

משרד המשפטים

מניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים
ובכניסה למקומות ציבוריים

תקציר

רקע כללי

ערכי היסוד של מדינת ישראל מאז ראשיתה התבססו על המלחמה באפליה וגזענות, החתירה לשוויון בין כל אזרחי המדינה והשמירה על כבוד האדם באשר הוא אדם. ביטוי מובהק לערכי יסוד אלה ניתן במגילת העצמאות, הקובעת כי "מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". עקרון השוויון פירושו שוויון בפני החוק וניטרליות של החוק ביחס לשונות שבין בני האדם. עקרון זה אין פירושו דין אחד לכול אלא הבחנה המוצדקת על פי טיב העניין ומהותו. הפליה מתקיימת באותם מצבים שבהם הדין השונה בין אנשים מבוסס על טעמים שאינם מצדיקים הבחנה כזאת.

בשנת 2000 נחקק חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000 (להלן - חוק איסור הפליה) שנועד לקדם את השוויון ולמנוע הפליה בתחום זה. החוק חל על כל עוסק, ציבורי ופרטי כאחד, המפעיל מקום המיועד לשימוש הציבור ועל כל מי שמספק מוצרים או שירותים ציבוריים. החוק מקיף קשת רחבה של תחומי שירות, ונקבע בו כי הפרת איסור ההפליה היא עוולה אזרחית או עבירה פלילית, לפי הנסיבות המנויות בו, המאפשרות נקיטת הליכים משפטיים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התמודדותן של רשויות המדינה עם תופעת ההפליה באספקת שירותים ומוצרים המצויים תחת אחריותן. הביקורת התמקדה בפיתוח הידע בנושא הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים; בפעולות שנקטו משרדי הממשלה כדי להיאבק בהפליה זו; בטיפול בתלונות על תופעות כאלה; באכיפה פלילית ואכיפה אזרחית של איסור הפליה ובגיבוש מענה מתכלל להתמודדות עם התופעה. הביקורת נערכה בכמה משרדי ממשלה בהם משרד המשפטים, משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבריאות.

הליקויים העיקריים

מאפייני הפליה באספקת שירותים ופיתוח ידע

לפני בני אדם שהופלו ניצבים חסמים משמעותיים, בהם חסמים כלכליים, תרבותיים, לשוניים ופסיכולוגיים. חסמים אלו מונעים מהם הגשת תלונה, הגשת תביעה או מסירת עדות. מכאן שמספרם של מקרי הפליה שאירעו בפועל גבוה בהרבה ממספר האירועים המתועדים.

במערכת הממשלתית לא נערכים הליכים או פעולות שיטתיות לאיסוף מידע ולמעקב אחר מופעים של הפליה באספקת מוצרים ושירותים. המידע הקיים על ההפליה המתרחשת בפועל אינו נאסף באופן עקיב ושיטתי אלא הוא מוגבל לגזרות מצומצמות בלבד של הנושא (ענף, קבוצה מוגנת או אזור גאוגרפי מסוימים).

אף שחוק איסור הפליה קובע ששר המשפטים ממונה על ביצועו, משרד המשפטים לא פעל לאיסוף שיטתי של נתוני תלונות ופניות כלליות ומקצועיות בנושאי הפליה ואי-שוויון.

משרד החינוך אינו מרכז תלונות, אינו מבצע מעקב יזום ואינו מפתח ידע מספק על אירועי הפליה במסגרת תחומי אחריותו. גם כאשר עסקו בנושא לשכת המדען הראשי והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, לא נעשה שימוש בנתונים שנאספו לצורך גזירת מסקנות וגיבוש מענה משרדי לתופעה.

משרד הבריאות אינו אוסף נתונים על מקרי הפליה בשירותים שבתחומי אחריותו, ואינו מפתח ידע בנושא באופן יזום. תלונות הציבור המתקבלות אצל גורמים שונים במערכת הבריאות אינן מקובצות למאגר תלונות, ולפיכך לא עלה בידיו להציג אומדן מספרי של התלונות שקיבל.

פעולות בלתי מספקות של משרדי הממשלה למיגור תופעות מערכתיות של הפליה

התחייבויותיה הבין-לאומיות של ישראל בתחום מניעת ההפליה מקיפות גם התחייבויות ביצועיות, לרבות העמדת סעדים אפקטיביים לנפגעי הפליה ונקיטת אמצעי אכיפה. ואולם התמודדותם של משרדי המשפטים, החינוך והבריאות עם תופעות רחבות היקף של הפליה, מעוררים ספק באשר לאופן שבו מקיימת ישראל את התחייבויותיה במישור הבין-לאומי בתחום.

משרד המשפטים: תופעות של הדרת נשים מן המרחב הציבורי עמדו במרכזו של דוח שהכין משרד המשפטים, אשר קבע כי זו תופעה בלתי חוקית וכי חובה על משרדי הממשלה למגרה. ואולם במבחן התוצאה אין די בפעולות שנקטו משרד המשפטים ומשרדי הממשלה האחרים למיגור התופעה, והיכולת לפעול באופן יזום למיגורה תלויה לא אחת בדרג המדיני וברצונם של השרים. משרד המשפטים לא יזם אכיפה פלילית בנושא, ומשרדי הממשלה האחרים כמעט שלא הפעילו סנקציות מינהליות או פליליות שבסמכותם. היעדרן של פעולות מערכתיות יזומות

ויעילות למניעת הפליה כנגד נשים, לצד דלות האמצעים והסעדים היעילים וההימנעות מיישום סמכויות האכיפה הקיימות, משקפות התמודדות רפה ופסיבית של משרדי הממשלה, ומחייבות נקיטת גישה חדשה. ספק אם הפעולות שנעשו בתחום זה ענו במלואן על החובה שחלה על הרשויות הממשלתיות לרבות זו הנובעת מההתחייבויות במישור הבין-לאומי.

משרד החינוך: הליך הבדיקה הנהוג במחוז החרדי לבירור תלונות על הפליית תלמידים במוסדות חינוך חרדיים לא הוחל גם על מוסדות חינוך שאינם חרדיים, ומתמקד רק בקבלה ובשיבוץ למוסד החינוכי. קיים חשש שהבירור הראשוני הממושך בהליך מנפה את רוב הבקשות, ובפועל מצמצם את המקרים שבהם מכריעה בסופו של דבר ועדת הערר של המחוז החרדי למקרים מובהקים בלבד. משרד החינוך ממעט מאוד בהפעלת סנקציות מינהליות, לאחר דיון בוועדת הערר שהסתיים בהכרעה נגד המוסד החינוכי ורק לאחר הליכים מתמשכים נוספים. ספק אם הפעולות שמשרד החינוך נוקט למיגור התופעה הן אפקטיביות, וספק אם יש בהן כדי לתת מענה מספק ונאות כמתחייב מהוראות הדין ומהתחייבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל.

משרד הבריאות: זה שנים נשמעות טענות חמורות על הפרדת יולדות בבתי חולים בארץ, אך משרד הבריאות טוען כי "מאחר ואין תלונות, גם אין לנו נתונים. מבחינתנו זו אינה תופעה". משרד הבריאות לא ערך בירור עובדתי של התופעה, לא בחן את היקפה ולא ערך ביקורות סדורות בבתי החולים, לא פיקח על ביצוע הנחיותיו בנושא בשטח ולא וידא את אכיפתן. עמדות משרד הבריאות ושל חלק ממנהלי בתי החולים מעידות על פער בין המדיניות המוצהרת בעניין הפרדתן של יולדות ובין המצב בפועל. במבחן המעשה, מערכת הבריאות אינה מתנגדת לנורמת "נפרד אבל שווה" ואינה נאבקת בה, בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון ולעמדת משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש). משרד הבריאות לא ביצע את הפעולות הנדרשות לקיום ההתחייבויות הביצועיות של ישראל במישור הבין-לאומי בכל הנוגע למניעת הפליה, לרבות ההתחייבות לנקוט אמצעי אכיפה ולהעמיד סעדים אפקטיביים, ופעולותיו נותרו הצהרתיות בעיקרן.

הטיפול בתלונות על הפליה

בבדיקת תלונות במשרדי המשפטים, החינוך, הבריאות והשוויון החברתי נמצא כי המשרדים הללו מספקים ערוצים רבים להגשת תלונות, אך התלונות המתקבלות בהם אינן מרוכזות אצל גורם אחד ואינן מקוטלגות באופן שמאפשר לאתר בהן את התלונות על הפליה.

הטיפול של משרדי הממשלה שנבדקו בתלונות על הפליה אינו בלתי תלוי. על פי רוב הטיפול מתמצה בניתוב תלונות על הפליה מאגף תלונות הציבור לבירור ביחידה המקצועית שהנילון עובד בה ואינו נותן למתלונן מענה ייעודי ובלתי תלוי. זהו מצב של ניגוד עניינים מובנה, שכן בסופו של התהליך הגורם המברר את התלונה והנילון שייכים שניהם לאותה יחידה מקצועית במשרד. במצב זה, ההכרעה בתלונה נסמכת לא אחת על גרסת הנילון.

אכיפה פלילית ואכיפה אזרחית של איסור הפליה באספקת שירותים

בשבע עשרה שנות קיומו של חוק איסור הפליה לא הוגש בגינו אף לא כתב אישום אחד. נתונים על אודות היקף התלונות הקטן בגין עבירות על חוק איסור הפליה (כשמונה תלונות בשנה בממוצע, רובן המכריע על הפליה בכניסה למקומות בילוי) מחזק את המסקנה שחוק איסור הפליה עודו נתפס בעיני הציבור ורשויות אכיפת החוק בעיקר כ"חוק המועדונים", וכי קיימים חסמים המונעים אכיפתו האפקטיבית.

הטיפול המשטירי בתלונות מסכל את תכליתו של חוק איסור הפליה. נוסח הנוהל המשטירי לטיפול בתלונות על עבירות לפי חוק איסור הפליה קובע תנאים מחמירים להעברתם של תיקים לתביעה ולא-גניזתם. הלכה למעשה, רוב התיקים דינם להיגזר מבלי שנערך בהם בירור, ובכך מונע הנוהל את יישומו ואכיפתו של חוק איסור הפליה. הדבר מלמד שהמשטרה טרם הטמיעה את מטרות החוק ואת מגוון התופעות שהוא נועד למנוע.

למן חקיקת חוק איסור הפליה לא גיבשו המשטרה והפרקליטות מדיניות אכיפה מתואמת, ולא ביצעו אף לא אחת מהנחיות היועמ"ש בעניין הכנת התכנית להגברת ההיכרות של גורמי האכיפה והציבור עם חוק איסור הפליה והגברת אכיפתו. גורמי אכיפת החוק היו תמימי דעים באשר לגילויים הנרחבים של תופעת ההפליה, להיעדר פעולות אכיפה פלילית ולקיומם של חסמים ליישום החוק, אך הפרקליטות והמשטרה לא יזמו פעולות לשינוי המצב, למעט פעולת אכיפה יזומה אחת מיולי 2016, ולא פעלו ביתר נחרצות בהפרות חוק איסור הפליה שהובאו לפניהן: היקף התלונות שהוגשו למשטרה נותר מצומצם, לפרקליטות כמעט שלא הועברו תיקים לטיפול ולא הוגשו כתבי אישום.

היקף התביעות האזרחיות על הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים אינו משקף את היקפה האמתי של ההפליה, ומעטות גם התובענות הייצוגיות שהוגשו בגין הפרת חוק איסור הפליה למן חקיקתו של חוק תובענות ייצוגיות בשנת 2006 ועד מועד סיום הביקורת. מיעוט התביעות למן חקיקתו של חוק איסור הפליה והחסמים המונעים הגשת תביעות על ידי נפגעי הפליה, מטילים ספק ביעילותה של האכיפה האזרחית.

גיבוש מענה מתכלל להתמודדות עם הפליה באספקת שירותים

מתודולוגית הטיפול של המשרדים הממשלתיים בתלונות על הפליה באספקת שירותים ומוצרים לוקה בניגוד עניינים מובנה, וטיפול משרדי הממשלה שנבדקו בתופעות רחבות של הפליה תלוי בין השאר ברצונו של העומד בראש המשרד הממשלתי. במצב זה, אין מדיניות יזומה והטיפול בהפליה הוא טיפול תגובתי בעיקרו, ולכך השפעה על היקף האכיפה הנמוך של חוקים העוסקים באיסור ההפליה באספקת שירותים ומוצרים ברמה הפלילית, ברמה האזרחית וברמה

המינהלית. הטיפול המערכתי האוטונומי של משרדי ממשלה בהפליה בשירותים אינו מלא ומספק.

החוק בישראל מציע לנפגעי הפליה שורה של אמצעי אכיפה וסעדים מצטברים. אולם פריסתה של התופעה בפועל ומגוון מופעיה מלמדים שבמבחן התוצאה הרשויות הציבוריות עושות שימוש דל באמצעים ובסעדים אלה. הן מנמקות זאת בקיומם ובאפשרות נקיטתם של אמצעים אחרים ואלה נראים להן ראויים יותר, אך בסופו של דבר כמעט שאין ננקטים אמצעי אכיפה כלל.

נציבות שוויון בעבודה, נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות (להלן ביחד - נציבויות השוויון) ורשות מעמד האישה הם גופים ציבוריים ייעודיים שהוקמו בישראל לשם קידום שוויון ומניעת הפליה בתחומי עיסוקם, אשר אינם מקיימים את הסטנדרט הבין-לאומי בכל הנוגע לעצמאותם של מוסדות לאומיים לזכויות אדם. נציבויות השוויון ורשות מעמד האישה הן יחידות פנים-ממשלתיות שאינן נהנות מעצמאות. למרות הסמכויות שמקנה החוק לנציבויות השוויון, היועמ"ש קבע כי הנציבויות כפופות להנחיותיו המשפטיות, והן אינן מוסמכות לתבוע ולהיתבע אלא כאורגן של מדינת ישראל. הנציבויות אינן רשאיות לתבוע את המדינה, לעתור נגדה לבג"ץ, לנהל נגדה הליכים משפטיים, ולהגיש עמדה אוטונומית כ"ידיד בית משפט" בהליך משפטי שהמדינה מעורבת בו. הנחיית היועמ"ש גורעת נדבך משמעותי מסמכויות האכיפה של נציבויות השוויון כלפי השירותים הציבוריים ומן הכלים האפקטיביים ליישומן, ופוגעת בעצמאותן; ומכאן שהיא פוגעת במאבק נגד תופעות פסולות של הפליה. העמדה העקיבה של משרד היועמ"ש בעניין מעמד הנציבויות והיעדר פעולות לאכיפה פלילית של חוק איסור הפליה אינם עולים בקנה אחד עם מטרות החוק - קידום שוויון ומניעת הפליה.

בשנים האחרונות פחתו מאוד משאביה של הרשות למעמד האישה, ומינואר 2016 אין מכהן בה מנהל. גם נציבויות השוויון אינן עצמאיות מבחינה תקציבית ובשנים האחרונות אף הוקטן תקציבן.

ההמלצות העיקריות

בשלב הראשון על כל משרד לאסוף במרוכז נתונים, לערוך מחקרים וסקרים ולפתח ידע, כדי שיוכל למפות את המקומות שקיימת בהם פגיעה מוגברת בקבוצות מוגנות, ועל בסיס מיפוי זה יגבש מדיניות מושכלת ומיטבית למיגורה. בשלב השני, על משרד המשפטים להיוועץ בגורמים המקצועיים הרלוונטיים בו וברשויות ציבוריות אחרות באשר לאופן המיטבי לכינון מאגר ידע לאומי בנושא ההפליה, לפעול לכינונו ולפיתוחו פיתוח שוטף.

הדרת נשים: משרדי הממשלה נדרשים לקיים בקרות יזומות, להפעיל את סמכויותיהם, לפקח ולבצע פעולות אכיפה למיגור התופעה. משרד המשפטים נדרש להנחות את משרדי הממשלה בתחום זה, להגביר את פיקוחו עליהם כדי לוודא נקיטתם של האמצעים הדרושים, ולדרוש מהם דיווח שוטף על אופן פעולתם.

הפליית בנות במוסדות חינוך חרדיים: על משרד החינוך לגבש מענה מקיף ואפקטיבי לטיפול כולל בהפליה במערכת החינוך, שיקיף את כל מוסדות החינוך ואת כל סוגי ההפליה. על המשרד לבחון את הדרכים להשגת אכיפה יעילה תוך שימוש נרחב יותר בסנקציות מינהליות, ובמקרה הצורך אף בנקיטת אמצעים פליליים. כן עליו לפתח אמצעי פיקוח ובקרה כדי להעריך את יעילות פעולותיו. על המשרד לאזן בין מיצוי של הבירור הראשוני בהליך הבדיקה במחוז החרדי ובין הצורך בהכרעה ברורה של המשרד בתלונה בפרק זמן סביר.

הפרדת יולדות: על משרד הבריאות מוטלת החובה להבטיח לכלל האוכלוסייה שוויון בשירותי הבריאות שהוא מספק, לרבות שירותי הבריאות הניתנים בידי בית חולים וקופת חולים. הפרדת יולדות מטעמים שאינם רפואיים אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון, גם אם תתקבל הטענה שתכלית ההפרדה היא ריצויה של יולדת או "התחשבות בשיקולים תרבותיים".

משרד הבריאות נדרש לאסוף באופן שיטתי נתונים על שיבוץ יולדות בכל בתי החולים, כדי שיוכל לנתח את היקף התופעה ואת מאפייניה, ולפתח עבור מקבלי ההחלטות כלים לשם גיבוש המדיניות המיטבית למניעת הפליה.

צעדי אכיפה וסנקציות מינהליות הם בבחינת רובד נוסף במאבק בתופעת ההפליה, והם משלימים אמצעים אחרים כמו אכיפה פלילית וחינוך. על משרד הבריאות למלא כראוי את תפקידו כגורם מסדיר ובעל סמכויות פיקוח ואכיפה על בתי החולים. עליו לפעול באופן מהיר, יעיל ונחרץ להפסקתם של ביטויי ההפליה בתחומי אחריותו, לפקח על קיומן של הוראות החוק ולאכוף אותן בכל האמצעים העומדים לרשותו, לרבות באמצעים מנהליים ומשמעתיים. כעבור זמן, עליו לשוב ולבחון את האפקטיביות של צעדיו ולבדוק את הצורך בנקיטת אמצעים נוספים.

על משרד המשפטים לנקוט עמדה תקיפה ולהתאים את פעולותיו כך שתתיישבנה עם העמדות שהציג בדוח צוות הדרת נשים. עליו לפעול בשיתוף עם משרד הבריאות ולוודא שמשרד זה יפעיל את סמכויותיו נגד גילויים של הפרדה אתנית או גזעית במחלקות היולדות.

משרדי הממשלה אינם יכולים להסתפק בטיפול בתלונות רשמיות בלבד. במקרים שהרשויות מודעות לקיום הפליה בנושא המצוי בתחום אחריותן, או למגמה המתגלה מהצטברות של עדויות ומקרים שהתפרסמו גם אם לא התגבשו לכלל תלונה רשמית - עליהן לנקוט יוזמה ולגבש מענה יזום, לרבות באמצעות בדיקה ואיסוף מידע ונתונים, בירור מערכתי, הנחייתם של גורמים מקצועיים ופיקוח ובקרה על קיום ההנחיות.

לכשתיושם המלצת הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה להקמת יחידה ממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים, יהיה עליה לגבש תכנית מקיפה להתמודדות עם החסמים להגשת תלונות, ולפתח כלים יעילים למאבק בהם.

טיפול בתלונה על הפליה כרוך בשאלות ערכיות, ובכך הוא שונה מהותית מטיפול בתלונה בעניין מקצועי של המשרד, ומזה בדיוק נובעת החשיבות הרבה של אופן הטיפול בתלונות על הפליה ואי-שוויון. לפיכך על משרדי הממשלה לפעול בהקדם לצמצום החסמים להגשת תלונות, ולוודא שהגורם האחראי לבירור התלונה הוא

עצמאי ובלתי תלוי, כדי שתלונות הציבור יזכו למענה מקצועי וישמשו ככלי ניהולי בטיפול בתופעת ההפליה, לא רק ברמה הפרטנית אלא גם ברמה המערכתית.

על המשטרה להפנים את משמעותו של חוק איסור הפליה ולהבין כי הוא אינו מוגבל להפליה בכניסה למקומות ציבוריים אלא חל על מגוון רחב של גילויי הפליה בשירותים, במוצרים ובמקומות ציבוריים. עליה להבין כי סעד בגין עוולה אזרחית אינו מחליף את תחולת הדין הפלילי וגם לא מצמצם אותה, הוא כלי נוסף ומשלים לכלי האכיפה הפלילית, המייצגת את האינטרס הציבורי. המשטרה נדרשת לתקן את נהליה כדי שיעלו בקנה אחד עם מטרות החוק.

מדיניות אי-האכיפה הגורפת של חוק איסור הפליה שנוקטת המשטרה מעבירה מסר לפיו הפלייתן של קבוצות אוכלוסייה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים אינה עניין ציבורי אלא עניין פרטי של אדם שנפגע כבודו. מדיניות אי-אכיפה מתמשכת של חוק מסוים או של קבוצת עבירות עלולה לפגוע בעקרונות יסוד של שלטון החוק, שכן הרשויות מנציחות באמצעותה שגרה של אי-כיבוד החוק על ידי אי-אכיפתו.

ראוי שהפרקליטות תגבש עם המשטרה תכנית לאכיפה מתמשכת של חוק איסור הפליה, ותכלול בה פעולות אקטיביות והליכי אכיפה יזומים שישמשו את מערכת אכיפת החוק במאבקה בתופעות של הפליה במגוון ענפי שירות ומקומות ציבוריים, לא רק במועדונים. על התכנית להקיף יעדים, לוחות זמנים, הליכי פיקוח ובקרה וכלים למדידת השפעתה על מיגור ההפליה באספקת שירותים ומוצרים.

לנוכח מיעוטן של תביעות אזרחיות ותובענות ייצוגיות בגין הפליה באספקת שירות או מוצר, ראוי שמשרד המשפטים יבחן דרכים להגברת מודעותו של הציבור למשמעותו של חוק איסור הפליה ולהיקף תחולתו - כדי שניתן יהיה למצות את תכליתו ויעודו, ולאכופ אותו במגוון מקרים של הפליה בשירותים ובמוצרים. על משרד המשפטים לשקול פעולות לצמצום חסמים בהגשת תובענות ייצוגיות, לרבות באמצעות הסדרת סמכותן של רשויות ציבוריות מתאימות להגיש תובענות ייצוגיות במקרים של הפליה בשירותים.

על מנת לקיים את התחייבויותיה הבין-לאומיות של המדינה בתחום מניעת ההפליה, על כל אחת מרשויות המדינה להפעיל את סמכויותיה הביצועיות, בעיקר את סמכויות האכיפה הפליליות והמינהליות.

התמודדותה של המדינה עם תופעת ההפליה באספקת שירותים, מוצרים וכניסה למקומות ציבוריים צריכה לעלות בקנה אחד עם התחייבויותיה המשפטיות של מדינת ישראל לפי האמנות הבין-לאומיות שהתחייבה בהן, וצריכה להביא בחשבון את הנורמות המקובלות ביחס למוסדות לאומיים לזכויות אדם במדינות אחרות, בפרט נורמות הקשורות לעצמאותם ולהיותם מוסדות ייעודיים. ראוי שמשרד המשפטים יפעל כבר בעת הזו לגיבושו ולקידומו של מענה מקיף של קבע לתופעת ההפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים. בגיבוש המענה יש להפיק לקחים מהקשיים בעבודתן של נציבויות השוויון ורשות מעמד האישה במתכונתן הנוכחית. כן יש להקדיש משקל יתר להפעלתה של אכיפה פלילית ומינהלית מתמשכת ואפקטיבית, ליצירת טיפול מערכתי, לטיפול בלתי תלוי בתלונות ולפיתוח ידע לאומי בנושא.

סיכום

בחברה הישראלית מרובת השסעים שוררים מתחים אשר לעתים מתגלגלים לתוך מערכות ציבוריות שבהן קבוצות אוכלוסייה שונות מתחככות זו בזו. מתחים אלו מקבלים לא פעם מאפיינים של הפליה, גזענות והדרה, ומשתקפים בתחנות שונות המלוות את האדם לאורך כל חייו.

חקיקתו של חוק איסור ההפליה לפני 17 שנים נועדה לקדם את השוויון במרחב הציבורי ולמנוע הפליה בכניסה למקומות ציבוריים ובאספקת מוצרים ושירותים. ממצאי דוח זה מעלים תמונה מדאיגה ולפיה עדיין קיימת הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים, והפרות של עקרון השוויון אינן מטופלות כראוי. ממצאי הדוח מלמדים שאין פיתוח ידע החיוני לבניית יכולת התמודדות עם הפליה באספקת שירותים ומוצרים. במהלך השנים לא נקבעה מדיניות ממשלתית משמעותית למיגור תופעות של הפליה, וממצאי דוח זה חשפו מקרים של טיפול רפה באירועי הפליה משמעותיים ומתמשכים. הממצאים בסוגיית האכיפה הפלילית והאזרחית והטיפול הממשלתי בהפליה חושפים כי במבחן התוצאה נעשה שימוש דל של הרשויות באמצעים ובסעדים העומדים לרשותם של נפגעי הפליה.

הפגיעה הגלומה במקרי ההפליה באספקת שירותים ומוצרים שנמצאו בדוח ביקורת זה אינה תחומה רק לעניינו הפרטי של נפגע ההפליה, שכן זוהי פגיעה בערכי החברה כולה, בסולידריות שלה ובלכידותה. לפיכך גם ההתמודדות עם ההפליה לסוגיה אינה מתמצה בטיפול במקרים פרטיים אלא מגלמת את המאבק לעיצוב פניו של המרחב הציבורי בכללותו.

קידום השוויון ומניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים מצריכים מאמץ קולקטיבי של מגזרים רבים בחברה, ובמיוחד נדרש מאמץ נחוש ובלתי מתפשר מצדן של הרשויות הציבוריות בישראל. מהרשויות מצופה לעמוד במתחים ובלחצים המובאים לפתחן, לגשר בין קבוצות שונות באוכלוסייה ולא להשלים עם תופעות של הפליה, גזענות והדרה בתחומי אחריותן ולא לתת לכך יד. במאמץ זה יש חשיבות מיוחדת למאבק נחרץ של מערכות אכיפת החוק בהפליה על כל צורותיה.

קידום השוויון בישראל ומניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים נפגעים מכך שאינם מרוכזים בידי גוף עצמאי שיתכלל את הטיפול במופעי ההפליה ואת הדרכים שיש לנקוט כדי למגרם. לפיכך על משרד המשפטים לפעול לגיבושו של מענה מתכלל ומקיף, שיתבסס על הפקת לקחים, לשם התמודדות אפקטיבית עם סוגיית ההפליה בשירותים. על מענה זה לעסוק בכל ההיבטים שנמצאו חסרים בביקורת זו, בחסמים שנפגעי הפליה מתמודדים עמם, ובדרכים להטמעת חשיבותו של חוק איסור הפליה בציבור הרחב וברשויות הציבוריות.

מבוא

ערכי היסוד של מדינת ישראל מאז ראשיתה התבססו על המלחמה באפליה וגזענות, החתירה לשוויון בין כל אזרחי המדינה והשמירה על כבוד האדם באשר הוא אדם. שורשיה של תפיסה זו במקורות היהדות: "וַיִּבְרָא אֱלֹהִים אֶת הָאָדָם בְּצַלְמוֹ בְּצֶלֶם אֱלֹהִים בָּרָא אֹתוֹ זָכָר וְנִקְבָּה, בָּרָא אֹתָם". (בראשית א, כז). ביטוי מובהק לערכי יסוד אלה ניתן במגילת העצמאות, הקובעת כי "מדינת ישראל... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שנחקק בשנת 1992, העלה את זכויות האדם עלי ספר ושינה את מעמדה הנורמטיבי של הזכות ל"כבוד האדם" למעמד של זכות חוקתית על-חוקית¹. בית המשפט העליון קבע כי ככל שהפגיעה בשוויון קשורה בקשר הדוק לפגיעה בכבוד באדם אזי זו פגיעה חוקתית בזכות מוגנת בחוק היסוד². אכן "זכות לשוויון ככזו אינה מנויה כזכות עצמאית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. היא מהווה זכות חוקתית מוגנת מכח חוק היסוד רק באותם הקשרים שבהם היא כרוכה ואחוזת באופן הדוק בזכות החוקתית לכבוד, הזוכה להגנה חוקתית בחוק היסוד... פגיעה בשוויון מוחזקת כפגיעה בזכות חוקתית ככל שהיא קשורה ואחוזת בכבוד האדם בקשר ענייני הדוק. פגיעה כזו אינה מוגבלת לפגיעות נפשיות, השפלה או השמצה, המצויות בגרעין הקשה של כבוד האדם, אלא עשויה להשתרע גם על מצבים של הפליה שאין עימה בהכרח השפלה, וכן מצבים אחרים של פגיעה בשוויון, ובלבד שיהיה להם קשר ממשי לפגיעה בכבודו של האדם"³.

עקרון השוויון משמעותו כי אין להגביל חירותו של אדם בשל שיקולים הנוגעים להשתייכותו הקבוצתית, ויהיו אלה גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, גיל מעמד אישי או הורות. עקרון השוויון פירושו שוויון בפני החוק וניטרליות של החוק ביחס לשונות שבין בני האדם. שוויון זה מניח הסדר נורמטיבי המופעל על כל בני האדם באופן אחיד, חרף שונותם העובדתית. עקרון זה אין פירושו דין אחד לכול אלא הבחנה המוצדקת על פי טיב העניין ומהותו, וההנחה העומדת בבסיסו היא קיומם של טעמים ענייניים המצדיקים שוני⁴. הפליה מתקיימת באותם מצבים שבהם הדין השונה בין אנשים מבוסס על טעמים שאינם מצדיקים הבחנה כזאת⁵.

בית המשפט העליון הדגיש לא אחת את תוצאותיה ההרסניות של התנהגות בלתי-שוויונית כלפי שווים - עבור הפרט והחברה כאחד⁶. הוא גם עמד על כך ש"השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר

- 1 ראו אהרן ברק, "זכויות אדם מוגנות: היקף ומגבלות", **משפט וממשל א'** (התשנ"ג), עמ' 273-253.
- 2 בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006).
- 3 בג"ץ 6784/06 **שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות** פס' 48 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 12.1.2011).
- 4 בג"ץ 721/94 **אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ**, פ"ד מח(5) 749 (1994).
- 5 שם בעמ' 763.
- 6 בג"ץ 1067/08 **עמותת נוער כהלכה נ' משרד החינוך**, פ"ד סג(2) 398 (2009).

תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה".⁷

יצחק זמיר, שופט בית המשפט העליון (בדימוס), עמד על חשיבותו של ערך השוויון: "המכנה המשותף... לכל זכויות היסוד של האדם ולכל שאר הערכים שביסוד הדמוקרטיה... הוא חיוני לא רק לדמוקרטיה הפורמלית... אלא גם לדמוקרטיה המהותית... גם של שלטון החוק המהותי, הדורש כי החוק עצמו ישרת את ערכי היסוד של מדינה מתוקנת... יש אומרים, כי השוויון אינו עוד ערך בין ערכי היסוד של חברה מתוקנת, אלא הוא בעצם התכלית של חברה כזאת".⁸

באשר להנחלת ערך המאבק בגזענות, מבקר המדינה עמד על כך כי "אחדותה של החברה הישראלית על שלל גווניה ומאבק עיקש וחוסר פשרות בגזענות ובשנאת האחד רק בשל היותו אחר הם בסיס הכרחי להמשך קיומה ושגשוגה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית... עלינו לשנן את לקחי העבר ואת הסכנות הטמונות בזרעי הגזענות, שעלולים להתפשט בכל חברה אנושית, להכות שורש ולהצמיח גידולי פרא המתפשטים ומכלים כל חלקה טובה. לחברה אנושית באשר היא, בכל מקום ובכל זמן, אין ערובה כי שיחי הגזענות לא יהפכו ליער עבות. אסור לנו לקבל את משטרנו הדמוקרטי, המקדש את כבודו של כל אדם באשר הוא אדם, כדבר מובן מאליו... על המדינה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לשם הטמעת הערכים היהודיים-דמוקרטיים של קבלת השונה והדגשת המאחד והמשותף בקרב כל בני החברה הישראלית".⁹

בשנת 2000 נחקק חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 (להלן - חוק איסור הפליה), שנועד לקדם את השוויון בישראל ולמנוע הפליה בכניסה למקומות ציבוריים ובאספקת מוצרים ושירותים ציבוריים. החוק קובע כי "שירות ציבורי" משמעותו "שירותי תחבורה, תקשורת, אנרגיה, חינוך, תרבות, בידור, תיירות ושירותים פיננסיים, המיועדים לשימוש הציבורי". חוק איסור הפליה חל על כל עוסק, ציבורי ופרטי כאחד, המפעיל מקום המיועד לשימוש הציבורי ועל כל מי שמספק מוצרים או שירותים ציבוריים. בדברי המבוא להצעת החוק נכתב כי חוק איסור הפליה נועד להתמודד עם התופעה השלילית המתגלה בסירוב להניח לאדם להיכנס למקום ציבורי או לספק לו שירות או מוצר - רק בשל השתייכותו לקבוצה כלשהי; ולהקנות לכלל האוכלוסייה הזדמנויות שוות ליהנות ממוצרים, משירותים וממקומות המיועדים לציבור הרחב".¹⁰

בהחלטת ממשלה מפברואר 2016¹¹ הוטל על מנכ"לית משרד המשפטים להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה למאבק בגזענות נגד יוצאי אתיופיה, ולעמוד בראשו (להלן - הצוות למיגור הגזענות). נקבע כי תכנית הפעולה תבחן את היכולת לקבוע יעדים מדידים, פעולות מומלצות ולוח זמנים לביצוע, ותובא לאישור הממשלה. הצוות שהוקם כלל נציגים ממשרדי הממשלה ומן המגזר השלישי ופעילים

7 בג"ץ 953/87 פורו נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988).

8 יצחק זמיר ומשה שובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל, התש"ס, עמ' 165.

9 דוח מבקר המדינה "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות" (דוח מיוחד, ספטמבר 2016).

10 הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התש"ס-2000, מיום 15.5.2000 מספר 2871, עמוד 370.

11 החלטה מס' 1107.



איסור ההפליה
בשירותים ובמוצרים
הוא איסור מקיף ורחב
הנוגע לגורמים רבים,
פרטיים וציבוריים,
ולקשת רחבה מאוד
של שירותים, מוצרים
ומקומות ציבוריים.
הביקורת מתמקדת
בהתמודדות הרשויות
עם כמה תופעות
נרחבות של הפליה

חברתיים. ביולי 2016 הגיש הצוות את המלצותיו לראש הממשלה (להלן - הדוח למיגור הגזענות). ועדת השרים לקידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי אימצה חלק גדול מההמלצות בהחלטותיה¹² (להלן - החלטת ועדת השרים). מטבע הדברים, הביקורת הנוכחית מתייחסת לחלק מהסוגיות שנבחנו ונדונו בידי הצוות למיגור הגזענות, אך היא עוסקת בתופעה רחבה ומקיפה יותר של הפליה ואי-שוויון, שבין גורמיה מצויה הגזענות.

דוח זה עוסק בנושא מניעת הפליה באספקת שירותים, מוצרים וכניסה למקומות ציבוריים ומתייחס לכלל האוכלוסייה המרכיבה את החברה הישראלית. למשרד מבקר המדינה ולנציבות תלונות הציבור תפקיד חשוב בשמירה והגנה על זכויות הפרט במדינת ישראל, ומכאן החשיבות שבקיום ביקורת בנושא זה¹³.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התמודדותן של כמה מרשויות המדינה עם תופעת ההפליה באספקת שירותים המצויים באחריותן. הביקורת התמקדה בפיתוח הידע בנושא הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים (להלן - הפליה באספקת שירותים ומוצרים), במאבק המערכתי של משרדי הממשלה בהפליה באספקת שירותים ומוצרים, בטיפול בתלונות, באכיפה הפלילית והאזרחית של איסור הפליה זו, ובגיבוש המענה המתכלל להתמודדות עם התופעה. הביקורת נערכה בכמה משרדי הממשלה בהם משרד המשפטים, משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבריאות.

איסור ההפליה בשירותים ובמוצרים הוא איסור מקיף ורחב הנוגע לגורמים רבים, פרטיים וציבוריים, ולקשת רחבה מאוד של שירותים, מוצרים ומקומות ציבוריים. הביקורת מתמקדת בהתמודדות הרשויות עם כמה תופעות נרחבות של הפליה, אשר זוהו בידי גורמים שונים במדינה או עלו בתלונות, ואין לראות בה בדיקה כוללת של כלל תופעות ההפליה באספקת שירותים ומוצרים. המקרים הנדונים בדוח זה מובאים להמחשת הסוגיות העולות בדוח, ומשרד מבקר המדינה לא בדק אותם לגופם.

12 החלטות מ-1.8.2016 ומ-8.8.2016.

13 לעניין תפקידו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בהגנה על זכויות האדם ראו הרצאתו של אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל" מיום 11.7.2013 בכנס במרכז הבינתחומי בהרצליה. הדברים תורגמו לאנגלית ופורסמו בחוברת שהפיץ משרד מבקר המדינה State Audit and Human Rights (2014).

עקרון השוויון - המסד הנורמטיבי

הזכות לשוויון הוכרה כזכות יסוד, מכוח פסיקה שקבעה כי יש לפרש דברי חקיקה על פי עקרון השוויון¹⁴. הכרה זו אף קדמה למהפכה החוקתית שבמרכזה עמדו חקיקתם של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן - חוק יסוד כבוד האדם) וחוק יסוד: חופש העיסוק.

1. במרוצת שנות קיומה של המדינה עוגנו עקרונות של שוויון ואי-הפליה בחוקים רבים ובפסיקה ענפה. כיום, עקרון השוויון משתרע על פני תחומי המשפט כולם, לרבות המשפט הפרטי, והוא בולט במיוחד בתחום המשפט הציבורי ומתבטא בחובה המפורשת המחייבת כל רשות ציבורית לנהוג בשוויון.

א. אחד מחוקי השוויון הראשונים שנחקקו בארץ הוא חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, שקבע כי "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית; וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה... אין נוהגים לפיה". הפליה לעניין זה נבחנת במבחן התוצאה בלבד, ולהיעדרה של כוונה להפלות אין כל משקל. ב-1998 נחקק חוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק רשות מעמד האשה), שהקים את הרשות לקידום מעמד האשה (להלן - רשות מעמד האשה), ופירט את תפקידיה וסמכויותיה.

ב. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון אנשים עם מוגבלות) קובע איסור הפליה כללי ולפיו "אין מפלים אדם עם מוגבלות ואין פוגעים בזכותו לנגישות". החוק אוסר את הפלייתו של אדם עם מוגבלות, וקובע חובות הנגשה נרחבות לאנשים עם מוגבלויות, על מנת לאפשר את מימוש זכויותיהם באופן שוויוני¹⁵. בשנת 2000 הוקמה במשרד המשפטים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות). בחוק שוויון אנשים עם מוגבלות נקבע כי תפקידה של הנציבות לקדם את עקרונות היסוד של החוק ואת השוויון, למנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות ולעודד את השתלבותם והשתתפותם הפעילה בחברה. לצורך ביצוע תפקידיה החוק מקנה לנציבות סמכויות שונות.

ג. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון הזדמנויות בעבודה) מונה קבוצות רבות באוכלוסייה שהפלייתן אסורה בנושאים שונים בתחום דיני העבודה. בעקבות תיקון החוק הוקמה ב-2009 נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (להלן - נציבות שוויון בעבודה), שתפקידה קידום ההכרה בזכויות השוויון בעבודה ומימושו, ולשם כך נקבעו לה כמה תחומי פעילות והוענקו לה סמכויות שונות.

14 יצחק זמיר ומשה שובל, שם, עמ' 183.

15 בעקבות תיקון לחוק שוויון אנשים עם מוגבלות משנת 2005, הוחל חוק זה על מקרים של הפליית אנשים עם מוגבלות באספקת שירותים ומוצרים.

ייחודו המהותי של חוק איסור הפליה נובע מכך שהוא מקיף תחומי שירות נרחבים הרלוונטיים להיבטים האישיים בחייו של אדם, בהם חינוך, רפואה, עניינים כלכליים ובילוי בשעות הפנאי

ד. בעניין זה נודעת חשיבות מיוחדת לחוק יסוד כבוד האדם, אשר הגם שלא עיגן את עקרון השוויון באופן מפורש, הוא גוזרו מן הזכות לכבוד, כפי שצוין בבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (להלן - בג"ץ עמנואל)¹⁶: "הזכות לשוויון הוכרה, כידוע... ככלולה בזכות לכבוד האדם עד כמה שזכות זו קשורה לכבוד האדם בקשר ענייני הדוק".

2. להבדיל מן המשפט הציבורי, במשפט הפרטי אין חובה כללית על אדם לנהוג בשוויון כלפי כל אדם, שכן תחום זה מחייב איזון מתמיד בין האוטונומיה של הפרט וחירותו ובין ערך השוויון. ואולם למרות תחולתו המצומצמת יותר במשפט הפרטי, יש לשוויון תפקיד חשוב בו ומתקיים תהליך מתמשך של הרחבת התחומים שחלה בהם על הפרט חובה לנהוג בשוויון כלפי זולתו¹⁷. בתארו את תהליך החלתן של נורמות שוויוניות במשפט הפרטי, אמר בית המשפט העליון כי "זכות השוויון לא נותרה אך במישור המשפט הציבורי ובתהליך מתמשך חדרה גם אל תוככי המשפט הפרטי" (להלן - פס"ד פרוז'אנסקי)¹⁸.

חוק איסור הפליה חל אפוא על גופים ציבוריים ופרטיים כאחד בקבעו כי "מי שעיסוקו באספקת מוצר או שירות ציבורי או בהפעלת מקום ציבורי, לא יפלה באספקת המוצר או השירות הציבורי, במתן הכניסה למקום הציבורי או במתן שירות במקום הציבורי, מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, גיל, מעמד אישי או הורות". עוד אוסר החוק פרסום מודעה שיש בה משום הפליה אסורה.

הפרת הוראות חוק איסור הפליה, ששר המשפטים מופקד על ביצועו, מהווה גם עבירה פלילית גם עוולה נזיקית, ולפיכך מאפשרת לאדם המופלה לקבל סעד ממוני בגין הפגיעה שחוזה. שרירים דבריו של בית המשפט העליון בפס"ד פרוז'אנסקי: "יחודו של חוק איסור הפליה... אינו ביצירת מושג חדש של שוויון... יחודו הינו בעיצוב הכלים האופרטיביים העומדים לרשותו של נפגע הפליה בבקשו סעד מבית המשפט".

ייחודו המהותי של חוק איסור הפליה נובע מכך שהוא מקיף תחומי שירות נרחבים הרלוונטיים להיבטים האישיים בחייו של אדם, בהם חינוך, רפואה, עניינים כלכליים ובילוי בשעות הפנאי. יוער כי עד כה נתפס החוק בעיני הציבור הרחב ובעיני רשויות אכיפת החוק, כ"חוק המועדונים" בעיקר. לעניין זה רלוונטיים דבריו של פרופ' אמנון רובינשטיין: "בחוק איסור הפליה - חוק חשוב ביותר שלא זכה לתשומת לב ראויה - נקבעה עקרונית חובת אי הפליה מגדרית... זהו חוק ברור נגד הפליה מגדרית... הגיע הזמן שהרשויות - כולל בתי המשפט - יתייחסו לחוק חשוב זה ברצינות הראויה"¹⁹. בית המשפט העליון קבע

16 בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פ"ד סג(2) 398 (2009).

17 משה כהן-אלהי, "החירות והשוויון בראי החוק לאיסור הפליה במוצרים ובשירותים", **עלי משפט** ג, תשס"ג, עמ' 15; ברק מדינה, "איסור הפליה במגזר הפרטי מנקודת מבט של תיאוריה כלכלית", **עלי משפט** ג(1), תשס"ג, עמ' 37.

18 רע"א 8821/09 פרוז'אנסקי נ' חברת לילה טוב הפקות בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 16.11.11).

19 אמנון רובינשטיין, "החופש להסכים: כשאת אומרת כן, למה את מתכוננת?", **הפרקליט** ג(2), תשע"ה, עמ' 261.

גם הוא כי "חוק זה הוא חוק מרכזי במערך חקיקה מורכב ומסועף שתכליתו אחת - קידום השוויון המהותי במדינת ישראל. מטבע הדברים בשל שנותיו הצעירות, טרם זכה חוק זה לדיון מקיף ורציני דיו... משאמרו המחוקקים את דבריהם, חובה על בית המשפט לפעול להגשמת תכלית החקיקה באופן המיטבי"²⁰.

3. עקרון השוויון ואיסור ההפליה במוצרים ובשירותים מצוי גם בכמה חוקים אחרים, בהם חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק זכויות החולה), חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), וחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן - חוק זכויות התלמיד).

4. בדברי המבוא להצעת חוק איסור הפליה ניתן ביטוי להתחייבויות ישראל במישור הבין-לאומי: "מדינת ישראל התחייבה בכמה אמנות בין-לאומיות למגר באמצעות חקיקה כל צורה של הפליה (האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, האמנה בדבר ביעור הפליה גזעית, האמנה בדבר ביטול הפליה נגד נשים לצורותיה). בחקיקה זו יש משום מתן ביטוי במישור המשפט הפנימי להתחייבויותיה של המדינה במישור הבין-לאומי".

יצוין כי האמנה הבין-לאומית בדבר ביעורן של כל צורות ההפליה הגזעית משנת 1966 (להלן - האמנה לביעור הגזענות)²¹ קובעת, בין השאר, כי כל מדינה מתחייבת לערוב לזכותו של כל אדם - בלא הבחנה בין גזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, לשוויון בפני החוק ולהנאה מזכויותיו, לרבות הזכות לגישה לכל מקום או שירות המיועדים לשימוש של הציבור הרחב.

באמנה בדבר ביטול הפליה נגד נשים לצורותיה משנת 1979 (להלן - אמנת ביטול הפליה נגד נשים)²² מתחייבת כל מדינה, בין השאר, לנקוט את האמצעים לביטול ההפליה נגד נשים בתחומי החינוך, הטיפול הרפואי והגישה לשירותי בריאות, ובתחומים אחרים הנוגעים לחיים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים.

20 פס"ד פרוח'אנסקי, עמ' 44.

21 האמנה אושררה, ונכנסה לתוקף בישראל בשנת 1979.

22 האמנה אושררה, ונכנסה לתוקף בישראל בשנת 1991.

ברוב המדינות בעלות חוקה ניתן לעקרון השוויון מעמד נורמטיבי עליון, והוא נכלל בחוקותיהן בלשון מפורשת המגדירה אותו כערך יסוד של המדינה.²³ בישראל, שחוקקה חוקי יסוד אך לא חוקה מלאה, הדין אינו מכיר בזכות חוקתית כללית לשוויון, אלא בזכות לשוויון בהקשרים לזכות החוקתית לכבוד²⁴ והיא טרם נקבעה במפורש באופן עצמאי בחוק יסוד כלשהו. אף על פי כן, עקרון השוויון מעוגן כזכות יסוד שנקבעה בפסיקת בתי המשפט בישראל.²⁵ אשר ליחס שבין כבוד האדם (לפי חוק יסוד כבוד האדם) ובין שוויון, בית המשפט העליון קבע כי כבוד האדם כזכות חוקתית כוללת בחובה את אותם היבטים של השוויון המגשימים את הערכים המונחים שביסוד כבוד האדם, כלומר קשורים אליו בקשר ענייני הדוק.²⁶

- 23 יצחק זמיר ומשה שובל, **השוויון בפני החוק**, משפט וממשל ה'תש"ס, עמ' 167.
- 24 אהרן ברק, **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה**, נבו הוצאה לאור, 2014, עמ' 685.
- 25 שם, עמ' 686.
- 26 בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל** פ"ד סא(1) 619, וכן אהרן ברק, **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה**, נבו הוצאה לאור, 2014, עמ' 689.



הפליה עשויה להיות
ישירה או עקיפה.
הפליה ישירה
מתבטאת ביחס שונה
לפרט בגלל
השתייכותו לאחת
"הקבוצות המוגנות",
הפליה עקיפה אינה
מתייחסת למניעיו של
הגורם המפלה
ולכשרות שיקוליו אלא
לתוצאתם בלבד

מאפייני ההפליה באספקת שירותים ופיתוח הידע בנושא

אפיון מופעי הפליה באספקת מוצרים ושירותים

חתירה תמידית להשגת שוויון מהותי בחברה רב-תרבותית המורכבת מקבוצות אתניות, דתיות, מעמדיות, לשוניות ועוד, היא משימה מאתגרת במיוחד. בספרם²⁷ על החברה בישראל מזהים בה דן הורוביץ ומשה ליסק חמישה שסעים עיקריים המפצלים את החברה הישראלית: (1) יהודי-ערבי; (2) דתי-חילוני; (3) עדתי; (4) מעמדי; (5) אידיאולוגי. הספר מציג גם את המנגנונים לוויסות קונפליקטים שמקורם בשסעים אלה ואת השפעתם על הלכידות החברתית. תהודה לתפיסה זאת נמצאת בדברי נשיא המדינה, מר ראובן ריבלין: "התהליכים הדמוגרפיים המעצבים מחדש את פניה של החברה הישראלית - יצרו למעשה 'סדר ישראלי חדש'. סדר שבו אין עוד רוב ברור, ואין מיעוטים ברורים. סדר שבו החברה הישראלית מורכבת מארבעה מגזרים... ארבעה 'שבטים' מרכזיים [חילונים, חרדים, דתיים לאומיים וערבים], שונים מהותית אלה מאלה, שילכו ויתקרבו זה אל זה בגודלם... חלוקה זאת לארבעת השבטים המרכזיים המרכיבים את החברה הישראלית חושפת מבנה יסודי שלה. מבנה שלעולם לא יהיה בכוחנו או ביכולתנו לטשטש אותו או למחוק אותו"²⁸. עם היסודות ההכרחיים ליצירת שותפות בין חלקי החברה הישראלית מנה הנשיא את ההוגנות ואת השוויון.

הפליה עשויה להיות ישירה או עקיפה. הפליה ישירה מתבטאת ביחס שונה לפרט בגלל השתייכותו לאחת "הקבוצות המוגנות", היינו קבוצות פגיעות מחמת יחס שלילי מתמשך כלפיהן ובעלות היסטוריה של הפליה²⁹; הפליה כזאת מתמקדת בשיקוליו של הגורם המפלה את הפרט. היא עשויה להיות גלויה או מוסווית, אם הגורם המפלה מבקש לטשטש את כוונתו להפלות באמצעות שימוש באמת מידה ניטרלית כביכול³⁰.

הפליה עקיפה אינה מתייחסת למניעיו של הגורם המפלה ולכשרות שיקוליו אלא לתוצאתם בלבד. היא מתמקדת באמות מידה (ניטרליות ככל שיהיו) שמשפיעות הלכה למעשה על קבוצה מוגנת מסוימת ולא על אחרות. ככל שאמות המידה הללו מביאות לידי הדרה שיטתית של חברי קבוצה מוגנת אחת יחסית לקבוצות אחרות,

27 דן הורוביץ ומשה ליסק, **מצוקות באוטופיה - ישראל חברה בעומס יתר**, עם עובד, 1990. על השסעים בחברה הישראלית ראו עוד בדוח מבקר המדינה "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות" (דוח מיוחד, ספטמבר 2016).

28 נאום הנשיא ראובן ריבלין מיוני 2015 בכנס הרצליה.

29 דברי ההסבר לסעיף 3 בחוק איסור הפליה.

30 טליה שטיינר, "שוברים אי שוויון - התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי", **מחקר מדיניות** 97, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003.

השימוש בהן אסור³¹. בית המשפט העליון חזר ואימץ את מבחן התוצאה כאמת מידה לקיומה של הפליה, בקבעו כי "להיעדרה של הכוונה להפלות אין השפעה על קיומה של ההפליה. פגיעה בשוויון (או ההפליה) אינה נבחנת אך על פי מטרתה של הנורמה שלפי הטענה יש בה הפליה. על פי הדין הנוהג בישראל הפגיעה בשוויון (או ההפליה) נבחנת גם בתוצאה (ה-impact) הלא מכוונת המושגת על ידה". בית המשפט העליון התייחס עוד לקביעותיו הקודמות בנושא וציין שבפסיקתו עוברת כחוט השני התפיסה כי "עקרון השוויון צופה פני התוצאה; תהא כוונתו של אדם טהורה וזכה ככל-שתהא, אם התוצאה המתקבלת ממעשהו תוצאה-מפלה היא, יפסל מעשהו כלא-היה... השאלה אינה רק מהו המניע של המחליטים; השאלה הינה גם מהי התוצאה של ההחלטה. ההחלטה היא פסולה, לא רק כאשר המניע הוא לפגוע בשוויון, אלא גם כאשר המניע הוא אחר, אך הלכה למעשה, נפגע השוויון... דין שניסוחו 'נוייטראלי' עשוי להיות מפלה, אם האפקט שלו הוא מפלה"³².

אפיון איכותני של הפליה בשירותים

משרד מבקר המדינה בדק את צורותיה השונות של תופעת ההפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, כפי שהתרחשה בחמש עד עשר השנים האחרונות. הבדיקה הקיפה כ-150 מופעי הפליה אשר אותרו ממקורות שונים, בהם תלונות שהוגשו במשרדי ממשלה, אירועים שתועדו בידי ארגוני מגזר שלישי, תביעות משפטיות ואירועים שהתפרסמו בתקשורת (להלן - מקבץ מופעי ההפליה). תרשים 1 להלן מדגים קטגוריות של הפליה שאותרו, ומעלה כי מקבץ מופעי ההפליה באספקת שירותים ומוצרים הינו מגוון מבחינת הקבוצות המוגנות הנפגעות ממנה.

31 שטיינר, שם, עמ' 18-19.

32 בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, נבו, פסקה 51 (ראו שם גם אזכורי פסיקה קודמים אותם הביא בית המשפט העליון), וכן אהרן ברק, **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה**, נבו הוצאה לאור, 2014, עמ' 694.

תרשים 1: קטגוריות ההפליה



מופעי ההפליה מבוזרים על פני קשת רחבה של שירותים ומקומות ציבוריים, רובם באחריותם של משרדי ממשלה או גופי שלטון אחרים, כפי שמוצג בתרשים 2 להלן.

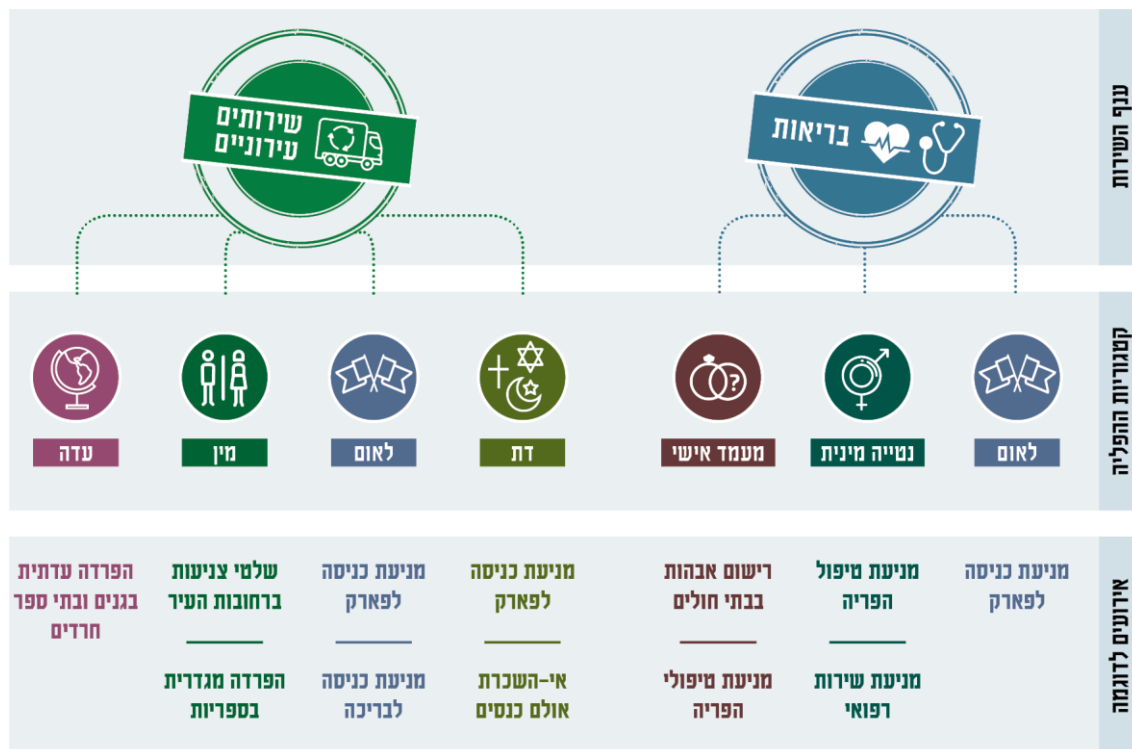
תרשים 2: ענפי השירות של מופעי ההפליה



ריבוי הרבדים של תופעת ההפליה באספקת שירותים ומוצרים ניתן להמחשה באמצעות הדגמה של ענף שירות יחיד. להלן תרשימים המדגימים את מופעי ההפליה בשירותי בריאות ובשירותים עירוניים:

תרשים 3: הפליה בשירותי בריאות

תרשים 4: הפליה בשירותים עירוניים



מקבץ מופעי ההפליה והתרשימים לעיל מראים כי ההפליה נוגעת כמעט לכל האוכלוסייה בשלבים שונים של החיים, והביזור המערכתי שלה נרחב ומקיף כמעט את כל תחומי החיים. לביזור זה השפעה על אופן ההתמודדות עם התופעה: א. מופעי ההפליה פרוסים על פני תחומי האחריות של רבים ממשרדי הממשלה ועל פני ענפי שירות רבים במגזר הפרטי; ב. הביזור מקשה על נקיטת מדיניות ממשלתית אחידה להתמודדות עם התופעה, ומדיניות יעילה ורציפה שתביא לצמצומה.

אפיון כמותי של הפליה באספקת שירותים ומוצרים

אפיון כמותי של הפליה באספקת שירותים ומוצרים מחייב יזום של סקרים שיבחנו את הנושא במגוון תחומים וקבוצות באוכלוסייה, ריכוז מידע על התלונות והפניות שהתקבלו במשרדי הממשלה וניתוחו.

הביקורת העלתה כי במערכת הממשלתית בכללותה אין מתקיימים הליכים או פעולות שיטתיים לאיסוף מידע ולמעקב אחר מופעים של הפליה באספקת שירותים ומוצרים. נמצא כי גם כאשר נעשות פעולות כאלה, הן מוגבלות ומתמקדות בקבוצה מוגנת מסוימת, בענף שירות מסוים ולעיתים אף באזור גאוגרפי מסוים. עוד נמצא כי עיקר הנתונים הכמותיים אינם נאספים אלא בידי גורמים מן המגזר השלישי או לשימוש בהליכים משפטיים, ובמצב הדברים הנוכחי לא ניתן ללמוד מן הנתונים המצומצמים על היקף תופעת ההפליה.

להלן דוגמאות לאיסוף נתונים כמותיים על הפליה:

1. בסקר שנערך בקרב 1,100 נשים, 582 מהן להט"ביות (להט"ב - לסביות, הומאים וטרנסג'נדרים), נמצא כי 15% מהן חוו יחס פוגעני או מעליב מאיש צוות רפואי בשל נטייה מינית או זהות מגדרית (להלן - סקר נשים להט"ביות)³³.
2. ארגון לא-ממשלתי העוסק בקידום שוויון במוסדות חינוך חרדיים בחן ב-2011 את שיעור התלמידות ממוצא אשכנזי מכלל התלמידות ב-20 בתי ספר על-יסודיים חרדיים ברחבי ירושלים באותה שנה. בתי הספר דורגו בארבע רמות, א' (הרמה הגבוהה ביותר) עד ד', המייצגות את רמת הביקוש של בית הספר ואת הערכת איכותו בקהילה החרדית. הארגון מצא כי שיעור התלמידות האשכנזיות ברמה א' היה 75%-80%, ברמה ב' 61%-66%, ברמה ג' 21%-58% וברמה ד' לא היו תלמידות ממוצא אשכנזי כלל.
3. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) עוסקת במדידה והערכה של תחום החינוך בארץ ומספקת תובנות מחקריות למערכת החינוך. ראמ"ה ריכזה נתונים מסקרים שנערכו בקרב תלמידים על היחשפותם לאלימות מילולית בשל צבע עור, מוצא או דת, ועל חוויות של תלמידים בנושא סובלנות כלפי האחר והשונה בחודש שקדם לעריכת הסקר (להלן - סקרי אקלים בית ספרי). בשנת הלימודים ה'תשע"ה, למשל, נשאלו התלמידים אם מישוהו לעג להם בגלל צבע עורם, מוצאם או דתם. בכיתות ה'ל' השיבו בחיוב 34% מן התלמידים יוצאי אתיופיה ו-22% מיוצאי ברית המועצות, לעומת 11% מקרב ילידי הארץ ויוצאי צפון אמריקה. תוצאות דומות התקבלו בכיתות ז'ל'ט'.
4. במחקר "מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל", המתפרסם כמעט מדי שנה, נערך סקר בקרב 700 יהודים ו-700 ערבים בהיבטים שונים של היחסים בין שתי הקבוצות³⁴. מתוצאות הסקר עולה כי בשנים 2012, 2013 ו-2015 על השאלה 'האם נתקלת באופן אישי בהפליה מצד יהודים או מוסדות המדינה בתחום כלשהו (חנניות, מקומות עבודה, מקומות בילוי, תחבורה ציבורית, משטרה, משרדי ממשלה)?' שהופנתה למרואיינים הערבים ענו מחציתם באופן עקבי בחיוב, וכחצי מהמשיבים שנתקלו בהפליה ענו כי נתקלו בהפליה נשנית.

33 ד"ר רות גופן, ד"ר גל וגנר ואורי עייק (MSW), סקר בריאות נשים להטבא"קיות בישראל, מאי 2016.

34 פרופ' סמי סמוחה, לא שוברים את הכלים - מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה ואוניברסיטת חיפה, 2012, 2013 ו-2015, מצויים באינטרנט.



ביסודה של הפליה
על רקע השתייכות
קבוצתית נעוץ ייחוס
מעמד נחות למופלה,
מעמד הנובע ממהותו
הנחותה כביכול,
ומשמעותה השפלה
עמוקה לנפגע

משרד מבקר המדינה מדגיש שהדוגמאות לעיל מדגימות את חשיבות איסופם של נתונים כמותיים על הפליה בידי הגורמים הממשלתיים. בהיעדר הליך שיטתי ונרחב של ייחוס סקרים וריכוז מידע בנושא, נפגעת באופן ממשי היכולת להבין את היקף התופעה ולמקד את הפעולות לצמצומה. המידע הקיים על ההפליה המתרחשת בפועל אינו נאסף באופן עקיב ושיטתי והוא מוגבל לגזרות מצומצמות בלבד של הנושא (ענף, קבוצה מוגנת או אזור גאוגרפי מסוימים). ייתכן שהדוגמאות אינן אלא קצה קרחון ודווקא משום כך הן מדגישות את הצורך בקיום הליך שיטתי ושוטף למעקב אחר הנושא.

השלכות ההפליה באספקת שירותים ומוצרים על הפרט

1. הפליה בקבלת שירותים ומוצרים ציבוריים מעוררת תחושות קשות, בראש ובראשונה באדם שחוזה אותה. הפליה על בסיס השתייכותו של אדם לקבוצה מסוימת נושאת מסר של דחייה כלפי מאפיין הטבוע בזהותו ולפיכך פוגעת בכבודו³⁵; ביסודה של הפליה על רקע השתייכות קבוצתית נעוץ ייחוס מעמד נחות למופלה, מעמד הנובע ממהותו הנחותה כביכול, ומשמעותה השפלה עמוקה לנפגע³⁶. להלן דוגמאות לתחושות אלה כפי שהן משתקפות במקבץ מופעי ההפליה.

א. בתלונה למשרד החינוך, בדבר הפליה על רקע עדתי בקבלת בתו לבית ספר חרדי, כתב תושב ירושלים: "מעבר להיות הנושא מרגיז... יש לזכור שמאחורי הסיפור הזה עומדת ילדה קטנה ונבונה בת 6 שרוצה להרגיש כמו חברותיה לגן ולראות שגם היא נרשמת כמו כולם... ובמקום זה מרגישה שהיא לא רצויה ואותה לא רוצים בבית הספר ולך תסביר לה שהכול בגלל החולצה של אבא שלה".

ב. תושב בית שמש שרשם את בתו לגן ילדים חרדי מעיד כי "קיבלתי תשובה שבינתיים אני בסטטוס של 'בירור' למרות שכבר 3 בנות שלי למדו אצלם בגנים ו-3 פעמים הייתי ב'בירור' - שם מכובס לאפליה גזענית, עדיין לא מספיק ואני נאלץ להיות במתח עוד - בפעם ה-4 פשוט אין גבולות לחוצפה שלהם, וכולי רותח מזעם, והתקשרתי אליהם למשרד ונפתתי בהם".

ג. תלמידה בבית ספר תיכון דתי התלוננה כי מנהל בית ספרה אינו מאפשר לבנות להשתתף במגמת אלקטרוניקה, בנימוק שזה מקצוע לבנים בלבד. לדבריה, "כששאלתי את המנהל למה אני לא יכולה, הוא אמר לי משפט פשוט 'כי את בת'... אז מה בעצם מנהל... מה הוא מלמד אותם? שבנים יותר טובים מבנות יותר חכמים מבנות... מה אני אמורה להרגיש שהמנהל שלי עומד מולי ואומר שאני לא יכולה לגשת למגמה אך ורק בגלל המין שלי?".

ד. בתלונה למשרד החינוך, בדבר הפליה עדתית בקבלה למוסד חינוך חרדי של תושבי שכונה שמוצאם מזרחי, נכתב: "לא ייתכן שכל שנה מחדש

35 פס"ד פרו'אנסקי, עמ' 16.

36 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995), עמ' 132.

נתמודד עם ההפלות הנ"ל, לא ייתכן שכל שנה מחדש משפחות יעברו שבעה מדורי גיהנום, שכל שנה מחדש נזכה לזלזול".

2. השפעה אחרת היא היווצרות חסם אצל הנפגע, המביא אותו להימנע מרכישה או מבקשה של שירות לאחר התנסות בהפליה:

בסקר נשים להט"ביות נשאלו נשים על אמירות פוגעניות מפי אנשי צוות רפואיים. אחת הנשים סיפרה: "בת זוגי לא הייתה אצל גניקולוג מאז גיל 20 כי הרופאה אמרה לה שבגלל שהיא לסבית אין לה צורך לבוא לבדיקות תקופתיות [ולבדיקת] PAP. היא בת 32... היא מאמינה עדיין לרופאה ההיא מגיל 20". ואשה אחרת דיווחה: "שיתפתי רופאת משפחה בכוונתי להיכנס להריון, והיא אמרה שלא תוכל לסייע לי בכך, מפני שלפי אמונתה היא לא יכולה לתת יד להבאת ילד לעולם בקונסטלציה המשפחתית שלי (זוגיות עם אישה)".

3. השפעה אחרת היא גרירת הפגיעה ביכולת הבחירה של המופלה לרעה גם לתחומים אחרים.

א. במקבץ מופעי ההפליה ישנם מקרים של משפחות שהתלוננו על הפליה עדתית בקבלה לבתי ספר חרדיים ובסופו של דבר בחרו לעזוב את עיר מגוריהם, אף על פי שמשרד החינוך הכיר בהפלייתם על ידי המוסד החינוכי.

ב. מתלונות ומפרסומים שונים עולה כי בגבעת זאב יש גני ילדים המתנים את ההרשמה אליהם בהצגת אישור של ועדת אכלוס³⁷. הגם שמדובר בגנים עירוניים, דרישת האישור הוצגה לעתים בטופסי ההרשמה של רשות החינוך המקומית, האחראית לשיבוץ. ילדים שהוריהם לא הציגו אישור כזה שובצו לגנים מרוחקים.

ג. מחקר בנושא השתלבותם של ערבים בני המעמד הבינוני במטרופולינים תל אביב וחיפה, דן במחסור במסגרות חינוך מתאימות לילדים מוסלמים כחסם להשתקעות ארוכת-טווח בהן, ומצא כי רבים מאלה שבחרו להשתקע באזור תל אביב הביעו רצונם להישאר בה בזכות אפשרויות התעסוקה, איכות החיים ורמת השירותים, אך הצביעו על היעדר מסגרות חינוכיות ציבוריות איכותיות ערביות עבור ילדיהם³⁸.

ד. פגיעה בשוויון הגישה לשירותים משפיעה על אפשרויות התעסוקה של אדם. משרד מבקר המדינה עמד על כך כבר בדוח שהתפרסם בשנת 2016³⁹ וציין כי תחבורה ציבורית שאינה מניחה את הדעת ומחסור במעונות יום לילדים מגיל שלוש ומטה ביישובים ערביים הם חסמים לשוק התעסוקה עבור האוכלוסייה הערבית, ומצמצמים את אפשרויות התעסוקה שלה.

37 המדובר בוועדות, בדרך כלל ועדות רבנים, הפועלות בערים חרדיות. ועדות האכלוס מנטרות את שוק הדיור בערים אלה ונטען נגדן כי הן מונעות מאזרחים לרכוש, למכור או להשכיר דירות בשל מוצא או השקפה דתית.

38 פהימה עבאס, **השתלבות המעמד הבינוני הערבי במטרופולינים של תל אביב וחיפה**, חיבור לשם קבלת קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. הוגש לסנט האוניברסיטה העברית בירושלים בדצמבר 2015.

39 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** בנושא "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה".



להפליה בישראל
פנים רבות: היא
מבזרת ונפרסת על
פני מגוון רחב של
שירותים, מוצרים
ומקומות ציבוריים,
במגזר הציבורי ובמגזר
הפרטי, וקבוצות
מוגנות רבות נפגעות
ממנה

אפיון ההפליה באספקת מוצרים ושירותים ובכניסה למקומות ציבוריים בישראל - האיכותני והכמותי - והשלכותיה על הפרט מלמדים כי להפליה בישראל פנים רבות: היא מבזרת ונפרסת על פני מגוון רחב של שירותים, מוצרים ומקומות ציבוריים, במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, וקבוצות מוגנות רבות נפגעות ממנה. בישראל לא קיים מאגר נתונים שאוסף מידע באופן שיטתי על מופעי הפליה במוצרים ובשירותים. הנתונים הכמותיים על ההפליה בשירותים ובמוצרים המתרחשת בארץ מצומצמים, והבדיקות הכמותיות המעטות שקיימות מלמדות כי מופעי ההפליה נפוצים למדי. אנשים שהופלו לרעה ניצבים מול חסמים כבדי משקל שמונעים הגשת תלונות (ראה להלן), הגשת תביעה או מסירת עדות. מכאן שמספר מקרי ההפליה שאירעו בפועל גבוה בהרבה ממספר האירועים המתועדים.

מחקר ופיתוח הידע על הפליה בשירותים ובמוצרים

1. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה השוואתית בנושא פיתוח הידע⁴⁰ על הפליה בשירותים ובמוצרים במדינות מערביות, ומצא כי ברבות מהן קיימים גופים לאומיים המופקדים על נושא זה:

א. הדירקטיבה האירופית מ-2004 בדבר יישום עקרון השוויון בין גברים לנשים באספקת מוצרים ושירותים⁴¹ והדירקטיבה האירופית מ-2000 ליישום עקרון היחס השווה בין בני אדם בלי הפליה על בסיס גזעי או אתני⁴² - שתי תקנות העוסקות בקידום השוויון ומניעת ההפליה בשירותים (להלן - הדירקטיבות האירופיות) - מחייבות את כל המדינות החברות באיחוד האירופי לדאוג לקיומו של גוף לקידום שוויון מגדרי, גזעי ואתני, ניתוח, ניטור ותמיכה בו. הגוף יידרש להיות בעל סמכות לערוך סקרים בנושאי הפליה ולפרסם דוחות והמלצות בכל נושא הקשור להפליה על בסיס מגדרי, גזעי ואתני, ולפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי.

40 פיתוח ידע כולל איסוף נתונים כמותיים ואיכותניים באופן שיטתי, עריכת מחקר, סקרים והדרכות.

41 ראו:

Implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, COUNCIL DIRECTIVE 2004/113/EC, of 13 December 2004- article 12(2).

42 ראו:

Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC, of 29 June 2000, article 13.

מחקר השוואתי רחב היקף בנושא גופים מקדמי שוויון, שבדק 48 גופים כאלה ב-27 ממדינות האיחוד האירופי ובשלוש ממדינות EFTA⁴³ (שווייץ, נורבגיה ואיסלנד)⁴⁴, קבע כי בפועל לרוב המדינות שנבדקו יש לפחות גוף מקדם שוויון אחד שבסמכותו לקיים סקרים ומחקרים, לפרסם דוחות ולהמליץ המלצות בנושאים הקשורים לסוגי ההפליה המנויים בדירקטיבות.

ב. בארצות הברית קיימת נציבות זכויות האזרח והיא ממונה על פרסום מידע בנושאי זכויות האזרח שבאחריותה, העלאת מודעות לנושאים אלה, הגנה על זכויות ואכיפתן, והיא מפרסמת מחקרים ודוחות על מגוון רחב של נושאים בתחום זכויות האזרח, לרבות ממצאים והמלצות לקובעי המדיניות.

מכאן שמדינות המערב מייחסות חשיבות לפיתוח הידע על ההפליה בשירותים ומוצרים, והן מקדמות את הנושא באמצעות הסמכת גופים לאומיים לפיתוח הידע באמצעות לימוד הנושא, טיפול בו והעלאתו לסדר היום הציבורי.

2. משרד מבקר המדינה בדק את סמכויותיהן של נציבות שוויון בעבודה ונציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות (להלן - נציבויות השוויון) ושל רשות מעמד האישה בארץ, בכל הקשור לפיתוח ידע בנושאי שוויון ומניעת הפליה. להלן הפרטים:

א. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה קובע שתחומי פעילותה של נציבות שוויון בעבודה מקיפים בין השאר עריכת מחקר, איסוף מידע וטיפול תודעה ציבורית בנושאים שבאחריותה, באמצעות חינוך, הדרכה והסברה. לצורך ביצוע תפקידיה היא רשאית לדרוש מגוף מבוקר כל מידע המצוי ברשותו ובתחום סמכותו, אם הוא נוגע לתחומי פעולתה ואם הוא דרוש לה לצורך ביצוע תפקידיה. היא מחויבת להגיש דוח פעילות שנתי לשר הכלכלה והתעשייה ולכלול בו מידע כמותי ואיכותני, לרבות מידע על כל הפניות שהגיעו אליה, פילוחים לפי קבוצות מוגנות, לפי מין הפונים ולפי מאפיינים מגדריים בתעסוקה. ניתוחי הנתונים שבדוחות חשובים, שכן הם חושפים את טיב הפניות לנציבות שוויון בעבודה ומגמות של הפליה, אם יש כאלה.

ב. נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות פועלת למניעת הפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות כאזרחים שווי זכויות. לשם השגת מטרות אלו עליה לאסוף נתונים ומידע (לרבות מידע כמותי) ולפרסמם, לארגן כנסים וימי עיון, להפיץ ולערוך חומרי הסברה וספרים, ולזוּם שיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים.

ג. חוק רשות מעמד האישה קובע כי על רשות מעמד האישה לרכז מידע ונתונים בנושא ולזוּם מחקרים בתחומי פעולתה. היא רשאית לדרוש מגוף

43 European Free Trade Association (EFTA) - איגוד הסחר החופשי האירופי של מדינות אירופיות שאינן חברות באיחוד האירופי, אשר הוקם ב-1960. האיגוד מסדיר יחסי סחר חופשי עם האיחוד.

44 ראו:

Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC-SYNTHESIS REPORT, by Margit Ammer, Niall Crowley, Barbara Liegl, Elisabeth Holzleithner, Katrin Wladasch, Kutsal Yesilkagit, October 2010.



אין בישראל גוף
רשמי, או כל גורם
אחר, שנתונה בידיו
הסמכות לפתח ידע
לאומי בנושא ההפליה
באספקת שירותים
ומוצרים. לפיכך גם
אין כל ניטור של
מופעי ההפליה
השונים

מבוקר מידע המצוי בתחום סמכותו, אם הוא נוגע לתחומי פעולתה ודרוש לה לצורך ביצוע תפקידיה.

עולה אפוא כי בתחומי ההפליה אשר המאבק בהם מטופל ומקודם על ידי גוף ייעודי, גוף זה מפעיל סמכויות מסוימות שהוענקו לו לאיסוף נתונים ופיתוח ידע כלל-ארצי על מופעי הפליה המצויים בתחום סמכותו. ואולם אין בישראל גוף רשמי, או כל גורם אחר, שנתונה בידיו הסמכות לפתח ידע לאומי בנושא ההפליה באספקת שירותים ומוצרים. לפיכך גם אין כל ניטור של מופעי ההפליה השונים, אין מאגר נתונים קבוע לקיבוץ שיטתי של מידע על מופעי ההפליה, לא נערך מחקר עקיב של התופעה ואין מתפרסם מידע על היקפה ועל מאפייניה.

בתשובת נציבות שוויון בעבודה למשרד מבקר המדינה מ-27.11.16, נכתב כי היא משתמשת בכלי מחקר כגון סקרים, ומשתפת פעולה עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשם הפקת ממצאים כמותיים על הפליה בשוק העבודה. עוד מסרה כי כלי המחקר שפיתחה מעלים את המודעות הציבורית לתחומי עיסוקה ולקידום העשייה בהם, וכי היא מייחסת חשיבות רבה לקיומו של גורם, בדמותה של הנציבות, אשר יפתח ידע לאומי גם בנושא הפליה באספקת שירותים ומוצרים.

פיתוח הידע במשרדי הממשלה

להלן פרטים על ההליכים שמתקיימים במשרדי החינוך, הבריאות והתחבורה לפיתוח הידע על הפליה בשירותים ובמוצרים. למשרדי הממשלה האלה נקודות מגע רבות מאוד עם האזרחים, ולפיכך עשויים להתגלות בפעילותם השוטפת מקרים מייצגים של הפליה לסוגיה.

משרד החינוך

בבג"ץ עמנואל נקבע כי משרד החינוך מופקד על בתי הספר ואחראי לדרכי התנהלותם, ומכאן שעליו להבטיח קיום מדיניות שוויונית במוסדות החינוך שבאחריותו, לפקח על יישום מדיניות זו כחלק מאחריות הפיקוח הכללית שלו, ולוודא שהיא אכן ממומשת.

לדרישת נציגי הביקורת לקבל מידע ונתונים על תופעות של הפליה במוסדות חינוך שבאחריותו ועל פעולות שננקטו בנושאים אלה, ענה משרד החינוך: "לנו כמשרד החינוך אין יותר מידי פרטים בנושא רוחב חשוב זה". לבקשת נציגי הביקורת לקבל נתונים כמותיים על תלונות בגין הפליה שהתקבלו במשרד החינוך משנת 2012 עד מחצית 2016, השיבה לשכת היועצת המשפטית של משרד החינוך ב-22.6.16: "לצערנו קיימת בעיה לספק נתון מסוג זה".

ב-16.6.16 נמסרו לנציגי הביקורת מאגף פניות ותלונות הציבור וקו פתוח לתלמידים במשרד החינוך נתונים כמותיים חלקיים בדבר תלונות על הפליה, כדלקמן: ב-2012 נרשמו 11 תלונות, ב-2013 - 22 תלונות, ב-2014 - 14 תלונות, ב-2015 - 18 תלונות ובמחצית הראשונה של 2016 נרשמו 6 תלונות. האגף הוסיף לנתונים אלה הסתייגות ולפיה "מדובר בנתונים הקיימים באגף לפניות ותלונות הציבור בלבד. תלונות מתקבלות ישירות גם בלשכות השר, המנכ"לית, מנהלי המחוזות, יחידות המשרד השונות ועוד. לנו אין כל נתונים על תלונות אלה".

לשכת המדען הראשי הפועלת במשרד החינוך אחראית, בין השאר, לסייע בקביעת מדיניות ובקבלת החלטות על בסיס ידע מדעי. היא מוציאה לפועל מחקרים רבים, ובהם פרויקט "מדד הגזענות". בתשובתה מיוני 2016 הודיעה לשכת המדען הראשי למשרד מבקר המדינה כי מטרת הפרויקט היא פיתוח שאלון שיאפשר למחנך של כיתה או להנהלת בית ספר לבחון את עומק התופעה והיקפה ולגזור מכך את דרכי הפעולה החינוכית להתמודדות עמה. היא הוסיפה הסתייגות ולפיה "השימוש במילה 'מדד' עלול להטעות, שכן הכוונה היא שהשאלון יהווה כלי עבודה פנים בית ספרי, שהשימוש בו לא יהיה חובה, וכי בכל מקרה לא ייאגרו נתונים באופן מרכזי על ידי משרד החינוך". גם ראמ"ה, שריכזה כאמור נתונים מסקרי אקלים בית ספרי, הסבירה כי הנתונים שהיא אוספת משמשים את השירות הפסיכולוגי הייעוצי של כל בית ספר לשם בניית תכניות פנימיות או חידוד הדגשים בתכניות קיימות.

הביקורת העלתה אפוא שמשרד החינוך אינו מרכז את התלונות בגין הפליה, אינו מבצע מעקב יזום אחרי מופעי ההפליה במסגרות שבאחריותו ואינו מפתח את הידע בתחום זה. גם כשעסקו בנושא לשכת המדען הראשי וראמ"ה, לא נעשה שימוש בנתונים שנאספו לצורך גזירת מסקנות מעשיות וגיבוש מענה משרדי לתופעה, והנתונים נותרו לשימוש למטרות בית ספריות מצומצמות בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 27.11.16 מסר משרד החינוך כי מלכתחילה לא נועד פרויקט "מדד הגזענות" לסייע בניטור היקפן של תופעות גזענות והפליה, וכי הטיפול במופעי הפליה במערכת החינוך הוא טיפול תגובתי ממוקד ונקודתי. עוד מסר כי עריכת סקרים אינה תהליך מקובל במשרד החינוך, וטרם נבנתה מערכת ממוחשבת לצורך איסוף מידע על מופעי ההפליה, אך תיבחן אפשרות ריכוז של המידע במאגר אחיד, אם כי משיקולי עלות-תועלת ייתכן שדרושה לשם כך רשות ממשלתית מתכללת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח חובתו ואחריותו להבטיח מערכת חינוך שוויונית, ולנוכח הימשכותן של תופעות ההפליה במוסדות חינוך שונים, עליו להרחיב ולקדם את הליכי פיתוחו של הידע על הפליה בנושאים שבאחריותו, ליזום סקרים ומחקרים שיעסקו בהיבטים שונים של הנושא, לרכז ולנתח מידע על תלונות וכל תיעוד אחר בנושא - על מנת לאתר את מוקדי ההפליה הבעייתיים, להוביל טיפול מערכתי בהם ולמלא את חובת הפיקוח החלה עליו.

משרד הבריאות

ב-2013 הוקם במשרד הבריאות "מרכז הידע הארצי" לנושא האי-שוויון, והוא עוסק בצמצום פערים בשירותי הבריאות ופועל לעיצוב מדיניות, קידום צעדים רגולטוריים ופיתוח תמריצים לארגוני הבריאות בתחום קידום השוויון. המרכז משמש בסיס ידע ונועד לאפשר זיהוי וניטור פערים בשירותי בריאות, באופן אחיד ולאורך זמן, בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה הישראלית.

עוד פועל במשרד הבריאות "אגף המידע", השותף בתכנון מערך המידע בתחום הבריאות והקמתו ונועד לסייע למקבלי ההחלטות במערכת הבריאות בקביעת המדיניות. תפקידיו של אגף המידע כוללים ניהול ואיסוף מידע אמין, בקרה שוטפת על המידע, מיפוי, תחקור והפצתו, איתור חריגים ומענה על שאילתות, והוא מפרסם מחקרים מקצועיים בנושאים מגוונים.

חרף קיומם של אגף המידע ומרכז הידע הארצי, גופים המצוידים בכלים מקצועיים המתאימים לאיסוף נתונים ולפיתוח הידע, משרד הבריאות אינו אוסף נתונים על מופעי הפליה בשירותים שבתחומי אחריותו ואינו יוזם פיתוח ידע בנושא. עוד העלתה הביקורת כי תלונות שהתקבלו אצל גורמים שונים במערכת הבריאות לא קובצו במאגר תלונות אחד. במצב זה, לא עלה בידי משרד הבריאות להציג נתונים כמותיים על מספר התלונות בגין הפליה שבתחומי אחריותו.

משרד התחבורה

מחלקת תלונות הציבור במשרד התחבורה מפרסמת מדי שנה נתונים על תלונות המגיעות אליה. המחלקה היא חלק מאגף הביקורת הפנימית ותלונות הציבור (להלן - אגף הביקורת), שגם מנחה את היחידות המקצועיות במשרד התחבורה באופן הטיפול המקצועי בתלונות הציבור. דוח אגף התלונות במשרד התחבורה משנת 2012 מתאר את קשיי האגף להציג נתונים על תלונות הציבור שהתקבלו במשרד התחבורה, לנוכח ריבוי האמצעים הזמינים למתלונן לפנות אל המשרד ולהביע דעה או טרזניה על פעולותיו. עוד הוא מציין את היעדרה של מערכת מידע מרכזית ממוחשבת לטיפול בתלונות הציבור, ואת חוסר האפשרות לקבל תמונה כוללת על התפלגות התלונות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם ב-2016 לא היו בידיו של משרד התחבורה נתונים כמותיים על התלונות בגין הפליה בשירותיו השונים המשרד. בפועל, התלונות התקבלו באופן מבוזר: חלקן הגיעו לאגף הביקורת, חלקן ליחידות המקצועיות השונות וחלקן לרשויות הפועלות באחריות משרד התחבורה. יוער שלחלק מהיחידות המקצועיות יש מערכות מידע נפרדות שאינן מאפשרות כלל קיבוץ מידע ונתונים במערכת אחת.



פיתוח ידע הוא תנאי
הכרחי להגברת
נראותה של תופעת
ההפליה באספקת
שירותים ומוצרים.
פיתוח ידע מקדם את
השוויון באופן פוזיטיבי
מעלה את מודעות
הציבור לסוגי
התנהגות מפלים
ומקדם את החינוך
וההסברה

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כתב אגף הביקורת כי המערכת הממוחשבת שלו לטיפול בתלונות ציבור הוחלפה באוקטובר 2016 במערכת חדשה אשר בשנת 2017 תוטמע בהדרגה ביחידות המשרד הרלוונטיות. הוא הוסיף כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תמשיך לפעול במקביל אליו באמצעות המערכת הנפרדת שלה, אך בין המערכות יפותחו ממשקים ממוחשבים.

בביקורת התברר אפוא שמשרדי החינוך, הבריאות והתחבורה – משרדי ממשלה שהממשק שלהם עם האזרחים רחב – אינם מרכזים נתונים באופן שיטתי וקבוע ואינם דואגים לפיתוח ידע על הפליה בשירותיהם ובמוצריהם. בדוח למיגור הגזענות כבר נכתב כי "בהעדר חובה נורמטיבית, המשרדים אינם אוספים נתונים לגבי תלונות בגין גזענות ואפליה". יוער כי הגם ששר המשפטים ממנה על ביצועו של חוק איסור הפליה, משרד המשפטים לא פעל לאיסוף שיטתי של נתוני תלונות ופניות כלליות ומקצועיות בנושאי הפליה ואי-שוויון.

פיתוח ידע הוא תנאי הכרחי להגברת נראותה של תופעת ההפליה באספקת שירותים ומוצרים. פיתוח ידע שוטף ומתמשך מקדם את השוויון באופן פוזיטיבי – לא רק על דרך מניעת ההפליה; הוא מעודד הנכחה של הנושא והעמקה של השיח הציבורי והתקשורתי בו, מעלה את מודעות הציבור לסוגי התנהגות מפלים ומקדם את החינוך וההסברה. זאת ועוד, פיתוח ידע מקנה למקבלי ההחלטות כלים לגיבוש מדיניות ומאבק בהפליה. לפיכך, בשלב הראשון על כל משרד ממשלה לאסוף נתונים ולרכזם, לערוך מחקרים וסקרים ולפתח ידע בתחום אחריותו, כדי שיהיה אפשר למפות את המקומות שמתקיימת בהם פגיעה מוגברת בקבוצות מוגנות, ועל בסיס מיפוי זה לגבש מדיניות מושכלת ומיטבית למיגור התופעה. בשלב השני על משרד המשפטים להיוועץ בגורמים המקצועיים הרלוונטיים בו וברשויות ציבוריות אחרות באשר לאופן המיטבי לכינון מאגר ידע לאומי בנושא ההפליה, לפעול לכינונו ולפיתוחו השוטף.

פעולותיהם של משרדי הממשלה למיגור תופעות מערכתיות של ההפליה

המסגרת הנורמטיבית לפעולה של הרשות למניעת הפליה

1. בג"ץ ציין בעבר ש"כל רשות בישראל - ובראשן מדינת ישראל, רשויותיה ועובדיה - חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים השונים במדינה" (להלן - בג"ץ קעדאן)⁴⁵. חובה זו אינה מוגבלת לפעולות הישירות שהרשות מבצעת אלא היא מקיפה גם פעולות שגורם שלישי מבצע עבורה, והרשות הממשלתית אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה.

שופט בית המשפט העליון לשעבר יצחק זמיר, בהתייחסו במאמר שכתב לסוגיית ההפליה וההתמודדות עמה, קבע שהמשפט אינו יכול להתגבר בכוחות עצמו על דעות קדומות כלפי קבוצות כמיעוטים דתיים או לאומיים, ולא יכול לבדו למנוע הפלייתן; מיגורה של תופעת ההפליה מחייב, נוסף על מערכת המשפט, שיתוף מגזרים נוספים בחברה בהתמודדות עם הגורמים המזינים את ההפליה. יתר על כן, השוויון אינו אינטרס של הקבוצה המופלית בלבד והמאבק בהפליה צריך להיות אפוא מאבקה של החברה כולה. לשם כך יש להפעיל באופן שיטתי ומאורגן מערכת של חינוך והסברה בגנות ההפליה. חובה זו מוטלת בראש ובראשונה על גופים ממשלתיים וגופים ציבוריים אחרים⁴⁶.

בבג"ץ עמנואל נידונו סמכויות האכיפה של משרד החינוך, לרבות הסמכות לבטל את רישונו של בית הספר. בית המשפט העליון קבע כי חרף היותה סמכות שברשות, "כלל ידוע הוא כי על הרשות להפעיל את סמכותה באופן סביר, ובית-משפט זה קבע בעבר כי 'סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין... אין להשלים עם תהליך הדרגתי של ריפוי הפגם, ועל משרד החינוך לנקוט באמצעים אפקטיביים וחד-משמעיים למיגור האפליה והחזרתו של המוסד לתלם האיזון החוקתי" [הדגשה במקור].

2. בדברי המבוא להצעת חוק איסור הפליה צוין כי החוק הוא ביטוי במישור המשפט הפנימי להתחייבויותיה של ישראל במישור הבין-לאומי מכוח אמנות בין-לאומיות שונות, לרבות ההתחייבות לנקוט אמצעים תחיקתיים כדי לתת תוקף ליכויות שהוכרו באותן האמנות, והתחייבויות אחרות, כמפורט להלן:

45 בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, נד (1) 258 (2000).

46 י. זמיר, "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל", **משפט וממשל** ט, תשס"ו, עמ' 14.

- א. האמנה לביעור הגזענות מחייבת את המדינות החברות בה שלא לנהוג בהפליה גזעית, ולערוב לזכותו של כל אדם לשוויון לפני החוק ולהנאה מזכויותיו האזרחיות, הכלכליות, הסוציאליות והתרבותיות, ולגישה לכל מקום או שירות המיועדים לשימוש של הציבור הרחב, לרבות בתחבורה, מלונות ומקומות בילוי. על מנת להבטיח את מימוש הזכויות הללו התחייבו המדינות להבטיח לכל אדם תרופות יעילות נגד מעשי הפליה גזעית, באמצעות בתי המשפט ומוסדות מדינה מוסמכים אחרים. זאת ועוד, המדינות מחויבות גם לאמץ אמצעים מידיים ויעילים למאבק בהפליה הגזעית, בעיקר בתחומי ההוראה, החינוך והמידע.
- ב. אמנת ביטול ההפליה נגד נשים קובעת כי על המדינות החתומות עליה לנקוט את כל האמצעים המתאימים לביטול הפליה נגד נשים בתחומים רבים, לרבות בתחומי החינוך, הבריאות והתרבות.
- ג. האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, הקובעת שורה ארוכה של זכויות, קובעת גם שחוקי המדינות יאסרו כל הפליה ויבטיחו לכל בני האדם הגנה שווה ויעילה מפניה. המדינות החברות באמנה מתחייבות בה לזמן לאדם שזכויותיו נפגעו אמצעים יעילים למלחמה בתופעה - גם אם הפגיעה נעשתה בסמכות רשמית. אמצעים אלה ייקבעו בידי הרשויות מוסמכות - השיפוטיות, המינהליות או המחוקקות.
- ד. האמנה בדבר זכויות של אנשים עם מוגבלויות קובעת אמות מידה בין-לאומיות לזכויות אזרחיות וחברתיות של אנשים עם מוגבלות, ומחייבת את המדינות לייעד גורם מרכז פנים-ממשלתי לקידום וניטור נושאים הנוגעים ליישומן של זכויות כאלה. עוד היא מחייבת את המדינות לשקול הקמת מנגנון תיאום ממשלתי לקידום פעילויות בתחום זה⁴⁷. בשנת 2012 החליטה ממשלת ישראל, שנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות היא שתהיה גורם המרכז הפנים-ממשלתי ליישום האמנה, לרבות הסעיפים העוסקים באי-הפליה בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, ותפקח על יישומה.

נמצא כי אמנם ניתנו לנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות סמכויות פיקוח ואכיפה, המאפשרות לה לפעול כ"אחראית-על" מול רשויות ציבוריות, אולם לא כן בכל הנוגע למניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים מכוח האמנות האחרות. ההתחייבויות הביצועיות לא נמסרו לשום גוף ביצועי שיפעיל וממילא לא תורגמו לסמכויות ביצוע.

47 האמנה, **Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)**, התקבלה באו"ם בדצמבר 2006 ואושרה בישראל בשנת 2012.



התחייבויותיה
הבין-לאומיות של
ישראל בתחום
מניעתה של הפליה
מקיפות גם
התחייבויות ביצועיות.
התמודדותם של
משרדי המשפטים,
החינוך והבריאות עם
תופעות רחבות היקף
של הפליה מעוררים
ספק אשר לאופן שבו
מקימת ישראל את
התחייבויותיה במישור
הבין-לאומי בתחום

האמור לעיל מלמד שהתחייבויותיה הבין-לאומיות של ישראל בתחום מניעתה של הפליה מקיפות גם התחייבויות ביצועיות, לרבות התחייבות להעמיד סעדים אפקטיביים לנפגעי הפליה ולנקוט אמצעי אכיפה או אמצעים אחרים. אמצעי אכיפה ואמצעים אחרים עליה לנקוט גם על מנת להגן ביעילות על הזכויות שמקנות אותן אמנות בין-לאומיות לקבוצות המוגנות השונות. ואולם התמודדותם של משרדי המשפטים, החינוך והבריאות עם תופעות רחבות היקף של הפליה, כפי שהתברר בביקורת, מעוררים ספק אשר לאופן שבו מקיימת ישראל את התחייבויותיה במישור הבין-לאומי בתחום.

משרד המשפטים - הדרת נשים מן המרחב הציבורי

בינואר 2012, לאחר שרבו דיווחים על תופעות שונות של הפליית נשים ובעיקר הדרתן מן המרחב הציבורי, לעתים בלתי מודעות מילולית ופיזית, מינה היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) צוות משרדי בנושא הדרת נשים. על הצוות הוטל לבחון את ההיבטים המשפטיים של הביטויים העיקריים של התופעה ולגבש המלצות לטיפול בהם, במישור הפלילי ובמישור המינהלי (להלן - צוות הדרת נשים). במרץ 2013 פרסם הצוות את מסקנותיו, והמלצותיו אומצו במלואן בידי היועמ"ש במאי 2013.

היועמ"ש, לצד אימוץ המלצותיו של צוות הדרת נשים, החליט לקדם תיקון לחוק איסור הפליה ויסודו איסור פלילי על הטרדת אדם בדרך של ביזוי או השפלה על רקע גזע, דת, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי וכיוצא באלה, הטרדה שמטרתה למנוע ממנו גישה לשירות ציבורי או שימוש בו או כדי לפגוע בתנאים שיקבל בהם שירות זה. עד אוגוסט 2016 לא הושלמו ההליכים לתיקון החוק.

דוח צוות הדרת נשים עסק בהרחבה בעקרון השוויון ובחוק איסור הפליה, ודן לעומק בחובתה של הרשות הציבורית לפעול באופן אקטיבי למניעת הפליה וקידום השוויון. צוין בו כי "הנחת המוצא הינה כי רשות ציבורית אמונה על קידום זכויות האדם וההגנה עליהן. לפיכך, חובתה הבסיסית היא לא רק להימנע מפגיעה בזכויות הפרט, אלא גם לפעול, הן בתפקידה כגורם מסדיר והן בתפקידה כבעלת סמכויות פיקוח ואכיפה, על מנת להבטיח כי פגיעה כאמור אינה מתרחשת בתחומי פעילותה... על כל אחת מהרשויות הציבוריות הנוגעות בדבר לפעול באופן מהיר, יעיל ונחרץ להפסקתם של ביטויי ההפרדה וההפליה בתחום אחריותה או השפעתה... חובה זו חלה בעצמה זהה על הרשות הציבורית בכובעה הרגולטורי כאשר ההפרדה היא תוצאה של פעולתם של גופים פרטיים הפועלים מכוח זיכיון או רישיון מאת המדינה... על הרשות הציבורית להפעיל את מלוא האמצעים החוקיים העומדים לרשותה כגורם מפקח ומאסדר כדי להביא להפסקתה של כל צורת הפליה".

בעקבות הדוח של צוות הדרת נשים התקבלה במרץ 2014 החלטת ממשלה⁴⁸ שעיקרה מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי. בהחלטה נכתב כי "תופעת הדרת הנשים במרחב הציבורי היא תופעה חמורה המתאפיינת בהפלייתן של נשים באשר הן נשים המחייבת פעולה ממשלתית אקטיבית לביעורה. זאת מאחר שתופעה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון שהוא מעקרונותיה המכוננים של מדינת ישראל, ואף אינה עולה בקנה אחד עם מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל לפעול במגוון אמצעים למניעתה של הפליה מגדרית".

1. צוות הדרת נשים בחן את חוקיותן של שש תופעות של הדרת הנשים מן המרחב הציבורי⁴⁹ המתקיימות בתחומי אחריותם של שישה משרדי ממשלה, ובדק אם יש להפרדה המתקיימת בו בין נשים לגברים הצדקה עניינית הנובעת מאופי השירות הציבורי. במסקנותיו קבע צוות הדרת נשים כי על כל אחד ממשרדי הממשלה שנבדקו לפעול במהירות, ביעילות ובנחרצות להפסקת ביטויי ההפרדה וההפליה בתחום אחריותם או השפעתם, לרבות בתפקידם כמאסדר כשההפרדה היא תולדת פעולתם של גופים פרטיים שהמשרדים מפקחים עליהם. המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) (להלן - המשנה) מופקדת על יישום הדוח של צוות הדרת נשים מינואר 2014.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיתוף הפעולה בין המשרד לשירותי דת ובין משרד המשפטים, שפעלו באופן יזום למיגור תופעות של הפרדה מגדרית בבתי עלמין. הבדיקה העלתה כי המשרד לשירותי דת ערך בבתי העלמין ביקורות, רובן ביקורות פתע, בדק מידית תלונות שהובאו לפניו, והפיץ בהתאם הנחיות לחברה קדישא. משרד המשפטים הציב דרישות בכל הקשור לאיכות הביקורות של המשרד לשירותי דת וקיים בקרה על פעילותו - לשם מיגור הפליה בתחום סמכותו.

מנגד, העלתה הביקורת שהפעולות שנקט משרד המשפטים ביחס למופעים אחרים של הדרת נשים לא היו כה נחרצות, והסתכמו בעיקר בבירורים נקודתיים שנערכו כל אימת שהתקבלה תלונה או התפרסם אירוע ממין העניין בתקשורת. פעולותיו של משרד המשפטים מול משרדי הממשלה הסתכמו רובן בבקשה לבירור התלונות או הפרסומים על הדרת נשים המצויה לכאורה בתחום אחריותם. במקרים אלה הביא משרד המשפטים את אירועי ההפליה לידיעת המשרד הממשלתי הרלוונטי ודרש את תגובתו, אך לא ערך את הבירור בעצמו.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי הטיפול בתופעה הוא באחריותם של משרדי הממשלה השונים, במסגרת תפקידם הרגולטורי מול הגופים שהמשרדים

48 החלטת ממשלה מס' 1526.

49 שש התופעות: הפרדה בין נשים לגברים בבתי העלמין ובבתי ההספד - באחריות המשרד לשירותי דת; הפרדה בטקסים ואירועים ממלכתיים או בחסות המדינה; הפרדה בקופות החולים - באחריות משרד הבריאות; הפרדה בתחבורה הציבורית - באחריות משרד התחבורה; הצבת שילוט רחוב המפנה נשים למדרכות נפרדות ושלטי צניעות - באחריות משרד הפנים והרשויות המקומיות; אי-השמעת נשים בתחנת רדיו "קול ברמה" - באחריות משרד התקשורת.

מפקחים עליהם ובתחומים הנתונים לאסדרתם. משרד המשפטים קובע, מגדיר ומפרש את הנורמה המשפטית בנושא עבור הממשלה ומתפקד כגורם מתכלל בעל ראיית רוחב משפטית, הפועל להכוונת משרדי הממשלה. ואולם הניטור השוטף של מניעת הדרת נשים צריך להיעשות בידי משרדי הממשלה, ולא מתפקידו של משרד המשפטים לפקח על משרדי הממשלה ולהחליפם בתפקידם. נושא הדרת הנשים מטופל במשרד המשפטים "נוסף על תפקיד" וללא תקן ייעודי שהוקצה לכך. במרבית המקרים שבהם העביר את התלונות למשרד הממשלתי הרלוונטי, זה נעשה בשיתוף פעולה מלא וביצירת ממשק עבודה משותף, אך לפעמים ניתן מענה נקודתי בלבד, ולא ניכר רצון המשרד הממשלתי ל"שילוב זרועות" ולמעורבות יוזמת ואקטיבית. אף שרוב ההמלצות של צוות הדרת נשים זכו ליישום מלא, ישנם מופעי הדרת נשים שחוזרים ונשנים וכרוכים במאבק מתמשך ובקושי שטרם נפתר.

יוער כי משרד המשפטים אכן אינו מחליף את המשרדים הממשלתיים בתפקידם הרגולטורי, והם נדרשים לקיים בקורות יוזמות, להפעיל את סמכויותיהם, לפקח ולבצע פעולות אכיפה למיגור התופעה. עם זאת, משרד המשפטים, אשר השר העומד בראשו ממונה על ביצוע חוק איסור הפליה, נדרש להנחות את משרדי הממשלה השונים, להגביר את הפיקוח עליהם כדי לוודא שהפעולות הנדרשות אכן מבוצעות, ולדרוש מהם דיווח שוטף על אופן פעולתם - זאת, מתוקף אחריותו והיותו גורם מתכלל שמוטלת עליו הכוונת משרדי הממשלה השונים, ולאור החלטת הממשלה בנושא מניעתה של הדרת נשים, המחייבת "פעולה ממשלתית אקטיבית".

2. במרץ 2015, לקראת ישיבת ממשלה, דיווח משרד המשפטים על פעולותיו למיגור של הדרת הנשים. בדיווח הודגמו פניות למשרדי הממשלה השונים בעניין.

נמצא כי כשהובאו לידיעת משרד המשפטים מופעי הדרת נשים, הסתכם טיפולו בפנייה למשרד הרלוונטי בבקשה לקבל את תגובתו. במקרים אחרים הוא הרחיב את פעילותו לגופים ציבוריים נוספים בהם התקיימו מקרים של הדרת נשים, כגון צה"ל ומוסדות חרדיים להשכלה גבוהה. אולם בפועל, תופעת הדרת הנשים עדיין מתקיימת.

במכתבה של המשנה לשרת המשפטים ולשרה לשוויון חברתי מ-25.6.2015, היא התריעה כי "בתקופה האחרונה אנו צופים בהתרחבות איטית אך מתמדה של מופעי הדרת הנשים במרחב הציבורי לספירות ולתחומי חיים חדשים ומגוונים... קשה יהיה להתעלם מממדיה של תופעה זו... כמה היא מקיפה וזולגת במהירות מדאיגה לעוד ועוד הקשרים בספירה הציבורית... מקרים אחרונים אלה מהווים רק קצה הקרחון בתופעה שיטתית של הדרת נשים במרחב הציבורי בישראל, המתרחשת פעמים רבות גם בתוך תחומי פעילותה של הממשלה, ובניגוד גמור להחלטת הממשלה שהתקבלה בנושא". המשנה הוסיפה כי "נדרשת מאוד גם התגייסות הממשלה ומעורבות שריה, אשר בכוחם לקבל



במבחן התוצאה, אין
די בפעולות שנקטו
משרד המשפטים
ומשרדי הממשלה
האחרים למיגור הדרת
הנשים. היעדרן של
פעולות מערכתיות
יזומות ויעילות לצד
דלות האמצעים
והסעדים היעילים
למיגור התופעה
וההימנעות מהפעלתן
של סמכויות האכיפה
משקפים התמודדות
רפה ופסיבית של
משרדי הממשלה

החלטות אשר יביאו לצמצום משמעותי בממדי התופעה... אני נתקלת לא אחת בתופעות של הדרת נשים במרחב הציבורי, אשר לעיתים מתרחשות בתחום אחריותו של משרד ממשלתי כזה או אחר, ולעיתים אף בעידודו או בתמיכתו. בחלק מהמקרים נדרשת התגייסות אקטיבית של השר הרלוונטי, על מנת לפעול כנגד תופעה נפסדת זו במכלול תחומי פעילות המשרד".

ממכתבה של המשנה עולה כי במבחן התוצאה, אין די בפעולות שנקטו משרד המשפטים ומשרדי הממשלה האחרים למיגור הדרת הנשים, וכי היכולת לפעול למיגורה באופן יזום תלויה לא אחת בדרג המדיני וברצונם של השרים למעורבות יזומת ופעילה.

הממצאים בסוגיה זו של הדרת נשים מעוררים ספק אם הפעולות שנעשו בתחום זה ענו במלואן על החובה שחלה על הרשויות הממשלתיות, לרבות החובה הנובעת מן ההתחייבויות במישור הבין-לאומי ומהחלטת הממשלה בנושא הדרת נשים. היעדרן של פעולות מערכתיות יזומות ויעילות למניעת הפליה נגד נשים, לצד דלות האמצעים והסעדים היעילים למיגור התופעה וההימנעות מהפעלתן של סמכויות האכיפה הקיימות – כל אלה משקפים התמודדות רפה ופסיבית של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומחייבות נקיטת גישה חדשה.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי הדרת הנשים היא תופעה חמורה אשר מופיעה מתרחבים והולכים, תופעה שמיגורה טעון טיפול ממשלתי עיקש ואקטיבי. הוא הוסיף כי הסמכויות הקונקרטיות למניעת התופעה מוקנות למשרדי הממשלה מול הגורמים המפוקחים בידיהם, וכי ההתנהלות הרפה והפסיבית שתוארה לעיל נובעת בעיקרה מהימנעותן של הרשויות הציבוריות הרלוונטיות להפעיל את סמכויותיהן הקונקרטיות למניעתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי לא נמצא שיזם אכיפה פלילית בנושא, אמצעי הנתון לסמכותו. כמו כן, כמעט שלא נמצאו מקרים שמשרדי הממשלה הפעילו בהם את הסנקציות המינהליות או הפליליות שבסמכותם. עוד יוער שעל משרד המשפטים להחיש את התיקון לחוק איסור הפליה עליו החליט היועמ"ש.

משרד החינוך - הטיפול בהפליה במוסדות חינוך במגזר החרדי

האיסור על הפליה בחינוך מצוי בחוק זכויות התלמיד ובחוק איסור הפליה. עבירה על הוראותיו של איסור ההפליה המצויות בחוקים אלה היא עבירה פלילית. חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, מקנה למשרד החינוך סמכויות פיקוח ואכיפה שונות, לרבות הסמכות לצוות בכתב על סגירת בית ספר שהופר בו איסור ההפליה שבחוק זכויות התלמיד.

1. חובתו של משרד החינוך להפעיל את סמכויות הפיקוח והאכיפה שניתנו לו עמדו במרכזו של בג"ץ עמנואל, אשר קבע כי לנוכח הפגיעה המתמשכת של בית הספר בזכות לשוויון ולנוכח אחריותו של משרד החינוך, "ברי כי היה על המשרד לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותו לצורך מיגור האפליה והשבת מדיניותו של בית הספר למסגרת האיון החוקתית... היה על זה האחרון להפעיל את סמכויותיו ולבטל את רישיונו של בית-הספר תוך מניעת תקצובו".

ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא שיבוץ תלמידות בבתי ספר במגזר החרדי⁵⁰, אשר עלה ממנו חשש לקיומה של הפליה על רקע עדתי בבתי ספר שבפיקוח משרד החינוך. בדוח צוין כי "משרד החינוך לא קיים פעולת פיקוח ממשית אשר היה בה כדי להבטיח הליכי קבלה שוויוניים ולא עשה את הדרוש כדי למנוע אפליה". עוד נכתב בו כי עיקר פעולותיו של משרד החינוך הוא טיפול בתלונות של הורים, כי מדיניותו לא הורחבה לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה בבתי הספר החרדיים שנבדקו, וכי הדבר מצביע על דפוסי פיקוח מוגבלים שספק אם יש בהם כדי להבטיח התנהלות תקינה של מערך הקבלה והרישום לבתי הספר החרדיים.

גם בתחילת שנת הלימודים התשע"ז הגיעו למשרד החינוך תלונות על הפלייתן לרעה של עשרות תלמידות על רקע מוצאן בערים מודיעין עלית, ירושלים וטבריה - בין שבאמצעות אי-קבלתן למוסדות החינוך החרדיים ובין שבאמצעות שיבוץ בכיתות נפרדות בתוך מוסדות החינוך.

משרד החינוך, כחלק מהשינויים שהונהגו בעקבות בג"ץ עמנואל, הקים ועדת ערר שתפקידה בירור טענות על פגמים (לרבות בשל הפליה) בקבלה ובשיבוץ במוסדות חינוך חרדיים. זאת ועוד, בשנת 2013 הוקם במשרד החינוך המחוז החרדי (להלן - המחוז החרדי), שפרסם הנחיות להליכי קבלה ורישום למוסדות החינוך החרדי, אשר יאפשרו לכל מי שחש נפגע, לרבות בשל הפליה, לפנות למשרד החינוך לבירור העניין. משנת 2016 הנחיות אלו חלות על מוסדות חינוך חרדיים בכל שלבי החינוך - קדם-יסודיים, יסודיים ועל-יסודיים. הליך הבירור במחוז החרדי קובע כי משמוצה בירורה של פנייה רלוונטית, לרבות הידברות של המפקח על בית הספר עם המשפחה, נציגי המוסד החינוכי והרשות המקומית, וככל שלא הושגו הסכמות על שיבוץ התלמיד, יובאו הדברים לדיון לפני ועדת הערר של המחוז החרדי, והיא שתחליט בדבר, לאחר מתן זכות טיעון מלאה לכל הצדדים הרלוונטיים.

הליך הבירור במחוז החרדי לא סייע מספיק להסרת החסמים המונעים מאנשים לפנות אליה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הליך בירור מקביל להליך במחוז החרדי לא הוחל על מוסדות חינוך שאינם חרדיים ולא על מקרי הפליה שלא במסגרת קבלה ושיבוץ למוסד החינוכי (מקרי הפליה במהלך שנת הלימודים). התלונות שמתקבלות שלא במחוז החרדי מתבררות ככל תלונה אחרת, לא באמצעות הכלים והסמכויות הנתונים למפקחים במחוז החרדי. פסיקתו של בית המשפט העליון בבג"ץ עמנואל בדבר חובות הפיקוח ואכיפתו של עקרון השוויון, מחייבת את משרד החינוך לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו לצורך מיגור ההפליה, על כל מופעיה ובכל מוסדות החינוך שבפיקוחו. לפיכך, על משרד החינוך להחיל הליך בירור שיקיף את כל מוסדות החינוך ואת כל סוגי ההפליה.

2. מ-2013 עד יוני 2016 הוגשו לוועדת הערר יותר מ-400 בקשות. חלק נכבד מהן לא הגיע לדיון רשמי בוועדת הערר: ב-2013 התקבלו 123 בקשות וכ-44% מהן לא הגיעו לדיון בוועדת הערר. ב-2015 התקבלו 75 בקשות ביחס לשנת הלימודים ה'תשע"ה וכ-65% מהן נסגרו ללא דיון בוועדת הערר. הבדיקה העלתה כי רוב הבקשות שהגיעו בסופו של דבר לוועדת הערר התקבלו - ב-2015, למשל, התקבלו 20 עררים ונדחו שניים בלבד.

מן הנתונים לעיל עולה כי שיעורן השנתי הממוצע של הבקשות לוועדת ערר היה קטן מעשירית האחוז ממספר התלמידים במוסדות החינוך החרדיים⁵¹. עוד עלה כי מספר הבקשות הנדונות בסופו של דבר בוועדת הערר קטן יחסית למספר התלונות המוגשות, ואילו מספר העררים המתקבלים גבוה יחסית למספר הבקשות שנידונו. במצב זה קיים חשש שהבירור הראשוני הממושך מנפה את רוב הבקשות, ובפועל מצמצם את המקרים שוועדת הערר מכריעה בהם למקרים מובהקים בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הליך הבירור במחוז החרדי לא סייע מספיק להסרת החסמים המונעים מאנשים לפנות אליה.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי הליך הבירור במחוז החרדי הוא מנגנון משוכלל, וכי הבירור הראשוני מבטיח כי מקרים שיש בהם חשד להפליה יידונו בוועדת הערר. לעתים הבירור הראשוני מוביל לקבלת התלמיד למוסד החינוכי בלי שתידרש בחינה נוספת של ועדת הערר, ומנגנון הבדיקה אינו מסתמך על עמדת המפקח בלבד.

הימשכותם של
ההליכים וחוסר
הוודאות שהתלמיד
שרוי בו עשויים לא
אחת לעורר במתלונן
תחושה שיותר
משהמשרד מבקש
לסייע לו בהקדם
האפשרי, הוא מעדיף
להימנע מעימות עם
המוסד החינוכי

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח הטענות על התארכות הבירור הראשוני והעדויות הנשנות מדי שנה על תלמידים שהבירור בעניינם התארך והם לא החלו את לימודיהם בפתחת שנת הלימודים, עליו למצוא דרכים לאזן בין מיצוי של הבירור הראשוני ובין הכרעה בבקשה בפרק זמן סביר. מעבר לצורך שכל תלמיד יתחיל את שנת הלימודים במועדה, הימשכותם של ההליכים וחוסר הוודאות שהתלמיד שרוי בו עשויים לא אחת לעורר במתלונן תחושה שיותר משהמשרד מבקש לסייע לו בהקדם האפשרי, הוא מעדיף להימנע מעימות עם המוסד החינוכי.

3. מ-2011 עד יוני 2016 היו שלושה מקרים שהופעלו בהם נגד מוסדות חינוך חרדיים סנקציות מינהליות בצורת מניעת תקצוב או סגירה.

משרד החינוך כתב בתשובתו כי הוא נוהג לעצור תקצוב למוסד אשר מפלה בשיבוץ תלמידים, ולקיים שימוע למנהל המוסד או למורה בו. כלים אלה מביאים בדרך כלל לידי קליטת התלמידים המופלים ולידי הפסקת ההפליה. במקרים קיצוניים מופסקת העסקתו של עובד הוראה או נסגר מוסד חינוך שנהג בגזענות או בהפליה. עוד כתב משרד החינוך כי הפעלת סנקציות, לרבות פליליות, תלויה בתשתית עובדתית וכפופה לסמכויות המצויות בידיו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי על פי הנתונים המובאים לעיל, הוא ממעט מאוד בהפעלת סנקציות מינהליות, לאחר דיון בוועדת הערר שהסתיים בהכרעה נגד המוסד החינוכי ורק לאחר הליכים מתמשכים נוספים⁵².

4. נמצאו מקרים שההפליה לא הסתיימה בהם עם קבלת התלמיד למוסד החינוכי אלא הוסיפה להתקיים גם לאחר מכן. במקרה שאירע בצפון הארץ ב-2014, למשל, שני אחים שלא התקבלו למוסדות חינוך חרדיים נותרו בביתם חודשים לאחר פתיחת שנת הלימודים, ובמהלכם חוו התנכלויות פומביות מגורמים בבית הספר ובקהילתם. ההתנכלויות נמשכו גם לאחר שמוסדות החינוך קלטו את התלמידים וגם לאחר שמשרד החינוך התריע שיבטל את רישיונם ויוציא נגדם צווי סגירה.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי הפיקוח על קליטת תלמיד במחוז החרדי נעשה במקרה שמשרד החינוך קבע כי בית הספר נהג בעניינו באופן מפלה. כן נמסר כי מסכת לחצים חברתית מחוץ לכותלי המוסד מניעה לעתים משפחה לעזוב את מקום מגוריה, ואין למשרד החינוך סמכות או כלים להשפיע על אירועים שאינם נוגעים למוסד החינוך, או לחקור אותם. כשאין שיתוף פעולה מצד ההורים, אי אפשר לנקוט אמצעים אם חסרים נתונים או ראיות מספיקות.

52 הליכים אלה כוללים הליך שימוע למנהל ו/או לבעלי המוסד, שימוע המלווה בהתערבות רבות הנמסרות לפניו, במהלכו ואחריו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שעליו לקיים מעקב אחר קליטת התלמידים - לא רק במקרים שוועדת הערר קבעה בהם כי בית הספר נהג באופן מפלה, שאם לא כן, לא יזוהו התלמידים אשר חוו הפליה אף כי לא נקבע שהופלו בשיבוץ ובקבלה למוסד חינוכי.

מהאמור לעיל עולה כי משרד החינוך אמנם החל להפעיל סמכויות פיקוח ואכיפה במחוז החרדי, אך עד כה תוצאותיו מוגבלות. ספק אם הפעולות שהמשרד נוקט כיום למיגור התופעה הן אפקטיביות, וספק אם יש בהן כדי לתת מענה מספק ונאות, כמתחייב מהוראות הדין ומהתחייבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל.

בתשובת משרד החינוך נכתב כי במסגרת הטיפול בהפליה הוא שם דגש בתהליך הקבלה והשיבוץ, וכי באמצעים שעומדים לרשותו לטיפול בתופעה נעשה שימוש מידתי. כן מסר כי הוא בוחן הקמת ועדה שתדון בפניות שנוגעות להפליה, שתבחן את התאמתם של מנגנונים קיימים ותגבש כלי ממוחשב שישקף את הטיפול בתלונות. משרד החינוך בוחן את אפשרות נקיטתם של אמצעים נוספים, לרבות פליליים, וגיבוש מנגנון בקרה לבחינת מופעי ההפליה במוסדות החינוך ולא במסגרת הרישום והקבלה אליהם.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על משרד החינוך לבחון בהקדם את התאמת המנגנונים הקיימים להתמודדות ממשית עם תופעת ההפליה. עליו לגבש מענה מקיף ואפקטיבי לטיפול כולל בהפליה במערכת החינוך, ולבחון את הדרכים להשגת אכיפה יעילה, תוך שימוש נרחב יותר בסנקציות מינהליות, ובמקרה הצורך אף פנייה לאמצעים פליליים. במסגרת זו עליו לפעול בשיתוף עם הרשויות המקומיות ועם גורמי האכיפה, ולהתחשב בהיקף ובמגוון של מופעי ההפליה המתגלים במערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית. כן עליו לפתח אמצעי פיקוח ובקרה כדי להעריך את יעילות פעולותיו.

משרד הבריאות - הפרדת יולדות

בשנים האחרונות אנו נחשפים בתקשורת לעדויות על הפרדת נשים במחלקות היולדות בבתי החולים ברחבי הארץ, בעיקר הפרדת יולדות ערביות מיהודיות (להלן - הפרדת יולדות). הפרסומים על הפרדת יולדות, שהחלו עוד בשנת 2006, נדונו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בפברואר 2012 (להלן - הישיבה הראשונה). בדיון שללו נציגי בתי החולים ומשרד הבריאות את קיומה של מדיניות



הדוח של צוות הדרת
נשים קבע כי "אחד
מתפקידיה המכריעים
של הנורמה החוקתית
בדבר שוויון הוא
לנסות ולמגר תופעות
חברתיות מפלות
ולשרש את העוול
ביסודן ולא לשאול
את פי המופלה האם
הפלייתו רצויה בעיניו"

הפרדה מכוונת או מדיניות תומכת הפרדה⁵³. ואולם באפריל 2016 חודשו ביתר שאת הפרסומים בנושא, ופורסמו כמה תחקירים עיתונאיים על התופעה.

בדוח למיגור הגזענות נכתב בנושא זה כי "באפריל 2016, נחשפה פרקטיקה של הפרדת יולדות בכמה בתי-חולים. כמה נשים יוצאות אתיופיה שיתפו את כותבי הדוח בסיפורן האישי וסיפרו, כי חוו על בשרן חוויה משפילה כאשר שכנתן לחדר בבית היולדות ביקשה העברה עקב צבע עורן".

המסגרת הנורמטיבית לסוגיית הפרדת יולדות

חוק זכויות החולה אוסר על מטפל או על מוסד רפואי להפלות בין מטופלים מטעמי דת, גזע, מין, לאום, ארץ מוצא, נטייה מינית, גיל או מכל טעם אחר, וקובע כי הפרת האיסור היא עבירה פלילית ויראו בה גם עוולה אזרחית לפי חוק איסור הפליה. חוק ביטוח בריאות מחייב את קופות החולים לפעול ללא הפליה, בין בעצמן בין באמצעות נותני השירותים, ומעניק למנכ"ל משרד הבריאות ולשר הבריאות סמכויות לנקוט אמצעים נגד קופות חולים המפרות את הוראות החוק.

ב-1954 דחה בית המשפט האמריקני את דוקטרינת "נפרד אבל שווה", ובכך הוכרה ההפרדה כסוג של הפליה⁵⁴. גם בישראל קבע בג"ץ⁵⁵ כי "מדיניות של 'נפרד אבל שווה' (separate but equal) הינה מעצם טבעה בלתי שווה (inherently unequal). ביסוד גישה זו מונחת התפיסה כי הפרדה משדרת עלבון כלפי קבוצת מיעוט המוצאת מן הכלל, מחדדת את השוני בינה לבין האחרים, ומקבעת תחושות של נחיתות חברתית"⁵⁶. בבג"ץ עמנואל קבעו השופטים כי "מדיניות של 'הפרדה שוויונית' לא תוכל לחפות על אפליה פסולה במקום בו היא מתקיימת".

הדוח של צוות הדרת נשים התייחס להפרדה מגדרית כביטוי של הפליה, וקבע כי "שוררת חשדנות ביחס להסדרי הפרדה שביסודם מאפיין קבוצתי חשוד כמו גזע או מין. ההנחה היא שהפרדה כזו אינה ניתנת להצדקה מכוח שונות רלוונטית כלשהי, אלא מהווה פעולה פסולה מצדו של הגורם החברתי החזק יותר, המבקש לשמר את מעמדו העדיף באמצעות היבדלות כפויה". אשר להצדקה שמשמיעים המצדדים בהפרדה, בטענה שאין מדובר בהפרדה כפויה אלא בהפרדה מרצון, קבע הדוח של צוות הדרת נשים כי "עצם הניסיון לייחס רצון קולקטיבי לקבוצה, אך בשל מאפיין כגון אמונה דתית מבטא עמדה מפלה ופסולה... העובדה כי יש מי שרוצה, תומך, מצדיק או מקבל הסדר מסוים, אינה שוללת כשלעצמה את היתכנותה של הפליה או אי צדק אחר... אחד מתפקידיה המכריעים של הנורמה החוקתית בדבר שוויון הוא לנסות ולמגר תופעות חברתיות מפלות ולשרש את העוול ביסודן ולא לשאול את פי המופלה האם הפלייתו רצויה בעיניו".

53 פרטוקול 658 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מ-27.2.2012.

54 מקרה בראון: *Brown v. Board of Education of Topeka* 347 U.S. 483 (1954) WARREN, C.J., Opinion of the Court, pg 495.

55 בג"ץ קעדאן; דבע (ארצי) 3-25/ ועד אנשי צוות דיילי אוויר נ' חוין, ד 365 (1973).

56 בג"ץ קעדאן, עמ' 279.

טיפול מערכת הבריאות בהפרדת יולדות

1. באפריל 2016 דנה ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא הפרדת יולדות (להלן - הישיבה השנייה). בין הדוברים היו נציגי הנהלה בכירים של בתי החולים ומערכת הבריאות ואנשי סגל רפואי. אף שרוב הדוברים הסכימו כי באופן כללי בחברה הישראלית קיימות תופעות של גזענות, הדיון חשף פערים עמוקים בעמדות הדוברים בנוגע לביטויי הגזענות וההפליה בבתי החולים ובמערכת הבריאות. מצד אחד הנציגים הבכירים של בתי החולים לא מצאו פסול במקרי הפרדת היולדות שהוצגו בישיבה. מנגד הובאו עדויות של אנשי סגל רפואי מהן עולה תמונה של פרקטיקה בשטח בה מתקיימת הפרדת יולדות ברורה שמוטמעת בעבודה השוטפת של הצוותים הרפואיים.

בדיון נתגלו פערים עמוקים גם בתפיסות היקפה של תופעת הפרדת היולדות ולשאלה האם ניתן לייחס לה גזענות או הפליה. חלק ממשתתפי הישיבה טענו כי לא רק בקשות היולדות להפרדה הן גזעניות אלא מפלות וגזעניות הן גם פעולות הצוותים הרפואיים במחלקות - אם משום שהן יישום של מדיניות הפרדה בלתי רשמית, ואם בגלל נכונותם של בתי החולים להיעתר לבקשות הפרדה של יולדות. מנגד, רוב נציגי מערכת הבריאות סברו כי אין לראות באירועים אלה ביטויי גזענות או הפליה. במהלך הישיבה הבהירה נציגת משרד הבריאות כי "אנחנו לא חושבים שצריך להוציא חוזר [בנושא]. אנחנו חושבים שיש חוק במדינת ישראל וכולם צריכים לעמוד בפני החוק הזה ובפני כללי האתיקה"⁵⁷.

נמצא כי למרות הפרסומים בתקשורת והעדויות שנשמעו בישיבה השנייה בכנסת, משרד הבריאות לא ערך בירור עובדתי של תופעת הפרדת היולדות: למרות זמינותם של הנתונים הדרושים במערכות המחשוב של בתי החולים, הוא לא בחן את היקף התופעה ולא ערך ביקורות בבתי החולים ברחבי הארץ, למעט ביקורת חד-פעמית בבית חולים בירושלים.

2. במרץ 2016 פנה ארגון לא-ממשלתי במכתב למנכ"ל משרד הבריאות בעניין הגזענות במערכת הרפואה. בין השאר נילונה במכתב הפרדת יולדות "על בסיס אתני" והועלתה הדרישה שמשרד הבריאות יפעל למניעת תופעות הגזענות שהוזכרו. באוגוסט 2016 השיב משרד הבריאות לאותו ארגון לא-ממשלתי כי "לאור העובדה כי מדובר באירועים שאירעו בשנת 2015, אין כרגע מקום לבחון אותם פרטנית". באותו חודש פנה הארגון למשרד הבריאות שוב, בתגובה לתשובה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי תלונת הארגון הלא-ממשלתי נגעה בסוגיה ותיקה, המוכרת למשרד הבריאות עוד משנת 2006 ועל כן הייתה בהחלט רלוונטית במועד קבלת התלונה, והחלטתו שלא לבדוק את הטענות שהועלו במכתב אינה סבירה.

3. משרד הבריאות דיווח לצוות למיגור הגזענות כי בעקבות הפרסומים על הפרדת יולדות באפריל 2016 התקיים "דיון אצל מנכ"ל המשרד עם מנהלי בתי החולים בנושא, והובהרה לכולם עמדת המשרד והחוק, שאין לאפשר הפרדה בין יולדות". עוד דיווח כי באפריל 2016 ערך צוות מאגף רפואה כללית שבמשרד הבריאות ביקורת פתע בבית חולים בירושלים. הוא בדק את פיזור היולדות בחדרים, תשאל עובדות ויולדות, "ולא נמצאו עדויות להפרדה - מכוונת או בכלל. יחד עם זאת נאמר על ידי הצוות כי הם משתדלים להיענות לצרכים ובקשות ייחודיות של יולדות... לא נבדקה בבקרה זו קיומה של הפרדה בין נשים יהודיות ממוצאים שונים".

בדיון של מנכ"ל משרד הבריאות ומנהלי בתי החולים, באפריל 2016, הציג המנכ"ל את עמדת משרדו, האוסרת הפרדת יולדות. מנהלי בתי החולים טענו שאין מדיניות מוכתבת של הפרדה על רקע לאום או דת, אך הגישה המקובלת היא שיש לבוא לקראת המטופלות ולשפר את "חוויית היולדת", לרבות היענות לבקשות הפרדה בין ערביות ליהודיות ובין חילוניות לחרדיות, בגלל "ייחודיות קבוצת היולדות מבחינת תחרות תמריצים כספיים של המדינה".

מן האמור לעיל עולה שעמדות משרד הבריאות ושל חלק ממנהלי בתי החולים מעידות על פער בין המדיניות המוצהרת בכל מה שנוגע להפרדת יולדות ובין המצב בפועל. במבחן המעשה, מערכת הבריאות אינה מתנגדת לנורמת "נפרד אך שווה" במחלקות היולדות ואינה נאבקת בה, בניגוד לפסיקת בג"ץ ולעמדת משרד המשפטים והיועמ"ש כפי שעלתה בסוגיית הדרתן של נשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי כרשות ציבורית מוטלת עליו החובה להבטיח לכלל האוכלוסייה בישראל שוויון באספקתם של שירותי הבריאות. חובה זו מקיפה גם שירותי בריאות המסופקים בבתי חולים ובקופות חולים. הפרדת יולדות מטעמים שאינם רפואיים אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון, גם אם תכליתה היחידה של ההפרדה היא ריצוי יולדת או "התחשבות בשיקולים תרבותיים".

4. משרד מבקר המדינה ביקש ממשרד הבריאות הסברים לאופן הטיפול בתלונות על הפרדת יולדות ונתונים על היקף התופעה ופעולות האכיפה שנקט משרד הבריאות. בנובמבר 2016 השיב מינהל הרפואה במשרד הבריאות כי לא קיבל "כל תלונה ישירה בנושא... מאחר ואין תלונות, גם אין לנו נתונים. מבחינתנו זו אינה תופעה".

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי הוא פעל בנחרצות נגד התופעה הנטענת של הפרדת נשים במחלקת יולדות, וכי התשובה שקיבל ממשרד הבריאות



במהלך השנים לא
בחן משרד הבריאות
את היקף התופעה
בבתי החולים, לא
ערך בהם ביקורות,
לא פיקח על ביצוע
הנחיותיו ולא וידא את
אכיפתן. מדיניותם של
משרדי הממשלה
כלפי ביטויים של
גזענות והפליה היא
פסיבית בעיקרה וכי
לא ננקטת פעילות
יזומה לאיתור מוקדי
גזענות ולמאבק בה

תואמת לחלוטין לתשובה שהתקבלה במשרד מבקר המדינה לפיה "מאחר ואין תלונות, גם אין לנו נתונים. מבחינתנו זו אינה תופעה".

במהלך הביקורת ביקשו נציגים של משרד מבקר המדינה ממשרד המשפטים פרטים על פעילותו בסוגיית הפרדתן של יולדות. הפעולה היחידה שמשרד המשפטים הרחיב בה היא תשובה של פרקליטות המדינה מאוגוסט 2016 לפנייתו של חבר כנסת, לפתוח בחקירה פלילית בגין הפליה אסורה של יולדות באחד מבתי החולים. הפרקליטות לא מצאה לנכון לפתוח בחקירה פלילית בעניין, בין השאר כי "תופעת ההפרדה בין יולדות, ככל שאכן קיימת, עלולה להיות פסולה אולם לא כל הפרדה... מעידה בהכרח על הפליה... ככל שההפרדה הנטענת מפרה נוהל משרד ממשלתי, אין בהפרת נוהל לכשעצמה להוות עבירה פלילית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו לנקוט עמדה תקיפה ולהתאים את פעולותיו כך שתתיישבנה עם העמדות שהציג בדוח צוות הדרת נשים. עליו לפעול בשיתוף עם משרד הבריאות, כפי שפעל עם המשרד לענייני דתות, ולוודא שהוא מפעיל את סמכויותיו נגד גילויים של הפרדה אתנית או גזעית במחלקות היולדות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי לנוכח העדויות הנשמעות מזה כמה שנים על הפרדת יולדות, אין הוא יכול לצאת ידי חובתו בקביעה שאין תופעה כזו רק בגלל היעדרן של תלונות פורמליות בנושא. משרד הבריאות מודע לקיומן של טענות מתמשכות על הפליה בנושא המצוי בתחום אחריות, ועל כן עליו לנקוט יזומה ולבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך טיפול ממוקד בבעיה.

5. הביקורת העלתה כי במהלך השנים שחלפו מאז הישיבה הראשונה בכנסת בנושא הפרדת יולדות, ב-2012, ועד למועד סיום הביקורת, וחרף הטענות שנשמעו על קיומה של פרקטיקה זאת בבתי החולים, לא בחן משרד הבריאות את היקף התופעה בבתי החולים ברחבי הארץ, לא ערך בהם ביקורות סדורות, לא פיקח על ביצוע הנחיותיו בנושא בשטח ולא וידא את אכיפתן.

היעדר מעקב אחר התופעה עולה בקנה אחד עם קביעתו של הצוות למיגור הגזענות, כי מדיניותם של משרדי הממשלה כלפי ביטויים של גזענות והפליה היא פסיבית בעיקרה וכי לא ננקטת פעילות יזומה לאיתור מוקדי גזענות ולמאבק בה.

בתשובתו כתב משרד הבריאות כי הוא רואה בהפרדת יולדות תופעה פסולה ואינו מקבל את דוקטרינת "נפרד אבל שווה". עוד נכתב כי מנכ"ל משרד הבריאות מבקש לבחון מחדש את היקף התופעה ואת אופייה, ולפתח בנושא כלי מדיניות, הנחיות, בקרה והכשרה. המשרד סבור כי יש להתייחס לסוגיית הפרדתן של יולדות, ולביטויים אחרים של הפליה, כאל חלק ממכלול הטעון התייחסות מובנית הכוללת צעדי בקרה, מדידה והכשרה. עם זאת החליט

המשרד שלא לפרסם הנחיה או חוזר מנכ"ל על איסור הפליה ובמקום זאת החליט להסתפק בפרסום איגרת מנכ"ל, שיודגש בה כי משרד הבריאות לא יגלה כל סובלנות כלפי גילויי הפליה. עוד נכתב כי "לאיגרת אין כוח רגולטורי אלא זאת אמירה למערכת", וזאת מין הטעם שממילא החוק אוסר הפליה "כך שאין למעשה מקום לחוזר האומר שיש לכבד את החוק".

יש לראות בחיוב את נכונותו של משרד הבריאות לבחון מחדש את היקף התופעה ואת אופייה, ולפתח כלי מדיניות, בקרה והכשרה לנושא. עם זאת יוער כי, כפי שהצהיר המשרד עצמו, "לאיגרת אין כוח רגולטורי אלא זאת אמירה למערכת", ואי-קיומה אינו נושא השלכות מינהליות או משמעתיות למוסד או לצוות הרפואי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה שצעדי אכיפה וסנקציות מינהליות הם בבחינת רובד נוסף במאבק בתופעת ההפליה, והם משלימים אמצעים אחרים כמו אכיפה פלילית וחינוך. לכן על משרד הבריאות לנקוט צעדים אלה כלפי מפרי הנורמה האוסרת הפליה, וכעבור זמן לשוב ולבחון את יעילות צעדיו ולבדוק את הצורך בנקיטת אמצעים נוספים.

עוד נכתב בתשובת משרד הבריאות כי קיבל כמה החלטות שביצוען בנושא גזענות והפרדת יולדות, שהיו אמורות להסתיים עד אוגוסט 2016, בהן ההחלטה כי הנושא יוטמע כמדד במסגרת הבקורות השוטפות, אולם נכון לדצמבר 2016 הגורם האמון על הבקורות במשרד עדיין "נמצא בשלבי דיון בבחינת הדרכים לבדיקת הפרדת יולדות במסגרת בקורות הרישוי של בתי החולים ו/או במסגרת בקורות פתע". עוד הוחלט כי תבחן האפשרות להכללת מניעת גילוי תופעות או ביטויי גזענות במדד איכות שירות בבתי החולים, אולם משרד הבריאות מסר כי "הנושא נבחן והוחלט לא לעשות כך".

בחודשים שלאחר מכן הקים מינהל רפואה במשרד הבריאות צוות חשיבה בנושא הפרדת יולדות, ובו נציגים מבתי חולים. הצוות קיים שתי פגישות ובאוקטובר 2016 העביר את המלצותיו, ובהן: (1) כינון הכשרה מתאימה לצוותים בנושא הפליה; (2) הקפדה על יישום הנוהל המסדיר את שעות הביקור בבית החולים. בדצמבר 2016 מנכ"ל משרד הבריאות מינה "ועדה מתכללת בנושא גזענות, הפליה והדרה במערכת הבריאות" שבין תפקידיה למפות וללמוד את הנושא ולהציע דרכי התמודדות עם התופעה.

על משרד הבריאות לפעול בלא דיחוי לביצוע ההחלטות האמורות אשר עד ינואר 2017 טרם בוצעו ברובן. במיוחד עליו לפעול ללא דיחוי להטמעה מהירה של נושא ההפליה והגזענות בבקורות השוטפות שלו.

משרד הבריאות לא ביצע אפוא את הפעולות הנדרשות לקיום התחייבויותיה הביצועיות של ישראל במישור הבין-לאומי בכל הנוגע למניעת הפליה, לרבות ההתחייבות לנקוט אמצעי אכיפה ולהעמיד סעדים אפקטיביים למיגור התופעה, ופעולותיו נותרו הצהרתיות בעיקרן. המצב המתואר לעיל מדגיש את החשיבות הטמונה בכך שמשרד הבריאות ימלא כראוי את תפקידו כגורם מסדיר ובעל סמכויות פיקוח ואכיפה על בתי החולים, כדי לתחקר ולבער תופעות כמו הפרדת יולדות בבתי החולים. עליו לפעול באופן מהיר, יעיל ונחרץ להפסקתם של ביטויי ההפליה בתחומי אחריותו, לפקח על קיום הוראות החוק ולאכוף אותן בכל האמצעים העומדים לרשותו, לרבות אמצעים מינהליים ומשמעתיים.

הטיפול בתלונות על הפליה באספקת שירותים ומוצרים

אדם שסבור כי הופלה בקבלת שירות או מוצר או בכניסה למקום ציבורי זכאי לפעול בשלושה אופנים: ראשית, הוא זכאי להגיש תלונה לגורם המטפל בתלונות הציבור בגוף אשר הפלה אותו לכאורה. אם מדובר בהפליה בידי גוף פרטי, לפעמים הוא רשאי להגיש את התלונה גם למאסדר (רגולטור) האחראי לענף שפועל בו הגוף הנילון. שתי דרכי הפעולה האחרות נקבעו בחוק איסור הפליה (ובחוקים אחרים): מסלול פלילי שהמדינה עשויה להגיש בו כתב אישום נגד מי שלכאורה הפר את איסור ההפליה, ומסלול אזרחי שאדם רשאי להגיש בו תביעה בבית משפט בגין עוולה אזרחית.

טיפול בתלונות על הפליה - בחינה השוואתית

1. משרד מבקר המדינה בחן את טיפולן של מדינות מערביות במקרי הפליה בשירותים ובמוצרים ומצא כי ברבות מהן קיימים גופים לאומיים ומערכתיים בעלי סמכויות בנושא.

א. באיחוד האירופי, הדירקטיבות האירופיות מחייבות את החברות בו לוודא שהגופים מקדמי השוויון הפועלים בהן יהיו בעלי סמכות ויסייעו לנפגעי הפליה בהגשת תלונות על הפליה, לרבות הפליה במוצרים ובשירותים, והכול באופן עצמאי ובלתי תלוי. גופים מקדמי שוויון מסייעים לנפגעי הפליה כדלקמן: (1) סיוע בהשגת הסדר או הסכם לא-רשמי עם הגורם המפלה; (2) סיוע וליווי בהליכים בטריבונלים או בגופים רשמיים המופקדים על השוויון באותה מדינה; (3) ייצוג בהליכים בבתי משפט.

ב. חטיבת זכויות האזרח במשרד המשפטים האמריקני, שהוקמה ב-1957 לשם אכיפתן של זכויות האזרח בארה"ב, מאפשרת לאזרחים להגיש לידי החטיבה עצמה תלונות על הפליה בשירותים שונים שמסמכותה לעסוק בהם, באמצעות טופס מקוון המתורגם ליותר מעשר שפות. הכלי המרכזי המשמש אותה הוא פנייה לערכאות השיפוטיות, בעיקר בתיקים עקרוניים בעלי חשיבות חוקתית. תלונה המוגשת לידיה תטופל גם בכלים של גישור ובירור.

ג. נציבות זכויות האדם של אוסטרליה מטפלת בתלונות על הפליה בנושאים שבתחומי אחריותה. תלונה שמוגשת לידיה מטופלת בדרך של גישור בין הצדדים לשם השגת פשרה.

2. בישראל אין הוראות חוק המקנות את סמכות הטיפול בתלונות על הפליה בשירותים לגוף ייעודי. עם זאת, לנציבויות השוויון יש סמכות לטפל בתלונות על הפליה בתחום יחסי העבודה ועל הפלייתם של בעלי מוגבלויות.

א. נציבות שוויון בעבודה מטפלת בתלונות על הפרת חוקים בתחום דיני העבודה אשר בסמכותה. היא רשאית להעביר את התלונה לגישור או לקיים בעצמה בירור כדי להכריע אם יש מקום להגיש תביעה אזרחית; להגיש לבית המשפט בקשה לצו כללי, שיורה למעסיק לנקוט פעולות לשם עמידה בחוקי השוויון בעבודה; ולהגיש תביעה אזרחית לשם אכיפת זכותו של המתלונן, בשם המתלונן או בשם הנציבות עצמה.

נציבות שוויון בעבודה כתבה בתשובתה כי מאז החלה לפעול, השתנה השיח בציבור וגברה המודעות לסוגיות ההפליה בשוק העבודה, מודעותם של העובדים ושל המעסיקים כאחד. מאז גם נוצרו תקדימים משפטיים וחל גידול במספר פסקי דין שהתקבלו בתחום.

ב. לנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות כמה סמכויות מכוח חוק שוויון אנשים עם מוגבלויות ומכוח האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות. היא מסייעת ליחידים בהגשת תלונות על הפליית בעלי מוגבלויות בקבלת שירותים ובמוצרים, באמצעות סיוע בבירור התלונה, ייעוץ מקצועי ומשפטי, ובמקרה הצורך אף בתביעה.

טיפול בתלונות על הפליה בסיועו של גוף ייעודי בלתי תלוי, שמוקנים לו מגוון סמכויות ומשאבים שבזכותם נשמרת עצמאותו, מסייע בסופו של דבר לנפגעי ההפליה למצות את זכויותיהם, ולמזעור תופעת ההפליה.

הטיפול בתלונות על הפליה באספקת שירותים במשרדי ממשלה

במקרים של הפליה באספקת שירותים, האפשרות העומדת בפני נפגעי הפליה (שאינם מקבוצת בעלי המוגבלויות) היא פנייה לגורמי הטיפול בתלונות במשרדי הממשלה.

יצוין כי בדוח למיגור הגזענות נכתב כי "כיום לא קיים בישראל גוף המרכז באופן מרוכז ורשמי את הטיפול בתלונות הציבור על-אודות מקרים של הפליה וגזענות, והמתלוננים מופנים לרוב אל גופי הקבילה, הביקורת והאכיפה השונים". עוד נכתב בו כי פעמים רבות המתלוננים נאלצים לעבור בין כמה גורמים עד שהם מקבלים מענה ראשוני על תלונתם. מצב זה גורם פעמים רבות לויתור על התלונה, ויוצר בקרב המתלוננים הפוטנציאליים חוסר אמון בקבלת מענה הולם על תלונתם.

תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) דן בטיפול בתלונות בידי עובד שירות המדינה, וקובע שעליו לערוך בירור מעמיק ולטפל בתלונה כנדרש. הממונה האחראי

במשרד הממשלתי על טיפול בתלונות יאשר מיד למתלונן את קבלת התלונה, יעקוב אחר תוצאות הבירורים, הבדיקות והחקירות בעניינה, ויעדכן את המתלונן על הטיפול מדי פעם, עד תום הטיפול.

בדיקת התלונות על ידי משרדי הממשלה

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולם של משרדי הבריאות, המשפטים, החינוך והמשרד לשוויון חברתי (להלן - המשרדים שנבדקו) בתלונות על הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים. רוב התלונות שנבדקו הוגשו לממוני תלונות הציבור באותם משרדים. להלן הממצאים:

1. הבדיקה העלתה כי המשרדים שנבדקו מאופיינים בריבוי ערוצים שאפשר להגיש בהם את התלונה, והתלונות מפוזרות בין הגורמים השונים במשרדים, אך הן אינן מרוכזות אצל גורם אחד במשרד ואינן ומקוטלגות באופן שמאפשר לאתר בהן את התלונות על הפליה. זאת ועוד, גם כאשר התקבלו התלונות אצל גורם יחיד במשרד, הן אינן מתווגות כתלונות הפליה, וכדי לאתרן נדרש חיפוש ידני. על משרדי הממשלה להנהיג במערכות המחשוב שלהם את ההתאמות שיאפשרו סיווג תלונות ופניות בנושאי הפליה ואיתורן במהירות וביעילות.

בתשובתו כתב משרד החינוך כי על מנת לתאם בין כל הגורמים המטפלים בתלונות, הוא מפתח בימים אלה מערכת חדשה לטיפול בתלונות, שתשרת את כל הגורמים המטפלים בתלונות. המערכת תיצור מסד נתונים אחיד שייגזרו ממנו נתונים בחתך מערכתי, לרבות הגדרת "הפליה" כמילת מפתח בחיפוש נושאי.

משרד הבריאות כתב בתשובתו כי בעקבות דוח הביקורת עודכנה מערכת פניות הציבור שלו, והיא מאפשרת כעת הפקת מידע רלוונטי וביצוע חיפוש יעיל וממוקד, לשם ניתוח תלונות העוסקות בהפליה ובגזענות. כן כתב שהדבר יובא בהקדם לידיעת כל מי שמטפל בתלונות.

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי יחידת התיאום עליה המליץ הדוח למיגור הגזענות תרכז נתונים בנושא ותפרסם דוח שנתי. בנוסף לכך, הוא צפוי לגייס בשנת 2017 מנהל תחום (ניהול ידע ומידע), שתפקידו, בין היתר, לסייע ליחידות השונות בפיתוח כלים ותהליכים לשמירה וניהול ידע בנושא.

משרד מבקר המדינה סבור כי פיתוח ושכלול היכולת לאתר תלונות בנושא הפליה ואי-שוויון היא צעד בסיסי והכרחי לאפיון התופעה ולאתור מוקדיה. לפיכך ראוי שמשרדי החינוך, הבריאות והמשפטים יחישו את פעולותיהם בנושא. על כל משרדי הממשלה גם לאפשר סיווג פניות ותלונות בנושא הפליה ואי-שוויון, כדי שיתאפשרו מעקב אחר היקף התופעה, בניית מסד נתונים ופיתוח הידע בתחום זה.

הועלתה טענה כי
 "ועדות האכלוס"
 בערים שונות ברחבי
 הארץ מונעות
 מאזרחים רבים
 לרכוש, למכור או
 להשכיר דירות אך
 ורק בגלל מוצא או
 השקפה דתית

2. להלן מקרים של תלונות שארגונים לא-ממשלתיים הפועלים לקידום השוויון הפנו למשרדים שנבדקו, והן נותרו ללא מענה. ברוב המקרים הועלו בפניות טענות על הפליה בהיקף נרחב.

א. בפנייתו של ארגון לא-ממשלתי לשרת המשפטים, באפריל 2014, נדונו היבטים שונים של הפליה בשוק הדיור למגורים, לרבות טענות על מדיניות שיווק מפלה וסלקטיבית של יזמים כלפי אוכלוסיות מסוימות, המנוגדת לסעיף במכרזי הרשות למקרקעי ישראל האוסר זאת, והטענה כי הרשות אינה אוכפת אותו. בפנייתו ביקש הארגון את התערבותה של שרת המשפטים בהפעלת כלים אפקטיביים למיגור תופעות של הפליה בדיור, והציע כלים משפטיים וכלי אכיפה. לבקשת השרה בדק משרד המשפטים את הנושאים שהוזכרו בפנייה. מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ריכזה את עמדות הגורמים השונים בו לנושאים אלה וקיימה כמה דיונים בנושא.

הביקורת העלתה כי לא נמסר לארגון שהגיש את הפנייה כל מידע על דרך הטיפול בתלונתו, לאחר ההתייחסות ראשונית ולפיה הנושא חשוב והוא ייבחן. במצב זה לא התאפשר לדעת אם התלונה אכן טופלה כראוי.

ב. בפנייה של ארגון לא-ממשלתי ליועמ"ש, באוקטובר 2015, הועלתה טענה כי "ועדות האכלוס" בערים שונות ברחבי הארץ מונעות מאזרחים רבים לרכוש, למכור או להשכיר דירות אך ורק בגלל מוצא או השקפה דתית. הארגון ציין בפנייתו נימוקים משפטיים התומכים בטענת ההפליה, הציג ממצאים מצולמים ודרש את התערבות היועמ"ש בנושא.

רק ביוני 2016 העביר משרד המשפטים פנייה זו להתייחסות גורם רלוונטי אחר, אשר עד למועד סיום הביקורת טרם העביר את התייחסותו, ובשלב זה נעצר הטיפול. עד תום הביקורת לא העביר משרד המשפטים לארגון כל התייחסות לתלונתו.

3. להלן דוגמאות למקבצי תלונות שהתשובות עליהן למתלוננים מלמדות כי הן לא טופלו לגופן, חרף היותן תלונות נשנות מאותו סוג.

א. למשרד הבריאות הגיעו תלונות על בתי חולים פרטיים מסוימים שסירבו לתת טיפולי הפריה למטופלות שאינן נשואות. על אחת התלונות, מינואר 2015, השיב משרד הבריאות: "בית החולים... הינו בית חולים פרטי בבעלות ובניהול עמותה חרדית... נוכח היותו של בית החולים עמותה פרטית... ובעיקר בהתייחס לפריסה חסרת התקדים של היחידות להפריה חוץ גופית בישראל... עמדתנו היא כי לא קיימת פגיעה ממשית בנשים הרווקות המבקשות לקבל טיפולי הפריה".

בתשובת משרד המשפטים נכתב: "השאלה אם אמנם אי מתן טיפול הפריה לנשים שאינן נשואות עולה כדי הפליה אסורה, היא שאלה קשה ומורכבת, העומדת כיום במרכזו של הליך משפטי תלוי ועומד".

ב. בשנים האחרונות פורסמו בתקשורת וברשתות החברתיות תלונות רבות, מכל רחבי הארץ, על הפליית בנות בקוד הלבוש שנקבע לתלמידים בבתי ספר ממלכתיים (לא דתיים) ובאופן אכיפותו, למשל איסור על בנות להגיע לבית הספר במכנסיים קצרים. יצוין כי באגף התלונות של משרד החינוך נמצאה תלונה אחת בלבד של תלמידה על הפליית לעומת הבנים בקוד הלבוש.

בדיקה מדגמית של דף פייסבוק העוסק בנושא זה⁵⁸ מגלה כי מאפריל 2015 עד מרץ 2016 הועלו בו עשרות תלונות על הפליית בנות בקוד לבוש בית ספרי. הדבר מעיד על הפער הגדול בין מספרם של מקרי ההפליה בפועל ובין מספר התלונות שמוגשות למשרד החינוך באופן רשמי. כן מלמד הדבר שתלונות פורמליות הן כלי מוגבל ואין בו כדי ללמד על קיומה או היקפה של בעיה או תופעה. הביקורת העלתה כי תלונות אלה מוכרות וידועות למשרד החינוך, וידועה לו היקפה של התופעה, אך הוא לא פעל באופן יזום על מנת לסייע לתלמידות בבירור תלונותיהן, אף על פי שתלונות רבות מציינות פרטים מזהים ואין קושי בזיהוי בתי הספר הנלווים.

בתשובת משרד החינוך נכתב כי החובה למנוע הפליה מגדרית של תלמידים ותלמידות בתלבושת בית ספר תובהר בחוזר המנכ"ל, והממונה על השוויון בין המינים מפקחת על כך.

יצוין כי בתשובה על שאלת משרד מבקר המדינה בנושא פעילותו של משרד החינוך בבירור התלונות, השיבה הממונה על שוויון בין המינים בחינוך ויועצת המנכ"ל לית לקידום נשים במשרד החינוך כי "היחידה לשוויון בין המינים מתכללת את כלל פעולות המשרד בנושא ולא מטפלת ישירות. אי לכך, לא נעשו על דינו ולא מתפקידנו לערוך פיקוח יזום בתחום".

לנוכח היקף התלונות על הפליית בנות בקוד לבוש והפער בין היקף התופעה בפועל ובין מיעוט התלונות הרשמיות, ראוי שהגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך יפעלו יחד לבירור התלונות ולטיפול מערכתי בהן, יחישו את הפצתו של חוזר המנכ"ל לבתי הספר וינחו את הממונה על השוויון בין המינים לבדוק ולוודא שבכל בתי הספר נהוג קוד לבוש שוויוני לבנות ולבנים.

58 ראו דף הפייסבוק "מפסיקות/לשתוק - נלחמות למען החופש והשוויון, מלמדות את בית הספר שיעור בשוויון", ב-<https://www.facebook.com/mafsikot/>.

הממונה על תלונות
הציבור במשרד
הממשלתי מעביר את
התלונה לממונה
הישיר של הנילון.
מצב זה מגלם חשש
לניגוד עניינים בעת
בירור התלונה, שכן
הגורם העורך את
הבירור הישיר והנילון
שייכים לאותה יחידה
מקצועית במשרד

4. אשר לתלונות פרטיות של אזרחים, הבדיקה העלתה כי במשרדים שנבדקו, תפקיד הממונים על תלונות הציבור התמצה בהיותם צינור להעברת התלונה לאורך שרשרת גורמים במשרד, עד הגעתה לגורם שכלפיו נטען כי הפלה. הממונים על תלונות הציבור אינם מופקדים על בירור וליבון התלונות באופן עצמאי עם הנילון, אלא תפקידם מתמצה בעיקר בניית תלונה לגורם הרלוונטי ביחידה המקצועית שהנילון עובד בה.⁵⁹

על פי רוב, בשלב הראשון הממונה על תלונות הציבור במשרד הממשלתי מעביר את התלונה לממונה הישיר של הנילון או לגורם אחראי אחר, המציג לפני הנילון את הטענות שנטענו כלפיו. מצב זה מגלם חשש לניגוד עניינים בעת בירור התלונה, שכן הגורם העורך את הבירור הישיר והנילון שייכים לאותה יחידה מקצועית במשרד.

להלן דוגמאות:

א. ב-2015 הגיש אזרח בדואי למשרד הבריאות תלונה ולפיה הופלה על רקע גזעני בידי רופא בחדר מיון במרכז רפואי. בתלונה טען כי הרופא דחה את הטיפול בו כמה פעמים, בזלזול, עד שהתיימש ועזב את בית החולים ללא טיפול ונאלץ לפנות לרופא פרטי.

נמצא שהתלונה הועברה להנהלת בית החולים, וזו העבירה את התלונה למחלקה הרלוונטית. תשובת בית החולים למתלונן משקפת בעיקרה את גרסתו של הרופא המטפל.

ב. באוקטובר 2015 הועברה למשרד הבריאות תלונה נגד אחת מקופות החולים, שהקימה מרפאה ייעודית נפרדת לעובדים זרים, בתחנה המרכזית של תל אביב, והפנתה אליה עובדות זרות שביקשו לקבל שירותים רפואיים, בניגוד לרצונן. בתלונה נכתב: "הנקודה החשובה יותר היא שמדובר בהפליה ממוסדת: מבוטחים מקבלים טיפול נפרד לפי מוצאם..."

נמצא כי הפנייה הועברה לקופת החולים, שהשיבה למתלונן כי היא מצרה על "אי שביעות הרצון", בלי לבדוק את טענת ההפליה לגופה. להסברים אשר נמסרו בפברואר 2017 בידי קופת החולים למשרד מבקר המדינה הנוגעים לתלונה האמורה, לא היה ביטוי בתשובת קופת החולים למתלונן.

זאת ועוד, פניית המשך של המתלונן למשרד הבריאות בעניין זה, שנכתב בה: "כולי תקווה שמשרד הבריאות ישים קץ למדיניות זאת לפני שנראה מרפאות נפרדות 'כשרות', 'עדתיות', או 'משפחתיות' (לבני דודים)", לא טופלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדים שנבדקו כי ההכרעה בתלונה נסמכת לא אחת על גרסתו של הנילון, אשר נמסרה למברר התלונה, שלעיתים הוא הממונה הישיר על הנילון. במצב כזה לא נערך בירור מקיף בידי גורם עצמאי, והבירור מסתכם בהצגת גרסתו של הנילון כנגד גרסת המתלונן, דבר הפוגע במתלונן.

בתשובת משרד הבריאות נכתב כי אגף השירות שלו הקים בספטמבר 2016 ועדת היגוי שתכליתה הגדרת נוהל לטיפול בפניות ובתלונות ציבור במערכת הבריאות כולה. במסגרת ועדת ההיגוי יועלה נושא ההפליה ויגובשו המלצות לטיפול בו. הוא הוסיף כי בירור תלונות בנושא ההפליה ועיסוק נרחב בו מצריכים פונקציה ייעודית במשרד, בעלת סמכויות בירור, תחקור והמלצות אופרטיביות. על גורם כזה לפעול באופן אקטיבי, לא רק באמצעות טיפול בתלונות אלא באמצעות הטמעת תכנית למיגור התופעה בכל מערכת הבריאות, באמצעות פעולות ביחידות המשרד, בקופות החולים ובבתי החולים. עוד נכתב כי הנושא יועלה לדיון בהנהלת המשרד.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי האגף לפניות ותלונות הציבור שבמשרד מטפל בתלונות באופן עצמאי ובהגינות, עד לתיקון הליקוי, וההחלטה אם יטפל בתלונות גורם פנים-מערכתי או חוץ-מערכתי היא לא עניינו של משרד החינוך בלבד אלא עניין של מדיניות.

יצוין כי הצוות למיגור הגזענות קבע בדוח כי "תלונות רבות... אינן ממוצות ולעיתים אף אינן זוכות למענה כלל. ברבים ממשרדי הממשלה לא קיימים נהלים ברורים לטיפול בתלונות על-אודות מקרים של אפליה וגזענות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הבריאות והחינוך כי הגם שתשובותיהם משקפות רצון טוב בסוגיית הטיפול בתלונות, הן מלמדות גם שהדרך לשיפור הטיפול עדיין ארוכה ומצריכה קביעת מדיניות והענקת סמכויות לגורמים המבררים את התלונות.

5. בבדיקה נמצאו מקרים בהם גם כשהתלונה התבררה לגופו של עניין, הבדיקה נמשכה זמן רב או הייתה לא אפקטיבית.

להלן דוגמאות:

א. תלונה שהוגשה לממונה על תלונות הציבור במשרד החינוך על הפליה עדתית בקבלת ילדה חרדית לכיתה א', נפתחה במערכת הממוחשבת



"חווית הטיפול
בתלונה שלי במשרד
החינוך לא הייתה
טובה. נתנו לי להרגיש
שזה המצב, ומרחו את
הזמן בטיפול. משרד
החינוך לא נתן
תחושה של פעילות
נמרצת אפילו שתמכו
בטענה שיש כאן
הפליה. בפועל
הסיפור לא נסגר עד
אשר הפעלתי עורך
דין אשר עירב גורם
[במשרד החינוך]"

במרץ 2013 ונסגרה באוגוסט 2013. ואולם התייעוד במערכת הממוחשבת היה דל ולא שיקף את הליכי הבדיקה. בסגירת התלונה נכתב שההורה "שבע רצון" מהטיפול בתלונה, אך בשיחה של נציגי הביקורת עם המתלונן עלה שאין הדבר כך. לדבריו, "חווית הטיפול בתלונה שלי במשרד החינוך לא הייתה טובה. נתנו לי להרגיש שזה המצב, ומרחו את הזמן בטיפול. הגשתי את התלונה במרץ וביוני אחרי תהליך מייגע, אחרי ועדת ערר, עוד לחצו על הצדדים לעשות שיחת "סולחה". משרד החינוך ניסה לדחוף להסדר נקודתי ולא נתן תחושה של פעילות נמרצת אפילו שתמכו בטענה שיש כאן הפליה. בפועל הסיפור לא נסגר עד אשר הפעלתי עורך דין אשר עירב גורם [במשרד החינוך]... רק אז אנשים התעוררו ודאגו לשיבוץ של ביתי בבית הספר".

הבדיקה העלתה כי מענה סופי לתלונה ניתן כעבור חצי שנה. יתר על כן, תיעוד הטיפול בתלונה במערכת המידע על התלונות לא שיקף את ההליכים שהתקיימו בפועל, ורק מפנייה ישירה למתלונן היה אפשר ללמוד על הימשכות ההליכים ועל הקשיים במהלך הטיפול. בסופו של דבר שובצה התלמידה לבית הספר רק לאחר עירוב גורמים עקיפים, אשר הפעילו לחצים לא-רשמיים לסיים את הפרשה, ולא באמצעות ההליך המובנה כפי שצריך היה להיות בהליך מוסדר. התמשכות ההליכים והאופן בו הגיע המקרה לפתרון יצרו אצל המתלונן תחושה כי משרד החינוך לא טיפל כראוי בתלונתו.

ב. באוקטובר 2015 הוגשה לכמה גורמים במערכת הרפואה ולמשרד הבריאות, בתיווכו של ארגון לא-ממשלתי, תלונה על התבטאויות מפלות של רופא נגד נטייה מינית של נערה ופורטו בה אמירות פוגעניות ומשפילות של הרופא המטפל בה בקופת חולים. התלונה הופנתה לתגובתה של קופת החולים.

נמצא כי קופת החולים לא ערכה בירור עובדתי מעבר לבדיקה עם הרופא, וכמענה על התלונה הסתפקה בהצגת גרסתו של הנילון. תשובתה שיקפה אמירות כלליות בדבר סוג הטיפול שניתן לנערה, ונכתב בה כי "הרופא ביקש להבהיר כי אין לו כל עמדה שלילית לגבי אוכלוסייה כזו או אחרת, והוא מעניק טיפול מסור ומקצועי לכל מטופליו ללא יחס מפלה או פוגע".

משרד הבריאות קיבל התייחסות ראשונה מקופת החולים לאחר כמה וכמה תזכורות. במכתב התשובה של משרד הבריאות לקופת החולים נכתב כי אין כל התייחסות לטענותיה הקשות של המתלוננת, וכי קופת החולים נדרשת למסור תגובה מלאה של הרופא עצמו והתייחסות לטענותיה של המתלוננת.

משרד הבריאות לא ערך בירור נוסף והשיב למתלוננת כי אין לו אלא להסתמך על מה שכתבה היא ועל מה שטען הרופא בתשובה על טענותיה.

המוקד לטיפול בנפגעי הפליה וגזענות במשרד המשפטים

ביוני 2013 הוקם המוקד לטיפול בנפגעי הפליה וגזענות במשרד המשפטים (להלן - מוקד הפליה וגזענות). הוא נועד לספק לנפגעי הפליה וגזענות הפונים אליו מידע על הסעדים העומדים לרשותם או על הגופים הרלוונטיים שבכוחם לסייע להם.

הביקורת העלתה כי בפועל לא הושגה מטרתו של מוקד הפליה וגזענות. ראשית, הוא לא הציע למתלוננים סיוע מהותי אלא מידע כללי. לפי דוח משרד המשפטים בעניין מ-2014, רוב הפונים הופנו לקבלת עזרה מגורמים אחרים, כגון משטרת ישראל ונציבות שוויון בעבודה.

יתרה מזו, המתלוננים על הפליה באספקת מוצרים ושירותים הופנו לייעוץ משפטי פרטי. למשל, בשתי תלונות על הפליה במכירת דירה למגורים; בתלונה על הפליית ילד ערבי בגן בנצרת עילית; בתלונה של אדם ממוצא אתיופי על כך שמנעו ממנו כניסה לפאב; בתלונה על נהג אוטובוס שהפגין כלפי משפחה ממוצא אתיופי יחס אלים וגזעני - מוקד הפליה וגזענות לא יידע את המתלוננים על קיומו של חוק איסור הפליה ועל הסעדים שהוא מקנה, לרבות האפשרות להגיש תלונה במשטרה, והסתפק במקרה הטוב בהפניית המתלוננים לייעוץ משפטי פרטי.

הביקורת העלתה כי כעבור מעט יותר משנה דעכה כמעט לגמרי הפעילות במוקד הפליה וגזענות וכיום מתקבלות בו כ-800 שיחות בחודש בממוצע, אך 98% מהן מגיעות מלקוחות שהקישו על המספר הלא נכון בנתב הטלפוני האוטומטי. ממסמך של אגף שירות הלקוחות במשרד המשפטים עולה כי אחת הסיבות לכך היא העובדה שלא גובש מנגנון מסודר של הפניית פניות לגורמים הרלוונטיים, והמענה לפונים נסמך על עורכי דין מיחידת הסיוע המשפטי, אשר אינם מתמחים בתחום.

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי אכן המוקד מספק מידע בלבד לעניין הפליה וגזענות, וכי בשנה וחצי האחרונות השיחות שמגיעות אליו אינן רלוונטיות כלל לנושאים שבטיפולו. עוד נכתב כי המוקד הטלפוני ייתן מענה למתלוננים על הפליה או גזענות לכשתוקם יחידת התיאום ויועברו אליה התלונות לטיפול, לריכוז ולמעקב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים שעליו להחיש את קידום פעילותו של מוקד הפליה וגזענות, ולוודא שהוא ממלא את ייעודו. בראש ובראשונה עליו להקים את יחידת התיאום. לאחר מכן עליו לשקם את פעילות המוקד כדי שיוכל לסייע במאבק בהפליה; לנקוט אמצעים להגברת יעילותו, כמו הגברת המודעות לקיומו בציבור ובמשרדי הממשלה; להכשיר את הנציגים הטלפוניים; ולשפר את המידע שנמסר למתלוננים.

חסמים להגשת תלונה על הפליה

1. מספרות המחקר עולה כי נפגעי הפליה לסוגיה ניצבים לפני חסמים המונעים הגשת תלונות או תביעה בעניין. המכשולים הפוגעים ביכולת הגישה לערכאות, שרבות דובר בהם, פועלים כחסמים להגשת תלונות, לפתיחת הליכים מינהליים ולגישה לערכאות שיפוטיות שעניין מימוש זכויות - גם במקרים של הפליה, כדלקמן: (1) המכשול הכלכלי (עלויות עורך דין ואגרות בית משפט); (2) הזמן והטרחה שיש להשקיע בפנייה; (3) חסם התודעה והידע שנגרם עקב מורכבות החוק והיעדר מידע על זכויות בסיסיות; (4) חסם לשוני ובעטיו קשיי תקשורת של אוכלוסיות מוחלשות עם מוסדות המדינה; (5) החסם התרבותי, שהוגדר כחסם שקשה במיוחד להתגבר עליו, הפוגע באוכלוסיות מוחלשות; (6) החסם החזק ביותר - החסם הפסיכולוגי, שעיקרו היעדר אמון בממסד ובמערכת המשפט, הנובע לעתים מהתעלמות הרשויות מן החסם התרבותי⁶⁰.
2. הכרה במכשולים שצוינו נדונה גם בבית המשפט העליון, בערעור על החלטה של בית המשפט המחוזי. בבית המשפט המחוזי התקבלה בקשה לאישור תובענה ייצוגית של ארגון "קולך", שנטען בה כי תחנת הרדיו "קול ברמה" נוקטת מדיניות המדירה את קולן של נשים משידורי התחנה על ידי סירוב להעלותן לשידור כמראיינות וכמראיינות. המבקשת טענה כי פרקטיקה זו מנוגדת לחוק איסור הפליה (להלן - מקרה "קולך")⁶¹. בדיון בשאלת החסמים המונעים מנשים חרדיות להגיש תובענה ייצוגית ואם יש לאפשר בשל כך לארגון לא-ממשלתי להגישה בשמן, נקבע כי כבר בשלביה המקדמיים צפויה התובענה הייצוגית לעמת את התובעת עם קבוצת השתייכותה, הקהילה החרדית, מה שעלול להתפרש כקריאת תיגר על ההנהגה הקהילתית, וכי "במצב דברים זה, החסמים החברתיים הנלווים לכך הם בבחינת 'הדבר מדבר בעדו'".
3. בדוח למיגור הגזענות צוין שיש: "הבנה כי הסיבה המרכזית למיעוט התלונות של יוצאי אתיופיה לגורמי האכיפה הינה חוסר האמון של המתלוננים הפוטנציאליים בגופים אלו... מהסקירה על-אודות הטיפול במקרי גזענות ברחבי העולם עולה, כי היקף הדיווח על תופעות גזענות הינו זעום במדינות רבות". הדוח המליץ על

60 יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", **עלי משפט** ג', התשס"ד, עמ' 506, 497.

61 רע"א 6897/14 **רדיו קול ברמה בע"מ נ' קולך - פורום נשים דתיות** (פורסם במאגר ממוחשב, 9.12.15).



החסמים המונעים
מאנשים שחשים כי
הופלו להגיש תלונות
רשמיות יוצרים פער
עמוק בין היקפי
ההפליה בפועל ובין
שיעור התלונות
הרשמיות שהוגשו

הקמתה של יחידת תיאום, שתרכז את הפעילות הממשלתית למניעת גזענות והפליה ותשמש מוקד לקליטת תלונות ולהפנייתן לטיפול הגורמים הרלוונטיים.

יש להקים בהקדם את יחידת התיאום של הפעילות הממשלתית בנושא, ולוודא כי מיד עם הקמתה תגבש תכנית מקיפה להתמודדות עם החסמים שנוכרו ותפתח כלים יעילים למאבק בהם.

4. במהלך הביקורת עלה נושא החסמים המונעים מנפגעי הפליה הגשת תלונות, והשלכותיהם של חסמים אלה על הפרט.

א. מתלוננים שונים ציינו בפני נציגי הביקורת את החשש מפני הגשת תלונה בגלל ההשלכות העלולות להיות למעשה. תושבת עיר חרדית, למשל, אשר נשאלה על ועדות האכלוס בעיר, הסבירה: "הרבה אנשים עזבו כבר את העיר כי הם 'נשרפו' בגלל שהתלוננו עליהם [על ועדות האכלוס]. לא קיבלו אותם לשום מקום, אף אחד. הם מחוקים. הם נאלצו לעקור עם בני המשפחה, לעזוב את מקומות העבודה".

ב. הבדיקה העלתה מקרים של חסמים שמציבים מוסדות חינוך חרדיים לפני מועמדים המבקשים להתקבל אליהם. למשל, בהודעה שמסר מוסד החינוך למועמד בדבר דחיית ערעורו על אי-קבלתו למוסד, צוין בשולי ההודעה כי "ניתן לערער על החלטה זו בוועדת ערר של משרד החינוך לאחר שאלת רב". בהודעה אחרת שפרסם רב של מוסד חינוך חרדי בקרב הקהילה החרדית הוא אסר על בני הקהילה לפנות לרשויות המדינה, לרבות למפקחים של משרד החינוך, בתלונות על החלטות של מוסדות חינוך, בטענה שהפניות עלולות לפגוע בתקצוב המוסדות. בצד האיסור הופיע איום על מי שיעבור על איסור זה: "יש להרחיקם, שלא ילמדו אחרים מהם... ולדעת הרבה פוסקים אין לצרפם למנין עשרה" - איום שמשמעו חרם.

החסמים המונעים מאנשים שחשים כי הופלו להגיש תלונות רשמיות יוצרים פער עמוק בין היקפי ההפליה בפועל ובין שיעור התלונות הרשמיות שהוגשו. ומאחר שטיפולן של רשויות המדינה באירועי הפליה נגד קבוצות מוגנות מותנה בהגשת תלונה רשמית, קיימת חשיבות יתרה לכך שהרשויות תהיינה מודעות לחסמים המונעים הגשת תלונות.

משרדי הממשלה אינם יכולים להסתפק בטיפול בתלונות רשמיות. במקרים שהרשויות מודעות לקיום הפליה בנושא המצוי בתחום אחריותן, או למגמה המתגלה מהצטברות של עדויות ומקרים שהתפרסמו גם אם לא התגבשו לכלל תלונה רשמית - עליהן לנקוט יוזמה ולגבש מענה יזום, לרבות באמצעות בדיקה ואיסוף מידע ונתונים, בירור מערכתי, מתן הנחיות לגורמים המקצועיים, פיקוח ובקרה על קיומן של ההנחיות, ופעולות נוספות ככל שיידרשו לטיפול במוקדי הבעיה.





טיפול בתלונה על
הפליה מטבע
הדברים כרוך
בשאלות ערכיות,
ובכך הוא שונה
מהותית מטיפול
בתלונה בעניין מקצועי
של המשרד, ומזה
בדיוק נובעת
החשיבות הרבה של
אופן הטיפול בתלונות
על הפליה ואי-שוויון

מהאמור לעיל עולה כי קיימים שני אופנים לטיפול בתלונה. אחת הדרכים לטיפול בתלונה היא באמצעות גורם בלתי תלוי, המברר את העניין בכלים ובסמכויות המוקנות לו, מכריע בתלונה וקובע את התיקון הנדרש. במקרים כאלה הגורם המברר עשוי לדרוש לקבל לידיו כל מידע ומסמך העשויים לעזור בבירור התלונה וטיפול כזה מניב ממצאי בדיקה אמינים. ואולם בדיקתו של משרד מבקר המדינה העלתה שטיפול כזה בתלונות על הפליה אינו נהוג במשרדי הממשלה שנבדקו, ומתמצה בדרך כלל בניתובן של תלונות ההפליה מאגף תלונות הציבור לבירור ביחידה המקצועית שהנילון עובד בה, בלי מתן מענה ייעודי ובלתי תלוי למתלונן. יתרה מכך, זהו מצב של ניגוד עניינים מובנה, שכן בסופו של התהליך הנילון והגורם המברר את התלונה שייכים לאותה יחידה מקצועית במשרד. במצב זה, ההכרעה בתלונה נסמכת לא אחת על גרסתו של הנילון.

טיפול בתלונה על הפליה מטבע הדברים כרוך בשאלות ערכיות, ובכך הוא שונה מהותית מטיפול בתלונה בעניין מקצועי של המשרד, ומזה בדיוק נובעת החשיבות הרבה של אופן הטיפול בתלונות על הפליה ואי-שוויון. לפיכך על משרדי הממשלה לפעול בהקדם לצמצום החסמים להגשת תלונות, ולוודא שהגורם האחראי לבירור התלונה הוא עצמאי ובלתי תלוי, כדי שתלונות הציבור יזכו למענה מקצועי וישמשו ככלי ניהולי בטיפול בתופעת ההפליה, לא רק ברמה הפרטנית אלא גם ברמה המערכתית.

אכיפה פלילית ואכיפה אזרחית של איסור ההפליה באספקת שירותים

אכיפה פלילית

אדם שהופלה בקבלת שירות או מוצר או בכניסה למקום ציבורי רשאי להגיש תלונה במשטרה. חוק איסור הפליה קובע שעבירה על הוראותיו בדבר איסור הפליה ואיסור פרסום מודעות מפלות היא עבירה פלילית שדינה קנס. זאת ועוד, בית משפט שהרשיע אדם בעבירה על חוק איסור הפליה רשאי במצבים מסוימים לצוות על הפסקת העיסוק בעסק שהמורשע הוא בעליו, מחזיקו, מנהלו, או האחראי בו בפועל, לתקופה שיקבע. איסור דומה קיים בחוק שוויון אנשים עם מוגבלות.

חוק זכויות החולה קובע כי עבירה על הוראות איסור ההפליה שבחוק זה היא עבירה פלילית שדינה קנס, וחוק זכויות התלמיד קובע כי עבירה על איסור הפליית תלמיד היא עבירה פלילית שדינה מאסר או קנס. במקרים של הפליית אנשים עם מוגבלויות, החוק העניק סמכויות בתחום האכיפה והמשפט הפלילי לנציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות, המקיימת פעולות אכיפה באמצעות פקחים ומניעה הליכים משפטיים-פליליים.

הטיפול המשטרתי בתלונות על עבירות על פי חוק איסור הפליה

על פי נתוני משטרת ישראל, מ-2011 עד למחצית הראשונה של 2016 הוגשו 28 תלונות על עבירות לפי חוק איסור הפליה וחוק שוויון אנשים עם מוגבלות (21 מהן על עבירות לפי חוק איסור הפליה). 17 תיקים נסגרו מחוסר עניין לציבור, שמונה תיקים נסגרו מחוסר ראיות ותיק אחד נסגר מחמת "עבריון לא נודע". שני תיקים הועברו להמשך טיפול בפרקליטות, אך בשניהם לא הוגשו כתבי אישום. בשנים 2007-2010 נפתחו במשטרה 56 תיקים בגין הפליה, בעיקר בגלל מניעת כניסה למועדונים. רוב התלונות נסבו על הפליית ערבים, יהודים ממוצא אתיופי ואנשים עם מוגבלויות בכניסה למקומות ציבוריים כגון מועדונים, בריכות שחייה ובתי קפה, ומקרה אחד של הפליית משפחה ממוצא אתיופי בנסיעה באוטובוס.



בשבע עשרה שנות
קיומו של חוק איסור
הפליה, לא הוגש
בגינו אף לא כתב
אישום אחד. נתונים
אלה ומיעוט התיקים
מחזקים את המסקנה
לפיה חוק איסור
הפליה עודו נתפס
בעיני הציבור ורשויות
אכיפת החוק בעיקר
כ"חוק המועדונים", וכי
קיימים חסמים
המונעים את אכיפתו

בשבע עשרה שנות קיומו של חוק איסור הפליה, לא הוגש בגינו אף לא כתב אישום אחד. בדיקת נתוני התלונות בגין עבירות של הפליה לפי חוק זכויות החולה וחוק זכויות התלמיד העלתה כי משנת 2011 ועד מועד תום הביקורת לא הוגשו כלל תלונות במשטרה. נתונים אלה ומיעוט התיקים (כשמונה תלונות בממוצע בשנה, רובן המכריע על הפליה בכניסה למקומות בילוי) מחזקים את המסקנה לפיה חוק איסור הפליה עודו נתפס בעיני הציבור ורשויות אכיפת החוק בעיקר כ"חוק המועדונים", וכי קיימים חסמים המונעים את אכיפתו ואת אכיפת שאר חוקי ההפליה שנוכרו.

הנוהל המשטירתי "איסור הפליה בכניסה למקומות ציבוריים" מ-30.1.2014 מציג את חוק איסור הפליה ואת אחריותה הבלעדית של משטרת ישראל לאכיפתו (להלן - הנוהל המשטירתי). הוא קובע את דרכי הטיפול בתלונה על הפליה בכניסה למועדון המוגשת למשטרה, ואת הקריטריונים להעברת תיק החקירה לתביעה. התיק יועבר לתביעה ולא ייגנז בהתקיים אחד או יותר מהקריטריונים האלה: (1) בתוך שנה הוגשו נגד החשוד יותר משלוש תלונות בגין עבירות דומות; (2) מניעת הכניסה למועדון לוותה בעבירה נוספת; (3) לחשוד עבר פלילי בעבירות רלוונטיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל כי טיפולה בתלונות מסכל את תכליתו של חוק איסור הפליה. נוסח הנוהל המשטירתי מלמד שהמשטרה טרם הטמיעה את מטרות החוק ואת מגוון התופעות שהוא נועד למנוע, ובפועל, באמצעות קביעת תנאים מחמירים להעברת תיקים לפרקליטות ולא-גניזתם הנוהל המשטירתי מונע את יישומו ואת אכיפתו של חוק איסור הפליה. הלכה למעשה, רוב התיקים דינם להיגנז מבלי שנערך בהם בירור, ורק במקרים מיוחדים התלונה זוכה לטיפול ומועברת לתביעה. לפיכך המשטרה נדרשת לתקן את נהליה כך שיעלו בקנה אחד עם מטרות החוק.

ביוני 2016 ביקש משרד מבקר המדינה מן המשטרה פרטים על הנוהל המשטירתי. המשטרה השיבה כי "בכל הנוגע לצריכה של שירותים והפליה בגינם, המשטרה פחות עוסקת בכך מ[טבע] הדברים משום שיש לכך תרופות אזרחיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי סעד בגין עוולה אזרחית אינו מחליף את תחולת הדין הפלילי וגם לא מצמצם אותה; סעד בגין עוולה אזרחית הוא כלי נוסף ומשלים לכלי האכיפה הפלילית המייצגת את האינטרס הציבורי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על המשטרה להפנים את משמעותו של חוק איסור הפליה ולהבין כי אינו מוגבל להפליה בכניסה למקומות ציבוריים בכלל או למועדונים בפרט. אדרבה, הוא חל על מגוון רחב של גילויי הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נכתב כי מיעוט התלונות מלמד כי ייתכן שאכיפה פלילית אינה הכלי המתאים למיגור תופעה זו, וכי כלי אכיפה מינהליים עשויים להניב הרתעה ואכיפה יעילות ומהירות יותר מאכיפה

פלילית, המאופיינת בהליכים ממושכים. עוד נכתב כי "המשטרה אוכפת היבטים ספציפיים המהווים פגיעה בעקרונות בסיסיים של דמוקרטיה כגון, התנהלות גזענית, פוגענית, שאיננה עולה בקנה אחד עם כבוד האדם וחירותו. מאחר שבסוגיות שאינן נוגעות למישורים אלה קיימות סנקציות אזרחיות, יש באכיפה הפלילית בעבירות מסוג חטא משום זילות בהליך הפלילי, ברישום הפלילי המכתיים אזרחים באופן לא מידתי ביחס לחשד המיוחס, ופרקטיקה שסופה העמסת בתי משפט בתיקים פעוטים בחומרתם... סנקציה כספית אפקטיבית פי כמה מהליך פלילי ממושך במיגור תופעות אלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עבירה לפי חוק איסור הפליה היא עבירת 'עוון', קטגוריית עבירות חמורה יותר מ'חטא'⁶². יתרה מזו, חוק איסור הפליה משתייך לקבוצת החוקים המגנים על עקרונות היסוד של מדינת ישראל, ועבירה עליו פירושה פגיעה "בעקרונות בסיסיים של דמוקרטיה" המוזכרים בתשובת המשטרה. דברי ההסבר להצעת חוק איסור הפליה קובעים כי החוק עולה בקנה אחד עם חוק יסוד כבוד האדם, וכי הוא נועד ליישם בין השאר את התפיסה של כבוד האדם. מדיניות אי-האכיפה הגורפת של החוק שנוקטת המשטרה מעבירה מסר הפוך, ולפיו הפלייתן של קבוצות אוכלוסייה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים אינה עניין ציבורי אלא עניין פרטי של אדם שנפגע בכבודו.

מתשובת המשטרה עולה גם שבעבירות "חטא" היא מיישמת מדיניות של אי-אכיפה, והופכת את החוק לאות מתה. מבקר המדינה סבור כי מדיניות אי-אכיפה מתמשכת ככלל, בין שהיא נוגעת לחוק מסוים ובין שהיא נוגעת לקבוצת עבירות, כעולה מתשובת המשטרה, מובילה לפגיעה בעקרונות יסוד של שלטון החוק, שכן הרשויות מנציחות באמצעותה שגרה של אי-כיבוד החוק על ידי אי-אכיפתו⁶³. לעניין זה ראו בדוח ביקורת זה, בפרק העוסק באכיפת עבירות חטא בתחום הפשיעה החקלאית⁶⁴.

הטיפול בעבירות על פי חוק איסור הפליה במשרד המשפטים

אי-אכיפתו של חוק איסור הפליה לא נעלם מעיני המחוקק. בשנת 2004 הוכנה הצעה לתיקון ולפיה יוקנו לפקחי רשויות מקומיות ולשוטרים סמכויות לקנוס

62 לפי חוק העונשין, תשל"ז-1977 עבירת "עוון" מוגדרת כעבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלוש חודשים ועד שלוש שנים, ואם העונש הוא קנס - קנס העולה על שיעור הקנס שניתן להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום (לפי חוק העונשין סכום זה הוא 14,400 שקלים חדשים, ואולם שר המשפטים רשאי לעדכן סכום זה בצו). עבירת "חטא" מוגדרת כעבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלוש חודשים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס שאינו עולה על שיעור הקנס שניתן להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום.

63 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג'** "זרים שאינם בני הרחקה מישראל" (2014), עמ' 98.

64 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית".

אי-אכיפתו של חוק איסור הפליה לא נעלמה גם מעיני רשויות אכיפת החוק

עבריינים. בדברי ההסבר להצעת החוק הובהר כי הסיבה להגשתה היא העובדה שחוק איסור הפליה מטיל את מלוא כובדה של הוכחת ההפליה על המופלה, שנאלץ לשרך רגליו לבתי משפט גם אם אין ברשותו הזמן והכסף לעמידה בדיונים המשפטיים. כן נכתב כי למרות מספרם הגדול של מקרי ההפליה, מאז שנחקק החוק כמעט שלא הוגשו תביעות נגד בעלי מועדונים ולא נרשמה אפילו הרשעה אחת, וכי במקום שהחברה אינה מקבלת בו את נורמות החוק, יש צורך בשינוי חקיקתי⁶⁵. טיעונים דומים עלו בדיונים בכנסת על הצעת החוק⁶⁶.

1. אי-אכיפתו של חוק איסור הפליה לא נעלמה גם מעיני רשויות אכיפת החוק. במאי 2013 פנתה שרת המשפטים ליועמ"ש דאז בעניין מדיניות מפלה לכאורה שהנהיגה הנהלת פארק השעשועים "סופרלנד" בראשון לציון (להלן - מקרה סופרלנד). התברר שהפארק מייעד ימי פעילות נפרדים לתלמידים מבתי ספר יהודיים ומבתי ספר ערביים וימים נפרדים לתלמידים חרדיים. בהתאם למדיניות זו סירבה הנהלת הפארק לבקשת מורה בבית ספר ערבי לאפשר לתלמידיו להגיע לפארק ביום שיועד לתלמידי בתי ספר יהודיים. בפנייתה ציינה שרת המשפטים כי אם אכן יש אמת בדברים, הרי שמדובר במדיניות מפלה ופסולה הפוגעת בזכות לשוויון ומערערת את הנחות היסוד שהמשרד הדמוקרטי במדינת ישראל מושתת עליהן.

בעקבות פנייתה של שרת המשפטים קיימה הנהלת משרד המשפטים התייעצויות ושיבות במהלך יוני 2013, חלקן בהשתתפות נציגי המשרה. בישיבות אלה הועלתה בעיית היעדר האכיפה והצורך בקידום המודעות לחוק איסור הפליה ולאכיפתו המוגברת. ואולם אף על פי שכל המשתתפים הכירו בבעיית האכיפה ובהיותה של הפרדה בין תלמידים יהודים לערבים ב"סופרלנד" משום הפליה אסורה, הם הסתייגו מאכיפה פלילית במקרה זה, בטענה שאין זה מקרה הפליה "קלאסי".

בתכתובות מיוני 2016, לקראת דיון מכריע בנושא, כתב גורם בפרקליטות שאמנם יש להגביר את האכיפה הפלילית של חוק איסור הפליה, אך בשלב הראשון יש לפתוח בחקירות פליליות במקרים קלאסיים בלבד של הפליה, היינו כאשר מטעמים גזעניים נמנעת כניסת מבקרים למקום מסוים באופן גורף. גורם בלשכת היועמ"ש ציין כי הוא מצטרף להמלצה לפעול להגברת המודעות הציבורית לחוק איסור הפליה ולאמצעי האכיפה הפליליים והאזרחיים הקיימים במסגרתו. גורם בכיר אחר ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציין כי יש חשיבות לראות את המקרה בהיבט הרחב של ביצוע החוק, שעד כה לא זכה לעדנה.

לקראת דיון מיוני 2013 הציגה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים עמדה נחרצת לא רק לגבי היעדר האכיפה, אלא לגבי תפקידה הכולל של מערכת אכיפת החוק במאבק בגזענות ובהפליה וצורך השעה הדחוק לפעול נגדן. על פי

65 דברי הסבר להצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון - אכיפה ועונשין), התשס"ד-2004. ההצעה הוגשה ב-12.7.2004. ראו <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/2475.rtf>.

66 ראו דיון בישיבה ה-181 של הכנסת ה-16 מ-10.11.2004 בנושא, ובפרט דבריו של חבר הכנסת אלי בן מנחם.

העמדה שהוצגה השימוש שנעשה בסעיף הפלילי של חוק איסור הפליה הוא מועט ביותר, אם בכלל. עוד עלה כי לא מוכרת מדיניות סדורה של המשטרה לעניין זה או פעולה יזומה מצידה לעודד הגשת תלונות. לעמדת גורם במחלקת יעוץ וחקיקה מדובר בין היתר בחוסר היכרות עם הסעיף הקיים ועם אפשרות הפעלתו, הן מצידה של מערכת אכיפת החוק והן מצדן של אזרחים החווים הפליה. עוד צוין לקראת אותו דיון כי ההפליה והגזענות, תמונת הראי הכעורה של עקרון השוויון, חושפת את הפרט הנחשף אליהן לחוויית חיים קשה ומשפילה, פוגעת אנושות בזהותו העצמית, ומכרסמת תחת כוחותיה המאחדים של החברה. ההפליה בצורותיה השונות נוכחת בהקשרים רבים בחיי החברה הישראלית. בנוסף, לעמדתם, אירועי הסופרלנד, חמורים ככל שיהיו, אינם יוצאי דופן, ולכן למערכת המשפט בכלל, ולמוסדות אכיפת החוק בפרט, שמור תפקיד מכריע במאבק בגזענות ובהפליה. לעמדת אותו גורם על מערכות אכיפת החוק למלא תפקיד פעיל ונחרץ במאבק בהפליה על כל צורותיה, והוא סבר כי אירועי 'סופרלנד' מהווים צומת דרכים חשוב לחשיבה סדורה בדבר מדיניות האכיפה של סעיף 9 לחוק איסור הפליה. הודגש כי הותרתו של הסעיף כאות מתה חותרת תחת רצון המחוקק ותחת המאמץ למגר תופעות אלו. על כן הומלץ כי תחילה יש להעמיק את היכרותם של העוסקים באכיפת החוק, משטרת ישראל ופרקליטות המדינה, עם החוק. עוד נכתב כי במסגרת זו, על אף שלא מדובר בעבירה פלילית 'טיפוסית' יש להבהיר את החומרה היתרה הגלומה בהתנהגות זאת. בהמשך, יש לעודד מדיניות פעילה של פתיחה בחקירה והעמדה לדין במקרים המתאימים.

סופרלנד טענה וטוענת שהיא קיימה ימים ייעודיים לקבוצות, ובהם הפארק סגור לציבור הרחב. מבין הימים הללו, שישה ימים בשנה יועדו למסיבות סוף שנה, וההנהלה נוכחה לדעת כי במפגשים בין בני נוער ערבים ליהודים במהלך הימים האלה פרצו תגרות והפרות סדר קבועות שגברו משנה לשנה. ב-2011 החלה הנהלת סופרלנד נענתה לבקשות שהגיעו אליה מבתי ספר יהודיים וערביים כאחד לשבצם בימי בילוי נפרדים, אך לא הייתה זאת התנהלות גורפת של הפרדה. ביוני 2013 פרסם סופרלנד הודעה ולפיה אין בכוונתו להיעתר עוד לבקשות כאלה.

ביוני 2013 קבע היועמ"ש כי "הפרדה בין מקבלי שירות בשל השתייכותם הלאומית, ובוודאי הסירוב לתת שירות לאדם בשל מוצאו, היא הפליה, הפוגעת בכבוד האדם ומכתימה את החברה כולה. הפליה כזו עלולה להביא לתוצאות חברתיות הרסניות ואין לה כל מקום במדינה דמוקרטית". עם זאת, בנסיבות הקונקרטיות של המקרה, ולנוכח התנצלותה הפומבית של הנהלת הסופרלנד על מעשיה והצהרה על כוונתה לחדול לאלתר ממדיניותה המפלה, החליט היועמ"ש שאין הצדקה לאכיפה פלילית.

בהחלטתו הנחה היועמ"ש את המשטרה והפרקליטות לפעול בנחרצות במקרים של הפרת הוראותיו של חוק איסור הפליה. כן הורה להביא לפניו, בתוך שלושה חודשים, תכנית פעולה להגברת מודעותם לנושא והיכרותם עמו של העוסקים באכיפת החוק הפלילי, ולהגברת המודעות הציבורית להוראות החוק - על מנת לשפר את האכיפה הפלילית. בסיום החלטתו כתב היועמ"ש: "אני רואה חשיבות רבה בהגברת המודעות הציבורית לחוק ולאמצעי האכיפה שהוא מעמיד לרשות

הנפגע במישור הפלילי והאזרחי כאחד. לפיכך, החלטתי זו תובא בפני שרת המשפטים, הממונה על חוק איסור הפליה במוצרים ובשירותים, כדי שתבחן גם היא את הדרכים המתאימות לדעתה להשגת תכלית זו" (להלן - הנחיית היועמ"ש).

סיכומי של דבר, מקרה סופרלנד מלמד כי גורמי אכיפת החוק בישראל - המשטרה ומשרד המשפטים, לרבות הפרקליטות והיועמ"ש - היו תמימי דעים ביחס לגילויים הנרחבים של תופעת ההפליה בישראל, להיעדר האכיפה הפלילית של חוק איסור הפליה, לקיומם של חסמים ליישום החוק ואכיפתו, להיקף התלונות הנמוך, ולאי-הגשת כתבי אישום על פיו, מאז שנחקק. אך אף על פי שעלה צורך חיוני לנקוט פעולות שיחוללו שינוי במציאות הקיימת, לא יזמו אותן הפרקליטות והמשטרה ודבר לא נעשה בעניין.

רק ביולי 2016, סמוך לפרסום הדוח למיגור הגזענות, יזמו הפרקליטות והמשטרה לראשונה חשיפה של גילויי הפליה וגזענות בכניסה למועדונים, במסגרת פשיטה על מועדונים במקומות שונים בארץ.

2. ביולי 2013, חודש לאחר מקרה סופרלנד, פנתה האגודה לזכויות האזרח למשטרה בדרישה לחקור מקרה שהוצג בתחקיר של חדשות ערוץ 10, בעניינו של אזרח ערבי שהופלה לכאורה בכניסה לקאנטרי קלאב בבאר שבע. לפנייה צורפו תיעוד מצולם של האירוע והסבר על חוק איסור הפליה.

בתשובתה פירטה תחנת משטרת באר שבע את הסיבות שבגינן דרך הפעולה הראויה בעיניה למקרים מסוג זה היא דרך התביעה האזרחית, וכי כוונת המחוקק בחוק איסור הפליה היא "להקנות עילת תביעה אזרחית בשל הפליה שלא כדין... לא בכדי הקנה המחוקק בהוראות החוק כלים אזרחיים מדיני המזיקין שיש בהם ליצור ענישה והרתעה כלפי המזיק". רק לאחר פנייה חוזרת של האגודה לזכויות האזרח ניאותה המשטרה לפתוח בחקירה, שלאחריה הועבר תיק החקירה לפרקליטות, אשר סגרה אותו ב-22.4.2014 מהסיבה ש"לא נמצאו ראיות מספיקות להעמדה לדין". האגודה הגישה ערר למחלקת עררים בפרקליטות ב-12.6.2014 שנדחה כעבור כשנה בהודעת הפרקליטות מ-4.5.2015.

התנהלות המשטרה במקרה הקאנטרי קלאב בבאר שבע ונכונותה המאוחרת לפתוח בחקירה מעידות על כך שהיא טרם הטמיעה את הוראותיו של חוק איסור הפליה. החוק, כאמור, אינו מוגבל לסעדים אזרחיים אלא קובע כי הפרה של איסור ההפליה היא עבירה פלילית ומחובת המשטרה לחקור תלונות בנושאים אלה.

הפרקליטות
והמשטרה לא נקטו
פעולות יזומות ולא
פעלו בנחרצות
במקרים של הפרת
הוראות חוק איסור
הפליה שהובאו
לפניהן. משטרת
ישראל מנעה את
יישומה ואכיפתו של
חוק איסור הפליה
באמצעות קביעת
תנאים מחמירים על
אי-גניזתן של תלונות
בגין הפרת החוק

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולפרקליטות כי מאז נחקק חוק איסור הפליה הן לא גיבשו מדיניות אכיפה מתואמת. גם בתקופה שחלפה ממקרה סופרלנד ועד מועד סיום הביקורת לא בוצעה אף לא אחת מהנחיות היועמ"ש: הפרקליטות והמשטרה לא הכינו תכנית פעולה להגברת היכרותם של העוסקים באכיפת החוק ושל הציבור הרחב עם חוק איסור הפליה, ולמעט פעולת האכיפה היוזמה מיולי 2016 לא נקטו פעולות יזומות בנושא זה ולא פעלו בנחרצות במקרים של הפרת הוראות חוק איסור הפליה שהובאו לפניהן. חמור מכך, משטרת ישראל מנעה את יישומה ואכיפתו של חוק איסור הפליה באמצעות קביעת תנאים מחמירים על אי-גניזתן של תלונות בגין הפרת החוק.

בתשובתה מינואר 2016 מסרה הפרקליטות כי על פי חוק⁶⁷ התביעה המשטרתית היא המופקדת על הטיפול בתיקי עבירה מכוח חוק איסור הפליה, ולא הפרקליטות. לפיכך היא לא ראתה צורך להשתתף בגיבוש מדיניות לאכיפתו של חוק איסור הפליה. עוד מסרה הפרקליטות, כי בשנת 2015 נערכה עבודת מטה שנועדה לבחון את טיוב אכיפת חוק איסור הפליה, בהשתתפות גורמי משרד המשפטים והמשטרה. הפרקליטות נדרשה לנחש שכן ביקשה לנסות ולשפר את האכיפה בתחום מניעת הגזענות. על בסיס עבודת מטה זו נערכה פעולת האכיפה האמורה ביולי 2016 ותיקי החקירה שהניבה הועברו באופן חריג לטיפול. הפרקליטות הוסיפה כי תמשיך לסייע בטיוב הליכי האכיפה של חוק איסור הפליה ותשקול להוביל מבצעי אכיפה דומים.

ממצאי דוח זה מלמדים כי הפרקליטות נטלה חלק פעיל בעיצוב מדיניות האכיפה בנושא, על ידי הצגת עמדה משפטית בדיוני תיקים ועל ידי "סיוע בטיוב הליכי אכיפה" של חוק איסור הפליה. יתרה מזו היועמ"ש דרש במפורש את מעורבותה הפעילה והשוטפת של הפרקליטות בהנחייתו לאכוף את חוק איסור הפליה באופן נחרץ ולהכין תכנית להגברת המודעות לחוק זה במערכת אכיפת החוק. לפיכך ראוי שהפרקליטות והמשטרה יגבשו יחד תכנית לאכיפה מתמשכת של חוק איסור הפליה, שתכלול פעולות אקטיביות והליכי אכיפה יזומים שישימשו את מערכת אכיפת החוק במאבקה בתופעות של הפליה במגוון ענפי שירות ומקומות ציבוריים, לא רק במועדונים. על התכנית להקיף יעדים, לוחות זמנים, הליכי פיקוח ובקרה וכלים למדידת השפעתה על מיגור ההפליה באספקת שירותים ומוצרים.

אכיפה אזרחית

תביעות אזרחיות

1. אפשרות אחרת העומדת לרשותו של אדם שהופלה בקבלת שירות או מוצר או בכניסה למקום ציבורי היא הגשת תביעה אזרחית. חוק איסור הפליה קובע כי מעשה או מחדל המפרים את הוראותיו בכל הנוגע לאיסור הפליה ואיסור פרסום מודעות מפלות הם בגדר עוולה אזרחית ובית המשפט רשאי לפסוק בגינה, בלי הוכחת נזק, פיצוי בגובה 50,000 ש"ח לכל היותר. אשר להפליה בשירות רפואי, חוק זכויות החולה קובע כי הפרת הוראותיו של איסור ההפליה היא עוולה לפי חוק איסור הפליה.

משרד מבקר המדינה סבור שהחסמים המונעים הגשת תלונות במקרים של הפליה בשירותים פועלים ביתר שאת במקרה של הגשת תביעה.

בבדיקה לא נמצאו נתונים כמותיים רשמיים של תביעות אזרחיות שהוגשו בגין הפרת חוק איסור הפליה, אך בבדיקה במאגרים משפטיים נמצאו כ-100 תיקים שנדונו בבתי המשפט מאז שנחקק חוק איסור הפליה, וכ-70 מהם הוגשו בגין הפליה בכניסה למועדונים ולפאבים.

בדוח למיגור הגזענות נכתב כי החסם הכלכלי הוא אחד הגורמים העיקריים המונעים הגשת תביעות אזרחיות, שכן מדובר בתהליך ארוך הכרוך באי-ודאות. המלצותיו של הדוח למיגור הגזענות כללו המלצה למדינה לממן בשלוש השנים הבאות הגשת תביעות בגין חוק איסור הפליה לכל אדם באוכלוסייה, כדי לעודד הגשת תביעות וליצור פסיקה משנת תודעה; המלצה לספק ייצוג משפטי במקרים של פגיעה בשוויון או הפליה - ללא מבחני זכאות; והמלצה לבטל את איגרת בית המשפט בתביעות שיוגשו בגין חוק איסור הפליה, כדי לצמצם את החסם הכלכלי להגשת תובענות.

2. חלק מהגופים מקדמי השוויון באיחוד האירופי, הפועלים כאמור מכוח הדירקטיבות האירופיות, מציעים לנפגעי הפליה בשירותים ליווי משפטי בטריבונלים ובבתי משפט או בגופים רשמיים המפקדים על השוויון במדינות הללו, או ייצוג בהליכים בבתי משפט.

3. למעט מקרי הפליה נגד בעלי מוגבלות, המטופלים כאמור בנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות, אין בישראל חקיקה המקנה לגוף ייעודי רשמי כלשהו סמכות לייצג אדם בתביעה אזרחית על הפליה בשירותים ובמוצרים. מי שהופלה מגיש תביעה אזרחית בכוחות עצמו או באמצעות סיוע של ארגונים מן המגזר השלישי.

יצוין כי לנציבות שוויון בעבודה הוקנו סמכויות לנהל הליכים משפטיים במקרי הפליה בתחום יחסי העבודה: יש לה סמכות התערבות בהליכים משפטיים⁶⁸;

סמכות הגשת תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה⁶⁹, בשם המתלונן או בשמה היא; וסמכות פנייה לבית המשפט בבקשה לקבל צו כללי המורה למעסיק לנקוט פעולות לשם עמידה בהוראות החוק.

בתשובת נציבות שוויון בעבודה צוין כי אכיפתה של חקיקת שוויון, מתקדמת ככל שתהא, טעונה גוף ייעודי ומומחה. לדעתה, לאור הידע והניסיון שצברה בתחום האכיפה האזרחית, כדאי לשקול את האפשרות שהיא עצמה תהיה גוף ייעודי זה שיופקד על אכיפת חוק איסור ההפליה בשירותים ובמוצרים.

גם לנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות יש סמכויות אכיפה אזרחית וסמכויות משפטיות: היא מנחה את הרשויות ביישום הוראות החוק, שולחת מכתבי התרעה לפי הצורך, ומייעצת לנפגעי ההפליה. היא גם מגישה תביעות אזרחיות, מציגה עמדות לבית המשפט ובעבר אף ייצגה בעלת מוגבלות שהופלתה בכניסה למקום ציבורי⁷⁰.

שיעור התביעות האזרחיות אינו משקף את היקפה האמתי של ההפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים. מיעוט התביעות שהוגשו מאז שנחקק חוק איסור הפליה והחסמים המונעים מנפגעי הפליה הגשת תביעות מעלים ספקות לגבי יעילותה של האכיפה האזרחית במסגרת הדין הקיים. לפיכך, טוב עשה הצוות הבין-משרדי שכלל בדוח למיגור הגזענות המלצות המקלות על נפגעים להגיש תביעות אזרחיות. על משרד המשפטים להמשיך ולעקוב אחר יישום ההמלצות של הדוח למיגור הגזענות ולבחון את השפעותיהן על מספר התביעות שיוגשו.

תובענות ייצוגיות

תובענה ייצוגית היא תובענה שמגיש תובע בשם קבוצת אנשים שלא ייפו את כוחו לעניין זה. זהו כלי משפטי שנועד בעיקר למצבים שבהם תאגיד או רשות פוגעים בציבור גדול - כשלכל פרט נזק מועט אשר אינו מצדיק הגשת תביעה בגינו, אך הנזק המצטבר לציבור הנפגעים הוא רב. התובענה הייצוגית מאפשרת לאחד את האינטרס של כלל הנפגעים, מה שיוצר תמריץ להגשתה⁷¹.

חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - חוק תובענות ייצוגיות) קובע הסדר כללי ואחיד להגשת תובענות ייצוגיות בכל אחת מ-13 עילות התביעה המנויות בתוספת השנייה לחוק. בין העניינים שבגינם אפשר להגיש תובענה ייצוגית מנויים גם עניינים מחוק איסור הפליה, מחוק שוויון הזדמנויות בעבודה ומחלקים בחוק שוויון אנשים עם מוגבלויות.

69 או בבית משפט אחר המוסמך לדון בה, או בוועדת תעסוקה כמשמעותה בסעיף 20 לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949.

70 הנציבות ייצגה תובעת עיוורת אשר נאסרה כניסתה למסעדה בליווי כלב הנחייה שלה.

71 דברי המבוא להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005.

לתובענה הייצוגית יש כמה יתרונות ההופכים אותה לכלי מהמעלה ראשונה בקידום האינטרס הציבורי. ראשית, החוק מאפשר הגשת תביעה בשם קבוצה גדולה ללא תשלום אגרה והפקדת ערובה, ואף אוסר תשלום שכר טרחה ישיר לעורך הדין - ובכך מצטמצם החסם הכלכלי להגשת התביעה. בדרך זו מקבצים את כלל התביעות והנזקים של הנפגעים לתביעה אחת - דבר המאפשר לאוכלוסייה גדולה נגישות למשפט, ומאפשרת הצגת טענות קבוצתיות בצורה יעילה, וחשיפת מצוקתה של הקבוצה כולה⁷². התובענה הייצוגית גם עשויה לכלול בקשות למתן סעדים מכמה וכמה סוגים ולכן היא כלי אכיפה חיוני במצבים שהסנקציות המינהליות אינן מספיקות בהם⁷³ או בתשלום פיצוי כספי לתובע (כמו הסעד שנקבע בחוק איסור הפליה). יתרה מזו, לתובענה הייצוגית יש "מכפיל כוח אזרחי" - חוק תובענות ייצוגיות מאפשר לתובע להגביר את אכיפת הדין וההרתעה וכופה על הנתבע את קיום הדין באמצעות בית המשפט, ללא תלות ברשויות האכיפה⁷⁴.

מי שרשאי להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית הוא כל אדם שיש לו עילה בתביעה המעוררת שאלות מהותיות המשותפות לכלל החברים בקבוצה, ורשות ציבורית כהגדרתה בחוק (כיום - רשות הטבע והגנים ונציבויות השוויון) - בתחום אחת המטרות הציבוריות שהיא עוסקת בהן.

במקרה "קולך", למשל, נדונו השאלות: באילו תנאים רשאי הארגון להגיש בקשה לתובענה ייצוגית? והאם הוכח קושי להגיש את בקשת התובענה הייצוגית בידי אדם פרטי? בית המשפט קבע כי "יש לתת משקל להכרתו של המחוקק בכך שהגשת תובענה בגין הפליה של בני קבוצה מוחלשת כרוכה מעצם טיבה וטבעה 'בקושי'. כמה מחוקי השוויון של מדינת ישראל ובפרט חוק איסור הפליה... הכירו בזכות התביעה של ארגון העוסק בהגנה על זכויותיו של מי שאסור להפלותו, וזאת כחריג לדיני הנזיקין הרגילים... יש בהוראות הללו כדי להעיד כמאה עדים על ההנחה הסטטוטורית באשר לקיומו של קושי להגיש תביעה שעניינה הפליה, כאשר התובע הפוטנציאלי נמנה עם קבוצה הסובלת ממוחלשות חברתית".

ואכן, ממועד כניסת חוק תובענות ייצוגיות לתוקף ב-2006 ועד אוגוסט 2012, כמעט שלא הוגשו תובענות בגין חוק איסור הפליה. מכלל 2,004 תיקי תובענות ייצוגיות שהוגשו בתקופה זו שניים בלבד (כ-0.2%) הוגשו בגין הפרת חוק איסור הפליה⁷⁵. עוד נמצא כי 99.3% מהתובעים הייצוגיים בגין כלל העילות הם אנשים פרטיים ולא ארגונים. אשר למספר הבקשות לתובענות ייצוגיות, הנהלת בתי המשפט הסבירה למשרד מבקר המדינה כי לא קיים פילוח מלא של בקשות אלה לפי עילות התביעה המצויות בתוספת השנייה לחוק, ועל כן לא יכלה להעביר נתונים על בקשות בגין הפרת חוק איסור הפליה. עם זאת, בדיקה ידנית של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים אלה היו כ-5-10 בקשות כאלו.

72 אסף פינק, "תובענות ייצוגיות ככלי לשינוי חברתי", **מעשי משפט** ו' (2014), עמ' 157, 159.

73 מקרה "קולך", עמ' 20.

74 אסף פינק, "תובענות ייצוגיות ככלי לשינוי חברתי", **מעשי משפט** ו', 2014, עמ' 159, 171.

75 אלון קלמנט, נתונים מתוך **תובענות ייצוגיות בישראל - פרספקטיבה אמפירית**, המכללה הבינתחומית הרצליה, מכון רדזינר למשפטים ומחלקת מחקר של הרשות השופטת, יוני 2014, עמ' 13.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה אפוא כי מעת חקיקתו של חוק תובענות ייצוגיות ב-2006 ועד מועד סיום הביקורת הוגש מספר קטן של תובענות ייצוגיות בגין חוק איסור הפליה. יתר על כן, נציבויות השוויון מעולם לא הגישו בקשות לתובענות ייצוגיות בתחומי המטרות הציבוריות שהן מופקדות עליהן. לפיכך, ראוי שמשרד המשפטים ישקול פעולות שיביאו לידי צמצום החסמים בהגשת תובענות ייצוגיות, בידי נפגעי ההפליה עצמם או באמצעות "רשות ציבורית". במסגרת זו עליו לשקול תיקון להגדרת המונח "רשות ציבורית" בחוק תובענות ייצוגיות או כל תיקון אחר שיאפשר הגשתן במקרים של הפליה לפי חוק איסור הפליה.

בתשובת נציבות שוויון בעבודה נמסר כי תובענה ייצוגית היא אכן כלי חשוב, בעל השפעה פוטנציאלית רוחבית נרחבת, אך הפעלת הסמכות במסגרת תובענה ייצוגית איננה פשוטה. הנציבות בחנה הגשת תובענה ייצוגית בכמה מקרים, אך עד מועד סיום הביקורת לא נמצאה מקרה שמתאים לנהלו במסגרת תביעה ייצוגית, בעיקר מטעמים של קושי משפטי.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי לרשות ציבורית מוקנית זכות להגיש תובענה ייצוגית אך אין עליה חובה לעשות כן. בהיעדר כוונה של הרשות להגיש תובענה ייצוגית מטעמה, הרי שהכללתה בהגדרת "רשות ציבורית" תהא ריקה מתוכן. בעשר השנים שחלפו מאז חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, טרם הוגשה תובענה ייצוגית בידי רשות ציבורית. לפיכך, יש לשנות את הגדרתה של רשות ציבורית רק במקרים שהיא מביעה בהם נכונות להגיש תובענות ייצוגיות לקידום האינטרס הציבורי שבסמכותה. כל בקשה של רשות ציבורית להיכלל בתוספת הראשונה תיבחן משפטית, בהתאם למאפייני הרשות ולאור תכליות חוק תובענות ייצוגיות.

לאור חשיבותן של התובענות הייצוגיות לקידום שוויון ומניעת הפליה, ולאור העובדה כי שרת המשפטים ממונה על ביצוע חוק איסור הפליה וחוק תובענות ייצוגיות, ראוי שמשרד המשפטים יאתר מבין הרשויות הציבוריות בישראל רשויות מתאימות נוספות לטיפול בנפגעי הפליה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים, ויפעל להסדרת סמכותן להגיש תובענות ייצוגיות בגין הפרת חוק איסור הפליה, באמצעות הכללתן בהגדרת "רשות ציבורית" או באמצעות הרחבת סמכויותיהן.





הכלים המשפטיים
האזרחיים העומדים
לרשותם של נפגעי
הפליה בשירותים
אינם תמיד
אפקטיביים. חסמים
שונים מונעים מנפגעי
הפליה מלהתניע את
האכיפה באמצעות
הגשת תביעה

מן הדברים שלעיל עולה כי קיימת אינדיקציה לפיה הכלים המשפטיים האזרחיים העומדים לרשותם של נפגעי הפליה בשירותים אינם תמיד אפקטיביים. חסמים שונים מונעים מנפגעי הפליה מלהתניע את האכיפה באמצעות הגשת תביעה. לנוכח מיעוט התביעות בגין הפליה באספקת שירות או מוצר, על משרד המשפטים לבחון דרכים להגביר את מודעות הציבור למשמעותו של חוק איסור הפליה ולהיקף תחולתו - כדי שיהיה אפשר לממש את תכליתו וייעודו, ולאכוף אותו במגוון מקרים של הפליה בשירותים ומוצרים. אשר לאכיפה הפלילית, עליו לבחון את הגברת הפעולות היוזמות של גורמי אכיפת החוק, כדי לאתר מופעי הפליה ולמצות את הדין עם העוברים על החוק.

גיבוש מענה מתכלל להתמודדות עם הפליה באספקת שירותים

1. בדוח למיגור הגזענות מיולי 2016 נכללו המלצות לצמצום תופעת הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה בשלושה מישורים: ריכוז המידע על תלונות של נפגעים; גיבוש כלים לטיפול בגזענות והפליה במישור האזרחי ובמישור הפלילי; והגברת ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה. בדוח למיגור הגזענות נכתב כי אימוץ ויישום המלצותיו במלואן יביאו לידי שינוי המציאות במדינת ישראל. בהחלטת ועדת השרים התקבלו מקצת ההמלצות והן נועדו לשמש מענה חירום זמני לשנים 2017-2019. בתום שלוש השנים התחייב משרד המשפטים לגבש המלצות להמשך. להלן פרטים על כמה מן ההמלצות אשר הוגשו לדיון בהחלטת ועדת השרים.

א. הקמת יחידת התיאום לפעילות הממשלתית במניעת גזענות והפליה; מעקב אחר יישום ההמלצות שאומצו ומדדי התפוקה שנקבעו בדוח; קליטת תלונות והפנייתן לטיפול הגורמים הרלוונטיים; מעקב ובקרה אחר הטיפול בהן; פרסום דוח שנתי בנושא הפעילות הממשלתית בנושא, ובחינת הצורך בשינויי חקיקה למניעת הפליה וגזענות. יצוין כי בהחלטתה של ועדת השרים לא נכללה ההמלצה שיחידת התיאום תבצע בדיקות יזומות במשרדי הממשלה השונים ותבנה תכניות למניעת הגזענות ולמיגורה.

ב. מינוי גורם בכל משרד ממשלתי שיהיה כפוף מקצועית ליחידת התיאום ויתפקד ככתובת משרדית להגשת תלונות בנושא גזענות, ירכז את פעולות המשרד בנושא ויעץ למנכ"ל. וכן הגברת פעילותה של נציבות שוויון בעבודה בתחומי עיסוקה, לרבות פעולות אכיפה.

ג. הסמכת גוף תביעה במשרד הכלכלה והתעשייה, שיהיה ממונה על אכיפת הסעיף הפלילי בחוק איסור הפליה. אולם המלצה זו לא נכללה בהחלטת ועדת השרים.

משרד מבקר המדינה מברך על גיבוש ההמלצות החשובות בעניין הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה, וסבור כי יש לפעול באופן דומה ביחס לכל סוגי ההפליה ואי-השוויון ולגבש המלצות מקיפות יותר לטיפול במופעה, גם למופעי ההפליה שלרוב אינם זוכים לתהודה ציבורית ראויה, ובשעת הרצון למגר את הגזענות, יש לתת מענה מתכלל ומקיף שימגר גם את התופעה הרחבה של הפליה ואי-שוויון המתבטאים לא אחת בגזענות.

2. מנגנון הטיפול והאכיפה בהפרותיו של חוק איסור הפליה נתון כיום בידי משרדי הממשלה בלבד, כאמור, ומסתמך כמעט בלעדית על פנייה רשמית של הנפגע.



אין מדיניות יזומה
והטיפול במקרי
ההפליה הוא טיפול
תגובתי בעיקרו, ולכך
השפעה על היקף
האכיפה הנמוך של
חוקים העוסקים
באיסור הפליה
באספקת שירותים
ומוצרים, ברמה
הפלילית, ברמה
האזרחית וברמה
המינהלית

אולם יוער כי מתודולוגית הטיפול של המשרדים הממשלתיים בתלונות על הפליה באספקת שירותים ומוצרים לוקה בניגוד עניינים מובנה, וטיפול משרדי הממשלה שנבדקו בתופעות רחבות של הפליה תלוי בין השאר ברצונו של העומד בראש המשרד הממשלתי. במצב הדברים הנוכחי, אין מדיניות יזומה והטיפול במקרי ההפליה הוא טיפול תגובתי בעיקרו, ולכך השפעה על היקף האכיפה הנמוך של חוקים העוסקים באיסור הפליה באספקת שירותים ומוצרים, ברמה הפלילית, ברמה האזרחית וברמה המינהלית. זאת ועוד, הטיפול המערכתי האוטונומי של משרדי ממשלה בהפליה בשירותים אינו מלא ואינו מספק. גם כשריכוז משרד המשפטים את יישום המלצותיו של דוח צוות הדרת נשים ותפקד כמעין "אחראי-על" בנושא, לא שיתפו עמו פעולה חלק ממשרדי הממשלה האחרים, ומכל מקום לא הושגו התוצאות הרצויות של מיגורה.

3. דוח זה הטיל ספק בקיום התחייבויותיה הביצועיות של ישראל במישור הבין-לאומי בתחום של מניעת הפליה, הכוללות התחייבות להעמיד סעדים אפקטיביים ונקיטת אמצעי אכיפה על מנת להגן באופן יעיל על הזכויות המוקנות באמנות שישראל היא צד להן.

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי מדינת ישראל מקיימת במלואן את התחייבויותיה במישור הבין-לאומי מכוח האמנות, לרבות התחייבויותיה בתחום מניעת אפליה. המשרד הוסיף כי לרשות נפגעי הפליה בישראל עומדת שורה של סעדים אפקטיביים, בהם חקיקה מתאימה, האפשרות לנהל הליך אזרחי למיצי הזכויות, תלונות לגורמים שונים ונציבויות זכויות אדם בתחומים שונים.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי יש לבחון מחדש אם המשטרה היא גוף האכיפה ההולם לאכיפת עבירה לפי חוק איסור הפליה. הפרקליטות הוסיפה כי לא מן הנמנע שיש להעביר מטלה זו לגוף אכיפה אחר, תוך שהיא מציעה להקנות סמכויות אכיפה לפקחי רשויות מקומיות או לגוף תביעה במשרד הכלכלה, הגם שהצעות אלו לא התקבלו בעבר. עוד הוסיפה הפרקליטות שאת חוק איסור הפליה ראוי להטמיע לא רק במסגרת הדין הפלילי אלא גם באמצעים אזרחיים.

מנגד רשויות אחרות הזכירו שהחוק כבר קובע איסור פלילי בנושא (ראו לעיל) ונימקו בכך את החלטתן להמעיט בנקיטת סנקציות מינהליות או להימנע לגמרי מאכיפה מינהלית של איסור הפליה בשירותים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החוק בישראל אמנם מציע לנפגעי הפליה אמצעי אכיפה וסעדים מצטברים, אך פריסתה של התופעה בפועל ומגוון מופעיה מלמדים שבמבחן התוצאה הרשויות הציבוריות עושות שימוש דל באמצעים ובסעדים הללו ומנמקות זאת בקיומם ובאפשרות נקיטתם של אמצעים אחרים ואלה נראים להן ראויים יותר, אך בסופו של דבר כמעט שאין ננקטים אמצעי אכיפה כלל.

תמונה דומה משקפים גם הדוח למיגור הגזענות והעמדות שהציג משרד המשפטים: הרשויות נמנעות מהפעלת סמכויותיהן. על מנת לקיים את התחייבויותיה הבין-לאומיות של ישראל בתחום מניעת ההפליה, על כל אחת מרשויות המדינה להפעיל את סמכויותיה הביצועיות, בעיקר את סמכויות האכיפה הפליליות והמינהליות.

4. נציבויות השוויון והרשות למעמד האשה הן מוסדות ישראליים ייעודיים המופקדים על הזכות לשוויון ואי-הפליה בתחומים מוגבלים שנקבעו לפי חוק. כל אחד מהם משויך ארגונית למשרד ממשלתי, ואף מוסד אינו נהנה מעצמאות.

א. לנציבויות השוויון מוקנות סמכויות שונות על פי חוק. כאמור, לנציבות שוויון אנשים עם מוגבלות מוקנות לפעמים סמכויות בתחום האכיפה, וסמכות לקיים הליכים משפטיים (פליליים או אזרחיים) במקרים שהוגדרו בחוק⁷⁶. גם לנציבות שוויון בעבודה יש סמכויות, בהן סמכות התערבות בהליכים משפטיים; הגשת תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה בין בשם המתלונן ובין בשם הנציבות; ופנייה לבית המשפט בבקשה לקבלת צו כללי המורה למעסיק לנקוט פעולות כדי שיעמוד בהוראות החוק⁷⁷. אף על פי כן קבע היועמ"ש כי הנציבויות כפופות להנחיותיו המשפטיות ומיוצגת על ידי, והן אינן מוסמכות לתבוע ולהיתבע אלא כאורגן של מדינת ישראל. הנציבויות אינן רשאיות לתבוע את המדינה, לעתור נגדה לבג"ץ או לנהל הליכים משפטיים נגדה ואינן רשאיות להגיש עמדה אוטונומית כ"דיד בית משפט" בהליך משפטי שהמדינה מעורבת בו.

נציבות שוויון בעבודה מסרה כי היא מופקדת על אכיפה אזרחית בתחומי עיסוקה וניתנו בידיה סמכויות ייחודיות הקבועות בחוק. הנציבות כפופה לנוהל פנימי שגובש במשרד המשפטים, ובמסגרתו הטיל היועמ"ש מגבלות על הפעלת סמכויותיה - הן כלפי המגזר הציבורי הן כלפי השמעת קולה בבתי המשפט. אף על פי כן, יש לדעתה יתרונות בניהול השיח הפנימי בין הנציבות לגורמי הממשלה השונים בכל הנוגע לקידום השוויון בעבודה.

בתשובת משרד המשפטים נכתב שהיועמ"ש הוא הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת וזרועותיה, ומכאן שעליהן לפעול על פי הנחיותיו. כן הוסיף כי הנציבות רשאית להביע עמדה משפטית במקרים האמורים, בכפוף להכרעה שלפיה אין היא יכולה לתבוע את המדינה או לעתור נגדה.

76 ראו למשל הסמכויות המנויות בסעיפים 19מט ו-19נג לחוק שוויון אנשים עם מוגבלות.

77 ראו סעיפים 18ח, 18ג(ב)(5), סעיפים 18ג(ב)(6), 18ט לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

עוד בשנת 2014 העיר משרד מבקר המדינה, בעניינה של נציבות שוויון בעבודה, שהנחיית היועמ"ש "עיקרה מכוחה את הוראת החוק שהעניקה לנציבות סמכויות אכיפה בכל הקשור ברשויות המדינה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות, והפכה אותה לאות מתה; כתוצאה מההנחיה לא ננקטות פעולות אכיפה למיגור האפליה בעבודה וליישום עקרון השוויון אצל המעסיק הגדול במשק - המדינה... [ההנחיה] מאיינת את הוראת החוק בכל הנוגע לרשויות המדינה... פוגעת בעצמאותה של הנציבות ומבקשת למנוע ממנה לייצג את מי שמתלונן על פגיעה בו... ניוון העצמאות של הנציבות... מעקר את כוחה כמנגנון אכיפה, הטמעה והתרעה ממשי להגנה על כלל העובדים בשירות הציבורי"⁷⁸.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי הנחיית היועמ"ש גורעת נדבך משמעותי מסמכויות האכיפה של נציבויות השוויון כלפי השירותים הציבוריים, ומן הכלים האפקטיביים ליישומן, ופוגעת בעצמאותן - ומכאן שהיא פוגעת במאבק נגד תופעות פסולות של הפליה. העמדה העקיבה של משרד היועמ"ש בעניין מעמדן של נציבויות השוויון, והיעדרן של פעולות לאכיפה פלילית של חוק איסור הפליה, אינן מתיישבות עם מטרות החוק - קידום שוויון ומניעת הפליה - ועם המלצות הצוות למיגור גזענות.

ב. בהחלטת ממשלה ממאי 2015⁷⁹ נקבעה העברת האחריות לרשות מעמד האישה ואת פעילותה ממשרד ראש הממשלה למשרד לאזרחים ותיקים (כיום, המשרד לשוויון חברתי).

הביקורת העלתה כי בשנים האחרונות חלה ירידה של ממש במשאביה של רשות מעמד האישה: מינואר 2016 אין מכהן בה מנהל⁸⁰, ומספר העובדים בה ירד מ-12 ב-2011 ל-6 (בפועל 5.5 משרות) באוגוסט 2016. כמו כן, בשנים 2012-2015 קטן תקציב הפעילות שלה מ-4.2 מיליון ש"ח ל-1.8 מיליון ש"ח (ירידה של 57% בקירוב).

המשרד לשוויון חברתי בחר שלא להתייחס לביקורת על מצבה של רשות מעמד האישה.

78 משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי**, 2014, עמ' 100.

79 החלטת ממשלה מס' 36, מ-26.05.2015, **העברת שטחי פעולה וסמכויות למשרד לאזרחים ותיקים ולשרה לאזרחים ותיקים** (כיום המשרד לשוויון חברתי).

80 בפועל היא מנוהלת בידי מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי.

ג. נציבויות השוויון בישראל משויכות ארגונית למשרדי הממשלה והן אינן עצמאיות מבחינה תקציבית. לעובדה זאת השפעה על גובה תקציבן. למשל, בשנים 2013-2016 קטן תקציבה של נציבות שוויון בעבודה ב-14% בקירוב, בעוד שתקציב משרד הכלכלה והתעשייה באותן שנים גדל ב-20% בקירוב. שיעור תקציבה של הנציבות בתקציב משרד הכלכלה והתעשייה פחת מ-0.031% ל-0.018% (ירידה של 42% בקירוב).

ד. בחוק שוויון אנשים עם מוגבלות נקבע כי תקציב הנציבות ייקבע בחוק התקציב בסעיף תקציב נפרד. בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה נקבע כי תקציב הנציבות ייקבע בחוק התקציב בתכנית נפרדת בסעיף תקציב. בחוק רשות מעמד האישה נקבע כי התקציב הרגיל והתקציב לפעולות הרשות ייקבעו בחוק התקציב השנתי של המדינה בתחום פעולה נפרד. ואולם בספר התקציב מופיעה ההקצאה לשלושת הגופים הללו כ"תכנית" בלבד, אף על פי שלכל אחד מהם נקבעה דרגת עצמאות תקציבית שונה.

יצוין כי ב-2016 הוגשה הצעת חוק פרטית לתיקון חוק שוויון הזדמנויות בעבודה. ההצעה מבקשת להוציא את הנציבות מתוך משרד הכלכלה והתעשייה ולהקימה מחדש כגוף ציבורי עצמאי, בעל סמכות לפעול בכל הכלים למיגור ההפליה השוררת בשוק העבודה, לרבות במיגור הציבורי. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי כפיפותה של הנציבות למשרד ממשלתי ולתקציבו מונעת ממנה למלא את תפקידה במלואו.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "בשל המבנה הארגוני של הנציבות, כפיפותה למשרד ממשלתי ותקציבה, מנועה הנציבות מלמלא את תפקידה החיוני במלואו. במסגרת האמנה למיגור כל צורות ההפליה נגד נשים⁸¹ קמה למדינת ישראל חובה להיאבק בתופעת הפליית נשים בעבודה. המחויבות הזו טומנת בחובה לא רק חובה שלילית של אי הפליה על ידי המדינה, אלא גם חובה חיובית לספק סעד ראוי, והגנה אקטיבית ואפקטיבית נגד הפליה על כל סוגיה. הנציבות בתצורתה הנוכחית והמגבלות העומדות בפניה אינה מיישמת חובה זו באופן מספק... הלכה למעשה, פעילותה של הנציבות בתוך מסגרת של משרד ממשלתי מסוים, משתקת את יכולתה להיאבק נגד הפליה המתבצעת על ידי המדינה כמעסיקה. במישור המשפטי, מגבלה זו יוצרת ניגוד עניינים מובנה בעבודת הנציבות, אשר נדרשת לקבל אישור לפעולותיה כלפי המדינה... בהשוואה לנציבויות שוויון במדינות מערביות אחרות, מרבית הנציבויות



ממצאי דוח זה
מלמדים שעצמאותם
של המוסדות מקדמי
השוויון, תפקודם
המקצועי ויכולתם
להפעיל את
סמכויותיהם נפגעים
בגלל תלותם בדרג
הניהולי והמדיני של
המשרד הממשלתי
שהם שייכים אליו

המקבילות הן עצמאיות, לכל הפחות ביכולתן לבצע ביקורת ופיקוח או לנקוט הליכים משפטיים מול המדינה כמעסיקה⁸².

האמור בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה יפה גם לנציבות לשוויון לאנשים עם מוגבלויות ולרשות מעמד האישה: דברים אלו וממצאי דוח זה מלמדים שעצמאותם של המוסדות מקדמי השוויון, תפקודם המקצועי ויכולתם להפעיל את סמכויותיהם נפגעים בגלל תלותם בדרג הניהולי והמדיני של המשרד הממשלתי שהם שייכים אליו, ובתקציבו.

במזכר של משרד המשפטים בנושא הקמת נציבות זכויות הילד והילדה במדינת ישראל מ-2.11.2014 (להלן - מזכר נציבות הילד) נכתב כי מוסדות לאומיים לזכויות אדם הם גופים מדינתיים בעלי מנדט חוקתי או חקיקתי להגן על זכויות אדם ולקדם, גופים הממומנים על ידי המדינה באופן בלעדי או עיקרי, ומהווים חלק מהמערכת המדינית. מוסדות אלה הם ייחודיים ואינם דומים לגופים ממשלתיים אחרים. הם אינם כפופים לסמכותן הישירה של שלוש הרשויות (המחוקקת, המבצעת, השופטת), והם עצמאיים ובלתי תלויים בממשלה, אף על פי שהם ממומנים על ידיה.

מזכר נציבות הילד דן בעקרונות פריז משנת 1991⁸³. עקרונות אלה אינם מחייבים מדינות להקים נציבות במודל מסוים, אך המזכר מציין כי עקרונות פריז הוכרו בזירה הבין-לאומית כתנאי המינימום שמוסדות לאומיים לזכויות אדם נדרשים לעמוד בהם. הם קובעים כמה קריטריונים מרכזיים, ובהם סמכות רחבה המבוססת על נורמות זכויות אדם אוניברסליות, סמכויות חקירה הולמות, עצמאות מהממשלה המובטחת בחוק, ומשאבים הולמים⁸⁴. מאז אומצו עקרונות פריז הוקמו בעולם מוסדות לאומיים רבים לזכויות אדם⁸⁵.

במזכר נציבות הילד נכתב כי בשני העשורים האחרונים נדונה בישראל הקמתו של מוסד לאומי לזכויות אדם, וכי ועדות זכויות אדם אשר הוקמו מכוח אמנות שישראל צד להן ומפקחות על יישומן, חוזרות וקוראות לישראל להקים נציבות זכויות אדם. אחד היתרונות הראשיים להקמת מוסדות לאומיים לזכויות אדם טמון בכך שהם מאפשרים למדינות לעמוד בחובתן הבין-לאומית "לנקוט את כל

82 הצעת חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה (תיקון - עצמאות נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה), התשע"ו-2016.

83 עקרונות פריז אומצו על ידי העצרת הכללית של האו"ם.

84 ראו:

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

85 ועדה מיוחדת בהתאחדות בין-לאומית של מוסדות לאומיים לזכויות אדם מדרגת ומעניקה הכרה רשמית למוסדות אלה, בהתאם לעמידתם בתנאי המינימום של עקרונות פריז, ומעניקה למוסדות לאומיים של מדינות המבקשות זאת שלושה סוגי דירוגים: דירוג A - הלימה מלאה לעקרונות פריז; דירוג B - הלימה חלקית לעקרונות פריז או אי-הגשת כל המסמכים הדרושים לקביעה בנושא; ודירוג C - אי-הלימה לעקרונות פריז. עד מאי 2014 העניקה הוועדה דירוג רשמי ל-106 מוסדות לאומיים לזכויות אדם מכל רחבי העולם.

הפעולות המתאימות" כדי להבטיח את יישום חובותיהן הבין-לאומיות ברמה הלאומית.

למשל, במסמך המסקנות המסכמות של ועדת האמנה בדבר ביעור כל צורות ההפליה הגזעית, ממרץ 2012, נכתב על ישראל כי "הוועדה מצרה על היעדר רשות מוסמכת לטיפול באפליה גזעית או מוסד עצמאי לאומי לזכויות אדם שיוקם בהתאם לעקרונות [פריז]... הוועדה שבה ומציינת את המלצתה הקודמת... לפיה על ישראל לשקול הקמת מנגנון לאומי לטיפול באפליה גזעית או כרשות מוסמכת לטיפול באפליה גזעית או כמוסד עצמאי לאומי לזכויות אדם בהתאם לעקרונות פאריס"⁸⁶.

עולה אפוא כי גופים ציבוריים ייעודיים שהוקמו בישראל לצורך קידום שוויון ומניעת הפליה אינם מקיימים את הסטנדרט הבין-לאומי בכל הנוגע לעצמאותם של מוסדות לאומיים לזכויות אדם, והדבר פוגע במאמץ למיגור תופעות של הפליה וגזענות.

5. הדוח למיגור הגזענות מקיף, כאמור, שורה של המלצות לטיפול מהיר במופעי גזענות. ההמלצות מיועדות לשלוש שנים, שיש לבסס בהן תשתית ראשונית ומחייבת להתמודדות עם הסוגיה ויש להתחיל להטמיע נורמות התנהגות אחרות. בתום שלוש השנים יהיה אפשר לגבש תכנית ארוכת טווח לטיפול רצוף ומתמשך בנושא. ועדת השרים החליטה כי היא מאמצת את המלצות הדוח למיגור הגזענות כמענה חירום לשלוש שנים.

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי יחידת התיאום מתוכננת לקום בסוף חודש דצמבר 2016 ואמורה להיות כתובת ייעודית לריכוז, תיאום ותכלול הפעילות הממשלתית במאבק בגזענות. תפקידיה יהיו עריכת בדיקות יוזמות במשרדי ממשלה, בניית תכנית למיגור הגזענות, המלצה לשרת המשפטים על מדיניות בנושא, ופרסום דוח שנתי ומעקב אחר תלונות על גזענות ואפליה לאחר השלמת הטיפול בהן. יחידת התיאום צפויה לקבוע חובת דיווח שנתי של משרדי הממשלה על פעולות שנקטו למניעה וטיפול בתופעות של אפליה וגזענות, ותביא את הנתונים לדיון בממשלה. עוד נמסר בתשובת משרד המשפטים כי יחידת התיאום תפעל להעלאת המודעות בקרב הציבור והגופים המטפלים בתופעות של גזענות, ותגבש תכנית מקיפה להתמודדות עם החסמים להגשת תלונות.

86 מסקנות מסכמות של ועדת האמנה בדבר ביעור כל צורות ההפליה הגזעית (CERD) מ-9.3.2013; ראו

<http://www.justice.gov.il/Units/InternationalAgreements/IA/Reports/ReportsUnCommittees/includingobservationsCERD2012hebrew1.pdf>



ראוי אפוא כי כבר
עכשין, ירוכז מאמץ
כלל-ממשלתי
בהובלת משרד
המשפטים, אשר
יפעל לגיבוש ולקידום
מענה מקיף של קבע
לתופעת ההפליה
בשירותים ובמוצרים
ובכניסה למקומות
ציבוריים

יישום המלצות הדוח למיגור הגזענות מחייב פעולה משותפת של כלל משרדי הממשלה, לרבות הקצאת המשאבים הדרושים לנושא. בשלוש השנים שנקבעו ליישום ההמלצות של הדוח למיגור הגזענות, על משרד המשפטים וכל אחד ממשרדי הממשלה לעקוב אחר תוצאות הפעולות, אופן יישום ההמלצות, האפקטיביות וההישגים שהושגו, ובתום התקופה לקיים הפקת לקחים שתהווה בסיס להערכת המצב בנושא.

מן האמור לעיל עולה שהתמודדותה של המדינה עם תופעת ההפליה באספקת שירותים ומוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים צריכה לעלות בקנה אחד עם התחייבויותיה המשפטיות של מדינת ישראל מכוח האמנות הבין-לאומיות שהתחייבה בהן, וצריכה להביא בחשבון את הנורמות המקובלות ביחס למוסדות לאומיים לזכויות אדם במדינות אחרות, בפרט נורמות הקשורות לעצמאותם ולהיותם מוסדות ייעודיים. ראוי אפוא כי כבר עכשין, במקביל ליישום המלצותיו של הדוח למיגור הגזענות, ירוכז מאמץ כלל-ממשלתי בהובלת משרד המשפטים, אשר יפעל לגיבוש ולקידום מענה מקיף של קבע לתופעת ההפליה בשירותים ובמוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים. בגיבוש המענה לטיפול בתופעה יש להפיק לקחים מן הקשיים בעבודתן של נציבויות השוויון ורשות מעמד האישה במתכונתן הנוכחית. כן יש להקדיש משקל יתר להפעלתה של אכיפה פלילית ומינהלית מתמשכת ואפקטיבית, ליצירת טיפול מערכתי בהפליה בשירותים, לטיפול בלתי תלוי בתלונות, ולפיתוח ידע לאומי בנושא.

סיכום

בחברה הישראלית מרובת השסעים קיימים מתחים אשר לעתים מתגלגלים לתוך מערכות ציבוריות שבהן קבוצות אוכלוסייה שונות מתחככות זו בזו. מתחים אלו מקבלים לא פעם מאפיינים של הפליה, גזענות והדרה, ומשתקפים בתחנות שונות המלוות את האדם לאורך כל חייו.

חקיקתו של חוק איסור ההפליה לפני 17 שנים נועדה לקדם את השוויון במרחב הציבורי ולמנוע הפליה בכניסה למקומות ציבוריים ובאספקת מוצרים ושירותים. ממצאי דוח זה מעלים תמונה מדאיגה ולפיה עדיין קיימת הפליה בשירותים, במוצרים ובכניסה למקומות ציבוריים, והפרות של עקרון השוויון אינן מטופלות כראוי. ממצאי הדוח מלמדים שאין פיתוח ידע החיוני לבניית יכולת התמודדות עם הפליה באספקת שירותים ומוצרים. במהלך השנים לא נקבעה מדיניות ממשלתית משמעותית למיגור תופעות של הפליה, וממצאי דוח זה חשפו מקרים של טיפול רפה באירועי הפליה משמעותיים ומתמשכים. הממצאים בסוגיית האכיפה הפלילית והאזרחית והטיפול הממשלתי בהפליה חושפים כי במבחן התוצאה נעשה שימוש דל של הרשויות באמצעים ובסעדים העומדים לרשותם של נפגעי הפליה.

הפגיעה הגלומה במקרי ההפליה באספקת שירותים ומוצרים שנמצאו בדוח ביקורת זה אינה תחומה רק לעניינו הפרטי של נפגע ההפליה, שכן זוהי פגיעה בערכי החברה כולה, בסולידריות שלה ובלכידותה. לפיכך גם ההתמודדות עם ההפליה לסוגיה אינה מתמצה בטיפול במקרים פרטיים אלא מגלמת את המאבק לעיצוב פניו של המרחב הציבורי בכללותו.

קידום השוויון ומניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים מצריכים מאמץ קולקטיבי של מגזרים רבים בחברה, ובמיוחד נדרש מאמץ נחוש ובלתי מתפשר מצדן של הרשויות הציבוריות בישראל. מהרשויות מצופה לעמוד במתחים ובלחצים המובאים לפתחן, לגשר בין קבוצות שונות באוכלוסייה לא להשלים עם תופעות של הפליה, גזענות והדרה בתחומי אחריותן ולא לתת לכך יד. במאמץ זה יש חשיבות מיוחדת למאבק נחרץ של מערכות אכיפת החוק בהפליה על כל צורותיה.

קידום השוויון בישראל ומניעת הפליה באספקת שירותים ומוצרים נפגעים מכך שאינם מרוכזים בידי גוף עצמאי שיתכלל את הטיפול במופעי ההפליה ואת הדרכים שיש לנקוט כדי למגרה. לפיכך על משרד המשפטים לפעול לגיבושו של מענה מתכלל ומקיף, שיתבסס על הפקת לקחים, לשם התמודדות אפקטיבית עם סוגיית ההפליה בשירותים. על מענה זה לעסוק בכל ההיבטים שנמצאו חסרים בביקורת זו, בחסמים שנפגעי הפליה מתמודדים עמם, ובדרכים להטמעת חשיבותו של חוק איסור הפליה בציבור הרחב וברשויות הציבוריות.