

π

פרויקט פא"י

פיקוח אכיפה יישום של חוקים
בתחום דיני המשפחה

תשע"ד - 2014

דוח מס' 2 בנושא:

חוק גיל הנישואין

תש"י - 1950



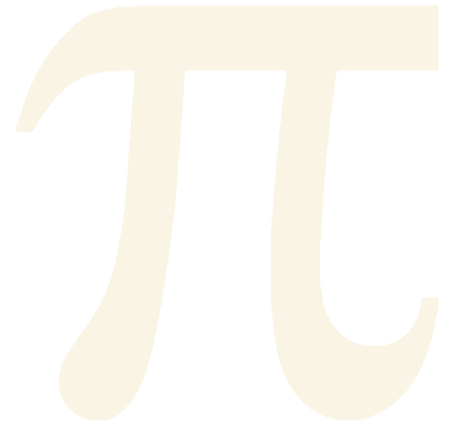
מרכז רקמן
המרכז לקידום מעמד האשה
THE RUTH AND EMANUEL
RACKMAN CENTER
FOR THE ADVANCEMENT
OF THE STATUS OF WOMEN



Bar-Ilan University
אוניברסיטת בר-אילן
הפקולטה למשפטים

עו"ד עדי בלוטנר

בהנחיית פרופ' רות הלפרין-קדרי



המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן
רמת-גן 52900
טל: 03-5318895 פקס: 03-7360499
e-mail: Rackman.Center@mail.biu.ac.il
www.lawf.biu.ac.il/rackmancenter

ניתן לצטט מדוח זה תוך ציון המקור

מנחה אקדמית ועורכת:	פרופ' רות הלפרין קדרי
מנהלות הפקה:	עו"ד עטרה קניגסברג ראם, ד"ר גלית שאול
מחקר והפקה:	חיה טובי
עיצוב גראפי:	הסטודיו של מיכל

תודתנו הרבה נתונה לעו"ד אילאיל קומי דרור על איסוף הנתונים וכתבת טיוטות ראשוניות לחלקים משמעותיים של הדוח בשלבים השונים של הנעת הפרויקט וגיבוש הצעות החוק.

With thanks to

The Joseph and Alexander Foundation

Mary Lilling and Family

The David Berg Foundation

The Jewish Women's Foundation of the Greater Palm Beaches

The Greater Miami Jewish Federation

The Kochav Foundation

The Hadassah Foundation

The Blackman Foundation

© כל הזכויות שמורות

התשע"ד - 2014

מבוא

אני שמחה להציג בפניכם את דוח פא"י גיל הנישואין, פרסום שני בסדרת "פא"י - פרויקט אכיפה ויישום" של המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רקמן באוניברסיטת בר-אילן.¹ נישואי קטינים וקטינות הינה תופעה ההולכת ופוחתת עם השנים ככל שגוברת ההכרה בחשיבות ההגנה על זכותם של ילדים לגדול ולהתפתח כשהם משוחררים ממחויבויות רגשיות, פסיכולוגיות, כלכליות ופיסיות שאינן מתאימות לגילם ולבגרותם. אולם, במדינות רבות, ובהן ישראל, ניתן עדיין למצוא היקפים בלתי מבוטלים של מקרים של נישואי קטינות הנפוצים בעיקר בקרב קהילות סגורות בעלות מאפיינים תרבותיים ודתיים שמרניים.

על רקע הממצאים בדבר היקפי התופעה בישראל אשר יפורטו בהמשך, וכן לאור המגמה הנרחבת בעולם להעמיד נורמה משפטית ברורה האוסרת על נישואין לפני גיל 18, יזמו חברי הכנסת גילה גמליאל, יריב לוין, זהבה גלאון, חנין זועבי ואחרים, בסיוע מרכז רקמן, את הצעת החוק להעלאת גיל הנישואין החוקי בישראל ל-18, אשר עברה קריאה שלישית ב 4 לנובמבר 2013. כחלק מהתפיסה המקצועית של מרכז רקמן, לפיה שינויי חקיקה ומדיניות דורשים ליווי של מחקר ופיקוח על יישומם,² נערך הדוח שלפניכם, הכולל חומר רקע נרחב, נתונים מישראל ומחוצה לה וכן מסקנות על בסיס הנעשה בעולם בתחום של מניעת נישואי קטינות וקטינים. הדו"ח סוקר באופן מקיף וממצה את המצב המשפטי הנוהג, מציג נתונים בנוגע לאכיפה וליישום של האיסור על נישואי קטינות ולבסוף, מציע מספר צעדים מעשיים לשיפור ויעול האכיפה.

חשוב לציין כי המונח הנפוץ ביותר בספרות המחקרית ובשיח האקטיביסטי בנושא הוא child marriage. בעברית מקובל לתרגם ל"נישואי קטינים". ואולם, מאחר ומדובר בתופעה הנפוצה בעיקר בקרב ילדות - ולא ילדים - בחרנו במסגרת דוח זה להתייחס ל"נישואי קטינות" על אף שמרבית ההתייחסויות רלוונטיות בהחלט גם לקטינים.

עוד נוסף, כי המחקר העכשווי בדבר נישואי קטינות מתמקד בעיקר במדינות מתפתחות. בשל הקושי המובן להשוות את ישראל למדינות אלו, נעשה במסמך זה שימוש משולב בחומרים אלו כאשר ההשוואה לגופו של עניין נמצאה מתאימה לישראל או לקבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות, יחד עם מחקרים אודות אימהות בגיל העשרה במדינות המערב, וכן עם מאמרים וותיקים יותר ממדינות אלו בעניין נישואין בגיל צעיר. תקוותי היא כי דוח זה ישמש בסיס לסיעור מוחות ולבניית תכנית פעולה אפקטיבית, שתביא לכך שהאיסור על נישואין מתחת לגיל 18 לא יהיה רק עלי ספר, אלא יביא שינוי של ממש במציאות של קטינות וקטינים בישראל.

פרופ' רות הלפרין-קדרי

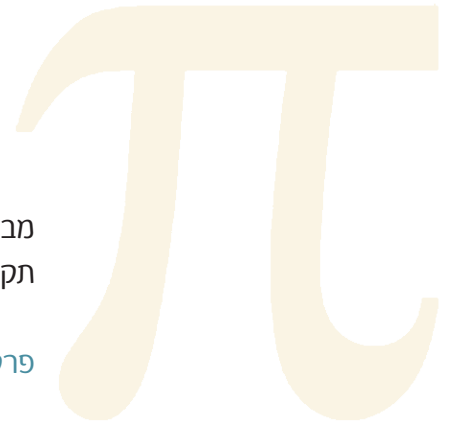
ראש המרכז לקידום מעמד האשה

ע"ש רות ועמנואל רקמן

¹ לדוח הקודם ראו רות הלפרין-קדרי ותמר אדלשטיין-זקבך פרויקט פא"י דוח מס' 1 בנושא: חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (תשע"א).

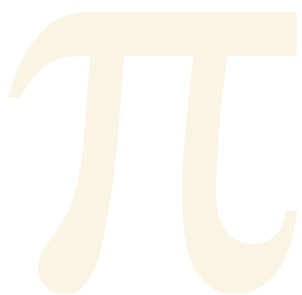
² לרציונל שבבסיס תפיסה מקצועית זו המתייחסת לבעיה החריפה של היעדר פיקוח ואכיפה של חוקים בישראל, ראו שם, בעמ' 3.

תוכן עניינים



3	מבוא
6	תקציר מנהלים
7	פרק ראשון: נישואי קטינות - רקע כללי
7	1. היקף התופעה
9	2. הגורמים לנישואין מוקדמים
10	3. השלכות ונזקים של נישואי קטינות
13	פרק שני: המסגרת הנורמטיבית
13	1. חוק גיל הנישואין
13	i. הוראות החוק
14	ii. תוצאות הנישואין בניגוד לחוק
14	iii. בקשה למתן היתר לנישואי קטינות
16	2. הדין הדתי
16	i. ההלכה היהודית
17	ii. ההלכה המוסלמית-השריעה
17	iii. ההלכה הנוצרית על גווניה
18	3. המשפט הבינלאומי
20	פרק שלישי: (אי) אכיפת גיל הנישואין בישראל
21	1. נוהל רשות האוכלוסין במשרד הפנים לטיפול בנישואי קטינות
22	2. פתיחת תיק חקירה והגשת כתבי אישום
23	3. חלקם של בתי הדין הדתיים
24	4. פעילות מקומית בשטח
24	5. המסקנה - האכיפה בלתי מספקת
25	פרק רביעי: מסקנות והמלצות
25	1. הלגיטימיות והצורך בהתערבות המדינה
26	2. הניסיון במדינות העולם
29	3. המלצות לפעולה
33	סיכום:

34	נספחים:
34	נספח א': חוק גיל הנישואין, תשי"ז - 1950
	נספח ב': נוסח מוצע לסעיף 4.12 לנוהל הטיפול בנישואי בוסר
38	של רשות האוכלוסין וההגירה
38	נספח ג': נוסח מוצע לתיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום)
39	נספח ד': נוסח מוצע לתקנות גיל הנישואין (איסוף מידע מבתי דין דתיים)
39	נספח ה': נוסח מוצע לתיקון החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט - 1959
40	נספח ו': מבנה מוצע לתוכנית לאומית למניעת נישואי קטינות
42	Executive Summary
43	Introduction



תקציר מנהלים

כ-4,000 קטינות וקטינים נישאים בישראל מידי שנה. הגורמים לכך נעוצים בנורמות חברתיות, דתיות ותרבותיות של קבוצות מסוימות ובנסיבות כלכליות ואישיות של הקטינות ומשפחותיהן. לפי כל המחקרים מן העולם, לתופעה זו השלכות קשות על חייהן ורווחתן של הקטינות עצמן - פגיעה נפשית וכלכלית - ושל התא המשפחתי בכללותו לרבות נזקים בריאותיים שנגרמים לאימהות-הקטינות, לעובריהן ולאחר מכן ליילודים, ומכאן הצורך בכלים לצמצומה ולמיגורה.

חוק גיל הנישואין, תש"י - 1950,³ קובע כיום כי לא יוכל אדם להינשא לפני הגיעו לגיל 18, וכי היתר מיוחד מבית המשפט לנישואי קטינה או קטין יינתן רק מעל לגיל 16. הוראה זו עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הבינלאומי בנושא. הדינים הדתיים, לעומת זאת, מעניקים תוקף משפטי לנישואי קטינות גם מתחת לגיל המותר על פי חוק ובכך מקשים על אכיפת החוק ומיגור התופעה.

החוק האמור כולל סנקציה פלילית שתכליתה להרתיע מפני מעורבות כלשהי בהשאת קטינות. ואולם, הנתונים מלמדים כי ביחס למספר המקרים הידועים לרשויות, מספר החקירות וכתבי האישום המוגשים (ובוודאי מספר ההרשעות), נמוך עד כדי זניח וחסר משמעות. נוסף על כך, גורמי החינוך והרווחה אינם נוקטים בצעדי מניעה כלשהם. התמונה העולה מן הנתונים ברורה: האיסור על נישואי קטינות בישראל הוא בבחינת אות מתה ואכיפתו, בלשון המעטה, בלתי מספקת.

ההמלצות בדוח זה מבקשות לשלב בין חיזוק גורמי האכיפה על ידי שימוש בכלים מתאימים ואפקטיביים והצבת הנושא בראש סדר העדיפויות המשטרתי, לבין פעילות מניעתית באמצעות הגורמים הבאים במגע עם קטינות וקטינים הנמצאים בסיכון לנישואי בוסר והטלת אחריות על המערכת הציבורית לנקוט בצעדים מעשיים לשם דחייה של גיל הנישואין מעל לגיל 18.

³ חוק גיל הנישואין, תש"י - 1950.

פרק ראשון

נישואי קטינות - רקע כללי

כ-4,000 קטינות וקטינים נישאים בישראל מידי שנה. הגורמים לכך נעוצים בנורמות חברתיות, דתיות ותרבותיות של קבוצות מסוימות ובנסיבות כלכליות ואישיות של הקטינות ומשפחותיהן. לתופעה זו השלכות קשות על חייהן ורווחתן של הקטינות עצמן ושל התא המשפחתי בכללותו ומכאן הצורך בכלים לצמצומה ולמיגורה.

1. היקף התופעה

"... התחתנו באופן מסורתי - ביקשו את ידי והסכמתי! גרנו מעל המשפחה שלו ... הבעיות התחילו כשהייתי בהיריון עם הילד הבכור. נכנסתי להיריון מיד. לא ידעתי שאני בהיריון, למרות שההיריון נמשך עד החודש השלישי. אבל הפלתי בגלל כל עבודות הבית שהייתי צריכה לעשות. הפלתי ולא ידעתי מה זה בכלל... המשפחה הייתה פותרת את הבעיה בצורה שבטית (סולחה) וכל הזמן אמרו לי (ההורים שלי) לקבל את המצב ולהיות סבלנית ... אני לא ידעתי כלום על הזכויות שלי! רק במהלך הגירושים ידעתי מה הזכויות שלי! אני לא ממליצה לשום בחורה להתחתן בגיל מוקדם."⁴

עד המאה ה-20 נישואי קטינים וקטינות אשר טרם הגיעו לבגרות פיסית ונפשית היתה פרקטיקה נהוגה ומקובלת. לאורך השנים ובמיוחד בעשורים האחרונים התרחשו שינויים בדפוסי הנישואין והגירושין, במעמדן של נשים, בנורמות חברתיות הנוגעות ליחסים אינטימיים לפני הנישואין, באפשרויות הפריון והילודה, במגמות ההשכלה, במאפייני שוק העבודה ועוד. כל אלו הביאו להכרה בהשפעות השליליות של נישואין בגיל מוקדם. ואכן במדינות רבות כמו גם במשפט הבינלאומי גובשו נורמות משפטיות וחברתיות המעמידות גיל נישואין מינימלי ואוסרות על השאת קטינות מתחת לגיל זה.⁵

במרוצת השנים, פחתו משמעותית המספרים של נישואי קטינות. כתוצאה מכך, המחקרים על נישואי קטינות נזנחו והוחלפו במחקרים על הסיבות שבגינן אנשים כיום נישאים בגיל מבוגר יחסית.⁶ כמו כן, בעשורים האחרונים לא הוקדשו מאמצים ומשאבים מספקים לטיפול במקרים של נישואי קטינות ולאכיפת האיסור על כך. ואולם, נישואי קטינות לא חלפו מן העולם והם עדיין מתקיימים בהיקפים בלתי מבוטלים. כך למשל, על אף שבמדינת ישראל ניכרת מגמה של עליה תמידית בגיל הנישואין ובגיל ההורות,⁷ הנתונים העדכניים ביותר מלמדים כי בשנים האחרונות נישאים בישראל

⁴ לילה עבד רבו "בית הדין השרעי והעצמת נשים" **לנוכח בית הדין השרעי** 189-192 (ליאת קוזמא עורכת 2011). מתוך דבריה של אשה, אם לשישה בנים ושתי בנות, שנישאה בגיל ארבע עשרה.

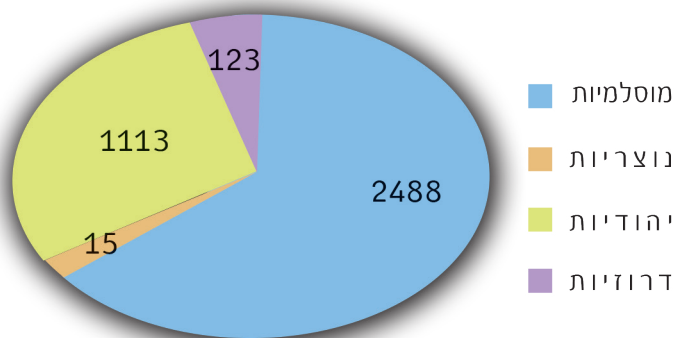
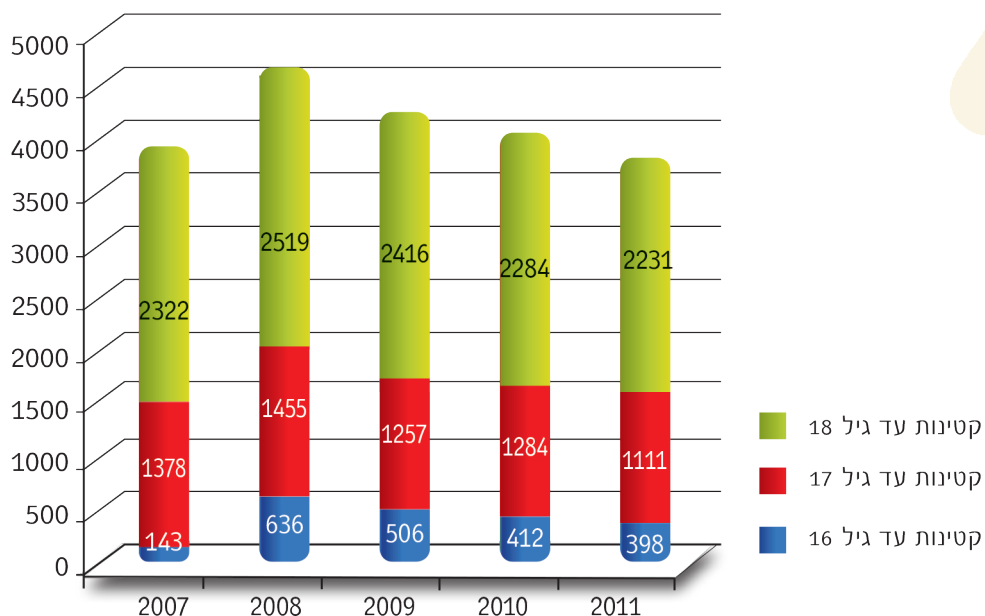
⁵ לרלוונטיות המגמות המובעות במחקרים ובמאמרים האמורים, גם לחברה הישראלית בת זמננו ראו:

Jeremy E. Uecker & Charles E. Stokes, *Early Marriage in the United States*, JOURNAL OF MARRIAGE AND FAMILY 70, 132 (2008).

⁶ שם.

⁷ **נשים ומשפחה בישראל** דו שנתון סטטיסטי 2013 עמ' 293, תרשים 9.1 בעמ' 32 (מסמך בעבודה), (להלן: נשים ומשפחה בישראל)

כ- 4,000 קטינים וקטינות בכל שנה, ואלה כמובן רק המקרים שנרשמו ודווחו לרשויות.⁸
 בטבלאות שלהלן ניתן לראות את מספר המקרים של נישואי הקטינות בחמש השנים האחרונות בחלוקה לפי
 גילאי הקטינות וכן פילוח לפי דת הקטינה לשנת 2011.⁹



⁸ לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013 (להלן: **שנתון סטטיסטי 2013**); לוח 3.5 בעמ' 186. בהקשר זה ציין אמנון בן עמי, ראש רשות האוכלוסין וההגירה, כי "הנתונים שבידי רשות האוכלוסין וההגירה... אינם מגלים את התמונה המלאה על היקף התופעה, וזאת מפאת העובדה שלא כל הנישאים בנישואין המהווים עבירה על חוק גיל הנישואין... מגיעים ללשכות הרשות בכדי לרשום נישואין אלו, וגם אלה המגיעים לעדכן את מצבם האישי הרשום במרשם האוכלוסין עושים זאת לרוב רק לאחר הגיעם לגיל הבגירות או לאחר לידה של ילד, אשר הם מבקשים לרשום אותו כילדם על סמך נישואין אלו". **מכתב מרשות האוכלוסין וההגירה** מיום 13.5.2012 לח"כ דוד רותם יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט, לקראת דיון בכנסת בנוגע לנישואי קטינים המהווים עבירה על חוק גיל הנישואין.

⁹ **שנתון סטטיסטי 2013**; לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2012** (63), לוח 3.7 ולוח 3.5 (להלן: **שנתון סטטיסטי 2012**); לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2011** (62), לוח 3.7 ולוח 3.5 (להלן: **שנתון סטטיסטי 2011**); לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי 2010** (61), לוח 3.7 ולוח 3.5 (להלן: **שנתון סטטיסטי 2010**).

2. הגורמים לנישואין מוקדמים

■ לחץ מצד המשפחה

כאשר הנישואין מתרחשים בשלב מוקדם כל כך, ברי כי הקטינה טרם רכשה ניסיון חיים המאפשר לה לקבל החלטה מושכלת הנובעת מרצון חופשי עמוק וכן. במקרים רבים ההחלטה נובעת מלחץ מצד המשפחה או אפילו מכפייה של ממש, לא רק של עצם הנישואין אלא גם של זהות בן הזוג המיועד.¹⁰ בהקשר זה ראוי לציין כי המשפט הישראלי כלל אינו מעניק תוקף לפעולות משפטיות מצד ילדים מתחת לגיל 18 ללא הסכמת האפוטרופוס עליהם.¹¹

■ הקלה כלכלית על משק הבית

עבור משפחות מרובות ילדים המצויות במצב סוציו-אקונומי נמוך,¹² נישואי הבת הקטינה, אשר מיד עם נישואיה עוברת להתגורר בבית משפחת החתן, מסייעים להקל על המעמסה הכלכלית ועל צפיפות המגורים.¹³

■ נורמות חברתיות ודתיות מקובלות

בחוגים מסוימים (גם בישראל) הנורמה החברתית והדתית המקובלת היא כי מוטב לאנשים, ובפרט לנשים, להינשא מוקדם ככל הניתן.¹⁴ שלל הסוכנים החברתיים (ההורים, המורים, כהני הדת, אחים ואחיות בוגרים וכו') מכוונים את הקטינות לראות בנישואין, ובנישואין מוקדמים, יעד נכסף המבטא מחויבות לא מונתן הדתית.

■ חשש לביטחונה האישי של הקטינה

ישנן קהילות שבמסגרתן חל איסור מוחלט על מימושה של מערכת יחסים זוגית אינטימית בכל דרך (ולו באופן שטחי ביותר) ללא הסדרה חוקית ו/או דתית רשמית. כניסת הקטינה למוסד הנישואין, במקרים

¹⁰ סוניה בולוס "התמודדות החוק הישראלי עם תופעת נישואי הקטינות" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (2006),

<http://www.acri.org.il/he/?p=1586> (להלן: **בולוס**).

¹¹ סעיף 4 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962.

¹² נעמי מי-עמי, נישואי קטינות, **מרכז המחקר והמידע**, הכנסת 4 (2004). (להלן: **מי-עמי, נישואי קטינות**).

http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/MMM_Results.asp.

¹³ כך למשל טענו הוריה של קטינה שביקשה היתר לנישואין בעודה קטינה במסגרת ההליך בתיק ע"א 501/81 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד לה(4) 430 (1981) (להלן: **ע"א 501/81**) כי נישואיה יקלו על הצפיפות בביתם. בתשובה לכך קבע בית המשפט כי הדבר אינו מצדיק מתן היתר נישואין שכן היתר כזה מיועד לפתור את מצוקתה של הקטינה ולא את מצוקת הוריה.

¹⁴ גורמים אלה נמנו גם על ידי משתתפי המחקר שערך ד"ר עאס אטרש: ד"ר עאס אטרש, דו"ח בנושא: נישואים בגיל צעיר בקרב הערבים בישראל, **מכון "יאפא"** (2011) (להלן: **אטרש**). ח"כ אורי מקלב מהסיעה החרדית 'הדודות התורה' הצהיר כי ישנן "קבוצות אוכלוסיה נורמטיביות אשר מכינות את הנוער לנישואין בגיל מוקדם. מדובר במשפחות שבאופן מסורתי נישאים בגיל צעיר". "מכה לחסידי ברסלב: גיל הנישואין החוקי יעמוד על 18 שנים", **כיכר השבת**, מיום 30.10.13.

מסוג זה, מהווה מנגנון להשבת הקטינות ומשפחותיהן לתלם, להגנה על כבודן ומעמדן וכן להגנה על בטחון הקטינה.¹⁵

■ מקלט ומפלט ממצוקות הבית

לעיתים הנישואין הן מפלט עבור קטינות המגיעות מסביבה ביתית קשה וממצוקה יומיומית. הנישואין נתפסים כאפשרות להתחלה חדשה במסגרת יציבה ובטוחה יותר, ואולם, לבסוף, נדירים המקרים שהמציאות היא אכן כזו.¹⁶ כפי שנראה להלן, המסגרת של חיי נישואין יכולה להיות הרסנית ומזיקה בעבור מי שנכנסו אליה בטרם עת.

3. השלכות ונזקים של נישואי קטינות

חיי הנישואין מזמנים התמודדות מורכבת עם מחויבות זוגית ומשפחתית כבדה. מטבע הדברים, בעבור קטינות שטרם בגרו, התמודדות כזו קשה כפליים שכן בשלותן הנפשית, הגופנית והשכלית אינה מותאמת. ההורות המוקדמת, שהיא תוצר כמעט מיידי של כל נישואין מוקדמים, מוסיפה על הנטל הכבד.¹⁷ ישנן מספר השלכות ברורות החוזרות בדוחות ובספרות המקצועית בנושא:

■ סיכוי גבוה לגירושין וסיכון מוגבר לאלימות במשפחה

הסיכוי לגירושין בקרב הנישואות בגילאים אלה, גבוה באופן יחסי. כמו כן, הנתונים מרחבי העולם מלמדים כי החיכוכים הרבים המאפיינים את מערכות הנישואין הללו, כרוכים במקרים רבים מאד באלימות הן כלפי הקטינה והן כלפי הילדים.¹⁸

■ אמהות בלתי בשלה וסיכון לאם-הקטינה

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2012 נולדו במדינת ישראל 3,455 תינוקות לאימהות שגילן מתחת לגיל 19.¹⁹ הריון בגיל צעיר מידי יוצר סיכון מוגבר לאם ולתינוק הן במהלך ההריון הן בעת הלידה.²⁰ כך, שיעור התמותה של אמהות ותינוקות גבוה יותר ככל שגילה של היולדת נמוך.²¹

¹⁵ פרוטוקול מס' 649 של ועדת החוקה חוק ומשפט, כנסת ה-18 (10.7.2012) 10-11. חשוב לציין כי אותה "הגנה" הניתנת לקטינה מתוקף הנישואין פועלת אך ורק במישור של יחסיה עם הקהילה, שכן עצם הנישואין מעמידים אותה בפני סיכונים אחרים כפי שנראה להלן. לביקורת מעניינת בנושא זה ראו: אורית קמיר, **שאלה של כבוד ישראליות וכבוד האדם** 24-25 (2005). אורית קמיר מסבירה כי בחברות המאופיינות בנורמות של "הדרת-כבוד", כבודו של גבר תלוי בין היתר בצניעותו, תומתן וציינותן של הנשים הקרובות אליו כגון אמו, אחותו, אשתו ובנותיו. מעל לכל - כבודו נשען על אי-נגישותן המינית של אותן נשים. הגבר מחויב לשמור על "טהרתה המינית" של האשה, בין היתר בכך שהוא גורם לה להינשא ובכך מגן עליה (ולמעשה על כבודו שלו) מפני מעשים מיניים עם מי שאינו בעלה.

¹⁶ ראו למשל ע"א 4736/79 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 16.10.1994) (להלן: ע"א 4736/94).

¹⁷ "Early Marriage: Child Spouses" **Innocenti Digest** 7 UNICEF (2001). יצוין כי המחקר המצוטט וכן המחקרים שיובאו להלן נוגעים אך ורק להשלכות של נישואין מוקדמים על חייהן של ילדות-קטינות וככל הידוע לעורכות הדו"ח אין בנמצא נתונים ביחס להשלכות לגבי ילדים-קטינים שנישאים באותם גילאים בשל השכיחות הנמוכה מאד של המקרים.

¹⁸ שם, שם.

¹⁹ **שנתון סטטיסטי לישראל 2013**, לוח 3.15, לעיל ה"ש 8.

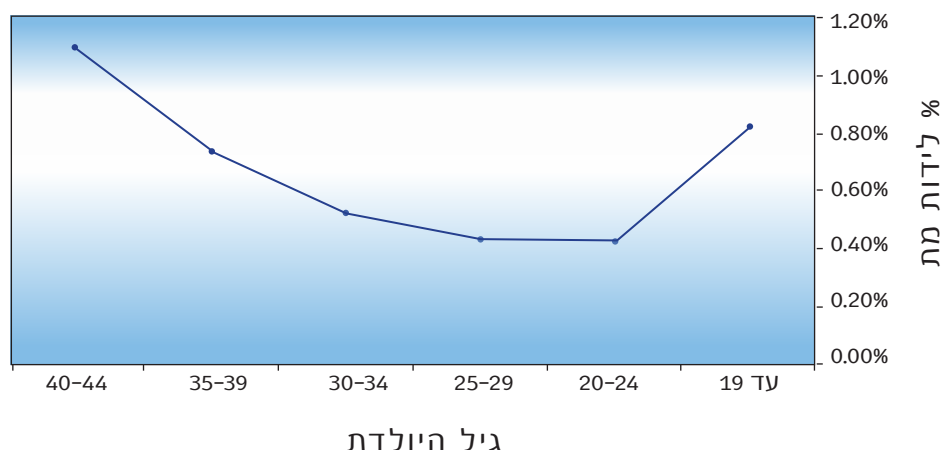
²⁰ מי-עמי, נישואי קטינות, לעיל ה"ש 12; נעמי מי-עמי, נערות הרות ונערות יולדות, **מרכז המחקר והמידע**, הכנסת 2004.

נתונים שפורסמו בדו"ח UNICEF מלמדים כי 60,000 עד 70,000 נערות בגילאים 19 - 15 מתות בכל שנה כתוצאה מסיבוכים בהריון ובלידה. סיכון של נערות מתחת לגיל 15 למות בעת הלידה גבוה פי 5 מהסיכוי של נערות ונשים מעל גיל זה.²² הריונות חוזרים ונשנים בגיל צעיר עלולים לגרום לאם הקטינה נזקים נפשיים קשים ולדיכאון לאחר לידה.²³ נוסף על כך, לעיתים עצם הנישואין מסכלים את אפשרותן של הקטינות להחליט על עיתוי ההריון ועל מספר ההריונות שיעברו במהלך חייהן. קטינות אלה אינן מקבלות הדרכה ותמיכה שתסייע להן בתכנון המשפחה ולמעשה נשללת מהן האוטונומיה לבחור ולעצב את חייהן.

■ נזק לעובר או לילוד

הריונות של קטינות מתאפיינים בשכיחות גבוהה של סיכונים בריאותיים לעובר כדוגמת מומים מולדים משקל נמוך של היילודים, דלקות ואנמיה.²⁴ ככל שגיל היולדת נמוך מ-18, גדל הסיכוי שהיילוד יסבול מתת תזונה ותת משקל, ולכך השפעה ישירה על יכולותיו הקוגניטיביות וכישורי הלמידה של הילד ובהמשך גם על יכולותיו וכישוריו כמבוגר.²⁵ כפי שניתן לראות בתרשים הבא, כאשר גיל היולדת מתחת לגיל 19, שיעור המקרים בשנת 2012 בהם מת היילוד גבוה בהרבה משיעור המקרים בהם היולדת נמצאת בין גיל 20 ל- 34.²⁶

שיעור לידות מת לפי גיל היולדת



²¹ Solutions to End child Marriage what the evidence shows ICRW 3 (2011)

(להלן: **Solutions**). <http://www.icrw.org/publications/solutions-end-child-marriage>

²² Isabel Ortiz, Louise Moreira Daniel Solrun "Child Poverty and Inequality: New Perspectives" Engilbertsdottir

(UNICEF) Division of Policy and Practice (2012).

²³ William Gilbert et al, *Birth Outcomes in Teenage Pregnancies*, JOURNAL OF MATERNAL FETAL AND

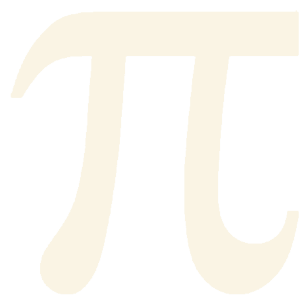
NEONATAL MEDICINE 16 (2004) 265.

²⁴ ש.ם.

²⁵ Alexandra Hervish and Charlotte Feldman-Jacobs Who Speaks For me Ending Child Marriage Population Reference 3

(להלן: **Hervish & Feldman**). USAID (2011) Bureau

²⁶ דואר אלקטרוני מנעמי לבני, ממונה על חוק חופש המידע במשרד הבריאות, למרכז רקמן (26.6.2012).



■ פגיעה בעתידם של הקטינה וילדיה

נישואי קטינות גורמים לעיתים קרובות לנזק משמעותי להשכלתן ולהישגיהן הלימודיים של אותן קטינות.²⁷ סקר שנערך בקרב מדינות ה-OECD לבחינת חייהן של נשים שילדו בגיל צעיר, העלה כי נשים שילדו בגילאים 15 עד 19 נמצאו בסיכון כפול לחיים בעוני ובמצוקה מנשים שילדו בשנות העשרים לחייהן.²⁸ כמו כן, מחקר שנערך בארה"ב מראה כי סיכוייה של מי שנישאה בעודה קטינה לחיות בעוני, גבוה ב-31% ממי שנישאה לאחר גיל 18.²⁹

קטינות שהופכות לאמהות נוטות לנשור מבית הספר על מנת להתפנות לטיפול בילד ובכך נמנעת מהן האפשרות לרכוש השכלה בסיסית והכשרה תעסוקתית.³⁰ כתוצאה מכך, הן מתקשות למצוא עבודה בשכר הולם ונקלעות למצבים של היזקקות לשירותי סעד ולחיים בתנאים דלים.

בדומה להתמודדות עם כל תופעה חברתית קשה המשוקעת בנורמות חברתיות תרבותיות מבוצרות, דרכי הפעולה ביחס לנישואי קטינות כוללות אמצעים חינוכיים, כמו גם אמצעי רווחה, אך בראש ובראשונה על הנורמה המשפטית לבטא את היעד רצוי. החוק המגביל את גיל הנישואין בישראל, הוא מרכיב מרכזי במסגרת זו, ועמו גם נורמות משפטיות נוספות החלות בתחום. בהם נדון בפרק שלהלן.

²⁷ Solutions, לעיל ה"ש 21.

²⁸ "A League Table of Teenage Births in Rich Nations" **Innocenti Report Card 3** UNICEF (2001).

הסקר מהווה מקור רלוונטי להשוואה לישראל הואיל ונערך במדינות מפותחות במהותן, בהן קיימים קיבוצי אוכלוסיות המקיימות אורח חיים דתי-שמרני.

²⁹ Gordon B. Dahl, *Early teen marriage and future poverty*, in: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH WORKING PAPER (2005).

³⁰ בולוס, לעיל ה"ש 10.

פרק שני

המסגרת הנורמטיבית

חוק גיל הנישואין, התש"י-1950³¹, קובע כי לא יוכל אדם להינשא לפני הגיעו לגיל 18, וכי היתר מיוחד מבית המשפט לנישואי קטינה או קטין יינתן רק מעל לגיל-16. הוראה זו עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הבינלאומי בנושא. הדינים הדתיים, לעומת זאת, מעניקים תוקף משפטי לנישואי קטינות גם מתחת לגיל המותר על פי חוק ובכך מקשים על אכיפת החוק ומיגור התופעה.

1. חוק גיל הנישואין

חוק גיל הנישואין שנחקק בשנת 1950 קובע גיל מינימאלי שבו רשאי אדם להינשא. החוק נחקק לראשונה כהוראת שעה, עקב מקרים רבים של נישואי קטינות שאירעו באותה תקופה, בהם היה ברור כי מדובר בנישואין בכפייה.³² סעיף 5 לחוק בנוסחו הראשוני התיר נישואי קטינה מתחת לגיל 17 רק אם הרתה או ילדה לאיש וברצונה להתחתן עמו. בהמשך נוסף סעיף המאפשר מתחם של שיקול דעת לבית המשפט בנוגע למתן היתר לנישואין לקטינות, גם ללא נסיבות ספציפיות הקשורות בהריון.³³ לפי החוק, המבחן שעל פיו יקבע בית המשפט האם להתיר לקטינה להינשא דורש כי יתקיימו נסיבות "ברורות וחד-משמעיות" לטובת התרת הנישואין.³⁴ החוק כיום מאפשר הגשת בקשה להיתר נישואין רק מעל גיל 16.

מצ"ב נספח א' - חוק גיל הנישואין, תש"י-1950.

i הוראות החוק

■ בשנת 2013 במהלך היסטורי שהובילו ח"כ גילה גמליאל וח"כ יריב לוין, כנסת ישראל העלתה את גיל הנישואין החוקי לשמונה עשרה.³⁵ העלאה זו מתיישבת עם עמדתו הברורה של המחוקק הישראלי בנוגע לכשירותם של קטינים לקבל החלטות שאין דרכם של קטינים לקבל, כגון חתימה על חוזה מכר דירה והצבעה בבחירות לכנסת.³⁶ כמו כן, נוספו לחוק ארבעה מרכיבים חשובים:

³¹ חוק גיל הנישואין, תש"י - 1950.

³² ראו בני ארבל, על שיקול הדעת במתן היתר נישואין לקטינות **משפטים** ח 335-338 תשל"ז-תשל"ח (להלן: **בני ארבל**).

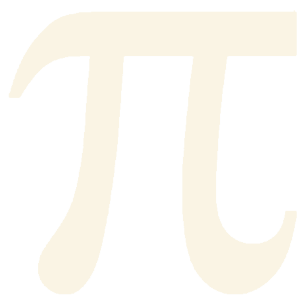
³³ "בשנת 1959 הביא שר המשפטים את ההצעה לתיקון לפני הכנסת. אליבא דשר המשפטים, הטעם שמאחורי מתן שיקול הדעת בחוק המקורי במקרה של נערה הרה הוא שלא מן הדין והצדק הוא להעניש את הוולד שיוולד על עוון אבותיו כביכול" שם, בעמ' 337.

³⁴ ע"א 37/76 **קופר נ' מדינת ישראל** (לא פורסם). לביקורת הגורסת כי מדובר במבחן המצמצם יתר על המידה את מספר המקרים שבהם יינתן היתר נישואין לנערה הרה, ראו בני ארבל, בעמ' 335.

³⁵ את פרוטוקול המליאה ניתן למצוא באתר הכנסת: http://www.knesset.gov.il/plenum/data/19_ptm_260748.doc עמוד 76

רשימת מדינות שבהן הגיל הוא 18 ומעלה: <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01745&type=pdf>

³⁶ סעיפים 3-7 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962; ס' 193 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; ס' 5 לחוק-יסוד: הכנסת.



- בסעיף 5(א) לחוק נקבע גיל 16 כרף הנמוך ביותר להגשת בקשות להיתר נישואין. עד לתיקון, ניתן היה להגיש בקשה להיתר נישואין בכל גיל.
- "הריון" אינו מהווה עוד נסיבה ייחודית המצדיקה מתן היתר לנישואי קטינה.³⁷
- נוסף סעיף 8 המחייב את רשויות המדינה הרלבנטיות למסור לוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת דיווח שנתי אודות היישום והאכיפה של החוק.³⁸
- הטיפול המשפטי בעבירות לפי חוק גיל הנישואין הועבר ממחלקת התביעות המשטריות לפרקליטות. הוראה זו מדגישה את החשיבות שמעניק המחוקק לטיפול בעבירות אלה.³⁹

ii תוצאות הנישואין בניגוד לחוק

החוק קובע שתי תוצאות לנישואין שנערכו בניגוד לו:

1. נישואין לפני גיל 18 מהווים עילה להגשת בקשה להתרת הנישואין (כלומר לסיומם).⁴⁰ ואולם, מאחר וענייני הנישואין והגירושין בישראל מוסדרים על פי הדין הדתי, והדין הדתי - כפי שנראה מיד, מעניק תוקף גם לנישואין שנערכו לפני גיל 18, עולה ספק ביחס למשמעותה המשפטית והמעשית של האפשרות להגיש בקשה להתרת נישואין על בסיס גיל הנישואין.

2. מי שנשא או השיא קטינה, או סייע לעריכת הנישואין בעודו אחראי לה (למשל אפוטרופוס) צפוי לעונש של קנס או עד שנתיים מאסר.⁴¹ זוהי למעשה הסנקציה הפלילית היוצקת לחוק את תכנו הכור פה ואת הבסיס לאכיפת האיסור על נישואין מתחת לגיל 18.

iii בקשה למתן היתר לנישואי קטינות

כאמור לעיל, כיום בעקבות תיקון מס' 6 לחוק, לא ניתן עוד להגיש בקשה להיתר נישואין כאשר הקטינה צעירה מ-16 שנים. כמו כן, הריון אינו מהווה עוד נסיבה ייחודית המצדיקה מתן היתר (אלא מהווה שיקול ככל שיקול אחר הכפוף לעקרון טובת הקטינה).⁴²

³⁷ ראו סעיף 5 לחוק גיל הנישואין. במאמרו מסביר בני ארבל כי "בהצעת החוק המקורית לחוק גיל הנישואין לא הופיעה כלל האפשרות של מתן היתר לנישואי נערה מתחת לגיל הקבוע. אך כבר בעת הדיון על ההצעה עמדו חברי כנסת על כך ש"נערה עשויה להרות", ובמקרה זה רצוי לטובת הנערה והילד העתיד להיוולד להתיר את נישואיה. ואמנם סעיף 5 לחוק קבע שבית המשפט רשאי להתיר נישואין לנערה שגילה נמוך מ-17 שנה, שהרתה או ילדה" (בני ארבל, 337).

³⁸ סעיף 8 לחוק גיל הנישואין.

³⁹ ראו סעיף 73 לתוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב - 1982. ("עבירות עוון בטיפול הפרקליטות").

⁴⁰ סעיף 3 לחוק גיל הנישואין; פרופ' הלפרין-קדרי מציינת כי על אף שמדובר בנישואין שנעשו תוך הפרת החוק, הם אינם בטלים מעיקרם (VOID) אלא רק מחויבים בהתרה, משמע תקפים וניתנים לביטול. Ruth Haperin-Kaddari, WOMEN IN ISRAEL: A STATE OF THEIR OWN 240-242 (University Of Pennsylvania Press, 2004)

⁴¹ סעיף 5 לחוק גיל הנישואין.

⁴² חלקו זה של התיקון עורר פולמוס נרחב, כפי שניתן לראות בפרוטוקול הדין בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 10.7.2012. http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=6

ביטול האפשרות לקבל היתר לנישואין בגיל צעיר מ-16 שנים, משפיע גם על נורמות פליליות נוספות החלות על קיום יחסי מין עם קטינות. סעיפים 345 - 346 לחוק העונשין אוסרים על קיום יחסי מין עם מי שטרם מלאו לה 14 בכל נסיבות; וכן אוסר על קיום יחסי מין עם מי שמלאו לה 16 ובלבד שאינה נשואה לאדם שקיים עמה יחסי מין. כעת, משלא ניתן עוד להגיש בקשה להיתר נישואין לפני גיל 16, וממילא לא ניתן להינשא לפני גיל זה - יהפוך האיסור על קיום יחסי מין עם קטינה בת פחות מ-16 שנים למוחלט. בהקשר זה עולה, כי היתרים שניתנו בעבר, לנישואי קטינה מתחת לגיל 16 הכשירו למעשה עבירות פליליות של קיום יחסי מין עם קטינה, באמצעות הנישואין.⁴³

פסקי הדין שניתנו בנושא בקשות להיתר נישואין לפי חוק גיל הנישואין בעשור האחרון מעלים כי פניה לערכאות השיפוטיות בבקשה כזו, נובעת לעיתים קרובות מחיפוש אחר מפלט ומרצון לברוח ממצאות מסוימת או מכפייה מצד המשפחה. כל זאת כאשר הקטינה אינה בשלה להקים תא משפחתי ולשאת במחויבות הנובעת ממנו, אף אם היא נושאת ברחמה עובר ועתידה להפוך לאם. בהקשר זה קבע בית המשפט העליון כי לא די בהסכמת הקטינה לנישואיה;⁴⁴ בהסכמת הוריה;⁴⁵ במנהגי העדה והחברה שבה היא חיה; או בהכנות שכבר נעשו לקראת הנישואין כדי להצדיק את מתן ההיתר. אף ההיריון כשלעצמו אינו מהווה עילה עצמאית ומספקת למתן היתר.⁴⁶ כך למשל, הוחלט במקרה אחד שלא להתיר את נישואיה של קטינה שהייתה בהריון - בשל נסיבותיו האישיות של אבי העובר.⁴⁷

בתי המשפט הפוסקים בבקשות למתן היתר חריג לנישואי קטינות, מונחים על ידי עקרון טובת הילד.⁴⁸ במסגרת ההליך המשפטי, מוגש תסקיר מטעם עובד/ת סוציאלי/ת שנמצאת בקשר עם הקטינה הכולל סקירה של מצב הקטינה והשערה לגבי ההשלכות שיהיו לנישואין לגביה.⁴⁹ מן הפסיקה ניכר כי שאלת העצמאות הכלכלית של התא המשפחתי החדש שעתיד לקום, מהווה שיקול משמעותי בהקשר זה.⁵⁰ כמו כן נלקחת בחשבון ההשפעה שעלולה להיות לנישואין על רווחתה של הקטינה וכן על רווחתם

⁴³ ראו בהקשר זה את פסק הדין של הנשיא (כתוארו אז) שמגר, במסגרתו התקבלה הטענה שלפיה אם לא ניתן היתר נישואין - יואשם אדם בעבירת אונס (ע"א 501/81 ה"ש 13 לעיל). פרופ' הלפרין-קדרי מתייחסת לבעייתיות הטמונה בפסק הדין, שלפיו למעשה ניתנת לאדם הגנה מעבירה פלילית חמורה באמצעות נישואין, כאשר ההצדקה לנישואין הללו נשענת על תוצר ישיר של העבירה (כניסה להריון). Ruth Halperin-Kaddar 241-242.

⁴⁴ בית המשפט הדגיש כי החוק בא להגן על הנערה אף מפני הסכמתה שלה עצמה, ראו ע"א 501/81, ה"ש 13 לעיל, בעמוד 434.

⁴⁵ בעניין זה ציין בית המשפט כי "הסכמת הורי הנערה: עצם העובדה, כי הורי הנערה מסכימים לנישואיה ואף יוזמים אותם, אינה תנאי מספיק למתן היתר. כפי שראינו, החוק בא להגן, לעתים, על הנערה מפני הוריה שלה, אשר מטעמים משלהם מבקשים להשיא את בתם, בטרם הגיעה לגיל שבע-עשרה. מכאן, שגם מצבם הכלכלי הדחוק של ההורים, העשוי להשתנות לטובה עם נישואי הבת, אינו כשלעצמו טעם ראוי למתן היתר נישואין. היתר הנישואין בא לפתור את בעייתיה של הנערה ולא את בעייתם של הוריה" שם, שם.

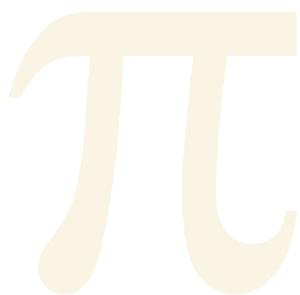
⁴⁶ ע"א 419/94 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בבנו, 7.2.1994).

⁴⁷ ע"א 730/87 מוזדגברשוילי ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם). ע"א 419/94 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (לא פורסם).

⁴⁸ ראו ע"א 741/85 היועץ המשפטי לממשלה נ' סקורה, פ"ד (לט) (4) 651, 652 (1985); ע"א 419/94 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בבנו, 7.2.1994); ע"א 4736/94 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בבנו, 16.10.1994).

⁴⁹ ראו למשל ע"א 501/81, לעיל ה"ש 13.

⁵⁰ שם.



של הילדים שיוולדו לה במוקדם או במאוחר עוד עולה מן הפסיקה, כי מרבית הבקשות להיתר נישואין מתחת לגיל שבע עשרה, אינן מוגשות על ידי הקטינה עצמה אלא על ידי הוריה או על ידי החתן המיועד.

2. הדין הדתי

כאמור, הדין החולש על כלל ענייני הנישואין והגירושין בישראל הינו הדין הדתי. כל אזרח כפוף למערכת הדינים הדתית של הדת שאליה הוא משתייך.⁵¹ הדינים הדתיים, בעיקרם, מכירים בנישואי קטינות. הכרה זו, מהווה בין היתר, את אחד המכשולים המשמעותיים בדרך לאכיפה אפקטיבית של האיסור על נישואי קטינות, שכן גם נישואין שנערכו בניגוד לחוק גיל הנישואין ותוך ביצוע עבירה פלילית, נותרים תקפים על פי הדין הדתי, ולפיכך תקפים גם במדינת ישראל.

i ההלכה היהודית

על פי ההלכה היהודית הבן כשיר לנישואין בגיל 13 והבת כשירה לנישואין בגיל 12.⁵² כמו כן, אב רשאי להשיא את בתו הקטינה בטרם הגיעה לגיל הכשירות.⁵³ ואולם על פי דעות מסוימות, מצווה אדם שלא להשיא את בתו הקטינה עד שתגדל ותאמר: "בפלוגי אני רוצה".⁵⁴

המשמעות היא אם כן, שככלל, נישואי קטינות הם בעלי תוקף משפטי-הלכתי מבחינת היהדות. עקב השליטה המוחלטת של הדין הדתי בענייני הנישואין והגירושין, התרת קשר הנישואין בדיעבד חייבת להיעשות בבית הדין הרבני וכרוכה בקבלת גט מהבעל. אם לא ניתן לקבל את הסכמת הבעל לגירושין, עלולים הנישואין לעמוד בתוקפם וזאת על אף שחוק גיל הנישואין מורה כי גיל הנישואין יכול להוות עילה להתרת הנישואין בדרך של גט.

⁵¹ ס' 47 דבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922-1947; חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, אריאל רוזן-צבי, **דיני המשפחה בישראל - בין קודש לחול** (1990).

⁵² לגבי גבר נפסק בשו"ע (אה"ע, א, ג):

"מצוה על כל אדם שישא אשה בן י"ח והמקדים לישא בן י"ג מצוה מן המובחר אבל קודם י"ג לא ישא דהוי כזנות בשום ענין לא יעבור כ' שנה בלא אשה ומי שעברו עליו כ' שנה ואינו רוצה לישא ב"ד כופין אותו לישא כדי לקיים מצות פריה ורביה ומיהו אם עוסק בתורה וטרח בה ומתיירא לישא אשה כדי שלא יטרח במזונו ויתבטל מן התורה מותר להתאחר הגה: ובזמן הזה נהגו שלא לכופו ע"ז וכן מי שלא קיים פריה ורביה ובא לישא אשה שאינה בת בנים כגון עקרה וזקנה או קטנה משום שחושק בה או משום ממון שלא אע"פ שמדינא היה למחות בו לא נהגו מכמה דורות לדקדק בענין הזיווגים ואפי' בנשא אשה ושהה עימה עשרה שנים לא נהגו לכופו אותו לגרשה אע"פ שלא קיים פריה ורביה וכן בשאר ענייני זיווגים: ובלבד שלא תהא אסורה עליו". כלומר, אמנם הבן כשיר לנישואין מגיל 13 אך המצווה עליו להינשא חלה מגיל 18 בלבד. לגבי אשה (אה"ע לז, יא).

"קטנה או נערה שקידשה עצמה בלא דעת אביה, או נשאת, אינו כלום" ואולם לאביה (מדאורייתא ולקרוביה מדרבנן) יש זכות לקדש אותה, גם בניגוד לרצונה. (אה"ע לז, א): "האב מקדש את בתו שלא לדעתה, כל זמן שהיא קטנה. וכן שהיא נערה, רשותה בידו וקידושה לאביה", אמנם השו"ע כותב (שם, בסע' ח) כי: "מצוה שלא יקדש בתו כשהיא קטנה עד שתגדל ותאמר: בפלוגי אני רוצה" ואולם הרמ"א במקום מעיר כי: "וי"א דנהגין בזמן הזה לקדש בנותינו הקטנות, משום שאנו בגלות ואין לנו תמיד לסיפוק כדי צרכי נדוניא. גם אנו מתי מעט, ואין מוציאין תמיד זיווג הגון. וכן נוהגין" כך שלמעשה אשה כשרה לנישואין בכל שלב מחייה.

יש מקומות שהחרימו וקבעו שהנישואין יהיו בטלים מראש אם נישאו בגיל שכזה (תקנות המפקיעות את הקידושין, להרחבה ע' בספר של ד"ר פריימן **סדר קידושין ונישואין אחרי חתימת התלמוד**).

⁵³ בן ציון שרשבסקי, **דיני משפחה**, ירושלים עמ' 41-38.

⁵⁴ שרשבסקי, שם, מביא מתוך קידושין מא ע"א, תוספות ד"ה אסור לאדם שיקדש אשה.

ii ההלכה המוסלמית – השריעה

ההלכה המוסלמית אינה קובעת גיל מינימאלי לנישואין. הנורמות שמגבילות את גיל הנישואין פותחו במשפט העותומאני. המג'לה, התואמת באופן עקרוני את האסכולה החנאפית באיסלאם, קובעת את גיל הבגרות **המינימאלי** לבנות (9 ולבנים (12).⁵⁵ בהתאם לכך, גיל הנישואין המותר הקבוע בסעיף 7 לחוק המשפחה העותומאני הוא 9 לבנות ו-12 לבנים. סעיף 52 לחוק קובע כי נישואין מתחת לגילאים הללו הם "חורגים" (irregular - fasid) ועל כן יש לבטלם. כלל נוסף שלפיו בנות יכולות להינשא החל מגיל 17 ובנים מגיל 18 הוא פרי פיתוח מאוחר יותר המתכתב עם האמור במג'לה שלפיו גיל 15 הוא הגיל המקסימאלי שלאחריו שני המינים כבר נחשבים לבוגרים. בה בעת, החוק העותומאני הותיר מרחב רב של שיקול דעת לשופט המוסלמי (הקאדי) לאשר נישואין גם מתחת לגילאים האמורים בניסבות של "בגרות פיסיית מוקדמת".⁵⁶

לפי ד"ר עבד רבו, ניתן למצוא מספר ביטויים בהלכה השרעית שאינם תומכים בנישואי קטינים. ביטוי אחד מצוי בפסוק בקוראן שלפיו על הנישואין לצמוח מתוך אהבה וחמלה בין שני אנשים בוגרים. ביטוי אחר מצוי בחדיית' (מסורת בעל פה) שלפיה לאישה נשואה אחריות על הצאן השייך לביתה. מכאן, מסיקה ד"ר עבד רבו, לא יתכן שקטינה שאינה מסוגלת לנהל חשבון בנק באופן עצמאי תהא כשירה להינשא. ביטוי נוסף בחדיית' אחרת, שלפיה חל איסור על חיתון אשה בתולה מבלי לקבל את הסכמתה לכך והסכמתה לא יכולה להתקבל כאשר היא עודנה קטינה.⁵⁷

כלומר, גם לפי הדין המוסלמי עלול להיווצר מצב שבו הנישואין תקפים מבחינת הדין הדתי על אף שהם אסורים מבחינה חוקית בישראל.

iii ההלכה הנוצרית על גווייה

בנצרות גיל הכשרות לנישואין עבור גברים הוא שש עשרה שנים ועבור נשים ארבע עשרה שנים. עם זאת, מגבלת הגיל תלויה בטובת הילד ובדרך כלל כפופה לדרישות הכשרות המשפטיות של המדינה בה הוא חי. לפי הזרם הקתולי, הנישואין הם חלק מן החובות (סקרמנטים) שאדם נוצרי צריך לקיים בחייו.⁵⁸ והם מסתיימים רק במות אחד מבני הזוג. גירושין, בעבור המשתייכים לזרם הקתולי, אינם אפשריים אלא אם הוכח שהנישואין נעשו בכפייה ואז ניתן לקבוע כי לא היו תקפים מלכתחילה. כך למשל אם הוכח שבני הזוג היו מתחת לגיל מסוים יוכל בית דין של הכנסייה להכריז כי הנישואין לא היו תקפים מעולם. לעומת זאת במרבית הכנסיות הפרוטסטנטיות גירושין ונישואין מחדש מקובלים.⁵⁹ בבתי הדין של העדה הפרוטסטנטית, מכירים בעילות גירושין שונות עבור גברים ונשים. כך לדוגמא, אשה יכולה לדרוש גירושין אם בן זוגה נטש אותה או נאף בה באותה העיר וגבר יכול לדרוש גירושין אם לא הייתה בתולה בעת

⁵⁵ Aharon Layish, Women and Islamic law in a non-Muslim state: a study based on decisions of the shari'a courts in Israel

14 (2006).

⁵⁶ שם, שם.

⁵⁷ מתוך דבריה של ד"ר ליילה עבד רבו, כנס לכבוד יציאת הספר "לנוכח בית הדין השרעי" שנערך במכון ון ליה,

4.4.12.

⁵⁸ אביתר מרינברג, **קתוליות עכשיו מבוא להבנת הכנסייה הקתולית בת ימינו** 153 (2010).

⁵⁹ שם, עמודים 230-231.

שנישאה או אם העבירה את הלילה מחוץ לבית בלי רשותו. ישנן גם עילות גירושין משותפות כגון הרשעה בפלילים, המרת דת או מחלה נפשית קשה.⁶⁰

האפשרות כי הזוג לא יוכל להתגרש - אם נישא על פי הדין הקתולי - מלמדת אף היא על הקשיים שמתעוררים בתחום זה בשל ההתנגשות בין הדין הדתי לדין האזרחי המדינתי. כך, גם אם נערכו נישואיה של נערה בת 14 בכנסייה קתולית, על אף האמור בחוק גיל הנישואין, לא ניתן יהיה לשחררה מנישואין אלה, מפאת הדין הדתי החל עליה, בחסות הדין האזרחי.

3. המשפט הבינלאומי

האיסור על נישואי קטינות מעוגן במשפט הבינלאומי ההסכמי במספר מקורות. כבר בהכרזה האוניברסאלית על זכויות האדם נקבע כי לנשים וגברים זכות שווה לנישואין וכי הכניסה לנישואין תיעשה באופן חופשי ובהסכמה מלאה של המיועדים להינשא.⁶¹ בשנת 1962 נוסדה "האמנה בדבר הסכמה לנישואין, גיל מינימאלי לנישואין ורישום לנישואין"⁶² הקוראת למדינות החברות להתנות את חוקיות הנישואין בבחירה חופשית שאותה מביעים הצדדים באופן פומבי בפני גורם מוסמך וכן לפעול להסדרת גיל נישואין מינימאלי בחוק (האמנה אינה נוקבת בגיל ספציפי).

האמנה בדבר ביעור האפליה נגד נשים משנת 1979, שאושררה על ידי ישראל בשנת 1991, מורה על קביעת גיל מינימאלי לנישואין בחוק ועל בטלות נישואין שייעשו מתחת לגיל זה.⁶³ בהמלצה כללית מספר 21 משנת 1994 קבעה הוועדה המפקחת על יישום האמנה כי זכותה של אשה לבחור בן זוג ולבוא באופן חופשי בברית הנישואין היא זכות מרכזית לחייה, לכבודה ולמעמדה השווה כאדם.⁶⁴

בהתאם לכך, מדינות בהן קיימים נישואי קטינות נדרשות באופן עקבי על ידי ועדת האו"ם העוקבת אחר יישום האמנה, להתאים את גיל הנישואין המותר על פי חוקיהן לגיל הבגרות המקובל - גיל 18.

⁶⁰ שירין בטשון, בתי הדין הכנסייתיים בישראל מבט מגדרי, **כיאן ארגון פמיניסטי** 7 2012.

⁶¹ The Universal Declaration of Human Rights, Article 16(2): "Marriage shall be entered into only with the free and full consent of the intending spouses".

ניתן לפרש את הדרישה ל"הסכמה חופשית ומלאה" כדרישה לכשרות משפטית של המסכים או המסכימה - קרי דרישה להיותם בני 18.

⁶² The Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages. November 7th 1962.

<http://www2.ohchr.org/english/law/convention.htm>.

⁶³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979. **(להלן: אמנת CEDAW)**

www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/ סעיף 16 לאמנה קובע כך:

"The betrothal and the marriage of a child shall have no legal effect, and all necessary action, including legislation, shall be taken to specify a minimum age for marriage and to make the registration of marriages in an official registry compulsory."

⁶⁴ Equality in marriage and family relations: CEDAW General recom. 21 (General Comments) 4/2/1994.

בשנת 2011 בחנה הוועדה את הדוחות שהגישה מדינת ישראל. במסמך ההערות המסכמות הביעה הוועדה אי שביעות רצון מקיומן של פרקטיקות כגון נישואי קטינות הזכות להכשר מכוח הדינים הדתיים השונים החולשים על המעמד האישי.⁶⁵

במקביל, קובעת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, שאושרה אף היא בישראל בשנת 1991, כי מתחת לגיל 18 נחשב אדם לילד וכי המדינות החתומות עליה יפעלו למען הגנה על ילדים.⁶⁶ מהוראה זו נובע איסור על נישואי קטינות הנחשבים לפרקטיקה הפוגעת בנושאת בזכויות הילד מתוך הנחה שכניסה למערכת נישואין לפני גיל 18 עלולה להסב נזק נפשי, גופני וכלכלי.

בשנת 2005 קבעה מועצת אירופה כי נדרשת חקיקה מדינתית שתמנע נישואין מתחת לגיל 18. ואמנם, בספרי החוקים של מרבית מדינות אירופה נקבע גיל זה כגיל המינימאלי לנישואין.⁶⁷ גם מדינות מערביות נוספות כגון אוסטרליה, ניו-זילנד וקנדה העמידו את גיל הנישואין המינימאלי על 18. כמו כן בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של העלאת גיל הנישואין ל-18 במדינות ערביות ומוסלמיות רבות דוגמת טורקיה, טוניסיה, מרוקו, מצרים, מאוריטניה, אלג'יריה וירדן.⁶⁸

⁶⁵ ראו בסעיף 48 להמלצות הוועדה לישראל משנת 2011. בנוסף, בסעיף 49(ה) קוראת הוועדה לישראל לנקוט באמצעים יעילים לאכיפת ציות לגיל המינימום לנישואין, ולהעלות את גיל המינימום לנישואין לגיל 18 לנשים וגברים כאחד. ראו רות הלפרין קדרי ותמר מגידו, **מדריך האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לדורותיה** (1979) 51-50-2011. כן ראו **אתר משרד המשפטים**, "מסקנות ועדת האו"ם לביעור כל צורות האפליה נגד נשים בעניין ישראל - 2011, תרגום לעברית.

⁶⁶ Convention on the Rights of the Child, 1989. www2.ohchr.org/english/bodies/crc/ (להלן: **אמנה לזכויות הילד**).

⁶⁷ אורלי לוטן "גיל הנישואין - סקירה משווה" **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** (20.12.2006).

⁶⁸ המידע נלקח מדיווחי המדינות לוועדות האו"ם לזכויות הילד ולביעור האפליה כנגד נשים, המופיעים באתרים הרשמיים של הוועדות:

טורקיה - אתר משרד ראש ממשלת טורקיה, סקירת השינויים העיקריים שהוכנסו בקוד האזרחי של טורקיה בשנת 2001, <http://www.byegm.gov.tr/on-sayfa/new-civil-code.htm>.

טוניסיה - Tunisia - CRC Third periodic report of the States Parties due in 2004 10/11/2008, daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/453/89/PDF/G0845389.pdf?OpenElement.

מרוקו - Morocco - CEDAW Reports submitted by States parties 18/09/2006 עמ' 6, ס' 19-18:

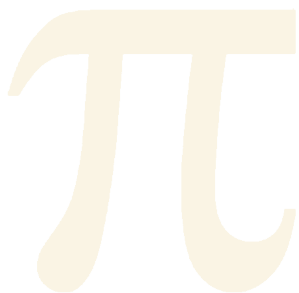
daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/563/69/PDF/N0656369.pdf?OpenElement

מצרים - Egypt - CEDAW Combined sixth and seventh periodic reports of States parties 05/09/2008 עמ' 14, daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/498/28/PDF/N0849828.pdf?OpenElement

מאוריטניה - Mauritania - CRC Second periodic reports of States parties due in 1998 30/07/2008 עמ' 6, ס' 6a: daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/435/22/PDF/G0843522.pdf?OpenElement

אלג'יריה - Algeria - CRC Second periodic reports of States parties due in 2000 03/03/2005, עמ' 15, ס' 73; עמ' 19, ס' 94g: daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/406/13/PDF/G0540613.pdf?OpenElement.

ירדן - Jordan - CRC Third periodic report of States parties due in 2003 02/03/2006, עמ' 10, ס' 1: daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/407/65/PDF/G0640765.pdf?OpenElement.



פרק שלישי

(אי) אכיפת גיל הנישואין בישראל

חוק גיל הנישואין קובע נורמה ברורה האוסרת על נישואין מתחת לגיל 18 ללא היתר, ובצידה סנקציה פלילית. כמו כן הנחייתו הברורה של היועץ המשפטי לממשלה הינה כי בכדי לעקור את התופעה יש לנקוט בהליכים פליליים כלפי כל גורם המשתתף בעריכתם. אולם הנתונים מלמדים כי ביחס למספר המקרים הידועים לרשויות, מספר החקירות וכתבי האישום המוגשים (ובודאי מספר ההרשעות), נמוך עד כדי זניח וחסר משמעות. נוסף על כך, גורמי החינוך והרווחה אינם נוקטים בצעדי מניעה כלשהם. התמונה המצטיירת ברורה: האיסור על נישואי קטינות בישראל הוא בבחינת אות מתה.

מערך הגורמים הממשלתיים האמונים על טיפול במקרים של נישואי קטינות כולל את רשות האוכלוסין; משטרת ישראל; הפרקליטות ומשרד המשפטים; בתי המשפט לענייני משפחה, ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה).⁶⁹

כפי שהוסבר לעיל, לקטינות בנות שש עשרה עד שמונה עשרה ישנה אפשרות להגיש בקשה למתן היתר נישואין מבית המשפט לענייני משפחה.⁷⁰ מהתרחים שלהלן ניתן ללמוד כי מספר המקרים בהם מתבקש היתר לנישואין מתוך כלל הקטינות הנישאות בכל שנה מתחת לגיל המותר, נותר זניח. משמעות הדבר היא שברוב המוחלט של המקרים הידועים לרשויות (כפי שעולה מנתוני הלמ"ס שהוצגו לעיל), הנישואין נערכים בניגוד להוראות החוק. בחלק ניכר מהמקרים, מדובר בנישואין שנעשים באמצעות גורמים דתיים פרטיים שאינם דורשים היתר מבית המשפט כתנאי להשאת הקטינה.⁷¹

⁶⁹ השוו לרשימת הגורמים המחויבים כעת, לאחר תיקון מס' 6 לחוק גיל הנישואין, לדווח לכנסת אודות פעולות האכיפה שלהן.

⁷⁰ סעיף 5 לחוק גיל הנישואין.

⁷¹ כך למשל זוגות יהודים הנישאים מתחת לגיל המותר נישאים לרוב בטקסי "קידושין פרטיים" שהם בעלי תוקף הלכתי. לעיתים, זוגות אלה נרשמים במשרד הפנים כנשואים רק עם הגיעם לגיל החוקי. ראו: איתי פלדמן, נישואי קטינים, הכנסת

מרכז המחקר והמידע 9 (2010): www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02792.pdf (להלן: **מממ, 2010**).

זוגות מוסלמים נישאים אף הם על ידי קאדי בטקס פרטי ומגיעים לאישור הנישואין בבית הדין השרעי רק בהגיעם לגיל המותר (ראו לדוגמה תמ"ש (י-ם) 15531/97 **פלונת נ' פלוני** (פורסם בנבו, 18.6.2001): "...ובהגיעה לגיל 14 התארכה במצוות הוריה למשיב ונישאה לו בהיותה בגיל 15 בטקס פרטי שנערך על-ידי קאדי ממזרח ירושלים. טקס נישואין שני ו"שטר נישואין" נערכו בבית הדין השרעי במזרח ירושלים לגיל 17.5 שנים. מנישואין אלו נולדו ארבעה ילדים".

שני הגופים העיקריים המטפלים כיום בנושא של נישואי קטינות הם משרד הפנים, דרך רשות האוכלוסין, שאליה מגיע המידע על מקרים של נישואי קטינות; ומשטרת ישראל, שאליה מופנות התלונות אודות המקרים הללו.

1. נוהל רשות האוכלוסין במשרד הפנים לטיפול בנישואי קטינות

"נוהל הטיפול בנישואי בוסר (נישואי קטינים מתחת לגיל שבע עשרה)"⁷² של רשות האוכלוסין קובע כי כאשר מדובר בנישואין מתחת לגיל המותר, נדרש פקיד רשות האוכלוסין להוסיף בראש טופס הרישום הערה בנוסח: "נישואי בוסר". הפקיד מונחה לבקש היתר נישואין. במקרים בהם ניתן היתר, יש לצרף העתק ממנו לבקשה להירשם ולעדכן בגיליון הרישום "נישואי בוסר עם היתר בית-המשפט". כאשר לא ניתן היתר מבית המשפט אך הוצגה תעודת נישואין חתומה בידי ערכאה דתית, יש לעדכן את מצבם האישי של בני הזוג ולציין כי הם "בבירור". עדכון מצבם כ"נישואים" ייעשה בהגיע הקטינה לגיל 18 בלבד.

הפקיד שלידי הגיע מקרה של נישואין מתחת לגיל המותר על פי חוק, ללא היתר, מחויב להעביר תלונה למשטרת ישראל. העתק מהתלונה יש להעביר לגוף האחראי על הוצאת תעודות הנישואין (למשל בתי הדין הרבניים, בתי הדין השרעיים) וכן למשרד המשפטים ולפקידת סעד ראשית לסדרי דין במשרד הרווחה. לפי הנתונים שהוצגו על ידי רשות האוכלוסין בוועדת חוק חוקה ומשפט שדנה בהצעת החוק להעלאת גיל הנישואין, בשנים האחרונות הועברו לטיפול רשות האוכלוסין של משטרת ישראל למעלה מ-90 מקרים מסוג זה⁷³ ועל אף זאת מספר התיקים שנפתחו וכתבי האישום שהוגשו קטן בהרבה. הכשל, ככל הנראה, נובע מהיעדר ראיות מספקות ומקושי ממשי להצביע על הגורמים האחראים לנישואין הללו.

⁷² רשות האוכלוסין וההגירה **נוהל הטיפול בנישואי בוסר (נישואי קטינים מתחת לגיל 17)**, מספר הנחיה: 2.11.0006. תאריך עדכון 12.1.2014.

⁷³ פרוטוקול ישיבה מס' 613 של ועדת החוקה חוק ומשפט, כנסת ה-18, 17 (21.5.2012).

2. פתיחת תיקי חקירה והגשת כתבי אישום

הנחייתו הברורה של היועץ המשפטי לממשלה הינה כי בכדי לעקור את התופעה יש לנקוט בהליכים פליליים כלפי כל גורם המשתתף בעריכתם.⁷⁴

במשטרת ישראל קיים נוהל מיוחד לטיפול בעבירות הנוגעות לנישואי קטינות, במסגרתו תלונות בנושא זכות לעדיפות, ובכל מחוז יש נציג האחראי על טיפול בעבירות לפי חוק גיל הנישואין.⁷⁵

לבקשתנו, נמסרו ממשטרת ישראל הנתונים הבאים:

- בין 2002 ל- 2003 הוגשו 20 תלונות שהגיעו לכלל פתיחת תיק חקירה, מתוכן 19 תלונות שבהן הוחלט שאין מקום להגיש כתב אישום.
- בין 2004 ל- 2005 לא הוגשו תלונות בעבירות על חוק גיל הנישואין.
- בין 2006 ל- 2007 נפתחו 5 תיקי חקירה, לא נמסרו נתונים ביחס לכתבי אישום והרשעות.
- בין 2008 ל- 2009 נפתחו 4 תיקי חקירה, לא נמסרו נתונים ביחס לכתבי אישום והרשעות.
- בין 2010 ל- 2011 לא נפתח אף תיק בגין עבירה על חוק גיל הנישואין.⁷⁶

מן הנתונים עולה בבירור, כי המשטרה אינה מרבה להמשיך טיפול במקרים המגיעים לידיעתה ולפתוח עבורם תיק חקירה, וכתוצאה מכך לא נאספים חומרי חקירה ולא מוגשים כתבי אישום.⁷⁷ במסגרת התיקון האחרון לחוק, הועבר הטיפול המשפטי בתיקי גיל נישואין מן התביעות המשטריות לפרקליטות, צעד המ עיד על החשיבות שמעניק המחוקק לאכיפת החוק.⁷⁸

יש לציין כי פרק הזמן הקצר שבמסגרתו מתיישנת העבירה (שנה),⁷⁹ מקשה מאד את האכיפה מאחר ומרבית התלונות מגיעות זמן רב לאחר שנערכו הנישואין. במקרים אחרים, כאשר מגיעים לידי המשטרה מקרים בהם נולד או עתיד להיוולד ילד כתוצאה מהנישואין, הנטייה היא לשקול בכובד ראש את המשך החקירה והאפשרות לנקיטה בהליכים פליליים - מחשש שהדבר לא ישרת את טובת הילד.⁸⁰ נראה כי יותר מכל, העובדה שטקסי הנישואין נערכים בקהילות סגורות מקשה על משטרת ישראל לדעת על המקרים ולהגיע למעורבים בעבירות. מלבד הקושי המעשי, דומה כי אפיון זה של התופעה קשור ברובד עמוק יותר של קביעת מדיניות.

⁷⁴ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, **מדיניות תביעה: נישואי בוסר ובעילת קטינה**. מספר הנחיה: 4.1101 (51.054). י"ח בכסלו התשמ"ו, 1 דצמבר 1985. עדכון: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002.

⁷⁵ שם, שם. כמו כן ראו מממ 2010 בעמ' 11, לעיל ה"ש 71.

⁷⁶ **נשים ומשפחה בישראל** לעיל ה"ש 7.

⁷⁷ מי עמי, נישואי קטינות, לעיל ה"ש 12; פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 21.5.12, לעיל ה"ש 74.

⁷⁸ ראו תיקון מס' 67 לחוק סדר הדין הפלילי, פרט (73) לתוספת הראשונה.

⁷⁹ סעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982.

⁸⁰ מממ 2010, לעיל ה"ש 71.

3. חלקם של בתי הדין הדתיים

גם לגורמים הדתיים המופקדים על נישואין וגירושין בישראל אפשרות להשפיע על אכיפה ויישום החוק שכן כל שינוי במרשם רשות האוכלוסין נעשה על בסיס תעודה (נישואין או גירושין) אותה הם מנפיקים.

נשיא בית הדין הרבני הגדול לשעבר, כבוד הרב הדיין שלמה עמאר, הנחה את הדיינים כי במקרים בהם יש חשש להשאת קטינים וקטינות שלא כחוק, יש להפנות את הנושא לטיפול המשטרה והפרקליטות. הנחיה דומה הועברה לחבר הקאדים בבתי הדין השרעיים.⁸¹ שיתוף פעולה זה בין הממסד הדתי לממסד המדינתי הוא מבורך, שכן בכוחו לשפר את האכיפה ולהפכה לאפקטיבית יותר.⁸² עם זאת, שיתוף הפעולה עלול לגרום לזוגות המודעים לו, והמעוניינים בכל זאת להינשא בניגוד לחוק, לערוך את הטקס באופן פרטי ומבלי לעבור דרך הגורמים הדתיים הרשמיים.⁸³ כך, זוגות אשר לא קיבלו היתר מבית המשפט מגיעים בדרך כלל לבתי הדין הדתיים להירשם כנשואים רק לאחר שהגיעו לגיל המתאים. בתי הדין השרעיים רושמים את הנישואין רטרואקטיבית לאותו תאריך בו הם התקיימו (ואז, חלה עליהם חובה לדווח לרשויות) ואילו ברבנות נרשמים הנישואין החל מיום הרישום הרשמי.⁸⁴ חשוב לציין כי הפרקטיקה של בתי הדין השרעיים עדיפה בהקשר זה, וראוי כי תאומץ גם על ידי בתי הדין שכן היא מאפשרת לאתר, לפחות בדיעבד, זוגות שנישאו בניגוד לחוק.

עוד יש לציין כי לעדה החרדית רישום נישואין נפרד מהרישום המתנהל בבתי הדין הרבניים וסביר להניח שהמידע אודות נישואין שנערכו בניגוד לחוק אינו מגיע לרשויות בשל כך.⁸⁵ בהקשר זה יש לציין כי רק לאחרונה תוקנה פקודת רישום הנישואין והגירושין באופן שהחמיר את העונש כלפי מי שנישאו אך לא נרשמו כנשואים וכן הרחיב את העבירה גם לרב שהשיא את בני הזוג ולא רשם את נישואיהם. על אף הביקורת שניתן למתוח על תיקון חדש זה, יתכן שבתחום אכיפת האיסור על נישואי קטינות יהיה בו דווקא כדי לתרום למאבק בתופעה.⁸⁶

⁸¹ שם.

⁸² לדוגמה, בקרב קהילת יוצאי גרוזיה, הוגשו תלונות למשטרה בגין השאת קטינות על ידי המועצה לשלום הילד בשיתוף עם הרב הראשי לישראל לשעבר אליהו בקשי-דורון והדבר הוביל לצמצום משמעותי של התופעה.

⁸³ "החרדים: נתעלם מהחוק להעלאת גיל הנישואין" nrg, מיום 4.11.13. "שלושה רבנים חרדים אישרו אתמול לכתב nrg כי ימשיכו לחתן נערים ונערות מתחת לגיל 18, אף שהמדינה מתכוננת לאסור זאת".

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/519/260.htm>.

⁸⁴ אילנה ליטבק, **נייר מדיניות בנושא: נישואי קטינות**, הפקולטה למדעי החברה, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים 6 (2006).

⁸⁵ מממ 2010, בעמ' 10, לעיל ה"ש 71.

⁸⁶ סעיף 7 לפקודת הנישואין והגירושין (רישום). לכתבה המבקרת, בין היתר, את התיקון החדש לסעיף 7 המטיל אחריות פלילית על מי שיערוף טקס נישואין פרטי:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2151529>

"הטלת האחריות הפלילית גם אמורה לחזק את המונפול שיש לרבנות על עריכת טקסי נישואים אורתודוקסים. בשנים האחרונות מתרחשת תופעה שבה זוגות אורתודוקסים מודרניים מבקשים להינשא כדת משה וישראל, על פי כל כללי ההלכה, אבל לא דרך הרבנות הראשית (...)."

4. פעילות מקומית בשטח

מלבד האמצעים המשפטיים והרשויות האמונות על אכיפת האיסור על נישואי קטינות, ישנם גופים **מעטים** הפועלים בשטח להעלאת מודעות לסיכונים ולהשלכות של נישואי קטינות, ולשכנוע של גורמים בקהילות הרלוונטיות להימנע מכך. כך לדוגמה בשנת 2004 דווח בוועדה לזכויות הילד בכנסת כי משרד הרווחה ערך פיילוט של תכניות בשני ישובים ערביים גדולים בצפון הארץ, בהם נפוצה תופעת נישואי הקטינים, במסגרתו כונסו ראשי הקהילה, אנשי דת, מחנכים ומורים לדיונים בנושא, אך לא היתה לכך הצלחה רבה.⁸⁷ עם זאת, עמדת משרד הרווחה באותה ישיבה היתה כי מדובר בתהליך ארוך, והידברות עם מנהיגי הקהילה היא הדרך שבה צריך לפעול. נוסף על כך, נערך קמפיין מקומי בבתי ספר שמטרתו העלאת המודעות ליתרונות שבדחיית גיל הנישואין, על ידי "ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות" - קואליציה של ארגונים העוסקת בקידום זכויות אדם וזכויות נשים בחברה הערבית בישראל.⁸⁸

5. המסקנה - האכיפה בלתי מספקת

מן הסקירה עולה בברור כי למעשה לא קיים אף גוף שמסוגל למסור מידע אמין ומדויק לגבי מספר הזוגות הנישאים בניגוד לחוק. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מייצגים רק את המקרים שנרשמו ברשות האוכלוסין ואין כל מידע בנוגע ליתר המקרים. התוצאה היא, שבהעדר כל ממשק בין המדינה לבין הזוגות הנישאים באופן פרטי מבלי לדווח על כך נחסמת גם הדרך לסייע לאותן קטינות ולספק מענה למצוקות המתעוררות בעקבות נישואי הבוסה. כך לדוגמה, על אף ההערכות בדבר היקף נרחב של נישואי קטינות בקרב המגזר הבדואי, אין כל מידע מדויק המאפשר לאשש או להפריך את ההערכות. כמו כן, בקרב אוכלוסיה זו, לעתים קרובות מדובר בקטינות הנישאות לאדם שכבר נשוי לאישה אחת או אף למספר נשים. בעוד שחוקים שונים כגון חוק גיל הנישואין, סעיף החוק האוסר על ביגמיה⁸⁹ והחוק למניעת אלימות במשפחה,⁹⁰ מקנים זכויות והגנות שונות לנשים בתחום המשפחה, הרי שאכיפתם לעולם אינה מספקת. מחסום השפה והיעדר נגישות למקורות אינפורמציה, למשרדי רווחה ולתחנות משטרה (בשל העדר רישיון נהיגה או נגישות לתחבורה ציבורית למשל) גורם לכך שמרביתן כלל אינן מודעות לזכויותיהן ואין להן אפשרות אמיתית ומעשית לממשן.⁹¹

ברי כי לא די באמצעים הננקטים כיום כדי למנוע מאלפי קטינות וקטינים להפוך לקורבנות של נורמות פוגעניות המעודדות כניסה למערכת נישואין בוסרית. הגורמים העוסקים ביישום החוק נתקלים בחסמים ובמכשולים שאינם מאפשרים להגיע לאותן קבוצות שבהן התופעה רווחת. **המסקנה הברורה היא שהחוק לא נאכף ולא נעשים מספיק מאמצים על מנת לאכוף אותו.** לצד זאת, לא די בקיומו של איסור חוקי על נישואי קטינים ואף לא די בנסיון לאכוף את הסנקציה הפלילית הנלווית לו. **על מנת להגיע לתוצאות משמעותיות במאבק מסוג זה, יש לפעול במספר מישורים מקבילים כדי לייצר מגוון פתרונות ומענים נגישים ומותאמים למורכבות המאפיינת את קבוצות הסיכון.**

⁸⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 70, של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-16 (6.7.2004).

⁸⁸ <http://www.pstatus.org/he/index.php>

⁸⁹ ס' 176 לחוק העונשין התשל"ז - 1977.

⁹⁰ חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, ס"ח 1352, בעמ' 128.

⁹¹ אינסאף אבו שארב, **קשר השתיקה: אלימות במשפחה נגד נשים ערביות-בדואיות** בנגב איתר-מעכי.

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/maamad2013-06-03.pdf>

פרק רביעי

מסקנות והמלצות

המסקנה העולה מן הנתונים והסקירה המשפטית שהוצגו לעיל הינה כי האכיפה בלתי מספקת. הכלי המשפטי הוא חשוב, ויש להשקיע משאבים ומאמצים בהפיכתו לאפקטיבי. עם זאת, לנוכח אופי התופעה ומאפייניה הייחודיים, יש לנקוט בצעדים נוספים שאינם בהכרח משפטיים על מנת למנוע מראש נישואין בניגוד לחוק. המלצותינו שלהלן כוללות מספר צעדים אופרטיביים שיש לאמץ בהקדם.

1. הלגיטימיות והצורך בהתערבות המדינה

מן הנתונים שהוצגו בפרק הקודם עולה כי כמחצית מן הקטניות והקטינים שנישאו בשנים האחרונות, עשו זאת בהתאם להוראות החוק, כפי שהיה בתוקף בעת שנישאו, קרי לאחר הגיעם לגיל 17. מסקנה אפשרית מכך היא שמרבית האוכלוסייה מעדיפה שלא להפר את החוק ובהתאם לכך העלאת גיל הנישואין ל-18, כפי שנעשה בתיקון האחרון לחוק, תתרום לצמצום מספר הקטנים הנישאים מידי שנה. ואולם לא די בכך. המקרים שבהם הנישואין מתקיימים בניגוד לחוק, עדיין נפוצים הן בישראל והן בעולם.⁹² דומה כי המציאות החברתית, הכלכלית והתרבותית ממשיכה לתמוך ולעודד את קיומם.⁹³

כפי שהוזכר לעיל, המאמצים (המעטים) לאכיפת האיסור הקבוע בחוק אינם נוחלים הצלחה מרובה. נראה כי לקשיים המעשיים והפרגמטיים להתמודדות עם נישואי קטניות, חוברים גם גורמים עמוקים יותר הנעוצים בנורמות החברתיות והתרבותיות הרווחות בקהילות בהן חיות הקטניות. מאחר ומדובר בקבוצות מיעוט תרבותי בחברה הישראלית המנהלות אורח חיים מסורתי שבמסגרתו רווחת הפרקטיקה של נישואין בגיל צעיר (במיוחד של קטניות),⁹⁴ עולה השאלה האם וכיצד ראויה התערבות מדינתית במקרים מסוג זה. הדיון האידיאולוגי והמעשי אודות אחריות המדינה ולגיטימיות התערבותה בקהילות מיעוט במצבים אלה מכונה בספרות "הדילמה הרב-תרבותית". זהו דיון מורכב, הנע בין הקוטב האחד המייחס חשיבות מכרעת לזהות התרבותית בגיבוש אוטונומיית ואישיות הפרט, לבין הקוטב האחר המתריע מפני האפיון הפטריארכלי של

⁹² על פי הערכות של ארגוני נשים בינלאומיים, ישנן מעל 60 מיליון נשים בגילאים עשרים עד עשרים וארבע אשר נישאו בטרם הגיען לגיל 18. ראו: Hervish & Feldman לעיל ה"ש 25.

⁹³ Hervish & Feldman לעיל ה"ש 25; Solutions, pg.4 לעיל ה"ש 21. כן ראו: Marsha Freeman, CEDAW COMMENTARY

ARTICLE 16 (2012).

⁹⁴ קהילות ערביות מוסלמיות מסוימות, קהילות יהודיות חרדיות, העדה הגרוזינית והעדה הקווקזי, ראו: מי-עמי, נישואי קטניות.

רבות מתרבויות המיעוט.⁹⁵

ואולם ביחס לגיל הנישואין, התערבות המדינה אינה מתבטאת בפסילת אורח חיים תרבותי שלם אלא בניסיון להתמודד עם פרקטיקה מסוימת שכתוצאה ממנה נפגעות זכויות ליברליות בסיסיות של אוכלוסייה מוחלשת.⁹⁶ ואכן, בשיח זכויות האדם המתקיים בזירה הבינלאומית, מסתמנת מזה זמן מה הכרעה לטובת הגישה המעדיפה התערבות לטובת אותן קבוצות מוחלשות והבטחת זכויותיהן הבסיסיות גם על חשבון פגיעה באוטונומיה תרבותית וקהילתית.⁹⁷

2. הניסיון במדינות העולם

בחירת האמצעים להתמודדות עם נישואי קטינות דורשת איזון בין שיקולים רבים. מחד, עולה החשש שניסיון לכפות תפיסות תרבותיות באמצעות חקיקה מחייבת, יוביל לתגובת נגד (backlash) שתבוא לידי ביטוי דווקא בהעצמת הפרקטיקה שכנגדה מנסים לפעול.⁹⁸ מאידך, חשוב לוודא כי הימנעות מהתערבות בוטה לא תסכל את האפשרות להגשים שינוי אפקטיבי עבור הקטינות והקטינים שזכויותיהם הבסיסיות נרמסות כתוצאה מהמשך קיומה של הנורמה הפוגענית.⁹⁹ על רקע תובנות אלה, יש חשיבות עצומה בפעולות הנעשות "מבפנים" על ידי גורמים מתוך הקבוצה עצמה המעוניינים להביא לשינוי או בפעולות שתכליתן העלאת מודעות להשלכות.¹⁰⁰

⁹⁵ גישה אחת בנושא, גורסת כי הבחירה בנורמות מסוימות, בתרבות אחת על פני אחרת, היא חיונית לעיצוב חייו של אדם על פי רצונו ועל כן יש לנהוג בכבוד כלפי המטען התרבותי שאדם נושא עמו. לפי גישה זו, התערבות מדינית בוטה השוללת את זכותן של קבוצות לעצב את אורח חייהם בהתאם לתרבותן ולמנהגן, אינה מתיישבת עם השאיפה הליברלית להגשמת אוטונומיה מלאה עבור כל אדם. ראו:

Will Kymlicka, *MULTICULTURAL CITIZENSHIP: A LIBERAL THEORY OF MINORITY RIGHTS* p.82-84, (Oxford, 1995).

לצד זאת, עומדות הגישות המזהירות מפני עיסוק נרחב ביחסים שבין המיעוטים התרבותיים לבין המדינה הליברלית תוך התעלמות מן היחסים בין חברי הקבוצות עצמם. ראו Susan Moller Okin, *IS MULTICULTURALISM BAD FOR WOMEN?*

IN JOSHUA COHEN, MATTHEW HOWARD AND MARTHA C. NUSSBAUM ED. PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 9 (1999)

(להלן: Okin). לשיטת התומכים בהן, הנורמות שמאמצת תרבות מסוימת משרתות בדרך כלל את ענייניהם של החזקים מבין חברי הקבוצה ומשקפות את נקודת הראות שלהם. הדוגמה הבולטת היא האופן שבו תרבויות רבות תופסות את היחסים בין המינים, כמערכת הירארכית המשמרת שליטה של גברים בנשים ואפליה לטובה של גברים על פני נשים.

מנחם מאוטנר **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת** (2008) 373. (להלן: מאוטנר); רות הלפרין-קדרי

"נשים דת ורב תרבותיות בישראל" נייר עמדה, **צביון: מרכז ג'ולסון לישראליות, יהדות ודמוקרטיה, הפקולטה למשפטים,**

אוניברסיטת בר אילן (2002), בעמ' 7. שימור נורמות מסוג זה, בשם "רגישות תרבותית" ואוטונומיה קהילתית עלולה לפגוע

בפרטים ובתת-קבוצות הנפגעים מהן ולהשתיק את קולם. לפיכך, ראוי לנהוג בחשדנות כלפי תכניה של כל תרבות ולבקרה גם על פי אמות מידה חיצוניות של המדינה שבה היא מתקיימת. כמו כן, יש לקחת בחשבון את המחיר של אי-התערבות מדינית שאותו משלמות, על פי רוב, אותן אוכלוסיות מושקקות (כאשר במערך יחסי הכוחות בין נשים לגברים מדובר בדרך כלל בנשים) שגישותן אל מוסדות המדינה ואל מעצבי המדיניות מוגבלת.

⁹⁶ מאוטנר, 370-371.

⁹⁷ ראו למשל סעיף 16 **לאמנת CEDAW** ה"ש 62 לעיל, וכן סעיף 36 להמלצה כללית מס' 21 של הועדה לביעור אפליה

נגד נשים לכל צורותיה (CEDAW committee).

CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations

⁹⁸ מאוטנר, 376.

⁹⁹ Okin, לעיל ה"ש 96.

¹⁰⁰ מאוטנר, 376.

בשני העשורים האחרונים ניכרת בעולם מגמה להרחיב תכניות למניעת נישואי קטינות שעיקרן שילוב של אכיפת האיסור החוקי עם מהלכים קהילתיים כוללניים והצבת אלטרנטיבות למציאות שבחסותה מתקיימת התופעה כיום.¹⁰¹ להלן יובאו מספר דוגמאות של תכניות ופעולות שיושמו בעולם.

■ תכניות הנגשת מידע, ליווי רגשי ותמיכה בקטינות

קטינות רבות החיות בקהילות בהן נהוג להינשא בגיל צעיר במיוחד אינן ערות להשלכות הקשות שעשויות להיות לנישואיהן ואינן מודעות לקיומו של איסור חוקי על עריכתם לפני גיל מסוים.¹⁰² נוסף על כך, במרבית המקרים האפשרות להתנגד לרצון המשפחה ולנורמות המקובלות אינה מעשית עבור הקטינות בהעדר תמיכה רגשית וכלכלית מגורם כלשהו.

על רקע זה, הופעלה **באתיופיה** תכנית שסיפקה לנערות בנות עשר עד תשע עשרה (חלקן רווקות וחלקן כבר נשואות) מידע, תמיכה וליווי בנושא חיי נישואין ובריאות הגוף בהריון ובלידה, מטעם נשים בוגרות מתוך הקהילה. מחקר שהעריך את תוצאות התכנית השווה בין קבוצה שהשתתפה בתכנית בין השנים 2004 ל-2006 לקבוצה שלא השתתפה בה. הממצאים הראו כי מתוך הקבוצה שהשתתפה בתכנית נישאו פחות נערות בטרם הגיען לגיל שמונה עשרה ובנוסף הן רכשו ידע ומודעות לסיכונים ולהשלכות הבריאותיות הכרוכים בנישואין ובהקמת משפחה.¹⁰³ **בהודו ובנפאל** מופעלות תכניות דומות במסגרתן משמשים מועדוני נוער כמרכזים להפצת מידע ומתן סיוע לקטינות וקטינים בנושא.¹⁰⁴

■ תמיכה כלכלית במשפחת הקטינות ותמריץ כלכלי לדחיית נישואיהן

מצב כלכלי קשה של משפחת המוצא עשוי להביא משפחות בקהילות מסוימות להשיא את בתם הקטינה על מנת להיחלץ מהעוני ומהצפיפות בהם הן שרויות.

בנפאל הוצעו תמריצים כספיים למשפחות שיבטיחו כי בנותיהן הקטינות יתמידו בלימודיהן בבית הספר התיכון, לא יינשאו, וישתתפו בשיעורי העשרה במטרה לעודד את דחיית גיל הנישואין ולסייע בפיתוח כושר השתכרות עצמאי של הקטינות. תכניות אלה השיגו ברובן את מטרותיהן,¹⁰⁵ בין היתר משום שהקטינות כבר לא נחשבו לנטל כלכלי על המשפחה אלא גורם התורם לפרנסה. **בהודו**, יושמה תכנית של פיתוח כישורי חיים ועצמאות כלכלית (קראו וכתוב, מציאת עבודה, התנהלות כלכלית, התמודדות עם בירוקרטיה וכיו"ב) אשר הביאה לעלייה חדה של גיל הנישואין הממוצע בקרב הקהילה שבה הופעלה, בתוך שנה אחת.¹⁰⁶

¹⁰¹ "Child Protection from violence, exploitation and abuse" UNICEF Thematic Report 2011 pg. 23 -24

http://www.unicef.org/pfo/files/Child_Protection_from_Violence_Exploitation_and_Abuse_2011.pdf

¹⁰² לפי המחקר של ד"ר אטרש, שבעים וחמישה אחוזים מתלמידי התיכון בחברה הערבית, ציינו כי הם אינם מודעים לקיומו של חוק המגביל את גיל הנישואין. ראו: אטרש, ה"ש 14 לעיל.

¹⁰³ Hervish & Feldman 4, לעיל ה"ש 25.

¹⁰⁴ (Lessons From India (להלן: **Lessons From India** On Delaying Marriage For Girls, ICRW 17 (2008).

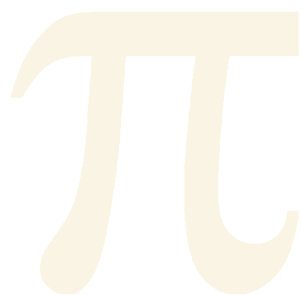
<http://www.haaretz.co.il/news/world/1.1780207>

¹⁰⁵ Sreela Das Gupta, Sushmita Mukherjee and others, *Knot Ready* Lessons From; 25 לעיל ה"ש Hervish & Feldman 5

India לעיל ה"ש 105.

¹⁰⁶ Saranga Jain and Kathleen Kurz, *New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis of Factors and*

Programs ICRW 39 (2007).



■ העלאת מודעות בקרב הורים, מורים ומנהיגי הקהילה

לקהילת המבוגרים האחראים לשלומן של הקטינות ומקבלים תדיר החלטות בנוגע לחייהן, השפעה ניכרת על גיל הנישואין. לפיכך, יש לשאוף להשפיע גם עליהם.

בסנגל נערכו סדנאות לקהל הרחב, בני נוער ומבוגרים, בנושא זכויות אדם, דמוקרטיה ובריאות שכללו גם מסרים בנוגע לחשיבות הבחירה החופשית בנישואין ולהשלכות הבריאותיות שעשויות להיות לנישואין, הריון ולידה בגיל צעיר מאד. מחקר שהערך השפעות של סדנאות מסוג זה מצא כי הן הובילו לירידה ניכרת בשיעור נישואי הקטינות.¹⁰⁷ כך גם במדינת **בנין** (Benin), לאחר שנגקטו מספר מהלכים להעלאת המודעות להשלכות של נישואי קטינות בקרב הורים, מורים וגורמים שונים ברשויות המקומיות, הוחלט להקים מערכות מעקב פנים קהילתיות שמטרתן לוודא כי אכן לא נערכים נישואין כאלה. דוח שבדק את השפעות הפרויקט העלה כי חלה ירידה משמעותית במספר הקטינות הנושרות מבית הספר בשל נישואין.¹⁰⁸

■ חקיקה שמאפשרת ביטול נישואי קטינות בדיעבד

בהודו בשנת 2006 נחקק חוק נישואי קטינים¹⁰⁹ ובו מנגנון שלפיו נערה שנישאה לפני גיל 18 רשאית לבטל את הנישואין מבלי להיחשב לגרושה על פי החוק וכן הזוג יהיה חייב לשלם לה מזונות עד לנישואיה מחדש. תכליתו של המנגנון היא לאפשר לקטינה להתיר את הנישואין באופן חד צדדי, לספק לה את התמיכה הכלכלית הנדרשת כדי לאפשר לה להימלט מן התא המשפחתי שנכפה עליה, וכן לאפשר לה להתחיל מחדש ללא הסטיגמה החברתית הנלווית לגירושין.¹¹⁰

¹⁰⁷ Hervish & Feldman 4 לעיל ה"ש 25.

¹⁰⁸ ש.ם.

¹⁰⁹ Child Marriage Act 2006.

¹¹⁰ Lessons from India 11, לעיל ה"ש 105.

3. המלצות לפעולה

לנוכח הניסיון בעולם ועל בסיס מסקנות הדוח, להלן המלצותינו לפעולה:

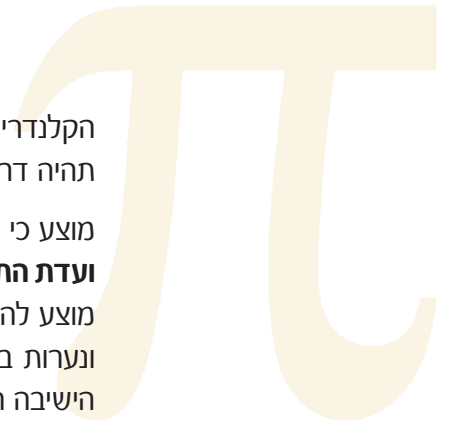
המלצותינו כוללות פיתוח שורת תפקידים, אך חשוב לציין כי בשום מקרה אין מדובר בהוספת תקנים אלא בהוספת סמכויות ואחריות לעובדים קיימים של הרשויות המדינתיות השונות.

בנוסף לכך, מאחר והיקף התופעה משתנה ממקום למקום, אין חולק כי יש להשקיע את מרבית המאמצים והמשאבים בישובים שבהם התופעה נפוצה יותר. עם זאת, כפי שבכל נושא המטריד את החברה הישראלית (אלימות בני נוער, סמים, אלכוהול, תאונות דרכים וכו') המאבק הוא מאבק ארצי-לאומי, כך יש להתייחס גם למאבק בנישואי קטינות.

חיזוק גורמי אכיפת החוק

- מוצע למנות רפרנט משטרתי ארצי אחד לאכיפת גיל הנישואין, שיהיה אמון על ריכוז כל הפעילות המשטרית בנושא נישואי קטינות. הרפרנטים המחוזיים (הקיימים כיום) יהיו כפופים לו בעניין זה.
- מוצע כי משטרת ישראל תבצע **חקירות יזומות** (בדומה לחקירות סמים, נהיגה בשכרות או עבירות מס) בנושא נישואי קטינות.
- מוצע להוסיף לנוהל הטיפול בנישואי בוסר¹¹¹ של רשות האוכלוסין סעיף המחייב להעביר לרפרנט המשטרתי הארצי את **רשימת הנישאים מתחת לגיל 18**, אחת לרבעון (בין אם קיבלו היתר בית-משפט ובין אם לאו). ניתן לעגן זאת בנוהל על ידי הוספת סעיף 4.12.
- מצ"ב נספח ב', נוסח מוצע לסעיף 4.12 לנוהל הטיפול בנישואי בוסר של רשות האוכלוסין ההגירה.
- **מוצע לעגן בפקודת הנישואין והגירושין (רישום)** הוראה שלפיה כל מקרה המגיע לרישום לנישואין של בני זוג יהודים, ומעורר חשד לנישואי קטינות שנרשמו בדיעבד בגיל המותר, יועבר מיד למשטרת ישראל.
- מצ"ב נספח ג', נוסח מוצע לתיקון הפקודה.
- **מוצע לעגן בנוהל של משרד המשפטים הוראה המקבילה להוראה בפקודת הנישואין והגירושין (רישום) המוצעת לעיל**, שתכליתה לעקוב אחר רישום נישואין של בני זוג מוסלמים, דרוזים ונוצרים בערכאות הדתיות המוסלמיות, הדרוזיות והנוצריות.
- מצ"ב נספח ד', נוסח מוצע לנוהל משרד המשפטים.
- בעקבות תיקון מס' 6 לחוק גיל הנישואין, נדרשים כעת משרדי הממשלה הרלוונטיים (משפטים, שירותי דת, פנים, רווחה ושירותים חברתיים ובטחון פנים) למסור מידי שנה, ב-1 במרס, דיווח מפורט בכתב לועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת על יישום הוראות החוק במהלך השנה

¹¹¹ לעיל ה"ש 73.



הקלנדרית שקדמה למועד הדיווח. סעיף זה, שנוסף לחוק ביוזמת מרכז רקמן, מבטיח כי לכנסת תהיה דרך אפקטיבית לפקח על היישום והאכיפה של החוק.

מוצע כי מעתה והלאה תתקיים **בכל שנה**, לאחר מסירת הדיווח כאמור בחוק, **ישיבה משותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט, הועדה לזכויות הילד והועדה לקידום מעמד האשה ושוויון מגדרי**. לדין מוצע להזמין את נציגי המשרדים המדווחים וכן את נציגי ארגוני החברה האזרחית העוסקים בנערים ונערות בסיכון, בקידום מעמד האשה, בחברה הערבית בישראל, בחברה החרדית וכדומה. מטרת הישיבה המשותפת היא לעקוב אחר יישום החוק ולבחון דרכים חדשות להטיב את האכיפה.

הצעת חוק: זכותה של קטינה שנישאה למזונות עד לסיום קשר הנישואין

- מוצע לעגן בחוק את זכותה של אשה שנישאה בעודה קטינה, לחיות בנפרד מן האיש שלו נישאה ולקבל ממנו סכום קבוע של מזונות, עד אשר ייעתר לבקשתה לסיים את קשר הנישואין. מצ"ב נספח ה', נוסח מוצע לתיקון החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט - 1959

תכנית לאומית למניעת נישואי קטינות: העלאת מודעות, הנגשת מידע, מענה בזמן אמת

רשויות מקומיות:

על כל רשות מקומית למנות רפרנט לענייני מניעת נישואי קטינות מאגף החינוך או הרווחה ברשות. אין צורך בתקן חדש אלא בתחום אחריות שיתוסף לגורם שממילא עוסק בנושא של נערות ונערים בסיכון במסגרת תפקידו. הגדרת התפקיד בעניין מניעת נישואי קטינות תכלול:

- איסוף מידע בנוגע לקטינות וקטינים הנמצאים "בסיכון לנישואי בוסר". המידע ייאסף מבתי הספר, המרכזים הקהילתיים, תנועות הנוער, מחלקות לשירותים חברתיים, יחידות לקידום נוער ומחלקת נוער וצעירים, וכן כל גורם הבא במגע עם בני הנוער ברשות המקומית.
- דיווח לפקיד/ת הסעד המקומית.
- העברת המידע הרלוונטי לרפרנט המחוזי במשטרת ישראל.
- העברת המידע הרלוונטי לגורם הממונה על נוער וצעירים במחלקה לשירותים חברתיים המקומית וביצוע מעקב אחר הטיפול בנושא.
- העברת המידע הרלוונטי למוסד החינוכי שבו לומדת הקטינה לצורך מעקב.
- ייזום ומעקב אחר התקיימותן של פעולות מניעה מצד גורמים ברשות המקומית (כפי שיפורטו להלן).
- התאמת מענים לכל מקרה של קטינה בסיכון לנישואין מוקדמים, לרבות זימון הקטינה למפגשים קבועים עם עו"ס לבירור צרכיה ורצונותיה והאפשרות לסייע לה; יצירת קשר עם ההורים, המורים וכדומה; הפניית הקטינה לגורמים אחרים המתמחים בליווי וקידום של נערות בסיכון וכן הלאה.

- הכנת מידעון בנושא נישואי קטינות שמטרתו להעלות את המודעות לסיכונים ולהשלכות, והפצתו לציבור התושבים ברשות המקומית ובעיקר להורים, מורים ומנהיגים דתיים. דוח זה מספק את מרבית המידע שיש לכלול במידעון.
 - ייזום מפגשי הסברה להורים שמטרתם להסביר את הסיכונים וההשלכות של נישואי קטינות ולשכנע בחשיבות של השלמת לימודיהן ודחיית גיל האימהות מעל לגיל 18.
- יצוין כי ממילא מרבית המשפחות שקיים בהן חשש לנישואי קטינות הן משפחות שממילא מטופלות על ידי לשכות הרווחה. לפיכך, לגורמים האמונים על הנושא בלשכות הרווחה המקומיות ישנה גישה לאותה אוכלוסייה הנמצאת בסיכון גבוה יותר והדורשת את מירב תשומת הלב של הרשויות.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

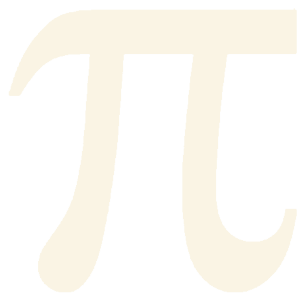
במשרד הרווחה ימונה רפרנט שיהיה אחראי על מניעה וטיפול בנושא נישואי קטינות. הגדרת התפקיד תכלול:

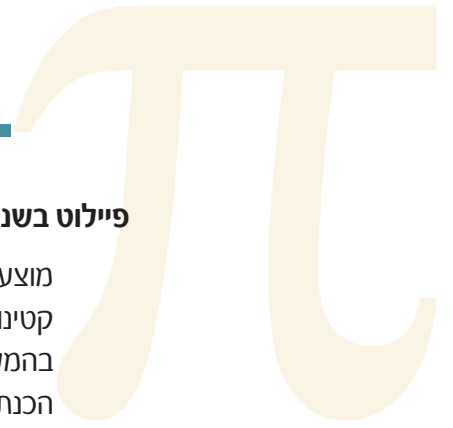
- איתור רשויות מקומיות שבהן סיכון גבוה לנישואי קטינות.
- פיקוח על מינוי רפרנטים מקומיים.
- הכשרת הרפרנטים המקומיים לטיפול בנושא.
- מעקב אחר פעילות הרפרנטים המקומיים בנושא.

משרד החינוך:

ימונה רפרנט ארצי לנושא נישואי קטינות (אפשר שיהיה חלק מ"היחידה לשוויון בין המינים" במשרד החינוך). הגדרת התפקיד תכלול:

- בניית תכנית חינוכית לבתי ספר המיועדת לכתות ט'-יב' שמטרתה להעלות מודעות לתופעה של נישואי קטינות, לסכנות ולהשלכות (הנפשיות, הבריאותיות, הכלכליות והמשפטיות).
- איתור בתי ספר בישובים הרלוונטיים להפעלת התכנית (בתאום עם הרפרנט הארצי מטעם משרד הרווחה).
- יצירת קשר עם הנהלת בתי הספר לצורך מינוי מורה/איש צוות שיהיה אחראי לנושא בתוך בית הספר. איש הצוות יעמוד בקשר ישיר גם עם הגורם המקומי ברווחה לצורך שיתוף פעולה בנוגע לקטינות הנמצאות בסיכון לנישואין מוקדמים.
- מעקב אחר הפעלת התכנית בבתי הספר הרלוונטיים.
- ניתן להפעיל את התכנית הן באמצעות גורמים מתוך משרד החינוך הן באמצעות ארגונים או עמותות העוסקות בחינוך בתחומים משיקים. עם זאת, כל תכנית שתאושר ותופעל תהיה בפיקוח של הרפרנט ממשרד החינוך.





- הכשרת מורים הממונים על מניעה והתמודדות עם נישואי קטינות בבית ספרם.

פיילוט בשני ישובים נבחרים בליווי מחקר הערכה

מוצע להתחיל וליישם את המלצות הדו"ח בשני ישובים נבחרים, שבהם המקרים של נישואי קטינות שכיחים יותר. הישובים ייבחרו על ידי הרפרנט הארצי שימונה במשרד הרווחה כאמור בהמלצות לעיל, בשיתוף עם הרפרנט הארצי של המשטרה והרפרנט הארצי של משרד החינוך. הכנת הפיילוט והאחריות לביצוע יוטלו על הרפרנט שיופקד על הנושא מטעם הרשות המקומית ובפיקוח הרפרנט הארצי מטעם משרד הרווחה.

הפיילוט יכלול את המהלכים הבאים:

- אכיפה מוגברת של המשטרה, בהנחיית הרפרנט האזורי, בישובים הנבחרים, לרבות פעולות חקירה יזומות.
- מינוי רפרנט ברשות המקומית (מאגף רווחה או חינוך).
- מינוי איש צוות חינוכי שיהיה אמון על הנושא בכל אחד מבתי הספר התיכונים בעיר.
- ביצוע פעולות האיתור והמעקב לפי הפירוט בהמלצות לעיל בתוך הישובים הנבחרים.
- הפעלת תכנית הסברה אחת לפחות בכל ישוב (קבוצות הורים, חלוקת פליירים לבני הנוער בבתי הספר בנושא, סדרת שיעורים בנושא בבתי הספר וכו').
- יידוע ציבור התושבים ביחס למדיניות הרשות המקומית בנושא ופרישת תכנית הפעולה למשך תקופת הפיילוט.

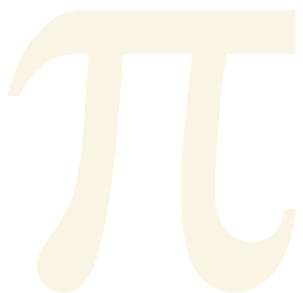
הפיילוט ילווה במחקר הערכה

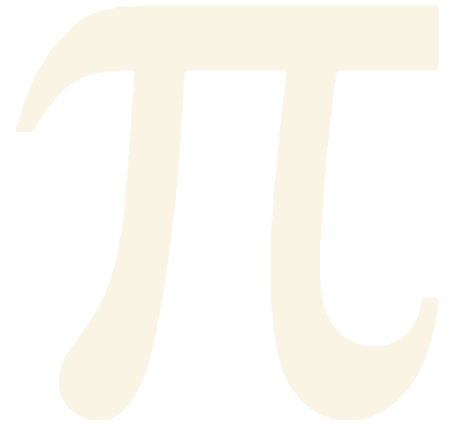
- הפיילוט יפעל במשך שנתיים וילווה במחקר הערכה שיבוצע על ידי אחד ממכוני המחקר המוכרים בארץ שימונה במכרז על ידי הרפרנט הארצי במשרד הרווחה.
- המחקר יבחן, בין היתר, את הישגי הפיילוט, את יעילות הצעדים שנקטו והתכניות שיושמו. מצ"ב נספח ו' - מבנה מוצע לתכנית לאומית למניעת נישואי קטינות.

סיכום

נישואי קטינות היא תופעה שממדיה הולכים ומצטמצמים ברחבי העולם וגם בישראל. עם זאת, הדוח מראה כי בקרב קהילות מסוימות בישראל, עדיין מדובר בפרקטיקה מקובלת ואף רווחת. הדוח מלמד, על בסיס מחקרים רבים, כי נישואי בוסר פוגעים באופן חמור בקטינה: נפשית, כלכלית ובריאותית, ואף יש להם השלכות קשות על חיי ילדיה העתידיים. החוק הישראלי אוסר על נישואין מתחת לגיל 18 וקובע סנקציה פלילית כנגד מי שגורם לנישואין אלה להתרחש. ואולם, הנתונים מראים כי החוק לא נאכף כראוי ובישראל עדיין נישאים בכל שנה כ- 4,000 קטינות וקטינים. הכשלים באכיפה קשורים הן בהיעדר כלים מתאימים המאפשרים מעקב ופיקוח והן במאפיינים הייחודיים של הקבוצות שבהן מתקיימים נישואי קטינות, המקשים להגיע אל הגורמים האחראים לכך. לאור זאת, מציע הדוח שורה של צעדים ודרכי פעולה לשיפור האכיפה והיישום של האיסור על נישואי קטינות בישראל. מדובר בהצעות המבוססות, בין היתר, גם על נסיון של מדינות אחרות שנדרשו לנושא וטיפלו בו בכלים מגוונים ואף הצליחו בכך. ההצעות מותאמות למציאות הישראלית.

תקוותנו היא כי השילוב בין התיקון האחרון לחוק שהעלה את גיל הנישואין בישראל ל-18, הוציא מכלל אפשרות חוקית את היתרי הנישואין לקטינים מתחת לגיל 16 וכן חייב את משרדי הממשלה הרלוונטיים להגיש דיווח מפורט לכנסת אחת לשנה אודות היישום והאכיפה של החוק, לבין הנתונים וההמלצות המופיעים בדוח מקיף זה, יביאו להתקדמות משמעותית במאבק החשוב למיגור נישואי קטינות ולהבטחת חירותן וילדותן של כלל הקטינות (והקטינים) במדינת ישראל.





נספחים

נספח א'

חוק גיל הנישואין, תש"י - 1950

מעמד אישי ומשפחה - נישואין וגירושין - גיל

תוכן העניינים

37	פירושים	סעיף 1
37	עבירות	סעיף 2
38	עילת תביעה להתרת קשר נישואין	סעיף 3
38	נסיבות מקילות	סעיף 4
38	היתר נישואי קטין או קטינה	סעיף 5
38	בקשה להיתר נישואין	סעיף 5א'
38	נישואין לפי היתר	סעיף 5ב'
38	פקודת החוק הכללי	סעיף 6
39	ביצוע	סעיף 7
39	דיווח לכנסת	סעיף 8

חוק גיל הנישואין, תש"י-1950*

1. בחוק זה -

"נער" - (במחקה);

"נערה" - (במחקה);

"נישואין" - כוללים קידושין; והפועל "נשא", לכל בניניו, יתפרש לפי זה;

"עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין" - עובד סוציאלי שמונה בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, לעניין חוק זה;

"קטין" - כמשמעותו בסעיף 3 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.

2. מי שעשה אחד מאלה -

(א) נשא קטינה או נשאה קטין;

(ב) ערך נישואין, או סייע בכל תפקיד שהוא בעריכת נישואין, או בקשר לעריכת נישואין, של קטינה או של קטין;

(ג) השיא קטינה או קטין שהם בתו או בנו שהם נתונים לאפוטרופסותו - דינו - מאסר שנתיים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

1 * פורסם ס"ח תשי"ר מס' 57 מיום 9.8.1950 עמ' 286.

תוקן ס"ח תשי"ט מס' 264 מיום 24.12.1958 עמ' 8 (ה"ח תשי"ט מס' 399 עמ' 415) - תיקון מס' 1 בסעיף 8(ב) לחוק לתיקון סדרי המינהל (הגמקות), תשי"ט-1958.

ס"ח תש"ך מס' 313 מיום 31.7.1960 עמ' 60 (ה"ח תשי"ט מס' 399 עמ' 415) - תיקון מס' 2.

ס"ח תשנ"ה מס' 1537 מיום 7.8.1995 עמ' 397 (ה"ח תשנ"ה מס' 2330 עמ' 153) - תיקון מס' 3 בסעיף 12 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה-1995; ר' סעיף 27 לענין הוראות מעבר.

27. (א) הקמת בתי משפט לענייני משפחה, שידונו בכלל עניני המשפחה, תושלם בכל הארץ, לא יאוחר מתום שנתיים מיום תחילתו של חוק זה.

(ב) הוקם בית משפט לענייני משפחה, תוקם בו יחידת סיוע, כאמור בסעיף 5, לא יאוחר מתום ששה חודשים מיום הקמתו.

(ג) תובענות או סוגי תובענות בענייני משפחה, שהיו תלויות ועומדות ביום תחילתו של חוק זה בבית משפט מחוזי או בבית משפט שלום, רשאי מנהל בתי המשפט באישור שר המשפטים להורות בצו על העברתן לבית משפט שלום, שהוסמך לשבת כבית משפט לענייני משפחה, לאחר תיאום עם הנשיאים של בתי המשפט הנוגעים בדבר; בבית המשפט שאליו הועברה תובענה כאמור רשאי להמשיך ולדון בה מן השלב שאליו הגיע בית המשפט הקודם.

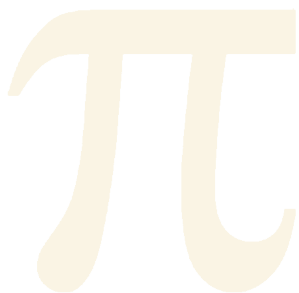
(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי נשיא בית המשפט שבו נדונה התובענה, לבקשת בעל הדין, להורות כי התובענה תמשיך להידון באותו בית משפט.

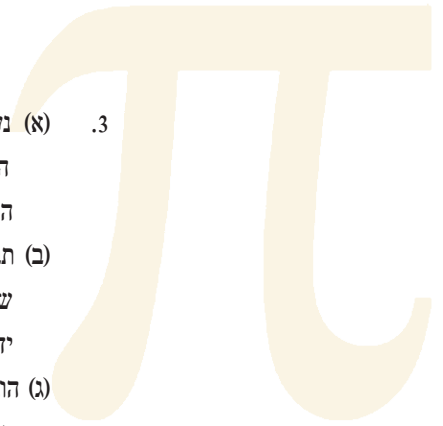
(ה) בכל תחום שיפוט שטרם הוקם בו בית משפט לענייני משפחה יידונו ענייני המשפחה וערעורים על החלטות ראש ההוצאה לפועל, בענין ביצוע פסק דין בעניני משפחה, בבית המשפט המוסמך לכך ערב תחילתו של חוק זה, ובאותו תחום לא יחולו הוראות חוק זה.

ס"ח תשנ"ח מס' 1683 מיום 5.8.1998 עמ' 318 (ה"ח תשנ"ח מס' 2728 עמ' 426) - תיקון מס' 4.

ס"ח תשע"א מס' 2264 מיום 9.12.2010 עמ' 74 (ה"ח הממשלה תש"ע מס' 507 עמ' 1058) - תיקון מס' 5 בסעיף 1 לחוק להחלפת המונח פקיד סעד (תיקוני חקיקה), תשע"א-2010.

ס"ח תשע"ד מס' 2416 מיום 2.12.2013 עמ' 58 (ה"ח הכנסת תשע"ב מס' 470 עמ' 208) - תיקון מס' 6.





3. (א) נערכו נישואין בניגוד לסעיף 2, והם תופסים לפי החוק החל על עניני המעמד האישי של הצדדים - תשמש העובדה שהנישואין נערכו בניגוד לסעיף 2 עילת תביעה להתרתם בדרך של גט, או בדרך של פירוק קשר הנישואין, או בדרך אחרת, הכל לפי הוראות החוק החל על עניני המעמד האישי של הצדדים.
- (ב) תביעה להתרת קשר נישואין על יסוד העילה האמורה בסעיף קטן (א) יכולה להיות מוגשת על ידי מי שנישאה בהיותה קטינה או מי שנישא בהיותו קטין, או על ידי אחד מהוריהם או מאפוטרופסיהם, או על ידי עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין.
- (ג) הוגשה, שלא על ידי עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין, תביעה להתרת קשר נישואין על יסוד העילה האמורה בסעיף קטן (א), ובשעת הגשת התביעה לא מלאו למי שנישאה בהיותה קטינה או למי שנישא בהיותו קטין שמונה עשרה שנים תמימות, ועובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין סבור שהדיון בתביעה יש בו ענין לכלל - רשאי הוא להופיע בדיון ולהשמיע בו את טענותיו.
- (ד) אין נזקקים לתביעה להתרת קשר נישואין על יסוד העילה האמורה בסעיף קטן (א), אלא אם -
- (1) הוגשה התביעה על ידי מי שנישאה בהיותה קטינה או מי שנישא בהיותו קטין לפני שמלאו להם תשע עשרה שנים תמימות; או
- (2) הוגשה התביעה על ידי אחד מהוריהם או מאפוטרופסיהם של מי שנישאה בהיותה קטינה או מי שנישא בהיותו קטין, או על ידי עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין, לפני שמלאו להם שמונה עשרה שנים תמימות.
4. בקביעת ענשו של אדם שיצא חייב בדיון על עבירה לפי פסקה (א) של סעיף 2, יביא בית המשפט בחשבון, כגורם לקולא, את העובדות הבאות:
- (א) אותו אדם התיר או הסכים להתיר את קשר הנישואין, לפי דרישת בן זוגו, בהתאם להוראות החוק החל על עניני המעמד האישי של הצדדים;
- (ב) אותו אדם קיים פסק דין להתרת קשר הנישואין, שניתן מאת בית משפט או מאת בית דין מוסמך.
5. (א) על אף האמור בחוק זה, רשאי בית המשפט לענייני משפחה לתת היתר לנישואי קטין או קטינה אם מלאו להם שש עשרה שנים, ולדעת בית המשפט קיימות נסיבות מיוחדות הקשורות בטובת הקטין או הקטינה, לפי העניין, המצדיקות מתן היתר זה; בית המשפט לענייני משפחה יכריע בבקשה למתן היתר לאחר ששמע את הקטין או הקטינה, לפי העניין.
- (ב) לא יכריע בית המשפט לענייני משפחה בבקשה להיתר נישואין של קטין או קטינה שמלאו להם שש עשרה שנים אך טרם מלאו להם שבע עשרה שנים, אלא לאחר שקיבל תסקיר מאת עובד סוציאלי לפי חוק גיל הנישואין.
- 5א. בקשה להיתר נישואין לפי סעיף 5 תוגש על ידי הקטינה או הקטין או על ידי אחד מהוריהם או אפוטרופסיהם או על ידי מי שמבקש להינשא להם.
- 5ב. סעיף 2 לא יחול על נישואין שנערכו בהיתר לפי סעיף 5.
6. פקודת החוק הפלילי, 1936, תתוקן כך:
- (א) בסעיף 182 -
- (1) הנקודתיים והמקף אחרי המלים "כל אדם" - יימחקו;
- (2) הסימן "(א)" בראשית פסקה (א) - יימחק;
- (3) במקום הנקודה-פסיק והמלה "או" בסוף פסקה (א) יבוא פסיק;
- (4) פסקות (ב) ו-ג) - בטלות;

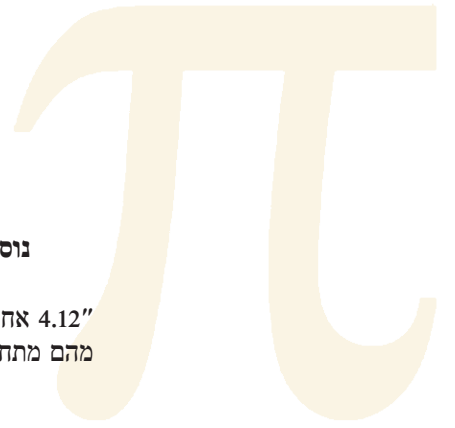
(ב)..... סעיף 183 - בטל.

7. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה.
8. (א) מדי שנה, ב-1 במרס, יימסר לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (בסעיף זה - הוועדה), דיווח בכתב, כמפורט בסעיפים קטנים (ב) עד (ו), על יישום הוראות חוק זה, בשנה הקלנדרית שקדמה למועד הדיווח.
- (ב) שר המשפטים ידווח לוועדה על אלה:
- (1) מספר הבקשות שהוגשו לבתי המשפט לענייני משפחה למתן היתר נישואין;
 - (2) מספר הקטינים והקטינות שקיבלו היתר נישואין מבתי המשפט לענייני משפחה, בחלוקה לפי גילאים;
 - (3) הנסיבות שבשלהן ניתנו היתרי נישואין לפי סעיף 5;
 - (4) מספר כתבי האישום שהוגשו בכל מחוז בשל עבירות לפי סעיף 2;
 - (5) מספר פסקי הדין שניתנו בהליכים לפי סעיף 2, ושיעורי ההרשעה והזיכוי מתוכם;
 - (6) גזרי הדין שניתנו בהליכים לפי סעיף 2;
 - (7) מספר הקטינים והקטינות שנישאו ורושמי הנישואין או בתי הדין הדתיים התבקשו לערוך את נישואיהם או לרשם, בחלוקה לפי גילאים - לעניין רושמי נישואין ובתי דין דתיים שבשטח הפעולה של משרד המשפטים; בסעיף זה, "רושם נישואין" - הרשות הרשומת כהגדרתה בפקודת הנישואין והגירושין (רישום).
- (ג) השר לשירותי דת ידווח לוועדה על מספר הקטינים והקטינות שנישאו ורושמי הנישואין התבקשו לערוך את נישואיהם או לרשם, בחלוקה לפי גילאים - לעניין רושמי נישואין ובתי דין דתיים שבשטח הפעולה של המשרד לשירותי דת.
- (ד) שר הפנים ידווח לוועדה על אלה:
- (1) מספר הקטינים והקטינות שנישאו ופקיד הרישום כמשמעותו בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, התבקש לרשום את נישואיהם באותה שנה, בחלוקה לפי גילאים, לפי לשכות רשות האוכלוסין וההגירה, ולפי נישואין בהיתר בית המשפט לענייני משפחה ובלא היתר;
 - (2) מספר התלונות שהגיש משרד הפנים למשטרה בשל עבירות לפי סעיף 2, בחלוקה לפי לשכות רשות האוכלוסין וההגירה.
 - (ה) שר הרווחה והשירותים החברתיים ידווח לוועדה על מספר התסקירים שהוגשו לבתי המשפט לענייני משפחה בהליכים לפי חוק זה.
 - (ו) השר לביטחון הפנים ידווח לוועדה על אלה:
- (1) מספר התלונות שהוגשו למשטרה בשל עבירות לפי סעיף 2, ומספר התלונות מתוכן שהגיש משרד הפנים;
 - (2) מספר החקירות שנערכו בשל עבירות לפי סעיף 2;
 - (3) מספר התיקים בשל עבירות לפי סעיף 2 שהועברו לפרקליטות לשם הגשת כתב אישום.

פנחס רוזן
שר המשפטים

דוד בן-גוריון
ראש הממשלה

יוסף שפרינצק
יושב ראש הכנסת
ממלא מקום נשיא המדינה



נספח ב'

נוסח מוצע לסעיף 4.12 לנוהל הטיפול בנישואי בוסר של רשות האוכלוסין וההגירה

"4.12 אחת לרבעון, יעביר פקיד הרשות רשימה הכוללת כל זוג שהגיע להירשם במרשם וגיל אחד מהם מתחת לגיל 18 - לרבות זוגות הרשומים "בבירור" וכן זוגות שהציגו אישור בית-משפט."

נספח ג'

נוסח מוצע לתיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום)

הצעת חוק לתיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום) (דיווח על נישואי קטין/ה) - התשע"ד-2014
לאחר סעיף 4 א יבוא סעיף 4 ב וב:

"הממונה על המחוז ישלח למשרד לשירותי דת ולמשרתת ישראל, הודעה על נישואין של בני זוג שנרשמו באותו מחוז במהלך החודש שקדם לו שלפחות לאחד מהם טרם מלאו 18 שנים או שעלה בעת הרישום חשד כי הרישום נעשה על מנת לתת תוקף לנישואין שנערכו בעבר בטרם מלאו לאחד מבני הזוג 18 שנים."

דברי הסבר

מטרת הסעיף היא להשלים את התיקון של חוק גיל הנישואין המעלה את גיל הנישואין החוקי בישראל ל-18 ומחייב את הממונה על רישום הנישואין בכל מחוז להעביר למשרד לשירותי דת דיווח שוטף אודות מקרים שבהם עולה חשד ממשי לנישואי קטינות או קטינים. חשיבות הסעיף היא בסיוע למאמצי האכיפה של האיסור על נישואין מתחת לגיל 18 ובחזוק התקשורת השוטפת בין הגורמים הבאים במגע עם מקרים של נישואין בניגוד לחוק.

נספח ד'

נוסח מוצע לתקנות גיל הנישואין (איסוף מידע מבתי דין דתיים)

מכות סעיף 7 לחוק גיל הנישואין, יותקנו תקנות אלה:
"1. הממונה על בתי הדין הדתיים במשרד המשפטים יבקש מכל בית דין דתי שבשטח הפעולה של משרד המשפטים למסור, אחת לרבעון, דיווח אודות המקרים שבהם התבקשו בתי הדין הדתיים לערוך את נישואיהם של זוג שלפחות לאחד מביניהם טרם מלאו 18.

2. הממונה כאמור בסעיף 1 לעיל, יהיה אחראי להעביר את רשימת המקרים שדווחו למשטרת ישראל, אחת לרבעון".

דברי הסבר:

מטרת הסעיפים הללו היא לבצע את הוראות חוק גיל הנישואין על ידי חיזוק הקשר בין הגורמים הבאים במגע עם מקרים של נישואין הנערכים בניגוד לחוק ולהבטיח כי המידע הרלוונטי יועבר באופן שוטף למשטרת ישראל.

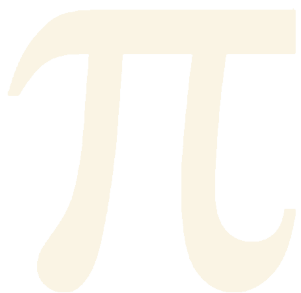
נספח ה'

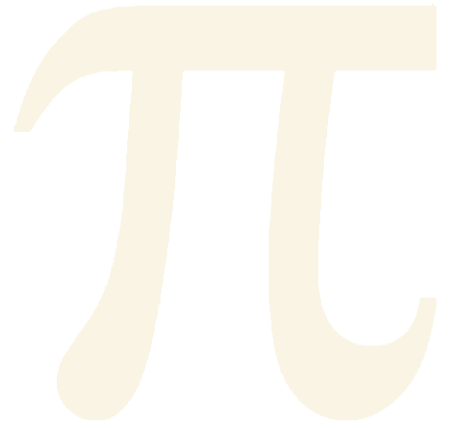
נוסח מוצע לתיקון החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט - 1959

לאחר סעיף 2(ב) יבוא סעיף 2(ג) ולשוננו:
"על אף האמור בסעיף 2(א) אדם חייב במזונות בן-זוגו לפי הוראות סעיף 6 לחוק זה אם בן הזוג היה קטין בעת הנישואין ועד לסיום קשר הנישואין ביניהם."

דברי הסבר:

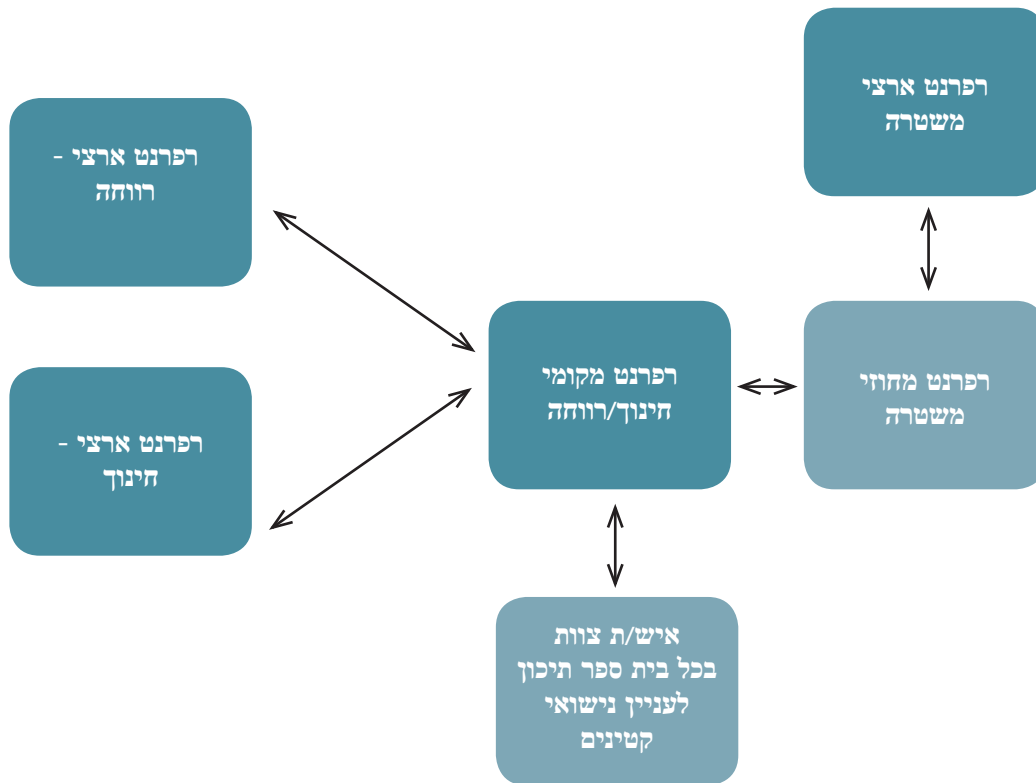
מטרת התיקון המוצע היא לעגן בחוק את זכותה של קטינה (או קטין) שהושאה לאדם בעודה קטינה לדרוש כי ישולמו לה מזונות אם ברצונה להיפרד מבן זוגה אך הדבר אינו מתאפשר בשל אי הסכמתו ובחסות הדין הדתי החל על נישואי בני הזוג. מטרת המזונות היא לזרז את בן הזוג להסכים להתרת הנישואין או למתן הגט לפי העניין.





נספח ו'

מבנה מוצע לתכנית לאומית למניעת נישואי קטינות



π

Executive Summary

Approximately 4,000 children (under 18 years of age) marry in Israel every year. The causes of this phenomenon vary and are usually related to social, religious and cultural norms of certain groups in Israel, as well as to the economic and personal circumstances of the children themselves. According to all research from around the world, the practice of child marriage has detrimental effects on the lives and wellbeing of the children and on their families, including serious damages to the health of young girls who become child-mothers, and to their children. Therefore the need for change and elimination of child marriage is unequivocal.

The Israeli Marriage Age Law – 1950 was recently amended, and it now states that only persons over the age of 18 can marry. The law also states that a judge can authorize marriage under 18, but only if the child is over 16 years old. This provision is in line with the current international law regarding marriage. The religious norms (which have civil-legal status in Israel), however, do validate child marriage even when done against the law, therefore making it more difficult to confront this practice.

The Marriage Age Law also provides a criminal sanction, aimed to deter from any involvement in child marriage. However, the data shows that the rate of criminal investigations and indictments is low, when the number of criminal proceedings are examined in light of the number of child marriage cases known to the authorities. Furthermore, the Educational and Welfare authorities do not take actions to prevent child marriage. The picture is clear: the legal prohibition of child marriage in Israel is not being implemented.

This report contains recommendations to engage in a combined course of action of enhancing the enforcement agencies by using suitable and effective tools together with prioritizing this issue by employing preventive measures using those agencies that come in contact with children who are at risk for child marriage. This report calls for the government to take responsibility over the steps and actions needed to eradicate child marriage in Israel.

Introduction

I am pleased to present you with our second report as part of the Pi Project, whose Hebrew initials stand for Supervision, Enforcement and Implementation of laws in Israel, which tackles now the Marriage Age Law-1950. The Ruth and Emanuel Rackman Center for the Advancement of the Status of Women in Bar Ilan University's faculty of law aims to examine the implementation and enforcement of laws that affect women directly or indirectly, primarily in the area of family law, and are designed to aid, promote and advance women in Israel.

As the protection of the rights of children to mature and develop while liberated from emotional, psychological, economic and physical duties which do not suit their age, has become widely recognized, child marriages have been successfully reduced over the years. Nevertheless, in many countries, Israel included, significant numbers of cases of child marriage can still be found, mainly among closed communities that are characterized by conservative cultural and religious norms.

On the basis of the findings presented in this report, and in light of the world trend to enact a law stating 18 as the minimum legal marriage age, a number of Knesset members set out to amend the Israeli Marriage Age Law so as to raise the previous minimum age for marriage from 17 to 18. Among the initiators of the bill were MK Gila Gamliel, MK Yariv Levin, MK Zehava Gal'on and MK Hanin Zuabi. The amendment was passed on November 4th, 2013.

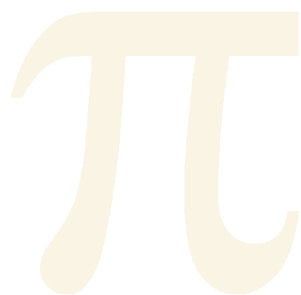
As part of the Rackman Center's professional perception, according to which legislative and policy changes require follow-up research and supervision over their implementation, this report was produced, presenting data from Israel and abroad and conclusions based on the experience of the struggle against child marriage in other countries. This report examines the legal status, presents data regarding implementation of the Marriage age act and finally suggests steps of action towards eliminating child marriage in Israel.

The current research regarding child marriage focuses mainly on developing countries. Because of the obvious challenge of comparing Israel to those countries, this report uses the comparison only in specific areas where it is relevant, and adds on conclusions from research in developed countries relating to under-aged mothers.

My hope is that this report will provide further basis for brainstorming and for the formation of a realistic action plan which will ensure that the banning of child marriage will not only be in the books of law but will be an effective tool for changing the lives of children who are subject to forced marriage in Israel.

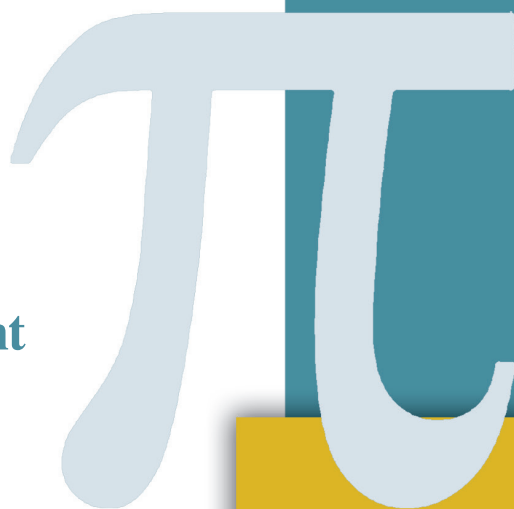
Prof. Ruth Halperin-Kaddari

Director of the Ruth and Emanuel Rackman Center
For the Advancement of the Status of Women



Pi Project

Supervision Enforcement
and Implementation
of Family Law in Israel



תשע"ד - 2014

Report No.2
The Marriage Age Law
1950 - התש"י

Adv. **Adi Blutner**

Under The Supervision of
Prof. **Ruth Halperin-Kaddari**



המרכז לקידום מעמד האשה
ע"ש רות ועמנואל רקמן

THE RUTH AND EMANUEL
RACKMAN CENTER
FOR THE ADVANCEMENT
OF THE STATUS OF WOMEN



Bar-Ilan University
אוניברסיטת בר-אילן
הפקולטה למשפטים