

המבקשות:

1. שדולת הנשים בישראל
  2. איתך - מעכי משפטניות למען צדק חברתי
  3. תנועת אחותי - למען נשים בישראל
  4. המרכז לנשים אריתראיות בישראל
  5. יוניטף – UNITAF
  6. רוח נשית – עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות
  7. מרכז אדוה
  8. העמותה להעצמה כלכלית לנשים
  9. המכללה
  10. עמותת 'ערוס אלבחר (כלת הים) לאישה ביפו'
  11. נע"ם - נשים ערביות במרכז
- באמצעות:

עוה"ד נמרוד אביגאל ו/או עו"ד רחל פרידמן  
היאס ישראל  
רח' צייטלין 1, תל אביב  
טל': 03-6911322 פקס: 03-6091336

עו"ד גיתית שריקי  
הקליניקה לזכויות מהגרים  
המרכז האקדמי למשפט ולעסקים  
רח' בן גוריון 26 רמת גן  
שכתובתם למשלוח דואר הינה: ת"ד 852, בני ברק 51108  
טל': 0542192333, פקס: 03-6000872  
דוא"ל: gitit11@gmail.com

-בעניין-

העותרים:

1. אסתר צגיי גרסגהר (אזרחית אריתריאה, רישיון ישיבה מספר ----)
2. צגה קיברום מהרטב (אזרחית אריתריאה, רישיון ישיבה מספר ----)
3. סלומון קאסה (אזרח אריתריאה, רישיון ישיבה מספר ----)
4. סמסון מספן (אזרח אריתריאה, רישיון ישיבה מספר ----)
5. אברהים יוסף מוחמד אחמד (אזרח סודן, רישיון ישיבה מספר ----)
6. יוהאנס פרסניי (אזרח אריתריאה, רישיון ישיבה מספר ----)
7. יאקוב ג'מאל (אזרח סודן, רישיון ישיבה מספר ----)
8. קו לעובד
9. א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים
10. המוקד לפליטים ולמהגרים
11. האגודה לזכויות האזרח בישראל
12. ARDC – מרכז לקידום פליטים אפריקאים
13. רופאים לזכויות אדם – ישראל

כולם ע"י עו"ד ענת בן-דור ו/או אלעד כהנא  
מן התכנית לזכויות פליטים

וכן ע"י עו"ד מיכל תג'ר  
מקו לעובד

**שכתובתם להמצאת כתבי בי-דין הינה :**  
התכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב  
טל': 03-6408107, פקס: 03-6407422 דוא"ל: דוא"ל: [aeladc@gmail.com](mailto:aeladc@gmail.com)

-נגד-

## **המשיבים:**

1. **הכנסת**  
ע"י הייעוץ המשפטי  
הכנסת, ירושלים
2. **שר הפנים**
3. **שר האוצר**
4. **שר הרווחה והשירותים החברתיים**  
ע"י פרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
5. **בנק מזרחי טפחות**  
מגדלי אביב שער העיר, ז'בוטינסקי 7, רמת גן

## **בקשה להצטרף כידידות בית המשפט (Amicus Curiae)**

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשות להצטרף במעמד "ידידות בית המשפט" לעתירה שבכותרת.

### **ואלה נימוקי הבקשה:**

1. בתיק זה מתבקש בית המשפט הנכבד לדון בהשלכות של סעיף 4 לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים בישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה) התשע"ה-2014 (להלן: **חוק הפיקדון**) במסגרתו תוקנו סעיפים בחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991 (להלן: חוק עובדים זרים). בהתאם לסעיפים הנתקפים בעתירה, החל מיום 1.5.2017 ינוכה שיעור של 20% משכרם של מבקשי המקלט לקרן שתנוהל על ידי המדינה. במקביל, יעבירו מעסיקיהם של מבקשי המקלט 16% משווי שכרם לאותה קרן.

המשמעות המידית והרת הגורל של תיקונים אלו היא ירידה רוחבית ומשמעותית בשכרם של עשרות אלפי מבקשי מקלט המתגוררים בישראל. ענינם של אלו מובא בהרחבה בעתירה, אלא שלפגיעה בשכר מבקשי המקלט ישנן השלכות מרחיקות לכת ופוגעניות נוספות (יגל הדף שני) על נשים וילדים מבקשי מקלט. קולן של אלו לא נשמע באופן מובחן מהסוגיה הכוללת של מבקשי מקלט. הפגיעות המגוונות והקשות על חייהן חוסות תחת ההגדרה הכללית של עוני ואינן זוכות למבט קרוב ובוחן. ללא מבט שכזה, לא תיתכן הבנה אמיתית של ההשלכות שיש לחוק הפיקדון על חייהן ולא תוכלנה לצמוח אמפתיה וחמלה, ובלשון משפטית יותר 'מידתיות' ו-'סבירות' והכרה בפגיעה העמוקה בזכותן הבסיסית לחיים בכבוד.

2. המבקשות להצטרף תבקשנה להציג את עמדתן בסוגיה הנדונה בעתירה זו, תוך התמקדות בהשפעה המיוחדת שיש לגזירות כלכליות על נשים וילדים מבקשי מקלט ועל התא המשפחתי. הן מבקשות להשמיע קול אחר שאינו נשמע פעמים רבות – קולן של נשים, ולהציע הבנה מעמיקה יותר של ההשפעות הייחודיות - המגדריות, ריבודיות, חברתיות ופסיכולוגיות - שיש לגזירות כלכליות על נשים וילדים.

3. כפי שיתואר בהרחבה, נשים מבקשות מקלט הן תת-אוכלוסיה מוחלשת בתוך קבוצה מוחלשת במיוחד גם כך. מרביתן חיות בעוני מחפיר, המשליך על ילדיהן. אמנם, מדיניות 'אי ההרחקה' מונעת את גירושן למדינות המוצא מהן ברחו, אך הן אינן זוכות להגנה על זכויות היסוד שלהן כבנות אנוש. זכותן לתנאי קיום מינימאליים המאפשרים קיום בכבוד, מופרת פעם אחר פעם, באופן מכוון ומוצהר, כאמצעי לחץ על מנת שתעזובנה את מדינת ישראל. מדינת ישראל מסרבת לספק להן רשת הגנה סוציאלית מינימאלית, הנדרשת לשם חיים בכבוד במדינת ישראל, או ליתן בידיהן אשרה המתירה להן לעבוד בישראל ולהתפרנס בכבוד. אמנם, המשיבים התחייבו שלא לאכוף את איסור ההעסקה, אך חוסר הוודאות בנושא יוצר כאוס תעסוקתי ומקים חסמים ממשיים להעסקתן בישראל.
4. כך הן חיו עד עתה: ללא רשת הגנה סוציאלית כלשהי, עם קשיים ומחסומים בכל הנוגע לאפשרות העסקתן, מנותקות משפתן, תרבותן וקהילתן ומכל רשת תמיכה חברתית אחרת. עתה מבקש המחוקק להעמיק את הפגיעה בהן ולפגוע בהגנה היחידה שנותרה להן: שכר העבודה המגיע להן או לבני משפחתן הגברים, תוך פגיעה וכרסום בחקיקת המגן הישראלית (חוק שכר מינימום תשמ"ז-1987).
5. קשה להעלות על הדעת צעד פוגעני יותר, מאשר הפחתת שכר המינימום המשולם לחסרי ההגנה, אלו שמדינת ישראל אינה מספקת להם רשת הגנה סוציאלית כלשהי ואין להם משפחה או קהילה היכולים לתמוך בהם. מעבר לפגיעה האנושה בזכותן להתקיים בכבוד, צעד זה פוגע בתחושת ההוגנות והצדק הבסיסית ביותר, כי אדם יזכה ליהנות, לכל הפחות, מזיעת כפיו.
6. נבקש להביא בפני בית המשפט הנכבד את מציאות חייהן של נשים מבקשות מקלט בישראל; את העוני המחפיר בו הן חיות כבר עתה – כשחוק הפיקדון רק החל לתת את אותותיו, ואת ההשלכות המדאיגות של חוק הפיקדון על חייהן. חוק זה צפוי לדרדר את הנשים מבקשות המקלט וילדיהן לרעב וחוסר מדור, לחשיפה לאלימות פיזית ומינית קשה, לזניחתן על ידי הגברים המפרנסים, לנפילה למעגל הזנות, ולפגיעה קשה בילדיהן, עד כדי סיכון ממשי של חייהם ורווחתם הנפשית (מוזנחים, בלית ברירה, בגנים פיראטיים המסכנים את חייהם, ללא ביטחון תזונתי, דיור הולם ונגישות לשירותים רפואיים).
7. פגיעות אלו כולן כבר החלו להראות אותותיהן ויתגברו מיום ליום, לאמור הפגיעה היא מיידית, כאן ועכשיו. ההבטחה כי כספן של מבקשות המקלט יוחזר להן, אם תעזובנה את הארץ בעתיד הרחוק, אינה משנה את העובדה, כי כיום ולמשך תקופה בלתי מוגבלת זכויותיהן הבסיסיות לחיים ולכבוד נפגעות באופן אנוש. ספק גדול אם התכליות העומדות ביסוד חוק הפיקדון – עידוד עזיבתם של מבקשי המקלט – הן לגיטימיות, ובכל מקרה, אין לאפשר את מימושן במחיר פגיעה כה רחבה ועמוקה בזכויות היסוד של מבקשות המקלט וילדיהן. לכך נוסף, כי ממילא תכליות אלו הינן פחות רלבנטיות בהקשרן של נשים שכן הסבירות כי תת-קבוצה מוחלשת זו, חסרת האמצעים החומריים והנפשיים, אשר ילדיה גדלו או נולדו בישראל, תעזוב את ישראל, נמוכה ביותר. ואמנם, מתוך 2,439 אזרחי סודן ואריתריאה שעזבו את ישראל בשנים 2015-2016 למדינות שלישיות במסגרת "עזיבה מרצון", עזבו רק 36 נשים (1.47%) ושר הפנים עצמו, מר אריה מכלוף דרעי, התבטא רק לאחרונה, בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 21.6.2017, כי סביר להניח שהנשים והילדים מבקשי המקלט יישארו במדינת ישראל.

## המבקשות ומומחיותן בסוגיות הקשורות לדיון

8. המבקשת 1, **שדולת הנשים בישראל** הוקמה בשנת 1984 כעמותה שמטרתה קידום חברה טובה יותר בישראל באמצעות שוויון חברתי, תוך התמקדות בשוויון נשים וביצירת תנאים חברתיים, פיזיים, כלכליים ומשפטיים לשגשוגן. ביותר משלושים שנות פעילותה, השדולה פועלת לקידום שוויון בזירות שונות ומאחוריה הישגים תקדימיים בתחומים כמו ייצוג נשים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות, פתיחת מגוון תפקידים שהיו חסומים לפני נשים בצה"ל, קידום החקיקה נגד הטרדה מינית, קבלה משפטית של עמדתה כי יש לתת לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד פרשנות רחבה ואפקטיבית, הגנה על נשים מפני פיטורים בשל הריון או אמהות, ועוד.

שדולת הנשים פועלת למען קידום מעמד האישה באמצעות חקיקה, חינוך ומחקר, קידום לובי בכנסת והעלאת מודעות ציבורית. במסגרת פעילותה מעניקה שדולת הנשים קו פתוח למתן ייעוץ משפטי, ללא תמורה כספית, לנשים וכן ייצוג משפטי בבתי הדין במטרה למגר את הפליה בשוק התעסוקה.<sup>1</sup>

9. המבקשת 2, **איתך-מעכי - משפטניות למען צדק חברתי** ('מעכי': איתך בערבית) הוקמה בשנת 2001 והינה עמותה הפועלת באמצעות כלים משפטיים לקידום נשים בישראל ולקידום של גישה מגדרית ורב תרבותית בכל התחומים, תוך שימת דגש על מוקדי קבלת החלטות. העמותה פועלת למען השמעת קולותיהן המגוונים של נשים הנמצאות בפריפריה החברתית, גיאוגרפית וכלכלית בישראל. בין היתר, מעניקה איתך-מעכי יעוץ וליווי משפטי ללא תשלום לנשים עובדות בשכר נמוך, ומדי שנה מקבלת, בשלושת סניפיה הפרוסים ברחבי הארץ, כאלף פניות של נשים ערביות ויהודיות מאוכלוסיות מוחלשות, בנוגע לשכרן וזכויותיהן בעבודה. מפניות אלה עולה מציאותן הקשה של נשים עובדות בשכר נמוך, מצבן העגום בשוק העבודה וההפרות הקשות והרחבות של זכויותיהן.<sup>2</sup> זאת ועוד, איתך-מעכי אף עבדה לאחרונה במשותף עם העותרת מספר 9 (א.ס.ף) בעבודה ייחודית וראשונית למיפוי החסמים (החוקיים והמוסדיים) לקיום בכבוד, עימן מתמודדות נשים מבקשות מקלט בישראל.

10. המבקשת 3, **תנועת אחותי**, נוסדה כדי לפעול עם ולטובת נשים שאינן נכללות בהגמוניה החברתית ולקדם את נראותן בחברה הישראלית. התנועה נוסדה על ידי פעילות פמיניסטיות מזרחיות אשר מטרתן להעלות על סדר היום הציבורי נושאים של צדק כלכלי וחברתי מתוך תפיסה פמיניסטית הקושרת נושאים של לאומיות, אתניות ופמיניזם. כלל הפרויקטים של תנועת אחותי כרוכים זה בזה לכדי יצירת קהילת נשים בין-תרבותית, שתוציא מהכוח אל הפועל מהלכים לשינוי חברתי אפקטיבי בחיי הכלכלה, התרבות והפוליטיקה בישראל.<sup>3</sup>

11. המבקשת 4 הינה **המרכז לנשים אריתראיות בישראל**. מרכז זה, אשר הוקם בשנת 2011, הינו פרי יוזמה של קבוצת מבקשות מקלט מאריתריאה והוא מנוהל על ידן. המרכז מבקש להעניק לנשים אריתראיות מרחב בטוח ולסייע להן בגישה לשירותים חברתיים וציבוריים. מדובר במרכז יחיד מסוגו אשר פועל מתוך הקהילה ולמענה, אליו יכולות נשים מהקהילה להגיע ולקבל תמיכה, ייעוץ וסיוע.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> <http://www.iwn.org.il/>

<sup>2</sup> <http://www.itach.org.il/>

<sup>3</sup> [https://www.facebook.com/pg/%D7%90%D7%97%D7%95%D7%AA%D7%99-%D7%9C%D7%9E%D7%A2%D7%9F-%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-159340804106689/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/%D7%90%D7%97%D7%95%D7%AA%D7%99-%D7%9C%D7%9E%D7%A2%D7%9F-%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-159340804106689/about/?ref=page_internal)

<sup>4</sup> <https://www.eritreanwomenscenter.org/>

12. המבקש 5, יוניטף, הוא ארגון נשים למען נשים וילדים, העובד עם נשים מהקהילה הזרה בישראל, על-מנת להפעיל מסגרות חינוכיות עבור ילדיהן. יוניטף תומכת במאות ילדים מקהילת המהגרים והפליטים בתל אביב. הארגון מפעיל משפחתונים, מועדוניות ומועדוניות-יום לילדי מהגרים, המופעלים על-ידי נשים מהגרות וממומנים בעיקרם מכספי ההורים.<sup>5</sup>

13. המבקשת 6, רוח נשית – עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות, הינה עמותה שהוקמה בשנת 2007 במטרה לקדם את כוחן הכלכלי של נשים נפגעות אלימות בישראל, מתוך ראייה פמיניסטית ומחויבות לצדק ולשוויון כלכלי-חברתי. "רוח נשית" הוקמה מתוך אמונה כי ישנו קשר הדוק בין תלות כלכלית של נשים לבין פגיעותן לאלימות, והיא פועלת לביסוס עצמאותן הכלכלית של נשים כדי לאפשר את יציאתן ממעגלי אלימות. **במישור הפרטני** "רוח נשית" מסייעת מדי שנה למאות נשים (נפגעות אלימות פיזית, מינית, כלכלית או נפשית) לרכוש כלים מקצועיים ולהשתלב בתעסוקה תוך תכנון קריירה לטווח ארוך, צמיחה והתעצמות. לצד זאת, **במישור הציבורי** "רוח נשית" פועלת לשינוי מדיניות באמצעות חקיקה והשפעה על סדר היום הציבורי על מנת להגביר צדק חברתי-כלכלי.

14. המבקשת 7, מרכז אדוה, הוא מכון מחקר המתמחה בניטור של מגמות חברתיות וכלכליות ובניתוח של המדיניות המשלתית אל מול מגמות אלה, כאשר אבן המבחן היא מידת השוויון והצדק החברתי. המרכז עוסק גם בסגור, חינוך ציבורי ועבודה קהילתית למען הגברת הצדק החברתי. במסגרת פעילותו, המרכז עורך בחינה של החלטות ממשלתיות מנקודת מבט מגדרית.

15. המבקשת 8, העמותה להעצמה כלכלית לנשים, הינה מהוותיקות בתחום ההכשרות לניהול עסקי. העמותה עובדת בפרישה ארצית בקרב כל המגזרים מזה 18 שנה, למען העצמה אישית ועצמאות כלכלית של נשים. הישגי העמותה באים לידי ביטוי בהעצמה אישית של נשים לקראת עצמאות כלכלית, והפחתה בפגיעותן לאבטלה ולעוני ובהפחתה בתלותן במוסדות התמיכה הממשלתיים. העמותה חברה ב"קואליציית שותפות", יחד עם המבקשות 2, 3 ו-6, שמטרתה הצבת אג'נדה סוציו-אקונומית הדורשת שוויון וצדק כלכלי ותעסוקתי לנשים בישראל על סדר היום הציבורי.

16. המבקשת 9, 'המכללה', הינה עמותה אשר הוקמה בשנת 2016, במטרה לבנות ולהפעיל הכשרות מקצועיות במגוון תחומים, במרחב לימודי בטוח ונגיש המותאם לנשים היוצאות ממעגל הזנות. כן פועלת היא להרחבת הידע על תופעת הזנות ונזקיה ונאבקת למיגור התופעה. העמותה פועלת לשילוב שורדות זנות במקומות עבודה בעלי אופק מקצועי ויכולת פרנסה מכובדת, בתנאים העונים על הצרכים המיוחדים של נשים אלו, אשר מתמודדות עם הנזקים של חיים בזנות, ביניהם בעיות ריכוז, קושי בהתמדה ודימוי עצמי נמוך. 'המכללה' מבקשת לפעול ולבסס הדדיות בתהליך הלימוד, כך שזה יתבסס גם על הידע וההשראה המגיעים מהמשתתפות עצמן. 'המכללה' עובדת, בין היתר, עם מבקשות מקלט בזנות, בהן מבקשות מקלט טרנסג'נדריות.

<sup>5</sup> <https://www.unitaf.org.il/>

17. המבקשת 10, עמותת 'ערוס אלבחר (כלת הים) לאישה ביפו' הוקמה במטרה לקדם ולהעצים את הנשים הערביות ביפו ברמה האישית, כלכלית וקהילתית ולהגביר את מעורבותן ועשייתן הקהילתית ברמות השונות. העמותה מקדמת שוויון הזדמנויות בהגשמה עצמית, תוך ניצול מלוא הפוטנציאל האישי הטמון בכל אישה ובקבלת מלוא הזכויות שלה במישורי החיים השונים. העמותה אשר נוסדה בשנת 2007 על ידי קבוצת נשים ערביות תושבות יפו, מציעה מענה לצורכיהן המגוונים של נשים ערביות תושבות העיר, כגון רמת אבטלה גבוהה, עוני, אנאלפביתיות, מצוקת דיור קשה, נשירה בגיל צעיר מבתי ספר, אלימות ודיכוי מגדריים ואפליה על רקע לאומי ומגדרי.

18. המבקשת 11, נע"ם - נשים ערביות במרכז, הינה עמותה ללא מטרת רווח שהוקמה ב-2009 על ידי קבוצה של נשים צעירות במטרה לחזק את מעמדה של האישה הפלסטינית בערי המרכז. העמותה מפתחת תכניות קהילתיות בתחומים שונים במטרה לעודד ולעזור לנשים ערביות לקחת חלק פעיל ותפקיד משפיע בסביבתן בתחומי החינוך, החברה, הכלכלה והפוליטיקה. העמותה נאבקת בתופעות של אפליה ודיכוי נגד נשים ערביות על רקע לאום ומין, ובראש ובראשונה תופעות של אלימות בתוך החברה ובתוך המשפחה. העמותה פועלת דרך חינוך, העלאת מודעות והקמת מרכזים המספקים תמיכה לנשים ונערות. מטרת הארגון היא לסייע לנערות ונשים ערביות להתמודד עם האתגרים בפניהם הן נצבות בחיים האישיים והקהילתיים זאת בשיתוף בין הארגון ובין מתנדבות ליצירת שינוי מתוך החברה הערבית.

19. מומחיותן של המבקשות כולן אינה מוגבלת לשדה המשפטי, אלא היא נסמכת על מעקב וטיפול פרטניים ועל כתיבה ומחקר אקדמיים במגוון רחב של תחומים בעניינם של נשים וילדים. אלו מקנים להן היכרות מעמיקה עם צורכיהן של נשים וילדים, הבעיות האקוטיות איתן הן מתמודדות וההשלכות שיש למדיניות רחב על חייהן, מעמדן, רווחתן הנפשית ויכולתן לממש את זכויותיהן הבסיסיות ביותר, רצונותיהן ושאיפותיהן.

### חשיבות צירופן של המבקשות כידידות בית המשפט בהליך זה

20. בהלכת כוזלי<sup>6</sup> ייבא בית המשפט הנכבד אל שיטת המשפט הישראלית, את מוסד ה-Amicus Curiae והחילו גם על גופים ציבוריים שאינם צד ישיר להליך, אך יש להם אינטרס רחב בפתרון ההליך והיכרות עם המאטריה הנדונה. זאת, על מנת שאותם גופים ציבוריים, מומחים בתחומם, יוכלו לסייע לבית המשפט בגיבוש ההלכה המשפטית ולהבטיח כי זו תשקף נאמנה את מגוון המצבים, הבעיות והעמדות הרלוונטיות בסוגיה הנתונה להכרעתו. ובלשונו של נשיא בית המשפט דאז, כב' השופט ברק:

"המוסד "ידיד בית המשפט" מוכר בשיטות משפט שונות זה מאות בשנים ... עיקרו הוא סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על-ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצגת עמדה ניטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית המשפט. אך בהמשך התפתח המוסד "ידיד בית המשפט" כצד להליך, שאינו דווקא נטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך ספציפי. כך, באותם המקרים שבהם קיים גורם

<sup>6</sup> מ"ח 7929/96 כוזלי נ' מ"י, פ"ד נג(1) 529, 554 (1999).

שלישי – שאינו מעורב בסכסוך עצמו – ניתן יהיה לצרפו כ"ידיד בית-המשפט", אם יהא בנוכחותו בהליך כדי לתרום לגיבושה של ההלכה בעניין מסוים, זאת על יסוד הצגת מלוא העמדות הרלוונטיות בעניין הנדון ותוך מתן ייצוג ופתחון פה ודעת לגופים מייצגים ומקצועיים

....

בצד הכלל העקרוני שלפיו בפני בית-המשפט מצויים בעלי-הדין הנוגעים בסכסוך הספציפי ... מצווה בית-המשפט הדין בסכסוך ליתן דעתו – במקרים המתאימים לכך – גם להיבטים כוללניים יותר של הסכסוך שבפניו. מטעם זה, מוסמך לעתים בית-המשפט לצרף צדדים להליך עצמו מיוזמתו שלו, כדי להכריע בסכסוך באופן יעיל ושלם (ראו תקנה 24 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984). כן הורחבה על-ידי בית-משפט זה זכות העמידה תוך יצירת המעמד של "העותר הציבורי" (ראו בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2)1). כך, מקום בו ישנו גוף ציבורי – שאמנם אינו צד ישיר להליך – אך יש לו אינטרס רחב בפתרון ההליך והיכרות עם המאטריה הנדונה, הרי שיינתן לאותו הגוף להשמיע עמדתו בנדון בצד העותר, שלו יש נגיעה אישית או ישירה לעניין (ראו בג"ץ 5073/91 תאטראות ישראל בע"מ נ' עיריית נתניה, פ"ד מז(3)192. והשוו, בג"ץ 5973/92 האגודה לזכויות האזרח נ' שר הביטחון, פ"ד מז(1)267. בעמ' 274-273) 273). (שם, עמודים 553-554).

21. לצד האמור נקבע, כי על בית המשפט לבחון האם יש בצירוף צד נוסף להליך כדי לתרום הן לדיון עצמו והן לאינטרס הציבורי. במסגרת זו יש לבחון "את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, את ניסיונו ואת הייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבשמו מבקש הוא להצטרף להליך" (פרשת כוזלי, עמוד 555).

22. המבקשות הן גופים ציבוריים שתפקידן לקדם את העניין והאינטרס הציבורי שבהגנה על נשים וילדים מאוכלוסיות מוחלשות, במניעת הידרדרותן לעוני, אלימות וניצול מיני ובקידום זכויותיהן. הן בעלות ידע, ניסיון והיכרות רחבים ומעמיקים עם אוכלוסיית הנשים והילדים בישראל בכלל, ועם אוכלוסיית הנשים העניות וילדיהן בפרט. מומחיותן - הנובעת משנים רבות של עבודת שטח, עבודה קהילתית, פיתוח ומתן שירותים, מחקר, עיצוב מדיניות וכתביה אקדמית - הינה בעלת פוטנציאל תרומה ניכר לשיח המשפטי בכל הנוגע להשפעה שיש לגזירות כלכליות על נשים וילדים.

23. לכך נוסף פן חשוב נוסף: המבקשות כולן – ארגוני נשים וילדים – הן נשים המבקשות לדבר בשמן של נשים ולהשמיע את קולן כנשים. הן מבקשות להישמע, להיראות ולהיות נוכחות בשיח הנוגע לצורכיהן ולזכויותיהן הבסיסיות ביותר כנשים ושל אחיותיהן, נשים מבקשות מקלט. עצם מתן הבמה לקבוצת אוכלוסייה רחבה של נשים עניות ומוחלשות, מבקשות המקלט, אשר קולה אינו נשמע פעמים רבות בשיח הציבורי והמשפטי, להשמיע את קולה, הינו בעל חשיבות ציבורית וסמלית.

24. נשים, המהוות כמחצית מהאוכלוסייה, אינן זוכות ליחס ומעמד שווים בחברה הישראלית ובמרבית מדינות העולם. שליטתן בחייהן ובסביבה פחותה מזו של גברים; נגישותן למשאבים כלכליים וחברתיים פחותה; הן

ממקומות נמוך יותר מגברים בהירארכיה החברתית וחסמים ומבנים תרבותיים מונעים מהן לרכוש כוח, השכלה וממון כמו גברים. סטטוס זה נשמר לאורך השנים באמצעים כוחניים גלויים וסמויים.

25. מדינת ישראל הוקמה על בסיס רעיוני של שוויון שמצא ביטויו במגילת העצמאות, שם הוצהר, כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה ללא הבדל, דת גזע ומין". הצהרה זו אינה זוכה, עדיין, למימוש מלא וקיים פער משמעותי בינה לבין המציאות החברתית, תרבותית וחוקית במדינת ישראל. גם היום, בשנת 2017, קיים אי שוויון מגדרי במדינת ישראל, הבא לידי ביטוי, במגוון רחב של תחומים<sup>7</sup>: בציפיות החברתיות מהן; במעמדן ותפקידן בתא המשפחתי; בהגדרות התרבותיות בנוגע לזהות הנשית והמינית שלהן; בתחומי הלימוד ומשלח היד בהם הן בוחרות או אליהם הן מכוונות; וברמות השכר שלהן (בהשוואה לגברים בתפקידים זהים). לכך נוסף, כי לנשים יש ייצוג נמוך מאד בספירה הציבורית: יש מעט מאד חברות כנסות (בכנסת ה-20 מכהנות 29 חברות כנסת, פחות מרבע מכלל חברי הכנסת) ומעט מאד שרות (מספרן נע בשנים האחרונות בין 2-4). גם ייצוגן של נשים ברשויות המקומיות, בדרגות הניהול עליונות בשירות המדינה ובסקטור העסקי, הינו נמוך מאד. לכך יש להוסיף את ייצוגן הנמוך בתקשורת ובספירה התרבותית: כך למשל, בשנת 2015 רק 24% מהמרואינות בחדשות היו נשים ו-12% מהשירים במצעד הישראלי השנתי בגלגלצ היו של זמרות.

26. בתוך קבוצת הנשים הכה רחבה (מחצית מהאוכלוסייה) ניתן למצוא מגוון רחב ועשיר של תתי-קבוצות, כל אחת פוגשת באי שוויון בעל מאפיינים שונים: אם בשל שוני בקבוצת הייחוס התרבותית, אם בשל ההבדל במשאבים החברתיים והכלכליים של כל תת-קבוצה. כאשר נשים משתייכות לקבוצה מוחלשת על רקע אתני, דת או צבע עור, חוסר השוויון המגדרי גדל ועל פי רוב, הן תהיינה תת-הקבוצה המוחלשת ביותר בתוך אותה קבוצה.

27. אחת הקבוצות המוחלשות ביותר היא קבוצת הנשים, כהות העור, מבקשות המקלט. קבוצה זו אינה זוכה להגנה כלשהי: היא אינה זוכה למעמד מוסדר, זכויות או הטבות כלשהן, היא אינה נהנית מרשת ביטחון מדינתית ובוודאי שלא מצעדים וחקיקה מתקנת. היא מנותקת משפתה, תרבותה, קהילתה ומשפחתה. נוכריה בארץ זרה, ללא קול ושפה להביע את צרכיה. ארגוני הנשים שהתאגדו באמיקוס זה מבקשים לסייע לבית המשפט הנכבד להנכיח נשים מוחלשות אלו ועל ידי כך לסייע בידו בגיבוש הלכה אשר תבחן נאמנה את פגיעתו של חוק הפיקדון בהן ובילדיהן.

28. יודגש, כי זו הפעם הראשונה בה ארגוני נשים מבקשים לצרף את עמדתן באשר לחקיקה הנוגעת למבקשות מקלט. משך העשור האחרון, חלו שינויים משמעותיים בחקיקה בעניינם של מבקשי מקלט. שינויי החקיקה הללו הביאו, פעמים רבות, לשינויים דרמטיים בחייהן של נשים וילדים, מבלי שהיבטים אלה נדונו בבתי המשפט. כך למשל, התיקונים הראשונים לחוק למניעת הסתננות, אשר אפשרו כליאה ממושכת של 'מסתננים', לא החריגו את כליאתם של נשים וילדים באופן קטגורי (או גברים בעלי משפחות וכאלה התומכים בנשים) וכך, נשים, חלקן הרות, הוחזקו עם ילדיהן בכלא תקופות ממושכות<sup>8</sup>; בנוסף, ספק אם נשקלה השפעת האיום בשליחת הגברים שאינם "בעלי משפחות" למתקן הכליאה 'חולות' על נשות קהילת מבקשי המקלט, שעל רבות

<sup>7</sup> הגר צמרת-קראצ'ר, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, הדס בן אליהו, רונה, ברייר גארב, 'מדד המגדר, אי שוויון מגדרי בישראל' (2016), שוות המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית ומכון ון ליר בירושלים.

<sup>8</sup> ראו עמ' 35, 66-67 לדו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים "בית הדין לביקורת משמורת", בקישור: <http://hotline.org.il/activism/publications/>



מהן נוצר לחץ רב להינשא ולהרות, על-מנת להחריג את בני זוגן מזימון ל'חולות', ולחץ נוסף להישאר בזוגיות, גם אם זו אינה מיטיבה עימן או פוגענית. כמו כן, לא נלקחו בחשבון – ברשימת החריגים לחולות - בני משפחה אחרים, כגון ילדיהן של מבקשות המקלט, אשר עם הגיעם לבגרותם הופכים לעיתים למפרנסים העיקריים של משפחותיהם, או קרובי משפחה אחרים התומכים בנשים ומקנים להן ביטחון פיזי וכלכלי ואינם בני זוגן. דוגמא נוספת היא 'נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בפלילים', מכוחו מועברים 'מסתננים' החשודים בפלילים למעצר מנהלי, המרתיע נשים מהגשת תלונות נגד אלימות במשפחה שמא יוותרו ללא מקור פרנסת משפחתן ללא תוקף של זמן.<sup>9</sup>

29. הפעם הזו מבקשים ארגוני הנשים להצביע על ההשלכות שיש לחוק הפיקדון על נשים וילדים ולפרוש בפני בית המשפט תמונה רחבה, מלאה ומדויקת יותר. כאמור, חוק הפיקדון, על אף תחולתו על כלל מבקשי המקלט בישראל, הוביל למצוקה קשה של נשים וילדיהן. מצוקה זו הינה בעלת מאפיינים ייחודיים: העוני המחפיר חושף את הנשים לתלות בגברים, לאלימות, ולעיתים אף לזנות; הוא תורם לפירוק התא המשפחתי ועזיבת בן הזוג, ופוגע ביכולתן של נשים לדאוג לילדיהן ולהקנות להם ביטחון פיזי מינימאלי, פת לחם, קורת גג ומסגרת טיפולית ראויה. המבקשות, העוסקות כולן בהשלכות הכואבות של עוני חמור על נשים, הן היכולות להביא את המידע בפני בית המשפט הנכבד ולהצביע על השלכותיו החברתיות והמשפטיות הרחבות, ועל ידי כך להנכיח, ולו במעט, את מצוקתן.

#### **א. נשים מבקשות מקלט וילדיהן – קבוצה קטנה ומוגדרת, נרדפת ופגיעה במיוחד**

30. בהתאם לנתונים של נציבות האו"ם לפליטים, נשים מהוות כמעט מחצית מאוכלוסיית הפליטים והמהגרים שמצבם דומה למצב של פליטות (מבקשי מקלט, חסרי אזרחות ועקורים בתוך מדינתם).<sup>10</sup> לעומת זאת בישראל, אשר תופעת הפליטות בה חדשה יחסית, אחוז הנשים מבקשות המקלט נמוך יחסית. קשה להעריך את מספרן של הפליטות ומבקשות המקלט בישראל,<sup>11</sup> אך ההערכה היא כי כ-15% מארבעים אלף מבקשי המקלט בישראל הן נשים (לאמור: כ-6000 נשים) מתוכן ובהתאם למידע שניתן על ידי המשיבים, לפחות כ-3340 אמהות. אליהן מתווסף מספר מעט יותר גבוה של ילדים (ההערכות עומדות על כ-8000 ילדים). המדובר, כאמור, באומדנים והערכות בלבד. המידע המדויק בסוגיה זו, אם קיים, מצוי בידיהם של המשיבים.

31. חוות דעת זו מבקשת להתמקד באותו מיעוט מוחלש של כ-14,000 נשים וילדים מבקשי מקלט. נשים אלו וילדיהן הגיעו לישראל לאחר מסע תלאות מפרך, חלקן עונו, חלקן נאנסו, חלקן איבדו בדרך או נותקו מהיקרים להם מכל. הן, על פי רוב, חסרות כל, מנותקות ממשפחותיהן המורחבות, קהילותיהן, שפתן ותרבותן. הן חסרות את הידע והמשאבים הנפשיים על מנת להביע את צורכיהן ולזעוק את זעקתן. זרות למערכות התמיכה המעטות הזמינות עבורן במדינת ישראל.

32. עד כה סירבה מדינת ישראל להתייחס למצוקותיהם ולצורכיהם של הפליטים כקבוצה, וכחלק ממדיניות כוללת זו, התעלמה במופגן אף מצורכיהן של הנשים והילדים בתוך קבוצת מבקשי המקלט. במרבית המקרים וכפי

<sup>9</sup> ר' דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת " שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית" יוני 2013, בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03273.pdf>

<sup>10</sup> קריצמן-אמיר, בן דור, וורגפס, בין נטראליות להזנחה: מבקשות מקלט ופליטות בישראל, משפט וממשל טו (תשע"ג), 337

<sup>11</sup> שם, 349-350

שיפורט בהמשך, המשיבים שבים ומסרבים להעניק לקבוצה מוגדרת וקטנה זו זכויות והטבות סוציאליות בסיסיות, וכעת אף מבקשים לקחת מהן את מעט המשאבים שיש להן על ידי הפחתה דרמטית משכרן או מהשכר של בני משפחתן. זאת, תוך עצימת עיניים מכוונת כלפי ההשלכות הרות האסון של מדיניותם על חייהם של נשים וילדים.

33. כך דנים המשיבים את הנשים מבקשות המקלט וילדיהן למלחמת הישרדות כלכלית, נפשית וחברתית; לחיים של מחסור נוראי, מאבק וייאוש; תוך הותרתן חשופות לאלימות (כלכלית, פיזית, נפשית ומינית) וניצול; ומשכך, תוך דחיקתן לעבור אסטרטגיות פוגעניות, כלפי עצמן וכלפי ילדיהן (הזנחה, אלימות, זנות, התמכרויות, פשע וכדומה). מדיניות זו מחזקת את הקשר (הגורדי) שבין מגדר (נשים) מוצא (אפריקה) וצבע עור, לבין חוסר אפשרות ממשית במימושן של זכויות יסוד. היא דנה את הדור הנוכחי והדור הבא של מבקשי המקלט לחיים של סבל ומקשה מאד על מילוט, שינוי ושיקום. כך נסגרת בפני נשים כהות עור מאפריקה, מבקשות מקלט שנסו על חייהן, וילדיהן, האפשרות לחיים בכבוד.

34. מדיניות זו הינה מקוממת במיוחד שכן **הסיכוי, כי נשים וילדים אלו יעזבו ביום מן הימים את מדינת ישראל הינו נמוך**. כאמור, בשנים 2015-2016 רק 36 נשים עזבו את ישראל מרצון (מתוך 2439 מבקשי מקלט שעזבו) ושר הפנים הכיר, בדיון בוועדת הפנים של הכנסת, ביום 21.6.2017, כי נשים וילדים צפויים להישאר במדינת ישראל: "אני חייב לומר לכולם, בסוף אנחנו נשאר עם, ולכן צריך לעשות מדיניות עם מה שנשארים, מה עושים איתם ביחד, איך נתמודד איתם, הילדים, הנשים, הדרפורים. מה שלא יהיה, בסוף יצטרכו להתמודד עם חלק מהבעיה הזו..."<sup>12</sup>.

35. לאמור, המשיבים יודעים כי מדובר בקבוצת אוכלוסייה שצפויה ממילא להשתלב במדינת ישראל ולשהות בה לאורך שנים, ובכל זאת הם בוחרים – במודע ומכוון – למנוע מהם זכויות, מעמד והטבות. חמור מכך, בחוק הנתקף בעתירה זו בחרו המשיבים לפגוע במשאבים המעטים העומדים לרשותם של הנשים והילדים מבקשי המקלט - שכר עבודתם, פרי עמלם הקשה. כך מונעים המשיבים ממבקשות המקלט וילדיהן את האפשרות לצאת ממעגל העוני המרוד ולממש את זכויותיהם הבסיסיות כבני אנוש.

## **ב. על נשים ומקלט**

36. מבקשות המקלט בישראל נושאות בנטל כפול או אף משולש או מרובע – בהיותן נשים, מהגרות, פועלות, ובמרבית המקרים כהות עור, הן סובלות מהדרה, קיפוח וניצול. הרדיפה ממנה הן סובלות בארצות המוצא היא, לעיתים, בעלת מאפיינים ייחודיים, מסע ההגירה עצמו הוא בעל קשיים טיפוסיים לנשים, סיכוייהן לזכות בהגנה פחותים, וההשלכות של השתלבות במדינת המקלט עבורן שונות. במאמרו של **טלי קריצמן-אמיר, ענת בן דור, נורית וורגפס**, 'בין ניטראליות להזנחה: מבקשות מקלט ופליטות בישראל', משפט וממשל טו (2013), 329, מפרטות הכותבות מה הם המאפיינים הייחודיים לנשים פליטות, נביא את הדברים בקצרה:

<sup>12</sup> ראו דקה 70:20 להקלטת מדיוני ועדת הפנים של הכנסת מיום 21.6.2017: <http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx?TopicID=13492>

37. **סיבות הרדיפה והפליטות הנשית.** לעיתים, הטעמים בבסיס הפליטות הנשית הם שונים בתכלית מאלו של גברים. ההבדל המשמעותי ביותר הינו, כי נשים נמלטות לעיתים מרדיפה בספירה הפרטית, אשר ביטוייה יכולים להיות, למשל, נישואין כפויים, מעשי אונס, השחתת איברי המין, אלימות במשפחה, איומים ברצח על רקע כבוד המשפחה, ועוד<sup>13</sup>. גם רדיפת נשים בספירה הציבורית באה לידי ביטוי, פעמים רבות, במעשי אונס ופגיעה מינית וגופנית. כך למשל, ברצח העם הנוראי המתרחש בדארפור, אונס נשים משמש ככלי מלחמתי להכנעה ולהשפלה. באריתריאה, בה שולט דיקטטור המטיל מרותו על העם באמצעים אכזריים, נשים המגויסות בכפייה, ללא הגבלת זמן, אינן רשאיות להביא ילדים לעולם. הן נתונות לחסדיהם של מפקדיהן אשר רשאים לכפות עליהן יחסי מין בכל עת והדבר אינו נחשב לאונס. מעשים אלו נושאים, לצד ההשפעות הפסיכולוגיות והגופניות שלהם, גם השלכות חברתיות קשות שכן הנאנסות סובלות מנידוי וחברתי והשפלה.

38. **קשיים ייחודיים במסע ההגירה.** מסע ההגירה של נשים וילדים כרוך, במרבית המקרים, בהתעללות, הכפפה, וניצול. תחילת המסע הינה, על פי רוב, בתחנות מעבר ומחנות פליטים הנמצאים בקרבת הגבול. כך למשל, נשים רבות הבורחות מאריתריאה מגיעות למחנות פליטים על גבול סודן. אלו המהגרות ללא בן זוג או אב, חשופות שם לניצול מיני והתעללות.<sup>14</sup> מתחנות המעבר הנשים וילדיהן נודדים ברחבי אפריקה, לרוב לכיוון מדינת גבול ממנה תוכלנה להגיע לאירופה או לישראל. במהלכה של המנוסה לישראל רבות מהנשים נחטפות על ידי כנופיות בדואיות שסוחרות בהן ודורשות כופר בעד שחרורן. אותן כנופיות מחזיקות אותן בשבי בסיני, ומרביתן נאנסות שם על ידי חוטפיהן ומבריחיהן.<sup>15</sup> חלק מאותן נשים נפדות בידי גברים בישראל, כחלק מציפייה כי יינשאו להם עם שחרורן לישראל.

39. **הסיכוי לקבל מעמד כפליטה.** סיכוייהן של נשים לזכות במעמד פליט ובהגנה הנלווית לו נמוכים מסיכוייהם של גברים. אמנם, אמנת הפליטים נוקטת בלשון ניטרלית בהגדירה מיהו "פליט", אך בפועל ההגדרה מותאמת למידותיו של המהגר והפליט הגבר, ולכן דורשת מהלך פרשני על מנת לגזור ממנה הגנה גם על המהגרת או הפליטה האישה. הדוגמא המובהקת ביותר היא, כי הגדרת הפליט אינה כוללת רדיפה מחמת השתייכות מגדרית באופן מפורש.<sup>16</sup> מאז מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת התפתחו כללים של "משפט רך"<sup>17</sup> המשלימים את אמנת הפליטים ומכוונים מדינות לגלות רגישות ולנהוג סטנדרט שונה בנשים המבקשות מקלט. על דרך ההכללה ניתן לומר שברוב מדינות המערב אכן הכירו בעובדה שאמנת הפליטים חלה גם על רדיפה מגדרית,

<sup>13</sup> Deborah Anker, *Boundaries in the Field of Human Rights: Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, 15 Harv. Hum. Rts. J. 133 (2002)

<sup>14</sup> Tina Wallace, *Refugee Women: Their Perspectives and Our Responses*, 1 (2) Focus on Gender, 17, 18 ff. (1993).

<sup>15</sup> Hostages, Torture and Rape in the Sinai Desert: A PHR-Israel Update about Recently Arriving Asylum Seekers, (December 13, 2010), <http://www.phr.org.il/uploaded/PHR-Israel%20Information%20Sheet%20on%20Refugees%20Captive%20in%20Sinai%20Dec%202013%202010.pdf>. Habtom M. Ghebrezghiabher, Pnina Motzafi-Haller, *Eritrean Women Asylum Seekers in Israel: From a Politics of Rescue to Feminist Accountability* 28(4) J Refug Stud (2015) 570.

<sup>16</sup> Jacqueline Bhabha & Sue Shutter, *Women's Movement: Women under Immigration, Nationality and Refugee Law*, 245 ff. (Trentham, 1994).

<sup>17</sup> UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Women and International Protection*, 18 October 1985, No. 39 (XXXVI) – 1985 UN High Commissioner for Refugees, *Refugee Protection and Sexual Violence*, 8 October 1993, No. 73 (XLIV) – 1993. UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002

בפסיקתן ובחוקים ובתקנות. למהלך זה סייעה הביקורת הפמיניסטית שחשפה את הפן הפוליטי בפעילויות או בהתנהגות נשים, הן במסגרת המשפחה והן מחוצה לה.<sup>18</sup>

40. לעומת זאת, בישראל הייתה התנגדות עקרונית גורפת להכרה בבקשות של נשים למקלט על בסיס מגדרי. רק השנה (2017) עודכן נוהל הטיפול במבקשי מקלט משנת 2011, ונוסף בו פרק העומד על כך כי יש לנקוט ברגישות מגדרית במהלך בחינת בקשת המקלט (RSD) אך אף תיקון זה מבהיר שמעצם הדרישה לרגישות, לא נובעת הכרה בכך שרדיפה מגדרית מצדיקה מתן מקלט לסובלות ממנה.<sup>19</sup> לכך נוסף, כי המגע עם הרשויות בכלל והליכי המקלט בפרט הם לעיתים קרובות פוגעניים וקשים עבור מבקשות המקלט, חרף ההנחיות לרגישות מגדרית, ובסופם, לרוב, נדחית בקשת המקלט.

41. השהות במדינת המקלט. בעבור חלק מן הנשים, חוויית ההגירה היא חוויה מעצימה, המשחררת אותן ממסורות פטריארכליות מדכאות והן הופכות להיות מסוגלות לצאת את ה"פרטי" ולהשתלב בשוק העבודה. הן חדלות לחסות בצילו של גבר ועומדות ברשות עצמן.<sup>20</sup> מאידך, עבור חלק ניכר מן הנשים, חוויית ההגירה מהווה שיקוף של המציאות החברתית בה הן נתונות.<sup>21</sup> החלק הארי של הנשים המהגרות מוצאות עצמן עוסקות בעבודות טיפול, באחזקת משק הבית ובמתן שירותי מין בתשלום.<sup>22</sup> נשים רבות חוות ניצול במקומות העבודה שלהן.<sup>23</sup> בנוסף, נשים מבקשות מקלט מתקשות לדווח על פגיעות בהן לרשויות, נמצאות במצוקה נפשית וגופנית (שאינן זוכות לטיפול מספק), ומוכנעות מבושה ומסנקציות קהילתיות יותר מגברים.

42. בעבור מבקשות מקלט רבות בישראל היעדר המעמד האזרחי משמעו המצאות בשוליות חברתית, החושפת אותן לסיכונים רבים, או למצער, משעתקת ביחס אליהן דפוסים פטריארכליים קיימים ובכך מנציחה את שוליותן החברתית. כנשים, מבקשות המקלט מתמודדות עם קשיים ייחודיים, השונים מהקשיים איתם מתמודדים הגברים מבקשי המקלט, ומקשים עליהן לממש את זכויותיהן הבסיסיות, להגן על עצמן, ולקיים אורח חיים תקין. רבות מהן נתונות בקשיים ייחודיים, בין היתר, בשל הצורך להישען על גברים לצורכי קיומן (לעיתים בתמורה לשירותים שונים, לרבות שירותי מין, או בתמורה למחיר הגבוה של אי דיווח על אלימות שננקטת כלפיהן מצדם).

<sup>18</sup> Jaxqueline Bhabha & Sue Shutter, Women's Movement: Women Under Immigration, Nationality and Refugee Law, 246 ff..

<sup>19</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling\\_political\\_asylum\\_seekers\\_in\\_israel/he/5.2.0012\\_heb.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling_political_asylum_seekers_in_israel/he/5.2.0012_heb.pdf)

<sup>20</sup> ראו למשל: P. Hondagneu-Sotelo "Overcoming Patriarchal Constraints: The Reconstitution of Gender Among Mexican Immigrant Women and Men" Gender and Society 6 (1992) 393-400-09845.

<sup>21</sup> Joan Fitzpatrick and Katrina R. Kelly "Gendered Aspects of Migration: Law and the Female Migrant" 22 Hastings Int'l & comp. L. Rev. (1998) 47, 54-6.

<sup>22</sup> ראו, למשל: Helma Lutz, Migration and Domestic Work A European Perspective on a Global Theme (2008) וגם - Joan Fitzpatrick and Katrina R. Kelly "Gendered Aspects of Migration: Law and the Female Migrant" 22 Hastings Int'l & comp. L. Rev. (1998) 47, 60 ff.

<sup>23</sup> ראו למשל: Guy Mundlak, Gender, Migration and Class: Why are 'Live-in' Domestic Workers not Compensated for Overtime, in: Sarah van Walsum, Thomas Spijkerboer (eds.), Women and Immigration Law: New Variations on Classical Feminist Themes (2007) 123.

## ג. מצוקתן הכלכלית של מבקשות המקלט וילדיהן בישראל ופוטנציאל הפגיעה האנושה של

### חוק הפיקדון בחייהם

#### ג(1) על עוני, מבקשי מקלט והיעדרה של 'רשת הגנה' סוציאלית

43. בדוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2015 שפרסם המוסד לביטוח לאומי בחודש דצמבר 2016, נכתב, כי בשנת 2015 היו בישראל 460,800 משפחות עניות. מספרים אלו אינם כוללים את אוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל. שיטת המדידה של הביטוח הלאומי הינה באמצעות 'קו העוני', המוגדר כ"רמת ההכנסה של משפחה בעלת גודל מסוים, השווה למחצית ההכנסה החציונית הפנויה". מי שהכנסתם/ נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית נחשבים עניים. בהתאם לדוח, יחיד עם הכנסה כספית פנויה לחודש הנמוכה מ-3158 ₪ לחודש נחשב לעני, וכך גם זוג, שהכנסתו נמוכה מ-5053 ₪ לחודש. הכנסה כספית של משפחה בת חמש נפשות, הנמוכה מ-9475 ₪ לחודש ב-2015 מגדירה משפחה זו כענייה (שם, עמוד 5).

44. הדוח מציין כי בשנת 2015 חלה ירידה מסוימת במדדי העוני המשקפת את הגידול המתמשך בשיעורי התעסוקה; העלייה בשכר, שנבעה, בין היתר, מהעלאת שכר המינימום; והעלאת קצבאות הילדים. עם זאת הדוח קובע, כי בשנת 2015 העניים נעשו עניים יותר. המדדים לעומק העוני ולחומרת העוני עלו בשנת 2015: יחס פער ההכנסות, שהוא המרחק הממוצע של הכנסת המשפחה הענייה מהכנסת קו העוני עלה ב-3.2% והמדד לחומרת העוני עלה בשיעור של 2.3%.

45. הדוח סוקר את השפעת תשלומי החובה, קצבאות ומענקי עבודה על ממדי העוני וקובע, כי "הנתונים מורים כי אלמלא התערבות המדינה באמצעות קצבאות ותשלומי חובה היו תחולות העוני גבוהות יותר... הקצבאות והמיסים הישירים חילצו 34.6% משפחות מעוני ב-2015... ושיעור הילדים שנחלצו מעוני עלה באופן ניכר בכ-20% בשנת 2015, כנראה בשל העלאת קצבאות הילדים". הדוח מדגיש, כי ההשפעה העיקרית המצמצמת את ממדי העוני העיקרית היא קצבאות הביטוח הלאומי המקטינות את חומרת העוני באופן חד-בכ-60% (עמודים 10-14 לדוח).

46. נתונים אלו הינם בעלי חשיבות גדולה לענייננו שכן יש בהם כדי להראות כיצד מסייעת התמיכה הממשלתית - אותה רשת הגנה חברתית - להיחלצות מעוני. בבג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נגד שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, טענה המדינה, כי קיצוץ בשיעורן של גמלאות הבטחת הכנסה אין בו, בהכרח, כדי להעיד על פגיעה בתנאי הקיום המינימאליים הנדרשים (ולפיקך, בזכות לכבוד). לטענת המדינה, היא מעמידה לרשות תושביה רשת הגנה סוציאלית רחבה המורכבת משלל תמיכות והגנות, ואלו יחד מבטיחים, כי ישמרו תנאי הקיום המינימאליים הנדרשים לצורך קיום בכבוד. ראוי להביא בהקשר זה גם את דברי הפתיחה בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014):

"הוצאתו של אדם מתהומות העוני והמצוקה היא ערך עליון. בשנים האחרונות נמהלו ייאוש וחידלון לתוך חייהם של מאות אלפי ישראלים ולא נוכל להמשיך ולאפשר זאת. העוני אינו גזירת גורל, או אבן שאין לה הופכין ולא נוצר יש מאין. אמנם יש המתדרדרים לעוני

בגלל החלטות שקיבלו במהלך חייהם, אך רובם של האנשים החיים בעוני נולדו לתוך מציאות זו, ללא סיכוי של ממש לשנותה לבד. לאלה וגם לאלה, אנו כחברה אמורים להבטיח כי תפרש רשת ביטחון משמעותית. לא מדובר רק במימון ובקצבאות, שגם הן נחוצות. רשת ביטחון כזו מורכבת מתמיכה, מליווי, מהכוונה, משירותים חברתיים, מחינוך ראוי, מדאגה לפרט, מסביבת חיים נאותה, מיחס אנושי.. הוצאתו של האדם ממצוקה היא השבת כבודו האבוד. אדם נזקק ועני אינו רק מספר או תיק במשרד, כל אדם הוא עולם ומלואו, חובתנו כולנו מתוך הכרה בכבוד האדם ומתוך הבנה, חמלה, רצון טוב ותחושת אחריות, לפעול ביחד להוצאתו מן העוני...". חה"כ אלי אלאוף, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, דברי פתיחה לדו"ח הועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014.

47. **עבור מבקשי ומבקשות המקלט בישראל וילדיהם אין נפרשת רשת הגנה. אין דבר שיעצור את נפילתם. כבר עתה הם חיים בעוני מחפיר, חלקם בתנאי קיום שאין בהם כבוד או חירות.** הם אינם זכאים לשירותי בריאות (למעט במקרי חירום), רווחה, קצבאות (למעט קצבה מביטוח לאומי בגין תאונת עבודה ודמי לידה) גמלאות (מלבד הגנה במקלט לנפגעות אלימות במקרי סכנה ושירותים לילדים בסיכון) או לסיוע בדיוור. נשים עובדות אינן מקבלות חצי נקודת זיכוי ממס הכנסה; הן אינן מקבלות קצבאות ילדים או קצבאות נכות (עבורן או עבור ילדיהן) ואם הן אינן עובדות – הן אינן זכאיות למענק לידה. בנוסף, אימהות חד הוריות אינן רשומות או מוכרות על ידי הרשויות ואינן זכאיות לתמיכה וסיוע (כגון, גמלת הבטחת הכנסה, פטור מביטוח לאומי למקבלות גמלאות, קצבת מזונות מביטוח לאומי הנחות בארנונה ובחשבון החשמל, נקודת זיכוי ממס הכנסה להורה יחידני, סיוע בקייטנות, הכשרות מקצועיות להורים יחידים).

48. **על יסוד נקודת מוצא שברירית זו נחקק חוק הפיקדון. חוק זה מכרסם גם בהגנות הניתנות למבקשי מקלט עובדים מכוח חקיקת מגן (חוק שכר מינימום). נזכיר, כי חקיקת המגן נועדה להגן על זכויות קוגנטיות של העובדים, מתוך הנחה כי עובדים הם לעולם הצד החלש במערכת היחסים שבינם למעביד וזקוקים להגנה על זכויותיהם הבסיסיות. אחת מאותן זכויות בסיסיות הינה שכר מינימאלי עבור עבודתם. כבוד השופט חשין עמד בבג"ץ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד (4) 817 על תכליותיו של חוק שכר מינימום, כדלקמן:**

**"תכליתו של חוק שכר מינימום היא "...הבטחת זכותו של האדם העובד להתפרנס מעבודתו ולחיות ממנה בכבוד, כאדם עובד וגאה ולא כנתמך סעד" (מדבריה של חברת-הכנסת אורה נמיר, יושבת-ראש ועדת העבודה והרווחה, לעת הקריאה השנייה בדיון על החוק: ד"כ 107 (תשמ"ז) 2423, ישיבה מיום 30.3.1987, בעמ' 2441). לעניין זה לא נתקשה להבחין בשתי תכליות-משנה הנארגות לתכלית אחת כול-כוללת: אחת, להבטיח כי יימצא לו לאדם מקור פרנסה שיאפשר לו תנאי-מחיה מינימליים; שתיים, להעמיד לו לאדם זכות כי יתקיים מפרי עמלו – לא מתמיכת סעד – וכי יישמר לו כבודו כעובד וכאדם." (שם, עמוד 860, ההדגשות הוספו).**

49. המחוקק הוא הקובע מהו אותו שכר אשר יבטיח את זכותו של עובד להתפרנס מעבודתו ולחיות ממנה בכבוד. חזקה על המחוקק, כי הסכום שנקבע על ידו אינו שרירותי וכי הוא מסמן רף תחתון ממנו אין לרדת שאם לא כן

תפגענה זכויותיהם של העובדים. חזקה זו נתמכת בעובדה, כי המחוקק נזהר עד מאד בהעלאת שכר המינימום בשל החשש שזו תביא לפיטורים ולעלייה באבטלה.

50. חוק הפיקדון פוגע בעובדים החלשים ביותר במשק, מבקשי המקלט. אלו ששכר עבודתם הוא רשת הביטחון היחידה עבורם – אין להם תמיכה או הגנה מדינתית (בהיעדר רשת תמיכה סוציאלית) ועל פי רוב גם לא קהילתית, בהיותם מנותקים מארצם ומקהילות המוצא שלהם. החוק מרחיק לכת עד כדי כך שהוא מפחית משכר המינימום אשר המחוקק עצמו קבע כרף המינימאלי להגנה על כבודם של עובדים. בנסיבות אלו קמה, כמעט מעצמה, חזקה לפגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של מבקשי המקלט בישראל. ודוק, העובדה, כי השכר המנוכה כעת ישולם עם עזיבתם של מבקשי המקלט את ישראל, בעתיד הרחוק, אינה משנה כהוא זה את הפגיעה החמורה, המתרחשת כעת, בזכותם לחיות בכבוד מפרנסתם ולעבוד בעבודה המבטיחה להם תנאי מחייה מינימאליים.

51. כך באופן כללי. בנוסף וכפי שנבקש להראות, היעדרה של רשת מגן הינו בעל השפעה רחבה ופוגענית יותר עבור נשים מבקשות מקלט וילדיהן. אמנם, כל אוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל סובלת, ככלל, מעוני והיעדר חמור במשאבים, אלא שגם בתוך קהילה זו נשים הינן עניות יותר; השפעת העוני על חייהן פוגענית יותר והאפשרויות העומדות בפניהן ליציאה ממנו מוגבלות יותר.

## ג(2) מבקשות מקלט בשוק העבודה בישראל

52. שוק העבודה בישראל אינו שוק שוויוני, כך כלפי נשים באופן כללי וכך, במיוחד, כלפי נשים מבקשות מקלט וחסרות מעמד. עיון ב'מדד המגדר' המפורסם מדי שנה על ידי מרכז 'שוות' ומכון ון ליר,<sup>24</sup> מלמד, כי נשים מהוות 47% מכוח העבודה בישראל אך מעמדן בשוק נמוך מזה של גברים. 35% מהנשים עובדות במשרות חלקיות (לעומת 18% מהגברים) ובשנים 2004-2014 נשים השתכרו בין 63-67% משכרם החודשי של גברים (בשנת 2014 נשים השתכרו במוצע 7439 ₪ ברוטו לחודש, וגברים השתכרו במוצע 11,114 ₪ ברוטו לחודש).<sup>25</sup> בנוסף, נמצא פער בהטבות השונות הניתנות על ידי מעסיקים. לכך נוסיף, כי מלכתחילה, שיעור הנשים העניות גבוה מעט משיעור הגברים העניים וכי בשנים בהן יש מיתון והעווגה קטנה, קטנים גם הפערים בין נשים וגברים (אך אינם נעלמים). כן משוקללים נתונים הקשורים למצב המשפחתי כגון, העובדה כי נשים נישאות בגיל מוקדם יותר וכי בראש רובן המוחלט של המשפחות החד הוריות נמצאות נשים: בשנת 2014 היו כ- 153,000 משפחות שבראשן אם חד הורית, לעומת 18,000 משפחות חד הוריות שבראשן גברים. כן משוקלל מימד 'האלימות כלפי נשים' וממנו עולה, כי ישנה עליה מתמדת במספר התלונות על אלימות במשפחה ובמספר המטופלות במרכזים של משרד העבודה. מעניין לציין, כי בסיכום הדוח נדרשת הממשלה לנקוט מנגנונים של אפליה מתקנת, על מנת לצמצם את אי השוויון האמור, ואילו העתירה שהוגשה בענייננו עוסקת בגזירות כלכליות המעמיקות את האפליה על רקע מוצא ומגדר.

<sup>24</sup> הגר צמרת-קרציר, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, הדס בן אליהו, רונה, ברייר גארב, 'מדד המגדר, אי שוויון מגדרי בישראל' (2016), שוות המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית ומכון ון ליר בירושלים.

<sup>25</sup> בדוח 'מדד המגדר' נכתב, כ בשנים 2004-2014 נשים השתכרו בין 63-67% משכרם החודשי של גברים, אלא הפער בין נשים לגברים בהכנסה החודשית הממוצעת גבוה מן הפער בין נשים לגברים הכנסה לשעה, שכן הוא מגלם בתוכו גם את היקף המשרה. כאשר לוקחים בחשבון רק את השכר לשעה (בהתעלם מחלקיות המשרה) שכר הנשים לשעה עומד על כ-84% משכר הגברים: בשנת 2014 השתכרו במוצע 58.2 ₪ לשעה ונשים השתכרו 48.8 ₪ לשעה.

53. נתונים אלו מתייחסים כמובן לאוכלוסייה הישראלית בכללותה ולא לאוכלוסיית הנשים מבקשות המקלט. אין בידינו נתונים מדויקים אודות אוכלוסיית מבקשות המקלט וילדיהן. היעדרם של הנתונים נובע, בראש וראשונה, מהיעדר תיעוד מסודר של נתונים אודות מבקשי המקלט על ידי המשיבים. כך למשל, משרד הפנים מסרב לרשום את ילדיהם של מבקשי המקלט ואינו מנפיק להם מספר אשרה ומשכך ישנו קושי לדעת כמה ילדי מבקשי מקלט חיים בישראל (נכנסו אליה או נולדו בה). בנוסף, מכיוון שאוכלוסייה זו מחזיקה על פי רוב באשרה מכוח סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל שאין ניתנת במסגרתה האפשרות לעבוד במדינת ישראל, חלק ניכר ממבקשי המקלט עובדים 'בשחור', ללא רישום ותיעוד. אמנם, המשיבים הצהירו, כי לא יאכפו את איסור העסקתם של מבקשי מקלט,<sup>26</sup> אך הצהרה זו (שלא עוגנה בחוק או תקנות) יצרה מצב כאוטי ומעסיקים רבים מעדיפים שלא להעסיק מבקשי מקלט ולחילופין, להעסיקם ללא דיווח. כך – לא רק שאותה קבוצת אוכלוסייה אינה זוכה להטבות וזכויות, אין גם אפשרות לעקוב, לתעד ולאסוף נתונים אודותיה ולהוכיח טענות בנוגע לפגיעה האנושה בה. תוצאתה של מדיניות מכוונת זו, היא שהן מהלכות כצלליות בינינו, מבלי שנוכל לראותן.

54. כל שיש באפשרותנו הוא לצייר תמונת מצב כללית, הנשענת על נתונים שהוצגו על ידי נציבות האו"ם לפליטים בנוגע להעסקתן של נשים מבקשות מקלט בעולם כולו,<sup>27</sup> על נתונים אודות שוק העבודה הישראלי ועל היכרות של המבקשות וארגוני סיוע שונים בישראל עם אוכלוסיית הנשים מבקשות המקלט. טרם נביא תמונת מצב זו נזכיר, כי בית המשפט הנכבד הכיר זה מכבר בתנאי העבודה הקשים של עובדים זרים בישראל:

"תנאי העבודה והמחיייה המוצעים לעובדים זרים – ירודים, ונמצא כי רבים מהם מתגוררים בצפיפות רבה ובתנאי-דיור קשים (ראו דוח שנתי 46, ע' 476, 493; תפ (ירושלים) 106/03 מדינת ישראל נ' מרדכי אביב מפעלי בניה בע"מ, טרם פורסם, 5.12.2005). הם אינם נהנים מהגנתה האפקטיבית של חקיקת המגן (ראו ע' ידלין "עבודה זרה בישראל" ספר מנחם גולדברג (א' ברק, ס' אדלר, ר' בן-ישראל, י' אליאסוף, נ' פינברג, עורכים, תשס"ב-2001), ע' 350 והאסמכתאות שם; עב (באר שבע) 1347/03 אצובה נ' "סנסרה" ניהול מועדוני בריאות בע"מ, טרם פורסם, 3.3.2005); הם חשופים להתעמרות, ניצול ועושק (ראו רע"פ 10255/05 חננה נ' מדינת ישראל, טרם פורסם, החלטה מיום 7.11.2005; וראו גם בדוח משרד המשפטים, משרד העבודה והרווחה ומשרד החוץ "יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות" (1997), ע' 27), ומתקשים – בין היתר בשל היעדר הידע

<sup>26</sup> ראו: בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (טרם פורסם) שם עוגנה התחייבות המדינה שלא לאכוף על מעסיקים את האיסור על העסקת מבקשי מקלט.

<sup>27</sup> See:

- Executive Committee of the High Commissioner's Program (UNHCR), *Gender Equality*, EC/67/SC/CRP.18, at 5 (31 May 2016), <http://www.unhcr.org/uk/574e8de67.pdf>.

- Silvia Sansonetti, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Female Refugees and Asylum Seekers: The Issue of Integration*, PE556.929, at 34 (February 2016), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556929/IPOL\\_STU\(2016\)556929\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556929/IPOL_STU(2016)556929_EN.pdf).

- UNHCR, *Survivors, Protectors, Providers: Refugee Women Speak Out—Summary Report*, at 11 (November 2011), <http://www.unhcr.org/protection/women/4ec5337d9/protectors-providers-survivors-refugee-women-speak-summary-report.html>.

- Jennifer Allsopp et al., Inst. for Research into Superdiversity, *Poverty Among Refugees and Asylum Seekers in the UK*, IRIS WORKING PAPER SERIES No. 1/2014, at 21-23 (2014), <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2014/working-paper-series/IRiS-WP-1-2014.pdf>.

- UNHCR, *Woman Alone: The Fight for Survival by Syria's Refugee Women*, at 50, 63 (2 July 2014), <http://www.unhcr.org/ar/53bb8d006.pdf>.



והממון הנדרשים לצורך ניהול הליך משפטי, והתלות הרבה במעסיקהם – להביא את עניינם לפתחן של ערכאות (ראו ע"ע 1064/00 קיניאנגוי נ' אוליציקי עבודות עפר, פד"ע לה 625, 638). "בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, סא (1) 346 (פסקה 27 לפסק דינו של כב' השופט לוי).

אנו נבקש לטעון, כי תנאי העבודה של מבקשי המקלט – ובמיוחד של מבקשות המקלט – הינו החמור והאקוטי ביותר בכל הנוגע לפגיעה בזכויות יסוד.

55. נשים מבקשות מקלט נמנות על קבוצת האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. אפשרויות התעסוקה העומדות בפניהן מצומצמות ביותר (אף יותר מאלו של מבקשי מקלט גברים) הן בשל אפליה מובנית בשוק העבודה (על רקע מגדר ומוצא); והן בשל מחסומים תרבותיים. עבור חלקן, זו תהיה הפעם הראשונה בה הן מחפשות עבודה במקביל לניהול משק הבית, בשל תפיסות תפקיד מגדריות במדינת מוצאן.<sup>28</sup>

56. מהסיבות שתוארו לעיל (בהקשרם של כלל מבקשי המקלט) גם נשים מבקשות מקלט מועסקות פעמים רבות 'בשחור'. חוסר הבהירות באשר לחוקיות העסקתן מותיר רבות מהן חשופות לניצול ולפיטורים שלא כדין. על פי ארגון קו לעובד, מבקשות מקלט סובלות מביטחון תעסוקתי נמוך וחשופות לפיטורים בעיקר אחרי שהרו.<sup>29</sup> מרביתן של הנשים מבקשות המקלט עובדות לפחות 8 שעות ביום בעבודות ניקיון, ויש גם העובדות בסיעוד, מפעלים ובתי מלון או בבתי עסק השייכים לקהילה. שכרן נמוך מאד ואינו מספיק לפרנסת המשפחה והן מועסקות על פי רוב, בתנאי העסקה פוגעניים ובניגוד לחוק, ללא כל תיעוד ורישום. העובדה כי חוק הפקדון מייקר את עלות העסקתן, שכן מייקר אותה עבורה מעסיק צפוי להקשות עוד יותר עליהן במאמציהן למצוא עבודה ולפגוע בבטחון התעסוקתי של המועסקות.

57. שכר העבודה המשולם למבקשות מקלט הינו נמוך ביותר. מלכתחילה המדובר בשכר הנמוך מהשכר המשולם לנשים תושבות ישראל, שכן מבקשות מקלט אינן זכאיות ליהנות מנקודות הזיכוי המגיעות לנשים בישראל (בשל היותן נשים, אמהות או אמהות יחידניות). בנוסף, שכרן נמוך מאד בשל האפליה המגדרית בשוק העבודה והתגמול הנמוך עבור עבודות ניקיון, טיפול וסיעוד. שכר זה אינו מספיק לפרנסת משפחתן ופעמים רבות אין בידי המשפחה לשלם את שכר הדירה, ביטוח הבריאות הפרטי לילדיהן (כ-200 ש"ח לחודש עבור כל ילד) או את התשלומים הנדרשים למוסדות החינוך. אחרות אינן יכולות להרשות לעצמן או לילדיהן תחבורה ציבורית, ויש כאלו המתקשות להאכיל את המשפחה. חלק מהנשים עדיין חבות כסף לבתי חולים או לחברי קהילה ולבני משפחה שעזרו לשלם את הכופר כדי לפדותן מסיני.

58. נזכיר, כי שכר המינימום בישראל, אשר נקבע מכוח חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן: חוק שכר מינימום) עומד על כ-5000 ש"ח לחודש למשרה מלאה (26.88 ש"ח לשעה לפי היקף משרה). קיצוץ של 20% בשכר זה, משמעו, בפועל וכל עוד אותם מבקשי מקלט חיים בישראל, הורדת שכר המינימום עבור מבקשי המקלט בלבד

<sup>28</sup> See UNHCR, *A Fragile Refuge: A Socioeconomic Assessment of Syrian Refugees in Egypt*, at 36, 51 (April 2016), <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/51550>.

<sup>29</sup> קו לעובד (דצמבר 2014). מצב: עובדות מבקשות מקלט בעולם העבודה הישראלית. " <http://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2015/03/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%91%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A7%D7%9C%D7%98-FINAL.pdf>

לסכום של כ-4000 ₪. שכר זה אמור לעיתים להספיק לפרנסתה של משפחה שלמה, שאין לה רשתות תמיכה וסיוע נוספים (מדיניים או קהילתיים).

### ג(3) מבקשות מקלט שאינן עובדות

59. בניגוד למצב בחברה הישראלית, בה כ-31.5% מהנשים אינן מועסקות כלל בהיותן עקרות בית,<sup>30</sup> מרבית מבקשות המקלט נאלצות לצאת לעבודה, גם אם במשרה חלקית. עם זאת ההערכה היא, כי ישנן עדיין נשים שאינן יוצאות לעבודה, אם בשל חסמים תרבותיים, אם בשל העבודה הרבה הכרוכה בטיפול בילדים והיעדר התמריץ הכלכלי לאמהות לצאת לעבודה בשכר כה נמוך, ואם בשל מצוקה נפשית או גופנית (חלקן פגועות טראומה ואינן מסוגלות להתמיד בעבודה). קבוצה מצומצמת זו תלויה לחלוטין במפרנס גבר. תלות זו נושאת בחובה סכנה לאלימות, ניצול והדרה.

60. לאמור, חוק הפיקדון פוגע בנשים באשר הן. גם אם אינן עובדות, שכן המפרנס העיקרי שלהן ירוויח משמעותית פחות. פגיעה זו תתבטא, בראש וראשונה, בכך שבידי המשפחה כולה יוותר סכום כסף זעום לכלכלתם. אך ישנן פגיעות נוספות: הקטנת השכר תגביר את הלחץ על התא המשפחתי ותעודד את כל אותן השלכות הרסניות עליהן עמדנו: הסיכוי לנטישה יגדל; תגבר הסכנה לאלימות כלפי האם והילדים ולבחירה באסטרטגיות שאינן מיטיבות כגון, התמכרות לטיפה המרה או לסמים והימורים.

61. לכך נוסיף, כי נשים שאינן עובדות הינן על פי רוב מבודדות יותר. אין להן קשרים רבים עם החוץ, בוודאי שלא עם אזרחים ישראלים. בתנאים אלו, מרביתן אינן יודעות כלל עברית ונסמכות על הגברים במשפחתן לשם יצירת קשר עם החוץ ובוודאי עם הרשויות. משכך, יכולתן לבקש עזרה בעיתות מצוקה, ובהיעדר גורמים מטפלים מוכרים בקהילה, הינו כמעט אפסי, והן חשופות יותר לניצול ולפגיעה מתמשכים.

### ג(4) מבקשות מקלט חד הוריות וילדיהן

62. חלק ניכר ממבקשות המקלט הינן אמהות חד הוריות: אם משום שהגיעו לישראל ללא בן זוג ומשפחה, אם משום שכן זוגן נטש אותן ו/או עזב את ישראל במסגרת מדיניות 'העזיבה מרצון' של המשיבים (פעמים רבות, בשל המצוקה הכלכלית החריפה ותחושת חוסר האונים), ואם משום שחלקן עזבו את בן הזוג בשל אלימות מצדו.

63. עזיבת או נטישת אבות הינה תופעה ידועה ומתועדת<sup>31</sup> במצבי פליטות והגירה, בעיקר בהיעדר תמיכה סוציאלית ותכניות התערבות לסיוע משפחתי. פעמים רבות, האבות נוטשים מתוך ייאוש, תסכול ותחושת חוסר אונים ומותירים את משפחותיהן להתמודד לבד עם הקשיים הכלכליים העצומים. כך או כך, נטישה זו מביאה למצוקה כלכלית קשה מאד וחושפת את הנשים הנותרות מאחור לניצול ולעיתים אף נופלות למעגל הזנות בלי ת ברירה וכאמצעי אחרון לפרנס את ילדיהן.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> הגר צמרת-קרצ'ר, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, הדס בן אליהו, רונה, ברייר גארב, 'מדד המגדר, אי שוויון מגדרי בישראל' (2016), שוות המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית ומכון ון ליר בירושלים.

<sup>31</sup> See: [http://www.syrianobserver.com/EN/Features/30592/Syrian\\_Wives\\_Suffer\\_Alone\\_Husbands\\_Abandon\\_Them\\_Europe](http://www.syrianobserver.com/EN/Features/30592/Syrian_Wives_Suffer_Alone_Husbands_Abandon_Them_Europe).

<sup>32</sup> See: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S0968-8080%2808%2931380-9?needAccess=true>  
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b84c6c67.pdf>

64. לתופעה כללית זו, המאפיינת מצבי משבר ומצוקה כלכלית ואישית, מתווספת מדיניות הדוחפת גברים לעזוב את מדינת ישראל. אחת ממטרותיהם המוצהרות של המשיבים בחקיקה הנוגעת ל"מסתננים", ואף בהקשרו של חוק הפיקדון, היא עידוד יציאתם של מבקשי המקלט למדינות שלישיות. חלקם (הקטן) אכן עוזבים מדי חודש בשל חשש מכליאה ומתוך ייאוש או מתוך תקווה לעתיד טוב יותר. המשיבים אינם מוודאים, כי גברים שעוזבים לאותן מדינות שלישיות אינם מטופלים בילדים וכך, נשים מוצאות את עצמן ללא אבי ילדיהן, אשר שימש, פעמים רבות, משענת התמיכה הכלכלית העיקרית במשפחה.
65. בניגוד לאימהות חד הוריות ישראליות, מבקשות מקלט חד הוריות אינן זכאיות לזכויות ולהטבות תחת "חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי" ותחת "חוק ביטוח לאומי", מפני שאינן נחשבות תושבות ישראליות. מבקשות מקלט חד הוריות גם אינן זכאיות לדמי מזונות מהמדינה תחת חוק המזונות (הבטחת תשלום) תשל"ב - 1972, או לסיוע בדיוור ממשרד הבינוי והשיכון, מפני שהזכאות מותנית בתושבות ישראלית.
66. לכך נוסף, כי גם באותם מקרים בהם בן הזוג שנטש נמצא בישראל, אין למבקשות המקלט נגישות אמיתית למערכת המשפטית. חוקי מדינת ישראל מכירים בפגיעות הייחודית של אם חד הורית ולכן נשים המעוניינות לתבוע את בן הזוג בעניינים הקשורים לסכסוך משפטי (מזונות, חלוקת רכוש, קבלת משמורת על ילדים) זכאיות לקבל סיוע משפטי חינם מהאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים. למרות שחוק הסיוע המשפטי תשל"ב-1972, אינו מתנה את הזכאות לסיוע במעמד אזרחי, בפועל, עמדת משרד המשפטים היא שהסיוע אמור להינתן רק לתושבי ישראל ועל כן מבקשות מקלט אינן זכאיות לו (ר' לעניין זה בג"ץ 8907/16 עמותת א.ס.ף נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים, התלויה ועומדת בפני בית משפט נכבד זה).
67. התוצאה היא, כי מבקשות מקלט חד הוריות תלויות לרוב בתמיכה מבני משפחה, כנסיות, חברים, חברי קהילה וארגונים קהילתיים, שכנים ואף בעלי בית. הסיוע הוא לעיתים כספי ולעיתים בתרומות של אוכל, בגדים, הנחה בשכר הדירה או מגורים בחינם, עזרה במחסה זמני, ליווי לרשויות או למרפאות, או עזרה עם הילדים. לעיתים הן אינן מקבלות עזרה כלל, שכן הן אינן מכירות אנשים שיכולים לעזור להן ולחילופין, כאשר הסיוע הגיע כהלוואה שהאישה אינה יכולה להחזיר, היא אינה יכולה לבקש סיוע חוזר.
68. התלות באחרים מעמידה את האם החד הורית בסכנה כפולה: האחת, כי הסיוע ייפסק כאשר הגורם התומך לא יוכל או לא ירצה להמשיך לסייע לה. סכנה זו הינה חריפה יותר בהקשרן של מבקשות מקלט שכן הן אין יכולות להיעזר במערכות תמיכה חלופיות כגון, רשת המגן המדינתית, מערכות תמיכה קהילתיות או משפחתיות. הסכנה השנייה היא, כי התמיכה הכלכלית תשמש כר לניצול והתעללות באותן נשים. ושוב, בשל היעדרן של מערכות התמיכה חלופיות ורשת הגנה מדינתית, חשש זה הינו אקוטי יותר עבור מבקשות מקלט.
69. בתנאי פתיחה אלו, ברי, כי קיצוץ של 20% משכרן של מבקשות המקלט החד הוריות, יחריף את מצוקתן הכלכלית ויביא אותן ואת ילדיהן לפת לחם ממש. ישנו חשש ממש, כי תזרקה לרחוב בהיעדר אפשרות לשלם שכר דירה, לא תוכלנה לעמוד בהוצאות הביטוח הרפואי הפרטי של ילדיהן.

## ג(5) אלימות ונטישה - גורלן של מבקשות מקלט רבות וילדיהן

70. אחת התופעות המטרידות והבולטות ביותר בחייהן של נשים המבקשות מקלט בישראל היא אלימות במשפחה. נציבות האו"ם לפליטים מצינת בדוחותיה, כי מצוקה כלכלית בקרב מבקשי מקלט בעולם כולו מביאה, פעמים רבות, לאלימות וניצול של ילדים ונשים או לנטישתן וילדים.<sup>33</sup> ממצאים אלו תואמים את הדיווחים המתקבלים מארגוני הסיוע לפליטים בישראל.

71. כך, 60% מהנשים שהתראיינו למחקר שנערך על די א.ס.ף סיפרו שחוו אלימות פיסית ואיומים מצד בן הזוג לשעבר, ומחצית מהן העידו שהדבר הוביל להתפרקות המשפחה.<sup>34</sup> מבקשות מקלט רבות נופלות קורבן לאלימות יומיומית מצד בן זוגן, אך אינן מוגדרות ככאלה שנשקפת סכנה מיידית לשלומן. בשל כך, הן לא זוכות לליווי שוטף של לשכות הרווחה ושל המרכזים למניעת אלימות במשפחה ונותרות חשופות לפגיעה. המענה היחיד הניתן היום למבקשות מקלט נפגעות אלימות במשפחה, גם הוא מוגבל וחסר, הוא הגנת החירום במקלטים לנשים מוכות לתקופה קצרה.<sup>35</sup> בתקופת שהותן במקלט, הנשים אינן מבוטחות בביטוח בריאות ולא מתקיימת הנגשה תרבותית לרבות מתן מעני תרגום. מרחב זה אינו מאפשר הענקת טיפול מיטבי ההולם את צרכיהן של הנשים. עם יציאתן מהמקלט, אין הן זכאיות לשירותי תמיכה וטיפול מטעם הרווחה ואינן נהנות ממענק הסתגלות. באופן זה, רבות נאלצות בלידת ברירה לחזור לבן הזוג האלים.<sup>36</sup>

72. בהעדר זכאות לשירותי תמיכה וטיפול של הרווחה, וללא זכאות לתמיכה וקצבאות כאימהות חד הוריות, מבקשות מקלט נפגעות אלימות נאלצות לבחור בין רע לרע יותר: לחיות לבד כמפרנסות יחידות לילדיהן, או להמשיך לחיות בצל האלימות והניצול של בני זוגן. לכך נוסף, כי מרבית הנשים נמנעות מלהתלונן במשטרה. חלקן חוששות מביקורת או נידוי מהקהילה אם יתלוננו נגד בן הזוג האלים. חלקן מבינות כי תלונה במשטרה עלולה להוביל לשליחתן של בן זוג המפרנס למתקן 'חולות' או לכלא ולהותירן ללא אמצעי מחייה כלשהם.

73. ראוי לציין בהקשר זה, כי בחודשים האחרונים דנה הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת באפשרות כי מדינת ישראל תצטרף לאמנת איסטנבול: אמנה אירופאית בדבר מניעה ומאבק באלימות נשים ואלימות במשפחה, הקובעת סטנדרטים משפטיים מחייבים למניעת אלימות נגד נשים, ואשר מתייחסת באופן ספציפי לצורך להגן על נשים מבקשות מקלט.<sup>37</sup> למיטב ידיעתנו, משרד המשפטים ומשרד הרווחה תומכים במהלך זה. כך בכובע אחד שלה, בכובע האחר, המדינה מחוקקת חוק המטיל סנקציות כלכליות כבדות על אוכלוסייה החלשה והענייה ביותר במדינת ישראל, שרמת האלימות בה כלפי נשים גבוהה יחסית, ועוצמת עיניה מלראות את השפעתו של מהלך שכזה על רמת האלימות כלפי נשים וילדים בקבוצה הנפגעת.

<sup>33</sup> <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b84c6c67.pdf>

<sup>34</sup> דוח מחקר מיוחד מרץ 2016: 'נטושות, מבקשות מקלט חד הוריות בישראל', עמותת א.ס.ף. ראו באתר: <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%A0%D7%98%D7%95%D7%A9%D7%95%D7%AA%20-%D7%A1%D7%A3%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%90%D7%A8%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

<sup>35</sup> ראו ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים (4 במרץ 2014), פרוטוקול 34, עמ' 4.  
<sup>36</sup> על פי חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012, נשים ששהו למעלה מ-60 יום במקלט לנשים מוכות, ולא שבו לביתן לאחר מכן, תקבלנה ביציאה מן המקלט מענק הסתגלות שאינו מוגבל בחוק לתושבות ישראליות בלבד. בפועל, מבקשות מקלט אינן נהנות מגישה למענק.

<sup>37</sup> ר' פרק 7 לאמנה: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e>

74. כפי ששבנו וצינינו, מאפייניו של 'מעגל עוני' דומים בעולם כולו. עוני אינו רק היעדר של משאבים כלכליים, אלא הוא מאופיין במגוון מאפיינים והשלכות נפשיות, התנהגותיות וחברתיות. אחת הבולטות שבהן היא אלימות כלפי נשים וילדים.<sup>38</sup> ככל שהמצב הכלכלי קשה יותר, כך גוברים הייאוש, תחושות של חוסר האונים, חוסר ערך וזעם, אלו מתפרצים, על פי רוב, כלפי החלשים ביותר: הנשים והילדים. חוק הפיקדון, אשר יעמיק את עוניים של משפחות מבקשי המקלט, צפוי להביא הן לגידול בתלותן של נשים וילדים בגבר המפרנס (המרוויח יותר בשוק שהינו מלכתחילה מפלה); הן לעלייה במספר הגברים הפונים לאסטרטגיות לא מיטיבות מתוך ייאוש ומצוקה (התמכרויות, הימורים); והן לעלייה במקרי האלימות כתוצאה ממצוקה כלכלית איומה.

#### ג(6) זנות בקרב נשים מבקשות מקלט

75. מיעוטן של הנשים בקרב כלל מבקשי המקלט בישראל, והעובדה שרבות מהן הגיעו ללא משפחתן, מגביר את חשיפתן להצעות בעלות אופי מיני, לניצול מיני ולתקיפה מינית בסביבתן הקרובה. לעתים הניצול הוא על רקע תלותן בגברים בני הקהילה הנותנים להן קורת גג ופרנסה.<sup>39</sup>

76. מתוך מצוקן הכלכלית, החברתית והנפשית, פעמים רבות נשים מבקשות מקלט נאלצות לעבוד בזנות, חלקן ברחוב, חלקן ב"חמארות" (בתי עסק הפועלים ללא אישור בדרום-תל-אביב) שם הן משמשות הן כמלצריות שגם מספקות שירותי מין, וחלקן במגורים אצל גבר המאפשר להן לגור בביתו תמורת שירותי מין. התופעה תוארה על ידי עו"ד נעמי לנבקרין, אשר זכתה בשנת 2012 בעיטור הנשיא בשל תרומתה למאבק בסחר בבני אדם, במאמר שכתבה על תופעת הזנות בכללותה<sup>40</sup> וכן בכתבתה של ורד לי (2013) "לא מצאו מקלט" (<http://blogs.haaretz.co.il/veredlee/48>).

77. בהתאם לדיווחים המגיעים מארגוני סיוע שונים המטפלים גם במבקשות מקלט, חוק הפיקדון, אשר קיצץ 20% משכרן של מבקשות המקלט, כבר החל להוביל לכך שמיעוט מהנשים מבקשות מקלט שלא עסקו בעבר בזנות, החלו לעבוד באותם "חמארות" ובזנות, וקיים חשש ממשי להתרחבות תופעה מדאיגה זו. וכך תיארה ח"כ עליזה לביא, ראשת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, את שנחשף בפניה בסיור שערכה ביום 16.7.2017 בדרום תל אביב:

"שנה שעברה הייתי בסיור ואמרו לי חד משמעית אין נשים אריתראיות בזנות... והיה וויכוח בין השוטרים שעושים את מלאכתם נאמנה שליוו אותנו לבין נשות השטח... **אתמול במו אזני ראיתי איך הדברים קורים ואיך למשל חוק הפיקדון שנחקק כאן בכנסת ישראל יש לו השלכות חמורות בטח על אוכלוסיה הכי מוחלשת במנעד הזה של אנשים שוהים כאן ללא מעמד ומה קורה כשהמדינה מתמרצת גברים לעזוב והם עוזבים ומשאירים אישה עם שלושה ילדים אחרי שכספים שלה הופקדו כדי לשחרר את בעלה ממעצר ומה היא עושה**

<sup>38</sup> <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b84c6c67.pdf>

<sup>39</sup> דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת "שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית" יוני 2013, בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03273.pdf>

<sup>40</sup> ראו באתר שדולת הנשים: [http://www.iwn.org.il/database\\_entry/%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D](http://www.iwn.org.il/database_entry/%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D)

## עם חוק הפיקדון ועם מה היא נשארת לחיות ולמה בעצם אנחנו רואים הסללה לזנות."

(דקה 5, מתוך דיון בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות מיום 18.7.2017).<sup>41</sup>

78. קבוצה נוספת של מבקשות מקלט אשר נאלצות להתפרנס מסקס הישרדותי היא מבקשות מקלט טרנסגינדריות, אשר מוקעות ונתונות בסכנה לפגיעה פיזית אף מקהילתן בשל זהותן המגדרית, ובשל סטיגמות ודעות קדומות השגורות בארצות מוצאן. לאלה מצטרפים קשייהן הכלכליים, קשייהן מציאת קורת גג ובמימון הטיפוליים ההורמונליים.

79. נדמה שלא יכולה להיות עדות קשה יותר להשפעתו הפוגענית וההרסנית של חוק הפיקדון על חייהן של נשים. אמנם, המדובר במיעוט בתוך קבוצת הנשים מבקשות המקלט, אך הגידול במספרן של הנשים המצטרפות למיעוט זה מעיד על המצוקה הגדולה בה שרוי הכלל.

### ג(7) נשים מבקשות מקלט, תנאי דיור בלתי הולמים וחיים ברחוב

80. הזכות לקורת גג נתונה לכל אדם באשר הוא אדם, גם למבקשות ומבקשי מקלט וילדיהם. למרות זאת, מחקרים מראים, כי מבקשי מקלט בעולם כולו סובלים ממחסור או קושי בהשגת קורת גג הולמת.<sup>42</sup> כך למשל, נמצא, כי בקנדה כמעט כל מבקשי המקלט מוציאים לפחות 30% מהכנסתם על דיור, 50% מהם הוציאו מחצית משכרם על דיור. בנוסף, מראים המחקרים, כי נשים וילדים הם בעלי הסיכוי הגבוה ביותר למצוא עצמם מחוסרי דיור.<sup>43</sup> וכי למבקשות מקלט יש מלכתחילה קושי אינהרנטי למצוא דיור הולם,<sup>44</sup> בעלי דירות רבים אינם ששים להשכיר את דירותיהם למבקשות מקלט, אם בשל חשש שלא תוכלנה לעמוד בתשלומים (חשש מוגבר כאשר המדובר בנשים עם ילדים) ואם בשל גזענות, דעות קדומות ואפליה כלפי אנשים כהי עור.

81. ההערכות הן, כי שכר הדירה המינימאלי במרכז הארץ עומד על כ-1500-2000 ש"ח בחודש. אם ניקח בחשבון אם חד הורית המרוויחה שכר מינימום (וזה הנחה אופטימית מאוד) לאמור, כ-5000 ש"ח, המדובר ב-40% משכרה. כאשר שכרה יופחת ל-4000 ש"ח, בעקבות חוק הפיקדון, שכר הדירה יהווה כמחצית משכרה, כאשר להוצאות אל מתווספות לפחות כ-800 ש"ח להחזקת בנה או בתה בגן ובמעון, המותירים לה ולילדה כ-500 ש"ח להוצאות מזון ביטוח רפואי, הוצאות מזון, ביגוד ותרופות וחשבונות לחודש. בתנאים אלו, היא עשויה למצוא עצמה מהר מאוד ללא קורת גג ובחרפת רעב.

<sup>41</sup> ניתן לצפות בהקלטה מתוך הוועדה באתר הכנסת. ראו:

<http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx>

<sup>42</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Program (UNHCR), *Gender Equality*, EC/67/SC/CRP.18, at 15 (31 May 2016). <http://www.unhcr.org/uk/574e8de67.pdf>.

<sup>43</sup> [https://www.researchgate.net/profile/Nicholas\\_Pleace/publication/266068306\\_Immigration\\_and\\_Homelessness/link/s/54f6f2750cf28d6dec9b734d.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Nicholas_Pleace/publication/266068306_Immigration_and_Homelessness/link/s/54f6f2750cf28d6dec9b734d.pdf)

<sup>44</sup> See, e.g.:

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse7\\_gefluchtete-frauen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse7_gefluchtete-frauen.pdf?__blob=publicationFile).

[http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/Precaious\\_Housing\\_Toronto\\_study.pdf](http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/Precaious_Housing_Toronto_study.pdf).

<http://www.unhcr.org/4ec3d7606.pdf>

[http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/Precaious\\_Housing\\_Toronto\\_study.pdf](http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/Precaious_Housing_Toronto_study.pdf)

[https://www.cambridge.org/core/content/view/436AACF96C756372E784AD245FFE2E61/S0047279416000775a.pdf/gender\\_and\\_refugee\\_integration\\_a\\_quantitative\\_analysis\\_of\\_integration\\_and\\_social\\_policy\\_outcomes.pdf](https://www.cambridge.org/core/content/view/436AACF96C756372E784AD245FFE2E61/S0047279416000775a.pdf/gender_and_refugee_integration_a_quantitative_analysis_of_integration_and_social_policy_outcomes.pdf)

82. גורמי הרווחה השונים המטפלים במבקשי מקלט מדווחים, כי על פי רוב, אימהות וילדיהן חולקות מרחב מגורים שאינו שלהן עם עד חמישה אנשים – קרובי משפחה, זוגות, אימהות חד הוריות אחרות וגברים מהקהילה. ברוב המקרים, האימהות ישנות עם הילדים בסלון. כמעט כולן מדווחות שאין להן פרטיות או מקום לנוח וכי הצפיפות בדירה גורמת למתיחות בין דיירי הבית. עבור חלק מהנשים, פתרונות המגורים שהן מוצאות הינם זמניים והן חיות בחד מתמיד שתיזרקנה לרחוב. בנוסף, מצוקת הדיור והמחסור במרחב בטוח משלהן, מותירים את הנשים והאימהות חשופות לאלימות, ניצול ותקיפה מינית.

83. ונזכיר שוב, כי אין בנמצא 'רשת ביטחון' אשר יכולה למנוע את הפיכתן לדרות רחוב. כאשר מצרפים לכך את כל שנאמר עד כה: כי מבקשות מקלט מרוויחות פחות ומתקשות מאד בתשלום שכר הדירה, כי הן מתקשות עד מאד במציאת דיור הולם (בשל קשיי שפה, הפליה וחששם של בעלי הדירות) וכי הן חשופות לניצול ולתקיפה - ברור מדוע קיצוץ של 20%(!) משכרן, הנמוך ממילא, יהיה בעל השפעה דרמטית על יכולתן להשיג קורת גג.

### ג(8) ילדיהן של מבקשות המקלט

84. ילדים מבקשי מקלט הם חסרי מעמד ומשוללי זכויות בישראל, פרט לזכות לחינוך וגישה מוגבלת לשירותי רווחה. הם נולדים אל מציאות קשה ומורכבת הנובעת מחוויית הפליטות והעקירה של הוריהם ולעיתים אף שלהם עצמם, ומהעובדה שהם מודרים כמעט לחלוטין משירותים ציבוריים ומהחברה הישראלית. כל אלו יוצרים נזק חמור וארוך טווח לבריאותם ולשלומם של הילדים, אשר סובלים מתחלואה גבוהה, תזונה לא ראויה, עיכובים התפתחותיים, בעיות התנהגות ולעיתים הזנחה.

85. **מסגרות לילדים.** מרבית הילדים מבקשי המקלט בישראל שוהים בצעירותם בגנים פיראטיים, ללא כל פיקוח ובקרה, במשך שעות ארוכות, לעיתים עד לשעות הלילה המאוחרות. גנים אלו, המופעלים לרוב על ידי בנות הקהילה בתשלום נמוך מאד, מכונים "מחסני ילדים". בשל התנאים הקשים, ההזנחה והיעדר ההשגחה הנאותה בחלק מהגנים והפעוטונים הללו, היו בהם מספר מקרי מוות. אותם 'מחסני ילדים' ומקרי המוות אשר אירעו בהם, שבים ומדווחים בתקשורת: כך, בנובמבר 2013 זעקה אחת הכותרות באתר YNET "מחסני ילדים": אקספרס של חצות בת"א"; כותרת נוספת בעיתון 'הארץ', בחודש מרץ 2015, דיווחה כי "תינוק נוסף מת במחסני הילדים בדרום תל אביב, החמישי בתוך חודשיים" (30.3.2015). בדיווח באתר MAKO, מיום 6.7.2016, נכתב "סכנת 'מחסני הילדים': המחדל נמשך" ובדיווח ביום 18.8.2016, באתר YNET, צוין, כי "פעוט נחנק, איש לא ראה"<sup>45</sup>.

86. על רקע סכנה איומה זו פועלת המבקשת 5, יוניטף, לשם הקמת מוסדות חינוך נאותים לילדי הקהילה הזרה. יוניטף מפעילה מסגרות חינוך לילדים חסרי מעמד עד גיל שש, המהוות אלטרנטיבה לגנים הפיראטיים. החל מחודש ינואר 2017 מופעלים מעונות היום של יוניטף תחת החלטת ממשלה המממנת את תקציבי ההפעלה של המעונות. בתקציבים אלו גלום סבסוד עבור הורים ומשפחות במצוקה. במסגרות יוניטף כיום שוהים 724

<sup>45</sup> See: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4457950,00.html>  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4843107,00.html>  
[http://www.mako.co.il/news-israel/local-q3\\_2016/Article-fa80631e041c551004.htm](http://www.mako.co.il/news-israel/local-q3_2016/Article-fa80631e041c551004.htm)  
<https://www.haaretz.co.il/news/education/1.2602929>  
<http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1118233>



תינוקות וילדים (מתוך אלפי ילדים בגיל זה בתל אביב בלבד). ההורים נדרשים לשלם עבור הגנים הללו תשלום חודשי של 800 ש"ח עבור מעונות יום ו- 650 ש"ח עבור מועדוניות אחר הצהריים. תשלום זה נמוך מהתשלום הנדרש בפעוטונים ישראליים (עד גיל שלוש) אך גבוה הרבה יותר מזה המקובל בגנים הפיראטיים ורבים מההורים אינם יכולים לעמוד בו.

87. **ביטוח בריאות לילדים.** הורים של ילדים מבקשי מקלט יכולים לבטח את ילדיהם בתשלום על פי הסדר של משרד הבריאות עם קופ"ח מאוחדת שעלותו כמאתיים ש"ח לחודש, עבור כל ילד. בפועל, ילדים רבים נשארים לא מבוטחים, בין היתר, משום שהורים רבים אינם יכולים לממן את הביטוח, או כי הם אינם מודעים לו.<sup>46</sup> במחקר בו רואיינו 80 מבקשות מקלט חד הוריות נמצא, כי רק 15% מהן ביטחו את ילדיהן בביטוח רפואי, ואילו 34% מהילדים שנכללו במחקר לא קיבלו טיפול רפואי כלשהו.<sup>47</sup> בנוסף, אימהות רבות סיפרו שלעיתים הן נמנעות מלקחת את הילד לטיפול רפואי או שולחות את הילד לגן כשהוא חולה, כי הן לא יכולות לקחת חופש מהעבודה. לעיתים המצב מגיע לכך שהן מתעלמות מתסמינים כגון ירידה במשקל הילד או שלשולים, ומחכות שהבעיה "תעבור מעצמה".

88. **קטינים בסיכון.** בין השנים 2009-2013 מדיניות משרד הרווחה בכל הנוגע לילדי מבקשי מקלט, קבעה, כי שירותי רווחה יינתנו אך ורק לילדים המצויים במצב של סכנה, על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960, לאמור, החשופים לפגיעה מיידית, ולא ניתנו שירותים לילדים בסיכון, המצויים בסכנה (בשל תנאים סביבתיים, משפחתיים או חשש לפגיעה עצמית) שאינה מחייבת התערבות מיידית. היעדר שירותי רווחה במצבים אשר אינם נחשבים "מצבי סיכון מידיים" הותירו את המשפחות ללא תוכניות תמיכה או מניעה וללא ליווי של לשכת הרווחה המקומית. התערבות שירותי הרווחה נעשית אך ורק במקרי חירום ועל מנת לבדוק אפשרות של הוצאה חוץ ביתית.<sup>48</sup> בשנת 2013, ולאחר ביקורת חריפה של מבקר המדינה,<sup>49</sup> החליט משרד הרווחה על הרחבת שירותי הרווחה לקטינים חסרי מעמד במצבי סיכון. כחלק משינוי המדיניות, משרד הרווחה הקצה תקציבים לטיפול בילדי הקהילה הזרה, על מנת למנוע את התדרדרותם ממצבי סיכון למצבי סכנה. התקציבים הופנו לפתיחת מועדוניות, לתקנים לעובדות סוציאליות, למחלקות הרווחה בדרום העיר ולמגשרות במסיל"ה (מרכז הסיוע לקהילה הזרה של עיריית תל-אביב יפו). נכון לסוף שנת 2015, הרפורמה מיושמת בעיר תל אביב-יפו בלבד, אשר הקצתה אף היא מצידה משאבים לעניין זה. למיטב ידיעתנו, יתר הרשויות המקומיות אינן מעניקות שירותים לקטינים חסרי מעמד המוגדרים על פי חוק כ"נזקקים".<sup>50</sup> נזכיר, כי במקביל, המשיבים פועלים על מנת לפזר את מבקשי המקלט השוהים בתל אביב ליתר חלקי הארץ – היכן שכאמור, אין מעניקים שירותי רווחה לקטינים חסרי מעמד במצבי סיכון (ראו את תגובת המדינה בבג"ץ 8665/14 זסטא נ' הכנסת (טרם פורסם) מיום 11.8.2015).

<sup>46</sup> 60% מהקטינים חסרי המעמד בישראל אינם מבוטחים. על פי נתונים של דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (יוני 2013), "הסדרי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי והיקף צריכת השירותים על ידם".

<sup>47</sup> דוח מחקר מיוחד מרץ 2016: 'נטושות, מבקשות מקלט חד הוריות בישראל', עמותת א.ס.ף. ראו באתר: <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%A0%D7%98%D7%95%D7%A9%D7%95%D7%AA%20-%D7%93%D7%95%D7%97%D7%90.%D7%A1.%D7%A3%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%90%D7%9E%D7%94%D7%95%D7%AA%20%D7%97%D7%93-%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

<sup>48</sup> לסקירה מקיפה יותר ראו: 'הזכות לרווחה ולהגנה מפני אלימות של קטינים מבקשי מקלט בישראל, נייר עמדה (מאי 2014) הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות, המרכז לחינוך משפטי קליני, האוניברסיטה העברית.

<sup>49</sup> דו"ח מבקר המדינה 63 ג (2013), "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, עמ' 1881-1883.

<sup>50</sup> דו"ח מבקר המדינה 64 ג (2014), "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל: ממצאי מעקב", עמ' 215-216.



89. **בני נוער**. נערים ונערות מבקשי מקלט נדרשים לצאת לעבודה בגיל צעיר יחסית וכתוצאה מכך, פעמים רבות, מפסיקים את לימודיהם. וגם אם השלימו את לימודיהם, הם אינם יכולים להרשות לעצמם לימודי המשך וייכנסו עד מהרה למעגל העבודה. הנערות נכנסות לאותו מעגל עוני של עבודה 'שחורה' בניקיון, בשכר נמוך וללא תנאים מינימאליים. הנערים עובדים בעבודות מגוונות יותר (ניקיון, מטבח, מפעלים, עבודות פיזיות) אך גם הם מרוויחים שכר נמוך מאד ואינם מקבלים תנאים מינימאליים להם הם זכאים. בנוסף, הנערים מורחקים למשך שנה לחולות עם הגיעם לגיל 18, שם אסור להם לעבוד במשך שנה. התוצאה היא פגיעה אנושה נוספת בהם ובמשפחה שהם מסייעים בפרנסתה.

90. **הגזירות מכוח חוק הפיקדון צפויות לפגוע בילדים של מבקשות המקלט באופן חריף ואקוטי בכמה רבדים:** ראשית, השכר הכולל ממנו מתפרנסת המשפחה יפחת כתוצאה מכך עלולים ילדי מבקשות המקלט לסבול ממחסור חמור ואקוטי במזון, להיוותר ללא קורת גג, ללא נגישות לטיפול רפואי וללא עזרה סוציאלית. הוריהם יתקשו בוודאי לשלם את ביטוח הבריאות הפרטי בסך של כ-200 ש. כן יתקשו ההורים לשלם תשלומים הנדרשים על ידי מערכת החינוך הפרמאלית והדבר עלול להוביל אותם להוצאת הילדים מהמסגרות החינוכיות (גם אם קיימת אפשרות לבקש הנחה או פטור מתשלום, הם לא תמיד ידעו או יעזו לבקש). בנוסף, הורים אשר בחרו להוציא את ילדיהם מ'מחסני הילדים' ולהכניסם למסגרות היקרות יותר של יוניטף, לא יוכלו לעמוד בכך ויאלצו להחזיר את ילדיהם למחסני הילדים, תוך סיכון חייהם ורווחתם הגופנית הנפשית. גם אלו אשר יצליחו לעמוד בתשלומים ליוניטף, יתכן ויצטרכו לעבוד שעות נוספות ועל כן יאלצו לשלוח את ילדיהם ל'מחסני ילדים' משעה 16:00 ואילך או שיותירו אותם משוטטים ברחובות. מגמות אלו עומדות בסתירה מוחלטת למדיניות משרד הרווחה הפועל לצמצום המסגרות הפיראטיות לילדים, מתוך דאגה לחייהם ולרווחתם הפיזית והנפשית.

91. **חוק הפיקדון צפוי אפוא לפגוע בליבה הבסיסית ביותר של זכויות האדם: הזכות לחיים** (בשל הסכנה הפיזית לחייהם באותם מחסני ילדים) והזכות לכבוד ותנאי קיום מינימאליים: לפת לחם, גג ומחסה. הוא צפוי לערער עוד יותר את התא המשפחתי וליצור זעזוע עמוק ותחושות של חוסר אונים, ייאוש, דיכאון וזעם שיובילו בחלק מהמקרים להזנחה, נטישה ואלימות. זהו מעגל העוני. זו השפעתו הידועה על נשים וילדים. כך יגדלו מספר הילדים הנמצאים בסיכון, כך תידרשנה רשויות הרווחה העמוסות ממילא להוצאת ילדים מביתם – גם בתים שהצליחו להחזיק מעמד עד כה, בשארית כוחותיהם, עלולים לקרוס בשל הגזירות הקשות שמביא עמו חוק הפיקדון.

92. **ראוי לציין בהקשר זה, כי התנהלות המדינה כלפי קטינים מבקשי מקלט עומדת בסתירה לחובתה לספק לילדים** בשטחה שירותי רווחה ולהגן עליהם מפני כל סוגי האלימות מכוח האמנה לזכויות הילד (CRC),<sup>51</sup> האמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות (ICESCR) והאמנה בדבר מעמדם של פליטים. האמנה לזכויות הילד חשובה במיוחד לענייננו שכן היא מעגנת את עקרון השוויון, המבטיח שהזכויות המנויות באמנה יכובדו על ידי המדינות החברות בה כלפי כל הילדים המצויים תחת שליטתן, ללא אפליה מכל סוג שהוא לרבות על רקע מוצא לאומי, אתני או מעמד אזרחי של הוריהם. כן מייחדת האמנה סעיף מיוחד (סעיף 22) לילדים מבקשי מקלט

<sup>51</sup> האמנה לזכויות הילד, כ"א 31, 221 (אושררה ונכנסה לתוקף בשנת 1991)

וקובעת, כי למדינה החברה באמנה קיימת חובה להבטיח הגנה, סיוע הומניטארי והקניית זכויות המנויות באמנה עבור ילדי מבקשי מקלט.<sup>52</sup>

#### **ד. תכליותיו של חוק הפיקדון והפגיעה האנושה בזכויות היסוד של נשים וילדים דווקא**

93. בטרם סיום, נבקש לבחון בקצרה את תכליתו של הסדר בפיקדון. העתירה הרחיבה בסוגיה זו ואנו נבקש להאיר כמה נקודות נוספות. כמובהר בעתירה ובתגובות המשיבים, תכליתה של הצעת החוק המקורית משנת 2014, שחלה על עובדים זרים ומבקשי מקלט גם יחד, הייתה לעודד יציאה מישראל **כדין ובמועד** של עובדים זרים בתום התקופה בה הורשו לשהות במדינה. בעקבות פסק הדין בבג"ץ 8245/13 **גבריסלאסי נ' הכנסת** (פורסם בנבו. 22.9.2014) הוחל בהליך חקיקה מואץ לשם תיקונו של החוק. שר הפנים דאז, ציין בדיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת בהצעת החוק, ביום 2.12.2014, כי **ההסדר נועד לעודד מעסיקים שלא להעסיק "מסתננים בלתי חוקיים" ולעודד את אותם "מסתננים" לעזוב את הארץ יחד עם הכספים שצברו**. כך התבטאה אף שרת המשפטים, איילת שקד, באותו דיון (פירוט ההליך החקיקתי ניתן למצוא בעתירה ובתגובת הכנסת). היועץ המשפטי של הכנסת חזר והתריע על הקשיים החוקתיים שהחוק ותכליותיו מעוררים, אך חברי הכנסת בחרו להתעלם מדבריו.

94. תכלית מוצהרת זו המבקשת לשבור את רוחם של מבקשי המקלט, כך שיבחרו לעזוב את ישראל, על ידי מניעת העסקתם ופגיעה בשכרם, הינה בלתי חוקתית והיא עומדת בניגוד גמור לעקרון אי ההרחקה המנהגי ולאמנת הפליטים. כבר בבג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (מיום 11.8.2015), עמד בית המשפט הנכבד על הקושי החוקתי בנקיטת הליכים שנועדו ללחוץ על יציאה מישראל כלפי מי שלא ניתן להרחיקם:

"לא מצאתי כי החוק הנוכחי נועד לשבירת רוחם של המסתננים. לו היה החוק לתכלית זו, היה בכך קושי רב. על פני הדברים, תכלית כזו היא בלתי ראויה, בשים לב לכך שהיא חותרת לכאורה תחת עיקרון אי-ההחזרה האוסר על גירושו של אדם למדינה שבה נשקפת סכנה לחירותו או לחייו. יובהר כי אין בדברים אלה כדי למנוע מהמדינה להרחיק מסתננים למדינה בטוחה." (פסקה 81 לפסק דינה של כבוד הנשיאה נאור).

לכך יש להוסיף כי גם אם היו תכליותיו של החוק חוקתיות, הוא אינו עומד בעקרון המידתיות בשל פגיעתו הקשה בזכויות הבסיסיות לקיום מינימאלי בכבוד, לקניין ולשוויון. **על האמור נבקש להוסיף כמה דגשים בסוגיה זו שעניינן נשים וילדים דווקא:**

95. **הסיכוי להרחקת מבקשות המקלט וילדיהן מישראל נמוך ומכאן שהפגיעה בהן אינה משרתת את תכלית החקיקה**. בהיותן של נשים הקבוצה החלשה ביותר מבין מבקשי המקלט, הסיכויים כי תעזובנה את מדינת ישראל הם הנמוכים ביותר – משאביהן הכלכליים והנפשיים כה מדוללים עד שהסבירות כי יבחרו לשוב ולנדוד אינה גדולה. כך במיוחד בשל העובדה, כי ילדיהן – אלו שגדלו בישראל או נולדו בה – אינם מכירים מציאות

<sup>52</sup> ראו: 'זכות לרווחה ולהגנה מפני אלימות של קטינים מבקשי מקלט בישראל, נייר עמדה (מאי 2014) הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות, המרכז לחינוך משפטי קליני, האוניברסיטה העברית.

אחרת: עברית היא שפתם, הם לומדים במערכת החינוך הישראלית ומתערים בחברה הישראלית. המשיבים עצמם מכירים בכך, כפי שניתן ללמוד מהודעתו של שר הפנים בישיבת וועדת הפנים של הכנסת, ביום 21.6.2017: "אני חייב לומר לכולם, בסוף אנחנו נשאר עם, ולכן צריך לעשות מדיניות עם מה שנשארים, מה עושים איתם ביחד, איך נתמודד איתם, **הילדים, הנשים**, הדרפורים. מה שלא יהיה, בסוף יצטרכו להתמודד עם חלק מהבעיה הזו... "(ההדגשות הוספו) (ראו דקה 70:20 לשידורי הוועדה באתר הכנסת: <http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx?TopicID=1349>). (2.)

96. ואמנם, מתוך 2,439 אזרחי סודן ואריתריאה שעזבו את ישראל בשנים 2015-2016 למדינות שלישיות במסגרת "עזיבה מרצון", עזבו רק 36 נשים (1.47%). לא ידוע מספרם של הילדים שיצאו את ישראל באותו אופן (לנתונים שנמסרו בהתאם לחוק חופש המידע לעניין זה ביום 5.4.2017 ר': <http://www.meida.org.il/wp-content/uploads/2017/05/Canada2.pdf>). בנסיבות אלה, דומה כי תכלית החקיקה אינה רלבנטית לנשים וילדים, ותוצאתה תהיה מירור חייהם ופגיעה אנושה ביכולתם לקיים את עצמם, ללא כל תכלית, וודאי שלא כזו המצדיקה את הפגיעה בטובת הילד וביכולתן של הנשים לקיים עצמן בכבוד, והכול כפי שתואר בפרקים לעיל.

97. **הפגיעה בזכות לקיום בכבוד של נשים וילדים מבקשי מקלט הינה לעיתים חמורה וקשה יותר והיא עולה, לעיתים, עד כדי פגיעה בזכותם לחיים ממש.** תנאי הפתיחה של מרבית הנשים מבקשות המקלט הינם קשים ביותר. מעמדן המוחלש של נשים בחברה; הפגיעות הקשות שחוו בארצות המוצא שלהן או במסע הנוראי, רווי התלאות והאלימות שעברו עד לישראל; חסמים תרבותיים וחברתיים המקשים עליהן לצאת מביתן, לרכוש שפה ולהשתלב בשוק העבודה. כל אלה (ועוד) הופכים את הנשים לקבוצה ענייה יותר, התלויה עד מאד בגבר מפרנס (בן זוג, ילד או בן משפחה אחר).

98. מכאן, כי לפגיעה בשכר של המפרנס העיקרי עלולות להיות תוצאות הרות אסון כלפי נשים מבקשות מקלט וילדיהן: גם אם לא ינטשו על ידי הגבר המפרנס שלא יוכל לעמוד בלחץ, האמצעים שיעמדו לרשותן יהיו דלים עוד יותר ולא יאפשרו קיום בתנאי מחייה מינימאליים. **נשים וילדים עלולים למצוא עצמם בחסך תזונתי, ללא תנאי מחייה הולמים (לעיתים אף ללא קורת גג), וללא שירותי בריאות.**

**בתנאים אלו, גדלים הסיכויים להזנחת הילדים (בהיעדר משאבים כלכליים ונפשיים) תך סיכון חייהם, שלמות גופם ורווחתם הנפשית.** כך למשל, יותר משפחות תאלצנה להותיר את ילדיהן בגנים פיראטים במשך שעות ארוכות, בתנאים מחפירים ותוך סיכון חייהם. כתוצאה מכל האמור, יגדל החשש לאלימות בתוך התא המשפחתי (המכוונת על פי רוב כלפי נשים וילדים) ונשים רבות תאלצנה להישאר במערכות יחסים אלימות עם גברים מפרנסים, בשל התלות הכלכלית בהם. במקביל, גדלה הסכנה, כי מפרנסים גברים ינטשו את נשותיהם וילדיהם בשל המצוקה הכלכלית. בתנאים אלו, חלק מהנשים תידחקנה, בלי כל ברירה אחרת, לעבודה בזנות ולבחירה באסטרטגיות פוגעניות אחרות.

99. הדוגמאות שהובא לעיל חלקיות וקטועות. הן עדיין אינן מנכיחות במלואן את כל אותן מבקשות מקלט וילדיהן השוכנות בינינו, שקופות, נוכחות נפקדות. עם זאת, אנו מקוות, כי יש מעט יותר פרטים ועומק בתמונה הפרושה עתה בפני בית המשפט הנכבד.

100. ביקשנו להצביע על הפגיעה העמוקה והרת הגורל שיש לחוק הפיקדון על חייהן של נשים וילדים. הגזירות הכלכליות מכוח החוק דנות את מבקשי ומבקשות המקלט בישראל לחיי מחסור קיצוני, מאבק מתמיד, ייאוש והיעדר תקווה. הן עושות זאת עבור כל מבקשי המקלט, אלא שפגיעתן בנשים ובילדים היא חמורה ופוגענית במיוחד. נשים אלו נולדו לתוך מציאות מפלה ומדכאת ועברו חוויות קשות מנשוא. התנאים במדינת ישראל תומכים בהנצחת סבלן, אפלייתן ודיכויין. המשיבים יודעים ומצהירים בריש גלי, כי מרבית הנשים וילדיהן אינן צפויות לעזוב את מדינת ישראל, בהיעדר חלופה ריאלית ומשאבים ומשום שילדיהן שנולדו כאן אינם מכירים מציאות שונה. למרות זאת, הם בוחרים למנוע מהן כל סיוע או עזרה, להותירן בעוני ומחסור ולפגוע ביכולתן לשקם את עצמן ולדון אותן לחיי סבל. מדיניות זו, כאשר היא מופעלת כלפי קבוצת אוכלוסיה כה מוחלשת, מהווה אמצעי לשבירת רוחן ונפשן. נבקש להביא בהקשר זה את דבריו של רוברט קנדי, על האלימות הממוסדת המופעלת כלפי אוכלוסיות מוחלשות ומנציחה את עוניין :

”ישנה אלימות מסוג אחר, איטית יותר אך קטלנית והרסנית באותה המידה כמו הירייה או הפיצוץ בלילה. זו האלימות של המוסדות: אדישות, אי-פעולה והתפוררות איטית. זוהי האלימות שמכה בעניים, שמרעילה את היחסים בין אנשים מכיוון שהעור שלהם בצבע שונה. זהו ההרס האיטי של ילד ע”י רעב, ושל בתי ספר נטולי ספרים ובתים שאין להם חימום בחורף. זוהי שבירת רוחו של אדם בכך שנמנעת ממנו האפשרות לעמוד איתן כהורה וכאדם ביחד עם שאר האנשים. וגם זו אלימות שפוגעת בכולנו”. הסנטור רוברט קנדי, בנאום שנשא ביום 5.4.1968, יום אחרי רציחתו של מרתין לותר קינג. שמו של הנאום היה **”On the Mindless Menace of Violence”**.

101. כל התכליות עליהן יצביעו ומצביעים המשיבים אינם יכולים להצדיק את שבירת רוחן ונפשן של מבקשות המקלט. הטענה, כי שכרן יושב להן עם עזיבתן את הארץ הוא בבחינת לעג לרש, הן משום שהסיכוי כי תעזובנה הוא קטן והן משום שהדרך לעזיבה (אם בכלל) היא ארוכה וחייהן מתרחשים כאן ועכשיו. חוק הפיקדון פוגע **כעת**, באופן עמוק ורחב בזכויותיהן לחיים, לחירות ולכבוד. השבה עתידית לא תתקן זאת.

102. לכך נוסיף, כי ראוי היה לתת את הדעת גם לפגיעת חוק הפיקדון בנו – תושבי ואזרחי מדינת ישראל. מה המחיר שאנו משלמות ומשלמים, כחברה וכפרטים, על כך שאנו נהנים משירותיהם של אנשים שאינם זוכים לשכר המאפשר להם לחיות בכבוד, שובר את רוחם ומונע מהם תקווה? מהו המחיר שאנו משלמות בגין חקיקה ומדיניות הדנות את הנשים המוחלשות שבינינו לעוני, הכפפה, ניצול ואלימות?

103. זכויות היסוד נועדו להגן על בני אדם, בראש וראשונה, מפעולות פוגעניות של השלטון. חוק הפיקדון הינו אקט כה פוגעני שלא ניתן להצדיקו על ידי התכליות אותן הציג המחוקק, בוודאי לא כאשר לוקחות אנו בחשבון את

הערכות המשיבים כי קבוצת הנשים והילדים מבקשי המקלט צפויה להישאר ברובה במדינת ישראל. פגיעתו חמורה כל כך שכן הוא מופעל כנגד קבוצת אוכלוסייה חסרת הגנה: ללא רשת הגנה מדינתית, ללא מערך תמיכה קהילתי ותרבותי. הוא פוגע בתחושת הצדק הבסיסית ביותר, כי אישה עובדת תוכל ליהנות לכל הפחות מפרי עמלה ומזיעת כפיה. וחמור מכל הוא תורם להיווצרות של תת מעמד של נשים כהת עור, ללא זכויות ומעמד.

104. ב"כ הצדדים הותירו את הבקשה להצטרפות לשק"ד בית המשפט הנכבד:

ב"כ המשיבה 1, עו"ד אביטל סומפולינסקי, הודיעה כי היא משאירה את הבקשה להצטרפות לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד

ב"כ המשיבים 2-4, עו"ד רן רוזנברג, הודיע כי "הבקשה אוחזת 28 עמודים. בקשה זו הועברה לידי משיבי המדינה בשעות הצהריים של יום ראשון, ה-23.7.17, מתוך כוונה להגישה ביום שני בבוקר (יומיים לפני הדיון הקובע בעתירה, אשר כזכור נקבע לפני שלושה חודשים ביום 27.4.17). בנסיבות אלו, אין ביכולת המשיבים לבחון האם לפנינו בקשה המתאימה על-פי אופייה להיות מוגשת כבקשת הצטרפות במעמד של ידיד בית משפט; או שמא לפנינו כתב בי-דין שהאכסניה הטבעית לו – לפי מהותו ואופיו – היא באמצעות הגשת עתירה חדשה או עתירה מתוקנת. בנסיבות הזמן שנוצרו, ומאחר שהבקשה כוללת בחובה כבר את העמדה גופה, אין למשיבים אלא להותיר את הבקשה לשיקול דעת בית המשפט הנכבד".

ב"כ העותרים, עו"ד אלעד כהנא, הודיע כי הוא משאיר את הבקשה להצטרפות לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד.

105. נוכח כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על צירוף המבקשות לדיון כידידות בית המשפט, לקבל את העתירה, להורות על בטלותו של חוק הפיקדון ולמנוע את הפגיעה הכה רחבה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של מבקשות ומבקשי מהקלט בישראל.

---

עו"ד נמרוד אביגאל

---

עו"ד גיתית שריקי

מסמך זה נכתב בשיתוף עם הגב' קיילה רוטמן-זכר מהיא"ס.