

פרספקטיבה מגדרית כחובה מוסרית:

חובת הוועדות ההומניטריות להכיר במצוקותיהן הייחודיות של נשים נפגעות אלימות ללא מעמד אזרחי בישראל

נייר עמדה, יוני 2021

"זה פשוט לא נתפס! [...] אני יודעת שהגעתי מבלי שהמדינה הזמינה אותי אבל אני גם יודעת שישראלים הביאו אותי לכאן וישראלים סחרו בי וניצלו אותי. אני קורבן של ישראלים עם תעודות זהות ישראליות ושלהם כל הזכויות שלי אין. אני לא מבקשת כלום אלא רק לאפשר לי לעבוד בכבוד, לגדל את הבת שלי ולקבל מעמד הוגן עם קופת חולים כי אם אני חולה היום אין לי איך לטפל בעצמי."

מעדותה של נ. שפנתה להסדרת מעמדה לוועדה לעניינים הומניטריים

אנו קוראות לשינוי מידי של התנהלות משרד הפנים וממשלת ישראל כלפי אוכלוסיה שקופה, מודרת ומופקרת של נשים נפגעות אלימות חסרות המעמד האזרחי, ודורשות בחינה של בקשות למעמד מטעם נשים נפגעות אלימות על פי פרספקטיבה מגדרית ומתן מעמד לנשים אלו לצורך מתן סעד ולמניעת ניצול חוזר.

רקע

נסיבות הגעתן לישראל של נשים חסרות מעמד נפגעות אלימות כוללות מגוון רקעים ובהם: זוגיות עם אזרח ישראלי שהפכה אלימה; קורבנות סחר ועבדות שהוברחו לישראל על ידי סוחרי נשים; נשים שברחו ממדינת המוצא בעקבות רדיפה על רקע מגדרי; ו/או שחשופות לסיכונים במידה ויגורשו בחזרה לארץ מוצאן.

נשים אלו, שחוו אלימות קשה וממושכת, פונות למדינת ישראל בבקשה שיינתן להן מעמד אזרחי הנדרש להן על מנת להשתקם ולקיים אורח חיים יציב ובטוח. בהעדר מנגנון מותאם לנשים נפגעות אלימות, פנייה לוועדות ההומניטריות היא התייב היחיד שדרכו יכולות הנשים לפנות בבקשה למעמד בישראל¹. ללא מעמד נמנעות מנשים אלו מגוון זכויות סוציאליות, תחושת יציבות והיכולת להתקיים בכבוד. בקשותיהן מופנות לאחת משתי וועדות לבחינת זכאותם של זרים לקבלת מעמד בישראל על בסיס נסיבות ההומניטריות - הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים² והוועדה לפי סעיף 1א3 של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה) התשס"ג – 2003³, שאמורות לבחון את בקשותיהן של הנשים, לספק מענה ולהמליץ על מתן מעמד במידה ונמצאת על ידם עילה הומניטרית.

¹ פניות אלה נובעות ממגוון נסיבות כגון נסיבותיהן של נשים קורבנות סחר שהסתיימה שנת השיקום להן זכאיות על פי החלטת ממשלה 2806 https://www.gov.il/he/departments/guides/government_resolution 2013/ה/5.2.0022; נשים שהגישו בקשת מקלט אך הבקשה טרם הוכרעה או נדחתה ו/או נשים החוסות תחת הגנה קבוצתית שאינה מעניקה להן זכויות סוציאליות; נשים שהיו בהליך מדורג לקבלת אזרחות עקב מערכת יחסים עם בן זוג ישראלי וההליך הופסק עקב אלימות על ידי בן הזוג

https://www.gov.il/he/departments/policies/procedure_stop_process_of_foreign_permit_breakup_resulting_of_violence_from_israeli_partner ;

² https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedure_inter_ministerial_committee_2013/he/5.2.0022.pdf

³ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/working_procedure_public_commission_2013/he/1.14.0001.pdf

בחינה של פעילות הוועדות ההומניטריות ברשות האוכלוסין וההגירה מעלה כבר במבט ראשון את הסירוב העיקש להעניק לנשים נפגעות אלימות שאינן אזרחיות בישראל את הביטחון, אפילו המינימלי, שנדרש להן לשם יציאה ממעגל האלימות. מצבן הקשה מחייב להציג את הפגיעה האנושה שנגרמת לנשים שמתייצבות בפני הוועדות ההומניטריות. נשים אלה, מנסות לספר על מצוקותיהן וזועקות להגנה והצלה ומנגד, החלטות הוועדות משקפות חוסר הבנה מוחלט של אותן טענות ושל הפרספקטיבה הייחודית ממנה מדברות נשים חסרות מעמד נפגעות אלימות. אף גרוע מכך, פעמים רבות הוועדות מייחסות לנשים אשמה במצבן ובכוונות נסתרות לרכוש מעמד בישראל על בסיס כוזב - האשמות שמקורן בדעות קדומות.

עדויות של נשים מהשטח וההחלטות המתקבלות על ידי הוועדות מציגות פערים קשים בין ניסיונותיהן של נשים לתאר את חוויות החיים שלהן לבין מערכת השיקולים שהוועדות מציגות בבחינתן את התיקים. מערכת השיקולים אינה תואמת את מורכבות נסיבות המציאות של הנשים, על אף שפעמים רבות חוויית מציאות זו נתמכת על ידי ספרות מחקרית על נשים מהגרות ונפגעות אלימות. כלומר, הוועדות לא מכירות בפערי הכוחות הקיימים בחברה, שיוצרים מוחלשות בקרב נשים ובייחוד בשל הצטלבות הנסיבות כנשים; אמהות; מהגרות; נפגעות אלימות. למשל, לבנקרון ודנציג-רוזנברג מציינות את "תיאוריית הצמתים שצמחה בכתיבה הסוציולוגית הפמיניסטית (ש)ביקשה להדגיש כיצד נקודת המפגש של צירי השתייכות שונים לקבוצות מיעוט יוצרת מערכת מורכבת של דיכוי ואפליה שסכומה גדול מסכום חלקיה" (לבנקרון ודנציג-רוזנברג, 2015, ע"מ 344-345⁴).

כנשים נפגעות אלימות הקשיים בפניהם הן עומדות כוללים קשיים כלכליים, בריאותיים, בידוד חברתי, אלימות פיזית, רגשית ו/או מינית; כמהגרות הן מתמודדות עם אי ידיעת השפה, אי הכרת החוק והזכויות שלהן ותלויות בבן זוגן האלים בשמירה על מעמדן; כזרות הן נתקלות ביחס חברתי עוין הנובע משנאת זרים כלפיהן; כנשים הן בסיכון גבוה לאלימות מגדרית, אלימות מינית ו/או מוחלשות תעסוקתית; כאמהות חד-הוריות הן עומדות בפני קשיים סוציו-אקונומיים; וכחסרות מעמד הן עומדות בפני קשיים שכוללים העדר זכויות בסיסיות כגון ביטוח רפואי, שירותי רווחה, קצבאות ביטוח לאומי, סיוע משפטי ועוד. הצטלבות קשיים אלה והמקום הפגיע של נשים בקבוצת אוכלוסיה זו ממקמים אותן בתחתית החברה ובסיכון גבוה לניצול ופגיעה חוזרים תוך מניעת יכולתן להשתקם מהפגיעה והטראומה שבחויית האלימות. תקוותן היחידה היא קבלת מעמד בישראל שאינו תלוי באדם אחר שיאפשר להן להתחיל לצאת ממעגל הטראומה המתמשכת ולבנות את חייהן מחדש בצעדים קטנים.

ביטול טענותיהן של הנשים על ידי הוועדות ההומניטריות מהדהדת את ביטול העצמיות של האישה במערכת היחסים האלימה. האחריות של המדינה היא גם להכיר בנזק ובפגיעה שהאישה חוותה שישאר איתה במשך החיים. בהקשר זה, חוסר ההכרה על ידי הוועדות במורכבויות המאפיינות את סיפורי הנשים המובאים בפניהן מציב את הוועדות כגורם פוגעני נוסף בפסיפס רב שנים של הפקרת חיי נשים. ביטול טענות נשים נפגעות אלימות, הכחשתן וחוסר ההכרה בחוויותיהן וסבלן על ידי הוועדה ההומניטרית מהווה השפלה בירוקרטית ופוגעת בכבודן האנושי. הנרטיב המבטל דרכו מסתכלות הוועדות ההומניטריות על הנשים, לא מאפשר להן גישה בטוחה להצגת טענותיהן ולתבוע סעדים כולל שיקום ותמיכה נפשית שלא ניתן לקבל ללא מעמד. מעבר לכך, חוסר ההכרה מהווה חלק מהאלימות המבנית הרחבה שהנשים חוות בהקשרים יומיומיים על ידי מוסדות מדינה שונים, שדוחפת נשים להימנע "מפנייה לרשויות, מתביעה לקבלת שירות או ליישום נוהל [...] ואפילו מתלונה או הצבת גבולות

⁴ דנציג-רוזנברג, הדר ולבנקרון, נעמי (2015). אלימות הגירתית. עיוני משפט, לז', 341-387.

באינטראקציות יומיומיות, בשל פחד משתק מהאפשרות שהסבת תשומת ליבן של הרשויות תגרור ענישה במקום רווחה וצדק" ובהמשך דוחפת אותן ל"וויתור על סוכנות חברתית, יכולת פעולה או יוזמה" (פרסר, 2020, עמ' 40⁵)

חובות המדינה

ישראל חתומה על האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) כמו גם על הצהרת בייג'ינג וחלות עליה חובות מוסריות וחוקיות בינלאומיות להגן על נשים, כמו גם חובה מנהלית לבחון את הטענות שמוגשות אליה באופן מותאם. בהתאם לחובות אלה, במקרים של נפגעות אלימות, המדינה צריכה לבחון האם מתן המעמד יסייע לאישה המבקשת להשתקם, להתגבר על חוויית האלימות ולהתמודד עם הטראומה המתמשכת של חייה והאם המעמד יתרום לה ולתא המשפחתי. בחינה זו אינה מתבצעת ובפועל הוועדות ממשיכות את הפגיעה בנשים במניעת זכויות שיעזרו להן להשתקם. כאשר החלטה שלילית של הוועדה ההומניטרית מסתכמת בגירוש, היא כופה למעשה עקירה של החיים המשפחתיים, הגירה נוספת של האישה ושל ילדיה הישראלים שלרוב מכירים רק את ישראל כמדינתם והם אזרחיה, פגיעה אנושה ביכולת השיקום של התא המשפחתי מהאלימות והטראומה שעברו ופעמים רבות מציבה את אותה אישה בפני סכנה ממשית לחזרה למעגל של אלימות וניצול.

בנוסף, המדינה מכירה בכך שצירוף הנסיבות במקרים מסוג זה מצריך בחינה ייחודית, טיפול ומענה. עקב כך נקבע "נוהל הטיפול בהפסקת הליך מדורג להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג הישראלי" (מס' נוהל 5.2.0019) שמונע דחייה על הסף של הבקשות ומבטיח למי שעומדת בקריטריונים כרטיס כניסה לוועדה. הכשל מתקיים בדיונים בוועדות כאשר נציגיהן בוחנים את הבקשות באופן לא מותאם, כלומר, ללא התייחסות לפרספקטיבה מגדרית או ספרות מחקרית ענפה שמתייחסת לסוגיות ייחודיות לנשים בהצטלבות נסיבות זו ובעצם ניתק הקשר בין הסיבה שבשמה קיבלו "מסלול מהיר" לוועדה לבין הדיון סביב התיק עצמו.

תוצאותיה של בחינה בלתי מותאמת על ידי הוועדה: עדויות

חוסר הכרה בהשלכותיה של טראומה מתמשכת

חוסר ההתאמה של מערכת השיקולים של הוועדה ההומניטרית שלא מכירה בפגיעה ארוכת טווח והשלכותיה על נשים נפגעות אלימות באה לביטוי בהחלטותיה. כך למשל בהחלטה בבקשה הומניטרית של אישה שנסחרה לישראל ולאחר מכן הייתה במערכת יחסים אלימה עם אזרח ישראלי במשך שנים רבות, החליטה הוועדה לבטל לחלוטין את טענותיה באשר לטראומה ממנה היא סובלת בשל אירועי אלימות מתמשכים שחוותה האישה למעלה מעשור וזאת שלוש שנים בלבד לאחר יציאתה של האישה ממעגל האלימות: "בהתייחס לטענה כי ננקטה כלפי המבקשת אלימות – יובהר וידגש כי טרם קבלת ההחלטה ניתנה הדעת לטענה זו, אולם לנוכח פרק הזמן שחלף והנסיבות השונות לא נמצא כי יש בטענה זו כל טעם המצדיק מתן מעמד בישראל." בחינה מפרספקטיבה מגדרית של מקרה

⁵ פרסר, רות (2020). חיים חשופים – נשים חסרות מעמד בחיפה ובצפון. אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה.

זה הייתה מביאה בסבירות גבוהה למסקנה שאישה שחוותה אלימות לאורך יותר מעשור על ידי פוגעים שונים וודאי זקוקה לשיקום ויציבות ארוכי טווח שמצריכים קבלת מעמד המקנה זכויות סוציאליות.⁶

דחיפה אקטיבית להמשך תלות בגברים

חוסר ההכרה של הוועדה בצורך הקיומי של הנשים במעמד עצמאי מביא להמשך תלותן בבני זוגן הגברים. לעתים התלות בבני הזוג היא מנסיבות כלכליות עקב העדר רישיון עבודה וקצבאות סיוע ולעתים, הוועדה אף דורשת זאת באופן יזום. כך למשל כפי שסופר בעדותה של אישה שנסחרה לישראל ומתגוררת בארץ מעל ל-20 שנה אשר הגישה בקשה למעמד מטעמים הומניטריים ונדחתה: "הייתה לי עורכת דין, הגשתי בקשה ל [...] וועדה הומניטרית. חיכינו שנתיים תשובה מוועדה הזאת. שקט. אין כלום. לא תשובה. לא שאלה. כלום. ואני בלי מעמד וכלום, איך אפשר? הייתי עובדת בניקיון עם הנכות [...] עבדתי בניקיון כי אין מה לעשות, את חייבת לתת אוכל לילדה שלך. הגשנו בקשה למבקר המדינה, כתבנו למבקר המדינה שזה המקרה בעצם ואין לנו תשובה. הוא נתן להם קצת על הראש ושאלו לי תשובה שהיא בלי תשובה! [...] כי הם מצאו בתוך המסמכים, חיפשו חיפשו ומצאו שיש לי בן זוג. אז אמרו למה שניתן לך מעמד על זכות זה שנפגעת פה בסחר בנשים פה בישראל ואנחנו נודה שגם לנו יש פה איזשהו חלק ויש זנות בישראל ובירושלים שאין שמה זנות "בכלל". אז אמרו, תשובה כזאת, לכי תסדירי את המעמד שלך על סמך חיים משותפים עם בן זוגך. למי אתם אומרים את זה, לי? שהגברים שהשתמשו בי מפה ועד להודעה חדשה. אם רציתי לעשות את זה הייתי עושה את זה עוד כשנפגשתי איתו. עוד לפני הרבה זמן. את תישארי תלויה בו! יש פה שני דברים, את גם תישארי תלויה בו ונחזיק אותך קצר שאוי ואבוי אם תיפרדו [...]. ומצד השני, התשובה הזו נותנת איזושהי הלבנת פנים של המדיניות שפה, שאנחנו לא נודה וזה שאת בעצם נפגעת מסחר בנשים ועברת פה מה שעברת פה [...] הכי פשוט לכי תסדירי את המעמד על סמך חיים משותפים. ובעצם לא השאירו לי ברירה והתחלנו את התהליך של ההסדר הזה"

ביטול, הכחשה וחוסר הכרה בחוויותיהן וסבלן של נשים נפגעות אלימות

הנרטיב המבטל שמציגות הוועדות והסירוב העיקש לתת מעמד לנשים נפגעות אלימות מוביל לתוצאות אבסורדיות. כך, אפילו כשקיימות ראיות חותכות לקיומה של אלימות ולחוסר אפשרות חד-משמעית של האישה לחזור למדינת מוצאה, הוועדה מבטלת עובדות אלה ועומדת בסירובה. למשל, במקרה בו בית הדין לעררים ביקר את התנהלות הוועדה, בהחלטתה לדחות את בקשתה של מבקשת מקלט מאריתריאה למעמד, לאחר שהוחלט על ידם כי "מירב הזיקות של האם הן לאריתריאה ולא למדינת ישראל" (אליה אינה יכולה לחזור עקב היותה מבקשת מקלט שנמלטה מהתעללות וסכנת חיים והיותה חוסה תחת מדיניות "הגנה זמנית" בה נוקטת המדינה מזה למעלה מעשור מתוך הכרה בסכנות הנשקפות באריתריאה) והתייחסותם למציאות חייה כקורבן אלימות "כאל "טענה" בלבד, כלומר ביטול עובדות המקרה.

בפסק הדין נקבע כי "כיוון שהמשיב [משרד הפנים] עצמו הוא שהחיל את רוחו, אם לא כתבו, של נוהל אלימות בטיפול בעניינה של העוררת [...] לא אוכל שלא להתייחס ללשון בה נקטה הוועדה הבינמשרדית, עת התייחסה לאלימות המוכחת של בן הזוג כאל "טענה" ותו לא. נוהל אלימות, בסעיף 6.ג קובע כדרך הוכחת האלימות שהיה של חודש לפחות במקלט לנשים מוכות; העוררת שהתה (ושוהה) שנים מספר במקלטים. [...] נקיטה בלשון של

⁶ לקריאה נוספת על ההשפעות ארוכות הטווח של אלימות כלפי נשים על בריאותן הנפשית והפיזית אנה ראו: Effects of violence against women

באתר של U.S. Department of Health & Human Services <https://www.womenshealth.gov/relationships-and-safety/effects-violence-against-women>

ראו גם Understanding and addressing violence against women (2012) מטעם ארגון הבריאות העולמי, ניתן למצוא ב- http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/77432/WHO_RHR_12.36_eng.pdf;jsessionid=B752245A33C8537DE54B3ACF50DF0469?sequence=1

"טענה" כאשר מדובר בעובדה, אינה משרתת את טענת המשיב כי עניינה של העוררת נבחן לגופו וכי ניתן המשקל הראוי לכלל הנושאים המתחייבים בעת הדיון. " (ערר (י-ם) 18-2575 פלונית נ' משרד הפנים).

דוגמאות אלה הן קומץ מהעדויות בשטח שמציגות את הכשלים בעבודת הוועדות ההומניטריות, דבר המוביל להמשך פגיעה בנשים שפנו לוועדות מלכתחילה כדי למצוא פתרון למצוקותיהן.

דרישה לשינוי מייד

לאור עדויות הנשים ומצבן ומחויבות המדינה אנו דורשות:

- מתן מעמד אזרחי המקנה זכויות סוציאליות לנשים נפגעות אלימות לאור מצוקותיהן הייחודיות ומחויבויותיה של מדינת ישראל, למען השגת יציבות וביטחון פיזי, נפשי וכלכלי – כולל במהלך תקופת ההמתנה הארוכה לקבלת החלטה על ידי הוועדות. מדינת ישראל צריכה לקחת אחריות על כל אישה נפגעת אלימות הנמצאת בשטחה.
- בחינה הומנית ומבוססת פרספקטיבה מגדרית כמו גם ניסוח מותאם ומכבד של החלטות הוועדה
- הכשרה מתאימה לנציגי הוועדות בנוגע למצוקות הייחודיות של נשים חסרות מעמד נפגעות אלימות וביחס לחובות מדינת ישראל למיגור אלימות כלפי נשים וכלפי נשים נפגעות אלימות. כל זאת, על בסיס המחקר והכתיבה הרבים בנושאים אלה (בין היתר תיאוריית הצמתים), הפסיקה הרלוונטית והאמנות הבינלאומיות אליהן מדינת ישראל מחוייבת (בין היתר הכרזת בייג'ינג ו-CEDAW)
- פיקוח על ידי נציגות חיצוניות בעלות הכשרה ורקע מתאימים מהחברה האזרחית על יישום פרספקטיבה מגדרית בדיוני הוועדות והחלטותיהן, כמו גם עמידתן בחובות בינלאומיות⁷

על היא"ס ישראל. היא"ס ישראל היא השלוחה הישראלית של HIAS, ארגון יהודי בינלאומי הפועל מזה 140 שנה ברחבי העולם להגן על פליטים. היא"ס ישראל פועלת מאז קום המדינה, מסייעת לעולים, עובדת עם רשויות המדינה ובשנים האחרונות מפעילה תכנית לסיוע משפטי פרו-בונו למבקשי מקלט. בתוך כך, היא מעניקה ליווי משפטי וייצוג פרטני שניתן ברובו ע"י מתנדבים, למבקשי מקלט המופנים אליה מארגונים שונים, בהם גופים מדינתיים, עמותות ועוד.

על פרויקט 'נשים ללא מעמד אזרחי בישראל' של עמותת אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה. הפרויקט מסייע לנשים ללא מעמד או בעלות מעמד זמני בתהליכי מיצוי זכויות ופועל לשנות את החקיקה הקיימת, ולקדם מדיניות התומכת בזכויותיהן ורווחתן. ארגון אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה, נוסד בשנת 1983 והוא הארגון השטח הפמיניסטי הוותיק ביותר בישראל. הוא מהווה אחד מהקולות המרכזיים למען זכויות נשים במדינה. מטרת אשה לאשה היא קידום מעמדן וזכויותיהן של נשים, נערות וילדות, וקידום שלום, ביטחון וצדק כלכלי-חברתי מנקודת מבט פמיניסטית בעזרת חינוך, מחקר, הפצת מידע, ואירועים ציבוריים.

⁷ לדוגמאות של השתתפות נציגי החברה האזרחית בוועדות מנהליות ושיפוטיות ראו קולות קוראים של הרשות לקידום מעמד האישה https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/experts_form ושל משרד המשפטים https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/07-02-2021