



ריבוי נישואין (פוליגמיה): אכיפה ודיווח

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

תאריך: י"ז בשבט תשפ"ב, 19 בינואר 2022

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
5.....	רקע.....	1.1
7.....	דוח הצוות הבין-משרדי ואימוץ המלצותיו בהחלטת ממשלה 4211.....	2.2
12.....	היקף הפוליגמיה בקרב הבדואים בדרום.....	3.3
16.....	פעולות של גורמים רשמיים לקידום האכיפה ואיסוף המידע.....	4.4
16.....	יישום ההחלטה לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.....	4.1
16.....	נוהל העברת מידע והחלתו על כמה גופים רשמיים.....	4.2
21.....	המלצות הצוות הבין-משרדי הנוגעות למוסד לביטוח לאומי.....	4.3
22.....	פעילות המשטרה המלצות וקשיים.....	4.4
23.....	המלצות הקשורות לבתי הדין הרעיים.....	4.5
24.....	המלצות הצוות המיוחד שעסק בריבוי נישואין לנשים פלסטיניות.....	4.6
27.....	דיווחים למשטרה על חשדות לפוליגמיה.....	5.5
35.....	נתוני אכיפה: תיקי פוליגמיה שנפתחו במשטרה והטיפול בהם.....	6.6
35.....	נתוני משטרת ישראל: פתיחת תיקים והמשך ההליך הפלילי.....	6.1
42.....	נתוני פרקליטות המדינה: פתיחת תיקים והמשך התהליך הפלילי.....	6.2
46.....	סיכום ודיון.....	7.7

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדה לביטחון הפנים בראשות חה"כ מירב בן ארי, ונסקרים בו היבטים באכיפתו של איסור ריבוי נישואין (פוליגמיה) בישראל.

פוליגמיה היא עבירה על סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אך היא מקובלת במסגרת הנורמות החברתיות של האוכלוסייה הבדואית ומתאפשרת במסגרת דת האסלאם. משפחות פוליגמיות מתאפיינות בבעיות סוציאליות כמו עוני ומצוקה של בנות הזוג וילדיהן, וכמו כן יש חשש לפגיעה בזכויותיהם. למרות זאת, במשך שנים רבות רשויות החוק לא אכפו את האיסור החוקי של התופעה. משום כך משפחות רבות של בדואים בדרום הארץ הן פוליגמיות – לפי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס), בסוף שנת 2016 היו באזור הדרום 6,200 גברים מוסלמים פוליגמיים (כלומר גברים שהיו להם ילדים מיותר מאישה אחת). שלוש שנים לאחר מכן גדל מספר הגברים הפוליגמיים (לפי אותה הגדרה של למ"ס) לכ-6,800 – ולפחות 700 מהם נישאו **במהלך שלוש השנים האלו; מכאן שנישואין פוליגמיים נמשכים על אף שורת צעדים שהמדינה נקטה**

בשנים האחרונות.

צעדים אלו ננקטו בעיקר בעקבות פעילות הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של **הפוליגמיה** (להלן: הצוות הבין-משרדי). בשנת 2018 פרסם הצוות דוח ובו הומלץ על שורה ארוכה של צעדים: בתחום אכיפת החוק, בתחום החינוכי ובתחום הסוציאלי (רווחה, תעסוקה ובריאות). באשר לאכיפה, הצוות הצביע על כך שמידע על משפחות פוליגמיות לא תמיד מובא לידיעת המשטרה, אך הוא מגיע לידי גופים רשמיים שונים (בין היתר בתי הדין השרעיים, רשות האוכלוסין וההגירה והמוסד לביטוח לאומי). לנוכח זאת, הצוות הציע שהגופים האלו וגופים נוספים יעבירו למשטרה את המידע שבידיהם באמצעות **נוהל העברת מידע** ובכך יקדמו את האכיפה.

דוח הצוות הבין-משרדי עסק גם **בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ריבוי נישואין משנת 2017**, שלפיה יש להגביר את האכיפה בעבירת הפוליגמיה ולהגיש כתב אישום במקרים שיש לכך תשתית מספקת, אלא אם כן הנישואין הנוספים נערכו זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה. בהנחיה זו נקבעו גם **נסיבות לחומרה**: ניצול של אחת הנשים או של בני משפחה או פגיעה בהם כתוצאה מעבירת ריבוי נישואין או בקשר לעבירה זו. היות שפוליגמיה עשויה להיות מלווה בדיווחי כזב לרשויות שונות בכוונה להשיג טובות הנאה כגון גמלאות גבוהות יותר, המליץ הצוות הבין-משרדי לשנות את ההנחיה ולכלול בנסיבות לחומרה גם את הונאת הרשויות או השגת טובות הנאה שלא כדין כתוצאה מעבירת הפוליגמיה או בקשר אליה.

המלצות אלו אומצו בהחלטת הממשלה 4211 שהתקבלה בשנת 2018. במסגרת זו הוחלט גם על הקמתם של שלושה צוותים: צוות יישום ומעקב בהובלת משרד המשפטים, צוות מעקב מקצועי מחוזי וצוות מיוחד לבחינת עניין ריבוי נישואין לנשים פלסטיניות – בהובלת המשרד לביטחון הפנים.

במסמך זה אנו עוקבים אחר הפעילות שנעשתה מאז בתחום האכיפה ובצעדים משלימים שנועדו להגביר את האכיפה באמצעות הגברת הדיווחים של גופים שונים על חשדות לפוליגמיה.

להלן נתונים עיקריים על אכיפה של איסור הפוליגמיה בשנים 2017-2021

- בשנים אלו פתחה משטרת ישראל 631 תיקים בגין עבירת פוליגמיה. המספר הגדול ביותר של תיקים נפתח בשנת 2017 (257 תיקים) ובשנים שלאחר מכן קטן מספרם במידה ניכרת ונע בין 55 ל-140 תיקים בשנה. לפי המשטרה, הירידה במספר התיקים קשורה לכך שבמהלך שנים אלו נוצר קושי בחשיפת העבירה שכן הגברים הפוליגמיים הפסיקו לדווח לרשויות על ריבוי הנישואין; בני זוג החלו להגדיר את עצמם כידועים בציבור ללא נישואין ועל כן אי-אפשר לאכוף את החוק בעניינם. מתשובות המוסד לביטוח לאומי בעניין זה עלה שמזוהים גם מצבים של גירושין פיקטיביים ושל נשים במשפחות פוליגמיות שרשומות כרווקות (ואף כרווקות עם ילדים – מצב שאינו נורמטיבי בחברה הבודאית).
- עיקר התיקים – 69% מהם – נפתחו במחוז הדרום של המשטרה ומיעוטם במחוזות אחרים: 10% – במחוז יהודה ושומרון, 7% – במחוז ירושלים והשאר – במחוזות אחרים.
- לפי נתונים שהציג הצוות שבחן את ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות, בשנים 2016-2020 כ-8% מתיקי המשטרה שנפתחו בגין פוליגמיה היו כרוכים בנישואין לאישה פלסטינית (עשרה תיקים בשנה בממוצע).
- עד מועד הפקת הנתונים בנובמבר 2021 נסגרו 76% מהתיקים שהמשטרה פתחה בשנים 2017-2020. עילת הסגירה העיקרית (שנרשמה ב-84% מהתיקים) הייתה "נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין" או "נסיבות העניין אינן מצדיקות פתיחה בחקירה"; 13% מהתיקים נסגרו בגלל היעדר ראיות.
- לפי נתוני המשטרה, בשנים 2017-2021 הוגשו 55 כתבי אישום, מרביתם (65%) בשנתיים האחרונות ולפחות בחלקם נרשמו עוד עבירות. בשנים אלו נקבעה ענישה ב-20 תיקים, ובהם נקבעו 18 עונשי מאסר בפועל, 13 מהם בשנתיים האחרונות. ב-16 מהתיקים האלו נגזר מאסר של שנה או פחות מכך – ובתיקים אלו נרשמו גם עבירות נוספות (בין היתר אלימות במשפחה, התעללות בקטין והזנחת קטין). נזכיר כי בחוק העונשין נקבע לעבירה זו עונש מאסר מרבי של חמש שנות מאסר.
- לפי נתוני פרקליטות המדינה, מספר התיקים שנפתחו במחוז הדרום קטן במידה ניכרת בשנים האחרונות מ-247 תיקים שנפתחו במחוז הדרום בשנת 2017 ל-30-38 תיקים בכל אחת מהשנים 2019-2021.

פעולות להרחבת דיווחי הרשויות למשטרה על חשדות לפוליגמיה

על פי רוב, אין מתלוננים במשטרה על עבירת הפוליגמיה. אחת ההמלצות המרכזיות של הצוות הבין-משרדי הייתה העברת דיווחים על חשדות לפוליגמיה מגורמים רשמיים, אשר פוגשים במשפחות פוליגמיות במהלך עבודתם השוטפת, אל המשטרה. דיווחים אלו יכולים לשמש את המשטרה לפתיחת תיקים ולחקירת המקרים שעליהם דווח. בין שאר הגופים שנחשפים למידע בשגרה אפשר למנות את בתי הדין השרעיים, רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי, פרקליטות המדינה, נציבות שירות המדינה ורשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י). הצוות הבין-משרדי המליץ לצרף את הגופים הללו לנוהל העברת מידע, שמסדיר את העברת המידע על חשדות לפוליגמיה אל המשטרה, והמלצה זו אומצה במסגרת החלטת ממשלה 4211. יש עוד גופים רשמיים שנחשפים למידע על פוליגמיה – גופים בתחום החינוך, הבריאות והרווחה – אך אותם

הוחלט (כבר בצוות הבין-משרדי) לפטור מדיווח למשטרה, כדי שלא לפגוע בעבודתם. כך הוחלט גם בנוגע לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, גוף שהוקם כדי להסדיר את תביעות הבעלות של בדואים על הקרקע ובמקביל לסייע להם בתחום הרווחה, התעסוקה והחינוך.

לפי תשובת המשרד לביטחון הפנים על שאלתנו, **כיום אלה הם הגופים המחויבים לנוהל העברת מידע: רשות האוכלוסין וההגירה, בתי הדין השרעיים, הפרקליטות האזרחית והמוסד לביטוח לאומי. כלומר, לא כל הגופים שהממשלה החליטה לצרף לנוהל אכן צורפו אליו.** רשות מקרקעי ישראל הוסרה מהנוהל בעקבות ישיבת צוות היישום לאחר שנמסר בה כי הפרטים שיש בידיה אינם מספיקים לפתיחה בחקירה או הגשת כתב אישום. נציבות שירות המדינה אינה מצורפת לנוהל, אך מסרה כי היא מעבירה למשטרה מידע על חשדות לפוליגמיה (אם כי אין לה אפשרות להפיק על כך נתונים). גם הפרקליטות הפלילית אינה בין הרשויות שצורפו לנוהל.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשטרה ולגופים שאמורים למסור לה דיווחים על חשדות לפוליגמיה בבקשה לקבל נתונים על הדיווחים. לפי תשובותיהם של הגופים האלו, נראה כי יש רק מידע חלקי על הדיווחים ואין מעקב סדור אחריהם:

- אין למשטרה נתונים על הדיווחים שמגיעים מכל אחד מהגופים.
- בשנים 2017-2020 בתי הדין השרעיים העבירו למשטרה כ-1,000 דיווחים על חשדות לפוליגמיה; **44% מהם הועברו למשטרה מבית הדין השרעי של ירושלים, 38% - מבית הדין של באר שבע והשאר - מבתי דין של אזורים אחרים. מספר הדיווחים קטן מ-288 בשנת 2017 ל-165 בשנת 2020**, בעיקר עקב קיטון במספר הדיווחים מבית הדין השרעי של באר שבע, שמרכז את הטיפול בבדואים בנגב.
- בין שנת 2017 לסוף נובמבר 2021 העבירה רשות האוכלוסין וההגירה **270 דיווחים על חשדות לפוליגמיה מלשכת באר שבע**, הלשכה היחידה שמנהלת רישום מסודר של הנושא ועל כן היא גם היחידה שיכולה למסור נתונים. **מספר הדיווחים האלו קטן במהלך התקופה האמורה מ-92 דיווחים בשנת 2017 ל-52-35 דיווחים בכל אחת מהשנים שלאחר מכן.** לעומת זאת, מהרשות נמסר כי **מספר הלידות של רווקות ושל גרושות מוסלמיות באזור הדרום דווקא עלה, וייתכן שהפוליגמיה נמשכת אך מקבלת ביטוי שונה בנתוני מרשם האוכלוסין.**
- על דיווחי הפרקליטות האזרחית יש נתונים חלקיים על תקופות לא רציפות בשנים 2019-2020, שבהן הועברו למשטרה כמה עשרות דיווחים, רובם ממחוז הדרום.
- המוסד לביטוח לאומי מסר כי הוא העביר למשטרה מידע על חשדות לפוליגמיה, אך למרות פניותינו לא מסר נתונים מדויקים על כך.

קשיים במאבק בפוליגמיה

בטיפול בפוליגמיה ובתוצאותיה השליליות מעורבים גורמים רשמיים רבים ובין היתר משרדי ממשלה, רשויות ממשלתיות ומערכת המשפט. הצוות הבין-משרדי ביקש לכנס את הגופים באמצעות ישיבות תקופתיות של צוות היישום והמעקב בראשות משרד המשפטים, והדבר נקבע גם בהחלטת הממשלה 4211, שבה אומצו מרבית

המלצות הצוות. בישיבות אלו נציגי הגופים הציגו נתונים ודנו ביישום הצעדים ובקשיים העולים מהשטח. **עקב שינויים בהרכב הצוות, ישיבת הצוות האחרונה הייתה במרץ 2021 והצוות אמור להתכנס שוב בעוד כמה חודשים.**

להלן יפורטו כמה קשיים שהזכירו גורמים שונים בישיבות צוות המעקב או בתשובה על פנייתנו.

- **מחסור בכוח אדם** – בהחלטת הממשלה 4211 נקבע שיש להוסיף **למשטרה** תקני כוח אדם ייעודי להתמודדות עם הפוליגמיה. לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, **על אף דרישות חוזרות ונשנות לא נוספו תקנים כאלה.**

בהחלטת הממשלה נקבע גם שיש להוסיף **לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי עובדים דוברי ערבית** לצורך הרחבת החקירות באזור הדרום (ובכלל זה חקירות פוליגמיה). מאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי נמסר כי שישה תקנים התקבלו ואוישו, אך נדרשת הרחבה נוספת של כוח האדם להתמודדות עם המצב בשטח ולפעילות יזומה.

- עוד נמסר מאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי כי אין לו די **סמכויות חקירה**. לדוגמה, אין לאגף החקירות סמכות לזמן תושבים לחקירה.

- קושי נוסף בתחום האכיפה נובע מכך שדיווחי בתי הדין השרעיים ורשות האוכלוסין וההגירה (שהם מקור מרכזי למידע בעבור המשטרה) הולכים ומצטמצמים, כנראה משום שהגברים הפוליגמיים נמנעים מלשתף מידע שעלול להפיל אותם. **יש לבחון אילו כלים יש לרשויות לגילוי הגברים הפוליגמיים.**

מכוח החלטת ממשלה 4211 הוקם צוות מיוחד שבחן את **ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות**. הצוות סיים את עבודתו והמליץ על שורת צעדים, ובין היתר אלה: צעדים בתחום האכיפה והענישה, התמודדות עם שוהות בלתי חוקיות (ובכלל זה שינויים במתן אזרחות לילדיהן), שינויים במתן גמלת הבטחת הכנסה. הצעדים הוצגו בפני השר לביטחון הפנים דאז גלעד ארדן אך לא הובאו לאישורה של ועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה (שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה 2345 והייתה אמורה לדון בהמלצות הצוות המיוחד בהתאם להחלטת ממשלה 4211). נראה כי הטיפול בריבוי נישואין לנשים פלסטיניות לא התקדם.

בישיבות צוות היישום והמעקב הדגיש נציג משרד החקלאות (מהאגף לפיתוח כלכלי וחברתי – החברה הבדואית בנגב) כי **פעולה בציר האכיפה בלבד לא תמגר את הפוליגמיה**, וכי לצד האכיפה נדרשת פעולה שתגרום לשינוי תרבותי-חברתי שיהפוך את התופעה לבלתי מקובלת מבחינה חברתית. נציג המשרד מתח ביקורת על כך שבחלוף שנתיים מהקמת הצוות קודמו אך ורק נושאים בתחום האכיפה ואילו נושאים אחרים (כלכליים, חברתיים, חינוכיים וקהילתיים) לא קודמו, היות שהם לא תוקצבו במסגרת החלטת הממשלה.

1. רקע

פוליגמיה (ריבוי נישואין) היא מצב שבו אדם נשוי נושא אישה נוספת או אישה נשואה נושאת גבר נוסף.¹ פוליגמיה מתאפשרת במסגרת הדת המוסלמית והיא נחשבת לחלק מהמסורת הבדואית.² הנורמות החברתיות והדתיות המאפשרות פוליגמיה אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977, שבו נקבע כי ריבוי נישואין הוא עבירה על החוק שבצידה עונש מאסר מרבי של חמש שנים.³ העבירה היא עצם הנישואין ולא החיים המשותפים עם בן זוג אחר ותקופת ההתיישנות עליה היא עשר שנים מיום ביצועה.⁴ עוד נקבע בחוק העונשין כי הנישואין השניים אסורים גם אם הנישואין הראשונים נערכו בארץ אחרת או לפי דין דתי; גם אם הנישואין השניים בטלים; גם אם הנישואין השניים נערכו מחוץ לישראל, ובלבד שבעת הנישואין היה הנושא אזרח ישראלי או תושב ישראלי.⁵ עבירה נוספת שיכולה להיות קשורה לפוליגמיה היא עבירה על סעיף 182 לחוק העונשין, שבו נקבע עונש של חצי שנת מאסר למי שמסדר נישואין שהם אסורים על פי דין או שאחד מבני הזוג עובר בהם עבירה.⁶

יש כמה גורמים לפוליגמיה בחברה הבדואית בנגב ובין היתר אלה: פוליגמיה נחשבת לסמל סטטוס, היא מסייעת בהגדלת המשפחה והשבט והיא יכולה לפצות על נישואין ראשונים שהוכתבו לאדם בגיל צעיר, באמצעות נישואין שניים שנעשים מבחירה חופשית. פוליגמיה גם יכולה להביא לתועלת כלכלית לגבר במקרים שהוא מקבל קצבאות מביטוח לאומי או שהוא רוכש מגרשי מגורים בפטור ממכרז מעבר למה שמתאפשר לגברים שנישואים לאישה אחת.⁷

במסמך זה, שנכתב לוועדת ביטחון הפנים, נתמקד במידע ונתונים בתחום הטיפול המשטירתי ובהעברת הנתונים מגופים רשמיים אל המשטרה לצורכי אכיפה. במקביל לצעדים שננקטו בתחום האכיפה, המדינה קבעה שיש לטפל גם בהיבטים נוספים שונים כמו חינוך, רווחה, תעסוקה ובריאות. על תחומים אלו לא נפרט במסגרת זו.

¹ בהמשך המסמך נכנה בשם פוליגמיה גם מצב של ביגמיה (נישואין לשתי נשים) וגם מצב של פוליגמיה (נישואין לכמה נשים).

² הדת המוסלמית מאפשרת לגבר לשאת עד ארבע נשים, [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

³ [חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 176.](#)

⁴ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018. [חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 182.](#)

⁵ [חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 178.](#)

⁶ [חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 182.](#)

⁷ יש מקרים של משפחות פוליגמיות שבהן אחת הנשים אינה רשומה כאשתו של הגבר, אלא כגרושה או רווקה עם ילדים. נשים אלו רוכשות מרשות מקרקעי ישראל מגרשים בפטור ממכרז, ויש חשש שבפועל מגרשים אלו עוברים לרשותם של הגברים הפוליגמיים. [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

פוליגמיה אסורה על פי החוק, אך היא מתאפשרת לפי כללי הדת המוסלמית ומקובלת בקרב הבדואים בדרום הארץ.

בטרם יוצגו הצעדים להתמודדות עם התופעה ונתוני האכיפה המלאים, נציג בקצרה כמה

נתונים עיקריים. אין בידי הרשויות בישראל נתונים מדויקים על היקף הפוליגמיה ולכן יוצג אומדן כללי.

בסוף שנת 2016, כ-18.5% מהגברים המוסלמים בדרום הארץ (6,200 גברים) היו אבות לילדים שנולדו מיותר מאישה אחת. להערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) חלק גדול מהם חיו בתא משפחתי פוליגמי. שלוש שנים לאחר מכן, **בסוף שנת 2019, התקרב מספר הגברים הנכללים בקבוצה זו לכ-6,700 ונראה כי על אף הצעדים שהרשויות נוקטות, נישואין פוליגמיים ממשיכים להתקיים.**

בד בבד, מספר התיקים שנפתחו במשטרה קטן במידה ניכרת מאז שנת 2017, מ-257 תיקים בשנת 2017 לכמה עשרות תיקים בשנים שלאחר מכן. עד כה, כשלושה רבעים מתיקים אלו נסגרו ורק בחלק קטן מהם הוגש כתב אישום.

נראה כי נישואין פוליגמיים ממשיכים להתקיים, אך דיווחים על כך מגיעים למשטרה פחות ופחות ולכן ההליכים הפליליים בגינם אינם יוצאים אל הפועל. נתונים אלו ונוספים יוצגו בהרחבה בהמשך.

בראשית המסמך נתאר את דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (להלן: הצוות הבין-משרדי) שפורסם בשנת 2018 ואת החלטת הממשלה 4211 שהתקבלה בעקבותיו. בהמשך נציג אומדנים של הלמ"ס על היקף הפוליגמיה בדרום הארץ בסוף שנת 2016 ובסוף שנת 2019. לאחר מכן נתאר פעולות של גופים רשמיים להתמודדות עם אתגרי האכיפה והדיווח בנושא, וכן נתונים על דיווחים על חשדות לעבירה זו שהעבירו כמה גופים רשמיים אל המשטרה (מדובר בגופים שנחשפים למידע רלוונטי במסגרת עבודתם השוטפת והנתונים שבידיהם יכולים לשמש את המשטרה כמקור מידע לפתיחה בחקירה). עוד יוצגו נתוני משטרת ישראל ופרקליטות המדינה על האכיפה בשנים האחרונות. בסוף המסמך נסכם את נתוני הגופים השונים במבט אינטגרטיבי.

2. דוח הצוות הבין-משרדי ואימוץ המלצותיו בהחלטת ממשלה 4211

בספטמבר 2017, בעקבות החלטת ממשלה 2345, הוקם צוות בין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (להלן: הצוות הבין-משרדי).⁸ בצוות, בראשותה של מנכ"לית משרד המשפטים דאז עו"ד אמי פלמור, היו נציגים ממשרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים, נציגי רשויות מקומיות ונציגי החברה האזרחית.⁹

ביולי 2018 פרסם הצוות הבין-משרדי דוח מקיף שהציג את נושא הפוליגמיה מכמה זוויות: בדוח נבחנו בהרחבה **ההשפעות הסוציאליות** של פוליגמיה, ובין היתר נדונו זכויות הילדים, שעשויים לגדול בעוני ולהפוך לנוער שוליים, ומעמד הנשים (בין היתר בהקשר של נישואי קטינות). הדוח העלה כי במקרים רבים האישה הראשונה וילדיה נזנחים ללא גירושין ויש פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות – מזונות, מגורים וחלוקת רכוש.¹⁰

בד בבד, הדוח עסק גם **בהיבטים כלכליים** של הפוליגמיה (למשל הגמלאות שמשפחות פוליגמיות מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי) ובהשפעות נוספות שלה, למשל **בתחום הדמוגרפי-פוליטי**, שכן לעיתים גברים פוליגמיים בישראל נישאים לנשים פלסטיניות.¹¹ בהקשר זה נציין כי המשרד לביטוח הפנים בתשובתו אלינו התייחס גם לסוגייה של ריבוי נישואין לנשים פלסטיניות וציין כי למעשה מדובר בסוג של סחר בנשים.¹²

הצוות הבין-משרדי המליץ על שורה ארוכה של צעדים ובהם פעולות שמטרתן העברת דיווחים על חשדות לפוליגמיה למשטרה באמצעות נוהל העברת מידע וכן פעולות בתחום הסוציאלי, בתחום הרפואי ובתחום החינוכי.¹³ **מרבית המלצות הדוח אומצו במסגרת החלטת הממשלה מס' 4211 מאוקטובר 2018: מדיניות ממשלתית להתמודדות עם**

⁸ החלטת ממשלה מס' 2347 של הממשלה ה-34, [התמודדות עם תופעת הפוליגמיה](#), 29 בינואר 2017. צעדים נוספים שנקבעו בהחלטת הממשלה: **הקמת ועדת שרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה**, שבראשה שרת המשפטים וחברים נוספים בה היו שר החינוך והשכלה, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הפנים, שר הבריאות, שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר לביטוח הפנים. עוד הוחלט על צעדים נוספים בתחום החינוך והשכלה, תעסוקת נשים בדואיות ובריאות הנשים והילדים. כמו כן, הוחלט על שינוי חקיקה שיסמך את המוסד לביטוח לאומי לבצע קיזוז מינהלי של סכום מזונות מגמלאותיו של אדם שחייב על פי דין או הסכם לשלם את מזונותיו של אדם אחר והמוסד שילם את הגמלה במקום הגשת תביעה כנדרש עד למועד החלטת הממשלה.

⁹ הגורמים הממשלתיים הם: משרד המשפטים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, רשות מקרקעי ישראל, משרד החינוך והשכלה, נציבות שירות המדינה, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הכלכלה והתעשייה, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הבריאות, משרד הפנים. [דוח מסכם. הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

¹⁰ שם.

¹¹ [דוח מסכם. הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

¹² יעל סיני, יועצת השר לביטוח הפנים, דוא"ל, 2 בדצמבר 2021.

¹³ [דוח מסכם. הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

ביולי 2018 פרסם דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם פוליגמיה. הצוות המליץ על שורה ארוכה של צעדים בתחומים רבים, בין היתר בתחומי הרווחה, התעסוקה, הבריאות והחינוך, ובמקביל אליהם – על צעדים בתחום האכיפה ועל צעדים להגברת הדיווחים של גופים שונים למשטרה.

מרבית המלצות הצוות אומצו בהחלטת ממשלה 4211 משנת 2018.

הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה.¹⁴ בהחלטת הממשלה 4211 הוחלט גם להקים **שלושה צוותים**; להלן נתאר את תפקידיהם כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה ונציג מידע על סטטוס הפעילות שלהם.

- **צוות יישום** בראשות מנכ"לית משרד המשפטים (להלן צוות יישום ומעקב),¹⁵ שבאחריותו בין היתר: להתכנס ארבע פעמים בשנה, לעקוב אחר יישום ההמלצות, לתאם ולסנכרן את הפעילות הממשלתית, להסיר חסמים, לעקוב אחר היקף הפוליגמיה בישראל ולדווח לוועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה (שקמה בעקבות החלטת ממשלה 2345 שהוזכרה לעיל) על היקף תופעת הפוליגמיה ועל התקדמות יישום ההמלצות ויעילותן מדי שנה.¹⁶ לפי אתר משימות החלטות ממשלה, שבו מדווחים משרדי הממשלה על יישום ההחלטות, נכון לתאריך 31 בדצמבר 2020: הצוות הוקם והתכנס שלוש פעמים; מונתה אחראית במשרד המשפטים לליווי וקידום הנושא; המשרד דיווח כי בשלב הראשון הייתה התמקדות באכיפה ובשנת 2021 הייתה כוונה להתמקד בפיתוח כלכלי-חברתי ובדיקת התוכניות. כאמור הצוות נדרש גם למסור דיווחים לוועדת השרים, אך זו לא הוקמה בממשלה ה-36.¹⁷ בשנה האחרונה, עקב חילופי כוח אדם בצוות הוא התכנס לאחרונה בחודש מרץ 2020 והמשך פעילותו צפוי בחודשים הקרובים.¹⁸
- **צוות מעקב מקצועי מחוזי** – הצוות אמור להתכנס לכל הפחות ארבע פעמים בשנה ובין היתר לדווח על חסמים ביישום.¹⁹ לפי אתר משימות החלטות ממשלה, הצוות הוקם ודיווח כי

¹⁴ בנספח להחלטת הממשלה פורטו 74 המלצות והגורמים האחראים על יישומן: משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, בית הדין השרעי, בית הדין לעררים, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקרקעי ישראל, משטרת ישראל, משרד החקלאות, הרשות לפיתוח והסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נציבות שירות המדינה, משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות, המועצה להשכלה גבוהה ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

¹⁵ החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#). 25 באוקטובר 2018.

¹⁶ נקבע כי בראשות צוות היישום תעמוד מנכ"לית משרד המשפטים וישתתפו בו נציגי: משרד המשפטים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה (אגף חברה וממשל), משרד החינוך והשכלה, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, זרוע העבודה, משרד הבריאות, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד לביטוח הפנים, משרד המשפטים, משטרת ישראל, בתי הדין השרעיים, המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס, רשות האוכלוסין וההגירה, השלטון המקומי (נציגים שימונו על ידי משרד הפנים), ונציגי החברה האזרחית שימונו על ידי מנכ"לית משרד המשפטים. שם.

¹⁷ משרד ראש הממשלה, [משימות החלטות ממשלה, החלטת ממשלה 4211](#). מידע זה נכון ל-31 בדצמבר 2020.

¹⁸ עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת צוות המעקב, הודעות, 25 בנובמבר 2021, 12 בינואר 2022.

¹⁹ הצוות המקצועי המחוזי יהיה מורכב מנציגי: משרד המשפטים, משרד החקלאות, משרד החינוך והשכלה, משרד הבריאות, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העבודה והרווחה, משטרת ישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי, השלטון המקומי, ארגוני החברה האזרחית, ונציגי ציבור (בדגש על נציגי ציבור בדואים). שם.

הצוות הבין-משרדי המליץ גם על הקמת שלושה צוותים נוספים:

צוות יישום ומעקב – שהתכנס לאחרונה במרץ 2021;

צוות מעקב מקצועי מחוזי – שפוצל לכמה צוותים;

צוות לבחינת ריבוי נישואין לנשים פלסטיניות – שסיים את פעולתו, אך עדיין לא הציג את המלצותיו לממשלה.

פעל לאיתור חסמים ולהסרתם.²⁰ לדברי עו"ד דינה דומיניץ, מרכזת צוות המעקב כיום, במקום צוות זה הוחלט להקים שלושה צוותים שיתמחו באכיפה, חינוך ורווחה.²¹

- **צוות מיוחד** שיבחן את השפעת ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות על הפוליגמיה ודרכים להתמודדות עימה. הצוות היה אמור להגיש את המלצותיו בתוך שישה חודשים (כלומר עד אמצע שנת 2019) לוועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה.²² ביולי 2019 הוצגו המלצות הצוות בדיון שבו השתתפו מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ומנכ"לית משרד המשפטים. ההמלצות האלו אושרו על ידי השר לביטחון פנים דאז גלעד ארדן, אך ועדת השרים שהייתה אמורה לאשר אותן לא התכנסה עקב פיזור הכנסת ותקופת הבחירות הממושכת.²³ לפי המסמכים המתפרסמים באתר מזכירות הממשלה, **ישיבתה האחרונה של ועדת השרים התקיימה באוקטובר 2018**.²⁴ בוועדת היישום והמעקב שהתקיימה באוקטובר 2020 מסר נציג המשרד לביטחון הפנים כי המשרד מבקש להציג את המלצות הצוות בפני ועדת השרים והוסכם כי הנושא יעלה בפני ועדת השרים **כאשר היא תוקם**.²⁵ **נכון למועד כתיבת המסמך, בממשלה ה-36 ועדת השרים לא הוקמה ולמיטב ידיעתנו לא נמסר דיווח כאמור לוועדת שרים אחרת או לממשלה**.²⁶ המלצות הצוות בתחום האכיפה ואיסוף הנתונים יפורטו בפרק 4.6.

²⁰ משרד ראש הממשלה, [משימות החלטות ממשלה, החלטת ממשלה 4211](#). מידע זה נכון ל-31 בדצמבר 2020.

²¹ עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת צוות המעקב, הודעה, 25 בנובמבר 2021.

²² המולק כי צוות זה יוקם על ידי מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, והוא יכלול נציגים מהמטה לביטחון לאומי, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, שב"כ, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והלמ"ס. שם.

ועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה הוקמה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2347 של הממשלה ה-34, [התמודדות עם תופעת הפוליגמיה](#), 29 בינואר 2017. היו חברים בה: שרת המשפטים (יו"ר), שר החינוך והשכלה, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר הבריאות, שר החקלאות ופיתוח הכפר והשר לביטחון הפנים. תפקיד ועדת השרים לאשר את תוכנית הפעולה של הצוות הבין-משרדי ולאחר מכן לפקח ולעקוב אחר יישומה.

²³ לפי תשובת המשרד לביטחון הפנים לפנייתנו, בדצמבר 2020 השר הקודם לביטחון הפנים, גלעד ארדן, הנחה לקדם את הקמת ועדת השרים לפוליגמיה. יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 2 בדצמבר 2021.

²⁴ הילה כהן-אייס, מרכזת בכירה (תיקון ומידע), מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 26 באוקטובר, 2021.

²⁵ כך נמסר בסיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

לפי אתר משימות החלטות ממשלה, נכון ל-31 בדצמבר 2020 הצוות הוקם וגיבש המלצות אך הן לא הוצגו לוועדת השרים, בשל ממשלת המעבר והבחירות. משרד ראש הממשלה, [משימות החלטות ממשלה, החלטות ממשלה 4211](#). מידע זה נכון ל-31 בדצמבר 2020.

²⁶ הילה כהן-אייס, מרכזת בכירה (תיקון ומידע), מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בדצמבר 2021.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1112: "עבירת ריבוי נישואין"²⁷

בינואר 2017 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה שנועדה להתוות את מדיניות התביעה בעניין עבירת ריבוי נישואין. בין היתר נכתב בהנחיה כי **בעבר נהגה במישור הפלילי אכיפה מועטה של העבירה וכי נוכח הימשכות התופעה וחומרתה יש להגביר את האכיפה של עבירה זו ולפעול להחמרת הענישה**. לפי ההנחיה "ככלל, אם נמצאה תשתית מספקת לעבירת ריבוי נישואין, יוגש כתב אישום בעבירה זו [...] יחד עם זאת, אם נערכו הנישואין הנוספים זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה ולא נתקיימו נסיבות לחומרה [...] יהווה הדבר שיקול במסגרת בחינת העניין הציבורי באכיפה". בעניין זה הזכיר היועץ המשפטי כי נסיבות לחומרה יכולות להיות ניצול של אחת הנשים או בני משפחה או פגיעה בהם כתוצאה מעבירת ריבוי נישואין או בקשר לעבירה זו.²⁸ היות שפוליגמיה יכולה להיות מלווה בדיווחי כזב לרשויות שונות כוונה להשיג טובות הנאה כגון גמלאות גבוהות יותר, בשנת 2018 המליץ הצוות הבין-משרדי לשנות את ההנחיה כך שבנסיבות לחומרה ייכללו גם הונאת הרשויות או השגת טובות הנאה שלא כדין כתוצאה מעבירת הפוליגמיה או בקשר אליה. המלצה זו אומצה בהחלטת הממשלה 4211 (שהתקבלה כאמור בשנת 2018).²⁹ שינוי זה התווסף להנחיה בחודש יולי 2021.³⁰

אשר **למדיניות הענישה, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נקבע שכלל, במקרים של הרשעה התביעה תעתור לעונש הכולל רכיב של מאסר בפועל** והוזכרו כמה נסיבות מחמירות לעניין הענישה: פער גדול בין גיל הגבר לגיל האישה (ובפרט אם האישה מתחת לגיל הנישואין); עריכת הנישואין השניים ללא ידיעת אחת הנשים; פגיעה בנשים או בילדים;³¹ נישואין שנערכו ללא הסכמת האישה, או תחת לחץ או כפייה, או בעקבות הסכמה בין משפחות; נאשם שעבר את העבירה כמה פעמים, לרבות נישואין ליותר משתי נשים במקביל; עבירה שנעברה לצורך עקיפת שלטונות החוק;³² כאשר נעברו עבירות אחרות בזיקה לעבירת הפוליגמיה.

²⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה – סוגי עבירות ומבצעי עבירה, [הנחייה מס' 4.1112, עבירת ריבוי נישואין](#). תאריך פרסום ההנחיה: 23 בינואר 2017; תאריך עדכון: יולי 2021.

²⁸ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה, סוגי עבירות ומבצעי עבירות, [מס' הנחייה: 4.1112 עבירת ריבוי נישואין](#), 23 בינואר 2017, הנחיה זו עודכנה בשנת 2021 ולכן ההנחיה משנת 2017 הוסרה מאתר משרד המשפטים; על כן הקישור הוא להנחיה שמצאנו באתר חוק חופש המידע.

²⁹ החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), 25 באוקטובר 2018.

³⁰ מקרים אלו של הונאת הרשויות מהווים שיקול בהחלטה על המשך התהליך הפלילי – בין אם מקבל ההטבה שלא כדין הוא הגבר שגשוי ליותר מאישה אחת, ובין אם נשותיו. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה – סוגי עבירות ומבצעי עבירה, [הנחייה מס' 4.1112, עבירת ריבוי נישואין](#). תאריך פרסום ההנחיה: 23 בינואר 2017; תאריך עדכון: יולי 2021.

³¹ פגיעה כזו יכולה להיות באמצעות הזנחה או אלימות וכן במצב שבו האישה אינה חיה בפועל עם בעלה, אך היא נותרת אשת איש ואינה יכולה להינשא בשנית. שם.

³² למשל לצורך הכנסת תושבת זרה לארץ בטענה פיקטיבית של איחוד משפחות, לצורך קבלה או שלילה של זכויות ירושה, או כדי להימנע מתשלום מזונות.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2017 נקבע שיש להגביר את אכיפת איסור הפוליגמיה. נקבע שיש לאכוף כנגד עבירות חדשות, כלומר במשפחות פוליגמיות שבהן הנישואין נערכו מינואר 2017 ואילך.

בהנחיה זו נקבעו גם נסיבות מחמירות לטיפול בתיקים ולענישה – בעיקר מצבים שבהם יש פגיעה באחת הנשים או בבן משפחה אחר. בשנת 2021 עודכנה ההנחיה והתווספה לה נסיבה מחמירה של הונאת הרשויות או השגת טובות הנאה שלא כדין שנעשית כתוצאה מפוליגמיה או שקשורה לפוליגמיה.

עוד נכתב בהנחיה מחודש ינואר 2017 כי **הכללים המחמירים שנקבעו בהנחיה יחולו על מי שיינשא בנישואין שניים אחרי מועד פרסומה**. בעניין זה נציין כי החלטה זו צפויה לגרום לכך שהשינוי בהשפעות השליליות של הפוליגמיה יהיה **איטי**, לנוכח האתגרים החברתיים והעומס הכלכלי שנגרמים במשפחות פוליגמיות שכבר קיימות.

בהקשר זה יש להזכיר את עמדת משרד המשפטים כי "צריך למצוא דרך להתמודד עם מקרים אשר לא נכנסים תחת הוראת היועמ"ש (מקרים מלפני 1 בינואר 2017) כאשר ההעדפה היא בעזרת כלים כלכליים ואזרחיים אשר יוכוונו מול הגבר הפוליגמי"³³; נציין כי עמדה זו הושמעה במסגרת דיוני הצוות שעסק בהתמודדות עם ריבוי נישואין לנשים פלסטיניות, אך היא רלוונטית גם לכלל מקרי הפוליגמיה.

נוהל העברת מידע³⁴

על פי רוב אין מתלוננים על עבירת הפוליגמיה ואין תלונות למשטרה. יחד עם זאת, גופים רשמיים רבים נחשפים למידע שמעיד על אפשרות לפוליגמיה במסגרת מפגשים שגרתיים עם אזרחים. הצוות הבין-משרדי סבר שמידע זה – אם יועבר למשטרה – יוכל לשמש נקודת פתיחה לחקירה משטרתית ובכך לסייע לאכיפת החוק בנושא. משום כך המליץ הצוות הבין-משרדי **שגורמים רשמיים יעבירו למשטרה מידע על חשדות לפוליגמיה**; המלצה זו התקבלה במסגרת החלטת ממשלה 4211. **נוהל העברת מידע** נכתב כנוהל משותף של פרקליטות המדינה ושל רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל, שנועד לאסוף מידע על חשד לפוליגמיה ולהעבירו לידי גורמי האכיפה הפלילית.³⁵ **בהחלטת הממשלה 4211 נקבע כי נוהל העברת מידע יחול על הגופים האלו**: המוסד לביטוח לאומי, רשות מקרקעי ישראל, בית הדין לעררים, נציבות שירות המדינה ופרקליטות המדינה. לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, כיום מחויבים לנוהל ארבעת הגופים האלו: רשות האוכלוסין וההגירה, בתי הדין השרעיים, הפרקליטות האזרחית והמוסד לביטוח לאומי.³⁶ כלומר, נכון להיום יש גופים שהיו אמורים להעביר מידע ואינם מעבירים אותו ויש גופים שלא חויבו לכך בהחלטת הממשלה ומעבירים מידע בכל זאת.

נוהל העברת מידע מחייב כמה גופים להעביר למשטרה מידע על חשדות לפוליגמיה שעולים תוך כדי עבודתם השוטפת.

בפועל, יש גופים שהיו אמורים להעביר מידע למשטרה ואינם עושים כן, ויש גופים שלא חויבו לכך בהחלטת הממשלה ומעבירים מידע למשטרה בכל זאת.

³³ כך נמסר ממשרד המשפטים לוועדה המיוחדת שהוקמה להתמודדות עם תופעת הנישואין לנשים פלסטיניות. המשרד לביטוח הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטוח הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטוח הפנים, 2 בדצמבר 2021.

³⁴ [נוהל העברת מידע מרשות האוכלוסין וההגירה ומפרקליטויות המחוז האזרחיות למשטרת ישראל – לצורך אכיפת עבירת ריבוי נישואין.](#)

³⁵ שם.

³⁶ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטוח הפנים, 21 בנובמבר 2021.

בתשובת פרקליטות המדינה על פנייתנו הודגש כי בפרקליטות מחוז הצפון – בניגוד למחוזות האחרים של הפרקליטות – עבירת הפוליגמיה נאכפה עוד בטרם נכנסה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לתוקף, וכי ההנחיה הסדירה בצורה מחייבת סדרי עבודה שכבר פעלו במחוז הצפון (כולל נוהל העברת מידע) והחילה אותם על כלל המחוזות.³⁷

3. היקף הפוליגמיה בקרב הבדואים בדרום

לפי דוח הצוות הבין-משרדי, קשה לאמוד את מספר המשפחות הפוליגמיות בישראל ומשום כך אין נתונים אחידים ומגובים בעניין זה. בין הגורמים לקושי באומדן:³⁸

- רישומים כוזבים של המצב האישי בגופים ממשלתיים (למשל רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקרקעי ישראל ועוד).
- נישואין לנשים פלסטיניות ששוהות בישראל באופן בלתי חוקי – מטבע הדברים גם על הנשים האלו אין נתונים רשמיים.
- נתוני המשטרה על עבירת הפוליגמיה אינם יכולים להעיד על היקף התופעה בפועל, עקב היעדר מתלוננים במשטרה והיעדר תלונות.³⁹ כאמור, בעניין זה הוחלט להשתמש בדיווחי גורמים רשמיים שונים כמקור למידע למשטרה.

עם זאת, בדוח הצוות הבין-משרדי הוצגו כמה אינדיקציות לפוליגמיה שנמסרו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), שיכולות לשמש לצורך אומדן היקף התופעה:

- היחס בין מספר הנשים למספר הגברים בקרב המוסלמים בדרום ובייחוד בפזורה הבדואית (לדוגמה, בגילאי 50-54 על כל 1,000 נשים יש פחות מ-800 גברים).⁴⁰
- המספר הגדול של נשים שקיבלו מעמד בישראל באמצעות תהליך איחוד משפחות.⁴¹

³⁷ עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב מתאריך 2 בדצמבר 2021. הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

³⁸ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

³⁹ לפני כשנה נמסר במסגרת דיוני צוות המעקב על שני מקרים **חריגים** במחוז הצפון של המשטרה, שבהם ה"אישה הראשונה" הגישה תלונה במשטרה על כך שבן זוגה עומד לשאת אישה נוספת; נציגת המשטרה שמסרה מידע זה טענה כי אירועים אלו קרו בהשפעת תוכניות להעצמת נשים. סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

⁴⁰ לפי הלמ"ס, בקבוצת גיל זו התמותה נמוכה, ולכן אפשר לייחס את ההבדלים במספר הנשים והגברים להגירה. היות שלא מוכרת הגירת גברים מהנגב, הלמ"ס הניחה שמדובר בהגירת נשים אל הנגב. [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁴¹ לפי הדוח, כעשירית מהנשים שגילן 50 ומעלה שגרות בפזורה הבדואית הן נשים שקיבלו מעמד בישראל בהליך איחוד משפחות. כמו כן, בסוף שנת 2016 חיו באזור הדרום כ-2,097, 2,100 גברים שיש להם אישה לא ישראלית ובשאר האזורים בארץ כ-8,500. שם.

- השיעור הגבוה של נשים מוסלמיות בדרום שיש להן ילדים ורשומות כרווקות או נשים שרשומות כגרושות וילדו אחרי גירושיהן. נציין כי לפחות בחברה הבדואית מצבים אלו נחשבים לבלתי-מקובלים חברתית.
- האחוז הגבוה של גברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת (ובין היתר ילדים שנולדו לאישה שגילה 50 ומעלה;⁴² לידות של ילדים לאותו גבר מנשים שונות במקביל (המכונות לידות "ביזג-זג"); ילדים שנולדו לגבר שרשום כרווק; ילדים שנולדו לנשים "לאחר שנפטרו";⁴³ ילדים שנולדו לנשים גרושות או אלמנות יותר מתשעה חודשים לאחר הגירושין או ההתאלמנות; ילדים שנולדו לאימהות שרשומות כרווקות; ילדים שנולדו לאישה שאינה ישראלית). כמו כן ברשות האוכלוסין וההגירה נרשמו גברים בסטטוס "פוליגם" שהיה אפשרי בעבר.⁴⁴

לנוכח היעדר הנתונים, לקראת פעילות הצוות הבין-משרדי ערכה הלמ"ס **אומדן כללי שמבוסס על מספר הגברים המוסלמים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת, לפי נתוני מרשם האוכלוסין.**⁴⁵ לפי הלמ"ס יתכן שחלק מהילדים האלו נולדו לאחר שהגבר התגרש מאשתו הראשונה או התאלמן, אך סביר להניח שרובם גברים פוליגמיים,⁴⁶ וכך נכנה אותם בהמשך.

נתונים עיקריים לפי אומדן הלמ"ס שפורסם בדוח הצוות הבין-משרדי, סוף שנת 2016:⁴⁷

לפי אומדן הלמ"ס שהסתמך על נתוני סוף שנת 2016, במועד זה **6,179 מהגברים המוסלמים בעלי משפחה עם ילדים במחוז הדרום היו פוליגמיים (18.5% מגברים המוסלמים בדרום**

⁴² יתכן שנשים שנרשם כי ילדו אחרי גיל 50 (שבו יש מעט לידות) למעשה רשמו על שמן תינוק שילדה אישה אחרת, שאינה ישראלית. שם.

⁴³ במשפחות שבהן ילדים נולדו לנשים "לאחר שנפטרו", יש חשד שהילד נולד לאישה שנייה. [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁴⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, תחום: מרשם, נושא: נישואי ביגמיה, [נוהל הטיפול בנישואי ביגמיה](#), מספר נוהל: 2.11.2007, תאריך עדכון: 2 באוקטובר 2011. מהנוהל עולה כי במערכת המחשוב של רשות האוכלוסין וההגירה יש סטטוס "פוליגם" אך אין להשתמש בו במקרים של נישואין שניים, אלא להותיר את הסטטוס "נשוי" (סעיף ג.8). עם זאת, הנוהל קובע חובה להעביר תלונה למשטרה אם הנישואין השניים נערכו ללא היתר (סעיף ג.12).

⁴⁵ למ"ס הוסיפה לחלק מהניתוחים שמוצגים בפירוט בדוח הצוות הבין-משרדי את המדדים האינדיקטיביים שהוזכרו לעיל, לשם הגברת הדייקנות. מחקר זה של הלמ"ס נעשה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2347 של הממשלה ה-34, [התמודדות עם תופעת הפוליגמיה](#), 29 בינואר 2017.

⁴⁶ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁴⁷ שם.

לפי אומדן כללי שערכה למ"ס, בסוף שנת 2016 חיו במחוז הדרום כמעט 6,200 גברים מוסלמים שהיו להם ילדים מיותר מאישה אחת. לפי הלמ"ס, סביר להניח שמרביתם פוליגמיים.

במחוזות אחרים שיעור זה היה נמוך יותר.

לפי נתונים אלו, פוליגמיה שכיחה בקרב בדואים שמתגוררים בפזורה יותר מאשר בקרב המתגוררים ביישובי קבע.

לשני שלישים מהגברים הפוליגמיים יש עשרה ילדים או יותר. לעשירית מהגברים הפוליגמיים יש 20 ילדים או יותר.

שיש להם ילדים).⁴⁸ לפי הדוח, היקף תופעת הפוליגמיה הולך וקטן עם השנים, גם ביישובי קבע וגם בפזורה.⁴⁹

כאמור, שיעור הגברים המוסלמים **במחוז הדרום** שנחשדו כפוליגמיים על סמך הפרמטר של הורות לילדים מיותר מאישה אחת היה 18.5% (נכון לסוף שנת 2016). שיעור זה היה גבוה במידה ניכרת מהשיעור המקביל של הגברים המוסלמים באזורים אחרים: 9.5% במחוז תל אביב, 7.8% במחוז המרכז, 7% במחוז ירושלים, 5.7% במחוז חיפה ו-5.4% במחוז הצפון. נזכיר כי מדובר בבחינה סטטיסטית בלבד על סמך פרמטר אחד, ולא בבדיקה פרטנית של הסטטוס האישי. כמו כן, איננו יודעים אם האבות לילדים מכמה אימהות במחוזות האחרים הם גברים פוליגמיים ואם כן – כמה מהם, שכן ייתכן שבמחוזות אחרים יש הסברים אחרים להורות לילדים מיותר מאישה אחת: לפי דוח הצוות הבין-משרדי, החברה המוסלמית במרכז הארץ ובצפונה פחות מסורתית, ופרידה וגירושין של ממש מתקיימים באזורים אלו בהיקפים גדולים יותר מאשר בחברה הבדואית בדרום הארץ.⁵⁰

האומדן גם הצביע על כמה מאפיינים של הגברים הפוליגמיים:

- לפי ממצאי הלמ"ס, פוליגמיה שכיחה יותר בפזורה הבדואית מאשר בקרב בדואים שמתגוררים ביישובי קבע. לשלושה רבעים מהגברים הפוליגמיים יש ילדים שנולדו משתי נשים, לכ-18% מהגברים הפוליגמיים יש ילדים שנולדו משלוש נשים, ולכ-6% מהגברים יש ילדים שנולדו מארבע נשים או יותר. לפי דוח הצוות הבין-משרדי, מספר הנשים שיש לכל גבר פוליגמי עשוי להיות גדול מכך, בעיקר במקרים של נשים שאינן ישראליות ואין להן מספר זהות. במקרים אלו הילדים של האם הזרה נרשמים על שם האם הישראלית וכל הילדים של אותו גבר נרשמים כאחים מאם אחת.⁵¹
- לשני שלישים מהגברים הפוליגמיים יש עשרה ילדים או יותר. לעשירית מהגברים הפוליגמיים יש 20 ילדים או יותר.⁵²
- נראה כי גברים פוליגמיים מועסקים פחות מגברים לא פוליגמיים: 52% מהגברים הפוליגמיים אינם מועסקים, לעומת 30% בקרב לא פוליגמיים.⁵³

⁴⁸ עבור כשלושה רבעים מהם יש עדויות חזקות כי הם פוליגמיים (בהסתמך על המדדים האינדיקטיביים שהוזכרו לעיל) ועבור השאר יש עדויות בינוניות או חלשות. שם.

⁴⁹ שם.

⁵⁰ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁵¹ שם.

⁵² שם.

⁵³ ככל שהעדויות הסטטיסטיות להיותם של הגברים פוליגמיים חזקה יותר, כך גדל שיעור הבלתי-מועסקים בקרבם.

בדוח הצוות הבין-משרדי הודגש כי אומדן זה של שיעור הגברים הפוליגמיים בדרום (18.5%) נמוך במידת מה מאומדנים קודמים של גורמים באקדמיה, אשר נעו בין 20% ל-40%. איננו יודעים אם ההבדל באומדנים נובע מכך שהם נעשו במתודולוגיה שונה או מירידה בפועל בנישואין הפוליגמיים.

עדכון האומדן: נתוני סוף שנת 2019⁵⁴

בשנת 2020 הכינה הלמ"ס אומדן שהסתמך על נתוני סוף שנת 2019, והגישה אותו לצוות היישום והמעקב. לפי אומדן זה, **מספר הגברים המוסלמים שמתגוררים במחוז הדרום ונחשדו כפוליגמיים (כלומר גברים שיש להם ילדים משתי נשים או יותר) לא רק שלא קטן, אלא אף גדל: מ-6,179 בסוף שנת 2016 ל-6,680 בסוף שנת 2019; כלומר, בתקופה זו מספרם הכולל גדל ב-501.** גודל הקבוצה השתנה בעקבות השינויים האלו:

- **נוספו 834 גברים לרשימת הפוליגמיים** – כ-85% מהם נישאו בשנים 2017-2019⁵⁵ וכ-15% נישאו לפני שנת 2017 (שליש מאלו שנישאו לפני 2017 נרשמו במחוז אחר ושני שלישים הועברו לסטטוס פוליגם במרשם האוכלוסין).
- **הופחתו 333 גברים מרשימת הפוליגמיים** – כ-83% מהם נפטרו, כ-14% עדיין פוליגמיים אלא שהם עברו למחוז אחר וכ-3% עזבו את הארץ.



מטבע הדברים, תנועה של גברים פוליגמיים ממחוז הדרום למחוז אחר אולי מצמצמת את היקף התופעה ברמה המקומית, אך לא ברמה הכלל-ארצית.

מנתונים אלו עולה כי בחלוף יותר משנתיים מפעילות הצוות הבין-משרדי ומהחלטת הממשלה 4211, נישואין פוליגמיים במחוז הדרום עדיין מתקיימים.

⁵⁴ האומדן הועבר לידינו על ידי ד"ר אחמד חליחל, מנהל אגף בכיר דמוגרפיה ומפקד, למ"ס, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021. בישיבת צוות היישום והמעקב הדגיש ד"ר חליחל כי האומדן מבוסס על נתוני רשות האוכלוסין בלבד, ואם יתבקש אומדן שמבוסס על איסוף נתונים מגורמים נוספים יש לבחון הקצאת משאבים לשם כך.

⁵⁵ 31.7% מהם נישאו בשנת 2017, 30% מהם נישאו בשנת 2018 ו-23.7% נישאו בשנת 2019.

לפי אומדן של הלמ"ס, בסוף שנת 2019 מספר הגברים הפוליגמיים במחוז הדרום גדל והתקרב ל-6,700. לפי האומדן, בין סוף שנת 2016 לסוף 2019 נישאו בנישואים פוליגמיים לפחות 700 גברים מוסלמים במחוז הדרום. מכאן, שנישואין פוליגמיים ממשיכים להיערך.

4. פעולות של גורמים רשמיים לקידום האכיפה ואיסוף המידע

בהתמודדות עם הפוליגמיה מעורבים גופים רבים – כל אחד בפני עצמו ובשיתוף פעולה ביניהם. לצורך כתיבת המסמך פנינו לכמה מהם ותשובותיהם יוצגו בהמשך המסמך. להלן יוצגו צעדים שנקטו גורמים רשמיים בעקבות המלצות הצוות הבין-משרדי והחלטת הממשלה 4211, ובפרט פעולות הקשורות לאכיפת החוק ולהעברת מידע על פוליגמיה לרשויות האכיפה.

4.1 יישום ההחלטה לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה

כאמור, פוליגמיה יכולה להיות מלווה בדיווחי כזב לרשויות שונות, בכוונה להשיג טובות הנאה כגון גמלאות גבוהות יותר או הקצאת מגרשים בפטור ממכרז שלא כדין. על רקע זה הומלץ לשקול לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1112 משנת 2017 ולקבוע כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה הן "נסיבות לחומרה" המצדיקות אכיפה אך אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם היוודע הדבר לרשויות. אך שהמלצה זו אומצה בהחלטת הממשלה 4211 בשנת 2018,⁵⁶ ההנחיה תוקנה רק באוגוסט 2021. במסגרת זו התווספו לנסיבות לחומרה גם הונאת הרשויות והשגת טובות הנאה שלא כדין, כתוצאה מעבירת ריבוי הנישואין או בקשר לעבירה זו.⁵⁷ מקרים אלו מהווים שיקול בהחלטה על המשך ההליך הפלילי – בין שמקבל ההטבה שלא כדין הוא הגבר שנשוי ליותר מאישה אחת ובין שאלה נשותיו.⁵⁸

4.2 נוהל העברת מידע והחלתו על כמה גופים רשמיים

בדוח הצוות הבין-משרדי הוסבר כי מספר התיקים שהמשטרה פותחת בגין פוליגמיה אינו גדול מאחר שבעבירה זו אין הרבה מתלוננים או תלונות למשטרה. לצד זאת, גורמים רשמיים רבים שנחשפו למידע על פוליגמיה לא בהכרח העבירו אותו לידי גורמי האכיפה. הדוח הזכיר שורת גורמים שנחשפים למידע: פרקליטים פליליים ואזרחיים בפרקליטות המדינה, עובדי רשות האוכלוסין וההגירה, קאדים ועובדי בתי הדין השרעיים, שופטי בתי המשפט (בדגש על בית המשפט לענייני משפחה), דיינים ועובדי בתי הדין לעררים, עובדי המוסד לביטוח לאומי,

בהחלטת ממשלה 4211 משנת 2018 נקבע שיש להוסיף להנחיית היועץ המשפטי לממשלה את הונאת הרשויות והשגת טובות הנאה שלא כדין בגדר נסיבות מחמירות. שינוי זה נעשה בשנת 2021.

נוהל העברת מידע נועד לספק למשטרה קצה חוט לחקירת עבירות פוליגמיה, שכן יש גופים רשמיים שנחשפים למידע זה במהלך עבודתם השוטפת.

⁵⁶ החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב](#) אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה. 25 באוקטובר 2018.

⁵⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה – סוגי עבירות ומבצעי עבירה, [הנחיה מס' 4.1112, עבירת ריבוי נישואין](#). תאריך פרסום ההנחיה: 23 בינואר 2017; תאריך עדכון: יולי 2021.

⁵⁸ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה, סוגי עבירות ומבצעי עבירות, [מס' הנחיה: 4.1112, עבירת ריבוי נישואין](#). 23 בינואר 2017. כפי שיוצג בהמשך, הנחיה זו עודכנה בשנת 2021 ולכן ההנחיה משנת 2017 הוסרה מאתר משרד המשפטים. משום כך הקישור הוא להנחיה שמצאנו באתר חוק חופש המידע.

עובדי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, עובדים בשירותי הרווחה והבריאות, צוותי בתי הספר ונציבות שירות המדינה.

בדוח הצוות הבין-משרדי הוצע שחלק מגורמים אלו יצורפו לנהל העברת מידע שהוזכר לעיל. כאמור, לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, **כיום מחויבים לנהל העברת מידע ארבעת הגופים האלו: רשות האוכלוסין וההגירה, בתי הדין השרעיים, הפרקליטות האזרחית והמוסד לביטוח לאומי.**⁵⁹

יש כמה גופים שנחשפים למידע על פוליגמיה ושא לא הומלץ כי יעבירו מידע לרשויות האכיפה:⁶⁰

- הצוותים החינוכיים בבתי הספר וצוותים רפואיים בקופות חולים, בטיפות חלב ובבית החולים סורוקה; אומנם לא הומלץ שגופים אלו יעבירו את המידע לרשויות אכיפת החוק, אך הומלץ כי יאספו את הנתונים למטרות סטטיסטיות.
- בדוח הצוות הבין-משרדי צוין שגם העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות נחשפים למידע אישי רלוונטי, אך היות שהם מחויבים לסודיות הומלץ כי הם לא יעבירו את המידע לרשויות האכיפה, אלא יאספו אותו לצרכים סטטיסטיים ולצורך הפניית מטופלים לטיפול מתאים.

כמו כן, יש גופים שהומלץ כי יעבירו מידע למשטרה, אך בפועל הם אינם נמנים עם הגופים שמחויבים לכך. להלן מידע על הסיבות שבגינן הוחלט שלא לחייב אותם בהעברת המידע.

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – הרשות הוקמה כדי להסדיר את תביעות הבעלות על הקרקע של הבדואים, להסדיר להם מגורי קבע ולסייע להם בתחומי הרווחה, התעסוקה והחינוך. נציגי הרשות מסרו לצוות הבין-משרדי כי **בשלב הזה עדיף שלא להחיל עליהם את נוהל העברת מידע** כדי לא לסכל את פעילותם, ובהיוועצות עימם הוחלט להטיל עליהם לדווח רק על חשדות למשפחות פוליגמיות שבהן הגבר מנהל משקי בית מקבילים עם שלוש נשים או יותר, ובמועד מאוחר יותר להרחיב את הדיווחים גם למשקי בית מקבילים עם שתי נשים.⁶¹

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) – לפי דוח הצוות הבין-משרדי, יש מקרים שבהם גברים פוליגמיים מנצלים לרעה את כללי רשות מקרקעי ישראל שלפיהם משפחות חד-הוריות יכולות לרכוש מגרש בפטור ממכרז. דיווחים כוזבים על מצב משפחתי עלולים לגרום לכך שנשים

⁵⁹ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

⁶⁰ **דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה**, יולי 2018.

⁶¹ שם.

יש גופים שנחשפים למידע על פוליגמיה ואינם נדרשים להעביר אותו – גופים בתחום החינוך, הבריאות והרווחה וכן הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. אומנם בתחילה רשות מקרקעי ישראל התבקשה להעביר את המידע אך לבסוף הוחלט להסירה מן הנוהל.

שרשומות כגרושות או רווקות עם ילדים ירכשו מגרשים, גם אם בפועל הן נשואות לגבר פוליגמי שכבר מימש את זכותו לרכישת מגרש. על כן המליץ הצוות הבין-משרדי **לצרף את רמ"י לנוהל העברת מידע, על מנת שתדווח למשטרה על חשדות לפוליגמיה או לדיווח כוזב על המצב המשפחתי, שעולים בבקשות להקצאת מגרשים בפטור ממכרז.**⁶² המלצה זו אומצה בהחלטת הממשלה 4211, אך בישיבת צוות היישום הוחלט כי **רמ"י תוסר מנוהל הדיווח למשטרת ישראל**, שכן הפרטים שיש בידיה אינם מספיקים לצורך פתיחה בחקירה או הגשת כתב אישום.⁶³ **בהקשר זה אפשר לשאול האם אין באפשרות המשטרה להסתייע במידע של רמ"י כקצה חוט לפתיחה בחקירה?**

נציבות שירות המדינה – בדוח הצוות הבין-משרדי נכתב כי יש עובדי ציבור שהם עצמם נשואים ליותר מאישה אחת וכי מידע על כך נמצא בידי הרשויות.⁶⁴ הצוות דן באפשרות להעמידם לדין משמעתי, ונקבע שיש קושי לעשות כן בעניינם של אלו **שכבר** מועסקים במגזר הציבורי; הצוות **לא ראה לנכון להמליץ על צעדים משמעתיים** כלפיהם כל עוד הם נשארים בתפקידם ואינם מנסים להתקדם, אך הוא כן המליץ לצרף את נציבות שירות המדינה לנוהל העברת מידע במה שנוגע לעובדי מדינה שמבקשים קידום או למי שמבקש להיקלט כעובד מדינה חדש. בהחלטת ממשלה 4211 הוחלט שאגף המשמעת של נציבות שירות המדינה יבחן מידע על מקרים שבהם עובד מדינה חשוד בפוליגמיה והאגף ישקול אם יש מקום להעביר את המידע לנציבות שירות המדינה.⁶⁵

נציבות שירות המדינה אמורה להעביר למשטרה מידע על עובדי מדינה פוליגמיים, אך אין באפשרותה להפיק נתונים על מספר הפעמים שהדבר נעשה ונראה כי דיווחים אלו מעטים.

⁶² [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁶³ סיכום ישיבת צוות היישום והמעקב להתמודדות עם הפוליגמיה, מיום 19.10.2020 – מתוקן. מכתב מתאריך 18 בנובמבר; נשלח מעו"ד סוזן דסוקי, מתאמת בין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה לחברי צוות היישום והמעקב. הועבר בדוא"ל על ידי מאיר שטאובר, יועץ למנהל רמ"י, 3 בנובמבר 2021.

עוד המליץ הצוות הבין-משרדי לרענן את הנוהל לפיו רכישת מגרשים תתאפשר רק על שם שני הזוג ולא על שם אחד מהם והמלצה זו אומצה בהחלטת ממשלה 4211. לפי תשובת רשות מקרקעי ישראל, הנוהל רוענן ומאז לא שווקו קרקעות למשפחות שעלה חשש כי הן פוליגמיות מקרב הבדואים שמתגוררים ביישובים מוסדרים (המכונים "אוכלוסיית הריבוי הטבעי"); אשר לבדואים שמתגוררים בפזורה, בוצעו עסקאות כאמור במסגרת יישום הסכמי פינוי של הרשות לפיתוח והסדרת התיישבות הבדואים בנגב. רונית שרון, סגנית מנהל מרחב דרום של רשות מקרקעי ישראל, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בנובמבר 2021, הועברה בדוא"ל על ידי מאיר שטאובר, יועץ למנהל רמ"י, 3 בנובמבר 2021.

⁶⁴ לפי נתוני למ"ס שהוצגו בדוח הצוות הבין-משרדי, כ-13.3% מהגברים הבדואים הפוליגמיים באזור הדרום (400 מתוך 6,200) מועסקים בסקטור הציבורי, כ-74% מהם בתחום החינוך (לא כולם מורים), כ-35% בשלטון המקומי וכ-1% בשירות המדינה. איננו יודעים מדוע סכום האחוזים שהובא בדוח הצוות הבין-משרדי גדול מ-100%, ייתכן שחלק מהעובדים בתחום החינוך מועסקים בשלטון המקומי. [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁶⁵ בהחלטת הממשלה נקבע כי אגף המשמעת של נציבות שירות המדינה יבחן את החשדות לפוליגמיה וישקול אם יש מקום להעבירם לרשויות האכיפה. החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), 25 באוקטובר 2018, סעיף 15 בנספח א.

לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, נציבות שירות המדינה לא נכללה ברשימת הגורמים שנמנו בנוהל העברת מידע.⁶⁶ לדברי גיא דוד, מנהל אגף בכיר משמעת בנציבות שירות המדינה, הנציבות מעבירה למשטרה מידע על חשדות לפוליגמיה, אולם אי-אפשר להפיק נתונים על כך עקב מגבלות של מערכת המחשוב, ונראה כי גם אם היו בשנים האחרונות מקרים כאלו, מספרם קטן למדי.⁶⁷

עוד המליץ הצוות הבין-משרדי כי **המשטרה תעביר לנציבות שירות המדינה מידע על עובדי מדינה שנחקרים במשטרה בגין עבירת ריבוי נישואין ורישום פלילי או חקירה פלילית עקב פוליגמיה** וכי מידע זה יובא בחשבון בעת קבלה לעבודה של מועמדים לשירות המדינה או בעת בחינת קידומם של מי שכבר מועסקים בשירות המדינה.⁶⁸ כך גם באשר לעובדי מדינה במשרדים שעובדיהם אינם נקלטים דרך נציבות שירות המדינה (עניין זה יש להסדיר בחוזרים ייעודיים בכל אחד מהמשרדים). בתשובה על בקשתנו לקבל נתונים על כך מסרה המשטרה כי היא מעבירה לנציבות שירות המדינה מידע על פתיחה בחקירה כנגד עובדי מדינה בכל עבירה, ובכלל זה עבירת הפוליגמיה, ואין באפשרותה להבדיל בין הדיווחים על עבירת הפוליגמיה לדיווחים על שאר העבירות המדווחות; משום כך אין נתונים בעניין זה.⁶⁹ לפי תשובת אגף המשמעת של נציבות שירות המדינה על פנייתנו, הוא אינו יכול להפיק נתונים על מידע פלילי שהמשטרה העבירה אליו בנוגע לעבירת פוליגמיה.⁷⁰

הפרקליטות הפלילית נחשפת למידע על פוליגמיה כאשר היא מטפלת בתיקים פליליים (למשל בתיקי אלימות במשפחה). הצוות הבין-משרדי המליץ לצרף גם אותה לנוהל העברת מידע. אף שהמלצה זו התקבלה בהחלטת הממשלה 4211, לא מצאנו את הפרקליטות הפלילית ברשימת הרשויות שצורפו לנוהל העברת מידע, אלא רק את הפרקליטות האזרחית.

לפי החלטת
הממשלה 4211
הפרקליטות הפלילית
צריכה להעביר
למשטרה מידע על
חשדות לפוליגמיה,
אך היא אינה מופיעה
ברשימת הרשויות
שצורפו לנוהל
העברת מידע.

⁶⁶ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

⁶⁷ גיא דוד, מנהל אגף בכיר משמעת, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2021.

⁶⁸ באפריל 2020 מסר משרד החינוך לצוות היישום והמעקב כי הופץ חוזר בעניין קליטת עובדים חדשים למשרות הוראה או פיקוח ובעקבותיו מועמדים אלו נשאלים אם הם נשואים ליותר מאישה אחת. כמו כן, ניתנה הוראה שלא לקדם מורים שנשואים ליותר מאישה אחת. סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

⁶⁹ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

⁷⁰ שם.

בתי משפט לענייני משפחה – לפי דוח הצוות הבין-משרדי, בשנת 2018 הפיצה הנהלת בתי המשפט הנחיה שלפיה שופטי בתי המשפט לענייני משפחה הנחשפים במסגרת עבודתם למידע על פוליגמיה ימסרו את המידע ללשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט לצורך העברתו לגורמי האכיפה. הנהלת בתי המשפט הבהירה לצוות כי תיקי משפחה הם חסויים על פי דין ועל כן **העברת המידע תלויה בשיקול דעת השופט**.⁷¹

בתי הדין לעררים – בדומה לכך, גם דייני בתי הדין לעררים נחשפים למידע על פוליגמיה במקרים של עררים על בקשות לאיחוד משפחות. הצוות הבין-משרדי המליץ כי יגובש נוהל פנימי להעברת המידע מהדיינים לגורמי אכיפת החוק באמצעות הנהלת בית הדין. לפי תשובת בתי הדין לעררים על פנייתנו, הנהלת בתי הדין לעררים ריעננה את ההנחיה במקרה של חשד לפוליגמיה. לפי ההנחיה, כאשר מתברר לדיין בעת עיון בתיק או בעת קיום דיון בערר כי יש חשד כזה, על הדיין להעביר את המידע לרשויות האכיפה באמצעות החלטה שיפוטית או באמצעות עדכון הנהלת בתי הדין – וזו תפעל להעברת המידע לגורמי האכיפה.⁷² נציין כי על אף ריענון ההנחיה, בתי הדין לעררים אינם נמצאים ברשימת הגורמים המחויבים בנוהל העברת מידע שהמשטרה העבירה לידינו.

בתי הדין השרעיים – לפי דוח הצוות הבין-משרדי, **בתי הדין השרעיים כבר הונחו בעבר לדווח על חשד לעבירה על חוק גיל הנישואין ועל עבירת פוליגמיה**,⁷³ והם אכן מעבירים דיווחים אלו (נתונים על כך יוצגו בהמשך). אך הומלץ כי ינחו אותם גם לדווח על בקשות לקבלת אישור של "אי-מניעה לנישואין", שהוא אחד התנאים לעריכת נישואין נוספים בבתי דין שרעיים ברשות הפלסטינית (ועל כן יכולים להעיד על כוונה להינשא לאישה פלסטינית). המלצה זו אומצה בהחלטת הממשלה 4211. בדיעבד לא ברור אם המלצה זו הייתה חיונית, שכן לפי נתוני בתי הדין השרעיים בין שנת 2017 לסוף אוקטובר 2021 לא התבקשו אישורי אי-מניעה לנישואין.⁷⁴

⁷¹ דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, יולי 2018.

⁷² הנחיית מיכל צוק שפיר, ראשת בתי הדין שלפי חוק הכניסה לישראל מתאריך 10 בנובמבר 2021, הועברה בדוא"ל על ידי יפתח שבת, עוזר ראשי בבתי הדין שלפי חוק הכניסה לישראל, 10 בנובמבר 2021.

⁷³ הנחייה ליידוע היועץ המשפטי לממשלה במקרה של חשד לעבירה פלילית. הנחייה זו נשלחה על ידי הקאדי עבד אלחכים סמארה, נשיא בית הדין השרעי לערעורים, לשופטי בתי המשפט השרעיים (קאדים) ב-30 באפריל 2017. במסגרת זו הונחו הקאדים (בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה) להעביר למשטרת ישראל מידע על חשדות לעבירה על חוק גיל הנישואין-1950 ועל חוק העונשין ס' 176, באמצעות המזכיר הראשי של בית הדין השרעי. מזכירות הממשלה, סדר היום לשיבת ועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה, 9 ביולי 2018.

⁷⁴ אישור אי-מניעה שרעית לנישואין הוא אישור שקאדי בית הדין השרעי נותן למי שאין מניעה לנישואיו והוא משמש כתעודת רווקות. תשובת בתי הדין השרעיים, עו"ד ניבאל חסנין, ממונה, המחלקה המשפטית, הנהלת בתי הדין השרעיים, דוא"ל 4, 4 בנובמבר 2021.

העברת מידע על פוליגמיה מבתי משפט לענייני משפחה למשטרה מותנית בשיקול דעת של שופטי בתי המשפט.

בתי הדין לעררים אינם נכללים ברשימת הגופים שמחויבים להעביר את המידע, אך בכל זאת הם ריענונו הנחיה להעביר מידע למשטרה.

4.3 המלצות הצוות הבין-משרדי הנוגעות למוסד לביטוח לאומי

לעיתים משפחות פוליגמיות מעבירות למוסד לביטוח לאומי דיווחי כזב שבגינם משולמות למשפחות אלו גמלאות בסכומים גדולים ממה שהיו משולמים אלמלא הדיווחים הכוזבים; בין היתר משולמות גמלה להורה עצמאי, מזונות, קצבאות נכות, שאירים, הבטחת הכנסה ואזרחות. לפי דוח הצוות הבין-משרדי נדרשים משאבי חקירה מיוחדים המותאמים לאוכלוסייה ולמאפייניה הייחודיים ובמועד כתיבתו לא הוקצו לכך משאבים מתאימים ודווח על מחסור בחוקרים בעלי הכשרה לעריכת חקירות אלו ובייחוד בחוקרות דוברות ערבית (למשל לצורך ביצוע חקירות בביתן של התובעות ללא נוכחות גברים). בעקבות כך הומלץ בדוח להקצות לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי כוח אדם ומשאבים ייעודיים והמלצה זו אומצה בהחלטת הממשלה 4211.⁷⁵ לפי תשובת המוסד לביטוח לאומי על פנייתנו, **בשנים האחרונות גויסו לסניף באר שבע שישה חוקרים דוברי ערבית (גברים בלבד); בהמשך יבחן גיוסן של חוקרות) ובעקבות כך התרחבה הפעילות לאיתור הונאות, אך עדיין נדרש כוח אדם (בין שישה לעשרה חוקרים) להתמודדות עם המצב בשטח ולביצוע פעילות יזומה.**⁷⁶ כמו כן, נרכשו רכבי שטח לצורכי חקירה.⁷⁷ בתשובת המוסד לביטוח לאומי על פנייתנו צוינו גם קשיים בביצוע החקירות במגזר שבגינם המוסד פנה למשרד המשפטים לקבלת אישור להרחבת סמכויות חוקרי המוסד לביטוח לאומי.⁷⁸ למשל, לדברי אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, **לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי אין סמכות לחייב תושבים להתייצב במוסד לביטוח לאומי לצורך חקירה.**⁷⁹

⁷⁵ דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, יולי 2018. החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), 25 באוקטובר 2018.

⁷⁶ אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 29 בדצמבר 2021.

⁷⁷ סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

[הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 72X](#), אוגוסט 2021.

⁷⁸ אלעד זכות, יועץ בכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021. אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 29 בדצמבר 2021.

⁷⁹ אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 29 בדצמבר 2021.

לעיתים פוליגמיה
קשורה בדיווחי כזב
למוסד לביטוח
לאומי. עקב כך
משולמות למשפחות
פוליגמיות גמלאות
שלא היו משולמות
אלמלא דיווחים אלו.
אגף החקירות תוגבר
בעובדים דוברי
ערבית, אך לפי
המוסד, נדרש כוח
אדם נוסף להרחבת
הפעילות.

לפי אגף החקירות של
המוסד לביטוח
לאומי, חסרות לו
סמכויות חקירה.

עוד המליץ הצוות הבין-משרדי שהמוסד לביטוח לאומי יצורף ל**נוהל העברת מידע** כך שיעביר למשטרה דיווחים, הן על חשדות לפוליגמיה והן על דיווחים כוזבים לצורך קבלת טובות הנאה. המלצה זו אומצה במסגרת החלטת ממשלה 4211 ובינואר 2019 המוסד צורף ל**נוהל**.⁸⁰

עוד נקבע בהחלטת הממשלה בעקבות המלצת דוח הצוות הבין-משרדי לתקן את חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, במטרה להקל גביית חובות של גברים פוליגמיים שהצטברו עקב קבלת גמלאות הבטחת הכנסה שלא כדין.⁸¹ כספים אלו ניתנו למשפחות פוליגמיות שבהן נערך תהליך גירושין פיקטיבי, שבמסגרתו הוסכם על דמי מזונות נמוכים במיוחד לכל ילד, ובעקבות כך עד לאחרונה המוסד לביטוח לאומי שילם סכומים גבוהים כדי לגשר על ההפרש בין דמי המזונות הפיקטיביים הנמוכים לבין גובה קצבת הבטחת הכנסה. שינוי חקיקה זה לא נעשה; נטען כי השינוי התייטר בעקבות צעד שנקטו בתי הדין השרעיים שבעקבותיו הועלו דמי המזונות שבית הדין פוסק עד למינימום של 800 ש"ח לכל ילד; כך צומצם הפער בין סכום דמי המזונות (האמיתיים או הפיקטיביים) לבין גובה גמלת הבטחת הכנסה וצומצם התמריץ לגברים להתגרש תוך תשלום פיקטיבי של דמי מזונות.⁸²

4.4 פעילות המשטרה: המלצות וקשיים⁸³

כפי שהוזכר לעיל יוצג בהרחבה בהמשך, מספר התיקים שהמשטרה חוקרת לא רק שלא גדל אלא אף קטן במידה ניכרת בשנים שחלפו מאז פרסום דוח הצוות הבין-משרדי.

בדוח הצוות הבין-משרדי ובעקבותיו בהחלטת הממשלה 4211 נקבע שעל המשטרה להתוות מדיניות ולהגביר את האכיפה באמצעות כלל הכלים העומדים לרשותה. כמו כן נקבע שיש לתקן את המשטרה בכוח אדם ייעודי לחקירת התיקים שיועברו מכל רשויות המדינה ויתווספו לתיקים שנחקרים במשטרה ממילא.⁸⁴ **בתשובת המשטרה על פנייתנו צוין כי מאז החלטת הממשלה**

⁸⁰ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018. החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#). 25 באוקטובר 2018. אלעד זכות, יועץ בכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021.

⁸¹ תיקון [חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, ס' 17](#) נועד לאפשר למוסד לביטוח לאומי לדרוש שיפוי מהחייב על פי דין במזונות בדרך של קיזוז ומבלי צורך בפתיחת תובענה נגדו, שכן תובענה היא הליך מורכב ויקר. [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁸² אלעד זכות, יועץ בכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021. שרית דמרי, הלשכה המשפטית במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2021.

⁸³ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

⁸⁴ שם, החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#). 25 באוקטובר 2018, סעיפים 12-13.

לפי החלטת ממשלה
4211 המשטרה
הייתה אמורה לקבל
תקני כוח אדם
יעודיים לטיפול
באכיפה נגד עבירת
הפוליגמיה. לפי
משטרת ישראל, מאז
ועד היום וחרף
דרישות חוזרות
ונשנות לא התקבלו
תקנים אלו.

לאחרונה מסרה
המשטרה למבקר
המדינה כי בכונתה
להקים יחידת חקירות
יעודית לעניין
הפוליגמיה.

ועד היום וחרף דרישות חוזרות ונשנות **לא התקבלו תקנים לאכיפה בעניין הפוליגמיה**.⁸⁵ לנכח המחסור האמור יש לשאול עד כמה יכולה המשטרה לחקור את כל הדיווחים על פוליגמיה במקרים שמובאים לידיעתה, כל שכן ליזום חקירות בעבירה זו, שהמדינה רואה חשיבות בטיפול בה.⁸⁶ בהקשר זה נביא לדוגמה את המלצת דוח הצוות הבין-משרדי (שלא אומצה במסגרת החלטת הממשלה) שהמשטרה תעקוב באופן אקטיבי אחר מידע על נישואין פוליגמיים המתפרסם דרך קבע בעיתונות הפלסטינית. פרסומים אלו כוללים את שם הגבר הישראלי ובת זוגו הישראלית ואת שמה של האישה הנוספת (שהיא פלסטינית). מעקב זה יוכל לסייע באיתור נישואין פוליגמיים ובהתראה בפני הגבר כי הוא עומד לעבור עבירה פלילית.⁸⁷ בישיבת צוות היישום והמעקב שהתכנסה באוקטובר 2020 דווח ממחוז הדרום של פרקליטות המדינה על "קושי בטיפול בתיקים, היות שחלקם נשלחים להשלמות חקירה במשטרה ואינם מוחזרים לפרקליטות, או מוחזרים לאחר שהתיק מתיישן".⁸⁸ איננו יודעים אם מאז אותו דיווח חל שינוי בהיבט זה.

בדוח מבקר המדינה שעסק בנושא המשילות בנגב נכתב כי משטרת ישראל השיבה למבקר כי "הנושא יטופל במסגרת הפעילות בשנת 2021, לרבות הטלת המשימה על **יחידת חקירות ייעודית** לנושא".⁸⁹ נציין שיחידה ייעודית כאמור לא הוזכרה בתשובות המשרד לביטחון הפנים לפניו.

4.5 המלצות הקשורות לבתי הדין השרעיים

בדוח הצוות הבין-משרדי הומלץ כי בתי הדין השרעיים, **בסיוע אימאמים במסגדים, יובילו מהלך של הדרכה ושינוי תודעה בחברה הבדואית**.⁹⁰

⁸⁵ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

⁸⁶ לעניין החקירות היזומות נעיר כי המשטרה יוזמת אכיפה בעבירות המכונות "עבירות חשיפה", כלומר עבירות בתחומים שבדרך כלל אין בהם תלונות, לדוגמה: סמים, זנות, דמי חסות, שוחד, הימורים, עבירות אמצעי לחימה, סחיטה וכניסה בלתי-חוקית לישראל; בשנים האחרונות לפחות חמישית מהתיקים שנפתחו במשטרה היו תיקי חשיפה. בשנים 2017-2018 פתחה המשטרה כ-70,000 תיקי חשיפה בשנה ובשנים 2019-2020 קטן מספרם לכ-60,000 בשנה ועדיין תיקי החשיפה היו כחמישית מכלל תיקי המשטרה. משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, **השנתון הסטטיסטי 2020**, מאי 2021, לוח 1.49.

⁸⁷ **דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה**, יולי 2018.

⁸⁸ סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה תל, מתאמת הצוות כיום.

⁸⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 72 – חלק ראשון, **היבטי משילות בנגב**, 4 באוגוסט 2021.

⁹⁰ **דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה**, יולי 2018.

עוד הומלץ בדוח הצוות כי לצורך הטמעה הדרגתית של החוק יאפשרו במקרים חריגים ולתקופה קצובה נישואין לאישה שנייה "בכדי למנוע את המשך איבוד השליטה על התופעה". הומלץ שההיתר לשאת אישה שנייה יינתן במקרים החריגים האלו: האישה הראשונה עקרה, מחלה קשה של האישה הראשונה, גבר יכול לשאת את אלמנת אחיו לאישה שנייה, פירוד ממושך בין בני זוג אשר גירושיהם מורכבים ובעלי השלכות קשות ובפרט על האישה והילדים. עוד הומלץ במסגרת זו כי מתן היתר לשאת אישה שנייה במקרים אלו יהווה פטור מהעמדה לדין והוא יינתן בהליך דיוני ייחודי.⁹¹ **המלצה זו לא אומצה במסגרת החלטת ממשלה מס' 4211.** בישיבת צוות המעקב שהתקיימה במרץ 2021 ביקש שוב הקאדי ד"ר איאד זחאלקה, מנהל בתי הדין השרעיים, לאפשר מתן היתרים לנישואין שניים, אך נקבע כי לצוות אין סמכות לדון בהמלצה זו מכיוון שהיא לא קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ומדובר בעניין של מדיניות ממשלתית.⁹²

4.6 המלצות הצוות המיוחד שעסק בריבוי נישואין לנשים פלסטיניות

כאמור, בעקבות החלטת הממשלה 4211 הוקם צוות מיוחד שעסק בריבוי נישואין לנשים פלסטיניות. הצוות הוקם וגיבש המלצות במועד שנקבע בהחלטת הממשלה (יולי 2019) אך ההמלצות לא הוצגו בפני ועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה עקב התפזרות הכנסת ותקופת הבחירות הממושכת. הממשלות ה-35 וה-36 לא הקימו ועדת שרים לעניין זה.⁹³

בדיוני הצוות נטען כי גברים בדואים מעדיפים להינשא לנשים פלסטיניות, בין היתר משום שתשלום המוהר עבורן נמוך יחסית ומשום שאישה שמנותקת ממקום מגוריה וממשפחתה נעשית תלויה כמעט לחלוטין בבעלה והיא "קלה יותר לשליטה".⁹⁴

כמו כן, הצוות המיוחד קבע **שנישואין פוליגמיים לנשים פלסטיניות עלולים להגביר את האיומים על הביטחון הלאומי של ישראל ואת האתגרים בתחום**, מכיוון שהם מלווים בביסוס מרכז חיים מקביל של הגברים הבדואים ביהודה ושומרון ותהליך "פלסטיניזציה" בקרב הבדואים בנגב.⁹⁵ בדיוני הצוות הוצג אומדן של השב"כ שלפיו לחמישית מהבדואים (לפחות 50,000 אנשים, שרובם צעירים) יש זיקה לזהות הפלסטינית ואף הוזכרה טענה לגבי מעורבות שלהם

⁹¹ דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, יולי 2018.

⁹² סיכומי ישיבות צוות המעקב הועברו בדוא"ל על ידי מתאמת הצוות, עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות, 11 בנובמבר 2021.

⁹³ הילה כהן-אייס, מרכזת בכירה (תיקון ומידע), מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בדצמבר 2021.

⁹⁴ מקור הנתונים: המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

⁹⁵ שם.

בטרור.⁹⁶ נציין כי מהאמור עולה שלפי תפיסת הצוות המיוחד, שורש האיום הביטחוני אינו הפוליגמיה כשלעצמה, אלא המצב שהנשים הנוספות הן פלסטיניות וילדיהן (המכונים "ערביי דור ב")⁹⁷ מבקשים אזרחות ישראלית בהגיעם לגיל 18.⁹⁸ נראה כי הפוליגמיה גורמת להגדלת מספרם של אלו.

הצוות המיוחד גם קבע כי "גברים בדואים רבים בנגב חיים במסגרת פוליגמית עם נשים ערביות שבאו מחוץ לישראל (בעיקר משטחי הרשות הפלסטינית, רצועת עזה וירדן)", אך לא מצאנו בין חומרי הוועדה נתונים כמותיים על מספרם של אלו, למעט על תיקים שהמטרה פתחה בגין פוליגמיה בין שנת 2016 לנובמבר 2020: 53 תיקים שבהם נרשמה אישה פלסטינית מכלל 651 תיקי הפוליגמיה שנפתחו בתקופה זו.⁹⁹ סביר להניח שנתונים אלו אינם משקפים את מספרם של כלל הגברים המוסלמים בדרום שנישאו לאישה פלסטינית.

הצוות קבע שההרתעה בעניין הנישואין לנשים פלסטיניות במשפחות פוליגמיות אינה אפקטיבית והמליץ על שורת צעדים ובהם אלה:¹⁰⁰

- **הגברת האכיפה של המשטרה כלפי שוהים בלתי חוקיים ועברייני פוליגמיה, תוך תיעדוף חקירות שיש להן עבירות נלוות** כמו הזנחה, התעללות, נישואי קטניות, נישואי כפייה, סחר והחזקה בתנאי עבדות ועבירות אלימות ומין. נציין כי החלטה על הגברת האכיפה (לאו דווקא בהקשר של נישואין לפלסטיניות) התקבלה כבר לפני כן, במסגרת דוח צוות המנכ"לים (ובעקבותיה החלטת הממשלה 4211) ובמסגרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1112 "עבירת ריבוי נישואין".
- הגדלת מספר החקירות של עבירות כלכליות נלוות לפוליגמיה (בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי).¹⁰¹

⁹⁶ לפי נתוני המשרד לביטחון פנים, בתוך עשר שנים גדל פי 2.4 מספרם של לא-יהודים שגרים בנגב שנחשדו בעבירות ביטחון, מ-365 חשודים בשנת 2010 ל-891 חשודים בשנת 2021. גם מספר הבדואים המעורבים בטרור גדל מ-2 ל-8 בכל אחת מהשנים 2010-2014, ל-15-25 בכל אחת מהשנים 2015-2018; איננו יודעים אם הגידול הזה במעורבות הבדואים בעבירות ביטחון ובטרור קשור במישרין לעניין הפוליגמיה. שם.

⁹⁷ בעניין זה נזכיר חוות דעת של שב"כ באשר לאוכלוסיית ערביי דור ב שהועברה לבית המשפט לעניינים מינהליים בשנת 2018. לפי חוות דעת זו אוכלוסיית ערביי דור ב תופסת את מדינה ישראל כמדינת אויב והיא מעורה בחברה שאינה פוסלת טרור ואלימות כלפי הציבור בישראל. בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, שר הפנים נ' מחמד מפארגה, פסק דין, 17 ביוני, 2018, סע' 46-50.

⁹⁸ שם

⁹⁹ שבעה תיקים נפתחו בכל המחוזות האלו יחד: ירושלים, צפון, חוף ותל אביב. המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

¹⁰⁰ שם.

¹⁰¹ בעניין זה הזכיר אמיר שהרבני, מנהל אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי כי במקרים רבים של פוליגמיה משפחות פלסטיניות מקבלות גמלאות של המוסד לביטוח לאומי. שיחת טלפון ודוא"ל, 29 בדצמבר 2021.

הצוות המיוחד קבע שההרתעה בעניין הנישואין לנשים פלסטיניות במשפחות פוליגמיות אינה אפקטיבית והמליץ על שורת צעדים ובהם הגברת האכיפה, החמרת הענישה, צמצום כניסת שוהים בלתי חוקיים לישראל, שינויי חקיקה באשר להתאזרחות של ילדי נשים פלסטיניות ושינויי חקיקה שיקשו קבלת גמלת הבטחת הכנסה כאשר האישה היא שוהה בלתי חוקית.

- צעדים לצמצום כניסת שוהים בלתי חוקיים, בשיתוף פעולה או באחריות גופים ביטחוניים. בין הצעדים: השלמת תוואי גדר הביטחון בדרום הר חברון, שינוי במדיניות הבדיקה לנושאי תעודות זהות כחולות במעברים בקו התפר, הקמת מערכת לאומית לעוברים במעברי קו התפר;¹⁰² שיפור בחינת הזכאות לאזרחות ישראלית.¹⁰³
- **החמרת הענישה על פוליגמיה**, במקרים שבהם האישה היא פלסטינית שהיא שוהה בלתי-חוקית; הצוות הציע שהפרקליטות תנחה את התובעים להציג את השיקול הזה בשלב הטיעונים לעונש. לפי המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים התנגד להמלצה זו.¹⁰⁴
- **בחינת תיקון חקיקה, שיקנה לשר הפנים שיקול דעת במתן אזרחות לילדים לאם שהיא שוהה בלתי חוקית בתא משפחתי פוליגמי.**¹⁰⁵
- תיקון של סעיף 7(5) לתקנות הבטחת הכנסה, תשמ"ב-1982,¹⁰⁶ שלפיו לא תינתן גמלה במקרה שבו הזוג שאינו תושב ישראל הוא שוהה בלתי-חוקי בישראל כך שלא יתאפשר לבעל האישה פלסטינית שנמצאת במשפחה פוליגמית להיות זכאי לקבלת קצבת הבטחת הכנסה.
- המשטרה המליצה **להקים גורם מתכלל ברמה הלאומית לטיפול במגזר הבדואי** וכן להקים "שולחן עגול" שיתמודד באופן רב-מערכתי עם נושאים חברתיים וכלכליים במגזר הבדואי. בעניין זה **נזכיר את הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב**, שאמורה לעסוק בנושאים האלו: הסדרה, חברה וקהילה, ממשקים מול הרשויות, פיתוח כלכלי-חברתי, פיתוח תשתיות, תכנון סטטוטורי ושיווק מגרשים לבנייה.¹⁰⁷

¹⁰² צעדים אלו יינקטו בשיתוף פעולה או באחריות שב"כ, המשטרה, צה"ל, משרד הביטחון, המל"ל ומשרד האוצר. שם.

¹⁰³ לשם כך יוקם צוות באחריות רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי, משרתת ישראל, משרד הרווחה, שב"כ ומתאם הפעולות בשטחים.

¹⁰⁴ המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

¹⁰⁵ המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

¹⁰⁶ **תקנות הבטחת הכנסה, תשמ"ב-1982, ס' 57(5)** קובע כי זכאותו של תושב ישראל לגמלת הבטחת הכנסה תחושב ללא תלות בזכאותו של בן הזוג, כאשר בן הזוג המתגורר עם הזכאי אינו תושב ישראל.

¹⁰⁷ אתר **הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב**. תאריך כניסה לאתר: 27 בדצמבר 2021. הרשות הוקמה בשנת 2007 מכוח החלטת ממשלה 1999; בהחלטה נקבע כי ייעודי הרשות הם לא רק הסדרת תביעות בעלות על קרקע והסדרת מגורי קבע ותשתיות עבורם, אלא גם סיוע בהשתלבות בתעסוקה, תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה. החלטת ממשלה 1999 של הממשלה ה-31, **הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב**, 15 ביולי 2007.

- הצוות הציע גם לנהל **מערכה תודעתית-תקשורתית נגד הפוליגמיה**.¹⁰⁸ לכך התנגדה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בטענה שקמפיין פומבי נגד פוליגמיה יכול לעורר אנטגוניזם ועדיף להשתמש ברטוריקה שתקדם את "חיזוק האישה הבדואית".¹⁰⁹ כאמור, המלצות אלו היו אמורות להיות מוצגות בפני ועדת השרים לעניין התמודדות עם תופעת הפוליגמיה עוד בקיץ 2019, אך זו התפזרה ולא הוקמה מחדש עד היום.¹¹⁰

5. דיווחים למשטרה על חשדות לפוליגמיה

כאמור, אחד המוקדים המרכזיים של המלצות הצוות הבין-משרדי להגברת האכיפה היה העברת דיווחים על חשדות לפוליגמיה מגורמים רשמיים למשטרה – כדי לספק מידע שיאפשר פתיחת תיקים והמשך חקירה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה **למשרד לביטחון הפנים** בבקשה לקבל נתונים על הדיווחים שהעבירו הגורמים המחויבים לכך למשטרה. לפי תשובת המשטרה, "**אי-אפשר לדייק את כמות הדיווחים שמגיעים מכל גוף**".¹¹¹ בעניין זה נציין כי בנוהל העברת מידע נקבע כי בתום כל שנה קלנדרית תעביר המשטרה ללשכת פרקליט המדינה דוח שיכלול נתונים על מספר הפניות שהועברו אליה בעניין הפוליגמיה, זהות הגורם המעביר וסטטוס הטיפול בפניה. פנינו למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל את הדוחות השנתיים והמשרד השיב כי **הנוהל הוצג בפני אגף חקירות ומודיעין רק בשנה שעברה ועדיין לא קיבל אישור רשמי**. יחד עם זאת צוין בתשובת המשטרה כי היא פעלה בדרך קפדנית יותר מהנדרש בנוהל, בכך שהעבירה למשרד המשפטים דיווחים אחת לשלושה חודשים ובהתאם לדרישות של המשרד לצרכי הוועדה להתמודדות עם השפעותיה השליליות של הפוליגמיה. המשטרה לא העבירה לנו את הדיווחים האלו.¹¹²

על מנת לאמוד את סדר גודל הדיווחים על חשדות לפוליגמיה שהמשטרה מקבלת מגורמים רשמיים פנינו לכמה מהם בבקשה לנתונים על דיווחיהם. להלן יוצג המידע שהתקבל; נציין

¹⁰⁸ המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

¹⁰⁹ המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

¹¹⁰ הילה כהן-אייס, מרכזת בכירה (תיקון ומידע), מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בדצמבר 2021.

¹¹¹ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

¹¹² שם, מכתב מתאריך 28 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 3 בינואר 2022.

למשטרה אין נתונים על מספר הדיווחים שהגיעו מכל אחד מהגופים המדווחים לה על חשדות לפוליגמיה.

שתיתכן חפיפה בין דיווחי הגופים השונים, כלומר ייתכן שגופים שונים דיווחו על אותה משפחה פוליגמית ולכן אי-אפשר לסכום את נתוניהם.

דיווחי המוסד לביטוח לאומי

כאמור, המוסד לביטוח לאומי צורף לנוהל העברת מידע בינואר 2019.¹¹³ מהמוסד נמסר כי מאז הוא העביר למשטרה יותר ממאה חשדות לפוליגמיה; עם זאת, בבחינה מעמיקה יותר של המקרים הוחלט להעביר למשטרה רק את אלו שבהם הייתה ראייה משמעותית ולכן בפועל מספר המקרים מצומצם יותר.¹¹⁴ **מהתשובה האמורה אי-אפשר להבין כמה מקרים המוסד לביטוח לאומי העביר למשטרה בסופו של דבר והמוסד לא השיב על שאלתנו בעניין זה.** בישיבת צוות המעקב שנערכה במרץ 2021 מסרה נציגת המוסד לביטוח לאומי כי לתפיסתם יש "לחדד את המודל של העברת מידע".¹¹⁵ לדברי אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, מערכת המחשוב של המוסד אינה יכולה להפיק נתונים על חקירות או על תלונות שהועברו למשטרה בגין הונאה שקשורה בפוליגמיה.¹¹⁶

באוקטובר 2020 דיווחה נציגת המוסד לביטוח לאומי לצוות היישום והמעקב כי המוסד עדכן חלק מטפסיו כך שיכללו שאלות ספציפיות באשר לפוליגמיה, אך לדבריה "נראה כי האוכלוסייה מבינה את השינוי ונמנעת מלהשיב על שאלות אלו".¹¹⁷

דיווחי בתי הדין השרעיים

לבתי הדין השרעיים יש סמכות לעסוק בשורת נושאים, רובם בתחום המשפחה: נישואין, גירושין, יחסי ממון בין בני זוג, אבהות, משמורת על ילדים ומזונות. אשר לפעילותם הקשורה ישירות לנישואין, **בתי הדין השרעיים מוסמכים לערוך חוזי נישואין ולאשרר נישואין לפי דיני**

¹¹³ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018. החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#). 25 באוקטובר 2018. אלעד זכות, יועץ בכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021.

¹¹⁴ אלעד זכות, יועץ בכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 8 בנובמבר 2021.

¹¹⁵ משרד המשפטים, לשכת המנהל הכללי, סיכום דיון מיום 15.3.2021 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות.

¹¹⁶ אמיר שהרבני, מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 29 בדצמבר 2021.

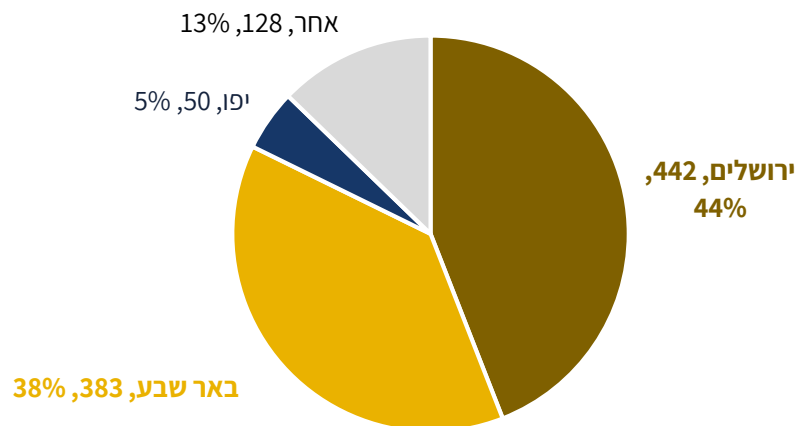
¹¹⁷ סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

לא התקבלו מהמוסד לביטוח לאומי נתונים ברורים על מספר הדיווחים שהוא העביר למשטרה על פוליגמיה. נראה כי אין לו אפשרות להפיק נתונים אלו.

השריעה האסלמית.¹¹⁸ נישואין של מוסלמים בישראל נערכים לפני רושם נישואין שמינה הקאדי (שופט מוסלמי). לפי הדין השרעי, כדי שיהיה תוקף להסכם נישואין, די בצדדים לנישואין ובשני עדים, ואין צורך בהסכם בכתב או ברישום של ההסכם בפני מוסד כלשהו. בית הדין השרעי מוסמך גם לאשרר נישואין שנערכו מחוץ לכתליו (בדרך כלל בבתי דין שרעיים בשטחי הרשות הפלסטינית או במזרח ירושלים – שם נישואין פוליגמיים הם חוקיים). **מכאן, שבישראל הקאדי אינו רשאי לערוך נישואין שלא על פי הדין הישראלי (למשל נישואין פוליגמיים), אך הוא רשאי לאשרר ולרשום נישואין שנערכו על ידי גורם אחר, כולל גורמים שאינם ישראלים.** רוב תושבי מזרח ירושלים נישאים בפני בית הדין השרעי הירדני שבמזרח העיר (שאינו כפוף להנהלת בתי הדין השרעיים, שנמצאים באחריות משרד המשפטים הישראלי) ולאחר מכן הם פונים לאשרר את הנישואין בבית הדין השרעי שבמערב העיר.¹¹⁹

כאמור, בתי הדין השרעיים מדווחים על חשדות לפוליגמיה שעולים תוך כדי עבודתם השוטפת. להלן יוצגו נתונים על חשדות שדווחו למשטרה בשנים 2017-2021 (עד השבוע הראשון של נובמבר).¹²⁰

תרשים 1: דיווחי בתי הדין השרעיים על חשדות לפוליגמיה, לפי בית דין, 2017 עד תחילת נובמבר 2021¹²¹



בתי הדין השרעיים מעבירים למשטרה דיווחים על חשדות לפוליגמיה. בין שנת 2017 לנובמבר 2021 הועברו כ-1,000 דיווחים: 44% מהם מבית הדין השרעי של ירושלים ו-38% מבית הדין של באר שבע.

¹¹⁸ תחומים נוספים שבהם בתי הדין השרעיים מוסמכים לפעול הם: ירושה, אפוטרופסות, המרת דת, וקף והקדש, צוואו וירושה ועוד. משרד המשפטים, הנהלת בתי הדין השרעיים, [דוח פעילות בתי הדין השרעיים לשנת 2020](#).

¹¹⁹ צח בן יהודה, [נישואי קטינות- נתונים וניתוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בדצמבר 2016.

¹²⁰ תשובת בתי הדין השרעיים, עו"ד ניבאל חסנין, ממונה, המחלקה המשפטית, הנהלת בתי הדין השרעיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2021.

¹²¹ שם.

לפי נתוני התרשים, מתחילת שנת 2017 ועד תחילת נובמבר 2021 דיווחו בתי הדין השרעיים למשטרת ישראל על 1,003 מקרי חשד לפוליגמיה. ככל שהיקף הפוליגמיה מתבטא בדיווחי בתי הדין השרעיים למשטרה, מספר הדיווחים הגדול ביותר היה בבית הדין השרעי של ירושלים (442 דיווחים, שהם כ-44% מכלל הדיווחים בעניין זה) ומעט פחות בבית הדין של באר שבע (383 דיווחים, שהם כ-38% מכלל הדיווחים). כ-5% מהדיווחים הגיעו מבית הדין של יפו והשאר מבתי דין אחרים.¹²² נקדים ונציין שיש הבדל בין המספר הגדול של הדיווחים מירושלים לבין מספר התיקים שמטופלים במחוז ירושלים של המשטרה, כפי שיוצג ביתר פירוט בהמשך – בשנים אלו 69% מתיקי המשטרה נחקרו במחוז הדרום ורק 7% מהם נחקרו במחוז ירושלים (ראו תרשים 6 בפרק 6.1 העוסק בנתוני המשטרה).

ביקשנו לבחון את האפשרות שבדואים **תושבי הדרום** פונים דווקא לבית הדין השרעי של ירושלים לצורך אשרור נישואין פוליגמיים,¹²³ המדווחים על חשד לפוליגמיה למחוז ירושלים של המשטרה, ובהמשך תיקים אלו מועברים למחוז הדרום של המשטרה; אולם בעניין זה מסר עו"ד קוצ'י קאסם, סגן מנהל בתי הדין השרעיים שכלל הפונים מגיעים לבית הדין שבתחום שיפוטו נערכו הנישואין אבל יש מקרים **חריגים** של נישואין שמאושררים בבתי דין אחרים, בניגוד לסמכות המקומית שבחוק סדרי הדין השרעיים;¹²⁴ עוד מסר עו"ד קאסם כי **לא מזהה הגעה של תושבי הדרום לאשרור נישואין בבית הדין של ירושלים.**¹²⁵

¹²² בין הדיווחים שהועברו מבתי דין שרעיים אחרים: 42 הועברו מבית הדין של טייבה, 36 מבית הדין של באקה אל גרבייה, 20 מנצרת, 17 מעכו, 12 מחיפה, ואחד מסחנין. תשובת בתי הדין השרעיים, עו"ד ניבאל חסנין, ממונה, המחלקה המשפטית, הנהלת בתי הדין השרעיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2021.

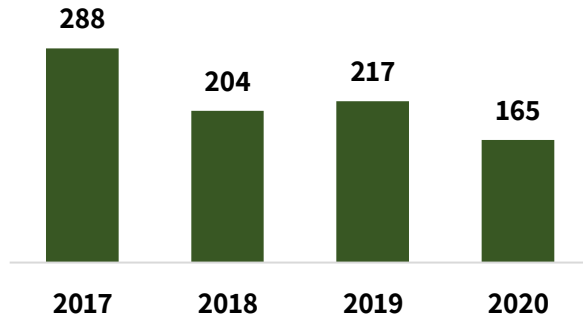
¹²³ בעניין זה נמסר מהמשטרה כי "מדיניות האכיפה היא אחידה בכל הארץ וכנגד כל מגזר". רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-28 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 3 בינואר 2022.

¹²⁴ [חוק הקאדים, תשכ"א-1961](#) קובע אזורי שיפוט לבתי הדין השרעיים ואת האפשרות להעברה של עניין מבית דין שרעי מסוים למקום שאינו מושבו בהסכמת נשיא בית הדין השרעי לערעורים, אם ראה לעשות כן למען הצדק או למען יעילות הדיון. לפי [תקנות הקאדים \(קביעת מושבם ואזורי שיפוטם של בתי הדין השרעיים\)](#), [תשע"ז-2017](#), בית הדין השרעי של ירושלים מוסמך לשפוט בנפת ירושלים ובית הדין השרעי של באר שבע מוסמך לשפוט בנפת באר שבע, בהתאם [להגדרת גבולות הנפות שנקבעה בהודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם](#).

¹²⁵ עו"ד קוצ'י קאסם, סגן מנהל בתי הדין השרעיים, משרד המשפטים, דוא"ל 26 בדצמבר 2021.

תרשים 2: דיווחי בתי הדין השרעיים על חשדות לפוליגמיה בשנים 2017-2020¹²⁶

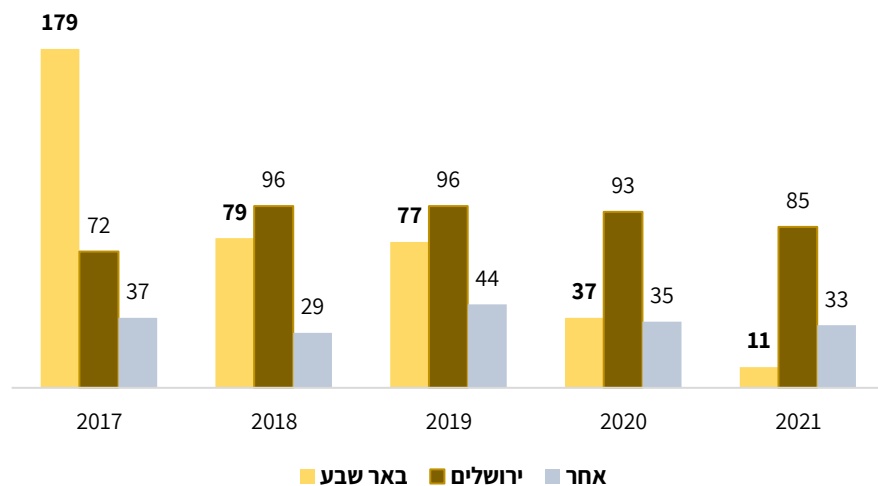
מאז שנת 2017 קטן מספר הדיווחים שהעבירו בתי הדין השרעיים, מ-288 בשנת 2017 ל-165 בשנת 2020. איננו יודעים אם הסיבה לכך היא הטמעת דרישות החוק באורח החיים של האוכלוסייה הבדואית או הימנעות של משפחות פוליגמיות מפנייה לבתי הדין.



לפי נתוני התרשים, בין 2017 ל-2020 קטן מספרם של כלל הדיווחים שהעבירו בתי הדין למשטרה מ-288 ל-165, ובשנת 2021 (עד השבוע הראשון של נובמבר) נמסרו 129 דיווחים – ירידה מממוצע של 24 דיווחים בחודש בשנת 2017 לכ-13 דיווחים בחודש בשנת 2021. איננו יודעים אם הסיבה לכך היא הטמעת דרישות החוק באורח החיים של האוכלוסייה הבדואית (ועקב כך ירידה בצורך בדיווחים אלו) או ירידה בפניות של משפחות פוליגמיות לבתי הדין השרעיים לאשרור נישואין. על כל פנים, עיקר הקיטון במספר הדיווחים נובע מירידה בדיווחים שהועברו מבית הדין השרעי של באר שבע, כפי שיוצג בתרשים 3:¹²⁷

תרשים 3: דיווחי בתי הדין השרעיים למשטרה, לפי בית דין, 2017 עד נובמבר 2021¹²⁸

עיקר הקיטון במספר הדיווחים היה בבית הדין השרעי של באר שבע.



¹²⁶ תשובת בתי הדין השרעיים, עו"ד ניבאל חסנין, ממונה, המחלקה המשפטית, הנהלת בתי הדין השרעיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2021.

¹²⁷ בתרשים מוצגים הדיווחים של בתי הדין שמהם הגיעו 82% מהדיווחים: ירושלים ובאר שבע. שם.

¹²⁸ תשובת בתי הדין השרעיים, עו"ד ניבאל חסנין, ממונה, המחלקה המשפטית, הנהלת בתי הדין השרעיים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2021.

לפי נתונים אלו, בחמש השנים האחרונות **מספר הדיווחים של בית הדין השרעי של באר שבע קטן במידה ניכרת**, מ-179 דיווחים בשנת 2017 ל-37 דיווחים בשנת 2020. בשנת 2021 (עד תחילת נובמבר) דיווח בית הדין השרעי של באר שבע רק על 11 מקרים של חשד לפוליגמיה. מגמה שונה נראית בנתוני בית הדין השרעי של ירושלים, אשר בשנת 2017 העביר למשטרה 72 דיווחים ובשנים שלאחר מכן גדל מספר הדיווחים ל-93-96 בשנה (כאמור, נתוני שנת 2021 אינם מלאים). איננו יודעים אם הקיטון במספר הדיווחים נובע משינוי בהיקפי ביצוע העבירה בפועל או משינוי בדיווח לרשויות על נישואין פוליגמיים. לדברי הקאדי ד"ר איאד זחאלקה, מנהל בתי הדין השרעיים, בישיבת צוות היישום והמעקב שהתקיימה באוקטובר 2020 "הירידה נובעת מהבנה של האוכלוסייה כי המידע מועבר לרשויות, אבל גם מתוך תחילתו של תהליך שינוי התפיסה בחברה הבדואית".¹²⁹ במרץ 2021 מסר ד"ר זחאלקה לוועדת היישום והמעקב כי עיקר הנישואין הפוליגמיים הם של אנשים שגילם מבוגר יחסית, ומכאן הוא הסיק כי יש מגמת שינוי בקרב צעירים; בהקשר זה הוא דיווח על כוונתו לקיים דיונים בעניין נזקי הפוליגמיה עם אנשי דת וקאדים ולהעלות את המודעות לתופעה והצורך בצמצומה.¹³⁰

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מבתי הדין השרעיים גם נתונים על מעורבות קטינות ומעורבות נשים פלסטיניות בנישואין פוליגמיים; מבתי הדין השרעיים נמסר כי אין באפשרות מערכת המיחשוב שלהם להפיק נתונים על כך.¹³¹

דיווחי רשות האוכלוסין וההגירה

להלן יוצגו בתרשים 4 נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על 270 תלונות שהועברו מלשכת **באר שבע** למשטרת ישראל בדבר חשד לעבירה של נישואי פוליגמיה בין שנת 2017 לאוקטובר 2021. דיווחים אלו התבססו על נתוני רישום תעודות נישואין.

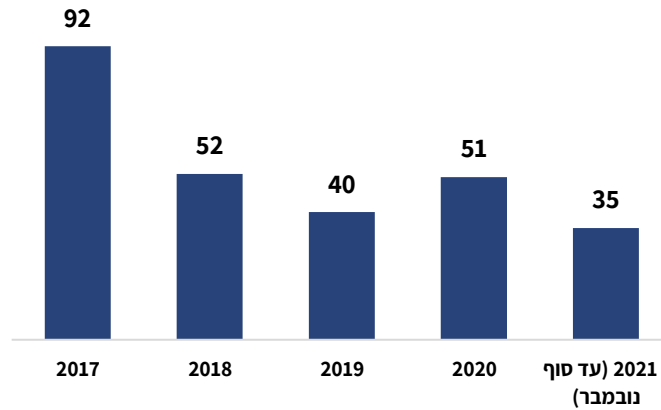
¹²⁹ סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹³⁰ סיכומי ישיבות צוות המעקב הועברו בדוא"ל על ידי מתאמת הצוות, עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות, 11 בנובמבר 2021.

¹³¹ שם.

תרשים 4: תלונות על פוליגמיה שהועברו למשטרת ישראל מלשכת באר שבע של רשות

האוכלוסין וההגירה, 2017 עד נובמבר 2021¹³²



גם רשות האוכלוסין וההגירה מוסרת למשטרה דיווחים על חשדות לפוליגמיה, אך יש נתונים על כך רק מלשכת באר שבע. מאז שנת 2017 קטן מספרם של הדיווחים שהעבירה הלשכה בבאר שבע מ-92 דיווחים בשנת 2017 ל-51 דיווחים בשנת 2020. נראה כי הקיטון נמשך גם בשנת 2021.

לפי נתוני התרשים, בשנת 2017 לשכת באר שבע של רשות האוכלוסין וההגירה העבירה למשטרה 92 תלונות על חשדות לפוליגמיה. בשנים שלאחר מכן הועבר מספר קטן בהרבה של תלונות – בין 40-52 תלונות בין השנים 2018-2020, ו-35 תלונות בין ינואר לנובמבר 2021.¹³³ כלומר במהלך השנים האלו מספר הפניות הממוצע לחודש קטן לפחות ממחצית. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, **לשכת באר שבע היא הלשכה היחידה שמתעדת במרוכז את הדיווחים שהועברו למשטרה** והתלונות של לשכה זו הן חלק נכבד מכל התלונות שרשות האוכלוסין וההגירה מעבירה למשטרה בגין עבירת הפוליגמיה.¹³⁴ בעקבות נתוני בתי הדין השרעיים שהעידו על שיעור גבוה יחסית של דיווחים על פוליגמיה בירושלים (שהיה גבוה אף יותר משיעור הדיווחים בבאר שבע, ראו תרשים 1) פנינו לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לנתונים על תלונות שהוגשו מלשכת ירושלים. בתשובת הרשות לא נמסרו נתונים על ירושלים במבט רב-שנתי, אך נכתב כי בשנת 2021 (עד סוף נובמבר) **כלל לשכות הרשות** העבירו למשטרה 45 תלונות: 35 מהן הועברו מלשכת באר שבע (כאמור בתרשים 4); שש תלונות הועברו מלשכת מזרח ירושלים והשאר (ארבע תלונות) הועברו על ידי לשכות אחרות.¹³⁵

נזכיר כי בתקופה המקבילה (2017-2021) בית הדין השרעי של באר שבע העביר למשטרה דיווחים על 383 חשדות לפוליגמיה – יותר ממספר הדיווחים שהועברו מלשכת באר שבע של

¹³² רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 בנובמבר, 20 בנובמבר, 7 בדצמבר ו-8 בדצמבר 2021. שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2021.

¹³³ בשנת 2021, עד חודש אוקטובר העבירה לשכת באר שבע של רשות האוכלוסין וההגירה למשטרה 24 תלונות על פוליגמיה (בממוצע 2.4 תלונות בחודש), ובנובמבר העבירה לשכת באר שבע 11 תלונות נוספות. שם.

¹³⁴ שם.

¹³⁵ רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 בנובמבר, 20 בנובמבר, 7 בדצמבר ו-8 בדצמבר 2021. שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2021.

רשות האוכלוסין וההגירה (כאמור, 270 דיווחים); מספר הדיווחים של גופים אלו לא אמור להיות זהה שכן לגופים שונים יש אינדיקציות שונות לגבי פוליגמיה.

כאמור, בשנים האחרונות קטן מספר הדיווחים של רשות האוכלוסין וההגירה למשטרה על חשדות לפוליגמיה. דיווחים אלו התבססו על נתוני רישום תעודות נישואין. מנגד, רשות האוכלוסין וההגירה מסרה לצוות המעקב והיישום בחודש אפריל 2020 כי **נתוני הלידות של רווקות ושל גרושות (מוסלמיות במחוז הדרום) דווקא נמצאים במגמת עלייה** ומכך הסיקה הרשות שהפוליגמיה נמשכת, אבל מקבלת ביטוי שונה בנתוני מרשם האוכלוסין.¹³⁶

פרקליטות המדינה – החטיבה האזרחית

כאמור, בדוח הצוות הבין-משרדי, **הוחלט שלא להחיל את נוהל העברת מידע על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב** כדי לא לפגוע בפעילותה, ולהטיל עליה לדווח רק על מקרים קיצוניים יחסית, כמו משפחות שבהן הגבר נשוי לשלוש נשים או יותר. מקרים אלו אמורים להגיע לידיעת הפרקליטות האזרחית. לפי דיווחים של החטיבה האזרחית של פרקליטות המדינה לצוות היישום והמעקב:¹³⁷

- בין ינואר 2019 לתחילת אוגוסט 2019 (במהלך שבעה חודשים) היא דיווחה למשטרה על ארבעה מקרי חשד לפוליגמיה ובכוונתה היה לדווח על תשעה חשדות נוספים, מרביתם במחוז הדרום.¹³⁸
- בין ספטמבר 2019 למאי 2020 (במהלך תשעה חודשים) הפרקליטות האזרחית העבירה 26 דיווחים למשטרה, רובם ממחוז הדרום.¹³⁹

¹³⁶ סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹³⁷ איננו יודעים אם נתונים אלו מתייחסים רק למידע שהגיע מהרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, או שהם כוללים גם דיווחים ממקורות אחרים. בדוח הצוות הבין-משרדי החטיבה האזרחית של הפרקליטות הוזכרה רק בהקשר של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

¹³⁸ סיכום ישיבה מיום 2.7.2019 של צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה הפועל לפי החלטת ממשלה 4211, מכתב מעו"ד נעימה חנאוי-כראם, יועצת למנכ"לית משרד המשפטים, 5 באוגוסט 2019.

¹³⁹ סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

כאמור בתחילת הפרק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל נתונים על דיווחי הגורמים השונים. בין היתר נמסר בתשובת המשרד כי "אפשר לומר בבירור שרוב הדיווחים מגיעים מרשות האוכלוסין"¹⁴⁰; אך מהנתונים שהוצגו לעיל, עולה כי הגוף הרשמי שהעביר את מרבית הדיווחים בארבע השנים האחרונות היה בתי הדין השרעיים (מאות דיווחים בשנה מכל בתי הדין) ולא רשות האוכלוסין וההגירה (עשרות דיווחים בשנה, מרביתם מלשכת באר שבע).¹⁴¹

6. נתוני אכיפה – תיקי פוליגמיה שנפתחו במשטרה והטיפול בהם

כאמור, רשויות המדינה מכירות בכך שבעבר הייתה נהוגה אכיפה מעטה של עבירת הפוליגמיה ובצורך להגביר אותה.¹⁴² בטרם יוצגו נתוני המשטרה העדכניים על האכיפה נזכיר את סדר הגודל של האכיפה המשטרית בשנים שקדמו לדוח הצוות הבין-משרדי ולהחלטת הממשלה: לפי דוח של מרכז רקמן באוניברסיטת בר אילן, בין השנים 2006-2015 פתחה המשטרה בין 20-48 תיקי פוליגמיה בשנה שבהם החשוד היה לא-יהודי ומספר קטן בהרבה של תיקים שבהם נרשם חשוד יהודי.¹⁴³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים ולפרקליטות המדינה בבקשה לקבל נתונים על עבירת ריבוי נישואין (ס' 176 לחוק העונשין), והם יוצגו להלן. נציין שלגופים האלו יש מערכות מחשוב נפרדות ולכן הנתונים שמופקים מהן אינם זהים; כמו כן, אין הקבלה מדויקת בין מחוזות המשטרה למחוזות הפרקליטות. עם זאת, נקדים ונציין כי המגמות הנשקפות מנתוני שני הגופים דומות.

6.1 נתוני משטרת ישראל: פתיחת תיקים והמשך ההליך הפלילי

להלן יוצגו נתוני המשטרה שהעביר המשרד לביטחון הפנים על 631 תיקים שנפתחו מתחילת שנת 2017 לנובמבר 2021. יודגש, כי שינויים שחלים לאורך השנים במספר התיקים יכולים לייצג

¹⁴⁰ רפ"ק עו"ד מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב מתאריך 31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 21 בנובמבר 2021.

¹⁴¹ לפי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה לפנייתנו, חלק הארי של התלונות למשטרה על פוליגמיה מגיע מלשכת באר שבע ומשאר הלשכות הועברו תלונות בודדות. רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 7 בדצמבר ו-8 בדצמבר 2021.

¹⁴² החלטת ממשלה מס' 4211 של הממשלה ה-34, [מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה – יישום ומעקב](#) אחר עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה. 25 באוקטובר 2018.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה – סוגי עבירות ומבצעי עבירה, [הנחייה מס' 4.1112, עבירת ריבוי נישואין](#). תאריך פרסום ההנחיה: 23 בינואר 2017; תאריך עדכון: יולי 2021.

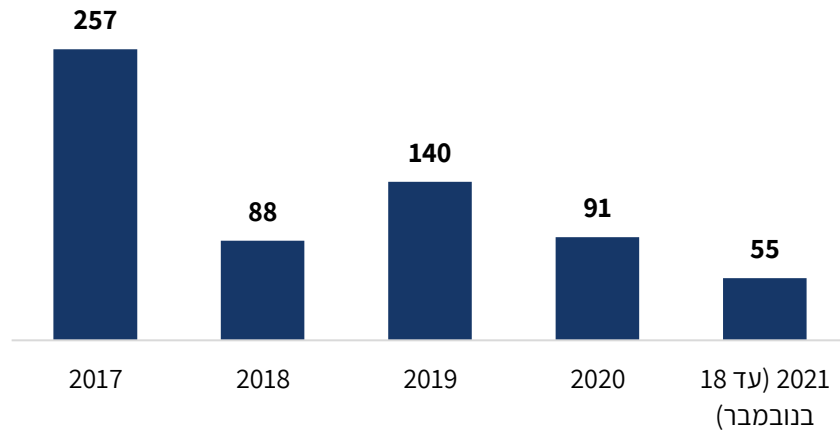
[דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018

¹⁴³ המרכז לקידום מעמד האישה על שם רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, [נישום ומשפחה בישראל, דו שנתון סטטיסטי, 2018](#). פורסם ב-2019. מספר התיקים שנפתחו בקרב יהודים היה קטן בהרבה ועמד על לא יותר משבעה תיקים בשנה.

שינויים בהיקף העבירה בפועל, אך הם יכולים לשקף גם שינויים בהיקף הדיווחים של הגופים השונים למשטרה.

תרשים 5: תיקי פוליגמיה שנפתחו בין שנת 2017 ל-18 בנובמבר 2021¹⁴⁴

בין שנת 2017
לאמצע נובמבר
2021 נפתחו
במשטרת ישראל 631
תיקים בגין פוליגמיה.
השנה שבה נפתח
מספר התיקים הגדול
ביותר (257) הייתה
2017 ומאז קטן
מספרם במידה
ניכרת.



לפי נתוני התרשים, בשנים 2017-2021 נרשמה מגמה מעורבת בפתיחת תיקי פוליגמיה במשטרה. שנת השיא במספר התיקים הייתה 2017 (257 תיקים) – השנה שבה פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. בשנה שלאחר מכן קטן מספר זה ל-88 (כשליש מהמספר בשנה הקודמת). לאחר גידול מסוים במספר התיקים ב-2019 (140 תיקים)¹⁴⁵ קטן מספרם שוב עד שבשנת 2021 (עד 18 בנובמבר) נפתחו 55 תיקים בלבד.

לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, **"בעוד שבהתחלה היה 'קל' לחשוף את העבירה שכן הגברים הפוליגמיים דיווחו לרשויות על ריבוי הנישואין, בשנתיים האחרונות אנו רואים ירידה בדיווחים על נישואין שניים וקיים קושי 'לחשוף' את העבירה. בני זוג מגדירים את עצמם כידועים בציבור ללא נישואין ועל כן לא ניתן לאכוף כנגדם ולהתמודד עם ההשפעות הרעות של התופעה"**.¹⁴⁶

¹⁴⁴ רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

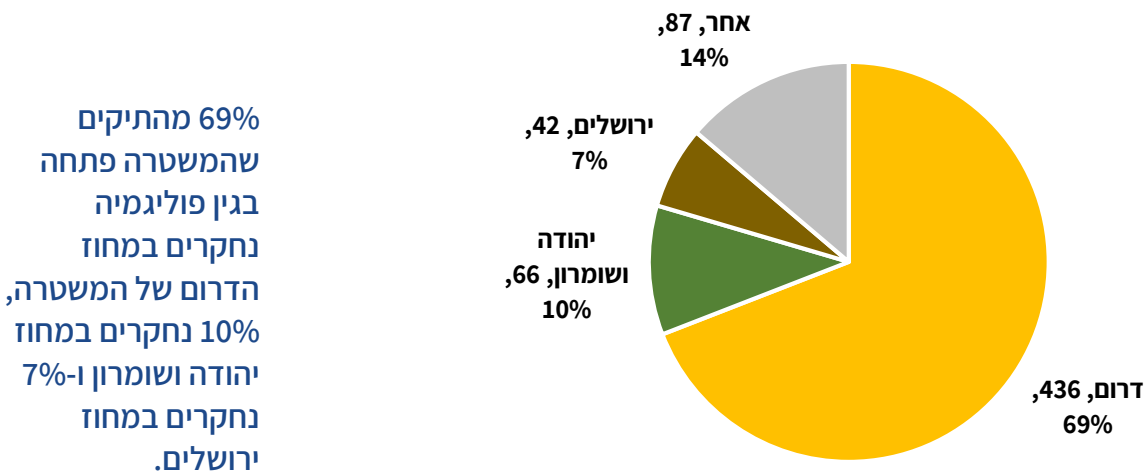
¹⁴⁵ לפי דיווח של המשטרה לוועדת היישום והמעקב, בשנת 2019 נפתחו 136 תיקי פוליגמיה – 32 מהם על בסיס דיווחי המוסד לביטוח לאומי. סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹⁴⁶ רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

עניין זה עלה גם בדיון של צוות המעקב שהתקיים לפני כשנה, שבו אמרה נציגת המשטרה כי האוכלוסייה הבדואית למדה להימנע מדיווחים לרשויות על עצם קיום הנישואין. על כך השיבה בדיון מרכזת הצוות דאז עו"ד סוזן דסוקי, כי מחלקת משפט ציבורי-חוקתי בייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים בוחנת חוות דעת באשר לאינדיקציות נקודתיות בקשר להגדרת הנישואין.¹⁴⁷ בין היתר נדונה האפשרות לקבוע בנוהל כי המשטרה תוכל לפתוח בחקירה במקרים של גבר נשוי שמצהיר שיש לו גם ידועה בציבור, וזאת בעקבות העברת מידע על הצהרות כאלו מצד מי שנמנה עם האוכלוסייה הבדואית בנגב מהמוסד לביטוח לאומי למשטרה. הדיונים באפשרות זו העלו שאלות משפטיות והדיון בה לא מוצה לאור עמדת המשטרה שלפיה בשלב זה אין כוונה לבצע חקירות בנוגע לידועים בציבור במגזר ספציפי.¹⁴⁸

בשנים 2017-2021 חלק הארי של תיקי המשטרה נחקר במחוז הדרום:

תרשים 6: תיקי פוליגמיה לפי מחוז המשטרה החוקר, 2017 עד 18 בנובמבר 2021¹⁴⁹



לפי התרשים, בין 2017 ל-18 בנובמבר 2021 - 69% מתיקי הפוליגמיה נחקרו במחוז הדרום של המשטרה, 10% במחוז יהודה ושומרון, 7% במחוז ירושלים והשאר במחוזות אחרים.

¹⁴⁷ סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹⁴⁸ נור שיבלי, המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, משרד המשפטים, שיחות טלפון 30 בנובמבר, 7 בדצמבר, 29 בדצמבר, 2021, הודעה, 29 בדצמבר 2021, דוא"ל, 13 בינואר 2022.

¹⁴⁹ המחוזות האחרים הם: מחוז המרכז (33 תיקים), מחוז הצפון (26 תיקים), מחוז תל אביב (חמישה תיקים) ויחידות בט"פ ומח"ש (שני תיקים). רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

בעניין זה הובהר בתשובת המשטרה שככלל, תיקי משטרה נפתחים במחוז המשטרה שאליה מגיעים הדיווחים; יש מקרים שבהם החקירה מועברת למחוז אחר משיקולים הקשורים לחקירה, למשל: מקום המגורים של החשוד, של הקורבן או של העדים.¹⁵⁰

המשטרה העבירה לבקשתנו גם נתונים על קבוצת האוכלוסייה של החשודים – בשנים שהוזכרו לעיל, **98% מהחשודים היו לא-יהודים** (469 חשודים מתוך 478 ששדה הדת מולא בעבורם במערכת המחשוב של המשטרה) ורק 2% (9 חשודים) נרשמו במערכת המחשוב כיהודי או "לא ידוע".¹⁵¹

תיקי פוליגמיה שבהם מעורבות נשים פלסטיניות

לפי נתונים שהציג הצוות המיוחד להתמודדות עם נישואין לנשים פלסטיניות במשפחות פוליגמיות, בתקופה שבין שנת 2016 לנובמבר 2020 (קרוב לחמש שנים) פתחה המשטרה 651 תיקים בגין פוליגמיה וב-53 מהם (8%) העבירה הייתה כרוכה בנישואין לאישה פלסטינית. כמחצית התיקים של נישואין לאישה פלסטינית (26 תיקים) נפתחו במחוז הדרום של המשטרה וכ-38% (20 תיקים) נפתחו במחוז יהודה ושומרון; תיקים בודדים נפתחו במחוזות אחרים.¹⁵²

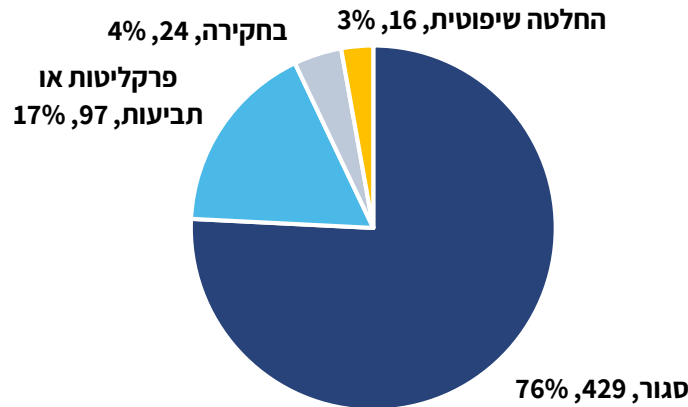
כלומר, מכלל תיקי הפוליגמיה שהמשטרה פתחה בחמש השנים שהוזכרו לעיל, עשרה תיקים בשנה בממוצע היו בגין ריבוי נישואין לאישה פלסטינית.

בתרשים 7 יוצגו נתונים על סטטוס הטיפול בתיקי פוליגמיה. היות שלעיתים ההליך הפלילי מתמשך וסביר להניח שתיקים שנפתחו בשנת 2021 עדיין מטופלים, יוצגו נתוני סטטוס הטיפול ללא התיקים שנפתחו בשנת 2021.

¹⁵⁰ רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-28 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 3 בינואר 2022.

¹⁵¹ שם.

¹⁵² שבעה תיקים נפתחו בכל המחוזות האלו יחד: ירושלים, צפון, חוף ותל אביב. המשרד לביטחון הפנים, המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, מצגת בנושא: בחינת דרכי התמודדות עם תופעת הנישואין לנשים הפלסטיניות במשפחות פוליגמיות, הצגת המלצות הצוות המיוחד לשר לביטחון הפנים ב-9 בדצמבר 2020. המצגת הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, יועצת השר לביטחון הפנים, 2 בדצמבר 2021.

תרשים 7: סטטוס הטיפול בתיקי פוליגמיה שנפתחו בין 2017 ל-2020¹⁵³

עד מועד הפקת הנתונים בנובמבר 2021 נסגרו 76% מהתיקים שנפתחו בין שנת 2017 לשנת 2020. רק 3% מהתיקים הגיעו להחלטה שיפוטית.

לפי נתוני התרשים, עד מועד הפקת הנתונים באמצע נובמבר 2021 נסגרו 76% מ-566 תיקי הפוליגמיה שנפתחו בשנים 2017-2020¹⁵⁴ ורק 16 תיקים (3%) הגיעו לכלל החלטה שיפוטית. במועד הפקת הנתונים, 17% מהתיקים עדיין היו בפרקליטות המדינה או במחלקת התביעות המשטרית לצורך גיבוש כתב אישום; 4% מהתיקים עדיין היו בחקירה.¹⁵⁵

בין שנת 2017 לנובמבר 2021 נסגרו בסך הכול 447 תיקים. עלות הסגירה הנפוצות ביותר בתיקים אלו היו "נסיבות העניין אינן מצדיקות פתיחה בחקירה" או "נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין", שנרשמו ב-84% מהתיקים שנסגרו. 13% מהתיקים נסגרו בגלל חוסר ראיות; ב-2% מהתיקים שנסגרו נרשמה העילה "עברייני לא נודע"; 1% מהתיקים נסגרו עקב התיישנות.¹⁵⁶ בהקשר זה נציין כי גם מבקר המדינה הצביע על שיעור גבוה של סגירת תיקים בעילה של נסיבות העניין אינן מצדיקות פתיחה בחקירה או העמדה לדין (בשנים 2017-2018)¹⁵⁷ ועל כך השיב משרד המשפטים למבקר המדינה כי מרבית התיקים האלו נסגרו מכיוון שמועד העבירה (כלומר תאריך הנישואין) היה זמן רב לפני פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה; המשטרה השיבה למבקר המדינה כי היא מחויבת לפתוח בחקירה בכל אירוע של פוליגמיה שנודע לה אולם אכיפה מתבצעת בדגש על אירועים שבהם הנישואין נערכו אחרי ינואר 2017.¹⁵⁸

¹⁵³ רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

¹⁵⁴ בקטגוריה זו כללנו תיקים שהוגדרו כגנוזים או בתהליך סגירה.

¹⁵⁵ בתיקים שהגיעו להחלטה שיפוטית, נאשם אחד זוכה והשאר הורשעו.

¹⁵⁶ תיקים בודדים נסגרו עקב מות החשוד או אי-איתור החשוד.

¹⁵⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 72 – חלק ראשון, היבטי משילות בנגב, אוגוסט 2021.

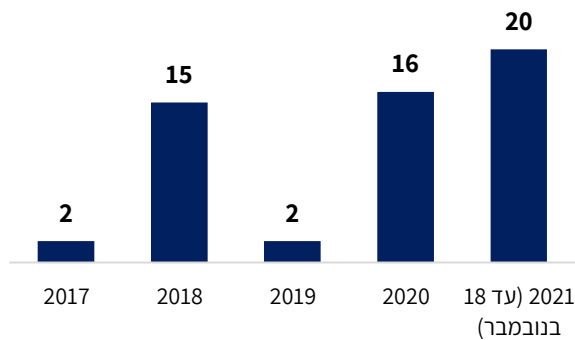
¹⁵⁸ הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 72א, אוגוסט 2021.

נציין שככל שחולף זמן ממועד פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אמור לגדול מספר התיקים שבהם תאריך הנישואין השניים הוא אחרי תאריך פרסום ההנחיה ולכן אפשר לצפות שבעתיד ייסגרו פחות תיקים.

להלן נתוני משטרת ישראל על מספר כתבי אישום שהוגשו בעבירת פוליגמיה בשנים האחרונות.

תרשים 8: כתבי אישום שהוגשו בגין פוליגמיה, 2017 עד 18 בנובמבר 2021¹⁵⁹

בין שנת 2017 לנובמבר 2021 הוגשו 55 כתבי אישום, מרביתם (65%) בשנתיים האחרונות. עד למועד הפקת הנתונים נקבעה ענישה ב-20 תיקים, וב-18 מהם נגזר עונש מאסר בפועל.



לפי נתוני התרשים, מאז שנת 2017 הוגשו 55 כתבי אישום בגין פוליגמיה – מרביתם (65%) בשנתיים האחרונות. אפשר שמספר כתבי האישום הגדול יחסית בשנת 2018 הוא תוצאה של מספר תיקי המשטרה הגדול-יחסית שנפתחו בשנת 2017, בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. נזכיר כי מספר תיקי הפוליגמיה שנפתחו במשטרה דווקא קטן מאז שנת 2017 (ראו תרשים 5); על כן נראה שהיה גידול בשיעור כתבי האישום יחסית למספר התיקים שנפתחו.¹⁶⁰

נקדים ונציין כי בתשובת הפרקליטות (הגורם המוסמך להגשת כתבי אישום בעבירה זו) על פנייתנו הודגש כי ייתכן שבחלק מהתיקים שבהם נרשמה עבירת פוליגמיה והוגש בהם כתב אישום, הוא הוגש שלא בגין עבירה זו אלא בגין עבירות אחרות שנרשמו בתיק.¹⁶¹

¹⁵⁹ רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

¹⁶⁰ אי-אפשר לחשב שיעור מדויק של כתבי אישום מקרב התיקים שנפתחו, מכיוון שכתבי אישום שהוגשו בשנה מסוימת לא בהכרח שייכים לתיקי חקירה שנפתחו באותה שנה.

¹⁶¹ שם.

להלן נתונים על הענישה שנגזרה על המורשעים בפוליגמיה. **לפי נתונים אלו, בין 2017 לנובמבר 2021 נקבעה ענישה ב-20 תיקים - ב-18 מהם נקבע עונש מאסר בפועל, חלקם הגדול (13 תיקים) בשנתיים האחרונות.**¹⁶²

טבלה 1: גזרי דין של מאסר בפועל בתיקי פוליגמיה, 2017 עד נובמבר 2021¹⁶³

משך המאסר	מספר גזרי דין
עד שישה חודשים	6
שישה עד תשעה	9
תשעה חודשים עד שנה	1
יותר מארבע שנים	2
<u>סך הכול</u>	<u>18</u>

העונש המרבי על עבירת ריבוי נישואין הוא חמש שנות מאסר. כמעט כל עונשי המאסר שנגזרו בחמש השנים האחרונות היו של שנה או פחות. בתיקים אלו נרשמו גם עבירות אחרות ואי-אפשר לדעת מהי הענישה על כל עבירה לחוד.

לפי הטבלה, כמעט בכל גזרי הדין (מלבד שניים) משך המאסר היה שנה או פחות. יודגש כי לפחות בחלק מתיקי הפוליגמיה נרשמו גם עבירות אחרות ועונשי המאסר מיוחסים **לכלל העבירות בתיקים ולא רק לעבירת הפוליגמיה.**¹⁶⁴ בשני התיקים שבהם נקבע עונש מאסר של יותר מארבע שנים, העבירות הנלוות היו כליאת-שווא וכניסה או ישיבה בישראל שלא כחוק.¹⁶⁵ נזכיר שהחוק קבע עונש מירבי של חמש שנות מאסר על עבירת ריבוי נישואין.

נוסף על עונשי המאסר מאחורי סורג וברית, בשנים 2017-2019 נקבעו שלושה עונשי עבודות שירות (עונש אחד בכל אחת משלוש השנים האלו). **מאז שנת 2020 ועד למועד הפקת הנתונים בנובמבר 2021 לא נקבעו עבודות שירות כעונש על פוליגמיה.**¹⁶⁶ בהקשר זה נזכיר כי לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, החל מינואר 2017 היה על התביעה לעתור להטלת עונש הכולל רכיב של מאסר בפועל.¹⁶⁷

¹⁶² בשנת 2021 (עד אמצע נובמבר) נגזרו שמונה עונשי מאסר, בשנת 2020 נגזרו חמישה עונשי מאסר; בשנת 2019 נגזרו שלושה עונשי מאסר; עונש מאסר אחד נגזר בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018. רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

¹⁶³ שם.

¹⁶⁴ בין העבירות הנוספות שנרשמו בתיקים: תקיפת קטין וגרימת חבלה על ידי אחראי, כניסה או ישיבה בישראל שלא כחוק, כליאת שווא, התעללות פיזית או נפשית בקטין, הזנחת קטין, גרימת חבלה לקטין, תקיפה הגורמת חבלה ממש - בן זוג, תקיפה סתם - בן זוג. רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

¹⁶⁵ שחרור מוקדם מהכלא המתאפשר בכמה מנגנונים (שחרור מינהלי, ועדת שחרורים או היחידה לשחרור ממאסרים קצרים).

¹⁶⁶ שם.

¹⁶⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט פלילי, מדיניות התביעה - סוגי עבירות ומבצעי עבירה, הנחייה מס' 4.1112, עבירת ריבוי נישואין. תאריך פרסום ההנחיה: 23 בינואר 2017; תאריך עדכון: יולי 2021.

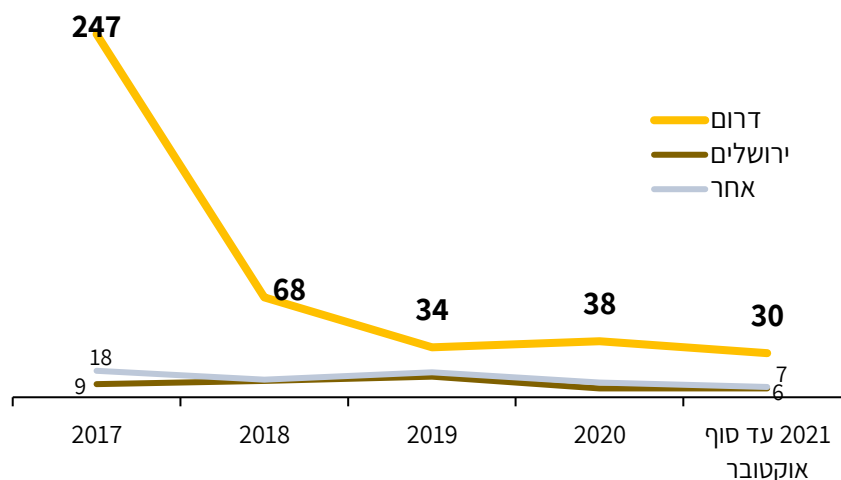
נתוני המשטרה אל מול נתוני בתי הדין השרעיים

לפי נתוני המשטרה, משנת 2017 עד נובמבר 2021 נפתחו במשטרה **631 תיקי פוליגמיה** ו-**76% מהם נסגרו**. **69% מתיקי המשטרה נפתחו במחוז הדרום** ו-**7% נפתחו במחוז ירושלים**. התפלגות זו שונה במידה ניכרת מהתפלגות הדיווחים שהועברו על ידי בתי הדין השרעיים, ש-**44% מהם הועברו מבית הדין של ירושלים** ו-**38% מהם הועברו מבית הדין של באר שבע**.

איננו יודעים מה הסיבה לפער בין השיעור הגבוה של הדיווחים מבית הדין השרעי של ירושלים לבין שיעורם הנמוך של התיקים שנפתחים במחוז המשטרתי המקביל.

6.2 נתוני פרקליטות המדינה: פתיחת תיקים והמשך התהליך הפלילי

להלן יוצגו נתוני הפרקליטות על הטיפול בתיקי פוליגמיה (שבהם נרשם סעיף 176 לחוק העונשין) שהועברו אליה מהמשטרה מתחילת 2017 ועד סוף אוקטובר 2021. בתקופה זו המשטרה העבירה לפרקליטות 527 תיקים; בתרשים 9 יוצגו נתונים אלו בחלוקה למחוזות הפרקליטות.

תרשים 9: תיקי פוליגמיה שנפתחו במחוזות הפרקליטות, 2017 עד אוקטובר 2021¹⁶⁸

בתרשים מופיעים 527 תיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2017 לאוקטובר 2021. 417 מהם (79%) נפתחו במחוז הדרום של הפרקליטות; במחוז ירושלים נפתחו 47 תיקים (9% מהתיקים) ובשאר המחוזות נפתחו פחות תיקים. **בדומה לתיקי המשטרה, רוב התיקים שנפתחו**

¹⁶⁸ בכלל התקופה המוצגת בתרשים נפתחו במחוז הדרום של הפרקליטות 417 תיקי פוליגמיה ובמחוז ירושלים 47 תיקים; מחוזות המשטרה האחרים הם: חיפה (28 תיקים בכלל השנים שבתרשים) מרכז (20 תיקים), צפון (10 תיקים) ותל אביב (שישה תיקים). עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב מתאריך 2 בדצמבר 2021. הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

בפרקליטות היו בשנת 2017 (274 תיקים – 90% מהם במחוז הדרום) ובשנים שלאחר מכן קטן מספרם במידה ניכרת.¹⁶⁹

מ-527 התיקים שבהם נרשמה עבירת פוליגמיה, 413 תיקים נסגרו במחוזות הפרקליטות (78%); כתב אישום הוגש ב-44 תיקים (31 מהם עדיין מתנהלים וב-13 תיקים הסתיים הליך שיפוטי). כאמור, בתשובת הפרקליטות הודגש כי ייתכן שבחלק מהתיקים שבהם נרשמה עבירת פוליגמיה והוגש בהם כתב אישום, הוא הוגש שלא בגין עבירה זו אלא בגין עבירות אחרות שנרשמו בתיק.¹⁷⁰

כאמור, משנת 2017 עד אוקטובר 2021 הוגשו כתבי אישום ב-44 תיקי פוליגמיה, ולפי רישומי הפרקליטות, בתיקים אלו הוגשו 50 כתבי אישום. הסיבה לכך שמספר כתבי האישום גדול ממספר התיקים היא שבתיק אחד אפשר להגיש יותר מכתב אישום אחד נגד יותר מנאשם אחד.¹⁷¹ רוב כתבי האישום הוגשו בשנתיים האחרונות – לפי נתוני הפרקליטות, מקרב 50 כתבי האישום: 14 הוגשו בשנת 2021 (עד סוף אוקטובר), 13 הוגשו בשנת 2020, חמישה בשנת 2019, 16 בשנת 2018 ושניים בשנת 2017.¹⁷²

להלן נתונים על כתבי אישום שנמסרו בשלושה דוחות שנתיים (מהשנים 2018-2020) ששלח עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה אל לשכת פרקליט המדינה.¹⁷³

¹⁶⁹ עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב מתאריך 2 בדצמבר 2021. הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

¹⁷⁰ שם.

¹⁷¹ נזכיר כי לפי נתוני מערכת המחשוב של המשטרה בשנים אלו הוגשו 55 כתבי אישום; אפשר להסביר את ההבדל הזה בנתונים בכך שנתוני המשטרה (55 כתבי אישום) הופקו בחודש נובמבר 2021 ואילו נתוני הפרקליטות (50 כתבי אישום) הופקו באוקטובר 2021; ייתכן שחמישה כתבי אישום הוגשו בין אוקטובר לנובמבר.

¹⁷² עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב מתאריך 2 בדצמבר 2021. הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

¹⁷³ הדוחות השנתיים מועברים בהתאם לסעיף ד בנוהל העברת מידע. לפי הנהל, הדוחות מועברים לעיון היועץ המשפטי לממשלה.

טבלה 2: כתבי אישום שהוגשו במחוזות הפרקליטות, 2018-2020¹⁷⁴

מחוז	2018	2019	2020
דרום	13	1	7
ירושלים	3	1	5
אחר ¹⁷⁵	-	3	1
סך הכול	16	5	13

לפי נתוני הטבלה, בשנת 2018 חלק הארי של כתבי האישום הוגש במחוז הדרום של הפרקליטות, ובשנים שלאחר מכן קטן חלקם של אלו בכלל כתבי האישום.

עוד נמסר מפרקליטות המדינה כי בתקופה האמורה הסתיימו הליכים שיפוטיים כלפי 23 נאשמים (65% מהם בשנתיים האחרונות); ב-19 מהם הייתה הרשעה, בשניים מהם הנאשם זוכה ובשניים הוחלט למחוק את כתב האישום ללא זיכוי.

העילה הנפוצה ביותר לסגירת תיקי פוליגמיה הייתה "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין" או "אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית" – עילה שנרשמה ב-86% מהתיקים שנסגרו (והייתה נפוצה במיוחד בשנים 2017-2018, שבהן נרשמה בכ-90% מהתיקים); **בכעשירית מהתיקים שנסגרו נרשמה עילת חוסר ראיות**, וב-2.6% מהתיקים שנסגרו נרשמה עילת חוסר אשמה.¹⁷⁶ נציין כי עילת חוסר אשמה אינה מתבטאת בנתוני המשטרה (שהוצגו בפרק 3.1) שכן תיקים שנסגרים בעילה זו נמחקים ממערכת המחשוב המשטרית. שיעור תיקי הפוליגמיה שנסגרים עקב חוסר אשמה בעבירת פוליגמיה (כאמור 2.6%) נמוך יחסית לשיעור זה בכלל העבירות (20%).¹⁷⁷

¹⁷⁴ **דוח לשנת 2020** – נתונים אודות עבירת הפוליגמיה, מכתב משלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ללשכת פרקליט המדינה, 18 באפריל 2021. **דוח לשנת 2019** – נתונים אודות עבירת הפוליגמיה, מכתב משלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ללשכת פרקליט המדינה, 19 באפריל 2020. **דוח לשנת 2018** – נתונים אודות עבירת הפוליגמיה, מכתב משלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ללשכת פרקליט המדינה, 13 בנובמבר 2019. המכתבים הועברו על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-21 בדצמבר 2021.

¹⁷⁵ בשנת 2019 הוגש כתב אישום אחד במחוז המרכז ושני כתבי אישום הוגשו במחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש). בשנת 2020 הוגש כתב אישום אחד במחוז הצפון. שם.

¹⁷⁶ עילות סגירה נוספות היו התיישנות או "אין עבירה פלילית" (עילות אלו נרשמו ב-1% מהתיקים שנסגרו); שם.
¹⁷⁷ משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, **סיכום שנה, 2020**, תרשים 12. אפשר שהסיבה לשיעור הנמוך-יחסית היא שתיקיהם של גברים פוליגמיים נסגרים מפני שנישאו בנישואין שניים זמן רב לפני פתיחת התיק ועילת היעדר אשמה אינה רלוונטית.

העילה העיקרית לסגירת תיקי פוליגמיה היא "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין" או "אינן מצדיקות המשך חקירה".

עוד נציין את תשובת הפרקליטות לפנייתנו, כי יש **קושי ראייתי** ברבים מהמקרים המדווחים למשטרה ולפרקליטות, וכי על אף מקורות המידע הרבים, לא כל אינדיקציה לפוליגמיה מבשילה לכדי ראיות שיכולות לבסס כתב אישום;¹⁷⁸ בעניין זה נזכיר כי היעדר ראיות הוזכרו כעילה לסגירת התיק רק בכעשירית מהתיקים.

מפרקליטות המדינה לא הועברו נתוני ענישה, שכן לפי תשובתה - לגבי כל נאשם עשוי להיגזר "סל" של עונשים מסוגים שונים ויש קושי להציג את הנתונים בצורה בהירה. כמו כן, נתוני מערכת המחשוב של הפרקליטות יכולים ללמד על הענישה שנגזרה בערכאה ראשונה אך לא על השינויים בעונש לאחר ערעור (אם הוגש כזה ואם התקבל).¹⁷⁹ נזכיר כי בפרק 6.1 לעיל הוצגו נתוני ענישה שהופקו ממערכת המחשוב המשטרית.

נקודה למחשבה – עבירת עריכת נישואין שלא כדין או שאחד מבני הזוג עובר בהם עבירה

חוק העונשין אוסר לא רק ריבוי נישואין אלא גם **עריכת נישואין או גירושין שלא כדין או שאחד מבני הזוג עובר בהם עבירה** (סעיף 182 לחוק).¹⁸⁰ נציין כי סעיף זה של החוק אינו ייחודי לעבירת הפוליגמיה, שכן הוא יכול להיות רלוונטי גם לנישואין או לגירושין אסורים מטעמים נוספים (למשל נישואי קטינות או נישואין עם בני זוג שאסורים לפי ההלכה היהודית). עם זאת, נציג בקצרה את נתוני האכיפה של סעיף זה, ונדגיש כי מדובר בהערכת יתר של אכיפה כלפי מי שעורך נישואי פוליגמיה: **בין 2017 לנובמבר 2021 נפתחו במשטרה תשעה תיקים בגין סעיף 182 לחוק העונשין (בנתונים אלו נכללים כלל החשודים, לאו דווקא מוסלמים) – אף לא אחד מהם במחוז הדרום או במחוז ירושלים של המשטרה.**¹⁸¹ שישה מתיקים אלו נסגרו ושלושה עדיין נמצאים בפרקליטות או במחלקת התביעות המשטרית לצורך בחינת הגשת כתב אישום. לפי

¹⁷⁸ עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב מתאריך 2 בדצמבר 2021. הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

בעניין זה מסר פרקליט מחוז הדרום (פלילי) לצוות היישום והמעקב, כי **תופעות חברתיות רבות יכולות להיות אינדיקציה למשפחה פוליגמית: מעמד של ידועה בציבור, אם חד-הורית, גרושה עם ילדים; אך תופעות אלו אינן מספיקות להוכחת פוליגמיה. עם זאת, הוא טען שאפשר לגבש עבירת פוליגמיה גם ללא רישום אזרחי רשמי, היות שהדין האישי בישראל הוא דין דתי.** סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹⁷⁹ שם.

¹⁸⁰ [חוק העונשין, תשל"ז-1977, ס' 182](#); העונש המירבי על עבירה זו הוא שישה חודשי מאסר.

¹⁸¹ שישה תיקים נפתחו במחוז הצפון ושלושה במחוז חוף. רפ"ק מיטל גרף, ראש תחום חקירת אנשים עם מוגבלות, האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל, מכתב מ-31 באוקטובר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי נגה ספרא, יועצת השר לביטחון הפנים, 22 בנובמבר 2021.

נתוני המשטרה בתקופה זו הוגש כתב אישום אחד.¹⁸² **אף אחד מתיקים אלו לא הגיע להחלטה שיפוטית.**¹⁸³

לפי נתוני הפרקליטות, במהלך אותן שנים נפתחו בפרקליטות 14 תיקים (שבהם נרשמו 18 חשודים) **ואף באחד מהם לא הוגש כתב אישום.**¹⁸⁴ **כל תיקי הפרקליטות שנפתחו בגין עבירה זו נסגרו.**¹⁸⁵

לנוכח הנתונים המעידים על אכיפה מועטה כלפי מי שעורך נישואין אסורים או שאחד מבני הזוג עובר בהם עבירה, יש לשאול האם לא כדאי להתמודד עם עבירת הפוליגמיה גם באפיק זה?

7. סיכום ודיון

פוליגמיה היא נושא מורכב שגופים רשמיים רבים עוסקים בו – כל אחד בתחום אחריותו. ריבוי הגורמים עשוי להקשות על הרשויות בהתמודדותן, שמצריכה ניהול של מידע ונתונים, בחינה רוחבית שלהם ומבט מתכלל על השפעת הצעדים שננקטים על התנהגות הציבור. כמו כן נדרשים שיח ושיתוף פעולה בין הגורמים, והדבר נעשה במסגרת הצוות הבין-משרדי וצוות היישום והמעקב והצוותים הנוספים שהוקמו בעקבות החלטת הממשלה 4211. במסמך הוצגו פעולות של כמה גופים ושורת נתונים הנוגעים לעניין האכיפה ולעניין הדיווח של גופים שאינם קשורים למערכת אכיפת החוק, אך משמשים מקור מידע בעבור המשטרה. להלן נסכם ונדון במבט מתכלל בכמה נושאים שעלו במסמך.

יעילות ומועילות של האכיפה

לאורך שנים נעשתה אכיפה מעטה של איסור הפוליגמיה. דיוני הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השפעותיה השליליות של הפוליגמיה עסקו רבות בדרכים להגביר את אכיפת החוק בעבירה זו ונראה כי בעיני הצוות אחד הכלים המרכזיים לכך היה הגדלת מספר התיקים שהמשטרה פותחת, בין היתר באמצעות הגדלת מספר הדיווחים על חשדות לפוליגמיה מגורמים רשמיים שונים למשטרה. **לא כל הגורמים שעליהם המליץ הצוות צורפו לנוהל העברת מידע, והגופים שכן מצורפים אליו אומנם מעבירים את המידע, אך משנת 2017 עד היום דיווחיהם הולכים ומצטמצמים. ייתכן שמספר הנישואין הפוליגמיים אכן הצטמצם, אך גורמים רשמיים סבורים כי במקביל לכך הציבור הבדואי, שבקרבו הפוליגמיה רווחת, החל להימנע**

¹⁸² כתב האישום הוגש בשנת 2020. איננו יודעים אם הוא הוגש בשל עריכת נישואי פוליגמיה.

¹⁸³ שם.

¹⁸⁴ כאמור לפי נתוני המשטרה בתקופה זו הוגש כתב אישום אחד; אין בידינו הסבר להבדל זה.

¹⁸⁵ מכלל 18 החשודים, בעניינם של 13 חשודים התיק נסגר עקב חוסר ראיות; בעניינם של חמישה חשודים אחרים התיק נסגר בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין או אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית". עו"ד אבישי קראוס, לשכת פרקליט המדינה, משרד המשפטים, מכתב, 2 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל על ידי עדיה עידן מלשכת פרקליט המדינה ב-2 בדצמבר 2021.

מחשיפת המידע כדי לחמוק מאכיפה. כמו כן נראה כי יש גברים פוליגמיים שמדווחים כי בנות זוגם הן ידועות בציבור (ועל כן הן רשומות כרווקות) או שמתגרשים בגירושין פיקטיביים. אומנם נדונה האפשרות לאפשר למשטרה לפתוח בחקירה גם במקרים שבהם בת הזוג הנוספת היא ידועה בציבור, אך רעיון זה לא קודם עקב שאלות משפטיות.

שלב נוסף בהליכים הפליליים הוא המעבר בין פתיחת תיקים וחקירתם להגשת כתבי אישום. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה יש להגיש כתב אישום בעיקר במקרים חדשים של פוליגמיה (כלומר נישואין שנערכו החל מינואר 2017, המועד שבו פורסמה ההנחיה). **כ-90% מתיקי הפוליגמיה נסגרים** מאחר שאין מדובר בנישואין חדשים. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה יש להגיש כתב אישום גם במקרים שבהם לפוליגמיה יש תוצאות נלוות חמורות, כמו פגיעה בנשים או בילדים וכן במצבים של הונאת הרשויות שגורמת נזק כלכלי למדינה. על כך נעיר שחלק מהנזק הכלכלי למדינה נגרם מקבלת קצבאות ביטוח לאומי שלא כדיון, אך מתשובת המוסד לביטוח לאומי לפנייתנו לא היה ברור כמה דיווחים הוא העביר למשטרה.

מתוך כמה מאות תיקים שהמשטרה העבירה לפרקליטות מאז 2017 הוגשו 50 כתבי אישום ב-44 תיקים ועד כה נקבעה ענישה ב-20 מהם; ב-18 מהתיקים נקבע מאסר בפועל וכמעט בכולם היה משך המאסר פחות משנה. עם זאת, לא כל כתבי האישום וגזרי הדין הללו היו בהכרח בגין עבירת הפוליגמיה, שכן בחלק מהתיקים היו עבירות נוספות. כך, ייתכן שעונשי המאסר האלו נקבעו עקב העבירות הנלוות שבהן הורשעו הגברים הפוליגמיים (בין היתר עבירות תקיפה וחבלה, התעללות, הזנחת קטין, אלימות כלפי בת הזוג). מכאן עולה שאלה בדבר רמת הענישה בגין עבירת הפוליגמיה בלבד (ללא עבירות נוספות) והשפעתה על ההרתעה.

היעדר נתונים מהימנים על פוליגמיה

נתונים מהימנים על היקף הפוליגמיה יכולים לשמש את הרשויות במעקב אחר מועילות הפעולות שהן נוקטות, אך כיום אין נתונים כאלו – בין היתר בשל התנהלותם של הגברים הפוליגמיים שבגינה ריבוי נשים לא תמיד מקבל ביטוי בנתונים. מצב זה יוצר קושי לא רק באכיפה, אלא גם במדידת היקף התופעה. מספר הדיווחים על משפחות פוליגמיות הצטמצם בשנים האחרונות אך כאמור, איננו יודעים אם הדבר קרה בגלל ירידה במספרם של מי שנישאים לאישה נוספת, או בגלל ניסיונות של גברים פוליגמיים לחמוק מאכיפה באמצעות הימנעות מדיווח (או בגלל שילוב של שתי האפשרויות האלו).

עד כה הלמ"ס ערכה אומדנים של מספר הגברים הפוליגמיים בדרום בהסתמך על פרמטר עיקרי אחד – מספר הגברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת.¹⁸⁶ לפי אומדנים אלו, בסוף שנת 2016 היו בדרום הארץ כ-6,200 גברים פוליגמיים ושלוש שנים לאחר מכן גדל מספרם לכ-

¹⁸⁶ אינדיקציות נוספות ששימשו לתמיכה בהשערה על פוליגמיה: לידות של ילדים לאותו גבר מנשים שונות במקביל; לידות שבהן גיל האם בלידה הוא יותר מ-50; המצב המשפחתי ברישום האוכלוסין הוא פוליגמי; רווק עם ילדים; לידה של אישה שנפטרה לפני הלידה.

6,700. מטבע הדברים אוכלוסיות הן דינמיות: כ-300 מהגברים הפוליגמיים שזוהו בשנת 2016 נפטרו במהלך שלוש השנים, ויותר מ-800 גברים נישאו בנישואין פוליגמיים. משמע, **הנישואין הפוליגמיים באזור הדרום נמשכים. לפי דיווחי בתי הדין השרעיים, מאז שנת 2017 גם בירושלים נישאו לפחות 400 גברים בנישואין שניים או יותר (נתון זה מייצג רק את הדיווחים על בקשות לאשרור נישואין).** סביר להניח שאומדנים אלו הם הערכות מינימום של מספר המשפחות הפוליגמיות, זאת לנוכח ההימנעות של גברים פוליגמיים מדיווח לרשויות, בצד הקושי לקבוע קריטריון חלופי להגדרת משפחה פוליגמית (שכן כאמור יש נשים שנראה כי בפועל הן נשואות, אף על פי שהן רשומות במרשם האוכלוסין בסטטוס רווקה עם ילדים או גרושה שילדיה נולדו לאחר הגירושין ויש חשד שמדובר בגירושין פיקטיביים).

היבטים חברתיים בהתמודדות עם פוליגמיה¹⁸⁷

בישיבות צוות היישום והמעקב שהתקיימו בשנת 2020, ציין נציג משרד החקלאות (האגף לפיתוח כלכלי וחברתי – החברה הבדואית בנגב) כי משרדים המספקים שירותים חברתיים נמנעים מלקחת חלק פעיל ומוצהר בהתמודדות עם הפוליגמיה, זאת מחשש שהציבור הבדואי יראה בהם חלק מממסד השולל את דרך החיים שלו ויימנע משיתוף פעולה עימם. עוד הדגיש נציג משרד החקלאות כי פעולה בציר האכיפה בלבד לא תמגר את הפוליגמיה, וכי נדרשת במקביל פעולה שתגרום לשינוי תרבותי-חברתי שיהפוך את התופעה לבלתי מקובלת מבחינה חברתית. נציג המשרד מתח ביקורת על כך שבחלוף שנתיים מהקמת הצוות קודמו אך ורק נושאים בתחום האכיפה ואילו נושאים חברתיים (כלכליים, חינוכיים וקהילתיים) לא קודמו, היות שהם לא תוקצבו במסגרת החלטת הממשלה.¹⁸⁸ בהקשר זה נציין כי במהלך השנים הוקצו תקציבים לנושאים חברתיים במסגרת החלטות ממשלה ייעודיות למגזר הבדואי, חלקן ארוכות-טווח.

פוליגמיה כתסמין של היעדר משילות בדרום

אפשר לראות בפוליגמיה תסמין אחד מרבים של היעדר משילות בדרום הארץ. לדוגמה, במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוצגו נתונים על אזור הדרום שמעידים על שכיחות

¹⁸⁷ סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

¹⁸⁸ סיכום ישיבת צוות יישום ומעקב עקרונות דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, מיום 21.04.2020. מכתב למשתתפי הישיבה מאת עו"ד אלי מוגילבסקי, יועץ למנהלת הכללית של משרד הפנים. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021. סיכום דיון מיום 19.10.2020 בנושא ועדת המעקב ליישום דוח הפוליגמיה. מכתב למשתתפי הישיבה, מאת עו"ד סוזן דסוקי, המתאמת הבין-משרדית להתמודדות עם הפוליגמיה. הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת הצוות כיום, 11 בנובמבר 2021.

גבוהה של תיקי משטרה במחוז דרום יחסית לגודל האוכלוסייה במחוז, לעומת המחוזות האחרים.¹⁸⁹

בדוח הצוות הבין-משרדי נכתב כי "הפוליגמיה בנגב היא בין השאר סימפטום מובהק של הזנחה, היעדר משילות, היעדר פיתוח חברתי-כלכלי של החברה הבדואית וחוסר השתלבותם של הבדואים בחברה הישראלית הכללית".¹⁹⁰ גם מבקר המדינה התייחס לפוליגמיה כאחד הפרמטרים להיעדר משילות בדרום הארץ בדוח שפורסם באוגוסט 2021.¹⁹¹

¹⁸⁹ בין היתר הוצגו שכיחות גבוהה של תיקי אלימות ואיומים במחוז הדרום של המשטרה, והכפלה במספר תיקי עבירות הקשורות בנשק במחוז זה במהלך ארבע שנים (2017-2020). נורית יכימוביץ כהן, [פשיעה ועבריינות באזור הדרום – נתוני רקע לדין](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2021.

¹⁹⁰ [דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), יולי 2018.

¹⁹¹ זאת בנוסף לפרמטרים רבים אחרים שהמבקר ייחס להיעדר משילות ובין היתר: דירוג חברתי-כלכלי נמוך, קשיים בהסדרת הקרקעות, במתן שירותים סדירים, בתפקוד הרשויות המקומיות בכלל ובגביית ארנונה בפרט; עוד הציף מבקר המדינה נושאים כמו אי מימוש תוכניות, פערי נתונים על התושבים, נשירת תלמידים ממערכת החינוך, פשיעה ואלימות ובכלל זה עבירות חבלה וגניבה, עבירות מס וסחיטת דמי חסות. מבקר המדינה, דוח שנתי 72א – חלק ראשון, [היבטי משילות בנגב](#), 4 באוגוסט 2021.