



25 ביוני 2018

לכבוד
ח"כ ניסן סלומינסקי
יו"ר ועדת חוק חוקה ומשפט
הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעות חוק שירות המדינה

לקראת הדיון שיתקיים מחר, 26.6.2018, בוועדת חוק, חוקה ומשפט, בארבע הצעות חוק שירות המדינה שעניינן מתן עדיפות לחיילים, משרתי מילואים ומי שסיימו שירות סדיר בצבא, בקבלה לעבודה בשירות המדינה, להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח, המתנגדת בתוקף לקידום ההצעות האמורות ומבקשת להסירן מסדר יומה של הוועדה בשל פגיעתן הקשה בזכות הבסיסית לשוויון, הכל כפי שיפורט להלן:

1. מחר, ביום 26.6.2018, יעלו לדיון בוועדה ארבע הצעות החוק הבאות: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – משרת מילואים פעיל), התשע"ח-2017; הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מתן עדיפות למשרתים בהעדפה מתקנת), התשע"ו-2016; הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – ייצוג הולם ללוחמים), התשע"ז-2016; והצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – העדפת מי שסיים שירות סדיר), התשע"ח-2017. המשותף להצעות החוק כולן הוא שהן מבקשות להיטיב עם חיילים ויוצאי צבא בקבלה לעבודה בשירות המדינה, באופן כללי וגורף, ע"י הרחבת החובה לייצוג הולם המוטלת על המדינה, וזאת ללא כל קשר למידת הרלוונטיות של השירות הצבאי למשרות אלו או אחרות בשירות המדינה, וללא שהשירות הצבאי מתחייב, ככלל, מאופייה וממהותה של העבודה בשירות הציבורי.
2. בהעדר הצדקה עניינית להתייחסות לאוכלוסיית החיילים ויוצאי הצבא כאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם בשירות מדינה, פוגעת ההעדפה שבבסיס ההצעה בזכותם של כלל המועמדים, ובפרט אלה הפטורים עפ"י חוק מחובת השירות והזכאים לייצוג הולם, ובראשם האזרחים הערבים, להזדמנות שווה בקבלה לעבודה בשירות המדינה.
3. למותר לציין, כי חובת הייצוג ההולם נבעה בראשו ובראשונה ממציאיות של הפליה היסטורית כלפי האוכלוסייה הערבית, שאחד מביטוייה הצורמים היה תת-ייצוג משווע של ערבים בשירות הציבורי.

4. בהקשר זה חשוב להדגיש כי הפטורים משירות צבאי (ערבים, חרדים, בעלי מוגבלויות, נשים דתיות ונשואות ועוד), ניתנו באופן חוקי, בהתאם לקבוע בדין, וזאת על פי הסכמות פוליטיות, והיסטוריות שעוגנו בחוק במשך השנים שמאז קום המדינה ועד היום.
5. יש לתת את הדעת על כך שבמציאות הנוכחית, דווקא אותן קבוצות, הפטורות כדין משירות צבאי בישראל, הן קבוצות אשר סובלות גם כיום מאפליה חמורה בכל תחומי החיים, ובשל כך זקוקים, יותר מכל קבוצה אחרת, למנגנונים המבטיחים את ייצוגם ההולם בשירות המדינה. לא במקרה, עוסקים חוקי ההעדפה המתקנת בישראל בדיוק באוכלוסיות אלו, ולא במקרה פועלת הממשלה במגוון כלים ודרכים לשילוב ולקידום דווקא של אוכלוסיות אלו, גם כלכלית וגם חברתית.
6. בהקשר זה יצוין כי מה שהצעות החוק כולן מבקשות לעשות, על פי דברי ההסבר שלהן, הוא "לתגמל" חיילים ואנשי מילואים על שירותם ועל נאמנותם למדינה. את זה מבקשות ההצעות לעשות ע"י הרחבת חובת הייצוג ההולם המוטלת על המדינה והחלתה גם על קבוצות אלו. אלא שייצוג הולם הוא כלי שנועד לחזק ולקדם אוכלוסיות מוחלשות ומופלות, ולא מנגנון למתן זכויות יתר נוספות לקבוצה הדומיננטית בחברה מלכתחילה. הנתונים בישראל אינם מלמדים שקבוצת המשרתים מקופחת: לא בהשכלה גבוהה, לא בשוק העבודה ולמעשה לא באף אחד מתחומי החיים. אם כבר - ההיפך הוא הנכון. מדובר ככלל בקבוצה חזקה חברתית שהשירות מעניק לה בדרך כלל יתרון על פני קבוצות אחרות, ולעיתים יתרון מקצועי של ממש. יצוין עוד כי דווקא מי שאינם משרתים אינם משתלבים בדרך כלל, לא בגיל 18 ולא בכלל, בלימודים, בתעסוקה ועוד, זאת בשל שורה של חסמים ומגבלות חברתיים, כלכליים ואחרים, שגורמים לאפלייתם.
7. כדי לסבר את האוזן אפשר לציין כדוגמא כמה חסמים מסוג זה העומדים בפני האוכלוסייה הערבית בקשר עם השכלה גבוהה ותעסוקה – שיעור בעלי תעודת בגרות נמוך בעשרות אחוזים משיעורו בקרב אוכלוסיית המשרתים בצבא, ציוני הפסיכומטרי נמוכים יותר וכך גם אחוזי הקבלה למוסדות השכלה גבוהה; רבים אינם יכולים, בשל חסמים כלכליים או חברתיים, לעזוב את בית הוריהם ולשכור דירות; רבים אינם יכולים לממן את שכר הלימוד; אחוז אדיר מהאקדמאים הערבים אינו מצליח להשתלב בשוק העבודה; ועוד. באופן דומה אנו מוצאים חסמים מסוג זה ביחס לנשים, בעלי מוגבלויות, חרדים ועוד, וזאת בכל תחומי החיים – בהשכלה, בעבודה, בדיור ועוד – חסמים, שלמרבה האבסורד, הממשלה מנסה להתמודד ולפתור אותם במשך שנים.
8. עולה, אם כן, שהצעות החוק פוגעות בזכות החוקתית לשוויון, ממנה נגזרת החובה להקצות משאבים של המדינה באופן שוויוני (בג"צ 1113/99 **עדאלה נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164 (2000)). **וידגש**, משרות בשירות המדינה הן משאב ציבורי, שיש להקצותו בשוויונית בין כל קבוצות האוכלוסייה. בית המשפט העליון הבהיר הבהר היטב, כי אין להפלות ערבים בהקצאתו של משאב חשוב זה:

"המשרות בשירות המדינה אף הן בגדר משאבים של המדינה. אלה הם משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים. לפיכך עקרון השוויון מחייב כי גם משרות מטעם המדינה

יוקצו ללא הפליה בין יהודים לבין ערבים." (בג"צ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ' מועצת ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, 28 (2001)).

9. הפגיעה בשוויון במקרה זה מנוגדת גם להוראות חוקי העבודה, ובמרכזם חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, האוסרות על הפליה בקבלה לעבודה בין היתר מחמת דת ולאום. בסעיף 2 לחוק נקבע, כי "רואים כהפליה גם קביעת תנאים שלא ממין העניין". בהקשר זה נקבע כבר בפסיקה, כי העדפה בקבלה לעבודה, הניתנת למי ששירתו בצבא או בשירות לאומי כשהדבר אינו מתחייב מאופי תפקיד, "הינה אפליה עקיפה של קבוצת הערבים במדינת ישראל (ועל כן מהווה הפליה מטעמי לאום)". (ת"פ (תל-אביב-יפו) 1038/99 מדינת ישראל נ' תפקיד פלוס בע"מ (לא פורסם, ניתן ביום 12/6/03)).

לעניין חוק זה נזכיר, כי לא רק שדין המדינה כמעביד כדין כל מעביד אחר, אלא שממנה דווקא נדרשת הקפדת יתר במילוי הוראות החוק ובהגנה על זכויות עובדים ומועמדים לעבודה.

10. הצעות החוק שבנדון, אשר פוגעות, כמפורט לעיל, בסיכויי קליטתם של ערבים לעבודה בשירות המדינה, מרוקנות את חובת הייצוג ההולם מכל תוכן, מסכלות את השגת התכלית הראויה של סעיף 15א לחוק ומנציחות את ההפליה וההדרה של האזרחים הערבים. הצעות חוק מסוג אלו, יודגש, מסבות פגיעה קשה במיוחד בנשים ערביות, שייצוגן בשירות הציבורי, הן בהשוואה לייצוגן של גברים ערבים והן בהשוואה לייצוגן של נשים בכלל, היה ונותר שולי ביותר. הן מוסיפות עוד נדבך להדרתן של נשים ערביות ומניעת שילובן בשירות המדינה ובשוק העבודה בכלל.

כשנתונים רשמיים מראים, כי מאז חקיקת הסעיף לא חל שיפור משמעותי בשיעור הערבים בשירות הציבורי (העומד כיום על פחות מ-6%), ובתוך כך כמעט ולא השתפר במאומה ייצוגן של נשים ערביות, ניתן דווקא לצפות למשנה מאמץ וליתר פעילות מצד הממשלה למילוי חובת הייצוג ההולם כמצוות החוק.

11. ראויה לציון בהקשר זה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוצגה בדיונים קודמים בהצעות חוק דומות שנידונו בעבר, ושבבסיסן עומדת ההעדפה של "תורמים למדינה" ביחס לנגישות למשאבים ציבוריים. היועמ"ש הביע לא פעם בעבר את התנגדותו להצעות מהסוג הזה בשל פגיעתן בזכות שוויון, והצביע על הקושי החוקתי שבהעדפה בנוגע לנגישות למשאבים מוגבלים כשהקצאתם של אלו לגורם אחד באה על חשבון והאחר ופוגעת בשוויון בין כלל אזרחי המדינה¹.

12. בנוסף לכל האמור, חשוב להצביע עוד על התפיסה הערכית הפסולה שגם הצעות החוק שבפנינו ממשיכות לקדם, המתנה מימושן של זכויות יסוד (במקרה הזה הזכות לשוויון) – במה שמוגדר כ"תרומה למדינה". יתכן שתפיסה זו כשלעצמה מצדיקה פסילתן של הצעות החוק, שכן קבלתן תהווה רק צעד נוסף וחמור במדרון ארוך וחלקלק שיאפשר התנית המימוש וההגנה על מגוון זכויותיהם של תושבי המדינה (כקבוצות או כיחידים) על פי סיווגם בסולם ה"תרומה למדינה".

¹ ר' בעניין זה: היועמ"ש נגד חוק התורמים: פגיעה באוכלוסייה הסובלת ממילא מאפליה, nrg, 16.6.2013; השרים אישרו: הטבות ליוצאי צבא - לא אפליה, ynet, 16.6.2018.

זו המשמעות הערכית (שיש לה כמובן גם השלכות משפטיות) העולה מהצעות החוק, שכן אם מותר לעשות זאת בקשר לשירות צבאי – אזי מותר גם ביחס ל"תרומות" מסוגים נוספים.

לאור כל האמור לעיל, אנו קוראים ליו"ר הוועדה ולחבריה, שלא לתמוך בהצעת החוק.

בברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה

רגד ג'ראיסי, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

העתקים :

מציעי החוק

חברי הוועדה

היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לכנסת