

# בחינת תהליך ההצטרפות של ישראל לאמנת איסטנבול

## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן ונבחן בו הסטטוס העדכני של תהליך ההצטרפות של מדינת ישראל לאמנת מועצת אירופה<sup>1</sup> למאבק באלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה ומניעתן (להלן: אמנת איסטנבול). במסמך נסקרים הפערים העיקריים בין דרישות האמנה למצב בישראל והפתרונות המוצעים להתגברות על פערים אלו.

אמנת איסטנבול היא האמנה הבין-לאומית הראשונה שבה מוסדר תחום מניעת האלימות כלפי נשים ושיש בה הכרה בתופעת האלימות כלפי נשים, במרחב הפרטי והציבורי כאחד, כתופעה גלובלית. מטרת האמנה היא למנוע אלימות כלפי נשים בכלל, ואלימות כלפי נשים במשפחה בפרט, להגן על קורבנות, ולהחיל ענישה מתאימה על מבצעי העבירה.<sup>2</sup> האמנה נכנסה לתוקף לראשונה בשנת 2014 והיא מחייבת את המדינות שאשררו אותה לפעול בארבעה תחומי פעילות:<sup>3</sup>

### • מניעת אלימות

בין השאר באמצעות הכשרת אנשי מקצוע הבאים במגע עם קורבנות; העלאת מודעות; חינוך לשוויון מגדרי ולפתרון סכסוכים ללא אלימות; תוכניות טיפול במחוללי האלימות.

### • הגנה על קורבנות אלימות

בין השאר באמצעות מענה משטרתי יעיל להתערבות והגנה; שירותי תמיכה ייעודיים, כגון מקלטים וקווי סיוע; שירותי רווחה המסייעים לקורבנות לשקם את חייהם.

### • העמדה לדין של התוקפים

<sup>1</sup> מועצת אירופה היא ארגון בין-לאומי שחברות בו 47 מדינות באירופה ומטרתו היא קידום הדמוקרטיה, זכויות האדם ושלטון החוק באירופה.

<sup>2</sup> [Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#), Istanbul, 2011; הילה טנא-גלעד, ממונה – זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בין-לאומיים, המחלקה למשפט בין-לאומי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 באוגוסט 2021.

<sup>3</sup> Council of Europe, [Istanbul Convention: The Convention in brief](#), accessed: September 2<sup>nd</sup> 2021.

בין השאר באמצעות הגדרה חוקית של מגוון סוגי אלימות, לרבות אלימות פיזית, מינית ופסיכולוגית, השחתת אברי מין נשיים, נישואים בכפייה, הפלה ועיקור בכפייה; הבטחה שמסורת, תרבות ו"כבוד" לא יהוו הצדקה למגוון ההתנהגויות האלימות; הבטחת קיומה של מדיניות חקירה ותביעה אפקטיבית תוך שמירה על זכויות הקורבנות.

### • שיתוף פעולה בין גורמים רלוונטיים

האמנה מבוססת על ההנחה כי המאבק באלימות כלפי נשים לא יהיה באחריותו של גורם אחד בלבד וכי נדרשת פעולה מתואמת של שחקנים רבים, מדינתיים ומהמגזר השלישי. לשם כך יש להבטיח את קיומה של מדיניות-על מתכללת בצורת תוכנית לאומית שבה יוגדר תפקידם של השחקנים השונים.

**45 מדינות והאיחוד האירופי חתמו על האמנה, והיא אושררה ונכנסה לתוקף ב-35 מדינות, שכולן חברות במועצת אירופה.**<sup>4</sup> אף שעד כה הצטרפו לאמנת איסטנבול רק מדינות החברות במועצת אירופה, ההצטרפות לאמנה אינה מוגבלת למדינות אלו, אלא פתוחה לכל מדינות העולם.<sup>5</sup> כפי שמצוין במסמך בנושא שהוציאה מועצת אירופה: **כתוכנית אב כוללנית המשרטטת עקרונות לתגובה לאומית מקיפה לאלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה, מוצעים באמנה קווים מנחים והשראה לכל מדינה שמבקשת להתמודד עם אלימות כלפי נשים, אם היא חתומה על האמנה ואם לא.**<sup>6</sup> במידה רבה, האמנה נחשבת כיום למודל הראוי להתמודדות עם נושא האלימות כלפי נשים. יצוין כי לישראל מעמד של משקיפה באספה הפרלמנטרית של מועצת אירופה; יש אמנות של המועצה שישראל הצטרפה אליהן; האחרונה שבהן היא האמנה למניעת סחר בבני אדם, שאליה הצטרפה באפריל 2021.<sup>7</sup>

### סטטוס תהליך הצטרפות ישראל לאמנה<sup>8</sup>

ישראל טרם הצטרפה לאמנת איסטנבול, אך היא הצהירה בעבר על כוונתה להצטרף אליה, למשל בפני ועדת האו"ם האחראית ליישום האמנה לביטול כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) בשנת 2017.<sup>9</sup> ממשד המשפטים נמסר כי בשנים האחרונות מרכז המשרד, בשיתוף עם משרד החוץ ושותר משרדי ממשלה נוספים, את מהלך קידום הצטרפותה של מדינת ישראל לאמנה וכי ככלל המהלך זוכה לתמיכת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובהכרתם בחשיבותו למיגור תופעת האלימות כלפי נשים ולחיזוק זכויות ילדים שהם קורבנות למצבים של אלימות בכלל,

<sup>4</sup> Council of Europe, [Chart of signatures and ratifications of Treaty 210](#), Status as of September 2<sup>nd</sup> 2021.

<sup>5</sup> Council of Europe, [A global tool to prevent and combat violence against women and girls; Chart of signatures and ratifications of Treaty 210](#), Status as of November 19<sup>th</sup> 2019.

<sup>6</sup> Council of Europe, [A global tool to prevent and combat violence against women and girls](#).

<sup>7</sup> Council of Europe Newsroom, [Israel accedes to Council of Europe's anti-Human Trafficking convention](#), May 28<sup>th</sup> 2021 accessed: September 19<sup>th</sup> 2021.

<sup>8</sup> מקור הנתונים בפרק זה, אלא אם מצוין אחרת: הילה טנא-גלעד, ממונה – זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בין-לאומיים, המחלקה למשפט בין-לאומי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 באוגוסט 2021.

<sup>9</sup> ראו דבריה של אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים דאז בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי: הכנסת ה-20, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, פרוטוקול מס' 198, [יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), 21 בנובמבר 2017, עמ' 29.

ולאלימות במשפחה בפרט. פרט לתמיכה העקרונית, ההצטרפות לאמנה דורשת התגברות על פערים בין כמה מדרישות האמנה למצב השורר בישראל. פערים אלו יפורטו להלן.

במסגרת מהלך קידום הצטרפותה של מדינת ישראל לאמנה נערך במשרד המשפטים תהליך ממושך לבחינת ההתאמה בין הדין הפנימי לבין הוראות האמנה, כדי לוודא שמדינת ישראל תעמוד בעיקר המחויבויות הנדרשות באמנה. במהלך זה נכלל מיפוי של הוראות האמנה, דברי ההסבר, דוחות המדינות החברות והתייחסויות ועדת המומחים האמונה ליישום האמנה. כמו כן, נערכו כמה ישיבות פנימיות במשרד המשפטים ובמשרד החוץ עם המשרדים הנוגעים בדבר, ונשלחו פניות לגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים ובמשרד המשפטים. נוסף על כך, נערכה שיחה ראשונית עם נציגת מזכירות אמנת איסטנבול, כדי לבאר סוגיות שונות בנוגע לפרשנות האמנה והפערים מול הדין הפנימי. פגישות התייעצויות נוספות בנושא האמנה התקיימו עם נציגי החברה האזרחית והאקדמיה.

בפברואר 2021, לאחר אישור מ"מ שר המשפטים להמשיך לקדם את מהלך ההצטרפות של מדינת ישראל לאמנה, הסוגיות שעוררו קושי הובאו בפני הגורמים הרלוונטיים ביותר בקרב משרדי הממשלה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לביטחון הפנים ורשות האוכלוסין וההגירה. ממשרד המשפטים נמסר כי הוא נמצא בשיח שוטף בנושא עם הגורמים הרלוונטיים כדי למפות את הקשיים הנותרים.

על פי משרד המשפטים, על חלק מהפערים (שיפורטו בהמשך) יהיה אפשר לגשר עם יישומה המלא של התוכנית הבין-משרדית למניעת תופעת האלימות במשפחה ולטיפול בה (להלן: התוכנית הבין-משרדית), אך התוכנית טרם תוקצבה במלואה, ובפרט סעיפים שונים בה שיישומם יביא לצמצום ניכר של הפערים בין המצב הקיים בארץ לדרישות האמנה. עם זאת, גם לאחר יישום מלא של התוכנית עדיין יישארו סעיפים באמנה שעבורם יידרשו הסדרה ותקציבים ייעודיים, כמפורט להלן.

ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה כי אומנם רוב סעיפי האמנה מיושמים במדינת ישראל, אך עדיין יש פער גדול בין המצב הקיים לבין דרישות האמנה. כמו כן, נמסר כי בעקבות עבודת הוועדה הבין-משרדית חלה התקדמות רבה בתכלול, הובלה מתואמת, הרחבת הפריסה של שירותים וקידום מחקרים וקמפיינים, אך עדיין יש פערים רבים (כמה דוגמאות קונקרטיות שהובאו בתשובת המשרד מובאות בהמשך) וכי המשרד פועל להרחבת המענים בכל שנת תקציב כשמתקבל תקציב נוסף.<sup>10</sup>

כמו כן, בשנים האחרונות ננקטו יוזמות לשינויי חקיקה העולים בקנה אחד עם דרישות האמנה, וכמה מהן הבשילו לכדי חוק; לדוגמה, [חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות \(תיקון מס' 19\)](#), [התשפ"א-2020](#), שבו נשללת האפוטרופסות מהורה שרצח או ניסה לרצוח מי מבני המשפחה, ומהורה שאנס קטין בתוך המשפחה או ביצע בו מעשה סדום. הצעות חוק רלוונטיות אחרות טרם אושרו. לדוגמה, הצעות לתיקון החוק למניעת אלימות במשפחה,

<sup>10</sup> איריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באוגוסט 2021.

שמטרתן לאפשר התמודדות עם תופעת האלימות הכלכלית, או לאפשר דיון בהוצאת צו הגנה במעמד צד אחד במקרים של אלימות נפשית.

בסעיף 78 באמנה ניתנת האפשרות לכל מדינה המצטרפת לאמנה להצהיר כי היא שומרת לעצמה את הזכות לא להחיל, או להחיל רק במקרים או בתנאים מסוימים שנקבעו, את ההוראות המפורטות בחלק מסעיפי האמנה המצוינים בסעיף עצמו.<sup>11</sup> ממשרד המשפטים נמסר כי יש כוונה לנצל את הזכות הזו בסעיפים המעוררים קושי לפי הדין הישראלי, כמפורט בהמשך.

בנוגע לסעיפים אחרים המעוררים קושי, שאין אפשרות להסתייג מהם לפי סעיף 78 באמנה, משרד המשפטים מציע להגיש הצהרה פרשנית. הצהרה פרשנית היא הצהרה שמגישה המדינה, שבה היא מבקשת לתת פרשנות או הבהרה לגבי האופן שבו היא מתכוונת ליישם הוראות מסוימות באמנה. בתשובת המשרד הובהר כי מדינות חברות יכולות להתנגד להצהרה פרשנית שהוגשה ולטעון כי היא עולה לכדי הסתייגות אסורה לפי האמנה, ובמקרה כזה ההצהרה לא תחול ביחסים שבין המדינה המצהירה למדינה המתנגדת.

### **פירוט הפערים העיקריים ואפשרויות פעולה להתגברות עליהם**

להלן יפורטו הפערים העיקריים בין הוראות האמנה למצב השורר בישראל, שאותרו על ידי משרד המשפטים, ואפשרויות הפעולה לצורך גישור עליהם, על פי תשובת המשרד.

- **היעדר גוף מתאם האחראי לתיאום, יישום, ניטור והערכה של המדיניות והאמצעים למניעת אלימות ולמאבק בה** (סעיף 10): התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה מציעה מענה חלקי לעניין זה, אך מענה זה טרם יושם. לפי משרד המשפטים, יש צורך לייעד משאבים ייעודיים להיבטי האמנה והמנגנונים הנדרשים מכוחה לעניין רכיב זה.
- **איסוף נתונים ומחקר על היקף האלימות, הטיפול בה ויעילותו** (סעיף 11): הנושא מוסדר חלקית, ובתוכנית הבין-משרדית מצוין הצורך להגדיל את המענים. יש צורך לייעד משאבים ייעודיים להיבטי האמנה והמנגנונים הנדרשים מכוחה לעניין רכיב זה. ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה כי מתבצעים מחקרים וסקרים, אך לא כמערכת שיוזמת, מתפעלת ומפרסמת מחקרים באופן קבוע ובין-משרדי.<sup>12</sup>
- **העלאת המודעת בציבור הרחב לצורות האלימות השונות, להשלכותיהן ולצורך למנוע אותן** (סעיף 13): ממשרד הרווחה נמסר כי נעשים קמפיינים להעלאת המודעות, אך זאת בהתאם לתקציב הקיים ולא באופן קבוע.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> [Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#), Article 78 – Reservations, , Istanbul, 2011.

<sup>12</sup> איריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באוגוסט 2021.

<sup>13</sup> שם.

- **הטיפול במבצעי האלימות** (סעיף 16): למרות קיומן של תוכניות טיפול יש פער בין הטיפול הניתן לטיפול הנדרש לפי האמנה. בתוכנית הבין-משרדית נכללות המלצות להרחבת תוכניות הטיפול – הרחבה שתביא לצמצום הפערים. כדי שזה יקרה צריך לתת מענה לדרישות התקציביות הנדרשות ליישום הסעיף.
- **הגנה על קורבנות מפני כל מעשה אלימות נוסף** (סעיף 18): יש התייחסות לנושא במסגרת התוכנית הבין-משרדית, ויש לתת מענה לדרישות התקציביות הנדרשות לשם יישום הסעיף.
- **שירותי תמיכה כלליים בקורבנות בנושאי בריאות, רווחה ושירותים חברתיים, יעוץ משפטי וכדו'** (סעיף 20): קיים פער ויש התייחסות לנושא במסגרת התוכנית הבין-משרדית. יש לתת מענה להיבטים התקציביים הדרושים לשם יישום הסעיף. ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה כי ניתן סיוע תקציבי בסך 460 מיליון שקלים לצרכים סוציאליים חומריים וכי ניתנים מגוון מענים בפריסה ארצית, אך המענים לקורבנות אינם פרוסים בכל נקודה גיאוגרפית ובכל תחום.<sup>14</sup>
- **שירותי תמיכת מומחה מידיים לטווח הארוך והקצר לכל קורבנות האלימות** (סעיף 22): יש התייחסות לנושא במסגרת התוכנית הבין-משרדית. יש לתת מענה לדרישות התקציביות הנדרשות לשם יישום הסעיף.
- **הבטחת קיומם של מספיק מקלטים הולמים ונגישים שיספקו מגורים בטוחים לקורבנות** (סעיף 23): בתוכנית הבין-משרדית מוצע להרחיב את השירותים הניתנים במקלטים הפועלים בארץ. יש לתת מענה לדרישות התקציביות הדרושות לשם יישום הסעיף.
- **חובת דיווח של כל אדם שהיה עד לאלימות המכוסה במסגרת האמנה** (סעיף 27): הנושא מוסדר חלקית ואמור להינתן עיבודו תגבור במסגרת התוכנית הבין-משרדית. יש צורך ליעד משאבים לסעיפי האמנה והמנגנונים הנדרשים מכוחה לעניין רכיב זה.
- **חובת דיווח על ידי אנשי מקצוע על מעשי אלימות** (סעיף 28): הסוגיה מוסדרת חלקית ויש צורך בהסדרתה בחקיקה (יש הצעת חוק בנושא).
- **מתן פיצויים לקורבן על ידי המדינה אם הנזק אינו מכוסה על ידי מקורות אחרים** (סעיף 30(2)): יש פער בין סעיף האמנה לדין הקיים בארץ, ולכן יש כוונה להסתייג, בהתאם להוראות האמנה.<sup>15</sup>
- **ביטול נישואים כפויים** (סעיף 32) – בשל הסטטוס קוו וחוסר היכולת של בתי המשפט להורות על ביטול נישואים בכפייה, ובהיעדר אפשרות להסתייג מסעיף זה, יש כוונה להגיש הצהרה פרשנית שבה יוסבר המצב בישראל בתחום דיני האישות, כמו מה שנעשה בכמה אמנות לזכויות אדם, כגון האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות, האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים והאמנה לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלויות.

<sup>14</sup> איריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באוגוסט 2021.

<sup>15</sup> כאמור, בהתאם לסעיף 78 לאמנת איסטנבול, מדינות רשאיות להסתייג ממספר סעיפי אמנה המפורטים בסעיף עצמו.

- **היעדר התייחסות לאלימות כלכלית בחוק הישראלי** (סעיף 3 באמנה): הצעת חוק בנושא אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ה-23, אך לא קודמה מעבר לכך. לפי עמדת משרד המשפטים, אפשר להתקדם בהליך ההצטרפות בשלב זה ולקדם במקביל את החקיקה.
- **היעדר התייחסות לאלימות פסיכולוגית בחוק הפלילי** (סעיף 33): מניתוח משווה של דיווחי מדינות שונות עולה כי אפשר להתקדם בהליך ההצטרפות ללא השלמת החקיקה, שכן מרבית המדינות לא עיגנו רכיב זה בחקיקתן, והנושא יידון מול ועדת המומחים האמונה על יישום האמנה (GREVIO).
- **איסור על נישואים בכפייה** (סעיף 37): בשל הסטטוס קוו יש כוונה להגיש הערה פרשנית.
- **סמכות שיפוט בין-לאומית הדורשת לבטל את תנאי הפלילות הכפולה**, קרי שסמכות השיפוט של המדינה לא תהיה כפופה לתנאי כי המעשים נחשבים לעבירה פלילית בשטח שבו בוצעו העבירות (סעיף 44 (3)) – יש פער בין סעיף האמנה לדין הקיים בארץ, ולכן יש כוונה להסתייג, בהתאם להוראות האמנה.
- **פיקוח על מבצעי עבירה שהורשעו** (סעיף 45): הנושא מוסדר חלקית, ויש הצעות לתיקוני חקיקה והתייחסות לנושא במסגרת התוכנית הבין-משרדית. יש לתת מענה לדרישות התקציביות הנדרשות לשם יישום הסעיף.
- **כללים בעניין מעמד התושבות של קורבנות אלימות** (סעיף 59): בשל הקושי בהיבטים מסוימים יש כוונה להסתייג, בהתאם להוראות האמנה.
- **הכרה באלימות מבוססת מגדר כצורה של רדיפה, לצורך הגשת בקשת מקלט** (סעיף 60): יש כוונה להגיש הצהרה פרשנית.
- **אי-החזרה של נשים קורבנות אלימות למדינה שבה חייהן עשויים להיות בסיכון** (סעיף 61): יש כוונה להגיש הצהרה פרשנית.