

העותרים:

1. ה"ד, ת"ז -----
 2. -----, ת"ז -----
 3. -----, ת"ז ----- (קטינה, באמצעות האם, העותרת 1)
 4. -----, ת"ז ----- (קטינה, באמצעות האם, העותרת 1)
 5. -----, ת"ז ----- (קטינה, באמצעות האם, העותרת 1)
 6. ----- ת"ז ----- (קטין, באמצעות האם, העותרת 1)
 7. ----- ת"ז ----- (קטינה, באמצעות האם, העותרת 1)
- מרח' -----; טלפון: -----;
דוא"ל: -----

כולם באמצעות ב"כ עו"ד רעות שאער (מ"ר 87831) ו/או דן יקיר ו/או אבנר
פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו
ו/או עביר ג'ובראן דכוור ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוצ'יו
ו/או רוני פלי
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב, מיקוד 6515417
מספר טלפון: 03-5608185; מספר טלפון נייד: 054-5908148
מספר פקסימיליה: 03-5608165; דוא"ל: reut.s@acri

- נ ג ד -

המשיב:

שר הבינוי והשיכון

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
מספר טלפון: 073-3928012; מספר פקסימיליה: 02-6468056;
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

עתירה מנהלית

בית המשפט הנכבד יתבקש להורות למשיב:

- א. להכיר בזכאות העותרים לסיוע בשכר דירה בהתאם לנוהל המשיב בעניין כללים ואופן הטיפול בנשים מוכות, העוסק במתן סיוע מיידי בתשלום שכר דירה לנשים נפגעות אלימות בקהילה שמספרו 08/25 מיום 1.3.2002 (להלן: **נוהל נפגעות אלימות**);
- ב. לחלופין, לדון בבקשה מחדש בוועדת החריגים של המשיב;
- ג. להורות לעגן בנוהל נפגעות אלימות, כי מעמדה האזרחי של נפגעת האלימות אינו תנאי למתן סיוע בשכר הדירה.

א. מבוא

עניינה של העתירה בסירוב משרד הבינוי והשיכון לבחון את בקשתה של העותרת 1, ----- (להלן: **העותרת** או -----), לקבלת סיוע בשכר דירה בהתאם לנוהל נפגעות אלימות, בשל היותה חסרת מעמד שאינה מחזיקה בהיתר שהיה בישראל.

הסיוע הניתן בהתאם לנוהל נפגעות אלימות הוא אחד האמצעים שנוקטת המדינה למאבק בתופעת האלימות המגדרית והאלימות במשפחה ולסיוע לנפגעות להשתקם ולהיחלץ ממעגל האלימות. שלילת סיוע זה מהעותרים פוגעת בזכויותיהם החוקתיות להגנה על החיים ועל הגוף ובזכות לקיום בכבוד – זכויות שלהן זכאים כל איש ואישה ללא תלות במעמד – וזאת לתכלית שאינה ראויה ובאופן בלתי מידתי.

העותרת וילדיה הם נפגעי אלימות במשפחה אשר איבדו את קורת הגג שלראשם לאחר פרידת העותרת מאב המשפחה האלים והמתעלל, והיקלעותם למצוקה כלכלית בעקבות כך. בהתאם להוראותיו של נוהל נפגעות אלימות של המשיב, הם זכאים לסיוע בתשלום שכר דירה. לחלופין, יש לבחון את בקשתם ולקבלה במסגרת מדיניות החריגים של המשיב, וזאת בהתחשב בפגיעה בזכויותיהם החוקתיות, ולנוכח האינטרס הציבורי לחלצם ממעגל האלימות וממצבי סיכון נוספים.

ההחלטה מושא עתירה זו והמדיניות שביסודה לדחות את בקשת העותרים בלי לדון בנסיבותיה אף אינה סבירה בהתעלמה משיקולים כבדי משקל הנדרשים לעניין. ההחלטה מסתמכת באופן בלעדי על היעדר מעמדה של העותרת, על אף שוליותו של קריטריון זה בנסיבות המקרה וביחס לתכלית מתן הסיוע, ומתעלמת לחלוטין משיקולים המחייבים מתן הסיוע ובהם זכויותיהם של העותרים 2 - 7, אזרחי ישראל המצויים בחזקתה הבלעדית של העותרת וסמוכים על שולחנה.

העתירה נתמכת בתצהירה של העותרת בנוגע אליה, לילדיה ולקורותיהם ולמעמדה בישראל, וכן בתצהירה של גב' סיון תהל רכזת זכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח בישראל, בנוגע למדיניות המשיב ולפניות האגודה בעניינם של העותרים.

ב. הסמכות

לבית משפט נכבד זה סמכות עניינית לדון בעתירה בהתאם לפרט 11 לתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. לבית המשפט סמכות מקומית לדון בעתירה משום שההחלטה והמדיניות הנתקפות התקבלו במטה משרד הבינוי והשיכון בירושלים.

ג. אגרה

העותרים פטורים מתשלום אגרה בהליך זה בהתאם לתקנה 20(21) לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

ד. הליך נוסף

לא מתקיים הליך נוסף בעניין ההחלטה מושא העתירה.

ה. הצדדים לעתירה

1. העותרת ילידת 1983. משפחתה מהכפר ----- שבנפת חברון. היא מתגוררת בישראל מזה למעלה מעשרים שנה שבמהלכן הייתה נשואה לאזרחי ישראלי. בני הזוג נפרדו בסיומה של מערכת יחסים אלימה בשנת 2021, כשלהם שמונה ילדים משותפים, כולם אזרחי ישראל. כיום העותרת היא אם יחידנית לשמונה ילדים, מתוכם חמישה עודם קטינים, כולם אזרחי ישראל: העותרת 7, -----, בת 8, לומדת בבית ספר יסודי ב-----; העותר 6, -----, בן 12, לומד בבית ספר יסודי ב-----; העותרת 5, -----, בת 15, תלמידה בחטיבת ביניים ב-----; העותרת 4, -----, בת 16, תלמידה בתיכון ב-----; העותרת 3, -----, בת 17, תלמידה בתיכון ב-----. העותרת 2, -----, בת 19, לאחרונה סיימה את לימודיה התיכוניים, עובדת ב-----, מתגוררת עם יתר העותרים.
2. המשיב, שר הבינוי והשיכון, עומד בראש משרד הבינוי והשיכון (להלן: **המשרד או משרד השיכון**), ומכתיב את מדיניות המשרד. המשיב והכפופים לו קובעים את ההנחיות והנהלים בתחום סיוע בדיור, המחייבים את אגפי המשרד בקבלת החלטותיהם, ומדיניות ההכרה בזכאות לסיוע במקרים חריגים באמצעות ועדות החריגים הפועלות גם הן על פי נהלי המשרד.
3. בטרם נפנה לפירוט קורותיהם של העותרים, ועל מנת שהדברים ישמשו כרקע להבנתם, נעמוד להלן על עיקרי מדיניות המשיב בעניין מושא העתירה.

ו. סיוע בתשלום שכר דירה הניתן לנשים נפגעות אלימות

4. פרידה על רקע אלימות במשפחה מותירה רבות מהנפגעות ללא אמצעים למחייה בסיסית וללא קורת גג לראשן. בידיעה כי לכל הפחות יהיו זכאיות לסיוע סוציאלי ראשוני ולקורת גג בטוחה בתקופה שלאחר הפרידה יש כדי לתמרץ בחירה באפיק זה ולמנוע חזרתן של חלק מהנפגעות למעגל האלימות משיקולים כלכליים (קרני קריגל ועינת פלד, **הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה**, ביטחון סוציאלי 99, 63-93 (מרץ 2016)).
5. נוהל נפגעות אלימות של המשיב הוא נוהל קצר ותכליתי, המשקף הכרת המשיב בחובתו להציע סיוע אלמנטרי ומיידי בתחום הדיור לנשים וילדים שנחלצו מאלימות וזקוקים לקורת גג. בניגוד לנהליו האחרים של המשיב העוסקים בתנאים למתן סיוע, הנוהל מונה עמודים בודדים ובהם שבעה סעיפים בלבד.
העתק נוהל נפגעות אלימות מצ"ב ומסומן 1
6. התנאים למתן הסיוע מעטים ופשוטים. הגדרת הזכאות נשענת אך ורק על היותה של המבקשת נפגעת אלימות: מי ששהתה במקלט לנפגעות אלימות, מי שהוציאה צו הגנה בהתאם לחוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991 או טופלה בקהילה על ידי עובד סוציאלי מוסמך (סעיף 3 לנוהל). הסיוע ניתן לנשים עם או ללא ילדים בסכומים משתנים בהתאם למספר הנפשות, לפרק זמן של עד 36 חודשים.
7. הנוהל קובע הליך בירוקרטי מקוצר ומקל למימוש הזכאות באמצעות חברות הסיוע בשכר דירה, בנקים למשכנתאות או באמצעות המשיב עצמו: המבקשת תחתום על טופס הבקשה, המטפל בבקשה יוודא כי סיוע מסוג זה אינו ממומש כבר על ידה, הנתונים יוזנו למערכת הממוחשבת

ועיבודם יעשה עוד באותו לילה. אם הכל תקין תאושר הנפקת תעודת זכאות, שתצא לאחר יום והמבקשת תוכל להתחיל לממש את הסיוע מיד, באמצעות הגוף שאליו פנתה. סעיף 6 לנוהל נפגעות אלימות אף מתרה מפורשות במטפלים במקרים אלה כי: **"אין לערוך חקירות מכל סוג ואין לבקש מסמכים נוספים לצורך קביעת זכאות"**. אם כן, הוראות הנוהל משקפות בבירור הבנה כי הסיוע הניתן הוא סיוע חירום, וכי כל הכבדה בירוקרטית עלולה להפוך אותו לבלתי אפקטיבי.

8. הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה מצאה כי סיוע חלקי, בלתי רציף ובלתי מספק לשיקומן הכלכלי של נשים נפגעות אלימות דוחק נשים רבות לשוב למערכת זוגית ומשפחתית עם הגבר האלים, וכי היעדר קורת גג חלופית היא אחד החסמים הבולטים אשר גורמים לנשים הסובלות מאלימות להימנע מלעזוב את בן זוגן האלים. לאור זאת ניתנה המלצת הוועדה לנקיטת צעדים נוספים לעידוד עצמאות כלכלית של הנפגעות לאחר הפרידה ובכלל זה להרחיב את היקף מתן הסיוע בדיוור למי שבחרו לחיות בנפרד מבן הזוג האלים. המלצות אלה אף עוגנו בתכנית הלאומית למניעה ולטיפול בתופעת האלימות במשפחה (ראו: המשרד לביטחון פנים **דו"ח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, עמ' 68**, יוני 2016; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תכנית פעולה ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה, עמ' 177, 181, 185** מרץ 2017; מבקר המדינה, **התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 531**, 2021).

9. אם כן, קיומה של קורת גג בטוחה המהווה מקלט מאלימות בן הזוג היא רכיב קריטי והכרחי בהליך השיקום וביכולת להיחלץ ממעגל האלימות והמהתלות הכלכלית בבן הזוג האלים. מתן סיוע בדיוור במצבים אלה מתחייב מהפך החיובי של הזכות לקיום בכבוד ולקורת גג, אך גם כפועל יוצא של חובת המדינה להגן על חייהן של הנפגעות, על גופן ועל בריאותן.

10. דברים אלה נכונים, לעתים ביתר שאת, לנשים שמעמדן בישראל לא הוסדר באופן קבוע, כלומר הן אינן אזרחיות או תושבות. אישה ללא מעמד, בעלת היתר שהייה או מעמד ארעי, מצויה בתחתית הסולם החברתי. פגיעותה רבה, ודרכה אל רשויות הרווחה והאכיפה אינה קלה. יכולתה הכלכלית ויכולת ההשתכרות שלה מוגבלות. פעמים רבות היא אינה יודעת, מתקשה, או חוששת לעמוד על זכויותיה. מעמדה בישראל תלוי בבן זוגה ובקשר עימו. מעמדה יופקע ככל שהקשר עם בן הזוג הישראלי נקטע, וזאת ללא תלות במשך שהותה בארץ או בקשר עם ילדיה. לכל היותר תוכל לבקש להסדיר את מעמדה מטעמים הומניטריים בדרך חתחתים, שתתקשה מאוד לצלוח אותה ללא ניהול הליכים משפטיים משך שנים (ר', למשל, ע"מ 8611/08 **זולדי נ' שר הפנים** (27.2.2011); בר"ם 7938/17 **פלונית נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול** (13.9.2018)).

11. למרבה הזוועה, פעמים רבות נשים זרות תעדפנה להיוותר בקשר לא בטוח, או עם בן זוג אלים, ולהגיע עימו לסוף ההליך, שאז יינתן להן מעמד של קבע. ואולם, בעוד אישה שאינה פלסטינית תוכל לסיים בחלוף מספר שנים את ההליך להסדרת מעמדה ולרכוש אזרחות או תושבות קבע, האישה הפלסטינית כבולה בשל הוראות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (שקדם לו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003) (להלן יכונה יחד: **חוק האזרחות והכניסה לישראל**) להליכים שאין כל אופק לסיומם, והתוצאה היא הרת אסון ממש. אישה פלסטינית שלא תרצה לאבד את מעמדה, ולעתים את ילדיה בשל כך שתגורש בלעדיהם, עלולה שלא להשתחרר מקשר אלים ומתעלל.

12. על רקע אלה המשיב גיבש מדיניות, הקובעת כי גם נשים שאינן תושבות ישראל תוכלנה לקבל סיוע בדיוור. הדברים עוגנו בשני נהלים:

א. הנוהל האחד הוא הוראת שעה מיום 19.3.2020, המשמש נספח לנוהל נפגעות אלימות, ומחיל את נוהל נפגעות אלימות גם על מי שאינן תושבות (קדמה לו הוראת שעה מיום 29.11.2011). נספח זה לנוהל קובע, כי עניינן של נשים אלה יובא בפני ועדת אכלוס עליונה (להלן: **הנספח לנוהל נפגעות אלימות**).

ב. הנוהל השני מעוגן בסיכום דיון שנערך במשרד הבינוי והשיכון ביום 25.5.2020 בנושא "סיוע בשכר דירה לזרים". לפי סיכום זה, "בנסיבות בהם הורה שאינו עונה על דרישת התושבות (כפי שהיא מוגדרת בנוהל) מקבל משמורת על ילד/ים בעל/י אזרחות ישראלית – תועבר הבקשה לדיון ובחינה בוועדת חריגים, וזאת לאור מצבם המשפטי של הילדים" (להלן: **סיכום הדיון בנושא נפגעות אלימות**).

העתק הנספח לנוהל נפגעות אלימות מצ"ב ומסומן 2

העתק סיכום הדיון בנושא נפגעות אלימות מצ"ב ומסומן 3

13. אף על פי שנוהל נפגעות אלימות, הנספח לנוהל וסיכום הדיון קובעים במפורש, כי נוהל נפגעות אלימות יחול על אישה שאינה תושבת, ואינם מתייחסים כלל למעמדה האזרחי של האישה, המשיב אימץ תנאי נוסף, שאין לו זכר באיזה מן המסמכים הללו או בנהלים אחרים, ולפיו אישה שאינה תושבת חייבת להחזיק בהיתר שהייה או ברישיון ישיבה. אם אין לה כזה – נוהל נפגעות אלימות אינו חל עליה.

14. כפי שיורחב בהמשך, בירור טלפוני עם משרד הבינוי והשיכון העלה שמדיניות זו נסמכת על הוראות נוהל, שנמצא בהליך תיקוף וטרם פורסם. אף על פי כן, נוהגים על פיו.

15. יוצא, כי שלילת מתן הסיוע מנפגעות אלימות חסרות מעמד ומילדיהן פוגעת בזכות לקיום בכבוד ולדיוור של הנפגעת ושל ילדיה שלא לתכלית ראויה, ובאופן בלתי מידתי, וזאת על יסוד מדיניות שלא פורסמה.

16. בכך עוסקת עתירה זו, ועל רקע דברים אלה נפנה לתיאור קורותיהם של העותרים.

ז. קורות העותרים

17. העותרת הושאה על ידי הוריה לבן דודה, אזרח ישראל, ----- (ת"ז -----), בשנת 1998 בהיותה בת 15 בלבד. בשנת 2000 העתיקו השניים את מקום מגוריהם ל-----, והתרחקו מהמשפחה המורחבת. או אז החלה מסכת האלימות כלפי העותרת. העותרת החלה לספוג אלימות פיזית ומינית יומיומית, שהגיעה לעיתים לכדי גרימת חבלות חמורות, ולבסוף אף למצבים מסכני חיים. היא הוכתה על ידי בעלה בידיים, במקלות, בחגורה ובצינור, והושלכו עליה חפצים וכלי בית.

18. בנוסף לאלימות נגד העותרת, נהג מר ----- לפגוע גם בילדים המשותפים. לרוב נהג להכותם בחגורה, במקלות או בחפצים אחרים שגרמו להותרת פצעים וצלקות על גופם. העותרת 5 מתארת אירוע, בו האב הרים אותה מהצוואר וחנק אותה מכיוון שכעס עליה לאחר שהמרתה את פיו. במקרה אחר, האב הצמיד מגהץ לגופה וגרם לה לכוויות בהיותה בת 11 שנים, משום שאיחרה

לחזור הביתה מבית הספר. במקרה נוסף כשהייתה העותרת 6 בת 10 שנים, הניח את ידה תחת כיסא וישב עליו, עד שצרח מכתב. במקרים אחרים עשה שימוש בסיכות ומחטים כדי לדקור את הבנות בזרועות וברגליים, וציווה עליהן לא לזוז ממקומן. הבנות חוו אלימות מינית מצד האב, אשר נהג להחדיר לגופן חפצים ולדרוש מהן לספק את צרכיו המיניים בדרכים שונות.

19. האלימות החמורה כלפי העותרת וילדיה נמשכה שנים ארוכות, במהלכן הייתה העותרת מפוחדת מכדי לפנות למשטרה ולהתלונן. תלונה של העותרת בבן זוגה לשם המשך שהותה בישראל סייעה לו לשמר את השליטה בה ושירתה את יכולתו להמשיך במסכת האלימות באין מפריע. העותרת חששה מפירוק הקשר הזוגי באמצעות הגשת תלונה על האלימות, משום שידעה כי בעקבות כך תאבד את מעמדה בישראל ואת זכויותיה.

20. המקרה שהוביל לבסוף להגשת תלונה בגין האלימות הקשה שהפעיל האב כלפי כל בני המשפחה, היה אירוע של איום מפורש ברצח והנפת סכין לעברה של העותרת במטרה לחתוך את פניה וצווארה. העותרת 4, שהייתה באותה עת בת 13 בלבד, היא שהתקשרה למוקד 100 של המשטרה והובילה למעצרו של האב. הוגשה תלונה, הוא הועמד לדין, הורשע בביצוע עבירות אלימות כלפי העותרת ומרצה עונש מאסר.

21. חודשים רבים חלפו מיום הגשת התלונה ועד אשר הצליחה העותרת לייצב את חייה ולמצוא קורת גג בטוחה לעצמה ולילדיה. העותרים לא התאימו להעברה למקלט לנשים נפגעות אלימות, בין היתר מפאת גודל המשפחה והעובדה שכללה ששה קטינים ובהם בנים מעל גיל 12. לפיכך העותרת והילדים הועברו בהוראת המשטרה לבית משפחה מארחת ב----- למשך תקופה ראשונית בת שבועות ספורים, ולאחר מכן חזרו לביתם.

22. עובר לפרידת העותרת ובן זוגה האלים התגוררה המשפחה בבית בבעלותה, שנרכש באמצעות הלוואת משכנתא שטרם נפרעה ביום הפרידה. לאחר הפרידה הפתאומית על רקע האלימות הקשה נגד העותרת, תשלומי המשכנתא לא נפרעו והמשפחה צברה חוב כלפי הבנק הממשכן, בעוד העותרת נותרה בחוסר כל וללא הכנסה. בחודש אפריל 2022 ננקטו נגד העותרת הליכי פינוי על ידי הבנק למשכנתאות. העותרת וילדיה נאלצו לפנות את בית המגורים ולהעתיק את מקום מגוריהם לדירה שכורה.

העתק מסמכי דרישה לפינוי העותרים מדירת המגורים במסגרת תיק הוצל"פ מס' ----- מיום 24.10.2021 מצ"ב ומסומן 4

23. העותרים 2-8, ילדיה של העותרת, חיים תחת קורת גג אחת עם אמם ותלויים בה כמטפלת ומפרנסת ויחידה. גם בתה הגדולה, שהיא כיום בגירה, מתגוררת עם אמם. מסכת חייה הקשה ותוצאות הסבל שהיה מנת חלקה במשך שנים, משמעם שהיא תלויה באמה. כיום המשפחה מתגוררת בדירה שכורה בת ארבעה חדרים ב-----. תשלום השכירות עומד על 6,000 ש"ח בחודש, כולל החשבונות השוטפים: מים חשמל וארנונה. העותרת כמעט ואינה יודעת קרוא וכתוב. היא לא עבדה כל תקופת הנישואין משום שבן זוגה אסר עליה לעשות כך.

24. העותרת 8, שסיימה לאחרונה את לימודיה בתיכון, עובדת ב----- ומשתכרת שכר מינימום. העותרת 4, החולה במחלה כרונית, זכאית לקצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי על סך 2,600 ש"ח בחודש. בנוסף, משולמת למשפחה קצבת ילדים בסך 439 ש"ח בחודש. סך הכנסות החודשיות של

המשפחה עומד על כ-8,500 ש"ח בלבד. בהיעדר מקורות הכנסה קבועים ומספקים, העותרת מתקשה מאוד לעמוד בתשלומי השכירות, ונאלצת למנוע מעצמה ומילדיה כיסוי עלויות וצרכים חיוניים אחרים על מנת להבטיח קורת גג מעל ראש המשפחה.

ח. מעמדה של העותרת בישראל

25. רישיון לישיבת ארעי בישראל בו החזיקה העותרת עד לחודש מרץ 2021 ניתן לה במסגרת הליך הסדרת מעמד של בן או בת זוג לאזרחים, בהתאם לסעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 ולנוהל רשות האוכלוסין וההגירה בעניין מתן מעמד לבני זוג הנשואים לאזרח ישראלי (נוהל 5.2.0008).

26. בקשתם של העותרת ובן זוגה לשעבר להסדרת מעמדה של העותרת הוגשה בסמוך לאחר הנישואין, בחודש פברואר 1999. קביעתם של נהלים שאסרו על הקניית מעמד לבני ובנות זוג פלסטינים בחודש מאי 2002, ולאחר מכן חקיקת חוק האזרחות והכניסה לישראל, הובילו להקפאתם של ההליכים להסדרת מעמדה של העותרת.

27. בשנת 2004, לאחר שנים רבות של התמדה בהליך הסדרת המעמד והמתנה לקידומו, הוכחה עיתית של כנות הקשר ושל קיום מרכז חיים משותף בישראל לבני הזוג, ניתן לעותרת היתר שהייה ראשוני בישראל. בשנת 2008, לאחר שהוכח שבקשתה של העותרת הוגשה בטרם נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל, ניתן לה רישיון לישיבת ארעי (א/5).

28. כאמור, מבחינת רשות האוכלוסין וההגירה, הקשר הזוגי, ואין בלתו, הוא העילה לרישיון הישיבה. עם פקיעת הקשר – יש להפקיע את רישיון הישיבה, ללא תלות בנסיבות פקיעת הקשר (אלימות במקרה זה), האם יש ילדים משותפים ומשך השהייה בישראל. לכל היותר, אפשר לבקש מעמד מטעמים הומניטריים, ולהיקלע לדרך חתחתים שסופה מי ישורנו. גם מעמדה של העותרת הופקע מיד לאחר הגשת התלונה על אלימות במשפחה. כחלק מהניסיון לסייע לה במיצוי זכויותיה, הוגשה בקשה להסדרת מעמדה של העותרת בישראל מכוח זיקתה לילדיה, לוועדה ההומניטרית המייעצת לשרת הפנים, הדנה בבקשותיהם של תושבות ותושבים פלסטינים. כפי שעולה מנתונים שמסרה רשות האוכלוסין וההגירה בחודש אפריל 2021, קבלת מענה לבקשה זו אורכת חודשים רבים, לכל הפחות.

העתק פניית משרד הפנים לעותרת בדרישה להצגת מסמכים נוספים בתמיכה לבקשתה להסדרת מעמדה מיום 15.7.2021 מצ"ב ומסומן 5

העתק אישור לשכת רשות האוכלוסין וההגירה בבאר שבע על קבלת המסמכים החסרים מיום 28.10.2021 מצ"ב ומסומן 6.

ט. מיצוי ההליכים בפני המשיב

29. ביום 13.3.2022 פנתה האגודה לזכויות האזרח בישראל למשיב בשמה של העותרת, בצירוף האסמכתאות הנדרשות, בבקשה למתן סיוע בשכר דירה לעותרת ולילדיה בהתאם לנוהל. בפנייה צוין, כי העותרת עומדת בתנאים לקבלת הסיוע על פי הנוהל ולתקופת הזמן הקבועה בו. למעלה מן הצורך נטען בפירוט לעניין מסכת האלימות הארוכה שחוה העותרת וילדיה במהלך שנות נישואיהם של ההורים ועל הנזקים הנפשיים הקשים שנגרמו להם מכך, על מצבה הכלכלי העגום

של המשפחה, על היעדר מקורות הכנסה ותמיכה משפחתית וחברתית – כולם שיקולים המצדיקים היענות לבקשה.

העתק הפנייה בבקשה לקבלת סיוע בשכר דירה בהתאם לנוהל נפגעות אלימות מצ"ב ומסומן 7

העתק דו"חות סוציאליים מטעם המחלקה לשירותים חברתיים ----- מצ"ב ומסומן 8

30. משך למעלה משלושה חודשים המתונו העותרים לסיוע שסברו כי מגיע להם, על פי מדיניות המשיב כפי שמפורסמת על ידיו, או להחלטה כלשהי, חיובית או שלילית, בעניינם. רק לאחר פניות ותזכורות חוזרות ונשנות לגורמים השונים במשרד ובחברות הסיוע בשכר דירה, נענתה הפנייה לבסוף ביום 3.8.2022 בהודעת דואר אלקטרוני, כי בקשתם של העותרת וילדיה לסיוע בשכר דירה נדחתה "על הסף" מבלי שנבחנה לגופה ואף מבלי שהועברה לדיון בפני ועדת החריגים, וזאת אך משום היותה חסרת מעמד וללא היתר בתוקף לשהייה בישראל.

31. בבירור טלפוני שערכה ב"כ העותרים ביום 4.8.2022 עם הגב' בת שבע גורדו, הממונה על פניות הציבור במשרד הבינוי והשיכון, נמסר כי הסירוב להיענות לבקשה במקרה מושא עתירה זו, ולבקשות נוספות שהוגשו בעת האחרונה, נסמכת על הוראות נוהל שגובש, שעדיין נמצא בהליך תיקוף וטרם פורסם. בקשתה של ב"כ העותרים לקבלת העתק הנוהל, הקובע כי לא יינתן סיוע לנפגעות אלימות חסרות מעמד ללא היתר בתוקף, לפיו נדחתה הבקשה – נענתה בסירוב.

העתק תכתובת דואר אלקטרוני מצ"ב ומסומן 9

32. בו ביום נערכה פנייה נוספת, הפעם למנכ"ל המשרד, בהתייחס להחלטה בעניינה של העותרת והמדיניות הפסולה שביסודה. בפנייה פורטו נסיבותיה של משפחת העותרים, כמו גם שיקולי מדיניות, החובה לעודד נפגעות אלימות להגשת תלונות וחובתה של המדינה לספק סיוע לקרבנות וילדיהם. הוטעם, כי ההחלטה מתעלמת מזכויות העותרים הקטינים, גם הם נפגעי אלימות במקרה זה, לסיוע בדיוור ומענישה אותם על לא עוול בכפם.

העתק הפנייה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון מצ"ב ומסומן 10

33. הפנייה מעולם לא נענתה, ומכאן עתירה זו.

י. הטיעון המשפטי

34. בחלקו הראשון של הטיעון המשפטי נציג את פגיעת המדיניות בזכויות היסוד לקיום בכבוד ובזכות להגנה על החיים והגוף, ונעמוד על ההשלכות הייחודיות בעניינן של נשים נפגעות אלימות לנוכח האינטרס הציבורי במיגור התופעה וחובת הרשויות לסייע בשיקומן של הנפגעות. חלקו השני של הטיעון יתמקד בפגמים המנהליים שנפלו בהחלטת המשיב בעניינם של העותרים ובמדיניות שביסודה ההחלטה.

נעמוד על הדברים כסדרם.

י.1. פגיעה בזכויות יסוד

35. מעמד אזרחי אינו תנאי סף להכרת המדינה בכבוד האדם של הפרט ובזכויות היסוד הנגזרות ממנו, ובהן הזכות לקיום בכבוד ולהגנה על החיים והגוף. לא לחינם קובע סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כי **אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם, ומדגיש: באשר הוא אדם.**

36. להוציא זכות היסוד להיכנס למדינה, העקרונות החוקתיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובהם חובת רשויות המדינה להגן על חייו, גופו, כבודו וחירותו לנוכח הערך האוניברסלי של הגנה על כבוד האדם, אשר חלים ביחס לכל אדם השוהה בישראל, ללא תלות במעמדו (11473/05) **קו לעובד נ' משרד הפנים**, פ"ד סד(3) 122 פסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (2011), וראו גם: בג"ץ 7146/12 **נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת**, פ"ד סו(1) 717, פסקה 72 לפסק דינה של השופטת ארבל (2013); בג"ץ 8425/13 **איתן נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 120-124 לפסק דינו של השופט פוגלמן (22.09.2014); בג"ץ 7126/19 **רופאים לזכויות אדם נ' מדינת ישראל** (פסק דין חלקי מיום 26.7.2021 ופסק הדין מיום 7.7.2022); והשוו: ע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ**, חוות דעתה של הנשיאה ביניש (11.8.2009); בג"ץ 8276/05 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הביטחון**, פ"ד סב(1) 1, פסקאות 22-23 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006); ע"פ 5535/12 **כאברי נ' מדינת ישראל** (1.5.2013)). לצד תחולת העקרונות החוקתיים, בהתאם לעניין, מחובתן של הרשויות להכיר בערכם של חיי אדם ולהגן עליהם, גם כאשר הדבר כרוך בהקצאת משאבים, וזאת על מנת למנוע פגיעה בלתי מידתית בערכים אלה (דב"ע (ארצי) 39-0/נה **עבד אלרחמן - המוסד לביטוח לאומי**, עמ' 9-10 לפסק הדין (27.4.1995); בג"ץ 168/91 **מורכוס נ' שר הביטחון**, פ"ד מה(1) 467 (1991)).

37. תחולתן של זכויות היסוד החברתיות, הנובעות מהזכות לכבוד גם היא אינה מחריגה מתוכה זרים השוהים בישראל, ובפרט כאשר מתקיימת זיקה חזקה ומתמשכת בינם לבין המדינה. כלומר, המעמד המוקנה לאדם "על הנייר" אינו סוף פסוק בבחינת חובת המדינה כלפיו (ראו, למשל, בעניין הזכות לבריאות: בג"ץ 1105/06 **עמותת קו לעובד נ' שר הרווחה**, פסקאות 43-78 לפסק דינה של השופטת ארבל (22.6.2014); בג"ץ 8644/20 **רופאים לזכויות אדם - ישראל נ' משרד האוצר** (10.3.2021)).

38. מבחני תמיכה המקנים סיוע סוציאלי מתוך הכרה בנחיצותו לצורך קיום בכבוד, אך מפלים בהקצאת תמיכה זו על יסוד מאפיינים או קריטריונים גנריים, שאין להם דבר עם הצורך הסוציאלי והתכליתי שלשמה ניתנת התמיכה לכתחילה, חשודים באי חוקיות מעצם טבעם (ברק מדינה דיני **זכויות האדם בישראל**, 807-805 (2016); בג"ץ 5666/03 **עמותת קו לעובד נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים**, פ"ד סב(3) 264, פסקאות 4-7 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (2007)). על המשיב להביא בחשבון עוד את חולשתם ופגיעותם החברתית והכלכלית של מי שאינם אזרחים או תושבים השוהים בישראל, בטרם יפגע בזכות היסוד שלהם לקיום חומרי בכבוד או בזכותם לקניין. לעניין זה יפים דבריו של השופט הנדל בעניין **גרסגהר** (בג"ץ 2293/17 **גרסגהר נ' הכנסת**, (23.4.2020), שעסק בהפקעת נתח משמעותי משכר העבודה של מבקשי המקלט כאמצעי לעודדם לעזוב את המדינה:

"ביחס לזכות לקיום מינימלי בכבוד, יש לתת את הדעת לכך שבניגוד למקרים אחרים שנדונו בפסיקה, שעסקו באזרחי מדינת ישראל שנהנים מזכויות

סוציאליות שונות, העובדים שעליהם חל ההסדר דגן אינם נהנים מאותן רשתות ביטחון כלכליות. גם לכך יש משקל בראייה הכוללת של המקרה, ובמידת הפגיעה בעובדים." (שם, פסקאות 89-90 לפסק הדין).

39. מדיניות המשיב למנוע סיוע מנשים נפגעות אלימות וקטינים בסיכון, בשל מעמדה של האישה המוכה, מתעלמת מהשיקולים המחייבים מתן זכויות סוציאליות בסיסיות ושירותים חיוניים לחסרי מעמד, ואינה עולה בקנה אחד עם מדיניות משרדי הממשלה האחרים בעניין זה. כך, שירותי בריאות חיוניים, שירותי רווחה הנדרשים בדחיפות לנפגעות אלימות ולקטינים בסיכון וכן ולימודים במסגרות חינוך חובה – ניתנים בישראל גם לחסרי מעמד ולמבקשי מקלט שהמדינה אינה מרחיקה (ראו למשל: חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מס' 168 בעניין הטיפול בזרים בגירים שאינם בני הרחקה; חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 100 בעניין טיפול שירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד; חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מיום 24.4.2022 בעניין אספקת שירותי בריאות לחסרי מעמד העומדים בתנאי הזכאות הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי; חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 5/2016 מיום 15.03.2016 בעניין אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי).

40. להלן נעמוד על תחולתן של הזכויות להגנה על החיים והגוף לקיום בכבוד, לדיוור, ועל הפגיעה בזכויות העותרים בענייננו בהקשר לשלילת סיוע סוציאלי דחוף הנדרש לעותרים בהחלטת המשיב ומכוח מדיניותו.

פגיעה בזכות היסוד לקיום בכבוד

41. זכות האדם לדיוור הולם הוכרה במשפט הישראלי כזכות חוקתית הנגזרת מן הזכות לקיום מינימלי בכבוד: **"כבודו של האדם כולל בחובו הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם המתגורר בחוצות, ואין לו דיוור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע"** (רע"א 4905/98 פרופ' גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 361 (2001); ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' רייז, פ"ד נח(3) 934, 942 (2004); ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997); אלוך גילדין דיוור בר-השגה במשפט, 331 (2018) (להלן: גילדין)).

42. מערך הדיוור הציבורי והסיוע הכספי בתשלום שכר דירה למחוסרי דיוור הוא ביטוי מובהק של חובת המדינה לספק תנאי מחייה המאפשרים קיום בסיסי בכבוד, כחלק מרשת ההגנה הסוציאלית שמציעה המדינה. תכליתו של מנגנון הסיוע הכספי היא "מתן מענה למצוקת הדיוור וסיוע למי שידם אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי" (עע"ם 2414/17 קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיוור, לשיקום ולהתחדשות עירונית, פסקה 3 לפסק הדין (13.2.2018); עע"ם 3351/13 נתנאל נ' חלמיש חברה ממשלתית לדיוור ושיקום ולהתחדשות שכונות בת"א בע"מ, פסקה 6 לפסק הדין (23.3.2014)).

43. היכולת לממש את הזכות לדיוור כרוכה וקשורה ישירות למימושן של חירויות וזכויות יסוד נוספות. בלעדי קורת גג, אין לאדם יכולת להבטיח לעצמו ולילדיו ביטחון פיזי, גישה סבירה לתעסוקה ולקבלת שירותי חינוך ובריאות והפרט נתון בהכרח לחסדיהם של אחרים, באופן בלתי פוסק (גילדין, עמ' 161). להיבט אחרון זה של הזכות לדיוור חשיבות מכרעת בעניינן של נשים נפגעות אלימות. המחסור הכלכלי והעדרה של קורת גג מהווים מרכיב בלתי מובטל בחזרתן של נפגעות לחסות תחת קורת הגג המשותפת או זו שמציע להן הפוגע ולמעגל האלימות (עדו אבגר, **סיוע בדיוור**

לנפגעות אלימות במשפחה: תמונת המצב בישראל ומבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת עמ' 3-8 (יולי 2022) (להלן: **נתוני מרכז המחקר**).

44. בשל היות הסיוע משאב נדרש ומוגבל מיוחסת חשיבות עליונה לחלוקתו בשוויון ועל פי קריטריונים ענייניים והוגנים. אפליה בהקצאת סיוע בדיור מהווה פגיעה כפולה וקשה במיוחד בזכות החוקתית לקיום בכבוד וכן בזכות לשוויון. עקרון זה חל ביחס לקביעת מדיניות המשיב ותנאי הזכאות עצמם, וכן לעניין יישומה של המדיניות והפעלת שיקול הדעת בגדרם של הנהלים או במסגרת מדיניות החריגים (ר' למשל עת"ם 1036-12-11 (י-ם) **שריג נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון** (18.6.2013); עע"ם 823/12 **קליסה נ' שמעון**, פסקה ב' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (8.8.2013); עע"ם 3351/13 **נתנאל נ' חלמיש**, פסקה 6 לפסק הדין (23.3.2014); עת"ם (ת"א) 26217-2013 **אורן נ' משרד השיכון** (16.3.2021); עת"ם (ת"א) 47545-01-18 **לוי נ' משרד הבינוי והשיכון** (4.8.2021)).

פגיעה בזכות להגנה על החיים ועל הגוף

45. הזכות להגנה על החיים ועל הגוף מעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות מתאפיינת בהיבט חיובי, המטיל על המדינה חובה לפעול באופן אקטיבי כדי למנוע ולאכוף כל פגיעה בה, גם על ידי צדדים שלישיים. לזכות להגנה מעמד גבוה במיוחד, גם בפסיקת בית המשפט העליון, הרואה בזכות לחיים ביטוי לקדושת החיים ולערכם (בג"ץ 8397/06 **ווסר נ' שר הביטחון**, פ"ד סב(2) 198 (2007)). מימושה של זכות זו והגנת כל רשויות המדינה עליה מפני איום ופגיעה – הן הבסיס לשמירה על הדמוקרטיה המכבדת זכויות אדם (ע"א 9185/03 **טננבוים נ' הוצאות עיתון הארץ בע"מ**, פ"ד נח(1) 359, 366 (2003)).

46. האינטרס הציבורי המיוחד במניעה והתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, חובות רשויות המדינה להפעיל סמכויותיהן בהלימה עם אינטרס זה והצורך הדחוף בקידומו, זכו להכרה בפסיקת בית המשפט העליון פעם אחר פעם (ראו למשל: בג"ץ 1591/18 **פלונית נ' שרת המשפטים** (17.9.2020); ע"פ 3011/17 **מכלוף פרץ נ' מדינת ישראל**, פסקה 14 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (31.01.2019); עב"ל 44545-02-20 **דגא - המוסד לביטוח לאומי**, פסקאות 47-54 לפסק דינה של השופטת דוידוב-מוטולה (3.6.2021)).

47. אינטרס זה הוא שעומד גם ביסוד נוהל נשים נפגעות אלימות של המשיב. מחויבותה של מדינת ישראל לפעול למניעה ומיגור של אלימות במשפחה ולשקם את הנפגעות אף מצאה את ביטוייה בשורה ארוכה של דברי חקיקה, החלטות ממשלה ומסמכי מדיניות, ובהקצאה בלתי מבוטלת (גם אם לא מספיקה) של משאבים מצד המדינה (לסקירה כללית ראו: יעל חסון, **תקצוב המאבק למיגור אלימות נגד נשים**, מרכז אדווה, 2020). החובה לפעול בכלים העומדים לרשות המדינה למיגור אלימות במשפחה ואלימות מגדרית, מקבלת משנה תוקף גם לנוכח הדין הבינלאומי (ראו למשל: סעיף 4 להצהרת האו"ם בדבר מיגור האלימות כלפי נשים (1994); סעיפים 8, 18, 59 לאמנת מועצת אירופה בדבר מניעה ומאבק באלימות נגד נשים ואלימות במשפחה (2011), שאליה הביעה ישראל כוונות להצטרף אך לאחרונה).

48. הגנת החירות במקלטים לנשים נפגעות אלימות, המטילה עלות ניכרת על רשויות המדינה, ניתנת לנפגעות אלימות המצויות בסיכון ללא תלות במעמד ובמוצא של הנפגעת וילדיה, וכך ראוי כמובן שיהיה. למרבה הצער גם נשים המצויות בסיכון אינן יכולות תמיד להתקבל במקלטים, הן משום

מספר המקומות המוגבל בהם והן משום שהנסיבות או מאפייני המשפחה לא תמיד מאפשרים זאת (נזכיר כי בענייננו, העותרת היתה מנועה מכניסה למקלט משום שבחזקתה למעלה משלושה ילדים, ובהם בנים מתבגרים). נוהל נשים נפגעות אלימות של המשיב קובע, כי גם אשה נפגעת אלימות שלא נכנסה למקלט וזקוקה למקום מגורים בטוח, תזכה לסיוע בכיסוי עלויות השכירות. דירת המגורים הנפרדת תוכל, בתקווה, לשמש במקרים אלה כמקום מקלט חלופי. שלילת סיוע זה מנשים אך בשל העדר מעמד מפקירה נשים וילדים פגיעים במצבם של העותרים להסתדר לבדם (או לא להסתדר כלל).

49. כאמור, נשים מהגרות, ומי מהן שמעמדן לא הוסדר בפרט, מצויות בסיכון מוגבר לסבול מאלימות מגדרית מלכתחילה. נשים המהגרות לבדן מצויות בסיכון זה מעצם תלישותן מסביבתן, ובהעדר רשת תמיכה חברתית, כלכלית ומשפחתית במדינת היעד. מערכות יחסים של מהגרות עם אזרחי ותושבי ישראל עלולות להתאפיין בהיעדר שוויון ובפערי כוח קיצוניים בין בני הזוג, וליצור מרחב תלות מסוכן במערכת היחסים. הקשיים הכלכליים, התרבותיים והנפשיים עמן מתמודדות משפחות מהגרים יחד עם חוסר האמון ולעיתים חוסר היכולת לפנות לעזרת רשויות הרווחה ואכיפת החוק (בשל חשש מצעדי אכיפה) - כל אלה עשויים להוות כר פורה לאלימות חמורה ומתמשכת, בפרט כלפי נשים וילדים בתוך התא המשפחתי (הדר דנציג-רוזנברג ונעמי לבנקורן **אלימות הגיריתית**, עיוני משפט לז' 357-353 (2015) (להלן: **אלימות הגיריתית**); רות פרסר, **חיים חשופים - נשים חסרות מעמד בחיפה והצפון**, עמ' 10-14, אשה לאשה, יוני 2020).

50. לצד זאת, הימנעות מכוונת מהסדרת מעמד משמשת בידי בני זוג אלימים ככלי לאיום ולשימור תלותה של קרבן האלימות (ראו: **אלימות הגיריתית**; נטע משה, **שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית**, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, נובמבר 2019). בהעדר מעמד חוקי, נפגעות חסרות מעמד מתמודדות עם חסמים ייחודיים נוספים בעת שמבקשות להיחלץ מקשר אלים (לרקע נוסף ראו: עו"ד אירית טאו וובר, **לא תתעמר בה - עשור לנוהל הסדרת מעמדם של מהגרות ומהגרים קורבנות אלימות במשפחה**, המוקד לפליטים ומהגרים והמרכז לסיוע משפטי לעולים, אוגוסט 2018).

51. רבות מהנשים השוהות בישראל ללא מעמד הגיעו למצב מבלי שבחרו בכך, והן מצויות במצבי סיכון קיצוניים. בהן נשים שנפלו קרבן לנישואי קטינות, בדומה לעותרת, מי שחותנו או נמכרו לנישואי כפייה העולים כדי סחר בבני אדם, או מצבים "קלאסיים" של מהגרות שהגיעו לארץ למטרת נישואין ונפלו קרבן לעבירות סחר, החזקה בתנאי עבדות וניצול בתעשיית המין (ראו: רופאים לזכויות אדם, **נשים מבקשות מקלט בישראל: מצוקה ופגיעות כתוצאה ממדיניות**, דצמבר 2021).

52. לגבי בנות זוגם של ישראלים שטרם זכו למעמד קבע, הפרידה מבן הזוג האלים כרוכה באבדן כל היתר או רישיון ישיבה שניתנו לפני כן לנפגעת מכוח הקשר הזוגי, שכן הליך הסדרת המעמד מחייב חיים זוגיים משותפים בפועל תחת קורת גג אחת. בנוסף לאיום על גופן וחייהן ולקושי הכלכלי, הנשים חשופות לגירוש ועלולות להיקרע מעל ילדיהן הקטנים. הסדרת השהיה או המעמד מכוח זיקתה של האם לקטינים שהם תושבי ישראל או מטעמים הומניטריים אחרים – אורכת חודשים אם לא שנים, וכרוכה לרוב בניהול הליכים משפטיים ממושכים.

53. מרבית חסרות המעמד הפלסטיניות, הכפופות לחוק האזרחות והכניסה לישראל, שוהות בישראל בהיתרים צבאיים זמניים או ברישיונות ישיבה ארעיים, הניתנים להפקעה בכל עת, ומחודשים מדי

שנה בשנה ללא הגבלת זמן – ומכאן חומרתה היתרה של מדיניות המשיב ביחס לקבוצה זו. יתר על כן, המניעה לרכישת מעמד עצמאי מגבילה במידה רבה את האוטונומיה האישית והעצמאות הכלכלית של הפרט, והיא בעלת השלכות מרחיקות לכת בעניינן של נשים במערכות יחסים אלימות. לנוכח אחריותה הישירה והבלעדית של המדינה ליצירתו של מצב חוקי וחברתי זה, שומה על רשויות הרווחה לתת דעתן לפגיעות המיוחדת של נשים הכפופות להוראת השעה ולמנוע רמיסה נוספת של זכויותיהן.

54. כיתר הנשים פלסטיניות, בנות זוג של אזרחים או תושבים ישראלים שחוק האזרחות והכניסה לישראל חל עליהן, העותרת לא רכשה מעמד קבע בישראל במהלך למעלה מעשרים שנים שבמהלכן שהתה כדין או פעלה כדי להסדיר את מעמדה בארץ, וזאת משום שחוק האזרחות והכניסה לישראל אינו מאפשר לבני ובנות זוג פלסטינים לרכוש מעמד קבע במדינה, ללא תלות במשך השהיה ובחוזק זיקתם אליה. נזכיר, כי לאור מאפייניהם הייחודיים של הכפופים לחוק האזרחות והכניסה לישראל הרשויות השונות אף הכירו בחובה מיוחדת כלפיהם, בהיותם תושבי קבע בפועל על אף שמעמד רשמי כזה אינו מוקנה להם, ויצרו הסדרים מיוחדים עבורם, המקנים להם זכויות וחירויות נוספות (ראו למשל: לעניין הסדרי תעסוקה – בג"ץ 1889/18 טבעוני נ' אגף שירות למעסיקים ולעובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה (4.2.2019); לעניין ביטוח בריאות – בג"ץ 2649/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הבריאות (4.11.2015)).

55. בענייננו, משפחתה של העותרת יכולה הייתה להיות זכאית לסיוע בדיור אילו רק נותר הבעל המכה להתגורר עמה. מדיניות המשיב הנוכחית יוצרת תוצאה אבסורדית ומפלה, לפיה לאחר הרחקתו של אב המשפחה האלים – האם היחידנית והילדים, אשר מתמודדים עם מצוקה כלכלית ומצוקת דיור קשה לאין שיעור – אינם זכאים לכל סיוע. מדיניות השוללת סיוע בדיור בנסיבות כאלה יוצרת תמריץ שלילי ומחסום בפני נשים מעוטות אמצעים המבקשות להיחלץ מקשר אלים ופוגעת באופן בלתי מידתי בזכות להגנה.

56. לעניין זה יפים דבריו של השופט הנדל באשר לחובת המדינה להבטיח אופק בטוח ומתן סיוע לנפגעות שאזרו אומץ ונפרדו מבן זוג מכה :

”אם סיום הנישואין על רקע האלימות יביא להרעת מצב הקורבן, התוצאה – גם אם אינה מכוונת – היא השתקת קולה של הנפגעת. גם אם מדובר בזר שאינו אזרח במדינת ישראל לא ניתן להישאר אדיש לכך. המאבק בתופעת האלימות במשפחה חשוב מכדי שניתן יהיה להסתפק במראית עין של טיפול בנפגעים...”
(בר"ם 7938/17 פלונית נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, פסקה 12 לפסק דינו של השופט הנדל (13.9.2018)).

פגיעה בזכויותיהם של ילדים

57. בקשת העותרת בהתאם לנוהל נפגעות אלימות הוגשה לא רק עבורה עצמה, אלא גם להבטחת קורת הגג של ילדיה, בעלי אזרחות ישראלית הסמוכים על שולחנה. הם שש נפשות והמערערת היא אחת – ועל כן הם בבירור הנהנים העיקריים מהסיוע. הילדים זכאים לסיוע בשכר דירה, ככל ילד במצבם, ולאחר מסכת הסבל ואי היציבות שסבלו. כל אלה הם טעמים מובהקים להבטיח להם סיוע אפקטיבי ומהיר בהתאם לנוהל נפגעות אלימות.

58. דחיית הבקשה לסיוע על הסף, כפי שנעשה במקרה זה, שוללת מהילדים את המגיע להם על לא עוול בכפם, ומענישה אותם בשל מעמדה של האם. ההחלטה עומדת בניגוד לחובת המשיב לשקול את עניינם וטובתם של הקטינים בקבלת החלטות הנוגעות להם ובהפעלת סמכויותיו המשליכות על מימוש זכויותיהם. כידוע הלכה היא כי **"אין כל אפשרות לעסוק בעניינם של קטינים בלא לבחון את טובתם"** (ע"א 7206/93 גבאי נ' גבאי, פ"ד נא(2) 241, 251 (1997); דנג"ץ 8916/02 דימיטרוב נ' משרד הפנים – מינהל האוכלוסין, פסקה 8 לפסק הדין (6.7.2003); עוד ראו: ע"ס 10993/08 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 4 לפסק הדין (10.3.2010); בר"ם 7938/17 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 14 לפסק הדין (13.9.2018)).

59. הדין והפסיקה קובעים אף בהקשרים נוספים, כי אין לשלול זכויות מקטינים בשל מעמדם של הוריהם. כך למשל, במסגרת דיני הביטחון הסוציאלי נחקקו הסדרים חוקיים המאפשרים העברת תשלומים בנסיבות חריגות למי שלעצמו לא זכאי לכך. סעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 מאפשר למנות מקבל גמלה בנסיבות שבהן "נוכח המוסד כי הזכאי לגמלה או האדם שלידי צריכה הגמלה להינתן אינו יכול לגבותה, או כי מתן הגמלה לידי כל אחד מאלה אינו לטובת הזכאי או לטובת האדם שבשבילו היא ניתנת". מינוי מקבל גמלה הוא פתרון ביניים המאפשר לרשויות הרווחה להעביר תשלומים המיועדים להבטיח לקטין קיום חומרי בכבוד. כך למשל, גמלת הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים, מזונות, שארים ונכות, המגיעים או מיועדים לקטינים, מועברים לידי הגורם או הגוף האחראי או המטפל בהם, וזאת גם אם הוא עצמו אינו זכאי לקבל את הקצבה באופן עצמאי.

60. בהיותם של הקטינים נושאי זכויות כשלעצמם, ולנוכח החובה הנזכרת של המשיב ליחס משקל הולם לטובתם ולפגיעת החלטתו בזכויותיהם, העדר מעמד של ההורה המטפל הוא שיקול זר, ואינו יכול להוות עילה לשלילה של זכות לקבלת סיוע בדיוור מקטין בעל מעמד הזכאי בעצמו לקבלת הסיוע:

" עמדתו של המשיב לא מביאה בחשבון את מלוא מורכבות התמונה העובדתית שבענייננו. ... הכול מסכימים כי נכון למועד כתיבת פסק דין זה העותרת לא מחזיקה ברישיון שהייה, ... נסיבות חייה של הקטינה הן כאלה שאין לה קשר עם אביה הביולוגי והיא תלויה לחלוטין בקשר עם אמה כדי שתספק לה את מלוא צרכיה, ובכלל זה את הצורך במדור הולם. ... המשמעות המעשית של עמדת המשיב היא שהקטינה, אזרחית ישראל, לא תוכל לממש את זכאותה הלכאורית לקבלת סיוע בשכר דירה כל עוד היא נמצאת במשמורת של אמה. זוהי עמדה מוקשית עד מאוד בבחינת ייקוב הדין את ההר, ואינה מתיישבת עם ההגיון ולא עם זכותה של הקטינה לקיום מינימאלי, ... ואינה מתיישבת עם עיקרון טובת הילד אשר 'הוכר זה מכבר כערך מרכזי בשיטתנו המשפטית, ועל חשיבותו אין צורך להכביר מילים'. ... מצבה המשפטי של האם הוא בבחינת שיקול זר שאינו רלוונטי לבחינת טובתה של הקטינה ומיצוי זכאותה לדיוור הולם היאה לקטין. לא ניתן להשלים עם קיומו של נוהל פנימי אצל המשיב שהמשמעות הפרקטית שלו גורעת מקטינים הנמצאים במשמורת הורה יחיד שלא מחזיק ברישיון שהייה א-פריורי את בחינת זכאותם לסיוע בדיוור לפי נתניהם ואגב כך פוגעת בזכותם החוקתית לקיום מינימלי בכבוד. טוב יעשה המשיב

אם ישקול מחדש את עמדתו ביחס לנוהל זה" (עת"ם (ת"א) 31575-04-22, א'ל'ד'מ'נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 23 לפסק הדין (9.8.2022)).

61. בהתאם לאמנה בדבר זכויות הילד מיום 20.11.1989, שאליה הצטרפה מדינת ישראל בשנת 1991, ישראל מחויבת ליתן משקל מכריע לשיקולים של הגנה על טובת קטינים, ביטחונם ועתידם, בקבלת החלטות הנוגעות להם, וזאת ללא תלות במעמד האזרחי שלהם או של הוריהם. המדינות החברות מחויבות לפעול כמיטב יכולתן כדי לקדם ולהבטיח את הזכויות המפורטות באמנה "לכל ילד שבתחום שליטתן, ללא הפליה מכל סוג שהוא, ללא קשר לגזע, צבע, מין, שפה, דת... מוצא לאומי אתני או חברתי... או מעמד אחר, בין של אם הילד או של הוריו או אפוטרופוסו החוקי" (סעיף 26 לאמנה). עליהן לפעול כדי "להבטיח לילד ביטחון הגנה וטיפול ככל שידרש לרווחתו" ולהכיר "בזכותו של כל ילד ליהנות מביטחון סוציאלי" (סעיף 6 לאמנה). לצד כל אלה, המדינות החברות מתחייבות לפעול למניעת כל סוגי האלימות ההזנחה וההתעללות בילדים במסגרת המשפחה ולנקוט אמצעים יעילים על מנת "לספק תמיכה הדרושה לילד ולמופקדים על הטיפול בו" במצבי סיכון הנובעים מאלימות או הזנחה כאמור (סעיף 19 לאמנה).

י.2. אי סבירות ההחלטה והמדיניות שביסודה

דחיית הבקשה בהסתמך על מעמד העותרת בלבד – איזון בלתי סביר החותר תחת תכלית ההסדר

62. ההחלטה מושא העתירה דחתה את בקשת העותרים לקבלת סיוע בשכר דירה בהתאם לנוהל נשים נפגעות אלימות על הסף מכוחה של מדיניות כללית וגורפת – שלא פורסמה – שלא להעניק סיוע למי שאין לה מעמד מוסדר. העדר מעמד לעותרת הוא השיקול היחיד שהובא בחשבון, וכל יתר השיקולים שנסקרו בפרק הקודם – זכויות אדם חוקתיות של העותרת, אישה נפגעת אלימות, וזכויותיהם של הילדים העותרים, אזרחים ישראלים כולם – נזנחו. לא התקיים דיון כלשהו בבקשה לגופה, לא נבחנו נסיבות המקרה הפרטניות, לא ניתן משקל לפגיעה הקשה בזכויות יסוד חוקתיות של העותרים כולם, ואף לא כל משקל לאינטרס הציבורי לקידום המאבק באלימות במשפחה.

63. האבחנה שעורך המשיב, על יסוד סטטוס השהיה של העותרת היא אבחנה בלתי עניינית ומפלה, משום שקריטריון זה אינו קשור בקשר ישיר לתכלית הסיוע בדיוור הניתן לנפגעות אלימות וילדיהן ולסמכות המסורה לידי המשיב בהקשר זה, שעיקרם מימושה של הזכות לקיום בכבוד ולדיוור ומתן רשת הגנה סוציאלית לאוכלוסיות מוחלשות בסיכון.

64. לחלופין, אפילו היתה עמדתו של המשיב סבירה (ולא היא), הרי שבנסיבותיהם של העותרים ולנוכח זכויות היסוד שעל הפרק, היה על המשיב לבחון את הבקשה ולקבלה במסגרת מדיניות החריגים, הקבועה בנוהל ועדת החריגים של המשיב ומיועדת לאותם מקרים שאינם עומדים בדרישות הנהלים כלשונם, אך מצדיקים חריגה מן הנהלים. המשיב בחר שלא לאפשר גם את העברת הבקשה לוועדת החריגים.

65. די בכל אלה כדי ללמד כי אי הסבירות שבהחלטת המשיב יורדת לשורש החוקיות.

המדיניות לא פורסמה

66. למעלה מן הצורך – מדיניות המשיב אף לא פורסמה, ומשום כך אין ביכולתו להסתמך עליה.

67. כאמור, מדיניות המשיב בעניין סיוע בדיור, לרבות הנחיות כתובות המופצות מעת לעת, קובעות במפורש, כי יש להכיר בזכאות לסיוע בתשלום שכר דירה, ואף בזכאות לדיור ציבורי בנסיבות בהן מבקשי הסיוע או חלקם אינם תושבי המדינה. לכל הפחות, יש לבחון בקשות כאמור בהתאם לנוהל ועדת החריגים (עת"ס (י-ם) 38592-12-09 **אבו כאלד נ' משרד הבינוי והשיכון** (31.3.2011)).

68. עוד כאמור, נוהל נשים נפגעות אלימות מלכתחילה אינו כולל דרישת תושבות או תנאי סף אחר הנוגע למעמדה של נפגעת האלימות. מהנהלים שפרסם המשיב עולה בבירור, כי על פי מדיניותו, גם נפגעות אלימות שאינן בעלות מעמד בישראל, יוכלו לקבל סיוע בהתאם ליתר תנאיו (ראו גם הצהרת המשיב, **נתוני מרכז המחקר**, עמ' 12). אם כן, העותרים זכאים היו לסיוע על פי מדיניות המשרד המפורסמת.

69. ועוד כאמור, המשיב פועל על יסוד טיוטת נוהל, שלא פירסם. רשות אינה יכולה לבסס את החלטותיה על יסוד נורמה עתידית שטרם פורסמה (ראו והשוו: בג"ץ 3872/39 **מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות**, פ"ד מז(5) 485, 497 (1993); בג"ץ 679/84 **מאור נ' שר התחבורה**, פ"ד לט(2) 825, 829 (1985); בר"ם 7917/21 **ח'טיב נ' שרת הפנים**, פסקה 14 לפסק הדין (11.1.2022)).

70. המדיניות הנוהגת בפועל על ידי המשרד חייבת להיקבע בנהלים ולהתפרסם בשקיפות **בטרם** כניסתה של המדיניות לתוקף (סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998). מדיניות שלא פורסמה - חסרת תוקף (השוו: בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 767-768 (1999)).

71. החובה לפרסם הנהלים באופן אפקטיבי מתעצמת בהתאם להיקף הסמכויות המופעלות ובהתאם לצרכיה של האוכלוסיה המושפעת מהם ומפרסומם. הסתמכות על נהלי עבודה שלא פורסמו בקבלת החלטות מנוגדת לחובת המשרד לפעול בשקיפות ובהגינות, וזאת בפרט כאשר הנוהל משליך ישירות על זכאותן של אוכלוסיות קשות יום לסיוע (ראו: עת"ס (י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים**, פסקה 37 לפסק הדין (5.12.2007)).

לנוכח כל האמור בית המשפט הנכבד מתבקש להיענות לעתירה ולהורות כאמור בפתח הדברים.

13 בספטמבר 2022



רעות שאער, עו"ד

ב"כ העותרים