



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

ניתן ביום 03 יוני 2021

המערערת

ענבל דגא

המשיב

המוסד לביטוח לאומי

1. רוח נשית - עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות

2. המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן

מתייצבים בהליך

לפני: סגן הנשיאה אילן איטח, השופטת סיגל דוידוב-מוטולה, השופטת חני אופק גנדלר

נציג ציבור (עובדים) מר ירון לוינזון, נציגת ציבור (מעסיקים) גב' ברכה סמו

בשם המערערת: עו"ד טליה רמתי ועו"ד נירה שלו

בשם המשיב: עו"ד כפיר אמון

בשם מתייצבת 1: עו"ד ד"ר מירב שמואלי

בשם מתייצב 2: עו"ד אבישג עוזרד

פסק דין (נוסח מותר לפרסום)

השופטת סיגל דוידוב-מוטולה

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי תל אביב (השופטת הבכירה חנה טרכטינגוט; ב"ל 19-03-21028), במסגרתו נדחתה תביעת המערערת לתשלום מענק לימודים לשנת 2018-2019 מכוח סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: **חוק הביטוח הלאומי**).

2. תביעת המערערת לקבלת מענק הלימודים התבססה על היותה "הורה עצמאית" מכוח סעיף 1(2)(ג) לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

(להלן: **חוק משפחות עצמאיות או החוק**), המתייחס לנשים נפגעות אלימות ששהו במקלט לנשים מוכות. בית הדין האזורי קיבל את עמדת המשיב (להלן: **המוסד**) וקבע שהמערערת אינה עונה על ההגדרה מחמת ששהותה במקלט הייתה "10 שנים לפני פתיחת ההליך להתרת הנישואין ו-11 שנים לפני עזיבת התובעת את ביתה".

המחלוקת בה עלינו להכריע נוגעת לפיכך לפרשנות סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות, ולשאלה האם עולה ממנו דרישה לסמיכות זמנים כלשהי על מנת להקים לאישה נפגעת אלימות את הזכות להיחשב "הורה עצמאית".

המסגרת הנורמטיבית

3. סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי קובע את הזכאים למענק לימודים (להלן בקצרה גם: **המענק**). החלופה הרלוונטית לענייננו היא זו המתייחסת ל"הורה עצמאית" הזכאי למענק "**בעד כל אחד מילדיו**" כאשר סעיף 74 מפנה להגדרת "הורה עצמאית" כמשמעותו בחוק משפחות עצמאיות. עוד נקבע כי מענק הלימודים משולם בעד ילד שלפני 31 בדצמבר של אותה שנת לימודים מלאו לו 6 שנים, ולא מלאו לו 18 שנים. על פי סעיף 74(ב1) התנאים המזכים במענק צריכים להתקיים בחודשים יולי או אוגוסט שבתכוף לשנת הלימודים שמתחילה ביום 1 בספטמבר של כל שנה: "**המוסד ישלם את מענק הלימודים לפני שנת לימודים פלונית, אם התנאים המזכים במענק התקיימו בחודש יולי שבתכוף לפני אותה שנת לימודים, או בתחילת שנת הלימודים - אם התנאים המזכים במענק התקיימו בחודש אוגוסט שבתכוף לפני אותה שנה...**".

4. מיהו אותו "הורה עצמאית"? סעיף 1 לחוק משפחות עצמאיות (שחוקק במקור תחת השם "חוק משפחות חד-הוריות") מגדיר "הורה עצמאית" באופן הבא (ההדגשות אינן במקור):

"תושב ישראל אשר בהחזקתו ילד הנמצא עמו ואשר נתקיים בו אחד מאלה:

- (1) הוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו;
- (2) הוא נשוי ומתקיים בו האמור באחת מפקקות המשנה (א), (ב) או (ג), ובתנאי שאין אדם אחר הידוע בציבור כבן זוגו;



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

(א) הוא חי בנפרד מבן זוגו תקופה של שנתיים לפחות ופתח בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעל במסגרת הליך זה שנתיים לפחות;

(ב) היא עגונה, כמשמעותה בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995;

(ג) היא חיה בנפרד מבן זוגה, שהתה במקלט לנשים מוכות 90 ימים לפחות, מתוך תקופה של שנים עשר חודשים שתחילתה ביום הראשון לשהותה במקלט כאמור, פתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעלה במסגרת הליך זה במשך שישה חודשים לפחות; ואולם אישה תהא פטורה מפתיחת הליך כאמור אם המחלקה לשירותים חברתיים אישרה כי יש בכך כדי לסכן את חייה או את חיי ילדה;

(3) הוא עולה חדש שנמצא בארץ למעלה משנה ופחות משנתיים ובן-זוגו לא עלה לארץ ואף אינו שוהה בה, ובתנאי שאין לו בן זוג אחר."

הסעיף מוסיף ומגדיר "מקלט לנשים מוכות" כ"מקום שבו שוהה אישה מוכה מחשש לחייה או לחיי ילדה, לרבות מקום כאמור שאינו נתמך בידי המדינה או רשות מקומית, לפי הפניה מראש שנתנה המחלקה לשירותים חברתיים או לפי אישור שנתנה בדיעבד".

העומדים בהגדרה זו של "הורה עצמאי" זכאים להטבות שונות המנויות בחוק משפחות עצמאיות, לרבות קדימות בהכשרה מקצועית, קדימות בקבלת ילדיהם למעון יום והלוואה מוגדלת לצרכי דיור. הטבות נוספות למי שהוא "הורה עצמאי" כהגדרתו בחוק משפחות עצמאיות כלולות בחוקים ספציפיים, דוגמת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, ודוגמת הנחה בארנונה לפי תקנה 2(א)(10) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

5. ההוראה מושא המחלוקת בענייננו - הקבועה כאמור בסעיף 1(2)(ג) לחוק - לא נכללה בגרסתו הראשונה של החוק והוספה במסגרת תיקון 3 לו משנת 2001 שהרחיב את הגדרת "הורה עצמאי", שכונה אז "הורה יחיד" (להלן: **תיקון 3** או **התיקון**). בדברי ההסבר שליוו את הצעת החוק לתיקון נכתבו הדברים הבאים:



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

"מטרת החוק המוצע בזה להרחיב את הגדרת המונח "הורה יחיד" שבסעיף 1 לחוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992. על פי החוק הקיים נשים נאלצות להמתין תקופה של שנתיים מיום פתיחת הליך על פי דין להשתחרר מקשר נישואין כדי להיכלל בהגדרת "הורה יחיד".

מוצע לקבוע כי יראו אישה כחד-הורית אם מתקיימים בה שלושה תנאים אלה: ראשית, היא חיה בנפרד מבעלה; שנית, היא שהתה לפחות 180 ימים במקלט לנשים מוכות; שלישית, היא פתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין.

התנאי השלישי נועד לוודא כי הטבות יינתנו רק במקרים שבהם אין בכוונת האישה לשוב ולהתגורר עם בעלה. עם זאת, מאחר שהניסיון מלמד כי אצל נשים החשופות לאלימות הנכונות לפתוח בהליכי פירוד על פי דין מוגבלת עקב החשש מאלימות, מוצע כי במקרה שבו לשכת רווחה מאשרת את קיומו של חשש כזה - תהא האישה פטורה מתנאי מגביל זה"

(הצעת חוק משפחות חד-הוריות (תיקון מס' 3) (הגדרת הורה יחיד), (התשס"א - 2000, ה"ח 2964 עמ' 391; להלן: **הצעת החוק לתיקון 3**).

יצוין כי הגם שהצעת החוק נקבה בשהות של "לפחות 180 ימים במקלט", ההצעה תוקנה טרם חקיקתה לשהות של **90 יום** במקלט.

חוזר המוסד לביטוח לאומי

6. ביום 3.7.11 הוציא המוסד את חוזר 76/09 (או חוזר ילדים 1302) שכותרתו "מענק לימודים - חוק משפחות חד-הוריות, תשנ"ב 1992 - אלימות במשפחה" (להלן: **החוזר או חוזר המוסד**). בפתח המסמך הוסבר שרק בעקבות פסיקה של בית הדין לעבודה התברר למוסד דבר פרסומו של תיקון 3 לחוק. החוזר מבהיר שיש לבחון זכאות למענק לימודים בהתאם לתיקון 3, ובהתאם על המבוטחת לענות על כל התנאים הבאים (ההדגשה אינה במקור):

1. **חיה בנפרד מבן הזוג בחודש הזכאות למענק, ואין עמה בן זוג הידוע בציבור.**
2. **שהתה במקלט לנשים מוכות 90 ימים לפחות, לא חייבים להיות רצופים, יכולים להיות מצטברים, מתוך תקופה של 12 חודשים שתחילתה מהיום הראשון לשהותה במקלט. (12 החודשים לא צריכים להיות בתכופ לשנה שלגביה נתבע המענק).**
3. **פתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין במשך 6 חודשים לפחות, והתקיים לפחות דיון אחד בתקופה זו. אולם אם עובדת**





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

סוציאלית אשרה כי יש בפתיחת ההליך, כדי לסכן את חייה או חיי ילדיה, תהא פטורה מפתיחת הליך זה.

7. לאחר ציון "תנאי הזכאות" ותחת הכותרת "פירוט" ממשיך החוזר וקובע כך (ההדגשות אינן במקור):

- אישה שענתה על כל תנאי הזכאות, תהיה זכאית למענק לאותה שנת לימודים, שחלה בתוך התקופה של 12 חודשים, שמיום כניסתה למקלט. (ראה דוגמא 1).
- אם בחודשים יולי-אוגוסט של אותה שנת לימודים עדיין לא ענתה על כל התנאים המזכים במענק, אך בחודשים שלאחר מכן (עד תום 12 חודשים מיום כניסתה למקלט) ענתה על התנאים, תהיה זכאית למענק בדיעבד, עבור אותה שנת לימודים (ראה דוגמא 2).
- אם כל תנאי הזכאות לא התקיימו בתוך שנה, שתחילתה ביום הראשון לכניסתה למקלט, לא תהא זכאית למענק לימודים (ראה דוגמא 3).

עוד נכתב בחוזר, ש"תנאי הזכאות למענק לימודים לנשים במקלט לנשים מוכות בתדריך מענק לימודים (סעיף 9.4.2.2) עדיין בתוקף, ותיקון זה הוא תוספת". עם זאת, אותו "תדריך מענק לימודים" המתייחס על פי האמור לנשים במקלט לנשים מוכות, לא הוגש לתיק וללא נטען לגביו דבר.

ומכאן לענייננו.

רקע עובדתי

8. בפתח פסק דינו ציין בית הדין האזורי כי העובדות אינן במחלוקת, וכך הן פורטו על ידו:

- א. המערערת בת 36, גרושה ואם לארבעה ילדים קטינים הסמוכים על שולחנה. המערערת מגדלת לבדה את ארבעת ילדיה, חלקם סובלים מבעיות בריאותיות וקשיים שונים.
- ב. במהלך שנות הנישואים סבלה המערערת מאלימות פיזית ונפשית מצד בעלה. המערערת שהתה פעמיים במקלט לנשים מוכות, בשנת 2002 למשך ארבעה חודשים ובשנת 2006 למשך כשמונה חודשים.
- ג. ביום 9.10.16 פתחה המערערת בהליך לסיום קשר הנישואין. ביום 13.7.17 עזבה המערערת את הבית עם ילדיה הקטנים ועברה להתגורר בעיר אחרת.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

ביום 7.11.18 התקבלה תביעת הגירושים.

9. את הרקע העובדתי לעיל אנו סבורים כי ראוי להרחיב. מהמסמכים שבתיק עולה כי המערערת, ילידת נובמבר 1983, נישאה לבן זוגה (להלן גם: הגרוש) ביום 22.1.01 בעודה קטינה. כבר בשנת 2002, כשנה לאחר החתונה, שהתה לראשונה במקלט לנשים מוכות עם בנה הבכור שנולד בשנת 2001. בשנת 2006 חזרה למקלט לשהות נוספת, הפעם עם שלושה ילדים מתחת לגיל 5 (ילידי השנים 2001, 2004 ו-2005).

10. בשנת 2011 נולד לבני הזוג בנם הרביעי, שהוא חולה במחלת XXX. ביום 9.10.16 פתחה כאמור המערערת תיק בבית המשפט לענייני משפחה בתל אביב עת הגישה - בהתאם לדרישה הקבועה בחוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, התשע"ה-2014, והתקנות שמכוחו שלפיהם תנאי לפתיחת הליך גירושין הוא הגשת בקשה ליישוב סכסוך - "בקשה ליישוב סכסוך לפי תקנה 2 לתקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה התשע"ו - 2016" (בתיק XXX). זמן לא רב לאחר מכן, במסמך של אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון מיום 6.7.17 שכותרתו: "דו"ח סוציאלי לנשים נפגעות אלימות" (להלן: הדו"ח), והוכן ככל הנראה נוכח בקשת המערערת לקבלת סיוע בדיוור, נכתב בין היתר כי המערערת "נשואה מזה 16 שנה. האב... משתמש בסמים ואף בעבר ריצה עונשי מאסר... האם עקרת בית בעבר שהתה פעמיים במקלט לנשים מוכות... האב שהה לאחרונה במעצר בית, אמור להתחיל עבודות שירות".

עוד נכתב בדו"ח כי "למעשה במשך כל השנים מתארת אלימות מילולית, רגשית, נפשית ופיזית קשה, בעקבותיה ברחו פעמיים למקלט. הבעל התחיל בשימוש בסמים כבר מתחילת הנישואין. לדבריה, היה נתון למצבי רוח ואיים שיהרוג אותה, ישפוך חומצה על פניה, יפגע במשפחה שלה, ועוד. לדבריה, גם כשברחה למקלט הגיע בעקבותיה ולקח אותה בכוח הביתה. אחרי המקלט שכרה דירה אך בעלה הגיע גם לשם עם חברו. לפני 5 שנים נולד הבן... עם מחלת XXX... [המערערת] התמסרה לטיפול ולגידולו, והמשיכה לחיות עם בעלה למרות שסבלה מאלימות במשך כל השנים. לאחרונה האלימות שוב התגברה ו[המערערת] אינה מוכנה לשאת זאת יותר ומעוניינת להיפרד ולפתוח



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

בחיים עצמאיים. לאחרונה שהה במעצר בית ו[המערערת] חתמה ערבות עבורו ונאלצה לשהות עמו מס' חודשים במעצר בית, דבר שהסלים את המצב ביניהם" (ההדגשות אינן במקור; על מעצר הבית ניתן ללמוד גם מהחלטת בית המשפט בתיק XXX מיום XXX לפיה הגרוש ישוחרר למעצר בית בפיקוח רעייתו - המערערת - בכפוף להסדרת אזיק אלקטרוני ותנאים נוספים ובהם חתימת המערערת על ערבות צד ג' בסך 20,000 ₪).

11. בשאלה "האם להערכת הגורם המטפל קיים סיכון ממשי לחיי המבקשת" סומנה בדו"ח התשובה "כן". בשאלה האם המערערת עונה על הקריטריונים לצורך כניסה למקלט לנשים מוכות סומנה התשובה "כן" ונכתב: "שהתה בעבר במקלט, גם כיום מעוניינת לצאת למקלט אך קיים עומס במקלטים, כמו"כ חלק מילדיה גדולים, ואינם יכולים להיכנס עמה למקלט" (ההדגשה אינה במקור). בפועל לא נכנסה המערערת למקלט פעם נוספת בשנת 2017 או בסמוך לכך, ובמהלך חודש יולי 2017 עזבה כאמור את הבית.

ממסמכים נוספים שהוגשו לתיק בית הדין (וביניהם אישור בדבר הגשת תלונה למשטרה מיום 10.10.17) עולה כי לקראת סוף שנת 2017 ניתנו נגד הגרוש צו הרחקה וצו הגנה. כן הוגש מסמך מטעם "התחנה לשלום המשפחה" מיום 15.10.17 בחתימת המערערת שלפיו היא "נמצאת במצב של סיכון ממשי וזאת לאחר שעשו לי הערכת מסוכנות. בשל כך הוצע לי לצאת למקלט לנשים מוכות לצורך הגנה. על אף הנאמר לי אני בוחרת שלא לצאת ואקבל על עצמי את האחריות לשלומי ובטחוני".

12. ביום 7.6.18 הגישה המערערת תביעת גירושין בבית הדין הרבני, וביום 7.11.18 ניתן הגט.

13. ביום 15.7.18 הגישה המערערת למוסד תביעה למענק לימודים בהתאם לסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי. במכתב המוסד מיום 16.9.18 נדחתה התביעה בנימוק שהיא אינה עונה על הגדרת "הורה יחיד", וכך נכתב:

"הורה יחיד" לפי חוק משפחות חד הוריות הוא מי שמתקיים בו אחד מאלה:



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

1. רווק/ה גרוש/ה אלמן/ה ובתנאי שאין אדם הידוע בציבור כבן/בת זוגו.
2. מי שחי בנפרד מבן הזוג תקופה של שנתיים לפחות ופתח בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעל במסגרת הליך זה שנתיים לפחות.
3. עגונה - אישה נשואה שזה שנתיים נעלמו עקבות בן זוגה לרבות אישה שכן זוגה נמצא שלא בהסכמתה כאמור בחוץ לארץ ולא נשא באותו זמן במזונותיה.
4. עולה חדש הנמצא בארץ למעלה משנה ופחות משנתיים ובן זוגו לא עלה לארץ ואינו שוהה בה ובתנאי שאין לו בן זוג אחר".

(להלן: **מכתב הדחייה הראשון**, שיש בו התעלמות מוחלטת מסעיף 1(2)(ג) לחוק - שהוא חלק בלתי נפרד מהגדרת "הורה עצמאי" - ועוסק בנשים נפגעות אלימות).

14. ביום 8.11.18 פנתה המערערת למוסד, באמצעות עמותת "ידיד", בבקשה לעיין מחדש בהחלטה לדחות את התביעה בשל שינוי נסיבות, שכן ביום 7.11.18 התגרשה. למען הזהירות נטען כי גם עובר לגירושיה עמדה המערערת בתנאי הזכאות. בהמשך לכך הוחלפו תכתובות דוא"ל בין ב"כ המערערת לבין מר ציון מזרחי - מנהל תחום בכיר קצבאות ילדים במוסד, בהן הבהירה בין היתר ב"כ המערערת כי "אכן תביעת הגירושין הוגשה בחודש יוני 2018. עם זאת, על פי חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, בני זוג שנתגלע ביניהם סכסוך, חייבים להגיש בקשה ליישוב סכסוך ליחידות הסיוע בטרם יגישו תביעה בבית המשפט לענייני משפחה או בית הדין הרבני. ואכן, בקשה ליישוב סכסוך הוגשה כבר בחודש אוקטובר 2016. כלומר, היא פתחה בהליך על פי דין, כבר בשנת 2016, ולפיכך זכאית למענק" (הודעת דוא"ל מיום 6.1.19).

במענה לכך השיב המוסד במכתב הנושא תאריך 13.1.19 שבו נכתב:

"תנאי הזכאות למענק לימודים ל - 8/2018 נבחנו לפי חוק משפחות חד הוריות בו מצוין כי זכאי מי שפתח בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעל במסגרת ההליך שנתיים לפחות. הועברו אלינו דיונים שקוימו במהלך 11/2018 וגם על פי הצהרתך ואף בירור טלפוני, הנך פרודה מ- 13.7.2017. בנוסף, נבחנה זכאות לפי חוק הביטוח הלאומי כמקבלת הבטחת הכנסה בנפרד מבן הזוג במהלך חודשים יולי-אוגוסט שקדמו ל- 8/2018 ולא נמצא כי פנית או שולם תשלום כאמור ממחלקת הבטחת הכנסה. תנאי הזכאות לשהות במקלט לנשים מוכות הינם:



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

1. שהיה במקלט בחודש יולי שבתכוף לפני אותה שנת לימודים או בחודש אוגוסט שבתחילת אותה שנת הלימודים, לגביה נתבע המענק.
 2. השהות במקלט היא 30 ימים רצופים לפחות (נבדקת התקופה מיוני עד ספטמבר של שנת הזכאות).
 3. שולמה גמלת הבטחת הכנסה כחודש שלפני כניסתה למקלט, או בחודש שלאחר יציאתה מהמקלט.
- לצערי אף לאור מצבך הקשה העולה ממסמכים ששלחת אלינו ולאחר בחינה יסודית, לא נמצאת זכאית למענק לחודש 8/2018.
באפשרותך לפנות לבית הדין כאמור במכתבנו מ - 16.9.2018"

(להלן: **מכתב הדחייה השני**, שכפי שעולה מלשונו ויורחב עוד להלן - מוסיף להוראות החוק תנאים שאינם נקובים בה).

15. בהמשך לכך ובהודעת דוא"ל נוספת מיום 14.1.19 כתב מר מזרחי לבאת כוחה של המערערת:

"בהמשך לשיחותינו הריני לסכם את תשובתנו.
תשובתנו ניתנה בהמשך להתייעצויות משפטיות שקיימנו.
חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, קובע בין היתר בסעיף 1(2)(ג) כי הורה יהיה זכאי למענק בתנאים הבאים:
- לחיות בנפרד מבן הזוג.
- לשהות במקלט לנשים מוכות 90 יום בסמוך לפתיחת הליך הגירושין.
- לפעול במסגרת הליך 6 חודשים לפחות או לקבל אישור מלשכת הסעד שקיימת סכנה לחייה או חיי ילדיה ואז היא תהיה פטורה מפתיחת הליך כזה.
גב' X שהתה במקלט לנשים מוכות בשנת 2006 כאשר את הליך הגירושין החלה רק בשנת 2016. מאחר שפתיחת הליך היא לא בסמוך לשהות במקלט אלא כ-10 שנים לאחר השהות במקלט, הרי שהגב' אינה עונה על כללי הזכאות למענק לימודים לשנת 2017 [צ"ל כנראה: 2018 - ס.ד.מ].

(להלן: **הודעת הדחייה השלישית**, במסגרתה חזר בו לכאורה המוסד מהתנאים שנדרשו על ידו בהודעות הדחייה הקודמות, והתווסף על ידו תנאי חדש של סמיכות זמנים בין השהות במקלט לבין פתיחת הליך הגירושין).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

16. בחודש מרץ 2019 הגישה המערערת את התביעה מושא הערעור שלפנינו לבית הדין האזורי, שבה עתרה לבטל את החלטת המוסד הדוחה את בקשתה למענק לימודים לשנת הלימודים 2018-2019.

17. יצוין עוד להשלמת התשתית העובדתית כי במכתב מטעם עובד סוציאלי באגף לשירותים חברתיים בעיריית XXX מיום 2.6.20, שהוגש במסגרת הדיון בערעור, נכתב שהמערערת אינה מקבלת סיוע כלכלי מהגרוש בצורת מזונות או כל השתתפות אחרת במימון צרכי הילדים וכי היא עובדת במשרה מלאה אך משתכרת שכר מינימום. על פי האמור במכתב, המערערת הייתה נתונה תחת שליטתו המלאה של הגרוש: **"לא הייתה לה החירות ללמוד או לעבוד וכן לא היה כסף ברשותה, כפועל יוצא מכך כעת... היא זקוקה לסיוע להתנהל כלכלית... ולשיקום מקיף"**. עוד נכתב כי האלימות של הגרוש כלפי המערערת לא פסקה, וכי הוא מגיע לעיתים לביתה ללא הודעה מוקדמת, וממשיך להתעלל בה. משכך המערערת עדיין מוגדרת "אישה בסיכון" (להלן: **מכתב עו"ס מיום 2.6.20**).

פסק דינו של בית הדין האזורי

18. בית הדין האזורי תיאר את המחלוקת בתיק באופן הבא: **"המחלוקת בענייננו מתייחסת לסעיף 1(2)(ג) ודהיינו לשהות במקלט לנשים מוכות, והשאלה הטעונה הכרעה הינה האם יש להוסיף לסעיף תנאי מתי אמור להסתיים מנין שנים עשר החודשים שבהם על התובעת לשהות במעון לנשים מוכות על מנת להיכנס לגדרו של ס"ק ג"**.

בית הדין ציין כי על פי הפסיקה מטרת החוק היא לתת הגנה והטבות למשפחות חד הוריות שבהן הנטל הכרוך בגידול ילדים מוטל על אחד ההורים בלבד. תנאי החוק נועדו להבטיח שההטבות יינתנו למי שמצבם כהורה יחיד הוא מצב מתמשך, אמיתי ולא פיקטיבי. לצורך כך נקבעה בין היתר הדרישה בדבר פתיחה בהליך להשתחרר מקשר הנישואין ופעילות במשך שנתיים לפחות במסגרתו. תיקון 3 לחוק הוסיף את סעיף 1(2)(ג) שהעניק הטבה מיוחדת לנשים החשופות לאלימות ולפיה לא יאלצו להמתין תקופה של שנתיים מפתיחת ההליך





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

להשתחרר מהנישואין ומספיקה תקופה של חצי שנה, ובלבד ששהו במקלט לנשים מוכות תקופה של 90 יום לפחות. בקשר לכך ציטט בית הדין מדברי ההסבר לתיקון 3 ולמד מהם כי "השהות במעון לנשים מוכות מלמדת שעל אף שחלפו רק שישה חודשים מאז שפתחה האישה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין, הרי שאין לה כוונה לשוב ולהתגורר עם בעלה. כלומר המחוקק עומד על התנאי גם לאישה נשואה הנמצאת בסכנת אלימות, כי מצבה כהורה יחיד הוא מתמשך ואמיתי ולא פיקטיבי".

19. בית הדין עמד עוד על כך שלשון החוק אינה קובעת מתי צריכה להתרחש השהות במקלט לנשים מוכות והוסיף כי בחקיקה סוציאלית הנטייה היא לפרש את החוק לטובת המבוטח אך זאת כאשר החוק סובל פרשנות זו ואילו בענייננו תכלית החוק היא כי "צריכה להיות סמיכות בין פתיחת ההליך ובין השהות במקלט לנשים מוכות וזאת כדי להוכיח כי אכן אין לאישה כוונה לשוב ולהתגורר עם בעלה הגם שחלפו רק שישה חודשים ולא שנתיים מיום שפתחה בהליך". במקרה זה, משאין חולק שהמערערת שהתה במקלט לנשים מוכות בשנים 2002 ו-2006 - "שהות זו לפני 10 שנים במקלט לנשים מוכות לא מלמדת על כוונתה באותו מועד שלא לשוב ולהתגורר עם בעלה, ואכן התובעת שבה והתגוררה עמו, וכן לא על כוונתה במועד הגשת הבקשה. יתירה מכך אין בשהות במקלט לנשים מוכות בשנים 2002 ו-2006 כדי לעמוד בתכלית התלות הכלכלית למי ששוהה במקלט לנשים מוכות סמוך לפתיחת הליך להשתחרר מהנישואין והיפרדותה מבן זוגה...".

בנקודה זו הפנה בית הדין לעב"ל (ארצי) 85/09 המוסד לביטוח לאומי - אידה איילה סנטור דרעי (8.3.10; להלן: עניין דרעי), בו נדונה זכאותה של אישה למענק לימודים עבור ילדיה כאשר לא הייתה מחלוקת שהיא אישה מוכה אך לא שהתה במקלט לנשים מוכות. המשיבה באותו עניין טענה שיש לראות בביתה הפרטי 'מקלט לנשים מוכות' בהתאם להגדרת "מקלט" בחוק, מאחר שבן זוגה הורחק מהבית באמצעות צו הרחקה עקב אלימותו כלפיה, ובהתאם טענה שיש לראותה כמי שעומדת בתנאי סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות. טענת האישה נדחתה, תוך שנקבע כי "שהיה במקלט לנשים מוכות עלול להוביל



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

לניתוק מסביבת החיים הרגילה, ולא אחת גם ממקום העבודה, ועלול לגרום להחמרה במצב הכלכלי. על נשים שכאלה סבר המחוקק כי יש להקל בעת קבלת הסיוע של מענק הלימודים... רוצה לומר - 'הציר המרכזי' סביבו הושתת התיקון לחוק הוא עניין הנטל הכלכלי... ולא עניין האלימות...".

20. בית הדין האזורי הוסיף כי בסעיף 1(2)(ג) לחוק קיימת לקונה, ומשכך עליו למלא את החסר כדי שיישום החוק יהא יעיל והוגן בהתאם לתכלית המפורשת שבדברי ההסבר. עם זאת אין הוא נדרש להכריע האם 12 החודשים שבהם נבחנת השהייה של 90 יום לפחות במקלט צריכים להיות סמוכים למועד הפרידה, להליך ההשתחררות מקשר הנישואין, או למועד הבקשה למענק. זאת מאחר ש"בענייננו השהות במקלט לנשים מוכות הינה 10 שנים לפני פתיחת ההליך להתרת הנישואין ו-11 שנים לפני עזיבת התובעת את ביתה", ולכן "אין בשהות במקלט לנשים מוכות לעמוד בתנאי שבסעיף 1(2)(ג) לאור תכלית חוק משפחות עצמאיות".

21. טרם סיום ציין בית הדין כי לא נעלם מעיניו שעל פי האישורים המצויים בתיק המערערת סבלה מאלימות מצד בעלה במשך כל תקופת הנישואים, וגם לאחר שחזרה לביתה לאחר השהות במקלט לנשים מוכות "אלא שסעיף 1(2)(ג) עומד על שהות במקלט לנשים מוכות ואינו מסתפק בהוכחת אלימות בדרך אחרת. כמו כן אין די על פי פסק דין דרעי באלימות אלא יש צורך בשהות במקלט לנשים מוכות". על יסוד כל האמור נדחתה התביעה, ללא צו להוצאות.

טענות הצדדים בערעור

22. **לטענת המערערת** היא עומדת בכל התנאים המפורטים בסעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות: היא פרודה החל מיום 13.7.17; שהתה במקלט לנשים מוכות פעמיים - בשתי התקופות שהתה למעלה מ-90 יום; פתחה בהליך להשתחרר מקשר הנישואים ביום 9.10.16 ופעלה במסגרתו תקופה בת קרוב לשנה עד מועד הגשת תביעתה למענק. מכאן שהיא עומדת בהגדרה לפי לשון החוק.





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

23. המערערת סבורה שחוזר המוסד כולל סתירה פנימית שכן בסעיף 2 לו נקבע ששהייה של אישה נפגעת אלימות במקלט לא צריכה להיות בתכוף לשנה שלגביה נתבע המענק, ואילו בהמשך נקבע שהזכאות למענק היא ביחס לשנת לימודים שבתוך התקופה של 12 חודשים מיום הכניסה למקלט. לכך יש להוסיף כי שתי טענותיו החלופיות של המוסד, לפיהן קיימת דרישה לסמיכות זמנים בין השהייה במקלט לבין פתיחת הליך להשתחרר מקשר הנישואים או דרישת סמיכות בין השהייה במקלט לשנת המענק - יוצרות תנאים שמצמצמים את הזכאות כפי שנקבעה על ידי המחוקק. בכך חורג המוסד מסמכותו (עב"ל (ארצי) 35633-06-16 המוסד לביטוח לאומי - אמל והיב (25.11.18); להלן: עניין והיב)).

24. דרישת הסמיכות בין השהייה במקלט לבין שנת קבלת המענק היא דרישה שאין לה אחיזה לא בלשון החוק, לא בהיסטוריה החקיקתית, לא במחקרים ואף לא בפסיקה. גם פרשנות תכליתית של החוק מלמדת שהמחוקק התכוון להעניק הטבה זו לנשים במצבה של המערערת. מדברי ההסבר לתיקון 3 עולה שהוא נועד להגמיש את התנאים כאשר האישה היא נפגעת אלימות כך שהדרישה בדבר היותה פרודה במשך שנתיים רוככה לדרישה בדבר היותה פרודה בהווה, והדרישה לפתיחת הליך להשתחרר מהנישואים צומצמה משנתיים לחצי שנה (ואף נוסף לה סייג לגבי נשים בסיכון). ברי כי כוונת המחוקק הייתה לאפשר לאישה נפגעת אלימות, שנמצאת בסכנה, להיחשב ל"הורה עצמאית" לצורך סל ההטבות הכולל מענק לימודים עם יציאתה לחיים עצמאיים. זאת תוך שהחוק עושה שימוש בשהות במקלט כאינדיקציה לכך שמדובר באישה נפגעת אלימות שיתכן שתשהה במקלט סמוך ליציאתה לחיים עצמאיים, ויתכן שתשהה במקלט בתקופה מוקדמת ליציאתה לחיים עצמאיים. גם כאשר יש מספר אפשרויות שלשון החוק יכולה לשאת, יש להשתמש בפרשנותו התכליתית של החוק תוך התחשבות בעקרונות העל של הזכויות שנקבעו בחקיקת יסוד.

25. בדברי ההסבר לתיקון 3 צוין במפורש שהאינדיקציה ליציאת האישה לחיים עצמאיים נלמדת מפתיחת ההליך להתרת קשר הנישואים ועזיבתה את הבית. על כן שגה בית הדין האזורי כאשר קבע שהשהות במקלט לנשים מוכות נועדה לוודא שאין לאישה כוונה לחזור ולהתגורר עם בן הזוג המכה. בית הדין האזורי



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

שגה גם בקביעה שאין בתקופות שבהן שהתה במקלט כדי להעיד על יציאה לחיים עצמאיים בנימוק שהמערערת שבה להתגורר עם הגרוש עוד שנים לאחריהן. בכך יש התעלמות מהמורכבות בחייהן של נשים נפגעות אלימות ובתהליך יציאתן לחיים עצמאיים - תהליך שאינו לינארי. בקשר לכך הדגישה המערערת כי היציאה ממעגל האלימות היא מסוכנת וקשה ולא בכדי אורכת לעיתים שנים רבות. מכאן שפרשנות הדורשת סמיכות בין השהייה במקלט לבין פתיחת הליך הגירושין (או המועד הקובע לעניין הזכאות למענק לימודים) יובילו לתוצאה אבסורדית לפיה דווקא במקרים הקשים יותר כמו זה של המערערת - שבהם נשים נמצאות במעגל האלימות שנים רבות עד שאזרו אומץ לצאת מהקשר - הן לא תהיינה זכאיות למענק. אל לרשויות "להעניש" אישה שלא הצליחה לצאת לחיים עצמאיים מיד עם יציאתה מהמקלט אלא רק שנים לאחר מכן.

המערערת הוסיפה כי הידע שנאסף ממחקרים בעשור האחרון מאז ניתן פסק הדין בעניין דרעי לגבי הקשיים המובנים במעגל האלימות נותן הבנה מעמיקה יותר של הצרכים הספציפיים לגבי נשים נפגעות אלימות. מדובר בתופעה שרק הולכת ומתרחבת ואחת הדרכים להילחם בה היא לתת לנשים את הכוחות הדרושים לצאת ממעגל האלימות. כוחות אלה חייבים למצוא ביטוי גם באמצעים כלכליים דוגמת סל ההטבות שניתן להורה עצמאי. את סיכומי התשובה חתמה המערערת במלים: "לקח לה עשור לצאת מהגיהנום שהיה ביתה. ובמהלך העשור הזה היא לרגע לא הפסיקה להיות נפגעת אלימות, ולרגע לא הוסר האיום התמידי על חייה. האבסורד אם כך, הנו לעמוד היום, ולהגיד לאישה הזאת, בשם המדינה, שלקח לה יותר מדי זמן לצאת ממעגל האלימות, אז את מה שמגיע לה בעת היציאה, אנחנו לא ניתן לה".

26. עמותת "רוח נשית" - עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות" וכן המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן הגישו בקשה להצטרף להליך כידידי בית המשפט, לאור השלכות פסק הדין על נשים נפגעות אלימות בישראל ומומחיותם הייחודית בנושא כגופים המלווים נשים נפגעות אלימות ופועלים למען במישור המשפטי לרבות קידום מדיניות וחקיקה. המוסד הודיע כי הוא



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

מותיר את השאלה לשיקול דעת בית הדין ובהתאם צורפו המבקשים להליך בבקשתם. להלן תמצית עמדתם:

א. הפרשנות שאימץ בית הדין האזורי לפיה תכלית חוק משפחות עצמאיות מחייבת סמיכות בין פתיחת ההליך לשחרור מקשר הנישואים ובין השהות במקלט מהווה פרשנות בלתי סבירה המצמצמת את זכויותיהן של נשים נפגעות אלימות וזאת בניגוד לתכלית החוק. תכליתו של סעיף 1(2)(ג) לחוק היא להקל על ההכרה בנשים נפגעות אלימות כ"הורה עצמאי", כדי להבטיח את זכאותן לסיוע כספי מטעם המדינה דוגמת מענק הלימודים. לשון הסעיף ברורה ולא עולה ממנה כל דרישת סמיכות בין תקופת השהות במקלט לבין המועד שבו נפתח הליך לשחרור מקשר הנישואים. לדרישת הסמיכות גם אין כל אזכור או רמז בדברי ההסבר לתיקון 3, מהם עולה בבירור שהתנאי היחיד שנועד לוודא כי אין בכוונתה של האישה לשוב ולהתגורר עם בן זוגה האלים הוא התנאי שעניינו פתיחת הליך להשתחרר מהנישואים.

ב. פרשנות בית הדין האזורי שלפיה יש לבסס את כוונת האישה שלא לשוב לבעלה על שהותה במקלט לנשים מוכות אינה עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק ואינה עולה בקנה אחד עם הקושי ביציאה ממעגל האלימות. בית הדין האזורי ביסס את פרשנותו על תמונה צרה ובלתי מדויקת על אודות מצבן ומציאות חייהן של נשים נפגעות אלימות, יכולתן לעזוב את בן הזוג האלים, ויכולתן להשתקם כלכלית לאחר העזיבה. בהקשר זה פירטו ידדי בית המשפט כי מניסיונם ומהספרות המקצועית נשים רבות מצויות במעגל מתמשך וקשה שבו הן עוזבות למקלט וחוזרות לבן הזוג מספר פעמים, כך שבמקרים רבים עזיבת המקלט אין משמעותה פרידה סופית מבן הזוג האלים.

ג. כפי שעולה מדברי ההסבר לתיקון 3, כמו גם מהדיונים בכנסת, הצורך בתמיכה כלכלית בנשים נפגעות אלימות לא נובע מעצם שהותן במקלט אלא ממאפייני מערכת היחסים האלימה והשלכותיה ארוכות הטווח. על פי החוק גם נשים שכלל לא שהו במקלט לנשים מוכות יוכלו לענות על התנאים הקבועים שבסעיף 1(2)(ג) שכן הגדרת "מקלט לנשים מוכות" הורחבה כך שתכלול גם מקום שבו שוהה אישה מוכה מחשש לחייה או חיי ילדה, לרבות מקום שאינו נתמך בידי המדינה או רשות מקומית.





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

ד. בית הדין האזורי שגה עת התבסס על פסק הדין בעניין **דרעי** שכן הפרשנות שלמד ממנו לסעיף 1(2)(ג) לפיה הצורך בסיוע לנשים נפגעות אלימות נובע מעצם שהותן במקלט - ולכן יש להעניק סיוע כלכלי לנשים נפגעות אלימות אך ורק בסמיכות ליציאתן מהמקלט - אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו. זאת ועוד, הקביעה לפיה עצם השהות במקלט היא שמקימה את הצורך בסיוע כלכלי לנשים נפגעות אלימות מתעלמת מחסמים רבים של נשים אלה בדרך לעצמאות כלכלית - חסמים המצדיקים מתן סיוע לנשים אלה גם שנים לאחר היציאה מהמקלט.

27. **המוסד** סמך ידיו על פסק דינו של בית הדין האזורי. בפתח סיכומיו ציין כי **"הערעור שלפנינו עניינו בתכלית מענק הלימודים וסעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות..."**. המוסד הסביר כי בהתאם להצעת החוק לסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי, מטרת תשלום מענק לימודים היא "ליתן עזרה להורים לרכוש ציוד לילדים לשנת הלימודים" ולכן על תנאי הזכאות למענק להתקיים בחודש יולי שבתכוף לתחילת אותה שנת לימודים. משום כך טענות המערערת להפרדת סמיכות הזמנים בין השהייה במקלט לבין הזכאות למענק הן תיאורטיות בלבד, שכן בעת ששהתה במקלט היו שלושת ילדיה שנולדו אז מתחת לגיל המזכה במענק לימודים.

28. המוסד ציטט מדברי ההסבר לתיקון 3 לפיהם **"התנאי השלישי נועד כדי לוודא כי ההטבות יינתנו רק במקרים שבהם אין בכוונת האישה לשוב ולהתגורר עם בעלה"**. לשיטתו, אין כל משמעות לכך שהמערערת שהתה במקלט 12 שנים לפני הגשת הבקשה למענק לימודים משום שהיא פתחה בהליך בבית המשפט לענייני משפחה רק בשנת 2016 ואף חזרה להתגורר עם בעלה עד שנת 2017. הציר המרכזי שבבסיס תיקון 3 אינו האלימות אלא הנטל הכלכלי, משום שהשהייה במקלט יכולה לגרום לניתוק מסביבת החיים הרגילה ולהחמרה במצב הכלכלי. משכך סבור המוסד שפרשנות המערערת מתעלמת מתכלית סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות ומביאה לאבסורד לפיו אישה תהיה זכאית למענק כלכלי בגין קשיים שחוותה שנים רבות לפני הגשת הבקשה למענק לימודים.





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

עוד טען המוסד כי אין לקבל את טענת המערערת לפיה פתיחת הליך בבית המשפט לענייני משפחה בשנת 2016 מהווה פתיחת הליך על פי דין. זאת כיוון שהמערערת לא פעלה במסגרת ההליך במשך שנתיים, והתקיימו שני דיונים בלבד בחודש נובמבר 2017 - החודש בו נפרדה מבעלה ועברה להתגורר בעיר XXX.

29. לאחר הדיון ושמיעת הערות בית הדין הוסיף המוסד כי לשון החוק התוחמת את השהות במקלט ל-90 יום בתוך 12 חודשים, אינה חובקת מצבים בהם השהות במקלט אירעה כ-10 שנים לפני הגשת התביעה שאחרת מדוע בחר המחוקק לתחום את השהות במקלט בת 90 הימים ל-12 חודשים, אם לא על מנת שיחולו סמוך ליתר התקיימות תנאי הסעיף והגשת התביעה למענק? המוסד הוסיף ש"מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי כוונת המחוקק הייתה להיטיב את מצבן של נשים השהות במקלט לנשים מוכות, אולם לא במנותק מיתר תנאי החוק וממועד הגשת התביעה למשיב".

על הדרישה להתקיימות תנאי החוק בד בבד סבור המוסד שניתן ללמוד גם מכך שישנם מקרים שבהם שוהה האישה במקלט לנשים מוכות ואינה יכולה לפתוח במקביל בהליך גירושין שכן אז תיאלץ לפגוש בבן זוגה במסגרת ההליכים. לכן העניק המחוקק פטור מפתיחת ההליך אם מתקבל אישור מהמחלקה לשירותים חברתיים. מכאן ש"השהות במעון לנשים מוכות המהווה הגנה לאישה מפני בן זוגה חלה בד בבד עם התנאי השלישי והפטור בצדו".

30. עוד חזר המוסד וטען כי בשנים שבמהלכן שהתה המערערת במקלט אף לא אחד מילדיה הגיע לגיל הזכאות למענק - גיל 6. כל פרשנות לפיה מתקיים תנאי לתשלום מענק לימודים שעה שאין ילד שעבורו יש לשלם את אותו מענק מהווה הרחבה בלתי מידתית של תנאי החוק. לא בכדי בחר המחוקק תנאי של שהות במקלט לנשים מוכות בתקופת זמן מסוימת, שכן אין בידי המוסד לבדוק נפרדות או אלימות מצד בן זוג הלכה למעשה אלא בהצגת אישור פורמלי: אישור שיש בו כדי ללמד על היות האישה מחוץ לתא המשפחתי באותה עת. יתרה מכך, "טענת המערערת לכך שמדובר באירוע 'מתגלגל' שהחל בעת שהותה במקלט,



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

כ-10 שנים לפני התקיימות יתר התנאים והגשת התביעה למשיב, מטילה נטל בדיקה על המשיב, החורג מכפי שהגדיר המחוקק".

31. **המערערת**, בתשובה לכך, ביקשה לעמוד על טענותיה העקרוניות לפיהן בית הדין האזורי שגה בפרשנותו את החוק - שגיאה שיש בה כדי לפגוע באוכלוסיות חלשות מהרגישות ביותר. לא זו בלבד שהיא לא קיבלה את המענק, היא אף נתקלה בקיר אטום ובלתי חדיר של ביורוקרטיה חסרת כל הגיון וטעם. המוסד, בניגוד מוחלט לכוונת המחוקק, החליט על צמצום משמעותי של תנאי הזכאות למענק לימודים. מקריאת דברי ההסבר והפרוטוקולים של ועדות הכנסת עולה שתכליתו של תיקון 3 הייתה לסייע בדיוק לאותה קבוצת אוכלוסייה אליה משתייכת המערערת - נשים נפגעות אלימות. ומתי ביקש המחוקק לסייע לאותן נשים? כשהן יוצאות ממעגל האלימות. לא בכדי לא הצמיד המחוקק את המועד ליציאתן מהמקלט, וזאת מאחר שהכיר את הסטטיסטיקה המצערת שלפיה 40% מהנשים שיוצאות מהמקלט חוזרות לביתן האלים ולכן יציאתן לחיים עצמאיים אורכת לעיתים שנים. המערערת חידדה כי לא ברור מהיכן הסיק המוסד שהדרישה לשהות במקלט במשך 90 יום בתוך 12 חודשים כמוה כדרישת סמיכות בין השהות במקלט לשנת המענק. שהרי אילו רצה המחוקק בסמיכות זמנים, יכול היה לקבוע שהטבה זו תינתן למי שיוצאת מהמקלט, בדומה למענק הסתגלות לפי חוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג - 2012 (להלן: **חוק שירותי רווחה**).

32. **ידידי בית המשפט** ביקשו אף הם להתייחס להודעת המוסד והדגישו שהגם שבמקרה זה המערערת אכן הייתה מצויה במערכת יחסים אלימה גם לאחר שהותה במקלט ועד סמוך ליציאתה לחיים עצמאיים - הרי שמדובר בהוכחת נסיבות שהן בגדר **למעלה מן הצורך**. פרשנות שתחייב אישה להוכיח שהייתה נתונה לאלימות עד לרגע יציאתה לחיים עצמאיים מתעלמת ממצייאות חיהן של נשים נפגעות אלימות ומן החסמים הרבים שעומדים בפניהן.

ידידי בית המשפט שבו ופירטו כיצד מסגרת חיים אלימה עלולה להשפיע על מצבה הכלכלי של אישה נפגעת אלימות לטווח ארוך. על כן גם במצבים שבהם לא ניתן להוכיח שהאלימות נמשכה עד לרגע הפרידה ממש, אין בכך כדי להעיד



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

שהאישה אינה זקוקה לסיוע כלכלי לצורך יציאתה לחיים עצמאיים ולא בכדי בחר המחוקק שלא לכלול דרישת סמיכות כזו במסגרת סעיף 1(2)(ג). העובדה שאישה שהתה במקלט לנשים מוכות היא האינדיקציה להיותה נפגעת אלימות בהתאם לחוק; המחוקק לא דרש הוכחה נוספת מעבר לכך ולכן אין להטיל חובת הוכחה נוספת כזו, כפי שמשמע מעמדת המוסד.

דיון והכרעה

33. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים כפי שהובאו בפנינו בכתב ובעל-פה ועיינו בכל חומר התיק, הגענו לכלל מסקנה שיש לקבל את הערעור.

34. תחילה עלינו לתחום את גבולותיו של הדיון. ראשית, דבר החקיקה העומד להכרעתנו הוא סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות, ולא סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי, שלגבי הוראותיו אין למעשה מחלוקת. האופן שבו מגדיר המוסד את יריעת המחלוקת ולפיה "הערעור שלפנינו עניינו בתכלית מענק הלימודים וסעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות..." אינו מדויק, ומקפל בתוכו הנחה לפיה יש לפרש את סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות בנשימה אחת עם סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי. הנחה זו אינה מובנת מאליה, שהרי ההיכללות במעמד "הורה עצמאי" נוגעת להטבות רבות נוספות מכוח חוק משפחות עצמאיות וחוקים נוספים, ולא רק למענק הלימודים.

35. שנית, השאלה שעומדת להכרעתנו נוגעת לפרשנות חוק, בשונה מהשלמת חסר חקיקתי. בית הדין האזורי ציין כי "בסעיף 1(2)(ג) קיימת לקונה בעניין זה ותפקידו של בית המשפט למלא את החסר...", ואת "השאלה הטעונה הכרעה" ניסח כך: "האם יש להוסיף לסעיף תנאי מתי אמור להסתיים מנין שנים עשר החודשים..." (ההדגשה אינה במקור). אלא שאף אחד מהצדדים לא טען לפנינו לקיומה של לקונה, ואף אנו איננו סבורים שזהו המקרה (לאופן בחינת דבר חקיקה שותק ראו למשל עב"ל (ארצי) 18627-02-17 מרדכי הלמן - המוסד לביטוח לאומי (27.2.19)).

36. שלישית, ענייננו כאמור בשאלה משפטית בדבר פירוש הוראת חוק, ומשכך יש לבחון את טענות הצדדים בראי הכללים לפירוש חקיקה (ע"ע (ארצי) 4333-11-



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

19 מדינת ישראל - נטלי גוטמן (29.3.20; להלן: עניין גוטמן). זאת בשונה מביקורת שיפוטית על החלטות פקידי המוסד או על נהליו הפנימיים, שנעשית בהתאם לכללי המשפט המנהלי (השוו: עניין והיב והאסמכתאות שם).

פרשנות דבר חקיקה

37. פרשנותו של דבר חקיקה נפתחת בלשון, ובמסגרת זו "יש לאתר את כל המשמעויות שלשון הטקסט יכולה לאצור, קרי אלה שיש להן נקודת אחיזה - ולו מינימאלית - בלשון החקיקה" (עניין גוטמן). משהוגדר מתחם האפשרויות הלשוניות, עלינו להמשיך לשלב השני שעניינו תכלית החקיקה, ולהעדיף מבין האפשרויות השונות שלשון החוק יכולה לשאת את זו המגשימה את תכלית החקיקה בצורה הטובה ביותר. זאת, הן בהיבט התכלית הסובייקטיבית - אותה ביקש המחוקק להגשים באמצעות חקיקת החוק - הנלמדת בין היתר מהמקור עצמו, מההיסטוריה החקיקתית וממארג החקיקה, והן מנקודת המבט של התכלית האובייקטיבית - הנוגעת לעקרונות היסוד העומדים בבסיס השיטה המשפטית כולה (ע"ע (ארצי) 48000-01-17 אינדקס הגליל תקשורת ועיתונות בע"מ - סילביה מזאווי (8.12.20) והאסמכתאות שם; אהרן ברק, פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה (1993); כן ראו למשל לאחרונה את רע"א 7451/19 עזבון המנוח גבריאל אסולין ז"ל נ' דרויש (12.10.20)).

38. לכך ראוי להוסיף כי מלאכת הפרשנות אינה דומה לתרשים זרימה ומשכך שלביה, על אף ההבחנה התיאורטית ביניהם, שלובים זה בזה. בלשונו של השופט יצחק עמית:

"הגבול בין השלבים אינו כה ברור וחד כפי שעשוי להשתמע, ובחינת כל אחד מהשלבים לא נעשית באופן 'סטריילי' במנותק מהשלבים האחרים. הפרשן עובר מהלשון אל התכלית ומהתכלית אל הלשון במעין תנועת מטוטלת. הפרשן יפתח בלשון החוק אך גם יסיים בלשון החוק, ויש יחסי גומלין בין השלבים השונים, מעין 'מקבילית כוחות' או 'כלים שלובים'. ככל שעוצמתו של הלשון מטה את הכף לטובת פרשנות מסוימת, כבד יותר הנטל על הטוען כי הפרשנות התכליתית מביאה לתוצאה אחרת"





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

(ע"א 9559/11 מנהל מיסוי מקרקעין נ' שעלים ניהול נכסים (30.9.13);
כן ראו בעב"ל (ארצי) 28017-10-18 המוסד לביטוח לאומי - לבוא
קרפלו (15.1.20)).

39. כחלק ממלאכת הפרשנות עלינו לקחת בחשבון גם את סוג החקיקה: "על בית המשפט לקבוע את "התכלית הסופית של החוק", תוך עריכת איזון בין התכלית הסובייקטיבית לבין התכלית האובייקטיבית, בהתחשב גם בסוג החקיקה" (ע"ע (ארצי) 40755-05-10 מדינת ישראל - ג.מ.מ (19.4.16)). בהקשר של חקיקה הנוגעת לביטחון סוציאלי נקבע כי "פרשנותו של דבר חקיקה העוסק בביטחון סוציאלי, מחייבת מחד גיסא רגישות ותשומת לב מיוחדת למטרות וליעדים הסוציאליים אותם נועד החוק להגשים וכבר נפסק כי ככל שיש ספק, יפורש החוק לטובת המבוטח... מאידך גיסא, נדרשת זהירות יתרה נוכח השלכות הרוחב העשויות להיות לכל קביעה פרשנית כזו..." (בג"צ 2209/13 פלונית נ' בית הדין הארצי לעבודה (25.11.14)).
להלן נפנה לפרשנותו של סעיף 1(2)(ג) לחוק, על בסיסן של הנחיות אלה.

ההיסטוריה החקיקתית ולשון החוק

40. חוק משפחות עצמאיות נחקק במקור תחת השם "חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב - 1991" על רקע העובדה ש"בעיות הקיום היום-יומיות בפניהן ניצב ההורה במשפחה החד-הורית, קשות לאין שיעור מאלה הניצבות בפני משפחה שבה שני הורים. בהעדר בן זוג היכול לסייע להורה היחיד בניהול משק הבית ובתפקיד חינוך וגידול הילדים, הוא מתקשה מחד במציאת מקום עבודה שיאפשר לו הכנסה ברמה הנדרשת לקיום ילדיו ומאידך הוא גם המפרנס היחיד של משפחתו" (דברי ההסבר להצעת חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב - 1991, ה"ח תשנ"ב 2090, עמ' 86; במסגרת תיקון 4 לחוק משנת 2014, הוחלפו המונחים "הורה יחיד" ו"משפחה חד-הורית" ל"הורה עצמאי" ו"משפחה שבראשה הורה עצמאי").

החוק נולד אם כך מתוך הכרה בנטל הכבד - מבחינה כספית, תפקודית ורגשית - הכרוך בגידול ילדים כאשר הוא מבוצע על ידי הורה אחד בלבד. תכליתו של



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

החוק היא להקל במעט על הנטל האמור באמצעות הטבות שונות, בעיקרן כלכליות אך בחלקן (דוגמת קדימות במעונות יום וקדימות בהכשרה מקצועית) רחבות יותר.

41. בהתחשב בתכלית זו, הגדרת "הורה עצמאי" בסעיף 1 לחוק **נועדה לאתר את אותו הורה שאכן מגדל את ילדו או ילדיו לבדו, ללא בן/בת זוג או הורה נוסף לצדו**, באופן המצדיק לתת לו את אותן הטבות והקלות. בהתאם, ההגדרה כוללת את מי שאינו נשוי ואין לו ידועה/בציבור (סעיף 1(1) לחוק), וכן את מי שעדיין נשוי מבחינה פורמאלית אך קיימות נסיבות אובייקטיביות המלמדות כי נפרד פרידה אמיתית ונמשכת מבן/בת הזוג (סעיף 1(2) וסעיף 1(3) לחוק).

המחוקק הוא שהגדיר את הנסיבות האובייקטיביות בהן ייחשב אדם שעדיין נשוי מבחינה פורמאלית כ"הורה עצמאי", וכוללות את מי שהוא עולה חדש וכן זוג לא עלה לארץ ואף אינו שוהה בה (סעיף 1(3) לחוק); אישה שהוכרה כעגונה (סעיף 1(2)(ב) לחוק); וכן אדם שחי בנפרד מבן/בת זוגו תקופה בת שנתיים לפחות, כאשר לכך הצטרפה פתיחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואים ופעולה במסגרתו משך שנתיים לפחות (סעיף 1(2)(א) לחוק).

42. במסגרת תיקון 3 לחוק התוסף כאמור סעיף 1(2)(ג), שהוא סעיף ספציפי שנועד לאישה נפגעת אלימות. הליכי החקיקה של התיקון החלו בהצעת חוק משפחות חד-הוריות (תיקון-הגדרת הורה יחיד), התשנ"ט-1999 (להלן: **הצעה פ/308**), שהוגשה על ידי מספר חברות כנסת ובראשן ענת מאור, ונועדה להכיר כ"הורה יחיד" גם באימהות שנאלצו לעזוב את הבית עקב אלימות בן זוגן, מבלי שיהא עליהן להמתין תקופה של שנתיים כנדרש בסעיף 1(2)(א) לחוק. בהתאם, הוצע להוסיף להגדרת "הורה יחיד" אישה "שנתקיימו לגביה אחד התנאים למתן צו הגנה כאמור בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א - 1991 (להלן - חוק למניעת אלימות במשפחה) וזאת מתום שישה חודשים מיום שנכנסה לשהות במקום מוגן עם ילדיה", וכן אישה ש"נתקיימו לגביה אחד התנאים למתן צו הגנה כאמור בחוק למניעת אלימות במשפחה, והיא נאלצה עקב כך לעזוב את מקום מגורי המשפחה עם ילדיה, וזאת מתום שישה חודשים מיום עזיבתה את



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

הבית ובלבד... שני המצבים הותנו על פי ההצעה בהגשת תלונה במשטרה כנגד בן הזוג, ובפתיחת הליך להשתחרר מקשר הנישואים. וכך נאמר בדברי ההסבר:

"מטרת התיקון המוצע להרחיב את הגדרת המונח "הורה יחיד" שבסעיף 1 לחוק, כך שיחול גם על אמהות הנאלצות לעזוב את ביתן עם ילדיהן כתוצאה מאלימות בן זוגן כלפיהן, וזאת מבלי שתצטרכנה להמתין תקופה של שנתיים ימים מיום פתיחת הליך על-פי דין להשתחרר מקשר הנישואין, כנדרש בסעיף 1 לחוק.
הנסיון מלמד כי בניגוד לנשים היוזמות פרידה מבעליהן ללא חשש מאלימות, **אצל נשים החשופות לאלימות ההחלטה לנקוט ביוזמה לפרוד ו/או להגיש תלונה במשטרה ו/או לפנות למקום מוגן היא קשה ביותר ואורכת חודשים רבים ואפילו שנים. לעתים קרובות האשה המוכה אינה זוכה לתמיכה כלכלית או לסיוע כלשהו בגידול הילדים מצד בן זוגה. לפיכך, הדרישה כי אשה במצב זה תמתין עוד שנתיים ימים על מנת שתעמוד בקריטריונים הקבועים בסעיף 1 לחוק, מאריך ללא צורך את הקשיים הכלכליים של האשה וילדיה..."** (ההדגשות אינן במקור).

43. במקביל הוגשה הצעת חוק דומה על ידי ח"כ גנדי ריגר (פ/589 מיום 8.11.99).

שתי ההצעות אוחדו, ונוסח מתוקן ומשולב שלהן הציע להוסיף להגדרת "הורה יחיד" אישה ש"חיה בנפרד מבן זוגה ושהתה במקלט לנשים מוכות 180 ימים לפחות, מתוך תקופה של שנים עשר חודשים שתחילתם ביום הראשון לשהותה במקלט לנשים מוכות כאמור, ופתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעלה במסגרת הליך זה במשך שישה חודשים לפחות; ואולם אישה תהא פטורה מפתיחת הליך כאמור אם לשכת הסעד אישרה שיהא בכך כדי לסכן את חייה או את חיי ילדיה". את הנוסח המעודכן ליוו דברי ההסבר שצוטטו לעיל בפרק המסגרת הנורמטיבית.

במהלך הדיונים בהצעת החוק בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (פרוטוקול 280 מיום 6.3.01; להלן: פרוטוקול 280) הודגש כי "התיקון הזה ספציפי הוא לנשים שנמצאות במצב סכנה לחייהן, לחיי ילדיהן וכו'" (שם), בעמ' 9, מפי היועצת המשפטית לוועדה). בהמשך נדונה בין היתר תקופת השהות במקלט והוחלט לתקנה ל-90 יום בתוך 12 חודשים במקום 180 יום. היועצת המשפטית של משרד העבודה והרווחה ציינה בהקשר זה כי "השהות הממוצעת של נשים במקלטים היא בין שלושה לששה חודשים, כשהשהות הממוצעת



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

של נשים בדירות הקלט היא בת חודש. לכן, חשבנו בישיבה הקודמת שיש להתייחס לתיקון התקופה שאנו דורשים כדי שהיא תיקרא אשה מוכה לצורך הגדרת משפחות חד-הוריות".

44. במסגרת סעיף החוק תוקן אם כך משך השהות הנדרש במקלט ל-90 יום בתוך תקופה של 12 חודשים, ושאר התנאים שפורטו בהצעת החוק נותרו על כנם. החשיבות לענייננו היא כי למרות שהסעיף נוקב במספר מונחי זמן, אין בו כל דרישה להתקיימות תנאיו במקביל זה לזה או בכל יחס זמנים אחר. הסעיף אף אינו כולל מילים כגון "סמיכות", "בתכוף", "בזמן ש" או "במקביל". מבחינה מילולית-לשונית החוק אינו מכיל אם כך כל דרישה, מפורשת או משתמעת, לסמיכות זמנים. במקום זאת, כוללת הגדרת "הורה עצמאי" לפי חלופה זו שלושה תנאים מצטברים שלשון החוק אינה קובעת אם יש יחס של זמן ביניהם ואם נדרשים הם להתקיים במקביל:

א. "היא חיה בנפרד מבן זוגה" - תנאי בסיסי ומרכזי שנדרש להתקיים בהווה ומלמד על עצם הפרידה הפיזית מהמגורים המשותפים עם בן הזוג והיותה של האישה, על פני הדברים ולכאורה, "הורה עצמאי" המגדל את ילדיו לבדו. בניגוד לדרישה בסעיף 1(2)(א) לחיים בנפרד משך שנתיים, סעיף 1(2)(ג) מקל עם אישה נפגעת אלימות כך שתוכר כ"הורה עצמאי" מיד עם הפרידה הפיזית וללא תקופת המתנה. סעיף 1(2)(ג) עוסק אם כך במצב בו אישה נפגעת אלימות הצליחה להיפרד פיזית מבן זוגה ויצאה לחיים עצמאיים, אך טרם השלימה את הליך הגירושין ממנו.

ב. "שהתה במקלט לנשים מוכות 90 ימים לפחות, מתוך תקופה של שנים עשר חודשים שתחילתה ביום הראשון לשהותה במקלט כאמור" - תנאי שנוקט במפורש בלשון עבר ("שהתה"), ללא מגבלה או סייג ביחס למרחק בין התקופה בעבר במהלכה התרחשה שהות זו לבין ההווה, כל עוד מתקיימת הדרישה לשהות בת 90 יום בתוך תקופה של שנה. המחוקק יוצא מנקודת מוצא כי אישה המקיימת אחר תנאי זה ושהתה תקופה (או תקופות) משמעותיות במקלט לנשים מוכות (בהגדרה הרחבה ל"מקלט" שקובע הסעיף) היא אישה נפגעת אלימות, וכפועל יוצא מכך מהווה חלק מהאוכלוסייה לה נועדו התנאים הגמישים יותר שבסעיף 1(2)(ג).



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

ג. "פתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין ופעלה במסגרת הליך זה במשך שישה חודשים לפחות" - תנאי שהוסבר במסגרת דברי ההסבר להצעת החוק, ומטרתו לוודא כי מדובר בפרידה אמיתית ואין כוונה לאישה לחזור לבן זוגה (ראו גם בעב"ל (ארצי) 205/08 ריקי (רבקה) שועו - המוסד לביטוח לאומי (13.7.08)). סיפת הסעיף מוסיפה כי "אישה תהא פטורה מפתיחת הליך כאמור אם מחלקת השירותים החברתיים אישרה כי יש בכך כדי לסכן את חייה או את חיי ילדה". במסגרת תנאי זה כלולות לפיכך שתי הקלות נוספות לנשים נפגעות אלימות: הראשונה מצמצמת את משך הזמן בו נדרשת האישה לפעול במסגרת הליך הגירושין לשישה חודשים במקום שנתיים; השנייה היא פטור מוחלט מהדרישה לפתיחת הליך גירושין, כל עוד ניתן אישור כי פתיחתו עלולה לסכן את חיי האישה או חיי ילדיה.

תכליתו של תיקון 3 לחוק

45. תכליתו של סעיף 1(2)(ג) נלמדת לטעמנו בבירור מההיסטוריה החקיקתית שפורטה לעיל כמו גם מלשונו של הסעיף, והיא לסייע לנשים שמבקשות לצאת ממעגל האלימות, כך שתהיינה זכאיות להטבות הניתנות לפי דין ל"הורה עצמאי" בסמוך למועד בו הצליחו להתגבר על המשוכות הכרוכות בכך ולצאת לחיים עצמאיים. נראה כי המוסד מסכים עם תכלית זו, אך גוזר ממנה מטרה צרה של סיוע כלכלי בסמוך לשהייה במקלט בלבד, נוכח הקושי הכלכלי הנובע מעצם השהייה בו. לטעמנו, הצגתו של סעיף 1(2)(ג) בדרך זו מצמצמת יתר על המידה את תכליתו ואף אינה עולה מעניין דרעי (שעסק בשאלה שונה). גם אם השהות במקלט יוצרת קושי כלכלי בפני עצמה נוכח הניתוק משגרת החיים הרגילה, וגם אם יש בה כדי ללמד על צעד ראשון בתהליך הפרידה הפיזית מבן הזוג ומכאן על אותנטיות הפרידה - אנו סבורים כי תכליתו העיקרית של תנאי השהייה במקלט היא ללמד כי לפנינו אישה נפגעת אלימות, וככזו נכללת בגדרה של האוכלוסייה עליה ביקש המחוקק להקל במסגרתו של סעיף 1(2)(ג) לחוק. לא בכדי התייחסות היועצת המשפטית של משרד הרווחה בדיוני הכנסת, לתקופת השהייה במקלט, היא כאל "תקופה שאנו דורשים כדי שהיא תיקרא



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

אשה מוכה (סעיף 43 לעיל), ואכן אין כל הגדרה אחרת במסגרת הסעיף להיותה של האישה נפגעת אלימות.

יש לזכור כי מתן ההטבות מכוח החוק אמור להתבצע באופן פשוט ויעיל במידת האפשר, וכי אין אפשרות מעשית שכל גוף שמעניק הטבה יידרש לבצע בדיקה עובדתית לגבי היותה של האישה הרלוונטית נפגעת אלימות אם לאו (בין בהתאם לתנאים למתן צו הגנה מכוח החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, כפי שהוצע בהצעת החוק המקורית, ובין בכל דרך אחרת). משכך, בחר המחוקק תנאי "טכני" ככל האפשר לצורך כך, שבדיקתו פשוטה. התנאי מתייחס לעצם שהות האישה במקלט לנשים מוכות בנקודת זמן כלשהי בעבר, כראיה לכך שהיא היא אכן אישה נפגעת אלימות מבן זוגה. התנאי כולל לפיכך דרישה קלה לבדיקה על כך שהאישה "שהתה" (בלשון עבר) במקלט, למשך התקופה הנקובה בסעיף החוק ונועדה לשקף, כפי שעולה מפירוט ההיסטוריה החקיקתית, תקופת זמן מינימאלית מקובלת לשהיית אישה נפגעת אלימות במקלט לנשים מוכות.

46. השהייה במקלט מהווה אם כך אינדיקציה להיותה של האישה נפגעת אלימות, וכן יכולה ללמד על היותה בסכנה ועל נקיטתה בצעד ראשון (שלאו דווקא הושלם באותה עת) ביציאתה לחיים עצמאיים, אך לא שוכנענו כי יש להעניק לה משקל מעבר לכך. הן לשון החוק והן תכליתו אינם תומכים בעמדת המוסד, המצמצמת את האוכלוסייה עליה נועד התיקון להגן באופן שתכלול רק נשים ששהו במקלט בתקופה נתונה, שהיא סמוכה למועד יציאתן לחיים עצמאיים או מועד הגשת הבקשה למענק. לצורך עמידה בתנאי הסעיף די לטעמנו בשהות האישה במקלט בתקופת זמן כלשהי בעבר, ואין להוסיף לכך תנאי שלא נדרש על ידי המחוקק ועניינו סמיכות זמנים בין השהייה במקלט לבין הפרידה הסופית מבן הזוג.

חיזוק לכך ניתן למצוא בדרך בה תוארה הצעת החוק בדיוני הכנסת על ידי יו"ר ועדת הרווחה דאז, ח"כ דוד טל ז"ל (קריאה שנייה ושלישית של תיקון 3 לחוק, 26.3.01), ולפיה **"הצעת החוק שבפניכם מציעה להחיל את החוק על קבוצה נוספת, והיא נשים הסובלות מאלימות במשפחה, המסכנת את חייהן או חיי**





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

ילדיהן... נוסחו המקורי של החוק התייחס רק לנשים השוהות במקלטים לנשים מוכות, אולם בדיונים להכנת החוק בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ובעת העלאתו לקריאה ראשונה במליאת הכנסת התברר, כי במגזרים מסוימים בחברה מעדיפות נשים שיש חשש לחייהן להסתתר בבתי חברים או קרובי משפחה, ולא דווקא במקלט לנשים מוכות. על כן, הרחיבה הוועדה את ההגדרה גם לכל מקום שבו שוהה אשה מוכה מחשש לחייה, ובלבד שהשהות אושרה על-ידי לשכת הרווחה, מראש או בדיעבד... מדובר בחוק חשוב, המהווה צעד נוסף במחויבות של המדינה כלפי הנשים המוכות ובהכרה בצורך להגן עליהן ולדאוג לזכויותיהן" (ההדגשות אינן במקור). תכליתו של התיקון היא לפיכך תכלית רחבה, של סיוע לנשים נפגעות אלימות נוכח ההשלכות רחבות ההיקף של האלימות כלפיהן והרצון לסייע להן לצאת ממעגל האלימות ולתמוך ביציאתן לחיים עצמאיים, כאשר התמיכה אמורה להינתן במועד היציאה לחיים עצמאיים גם אם לא התרחשה מיד בסמוך לאחר שהייה במקלט.

47. תמיכה נוספת לפרשנותנו מצאנו בנתונים המלמדים על מציאות חייהן של נשים נפגעות אלימות, שכן משהגענו למסקנה שהתיקון נועד לסייע להן - ראוי לפרשו תוך הכרה במאפיינים הייחודיים של מציאות חייהן. טרם לכן ראוי לציין כי אלימות מגדרית במשפחה אינה מסתכמת בהתעללות פיזית אלא מתבטאת גם באלימות מינית, אלימות רגשית ונפשית, מעקבים, אלימות כלכלית ועוד (ראו למשל אצל גלי רון, **צווי הרחקה במשפט האזרחי**, עמ' 21-24 (2019); יסמין רובין קופר, רצח נשים ואלימות מגדרית במשפחה - סקירת ידע על הטיפול המערכתי בישראל (ערכה: ד"ר מיכל רום; יולי 2019); וכן עמדת עמותת 'רוח נשית' לוועדה בין-משרדית לצמצום תופעת האלימות במשפחה (מאי 2015; להלן: **נייר עמדה רוח נשית**)).

עוד ראוי להזכיר כי בתי המשפט על ערכאותיהם השונות עמדו פעם אחר פעם על כך שאלימות נגד נשים מצד בן זוגן היא תופעה כעורה, חמורה ומסוכנת ועל היקפה הנרחב והמדאיג, כאשר ידוע כי אין מדובר במקרים חריגים וכי נתוני האמת עולים על אלה המדווחים לרשויות. והנה, "השנים חולפות, נדמה לנו שאנו צועדים קדימה לעבר עולם מתקדם ושוויוני יותר, ואולם, לדאבון הלב,





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

בתחום האלימות נגד נשים מצד בני זוגן וקרוביהן עולם כעולתו נוהג" (ע"פ 3011/17 פרץ נ' מדינת ישראל (31.1.19)).

מציאות חייהן של נשים במעגל האלימות

48. עובדה רלוונטית ראשונה היא כי נשים מצויות במערכות יחסים אלימות זמן רב, שבמהלכו הן עוזבות וחוזרות לבן הזוג האלים כבמעגל מתמשך וקשה (חיה יצחקי, רחל דקל וענת בן-פורת, מחקר מעקב אחר נשים נפגעות אלימות במשפחה: במקלט ובחזרה לקהילה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים אוניברסיטת בר אילן, 2014; להלן: יצחקי ואח'; שרי מאיר ועליזה שוורץ, נשים נפגעות אלימות במשפחה מהמקלט לחיים עצמאיים, נייר מדיניות שהוגש לעו"ד אליעזר יבלון, מנכ"ל הרווחה והשירותים החברתיים, בית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים (2016); להלן: נייר מדיניות 2016). כך, על פי "פרסום הנתונים השנתי אודות הטיפול בתופעת האלימות במשפחה" באתר משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, מיום 7.10.19, עבור 80% מהנשים במקלטים מדובר באלימות הנמשכת בין שנה לעשור.

49. לכך יש להוסיף את הקושי העצום, שהוכר זה מכבר גם בפסיקה, בעזיבת הבית ובן הזוג המכה (ראו למשל בע"א 9063/03 פלוני נ' הסתדרות מדינינית הדסה (22.6.05); ע"פ 1855/05 פרישקין נ' מדינת ישראל (24.3.08)). ידידי בית המשפט פירטו תוך הפניה לספרות כי ישנם מספר גורמים וחסמים שבגינם נשים נשארות במערכת יחסים אלימה ובהם: נטייה להקטנת האלימות ומציאת הצדקות לה; תחושת ערך עצמי נמוך; פחד מבן הזוג; אמונה של האישה כי היא תצליח לשנות את בן הזוג לטובה אם תישאר; ילדים; ציפיות משפחתיות; בידוד והעדר תמיכה חברתית; ובראש כל אלה עומדות סיבות כלכליות. על פי מחקרים, תלות כלכלית בבן הזוג האלים מהווה גורם משמעותי להישארותן של נשים במערכת היחסים האלימה או חזרתן אליה (כאשר כחלק ממערכת היחסים האלימה נוצרת תלות כלכלית וכן מופעלת במקרים רבים אלימות כלכלית, וכן נוצרים חסמים המקשים על הגעת האישה לעצמאות כלכלית), בעוד שעצמאות כלכלית היא גורם המונע חזרה לזוגיות אלימה (פרופ' חיה יצחקי וד"ר ענת בן פורת,



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

"מעקב אחר נשים נפגעות אלימות בקהילה: פעימה שלישית", אוניברסיטת בר אילן (2016), בעמ' 40; להלן: **יצחקי וכן פורת מחקר המשך**; קרני קריגל ועינת פלד, הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה, **ביטחון סוציאלי**, מרץ 2016, עמ' 63; דו"ח הוועדה לטיפול באלימות במשפחה יוני 2016 בעמ' 69; וכן נייר עמדה רוח נשית).

50. לאמור יש להוסיף כי "נשים הבוחרות להימלט למקלט הן בעיקר אלו אשר קיימת סכנה ממשית לחייהן. מרביתן סבלו מאלימות מתמשכת ו"כרונית" לאורך שנים, שהפכה לדרך חיים קשה המלווה במכות, באיומים, בהשפלות ועוד... בחלק גדול מהמקרים המקלט הוא מפלט אחרון לנשים הללו ולילדיהן" (מלי שחורי-ביטון, מה שהיה ומה שהווה: דרך עיניהן של נשים חרדיות מוכות ששהו במקלט, **קרימינולוגיה ישראלית** ג' תשע"ד, עמ' 119; להלן: **שחורי-ביטון**). עם זאת, מלבד העומס במקלטים וקשיים שונים כגון צפיפות פיזית והעדר פרטיות (יצחקי ואח', עמ' 1) הרי שאישה דוגמת המערערת, שהיא אם לארבעה ילדים, חלקם בגירים וחלקם בעלי צרכים מיוחדים - תתקשה למצוא בו מקום (על הקשיים הרבים הנוגעים לשהות במקלטים ותפעולם ראו גם מהדיון שהוקדש לכך בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ביום 13.6.17, בכותרת "המצב החמור במקלטים לנשים מוכות בישראל").

ואכן, כפי שפורט לעיל, בדו"ח הסוציאלי שנכתב בעניינה של המערערת בחודש יולי 2017 (מועד עזיבתה את הבית), לשאלה האם המערערת עונה על הקריטריונים לכניסתה למקלט לנשים מוכות סומנה התשובה "כן" ונכתב: "שהתה בעבר במקלט, גם כיום מעוניינת לצאת למקלט אך קיים עומס במקלטים, כמו"כ חלק מילדיה גדולים, ואינם יכולים להיכנס עמה למקלט".

העובדה כי המערערת לא שהתה במקלט פעם נוספת במועד סמוך לעזיבת הבית ולהגשת הבקשה למענק לא מלמדת אם כך על הפחתה באלימות כלפיה או בקשיים הרבים עמם נאלצה להתמודד, אלא על קושי פרקטי הנובע ממצב המקלטים.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

51. נתון נוסף שיש לקחת בחשבון הוא כי נשים רבות שיצאו מהמקלטים חוזרות לבן הזוג הפוגע, בין היתר בשל תלות כלכלית והחשש להיזרק ברחוב עם ילדיהן (ראו נייר עמדה רוח נשית; מחקר ההמשך של יצחקי וכן פורת; נייר מדיניות 2016). בהתאם, נשים רבות שוהות במקלט יותר מפעם אחת. הדבר נובע בין היתר מכך ש"החלטתה של אישה לעזוב את בן זוגה המתעלל היא מורכבת, ומלווה בדרך כלל בתהליך רב-שלבי רגשי וקוגניטיבי. לרוב נשים עוזבות וחוזרות כמה פעמים, עד אשר הן מחליטות לעזוב סופית" (שחורי-ביטון). גם בנייר עמדה שהוגש מטעם ויצו ליו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 17.11.20 בנושא "נשים יוצאות מקלט - תמונת מצב 2020" נכתב כי על פי נתוני משרד הרווחה כ-40% מהנשים ששהו במקלטים שבו לגבר האלים. המסקנה מנתונים אלה (כפי שעמדו עליה ידידי בית המשפט) היא כי השהייה במקלט אינה בהכרח נקודת מקפצה לחיים עצמאיים כי אם נקודה על פני רצף קשה, שאין משמעותה פרידה סופית מבן הזוג האלים. הדברים עולים גם מהצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות) (תיקון - זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ו-2016, בה צוין כי "בישראל פועלים היום 14 מקלטים לנשים מוכות, במימון ובפיקוח של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מדי שנה מסיימות את שהותן באותם מקלטים בין 650 ל-700 נשים, מתוכן 400-450 פונות יחד עם ילדיהן לחיים עצמאיים בנפרד מבן הזוג או הגורם האלים [ומכאן ששאר הנשים, שמספרן אינו מבוטל, אינו יוצא לחיים עצמאיים עם סיום השהות במקלט - ס.ד.מ.]. הרחבה והתאמה של הפתרונות הקיימים יבטיחו את יציאתן של נשים ממעגל האלימות באופן קבוע, ולא זמני...".

52. כסיכום ביניים: מציאות חייהן של נשים נפגעות אלימות - שהנתונים לגביה פורטו לעיל על קצה המזלג ואין בהם כדי להוות סקירה ממצה - מלמדת כי המקלט אינו אינדיקציה לפרידה, אינו אינדיקציה להעדר כוונה לחזור לבן הזוג, ואינו אינדיקציה בלעדית לקשיים הכלכליים שהם מנת חלקה של אישה שהיא אם עצמאית נפגעת אלימות. מאידך ניתן לקבוע כי שהייה במקלט היא אינדיקציה חד-משמעית להיותה של האישה נפגעת אלימות, הנתונה בסכנה כתוצאה מכך. עוד ניתן ללמוד מהנתונים על החסמים הרבים העומדים בפני



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

נשים נפגעות אלימות בדרכן לעצמאות כלכלית, ועל חשיבותה הרבה של עצמאות זו ביכולתן להשתחרר מהקשר האלים. מכאן נובעת גם החשיבות להבטיח לנשים אשר יוצאות ממערכת היחסים האלימה את העזרה הכלכלית שהמחוקק ביקש להעניק להן בסמוך למועד צאתן לחיים עצמאיים, בדמות הטבות שונות וביניהן המענק.

סיכום - פרשנות הסעיף לאור לשונו, תכליתו ותכלית החוק בכללותו

53. נקודת המוצא של המחוקק היא כי אישה ששהתה בשלב כלשהו בעברה במקלט לנשים מוכות את פרק הזמן המינימאלי הנקוב בחוק היא אישה שהתקשתה לסיים את קשר הנישואין או להיפרד פיזית מבן זוגה על אף הסכנה בה היא עלולה להימצא, ומשכך יש חשיבות ציבורית להקל עליה לעשות כן תוך מתן משקל למאפייניה הייחודיים של מציאות חייהן של נשים נפגעות אלימות. לכן קמה לגבי אוכלוסייה זו ההצדקה לגמישות שקבע המחוקק בשלושת ההיבטים בהם מקל סעיף 1(2)(ג) לעומת סעיף 1(2)(א) - העדר צורך בחלוף זמן בין תחילת הפרידה הפיזית לבין קבלת המעמד של "הורה עצמאי"; פטור מהדרישה לפתיחת הליך להשתחרר מקשר הנישואים במקרים המתאימים לכך (על סמך אישור של המחלקה לשירותים חברתיים); וצמצום תקופת הפעולה במסגרת הליך כאמור, לשישה חודשים במקום שנתיים.

54. לטעמנו כלל הנימוקים הרלוונטיים - וביניהם לשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית, מארג החקיקה, תכליתו של התיקון לחוק כמו גם מדיניות שיפוטית ראויה - מלמדים כולם שתנאי השהייה במקלט נועד לצורך מיפוי האוכלוסייה הרלוונטית של נשים נפגעות אלימות, ומשכך לא נדרשת סמיכות זמנים (שממילא לא נדרשת מבחינה לשונית) בין התקיימותו לבין הפרידה הפיזית המובילה להכרה כ"הורה עצמאי". ראוי להדגיש כי **עצם כך שאישה שהתה בתקופה כלשהי בעבר במקלט לנשים מוכות אינה מקנה לה כשלעצמה את ההגדרה של "הורה עצמאי"**. הדגש בהגדרה הוא על **עצם הפרידה הפיזית בהווה מבן הזוג על אף שהנישואים עדיין על כנם מבחינה פורמאלית**, שכן במצב כזה אכן לפנינו אם יחידנית המגדלת את ילדיה לבדה על כל המשתמע מכך.





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

משכך, השהייה במקלט בעבר לא נועדה ללמד על יציאה לחיים עצמאיים, על הצורך הכלכלי בהטבות או על היות האישה "הורה עצמאית" כיום, אלא זו אינדיקציה לכך שמדובר באישה נפגעת אלימות שהיא חלק מקבוצת הייחוס לגביה ביקש המחוקק להגמיש את התנאים. כפועל יוצא מכך, כל עוד מתקיים תנאי החיים בנפרד, ועמו התנאי הנוסף של פתיחת הליך גירושין ופעולה במסגרתו שישה חודשים לפחות - די בשהות בתקופה כלשהי בעבר במקלט למשך 90 יום בתוך תקופה של 12 חודשים (תקופה שהמחוקק ראה בה כתקופה משמעותית). איננו רואים כל סיבה להוסיף לכך תנאי נוסף של סמיכות זמנים, שכאמור אין לו כל רמז בלשון החוק, באופן שעלול להוציא נשים נפגעות אלימות מהגדרת "הורה עצמאית" תוך צמצום ההטבות שנועדו לסייע להן לשקם את חייהן בתקופת יציאתן לעצמאות (השוו עב"ל (ארצי) 20952-04-11 **אהוד יאיר - המוסד לביטוח לאומי** (20.11.15); להלן: עניין **יאיר**). הדברים נכונים ביתר שאת במציאות הנוכחית, בה התופעה המדאיגה והחמורה של אלימות כלפי נשים במשפחה הולכת ומתרחבת, ולכל הפחות אינה מצטמצמת. לאור מסקנתנו לעיל, ברי שאין תוקף להוראות בחוזר המוסד המבוססות על פרשנותו שנדחתה, ומביאות לצמצום זכויות המבוטחות על פי החוק תוך חריגה מסמכות (עניין **והיב**; עניין **יאיר**).

התייחסות לטענות נוספות של המוסד

55. המוסד העלה לאורך חיי ההליך מגוון טענות שבחלקן סותרות זו את זו, שלא הועלו כמשנה סדורה. כך, במכתב הדחייה הראשון התעלם המוסד לחלוטין מסעיף 1(2)(ג) לחוק; במכתב הדחייה השני דרש שהייה במקלט בחודשים יולי-אוגוסט בשנה לגביה נתבע המענק וכן תשלום גמלת הבטחת הכנסה לפני או אחרי השהות במקלט (דרישה שלא הוברר מה המקור לה); ובמכתב הדחייה השלישי נדחתה תביעת המערערת בשל פער הזמנים בין השהות במקלט לבין פתיחת הליך הגירושין. במקומות אחרים הודגש פער הזמנים בין השהות במקלט לבין הגשת הבקשה למענק או הפרידה, וגם בחוזר שפרסם המוסד סתירות פנימיות ותנאים שלא קבועים כלל ועיקר בהוראות החוק (דוגמת דרישה שכל תנאי הסעיף יתקיימו תוך שנה ממועד הכניסה למקלט).





בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

גם כאשר הסכים ב"כ המוסד במהלך הדיון לפנינו שסעיף 1(2)(ג) אינו כולל דרישה להתקיימות התנאים בו-זמנית והבהיר כי נדרשת לשיטתו סבירות - לא הסביר מהי לעמדתו "סמיכות זמנים סבירה", והיכן יש להציב את הגבול ולפי אילו קריטריונים.

56. מעבר לכך שלטענות המוסד אין אחיזה בלשון החוק ולטעמנו גם בתכליתו, הן מוקשות גם מהטעמים הבאים:

א. דרישת המוסד לשהות במקלט בחודשים יולי ואוגוסט לצורך זכאות למענק לימודים לאותה שנת לימודים או לחלופין הדרישה לשהות במקלט 90 יום באותה שנה לגביה מבוקש מענק הלימודים אינה מבוססת בלשון החוק או על מקור נורמטיבי אחר - המוסד "מייבא" דרישה לשהות במקלט בחודשים יולי-אוגוסט בשנה שבה מבוקש מענק הלימודים מסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי, אך לא מצאנו לכך כל אחיזה בלשון הסעיף או תכליתו. הגדרת "הורה עצמאי" על כל חלופותיה אינה קושרת עצמה לסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי, וחלה על הטבות רבות נוספות. ממילא ברור, כי אין סבירות בפנייה לכל דברי החקיקה המקנים הטבות למי שהוא "הורה עצמאי", ולגזור מכל אחד מהם מסקנות לצורך פרשנות סעיף 1(2)(ג) לחוק משפחות עצמאיות.

ב. שילוב הוראות החוק עם סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי מלמד כי השהייה במקלט איננה תנאי לזכאות למענק לימודים אלא אחד התנאים להכרה באישה כ"הורה עצמאי" לפי סעיף 1(2)(ג) לחוק. אמנם, על מנת להיות זכאים למענק לימודים יש לענות על הגדרת "הורה עצמאי" לפי אחת החלופות שקובע החוק בחודש יולי או אוגוסט שבתכוף לשנת הלימודים, אך לא נובע מכך כי גם השהות במקלט צריכה להיות בחודשים אלה. די בכך שהאישה תתגורר בנפרד מבן זוגה בחודשים הרלוונטיים ותהא באופן מהותי "הורה עצמאי" לפי התנאים שבסעיף 1(2)(ג), ואין כל הכרח כי גם השהייה במקלט תהא בסמוך לכך.

ג. לא מצאנו ממש בטענת המוסד לפיה המערערת אינה זכאית למענק לימודים מהטעם שבתקופת שהותה במקלט ילדיה היו מתחת לגיל המינימאלי המזכה בזכאות למענק. גיל הילדים נבחן בעת הגשת התביעה לקבלת



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

המענק, וללא קשר למועד השהייה במקלט. לא מצאנו בכך כל הרחבה של הוראות החוק, שהרי במועד הגשת התביעה למענק המערערת אכן הייתה הורה עצמאי, בהיבט זה שהתגוררה בנפרד מבן זוגה; הפרידה הייתה פרידה ממשית (ויודעים זאת גם מהטעם שהוגשה תביעת גירושין והמערערת פעלה במסגרתה כנדרש); והמערערת גידלה לבד את ילדיה. הן מבחינה תכליתית והן מבחינת לשון החוק, הייתה לפיכך זכאית במועד זה למענק לימודים בגין הילדים שבהחזקתה.

ד. התיבה "שנים עשר חודשים" המתייחסת ל-90 הימים במקלט אינה משמיעה דרישה לקיום מי מתנאי הסעיף בתוך אותם 12 חודשים, וודאי אינה משמיעה דרישה לפיה על התביעה למענק הלימודים להיות מוגשת בתוך פרק זמן זה. מדובר בפרק זמן שנקבע על ידי המחוקק כאינדיקציה לשהות משמעותית במקלט, שאינה חייבת להיות רצופה, ומשכך נבדקת ביחידת זמן מקובלת של שנה; אין כל סיבה לגזור מכך גם דרישה לסמיכות זמנים. גם לא מצאנו ממש בטענת המוסד לפיה קבלת הערעור תטיל עליו נטל בדיקה בלתי סביר, שהרי כל שעליו לבדוק הוא את התנאים הטכניים שנקבעו על ידי המחוקק, וביניהם עצם השהות הפיזית במקלט למשך התקופה המצוינת בהוראת החוק. המוסד אינו נדרש לבדוק אם האלימות עדיין נמשכת, ואף אינו נדרש לבצע כל בדיקה נוספת שאינה כלולה במפורש בהוראת הסעיף.

ה. דרישת המוסד "לשהות" (לשון הווה) אינה מתיישבת עם לשון החוק המתייחסת לאישה ש"שהתה" (לשון עבר) במקלט - חזקה על המחוקק שהבחירה לנקוב במילה "שהתה" אינה מקרית. לשם השוואה - בסעיף 2(א)(9) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980, נבחרה המילה "שוהה":
"היא שוהה במקלט לנשים מוכות באישור המחלקה לשירותים חברתיים או משרד הרווחה והשירותים החברתיים תקופה העולה על 30 ימים...".
זאת ועוד - האפשרות "לצבור" 90 ימים במקלט בתוך תקופה של 12 חודשים היא כשלעצמה מלמדת שסעיף 1(ג)(2) כולל מצבים שבהם בדיקת הזכאות יכולה להיעשות במבט לאחור.

ו. עוגן שלישי לדרישת הסמיכות מצא המוסד בפטור הקבוע בסיפא לסעיף 1(2)(ג) לחוק, כאשר לשיטתו הטעם בהענקת פטור זה (מפתיחת הליך



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

גירושין) נובע מכך שנשים השוהות במקלט אינן יכולות לפתוח במקביל בהליך משום שהדבר ייאלץ אותן לפגוש בבו זוג. גם בהתעלם מהרחבת החזית (שכן הטענה הועלתה לראשונה רק לאחר הדיון בערעור) - אין בכך כדי להוביל לקבלת עמדת המוסד ולו מן הטעם שהחוק עצמו מבהיר כי **"אישה תהא פטורה מפתחת הליך כאמור אם המחלקה לשירותים חברתיים אישרה כי יש בכך כדי לסכן את חייה או את חיי ילדה"**. הפטור לא ניתן אם כך לאישה מעצם הימצאותה במקלט, ודברי ההסבר לחוק מבהירים זאת.

57. על האמור נוסף כי העדרה של קביעת מועד לעניין השהייה במקלט - בין כמועד אובייקטיבי ובין כמועד שקיומו נדרש ביחס לתנאי אחר - בולטת במיוחד בהשוואה להוראות חוק אחרות המתנות את הזכאות להטבות בעמידה בתנאים במועד מסוים. כך למשל בחוק שירותי רווחה נקבע בין היתר כי אישה ששהתה במקלט לנשים מוכות זכאית **"עם יציאתה מהמקלט"** למענק הסתגלות; כי מענק ההסתגלות ישולם **"לאחר יציאתה של האישה מהמקלט לנשים מוכות"**; וכי **"אישה ששהתה במקלט לנשים מוכות זכאית בסמוך לאחר יציאתה מהמקלט או מדירת המעבר לסל שירותים..."** (סעיפים 2, 4, ו-4א. לחוק שירותי רווחה; ההדגשות אינן במקור). יוער כי חוק שירותי רווחה מגדיר **"אישה ששהתה במקלט לנשים מוכות"** כ**"אישה ששהתה, באישור המשרד, במקלט לנשים מוכות 60 ימים לפחות, או שהתה בדירת מעבר שישה חודשים לפחות, ושמתקיימים בה שני אלה: (1) במועד יציאתה מהמקלט או מהדירה כאמור היא לא שבה להתגורר עם בן המשפחה הפוגע, לרבות עם בן זוגה; (2) במועד בקשתה לקבל את אחת הזכויות לפי חוק זה חלפו חמש שנים לפחות מהמועד הקודם שבו מימשה את הזכות המבוקשת"**. חוק שירותי רווחה מלמדנו שכאשר המחוקק מבקש לתחום זכאות להטבות רק לנשים ששהו במקלט או יצאו ממנו במועד מסוים (בין אם אבסולוטית ובין אם ביחס למועד אחר) ומשם לא חזרו לביתן - הוא יודע לעשות זאת.

דוגמה נוספת היא הצעת חוק שהוגשה לאחרונה שבמסגרתה הוצע לקבוע כי **"אישה ששהתה במקלט לנשים מוכות באישור המחלקה לשירותים חברתיים, תקופה העולה על 30 ימים, תהיה זכאית לפטור מארנונה שהוטלה**



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

עליה כמחזיקה בדירה המשמשת אותה למגוריה, ובלבד שבמועד יציאתה מהמקלט, כאמור, היא לא שבה לגור עם בן זוגה; פטור כאמור יינתן לתקופה של שנתיים מיום יציאתה של האישה מהמקלט". בדברי ההסבר נכתב כי "ההצעה מבקשת לקבוע פטור מתשלום ארנונה במהלך השנתיים שלאחר יציאתן מהמקלט, אשר יהווה סיוע כלכלי משמעותי ויקל עליהן ביצירתה של עצמאות כלכלית" (הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) (תיקון - פטור מארנונה לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התש"ף - 2020 מיום 14.9.20).

58. לכל האמור נוסף כי גם אם היינו מניחים כי התרחיש שראה המחוקק לנגד עיניו הוא זה של אישה היוצאת מהמקלט ישירות לחיים עצמאיים - החוק אינו מוציא מגדרו את מי שדרכה לחיים עצמאיים אינה דומה לתרשים זרימה. ככל שרצה המחוקק לקבוע את התנאי שהמוסד סבור שראוי להכליל בסעיף, יכול היה לעשות זאת הן על דרך ההגדרה (כפי שנעשה בהגדרת "אישה ששהתה במקלט" בחוק שירותי רווחה); הן על דרך קביעת מועדים או דרישת סמיכות או קביעת "התיישנות" על מועד השהות במקלט או על מי מתנאי הסעיף; והן על דרך ההחרגה המפורשת. המחוקק בחר שלא לעשות דבר מאלה; המחוקקים והספרות מלמדים שלא בכדי.

מן הכלל אל הפרט

59. המערערת שהתה פעמיים במקלט לנשים מוכות: בשנת 2002 ובשנת 2006, בשתי הפעמים היה זה לתקופה של למעלה מ-90 יום ברצף. שהותה במקלט לא צריכה הייתה להתרחש סמוך לפתיחת ההליך באוקטובר 2016 ועזיבתה את הבית ביולי 2017. למעלה מן הצורך נבחר שהגם שחלפו כ-10 שנים, השהות במקלט לא אירעה "במנותק" מהפרידה ומהפתיחה בהליך אלא היוותה חלק מרצף של חיים במעגל האלימות. כפי שעולה מן הדו"חות הסוציאליים, המערערת מעולם לא חדלה להיות נפגעת אלימות ולמעשה גם לאחר שעזבה את ביתה נאלצה לפנות לבית המשפט לצורך קבלת צו הגנה.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

60. המערערת עומדת לפיכך בתנאים הקבועים בסעיף 1(2)(ג) לחוק. העובדה שהתהליך שעברה נמשך זמן אינה מלמדת כי הקשיים שעמם התמודדה "התיישנו" אלא על גודל המצוקה שלה. נזכיר כי מטרת חוק משפחות עצמאיות היא להקל על קשיי היום-יום של הורים עצמאיים כאשר התנאי היסודי הוא היותם ללא בני זוג. במקרה זה המערערת אכן בלי בן זוג, אין חולק בדבר כנות הפרידה מהגרוע, ואין חולק שעזבה את ביתה ובכך גם נותקה מסביבת החיים (הגם שהחוק אינו דורש זאת). השאלה אם המערערת עומדת בתנאי הזכאות למענק הלימודים צריכה להיבחן במועד הגשת הבקשה למענק, ובמועד זה כל שיש לשאול הוא האם המערערת עונה על תנאי סעיף 1(2)(ג) לחוק ואם ילדיה הם בגיל המתאים לצורך קבלת המענק נכון למועד הגשת הבקשה. מהפרשנות שניתנה על ידינו להוראות החוק ברי כי התשובה לשאלות אלה היא חיובית.

61. טענת המוסד לפיה פתיחת ההליך בבית המשפט לענייני משפחה בשנת 2016 אינה מהווה פתיחת הליך על פי דין מהווה שינוי חזית. בסעיף 4 לכתב ההגנה בבית הדין האזורי ציין המוסד: "**התובעת החלה את הליך הגירושין (פתיחת תיק) ביום 9.10.2016**" (בכתב ההגנה נכתב 9.1.16 אך ברי שזו טעות הקלדה) ולא נטען כי אין מדובר בפתיחת הליך על פי דין. בסעיף 5 לסיכומי המוסד בבית הדין האזורי נטען ש"**אין לקבל את טענת התובעת כי הליך התרת הנישואים החל ביום 09.10.2016, היום בו פנתה לבית משפט לענייני משפחה כדי ליישב את הסכסוך שכן, אין התובעת פעלה במסגרת ההליך למשך שנתיים כי אם שני דיונים בלבד בחודש 11/2017**". נובע מכך כי המוסד לא חלק על עצם פתיחת ההליך באוקטובר 2016 והכיר בו, ואף הכיר בדיונים מ-2017 כחלק ממנו. כל שטען המוסד בבית הדין האזורי בהקשר זה הוא שלא חלפו שנתיים מאז שנפתח ההליך נכון למועד הגשת הבקשה למענק. אלא שהדרישה לפעול בהליך שנתיים נוגעת לכלל המבוטחים ולא לסעיף 1(2)(ג) לחוק.

62. סוף דבר - נוכח כל האמור לעיל, הערעור מתקבל, והמערערת זכאית למענק לימודים לשנת 2018-2019 בעבור ארבעת ילדיה.

אשר להוצאות - על אף שסכומו של המענק אינו גבוה, אך בהתחשב בהליך הממושך שנדרשה המערערת לעבור בשתי ערכאות ובתרומתה לקידום והבהרה



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

של סוגיה משפטית בעלת חשיבות חברתית - המוסד יישא בהוצאותיה של המערערת בסך של 12,000 ₪, לתשלום תוך 30 יום.

סגן הנשיאה אילן איטח

אני מסכים ומצטרף לעמדת חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה. סעיף 1(2)(ג) לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי לא קובע אימתי צריך להתקיים התנאי של שהייה במקלט לנשים מוכות. שתיקת המחוקק בשאלה זו טעונה פרשנות על מנת לקבוע אם לפנינו הסדר שלילי – דהיינו שאין כל דרישה ביחס למועד קיום התנאי, או שמא לאקונה (חסר) הטעון השלמה על ידי בית הדין.

לפי האפשרות האחת לה טוענים המערערת וידידי בית המשפט – האפשרות של ההסדר השלילי, תנאי זה יכול להתקיים בעבר בכל עת. גם אפשרות זו לא חפה מקשיים. למשל, עשויה להתעורר השאלה מה הדין במקרה שבו שהייה במקלט נעשתה עת המבוטחת היתה בת זוג של פלוני, נפרדה ממנו, הפכה לבת זוג של אלמוני ועתה היא פתחה בהליכים לפרידה ממנו. מבלי לקבוע מסמרות, והגם שדרישת "אותו בן זוג" לא מופיעה בחוק, לא יהיה זה בלתי סביר להניח כי התנאים הקבועים בסעיף הנ"ל צריכים להתייחס לאותו בן זוג. בדומה השאלה יכולה להתקיים במקרה - שדומה כי הוא תיאורטי בעיקרו – ובו אחרי שהייה במקלט פרחו חיי הזוגיות, פסקה האלימות והשלום שב למשכנם ולימים בחרו בני הזוג לפתוח בהליך גירושין. לכאורה ומבלי לקבוע מסמרות, במקרה שכזה ניטל הגיונו של הסיוע הקבוע בחוק – סיוע המובחן מזה הניתן לבני זוג אחרים שהחליטו להיפרד.

לפי האפשרות האחרת לה טוען המוסד – האפשרות ללאקונה בחוק, נדרשת סמיכות זמנים מסוימת ביחס לשהייה במקלט. גם אם האפשרות השנייה אינה בלתי אפשרית בהינתן שככלל בחקיקה סוציאלית נהוג ומקובל לקשור בין תנאי זכאות לבין מועד הזכאות, הרי שהניסיון לתרגמה לכדי הצבת "קו גבול" הגיוני – למשל בדרישה שהשהייה במקלט תעשה באותה פרשה עובדתית – היא קשה. לא בכדי בית הדין האזורי לא הכריע לגבי הגדרת קו הגבול והסתפק בקביעה כי שהות במקלט כעשר שנים קודם לתחילת הפרידה חורגת מאותו קו גבול. אלא, שקביעת בית הדין לא בהכרח מדויקת, שכן לא מן הנמנע (ואף יש יסוד להנחה שכך היה) כי במקרה זה תחילת הפרידה בשנת 2016 יסודה בתהליכים שנמשכו משנת 2006, בבחינת ראיית



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 20-02-44545

אותו פרק זמן כפרשה עובדתית אחת. הצבת קו הגבול בדרך של ניסיון לאתר אם לפנינו פרשה עובדתית אחת אם לאו, תחייב את המוסד ואת המבוטחות למערך בדיקות והתדיינות שעלותו עולה על התועלת שבו. המחוקק התכוון לספק אמות מידה פשוטות לבחינה כדי לאתר את אוכלוסיית הזכאיות.

שעה שלשתי האפשרויות הפרשניות יש קשיים, אני מסכים לעמדת חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה שעדיף הפירוש הראשון גם אם ישומו במה שנראה במבט ראשון כמקרה קצה מעורר קושי מסוים. בהינתן כי הקשיים עם האפשרות הפרשנית הראשונה הם בעיקרם תיאורטיים ובהינתן מצבן הקשה של נשים שהגיעו עד כדי הצורך לפנות למקלט, יש להעדיף את האפשרות הפרשנית המעניקה להן - בגבולות הלשון - את מקסימום הסיוע לצאת ממעגל האלימות.

השופטת חני אופק גנדלר

אני מצטרפת לחוות דעתה של חברתי השופטת סיגל דוידוב-מוטולה, וכן להערותיו של חברי סגן הנשיאה אילן איטח.

נציג ציבור (עובדים) מר ירון לוינזון

אני מסכים עם דעתה של כבוד השופטת סיגל דוידוב-מוטולה והערותיו של כבוד סגן הנשיאה אילן איטח.

נציגת ציבור (מעסיקים) גב' ברכה סמו

אני מצטרפת לתוצאת פסק הדין לרבות להערותיו של כבוד סגן הנשיאה אילן איטח.

סוף דבר

על דעת כל חברי המותב, הערעור מתקבל.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 44545-02-20

אשר להוצאות - כאמור בסעיף 62 לחוות דעתה של השופטת דוידוב-מוטולה, המוסד יישא בהוצאותיה של המערערת בסך של 12,000 ₪, לתשלום תוך 30 יום.

פסק הדין נחתם ביום כ"ד אייר תשפ"א (6 מאי 2021), בהעדר הצדדים ונשלח אליהם, והותר לפרסום בנוסחו זה על פי החלטה מיום כ"ג סיוון תשפ"א (3 יוני 2021).

חני אופק-גנדלר,
שופטת

סיגל דוידוב-מוטולה,
שופטת

אילן איטח,
סגן נשיאה, אב"ד

גברת ברכה סמו,
נציגת ציבור (מעסיקים)

מר ירון לוינזון,
נציג ציבור (עובדים)