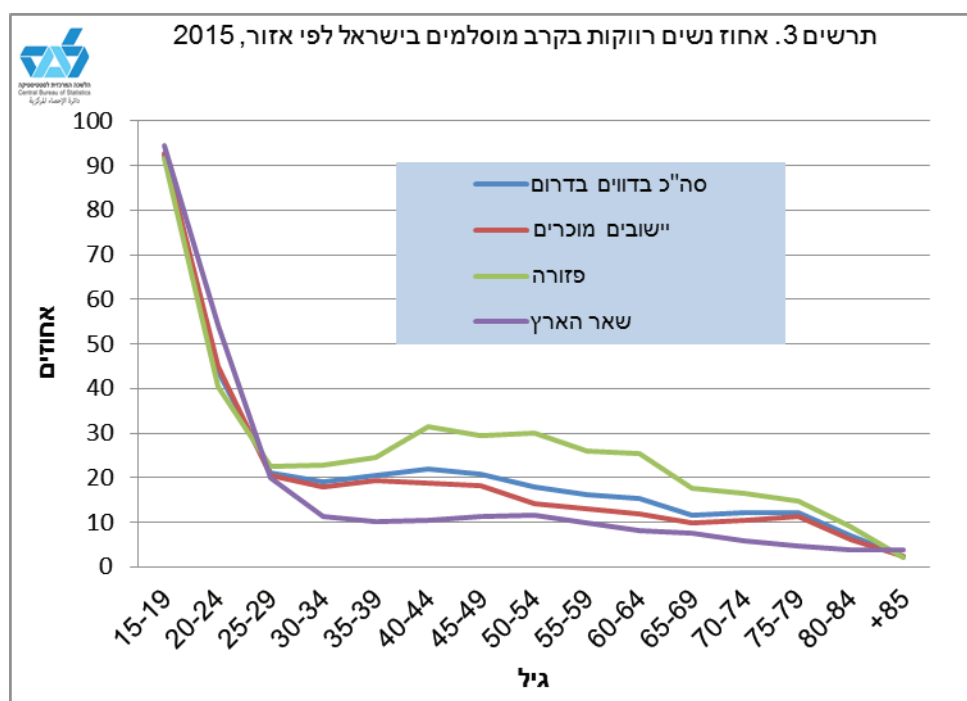
בקרב מוסלמים במחוז הדרום ניתן לראות שיחס המינים נמוך מאד בגילאים 35+. הדבר מצביע על כך שיש יתרון מספרי משמעותי לנשים בגילאי 35+. כך למשל בגיל 50-54 יש כחות מ-800 גברים לכול 1,000 נשים. מכיוון שהתמותה עד גיל זה היא נמוכה, ובמיוחד ההבדלים בתמותה בין גברים לנשים, הסיבה שיכולה להיות ליחס מינים נמוך זה היא הגירה מסיבית של גברים אל מחוץ למחוז הדרום או הגירה מסיבית של נשים אל מחוז הדרום. היות שלא ידועה לנו הגירה של גברים מהנגב, ניתן להסיק בסבירות גבוהה שיוך של הגירת הנשים לתופעת הנישואין עם יותר מאישה אחת.

דבר נוסף המעיד על הגירת נשים אל אזור הדרום לצורך נישואין הוא מספרן הגבוה של נשים המתגוררות בפזורה הבדואית שהן ללא מעמד בישראל או שקיבלו מעמד בישראל באמצעות הליך איחוד משפחות עם גברים ישראלים. כך למשל כ-10% מהנשים בנות 50+ המתגוררות בפזורה בשנת 2016, הן נשים שקיבלו מעמד בישראל באמצעות הליך איחוד משפחות. בהמשך נציג נתונים על גברים שנשואים לנשים שאין להן מספר זהות ישראלי (ללא מעמד בישראל).



הרווקות והגרושות כפי שנרשם במרשם האוכלוסין

החברה הבדואית היא חברה מסורתית מאד. על כן, אנו מצפים ששיעורי הרווקות והגרושין של נשים מבוגרות יהיו נמוכים מאד, באופן התואם חברה מסורתית ברמה כזו. בדיקת המצב המשפחתי של נשים מוסלמיות לפי אזור כפי שהיה רשום במרשם האוכלוסין בשנת 2015 (תרשים 3, תרשים 4) מצביעה על הימצאות שיעור גבוה של נשים רווקות בגיל מבוגר. כ- 30% מהנשים בגיל 40-59 הגרות בפזורה הן רווקות לעומת כ-10% בקרב מוסלמיות שאינן גרות במחוז הדרום (שאר הארץ). אחוז הרווקות גבוה בכלל יישובי הדרום, אך יצוין כי אחוז זה גבוה במיוחד ביישובי הפזורה.



נשים מוסלמיות, אשר המצב האישי הרשום לגביהן הוא - רווק(ה), ואשר רשומים לגביהן ילדים (פעילים בלבד - לא כולל ילדים שנפטרו), נכון ליום 30.11.2017:



הימצאות רווקות בגיל מבוגר היא תופעה ידועה בחברות בהן הפרייון גבוה (תופעה הנקראת "דו"חק בנשואין"), אך הממדים שנמצאו בחברה הבדואית בדרום הם חריגים בגודלם. הדבר מעיד על כך שישנן לא מעט נשים שחיות בחיי נישואין אך סטטוס הנישואין לא רשום במרשם האוכלוסין. העדות המרכזית לכך היא הימצאות **3,066 גברים** שיש להם ילדים מנשים שהיו רשומות כרווקות בשנת 2016 (ראו בהמשך).

עדות נוספת לקיום תופעת הפוליגמיה בקרב החברה הבדואית בדרום היא השיעור הגבוה של נשים גרושות בגיל מבוגר. יש להדגיש שיתכנו מקרים של גירושין שהתרחשו באמת והגבר והאישה גרים בנפרד. אך הנתונים מצביעים על קיום מקרים שבהם נרשמו גירושין של האישה, ואולם האישה ילדה ילד מהגרוש שלה (לכאורה) לאחר שחלפה יותר משנה מיום הגירושין.

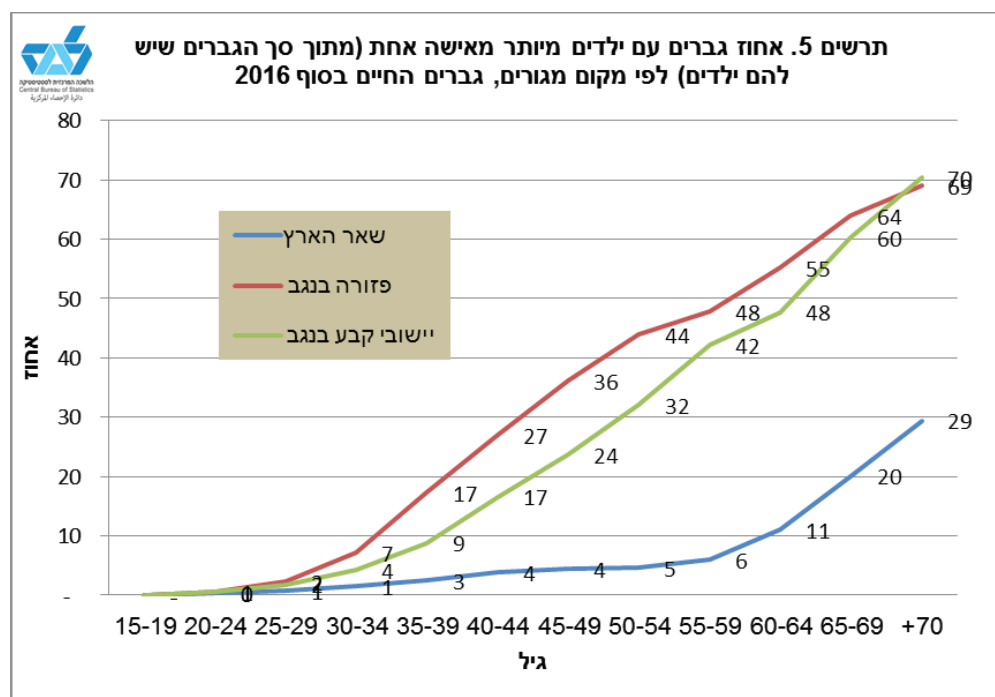
במקרה זה, אין הבדלים בין שיעורי גירושין של בדואים הגרים ביישובי קבע לבין בדואים הגרים בפזורה. בשני המקרים קיים קשר חיובי בין גיל לבין אחוז הנשים הרשומות כגרושות.

ג. מתודולוגיה

אחת הבעיות של אומדן סך הגברים הפוליגמיים בקרב מוסלמים הגרים במחוז הדרום בישראל היא שאין רישום רשמי לעצם קיומה של אישה נוספת בו זמנית בחייו של הגבר. הדרך הישירה לבחון האם לגבר יש (או האם היו לו בעבר) יותר מאישה אחת היא דרך הילדים הרשומים כילדיו. אם **הילדים הרשומים כילדיו הם אחים מאימהות שונות** (בטבלה

להלן: "אינדיקציה 1"), קיימת סבירות גבוהה שהגבר קיים חיים כולגימיים. חישוב מקורב זה אינו בהכרח מצביע על חיים עם יותר מאישה אחת באותו זמן. סביר להניח שחלק מהמקרים הם מקרים בהם הגבר נישא לאישה נוספת לאחר גירושין או התאלמנות. בנגב נמצאו 33,432 גברים שלפי הרישום בשנת 2016 יש להם לפחות ילד אחד. מתוכם כ-18.5% (6,179) הם גברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת.¹⁹³

חיפוש האימהות של ילדי הגבר היה מוגבל כאשר מספר הזהות של האם לא היה ידוע, מכיוון שהיא לא ישראלית. במקרה כזה כל הילדים של אותו גבר נחשבו לאחים מאם אחת. בנתוני הלמ"ס אין אפשרות להבחין בין האימהות שאין להן מספר זהות. חישוב מוגבל זה עשוי לגרום לאומדני חסר של כולגימיה. אך מכיוון שכמעט לכול הגברים שיש להם ילדים, יש לפחות אישה ישראלית אחת, להערכתנו הפגיעה באומדן סך הגברים הפולגימיים תהיה מזערית. עם זאת יש להדגיש כי הפגיעה באומדן סך הנשים שילדו ילדים מאותו גבר תהיה יותר גדולה.



תרשים 5 מצביע על היקף התופעה של כולגימיה והקשר שלו לכי גיל הגבר. אם נאמץ את המדד של "גברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת", אפשר לראות שהתופעה קיימת בקרב מוסלמים בנגב בממדים יותר גדולים מאשר בקרב מוסלמים משאר הארץ. **תופעת כולגימיה נמצאת בפזורה בנגב בממדים יותר גבוהים מאשר ביישובי הקבע.**

193 לצורך המחקר נבדקו אך ורק גברים השייכים לאוכלוסייה כפי שנאמדו באומדני האוכלוסייה השוטפים של הלמ"ס בסוף שנת 2016, תוך שימוש במשקל המשמש לניפוח אומדני האוכלוסייה. הכיול לאומדני האוכלוסייה נעשה לאחר בדיקה שאין הבדל משמעותי ומובהק בין התוצאות בלי או עם הכיול. הכיול לאומדני האוכלוסייה חשוב בכדי להימנע ממצב שבו תהיה אי התאמה בין אומדני האוכלוסייה שהתקבלו בדו"ח זה לבין האומדנים שהתקבלו בפרסומי הלמ"ס. ההתחשבות בילדים ובנשים של הגברים נעשתה לפי הרישום במרשם האוכלוסין ללא קשר להמצאותם באוכלוסייה של אותם ילדים ונשים. למשל, גם אם הילדים נפטרו או היגרו מהנגב, הם נלקחו בחשבון.

כפי שנאמר קודם, הימצאות ילדים מאימהות שונות אינו בהכרח מצביע על חיים במקביל עם יותר מאישה אחת. לכן היה צורך לחפש אינדיקציות נוספות אשר מחזקות את החשד לקיום חיים עם יותר מאישה אחת במקביל. כל האינדיקציות שנקבעו, מתבססות על נתוני מרשם האוכלוסין:

לידות של ילדים לאותו גבר מנשים שונות במקביל (להלן בטבלה: "אינדיקציה 2"): הלידות של ילדי אותו גבר סודרו לפי סדר הלידה. במקביל נבדק האם קיימת התאמה בין סדר הלידות לבין סדר האימהות. אי התאמה בסדר האימהות הוגדר על ידי הימצאות ילד של אישה מסוימת בין שתי לידות של אישה אחרת (להלן: לידות בזיג-זג).

לידות בהן גיל האם בעת הלידה מעל 50 שנים (להלן בטבלה: "אינדיקציה 3"): עלה החשש שחלק מהלידות נרשמות על שמה של אישה אחרת, במיוחד כאשר האם הביולוגית אינה ישראלית. הדרך המרכזית לבחון זאת היא לבדוק האם יש אימהות שילדות בגיל בו פוריות האישה נמוכה מאד (גיל 50 ומעלה). נמצאו רק 11 מקרים כאלו.

המצב המשפחתי הרשום במרשם האוכלוסין הוא פוליגמי (להלן בטבלה: "אינדיקציה 4"): עד לפני מספר שנים, רשות האוכלוסין וההגירה אפשרה לרשום מצב אישי פוליגמי. רישום זה נעשה על בסיס הצגת תעודה ציבורית המעידה על כך. לפני מספר שנים נוהל זה תוקן, בשל הוראות סעיף 2 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, המפרט את רשימת המצבים האישיים שניתן לרשום במרשם האוכלוסין ומתחילת העשור הנוכחי אין רישום כזה. אמנם, הנישואין הנוספים, ככל שמוצגת תעודה ציבורית לגביהם, נרשמים גם הם, בנוסף על הנישואין הקודמים, אולם מצבו האישי של התושב יוותר: "נשוי" ולא "פוליגמי".

גבר רווק עם ילדים (להלן בטבלה: "אינדיקציה 5"): סטטוס מעין זה הוא חריג בחברה המוסלמית המסורתית. נתון כזה יכול להיות אינדקטיבי לפוליגמיה, כאשר לכאורה יש מניעה לרישום סטטוס הנישואין.

לידה של אישה שנפטרה לפני הלידה (להלן בטבלה: "אינדיקציה 6"): מתוך דיווח על מקרים בהם נרשמו ילדים על שמן של אימהות אחרות ובמיוחד אם נפטרו, נבדקו נשים שילדו לאחר שנפטרו. נמצא שהתופעה כמעט ואינה קיימת.

גרושות ואלמנות שילדות לאחר יותר מ-9 חודשים מתאריך הגירושין או ההתאלמנות (להלן בטבלה: "אינדיקציה 7"): גם כאן מדובר באינדיקציה ברורה לפוליגמיה, כיוון שנתונים אלה אינם יכולים להתיישב עם חברה מוסלמית-מסורתית.

אימהות שהן רווקות בשנת 2016 (להלן בטבלה: "אינדיקציה 8"): הימצאות אימהות רווקות יולדות בחברה הבדואית-מסורתית אינו מקובל. הסבירות הגדולה שנשים אלו הן נשואות אך סטטוס הנישואין שלהן לא רשום. אי רישום הנישואין כנראה נובע מכך שהבעל נשוי לאישה אחרת ולא יכול לרשום נישואין ליותר מאישה אחת.

אישה שאינה ישראלית (אינדיקציה 9): במידה שאחת האימהות של הילדים הרשומים לאותו אב, אינה ישראלית (אין לה מספר זהות ישראלי) קיים חשד שהגבר נשוי ליותר מאישה אחת כיוון שגבר הנשוי לאישה אחת שהיא חסרת מעמד בישראל, יכול לבקש להסדיר את מעמדה בישראל מכוח הזוגיות ביניהם. לעומת זאת, לפי פסיקת בית המשפט העליון, גבר החי עם יותר מאישה אחת אינו יכול להסדיר מעמד לאישה זרה במצב דברים זה. נתון זה מתיישב עם אחת הטענות שנשמעו במסגרת דיוני הצוות, ולפיה במקרים רבים האישה השנייה בנישואין פוליגמיים היא תושבת הרשות הפלסטינית. נתון זה, כנתון יחיד, אינו בעל עוצמה גבוהה לביסוס חשד לפוליגמיה.

טבלה 6: עדויות לחיים פוליגמיים של הגבר. מוסלמים במחוז הדרום בישראל 2016

תיאור האינדיקציות	סך מקרים בקרב מוסלמים במחוז דרום	סך מקרים בקרב מוסלמים בשאר הארץ
אינדיקציה 1 - לגבר נמצאו ילדים מיותר מאישה אחת (מהווה מסגרת כללית לסך המקרים)	6,179	14,583
אינדיקציה 2 - לידות של ילדים לאותו גבר מנשים שונות במקביל	3,385	4,177
אינדיקציה 3 - לידות בהן גיל של האם בעת הלידה מעל 50 שנים	11	22
אינדיקציה 4 - המצב המשפחתי הרשום במרשם הוא פוליגמי	237	339
אינדיקציה 5 - רווק עם ילדים	66	4
אינדיקציה 6 - לידה של אישה שנפטרה לפני הלידה	2	3
אינדיקציה 7 - גרושות ואלמנות שיוולדות בחלוף יותר מ-9 חודשים מתאריך הגירושין (או ההתאלמנות)	528	537
אינדיקציה 8 - אימהות שהן רווקות בשנת 2016	3,066	621
אינדיקציה 9 - אישה שאינה ישראלית	2,097	8,499

קיימת חפיפה בין האינדיקציות השונות. כך למשל בכ- 2,000 מקרים יש עדות ללידות מנשים שונות במקביל וגם האישה רווקה; ב- 1,257 מקרים יש אינדיקציה ללידות מנשים שונות במקביל וגם האישה אינה ישראלית.

בעקבות הנתונים של העדויות הנוספות הוחלט לבנות מדרג של **רמת החשד** לפוליגמיה. כאשר אין עדות נוספת מלבד הימצאות ילדים מיותר מאישה אחת, קבענו שרמת החשד לפוליגמיה היא נמוכה; כאשר העדות היחידה לפוליגמיה היא שאחת הנשים אינה ישראלית קבענו שרמת החשד היא בינונית; בכל שאר המקרים (שרובם לידות בזיג-זג או רווקות) קבענו שרמת החשד לפוליגמיה היא גבוהה.

במהלך בניית המדרג הייתה התלבטות האם לחלק את רמת החשד הגבוהה לשתי קבוצות, כאשר נתבסס על שתי קבוצות: לידות בזיג-זג ונשים רווקות. שתי הקבוצות האלו מאכלסות את רוב המקרים. עם זאת, ונוכח חפיפה ממשית בין הקבוצות, ומכיוון שלא יכולנו לקבוע מהו החשד הגבוה מבניהן, הוחלט להשאיר אותם כקבוצה אחת.

על פי מחקר זה של הלמ"ס, מתוך כלל הגברים הפוליגמיים (כ-6200 גברים), אשר הם 18.5% מכלל הגברים המוסלמים בעלי משפחות עם ילדים במחוז הדרום - עבור 75.8% מהגברים (4,638) שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת, **קיימת עדות חזקה שהם פוליגמיים**; עבור 10.9% מהגברים (672) קיימת עדות בינונית ועבור 13.3% (824) קיימת עדות חלשה להיותם פוליגמיים.

השיטה מאפשרת לחשב רמת החשד שהגבר חי אי פעם עם לפחות שתי נשים במקביל. השיטה לא מאפשרת לדעת האם גברים אלו חיים עם יותר מאישה אחת בשנת 2016. לכן, ייתכנו מקרים שבעבר היו פוליגמיים אך היום מקיימים חיי משפחה עם אישה אחת לכול היותר.

מגבלה נוספת של השיטה, שאינה מאפשרת להגדיר מקרים פוליגמיים כאשר יש ילדים או אין ילדים מאחת הנשים בלבד. במקרים אלו נכללים המקרים בהם אחת הנשים אינה מסוגלת להביא ילדים, ונכללים מקרים חדשים - בהם טרם נולדו ילדים מהאישה השנייה.

כדי ללמוד על ההבדלים החברתיים והכלכליים בין גברים פוליגמיים לגברים לא-פוליגמיים היה צורך לזווג את הנתונים על פוליגמיה, שמקורם במרשם האוכלוסין לנתונים ממקורות מנהליים נוספים. הנתונים זווגו למרשם השכלה שנבנה בלמ"ס ומעודכן לשנת 2015 (לצורך גזירת רמת ההשכלה); לנתונים על עיסוק והכנסה שמקורם בקובץ עובד-מעביד של רשות המסים לשנת 2015 (קובץ שמאפשר לדעת אם האדם עבד/לא עבד, מי המעסיק ומהו גובה השכר באותה שנה); כמו כן לקובץ נתוני הייסוד של משרד הרווחה לשנת 2015 (הקובץ מאפשר לדעת האם באותה שנה הגבר, האישה או הילדים היו מטופלים על ידי רשויות הרווחה לפי זיקה).

ד. ממצאים

פרק זה כולל פילוח של נתוני הפוליגמיה לפי משתנים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים תוך התייחסות לאוכלוסייה המוסלמית בנגב.

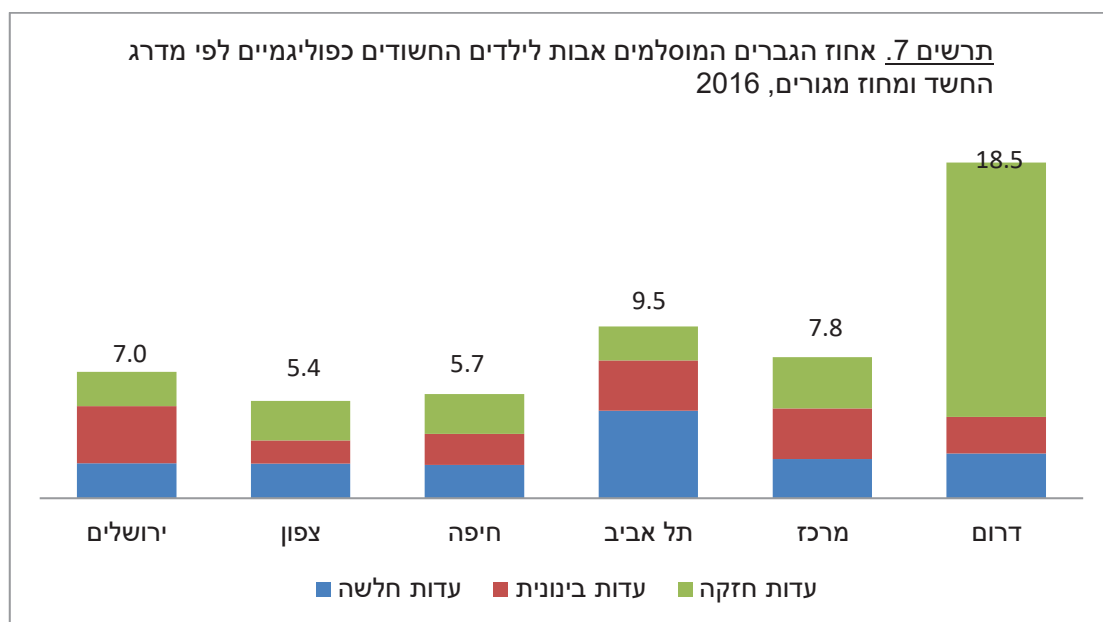
כאמור, בקרב 18.5% מהגברים המוסלמים במחוז הדרום שלהם ילדים (משפחות), הילדים הם משתי נשים ויותר. עבור 75.8% מתוכם יש לפחות אינדיקציה חזקה אחת המעידה

על ניהול חיים עם יותר מאישה אחת. עבור 10.9% מתוך הגברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת קיימת אינדיקציה בינונית ועבור כ 13.3% אין אינדיקציות נוספות מעבר לכך שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת.

ה. פוליגמיה במחוז הדרום לעומת שאר הארץ

למרות שהמחקר מתמקד בפוליגמיה בקרב גברים מוסלמים במחוז הדרום, חשוב מאד להציג השוואה במידת קיום הפוליגמיה באזורים אחרים בישראל.

על פי המדד שחושב, ניתן לראות **מתרשים 6** שתופעת הפוליגמיה קיימת גם באזורים אחרים בישראל, אך בממדים קטנים יותר. בהשוואה בין מחוז הדרום לבין שאר המחוזות בולט ההבדל בעדויות חזקות לקיום הפוליגמיה. החלק היחסי של עדות חזקה במחוז הדרום בולט במיוחד בהשוואה לשאר המחוזות. במרכז הארץ ובירושלים ממדי הפוליגמיה לכאורה יותר גבוהים מאשר בצפון הארץ. ייתכן שהדבר נובע מהרכב האוכלוסייה במחוזות אלו, במיוחד הימצאות בדואים במרכז הארץ אשר היגרו מהנגב, והקשרים המשפחתיים, החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שקיימים בין התושבים במזרח ירושלים לבין התושבים בשטחי הרשות הפלסטינית. עם זאת, ניתן לראות כי באזור המרכז והצפון העדות לפוליגמיה היא חלשה עד בינונית וניתן להסביר את העובדה כי לגבר יש ילדים מיותר מאישה אחת בגלל מאפיינים אחרים של זוגיות שכן החברה המוסלמית במרכז הארץ ובצפונה פחות מסורתית, ופרידה וגירושין של ממש מתקיימים בהיקפים גבוהים בהרבה מאשר בקרב החברה הבדואית בדרום הארץ.



1. מספר נשים:

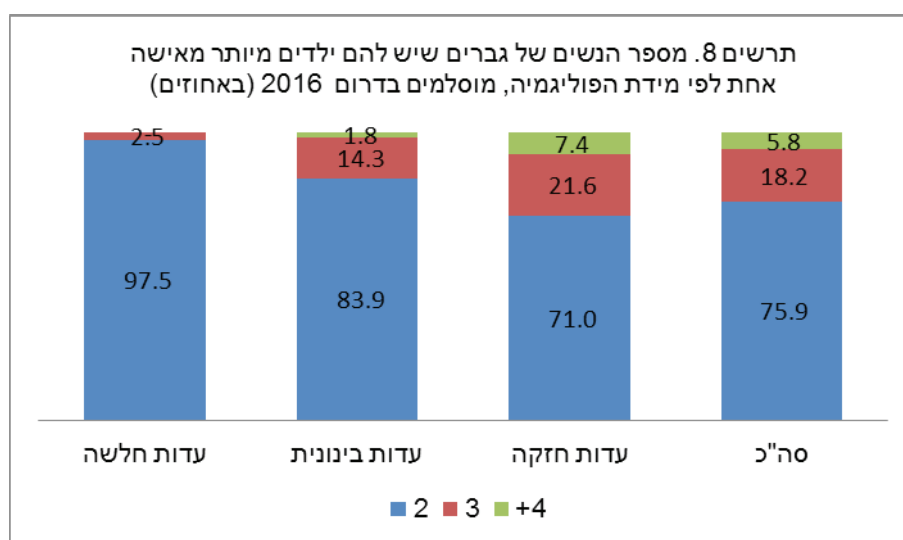
ממצאי מחקר הלמ"ס מעלים כי ביחס ליותר מ-75% מהגברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת (4,691 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים), הילדים נולדו משתי נשים בלבד. ביחס לכ-18.2% הילדים נולדו משלוש נשים (1,128 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים) וביחס לכ-5.8% הילדים נולדו מארבע נשים ויותר (360 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים). לפי **תרשים 7**, קיים קשר חיובי ברור בין מספר הנשים לבין רמת העדות הנוספת לקיומה של פוליגמיה. ככול שעוצמת העדויות לקיום פוליגמיה יותר חזקה, כך נמצא כי הגבר נשוי ליותר משתי נשים.

כך למשל **בעדות חלשה לפוליגמיה** - אחוז הגברים שיש להם שלוש נשים או יותר נמוך: 2.5% אחוז מכלל הגברים הפוליגמיים. בקטגוריה זו של עדות חלשה לפוליגמיה, לא נמצאו גברים שיש להם ארבע נשים ויותר.

לעומת זאת, **בעדות בינונית לפוליגמיה** - אחוז הגברים הקשורים לשלוש נשים עלה ל-14.3% ואחוז הגברים הקשורים לארבע נשים עלה ל-1.8%.

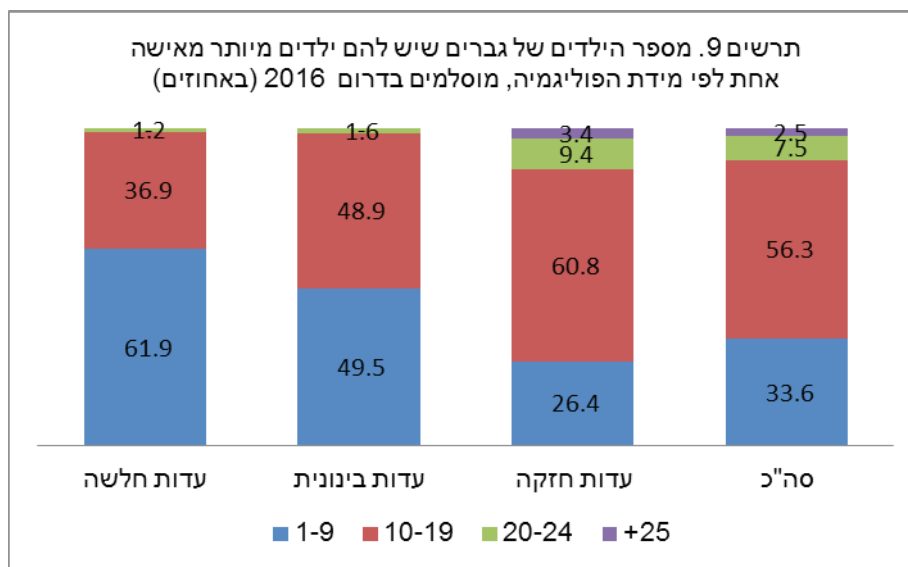
בעדות חזקה לפוליגמיה, אחוז הגברים שיש להם שלוש נשים עלה ל-21.6% ואחוז הגברים שקשורים לארבע נשים ומעלה, עלה ל-7.4%.

הקשר החיובי בין מספר נשים למידת העדויות עשוי להיות מושפע מהשיטה בה נבנה מדד הפוליגמיה - ככול שיש יותר נשים כך עולה הסיכוי ליותר עדויות. עם זאת חשוב להדגיש שככול שיש יותר נשים, קיים סיכוי יותר גבוה להימצאות גברים בפוליגמיה.



ז. מספר ילדים:

במחקר הלמ"ס נמצא כי רק לכשליש מהגברים הפוליגמיים יש פחות מ- 10 ילדים. זאת, לעומת יותר מ- 92% בקרב הגברים הלא פוליגמיים שהינם אבות לילדים. גם כאן אפשר לראות קשר חיובי בין מספר הילדים לבין מידת הפוליגמיה. **ככול שיש עדות יותר חזקה לפוליגמיה כך יש נטייה שלגבר יהיו יותר ילדים.** מכיוון שיש הבדל בגיל בין הגברים הפוליגמיים לבין הגברים שאינם פוליגמיים יכול להיות שזהו גורם נוסף לכך שמספר הילדים הממוצע של הגברים הפוליגמיים גבוה יותר ממספר הילדים הממוצע של אלה שאינם פוליגמיים. הבדלים לפי גיל קיימים גם במדרגים השונים של הפוליגמיה. אלו שיש לגביהם עדות חזקה לקיומה של פוליגמיה הם גברים המבוגרים יותר מאלו שיש לגביהם עדות בינונית או חלשה לפוליגמיה. ייתכן שחלק מההבדלים בין רמת העדות לבין מספר הילדים נובע מהקשר בין גיל לבין מספר ילדים. עם זאת, חשוב להדגיש שעדיין ניתן לראות את הקשר בין עוצמת העדות לפוליגמיה לבין מספר הילדים כפונקציה של הפוליגמיה. בקרב הגברים שיש לגביהם עדויות חזקות לקיום הפוליגמיה נמצא שממוצע מספר הילדים שלהם הוא הגבוה ביותר.



מספר תושבים זכרים מוסלמיים בלבד שלהם ילדים מ-שתי נשים ומעלה - 30.11.2017



להלן נתונים מרשות האוכלוסין וההגירה המתייחסים למספר המוסלמים שמענם הרשום בנפות באר שבע או אשקלון, ושלגביהם רשומים ילדים מ-2 נשים ומעלה, לפי מספר הנשים נכון ליום 30.11.2017.¹⁹⁴



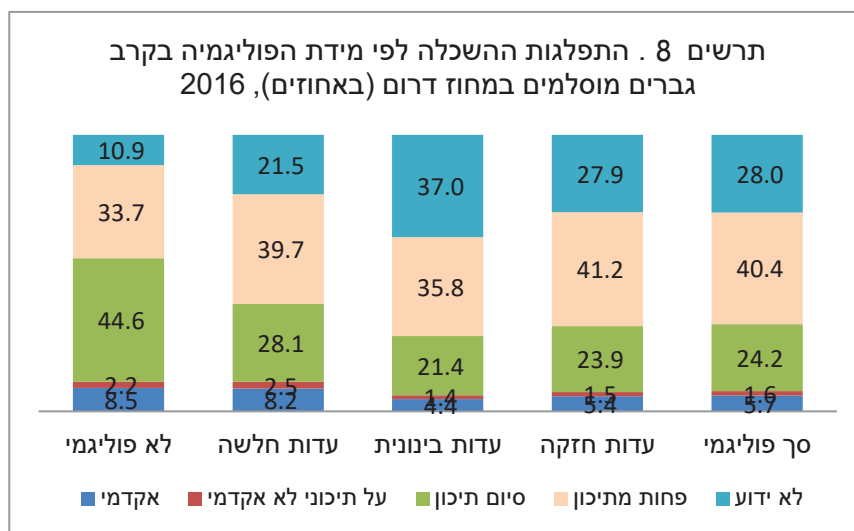
¹⁹⁴ חשוב להדגיש כי הנתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין שונים מהנתונים שהתקבלו מהלמ"ס משני טעמים: א. מועד גזירת הנתונים. ב. נתוני הלמ"ס מכויילים לאומדני האוכלוסייה של הלמ"ס.

תכונות כלכליות-חברתיות של המשפחות הפוליגמיות

צוות משנה זה עסק לא רק באומדן היקף תופעת הפוליגמיה, אלא גם בניסיון לזהות באמצעים סטטיסטיים את התכונות הכלכליות והחברתיות של תופעת הפוליגמיה.

לשם כך, התבקשה הלמ"ס לנתח את אחוז המשפחות הפוליגמיות בקרב אוכלוסייה בדואית על פי פרמטרים של השכלת האב; תעסוקה ורמת הכנסה; טיפול על ידי יחידות הרווחה (נתוני ייסוד) ומגורים בפזורה בהשוואה ליישובים מוסדרים.

יצוין כבר עתה, כי אף שלא ניתן היה לקבוע ממצאים ברורים באשר לקשר בין השכלה ופוליגמיה, הרי שנמצא קשר בין פוליגמיה והיעדר תעסוקה. בנוסף נמצא כי למעבר ליישובי הקבע יש השפעה מצומצמת על היקף התופעה.



ח. השכלה:

מפילוח הנתונים של הגברים המוסלמים שיש להם ילדים, במחוז הדרום, עולה כי תופעת הפוליגמיה קיימת אצלם בכל רמות ההשכלה. עם זאת, קיימים הבדלים בעוצמת העדות לפוליגמיה. גברים שאינם פוליגמיים הם יותר משכילים בממוצע מגברים פוליגמיים. כך למשל, נמצא כי כ- 10.7% מהגברים הלא-פוליגמיים הם בעלי השכלה על-תיכונית, וכ- 55.3% הם בעלי השכלה תיכונית. לעומת זאת, 7.3% מהגברים הפוליגמיים הם בעלי השכלה על-תיכונית, ו- 31.5% הם בעלי השכלה תיכונית.

ההבדלים בולטים גם באחוז הגברים שהשכלתם לא ידועה¹⁹⁵.

195 השכלה לא ידועה מעידה על חוסר השכלה.

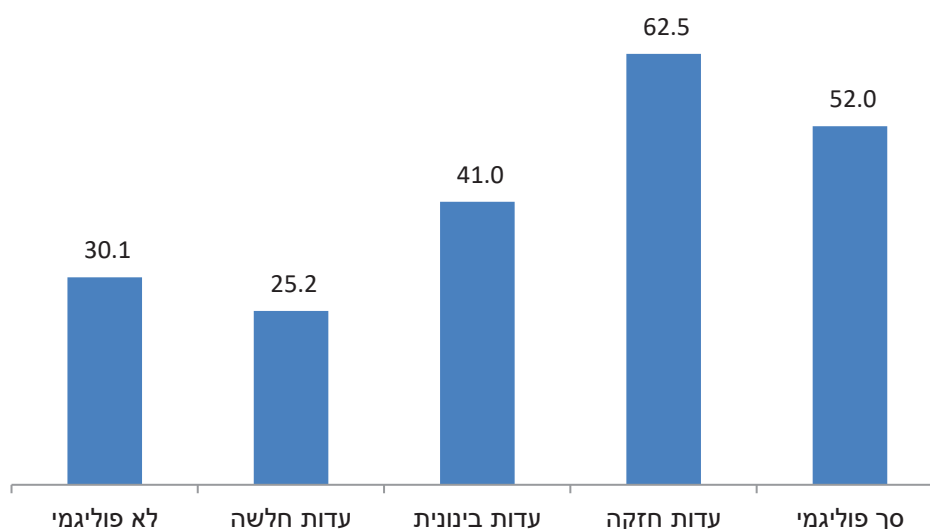
מניתוח זה לא ניתן להסיק חד משמעית שלהשכלת הגבר יש השפעה על היקף הפוליגמיה. ייתכן שההבדלים המוצגים **בתרשים 8** נובעים מהבדלים בגיל בין גברים פוליגמיים לבין גברים שאינם פוליגמיים. ללא קשר לפוליגמיה, הגברים המבוגרים יותר פחות משכילים מהגברים הצעירים. מכיוון שהגברים הפוליגמיים מבוגרים יותר מהגברים הלא-פוליגמיים, יתכן שחלק ניכר מההבדלים נובעים מפערים בין הדורות.

ט. תעסוקה ושכר:

אחת השאלות שנבדקו על ידי הצוות עסקה בקשר בין תעסוקה לפוליגמיה בקרב גברים בדואים מהדרום. לצידה נדונה שאלת הפוליגמיה בקרב גברים בדואים מהדרום המועסקים בסקטור הציבורי. הנתונים בסוגיה זו התבססו על הצלב של נתוני המחקר עם נתונים של רשות המסים (שנערכו לצורך בדיקת תעסוקה ושכר).

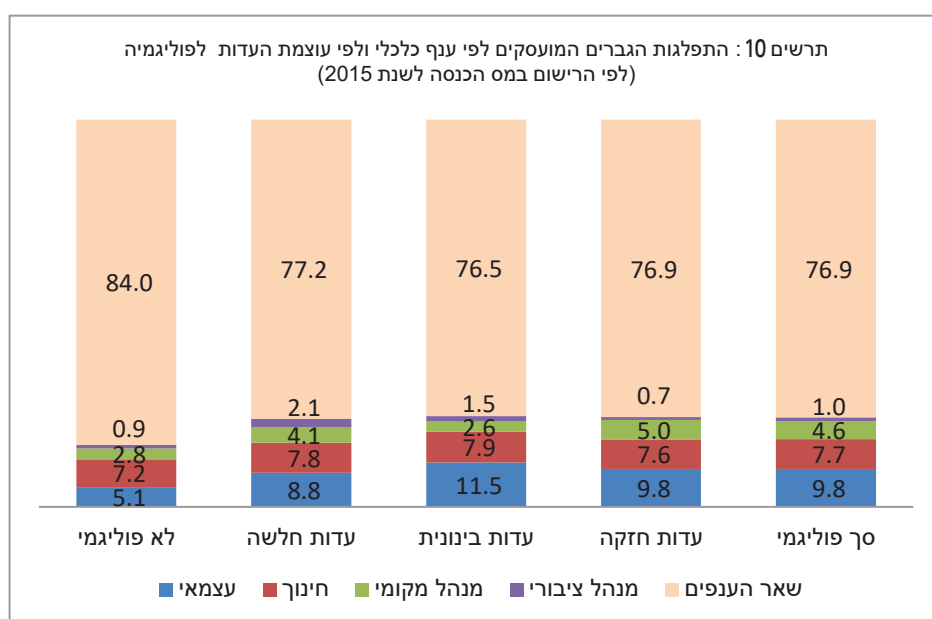
מחקר הלמ"ס העלה כי הגברים החשודים בפוליגמיה עובדים פחות באופן משמעותי מאלו שאינם פוליגמיים. 30.1% מהגברים שיש להם ילדים ולא חשודים בפוליגמיה אינם עובדים, לעומת 52% בקרב הגברים הפוליגמיים. הבדל זה משמעותי מאוד ומצביע על פער במעמד הכלכלי-חברתי בין הגברים הפוליגמיים לבין הגברים הלא פוליגמיים. עם זאת, חשוב להדגיש שיתכן כי חלק מהבדלים אלו נובעים משוני במבנה הגילאים בין שתי הקבוצות.

תרשים 9. אחוז הגברים שאינם עובדים (לפי הרישום במס הכנסה לשנת 2015) בקרב גברים מוסלמים במחוז הדרום לפי עוצמת העדות לפוליגמיה



למרות ההבדל באחוז המועסקים, לא נמצאו הבדלים משמעותיים בהתפלגות המועסקים לפי ענף כלכלי, פרט לעובדה שיש הבדל משמעותי באחוז העצמאיים, מתוך סך המועסקים (9.8% בקרב גברים פוליגמיים לעומת 5.1% בקרב גברים שאינם פוליגמיים).

כמו-כן, נמצא כי כ-13.3% מהמועסקים הפוליגמיים (כ-400 גברים) עובדים בסקטור הציבורי. מתוכם, כ-74% עובדים בתחום החינוך (לא בהכרח מורים), כ-35% במנהל המקומי (רשויות מקומיות) ורק כ-1% בסקטור הממשלתי (לא כולל חינוך).



בבדיקת ההבדלים בשכר חודשי לשנת 2015 נמצא כי השכר בקרב מועסקים פוליגמיים גבוה במקצת מהשכר של גברים שאינם פוליגמיים (7,554 ש"ח בממוצע למועסק פוליגמי לעומת 7,363 ש"ח למועסק שאינו פוליגמי). השכר הגבוה בקרב גברים מועסקים פוליגמיים יכול לנבוע מההבדל בשיעור העצמאיים ו/או מההבדל בגיל.

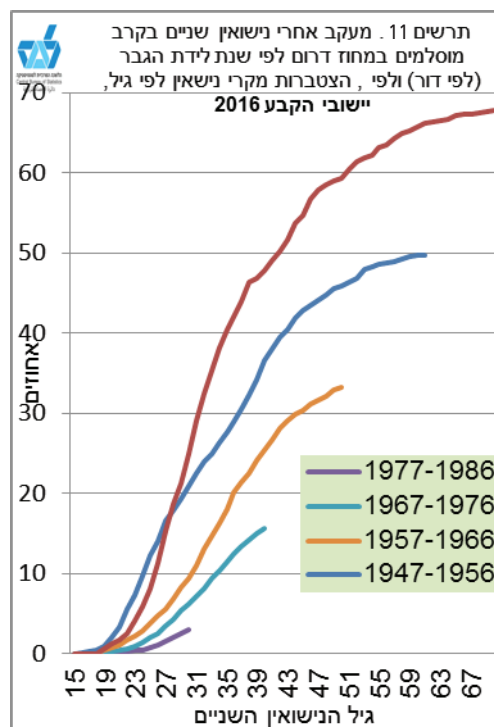
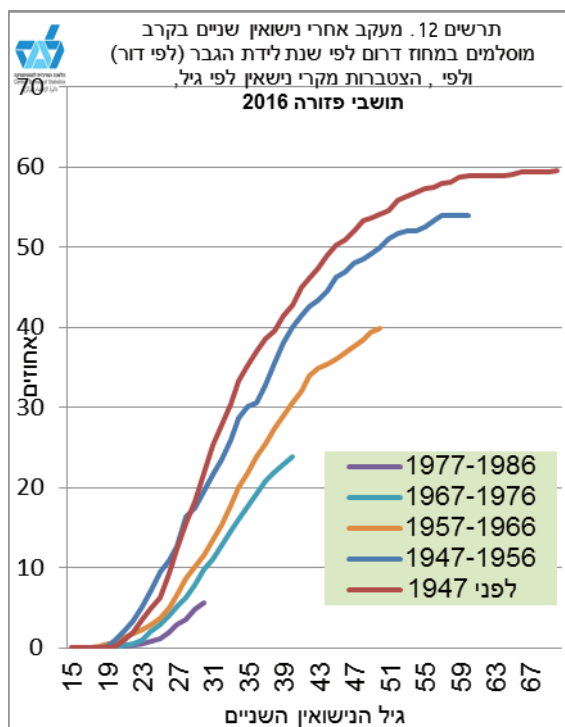
י. הבדלים בין יישובי קבע ופזורה ושינוי דורי בהיקף הפוליגמיה

כאמור, בקרב מוסלמים במחוז הדרום נמצאו 6,179 גברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת (החשודים בפוליגמיה). הם מהווים כ-18.5% אחוז מכלל הגברים המוסלמים במחוז הדרום שיש להם לפחות ילד אחד. כ-74% מהגברים החשודים בפוליגמיה גרים ביישובי קבע והשאר, כ-26%, גרים בפזורה. מצב זה נמצא בהלימה לחלוקה של האוכלוסייה הבדואית בין יישובי הקבע והפזורה (75% מהאוכלוסייה הבדואית מתגוררת ביישובי הקבע ו-25% מהאוכלוסייה מתגוררת בפזורה). ההבדלים המוצגים בתרשים 5 לעיל, ממחיש את ההבדל בין הפזורה לבין יישובי הקבע.

יש להדגיש שקשה מאד להפריד בין מקרי הפוליגמיה המצויים ביישובי הקבע לבין אלה המצויים בפזורה. ייתכן וחלק ניכר ממקרי הפוליגמיה ביישובי הקבע התרחשו בעבר כאשר האדם חי בפזורה. למרות קושי זה, ניתן לתאר תמונה עכשווית לפי מקום מגוריו הנוכחי של האדם כפי שרשום במרשם האוכלוסין.

כדי לבחון שינויים לאורך זמן, ניתן לעשות מעקב אחרי קוהורט - מעקב זה מחשב את אחוז הגברים מאותו דור לפי שנת לידה וכך מאפשר לזהות את הזמן שבו גברים מתחתנים עם אישה שנייה. כך למשל, בקרב גברים ילידי השנים 1967-1976 שגרים היום ביישובי הקבע (תרשים 11) כ- 6.2% היו נשואים ליותר מאישה אחת כאשר הגיעו לגיל 30 ו-40% נישאו לאישה נוספת כאשר הגיעו לגיל 40. תיאור זה מציג את הגילאים בהם הגברים הפוליגמיים נכנסים למערכת נישואין שנייה. השוואה בין דורות יכולה לתת אינדיקציה לגבי שינוי במגמות ובהיקף הפוליגמיה, ככול שישנם לאורך זמן.

כדי לעשות מעקב זה היה צורך לקבוע מי האישה השנייה והיה צורך לחשב באיזה גיל היה הגבר כשנישא לאישה השנייה. את האישה השנייה קבענו לפי סדר הילד המבוגר ביותר של כל אישה (האישה שילדה ראשונה היא הראשונה, האישה שילדה שנייה היא האישה השנייה). גיל הגבר בעת הנישואין השניים חושב לפי שנת הלידה של הילד המבוגר ביותר של האישה השנייה. שנת הנישואין השניים נקבע לשנה שקדמה לשנת הלידה של הילד המבוגר ביותר של האישה השנייה. כלומר אם הילד נולד בשנת 1996 אז שנת הנישואין השניים נקבעה להיות 1995.



תרשימים 11, 12 מסכמים את המעקב שנעשה בחלוקה לתושבי יישובי הקבע ותושבי יישובי הפזורה. ממצא ראשון שניתן לראות בבירור הוא שתופעת הפוליגמיה הולכת וקטנה בקרב הדורות הצעירים ביחס לדורות המבוגרים יותר. אומנם לא כל בני הדור הצעיר הגיעו בשנת 2016 לגיל מבוגר, אך בחינה של מגמת הנישואין המצטברים לפי גיל, מעידה על ירידה בתופעה גם ביישובי הקבע וגם בפזורה.

ההשוואה בין שני התרשימים מחזקת את המסקנה בדבר השוני בהיקף התופעה בין הגברים שמתגוררים ביישובי הקבע לבין אלו שחיים בפזורה. לגבי הגברים שנולדו לפני 1947, אפשר לראות שאחוז אלו שנישאו ליותר מאישה אחת גבוה ביישובי הקבע בהשוואה לאלו שגרים בפזורה. ממצא זה אינו מפתיע, כיוון שאלו שמתגוררים היום ביישובי קבע חיו בעבר בפזורה. בכול הדורות הצעירים רואים בבירור שהיקף הפוליגמיה בקרב הגברים החיים בפזורה גבוה יותר מהיקף הפוליגמיה בקרב גברים המתגוררים ביישובי הקבע.

ממצאים והמלצות

אכיפה פלילית וחובת דיווח

תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא עבירת ריבוי נישואין

סעיף 16 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא עבירת ריבוי נישואין¹⁹⁶ קובע כי:

"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".

כפי שפורט לעיל ויפורט בהרחבה בהמשך, נראה כי קיימים דיווחים כוזבים לרשויות המדינה, בעניין הסטטוס האישי של גברים ונשים במחוז הדרום. הדיווחים הכוזבים ניתנים לרשויות השונות: לרשות האוכלוסין וההגירה; למוסד לביטוח לאומי; לרשות מקרקעי ישראל ועוד.

דיווחים כוזבים אלה נמסרים על מנת להשיג טובות הנאה כגון גמלאות גבוהות יותר מהמוסד לביטוח לאומי ומרשויות נוספות.

יש לראות בחומרה רבה את הדיווחים הכוזבים לרשויות המדינה, במיוחד במקום בו מתברר כי הדיווחים ניתנו שלא כדין לצורך קבלת טובות הנאה. ויש בהם על מנת לבצע עבירה נוספת ונלווית לעבירת ריבוי הנישואין.

196 עותק מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מצורפת כנספח ג' לד"ח.

1. על כן, הצוות ממליץ לשקול את תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1112 שעניינה עבירות ריבוי נישואין (סעיף ג (16)), ולקבוע כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה מהוות "נסיבה לחומרה" המצדיקות אכיפה אך אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם היוודע הדבר לרשויות.

המוסד לביטוח לאומי- גמלאות, זכויות ומענקים למשפחות פוליגמיות וחובת דיווח

בפרק זה נסקור את הגמלאות והמענקים הניתנים למשפחות פוליגמיות. נציין את הממצאים ואת המלצות הצוות בכל הקשור להתמודדות עם תופעת הפוליגמיה.

גמלת הבטחת הכנסה

הגמלה המרכזית הרלוונטית לענייננו¹⁹⁷, היא גמלת הבטחת הכנסה לפי **חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א 1980** - (להלן: "חוק הבטחת הכנסה"). המדובר בגמלה שהמימון לה הוא מתקציב המדינה ולא מכספי דמי המוסד לביטוח הלאומי.

תכליתה של הבטחת הכנסה היא מתן רשת מגן אחרונה למי שאין בידו הכנסה מספקת לצורך מחייתו. הוראות חוק הבטחת הכנסה קובעות מספר תנאים לצורך אישור הזכאות, ובין היתר הוראות לעניין מבחן תעסוקה ומבחני הכנסות.

כפי שנלמד מהנתונים שהוצגו לעיל ממחקר הלמ"ס, גמלת הבטחת הכנסה רלוונטית מאוד בעת בחינת הגמלאות המשולמות למשפחות פוליגמיות. הגברים החשודים בפוליגמיה עובדים בצורה משמעותית פחות מאלו שהם לא פוליגמיים. על פי נתוני רשות המיסים (המתייחס רק להכנסות מדווחות) 30.1% מהגברים שיש להם ילדים ולא חשודים בפוליגמיה אינם עובדים, לעומת 52% בקרב הגברים הפוליגמיים.

על פי סעיף 2 לחוק הבטחת הכנסה, **תושב ישראל** שמלאו לו 25 שנה זכאי לגמלה אם מתקיימים בו לפחות אחד מתנאי הזכאות הקבועים בחוק, שהמרכזיים הם מי שאין לו כושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או מי שרשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה. החוק קובע גם תנאי זכאות מיוחדים למי שטרם מלאו לו 25 שנה¹⁹⁸.

חוק הבטחת הכנסה מעניק **גמלה לתא המשפחתי**, ולא לכול אחד מבני הזוג בנפרד (סעיף 6 לחוק), תוך התחשבות בגודל התא. הזכאות להבטחת הכנסה מותנית בכך ששני בני הזוג מקיימים את תנאי הזכאות (לפי סעיף 2 לחוק). הגדרת בני זוג לצורך הבטחת הכנסה אינה פורמלית (אקט נישואין) כי אם עובדתית- מהותית (לרבות "ידועים בציבור כבני זוג ומתגוררים יחדיו" - סעיף 1 לחוק).

197 נציין כי בשנים קודמות הגמלה המרכזית הייתה קצבת ילדים, וזאת כאשר היה תגמול מיוחד למשפחות מרובות ילדים, באופן שהייתה משמעות בריכוז כל הילדים במשפחה מורחבת אחת (הילדים נחשבו למשפחה אחת אם היה להם אב משותף). מדיניות זו בוטלה וכיום קצבת הילדים אינה נותנת יתרון למשפחה מרובת ילדים.

198 בין הגילאים 20-25, הזכאות לגמלה הוא בשיעור של 80%. ראו סעיף 5 (ה) לחוק הבטחת הכנסה או בשיעור 100% אם מתקיימים התנאים המנויים בתוספת הראשונה.

גמלה למשפחה הפוליגמית

במהלך שנות ה-80, נוצרה פרקטיקה של תשלום גמלת הבטחת הכנסה למשפחות פוליגמיות. גמלה זו מביאה בחשבון את כל בנות הזוג והילדים של הבעל, ובלבד שגם הנשים עומדות בתנאי הזכאות, כחלק מהתא המשפחתי. הפרקטיקה של תשלום גמלת הבטחת הכנסה באופן המתחשב בכל בני המשפחה הפוליגמית (להלן: גמלה למשפחה פוליגמית) יסודה בחוות דעת, משנת 1988, של היועץ המשפטי לביטוח לאומי דאז.

במסגרת הגמלה למשפחה הפוליגמית, ניתנת גמלה בשיעור המשתלם לזוג + ילדים וכן גמלה בשיעור של 7.5% (לזכאים מתחת לגיל 55) או 12.5% (לזכאים מעל גיל 55), מהסכום הבסיסי לכל אחת מהנשים הנוספות, המוכרות על ידי המוסד לביטוח לאומי כידועות בציבור. הגמלה למשפחה הפוליגמית, משקפת את הסטטוס האמיתי של המשפחה התובעת את הגמלה.

גמלה להורה עצמאי

כפי שפורט לעיל הבטחת הכנסה משולמת לכל תא משפחתי עצמאי. הורים יחידניים¹⁹⁹ מוכרים כתא משפחתי עצמאי, ומקבלים גמלה בהתאם (רווקות עם ילדים וגרושות). יש להדגיש כי החוק מעניק זכאות לגמלה גם לאישה שחיה בפירוד מבעלה, ללא שעברה הליכי גירושין. זאת בתנאי שיש בידיה פסק דין למזונות²⁰⁰, כאשר הגמלה תהווה השלמת הכנסה בהתחשב בסכום המזונות שנפסק (ראו תקנה 7 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982)²⁰¹.

בשנים האחרונות ניתן להבחין במגמה ברורה לפיה נשים מהמגזר הבדואי בדרום מצהירות כי הן עומדות בראש משפחה עצמאית, ואינן מציגות עצמן כחלק ממשפחה פוליגמית. יש להניח שהסיבה לכך היא שהגמלה הניתנת להורה עצמאי גבוהה בשיעור ניכר, מגמלה הניתנת לאישה נוספת בתא המשפחתי הפוליגמי.

כלומר, לעניין גמלת הבטחת הכנסה, קיים פער בסך **הגמלה הניתן לתא משפחתי פוליגמי - תוספת בעד כל אישה נוספת של סך 648 ₪**, לעומת הגמלה המשתלמת בתא משפחתי של **הורה עצמאי** (אישה הטוענת שהיא רווקה עם ילדים או נפרדת מבעלה) - העומדת היום על **סך של 3,373 ₪**. מטעם זה ניתן להניח שקיים תמריץ כלכלי לדווח כי מדובר בהורה עצמאי שאינו חלק מתא משפחתי פוליגמי.

בבדיקה שנעשתה על ידי מנהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, עולה כי כ- 30%²⁰² מהזכאים לגמלת הבטחת הכנסה במגזר הבדואי בשנת 2017 הם הורה עצמאי (מוגדר

199 הגדרה המדויקת היא הורה עצמאי, לפי חוק הסיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי.

200 יש לציין כי ישנן נסיבות בהן התקנות לא מחייבות פסק דין למזונות. למשל במקרה של אישה הטוענת כי נמנעה מהגשת תביעה למזונות עקב החשש מאלימות (ראו תקנה 7(4) לתקנות הבטחת הכנסה).

201 כמו כן ייתכנו מקרים בהם בן הזוג במאסר או במעצר העולה על 3 חודשים, שאז הזכאות של בת הזוג יהיה כמו הורה עצמאי (סעיף 5 (ד) לחוק הבטחת הכנסה).

202 3,283 משפחות שדיווחו על היותן עצמאיות באזור הדרום בשנת 2017 מתוך 11,000 משפחות בדואיות הזכאיות לגמלת הבטחת הכנסה.

בחקר הבטחת הכנסה²⁰³, בעוד שכ- 6%²⁰⁴ מהמשפחות הזכאיות להבטחת הכנסה במגזר הבדואי מקבלים גמלה כמשפחה פוליגמית (בעד אישה נוספת אחת או יותר).

נתונים בדבר גמלת המשפחה הפוליגמית (הבטחת הכנסה)

להלן פירוט מספר הנשים הנוספות במשפחה שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה כאישה פוליגמית (אישה שנייה ויותר), במסגרת הגמלאות שכינינו לעיל "גמלה למשפחה פוליגמית".

שנה	ממוצע חודשי (סכום המתקבל עד גיל הפרישה)*	נשים שונות במהלך השנה**	ממוצע חודשי של נשים נוספות במשפחה המקבלות קצבת זקנה עם השלמת הכנסה***	כלל המשפחות בהבטחת הכנסה	משפחות בדואיות מקבלות הבטחת הכנסה
2015	657	872	111	98,347	10,547
2016	601	802	115	90,935	9,185

* הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה היא חודשית ואין בהכרח זכאות רציפה לכול השנה. על כן חושב ממוצע לחודש על פני כל השנה.

** מספר נשים שונות שהיו זכאיות במהלך אותה שנה לגמלת הבטחת הכנסה בעילת משפחה מורחבת.

*** זכאיות מבוגרות מעל גיל הפרישה.

**** כלל המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה עד גיל פרישה בכל האוכלוסיות.

נתונים על גמלאות הניתנות להורים עצמאיים

בשנים האחרונות אנו רואים מגמה ברורה של עלייה במספר המשפחות, בקרב הבדואים בדרום הארץ, הטוענות כי מדובר במשפחה שבראשה הורה עצמאי ויש פירוד אמיתי בין בני הזוג. יצוין כי עד ליוני 2017 מצא המוסד לביטוח לאומי כי במקרים רבים נפסקו מזונות לטובת הילדים ו/או האישה בשיעורים נמוכים מאוד ובאופן שאינו תואם כלל את השיעורים המקובלים ביתר הארץ, ובפרט לעומת המגזר הבדואי בצפון.

כמו כן, ישנה עלייה במספר הנשים שרשומות במרשם האוכלוסין כאישה רווקה המצהירה על עצמה כהורה עצמאי. כפי שפורט בהרחבה לעיל, הפרקטיקה של רווקה המביאה ילדים לעולם מנוגדת למסורת הדתית, ומטעם זה קיים במקרים אלו חשד לקיומו של תא משפחתי פוליגמי.

להלן פירוט משפחות עצמאיות בקרב המשפחות הבדואיות בדרום (ממוצע לחודש ינואר עד מאי 2017)²⁰⁵.

203 "הורה עצמאי" - כמשמעותו בסעיף 1 לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992, ואולם על המונח "ילד" תחול ההגדרה שבחוק זה.

204 678 משפחות פוליגמיות בשנת 2016 מתוך 10,500 משפחות בדואיות מקבלות הבטחת הכנסה בשנת 2016.

205 מבין ההורים העצמאיים 100 הם גברים. הנתון המובא בטבלה זו מתייחס לכלל המוסלמים באזור הדרום.

מצב משפחתי	ממוצע לחודש
רווק/ה	836
אלמנ/ה	38
גרוש/ה	800
פרוד/ה	1,384
ידוע בציבור	11
סך הכל	3,069

שנה	מספר משפחות שבראשן הורה עצמאי	מספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה (עד גיל פרישה במגזר הבדואי בפזורה הבדואית)
2014	2,304	10,913
2015	2,574	10,547
2016	2,540	9,185
2017 (עד ל-1.9)	2,413	9,742

נתונים אלה מצביעים כי מספר המשפחות שבראשן הורה עצמאי במגזר הבדואי בדרום, נמצא במגמת עלייה במהלך השנים האחרונות. אין לשלול, כאמור, כי נתונים אלה מצביע על דיווחים כוזבים למוסד לביטוח לאומי, זאת על מנת לקבל גמלת הכנסה גבוהה יותר.

מזונות

בהתאם לחוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב - 1972 (להלן - **חוק המזונות**), מי שמוגדרת כ- "ידועה בציבור" אינה זכאית לתשלום מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי (ראו לעניין זה סעיף 1 לחוק המזונות, בהגדרת "זוכה"). כלומר, מי שחייה עם החייב במזונות אינה זכאית לקבלן מהמוסד לביטוח לאומי.

אם אכן יש פירוד אמיתי, תהא התובעת זכאית לקבלת גמלה עבור מזונות הילדים²⁰⁶.

קצבאות נכות, שאירים ואזרח ותיק

במסגרת חוק הביטוח הלאומי שאלת מצבו האישי של המבוטח היא בעלת השפעה על הזכאות לסוגי גמלאות מסוימים או על שיעורי הגמלה המסוימת.

לענייננו, תא משפחתי פוליגמי ישפיע על הזכאות לגמלאות תלויים²⁰⁷ הניתנות לזכאים לגמלת אזרח ותיק או לזכאי לגמלת נכות כללית.

²⁰⁶ יצוין כי אישה פרודה מבן זוגה, החיה עם בן זוג אחר זכאית למזונות בשיעורים מופחתים.
²⁰⁷ הגדרה לתלויים ראה בחוק ביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 סעיף 130.

נכות כללית

בהתאם להוראות סעיף 200(ג)(1) לחוק הביטוח הלאומי אם לנכה יש תלויים שהם תושבי ישראל, תשולם לו בעדם, בנוסף לקצבה חודשית מלאה, תוספת תלויים כך, בעד בן הזוג²⁰⁸ תשולם תוספת של 12.5% מהסכום הבסיסי (נכון להיום 1,172 ₪).

מבדיקה שנעשתה במוסד לביטוח לאומי בספטמבר 2017 עולה כי יש כ- **450-500 גברים פוליגמיים המקבלים קצבת נכות כללית** וזכאים לתוספת בעד יותר מבן זוג אחד.²⁰⁹

אזרח ותיק פוליגמי (תוספת עבור בת זוג נוספת שאינה זכאית לקצבה אחרת)

בהתאם להוראות סעיף 244(ב)(1) ו- 247 לחוק הביטוח הלאומי, אזרח ותיק יהיה זכאי לתוספת תלויים בעד בן זוג (בהתקיים תנאי הכנסה מסוימים שנקבעו בחוק). התוספת לבן הזוג היא **770 ₪**.

בנתוני הזכאות, המוצגים בטבלה שלהלן, ניתן לראות כי קיים פער בין מספר הנשים המקבלות את הקצבה, לבין מספר המשפחות הפוליגמיות המקבלות אותה (6 נשים ב- 2015 ו- 7 נשים ב- 2016). פער זה למעשה משקף את מספר המשפחות הפוליגמיות בהן קיימות יותר משתי נשים בשנים אלה.

שנה	מספר נשים הזכאיות לקצבה (תוספת תלויים) בממוצע בחודש	מספר משפחות פוליגמיות הזכאיות לקצבה (תוספת תלויים) בממוצע בחודש
2015	161	155
2016	166	159

שאירים

מבוטח שנפטר והשאיר אחריו אלמנה, זכאית האלמנה לקצבת שאירים. בהתאם להוראות סעיף 258 לחוק הביטוח הלאומי, נקבע כי "מבוטח שהניח אחריו יותר מאלמנה אחת, תהיה כל אחת מהן זכאית לגמלת שאירים לפי סימן זה כאילו היא אלמנה יחידה".

שנה	מספר נשים בממוצע בחודש	מספר משפחות בממוצע בחודש
2016	385	364
2015	387	366

* יתכן שמדובר גם בידועות בציבור בכלל המגזרים בשל קושי בטיוב הנתונים.

208 אם בן/ת הזוג לא מרוויח יותר מ- 5,514 ₪

209 מתוך 3,570 גברים המקבלים נכות כללית במגזר הבדואי בדרום.

אמיתות הדיווחים וחובת דיווח לגורמי אכיפת החוק במקרה של דיווחים כוזבים

כפי שפורט בהרחבה לעיל, היקף הדיווחים על משפחות שבראשן עומדת "הורה עצמאית" בקרב האוכלוסייה הבדואית השמרנית מעוררת חשד ממשי לדיווחים כוזבים. אין המדובר בתופעה זניחה. על פי המפורט לעיל למעלה מרבע מהמשפחות שתובעות הבטחת הכנסה, בקרב הבדואים בדרום, הן משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי. נתון זה, מעורר תהיה רבה לאור אופייה המסורתי של החברה הבדואית בדרום. יודגש כי לא ניתן לקבוע בוודאות שמדובר בדיווח כוזב, ללא חקירה של הנתונים בפועל.

ממצאי צוות זה מלמדים כי עד היום לא הוקצו משאבים מתאימים מטעם המוסד לביטוח לאומי לחקירת נתונים חשודים אלה. הטעם העיקרי לכך הוא כי מדובר בחקירה מורכבת של מגזר ייחודי, המחייב משאבי חקירה מיוחדים, המותאמים לאוכלוסייה ולמאפייניה הייחודיים.

מספר החוקרים המצומצם המוכשר לעריכת חקירות אלה, **והקושי הרב בגיוס נשים חוקרות דוברות ערבית** (למשל לצורך ביצוע חקירות בביתן של התובעות ללא נוכחות גברים) אינו מאפשר לעיתים בחינה אמיתית של התביעות.

2. על כן, הצוות ממליץ כי יוקצו לאגף החקירות במוסד לביטוח לאומי, משאבים ייעודיים לצורך חקירת נתונים החשודים כנתוני כוזב בקרב הבדואים בדרום הארץ. בכלל זה: ארבעה תקני חוקרים; שני כלי רכב המותאמים לעריכת חקירות בפזורה; מבנה משרדי לעריכת החקירות בבאר שבע; ציוד חקירות מתאים²¹⁰.

3. עוד ממליץ הצוות כי במקרים בהם יתברר כי מדובר בדיווח כוזב, תישקל אפשרות להגיש כתב אישום על קבלת דבר במרמה, וכן יועבר דיווח למשטרה לצורך חקירת החשד לעבירת ריבוי נישואין.

4. בנוסף, הצוות ממליץ על חיוב המוסד לביטוח לאומי לדווח לגורמי אכיפת החוק במקרה של חשד לריבוי נישואין ולצרפו לנוהל העברת מידע²¹¹ – אשר מחייב משרדי ממשלה ורשויות מסוימות לדווח לגורמי אכיפת החוק אודות חשד לעבירת ריבוי נישואין. במקרים בהם ממצאי החקירה מלמדים על הצגת נתונים כוזבים למוסד לביטוח לאומי, הם יועברו למשטרת ישראל ביחד עם כלל הראיות והמידע הרלוונטי המבסס את החשדות, על מנת לבחון האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית.

210 היקף המשאבים, בהתאם להערכה שנערכה על ידי הביטוח הלאומי.

211 פירוט אודות הנוהל בהמשך.

קיצוז מנהלי על ידי תיקון הוראות סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה

הוראות סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה קובעות כדלקמן:

”זכות לתביעה ולפיצוי -

- א. אדם החייב על פי כל דין או הסכם במזונותיו של מי ששולמה לו או בעדו גימלה, רשאי המוסד לביטוח לאומי לתבוע ממנו פיצוי על הגימלה ששילם או שהוא עתיד לשלמה.**
- ב. הזכאי לגימלה חייב להושיט כל עזרה ולנקוט כל פעולה סבירה כדי לסייע למוסד לביטוח לאומי במימוש זכותו לפי סעיף זה, ולא יעשה כל פעולה העלולה לפגוע בזכויות המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף זה, או למנוע בעד מימושו.**
- ג. בית המשפט המוסמך לדון בתביעת המוסד לביטוח לאומי לפיצוי לפי סעיף זה הוא בית המשפט המחוזי; ואולם אם בית דין דתי דן בזכויותיו למזונות של מי ששולמה לו או בעדו גימלה, יהא אותו בית דין מוסמך לדון גם בתביעת המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף זה.”**

הוראות סעיף זה קובעות כי:

- (1) שיפוי המוסד ייעשה רק אם המוסד יפתח בתובענה כנגד החייב במזונות**
- (2) התובענה תתנהל בבית הדין הדתי או בית המשפט לענייני משפחה.**
- תנאים אלו בסעיף, הלכה למעשה, הפכו את הסעיף לאות מתה לאור המורכבות בניהול הליכים דנן והעלויות הגבוהות הנדרשות לצורך ניהול הליכים אלו.**
- 5. על כן, הצוות ממליץ כי יתוקן סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה, כך שתקבע סמכותו של המוסד לביטוח לאומי לדרוש שיפוי מהחייב על פי דין במזונות (מבלי הצורך בפתחת תובענה נגדו), כמו כן מבוקש כי יתאפשר למוסד לנקוט בהליכי גבייה מינהלים בדרך של קיצוז וכן בהתאם לפקודת המסים (גביה) כפי שקיים בהוראות סעיף 367 לחוק הביטוח הלאומי.**

רשות מקרקעי ישראל - הקצאת מגרשים וחובת דיווח

מקרה נוסף, בו ראוי לבחון קיומם של דיווחים כוזבים, הוא בנושא הקצאת מגרשי בנייה בפטור ממכרז לאוכלוסייה הבדואית ביישובי הבדואים בנגב, במצבים של ריבוי טבעי, בהתאם להחלטה מספר 1086²¹² של מועצת מקרקעי ישראל²¹³. בדיקה של כלל העסקות במגזר הבדואי בשנים האחרונות העלתה כי רוב המגרשים הוקצו במסלול השיווק לצורך מתן מענה לריבוי טבעי, וכרבע מהמגרשים הוקצו במסלול של הסדרת הפזורה.

בהתאם להחלטה, זכאי למגרש רק מי שלא קיבל מגרש בעבר, ואין לו זכויות במגרש אחר. הקצאת המגרשים נעשית על פי המלצת ועדת אכלוס, גם למשפחה חד הורית, כשראש המשפחה הוא אזרח המדינה. כפי שפורט בהרחבה לעיל, פעמים רבות הנשים במשפחות הפוליגמיות אינן רשומות ברשות האוכלוסין כנשואות, אלא כגרושות או רווקות עם ילדים. לפיכך, על פי הנהוג כיום, אישה במשפחה פוליגמית הרשומה כרווקה או גרושה עם ילדים יכולה לרכוש מגרש על שמה, בפטור ממכרז, בהיותה משפחה חד-הורית - זאת גם כאשר לאב ילדיה (לעיתים הוא גם בעלה) יש מגרש על שמו. התוצאה היא הקצאה של יותר ממגרש אחד למשפחה שקיים חשד שלמעשה היא פוליגמית. **יובהר כי אין חולק על כך שיש להקצות מגרש לאישה גרושה החיה בנפרד מבעלה.**

מנתונים שנמסרו לצוות על ידי רשות מקרקעי ישראל נלמד כי בשנים 2013-2016 הוקצו בפטור ממכרז כ-100 מגרשים לנשים גרושות ורווקות עם ילדים, ועולה חשד כי מדובר באישה השייכת לתא משפחתי פוליגמי.

עוד יצוין כי נוהל ועדת האכלוס קובע כי יש להקצות מגרש רק על שם שני בני הזוג. עם זאת, ומבדיקה שנערכה ברשות מקרקעי ישראל נמצא כי בפועל לא תמיד הקפידו על רישום משותף בהתאם לנוהל.

6. על כן, הצוות ממליץ כי רשות מקרקעי ישראל תצורף לנוהל העברת מידע ובמקרים של בקשה להקצאת מגרש בפטור ממכרז, בהתאם להחלטה מספר 1086 של מועצת מקרקעי ישראל, בהם יוצגו נתונים המעוררים חשד לדיווח כוזב כמפורט לעיל - ידווח החשד למשטרה.

7. עוד מומלץ על ריענון נוהל ועדת האכלוס, והבהרה כי אין לאשר רכישת מגרש על שם אחד מבני הזוג בלבד, וזאת על מנת להבטיח זכויותיהן של נשים במגרש המשפחתי.

על מנת שיוקצה מגרש לאישה גרושה יש לקבוע כללים במסגרתם יוכח כי האישה אכן גרושה, בין אם על ידי פסק דין חלוט או בכול דרך אחרת.

212 העתק מהחלטת מועצה מס' 1086 של מועצת מקרקעי ישראל מצורף כנספח ד'.

213 ד"ח זה אינו דן בהקצאת מגרשים לתושבי הפזורה שחתמו על הסכמי פינוי מול רשות הבדואים (החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1383). לאור האינטרס הלאומי ביישוב הבדואים ביישובי קבע, אין מקום לעת הזו לבחינה מעמיקה של הדיווחים המתקבלים לצורך הסכמי הפינוי, דבר אשר עלול ליצור מכשול בפנינויים ליישובי הקבע.

חובות דיווח של משרדי ממשלה שונים בהתקיים חשד סביר לקיומה של עבירת ריבוי נשים

כפי שצוין בתחילת פרק זה, קיים קושי לאמוד את היקפי תופעת הפוליגמיה ולזהותה, ממגוון סיבות ובהן היעדר דיווח מסודר, קיומן של פיקציות בדיווח ועוד. קושי דומה קיים באיתור התאים המשפחתיים הפוליגמיים לצורך טיפול ממשלתי בהם - הן לטיפול רווחתי במקרים המתאימים, והן לצורך העמדה לדין פלילי.

א. דיווח הרשויות על חשד לפוליגמיה

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1112, על רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, להעביר מידע זה, לרבות החומרים הנדרשים לצורך גיבוש תשתית ראייתית בתיק פלילי, לידיעת גורמי האכיפה הפלילית.

מיפוי שנערך במסגרת עבודת הצוות, העלה את המסקנה לפיה עובדי הציבור הנחשפים לעבירת הפוליגמיה במסגרת תפקידם, הם, בעיקר אלו:

1. פרקליטים פליליים ואזרחיים בפרקליטות המדינה
2. עובדי רשות האוכלוסין וההגירה
3. קאדים ועובדי בתי הדין השרעיים
4. שופטי בתי המשפט (בדגש על שופטי בית המשפט לענייני משפחה)
5. דיינים ועובדי בית הדין לעררים
6. עובדי המוסד לביטוח לאומי
7. עובדי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
8. עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות
9. עובדים בשירותי הרווחה והבריאות
10. צוותי בתי הספר
11. נציבות שירות המדינה

פרקליטים בפרקליטות המדינה ועובדי רשות האוכלוסין וההגירה:

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה על רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, להעביר מידע זה לידיעת גורמי האכיפה הפלילית. בהתאם לכך, הפרקליטות בשיתוף עם רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל, פירסמה **"נוהל העברת מידע מרשות האוכלוסין ומפרקליטות המחוז האזרחיות השונות למשטרת ישראל - לצורך אכיפת עבירת ריבוי נישואין"** (להלן: "נוהל העברת מידע")²¹⁴.

214 נוהל העברת המידע מצורף כנספח ה' לדו"ח.

בהתאם לנוהל זה, עובד בפרקליטות המחוז או ברשות האוכלוסין וההגירה, שנחשף מתוקף תפקידו למידע המעלה חשד לעבירה של ריבוי נישואין, יעביר את המידע לגורם האמון על העברת המידע מטעם הרשות בה הוא עובד, וזה האחרון יעביר את המידע לרפרנטים משטריים, המפורטים בנספח לנוהל.

הפרקליטים האזרחיים במחוזות השונים ועובדי רשות האוכלוסין מונחים להעביר במסגרת "נוהל העברת מידע" כל מקרה של חשד לריבוי נישואין או מצב תואם ריבוי נישואין הנתמך במסמכים המעידים על כך. בהתאם לנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה, מעבירים הגורמים המוסמכים ברשות לרפרנטים במשטרת ישראל מידע על תעודות נישואין או פסקי דין המוגשים לרשות והמעלים חשד לעבירה של ריבוי נישואין.

יש לציין כי נוהל זה הרחיב את הפרקטיקה הקיימת ברשות האוכלוסין וההגירה.

ככול שיש חשש כי יימצאו דרכים לעקיפת נהלים אלה, באופן של הימנעות מהצגת תיעוד כאמור, מבוקש להמליץ על העברת כל מידע המעורר חשש לריבוי נישואין או מצב תואם ריבוי נישואין, לרבות חשדות לרישום כוזב כגון רווקה מוסלמית שלה ילדים או גבר אשר לו ילדים ממספר נשים במקביל.

8. על כן, הצוות ממליץ על הקצאה של משאבים מתאימים לרשות האוכלוסין וההגירה במיוחד בלשכות הרלוונטיות, לצורך עיבוד מידע זה והעברתו למוסד לביטוחהלאומי. המוסד לביטוח לאומי יבחן האם קיימות תביעות לגמלאות בהתאם לדיווחים חשודים אלה ובהתאם יפתח בחקירה.

עם זאת, אין התייחסות בנוהל זה להעברת מידע מטעם המחוזות השונים בפרקליטות הפלילית.

9. על כן, הצוות ממליץ כי הפרקליטות הפלילית על מחוזותיה השונים תצורף ל"נוהל העברת המידע" כך שפרקליט בפרקליטות הפלילית, הנחשף במסגרת עבודתו (לדוגמה במסגרת טיפול בתיק אלימות במשפחה) לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, יעביר אף הוא מידע זה, לרבות החומרים הנדרשים לצורך גיבוש תשתית ראייתית בתיק פלילי, לידיעת גורמי האכיפה הפלילית, המפורטים ב"נוהל העברת המידע" ובהתאם לכול דין.

הקאדים השרעיים

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, סוכם עם בתי דין הדתיים²¹⁵, כי יגובשו על ידם נהלים פנימיים לעניין העברת מידע המעלה חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין לגורמי האכיפה הפלילית. ביום 30.4.17, פרסם נשיא בית הדין השרעי לערעורים, הקאדי עבד אלחכים סמארה הנחיה שהופנתה לקאדים, שהם שופטי בתי הדין השרעיים, ליידוע היועץ המשפטי לממשלה במקרה של חשד לעבירה פלילית. על פי הנחיה זו, בעת שנודע לקאדי, אגב דיון בתובענה, כי ישנו חשד לעבירה על חוק גיל הנישואין או לעבירה של

²¹⁵ יש לציין כי בית הדין הרבני ביום 26.6.17, הופץ "נוהל העברת מידע מבתי הדין הרבניים אודות מקרי 'ריבוי נישואין' (פולגימיה) אל גורמי האכיפה הפלילית" עותק מהנוהל מצורף כנספח ו' לדו"ח.

ריבוי נישואין, עליו להעביר, באמצעות מזכירות בית הדין, את המידע לגורם המתאים במשטרת ישראל²¹⁶. עם זאת, הצוות סבור כי לא די בהנחיה זו, שכן בפני הקאדים מובאות אינדיקציות נוספות המצביעות על כוונה לביצוע עבירה של ריבוי נישואין. כך למשל, גבר המעוניין לשאת אישה נוספת שהיא פלסטינית, מתבקש להציג בפני בית הדין השרעי הפלסטיני אישור של "אי מניעה לנישואין". הבקשה של גבר נשוי להנפקת אישור זה מבית הדין השרעי יש בה כדי לבסס חשד סביר לכוונה לביצוע עבירה של ריבוי נישואין.

10. על כן, הצוות ממליץ כי הנחיית נשיא בית הדין השרעי לערעורים, כב' הקאדי עבד אל חכים סמארה מיום 30.4.17 תחודד כך שהקאדים יונחו לדווח לגורמי האכיפה גם על דרישה לקבלת אישור של "אי מניעה לנישואין", אשר היא אחד מהתנאים לעריכת נישואין נוספים בבתי דין שרעיים ברשות הפלסטינית.

שופטי בית המשפט לענייני משפחה

אין ספק כי גם בפני שופטי בית המשפט לענייני משפחה מובאות אינדיקציות או ראיות המצביעות על חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין. מבירור שנערך עולה כי בחודש ינואר השנה, עת הובא לידיעת הנהלת בתי המשפט כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אושרה ופורסמה, הופצה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לנשיאי בתי המשפט וצוין בהודעה כי ככל שבמסגרת העבודה השיפוטית נחשפים השופטים למידע המעלה חשד לביצוע עבירת פוליגמיה, יורו על העברת המידע ללשכה המשפטית בהנהלת בתי המשפט לצורך העברתו לגורמי האכיפה, כמפורט בנוהל העברת מידע.

מהנהלת בתי המשפט מדגישים, כי בכל הקשור לתיקי משפחה, הרי שאלה מתנהלים כתיקים חסויים לפי הדין, ולפיכך, כל העברת מידע מתוכם חייבת להיעשות בהסתמך על החלטה שיפוטית הנתונה לשיקול דעת השופט היושב בדין.

עובדי בית הדין לעררים

בתי הדין לעררים נחשפים לא אחת לתיקים המעלים חשש לביצוע עבירת פוליגמיה. המידע יכול לעלות בעררים העוסקים בבקשות לאיחוד משפחות, בין אם מדובר בבקשות איחוד משפחות עם נשים פלסטיניות או עם נשים מדינות זרות. בחלק מן המקרים המבקש הינו אזרח ישראלי ובמקרים אחרים מדובר בתושבי מזרח ירושלים. החשש לפוליגמיה עולה בעיקר כשהבקשות עוסקות במתן מעמד לבת זוג שאינה בת הזוג הרשומה של המזמין.

כיום אין נוהל מחייב להעברת מידע לרשויות אכיפת החוק והדבר נתון לשיקול דעתם של דייני בית הדין.

11. על כן, הצוות ממליץ כי הנהלת בית הדין לעררים תגבש נוהל פנימי לפיו

216 עותק מההנחיה מצורף כנספח ז'.

ככל שיעלה חשד לעבירת ריבוי נישואין במסגרת תיק ערר, יועבר המידע באמצעות הנהלת בית הדין לגורמי אכיפת החוק.

גורמי אכיפת החוק

כיום, גורמי אכיפת החוק מטפלים במספרים מועטים של תיקים שעניינם ריבוי נישואין. במהלך שנת 2017, דווחו על ידי בית הדין השרעי למשטרת ישראל כ-90 מקרים בהם עולה חשד לריבוי נישואין. רק מעט מהם התבררו ככאלה אשר עמדו בתנאים של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה וחייבו חקירה פלילית. עד תחילת שנת 2018 הועמדו לדין פלילי 12 נאשמים בגין עבירה זו. אין ספק כי בהמשך לכלל ההמלצות אשר עניינן חובת דיווח של רשויות המדינה לגורמי אכיפת החוק והצפי להגדלת כמות הדיווחים אודות חשד לפוליגמיה, שיועברו למשטרת ישראל, ולאחר מכן לפרקליטות הפלילית, תיאלץ משטרת ישראל להתמודד עם עלייה במספר הדיווחים וביצוע חקירות מהירות ויעילות כדי ליצור הרתעה.

יש לציין כי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1112, הופץ נוהל משטרתי אשר מתווה את אופן הטיפול בעבירות ריבוי נישואין. מתקיימים פיקוח ובקרה בנושא הן ברמה המחוזית והן ברמה הארצית והנושא הועבר לאחרונה לטיפול מדור נפגעי עבירה שבחטיבת החקירות.

12. על כן, הצוות ממליץ על התוויית מדיניות והגברת האכיפה הפלילית בתחום זה. על משטרת ישראל להיערך לטיפול בכלל התיקים שיופנו אליה על ידי משרדי הממשלה והמוסדות השונים.

בנוסף, הובא לידיעת הצוות כי במקרים בהם גבר (ישראלי או פלסטיני) הנשוי לאישה ישראלית מתעתד לשאת אישה נוספת מהרשות הפלסטינית, בית הדין השרעי הפלסטיני מפרסם, כדבר שבשיגרה, הודעה על כך באמצעי התקשורת, לרבות בעיתונות המקומית (כדוגמת העיתון "אלחיאת"), באופן גלוי אשר כולל את פרטי הגבר ופרטי האישה הישראלית הראשונה, לרבות שמם הפרטי, שם האב, שם המשפחה ועיר מגוריהם בארץ²¹⁷.

הצוות סבור כי על המשטרה לאסוף באופן שיטתי את המידע הגלוי ולחשוף מקרים נוספים של נישואין פוליגמיים לאישה פלסטינית בשלבים מוקדמים אשר עשויים אף לאפשר מניעתם.

13. על כן, הצוות ממליץ כי משטרת ישראל תעקוב באופן שיטתי אחר פרסומים בעיתונים הפלסטינים, תאסוף מהם את המידע הרלוונטי, ותפתח בחקירה במגמה למנוע נישואין אלה ולהתריע בפני הגבר כי עומד לעבור עבירה פלילית.

217 דוגמה לכך בנספח ח' לד"ח.

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לשם אכיפה אפקטיבית של עבירת ריבוי הנישואין, רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן למידע המעלה חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, יעבירו את המידע לידיעת גורמי האכיפה הפלילית. לצורך בחינת אפשרות העברת מידע כאמור מהרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב התקיימה ישיבה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) ובהשתתפות נציגי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, במטרה לבחון את אפשרות העברת המידע כאמור ואת אופן העברתו. **בישיבה סוכם כי בעת הזו לא יהיה נכון להחיל על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב את נוהל העברת המידע, וזאת על מנת שלא לסכל ולהקשות על עבודת הרשות ומתוך תפיסת ההסדרה כהליך שנועד לסייע בקידום רווחה, חינוך ובריאות בקרב האוכלוסייה הבדואית.** בנוסף, סוכם כי במקרים חריגים, שיזוהו על ידי עובדי הרשות ככאלו, תעביר הרשות את המידע המעלה חשד לעבירת ריבוי נישואין למחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב התבקשה להכין רשימת קריטריונים לזיהוי מקרים חריגים אלו, לצורך יצירת נוהל שיחול על עובדי הרשות.

לאחר ישיבה זו, הודיעו נציגי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, כי באיזון בין תכלית משימת הרשות, שהיא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לבין הצורך הקיים באכיפה פלילית של עבירת ריבוי נישואין, המקרים החריגים בהם תדווח הרשות לגורמי האכיפה על עבירת ריבוי הנישואין יהיו המקרים בהם גבר אחד מנהל משקי בית מקבילים עם שלוש נשים או יותר. דיווח כזה מהווה איזון ראוי בין האינטרס של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב המחייב שיתוף פעולה מצד האוכלוסייה המקומית, לבין האינטרס של אכיפת הדין הפלילי במקרים של ריבוי נישואין הקיצוניים יותר.

14. על כן, הצוות ממליץ כי לעת הזו, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, תדווח לגורמי האכיפה על חשד לעבירת ריבוי נישואין רק במקרים בהם גבר מנהל משקי בית מקבילים עם שלוש נשים או יותר. בעתיד יש לשקול דיווח לגורמי האכיפה על חשד לריבוי נישואין במקרים בהם גבר מנהל משקי בית מקבילים עם שתי נשים או יותר.

עובדי מדינה

בעבודת הצוות עלה כי ישנם עובדי מדינה ועובדים בגופים ציבוריים, אשר נשואים ליותר מאישה אחת ובכך עוברים עבירת ריבוי נישואין.

מבדיקת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנעשתה לצורך עבודת הצוות נמצא כי כ-13.3% מהמועסקים הפוליגמיים (כ-400 גברים מתוך 6,200) עובדים בסקטור הציבורי. מתוכם, כ-74% עובדים בתחום החינוך, לא בהכרח כמורים, כ-35% בשלטון המקומי ורק כ-1% בשירות המדינה.

הצוות סבור, כי יתכן שבפועל קיים קושי להעמיד לדין משמעתי עובדי ציבור פוליגמיים, שגויסו כבר לשורות המדינה ושלא ננקטו לגביהם צעדים משמעתיים או מנהליים בעבר.

לפיכך, משיקולים פרקטיים כל עוד נשארים העובדים בתפקידם ואינם מנסים להתקדם לתפקיד בכיר יותר, הצוות אינו רואה מקום להמליץ על צעדים משמעותיים.

עם זאת, ולנוכח חומרתה של עבירת ריבוי הנישואין, שהיא עבירת פשע שלצידה קבוע עונש של חמש שנות מאסר - הצוות סבור כי יש לבצע פעולות שימנעו קבלת עובדים פוליגמיים חדשים לשירות המדינה. בדומה לכך, נראה גם כי יש למנוע את קידומם של עובדי מדינה פוליגמיים למשרות בכירות יותר בשירות הציבורי. אין מקום לקבל עובדים פוליגמיים חדשים לשירות המדינה. בדומה לכך, נראה גם כי אין מקום לקידומם של עובדי מדינה פוליגמיים למשרות בכירות יותר בשירות הציבורי.

בהתאם לנוהל חטיבת החקירות 300.20.228 בעניין "ממשקי העבודה של משטרת ישראל ונציבות שירות המדינה, ניתוב תיקים וכללי דיווח"²¹⁸, על משטרת ישראל להעביר לנציבות שירות המדינה דיווח בדבר תיקי חקירה הנפתחים נגד עובדי מדינה ונגד עובדים של גופים ציבוריים, לשם יידועם על חשדות שעלו נגד עובדים אלו. זאת כדי לאפשר לנציבות לבחון האם יש מקום לנקוט בצעדים במישור המשמעותי או המנהלי נגד עובדים אלו, בנוסף להליך הפלילי.

15. הצוות ממליץ עוד כי נציבות שירות המדינה תצורף ל"נוהל העברת המידע", כך שבעת שמתקבל בנציבות שירות המדינה מידע אודות עובד מדינה או מועמד להיות עובד מדינה, המעלה חשד לקיומה של עבירת ריבוי נישואין, יעבירו עובדי נציבות שירות המדינה מידע זה לגורמי האכיפה המפורטים בנוהל העברת המידע (בכפוף לתקנות הנוגעות להעברות מידע בין גופים ציבוריים, החלות על הנושא).

16. כמו כן, הצוות ממליץ כי המשטרה תמשיך ותפעל בהתאם לנוהל ממשקי העבודה בינה לבין נציבות שירות המדינה, ותעביר מידע רלוונטי לנציבות שירות המדינה כאשר חשוד שהוא עובד מדינה נחקר במשטרה בגין ביצוע עבירה של ריבוי נישואין.

17. בנוסף, הצוות ממליץ כי קיומם של רישום פלילי או חקירה פלילית בדבר היותו של עובד מדינה או מועמד להיות עובד מדינה פוליגמי תובא בחשבון על ידי נציבות שירות המדינה, הן בעת קבלת מועמד כעובד מדינה והן בעת בחינת קידומם של עובדי מדינה שהם פוליגמיים. כך, שכלול שיש כוונה לקבל לשירות המדינה עובד שהוא פוליגמי וככול שיש כוונה לקדם אותו בתפקידו, תהיה חובה לנמק את הבחירה באותו העובד, על אף היותו פוליגמי. ההמלצה תעוגן בהנחיית נציב שירות המדינה לעניין התאמתו לתפקיד של מועמד בעל עבר פלילי או משמעותי. בהתאמה, על מנכ"ל המשרדים הממשלתיים שעובדים אינם נקלטים דרך נציבות שירות המדינה, לפרסם חוזר ייעודי בנושא המנחה את המנהלים בוועדות המכרזים ובוועדות האיתור.

218 עותק מהנוהל מצורף כנספח ט' לדו"ח.

איתור משפחות פוליגמיות לצורכי איתור צרכים, טיפול וגיבוש מדיניות מותאמת לנפגעי פוליגמיה

עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות

בהתאם לסעיף 8 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, ככלל, מידע על אדם שהגיע לעובד סוציאלי במסגרת מקצועו, חובה עליו לשומרו בסוד והוא אינו רשאי לגלותו אלא בסייגים הקבועים בחוק. בהתאם לחובת הסודיות החלה על עובדים סוציאליים, נאסר עליהם להעביר מידע למשטרה, גם אם יש בו חשד לביצוע עבירת ריבוי נשים. בנוסף, הרצון והצורך לאפשר למי שחי בתא משפחתי פוליגמי לקבל שירותים של עובד סוציאלי במקרים המתאימים, הוא מובן מאליו ולא יהיה נכון לפגוע באפשרות זה.

מבלי לגרוע מהאמור, ובהינתן האיסור החל על העובד הסוציאלי, בדו"ח זה יומלץ כי במסגרת תשאול של העובד הסוציאלי את מבקש השירות, תישאל השאלה האם אותו אדם חי במשפחה פוליגמית. שאלה זו תישאל על ידי העובד הסוציאלי לשני צרכים מרכזיים. האחד - לצרכים סטטיסטיים, על מנת שבעתיד ניתן יהיה לחקור את התופעה על יסוד בסיס נתונים אלו. והשני - לצורך מתן טיפול ייעודי והולם, כפי שמוצע על ידי צוות משנה בריאות ורווחה²¹⁹.

18. על כן, הצוות ממליץ לכלול במסגרת ראיון הקבלה הנערך בשירותי הרווחה (intake) מידע, שייאסף לצרכים סטטיסטיים בלבד (כפי שאף יודגש בפני המטופל), בדבר השתייכותו של המטופל לתא משפחתי פוליגמי. מידע זה יכול לשמש לצורך הפניית המטופל לטיפול המתאים. יודגש בפני מקבל השירות כי לא ייעשה כל שימוש אחר במידע שייאסף, אלא לצרכים שלשםם נאסף בלבד.

ב. צוותי בתי הספר - עובדי משרד החינוך

לצוותי בתי הספר ממשק קבוע ויומיומי עם האוכלוסייה הרחבה ביותר - כל ילד שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 חל עליו. ההנחה היא כי מחנכי הכתות, כמו גם מנהלי בתי הספר יודעים או אמורים להיות מודעים להרכב המשפחות מהם מגיעים התלמידים.

19. על כן, הצוות ממליץ כי בתי הספר יונחו לאסוף מידע בדבר השתייכות התלמידים לתאים משפחתיים פוליגמיים, כך שמשרד החינוך יבחן, משפטית ומקצועית, את האפשרות לאיסוף נתונים בידי המשרד בדבר השתייכות תלמידים למשפחות פוליגמיות, ואת הצורך של המשרד במידע מסוג זה לצורך בחינה סטטיסטית של היקף התופעה והקשר בינה לבין פרמטרים אחרים. במסגרת הבחינה יילקחו בחשבון, בין היתר, אופן איסוף הנתונים ושאלת האפשרות להגבלת השימוש בהם לתכליות סטטיסטיות בלבד.

219 הרחבה בהמשך בפרק העוסק ברווחה, בריאות והנגשת זכויות.

ג. צוות מערכת הבריאות

כפי שיפורט בהרחבה בפרק שיעסוק בבריאות, רווחה והנגשת זכויות, רוב האוכלוסייה הבדואית באה במגע עם שירותי הבריאות השונים, ובכלל זה הנשים והילדים במשפחות פוליגמיות.

20. על כן, הצוות ממליץ כי משרד הבריאות, קופות חולים, טיפות חלב, ובית החולים סדוקה, יבנו מנגנונים שיאפשרו אפיון המשפחות הפוליגמיות על ידי שדה רישום במערכות המידע. כל זאת על מנת לאפיין את התופעה והשלכותיה, לאפיין את הצרכים של אלה הפונים לקבל את שירותי הבריאות השונים, לבנות תוכניות מותאמות למענים, לרבות תכנון מדיניות טיפול והתמודדות עם אלה הנפגעים מהתופעה. יודגש כי המענה המוצע הוא לצורך סיפוק מענים מותאמים, מדידת התופעה ואבחון מחקרי של השפעת תופעת הפוליגמיה על בריאותם הנפגעים ממנה. יש להדגיש בפני המטופלים כי הנתונים ישמשו לצורך טיפול במקבלי השירות בלבד ולא על מנת לדווח לגורמים אכיפת החוק.

ליווי מחקרי של יישום הדו"ח

דו"ח זה מפרט שורה של המלצות ששילובן יחד, צפוי להביא לצמצום תופעת הפוליגמיה בישראל. חלק מן ההמלצות, כפי שיפורט להלן, ידרוש מעקב צמוד ושוטף על מנת לבחון את יישום המדיניות, וכן האם הושגו היעדים שנקבעו בדו"ח זה.

לצורך כך, ועל מנת לבחון האם וכיצד יש בהמלצות הדו"ח כדי להביא לצמצום התופעה, יידרש ליווי צמוד מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

21. על כן, הצוות ממליץ כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תלווה את יישום המלצות דו"ח זה באמצעות מחקר אשר יבחן את האפקטיביות של המלצות אלה והשפעתן על ממדי ואופי התופעה. ליווי זה יחייב הקצאת תקן ייעודי ותקציב מתאים עבור הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

צוות חינוך ותעסוקה

צוות המשנה חינוך ותעסוקה עסק בשלושה נושאים: 1. בחינת הכלים בתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי שיש בהם כדי להשפיע על תופעת הפוליגמיה. 2. ההשפעה של ההשכלה על ההסתברות להקמת משפחה פוליגמית, ולצורך זה, בדיקת תמונת המצב בנוגע לנערים ונערות בדואים ופטרונות להעלאת רמת ההשכלה. 3. בחינת הכלים בתחום התעסוקה שיש בהם כדי להשפיע על התופעה.

למערכת החינוך תפקיד חשוב בשינוי התודעה והתפיסה בקרב הצעירים בקשר לתופעה ובהשפעה על הגורמים אשר מחוללים אותה. כמו כן, צוות המשנה עסק בבחינת הכלים מתחום התעסוקה אשר יש בהם כדי להשפיע על התופעה ולצמצם אותה, לרבות שילוב צעירות וצעירים באקדמיה ובשוק התעסוקה והתעשייה, תוך שימת דגש על עידוד ושילוב נשים בתחום התעסוקה והעצמתן מבחינה כלכלית.

צוות המשנה כלל נציגים מתחומים ומגזרים שונים במטרה לדון בנושאי החינוך והתעסוקה מנקודות מבט רחבות ומגוונות. הצוות כלל את הנציגים הבאים:

ד"ר מוחמד אלהיב, יו"ר צוות המשנה והממונה על החינוך הבדואי במשרד החינוך

מר דרור יוסף, רכז צוות המשנה ועוזר למנהלת הכללית ממשרד המשפטים

מר מחמוד אלעמור, מנכ"ל החברה הכלכלית ברהט ומנהל מרכזי ריאן בדרום להכוון תעסוקתי לשעבר

גב' חנה שדמי, מנהלת אגף א', שירות פסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך

גב' נג'ואה אבו נימר עבאס, מפקחת על הייעוץ החינוכי, משרד החינוך

גב' סנא ג'בארין אגבאריה, מפקחת על הייעוץ החינוכי, משרד החינוך

גב' עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, שירות פסיכולוגי-ייעוצי ממשרד החינוך

מר חליל אלכרם, מנהל בית הספר, "אלאמל" במועצה אזורית אלקסום

גב' סלימה מוסטפא סלימן, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי

גב' חגית כהן, ישראל דיגיטלית מהמשרד לשוויון חברתי

גב' אלה בר דוד, מנהלת תחום בכיר תעסוקת מיעוטים ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גב' הדר וינטר גולן, מנהלת תחום תכנון ממשרד הכלכלה והתעשייה

גב' אדווה ספיר, מנהלת תחום ממשרד לפיתוח הנגב והגליל

עו"ד הדיל יונס, מחלקת ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים

גב' דנה מיטב, מנהלת האגף לשוויון מגדרי מנציבות שירות המדינה

במסגרת עבודת צוות המשנה וכבסיס לעבודתו, הציגו משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החינוך, בפני צוות המשנה ויו"ר הצוות הבין-משרדי, תוכנית פעולה לקידום השתלבות נשים בדואיות תושבות ישראל בתעסוקה ותוכנית לפיתוח חומרי למידה או תוכנית התערבות להתמודדות עם הנושא בהתאמה.

בנוסף לתוכניות הללו, וכדי להתמודד ולפגוש את הנושא במישרין יחד עם גורמי המקצוע בשטח, יצאו נציגי צוות המשנה ויו"ר הצוות הבין-משרדי למספר סיורים ופגישות בנושאים שונים ביישובי הבדואיים בדרום.

סיורים ופגישות נוספות

בנושא המסגרות החינוכיות במגזר הבדואי, נערכו המפגשים והסיורים הבאים:

- סיור בבית הספר "נווה מדבר" ופגישה עם צוות בית הספר ומנהל המוסד - מר חאתם אבו קווידר
- סיור בבית הספר התיכון "אום בטיין" ופגישה עם תלמידות וצוות בית הספר יחד עם מנהל המוסד - מר עומר אבו עיסא
- סיור בבית הספר להכשרה מקצועית לנוער "סח'נין" ביישוב חורה ופגישה עם התלמידים, הצוות והנהלת בית הספר
- פגישה עם הגב' יוליה איתן, סגנית ראש המועצה הלאומית לכלכלה והמתכללת של עבודת צוותי החינוך והכשרת סגלי הוראה במסגרת המעקב אחר ביצוע תוכנית החומש

בנושא השתלבות נשים בדואיות בשוק התעסוקה, לרבות החסמים להשתלבות ופתרונות אפשריים, נערכו המפגשים והסיורים הבאים:

- סיור באזור התעשייה בשגב שלום תוך לימוד תחום שילוב הנשים הבדואיות בעבודה במפעל "עוף עוז".
- פגישה עם ראש מנהלת איזור התעשייה שגב שלום, מר חגי אופק ומנהל מפעל עוף עוז
- סיור במעון היום ביישוב חורה
- פגישה עם מנהלת המעון ומנהל המרכז הקהילתי בו פועל המעון
- סיור במשפחתונים ביישוב חורה ופגישה עם מנהלת המשפחתונים בעיר
- פגישה עם ראש העיר באר שבע, מר רוביק דנילוביץ'

בנושא תופעת הפוליגמיה בקרב הסגל החינוכי בבתי הספר במגזר הבדואי, וההתמודדות עימה, נערכו פגישות עם הגורמים הבאים:

- מנהל אגף משמעת בנציבות שירות המדינה - עו"ד גיא דוד
- מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך - הגב' עמירה חיים
- הממונה על המשמעת במשרד החינוך - עו"ד יפית איצקוביץ'

א. חינוך

1. תמונת מצב

כפי שצויין בהרחבה בפרק שעסק באיסוף ואיגום מידע, האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כ-250,000 תושבים. כ-60% מהם ילדים וצעירים עד גיל 19. כלומר, 60% מהאוכלוסייה הבדואית בנגב אמורה להיות מוכרת ושייכת למערכת החינוך.

לחינוך ולמערכת החינוך תפקיד מרכזי בהתפתחות ועיצוב האוכלוסייה הצעירה. מבקר המדינה²²⁰ עמד על החשיבות של מערכת החינוך הציבורית ביצירת תשתית תרבותית וערכית משותפת ושיוויונית וציין כי החינוך הציבורי הוא אמצעי חיוני והכרחי לקידום של תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות חלשות.

ממסמך שהוכן לקראת ציון יום הנגב בכנסת, ביום 30 באוקטובר 2017²²¹ עולה כי בשנת הלימודים תשע"ז (2016/2017) למדו במערכת החינוך 95,352 תלמידים בדואים תושבי הנגב שמהווים כ-64% מכלל הילדים הבדואים בנגב, ובהם 19,000 תלמידים בגני הילדים וכ-76,000 תלמידים בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים.

מן המסמך עולה מספר מוסדות החינוך המשרתים את אוכלוסיית הבדואים הבדואים בנגב:

673 גני ילדים

94 בתי ספר יסודיים

41 בתי ספר על-יסודיים

מתוכם - 58 מוסדות לחינוך מיוחד

במסגרות אלה מועסקים 7,593 עובדי הוראה ובהם 843 גננות.

30% מן התלמידים הבדואים לומדים במוסדות חינוך במועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום, אשר מספקות שירות לאוכלוסייה הבדואית בפזורה.

בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) העביר משרד החינוך לחינוך הבדואי קרוב ל-1.7 מיליארד ש.

220 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015, עמ' 885-897.
221 אתי וייסבלאי, חינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 30/10/2017.

עוד עולה כי אחת הבעיות הקשות שהחינוך הבדואי מתמודד עימן היא מחסור במבני חינוך ותשתיות פיזיות במבני החינוך הקיימים. על פי משרד החינוך, קיים מחסור חמור של כ-1,200 כיתות לימוד וכיתות גן ביישובי הבדואים. יצוין כי בתוכנית החומש למגזר הבדואי בשנים 2011-2016 לא הוקצו תקציבים יעודים לבינוי כיתות בחינוך הבדואי בנגב. החלטת הממשלה על תוכנית החומש לשנים 2017-2021 הוקצה תקצוב כולל של 1.8 מיליארד ש"ח לצורך השלמת פגרים בתחומי מבני החינוך ולשם השוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות של מוסדות החינוך.

עוד עולה כי קיים מחסור בגני ילדים ביישובים בפזורה ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגני ילדים בחינוך הבדואי בנגב, כך שבשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) למדו רק 79% ילדים בני שלוש עד חמש בגני הילדים.

כמו כן, ממקורות משרד החינוך עולה כי למרות שבשנים האחרונות חל שיפור ניכר בהישגי התלמידים בחינוך הבדואי, עדיין הישגיהם נמוכים מהישגי התלמידים במגזרים אחרים.

2. תוכניות החומש בתחום החינוך

א. תוכנית החומש לשנים 2012-2016

כפי שכבר תואר בהרחבה בפרק שעוסק בפעילות הממשלתית במבוא לדו"ח זה, בספטמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3708 בדבר תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. בהחלטה מוצגת תוכנית חומש לשנים 2012-2016 להשגת המטרות האלה: קידום מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות וחיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות של האוכלוסייה הבדואית. נקבע כי לשם השגת מטרות אלה **יושם דגש על השקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה**. התקציב הכולל של התוכנית עמד על 1.263 מיליארד ש"ח²²². עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי מטת היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, שהיה באותה עת שייך למשרד ראש הממשלה, יהיה האחראי למעקב ולבקרה אחר יישום התוכנית. בשנת 2014 עבר תחום הפעולה של הפיתוח הכלכלי-חברתי ושל הסדרת התיישבות הבדואים בנגב למשרד החקלאות ופיתוח הכפר²²³.

בהחלטת הממשלה מס' 3708, בפרק העוסק בקידום ההשכלה פורטו שישה תחומים:

1. תוכנית לשיפור הישגים לימודיים, לצמצום פגרים, להרחבת ההתמדה בלימודים ולהשלמת בגרויות - הפעלת תוכניות לצמצום הנשירה, שעות תגבור לתלמידים מתקשים, השלמת בגרויות לנבחני משנה, אבחון ואיתור לקויות ולמידה וליווי תלמידים מאובחנים.

²²² ראו החלטת ממשלה מס' 3708, תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית, מיום 11/9/2011.
²²³ ראו החלטת ממשלה מס' 1146, העברת שטח הפעולה: הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת התיישבות הבדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מיום 5/1/2014.

2. שדרוג מערכת החינוך הטכנולוגי-מדעי והקמת חטיבה על-תיכונית ללימודים טכנולוגיים - הרחבת היקף הפעלתן של תוכניות ללימודים טכנולוגיים ולימודים לתעודת בגרות, פתיחת מסלולי המשך לכיתות י"ג-י"ד, שדרוג מעבדות טכנולוגיות, פתיחת מגמות טכנולוגיות בהלימה לצורכי המשק והכלכלה והרחבת פרויקטים ותוכניות לשילוב תלמידים בתעשייה.
3. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות - הפעלת מרכזים ותוכניות לתלמידים מצטיינים ולעידוד המצוינות.
4. חינוך לקריירה - הפעלת תוכנית לתלמידי כיתות י"ב המתמקדת בהכנת התלמידים לקראת שילוב באקדמיה ובתעסוקה.
5. השלמת השכלה למבוגרים - הפעלת מגוון תוכניות להשלמת השכלה למבוגרים ובייחוד לנשים, מרמת טרום-יסודי ועד להשלמת תעודת בגרות.
6. הרחבת הפעילות בחינוך הבלתי-פורמלי - תקצוב פעילות בתחום החינוך הבלתי-פורמלי והפעלת תוכנית להשלמת השכלה לנוער מנותק

בסך הכול הוקצו לתוכניות בתחום החינוך כ-124.4 מיליון ש"ח: כ-30 מיליון ש"ח מתקציבי משרד החינוך וכ-95 מיליון ש"ח כתוספת לתקציב המשרד. חלקו הגדול של התקציב שיועד לתוכנית הוקצה לצמצום פגמים ולחינוך בלתי פורמלי. תקציבים מצומצמים יותר הוקצו לחינוך מדעי-טכנולוגי, השלמת השכלה למבוגרים, קידום המצוינות וחינוך לקריירה. בתקציב התוכנית לא הוקצו תקציבים לבינוי כיתות גן וכיתות לימוד בבתי ספר. בהחלטה נכתב כי הקמת כיתות גן וכיתות בית ספר תהיה על פי תוכנית החומש המתוכננת לנושא זה לשנים 2012-2016, שתגיע לאישור הממשלה בהחלטה נפרדת. עם זאת, בשל סיום כהונת הממשלה בסוף שנת 2012, לא התקבלה תוכנית חומש לבניית כיתות לימוד באותן שנים²²⁴.

את יישום התוכנית ליווה מחקר הערכה של מכון ברוקדייל. בדו"ח סיכום המחקר בנושא החינוך מפורטות היוזמות והפעילויות שהופעלו במסגרת התוכנית בתחום החינוך. החוקרים מנו הישגים בולטים רבים של התוכנית ובהם הפעלת תוכניות חדשות בתחום מניעת נשירה; שיפור הישגי תלמידים וצמצום פגמים; שיפור תוכניות ותיקות והרחבת היקף המשתתפים בהן; התמקצעות צוותי הוראה בבתי ספר בתחומי שונים; הגברת מודעות הקהילה להיבטים השונים של החינוך; יצירת שותפויות ואיגום משאבים ברמה הארצית והמקומית ועוד. עם זאת, הוזכרו גם קשיים ואתגרים שהקשו על פעילותה, ובהם חוסר נגישות של הפעילויות לתלמידים הנזקקים להן ובעייתיות בהסעות; מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים מתאימים; חוסר תיאום בין משרדי ממשלה המפעילים תוכניות לאותה אוכלוסיית יעד ואף בתוך אותו משרד ממשלתי עצמו; קשיים בגיוס כוח אדם איכותי ומקצועי קבוע; גיוס מורים למקצועות הטכנולוגיה ולתלמידים מצטיינים; קשיי תקציב שמנעו הרחבה של חלק מן התוכניות; חולשת הרשויות המקומיות.

²²⁴ מתוך המסמך שהוכן לדיון בכנסת בנושא חינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2017. להרחבה ראו תמיר אגמון, תיאור וניתוח תקצוב כיתות לימוד על ידי משרד החינוך בשנים 2010-2016, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2017.

נוסף על כך, בדו"ח נמנו אתגרים הנובעים ממאפיינים חברתיים-תרבותיים ייחודיים לבדואים, למשל: התנגדות הורים להשתתפות בפעילויות מעורבות של בנים ובנות; התנגדות לאבחוני לקויות למידה וחוסר הערכה לתחומי חינוך שאינם בהכרח הישגיים, הן בקרב הורים והן בקרב צוותי הוראה.²²⁵

ב. תוכנית החומש לשנים 2017-2021²²⁶

בראשית שנת 2017 קיבלה הממשלה את החלטת הממשלה מס' 2397, "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021". נקבע כי משרד החקלאות ופיתוח הכפר הוא הגורם הממשלתי האחראי ליישום התוכנית וכי תוקם ועדת היגוי עליונה לתוכנית בהשתתפות מנכ"לי המשרדים השותפים בה או נציגים מטעמם, שתאשר את תוכניות העבודה של המשרדים, תעקוב אחר יישומן ותפעל להסיר חסמים המונעים את המשך יישום התוכנית או מעכבים אותה.²²⁷ הוגדרו ארבעה תחומי ליבה עיקריים שבהם תפעל התוכנית, ונקבעו יעדי תוצאה כמותיים ומדידים: חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת הרשויות המקומיות. התקציב הכולל של תוכנית החומש הוא 3.03 מיליארד ש"ח לחמש שנים, מתוכם כ-1.14 מיליארד ש"ח לחינוך ושירותים חברתיים. פרק החינוך בהחלטה המתייחס למערכת החינוך לילדים ולבני נוער עוסק בארבעה תחומים עיקריים:

1. תוכניות חינוך שעיקרן מניעת נשירה, שיפור הישגים, שיפור איכות ההוראה, שיפור איכות הלמידה, טיפוח המצוינות של תלמידים בחברה הבדואית בנגב, התמודדות עם אלימות ועידוד בוגרי התיכון הבדואים ללמוד במוסדות אקדמיים ישראלים.

2. מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי-פורמלי.

3. השלמת פערים מבחינת מבני חינוך ביישובים הבדואיים בנגב, לשם השוואת תנאי הלימודים הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך, ובכלל זה: בינוי כיתות חדשות, בינוי גני ילדים, שיפוץ מוסדות חינוך, חידוש מבנים, התאמות להנגשה, תשתיות בית ספריות והצטיידות ובנייה של שני מרכזים לפיתוח סגלי הוראה.

4. הכשרת מורים מקרב החברה הבדואית בנגב.

התקציב הכולל שהוקצה לתחומי פעולה אלה הוא 757 מיליון ש"ח לחמש שנים.

בהחלטת הממשלה נקבע כי על משרד החינוך לקבוע יעדי תוצאה ברורים ומוסכמים שיביאו לידי ביטוי את יעדי התוכנית, ובכלל זה צמצום הפערים בתחומי החינוך בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל החברה הישראלית בארבעה תחומים:

225 יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך-דו"ח שני על החלטת הממשלה 3708, מכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, דצמבר 2016.

226 ראו החלטת ממשלה 2397, תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, מיום 12/2/2017. 227 להרחבה ראו את הפרק שעוסק בפעילות הממשלתית במבוא לדו"ח זה.

- א. הפחתת שיעורי הנשירה של תלמידי תיכון השייכים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.
- ב. העלאת הזכאות לבגרות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.
- ג. צמצום הפערים בציוני המיצ"ב בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל החברה הישראלית.
- ד. שיפור איכות ההוראה.

לצורך יישום התוכנית נדרש משרד החינוך, בתיאום עם משרד האוצר ומשרד החקלאות, לגבש תוך 100 ימים תוכנית לצמצום הפערים ושיפור ההישגים הלימודיים של ילדים ובני נוער באוכלוסייה הבדואית בנגב בדגש מיוחד על השקעה במצוינות, חינוך הגיל הרך, קידום החינוך הבלתי-פורמלי, חינוך טכנולוגי, התמודדות עם נוער בסיכון, הכנה להשתלבות בשוק התעסוקה וחזוק השילוב בחיי החברה בישראל. עוד נקבע כי על התוכנית לכלול מענה פרטני לכול רשות מקומית שבה יש יישובים בדואיים בנגב וכי בסיום גיבוש התוכנית ובטרם הקצאת התקציבים לפעילויות השונות, יחל מהלך כולל לשיתוף ראשי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ולגיוס המנהיגות הבדואית בנגב להצלחתה.

נוסף על כך, על משרד החינוך להכין תוכנית ייעודית, בתיאום עם הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, שעיקרה הכשרת מורים מקרב החברה הבדואית בנגב, אשר תכלול התייחסות לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של סטודנטים להוראה מקרב האוכלוסייה הבדואית. במסגרת תוכנית זו ייקבע יעד לשילובם של מורים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב שהוכשרו במדינת ישראל, כך שבתום חמש שנים לפחות 80% מן המורים בבתי הספר ביישובי הבדואים בנגב יהיו מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. יתר על כן, בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות הרשות לפיתוח ולהתיישבות הבדואים בנגב ובהשתתפות משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר ובמשרד החינוך, להסרת חסמים לבינוי מוסדות חינוך.²²⁸

3. המענים שניתנים כיום על ידי משרד החינוך

מתשובה שהתקבלה ממשרד החינוך והועברה למרכז המחקר בכנסת מיום 3 אוקטובר 2017 עולה כי בהמשך להחלטת הממשלה הוקמה במשרד החינוך ועדת היגוי בראשות גב' גילה נגר, המשנה למנכ"ל משרד החינוך. הוועדה הכינה תוכנית פדגוגית מקיפה בהתאם ליעדים ולדגשים שבהחלטת הממשלה בהתבסס על התוכניות וההתננים של תוכנית החומש הקודמת. התוכנית אושרה על ידי נציגי האוצר והוגשה בחודש ספטמבר 2017 לאישור ועדת ההיגוי העליונה של תוכנית החומש.²²⁹

התוכנית הפדגוגית שהכין המשרד כוללת תוכניות לחינוך הקדם-יסודי, לחינוך היסודי ולחינוך העל-יסודי ובהן תוכניות להיכרות עם השפה העברית, עידוד קריאה בערבית,

228 מתוך המסמך שהוכן לדיון בכנסת בנושא החינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 אוקטובר 2017. להרחבה, ראו החלטת ממשלה מס' 2397 מיום 21/2/2017.

229 מתוך המסמך שהוכן לדיון בכנסת בנושא החינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 אוקטובר 2017.

מרכזי מצוינות, תוכניות למניעת נשירה, איתור תלמידים מתקשים וטיפול בהם, צמצום אלימות ובעיות התנהגות בבתי ספר, וכן הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות באמצעות טיפול ממוקד בתלמידים שחסר להם מקצוע אחד או מתקשים במקצוע אחד הנדרש להשלמת תעודת בגרות ועוד. בנוסף, הוצגה תוכנית ייעודית למנהלי בתי ספר בחינוך הבדואי בנגב. בתוכנית זו נקבעו מדדי תוצאה למערכת החינוך הבדואית בנגב, ובהם:

- תעודות בגרות - עלייה של 2% לפחות בכול שנה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מהלומדים בי"ב
 - נשירת תלמידים - ירידה של 0.2% לפחות בשנה בשיעור הנשירה במגזר מכלל הלומדים עד לשיעור של 1.2% בשנת 2021 וירידה בשיעור הלא-לומדים בי"ב מתוך שכבת הגיל עד ל-17.59% בשנת 2021
 - מיצ"ב - צמצום הפער בין תלמידים דוברי הערבית בכלל לתלמידים דוברי הערבית בחינוך הבדואי בנגב באנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה ב-4-8 נקודות בכול שנה עד לביטול בשנת 2021
 - השכלה גבוהה - גידול בשיעור הסטודנטים הבדואים לשנה א' עד ל-32% בתואר ראשון. העלאה במספר הסטודנטים הבדואים לתארים מתקדמים בשנת 2021 עד ל-433 סטודנטים לתואר שני ו-61 סטודנטים לתואר שלישי.
- במסגרת החלטת הממשלה הוטל כאמור על משרד החינוך להשלים פערים בתחומי המבנים בחינוך ביישובי הבדואים בנגב והשוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך. לצורך כך הוקצו מיליארד ו-180 מיליון ₪ בשנים 2017-2021.

4. האתגרים עימם מתמודדת החברה הבדואית בתחום הנוער

א. נשירת תלמידים ממערכת החינוך

על פי נתוני משרד החינוך, כ-29% מבנות ובני הנוער נושרים מבתי הספר של מערכת החינוך, ולמעשה כ-1,500 בני נוער מתוך שנתון המונה כ-5,400 אינם מסיימים 12 שנות לימוד. שיעור הנשירה בקרב בנים עומד על כ-36% ואילו בקרב בנות שיעור זה עומד על כ-22%.

על פי דו"ח שהוכן על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עולה כי מצב זה נובע ממספר גורמים²³⁰:

- עוני וקשיי מחייה בסיסית של המשפחות
- הזדמנויות תעסוקה הפתוחות בפני תלמידים המדרבנות את התלמידים לעזוב את בתי הספר ולסייע בכלכלת המשפחה
- קשיים לימודיים הנובעים לעיתים קרובות מהיעדרויות תכופות

²³⁰ יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך-דו"ח שני על החלטת הממשלה 3708, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, דצמבר 2016.

- מחסור במסגרות לתלמידים חלשים
 - נטייה של הורים שלא להשאיר את ילדיהם בבתי הספר אם אין להם אופק של תעודת בגרות או רכישת מקצוע
 - מאפיינים תרבותיים, כולל התנגדות מצד חלק מן ההורים ללימוד בנותיהם מחוץ ליישוב ובמסגרת מעורבות לבנים ולבנות
 - היעדר אכיפה של הרשויות המקומיות בתחום של ביקור סדיר
- יש לציין כי קבוצת הילדים בכלל אוכלוסיית הבדואים בנגב, שאינם לומדים במסגרות חינוך כוללת שתי קבוצות משנה:**
- הילדים בגילאים שונים הרשומים למוסדות החינוך בכלל אוכלוסיית הילדים הבדואים תושבי הנגב לעומת אלו שאינם רשומים למוסדות החינוך. קבוצת הילדים שאינם רשומים מונה 11% מכלל הילדים הבדואים בנגב בכול הגילאים²³¹.
 - קבוצת הילדים שהיו רשומים ללימודים במסגרת חינוך מוכרת ובמעבר בין שנת לימודים אחת לשנייה אינם רשומים בה עוד²³² – מונה כ-29% מכלל התלמידים הלומדים בבתי הספר בפיקוח משרד החינוך. מהדו"ח של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עולה כי עיקר הנשירה היא במעבר בין חטיבת הביניים לחטיבה העליונה בכיתה ט'. כמו כן, הנשירה בקרב בנים רבה יותר מאשר בקרב בנות. כלומר, בנות בדואיות בנגב נושרות בשיעור נמוך יותר מהבנים²³³.
- חשוב לציין כי חלק מן התלמידים שעזבו את מערכת החינוך נרשמו למסגרות לימוד חלופיות, כגון מסגרות להכשרה מקצועית לנוער של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. מן הנתונים של הלמ"ס עולה כי בשנת 2016 אחוז הנשירה עומד על כ-29%²³⁴. כך, כ-1,500 בני נוער מתוך שנתון המונה כ-5,400 אינם מסיימים 12 שנות לימוד.

ב. חוסר מעש בגילאים מוקדמים

מחקרים²³⁵ רבים עולה הקשר בין נשירה ממערכת החינוך לבין התנהגות שולית, בעיקר עבריינות ושימוש באלכוהול ובסמים. נמצא כי כ-45% מבני הנוער שבטיפול היחידות לקידום נוער, שנשרו מבתי הספר במערכת החינוך הרגילה, היו מעורבים בפלילים בתקופה

231 נכון לשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) כפי שעולה מנתוני הלמ"ס אשר הוגשו לכנסת ומופיעים בדו"ח המחקר של הכנסת מיום 30/10/2017.

232 בשתי קבוצות המשנה איננו עוסקים בתופעה של נשירה סמויה, שבה תלמידים רשומים ללימודים מבחינה פורמלית אך השתתפותם בלימודים אינה סדירה והם עלולים להגיע למצב של ניתוק או עזיבה של מסגרת החינוך לגמרי. להרחבה על תופעת הנשירה הסמויה ראו: אסף ויניגר, נשירה סמויה וביקורים לא סדירים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2014.

233 יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך-דו"ח שני על החלטת הממשלה 3708, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, דצמבר 2016.

234 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים על נשירת תלמידים בדואים המתגוררים במחוז הדרום מכיתות ז'-י"ב מבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך, ומעבר למסגרות לימוד חלופיות במהלך שנה"ל תשע"ב-תשע"ו לשנים הבאות לפי מין, עיבוד מיוחד שבוצע לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2017.

235 חיים להב, נוער מנותק: התופעה ודרכי ההתמודדות, ירושלים 2003, מתוך מסמך רקע בנושא: נוער מנותק במגזר הערבי, מרכז מחקר ומידע הכנסת, שהוכן על ידי נעמי מי-עמי והוגש לוועדה לזכויות הילד, מרץ 2004.

כלשהי. אחוזים אלה גבוהים בהרבה משכיחות המעורבות בפלילים של בני נוער בקרב כלל האוכלוסייה.

היעדר מסגרות טיפול, חינוך והכשרה מקצועית בקהילה גורם לתופעות לא רצויות בקרב הצעירים, כגון שוטטות ביישובים בחוסר מעש, המלווה בתחושות קיפוח והתמרמרות כלפי הממסד, אשר מדרדרים אותם בקלות למצבי פשיעה ולהתנהגות עבריינית²³⁶.

עדויות על הקשיים איתם מתמודדים בני הנוער והאוכלוסייה הבדואית בהקשר זה נשמעו רבות במהלך עבודת הצוות. עדויות כאלה הובאו על ידי אנשי מקצוע מתחומים שונים **בניסיון להסביר את התופעה של נישואין בגיל צעיר**, אשר מבטאים צורך להיכנס למסגרת כלשהי.

בני הנוער והוריהם, רואים בהקמת תא משפחתי כניסה למסגרת מסודרת של שגרה משפחתית, שתמנע מבני הנוער לעסוק בפעילות שלילית. נישואין בגיל כה צעיר מתקיימים, בדרך כלל, בהליך של שידוכין, כאשר הגבר הצעיר לא באמת בוחר באישתו. פעמים רבות השידוך נעשה בהתחשבות מועטה ברצון הנער או הנערה והעדפת הצרכים החברתיים של המשפחה המורחבת, החמולה או השבט קודמת לצורכי הנער עצמו. פעמים רבות הנישואין האלה הם לאישה שהיא קרובת משפחה.

לנישואין בגיל מוקדם, בנסיבות שתוארו לעיל, יש קשר לתופעת הפוליגמיה. מהמחקר שליווה ד"ר חליחל מהלמ"ס²³⁷ במסגרת עבודת הצוות, וכפי שמובא בתרשים מס' 13 מטה, עולה כי **ככול שגיל הנישואין של הגבר צעיר יותר כך גדלה ההסתברות לכך שישא אישה שנייה בעתיד**. למשל, עבור גבר הנישא בגיל 17 קיימת הסתברות של למעלה מ-40% לשאת אישה שנייה בעודו נשוי לאישה הראשונה, וזאת לעומת כ-18% עבור גבר הנישא לראשונה בגיל 25; וכ-12% עבור גבר הנישא לראשונה בגיל 30.

236 יוסי כורזים, ילדים בסיכון ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, ירושלים 2003, מתוך מסמך רקע בנושא: נוער מנותק במגזר הערבי, מרכז מחקר ומידע הכנסת, שהוכן על ידי נעמי מי-עמי והוגש לוועדה לזכויות הילד, מרץ 2004.

237 להרחבה ראו את הפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

תרשים מס' 13- הקשר בין גיל הנישואין הראשונים לבין פוליגמיה



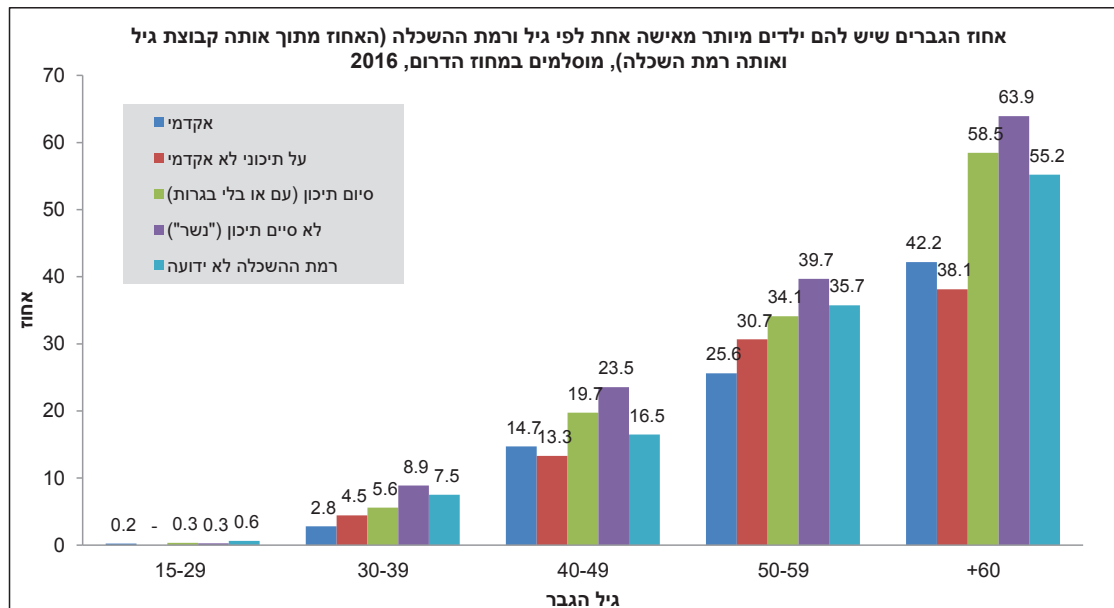
5. הקשר בין השכלה לבין פוליגמיה

כפי שצוין לעיל ועל פי נתוני משרד החינוך, כ-29% מבנות ובני הנוער נושרים מבתי הספר של מערכת החינוך, ולמעשה כ-1,500 בני נוער מתוך שנתון המונה כ-5,400 אינם מסיימים 12 שנות לימוד. כמו כן, בפני הצוות הוצגו נתונים לפיהם הנשירה מבית הספר מתחילה החל מחטיבת הביניים ומגמת הנשירה מתגברת לאורך שנות הלימודים וכי בנים נושרים בשיעור גבוה יותר מבנות.

לנשירה מבית הספר קשר לגיל נישואין בגיל מוקדם ולפוליגמיה. המחקר המקיף שביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעבור צוות זה, מצביע באופן ברור כי בממוצע, על פני כלל הגילאים, לאלה הנושרים ממסגרת חינוכית ואינם מסיימים 12 שנות לימוד, קיימת הסתברות גבוהה ב-20% להיות חלק מתא משפחתי פוליגמי בהשוואה לאלה המסיימים 12 שנות לימודים במערכת החינוך עם או בלי תעודת בגרות.

בתרשים מס' 14 ניתן לראות בבירור כי הרכיב של סיום 12 שנות לימוד ושהייה במסגרת חינוכית כלשהי, משמעותי יותר מאשר רמת החינוך, וזכאות לבגרות או לימודים אקדמיים. מן המחקר עולה כי לא בכול טווח גילאים ההשפעה של השכלה אקדמית תורמת להסתברות נמוכה יותר לקיום אורח חיים פוליגמי.

תרשים 14- הקשר בין רמת ההשכלה לבין פוליגמיה



ב. תעסוקה בחברה הבדואית בנגב

מהספרות המקצועית עולה כי האוכלוסייה הבדואית עברה שינויים משמעותיים באורח החיים המתבטא בכך שחלק גדול ממנה השתקע בנגב והפסיק לנדוד ממקום למקום. ירידת הנוודות עודדה חקלאות ועיקר פרנסתם של הבדואים התבססה על רעיית צאן משולבת בגידולי שדה, בעיקר שעורה ודורה. עם זאת, מספר תהליכים מקבילים גרמו לירידת ההכנסות מחקלאות: ירידה כלל עולמית בהכנסות מחקלאות, עיור, איבוד של שטחי מרעה לצאן ועוד.

כל אלה הביאו את הבדואים לחיפוש מקורות פרנסה נוספים על החקלאות, אך מיקומם בפריפריה של מדינת ישראל והיעדר תשתיות לתעשייה בעיירות הבדואיות לא אפשרו להם לפתח מקורות חליפיים. תהליך העיור המהיר והמודרניזציה לא הביאו בחשבון את השלכותיו על המבנה החברתי והכלכלי של חברה מסורתית זו.²³⁸

התיישבות הקבע והתהליכים החברתיים-תרבותיים העוברים על האוכלוסייה הבדואית ב-60 השנים האחרונות הובילו לקונפליקט מתמשך בין נורמות תרבותיות מסורתיות, לבין אורח החיים המערבי אליו הם נחשפים במהלך היוםיום.²³⁹

לצד כל אלה יש לציין כי גם מצב החינוך משליך על מצב האוכלוסייה הבדואית בתחום התעסוקה ושוק העבודה. מיומנויות חסרות והפיזור של האוכלוסייה בפריפריה הגאוגרפית

²³⁸ תיאבת אבו ראס, החברה הבדואית בנגב, תמורות בעידן העיור, יוזמות קרן אברהם, 2011.

²³⁹ יפעת שני אבוחצירה, האוכלוסייה הבדואית בישראל- שימוש במרשם האוכלוסין לעומת אומדני האוכלוסייה כבסיס לחישוב מדדים דמוגרפיים- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - אגף מפקד ודמוגרפיה, מרץ 2010.

והחברתית של ישראל הביאו למיעוט אפשרויות תעסוקה בקרב החברה הבדואית²⁴⁰. בסוף 2016, עמד שיעור דורשי העבודה על 26%-14.4%²⁴¹.

כתוצאה מהמצב הזה, אוכלוסיית הבדואים בנגב היא האוכלוסייה הממוקמת במקום האחרון במדרג הסוציו-אקונומי בישראל.

1. תעסוקת נשים בחברה הבדואית

מן הנתונים של הלמ"ס עולה כי שיעור ההשתתפות של גברים בדואים בשוק העבודה בשנת 2016 עמד על כ-56% לעומת שיעור ההשתתפות של הנשים אשר עמד על כ-24%. בהשוואה לגברים בדואים, לנשים ערביות ולנשים יהודיות, הנשים הבדואיות הן תת קבוצה מוחלטת במיוחד. מנתוני שירות התעסוקה עולה כי נשים בדואיות בנגב דורשות לעבוד יותר מאשר כל אוכלוסייה אחרת: 19.5% מהנשים הבדואיות בנגב בגילאים 25-65 נרשמו כדורשות עבודה בשנת 2016 לעומת 4.2% בקרב האוכלוסייה הכללית. בנוסף, נשים בדואיות מרוויחות שכר הנמוך בעשרות אחוזים מהשכר הממוצע בישראל²⁴².

ההכנסה הממוצעת החודשית לנפש באוכלוסייה הבדואית עומדת על 1,180 ₪ בלבד - כשליש מההכנסה החודשית לנפש באוכלוסייה היהודית.

2. חסמים בכניסה לשוק העבודה

בדו"ח של חברת עדליא, אשר הייתה אמונה על הכנת התוכנית החברתית-כלכלית לשנים 2017-2021, צוין כי ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה בקרב נשים ערביות בדואיות נובעת משתי סיבות עיקריות: האחת - החברה הבדואית, כחברה פטריארכלית, מפעילה לחץ על נשים לעבוד ביישובי מגוריהן, ובשל העובדה שביישובים הבדואים אין די מקומות עבודה, רבות נשארות ללא אפשרויות תעסוקה; השנייה - לנשים ערביות בדואיות קשה להשתלב בשוק העבודה במטרופולין באר שבע בשל חסמי שפה, רמת השכלה נמוכה, מחסור במעונות ובגני ילדים וחסמים תחבורתיים²⁴³.

להלן יוצגו החסמים העיקריים כפי שעלו במהלך עבודת הצוות:

חסמים תרבותיים

ישנם חסמים תרבותיים המונעים מנשים לצאת לעבודה או מקשים עליהן לעשות זאת. החברה הבדואית המסורתית בדרום מתקשה להסכים ליציאתן של נשים לעבודה מחוץ לגבולות היישוב. בנוסף, החברה המסורתית לא רואה באור חיובי עבודה במשמרות, שכן בנוסף לקשיים הרגילים של עבודות בשעות הלילה, נשים בדואיות נתקלות בהתנגדות מצד המשפחה לשהות מחוץ לבית בשעות החשיכה²⁴⁴.

²⁴⁰ מיכל אליעזר, הקשר שבין השכלה והכנסה בחברה הבדואית בנגב, המרכז הבינתחומי הרצליה, יולי 2017.

²⁴¹ סבירסקי, קונור-אטיאס, תמונת מצב חברתית 2016, מרכז אדוה 2017.

²⁴² בן פרג'ון, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

²⁴³ עדליא, תוכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, שלב א', 2015.

²⁴⁴ יאסר חוג'יראת ומחמוד אלעמוד, מצוקת החברה הבדואית מתחילה באי-תעסוקת נשים, כתבה שפורסמה בדה-מורק, 22/1/2017.

חינוך, השכלה והכשרה

מחקרים רבים מצביעים על גורם ההשכלה כגורם מכריע על השתתפותן של נשים בשוק העבודה וקידום מעמדם החברתי. בקרב קבוצות מיעוט, מנגנון זה מועצם וההשכלה משמשת ככולי ליציאה ממצב של שוליות חברתית מגדרית ואתנית²⁴⁵.

פערי ההשכלה ההיסטוריים הם גורם מרכזי המסביר את שיעורי התעסוקה העכשוויים של נשים ערביות בדואיות בנגב. נשים אשר זכו לתעודת בגרות ונכנסו למערכת ההשכלה הגבוהה, אינן מתקשות על פי רוב למצוא תעסוקה. רבות מהן מועסקות בשירותים ציבוריים כגון חינוך, רווחה ובריאות, וחלקן מתקדמות לתפקידים פרופסיונליים, לרבות משרות ניהול²⁴⁶. לעומת זאת, נשים אשר לא זכו להשלים השכלה תיכונית ולא התקדמו למערכת ההשכלה הגבוהה, נתקלות בקושי למצוא לעצמן תעסוקה קבועה בשכר הוגן, ונדחקות לא אחת לעבודה חלקית או זמנית במשלחי יד שאינם מצריכים השכלה או מיומנות מיוחדת. רבות מהן מועסקות במקצועות צווארון כחול כגון בשירותי ניקיון, במפעלי טקסטיל, בחקלאות ועוד²⁴⁷.

גם השפה מהווה קושי גדול עבור הנשים. בשל העובדה שאינן מרביתן מצאת מן הכפר, בניגוד לגברים, וכך הן אינן נחשפות לשפה העברית. התוצאה היא שהעברית השגורה בפיהן היא ברמה נמוכה משמעותית מזו של נשים ערביות באזורים אחרים בישראל וגם מזו של הגברים בדרום²⁴⁸.

מסגרות לגיל הרך

למסגרות לגיל הרך יש תפקיד כפול – הן בעלות חשיבות מכרעת בהתפתחותם של פעוטות וילדים והקניית כלים וכישורים בסיסיים שישרתו אותם לאורך כל חייהם; ומאפשרות לנשים, אשר נטל גידול הילדים בדרך כלל מוטל עליהן, לצאת ולהשתלב בשוק העבודה באופן רציף. עבור משפחות מעוטות יכולת, מסגרות חינוך מסובסדות לגיל הרך הן בגדר חובה שתאפשר לשני בני הזוג לצאת לעבודה. בהיעדר נגישות גיאוגרפית ו/או כלכלית למסגרות לטיפול וחינוך ילדים בגיל הרך, האימהות הן אלה שנאלצות לוותר על השתתפותן בשוק העבודה.

כדי לעודד נשים להשתלב בשוק העבודה ובהכשרה מקצועית פועל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקמתם ופיקוחם של מעונות יום ומשפחתונים. ילדים הנמצאים במסגרות המפוקחות של המשרד זכאים לסבסוד שכר הלימוד שמשתנה על פי מבחני הכנסת הורים. עם זאת, חשוב להדגיש שמרבית (76%) הילדים בישראל בגילאים 0-3 נמצאים במסגרות פרטיות לא מפוקחות ולא מסובסדות ורק מעטים נמצאים במעונות יום או משפחתונים מפוקחים. המצב במגזר הערבי קשה אף יותר. בשנת 2016 רק 16%

245 ח'אלד עראר ומוהנד מוסטפא, השכלה גבוהה ותעסוקה בקרב נשים ערביות: חסמים ותמורות. בתוך פ' עזאזיה, ח' אבו-בקר, ר' הרץ-לזרוביץ, א' גאנס (עורכים). נשים ערביות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד, 2009.

246 סדאב אבורביעה-קוויידר, זהות מעמדית בהתהוות: פרופסיונליות פל סטיניות בנגב, 2017. בתוך: בן פרג'ון, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

247 בן פרג'ון, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

248 יאסר חוג'יראת ומחמוד אלעמוד, מצוקת החברה הבדואית מתחילה באי-תעסוקת נשים, כתבה שפורסמה בדה-מרקר, 22/1/2017.

מהילדים בגילאים 0-3 ביישובים הערביים למדו במסגרות המפוקחות על ידי המדינה, לעומת 27% ביישובים היהודיים. ביישובים הבדואים בנגב המצוקה גדולה אך יותר.

כך, פועלים כיום בנגב 12 מעונות יום בשישה יישובים בדואיים (חורה, כסייפה, ערערה בנגב, רהט, שגב שלום ותל שבע), בהם מטופלים כ- 815 ילדים המהווים כ-2% מכלל הילדים הבדואיים בגיל הרך בנגב (מתוך כ- 33,000 בגילאים 0-3). במעונות היום שיעור הילדים המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה הוא כ- 35%.

כמו-כן, קיימים כיום 236 משפחתונים ביישובים הבדואים בנגב בהם מטופלים כ- 1,120 ילדים המהווים כ-3% מכלל הילדים הבדואיים בגיל הרך בנגב (מתוך כ- 33,000 בגילאים 0-3). במשפחתונים שיעור הילדים, המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה הוא כ- 60%.

מכאן, עולה כי היצע המסגרות המפוקחות והממומנות ביישובים הבדואים בנגב הוא נמוך ביחס לביקוש ולפוטנציאל הקיים - ובפועל מטופלים במסגרות מפוקחות רק בכ-5% מהילדים משכבת הגיל 0-3 (3% במשפחתונים ו-2% במעונות היום).

בנוסף על כל אלה, קיים מחסור בצהרונים לילדים בגילאי חינוך חובה (מעל לגיל 3). כך שהנשים נותרות ללא הסדרים וללא מסגרת חינוכית מתאימה לילדיהן הקטנים אחרי השעה 13:00²⁴⁹.

מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה

חסם מרכזי ומשמעותי המקשה על שילובן של נשים ערביות בדואיות מהנגב הוא היצע נמוך של מקומות עבודה ביישובים הבדואים או בסמוך להם. העיירות הבדואיות הוקמו ללא תשתיות תעסוקה מספקות, כגון אזורי מסחר או אזורי תעשייה צמודי דופן, ובכך הפכו את רוב האוכלוסייה הבדואית לתלויה במקורות תעסוקה מחוץ ליישובים אלה²⁵⁰. אזורי התעשייה והמסחר מרוחקים ברובם ממקומות המגורים, אין כמעט משרות בתוך היישובים הבדואים, ועל הנשים להעביר זמן רב בנסיעה אל מקום העבודה וממנו. העובדה שהתחבורה הציבורית חסרה, כפי שיפורט להלן, הופכת פעמים רבות את ההגעה אל מקומות התעסוקה לבלתי אפשרית. יוצא מן הכלל הוא אזור התעשייה עידן הנגב, שהוקם בסמוך לרהט, ואכן הגדיל את מספר הנשים העובדות ביישוב. אזור תעשייה זה הוא דוגמה לדרך שבה ניתן להציע אלטרנטיבות ולפתור חלקית את בעיית התעסוקה של הנשים הבדואיות בדרום²⁵¹.

חסמים תחבורתיים

חסם כניסה נוסף לשוק התעסוקה, הקשור באופן הדוק למחסור בשטחי מסחר ותעשייה ביישובים הבדואים, היא תשתית התחבורה הציבורית הירודה. לא זו בלבד שחסרים עסקים מחוללי תעסוקה ביישובים הבדואים, אלא גם אפשרויות התחבורה בתוך היישובים

249 יאסר חוג'יראת ומחמוד אלעמוד, מצוקת החברה הבדואית מתחילה באי-תעסוקת נשים, כתבה שפורסמה בדה-מרקר, 22/1/2017.

250 בן פרג'ון, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

251 יאסר חוג'יראת ומחמוד אלעמוד, מצוקת החברה הבדואית מתחילה באי-תעסוקת נשים, כתבה שפורסמה בדה-מרקר, 22/1/2017.

הבדואים ומהם לאזורי תעסוקה במרחב מטרופולין באר שבע (שנפתחו רק בשנים האחרונות) עדיין אינם מספקים. בעוד שבעיירות המתוכננות התחבורה הבינעירונית נמצאת במגמת שיפור, ברוב הכפרים המוכרים ובכול היישובים הבלתי-מוכרים התחבורה הציבורית לא קיימת ושלל חסמים מונעים את הרחבת פעילותה. היישובים הבדואים תוכננו ללא מקורות תעסוקה פנימיים, ועל כן, תחבורה ציבורית נגישה ומתואמת היא קריטית להשתלבות והתמדה בשוק העבודה. הנפגעות העיקריות מתשתית תחבורתית לקויה הן נשים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שבאין רכב פרטי ניידותן למקומות עסוקה תלויה בתחבורה ציבורית. במציאות בה תחבורה ציבורית החלה רק בשנים האחרונות בעיירות המתוכננות וכמעט לא קיימת בכפרים המוכרים והבלתי-מוכרים, חסם משמעותי זה ימשיך להיות מכשול לכניסתן של נשים ערביות בדואיות לשוק העבודה²⁵².

ד"ר יאסר חוג'יראת הוא מנכ"ל מנכ"ל "אלפנאר" (ארגון לקידום תעסוקת ערבים בישראל). מחמוד אלעמוד הוא מנכ"ל החברה הכלכלית בעיר רהט, אשר הקים וניהל את מרכזי ריאן לתעסוקה לחברה הבדואית בכול אזור הדרום עד לאחרונה, ומכהן כחבר בצוות המשנה, המדינה מקדמת תעסוקה של נשים בדואיות במגוון פרויקטים, תוכניות בין היתר באמצעות הפעלת מרכזי ההכוון התעסוקתי "ריאן". זהו פרויקט והי תוכנית ארצית בניהול והובלת זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובשותפות עם המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח אזורי, המשרד לענייני ירושלים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ועם ג'וינט ישראל. חלק לא קטן מהפעילות של המרכזים מתנהלת בתוך הקהילה לשינוי תודעתי תרבותי. מתקיימות הרצאות, פעילויות וסדנאות, שנועדו לקדם את רעיון תעסוקת הנשים בקרב כל חברי הקהילה תוך העצמת הנשים.

בנוסף לעבודה על שינוי עמוק ברבדים החברתיים והתרבותיים, מתקיימות במסגרת התוכנית הכשרות רכות, בתחומים כמו שיפור השפה העברית, העצמה אישית וסיוע לקראת ראיונות העבודה. בתוכנית גם יוזמות להפעלות של הכשרות ייעודיות לענפי תעסוקה המתאימים לנשים ולצרכים שלהן ובמקביל הידוק הקשר עם המעסיקים במטרה להתאים לנשים מקומות עבודה גם בהיבט שעות הפעילות. לעתים, פעילות זו כוללת גם תיאום הסעה מסודרת למקום העבודה, במקום נסיעה בתחבורה ציבורית - מה שמקל על גורמים שמרניים בקהילה הבדואית לקבל את עצם היציאה לעבודה²⁵³.

חשוב לציין כי בעשור האחרון חל שינוי במדיניות הממשלה ביחס לפיתוח כלכלי-חברתי עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, מתוך הבנה שפיתוח כלכלי של החברה הבדואית הוא הכרחי גם לפיתוח החברה הישראלית כולה. שינוי המדיניות בא לידי ביטוי בתוכניות החומש שייחודה המדינה לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בין השנים 2012-2016 ובין השנים 2017-2021 במסגרת החלטות ממשלה 3708 ו-2397. התוכניות הוצגו בהרחבה בפרק המבוא שעסק בפעילות הממשלתית לפיתוח האוכלוסייה הבדואית בדרום.

252 בן פרג'ון, מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2018.

253 יאסר חוג'יראת ומחמוד אלעמוד, מצוקת החברה הבדואית מתחילה באי-תעסוקת נשים, כתבה שפורסמה בדה-מרקר, 22/1/2017.

3. הקשר בין מעמד האישה הבדואית ועצמאותה הכלכלית לבין אופיו של התא המשפחתי

כפי שעלה בפרקים השונים העוסקים במעמד האישה ובתעסוקת נשים בדו"ח זה, המודרניזציה גרמה לכך שהתפקיד המסורתי של האישה הבדואית אינו נדרש עוד משום שהמעבר ליישובי הקבע והשינויים באורח החיים פגעו בתפקידיה המסורתיים ורוקנו אותם מתוכן.²⁵⁴ המחזיקים בעמדה זו סבורים כי המעבר לכלכלה של משכורות, ביטול תפקידן המסורתי של הנשים כרועות צאן - שבעטיו הפכו הנשים מיוצרות לצורכות - והמבנה הפיזי של יישובי הקבע הבדואים, גרמו לתלות כלכלית וחברתית של הנשים הבדואיות והגבלת ניידותן. כל אלה גרמו לתחושת משבר זהות עמוק וחוסר הערכה עצמית.²⁵⁵

לאור זאת, יש הסכמה של אנשי המקצוע²⁵⁶ כי האישה הבדואית זקוקה לסיוע במעבר ממצב של חוסר אונים וחוסר ערך למצב של תחושת יכולת, שליטה יחסית בחיים, בגורל ובסביבה. תהליך זה מוגדר כ"העצמה" בספרות המקצועית.²⁵⁷ תהליך ההעצמה מכוון לשנות שלושה ממדים של מצב חברתי: לחולל שינוי בתחושה וביכולת של אנשים; לחולל שינוי קהילתי חברתי של הקהילה אליה שייכים אותם אנשים; ועשייה מקצועית לשינוי תפקודי וארגוני במצב הקיים.²⁵⁸

השקעת משאבים בחינוך ותעסוקת נשים יביאו ללא ספק להעלאת מעמדם והעצמתן בקרב הסובבים אותן. ממכלול העדויות שהובאו בפני הצוות עולה באופן ברור כי ככול שהאישה היא דומיננטית ויש לה תפקיד משמעותי בתא המשפחתי, כך פוחת הסיכוי שבעלה יישא אישה נוספת. על כן, העצמת האישה היא הכרחית למניעת התפתחות תא משפחתי כפוליגמי.

להלן הממצאים והמלצות צוות המשנה בתחום החינוך והתעסוקה:

צמצום הנשירה מבתי הספר

כפי שצויין בהרחבה בפרק זה, לנשירה של נערים ונערות ממסגרות החינוך השלכות רבות וחלקן ישירות על תופעת הפוליגמיה. על פי המחקר של הלמ"ס, צמצום הנשירה יוביל לשינוי משמעותי בהיקף הפוליגמיה.

- 1. על כן, הצוות ממליץ על בניית תוכניות משמעותיות אשר יתמקדו בצמצום הנשירה ממסגרות חינוכיות והצבת יעדים מאתגרים של העלאת אחוז בני הנוער (נערים ונערות) הנשאר במסגרות חינוכיות במשך 12 שנים.**

254 להרחבה ראו את הפרק שעוסק בחברה הבדואית ובמעמד האישה הבדואית.

255 טל סיגל, האישה הבדואית בנגב בעידן של תמורות, מרכז לימודי ע"ש אל"מ ג'ו אלון, 1995 א ו- 1995 ב; פנסטר, תכנון ופיתוח ביישובי הבדואים על פי ג'נדר ומרחב, מבנים, 1995; אחמד קאסם, פורצות דרך, משלמות מחיר, 2002; בתוך דו"ח המוסד לביטוח לאומי בנושא העצמת נשים בדואיות בנגב, מאת מירי מונק, 2005.

256 על פי הגישה הטיפולית בעבודה הקהילתית. להרחבה ראו: אלישבע סדן, העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים ואנושיים, רעננה: הקיבוץ המאוחד, 2002.

257 מירי מונק, דו"ח המוסד לביטוח לאומי בנושא העצמת נשים בדואיות בנגב, 2005.

258 אלישבע סדן, העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים ואנושיים, רעננה: הקיבוץ המאוחד, 2002.

הרחבת מסגרות ההכשרה המקצועית לנוער

בהמשך לאמור לעיל, הצוות סבור כי המסגרות העיוניות אינן חזות הכל. היעדר מסגרות חלופיות למסגרות העיוניות אף הוא מקשה על מניעת נשירה, בעוד שפיתוח והרחבת מסגרות חלופיות העונות על הצרכים של בנות ובני הנוער הבדואים, יכולים להיות מוקד משיכה משמעותי יותר. מסגרות חלופיות יעניקו תועלת רבה יותר לבני הנוער וגם יתרמו לפיתוח הכלכלי של החברה הבדואית כולה.

במהלך עבודת הצוות, עלה כי משרד החינוך מפעיל, בנוסף למסגרת הממלכתית - עיונית, ארבעה מרכזי חינוך טכנולוגיים (מח"טים) עבור בנות ובני הנוער הבדואים בדרום, במחנה נתן, אל סאייד, רהט וערוער, אליהם מגיעים תלמידים הנושרים ממערכת החינוך הממלכתית. במסגרות אלה לומדים כ-400 תלמידות ותלמידים בלבד (כ-350 בנים וכ-50 בנות) שהם כ-9% מתוך 4,500 הנערות והנערים בגילאי תיכון אשר ממערכת החינוך העיונית).

התלמידים לומדים לימודי מקצוע במגמות מכונאות רכב ותחזוקת מערכות מכניות בעוד הבנות לומדות במגמות קוסמטיקה, עיצוב שיער וחינוך לגיל הרך. בתום הלימודים, התלמידות והתלמידים זכאים לתעודת הסמכה מקצועית, לתעודת גמר ולאישור 12 שנות לימוד. בעת לימודיהם, התלמידים משולבים ומתנדבים בתעשייה עצמה במסגרת תהליך ההכשרה המקצועית המעשית.

בנוסף על כך, עלה כי זרוע התעסוקה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מפעילה שלוש מסגרות להכשרה מקצועית עבור בנות ובני החברה הבדואית בנגב.

כיום ישנם שלושה בתי ספר מקצועיים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ביישובים הבדואים בנגב - רהט, חורה ושגב שלום. יש לציין כי רוב מגמות הלימוד מיועדות לבנים, ובמסגרתם לומדים כ-1,100 תלמידים בדואים בנגב (מתוכם כ-190 בנות בלבד) במגוון תחומי הכשרה מקצועיים. אלה הם כ-24% מתוך 4,500 הנערות והנערים בגילאי תיכון שנשרו ממערכת החינוך העיונית.

מערכת בתי הספר להכשרה מקצועית לנוער מאפשרת לתלמידים לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן. המגמות המקצועיות במסגרת בתי הספר להכשרה מקצועית, משלבות לימודים עיוניים ומעשיים לצד התנסות בעבודה בשכר במפעלי תעשייה בעלי טכנולוגיות מתקדמות ביותר ובליווי חונך מהמפעל.

בין מגוון המקצועות ניתן ללמוד מערכות תכנון וייצור באמצעות מחשב, חשמלאי מוסמך, מסגרות מבנים (התמחות), אוטוטק/ אוטוטרניקה, עיצוב שיער, ניהול מערכות משרד, איכור אומנותי, קירור ומיזוג אוויר, חשמל מעשי, טכנולוגיות עץ ורהיטים ועוד.

יצוין, כי הלימודים מתקיימים בכיתות קטנות בחלוקה לכיתות ייעודיות לבנים ובנות בנפרד, עם יחסי אישי, ליווי ותמיכה כולל יועצים חינוכיים ופסיכולוגים.

התלמידים שעמדו בהצלחה בבחינות בתום לימודיהם, זכאים לתודת הסמכה מקצועית, לתעודת גמר ולאישור 12 שנות לימוד.

בתי הספר להכשרה מקצועית נועדו בין היתר לתת מענה למחסור במרכזי החינוך הטכנולוגיים ביישובים הבדואים בנגב, המופעלים על ידי משרד החינוך. בנוסף, נועדו לתת מענה לתלמידים רבים שנושרים מהמערכת הממלכתית-עיונית, כפי שתואר בהרחבה לעיל. אלה זקוקים למסגרת חלופית, שתספק להם בסיס להכשרה מקצועית, למידת מקצוע וליווי אישי, ובעיקר תרחיק אותם מן ההשלכות השליליות של חוסר המעש בגיל ההתבגרות כגון התחברות לנוער שוליים, הסתבכות בפשיעה וכן הקדמת גיל הנישואין-שלו קשר ישיר לפוליגמיה.

הצוות מצא כי הביקוש של בני הנוער ומשפחותיהם למסגרות אלה גובר עם השנים לנוכח היתרונות של המוסדות והתאמתם לאופי התעסוקתי של בני הנוער. רמת הביקוש בקרב בני הנוער הבדואים עולה על ההיצע.

על כן, הצוות ממליץ על:

2. הקמת בתי ספר להכשרה מקצועית ומרכזי חינוך טכנולוגיים נוספים

בהתאם לביקוש ולפיזור הגיאוגרפי - לאור הביקוש הקיים ביישובים הבדואים בנגב לבתי ספר להכשרה מקצועית, מוצע להקים שלושה בתי ספר נוספים להכשרה מקצועית, הראשון בפארק התעשייה עידן הנגב, ובהתאמה למפעלים שבו, והנוספים ביישובים ערערה בנגב וחורה בצמוד לאזורי התעשייה הקיימים, באופן הנותן מענה גם לבנות הנוער המבקשות ללמוד במסגרות הנ"ל. בדומה, יש לבחון הקמת מרכזי חינוך טכנולוגיים נוספים או הרחבה של מסגרות קיימות. כמו כן, יש לבצע מעקב אחר שיעורי קבלת תעודות ההסמכה המקצועיות מהמוסדות ואת שיעורי ההשמה בשוק העבודה לאחר סיום הלימודים.

3. התאמת המקצועות לביקוש בשוק - אחת לשלוש שנים יש לקיים בחינה של הביקוש בשוק התעסוקה ולהתאים ולעדכן את המקצועות הנלמדים לדרישות השוק, כך שבוגרי בתי הספר להכשרה מקצועית ומרכזי החינוך הטכנולוגיים יהיו המענה לביקוש למקצועות הספציפיים בשוק.

ממשק עבודה שוטף בין משרד החינוך ולבין זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הצוות מצא כי לא קיים ממשק עבודה בין משרד החינוך לבין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בכול הקשור למערכות החינוך המקצועיות. במשרד החינוך רשומים תלמידים אשר מתקשים להמשיך וללמוד במערכת החינוך הרגילה, וכך נמצאים מספר שנים בתהליך של נשירה הדרגתית. אלה, לרוב לא מודעים לאפשרות שקיימות מסגרות אחרות, שיכולות להתאים להם, שהן באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. במצב דברים זה, לתלמידים ולהוריהם לא ניתן מספיק ידע והם אינם מקבלים כלים שיאפשרו להם לבחור את המסגרת האולטימטיבית בעבורם.

4. על כן, הצוות ממליץ על הקמת צוות משותף למשרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיבחן ממשק עבודה לקליטת התלמידים, בנות ובנים בסיכון לנשירה מבתי הספר של משרד החינוך - במערכת בתי הספר המקצועיים של זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

תגבור תוכנית הלימודים בנושא חיי משפחה

על אף שהנתונים מצביעים על תהליך מתון של ירידה בהיקף הפוליגמיה בחברה הבדואית בדרום, עדיין מדובר בתופעה הנתפסת כנורמטיבית, הן ביישובי הפזורה והן ביישובי הקבע, וזאת בניגוד לתהליכים חברתיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בצפון והאוכלוסייה המוסלמית הכללית בישראל. נורמות אלה מקבלות חיזוק מעובדים רבים במערכת החינוך, בשלטון המקומי ואף נציגי החברה הבדואית בכנסת ישראל, המהווים מודל לחיקוי עבור ילדים ובני נוער. על מנת לחולל שינוי, יש חשיבות רבה לשינוי תודעה בקרב הצעירים בקשר לתופעה והשלכותיה - במסגרת המערכת החינוכית²⁵⁹.

על כן, הצוות ממליץ על:

5. תוכנית חינוך לחיי משפחה - בהתאם להחלטת הממשלה²⁶⁰, משרד החינוך בנה תוכנית חינוכית רב-גילאית העוסקת באורחות חיי משפחה בחברה הבדואית אשר מורכבת ממספר מערכים שונים המתאימים לגילאים השונים ולשלבי ההתפתחות השונים של הילדים ובני הנוער. התוכנית בנויה על בסיס שלושה מרכיבי ליבה בהיבטים של הכנה לחיי משפחה: כבוד ויחסים בין המינים, פיתוח חוזקות וכישורי התמודדות וחינוך לקריירה. התכנים המוצעים ישולבו בתוכנית "כישורי חיים" של משרד החינוך²⁶¹.

משרד החינוך יישם את התוכנית החל משלב מסגרות הגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים) וגן החובה בה תוכנית היא תוכנית בחירה, אך הצוות ממליץ כי בשלב חטיבות הביניים והתיכון יש לקיים את השיעורים במסגרת לימודי חובה.

עד כה לא ברור מי הגורם המקצועי, בתוך משרד החינוך שיעביר את התוכנית, שכן יש התנגדות בקרב מנהלים ומורים (שחלקם נשואים ליותר מאישה אחת) להעברת התכנים. לאחר הכרעה בסוגיה זו, **יש לפתח בעזרת נציגים בני החברה הבדואית, תוכנית הכשרה לאנשי המקצוע שעתידיים להעביר את התוכנית בבית הספר, בדגש על הרגישות התרבותית.**

259 להרחבה בנושא זה ראו את הפרק שעוסק בדין השרעי ובית הדין השרעי, בהמשך.

260 החלטת ממשלה מספר 2345 מיום 29.01.2017 בעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה, סעיף 2.

261 ראו נספח יב'.

6. תוכנית אירוח תלמידים - הצוות מצא כי בני הנוער הבדואיים בדרום, נמצאים בשטח סגור ומבודד יחסית, וכן בהסתגרות תרבותית, וחשיפה מועטה לסגנונות ואורחות חיים שונים ולקיומם של תאים משפחתיים מוסלמים שאינם כולליגמיים.

על כן, הצוות ממליץ לקיים תוכניות חילופי תלמידים, עבור כיתות שלמות או תלמידים בודדים, בכול פעם, במסגרתם תלמידים מהדרום יתארחו בבתי ספר מהמגזר הבדואי ו/או הערבי בצפון הארץ ובבתי תלמידים למשך מספר ימים. בנוסף, יש לקיים פרויקטים משותפים עם מוסדות מהאוכלוסייה היהודית בגילאי חטיבת ביניים ומעלה. כל זאת, על מנת להגביר את החשיפה של בנות ובני הנוער הבדואיים להשקפות עולם שונות ונורמות חיים של משפחות מוסלמיות בפרט ושל משפחות ישראליות בכלל.

התמודדות עם נושאי משרה כולליגמיים במערכת החינוך

כפי שתואר לעיל, ישנם עובדי מדינה ורשויות ציבוריות נוספות הנשואים ליותר מאישה אחת ורבים מהם עובדים במערכת החינוך (כ- 300 עובדים) לרבות חברים בסגל חינוך בבתי הספר, כגון מורים, מנהלי בתי ספר ויועצים, ובהנהלת ופיקוח המחוז²⁶².

עובדים אלה, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין הם מודלים לחיקוי של התלמידים במערכת החינוך ומעניקים לגיטימציה לאורח החיים הפוליגמי. בנוסף, אינם יכולים ואף אינם נכונים להיות שותפים להטמעת נורמות הנוגדות את אורח חייהם.

למרות הבעייתיות העולה ממצב זה, בשירות המדינה בכלל ובמשרד החינוך בפרט לא ננקטו פעולות וצעדים למיגור התופעה בקרב עובדי המגזר הציבורי וזאת בעיקר בשל היעדר כלים משפטיים ומשמעתיים מתאימים להתמודדות עם התופעה והיעדר מדיניות ברורה בהקשר זה²⁶³.

בהמשך להמלצה בתחום זה המופיעה בפרק איסוף ואיגום מידע, הצוות סבור כי בשל חשיבות תפקידו של איש חינוך בחייהם ובתהליך התפתחותם של ילדים רבים הנושאים עיניהם אליו, אין מקום לקבל עובדים כולליגמיים חדשים למערכת החינוך. בדומה לכך, נראה גם כי אין מקום לקידום של עובדי מערכת חינוך כולליגמיים המתמודדים למשרות בכירות יותר במערכת החינוך כגון ניהול חינוכי ופיקוח.

7. על כן, הצוות ממליץ כי משרד החינוך יפעל ביתר שאת על מנת לצמצם את מספר עובדיו ועובדים אחרים שתחת פיקוחו, הפוליגמיים, על ידי הנחיית עובדיו ומנהליו בהתאם להמלצות שהובאו לעיל²⁶⁴, והן כוללות העברת מידע לגורמי אכיפת החוק, ככול שמדובר בעובד מערכת החינוך העובר על החוק ונושא אישה נוספת.

²⁶² להרחבה ראו את הפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

²⁶³ שם.

²⁶⁴ שם, המלצות מס' 14-16.

בתוך כך, הצוות ממליץ כי מנכ"ל משרד החינוך, יפעל בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה ויפרסם חוזר ייעודי למנהלים השונים היושבים בוועדות המכרזים וועדות האיתור המנחה אותם לשקול במערך השיקולים לקבלת עובד את היותו פוליגמי. במידה שנבחר, יש לנמק מדוע הוא נבחר לתפקיד מסוים - למרות זאת.

העלאת שיעור המורים הרוכשים את השכלתם הגבוהה בישראל

במהלך עבודת הצוות התברר כי חלק ניכר מאנשי החינוך במגזר הבדואי רוכשים את השכלתם האקדמית מחוץ לגבולות המדינה בין היתר גם ברשות הפלסטינית, בעיקר באוניברסיטת חברון והאוניברסיטה האמריקאית בג'נין. בעשור האחרון, התופעה התגברה בקרב הבדואים תושבי הנגב היוצאים ללמוד באוניברסיטת חברון הסמוכה ליישובי הבדואים בנגב²⁶⁵.

האומדנים מעריכים כי בין 1,500 לבין 2,000 סטודנטים בדואים ישראלים מהנגב לומדים מדי שנה באוניברסיטת חברון. עיקר המיקוד של סטודנטים אלה הם תחומי לימודי השריעה - דת ואסלאם (אותם לא ניתן ללמוד בהרחבה במוסדות להשכלה גבוהה בנגב), חינוך והוראה. לדוגמא, הנתונים הקיימים אודות התפלגות הסטודנטים הישראליים באוניברסיטת חברון מעידים על כ-63% בפקולטה לחינוך וכ-30% נוספים בחוג ללימודי השריעה.

טבלה 1. היקף תופעת הלימודים של ערבים-ישראלים ברשות הפלסטינית

שנה	מיקום	מספר הסטודנטים	מקור
2011-2012	הרשות הפלסטינית	1,300	וורגן (2012)
2013-2014	אוניברסיטת חברון	1,500	Hebron University (2016)
2017	הרשות הפלסטינית	5,000	חדשות 2, דצמבר 2017

265 מרכז תמר, תופעת הלימודים ברשות הפלסטינית: המקרה של הבדואים בנגב, 2018.

את מספר הסטודנטים הגדול ניתן לייחס בעיקר להיעדר מסגרת ייעודית לאוכלוסייה הבדואית, על כלל מאפייניה, ולפערים הגדולים המפרידים בין נתוני בוגרי מערכת החינוך במגזר הבדואי לבין רף הקבלה הגבוה של מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

הלימודים ברשות הפלסטינית חושפים את הסטודנטים הישראלים לתכנים, עולמות ותרבויות שהם אינם חשופים אליהם בישראל. לעיתים, יש בתכנים אלה על מנת להגביר את הרגשות האנטי ישראליים ולהחליש את תחושת השייכות למדינת ישראל, ולרצון להשתלב בה, דבר אשר מגביר את ההסתגרות החברתית של האוכלוסייה הבדואית ומחזק נורמות מקומיות כגון הלגיטימציה לפוליגמיה.

בנוסף על כך, בוגרים אלה, לומדים במשך שנים בצורה אינטנסיבית במוסדות ההשכלה הגבוהה הפלסטיניים ויוצרים פערים רבים ביחס לבוגרי מוסדות ההשכלה הגבוהה הישראליים בתחומים מקצועיים שונים, לרבות השליטה בשפה העברית. כל אלה גורמים להחלשת מערכת החינוך הבדואית בדרום.

בנוסף לכך, במסגרת עבודת הצוות הובאו עדויות רבות הקושרות את תופעת הלימודים ברשות הפלסטינית לתופעת הנישואין לנשים פלסטיניות כנשים שניות בשל ההזדמנות למצוא אישה שנייה בתשלום מוהר זול. כמו כן, נשמעו עדויות עלהתפתחות נורמה ידועה בשנים האחרונות של נישואין ליותר מאישה אחת בשני משקי בית נפרדים. רבים מהנשואים לנשים פלסטיניות מנהלים משק בית אחד בשטחי ישראל עם האישה הבדואית- ישראלית ומשק בית אחר בשטחי הרשות הפלסטינית עם האישה הפלסטינית. לנורמה זו ניתן לייחס השלכות קשות יותר על בני המשפחה החיים בתא משפחתי זה, שכן האב מחלק את חייו בין שני אזורים גיאוגרפיים שונים.

על כן הצוות ממליץ על:

8. בחינת חלופה מתאימה לרכישת השכלה גבוהה לצעירים בדואים בנגב -

ידוע לצוות כי במסגרת החלטת הממשלה 2397 סוגייה זו נבחנה על ידי ועדה מקצועית שמנתה חברים בהובלת הו"ת. כמו כן, הובאו בפני הצוות הנימוקים המקצועיים עליהם מושתתת החלטת הוועדה. בבסיס ההחלטה שלא להקים מוסד להשכלה גבוהה ייעודי לחברה הבדואית בדרום עמדו שיקולים מקצועיים ו"החתירה לשילוב הסטודנטים הבדואים בנגב במערכת האקדמית המתוקצבת הקיימת ובתוכניות הרגילות של כלל הסטודנטים, תוך פתיחת שערים ומתן מענה רלבנטי לצרכיהם הייחודיים ומבלי להתפשר על האיכות האקדמית"²⁶⁶. יחד עם זאת, הצוות סבור כי על רקע המצב הקיים המתואר לעיל, בו אלפי סטודנטים נוסעים מדי יום לשטחי הרשות הפלסטינית לרכוש את השכלתם האקדמית, וההפרדה שקיימת ממילא במצב הקיים כיום, בין הסטודנטים הבדואים אשר בוחרים ללמוד בשטחי הרשות הפלסטינית לבין שאר הסטודנטים הישראלים הרוכשים השכלתם במוסדות להשכלה

266 מתוך מסמך שהוגש לכנסת ביום 9.5.2018 למזכירת הכנסת על ידי שר החינוך, חבר הכנסת נפתלי בנט ושר החקלאות ופיתוח הכפר, חבר הכנסת אורי אריאל.

גבוהה בארץ, יש מקום לבחון חלופה מתאימה לסטודנטים הבדואים בנגב. הצוות סבור כי יש להתייחס לתופעה הקיימת כיום של רכישת השכלה אקדמית, בעיקר בתחום החינוך, במוסדות פלסטינים, כאל איום אסטרטגי על מצב ההוראה ביישובי הבדואיים בדרום. העדות הרבות והנתונים המדאיגים שאליהם נחשף הצוות מהווים דגל אדום, ועל כל הגורמים המקצועיים בתחום לערוך חשיבה מחודשת על ההשלכות שמצב זה עלול לגרום על תחומי חיים נוספים, מלבד הפוליגמיה. הצוות סבור כי על הבחינה המחודשת של הנושא לכלול התייחסות משמעותית למנגנון תמריצים שימשוך את הסטודנטים לרישום במוסדות הישראליים והעדפתם על פני המוסדות הפלסטיניים.

חיזוק השליטה בשפה העברית בדגש על השפה העברית המדוברת החל משלב הגיל הרך

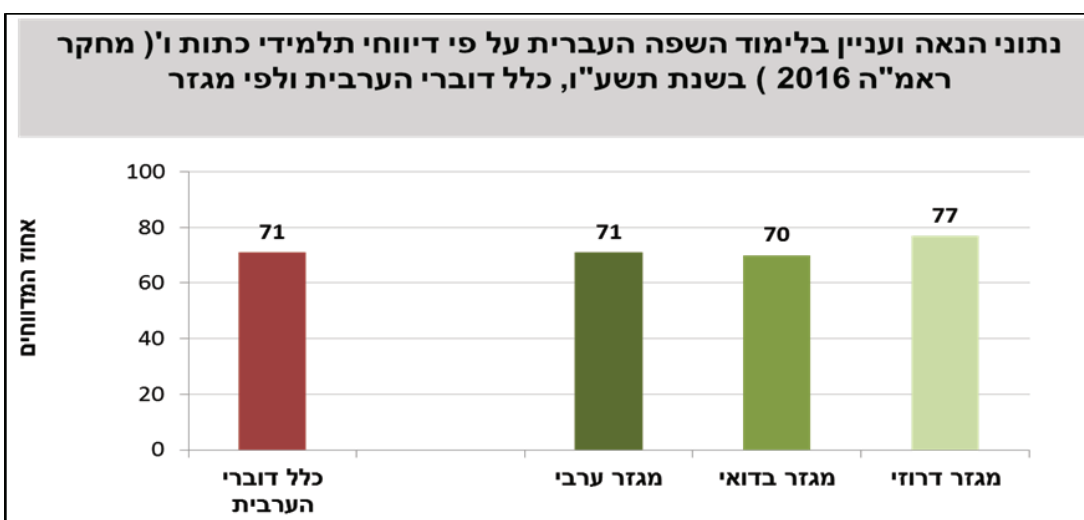
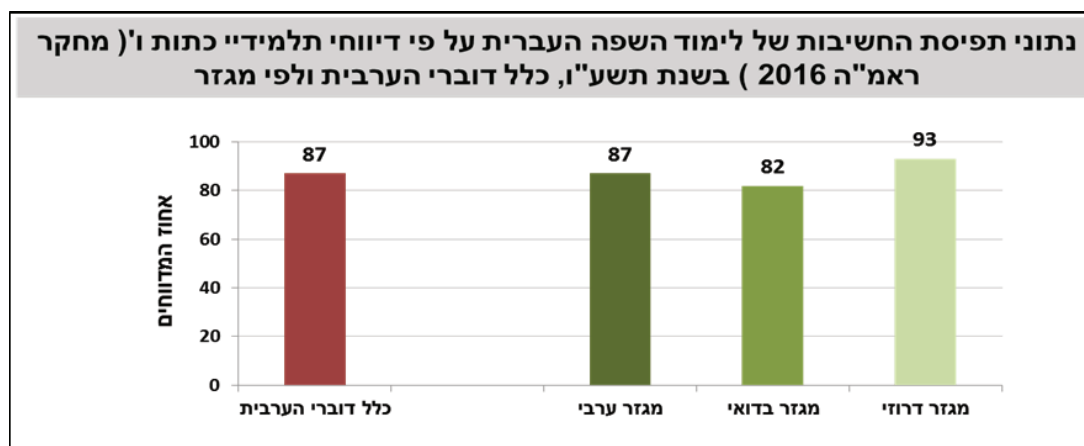
במסגרת הדיונים ואיסוף הנתונים הצוות נחשף לנתונים הבאים בתחום השפה העברית בקרב בני בנות החברה הבדואית:

נכון לשנת 2016, ועל פי מבחני וסקרי ראמ"ה²⁶⁷ האוכלוסייה הבדואית מציגה את הציונים הנמוכים ביותר ביחס לכול האוכלוסיות דוברות השפה הערבית (מגזר בדואי, דרוזי וערבי) בכול המדדים הנמדדים – ממוצע הציונים במבחני השפה, תפיסת החשיבות של לימוד השפה, ההנאה והעניין מלימודי השפה, השימוש בשפה ועוד.

בהמשך לכך, עלו מספר רב של עדויות מקרב בני דור ההורים של בני הנוער הלומדים כיום במערכות החינוך, כי כניסת תחנות הטלוויזיה הערביות בלוויין, הטלפונים החכמים והרשתות החברתיות, השפיעו רבות על המוטיבציה של בני הנוער ללמוד עברית ועל ידיעת ושימוש בשפה. בעידן שקדם לתכני התקשורת הרחבים בשפה הערבית בני הנוער בפרט והאוכלוסייה הבדואי בכלל היו חשופים לשפה העברית, בין אם מרצון ובין אם בהכרח, בבואה לצפות בתכנים בידוריים וחדשותיים בטלוויזיה ובערוצי התקשורת הנוספים. כיום ניתן לרכוש את אותם התכנים בשפה הערבית, ללא כל מאמץ מיוחד. כך עולה, כי עם העלייה בהיצע התכנים הבידוריים בשפה הערבית, ישנה ירידה בחשיפה לשפה העברית וביכולת השימוש בה.

תרשים 15- נתונים אודות היחס להשפה העברית שנאספו באמצעות מבחני הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה) 2016. לקוח מתוך הצגת תוכנית משרד החינוך לשיפור שליטת תלמידי החברה הערבית בשפה העברית הדבורה – "עברית על הרצף".

267 מבחן הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה) 2016.



היעדר הידיעה והשימוש בשפה העברית משפיע על בני הנוער הבדואיים בתחומים רבים. ראשית, אי ידיעת השפה העברית מהווה מכשול בפני התלמידים הבדואיים המחזיקים תעודת בגרות איכותית, מאחר שלימודי ההשכלה הגבוהה בישראל, בכול התחומים, הם בשפה העברית. ללא ידיעת השפה, התלמידים הבדואים אינם יכולים ללמוד ו/או להצליח במוסדות הישראליים להשכלה גבוהה. כמו כן, השלמת הידע במסגרות על-תיכוניות (כגון מכינה קדם אקדמית וקורסים פרטיים) עלותו גבוהה מאוד. גם במידה שהתלמיד זכאי לסבסוד מגופים ממשלתיים, הזמן הרב הנדרש עבור לימודי מכינת עברית או קורסי הכנה ייעודיים, כרוך בעלות גבוהה נוספת.

שנית, אי ידיעת השפה העברית היא מכשול עבור התלמיד הבדואי המבקש לצאת לשוק העבודה. אי ידיעת השפה העברית מקשה על התלמידות והתלמידים הבדואים השואפים לאופק תעסוקתי בטוח ורווחי יותר, כפי שניתן לראות בנתוני השכר. מעבר ליכולות המקצועיות ולערכים המוספיים בתחומים הרלוונטיים לשוק, השפה העברית היא תנאי הכרחי ליציאה לשוק התעסוקה בישראל, המתנהל ברובו המוחלט בשפה העברית בכול רחבי הארץ.

הכנסה חודשית ברוטו ממוצעת לנפש במשק בית, ש"ח		אחוז השולטים היטב בעברית
עד 2,000	בדיבור	בקריאה
2,000	55.5%	53.1%
2,001-4,000	74.7%	71.5%
מעל 4,000	93.6%	91.5%

טבלה זו היא תוצר המחקר "טיפוח ומיצוי ההון האנושי בישראל מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי-חברתי של החברה הערבית" הנקרא

של מיעוטים במשרד לשוויון חברתי, 2015 במסגרת עבודת המועצה הלאומית לכלכלה, משרד החינוך והרשות לפיתוח כלכלי של מיעוטים במשרד לשוויון חברתי, <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/aravi301215.pdf> שנערך בשנת

שלישית, במסגרת עבודת הצוות עלו עדויות לכך שבשל קשיים בשפה העברית, האישה הבדואית תלויה למעשה באופן מוחלט בגבר, שעל פי רוב, בין אם בשל עבודתו ובין אם בשל הממשק שלו עם אוכלוסייה מגוונת, הוא בקיא יותר בשפה העברית באופן שמאפשר לו לשוחח עם נותני שירות בשפה העברית. דוגמה לעדויות הללו הן הצורך בגבר בבירור רכיבי וסעיפי שכר ובכך לערב את הגבר במשכורתה של האישה הבדואית, בין אם מרצון ובין אם לא. תחת ההנחה שככול שאישה הופכת לתלויה יותר ויותר בבעלה, יחסי הכוחות בתא המשפחתי הופכים למוטים יותר ויותר לטובתו של הגבר, זוהי קרקע פורייה להרחבת תופעת הפוליגמיה. טענה זו עלתה אצל רבים מקרב האוכלוסייה הבדואית במהלך עבודת הצוות - הן מצד הנשים והן מצדם של הגברים.

רביעית, העדויות והממצאים בנוגע להישגים הנמוכים של התלמידים בני החברה הבדואית במגוון תחומים ובדגש על השפה העברית, הובילו למסקנה מתבקשת. עובדה זו תרמה בשנים האחרונות להמשך היבדלותה והסתגרותה של החברה הבדואית, נשים וגברים כאחד, מכלל החברה הישראלית. כך, אי ידיעת השפה העברית, והיעדר ממשקים עם השפה, גורמת לחברה הבדואית להפוך לחברה סגורה יותר ונבדלת מכלל החברה הישראלית, גם בהשוואה למגזרים השונים של החברה הערבית כפי שניתן לראות בשיעורי ההשתתפות בשוק התעסוקה, רמת ההשכלה ועוד. בנוסף, למרכיבים שונים, כגון דת ואורח חיים כפרי, ההיבדלות השפתית דו"חקת את החברה הבדואית אל שולי החברה הישראלית במידה הרבה ביותר שכן בהיעדר הקשר השפתי, אין אפשרות לקיום הממשק הבסיסי ביותר עם שאר האוכלוסייה בארץ, בכלל תחומי החיים, לרבות בקבלת שירותים ממשלתיים.

כמו כן, תופעת הלימודים במוסדות ההשכלה הגבוהה בתחומי הרשות הפלסטינית, עליה פורט בהרחבה לעיל, מושפעת ישירות מהיעדר השליטה בשפה העברית. יש לציין, כי נטען רבות על ידי חברי הצוות, שהיעדר ידיעת השפה העברית מהווה מכשול גבוה בדרך לרכישת השכלה גבוהה בישראל, בהשוואה למוסדות הנמצאים ברשות הפלסטינית, בהם שפת ההוראה היא ערבית. העובדה שתנאי הקבלה הנמוכים במוסדות הרשות

הפלסטינית מוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה ועל ידי משרד החינוך, מובילה למצב בו חלק מהצעירים באוכלוסייה הבדואית מעדיפים לרכוש את השכלתם שם, וכך אינם נחשפים לתמורות של מוסדות ההשכלה הגבוהה בארץ - על כלל ההיבטים הנורמטיביים, האידיאולוגיים ועוד.

בהתאם להחלטת הממשלה ובהמשך לעבודת הצוות, הציגו נציגי משרד החינוך את התוכנית שהוכנה במסגרת תוכנית החומש למגזר הבדואי, המעוגנת בהחלטת ממשלה מס' 2397 בנושא לימודי העברית בבתי ספר במגזר הבדואי²⁶⁸. התוכנית המכונה "עברית על הרצף" מציעה לכלל התלמידים במגזר הערבי (ללא הבחנה בין בתי הספר במגזר הבדואי לבין בתי ספר אחרים), חשיפה הדרגתית לפי גילאים לשפה העברית - בדגש על השפה העברית המדוברת²⁶⁹. מבחינת תפוקות, לכיתות ג'-ט' תתווסף שעת הוראה שבועית אחת (סה"כ חמש שעות שבועיות), לכיתות א'-ב' יתווספו שתי שעות שבועיות ובכיתות התיכון, י-יב' תתווסף שעה שבועית אחת (סה"כ ארבע שעות שבועיות). יש לציין כי בשונה משנים עברו, הושם דגש על שינוי תוכנית הלימודים בהתאם למטרת התוכנית והחל מכיתה ג' שעה שבועית אחת תוקדש לתחום ההבעה. כמו כן, התווספה יחידת בגרות חובה נוספת (1 יח"ל) בתחום ההבעה.

תוכנית משרד החינוך מבורכת אך היא אינה נותנת מענה מספק לפערים העצומים בחברה הבדואית ולהבדלים בינה לבין החברה הערבית הכללית במדינת ישראל. לאור המצב הקיים והפערים הגדולים שנוצרו, יש חשיבות לצמצום פערים אלה בצורה יותר משמעותית.

על כן, הצוות ממליץ על:

9. הרחבת תוכניות "עברית על הרצף" עבור המגזר הבדואי - כפי שניתן לראות בנתונים שהובאו לעיל (תרשים מס' 15) החברה הבדואית זקוקה לאימפקט גדול יותר בנושא לימוד השפה העברית ולכן יש להקדיש לאוכלוסייה זו משאבים רבים יותר ותוכניות חדשניות ומגוונות יותר.

הצוות ממליץ על עיבוי תוכנית "עברית על הרצף" בכלל הגילאים. בתוך כך, יש להחיל את החשיפה לשפה החל מגילאי גן חובה, על ידי גורמים מקצועיים שעברו הכשרות מקצועיות. אין להסתפק ב"טעימות" שבאות לידי ביטוי בשירים ופעילויות התלויים ברמת העברית של הגן או הגננת. יש להתחיל ללמד את השפה המדוברת בתוכנית לימודים הדוקה וכחלק מתוכנית חובה. אין להסתפק ב"פעילויות רשות מוצעות" ללימוד השפה העברית המדוברת.

10. חשיפה לשפה העברית החל מגיל הרך - חשוב לחשוף את הילדים הבדואים לשפה העברית החל משלב הגיל הרך (במעונות היום, משפחתונים ומסגרות נוספות) ולפעול להעמקת התוכניות הקיימות בגיל הרך²⁷⁰. לפי מחקרים רבים תהליך רכישת השפה מתקיים באופן המיטבי בגילאי 3-4. הצלחת התהליך

268 תוכנית העבודה של משרד החינוך - "עברית על הרצף" מצורפת כנספח יב' לדו"ח.

269 מטרת התוכנית: "שיפור וקידום שליטת התלמידים הערביים בשפה העברית בדגש על חיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור".
Steinberg, DD., 1995. An Introduction to Psycholinguistics 270

תלויה בחשיפה לשפה בגיל מוקדם. על כן, הצוות ממליץ להחיל תוכניות חשיפה לשפה העברית ולימודה בכל מוסדות הגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים) ביישובי המגזר הבדואי. כחלק מפיתוח כלים להקניית השפה העברית לגיל הרך, יש לפתח מערך תמריצים כלכליים שיעודד שימוש בתכנים ללימוד השפה העברית.

בתוך כך, יש לעודד את המטפלות לקחת חלק בקורס מחנכות לגיל הרך בעברית. בקורס זה המשתתפות יוכלו לבחור האם ללמוד ולהיבחן בעברית או בערבית. כדי לעודדן ללמוד את הקורסים בעברית מומלץ לחשוב על מכינה מתוקצבת/מסובסדת בעברית כתמריץ טרום הקורס. תמריץ נוסף, אשר יגובש בדיון משותף עם האגף להכשרה מקצועית, הינו השתלבות במסגרות אשר השפה השגורה בהן הינה עברית. נכון להיום ישנה מצוקת תעסוקה בחברה הבדואית, ועידוד הלמידה בעברית עם הבטחה להשתלב במסגרות יש בכוחו לתמרץ את לימוד השפה. מודל נוסף שיוכל לקדם את השפה העברית הינו ניהול מעון דו לשוני ותרבותי בו ישנן שתי שפות שגורות המשולבות תרבותית בתוכנית החינוכית-טיפולית.

11. דו"חות צפייה - בנוסף לעיבוי התוכנית "עברית על הרצף", יש להקים מערך של צפיית חובה בתכנים בשפה העברית, החל מגילאים צעירים, כחלק מתוכנית הלימודים ללימוד השפה העברית המדוברת. במסגרת המערך, יש לפתח תכנים אינטרנטיים אינטראקטיביים לגילאים השונים כדי לפתח מיומנויות שפה ומיומנויות דיגטליות. כל זאת, בהמשך לסקירה הכתובה לעיל המפרטת את התמורות הצפויה במדיום הדיגיטלי והשפעתן על רכישת השפה בקרב ילדים ונוער.

12. כמו כן, הצוות ממליץ על הקמת צוות עבודה במשרד החינוך, ובשיתוף גורמים נוספים מזרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ישראל דיגיטלית ומט"ח, שייפתח את האסטרטגיה ואת התכנים הנגזרים ממנה, לרבות הפורמט המנדטורי של העברת השיעורים והתכנים בבתי הספר והכשרת המורים להעברת אותם התכנים ולמעקב אחר ההתקדמות בקרב הילדים.

13. הגברת החשיפה היומיומית לשפה העברית - מומלץ שכול בית ספר יוגש לשפה העברית גם באמצעות קריאה בעיתונים, צפייה בטלוויזיה משודרת בשפה העברית, לוח מודעות בשפה העברית ופעולות נוספות.

14. לימוד עברית למבוגרים וחשיפת אימהות וילדי הגיל הרך במסגרת משולבת - כיום מועברים שיעורי עברית לאימהות במסגרת הכנת נשים בדואיות לכניסה לשוק התעסוקה במרכזי ריאן להכוון תעסוקתי. פעמים רבות, האימהות המשתתפות באותם קורסים לא נמצאות כולן ברמת ידע ושליטה זהה בשפה, אך מקבלות מענה קבוצתי - החסר במידה מסוימת ליווי פרטני והתאמת רמת ליווי פרטנית. בנוסף, פעמים רבות, בשל המחסור במסגרות לגיל הרך בחברה הבדואית הנשים בקורס מגיעות עם ילדיהן.

הצוות ממליץ על כינוס צוות עבודה בראשות נציגי זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בו ייבחנו מודלים של אולפנים ללימוד השפה העברית של משרד הקליטה ושל האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך, יחד עם מודלים שנבנים במינהל תעסוקת אוכלוסיות בזרוע העבודה כדי לאמץ את אלה המוצלחים והתאמתם לאוכלוסייה הבדואית בדרום. לאחר אימוץ והתאמת המודלים, יש להפעיל את המרכזים בהתבסס על מערכת תמריצים כספיים לאימהות - כך שיקבלו תמריץ כלכלי על ההשתתפות באותם הקורסים במרכזי הלימוד. על תמריצים לצד לימודים להיות מתוקצבים שכן כיום עצם המימון הינו רק ללימודים עצמם.

היות שאימהות רבות מגיעות עם ילדיהם הרכים ללימודי העברית במרכזים השונים, יש לפתוח במקביל מערכת ללימודי עברית לילדי האימהות- באופן דיגיטלי ובאמצעי מדיה שונים. כך יהפוך האילוץ ליתרון, ובכך תיווצר הזדמנות לחשוף גם את ילדי הגיל הרך לשפה העברית באופן המותאם למאפייני הגיל הייחודיים וליכולתם.

חיזוק המיומנות והאוריינות הדיגיטלית בקרב בנות ובני הנוער הבדואיים במערכת החינוך

נושא רמת האוריינות הדיגיטלית בחברה הבדואית עולה במספר מישורים הקשורים בקשרים עקיפים וישירים לתופעת הפוליגמיה.

ראשית, היעדר רמת אוריינות דיגיטלית במישור התעסוקתי, מהווה חסם להתקדמות ולהשתלבות איכותית הן של בני הנוער והן של המבוגרים בשוק התעסוקה. בנוסף לרמת ההעסקה הנמוכה במגזר הבדואי, כפי שפורט בהרחבה במבוא לפרק זה, ניתן להסיק מהנתונים על השכר הממוצע לעובד, כי העבודות בהן מועסקים בני החברה הבדואית לרוב אינן איכותיות ובעלות דרישות נמוכות ביחס לעבודות איכותיות יותר, המספקות שכר גבוה יותר ואופק תעסוקתי²⁷¹. אין ספק כי שיפור ברמת המיומנות והאוריינות הדיגיטלית בחברה הבדואית יהיה בסיס לפיתוח ההון האנושי הבדואי, באופן שיניב מיידית עלייה בשכר הממוצע בקרב בוגרי מערכת החינוך התיכוני והאקדמי, ויעלה את הביקוש שלהם בשוק העבודה. מעבר להשפעה הישירה על מדדי תעסוקה שונים, שיפור ברמת האוריינות הדיגיטלית יוביל בטווח הבינוני והארוך לרמת לימוד גבוהה יותר בבתי הספר, להתמודד ולשימוש באמצעים דיגיטליים ומחשוביים בתי הספר.

שנית, היעדר יכולת אוריינות דיגיטלית ומקוונת בקרב הנשים בחברה הבדואית מונעת מהן ליהנות מההתפתחויות האחרונות של שירותים מקוונים המסופקים על ידי הממשלה, רשויות מקומיות, צרכנות ושירותים במרחב המקוון בשוק הפרטי. בהמשך למתואר לעיל בפרק זה על תלות האישה הבדואית בגבר אל מול ספקי השירותים, הצוות סבור כי הגברת היכולת והאוריינות הדיגיטלית יכולה לצמצם מימד נוסף של תלות האישה בגבר. השימוש בשירותים מקוונים מצליח לתת מענה גם לחסמים כגון קשיי נגישות של נשים (בהיעדר תחבורה או בשל איסורים חברתיים) ויכול למצב את מעמדה במשפחה כמי שיכולה לטפל

271 שכיר בדואי מרוויח כ-5,200 ש"ח בממוצע. כ-2,400 ש"ח פחות מהשכר הממוצע בכלל יישובי דרום הארץ. וההכנסה לנפש בחברה הבדואית בדרום היא כ-1,180 ש"ח לחודש, כשליש מההכנסה לנפש ביישובי הדרום.

בנושאים שונים בזכות אוריינות דיגיטלית.

שלישית, השימוש בפלטפורמות האינטרנטיות השונות והחיבורים שהן מספקות מאפשרות לייצר אינטראקציה עם מגוון רחב של אנשים מבלי להשקיע בכך משאבים רבים ובכך להיחשף להשקפות עולם שונות בעולם המודרני בו המרחב המקוון הוא גשר בין חברות. בהמשך לנכתב לעיל ולנכתב במסמכים רבים העוסקים בחברה הבדואית, זוהי חברה זו היא חברה סגורה ונבדלת מאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, ובעלת מאפיינים ייחודיים ושיעור הפוליגמיה הגבוה הוא אחד מהם. הצוות סבור כי החשיפה לפלטפורמות דיגיטליות מקוונות ומגוונות ועידוד השימוש בהן, תשפיע בטווח המידי על החשיפה של האוכלוסייה הבדואית, ובייחוד של בנות ובני הנוער, לקבוצות שונות בחברה הישראלית²⁷². הצוות סבור כי הגברת היכולת הדיגיטלית והחשיפה שתושג בטווח הקצר, ביחד עם התהליכים הנוספים שמתרחשים לנוכח מגמת העידוד של החברה הבדואית, ישפיעו בטווח הארוך על הנורמות ועל תפיסת המשפחה והמודל המשפחתי בחברה הבדואית.

על כן, הצוות ממליץ כי:

15. יש לפעול להרחבת תוכניות ופלטפורמות הלימוד האינטרנטיות במסגרת תוכנית הלימודים הרגילה, כדי להגביר את החשיפה של בנות ובני הנוער לכלים המקוונים והדיגיטליים. בעזרת כלים אלה ייפתחו בני הנוער אוריינטציה למיומנויות שיידרשו מהם בכניסה לשוק העבודה, לנשים יסייעו הכלים הדיגיטליים לפתח עצמאות ולחזק את מעמדן בתא המשפחתי, כולל למידה וחשיפה לעולמות תוכן מגוונים.

16. בנוסף, יש לוודא כי לכול הכיתות במגזר הבדואי, במבנים הקבועים וגם באלה הזמניים, קיימים האמצעים הטכנולוגיים המתאימים ללמד – מקרנים, מחשבים, חיבורים לרשת האינטרנט ולמרחב המקוון, רמקולים ועוד.

הצוות מצא כי יש להבטיח תשתיות חינוך, חינוך בלתי פורמלי ופעילויות לאחר הצהריים.

כפי שתואר לעיל, קיים קשר בין חוסר מעש בקרב בני נוער לבין הקדמת גיל הנישואין. עוד צוין במסגרת עבודת הצוות כי ישנה תופעה בקרב בני נוער בחברה הבדואית של היעדר מסגרות לשעות אחר הצהריים והנוער הבדואי נמצא בשעות אלה חסר מעש. חוסר מעש, כפי שכבר צוין בהרחבה, הוא אחת הסיבות לפעילות עבריינית ושולית. תופעה זו מתגברת בזמן החופשות ובעיקר בזמן חופשת הקיץ. חוסר המעש, בנוסף על הנורמות התרבותיות לפיהן קיים איסור על אינטראקציה עם בני המין השני ללא מסגרת פורמלית הכוללת ידיעת ההורים ואישורם, מובילים לנישואין בגיל צעיר, שהם שער כניסה לפוליגמיה²⁷³.

272 בהינתן ובקשר ישיר להתמקדות בלימוד העברית והשקעה בלימוד עברית בכל הגילאים ברצף.

273 תואר בהרחבה במבוא לפרק זה.

על כן הצוות ממליץ כי יש:

17. להקים מרכזי פנאי וספורט מקורים ביישובים בהם לא קיים מרכז כזה. אלה יהיו מרכזים לפעילויות נוער מעבר לשעות פעילות בית הספר, עבור בנות ובני הנוער הבדואי.

18. להרחיב את היצע החוגים כך שיהלמו את מספר הילדים ובני הנוער הבדואיים ואת הביקוש שלהם לחוגים בתחומים שונים ולספק שוברים לכול ילדה וילד לחוגים במרכזים הקהילתיים הסמוכים למקום מגוריהם, כדי לאפשר להם חשיפה לתחומי עניין נוספים מלבד אלה הנלמדים בבית הספר.

19. לסבסד מסגרות קיץ עבור בנות ובני נוער וקייטנות לילדות ולילדים לפרקי זמן ממושכים.

הרחבת היצע המסגרות לגיל הרך

הצורך הכלכלי, והעובדה כי חל גידול מתמיד ברמת ההשכלה של האישה הבדואית, יוצרים אתגרים לאימהות צעירות שמעוניינות לצאת ללימודים/עבודה/התנדבות או כל פעילות אחרת. כיום, אין ביישובים הבדואים מסגרות טיפול בגיל הרך, בגילאי לידה עד 3, כפי שתואר בהרחבה לעיל. קיומן של מסגרות מתאימות, במחיר סביר, יכול להיות פתרון טוב הן בהיבט הבטחת שלומם, ביטחונם, התפתחותם ורווחתם של הילדים והן ככולי להקל על נשים לצאת לעבודה/ללימודים.

כיום פועלים ביישובים הבדואים בנגב מעונות יום ומשפחתונים המיועדים לילדים בגילאי 0-3. ביישובים חורה, כסייפה, ערערה בנגב, רהט שגב שלום ותל שבע פועלים 12 מעונות יום אשר נותנים מענה ל- 815 ילדים שהם כ-2% מכלל הילדים הבדואיים בגיל הרך בנגב (מתוך כ- 33,000 בגילאים 0-3).

שיעור הילדים, המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה במעונות היום הוא כ- 25%.

כמו-כן, פועלים כיום 236 משפחתונים ביישובים הבדואים בנגב הנותנים מענה לכ- 1,120 ילדים שהם כ-3% מכלל הילדים הבדואיים בגיל הרך בנגב (מתוך כ- 33,000 בגילאים 0-3). במשפחתונים שיעור הילדים המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה הוא כ- 60%.

מכאן, עולה כי היצע המסגרות המפוקחות והממומנות ביישובים הבדואים בנגב הוא נמוך מאוד ביחס לביקוש ולפוטנציאל הקיים - **בפועל מטופלים במסגרות מפוקחות רק בכ- 5% מהילדים משכבת הגיל 0-3 (3% במשפחתונים ו- 2% במעונות היום)**. על מנת לסייע לנשים הבדואיות בנגב להשתלב בעולם העבודה יש להגדיל את ההיצע של מעונות היום והמשפחתונים המפוקחים בנקיטת מספר צעדים.

על כן, הצוות ממליץ על:

20. בינוי ואכלוס מעונות היום - בשנים 2014-2017 תוקצבו 21 מעונות יום חדשים - 59 כיתות - המעניקות מענה פוטנציאלי לכ-1,800 ילדים נוספים (המהווים 5% מכלל הילדים בגילאי 0-3) נכון ליום כתיבת דו"ח זה, נבנו 10 מעונות חדשים ברהט, חורה, לקיה, שגב שלום, ונווה מדבר. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים צופה כי מעונות אלה יאוכלסו על ידי הרשויות המקומיות בשנת הלימודים הקרובה.²⁷⁴

כאמור לעיל, לאחר הרחבת מספר מעונות היום, במיצוי מלא של תקציבי הבנייה ובאכלוס מלא של המעונות החדשים, מספר הילדים הנמצאים במסגרות לגיל הרך בשכבת הגיל 0-3 יעלה לכ- 10% מכלל הילדים הבדואים בנגב בגילאים אלה. עם זאת, שיעור המסגרות לגיל הרך בחברה היהודית עומד על כ-27%. החברה הבדואית זקוקה למסגרות אלה אף יותר מכול קבוצה אחרת בחברה הישראלית, זאת לנוכח השינוי הצפוי שניבו מסגרות אלה בחברה הבדואית: העלאת שיעור הנשים המועסקות במשק והטיפול האיכותי יותר לילדים. על כן, מומלץ להרחיב את בניית מעונות היום, והכשרת משפחתונים מפוקחים, עד למתן מענה שווה לפחות לזה של האוכלוסייה הכללית, בטווח הארוך.

יש להביא בחשבון את שיעור הגידול הטבעי של האוכלוסייה הבדואית בדרום בעת תכנון המענה ההולם המותאם לצורכי האוכלוסייה. תכנון עתידי שאינו מתחשב בנתון זה עלול לגרור מחסור חמור יותר משקיים היום במסגרות לגיל הרך בחברה הבדואית.

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה מחויב מכוח החלטת ממשלה 922 לשריין 25% מתקציבי הבינוי לרשויות מהמגזר הערבי כולו. מנגנון התקצוב הינו "כל הקודם זוכה", כך שרשות בדואית שבירה היתר בנייה תוכל להגיש בקשה לקבלת תקצוב. נכון למועד כתיבת מסמך זה קיימות יתרות תקציב למגזר הערבי כך שאין מגבלת תקציב לנושא וכל רשות שתבקש תענה בחיוב (בכפוף לדרישות ולמגבלות החלות על הרשויות מכוח הוראת המנכ"ל המסדירה את הנושא). כמו כן, משרד העבודה והרווחה ציין כי בקרוב ייפתח קול קורא לרשויות לקבלת תקציב לתכנון מעונות יום אשר ייתן מענה גם לחסמי התכנון המוכרים ברשויות מהמגזר הערבי.

בנוסף למעונות היום, המספקים מענה לטווח הבינוי והארוך, ולנוכח השיעור הנמוך של הילדים הבדואים שיקבלו מענה מהרחבת מעונות היום, יש להשקיע ולשים דגש גם על פתרונות לטווח הקצר. מענה שכזה קיים בארגז הכלים של זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים המתקצבת את הפעלת המשפחתונים ברחבי הארץ בכלל ובחברה הבדואית בפרט.

הצוות סבור, כי בעת הזו, הרחבת שירות המשפחתונים בנוסף לפעולות המתוקצבות בתחום מעונות היום הוא מתאים יותר לשלב ההתפתחותי החברתי של הקהילה, שנמצאת

²⁷⁴ יש לציין כי האגף למעונות יום מקצה מתקציבו עבור אוכלוסיית הבדואים בנגב, כחלק משריון ההקצאה השנתית לבינוי מעונות יום למיעוטים בשיעור 25% מתוקף החלטת ממשלה 922.

במעבר מואץ מחברה מסורתית לחברה מודרנית. המשפחתונים יכולים לענות על הצורך בנגישות שכן הם יכולים לקום בביתה של המטפלת בסביבת המגורים שלה. יתר על כן, המשפחתונים יספקו עבודה למנהלת המשפחתון ויחוללו פעילות נוספת של אספקת שירותים של מזון, ציוד מתכלה וכיו"ב.

יש חשיבות שהמסגרות תהיינה איכותיות אולם יש להבטיח שעלות תפעולן תהיה שווה לכול כיס.

על כן הצוות ממליץ על:

21. הקמת משפחתונים בקנה מידה רחב ובאופן שיענה על הביקוש הקיים ויתגבר על הפערים הקיימים בתחום. האגף למעונות יום ומשפחתונים סבור כימודל "משפחתון מורחב" יכול להוות שרות הולם לאוכלוסייה הבדואית. למשך ארבע השנים הקרובות, הצוות ממליץ להקים משפחתונים חדשים ביישובים הבדואים בדרום, שיספקו מענה לכ-4,000 ילדים נוספים בגיל הרך. כך כלל המסגרות בגיל הרך יוכלו לספק מענה ליותר מ-20% מכלל הילדים הבדואים בגילאי 0-3 בנגב. יחד עם זאת, מדגיש האגף למעונות יום ומשפחתונים את הצורך בביצוע קורסי הכשרה ייעודיים (מטפלות סוג 1) ועידוד הנשים להשתתפות בהם באמצעות תמריצים בכדי להרחיב את השירות ולהוסיף מסגרות הולמות ואיכותיות. הכשרה מסוג זה מהווה בסיס הכרחי לפתיחת מסגרת ביתית-קהילתית.

22. הקמת מודלים לליווי הנשים המפעילות את המשפחתונים - נוכח היקף המסגרות שצריכות להיפתח בטווח הקצר²⁷⁵ יש להקים את המשפחתונים תוך הענקת מעטפת של ניהול, ליווי והנחיה על ידי צוות של נשות מקצוע. כך מנהלות ומפעילות המשפחתונים יוכלו לקיים יחידה עסקית עצמאית המספקת מענה חינוכי איכותי לילדים.

העלאת שיעור התעסוקה בחברה הבדואית בדגש על תעסוקת נשים

כפי שצוין לעיל, החברה הבדואית מתאפיינת בשיעור תעסוקה נמוך מאוד ובעיקר בקרב הנשים. כך, שלפי נתוני שנת 2015, בעוד שכ-62.3% מהגברים הבדואיים בדרום בגילאי 25-64 מועסקים, רק 23.5% מהנשים בגילאים אלה מועסקות וההכנסה הממוצעת החודשית לנפש במגזר הבדואי עומדת על 1,180 ש"ח בלבד - כשליש מההכנסה החודשית לנפש במגזר היהודי.

בנוסף לשיעור התעסוקה הנמוך מאוד של הגברים הבדואים (62.3%), בעיקר ביחס לגברים במגזר היהודי (83%) הנתון הבולט במיוחד הוא הפער המשמעותי בין שיעור תעסוקת הנשים (23.5%) לבין שיעור תעסוקת הגברים (62.3%) באוכלוסייה הבדואית²⁷⁶.

²⁷⁵ ראו המלצה 21 לעיל.

²⁷⁶ עיבודי אגף אסטרטגיה ומחקר בזרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לנתוני למ"ס.

ככול שיקטן הפער בין שיעור תעסוקת גברים לבין שיעור תעסוקת הנשים, כך תהפוך האישה לחיונית יותר, מעמדה גבוה יותר, היחסים בתא המשפחתי יהפכו לשוויוניים יותר ולאישה יהיה יותר כוח מול בעלה. על כן, העלאת שיעור תעסוקת הנשים היא מפתח להעצמת האישה הבדואית ולחיזוק מעמדה במשפחה באופן שאמור להשפיע ולבלום פוליגמיה.

כפי שצוין לעיל, קיימים חסמים רבים המונעים מהאישה הבדואית להשתלב בשוק העבודה: חסמים מתחום החינוך וההשכלה, חסם כלכלי (יציאה לעבודה במשרה תחילית אינה כדאית לרוב), חסמים תשתיתיים רבים, מחסור במענים תומכי תעסוקה לנשים והחסם התרבותי.

בהתאם לחסמים אלה פעל משרד הכלכלה והתעשייה בשנים האחרונות במספר אופנים כדי לייצר מקומות תעסוקה לבנות ובני החברה הבדואית.

משרד הכלכלה והתעשייה פיתח מספר אזורי תעשייה, הן אזורי תעשייה מרחביים המשותפים למספר רשויות, כגון עידן הנגב, והן אזורי תעשייה צמודי דופן, הצמודים לגבולות היישובים הבדואים. אזורי תעשייה אלה מעסיקים כיום כ-3600 עובדים. אזורי התעשייה הרלוונטיים לאוכלוסייה הבדואית שווקו במלואם, למעט שטחים שיש לגביהם תביעות בעלות ולמעט כ-15 דונם באזור התעשייה שגב שלום שטרם שווקו. אמנם השיווק הסתיים, אך בניית המפעלים ואכלוסם טרם הסתיימה ועל כן צפוי שבסופו של תהליך יועסקו עובדים רבים יותר, לרבות נשים. הצפי המשוער הוא להעסקה של כ-1500 עובדים נוספים, בשלוש השנים הקרובות. כמו כן, יש לציין כי בשים לב למצב הנוכחי, לפיו השטחים כבר שווקו ו/או אינם ניתנים לשיווק בשל תביעות בעלות, **אין בנמצא עתודות של שטחים מפותחים לשיווק לטובת האוכלוסייה הבדואית**, וזאת, בין היתר, בשל היעדר תקציבים במשרד הכלכלה והתעשייה עבור פיתוח שטחים נוספים. בנוסף, משרד הכלכלה והתעשייה תומך במפעלים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. כתוצאה מפעילות זו נוספו ביישובי הבדואים בשנים האחרונות 1,382 מקומות עבודה. כמו כן, במסגרת החלטות הממשלה האחרונות, מקדם משרד הכלכלה והתעשייה העסקת עובדים, גברים ונשים כאחד, מקרב האוכלוסייה הבדואית, וזאת באמצעות תמרוץ מעסיקים להעסיק עובדים מהמגזר הבדואי. כתוצאה מפעילות זו נוצרו 640 מקומות תעסוקה עבור האוכלוסייה הבדואית בדרום, כשליש מתוכם עבור נשים²⁷⁷.

כמו כן, במסגרת החלטת החומש האחרונה (החלטת ממשלה 2397), מפתח המשרד מסלול עבור יצירת פעילות כלכלית של מפעלי תעשייה באזורי התעשייה של היישובים הבדואים בדרום בדגש על יזמות מקומית ובדגש על מפעלים שיעסיקו נשים במטרה לחזק את חוסנם הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

בנוסף, המשרד מפעיל החל משנת 2011 את תוכנית SAWA – מיקרופייננס לנשים ערביות. מדובר במיזם משותף של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים וקרנות קורת ישראל, בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי. מטרת התוכנית היא פיתוח עסקים זעירים על

277 מספר העובדים הנוספים, כפי שפורטו מעלה, מבוססים על שילוב כלל התוכניות של משרד הכלכלה והתעשייה ותיתכן חפיפה בין מקומות העבודה שנוצרו בעקבות פעילות פיתוח אזורי תעשייה למקומות העבודה שנוצרו על ידי תמיכות במסגרת חוק עידוד השקעות הון ומסלולי תעסוקה.

ידי מתן הלוואות חוץ-בנקאיות לנשים מהמגזר הערבי והבדואי במטרה לשפר את מצבה הכלכלי והתעסוקתי של אוכלוסיית הנשים הערביות בישראל. במסגרת התוכנית, מאז שנת 2011 ועד אפריל 2018 ניתנו 2,660 הלוואות בהיקף של כ-20 מלש"ח. כמו כן, משרד הכלכלה והתעשייה תומך בקידום עסקים קטנים ובינוניים של בדואים בדרום בהתאם להחלטת ממשלה 2397. במסגרת הפעילות מתאים המעוף את כלי הסיוע לאוכלוסייה הבדואית. ישנו סניף מעוף ייעודי ברהט ומדי שנה מקבלים סיוע למעלה מ-350 יזמים ובעלי עסקים, כשליש מתוכם הן נשים.

לאור כל זאת, הצוות ממליץ על:

23. תכנון ופיתוח אזורי תעשייה צמודי דופן ליישובים הבדואים בדרום שמטרתם יצירת פעילות כלכלית נוספת של מפעלי תעשייה ובתי מלאכה קטנים ובינוניים חדשים. במסלול זה יש להעניק העדפה למפעלים שיעסיקו נשים (כדוגמת עוף עוז בשגב שלום), זאת לנוכח ההערכה כי חלק לא מבוטל מהנשים הבדואיות לא יצאו לעבודה, אלא אם מקום העבודה יהיה סמוך למקום מגוריהן.

24. גיבוש תוכנית הכשרה למסחר מקוון- יש לפעול לגיבוש תוכנית מסחר מקוון תוך התאמתה לחברה הבדואית כך שתתאפשר לנשים בעלות הכשרה מתאימה עבודה מקצועית גם מהבית. בתוך כך יש לפעול לשילוב הנשים הבדואיות, בתהליכי המודרניזציה והדיגיטציה באמצעות מסלולי סיוע חדשים שיפעלו במקביל למסלולים הקיימים, אשר יכללו בין היתר מתן ייעוץ בשפה הערבית, קיום קורסים לאנגלית עסקית, סדנאות מבוא בנושא שיווק ונוכחות דיגיטלית, והקניית ידע בתחומים הרלוונטיים לשיווק דיגיטלי וכדומה.

25. הקמת מתחם "מיקרו תעשייה" שיהווה חממה עבור ייצור ראשוני- התוכנית תהיה פיילוט לפרוייקטים דומים ביישובים הבדואיים בדרום, בהמשך לתהליכים שמתרחשים במשרד הכלכלה והתעשייה המצוי בעיצומו של יישום ראשוני של מודל זה בצפון. לפי המודל המוצע, היזם שיבצע את הפרוייקט יקבל מענק מהמדינה להקמת מבנה להשכרה ליזמות בדואית או לעסקים קטנים יצרניים המעסיקים נשים בדואיות, וייתן היזם, מלבד בניית המבנה, סל שירותים לעסקים שיפעלו במתחם. על השירותים לכלול שירותים עסקיים, כגון ייעוץ ושיווק, וכן שירותי מעטפת כגון מעונות יום והסעות.

בבסיס ההמלצה עומדת ההנחה כי נשים בדואיות, כאמור, זקוקות למקום עבודה קרוב ליישוב בו הן מתגוררות. על מקום העבודה לתת מענה לצרכים התרבותיים וגם להתגבר על אתגרים כגון מחסור בהון ראשוני לטובת הקמת מבנה וחסמים רגולטורים אחרים. לכן נדרשת מעטפת תומכת. לאחר כשנתיים מתחילת הפעילות במתחם, יש לבחון את הצלחתו ואת הרחבתו ליישובים בדואיים נוספים.

26. קידום יוזמות תעסוקתיות חדשות בעלות פוטנציאל להעסקת נשים - יש להקצות משאבים לצורך תמיכה ביוזמות מקומיות שמטרתן לעודד, בין היתר, יצירת מקומות עבודה בדגש על תעסוקת נשים. על יוזמות אלה לפעול בתוך או בקרבת היישובים כאשר מרבית המועסקים יהיו נשים. על המיזמים להיות בעלי היתכנות כלכלית גבוהה, ואשר ניתן יהיה להקים אותם באופן מהיר יחסית כגון מטבחים קהילתיים, מוקדים טלפוניים, הייטק בסיסי, תיירות ועוד.

27. בחינת תמיכה ותמרוץ העסקת נשים בדואיות באזור התעסוקה המשותף בשוקת. אזור התעסוקה בשוקת תוקצב חלקית במסגרת החלטת ממשלה 546 - מעבר צה"ל לנגב ונמצא לקראת אישור סטטוטורי בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בדרום. יש לבחון מודלים לתמרוץ העובדות והעובדים (הסעות ותנאי עבודה) ותמרוץ המעסיקים באזור תעסוקה זה נוכח ההצלחה הקיימת בהשמת עובדות המגזר הבדואי באזורים דומים כדוגמת איזור התעשייה "עידן הנגב" ובפרק הזמן הממושך בו הן עובדות באזורים אלה היום. יש לציין כי אזור התעסוקה בשוקת עתיד לכלול ייעודי קרקע שונים וביניהם תעשייה ומלאכה, תיירות ונופש, מסחר ועוד.

28. מינוי תקן ייעודי שמטרתו ליווי יזמים ועבודה מול רשויות מקומיות לשם סיוע בקידום ופיתוח של אזורי תעשייה שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה. זאת, לצד ליווי מפעלי התעשייה כך שיותאמו לצרכי האוכלוסייה הבדואית, בדגש על נשים בדואיות (כגון התאמת סביבת העבודה לנשים בדואיות באזורי התעשייה העתידיים לקום. בהיבטי תרבות וצרכים ייחודיים - הפרדות נדרשות, יצירת תפקידים ייחודיים הנדרשים לניהול העבודה של עובדות ועובדים מהחברה הבדואית, חניכת מנהלים, ייעוץ בתכנון הפיזי של המפעל, היסעים, שעות עבודה ועוד).

בהמשך להמלצות הצוות בתחומי יצירת והכשרת מקומות עבודה עבור בנות ובני האוכלוסייה הבדואית בדרום, באופן שיעלה את הביקוש לעובדים ולעובדות, ובהמשך להמלצות הצוות בנוגע להכשרת בני נוער לשוק תעסוקה מתחדש וטכנולוגי, באופן שיעלה את היצע העבודה, יש להתייחס גם לפוטנציאל הכניסה לשוק העבודה בגילאים מבוגרים. עבודת הצוות העלתה כי בשתי תוכניות החומש האחרונות שאישרה²⁷⁸ הממשלה, היא משקיעה בתחום זה, במטרה להכשיר מבוגרים לכניסה לשוק התעסוקה. עם זאת, יש לשים דגש על תעסוקת הנשים וחיזוק מעמד האישה בתאים המשפחתיים בחברה הבדואית.

278 ראו החלטות הממשלה 3708 ו-2397 שתוארו בהרחבה בפרקים הראשונים לדו"ח.

על כן, הצוות ממליץ על:

29. הרחבת תוכניות ההכשרה ביישובים הבדואיים באופן החושף את מבקשי העבודה בשוק התעסוקה כבר בשלב מוקדם ומביא לשילובם המיטבי בו, תוך שימת דגש על התחומים הבאים:

- **כיתה במפעל** - מאפשרת למעסיקים לפתוח קורס הכשרה מקצועית ייעודי לקבוצת דורשי עבודה בתחומים שונים. הקורס מתבצע אצל המעסיק או במוסד מוכר. ההכשרה המעשית תבוצע אצל המעסיק.

- **סג - הכשרה תוך כדי עבודה** - העסקת עובדים חדשים מהמניין, במשרה מלאה בשכר מינימום בתחום השירותים והתעשייה, והעסקתם בתום ההכשרה לתקופה מצטברת של 12 חודשים, כאשר האגף להכשרה מקצועית מסבסד את השכר וחניכת העובדים.

30. הרחבת מספר המשתתפים בתוכניות לימוד השפה העברית במרכזי ריאן. זאת, תוך שילוב העקרונות שתוארו לעיל בחלק העוסק בהמלצות אודות חיזוק השליטה בשפה העברית²⁷⁹.

279 ראו המלצות 9-14 בפרק זה.

צוות רווחה, בריאות והנגשת זכויות

צוות המשנה בריאות, רווחה והנגשת זכויות עסק בבניית תוכנית כוללת אשר תיתן מענה לנשים ולילדים במשפחות פוליגמיות, תוך מיקוד בהנגשת זכויות, מתן מענים טיפוליים הולמים לצרכיהם הרגשיים, הבריאותיים והפיזיים של הנשים והילדים, והעצמת נשים - כחלק בלתי נפרד מן המענה ההוליסטי שעל המדינה להידרש אליו.

צוות המשנה כלל את הנציגים הבאים:

מר יריב מן, מנהל תוכניות פיתוח במשרד החקלאות ויו"ר צוות המשנה
עו"ד סוזאן דסוקי, יועצת למנכ"לית משרד המשפטים ומרכזת צוות המשנה
גב' לירית סרפוס, מנהלת תחום בכירה באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
גב' מלכה פרגר, מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית במשרד הבריאות
מר גידי פרץ, אחראי נושא טיפול ומניעת אלימות במשפחה ותקיפה מינית, לשכת הבריאות, מחוז דרום
גב' אפרת שרעבי, סגנית מנהלת השירות (רווחת הפרט והמשפחה), שירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
גב' מרים בן עטר, מרכזת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, מחוז דרום במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.
עו"ד דבורה ישעיהו, ממונה בכירה, אגף חקיקה ותוכניות עבודה, מינהל הגמלאות במוסד לביטוח לאומי.
עו"ד ענבל וויל מהסיוע המשפטי במשרד המשפטים.
עו"ד יעקב פרידברג, ממונה (דיני משפחה), מחלקת ייעוץ וחקיקה (חוקת-ציבורי) במשרד המשפטים.
עו"ד אינסאף אבו שארב, אקטיביסטית ופעילה לקידום והגנה על זכויות נשים בדואיות.

הצוות ערך סיורים בבית החולים סורוקה, בטיפת חלב, ובמעון רב תכליתי ונפגש עם אנשי מקצוע רב-מקצועיים מתחום הבריאות, והרווחה לרבות רופאים כלליים, רופאים פסיכיאטריים, אחיות, מנהלי מחלקות רווחה, ועובדים סוציאליים מתחומים שונים.

כפי שצויין לעיל, הפוליגמיה היא תופעה חברתית הכורכת בתוכה שורה של היבטים שליליים המשפיעים על מצב המשפחה ובמיוחד מצבם ומעמדם של הנשים והילדים. הצוות בחן את תוכניות הטיפול והמענים הטיפוליים בתחום הרווחה והבריאות המצויים היום, ובחן את צורכי הנשים והילדים במשפחות פוליגמיות, בדגש על מתן מענה אשר יקל על הנשים והילדים, יעצים אותם ויאפשר להם לצאת ממעגל המצוקה שבו הם שרויים.

יצוין כי מענים אלה לא נועדו למנוע את תופעת הפוליגמיה. לשם כך יש לפעול

במישור של חינוך, הסברה, שינוי עמדות בקהילה, אכיפה וכן נקיטת בסנקציות כלליות וכלכליות לצמצום היקפי התופעה, כפי שתואר בפרקים הקודמים.

התוכניות המוצעות בהיבט הרווחה, הבריאות והנגשת הזכויות, נועדו לצמצם את נזקה החברתיים של הפוליגמיה על משפחות, ילדים, נשים וגברים.

א. השלכות שליליות של תופעת הפוליגמיה על הנשים והילדים

לפי המאפיינים והמבנה של החברה הבדואית, בדרך כלל, האישה והילדים תלויים תלות עמוקה בגבר שהוא ראש המשפחה והדמות החזקה ביותר מבחינת המעמד והכבוד במשפחה. הוא גם המקור למשאבים הכלכליים, הרגשיים, ומכלול ההיבטים הקשורים בביטחון האישי והפיזי, תחושת השייכות ועוד. גבר הנשוי ליותר מאישה אחת, לעיתים קרובות מתגורר עם אישה אחת בלבד ובוחר בה כאישה המועדפת עליו. במצב זה הוא נוטש את האישה האחרת ואת ילדיה, וכול התפקידים אותם הוא ממלא בעבור האישה והילדים שננטש נותרים ללא מענה ובראשם תפקיד המפרנס - שכן הפרידה נעשית ללא מסגרת פורמלית של גירושין, חלוקת רכוש ותשלום מזונות.

בהיעדר מקור המשאבים העיקרי, ולעיתים אף היחיד במשפחה, משפחות פוליגמיות מתמודדות עם קשיים רבים: מצוקה כלכלית עד כדי עוני מחפיר, מצוקה רגשית עד כדי בעיות רגשיות ונפשיות קשות אצל הנשים והילדים, תחושות קשות של נטישה וחוסר ביטחון קיומי בסיסי. במשפחות בהם המצב הכלכלי היה ירוד ממילא, המשפחות הפוליגמיות מתמודדות עם החמרה בהיקף ובעומק של העוני, והחרפה במצבי המצוקה.

1. נזקי הפוליגמיה

מחקרים העוסקים בפוליגמיה מצביעים על נזקים ממשיים, ישירים ועקיפים, הנגרמים לנשים ולילדים בתא המשפחתי הפוליגמי. מדובר בנזקים פסיכולוגיים-נפשיים, נזקים בתחום הבריאות, נזקים בתחום ההישגים הלימודיים, קשיים חברתיים ומצוקות כלכליות. עוד נמצא כי קיים קשר בין פוליגמיה ואלימות המופנית כלפי נשים וילדים בתא המשפחתי הפוליגמי.

א. **נזקים פסיכולוגיים נפשיים:** מחקר²⁸⁰ שהתמקד בפרופיל הפסיכולוגי של נשים בתא משפחתי הפוליגמי, מצא כי נשים אלה נוטות לסבול יותר מנזקים פסיכולוגיים שונים ביחס לנשים במשפחות מונוגמיות. נמצא שנשים במשפחות פוליגמיות נוטות להיות בעלות הערכה עצמית נמוכה, וכי הן סובלות במידה רבה יותר מדיכאון, חרדה, עוינות, פרנויה וסומטיזציה. בנוסף, נמצא כי נשים אלה חוות סיפוק מועט יחסית מחיי הנישואין, וכי תפקוד משפחתן ויחסיהן עם ילדיהן בעייתי יותר.

עוד הוצג כי הפגיעה הקשה ביותר היא דווקא באישה הראשונה, וכי קיים הבדל במידת הפגיעה בנשים, בהתאם לסדר כניסתן לתא המשפחתי הפוליגמי. בעוד שקיימות קהילות פוליגמיות בהן מעמדה של האישה הראשונה גבוה יחסית, הרי שבאוכלוסייה

280 אלקרינאוי עליאן וסלונים-נבו ורד נישואין פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על המצב הנפשי והחברתי של נשים בדאיות-ערביות, בתוך "שמרי נפשך" - בריאות נפשית של נשים בישראל. עורכות: רחל לב-ויזל, גולי צוויקל, נורית ברק. המרכז לחקר וקידום בריאות האישה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2005.

הבדואית, מעמדה של האישה הראשונה, על פי רוב דווקא נמוך. הטעם שניתן לכך הוא שהנישואין הראשונים בקהילה הבדואית, נכפים ככלל על בני הזוג על ידי הוריהם בגיל צעיר ונעשים משיקולים מעמדיים וכלכליים. מנגד, הנישואין הנוספים נעשים בדרך כלל מבחירה אישית של הגבר. לכן, הנשים המאוחרות זוכות לעיתים לעדיפות בכול הנוגע לחלוקת המשאבים הכלכליים, תמיכתו הנפשית של הגבר ותשומת לבו²⁸¹.

דבר זה יש בו כדי להסביר את הפגיעה הפוטנציאלית בנשים הראשונות במגזר הבדואי, לאחר הוספת אישה לתא המשפחתי. נשים ראשונות עלולות להרגיש שנדחקו הצידה לטובת בת זוג מועדפת שזוכה כעת לתשומת לבו של הגבר, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה רגשית²⁸². מעמדן של הנשים הראשונות הוא כה נמוך עד כי לעיתים אף לא מספרים להן על הנישואין הנוספים, אלא בדיעבד²⁸³.

השלכות נוספות שעשויות להיגרם כתוצאה מקיום תא משפחתי פוליגמי הם יחסי קנאה ותחרות הנוצרים בין הנשים בתא המשפחתי הפוליגמי, ואשר עלולים אף הם לתרום למתח הנפשי²⁸⁴.

ב. **אלימות והתעללות:** במחקר אחר שבחן התעללות בקרב נשים במגזר הבדואי, נמצא כי נשים במשפחות פוליגמיות נוטות לסבול יותר מהתעללות וכי שיעור האלימות במשפחה גבוה יותר במשפחות פוליגמיות²⁸⁵. אנשי מקצוע ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דיווחו על עלייה בביטויים של אלימות במשפחה בין כל חברי המשפחה הפוליגמית: בין הגבר לנשותיו, בין הנשים לבין עצמן, בין הנשים לילדי הנשים האחרות ובין הילדים של האימהות השונות. ישנם ביטויים של כעס, השפלה, קינאה, רכושנות ואפליה, אשר מגדילות את היקף הסכסוכים והחיכוכים וכתוצאה מכך את גילויי האלימות לסוגיה.

ג. **מצוקה כלכלית:** מצבן הכלכלי של משפחות פוליגמיות על פי רוב קשה. הטעם לכך הוא פשוט: ככול שהגבר נשוי ליותר נשים, כך סביר שיהיו לו גם יותר ילדים, וככול שיש יותר נשים ויותר ילדים החולקים במשאביו של הגבר, כך שמצבם הכלכלי של אלה יורע²⁸⁶.

Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 139 (2008). ; Alean Al-Krenawi et al., The Psychological Impact of Polygamous Marriages on Palestinian Women, 34 WOMEN & HEALTH 1, 3, 12 (2001).

Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 139 (2008).

Alean Al-Krenawi & Rachel Lev-Wiesel, Wife Abuse Among Polygamous and Monogamous Bedouin Arab Families, 36 J. DIVORCE & REMARRIAGE 151, 161 (2002).

Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 139 (2008).

Alean Al-Krenawi & Rachel Lev-Wiesel, Wife Abuse Among Polygamous and Monogamous Bedouin Arab Families, 36 J. DIVORCE & REMARRIAGE 151, 158 (2002).

Dena Hassounah-Phillips, Polygamy and Wife Abuse: A Qualitative study of Muslim Women in America, 22 Health care For Women (International) 735, 746 (2001).

Alean Al-Krenawi & Vered Slonim-Nevo, The Psychological Profile of Bedouin Arab Women Living in Polygamous and Monogamous Marriages, 89 FAM.SOC'Y: J. CONTEMP. SOC. SCI. 146 (2008).

זאת ועוד, מבדיקה שנעשתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לצורכי כתיבת דו"ח זה, נלמד כי רק לכ- 50% מהגברים החשודים בפוליגמיה יש הכנסה מעבודה. לכך יש להוסיף כי רוב הנשים הבדואיות אינן עובדות, ועל כן כלכלת המשפחה הפוליגמית תלויה בהכנסת הגבר בלבד²⁸⁷.

לא רק מיעוט ההכנסות של התא המשפחתי הפוליגמי פוגע באישה ובילדים. בחברה הבדואית המסורתית, הגבר שולט במקורות המחיה, והוא זה שמחליט על חלוקת המשאבים הכלכליים בין בני המשפחה. כפי שצוין לעיל, רוב הנשים הבדואיות אינן עובדות, וגם אלה שיוצאות לעבוד, יציאתן מביתן מוגבלת ומותנית בהסכמת בן הזוג, האב או האחים. התלות המוחלטת של האישה בבן הזוג, מגביר את החשש לפגיעה כלכלית באישה, שחשופה להחלטות שרירותיות של בן הזוג, ואפשרות של ניתוק מאמצעי מחיה מינימליים.

כך למשל, במקרים רבים בהם הגבר נישא ליותר מאישה אחת, הוא נוהג לחלוק את חייו רק עם האישה האחרונה לה נישא ועם ילדיהם, ותומך כלכלית רק בה ובילדיהם המשותפים. זאת בעוד הנשים הקודמות להן נישא, נזנחות ונותרות ללא תמיכה כלכלית²⁸⁸. בעבר, דווח על מקרים רבים של פסיקת דמי מזונות לילדים בדואים בדרום על סך 300-50 ש"ח לכל ילד. בשנה האחרונה בעקבות שינויים שחלו בבית הדין השרעי, פסיקת דמי מזונות עומדת על כ-850 ש"ח לילד.

המסקנה המתבקשת מכלל האמור לעיל היא כי השפעה נוספת של הפוליגמיה היא מצוקה כלכלית משמעותית לנשים ולילדים בתא המשפחתי הפוליגמי. מצוקות כלכליות אלה הן כר פורה לנזקים משניים של הזנחה, מתח נפשי ואף אלימות.

ד. **פגיעה בילדים:** הגם שרוב המחקרים מדגישים את הפגיעה בנשים המעורבות בתא משפחתי פוליגמי, עדיין יש הכרה בכך שמדובר במבנה משפחתי שהוא מורכב גם לילדים באותן משפחות ואף לגברים. התחושות הקשות של הנשים, ופגיעה בתפקוד שלהן משליכות על ילדיהם. ילדים במשפחות פוליגמיות מוזנחים וגורמים מקצועיים מתחום הבריאות מצביעים על נזקים בתחום ההתפתחות, התזונה והמצב הבריאותי הכללי. ילדים במשפחות פוליגמיות ונותרים ללא מקורות תמיכה - לעיתים של שני ההורים. הערכת אנשי המקצוע במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כפי שנמסרה במהלך עבודת הצוות, היא כי כ-40% מהילדים בסיכון בדרום הם ילדים ממשפחות פוליגמיות. ילדים אלה חיים בעוני מחפיר, מתקשים להגיע למסגרות חינוך ומצויים בהזנחה קשה ובסיכון ועשויים לסבול מבעיות רגשיות, התנהגותיות ופיזיות. כך הם גם עשויים לתפוס את עצמם בצורה שלילית, לסבול מהישגים נמוכים בלימודיהם, מאחוזי נשירה גבוהים מהלימודים וכן לגלות קושי רב יותר בהסתגלות חברתית. אחוזי הנשירה הגבוהים ממסגרות החינוך²⁸⁹ מציבים את בני הנוער בחוסר

287 עו"ד אינסאף אבו שארב, קשר השתיקה: אלימות במשפחה נגד נשים ערביות-בדואיות בנגב, עמ' 5, צורף לנייר עמדה שנכתב מטעם המרכז לזכויות נשים בדואיות של עמותת איתך-מעכ.

288 עינת אלבן, הבטחת הכנסה למשפחה האלטרנטיבית - המשפחה הפוליגמית כמקרה מבחן, עיונים במשפט מגדר ופמיניזם, נבו הוצאה לאור בע"מ, תשס"ז 2007, עמ' 617, 624-625.

289 פורט בהרחבה בפרק שעסק בחינוך ותעסוקה.

מסגרת, במציאות של ריקנות ושעמום ובהיעדר פעילות חלופית של תעסוקה או התנדבות. כתוצאה מכך, ישנם ביטויי עבריינות או נישואין בגיל צעיר, אשר הופכים לפתרון מצוי לצורך שייכות וגיבוש זהות מחודשת בשבט.

בנוסף, ממחקרים עלה כי קשריהם של ילדים ממשפחות פוליגמיות עם אביהם הם טובים פחות ביחס לקשרים במשפחות מונוגמיות. יוער, כי מחקרים גילו שבני נוער מתנגדים יותר ממבוגרים למסגרת משפחתית פוליגמית, בעיקר לאור הקשיים הכלכליים ובעיות התקשורת בקרב ילדיהן של הנשים השונות. ביחס לגברים הנשואים למספר נשים עלה כי גם הם סובלים יותר מבעיות נפשיות ביחס למקביליהם במשפחות מונוגמיות, אולם כאמור, מרבית הנזקים נוגעים לנשים ולילדים²⁹⁰.

ה. **הפגיעה בנשים תושבות שטחים במשפחות פוליגמיות:** כפי שתואר בהרחבה לעיל, אחת התופעות החמורות של ריבוי נישואין בקרב הבדואים, אשר התגברה בשנים האחרונות, היא הבאת נשים פלסטיניות למטרות נישואין עם גברים בדואים. מאחר והמדינה אינה מעוניינת לעודד נישואין המהווים עבירה פלילית, דינה של בקשה למעמד בישראל עבור אישה נוספת (אף במצב שלא מוצגת תעודת נישואין אך מדובר בתא משפחתי עם ריבוי נשים) להידחות והאשה הנוספת אינה זכאית לכל מעמד בישראל. ככל שנשים אלו שוהות בישראל, הן שוהות בה שלא כדין, ללא כל מעמד חוקי או זכויות רפואיות וסוציאליות בישראל, ובכך הן תלויות לחלוטין בבעליהן. הנזקים הנגרמים לנשים בנישואין פוליגמיים מועצמים מטבע הדברים, כאשר מדובר באישה תושבת שטחים, בשל העובדה שהנישואין הללו הם עבירה פלילית. כך, נשים אלה נמצאות במצב מוחלש ביותר של תלות מוחלטת בבעל, ללא כל מנגנוני תמיכה או עזרה חיצוניים²⁹¹.

לסיכום פרק זה יצוין כי עיקר המחקרים שנערכו בנושא זה מראים כי מערכת יחסים פוליגמית פוגעת פגיעה ממשית בנשים ובילדים בתא המשפחתי הפוליגמי.

Vered Slonim-Nevo & Alean Al-Krenawi, Success and Failure Among Polygamous Families: The Experience of Wives, Husbands 290 (and Children, 45 Family Process 311, 312 (2006).

291 כפי שתואר בהרחבה בפרק ג.

יש להדגיש כי המחקרים האקדמיים שפורטו לעיל, מתייחסים, מטבע הדברים, לכלל. אין ספק כי ישנם חריגים לכלל, וישנן משפחות פוליגמיות שמצליחות לתפקד באופן משביע רצון, ללא פגיעות חריגות בנשים ובילדים במשפחה. בהקשר זה נמנו מספר דרכים שעשויות לסייע לתפקוד תקין של משפחות פוליגמיות ובהן: מעמד סוציו-אקונומי גבוה, הקצאת משאבים שוויונית בקרב בני התא המשפחתי על ידי האב, הפרדה בין משקי הבית השונים, שמירה על כבוד הדדי בסיסי בין הנשים, הימנעות מחיכוכים וקונפליקטים מינוריים, שמירה על תקשורת פתוחה בין כלל הילדים והאימהות ועוד. עם זאת, נקודת המוצא, היא שהמסגרת המשפחתית הפוליגמית היא פוגענית²⁹².

2. נתוני הלמ"ס אודות רישום במחלקה לשירותים חברתיים

הנתונים שהתקבלו ממחוז הנגב ומשאר המחוזות בארץ הוצגו עם הרישום במחלקה לשירותים חברתיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (נתוני יסוד) לשנת 2015, בכול הנוגע לנזקקות לשירותים אלה.

בתרשים 16 ניתן לראות שאין הבדל משמעותי בין אחוז הרשומים במחלקות השונות לשירותים חברתיים בהשוואה בין מחוז הדרום לשאר הארץ. עם זאת, יש להדגיש שקיים הבדל משמעותי בין הגברים הפוליגמיים לבין הגברים הלא פוליגמיים, גם בדרום וגם בשאר הארץ. הפער בין אחוז הגברים הפוליגמיים לאלה שאינם פוליגמיים במחוז הדרום, הוא קטן יותר מאשר שאר הארץ. דבר שמעיד כנראה ששיעורי הנזקקות לשירותים חברתיים בקרב החברה הבדואית בדרום גבוה יותר משאר המחוזות בארץ ללא קשר לפוליגמיה. קיימים הבדלים משמעותיים במספר הגברים המוסלמים הרשומים במחלקה לשירותים חברתיים בין מחוז הדרום לשאר הארץ, אך ההבדלים היותר משמעותיים הם בסוג הנזקקות²⁹³.

לוח 1 מראה שקיים פער גדול בין גברים פוליגמיים לגברים שאינם פוליגמיים הנזקקים לשירותים החברתיים בגלל עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה (31.1% גברים פוליגמיים לעומת 15.9% שאינם פוליגמיים). ההבדלים בולטים גם בנזקקות אחרת. עיקר המקרים בנזקקות אחרת היא סיבות רפואיות²⁹⁴.

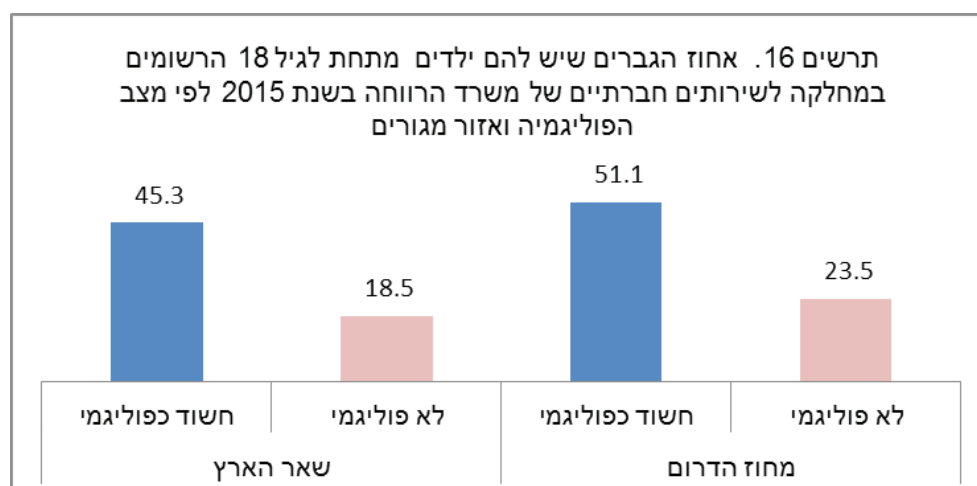
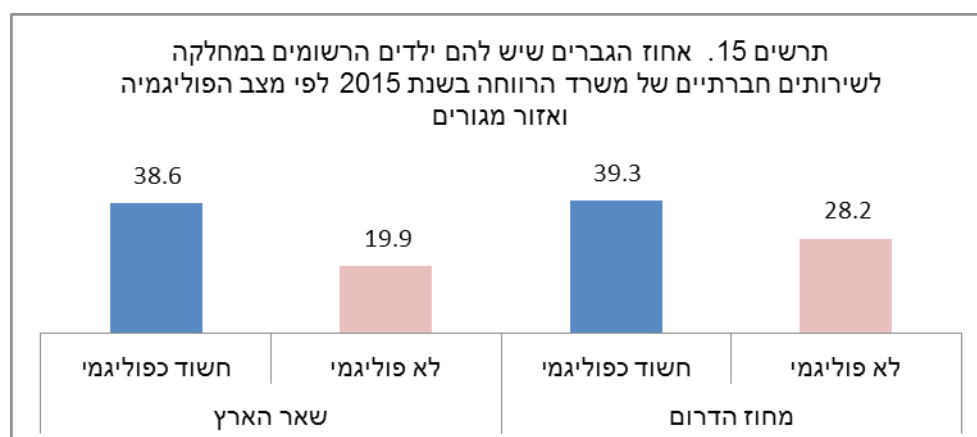
Vered Slonim-Nevo & Alean Al-Krenawi, Success and Failure Among Polygamous Families: The Experience of 292 Wives, Husbands and Children, 45 Family Process 311, 325 (2006).

293 אנו מגדירים נזקקות כסיבה שבגללה פנה או הופנה הפרט למחלקה לשירותים חברתיים. בדו"ח זה ההתייחסות היא רק לנזקקות ראשית.

294 נראה כי אין זה סביר שקיים פער כל כך משמעותי בין אוכלוסיות החשודים בפוליגמיה, לעומת אלה שאינם חשודים בכך, כאשר מדובר בנזקקות רפואיות. הדבר מעיד לכאורה על טעות בסיווג הנזקקות.

לוח 1. התפלגות סוג הנזקקות לפי חשד לפוליגמיה בקרב גברים מוסלמים במחוז הדרום, אחוזים מתוך סך הגברים הרשומים.

סוג הנזקקות	חשודים בפוליגמיה	לא פוליגמיים
עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה	31.1	15.9
תפקוד לקוי של הורים או של ילדים/נוער	19.7	23.8
אלימות, התמכרות ועבריינות	7.6	5.4
נזקקות אחרת	32.6	15.7
רשום בגלל נזקקות של בן משפחה אחר	9.0	39.2



ההבדלים בין גברים פוליגמיים לגברים שאינם פוליגמיים גדלים כאשר מסתכלים על נזקקות של הילד הצעיר מבין ילדיו הקטנים (מתחת לגיל 18). במקרה זה נלקחו רק גברים שהם אבות לילדים קטנים. רואים שהפער באחוז הרשומים במחלקה לשירותים חברתיים בין האבות הפוליגמיים לאבות הלא פוליגמיים גדל משמעותית גם בקרב בדואים בדרום וגם בקרב גברים פוליגמיים בשאר הארץ. אך אם נסתכל על התפלגות סוג הנזקקות (לוח 2) אפשר לראות שההבדלים הרבה יותר קטנים. רובם של הילדים הנזקקים, הם נזקקים בגלל נזקקות של בן משפחה אחר (61.9% בקרב גברים פוליגמיים ו- 66.7% בקרב גברים שאינם פוליגמיים). כאשר הנזקקות של הילד עצמו לרוב נובעת מתפקוד לקוי של הורים או של הילד עצמו.

לוח 2. התפלגות סוג הנזקקות של הילד הקטן הצעיר ביותר לפי חשד לפוליגמיה בקרב גברים מוסלמים במחוז הדרום, אחוזים מתוך סך הגברים הרשומים שיש להם ילד קטן בשנת 2015.

סוג הנזקקות	חשודים בפוליגמיה	לא פוליגמיים
עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה	4.2	4.9
תפקוד לקוי של הורים או של ילדים/נוער	23.1	21.3
אלימות, התמכרות ועבריינות	1.1	1.0
נזקקות אחרת	9.7	6.2
רשום בגלל נזקקות של בן משפחה אחר	61.9	66.7

לסיכום, אין ספק שהפוליגמיה במחוז הדרום תורמת רבות לאי רווחתם של המשפחות הפוליגמיות. הדבר מתבטא בעיקר בשיעורי הרישום הגבוהים (ביחס לאלה שאינם פוליגמיים) במחלקה לשירותים חברתיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים והחברתיים. עם זאת, בגלל הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה בקרב בדואים בדרום לפעמים ההבדלים בין משפחות פוליגמיות לאלה שאינן פוליגמיות מטשטשים.

3. המענים הניתנים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כיום

א. מעני רווחה כלליים

בכול הישובים הבדואים המוכרים²⁹⁵ ישנו כיום מערך שירותי רווחה הכולל מענים במגוון נושאים לאוכלוסיות במצוקה. סך התקציב בשנת 2015 היה 115,290,109 ש"ח ובשנת 2016 עמד על כ- 131,580,264 ש"ח. פירוט אודות כלל התוכניות הטיפוליות אשר עוסקות במשפחות בעוני, באלימות במשפחה, בילדים ונוער בסיכון, בהעצמת נשים ובפעולות קהילתיות,

295 תל שבע, ערערה בנגב, חורה, כסיפה, שגב שלום, מועצה אזורית נווה מדבר, מועצה אזורית אלקסום.

ותקצובן מצורך כנספח לדו"ח²⁹⁶. בנוסף לכל אלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נותן מענה על ידי שירותים מחוזיים חוץ ביתיים לטיפול והגנה:

1. מקלט לנשים נפגעות אלימות וילדיהן.
2. מרכז חרום לטיפול בילדים ומשפחותיהם.
3. פנימייה לטיפול בילדים בדואים.

ב. מענים רלוונטיים להתמודדות עם השלכות הפוליגמיה

להלן רשימת התוכניות שנותנות כיום מענה לכלל האוכלוסייה הבדואית בדרום, אך נמצאו כיעילות ומתאימות גם לנשים וילדים במשפחות פוליגמיות:

- **"נושמים לרווחה"** - תוכנית לשיפור מצבם של משפחות הנמצאות בעוני והדרה באמצעות מערך מענים מגוונים (עו"ס, ליווי בבית, מיצוי זכויות, הסרת חסמים, תקציב גמיש ועוד) המסייע לשיפור משמעותי בקרב חברי המשפחה.
- **מרכז עוצמה** - מרכז המספק מענים ממוקדים ללקוחות המחלקה בתחומי התעסוקה, כלכלת המשפחה, מיצוי זכויות וקידום מענים קהילתיים.
- **תוכניות תעסוקה:**
 - אשת חיל** - תוכנית שמסייעת לנשים בדואיות להשתלב בעולם התעסוקה באמצעות ליווי סוציאלי, צמצום פערים תרבותיים ותעסוקתיים, הקניית כלים בסיסיים והעצמה אישית.
 - חדיג'ה ו'רוקמות חלום'** - תוכניות תעסוקה לנשים המקנות ידע, מיומנויות וליווי להקמת עסקים זעירים מקומיים ולפיתוח יזמות עסקית.
 - **סיוע חומרי למשפחות** - לרכישת בגדים וציוד לבית הספר.
 - **מפעל לביטחון תזונתי - חממות** - תוכנית להבטחת תזונה בסיסית ופרנסה למשפחה, במסגרתה ניתן סיוע כספי וליווי מקצועי להקמה ותפעול של חממה.
 - **שירות סוציאלי נייד** - משאית המגיעה לפזורה הבדואית למתן שירותי רווחה.
 - **יחידות לטיפול ומניעה באלימות במשפחה** - עו"סים ייעודיים לטיפול באלימות במשפחה במחלקות המוכשרות לכך.
 - **עו"ס משטרה** - עו"ס הממוקם בתחנת משטרת העיירות ותפקידו לסייע לנשים הבדואיות המגיעות לתחנה במקרים של תלונה על אלימות במשפחה ולתווך להן את הטיפול ביחידות הייעודיות.
 - **מרכז קשר אזורי** - מרכז המאפשר מפגשים מפקחים ומוגנים בין הורים לילדיהם במקרים של הורים לא-משמורניים הנמצאים בסכסוך גירושין.

296 ראו נספח י' לדו"ח.

- **ילדים חשופים לאלימות** - אבחונים פסיכו-דידקטיים לאיתור ילדים עם צרכים רגשיים עקב אלימות במשפחה.
- **נתיבים להורות** - הדרכה הורית ועבודה עם ילדים בסיכון בגיל הרך.
- **מרכזי הורים ילדים ומתבגרים** - עבודה טיפולית פרטנית ומשפחתית עם ילדים והוריהם.
- **מעונות יום רב-תכליתיים** - מעון יום טיפולי ליום ארוך, כולל הדרכה הורית.
- **משפחתונים** - מסגרת יומית לילדים בגיל הרך.
- **מועדוניות לילדים** - מסגרת שנותנת מענה בשעות אחר הצהריים לילדים בסיכון.
- **תמיכה ביתית** - מועדוניות בשעות אחר הצהריים שמתקיימות בבתים של המפעילות, סיוע בהכנת שיעורים ופעילויות חברתיות.
- **מית"ר** - מרכז יום לנוער בסיכון, שנשר ממערכת החינוך.
- **בית חם לנערות בסיכון** - טיפול פרטני וקבוצתי לנערות בסיכון וכן פעולות העצמה.
- **מיט"ל** - מרכז טיפולי לבני נוער, טיפול פרטני וקבוצתי.
- **פיתוח מנהיגות מקומית באמצעות פעילות למצבי חרום** - איתור והכשרה של מנהיגות מקומית ביישובים ובשכונות, והכשרתם לעמידה במצבי חרום.
- **פיתוח מרכזי גישור ותפיסה קהילתית** - בנושאים רלוונטיים ליישוב, ביניהם נושאי אלימות וסכסוכים משפחתיים, חמולתיים ושבטיים.
- **קליניקה לזכויות** - מיצוי זכויות של משפחות.

ב. השלכות שליליות בתחום הבריאות

במטרה לקדם את המענים הרפואיים להתמודדות עם השלכות הפוליגמיה במישור הבריאותי, הגיש משרד הבריאות מסמך²⁹⁷ ובו מיכוי של צורכי האוכלוסייה הבדואית בדרום. בהתבסס על מחקרים ועדויות מהשטח, עמדת משרד הבריאות היא כי באמצעות שיפור המענים הבריאותיים לכלל האוכלוסייה הבדואית בדרום, יינתן מענה גם למשפחות הפוליגמיות שלעיתים קרובות נמצאות בקצה הרצף.

מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995, משרד הבריאות אחראי על שירותי בריאות לאוכלוסייה הבדואית, כשאר האוכלוסייה הישראלית. עם זאת, משרד הבריאות מתמודד עם אתגרים בהספקת השירותים לאוכלוסייה הבדואית בדרום וזאת, בין היתר, בשל הפיזור הגיאוגרפי, תנאי השטח המקשים על הנגישות לקבלת השירותים, והיעדר מודעות. על פי נתוני ארגון רופאים לזכויות אדם והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב לא היו כלל שירותי רפואה ב- 34 כפרים בשנת 2004. בכול הכפרים הבלתי מוכרים לא היה

297 מצורף כנספח יא' לדו"ח.

ולו בית מרקחת אחד²⁹⁸. כיום המצב שונה. להלן רשימת כלל המרכזים המעניקים שירותי בריאות לאוכלוסייה הבדואית בדרום:

א. שירותי הבריאות הניתנים כיום לאוכלוסייה הבדואית בדרום

- **תחנות טיפת חלב** - מתוך 48 תחנות טיפות חלב שמפעיל משרד הבריאות במחוז דרום, 28 תחנות נותנות שירות לאוכלוסייה הבדואית מתוכן:
 - 14 תחנות ביישובי הקבע המשרתות גם את הפזורה של ישובים אלה.
 - 9 תחנות יבילות בפזורה הבדואית.
 - 5 תחנות בישובים יהודיים הנותנות שירות לאוכלוסייה בדואית מישובים סמוכים (בתחנות אלה אחוז גבוה של משפחות בדואיות).
- בשנת 2016 טופלו בתחנות אלה כ-29,000 נשים בדואיות ונקלטו כ-8,000 תינוקות חדשים. למעשה, ברוב תחנות טיפת חלב במחוז דרום ניתן שירות לנשים מהחברה הבדואית.
- **מרפאות קופות החולים** - סה"כ 64 מרפאות ומכונים של כלל קופות החולים נותנים שירותים לאוכלוסייה הבדואית:
 - 49 בישובים המוסדרים.
 - 15 ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום.
 - 3 מרכזים לבריאות הילד.
 - 3 מכוני פיזיותרפיה.
- השאר מרפאות ראשוניות כשבתוכן 7 מרפאות יועצות.
- **שירותי אשפוז כלליים** - ניתנים במסגרת בית החולים סורוקה.
- **שירותי בריאות הנפש:**
 - אשפוז** - במרכז לבריאות הנפש בבאר שבע ובבית החולים סורוקה
 - מרפאות לבריאות הנפש** - המרפאה הפסיכיאטרית בבית החולים סורוקה ובמרכז הרפואי באר-שבע, ועל ידי קופות החולים בדימונה, ערד, רהט ובאר שבע.
- **תוכניות לקידום בריאות** - מופעלות על ידי משרד הבריאות בקרב האוכלוסייה הבדואית בכלל, ללא דגש מיוחד על משפחות פוליגמיות.
- **מגשרות** - בשנים האחרונות קיימת תוכנית של מגשרות- שהן נשים מתוך האוכלוסייה הבדואית אשר עברו הכשרה ייעודית, והפועלות בתוך תחנות טיפת חלב בחברה הבדואית, ועוסקות בהנגשת ידע ומידע, הדרכות בנושאי בריאות, תרגום, תיווך בין תרבותי ועוד. הפרויקט מופעל על ידי חברת "פמי פרימיום". כיום ישנן 9 מגשרות

298 אריק רודניצקי, החברה הבדואית בנגב- מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים, קרן יוזמות אברהם 2011.

ב-3.5 משרות המתפרסות על 26 תחנות. בשל מספר השעות המצומצם מגיעות רק לכ-1/5 מהאוכלוסייה (לכ-5000 איש).

- **טיפול תזונתי** - ניתן על ידי קופות החולים.
- **בריאות השן** - בהיבט הטיפולי ישנם רופאי שיניים מהאוכלוסייה הבדואית שמטפלים בילדים כספקי קופות החולים בכול הכפרים המוכרים.
- בפזורה קיימת נידת לטיפול שיניים שמופעלת על ידי רופאי הסדר של קופת חולים כללית.
- בשנה שעברה בוצעה תוכנית פיילוט לזיהוי ומניעת עששת על ידי אחיות טיפות חלב. האחיות זיהו מוקדי עששת וביצעו פעולות של חינוך לבריאות, והפניות לרופא שיניים במקרים המתאימים.

ב. מאפיינים בריאותיים של החברה הבדואית בדרום

הצירוף של מצב כלכלי-חברתי קשה ותנאים סביבתיים דלים משפיעים על כל תחומי החיים של הילדים, הנשים והגברים החל מתזונה, דרך למידה ורכישת מיומנויות ועד לבריאות ותחושת רווחה אישית.

- **תמותת תינוקות** - מהמידע הקיים בלשכת הבריאות במחוז דרום של משרד הבריאות, עולה כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום שיעור תמותת תינוקות (1-0) הוא הגבוה בארץ: בשנת 2015 עמד על 12.1 לכול 1000 לידות לעומת 4.2 ל-1000 בחברה היהודית. מבחינת תמותת ילדים בגילאי 0-5 מדובר על שיעור של 13.7 לכול 1000 בחברה הבדואית לעומת 4.3 ל-1000 בחברה היהודית.
- **מומים מולדים** - קיים שיעור גבוה יחסית של מומים מולדים ומחלות תורשתיות בשל נשואי קרובים וחסרים תזונתיים. כמו כן, קיים שיעור גבוה של לידת תינוקות במשקל נמוך. 50% מתמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הבדואית היא בשל מומים מולדים ונישואי קרובים. יש לציין כי לא קיים מידע מחקרי על קשר ישיר בין פוליגמיה לתמותת תינוקות.
- **עוני ובריאות** - האוכלוסייה הבדואית בדרום נמצאת באשכול סוציאקונומי 1. חלק ניכר מהמשפחות חיות בעוני. כידוע לעוני השלכות על הבריאות הן של הנשים והן של הילדים לרבות בעיות גדילה והתפתחות בקרב ילדים, בריאות השיניים, החמרה בחולי עקב אי צריכת תרופות ושירותים רפואיים ומחסור במוצרי מזון והיגיינה בסיסיים.
- **קושי בהיענות לטיפול רפואי** - ישנם מקרים בהם הנשים אינן מגיעות לקבלת טיפול רפואי שוטף ואינן מגיעות לתחנות טיפת חלב כנדרש (למשל במקרים של מעקב הריון). כתוצאה מכך, עדים במשרד הבריאות להחמרה של בעיות רפואיות שאם היו מקבלות מענה בשלב מוקדם ייתכן שהיו נחסכים סיבוכים וטיפולים רפואיים מורכבים בהמשך.

- **ביקורים חוזרים במלר"ד (חדר מיון) ובבית החולים** – קיים שיעור גבוה יחסית של אשפוזים חוזרים בקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום. צוות בית החולים מעריך כי לעיתים הביקור בבית החולים אינו "הכרח" רפואי אך מאפשר לנשים להגיע למקום בטוח בו הן יכולות לנוח מעט.
- **היעדר ביטחון תזונתי** – על-פי הגדרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "אי-ביטחון תזונתי במדינות מפותחות כישראל הוא תופעה חברתית וכלכלית וביטויי רבים ומגוונים: צמצום במלאי המזון של משק-הבית, אכילת מזון שאינו ראוי לאכילה, דאגה בנוגע ליכולת להשיג מזון והשגת אוכל בדרכים לא מקובלות, כגון קבצנות וחיתוט בפחי אשפה". מחקרים מעידים על כך שישנו קשר ברור בין חוסר ביטחון תזונתי, עודף משקל והשמנה בקרב נשים, בעיה ידועה ובעלת השלכות בריאותיות ועלויות טיפוליות גבוהות על מערכת הבריאות לטווח הארוך.
- האוכלוסייה הבדואית ובמיוחד משפחות פוליגמיות, הן בסיכון מוגבר לאי-ביטחון תזונתי שגורם לחסרים תזונתיים ותחלואה מוגברת בקרב אוכלוסייה זו²⁹⁹.
- **בריאות השן** – קיים קשר מובהק בין עוני ותחלואה דנטלית, בדגש על עששת ילדות מוקדמת. הגורמים לכך הם תזונה קריוגנית (תזונה המכילה פחמימות וסוכרים בתכיפות גבוהה, המעודדים התפתחות עששת), גהות הפה ירודה מאד וגורמים נוספים. בנוסף לתחלואה הגבוהה קיים שימוש נמוך בשירותי הבריאות המניעתיים, לרבות בדיקות תקופתית, שיננית וטיפולי שיניים לילדים (לרוב עקב חוסר מודעות, חוסר נגישות ועוני).
- **היעדר בטיחות סביבתית** – 20% מהתאונות בקרב ילדים בישראל מתרחשות בקרב האוכלוסייה הבדואית בעוד היא מהווה 2% מהאוכלוסייה במדינת ישראל. נראה כי הילדים נמצאים פעמים רבות בסביבה שאינה בטיחותית עבורם, לעיתים ללא השגחת מבוגר וחשופים לפגיעות כמו כוויות, חתכים, תאונות וכו'.

ג. השפעות הפוליגמיה על הבריאות

- **מצוקה בריאותית פיזית ונפשית** – אנשי המקצוע במערכת הבריאות פוגשים לרוב את הנשים והילדים ממשפחות פוליגמיות. כפי שהוצג לעיל, וגם להערכת אנשי הצוות הבריאותי, הן הנשים והן הילדים בסיכון גבוה יותר לסבול ממצוקה בריאותית פיזית ונפשית. אישה המתמודדת עם נישואי שניים של בעלה נקלעת לעיתים קרובות למשבר רגשי – נפשי המתבטא בצורך אינטנסיבי יותר בתמיכה ובעיקר "מישהו לדבר איתו ולבכות על הכתף שלו" כדברי אחת האחיות.
- גם בידוד סביבתי של נשים אלה המרוחקות פעמים רבות ממשפחת המוצא, ומתמודדות עם הקשיים ללא מערכת תמיכה, גורם לבעיות רגשיות ולדיכאון – העלול להיות מוקרן גם על הילדים
- **דיכאון לאחר לידה** – מנתונים ראשוניים של מחקר המתבצע בימים אלו עולה כי קיים קשר מובהק בין פוליגמיה לסיכוי גבוה יותר לדיכאון לאחר לידה.

299 מתוך המסמך שהוכן על ידי משרד הבריאות – נספח יב' לדו"ח.

- **עוני** - על פי דיווח מאנשי מקצוע בשטח, וכפי שדווח ממשדד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, במקרים לא מעטים הבעל נוטש את אשתו ללא גירושין, עובר לגור עם האישה הנוספת ומותיר את האישה הראשונה וילדיה ללא אמצעי מחיה מספקים, צעד אשר גורם להחמרת המצוקה הכלכלית ומצב הבריאות. לעיתים נשים מדווחות כי אין להן כסף לתרופות בסיסיות או התחייבות עבור שירותי הבריאות.
- **ליווי ילדים מאושפזים** - בבית החולים סורוקה נמצאו מקרים בהם ילדים שאושפזו לתקופה ארוכה נותרו ללא הורה, שכן האימהות, בהיותן ללא בעל או תמיכה משפחתית, העלו קושי בין הצורך להיות עם הילד המאושפז לבין הצורך להיות בבית ולתת מענה לשאר הילדים.
- **תלונות פסיכוסומטיות ופיברומיאלגיה** - בבדיקה שנערכה במרפאת כסייפה של קופת חולים כללית נמצא כי נשים במשפחות פוליגמיות מגיעות ליותר ביקורים חוזרים עם תלונות על כאבים שאינם מוסברים, ופעמים רבות מקבלות אבחנה של פיברומיאלגיה. מידע דומה התקבל מסורוקה בהקשר לכאבי ראש חוזרים. הדברים טרם פורסמו בספרות הרפואית.
- **ניסיונות אובדניים** - צוות השירות הסוציאלי בבית החולים סורוקה מדווח כי העובדים פוגשים לא מעט נשים שעברו ניסיונות אובדניים סביב החלטתן של הבעל לשאת אישה נוספת (לא קיים רישום מסודר של מקרים הקשורים לפוליגמיה). נשים אלה זקוקות לתמיכה רגשית רבה.
- **אלימות במשפחה** - כפי שצוין לעיל, אנשי מקצוע בתחום האלימות במשפחה מעריכים כי במשפחות פוליגמיות קיים שיעור גבוה יותר של אלימות כלפי נשים. במקביל, קיים תת-דיווח על אלימות. מלבד היותה של האלימות תופעה חברתית פסולה, יש לה גם השפעות ישירות על הבריאות הפיזית והנפשית של הנשים והילדים. לכן מתבצע איתור יזום של נשים נפגעות אלימות, בכלל מסגרות הבריאות. מנתוני תחנות טיפת חלב של משרד הבריאות הנותנות שירות בחברה הבדואית עולה כי בשנת 2016 נרשמו 6,877 תינוקות חדשים. אחיות בריאות הציבור בתחנות ביצעו 6,600 תשאולים של נשים לגבי אלימות (כ-96%), מתוכם 74 נשים (1%) בלבד דיווחו על אלימות כלפיהן ולגבי 109 נשים (1.6%) נוספות דיווחו האחיות כי נשאר אצלן חשד לגבי אלימות אף שהאישה לא דיווחה על כך.

קשיים וחסמים בקבלת שירותים רפואיים

- **נגישות לשירותי הרפואה** - קיים קושי בנגישות למרפאות קופת חולים ולתחנות טיפת חלב עקב הפיזור הגיאוגרפי ותנאי השטח בעיקר ביישובים הלא-מוכרים. על פי דו"ח מחקר מהשנים 2003-2005³⁰⁰, האוכלוסייה הבדואית עושה שימוש בשירותי בריאות, אך אוכלוסיית הפזורה, ככול הנראה בשל המרחק ומיעוט השירותים, עושה שימוש מוגבר במלר"דים (חדרי המיון). בנוסף ציינו משתתפי המחקר כי שירותי הבריאות יקרים.

300 ד. בן רבי, ש. עמיאל, פ. ניגם, ט. דולב, 2009, ילדים באוכלוסייה הבדווית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

כיום מציינים אנשי מקצוע כי עדיין קיים קושי להגיע למרפאות הן בשל המרחק והן בשל הקושי של אישה הנמצאת לבדה עם מספר ילדים להגיע עם כולם או לחילופין להשאירם בבית ללא השגחה.

- **גישות תרבותיות - לשונית** - קיים מחסור באנשי מקצוע דוברי השפה הערבית בכל תחומי הרפואה והדבר מקשה על מתן מענה הולם לצרכי האוכלוסייה הבדואית בדרום.
- **פגיעה באמון בצוותי בריאות בכלל ובתחנות טיפת חלב בפרט** - תחנות טיפת חלב נתפסות כמקום אוניברסלי וניטרלי ולכן לנשים מותר להגיע אליהן יחסית בחופשיות וללא ליווי. חשוב לשמור על מעמד זה של מסגרות הבריאות.
- בקרב אנשי מקצוע קיים חשש כי במידה ומסגרות הבריאות ייתפסו כמקומות המעצימים ומלמדים את הנשים נושאים הנוגדים את תרבותן, הגברים ימנעו מהן להגיע באותה חופשיות, דבר שעלול להביא לפגיעה בבריאות האוכלוסייה.
- **היעדר ביטוח רפואי** - אחת התופעות החמורות של ריבוי נישואין בקרב הבדואים, אשר התגברה בשנים האחרונות, היא הבאת **נשים פלסטיניות למטרות נישואין עם גברים בדואים**. גברים בדואים רבים חיים במסגרת פוליגמית עם נשים ערביות שבאו מחוץ לישראל (בעיקר מירדן ומהרשות הפלסטינית, אך גם ממדינות אחרות). מאחר והמדינה אינה מעוניינת לעודד נישואין המהווים עבירה פלילית, דינה של בקשה למעמד בישראל עבור אישה נוספת (אף במצב שלא מוצגת תעודת נישואין אך מדובר בתא משפחתי עם ריבוי נשים) להידחות והאישה הנוספת אינה זכאית לכל מעמד בישראל. ככול שנשים אלה שוהות בישראל, הן שוהות בה שלא כדין ללא כל מעמד חוקי או זכויות רפואיות וסוציאליות בישראל, לרבות ביטוח רפואי, אלא אם כן בן הזוג מבטח אותן באופן פרטי. במזרח ירושלים מוכרת התופעה של התחזות באמצעות שימוש בכרטיס קופת החולים של אחת הנשים בעלות הביטוח על ידי חסרות המעמד. התופעה אינה מוכרת בדרום אולם סביר להניח שהיא קיימת גם שם. יש לציין כי קיימת פריסה של מרפאות ושירותים לחסרי ביטוח רפואי אך היא ממוקמת רובה ככולה במרכז הארץ.
- לגבי הילדים, היות שבני הזוג לרוב אינם מדווחים על נישואין אלה, על הבעל לפעול להכרה בילדים כילדיו. הליך זה כולל כיום ביצוע בדיקת רקמות פרטית העולה כמה אלפי שקלים, אלא אם נקבע כי הם זכאים לסיוע משפטי, ובכך הם זכאים גם למימון עלות הבדיקה.
- קיים הסדר עם קופת חולים מאוחדת לילדים חסרי מעמד, שעל פניו יכול לתת מענה גם לילדים אלה, אך יש לזכור שמדובר בהסדר וולונטרי, כאשר עלות ההשתתפות העצמית גבוהה יחסית (120 ש"ח בחודש), בעיקר כאשר מדובר במשפחות לרוב עניות ובמספר רב של ילדים.
- **היעדר שדה רישום** - כלל הנשים הבדואיות הפונות לטיפת חלב מקבלות שירות רפואי, אולם בבסיס הנתונים של טיפות חלב ושל קופות החולים לא קיים שדה רישום של משפחות פוליגמיות, והרישום נעשה על פי הסטטוס של האם. כאשר הצוות הרפואי

יודע כי מדובר באישה המצויה במערכת משפחתית פוליגמית הדבר נרשם בתיק אך כאמור לא בשדה ייעודי ומכאן הקושי למפות את הנתונים אודות מספר המשפחות הפוליגמיות, מאפיינים בריאותיים ייחודיים והערכת צרכים של אותן נשים וילדים.

מעבודת הצוות עלה בבירור הצורך לחולל שינוי משמעותי ביחס למצבן ומעמדן של הנשים בחברה הבדואית. עד כה נמנעו המדינה והרשויות הפועלות מטעמה לעסוק בנושא זה שהוא טעון מהבחינה התרבותית. ב-27/3/2008 פורסם כי שר הרווחה דאז יצחק הרצוג יוביל תוכנית להתמודדות עם תופעת הפוליגמיה בחברה הבדואית. המשרד הציע להתמקד בטיפול פרטני בבני זוג ובילדים ממשפחות פוליגמיות ועל הקמת קבוצות טיפוליות וסדנאות לשיקום המשפחה. תוכניות אלה לא יצאו לפועל.

לאורך שנים לא התמודדו משרדי הממשלה עם הצרכים האמיתיים של האזרחים הבדואיים ובכלל זה גם מהצרכים המשפחתיים והקהילתיים. כפי שתואר בהרחבה בפרקים הקודמים תופעת הפוליגמיה היא סימפטום של תהליכים מסורתיים שונים כגון מעמדה של האישה בחברה הבדואית, והטמעת מסרים לפיהם נישואי הגבר לאישה נוספת הם לגיטימיים ואף מדובר בזכות מוקנית. בהמשך להחלטת הממשלה שהקימה צוות זה, נבנו תוכניות עבודה של משרדי הממשלה השונים לרבות, משרד הבריאות ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וניכר כי כיום מתחולל שינוי בתחום זה. על מנת להאיץ את תהליכי השינוי ולתת מענה מותאם יותר, הצוות ממליץ על שורה של המלצות שיפורטו להלן.

יש לציין כי עמדת גורמי הטיפול השונים היא כי שאין לייחד מענים שונים לנשים וילדים במשפחות פוליגמיות, שכן כל תוכנית שכותרתה תכלול את המונח "פוליגמיה" עלולה להיכשל בשל חוסר הלגיטימציה וחוסר הבשלות בקרב החברה הבדואית. עד לשינוי תודעתי ותפיסתי משמעותי, הפוליגמיה, לפחות במישור החברתי הגלוי, היא עדיין תופעה לגיטימית בקרב החברה הבדואית בנגב. כדי להביא לשינוי התודעתי והתפיסתי המיוחל, לצד המהלכים החינוכיים, יש ליצור הזדמנויות בהן הנשים והילדים יגיעו לקבלת מענים כלליים בתוכניות ובמרכזים הקיימים כיום. עם זאת, ככלל, יש להרחיב את השירותים השונים, לחדד את חשיבות המאבק בפוליגמיה בקרב אנשי הטיפול, והעלאת המודעות בקרבם כדי שיתנו את המענה המתאים ביותר לכול אישה ולכול ילד, אשר יבוא במגע עם שירותי הרווחה והטיפול השונים. הגם שהמאפיינים הכלליים של נשים וילדים במשפחות פוליגמיות דומים, לכול אישה ולכול ילד התמודדויות משלו והמענים הטיפוליים יכולים להיות שונים מהאחד לשני.

להלן המלצות הצוות המוצעות להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה בתחום הרווחה, הבריאות והנגשת זכויות:

ריבוי צרכים ונוזקיות

הצוות מצא כי לנשים וילדים במשפחות פוליגמיות צרכים רבים וייחודיים כפי שצוין בהרחבה לעיל. הנשים לרוב נטושות לא רק על ידי הגבר שהוא ראש המשפחה אלא גם על ידי המעגלים המשפחתיים הקרובים אליהן – משפחת המקור והמשפחה המורחבת של האישה ושל הבעל. העובדה כי האנשים הקרובים אליהן ביותר נטשו אותן גוררת התעלמות עד כדי הפיכתן לשקופות בעיני החברה. הן מתמודדות עם תחושות השפלה ובדידות נוראות ועם מעמסה רגשית וכלכלית ללא שיש להן כלים להתמודד איתן.

1. **על כן, הצוות ממליץ על ייזום פעולות ייחודיות לצורך איתור הנשים (reaching out) וגיוסן לטיפול המותאם לצורכיהן. מאמץ מיוחד ישקיעו אנשי הטיפול לצורך יצירת קשר עם אותן נשים וחיבורן לקשר עם גורמי הרווחה. כדי לשמר את הנשים והילדים הזקוקים לשירותיהם בקשר עם גורמי הטיפול הרלוונטיים, עובדי הרווחה יפעלו באופן אקטיבי לביצוע פעולות הכוללות חיזור והעלאת מוטיבציה ותפיסות עולם של יצירת קשר.**

2. **בנוסף, הצוות ממליץ על הרחבת המענים הניתנים כיום על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר מספקים מענה טיפולי לאם ולידה, והכוללים: הדרכה הורית, סיוע בשיעורי בית לילדים, כגון נתיבים להורות, מרכזי הורים ילדים ומתבגרים, מעונות יום ומעונות רב-תכליתיים, מועדוניות לילדים, תמיכה ביתית ועוד.**

קשיי נגישות לשירותי הבריאות והרווחה

עקב הפיזור הגיאוגרפי ותנאי השטח, בעיקר ביישובים שאינם מוכרים, קיים קושי בנגישות למרפאות קופת חולים ולתחנות טיפת חלב, למחלקות הרווחה, ולקבלת שירותים שונים כגון שירותים משפטיים ועוד. קושי זה מנציח את מערכת היחסים שבמסגרתה האישה לא זוכה לקבל שירותים בסיסיים ובכך משמר את התלות שלה בגבר ובסביבה. הנגשת השירותים הבסיסיים לאישה היא תנאי בסיסי להעצמתה.

3. **על כן, הצוות ממליץ על גישה פרואקטיבית של הממשלה לתגבור המערכים לשירותים ניידים, העלאת מספר עובדי הרווחה והבריאות וביצוע כל פעולה אפשרית להנגשת השירותים הבסיסיים לתושבים.**

4. **הצוות ממליץ להרחיב ולפתח את שירותי הטיפול הרפואיים והרווחתיים על ידי הקצאת רכבים עבירים בתנאי שטח קשים, אשר יהיו מרכזי טיפול רב-תכליתיים ניידים ויכללו ציוד רפואי ואנשי מקצוע שונים כגון רופא כללי, רופא גינקולוג, אחות טיפת חלב, עובד/ת סוציאלית/ת ועוד. הניידת תעבור בין יישובי הפזורה**

ותיתן מענה לכול האוכלוסייה הזקוקה לטיפול. על השירותים שיינתנו במסגרת זו יחול פיקוח הדוק ומשרדי הממשלה הרלוונטיים יציגו מודל הפעלה ובקרה.

הקמת מוקד ידע וטיפול בנושא השלכות הפוליגמיה

הצוות מצא כי נשים וילדים במשפחות פוליגמיות אינם מודעים לשירותים הקיימים, אשר יכולים לסייע להם בהתמודדות עם המצב המשפחתי אליו הם נקלעו בתחום הרווחה והטיפול.

5. על כן, הצוות ממליץ על קידום נושא הנגשה לידע ולזכויות רפואיות וסוציאליות למשפחות בחברה הבדואית. הצוות מצא כי נכון לקדם את נושא ההנגשה לידע ולהקים מוקד במרכז הרפואי אוניברסיטאי סורוקה בנגב, כיוון שהוא מהווה מוקד אליו מגיעות נשים רבות מהחברה הבדואית, בפרט במצבי שינוי בחיים כגון לידות, בעיות רפואיות שלהן או של ילדיהן ועוד.

כיום, העברת המידע בדבר הזכויות הבסיסיות להן הנשים והילדים זכאים נעשית בבית החולים סורוקה על ידי העובדות הסוציאליות מהשירות הסוציאלי בבית החולים. בהיעדר כוח אדם מספיק בשירות הסוציאלי בבית החולים קיים קושי בהעברת המידע באופן מלא ומיטבי. **על כן, הצוות ממליץ על תגבור כוח האדם בעבודה סוציאלית בבית חולים סורוקה בכול המחלקות אך בעיקר במחלקות נשים וילדים.**

במרכז הרפואי סורוקה עתיד לקום מרכז למיצוי זכויות של משרד הבריאות לכול האוכלוסייה. **הצוות ממליץ לשלב במרכז זה כוח אדם ייעודי לאוכלוסייה הבדואית, ולהתאים את מתן השירות לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בכלל, בדגש על אוכלוסיית הנשים והילדים בפרט.**

חוסר במודעות ובידע אודות זכויות בסיסיות נוספות והנגשת זכויות

הצוות מצא כי באוכלוסייה הבדואית, ובעיקר בקרב הנשים, אין מודעות לזכויות הבסיסיות המגיעות להן. החוסר במודעות בולט בעיקר בתחום דיני המשפחה והדין השרעי, זכויות סוציאליות מול המוסד לביטוח לאומי וההוצאה לפועל (מימוש פסקי דין בנושא מזונות למשל) ועוד. מציאות זו מעמיקה את הפער בין הנשים לגברים, מחלישה את הנשים והילדים, ומנציחה את מעמדן הנחות של הנשים ואת תלותן בגברים.

6. על כן, הצוות ממליץ ליזום מהלך הסברה בקרב החברה הבדואית לנושא השירותים השונים. הצוות ממליץ על הוצאה לאור של מדריך ובו הסבר על כלל הזכויות לנשים וילדים. על המדריך להיות מונגש שפתית ותרבותית. כמו כן, יש לשקול הפקה של מדריך וירטואלי (סרטונים) אשר יופצו ברשתות החברתיות. מוצע לבחון שיתוף פעולה עם גורמים שונים בממשלה ובחברה האזרחית, יחד

עם שירותי שי"ל וגורמי מקצוע שונים בתחום מיצוי הזכויות, כגון מרכזי עוצמה במחלקות לשירותים חברתיים, כל זכות ועוד.

בנוסף, הצוות מצא כי גם במקרים בהם הזכויות ידועות ומוכרות לנשים, קיימים חסמים רבים אשר מקשים על האשה בחברה הבדואית למצות את זכויותיה וזכויות ילדיה.

7. על כן, הצוות ממליץ על הרחבת שירותי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, כך שהנשים יקבלו סיוע בהגשת זכויות בכול הקשור לזכויות מכח דיני המשפחה (בהליכים מול בית הדין השרעי ובית משפט לענייני משפחה), הוצאה לפועל (של פסיקת מזונות) וקצבאות הביטוח הלאומי. כיום שירותים אלו ניתנים באופן מאוד מצומצם על ידי תוכניות קיימות של משרד הרווחה³⁰¹, הרשויות המקומיות והקליניקה המשפטית של מכללת ספיר. במהלך העבודה בצוות, הוחלט על שיתוף פעולה בין הקליניקה במכללת ספיר לבין הסיוע המשפטי במשרד המשפטים במחוז הדרום כדי לתגבר את מתן השירותים ולהעלות את רמתם. שיתוף פעולה של הסיוע המשפטי עם הקליניקה במכללת ספיר מרחיב את מתן השירותים למקומות נוספים ובתדירות גבוהה יותר, ובכך נותן מענה רחב יותר לאוכלוסייה הזקוקה לשירותים³⁰².

8. בנוסף, הצוות ממליץ כי לצורך מיצוי זכויות והגשת השירות שמסופק על ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסייה הבדואית, בדגש על נשים, יש להוסיף תקנים ייעודיים של פקידים דוברי ערבית וסניפי המוסד לביטוח לאומי בדרום. הוספת התקנים תאפשר הנגשה ישירה של המידע בדבר הזכויות הניתנות מכוח חוקי הביטוח הלאומי.

קשיי נגישות תרבותית-לשונית

הצוות מצא כי קיים מחסור באנשי מקצוע טיפוליים דוברי השפה הערבית ואשר מכירים את התרבות, המנהגים והמסורת הבדואית כדי להעניק שירותים מותאמים לצורכי האשה הבדואית וילדיה.

9. על כן, הצוות ממליץ על תגבור המגשרות במרכזים המעניקים שירותי בריאות וטיפול. המגשרות, שהן נשים מהחברה הבדואית בנגב, עוברות הכשרה ייעודית מתמשכת במטרה לסייע בהגשת שירותי הבריאות לאישה הבדואית בשפה הערבית ובהתאמה תרבותית. כך הן מסייעות במתן שירותי בריאות בטיפות החלב ובמרפאות השונות. הצוות סבור כי יש להרחיב את המענה המוצע ולתגבר את המגשרות אשר יסייעו לצוות הרפואי והמקצועי בהפצת מידע מובן, ברור, זמין ומותאם-תרבות לאוכלוסייה הבדואית. הצוות ממליץ על הרחבת התוכנית לכול תחנות טיפות החלב, בבתי החולים, ובמרכזים טיפוליים שונים.

³⁰¹ תוכנית נושמים לרווחה ומרכזי עוצמה למשל.

³⁰² יש לציין כי משרד המשפטים באמצעות הסיוע המשפטי החל בשיתוף פעולה עם מכללת ספיר במתן מענה לאוכלוסייה הבדואית בתחום תיקי חובות ותיקים בהליכים מול המוסד לביטוח לאומי.

10. כמו כן, הצוות ממליץ על תגבור עובדי בריאות ורווחה בעובדים ואנשי מקצוע דוברי השפה הערבית.

11. מעבר לכך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יהיה שותף לגיבוש תוכנית סדורה, יחד עם המועצה להשכלה גבוהה במתן מענה למחסור בעובדים סוציאליים דוברי השפה הערבית בדרום.

בניית עתודות לשירותי רווחה ובריאות

הצוות מצא כי קיים מחסור חמור בעובדים סוציאליים, רופאים ועובדים במקצועות פרא-רפואיים כגון קלינאות תקשורת, ריפוי בעיסוק ועוד, אשר דוברים את השפה הערבית.

12. על כן, הצוות ממליץ על בניית תוכנית משותפת לעידוד לימודי המקצועות הטיפוליים והפרא-רפואיים בקרב האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הבדואית, באוניברסיטאות ובמכללות השונות בארץ. במהלך התוכנית יאותרו המועמדים הרלוונטיים מהשלבים המוקדמים - בהיותם תלמידים בכיתות י"ב. הם יקבלו תגמולים וליווי במהלך לימודי הפסיכומטרי והמכינה (ככול שיש צורך), ומהקבלה ללימודי המקצועות הטיפוליים והפרא-רפואיים הדרושים, ועד לסיום הלימודים. כך תתאפשר קבלה מהירה לעבודה במקצועות אלו בכל המרכזים הרלוונטיים בדרום.

13. בנוסף, לאור העובדה כי בקרב בוגרי לימודי ההוראה ותחום החינוך קיים מספר גבוה של אנשי מקצוע מובטלים, הצוות ממליץ על הכוון של אקדמאים מתחום החינוך למקצועות אחרים נדרשים בנגב, כגון מקצועות טיפוליים בתחום הרווחה והבריאות.

ביטויים של אלימות במשפחה הפוליגמית

הצוות מצא כי שיעור האלימות במשפחות הפוליגמיות הוא גבוה בהשוואה למשפחות מונוגמיות, זאת עקב המצוקה בה שרויים חלק מבני המשפחה, כפי שתואר בהרחבה בתחילת פרק זה. מופעי אלימות באים לידי ביטוי בין הגבר לנשותיו, בין הנשים לבין עצמן, בין הנשים לילדי הנשים האחרות ובין הילדים של האימהות השונות לבין עצמן. המצב המשפחתי המורכב גורם לתסכול וכעס אשר באים לידי ביטוי בהתפרצויות זעם, השפלה, קנאה, רכושנות ואפליה, ואשר מגדילים את היקף הסכסוכים והחיכוכים וכתוצאה מכך את גילויי האלימות בתוך המשפחה.

14. על כן, הצוות ממליץ לפתח ולהרחיב את המענים לנשים וילדים הסובלים מאלימות במשפחה בכול הרשויות הבדואיות, הכוללים מענים פרטניים, קבוצתיים וקהילתיים, בדגש על רגישות תרבותית והתאמת המענים לחברה הבדואית. כמו כן, יש להכשיר את צוותי הטיפול ביחידות לטיפול ומניעה באלימות במשפחה, לעבודה עם משפחות פוליגמיות והרחבת גוף הידע שברשותם על התופעה והשלכותיה. כל אלה, כדי לדייק את המענים הטיפוליים הנדרשים.

יחידות הטיפול באלימות הקיימות כיום בנויות על מודל שמותאם למשפחה שבה שני בני זוג בלבד. למשפחה הפוליגמית מאפיינים שונים ועל הצוותים הטיפוליים לתת את הדעת למבנה המשפחה הייחודי, ולטיפול ברבדים השונים של האלימות בין כל בני המשפחה. על כן, מומלץ להעלות את המודעות של אנשי המקצוע השונים בהקשר זה, ולהכשיר עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע נוספים (פסיכולוגים, פסיכיאטרים) אשר יהיו מסוגלים להתמודד עם ההשלכות של התופעה ולתת לה מענים מותאמים. על המרכזים לתת מענה להפסקת האלימות, להעצמת הקורבנות (הנשים והילדים) ולחזק את המודל של המשפחה המונוגמית.

קשר ישיר בין פוליגמיה למצב הבריאות הנפשית

הצוות מצא כי נשים במשפחות פוליגמיות סובלות מבעיות נפשיות, כגון חרדה ודיכאון, ומתלוננות על תסמינים פסיכוסומטיים, כפי שפורט בהרחבה בתחילת פרק זה. צוות השירות הסוציאלי בבית החולים סורוקה דיווח כי הוא נתקל לא מעט בנשים שעברו ניסיונות אובדניים סביב החלטתו של הבעל לשאת אישה נוספת, ועל אשפוזים סוציאליים רבים³⁰³.

15. על כן, הצוות ממליץ לתגבר את המענים הסוציאליים והנפשיים בתוך מערך הבריאות הנותן שירות לאוכלוסייה זו, כולל עובדים סוציאליים, פסיכיאטרים ופסיכולוגים, וכן לפתח תוכניות ייעודיות לנשים אלו בתוך מערך הבריאות.

16. בנוסף, הצוות ממליץ לפעול לאיתור וזיהוי נשים אלו דרך הכשרות ייעודיות לצוות הטיפול, הן במרפאות בקהילה והן בבית החולים סורוקה תוך שיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה ביישובים. כל זאת, על מנת לתת לנשים את הכלים להתמודד בצורה יותר טובה עם מצבן המשפחתי, החברתי והנפשי.

התדרדרות מתמשכת בתפקודי שגרה

הצוות מצא כי לצד הדיווחים על מצבי דיכאון וחרדה, נשים רבות מדווחות על אפתיה וחוסר יכולת לתפקד ולמלא משימות יומיומיות לרבות הטיפול בילדים, מעת קבלת הידיעה שהגבר בחר לשאת אישה נוספת. הנשים מתלוננות על תחושה של חוסר אונים, בלבול ותחושה של שמיטת הקרקע מתחת לרגליהן. מצב זה גורם להתדרדרות ברמה המשפחתית ויש לו השפעה על רווחת הילדים ועל עתידם.

17. על כן, הצוות ממליץ על בניית תוכניות ייעודיות מותאמות לנשים נפגעות פוליגמיה, אשר יספקו העצמה אישית וחזיון התא המשפחתי הקיים, לצד בניית רשת תמיכה. על אנשי המקצוע הטיפוליים לראות באישה הראשונה אדם המצוי במצב של משבר וכי יש סיכויים גדולים כי אותה אישה תחוה קשיים

³⁰³ הצוות הסוציאלי בבי"ח סורוקה דיווח כי נשים רבות מתלוננות על כאבים שאינם מוסברים ומבקשים להתאשפז על מנת לנוח. בית החולים מהווה מקלט לגיטימי בשל אופיו ואופי השירותים אותם הוא מעניק.

רגשיים ותפקודיים. על כן, הצוות ממליץ על מתן מענים טיפוליים הכוללים שיחות פרטניות וקבוצתיות, קבוצות תמיכה ועוד. הצוות סבור כי הסיוע לנשים במשפחות פוליגמיות יינתן לא רק לנשים שפונות עם תסמינים ברורים לאנשי המקצוע, אלא כמניעה גם לאלו שאינן מתלוננות.

על אנשי הטיפול להתמקד בהעלאת ההערכה העצמית של האישה, לעזור לה להשיג תחושה של עצמאות. מוצע כי התוכנית תכלול מענים טיפוליים מגוונים, רחבים מותאמים: התמודדות עם משבר, העצמה, מתן כלים ליציאה לשוק העבודה או לפיתוח מקור הכנסה אחר (פתיחת עסק פרטי למשל³⁰⁴), סיוע בהדרכה הורית, סמכות הורית ועוד.

18. בנוסף, הצוות ממליץ על בניית תוכנית הכשרה והדרכה לצוותים של המחלקות לשירותי הרווחה הבדואיות, על מנת שנושא זה יהיה נוכח במודעותם, יכירו בעובדה שמדובר במצב שמצריך התערבות טיפולית ויבנו תוכנית מותאמת לכול אישה/משפחה המתמודדת עם פוליגמיה.

הזנחה כלכלית

הצוות מצא כי במקרים לא מעטים הבעל הנושא אישה שנייה, נוטש את אשתו הראשונה ואת ילדיה ללא גירושין פורמליים, עובר לגור עם האישה השנייה ומותיר את האישה הראשונה וילדיה ללא אמצעי מחיה מספקים, ללא מזונות אישה וילדים וללא לקיחת אחריות מינימלית על צרכיה הקיומיים של המשפחה. מצב זה גורם להחמרת המצוקה הכלכלית של התא המשפחתי ומעתיק את התלות של האישה מהבעל לתלות בקצבאות ובצדקה. כך, האישה נשארת תלויה במקורות חיצוניים ומתקבעת אצלה תחושת המסכנות והנזקקות.

19. על כן, הצוות ממליץ על קידום תוכניות לעצמאות כלכלית ולניהול פיננסי משפחתי עבור נשים אלו. יש לקדם ולהרחיב תוכניות לשיפור מצבן של משפחות פוליגמיות בכלל ושל הנשים והילדים בפרט, המצויות במצב של עוני והדרה, זאת באמצעות מערך מענים הכולל, בין היתר, ניהול כלכלת המשפחה, מיצוי זכויות, הכשרה תעסוקתית והשתלבות בעולם התעסוקה, ליווי ותמיכה של אנשי מקצוע בקהילה, העצמה, הסרת חסמים סיוע חומרי ועוד.

20. כמו כן, הצוות ממליץ על הרחבת התוכניות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שמטרתן להקנות לנשים בדואיות כלים פרקטיים לעצמאות כלכלית, תוך מתן עדיפות לנשים הטוענות לנפרדות או המבקשות תשלום גמלאות. זאת, על מנת להכשירן לתעסוקה ולעודדן לצריכת הגמלה לטובתן ולטובת ילדיהן, פתיחת חשבון בנק על שמן ועוד. ניתן להיעזר בגופי החברה אזרחית מהחברה הבדואית בנגב כדי להבטיח אמון בתהליך.

יובהר כי לצד המלצות אלה יש לנקוט פעולות בכול הנוגע להבטחת הליכי גירושין והגנים בבתי הדין השרעיים, ועל כך יורחב בהמשך בפרק העוסק בבית הדין השרעי.

³⁰⁴ עיריית רהט ומשרד הרווחה מובילים תוכנית להעצמת נשים - "חדיגה" אשר מעצימה נשים ומספקת להן כלים לעצמאות כלכלית. כגשנו נשים אשר פיתחו עסק לתמרוקים טבעיים העשויים מצמחים, צורפות אותנטית, אריגה, בישול ועוד.

ילדים למשפחות פוליגמיות מוזנחים רגשית וכלכלית

כאמור, הערכת אנשי הטיפול במשרד הרווחה היא כי כ-40% מהילדים בסיכון הם ממשפחות פוליגמיות והם בעיקר הילדים שנזנחים על ידי האב נוכח נישואיו הנוספים. ילדים אלו חיים בעוני מחפיר, מתקשים להגיע למסגרות חינוך ומצויים בהזנחה ובסיכון.

21. על כן, הצוות ממליץ על הרחבה של מענים לילדים ונוער המצויים במצבי סיכון שיופעלו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, כגון מועדוניות לילדים, מעונות יום, משפחתונים, מרכזי הורים- ילדים, בתים חמים לנערות, מרכזי טיפול בנוער בסיכון ועוד.

היעדר יחידת סיוע ליד בית הדין השרעי ותת-איוש ביחידת הסיוע שליד בית המשפט לענייני משפחה בבאר שבע

ביחידות הסיוע פועלות עובדות סוציאליות ובעלי מקצועות טיפוליים נוספים. יחידות הסיוע מעניקות סיוע ומענה טיפולי לבני משפחה הנמצאים בסכסוך משפטי ואף מספקות שירותי אבחון, ייעוץ, טיפול וגישור על מנת לסיים סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום. הצוות מצא כי בשנים האחרונות יש קושי באיוש תקנים שהוקצו לשני עובדים סוציאליים ביחידות הסיוע בבאר שבע, ועל כן אין יחידת סיוע בבית הדין השרעי, ואין עובד סוציאלי דובר ערבית בבית המשפט לענייני משפחה. בכך יש כדי לפגוע בנשים ובילדים במצבים של פוליגמיה בשל צמצום האפשרות למציאת פתרונות טיפוליים ומשפטיים, כאלה שניתן היה למצוא למוצאם לו היו מאיישים את התקנים.

22. על כן, הצוות ממליץ לשים דגש מיוחד על איוש התקנים הללו בהקדם, תוך נקיטת התאמות נדרשות בהליכי גיוס העובדים על בסיס הניסיון עד כה.

פיתוח מנהיגות קהילתית

הצוות מצא כי כיום יש קושי בהצפת הסוגיה בקרב החברה הבדואית מצד אנשי המקצוע השונים וכי כל ניסיון שכזה מעורר חשדנות מצד האוכלוסייה. בנוסף, לעיתים קיימת הכחשה או חוסר מודעות להשלכותיה הקשות של הפוליגמיה.

23. על כן, הצוות ממליץ על הגברת המודעות החברתית בקרב האוכלוסייה הבדואית באשר להשלכותיה השליליות של הפוליגמיה על המשפחות, הנשים והילדים בפרט ועל החברה הבדואית בכלל. לשם צמצום תופעת הפוליגמיה ויצירת דה-לגיטימציה כלפי התופעה, הצוות ממליץ לפעול לפיתוח מנהיגות מקומית, פיתוח והרחבת מרכזי גישור ותפיסה קהילתית הנותנת מקום לנכבדי החברה הבדואית ומנהיגיה, לשם קידום מהלכים חברתיים והרחבת השפעה על מעגלים חברתיים נוספים.

מעטפת ארגונית למועצות המקומיות

הצוות מצא כי מחלקות הרווחה הבדואיות כיום מתמודדות עם מעמסה של תוכניות, מענים ומשאבים בתחומי הרווחה ולעיתים קיים קושי לתכלל את כל המהלכים והתפוקות בדרך למטרות הרצויות.

24. על כן, הצוות ממליץ על מעטפת אירגונית שתכלול צוות חוץ-מחלקתי שילווה, יסייע וייעץ למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הבדואיות בדרום לפעול לקידום ולמימוש של התוכניות בתחום הרווחה, לצמצום תופעת הפוליגמיה ולמזעור נזקיה החברתיים.

מנגנון תיאום בין-משרדי ובין-מגזרי שמטרתו תכנון ותיאום מדיניות

לראשונה, במהלך עבודת הצוות, ישבו מסביב לאותו שולחן כל הגורמים הרלוונטיים על מנת לחשוב ולדון בסוגיה ובמענים המותאמים לה. העבודה המשותפת הציפה את החוסר הבולט במדיניות ברורה ובשיח בין-משרדי ובין-מגזרי ואת הצורך בו. הצוות מצא כי על מנת לטפל בסוגיה זו באופן שיטתי, עקבי וקבוע יש צורך בייעוץ, העברת מידע, למידה ועוד. יש חשיבות בקיום דיונים בין-משרדיים ברמת המטה והמחוז.

25. על כן, הצוות ממליץ כי תוקם ועדה קבועה בדרג ארצי בהשתתפות נציגי מטה משרדי הממשלה השונים, נציגים מהשלטון המקומי, המגזר השלישי והחברה האזרחית, זאת על מנת להמשיך ולהעלות את התופעה וההתמודדות עימה על סדר היום הממשלתי, ולעקוב אחר המגמות בשטח.

בנוסף, מוצע למסד פורום עבודה ברמה המחוזית שיהיה משותף למשרדי הממשלה הרלוונטיים (חינוך, בריאות, משפטים, כלכלה ותעשייה, עבודה ורווחה, חקלאות - המטה הכלכלי-חברתי, המוסד לביטוח לאומי) ארגוני חברה אזרחית הפעילים בנושא ונציגי ציבור, בדגש על נציגות ונציגי ציבור בדואים. הפורום יקבע את תדירות ההתכנסות שלו ויסכים על דרכי העבודה המשותפת.

מתוכניות חומש לשינוי מדיניות

כפי שתואר בפרק השלישי בדו"ח זה, הממשלה קיבלה החלטה משמעותית בפברואר 2017 בדבר הקצאה של 3.2 מיליארד ש"ח ליישובי הבדואים בנגב. החלטה זו ממשיכה ומגבירה את תנופת הפיתוח שהחלה עם אימוץ החלטת הממשלה 3708 מספטמבר 2011. החלטות הממשלה בדבר תוכניות חומש אינן תחליף למדיניות סדורה על צמצום הפער בין החברה הבדואית בנגב לכלל החברה בישראל. תוכניות חומש מקבעות בקרב המשרדים את המצב שבו מגובשות תוכניות עבור החברה הבדואית בנגב - כל עוד הן מתוקצבות באמצעות תוכנית החומש על ידי משרד האוצר. יישובי הבדואים הופלו לרעה מבחינת חלוקת הארנונה הציבורית במרחב הדרום וכן מבחינת הכנסות אחרות ובכלל זה מענקי האיזון של משרד הפנים³⁰⁵.

26. על כן, הצוות ממליץ כי בהמשך למגמה שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 2397 (מיום 12.2.2017)³⁰⁶ בתוך שלוש שנים תגבש הממשלה תוכנית ארוכת טווח שתחליף את תוכניות החומש. תוכנית זו תכלול שינויי מדיניות ותוביל לחלוקת

³⁰⁵ לציין כי מרבית הרשויות המקומיות בישראל מתבססות במידה כזו או אחרת על גביית ארנונה מתשתיות לאומיות. ועדות ולרשטיין ופתאל המליצו להחריג את הרשויות הבדואיות מהדין הממוקד בחלוקת הכנסות מקומיות ובכך הן הופלו לרעה. וועדת ולרשטיין שלא לכלול את הרשויות הבדואיות בחלוקת ההכנסות מהטעם הבא: "הוועדה רואה במצוקתו של המגזר הבדואי בעיה לאומית, שמצריכה השקעות בסדרי גודל אחרים מאלה שהונחו לפתחה". לפיכך, חולקו ההכנסות מאזור זה בין המועצה האזורית תמר, עיריית ערד ועיריית דימונה בלבד.

³⁰⁶ להרחבה אנא ראו את הפרק שעוסק ב מדיניות ממשלתית ופעילות אזרחית.

משאבים ציבוריים באופן שבו תזכה האוכלוסייה הבדואית למענים הראויים, ללא צורך בהסתמכות על תקציבים ייעודיים מיוחדים.

מענה למועצות האזוריות

ממצאי הצוות חושפים כי יש קשר ישיר בין הסדרת החיים ביישובים מוסדרים ונגישות לשירותים ציבוריים בסיסיים לבין הירידה בשיעור הפוליגמיה³⁰⁷. תהליכי ההסדרה והפיתוח במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר מצריכים השקעת מאמץ ממשלתי ייחודי.

27. על כן, הצוות ממליץ על גיבוש תוכנית פיתוח מואצת הכוללת סיוע של גופי מטה שילוו את ביסוס הישובים, פיתוח התשתיות ושיפור שירותי החינוך, הרווחה וכלל השירותים המוניציפליים. רשויות אלו זוכות לתקציבים מועטים יחסית בתוכנית החומש 2397 ולכן יש לנקוט בצעדים ממוקדים ומהירים כדי לקדם את התפתחות הישובים במועצות.

השוואת שירותים

28. מאחר ותופעת ריבוי הנשים קשורה גם בהזנחה מערכתית והיעדר משילות ביישובים הבדואים בדרום, הצוות ממליץ על ביצוע השוואה של כלל השירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה לאוכלוסייה הכללית לבין אילו הניתנים לאוכלוסייה הבדואית בנגב. מיפוי השירותים וההשוואה יוכלו להציב תמונה אמיתית באשר לפערים ולצרכים שיש להשלימם. המהלך להשוואת השירותים יסייע בצמצום התופעה בעתיד ויאפשר למערכות הציבוריות לפעול בצורה רחבה יותר בקרב החברה הבדואית שכיום, חלקים רבים בקרבה לא מקבלים שירותים אלמנטריים.

307 להרחבה אנא ראו את הפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע.

צוות דין שרעי ובית הדין השרעי

צוות דין שרעי ובית הדין השרעי, דן בהיבט הדתי של סוגיית הפוליגמיה והדין הנוהג בבתי הדין השרעיים בעניין זה. בהקשר זה בחן הצוות את המקור הדתי אשר עליו מושתת הפוליגמיה, תפקידם של בית הדין השרעי ואנשי הדת, שהם גורמים מרכזיים, המשפיעים על התודעה הציבורית בחברה הבדואית, בהיותה חברה מוסלמית מסורתית, והאופן בו הם מתמודדים עם התופעה. צוות המשנה ערך משפט משווה בקרב מדינות מוסלמיות שונות ובחן את דרכי ההתמודדות עם התופעה ואת הדרך האפקטיבית ביותר לצמצמה. צוות זה עסק גם בדין הישראלי למול הדין הדתי והדיכטומיה שנוצרה בין שני הדינים.

להלן רשימת הנציגים בצוות המשנה:

הקאדי ד"ר איאד זחאלקה, מנהל בתי הדין השרעיים, משרד המשפטים

עו"ד עמיר הרן, יועץ בכיר למנכ"לית משרד המשפטים, ומרכז צוות המשנה

עו"ד מוריה כהן (בקשי), ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

עו"ד מהא מראענה, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

עו"ד עידית נחמן, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

השייח ג'מאל אלעוברה, משרד הפנים

עו"ד עביר בדארנה, בית הדין השרעי, משרד המשפטים

עו"ד ח'אדר מהדי, בית הדין השרעי, משרד המשפטים

נוואף אלנבארי, איש תקשורת ונציג החברה האזרחית

תופעת הפוליגמיה המושתתת בראש וראשונה על דיני השריעה המוסלמית (ההלכה המוסלמית), מסדירים את הסוגיה, את תנאיה, המגבלותיה, החובות המוטלות על הגבר והאישה. למרות שמדובר בהיתר דתי שממנו נהנה הגבר, מדינות מוסלמיות שונות הגבילו את ריבוי הנשים באמצעות חוקים שקובעים תנאים למתן היתר לריבוי נשים. מדינות מוסלמיות אחרות אף אסרו אותה.

פרק זה יציף את הסוגיות העיקריות ויציע דרכי התמודדות עם תופעת ריבוי הנשים בחברה המוסלמית בכלל, והבדואית בפרט.

א. ריבוי נשים בהלכה המוסלמית

ריבוי נשים הוא תופעה חברתית המוכרת לנו עוד משחר ההיסטוריה. התופעה מתועדת בכתבים מוקדמים של תרבויות שונות, והיא זכתה להתייחסות בדתות שונות ובהן היהדות, הנצרות והאסלאם.

תופעת ריבוי הנשים הייתה רווחת בחברה הערבית הקדומה, שלפני האסלאם.³⁰⁸ מוחמד בן ג'ריר אל-טברי (839-923), היסטוריון ידוע אשר נחשב גם לאחד מגדולי חכמי ההלכה המוסלמית, הסביר כי הגבר בעידן אל-ג'אהליה, התקופה שקדמה לאסלאם, התחתן עם נשים רבות, ללא כל הגבלה במספרן.³⁰⁹ האסלאם אמנם לא ביטל את המנהג, אך הגביל אותו וקבע קריטריונים להסדרת נושא ריבוי הנשים מתוך שאיפה לקיום הצדק בתוך התא המשפחתי.

פרק זה יחולק לשני חלקים: הראשון יתמקד במקורות הדתיים העוסקים בריבוי נשים; השני יתמקד בתנאים שחייבים להתקיים, כדי שיותר לבעל לשאת אישה נוספת, ובחובות הבעל והאישה במקרים כאלה.

1. הדינים השרעיים בעניין ריבוי נשים

סוגיית ריבוי הנשים זכתה להתייחסות מפורשת בשני פסוקים בקוראן אשר מצויים בסורה מס' 4. פסוק מס' 3, בו נאמר "ואם חוששים אתם פן לא תעשו צדק עם היתומים - הינשאו לנשים הטובות בעיניכם, לשתיים, לשלוש, ולארבע. ואם חוששים אתם פן לא תוכלו לעשות צדק, הינשאו לאחת, או הסתפקו בשפחות אשר בבעלותכם. כך יקל עליכם שלא להפלות".³¹⁰ המשך רעיוני לפסוק זה נמצא בפסוקים מס' 129-130, שם נאמר: (129) "לעולם לא תוכלו לעשות צדק בין הנשים, אך אם תשתדלו. ואולם אל תרחיקו לכת בפנייתכם (אל האחת), פן תשאירו (את האחרת) תלויה ועומדת. אם תשלימו ותהיו יראים, הנה אלוהים סולח ורחום. (130) אם ייפרדו השניים, כי אז ישלים אלוהים לכל אחד את מחסורו מתוך שפע אמצעיו. אלוהים רב אמצעים וחכם".³¹¹

סוגיית הפסוקים הנ"ל הם המקור של הדינים הדתיים בסוגיית ריבוי הנשים. סוגיה אשר זכתה לעיסוק משמעותי בקרב חכמי ההלכה והפרשנים של הקוראן.³¹² מפרש הקוראן הדגול "אל-קורטובי". אבו עבדאללה מוחמד בן אחמד אנצארי אל-קורטובי,³¹³ מפרש את פסוק 3 כך:

"אם חששתם פן לא תעשו צדק בעניין המוהר שלהן ומזונותיהן (של היתומות א.א) הינשאו לנשים אחרות שמותר להינשא להן, שתיים, שלוש או ארבע, בלבד. ואם חששתם שלא תעשו צדק בעניין חלוקת הלינה ויחס האישות הטוב, להסתפק באחת. ואם חששתם שלא תעשו צדק עם אחת, אזי קחו שפחה, ותנהגו בצדק עמה, ובכך תהיו קרובים בעשיית צדק ולא תעשו עוול".

308 אלפקה אלאיסלמי ואדלתה 9/6671, דאר אלפקר אלמועאסר, מהדורה 1, 1984.

309 ספר "גאמע אלביאן פי תאויל אלקוראן" הידוע בשם תפסיר אלטברי 232/4, מהדורה 2, 1973-1954.

310 סורה 4 פסוק 3, תרגום הקוראן לעברית, אורי רובין, אוניברסיטת תל אביב, מהדור ראשונה, 2005, עמ' 66.

311 סורה 4 פסוק 129, תרגום הקוראן לעברית, אורי רובין, עמ' 83.

312 למשל: "אלפקה אלאסלאמי ואדלתה: 9/6671, דאר אלפקר אלמועאסר, מהדורה 1, 1484. תפסיר אלטברי: 232/4, מהדורה 1973-1954. תפסיר אלראזי: 175/5, בית דפוס אלבהיה אלמסריה, קהיר, 1357 הגרי, תפסיר אבן כתיר: 1/450, בית דפוס מוסטפא מחמד, קהיר, 1356 הגרי, תפסיר אלקורטובי: 5/12-18, מהדורה 3, דאר אלכתאב אלערבי לדפוס ולפרסום. בית דפוס דאר אלכותוב אלמסריה, 1367 הגרי, אלמוע'ני 6/439. אלמוע'ני לאבן קודאמה: 6/59. מוסנר אלאימאם אחמד אבן חנבל: 2/13, סחיח אבן חיאן 9/463, מהדורה 2 1414/1993, תאגיד אלרסאלה, ביירות. סונאן אבן מאג'ה, פרק הנישואין: 1/628 "האלבאני" אמר: "חסן סחיח", דאר אלפקר, ביירות. מוסנר אלשאפע: 1/274 פרק הנישואין, דאר אלכותוב אלעלמיה, ביירות. אלמוג'ני לאבן קודאמה: 6/539. סונאן אבי דאווד: 1/648, דאר אלפקר, "האלבאני" אמר: "חסן סחיח", (פרק העוסק בנושא החלוקה בעניין הלינה בין הנשים.

313 אלג'אמע לאחכאם אלקוראן, דאר אל ריאן אלקאהרה, כך 3 בעמוד 1581.

את פסוק 129 לאותה סורה מפרש אל-קורטובי: "לא תוכלו לעשות צדק בין הנשים, וזאת בעניין הנטייה הטבעית של האדם בעניין האהבה והיחסים והדבר שבלב"³¹⁴: בדבר זה אמר הנביא מחמד עליו השלום: "אלוהים, זאת חלוקתי בדבר שאני יכול בו, אל תלין עלי בדבר שאתה יכול בו"³¹⁵.

לפי הפרשנות לעיל, ריבוי נישואין על פי הקוראן מותנה ביכולת לנהוג בצדק עם כל הנשים.

מקור משמעותי נוסף ממנו ניתן ללמוד על העמדה ביחס לריבוי נשים הוא החדית' של הנביא מחמד עליו השלום. החדית' הוא כל אמרה או מעשה או אשרור של הנביא והנחשב למקור משפטי מחייב. באחד החדית'ים אמר הנביא מחמד: "גבר שהיו לו שתי נשים ונטה לאחת מהן יותר מהשנייה, יבוא ביום החשבון כשהוא בלתי ישר"³¹⁶. גם אבן קודאמה אמר בספרו "אל-מע'ני": "אל לו לבן אדם להתחתן במקביל עם יותר מארבע נשים ועל זה הסכימו חכמי הדת"³¹⁷. ואכן, בתקופתו של הנביא מוחמד הצטוו מתאסלמים שהיו להם יותר מארבע נשים, לבחור מהן ארבע ולהיפרד מהיתר³¹⁸.

2. גישת המשפט המוסלמי בכללותו

פסוקי הקוראן מעידים באופן ברור וחד משמעי על הלגיטימיות לשאת עד ארבע נשים, ועל כך אין מחלוקת בין חכמי הדת³¹⁹. ואולם, בין חכמי ההלכה התגלעה מחלוקת סביב השאלה האם הכלל הוא ריבוי נשים, או שמא הכלל הוא אישה אחת והחריג הוא ריבוי הנשים.³²⁰

גישה ראשונה:

לפי גישה זו הכלל הוא ריבוי נשים. הבסיס לכך הוא לשונו של פסוק מס' 3 בסורה מס' 4, הפותח במילים המעידות על ריבוי נשים - שתיים שלוש וארבע. רק אחר כך עובר הפסוק לחריג שהוא נישואין לאישה אחת באומרו: אם הנכם חוששים שלא תעשו צדק אזי להסתפק באישה אחת, כפי שיפורט בהמשך.

314 אלג'אמע לאחכאם אלקוראן, אבו עבדאללה אלקורטובי, מואססת אלרסאלה אלטבעה אלאולא 2006, כרך 7, עמ' 167.
315 סונן אבן מאג'ה, אבי עבדאללה אבן מאג'ה אלקזיני, דאר אלחדארה ללנשר, אלטבעה אלתאניה 2015, עמ' 298, חדית' מס' 1971.

316 סונאן אבי דאווד 648/1.

317 אבן קודאמה נחשב לאחד מחכמי הדת השייכים לאסכולה החנבלית, ראה ספר "אלמוע'ני" 59/6.

318 בחדית' מסופר על איש בשם ע'ילאן בן מסלמה אלת'קפי אשר היה נשוי לעשר נשים וכשהתאסלם ביקש ממנו הנביא מוחמד לבחור רק בארבע (מוסננד אלאימאם אחמד בן חנבל 13/2). במקום אחר סיפר קייס בן חארת כי בשעה שהתאסלם היה נשוי לשמונה נשים, וכשפנה לנביא מוחמד נתבקש על ידו לבחור בארבע בלבד (סונאן אבן מאג'ה, פרק הנישואין 628/1). אדם אחר בשם נופל בן מועאויה אלרמלי סיפר כי בשעה שהתאסלם ציווה עליו מוחמד להיפרד מאחת מחמש נשותיו, והוא החליט להיפרד מהאישה העקרה (מוסננד אלשאפעי 274/1).

319 תפסיר אלראזי 175/5, בית דפוס אלבהיה אלמסריה, קהיר, 1357 הגרית, תפסיר אבן כתיר: 450/1, בית דפוס מוסטפא מוחמד, קהיר 1356 הגרית, תפסיר אלקורטובי 12-18/5, מהדורה 3, דאר אלכתאב אלערבי, בית דפוס דאר אלכותוב אלמסריה, 1367 הגרית, ואלמוע'ני 539/6.

320 אחמד בן עלי אבו בקר אלראזי אלגסאס אלחנפי, אלפוסול פי אלאוסול, כוויט: משרד הדתות (1994) חלק 4, עמ' 27.

גישה שנייה:

לפי הגישה השנייה, הכלל הוא נישואין לאישה אחת, וריבוי נשים הוא החרג ויתאפשר רק במקרים מיוחדים שבהם יש צורך באישה נוספת, בכפוף לתנאים מסוימים שיירשמו. עמדה זו נסמכת על לשון פסוק מס' 129 בקוראן, אשר ממנו עולה כי אין בעל אשר יוכל לנהוג בשוויון בין כל הנשים, גם אם יעשה ככול יכולתו. ועל כן, המסקנה היא שיש להינשא לאישה אחת. עמדה זו היא עמדת האסכולה החנבלית³²¹.

גישה שלישית:

לפי גישה זו, יחסו של הדין השרעי לסוגיית ריבוי הנשים משתנה מאיסור על ריבוי נשים ועד לחובה לעשות כן, בהתאם לנסיבות ולהקשר של כל מקרה ומקרה. לפיכך:

חייב (פרד/וואג'ב) - ריבוי נישואין הוא חובה, במקרה ויש צורך אמתי ודחוף, כגון עקרות של האישה הראשונה או מחלה המונעת ממנה לקיים יחסי אישות וכד'. במקרים כאלה, הפתרון למצוקה בה שרוי הגבר היא להתחתן שוב, כדי להביא ילדים במקרה הראשון, ובכדי לשמור על עצמו ולהימנע מלקיים קשרים אסורים עם נשים זרות, במקרה השני. במקרים מעין אלה, ריבוי הנשים יוגדר כחובה, במטרה למנוע מהגבר לעבור על דיני הדת³²².

היתר - ריבוי נשים מותר לגבר שיש לו את היכולת הכלכלית לפרנס את כול נשותיו וילדיו, בעל יכולת גופנית לקיים יחסי אישות עם נשותיו, ויכול לנהוג בכול נשותיו בצדק.

מומלץ/רצוי (מוסתחב/מנדוב) - רצוי שמוסלמי יתחתן עם יותר מאישה אחת אם יש בנישואין כדי להגשים יעד חברתי, כגון דאגה ליתומים.

מגונה (מכרוה) - ריבוי נשים הוא מגונה כאשר לגבר יש יכולת כלכלית לפרנס אישה נוספת, אך קיים חשש כבד שאין ביכולתו לקיים צדק בין נשותיו.

איסור (חראם) - ריבוי נשים אסור במקרים בהם לגבר אין יכולת כלכלית לפרנס אישה נוספת, או יכולת גופנית לקיים יחסי אישות עם נשותיו, ואין הוא יכול לנהוג בצדק עם כל נשותיו.

3. התנאים לריבוי נשים:

מהאמור לעיל עולה כי ההלכה המוסלמית התירה לגבר לשאת יותר מאישה אחת, זאת בכפוף לתנאים אשר עליו לעמוד בהם, ובכפוף לקיומה של עילה מוצדקת, כפי שיפורט להלן³²³:

הגבלת מספר הנשים - התפיסה המקובלת היא כי הקוראן הגביל את מספר הנשים שיכול אדם לשאת עד ארבע, זאת בהתבסס על פסוק מס' 3 בסורה מספר ארבע.

321 אבן קודאמה אלמקדסי, אלשרח אלכביר, הג'ד ללטבאעה ואלנשר, ג'יזה (1996), כרך 20, עמ' 26-27. ראה גם <https://islamqa.info/ar/228346>.

322 אלאימאם אלשאפעי, אלאום, ביירות: דאר אלמעריפה, (1990), עמ' 155 כרך 5.

323 ד"ר מוחמד בן מספר בן חסין אלטויל אלהראני, מגלת אלבחוח' אלעלמיה, רביע אלאול 1413 הגרי.

צדק - מותר לגבר לשאת עד ארבע נשים, בכפוף לכך שינהג כלפיהן בצדק - ביחס ובהתנהגות. יצוין כי לא מדובר בהכרח בשוויון מוחלט, אלא ביכולת להעניק לכול אישה את מה שהיא זקוקה לו. כאשר יש חשש מקיפוח ומחוסר צדק, על הגבר להסתפק באישה אחת.

פרנסה וכלכלה - גבר שברצונו להינשא בשנית, חייב לכלכל את נשותיו ולפרנסן באופן מספיק ושווה³²⁴. חכמי הדת מסכימים כי על הבעל מוטלת החובה לדאוג לכול אישה לאוכל, לביגוד ולמגורים, על כל הכרוך בכך.

ריבוי נישואין בניגוד להסכם קודם - אישה שהתנתה בחוזה הנישואין שבעלה לא יישא אישה נוספת, הבעל מנוע מלעשות כן, שכן החוזה מבטא את רצון שני הצדדים. במידה שהבעל נישא לאישה נוספת תוך הכרת התנאי המוקדם, האישה תיחשב מגורשת בשל אי קיום תנאי החוזה. כלומר, האישה תיחשב למגורשת מייד עם התקיים התנאי של נשיאת אישה אחרת, היות וגירושין אלה נחשבים לגירושין מותנים - שהגבר התנה את הגירושין בנישואיו לאישה אחרת. אולם, בכדי להכיר בה כאישה גרושה היא זקוקה להחלטה שיפוטית, בדיוק כפי שגם גבר אשר מגרש את אשתו זקוק להחלטה שיפוטית בכי שהגירושין יקבלו תוקף משפטי מהרשויות המוסמכות³²⁵.

יכולת מינית - מותר לאדם לשאת נשים נוספות רק אם ביכולתו לקיים את חובותיו כלפי כל הנשים³²⁶.

איסורים פרטניים - בקוראן נקבעה קטגוריה הקובעת איסור אבסולוטי להתחתן מתוכה, בנישואין מונוגמיים, ומקל וחומר בנישואין פוליגמיים: אימהות, בנות, אחיות, דודות הן מצד האבא והן מצד האימא, אחייניות הן מצד האב והן מצד האחות, נשים שהניקו את הגבר בילדותו, אחיות שינקו יחד עם הגבר מאותו אישה וחמות³²⁷.

בנישואין פוליגמיים חל איסור על נישואין לשתי נשים **בו זמנית** (ועל כן האיסור הוא איסור זמני להבדיל מאבסולוטי) אם אלו היו: אם ובת, אחיות ואחייניות.

עיון במחקר ובספרות ההלכתית השרעית מראה כי רוב המלומדים מסכימים לדעה כי האסלאם התיר את ריבוי הנשים בתנאים מסוימים כדי לתת פתרונות לבעיות הומניטריות וחברתיות. ריבוי נשים נחשב כלי שמטרתו לשמור על החברה מפני התדרדרות וחטאים ולקיים תכליות חברתיות ודתיות חשובות, כגון שמירה על המשפחה. חלק מחכמי הדת באל-אזהר³²⁸ סבורים כי ריבוי נשים אינו מחייב ואינו רצוי, אלא הוא בחזקת מותר למי שיכול לעמוד בדרישת הצדק, ובמטרה לקיים אינטרסים חברתיים רבי ערך, תוך שמירה על כללי הדת³²⁹.

324 פסוק 3 מסורת אלנסאא; סחיח מוסלם 172/9, בנוסף לפתח אלבארי 112/9.

325 ראה לדוגמה סעיף 38 לחוק המשפחה העותמאני 1917.

326 אלג'אממע לאחכאם אלקוראן, אבו עבדאללה אלקורטובי, מואססת אלרסאלה אלטבעה אלאלא 2006.

327 סורה 4, פסוקים 22 ו-23; סונאן אבן מאג'ה סונן אבן מאג'ה, אבי עבדאללה אבן מאג'ה אלקוזיני, דאר אלחדארה ללנשר, אלטבעה אלתאניה 2015, סונאן אבן מאג'ה 627/1.

328 אקדמיה מוסלמית הנמצאת בקהיר שבמצרים. נחשב כיום למוסד הלימודי החשוב ביותר של האסלאם הסוני.

329 השקפת השריעה האיסלאמית בסוגיית ריבוי נשים, אחמד עובידי פתח אלדין, מאמר אשר התפרסם באינטרנט: <https://media.neliti.com/media/publications/37033-ID-uu-u-u1-u3uu-u-uu-a1-u2ua.pdf>.

4. מקרים בהם ניתן היתר נישואין

התייחסויות של מלומדים לסוגיית ריבוי הנישואין קיימת גם בספרות ההלכתית המאוחרת, הנשענת על הבסיס הדתי וההלכתי אותו סקרנו לעיל. חכמי הלכה אלה קבעו עילות מרכזיות, אך לא בלעדיות, המצדיקות נישואין לאישה נוספת, בקיום התנאים של לנהוג בצדק והיכולת לממן תנאי מחייה ודמי מזונות לכלל הנשים והילדים, כמפורט להלן:

א. עקרונות - בעל שאשתו עקרה והוא רוצה ילדים, אין דרך לכך אלא בנישואין בשנית, משום שאימוץ ילדים, תרומת ביצית או פונדקאות אסורים באסלאם³³⁰.

ב. מחלה - במידה והאישה חולה במחלה כרונית המונעת ממנה לקיים את תפקידיה כלפי בעלה, מן הצדק לאפשר לו לחיות חיי נישואין בפועל ולא למראית עין בלבד³³¹.

ג. ריבוי ילדים - הרצון להרבות ילדים, ומולו הפער בין פוריות האישה לפוריות הגבר, מצדיקים ריבוי נישואין במקום בו הבעל מראה רצון עז בילדים נוספים. גם כאן מהווה הנביא מוחמד מודל לחיקוי, שהרי הוא ביקש להתחתן עם האישה השמחה והיולדת בכדי להרבות בילדים, ומנע את הגבלת שיעור הילודה³³².

ד. יכולת מינית מופרזת של הגבר - במידה שאישה אחת לא יכולה למלא אחר צרכיו המיניים של בעלה ותקף עליו יצרו, עדיף שהוא יינשא לאישה נוספת ולא יפנה לאפיקים אחרים (כגון זנות)³³³.

ה. גבר המרבה בנסיעות - לגבר המרבה בנסיעות ארוכות לצורכי עבודה, ואין ביכולתו לצרף את אשתו, מותר להינשא בשנית במקום לפנות לדרך פסולה³³⁴.

ו. גבר הסולד מאשתו אך מעדיף לשאת אישה שניה ולא לפנות לאפיק של גירושין³³⁵.

ז. פתרון למצוקות חברתיות - ריבוי נשים נחשב לפתרון למצוקות אנושיות, כגון אלמנות ויתמות. נישואין לאישה אלמנה ופרישת חסות על ילדיה הקטנים היתומים נחשבת כמעשה קדוש המזכה בגן עדן, והוא שומר גם על האישה עצמה מפני אובדן ומעשים פסולים³³⁶. במיוחד ישנה חשיבות לפרישת חסות על משפחת אחיו של הבעל או אחד מקרובי משפחתו.

לסיכום, ניתן לראות כי דת האסלאם הסדירה את תופעת ריבוי הנשים, הגבילה אותה בתנאים, הציבה מגבלות והגבילה את מספר הנשים להן ניתן להינשא- לארבע נשים.

330 אלמופסל פי אחכאם אלמראה ובית אלמוסלם, 290/6.

331 השקפת השריעה האיסלאמית בסוגיית ריבוי נשים, אחמד עובידי פתח אלדין, מאמר אשר התפרסם באינטרנט, <https://media.neliti.com/media/publications/37033-ID-uu-u-u1-u3uu-u-uu-a1-u2ua.pdf>

332 סונאן אבן מאג'ה 592/1. וראו גם אבן חג'ר, פתח אלבארי, 111/9: "התחתנו ורבו כי אני אתגאה בכם בפני העמים".

333 מחמד רשיד רדא, זכויות הנשים באסלאם, עמ' 51-52.

334 עבדאלנאסר אלעטאר, ריבוי נשים באסלאם, עמ' 25.

335 מוחמד עבדאללה ערפה, חקוק אלמראה פי אלסלאם, עמ' 88-89.

336 סחיח אלבוכארי, ביירות, 1410 הגרית.

5. עמדת האסכולה החנפית בעניין ריבוי נשים

הדין הנוהג בבתי הדין השרעיים בישראל הוא הדין העות'מאני המבוסס על האסכולה החנפית. בעניין ריבוי נשים מתבססת האסכולה החנפית על ההבחנה שבין גבר שיצרו תוקף עליו, לבין גבר שיצרו אינו תוקף עליו.

א. חובת הגבר שיצרו תוקף עליו להינשא

בהלכה המוסלמית קיימת תמימות דעים מוחלטת לעניין חובתו של גבר אשר יצרו תוקף עליו להינשא. חובה זו בעינה עומדת לא רק לעניין נישואין עם אישה אחת, אלא גם לעניין נישואין למספר נשים (עד ארבע), ובלבד שהנישואין עם האישה הראשונה, השנייה והשלישית לא השקיטו את יצרו. אל-כאסאני, אחרון המשפטנים הקלאסיים והגדול שבהם, כותב בספר בדאיע אל-צנאיע: "אין מחלוקת שהנישואין הם חובה במצב של תשוקה, כך שמי שנכשו משתוקקת לנשים באופן שאינו יכול למנוע את עצמו מהן, וזאת כשיש ביכולתו לעמוד במוהר ובמזונות, ואין הוא נישא - הרי הוא חוטא"³³⁷. בדעה זו דוגלים חכמי הלכה חנפים אחרים כמו אל-תמרתאשי ואבן עאבדין³³⁸.

ב. חובת הגבר שיצרו אינו תוקף עליו להינשא

באשר לגבר אשר יצרו אינו תוקף עליו להינשא, קיימות בזרם החנפי שלוש דעות. נקודת המוצא היא שהנישואין אינם חובה לגבי גבר שיצרו אינו תוקף עליו. ראייה לכך היא האמרה המיוחסת לנביא מוחמד, עליו התפילה והשלום, לפיה "מי שאינו יכול להינשא ראוי לו לצום"³³⁹. מאחר שצום כזה אינו חובה, כך גם הנישואין אינם חובה. ביסוס נוסף למסקנה זו הוא היותו של אחד מבין חברי הנביא עליו השלום אדם רווק. מכך שהנביא לא גינה את התנהגותו. חכם ההלכה החנפי אל-כרחי, הסיק שהנישואין הם בגדר מומלץ (מנדוב או מוסתחב) ולא חובה. פרשנים אחרים רואים בנישואין חובה (ואגב או פרד) החלה באופן כללי על הציבור, כך שדי בחלק מהציבור שממלא אותה (פרד כפאיה). לפי גישה זו, לגבי כל פרט ופרט הדבר נותר בגדר מומלץ בלבד, ועל כן אין חובה אישית לגבר שיצרו אינו תוקף עליו להינשא.

עם זאת, יש הסוברים שנישואין הם חובה המוטלת על כל יחיד ויחיד (פרד עין), גם אם יצרו של הגבר אינו תוקף עליו, זאת בהסתמך על חסידי הפשט, לפיהם הנישואין עדיפים על התמסרות למצוות רשות. אל-כאסאני מוסיף וטוען, שהנישואין שומרים האדם מהזנות. לדבריו, בעוד שהנביא מוחמד, עליו התפילה והשלום, לא התריע על קיום מצוות רשות, הוא כן התריע על סטייה מאורח החיים שהוא התווה (הסונה), ולפי אמרה המיוחסת לו, הנישואין הם חלק "מהסונה" (אלנכאח סונתי). על כן, הנישואין מגיעים לדרגת חיוב

³³⁷ עלאלידין אלכסאני, בדאיע אלצנאיע פי תרתיב אל שראיע, דאר אלכותב אלעלמיה, כרך 3, אלטבעה אלאלוא, 1418 להגירה, 311 ואילך.

³³⁸ ראה ד"ר יעקב מירון, ריבוי נשים למוסלמים וחוקיות איסורו, משפטים תשל"ט, 515, 518.

³³⁹ סחיח אלבוכארי, דאר טוק אלנג'אה, אלטבעה אלאלוא 1422 ה', פרק 7, עמ' 3.

העולה על המומלץ. אל-כאסאני סבור כי הזרם החנפי מעלה את הנישואין לדרגת חובה. אל-כאסאני נמנע מלקבוע שקיימים תנאים קשים המגבילים את חופש הבעל להרבות לו נשים. נהפוך הוא – הוא מעלה על נס את הדוגמה האישית שנתן הנביא מוחמד, עליו התפילה והשלום, שנשא מספר נשים שהותר לו, וצידד בפוליגמיה. החכם אבן עאבדין סבר גם הוא שחובה על גבר להינשא עם אחרות, גם אם יצרו אינו תוקף עליו, חובה זאת קודמת לקיום מצוות רשות. כמו אל-כאסאני, גם אבן עאבדין סומך דבריו על הדוגמה שנתן הנביא מוחמד ומובאת בסונה.

ואולם, לדעת אבן עאבדין, החובה הדתית של הגבר המוסלמי לשאת אישה נוספת אינה מוחלטת, והיא תלויה במספר תנאים:

1. **ביולוגי** – גבר פטור מלשאת אישה נוספת אם אשתו או נשותיו הנוכחיות מספקות את יצרו.

2. **כלכלי** – גבר פטור (ואף נאסר עליו) לשאת אישה נוספת כאשר אין ידו משגת לשלם את המוהר והמזונות המגיעים לאישה הנוספת.

3. **משפטי** – המספר המרבי של נשים שמותר לשאת הוא ארבע, אף אם יצרו תוקף עליו, וריבוי הנשים מותנה בעשיית צדק מלא בין הנשים בדברים שביכולת האדם.

לסיכום, ניתן לומר כי מדברי חכמי ההלכה המוסלמית החנפית עולה כי ריבוי נשים עשוי להוות מצווה מחייבת במקרים מסויימים ולא רק רשות, וודאי שכך הדבר ביחס לגבר שיצרו תוקף עליו. יצוין, כי על פי ההלכה המוסלמית, המבחן הקובע לעניין ההבחנה שבין גבר שיצרו תוקף עליו לבין גבר שיצרו אינו תוקף עליו – הוא מבחן סובייקטיבי בלבד.

ב. הדין הישראלי

בישראל נשען הדין המסדיר את תופעת הפוליגמיה- ריבוי הנשים- על שתי מערכות משפטיות: דיני המעמד האישי ודיני העונשין.

סעיף 52 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947, מעניק סמכות שיפוט בענייני המעמד האישי של מוסלמים בישראל לבתי הדין המוסלמים הדתיים (בתי הדין השרעיים)³⁴⁰. כאמור לעיל, פרשנותו של הדין השרעי בכול הנוגע לסוגיית ריבוי נשים איננה אחידה. אמנם אין מחלוקת בין האסכולות הפרשניות השונות בשאלת הלגיטימיות לשאת נשים נוספות בנוסף לאישה הראשונה (ישנה הסכמה בקרב כלל חכמי ההלכה כי מותר לאדם לשאת עד ארבע נשים), אך ישנה מחלוקת לגבי התקיימותם של התנאים השונים לריבוי נשים, וכן ביחס לשאלה האם אדם יכול לקיים באופן מלא ואמיתי את התנאים הללו³⁴¹.

340 דבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947, חא"י, כרך ג', עמ' (ע) 2738, (א) 2569.

341 ש.ד. גויטיין וא. בן שמש **המשפט המוסלמי במדינת ישראל**, 133 (תשי"ח); בג"ץ 49/54 **מלחם נאיה מלחם נ' השופט השרעי, עכו והמחוז**, פ"ד ח 910, בפס' 4 לפסק דינו של השופט זילברג (1954). וראו התייחסותו של יעקב מירון "ריבוי נשים למוסלמים וחוקיות איסורו" **משפטים** ג 515, 521 (תשל"א-תשל"ב) (להלן: מירון).

בתי הדין השרעיים בישראל מחוייבים לפסוק על פי פקודת חוק המשפחה המוסלמי-1919³⁴², אשר נתן תוקף משפטי מחייב לחוק המשפחה העות'מאני משנת 1917 המוכר גם כ"חוק זכויות המשפחה"³⁴³ (להלן: "חוק המשפחה המוסלמי"). כמו כן, מחויבים בתי הדין השרעיים לפסוק על פי ההלכה העדיפה באסכולה החנפית, מקום שאין התייחסות בחוק המשפחה המוסלמי לאותו עניין, זאת בהתאם להוראות סעיף 1816 למג'לה. ההלכות העדיפות באסכולה החנפית, בענייני המעמד האישי רוכזו בקובץ שערך קדרי פשה עבור ממשלת מצריים בשנות הארבעים של המאה הקודמת, שנקרא "ספר הדינים השרעיים בענייני המעמד האישי"³⁴⁴.

כאמור, על פי האסכולה החנפית, ריבוי נישואין מותר, ולעתים אף מהווה חובה, בסייגים מסוימים שעיקרם הבטחת צדק חומרי בין הנשים³⁴⁵.

לעומת הדין השרעי קובע הדין הפלילי בישראל איסור מפורש על ריבוי נישואין. על פי סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נשוי הנושא אישה אחרת ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים³⁴⁶. לעניין זה אין נפקא מינה אם הנישואין החדשים נערכו מחוץ לישראל - העבירה חלה בכול מקום בו הנישא הוא אזרח ישראלי או תושב ישראלי³⁴⁷. עריכת נישואין למי שהוא בחזקת נשוי מהווה אף היא עבירה פלילית, שעונשה ששה חודשי מאסר³⁴⁸. העבירה אינה חלה מקום בו ניתן היתר לנישואין החדשים על ידי בית דין דתי מוסמך מחמת מחלת נפש בשלה בהו הזוג מהנישואין הקודמים אינו מסוגל להשתתף בהליך לביטול הנישואין או הפקעתם, או מחמת היעדרותו של בן הזוג בנסיבות המעוררות חשש סביר לחייו לתקופה העולה על שבע שנים³⁴⁹.

יודגש כי עבירת ריבוי הנישואין נעברת בעריכת טקס נישואין על ידי אדם כשעודו נשוי לבן זוג אחר, והיא אינה מתקיימת כאשר ישנם חיים משותפים עם בן הזוג הנוסף ללא נישואין (המשפט הישראלי מכיר בחיים משותפים של בני זוג כיסוד להענקת זכויות כספיות, סוציאליות ואחרות, והיותו של מי מהם נשוי לאחר אינה שוללת אותן³⁵⁰).

342 פקודת חוק המשפחה המוסלמי (תחולתו), חא"י, פרק צ"ב מס' 40 לש' 1919.

343 מדובר בחוק עות'מאני משנת 1917 אשר נקלט במשפט הישראלי מכוח הוראת סעיף 11 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תש"ח-1948.

344 בש"א (קריית) 791/08 פלונית נ' פלוני (פורסם בנבו, 31.3.08); ע"פ 353/62 מחמד אל-פקיר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יח(4) 200, 221, בפס' 7 לפסק דינו של השופט לוי (1964). חוק המשפחה העות'מאני נקלט במשפט הישראלי מכוח הוראת סעיף 11 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תש"ח-1948. וראו מאמרו של הקאדי האשם סואעד "קשר הנישואין באסלאם ודרכי התרתו" עת סיוע: בטאון האגף לסיוע משפטי גליון מס' 3 התשע"ד (2013). זמין ב:

<http://www.justice.gov.il/Units/SiuMishpaty/NewsLetters/NewsLetter3/family/Pages/mbmbb.aspx>

345 מירון, לעיל ה"ש 2, בעמ' 515.

346 ס' 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח תשל"ז מס' 864 מיום 4.8.1977 עמ' 226.

347 ס' 178(3) לחוק העונשין.

348 ס' 182(א) לחוק העונשין.

349 ס' 180 לחוק העונשין.

350 ע"א 384/61 מדינת ישראל נ' פסלר, פ"ד טז 102, 111 (1962); ע"א 563/65 יגר נ' פלביץ, פ"ד כ(3) 244, 249 (1966); וע"א 233/98 כץ נ' מקפת, פ"ד נד(5) 493, 504-505 (2000); בג"ץ 4178/04 פלוני נ' בית הדין הרבני לערעורים, ס"ב(1) 235 (2006).

לסיכום, אף שהמחוקק קבע סנקציה פלילית על עבירת ריבוי הנישואין, הוא הותיר את שאלת תוקפם הדתי והאזרחי של הנישואין, לדין הדתי לפיו הם נערכו³⁵¹. משכך, נוצרה בדין הישראלי דואליות בין מערכות משפטיות שונות בעניין זה, על פי הדין הדתי הנישואין הפולגמיים תקפים ויירשמו במוסדות המדינה, ומצד שני הם מהווים עבירה פלילית.

ג. התמודדות בתי הדין השרעיים בישראל עם ריבוי נישואין

לבתי הדין השרעיים סמכות ייחודית לדון בענייני נישואין של מוסלמים בישראל, וזאת מכוח סימן 52 לדברי המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922-1947. על פי סעיף 9 לחוק הקאדים, התשכ"א - 1961, "אין על קאדי מרות בעיני שפיטה זולת מרותו של הדין". ככלל, בית דין דתי אשר דן בעניין שבסמכותו מיישם את הדין הדתי למעט מקום בו חל הדין האזרחי על בית הדין על פי החוק או על פי הפסיקה.

בהתאם לכך, ולאור תחולתו של האיסור הפלילי גם על בתי הדין השרעיים, מנועים בתי הדין השרעיים מלהתיר לאדם לשאת אישה שניה מקום בו לא מתקיימים החריגים המנויים בסעיף 180 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

תנאי הכשירות לנישואין ואופן עריכת הנישואין הוסדרו בהוראות סעיפים 1-90 לחוק המשפחה המוסלמי. על פי הוראות סעיף 35, הנישואין מתקיימים על ידי הצעה וקיבול של הבעל והאישה, בנוכחות שני עדים. הנישואין אינם מצריכים או מחייבים נוכחות של איש דת, או אישור של בית דין³⁵².

1. רישום הנישואין על ידי בית הדין השרעי

לפי הוראות סעיף 37 לחוק, זוגות המבקשים להינשא נדרשים לרשום את נישואיהם אצל רושם נישואין המתמנה על ידי הקאדי של בית הדין השרעי במחוז בו מתרחשים הנישואין. הסעיף קובע כי: **"על השופט, שבמקום מגורי אחד הצדדים, או ממלא מקומו לפי הרשאה מיוחדת, להיות נוכח בעת הקשר, לערוך אותו ולרשמו"**³⁵³. במקביל, סעיף 2 לפקודת הנישואין והגירושין (רישום) קובע כי, "הרשות הרשומת" פירושה הפקיד המסדר את הקידושין, אם היו הנישואין נישואין אזרחיים, האימם, בנישואין לפי דת האיסלם..."³⁵⁴.

עניין זה נדון בבג"ץ 5429/91, מחמוד יחיא נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מז(5) 873 (1993), שם נקבע כי: **"על-פי הכללים בדבר התנגשות דברי חקיקה, חוק המשפחה העות'מני מאוחר לפקודת נישואין וגירושין (רישום) ועל כן ידו על העליונה (878-א-ב)".** מכאן שאין הכרח כי רושם הנישואין יהיה אימאם. יוצא אפוא, כי רושם הנישואין ממונה על ידי הקאדי של בית הדין השרעי, והוא משמש כנציגו של הקאדי בעריכת הנישואין. מדובר בהליך מבוקר על ידי הקאדי ובית הדין, כך שרושמי הנישואין פועלים בהתאם להנחיות הקאדי.

351 בדומה להתרת קשר נישואין על כרחה של האישה, עבירה לפי סעיף 181 לחוק העונשין.

352 המשפט המוסלמי במדינת ישראל, ש.ד. גוייטן, גוילים חברה להוצאה לאור, ירושלים, תשי"ח-1957, עמ' 217-218.

353 לעיל ה"ש 1, עמ' 218.

354 פורסמה חא"י, כרך ב', עמ' (ע) 876, (א) 903.

בהתאם לחוק החל במדינת ישראל, הנחו הקאדים את כל רושמי הנישואין שהתמנו על ידם, לא לרשום נישואין אשר יש בהם עבירה פלילית על חוק העונשין, התשל"ז-1977, או על חוק גיל נישואין, התשמ"א-1951. על כן, כל הנישואין הנרשמים על ידי רושמי נישואין מטעם בתי הדין השרעיים, ממלאים את תנאי הכשירות על פי דיני השריעה המוסלמית וגם אינם עומדים בניגוד להוראות החוק האזרחי, הן ביחס לריבוי נשים והן ביחס לגיל הנישואין. רושם נישואין אשר מכר את הוראות הקאדי בדבר הקפדה על קיום הוראות הדין הדתי והחוק האזרחי, חושף את עצמו לסנקציות הקבועות בסעיף 182 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.³⁵⁵

בשנת 2016, נערכו בבתי הדין השרעיים בארץ 10,652 חוזי נישואין.

2. אשרור נישואין - אשרור נישואין שנערכו במדינת חוץ

לעתים נערכים נישואין פרטיים על ידי צדדים, או שנערכים נישואין בבתי דין שרעיים של הרשות הפלסטינית או של מדינות חוץ, כגון ירדן ומדינות אחרות. במקרים כאלה, אין לבית הדין שליטה על הצדדים או ועל מידת ההלימה של הנישואין למשפט האזרחי. נישואין אלה מובאים בפני בית הדין לאשרור בלבד.

במקרים בהם נערכים חוזי נישואין בפני סמכות שרעית ברשות הפלסטינית או במדינת חוץ, יכולים בני הזוג או אחד מהם להגיש לבית דין שרעי בארץ בקשה לאשרור הנישואין, על מנת שהנישואין יוכרו על ידי המדינה ויירשמו במרשם האוכלוסין. במקרים רבים נערכים חוזי נישואין כאלה תוך עבירה על החוקים הנוגעים לריבוי נישואין ולנישואי קטינים, אך **לבית הדין השרעי אין ברירה אלא לאשר את קיומם של הנישואין, שכן הם מקיימים את כללי הכשירות על פי השריעה, ותקפים משפטית במקום עריכתם.** לעניין זה קובע סעיף 182 למג'לה, כי **"מסמכים או הודעות המונפקים על ידי קאדי של בית דין רשאים לשפוט בהתאם להם ללא צורך בראיות, אם הם היו חפים מחשש לזיוף ומתאימים למקור"**.

בשנת 2017 נפתחו בבתי הדין השרעיים 2,502 תיקי אישור נישואין³⁵⁶ על פי הפירוט הבא:

בית דין שרעי	אישור נישואין
עכו	56
חיפה	20
נצרת	24
באקה	62
טייבה	82
ירושלים	1300
יפו	106
באר שבע	852

355 הסעיף אוסר על הסדרת נישואין בידיעה שהם אסורים לפי דין וקובע עונש לצד העבירה של שישה חודשי מאסר.

356 כל תיקי אישור נישואין והם אינם בהכרח נישואין פוליגמיים.

3. הוכחת נישואין – נישואין פרטיים

ישנם מקרים בהם נערכים הנישואין באופן פרטי ומחוץ לכותלי בית הדין, ללא מעורבותו או ידיעת בית הדין השרעי או רושמי הנישואין מטעמו. זוגות מוסלמים הנישאים בטקס נישואין פרטי, המתבצע על ידי הצעה וקיבול, ללא מעורבותו של בית הדין השרעי ושלא בפני סמכות שרעית רשמית. זוגות אשר נישאו בנישואין פרטיים מגישים לבית הדין השרעי בקשה לאישור הנישואין. בית הדין בודק אם בנישואין אלה מתקיימים כל תנאי הכשירות לנישואין, ואם אכן כך, מוציא פסק דין הצהרתי המאשר את הנישואין. במקרים בהם הנישואין הפרטיים התבצעו בניגוד לחוק העונשין (בעניין ריבוי נישואין) או בניגוד לחוק גיל הנישואין (שכן השריעה מאפשרת נישואי קטינות מעל גיל 17), לא מאיינת העבירה הפלילית את תוקפם הדתי של הנישואין, והקאדי חייב לאשרם.³⁵⁷

חשוב לציין כי בית הדין נותן תוקף לחוזה הנישואין רק לאחר שמתקיים דיון בנוכחות הצדדים ונשמעות הוכחות לגופו של עניין, ובית הדין משתכנע כי התקיימו כל תנאי הכשירות לנישואין לפי הדת המוסלמית.

בשנת 2017 נפתחו בבתי הדין השרעיים 544 תיקי הוכחת נישואין³⁵⁸, על פי הפירוט הבא:

בית דין שרעי	הוכחת נישואין
עכו	4
חיפה	22
נצרת	46
באקה	15
טייבה	64
ירושלים	239
יפו	128
באר שבע	26

4. דיווח על נישואין העומדים בניגוד לחוק האזרחי

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1111 שעניינה עבירת ריבוי נישואין³⁵⁹, ובהתאם להחלטה מס' 1/2006 של נציב תלונות הציבור על שופטים ולהנחיות נשיא בית הדין השרעי לערעורים בעניין דיווח על עבירות שהתגלו במסגרת הליכים משפטיים בבתי הדין, מעבירים בתי הדין השרעיים לטיפולם של גורמי האכיפה כל החלטה של אישור או אישור נישואין בה עולה חשד לעבירה על הוראות החוק הישראלי, הן בעניין גיל הנישואין והן בעניין ריבוי נשים. כאמור, בשנת 2017 נפתחו בבתי הדין השרעיים 2,502 תיקי אישור נישואין ו- 544 תיקי הוכחת נישואין. מתוך כלל התיקים, ב-275 מקרים עלה חשד לעבירת ריבוי נישואין. כל המקרים דווחו לרשויות האכיפה:

357 במקביל, הקאדים הונחו לאחרונה לדווח על מקרים אלה למשטרת ישראל. פירוט בעניין זה מופיע בפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע וכפי שיפורט מיד בהמשך.

358 מדובר בכל תיקי הוכחת הנישואין אשר אינם בהכרח נישואין פוליגמיים.

359 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1111 מיום 23 בינואר 2017, שכותרתה "עבירת ריבוי נישואין".

בית הדין השרעי	כמות תיקים
ירושלים	68
באר שבע	179
יפו	17
חיפה	0
עכו	4
נצרת	0
באקה אלג'רבייה	2
טייבה	5
	275

5. היתר לנישואין שניים

סעיף 180 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, מאפשר לאדם שאינו יהודי להגיש בקשה לקבלת היתר לנישואין שניים, באחת מן החלופות הבאות:

"(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."

בפועל ידועים מקרים מועטים בהם הוגשו לבתי הדין השרעיים בקשות לקבלת היתר לנישואין שניים. בדיקה בבתי הדין השרעיים מעלה כי בשנים 2014-2017 לא ניתנו היתרים כאלה בבתי הדין השרעיים בעכו, בטייבה, ביפו, בירושלים או בבאר שבע.

בבית הדין השרעי בחיפה נפתח תיק אחד שמספרו 486/2013 במסגרתו ניתן היתר לנישואין שניים וניתן היתר כזה בתיק אחר משנת 2017 שמספרו 883/2017, ואילו תיק 505/16 נמחק לבקשת המבקש.

בבית הדין השרעי בנצרת לא ניתנו היתרים בשנים הנזכרות, אולם הוגשה בקשה אחת בשנת 2017, בתיק מספר 2345/17, אך תיק זה נמחק לבקשת המבקש.

בבית הדין השרעי בבאקה אלג'רבייה, נפתחו שישה תיקים ורק בתיק 80/2016 ניתן היתר כזה, ותיקים 2457/14, 2608/14, 2676/16, נמחקו לבקשת המבקש או מחוסר מעש, ותיקים 1097/17 ו- 2956/17, עניינם עודנו תלוי ועומד.

לסיכום, ניתן לומר כי תופעת הפוליגמיה באה לפתחו של בית הדין השרעי בדיעבד, לאחר שנישואין אלו כבר נערכו. נישואין אלה נערכים מחוץ לכתלי בית הדין ושלא על ידי רשמי נישואין מטעמו, ובית הדין מצוי במצב של חוסר ברידה אלא לאשר נישואין אלה.

יצוין כי בקשות להיתר לנישואין שניים על פי חוק כמעט ואינן מוגשות.

ד. סקירה משווה

מרבית המדינות המוסלמיות לא אוסרות על פוליגמיה באופן מוחלט. בעוד **שסעודיה וסודן** מעודדות ריבוי נשים ואינן מטילות על כך כל מגבלה, מדינות רבות, ובהן **סוריה, ירדן, אלג'יריה, מצרים, עירק, לבנון, תימן, אינדונזיה, פקיסטן, מרוקו וכן הרשות הפלסטינית** עשו שימוש בחקיקה כדי ליצור מכשולים פרוצדורליים לצמצום התופעה. **טורקיה ותוניסיה** הן המדינות היחידות בעולם המוסלמי המטילות איסור מוחלט על ריבוי נשים.

1. סעודיה

דיני המעמד האישי בסעודיה אינם מוסדרים בחקיקה, והכרעות בתחומים אלה מתבססות על פרשנות הקוראן והסונה (לפי האסכולה החנבאלית). סטטיסטיקות עדכניות לשנת 2016 מלמדות על יותר מחצי מיליון מקרים של נישואין פוליגמיים³⁶⁰. בספרה על פוליגמיה ומשפט בסעודיה העכשווית מצינת מהא ימאני כי בכלי התקשורת הנשלטים על ידי הממשל הסעודי מוצגת הפוליגמיה כפתרון לבעיות חברתיות שונות³⁶¹.

2. סודן

בחוק המעמד האישי הסודני לא נקבעה דרישה לקבלת היתר לנישואין שניים, אך בפרק העוסק בזכויות בת הזוג נקבע שעל הבעל לנהוג בשוויון בין כל נשותיו³⁶². כן נקבע בפרק העוסק בירושה שבמקרה של ריבוי נשים חלוקת הירושה תהא שוויונית³⁶³. פרסומים בכלי התקשורת מלמדים כי ההנהגה הסודנית הנוכחית, ובראשה הנשיא אל-בשיר, רואים בריבוי נשים כלי אפקטיבי להגדלת האוכלוסייה במדינה³⁶⁴.

3. מצרים

דיני המעמד האישי במצרים מבוססים על השריעה ועל כן מתירים ריבוי נשים³⁶⁵. לאורך המאה העשרים ננקטו מספר ניסיונות חקיקתיים להגבלת ריבוי הנשים, ובשנת 1979 הוציא הנשיא סאדאת צו נשיאותי מספר 44 ובו הוראה המתירה לאישה לבקש גירושין,

360 <http://www.news.com.au/lifestyle/relationships/marriage/rising-number-of-spinsters-and-divorced-women-in-saudi-arabia-leads-to-polygamy-push/news-story/a5c40bc6bd190db41a72702e87f9eadc> [accessed 7 December 2017].

(Yamani M. Polygamy and Law in Contemporary Saudi Arabia. UK: Ithaca Press (2008) 361.

(Muslim Personal Matters Act of 1991, art. 51(4) 362.

363 שם, בסעיף 357(2).

364 <https://www.polygamy.com/articles/polygamy-in-africa> [accessed 7 December 2017] 364. [BBC, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1493309.stm> [accessed 7 December 2017].

365 (Fauzi M. Najjar "Egypt's Laws of Personal Status" Arab Studies Quarterly Vol. 10, No. 3, 319 (1988) 365. Valentina M. Donini, Polygamy and Family Law, Reset Doc – Reset-Dialogues on Civilizations' online magazine (17 April 2009), available at: <http://www.resetdoc.org/story/polygamy-and-family-law/> [accessed 7 December 2017] (להלן: Donini).

ללא תנאים נוספים, אם בעלה נישא לאישה אחרת. הצו נפסל על ידי בית המשפט העליון שקבע שהוא אינו חוקתי³⁶⁶.

חוק המעמד האישי תוקן שוב בשנת 1985 (תיקון מס' 100). סעיף 11 לחוק החדש מחייב את הבעל לפרט בבקשת הנישואין שלו את מעמדו האישי, את שמות נשותיו ואת כתובתן, ונקבע בו כי על רשם הנישואין ליידע את נשותיו הקיימות של הבעל על כוונתו להינשא ואת האישה החדשה על היותו נשוי. אישה שבעלה נישא בשנית בניגוד לתנאי שנקבע בחוזה הנישואין, יכולה להגיש בקשה לגירושין, עד שנה מהתאריך בו נודע לה על כך. כמוה גם אישה שנגרם לה נזק ממנוי או נפשי שמונע את המשך החיים המשותפים. זכותה של אישה לבקש גירושין מתחדשת בכול פעם שהוא נישא לאישה נוספת. האישה הנוספת רשאית גם היא להגיש בקשה לגירושין נגד הבעל, באם לא גילה לה את דבר היותו נשוי³⁶⁷.

בעשור האחרון נעשו במצרים צעדים גדולים בהתמודדות עם חוקים מפלים. החקיקה במדינה עברה רפורמה (במיוחד בהיבטים פרוצדורליים), איסורים משפטיים המונעים גישה שווה של נשים וייצוג במערכת המשפטית הוסרו, והטאבו החברתי שהגביל את גישתן למקצועות מסוימים נשבר³⁶⁸. בשנת 2003 מונתה לראשונה שופטת לבית המשפט החוקתי העליון וב-2007 השביעה המועצה המשפטית העליונה שלושים שופטות לבתי המשפט בערכאה הראשונה בקהיר, גיזה ואלכסנדריה. רפורמות נוספות הביאו להקמתם בשנת 2005 של בתי משפט לענייני משפחה, ולחקיקה של חוקים חדשים למשמורת ילדים³⁶⁹.

רפורמות נעשו גם בתחום המעמד האישי. בינואר 2000 פירסם הנשיא לשעבר חוסני מובארכ את חוק מס' 1 לשנת 2000 (ה"חולה" (Khul', Khula) - תיקון לחוק המעמד האישי מס' 25 משנת 1925 המעניק לאישה את הזכות להגיש בקשה לגירושין "ללא אשמה" על בסיס אי התאמה בלבד (ללא צורך בהוכחת נזק), תוך ויתור על זכויותיה המשפטיות הפיננסיות והחזרת המוהר³⁷⁰. ה"חולה" לוותה ברפורמות אחרות, ובכללן גיבוש חוזה נישואין חדש המאפשר לנשים לקבוע התניות, ובהן זכות לגירושין במקרה של נישואין נוספים³⁷¹.

366 שם.

367 Law 100-1985 amending Law 25-1920 and Law 25-1929, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 3 July 1985, vol. 27, art. 11 367 (Marcotte, R., How Far Have Reforms Gone In Islam? Women's Studies International Forum, Vol. 26, No. 2, pp. 153-166, 159 (2003) (להלן: Marcotte).

368 Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010, Freedom House Reports – Egypt. Available online at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Egypt.pdf [accessed 7 December 2017] (להלן: Freedom House Reports – Egypt).

369 Camilo Gómez-Rivas "Women, Shari'a, and Personal Status Law Reform in Egypt after the Revolution", published by the Middle East Institute (Oct 1, 2011). Available at: <http://www.mei.edu/content/women-shari%E2%80%98and-personal-status-law-reform-egypt-after-revolution> [accessed 7 December 2017] (להלן: Gómez-Rivas).

370 Law 100-1985 amending Law 25-1920 and Law 25-1929, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 3 July 1985, vol. 27 ; Law 91-2000 370 amending Law 1-2000, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 18 May 2000, vol. 20. הסעיף הרלוונטי לענייננו הוא סעיף 20 לחוק, וראה: House Reports – Egypt, לעיל ה"ש 9.

371 Gómez-Rivas, לעיל ה"ש 6.

4. עירק

קוד המעמד האישי העירקי משנת 1959 מבוסס על המשפט האזרחי הצרפתי ועל פרשנויות סוניות וג'עפריות (שיעיות) של השריעה, ונחשב פרוגרסיבי ביחס לזכויות האישה³⁷². תיקוני חקיקה שנעשו בשנת 1978 אסרו על ריבוי נישואין, אלא בהסכמה מכורשת של האישה הראשונה³⁷³. בשנת 2003 ביטלה ממשלת הביניים את חוק המעמד האישי משנת 1959, ובסעיף 41 של החוקה החדשה העבירה את כל ענייני הסטטוס למסגרת המשפט הפלילי. ואולם, בשל מחלוקת הנוגעת לפרשנותו של סעיף 41 נשאר בתוקפו לעת עתה קוד המעמד האישי משנת 1959³⁷⁴. לעניין ריבוי נשים קובע החוק כדלקמן:

4. Marrying more than one woman is not allowed except with the authorization of the qadi (judge). Granting this authorization is dependent on the fulfillment of the following two conditions:
5. The husband should have the financial capacity to provide for more than one wife.
6. There is a legitimate interest.
7. If justice between wives is feared, polygamy may not be allowed. The issue would then be left to the judge's determination.
8. Each person who concludes a marriage contract with more than one wife, contrary to the stipulations of paragraphs 4 and 5, shall be sentenced to no more than one year of imprisonment or charged with a fine not exceeding 100 Dinars or both.
9. Exception from the provisions of paragraphs 4 and 5 of this article: marriage to more than one woman is permissible when the prospective wife is a widow.³⁷⁵

Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010, Freedom House Reports – Iraq. Available at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Iraq.pdf [accessed 7 December 2017]; <http://www.islamopediaonline.org/country-profile/iraq/islam-and-legal-system/religion-law-and-iraq%E2%80%99s-personal-status-code> [accessed 7 December 2017].

Donini 373, אלג'אמע לאחכאם אלקוראן, דאר אל ריאן אלקאהרה, כך 3 בעמוד 1581.

שם. 374

Law 188-1959, Al Waqa'a Al Iraqiah of Dec. 30, 1959, vol. 280, art. 4-7, translated by the American Bar Association Iraq Legal 375 Development Project. Available at: <http://www.refworld.org/docid/469cdf3011.html> [accessed 7 December 2017].

5. ירדן

ענייני המעמד האישי בירדן נמצאים תחת סמכות השיפוט הבלעדית של בתי הדין השרעיים. עד לשנת 2010 הוסדרו דיני המעמד האישי בחוק מס' 61 לשנת 1976, החל על אורחיה המוסלמים של ירדן. החוק קבע כי הפוליגמיה מותרת לגברים מוסלמים, בתנאי שיש להם היכולת הכלכלית לקיים את נשותיהם (מוהר ומזונות), ועד לארבע נשים³⁷⁶. כן קבע תיקון משנת 2001 כי בטרם עריכת חוזה נישואין על הקאדי לידע את הנשים השונות אישה על רעותה³⁷⁷. יצוין כי על פי סעיף 19 לחוק המעמד האישי, אישה זכאית לקבוע תנאים בחוזה הנישואין ובלבד שהם חוקיים ואינם משפיעים על זכויותיו של כל אדם אחר. משמעות הסעיף היא כי אישה יכולה לקבוע בחוזה הנישואין תנאי לפיו תוכל להגיש בקשה לגירושין, אם בעלה נישא לאישה נוספת³⁷⁸.

על אף ההיתר בחוק, דיווחים מלמדים כי הפוליגמיה איננה רווחת בירדן, באשר 93.2% ממשקי הבית הירדנים הינם מונוגמיים. 5.9% ממשקי הבית כוללים שתי נשים, 0.9% מכילים שלוש נשים ו-0.03% מכילים ארבע. ריבוי נשים נפוץ מעט יותר באזורים הפנימיים של הממלכה³⁷⁹.

התיקון משנת 2001 כלל גם את סעיף החולה (פירוק נישואין ללא אשמה תוך ויתור על זכויות כספיות וכיצוי כספי לבעל), שנותר על כנו למרות ניסיונות חוזרים ונשנים מצד הבית התחתון של הפרלמנט לבטלו³⁸⁰. ב-2010 בוטל החוק החילוני השנוי במחלוקת והונהג סוג חדש של גירושין, "איפטידה" (iftida), אשר הבטיח לנשים זכויות זהות באופן שנראה יותר מתאים מבחינה תרבותית³⁸¹.

6. סוריה

חוק המעמד האישי הסורי משנת 1953 ותיקונו משנת 1975 ניסו לרסן את החופש המוענק לגבר להינשא ליותר מאישה אחת. ביחס לריבוי נשים קבע סעיף 17 כי על גבר המבקש להינשא לאישה נוספת לקבל אישור מבית משפט, ואישור כזה יינתן לו אם יספק סיבה לגיטימית לבקשתו ויוכיח כי ביכולתו לממן שני משקי בית ולספק יחס שווה לנשותיו³⁸².

חוק המעמד האישי תוקן בשנת 2007. בחוק החדש נקבע כי קאדי רשאי לאשר נישואין נוספים על בסיס סיבה לגיטימית (על פי השריעה) ויכולת כלכלית³⁸³. על הבעל חובה

Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010, Freedom House Reports – Jordan. Available: וראו: Law 61 of 1976 376 Freedom House [at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Jordan.pdf] [accessed 7 December 2017] (להלן: Reports – Jordan).

377 שם.

378 שם. וראו: Marcotte, לעיל ה"ש 8, בעמ' 160.

379 Freedom House Reports – Jordan, לעיל ה"ש 17, בעמ' 9.

380 שם, בעמ' 11, וראו גם: Kelli Harris, Personal Status Law Reform in Jordan: State Bargains and Women's Rights in the Law, Georgetown University (2015), available at: <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/760898> [accessed 7 December 2017].

381 Law 36 of 2010, Al-Jarida Al-Rasmiyya, Vol. 5061, 17 October 2010 Harris, לעיל ה"ש 26.

382 Decree 59-1953, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 17 Sept. 1953, vol. 62, amended by Law 34-1975.

383 חוק המעמד האישי, 2007, סע' 71.

ליידע את אשתו המיועדת בדבר היותו נשוי. כן חובה עליו ליידע את אשתו הקיימת בדבר כוונתו לשאת אישה נוספת אם הותנה על כך בחוזה הנישואין עמה³⁸⁴. הפרתם של תנאים אלו מקימה לנשים זכות לבקש גירושין תוך שנה מיום בו גילו על ההפרה³⁸⁵. אישה אשר נגרם לה נזק מריבוי הנישואין שבשלו היא אינה יכולה להמשיך בחיים המשותפים, יכולה להגיש בקשה לפירוד או לגירושין³⁸⁶.

7. אלג'יריה

חוק המשפחה האלג'יראי שנחקק ב-9 ביוני, 1984 מתיר לגבר, בהתאם להוראות השריעה, להתחתן עם ארבע נשים³⁸⁷. החוק תוקן בשנת 2007³⁸⁸. לפי סעיף 8 לחוק, על הבעל ליידע את אשתו ואת האישה המיועדת בדבר ריבוי הנישואין, ועליו להגיש בקשה להיתר נישואין לנשיא בית המשפט הקרוב למקום מגורי הזוג. נשיא בית המשפט רשאי לאשר את הנישואין החדשים אם ראה כי מתקיימים כל התנאים המחויבים בשריעה, ואם יש תום לב וכוונה לקיים את השוויון³⁸⁹. הפרת ההוראות מקנה לאישה או לנשים עילת גירושין³⁹⁰. יצוין כי החוק מאפשר לבית המשפט להתיר חוזה נישואין שנעשה בניגוד להוראות, כל עוד הנישואין לא מומשו³⁹¹.

8. תימן

חוק המשפחה מס' 1 (1974) היה החוק הראשון שארגן את יחסי המשפחה התימנים לאחר עצמאותה של הרפובליקה העממית של תימן. החוק שיקף את האידאולוגיה הפוליטית של המפלגה הסוציאליסטית התימנית שהחזיקה בעיקרון הנישואין המונוגמיים. בתקופה זו הוגבלה הפוליגמיה למקרים של עקרות או חולי קשה של האישה³⁹². חוק המשפחה מס' 3 (1987) הוחל בצפון תימן, והוא נגזר מחוקי השריעה האסלאמית. היה זה החוק הראשון שארגן את קשרי המשפחה ברפובליקה הערבית התימנית לאחר איחוד תימן ב-22 במאי 1990, ומהר מאד התברר כי נדרשים לו תיקונים³⁹³. החוק תוקן בשנת 1992 וגם בו הוגבלה

384 סעי' 72 לחוק.

385 סעי' 73 לחוק.

386 סעי' 74, לחוק.

387 Law 11-984, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 9 June 1984, vol. 24, art. 8

388 Law 2 -2005, Al-Jarida Al-Rasmiyya, 27 Feb. 2005, vol. 15, available at <http://www.joradp.dz/TRV/AFam.pdf> [accessed 12 December 2017].

389 שם, בסעי' 8.

390 שם, ובסעיף 53(6) לחוק.

391 שם.

392 Dr. Iftikar Al-Mikhlaifi, "The Yemeni Family Law and its Historic Development", Academic Seminar (Sana'a, Yemen, Dec. 2009). The seminar "A Comparison between Moroccan and Yemeni Family Law" was coordinated between the Yemeni Women's Union [and the University Sidi. Available at: http://www.sanaa.diplo.de/contentblob/2612224/Daten/...] [accessed 7 December 2017].

393 שם.

הפוליגמיה למצבים מיוחדים ונקבעה חובת הודעה לנשים³⁹⁴. במסגרת תיקון נוסף משנת 1998 (תיקון מס' 24) נקבע כי ריבוי נישואין יהיה מותר בהתקיים התנאים המצטברים הבאים: יחס שוויוני לכל הנשים; יכולת כלכלית ויידוע כל הנשים הרלוונטיות³⁹⁵.

9. אינדונזיה

לפי חוק הנישואין האינדונזי מ-1974 נדרשת התערבותו של בית המשפט בכדי לקיים פוליגמיה³⁹⁶. בית המשפט רשאי להעניק רשות לבעל לשאת יותר מאישה אם יש הסכמה של כל הצדדים הנוגעים בדבר³⁹⁷, ואם מתקיימת נסיבה חריגה: האישה עקרה ואינה מסוגלת לשאת הריון, האישה סובלת מכגם פיזי או ממחלה חשוכת מרפא, או אינה מסוגלת למלא את תפקידיה כאישה³⁹⁸. הגשת בקשה לבית המשפט מותנית גם בקיום התנאים הבאים: קבלת הסכמה מאת האישה או הנשים להן המבקש נשוי; הבטחה כי הבעל יוכל לספק את צורכי החיים של נשותיו וילדיהם והבטחה שהבעל ינהג בצדק לנשותיו וילדיהם. ראוי לציין, כי חוק הנישואין מ-1974 אוסר על עובדי ציבור לחיות בנישואין פוליגמיים, למעט בנסיבות מוגבלות³⁹⁹.

10. פקיסטן

דיני המשפחה בפקיסטן מוסדרים בפקודת חוקי המשפחה המוסלמית, 1961 (ה-MFLO). לעניין ריבוי נישואין קובע סעיף 6 לפקודה כדלקמן:

6. Polygamy.

(1) No man, during the subsistence of an existing marriage, shall except with the previous permission in writing of the Arbitration Council⁴⁰⁰, contract another marriage, nor shall any such marriage contracted without such permission be registered under this Ordinance.

(2) An application for permission under Sub-section (1) shall be submitted to the Chairman in the prescribed manner together with the prescribed fee, and shall state reasons for the proposed marriage, and whether the consent of existing wife or wives has been obtained thereto.

Dr. Mohammed Nijad & Dr. Yahya Al-Khazan "A Comparison between Yemen: The Personal Status Act No. 20 of 1992 394 the Yemeni and Moroccan Family Laws", Academic Seminar (Sana'a, Yemen, Dec. 2009). The seminar "A Comparison between Moroccan and Yemeni Family Law" was coordinated between the Yemeni Women's Union and the University Sidi. Available at: http://www.sanaa.diplo.de/contentblob/2612224/Daten/... [accessed 7 December 2017].

395 סעיף 12 לחוק המעמד האישי התימני, 1998. החוק תוקן ב-1999 וב-2003.

396 Law No.1 of 1974 regarding Marriage Law; dated 2 January 1974 396 וראו: Nina Nurmila, Women, Islam and Everyday Life: (Renegotiating Polygamy in Indonesia, 54-55 (2009).

397 סעיף 2(3) לחוק.

398 סעיף 4 לחוק.

399 http://factsanddetails.com/indonesia/People_and_Life/sub6_2d/entry-3989.html [accessed 7 December 2017] 399

400 לפי סעיף 2(a) לפקודה, "מועצת בורות" פירושה גוף המורכב מיור ממונה ומנציג של כל אחד מהצדדים לעניין שעניינו בפקודה זו.

(3) On receipt of the application under Sub-section **(3)**, Chairman shall ask the applicant and his existing wife or wives each to nominate a representative, and the Arbitration Council so constituted may, if satisfied that the proposed marriage is necessary and just, grant, subject to such condition if any, as may be deemed fit, the permission applied for.

(4) In deciding the application the Arbitration Council shall record its reasons for the decision and any party may, in the prescribed manner, within the prescribed period, and on payment of the prescribed fee, prefer an application for revision, to the Collector concerned and his decision shall be final and shall not be called in question in any Court.

(5) Any man who contracts another marriage without the permission of the Arbitration Council shall,

(a) pay immediately the entire amount of the dower whether prompt or deferred, due to the existing wife or wives, which amount, if not so paid, shall be recoverable as arrears of land revenue; and

(b) on conviction upon complaint be punishable with the simple imprisonment which may extend to one year, or with fine which may extend to five thousand rupees, or with both.⁴⁰¹

כאמור בסעיף 3, היתר לריבוי נישואין יינתן רק אם הוכח לשיקול דעתה של מועצת הבוררות כי הנישואין המוצעים נחוצים וצודקים. על פי סעיף 14 לתקנות מערב פקיסטן לפי פקודת חוקי המשפחה המוסלמית, 1961, לעניין זה על מועצת הבוררות לשקול, בין היתר: עקרות, חולשה גופנית, אי-צדק פיזי ביחס הזוגי, הימנעות מכוונת של צד להשבת זכויות זוגיות או אי-שפיות מצד אישה קיימת.⁴⁰² יצוין כי התנגדות האישה הראשונה אינה מהווה חסם לנישואין נוספים, אך מקנה זכות לגירושין ולמוהר.⁴⁰³

נישואין הנערכים בניגוד להוראות החוק הינם תקפים, אך לא יינתן כל סעד משפטי בעניינים הנובעים מהם.⁴⁰⁴ לפי הפקודה אדם המתקשר בנישואין נוספים ללא רשות מועצת הבוררות, ישלם מיד את תשלום הנדוניה וייענש במאסר, בקנס או בשניהם, ואולם

National Legislative Bodies / National Authorities, Pakistan: VIII of 1961, Muslim Family Laws Ordinance, 1961, available at: 401 <http://www.refworld.org/docid/4c3f1e1c2.html> [accessed 10 December 2017].

West Pakistan Rules Under Muslim Family Laws Ordinance, 1961, art. 14 (Pakistan 1961b, Art. 14). See translation at: <https://joshandmakinternational.com/resources/laws-of-pakistan/general-category/family-laws-of-pakistan/the-west-pakistan-rules-under-muslim-family-laws-ordinance-1961-10th-july-1961/> [accessed 10 December 2017].

Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, Pakistan: Practice of polygamy, including legislation; rights of the 403 first wife versus the second, including whether she has the right to refuse a second wife (2011-2013), 18 December 2013, PAK104701.E, available at: <http://www.refworld.org/docid/52eb9ea04.html> [accessed 10 December 2017] (להלן: דו"ח המועצה הקנדית להגירה ולפליטים).

404 שם. וראו גם: (Mehdi, Rubya. The Islamization of the Law in Pakistan (2013).

חוקרים טוענים כי הרשות השופטת מסרבת ליישם את העונשים הכלולים בחוק וכי בכול מקרה הסנקציות שהוטלו הן זעירות ואינן מרתיעות אפקטיבית.⁴⁰⁵ על פי החוקרים, רוב האזרחים כלל אינם מודעים לחוק, מועצות הבוררות קיימות "רק על הנייר" וגברים לא הולכים למועצה כאשר הם מחליטים לשאת אישה שנייה או שלישית. לדבריהם, החוק אפקטיבי, אם בכלל, רק באזורים עירוניים.⁴⁰⁶

11. הרשות הפלסטינית

אזוריה השונים של הרשות הפלסטינית מתנהלים על פי מערכות דינים שונות: בגדה המערבית חל חוק המעמד האישי הירדני מ-1976,⁴⁰⁷ וברצועת עזה חל חוק זכויות המשפחה המצרי מ-1954.⁴⁰⁸ שני החוקים מתירים ריבוי נשים.

12. מרוקו

בשנת 2004 נכנס לתוקף חוק המשפחה החדש במרוקו, ה"מודאונה" (MOUDAWANA), שהחליף את קוד המעמד האישי משנת 1958 (Code du Statut Personnel) ואת הרפורמות הצנועות שבוצעו ב-1993, והידק את הפיקוח על פוליגמיה.⁴⁰⁹ על פי החוק החדש, ריבוי נישואין חייב להיות מאושר על ידי שופט והאישור כפוף לקיומה של הצדקה אובייקטיבית וחריגה ולכך שלבעל משאבים כספיים מספיקים כדי לכלכל את כל נשותיו (ראו סעיף 41 לעיל). כמו כן, כפופים הנישואין הנוספים לכך שהאישה השנייה מבינה ומקבלת את המאפיינים הפוליגמיים של הנישואין.⁴¹⁰ יתר על כן, סעיף 40 קובע כי לא ניתן לתת אישור אם קיים סיכון כי הנשים לא יזכו ליחס הוגן וצודק, ומעל הכול, אם האישה הראשונה כללה סעיף מונוגמיה בחוזה הנישואין. בכול מקרה, לאישה הראשונה יש זכות לבקש גירושין כאשר מדובר בנישואין שניים (סעיף 45).

ואלו סעיפי החוק המתייחסים לריבוי נשים:

405 דו"ח המועצה הקנדית להגירה ולפליטים, לעיל ה"ש 44/

406 שם.

407 Jordanian Personal Status Law No. 61 of 1976, Al-Jarida Al-Rasmiyya, Vol. 2668, 1 December 1976

408 Egyptian Law of Family Rights of 1954 וראו: Palestinian Women and Personal Status Law, Policy Brief, Ramallah and Geneva: May 2012, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Available at: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Policy_Brief_Perso_Status_EN_Final.pdf [accessed 10 December 2017]

409 Mounira M. Charrad "Family Law Reforms in the Arab World: Tunisia and Morocco" Report for the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) Division for Social Policy and Development Expert Group Meeting, New York, 15 – 17 May 2012, Convened as part of the preparations for the twentieth anniversary of the International Year of the Family, 2014, p. 8. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/egm12/PAPER-CHARRAD.pdf> [accessed 10 December 2017] (Charrad).

410 Donini, "Moroccan Family Law: The Most Important Break-Throughs", Academic Seminar, 6/ש"ע; Dr. Moha Ennaji, "A Comparison between Moroccan and Yemeni Family Law" was coordinated between the Yemeni Women's Union and the University Sidi. Available at: http://www.sanaa.diplo.de/contentblob/2612224/Daten/... [accessed 7 December 2017].

Article 40

Polygamy is forbidden when there is the risk of inequity between the wives. It is also forbidden when the wife stipulates in the marriage contract that her husband will not take another wife.

Article 41

The court will not authorize polygamy:

- If an exceptional and objective justification is not proven.
- If the man does not have sufficient resources to support the two families and guarantee all maintenance rights, accommodation and equality in all aspects of life.

Article 42

In the absence of a stipulation by the wife in the marriage contract precluding polygamy, the husband wishing to resort to it must petition the court for authorization.

The authorization petition should include the exceptional and objective motives that justify the request, and attach a statement on the applicant's financial situation.

Article 43

The court summons the wife whose husband wishes to take another wife. When she personally receives the summons and does not appear in court, or refuses to accept the summons, the court sends her a formal notice by a process server instructing her that if she does not appear at the hearing scheduled in the notice, the husband's petition will be decided in her absence.

The petition is also decided in the wife's absence when it is impossible for the Public Prosecutor Office to ascertain her permanent address or place of residence where the summons may be delivered.

When the wife does not receive the summons due to the mala fide transmission of a false address by the husband or the falsification of the wife's name, the husband incurs, upon request by the prejudiced wife, the penalties provided for in Article 361 of the Penal Code.

Article 44

The hearing takes place in the consultation room in the presence of both parties, and both are heard in order to reach agreement and reconcile them after an examination of the facts and the presentation of the requested justifications.

The court may authorize polygamy in a well-founded decision not open to appeal once it establishes the existence of an objective and exceptional justification and puts into place conditions benefiting the first wife and her children.

Article 45

When the court confirms in the discussions that continuation of the conjugal relationship is impossible, and where the wife whose husband wants to take another wife persists in her request for a divorce, the court determines a sum of money corresponding to the first wife's full rights as well as those of their children that he is required to support. The husband must pay the fixed sum of money within a maximum time limit of seven days. Upon submission of the requisite sum of money, the court issues the divorce decree. This decision is not open to appeal as concerns the dissolution of the marital relationship.

The non submission of the requisite sum of money within the fixed deadline is considered as a withdrawal of the polygamy authorization petition. If the husband persists in his polygamy authorization petition, and the wife to whom he wishes to join a co-wife refuses to consent and does not ask for divorce, the court automatically applies the irreconcilable differences procedure in Articles 94 and 97 below.

Article 46

If the polygamy authorization petition is granted, the marriage with the future wife cannot be concluded until the judge has informed her that the applicant husband is already married and she has consented to this.

This notice and consent are recorded in an official report.⁴¹¹

13. תוניסיה

תוניסיה היא המדינה היחידה בעולם המוסלמי האוסרת פוליגמיה בחוק, באופן מוחלט וללא תנאים, בהסתמכות על פרשנות דתית הקוראת את פסוקי הקוראן כאוסרים במרומז על ריבוי נשים.⁴¹² סעיף 18 לחוק המעמד האישי התוניסאי לא מסתפק בקביעה כי קשר נישואין קיים מהווה חסם לנישואין חדשים, אלא מגדיר עריכת נישואין ללא התרה של נישואין קודמים, כעבירה שעונשה קנס ומאסר (העבירה חלה על הנישא ועל מי שסייע בידו, ואין נפקא מינה אם הנישואין החדשים נרשמו או לא נרשמו).⁴¹³ במטרה למנוע גירושין פיקטיביים לצורך נשיאת אישה שניה, הוחל דין זה על מי שנישא בשנית והמשיך לקיים קשר עם אשתו הקודמת.⁴¹⁴ סעיף 21 לחוק קובע כי נישואין הנערכים בניגוד לסעיף 18 (כלומר, נישואין פוליגמיים) הינם "מקולקלים" ולכן חסרי תוקף. מי שממשיך לקיים קשר שהוכרז על ידי בית הדין כ"מקולקל" עונשו 6 חודשי מאסר.⁴¹⁵

411 שם.

412 שיטת ה-איג'תיהאד (פרשנות וגזירת הלכות באסלאם לגבי סוגיות שלא קיימת בהן אימרה ברורה), רואה את התנאים להתרתו של ריבוי נישואין כבלתי ניתנים לביצוע (כלומר שבעל לעולם לא יוכל להעניק לנשותיו שוויון מוחלט). ראו: Doreen Hinchcliffe, "Polygamy in Traditional and Contemporary Islamic Law", *Islam in the Modern Age* 1, no. 3, 13-38 (1970); Donini, לעיל ה"ש 6.

413 Order of 13 August 1956, AL Raa'd al Rasmi vol. 66, art. 18 413, Charrad, לעיל ה"ש 50, בעמ' 4-5; Donini, לעיל ה"ש 6.

414 שם.

415 שם, בסעיף 21.

14. טורקיה

ריבוי נשים נאסר בטורקיה כבר בשנת 1926, עם אימוץ הקוד האזרחי השוויצרי על ידי מוסטפא כמאל אטאטורק. הקוד השוויצרי אומנם עבר התאמה למציאות הטורקית, אך הביא עמו מספר שינויים שנחשבו למהפכניים, בעיקר בתחום דיני המשפחה.⁴¹⁶ אחד הסעיפים המשמעותיים ביותר בקוד היה סעיף 93 שקבע כי על כל אדם המבקש להינשא להוכיח כי נישואיו הקודמים תמו. בכך למעשה אסר החוק על פוליגמיה.⁴¹⁷ סעיף 112(1) לאותו קוד קבע כי אם אחד הצדדים היה נשוי בעת שנישא שוב, הנישואין החדשים יהיו בטלים (VOID).^{418 419}

כיום מעוגן האיסור על פוליגמיה בחוק העונשין הטורקי שחוקק בשנת 2004. בפרק על ריבוי נישואין, נישואי הונאה וטקס נישואין דתי, בסעיף 230, נקבע כי:

(1) A person who marries to another person although he/she is legally married at that time is punished with imprisonment from six months to two years.

(2) Any person who officially gets married to a person known as married to another person although he is bachelor, is punished according to the provisions of above subsection.

(3) Any person who attempts to get married by concealing his/her identity is sentenced to imprisonment from three months to one year.

(4) The statute of limitation for the offenses defined in above subsections start to run as of the date of decision stipulating cancellation of marriage.

(5) The couples who marry by arranging religious ceremony without executing official marriage transactions are sentenced to imprisonment from two months to six months. Both the public action and the punishment imposed thereof, is abated with all its consequences when the civil marriage ceremony is accomplished.

(6) Any person who conducts a religious marriage ceremony without seeing the certificate of marriage is punished with imprisonment from two months to six months.⁴²⁰

עם זאת, בשנים האחרונות מתרחבת תופעת הפוליגמיה בטורקיה, במיוחד באזורים הכפריים.⁴²¹ בחודש יוני 2015 אישר בית המשפט החוקתי של טורקיה את הזכות להינשא

416 Marcotte, לעיל ה"ש 8, בעמ' 157.

Civil Code art. 93 1926 417

(Civil Code art.93 : Civ Code 1926 art.112(1 1926 418

Seval Yildirim "Aftermath of a Revolution: A Case Study of Turkish Family Law" Pace International Law Review Volume 17, Issue 419 (2 Fall 2005, 347 (357) 2005

Turkey: Law No. 5237 of 2004, Criminal Code [Turkey], 26 September 2004, (Official Gazette No. 25611 dated 12.10.2004), 420 Article 230(1)-(6). Available at: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6872/preview> [accessed 7 December 2017].

Available in: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6872/preview>

421 <https://www.economist.com/node/5328042> 421 ראו גם את:

<https://www.nytimes.com/2006/07/10/world/europe/10turkey.html>

בנישואין דתיים בלבד (ללא נישואין אזרחיים). ובכך סלל את הדרך לטקסי נישואין דתיים מחוץ לבתי המשפט.⁴²² ברבים מן הטקסים נישאים גברים טורקים לנשים פליטות מסוריה. ארגונים לזכויות אדם טוענים כי הדבר נעשה תוך העלמת עין מצד הממשלה.⁴²³

14. מדינות אירופה

בשנים האחרונות מתמודדות מדינות אירופה עם מספר הולך וגדל של מהגרים מוסלמים, ובהם משפחות פוליגמיות. גל המהגרים הגדול מאלץ את מערכות שלטון החוק ביבשת להתמודד עם אתגרים חדשים ומעמיד במבחן את האיסורים הקבועים על פוליגמיה.

בגרמניה הוסדרו דיני הנישואין בקודקס האזרחי (BGB), ובמבוא לחוק האזרחי (EGBGB). סעיף 13 ל- EGBGB מסדיר את הדרישות המשפטיות הכלליות של הנישואין, ולפיו, אם בני הזוג הנישאים הם בני לאומים שונים הם חייבים לעמוד בדרישות החוקיות של שני הלאומים על מנת להינשא.⁴²⁴ החוק הגרמני לא מאפשר פוליגמיה, ועל כן אדם נשוי לא יכול לשאת בגרמניה אישה שניה, גם אם החוק במדינת מוצאו מאפשר זאת.⁴²⁵ נישואין פוליגמיים בניגוד לחוק הם עבירה פלילית שעונשה קנס או מאסר עד שלוש שנים.⁴²⁶ יצוין כי גם חוקי ההגירה הגרמניים אינם מכירים בנישואין פוליגמיים ומאפשרים הגירה על בסיס נישואין רק לאישה אחת. עם זאת, במישור האזרחי יגנו בתי המשפט על זכויותיהן של מספר נשים למזונות, לירושה ולזכויות סוציאליות אחרות להן הן זכאיות כבנות זוג.⁴²⁷

באנגליה נחשבת ביגמיה כעבירה סטטוטורית לפי סעיף 57 לחוק העבירות נגד אדם משנת 1861 (OaPA 1861).⁴²⁸ יתר על כן, לפי סעיף 11(ב) וסעיף 11(ד) לחוק המשפחה משנת 1973 (MCA 1973) נישואין פוליגמיים הנערכים באנגליה, כמו גם נישואין פוליגמיים הנערכים מחוץ לאנגליה על ידי צד שהינו תושב אנגליה, הם חסרי תוקף וזאת בניגוד לדין הישראלי המקנה תוקף לנישואי ביגמיה אף אם הם מהווים עבירה פלילית.⁴²⁹

ההשקפה המשפטית שונה בתכלית כאשר מדובר בנישואין פוליגמיים שנערכו בין צדדים

<https://www.theapricity.com/forum/showthread.php?174057-Polygamy-is-now-officially-legal-in-Turkey> [accessed 10 December 2017].

423 ראו לדוגמה מאמר מטעם ארגון הזכויות "Syrian Girls for Sale in Turkey as So-Called 'Second Wives'" (Jul 9th, 2014), available at: <http://www.syrianobserver.com/EN/Features/27501/Syrian+Girls+for+Sale+in+Tu%20%20key+as+SoCalled+Second+Wives> [accessed 7 December 2017].

Art. 13, Introductory Act to the Civil Code (EGBGB), art. 13. Promulgated on 21 September 1994, Federal Law Gazette 424 [Bundesgesetzblatt] I p. 2494, last amended by Article 17 of the Act of 20 November 2015, Federal Law Gazette I p. 2010. [Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgbeg/englisch_bgbeg.html#p0072 [accessed 27 December 2017].

German Civil Code (BGB), section. 1306, 1314. Promulgated on 2 January 2002 (Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] 425 I page 42, 2909; 2003 I page 738), last amended by Article 4 para. 5 of the Act of 1 October 2013 (Federal Law Gazette I page 3719). Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p4763 [accessed 27 December 2017].

Section 172, German Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB), As promulgated on 13 November 1998 (Federal Law Gazette 426 I, p. 945, p. 3322). Translation provided by the Federal Ministry of Justice. Available at: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=752> [accessed 10 December 2017].

BBC (15/06/2016) Germany polygamy: Minister says migrants must abide by the law 427

.Section 57 OaPA 1861 428

.section 11(b) MCA 1973 429

שלא היו בעת הנישואין תושבי אנגליה. נישואין אלו יהיו מוכרים אם היה להם תוקף רשמי ותוקף מהותי במדינה בה הם נערכו, בהתאם לתנאי הכושר והצורה המקובלים במשפט הבינלאומי הפרטי⁴³⁰. התשובות, אם כן, היא המונח המרכזי לעניין זה.

אמנם, תקנת הציבור משמשת לעתים כסיבה לאי הכרה בנישואין⁴³¹. לפי עקרון זה, סובלנות כלפי הדין הזר תיסוג מקום בו החלתו של דין זר תהא סותרת או מנוגדת לסטנדרטים האנגלים הבסיסיים של צדק, הגינות ומוסר⁴³². ניתן לטעון כי הפוליגמיה אינה תואמת לעקרונות המוסר האנגלי ועל כן סותרת את תקנת הציבור. אף על פי כן, תינתן בדרך כלל עדיפות לאינטרסים של בני הזוג, ונישואין פוליגמיים יוכרו כתקפים בהתאם לדין הזר, אלא אם כן ישנה סיבה אחרת לבטלם⁴³³. יודגש עם זאת, כי אין מדובר בהכרה לכול דבר ועניין. הנישואין הפוליגמיים יוכרו לעתים לצורך קבלת הטבות סוציאליות, אך לא לעניין פנסיה, הגירה או אזרחות⁴³⁴. בנוסף, הקצבאות שישולמו בגין בני זוג נוספים יהיו נמוכות יותר מאלה שיקבלו בדרך כלל תובעים בודדים⁴³⁵.

חוקי ההגירה של בריטניה מונעים מתושב בריטי לתת חסות לאזרח זר המבקש להיכנס לבריטניה כבן/בת זוג, אם אדם אחר כבר קיבל אישור מסוג זה (מה שלא מונע ממנו לקבל זכות כניסה למדינה בזכות עצמו, תוך שימוש בקטגוריה אחרת)⁴³⁶. לעניין זה יצוין פסק הדין של הנציבות האירופית לזכויות אדם, אשר קבע בשנת 1992 כי השיקולים העומדים בבסיסה של מדיניות הגירה השוללת פוליגמיה, גוברים על הזכות לכבד את חיי המשפחה הקבועה בסעיף 8 לאמנה האירופית לזכויות האדם. בלשונו של בית המשפט:

In the circumstances of the case the Commission is of the view that the family life circumstances in the present case do not outweigh the legitimate considerations of an immigration policy which rejects polygamy and is designed to maintain the United Kingdom's cultural identity in this respect. It finds, therefore, that the interference with the applicant's right to respect for family life was in accordance with the law and justified as being necessary in a democratic society for the protection of morals and the rights and freedoms of others⁴³⁷.

.Brook v. Brook (1861) 9 HLC 193 at 706-708; LCCP89 p. 7, 56; Fairbairn (2016), p. 4-5 430

.Cheni (otherwise Rodriguez) v. Cheni (1965) P. 85; Mohamed v. Knott (1969) 1 QB. 1; LCCP89 p. 64-66 431

.Cheni v. Cheni at 98-99; LCCP89 p. 64-66 432

Westminster City Council v. C (2009) 2 W.L.R. 185-ב-1. Mohamed v. Knott (1969) 1 QB 1. at 13-14 433
הנישואין על בסיס תקנת הציבור, לאחר שהתגלה כי לגבר יש יכולות מנטליות של בן 3.

Michelle Rinaldo Iversen, The legal status of polygamy in England and Germany – a comparison: Domicile vs. Nationality, LAGF03 Essay in Legal Science, Bachelor Thesis, Master of Laws programme, Faculty of Law, Lund University, p. 11 (2017). Available at: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8908030>

Briefing paper Number 05051 435. ראה לעיל ה"ש 68. גם אוסטרליה וניו זילנד מעניקות הטבות מסוימות לבני זוג מנישואין פוליגמיים שהתבצעו בחו"ל.

<https://www.gov.uk/government/publications/polygamous-potential-polygamous-marriage-set14/polygamous-potential-polygamous-marriages-set14> 436
Catherine Fairbairn, Steven Kennedy Terry McGuinness & Djuna Thurley "Polygamy"; ראה גם: (Briefing paper Number 05051, House of Commons Library (21 June 2017).

.R.B. v. The United Kingdom [1992] 628/92 437

חוקרים מעריכים כי מספרם של הנישואין הפוליגמיים הנערכים באנגליה בטקסים דתיים שאינם רשומים על ידי המדינה, ואינם מוכרים, גבוה מהמצופה⁴³⁸.

שבדיה אומנם מכירה בנישואין פוליגמיים הנערכים בחו"ל ומאפשרת את רישומם במרשם האוכלוסין, ואולם לעניין הגירה, קבע בית המשפט לאחרונה כי ניתן להגביל (ואף לדחות) את כניסתן של נשים ממערכת זוגית פוליגמית למדינה⁴³⁹. ההחלטה התבססה על הנחיית האיחוד האירופי לאיחוד משפחות לפיה יש לאמץ את הזכות לאיחוד משפחות בהתאם לערכים ולעקרונות השוררים במדינות החברות, ועל קביעת בית הנציבות האירופית לזכויות האדם בתיק R.B. v. the United Kingdom שהוזכר לעיל⁴⁴⁰.

בצרפת הפכה הפוליגמיה לבלתי חוקית בשנת 1993. על אף חוקים נוקשים בעניין זה הערכות מדברות על כ-200,000 בני אדם במדינה החיים בתאי משפחה פוליגמיים⁴⁴¹. **בשווייץ** עשויים להתקבל או להידחות נישואין פוליגמיים שנערכו במדינה אחרת, על בסיס בחינת כל מקרה לגופו⁴⁴².

הולנד מכירה בנישואין פוליגמיים של מהגרים אשר היו חוקיים במדינת המוצא, בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי הפרטי⁴⁴³.

438. Dame Louise Casey, The Casey Review A review into opportunity and integration, December 2016.

439. MIG 2016:26 439. וראו: Anita, Reception of Migrants: Substantive and Procedural Guarantees for Settled Migrants, Intervention by Anita Linder, Opening of the Judicial Year – Seminar – 27 January 2017: http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20170127_Linder_JY_ENG.pdf

440. שם.

441. "Many Wives' tales," The Economist, May 8–14, 2010, p. 55.

442. http://www.rwi.uzh.ch/oe/cimels/Eheschliessungen_im_Ausland.pdf

443. קרין תמר שפרמן "מוסלמים באירופה: דו-קיום או התנגשות הציביליזציות?" פרלמנט: "מאוחדים בשונות": האם יעמוד המוטו של האיחוד האירופי במבחן המציאות? (גיליון 62). המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009) <https://www.idi.org.il/parliaments/4560/4570>

טבלה: משפט משווה במדינות המוסלמיות בנושא ריבוי נישואין

סטטוס	מדינה	נדרשת הצדקה מיוחדת	נדרשת יכולת כלכלית ושוויון	נדרש היתר מוקדם מבי"ד	נדרשת הסכמה / יידוע של שתי הנשים	ריבוי נשים בניגוד לתנאי שנקבע בחוזה הנישואין	ריבוי נשים כעילה לגיטימית לפירוד	האם ריבוי נשים בניגוד לחוק מהווה עבירה פלילית?
ריבוי נשים מותר ללא כל מגבלה	סעודיה	לא ידוע	בהתאם לפרשנות הקוראן והסונה	×	×	לא ידוע	לא ידוע	×
	סודן	לא ידוע	✓	×	×	לא ידוע	לא ידוע	×
	מצרים	לא ידוע	לא ידוע	✓	✓	במסגרת רפורמות ה"חולה" גובש חוזה נישואין חדש המאפשר לנשים לקבוע התניות, ובהן זכות לגירושין במקרה של נישואין נוספים.	אישה שגרה לה נזק ממזוני או נפשי בשל ריבוי הנשים, שמונע את המשך החיים המשותפים, יכולה לבקש גירושין. כמו כן, ה"חולה" מעניקה לאישה את הזכות להגיש בקשה לגירושין "ללא אשמה" על בסיס אי התאמה בלבד (ללא צורך בהוכחת נזק), תוך ויתור על זכויותיה המשפטיות הפיננסיות והחזרת המאהר.	לא ידוע
ריבוי נשים מותר, אך מוגבל באמצעות חקיקה	עירק	✓ אלא אם כן האישה המיועדת היא אלמנה.	✓ אלא אם כן האישה המיועדת היא אלמנה.	✓ אלא אם כן האישה המיועדת היא אלמנה.	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	✓

פרק ה - התמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה

צוות דין שרעי ובית הדין השרעי

סטטוס	מדינה	נדרשת הצדקה מיוחדת	נדרשת יכולת כלכלית ושוויון	נדרש היתר מוקדם מבי"ד	נדרשת הסכמה / יידוע של שתי הנשים	ריבוי נשים בניגוד לתנאי שנקבע בחוזה הנישואין	ריבוי נשים כעילה לגיטימית לפירוד	האם ריבוי נשים בניגוד לחוק מהווה עבירה פלילית?
ריבוי נשים מותר, אך מוגבל באמצעות חקיקה	ירדן	לא ידוע	✓	לא ידוע	✓ חובת יידוע מוטלת על הקאדי בטרם עדיכת חוזה הנישואין	אישה יכולה לקבוע בחוזה הנישואין תנאי לפיו תוכל להגיש בקשה לגירושין אם בעלה נישא לאישה נוספת	לא ידוע	לא ידוע
	סוריה	לא ידוע	✓	✓	✓ על הבעל חובה ליידע את אשתו המיועדת בדבר היותו נשוי. כן חובה עליו ליידע את אשתו הקיימת בדבר כוונתו לשאת אישה נוספת אם הותנה על כך בחוזה הנישואין עמה. הכרתם של תנאים אלו מקימה לנשים זכות לבקש גירושין תוך שנה מיום בו גילו על ההפרה.	לא ידוע	אישה אשר נגרם לה נזק מריבוי הנישואין שבשליו היא אינה יכולה להמשיך בחיים המשותפים, יכולה להגיש בקשה לפירוד או לגירושין.	לא ידוע

סטטוס	מדינה	נדרשת הצדקה מיוחדת	נדרשת יכולת כלכלית ושזיון	נדרש היתר מוקדם מבי"ד	נדרשת הסכמה / יידוע של שתי הנשים	ריבוי נשים בניגוד לתנאי שנקבע בחוזה הנישואין	ריבוי נשים כעילה לגיטימית לפירוד	האם ריבוי נשים בניגוד לחוק מהווה עבירה פלילית?
ריבוי נשים מותר, אך מוגבל באמצעות חקיקה	אלג'יריה	לא ידוע (נדרש תום לב)	✓	✓	✓ על הבעל ליידע את אשתו ואת האישה המיועדת בדבר ריבוי הנישואין	לא ידוע	הפרת הוראות החוק מקנה לאישה או לנשים עילת גירושין.	לא ידוע
	תימן	✓	✓	לא ידוע	✓	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
	אינדונזיה	פוליגמיה תותר רק בנסיבות חריגות: עקרות; פגם פיזי; מחלה חשוכת מרפא; קושי למלא את תפקידיה כאישה	✓	✓	✓ נדרשת הסכמה של כל הצדדים הנוגעים בדבר	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
	פקיסטן	✓	✓	✓	✓ יש ליידע, אך לא נדרשת הסכמה	לא ידוע	✓ חוקרים טוענים שהענישה אינה מיושמת	✓
	מרקו	✓	✓	✓	✓ הנישואין כפופים לכך שהאישה השנייה מבינה ומקבלת את המאפיינים הפוליגמיים של הנישואין	לא יאשרו נוספים בניגוד אם נכלל סעיף מונוגמיה בחוזה הנישואין	✓	לא ידוע
ריבוי נשים אסור	תוניסיה	-	-	-	-	-	-	✓
	טורקיה	-	-	-	-	-	-	✓

ה. סיכום והמלצות

ניתוח הנתונים הנוגעים לנישואין בחברה המוסלמית בישראל, אשר הובאו בהרחבה בפרק שעסק באיסוף ואיגום מידע, מלמד כי ריבוי נישואין הוא תופעה שכיחה באופן משמעותי יותר בחברה הבדואית בדרום ביחס לחברה המוסלמית הכללית בארץ. מן הנתונים שנבדקו הן בלמ"ס והן על ידי צוות משנה זה עולה כי אחוז המשפחות הפוליגמיות במצרים, ירדן והרשות הפלסטינית, בהם הפוליגמיה הוסדרה, עומד על כ-10% כלומר נמוך בהרבה משיעור המשפחות הפוליגמיות בקרב החברה הבדואית בדרום, אשר עומד על 18.5%.

ההתמודדות עם התופעה והשלכותיה השליליות על המשפחה המוסלמית ובמיוחד על נשים וילדים, מחייבת פעולה משולבת של גורמים רבים אשר יחד יפעלו לצמצומה. צוות המשנה שנדרש לתופעה זו מתוך ההקשר הדתי-משפטי של דיני המשפחה והדין הדתי, ממליץ לפעול בשלוש דרכים מקבילות התומכות זו בזו:

1. **במישור התודעה הציבורית** - הסברה המכוונת ליצירת הבנה בקרב הציבור בדבר מהות הדין הדתי וערכי המשפחה המוסלמית, שהיא מונוגמית באופן רווח ביסודה הערכי והמעשי;
2. **במישור הדין הדתי** - הענקת כלים לבית הדין השרעי לתמוך באופן אקטיבי בתהליך השינוי החברתי בחברה הבדואית, באמצעות התרה של נישואין שניים במקרים מסוימים שייקבעו, ובקביעת מנגנונים שיבטיחו את זכויות האישה הראשונה, הליך הוגן, והצטמצמות לעילות שיוגדרו.
3. **אכיפה פלילית** - כברירה אחרונה, התומכת ביישום המדיניות שתיקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה, כפי שתוארה בפרק העוסק באיסוף ואיגום מידע.

חברי הצוות מעריכים, כי דרך פעולה זו תזכה לתמיכה של המנהיגות הדתית וגורמים מובילים בחברה הבדואית, ולפיכך היא בעלת הסיכויים הטובים ביותר ליצור מענה מקיף להתמודדות המשפטית עם תופעת הפוליגמיה ולצמצמה בתהליך הדרגתי שיתפרס על פני שנים ויאפשר הסתגלות מדורגת לשינוי.

הצוות סבור שלאור היותה של החברה הבדואית חברה מסורתית בתהליך שינוי מתמשך, נחוצה השקעה בחינוך, בתעסוקה, בבריאות וברוחה, והסדרת ההתיישבות לצד שילוב כלים ליצירת שינוי תודעתי באמצעות הסברה והדרכה של המנהיגות הבדואית הדתית, המלווה באפשרות מסוימת ומבוקרת להתרת נישואין שניים, תוך אכיפה פלילית כברירה אחרונה במקרים שלא הותרו, לתקופת מעבר שתקבע. כל אלה עשויים להאיץ את התהליך של צמצום הפוליגמיה.

1. הסברה ושינוי חברתי תודעתי

נדרשת פעולה של הסברה והדרכה לציבור, באשר לדינים הדתיים החלים על ריבוי נשים, ולפיהם ריבוי נישואין הם החריג בדת האסלאם, וכפופים לתנאים שככל הנראה רוב המשפחות הפוליגמיות כיום חורגות מהם.

1. על כן, הצוות ממליץ על מתווה לפיו הנהלת בתי הדין השרעיים תקרא להנהגת הציבור המוסלמי בדרום - אימאמים במסגדים השייכים למחלקה המוסלמית במשרד הפנים, וכן האימאמים וההנהגה הדתית החברתית בדרום ביחד עם הקאדים בבית הדין השרעי בבאר שבע ורושמי הנישואין מטעם בית הדין - להוביל מסע של הדרכה וחינוך בהתאם לערכי הדת בסוגיה זאת, במטרה לצמצם מנהג שהשתרש בחברה ואשר אינו עומד במתווה הדתי המוסלמי המקובל כפי שהוסבר לעיל.

2. הענקת סמכות להתיר נישואין שניים

הצוות מצא כי החברה הבדואית בדרום היא חברה מסורתית אך עם זאת, היא מצויה בתהליך של שינוי חברתי⁴⁴⁴. כדי להאיץ את התהליכים שקורים ממילא בתחום זה, ועל מנת להגיע למצב הרצוי לפיו פוליגמיה היא תופעה חריגה שאינה מקובלת מבחינה חברתית ומנהגית, יש צורך לשקול נסיבות חריגות בהן יותרו נישואין שניים על ידי בית הדין השרעי, בתנאים ובהליך שנקבעו מראש.

כיום, כפי שתואר לעיל בהרחבה, נאלצים בתי הדין השרעיים להכיר בדיעבד בתוקפם הדתי של נישואין שניים, הנערכים בניגוד לחוק, נוכח העובדה שנישואין כאלה תקפים על פי הדין האיש-הדתי החל על מוסלמים בישראל. לפיכך אין סמכות לבית הדין השרעי או מי מרשויות המדינה לבטל נישואין אלה. בנוסף, גם העמדה לדין פלילי והרשעה בפוליגמיה אינן פוגעות במימוש הנישואין הנוספים. הענקת סמכות לבית הדין השרעי להתיר נישואין במקרים ובתנאים שנקבעו מראש, בדומה למדינות מוסלמיות בהן ניתן להתיר נישואין שניים - ונתוני הנישואין הנוספים נמוכים מבמדינת ישראל - תאפשר שליטה של בית הדין בתופעה כך שכל מי שחפץ לשאת אישה נוספת, יצטרך לפנות לבית הדין השרעי ולבקש לקבל היתר מראש לכך.

2. על כן, הצוות ממליץ כי בית הדין השרעי ייתן היתר לשאת אישה שנייה בנסיבות חריגות בלבד - לאחר בדיקה וחקירה של הנסיבות ומיצוי כל ההליכים הנדרשים על פי דין, כדי למנוע את המשך אובדן השליטה על התופעה, ולהעביר את השליטה לבית הדין השרעי. מצב זה יתאפשר לתקופה קצובה שתיקבע, כדי להוביל תהליך שינוי הדרגתי ותקופת הסתגלות לשינוי במדיניות האכיפה, כפי שהוצגה בפרק שעוסק באיסוף ואיגום מידע בנושא דיווחים ואכיפה פלילית.

העיקרון המוביל של המלצה זו הוא להוציא אל האור את תופעת הפוליגמיה אשר נערכת כיום במחשכים - בניגוד לעקרונות השריעה וללא כל בחינה של נסיבותיה של המשפחה - ולהתמודד עימה באופן מוסדי - מראש - ולא בדיעבד כפי שקורה כיום. כל מי שלא יקבל היתר מבית הדין השרעי בנסיבות האלה יהא צפוי לאכיפה פלילית חמורה שעונש מאסר בצידה, תוך גיבוי ממשי של ההנהגה הדתית המוסלמית בכלל, והבדואית בדרום בפרט.

444 הרחבה בפרק השני לדו"ח המתאר את החברה הבדואית על ככול מאפייניה.

הצוות סבור כי הקניית כלים לבתי הדין השרעיים להתמודדות עם התופעה, מלכתחילה ולא בדיעבד, עשויה לסייע בצמצום התופעה באמצעות שינוי חברתי שנתמך בהסכמה חברתית רחבה של מנהיגים חברתיים ודתיים מרכזיים בציבור, וכי מדובר ב"סיכון מחושב" שהמדינה יכולה לקחת ולהכיל, נוכח הסיכוי שיאיץ דווקא את צמצום הנישואין הפוליגמיים.

לא על נקלה הגענו למסקנה כי כדי להוביל תהליך שינוי ארוך טווח של צמצום עד כדי הפיכת תופעת הפוליגמיה לשולית, יש מקום בתקופת ביניים מוגדרת דווקא להקל במעט על האיסור, זאת בכפוף לדין הדתי ולשיקול הדעת השיפוטי של בית הדין השרעי בכול תיק ותיק.

הצוות התרשם כי לימין המאבק בתופעה עומדת מערכת מקצועית, ערכית ובעלת משמעות חברתית ודתית של בתי דין שרעיים, אשר הביעה דעתה בדבר היות תופעת ריבוי הנישואין תופעה חריגה מבחינה דתית, מסכימה כי התופעה גורמת להשלכות קשות על החברה ועל התא המשפחתי, והצהירה כוונות בדבר הרצון בהתמודדות ישירה ומיטבית לצמצומה, רק למקרים חריגים של צורך דתי וחברתי כאמור.

כפי שצויין בפרק שעסק באיסוף ואיגום מידע, הצוות ממליץ על ליווי מחקרי ליישום כלל ההמלצות ואשר יבחן את יעילות כל המלצה והמלצה ובעיקר המלצה זו. הליווי המחקרי יבחן, בין היתר, האם התרת הפוליגמיה במקרים חריגים, שייקבעו על ידי בית הדין השרעי ובפיקוחו, תביא לשינוי. ברור לכול כי ככול שיעלה שמהלך זה אינו יעיל ואינו תורם לצמצום התופעה, ניתן יהיה לבטלו.

3. ההליך המיוחד למתן היתר לנישואין שניים

3. הצוות ממליץ כי הסמכות המהותית לקבוע הגנה כללית במצב של נישואין שניים שהותרו מראש על-ידי בית הדין השרעי, ובמקרים חריגים שייקבעו, תיושם באמצעות הליך דיוני מיוחד אשר יהיה מורכב ממספר שלבים שמטרתם לוודא קיומו של הליך הוגן, הדוק ומבוקר שיבטיח תשומת לב ומשקל ראוי להגנה על זכויות האישה הראשונה, ילדי בני הזוג הקטינים ועל האינטרס הציבורי הכולל.

מוצע כי ההליך יעוגן בתקנות סדר דין של בתי הדין השרעיים בהתאם לסמכות המסורה לשרת המשפטים בהתאם לסעיף 28 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961, (להלן "תקנות סדר הדין של ההליך").

4. הצוות ממליץ כי ההליך יורכב מחמש נקודות בקרה:

1. הבטחת זכויותיה הדיוניות של האישה הראשונה- מוצע כי האישה הראשונה תוגדר כצד להליך מתן היתר לנישואין שניים. בהתאם, תיקבע בתקנות סדר הדין חובה לקיים את הדיון בנוכחות האישה הראשונה, לשמוע את עמדתה ביחס לבקשה, לאחר שהוסברו לה האפשרויות השונות והשלכותיהן. בכלל זה, אם האישה אינה מעוניינת

בנישואין שניים של בעלה, יסביר לה בית הדין על האפשרות להתגרש, תוך שמירה על זכויותיה וזכויות ילדיה הקטינים.

נוכח מהות העניין מוצע כי האישה הראשונה תהיה זכאית לסיוע משפטי על ידי הסיוע המשפטי של משרד המשפטים, ללא מבחן כלכלי⁴⁴⁵, זאת גם בהליכים נלווים מאוחרים יותר למתן ההיתר.

2. **תסקיר עובד סוציאלי לסדרי דין** – קיימת חשיבות רבה לכך שבמסגרת ההליך יוגש תסקיר על המשפחה מפקידי סעד, בכדי שיתרשם בית הדין מהמצב הסוציאלי הכולל של המשפחה שבמוקד הדיון ובמיוחד ממצבם של נשים וקטינים. לאור האמור, מוצע כי במסגרת ההליך יהיה מחוייב בית הדין לקבל תסקיר עובד סוציאלי לסדרי דין אשר יכלול עמדה מקצועית בדבר הפתרון הטוב ביותר למשפחה בנסיבות עניינה.

3. **עמדת בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה** – לשמירה על האינטרס הציבורי בהליך זה, מוצע כי בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה מפרקליטות המדינה יהיה צד נוסף בהליך היתר לנישואין שניים. בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה יהיה שותף בכול שלבי ההליך ויביע עמדתו בקשר לבקשה המוגשת למתן היתר לנישואין שניים.

4. **הקאדי** – יפקח על ההליך וידאג להביא לפיתרון המיטבי בעבור שני הצדדים: הסכם לשלום בית, לגירושין או הסכם שישמור על זכויות האישה הראשונה ויהיה בסיס להיתר הנישואין.

מתן ההיתר ילווה בהסכם כתוב בין הבעל לאישה הראשונה לפיו הוא מתחייב לדאוג לה מבחינה כלכלית ולהמשיך לספק את צרכיה (מדור, מזונות וכיו"ב) לאחר הנישואין השניים. הפרת ההסכם לאחר מתן ההיתר, ככול שיינתן, תהווה הפרת חוזה שניתן יהיה לתבוע אכיפתו, ולהסתייע לשם כך בסיוע המשפטי שבמשרד המשפטים.

בית הדין יבחן בעת הדיון את כלל יכולותיו של הגבר לעמוד במחויבויותיו במסגרת ההסכם, לרבות יכולתו הכלכלית. בהקשר זה יוכל הקאדי להסתייע גם ביחידות הסיוע שליד בית הדין השרעי.

5. **אישור נשיא בית הדין השרעי לערעורים** – קאדי שיחליט על מתן היתר נישואין, יעלה את החלטתו לאישור סופי של נשיא בית הדין השרעי לערעורים, אשר אישורו יהיה תנאי לתוקפו של פסק הדין המהווה היתר לנישואין שניים, שהוא חריג בשיטת המשפט הישראלי. מטרת שלב זה היא לוודא את תקינות ההליך הכולל מבחינה מהותית ופרוצדוראלית, להבטיח שההיתר הסופי ינתן בהתאם למטרות ולערכים החברתיים שהוגדרו, ולא יינתן כלאחר יד או בקלות דעת. אישור זה מקביל לאישור נשיא בית הדין הרבני הגדול שהוא רב ראשי לישראל הקבוע בסעיף 179 לחוק העונשין.

445 לצורך כך ייבחן הצורך בתיקון חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972.

ז. עילות להיתר נישואין שניים

כפי שתואר בפרקים הראשונים לדו"ח זה, בחברה הבדואית המוסלמית והמסורתית הקיימת, מעמדה ומצבה של האישה הגרושה עשוי להיות מורכב וקשה. משכך, כל עוד מתקיים מצב חברתי זה, עשויים להיות מקרים בהם עדיף למרות פירוק משק הבית המשותף, מנקודת מבטה החברתית והכלכלית של האישה ומבחינת טובת הילדים, להמשיך ולקיים קשר משפטי של נישואין, תוך קביעת הסדרים נלווים מתאימים, ועמידה על כלי הבקרה שפורטו לעיל, על פני חלופה של גירושין.

5. על כן, הצוות ממליץ כי היתר לנישואין שניים יינתן אך ורק במקרים החריגים הבאים:

1. **האישה הראשונה עקרה** – ההלכה המוסלמית, אינה מאפשרת פתרונות של אימוץ או תרומת ביצית או פונדקאות לזוגות חשוכי ילדים.

נוכח מגבלות דתיות וחברתיות אלה, מוצע כי במקרה שבו האישה הראשונה לא יכולה ללדת ילדים בעצמה, ובהתאם לחוות דעת רפואית בנושא זה, יהווה הדבר בנסיבות המתאימות עילה למתן היתר נישואין לאישה שנייה.

2. **מחלה קשה של האישה הראשונה** – מצב בו האישה הראשונה סובלת ממחלה או מלקות קשה הפוגעת ביכולתה הגופנית, הנפשית או הקוגניטיבית לקיים חיי נישואין, והחלופה של נישואי אישה שנייה על פניה, תוך שמירה על זכויותיה כאישה נשואה, עדיפה לה על פני גירושין.

3. **אישה אלמנה – לפי המנהג גבר נושא את אלמנת אחיו בכדי לשמר את משפחתו**⁴⁴⁶. הצוות למד כי הנוהג בחברה הבדואית המסורתית הוא כי אישה שמתאלמנת, ללא ילדים או עם ילדים בגיל הרך תוכל להישאר בביתה רק אם תינשא לאחד האחים של בעלה המנוח ותקבל את חסות משפחת בעלה. נוהג זה בא להבטיח את זכויות האישה וילדיה בחברה המסורתית הקיימת, ומוצע כי בנסיבות המתאימות, הוא יהווה עילה לנישואין שניים כך שאח של המנוח יוכל להינשא לאלמנת אחיו הגם שהוא כבר נשוי לאשה אחת.

4. **פירוד ממושך בין בני זוג, אשר גירושיהם מורכבים ובעלי השלכות קשות בפרט על האישה והילדים** – קיימים מקרים בהם בני זוג פרודים, אשר אינם מעוניינים להמשיך בקשר הנישואין ביניהם, וחיים בנפרד אחד מהשניה לתקופה ממושכת העולה על שנה, ואשר לגירושין ביניהם עלולות להיות השלכות קשות, בפרט על האישה והילדים, כגון במקרה של נישואי בדל (חליפין שגבר נשוי לאחות האחר והאחר נשוי לאחותו, ובמקרה של גירושין תיהרס המשפחה של האחים גם אם הם מאושרים בחייהם), גם במקרה שגירושין עלולים לגרום לאישה להרחקה מהסביבה הטבעית של הילדים, גם מקרים שבהם הילדים והאישה עלולים להיות נטושים ללא חסות, או מסיבות אחרות בהן הגירושין מורכבים ולהם השלכות קשות על הצדדים, כך שהותרת הנישואין ולא פורמלית תגרום פחות נזק לכלל המעורבים.

סיכום

דו"ח זה עוסק בתופעת הפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב, והוא מציג תוכנית כוללת להתמודדות עימה. התוכנית היא רחבה ומציעה מענים אשר יש בהם כדי לצמצם את התופעה והשלכותיה הקשות על הנשים והילדים בפרט ועל החברה הבדואית בכלל.

לשם בניית התוכנית נעשו מיפוי ולמידה של התופעה, מאפייניה, וכלל הרכיבים המחוללים אותה ומשפיעים על קיומה בכול תחומי החיים. בחלוף תהליך ארוך ומעמיק וממכלול העדויות שהובאו בפני הצוות ניתן לומר כי אין ספק שלפוליגמיה השלכות שליליות על הנשים, הילדים ועל החברה הבדואית כולה. לצד כל אלה, קיימות השלכות שליליות גם על החברה הכללית, על המדינה ועל מוסדותיה.

תהליך משמעותי נוסף, הוא תהליך שיתוף הציבור. שיתוף הציבור חשוב לבניית תוכנית מותאמת לצורכי האוכלוסייה הבדואית תוך הקשבה אמיתית לצרכים, לדעות ולרצון של החברה הבדואית לשמור על אופיה הייחודי. שיתוף זה של הציבור מחזק את האמון עם האוכלוסייה שכן ללא האמון שנוצר לא ניתן היה להיכנס פנימה לנבכי היסודות עליהם מושתתים הקודים והכללים של החברה הבדואית, להכיר אותה ולהציע את התוכנית המובאת בדו"ח זה.

תוכנית זו נבנתה בשיתוף נציגים מהחברה האזרחית הבדואית, בהקשבה לצרכים הייחודיים של החברה הבדואית מצד אחד, אך גם בהעברת מסר ברור, כי מדינת ישראל היא הריבון, גם בנגב ובקרבת האוכלוסייה הבדואית, וחוקיה יכובדו. על המדינה לדבר בקול אחד ברור, ולהחיל מדיניות אחידה ועקבית בהתמודדות עם נושא זה.

הצוות סבור כי באמצעות העלאת הנושא על סדר היום, העלאת המודעות להשלכות הפוליגמיה בקרב החברה הבדואית, חיזוק המנהיגות המקומית והנכחת המשילות בקרב החברה הבדואית בנגב, יחול שינוי. שינוי משמעותי מצריך הקצאת משאבים רחבים להמשך פיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית על מנת לצמצם את הפערים שנוצרו ולצמצם תופעות שליליות איתם מתמודדת החברה הבדואית, כאשר הפוליגמיה היא אחד הסימפטומים לכך. פוליגמיה אינה גזירת גורל ואיננה חיוב דתי. הפוליגמיה בצורתה המקורית, כאשר הותרה לפני מאות בשנים בהלכה המוסלמית, באה לתת מענה למצבים הומניטאריים, כפתרון חברתי אשר מטרתו להטיב עם החברה. במקום שהתופעה משנה את צורתה ובמקום להטיב, פוגעת פגיעה קשה בחברה ובפרטים שבה, בעיקר בנשים ובילדים, בזכויות בסיסיות של כבוד וצורכי קיום בסיסיים - יש להיאבק בה על מנת לשמור על הסדר הציבורי, ועל החוסן החברתי של החברה הבדואית בפרט ושל החברה הישראלית בכלל.

התוכנית המקיפה המוצעת כוללת המלצות וכלים להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה בטווח הארוך ובטווח הקצר. הטבלה שלהלן מציגה את מכלול ההמלצות בתחומים השונים:

המלצות בתחום איסוף ואיגום מידע ואכיפה פלילית

המלצה	פירוט ההמלצה
1. לשקול תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1112 שעניינה עבירות ריבוי נישואין (סעיף ג (16)), ולקבוע כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה מהוות "נסיבה לחומרה" המצדיקות אכיפה אף אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם היוודע הדבר לרשויות.	
2. הקצאת משאבים לאגף החקירות במוסד לביטוח הלאומי, לצורך חקירות	יוקצו לאגף החקירות בביטוח הלאומי, משאבים ייעודיים לצורך חקירת דיווחים החשודים כדיווחי כזב בקרב הבדואים בדרום הארץ. בכלל זה: 4 תקני חוקרים; הכשרת נשים דוברות ערבית כחוקרות; שני כלי רכב המותאמים לעריכת חקירות בפזורה; מבנה משרדי לעריכת החקירות בבאר שבע; ציוד חקירות מתאים.
3. דיווח למשטרה ופתיחה בהליך פלילי במקרים של הצגת נתונים כוזבים למוסד לביטוח לאומי	במקרים בהם יתברר כי מדובר בדיווח כוזב, תישקל אפשרות להגיש כתב אישום על קבלת דבר במרמה, וכן יועבר דיווח למשטרה לצורך חקירת החשד לעבירת ריבוי נישואין.
4. החלת נוהל של העברת מידע על המוסד לביטוח לאומי	חיוב המוסד לביטוח לאומי לאמץ נוהל העברת מידע ולדווח לגורמי אכיפת החוק במקרה של חשד לריבוי נישואין.
5. תיקון חקיקה - קיזוז מנהלי על ידי המוסד לביטוח לאומי	סעיף 17 לחוק הבטחת הכנסה יתוקן, כך שתקבע סמכותו של המוסד לביטוח לאומי לדרוש שיפוי מהחייב על פי דין במזונות (מבלי הצורך בפתיחת תובענה נגדו), ולנקוט בהליכי גבייה מינהליים בדרך של קיזוז.
6. החלת נוהל של העברת מידע על רשות מקרקעי ישראל	רשות מקרקעי ישראל תצורף לנוהל העברת מידע ובמקרים של בקשה להקצאת מגרש בפטור ממכרז בהתאם להחלטה מספר 1086, בהם יוצגו נתונים המעוררים חשד לדיווח כוזב או דיווח אודות פוליגמיה, ידווח החשד למשטרה.
7. רענון נוהל ועדת האכלוס	רענון נוהל ועדת האכלוס, והבהרה כי אין לאשר רכישת מגרש על שם אחד מבני הזוג בלבד על מנת למנוע הקצאת מגרשים לכל אישה בנפרד כאשר מדובר בתא משפחתי פוליגמי.
8. הקצאת משאבים לרשות האוכלוסין וההגירה	הקצאה של משאבים מתאימים לרשות האוכלוסין וההגירה במיוחד בלשכות הרלוונטיות, לצורך עיבוד המידע שמתקבל אודות חשד לפוליגמיה והעברתו למוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי יבחן אם קיימות תביעות לגמלאות בהתאם לדיווחים חשודים אלה, ויפתח בחקירה בהתאם.

	המלצה	פירוט ההמלצה
9.	החלת נוהל של העברת מידע על הפרקליטות הפלילית	הפרקליטות הפלילית על מחוזותיה השונים תצורף לנוהל העברת המידע, כך שפרקליט בפרקליטות הפלילית, הנחשף במסגרת עבודתו לביצוע עבירה של ריבוי נישואין, יעביר מידע זה, לרבות החומרים הנדרשים לצורך גיבוש תשתית ראייתית בתיק פלילי, למשטרה.
10.	חידוד הנחיית ראש בית הדין השרעי לערעורים	הנחיית נשיא בית הדין השרעי לערעורים, כב' הקאדי עבד אל חכים סמארה מיום 30.4.17 תחודד כך שהקאדים יונחו לדווח לגורמי האכיפה גם על דרישה לקבלת אישור של "אי מניעה לנישואין" אשר מהווה אחד מהתנאים לעריכת נישואין נוספים בבתי דין שרעיים ברשות הפלסטינית.
11.	גיבוש נוהל דיווח על ידי הנהלת בית הדין לעררים	הנהלת בית הדין לעררים תגבש נוהל פנימי לכיו ככל שיעלה חשד לעבירת ריבוי נישואין במסגרת תיק ערר, יועבר המידע באמצעות הנהלת בית הדין לגורמי אכיפת החוק.
12.	התוויית מדיניות והגברת אכיפת העבירה של ריבוי נישואין על ידי משטרת ישראל	התוויית מדיניות והגברת אכיפה. בנוסף, תקנון משטרת ישראל בכוח אדם ייעודי לחקירת התיקים שיועברו מכל רשויות המדינה בנוסף על תיקי ריבוי נישואין שנחקרים במשטרה ממילא.
13.	מעקב אחר פרסומים אודות נישואין פוליגמיים לנשים פלסטיניות בעיתונות הפלסטינית, איסוף מידע שיטתי ופתיחה בחקירה	משטרת ישראל תעקוב אחר פרסומים בעיתונות הפלסטינית, באופן שיטתי, תאסוף את המידע ותפתח בחקירה במגמה למנוע נישואין פוליגמיים לנשים פלסטיניות, ותתריע בפני הגבר כי עומד לעבור עבירה פלילית.
14.	דיווח של הרשות לפיתוח והסדרת התיישבות הבדואים בנגב	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, תדווח לגורמי האכיפה על חשד לעבירת ריבוי נישואין רק במקרים בהם גבר מנהל משקי בית מקבילים עם שלוש נשים או יותר, על מנת לא לפגוע במרקם העדין בינם לבין האוכלוסייה המקומית. בעתיד יש לשקול דיווח לגורמי האכיפה על חשד לריבוי נישואין במקרים בהם גבר מנהל משקי בית מקבילים עם שתי נשים או יותר.
15.	החלת נוהל העברת מידע על נציבות שירות המדינה	נציבות שירות המדינה תצורף לנוהל העברת המידע, כך שבעת שמתקבל בנציבות שירות המדינה מידע אודות עובד מדינה או מועמד להיות עובד מדינה, המעלה חשד לקיומה של עבירת ריבוי נישואין, יעבירו עובדי נציבות שירות המדינה מידע זה לגורמי האכיפה.
16.	העברת מידע מהמשטרה לנציבות שירות המדינה	המשטרה תמשיך ותפעל בהתאם לנוהל ממשקי העבודה בינה לבין נציבות שירות המדינה, ותעביר מידע רלוונטי לנציבות שירות המדינה כאשר חשוד נחקר במשטרה בגין ביצוע עבירה של ריבוי נישואין והוא עובד מדינה.

המלצה	פירוט ההמלצה
17. פרסום הנחיית נציב שירות המדינה שתנחה מנכ"לים לנמק מדוע בחרו בעובד לתפקיד בשירות המדינה למרות היותו פוליגמי. כמו כן, פרסום חוזר מנכ"ל ברוח ההנחייה שיחול על עובדים שאינם נקלטים דרך שירות המדינה	היותו של עובד מדינה או מועמד להיות עובד מדינה פוליגמי תובא בחשבון על ידי נציבות שירות המדינה הן בעת קבלת מועמד כעובד מדינה והן בעת בחינת קידום של עובדי מדינה שהינם פוליגמיים, כך שכול שיש כוונה לקבל לשירות המדינה עובד שהוא פוליגמי וכול שיש כוונה לקדם אותו בתפקידו, תהיה חובה לנמק את הבחירה באותו העובד על אף היותו פוליגמי. הצוות ממליץ כי מנכ"לי משרדי הממשלה השונים יפרסמו חוזר מנכ"ל ייעודי שינחה את המנהלים בועדות מכרזים ועדות איתור ועוד.
18. שדה רישום ייעודי למשפחות פוליגמיות בשירותי הרווחה לצרכים סטטיסטיים וטיפוליים	לכלול במסגרת ראיון הקבלה הנערך בשירותי הרווחה (intake) מידע, שייאסף לצרכים סטטיסטיים בלבד, בדבר השתייכותו של המטופל לתא משפחתי פוליגמי. מידע זה יכול וישמש לצורך הפניית המטופל לטיפול המתאים. יודגש, כי לא ייעשה כל שימוש אחר במידע שייאסף, אלא לצרכים שלשמם נאסף בלבד.
19. שדה רישום ייעודי למשפחות פוליגמיות במערכת החינוך לצרכים סטטיסטיים	משרד החינוך יבחן, משפטית ומקצועית, את האפשרות לאיסוף נתונים בידי המשרד בדבר השתייכות תלמידים למשפחות פוליגמיות, ואת הצורך של המשרד במידע מסוג זה לצורך בחינה סטטיסטית של היקף התופעה והקשר בינה לבין פרמטרים אחרים. במסגרת הבחינה יילקחו בחשבון, בין היתר, אופן איסוף הנתונים ושאלת האפשרות להגבלת השימוש בהם לתכליות סטטיסטיות בלבד.
20. שדה רישום ייעודי למשפחות פוליגמיות במערכת הבריאות לצרכים סטטיסטיים, טיפולים ומחקריים	משרד הבריאות, קופות החולים, טיפות החלב, ובית החולים סורוקה, יבנו מנגנונים שיאפשרו איפיון המשפחות הפוליגמיות על ידי שדה רישום במערכות המידע. כל זאת על מנת לאפיין את התופעה והשלכותיה, לאפיין את הצרכים של אלה הפונים לקבל את שירותי הבריאות השונים, לבנות תוכניות מותאמות למענים, לרבות תכנון מדיניות טיפול והתמודדות עם אלה הנפגעים מהתופעה.
21. ליווי מחקרי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבחינת אפקטיביות המלצות דו"ח זה	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תלווה את יישום המלצות דו"ח זה, באמצעות מחקר אשר יבחן את האפקטיביות של המלצות אלה והשפעתן על מימדי ואופי התופעה. ליווי זה יחייב הקצאת תקן ייעודי מתאים ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המלצות בתחום חינוך ותעסוקה

המלצה	פירוט ההמלצה
22. בניית תוכניות משמעותיות אשר יתמקדו בצמצום הנשירה ממסגרות חינוכיות והעלאת אחוז בני הנוער הנשאר במסגרות חינוכיות של 12 שנות לימוד	לנשירה של נערים ונערות ממסגרות החינוך השלכות רבות וחלקן ישירות על תופעת הפוליגמיה. על פי המחקר של הלמ"ס, צמצום הנשירה יוביל לצמצום הפוליגמיה. על כן, יש לבנות תוכניות משמעותיות אשר יתמקדו בצמצום הנשירה ממסגרות חינוכיות והעלאת אחוז בני הנוער הנשאר במסגרות חינוכיות של 12 שנות לימוד.
23. הקמת בתי ספר נוספים להכשרה מקצועית ומרכזי חינוך טכנולוגיים בהתאם לביקוש ולפיזור הגיאוגרפי	הרחבת היצע המסגרות להכשרה מקצועית ומרכזי חינוך טכנולוגיים לבני נוער בדואיים בנגב.
24. התאמת לימוד המקצועות בבתי הספר המקצועיים בהתאם לביקוש בשוק	יש חשיבות להתאים את המקצועות הנלמדים לביקוש בשוק על מנת להבטיח ככול האפשר שילוב בתעסוקה במהלך ובסיום הלימודים. מומלץ לקיים מדי שלוש שנים בחינה של הביקוש בשוק התעסוקה ולהתאים אליהם את המקצועות הנלמדים שבוגרי בתי הספר להכשרה מקצועית ומרכזי החינוך הטכנולוגיים יהיו המענה לביקוש למקצועות הספציפיים בשוק.
25. הקמת צוות משותף למשרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שייבחן ממשק עבודה הקולט את הילדים, בנות ובנים העומדים לנשור מבתי הספר של משרד החינוך במערכת של בתי הספר המקצועיים של זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.	הקמת צוות משותף למשרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שייבחן ממשק עבודה הקולט את הילדים, בנות ובנים העומדים לנשור מבתי הספר של משרד החינוך במערכת של בתי הספר המקצועיים של זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
26. תוכנית חינוך לחיי משפחה במסגרות החינוך	משרד החינוך בנה תוכנית ויישם אותה החל משלב מסגרות הגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים) וגן החובה בה תוכנית היא תוכנית בחירה. הצוות ממליץ כי בשלב חטיבות הביניים והתיכון על השיעורים להיות שיעורי חובה. בנוסף, יש לפתח בעזרת נציגים בני החברה הבדואית, תוכנית הכשרה לאנשי המקצוע שעתידיים להעביר את התוכנית בבית הספר, תוך שימת דגש על הרגישות התרבותית.

המלצה	פירוט ההמלצה
27. תוכנית לחילופי תלמידים	לבנות תוכניות חילופי תלמידים, עבור כיתות שלמות או תלמידים בודדים בכל פעם, בהם תלמידים מהדרום יתארחו בבתי ספר בצפון הארץ מהמגזר הבדואי ו/או הערבי. בנוסף, יש לקיים פרויקטים משותפים עם מוסדות מהאוכלוסייה היהודית בגילאים מתקדמים (חט"ב ומעלה). כל זאת, על מנת להגביר את החשיפה של בנות ובני הנוער הבדואיים להשקפות עולם שונות ונורמות חיים של משפחות מוסלמיות בפרט ושל משפחות ישראליות בכלל.
28. צמצום מספר נושאי משרה פוליגמיים במערכת החינוך	משרד החינוך יפעל ביתר שאת על מנת לצמצם את מספר עובדיו הפוליגמיים על ידי הנחיית עובדיו ומנהליו והעברת מידע לגורמי אכיפת החוק ככול שמדובר בעובד מערכת החינוך העובר על החוק ונושא אישה נוספת. בתוך כך, הצוות ממליץ כי מנכ"ל משרד החינוך יפעל בהתאם להנחיית נציב שירות המדינה ויפרסם חוזר ייעודי למנהלים השונים היושבים בוועדות המכרזים וועדות האיתור המנחה אותם לשקול במערכת השיקולים לקבלת עובד את היותו פוליגמי.
29. בחינת חלופה מתאימה לרכישת השכלה גבוהה לצעירים בדואים בנגב	למרות שסוגייה זו נבחנה בעבר, הצוות סבור כי יש לבחון סוגייה זו בשנית לאור העובדה כי רכישת השכלה גבוהה ברשות הפלסטינית מהווה איום אסטרטגי על מצב ההוראה ביישובי הבדואיים בדרום ועל תחומים נוספים אחרים. על הבחינה לכלול גם התייחסות רבה למנגנון התמריצים למשוך את אותם סטודנטים למוסדות הישראליים והעדפתם על פני המוסדות הפלסטיניים.
30. הרחבת התוכנית "עברית על הרצף"	החברה הבדואית זקוקה לאימפקט גדול בנושא לימוד השפה העברית ולכן יש להקדיש לאוכלוסייה זו משאבים רבים יותר ותוכניות חדשניות ומגוונות יותר מאשר התוכניות הרגילות. הצוות ממליץ על עיבוי תוכנית "עברית על הרצף" בכל הגילאים ולהחיל אותה החל מגילאי גן החובה על ידי גורמים מקצועיים שיגובו בהכשרות מקצועיות. בנוסף לכך, יש להתחיל ללמד את השפה המדוברת בתוכנית לימודים הדוקה וכחלק מתוכנית חובה (ואין להסתפק ב"פעילויות רשות מוצעות") ללימוד השפה העברית המדוברת.
31. חשיפה ולימוד השפה העברית מגיל הרך במעונות היום והמשפחתונים	חשיפה לשפה העברית החל מגיל הרך - יש לחשוף את הילדים הבדואים לשפה העברית החל משלב הגיל הרך, במעונות היום והמשפחתונים ולפעול להעמקת התוכניות הקיימות ללימוד עברית בכל שלב של התוכנית החינוכית.

המלצה	פירוט ההמלצה
32. הקמת מערך של צפייה חובה בתכנים בשפה העברית	בנוסף לעיבוי התוכנית "עברית על הרצף", יש להקים מערך של צפייה חובה בתכנים בשפה העברית, החל מגילאים צעירים, כחלק מתוכנית הלימודים ללימוד השפה העברית המדוברת. במסגרת המערך, יש לפתח תכנים אינטרנטיים אינטראקטיביים לגילאים השונים כדי לפתח מיומנויות שפה ומיומנויות דיגיטליות.
33. הקמת צוות עבודה במשרד החינוך בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ישראל דיגיטלית ומט"ח לפיתוח אסטרטגיה ותכנים חדשניים ורלוונטים להשגת המטרות שהוצגו לעיל	הקמת צוות עבודה במשרד החינוך, ובשיתוף גורמים נוספים מזרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ישראל דיגיטלית ומט"ח, שיפתח את האסטרטגיה ואת התכנים הנגזרים ממנה, לרבות הפורמט המנדטורי של העברת השיעורים והתכנים בבתי הספר והכשרת המורים להעברת אותם התכנים ולמעקב אחר ההתקדמות בקרב הילדים.
34. הגברת החשיפה היומיומית לשפה העברית	מומלץ שכל בית ספר יונגש לשפה העברית באופן כללי על ידי שימוש בעיתונים, טלוויזיה משודרת בשפה העברית, לוח מודעות בשפה העברית ופעולות נוספות.
35. לימוד עברית למבוגרים וחשיפת אימהות וילדי הגיל הרך במסגרת משולבת	כינוס צוות עבודה בראשות נציגי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בו ייבחנו מודלים של אולפנים ללימוד השפה העברית של משרד הקליטה ושל האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך על מנת לאמץ את אלו המוצלחים והתאמתם לאוכלוסייה הבדואית בדרום. לאחר אימוץ והתאמת המודלים, יש להפעיל את המרכזים בהתבסס על מערכת תמריצים כספיים לאימהות כך שיקבלו תמריץ כלכלי בהשתתפות באותם הקורסים במרכזי הלימוד. כמו כן, במרכזים יש לפתח מערכת מקבילה עבור ילדי האימהות שתחשוף ותלמד אותם את השפה העברית באופן דיגיטלי ובאמצעות אמצעי מדיה שונים, על מנת להפוך את האילוף (היות ואימהות רבות מגיעות עם ילדיהם הרכים ללימודי העברית במרכזים השונים) ליתרון ובכך תיווצר הזדמנות לחשוף גם את ילדי הגיל הרך לשפה העברית באופן המותאם למאפייני הגיל הייחודיים וליכולתם.
36. הרחבת תוכניות הלימוד האינטרנטיות להגברת החשיפה לכלים הדיגיטליים על מנת לאפשר פתיחות	הרחבת תוכניות ופלטפורמות הלימוד האינטרנטיות במסגרת תוכנית הלימודים הרגילה כדי להגביר את החשיפה של בנות ובני הנוער לכלים המקוונים והדיגיטליים על מנת שיפתחו אוריינטציה למיומנויות שיידרשו מהם בכניסה לשוק העבודה, שיאפשרו להם להיכש, גם אם בדרך אמצעית, עם קבוצות שונות באוכלוסייה ויסייעו לנשים הבדואיות לפתח עצמאות ולחזק את מעמדן בתא המשפחתי.

המלצה	פירוט ההמלצה
37. הבטחת ההקצאות לאמצעים הטכנולוגיים על מנת לאפשר לימוד באמצעים דיגיטליים	להבטיח את ההקצאות כי לכל הכיתות במגזר הבדואי, הן במבנים הקובעים וגם באלו הזמניים, קיימים האמצעים הטכנולוגיים המתאימים ללמד באמצעות אותן פלטפורמות (מקרנים, מחשבים, חיבורים לרשת האינטרנט ולמרחב המקוון, רמקולים ועוד).
38. הקמת מרכזי פנאי וספורט	הקמת מרכזי פנאי וספורט מקורים ביישובים בהם לא קיים מרכז שכזה שיהוו מרכז לפעילויות נוער עבור בנות ובני הנוער הבדואי לצמצום שוטטות ופעילות שולית ולהעצמה ופיתוח של בני נוער לאחר שעות הפעילות של בתי הספר.
39. הרחבת היצע החוגים והקצאת שוברים עבור חוגים לכל ילד	להרחיב את היצע החוגים כך שיהלמו את מספר הילדים ובני הנוער הבדואיים ואת הביקוש שלהם לחוגים בתחומים שונים והקצאת כרטיסיות לכל ילד לחוגים במרכזים הקהילתיים הסמוכים למקום מגוריהם, כדי לאפשר להם חשיפה לתחומי עניין נוספים מלבד הנלמד בבית הספר.
40. סיבסוד מסגרות קיץ וקייטנות עבור ילדים ובני נוער בדואיים לפרקי זמן ממושכים.	סיבסוד מסגרות קיץ וקייטנות עבור ילדים ובני נוער בדואיים לפרקי זמן ממושכים.
41. בינוי ואכלוס מעונות יום	נכון ליום כתיבת דו"ח זה, נבנו 10 מעונות חדשים ברהט, חורה, לקיה, שגב שלום, ונווה מדבר. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים צופה כי מעונות אלו יאוכלסו על ידי הרשויות המקומיות בשנת הלימודים הקרובה. יחד עם זאת, יש לבנות מעונות יום נוספים על מנת להשוות את שיעור הילדים הנמצאים במעונות יום. החשיבות לכך מתבססת בעיקר על ההשלכות על שיעור המועסקות בשוק העבודה וטיפול איכותי יותר לילדים.
42. הקמת משפחתונים בקנה מידה רחב	הקמת משפחתונים בקנה מידה רחב ובאופן שיענה על הביקוש הקיים ויתגבר על הפערים הקיימים בתחום. כך, הצוות ממליץ להקים למשך ארבעת השנים הקרובות כ-800 משפחתונים חדשים ביישובים הבדואים בדרום שיספקו מענה לכ-4,000 ילדים בגיל הרך.
43. הקמת מודלים לליווי הנשים המפעילות את המשפחתונים	יש להעניק למנהלות ומפעילות המשפחתונים מעטפת של ניהול, ליווי והנחיה על ידי צוות של נשות מקצוע. הן יוכלו לקיים יחידה עסקית עצמאית ומספקת מענה חינוכי איכותי לילדים.
44. תכנון ופיתוח אזורי תעשייה צמודי דופן ליישובים הבדואיים	תכנון ופיתוח אזורי תעשייה צמודי דופן ליישובים הבדואים שמטרתם יצירת פעילות כלכלית נוספת של מפעלי תעשייה קטנים ובינוניים חדשים. במסלול זה יש להעניק העדפה למפעלים שיעסיקו נשים. זאת לנוכח ההערכה כי חלק לא מבוטל מהנשים הבדואיות לא יצאו לעבודה, אלא אם מקום העבודה יהיה סמוך למקום מגוריהן.

המלצה	פירוט ההמלצה
45. גיבוש תוכנית הכשרה למסחר מקוון	יש לפעול לגיבוש תוכנית מסחר מקוון תוך התאמתה לחברה הבדואית כך שתתאפשר לנשים בעלות הכשרה מתאימה עבודה מקצועית גם מהבית. בתוך כך יש לפעול לשילוב הנשים הבדואיות, בתהליכי המודרניזציה והדיגיטציה באמצעות מסלולי סיוע חדשים שיפעלו במקביל למסלולים הקיימים.
46. הקמת מבנה "מיקרו תעשייה" באזור רהט כפיילוט לפרוייקטים דומים ביישובים הבדואיים בדרום	בהמשך לתהליכים שמתרחשים במשרד הכלכלה והתעשייה המצוי בעיצומו של פיתוח מודל לפיו יזם אשר מקבל מענק מהמדינה להקמת מבנה להשכרה ליזמות בדואית או לעסקים קטנים המעסיקים נשים בדואיות, יקבל סל שירותים לעסקים שיפעלו במבנה. על השירותים לכלול שירותים עסקיים, כגון ייעוץ ושיווק, ולרבות שירותי מעטפת כגון מעונות יום והסעות.
47. קידום יוזמות תעסוקתיות חדשות בעלות פוטנציאל להעסקת נשים	יש להקצות משאבים לצורך השקעה ביוזמות מקומיות שמטרתן לעודד, בין היתר, תעסוקת נשים. על יוזמות אלו לפעול בתוך או בקרבת היישובים הבדואים כאשר מדובר העוסקות יהיו נשים. כל זאת עבור מיזמים בעלי היתכנות כלכלית גבוהה, ושניתן יהיה להקים אותם באופן מהיר יחסית כגון מטבחים קהילתיים, מוקדים טלפוניים ועוד.
48. בחינת הקמה ופיתוח של פארק תעשייה משותף	יש לבחון הקמה של אזור תעשייה משותף ליישובים בדואיים-יהודיים בקרבת היישובים הבדואים בדרום לנוכח ההצלחה הקיימת בהשמת עובדות המגור הבדואי באזורים דומים כדוגמת איזור התעשייה "עידן הנגב" ובפרק הזמן הממושך בו הן עובדות באזורים אלה היום. בתוך כך, יש לבחון מודלים לתמרוץ העובדות והעובדים (הסעות ותנאי עבודה) ותמרוץ המעסיקים.
49. מינוי תקן ייעודי שמטרתו ליווי יזמים ועבודה מול רשויות מקומיות לשם סיוע בקידום ופיתוח של אזורי תעשייה שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה	מינוי תקן ייעודי שמטרתו ליווי יזמים ועבודה מול רשויות מקומיות לשם סיוע בקידום ופיתוח של אזורי תעשייה שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה (כגון התאמת סביבת העבודה לנשים בדואיות באזורי התעשייה העתידיים לקום. בהיבטי תרבות וצרכים ייחודיים - הפרדות נדרשות, יצירת תפקידים ייחודיים הנדרשים לניהול העבודה של עובדות ועובדים מהחברה הבדואית, חניכת מנהלים, ייעוץ בתכנון הפיזי של המפעל, היסעים, שעות עבודה ועוד).

המלצה	פירוט ההמלצה
50. הרחבת תוכניות ההכשרה ביישובים הבדואיים	באופן המשלב וחושף החל משלב מוקדם את מבקשי העבודה בשוק התעסוקה, בדגש על התחומים הבאים: • כיתה במפעל - מאפשרת למעסיקים לפתוח קורס הכשרה מקצועית ייעודי לקבוצת דורשי עבודה בתחומים שונים. • OJT - העסקת עובדים חדשים מהמניין, במשרה מלאה בלפחות שכר מינימום בתחום השירותים והתעשייה, והעסקתם בתום ההכשרה לתקופה מצטברת של 12 חודשים, כאשר האגף להכשרה מקצועית מסבסד את השכר וחניכת העובדים.
51. הרחבת מספר המשתתפים בתוכניות לימוד השפה העברית במרכזי ריאן	זאת תוך שילוב העקרונות שתוארו בחלק העוסק בהמלצות אודות חיזוק השליטה בשפה העברית

המלצות בתחום בריאות, רווחה והנגשת זכויות

המלצה	פירוט ההמלצה
52. ייזום פעולות לצורך איתור הנשים במשפחות פוליגמיות וגיוסן לטיפול מותאם	ייזום פעולות ייחודיות לצורך איתור הנשים (reaching out) וגיוסן לטיפול המותאם לצרכיהן. מאמץ מיוחד ישקיעו אנשי הטיפול לצורך יצירת קשר עם אותן נשים והשאתן בקשר עם גורמי הרווחה. עובדי הרווחה יפעלו באופן אקטיבי לביצוע פעולות הכוללות חיזור והעלאת מוטיבציה ותפיסות עולם של יצירת קשר על מנת לשמר את הנשים והילדים הזקוקים לשירותיהם בקשר עם גורמי הטיפול הרלוונטים.
53. הרחבת המענים הטיפוליים הקיימים המספקים מענה לאם ולילדיה	הרחבת המענים הקיימים כיום אשר מספקים מענה טיפולי לאם ולילדיה הכוללים הדרכה הורית, סיוע בשיעורי בית לילדים, כגון: נתיבים להורות, מרכזי הורים ילדים ומתבגרים, מעונות יום ומעונות רב תכליתיים, מועדוניות לילדים, תמיכה ביתית ועוד.
54. הנגשת שירותי הרווחה והבריאות הקיימים	גישה פרואקטיבית של הממשלה לתגבור המערכים לשירותים ניידיים, העלאת מספר עובדי הרווחה והבריאות וביצוע כל פעולה אפשרית להנגשת השירותים הבסיסיים לתושבים.
55. הרחבת שירותי הרווחה והטיפול לפזורה על ידי הקצאת רכבים עבירים בתנאי שטח קשים	להרחיב ולפתח את שירותי הטיפול הרפואיים והרווחתיים על ידי הקצאת רכבים עבירים בתנאי שטח קשים אשר יהיו מרכזי טיפול רב תכליתיים ניידיים ויכללו ציוד רפואי ואנשי מקצוע שונים כגון רופא כללי, רופא גיניקולוג, אחות טיפת חלב, עו"ס ועוד. הניידת תעבור בין יישובי הפזורה ותיתן מענה לכלל האוכלוסייה הזקוקה לטיפול. על השירותים שינתנו במסגרת זו יחול פיקוח הדוק ומשרדי הממשלה הרלוונטיים יציגו מודל הפעלה ובקרה.
56. הנגשה לידע ולזכויות רפואיות וסוציאליות על ידי הקמת מוקד במרכז הרפואי סורוקה	קידום נושא הנגשה לידע ולזכויות רפואיות וסוציאליות למשפחות בחברה הבדואית, והקמת מוקד במרכז הרפואי אוניברסיטאי סורוקה בנגב משום שהוא מהווה מוקד אליו מגיעות נשים רבות מהחברה הבדואית, בפרט במצבי שינוי בחיים כגון לידות, בעיות רפואיות שלהן או של ילדיהן ועוד.
57. ליזום מהלך הסברה בקרב החברה הבדואית לנושא השירותים השונים על ידי הפקת מדריך וסרטונים מונגשים שפתית ותרבותית.	ליזום מהלך הסברה יזום בקרב החברה הבדואית לנושא השירותים השונים, והוצאה לאור של מדריך ובו הסבר על כלל הזכויות לנשים וילדים. על המדריך להיות מונגש שפתית ותרבותית. יש לשקול הפקה של מדריך וירטואלי (סרטונים) אשר יופצו ברשתות החברתיות.

המלצה	פירוט ההמלצה
58. הענקת סיוע משפטי חנים בהנגשת זכויות	הרחבת שירותי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים כך שהנשים יקבלו סיוע בהנגשת זכויות בכל הקשור לזכויות מכח דיני המשפחה (בהליכים מול בית הדין השרעי ובית משפט לענייני משפחה), הוצאה לפועל (של פסיקת מזונות) וקצבאות הביטוח הלאומי.
59. הנגשת השירות במוסד לביטוח לאומי על מנת לספק שירות מותאם לאוכלוסייה הבדואית	להוסיף תקנים ייעודיים של פקידים דוברי ערבית במרכזי השירות של הביטוח הלאומי בסניפיו בדרום, וזאת על מנת לאפשר הנגשה ישירה של המידע בדבר הזכויות הניתנות מכוח חוקי הביטוח הלאומי.
60. תגבור המגשרות המסייעות בהנגשת שירותי הבריאות בטיפות החלב, במרפאות ובמרכז הרפואי סורוקה	תגבור המגשרות במרכזים המעניקים שירותי בריאות וטיפול. כיום המגשרות, שהן נשים מהחברה הבדואית בנגב, אשר עוברות הכשרה ייעודית מתמשכת במטרה לסייע בהנגשת שירותי הבריאות לאישה הבדואית בשפה הערבית ובהתאמה תרבותית, מסייעות במתן שירותי בריאות בטיפות החלב ובמרפאות השונות. יש להרחיב את המענה המוצע ולתגבר את המגשרות אשר יסייעו לצוות הרפואי והמקצועי בהפצת מידע מובן, ברור, זמין ומותאם-תרבות לאוכלוסייה הבדואית.
61. תגבור עובדי בריאות ורווחה באנשי מקצוע דוברי השפה הערבית	תגבור עובדי בריאות ורווחה בעובדים ואנשי מקצוע דוברי השפה הערבית.
62. גיבוש תוכנית למתן מענה למחסור בעובדים סוציאליים דוברי השפה הערבית בדרום	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יהיה שותף לגיבוש תוכנית סדורה יחד עם המועצה להשכלה גבוהה בדבר מתן מענה למחסור בעובדים סוציאליים דוברי השפה הערבית בדרום.
63. גיבוש תוכנית משותפת לעידוד לימודי המקצועות הטיפוליים והפרה-רפואיים	בניית תוכנית משותפת לעידוד לימודי המקצועות הטיפוליים והפרה-רפואיים בקרב האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הבדואית, באוניברסיטאות ובמכללות השונות בארץ. במהלך התוכנית יאותרו המועמדים הרלוונטים מהשלבים המוקדמים בהיותם תלמידים בכיתות יב', יקבלו תגמולים וליווי במהלך לימודי הפסיכומטרי והמכינה (ככול שיש צורך), הקבלה ללימודי המקצועות הטיפוליים הדרושים, ועד לסיום הלימודים ויאפשרו קבלה מהירה לעבודה במקצועות אלו בכל המרכזים הרלוונטיים בדרום.

המלצה	פירוט ההמלצה
64. הכוון אקדמאים מתחום החינוך למקצועות אחרים נדרשים בנגב, כגון מקצועות טיפוליים בתחום הרווחה והבריאות.	הכוון של אקדמאים מתחום החינוך למקצועות אחרים נדרשים בנגב, כגון מקצועות טיפוליים בתחום הרווחה והבריאות.
65. פיתוח והרחבת המענים בתחום מניעת האלימות במשפחה	פיתוח והרחבת המענים לנשים ולילדים הסובלים מאלימות במשפחה בכל הרשויות הבדואיות, הכוללים מענים פרטניים, קבוצתיים וקהילתיים, תוך שימת דגש על רגישות תרבותית והתאמת המענים לחברה הבדואית. כמו כן, יש להכשיר את צוותי הטיפול ביחידות לטיפול ומניעה באלימות במשפחה, לעבודה עם משפחות פוליגמיות והרחבת גוף הידע שברשותם על התופעה והשלכותיה על מנת לדייק את המענים הטיפוליים הנדרשים.
66. תגבור המענים הסוציאליים והנפשיים בתוך מערך הבריאות	לתגבר את המענים הסוציאליים והנפשיים בתוך מערך הבריאות הנותן שירות לאוכלוסייה זו, בכלל זה, עובדים סוציאליים, פסיכיאטרים ופסיכולוגים וכן לפתח תוכניות ייעודיות לנשים אלו בתוך מערך הבריאות.
67. איתור וזיהוי הנשים במשפחות פוליגמיות וסיפוק מענה רגשי ונפשי כאשר יש צורך בכך	לפעול לאיתור וזיהוי נשים במשפחות פוליגמיות, אשר חלק גדול מהן סובל מבעיות נפשיות מגוונות, דרך הכשרות ייעודיות לצוות הטיפול הן במרפאות בקהילה והן בבית החולים סורוקה תוך שיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה ביישובים. כל זאת, על מנת לתת לנשים את הכלים להתמודד בצורה טובה יותר עם מצבן המשפחתי, החברתי והנפשי.
68. בניית תוכניות ייעודיות לנשים נפגעות פוליגמיה	בניית תוכניות ייעודיות מותאמות לנשים נפגעות פוליגמיה אשר יספקו העצמה אישית וחיוזוק התא המשפחתי הקיים, לצד בניית רשת תמיכה. על אנשי המקצוע הטיפוליים לראות באישה הראשונה אדם המצוי במצב של משבר וכי יש סיכויים גדולים כי אותה אישה תחוה קשיים רגשיים ותפקודיים.
69. בניית תוכנית הכשרה לצוותים במחלקות לשירותים חברתיים	בניית תוכנית הכשרה והדרכה לצוותים של המחלקות לשירותי הרווחה הבדואיות, על מנת שנושא זה יהיה נוכח במודעותם, יכירו בעובדה שמדובר במצב שמצריך התערבות טיפולית ויבנו תוכנית מותאמת לכל אישה/משפחה המתמודדת עם פוליגמיה.

המלצה	פירוט ההמלצה
70. קידום תוכניות לעצמאות כלכלית	קידום תוכניות לעצמאות כלכלית ולניהול פיננסי משפחתי עבור נשים במשפחות פוליגמיות. יש לקדם ולהרחיב תוכניות לשיפור מצבן של משפחות פוליגמיות בכלל ושל הנשים והילדים בפרט המצויות במצב של עוני והדרה באמצעות מערך מענים הכולל בין היתר: ניהול כלכלת המשפחה, מיצוי זכויות, הכשרה תעסוקתית והשתלבות בעולם התעסוקה, ליווי ותמיכה של אנשי מקצוע בקהילה, העצמה, הסרת חסמים סיוע חומרי ועוד.
71. הרחבת התוכניות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שמטרתן להקנות כלים פרקטיים לעצמאות כלכלית	הרחבת התוכניות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שמטרתן להקנות לנשים בדואיות כלים פרקטיים לעצמאות כלכלית, תוך מתן עדיפות לנשים הטוענות לנפרדות או המבקשות תשלום גמלאות, על מנת להכשירן לתעסוקה ולעודדן לצריכת הגמלה לטובתן ולטובת ילדיהן, פתיחת חשבון בנק על שמן ועוד. ניתן להיעזר בגופי החברה אזרחית מהחברה הבדואית בנגב כדי להבטיח אמון בתהליך.
72. הרחבת המענים לילדים ונוער בסיכון	הרחבה של מענים לילדים ונוער המצויים במצבי סיכון שיופעלו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים כגון: מועדוניות לילדים, מעונות יום, משפחתונים, מרכזי הורים-ילדים, בתים חמים לנערות, מרכזי טיפול בנוער בסיכון ועוד.
73. איוש התקנים ביחידות הסיוע לצד בית הדין השרעי ובית המשפט לענייני משפחה בבאר שבע	יחידות הסיוע מעניקות סיוע ומענה טיפולי לבני משפחה הנמצאים בסכסוך משפטי ואף מספקות שירותי אבחון, ייעוץ, טיפול וגישור על מנת לסיים סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום. עד כה לא אוישו תקנים אלה ויש חשיבות גבוהה לאיושם תוך נקיטת התאמות נדרשות בהליכי גיוס העובדים על בסיס הניסיון עד כה.
74. פיתוח מנהיגות מקומית והרחבת מרכזי גישור קהילתיים לצורך הדברת המודעות להשלכותיה השליליות של הפוליגמיה	הגברת המודעות החברתית בקרב האוכלוסייה הבדואית באשר להשלכותיה השליליות של הפוליגמיה על המשפחות, הנשים והילדים בפרט ועל החברה הבדואית בכלל. לשם צמצום תופעת הפוליגמיה ויצירת דה לגיטימציה כלפי התופעה, הצוות ממליץ לפעול לפיתוח מנהיגות מקומית, פיתוח והרחבת מרכזי גישור ותפיסה קהילתית הנותנת מקום לנכבדי החברה הבדואית ומנהיגיה לשם קידום מהלכים חברתיים והרחבת השפעה על מעגלים חברתיים נוספים.
75. מעטפת ארגונית לרשויות הבדואיות על מנת לקדם תוכניות לצמצום הפוליגמיה	מעטפת ארגונית שתכלול צוות חוץ מחלקתי שילווה, יסייע וייעץ למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הבדואיות בדרום לפעול לקידום ולמימוש של התוכניות בתחום הרווחה לצמצום תופעת הפוליגמיה ולמזעור נזקיה החברתיים.

המלצה	פירוט ההמלצה
76. הקמת ועדה קבועה בדרג ארצי על מנת להמשיך ולהשאיר את הסוגיה על סדר היום של משרדי הממשלה והחברה האזרחית	תוקם ועדה קבועה בדרג ארצי בהשתתפות נציגי מטה משרדי הממשלה השונים, נציגים מהשלטון המקומי, המגזר השלישי והחברה האזרחית, זאת על מנת להמשיך ולשים את התופעה וההתמודדות עימה על סדר היום הממשלתי ולעקוב אחר המגמות בשטח. בנוסף, מוצע למסד פורום עבודה ברמה המחוזית שיהיה משותף למשרדי הממשלה הרלוונטיים.
77. שינוי מדיניות	לגבש תוכנית ארוכת טווח שתחליף את תוכניות החומש. תוכנית זו תכלול שינויי מדיניות ותוביל לחלוקת משאבים ציבוריים באופן שבו תזכה האוכלוסייה הבדואית למענים הראויים ללא צורך בהסתמכות על תקציבים ייעודיים מיוחדים.
78. מענה למועצות האזוריות	גיבוש תוכנית פיתוח מואצת הכוללת סיוע של גופי מטה שילוו את ביסוס היישובים, פיתוח התשתיות ושיפור שירותי החינוך, הרווחה וכלל השירותים המוניציפליים. רשויות אלו זוכות לתקציבים מועטים יחסית בתוכנית החומש 2397 ולכן יש לנקוט בצעדים ממוקדים ומהירים כדי לקדם את התפתחות היישובים במועצות האזוריות.
79. השוואת שירותים	ביצוע השוואה של כלל השירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה לאוכלוסייה הכללית לבין האוכלוסייה הבדואית בנגב. מיפוי השירותים וההשוואה יוכלו להציב תמונה אמיתית באשר לפערים ולצרכים שיש להשלימם. המהלך להשוואת השירותים יסייע בצמצום התופעה בעתיד ויאפשר למערכות הציבוריות לפעול בצורה רחבה יותר בקרב החברה הבדואית שכיום, חלקים רבים בקרבה לא מקבלים שירותים אלמנטריים.

המלצות בתחום דין שרעי ובית דין שרעי

המלצה	פירוט ההמלצה
80. שינוי תודעה על ידי הסברה מטעם אנשי דת נגד הפוליגמיה	לקרוא להנהגת הציבור המוסלמי בדרום - אימאמים במסגדים השייכים למחלקה המוסלמית במשרד הפנים, וכן האימאמים וההנהגה הדתית החברתית בדרום יחד עם הקאדים בבית הדין השרעי בבאר שבע ורושמי הנישואין מטעם בית הדין - להוביל מסע של הדרכה וחינוך בהתאם לערכי הדת בסוגיה זאת במטרה להיאבק במנהג שהשתרש בחברה ואשר אינו עומד במתווה הדתי המוסלמי המקובל.
81. מתן היתר לשאת אישה שניה במקרים חריגים- ההסדר יהיה לתקופה קצובה וילווה מחקרית לבחינת יישומו והשפעתו	בית הדין השרעי יתן היתר לשאת אישה שנייה בנסיבות חריגות בלבד, לאחר בדיקה וחקירה של הנסיבות ומיצוי כל ההליכים הנדרשים על פי דין בכדי למנוע את ריבוי הנשים. זאת, בכדי למנוע את המשך איבוד השליטה על התופעה, ולהעביר את השליטה לבית הדין השרעי. מצב זה יתאפשר בתקופה קצובה שתיקבע על מנת לאפשר את תהליך השינוי באופן הדרגתי ואת תקופת ההסתגלות לשינוי במדיניות האכיפה.
82. מתן ההיתר יהווה פטור מהעמדה לדין והוא יינתן בהליך דיוני ייחודי	הסמכות המהותית לקבוע הגנה כלילית במצב של נישואין שניים שהותרו מראש על-ידי בית הדין השרעי, ובמקרים חריגים שייקבעו, תיושם באמצעות הליך דיוני מיוחד אשר יהיה מורכב ממספר שלבים שמטרתם לוודא קיומו של הליך הוגן, הדוק ומבוקר שיבטיח תשומת לב ומשקל ראוי להגנה על זכויות האישה הראשונה, ילדי בני הזוג הקטינים ועל האינטרס הציבורי הכולל.
83. חמש נקודות בקרה להבטחת הליך הוגן	ההליך יכלול חמש נקודות בקרה: הבטחת זכויותיה הדיוניות של האישה הראשונה, תסקיר עובד סוציאלי לסדרי דין, עמדת בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, פיקוח הקאדי ואישור נשיא בית הדין השרעי לערעורים.
84. המקרים בהם יותר לשאת אישה שנייה	היתר לנישואין שניים יינתן אך ורק במקרים החריגים הבאים: האישה הראשונה עקרה, מחלה קשה של האישה הראשונה, גבר יוכל לשאת את אלמנת אחיו לאישה שנייה, פירוד ממושך בין בני זוג, אשר גירושיהם מורכבים ובעלי השלכות קשות בפרט על האישה והילדים.





נספחים



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2345 של הממשלה מיום 29.01.2017.

התמודדות עם תופעת הפוליגמיה

2345.

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.

מזכירות הממשלה

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, שיסמך 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

מזכירות הממשלה

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 40 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.



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

ט"ז בתמוז תשע"ז

10 ביולי, 2017

תופעת הפוליגמיה – היבטי משפט בין-לאומי

בשנים האחרונות תופעת הפוליגמיה זוכה להתייחסות במישור הבין-לאומי במספר היבטים, כפי שיפורט להלן.

אמנת CEDAW¹

ישראל חברה באמנה לביטול כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) מאז שנת 1991. מעת לעת מפרסמת וועדת המומחים האחראית על יישום האמנה הערות כלליות (General Comments). אלו הן הערות פרשניות לסעיפי האמנה אשר אמנם אינן בעלות מעמד מחייב אך נוכח מעמדן נודעת להן חשיבות רבה במישור הבין-לאומי.² כך, למשל, קבעה הוועדה בהערה מספר 21, כי נישואים פוליגמיים פוגעים בזכותן של נשים לשוויון עם גברים, ועשויות להיות להם השלכות כלכליות ורגשיות קשות לנשים וילדיהן, ועל כן יש לאסור על נישואין כאלו ולפעול כדי למגר אותן.³ כן צויין בהערה זו כי נישואים פוליגמיים מפרים את המחויבות הקבועה בסעיף 15(1) לאמנה, שעניינה שינוי דפוסי התנהגות חברתית ותרבותית של גברים ונשים במגמה להשיג את ביעורן של דעות קדומות ומנהגים מקובלים המבוססים על רעיון נחיתות של אחד המינים.

הוועדה ציינה את ההשלכות הקשות של נישואים פוליגמיים במספר הערות כלליות נוספות. בהערה כללית 27 של הוועדה, שעניינה הגנה על זכויותיהן של נשים בגיל השלישי,⁴ נקבע כי על מדינות שהן צד לאמנה לפעול לביטול מסורת של פוליגמיה או נישואים כפויים, ולאפשר זכויות שוויוניות לנשים במסגרת נישואין פוליגמיים. בהערה כללית 29, שעניינה השלכות כלכליות של

¹ [The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(CEDAW\)](http://www.unhcr.org/refugees/pdf/cedaw.pdf) בעברית:

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

² ארנה בן נפתלי ויובל שני, המשפט הבין-לאומי: בין מלחמה לשלום, 197 (להלן: שני ונפתלי), 230.

³ General recommendation No. 21: Equality in marriage and family relations, עמ' 4. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/A_49_38\(SUPP\)_4733_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/A_49_38(SUPP)_4733_E.pdf)

⁴ General Recommendation No. 27 on Older Women and Protection of their Human Rights <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/53/PDF/G1047253.pdf?OpenElement>

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

חיי משפחה ופירוקם⁵, צוין כי בהתאם לסעיף 16 לאמנה, על המדינות לנקוט בכל האמצעים בכדי לבטל את ממסד הפוליגמיה, וכן לפעול להגנה על זכויותיהן של נשים הנמצאות במערכת נישואין כזו. בהערה כללית³¹, צוין כי פוליגמיה סותרת את כבודן של נשים ופוגעת בזכויותיהן, הכוללות את הזכות לשוויון ולהגנה במשפחה. צוין כי פוליגמיה עלולה להביא לנזק בריאותי (פיזי ונפשי) של הנשים, ומצבן החברתי⁷, כמו גם לפגוע במצבן הכלכלי של הנשים ושל ילדיהן⁸. באותה הערה אף צוין כי בעוד הפוליגמיה הייתה נפוצה לאורך ההיסטוריה בקהילות חקלאיות-כפריות כדרך להבטיח כוח עבודה רחב יותר למשפחות, מחקרים הראו כי למעשה פוליגמיה גורמת לעוני, במיוחד באזורים הכפריים⁹, וכי על מדינות שהינן צד לאמנה חלה המחויבות לאסור פוליגמיה, שהינה תופעה אשר אינה עולה בקנה אחד עם האמנה¹⁰.

התייחסויות שקיבלה ישראל לעניין פוליגמיה

זאת ועוד, במסגרת התחייבויותיה לאמנה, מגישה ישראל דוחות תקופתיים לוועדה האחראית על יישום האמנה ובה היא מדווחת על מידת היישום של האמנה בתחומיה. בשנת 2011, פירסמה הוועדה מסקנותיה בעקבות הדוח שהגישה מדינת ישראל. במסגרת המסקנות, ציינה הוועדה כי היא מביעה דאגה לאור הימשכות תופעת הפוליגמיה ונישואין של נערות בגיל הנמוך מגיל הנישואין, על בסיס חוקים דתיים שונים הנוגעים לתחום המעמד האישי. הוועדה קראה לישראל לנקוט באמצעים פעילים לאכיפת האיסור על ביגמיה והחריגים הנוכחיים שלפיהם הדבר מותר, כמו גם פוליגמיה, כפי שנדרש בהמלצה כללית מספר 21 של הוועדה המוזכרת לעיל¹¹. יצוין כי ברשימת השאלות שהוועדה פירסמה ושעליהן נדרשת ישראל להשיב, לקראת הופעתה בפני הוועדה בז'נבה באוקטובר 2017, נדרשת ישראל להתייחס להיבטי תופעת הפוליגמיה.

General Recommendation 29 on article 16 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/comments/CEDAW-C-52-WP-1_en.pdf

Joint general recommendation No. 31 (CEDAW) and general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/627/78/PDF/N1462778.pdf?OpenElement>

⁷ שם, פסקה 25, עמ' 8.

⁸ שם, פסקה 28, עמ' 9.

⁹ שם, פסקה 26, עמ' 8.

¹⁰ שם, פסקה 28, עמ' 9. בהמלצה כללית 34 בנוגע לזכויות נשים כפריות (CEDAW/C/GC/3) על מדינות לנקוט באמצעים כדי למנוע ולאסור על נישואי ילדים ו/או נישואין כפויים. יש לאסור פוליגמיה, אשר נפוצה יותר באזורים כפריים.

¹¹ פסקה 48 עמ' 12, Concluding observations of the Committee on the

Elimination of Discrimination against Women,
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ISR-CO-5.pdf>

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

דווחית האו"ם לנושא אלימות נגד נשים

מוסד הדווחים המיוחדים, הינו מנגנון אשר הוקם מכוח מועצת זכויות האדם של האו"ם. הדווחים הינם מומחים אשר מקבלים מנדט מהמועצה כדי לחקור סוגיה נושאת מסוימת הן ברמה העקרונית והן במדינות מסוימות.¹²

בשנת 1994 מינתה המועצה דווח מיוחד ולו מנדט לבחינת נושא האלימות נגד נשים.¹³ ד"ר דובראווקה סימונוביץ' (Dubravka Šimonović) מקרואטיה, הדווחית המיוחדת של האו"ם לנושא אלימות נגד נשים, אשר מונתה ביוני 2015, הגיעה לביקור רשמי בישראל בספטמבר האחרון.

במסגרת הביקור, נפגשה הדווחית עם מספר גורמים ממשלתיים וכן עם ארגוני חברה אזרחית. בדו"ח המסקנות שפרסמה, ציינה כי פוליגמיה מהווה גורם אשר תורם לקיומה של אלימות נגד נשים.¹⁴

הדווחית אף ציינה כי למרות שבישראל קיים איסור על פוליגמיה בחוק העונשין, והעונש בגין פוליגמיה הוא עד חמש שנות מאסר וקנס כספי, בפועל, תופעת הפוליגמיה קיימת הן בקרב האוכלוסייה הבדואית¹⁵ והן בקרב קהילות מוסלמיות מסוימות.¹⁶ הדווחית אף ציינה בדוח כי בהתאם לנתוני הכנסת, בשנת 2013 30% מאוכלוסיית הבדואים בנגב היו מעורבים במערכות יחסים פוליגמיות. נשים שנמצאות במערכות יחסים פוליגמיות, תלויות לחלוטין בבן הזוג, דבר אשר חושף אותן לאלימות במשפחה ופגיעה מינית.¹⁷ במסגרת המלצותיה, ציינה הדווחית כי יש לנקוט אמצעים על מנת לאכוף את האיסור על פוליגמיה ונישואי קטינים או נישואים בכפייה בקרב האוכלוסיות הערביות והבדואיות.¹⁸

¹² אורנה בן נפתלי ויובל שני, המשפט הבינלאומי, המשפט הבינלאומי בין מלחמה לשלום (אוניברסיטת ת"א, 2006), בעמ' 228.

¹³ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

¹⁴ פסקה 30 עמ' 7, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its cause and consequences, on her mission to Israel http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session35/Documents/A_HRC_35_30_Add_1_EN.docx

¹⁵ שם, פסקה 39 עמ' 9.

¹⁶ שם, פסקה 36 עמ' 8.

¹⁷ שם, פסקה 40, עמ' 9.

¹⁸ שם, פסקה 89 (ו), עמ' 19.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי
מדיניות התביעה-סוגי עבירות ומבצעי עבירה	
תאריך: כ"ה טבת התשע"ז, 23 ינואר 2017	עבירת ריבוי נישואין
מספר הנחיה: 4.1112	

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 נעברה 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 ביגורושין 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 הביאווהו 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 בעניין 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 צורתיה¹. הוועדה האחראית על יישום האמנה קבעה כי נישואים פוליגמיים עומדים בניגוד לזכותה 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/DohotNosafim/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 זוג מנישואיו הקודמים אינו מסוגל, מחמת מחלת נפש שלקה בה, להסכים להפקעת הנישואין או לביטולם או להשתתף בהליך או בפעולה להפקעתם או לביטולם;

(2) בן זוג 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 בידיעה 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 עברייני 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 לז(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, ביטול 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 שיבלי⁵:

"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 פלוגית 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 יישמש 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 ע"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 לבעירות
ריבוי נישואין וטיפול בו.

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



מס' החלטה : 1086
תאריך : 27/3/2007

הנדון : פטור ממכרז במגרשי בניה ביישובי בדואים בנגב

בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 של חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך-1960, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום ח' בניסן תשס"ז (27 במרץ 2007) כדלקמן :

1. מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) יהיה רשאי להקצות ללא מכרז מגרשים למטרת מגוריו של מבקש ההקצאה (להלן - המבקש) אם נתקיימו כל התנאים האלה :
 - א. המגרש פנוי, מיועד לבניה למגוריו של המבקש ומצוי בתחומו של ישוב מיישובי הבדואים המנויים ברשימה המצורפת להחלטה זו, וניתן להקצותו על פי תוכנית בנין עיר מאושרת.
 - ב. המבקש הוא אזרח ישראל, בן 18 שנים לפחות, ובני משפחתו מתגוררים עמו.
 - ג. המבקש לא קיבל בעבר מגרש למגורים ללא מכרז ואין לו זכויות בעלות או זכויות חכירה במגרש אחר המיועד או המשמש למגורים.
 - ד. המגרש יוקצה בהסכם פיתוח לבניה ובתנאים אחרים המקובלים במינהל.
 2.
 - א. קודם להקצאת המגרשים בישוב תפורסם הודעה פומבית מטעם המינהל על היצע המגרשים. ההודעה תפורסם בלוחות המודעות בישוב ובמשרדי הרשות המקומית.
 - ב. ככלל - יוקצה מגרש למבקש שלו קיימת זיקה שבטית / חמולתית למאוכלסים בשכונה / במתחם בה נמצא המגרש המבוקש. ע"פ כלל זה אף רשאית ועדת האכלוס להימנע מהקצאת המגרש למי שאין לו זיקה כאמור.
- במידה ועלה מספר המבקשים על מספר המגרשים וכן אם היו מספר מבקשים למגרש אחד, יוקצו המגרשים עפ"י המלצת ועדת האכלוס של המינהל לקידום נושאי הבדואים בנגב עפ"י הקריטריונים והזכויות המקובלים במשרד הבינוי והשיכון ובהתייחס לשיקולים רלבנטיים כגון מצב משפחתי, כמות הילדים במשפחה, כמות המגרשים העומדת לכל בית אב כשמורים שטרם נוצלו, וכו'.

נספח להחלטה - רשימת יישובי הבדואים

מחוז הדרום

רהט, לקיה, תל-שבע, כסייפה, ערערה בנגב, שגב-שלום, חורה
אבו קרינאת, תראבין, ביר הדאג', קאסר א-סיר, מכחול, דריג'את, אל סייד, אום בטין, מולדה,
ויישובי בדואים נוספים שיוקמו בעתיד ברחבי הנגב.

תאריך

מאיר שיטרית

יו"ר מועצת מקרקעי ישראל

נספח ה'

נוהל העברת מידע מרשות האוכלוסין וההגירה ומפרקליטות המבחן האזרחיות למשטרת

ישראל – לצורך אכיפת עבירת ריבוי נישואין

סמך: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1112 בנושא: "עבירת ריבוי נישואין"

כללי

סעיפים 23 – 25 בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1112 בדבר עבירת ריבוי נישואין (להלן: ההנחיה) מורים כדלקמן:

"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 ראיתית בתיק פלילי, לידיעת גורמי האכיפה הפלילית.

לשם כך, משטרת ישראל ומטה הפרקליטות, יגבשו נוהל עבודה עם רשויות המדינה הרלוונטיות לעניין זה – רשות האוכלוסין וההגירה ופרקליטות המבחן 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.

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

נוהל זה, תכליתו – ליישם את הוראות ההנחיה, הכול כמפורט להלן.

הנחיה

א. הגופים עליהם חלה חובת העברת מידע על פי נוהל זה:

עובד ברשות מדינה המפורטת להלן, אשר נחשף מתוקף תפקידו למידע המעלה חשד לעבירה של ריבוי נישואין, יעביר את המידע, כהגדרתו בסעיף ב' להלן (להלן: המידע), באופן מידי, לגורם האמון על העברת המידע מטעם הרשות בה הוא עובד, שיפורט להלן.

הגורם האמון על העברת המידע ברשות בה נחשף המידע יעביר את המידע לרפרנטים משטריים מחוזיים, שפרטיהם בנספח לנוהל זה.

בתי הדין הדתיים ובתי המשפט יפעלו אף הם להעברת מידע על חשד לעבירה, בהתאם לנהלים פנימיים שיגובשו על ידם, לידי הרפרנטים המשטריים המחוזיים שפרטיהם בנספח.

ברשויות המפורטות להלן, יהיו גורמים אלה אמונים על העברת המידע לרפרנט המשטרי המחוזי:

- **רשות האוכלוסין וההגירה** – מנהלי לשכות הרשות או מי שהסמיכו לעניין זה, בהעתק למנהל תחום מרשם ודרכונים במטה הרשות.
- **הפרקליטות האזרחית** – פרקליטי המחוז או פרקליט אחר שהוסמך לעניין זה.

ב. המידע ותצורת העברתו

המידע שיועבר יכלול כל מידע ממנו עולה חשד לעבירה, לרבות פסקי דין, פרוטוקולים, תצהירים, תעודות ציבוריות, תיעוד של שיחות בעל פה עם איש הרשות ואינדיקציות אחרות על קיומו של תא משפחתי תואם ריבוי נישואין. המידע שיועבר יכלול – במידת האפשר – גם את מועד ביצוע העבירה, פרטי הנישאים ופרטי המשיא.

מידע שהנו מסמך יועבר כהעתק צילומי חתום בחותם הרשמי של הפקיד או המוסד שבידו המשמורת הרשמית של מסמך המקור, ויצורפו לו פרטי הפקיד מעביר המידע.

תוכן עניינים

למידע המועבר יצורף תוכן עניינים על פי הדוגמה שלהלן:

סידורי	תיאור המסמך	מספר עמודים
1	פרוטוקול דיון מיום ...	Y
2	תצהיר X מיום ...	Y

ג. אופן העברת המידע

המידע יועבר במעטפה חתומה, בדואר רשום. הגורם המעביר יודא קבלת החומר בלשכת הרפרנט המשטרתי המחוזי.

מובן מאליו שאין מניעה, ככל שמתאפשר לעשות כן, להעביר את המידע במסירה אישית.

ד. מעקב

בתום כל שנה קלנדרית תעביר המשטרה – באמצעות רמ"ד חקירות בחטיבת החקירות – ללשכת פרקליט המדינה, דו"ח שיכלול נתונים על מספר הפניות שהועברו אליה, זהות הגורם המעביר וסטטוס פניה (חקירה / הועבר לעיון פרקליטות).

לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) תפיק בתום כל שנה קלנדרית דו"ח ובו נתונים על מספר כתבי אישום שהוגשו ומספר התיקים שנגנזו, בחלוקה לפי עילת גניזה.

לשכת פרקליט המדינה תעביר את הדו"ח המשטרתי ואת דו"ח הפרקליטות לעיון היועץ המשפטי לממשלה.

נספח – רפרנטים משטריים מחוזיים¹

מחוז	תפקיד	טלפון	כתובת	פקס
ירושלים	ק' נפגעי עבירה מחוזי	050-7643103 02-5391569 לשכת רענ"ח 02 – 5391106	משטרת ישראל, מחוז ירושלים, רחוב חשין 1, מגרש הרוסים, ירושלים	02-5898902
ת"א	ק' נפגעי עבירה	050-5073334 03-6802476 או לשכת רענ"ח 03 - 6802423 03 - 6802424	משטרת ישראל, מחוז תל אביב, רחוב סלמה 18, תל אביב	03- 6803866
מרכז	רכז חקירות מחוזי	050-5076722 08-9279286	משטרת ישראל, מחוז מרכז, רחוב הרצל 80, רמלה	09- 7697884
דרום	ק' נפגעי עבירה מחוז דרום	050-6270494 08-9585469 לשכת רענ"ח 08 – 6464616	משטרת ישראל, מחוז דרום,	08-6464598
צפון	ק' נפגעי עבירה מחוז צפון	050-6273239 04-6509287	משטרת ישראל, מחוז צפון, רחוב ציפורי 1, נצרת	04-6458903
חוף	ק' נפגעי עבירה מחוז חוף	050-6272637	רח' נתן אלבז 1 חיפה	04-6458755
ש"י	ק' נוער מחוז ש"י	050-6275989 02 - 5424360 לשכת רענ"ח: 02 - 5424260	משטרת מחוז ש"י מבשרת אדומים	03-6803769

¹ באחריות רמ"ד חקירות בחטיבת החקירות של משטרת ישראל לעדכן את לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ואת לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בדבר שינוי פרסונאלי של רפרנטים משטריים מחוזיים.

נספח ו'

הנהלת בתי הדין הרבניים		
פרק: תהליכי עבודה בביה"ד בשיר"ה	מס' נוהל: 32	עמוד 1 מתוך 2
שם הנוהל: העברת מידע מבתי הדין הרבניים אודות מקרי 'ריבוי נישואין' (פוליגמיה) אל גורמי האכיפה הפלילית	עדכון מס': 01	מתאריך: 26.6.2017

1. רקע כללי

דיווח על מקרה של 'ריבוי נישואין' (פוליגמיה) שלא ניתן לו 'היתר נישואין' מבית הדין באישור נשיא בית הדין הרבני הגדול, ייעשה באמצעות פנייה של עובד בית הדין אל בית הדין בבקשה לשקול נתינת 'היתר גילוי מסמכים' מתיקי בית הדין (החסויים על פי דין) להעברת המידע אל רשויות האכיפה. לאחר קבלת ההיתר העובד יישלח את המידע אל הלשכה המשפטית בהנהלת בתי הדין הרבניים וזו תעביר את הנתונים אל רשויות האכיפה במדינה.

מטרות התהליך

להתוות את מדיניות אכיפת עבירת 'ריבוי נישואין' הקבועה בסעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז 1977, וזאת לאור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1111 בנושא: "עבירת ריבוי נישואין" (הנחיית היועץ מצורפת בזה כנספח).

2. אחריות

מס'	תחום אחריות	אחראי
3.1	חשיפה למידע אודות ריבוי נישואין הנמצא בתיקי בית הדין הרבני או בהחלטת בית הדין שהובאה לידיעת העובד	כלל עובדי בתי הדין
3.2	העברת מידע בדבר חשד לעבירת ריבוי נישואין ללא שניתן לו היתר נישואין מנשיא בית הדין הרבני הגדול אל הדיינים	כלל עובדי בתי הדין
3.3	קבלת אישור הדיינים להעברת המידע אל רשויות האכיפה במדינה	
3.4	העברת המידע אל הלשכה המשפטית בהנהלת בתי הדין הרבניים באמצעות מייל אל היועץ המשפטי, סגן היועץ המשפטי ומזכירת הלשכה.	הגורם אשר נחשף אל המידע
3.5	העברת המידע מהלשכה המשפטית אל גורמי האכיפה במדינה.	הלשכה המשפטית

3. הנחיה כללית

עובד בית הדין שנחשף במסגרת עבודתו למידע המעלה חשד לעבירה של ריבוי נישואין ('פוליגמיה') ללא שניתן לו 'היתר נישואין', המהווה עבירה לפי סעיף 176 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 – יעדכן בכך את בית הדין ויבקש ממנו (לפי תקנה רו לתקנות הדיון בבתי-הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג) לשקול נתינת היתר להעברת המידע לטיפול רשויות האכיפה במדינה.

לאחר קבלת ההיתר מבית הדין, תעביר מזכירות בית הדין את המידע אל הלשכה המשפטית בבתי הדין, וזו תעביר את המידע לידי הרפרנטים המשטרתיים.

המידע אשר ישלח העובד על הלשכה המשפטית יהיה: שם ומספר מזהה של החשוד בעבירה, מספר תיק, שם בית הדין, פרוטוקול, החלטות וכל חומר אחר שיכול לשמש כראייה לביצוע העבירה, וכן את החלטת ההיתר מבית הדין להעברת המסמכים אודות עבירת ריבוי נישואין. את המידע תשלח הלשכה המשפטית לפי טבלת רפרנטים משטרתיים מחוזיים (המצ"ב) או אל כל מי שנראה לה שנוכח יהיה לשלוח אותו מגורמי האכיפה.

הנהלת בתי הדין הרבניים		
פרק: תהליכי עבודה בביה"ד בשיר"ה	מס' נוהל: 32	עמוד 2 מתוך 2
שם הנוהל: העברת מידע מבתי הדין הרבניים אודות מקרי 'ריבוי נישואין' (פוליגמיה) אל גורמי האכיפה הפלילית	עדכון מס': 01	מתאריך: 26.6.2017

נספח רפרנטים משטרתיים מחוזיים				
מחוז	תפקיד	טלפון	כתובת	פקס
ירושלים	ק' נפגעי עבירה מחוזי	050-7643103 02-5391569 לשכת רעני"ח 02-5391106	משטרת ישראל, מחוז ירושלים, רחוב חשין 1, מגרש הרוסים, ירושלים	02-5898902
ת"א	ק' נפגעי עבירה	050-5073334 03-6802476 או לשכת רעני"ח 03-6802423 03-6802424	משטרת ישראל, מחוז תל אביב, רחוב סלמה 18, תל אביב	03-6803866
מרכז	רכז חקירה	050-5076722 08-9279286	משטרת ישראל, מחוז מרכז, רחוב הרצל 80, רמלה	09-7697884
דרום	ק' נפגעי עבירה מחוז דרום	050-6270494 08-9585469 לשכת רעני"ח 08-6464616	משטרת ישראל, מחוז דרום	08-6464598
צפון	ק' נפגעי עבירה צפון	050-6273239 04-6509287	משטרת ישראל, מחוז צפון, רחוב ציפורי 1, נצרת	04-6458903
חוף	ק' נפגעי עבירה מחוז חוף	050-6272637	רח' נלתן אלבו 1, חיפה	04-6458755
ש"י	ק' נוער מחוז ש"י	050-6275989 02-5424360 לשכת רעני"ח 02-5424260	משטרת מחוז ש"י, מבשרת אדומים	03-6803769

נספח ז'

בשם אללה הרחמן והרחום



STATE OF ISRAEL
MINISTRY OF JUSTICE
SHARIA COURTS ADMINISTRATION

دولة اسرائيل
وزارة العدل

מדינת ישראל
משרד המשפטים
הנהלת בתי הדין השרעיים

إدارة المحاكم الشرعية

30/4/2017

לכבוד,

שופטי בתי המשפט השרעיים (קאדים) הנכבדים

עליכם השלום ורחמי אללה וברכותיו,

הנחיה ליידוע היועץ המשפטי לממשלה במקרה של חשד לעבירה פלילית

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לצורך ליידע אותו באופן מיידי על חשד לעבירה בהתאם לחוק גיל הנישואין 1950 (להלן: חוק גיל הנישואין) וסעיף מספר 176 לחוק העונשין לשנת 1977 (להלן: חוק העונשין – ריבוי נשים), העולה בעת דיון בתיקים בבתי הדין השרעיים, הוחלט לפרסם הנחיה זו על מנת לקבוע בצורה מדויקת את המשימות ותחומי האחריות הנובעים מעניין זה באופן הבא:

1. כאשר מתברר לקאדי, בעת דיון בתובענה, כי ישנו חשד לעבירה על חוק גיל הנישואין ו/או חוק העונשין (ריבוי נשים), על הקאדי לרשום בהחלטתו הערה לגבי אותו חשד, ולהעביר העתק של ההחלטה הנזכרת לעיל יחד עם העתק של חוזה הנישואין, באמצעות המזכיר בראשי של ביה"ד, אל הגורם הנוגע בדבר במשטרת ישראל, אשר נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו בהתאם לרשימה המצורפת.

2. במקרה שהיועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו, יבקש מסמכים או מידע נוסף מתיק בית הדין, יהיה עליו להגיש בקשה מתאימה לבית הדין הרלבנטי, אשר ידון בבקשה ולהחליט בעניין, בהתאם לחוק ולדין.

3. במקרה שהוגשה בקשה למחיקת התיק, והתברר לקאדי שישנו חשד לעבירה על החוקים הנזכרים לעיל, חייב הקאדי להעביר עותק של ההחלטה למחוק את התביעה, אשר בה רשומה הערה בנוגע לקיומו של חשד לבצוע עבירה על החוקים הנזכרים לעיל, גם כן באמצעות המזכיר בראשי של ביה"ד, אל הגורמים הנוגעים בדבר שנקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו והוזכרו לעיל.

4. נציין כי כאשר ישנו חשד לעבירה לפי החוקים הנזכרים לעיל, יש להודיע עליו גם כן, אפילו אם הדבר התברר במסגרת הליכים משפטיים בתובענות אחרות, כגון תביעות דמי מזונות, ירושה, גירושין, אפוטרופסות ותביעות אחרות.

בשם אללה הרחמן והרחום



STATE OF ISRAEL
MINISTRY OF JUSTICE
SHARIA COURTS ADMINISTRATION

دولة اسرائيل
وزارة العدل
إدارة المحاكم الشرعية

מדינת ישראל
משרד המשפטים
הנהלת בתי הדין השרעיים

5. יש לציית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על מנת שלא תחול על הקאדי כל אחריות משפטית.

בכבוד רב,

הקאדי עבד אלחכים סמארה
נשיא בית הדין השרעי לערעורים

העתק

נספח 2'

بسم الله الرحمن الرحيم



STATE OF ISRAEL
MINISTRY OF JUSTICE
SHARIA COURTS ADMINISTRATION

دولة اسرائيل
وزارة العدل

מדינת ישראל
משרד המשפטים
הנהלת בתי הדין השרעיים

30/4/2017

حضرة اصحاب السماحة

قضاة المحاكم الشرعية المحترمين

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

توجيه لإعلام المستشار القضائي للحكومة في حال وجود شبهة لمخالفة جنائية

بناء على توجيهات المستشار القضائي للحكومة، بشأن ضرورة اعلامه الفوري عن وجود شبهة لحصول مخالفة بموجب قانون سن الزواج 1950 (فيما يلي: قانون سن الزواج)، والمادة 176 لقانون العقوبات لسنة 1977 (فيما يلي: قانون العقوبات - تعدد الزوجات)، خلال نظر قضايا لدى المحاكم الشرعية، فقد تقرر إصدار هذه التوجيه لضبط المهام والمسؤوليات المترتبة في هذا الخصوص، على النحو التالي :

1. عندما يتبين للقاضي، أثناء نظره دعوى، وجود شبهة لمخالفة قانون سن الزواج و/او قانون العقوبات (تعدد الزوجات)، فإنه يترتب على القاضي تسجيل تنويه في قراره بوجود تلك الشبهة، وإحالة نسخة عن القرار المذكور بالإضافة إلى نسخة عن عقد الزواج، بواسطة رئيس القلم، الى الجهة المختصة في شرطة إسرائيل، التي حددها المستشار القضائي للحكومة في توجيهاته، وفق القائمة المرفقة.

2. في حال طلب المستشار القضائي للحكومة أو من يمثلته مستندات أو معلومات إضافية من ملف المحكمة، فإنه يتوجب عليه تقديم طلب مناسب للمحكمة ذات الصلة لنظره وإصدار القرار الذي يترتبه القاضي، وفقا للقانون والاصول.



3. في حال قدم طلب لشطب الملف، وتبين للقاضي وجود شبهة لمخالفة بموجب القوانين المذكورة، فإنه يتوجب على القاضي تحويل نسخة عن القرار بشطب الدعوى وتسجيل التتويه بوجود شبهة لمخالفة القوانين المذكورة، بواسطة رئيس القلم، الى الجهات المختصة التي حددها المستشار القضائي للحكومة في توجيهاته، والمذكورة أعلاه.
4. ننوه انه عند وجود شبهة في حصول مخالفة، بموجب القوانين المذكورة، ينبغي الاعلام عنها ايضا، حتى ولو تبين ذلك من خلال اجراءات قضائية في دعاوى أخرى كالنفقة، والوراثة، والطلاق او وصاية وغيرها.
5. يرجى الالتزام بتوجيهات المستشار القضائي للحكومة حتى لا تقع على القاضي أي طائلة قانونية.

مع فائق الاحترام

القاضي عبد الحكيم سمارة

رئيس محكمة الاستئناف الشرعية

نسخة

נספח ז'

נספח – רפרנטים משטריים מחוזיים¹

מחוז	תפקיד	טלפון	כתובת	פקס
ירושלים	ק' נפגעי עבירה מחוזי	050-7643103 02-5391569 לשכת רענ"ח 02 – 5391106	משטרת ישראל, מחוז ירושלים, רחוב חשין 1, מגרש הרוסים, ירושלים	02-5898902
ת"א	ק' נפגעי עבירה	050-5073334 03-6802476 או לשכת רענ"ח 03 – 6802423 03 – 6802424	משטרת ישראל, מחוז תל אביב, רחוב סלמה 18, תל אביב	03- 6803866
מרכז	רכז חקירות מחוזי	050-5076722 08-9279286	משטרת ישראל, מחוז מרכז, רחוב הרצל 80, רמלה	09- 7697884
דרום	ק' נפגעי עבירה מחוז דרום	050-6270494 08-9585469 לשכת רענ"ח 08 – 6464616	משטרת ישראל, מחוז דרום,	08-6464598
צפון	ק' נפגעי עבירה מחוז צפון	050-6273239 04-6509287	משטרת ישראל, מחוז צפון, רחוב ציפורי 1, נצרת	04-6458903
חוף	ק' נפגעי עבירה מחוז חוף	050-6272637	רח' נתן אלבוז 1 חיפה	04-6458755
ש"י	ק' נוער מחוז ש"י	050-6275989 02 – 5424360 לשכת רענ"ח: 02 – 5424260	משטרת מחוז ש"י מבשרת אדומים	03-6803769

¹ באחריות רמ"ד חקירות בחטיבת החקירות של משטרת ישראל לעדכן את לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ואת לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) בדבר שינוי פרסונאלי של רפרנטים משטריים מחוזיים.

בסדר יום...
לגות وتشغيل اللاجئين
«الأونروا»، واتحاد العاملين
فيها، إلى العودة للحوار
حول المسائل العالقة
بينهما، منتقدة تمسك
الأونروا بقرارها الذي
ينص على فصل 158
معلما من حملة الدبلوم في
الضفة، وطالبتها بالعدول
عن قرارها بفصل هؤلاء
الموظفين الذين مضى

اتحاد المرأة يدعو لحماية أمهات الأسرى من اعتداءات الاحتلال

إليها المجتمع الإسرائيلي نتيجة
للتحولات الجارية باتجاه اليمين
المتطرف، وأن هذا الاعتداء
يُعتبر اختراقاً للأعراف الدولية
الخاصة بحقوق الأسرى وفقاً
لاتفاقية جنيف وبروتوكولاتها.
ودعا الاتحاد العام للمرأة، اللجنة
الدولية للصليب الأحمر، إلى
تأمين الحماية لعائلات الأسرى.

لزيارة أبنائهن الأسرى في
سجون الاحتلال. واعتبرت
الأمانة العامة للاتحاد الاعتداء
تدهوراً خطيراً يدل على
مستوى العنصرية التي وصل

إلى - وفقاً - أدان الاتحاد العام
للنساء الفلسطينية، اعتداء
حزب الكنيست الإسرائيلي
أورن حزان، على أمهات الأسرى
من قطاع غزة في طريقهن

فقد هوية

جنين / أعلن أبا عمار طاهر حسين عمارنة من بعيد / جنين عن فقدان هويته الشخصية رقم
964435417 أرجو ممن يجدها تسليمها إلى أقرب مركز شرطة وله جزيل الشكر سلفاً.

فقد هوية

طولكرم - أعلن أنا فوزية سلمان سليمان النجار عن فقدان هويته الشخصية التي تحمل الرقم:
931679385 الرجاء ممن يجدها أن يسلمها إلى أقرب مركز شرطة وله جزيل الشكر.

فقد هوية

طولكرم - باقة الشرقية - أعلن أنا ياسر عازم جلال علي عن فقدان هويته الشخصية التي تحمل الرقم
854425071 الرجاء ممن يجدها أن يسلمها إلى أقرب مركز شرطة وله جزيل الشكر.

فقد هوية

طولكرم - بيت ليد - أعلن أنا عبيد الله سليمان دح سليمان دح عن فقدان هويته الشخصية التي تحمل رقمها
وفقدان هويته الأثرية ورخصة أرمنية وممغنطة وتصريح إسرائيلي وبطاقة مرور إلى عدد 2 وشقيتي رعد عبد الله
سليمان دح سليمان دح عن فقدان هويته الشخصية التي يحمل رقمها ورخصة قيادة، الرجاء ممن يجدهم أن يسلمهم
إلى أقرب مركز شرطة وله جزيل الشكر.

د 12/26 دولة فلسطين
قاضي القضاة
المحاكم الشرعية
المحكمة الشرعية المنعقدة في عتيل

مذكرة تبليغ زواج ثان صادر عن محكمة طولكرم الشرعية الشمالية

إلى المدعوة: ~~علا محمد~~ وتود من جت عرب 48 وسكانها
أليفك بان زوجها النازل بك بصحيح العقد الشرعي ~~علا محمد~~ من جت عرب 48 وسكانها
، سوف يقوم بإجراء عقد زواجه الثاني من زوجه أخرى، وعليه جرى تبليغك ذلك حسب الأصول.
تحريراً: في 1439/04/08 هـ وفق 2017/12/26 م

قاضي محكمة طولكرم الشرعية الشمالية / عتيل / جمال مرعي شحادة

د 12/26 دولة فلسطين
سلطة الأراضي
دائرة تسجيل أراضي طولكرم
رقم المعاملة: 2017/1588/ج

إعلان صادر عن دائرة تسجيل أراضي طولكرم

يعلم للعموم أنه تقدم إلى دائرة تسجيل أراضي طولكرم أنا: إبراهيم ممدوح خالد عراقي بوكالتي
الدورية رقم 2017/8391 عدل طولكرم معطوفة على الوكالة الخاصة رقم 2017/4848 عدل قلبية
لاتمام معاملة بيع رقم 2017/ 1588
اسم البلد رقم الحوض رقم القطعة
فرعون 8476 38
فمن له اعتراض على ذلك عليه التقدم باعتراض إلى دائرة تسجيل أراضي طولكرم خلال فترة عشرة
أيام من تاريخ نشر هذا الإعلان وبخلاف ذلك يتم السير بإجراء المعاملة حسب الأصول والقانون.
اسم (المالك): أحمد علي يوسف زيد.
اسم الوكيل: إبراهيم ممدوح خالد عراقي (وكيل دوري)، محمد حسن يوسف سلامة (وكيل خاص).
دائرة تسجيل أراضي طولكرم

دائرة تنفيذ رام الله



دولة فلسطين
السلطة القضائية

إعلان تبليغ بالنشر صادر عن دائرة تنفيذ رام الله في الملف التنفيذي رقم 2017/7730

إلى المحكوم عليه / عليها: شركة الوداد للمقاولات، والمسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني تحت
رقم 5624233 / عين منحد بالقرب من مقر شركة التكافل للتأمين / مجهول محل الإقامة حالياً
تعليمات المحكوم له / لها: بنك الاسكان للتجارة والتمويل / رام الله / وكيله المحامي حسام اتيرة
قد حضر / ت إلى دائرة وطرح / ت لتنفيذ شيكات بقيمة (1700 دولار)، بالإضافة إلى مبلغ (70
شيكاً) بدل رسوم تنفيذ حالة ومستحقة الاداء اضافة الى الرسوم والمصاريف لذا يتوجب عليك أنت
أو من تنيب مراجعة دائرة التنفيذ خلال اسبوعين من نشر هذا الاعلان وبعبكس ذلك سيتم

ביה"ד השרעי בשול כרם:

"...לכבוד נשם האישיה הראשונה
הישראלית מחלפ גית עדריי' 48'.
נודיע שבעלך, נשם הבניל הישראלי
עתיד להינשא בשנית ועליו להודיע
במקור.

נתאריך, על החתום נשם הקאדי'..."



شركة اكرم سبيتاني واولاده

تفاسراتكم قسم مبيعات المؤسسات

Tel: 02-5859122 | Jawwal: 0598956

Mobile: 0525935856 | bashar.d@sbitany.com

נספח ט'

		
האגף לחקירות ולמודיעין היחידה המוציאה : חטיבת החקירות		
שם הנוהל: ממשקי העבודה של מ"י ונציבות שירות המדינה: ניתוב תיקים וכללי דיווח	מס' הנוהל: 03.300.228	עודכן: 8.12.2011 תוקף: פברואר 2014
נוהל זה הותר לעיון על פי חוק חופש המידע		

1. כללי:

- א. הוראות תקנון שירות המדינה (להלן: "התקשי"ר") פרק 4 "משמעת וסדר" וכללי האתיקה של עובדי המדינה וכד' מתווים את כללי ההתנהגות הראויים לעובד מדינה ועובדי גופים ציבוריים שחוק שירות המדינה (משמעת) תשס"ג 1963 (להלן: "החוק") חל עליהם.
 - ב. בית הדין שבנציבות שירות המדינה (להלן: נש"מ) מוסמך להחליט על נקיטת צעדים משמעתיים, כמפורט בסעיף 34 לחוק לכשסבר כי כללים אלה הופרו.
 - ג. לעיתים, נוכח חשדות כלפי עובד מדינה שטיבעם טרם הוכרע באם הינם פליליים או משמעתיים, מתעוררת השאלה באשר לגוף שראוי לחקור חשדות אלה.
 - ד. נוהל זה נועד להסדיר את ממשקי העבודה עם נש"מ לרבות ניתוב התיקים וכללי הדיווח על מנת להתוות את דרכי שיתוף הפעולה בשתי מערכות האכיפה, הפלילית והמשמעטית.
 - ה. ככלל, המשטרה אמונה על ביצוע חקירות פליליות, בעוד נש"מ, אמונה על חקירת עבירות משמעת.
- עולה חשד שטיבו טרם הוברר באם הינו פלילי או משמעתי נדרשת הכרעה בדבר הגורם המטפל אפילו לשם בירור ראשוני (אשר אפשר כי בהמשך יוביל לשינוי בסוג הטיפול בחשוד). לשם המחשה, מדובר בעיקר בחשדות לביצוע עבירות של קבלת דבר במרמה, מרמה והפרת אמונים, גניבה (רגילה או ממעבד), שוחד (כאשר מדובר בקבלת שוחד בעל ערך נמוך), הטרדה מינית וכדומה. בעבירות בהן הנסיבות מתאימות הן לחקירה פלילית והן למשמעתית (להלן: "עבירות גבוליות") נדרשים תבחינים כלליים לניתוב נכון של חומר החקירה.
- מטבע הדברים, לא ניתן לקבוע הגדרות ברורות וחד משמעיות שעל פיהן ינותבו התיקים, אולם, בנוהל זה יותוו קווים כלליים המסייעים להכרעה בדבר הגוף שעליו תוטל החקירה, לצד פירוט הממשקים וכללי הדיווח נוכח פתיחה בחקירה נגד עובד מדינה.

2. הגדרות

- א. **עובד מדינה** – עובד בשירות המדינה כמפורט בנספח נוהל זה.
- ב. **בית הדין למשמעת** – בית הדין של נציבות שירות המדינה שתפקידו לדון בעבירות משמעת של עובדי מדינה לפי החוק שלעיל. (לבית הדין כל הסמכויות הנתונות לוועדת חקירה לפי סעיפים 11-8 ו-27 (ב) לחוק ועדות חקירה התשכ"ט (1968).
- ג. **עבירת משמעת** – מעשה או התנהגות של עובד מדינה בישראל או בחו"ל שפגע במשמעת שירות המדינה כמותווה בסעיף 17 לחוק, לרבות שותפות לעבירת משמעת (ס' 18 לחוק). זאת, במהלך מילוי תפקידו.
- ד. **תובעים וחוקרים מטעם נציבות שירות המדינה** – תובעים וחוקרים בעבירות שהינן בסמכותו של בית הדין למשמעת ע"פ ס' 16 לחוק.

3. הבסיס החוקי

- א. חוק שירות המדינה (משמעת) תשכ"ג – 1963 מאפשר לנקוט הליכים משמעתיים נגד עובדי מדינה, ועובדי גופים ציבוריים נוספים בין היתר מעת שנפתחה נגדם חקירה פלילית.
- ב. תחולת החוק הורחבה, וחלה גם על עובדי ציבור, שאינם עובדי מדינה. רשימת הגופים הנוספים אשר החוק חל עליהם מפורטת בנספח שבנוהל זה.
- ג. סעיף 47 לחוק, שכותרתו "השעיה" קובע כדלקמן: "(א) התחילה חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד בעבירה שלדעת נציב שירות השירות יש עימה קלון, רשאי נציב השירות להשעותו ממשרתו בשירות המדינה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו". (ב) נציב השירות לא ישעה עובד אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להביא טענותיו לעניין ההשעיה..."

4. הנחיות

חלק ראשון: ניתוב תיקים בין נציבות שירות המדינה והמשטרה בחקירת חשדות כנגד עובדי מדינה ועובדי גופים ציבוריים

- א. קביעת הגורם המתאים לחקירת חשדות נגד עובד ציבור בעבירות גבוליות באופיין תבוצע בין היתר, על פי השיקולים הבאים:
- (1) חומרת העבירה
- חומרת העבירה תיבחן על פי נסיבות העניין. כך, למשל, כאשר מדובר בחשד לקבלת סכומי כסף או טובות הנאה שלא כדין – יש לבחון את היקף הסכומים או

טובות ההנאה עליהם מדובר. בנוסף, יש לבחון את מידת התחכום ששולב בביצוע העבירות, משך הזמן בו בוצעו העבירות וכיו"ב.

ככל שהחשד הוא לקבלת טובות הנאה בהיקף ניכר יותר, באופן מתוחכם יותר, במשך זמן ארוך יותר, וכיו"ב, תיטה הכף לטובת חקירה פלילית. בנוסף, יש לשקול את מידת שכיחות התופעה בקרב עובדי המדינה. אם החשד הינו שעובדים רבים ביצעו את העבירה לאורך זמן והדבר הפך (שלא כדין) למעשה "מעין נורמטיבי" בשירות המדינה, הנטייה תהיה לקיום החקירה במישור המשמעותי כשמדובר בעבירות גבוליות גרידא.

(2) מעמדו ודרגתו של החשוד בשירות המדינה

ככל שהחשוד הינו בעל מעמד בכיר יותר, תיטה הכף לטובת חקירה פלילית, למרות שמדובר בעבירות גבוליות.

(3) מורכבות החקירה

ככלל, ככל שמדובר, לפי ההערכה, בחקירה מורכבת יותר (כגון חקירה המצריכה היועצות עם רואי חשבון, מומחי מז"פ, או שימוש באמצעים טכנולוגיים) יש להעדיף חקירה משטרתית.

(4) שותפים לעבירה:

עבירה שבוצעה על ידי חשודים שהינם עובדי מדינה ביחד עם אחרים תחקר כמקשה אחת על ידי המשטרה. יודגש, התיק כולו ינוהל במשטרה לרבות חקירת עובדי המדינה.

(5) יעילות החקירה

יש לשקול את העדיפות המקצועית והניסיון הקיים בכל גוף חקירה באיסוף הראיות. לדוגמה, בחקירת חשד לדיווח כוזב בגיליון נוכחות ע"י עובד. הניסיון והמידע בחקירות מסוג המצוי בידי נש"מ מהווים בסיס להעדפה ברורה של השארת החקירה בידיה. בנוסף, אם מדובר בחקירה הצפויה להיות רחבת היקף, ומדובר בחשד לביצוע עבירות גבוליות, הנטייה תהיה לקיום החקירה על ידי נש"מ.

(6) אופיו הדומיננטי של החשד

עולה חשד לביצועה של עבירה שאופייה הדומיננטי הינו משמעותי, ייחקר הנושא על ידי נש"מ. חשד לביצוע עבירה שאופייה הדומיננטי הינה פלילית יועבר החומר לטיפול המשטרה. לשם המחשה, אם הערך המוגן או הנפגע ע"י המעשה או המחלוקת הינו ערך המשתייך למסגרת הפנימית של סביבת העבודה – ראוי כי הדין המתאים יהא משמעותי (כדוגמת דיווח כוזב בדבר שעות נוכחות). אם הערך הנפגע הינו ערך ציבורי המשיק גם לאינטרסים כלל ציבוריים – תיטה הכף

לטובת טיפול במישור הפלילי ע"י המשטרה (לקיחת שוחד, קבלת דבר במרמה, שימוש לרעה בכוח המשרה וכיו"ב - לפי נסיבות העניין).

ב. לא למותר לציין, בנוסף לאמור לעיל, יש לבחון כל מקרה לגופו של עניין, על פי נסיבותיו, היקפו והיכולת למצוא אפקטיבי של החקירה.

ג. אופן העברת חומר חקירה לטיפול של נציבות שירות המדינה

- (1) קבע ק' אח"מ יחידתי בה התקבלה התלונה, כי על פי הקריטריונים דלעיל יש להעביר את חומר החקירה לטיפול נש"מ לשם ניהול חקירת משמעת, תעביר היחידה את חומר החקירה כמתווה בחוזר חטיבת החקירות פא/10 – 138168 "העברת חומרי חקירה בין יחידות" מיום 4/5/03 באמצעות קצין אח"מ מחוזי לסגן הנציב לענייני משמעת בנציבות שירות המדינה (ר' פרטים בנספח).
- (2) לחומר יש לצרף סיכום קצר אודות המקרה, פירוט פעולות החקירה שבוצעו עד כה והנימוקים להעברת החומר לנש"מ.
- (3) ניתן להעביר תיקים לטיפול נש"מ גם במקרים בהם החלה החקירה ביחידת המשטרה ובמהלכה התברר כי אופיין של העבירות הינו משמעתי. העברת החומר תבוצע כמתווה לעיל.

אופן הטיפול בתיקים המתקבלים מנציבות שירות המדינה

- (1) תיקי חקירה המתקבלים מנש"מ באמצעות רמ"ד חקירות בחטיבת החקירות ייבחנו בכפוף לתבחינים שבנוהל זה ובהתאם למותווה בנוהל חטיבת החקירות 03.300.21 "הטיפול בתיקי חקירה בעבירות משותפות למספר יחידות" לשם הכרעה בדבר הגורם המטפל.
- (2) הדיווח לנש"מ בכל שלבי החקירה הדרושים או ההחלטה בדבר הימנעות מדיווח, לצד הטיפול בבקשות לעיון בחומר חקירה יבוצע בהתאם לאמור בנוהל זה כמפורט להלן.
- (3) ככלל, בעת מחלוקת בין נש"מ למשטרה בדבר הגורם המתאים יותר לחקור בעבירה המיוחסת לעובד מדינה, יועבר הנושא להחלטת פרקליטות המדינה, באמצעות רמ"ד חקירות בחטיבת החקירות בתיאום עם מנהל אגף חקירות ומשמעת בנציבות שירות המדינה.

חלק שני': דיווח לנציבות שירות המדינה על פתיחה בחקירה ועיון בחומר חקירה

- א. בתיקי חקירה הנפתחים נגד עובדי מדינה ונגד עובדים של גופים ציבוריים נוספים המפורטים בנספח א' לנוהל זה, יש להעביר דיווח לנציבות שירות המדינה, לשם יידועם על חשדות שעלו נגד עובדים אלו. זאת, על מנת לאפשר לנציבות לבחון אם יש מקום לנקוט בצעדים במישור המשמעתי ו/או המנהלי.
- ב. לנציב שירות המדינה סמכות חוקית להשעות עובד מדינה ועובדי גופים ציבוריים נוספים מעבודתם אם נפתחה נגדם חקירה פלילית בעבירה שיש עימה קלון. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, על הממונה על החקירה לשקול שימוש בסמכותו להרחקת עובד לצורך מתן מענה מידי לצורכי חקירה, מניעת שיבושה וכיו"ב.
- ג. השעיה מעבודה הינה סנקציה משמעטית זמנית שנועדה להפעלה מיידית ודחופה, על מנת להרחיק עובד ממקום עבודתו, לשם הבטחת תקינות השירות הציבורי ואמון הציבור בו, ועל כן לשם קבלת החלטה בעניין יש לנציב שירות המדינה אינטרס לגיטימי לעיין בחומר החקירה המשטרתי, שהצטבר עד לאותו שלב, וזאת אף אם החקירה טרם הסתיימה. (הטיפול בהשעיית עובד נעשית באמצעות מנהל תחום תפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה, שפרטיו בנספח של נוהל זה).
- ד. אל מול האינטרס הלגיטימי של נציב שירות המדינה לעיין בחומר החקירה עומדים האינטרסים הציבוריים עליהם מופקדת המשטרה שעיקרם חשש מפגיעה בטובת החקירה, שכן חשיפת חומר חקירה בפני גורמי חוץ בשלב שטרם הסתיימה החקירה עלולה לשבש או לסכל את המשך החקירה בתיק.
- ה. לאור קיומם של האינטרסים המתנגשים נקבעו כללים להעברת חומר החקירה אשר מחד יצמצמו, ככל הניתן, את הפגיעה באינטרסים ציבוריים עליהם מופקדת המשטרה, ומאידך גיסא - יאפשרו לנציב שירות המדינה לעשות שימוש מושכל בסמכותו החוקית להשעות עובדים מעבודתם.
- ו. להלן הנחיות בדבר כללי הדיווח לנש"מ ממועד הפתיחה בחקירה ועד לסיומה:

1) דיווחים אודות החקירה - דיווח ראשוני על פתיחה בחקירה

- (א) יחידת חקירות הפותחת תיק חקירה נגד עובד מדינה ועובדי גופים ציבוריים נוספים המפורטים בנספח א' להנחיה זו, תעביר דיווח, עם פתיחת תיק החקירה, לנציב שירות המדינה, ותתייק עותק מהדיווח בתיק החקירה.
- (ב) הדיווח יכלול את תמצית החשדות שעלו נגד העובד וסיכום קצר על נסיבות המקרה.
- (ג) ראש יחידת החקירות רשאי לשקול לדחות את הדיווח למועד מאוחר יותר במידה שהוא סבור כי הדיווח במועד זה עשוי לפגוע בחקירה.

- (ד) החליט ראש יחידת החקירות כי חלפו הנסיבות שבעטיין הוחלט לדחות את מועד הדיווח – יועבר הדיווח בהקדם האפשרי.
- (ה) על מנת שצעד משמעותי שתנקוט הנציבות לא יפגע בחקירה תלויה ועומדת, בכל מקרה בו תרצה הנציבות לנקוט צעד כזה (כגון: השעייה, עיכוב קידום וכיו"ב), יינקט צעד זה לאחר יידוע מראש של היחידה החוקרת.
- (ו) אם ימצא ראש היחידה החוקרת שיש חשש כאמור לפגיעה בחקירה, לא יינקט הצעד.
- (ז) במחלוקת בין נציבות שירות המדינה לבין המשטרה בעניין זה – תכריע פרקליטות המדינה.
- (ח) הדיווח יועבר על גבי טופס מ- 3344 א "חקירה נגד עובד מדינה או עובד גוף ציבורי" – נספח ב'.

2) דיווח משלים על מצב החקירה

- (א) לאחר חקירת החשוד, אם לדעת יחידת החקירות התגבשו ראיות לכאורה נגד החשוד לביסוס החשדות בתיק, תישלח יחידת החקירות דיווח נוסף לנציבות המעדכן על הראיות שנאספו נגד החשוד, לצורך שקילת הצורך בנקיטת צעדים משמעותיים. זאת, אם אין בכך בכדי לפגוע בחקירה ו/או אם הדבר חיוני למניעת שיבוש ו/או המשך ביצוע העבירה.
- (ב) ראש יחידת החקירות רשאי לשקול לדחות את הדיווח למועד מאוחר יותר במידה שהוא סבור, כי הדיווח במועד זה עשוי לפגוע בחקירה.
- (ג) בנסיבות שלעיל, קרי, משעולה חשש שהדיווח לנציבות שירות המדינה ונקיטת צעדים משמעותיים נגד העובד עלולים לפגוע בחקירה הפלילית, ניתן לשחררו בתנאים מגבילים לרבות הרחקתו ממקום עבודתו לפי הצורך.
- (ד) החליט ראש יחידת החקירות כי חלפו הנסיבות שבעטיין הוחלט לדחות את מועד הדיווח – יועבר הדיווח בהקדם האפשרי. הדיווח יועבר על גבי טופס מ- 3344 א דלעיל.

3) עדכון על מצב החקירה לבקשת נציבות שירות המדינה

במקרים בהם תפנה נציבות שירות המדינה ליחידת החקירות על מנת לקבל עדכון בדבר מצב החקירה בתיק לגביו הועברו כבר דיווחים כאמור, תעדכן יחידת החקירות את הנציבות בדבר ההתפתחויות בתיק נשוא הפניה. הדיווח יועבר על גבי טופס מ- 3344 א דלעיל.

4) דיווח לאחר סיום החקירה

- (א) עם סיום החקירה תעביר יחידת החקירות דיווח לנציבות שירות המדינה על סגירת התיק או על העברתו לפרקליטות או ליחידת התביעות המשטרתית.

ז. להלן הנחיות בהתייחס לכללי העיון בחומר חקירה ואופן העברתו לנש"מ:

1) עיון בתיקים פתוחים בהם טרם הסתיימה החקירה

(א) נציב שירות המדינה או סגן הנציב לענייני משמעת אשר קיבלו דיווח על פתיחה בחקירה נגד עובד מדינה בעבירה שיש עמה קלון, והחליטו לבחון אפשרות להשעותו - יפנו אל ראש היחידה הארצית הנוגעת או קצין האח"מ המחוזי הנוגע בבקשה מנומקת בכתב לעיין בחומר החקירה, וזאת במקביל לפנייתם אל נציג היועמ"ש לקבלת המלצתו בדבר השעיית העובד.

(ב) בפניה יפורטו הסיבות לצורך לעיין בתיק בשלב זה, כגון אופיו הרגיש של תפקיד העובד המחייב השעייה מיידית, טיב וחומרת החשדות נגדו והעובדה כי החשדות מתייחסים לעבירה שיש עימה קלון.

(ג) נתקבלה פניה כאמור, באמצעות ראש יחידה ארצית או קצין האח"מ המחוזי, יבחן קצין החקירות הממונה על החקירה האם יש חשש לפגיעה בהמשך החקירה או לפגיעה באינטרסים משטרתיים אחרים, עקב מתן העיון בחומר, כולו או חלקו, ויעביר המלצתו המפורטת לראש היחידה הארצית, או לקצין האח"מ המחוזי.

(ד) אישרו הגורמים דלעיל להתיר את העיון בחומר כולו או חלקו, יעביר הקצין הממונה על החקירה לנציג היועמ"ש לממשלה בהקדם האפשרי העתק מתיק החקירה או סיכום הראיות בתיק החקירה, בצירוף הנחיות באשר לסוג או פרטי חומר החקירה שניתן להעמיד לעיון הנציב, וכן יציין את פרטי החומר שאין להתיר בו את העיון בשלב זה ו/או בכלל. בכל מקרה לא יותר העיון במסמכים המסווגים בסיווג של לפחות "סודי", מסמכים או כל חומר מודיעיני ותרשומות פנימיות.

(ה) סברו נציב שירות המדינה או סגנו לענייני משמעת כי קיים צורך שאחד מהם יעיין בהעתק מחומר החקירה שהועבר לב"כ היועמ"ש, לצורך בחינת אפשרות לנקיטת הליכי השעייה כנגד העובד, יוכל ב"כ היועמ"ש להפקיד את העתק החומר בידי הנציב או סגנו בלבד, ובלבד שמיד בתום העיון יושב החומר

בשלמותו לזרז בית הדין להחליט. הפקודה באמה ומעשה דין לאור אישור הקצין הממונה על החקירה להעברת החומר.

(ז) במחלוקת בין ראשי היחידות הארציות או קציני האח"מ המחוזיים לבין נציב שירות המדינה בשאלה הנוגעת להיקף העיון בחומר החקירה, לרבות עצם מתן העיון בחומר, יכריע המשנה לפרקליטת המדינה לתפקידים מיוחדים.

(ז) בתיקים שבהם יש מספר חשודים, אשר רק חלקם עובדי מדינה, יש לוודא כי תינתן לנציבות שירות המדינה האפשרות לעיין בחומר הרלוונטי לעובדי המדינה, ואין צורך לאפשר עיון בחומר שאינו רלוונטי לעובדי המדינה.

1) עיון בתיקים שהועברו לפרקליטות / לתביעה המשטרתית לאחר סיום החקירה

(א) נתקבלה בקשה מאת נציבות שירות המדינה לעיין בחומר חקירה לאחר שהחקירה הסתיימה והתיק הועבר לפרקליטות או לתביעה המשטרתית, תבחן הפרקליטות או התביעה המשטרתית לפי העניין אם יש מקום לאפשר את העיון בתיק, כולו או חלקו ותפעל בנדון לפי הנהלים שנקבעו בהנחיית פרקליט המדינה 14.8 שכותרתו "בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה".

(ב) חומרי חקירה סודיים או כאלה לגביהם קיימת תרשומת של גורמי החקירה כי אין לחשפם – לא יועברו לעיון נציבות שירות המדינה אלא באישור הקצין הממונה על החקירה.

2) עיון בתיקי חקירה סגורים

(א) נתקבלה בקשה מאת נציבות שירות המדינה לעיין בחומר הנוגע לתיק סגור יעביר הקצין הממונה על החקירה את חומר החקירה לעיון נציבות שירות המדינה, אלא אם סבר שישנה מניעה להעברת החומר. בטרם העברת החומר יודא הקצין הממונה כי יוצאו מתוך התיק חומר סודי, תרשומות פנימיות וכיו"ב.

(ב) סבר הקצין הממונה על החקירה כי יש מניעה להעברת חומר מסוים, או להעברת מכלול החומר, יעביר המלצתו שלא להעביר חומר זה, בצירוף החומר שהתיר לעיון, (אם התיר), לקצין האח"מ המחוזי או לראש היחידה הארצית הנוגעת בדבר, שיחליטו אם לקבל המלצתו להימנע מהעברת החומר אם לאו.

(ג) נתגלעה מחלוקת בנדון בין המשטרה לנציבות שירות המדינה תכריע בדבר פרקליטות המדינה.

נספח א' – רשימת הגופים עליהם חל חוק המשמעת.

משרד הקליטה
משרד מבקר המדינה
עובדי לשכת הנשיא
עובדי הכנסת
שירות התעסוקה
רבנות ובי"ד רבניים

משרד האוצר

הרשות לני"ע
הרשות להגבלים עסקיים

משרד התיירות

משרד הבריאות

הקריה למחקר גרעיני נגב
משרד המשפטים
המשרד לאיכות הסביבה
רשות הטבע והגנים הלאומיים
הרשות לניקוז כינרת

משרד התחבורה

המוסד לבטיחות וגיהות
המוסד לביטוח לאומי
השירות המטאורולוגי
משרד התקשורת

המדפיס הממשלתי
הרשות לפיתוח הנגב
משרד החינוך

רשות העתיקות

הטלוויזיה החינוכית
שירות עיבודים ממוכנים
מנהל המחקר החקלאי
הרשות לשיקום האסיר
רשות העתיקות

מנהל מקרקעי ישראל
משרד הפנים
משרד תמ"ת
משרד הביטחון
הרשות הממשלתית למים ולביוב
הנהלת בה"מ
משרד הבינוי והשיכון
המרכז למיפוי ישראל
משרד החוץ
משרד התשתיות הלאומיות
רשות המים
משרד הרווחה
משרד המדע והטכנולוגיה
רשות הדואר
רשות השידור

המכון הגיאולוגי
המשרד לביטחון פנים
הרשות הארצית לכבאות והצלה (כבאים, עובדי מניעה, ועובדי מנהלה)
משרד ראש הממשלה
הרשות למלחמה בסמים

רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול
המשרד לשירותי דת
רשות האכיפה והגבייה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
הרשות לפיקוח חקלאי
מנהל השירותים הוטרינריים
רשות המיסים
הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

מעת לעת גופים נוספים מכפיפים עצמם לחוק שירות המדינה משמעת, לפיכך ככל שישנה התלבטות באשר לגוף מסוים יש לפנות אל הגורמים הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה כמפורט בפרטים שלהלן:

מנהל אגף חקירות משמעת

כתובת: רח' בית הדפוס 12 "בית השנהב" אגף B קומה 5 גבעת שאול ירושלים.
טלפון: 02 – 6547444
פקס: 02 – 6705476

מנהל תחום פקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה
כתובת: רחוב צלאח א דין 29, ירושלים.
טלפון: 02 – 6466797
פקס: 02 – 6467039

נספח ב' – מ-3344א'



תאריך _____

ימולא ב-2 עותקים

אל: סגן נציב שירות המדינה (משמעת), נציבות שירות המדינה, פקס: 02-6705244, 02-6705476 - 02

פ.א. _____

חקירה נגד עובד מדינה / עובד גוף ציבורי

פרטי החשוד

שם פרטי	שם משפחה	מס' ת"ז
מקום העבודה	היחידה/המחלקה	המשרד/הגוף הציבורי

פרטי הדיווח

מס' תיק פ"א	היחידה
כתובת היחידה	מס' טלפון

2.

תפקיד החשוד במשרדו

3.

הכתובת הפרטית של החשוד

4.

☐ דיווח ראשוני – החשדות וסיכום קצר על נסיבות המקרה

☐ עדכון אודות חקירת החשוד

☐ עדכון משלים לבקשת נציבות שירות המדינה

פירוט:

5.

חשד לעבירה על סעיפי החוק:

6. תאריך האירוע _____ 7. תאריך המעצר _____

8. תאריך השחרור _____

פרטי המדווח:

חתימה

תפקיד

שם פרטי ושם משפחה

מספר אישי

☐ לסמן X במקום המתאים

עמוד 11 מתוך 12

נספח ג' - מ- 3344ב'



שם היחידה _____
תאריך _____
פ"א/אסמכתא _____

**ימולא ב-2
עותקים**

אל: סגן נציב שירות המדינה (משמעת), נציבות שירות המדינה, פקס: 6705244-02, 6705476-02

פ.א. _____

הנדון: הודעה על סיום חקירת עובד מדינה או עובד גוף ציבורי

1. פרטי החשוד

מס' זהות	שם המשפחה	השם הפרטי
המשרד/הגוף הציבורי	היחידה/המחלקה	מקום העבודה

2. הננו להודיעכם כי החקירה נסתיימה וכי:

☐ התיק הועבר לפרקליטות/לתביעה המשטרית _____

☐ הוחלט לסגור את התיק מן העילה: _____

פרטי המדווח:

מ.א. _____ דרגה _____ שם פרטי _____ שם משפחה _____ תפקיד _____ חתימה _____

☐ לסמן X במשבצת המתאימה.

עמוד 12 מתוך 12



מדינת ישראל משרד הרווחה והשירותים החברתיים האגף לשירותים חברתיים ואישיים השרות לרווחת הפרט והמשפחה



כ"ז תשרי תשע"ח
17 אוקטובר 2017

תכנית להתמודדות עם ההשלכות החברתיות השליליות של תופעת הפוליגמיה בקרב המגזר הבדואי בדרום

א. רקע

בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום הארץ מתגוררים כ-260,000 אנשים החיים בכ-35,500 משקי בית, כשלמעלה משליש הינם משקי בית פוליגמיים. לפי נתוני הלמ"ס, כ-5,800 גברים (16.6%) נשואים ליותר מאישה אחת, רובם (80%) ל-2 נשים ומיעוטם ל-3 נשים ומעלה.

לפוליגמיה מספר השלכות רב מימדיות על תופעות חברתיות שליליות:

1. **החמרה בהיקף ובעומק העוני** בקרב משפחות פוליגמיות, המציבה בעיקר את הנשים שננטשו בעקבות נישואי הגבר לאישה נוספת בפני מצוקה כלכלית קשה, בשל העדר מקור קיום לה ולילדיה. במקרים רבים הגבר נוטש ולא דואג לפרנס את ילדיו אשר נותרים בחסות אימם שנדרשת לתפקד כאם חד הורית, על כל המשתמע מכך.
2. **עלייה בביטויים של אלימות במשפחה** בין כל חברי המשפחת הפוליגמית: בין הגבר לנשותיו, בין הנשים לבין עצמן, בין הנשים לילדי הנשים האחרות ובין הילדים של האימהות השונות. ישנם ביטויים של כעס, השפלה, קנאה, רכושנות ואפליה, אשר מגדילים את היקף הסכסוכים והחיכוכים וכתוצאה מכך את גילויי האלימות.
3. **עלייה בהיקף הילדים המצויים בסיכון ולעיתים אף בסכנה**. ההערכה היא כי כ-40% מהילדים בסיכון הינם ממשפחות פוליגמיות והם בעיקר הילדים שנזנחים ע"י האב נוכח נישואיו הנוספים. ילדים אילו חיים בעוני מחפיר, מתקשים להגיע למסגרות חינוך ומצויים בהזנחה ובסיכון.
4. **עלייה בהיקף של נערים ונערות בסיכון** - אחוזי הנשירה הגבוהים ממסגרות החינוך מציבים את בני הנוער בחוסר מסגרת, במציאות של ריקנות ושעמום והעדר פעילות חלופית של תעסוקה או התנדבות. כתוצאה מכך, ישנם ביטויי עבריינות או נישואים בגיל צעיר, אשר הופכים לפתרון מצוי לצורך שייכות וגיבוש זהות מחודשת בשבט.
5. **החמרה במצבן הנפשי והכלכלי של הנשים הבדואיות** לאור כך שנזנחו לטובת אישה אחרת. כתוצאה מכך, עליהן להתמודד לבדן עם פרנסת ילדיהן ללא כלים, ללא תמיכה ועם תחושת השפלה ובדידות קשים.

האוכלוסייה הבדואית בדרום מתגוררת ב-9 רשויות מקומיות:

רהט, תל שבע, ערערה, לקיה, חורה, שגב שלום, כסיפה, מ.א. אלקסום ומ.א. נווה מדבר. שתי האחרונות הן מועצות אזוריות, הכוללות את מרבית ישובי הפזורה הבדואית, המתפרסת על פני שטח נרחב.



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים

השרות לרווחת הפרט והמשפחה



ב. תמונת מצב - שירותי הרווחה הקיימים והמתוכננים בתחומים הרלוונטיים

בישובים הבדואים כיום ישנו מערך שירותי רווחה הכולל מענים במגוון נושאים לאוכלוסיות במצוקה. סך התקציב בשנים 2015 ו-2016 עמד על 115,290,109 ש"ח ו-131,580,264 ש"ח, בהתאמה. בהתאם לספירה שנעשתה בחודש אוקטובר 2017, בישובים רהט וחורה ישנן, בהתאמה, 725 ו-196 משפחות פוליגמיות המטופלות במחלקה, המהוות בהתאמה, 10.8% ו-19.2% מסך המשפחות המטופלות בכל אחת מהמחלקות.

עם הקצאת תקציבים מיוחדים לרשויות הבדואיות כתוצאה מהחלטות ממשלה, בשלוש השנים האחרונות, המחלקות, בסיוע מפקחים של המחוז, החלו לתכנן את המענים הרלוונטיים לטיפול בנושאים העיקריים אשר מחייבים התערבויות וטיפול, שביניהם ניתן למנות: עוני, אלימות, תעסוקה, פיתוח מנהיגות ועוד.

התוכניות שנבחרות על ידי המחלקות הינן לרוב תוכניות של המשרד, שמותאמות לצרכי האוכלוסיה הבדואית או פעילויות נקודתיות שעונות לצרכים מקומיים שונים.

1. תכניות עיקריות הנותנות מענה לנזקים הנגרמים בשל תופעת הפוליגמיה

בימים אלו מתקיים שיח עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הבדואיות הכולל מיפוי התכניות הקיימות לאוכלוסיות השונות, בדיקת צרכי הרווחה הקיימים וכן הערכת התכניות הפועלות כיום לפי מדדי הצלחה והשגת יעדים.

בהתאם לתוצאות השיח והבדיקות הנ"ל, תגובש בחודש נובמבר 2017 תכנית להרחבת השירותים והקמת שירותי רווחה חדשים שיהיו מענה לצרכים הקיימים עבור משפחות במצוקה בכל התחומים: ילדים ונוער בסיכון, מענים למשפחות בתחום העוני, מיצוי זכויות ותעסוקה, מענים בתחום העבודה הקהילתית, מענים בתחום האלימות במשפחה ועוד. לשם דוגמא, בימים אלה מתקיימים דיוני הכנה לקראת הקמת מערך מרכזים אינטגרטיביים לגיל הרך ביישובים הבדואים בדרום. מרכזים אלו יכללו שירותים בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך. הצוות המתכנן את השירותים הינו צוות בין-משרדי הכולל את המשרדים הבאים: חינוך, בריאות, רווחה, נגב גליל וכלכלה. עלות התכנית הינה מיליון וחצי ש"ח לשנה במשך 5 שנים.

בנוסף, ניתן דגש לפיתוח מענים בתחום העבודה הקהילתית, לפיתוח מנהיגות מקומית לצד שימור המסורת והתרבות כדי לקדם יעדים חברתיים בחברה הבדואית, באמצעות עבודה מערכתית (ברמה הפרטנית, הקבוצתית והקהילתית).

השלבים לקביעת ואישור תוכניות עתידיות הינם:

- א. מיפוי הצרכים והשירותים הקיימים על ידי צוות המחלקה.
- ב. קבלת החלטה על הרחבת תכניות או הקמת תכניות חדשות ותעדופם.
- ג. אישור רשות.
- ד. אישור הנהלת המשרד.



מדינת ישראל

משרד הרווחה ושירותים חברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים

השרות לרווחת הפרט והמשפחה



למרות שהתכניות לשנת 2018 טרם אושרו, מוצגת להלן רשימת המענים הרלוונטיים להשלכות הפוליגמיה בראייה מחוזית שימשיכו להתקיים ברשויות, ואשר מהווים את הבסיס להרכבת תכנית התערבות מערכתית המותאמת לצרכים של משפחות החיות בפוליגמיה. מענים אלה נבחרו על ידי המחלקות הבדואיות לשירותי רווחה ובאישור מנהלי אגפים מקצועיים של משרד הרווחה, לאחר שנמצאו הן כיעילים ובעלי תוצאות טובות עבור לקוחות של המחלקות לשירותי רווחה, לרבות משפחות שחיות ונפגעות מהשלכות תופעת הפוליגמיה, והן כתואמים את מדיניות משרד הרווחה.

תחום התערבות	פירוט המענים	מס' לקוחות	הערות
משפחות בעוני ובהדרה	"נושמים לרווחה" – תוכנית לשיפור מצבם של משפחות הנמצאות בעוני והדרה באמצעות מערך מענים מגוונים (עו"ס, ליווי בבית, מיצוי זכויות, הסרת חסמים, תקציב גמיש ועוד) המסייע לשיפור משמעותי בקרב חברי המשפחה.	240 משפחות, למחזור של שנתיים.	קיים בכל הרשויות הבדואיות ויורחב
	מרכז עוצמה – מרכז המספק מענים ממוקדים ללקוחות המחלקה בתחומי התעסוקה, כלכלת המשפחה, מיצוי זכויות וקידום מענים קהילתיים.	1,000 לקוחות בשנה	קיים בכל הרשויות הבדואיות
	תכניות תעסוקה: אשת חיל – תוכנית שמסייעת לנשים בדואיות להשתלב בעולם התעסוקה באמצעות ליווי סוציאלי, צמצום פערים תרבותיים ותעסוקתיים והקניית כלים בסיסיים והעצמה אישית.	60 נשים למחזור של 3 שנים	פועל בלקיה ובשגב שלום
	חדיג'ה ו'רוקמות חלום' – תכניות תעסוקה לנשים המקנות ידע, מיומנויות וליווי להקמת עסקים זעירים מקומיים ולפיתוח יזמות עסקית.	150 נשים בשנה	פועל ברהט ויורחב
	סיוע חומרי למשפחות – לרכישת בגדים וציוד לבית הספר.	800 משפחות	יורחב בכל הרשויות
	מפעל לביטחון תזונתי – חממות – תוכנית להבטחת תזונה בסיסית ופרנסה למשפחה, במסגרתה ניתן סיוע כספי וליווי מקצועי להקמה ותפעול של חממה.	8 משפחות	פועל בשגב שלום וכסייפה ומתוכנן להרחבה ל-22 משפחות נוספות
מניעה וטיפול באלימות במשפחה	שירות סוציאלי נייד – משאית המגיעה לפזורה הבדואית למתן שירותי רווחה	4,000 משפחות	
	יחידות לטיפול ומניעה באלימות במשפחה – עו"סים ייעודיים לטיפול באלמ"ב במחלקות המוכשרים לכך.	300 משפחות בשנה	קיים בכל הרשויות הבדואיות ויוכפל בכולן
	עו"ס משטרה – עו"ס הממוקם בתחנת משטרת העיירות ותפקידו לסייע לנשים הבדואיות המגיעות לתחנה במקרים של אלמ"ב ולתווך להן את הטיפול ביחידות הייעודיות.	20 מקרים לטיפול – לסירוגין, לא כולל מצבי חרום.	



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים

השרות לרווחת הפרט והמשפחה



תחום התערבות	פירוט המענים	מס' לקוחות	הערות
	מרכז קשר אזורי – מרכז המאפשר מפגשים מפוקחים ומוגנים בין הורים לא משמורניים הנמצאים בסכסוך גירושין עם ילדיהם. ילדים חשופים לאלימות – איבחונים פסיכודידקטים לאיתור ילדים עם צרכים רגשיים עקב אלימות במשפחה.	60 משפחות בשנה. 40 ילדים בשנה.	נמצא באלקסוס וניתן שירות אזורי קיים ברהט
ילדים ונוער בסיכון וסכנה	נתיבים להורות – הדרכה הורית ועבודה עם ילדים הסיכון בגיל הרך. מרכזי הורים ילדים ומתבגרים – עבודה טיפולית פרטנית ומשפחתית עם ילדים והוריהם. מעונות יום ורב תכליתיים – מעון יום טיפולי ליום ארוך, כולל הדרכה הורית. משפחותונים – מסגרת יומית לילדים בגיל הרך. מועדוניות לילדים – מסגרת אחה"צ לילדים בסיכון. תמיכה ביתית – מועדוניות בשעות אחר הצהריים שמתקיימות בבתיים של המפעילות, סיוע בהכנת שיעורים ופעילויות חברתיות. מית"ר – מרכז יום לנוער בסיכון, שנשרו ממערכת החינוך. בית חם לנערות בסיכון – טיפול פרטני וקבוצתי וכן פעולות העצמה. מית"ל – מרכז טיפולי לבני נוער, טיפול פרטני וקבוצתי. סדנאות, חוגים והכשרות לבני נוער	360 משפחות. 320 משפחות. 670 ילדים. 600 ילדים 180 ילדים 600 ילדים. 50 בני נוער. 175 נערות. 200 בני נוער. 600 בני נוער	מענים לילדים בסיכון יורחבו בכל הרשויות בהתאם למיפוי הצרכים וגיבוש התכנית בחודש נובמבר 2017 פועל ברהט
פעולות קהילתיות ומנהיגות קהילתית	פיתוח מנהיגות מקומית באמצעות פעילות למצבי חרום – איתור והכשרה מנהיגות מקומית ביישובים ובשכונות, והכשרתם לעמידה במצבי חרום. פתוח מרכזי גישור ותפיסה קהילתית – בנושאים רלוונטיים ליישוב, וביניהם נושא של אלימות וסכסוכים משפחתיים, חמולתיים ושבטיים. קליניקה לזכויות – מיצוי זכויות של משפחות וסנגור	700 איש 800 איש 60 משפחות בו זמנית	התוכנית נמצאת בשלבי פיתוח והקמה שונים: בחורה, לקיה, כסייפה ורהט. בשיתוף מכללת ספיר



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים

השרות לרווחת הפרט והמשפחה



2. תקצוב המענים לטיפול בנזקים הנגרמים בשל תופעת הפוליגמיה

להלן פירוט תקצוב של תכניות קיימות וכן של תכניות בהקמה או בהרחבה (בפילוח לפי רשויות) הנותנות מענה בישובים הבדואים לתחומי התערבות המושפעים מתופעת הפוליגמיה: משפחות בעוני, אלימות במשפחה, ילדים ונוער בסיכון, העצמת נשים ופעולות קהילתיות. חשוב לציין, כי תכניות אלו מהוות את הבסיס להרכבת תכנית התערבות מערכתית המותאמת לצרכים של משפחות החיות בפוליגמיה.

תקציב תוספתי חדש (ש"ח) - 2017			תקצוב קיים לשנה (ש"ח)	תחומי התערבות	שם הרשות
סה"כ	חד פעמי	קבוע			
רהט מס' תושבים: 62,415 מס' משפחות מטופלות: 4,863 מס' נפשות מטופלות: 20,750, שהם 32% מכלל התושבים.	800,000	230,000 (חממות)	570,000	2,300,000	טיפול בעוני והדרה: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים
	290,000		290,000	120,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום
			מענים לגיל הרך במסגרת תכנית בין משרדית	6,220,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים ועוד
	1,090,000			8,640,000	סה"כ רהט
תל שבע מס' תושבים: 18,671 מס' משפחות מטופלות: 2,184 מס' נפשות מטופלות: 3,618, שהם 19.3% מכלל התושבים.				120,000	טיפול בעוני והדרה: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים.
	65,000		65,000	65,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום
			מענים לגיל הרך במסגרת תכנית בין משרדית	3,000,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים ועוד
	65,000			3,185,000	סה"כ תל שבע



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים
השרות לרווחת הפרט והמשפחה



תקציב תוספתי חדש (נ"ח) - 2017			תקצוב קיים לשנה (נ"ח)	תחומי התערבות	שם הרשות
סה"כ	חד פעמי	קבוע			
125,000	125,000		280,000	טיפול בעוני והזדמנות: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	ערערה מס' תושבים: 15,813 מס' משפחות מטופלות: 1,007 מס' נפשות מטופלות: 4,788 שהם 30.2% מכלל התושבים.
77,000		77,000	100,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
102,000		102,000 מענים לגיל הרך במסגרת תכנית בין משרדית	4,000,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים ועוד	
304,000			4,380,000		סה"כ ערערה
120,000	120,000 (חממות)		290,000	טיפול בעוני והזדמנות: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	לקיה מס' תושבים: 11,781 מס' משפחות מטופלות: 1,031 מס' נפשות מטופלות: 4,632 שהם 39.3% מכלל התושבים.
260,000		260,000 בשיתוף ע"ק		מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
20,000		20,000 מענים לגיל הרך בתכנית בין משרדית	3,000,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים ועוד	
			50,000	פרקטיקה קהילתית: העצמה, שינוי עמדות, מנהיגות.	
400,000			3,340,000		סה"כ לקיה



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים
השרות לרווחת הפרט והמשפחה



תקציב תוספתי חדש (ש"ח) - 2017			תקצוב קיים לשנה (ש"ח)	תחומי התערבות	שם הרשות
סה"כ	חד פעמי	קבוע			
120,000	120,000 (חממות)		180,000	טיפול בעוני והזנחה : תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	חורה מס' תושבים : 19,371 מס' משפחות מטופלות : 1,041 מס' נפשות מטופלות : 5,065, שהם 26.1% מכלל התושבים.
		25,000	65,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה : איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
		מענים לגיל הרך במסגרת תכנית בין משרדית	3,000,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון : קשר חורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים,	
			380,000	פרקטיקה קהילתית : העצמה, שינוי עמדות, מנהיגות.	
145,000			3,625,000		סה"כ חורה
120,000	120,000 (חממות)		420,000	טיפול בעוני והזנחה : תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	שגב שלום מס' תושבים : 9,119 מס' משפחות מטופלות : 639 מס' נפשות מטופלות : 2,494, שהם 27.3% מכלל התושבים.
		65,000	65,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה : איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
		מענים לגיל הרך בתכנית בין משרדית	2,100,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון : קשר חורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים	
			130,000	פרקטיקה קהילתית : העצמה, שינוי עמדות, מנהיגות.	
185,000			2,715,000		סה"כ שגב שלום



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים
השרות לרווחת הפרט והמשפחה



תקציב תוספתי חדש (נ"ח) - 2017			תקצוב קיים לשנה (נ"ח)	תחומי התערבות	שם הרשות
סה"כ	חד פעמי	קבוע			
120,000	120,000 (חממות)		420,000	טיפול בעוני והזנחה: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	כסייפה מס' תושבים: 19,069 מס' משפחות מטופלות: 973 מס' נפשות מטופלות: 4,140, שהם 21.7% מכלל התושבים.
		65,000	65,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
		מענים לגיל הרך תכנית בין משרדית	1,500,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים ועוד	
		50,000	50,000	פרקטיקה קהילתית: העצמה, שינוי עמדות, מנהיגות.	
		235,000	2,035,000		
65,000	65,000		1,120,000	טיפול בעוני והזנחה: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	מ.א. נווה מדבר מס' תושבים: 56,962 מס' משפחות מטופלות: 2,200 מס' נפשות מטופלות: 10,461, שהם 18.3% מכלל התושבים.
		65,000	65,000	מניעה וטיפול באלימות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
		מענים לגיל הרך במסגרת תכנית בין משרדית	4,100,000	ילדים ונוער בהזנחה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים,	
			60,000	פרקטיקה קהילתית: העצמה, שינוי עמדות, מנהיגות.	
		65,000	5,345,000		



מדינת ישראל

משרד הרווחה ושירותים חברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים
השרות לרווחת הפרט והמשפחה



תקציב תוספתי חדש (נ"ח) - 2017			תקצוב קיים לשנה (נ"ח)	תחומי התערבות	שם הרשות
סה"כ	חד פעמי	קבוע			
			120,000	טיפול בעוני והזנה: תעסוקה, בטחון תזונתי (חממות), מיצוי זכויות אקטיבי, סיוע חומרי ותקציב גמיש, שירותים תומכים	מ.א. אלקסוס מס' תושבים: 49,252 מס' משפחות מטופלות: 2,721 מס' נפשות מטופלות: 11,996, שהם 24.3% מכלל התושבים.
65,000		65,000	147,000	מניעה וטיפול באלומות במשפחה: איתור, טיפול, אבחונים, שיקום	
626,000		626,000 יגובש במסגרת תכנית בין משרדית	4,161,000	ילדים ונוער בהזנה וסיכון: קשר הורה ילד, מעונות יום, מועדוניות, בתים חמים,	
691,000			4,428,000		סה"כ אלקסוס
3,180,000			37,693,000		סה"כ תקציב למענים בקהילה ביושבים הבדואים בדרום
750,000		750,000		ייעוץ וליווי למחלקות הרווחה	מעטפת מחוזית לפיתוח שירותים חדשים

3. שירותים מחוזיים חוץ בייתיים לטיפול והגנה:

- מקלט לנשים נפגעות אלימות וילדיהן.
- מרכז חרום לטיפול בילדים ומשפחותיהם.
- פנימיה לטיפול בילדים בדואים.



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

האגף לשירותים חברתיים ואישיים

השרות לרווחת הפרט והמשפחה



ג. המלצות בתחום הרווחה לצמצום השלכות הפוליגמיה

1) ברמה העקרונית:

- לפעול בשטח למען המטרות הבאות: שינוי עמדות מבלי לעורר אנטגוניזם, העצמת נשים, חינוך שיוויוני לילדים ועוד.
- לפעול באופן שיטתי להרחבת מעגלי השפעה של אנשים בעלי דעות מתונות, שהינם בעלי השפעה במשפחות/יישובים/קהילות.
- לפעול תוך שמירה והרחבה של שיתופי פעולה בתוך ובין משרדים וגופים שונים הקשורים לטיפול, פיתוח ו/או העצמה של החברה הבדואית.
- לכבד את קצב השינוי: למצוא את האיזון בין רצון לחולל שינויים מהירים לבין רגישות יתר לתרבות.

2) ברמה המעשית:

- הגדלת היקפי מקבלי השירות במחלקות הרווחה ב-10% בשנתיים הקרובות בתחומים המפורטים: הגדלת מס' ילדים ונוער בסיכון והזנחה המוכרים והמטופלים, הגדלת מס' הנשים המשולבות בתעסוקה, הגדלת מס' המשפחות המקבלות מענה בתחום האלימות במשפחה, שימוש בכלים של עבודה קהילתית כדי להרחיב מעגלי השפעה ועוד.
- התכנית מדברת על הרחבת המענים הקיימים שפורטו לעיל ואשר הוכיחו הצלחה ועמידה ביעדים וכן הקמת התכניות הללו במקומות בהם אינן פועלות.
- לפעול להכוונת צעירים וצעירות בדואיים למקצועות נחוצים בחברה, כולל בתחום הרווחה ובדגש על טיפול במשפחות החיות בפוליגמיה. זאת בביתן עם משרד העבודה, משרד החינוך, אוניברסיטת בן גוריון והמכללות שבאזור.
- לשים דגש על שיטות עבודה שיוצרות חיבורים בין הפעילויות השונות הקיימות והמתוכננות, כדי לשמר ידע ולאפשר רכישה של כלים חדשים, איגום ידע ומשאבים.
- בניית תכנית הכשרה והדרכה לצוותים של המחלקות לשירותי הרווחה הבדואיות, על מנת לסייע להן לבנות תוכניות התערבות המותאמות לכל משפחה החיה בפוליגמיה המגיעה לטיפול במחלקה. התכניות יורכבו מתוך סל המענים שפורטו לעיל.



מדינת ישראל

משרד הרווחה ושירותים חברתיים האגף לשירותים חברתיים ואישיים השרות לרווחת הפרט והמשפחה



לסיכום

משרד הרווחה פועל באמצעות מסגרות ותכניות מגוונות לשם מתן מענים לצרכי רווחה בכל התחומים ובכל הרשויות המקומיות לרבות במגזר הבדואי.

בהתייחס לתופעת הפולגמיה, תכניות אלו לא נועדו לפתור את בעיית הפולגמיה או למנוע אותה. לשם כך יש לפעול במישור של חינוך, הסברה, שינוי עמדות בקהילה, אכיפה וכן נקיטת בסנקציות פליליות וכן כלכליות לצמצום היקפי התופעה.

התכניות המוצעות בהיבט הרווחה נועדו לצמצם את נזקה החברתיים של הפולגמיה על משפחות, על ילדים, נשים וגברים. השלכות אלו פורטו במסמך זה וכוללים: משפחות בעוני, אלימות במשפחה, ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה והעצמת נשים.

בחודשים אילו נעשות פעולות למיפוי צרכים במחלקות הרווחה והערכות תקציביות ואופרטיביות על מנת להרחיב את מערך שירותי הרווחה בישובים הבדואים שיתן מענה גם בתחומים שזיהינו כפגיעים יותר במשפחות פולגמיות, לרבות באמצעות הפרקטיקה הקהילתית.

כתבו :

אפרת שרעבי- סגנית מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים
מרים בן עטר- מרכזת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במחוז הדרום

12.9.17

לכ'

עו"ד אמי פלמור
המנהלת הכללית
משרד המשפטים

הנדון: תוכנית משרד הבריאות להתמודדות עם השלכות הפוליגמיה על מערכת הבריאות

במענה להחלטת הממשלה

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 29.1.17 ובהמשך לבקשתך, רצ"ב תכנית משרד הבריאות להתמודדות עם השלכות הפוליגמיה על הבריאות תוך התייחסות למאפיינים הבריאותיים של החברה הבדואית בדרום, שירותי הבריאות והמלצות לטיפול בהשלכות הפוליגמיה על הבריאות.

רקע

החברה הבדואית בנגב מנתה בשנת 2016 כ-230,900 תושבים, כמחציתם מתגוררים ביישובים מוכרים ומחציתם ביישובים בלתי מוכרים. כ-60% מהאוכלוסייה הינה מתחת לגיל 17 (30% במגזר היהודי). משרד הבריאות אחראי על שירותי בריאות לאוכלוסייה זו מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995. בהערכות שונות שנעשו לאחרונה על ידי הועדה הבין משרדית העוסקת בנושא, קיימים כיום כ-35,500 תאים משפחתיים בחברה הבדואית בדרום, מתוכם מוערך כי כ-20% מהמשפחות, דהיינו 7000 משפחות הן משפחות פוליגמיות.

ככלל אוכלוסיית המשפחות הפוליגמיות בתוך החברה הבדואית זכאית לקבל שירותים בתחום הבריאות הכללית ובתחום בריאות הנפש ככל אוכלוסיית מדינת ישראל. יחד עם זאת אנו מודעים לקשיים הקיימים בקרב החברה הבדואית בדרום בקבלת שירותי הבריאות, בין היתר בשל הפיזור הגיאוגרפי, תנאי השטח המקשים על הנגישות לקבלת השירותים, והעדר מודעות.

בנוסף, קיימת תופעה של **העדר ביטוח רפואי** לנשים ללא מעמד (רובן ילידות הרשות הפלסטינית), המצויות בנישואים פוליגמיים, ולא קיים מידע מלא לגבי הסדרת מעמדם של ילדיהן.

נציין כי כלל הנשים הבדואיות הפונות לטיפול חלב מקבלות שירות, אולם בבסיס הנתונים של טיפות חלב ושל קופות החולים לא קיים שדה רישום של משפחות פוליגמיות, והרישום נעשה על פי האם. כאשר הצוות יודע כי מדובר באישה המצויה במערכת פוליגמית הדבר נרשם בתיק אך כאמור לא בשדה ייעודי

Director Of Social Work Services
Ministry of Health
Noah Mozes 15 Tel-Aviv - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
FAX: 03-6061777 TEL: 03-6061770

מלכה פרגר - מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית
משרד הבריאות
רח' נוה מוזס 15 ת"א - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
טל: 03-6061770 פקס 03-6061777

ומכאן הקושי למפות את הנתונים אודות מספר המשפחות הפוליגמיות, מאפיינים בריאותיים ייחודיים והערכת צרכים.

מסמך זה הוכן לאחר עבודה ממושכת לבחינת הצרכים ומערך השירותים במערכת הבריאות באמצעות:

1. מפגשים ושיחות עם אנשי מקצוע (בתחומים השונים) במערכת הבריאות מהשטח ומהאקדמיה לרבות הנהלת משרד הבריאות, לשכת הבריאות מחוז דרום, קופות החולים, ביי"ח סורוקה ובית החולים הפסיכיאטרי ב"ש.
2. חיפוש במאגרי מידע אקדמיים על הקשר בין פוליגמיה ובריאות תוך התמקדות במחקרים שנעשו על החברה הבדואית בנגב.
3. בחינת נתונים

ומטרתו לקדם את המענים הרפואיים להתמודדות עם השלכות פוליגמיה על הבריאות. אנו מתייחסים במסמך זה אל המאפיינים הבריאותיים של החברה הבדואית בפזורה וביישובי הקבע תוך שימת דגש על המשפחות הפוליגמיות במקרים בהם קיימים הנתונים. עמדתנו היא כי על ידי שיפור המענים הבריאותיים לכלל האוכלוסייה הבדואית בדרום יינתן מענה גם למשפחות הפוליגמיות שלעיתים קרובות, כך על פי עדויות מהשטח ומחקרים, נמצאות בקצה הרצף.

מאפיינים בריאותיים של החברה הבדואית בדרום

- הצירוף של מצב חברתי-כלכלי קשה ותנאים סביבתיים דלים משפיעים על כל תחומי החיים של הילדים, הנשים והגברים החל מתזונה, דרך למידה ורכישת מיומנויות ועד לבריאות ותחושת רווחה אישית.
- **תינוקות** - מהמידע הקיים בלשכת הבריאות מחוז דרום, אנו למדים כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום שיעור תמותת תינוקות (0-1) הגבוה בארץ: בשנת 2015 עמד על 12.1 לכל 1000 לידות לעומת 4.2 ל-1000 בחברה היהודית. מבחינת תמותת ילדים בגילאי 0-5 מדובר על שיעור של 13.7 לכל 1000 בחברה הבדואית לעומת 4.3 ל-1000 בחברה היהודית.
 - קיים שיעור גבוה יחסית של מומים מולדים ומחלות תורשתיות בשל נשואי קרובים וחסרים תזונתיים. כמו גם שיעור גבוה של לידת תינוקות במשקל נמוך 50% מתמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הבדואית הינה בשל מומים מולדים ונישואי קרובים. יש לציין כי לא קיים מידע מחקרי על קשר ישיר בין פוליגמיה לתמותת תינוקות.
 - **עוני ובריאות** - האוכלוסייה הבדואית בדרום נמצאת באשכול סוציאקונומי 1. חלק ניכר מהמשפחות חיות בעוני. כידוע לעוני השלכות על הבריאות הן של הנשים והן של הילדים לרבות בעיות גדילה והתפתחות בקרב ילדים, בריאות השיניים, החמרה בחולי עקב אי צריכת תרופות ושירותים רפואיים ומחסור במוצרי מזון והיגיינה בסיסיים.

- **קושי בהיענות לטיפול רפואי** - ישנם מקרים בהם הנשים אינן מגיעות לקבלת טיפול רפואי שוטף ואינן מגיעות לתחנות טיפת חלב כנדרש (למשל במקרים של מעקב הריון). כתוצאה מכך אנו עדים להחמרה של בעיות רפואיות שאם היו מקבלות מענה בשלב מוקדם ייתכן והיו נחסכים סיבוכים וטיפולים רפואיים מורכבים.
- **ביקורים חוזרים במלר"ד(חדר מיון) ובבית החולים** - קיים שיעור גבוה יחסית של אשפוזים חוזרים בקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום. צוות בית החולים מעריך כי לעיתים הביקור בבית החולים אינו "הכרח" רפואי אך מאפשר לנשים להגיע למקום בטוח בו הן יכולות לנוח מעט.
- **העדר בטחון תזונתי – העדר בטחון תזונתי** – על-פי הגדרת משרד הרווחה, "אי-ביטחון תזונתי במדינות מפותחות כישאל הוא תופעה חברתית וכלכלית וביטויי רבים ומגוונים: צמצום במלאי המזון של משק-הבית, אכילת מזון שאינו ראוי לאכילה, דאגה בנוגע ליכולת להשיג מזון והשגת אוכל בדרכים לא מקובלות כגון קבצנות וחיתוט בפחי אשפה". מחקרים מעידים על כך שישנו קשר ברור בין חוסר בטחון תזונתי ועודף משקל והשמנה בקרב נשים¹, בעיה ידועה ובעלת השלכות בריאותיות ועלויות טיפוליות גבוהות על מערכת הבריאות לטווח הארוך. האוכלוסייה הבדווית בפרט ובמיוחד משפחות פוליגמיות, הינן בסיכון מוגבר לאי בטחון תזונתי שמביא לחסרים תזונתיים ותחלואה מוגברת בקרב אוכלוסייה זו².
- **בריאות השן** - קיים קשר מובהק בין עוני ותחלואה דנטלית, בדגש על עששת ילדות מוקדמת, ECC. הגורמים לכך הם תזונה קריוגנית, גהות הפה ירודה מאד וגורמים נוספים. בנוסף לתחלואה הגבוהה קיים שימוש נמוך בשירותי הבריאות המניעתיים, לרבות בדיקות תקופתיות, שיננית וטיפול שיניים לילדים (לרוב עקב חוסר מודעות וחוסר נגישות).
- **העדר בטיחות סביבתית** - 20% מהתאונות בקרב ילדים בישראל מתרחשים בקרב האוכלוסייה הבדואית בעוד הם מהווים 2% מהאוכלוסייה במדינת ישראל. נראה כי הילדים נמצאים פעמים רבות בסביבה שאינה בטיחותית עבורם, לעיתים ללא השגחת מבוגר וחשופים לפגיעות כמו כוויות, חתכים, תאונות וכו'.

השפעות הפוליגמיה על הבריאות

- **מצוקה בריאותית פיזית ונפשית** - אנשי המקצוע במערכת הבריאות פוגשים לרוב את הנשים והילדים ממשפחות פוליגמיות. להערכת אנשי הצוות, הן הנשים והן הילדים בסיכון גבוה יותר לסבול ממצוקה בריאותית פיזית ונפשית. אישה המתמודדת עם נישואים שניים של בעלה לעיתים קרובות נקלעת למשבר רגשי – נפשי המתבטא בצורך אינטנסיבי יותר בתמיכה ובעיקר "מישהו לדבר איתו ולבכות על הכתף שלו" כדברי אחת האחיות.

בסקירת ספרות עולה כי נשים הנמצאות בנישואים פוליגמיים, בעיקר נשים ראשונות, נמצאות בסיכון גבוה יותר לבעיות נפשיות כגון דיכאון, חרדה, פוביות והפרעות סומטיות (Daoud et al¹, 2014, אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005² ו-Shepard, L. D. 2013³). גם בידוד סביבתי של נשים אלו המרוחקות פעמים רבות ממשפחת המוצא, ומתמודדות עם הקשיים ללא מערכת תמיכה, גורם לבעיות רגשיות ודיכאון, העלול להיות מוקרן גם על הילדים.

דיכאון לאחר לידה – מנתונים ראשוניים של מחקר המתבצע בימים אלו עולה כי קיים קשר מובהק בין פוליגמיה לסיכוי גבוה יותר לדיכאון לאחר לידה.

- **עוני** – עפ"י דיווח מאנשי מקצוע בשטח במקרים לא מעטים הבעל נוטש את אשתו ללא גירושין, עובר לגור עם האשה האחרת ומותיר את האישה הראשונה וילדיה ללא אמצעי מחיה מספקים. דבר זה גורם להחמרת המצוקה הכלכלית ומצב הבריאות. לעיתים נשים מדווחות כי אין להן כסף לתרופות בסיסיות או התחייבות עבור שירותי הבריאות.
- **ליווי ילדים מאושפזים** – בבית החולים סורוקה נמצאו מקרים בהם ילדים שאושפזו לתקופה ארוכה נותרו ללא הורה שכן האמהות, בהיותן ללא בעל או תמיכה משפחתית, העלו קושי בין הצורך להיות עם הילד המאושפז לבין להיות בבית ולתת מענה לשאר הילדים.
- **תלונות פסיכוסומטיות ופיברומיאלגיה** – בבדיקה שנערכה במרפאת כסייפה של קופת חולים כללית מצאו כי נשים בפוליגמיה מגיעות יותר לביקורים חוזרים על תלונות של כאבים שאינם מוסברים ופעמים רבות מקבלות אבחנה של פיברומיאלגיה, מידע דומה התקבל מסורוקה בהקשר לכאבי ראש חוזרים. הדברים טרם פורסמו בספרות הרפואית.
- **נסיגות אובדניים** – צוות השירות הסוציאלי בבית החולים סורוקה מדווח כי הם נתקלים לא מעט בנשים שעשו נסיגות אובדניים סביב החלטתן של הבעל לשאת אישה נוספת (לא קיים רישום מסודר של מקרים הקשורים לפוליגמיה). נשים אלו זקוקות לתמיכה רגשית רבה.
- **אלימות במשפחה** – אנשי מקצוע בתחום האלימות במשפחה מעריכים כי במשפחות פוליגמיות קיים שיעור אלימות גבוה יותר של אלימות כלפי נשים, יחד עם זאת קיים תת דיווח על אלימות. מלבד היותה של האלימות תופעה חברתית פסולה, יש לה גם השפעות ישירות על הבריאות הפיזית והנפשית של הנשים והילדים ולאור זאת בכלל מסגרות הבריאות מתבצע איתור יזום לגבי נשים נפגעות אלימות. מנתוני תחנות טיפת חלב של משרד הבריאות הנותנות שירות בחברה הבדואית עולה כי בשנת 2016 נרשמו 6,877 תינוקות חדשים, אחיות בריאות הציבור בתחנות ביצעו 6,600

¹ Daoud, N., Shoham-Vardi, I., Urquia, M. L., & O'Campo, P. (2014). Polygamy and poor mental health among Arab Bedouin women: Do socioeconomic position and social support matter?. *Ethnicity & health*, 19(4), 385-405.

² אל קרינאוי, ע. וסלונים-נבו, ו. (2005) נישואים פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על מצבם הנפשי והחברתי של נשים בדואיות-ערביות. בתוך ר. לב-ויזל, ג. צוויקל ונ. ברק (עורכות), שמרי נפשך- בריאות נפשית בקרב נשים בישראל (עמ' 42-21). (באר שבע: המרכז לחקר וקידום בריאות

³ Shepard, L. D. (2013). The impact of polygamy on women's mental health: a systematic review. *Epidemiology and psychiatric sciences*, 22(1), 47-62.

תשאולים של נשים לגבי אלימות (כ-96%). מתוכן 74 נשים (1%) בלבד דיווחו על אלימות כלפיהן ולגבי 109 נשים (1.6%) נוספות דיווחו האחיות כי נשאר אצלן חשד לגבי אלימות אף שהאישה לא דיווחה על כך.

שירותי הבריאות

- **תחנות טיפת חלב** - משרד הבריאות מפעיל 28 תחנות טיפת חלב הנותנות שירות לאוכלוסייה הבדואית מתוכן:
14 תחנות ביישובי הקבע המשרתות גם את הפזורה של ישובים אלו
9 תחנות יבילות בפזורה הבדואית
5 תחנות ביישובים יהודיים הנותנות שירות לאוכלוסייה בדואית מיישובים סמוכים (בתחנות אלו אחוז גבוה של משפחות בדואיות)
בשנת 2016 טופלו בתחנות אלו כ-29,000 נשים בדואיות ונקלטו כ-8,000 תינוקות חדשים.
למעשה, ברוב תחנות טיפת חלב במחוז דרום ניתן שירות לנשים מהחברה הבדואית.
- **מרפאות קופות החולים** – סה"כ 64 מרפאות ומכונים של כלל קופות החולים נותנים שירותים לאוכלוסייה הבדואית:
49 ביישובים המוסדרים
15 ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום (יישובים מוכרים בפזורה).
מתוכם: 2 מרפאות בריאות הנפש ברהט
3 מרכזים לבריאות הילד
3 מכוני פיזיותרפיה
והשאר מרפאות ראשוניות כשבתוכן 7 מרפאות יועצות.
- **פריסת מרפאות שירותי בריאות כללית:**
יישובי קבע - סה"כ 38 מרפאות מתוכן: 23 רפואה ראשונית, 8 רפואה ראשונית ויועצת, 2 מרכז בריאות הילד, 1 ברה"נ, 1 פיזיותרפיה.
פזורה – 11 רפואה ראשונית
- **שירותי אשפוז כלליים** - ניתנים במסגרת בית החולים סורוקה.
- **שירותי בריאות הנפש:**
אשפוז – במרכז לבריאות הנפש בבאר שבע ובבית החולים סורוקה
מרפאות ברה"נ - המרפאה הפסיכיאטרית בבית החולים סורוקה, במרכז הרפואי ב"ש
שירותי בריאות כללית: בדימונה, ערד, רהט ובאר שבע, קופת חולים לאומית: ברהט

ומכבי: בבאר שבע

- **תוכניות לקידום בריאות** - מופעלות ע"י משרד הבריאות בקרב האוכלוסייה הבדואית בכלל, ללא דגש מיוחד על משפחות פוליגמיות.
- **מגשרות** – בשנים האחרונות קיימת תכנית של מגשרות- נשים מתוך האוכלוסייה הבדואית שעברו הכשרה ייעודית, הפועלות בתוך תחנות טיפת חלב בחברה הבדואית, ועוסקות בהנגשת ידע ומידע, הדרכות בנושאי בריאות, תרגום, תיווך בין תרבותי ועוד. הפרויקט מופעל על ידי חברת "פמי פרימיום". כיום ישנן 9 מגשרות ב-3.5 משרות המתפרסות על 26 תחנות. בשל מספר השעות המצומצם מגיעות רק לכ-1/5 מהאוכלוסייה (5000).
- **טיפול תזונתי** - ניתן על ידי קופות החולים
- **בריאות השן** - בהיבט הטיפולי ישנם רופאי שיניים בני המגזר שמטפלים בילדים כספקי קופות החולים בכל הכפרים המוכרים. בפזורה קיימת ניידת לטיפול שיניים שמופעלת על ידי רופאי הסדר של קופ"ח כללית. בשנה שעברה בוצעה תכנית פיילוט לזיהוי ומניעת עששת ע"י אחיות טיפות חלב. האחיות זיהו מוקדי עששת וביצעו פעולות של חינוך לבריאות, מריחת לקת פלואוריד, חלוקת משחות ומברשות שיניים והפניות לרופא שיניים במקרים המתאימים.

קשיים וחסימים בקבלת שירותי הבריאות

נגישות לשירותי הרפואה – קיים קושי בנגישות למרפאות קופת חולים ולתחנות טיפת חלב עקב הפיזור הגיאוגרפי ותנאי השטח בעיקר ביישובים שלא מוכרים. על פי דו"ח מחקר מהשנים 2003-2005⁴, האוכלוסייה הבדואית עושה שימוש בשירותי בריאות, אך אוכלוסיית הפזורה, ככל הנראה בשל המרחק ומיעוט השירותים, עושה שימוש מוגבר במלר"דים (חדרי המיון). בנוסף ציינו משתתפי המחקר כי שירותי הבריאות יקרים. כיום מציינים אנשי מקצוע כי עדיין קיים קושי להגיע למרפאות הן בשל המרחק והן בשל הקושי של אישה הנמצאת לבדה עם מספר ילדים להגיע עם כולם או לחלופין להשאירם בבית ללא השגחה. **נגישות תרבותית – לשונית** – קיים מחסור באנשי מקצוע דוברי שפה ערבית.

⁴ ד. בן רבי, ש. עמיל, פ. ניג'ם, ט. דולב, 2009, ילדים באוכלוסייה הבדואית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <http://il.org.jdc.brookdaleheb://http44=ArticleID&156=CategoryID/?>

פגיעה באמון בצוותי בריאות בכלל ותחנות טיפת חלב בפרט - תחנות טיפת חלב נתפסות כמקום אוניברסלי ונייטרלי ולכן לנשים מותר להגיע אליהן יחסית בחופשיות וללא ליווי. חשוב לשמור על מעמד זה של מסגרות הבריאות.

קיים חשש בקרב אנשי מקצוע שבמידה ומסגרות הבריאות תיתפסנה כמקומות המעצימים ומלמדים את הנשים נושאים הנוגדים את תרבותם, הגברים ימנעו מהנשים להגיע באותה חופשיות, דבר שעלול להביא לפגיעה בבריאות האוכלוסייה.

העדר ביטוח רפואי – קיימת תופעה של נשים חסרות מעמד בישראל (ילידות שטחי הרשות הפלסטינית) הנישאות לתושבים בדואים בפזורה וביישובי הקבע, והנישואין אינם נרשמים כחוק. לנשים אלו אין ביטוח רפואי אלא אם כן בן הזוג מבטח אותן באופן פרטי. במזרח ירושלים מוכרת התופעה של שימוש בכרטיס קופת החולים של אחת הנשים בעלות הביטוח לטובת אלו חסרות המעמד, התופעה אינה מוכרת בדרום אולם סביר להניח שהיא קיימת גם שם. יש לציין כי קיימת פריסה של מרפאות ושירותים לחסרי ביטוח אך היא ממוקמת רובה ככולה במרכז הארץ.

לגבי הילדים המשותפים, היות ובני הזוג אינם נשואים באופן רשמי על האב לפעול להכרה בילדים המשותפים כילדיו. הליך זה כולל כיום ביצוע בדיקת רקמות פרטית העולה כמה אלפי שקלים. באם אינו עושה זאת **גם הילדים ללא ביטוח רפואי**.

קיים הסדר עם קופת חולים מאוחדת לילדים חסרי מעמד שעל פניו יכול לתת מענה גם לילדים אלה, אך יש לזכור שמדובר בהסדר וולנטרי, כאשר עלות ההשתתפות העצמית גבוהה יחסית בהיתן משפחה ללא הכנסה ו/או גב כלכלי (120 ₪ בחודש).

חוסר באנשי מקצוע דוברי ערבית – החוסר באנשי מקצוע דוברי ערבית קיים בכל המקצועות בתחום הבריאות

המלצות משרד הבריאות להתמודדות עם השלכות הפוליגמיה על מערכת הבריאות

Director Of Social Work Services
Ministry of Health
Noah Mozes 15 Tel-Aviv - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
FAX: 03-6061777 TEL: 03-6061770

מלכה פרגר - מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית
משרד הבריאות
רח' נוה מוזס 15 ת"א - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
טל: 03-6061770 פקס 03-6061777



אנו ממליצים להתמקד בהסדרת הביטוח הרפואי לילדים חסרי מעמד ובאוכלוסיית הנשים ולהשקיע את מירב המשאבים בהעצמת הנשים וקידום בריאותן הפיזית והנפשית מתוך הבנה שבכך נשפיע גם על בריאות הילדים והתא המשפחתי כולו.

עדיפות	מהות הפעולה	המענה	הערכה תקציבית לשנה	הערות
1. הסדרת ביטוח רפואי לילדים				
	הבטחת שירותי בריאות לילדים לילדים חסרי מעמד ע"י הסדרת ביטוח רפואי	תשלום עבור ביטוח רפואי במסגרת ההסדר הקיים עם קופת חולים מאוחדת לילדים חסרי מעמד	4,368 אלש"ח (סבסוד מלא של המשרד)	280 ש"ח עבור ילד הערכה של כ- 1300 ילדים (600 אימהות, 4200 ילדים, 20% ללא ביטוח רפואי)
2. פעילויות העצמה לנשים הסדרת				
	התערבות פסיכו-סוציאלית סדנאות וקבוצות תמיכה להעצמת נשים העלאת הדימוי העצמי רכישת דרכי התמודדות עם המבנה המשפחתי הפוליגמי העלאת מודעות לנושאי בריאות היענות לטיפול תקשורת בונה בתוך המשפחה, קשר הורה ילד אלימות במשפחה דכאון סב לידתי אורח חיים בריא: תזונה נכונה, עישון, סיוע במיצוי זכויות, מעמד האשה גישור בין שירותי הבריאות	9 משרות עובדות סוציאליות (רצוי דוברות ערביות): 5 בטיפות חלב (1 בכל אזור) 3 בקופו"ח 1 – מחלקת יולדות בב"ח סורוקה	1,157 אלש"ח	קושי בגיוס כ"א דובר ערבית לדרום יש צורך בעלות משרה גבוהה יותר על מנת ליצור תמריצים
	• כולל תמיכה בצוותים גישור והדרכות לקידום בריאות	מגשרות תוספת 6 משרות (מעבר ל 3.5 משרות)	600 אלש"ח	כיום עובדות 9 מגשרות (נשים בדואיות) בתחנות טיפת חלב
3. הנגשת שירותי הבריאות				

Director Of Social Work Services
Ministry of Health
Noah Mozes 15 Tel-Aviv - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
FAX: 03-6061777 TEL: 03-6061770

מלכה פרגר - מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית
משרד הבריאות
רח' נוח מוזס 15 ת"א – 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
טל: 03-6061770 פקס 03-6061777



ליישובי הפזורה	928 אלש"ח לרכב 100 אלש"ח הפעלה לשנה	רכב עביר בתנאי שטח קשים חלוקה לחדרים המאפשרים פרטיות, שירותים ציוד רפואי ככל הנדרש	תחנת טיפת חלב ניידת רב תכליתית רופאי ילדים, רופאי נשים, אחיות, עובדות סוציאליות	
לצוותי טיפות חלב, קופות חולים ובתי חולים (300 אנשי צוות רב מקצועי)	50 אלש"ח	10 סדנאות	הנגשה תרבותית הכשרות בנושא הנגשה תרבותית: פוליגמיה, עוני וכו' לצוותי הבריאות במחוז הדרום	
100 אחיות	50 אלש"ח	קורס שלב ב' לאחיות טיפת חלב	לימור השפה הערבית	
			4. פיתוח והרחבת שירותים	
הנושא ייבחן והנתונים ישמשו לצורך טיפול רפואי במטופל ומשפחתו בלבד	בהתאם לאומדן עלויות של אגף המחשוב	הוספת שדה רישום בתוכנות הממוחשבות של תחנות טיפת חלב, לאיסוף מידע לצורך הטיפול בתחנת החלב	אומדן היקף התופעה וניטור ההשלכות על הבריאות	
רוב המחקרים שנעשו קטנים בהיקפם, אך מראים על קשר בין מצב בריאות לפוליגמיה	מימון באמצעות קרן המחקרים של המשרד	מענקי מחקר למחקרים העוסקים בקשר בין פוליגמיה לבריאות בתחומים השונים	עידוד חקר ההשלכות של התופעה על הבריאות	
			5. בריאות השן	
קיימת ניידת לטיפול שיניים בפזורה שמופעלת על ידי רופאי הסדר של קופ"ח כללית. מומלץ להוסיף ניידת נוספת	600 אלש"ח	מרפאת שיניים ניידת הפעלה באמצעות מיקור חוץ	טיפול שיניים לילדים	
כיום קיים ברהט, נתיבות וסנהדרין בב"ש(מעורבת)	606 אלש"ח	תוכנית התערבות לזיהוי ומניעה בקרב ילדים ע"י אחיות טיפת חלב יש להרחיב את הפיילוט לכל טיפות החלב במגזר הבדואי	זיהוי, מניעת עששת	

Director Of Social Work Services
Ministry of Health
Noah Mozes 15 Tel-Aviv - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
FAX: 03-6061777 TEL: 03-6061770

מלכה פרגר - מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית
משרד הבריאות
רח' נוח מוזס 15 ת"א - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
טל: 03-6061770 פקס 03-6061777



הערכה מצומצמת	8,459 אלש"ח			סה"כ אומדן התקציב
---------------	----------------	--	--	-------------------------

בברכה,
מלכה פרגר-עזריאל מומחה

מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית

העתק:
מר משה בר סימן טוב, מנכ"ל משרד הבריאות
ד"ר ורד עזרא, ראש מנהל רפואה

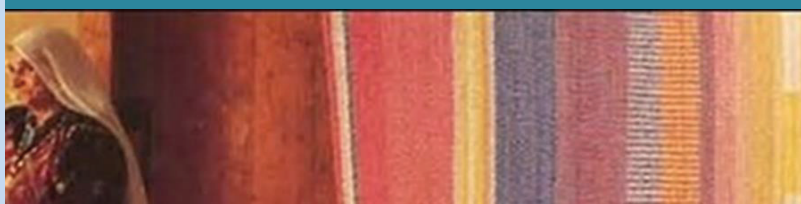
Director Of Social Work Services
Ministry of Health
Noah Mozes 15 Tel-Aviv - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
FAX: 03-6061777 TEL: 03-6061770

מלכה פרגר - מנהלת השירות הארצי לעבודה סוציאלית
משרד הבריאות
רח' נוח מוזס 15 ת"א - 67442
malka.prager@moh.health.gov.il
טל: 03-6061770 פקס 03-6061777



**משרד
החינוך**

תכנית מערכת החינוך



**וועדת היגוי
התמודדות עם תופעת הפוליגמיה**

הגדרת המשימה בהחלטת הממשלה

- להטיל על שר החינוך לגבש בתוך ארבעה חודשים מתווה שיעסוק בפיתוח חומרי למידה או תכנית התערבות להתמודדות עם הנושא ולהציגו בפני הצוות הבין-משרדי, לרבות אומדן תקציבי.

מטרות התכנית

בירור עמדות ותפיסות בקרב הצוות החינוכי כלפי נושא הפוליגמיה וכלפי חינוך לחיי משפחה בחברה הבדואית.

1

הכשרת לבבות אנשי החינוך ורתימתם להטמעת תכנית ההתערבות בתוך בתי הספר במסגרת תכנית "כישורי חיים".

2

הרחבת יידע אודות תופעת הפוליגמיה בחברה הבדואית והגברת המודעות להשלכותיה על רווחה נפשית של תלמידים ועל השלכות בתחום הסיכון (מחסור, אפשרות להזנחה, ועוד).

3

הגברת מודעות לסתירות ולקונפליקטים הנובעים מחיים בחברה מסורתית ומודרנית בו זמנית. החזקת מורכבות מול ערכים מתנגשים. **מתן לגיטימציה לביטוי קונפליקטים** וסתירות תוך הקניית כלים להתמודדות עמם.

4

סוגיות ודילמות שהנחו את שיקולי הדעת בכתיבת המתווה

- **תפיסות ועמדות של אנשי מפתח** בחינוך ואנשי הקהילה כחסם להעברת תכניות התערבות.
- **עיסוק ישיר מול עיסוק עקיף** בנושא הפוליגמיה.
- **התנגשות של תפיסות** תרבותיות, מסורת, מנהגים, שבטיות מול תפיסות של מודרניות, כיבוד חוק ושוויון הזדמנויות בין המינים.
- **הצורך בשמירה על כבודם של תלמידים ממשפחות פוליגמיות** הלומדים בכיתות.
- **השלכות הפוליגמיה על הרווחה הנפשית** של ילדים והגברת הסיכון.
- **זיהוי פלטפורמות ליישום המתווה** וזיהוי קבוצות גיל קריטיות להתערבות.

עקרונות מנחים לפיתוח והטמעת המתווה

תכנית התערבות לתלמידים מגן – י"ב

במסגרת "כישורי חיים" תוך התאמת התכנים לגיל התלמידים

1. התכנית תעסוק בהיבטים של הכנה לחיי משפחה, כבוד ויחסים בין המינים, פיתוח כישורי התמודדות וחינוך לתעסוקה. תכנים אלה ישולבו בתכנית "כישורי חיים".
2. התכנית תתמקד תחילה בעבודה עם המבוגרים ובהכשרת לבבות.
3. העיסוק בנושא הפוליגמיה יהיה בחלקים מסוימים בתכנית ברקע ובחלקים מסוימים בדמות בהתאמה לגיל.
4. התכנית תבנה ותופעל בהלימה לקודים התרבותיים.
5. התכנית תדגיש את הכוחות והחוזקות של החברה הבדואית להוביל שינוי.
6. התכנית נבנית לארבע תקופות גיל קריטיות להעברה: גן ילדים, יסודי- כיתות ה'-ו'; חט"ב כיתות ח'-ט'; על יסודי – כיתות י'-י"א.
7. התכנית תפעל בשיתוף עם גורמים רלוונטיים בקהילה.
8. התכנית תלווה בייעוץ אקדמי ובמחקר מלווה.

סדירות ארגונית להטמעת התכנית

- **צוות מחוזי** - במחוז יוקם צוות מחוזי רב מקצועי לתכנון המהלך, לפיקוח ולהנחיה של התכנית (מפקחת המחוז, יו"ר תכנית החומש, מפקחים כוללים ומפקחים על היעוץ)
- **צוות מוביל בבתי הספר** – הקמת צוות מוביל רב מקצועי להובלת הנושא (מנהל או סגן מנהל פדגוגי, יועץ/ת חינוכי, פסיכולוג בית הספר, רכז חברתי).

הכשרות:

- ✓ הכשרת הפיקוח והמנהלים להטמעת המתווה ופיקוח עליו
- ✓ הכשרת היועצים
- ✓ הכשרת מורים/ גננות
- ✓ קביעת מועדים להכשרת הצוות
- ✓ קביעת שעות מוגדרות במערכת להטמעת המתווה (שעות כישורי חיים, מקצועות לימוד: מורשת, מולדת וחברה, אזרחות).

תחומי ליבה בתכנית

בכל שלב גיל תיבנה התכנית על 3 מרכיבי ליבה:



פיתוח חוזקות
וכישורים להתמודדות

חינוך לחיי משפחה
ושוויון בין המינים

חינוך לתעסוקה
(קריירה)

נושאים במתווה על רצף הגיל קדם יסודי

- היכרות ומתן כבוד לבן המין השני.
- מודעות לרגשות זיהוי, שיום, ביטוי, ויסות.
- אמפתיה
- היכרות עם המשפחה הבדואית.

כישורי חיים גיל רך



נושאים במתווה על רצף הגיל

יסודי (ה'-ו')

- מודעות – היכרות עם עצמי זהות אישית ומשמעות
- טיפוח שיח מכבד בין המינים
- מניעת אלימות בין המינים
- שוויון הזדמנויות בין המינים
- סוגי משפחות- המשפחה שלי
- יחסים בתוך המשפחה: הורים ילדים, יחסי אחים
- סטראוטיפים מגדריים
- נטיות מקצועיות
- היכרות עם עולם המקצועות
- זיהוי מצוקה ופניה לעזרה



נושאים במתווה על רצף הגיל

חט"ב (ח'-ט')

- מודעות – היכרות עם עצמי זהות אישית ומשמעות.
- פתרון בעיות וקבלת החלטות במעגלי חיים שונים חברת ילדים, משפחה.
- התמודדות עם מצבי לחץ כולל לחץ חברתי ושינוי.
- שוויון הזדמנויות בין המינים.
- יחסים בין המינים בגיל ההתבגרות.
- הטרדה מינית.
- חינוך מיני והרשת.
- הריון ולידה.
- מנהיגות נשית.
- למידה לאורך החיים.
- חיזוק מוטיבציה.
- הצבת מטרות.
- קשר בין נטיות, רמות שיאפה והישגים.
- בתהליך בחירת מגמה, מקצוע.
- זיהוי מצוקה ופנייה לעזרה.



נושאים במתווה על רצף הגיל על יסודי (י'-י"א)

- זוגיות, נישואין, הריון ולידה
- תכנון משפחה
- זוגיות ללא אלימות
- נורות אדומות- בקשר זוגי
- נישואי קטינות
- נישואין בתוך המשפחה- נשואי קרובים
- מחלות תורשתיות
- מניעת פגיעה מינית
- אלימות בתוך המשפחה
- נשים פורצות דרך
- זכויות האישה
- זיהוי הכוחות והייחוד במשפחה הבדואית

Social Emotional Learning

נושאים במתווה על רצף הגיל על יסודי (י'-י"א)

- זכויות האדם- האישה - והילד
- משפחות פוליגמיות
- מעמד האישה בחברה הבדואית
- שותפות בקבלת החלטות בין בני הזוג
- עמדת החוק מנישואי הפוליגמיה
- עמדות דתיות מנישואי הפוליגמיה
- מעמד האישה במורשת הבדואית

Social Emotional Learning

הכשרות

- הכנת מתווה לעבודה עם צוותי החינוך
בבתי הספר
- הכנת מתווה לעבודה עם גננות
- הכנת יום עיון למפקחים ולמנהלי בתי
הספר

צרכים-הצעה לתקצוב-תשתיות

נושא	עלות	הערות
הכשרת יועצים לתואר שני	2,070,000	50 יועצים בעלות של 41,400 לסטודנט לתואר
פתיחת שני מסלולים		
תוספת שעות סופרויז'ן להדרכת יועצים	250,000	שעות - 1000
תוספת שעת כישורי חיים בעל יסודי	2,305,758	לכיתתו י'
סה"כ	4,625,758 ש"ח	

צרכים-הצעה לתקצוב-פיתוח והטמעת המתווה

הערות	עלות	נושא
	415,000	פיתוח
		צוות כתיבה
		מפתחת הדרכה
		תכנים ואמצעים דיגיטאליים למורים
		אוגדנים
	600,000	פיתוח קורס במסגרת השכלה כללית - על יסודי
	173,000	הכשרות
		ימי עיון למנהלים גננות ויועצות
		אולמות וכיבוד
		תקציב פסגות
10 ימים	457,000	הדרכה
	סה"כ 1,645,000 ש"ח	



משרד החינוך
המשנה למנהלת הכללית

"עברית על הרצף"

תכנית לשיפור שליטת תלמידי החברה הערבית בשפה העברית הדבורה

4/1/2017

עברית על הרצף

• מטרת התכנית:

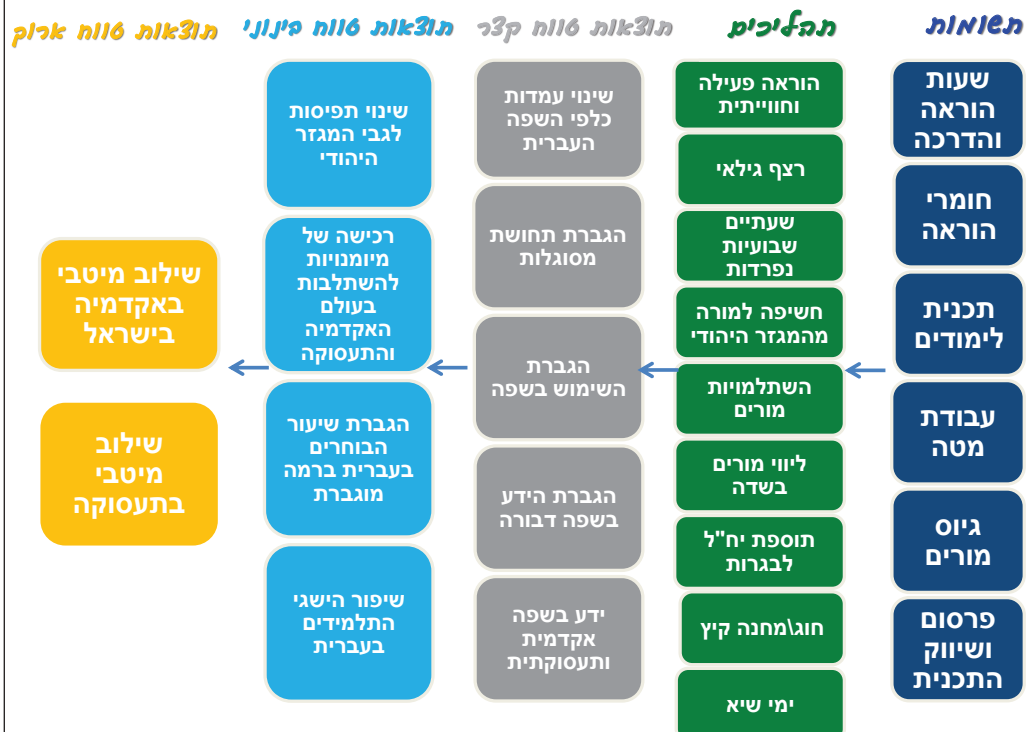
- שיפור וקידום שליטת התלמידים הערביים בשפה העברית בדגש על חיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור..

מקומה של העברית בקרב האזרחים הערביים בישראל

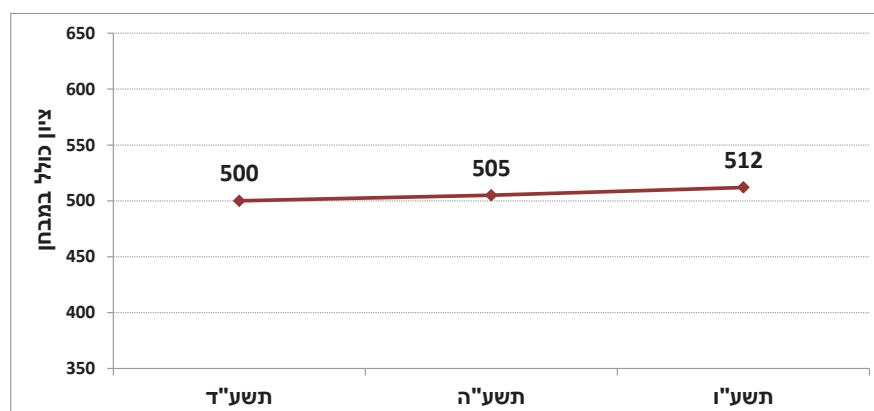
ת"ל – עברית כשפה שנייה בבתי ספר הערביים לכיתות ג' – י"ב (תשע"ב)

השליטה בשפה העברית מאפשרת תקשורת פתוחה בין מגזרי האוכלוסייה השונים, היא תנאי להבנה הדדית בין אזרחים ערבים ויהודים והיא חיונית ליצירת דיאלוג בין שתי התרבויות הערבית והיהודית. ידיעת העברית היא מנוף לקידום חברתי כלכלי ומפתח להשתלבות בחברה - הישראלית מבחינה כלכלית ותרבותית. השליטה בעברית היא תנאי השתלבות במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, שבהם מלמדים בעברית.

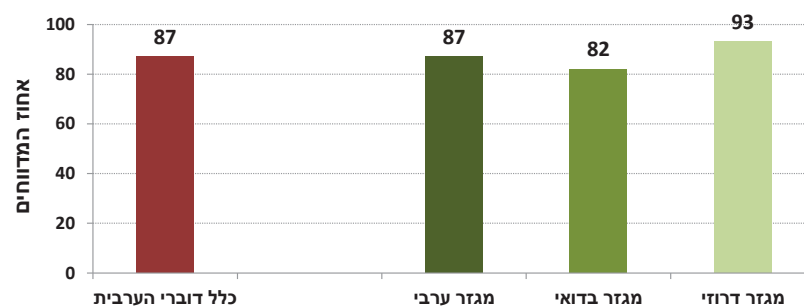
המודל הלוגי של התכנית



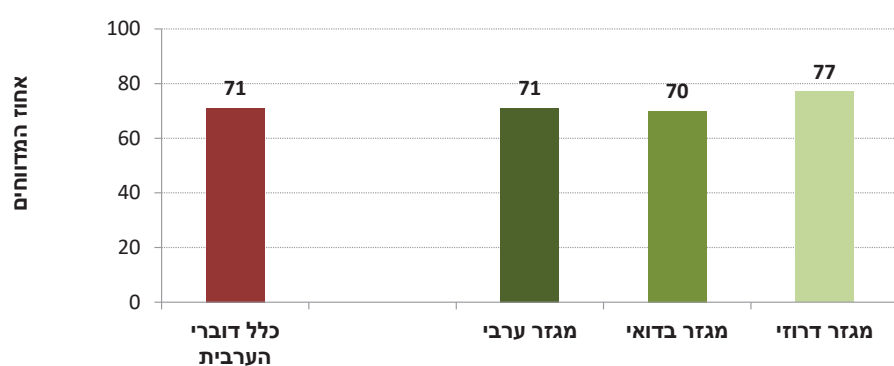
ממוצעי הציון הכולל לתלמידי כתות ו' במבחן המפמ"ר בשפה בעברית לדוברי ערבית לאורך השנים (נתוני מחקר ראמ"ה 2016)



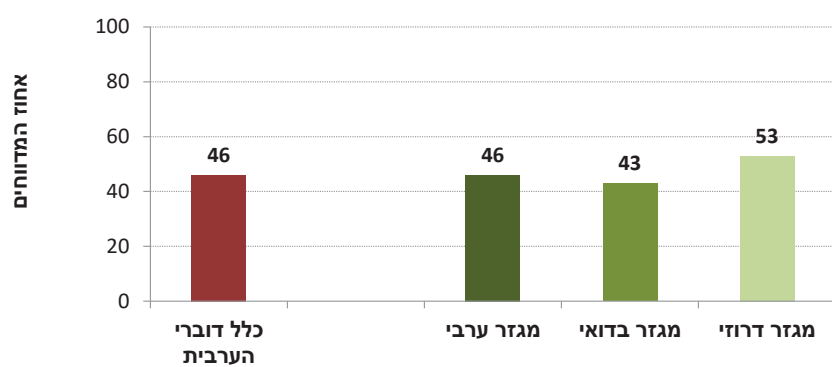
נתוני תפיסת החשיבות של לימוד השפה העברית על פי דיווחי תלמידי כתות ו' (מחקר ראמ"ה 2016) בשנת תשע"ו, כלל דוברי הערבית ולפי מגזר



נתוני הנאה ועניין בלימוד השפה העברית על פי דיווחי תלמידי כתות ו' (מחקר ראמ"ה 2016) בשנת תשע"ו, כלל דוברי הערבית ולפי מגזר



נתוני שימוש בשפה העברית מחוץ לבית הספר על פי דיווחי תלמידי כתות ו' (מחקר ראמ"ה 2016) בשנת תשע"ו, כלל דוברי הערבית ולפי מגזר



הכנסה ממוצעת לנפש במשק בית ערבי לפי מידת השליטה בשפה העברית

(מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי חברתי של החברה הערבית 2015)

הכנסה חודשית ברוטו ממוצעת לנפש במשק בית, ש"ח		אחוז השולטים היטב בעברית
		בדיבור
		בקריאה
עד 2,000		55.5%
2,001-4,000		74.7%
מעל 4,000		93.6%

עברית בחברה הערבית לפני ובמהלך הטמעת התכנית "עברית על הרצף"				
שלב גיל	עד שנה"ל תשע"ה	החל משנת תשע"ו	תשע"ז	מצב תכניות הלימודים וחומרי הלימוד
גני ילדים	לא למדו עברית	פיילוט 150 גני ילדים	פיילוט ל 500 גני ילדים	פוטחה טיוטה של תכנית הוראה "טעימות בשפה העברית בגני ילדים" קיים מאגר פעילויות
כתות א'-ב'	לא למדו עברית	1-2 ש"ש חובה	2 ש"ש חובה	הוכנה תכנית לימודים חדשה "טעימות בשפה העברית בכתות א-ב", קיים מאגר פעילויות
כתות ג'-ו'	4 שעות חובה	4 ש"ש (מתוכם 1 הבעה)	5 ש"ש (מתוכם 1 הבעה)	עודכנה ת"ל - עברית כשפה שנייה בבתי הספר הערביים לכיתות ג'-י"ב (תשע"ב) עודכנה תכנית, פותח מאגר פעילויות הלימודים
כתות ז'-ט'	4 שעות חובה	4 ש"ש (מתוכם 1 הבעה)	5 ש"ש (מתוכם 1 הבעה)	
כתות י"א-י"ב	3 שעות בסיס (2 יח"ל חובה לבגרות) (לגרות)	4 ש"ש (3 יח"ל חובה לבגרות מתוכם 1 יח"ל הבעה)	4 ש"ש (3 יח"ל חובה לבגרות מתוכם 1 יח"ל הבעה)	

מבנה התכנית

שלב חינוך	כיתה	תכנית מופעלת	תשע"ו	תשע"ז
קדם יסודי	גני ילדים	טעימות בשפה העברית (דגש על שירים). פותרת תכנית הוראה על ידי אגף חינוך קדם יסודי.	פיילוט של 150 גני ילדים ברמה ארצית	פיילוט של 500 גני ילדים ברמה ארצית
יסודי	א-ב	טעימות בשפה העברית – פותרת תכנית לימודים חדשה על ידי אגף שפות ונתחיל בהטמעתה בשנה"ל תשע"ז	הופעלה ב 289 בתי ספר מתוך 384 בתי ספר (75%) בהיקף של 1-2 ש"ש.	מופעלת ב 384 בתי הספר היסודיים הרשמיים בכל הכיתות בהיקף של 2 ש"ש מתוך סל התקן, יוח"א, תקצוב דיפרנציאלי
	ג-ו	"עברית על הרצף" טיפוח מיומנויות ההבעה והדיבור.	הופעלה ב 289 בתי ספר מתוך 384 בתי ספר בהיקף של שעה שבועית	מופעלת ב 384 בתי הספר היסודיים הרשמיים בכל הכיתות בהיקף של 2 ש"ש מתוך סל התקן, יוח"א, תקצוב דיפרנציאלי

25

מבנה התכנית לקראת תשע"ז

שלב חינוך	כיתה	תשע"ו	תשע"ז
חט"ב	ח-ז	התכנית יהיה בסדר הופעלה ב 23 חט"ב במחוז חיפה באמצעות מורים מהמגזר היהודי בהיקף של 1 ש"ש . 17 מורים מהמגזר היהודי שולבו בתכנית	התכנית "יהיה בסדר" מופעלת ב 129 חט"ב בחינוך הרשמי במחוזות צפון-מרכז-חיפה דרום, בהיקף של 1 שבועיות תוספתית לכל כיתה שעות אורך לכל כיתה מתוכם 2 ש"ש דיבור 44 מורים מהמגזר היהודי שולבו בתכנית (7 צפון, 29 חיפה, 8 מרכז, 4 דרום) תחרות ארצית "תרבות הדיבור"
	ט-י		
חט"ע	י-י"ב		עברית על הרצף " בהיקף של שעה שבועית , טיפוח מיומנויות ההבעה והדיבור, ייעוד של 1 שעה מתוך החובה בהתאם למתווה החדש של הבגרות (3+1) , לציין שהוספה יחידת לימוד חובה חדשה " הבעה בע"פ בשפה העברית " כבסיס לזכאות לבגרות התכנית מופעל בכלל בתי הספר התיכוניים (177) .
		תכנית עברית תעסוקתית /אקדמית מופעלת ב 150 בתי ספר תיכוניים	

שילוב מורים מהמגזר היהודי בתכנית לקראת תשע"ח

שלב חינוך יסודי+ חט"ב	נתוני תשע"ו	נתוני תשע"ז	יעד תשע"ח	הערות
	17	44	100	גיוס מורים באמצעות גבעת חביבה , קרן אברהם, אקסיומה , סטודנטים שנה ד' במכללות מהמגזר היהודי , מינהל התקשוב באמצעות אתר פורטל עובדי הוראה.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
27 דצמבר 2017

מדינת ישראל
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



הצעה לתכנית פעולה לקידום השתלבות בתעסוקה לנשים בדואיות בנגב לצורך התמודדות עם תופעת הפוליגמיה - תחום תעסוקה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1. כללי

בהתאם להודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 29 בינואר 2017, 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 הבדואית בנגב בכללותה, ובניסיון ממשלתי ראשון להתמודדות כלל ממשלתית עם התופעה האמורה הוחלט להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להציג תכנית פעולה לקידום השתלבות בתעסוקה לנשים בדואיות תושבות ישראל (להלן: "תכנית הפעולה"), בצירוף אומדן תקציבי.

על פי הערכת רשויות הרווחה בדרום, כ- 30% מהמשפחות הבדואיות בנגב מקיימות אורח חיים פוליגמי. הערכות דומות הועלו גם במחקרים שפורסמו בעשור האחרון, ונטען בהם כי לא רק שאין ירידה בשיעור הפוליגמיה אלא התופעה נפוצה גם בקרב משכילים וצעירים¹.

תכנית הפעולה לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2018-2022 מטעם תחום תעסוקה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים שתוצג להלן תציע מעטפת טיפול מתכללת בתחומים תחת אחריותה של הממונה על התעסוקה, אשר מטרותיה הן:

- + הגדלת שיעור המועסקות מקרב הנשים הבדואיות בנגב ובכללן פוליגמיות, בין באמצעות מתן כלים ישירים (כגון טיפול פרטני ומעמיק למשתתפים במסגרת מרכזי ההכוון התעסוקתיים) ובין אם באמצעות כלים עקיפים (כגון סבסוד מעונות יום ומשפחתונים מפקחים).
- + הרחבת המגוון התעסוקתי לנשים הבדואיות בנגב, איכות התעסוקה ורמת ההשתכרות.

2. נתונים

2.1 אוכלוסייה

2.1.1 האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כ- 239,500 נפשות², המהווה כ- 13.6% מסך ערביי ישראל (סה"כ 1,757,800)³.

¹ הכנסת – מרכז המחקר והמידע - פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון
² למ"ס – השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, דוח 2.15 (נתון ליום ה- 31.12.2015)
³ למ"ס – הירחון הסטטיסטי לישראל, לוח ב/1 (נתון ליום ה- 31.12.2015)



משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



2.1.2 האוכלוסייה הבדואית בגיל העבודה מונה כ- 120,300 נפשות (כ- 50% נשים וכ-

50% נשים) המהווה כ- 50% מסך האוכלוסייה הבדואית בנגב.⁴

2.1.3 מספר הגברים המועסקים עומד על 36,100 (כ- 24,050 בלתי מועסקים) בעוד

מספר הנשים המועסקות עומד על 13,250 (כ- 46,900 בלתי מועסקות) מתוך כלל

האוכלוסייה הבדואית בנגב בגיל העבודה (מבוסס על מספר הבדואים בנגב בגיל

העבודה, כמפורט בסעיף 2.1.2 לעיל ושיעור התעסוקה לשנת 2015, כמפורט בסעיף

2.2 להלן).

2.1.4 מספר הילדים מגיל 0 ועד גיל 3 ביישובים הבדואים בנגב (לא כולל הפזורה) עומד

על 25,000 ילדים.⁵ כמו כן, מספר הילדים מגיל 0 ועד גיל 4 ביישובים הבדואים

בנגב ובפזורה עומד על כ- 40,700 ילדים.⁶

2.1.5 מתוך הנתונים שבסעיף 2.1.3 לעיל, עולה כי ישנם כ- 30,525 ילדים מגיל 0 ועד גיל

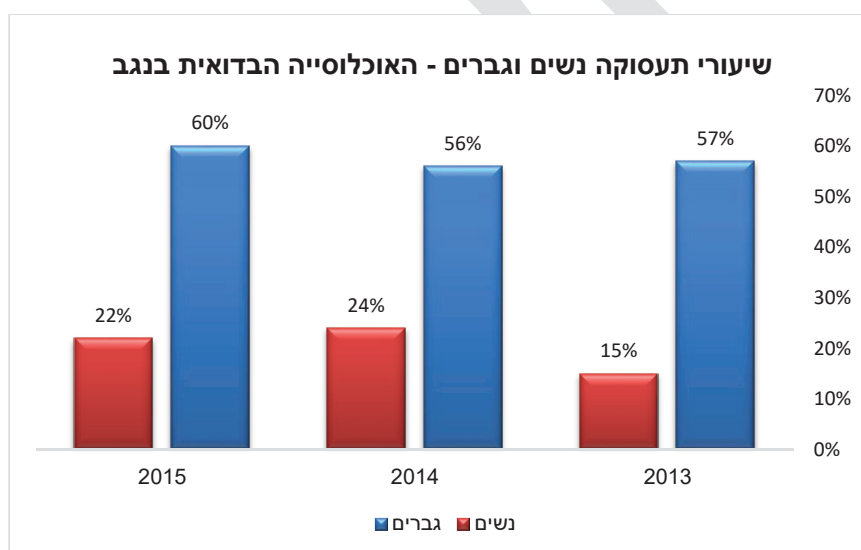
3 ביישובים הבדואים בנגב ובפזורה.

2.2 תעסוקה

2.2.1 שיעורי התעסוקה בחברה הבדואית בנגב עמדו בשנת 2015 על 60% בקרב גברים

ושיעור של 22% בקרב נשים,⁷ לעומת שיעור של 65.7% בקרב גברים ושיעור של

55.9% בקרב נשים בממוצע הארצי.⁸



⁴ למ"ס – השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, דוח 2.19 (נתון ליום ה- 31.12.2015)

⁵ נתונים שנאספו על ידי חברת עדליא מרשויות מקומיות בדואיות, 2016

⁶ למ"ס (נתוני 2015), הדגימה העדכנית ביותר כיום.

⁷ מכון ברוקדייל, הבדואים בנגב: עובדות ומספרים (נתונים לסוף שנת 2015).

⁸ למ"ס – נתוני תעסוקה על פי סקר כוח אדם (נכון לסוף שנת 2015).



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



2.2.2 סימולציה יעדי תעסוקה (אומדן) – נשים בדואיות בנגב

2021	2020	2019	2018	2017	
81,117	77,823	74,529	71,235	67,941	אוכלוסייה בגיל העבודה
17,846	17,121	16,396	15,672	14,947	מועסקות (בהינתן ושיעור התעסוקה של 22% נותר קבוע)
41.0%	41.0%	38.83%	36.66%	34.5%	יעד שיעור תעסוקה (יעדי 2020)
33,258	31,907	28,940	26,115	23,440	יעד (משמעות מספרית)
18,311					מה הפער?

מדובר במודל דינמי שנחתך בנקודת זמן שיעור התעסוקה האחרון שנמדד בבדואים בדרום בשנת 2015 - 22% נשים ערביות. מבחינת קביעת היעד – המטרה היא השוואה ליעד שנקבע לנשים ערביות 41% יעד 2017 – ממוצע אמיתי של שיעור התעסוקה נשים ערביות של שלושה רבעונים ראשונים 2017 – 34.5% ואז בין שנת 2017 לשנת 2020 בוצעה גזירה ליניארית של מה שיעור התעסוקה שצריך להיות. בסה"כ מוערך כי מדובר ב-18,311 נשים בדואיות בדרום שצריך לשלב מעבר לנשים שמשוער כי ישתלבו בשוק העבודה לבד.

3. פירוט התוכניות והכלים לשנים 2018-2020 – מה קיים+מה מוצע להרחיב

3.1 מרכז הכוון תעסוקתי "ריאן"

- 3.1.1 בעקבות החלטת הממשלה 3708 מיום 11.9.2011 משרד התמ"ת (זרוע העבודה הייתה חלק ממנו דאז) גיבש תכנית במסגרתה פיתח והפעיל 9 מרכזי הכוון ביישובים הבדואים בנגב באמצעות התקשרות עם ג'וינט ישראל.
- 3.1.2 התכנית שהוקמה כתוצאה מיוזמה משותפת בהובלת זרוע העבודה (במשרד התמ"ת דאז), משרד ראש הממשלה ותב"ת-ג'וינט בשותפות עם קרן יד הנדיב, פועלת החל מחודש פברואר 2012 ומופעלת על ידי חברת 'אלפנאר' החל משנת 2013. יצוין כי בכוונת הממשלה לצאת למכרז דו שנתי לשנים 2019-2020.

3.1.3 בעקבות החלטת הממשלה 2397 מיום 12.02.2017 וכאמור בסעיף 1.ב.9 בהחלטת הממשלה מרכזי ריאן לאוכלוסייה הבדואית בדרום תוקצבו בתקציב של עד 80 מיליון ₪ לשנים 2017-2020.

3.1.4 התכנית פועלת למתן שירותים בארבעה אלמנטים מרכזיים: קהילה, פרט, הכשרה ומעסיקים. כלי הסיוע בתוכנית הינם הכוונה ויעוץ תעסוקתי, הכוון להשכלה גבוהה, להשלמת השכלה ולהכשרה מקצועית, הכשרות מקצועיות, סדנאות הכנה לעולם העבודה (הכוללות בין השאר סיוע בכתובת קו"ח, עברית תעסוקתית, כישורי מחשב בסיסיים והכנה לראיונות עבודה) וסיוע בהשמה אצל מעסיקים.

3.1.5 במסגרת פעילות המרכזים ב- 5 השנים האחרונות, ניתנו שירותים ל- 12,803 משתתפים (49% מתוכם נשים), בוצעו 5,797 השמות (42% מתוכן לנשים) והתקיימו מאות הכשרות מקצועיות, קורסים ומכינות.

משתתפים חדשים		מושמים (מהפעילים)		שנה
גברים	נשים	גברים	נשים	
384	506	354	354	2012*
637	768	377	398	2013
1,253	1,137	765	510	2014
1,477	1,463	1,108	682	2015
1,688	1,435	1,509	885	2016
1,185	2,225	1,171	695***	2017**

*הנתונים מתייחסים לתקופה של פברואר עד דצמבר
**הדוח הוצא ביום ה- 31.12.17. לאור זאת, יתכן והנתונים לא סופיים
*** בחצי השנה השנייה של 2017 היה גיוס משמעותי של נשים בדואיות לתוכנית, כולן עדיין בתחילת ואמצע תהליך ההתערבות.

3.1.6 כחלק מההסכם הפעלת מרכזי "ריאן" עם הג'וינט לשנת 2018, 26.12.2017, הוגדר יעד לשיעור הנשים המשתתפות בתוכנית העומד על 70% מכלל המשתתפים בתוכנית וזאת על מנת למקד את פעילות המרכזים בטיפול בנשים להן שיעורי תעסוקה נמוכים ביותר.

3.2 הכשרה מקצועית

3.2.1 הכשרה מקצועית למבוגרים

להלן פירוט הפעולות הנעשות כיום בנושא של הכשרת מבוגרים עבור אוכלוסיית הבדואים בנגב:

3.2.1.1 כיום פועלים בדרום הארץ 45 בתי ספר עסקיים להכשרה מקצועית למבוגרים אשר נותנים שירות לאוכלוסייה הבדואית בנגב ומאפשרים ביצוע קורסי ערב. בתי הספר קיבלו אישור פיקוח לקיים פעילות להכשרת מבוגרים במקצועות מגוונים (אך לא מתוקצבים).



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



תלמידים מובטלים ודורשי עבודה מקבלים שוברים ללמוד בבית הספר הנ"ל עפ"י שיקול הדעת של הגורמים המפנים.

3.2.1.2 הפעילות המתקצבת מופעלת על ידי זכין - רשת עתיד והוא אחראי על הפעלת שני מרכזי הכשרה בנגב (האחד בבאר שבע והשני באשקלון) ובנוסף נדרש להתקשר עם מוסדות לימוד נוספים בהתאם לדרישות השוק, על מנת לעמוד בתנאי המכרז בכלל ובתוכנית העבודה של המחוז בפרט.

3.2.1.3 קיים תקציב ייעודי שנתי להקצאת שוברי הכשרה מקצועית לתושבי יישובי הבדואים בנגב, בסכום כולל של כ- 2 מ' ש"ח⁹ מתוכו שיעור של כ-50% מיועד לנשים בלבד.

3.2.1.4 תכנית סטארטר - האגף להכשרה מקצועית וג'וינט ישראל - תב"ת פיתחו תכנית פיילוט משותפת בפריסה ארצית, שמטרתה לעדכן, לבסס ולמסד מסלול הכשרה מקצועית המשלב הכשרה עיונית ומעשית לצד עבודה אצל מעסיק ורכישת מיומנויות במקום. הכשרות אלה מתקיימות במקצועות בהם יש ביקוש לעובדים מיומנים. תכנית הלימודים במסלול זה מותאמת לצרכי המעסיק.

3.2.1.5 הפעלת תכניות הכשרה בשיתוף מעסיקים הכוללות:

א. כיתה במפעל - מאפשרת למעסיקים לפתוח קורס הכשרה מקצועית ייעודי לקבוצת דורשי עבודה בתחומים שונים. הקורס מתבצע אצל המעסיק או במוסד מוכר. ההכשרה המעשית תבוצע אצל המעסיק.

ב. OJT - העסקת עובדים חדשים מהמניין, במשרה מלאה בלפחות שנה מינימום בתחום השירותים והתעשייה, והעסקתם בתום ההכשרה לתקופה מצטברת של 12 חודשים, כאשר האגף להכשרה מקצועית מסבסד את השכר וחניית העובדים.

3.2.2 הכשרה מקצועית לנוער

⁹ תקציב סבסוד שובר נע בממוצע של כ- 8,000 ש"ח. התחשיב נעשה על ידי ניתוח כלל השוברים שניתנו לאוכלוסייה הערבית ברחבי האץ ובידוד היישובים הבדואים בדרום מתוכו.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



- 3.2.2.1 מערכת בתי הספר המקצועיים לנוער מאפשרת לתלמידים לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן.
- 3.2.2.2 מגמות המקצועיות במסגרת בתי הספר להכשרה מקצועית, משלבות לימודים עיוניים ומעשיים לצד התנסות בעבודה בשכר במפעלי תעשייה בעלי טכנולוגיות מתקדמות ביותר בליווי של חונך מהמפעל.
- 3.2.2.3 בין מגוון המקצועות ניתן ללמוד מערכות תיכון וייצור באמצעות מחשב, חשמלאי מוסמך, מסגרות מבנים (התמחות), אוטוטק/אוטוטרניקה, עיצוב שיער, ניהול מערכות משרד, איפור אומנותי, קירור ומיזוג אוויר וחשמל מעשי, טכנולוגיות עץ ורהיטים ועוד.
- 3.2.2.4 יצוין, כי הלימודים נעשים בכיתות קטנות עם יחסי אישי, ליווי ותמיכה לרבות מערכת ליווי, תמיכה של יועצים חינוכיים ופסיכולוגים ובחלוקה לכיתות ייעודיות לבנים ולבנות בנפרד.
- 3.2.2.5 בתום הלימודים התלמידים שעמדו בהצלחה בבחינות זכאים לתעודת תעודת הסמכה מקצועית, לתעודת גמר ולאישור 12 שנות לימוד.
- 3.2.2.6 כיום ישנם שלושה בתי ספר מקצועיים לנוער ביישובים הבדואים בנגב - רהט, חורה ושגב שלום. יצוין כי מרבית מגמות הלימוד בהם מיועדות לבנים (ראו פירוט המגמות בסעיף 4.2.2.3 לעיל). במהלך שנת הלימודים תשע"ז למדו כ- 1,100 תלמידים בדואים בנגב (מתוכם כ- 190 בנות) במגוון תחומי הכשרה.
- 3.2.2.7 בתי הספר להכשרה מקצועית נועדו, בין היתר, לתת מענה למחסור בבתי ספר מקצועיים-טכנולוגיים ביישובים הבדואים בנגב, וכן לתת מענה לתלמידים רבים שנושרים מהמערכת העיונית (העומדים ביישובים הבדואים בנגב על שיעור של 28.9% כאשר שיעור הנשירה בקרב בנים עומד על 35.5% ואילו בקרב בנות שיעור זה עומד על 22.2%¹⁰) וזקוקים למסגרת חלופית, שתספק להם תמיכה מקצועית, למידת מקצוע וליווי אישי.
- 3.2.2.8 לאור השיעור הנמוך של הזכאים לבגרות מאוכלוסיית הבדואים בנגב, בדגש על בנות, מוצע להקים כ- 6 כיתות יג' בבתי הספר

¹⁰ מכון ברוקדייל - דוח מחקר על התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך (דוח שני על החלטת הממשלה 3708)



משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מדינת ישראל

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



השונים המופעלים ביישובים הבדואים בנגב, אשר יהוו הזדמנות שנייה למי שלא סיים בהצלחה את בחינות הבגרות, מכינה לחיים ובנוסף, הכשרה מקצועית למי שעדיין רוצה הזדמנות תעסוקתית בעלות של ₪ 24,412,250 בהרשאה להתחייב לאגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה בשנת 2018.

3.2.2.9 בנוסף, לאור הביקוש הקיים ביישובים הבדואים בנגב לבתי ספר להכשרה מקצועית, מוצע, להקים שלושה בתי ספר נוספים להכשרה מקצועית, הראשון בפארק התעשייה עידן הנגב והנוספים ביישובים ערערה בנגב וחורה, כאשר בית הספר בחורה ייועד לבנות בלבד ובתי הספר בערערה בנגב ובפארק התעשייה עידן הנגב יהיו בתי ספר משותפים עם כיתות ייעודיות לבנים וכיתות ייעודיות לבנות.

עלות הפעלת בית הספר בחורה עומדת על סך ₪ 24,444,667 לתקופת התכנית ואילו עלות הפעלת בתי הספר בפארק התעשייה עידן הנגב ובערערה בנגב עומדת על סך ₪ 31,326,458 לכל אחד מבתי הספר לתקופת התכנית, ובסך הכל תקציב תוספתי בעלות כוללת של ₪ 87,097,583 בהרשאה להתחייב לאגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה בשנת 2018.

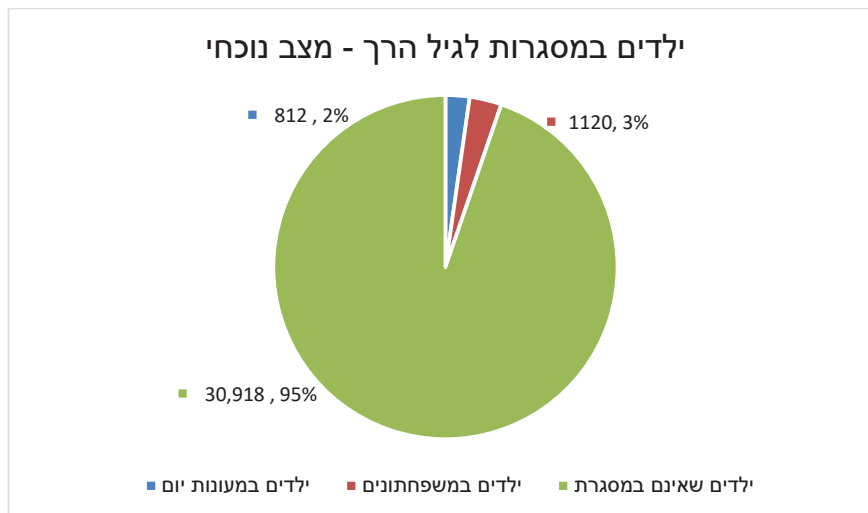
3.2.2.10 לאור הצורך הקיים הן לבישול מוסדי (כגון הרחבת היקף מפעלי ההזנה הפועלים כיום בדרום הארץ והמעסיקים בעיקר נשים) הן למלונאות המתפתחת וזו הקיימת בים המלח והן לאור העובדה כי לא קיימת סדנת טבחות כלל בשטח שבין תל אביב לאילת, מוצע, להקים סדנת טבחות בבית הספר המקצועי עמל רהט בעלות כוללת של ₪ 10,083,625 בהרשאה להתחייב לאגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה בשנת 2018.

3.3 מעונות יום ומשפחתונים

3.3.1 כיום פועלים ביישובים הבדואים בנגב 12 מעונות יום: חורה(2), כסייפה(1), ערערה בנגב(1), רהט(2) שגב שלום(3) ותל שבע(3). כ- 25% מהילדים הנמצאים כיום במעונות המסובסדים על ידי המשרד מקבלים סבסוד ממשרד הרווחה (קרי לנשים שאינן מועסקות).

3.3.2 כמו-כן, קיימים כיום 236 משפחתונים שיישובים הבדואים בנגב עם סך של כ- 1120 ילדים (בממוצע כל משפחתון יכול להכיל 5 ילדים). במשפחתונים אחוז ילדי הרווחה עולה לכ- 60%.

3.3.3 התרשים להלן מציג את כמות הילדים המצויים במסגרות לגיל הרך ואת שיעורם מכלל הילדים בגילאים 0-3 באוכלוסייה הבדואית בנגב במצב הנוכחי (בהתאם לכמות המסגרות המפורטות בסעיפים 4.3.1-4.3.2 לעיל):



3.3.4 מכאן, עולה כי היצע המסגרות המפוקחות והממונות ביישובים הבדואים בנגב הינו נמוך ביחס לביקוש ולפוטנציאל הקיים – ובפועל מטופלים במסגרות מפוקחות רק בכ-5% מהילדים משכבת הגיל 0-3. על מנת לסייע לנשים הבדואיות בנגב להשתלב בעולם העבודה יש להגדיל את ההיצע של מעונות היום והמשפחתונים המפוקחים באמצעות נקיטת הצעדים הבאים:

א. בינוי מעונות יום – בשנים 2014-2017 תוקצבו 21 מעונות יום חדשים (59 כיתות) ב- 55.8 מיליון ₪ – מענה פוטנציאלי לכ-1,800 ילדים. כיום נבנו כבר ועומדים לפני סמל ולפני אכלוס- 10 מעונות חדשים בנויים: רהט(3), חורה(2), לקיה(1), שגב שלום (3), נווה מדבר(1)- מעונות אלו צפויים להיות מאוכלסים על ידי הרשויות המקומיות בשנת הלימודים הקרובה.

האגף למעונות יום מקצה מתקציבו עבור אוכלוסיית הבדואים בנגב, כחלק משריון ההקצאה השנתית לבינוי מעונות יום למיעוטים בשיעור 25% מתוקף החלטת ממשלה 922, בכפוף לנהלים שייקבעו על ידי האגף.

התרשים להלן מציג את כמות הילדים המצויים במסגרות לגיל הרך ואת שיעורם מכלל הילדים בגילאים 0-3 באוכלוסייה הבדואית בנגב לאחר הרחבת כמות המעונות יום כאמור לעיל, במיצוי מלא של תקציבי הבנייה ובאכלוס מלא המעונות החדשים, כמות הילדים המשורתיים בשכבת הגיל 0-3 תעלה לכ-10%, כפי שניתן לראות בתרשים לעיל:



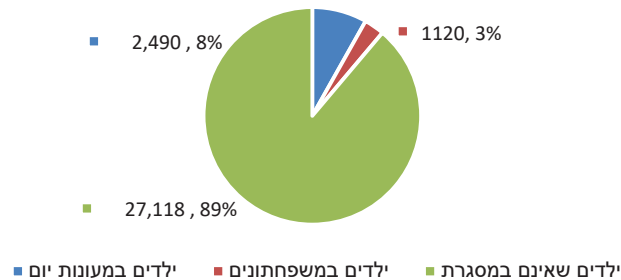
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מדינת ישראל

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



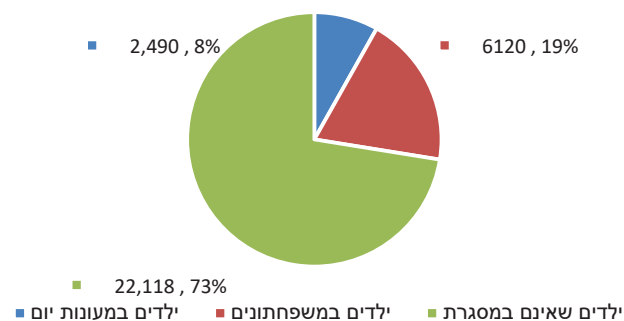
ילדים במסגרות לגיל הרך - לאחר הרחבת היצע מעונות יום



ב. משפחתונים מפוקחים – לאור האמור אנו מציעים כי תתבצע בניית מתווה ריאלי הולך ועולה של תוספת משפחתונים כך שכל שנה יתווספו עוד 200 משפחתונים חדשים ובסוף שנת 2022 יתווספו בסה"כ 1,000 משפחתונים חדשים ביישובים הבדואים בנגב אשר יוכלו לטפל בכ- 5,000 ילדים. לצורך הגדלת היצע המשפחתונים כאמור, נדרש תקציב כולל בסך של 286,400,000 ₪ כתקציב תוספתי בהרשאה להתחייב לאגף מעונות יום במשרד העבודה והרווחה.

התרשים להלן מציג סימולציה מצרפית של כמות הילדים המצויים במסגרות לגיל הרך ואת שיעורם מכלל הילדים בגילאים 0-3 באוכלוסייה הבדואית בנגב לאחר הרחבת כמות המשפחתונים ביישובים הבדואים בנגב ואם יורחבו בהתאם למתווה המוצע ישורתו כ-23% מאוכלוסיית הילדים הבדואים בגילאי 0-3 בנגב:

ילדים במסגרות לגיל הרך - לאחר הרחבת היצע המשפחתונים



3.3.5 מוערך כי הגדלת היצע המסגרות לגיל הרך כפי שמוצע במתווה המשלהב משפחתונים ומעונות יום צפוי לסייע ל- 3,500 אימהות מהאוכלוסייה הבדואית בנגב להשתלב בשוק העבודה החופשי.

3.4 לימודי הנדסאות לנשים

3.4.1.1 לימודי ההנדסאות מתקיימים ב- 4 מכללות בדרום: טכנולוגית באר שבע, עתיד באר-שבע, ספיר, אשקלון. מתחילת התכנית (שנת הלימודים תשע"ד) כ- 305 סטודנטים בדואים החלו את לימודיהם בארבעת המכללות, כאשר 25% מהלומדים הינן נשים. חשוב לציין כי מבחני התמיכה ללימודי הנדסאות מקנים העדפה לנשים בכך שמעניקים מלגה נוספת על פני אלו המוענקות לגברים הבדואים בנגב.

3.4.1.2 התקציב התכנית ללימודי הנדסאות בהחלטת הממשלה 3708 עמד על 33.8 מיליון ₪, מתוכו נוצלו עד סוף 2016 30.7 מיליון ₪. לאור הצלחתה תוקצבה התכנית לחומש הבא ב- 37.5 מיליון ₪ בהחלטת הממשלה מס' 2397.

3.5 תכנית לימוד השפה העברית לטובת תעסוקת האוכלוסייה הבדואית בדרום - החלטת ממשלה 2397

3.5.1.1 תכנית מרכזי ההכוון לתעסוקה "ריאן" בחברה הבדואית בדרום פועלת החלל משנת 2012 ולאחרונה סיימה את פריסתה בכל יישובי הבדואים המוכרים בדרום. התוכנית פועלת ב- 4 מעגלים: קהילה, פרט, הכשרה ומעסיקים. בתחום הפרט אחד האלמנטים המרכזיים הינו לימודי עברית לטובת תעסוקה.

3.5.1.2 לאור הניסיון שנצבר ב- 4 השנים האחרונות בלימודי עברית לתעסוקה ולאור הצרכים העולים מן השטח לעניין ההכרח בהרחבת סדרי הגודל של לימודים אלו בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, החליטה ממשלת ישראל, בין השאר, כדלקמן:

ס.3.ב.9. להחלטת הממשלה 2397 מיום 12.2.2017:
"לשם השלמת התכנית להפעלת מרכזי ההכוון לתעסוקה – "ריאן" בחברה הבדואית, יגבש אגף הממונה על התעסוקה תכנית להרחבת השליטה בשפה העברית לכ- 2,500 משתתפים, בדגש על נשים. משרד האוצר יעמיד התקציב לתוכנית זו על סך שלושה מיליון שקלים כתקציב תוספת"



משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מדינת ישראל

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



**בהרשאה להתחייב לממונה על התעסוקה במשרד העבודה
והרווחה בשנת 2017. בהתאם להצלחת התכנית, תיבחן
אפשרות להארכתה לשנים 2020-2021 בהיקף שלא יעלה על
2 מיליון שקלים נוספים**

3.5.1.3 לאור כך גובשה תוכנית להרחבת השליטה בעברית לכ-2,500 משתתפים, בדגש על נשים. התוכנית הועברה לאישור משרד אוצר בסמוך להחלטת הממשלה אך עדיין לא תוקצבה. למרות אי התקצוב של התוכנית הכוללת המשרד מקדם מתקציביו את פיתוח החומרים, הכשרת המורים ושלב הפיילוט הראשוני.

3.6 סיכום תקציבי:

סעיף תקציבי	גורם מתוקצב	2018	2019	2020	2021	2022	סה"כ
כלי סיוע - האגף למעונות יום							
סה"כ תקציב משפחתונים		19,360,000	38,320,000	57,280,000	76,240,000	95,200,000	286,400,000
משפחתונים - תוספתי	האגף למעונות יום	19,360,000	38,320,000	57,280,000	76,240,000	95,200,000	286,400,000
מעונות יום - בסיס קיים	האגף למעונות יום						55,800,000
כלי סיוע - הממונה על התעסוקה							
סה"כ תקציב מרכזי הכוון בנגב		18,617,271	26,149,222	26,147,222	-	-	70,913,715
הפעלה של מרכזי הכוון בנגב - בסיס קיים	מ' על התעסוקה	18,617,271	26,149,222	26,147,222	-	-	70,913,715
סה"כ תקציב הפעלת מסלול הנדסאים לצעירות מזרח ירושלים		7,500,000	7,500,000	7,500,000	7,500,000	3,100,000	33,100,000
הפעלת מסלול הנדסאים לצעירות וצעירים בדואים דרום - בסיס קיים	מ' על התעסוקה	7,500,000	7,500,000	7,500,000	7,500,000	3,100,000	33,100,000
סה"כ תקציב ממונה על התעסוקה		26,117,271	33,649,222	33,647,222	7,500,000	3,100,000	104,013,715
כלי סיוע - האגף להכשרה מקצועית							
סה"כ תקציב שוברים		2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	10,000,000
תקציב שוברים - בסיס קיים	האגף להכשרה מקצועית	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	10,000,000
סה"כ תקציב הכשרות מקצועיות מסובסדות							
הכשרות מקצועיות מסובסדות הכוללות סטארט, OJT, כיתה במפעל - בסיס קיים	האגף להכשרה מקצועית						
סה"כ תקציב הכשרות מקצועיות לנוער		8,705,541	18,557,709	27,513,958	33,408,125	33,408,125	121,593,458
הפעלת בית ספר לבנות בחורה - תוספתי	האגף להכשרה מקצועית	1,418,625	3,299,292	5,396,750	7,165,000	7,165,000	24,444,667



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה



נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	האגף להכשרה מקצועית	הפעלת בית ספר בערערה בנגב - תוספתי
31,326,458	8,956,250	8,956,250	7,188,000	4,501,125	1,724,833		
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	האגף להכשרה מקצועית	הפעלת בית ספר בפארק התעשייה עידן הנגב (רהט) - תוספתי
31,326,458	8,956,250	8,956,250	7,188,000	4,501,125	1,724,833		
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	האגף להכשרה מקצועית	הקמה והפעלה של סדנת טבחות בעמל רהט - תוספתי
10,083,625	2,686,875	2,686,875	2,097,458	612,417	2,000,000		
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	האגף להכשרה מקצועית	הקמה והפעלה של 6 כיתות יג' - תוספתי
24,412,250	5,643,750	5,643,750	5,643,750	5,643,750	1,837,250		
							סה"כ תקציב הכשרות מבוגרים
						האגף להכשרה מקצועית	הכשרות מבוגרים הכוללות קורסים מפוקחים וממומנים- בסיס קיים
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה		סה"כ תקציב האגף להכשרה מקצועית
131,593,458	35,408,125	35,408,125	29,513,958	20,557,709	10,705,541		
סיכום							
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה		סה"כ תקציב בסיס קיים
114,013,715	5,100,000	9,500,000	35,647,222	35,649,222	28,117,271		
נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה	נ"ה		סה"כ תקציב תוספתי
407,993,458	128,608,125	109,648,125	84,793,958	56,877,709	28,065,541		

