

קול אפקטיבי

שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי

לילה מרגלית

על אף ההתקדמות שהושגה בשנים האחרונות בקידום של ייצוג הולם למיעוט הערבי במינהל הציבורי, החברה הערבית עדיין סובלת מתתי-ייצוג חמור בדרגים הבכירים של המערכת ומהדרה מתהליכי קבלת החלטות בה.

מחקר
מדיניות
129



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קול אפקטיבי

שילוב החברה הערבית בתהליכי
קבלת החלטות במגזר הציבורי

לילה מרגלית

מחקר מדיניות 129

Effective Participation: The Inclusion of Arab Society in Decision-Making Processes
in the Public Sector

Lila Margalit

עריכת הטקסט: קרן גליקליך
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 6-304-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תש"ף/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מדינת ישראל [...] תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל
תושביה; [...] תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני
גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין [...]
אנו קוראים [...] לבני העם הערבי תושבי מדינת
ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין
המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד
נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים.

מגילת העצמאות

תוכן העניינים

| | |
|-----|--|
| 9 | תודות |
| 11 | תקציר |
| 17 | מבוא |
| 22 | פרק 1. שילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות: הצדקות ודיון נורמטיבי |
| 49 | פרק 2. על מהות הביטוי ההולם: "רף ההשתתפות האפקטיבית" |
| 58 | פרק 3. סטנדרטים בינלאומיים ומבט משווה |
| 120 | פרק 4. שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי: להלכה ולמעשה |
| 169 | פרק 5. המודל הישראלי לשילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי: מקור להשראה |
| 179 | פרק 6. המלצות ואתגרים |
| 220 | סיכום |
| iii | Abstract |

תודות

מחקר זה נערך במסגרת פרויקט מחקרי ויישומי בעניין שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי המתנהל במכון הישראלי לדמוקרטיה.

בשנתיים האחרונות יצאו לאור במסגרת הפרויקט מחקרים נלווים למחקר המדיניות ונרקם שיתוף פעולה פורה עם נציבות שירות המדינה. את המחקר ליוותה ועדת היגוי בהשתתפות חוקרי וחוקרות המכון ומומחים חיצוניים.

אני מודה מקרב לב לחברות וחברי ועדת ההיגוי של המחקר ולעמיתים שהקדישו מזמנם לייעץ, לקרוא ולהעיר בשלבי המחקר והכתיבה. הערותיהם ותובנותיהם תרמו רבות לעיצוב המחקר ולשיפורו: לד"ר נסרין חדאד חאג'–יחיא, עו"ד אלי בכר, ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר דנה בלאנדר, פרופ' יובל שני, גב' שורוק אסמעיל, ד"ר אילן סבן, עו"ד אלונה וינוגרד ועו"ד עודד רון.

תודות מיוחדות גם לגב' קרן גליקליך, שעריכתה המסורה, היסודית והמעולה תרמה רבות לשיפור המחקר, ולצוות ההוצאה לאור של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שללא סיועם הרב מחקר זה לא היה בא לעולם.

ת ק צ י ר

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית "בכלל הדרגות והמקצועות" בשירות המדינה. הוראות מקבילות מחייבות ייצוג הולם לציבור הערבי בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, במעצות של תאגידים ציבוריים ובאחדים מהגופים הציבוריים העוסקים בקביעת מדיניות וחלוקת משאבים. בשנת 2016 הודיעה הממשלה כי הגיעה ליעד שנקבע לפני שנים אחדות, שלפיו ערבים ודרוזים יהיו 10% מכלל העובדים בשירות המדינה, וכיום שיעורם עומד על כ־11.7%. ואולם חרף ההתקדמות שהושגה, ייצוג המיעוט הערבי בעמדות מפתח או בתפקידים המשפיעים על עיצוב מדיניות עדיין נמוך ביותר, והחברה הערבית גם אינה זוכה לייצוג ראוי ברבים מהגופים הציבוריים העוסקים בחלוקת משאבי החברה. על אף פערי הייצוג העיקשים, עד היום לא אימצה הממשלה מדיניות מכוונת לתיקון מצב זה.

הדרה עמוקה כל כך של מיעוט ממוקדי ההכרעה – לא כל שכן מיעוט לאומי במדינת לאום כמו מדינת ישראל – פוגעת פגיעה קשה בעקרון השוויון וחותרת תחת הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון. לעומת זאת, שילוב אמיתי יכול לתרום תרומה חיונית לקידומה של שותפות אזרחית איתנה ובת קיימא ובד בבד לחזק את אמונו של הציבור הערבי במערכות השלטון. גם מנסחי מגילת העצמאות הבינו היטב ששילוב ממשי של המיעוט הערבי – כזה שיש בו כדי להבטיח השמעה אפקטיבית של קולו במוקדי קבלת ההחלטות – יהיה המפתח להצלחתה של הדמוקרטיה הישראלית. מסיבה זו הם עמדו על החשיבות שבנציגות מתאימה של המיעוט הערבי "בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של

המדינה. מסיבות דומות הציע גם ז'בוטינסקי כי "בכל קאבינט, שבו ישמש יהודי כראש ממשלה, יהיה סגן ראש הממשלה – ערבי, וכך להפך".

הרעיון ששילוב מיעוטים במוקדי קבלת החלטות הוא תנאי חיוני לביסוס הלגיטימיות של השלטון ולקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת, מקבל היום ביטוי מובהק במדינות דמוקרטיות רבות. זכויותיהם של מיעוטים לאומיים להשתתפות אפקטיבית בחיים הציבוריים של המדינה ולגישה שווה לשירות הציבורי שלה מוכרות גם במשפט הבינלאומי לזכויות פוליטיות בסיסיות.

מדיניות לקידום ייצוג הולם של מיעוט באה לקדם תכליות משני סוגים: **תכליות תעסוקתיות**, הבאות לקדם שוויון הזדמנויות בשוק העבודה ולמנוע עיוותים בו; ו**תכליות השתתפותיות** – שמטרתן להבטיח שיתוף של המיעוט במנגנוני המינהל, שבמדינה המודרנית מחזיקים בידיהם כוח שלטוני רב. מטרתו של מחקר מדיניות זה להעלות על סדר היום הצעה לפעולה יזומה מצד הממשלה לשילוב המיעוט הערבי בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי – למימוש ראוי יותר של התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם.

המחקר מדגיש כי בכל הנוגע לעובדים בשירות הציבורי ייצוג הולם השתתפותי אין משמעו שעל פקידי ציבור לפעול כאילו הם "נציגיהם" של מגזרים פרטיקולריים. שירות ציבורי מקצועי ונטול פניות, שכל העובדים בו פועלים למימוש טובת הציבור בכללותו, חשוב ביותר בדמוקרטיה, ואסור שיהיה זירת התגוששות בין קבוצות ובעלי אינטרסים; כמו כן חיוני לשמור על עקרונות הראויות (העיקרון המריטוקרטי).

אלא שבייחוד בחברה משוסעת כמו החברה במדינת ישראל, חשוב לשלב בתהליכי קבלת החלטות גם את הפרספקטיבה החברתית של המיעוט כדי לאפשר את גיבושה של תפיסה רחבה ומכלילה של המושג "אינטרס הציבור", כזאת שמביאה בחשבון באופן הולם את כל האוכלוסייה. הנחת המוצא איננה כי אנשים שמשתייכים לקבוצת מיעוט מחזיקים כולם באותם ערכים או עמדות או שהם יפעלו לקדם אינטרסים פרטיקולריים מוגדרים, אלא שעצם החיים כחלק ממיעוט מודרן שמנגנוני מדיניות משפיעים עליו אחרת, עשויים לאפשר לאדם זווית ראייה מיוחדת משלו, ואשר על כן נוכחותו סביב השולחן הכרחית.

על בסיס בחינה של ההצדקות הנורמטיביות לשילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי, הניסיון שנצבר במדיניות אחרות (בלגיה, קנדה, צפון אירלנד, ארצות הברית וצפון מקדוניה), ובהמשך למודל שאומץ בישראל לשילוב נשים בתהליכים אלה, גובשו במסגרת המחקר המלצות לפעולה.

המלצות עיקריות

כדי לשלב את החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי, המחקר ממליץ לנקוט את הצעדים האלה:

(1א) לאמץ תוכנית פעולה ממשלתית לשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה ובסגל הביניים הגבוה של משרדי הממשלה (סגל תיכון). את תוכנית הפעולה ראוי לעגן בהחלטת ממשלה חדשה הקובעת בין היתר:

- יעד עדכני לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכללותו ויעדים ספציפיים לפקידות הבכירה ולסגל התיכון (סגל הביניים הגבוה, שמתוכו ממונים פקידים בכירים רבים). מן הראוי לשלב יעדים רוחביים ויעדים דיפרנציאליים למשרדי הממשלה הספציפיים.

- יעד של 30% ייצוג לאוכלוסייה הערבית בתוכניות צוערים ובתוכניות עתודה ניהוליות לשנים הבאות – כדי להתגבר על הפערים החמורים הקיימים.

- יעדים קונקרטיים לשילוב נשים ערביות.

(2א) להרחיב את החובה הסטטוטורית לפעול לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית, באמצעות תיקון לחוק המעגן חובה לשלבה בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי. את התיקון יש להשתית, בשינויים המתחייבים, על המודל של שילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות, המעוגן בסעיפים 66 ו-16 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951. כצעד ראשון יש לעגן חובה חוקית מפורשת לקדם ייצוג הולם לחברה הערבית בקרב עובדי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים.

(3א) למפות את מידת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות ספציפיים ולקבוע יעדים לתיקון עיוותים. מומלץ להטיל על משרדי הממשלה

למפות את מידת הייצוג של החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות ספציפיים המתקיימים בכל משרד. על המיפוי להתייחס לא רק לפקידות המשרד, אלא גם למגוון הגופים, הוועדות והצוותים העוסקים בקביעת מדיניות או בגיבוש המלצות.

(4א) לאמץ את רף "ההשתתפות האפקטיבית" בתור הרף הקובע לעניין קיומו של ייצוג הולם בתהליכי קבלת החלטות. בבחינת השאלה אם בגוף מסוים ניתן ביטוי הולם לאוכלוסייה הערבית אנו ממליצים לבדוק – במבט כולל – אם יש בכוחו של הייצוג הניתן לאפשר לאזרחי ישראל הערבים השתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת ההחלטות.

את התוכנית לשילוב החברה הערבית בפקידות הבכירה של שירות המדינה יש להשתית על דרכי הפעולה המומלצות (best practices) לקידום גיוון וייצוג הולם העולות מהספרות. בהקשר זה ממליץ המחקר להקדיש תשומת לב מיוחדת לסוגיות האלה:

(ב1) לפעול למינוי של ערבים למשרות מנכ"לים ומשנים למנכ"לים בשירות הציבורי.

(ב2) לנקוט צעדים לביסוס אמונו של הציבור הערבי בסיכויו להתקבל לשירות המדינה ולהשתלב בו ובדרגיו הבכירים, בין היתר באמצעות קיום כנסי הסברה ייעודיים בהשתתפות צמרת המשרד; ופרסום משרות בשפה הערבית.

(ב3) לבחון דרכי התמודדות עם החסם הטמון בחובת הגיוס הפנימי לדרגים הבכירים בשירות המדינה.

(ב4) לבחון את נחיצותן של דרישות תפקיד המעמידות חסם לגיוס מועמדים מתאימים מקרב החברה הערבית.

(ב5) לבטל את מנגנון ההעברה מצה"ל, המאפשר קליטת יוצאי צה"ל בתפקידים בכירים בשירות הציבורי בנסיבות מסוימות ללא מכרז.

(ב6) לצמצם את השימוש במינויים זמניים לעקיפה של חובת המכרז.

(ב7) להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות בוחנים למכרזים ובוועדות איתור.

(8ב) לייסד חובה לבחון כל מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בהתאם להשפעתה על קידום הייצוג ההולם.

(9ב) להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות ובצוותים שעוסקים בגיבוש מדיניות בתחום ההון האנושי בשירות המדינה.

(10ב) להשתמש בייעוד משרות לחברה הערבית כחלק ממהלך הוליסטי לשילובה בפקידות הבכירה.

(11ב) לעגן בתקשי"ר זכות מוקנית למועמדים לשירות המדינה להיבחן בשפה הערבית.

(12ב) להתמודד עם "החסם הגאוגרפי" – להתאים את המרחק הפיזי בין המוקדים המרכזיים של האוכלוסייה הערבית למשרדי הממשלה באמצעות צעדים כגון הגדלת הסיוע לעובדים ערבים שמעתיקים את מקום מגוריהם למרכז הארץ והגמשת הסדרי העבודה.

(13ב) לאסוף ולפרסם נתוני עומק על קליטתם של ערבים בסגל הבכיר ובדרגי הביניים הגבוהים בשירות המדינה.

מבוא

כבר בשנת 1989 עמדה הוועדה הציבורית המיוחדת שמונתה לבדוק את מצב שירות המדינה (ועדת קוברסקי) על הבעייתיות שבתתייצוג החמור של האוכלוסייה הערבית בפקידות הציבורית במדינת ישראל והדרתה הכמעט מוחלטת מתפקידים משפיעים בה. הוועדה התריעה שעל הממשלה לנקוט שורה של צעדים אקטיביים לתיקון עיוות זה, שלדבריה שורשיו, בין היתר, בממשל הצבאי שהוחל על ערביי ישראל עד שנת 1966, שבמהלכו היו שערי השירות הציבורי נעולים לפנייהם.¹ ועדת משנה מיוחדת של ועדת קוברסקי, שבחנה את הסוגיה לעומקה, הדגישה כבר אז כי שילוב אפקטיבי יותר של האוכלוסייה הערבית במינהל הציבורי חיוני כדי לממש את הבטחה לשיתוף ולשוויון הגלומה במגילת העצמאות ואת עקרונותיו הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי.² כעשור לאחר מכן שבה והתריעה ועדת החקירה הממלכתית שמונתה בעקבות האירועים האלימים של אוקטובר 2000 ("ועדת אור") על התתייצוג

1 דין וחשבון הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, כרך א, 108 (1989) (להלן: דוח ועדת קוברסקי).

2 דין וחשבון של ועדת משנה לעניין מעמדם של בני המיעוטים בשירות המדינה ובשירותים הציבוריים, בתוך דין וחשבון הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, כרך ב, 314-315 (1989) (להלן: דוח ועדת המשנה של ועדת קוברסקי).

המתמשך – בייחוד בדרגים הבכירים – כאחד הביטויים המובהקים לאפליה שעמדה ברקע לאירועים.³

מאז ועדת אור עברו כמעט עשרים שנה, ופערי הייצוג בין יהודים לערבים בדרגי קבלת ההחלטות בשירות הציבורי נותרו גדולים. אומנם עברנו כברת דרך: בשנת 2000 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 תוקן, ונקבעה בו החובה לקדם ייצוג הולם של "בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית" "בכלל הדרגות והמקצועות" בשירות המדינה; והוראות מקבילות מחייבות ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ובאחדים מהגופים הציבוריים העוסקים בקביעת מדיניות וחלוקת משאבים.⁴ בשנת 2016 אף הודיעה הממשלה כי הגיעה ליעד שנקבע לפני שנים אחדות, שלפיו ערבים ודרוזים יהיו 10% מכלל העובדים בשירות המדינה, וכיום שיעורם עומד על כ-11.7%.⁵ החדשות הטובות הן כי רבים מעובדים אלה מועסקים בתפקידים מקצועיים, בייחוד במערכת הבריאות הציבורית. ואולם ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בעמדות מפתח או בתפקידים שמשפיעים על עיצוב מדיניות עדיין נמוך ביותר, וכיום אין מדיניות ממשלתית שמכוונת לתיקונו של מצב זה.

כפי שאטען בהמשך מחקר זה, הדרה עמוקה כל כך של מיעוט ממוקדי ההכרעה – לא כל שכן מיעוט לאומי במדינת לאום דוגמת מדינת ישראל – פוגעת עמוקות בעקרון השוויון וחותרת תחת הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון. שילוב אפקטיבי יותר, לעומת זאת, עשוי לשמש בסיס חיובי לקידומה של שותפות אזרחית איתנה. מטרת המחקר היא אפוא להעלות על סדר היום הצעה לפעולה יזומה מצד הממשלה לקידום שילובה של החברה הערבית בתהליכים של קבלת החלטות במינהל הציבורי – למימוש ראוי יותר של התכליות **ההשתתפותיות** של הייצוג ההולם.

3 דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר (2003) (להלן: דוח ועדת אור), שער ראשון: לפני אירועי אוקטובר: רקע, גורמים, צפי האירועים ומוכנות המשטרה, פסקה 51.

4 בהמשך מחקר זה, אלא אם נאמר אחרת – בכל מקום שמדובר ב"ערבים", הכוונה גם לדרוזים.

5 ראו להלן, בה"ש 347 ובטקסט שליד.

אכן, מדיניות לקידום ייצוג הולם של מיעוט יכולה לקדם שני סוגים של תכליות: **תכליות תעסוקתיות**, שמטרתן לקדם שוויון הזדמנויות בשוק העבודה ולמנוע עיוותים בו; ו**תכליות השתתפותיות**, שמטרתן להבטיח שיתוף המיעוט במנגנוני המינהל, שבמדינה הדמוקרטית המודרנית יש להם כוח שלטוני רב.

תכליות תעסוקתיות מדגישות את חשיבות החלוקה ההוגנת של המשרות במגזר הציבורי, שהן בעצמן משאב ציבורי חשוב; ואת תפקידה של המדינה בהובלת מדיניות גיוון שתוכל לשמש מודל חיקוי למגזר הפרטי. תכליות השתתפותיות, לעומת זאת – שבהן נעסוק כאן – מדגישות כיצד שילוב של מיעוט מודר בשירות הציבורי מקדם חלוקה שוויונית יותר של הכוח בחברה ומייצר את התנאים הדרושים כדי להבטיח שאינטרס הציבור, שהמינהל מקדם, מביא בחשבון גם אותו. בית המשפט העליון נדרש לתכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם כשציין כי –

על־פי עקרון השוויון חובה היא, בין היתר, להקצות משאבים של המדינה באופן שוויוני לערבים כמו ליהודים. המשרות בשירות המדינה אף הן בגדר משאבים של המדינה. אלה הם משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים.⁶

מימוש ראוי של שני סוגי התכליות מחייב להקדיש תשומת לב למידת ייצוג של המיעוט בדרגים הבכירים של הברוקרטיה. אי־אפשר לדבר על שוויון הזדמנויות כשתקרת הזכוכית חיה ונושמת, וכשעובדים ששייכים למיעוט מרוכזים בתפקידים זוטרים. מסה קריטית של בני המיעוט ובנותיו בתפקידים בכירים חיונית גם לפריצת המחסומים התודעתיים, שלעיתים קרובות מקשים על מועמדים פוטנציאליים לראות את עתידם המקצועי בשירות הציבורי. בדומה, אי־אפשר לדבר על שיתוף מהותי בתהליכי קבלת החלטות במינהל כשהמיעוט אינו מיוצג כראוי בדרגים הבכירים של המערכת.

6 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל ואחי, פ"ד נה(5) 15 (2001).

ואולם קידום התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם מחייב גם בחינה קונקרטי של התפקידים שבהם מתקבלות ההכרעות הציבוריות, והערכה של מאמצי השילוב לפי ייצוג של המיעוט בתפקידים אלה. בהקשר זה יש להבחין בין משרות רגילות – בכירות ונכספות מבחינה מקצועית ככל שיהיו – למשרות שמשיפיעות השפעה ממשית על קביעת סדרי עדיפויות בחברה. כמו כן, מתחייבת הסתכלות מעבר למשרות בשירות הציבורי אל עבר מגוון הוועדות והגופים הציבוריים העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבים.

חשוב להבהיר כי מימוש זכותו של מיעוט להשתתף בתהליכי קבלת החלטות ובחיים הציבוריים של מדינה, פנים רבות לו: הוא משפיע במובהק על המישור הפוליטי – שבו יצירתם של הסדרים להבטחת ייצוג ולהשמעה אפקטיבית של קולו היא תנאי חיוני לקיומה של דמוקרטיה תקינה; הוא משפיע גם על השלטון המקומי – שבו ביזור סמכויות שלטוניות עשוי להעניק למיעוטים הזדמנות חשובה להשפיע על ניהול עניינים הנוגעים אליהם; והוא עשוי גם להטיל על המדינה חובות היועצות שונות – שמטרתן לאפשר לקול המיעוט להישמע במגוון רחב של תהליכי מדיניות. גם מנגנונים שמעודדים מעורבות אזרחית רחבה בהתוויית מדיניות, כגון שקיפות שלטונית, היועצויות עם הציבור הרחב ומנגנונים לשילוב מהותי של שיקולי שוויון בתהליכי קבלת החלטות, משחקים תפקיד חשוב בהגברת מעורבותו של המיעוט בחיי החברה. כיום במדינת ישראל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי תורמת תרומה חשובה לקידום שוויון כלכלי לאוכלוסייה הערבית ולהבאת שיקולים שנוגעים לציבור זה לפני מקבלי ההחלטות. ואולם מחקר זה מתמקד בהיבט אחר של הזכות להשתתפות – זכותו של המיעוט להיות חלק בלתי נפרד מהפיקודות הציבורית הארצית המופקדת על מוקדי ההכרעה.

פרק 1 של המחקר יבחן את ההצדקות הנורמטיביות לשילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי ואת הטעמים המחייבים פעולה אקטיבית של הממשלה בנושא זה. עוד הוא יעמוד על אחדות מהדילמות העולות בהקשר זה: מהי מהות ה"ייצוג" בשירות ציבורי מקצועי ואפוליטי? ומדוע חשוב להקדיש תשומת לב מיוחדת לקידום ייצוגה של האוכלוסייה הערבית דווקא?

פרק 2 ידון בשאלת רף הייצוג הנדרש להבטחת השתתפות אפקטיבית של מיעוט במנגנוני המינהל: מתי אפשר לומר כי ניתן "ביטוי הולם" למיעוט בתהליכי קבלת החלטות?

פרק 3 יציג את הסטנדרטים הבינלאומיים המסדירים את זכות הגישה לשירות המדינה – זכות שנחשבת זכות פוליטית בסיסית – ואת זכותו של מיעוט לאומי להשתתפות אפקטיבית בו. כמו כן, הוא יציג מבט משווה, שממנו נלמד כי במדינות דמוקרטיות רבות – הן כאלה המבוססות על פרדיגמה אזרחית-ליברלית (כמו ארצות הברית), והן כאלה הבנויות על פרדיגמה רב-לאומית או שיש בהן הסדרי חלוקה בכוח בין קהילות לאומיות או תרבותיות שונות (כגון קנדה וצפון אירלנד) – שילוב מיעוטים אתניים בדרגים הבכירים של שירות המדינה נחשב חיוני לקיומה של חברה שוויונית ומשותפת.

פרק 4 יסקור את המצב בישראל להלכה ולמעשה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, בדירקטוריונים ובדרגי הניהול הבכירים בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים ובגופים נוספים שעוסקים בעיצוב מדיניות. הדיון במשרדי הממשלה יעסוק הן בפקידות הבכירה והן בדרגים הנמוכים יותר, שכן את הדיון בשילוב בתפקידים הבכירים אי-אפשר להפריד מהדיון הרחב יותר בפקידות בכללותה – בין היתר משום שהקידום לתפקידים הבכירים נעשה לרוב מתוך העתודה בשירות המדינה. זאת ועוד, אחדות מהתכליות ההשתתפותיות רלוונטיות גם לתפקידים זוטרים יותר, שלא אחת נושאים עימם פוטנציאל חשוב להשפעה על מדיניות ציבורית.

פרק 5 יציג את המודל המשמש בישראל להבטחת שילובן של נשים בתהליכי קבלת החלטות במינהל – מודל שבא לממש תכליות השתתפותיות מובהקות – שממנו אפשר לשאוב השראה גם לענייננו; ו**פרק 6** יציג קווים לדמותה של מדיניות ראויה בתחום זה ואחדים מהאתגרים המעשיים שיש להתמודד עימם.

שילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות: הצדקות ודיון נורמטיבי

במדינה המודרנית הפקידות הציבורית משפיעה השפעה עמוקה על גיבושה ועל ביצועה של מדיניות. הדרג הפוליטי מופקד על קביעת המדיניות של הרשות המבצעת, אבל בפועל – בשל התחלופה הגבוהה של שרים והיתרון המקצועי המובהק של עובדי המינהל – נבחרי הציבור נסמכים במידה רבה על המלצותיהם, על עמדותיהם ועל מומחיותם של עובדי המדינה. בשל היתרונות הרבים המוקנים לפקידות הציבורית – בתחום המומחיות והידע; בניסיון המצטבר שמקורו בעיסוקה רב השנים בנושאים שבאחריותה; בקשר הנמשך שלה עם הציבור; ובהתמקצעותה הממוקדת בנושאים קונקרטיים – יש שמכנים אותה מעין "רשות רביעית", שמאתגרת אף את כוחה של הכנסת.⁷ במציאות שבה נבחרי הציבור נדרשים להתמודד עם נושאים רבים ומגוונים ושבה יכולתם להתעמק בסוגיות ספציפיות מוגבלת ביותר, לפקידות הציבורית יש תפקיד מכריע בהעלאה של נושאים לטיפול הפוליטיקאים, בהבניה של חלופות המדיניות הנשקלות וביצירתו ובהנגשתו של המידע המשמש בסיס להחלטותיהם.

בדרגים הבכירים יותר לפקידות יש תפקיד חשוב בגיבוש כללים ונורמות – אם על ידי ניסוח הצעות חוק ממשלתיות ותקנות, ואם על ידי קביעת נהלים והנחיות פנימיות; וכן בקביעה של תוכניות עבודה וסדרי עדיפויות בתחומים המקצועיים שבאחריותה. כך למשל, את תקציב המדינה, שבסופו של דבר מאושר בכנסת, מגבשים פקידי משרד האוצר בעצה אחת עם עובדי הציבור הבכירים במשרדי הממשלה. הפקידות הבכירה מעורבת גם בקביעה של מבחני התמיכה ובחלוקת הכספים בין מוסדות הציבור, ובמקרים רבים היא שקובעת את מסגרת הדיון על

7 דינה זילבר ביוורקרטיה כפוליטיקה 26-32 (2006). עוד ראו Kenneth J. Meier & Tabitha S. M. Morton, *Representative Bureaucracy in a Cross-National Context: Politics, Identity, Structure and Discretion*, in *POLITICS OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: POWER, LEGITIMACY AND PERFORMANCE*, 94, 96-97 (B. Guy Peters, Patrick von Maravíc & Eckhard Schröter eds., 2015) (להלן: *POLITICS OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY*).

ידי הצגת החלופות לפוליטיקאים.⁸ גם ב"שטח" שיקול דעתם של פקידי הממשל הוא שקובע בסופו של דבר כיצד מדיניות משתקפת במציאות. די אם נחשוב על שוטר שנדרש להחליט אם יש חשד סביר או עילה שמצדיקים לעכב אדם; על פקיד במשרד הפנים שמחליט אם לתת אשרה; או על פקיד במס הכנסה שמטפל בבקשה לתיאום מס או קובע שומה – כדי להבין את עומק ההשפעה של הכרעות הפקידות הזוטר. במדינה המינהלית "המינהל הציבורי יכול, במחי יד, לפתוח או לחסום בפני אדם את הדרך לעסק ולעושר. הוא משרת את האדם ועם זאת גם מפקח עליו, מגביל את צעדיו ולא פעם אף מטריד אותו".⁹

על רקע מציאות זו, הרווחת בעולם הדמוקרטי, התפתחה בעשורים האחרונים התפיסה של "פקידות מייצגת" – הרעיון שהבטחת ייצוג הולם למיעוטים מודרים בדרגים השונים של הבירוקרטיה חיונית לשמירה על דמוקרטיה תקינה ולגיבוש מדיניות ציבורית רגישה יותר לצרכיה של חברה מגוונת.¹⁰ בהתאם לתפיסה זו, צעדים לקידום ייצוג הולם של מיעוטים בשירות הציבורי אינם מכוונים רק לתיקון עוולות העבר ולהתמודדות פרואקטיבית עם מופעי אפליה בשוק העבודה, לרבות משרות ממשלתיות, אלא גם לביסוס ולשימורו של גיוון חברתי במנגנוני המינהל.¹¹

8 כאמירה המפורסמת "הגדרת החלופות היא הכוח הגדול ביותר" (The definition of alternatives is the supreme instrument of power), ראו אצל Julie Dolan, *The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy*, 10 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY 513, 514 (2000)

9 יצחק זמיר "הסמכות המינהלית" **משפט וממשל** א 81, 132 (1992); עוד ראו זילבר, **לעיל** ה"ש 7, בעמ' 26-32.

10 לדיון מקיף ברעיון הפקידות המייצגת ראו באסופה POLITICS OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY, **לעיל** ה"ש 7.

11 Patrick von Maravic & B. Guy Peters, *Reconsidering Political and Bureaucratic Representation in Modern Government*, in POLITICS OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY, **לעיל** ה"ש 7, בעמ' 65, 80. על ההבדל בין העדפה מתקנת לחיקון עולות העבר ובין העדפה מתקנת לקידום גיוון במינהל ראו גם עליה שטיינר **שוברים אי־שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי** 37 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

בדומה לתפיסה הקלסית של הבירוקרטיה המקצועית, גם התפיסה של "פקידות מייצגת" שואפת לשירות ציבורי מקצועי ואי-פוליטי הפועל ליישום מדיניות ללא הטיות או משוא פנים. תפיסה זו מקדשת את עקרון הראויות ורואה בהקפדה על מקצועיות ניטרלית תנאי חיוני למיגור השחיתות ולקיום מנגנון ציבורי יעיל, שמשוגל להתמודד בהצלחה וביעילות, על בסיס ידע ונתונים, עם האתגרים המורכבים של המדינה המודרנית.¹² אלא שרעיון הפקידות המייצגת מאמץ גישה מפוכחת יותר בנוגע למושג ניטרליות, ומכיר בכך שגם כאשר בני אדם שואפים לאובייקטיביות, הכרעותיהם מושפעות באופן עמוק מעולמם הערכי ומ"הפרספקטיבה החברתית" שהם מביאים עימם אל השולחן.¹³

כפי שנראה בסקירה ההשוואתית המובאת בפרק 3, רעיון הפקידות המייצגת מקובל כיום במדינות דמוקרטיות רבות – הן מדינות משוסעות או המתנהלות במתכונת רב-לאומית, שבהן קידומה של פקידות מייצגת נתפס כלי חשוב להסדרה הוגנת של היחסים בין רוב למיעוט (כגון בלגיה, קנדה וצפון אירלנד), והן מדינות המבוססות על פרדיגמה אזרחית-ליברלית (כגון ארצות הברית).

אכן, במדינות אזרחיות-ליברליות הדילמות שביב רעיון הפקידות המייצגת מורכבות יותר – ויש מדינות, כגון גרמניה וצרפת, הסולדות ממעקב כלשהו אחר ההשתייכות האתנית של אזרחיהן. יש מתח בסיסי בין השאיפה לקדם מדיניות שוויונית "עיוורת צבעים", שמגשימה אינטרסים ציבוריים כביכול ניטרליים, ובין ההכרה בצורך הקיים לעיתים לתת ביטוי להבדלים קבוצתיים. קיים חשש שמא צעדים הכרוכים בהכרה בשוני עלולים לכרסם באתוס הליברלי האזרחי ובמחויבות לשוויון אוניברסלי.

ואולם נקודת המוצא לדיון שלנו שונה. מדינת ישראל מגדירה עצמה כמדינת לאום, שבה מוגשמת הזכות להגדרה עצמית של העם היהודי. מגילת העצמאות מכריזה בחגיגות על הקמתה של "מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל", חוקי היסוד החוקתיים מבירים את תכליתם לעגן את "ערכיה של

12 על התפיסה הקלסית של הבירוקרטיה המקצועית והאי-פוליטית ראו Meier & Morton, לעיל ה"ש 7, בעמ' 96; וכן Maravíc & Peters, לעיל ה"ש 11, בעמ' 68-70.

13 על השפעת ערכיהם של בירוקרטים על הפעלת שיקול דעתם ראו Meier & Morton, לעיל ה"ש 7, בעמ' 99.

מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית¹⁴, ולאחרונה נחקק גם חוק־יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. החקיקה הישראלית רוויה ביטויים לאופייה הלאומי של המדינה,¹⁵ וסעיף לא לחוק־יסוד: הכנסת אף מונע ממפלגות וממועמדים השוללים אותו להשתתף בבחירות.¹⁶ דיון נרחב במגוון הביטויים לאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה חורג מגדר נייר זה; ואולם ברי כי על רקע זה אי־אפשר להתכחש לצורך בתשומת לב מיוחדת לשילוב האוכלוסייה הערבית במוקדי הכרעה – צורך שנובע מיני וביה, כצד השני של אותו מטבע, מעצם הגדרת המדינה כמדינת לאום מהסוג המקיים זיקה מיוחדת לאחת הקהילות הלאומיות בתוכה. מסיבה זו הדגישה מגילת העצמאות את החשיבות שבוציגות מתאימה של המיעוט הערבי "בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של המדינה; ומסיבה זו הציע גם ז'בוטינסקי כי "בכל קאבינט, שבו ישמש יהודי כראש ממשלה, יהיה סגן ראש הממשלה – ערבי; וכן להפך".¹⁷ ואכן, כמו שיפורט להלן, מדינת ישראל מכירה בחובה של ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית (וכן לקבוצות נוספות) בשירות המדינה ובגופים ציבוריים נוספים.¹⁸

14 ראו סעיף 1א לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו; וסעיף 2 לחוק־יסוד: חופש העיסוק. הסעיף הראשון בשני חוקי היסוד גם מפנה ל"עקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".

15 דוגמה מובהקת לכך היא חוק השבות, התש"י-1950.

16 על פי סעיף 7א לחוק־יסוד: הכנסת, "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לרבות בהתבטאויותיו, לפי העניין, במפורש ובמשמע, אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית [...]". לדיון במגבלות החוקיות על אתגור פוליטי של אופי המדינה ראו אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי־פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" **עיני משפט** כו 241, 305–317 (2002).

17 הצעה זו נכללה בטיטת הצעת החוקה שהציג בספרו **חזית המלחמה של עם ישראל**. ראו זאב ז'בוטינסקי **חזית המלחמה של עם ישראל** 186 (תש"א). ראו גם אריה נאור "המתווה החוקתי של זאב ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ־ישראל" **איש בסער: מסות ומחקרים על זאב ז'בוטינסקי**, 51, 85–87 (אבי בראלי ופנחס גינוסר עורכים, 2004).

18 על ייחודיות הצורך להידרש לשאלת ייצוגה של האוכלוסייה הערבית עמד בית המשפט העליון בבג"ץ 6924/98 (לעיל ה"ש 6), שבו נדון ייצוגה במועצת מקרקעי ישראל:

המיעוט הערבי הוא גם דוגמה למה שמכונה בספרות "מיעוט מובחן ומובדל" (discrete and insular minority) – קרי מיעוט קבוע ומובחן, שעלול להיות חשוף במיוחד לעריצות הרוב.¹⁹ בשונה ממיעוטים אחרים, שהם חלק מהקולקטיב היהודי (כגון המיעוט החרדי, השותף באופן תדיר בממשלות ישראל), המיעוט הערבי מודר הלכה למעשה מהפוליטיקה הקואליציונית באופן שמונע ממנו לתרגם את כוחו הפוליטי למנוף אפקטיבי למניעת אפליה נגדו ולהגנה על זכויותיו.²⁰ ההדרה מהפוליטיקה הקואליציונית מחלחלת גם למערכת המינויים

אמנם במישור המשפטי אין הבדל עקרוני בין שאלת השוויון כלפי האוכלוסיה הערבית לבין שאלת השוויון כלפי קבוצה אחרת. במישור זה שאלת השוויון היא שאלת השוויון כלפי מיעוט דתי או לאומי, יהיה אשר יהיה. גם זאת היא שאלה אוניברסלית. אף יש לה תשובה אוניברסלית. התשובה היא כי מיעוט דתי או לאומי, ובמיוחד מיעוט כזה, זכאי לשוויון. אולם, במישור המעשי, במדינת ישראל נודעת משמעות מיוחדת לשאלת השוויון כלפי ערבים. שאלה זאת כרוכה במערכת יחסים מורכבת שהתפתחה בין יהודים לבין ערבים בארץ זאת במשך תקופה ארוכה. אף על פי כן, ואולי דווקא בשל כן, יש צורך בשוויון. השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבון אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבים לטפח את עקרון השוויון בין יהודים לבין ערבים (פסקה 15 לפסק הדין).

עוד ראו אילן סבן וסקוט סטריינר "על שני סוגים של 'ייצוג הולם': מסגרת תיאורטית, הדוגמה הקנדית והשוואה ראשונית לישראל" עבודה, חברה ומשפט יא 266–267 (2005).

19 הביטוי לקוח מהערת שוליים מפורסמת לפסק הדין האמריקאי *US v. Carolene Products* (1938). ראו *John Hart Ely, Democracy and Distrust* 55–75 (1980); עוד ראו *Jeremy Waldron, The Core of the Case Against Judicial Review*, 115 *Yale L. J.* 1356, 1403 (2006)

20 על הדרתה של האוכלוסייה הערבית מהפוליטיקה הקואליציונית ראו גילה שטופלר "המיעוט הערבי, המיעוט החרדי והתאוריה הרב-תרבותית במדינה יהודית ודמוקרטית", *משפט, מיעוט וסכסוך לאומי* 11, 34 (ראיף זריק ואילן סבן עורכים, 2017); סבן (לעיל ה"ש 16): "אין זכות, נוהג קונסטיטוציוני ואפילו פרקטיקה אקראית של שיתוף מפלגות ערביות (או דו־לאומיות) בממשלה: נהפוך הוא, קיים טאבו (פוליטי) מפני שיתופן" (בעמ' 296). כמובהר שם, מסורות והסדרים שמטרתם להבטיח את שילובן של מפלגות המייצגות מיעוטים לאומיים הם חלק חשוב בהסדרת היחסים בין רוב ומיעוט במדינות רבות. כן ראו *Amal Jamal, Nationalizing States and the Constitution of "Hollow Citizenship": Israel and its Palestinian Citizens*, 6 *Ethnopolitics* 471, 477–481 (2007)

הבכירים בשירות המדינה, המושפעת במידה רבה מהרוב הקואליציוני ומזהותם של השרים הממנים.²¹

ואכן, האוכלוסייה הערבית סובלת מאפליה עמוקה בהקצאת משאבי החברה בתחומים רבים ומגוונים.²² דוח ממשלה מיולי 2016, שקבע "תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים", עמד על הפערים התקציביים בתחומים בסיסיים כגון חינוך,²³ תשתיות ונגישות לתחבורה²⁴ ושלטון מקומי.²⁵ בתחום המגורים והקרקעות, הפקעות והגבלות שהוטלו במשך השנים על תחומי השיפוט של היישובים

21 כך למשל, מחקרים מארצות הברית מראים כי אף שנשיא המדינה והדרג הפוליטי אינם מעורבים ישירות באיזון תפקידים בשירות הציבורי המקצועי הבכיר – הכפופים (בניגוד לרובד המינויים הפוליטיים) להליכי מינוי מינהליים, המבוססים על עקרון הראויות – יש מתאם בין השיוך המפלגתי של הנשיא ובין מידת הגיוון בסגל הבכיר המקצועי ובסיכויי עובדים המשתייכים למיעוטים לזכות בקידום. ראו בה"ש 252 להלן.

22 ראו בין היתר דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3; שלמה חסון ומיכאל קרייני הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006): מהאחא אבו סאלח, מיכל בליקוף, רון גרליץ ורות ויינשנק-ונר מחסמים לסיכויים: מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל (סיכוי, 2010); הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים (2016) (להלן: התוכנית המערכתית לשילוב); אפרים לביא החברה הערבית-פלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון 65-140 (2016).

23 כך נמצא כי תלמידים יהודים ממדד טיפוח חלש מקבלים תקצוב גבוה מתלמידים דומים בחברה הערבית, בפער שעומד על כ-30% בחינוך היסודי, 50% בחטיבת הביניים וכ-75% בתיכון (התוכנית המערכתית לשילוב, שם, בעמ' 6-7).

24 כך למשל נמצא כי נכון למועד כתיבת הדוח, כ-8% בלבד מסך עלות ההפעלה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל מיועדים ליישובים ערביים, וכי הפערים בנגישות לתחבורה ציבורית הם "חוצאה ישירה של מנגנוני תקצוב שהיו נהוגים בעבר לצורך פתיחת קווי תחבורה ציבורית, כך שהייתה בעבר הקצאת חסר של שירותי תחבורה ציבורית. החל משנת 2012 ניתן לזהות שינוי מגמה וצמצום הפערים בהקצאה" (התוכנית המערכתית לשילוב, שם, בעמ' 9-10).

25 הדוח עומד על פער דרמטי בין רשויות במגזר היהודי לרשויות במגזר הערבי לעניין חלקן בהכנסות מארנונה שאינה למגורים (התוכנית המערכתית לשילוב, שם, בעמ' 13).

הערביים לצד היעדרן של תוכניות מתאר מספקות, מנעו פיתוח ראוי של יישובים אלה; ובפועל, מאז קום המדינה לא הוקם ולו יישוב ערבי אחד חדש, למעט כמה יישובים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.²⁶ מתוך ההכרה בצורך הדחוף להידרש לפערים עמוקים אלו, בשנים האחרונות אימצה הממשלה תוכניות מקיפות, שאם יבוצעו כהלכה עשויות לחולל שינויים חשובים.²⁷

על רקע מציאות זו התביעה מהמדינה לנקוט פעולה אקטיבית לשילוב אפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי – למימוש התכליות **ההשתתפותיות** של הייצוג ההולם – מבוססת על שני סוגים של הצדקות, שונים במהותם אבל נושקים זה לזה: הצדקות שנגזרות מהכרה **בחשיבות הכללה** (inclusion) של קבוצות הסובלות מאפליה מבנית בתהליכי קבלת החלטות; והצדקות שנובעות מהכרה בזכותו של **מיעוט לאומי להשתתפות אפקטיבית** במוסדות המדינה. כמו שנראה, אף שלשני סוגי ההצדקות דגשים מעט שונים, בכל הנוגע לעובדי ציבור במינהל הם מובילים למסקנה אופרטיבית דומה. נוסף על כך, כמו שנראה, שילוב המיעוט במוקדי ההכרעה במינהל עשוי לתרום תרומה חשובה גם לשיפור תהליכי המדיניות ולהגברת המשילות. להצדקות אלו נפנה כעת.

26 לשם השוואה, בתקופה זו הוקמו יותר מ-700 יישובים יהודיים. ראו רג'א חורי "מדיניות הקרקעות והתכנון בישראל – אין מקום לערבים?" פרלמנט 76 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013). עוד ראו דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3, פסקאות 33-44; וכן לביא, לעיל ה"ש 22, בעמ' 113-129. בשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת עיר ערבית חדשה ראשונה בגליל, אבל התוכנית לא יצאה אל הפועל ובמקומה הוקמה שכונה חדשה ביישוב קיים, ראו ג'קי חורי "העיר הערבית החדשה הפכה לנדבך בהיסטוריה של הבטחות" הארץ (15.10.2017).

27 החלטה 922 של הממשלה ה-34: "פעולות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטים בשנים 2016-2020" (31.12.2015), והחלטה 1480 של הממשלה ה-34: "הכניית ממשלחת להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020" (2.6.2016). לנחונים נוספים על הפערים בין יהודים לערבים בישראל במגוון תחומים ראו נטרין חדאד חאג'י-יחיא בשיתוף עם רועי אסף, החברה הערבית בישראל: תמונת מצב חברתית-כלכלית ומבט לעתיד (המכון הישראלי לדמוקרטיה והמשרד לשוויון חברתי, 2017).

1.1 עקרון ההכללה: שילוב הפרספקטיבה החברתית של המיעוט בתהליכי קבלת החלטות

בספרה "הכללה ודמוקרטיה" (*Inclusion and Democracy*) פיתחה אייריס מריון יאנג (Young) תאוריה דמוקרטית שמושגת על הכרה בחשיבות ההכללה (inclusion) של קבוצות מודרות – שסובלות מאפליה ומדיכוי מבניים – בדיונים ציבוריים. על פי יאנג, הלגיטימיות הנורמטיבית של החלטה דמוקרטית תלויה בשיתוף נשואיה, על בסיס שוויוני, בתהליך קבלת ההחלטה; מדיניות צודקת היא מדיניות שאזרחים חופשיים מוכנים להסכים עליה בדיון שוויוני ומכליל.²⁸ לקבוצות שסובלות מאי-שוויון מבני הכללה היא כלי חיוני לשבירת מעגל הקסמים ההרסני, שבו הדרה ממוקדי קבלת החלטות מביאה לידי העמקה של חוסר השוויון, שבתורה מגבירה את השליטה ההגמונית בדיון עצמו.²⁹

התאוריה של יאנג שייכת לעולם הדמוקרטיה הדיונית (deliberative democracy), השואפת לתהליכי הכרעה ציבוריים המבוססים על דיונים מהותיים שמטרתם לגבש תפיסה משותפת ומוסכמת של האינטרס הציבורי. תפיסה זו מנוגדת למודל המצרפי (אגרטיבי) של הדמוקרטיה, הרואה במנגנוני ההכרעה תהליכים תחרותיים בעיקרם שבמסגרתם אזרחים מקדמים את העדפותיהם הפרטיות ללא צורך להצדיק אותם לפני אחרים – והרוב הוא שקובע.³⁰ דיון נרחב ביתרונותיו ובחסרונותיו של מודל הדמוקרטיה הדיונית חורג מגדר נייר זה; ואולם נראה כי תובנותיה של יאנג בנוגע לחשיבותה ולמשמעותה של ההכללה בדיון הדליברטיבי מספקות תשתית נאותה להבהרת התכליות העומדות ביסוד הדרישה לשילובם של מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי, שמיועדים כל כולם

IRIS MARION YOUNG, INCLUSION AND DEMOCRACY 33 (2000) 28

29 שם, בעמ' 36.

30 שם, בעמ' 18–22.

(או לפחות אמורים להיות מיועדים) ליציקת תוכן מעשי במושג "אינטרס הציבור" ולקידום מדיניות שבאה להגשים את טובת הכלל.

ראשית, ברמה מוסרית בסיסית הכללה בתהליכי קבלת החלטות מבטאת יחס של כבוד מוסרי לבני אדם חופשיים, שמצופים להכפיף את עצמם להחלטה המתקבלת – גם אם אינם מסכימים איתה. הדרה לעומת זה משדרת זלזול בזולת והתייחסות אליו כאמצעי בלבד.³¹

שנית, דיון מכליל תורם לקיומו של שיח נורמטיבי, שהמשתתפים בו נדרשים לבסס את תביעותיהם ואת עמדותיהם על נימוקים עקרוניים, שניתנים להצדקה לפני אנשים בעלי פרספקטיבות חברתיות אחרות.³² הבנתם של המשתתפים שעליהם לתת דין וחשבון לאחרים ולהתחשב במה שחשוב להם, מעודדת אותם לנסח את העדפותיהם הפרטיות באופן שעולה בקנה אחד עם עקרונות רחבים של צדק.³³ לכן כשהרוב ההגמוני נדרש להקשיב במסגרת דיון שוויוני לקולותיהן של קבוצות מודרות, גוברים הסיכויים שהוא יקדם סוגיות של שוויון וצדק חברתי.³⁴

שלישית, שילוב המיעוט על בסיס שוויוני חושף עיוותים והטיות שמובנות אל תוך תהליך המדיניות ומאפשר לאתגר את הנטייה הטבעית של הרוב ההגמוני להניח כי צרכיו אוניברסליים וכי נקודת מבטו הפרטיקולרית משקפת אמת ניטרלית

31 שם, בעמ' 23. עוד ראו דבריה של אן פיליפס: "When those charged with making the political decisions are predominantly drawn from one of the two sexes or one of what may be numerous ethnic groups, this puts the others in the category of political minors. They remain like children, to be cared for by those who know best." ANNE PHILLIPS, THE POLITICS OF PRESENCE 39 (1995)

IRIS MARION YOUNG, JUSTICE AND THE POLITICS OF DIFFERENCE 185–186 (1990) 32

33 שם, שם. עוד ראו YOUNG, INCLUSION AND DEMOCRACY, לעיל ה"ש 28, בעמ' 115–116. "The desire to be consistent is a powerful one: once we become convinced, for example, that what others want is similar to what we have claimed for ourselves, we usually feel impelled either to modify our demands or extend our own benefits to others" (PHILLIPS), לעיל ה"ש 31, בעמ' 153.

34 YOUNG, JUSTICE AND POLITICS OF DIFFERENCE, לעיל ה"ש 32, בעמ' 186.

ואובייקטיבית.³⁵ שילוב כזה מכניס אל תוך הדיון אמיתות שנובעות מ"הידע הממוקם" (situated knowledges) של בני המיעוט ומחייב את כלל המשתתפים לבחון באופן ביקורתי יותר את הנחות היסוד שלהם.³⁶ עוד הוא פועל למיתון הדינמיקה הרווחת שבה הרוב הופך את נקודת מבטו הסובייקטיבית – לעיתים מבלי דעת – ל"ידע מוסמך" באופן שמבסס ומשמר את חוסר השוויון הקיים.³⁷ בדרך זו השילוב מרחיב את הדעת ותורם לשיפור התהליך. הוא מאפשר למקסם את הידע החברתי המונח לפני מקבלי ההחלטות ולהתמודד התמודדות מושכלת ואפקטיבית יותר עם חסמים מבניים לקידום השוויון.³⁸

יודגש כי בניגוד לתפיסות רב־תרבותיות המדגישות את חשיבותן של זהויות תרבותיות או לאומיות בקבלת הכרעות פוליטיות, הדגש על פי יאנג אינו על המחויבויות הערכיות או הזהותיות השונות שעשויות להיות לבני אדם מרקעים שונים; אלא על הפרספקטיבות החברתיות המיוחדות שיש להם בשל מיקומם השונה בחברה.³⁹ המבנים החברתיים, הפועלים כדי להגדיר ולהגביל את סיכויי חייהם של בני קבוצת המיעוט – ולא "זהותם" ככזאת – הם שמקנים חשיבות פוליטית לקולם הייחודי.⁴⁰ הנחת המוצא איננה שלאנשים מאותה קבוצת מיעוט

35 Young, Inclusion and Democracy, לעיל ה"ש 28, בעמ' 116, 144.

36 שם, בעמ' 114-115. כמו שמציינת יאנג, את המושג "situated knowledges" טבעה החוקרת הפמיניסטית דונה האראווי, בפרק בספרה Donna Haraway, *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*, in SIMIANS, CYBORGS AND WOMEN 183 (1991)

37 Young, Inclusion and Democracy, לעיל ה"ש 28, בעמ' 108.

38 Young, Justice and the Politics of Difference, לעיל ה"ש 32, בעמ' 186.

39 Young, Inclusion and Democracy, לעיל ה"ש 28, בעמ' 89-92, 141-148.

40 Young, שם, בעמ' 94-95:

Basic social structures consist in determinate social positions that people occupy which condition their opportunities and life chances. These life chances are constituted by the ways the positions are related to one another to create systematic constraints or opportunities that reinforce one another, like wires in a cage [...] More generally a person's social location in structures differentiated by class, gender, age,

יש עמדות או ערכים זהים, ואף לא שיבקשו לקדם אינטרסים פרטיקולריים מוגדרים; אלא כי עצם החיים בחברה כחלק ממיעוט מודרן, שמגנוני מדיניות משפיעים עליו אחרת, מקנים לאדם זווית ראייה רלוונטית, שגם אותה יש להביא בחשבון בדיון דמוקרטי ראוי.

לכן על פי עקרון ההכללה השאיפה אינה להבטיח ייצוג לכלל העמדות ונקודות המבט בחברה או להפוך את שולחן קבלת ההחלטות לזירת התגוששות בין בעלי עמדות ואינטרסים שונים; אלא להבטיח מתן קול אפקטיבי לקבוצות מודרות ומופלות, שהפרספקטיבה החברתית שלהן קשורה הדוקות למקומן במבנים החברתיים הרלוונטיים.⁴¹ על פי רציונל זה הבסיס לדרישה לשילוב איננו הרצון הכללי "לגוון" או לאפשר מתן ביטוי לזהויות שונות כמטרה לעצמה, אלא הצורך להבטיח מתן ביטוי לפרספקטיבות חברתיות מהותיות, שללא ייצוג מיוחד עלולות להיות מושתקות ומודרות.⁴²

גישה דומה, המבססת את התביעה לשילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות על מיקומן הייחודי בחברה, אומצה בידי יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי בהקשר המגדרי. כפי שהן מציינות, גישה זו מספקת מענה ראוי ל"מלכוד המהותנות" – הסכנה הכרוכה בייחוס של זהות, ערכים או תכונות קבועות לבני אדם רק משום שהם משתייכים לקבוצה מסוימת.⁴³ על פי גישה זו, חינוי להבטיח שילוב אפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בדיוני מדיניות לא משום שניתן לייחס לאזרחים הערבים זהות, ערכים או עמדות מסוימות, אלא משום שעצם החיים כערבי במדינה המגדירה את עצמה מדינה יהודית, עשויים להקנות לאדם זווית ראייה מהותית שעלולה שלא להיות מובאת מסביק בחשבון.⁴⁴

ability, race or caste often implies predictable status in law, educational possibility, occupation, access to resources, political power and prestige.

41 שם, בעמ' 83-89, 146-148.

42 שם, בעמ' 146.

43 יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה והחלטה 1325 של מועצת הביטחון" **משפט וממשל** טו 171, 221-222 (2013).

44 או כמו שהגדירו זאת יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי בהקשר המגדרי: "ההתחלכות בעולם כאישה – עם ההתנסויות, המכשולים, היתרונות והחוויות שנובעים מעובדת

1.2

זכותו של מיעוט לאומי להשתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת החלטות

גישה שונה מעט, הבאה לידי ביטוי בספרו המכונן של וויל קימליקה (Kymlicka) "אזרחות רב־תרבותית" (*Multicultural Citizenship*), מדגישה את חשיבות יצירתם של מנגנונים להבטחת זכותם הקבוצתית של מיעוטים לאומיים לשמר את זהותם ואת תרבותם הייחודיות – ובכלל זה מנגנונים לשילובם האפקטיבי בתהליכים של קבלת החלטות הנוגעים אליהם. על פי גישה זו, השייכות לעולם הרב־תרבותיות הליברלית, בני אדם זקוקים למסגרת תרבותית־חברתית (*societal culture*) למימוש חירויותיהם האישיות, ועל פי רוב הם מייחסים חשיבות מהותית לתרבותם ולשפתם. "תרבות חברתית" מספקת לבני אדם עוגן לתחושת ההשתייכות שלהם ומסגרת בטוחה שבה הם יכולים לבטא את עצמם ולתת משמעות לחייהם.⁴⁵ כשמוסדות המדינה נותנים ביטוי לתרבותם ולשפתם של אדם, הם נפתחים לפניו באופן שמעודד את השתתפותו בחיי הציבור ומייצר יחסים הדדיים של הכרה ואחריות.⁴⁶ לעומת זה, כשהם משדרים זלזול או אי־הכרה בהשתייכותו התרבותית־לאומית של אדם, נוצר ניכור, וזכותו לכבוד האדם נפגעת.⁴⁷ על פי תפיסה זו, לנוכח הסכנה התמידיית לחשיפתו של מיעוט לאומי לעריצות הרוב ולהדרה, צעדים אקטיביים שהמדינה נוקטת כדי לאפשר לו לקיים

הנשיות – מביאה אל חזית התודעה דברים שגברים עשויים להיות מודעים אליהם פחות, לראות אותם פחות" (שם, בעמ' 221–222).

45 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* 82–93 (1996). "תרבות חברתית", לתפיסתו של קימליקה, היא תרבות שמספקת מסגרת חברתית כוללת לניהול אורח חיים בעל משמעות במגוון תחומים – לרבות חינוך וכלכלה – בספרה הפרטית והציבורית כאחד (שם, בעמ' 76).

46 Yael Tamir, *Liberal Nationalism* 72 (1993) (מובא גם אצל Kymlicka, שם, בעמ' 89–90).

47 לעניין הקשר בין ההכרה בזהותו התרבותית של אדם ובין כבוד האדם ראו Kymlicka, שם.

מסגרת תרבותית-חברתית ולהבטיח לו קול אפקטיבי בתהליכי קבלת החלטות, אינם פוגעים בעקרון השוויון אלא באים לממשו באופן מהותי.⁴⁸

קימליקה מזהה שלוש קטגוריות עיקריות של זכויות מיוחדות – שהוא מכנה "זכויות מובחנות על בסיס קבוצתי" (group-differentiated rights) – שעשויות להיות נחלתם של מיעוטים לאומיים בעקבות ההכרה באינטרסים הייחודיים שלהם: זכויות לניהול עצמי בתחומים מסוימים (self-government rights); זכויות רב-אתניות (polyethnic rights), שעניינן חובתה של המדינה לתמוך בשימור אורח חייהם ושפתם של מיעוטים אתניים או דתיים ולהגן עליהם; זכויות ייצוג מיוחדות (special representation rights), שעניינן הבטחת ייצוג הולם למיעוט במוסדות העיקריים של המדינה. בניגוד לשילוב על פי עקרון ההכללה, שמטרתו להבטיח מתן ביטוי לפרספקטיבה החברתית של פרטים המשתייכים למיעוט מודר, מטרתן של זכויות הייצוג לתת למיעוט כקבוצה קול אפקטיבי בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים אליו. כמו שנראה, אילן סבן וסקוט סטריינר מכנים ייצוג הולם קבוצתי מסוג זה "ייצוג הולם עבה".⁴⁹

כתיבתו של קימליקה השפיעה השפעה ממשית על שיח זכויות המיעוטים שהחל להתפתח בשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20 והשתרש בסטנדרטים הבינלאומיים שעוגנו מאז, ושעליהם נעמוד בהמשכו של מחקר זה. בין היתר סטנדרטים אלו מעגנים את זכותו של מיעוט לאומי ל"השתתפות אפקטיבית" בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים ציבוריים. כמו שנראה, אף שסטנדרטים אלו באים במידה מסוימת לעגן את זכויות ההשתתפות הקבוצתיות של המיעוט, בכל הנוגע לעובדי השירות הציבורי הגישה הננקטת בהם היא גישה משלבת במהותה, השואפת לשלב פרטים מקרב המיעוט ללא הפיכת השירות הציבורי המקצועי לזירת התגוששות בין קבוצות ייצוג שונות. למעשה מדובר בשאיפה דומה לזו שעולה מעקרון ההכללה – לשילוב הפרספקטיבה החברתית של פרטים שמשתייכים למיעוט הלאומי בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל.

48 שם, בעמ' 108-109.

49 סבן וסטריינר, לעיל ה"ש 18, בעמ' 249, 251-252. ראו סבן, לעיל ה"ש 16, בעמ' 249-252; Ilan Saban, *Appropriate Representation of Minorities: Canada's Two Types Structure and the Arab-Palestinian Minority in Israel*, 24 (3) PENN STATE INTERNATIONAL LAW REVIEW 563, 566-568 (2006)

1.3 שילוב המיעוט בפקידות הציבורית כמנוף לקידום השוויון ולשיפור המשילות

נוסף על ההצדקות הנורמטיביות שהוצגו לעיל, הספרות העוסקת בפקידות המייצגת מצביעה על מגוון הדרכים שבהן ייצוגם של מיעוטים מופלים בדרגים השונים של הברוקרטיה תורם לגיבוש מדיניות שוויונית יותר הלכה למעשה. ספרות זו נוהגת להבחין בין שתי משמעויות של מושג הייצוג בהקשר זה: **ייצוג פסיבי** – או "שיקוף" המיעוט בדרגים השונים של המינהל; ו**ייצוג אקטיבי** – מצב שבו פקידים מקרב המיעוט נותנים ביטוי בעבודתם לצרכיו הייחודיים של המיעוט ונהפכים לסוכני שינוי לקידום השוויון בפועל.⁵⁰

יתרונות הייצוג הפסיבי

כעולה מהדיון הנורמטיבי שהוצג לעיל, לעצם שיקופו של מיעוט מודר במנגנוני המינהל יש יתרונות חשובים: יש לו ערך סמלי חשוב, שמשפיע על הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון ועל אמון הציבור בו.⁵¹ הוא מאותת פתיחות, הוגנות ומחויבות לשוויון לפני החוק ומעביר את המסר שהשירות הציבורי אמון על

Brandy Kennedy, *Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature*, 46 (4) ADMINISTRATION & SOCIETY (2014), 395, 401. הבחנה דומה באה לידי ביטוי למשל במסקנות הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (ועדת זמיר) משנת 2001. הוועדה קבעה שאף שאין מקום למנות שופטים שמייצגים באופן אקטיבי את הרכב האוכלוסייה, חשוב למנות שופטים שמשקפים את פני החברה – בחנאי כמובן שהם ראויים מבחינה מקצועית, ראו משרד המשפטים **דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים** פסקאות 28-29 (2001).

B. Guy Peters, Eckhard Schröter, & Patrick von Maravic, *Delivering Public Services in Multi-ethnic Societies: The Challenge of Representativeness*, in POLITICS OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY, ed. Sally Coleman Selden & Frank Selden, *Rethinking Diversity*; 13 בעמ' 7, בעמ' 13.

הצרכים ועל האינטרסים של כלל הציבור; הוא מבטא יחס של כבוד לאזרחים המשתייכים למיעוט כבני אדם נושאי זכויות וכשותפים מלאים בהחלטות החשובות הנוגעות לחיי החברה; והוא מאפשר למיעוט להרגיש חלק בלתי נפרד מחברה משותפת. לעומת זה, מצב שבו הרוב ההגמוני שולט באופן בלעדי, או כמעט בלעדי, בעמדות המפתח בשירות הציבורי משדר מסר פוגעני שחותר בהרסנות תחת יסודותיה של חברה משותפת.

ואולם נוסף על הערך הסמלי, השיקוף משפיע גם על תפקודו בפועל של השירות הציבורי. הגברת אמונו של המיעוט המודר בכך שהשלטון שייך גם לו ומתייחס ברצינות לצרכיו תורמת לנכונותו וליכולתו לפנות לרשויות ולשתף עימן פעולה.⁵² כך למשל, מחקרים מראים כי אפרו-אמריקאים נוטים להביע אמון רב יותר בהוגנותן של פרקטיקות משטרתיות חודרניות (כגון חיפושים) כשבקר השוטרים מצויים גם אפרו-אמריקאים,⁵³ וכי נשים מגלות אמון רב יותר בהתנהלותן של יחידות משטרה שעוסקות באלמות במשפחה⁵⁴ ונכונות יותר לשתף עימן פעולה⁵⁵ כשבקר השוטרים יש גם נשים. במחקר אחר אף נמצא כי נשים היו נכונות יותר לשתף פעולה באופן אקטיבי עם תוכניות ציבוריות בתחום המחזור – תחום שאין לו קשר מגדרי מובהק – כשנשים היו מעורבות

in Public Organizations for the 21st Century: Moving Toward a Multicultural Model, 33 (3) ADMINISTRATION & SOCIETY 303, 309 (2001)

52 להרחבה בעניין ההשלכות של הייצוג הסמלי בבירוקרטיה ראו Norma M. Riccucci & Gregg G. Van Ryzyn, *Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction and Democracy*, 77 (1) PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 21, 25–26 (2016)

53 Nick A. Theobald & Donald P. Haider-Markel, *Race, Bureaucracy and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police*, 19 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH 409 (2008)

54 Norma M. Riccucci, Gregg G. Van Ryzin, & Cecilia F. Lavena, *Representative Bureaucracy in Policing: Does it Increase Perceived Legitimacy?*, 24 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH 537 (2014)

55 Kenneth J. Meier & Jill Nicholson-Crotty, *Gender, Representative Bureaucracy and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault*, 66 (6) PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 850 (2006)

בניהולן.⁵⁶ נראה כי לערך הסמלי של השיקוף השפעה ממשית על האפקטיביות של השירות הציבורי ואף על יכולתה של הממשלה לבצע את מדיניותה, משום שהוא מגביר את שיתוף הפעולה, את האמון ואת הלגיטימציה מצד האזרחים.

פוטנציאל ה"ייצוג האקטיבי" והשאיפה לניטרליות מקצועית

מחקרים אחרים מתחום הפקידות המייצגת עומדים על הפוטנציאל של הפיכתו של שיקוף המיעוט ל"ייצוג אקטיבי", באופן שהופך את המדיניות השלטונית לשוויונית יותר. כך למשל, בארצות הברית נמצא שמינוי מפקחים מרקע היספני בתחום החינוך הביא לידי הקצאה גדולה יותר של משאבים לחינוך דו-לשוני, וכי מוסדות ציבור אמריקאיים שייצוגם של המיעוטים בהם היה גדול יותר, הקצו חוזים רבים יותר לעסקים שבבעלותם של אזרחים המשתייכים למיעוטים.⁵⁷

ואולם ההבחנה בין ייצוג פסיבי לאקטיבי והשאיפה להפוך את "ייצוג" המיעוט למנוף לקידום השוויון בפועל מעוררות כמובן גם קושי בסיסי: האם ראוי בכלל שפקידים בשירות המדינה ייקחו עליהם תפקידים "ייצוגיים" ויפעלו לטובת מגזרים פרטיקולריים? האם הדבר לא עלול להפוך את השירות הציבורי לזירת התגוששות בין מגזרים ואינטרסים באופן שמאיים על אופיו המקצועי ונטול הפניות של המינהל? ואם אנחנו מעודדים את נציגי המיעוט לפעול לקידום צרכים מגזריים, מדוע אין לצפות זאת גם מפקידים שבאים מקהילת הרוב? יש

56 Norma Riccucci, Gregg G. Van Ryzin, & Huafang Li, *Representative Bureaucracy and the Willingness to Coproduce: An Experimental Study*, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 121 (2016). יצוין כי במחקר אחר שעשו אותם חוקרים, בתחום המוכנות למצבי חירום, לא נמצא קשר בין ייצוג מגדרי ובין נכונות של נשים לשתף פעולה עם הרשויות. ראו, Gregg Van Ryzin, Norma M. Riccucci, & Huafang Li, *Representative Bureaucracy and its Symbolic Effect on Citizens: A Conceptual Replication*, 19 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1365 (2017).

57 Meier & Morton, *לעיל* ה"ש 7, בעמ' 103; עוד ראו, SALLY COLEMAN SELDEN, THE PROMISE OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: DIVERSITY AND RESPONSIVENESS IN A GOVERNMENT AGENCY (1997), שהצביע על קשר בין מידת הייצוג של מיעוטים בגוף ממשלתי אמריקאי אמון על מתן הלוואות לחקלאים, ובין שיעור ההלוואות הניתנות למיעוטים; עוד ראו Kennedy, *לעיל* ה"ש 50.

סכנה שייצוג אקטיבי יפתח פתח רחב להחדרת הטיות ומשוא פנים אל תוך התנהלותו של השירות הציבורי.

נראה כי התשובה לדילמות אלו נעוצה בעוד הבחנה שראוי לאמץ – בין "ייצוג אקטיבי ישיר" ל"ייצוג אקטיבי עקיף"⁵⁸. "ייצוג אקטיבי ישיר" מתייחס למצב הבעייתי שבו פקיד מקדם סדר יום מוטא לטובת מגזר מסוים באופן שסותר את חובתו לפעול למען האינטרס הציבורי הכללי. כשמדובר בשירות המדינה, ייצוג אקטיבי ישיר מסוג זה אכן מעורר בעייתיות גדולה. הוא עלול להביא לידי פוליטיזציה מסוכנת של השירות הציבורי ולקעקע מן היסוד את הניטרליות והמקצועיות החיוניות לתפקודו הראוי.

"ייצוג אקטיבי עקיף", לעומת זה, מתייחס למגוון של מנגנונים עקיפים שפועלים כדי להפוך את נוכחותם של פקידים מטעם המיעוט למנוף לקידום מדיניות שוויונית יותר בפועל – בלי שהם נדרשים לקדם סדר יום מגזרי. אחד המנגנונים העקיפים החשובים המובאים בספרות הוא מנגנון ה**שותפותות בתפיסות** (shared values and beliefs)⁵⁹, המניח שפקידים – גם כאלה ששואפים לאובייקטיביות ולניטרליות – מביאים עימם אל עבודתם הציבורית מגוון של ערכים, תפיסות ואמונות, המנחים אותם בהתנהלותם היום-יומית ומשקפים בין היתר את ניסיון חייהם ואת רקעם החברתי. שילוב המיעוט במינהל מאפשר לו להביא לידי ביטוי בתהליך המדיניות תפיסות ואמונות הרווחים בקרבם, שאם לא כן היו מודרים

58 ההצעה להבחין בין ייצוג אקטיבי עקיף לייצוג אקטיבי ישיר שואבת השראה מהצעתו של הונג-האי לים להבחין בין גורמים ישירים ועקיפים להשפעתו של הייצוג הפסיבי על תוצרי מדיניות. עם זה הסיווג המוצע כאן אחר: לים רואה במשוא פנים (partiality) רק את אחד הגורמים הישירים לייצוג אקטיבי, ובמנגנונים נוספים שנעוצים בהתנהלותם של הפקידים עצמם – כגון שותפות בתפיסות והבנה אמפית (ראו להלן) – הוא רואה גורמים ישירים לגיטימיים. ראו, Hong-Hai Lim, *Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation*, 66 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 193 (2006)

59 Lim, שם, בעמ' 195-196. עוד ראו John J. Hinderer & Cheryl D. Young, *The Theoretical Implications of Statistical Interaction*, 51 (3) POLITICAL RESEARCH QUARTERLY 655 (1998), שדן ב-"attitude congruence" כגורם אפשרי חשוב לייצוג אקטיבי.

ממנו.⁶⁰ מנגנון נוסף, דומה במהותו, הוא מנגנון ההבנה האמפתית, המניח שיש סיכוי מוגבר שפקידים השייכים למיעוט יגלו הבנה אמפתית ואינטואיטיבית יותר לצרכים ולבעיות של קהילת המוצא שלהם – ושהימצאותם סביב השולחן תאפשר התחשבות ראויה יותר בשיקולים שלולא כן היו נזנחים.⁶¹ מנגנון עקיף שלישי הוא מנגנון הסוציאליזציה, המתייחס להשפעת הימצאותם של פקידים מקרב המיעוט על התנהלותם של עובדי ציבור אחרים ועל האתוס המקצועי המשותף המתגבש בשירות הציבורי. עצם הימצאותם בחדר של פקידים מהמיעוט עשויה להרתיע פקידים אחרים מפני התנהלות מפלה, ובכך להיות ערובה פנימית חשובה למניעתה. זאת ועוד, פקידים מהמיעוט עשויים להשפיע, עם הזמן, על תפיסותיהם של עמיתיהם לעבודה. כך למשל, מחקר שבדק את התנהלותה של הפקידות הבכירה האמריקאית (Senior Executive Service) מצא כי ככל שגדל שיעורן של נשים בקרב הפקידות הבכירה, כך גדלה התמיכה – בקרב נשים וגברים כאחד – במדיניות ידידותית לנשים.⁶² במחקר אחר נמצא כי ריבוי אפרו־אמריקאים במשרדי נציבויות שוויון אמריקאיות הניע אפרו־אמריקאים

60 Lim, לעיל ה"ש 58, בעמ' 195.

61 Lim, שם, בעמ' 196. עוד ראו בהקשר המגדרי: Dolan, לעיל ה"ש 8, בעמ' 516:

For numerous reasons we expect that gender will shape administrative decision making. It is commonly accepted that women and men undergo different socialization experiences and face different obstacles as a result of their gender [...] Not surprisingly, they [women] also consider gender discrimination a more serious problem than do men, and they show greater support for pregnancy leave and government spending for day care [...] Thus women in administrative positions may be more sensitive to charges of discrimination, or they may believe the workplace should make a greater effort to help employees balance their work and family responsibilities.

62 Dolan, שם, בעמ' 522.

ולבנים כאחד לגלות רגישות רבה יותר לתלונות שהגישו אפרו־אמריקאים.⁶³
מנגנונים עקיפים אלה פועלים לשיפור אחריותיות המינהל כלפי הציבור הרחב.⁶⁴

ואולם גם מנגנונים אלה חשופים לביקורת, בשתי רמות עיקריות. ראשית, הם עלולים לעודד גישה מהותנית כלפי המיעוט – המניחה שיש מערכת של ערכים, אמונות ותפיסות שאנשים שמשתייכים למיעוט "אמורים" להחזיק בה, וחותרת תחת המחויבות הליברלית להתייחס לכל בני האדם כפרטים. חברה ליברלית אינה אמורה להכניס אנשים לקופסאות ולייחס להם ערכים ואמונות על פי הגדרה זהותית קבועה. זכותו של אדם ערבי בישראל, למשל, לייחס משקל רב לזהותו הלאומית, להתכחש אליה או לצקת אליה תוכן כראות עיניו, ואין זה מקומה של המדינה להתערב בהכרעות אישיות אלה או להניח הנחות לגביהן. שנית, הם פותחים פתח לפוליטיזציה ולפילוג של השירות הציבורי ולתביעות אינסופיות של קבוצות ותתי־קבוצות – לרבות קבוצות אידאולוגיות – לייצוג בשורותיו.

נראה כי עקרון ההכללה שהוצג למעלה מספק מענה מסוים לחששות אלה. בדומה למנגנונים אלה, עקרון ההכללה מניח שעצם השתייכותו של אדם לקבוצת מיעוט הסובלת מדיכוי או מאפליה משפיעה על הדרך שבה הוא רואה את העולם, וכי שילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות חיוני כדי לאפשר גיבוש תפיסה רחבה והוגנת יותר של המושג "אינטרס הציבור", המביאה בחשבון את הצרכים ואת האינטרסים של כלל האוכלוסייה.⁶⁵ אולם כמפורט לעיל, ההנחה איננה שכל בני המיעוט מחזיקים באותם ערכים או עמדות או שהם מבקשים לקדם עניין מסוים, אלא שעצם החיים בחברה כחלק ממיעוט מודר מעניקים לאדם פרספקטיבה חברתית שצריכה להיות משולבת ברמות השונות של תהליכי קבלת ההחלטות. עקרון ההכללה גם מספק מענה מסוים לחששות

63 Hinderer & Young, לעיל ה"ש 59.

64 מחקר שבדק את התנהלותה של הפקידות העירונית המשולבת של בלפאסט בצפון אירלנד לאחר הסכם השלום משנת 1998, מצא כי השילוב תרם לייצוג האינטרסים של המיעוט – לא משום שנציגיו לקחו עליהם לייצג את קבוצתם, אלא משום שהוא תרם לגיבושם של ערכים משותפים בקרב האליטה הבירוקרטי. ראו O'CONNOR, PUBLIC ADMINISTRATION IN CONTESTED SOCIETIES 162 (2014).

65 Young, INCLUSION AND DEMOCRACY, לעיל ה"ש 28, בעמ' 116-117.

מפני פוליטיזציה ופילוג, שכן הוא מבהיר כי התביעה איננה לייצוג השקפות ועמדות שונות באשר הן, אלא לפרספקטיבה החברתית של קבוצות מודרות הסובלות מדיכוי ומקיפוח מיוחדים. כעולה מהסקירה ההשוואתית שתוצג בפרק 3, במדינות משוסעות ורב־לאומיות נעשים מאמצים מיוחדים לשלב מיעוטים לאומיים ומיעוטים אחרים שסובלים מהדרה מיוחדת, על רקע השטחים המרכזיים המאפיינים את החברה.

מהאמור עד כאן עולה החשיבות שבשילוב הפרספקטיבה החברתית של אזרחים המשתייכים למיעוט מודר – בייחוד בדרגים הבכירים של שירות המדינה, המשפיעים במידה ניכרת על עיצוב המדיניות ועל החלוקה של משאבי החברה – הן בשל הערך הסמלי של השילוב והצורך להתייחס לבני אדם בני המיעוט כאל בני אדם נושאי זכויות; והן משום התרומה הקונקרטית שעשויה להיות לשילוב על הגברת השוויון ועל שיפור המשילות.

1.4 יתרונות נוספים של שילוב המיעוט בפקידות הבכירה במינהל

לסיום חלק זה מן הראוי לעמוד על עוד כמה יתרונות מובהקים שיש לשילוב יזום של מיעוטים מודרים בדרגים הבכירים של הבירוקרטיה דווקא. ראשית, בחברה משוסעת שירות ציבורי משולב עשוי להיות כלי חשוב לגיבושו של אתוס אזרחי משותף על ידי יצירת מרחב ציבורי־מקצועי, שבו פקידים מרקעים שונים משתפים פעולה על בסיס יום־יומי בנושאים חברתיים חשובים, שלא על בסיס השתייכות קבוצתית.⁶⁶ מבקר המדינה עמד על פוטנציאל זה כשתיאר את הצורך בשילוב נרחב יותר של הציבור הערבי בתאגידים ציבוריים:

יתרון נוסף של שילוב האוכלוסייה הערבית בתאגידים אלו הוא יצירת תשתית המזמנת קשר ושיתוף פעולה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית הן מבחינת קהל מקבלי השירות [...] והן מבחינה קולגיאלית. קשרים בלתי אמצעים אלו מקטינים התנגדויות ויכולים להביא לשינוי עמדות ולהפחתת הניכור הקיים, כמובן נוסף על התרומה להגדלת שיעורי התעסוקה ולצמצום ממדי העוני.⁶⁷

אכן, על פי "תאוריית המגע" אחת הדרכים הטובות ביותר למגר דעות קדומות ולהפיג מתחים בין קהילות מסוכסכות היא באמצעות קיומו של מגע מתמשך בין חבריהן – בייחוד מגע שבמסגרתו נציגי שתי הקבוצות נדרשים לפועל יחדיו למימוש מטרה משותפת. ואולם הספרות גם מבהירה שכדי להפיק תועלת ממשית ממגע זה צריכים להתקיים כמה תנאים, בכללם מעמד שוויוני של נציגי שתי הקבוצות.⁶⁸ שילוב המיעוט בדרגים הבכירים של השירות הציבורי הוא אפוא תנאי הכרחי להפיכת המגע בין רוב ומיעוט במינהל למגע שוויוני ובכך פרודוקטיבי יותר.⁶⁹ שילוב בני קבוצת המיעוט במוקדים בכירים בארגון גם חשוב למיגור ההשפעה הרעה של סטראוטיפים והטיות חבויות על היחסים במקום העבודה.⁷⁰

שילוב בני המיעוט בדרגים הבכירים של שירות המדינה עשוי להיות גם מפתח חשוב לקידומו של ייצוג הולם לקבוצה זו באופן כללי. הניסיון מלמד שקיומה של מסה קריטית של פקידים בכירים מקרב המיעוט חיוני לביסוס אמון של בני המיעוט שהשירות אכן פתוח לפנייהם, כמו שציין מי שכיהן בעבר כראש השירות הציבורי הפדרלי בקנדה (Clerk of the Privy Council) לפני ועדה מיוחדת של

67 מבקר המדינה "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" דוח שנתי 66 אג 44 (2016) (להלן: דוח מבקר המדינה: שילוב האוכלוסייה הערבית 2016).

68 Tristin K. Green & Alexandra Kalev, *Discrimination-Reducing Measures at the Relational Level*, 59 HASTINGS LAW JOURNAL 1435, 1447-1448 (2008)

69 ש.ם.

70 ש.ם.

הסנאט הקנדי, שבשנת 2007 נדרשה לתת ייצוגם של "מיעוטים נראים" בדרגים הבכירים של הביורוקרטיה הקנדית (visible minorities); קטגוריה המשתרעת על כלל המיעוטים הלא-לבנים שאינם ילידים אבוריגי'נים):

כשיש מסה קריטית של אנשים בכירים סביב השולחן, הקהילות השונות מאמינות שיש מקום בשבילן. עד השגת התקדמות ממשית ונראית לעין, קשה לשכנע אנשים שזהו המקום בשבילם [...] אני מאמין שרבים מקשיים אלה נעלמים כשיש מסה קריטית מקרב קבוצות היעד על יד השולחנות הבכירים, כי אז הבעיה מתחילה לטפל בעצמה. אנחנו צריכים להגיע לנקודת המפנה הזאת במהירות.⁷¹

זאת ועוד, מחקרים רבים עמדו על הנטייה הטבעית של מנהלים לקבל לעבודה ולקדם אנשים שדומים להם מבחינה חברתית.⁷² מחקר אחד אף מצא כי מוצאו האתני של מנהל בשירות הציבורי האמריקאי עשוי להשפיע על הסיכויים

71 SENATE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE: NOT THERE YET 25-26 (2007) (להלן: דוח ועדת הסנאט הקנדי 2007):

When there is a critical mass of senior people at the table, these various communities believe there is a place for them. Until we have achieved real, visible progress, it is hard to convince people that this is the place for them [...] I believe many of these issues go away when there is a critical mass of target groups at the senior tables because it starts to take care of itself. We have to get to that tipping point, fast.

(כל התרגומים במחקר מדיניות זה הם שלי, אלא אם כן צוין אחרת).

72 על תופעה זאת עמדה רוזבט' מוס קנטר בשנות השבעים, במחקר שעסק בחברה מסחרית גדולה. במחקרה מצאה קנטר כי הגברים הלבנים ששלטו בעמדות ניהול בחברה נטו לשכפל את עצמם על ידי בחירת עובדים דומים להם להזדמנויות לחונכות לא פורמלית. קנטר ייחסה נטייה זו לרצונם של המנהלים לצמצם את חוסר הוודאות הכרוך בהפקדת שיקול דעת בידיהם של אחרים, ולאמון טבעי רב יותר שהיה להם בדומיהם. ראו Rosabeth Moss Kanter, *Men and Women of the Corporation* (1977). עוד ראו A. Rivera, *Hiring as Cultural Matching: The Case of Elite Professional Service Firms*, 77 *AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW* 999 (2012)

שיפעל לגיוס עובדים מקרב מיעוטים לא מיוצגים יותר מתפיסותיו האישיות בנוגע לחשיבות הגיוון. המחקר, שנערך בארצות הברית בשנת 1998, מצא כי יש הסתברות של 71% שמנהל ממוצא היספני יפעל לגיוס עובדים ממוצא זה ליחידה שהיספנים טובלים בה מתתייצוג – גם אם הוא מתנגד נחרצות לשיח הגיוון (כשהצהיר על עצמו שהוא מאמין בגיוון, עלתה ההסתברות ל-81%). לעומת זה, כשמדובר במנהל ממוצא אחר ירדה ההסתברות שיפעל לגיוס היספנים ל-50% בלבד, גם אם הביע אמונה רבה בערך הגיוון (אם התנגד לשיח הגיוון, ירדה ההסתברות לכ-36%).⁷³

ולבסוף, שורה של מחקרים מהתחום העסקי מלמדים על היתרונות העסקיים של הגיוון (the business case for diversity), כלומר מתאם חזק בין גיוון מגדרי ואתני בצמרות הניהול ובאורגנים של חברות עסקיות ובין הישגים עסקיים משופרים.⁷⁴ רבים מהתהליכים שתורמים לפי המחקרים להישגים אלו – כגון יכולת מוגברת לשרת את ציבור הלקוחות המגוון באופן יעיל ומותאם; הגברת החדשנות והיצירתיות של צוותי עבודה; ושיפורים בתדמית החברה – הם משום ביטוי עסקי ליתרונותיה של הפקידות המייצגת שעליהם עמדנו לעיל.

73 Katherine C. Naff, *Progress toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and their Beliefs*, 27 PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT 135, 144 (1998). המחקר גם מצא כי כשהמנהל משתייך למיעוט לא מיוצג אחר, הסיכויים פוחחים אף יותר.

74 כך למשל, במחקר מוביל בתחום זה משנת 2015 שעשתה חברת מקינזי נמצא כי חברות שנמצאו ברבעון הגבוה ביותר במידת הגיוון האתני והמגדרי בצמרות הניהול שלהן היו בעלות סיכויים גבוהים ב-35% להשיג תשואות פיננסיות מעל לחציון בתעשייה שלהן, וכי חברות ברבעון הנמוך ביותר היו בעלות סיכויים נמוכים יותר להשיג תשואות מעל לממוצע. עוד נמצא כי בארצות הברית יש מתאם בין גיוון אתני וגזעי ובין הישגים פיננסיים משופרים: על כל עלייה של 10% במידת הגיוון בצוות המנהל הבכיר, הרווחים עולים ב-0.8% (McKinsey & Company, *Diversity Matters* (2015)). מחקר נוסף, של הארגון Center for Talent Innovation, מצא מתאם בין היותה של ההנהגה מגוונת ובעלת תכונות כגון היכרות עם תרבויות ושפות אחרות וניסיון גלובלי, ובין עידוד וקידום חדשנות ויצירתיות ושיפורים בהישגים עסקיים. ראו CENTER FOR TALENT INNOVATION, *Innovation, Innovation, Diversity and Market Growth* (2013)

1.5

ייצוג של מיעוט לאומי בגופים ייצוגיים שעוסקים בקבלת החלטות: בין ייצוג למקצועיות

עד כאן דנו בהצדקות הנורמטיביות והמעשיות לשילוב אקטיבי של מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי. הטעמנו כי על אף התכליות ההשתתפותיות המובהקות של שילוב זה, כשמדובר בפקידות הציבורית המקצועית של משרדי הממשלה, אין להטיל על הפקידים המתמנים תפקיד "ייצוגי" ישיר. פקיד ציבור – יהיה רקעו אשר יהיה – מצופה לייצג ולקדם את "עניין הציבור" בכללותו, במקצועיות וללא משוא פנים. משמעות ה"ייצוג" בהקשר זה אינה אלא שילוב אפקטיבי של הפרספקטיבה החברתית של פרטים המשתייכים למיעוט, בתהליך שבו נקבע מהותו של אותו "עניין ציבורי". מסקנה דומה עולה, כמו שנראה בהמשך הדברים, מהסטנדרטים הבינלאומיים העוסקים בשילוב מיעוטים לאומיים במינהל הציבורי וממודלים אחרים הקיימים בעולם – לרבות במדינות רבות-תרבותיות או משוסעות.

עם זאת, יש הקשרים שבהם חשוב להבטיח גם השמעה אפקטיבית של קול המיעוט הלאומי כקהילה בתהליך המדיניות.⁷⁵ כך למשל יש גופים ציבוריים העוסקים בסוגיות שמשפיעות על הזכויות הקבוצתיות של המיעוט, שבהם ראוי להבטיח ייצוג הולם קבוצתי של ממש. את הייצוג ההולם הקבוצתי אין לקדם בהקשרים אלו באמצעות הפקידות המקצועית של משרדי הממשלה, אלא על ידי יצירת הסדרים ייצוגיים שמעניקים למיעוט כקבוצה ייצוג בידי נציגי ציבור שמגינים על האינטרסים שלו באופן מוצהר, וקביעת מנגנוני היוועצות שבכוחם להבטיח כי נציגי המיעוט שימונו אכן יהיו מקובלים על קהילתם.⁷⁶

75 כאמור, אילן סבן וסקוט סטריינר מכנים ייצוג הולם מסוג זה "ייצוג הולם עבה".
ראו סבן וסטריינר, לעיל ה"ש 18.

דיון מעמיק במהות הייצוג הנדרש בגופים אלה חורג מגדר המחקר הנוכחי. ואולם להמחשת הדברים נציין כדוגמה לגוף מעין זה בהקשר הישראלי את מועצת מקרקעי ישראל, שאמונה על ניהול מדיניות הקרקעות של המדינה ומוסמכת לקבוע הסדרים ראשוניים בתחום. הצורך בייצוג קבוצתי למיעוט הערבי בגוף זה נגזר לא רק מהתחום המהותי שהוא עוסק בו – העומד ביסוד הקיום הקולקטיבי של הרוב והמיעוט כאחד – אלא מעצם העובדה שבמועצה ניתן ייצוג מקיף לקק"ל, גוף שאמון במפורש על האינטרסים של העם היהודי. כמו שיפורט בהמשך הדברים, פסיקת בית המשפט העליון שקבעה זכות לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במועצה, בוקרה בין היתר משום שלא עמדה על הצורך בייצוג הולם "עבה" מסוג זה.⁷⁷ כיום המועצה בנויה לפי דגם שאינו מאפשר ייצוג מגזרי כלשהו מלבד הנציגות הניתנת לקק"ל: כל שאר חבריה הם פקידים בכירים מטעם הממשלה, רובם מנכ"לים של משרדים. ה"ייצוג ההולם" המוענק לציבור הערבי במסגרת זו אינו אלא ייצוג מסוים (סמלי ובלתי מספק) מקרב הפקידות המקצועית.

ודוק: מכל הטעמים המפורטים לעיל, גם בגופים שפועלים על בסיס מקצועי למימוש מדיניות הממשלה – ללא היבט ייצוגי כלשהו, ואף ללא נציגי ציבור – יש חשיבות רבה לשילוב אפקטיבי של הפרספקטיבה החברתית של המיעוט. אין כל סתירה בין ההכרה באופי המקצועי של גוף ציבורי ובין הדרישה לשלב בו את הפרספקטיבה של המיעוט. כמו שציינו יופי תירוש וענת טהון אשכנזי בנוגע לשילוב נשים בוועדות ובצוותים ממשלתיים, תכליתם של הסדרים מעין אלה "להושיב לשולחן קבלת ההחלטות מומחים, אך כאלה שיוכלו לגלם פרספקטיבות רחבות, ובכלל זה של קבוצות באוכלוסייה שקולן לא נשמע בדרך-כלל ואשר האינטרסים שלהן אינם מיוצגים ברגיל".⁷⁸ אלא שבאחדים מגופים אלה מן הראוי

77 לביקורת על פסק הדין בעניין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במועצת מקרקעי ישראל, על שלא קבע מנגנונים שיבטיחו שנציגי המיעוט הערבי לא יהיו אך ורק אנשי שלומה של הממשלה, ראו יוסף ג'בארין "על 'הייצוג ההולם' לאוכלוסייה הערבית: מי הוא נציג? עד כמה זה הולם? את מי הוא הולם?" אנליזה ארגונית 11, 36, 39-40 (2007). עוד ראו סבן וסטריינר, לעיל ה"ש 18, בעמ' 266-268. לדיון מעמיק בפוטנציאל לייצוג מגזרי בגופים ציבוריים באמצעות נציגי ציבור ראו זילבר, לעיל ה"ש 7.

78 תירוש וטהון-אשכנזי, לעיל ה"ש 43, בעמ' 199.

להבטיח גם ייצוג מגזרי של ממש – שלא מקרב הפקידות המקצועית של משרדי הממשלה.

1.6 האתגר שבקידום ייצוג הולם על רקע מורכבות היחסים בין רוב למיעוט בישראל

אין ספק כי סוגיית היחסים בין רוב למיעוט בישראל – נושא מורכב בכל מקום – מעלה אתגרים מיוחדים על רקע המאפיינים הייחודיים של החברה הישראלית: היותם של הערבים אזרחי ישראל מיעוט לאומי במדינה המגדירה את עצמה לפי לאומיותו של הרוב; הסכסוך המתמשך בין ישראל ובין העם שהמיעוט הערבי משתייך אליו; היותו של המיעוט אוכלוסייה ילידה ו"גלגול של אוכלוסיית רוב" שנהפכה למיעוט במהלך טראומטי על רקע הסכסוך;⁷⁹ והעובדה שהרוב היהודי הוא דוגמה טובה למה שקימליקה כינה "רוב עם תודעת מיעוט" (minoritized majority): רוב שבהקשר הגאופוליטי הרחב יותר רואה בעצמו מיעוט מוחלט ומאויים.⁸⁰

79 דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3, פסקאות 4-10.

80 WILL KYMLICKA, MULTICULTURAL ODYSSEYS: NAVIGATING THE NEW INTERNATIONAL POLITICS OF DIVERSITY 184-185 (2007):

In many cases, the national groups that acquired independence after imperial collapse view themselves as the historically weak parties, confronted with minorities and kin-states that have been historically dominant. The result is the phenomenon known as "minoritized majorities" - majorities which continue to think and act as if they are weak and victimized minorities, and which therefore continue to live in existential fear for their existence.

ואולם דווקא על רקע השטע הלאומי המתמשך נראה כי שילוב מהותי של המיעוט בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי עשוי להיות צעד חשוב לקראת קידומה של חברה משותפת. הוא טומן בחובו פוטנציאל ליצירתו של מנגנון מובנה, שפועל לאורך זמן, למתן קול אפקטיבי למיעוט בהתוויית מדיניות, ובכך יכול לתרום ליצירתו של אתוס אזרחי משותף המבוסס על שגרה יום-יומית של עבודה משותפת, שבה יהודים וערבים נדרשים לדון יחדיו בשאלות הנוגעות בחייהם של כולם. כמו שנראה בהמשך הדברים, הניסיון בחברות משוסעות אחרות, כגון צפון אירלנד, מלמד כי שילוב אפקטיבי בשירות המדינה יכול לתרום להיווצרותם של התנאים לקידום פיוס לאומי – אף בהינתן מחלוקת אזרחית עמוקה ולא פתורה.

על מהות הביטוי ההולם: "רף ההשתתפות האפקטיבית"

כמו שנראה בפרק 4 להלן, המסגרת הנורמטיבית לקידום ייצוג הולם במדינת ישראל לקבוצות הזכאיות לכך נסובה סביב הדרישה להעניק להן "ביטוי הולם" בנסיבות העניין. כבר בשלב מקדמי זה, עוד טרם נצלול להסדרים הפרטניים המסדירים את ייצוג האוכלוסייה הערבית, נבקש להתמודד עם השאלה העקרונית מתי אפשר לומר שייצוגה של קבוצה בגוף או במשרד מסוים הוא בגדר "ביטוי הולם", כאמור? מה הרף שיש לשאוף אליו? נטעים שמימוש ראוי של התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם מחייב – במקרה של מיעוט לאומי מודר דוגמת המיעוט הערבי – לאמץ רף שנכנה "רף ההשתתפות האפקטיבית".

הצעת החוק הממשלתית להחלת חובת הייצוג ההולם בשירות המדינה על הציבור הערבי (משנת 2000) כללה במקור סעיף שביקש להגדיר ייצוג הולם לקבוצות הזכאיות לכך "בהתחשב בשיעורם בקרב האוכלוסייה הכשירה לעבודה נדונה"⁸¹. הסעיף שאב השראה בין היתר מהמודל הקנדי, שכמו שנראה בוחן את מידת ייצוגן של הקבוצות שחוק ההעסקה הצודקת (employment equity) חל עליהן בהתאם לשיעורן בשוק העבודה. ואולם בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הושמט סעיף זה מהנוסח בשל הסכנה שיפעל לקיבוע של דפוסי אפליה קיימים.⁸² במקום זאת אומצה ההגדרה הגמישה יותר – "ביטוי

81 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11) (ייצוג הולם), התש"ס-2000, ה"ח 2901.

82 השינוי נעשה בעקבות הערה של עו"ד אריאלה אופיר – אז נציבת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – שבמהלך הדיון בוועדה מיום 7.11.2000 עמדה על בעייתיות ההגדרה: היא העירה כי –

נניח שמקרב אנשים חרשים בישראל הצליחו להתקבל ללימודי משפטים ולקבל אחר-כך רישיון עריכת דין 30 אנשים חרשים – אני חושבת שאני מגזימה. מדוע שבהצלחה הזאת, שהיא תוצאה של אפליות בחלקי חיים קודמים בחינוך היסודי ובהשכלה הגבוהה, אפליות שהם גוררים אתם עד לרגע התעסוקה, הם הופכים להיות שיעור נמוך מאוד בקרב האוכלוסייה הכשירה וזה מה שייכוון אחר-כך את בסיס הייצוג ההולם שלהם בקרב עורכי דין מועסקים? (פרוטוקול ישיבה מס' 196 של ועדת חוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-15, 7.11.2000).

הולם בנסיבות העניין" – שמאפשרת התחשבות בהיצע כוח האדם במקרים המתאימים (למשל כשאינן כלל מועמדים כשירים מאוכלוסייה מסוימת ברגע נתון), אבל אינה פוטרת את הממשלה מבחינה ביקורתית של הסיבות לתת-ייצוג הקיים או מחתירה לתיקונו. יושב ראש הוועדה דאז אמנון רובינשטיין סיכם נקודה זו בנותנו ביטוי ליסוד ההשתתפותי או ה"שיקופי" של דרישת הייצוג ההולם:

הנוסח "בהתחשב בשיעורם בקרב האוכלוסייה הכשירה לעבודה" זה סעיף שמקשה מאוד על ביצוע החוק [...] הכוונה כאן היא לייצוג הולם, שירות המדינה היא המראה של החברה ואנחנו רוצים שיהיו בה גם כאלה, גם כאלה וגם כאלה בלי שים לב לחלקם באוכלוסייה העובדת.⁸³

בית המשפט העליון, בבואו להתמודד בהקשרים שונים עם מהות החובה לתת "ביטוי הולם" לקבוצות הזכאיות לכך, קבע כי יש לגזור את משמעות המונח מתכלית הייצוג ומאופיו של הגוף העומד על הפרק. אין מדובר בחובה פורמליסטית שגוררת קביעה של מכסות קשיחות; אולם בה בעת אין די בייצוג סמלי גרידא. כך, בעניין **שדולת הנשים בישראל**, שבו נדונה שאלת ייצוגן של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים, הדגיש בית המשפט כי שיעורו הראוי של כל אחד מהמינים צריך להיקבע כך:

על פי אופיו, מטרותיו וצרכיו המיוחדים של התאגיד, הממשלתי או הסטטוטורי, שעניינו עומד על הפרק, ועל-פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים [...] אפשר שהמסקנה הנגזרת מנקודת מוצא זו הינה, שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג שווה לגברים ולנשים. אך ככלל, ובמיוחד, יש להיזהר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים עשוי להיחשב כמתן ביטוי הולם לייצוגן.⁸⁴

83 שם, בעמ' 22.

84 בג"ץ 454/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד מח(5) 501, 520-521 (1994).

בעניין האגודה לזכויות האזרח בישראל, שבו נקבעה לראשונה החובה הפסיקתית להעניק ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופים ציבוריים דוגמת מועצת מקרקעי ישראל, חזר בית המשפט על עקרונות אלה בהדגישו שיש להביא בחשבון גם את חשיבות הגוף הקונקרטי מבחינת הקבוצה הזכאית לייצוג הולם:

ייצוג הולם אינו חובה פורמאלית, אלא חובה מהותית, שיש לה טעם ויש לה תכלית. לכן אין זה נכון לומר כי סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, המחייב מתן ביטוי הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, דורש שבכל דירקטוריון כזה הנשים יהיו מחצית מכלל החברים. אך גם אין לומר שדי בנוכחות סמלית של אישה אחת בדירקטוריון כדי לצאת ידי חובה של ביטוי הולם. עוצמת הייצוג הנדרש תלויה בהקשר [...] כך יש לומר גם לגבי ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, כנדרש לפי סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות. סעיף זה אינו דורש שמספר החברים הערבים בכל דירקטוריון של חברה ממשלתית יהיה חמישית מכלל החברים. בדומה לכך יש לומר גם לגבי החובה לתת ייצוג הולם בשירות המדינה אם לנשים, אם לבני האוכלוסייה הערבית ואם לאנשים בעלי מוגבלות. השאלה מהו ייצוג הולם בגוף מסוים תלויה, בין היתר, במהות הגוף, ובכלל זה בחשיבות המעשית של הגוף מבחינת הקבוצה הזכאית לייצוג הולם.⁸⁵

כאמור לעיל, לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה ובגופים ציבוריים שתי תכליות עיקריות ששלובות זו בזו: תכלית תעסוקתית, שנועדה לקדם שוויון הזדמנויות בשוק התעסוקה ובכלכלה הישראלית; ותכלית השתתפותית, שעיקרה שילוב המיעוט הערבי בתהליכי קבלת החלטות במינהל. בשני המקרים התבססות מופרזת על דפוסי השכלה ותעסוקה קיימים עלולה להיות בעייתית: כמו שהזכירה גם נציבות השוויון בצפון אירלנד, חשוב להימנע מגישה שיש בה כדי לקבע דפוסי אפליה קיימים.⁸⁶

85 בג"ץ 6924/98, לעיל ה"ש 6, בעמ' 41.

86 ראו להלן, בטקסט הסמוך לה"ש 209.

לדברים אלה משנה תוקף כשמדובר במעסיק הממשלתי, שעליו מוטלת האחריות גם להבטיח שהיצע כוח האדם מקרב המיעוט אינו משקף עיוותים בשוויון ההזדמנויות – כגון אפליה בחינוך או בגישה להשכלה גבוהה – או פערים בהיצע המשרות הנגישות לו. על הממשלה מוטלת האחריות ליצור בקרב המיעוט את האמון שיש טעם בלימוד מקצועות שפותחים הזדמנויות תעסוקה בדרגי קבלת ההחלטות בשירות המדינה. תתייצוג מתמשך בתפקידים אלה עלול להיות גורם עיקרי לתתייצוג בשוק העבודה הרלוונטי לתפקיד, שכן בני המיעוט עלולים להימנע מלכתחילה מלימוד מקצועות רלוונטיים מתוך ההנחה שסיכוייהם להשתלב בתפקידים אלה קלושים. אחת המטרות העיקריות של הייצוג ההולם בשירות המדינה היא אפוא שבירתו של מעגל קסמים הרסני זה.

כשמדובר בתכלית ההשתתפותית, ההיגיון שבהתבססות על היצע המועמדים הקיים נחלש אך יותר. במישור הסימבולי נראה כי "שיקוף" ראוי של המיעוט במנגנוני המינהל מחייב ככלל ייצוגו בהתאם לשיעור הקבוצה באוכלוסייה. ואכן, בנוגע לקבוצות אחרות בחברה הישראלית שזכאיות לייצוג הולם נקבעו יעדים שמשקפים תפיסה זו. כך בנוגע לנשים נקבע יעד של 50% בדרג הבכיר של שירות המדינה, ובנוגע ליוצאי אתיופיה נקבע יעד שילוב שהולם את שיעורם באוכלוסייה.⁸⁷

ואולם כעולה מהדיון הנורמטיבי שקיימנו לעיל, מימוש התכלית ההשתתפותית מחייב גם שהייצוג יגיע לרף המאפשר לפרספקטיבה החברתית של המיעוט לקבל ביטוי ממשי בתהליכי קבלת ההחלטות. ניתן לכנות רף זה **רף ההשתתפות האפקטיבית**.⁸⁸ במקרים מסוימים רף ההשתתפות האפקטיבית עשוי להיות נמוך משיעורה של קבוצה באוכלוסייה. כך, ייתכן ששיעור של 40% נשים עשוי להספיק כדי לאפשר השמעה אפקטיבית של הקול הנשי בתהליך המדיניות.

87 בעניין היעד ליוצאי אתיופיה ראו החלטה 1065 של הממשלה ה-34 "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות" (28.1.2016). ליעד שנקבע בנוגע לנשים ראו להלן בפרק 5.

88 ראו, בשינויים המחויבים, את דיונו של קימליקה בעניין שריון מושבים למיעוטים בפרלמנטים ובשאלה אם הרף הרלוונטי צריך להיות שיעור המיעוט באוכלוסייה או הרף הדרוש כדי לאפשר השמעה אפקטיבית של העמדות והאינטרסים של הקבוצה (Kymlicka, Multicultural Citizenship, לעיל ה"ש 45, בעמ' 145-147).

במקרים אחרים רף ההשתתפות האפקטיבית עשוי לחייב ייצוג מוגבר למיעוט, מעבר לשיעורו באוכלוסייה.⁸⁹

מהותו של רף ההשתתפות האפקטיבית עשויה להשתנות בהתאם למהותו של הגוף העומד על הפרק. במשרדי ממשלה ובגופים מקצועיים – שבהם פקיידים מקרב המיעוט מצופים לנהוג בראש ובראשונה כאנשי מקצוע – אפשר להגדיר את רף ההשתתפות האפקטיבית כאותה "מסה קריטית" שתאפשר למיעוט להשתחרר מכבלי ה"טוקניזם" (tokenism) (ראו להלן) ולתרום לתהליכי העבודה באופן מלא וחופשי. תפיסה מעין זו הדריכה את הרשויות בצפון אירלנד כשאימצו מהלך ממוקד להגברת השתתפותה של הקהילה הקתולית במשטרה לאחר הסכם בלפסט ב־1998. המהלך, שהיה חלק חשוב מתהליכי הפיוס בצפון אירלנד, נועד ליצור שותפות ממשית בין הקהילה הפרוטסטנטית לקהילה הקתולית ולהפוך את המשטרה לגוף ששייך באופן אמיתי לשתייהן. מדיניות הגיוס שאומצה במסגרתו (50:50 משתי הקהילות) נועדה ליצור בתוך עשור "מסה קריטית" של 15%-30% קתולים, על בסיס מחקרים שקבעו כי זה הרף הנדרש כדי למנוע מהמיעוט לחוש שהוא "נבלע" בגוף שלמעשה שייך לרוב.⁹⁰

מחקרה הקלסי של רחבת' מוס קנטר (Moss Kanter), שבו נבחנו הדינמיקות המתפתחות כשנשים מיוצגות ברמות שונות במקום העבודה, מצא כי רף

89 ש.ם.

THE INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND, A NEW 90
THE INDEPENDENT: BEGINNING: POLICING IN NORTHERN IRELAND 83 (1999)
:(COMMISSION ON POLICING

The model we have developed would lead to the proportion of Catholic officers more than doubling within four years, to between 17%-19% [...] and quadrupling within ten years to 29%-33% [...] It quickly gets into the range of 'critical mass' estimates that experts have given us (between 15% and 30%), as the level needed to ensure that a minority does not find itself submerged within a majority organizational culture.

על פי נתוני מפקד האוכלוסין בצפון אירלנד משנת 1991, שעליו הדוח נסמך, באותה עת היו הקתולים כ־43% מאוכלוסיית בני 20-59, וכ־50% מהאוכלוסייה מתחת לגיל 20 (ש.ם, בעמ' 81).

הייצוג המינימלי הדרוש כדי שנשים יתחילו להשתלב על בסיס שווה, עומד על כ־15%-35.91 מוס קנטר מצאה שכאשר שיעורן של נשים במקום העבודה נמוך מ־15% – וכאשר התתייצוג שלהן אינו מקרי בגוף הספציפי, אלא משקף תתייצוג מערכתי במקצוע או בסוג עיסוק מסוים – הן הופכות ל"טוקנים" (tokens), אנשים שמזוהים באופן בולט כמשתייכים לקבוצת מיעוט שנתפסת בעלת מאפיינים תרבותיים, מעמדיים או התנהגותיים מסוימים. "טוקן" לעולם אינו יכול להיות סתם עוד עובד; הוא נבחן תחת זכוכית מגדלת, והתנהלותו נתפסת תמיד כמייצגת את קבוצת השייכות שלו. במצב של טוקניזם עובדים ששייכים למיעוט נוטים "להוריד פרופיל" ולהימנע ממאבקים, מנטילת סיכונים וממצבים מעוררי מחלוקת. ייצוגו הדל של המיעוט מביא פעמים רבות לידי הגברת הקיטוב והבלטת המכנה המשותף של הרוב, ונציגי המיעוט נדרשים כל העת להוכיח את נאמנותם לקבוצה – בין היתר באמצעות נכונותם להיתפס כחריגים. מוס קנטר מצאה כי רף של כ־35% מאפשר לבני המיעוט להתקבל כפרטים ולהשפיע על התרבות הארגונית, וכי ככלל, גם בקבוצות קטנות יחסית, נדרשים יותר משני **נציגים** מקרב המיעוט כדי להפיג את דינמיקת הטוקניזם.⁹²

מחקרים נוספים, שמוס קנטר מפנה אליהם, מחזקים את ממצאיה בדבר הלחצים המיוחדים המופעלים על אנשים שמשתייכים למיעוט כשהם נמצאים במצב של טוקניזם. באחד המחקרים צפו המשתתפים בשתי הקלטות של דיונים שנבדלו זה מזה רק בהרכבה של הקבוצה המתדיינת: בדיון האחד היו כל המתדיינים לבנים מלבד אפרו־אמריקאי אחד; ובאחר הייתה הקבוצה המתדיינת מעורבת. ואכן, משתתפים שצפו בדיון הראשון נטו להעניק תשומת לב מופרזת למתדיין האפרו־אמריקאי, לייחס לו מאפיינים ותפקיד סטראוטיפיים ולבחון את תפקודו באופן שונה. משתתפים שצפו בדיון השני, לעומת זה, לא זכרו במיוחד את המתדיינים השחורים.⁹³ במחקר אחר נמצא כי במפעלים שבהם היו עובדים

Rosabeth Moss Kanter, *Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women*, 82 AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY 965 (1977)

92 שם, בעמ' 987.

93 שם, בעמ' 972, המפנה למאמר, Shelley E. Taylor & Susan T. Fiske, *The Token in the Small Group: Research Findings and Theoretical*

אפרו-אמריקאים מעטים היה המתח על רקע גזעי חזק יותר מבמפעלים שבהם עבדו אפרו-אמריקאים רבים יחסית.⁹⁴ טוקניזם עלול אפוא להיות הרסני לסיכויי השתלבותו וקידומו של עובד ואף לתרום להנצחת תתי-יצוגו של המיעוט על ידי קיבוע של מערכת יחסים מדירה.⁹⁵

מחקרים מתחום הפקידות המייצגת מאששים את הסברה שמימוש הפוטנציאל הטמון בשילוב קבוצות מודרות בבירוקרטיה הציבורית מותנה אף הוא בקיומה של "מסה קריטית" מקרב המיעוט בשיעור של 16%-30%.⁹⁶ מחקרה המכונן של קבוצת מקינזי על היתרונות העסקיים של הגיוון בצמרת הניהול של חברות עסקיות מצא באופן דומה כי הקשר בין גיוון מגדרי ובין הישגים עסקיים מתחיל להתגלות רק כשיעור הנשים הוא כ-22% מהצוות הניהולי (האקזקוטיבי) הבכיר.⁹⁷

Implications," in PSYCHOLOGY AND POLITICS: COLLECTED PAPERS (J. Sweeney ed., Linda Hamilton Krieger, The Content of אצל המחקר 1976). ראו גם את תיאור המחקר אצל Our Categories: A Cognitive Bias Approach to Discrimination and Equal Employment Opportunity, 47 STANFORD LAW REVIEW 1161, 1193 (1995)

94 Moss Kanter, לעיל ה"ש 91, בעמ' 976.

95 שם, בעמ' 988.

96 מחקר משנת 1993 בדק מתי נוכחותם של מנהלים היספנים בבתי ספר בפלורידה השפיעה באופן חיובי על החלטות מערכתיות שנוגעות לחלמידים מאותו מוצא. המחקר - שבדק מגוון של פרמטרים כגון החלטות הנוגעות להשמח תלמידים במסלולים לימודיים שונים; החלטות בתחום המשמעת; ושיעורי הצלחת התלמידים במבחנים סטנדרטיים - מצא ששיפורים בהחלטות הנוגעות לתלמידים היספנים החלו להתגלות כשיעור המנהלים ההיספנים הגיע לרף שבין 16%-26%. מעניין כי ההתקדמות אל עבר תוצאה זו לא הייתה לינארית, וכי בשיעורים נמוכים יותר נצפה קשר שלילי עם התוצאות לתלמידים. ראו Kenneth J. Meier, *Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses*, 3 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY 393, 407-408 (1993), מחקר נוסף, משנת 2002, שבדק את הקשר בין ייצוג נשי במערכות חינוך ובין תוצאות לימודיות חיוביות של תלמידות, מצא השפעה חיובית כשיעור המנהלות הגיע לרף של 25%. ראו Lael R. Keiser, Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier, & Catherine A. Holland, *Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context and Representative Bureaucracy*, 96 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 553, 562 (2002)

97 McKinsey & COMPANY, לעיל ה"ש 74, בעמ' 4.

2.1

רף ההשתתפות האפקטיבית בגופים מחליטים: שאיפה לשלושה נציגים

בגופים מחליטים כגון דירקטוריונים של חברות ממשלתיות, מועצות ציבוריות וועדות ממשלתיות רף ההשתתפות האפקטיבית מחייב כי נוכחות הקבוצה המודרת תהיה כזאת שיש בה כדי לאפשר ולעודד השמעה אפקטיבית של קולם של החברים המשתייכים אליה. מחקרים שבדקו את התנהלותם של דירקטוריונים תאגידיים שבהם שולבו נשים, מצאו שמסה קריטית של שלוש נשים לפחות חשובה למימוש פוטנציאל התרומה שלהן לתהליכי קבלת החלטות. כך למשל מחקר שהתבסס על ראיונות עם בעלות תפקידים בחברות גדולות בארצות הברית מצא כי כאשר בדירקטוריון יושבת רק אישה אחת, הסיכויים שקולה יישמע פוחתים, והיא עלולה להיחשף לדינימיקה של טוקניזם. הוספת אישה משפרת את הדינימיקה, אבל ה"קסם האמיתי" מתרחש כשמספר הנשים מגיע לשלוש: או אז הימצאותן הופכת חלק נורמלי מהתנהלות הקבוצה, והן נעשות חברות רגילות לכל דבר ועניין: דעותיהן – שבמצב זה עשויות להתנגש זו עם זו – כבר אינן נתפסות "עמדות נשיות", והן יכולות להתנהל כפרטים.⁹⁸ גם בבדיקה של 317 חברות נורווגיות נמצאה כי שלוש נציגות הוא הרף המאפשר השתלבות ממשית במשימות אסטרטגיות.⁹⁹

לסיום חלק זה חשוב להדגיש כי על אף חשיבות החתירה למסה קריטית, אין הכוונה ש"טוקנים" לעולם אינם יכולים להיות אפקטיביים או שבהיעדר אפשרות

Sumru Erkut, Vicki W. Kramer, & Alison M. Konrad, *Critical Mass: 98 Does the Number of Women on a Corporate Board Make a Difference? in WOMEN ON CORPORATE BOARDS OF DIRECTORS 222* (Susan Vinnicombe, Val Singh, Ronald J. Burke, Diana Bilimoria, & Morten Huse eds., 2008)

Mariateresa Torchia, Andrea Calabro, Morten Huse, & Marina Brogi, *99 Critical Mass Theory and Women Directors' Contribution to Board Strategic Tasks*, 6 (3) CORPORATE BOARD: ROLE, DUTIES & COMPOSITION, 42 (2010)

להגיע מיד למסה קריטית הדרתו המוחלטת של המיעוט מהגוף הרלוונטי עדיפה על שיתוף מועט.¹⁰⁰ צריך גם לקחת בחשבון משתנים כמו גודל הקבוצה באוכלוסייה וחיבותו של הגוף הספציפי למיעוט. אין מדובר בהכול או לא כלום. בד בבד קיומה של מסה קריטית מספרית גם אינו תמיד תנאי מספיק למימוש הפוטנציאל הטמון בייצוג הולם; קיומו של מגוון קולות מקרב המיעוט הוכח למשל כעוד גורם חשוב בביסוס התנאים הדרושים להבטחת השמעה אפקטיבית של קול המיעוט בתהליכי קבלת החלטות.¹⁰¹ עם זאת ברי כי ייצוג סמלי של המיעוט במועצה מינהלית, במשרד או בוועדה ממשלתית אין בו כדי לממש את התכלית ההשתתפותית של הייצוג ההולם.

100 למחקר שעמד על התרומה החשובה שיכולה להיות גם לטוקנים ראו Lissa Lamkin Broome, John M. Conley, & Kimberly D. Krawiec, *Does Critical Mass Matter? Views from the Boardroom*, 34 SEATTLE UNIVERSITY LAW REVIEW 1049 (2011).

101 ראו הדיון בעניין זה אצל תירוש וטהון-אשכנזי, לעיל ה"ש 43, בעמ' 209-211.

סטנדרטים בינלאומיים ומבט משווה

הרעיון ששילוב מיעוטים בדרגים השונים של הפקידות הציבורית הוא תנאי חיוני לביסוס הלגיטימיות של השלטון ולקידום מדיניות ציבורית שוויונית הרגישה לצרכיה של חברה מגוונת, מקבל היום ביטוי מובהק במדינות דמוקרטיות רבות. בדילמה שבין הרצון לקיים שירות ציבורי "עיוור צבעים", שפועל במקצועיות למימוש אינטרס ציבורי ניטרלי כביכול, ובין ההכרה בצורך לתת ביטוי לשוני בהרכב האוכלוסייה, מוסכם היום – בייחוד, אך לא רק, במדינות המתמודדות עם שסעים אתניים בולטים – שחשוב לנקוט צעדים אקטיביים למניעת הדרה של מיעוטים מתהליכי קבלת ההחלטות במינהל. חשיבות קיומו של שירות ציבורי מגוון ומכליל, שמשקף את פני החברה, קיבלה ביטוי בשנים האחרונות בדוחות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD).¹⁰² זכויותיהם של מיעוטים לאומיים להשתתפות אפקטיבית בחיים הציבוריים של המדינה ולגישה שווה לשירות הציבורי שלה, מוכרות גם במשפט הבינלאומי כזכויות פוליטיות בסיסיות.

תפיסה זו מקבלת ביטוי שונה במדינות שונות בהתאם להקשרן הייחודי: ההיסטוריה והמטענים הנוגעים ליחסי רוב ומיעוט, המבנה החברתי והשסעים העומדים ביסודו, אופן הגדרת המדינה ועוד. ואולם היא משקפת את ההבנה

102 ראו למשל OECD, GOVERNMENT AT A GLANCE, 41-42 (2019) (עמ' 14):

Important aspects of people centricity are diversity and inclusion in public administrations. Governments are increasingly recognizing the importance of having a civil service workforce that reflects society and where all socioeconomic and other personal characteristics are represented in order to ensure that the needs, aspirations and experiences of a wide range of citizens are reflected in decision making and that barriers and gaps in service delivery can be better understood.

כן ראו בפרק על "ממשל מכיל למען חברה מכילה יותר", OECD, Inclusive Government for a More Inclusive Society, GOVERNMENT AT A GLANCE (2015) 49-25; וכן OECD, FOSTERING DIVERSITY IN THE PUBLIC SERVICE (2009)

הבסיסית שהתעלמות משוני – גם בשירות ציבורי מקצועי, שמבוסס על עקרון הראויות (העיקרון המריטוקרטי) – איננה מקדמת מחויבות מהותית לשוויון, אלא רק מטאטאת את השליטה ההגמונית של הרוב מתחת לשטיח.

כמו שראינו בפרקים הקודמים, פעולות יזומות לשילוב מיעוטים אתניים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי משרתות כמה מטרות. הן תורמות להיווצרותה של פקידות שמשקפת את פניה של החברה, והן מאפשרות לקולותיהן של קבוצות מיעוט מודרות, שסובלות מדיכוי מבני, להישמע בתהליך גיבוש המדיניות. בחברות משוסעות הן אמצעי חשוב לביטוס יחסים בני־קיימא בין הקהילות, ובמקרה של מיעוטים לאומיים הן מבטאות את "זכויות הייצוג המיוחדות" הניתנות להם.

בפרק זה נסקור כמה מודלים שמשמשים במדינות בעולם להשגת תכליות אלה ואת הסטנדרטים הבינלאומיים שהתגבשו בנושא. ככלל, אפשר לחלק את המודלים לשני סוגים עיקריים: **מודלים הסדריים**, קשיחים יותר או פחות, שמבטאים הסדרה מפורשת של יחסי הכוחות בין קהילות בחברה משוסעת או רב־לאומית; ו**מודלים משלבים**, שפועלים להגברת הייצוג בפקידות הציבורית לקבוצות מוגנות שבאופן מסורתי סובלות מאפליה או מהדרה מבנית, באמצעות הטלת חובות שילוב פוזיטיביות על המדינה. מודלים משלבים בנויים לרוב על עקרונות של שוויון הזדמנויות וממקמים את מאמצי השילוב במסגרת הסדרים רחבים יותר לקידום העסקה צודקת.

דוגמה מובהקת למודל הסדרי מצוי ב**בלגיה**, שבה השירות הציבורי מאורגן במסלולים נפרדים, נוקשים למדי, לקהילה הפלמית ולקהילה הוולונית, ושבה מנגנון הייצוג בפקידות מבטא בבירור את הסדרי שיתוף הכוח הנוהגים במדינה. דוגמה בולטת למנגנון משלב ניתן למצוא ב**ארצות הברית**, שבה המאמץ לשלב מיעוטים כגון אפרו־אמריקאים והיספנים בשירות הציבורי משקף את האתוס האזרחי האמריקאי השואף לאינטגרציה.

החלוקה המוצעת שואבת השראה מגישתם של סבן וסטריינר, שמבחינים בין שני סוגים של ייצוג הולם: **ייצוג הולם קלסי**, שבא לרפא עוולות ולקדם שוויון הזדמנויות לקבוצות מודרות במדינות המתנהלות על פי דגם אזרחי־ליברלי ושואפות ליצור זהות אינטגרטיבית שמקבלת קדימות על פני זהויות קהילתיות פרטיקולריות של אזרחיה; ו**ייצוג הולם עבה**, שהוא ביטוי לזכויות

הייצוג הקבוצתיות של מיעוטים לאומיים בחברות משוסעות או רב-לאומיות.¹⁰³ בניגוד לייצוג הולם קלסי – שהוא אמצעי זמני להענקת העדפה מתקנת לפרטים שמשתייכים לקבוצות הסובלות מאפליה – ייצוג הולם עבה הוא בדרך כלל קבוע, ומטרתו לאפשר לקבוצת מיעוט לאומי להשמיע את קולה – כקהילה – בתהליך המדיניות.¹⁰⁴

עם זה כמו שנראה, בכל הנוגע לשילוב מיעוטים בשירות הציבורי, ההבחנה בין המודלים המשמשים מדינות מסוגים שונים אינה תמיד חדה. מצד אחד גם במדינות אזרחיות-ליברליות כגון ארצות הברית המודל המשלב משרת תכליות ייצוגיות מוצהרות: הוא נועד לא רק להיאבק באפליה מן העבר אלא בא לבסס את קיומה של פקידות מייצגת, שמשקפת את הגיוון בחברה; ומן הצד האחר גם חברות שמתמודדות במודע עם שסעים קבוצתיים מעדיפות פעמים רבות מודל משלב כשמדובר בבירוקרטיה. כך למשל, בקנדה הדו-לאומית ייצוג הולם למיעוט הדובר צרפתית מושג באמצעות מודל מעורב, שבנוי על עיגון זכויות השפה של המיעוט בבירוקרטיה הפדרלית, אבל מסתייג ממכסות ומסיווג נוקשה על רקע אתני; בצפון אירלנד, אף שברמה הפוליטית מונהגים בה הסדרי חלוקה בכוח בין הקהילה הפרוטסטנטית לזו הקתולית (ובכלל זה הדרישה לקבלת תמיכה חוצת קהילות להחלטות חשובות שנוגעות לחלוקת משאבים), בשירות הציבורי החובה להבטיח השתתפות הוגנת לשתי הקהילות נושאת אופי משלב מובהק. גם הסטנדרטים הבינלאומיים שגובשו באירופה בעשורים האחרונים למימוש זכותם של מיעוטים לאומיים ל"השתתפות אפקטיבית" בתהליכי קבלת החלטות נוטים – כשהדברים אמורים במינהל הציבורי – למודל משלב או מעורב, שנתע ממכסות וממנגנונים שעלולים לייצר "מבנים נפרדים" בתוך השירות הציבורי.

להלן נתאר בקצרה את הסטנדרטים הבינלאומיים המסדירים היום את זכותם של מיעוטים לאומיים ואתניים להשתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת החלטות ואת העקרונות שפותרו במועצת אירופה לשילובם במינהל. לאחר מכן נתאר את המודלים המשמשים לשילוב מיעוטים אתניים בשירות הציבורי בארבע מדינות: בבלגיה (מודל "הסדרי"); בקנדה (מודל מעורב למיעוט הדובר צרפתית ומודל

103 סבן וסטריינר, לעיל ה"ש 18, בעמ' 249, 252-253.

משלב לקבוצות נוספות); בצפון אירלנד ובארצות הברית (מודלים משלבים). נעמוד על מהלכים שנקטו במדינות אלה להגברת הייצוג של קבוצות שונות בפקידות הבכירה, ועל הגורמים שזוהו כתורמים לקיומו של מודל מוצלח. לבסוף נתייחס בקצרה לצפון מקדוניה, מדינה בעלת שסעים אתניים עמוקים, שבה הניסיון ליישם את הזכות להשתתפות אפקטיבית היה לא מוצלח, ככל הנראה בשל חוסר תשומת לב מספקת לאופן שבו בוצע השילוב.

כמו שנראה, מהסקירה עולות כמה תובנות חשובות. ראשית עולה החשיבות הרבה המיוחסת – הן במודלים הסדריים והן במודלים משלבים – לייצוגם של מיעוטים בפקידות הבכירה דווקא, שעוסקת בקבלת ההחלטות. מצב שבו מיעוט מודר מהדרגים הבכירים של שירות המדינה – לא כל שכן מיעוט לאומי במדינה שמגדירה את עצמה על פי לאומיותו של הרוב – נתפס לא לגיטימי ומניע יוזמות ממוקדות כדי לתקנו. יוזמות אלה כוללות פעמים רבות שילוב בין צעדים מידיים, שמטרתם להביא לידי שינוי מהיר בהרכב הדרג הבכיר כגון קביעת יעדים ויישוג (outreach) אקטיבי למועמדים כשירים מחוץ למערכת; ובין צעדים ארוכי טווח לבניית עתודות ניהוליות.

שנית, מהסקירה עולה ההבחנה הברורה הקיימת במדינות משוסעות או רב-לאומיות בין הסדרים ייחודיים שנועדו להבטיח שילוב מהותי של המיעוט הלאומי או המיעוט שנמצא בסכנת הדרה מיוחדת על רקע המתחים או השסעים העיקריים, ובין הסדרים שנועדו לקדם גיוון רחב יותר במינהל. כך בצפון אירלנד, המקיימת הסדרים ייחודיים להבטחת השתתפות ההוגנת של המיעוט הקתולי לצד מאמץ כללי יותר לקדם את ייצוגם של מיעוטים שונים בגופים ציבוריים; כך בקנדה, הפועלת לשילוב מהותי של המיעוט הדובר צרפתית באופן אחר מאשר מיעוטים אחרים; וכך בבלגיה, המקיימת מודל הסדרי לניהול השירות הציבורי לצד הוראות "רכות" יותר להבטחת גיוון במובן הרחב. הבטחת ייצוג הולם למיעוט נתפסת לא רק כאמצעי חיוני לקידום השוויון, אלא כמנגנון חשוב לניהול יחסים בין קהילתיים בחברות משוסעות.

שלישית, מהמחקר עולה כי המודל המשלב הוכיח את עצמו כמודל מוצלח למדי, שעשוי לתרום להגברת השילוב גם במדינות משוסעות או רב-לאומיות. כאמור לעיל, המודל המשלב "ממקם" את עצמו במסגרת הסדרים רחבים יותר לקידום שוויון הזדמנויות והעסקה צודקת במגזר הציבורי. הוא מוודא בראש

ובראשונה את ביסוסם של יסודות איתנים של שוויון מהותי בשירות הציבורי ותופס את הפעולות היזומות הננקטות להגברת ייצוג של מיעוט כחלק בלתי נפרד ממנו; הוא שומר בקפדנות על עקרון הראויות (העיקרון המריטוקרטי), אך רואה בייצוג המיעוט בפקידות ביטוי למימוש; הוא אינו נרתע מקביעת יעדים ולוחות זמנים להשגת התוצאה הנדרשת ומשתמש בצעדי העדפה מתקנת במקרים המתאימים, אך נזהר מפני צעדים מלאכותיים, העלולים לפגוע ביעילות ובמצוינות של השירות הציבורי, להחליש את נציגי המיעוט המתמנים בעקבותיהם ולייצר פקידות מפולגת, החשופה לפוליטיזציה.

רביעית, מהניסיון עולה כי אף שאמצעים "קשיחים" כגון קביעת מכסות ויעוד משרות למיעוט בלבד עשויים להיות כלים חשובים להתגברות מהירה על פערי ייצוג, ניתן לקדם ייצוג הולם למיעוטים בפקידות הבכירה גם בדרכים אחרות. בצפון אירלנד, למשל, שילוב בין קביעתם של יעדים קונקרטיים ופעולות יישוג אקטיביות הצליח להביא את השינוי המיוחל אף ללא מכסות.

ולבסוף, במקרה של מיעוט לאומי עולה הצורך בתשומת לב מיוחדת לסוגיית השפה. כפי שנראה, הדוגמה הקנדית מעידה על יתרונותיה המובהקים של גישה המבוססת בראש ובראשונה על הכרה בשפת המיעוט כחלק בלתי נפרד מההתנהלות היום-יומית של המינהל הציבורי.

3.1

זכות המיעוט

ל"השתתפות אפקטיבית" בתהליכי קבלת החלטות: סטנדרטים בינלאומיים

בניגוד לתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, אז נרתע העולם מעיסוק נרחב בזכויות קבוצתיות – על רקע החשש מהפוטנציאל הטמון בהן לערעור היציבות – בשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20 החלה הגישה להשתנות, תחילה בגיבוש הסדרים ייחודיים להגנה על עמים ילידים, ואחר כך בעיצוב כללים

לשמירה על זכויותיהם של מיעוטים אתניים ולאומיים. בתקופה זו חל מהפך של ממש, בייחוד באירופה, בתפיסת זכויותיהם של מיעוטים: מאיום על היציבות לחלק מהותי מהסדרי הביטחון והשלום האזוריים.¹⁰⁵ קימליקה ייחס מהפך זה לשילוב מעניין בין אופטימיות ופסימיות בכל הנוגע לפוליטיקה האתנית: חשש על הגבול האפוקליפטי מהסכנות הכרוכות בהתעלמות מתביעות לגיטימיות של מיעוטים, בייחוד במדינות פוסט־קומוניסטיות ופוסט־קולוניאליות; לצד אמונה עמוקה ביכולתה של המחויבות לרב־תרבותיות ליברלית להפיג מתחים בין־קבוצתיים ולספק מסגרת מוסרית, הוגנת וראויה להתמודדות עימם.¹⁰⁶

3.1.1 הזכויות להשתתפות אפקטיבית ולגישה שווה לשירות הציבורי באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR)

ניצנים ראשונים לשינוי זה קיבלו ביטוי בפרשנות לסעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights) משנת 1966 (שעליה חתומה גם מדינת ישראל), הקובע כי –

באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם.¹⁰⁷

105 גישה זו קיבלה למשל ביטוי במבוא לאמנה המסגרת האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים (Framework Convention for the Protection of National Minorities), שנכנסה לחוקף בשנת 1998: "Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent". לתיאור השינויים שחלו בגישה לזכויות מיעוטים לאחר מלחמת העולם השנייה ראו KYMLICKA, MULTICULTURAL ODYSSEYS, לעיל ה"ש 80, בעמ' 28–38.

106 שם, בעמ' 51.

107 אמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כתבי אמנה 1040, 31, 269 (אושררה ונכנסה לחוקף ב־1992). ראו KYMLICKA, MULTICULTURAL ODYSSEYS, לעיל ה"ש 80, בעמ' 32–35.

סעיף זה נתפס במקור כביטוי ספציפי לזכויות האוניברסליות לחופש ההתאגדות, הדת, הביטוי והמצפון של בני ובנות מיעוטים. ואולם בהערה כללית משנת 1994 קבעה ועדת האו"ם לזכויות אדם כי הסעיף אינו מחייב רק הימנעות מאפליה, אלא עשוי להטיל חובה לנקוט "צעדים פוזיטיביים" למימוש זכויות התרבות והשפה של המיעוט.¹⁰⁸ בהקשר זה הבהירה הוועדה כי ההגנה על זכויותיהם של מיעוטים לקיים את אורח חייהם ולשמור על תרבותם עשויה לחייב צעדים להבטחת "השתתפותם האפקטיבית" של חברי קהילת המיעוט בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים אליהם.¹⁰⁹

בה בעת האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות רואה בזכות האזרח לגישה שווה לשירות הציבורי זכות פוליטית בסיסית. סעיף 25 לאמנה (העוסק בחובה להבטיח שלכל אזרח יעמדו הזכות והאפשרות להשתתף בחיים הציבוריים והפוליטיים של המדינה) מעגן את זכותו של האזרח "להיכנס, בתנאים כלליים של שוויון, לשירות הציבורי" ("to have access, on general terms of equality, to public service in his country"). הערה כללית של הוועדה לזכויות האדם קובעת בהקשר זה כי מימוש זכות זו לגישה שווה מחייב לקבוע הסדרים אובייקטיביים וסבירים למינוים, לקידום ולפיטוריהם של עובדי מדינה ומאפשר לנקוט צעדי העדפה מתקנת. היא גם מורה למדינות לכלול בדיווחיהם התקופתיים מידע

108 ראו הערה כללית 23 של ועדת האו"ם לזכויות אדם מיום 26.4.1994, סעיף 6.2 (HRC, *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of minorities)*, 50th Sess, Adopted 6 April 1994):

Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion. Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practice their religion, in community with the other members of the group

109 סעיף 7 להערה הכללית, שם.

בנושאים אלו.¹¹⁰ זכות דומה, שממוקמת אך היא במסגרת הזכויות הפוליטיות של האזרח, מופיעה בסעיף 5(ג) לאמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, שגם עליה חתומה מדינת ישראל.¹¹¹

בדוחותיה על מדינת ישראל עמדה הוועדה לזכויות אדם על הצורך בשילוב אפקטיבי יותר של המיעוט הערבי במוקדי קבלת החלטות בשירות הציבורי – צורך שנגזר הן מהזכות הכללית לשוויון ולמניעת אפליה, והן מהזכות לגישה שווה לשירות הציבורי. בדוח משנת 2014 קבעה הוועדה כי –

הוועדה מוטרדת מכך שלמרות הצעדים שנקטה המדינה החתומה, עדיין יש תת-ייצוג של אזרחים ישראלים ממוצא ערבי בשירות המדינה, בייחוד במוקדי קבלת החלטות (סעיפים 2, 25, 26). על המדינה החתומה להגביר את מאמציה להגיע לייצוג שוויוני של אזרחים ישראלים ממוצא ערבי בשירות המדינה, בייחוד במוקדי קבלת החלטות בגופים חקיקתיים ומבצעים, רבות בכנסת ובמשלה.¹¹²

110 הערה כלליה 25 של ועדת האו"ם לזכויות אדם מיום 27.8.1996, סעיפים 23-24 HRC, *General Comment No. 25: Article 25 (The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service)*, 57th Sess, Adopted 12 July 1996

111 על פי סעיף זה, על מדינות להבטיח זכויות מדיניות שוות, ללא אפליה – ובכלל זה "להתקבל בתנאי שוויון אל השירות הציבורי" (אמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, כחבי אמנה 555, 861 (אושרה ונכנסה לחוק ב-1979)).

112 Human Rights Committee, *International Covenant on Civil and Political Rights*, CONCLUDING OBSERVATIONS ON THE FOURTH PERIODIC REPORT ON ISRAEL paragraph 8 (2014) (ההדגשה במקור):

The Committee is concerned that, despite the steps taken by the State party, Israeli citizens of Arab origin continue to be underrepresented in the civil service, in particular in decision-making positions (arts. 2, 25 and 26). *The State party should step up its efforts to achieve equitable representation of Israeli citizens of Arab origin in the civil service, in particular in decision-making positions in legislative and executive bodies, including the Knesset and the Government.*

זכותם של אנשים המשתייכים למיעוטים לאומיים להשתתפות אפקטיבית בחיים הציבוריים של המדינה מעוגנת גם בהכרזה של עצרת האו"ם משנת 1992 בדבר זכויותיהם של מי שמשתייכים למיעוט לאומי, אתני, דתי או לשוני. סעיף 2(2) להכרזה קובע כי לאנשים המשתייכים למיעוטים הזכות להשתתף באופן אפקטיבי בחיים התרבותיים, הדתיים, החברתיים, הכלכליים והציבוריים; סעיף 3(2) קובע כי מוקנית להם הזכות להשתתף השתתפות אפקטיבית בהחלטות הנוגעות להם, באופן שאינו סותר חקיקה לאומית.¹¹³

3.1.2 הזכות להשתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי: הסטנדרטים האירופיים

בשנות התשעים של המאה ה-20 החלו גופים אירופיים לעסוק באינטגרציות בנושא זכויותיהם של מיעוטים לאומיים, וכעבור זמן קצר נעשה הנושא חלק בלתי נפרד ממשטר הביטחון והזכויות ביבשת. בשנת 1993 הקים הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe) את משרד הנציב העליון למיעוטים לאומיים, והוא פרסם בשנים שלאחר מכן שורה של המלצות בנוגע לזכויותיהם של מיעוטים אלה בתחומים של חינוך, שפה, השידור הציבורי ולעניינים – בתחום ההשתתפות האפקטיבית בתהליכי קבלת החלטות.¹¹⁴ באותה שנה הצהיר גם האיחוד האירופי שכיבוד של זכויות מיעוטים הוא אחד מתנאי ההצטרפות לאיחוד,¹¹⁵ ובשנת 1994 גיבשה מועצת אירופה אמנת מסגרת להגנה על מיעוטים לאומיים (שנכנסה לתוקף בשנת 1998) והקימה ועדה מייצגת מיוחדת למעקב אחר אופן יישומה. בשל חשיבותם של מסמכים אלה – והשפעתם על התפתחות השיח האירופי בעשורים האחרונים – נתעכב עליהם בקצרה.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, G. A. Resolution 47/135 (1992) 113

KYMLICKA, MULTICULTURAL ODYSSEYS, לעיל ה"ש 80, בעמ' 36–37. 114

שם, בעמ' 37. 115

3.1.2.1 אמנת המסגרת להגנה על מיעוטים לאומיים (1998)

אמנת המסגרת האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים (Framework Convention for the Protection of National Minorities) משלבת הכרה בצורך להגן במיוחד על זכויות אינדיווידואליות של בני מיעוטים לאומיים (כגון חופש הביטוי או חופש ההתאגדות) עם הכרה בזכויות קבוצתיות מסוימות. בלב האמנה עומדת חובתן של מדינות למנוע אפליה ישירה ועקיפה נגד מיעוטים ולנקוט צעדים אקטיביים לקידום "שוויון מלא ואפקטיבי" בין רוב למיעוט בכל תחומי החיים – הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים והתרבותיים – "מתוך התחשבות בתנאים הספציפיים של אנשים המשתייכים למיעוטים לאומיים".¹¹⁶ עקרונותיה של האמנה מחייבים את המדינות החתומות עליה, אבל מלבד מנגנון דיווח לוועדה מייעצת לאמנה מטעם מועצת אירופה לא נקבע מנגנון אכיפה כלשהו.¹¹⁷

סעיף 15 לאמנה מעגן את זכותם של אנשים המשתייכים למיעוט לאומי להשתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת החלטות:

[על מדינות לייצר את התנאים הדרושים] להשתתפות אפקטיבית של אנשים המשתייכים למיעוטים לאומיים בחיים התרבותיים, החברתיים והכלכליים ובענייני ציבור, בייחוד אלה המשפיעים עליהם.¹¹⁸

בפרשנותה הרשמית לאמנה משנת 2008 הדגישה הוועדה המייעצת כי החובה המעוגנת בסעיף 15 היא חובה מכוונת תוצאה: על המדינה להבטיח השתתפות

116 סעיף 4 לאמנה. הסעיף מבהיר כי צעדים חיוביים אלה לא ייחשבו אפליה פסולה. ראו Framework Convention for the Protection of National Minorities, לעיל ה"ש 105.

117 קימליקה מציין כי ההימנעות מקביעת מנגנון אכיפה לאמנה היא חלק מהדעיכה שניכרת בשנים האחרונות בהתלהבות לקדם את סוגיית זכויות המיעוטים הלאומיים באירופה (ΚΥΜΛΙΚΑ, MULTICULTURAL ODYSSEYS, לעיל ה"ש 80, בעמ' 52-53).

118 "The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them"

אפקטיבית בפועל; הדרך שבה היא בוחרת לעשות זאת נתונה לשיקול דעתה.¹¹⁹ בהקשר זה הכירה הוועדה בחשיבות של ההתחשבות במאפיינים הספציפיים של החברה בעיצוב מנגנונים מתאימים ויציבים לאורך הזמן וקראה למדינות להביא בחשבון שאלות כגון מהות היחסים הפרטיקולריים בין רוב למיעוט במדינה והשקפותיהם של האזרחים המשתייכים לקבוצות השונות. עוד קראה הוועדה למדינות לבסס את המנגנונים על הסכמה בין המדינה ובין המיעוט.¹²⁰

על אף הגמישות הטמונה בהסדר, הוועדה קבעה כמה עקרונות יסוד שאמורים להנחות מדינות בגיבוש ההסדרים הספציפיים. ראשית, הוועדה מבהירה כי השתתפות בגופים נבחרים, במינהל הציבורי, במערכת המשפט וברשויות אכיפת החוק היא תנאי חיוני, אך לא מספיק, לקיומה של השתתפות אפקטיבית.¹²¹ שנית, על אף תרומתם החשובה של גופי ממשל מיוחדים שעוסקים באופן פרטני בסוגיות הקשורות למיעוט, אין בכך די, ואת הפרספקטיבה של המיעוט יש לשלב באופן רחבי במגוון הרמות של כלל הגופים העוסקים בגיבוש מדיניות.¹²² שלישית, על המנגנונים להיות כאלה שמספקים הזדמנות להשמעת מגוון קולות מתוך קבוצות המיעוט, בתשומת לב מיוחדת לייצוג מאוזן של נשים וגברים.¹²³ ולבסוף, הסדרי היועצות הם חשובים אך אינם מספקים.¹²⁴

בנוגע למינהל הציבורי הדגישה הוועדה כי "על המינהל, מערכת המשפט, רשויות אכיפת החוק וגופי ממשלה לשקף במידת האפשר את הגיוון המצוי בחברה",¹²⁵

119 Council of Europe, *Commentary No. 2, The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, COMPILATION OF THEMATIC COMMENTARIES OF THE ADVISORY COMMITTEE 19 (2008) (להלן: פרשנות הוועדה המייעצת).

120 שם, בעמ' 68.

121 שם, בעמ' 42.

122 שם, בעמ' 4-53.

123 שם, בעמ' 11, 22, 42.

124 שם, בעמ' 13.

125 שם.

הן כדי להבטיח השתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות, והן כאמצעי חשוב למימוש אפקטיבי של הזכות להשתתף בחיים הכלכליים והחברתיים של המדינה (שכן השילוב מאפשר הנגשת שירותים ציבוריים והתאמתם לצורכי המיעוט). עם זה לא המליצה הוועדה להשתמש במכסות קשיחות ("צעדים שנועדו להשיג שוויון מתמטי קשיח בייצוגן של קבוצות שונות"), העלולות לפגוע ביעילותם של גופי המינהל ולהביא לידי העסקה מיותרת של עובדים ויצירה של מבנים חברתיים מופרדים.¹²⁶ במקום זאת הציעה הוועדה צעדים ממוקדים אחרים כגון צמצום חובות לשוניות, שהן מכשול לשילוב; סיוע בלימודי שפה במקרים המתאימים; צעדי העדפה מתקנת להתגברות על דפוסי אפליה; ואיסוף וניתוח של נתונים, בשיתוף עם נציגי מיעוטים, להבנת השלכותיהן של פרקטיקות גיוס וקידום על הייצוג במינהל.¹²⁷ לעניין השימוש בשפת המיעוט, האמנה מעגנת את זכותו של כל אדם המשתייך למיעוט לאומי להשתמש שימוש חופשי בשפתו הן ברשות הפרט והן ברשות הרבים. לענייננו, היא גם קובעת כי באזורים שבהם בני המיעוט חיים באופן מסורתי או במספרים גדולים, יש להבטיח ככל האפשר תנאים שמאפשרים להשתמש בשפת המיעוט מול המינהל הציבורי אם בני המיעוט מבקשים זאת וקיים צורך אמיתי בכך.¹²⁸

3.1.2.2 המלצות לונד להשתתפות אפקטיבית של מיעוטים לאומיים (1999)

בשנת 1999 פרסם הנציב העליון למיעוטים לאומיים של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה (OSCE) את המלצות לונד להשתתפות אפקטיבית של מיעוטים לאומיים

126 שם, בעמ' 59: "measures which aim to reach a rigid, mathematical equality in the representation of various groups"

127 שם, בעמ' 59-60.

128 "In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if those persons so request and where such a request corresponds to a real need, the Parties shall endeavor to ensure, as far as possible, the conditions which would make it possible to use the minority language in relations between those persons and the administrative authorities" (סעיף 10 לאמנת המסגרת האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים).

בחיים הציבוריים של מדינות.¹²⁹ ההמלצות אינן בעלות תוקף משפטי מחייב, והן משקפות נורמות בינלאומית "רכות" בלבד. עם זה עקרונותיהן משמשים את הוועדה המייעצת לאמנת המסגרת במעקב אחר אופן יישומה בפועל.¹³⁰

ההמלצות מתייחסות לשני מישורים נפרדים למימוש זכות המיעוט להשתתפות אפקטיבית: מישור קבלת ההחלטות – העוסק בשילוב מיעוטים בתהליכים הנוגעים להתנהלות הכללית של המדינה; ומישור הממשל העצמי – העוסק בצורך לבחון מתן אפשרות למיעוטים לקיים מידה של שלטון עצמי בסוגיות כגון חינוך ותרבות, שנוגעות להם במיוחד.¹³¹ בדומה לאמנת המסגרת עצמה, ההמלצות מדגישות כי על המנגנונים שמטרתם להגן על המיעוט לכבד את זכויות האדם, וכי אין לכפות זהות לאומית על אדם אלא לאפשר לו לבחור, באופן חופשי, אם רצונו לשייך את עצמו לקבוצה זו או אחרת.¹³²

במישור קבלת ההחלטות מתייחסות למגוון רחב של אמצעים שאפשר נקוט כדי להבטיח קול אפקטיבי למיעוט. רובן נוגעות למישור הפוליטי: הבטחת ייצוג של המיעוט בפרלמנט; שילובו בממשלות; קיום מנגנוני בחירות שמסייעים למיעוטים לממש את זכותם לייצוג; שמירה על שקיפות ונגישות של תהליכי קבלת ההחלטות ברמה האזורית ועוד. ואולם לצד העיסוק במישור הפוליטי,

OSCE High Commissioner on National Minority Rights, *The 129 Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory* (September 1999) (להלן: המלצות לונד).

Kristin Henrard, "Participation", "Representation" and 130 "Autonomy" in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions, 12 INTERNATIONAL JOURNAL ON MINORITY AND GROUP RIGHTS 133, 151-160 (2005). כן ראו פרשנות הוועדה המייעצת, לעיל ה"ש 119, בעמ' 16.

Henrard, לעיל ה"ש 130, בעמ' 134.

132 סעיף 4 להמלצות לונד, לעיל ה"ש 129. ראו גם סעיף 1(3) לאמנת המסגרת המבהירה כי: "Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice"

ההמלצות מתייחסות לצורך להבטיח כי קולו של המיעוט יבוא לידי ביטוי גם במינהל הציבורי, ובמקרים המתאימים לשקול את אימוצם של "הסדרים מיוחדים להשתתפות מיעוטים בשירות המדינה, וכן להספקת שירותים ציבוריים בשפתו של המיעוט".¹³³ דברי ההסבר להמלצות מבהירים בהקשר זה כי מהות ההשתתפות היא במעורבות: ביכולתו של המיעוט לתרום באופן ממשי לתהליכי קבלת ההחלטות ולהשפיע על תוצאותיהם.¹³⁴ ההמלצות גם מדגישות את חשיבותם של הסדרי היועצות, שמאפשרים למיעוט להשמיע קול שוטף, כקבוצה, בהליכי מדיניות שונים.

3.1.2.3 הסטנדרטים האירופיים: סיכום

אף שאמנת המסגרת וההמלצות מבוססות על ההכרה בזכויות קבוצתיות של מיעוטים לאומיים, גישתה של הוועדה המייעצת בנוגע לאופן השילוב בפקידות היא גישה משלבת במהותה, הנזהרת מפתרונות מלאכותיים שעלולים לייצר הפרדה קבוצתית בתוך המינהל ולפגוע ביעילותו. עם זה האמנה קוראת למדינות לפעול ככל האפשר במקרים המתאימים כדי לאפשר לבני ובנות המיעוט המעוניינים בכך להתנהל מולו בשפתם.

הזכות להשתתפות אפקטיבית כפי שעוגנה באמנת המסגרת ובהמלצות לונד בוקרה בספרות בשל היותה נורמה עמומה, גמישה ונתונה לפרשנויות שונות, ובשל העובדה שללא אימוץ הסדרים מגבילי-רוב של שיתוף-כוח היא עדיין עלולה להותיר מיעוטים בעמדה של "מפסידים קבועים בתהליך הדמוקרטי".¹³⁵ עם זאת האמנה היא ביטוי חשוב לקונצנזוס בעולם הדמוקרטי בדבר חשיבות שילובם של מיעוטים בתהליכי קבלת ההחלטות הן כעניין בעל ערך לעצמו, והן כאמצעי חיוני לקידום השוויון המהותי. כמו שנראה בהמשך הדברים, התפיסה הבסיסית הרואה בהעצמת מיעוטים ובשילובם במנגנוני קבלת ההחלטות תנאי

133 סעיף 6 להמלצות לונד, לעיל ה"ש 129.

134 המלצות לונד, שם, Henrard: note 22, לעיל ה"ש 130, בעמ' 147.

135 KYMLICKA, MULTICULTURAL ODYSSEYS, לעיל ה"ש 80, בעמ' 240-241.

חיוני לשמירה על השלום והיציבות מדריכה את אירופה הן בהתמודדות עם סכסוכים אתניים ביבשת, והן בבחינת הצטרפותן של מדינות חדשות לאיחוד.¹³⁶

3.2 שילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות בדמוקרטיה אחרות

3.2.1 בלגיה: מודל הסדרי מובהק

בלגיה היא פדרציה שמורכבת משלושה אזורים עיקריים: האזור הפלמי, הדובר הולנדית, שבו חיים כ-57% מהאוכלוסייה; האזור הוולוני, הדובר צרפתית (הכולל גם קהילה קטנה של דוברי גרמנית), שבו חיים כ-32% מהאוכלוסייה; ואזור בריסל הבירה.¹³⁷ משנת 1970 השלטון הבלגי מבוסס על חלוקה מורכבת של סמכויות בין האזורים וקהילות השפה ובין ממשל פדרלי משותף, והחיים הפוליטיים מתבססים על ניסיון מתמיד לנהל את היחסים בין הקבוצות: הליכי החקיקה בפרלמנט הפדרלי מותנים בגיבוש קונצנזוס בין-קהילתי, וגם בממשלה התיקים נחלקים באופן שווה בין קהילות השפה (ראש הממשלה נחשב ניטרלי).¹³⁸

Francesco Palermo, *At the Heart of Participation and its Dilemmas: Minorities in the Executive Structures* in POLITICAL PARTICIPATION OF MINORITIES 434, 447 (Marc Weller & Katherine Nobbs eds., 2010)

Steven van de Walle, Sandra Groeneveld, & Lieselot Vandebussche, *Representative Bureaucracy in Belgium: Power Sharing or Diversity? in REPRESENTATIVE BUREAUCRACY IN ACTION: COUNTRY PROFILES FROM THE AMERICAS, EUROPE, AFRICA AND ASIA* 69, 71 (Patrick von Maravic, B. Guy Peters & Eckhard Schröter eds., 2013)

138 כך למשל, הסדרים מסוימים טעונים רוב מיוחס – הכולל רוב בכל אחת משתי הקהילות; ו"פרוצדורת פעמון האזעקה" (the alarm-bell procedure) מאפשרת לכל קהילה לחסום דברי חקיקה ברוב של 75% מנציגיה.

גם הייצוג בבירוקרטיה הפדרלית מחולק על פי מכסות קשיחות. כל משרה פקידותית משויכת מפורשות לאחת משתי קהילות השפה הגדולות, ורק בני אותה קהילה מורשים להתמודד עליה (השאלה לאיזו קהילה אדם שייך נקבעת על פי השפה שבה סיים את לימודיו).¹³⁹ בדרגים הבכירים החלוקה היא חצי-חצי בין דוברי צרפתית לדוברי הולנדית – בלי קשר לשיעורם באוכלוסייה.¹⁴⁰ בדרגים הנמוכים יותר החלוקה מתעדכנת אחת לשש שנים על בסיס חישוב של היקף העבודה הצפויה בשפות השונות במשרד הרלוונטי, במטרה להגיע לידי ייצוג שמשקף את גודלה היחסי של הקבוצה באוכלוסייה.¹⁴¹ משרדים רבים כוללים מחלקות לשוניות נפרדות – אבל מהפקידות הבכירה מצופה לדו-לשוניות (20% מהמשרות הגבוהות ביותר שמורות לפקידים דוברי שתי השפות, ובמידת הצורך מועסק עוזר דו-לשוני).¹⁴²

הסדרים מורכבים אלה – שבבליגה זוכים לתמיכה רחבה – אינם באים לייצר או לעודד גיוון, אלא להסדיר את יחסי הכוח בין הקהילות.¹⁴³ הם מייצרים מסלולים נפרדים ומקבילים לעבודה ולקידום, שמבוססים על סיווג נוקשה של פקידים לקהילות ספציפיות. על אף הפופולריות של הסדרים אלה, יש המבקרים אותם בין היתר בשל העובדה שהם אינם כוללים את המיעוט הגרמני ומקשים על שילובם של מיעוטים אחרים.¹⁴⁴ בכל הנוגע לקבוצות נוספות – מיעוטים אתניים, נשים ואנשים עם מוגבלויות – לממשל הפדרלי מדיניות גיוון כללית שמדגישה ברמה ההצהרתית את חשיבות קיומה של פקידות ש"משקפת" את האוכלוסייה.¹⁴⁵ מדיניות זו נסמכת בעיקר על מניעת אפליה, על קידום מחויבות

Luc Turgeon & Alain-G. Gagnon, *The Representation of Ethnic and Linguistic Groups in the Federal Civil Service of Belgium and Canada*, Turgeon & Gagnon, (להלן: 56 CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION 565, 570 (2013)). (Belgium and Canada

140 Turgeon & Gagnon, שם, בעמ' 570.

141 שם; Walle, Groeneveld & Vandenbussche, לעיל ה"ש 137, בעמ' 74-75.

142 שם, בעמ' 74; Turgeon & Gagnon, *Belgium and Canada*, לעיל ה"ש 139, בעמ' 570.

143 Walle, Groeneveld & Vandenbussche, לעיל ה"ש 137, בעמ' 75 ו-85.

144 שם, בעמ' 78, 85-86.

145 שם, בעמ' 78-81. חוק משנת 1962 אוסר על איסוף נחונים על גזע או על מוצא

ממסדית לגיוון, על מאמצי גיוס ממוקדים (בייחוד נשים לפקידות הבכירה) ועל שמירה על הליכי בחירה "אובייקטיביים".

3.2.2 קנדה: מודל מעורב לקידום מינהל ציבורי דו-לשוני ומודל משלב לקבוצות נוספות

בקנדה נהוגים שני מודלים עיקריים לשילוב קהילות מיעוט בתהליכי קבלת ההחלטות בפקידות הציבורית: מודל מעורב, שפועל להבטחת ההשתתפות של המיעוט הדובר צרפתית במינהל; ומודל משלב, שמשמש לקידום ייצוג הולם לקבוצות נוספות בדרגים השונים של הבירוקרטיה: נשים, ילידים אבוריג'ינים, מיעוטים נראים (visible minorities); קטגוריה המתייחסת כאמור למיעוטים לא-לבנים שאינם ילידים אבוריג'ינים) ואנשים עם מוגבלות.

על אף ההבדלים היסודיים בין שני המודלים בקנדה, שעליהם נעמוד בהמשך, חשוב להדגיש את המשותף ביניהם: שניהם מיועדים במוצהר לקדם פקידות מייצגת, כלומר פקידות שמשקפת את הגיוון בחברה, ורואים בהכללתן של קבוצות מיעוט במינהל חלק מהותי ממימוש עקרון הראויות. בשני המקרים הקבלה לשירות היא על בסיס אישי, ופקידים אינם מצופים לייצג קבוצה זו או אחרת; ובשני המקרים יש הכרה בכך שעצם שילובן של קבוצות שונות במנגנון הבירוקרטי חיוני להעשרת המושג "אינטרס הציבור" ולקיום ממשל שוויוני.

3.2.2.1 מודל מעורב: מינהל ציבורי דו-לשוני

המודל המשמש להבטחת ייצוג הולם לדוברי צרפתית בבירוקרטיה הפדרלית הקנדית רך יותר מהמודל הבלגי, שכן הוא אינו מבוסס על מכסות או על סיווג פקידים לקטגוריות קשיחות. במקום זה הוא נסמך על שילוב מהותי של השפה הצרפתית בהתנהלות היום-יומית של משרדי הממשלה וגופים ציבוריים נוספים, ועל הכרה בדו-לשוניות כחלק מהותי מעקרון הראויות.

אתני, וחץ מבנוגע לאנשים עם מוגבלות, אין קביעה של יעדים קונקרטיים או שימוש בהעדפה מתקנת (שם, בעמ' 72-79). על פי טרגאון וגגנון היעדר קיומה של העדפה מתקנת או קביעה של יעדים בשירות הציבורי הפדרלי נובע בעיקר מרתיעה בקהילה הוולונטית, הדוברת צרפתית, מפני אמצעים מסוג זה. בממשל האזורי הפלמי, לעומת זה, קיימים מנגנונים לשילוב מיעוטים אתניים שדומים יותר לאלה הקיימים בקנדה (Turgeon & Gagnon, *Belgium and Canada*, לעיל ה"ש 139, בעמ' 574-575).

בשנת 1918 נחקק חוק השירות הציבורי הקנדי, שביקש להילחם בפוליטיזציה שרווחה בו, ולאשונה עיגן את עקרון הראויות כבסיס העיקרי לגיוס עובדים. מסיבות שונות בעקבות חקיקה זו ירד במידה ניכרת שיעורם של דוברי הצרפתית בשירות (צניחה מ־21.6% בשנת 1918 ל־12.5% בלבד ב־1945), והם הודרו כמעט לחלוטין משורות הפקידות הבכירה.¹⁴⁶ התתייצוג הבולט של דוברי צרפתית בממשל זוהה כמקור חשוב למתח בין שתי קהילות השפה, ובשנות השישים הביא לידי הגברת התמיכה בתנועה לעצמאות קוויבק.¹⁴⁷ בשנת 1969 עמדה ועדה ממלכתית מיוחדת לבחינת היחסים בין שתי הקהילות (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism) על הצורך הדחוף להתמודד עם סוגיית הייצוג במינהל הפדרלי במטרה למנוע את התפרקותה של המדינה הקנדית.¹⁴⁸ הוועדה מצאה כי על אף שיפורים מסוימים שחלו בשנות השישים במידת ייצוגם של דוברי צרפתית בשירות – ומאמצים נקודתיים שנעשו למנותם גם לדרגים של קבלת החלטות – המערכת הוסיפה להתנהל בחוסר ייצוג בולט לדוברי הצרפתית באופן שמשקף את העובדה שהיא מבטאת את צרכיה ונהגיה של קהילת דוברי האנגלית.¹⁴⁹ הוועדה הגיעה למסקנה שרק מערכת שבנויה על "שותפות שוויונית" של ממש תוכל לקדם ייצוג הולם יציב ומשמעותי לאורך זמן.¹⁵⁰

Luc Turgeon & Alain-G. Gagnon, *Representative Bureaucracy in Canada*, in REPRESENTATIVE BUREAUCRACY IN ACTION (להלן: Turgeon & Gagnon, *Canada*). בשנת 1946 עמד שיעור ההשתתפות של דוברי הצרפתית בפקידות הבכירה על 0%, לעומת 14% בשנת 1918. עוד ראו REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM, III, 101 (1969) (להלן: דוח הוועדה המלכותית 1969).

Turgeon & Gagnon, *Canada*, שם, בעמ' 39-40. לדיון במנגנונים לקידום ייצוג הולם קבוצתי למיעוט הדובר צרפתית בקנדה, לרבות בשירות הציבורי, ראו גם סבן וסטריינר, לעיל ה"ש 18, בעמ' 255-257.

דוח הוועדה המלכותית 1969, לעיל ה"ש 146, בעמ' 95.

שם, בעמ' 263.

150 שם:

What has been missing in these developments and what we are attempting to provide is a recognition of the prerequisite of equal partnership, which so far

המלצותיה העיקריות של הוועדה בהקשר זה עסקו בצורך לשלב את השימוש בצרפתית בהתנהלותו של הממשל הפדרלי; לייצר יחידות מיוחדות דוברות צרפתית; ולהבטיח כי פקידים בכירים, האמונים על יחידות אלה, יהיו בעצמם דו-לשוניים. עוד המליצה הוועדה על צעדי תיקון זמניים לשינוי מייד של הרכב הדרג הבכיר ביותר (שחלקו היה פטור מהליכי המינוי הרגילים), ועל שקילת השימוש במכסות במקרה הצורך.¹⁵¹ הוועדה גם המליצה להחיל את עקרון ה"השתתפות המאוזנת" על גופי היועצות ותכנון פדרליים.¹⁵²

בעקבות מסקנות הוועדה נחקק בשנת 1969 חוק השפות הרשמיות (Official Languages Act), שעיגן את מעמדן השווה של השפות האנגלית והצרפתית ואת השימוש בהן ברשויות הפדרליות. חוק זה – שתוקן בשנת 1988 בעקבות אימוצו בשנת 1982 של כתב הזכויות והחירויות של קנדה (הצ'רטר הקנדי; Canadian Charter of Rights and Freedoms)¹⁵³ – הוא אחד הביטויים החשובים של הרב-

has not been enunciated or even perceived clearly at either the political or the administrative level. This prerequisite – a bicultural Public Service – requires the coexistence and collaboration of the two cultures so that both can flourish and contribute to the overall objectives of government. We submit that this and only this condition can begin to provide for the development of an equal partnership.

151 שם, בעמ' 271-272. ההמלצה התייחסה לפקידים בדרגים כגון סגן שר ועוזר לסגן שר, שחלקם היו פטורים מהליכי מינוי רגילים ופעמים רבות התחלפו עם הדרג הפוליטי. ככל הנראה המלצה זו לא יושמה.

152 שם, בעמ' 272:

The principle of balanced participation should be extended to all federal planning and advisory bodies. For example, a device of growing importance is the task force, introduced to stimulate and advise on major policy or organizational changes. This is an essential area for high-level Francophone participation and a means for recruiting highly competent Francophones for vital functions in the Public Service.

153 ראו סעיפים 16-22 לצ'רטר הקנדי לזכויות וחירויות, המעגנים את המעמד השווה של השפות האנגלית והצרפתית בממשל הקנדי.

תרבויות הקנדית. הוא משקף גישה אינטגרטיבית יותר מזו הבאה לידי ביטוי בהמלצות הוועדה, שכן במקום יחידות לשוניות נפרדות הוא מבסס את השאיפה לייצוג הולם במינהל הציבורי על שילוב הוליסטי יותר של השפה הצרפתית בהתנהלות הממשל, ועל הסדרי שוויון הזדמנויות שאינם מבוססים על סיווג עובדים לקטגוריות שפה קשיחות.¹⁵⁴

כיום החוק מחייב כל מוסד פדרלי – באזור הבירה ובאזורים מוגדרים נוספים – לקיים סביבת עבודה דו-לשונית שמספקת שירותים בשתי השפות, ושבה הדרג הניהולי מסוגל לתקשר בשתיהן.¹⁵⁵ החוק גם קובע הסדר מפורש להבטחת ה"השתתפות" של שתי קהילות השפה במגזר הציבורי: על הממשלה להבטיח הזדמנויות שוות לתעסוקה ולקידום במוסדות פדרליים הן לדוברי צרפתית והן לדוברי אנגלית – ללא קשר למוצאם האתני או לשפתם הראשונה – וכן להבטיח כי הרכב כוח העבודה "יטיה לשקף" את נוכחותן של שתי הקהילות, בהתחשב במאפיינים כגון מיקום גאוגרפי וקהל היעד של המשרד.¹⁵⁶ על הרשויות לקדם חובה זו ללא שימוש במכסות וללא ויתור על עקרונות הראויות¹⁵⁷ – ואולם בקיאות

154 *Turgeon & Gagnon, Belgium and Canada*, לעיל ה"ש 139, בעמ' 577.

155 *Official Languages Act R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.)*, חלקים 4 ו-5 (להלן: חוק השפות הרשמיות).

156 סעיף 39(1) לחוק השפות הרשמיות:

39(1) The Government of Canada is committed to ensuring that (a) English-speaking Canadians and French-speaking Canadians, without regard to their ethnic origin or first language learned, have equal opportunities to obtain employment and advancement in federal institutions; and (b) the composition of the work-force of federal institutions tends to reflect the presence of both the official language communities of Canada, taking into account the characteristics of individual institutions, including their mandates, the public they serve and their location.

157 ראו סעיף 39(3) לחוק השפות הרשמיות: "Nothing in this section shall be construed as abrogating or derogating from the principle of selection of personnel according to merit"

בשתי השפות מוכרת כחלק בלתי נפרד ממנו.¹⁵⁸ כיום כ-40% מהתפקידים בשירות הציבורי מוגדרים "דרלשוניים" באופן שמקנה יתרון מובנה לקהילה הדוברת צרפתית, שכלל בקיאה שתי השפות.¹⁵⁹

במרוצת השנים הביאה המחויבות הממשית לדרלשוניות ולהשתתפות הוגנת בממשל לידי מהפך של ממש בייצוג של שתי הקהילות במגוון הדרגים של השירות הציבורי. על פי נתוני ממשלת קנדה, בסוף מרץ 2018 היו דוברי צרפתית כשפת אם – שלפי מפקד האוכלוסין משנת 2016 הם כ-22.8% מהאוכלוסייה¹⁶⁰ – 30.9% מכלל העובדים בשירות הציבורי.¹⁶¹ על פי הנתונים העדכניים של הממשלה בכל הנוגע לפקידות הבכירה, נכון לשנת 2017, דוברי צרפתית היו כ-32% מהקבוצה האקזקוטיבית (הבכירה) בשירות הציבורי.¹⁶²

3.2.2.2 מודל משלב לשילוב קבוצות נוספות במינהל הציבורי

בצד הסדרים הייחודיים שעניינם השתתפות הוגנת של שתי קהילות השפה העיקריות בקנדה, נקבעו הסדרים לקידום שוויון הזדמנויות וייצוג הולם במגזר הציבורי הפדרלי לעוד ארבע קבוצות: נשים, ילידים אבוריגינים, מיעוטים נראים ואנשים עם מוגבלויות. הסדרים אלה הם חלק בלתי נפרד מהסדרי ההעסקה

158 כבר בשנת 1973 הצהיר בית המחוקקים על דרלשוניות כחלק בלתי נפרד מעקרון המצוינות בשירות הציבורי (ראו Turgeon & Gagnon, *Canada*, לעיל ה"ש 146, בעמ' 41). כיום בקיאות בשתי השפות מעוגנת מפורשות בהגדרת המושג מצוינות (merit) בסעיף 30(2)(a) לחוק ההעסקה בשירות הציבורי: Public Service Employment Act, S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13 (להלן: חוק ההעסקה בשירות הציבורי 2003).

159 ראו באחר ממשלה קנדה: *Frequently Asked Questions, Office of The Commissioner of Official Languages*

160 TREASURY BOARD ANNUAL REPORT ON OFFICIAL LANGUAGES FOR FISCAL YEAR 2019 (2019), 28 (2017-2018). ניתן לעיין בדוח באחר ממשלה קנדה.

161 שם. נתון זה שמר על יציבות יחסית מאז שנת 2000. ראו באחר ממשלה קנדה: *Population of the Federal Public Service by First Official Language*

162 ראו באחר ממשלה קנדה: *Demographic Snapshot of Canada's Federal Public Service, 2017*

הצודקת בקנדה, והם חלים גם על מעסיקים פרטיים מסוימים.¹⁶³ עם זה בשירות הציבורי הם משמשים במודע לקידומה של פקידות מייצגת.

המסגרת החוקית לקידום שוויון הזדמנויות בשירות הציבורי הקנדי היא חוק ההעסקה הצודקת משנת 1986 (Employment Equity Act), שתוקן והוחל על הממשל הפדרלי ב־1995. החוק מאמץ את הגישה שעליה המליצה ועדה ממשלתית מיוחדת שמונתה בתחילת שנות השמונים לבדיקת סוגיית האפליה בשוק העבודה (ועדת אבלה; Abella), ולפיה קידום אפקטיבי והוגן של שוויון בתעסוקה אין משמעו רק מניעת אפליה מכוונת, אלא התמודדות פרואקטיבית ושיטתית עם חסמים מבניים שפוגעים בסיכוייהן של קבוצות להיקלט ולהצליח בשוק העבודה.¹⁶⁴ גישה זו – שהוועדה כינתה "העסקה צודקת" (employment equity) – דורשת ממעסיקים לעקוב באופן מתמיד אחר הרכב כוח העבודה שלהם במגוון הקטגוריות והדרגים המקצועיים ולגבש "תוכניות העסקה צודקת" לתיקון מצבים של תתייצוג, שכוללות בין היתר יעדי גיוס וקידום לטווח הקצר והארוך.¹⁶⁵ על מעסיק לבחון את תוכנית ההעסקה הצודקת שלו

163 מעסיקים גדולים, שבהם 100 עובדים או יותר, בתחומים שבפיקוח הממשלה הפדרלית.

164 JUDGE ROSALIE ABELLA, REPORT OF THE COMMISSION ON EQUALITY IN EMPLOYMENT (1984) (להלן: דוח ועדת אבלה).

165 סעיפים 5, 9 ו-10 לחוק העסקה צודקת: Employment Equity Act S.C. 1995, c. 44 (להלן: חוק העסקה צודקת). כבר בשנות השבעים, טרם פרסום דוח ועדת אבלה וחקיקת חוק העסקה צודקת, החלה נציבות שירות המדינה בקנדה לבטא מחויבות לפקידות מייצגת ולפעול במגוון של מישורים לקידום שילובם של נשים, מייעוטים, ילידים ואנשים עם מוגבלויות בדרגים השונים של השירות. כך למשל, בשנת 1971 – בעקבות דוח משנת 1969 שעמד על התתייצוג של נשים בשירות הציבורי – הקימה הנציבות משרד לשוויון הזדמנויות לנשים, ובשנת 1972 הנחה הקבינט את סגני ראשי המשרדים לנקוט צעדים לעידוד מינוין וקידומן של נשים למשרות בכירות. הנחיה זו – בצירוף יוזמות להגברת השתתפותן של נשים בתוכניות הכשרה והחלטת ממשלה משנת 1975 שחייבה משרדים לפעול באקטיביות לקידום ייצוג הולם לנשים – תרמה לגידול במספר הנשים שמילאו תפקידים בכירים בשירות: משלוש בתחילה שנות השבעים לחמישים ב־1979. בשנות השמונים המוקדמות קידמה הנציבות גם תוכניות פיילוט להעדפה מתקנת לנשים, לילידים ולנשים עם מוגבלויות במשרדי ממשלה. ראו לעניין זה PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA, HISTORY OF EMPLOYMENT EQUITY IN THE PUBLIC SERVICE AND THE PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA 11-12, 16 (October 2011) (להלן: היסטוריית ההעסקה הצודקת בשירות הציבורי בקנדה).

לכל הפחות אחת לשלוש שנים, מתוך קיום התייעצויות שוטפות עם נציגי העובדים.¹⁶⁶

כדי להבין לעומק את הנעשה בקנדה, הסעיפים הבאים יתארו את המצב החוקי בכל הנוגע להעסקה צודקת בשירות הציבורי הקנדי, את השינויים ברמות הייצוג שחלו במרוצת השנים, ואת הגורמים שתרמו לשינויים שחלו – מתוך התמקדות במהלכים שנוקטו לקידום ייצוגם של מיעוטים נראים בפקידות הבכירה כמקרה בוחן.

פקידות מייצגת ועקרון הראויות בשירות הציבורי הקנדי

חוק ההעסקה בשירות הציבורי משנת 2003, הקובע את המסגרת הנורמטיבית הכללית לניהול כוח האדם במינהל הקנדי, מציב את הצורך בפקידות מייצגת לצד השמירה על עקרון הראויות כעקרונות מנחים עיקריים בניהול של השירות הציבורי.¹⁶⁷ אף שהחוק אינו מאפשר להטיל מכסות קשיחות, הוא נותן לנציבות שירות המדינה סמכויות ייחודיות לקידום העסקה צודקת, לרבות הסמכות להגביל את ההתמודדות על משרות לקבוצה מוגנת אחת בלבד ולקבוע אמות מידה מיוחדות למועמדים שמשתייכים לארבע קבוצות השוויון.¹⁶⁸

כיום האחריות העיקרית לגיבוש ולקידום תוכניות להעסקה צודקת בממשל הפדרלי מוטלת על סגני ראשי המשרדים (הגורם הבכיר ביותר במשרד, הכפוף ישירות לשר) בליווי של נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר.¹⁶⁹ ובפיקוח של

166 סעיפים 13 ו-15 לחוק העסקה צודקת, לעיל ה"ש 165. יצוין כי איסוף הנתונים בנוגע להשתייכות הקבוצתית של עובדים מתבסס על זיהוי עצמי וולונטרי, והחוק מבהיר כי רק עובדים שבחרים להזדהות יובאו בחשבון בניתוח הרכב כוח העבודה (סעיף 29) לחוק).

167 חוק ההעסקה בשירות הציבורי 2003, לעיל ה"ש 158. בפרק המבוא לחוק מודגש הצורך בשירות ציבורי השואף למצוינות, משקף את הגיוון של קנדה ומסוגל לשרת את הציבור בשפה הרשמית המועדפת עליו.

168 סעיפים 22 ו-34 לחוק ההעסקה בשירות הציבורי 2003, שם.

169 על פי סעיף 4 לחוק העסקה צודקת (לעיל ה"ש 165), האחריות הישירה למילוי תפקידי המעסיק בשירות הציבורי מוטלת על נציבות שירות המדינה בשיחוף עם משרד האוצר הקנדי (Treasury Board), ואלה רשאים להאציל חלק מסמכויותיהם בהקשר זה לסגני ראשי המשרדים. הנחיה של נציבות שירות המדינה הקנדית מאפריל 2016

נציבות זכויות האדם הקנדית (Canadian Human Rights Commission).¹⁷⁰
בעיקרון משרדים אמורים לפעול על פי המתווה הזה:¹⁷¹

- לנתח את הרכב כוח העבודה של המשרד במגוון הקטגוריות המקצועיות על פי שאלוני זיהוי עצמי;
- להשוות נתונים אלה להערכות בדבר היצע כוח האדם הרלוונטי;
- לקיים "בקרת מערכות תעסוקה" (employment systems review) לזיהוי חסמים במקרים של תתייצוג, בהתייעצות עם נציגי העובדים ונציגי קבוצות השוויון;
- לפתח אסטרטגיות להתמודדות עם מצבים של תתייצוג;
- לגבש תוכנית העסקה צודקת, שכוללת במקרה הצורך יעדים מספריים;
- להגיש דיווח שנתי לאוצר על עמידה ביעדי הייצוג;

האצילה את רוב סמכויות המינוי – לרבות האחריות לקידום העסקה צודקת – לסגני ראשי משרדים.

170 נציבות זכויות האדם הקנדית (Canadian Human Rights Commission) מוסמכת לחקור את אופן יישום החוק בידי מעסיקים, להוציא הנחיות מחייבות ובמקרה הצורך לפנות לטריבונל שיפוטי להטלת קנסות או הוצאת צווים רלוונטיים אחרים. עם זה החוק נותן עדיפות מפורשת להתמודדות עם הפרות באמצעים "רכים" יותר כגון שכנוע, ומחייב את הנציבות – טרם נקיטת צעדי אכיפה קשים – לנסות להגיע למתווה מוסכם עם המעסיק (סעיף 22(2) לחוק העסקה צודקת, לעיל ה"ש 165). החוק גם מורה לנציבות להתחשב בקשייהם של מעסיקים ואוטר עליה להטיל "מכסות" (המוגדרות בחוק כהוראות להעסיק או לקדם מספר קבוע ושרירותי של אנשים בתקופה מוגדרת) או לחייב מעסיקים לגייס או לקדם מועמדים לא מחאימים.

171 ראו *Employment Equity Policy*, באתר ממשלת קנדה (להלן: המדיניות הקנדית להעסקה צודקת). עוד ראו סבן סטריינר, לעיל ה"ש 18, בעמ' 260-262. לאחר שהמחקר הועבר לדפוס פורסמה באפריל 2020 מדיניות חדשה לקידום העסקה צודקת בשירות הציבורי הקנדי הקובעת כי על סגנים של ראשי משרדים למנות גורם בכיר במשרד שיטפל בנושא. עקרונות המדיניות החדשה דומים בעיקרם לאלה המופיעים כאן. ראו *Directive on Employment Equity, Diversity and Inclusion*, באתר ממשלת קנדה.

- לקיים סביבת עבודה תומכת, שבכוחה למשוך ולשמר כוח עבודה מצטיין שמשתייך לארבע הקבוצות.¹⁷²

מדי שנה בשנה על משרד האוצר הקנדי להגיש דוח לפרלמנט הכולל מידע מפורט על ייצוגן של ארבע הקבוצות במשרדים השונים (בחלוקה לאזורים גאוגרפיים, תחומים מקצועיים ודרגות שכר), ועל מידת ייצוגם בכוח העבודה שגויס, קודם ופוסט בתקופה הרלוונטית.¹⁷³ עוד פועלות ועדות בין-משרדיות מיוחדות לכל קבוצה מקבוצות השוויון (למעט נשים), שמורכבות מנציגי הנהלה ועובדים. מטרת הוועדות לשמש פורום לשיתוף המלצות פעולה (best practices) ולאפשר את קיומו של שיח בנושא בין העובדים להנהלה.¹⁷⁴

השינויים שחלו ברמות הייצוג של מיעוטים בפקידות הקנדית בעשורים האחרונים

במרוצת השנים חל שיפור ניכר בייצוג של ארבע הקבוצות במגוון הדרגים של השירות הציבורי הקנדי, ולפי הדוח האחרון של משרד האוצר לשנים 2017-2018, כיום כל ארבע הקבוצות נהנות מייצוג הולם כללי ביחס לחלקם בכוח העבודה. על פי הנתונים האחרונים, המעודכנים למרץ 2018, נשים הן 54.8% מכלל עובדי השירות; מיעוטים נראים הם 15.7% (מתוך הערכת היצע של 13.0%); אבוריגינים – 5.1% (מתוך הערכת היצע של 3.4%); ואנשים עם מוגבלויות הם 5.3% מכלל עובדי השירות.¹⁷⁵ נתונים אלה משקפים שיפור בהשוואה לתחילת

172 המדיניות הקנדית להעסקה צודקת, שם.

173 סעיף 21 לחוק העסקה צודקת, לעיל ה"ש 165.

174 SENATE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE: STAYING VIGILANT FOR EQUALITY 45-46 (2013) (להלן: דוח ועדת הסנאט הקנדי 2013). עוד ראו TREASURY BOARD OF CANADA, EMPLOYMENT EQUITY IN THE PUBLIC SERVICE OF CANADA, 2017-2018, 16-20 (2019) (להלן: דוח משרד האוצר הקנדי 2019).

175 דוח משרד האוצר הקנדי 2019, שם בעמ' 6. יצוין כי הערכות ההיצע מבוססות על מפקדי האוכלוסין שנערכים בקנדה מדי כמה שנים, וההערכות הנוכחיות עדיין נסמכות על המפקד משנת 2011 – על אף הגידול הניכר שחל מאז למשל באוכלוסיית המיעוטים הנראים.

שנות התשעים, אז היו נשים 46.1% בלבד מכלל העובדים; מיעוטים נראים 3.8%, אבוריגינים 2.0%, ואנשים עם מוגבלויות 3.1% בלבד.¹⁷⁶

גם במשרות הבכירות של השירות (הקבוצה האקזקטיבית), חל בעשורים האחרונים שיפור ניכר. לפי הנתונים המעודכנים, נשים הן 49.1% מקבוצה זו, מיעוטים נראים 10.1% (מתוך הערכת היצע של 9.5%), אבוריגינים 3.7% (מתוך הערכת היצע של 5.2%), ואנשים עם מוגבלויות 4.8% (מתוך הערכת היצע של 2.3%).¹⁷⁷ במרץ 1995, לעומת זאת, היו הנשים רק 19.1% מהקבוצה הבכירה; מיעוטים נראים 2.4%, ואבוריגינים 1.2%.¹⁷⁸ כמו כן, בין מרץ 2017 למרץ 2018 היו מיעוטים נראים לא פחות מ-17.2% מכלל העובדים שקודמו.¹⁷⁹

הגורמים שתורמו לשינוי פני הפקידות הקנדית: המקרה של שילוב מיעוטים נראים בפקידות הבכירה

קשה לבודד את הסיבות לשינויים שחלו בעשורים האחרונים במידת ייצוגם של קבוצות השוויון השונות בשירות הציבורי בקנדה. עם זה נראה כי כמה גורמים תרמו לכך, לרבות יוזמות ממוקדות שנקטו ליישום דרישות החוק, התערבות שיפוטית ופיקוח שוטף של הפרלמנט הקנדי. המהלכים שנקטו לשילוב מיעוטים נראים בפקידות הבכירה יכולים לשמש בהקשר זה דוגמה מאלפת לסוג המגוונים שסייעו במהלך, על אף הבעייתיות בהגדרתה של קבוצה זו – המשתרעת על פני כל קבוצת מיעוט לא-לבנה מלבד הילידים האבוריגינים.¹⁸⁰

בפברואר 1997 פרסמה הנציבות הקנדית לזכויות אדם דוח נוקב על התת-ייצוג החמור שמיעוטים נראים סבלו ממנו בשירות הציבורי באותה עת (4.5% בלבד מכלל השירות). הדוח עמד על כמה גורמים עיקריים לתת-ייצוג, בכללם אפליה בהעסקה, קיומה של תקרת זכוכית, הליכי גיוס וקידום "תפורים" והיעדר

TREASURY BOARD OF CANADA, EMPLOYMENT EQUITY IN THE PUBLIC SERVICE: ANNUAL REPORT 1994-1995 (1996), לוח 1 (להלן: דוח משרד האוצר הקנדי 1996).

177 דוח משרד האוצר הקנדי 2019, לעיל ה"ש 174, בעמ' 7.

178 דוח משרד האוצר הקנדי 1996, לעיל ה"ש 176, בעמ' 18.

179 דוח משרד האוצר הקנדי 2019, לעיל ה"ש 174, בעמ' 12.

180 ראו סעיף 3 לחוק העסקה צודקת, לעיל ה"ש 165.

מנהיגות מחויבת לנושא.¹⁸¹ חודש לאחר מכן פרסם הטריבונל הקנדי לזכויות אדם (Canadian Human Rights Tribunal) פסק דין תקדימי בנוגע לאפליה מבנית על בסיס גזעי במשרד הבריאות והרווחה הקנדי והדרת מיעוטים מהפקידות הבכירה של המשרד.¹⁸² בית המשפט מצא כי על אף ייצוג לא מועט למיעוטים נראים בחלק מה"תפקידים המזינים" של הפקידות הבכירה (feeder positions); התפקידים שמהם מתמנים פקידים בכירים רבים), הם לא קודמו לסגל הבכיר והודרו בפועל מתוכניות ההכשרה לניהול. עוד נקבע בפסק הדין כי מיעוטים נראים לא זכו ב"מינויים בפועל", שבוצעו לרוב באופן לא פורמלי, שבמסגרתם מועמדים פוטנציאליים לניהול רוכשים את הניסיון הנדרש.¹⁸³ הדרג הבכיר, נכתב בפסק הדין, ראה במיעוטים נראים "שונים תרבותית" ולא מתאימים לניהול, והם לא שותפו במנגנוני קבלת ההחלטות בנוגע לגיוס ולקידום.

על רקע ממצאים אלה הורה בית המשפט לבצע שורה של "צעדי תיקון מיוחדים", מקצתם קבועים ואחרים זמניים, שנועדו להביא לידי שינוי מיידי בהרכב הפקידות הבכירה של המשרד וכן לייצר תשתית למיגור האפליה המבנית בעתיד. הצעדים הקבועים כללו שילוב מיעוטים בוועדות מינויים, בחינה מחדש של תנאי הקבלה למשרות ניהול ולמינויים בפועל ויצירת מאגר כללי של עובדים בתפקידים המזינים המעוניינים בקידום. הצעדים הזמניים – שנועדו לחולל שינוי מוחשי בזמן קצר – כללו הצבה של יעדים קונקרטיים למינוי מיעוטים נראים לתפקידי ניהול (18% מכלל המינויים) והצבת יעדים לתפקידים המזינים ולמינויים בפועל, כדי שבתוך חמש שנים יעמוד ייצוגה של קבוצה זו בפקידות הבכירה על 80% מייצוגה הפרופורציונלי.

לשם הגשמתם של היעדים חויב המשרד לנקוט כמה צעדים: לייעד מקומות בתוכניות הכשרה; לפרסם משרות באופן שמעודד פניות ממועמדים המשתייכים למיעוטים נראים; לנמק כאשר בני מיעוטים נראים לא נבחרו לתפקידים

181 היסטוריית ההעסקה הצודקת בשירות הציבורי בקנדה, לעיל ה"ש 165, בעמ' 25-26.

182 National Capital Alliance on Race Relations v. Canada (Health and Welfare) (No. 3) [1997] C.H.R.D. (CHRT)

183 שם, הפרק הרביעי של פסק הדין ("The Findings").

הרלוונטיים אך שהתחרו עליהם; ולזהות מועמדים פוטנציאליים בתוך השירות ולסייע להם לגבש תוכניות קריירה לפיתוח הכישרונות הדרושים למשרות ניהול. עוד הורה בית המשפט לקיים מעקב הדוק אחר יישום ההחלטה, בין היתר על ידי ועדה פנימית שכוללת נציגי מיעוטים.

"יוזמת השינוי" (1999): צוות בדיקה ותוכנית פעולה

בשנת 1999, על רקע ממצאי הטריבונל ונתונים כלליים שהמשיכו להצביע על תת-ייצוג ניכר של המיעוטים הנראים בשירות הציבורי בכלל (5.9%) ובמשרות הבכירות בפרט (3.3%), מינה ראש משרד האוצר צוות מיוחד לבדיקת הנושא. הצוות גיבש תוכנית פעולה ("יוזמת השינוי"; Embracing Change Initiative) להגברת השילוב של מיעוטים נראים בשירות הציבורי.¹⁸⁴

הצוות המליץ לקדם יוזמה ממוקדת לשינוי הרכב השירות הציבורי על ידי קביעת יעדים קונקרטיים לקידום יצירתה של מסה קריטית של מיעוטים בפקידות הבכירה בתוך כמה שנים. היעדים היו משלושה סוגים: יעדים לגיוס חיצוני של מועמדים לשירות המדינה בכללותו; יעדים למינויים בפקידות הבכירה ובתפקידים המזינים שלה; ויעדים להשתתפות בתוכניות הכשרה לניהול (מתוך הקביעה כי במידת הצורך יש להיזקק למועמדים חיצוניים לתוכניות אלה).¹⁸⁵ המלצות הצוות התבססו בין היתר על היישום המוצלח של פסק הדין בעניין משרד הבריאות, שהעיד לשיטתו על הפוטנציאל הגלום בקביעה של יעדים בעלי

PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD, EMBRACING CHANGE IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE: TASK FORCE ON THE PARTICIPATION OF VISIBLE MINORITIES IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE 19-20 (2000) **184**

185 שם, בעמ' 5-6 ו-13. בין היתר נכללו היעדים האלה: עד שנת 2003 20% מכלל המינויים החיצוניים לשירות המדינה בכללותו יהיו מיעוטים נראים; עד שנת 2005, 20% מהמינויים בפועל לתפקידים המזינים של הקבוצה האקזוקטיבית (בכירה) יהיו מיעוטים נראים; עד שנת 2005, 20% מכלל המינויים לקבוצה האקזוקטיבית ולתפקידיה המזינים יהיו מיעוטים נראים; ו-20% מהמשתתפים בחוכניות פנימיות להכשרה מנהלים יהיו מיעוטים נראים – ובמקרה הצורך יגויסו מועמדים מתאימים לתוכניות אלה גם מבחוץ.

תוקף משפטי: בתוך שנתיים בלבד הצליח המשרד לעמוד כמעט בכל היעדים שנקבעו, ובמקרים אחדים אף חרג מעבר להם.¹⁸⁶

בדיוניו התלבט הצוות בשאלה מה צריך לבוא קודם – מהלכים הוליסטיים להפיכת השירות למקום עבודה ידידותי יותר למיעוטים, או ניסיונות ממוקדים להעלות את שיעוריהם בדרגים הבכירים. מסקנתו הייתה שהמהלכים צריכים להיעשות בעת ובעונה אחת כדי לייצר "מסה קריטית" מקרב המיעוט.¹⁸⁷ תוכנית הפעולה שגיבש הצוות כללה שורה ארוכה של המלצות שהתבססו על כמה עקרונות עיקריים:¹⁸⁸

- הגברת האחריות והמעורבות האישית של הדרגים הבכירים ביותר במשרדים. הפיכת קידומה של פקידות מייצגת לחלק מהותי מהגדרת תפקידו של סגן ראש המשרד; התניית גובה שכרם של הדרגים הבכירים בהתקדמות ממשית בנושא; ועידוד סגני ראשי המשרדים לשמש בעצמם "מקדמי גיוון" (diversity champions).

- שינוי התרבות הארגונית של השירות הציבורי. מתן ביטוי ברור למחויבותו של הממשל לקידום העסקה צודקת וגיוון כחלק חיוני מייעודו; הקניית מיומנות ב"ניהול גיוון" למנהלים ומתן "הכשרות גיוון" לעובדים בכל הדרגים.

- יצירת הזדמנויות. יצירת הזדמנויות לפיתוח רשת קשרים עסקיים וחברתיים (networking) ולהכשרה ולחונכות בתוך השירות הציבורי לעידוד מיעוטים ואחרים לפתח קריירה.

- שיתוף מידע. הכשרה למנהלים ושיתוף מידע בין משרדים בנוגע לשיטות מוצלחות לקידום העסקה צודקת.

186 שם, בעמ' 33.

187 שם, בעמ' 33-34.

188 שם, בעמ' 5-18.

- פעולות להרחבה של מאגרי המועמדים. שימוש במאגרי מועמדים המשתייכים למיעוטים שמנהלת נציבות שירות המדינה, הרחבת אזורי החיפוש ומתן סיוע בעלויות של הצבה מחדש (רילוקיישן).
- בחינה של דרישות תפקיד והליכי מינוי כדי שלא "לסנון" מועמדים ראויים. הסרת דרישות תפקיד שמדירות שלא לצורך, והשקעה בלימודי שפה למועמדים ראויים הזקוקים לכך.
- הכללת נציגי מיעוטים בוועדות קבלה וקידום מתוך היזקקות לנציגים מחוץ לשירות הציבורי במקרה הצורך.
- פיתוח שיטות גיוס יצירתיות מתוך הסתייעות בעובדים שמשתייכים למיעוט, יצירת שותפויות עם המגזר העסקי ועוד.
- גיבוש תוכניות קונקרטיות למשרדים השונים.
- ליווי ובקרה חיצוניים לביצוע התוכנית.

ביוני 2000 אימצה ממשלת קנדה את תוכנית הפעולה, וזו הופעלה כמה שנים בליווי ועדה מייעצת חיצונית.¹⁸⁹ בשנים 2004–2013 המשיכה הוועדה לזכויות האדם של הסנאט הקנדי (Senate Standing Committee on Human Rights) את המעקב השוטף אחר ההתקדמות בנושא. בדוח ראשון משנת 2007 תיארה הוועדה את יוזמת השינוי כהצלחה חלקית: למרות שיפור ברמות הייצוג הניתן למיעוטים נראים (%8.1 בשירות הציבורי הכללי ו-5.1% מהפקידות הבכירה),¹⁹⁰ יעדי הגיוס לא הושגו. עם זאת בכל הנוגע לפקידות הבכירה, הוועדה תיארה כמה מהלכים שנשאו פירות, בין היתר התערבות כופה של נציבות שירות המדינה שאילצה כמה משרדים להגיש תוכניות לגיוס מיעוטים לדרגים הבכירים (באיום שא־שיתוף פעולה יביא לידי עיכוב של תוכניות איוש אחרות) ועבדה יחד איתם ליצירת מאגרים של מועמדים מתאימים הכוללים מועמדים מבחוץ.¹⁹¹

189 דוח ועדת הסנאט הקנדי 2007, לעיל ה"ש 71, בעמ' 10–11.

190 שם, בעמ' 12 ו-14.

191 שם, בעמ' 19.

הוועדה גם ציינה הצלחה ממשית בשילוב מיעוטים נראים בתוכניות מנהיגות ובתוכניות הכשרה לניהול, אך מעבר ליעדים שנקבעו.¹⁹² דוחות נוספים של ועדת זכויות האדם של הסנאט מהשנים 2010 ו-2013 עמדו על המשך מגמת השיפור בפקידות הבכירה (עד השנים 2011-2012 הגיע ייצוגם של מיעוטים נראים בה ל-8.1%), ועל הצורך לפעול ביתר שאת לסגירת הפערים שנותרו.¹⁹³

הצוות לקידום גיוון והכללה בשירות הציבורי הקנדי (2016)

בספטמבר 2016 מינתה ממשלת קנדה צוות ממשלתי מיוחד, שהורכב מנציגים של העובדים וההנהלה, לקידום הגיוון וההכללה בשירות הציבורי הקנדי (Management Task Force on Diversity and Inclusion in the Public Service). בין היתר נדרש הצוות לגבש תפיסת גיוון עדכנית שמביאה בחשבון קבוצות כגון להט"בים, שלא נכללו בקבוצות השוויון המעוגנות בחקיקת ההעסקה הצודקת. בדוח שהגיש בשנת 2017 ביקר הצוות את העובדה שבשנים האחרונות פחת הליווי שנתנו נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר הקנדי לסגני ראשי המשרדים בכל הנוגע לקידום העסקה צודקת, וכן פחת מעקב העומק אחר הטיפול בנושא. הצוות המליץ אפוא על חיזוק הפיקוח.¹⁹⁴

3.2.3 צפון אירלנד: מודל משלב ל"השתתפות הוגנת" בדרגים הבכירים של שירות המדינה

צפון אירלנד נחשבת לחברה שעל אף אתגרים ניכרים הצליחה לעבור מהר יחסית ממצב של חברה משוסעת, שמאופיינת באי־שוויון עמוק בין קהילות בכל הנוגע

192 ש.ס.

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, REFLECTING THE CHANGING FACE OF CANADA: EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE 22, 41-42 (2010)
 דוח ועדת הסנאט הקנדי 2013, לעיל ה"ש 174, בעמ' 20. כמו שצוין בדוח משנת 2013, מאחר שהנתונים מבוססים על שאלוני הזדהות מרצון, ייתכן שהמספר האמיתי היה אף גבוה יותר (ראו ש.ס, בעמ' 22).

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT, BUILDING A DIVERSE AND INCLUSIVE PUBLIC SERVICE: FINAL REPORT OF THE JOINT UNION/MANAGEMENT TASK FORCE ON DIVERSITY AND INCLUSION (2017). דוח הוועדה מופיע באחר ממשלת קנדה.

לתעסוקה ולייצוג, למצב של חברה משולבת הרבה יותר. מהלכים ממוקדים לשילוב המיעוט הקתולי במוקדי כוח במינהל הציבורי – שבאופן מסורתי שלטו בו בני הרוב הפרוטסטנטי – היו לאורך הדרך חלק בלתי נפרד מתהליכי הפיוס בין שתי הקהילות, ושינוי ניכר במידת ייצוגה של הקהילה הקתולית בדרגים הבכירים של השירות הציבורי חל עוד לפני הסכם יום שישי הטוב (הסכם בלפסט) בשנת 1998.¹⁹⁵

בשירות הציבורי של צפון אירלנד (NICIS – Northern Ireland Civil Service) שולט ככלל המודל המשלב, השואב השראה מקנדה ונשען על הסדרי העסקה הוגנת החלים גם על המגזר הפרטי.¹⁹⁶ על פי הסדרים אלה, מעסיקים שיש להם יותר מעשרה עובדים מחויבים לפעול באופן אקטיבי כדי להבטיח השתתפות הוגנת של שתי הקהילות בדרגים השונים של כוח העבודה. אך שחובת ההשתתפות ההוגנת בשירות הציבורי היא ביטוי חשוב לעקרונות השיתוף בכוח המונהג היום בצפון אירלנד, היא אינה הסדרית באופייה, אלא מבוססת על מודל משלב, שאינו מתיר שימוש במכסות (חריג לכך, כמו שנראה, התקיים עד לאחרונה במשטרת

195 לעניין השפעתה של חקיקת ההעסקה ההוגנת על מידת ההשתתפות הפוליטית של האוכלוסייה הקתולית בצפון אירלנד והיווצרות החנאים לגיבוש הסכם יום שישי הטוב ראו Rya Muttarak, Heather Hamill, Anthony Heath, & Christopher McCrudden, *Does Affirmative Action Work? Evidence from the Operation of Fair Employment Legislation in Northern Ireland*, 47 (3) *SOCIOLOGY* 560, 564 (2012)

196 בצפון אירלנד פועל שירות ציבורי מקצועי – השירות הציבורי של צפון אירלנד (NICIS), שמתנהל בנפרד מהשירות הציבורי הבריטי ומונה כ-23,000 עובדים קבועים בתשעה משרדים ראשיים, ורשויות סמוכות רבות (מעין יחידות סמך, שעוסקות במתן שירותים בתחומים מוגדרים) (בשנים האחרונות צומצם מספר המשרדים מ-12 ל-9 (ראו באתר השירות הציבורי של צפון אירלנד: *The NICIS Departments Have Changed*). תפקידים של העובדים בשירות הציבורי לסייע לשרים, לפתח מדיניות וחקיקה ולספק שירותים לאוכלוסייה בתחומים ששמורים לשלטון האוטונומי המקומי כגון בריאות, חינוך, איכות הסביבה, תרבות, חקלאות, פיתוח כלכלי, תעסוקה ותחבורה. השירות הציבורי הבכיר בצפון אירלנד (SCS) מונה כ-220 עובדים, שהם הדרג הבכיר ביותר של השירות (עובדים בדרגת G5 ומעלה), הממלאים תפקידי מפתח בניהול הממשל בצפון אירלנד. השירות הציבורי הבכיר (SCS) נתפס משאב "כלל שירותי", שמנוהל במידה רבה באופן מרוכז. ראו NORTHERN IRELAND STATISTICS AND RESEARCH AGENCY, *EQUALITY* STATISTICS FOR THE NORTHERN IRELAND CIVIL SERVICE 5 (2019) (להלן: נתוני שוויון לשירות הציבורי בצפון אירלנד 2019).

צפון אירלנד, שעל רקע הניכור המיוחד של הקהילה הקתולית מהמשטרה בשנות הסכסוך, הנהיגה הסדרי גיוס מיוחדים). מתיאור התפתחותם של הסדרי השילוב, שיובא להלן, עולה תפקידם החשוב בהתמודדותה של צפון אירלנד עם השסעים העמוקים שאפיינו אותה לאורך השנים.

לאחר תיאור קצר של הסדרי שיתוף הכוח הנוהגים בצפון אירלנד יוצג להלן המודל המשלב המשמש לקידום "השתתפות הוגנת" לפרוטסטנטים וקתולים בשירות הציבורי בצפון אירלנד. הצגת המודל תכלול את מהות החובה המעוגנת בחוק; את הפעולות האקטיביות המשמשות לקידום חובה זו; את המדיניות החריגה שאומצה במשטרה להתגברות מהירה על פערי ייצוג לאחר הסכם בלפסט; ואת היוזמה הממוקדת שנוקטה בשנות ה־2000 להגברת ההשתתפות ההוגנת בפקידות הבכירה של השירות הציבורי. בהמשך לכך יוצגו נתונים המצביעים על השינוי העמוק שחל במרוצת השנים במידת ייצוגם של קתולים במוקדי הכרעה. לבסוף תוצג "חובת שילוב השוויון" המוטלת על רשויות ציבוריות בצפון אירלנד, המחייבת אותן לקדם גיוון רחב יותר במינהל הציבורי.

1.3.2.3 שיתוף הכוח בצפון אירלנד: רקע

אזור צפון אירלנד הוקם כיחידה פוליטית נפרדת בשנת 1921, כאשר הפרלמנט הבריטי החליט על חלוקת האי האירלנדי לשני חלקים: האזור הדרומי, שבשנת 1922 נהפך למדינת אירלנד החופשית; והאזור הצפוני, שנוהל כאוטונומיה כחלק מהממלכה המאוחדת. רוב תושבי האזור הצפוני היו פרוטסטנטים, צאצאיהם של מתיישבים אנגלים שתמכו בהמשך השלטון הבריטי. אבל מיעוט קתולי גדול באזור זה התנגד לכך נחרצות ושאלך לאיחוד עם אירלנד העצמאית. השסע והמתחים בין שתי הקהילות – שבמשך השנים אופיינו באפליה קשה נגד המיעוט הקתולי והדרתו מעמדות כוח פוליטיות וכלכליות – הובילו בשנות השישים לפרוץ האירועים האלימים הידועים בשם "הצרות" (The Troubles) ולהשלטתו של שלטון אנגלי ישר בשנת 1972. הסכסוך האלים, שנמשך שלושה עשורים וכלל מעשי טרור הן מצד ארגון ה־IRA הקתולי, והן מצד ארגונים פרוטסטנטיים, בא לסיומו בשנת 1998, עם חתימת הסכם בלפסט והחזרה לשלטון אוטונומי צפון אירלנדי, שמבוסס על הסדרי שיתוף־כוח בין שתי הקהילות. מאז (פרט לכמה תקופות קצרות, שבהן משברים פוליטיים הביאו לידי החזרה זמנית של השלטון האנגלי הישיר), צפון אירלנד מתנהלת כאזור אוטונומי בעל מאפיינים הסדריים

(consociational) מובהקים, שמבטיחים שיתוף של שתי הקהילות בתהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיות הן ברשות המבצעת והן בפרלמנט המקומי. בין היתר מחייבים הסדרים אלה קבלת תמיכה של נציגי שתי הקהילות (cross-community support) בהחלטות עיקריות, לרבות בתחום הקצאת המשאבים והענקת זכויות וטו הדדיות.¹⁹⁷

3.2.3.2 "השתתפות הוגנת" בשירות הציבורי של צפון אירלנד

החוק הראשון בדבר העסקה הוגנת נחקק בצפון אירלנד כבר בשנת 1976, בעקבות מסקנותיה של ועדה ממשלתית מיוחדת שמונתה לבדוק את האפליה העמוקה נגד קתולים ששררה באותה עת בשוק התעסוקה (Fair Employment Act, 1976).¹⁹⁸ החוק אסר על אפליה ישירה מטעמי דת והשקפה פוליטית, קבע מנגנון לטיפול בתלונות פרטניות והסמיך גוף חדש – הסוכנות להעסקה הוגנת (FEA – Fair Employment Agency) – לקיים חקירות בתחום זה. אף שהתברר שההסדר בכללותו – שגילם תפיסה צרה יחסית של המושג אפליה ונשען בעיקר על תלונות קוונקרטיות – היה לא יעיל, נראה כי הוא הצליח לקדם שינוי מסוים דווקא בשירות הציבורי של צפון אירלנד.¹⁹⁹ אחד הגופים הראשונים שהסוכנות להעסקה הוגנת חקרה היה השירות הציבורי של צפון אירלנד (NICS), ובשנת

197 פרלמנט אפשר להשיג תמיכה זו באחת משתי דרכים: ברוב רגיל של הנוכחים בצירוף רוב נציגי שתי הקהילות; או ברוב מיוחד של 60% מהמצביעים, בצירוף 40% מנציגי שתי הקהילות (סעיף 4(5) לחוק צפון אירלנד משנת 1998 – Northern Ireland Act 1998). על פי סעיף 63(3) לחוק, החלטות פרלמנטריות בנוגע להקצאת משאבים והטלת מיסים כפופות להסדרי וטו אלה.

198 MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL SERVICES, REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE WORKING PARTY ON DISCRIMINATION IN THE PRIVATE SECTOR OF EMPLOYMENT (William Raymond T. Russel, Fair; מוזכר אצל: Van Straubenzee, Belfast, 23.5.1973); EMPLOYMENT IN NORTHERN IRELAND: THE DECADES OF CHANGE (1990–2010) 8 (Northern Ireland Assembly Research and Information Service, 2012)

199 בשנת 1987 מצא דוח ביקורת של הוועדה המייעצת הקבועה לזכויות אדם (גוף ביקורת מטעם ממשלת בריטניה שהיה אמון בין היתר על מעקב אחר חקיקת שוויון בצפון אירלנד) שהשפעתה של הסוכנות להעסקה הוגנת (FEA) על השטח הייתה מועטה בלבד. מהדוח, שהתבסס בין היתר על מחקר שכלל ראיונות עם יותר ממאתיים מנהלי כוח אדם בחברות במשק, עלה שהליכי גיוס לא פורמליים והיעדר מנגנונים לאיסוף מידע על

1983 פורסם דוח שקבע שאף שבשנות השבעים חלה התקדמות מסוימת בהיקף הייצוג שניתן לקהילה הקתולית בשירות הציבורי, בדרגים הבכירים עדיין קיים תת-ייצוג ניכר.²⁰⁰ הדוח יצר מבוכה בשירות הציבורי, המריץ פקידים בכירים לעסוק בנושא והניב תהליכי למידה – בייחוד מקנדה – שהביאו לידי אימוץ מודל המעקב והפעולות האקטיביות, שלימים עמד בבסיס החקיקה משנת 1989.²⁰¹ בעקבות הדוח גם הוקמה בשירות הציבורי יחידה לשוויון הזדמנויות, שאימצה פרקטיקות כגון מעקב אחר הרכב כוח האדם של השירות.²⁰²

בשנת 1989 תוקן החוק ואומץ חוק ההעסקה ההוגנת (צפון אירלנד) (Fair Employment [Northern Ireland] Act). החוק החדש, שבוסס במידה רבה על המודל הקנדי,²⁰³ אימץ תפיסה רחבה הרבה יותר של המושג אפליה, וזו הוחלה לא רק על אפליה ישירה אלא גם על אפליה עקיפה. עוד הטיל החוק על מעסיקים חובות פוזיטיביות חדשות, כגון החובה לעקוב אחר ההשתייכות הקהילתית והמגדרית של עובדים ומועמדים לעבודה ולנקוט פעולות אקטיביות לתיקון מצבים של תת-ייצוג.²⁰⁴ החוק משנת 1989, שבשנת 1998 הוחלף בצו ההעסקה והטיפול ההוגנים (צפון אירלנד) 1998 (Fair Employment and Treatment) Order [Northern Ireland], יצר את הבסיס להסדר המשפטי התקף היום, שעל

הרקע הקהילתי של עובדים ומועמדים היו הגורמים העיקריים שמנעו טיפול אפקטיבי באפליה. ראו RUSSELL, שם, בעמ' 10-13.

200 ראו Fair Employment Agency for Northern Ireland, *Report of an Investigation by the Fair Employment Agency for Northern Ireland into the Non-Industrial Northern Ireland Civil Service* (1983) וראו Paul Carmichael & Robert Osborne, *The Northern Ireland Civil Service Under Direct Rule and Devolution*, 69 INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES 205, 211 (2003)

201 Carmichael & Osborne, שם, בעמ' 211; Carol Agocs & Bob Osborne, *Comparing Equity Policies in Canada and Northern Ireland: Policy Learning in Two Directions?* 35 (2) CANADIAN PUBLIC POLICY 237, 242 (2009)

202 Carmichael & Osborne, *לעיל* ה"ש 200, בעמ' 211.

203 Agocs & Osborne, *לעיל* ה"ש 201, בעמ' 242.

204 RUSSELL, *לעיל* ה"ש 198, בעמ' 14.

פרטיו נעמוד להלן. כיום הגוף האמון על אכיפת ההסדר הוא נציבות השוויון לצפון אירלנד (Equality Commission for Northern Ireland).

“פעולות אקטיביות” (affirmative action) לקידום השתתפות

הוגנת

צו ההעסקה והטיפול ההוגנים קובע הסדר מפורט להבטחת השתתפות הוגנת של קתולים ופרוטסטנטים בשוק העבודה – ובכלל זה בשירות הציבורי. לצד איסור על אפליה ישירה ועקיפה על רקע “אמונה דתית או השקפה פוליטית”, הצו מטיל על חברות וארגונים שמעסיקים יותר מעשרה עובדים חובה להירשם בנציבות ולהגיש מדי שנה בשנה דוח שכולל מידע מספרי על הרכב העובדים והמועמדים לעבודה בהתפלגות לפי מגדר והשתייכות קהילתית.²⁰⁵ רשויות ציבוריות וחברות גדולות נדרשות לכלול בדיווחים גם מידע בנוגע למי שקודמו ועזבו את מקום העבודה.

המעסיקים הרשומים נדרשים לבדוק מדי שלוש שנים את הרכב כוח העבודה ואת פרקטיקות ההעסקה שלהם, כדי לבחון אם הקהילות הפרוטסטנטית והקתולית נהנות, וצפויות להמשיך ליהנות, מהשתתפות הוגנת במקום העבודה.²⁰⁶ על פי הנחיות הנציבות, על הבדיקה להתייחס לא רק לכוח האדם בכללותו, אלא גם להתפלגות העובדים לפי קבוצות מקצועיות, מחלקות ועוד.²⁰⁷ אם במהלך

205 חובת הדיווח השנתית מעוגנת בסעיף 52 לחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. לטופס הדיווח – המפרט את החובות החלות על גופים לסוגיהם – ראו באתר נציבות השוויון: *Fair Employment Monitoring Return, Fair Employment (Monitoring) Regulations (Northern Ireland) 1999 (As Amended)*

206 סעיף 55 ל-*Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order* (להלן: צו ההעסקה והטיפול ההוגנים (1998)). עוד ראו, *Muttarak et al.*, לעיל ה"ש 195, בעמ' 564. לדיון בהסדרי ההעסקה ההוגנת בצפון אירלנד ראו גם שטיינר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 113-120.

207 EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, ARTICLE 55 REVIEW: A GUIDE FOR EMPLOYERS 5 (2003) (להלן: מדריך ליישום סעיף 55); עוד ראו EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, FAIR EMPLOYMENT IN NORTHERN IRELAND CODE OF PRACTICE (2007) (להלן: קוד ההתנהלות להעסקה הוגנת); EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, OUTREACH POSITIVE ACTION: A GUIDE TO THE LAW AND GOOD PRACTICE FOR EMPLOYERS (2016) (להלן: המדריך ליישוג אקטיבי).

הביקורת העצמית המעסיק מוצא כי אחת הקבוצות טובלת מתתי־יצוג, עליו לבחון את הסיבות לכך ולבדוק אם יש מקום לנקוט פעולות אקטיביות לתיקון המצב, מתוך קביעת יעדים קונקרטיים במקרים המתאימים.²⁰⁸

החוק אינו קובע את משמעות המונח "השתתפות הוגנת", אבל ככלל, בהתאם להנחיות הנציבות, שאלת ההשתתפות ההוגנת נבחנת על בסיס השאלה מה "סביר לצפות" מהמעסיק בנסיבות העניין, מתוך בחינת נתונים על הרכב כוח העבודה הרלוונטי משתי הקהילות באזור שהגיוס מתבצע בו. בהקשר זה הנציבות מזהירה כי היצע כוח האדם הקיים עלול לשקף דפוסי אפליה וסרגרציה מהעבר – ולכן הסתמכות על דפוסי העסקה קיימים עלולה להיות לעתים מגבילה מדי.²⁰⁹ עוד היא מדגישה כי על האזור הרלוונטי לגיוס להיקבע בזהירות בשאיפה להתמודד באופן פרואקטיבי עם גורמים שמביאים לידי הגבלה מופרזת של מאגר המועמדים (אזור הגיוס לשירות הציבורי משתרע על כל השטח של צפון אירלנד).²¹⁰

החוק בצפון אירלנד אינו מתיר לקבוע מכסות קשיחות או להעדיף מועמד מסוים בשל השתייכותו הקהילתית (חריג לכך, כפי שנראה, היה נהוג עד לאחרונה במשטרה). בכל התמודדות על משרה ספציפית על מעסיק לקבל את המועמד המתאים ביותר בנסיבות העניין. הפעולות היזומות שעל מעסיק לבחון במקרים של היעדר השתתפות הוגנת מכוונות אפוא בעיקר להסרת חסמים ולהגברת האפקטיביות של הפנייה לקהילה הסובלת מתתי־יצוג. עם זאת, כאמור, במקרים המתאימים על מעסיק לקבוע יעדים מספריים ולוחות זמנים להשגתם.²¹¹ יעדים

208 סעיף 55 לצו ההעסקה והטיפול ההוגנים (1998).

209 מדריך ליישום סעיף 55, לעיל ה"ש 207, בעמ' 11.

210 שם, בעמ' 12-13. כיום השירות הציבורי בצפון אירלנד נוהג לבחון את קיומה של השתתפות הוגנת בהרכב כוח האדם הקיים אל מול נתונים ממפקד האוכלוסין העדכני ביותר על האוכלוסייה הפעילה כלכלית הרלוונטית מצפון אירלנד כולה – וקובע שיש השתתפות הוגנת כשפער ההשתתפות אינו עולה על 5% לכל כיוון. ראו DEPARTMENT OF FINANCE, NORTHERN IRELAND CIVIL SERVICE 2016 WORKFORCE REVIEW INCLUDING THE REVIEW OF FAIR PARTICIPATION AND THE REVIEW OF GENDER, 20 (2017)

211 סעיפים (3)55 ו-60 לחוק. כן ראו במדריך ליישום אקטיבי, לעיל ה"ש 207, בעמ' 4.

אלה אינם בגדר מכסות ואינם מטילים על המעסיק חובה משפטית לעמוד בהם, אלא יוצרים מדדים לבחינת ההתקדמות לקראת השתתפות הוגנת.²¹²

החוק קובע שלוש קטגוריות עיקריות של פעולות אקטיביות ממוקדות המותרות לשימוש להבטחת השתתפות הוגנת, אך שבדרך כלל היו עלולות להיחשב מפלות:

- קיומן של הכשרות ייעודיות שמובנות באופן המקנה יתרון בפועל לקהילה הסובלת מתתי-ייצוג – ובמקרים המתאימים, באישור הנציבות, קיומן של הכשרות שמיועדות בפירוש אך ורק לבעלי אמונה דתית מסוימת;²¹³

- יישוג (outreach) ממוקד בקרב בני קהילה מסוימת (למשל באמצעות הכללת אמירות מפורשות בפרסומי משרה שפונות לקהילה ספציפית (welcoming statements), פרסום באמצעי תקשורת ייחודיים ופיתוח קשרים עם מוסדות חינוך וגורמים בקהילה הרלוונטית);²¹⁴

- התחשבות בצורך לשמר הישגים בתחום ההשתתפות ההוגנת בקביעת ההסדרים לפיטורי יעילות.²¹⁵

נוסף על צעדים אלה, הנציבות ממליצה על צעדים כלליים למניעת אפליה מבנית כגון פתיחת משרות בכירות לתחרות חיצונית, פרסום רחב של מודעות דרושים, קיום הליכי גיוס מסודרים בעזרת כלי הערכה אובייקטיביים שאינם מקנים יתרון למכרים ולמקורבים, הסרת דרישות ותנאים שאינם הכרחיים לביצוע התפקיד

212 ש.ס.

213 סעיף 72 לחוק. כמובהר בחוק ובקוד ההתנהלות להעסקה הוגנת של הנציבות, בדרך כלל אסור להכשרה הפלות ישירות בין בני אדם על בסיס השתייכות קהילתית. עם זאת אפשר לקבוע תנאים – כגון ייעוד לאזור גאוגרפי מסוים – באופן שיש בו כדי להקנות יתרון מובנה לבני קהילה הסובלת מתתי-ייצוג. ראו קוד ההתנהלות להעסקה הוגנת, לעיל ה"ש 207, בעמ' 25.

214 סעיף 74 לחוק, וקוד ההתנהלות להעסקה הוגנת, לעיל ה"ש 207, בעמ' 49. עוד ראו המדריך ליישוג אקטיבי, לעיל ה"ש 207, בעמ' 12-13.

215 סעיף 73 לחוק. עוד ראו קוד ההתנהלות להעסקה הוגנת, לעיל ה"ש 207, בעמ' 49. ההנחיות מדגישות כי בכל מקרה אסור שההסדר יפלה ישירות אדם על בסיס השתייכותו הקהילתית.

ושמירה על אווירה מכלילה במקום העבודה (למשל באמצעות איסור הצגת סמלים שעלולים לפגוע בכבודם של בני מגזר מסוים באוכלוסייה).²¹⁶

בהמלצותיה הנציבות מדגישה במיוחד את חשיבות השמירה על מקום עבודה שוויוני כתנאי להצלחתן של פעולות יזמות. בהקשר זה פרסמה הנציבות המלצות לקיום סביבת עבודה הרמונית וטובה, להתמודדות ראויה עם מופעים של אפליה והטרדה, לשמירה על הליכי גיוס וקידום הוגנים ועוד.²¹⁷ בין היתר הנציבות ממליצה לכלל המעסיקים לגבש "תוכניות שוויון" מסודרות ולפרסם מדיניות שוויון הזדמנויות – חובה שמוטלת בכל מקרה על רשויות ציבוריות מכוח חובת "שילוב השוויון", שעליה נעמוד בהמשך הדברים.

לנציבות השוויון תפקיד חשוב בליווי מעסיקים במילוי חובותיהם לפי החוק: היא עוקבת אחר הדיווחים והביקורת העצמית של המעסיקים; ממליצה על הפעולות האקטיביות, על היעדים ועל לוחות הזמנים הראויים בנסיבות העניין; מגיעה להסכמים – וולונטריים או מחייבים – עם מעסיקים בנוגע לצעדים שהם ינקטו לתיקון מצבים של תתייצוג; ובמקרים המתאימים נותנת הנחיות מחייבות ומפנה לבית הדין המוסמך (Fair Employment Tribunal of Northern Ireland) לנקיטת צעדי אכיפה.²¹⁸ לנציבות גם סמכויות רחבות לחקור גופים לקידום שוויון הזדמנויות, לעקוב אחר מגמות של תעסוקה ושוויון הזדמנויות בצפון אירלנד, לקיים הכשרות ועוד.²¹⁹

שילוב אפקטיבי של המיעוט הקתולי במשטרת צפון אירלנד (2001)

חריג לגישה המאפיינת את צפון אירלנד, הנרתעת ככלל משימוש במכסות, היה במשטרה, שבשנת 2001 אימצה מכסות לגיוס שווה (על פי מתווה של 50:50)

216 קוד ההתנהלות להעסקה הוגנת, לעיל ה"ש 207, בעמ' 50.

217 המדריך ליישוג אקטיבי, לעיל ה"ש 207, בעמ' 2-3.

218 סעיפים 12-17 ו-56-62 לחוק. סמכויות האכיפה בנוגע לגופים ציבוריים שונות מעט, אבל בפועל בשנים האחרונות לא התעורר צורך לעשות בהן שימוש (ראו סעיף 68 לחוק). לדיון בתפקיד נציבות השוויון בצפון אירלנד ראו שטיינר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 119-117.

219 סעיפים 8-11 לחוק.

משתי הקהילות כאמצעי להתמודדות מהירה עם ההדרה החמורה של הקהילה הקתולית משרותיה. המכסות – שעל אף קשיחותן זכו לאישור חריג של נציבות השוויון בצפון אירלנד²²⁰ – נקבעו בעקבות דוח של ועדה מיוחדת שהוקמה בשנת 1998 לבחינת רפורמות במשטרה בעקבות הסכם בלפסט.²²¹ המכסות נועדו להעלות בתוך עשור את רמת הייצוג של הקהילה הקתולית ל-29%-33%, כדי ליצור מסה קריטית שתאפשר לה לחוש שהמשטרה שייכת גם לה (באותה התקופה היו הקתולים כ-43% מכלל האוכלוסייה בני 20-59).²²² המדיניות הופסקה במרץ 2011, לאחר שרמת הייצוג של הקהילה הקתולית במשטרה הגיעה לכ-30% (לעומת 8% בלבד ב-2001).²²³

יוזמה ממוקדת לקידום השתתפות הוגנת בשירות הציבורי הבכיר (SCS) (2001)

כמו בקנדה גם בצפון אירלנד התקדמות לא מספקת בשילוב של קתולים, נשים וקבוצות אחרות בדרג הבכיר של שירות המדינה הולידה יוזמה ממוקדת לתיקון המצב. בשנת 2001 מונתה ועדה מיוחדת לבחינה של הליכי המינוי לשירות הציבורי הבכיר (SCS – Senior Civil Service). בין היתר נדרשה הוועדה לבדוק את יעילות ההסדרים שנועדו להשיג השתתפות הוגנת ושוויון הזדמנויות במשרות אלה. היא מצאה שככלל בשירות הציבורי של צפון אירלנד (NICS) הושגה השתתפות הוגנת לנשים ולקתולים, אך שבשירות הציבורי הבכיר (SCS), אף שהושגה התקדמות מסוימת, אלו עדיין סבלו מתת-ייצוג. ההתקדמות שהושגה יוחסה לגורמים אחדים, לרבות שיפור ברמות הייצוג בדרגים המזינים, שמהם מתבצעים רוב המינויים לשירות הבכיר; שימוש בפעולות אקטיביות מהסוג

NORTHERN IRELAND HUMAN RIGHTS COMMISSION, RESPONSE ON THE POLICE 220
(NORTHERN IRELAND) ACT 2000: REVIEW OF TEMPORARY RECRUITMENT PROVISIONS
(January 2010)

.88-83 The INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING, לעיל ה"ש 90, בעמ' 88-83.

.81 שם. למידע על שיעור הקתולים באוכלוסייה באותה עת ראו שם, בעמ' 81.

223 ראו 50-55 Policing to End in Six Days Says NI Secretary, BBC (22.3.2011)

שתואר לעיל; קיומם של מודלים לחיקוי בשורות הפקידות הבכירה; ושינויים בתהליכי הראיונות והאבחון.²²⁴

הוועדה הדגישה כי המפתח העיקרי להצלחה בתחום זה – שדורשת תיאום בין כמה גורמים – הוא מחויבותה של ההנהגה.²²⁵ באופן מעשי גיבשה הוועדה 25 המלצות, שבין היתר עסקו בצורך לנקוט צעדים פראקטיביים כדי להגיע לקבוצות לא מיוצגות, לפעול לשינוי התרבות הארגונית ולהשתמש שימוש נרחב יותר בגיוס ממקורות חיצוניים. על סמך דוח הוועדה גובשה תוכנית פעולה מפורטת, ורבות מההמלצות יושמו בשנים הבאות.

אפקטיביות ההסדר לקידום "השתתפות הוגנת" בשירות הציבורי ובפקידות הבכירה בצפון אירלנד

במרוצת השנים הביא היישום של חובת השתתפות ההוגנת לידי מהפך ממש בשילוב האוכלוסייה הקתולית במשרות הבכירות של השירות. בניגוד לשנת 1972 – שאז 95% מהמשרות הבכירות בשירות הציבורי אוישו על ידי פרוטסטנטים והשירות הציבורי נתפס ככלי של השלטון ההגמוני של קבוצה זו – על פי הדיווח האחרון מאוגוסט 2019, כ־41% מהעובדים הבכירים ביותר בקבוצת השירות הכללי הם קתולים (הקתולים הם כ־45% מהאוכלוסייה בצפון אירלנד).²²⁶ גם כאן קשה לבודד את הסיבות לשיפור הדרמטי, ואין ספק שתרמו לו גורמים רבים: הפיוס ההיסטורי והשינוי הפוליטי שנבע ממנו, שינויים כלליים יותר שחלו בשוק העבודה בצפון אירלנד בתקופה זו, שיפורים ניכרים ברמות ההשכלה של האוכלוסייה הקתולית, שינויים דמוגרפיים שהביאו לידי גידול

224 DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONNEL INDEPENDENT REVIEW OF: APPOINTMENT AND PROMOTION PROCEDURES FOR THE SENIOR CIVIL SERVICE OF THE NORTHERN IRELAND (להלן: בדיקה בלתי תלויה). עוד ראו Carmichael & Osborne, לעיל ה"ש 200, בעמ' 212.

225 בדיקה בלתי תלויה, שם, בעמ' 21.

226 Donald Graham, *Discrimination in Northern Ireland: The Failure of the Fair Employment Agency*, 3 (9) CRITICAL SOCIAL POLICY 40, 50 (1983) לנחונים העדכניים ראו נחוני שוויון לשירות הציבורי בצפון אירלנד 2019, לעיל ה"ש 196, בעמ' 8. כן ראו MAURA ADSHEAD & JONATHAN TONGE, POLITICS IN IRELAND: CONVERGENCE AND DIVERGENCE IN A TWO-POLITY ISLAND 55 (2009)

ניכר של ייצוג האוכלוסייה הקתולית בשוק העבודה ועוד;²²⁷ ואולם בחינה של הליכי השינוי מראה כי הוא החל להתרחש עוד לפני הסכם בלפסט, וכי מיגור האפליה בשירות המדינה תרם להיווצרות האקלים הפוליטי שאפשר את סיום הסכסוך בין שתי הקהילות.²²⁸ הסדר ההעסקה ההוגנת שאומץ בשנת 1989 – ושעקרונותיו הוחלו בשירות הציבורי כבר קודם לכן – תרם תרומה ניכרת למיגור האפליה המבנית נגד הקהילה הקתולית בשוק העבודה בעשורים האחרונים,²²⁹ וליישומו המוצלח אפשר לזקוף לפחות חלק מהשינוי שחל בשירות הציבורי.²³⁰

3.2.3.3 "חובת שילוב השוויון" המוטלת על

רשויות ציבוריות בצפון אירלנד

נוסף על ההסדרים המיוחדים שנועדו להבטיח ייצוג הולם לקהילות הקתוליות והפרוטסטנטית, סעיף 75 לחוק צפון אירלנד (Northern Ireland Act 1998) מטיל על רשויות ציבוריות עוד שתי חובות חשובות: **חובת שוויון ההזדמנויות** –

227 Carmichael & Osborne, לעיל ה"ש 200, בעמ' 212; Agocs & Osborne, לעיל ה"ש 201, בעמ' 251–253.

228 כבר בשנות השבעים חלה התקדמות כללית במינוי קתולים לשירות הציבורי, ובשנת 1980 35.5% מכלל העובדים היו קתולים, מספר שעלה ל-41.4% כבר בשנת 1985 (ראו Bob Cormack & Bob Osborne, *Fair Shares, Fair Employment: Northern Ireland Today* 76 (303) *STUDIES: AN IRISH QUARTERLY REVIEW* 273, 280 (1987)). עם זה העובדים הקתולים רוכזו בדרגי השכר הנמוכים, ובדרגים הבכירים ביותר הם היו רק 8.5% בשנת 1980 ו-9.8% בשנת 1985 (שם). כבר בשנת 1995, שלוש שנים לפני כינון הסכם יום שישי הטוב, הגיעה רמת הייצוג של הקהילה הקתולית ל-40.2% מהשירות הציבורי בכללותו, ו-17.4% מהמשרות הבכירות (דרגה 65+ ומעלה) (ראו DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONNEL, ARTICLE 55: FOURTH REVIEW OF THE NORTHERN IRELAND CIVIL SERVICE 51 (2002)). עד שנת 2001 עלה שיעור הקתולים בדרגים הבכירים ל-26.1% (שם), ובשנת 2010 הוא עמד על 38% (ראו DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONNEL, 2010 REVIEW OF FAIR PARTICIPATION IN THE NORTHERN IRELAND CIVIL SERVICE 25 (2012)). יצוין שהנתונים לקוחים ממקורות שונים, שאינם בהכרח מגדירים באופן זהה את המשרות הבכירות בשירות הציבורי, ולכן קשה להשוות ביניהם. עם זה הם מצביעים על מגמה מובהקת.

229 ראו למשל שטיינר, לעיל ה"ש 11, בעמ' 119–120. כן ראו Agocs & Osborne, לעיל ה"ש 201, Muttarak et. al., לעיל ה"ש 195.

230 Carmichael & Osborne, לעיל ה"ש 200, בעמ' 212.

שמחייבת אותן לבצע את תפקידן מתוך קידום שוויון הזדמנויות בנוגע לתשע קטגוריות מוגדרות (אמונה דתית, השקפה פוליטית, קבוצה גזעית, גיל, מעמד משפחתי, מגדר ועוד); וחובת היחסים הטובים – שמחייבת אותן לפעול לקידום יחסים טובים בין אנשים שמשתייכים לקבוצות דתיות, פוליטיות וגזעיות שונות. הסדר זה, שנחקק על רקע הסכם בלפסט, מאמץ את העיקרון של שילוב השוויון (Equality Mainstreaming) המחייב רשויות ציבוריות להפוך את קידום השוויון לנדבך עיקרי בכל שלבי תכנונה של מדיניות נתונה.²³¹ תכליתו של עיקרון זה להבטיח ששיקולי שוויון יובאו בחשבון מלכתחילה, תוך כדי גיבוש המדיניות, ולא רק בבחינה בדיעבד.²³² הוא נועד להיות טרנספורמטיבי,²³³ כלומר להחדיר גישה פרואקטיבית לקידום השוויון ללב העשייה הציבורית מתוך שינוי של תרבות קבלת ההחלטות והגברת השיתוף וההכללה.²³⁴ הפיקוח על קיומן של חובות השילוב מוטל על נציבות השוויון.

בהקשר זה יש לשים לב לשלוש חובות המוטלות על הרשויות, שעליהן נעמד בקצרה: החובה להכין תוכנית שוויון, החובה להעריך את השפעתה של מדיניות על היבטים של שוויון, והחובה למפות פערים בתחומי אחריותה של רשות ציבורית.

תוכניות שוויון

במסגרת ההסדר על כל רשות ציבורית לפרסם "תוכנית שוויון" (equality scheme) שמתארת את הצעדים שתנקוט כדי לעמוד בחובות השילוב. על התוכנית לפרט כיצד בכוונתה של הרשות לבחון את ההשלכות של מדיניותה על קידום שוויון ההזדמנויות בפועל ולעקוב אחר פגיעות אפשריות בשוויון כתוצאה

231 ראו EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, SECTION 75 OF THE NORTHERN IRELAND ACT 1998: A GUIDE FOR PUBLIC AUTHORITIES 7 (2010) (להלן: המדריך לסעיף 75).

232 המדריך לסעיף 75, שם, בעמ' 8.

233 EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, KEEPING IT EFFECTIVE: REVIEWING THE EFFECTIVENESS OF SECTION 75 OF THE NORTHERN IRELAND ACT 1998 21 (2008)

234 EQUALITY COMMISSION FOR NORTHERN IRELAND, PRACTICAL GUIDANCE ON EQUALITY IMPACT ASSESSMENT 3 (2005) (להלן: הנחיות מעשיות).

ממנה. עוד על התוכנית לפרט צעדים להכשרת צוות הארגון בנושאים אלה. בניבוש תוכנית השוויון, ותוך כדי ביצועה, על הרשות להיוועץ עם אנשים ועם נציגי קבוצות שהתוכנית עשויה להשפיע עליהן.²³⁵

הערכות השפעה על השוויון (Equality Impact Assessments)

נדבך חשוב בחובת שילוב השוויון המוטלת על הרשויות הוא החובה להעריך את השפעתה הצפויה של כל מדיניות, פורמלית או לא פורמלית, שעשויה להשפיע על שוויון ההזדמנויות או על היחסים הטובים בין הקהילות.²³⁶ תהליך הגיבוש של הערכת השפעה על השוויון מורכב משבעה צעדים עיקריים:²³⁷

• הגדרת תכלית המדיניות;

• **איסוף נתונים.** איסוף ובדיקה של מידע ונתונים, כמותניים ואיכותניים, שעשויים לסייע בבחינת השפעתה של המדיניות על קבוצות השוויון. בהקשר זה הנציבות ממליצה לרשויות לאסוף מידע רלוונטי באופן שוטף,²³⁸ תוך כדי נקיטת צעדים להגנה על מידע פרטי ולקבלת הסכמה מדעת לשימוש בו;²³⁹

• **הערכה של השפעת המדיניות על השוויון ועל היחסים הטובים.** בהקשר זה על הרשות לבחון אם המדיניות עלולה להשפיע באופן שלילי על אחת מקבוצות השוויון, ואם כן – אם מדובר באפליה פסולה, ישירה או עקיפה;²⁴⁰

235 נספח 9, סעיף 5 לחוק.

236 הנחיות מעשיות, לעיל ה"ש 234, בעמ' 3.

237 שם, בעמ' 4.

238 בהיוועצות עם הקבוצות בנוגע לדרכים לאיסוף מידע רגיש. ראו שם, בעמ' 14.

239 שם, בעמ' 20.

240 הנציבות מדגישה כי מדיניות שנועדה להיטיב עם קבוצה מסוימת – על רקע פערים קיימים או צרכים מיוחדים – עשויה להיות מוצדקת ואף מתחייבת לקידום שוויון ההזדמנויות, וכי יש לבחון "השפעה שלילית" על רקע מאפייניה הייחודיים של כל קבוצה. בכלל הדוגמאות המובאות בהנחיות הנציבות למצבים שעלולים להצביע על השפעה שלילית מובאות: רמות צריכה נמוכות יותר של שירות בידי אחת הקבוצות; רמות הצלחה נמוכות יותר בהליכי מיון; אמות מידה לקבלת שירות או הטבה היוצרות נחיתות מובנית לקבוצה מסוימת; ועוד. ראו שם, בעמ' 23.

• **בחינה של חלופות.** על הרשות לשקול צעדים שעשויים להקטין את הפגיעה בשוויון;

• **היוועצות.** הנציבות ממליצה על כמה דרכים להנגשת ההיוועצות לציבור הרחב, כגון פרסום באמצעי תקשורת שרווחים בקרב קהלי היעד הרלוונטיים ותכנון מפגשי היוועצות באופן שמעודד את השתתפותם;²⁴¹

• **קבלת החלטה ופרסום ההערכה;**

• **מעקב שנתי.** מעקב על השפעת המדיניות בפועל ופרסום תוצאות המעקב בדוח השנתי לנציבות.

מיפוי פערים ותוכניות פעולה

עוד נדבך חשוב של חובת שילוב השוויון הוא המלצת הנציבות, בהנחיותיה משנת 2010, שכל רשות תמפה פערים קיימים (audit of inequalities) בתחומי אחריותה ובכל הנוגע לשירותים שהיא נותנת כבסיס לתוכנית פעולה קונקרטי לקידום השוויון.²⁴²

דיון נרחב בחובות שילוב השוויון וביישומן הלכה למעשה חורג מגדר נייר זה; ואולם לענייננו חשיבותן בשני עניינים עיקריים: ראשית – הן הבסיס למאמצים לקידום גיוון רחב יותר בשירות הציבורי ולמעקב אחר ייצוגן של קבוצות נוספות מלבד הקהילות הקתוליות והפרוטסטנטיות וההרכב המגדרי; שנית – את ההצלחה בקידום שילובה של הקהילה הקתולית במגוון הדרגים של השירות הציבורי יש לבחון בין היתר על רקע הדגש המיוחד שניתן לקידום שוויון מהותי בשלטון בצפון אירלנד. החובה להבטיח השתתפות הוגנת והחובה לקדם שוויון מהותי שלובות זו בזו, והן שני צדדים של אותו מטבע: לשירות ציבורי שמחויב

241 שם, בעמ' 39-40.

242 המדריך לסעיף 75, לעיל ה"ש 231, בעמ' 46-50. המלצה זו גובשה בעקבות מחקר הנציבות משנת 2008 שהצביע על עיסוק-יתר של רשויות בהיבטים הפרוצדורליים של חובות השילוב, ועל היעדר תשומת לב מספקת לתוצאות המדיניות בשטח. ראו Debbie Kohner, *The Equality Framework in Northern Ireland*, in HUMAN RIGHTS IN NORTHERN IRELAND: THE CAJ HANDBOOK 279 (Brice Dickson & Brian Gormally eds., 2015)

באופן עמוק לקידום שוויון מהותי סיכויים גדולים יותר הן להצליח בקידום ייצוג מספרי הולם לקבוצות מופלות לרעה, והן להפיק מכך תועלת ממשית.

3.2.4 ארצות הברית: מודל משלב לקידום פקידות מייצגת

גם בארצות הברית – דוגמה מובהקת למדינה בפרדיגמה האזרחית-ליברלית – ניסיון מודע לקדם פקידות מייצגת נתפס לא רק כאמצעי חשוב למיגור האפליה בשוק התעסוקה, אלא גם חלק מהותי מביסוסו של ממשל שוויוני ולגיטימי.

השירות הציבורי האמריקאי מחולק לשני חלקים עיקריים: רובד המינויים הפוליטיים, הכולל כמה מאות פקידים בכירים שממונים בידי הנשיא ונציגי ממשל אחרים, והם כ־10% מהשירות הציבורי הבכיר; והרובד המקצועי, המורכב מ־7,000 עובדים במגוון דרגי השירות. מידת הגיוון של המינויים הפוליטיים משתנה מנשיא לנשיא. הנשיא ג'ימי קרטר (1977–1981) היה כנראה הראשון שריכז נתונים ממוחשבים בנוגע לכלל המינויים הפוליטיים על פי תבחינים של מגדר, גזע ומוצא, ו־22% ו־21% ממינוייו היו של נשים ומיעוטים בהתאמה.²⁴³ בתקופתו של רונלד רייגן (1981–1989), לעומת זאת, 37% היו נשים, אבל רק 9% מיעוטים.²⁴⁴ בתקופת ממשלו של ג'ורג' וו' בוש (2001–2009), 23% מהמינויים היו נשים ו־10% מיעוטים; ואילו בתחילת כהונתו של אובמה (2009–2017), נכון לספטמבר 2010, כ־40% מהמינויים היו נשים ו־24% מיעוטים.²⁴⁵

בדיקה של מינויים פוליטיים ל־80 תפקידי מפתח בשנים 1977–2015 העלתה כי בתקופתו של ביל קלינטון (1993–2001), 37.5% היו נשים ומיעוטים; בתקופתו של ג'ורג' וו' בוש – כ־25.6%; ובתקופתו של ברק אובמה – כ־53.5%.²⁴⁶

J. Edward Kellough, *Affirmative Action in Government Employment*, 243
523 THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE 117, 127
(1992)

. שם 244

CENTER FOR AMERICAN PROGRESS, A BETTER, MORE DIVERSE SENIOR EXECUTIVE
SERVICE IN 2050 19 (2011)

Juliet Eilperin, *Obama Has Vastly Changed the Face of the
Federal Bureaucracy*, WASHINGTON POST (20.9.2015)

מנתונים שפורסמו בספטמבר 2015 עולה כי באותה עת נשים מילאו כ־35% מהתפקידים הבכירים; אפרו־אמריקאים 14.4%; והיספנים 8.5%²⁴⁷. על פי מפקד האוכלוסין האמריקאי האחרון משנת 2010, אפרו־אמריקאים היו כ־14% מכלל האוכלוסייה²⁴⁸ והיספנים כ־16%²⁴⁹.

בשירות הציבורי המקצועי – לרבות השירות הציבורי הבכיר (SES – Senior Executive Service) – המאמץ לקדם פקידות מייצגת נשען על מודל ההעסקה הצודקת. בהקשר זה פועלים שני מנגנונים עיקריים:²⁵⁰ הראשון – שמנהלת הנציבות האמריקאית לשוויון הזדמנויות (EEOC – Equal Employment Opportunity Commission) – מחייב את המעסיקים הפדרליים לפעול באופן פרואקטיבי למניעת אפליה ולהסרת חסמים לשילובן של קבוצות שונות באמצעות מעקב אחר מידת ייצוגן בכוח העבודה; השני – שבאחריותו של המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM – Office of Personnel Management) – מחייב מעסיקים פדרליים להפעיל תוכניות גיוס ממוקדות בקרב מיעוטים כדי לקדם פקידות שמשקפת את הגיוון באוכלוסייה. בפועל יש חפיפה רבה בין שני המנגנונים הללו, וזו יוצרת לא פעם סרבול בירוקרטי. בתקופת כהונתו של הנשיא אובמה הוצא צו נשיאותי – שיפורט עליו בהמשך הדברים – שביקש לעשות סדר במגוון המאמצים, למנוע כפילויות ולהבהיר את גבולות האחריות של הגופים המעורבים בנושא.

מעניין שאף שהנשיא והדרג הפוליטי אינם מעורבים ישירות באיוש תפקידים בשירות הציבורי המקצועי הבכיר (SES) (הכפוף להליכי מינוי מינהליים שמבוססים על עקרון הראויות),²⁵¹ מחקרים מעידים על מתאם בין השיוך המפלגתי של הנשיא (ומידת מחויבותו לקידום הגיוון) ובין סיכוייהם של בני

247 ש.ס.

UNITED STATES CENSUS BUREAU, THE BLACK POPULATION: 2010, 3 (2011) 248

UNITED STATES CENSUS BUREAU, THE HISPANIC POPULATION: 2010, 3 (2011) 249

250 נוסף על הסדרים אלה, קיימים הסדרים ממוקדים שעוסקים בהעדפה מתקנת לאנשים עם מוגבלויות וליוצאי צבא אמריקאים.

Ronald C. Clark Jr., Holona LeAnne Ochs, & Michael Frazier, 251
Representative Bureaucracy: The Politics of Access to Policy-Making

מיעוטים להתקדם לתפקידים מקצועיים בשירות זה.²⁵² מתאם זה מאשש את הסברה כי יחסי הכוחות בדרג הפוליטי משפיעים גם על הייצוג של קבוצות בדרג המקצועי.

להלן יתוארו שני המנגנונים הפועלים לקידומה של פקידות מייצגת בארצות הברית: מנגנון הסרת החסמים, שבאחריות הנציבות האמריקאית לשוויון הזדמנויות; והחובה החוקית להגביר את ייצוגם של מיעוטים בפקידות, שבאחריות המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש. עוד תיסקר היחזמה שנקט ממשל אובמה לקידום הגיוון בממשל הפדרלי וכן תוכניות ממוקדות שאומצו במרוצת השנים לאוכלוסיות מיוחדות. לסיום תיבחן אפקטיביות ההסדר בנוגע לפקידות הבכירה.

3.2.4.1 תוכניות אקטיביות להסרת חסמים ולקידום שוויון הזדמנויות

בשנת 1972 נחקק בארצות הברית חוק שוויון ההזדמנויות (Equal Employment Opportunity Act), שהחיל את פרק 7 (Title VII) של חוק זכויות האזרח (Civil Rights Act 1964) על הממשל הפדרלי, אשר על אפליה על בסיס גזע, דת, מגדר ומוצא לאומי וחייב מעסיקים פדרליים לקדם "תוכניות אקטיביות לשוויון הזדמנויות" (Affirmative Programs of Equal Opportunity Employment).

כבר טרם חקיקת החוק הפעילו כמה נשיאים תוכניות לקידום שוויון הזדמנויות במגזר הפדרלי שעוגנו בצווים נשיאותיים. כך למשל, בשנת 1941, בעקבות איום של מנהיג אפרו-אמריקאי לקיים הפגנה גדולה בוושינגטון במחאה על כך שאפרו-

Positions in the Federal Executive Service, 42 (1) PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT 75, 79 (2013)

252 שם, בעמ' 79-80. ראו גם Chon-Kyun Kim, *The Effects of a President's Party on Federal Senior Executive Employment: An Empirical Analysis*, 35 (2) ADMINISTRATION & SOCIETY 160 (2003); קשר דומה נמצא בין מידת ההשפעה של מדיניות ההעדפה המתקנת בחברות קבלניות בארצות הברית, העובדות עם הממשל הפדרלי, ובין מידת המחויבות של הדרג הפוליטי למדיניות זו. ראו Christopher McCrudden, Raya Muttarak, Heather Hamill, & Anthony Heath, *Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland*, 4 THE EQUAL RIGHTS REVIEW 7, 8 (2009)

אמריקאים הם 4.2% בלבד מנושאי המשרות הפדרליות (שיעורם באוכלוסייה היה 9.8%) חתם הנשיא רוזולט על צו נשיאותי בנושא.²⁵³ תוכנית שקידם ממשל קנדי בשנות השישים – שאימצה במפורש את המושג "פקידות מייצגת" והדגישה תוכניות גיוס והכשרה אקטיביות – הביאה לידי גידול ניכר בייצוג האוכלוסייה האפרו-אמריקאית בשירות הפדרלי, שבשנת 1963 הגיע ל-13.1%.²⁵⁴ עם זה העובדים האפרו-אמריקאים נותרו מרוכזים במשרות הנמוכות ביותר.²⁵⁵

בדומה למודלים בקנדה ובצפון אירלנד, גם תפיסת האפליה המגולמת בחוק האמריקאי לשוויון הזדמנויות משתרעת הן על אפליה ישירה והן על אפליה עקיפה – ובכל הנוגע למגזר הפדרלי נסמכת גם על מניעה פרואקטיבית, באמצעות מעקב אחר ייצוגן של קבוצות שונות בדרגים השונים של המינהל.

בעבר התמקדו הנחיות הנציבות האמריקאית לשוויון הזדמנויות (EEOC) בחיוב משרדים לקבוע יעדים ולוחות זמנים לתיקון מצבים של תתייצוג לנשים ולאפרו-אמריקאים, בייחוד בדרגים הבכירים.²⁵⁶ נסיגה מגישה זו החלה בשנות השמונים, אז פורסם צו ניהולי 714 (Management Directive 714), שהתיר את השימוש ביעדים גמישים במקרים של תתייצוג בוטה (manifest imbalance or conspicuous absence), אבל בד בבד הדגיש את הצורך בהסרת חסמים

253 Kellough, לעיל ה"ש 243, בעמ' 121.

254 ש.ס.

255 ש.ס.

256 ש.ס, בעמ' 124. הנציבות האמריקאית לשוויון הזדמנויות (EEOC) היא הגוף האמון על אכיפת החוק הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי. היא מוסמכת לחקור תלונות פרטניות, להגיע להסדרים מוסכמים עם מעסיקים ואף להגיש תביעות נגדם. במגזר הפדרלי מוקנות לה גם סמכויות אכיפה: היא הערכאה המכריעה בנוגע לתלונות שאינן מוצאות את פתרונן במשרד הרלוונטי, ומוסמכת להעניק סעדים כגון פיצויים והשבה. השימועים המינהליים שהנציבות עורכת בהקשר זה משמשים הן לטיפול במקרים פרטניים והן כבסיס לפיתוח המדיניות הכללית להגברת שוויון הזדמנויות במגזר הציבורי. ראו Dexter Brooks, Barbara Dougherty, & Jamie Price, *The Federal Government as a Model Employer and its Impact on Employment Civil Rights in America*, 19 (2) EMPLOYEE RIGHTS AND EMPLOYMENT POLICY JOURNAL 151, 155–156 (2015).

ובפעולות אחרות להגברת נגישות השירות לקבוצות מופלות.²⁵⁷ פסק דין של בית המשפט העליון האמריקאי שניתן בשנת 1995 חיזק מגמה זו. בעניין *Adarand Constructors, Inc. v. Peña* – שעסק בתוכנית פדרלית להעדפה מתקנת לקבלנים המשתייכים למיעוט – קבע בית המשפט שהממשל הפדרלי אינו רשאי להשתמש בסיווגים גזעיים, גם אם הם נועדו להיטיב עם המיעוט, אלא במקרים חריגים שעומדים בבחינה חוקתית מחמירה (strict scrutiny);²⁵⁸ עוד נקבע כי לפני אימוץ קריטריונים המבוססים על גזע או מוצא, על הממשל לבחון שימוש באמצעים ניטרליים להגברת השתתפותו של המיעוט.

הנחיות הנוצבות המעודכנות משנת 2003 – צו ניהולי 715 (Management Directive 715) – מתמקדות אך הן בהסרת חסמים ובפעולות פרואקטיביות אחרות למיגור האפליה ואינן מאפשרות קביעה של יעדים מספריים.²⁵⁹ על פי הצו, על כל מעסיק פדרלי לגבש תוכנית לשוויון הזדמנויות המבוססת על שילוב בין טיפול יעיל והוגן בתלונות שנוגעות לאפליה פסולה והטרדה במקום העבודה, ובין פעולות פרואקטיביות למניעת אפליה ולזיהוי והסרה של חסמים שעלולים לפגוע בקבוצות מוגנות.

Marcia D. Beckman, *Federal Requirements for Affirmative Action* 257
in Employment and Contracting, CONTROVERSIES IN AFFIRMATIVE ACTION, VOLUME
 3: POLICY ACROSS INDUSTRY AND PLACE 107, 111 (James A. Beckman ed., 2014)

258 *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 515 U.S. 200 (1995). בהקשר של העדפה מתקנת בקבלה לאוניברסיטאות ראו גם *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978) (שבו נפסל השימוש במכסות אבל הותרה החחשבות בגזע כשיקול אחד מיני רבים במטרה לקדם את הגיוון בהשכלה הגבוהה); *Gratz v. Bollinger*, 539 U.S. 244 (2003) (שבו נפסלה מדיניות קבלה שנתנה נקודות בונוס קבועות למועמדים מקרב מיעוטים); *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003) (שבו אושרה מדיניות קבלה שנתנה משקל לגזעו של מועמד במסגרת בחינה הוליסטית של מועמדותו, במטרה לייצר גיוון באמצעות "מסה קריטית" של סטודנטים מקרב מיעוטים); ר' *Fisher v. University of Texas* 579 U.S. (2016) (שבו נקבע שניתן לחת משקל לגזע במסגרת בחינה הוליסטית של מועמדים, כשאינן בנמצא דרכים חלופיות לקידום הגיוון).

259 למעט ביחס לאנשים עם מוגבלויות, שעליהם חל הסדר מיוחד. ניתן לעיין בצו *Equal Employment Opportunity Management Directive 715*: EEOC.

כצעד ראשון למניעה אקטיבית של אפליה, על המשרדים לבצע בדיקה עצמית בנוגע להרכב העובדים בסוגי המשרות השונים. על הבדיקה לכלול את המידע הבא, על פי תבחינים של גזע, מגדר ומוצא:

- הרכב העובדים הכללי והרכב העובדים – הקבועים והזמניים – בכל דרגת שכר וקטגוריה מקצועית;
- הרכב מאגר המועמדים שממנו מינויים מבוצעים (ולעניין משרות שמאוישות בגיוס פנימי, פרופיל העובדים בתפקידים המזינים);
- מידת השילוב בתפקידי פיקוח וניהול;
- קידומים והזדמנויות הכשרה;
- עזיבות – מרצון ושלא מרצון.

כאשר הנתונים מעידים על האפשרות שנשלל שוויון הזדמנויות, על המשרד נקוט צעדים לזיהוי חסמים אפשריים, לרבות פרקטיקות – אף אם הן לכאורה ניטרליות – שיש להן מתאם שלילי עם גזע, עם מגדר או עם מוצא. בין היתר על המשרד לבחון אם אמות מידה לקבלה לתפקיד שפוגעות בקבוצה מוגנת אכן חיוניות להערכת היכולות והידע הנדרשים לביצועו המוצלח. אפילו כשנמצא כי מדיניות שהיא חסם משרתת תכלית ניהולית לגיטימית, על המשרד לבדוק אם אפשר להשיג תכלית זו גם בדרך אחרת, מדירה פחות. כשמשרד מזהה חסמים שנראים בלתי ניתנים להסרה, עליו להודיע על כך לנציבות. ההנחיות ממליצות לקיים תוכניות חונכות (mentoring) והסדרים אחרים במטרה לסייע לעובדים לפתח את יכולותיהם ולהגביר את סיכוייהם לזכות בקידום.

3.2.4.2 התוכנית הפדרלית לגיוס מיעוטים

בצד הסדר זה הסוכנויות הפדרליות מחויבות על פי חוק לגייס עובדים "מכל שכבות האוכלוסייה" ולגבש תוכניות פעולה למיגור תתי־ייצוג של קבוצות מיעוט מוגדרות²⁶⁰ במגוון דרגי הפקידות.²⁶¹ חובה זו קבועה בחוק הרפורמה בשירות

²⁶⁰ את הקבוצות הרלוונטיות מגדירה הנציבות לשוויון הזדמנויות (EEOC) בשיתוף עם המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM). ראו 5 U.S. Code § 7201 (a)(1)

²⁶¹ 5 CFR 720.204 (b)

הציבורי משנת 1978 (Civil Service Reform Act), שמעגן את עקרון הראויות, שהשירות הציבורי המקצועי מבוסס עליו, ומקשר מפורשות בין הצורך לגייס כוח אדם מצטיין ובין חשיבות קיומה של פקידות שמשקפת בכל דרגיה את הרב־גוניות של הציבורי האמריקאי.²⁶² האחריות לביצוע החוק מוטלת על המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM), שמסייע למשרדים ליישם את החוק ומבקר את יעילות תוכניותיהם.

במסגרת הסדר זה, המכונה "התוכנית הפדרלית לשוויון הזדמנויות בגיוס" (Federal Equal Opportunity Recruitment Program), ה־OPM מגיש דוחות שנתיים לקונגרס, ובהם מידע על ייצוג של מיעוטים (אפרו־אמריקאים, היספנים, אסיאתים ואמריקאים־ילידים) ושל נשים במגוון הדרגים של הבירוקרטיה הפדרלית.²⁶³ בניגוד לתוכניות שוויון ההזדמנויות שבאחריות הנציבות האמריקאית לשוויון הזדמנויות (EEOC), הבוחנות את ייצוג הקבוצות כדי לעמוד על דפוסי אפליה פסולים ועל חסמים לתחרות הוגנת – מטרתו של הסדר זה היא להשיג פקידות ציבורית רב־גונית. בפועל, על פי תקנות ה־OPM, תוכניות הגיוס משולבות בתוכניות שוויון ההזדמנויות שהמשרדים השונים מגבשים. על תוכניות אלה לכלול, בין היתר, זיהוי פערי ייצוג קיימים ותיאור הצעדים שהמשרד נוקט לאיתור מועמדים מהקבוצות הסובלות מתת־ייצוג.²⁶⁴

שאלת התת־ייצוג נבחנת ביחס לכוח העבודה האזרחי בקבוצה המקצועית הרלוונטית באזור הגאוגרפי שהמשרד נמצא בו. ואולם כשקבוצה מסוימת אינה מיוצגת בכוח העבודה באותו אזור, על המשרד לבחון אם אפשר לגייס עובדים מאזור רחב יותר או בחיפוש ארצי.²⁶⁵ כמו כן, כשנמצא כי מאגר המועמדים הזמין אינו מאפשר בחינה מספקת של מועמדים מהקבוצות הרלוונטיות, על המשרד לנקוט צעדים להרחבתו או לשינוי דרכי הגיוס.²⁶⁶ עם זה בשנים

262 Beckman, לעיל ה"ש 257, בעמ' 115.

263 לדוחות של המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM) ראו *Diversity & Inclusion*, OPM.GOV

264 5 CFR § 720.205

265 5 CFR § 720.205 (d); 5 CFR § 720.202

266 5 CFR § 720.204 (c), (d)

האחרונות, בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון האמריקאי, עלו שאלות בנוגע להיקפה של חובה זו: בפסק דין משנת 2009 קבע בית המשפט כי שינוי שיטות קידום בעיצומם של תהליכי בחירה, באופן שפוגע במועמדים מסוימים, עלול להיחשב אפליה פסולה, בהיעדר בסיס עובדתי מוצק לקביעה שהשיטות הקיימות אכן מפלות קבוצה מוגנת ואינן משקפות צורך עסקי של המעסיק.²⁶⁷

3.2.4.3 ממשל אובמה: יוזמה לקידום הגיוון

והכללה בשירות הציבורי הפדרלי (2011)

באוגוסט 2011 חתם ברק אובמה על צו נשיאותי להקמת יוזמה כלל-ממשלתית לקידום רב-גונית והכללה בשירות הציבורי הפדרלי.²⁶⁸ הצו, שבין היתר נועד לשפר את התיאום בין הרשויות העוסקות בנושא, הורה למשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM) לפעול בתיאום עם הנציבות לשוויון הזדמנויות (EEOC) ועם גופים נוספים לגיבוש תוכנית מקיפה, שכוללת אסטרטגיות לזיהוי חסמים לשוויון הזדמנויות בכל שלבי הגיוס, ההעסקה והקידום הפדרליים. במסגרת היוזמה הוטל על כל משרד וסוכנות פדרלית לגבש תוכנית גיוון והכללה משלו ולדווח על ההתקדמות ביישומה. תפיסת הגיוון המגולמת ביוזמה היא תפיסה רחבה המשתרעת הן על הקבוצות המוגנות המסורתיות והן על ביטויים נוספים של שוני, והיא מדגישה את ההיבט העסקי של הגיוון: תכליתה להפוך את הממשל למעסיק למופת, שמחויב להוגנות, לגיוון והכללה; אבל גם להפיק את הרווחים העסקיים הנובעים מניצול הידע והפרספקטיבות של מגוון האוכלוסיות.²⁶⁹

267 Beckman, לעיל ה"ש 257, בעמ' 116. וראו גם Ricci v. DeStefano, 557 U.S. (2009). המקרה עסק בהחלטה לא לקדם כמה כבאים שקיבלו את הצינונים הגבוהים ביותר במבחן הרלוונטי מכיוון שלא נמנה עימם אף מועמד אפרו-אמריקאי. חשוב לציין כי בקביעתו הדגיש בית המשפט שאת המבחן עיצבה חברה מקצועית, שנקטה צעדים רבים לצמצום השפעה שלילית אפשרית על קבוצה מוגנת, והוא בוסס על בחינה מעמיקה של הכישורים הדרושים למשרות הרלוונטיות.

268 Executive Order 13583, Establishing a Coordinated Government-wide Initiative to Promote Diversity and Inclusion in the Federal Workforce (August 18, 2011)

269 UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, OFFICE OF DIVERSITY AND INCLUSION, GOVERNMENT-WIDE DIVERSITY AND INCLUSION STRATEGIC PLAN 2011, 3-5

התוכנית הראשונה שגובשה בהתאם לצו, ופורסמה ב־2011, התבססה על כמה עקרונות:

- **יישוג אסטרטגי מבוסס נתונים.** איסוף וניתוח של נתוני גיוס לשם גיבוש אסטרטגיות אפקטיביות לגיוס מועמדים מקבוצות שונות; פיתוח שותפויות עם מוסדות חינוך וארגוני החברה האזרחית;

- **זיהוי והסרה של חסמים וקידום תוכניות ממוקדות לאוכלוסיות הסובלות מתת־ייצוג;**

- **יצירת מאגרי מועמדים לתפקידים מובילים;**

- **שמירה על סביבת עבודה מכילה והוגנת;**

- **הבטחת אחריותיות ניהולית.** גיבוש תוכנית מעשית בכל משרד, שתהיה חלק מהתוכנית האסטרטגית שלו, והכללת הנושא באמות המידה להערכת תפקודם של מנהלים;

- **מילוי אחר חובות דיווח;**

- **עירוב עובדים בקידום הנושא.** יצירת מועצות לגיוון והכללה בכל משרד; הכשרת עובדים ומנהלים בתחום הגיוון; ואיתור ומעקב אחר פרקטיקות מומלצות (best practices).

תוכנית נוספת, שפורסמה ביולי 2016, שמה דגש בין היתר על גיבוש שיטות מבוססות נתונים לגיוס נשים ומיעוטים לשירות הציבורי הבכיר (SES) מתוך שמירה על עקרון הראויות.²⁷⁰

3.2.4.4 תוכניות ממוקדות לאוכלוסיות מיוחדות

נוסף על ההסדרים הכלליים העוסקים בשילוב מיעוטים בפקידות הפדרלית, במרוצת השנים פותחו גם תוכניות ממוקדות לאוכלוסיות ספציפיות כגון תוכנית – שכוללת דרישה לשימוש במכסות – לאנשים עם מוגבלויות ותוכנית

ליוצאי צבא אמריקאים. דוגמה לתוכנית מיוחדת שעוסקת בשילוב מיעוטים אתניים היא התוכנית לשילוב אמריקאים ממוצא היספני בממשל הפדרלי, המעוגנת בצו הנשיאותי 13171 משנת 2000.²⁷¹ הצו הקים צוות בין-משרדי מיוחד לטיפול בנושא, והוא מחייב משרדים לגבש תוכניות ייחודיות לאוכלוסייה זו. במסגרת הצו, בכל שנה מגיש המשרד הפדרלי לניהול משאבי אנוש (OPM) דוח נפרד לנשיא ובו נתונים מפורטים על ייצוגם של היספנים במשרדים, במגוון הדרגות והמקצועות בממשל. הצו מדגיש בין היתר את הצורך לנקוט פעולות יישוג כדי להגיע למועמדים מחוץ לשירות הציבורי, במטרה להגדיל את מספר המועמדים ההיספנים לסגל הבכיר.²⁷²

3.2.4.5 אפקטיביות ההסדר בנוגע לפקידות הבכירה

בכל הנוגע להרכב הסגל המקצועי הבכיר, הנתונים על העשורים האחרונים מעידים על שינויים מתונים. בשנת 1996 היו אפרו-אמריקאים 17% מכוח העבודה הפדרלי הכללי, וכ-7% בלבד מהשירות הציבורי הבכיר (SES); כיום, על פי הנתונים של המשרד למשאבי אנוש (OPM) המתייחסים לשנת 2017, הם כ-18.6% מכוח העבודה הכללי וכ-10.4% מה-SES (כאמור, במפקד האוכלוסין משנת 2010 היו אפרו-אמריקאים כ-14% מכלל האוכלוסייה).²⁷³

בכל הקשור לאוכלוסייה ההיספנית ההתקדמות מועטה ביותר: בשנת 1996 היו אמריקאים ממוצא היספני כ-6.1% מכוח העבודה הכללי וכ-2% מה-SES; ואילו בשנת 2017 הם היו 8.9% מכוח העבודה הכללי ו-4.6% בלבד מה-SES (בשנת 2010 היו ההיספנים כ-16% מכלל האוכלוסייה). על רקע תתי-ייצוג מתמשך זה

Executive Order 13171, Hispanics Employment in the Federal Government (November 29, 2000) 271

272 ראו שם, סעיף c לצו.

U.S. MERIT SYSTEMS PROTECTION BOARD, FAIR AND EQUITABLE TREATMENT: PROGRESS MADE AND CHALLENGES REMAINING 42 (2009); UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, Federal Equal Employment Opportunity Recruitment Program (FEORP) Report to Congress: Fiscal Year 2017, 1 (2019) (להלן: דוח המשרד לניהול משאבי אנוש 2019).

של אמריקאים ממוצא היספני הוחלט בשנים האחרונות לקדם מהלך ממוקד לבחינת חסמים להגברת ייצוגם בפקידות הביניים ובפקידות הבכירה.²⁷⁴

מאז עלייתו של טראמפ לשלטון (ינואר 2017) ניכרת ירידה בדגש המושם על גיוון והכללה בממשל הפדרלי האמריקאי. החוקים והצווים הנשיאותיים נותרו על כנם, אולם קידום הגיוון לא הוצב כיעד חשוב של הממשל.²⁷⁵

3.2.5 רפובליקת צפון מקדוניה: יישום הסטנדרטים האירופיים

בעשורים האחרונים היו מדינות הבלקן המערביות מוקד למעורבות אירופית בנוגע להגנה על זכויות מיעוטים, בייחוד על רקע האירועים האלימים בשנות התשעים ותחילת שנות האלפיים ומאוחר יותר הליכי הצטרפותן לאיחוד.²⁷⁶ במסגרת זו פיתחו המדינות מנגנונים לשילוב מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות וקבעו בחוקותיהן הוראות להבטחת ייצוג "הוגן" או "פרופורציונלי" במינהל הציבורי.²⁷⁷ המהלכים שנקטו במדינות אלה – פעמים רבות בעקבות לחץ כבד שהפעיל האיחוד אירופי – מעידים על החשיבות המיוחסת ביבשת להגנה על זכויות מיעוטים, בין היתר באמצעות מימוש הזכות להשתתפות אפקטיבית. עם זה בחלק מהמקרים אופן היישום של עקרונות אלה עשוי לאותת על הסכנות הכרוכות בצעדי תיקון שאינם שומרים בקפדנות על עקרון הראויות ושאינם

274 דוח המשרד לניהול משאבי אנוש 2019, שם: UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, ANNUAL REPORT TO THE PRESIDENT: HISPANIC EMPLOYMENT IN THE FEDERAL GOVERNMENT, FISCAL YEAR 2016, 3 (2018)

275 Joe Davidson, *New OPM Chief Presses for Civil Service Overhaul, but Administration is Less Interested in Diversity*, WASHINGTON POST (2.5.2018); עוד ראו את מכתבם של חברי קונגרס ליושב ראש ועדת הביקורת והרפורמה הממשלתית של בית הנבחרים מיום 9.7.2018 בעניין *Trump Administration's Record on Diversity and Inclusiveness* (ניתן לעיין במכתב באתר של חברת הקונגרס Alma Adams).

276 בשנות התשעים של המאה ה-20 היו במדינות הבלקן המערביות – שבעבר הרכיבו את מדינת יוגוסלביה – מלחמות אתניות עקובות מדם.

277 Palermo, לעיל ה"ש 136, בעמ' 447.

מבוססים על יסודות איתנים של קידום השוויון המהותי. בהקשר זה הדוגמה של צפון מקדוניה מלמדת במיוחד.

צפון מקדוניה היא מקרה מעניין על רקע השינויים החוקתיים שחלו במדינה בעשרים השנים האחרונות המבקשים להסדיר את היחסים בין הרוב המקדוני למיעוט האלבני, שהוא כ־25% מהאוכלוסייה.²⁷⁸ מאז קום המדינה בשנת 1991 ועד 2001 הוגדרה מקדוניה מדינת הלאום של העם המקדוני, וחוקתה נתנה ביטוי בלעדי לזהותו ולהיסטוריה של הרוב. השפה הרשמית היחידה הייתה מקדונית, והשפה האלבנית הוכרה רק ביחידות אזוריות של ממשל עצמי, שבהן רוב האוכלוסייה הייתה אלבנית.²⁷⁹ באביב 2001, על רקע תחושות הדרה של המיעוט האלבני, התמרמרות מהריכוזיות הרבה של הממשלה המרכזית וזעזועים אזוריים ממלחמת קוסובו שהסתיימה ב־1999, פרץ סכסוך מזוין בין קבוצות אלבניות חמושות ובין הצבא המקדוני.²⁸⁰ הסכסוך הסתיים באוגוסט 2001 בהסכם מקיף להסדרה מחדש של היחסים בין הרוב למיעוט (הסכם אחריד; Ohrid Agreement). ההסכם הושג בעקבות לחץ בינלאומי כבד שהפעילו ארצות הברית והאיחוד האירופי, שכבר אז חתם על הסכם להתנעת הליך הצטרפותה של מקדוניה לאיחוד.²⁸¹ התמיכה הבינלאומית וה"גזר" בדמות האפשרות

Florian Bieber, *Power-Sharing at the Government Level*, in Weller 278
SNEZANA TEODOSIEVSKA JORDANOSKA, בעמ' 425-424, לעיל ה"ש 136, Nobbs
CONSTITUTIONAL, LEGAL AND OTHER MEASURES AIMED AT PROMOTING THE EQUITABLE
REPRESENTATION OF COMMUNITIES IN THE CIVIL SERVICE AND THE EXPERIENCE FROM THE
OMBUDSMAN OFFICE 2 (Report presented at seminar of European Commission
for Democracy Through Law, 2005): הנחונים נסמכים על מפקד האוכלוסין משנת
2002. עוד מיעוטים חשובים הם הטורקים (3.85%), בני הרומה (2.66%), הבוסנים
(1.78%) ועוד.

Ayelet Harel-Shalev, *Implementing Democracy and Minority Rights in Deeply Divided Societies: A Comparison of Macedonia and Israel*, 13 NEW BALKAN POLITICS 28, 30 (2013)

Zoran Ilievski & Dane Taleski, *Was the EU's Role in Conflict Management in Macedonia a Success?* 8 (3-4) ETHNOPOLITICS 355, 357 (2009)
JORDANOSKA, לעיל ה"ש 278, בעמ' 3.

Ilievski & Taleski, שם, בעמ' 357.

להצטרף לאיחוד ולנאט"ו היו תמריצים חשובים לגיבוש התמיכה הציבורית הרחבה במקדוניה במהלך.²⁸²

ההסכם התבסס על כמה עקרונות עיקריים: שמירה על שלמות המדינה המקדונית, ביזור סמכויות לרשויות מקומיות, מתן מעמד רשמי לשפה האלבנית ולשפות מיעוט נוספות,²⁸³ מניעת אפליה והבטחת ייצוג הולם למיעוטים במינהל הציבורי, הסדרי הצבעה מיוחדים בפרלמנט (התניית קביעות בסוגיות מסוימות – לרבות תיקונים לחוקה והסדרים שמשפיעים על סוגיות כגון שפה, חינוך ועוד – בהסכמה של רוב נציגי המיעוטים), מתן ביטוי לזהות המיעוט במבוא לחוקה, ועוד.²⁸⁴ ההסכם לא כלל חובה מפורשת למנות שרים אלבנים, אבל כבר בשנת 1991 נוצר נוהג שלפיו נציגים אלבנים – שרים וסגני שרים – נכללו בממשלות.²⁸⁵

בעקבות ההסכם תוקנה החוקה, ובין היתר עוגנה בה החובה להבטיח בגופים ציבוריים בכל הרמות ייצוג צודק (equitable representation) של המיעוטים.²⁸⁶ כמו במקרים דומים אחרים, גם כאן היה המוקד הרגיש ביותר הצבא והמטרה, ובשנים הראשונות הוקדשה תשומת הלב לשילוב המיעוט בתחומים אלה.

282 ש.ס.

283 הסכם אוחריד עיגן את השפה המקדונית כשפה הרשמית, אבל גם קבע כי שפה שלפחות 20% מהאוכלוסייה דוברת אותה (קרי, השפה האלבנית) תהיה שפה רשמית לצרכים מסוימים לרבות התקשרות עם גופי המינהל. עוד קבע ההסכם כי בכל אזור שבו המיעוט הוא 20% מהאוכלוסייה לפחות, תהיה שפתו שפה רשמית במימשל המקומי. ההסכם גם עיגן את זכותם של מיעוטים להתחנך בשפתם, ובמקרה של המיעוט האלבני (ששיעורו גדול מ-20% מהאוכלוסייה) גם להקים מוסדות השכלה גבוהה במימון ציבורי (ראו Ilievski & Taleski, שם בעמ' 358). אף שהשימוש בשפה האלבנית הוסדר בחוק מיוחד משנת 2008, רשויות רבות אינן מספקות שירותים בשפה זו. ראו ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: THIRD OPINION ON "THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA," 21 (2011) (להלן: דוח הוועדה המייעצת); עוד ראו Harel-Shalev, לעיל ה"ש 279, בעמ' 38.

284 Ilievski & Taleski, לעיל ה"ש 280, בעמ' 357-359.

285 Bieber, לעיל ה"ש 278, בעמ' 424-425.

286 Palermo, לעיל ה"ש 136, בעמ' 447.

בשנים שלאחר מכן הושם הדגש על השירות הציבורי והחברות הממשלתיות, ובפברואר 2003 אומצה תוכנית ממשלתית לקידום הנושא שכללה תוכניות הכשרה מיוחדות, הגדרת משרות מסוימות כדו־לשוניות, חיזוק מנגנוני התרגום במינהל ועוד.²⁸⁷ לצד גופי תיאום בתוך הממשלה הופקדה סמכות הפיקוח בעניין זה בידי נציב תלונות הציבור המקדוני (האומבודסמן), האמון בהתאם לחוקה על ההגנה על זכויות חוקתיות ועל מניעת אפליה והבטחת ייצוג הולם.²⁸⁸

בדוח הנציב משנת 2015 הובאו נתונים מפורטים בנוגע לייצוג של קבוצות מיעוטים במגוון דרגי המינהל בחלוקה לפי הגופים. מהנתונים עולה שלכאורה חל שיפור ניכר בהיקף הייצוג של המיעוטים בכלל – והמיעוט האלבני בפרט – בדרגי המינהל: בהשוואה לשנת 2002, אז היו האלבנים 6.69% מכלל העובדים,²⁸⁹ בשנת 2015 הם איישו כ־18.8% מהמשרות.²⁹⁰ לפני נתונים אלה, אלבנים – שכאמור הם כרבע מהאוכלוסייה – מילאו בשנת 2015 16.2% מהמשרות הממונות או הנבחרות (בפסגת הפירמידה); 13.8% מכלל המשרות הניהוליות; ו־19.3% מהמשרות הלא־ניהוליות במינהל.²⁹¹

על אף שיפורים אלה הנציב והוועדה המייעצת לאמנת המסגרת להגנה על זכויות מיעוטים לאומיים ממשיכים להתריע על אי־עמידה של משרדים וגופים רבים בחובות השילוב המוטלות עליהם.²⁹² חמור מכך, נראה שקיימת תופעה של

287 ש.ם.

288 JORDANOSKA, לעיל ה"ש 278, בעמ' 7. בהקשר זה הנציב מוסמך לחקור תלונות פרטניות, ליזום חקירות בעצמו ולעקוב באופן כללי אחר האופן שגופי ממשל ממלאים את חובות הייצוג.

289 ש.ם, בעמ' 9.

290 REPUBLIC OF MACEDONIA OMBUDSMAN, ANNUAL REPORT ON THE DEGREE OF PROVISION, RESPECT, ADVANCEMENT AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS 91 (2015). בהקשר זה יודגש שההשוואה איננה מדויקת לחלוטין, שכן בסיס הנתונים שעמד לרשות הנציב בשנים השונות לא היה זהה. עם זה בנתונים יש כדי לספק תמונה רחבה בנוגע למגמה הכללית. גם מיעוטים אחרים הגיעו לרמות ייצוג גבוהות יותר: כך למשל טורקים איישו 1.9% מהמשרות; בני הרומה 1.4%, סרבים 1.5% ועוד.

291 ש.ם.

292 ש.ם, בעמ' 92; דוח הוועדה המייעצת, לעיל ה"ש 283, בעמ' 29.

העסקה פיקטיבית למילוי המכסות, וחלק מהעובדים מקרב המיעוטים מקבלים שכר אך אינם נדרשים לבצע תפקיד ברור או אף להתייצב במקום העבודה.²⁹³ נראה שהעסקה זו נועדה לרצות לחצים שמפעיל האיחוד האירופי, שבמשך השנים כאמור העמיד את שאלת ההתקדמות בהשגת ייצוג הולם במוקד הדיונים על הצטרפותה של צפון מקדוניה אליו.²⁹⁴ עם זה בשנים האחרונות ננקטו צעדים לשיפור הסדרי ההעסקה בשירות הציבורי, בהתאם לדרישות שהעמיד האיחוד למיגור הפוליטיזציה הרווחת בשירות ולשיפור השמירה על עקרון הראויות.²⁹⁵

3.3

עקרונות למודל משלב

מהסקירה עד כאן עולה במובהק החשיבות הרבה שמדינות דמוקרטיות בעלות פרידגמות שונות להסדרת היחסים בין רוב למיעוט מייחסות לייצוג של מיעוטים אתניים במוקדי הכרעה במינהל הציבורי. מצב שבו מיעוט – לא כל שכן מיעוט לאומי – מודר מהדרגים הבכירים של שירות המדינה נתפס לא לגיטימי. במדינות משוסעות או רב-לאומיות תשומת לב מיוחדת מוקדשת להבטחת ייצוג למיעוט הלאומי או למיעוט שבסכנת הדרה מיוחדת על רקע המתחים והשסעים בחברה, ושלוב אפקטיבי שלו בתהליכי קבלת החלטות במינהל נתפס תנאי חיוני להבטחת השוויון ומרכיב חשוב בניהול היחסים בין הקהילות.

²⁹³ דוח הוועדה המייעצת, שם, בעמ' 29; *Simonida Kacarska, Minority Policies and EU Conditionality: The Case of the Republic of Macedonia* .11 (2) JOURNAL ON ETHNOPOLITICS AND MINORITY ISSUES IN EUROPE 60, 73 (2012).
 עוד ראו ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: FOURTH OPINION ON "THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA" 35–37 (2016).

²⁹⁴ על הלחצים שהפעיל האיחוד בהקשר זה ראו *Kacarska*, שם, בעמ' 71.

²⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA 2018 REPORT 15–16 (2018).

המודל שעל בסיסו מובטח הייצוג ההולם משתנה ממדינה למדינה בהתאם לתנאי הרקע של החברה ולמהות היחסים בה בין רוב למיעוט; אבל גם במדינות שמונהגים בהן הסדרים של חלוקת כוח בין קהילות, כשמדובר בפקידות הציבורית פעמים רבות הן מעדיפות את המודל המשלב, שבכוחו להבטיח השתתפות אפקטיבית מתוך שמירה קפדנית על עקרון הראויות ועל שירות ציבורי יעיל ומקצועי.

אבן היסוד של מודל משלב מוצלח היא תפיסה רחבה של המושג אפליה בתעסוקה, שכוללת הן אפליה ישירה והן אפליה עקיפה (קרי, תנאים או דרישות שבעקיפין, וללא הצדקה מספקת, פוגעים בסיכוייהם של בני קהילה מסוימת להתקבל או להתקדם בעבודה) ומאמצת גישה אקטיבית למאבק בה.²⁹⁶ תשתית מהותית זו מספקת את המסגרת הנורמטיבית לפעולות היוזמות שהמדינה נוקטת כמעסיק, במטרה להגביר את השתתפותה של קהילת המיעוט בדרגיה השונים של הפקידות.

כמו שעולה מהדוגמאות שנסקרו לעיל ומההמלצות שגובשו במרוצת השנים לשיפור המנגנונים במדינות השונות, מודלים משלבים מוצלחים נסמכים על שילוב של כמה אלמנטים מרכזיים בשלושה מישורים עיקריים. המישור הראשון הוא השמירה על סביבת עבודה שוויונית ומכלילה, שבכוחה לבסס את אמונו של המיעוט שהשירות הציבורי אכן פתוח לפניו. פעמים רבות, בייחוד בחברות משוסעות (אך לא רק), מיעוטים אינם רואים בשירות הציבורי מקום עבודה שפתוח לפנייהם, ואין להם אמון בסיכוייהם להשתלב ולהתקדם בו בהצלחה. גם בחברות שאינן משוסעות יש צורך מתמיד להשקיע מאמצים ניכרים בשמירה על תרבות ארגונית שוויונית על ידי מתן הכשרות לעובדים ולמנהלים בנוגע לחשיבות הגיוון ושילוב המיעוט במינהל; טיפול יעיל בתלונות על אפליה, על גזענות או על הטרדה במקום העבודה ועוד. בצפון אירלנד מאמצים אלה מתייחסים גם לשמירה על "יחסים טובים" בין הקהילות במקום העבודה. במסגרת זו חשובה גם התייחסות מיוחדת לסוגיית השפה. הדוגמה הקנדית מעידה על היתרונות המובהקים של גישה משלבת, שבראש ובראשונה מבוססת על הכרה בשפת

296 לדיון מעמיק במהות של מדיניות אכיפה בתחום של אפליה בתעסוקה המבוססת על גיוסם של המעסיקים לנקוט צעדים אקטיביים למיגורה ראו שטיינר, לעיל ה"ש 11.

המיעוט כחלק בלתי נפרד מההתנהלות היום-יומית של המינהל הציבורי. אולם גם במדינות שאינן משתמשות בשפת המיעוט בעבודה היום-יומית של שירות המדינה, מושם דגש על מהלכים להסרת חסמי שפה שעלולים לפגוע בסיכויי הקבלה והקידום של עובדים המשתייכים למיעוט, בין היתר באמצעות השקעת משאבים בהכשרה רלוונטית.²⁹⁷

המישור השני הוא איסוף נתונים ונקיטת פעולות יזומות להגברת ייצוג של המיעוט בפועל. איסוף וניתוח של נתונים על כל "מעגל החיים" של כוח העבודה הם בסיס חיוני לגיבוש אסטרטגיות יעילות להתמודדות עם מצבים של תת-ייצוג. הם מאפשרים לזהות חסמים לקליטתם ולקידומם של עובדים מקרב המיעוט ולגבש תוכניות פעולה לתיקון מצבים של תת-ייצוג, הכוללים יעדים ולוחות זמנים שאפתניים אך ניתנים להשגה. כמו שראינו, תוכניות פעולה אלה עושות שימוש בכלים כגון יישוג אקטיבי לקהילות המיעוט, התאמה של הליכי המיון, ובמקרים המתאימים גם כלים קשיחים יותר כגון ייעוד מרכזים ולפעמים אף מכסות להתגברות מהירה על פערי ייצוג.

המישור השלישי הוא האחראיות והליווי המוסדי. מניסיון של מדינות אחרות עולה כי המפתח החשוב ביותר להצלחה בתחום זה הוא קיומן של דרכים יעילות לגיוס שיתוף פעולה ממשי של הדרג הניהולי בכל משרד ומשרד, בין היתר על ידי הפיכת ההצלחה בקידום הנושא לרכיב עיקרי בהערכת תפקודם של מנהלים. כמו כן חשובה מעורבותו השוטפת של גוף – כגון נציבות שוויון או נציבות שירות המדינה – המלווה את המשרדים באופן צמוד בביצוע מהלכי השילוב, מספק ייעוץ והכוונה, מגבש ומפרסם המלצות פעולה (best practices), מקדם מהלכים כלל-ממשלתיים ועוד. עוד חשוב לערב בעיצוב מדיניות השילוב גם גורמים כגון נציגי קהילת המיעוט ונציגי עובדים.

297 ראו למשל את המלצות הפעולה שנכללו בדוחות ועדת זכויות האדם של הסנאט הקנדי, שהדגישו את הצורך במתן סיוע בלימודי שפה כדי לסייע לקידום של עובדים שבקיאים רק בשפה רשמית אחת. ראו דוח ועדת הסנאט הקנדי לשנת 2013, לעיל הש"ש 174, בעמ' 57.

שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי: להלכה ולמעשה

ניצנים ראשונים להכרה של ממשלת ישראל בבעיה הכרוכה בהדרת האוכלוסייה הערבית מהמינהל הציבורי ובצורך בפעולה יזומה לשילובה במגוון הדרגים של שירות המדינה, צצו כבר בשנות השבעים, כשוועדה ציבורית בראשותו של נציב שירות המדינה המליצה לשריין 24 משרות לאוכלוסייה זו.²⁹⁸ בשנת 1977 החליטה ועדת השרים לעניין ערביי ישראל על שורה של צעדים מעשיים לשילוב ערבים בשירות המדינה, לרבות הכנת תוכנית מפורטת "להגברת מיוניים של משכילים ערביים בשירות המדינה בכל הדרגים", הקצאת משרות מיוחדות לשם כך וצירוף של נציגים ערבים לוועדות המכרזים.²⁹⁹ עוד נקבע בהחלטה העיקרון שלפיו יש להעסיק עובדים ערבים בתפקידים כלליים, שמשרתים את כלל הציבור, ולא רק בעניינים שנוגעים לחברה הערבית.³⁰⁰

מסיבות שונות החלטות אלה לא יצאו אל הפועל, ובשנת 1989, הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציבי המדינה (ועדת קוברסקי) נדרשה שוב לנושא.³⁰¹ במסגרת ועדת קוברסקי מונתה ועדת משנה מיוחדת לבחינת "מעמדם של בני המיעוטים בשירות המדינה ובשירותים הציבוריים", שקרוב למחצית מחבריה היו ערבים (בוועדת קוברסקי עצמה לא היו נציגים ערבים).³⁰² ועדת המשנה בדקה את מידת ייצוגם של ערבים בשמונה משרדי ממשלה וגיבשה המלצות לקידום הנושא – מתוך הדגשת החשיבות של התכליות ההשתתפותיות של השילוב במדינה דמוקרטית.³⁰³

298 דוח ועדת המשנה של ועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 299, 348-349. כמו שמציינת ועדת המשנה, לא ברור אם המלצה זו בוצעה.

299 שם, בעמ' 349.

300 שם.

301 דוח ועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 107-111.

302 ראו רשימת החברים בוועדת המשנה: מתוך תשעה חברים, ארבעה היו ערבים (דוח ועדת המשנה לוועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 299).

303 שם, בעמ' 299-358.

יש לחזור ולהדגיש, כי קליטה בשירות המדינה של משכילים ממגזר זה, על פי כישוריהם, אינה רק פתרון לבעיית תעסוקתם. משכילים אלה, ואיתם ציבור המיעוטים כולו, רואים במינויים לתפקידים מתאימים, ביטוי לשיתופם בממשל וקיום ההבטחה הכלולה במגילת העצמאות בדבר "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין", וקריאתה "לבני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל, לשמור על השלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה".³⁰⁴

עוד הדגישה ועדת המשנה כי –

במשטר דמוקרטי צריך שירות המדינה לשקף את הרכב האוכלוסייה על שכבותיה ומגזריה. התאמה זו בין נותני השירות לבין מקבלי הופכת אותו לשירות פתוח, מקרבת את הבירוקרטיה אל האוכלוסין ומאפשרת לה להבין אותם ואת צרכיהם, ותורמת ליצירת יחס של אימון מצד האזרחים אל שירות המדינה ואל הממשל. למעשה, זאת הגשמתו – בתחום המינהל הציבורי – של העיקרון של "ממשל על-ידי העם", למענו הטיף אברהם לינקולן.³⁰⁵

ועדת המשנה ישבה על המדוכה טרם השתרשה במשפט הישראלי ההכרה בעקרון ההעדפה המתקנת, ורוב חבריה סברו שניתן ורצוי לקדם את השילוב הנדרש ללא היזקקות לאמצעים מיוחדים כגון ייעוד משרות. מלבד ההנחה (שכמובן כבר אינה רלוונטית היום) שהעדפה מתקנת לא תעמוד במבחן משפטי, חששו חברי הוועדה שהנזק הצפוי ממהלך כזה (יצירת אנטגוניזם, שיווי תדמית שלילית לא מוצדקת לעובדים ערבים ועוד) עלול לעלות על תועלתו – שכן תוספת של כמה עשרות משרות ייעודיות גם כך לא תפתור את בעיית הייצוג.³⁰⁶

304 שם, בעמ' 315.

305 שם, בעמ' 314-315.

306 שם, בעמ' 314.

במקום זאת המליצה ועדת המשנה על גישה הוליסטית שמושתתת על טיפול עומק בשורשיה של ההדרה:³⁰⁷ חיזוק של הסדרי איסור האפליה בשירות המדינה (באותה עת לא היה אפילו איסור סטטוטורי על אפליה בקבלה לעבודה מטעמי גזע, דת או לאום); צעדים אקטיביים לעידוד ערבים להגיש מועמדות (פרסום משרות בערבית, התאמת מבחני הקבלה, הוספת בוחנים ערבים לוועדות מכרזים וסיוע בלימוד השפה העברית); צעדים לטיפוח פתיחות של אמת לקליטת עובדים ערבים בשירות המדינה (לא רק באמצעות קורסי הסברה למיניהם, אלא על ידי מתן תמריצים לעובדי מדינה יהודים ללמוד את השפה ואת התרבות הערביות); ואף הגברת השימוש בשפה הערבית בשירות המדינה עצמו על ידי הכללת דרישה ל"ידיעת השפה הערבית והכרת אורח החיים, החברה והתרבות" של האוכלוסייה הערבית במשרות הקשורות במיוחד לאוכלוסייה זו.³⁰⁸ ועדת קוברסקי אימצה המלצות אלה וכללה אותן בדוח הראשי שפרסמה.³⁰⁹ זאת ועוד, אף שנושא זה לא עמד במרכז דיוניה של ועדת המשנה, ועדת קוברסקי המליצה על עידוד צירוף ערבים "לוועדות ולמועצות ציבוריות המתמנות על ידי הממשלה ומטעמה".³¹⁰

307 ועדת המשנה הגיעה למסקנה כי היעדר פתיחות לרעיון קליטתם של ערבים בשירות המדינה הוא חסם עיקרי לקידום העניין, ועל כן קבעה כי –

יש ליצור כלים לפעולה מתמשכת של הדרכה ושל מעקב ושל מיקוד תשומת הלב של הנוגעים בדבר, שרק בעקבותיהם יכול לבוא שינוי משמעותי במצב – שינוי אשר, ללא ספק – יהיה הדרגתי ומתמשך לאורך שנים. אם נכונה ההבחנה, כי שורש הבעיה הוא בחוסר מודעות ובהיעדר פתיחות לנושא – כי אז יש לנקוט בצעדים מגוונים ומתמשכים כדי למקד אליה את תשומת הלב (שם, בעמ' 315).

הוועדה הייתה ערה גם לחסם הנעוץ בהמשך הסכסוך הערבי-ישראלי, וציינה כי כל עוד הסכסוך נמשך, יש להניח כי הבעיה לא תבוא על פתרונה הכולל: "עם זאת יש לקוות, שהתקדמות בפתרון בעיית שילוב המיעוטים בשירות המדינה – תיעשה להפגת המתחים ולקירוב הלבבות, ובכך תתרום במשהו גם לפתרון הבעיה המקיפה" (שם).

308 שם, בעמ' 316-320.

309 ראו דוח ועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 107-111. ההמלצות התייחסו גם לצורך לקבוע מנגנון מעקב אחר הנושא ולחקצב אותו כנדרש.

310 שם, בעמ' 111.

בהמשך להמלצותיה של ועדת קוברסקי ועל אף רתיעתה של ועדת המשנה משימוש בהעדפה מתקנת, בשנת 1993 פתחה ממשלת רבין במבצע לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה, שנסמך בראש ובראשונה על הקצאת משרות ייעודיות לאוכלוסיות אלו. כך, ביום 14 ביוני 1993 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל על הוספת 130 משרות מסגרת לשירות המדינה לעובדים ערבים ודרוזים (מאה לערבים ושלושים לדרוזים), במטרה לשלב "משכילים ערביים ברמה בכירה בשירות המדינה"³¹¹. ההחלטה קבעה נחרצות כי בהיעדר חוות דעת משפטית נוגדת, אין כל פסול חוקי ב"העדפה חיובית" או "אפליה מתקנת". ההחלטה גם עמדה על הצורך לשלב בוחנים ערבים בוועדות המכרזים של שירות המדינה ולפעול לשילוב ערבים בתאגידים סטטוטוריים.

בהמשך להחלטה זו, בשנים 1994-1996 קידמה נציבות שירות המדינה מהלכים ראשוניים לקליטה ממוקדת של ערבים ודרוזים בהקציאה יותר ממאה משרות ייעודיות למטרה זו.³¹² הקריטריונים שנקבעו להקצאת המשרות ביטאו הכרה בחשיבות השילוב של ערבים ודרוזים בתפקידים מקצועיים ואקדמיים שעוסקים בכלל האוכלוסייה (ולא רק בציבור הערבי או הדרוזי) – ובשלב מסוים אף ניתנה עדיפות למשרדים שמציעים משרות בכירות יותר, בסגל הביניים הגבוה (דרגות 40-42 בדירוג המח"ר, לפי דרגות שירות המדינה).³¹³ מאמצים אלו נשאו פרי,

311 החלטה תמ/89 של ועדת השרים לענייני תאום ומינהל של הממשלה ה-25 "יישום המלצות 'ועדת קוברסקי' בנושא קידום מעמדם של ערבים ודרוזים בשירות הציבורי" (14.6.1993). ההדגשה שלי.

312 בשלב הראשון הותנתה הקצאת המשרות הייעודיות בכך שערבים ודרוזים יאישו מספר מקביל של משרות קיימות במשרדי הממשלה, אבל ההתניה נזנחה לאחר שהתברר שהיא חוסמת את מימוש התוכנית (נייר נציבות שירות המדינה מיום 1.7.1994 בעניין "המבצע לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה (מחזור ראשון 1993/1994) דין וחשבון מס' 12", בעמ' 11-12, ארכיון נציבות שירות המדינה ג/9-10376 "לשכת הנציב גלנור-העחקי מכתבים יוצאים").

313 בשלב הראשון של התוכנית נקבע כי על המשרות להתאים "משכילים ומומחים", וכי רצוי שיהיו בדירוגים מקצועיים אקדמיים (ראו נציבות שירות המדינה, ש.ס). בשלב השני נקבע כי את המשרות יש לייעד ל"פעילות חיונית ו/או לפרוייקטים שניתנה להם עדיפות לאומית ומקצועית"; ל"חפקידים ניהוליים, מינהליים ומקצועיים בדרג הביניים ובדרג הבכיר בדרגה 18 ומעלה בדירוג המינהלי (דרגה 39 בדירוג המח"ר ומעלה) ובדירוגים המקצועיים המקבילים" (מדובר בדירוגים מקצועיים החלתיים); ל"חפקידים שעניינם כלל האוכלוסייה בישראל, ולא לענייני הערבים והדרוזים בלבד";

ובשנים 1992-2000 עלה שיעור הערבים והדרוזים בשירות המדינה מ־2% בלבד לכ־5.3%³¹⁴

ואולם על אף הישגים אלה המשיכו ערבים לסבול מתתי־יצוג חמור בשירות המדינה, ובשנת 2000 עמדה ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (ועדת אור) על התתי־יצוג המתמשך כאחד הביטויים המובהקים לאפליה שעמדה ברקע לאירועים האלימים. הוועדה הדגישה במיוחד את הדרתה הכמעט מוחלטת של האוכלוסייה הערבית ממוקדי קבלת ההחלטות וממשרדי ממשלה קובעי מדיניות, בצינה כי בשנת 2000 איישו ערבים רק 1% מהמשרות הבכירות בשירות המדינה (מחציתם שופטים), ובשום משרד ממשלתי לא היה מנכ"ל ערבי.³¹⁵

מאז שנת 2000 עוגנו חובות סטטוטוריות לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות, בתאגידים ציבוריים ובגופים נוספים המנויים בחוק. בהמשך פרק זה נעמוד על חובות סטטוטוריות אלה, על המדיניות שהנחתה את הממשלה בקידום הנושא במשך השנים, ועל המצב בפועל בגופים אלה. נראה כי על אף ההתקדמות שהושגה, היעדרה של מדיניות ממשלתית ממוקדת לשילוב האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות דווקא נותן את אותותיו בהמשך הדרתה בפועל של החברה הערבית ממוקדי הכרעה רבים במינהל הציבורי.

ו"מחאימות לאקדמאים ומומחים בעלי ניסיון מוכר" (נייר נציבות שירות המדינה מיום 4.10.1994 בעניין "שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה - שלב ב' - 1995" (ארכיון נציבות שירות המדינה, שם)). אחר כך, לקראת שנת 1996, הושם דגש על שילוב במשרות אקדמיות ומקצועיות בדרג נמוך, שאינן דורשות ניסיון קודם (זכרון דברים של נציבות שירות המדינה מיום 18.2.1996 בנושא "שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה שלב ב(2) - 1995 - שלב ג - 1996" (ארכיון נציבות שירות המדינה גל-7/55242 "שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה").

314 דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3, פסקה 50.

315 שם, פסקה 51.

4.1 שילוב ערבים במשרדי הממשלה ובפקידות הבכירה

4.1.1 סעיף 15 לחוק שירות המדינה והחלטות הממשלה ליישום

חובה סטטוטורית לפעול לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה – לרבות בדרגים הבכירים בה – נקבעה לראשונה בשנת 2000, כשסעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים) – שעד אז עסק בנשים ובאנשים עם מוגבלויות – הוחל גם על האוכלוסייה הערבית והדרוזית.³¹⁶ הסעיף קובע כי –

בקרוב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגם של [...] בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית (ההדגשה שלי).

כלומר, החוק קובע בפירוש כי על הייצוג ההולם להשתקף לא רק בשירות הציבורי בכללותו, אלא גם בכל הדרגות, המקצועות ומשרדי הממשלה.³¹⁷

החוק מורה לממשלה לפעול לקידום ייצוג הולם על פי יעדים שתקבע; ולנציב שירות המדינה להגיש לממשלה, אחת לשנה, המלצות בדבר היעדים הראויים. לשם כך עליו להיוועץ עם גורמים רלוונטיים כגון ארגוני חברה אזרחית שעוסקים

316 ראו חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11), התשס"א-2000, ס"ח 1767. בשנת 2005 הוחל הסעיף גם על יוצאי אתיופיה, ובתיקון מדצמבר 2016 הוא הוחל גם על חרדים ועל עולים חדשים.

317 חריג לכך קבוע בסעיף 15א(ח2) לחוק, הקובע כי נציב שירות המדינה רשאי לקבוע כי תפקידים מסוימים במשרד, ביחידת סמך או בדירוג מסוים, לא יובאו בחשבון לעניין יישום יעדי הייצוג ההולם, "בשל מאפיינים ייחודיים שבאופיו ומהותו של התפקיד". באופן מסורתי מורים ועובדי מערכת הביטחון לא נכללו בנחונני הייצוג ההולם של הנציבות.

בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם.³¹⁸ האחריות לעמידה ביעדים מוטלת הן על משרדי הממשלה והן על נציבות שירות המדינה: על כל אחד לנקוט בתחומו את "האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם".³¹⁹

הכלים העיקריים המוענקים בחוק לקידום ייצוג הולם הם ייעוד משרות, שיועסקו בהן "ככל האפשר" רק מועמדים כשירים מקרב הקבוצה הרלוונטית; ומתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה לא מיוצגת כשהם "בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים".³²⁰ מתוך ההכרה בעובדה שלאמיתו של דבר משרות רבות בשירות המדינה אינן מאוישות במכרזים תחרותיים, נקבע בסעיף 15א(ג) שחובת הייצוג ההולם תחול על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בה, לרבות העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל.³²¹ על כל משרד ויחידת סמך להגיש מדי שנה בשנה דוח בנוגע לביצוע הוראות הסעיף, ועל הנציב להגיש דיווח שנתי לממשלה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ובו פירוט הפעולות שנקטו ונתונים בנוגע לייצוג ההולם הקיים בפועל. החוק גם מעניק לנציב שירות המדינה סמכויות לנקוט צעדי אכיפה, לרבות "בתחומי התקן, הגיוס וניהול כוח האדם".³²² בפועל, ה"מקל" העיקרי ששימש את הנציבות במשך השנים כדי לאכוף על המשרדים את הסדרי הייצוג ההולם היה הקפאת קליטתם של עובדים חדשים למשרדים שלא פעלו לקידום הנושא.³²³

318 סעיפים 15א(ב) ו-(ד) לחוק.

319 סעיף 15א(ב)(1) לחוק.

320 סעיפים 15א(ב)(2) ו-(3) לחוק.

321 על הדרך שבה העסקת עובדים שלא באמצעות מכרז פוגעת באמצעי הייצוג ההולם ראו יופי תירוש, "ייצוג הולם במשפט הישראלי: סיכום ביניים ריאליסטי" ספר מישאל חשין 669-741 (2009).

322 סעיף 15א(ח1) לחוק. סעיף זה נוסף לחוק בחיקון משנת 2016, אבל למעשה עיגן פרקטיקות שנהגו קודם לכן.

323 בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 11.1.2016 בעניין "ירידה בשיעור קליטת אזרחים ערבים בשירות המדינה", ציין נציג הנציבות כי ועדת החריגים לקליטת כוח אדם בשירות המדינה (המאפשרת קליטה על אף ההקפאה הכללית בגיוס עובדים למשרדים), חסמה קליטת כוח אדם למשרדים שאינם מקדמים את הטיפול בייצוג ההולם (פרוטוקול ישיבה מס' 95 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 12

בשנת 2016 נקבעה בחוק החובה למנות בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך ממונה על ייצוג הולם, שיקבל פניות של עובדים ומשרדים בנושא, ייזום פעולות להגברת המודעות אליו וייעץ וידריך בנוגע לחובות המשרד. עם זה הסעיף קובע מפורשות כי התפקיד אינו חייב להיות במשרה מלאה, ויכול להתווסף לתפקידים נוספים שהעובד מבצע.³²⁴ בהמשך לתיקון זה, בפברואר 2017 פרסם נציב שירות המדינה הנחיה בעניין "ממונה גיוון תעסוקתי של הון אנושי" בכל משרד ממשלתי, ומונו כחמישים ממוני גיוון במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.³²⁵ בשנת 2018 הקימה הנציבות את האגף לגיוון תעסוקתי, המרכז היום את הטיפול בנושא זה.

מאז הוחל סעיף 15 לחוק על האוכלוסייה הערבית התקבלו כמה החלטות ממשלה לביצוע. ההחלטות קבעו יעד כללי של 10% להעסקת ערבים ודרוזים בשירות המדינה בכללותו (יעד שתקופת השגתו הוארכה שוב ושוב),³²⁶ ובדומה

324 (11.1.2016). אנשים שעמם שוחחתי במהלך הכנת המחקר ציינו כי מדובר בכלי מוגבל ביעילותו, שכן אי-אפשר להקפיא קליטה של עובדים במשרד ממשלתי לאורך זמן.

324 סעיף 15א (ח3) לחוק.

325 ראו "ממונה גיוון תעסוקתי של הון אנושי" הנחיות נציבות שירות המדינה 03.22 (23.2.2017). שינוי השם ל"ממונה גיוון תעסוקתי" במקום "ממונה ייצוג הולם" בא לבטא את הגישה המשתרשת בימים אלה בנציבות שיש לקדם תפיסת גיוון רחבה יותר מזה הטמונה בחובת הייצוג ההולם:

תפיסת הגיוון התעסוקתי של ההון האנושי רואה בהבדלי תרבות, שפה ואישיות בקרב עובדי שירות המדינה כהזדמנות ליצירת מאגר חברתי עשיר, יצירתי ויעיל יותר. יוסבר, כי בנוסף על סוגיית הייצוג ההולם אשר מקדמת את שילובן של אוכלוסיות מוגדרות הסובלות מאפליה או נמצאות תחייצוג, תפיסת הגיוון התעסוקתי של ההון האנושי מסתכלת על שונות חברתית רחבה יותר (דת, מין, גיל, רקע סוציו-אקונומי, מוצא, נטייה מינית, מוגבלת פיסיית וכדומה) ורואה בקיומה כהכרחית לשיפור התוצאות של כלל שירות המדינה (שם, פסקה 2).

326 כבר בשנת 1999 קבעה ועדת השרים לענייני ערבים יעד להעסקת 10% ערבים ודרוזים בשירות המדינה בתוך ארבע שנים (ראו עמותת סיכוי שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל 2000-2001 17 (2001)). היעד הוארך בשנים שלאחר מכן בהחלטה 1402 של הממשלה ה-30 "ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה" (27.1.2004), שקבעה יעד של 8% עד 2007 ו-10% עד 2010; בהחלטה 414 של הממשלה ה-31 "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים בשירות המדינה" (31.8.2006); ובהחלטה 2579 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית בשירות המדינה" (11.11.2007).

למבצע השילוב שהתקיים בשנות התשעים, החלטות אלה נסמכו במידה רבה על המנגנון של ייעוד משרות. רוב ההחלטות כללו גם תוכניות "מצינג" (matching), שבמסגרתן הוקצו עוד משרות מסומנות למשרדים שהצליחו לאייש משרות ייעודיות. אף שאחדות מההחלטות התייחסו במפורש לצורך להפעיל העדפה מתקנת למועמדים ערבים כשירים גם בקידום במקום העבודה (ולא רק בקבלה אליו),³²⁷ הן לא התייחסו לצורך בשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה או בתפקידים שמהם מתמנים פקידים בכירים רבים, והן לא כללו מנגנונים מכוונים למימוש מטרה זו. היעדר התייחסות זה בולט במיוחד על רקע קריאות מפורשות שהושמעו במרוצת השנים – בין היתר של ועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות ח"כ אחמד טיבי, שעסק בנושא באינטנסיביות בשנים 2008–2013 – לפעולה יזומה מצד הממשלה למינוי בכירים ערבים במשרדי הממשלה.³²⁸

כך, בשנת 2006 החליטה ממשלת שרון השנייה על ייעוד מכסה שנתית של משרות חדשות לאוכלוסייה הערבית ועל הקצאת עוד משרות מסומנות למשרדים המייעדים תקנים קיימים למטרה זו.³²⁹ בהחלטה לא נקבעו הנחיות כלשהן

327 ראו למשל החלטת ממשלה מס' 414, שם.

328 ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי דוח ביניים (2009). בוועדה התקיימו דיונים מעמיקים על רבים ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ומופו בפירוט חסמים לשילוב ערבים בשירות המדינה, הן במשרות הרגילות והן במשרות הבכירות. בדוח הביניים שפרסמה הוועדה (היא התפרקה לפני שהספיקה לפרסם דוח סופי), מוסברת חשיבות קידומו של ייצוג הולם איכותי, שמכוון להשתתפות בקבלת החלטות:

ייצוג הולם בשירות המדינה למיעוט הערבי, פירושו, במשמעות האקטיבית להבדיל מהפטיבית, השתתפות בקבלת החלטות מרכזיות כולל על חלוקת משאבים ותקציבים. השתתפות בקבלת הכרעות עלולה להיתפס גם כוויתור על חלק ממוקדי הכוח במערכת הממשל על ידי הרוב היהודי. די בהסתכלות על שיעורים המזערי של ערבים בתפקידים בכירים בכדי לעמוד על היעדרות נציגות של המגזר הערבי בצמחים החשובים שבהם מתקבלות הכרעות מרכזיות הנוגעות לחלוקת המשאבים (שם, פסקה 20).

בין השאר המליצה הוועדה למנות, כבר בשנת 2009, עובד ערבי אחד לפחות לחפקיד בכיר בכל משרד (סמנכ"ל/ראש אגף).

329 החלטה 4729 של הממשלה ה-30 "קידום השיויון ושילוב אזרחי ישראל מקרב בני המיעוטים בשירות המדינה" (12.3.2006). בהחלטה נקבע כי המשרות לשלוש

לעניין רמת הבכירות של המשרות, אלא נאמר כי הן יחולקו "בשים לב לצורכי המשרדים". בהחלטה נוספת מאוגוסט 2006 אימצה הממשלה המלצות של צוות בין-משרדי מיוחד שהוקם לבחינתו של עניין זה.³³⁰ בין היתר הוחלט לחייב את משרדי הממשלה לגבש תוכניות עבודה שנתיות לקידום הנושא בתיאום עם נציבות שירות המדינה מתוך קביעת יעדים דיפרנציאליים לכל משרד ומשרד; להסמיך את הנציבות להורות על ייעוד משרות נוספות לאוכלוסייה הערבית מתוך קביעת היעד שלפיו עד סוף שנת 2008 ייועדו 20% מהמשרות החדשות המוקצות בכל שנה לכל אחד ממשרדי הממשלה לבני האוכלוסייה הערבית; להטיל על משרדי הממשלה להפעיל העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית בקבלה לעבודה ובקידום בה (כאמור בחוק – כאשר כישוריהם דומים לאלה של מועמדים אחרים) לתקופה של ארבע שנים;³³¹ ולמנות אחראי על ייצוג הולם בכל משרד ממשלתי.³³² ההחלטה גם קבעה כי מנכ"ל משרד שאינו עומד ביעדים שייקבעו לו יוזמן אחת לחודשיים לתת דין וחשבון לפני ועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי, עד שהוועדה תשוכנע כי המשרד נוקט פעולות מעשיות להשגתם של יעדים אלה.

בשנים 2007 ו-2009 קיבלה ממשלת אולמרט עוד שלוש החלטות לקידום העניין. בהחלטה 2579 מנובמבר 2007 הוארכה השגת היעד הכללי של 10% עד סוף שנת 2012, ומשרדי הממשלה הונחו להכין תוכניות חומש לקידום הנושא (הנחיה שלא

הקבוצות – האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית – יוקצו בנפרד; הוראה זו חוקנה בהחלטת ממשלה 414 מיום 31.8.2006 (לעיל ה"ש 326), שבה נקבע כי המשרות ייועדו לכלל בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, ללא הבחנה בין הקבוצות (סעיף 2.5).

330 החלטת ממשלה מס' 414, לעיל ה"ש 326. הצוות הבין-משרדי שהוקם נפגש עם ארגונים בחברה האזרחית, ובדוח משנת 2007 ציינה עמותת סיכוי כי הוא קיבל רבות מהמלצותיה. ראו יאסר עואד, ייצוג האזרחים הערבים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות 3 (2007).

331 ראו סעיף 15א(ב)3 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

332 ככל הידוע, על אף החלטה זו בעבר לא מונו ממונים על ייצוג הולם לערבים במשרדי הממשלה. רק לאחרונה, בעקבות התיקון לחוק משנת 2016, החליטה נציבות שירות המדינה על מינוי "ממוני גיוון תעסוקתי" במשרדי הממשלה – ראו לעיל ליד ה"ש 325.

יושמה).³³³ לצורך יישום ההחלטה הוסמך נציב שירות המדינה ליעד משרות לאוכלוסייה הערבית ונקבעו הסדרים עדכניים להקצאת משרות ייעודיות חדשות (לרבות הוראות מצ'ינג). נוסף על כך הוארכה ההוראה המחייבת העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית עד שנת 2012 והוקם צוות בין-משרדי חדש, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, לליווי המשרדים ולסיוע בהסרת חסמים.

בהחלטה 4436 מינואר 2009 נקבעו שוב הסדרים עדכניים ליעוד משרות ואומצו המלצות הצוות הבין-משרדי להעניק סיוע בשכר דירה ובדמי נסיעה לעובדים ערבים שיעתיקו את מקום מגוריהם בעקבות קליטה בשירות המדינה.³³⁴ ההחלטה גם הורתה לנציבות שירות המדינה להקים מאגר של חברי ועדת בוחנים מקרב הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם שישולבו, "ככל הניתן", בוועדות בוחנים למשרות בלתי מיועדות שבהן לפחות מועמד אחד משתיין לקבוצות אלה.

בהחלטה 4550 ממרץ 2009 הוחלט על שורה של צעדים נוספים כגון ייעוד משרות נוספות; חיוב נציבות שירות המדינה להכין תוכניות להגברת הנגישות למידע על המשרות הייעודיות לקהל היעד; חיוב נציבות שירות המדינה לעקוב אחר יישום החלטות הממשלה בנושא ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית ולדווח לוועדת השרים למגזר הלא-יהודי מדי חצי שנה; וכן נקבע שוב כי מנכ"ל משרד שלא יעמוד ביעדים שייקבעו יזומן לוועדה לענייני המגזר הלא-יהודי – אבל מעתה אחת לחצי שנה.³³⁵ ההחלטה גם חזרה על הצורך להקים מאגר של חברי

333 החלטה ממשלה מס' 2579, לעיל ה"ש 326. לניתוח מקיף של מידת יישומן של החלטות הממשלה בנושא ראו מעש, המרכז להעצמת האזרח ויזמות קרן אברהם דוח מעקב: יישום החלטות הממשלה לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצירקסית בשירות המדינה: על בסיס החלטות ממשלה 2579 מיום 11.11.2007 והחלטה 4436 מיום 25.1.2009 (2017) (להלן: דוח מעקב 2017).

334 החלטה 4436 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצירקסית בשירות המדינה – אישור המלצות צוות בינמשרדי" (25.1.2009).

335 החלטה 4550 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצירקסית בשירות המדינה – אכיפה" (15.3.2009). ההחלטה התקבלה בהמשך להחלטה 4437 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצירקסית בשירות המדינה – אכיפת ביצוע" (25.1.2009), שהטילה על הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים להביא בחור שבועיים הצעה להחלטה בעניין דרכים לאכיפת החלטה 4436.

ועדת בוחנים מקרב הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם כדי לאפשר את שילובם כחברי ועדות בוחנים במכרזים למשרות בשירות המדינה.

בהחלטה נוספת ואחרונה מספטמבר 2010 (החלטה 2288 של ממשלת נתניהו) אומצה תוכנית שיווק והסברה בעניין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. ההחלטה הטילה על הנציבות – בשיתוף עם גורמים נוספים – לפעול להעלאת הנגישות של מידע על משרות פנויות בכלי התקשורת בערבית, לקדם מודעות לנושא באוכלוסייה הערבית ובמשרדי הממשלה וכן לקדם תוכניות הכנה והכשרות מקצועיות ייחודיות למועמדים ערבים. ההחלטה קבעה כי את התוכנית ילווה "שולחן עגול", שמורכב מנציגים של משרדי ממשלה ומנציגי ציבור, וכי היא תתוקצב בסך 2.44 מיליון ש"ח.³³⁶

בשנת 2012, כשמספר העובדים הערבים בשירות המדינה עדיין עמד על 7.8% בלבד, פרסמה נציבות שירות המדינה "נוהל סימון משרות", שחייב ייעוד של כ-30% מהמשרות החדשות והמשרות היוצאות למכרז פומבי לאוכלוסייה הערבית וחייב כל משרד לעקוב אחר התקדמותו לקראת היעד.³³⁷ באוגוסט 2014 הוחל הנוהל על קבוצות ייצוג נוספות כך שמכסת המשרות המסומנות (30%) חולקה בין האוכלוסייה הערבית, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מגבלות.³³⁸ בנובמבר 2018 הוציאה הנציבות הנחיה חדשה המנחה את משרדי הממשלה לגבש תוכניות עבודה לעמידה ביעדי הייצוג ההולם לכלל הקבוצות הזכאיות לכך, והמבהירה כי עליהם לקדם ייצוג הולם בפעילות יזומה ואקטיבית – כאשר כלי ייעוד המשרות הוא רק אחד הכלים לכך.³³⁹ ההנחיה קובעת כי בבואם של

336 החלטת 2288 של הממשלה ה-32 "תכנית שיווק והסברה בעניין ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" (29.9.2010).

337 חוזר נציבות שירות המדינה 1/2012 "נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית" (5.1.2012).

338 חוזר נציבות שירות המדינה 8/2014 "נוהל סימון משרות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם" (12.8.2014).

339 חוזר נציבות שירות המדינה "הנחיות באשר לייעוד משרות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם" (19.11.2018), מופיע בנציבות שירות המדינה דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ז-תשע"ח 2018 53 (2019) (להלן: דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018).

משרדים לשקול ייעוד משרות, עליהם להביא בחשבון שיקולים כגון היתכנות הגיוס, מידת העמידה שלהם ביעדים והצורך לחתור לגיוון במדרגי המשרות ובעיסוקים השונים.

על פי נתונים עדכניים של נציבות שירות המדינה, בשנת 2018 יועדו 354 משרות למועמדים ערבים, רובן המכריע (77%) בדרגים הנמוכים (דרג הכניסה ודרג הניהול הזוטר).³⁴⁰ 18.4% יועדו לדרג הביניים הגבוה (סגל תיכון), ורק 1.2% לדרג הבכיר.³⁴¹

4.1.2 מעבר משיח הייצוג ההולם לשיח הגיוון

הקמת האגף לגיוון תעסוקתי בשנת 2018 ומינויים של ממוני הגיוון במשרדי הממשלה משקפים שינוי מהותי בגישתה של נציבות שירות המדינה לנושא השילוב ומעבר משיח של "ייצוג הולם" לשיח של "גיוון". בהתאם לגישה זו, משנת 2018 החלה הנציבות לפרסם – במקום דוחות נפרדים על האוכלוסיות השונות הזכאיות לייצוג הולם – דוחות "העסקה שוויונית ומגוונת" המתייחסים לקבוצות השונות במאוחד.³⁴² מעבר זה משיח של "ייצוג הולם" לשיח של "גיוון" בא לצד תיקונים לחוק שירות המדינה משנת 2016, שהרחיבו את חובת הייצוג ההולם לקבוצות שונות כגון חרדים ועולים חדשים.³⁴³

מנהלת האגף לגיוון תעסוקתי הסבירה גישה זו במבוא לדוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017:

החברה הישראלית הינה חברה מגוונת המאופיינת בעושר תרבותי שמקורו באנשים ונשים מדתות, עדות וקהילות שונות

340 שם, 19-20.

341 שם.

342 מלבד נשים. ראו דוח העסקה שוויונית ומגוונת לשנת 2017 13 (2018) (להלן: דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017); דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339.

343 ראו סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. הסעיף תוקן בדצמבר 2016 כדי להוסיף חרדים ועולים חדשים.

המרכיבים אותה. הגיוון העשיר לצד השינויים הדמוגרפיים בחברה הישראלית מחייבים אותנו לעבור כפי שמציע נשיא המדינה, ראובן (רובי) ריבלין, מתפיסה של רוב ומיעוטים לתפיסה של שותפות. שותפות בין המגוון הישראלי האדיר תבטיח את קיומה רבת השנים של מדינת ישראל כחברה משגשגת בעלת חוסן חברתי-כלכלי איתן. תנאי הכרחי ביצירת השותפות המתבקשת, הוא חתירה בלתי מתפרשת לגיוון וכשירות תרבותית.

[...]

נציבות שירות המדינה הקימה במהלך שנת 2018 את האגף לגיוון תעסוקתי במטרה לבסס ולקדם שוויון והוגנות על ידי הבטחת גיוון וכשירות תרבותית בשירות המדינה כולו. תפקידו של האגף הינו להתוות מדיניות גיוון וכשירות תרבותית.³⁴⁴

לשיח הגיוון יתרונות חשובים. הוא ממקם את הדרישה לשילוב האוכלוסייה הערבית במהלך רחב יותר של הפיכת שירות המדינה לפתוח והוגן יותר באופן כללי; הוא מביא בחשבון את הפסיפס הישראלי בכללותו ואת הצורך לקדם פקידות שמייצגת אותו; וכמו שנראה בפרק האחרון של מחקר זה, הוא מציע כלים מעשיים שמושתתים על ראייה הוליסטית הן של תהליכי הקבלה והקידום בשירות המדינה והן של הצורך לייצר מקום עבודה מכליל ושוויוני, שמביא עובדים מכלל הרקעים להרגיש שייכים.

עם זאת חשוב להבטיח כי המעבר לשיח הגיוון לא יבוא על חשבון ראייה חדה וברורה של התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם לקבוצה כמו האוכלוסייה הערבית. כמפורט בפרק 1 לעיל, לשאלת מעמדה של אוכלוסייה זו במדינת ישראל מאפיינים ייחודיים בשל הגדרתה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית וההשלכות הנובעות ממנה. בנסיבות אלה נודעת חשיבות מיוחדת לשילוב הפרספקטיבה החברתית של האוכלוסייה הערבית במוקדי הכרעה במינהל – שחורגת מהיתרונות הכלליים של הגיוון. אכן, מן הראוי לקדם גיוון כללי במינהל הציבורי בישראל ולקדם ייצוג הולם גם לקבוצות נוספות שסובלות מתתי-ייצוג.

ואולם גישה שמדגישה את היתרונות הכלליים של הגיוון על חשבון ההכרה בחוסר השוויון המבני שהמדיניות של ייצוג הולם מבקשת להתמודד עימה, עלול שכרה לצאת בהפסדה.³⁴⁵ במצב שבו האוכלוסייה הערבית עדיין סובלת מתת-ייצוג כה חמור במוקדי קבלת ההחלטות, מעבר לשיח גיוון כללי עלול להביא לידי דילול המאמץ הייחודי שיש להקדיש לתיקון העיוותים הקיימים בהקשר זה דווקא. כפי שעלה גם מהסקירה ההשוואתית שהובאה לעיל, במדינות שבהן יש שסעים חברתיים או לאומיים מובהקים, תשומת לב מיוחדת מוקדשת לקבוצות שעולות לסבול מהדרה מיוחדת על רקע זה – לצד מאמצים כלליים לקידום הגיוון.

4.1.3 מהלכה למעשה: השילוב בפועל של האוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה ובפקידות הבכירה

4.1.3.1 שירות המדינה בכללותו: ניצני שינוי

לא כל החלטות הממשלה בנושא יושמו במלואן,³⁴⁶ אבל המאמץ להגדלת שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה נשא פרי, ובשנת 2016 – באיחור של ארבע שנים – היעד הכללי הושג. על פי נתונים מעודכנים של נציבות שירות המדינה כיום כ-11.7% מהעובדים בשירות המדינה הם ערבים או דרוזים³⁴⁷ (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הערבים הם כ-21% מכלל אוכלוסיית ישראל).³⁴⁸ מדובר ללא ספק ההישג מרשים, שמעיד כיצד קביעת יעדים מחייבים יכולה

345 לדיון בסכנות הכרוכות בשיח גיוון שמדגיש את החוּעֵלֶת העסקית שבו וזונח שאלות שנוגעות לקידום השוויון המהותי וההתמודדות עם הקשרים חברתיים והיסטוריים של אפליה ראו: David Knights & Vedran Omanovic, *(Mis)managing Diversity: Exploring the Dangers of Diversity Management Orthodoxy*, 35 EQUALITY, DIVERSITY AND INCLUSION: AN INTERNATIONAL JOURNAL 5 (2016).

346 ראו דוח מעקב 2017, לעיל ה"ש 333.

347 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 14. כאמור, נתוני הנציבות בעניין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית אינם כוללים מורים או עובדי משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו.

348 ראו הטבלה בנושא "אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה" באתר הלמ"ס. נתונים אלה כוללים את חושבי מזרח ירושלים, שרובם אינם אזרחים, אלא חושבים.

להניע שינוי אמיתי בשטח; ואולם הוא גם מעיד על מגבלות המדיניות שאומצה, שלא נתנה את הדעת באופן מספק על הצורך בפעולה אקטיבית לשבירת תקרת הזכוכית ולמימוש התכליות ההשתתפותיות של השילוב.

חלק גדול מהשינוי נובע מהגידול הניכר בייצוג האוכלוסייה הערבית במערכת הבריאות הממשלתית בשנים האחרונות (כ־64.6% מהעובדים הערבים והדרוזים המועסקים בשירות המדינה נמנים עם מערכת זו).³⁴⁹ ברבים ממשרדי הממשלה, לעומת זאת, לא חל שינוי גדול בשנים האחרונות, ובחלקם שיעור הערבים ממשיך להיות זניח (ראו לוח 1). על פי דוח בקרה של הנציבות משנת 2017, מתוך 14 המשרדים והיחידות שבאוקטובר 2016 הגיעו ליעד הממשלתי של 10%, רק שלושה היו מחוץ למערכת הבריאות: משרד הפנים (שרוב עובדיו מועסקים באגף לעדות דתיות המספק שירותי דת לאזרחים שאינם יהודים); המשרד לשיתוף פעולה אזורי (שהוא דוגמה חריגה למשרד קטן ביותר עם שיעור גבוה יחסית של עובדים ערבים); ומשרד העבודה והרווחה.³⁵⁰ מאז הגיעו אל היעד גם משרד המשפטים ועוד שבע יחידות מתוך מערכת הבריאות.³⁵¹ כשבוחנים את הנתונים ללא מערכת הבריאות מתברר ששיעור הערבים והדרוזים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך – מוקדי קבלת ההחלטות העיקריים במגזר

349 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 17.

350 נציבות שירות המדינה דוח בקרה מסכם: קליטה והשתלבות עובדים השייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם 17-18 (2017) (להלן: דוח הבקרה המסכם 2017). על הדרך שבה מערכת הבריאות ומשרד הפנים משמשים מנגנון מפצה ומטים את הממוצע כלפי מעלה ראו גם דוח מעקב 2017, לעיל ה"ש 333, בעמ' 5.

351 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 46-48. בשנת 2016 הגיע שיעור הערבים והדרוזים במשרד המשפטים ל־10.3%, ובשנים 2017 ו־2018 ל־11% (ראו משרד המשפטים העסקה שוויונית ורבגונית במשרד המשפטים 11 (2018)). (להלן: דוח משרד המשפטים לשנת 2018). עם זה, כעולה מהדוח, ללא בתי הדין השרעיים והדרוזיים, שבהם כל העובדים בני החברה הערבית, שיעורם במשרד עדיין עומד על 9.4% בלבד (שם, בעמ' 14). כמו כן, באחדות מהיחידות המשפיעות ביותר רמת הייצוג נותרה נמוכה. כך למשל, במחלקת ייעוץ וחקיקה, מתוך 271 העובדים במחלקה רק 10 (3.7%) הם ערבים (שם, בעמ' 13); ובפרקליטות רק 8.7% ערבים או דרוזים. אף שהדוח כולל רשימה של בעלי תפקידים בכירים מקרב החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, ומציין כי מדובר ב־30 בעלי תפקידים, אין בדוח נתונים על שיעור הבכירים מקרבם.

הציבורי – עדיין עומד על כ־8.2% בלבד, עלייה צנועה בלבד משנת 2004, שאז דווח (בניכוי מערכת הבריאות) על 4.53%³⁵².

לוח 1

השינוי בשיעור הערבים, הדרוזים והצ'רקסים במשרדי ממשלה נבחרים, 2010 לעומת 2018 (%)

| 2018 | 2010 | משרד |
|-------|-------|--|
| 8.91 | 8.47 | משרד החינוך (לא כולל מורים) |
| 3.27 | 2.81 | משרד האוצר |
| 3.50 | 4.34 | משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה/הכלכלה |
| 4.85 | 3.00 | משרד הבינוי והשיכון |
| 7.26 | 5.03 | משרד התחבורה והבטיחות בדרכים |
| 12.73 | 10.04 | משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים |
| 11 | 6.38 | משרד המשפטים |
| 2.79 | 1.71 | משרד הבריאות: המטה בירושלים |
| 1.65 | 1.83 | משרד ראש הממשלה |
| 2.78 | 1.61 | משרד החוץ |
| 6.67 | 3.75 | משרד התקשורת |
| 6.33 | 7.08 | משרד התיירות |

352 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל הי"ש 339, בעמ' 18.

| 2018 | 2010 | משרד |
|-------|-------|--|
| 10.43 | 7.07 | לשכת הבריאות מחוז דרום |
| 55.43 | 47.39 | לשכת הבריאות מחוז הצפון |
| 8.65 | 6.91 | לשכת הבריאות מחוז המרכז |
| 24.17 | 21.70 | לשכת הבריאות מחוז חיפה |
| 0.38 | 0.36 | לשכת הבריאות מחוז תל אביב |
| 5.88 | 5.53 | לשכת הבריאות ירושלים |
| 16 | 9.51 | מערכת הבריאות בכלליות |
| 11.7 | 7.52 | כל שירות המדינה (כולל מערכת הבריאות) |
| 8.2 | 6.41 | משרדי הממשלה ויחידות הסמך (למעט מערכת הבריאות) |

מקור: דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 46-48; נציבות שירות המדינה ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה, דוח לשנת 2010 19-22 (2011). הנחון העדכני בנוגע למשרד המשפטים לקוח מתוך דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעיל ה"ש 351.

גם בתוך מערכת הבריאות השילוב המרשים שהושג עדיין לא הביא לידי ייצוג הולם במקדי קבלת ההחלטות. אומנם מספר הרופאים והרופאות והאחים והאחיות הערבים והדרוזים עולה בהתמדה, ויש שני מנהלים ערבים של בתי חולים ממשלתיים; אבל במטה משרד הבריאות בירושלים – המקום שבו נקבעת מדיניות הבריאות של מדינת ישראל – שיעור הערבים נותר קטן (כ-2.79% בלבד). יצוין שבשנים האחרונות סימן משרד הבריאות את הצורך בשילוב של קבוצות ייצוג הולם בפורומים בעלי השפעה במשרד כיעד הראוי למימוש.³⁵³

353 על המדיניות של משרד הבריאות בנוגע לייצוג הולם ושילוב בתהליכי קבלת החלטות במשרד ראו "תוכנית משרד הבריאות לקידום הגיוון בתעסוקה והייצוג ההולם" אתר משרד הבריאות (31.3.2016).

דוגמה למשרד ממשלתי שבשנים האחרונות משקיע מאמצים ניכרים לקידום ייצוג הולם למגוון אוכלוסיות – ובכלל זה לאוכלוסייה הערבית – הוא משרד המשפטים. השינוי נעשה באמצעות שילוב בין **צעדי יישוג אקטיביים** להגברת האמון של ציבור המועמדים באפשרות קליטתם במשרד (קידום מכרזים בערבית ברשתות החברתיות וקיום כנסי הסברה בנוכחות צמרת המשרד); **התאמת הליכי הגיוס** (קיום סדנאות על שיטות ריאיון רבת-תרבותיות); **ומתן שקיפות** למצב הקיים ביחידות של המשרד באמצעות דוחות שנתיים מקיפים.³⁵⁴ צעדים אלה הניבו תוצאות מרשימות (עלייה של כ-4% בשיעור העובדים הערבים מאז שנת 2012) והגדילו במידה ניכרת גם את שיעור הערבים המתמודדים על מכרזים רגילים וזוכים בהם.³⁵⁵

4.1.3.2 המשך ההדרה בדרגי הניהול הבכירים

מדיניות השילוב הנוכחית, שאינה מתמודדת באופן מספק עם התתייצוג הקשה בדרגי קבלת ההחלטות, נותנת את אותותיה גם בהדרתה בפועל של האוכלוסייה הערבית מהפקידות הבכירה של משרדי הממשלה. על פי נתונים עדכניים של הנציבות לשנת 2018, כיום ערבים הם רק 3.5% מהעובדים בדרג הבכיר בשירות המדינה, 7% מדרג הביניים ("סגל תיכון"); 10.3% מדרג הניהול הזוטר (שמכונה גם "סגל מרב"), ו-14.6% מדרג הכניסה (או "סגל מסד", הדרגות הנמוכות ביותר).³⁵⁶ כמו כן בראש שום משרד ממשלתי לא עומד מנכ"ל ערבי.

354 ראו למשל דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעיל ה"ש 351, בעמ' 11. לפירוט חלק מהצעדים שהמשרד נקט בשנים האחרונות ראו שם, שם.

355 ראו העסקה שוויונית ורבגונית במשרד המשפטים 14 (2017). כמתואר בדוח, בשנת 2017 נקלטו במשרד 100 עובדים חדשים בני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, מתוכם 50% במשרות שיועדי לכלל האוכלוסייה (בהשוואה לשנת 2016, שבה נקלטו 78 עובדים חדשים מקרב החברה הערבית והדרוזית, מתוכם רק 23% במשרות שיועדי לכלל האוכלוסייה). דוח משרד המשפטים לשנת 2018 מציין שכיום מועסקים 166 עובדים ערבים ודרוזים במשרות שלא יועדו לאוכלוסייה זו בלבד – כ-33% מכלל העובדים הערבים במשרד (ראו דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעיל ה"ש 351 בעמ' 11). ראו גם את דבריה של מנכ"לית משרד המשפטים בדיון בוועדת הכספים של הכנסה בנושא "קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, הצעתו של ח"כ אחמד טיבי" (18.7.2017) (להלן: דיון בוועדת הכספים 2017).

356 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 18. יצוין כי מדוח הנציבות לשנת 2017 עולה תמונה מעט שונה, שלפיה השיעור הגדול ביותר של עובדים

כעולה מלוח 2 (המתייחס לסוף שנת 2016) שיעור הבכירים הערבים במשרדי ממשלה רבים נותר זניח, וברבים מהם – למשל משרד המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט, משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה, משרד התחבורה, משרד החוץ והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – אין בכירים ערבים כלל.

לוח 2

עובדים ערבים, דרוזים וצירקסים בהתפלגות לפי רמת בכירות במשרדי ממשלה, סוף שנת 2016 (%)

| סגל בכיר | סגל חיכון | סגל מרב | סגל מסד | המשרד הממשלתי |
|----------|-----------|---------|---------|---|
| 50 | 33 | 25 | 57 | המשרד לשיתוף פעולה אזורי |
| 10 | 18 | 6 | 0 | המשרד לשוויון חברתי |
| 9 | 5 | 11 | 3 | משרד התיירות |
| 6 | 18 | 24 | 89 | משרד הפנים* |
| 5 | 2 | 7 | 6 | משרד הכלכלה |
| 3 | 5 | 11 | 11 | משרד המשפטים |
| 2 | 4 | 9 | 4 | משרד הבריאות (המטה וכן הלשכות המחוזיות) |
| 2 | 9 | 8 | 10 | משרד החקלאות ופיתוח הכפר |
| 2 | 3 | 4 | 2 | משרד האוצר |

* משרד הפנים כולל את האגף לעדות דתיות לא-יהודיות, ועל כן יש בו שיעור גדול של עובדים ערבים (כ-60%), רובם בדרגים הנמוכים.

ערבים הוא דווקא בדרגי הניהול הזוטר (סגל מרב). לפי נתונים אלה, ערבים היו בשנת 2017 3.2% מהסגל הבכיר, 5.3% מסגל חיכון, 12.9% מסגל מרב ו-7.3% מסגל מסד (דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 13).

| סגל מסד | סגל מרב | סגל חיכון | סגל בכיר | המשרד הממשלתי |
|---------|---------|-----------|----------|--|
| 0.41 | 2 | 1 | 0 | המשרד לקליטת עלייה |
| 6 | 7 | 9 | 0 | משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט |
| 12 | 13 | 9 | 0 | משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים |
| 11 | 7 | 8 | 0 | משרד התחבורה |
| 0 | 6 | 8 | 0 | משרד האנרגיה והמים |
| 0 | 0 | 6 | 0 | המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל |
| 3 | 7 | 5 | 0 | משרד הבינוי והשיכון |
| 3 | 19 | 4 | 0 | משרד התקשורת |
| 3 | 6 | 3 | 0 | משרד החינוך |
| 1 | 3 | 3 | 0 | משרד החוץ |
| 4 | 10 | 2 | 0 | המשרד להגנת הסביבה |
| 2 | 2 | 2 | 0 | המשרד לביטחון פנים |
| 0.24 | 3 | 1 | 0 | משרד ראש הממשלה |
| 0 | 0 | 0 | 0 | משרד ירושלים ומורשת |
| 0 | 0 | 0 | 0 | המשרד לנושאים אסטרטגיים |
| 0 | 0 | 0 | 0 | משרד התפוצות |
| 0 | 0 | 0 | 0 | המשרד לענייני מודיעין |

מקור: מבוסס על נתונים שנמסרו באדיבות נציבות שירות המדינה, שמתייחסים לסוף שנת 2016. יצוין כי הנתונים אינם כוללים דירוגים מסוימים, לרבות מפקחים, אחיות בריאות הציבור, פיזיותרפיסטים, טכנאי רנטגן, מרפאים בעיסוק ומתמחים. כמו כן, הנתונים מתייחסים במיוחד למשרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט, תחת הכותרת "משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט".

היעדר מדיניות סדורה לשילוב ערבים בדרגי הניהול משתקף גם בדלות הנתונים שהתפרסמו בנושא זה במשך השנים. עד לאחרונה, הנתון היחיד שהופיע בדוחות של נציבות שירות המדינה היה המספר המוחלט של הערבים והדרוזים בדרגות השיא השונות בפילוח לפי מגדר ודירוג.³⁵⁷ רק בשנתיים האחרונות החלה הנציבות לפרסם נתונים כלליים גם על שיעור העובדים הערבים והדרוזים במדרגים השונים (פקידות בכירה, פקידות ביניים וכו'), אך ללא פילוח לפי משרד או לפי מגדר או דירוג. כמו כן לא מתפרסמים נתונים, הדומים לאלה המופיעים בדוחות הנציבות על ייצוג הולם מגדרי, המנתחים את ייצוג החברה הערבית בדרגי הניהול ובמוקדי קבלת ההחלטות בסגל הבכיר.³⁵⁸ כמו כן נמצא חוסר אחידות מסוים בנתונים שהתפרסמו.³⁵⁹

357 ראו למשל נציבות שירות המדינה ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסים בשירות המדינה: דוח לשנת 2015 (2016), טבלה 9 (להלן: דוח ייצוג הולם 2015).

358 למעשה, הפעם האחרונה שבה פרסמה הנציבות מידע מפורט על ייצוג האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה הייתה בשנת 2003 – אז פורסמה חוברת נפרדת ובה ניתוחים דומים לאלה המופיעים בדוחות על ייצוג הולם מגדרי (לפי דרגות, דרגי ניהול וחוזי בכירים, ובחינה נפרדת של חלק מהדירוגים – ראו להלן בפרק 5) (ראו נציבות שירות המדינה ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזים והצירקסים בשירות המדינה: שנת 2003 (2004)).

359 כך למשל, מנתונים שמסרה הנציבות ביולי 2017 עלה כי נכון לסוף שנת 2016 היו 66 עובדים ערבים בסגל הבכיר, מתוך 2,076 עובדים בכירים בסך הכל (קרי 3.2%) (דואר אלקטרוני מנציבות שירות המדינה (19.7.2017)). על פי נתונים נוספים של הנציבות, לעומת זאת, בשנת 2017 היו 25 בכירים ערבים בלבד (דואר אלקטרוני מהממונה על יישום חוק חופש מידע בנציבות שירות המדינה (15.7.2018)). נתון אחרון זה הופיע גם בדוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 12. על פי דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, ערבים הם 4% מהסגל הבכיר במערכת הבריאות ורק 0.1% מהסגל הבכיר במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (לעיל ה"ש 339, בעמ' 18), אולם מהנציבות נמסר כי מדובר בטעות סופר, וכי לאשורו של דבר ערבים הם 4.07% מ-1,916 העובדים הבכירים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (78 עובדים), ו-3.5% מהעובדים הבכירים בשירות המדינה בכללותו (נתון המביא בחשבון גם משרות זמניות) (דואר אלקטרוני מנציבות שירות המדינה (4.9.2019)). דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעומת זאת, כלל רשימה של כ-30 "בעלי תפקידים בכירים" מקרב בני החברה הערבית, הדרוזית והצירקסית רק במשרד המשפטים – אולם נראה כי הרשימה נסמכת על הגדרה רחבה יותר של המושג "תפקידים בכירים" מזו שמשמשת את הנציבות בדוחותיה (לעיל ה"ש 351, בעמ' 15-16).

עם זאת, על אף היעדר מדיניות ממשלתית ממוקדת בנושא, בשנים האחרונות נוקטת נציבות שירות המדינה צעדים ראויים לציון שעשויים להניב תוצאות בעתיד. כך למשל, כחלק מהרפורמה בשירות המדינה הושקעו מאמצים ביצירת עתודות ניהוליות מקצועיות למילוי תפקידים בכירים בעתיד ונעשים מאמצים לשלב ערבים בתוכניות אלו.³⁶⁰ הנציבות גם פועלת לעודד משרדים לאסוף מידע על מידת הבכירות של העובדים הערבים המועסקים בהם ולייעד משרות לתפקידים בעלי השפעה.³⁶¹ עוד אפשר להצביע על ניצני שינוי באחדים מהמשרדים, למשל משרד האוצר ומשרד המשפטים, שבהם מונו לאחרונה כמה עובדים ערבים לתפקידים בכירים שמשפיעים על קביעת המדיניות.³⁶²

4.1.3.3 דרכי קליטתם של מועמדים ערבים לשירות המדינה: מגמות שטעונות בירור מעמיק יותר

עד שנת 2012 נהגה הנציבות לעבד ולהציג נתונים מפורטים בנוגע להשתתפות האוכלוסייה הערבית במכרזים בשירות המדינה. נתונים אלה כללו בין היתר מידע על מועמדים חזקים ערבים במכרזים ייעודיים ורגילים במערכת הבריאות ובמשרדי הממשלה ויחידות הסמך.³⁶³ בשנים האחרונות הפסיקה הנציבות לכלול

360 ראו דוח של צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר הציבורי בישראל עתודות לישראל 15 (2016) (להלן: דוח עתודות לישראל 2016). כן ראו נתונים על כך בדוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 38-44.

361 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, שם, בעמ' 49; דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 24.

362 למשל במשרד המשפטים: מנהל המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה, הסמנכ"ל הבכיר לתפעול ולוגיסטיקה, ומנהל אגף א' משאבי אנוש במשרד המשפטים (לרשימת הבכירים מקרב החברה הערבית במשרד המשפטים ראו דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעיל ה"ש 351, בעמ' 15-16). במשרד האוצר: הסגן הבכיר לחשב הכללי הממונה על תחום הביקורת ועל ביצוע תקציב המדינה ביחידות החשבות והכספים של משרד הממשלה ובמטה אגף החשב הכללי (עמירם ברקת "החשב הכללי מינה את חסן איסמעיל וחגית שני לסגנים בכירים" גלובס (13.5.2008)).

363 ראו למשל נציבות שירות המדינה ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסים בשירות המדינה, דוח לשנת 2012, 27, 29 (2013) (להלן: דוח הנציבות לשנת 2012).

נתונים חשובים אלה בדוחות השנתיים שלה בדבר ייצוג הולם וגיוון, והנתונים השוטפים היחידים המתפרסמים בנושא זה – בדוחות השנתיים הכלליים של הנציבות – מתייחסים לשיעור המועמדויות מקרב האוכלוסייה הערבית בפילוח לפי משרדים ודירוגים.³⁶⁴ נתונים חלקיים נוספים פורסמו בדוח הבקרה המסכם של הנציבות מאפריל 2017 בעניין "קליטה והשתלבות עובדים השייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם" ובדוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017.³⁶⁵

מנתונים אלה עולות כמה תובנות מעניינות, שטעונות בירור מעמיק יותר. האחת היא שבשנת 2015 רוב הנקלטים הערבים התקבלו שלא באמצעות מכרז.³⁶⁶ מהנציבות נמסר כי מדובר בעיקר בעובדים שהופנו משירות התעסוקה או נקלטו למשרות במתחי דרגות נמוכים, הפטרות ממכרז לפי התקשי"ר.³⁶⁷ כמו כן, לפי נתוני הנציבות לשנת 2018 רק 18% מהעובדים הערבים איישו בשנה זו משרות ייעודיות, והיתר איישו משרות שאינן ייעודיות.³⁶⁸ נתון מעניין נוסף הוא שרוב המועמדים הערבים שזכו במכרז בשנת 2017 זכו במכרז רגיל ולא ייעודי (62%). עוד עולה מהנתונים שבשנה זו הגישו ערבים 8.78% מכלל המועמדויות למכרזים

364 ראו למשל נציבות שירות המדינה, דוח סיכום פעילות לשנת 2016 185 (2017) (להלן: הדוח השנתי של הנציבות 2016).

365 דוח הבקרה המסכם 2017, לעיל ה"ש 350; דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 19-22.

366 כך, אף שבשנת 2015 נקלטו 983 ערבים ודרוזים בשירות המדינה (דוח ייצוג הולם 2015, לעיל ה"ש 357), רק 318 זכו בתפקידים אלו במכרזים בשנה זו (דוח הבקרה המסכם 2017, לעיל ה"ש 350, בעמ' 25, 43).

367 בדוח הבקרה המסכם 2017 (שם, בעמ' 43) מצוין כי מדובר במשרות שפטורות ממכרז לפי סעיפים 11.95 ו-11.98 לתקשי"ר. סעיף 11.95 כולל רשימה ארוכה של משרות שפטורות ממכרז, לרבות משרות החלחיות בדירוג האחיות ובדירוגים הפרארפואיים, משרות במערכת הביטחון, משרות בכירות בהנהלת בתי המשפט ועוד. סעיף 11.98 עוסק בפטור ממכרז למשרות זמניות בשירות המדינה. בדואר אלקטרוני מיום 30.7.2017 מסרה הנציבות כי בפועל מדובר בעיקר במשרות במתחי דרגות נמוכים לפי סעיף 11.95 לתקשי"ר, ובעובדים שהופנו משירות התעסוקה לפי סעיף 11.93 (הזמנת מועמדים מלשכת העבודה של שירות התעסוקה או מלשכת פרטית העוסקת בפניית מועמדים לעבודה).

368 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 19.

הרגילים והיו 6.9% מהזוכים בהם.³⁶⁹ נתון אחרון זה עשוי להעיד על תחילה של נורמליזציה בנוגע לקליטת מועמדים ערבים בשירות המדינה. עם זה כדי לרדת לפרש הדברים חסר מידע מהותי: האם הוא משקף בעיקר את הפתיחה ההולכת וגוברת של מערכת הבריאות לפני מועמדים ערבים? מה המצב במשרדי הממשלה השונים, האמונים על קביעת מדיניות? הסברה שמדובר בשינוי בעיקר במערכת הבריאות מתחזקת לנוכח הנתונים הכלליים על קליטה מוגברת של ערבים בשנים האחרונות במערכת זו דווקא.³⁷⁰

4.2 שילוב ערבים בחברות ממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים ובגופים ציבוריים אחרים

4.2.1 חברות ממשלתיות

4.2.1.1 דירקטוריונים

עוד הוראה חוקית שמחייבת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת החלטות במגזר הציבורי היא סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הקובע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן "ביטוי הולם" לאוכלוסייה הערבית; וכי עד להשגת יעד זה ימונו דירקטורים מקרב אוכלוסייה זו "ככל שניתן בנסיבות העניין". בדומה להוראה המחייבת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, גם סעיף זה נחקק בשנת 2000, לאחר שהתברר שהוראה דומה בנוגע לנשים, שהתקבלה כמה שנים קודם לכן, הוכיחה

369 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 21-22.

370 מעיון בדוח השנתי של הנציבות 2016 (לעיל ה"ש 364) עולה למשל כי יש פערים ניכרים בין הדירוגים השונים לעניין המועמדות מקרב החברה הערבית - עם יתרון מובהק למקצועות הבריאות. לעומת דירוג הרופאים, שם שיעור המועמדות מקרב הציבור הערבי הגיע ל-38%, בדירוג המח"ר הוא עמד על כ-7.5% בלבד (שם, בעמ' 185).

את עצמה כיעילה.³⁷¹ באותה עת היו ערבים רק 1.2% מכלל הדירקטורים בחברות הממשלתיות.³⁷² כמודגש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים, חובת הייצוג ההולם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות באה "להשיג תוצאה שראוי היה לחתור אליה, בגופים הללו ובאחרים, מכוח כללי יסוד של שוויון והוגנות, גם אלמלא עוגן כאן הדבר בחקיקה של הכנסת".³⁷³

בנושא זה אין מתפרסמים נתונים שוטפים, אולם לפי נתונים שפורסמו ביוני 2018 ב־50 חברות ממשלתיות אין דירקטורים ערבים או דרוזים, וב־47 חברות נוספות מכהנים 51 דירקטורים – כ־12% מכלל הדירקטורים.³⁷⁴ לפני נתונים אלה, ב־16 החברות העיקריות מכהנים בסך הכול 11 דירקטורים מקרב החברה הערבית.³⁷⁵ רבים מהן מכהן חבר ערבי או דרוזי אחד (מתוך 5–10 חברים) ובאחרים אין נציגים ערבים כלל.

371 על פי נתונים שהוצגו בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מפברואר 2000 בהצעות חוק פרטיות לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בדירקטורים של חברות ממשלתיות, שיעור הנשים בדירקטוריונים עלה מ־7.37% בלבד ב־1993, עת התקבל התיקון לחוק בעניין ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, ל־37% בשנת 2000 (פרוטוקול ישיבה מס' 90 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה־15, 12.2.2000).

372 ראו נתונים בבג"ץ 10026/01 עדאלה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 31, 37 (2003).

373 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 (החטס"ג).

374 ג'קי חורי "15 שנה אחרי שהממשלה קבעה סף ייצוג, מספר הערבים בדירקטוריונים נותר מזערי" הארץ 7.6.2018 (קישור לנתונים המפורטים מופיע בכתבה באתר הארץ).

375 לפי רשות החברות הממשלתיות, 16 החברות העיקריות הן החברות ש"על פי ראיית הנהלת הרשות הינן בעלות השפעה דרמטית על המשק בישראל". הכנסותיהן מהוות יחד 93.4% מסך ההכנסות של החברות הממשלתיות; הוצאות השכר שלהן הן 97.3% מסך הוצאות השכר, והן מעסיקות יחד 94.7% מכלל העובדים בחברות הממשלתיות (רשות החברות הממשלתיות דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2017 8–9 (2018)).

 לוח 3

 דירקטורים ערבים ודרוזים, 2018

| מספר הערבים והדרוזים בדירקטוריון | החברה הממשלתית |
|-------------------------------------|---|
| 2 | חברת החשמל לישראל בע"מ |
| 1 | רכבת ישראל בע"מ |
| 1 | מקורות חברת המים בע"מ |
| 1 | החברה לשיירותי איכות הסביבה בע"מ |
| 1 | עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ |
| 1 | חברת דואר ישראל בע"מ |
| 0 | התעשייה האווירית לישראל בע"מ |
| 0 | נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ |
| 0 | חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ |
| 1 | חברת נמל אשדוד בע"מ |
| 1 | חברת נמל חיפה בע"מ |
| 0 | רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ |
| 1 | תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ |
| 1 | נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ |
| 1 | נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ |
| 1 | החברה למתנ"סים בע"מ |

מקור: חורי, לעיל ה"ש 374, והנתונים המובאים בקישור באתר הארץ.

ב־2013 הוקמה במשרד האוצר "נבחרת הדירקטורים", שמטרתה למגר את תופעת המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות על ידי יצירת מאגר גדול של מועמדים פוטנציאליים שעברו סינון מקצועי ראוי. בין היתר משמשת הנבחרת כלי לקידום ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסייה הערבית, ומתחילתה שוריינו 10% מתוך 500 המקומות בה לבנות ובני החברה הערבית, לרבות החברה הדרוזית (ו־50% לנשים).³⁷⁶

4.2.1.2 עובדים ומנהלים בחברות ממשלתיות

כיום אין חובה סטטוטורית לקדם ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית (למעט דרוזים) בקרב עובדי החברות הממשלתיות, ושיעור הערבים המועסקים בהן – לא כל שכן בדרגי קבלת ההחלטות – שואף לאפס. תיקון לחוק החברות הממשלתיות משנת 2012 קבע חובת ייצוג הולם לבני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברות הממשלתיות המעסיקות יותר מחמישים עובדים, אבל דווקא בהקשר זה בחר המחוקק – מסיבות שאינן נהירות – לחרוג מהנהוג שהשתרש בהסדרי ייצוג הולם להגדיר את קבוצת ההתייחסות הרלוונטית כ"אוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית", ולהימנע מהחלת ההסדר על האוכלוסייה הערבית בכללותה.³⁷⁷ עיון בפרוטוקולים של הדיונים הקצרים שהתקיימו בנושא בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מעלה כי שאלת ההצדקה העניינית להבחנה זו לא נדונה באופן ממשי בדיוני הוועדה – וגם בדברי ההסבר להצעת החוק בנושא אין שום התייחסות אליה.³⁷⁸ נראה כי קואליציה פוליטית מקרית – ולא טעמים ענייניים – היא שעמדה בבסיס הפער השרירותי שנוצר.

376 "האוצר: 13,708 מועמדים ל'נבחרת הדירקטורים' של לפיד" גלובס (7.12.2013). בשנת 2015, אף שערבים היו רק 4% מהמועמדים לנבחרת, הם היו 10% מהנבחרת שנבחרה (ראו טלי חרותי-סובר "נבחרת הדירקטורים 2015: 50% נשים ו־10% ערבים" דה מרקר (2.6.2015)).

377 ראו סעיף 50א(א) לחוק. הסעיף בנוסחו כיום קובע כי "בקרב העובדים בחברות הממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית".

378 מדובר בהצעת חוק פרטית של חברי הכנסת חמד עמאר, יריב לוי ואלכס מילר, שוועדת החוקה קידמה לאחר שזכתה לתמיכת הממשלה והנוסח גובש בהסכמת משרד המשפטים. בדיון להכנה לקריאה ראשונה ציין נציג נציבות שירות המדינה כי ככלל הנציבות מתנגדת להבחנה בין האוכלוסיות הערביות והדרוזיות, וכי היעדר ההבחנה

בפועל הנתונים מעידים על פער גדול בין מידת הייצוג של ערבים לזו של דרוזים בקרב עובדי החברות הממשלתיות (לוח 4): אף ששיעור הדרוזים בחברות הממשלתיות עמד בשנת 2017 על 1.14% (שיעורם באוכלוסייה הוא כ-1.6%), שיעור הערבים בהן (למעט הדרוזים) עמד על 1.36% בלבד.

לוח 4

שיעור העובדים הערבים והדרוזים בחברות ממשלתיות, 2017 (%)

| שיעור הדרוזים | שיעור הערבים (לא כולל דרוזים) | החברה הממשלתית |
|---------------|----------------------------------|--|
| 1.9 | 1.2 | חברת החשמל לישראל בע"מ |
| 3.9 | 2.3 | רכבת ישראל בע"מ |
| 1.5 | 1.2 | מקורות חברת המים בע"מ |
| 0 | 5.1 | החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ |
| 0.4 | 1.5 | עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ |
| 0.6 | 4.4 | חברת דואר ישראל בע"מ |
| 0.1 | 0 | התעשייה האווירית לישראל בע"מ |

מגדיל דווקא את היצע המשרות הייעודיות הפתוחות למועמדים דרוזים. ואולם בדיונים לא הובאו נימוקים כלשהם לקביעה של חובת ייצוג הולם לדרוזים ולא לערבים. בהכנה לקריאה שנייה ושלישית נערכה ההצבעה כבר בעמוד השני לפרוטוקול, לאחר דיון קצרצר ביותר. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 506 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18 (20.12.2011) (הכנה לקריאה ראשונה); פרוטוקול ישיבה מס' 577 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18 (4.3.2012) (הכנה לקריאה שנייה ושלישית) (4.3.2012): לדברי ההסבר להצעת החוק ראו הצעת חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה הדרוזית (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, ה"ח 431.

| שיעור הדרוזים (לא כולל דרוזים) | שיעור הערבים | החברה הממשלתית |
|-----------------------------------|--------------|---|
| 0.5 | 1.0 | נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ |
| 0.7 | 0.7 | חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ |
| 0.3 | 0.1 | חברת נמל אשדוד בע"מ |
| 9.3 | 1.4 | חברת נמל חיפה בע"מ |
| 0 | 0 | רפאל – מערכות לחימה מתקדמות בע"מ |
| 2.6 | 1.8 | תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ |
| 0 | 0 | נח"ע – נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ |
| 0 | 0 | נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ |
| 1.6 | 10.7 | החברה למתנ"סים בע"מ |
| 1.14 | 1.36 | סך הכול בחברות ממשלתיות |

מקור: דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2017, לעיל ה"ש 375, בעמ' 64-65.

על אף היעדרה של חובה סטטוטורית, בשנת 2016 הודיעה רשות החברות הממשלתיות כי היא דורשת מהחברות להציג תוכניות לשילוב עובדים ערבים, כך שעד שנת 2020 יהיו כ־10% מעובדי החברות הגדולות בני החברה הערבית.³⁷⁹ כמו כן, משנת 2017 מקיימת הרשות בשיתוף עם נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תוכנית פיילוט לגיבוש וליישום תוכניות עומק להגברת הגיוון ולשילוב נשים, ערבים, יוצאי אתיופיה ומבוגרים מעל גיל 45 באחדות מהחברות הגדולות.³⁸⁰

379 שם, בעמ' 56.

380 שם. טליה שטיינר "שוויון הזדמנויות בעזרת המעסיקים" דה מרקר (20.11.2017).

בכל הנוגע לדרגי הניהול הבכירים, רשות החברות הממשלתיות אינה מפרסמת נתונים על מידת שילובם של ערבים, ולא נקבעו יעדים כלשהם להגברת ייצוגם של ערבים או דרוזים בתפקידים אלה. זאת ועוד, בדומה לגורמים אחרים שבשנים האחרונות נדרשו לנושא ייצוגן של נשים בתפקידים בכירים, גם רשות החברות התייחסה לקבוצת הנשים כמקשה אחת – ללא התייחסות לשאלת ייצוגן של נשים מקבוצות מודרות, ובכלל זה נשים ערביות.³⁸¹ בדוח ביקורת משנת 2015 בנושא "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה" ציין מבקר המדינה שמתוך עשר החברות הממשלתיות הגדולות, בשבע מהן לא הועסקו פקידים בכירים ערבים כלשהם. בשלוש מהן – רכבת ישראל, מקורות וחברת נתבי ישראל – היה פקיד ערבי בכיר אחד.³⁸² מבקר המדינה הדגיש כי "אף שחובת הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית (להוציא דרוזים) אינה מעוגנת בחוק [...] הרי שמן הנתונים עולה תמונת מצב קשה במיוחד שאינה מתיישבת עם עקרון השוויון, וראוי כי זו תיפתר ובהקדם".³⁸³

4.2.2 תאגידים סטטוטוריים

תחומי מדיניות עיקריים במדינת ישראל מטופלים כיום בידי תאגידים ציבוריים שהוקמו על פי חוק (תאגידים סטטוטוריים). בניגוד לחברות הממשלתיות, שהן גופים עסקיים בבעלות המדינה, תאגידים סטטוטוריים הם רשויות ציבוריות לכל דבר, שאומנם הוקמו כישויות משפטיות נפרדות (ועל כן אינם חלק פורמלי משירות המדינה), אבל נוטלים חלק חשוב בהתוויה של המדיניות הציבורית במגוון תחומים ובחלוקת משאבי החברה.³⁸⁴ בקרב התאגידים הסטטוטוריים העיקריים אפשר למנות את המוסד לביטוח לאומי, הרשות לניירות ערך, בנק ישראל, האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי, המועצה להשכלה גבוהה, הרשות

381 דוח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2017, לעיל ה"ש 375, בעמ' 60-62.

382 דוח מבקר המדינה: שילוב האוכלוסייה הערבית 2016, לעיל ה"ש 67, בעמ' 43.

383 שם, בעמ' 44.

384 תאגידים סטטוטוריים מובחנים מיחידות סמך של משרדי ממשלה ומגופים ציבוריים אחרים בכך שהם מוקמים כחאגידים, הכשרים לכל חובה, זכות ופעולה משפטית (ראו למשל סעיף 8(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995; סעיף 8(א) לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968).

הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, שירות התעסוקה הישראלי, רשות שדות התעופה, רשות העתיקות, הרשויות לפיתוח הגליל, הנגב וירושלים, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, תאגיד השידור הישראלי והרשות לשיקום האסיר.

4.2.2.1 מינויים לכהונה בתאגידים סטטוטוריים

סעיף 60 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מחיל את חובת הייצוג ההולם, החלה על דירקטוריונים של חברות ממשלתיות, גם על מינויים לכהונה בתאגידים סטטוטוריים הנעשים בידי שר או ממשלה (או בהמלצתם או באישורם של מי מהם). משמעות הדבר כי חלה חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופים המנהלים (בדרך כלל מועצות) של התאגידים הסטטוטוריים.

סייג לסעיף קובע כי הוא אינו חל על מינויים לכהונה בתאגידים ציבוריים של חברים המתמנים בהיותם "נציגים של גופים או ארגונים המנויים באותו חוק".³⁸⁵ עם זה הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה מבהירה כי סייג זה אינו חל על נציגי גופים ציבוריים – אלא רק על נציגי גופים פרטיים.³⁸⁶ כך יוצא שגם אם מועצה של תאגיד ציבורי מורכבת מנציגי שרים או גופים ציבוריים שונים, על אותם נציגים כמכלול חלה חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק.

האחריות להבטחת ייצוג הולם במועצות המנהלות של תאגידים ציבוריים מוטלת הן על הגורם הממליץ על המינוי, והן על הגורם הממנה עצמו. גם הוועדה לבדיקת מינויים, בבואה לאשר את תקינות המינוי, אמורה לתת את הדעת לחובת הייצוג ההולם ולפסול או לעכב מינוי אם מצאה שלא נקטו הצעדים הדרושים למילוי חובה זו.³⁸⁷ עם זה כיום שום גורם אינו אוסף ומפרסם נתונים בנושא.³⁸⁸

385 סעיף 60א(א) לחוק.

386 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (9.11.2003).

387 ראו בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקאות 13-14 לפסק דינו של השופט א' לוי (פורסם בנבו, 20.4.2009). עוד ראו הנחיית היועץ המשפטי בעניין "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" (לעיל ה"ש 373).

388 בשל הלקונה הכללית הקיימת היום בכל הנוגע להסדרת פעולתם של תאגידים סטטוטוריים והפיקוח עליהם, משרד המשפטים מקדם הצעת חוק בנושא.

בפועל, בכמה מהמועצות החשובות, העוסקות בתחומי מדיניות מהותיים לחברה הישראלית, הייצוג של האוכלוסייה הערבית נמוך ביותר. דוגמה לכך היא המוסד לביטוח לאומי. על פי החוק, הרשות העליונה שלו היא מועצת המוסד, המוסמכת לפקח על פעולות התאגיד ועל הנהלתו ולייעץ לשר במגוון נושאים לרבות התקנת תקנות ומינוי בכירים למוסד.³⁸⁹ הרכב המועצה, הקבוע בתקנות, כולל 56 חברים, עם נציגות רחבה למגוון של מגזרים בחברה האזרחית – לרבות ארגוני נשים וארגונים שמייצגים אנשים עם מוגבלויות.³⁹⁰ ואולם מתוך 54 החברים המכהנים בעת כתיבת שורות אלה רק שניים מהם ערבים: נציגת משרד הכלכלה ונציג העובדים.³⁹¹ מבחינה פורמלית נראה כי לא כל המינויים במועצה כפופים לחובה הסטטוטורית לייצוג הולם החלה על תאגידי סטטוטוריים; ואולם ברור כי מבחינה מהותית מצב שבו לאוכלוסייה הערבית ייצוג כה דל בגוף מעין זה אינו ראוי. כמו כן, לנוכח אופי המועצה כגוף שמערב אנשי מקצוע, משרדי ממשלה ונציגי מגזרים, נראה כי ראוי היה לקבוע ייצוג ספציפי גם לארגונים שמייצגים את החברה הערבית.

במסגרת המועצה פועלות כמה ועדות ציבוריות, מקצתן בעלות מעמד סטטוטורי. דוגמה לכך היא הוועדה לביטוח אבטלה, המתמנה בידי השר ושתפקידה ליייעץ לו בהתוויית מדיניות ובהתקנת תקנות הנוגעות לביטוח אבטלה, לאשר את תקציב ענף ביטוח האבטלה ולפקח על הנושא.³⁹² על פי החוק, הוועדה מורכבת מנציגי

389 סעיפים 8(ב), 12 ו-20 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995.

390 ראו תקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), תשי"ח-1958. המועצה כוללת: שמונה נציגים של משרדי ממשלה; נציג הסוכנות היהודית; 12 נציגי עובדים ו-12 נציגי מעבידים; ארבעה נציגי המשק החקלאי ושלושה נציגי העובדים העצמאיים; שלוש נציגות של ארגוני נשים; שישה מומחים; נציג המרכז לשלטון מקומי בישראל; נציג של ארגון וולונטרי בתחום הרווחה; ארבעה נציגים המייצגים אנשים עם מוגבלויות. את נציגי העובדים, המשק החקלאי, המומחים, העובדים העצמאיים וארגוני החברה האזרחית ממנה השר. בעבר הועלו הצעות לצמצום מספר חברי המועצה ל-19 חברים בלבד, צעד שעלול לפגוע בין היתר באפשרות לקדם ייצוג הולם בה (ראו שחר אילן "כץ יוזם: מספר חברי מועצת ביטוח לאומי יקוצץ בשני שלישים" כלכליסט 22.4.2018).

391 ראו רשימת "חברי המועצה ה-15" אתר המוסד לביטוח לאומי (כל האחרים המוזכרים להלן בהערות 392-421 נצפו ביום 3.9.2019).

392 ראו סעיף 15 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995.

עובדים ומעבידים ומעובדים במשרדי הממשלה. עיון ברשימת החברים הנוכחיים של הוועדה מעלה כי מקרב 17 חבריה – רק אחד הוא ערבי.³⁹³ במינהלת המוסד לביטוח לאומי, שעל פי חוק היא הגוף המנהל של התאגיד, מתוך כשבעה חברים יש נציג ערבי אחד.³⁹⁴ המינהלה מורכבת מהמנכ"ל, המשנה, הסגנים והחשב (לפי החוק המנכ"ל, המשנה והסגנים מתמנים בידי השר) ותפקידיה כוללים גם את הכנת התקציב השנתי.³⁹⁵

בנוגע למועצת תאגיד השידור הישראלי קיים הסדר ספציפי, הקבוע בחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014. על פי סעיף 9 לחוק, על המועצה לכלול 12 חברים, ובהם "לפחות שש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית". את חברי המועצה – המורכבת מנציגי ציבור במגוון התמחויות – ממנה שר התקשורת על פי המלצותיה של ועדת איתור.³⁹⁶ על פי החוק, המועצה אמונה בין היתר על קביעת המדיניות של תאגיד השידור, לרבות מדיניות השידורים הכוללת; על הפיקוח על ביצוע המדיניות; אישור לוחות השידורים; מינוי המנכ"ל; אישור המבנה הארגוני של התאגיד ומדיניות ההעסקה שלו; ואישור התקציב ותוכנית העבודה.³⁹⁷ כיום יש חבר ערבי אחד במועצת התאגיד.³⁹⁸ לנוכח תפקידיה הציבוריים החשובים של המועצה – המעצבים את תוכנו ואת התנהלותו של השידור הציבורי בישראל – נראה כי בנציג ערבי אחד בלבד אין כדי להיות "ביטוי הולם" בנסיבות העניין.

393 ראו "ועדת אבטלה" אתר המוסד לביטוח לאומי. דוגמאות אחרות הן ועדת הילדים, שבקרב 20 חבריה אין שום נציגות לחברה הערבית (ראו "ועדת ילדים" אתר המוסד לביטוח לאומי; וועדת הבטחת הכנסה, שגם בקרב 12 חבריה אין נציגות כזאת (ראו "ועדת הבטחת הכנסה", שם).

394 ראו "מינהלת המוסד" אתר המוסד לביטוח לאומי.

395 סעיפים 18 ו-20 לחוק הביטוח הלאומי.

396 סעיף 9 לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014.

397 ראו סעיף 11 לחוק.

398 מתוך תשעת החברים המכהנים המופיעים היום באתר התאגיד. ראו "מועצת התאגיד" אתר תאגיד השידור הישראלי.

מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים היא דוגמה למועצה ציבורית שיש בה כיום ייצוג הולם ממשי יותר לאוכלוסייה הערבית. מקרב 14 חבריה, שניים הם בני החברה הערבית או הדרוזית.³⁹⁹

4.2.2.2 דרגי הניהול בתאגידים סטטוטוריים

התיקון משנת 2012, שקבע חובת ייצוג הולם לעדה הדרוזית בלבד בקרב עובדי החברות הממשלתיות, הוחל על תאגידים ציבוריים מכוח סעיף 6ב לחוק. כך יוצא שבקרב העובדים בגופים אלה, על אף הדמיון המהותי בינם ובין רשויות ממשלתיות שהן חלק פורמלי משירות המדינה, אין כיום חובה סטטוטורית להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. עם זה, כמו שיפורט בהמשך הדברים, נראה כי חובה חוקית לכך קמה בהתאם לדוקטרינות הפסיקטיות שפותחו במשך השנים בנושא הייצוג ההולם.

בהיעדר חובה סטטוטורית לקדם ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי התאגידים הסטטוטוריים, אין מתפרסמים נתונים כלשהם בנושא זה. עם זה בשנת 2015 בדק מבקר המדינה את שיעור העובדים והמנהלים הערבים באחדים מהתאגידים הציבוריים, ומצא כי ברבים מהם היה הייצוג נמוך ביותר.⁴⁰⁰

399 ראו "מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים" אתר מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. לפי סעיף 12 לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2006, במועצה יהיו 15 חברים, שימונו על ידי הממשלה על פי הצעת שר התחבורה.

400 ראו דוח מבקר המדינה: שילוב האוכלוסייה הערבית 2016 בעניין עידוד שילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, לעיל ה"ש 67, בעמ' 45. כך למשל, המבקר מצא כי ברשות שדות התעופה וברשות לניירות ערך כלל לא היו מנהלים ערבים, וערבים היו רק 1.1% ו-1.5% מהעובדים בגופים אלה בהתאמה. בבנק ישראל נמצא כי רק 1% מהעובדים ו-0.9% מהמנהלים היו ערבים, ובמוסד הביטוח לאומי נמצא כי 5.6% מהעובדים ו-6.2% מהמנהלים היו ערבים. בשירות התעסוקה, לעומת זאת, 9.5% מהעובדים ו-13.6% מהמנהלים היו ערבים.

4.2.3 "גופים אחרים שהוקמו בחיקוק"⁴⁰¹

נוסף על התאגידים הסטוטוריים, פועלים במדינת ישראל עוד מועצות וגופים ציבוריים שעוסקים בקביעת מדיניות ציבורית ובחלוקת משאבים. על אחדים מגופים אלה הוחלו החובות הסטוטוריות של הייצוג ההולם החלות גם על חברות ממשלתיות ותאגידים סטוטוריים מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות. סעיף זה מחיל חובות אלה גם על מינויים לכהונה (בידי שר או ממשלה) ברשימה של "גופים אחרים שהוקמו בחיקוק" שבהם מכהנים נציגי ציבור.⁴⁰² רשימה זו, שמובאת בתוספת השנייה לחוק, מציינת 23 גופים בכללם:

- המועצה לשידורי כבלים ולווין
- מועצת המוזיאונים
- מועצת מינהל השקעות בחקלאות לפי חוק עידוד השקעות הון בחקלאות
- המועצה המייעצת לפי חוק הנפט
- המועצה המייעצת ומינהלת מרכז ההשקעות לפי חוק עידוד השקעות הון
- הוועדה המייעצת והמועצה המייעצת לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)
- הוועדה המיוחדת לפי סעיף 29 לחוק נכסי נפקדים (ועדה שאמורה להמליץ לאפוסטרופוס הכללי על שחרור נכסים מתחולת החוק)
- ועד החינוך לפי חוק חינוך ממלכתי (גוף המונה 15 חברים לפחות המייעץ לשר על הפעלת סמכויותיו לפי החוק)⁴⁰³

401 המונח "גופים אחרים שהוקמו בחיקוק" מוגדר בסעיף 60א(ב)(5) לחוק החברות הממשלתיות כ"גופים המפורטים בתוספת השניה לחוק זה שהינם חבר בני אדם שנקבע בחיקוק כמועצה, מועצת רשות, מינהלת, ועדת מנהל או כל גוף אחר שתפקידיו דומים אף אם כינויו שונה, והכל כאשר בין חבריו נמנים נציגי ציבור; שר המשפטים רשאי להוסיף גופים אחרים שהוקמו בחיקוק לרשימת הגופים המנויים בתוספת השניה ורשאי הוא באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת למחוק גוף המופיע בתוספת השניה".

402 ש.ס.

403 סעיפים 12 ו-14 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

- רשות החשמל
- ועדת השירות של נציבות שירות המדינה
- מועצת המים ומועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב
- המועצה הארצית לתכנון ובנייה והוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות
- המועצה המינהלית והוועדה המוניתרית של בנק ישראל
- הוועדה המייעצת לפי חוק הגנת הצרכן
- המועצה לפי חוק משק הגז הטבעי
- המועצה הלאומית לספורט.

גם בנוגע לגופים אלה אין כיום גוף שאוסף מידע או עוקב אחר קיום חובת הייצוג ההולם, ואין מתפרסמים נתונים כלשהם בנושא. הביקורת העיקרית היא של הוועדה לבדיקת מינויים, שאמורה לתת את דעתה לסוגיה זו בבואה לאשר מינויים ספציפיים.

בדיקת הרכבם של אחדים מהגופים מעלה כי ברבים מהם אין כיום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, ובאחדים מהם – כגון המועצה לביקורת סרטים, המועצה הלאומית לספורט, מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב ומליאת רשות החשמל נכון למועד כתיבת שורות אלה אין חברים ערבים כלל.⁴⁰⁴

בגופים אחרים יש חבר ערבי או דרוזי אחד. כך המצב למשל במועצת הנפט – גוף הממלא תפקיד חשוב בחלוקה של היתרים, רישיונות וחזקות לחיפוש נפט וגז טבעי ולהפקתם על פי חוק הנפט, התשי"ב-1952 – אחד מתוך 11;⁴⁰⁵

404 להרכב המועצה לביקורת סרטים ראו "המועצה לביקורת סרטים" משרד התרבות והספורט אתר השירותים והמידע הממשלתי. להרכב מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב ראו "חברי מועצת רשות המים" אתר רשות המים. להרכב רשות החשמל ראו "מליאת הרשות" אתר רשות החשמל. להרכב המועצה הלאומית לספורט ראו "המועצה הלאומית לספורט" אתר משרד התרבות והספורט.

405 להרכב מועצת הנפט ראו "אגף הגז הטבעי והנפט" אתר משרד האנרגיה.

במועצה המינהלית ובוועדה המוניטרית של בנק ישראל – במועצה המינהלית אחד מתוך ארבעת החברים הוא מקרב החברה הערבית, ובוועדה המוניטרית אין חברים ערבים;⁴⁰⁶ במועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין – שתפקידה לייעץ לשר, לקבוע מדיניות בנושאים כמו סוגי השידורים, נושאים ותוכנם ולטפל במכרזים לערוצים ייעודיים – נציג אחד מתוך עשרה;⁴⁰⁷ במועצת המוזיאונים – המטפלת בין היתר בהתקנת תקנות בתחום ובחלוקת תמיכות בין מוזיאונים מוכרים – אחד מתוך 19;⁴⁰⁸ בוועדה המייעצת לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) – אחד מתוך שבעה;⁴⁰⁹ ובוועדת שירות המדינה – המלווה את עבודתה של נציבות שירות המדינה, קובעת כללים בנוגע למכרזים ולבחינות ומעניקה פטור מחובת מכרז – אחת מתוך כעשרה.⁴¹⁰

במועצה הארצית לתכנון ובנייה – גוף בעל חשיבות רבה בקביעת מדיניות התכנון הארצית של מדינת ישראל – יש רק שני חברים ערבים מתוך 36, שניהם נציגים של רשויות מקומיות (נוסף עליהם יש כמה ממלאי מקום מקרב החברה הערבית). יתרה מזו, אף שמדובר בגוף שיש בו נציגים האמורים לייצג מפורשות את האינטרסים של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה – כגון נציג ארגוני הנשים ונציג הדור הצעיר – אין בו ייצוג כזה לחברה הערבית.⁴¹¹

406 עד שנת 2018, גם במועצה המינהלית לא היה ייצוג לאוכלוסייה הערבית. להרכב גופים אלה ראו "המועצה המינהלית של בנק ישראל" ו"הוועדה המוניטרית" **אתר בנק ישראל**.

407 לתפקידי המועצה לשידורי כבלים ולוויין ראו סעיף 6 לחוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב-1982. להרכב המועצה ראו "רשימת חברי המועצה לשידורי כבלים ולוויין" **אתר משרד התקשורת**.

408 לתפקידי מועצה המוזיאונים ראו סעיף 13 לחוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983. להרכב המועצה ראו "מועצת המוזיאונים" **אתר משרד התרבות והספורט**.

409 לתיאור תפקידי הוועדה והרכבה ראו "הוועדה המייעצת לממונה על שוק ההון" **אתר האוצר**.

410 לתפקידים המגוונים של ועדת שירות המדינה ראו בין היתר סעיפים 14, 20, 21, 25, 26 ו-28 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. המידע על ההרכב הנוכחי מפורטוקול ישיבת ועדת שירות המדינה מיום 8.8.2019 (מספר 413).

411 לרשימת הגורמים והקבוצות המיוצגים במועצה הארצית לתכנון ובנייה ראו סעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. להרכב הנוכחי של המועצה ראו "הרכב

לצד גופים אלה, שחובת הייצוג ההולם בהם מעוגנת בחוק החברות הממשלתיות, יש גם גופים שבהם חובת ייצוג ספציפית מוסדרת בחוק המסמיך שלפיו הם הוקמו. דוגמה לכך היא המועצה הישראלית לתרבות ואמנות, שבעניינה נקבע כי יינתן "ייצוג הולם למגוון תחומי תרבות ואמנות לרבות ספרות, מוזיקה, אמנות פלסטית, תיאטרון, מחול ותרבות עממית; כן יינתן ייצוג הולם במועצה למגזרי אוכלוסייה שונים"⁴¹². דוגמה נוספת היא כאמור מועצת תאגיד השידור הישראלי.⁴¹³

4.2.4 גופים ציבוריים שכיום אין מוסדרת בהם חובה סטטוטורית לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית

ברבים מהוועדות והגופים הממשלתיים העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבים ציבוריים אין מוסדרת היום חובה סטטוטורית לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית. נראה שמצב זה שרירותי: אין היגיון לקבוע חובה רחבה לייצוג הולם במועצות המנהלות של כלל התאגידים הסטטוטוריים, אבל להימנע מכך דווקא בנוגע למועצות או למינהלות שפועלות במשרדי ממשלה או ביחידות סמן. באחדים מגופים אלה גם מכהנים נציגי ציבור.⁴¹⁴

דוגמה מובהקת לגוף ציבורי שעל אף חשיבותו עד לאחרונה לא התקיימה בו חובה סטטוטורית לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית היא **מועצת מקרקעי**

המועצה הארצית "אתר מינהל התכנון. תפקידי המועצה הם לייצג לממשלה ולשר בנוגע ליישום חוק התכנון והבניה; ליזום ולערוך תוכניות מתאר ארציות; לאשר תוכניות מתאר מחוזיות; לדון בעררים שונים בתחום התכנון והבניה, ועוד (ראו "אודות המועצה הארצית" אתר מינהל התכנון).

412 סעיף 4 לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002. עיון ברשימת חברי המועצה ("המועצה הישראלית לתרבות ואמנות" באתר משרד התרבות והספורט) מעלה כי כיום שניים מתוך 22 החברים במועצה (9%) הם בני החברה הערבית.

413 ראו לעיל בטקסט שליד ה"ש 396-398.

414 דוגמאות לכך הן המועצה לעבודה סוציאלית, לפי פרק ז' לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996 (במועצה 31 חברים, בכללם נציגי ציבור, ותפקידה לייצג לשר); והמועצה לענייני האזרחים הוותיקים לפי סעיף 4 לחוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989.

ישראל – הגוף האמון על קביעת מדיניות הקרקע של מדינת ישראל. עד שנת 2009 הורכבה מועצת מקרקעי ישראל מ-18 עד 24 חברים, מחציתם מטעם הממשלה (בכללם כמה נציגי ציבור ואקדמיה) ומחציתם מטעם קק"ל. בשנת 2001, בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח, קבע בית המשפט העליון כי אף שאין הוראה סטטוטורית, יש לגזור בנוגע למועצה חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית מכוח עקרון השוויון.⁴¹⁵ בעקבות פסק הדין מונו למועצה שני חברים ערבים.

בשנת 2009 תוקן החוק במסגרת הרפורמה בקרקעות, והרכב המועצה צומצם ל-14 חברים בלבד (ללא נציגי ציבור או אקדמיה): שמונה נציגי שרים, במינוי הממשלה, ושישה נציגי קק"ל.⁴¹⁶ לאחר שהתברר כי כל החברים שמונו על פי החוק החדש היו גברים יהודים, הוגשה עתירה נוספת לבג"ץ, הפעם בדרישה למנות גם נשים וערבים. בעקבות לחץ השופטים מונו למועצה כמה נשים, מנכ"ליות ופקידות בכירות במשרדי ממשלה; ואולם היעדרם הכמעט מוחלט של פקידים ערבים בכירים במשרדים הרלוונטיים מנע אימוץ פתרון דומה לאוכלוסייה זו (מדיניות הממשלה הייתה כי רק פקידים בכירים ביותר יכלו לשמש נציגי ממשלה במועצה). בסופו של דבר גובש פתרון בדמות תיקון החוק, כדי להוסיף למועצה נציג נוסף, "בן החברה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית", מטעם השר לשוויון חברתי – שימונה רק אם לא ייכלל חבר ערבי בנציגים האחרים.⁴¹⁷

עוד דוגמה לגוף ציבורי חשוב שלא הוחלה בו חובה סטטוטורית לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית היא **מועצת הבריאות**, הפועלת לפי פרק יא לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. על פי סעיף 49 לחוק, המועצה מונה 46 חברים שמייצגים את משרדי הממשלה הרלוונטיים ואת הגופים המרכיבים את מגזר הבריאות במדינת ישראל. תפקיד המועצה ליעץ לשר בנושאים שנוגעים למימוש זכות הבריאות במדינת ישראל, לרבות שיעור דמי הביטוח; תשלומי מבוטחים; שינויים בסל הבריאות; קידום השוויוניות באיכות השירותים, זמינותם ונגישותם; אמות המידה להקצאת מקורות להרחבת השירותים; סוגיות ערכיות

415 בג"ץ 6924/98, לעיל ה"ש 6.

416 הרכב המועצה מוסדר בסעיף 4א לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

417 סעיף 4א(א1) לחוק. מדובר בתיקון לחוק משנת 2017.

במישור הממלכתי בתחום הבריאות; וסדרי עדיפויות בתחום.⁴¹⁸ על המועצה גם לעקוב אחר ביצוע החוק ולפקח על קיום מחקרים בנושא. מעיון ברשימת חברי המועצה באתר משרד הבריאות עולה כי מתוך 43 חברים המכהנים בה כיום רק אחד (נציג קצין רפואה ראשי בצה"ל) הוא בן החברה הערבית או הדרוזית.⁴¹⁹ גם **בוועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות** (ועדת סל הבריאות) אין חובה סטטוטורית להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, ובפועל לא תמיד מתקיים בה ייצוג כזה.⁴²⁰

עוד דוגמה היא **מינהלת מינהל ההשקעות בחקלאות**, הפועלת לפי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980. אך שמועצת המינהל מופיעה בתוספת השנייה לחוק החברות הממשלתיות, מינהלת המינהל אינה מופיעה בה – על אף חשיבותה בקביעת מדיניות בתחום בעל חשיבות רבה לאוכלוסייה הערבית. על פי החוק, המינהלה מורכבת מנציגים של משרדי ממשלה ומנציג של המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, והשרים רשאים למנות גם נציגי ציבור מקרב נציגי הארגונים היציגים של החקלאים במועצה.⁴²¹ בין היתר אמונה המינהלה על מתן אישור לתוכניות הקשורות לחקלאות, על אישור חישובי עלויות להשקעות במפעלים חקלאיים ובתשתיות, ועל קביעת תנאים למתן הטבות בתחום.⁴²²

דוגמאות אלה אינן אלא בבחינת קצה הקרחון, שבא להמחיש את הלקונה הקיימת בנוגע לחובת הייצוג ההולם בגופים וועדות ציבוריים העוסקים בקביעת מדיניות וחלוקת משאבים. כפי שיפורט להלן, גם בגופים אלה אפשר לבסס חובת ייצוג הולם מכוח הדוקטרינות הפסיקטיות שפותחו במרוצת השנים – בשים לב

418 ראו סעיף 52 לחוק.

419 ראו "הרכב מועצת הבריאות" אתר משרד הבריאות. חובת ייצוג הולם לנשים במועצת הבריאות קבועה בסעיף 49(ב) לחוק.

420 להרכבים של ועדות הסל בשנים האחרונות ראו "הוועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות" אתר משרד הבריאות. כך למשל, בוועדות הסל לשנים 2018 ו-2019 היו רק חבר אחד מתוך העשרים בן החברה הערבית, ובוועדת הסל לשנת 2017 לא היו חברים ערבים כלל. עם זה היו שנים שבהן ניתן לאוכלוסייה הערבית ייצוג הולם יותר בוועדה. כך למשל בוועדת הסל לשנת 2015 היו שתי חברות ערביות.

421 סעיף 9 לחוק. חברי המינהלה מכהנים גם במועצה, אולם במועצה מכהנים נוסף על כך גם 12-15 נציגי ציבור (ראו סעיף 12 לחוק).

422 סעיף 10 לחוק.

למהות הגוף העומד על הפרק, ואולם כמו שנראה, החובות מכוח הדוקטרינה הפסיקתית חלשות יותר מאלה הנובעות מקביעה חוקית מפורשת, ואין בהן כדי להמריץ את המערכת לפעול כדי לאפשר השמעה אפקטיבית של קולו של המיעוט בתהליכי המדיניות המתקיימים בהם.

4.2.5 שילוב נציגים ערבים בוועדות ציבוריות ובצוותים ממשלתיים

נוסף על הגופים המפורטים לעיל, בישראל פועלים גם ועדות וצוותים ציבוריים שמוקמים אד-הוק כדי לסייע לממשלה בגיבוש מדיניות במגוון תחומים. בכלל גופים אלה אפשר למנות ועדות ציבוריות שמתמנות לבירור סוגיות עקרוניות העומדות על סדר היום; ועדות בדיקה ממשלתיות לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001; ועדות חקירה ממלכתיות; וצוותים ממשלתיים. בכל הנוגע לגופים אלה אין היום חובת ייצוג הולם סטטוטורית לאוכלוסייה הערבית דומה לזו שנקבעה ביחס לנשים בחוק שיווי זכויות האישה (ראו להלן בפרק 5).

4.3

הדוקטרינה הפסיקתית המחייבת קידום ייצוג הולם אף בהיעדר חובה סטטוטורית

למען שלמות התמונה חשוב להדגיש כי אף שכיום אין חובה סטטוטורית להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בכללותה בקרב עובדי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים וכן בגופים ציבוריים נוספים שעוסקים בקביעת מדיניות, נראה כי קיימת חובה חוקית לכך מכוח הדוקטרינות הפסיקתיות שפותחו במשך השנים בנושא זה.

בבג"ץ **שדולת הנשים בישראל**, נדרש בית המשפט העליון לשאלת קיומה של חובת ייצוג הולם לנשים בקרב סמנכ"לי המוסד לביטוח לאומי עוד טרם נקבעה הוראה חוקית בעניין זה.⁴²³ בית המשפט קבע כי ממגוון ההוראות העוסקות

423 החובה להבטיח ייצוג הולם לנשים בקרב עובדי תאגידים ציבוריים מעוגנת היום בסעיף 6א לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951.

בייצוג הולם לנשים (לרבות בשירות המדינה), ניתן לדלות דוקטרינה כללית שמחייבת זאת גם בגופים ציבוריים נוספים, וכי אין הצדקה עניינית להימנע מהכרה בחובה בנוגע למוסד לביטוח לאומי.⁴²⁴ בית המשפט דימה את הוראות החוק הספציפיות העוסקות בייצוג הולם לנשים ל"נקודות אור" – שבהצטברותן מגלמות דוקטרינה כוללת:

דימינו הוראות־דין שעניינן שוויון לנשים ואיסור הפלייטן לרעה לנקודות אור. מתחננו קו בין כל נקודות האור והנה גילתה עצמה לפנינו דוקטרינה במשפט הארץ, דוקטרינה שכוחה עמה מעבר להוראות־הדין הפרטיקולריות. צירוף נקודות האור האחת־אל־רעותה יצר מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה שהשלכותיה אל־למרחוק. כיוצא באותה דוקטרינה כן היא דוקטרינה הנגלית לעינינו בענייננו עתה: הוראות־הדין שעניינן ייצוג הולם לנשים אף הן נדמות לנקודות אור. חבר את נקודות האור אישה־אל־רעותה וידעת כי נוצרה מעין מסה־קריטית שאף היא ילדה דוקטרינה, או, למצער – מעין־דוקטרינה. אם תרצו: גילתה עצמה לעינינו דוקטרינה־בהתהוות.⁴²⁵

הדוקטרינה בוססה על ההכרה בעובדה שלגורם האפליה תפקיד נכבד – גם אם עקיף – בתתי־ייצוג הקיים, ושאת קיומה של אפליה יש לבחון בהתאם לתוצאה ולא רק לכוונה.⁴²⁶ היא הטילה על השר הממונה חובה קונקרטיית לנקוט צעדים אקטיביים לחיפוש אחר מועמדת מתאימה.⁴²⁷

424 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 662-663 (1998). העתירה הוגשה לאחר שלחפקיד סמנכ"ל תקשוב ומערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מונה גבר, אף שבאותה עת כיהנו במוסד שמונה סמנכ"לים, מתוכם רק אישה אחת (שאף הייתה בחופשה שממנה נראה היה שלא תחזור).

425 שם, בעמ' 662-663.

426 שם, בעמ' 664. בנסיבות העניין – שבהן בפועל לא כיהנה שום אישה בדרג הסמנכ"לים בארגון – נמנע בית המשפט מדיון בשאלת הרף המספרי הנדרש להשגת ייצוג הולם, בהדגישו כי "בענייננו שלנו רחוקים אנו – אליבא דכולי עלמא – רחוקים־במאוד, מייצוג הולם" (בעמ' 666).

427 שם, בעמ' 666, 671. באותו מקרה נמנע בית המשפט מביטול המינוי לתקופת ניסיון שכבר נעשה, בשל הזמן שחלף מאז. עם זה הורה בית המשפט לשר לפעול לאיתור מועמדות מתאימות, שמועמדותן תוכל להישקל בתום תקופת הניסיון.

גישה דומה נקט בית המשפט בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל. שם, כאמור, נקבעה דוקטרינה פסיקתית שמחייבת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במועצת מקרקעי ישראל, על אף היעדרה של הוראת חוק בנושא. גם כאן הביט בית המשפט בהוראות החוק הקיימות והגיע למסקנה כי מבחינה מהותית דוקטרינת הייצוג ההולם צריכה לחול גם על גופים ציבוריים דוגמת מועצת מקרקעי ישראל.⁴²⁸

לעניין עובדי התאגידים הציבוריים והחברות הממשלתיות, ההצדקה להכיר בחובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית נעוצה הן בתכליות התעסוקתיות של הייצוג ההולם – והנתונים המעידים על הדרה קשה של החברה הערבית ממוקדי תעסוקה חשובים אלה; והן בתכליות ההשתתפותיות שלו – המחייבות שילוב של האוכלוסייה הערבית במגוון הדרגים של רשויות ציבוריות העוסקות בקביעת מדיניות. טעמים אלה מתחזקים לנוכח ההחרגה השירותית של האוכלוסייה הערבית מהחובה הסטטוטורית שנקבעה לעדה הדרוזית.

חובת ייצוג הולם מכוח דוקטרינה פסיקתית מחייבת את הרשות הממנה לפעול באופן אקטיבי לאיתור מועמדים מתאימים מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם ולהביא בחשבון את הצורך בייצוג הולם בתהליך המינוי.⁴²⁹ כמו שהדגיש בית המשפט העליון בעניין האגודה לזכויות האזרח, את מהותה של חובת הייצוג ההולם, העולה מהדוקטרינה הפסיקתית, יש לבחון בין היתר על רקע חשיבותו המעשית של הגוף מבחינת הקבוצה הזכאית לייצוג זה.⁴³⁰

428 לעניין החובה לחתור לקידום ייצוג הולם גם בהיעדר חובה סטטוטורית, ראו את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "ייצוג הולם למגזרים מסויימים" (לעיל ה"ש 373), שלפיה סעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות בא "להשיג תוצאה שראוי היה לחתור אליה, בגופים הללו ואחרים, מכוח כללי יסוד של שוויון והוגנות, גם אלמלא עוגן כאן הדבר בחקיקה של הכנסת".

429 בג"ץ 6924/98, לעיל ה"ש 6, בעמ' 42.

430 ש.ם.

4.4 עקרונות נוספים שנקבעו בפסיקה לעניין היישום של חובות הייצוג ההולם

במשך השנים נקבעו בפסיקה כמה עקרונות חשובים לעניין הדרך שבה יש לפרש וליישם את חובות הייצוג ההולם המוטלות על המדינה. להלן נעמוד על כמה מהעקרונות החשובים שלא נדונו לעומקם בפרקים הקודמים. עקרונות אלה נקבעו לרוב בפסיקה העוסקת בייצוג הולם לנשים, אולם כוחם יפה גם לעניינים של קבוצות נוספות, הזכאיות לייצוג הולם לפי החוק.

4.4.1 מהות הנטל המוטל על הרשות: חובה אקטיבית

העיקרון הראשון הוא כי החובה לקדם ייצוג הולם היא חובה אקטיבית, שבמסגרתה על הרשות לפעול באופן יזום לאיתור מועמדים מקרב הקבוצה הזכאית לכך, במידת הצורך בסיוע של גופי ציבור חיצוניים וגורמים מקצועיים רלוונטיים.⁴³¹ הנטל להוכיח כי במקרה מסוים אי-אפשר למנות מועמד מתאים

431 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 529-530 (1994). כדברי השופט מצא, שם:

לשם מילוי חובתו כיאות עליו לנקוט אמצעים סבירים שמטרתם להביא לאיתורה ולמינויה של מועמדת ראויה. לשם כך אין זה נמנע שהשר יסתייע, לא רק בעוזריו וביועציו, אלא גם בגופי ציבור חיצוניים (כהתאחדויות של עוסקים, לשכות והסתדרויות של בעלי מקצועות חופשיים, איגודים מקצועיים, האוניברסיטאות, עמותות של נשים וכדומה) וכן בגורמים מקצועיים (כדוגמת היועצת למעמד האישה במשרד ראש הממשלה), שיש בידם המידע הרלוונטי הדרוש לו והעשויים להציע מועמדות שהינן בעלות הכישרים הדרושים למינויים כאלה ואחרים.

עוד ראו דברי השופט זמיר בבג"ץ 6924/98, לעיל ה"ש 6: "ייצוג הולם הוא בעיקרו מושג אקטיבי: הוא עשוי לחייב אדם לפעול כדי להגיע לייצוג הולם, ובכלל זה להתחשב בשיקול כמו דת, לאום, גזע או מין, כשיקול ענייני" (בעמ' 30). על מהותה של החובה האקטיבית ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" (לעיל ה"ש 373). עוד ראו בג"ץ 2671/98, לעיל ה"ש 424, בעמ' 667-668.

מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם רובצת על כתפיה של הרשות – והפסיקה מבירה כי אין מדובר בנטל קל,⁴³² שכן כדי לעמוד בו על הרשות להראות כי נקטה אמצעים סבירים לאיתורו של מועמד מתאים. בהקשר זה נפסק כי גם "קשיים אובייקטיביים באיתורם של מועמדים מתאימים" לא יצדיקו אי-מילוי חובת הייצוג ההולם "מקום שבו הקשיים האמורים לא הביאו, במשך הזמן, להגברת מאמצי האיתור".⁴³³ רק במקרים חריגים ייקבע שבנסיבות העניין אי אפשר למנות מועמד מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם:

באיזון הפנימי בין חובת השרים להעדיף מינוין של נשים לבין היקף ההתחשבות במגבלות שבמסגרתן מוטל על השרים למלא חובה זו, יש ליתן משקל בכורה לחובת ההעדפה של נשים. יש לזכור, כי חובת ההעדפה בשיקולי המינוי היא כללית, בעוד שהסייג [...] עשוי לחול רק במקרים חריגים, בהם קיום החובה אינו אפשרי.⁴³⁴

4.4.2 "נישורים דומים"

כאמור, העדפה מתקנת לפי סעיף 15א(ב)(3) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (וכן לפי הוראות חוק נוספות העוסקות בייצוג הולם), מחייבת להעדיף מועמדים מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם בהתקיים "נישורים דומים". בהקשר זה נפסק כי יש לבחון את דרישות התפקיד כדי להבטיח כי

432 בג"ץ 453/94, שס, בעמ' 529.

433 בג"ץ 10026/01, לעיל ה"ש 372, בעמ' 46.

434 בג"ץ 453/94, לעיל ה"ש 431, בעמ' 529. ובהקשר קצת אחר (עתירה שעסקה במינוי נשים לוועדת טירקל, לפי סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951): "הנטל להוכיח כי במקרה מסוים לא ניתן היה למנות אישה מוטל על שכמו של הגוף הממנה, ואין מדובר בנטל קל משקל. כדי לעמוד בו, נדרש הגוף הממנה להראות כי האפשרות למנות מועמדת מתאימה נבדקה לעומקה אולם, בנסיבות העניין, מינוי כזה אינו אפשרי. כן נדרש הוא להראות כי ננקטו על ידיו אמצעים סבירים" (בג"ץ 5660/10 עמותת איתך נ"י ראש ממשלת ישראל, פ"ד סד(1) 501, 520 (2010)). נראה כי קביעות אלה, שהתייחסו לחובות הייצוג ההולם החלות בנוגע לנשים, יפות בשינויים המחויבים לענייננו.

תנאים לא רלוונטיים לא יחסמו מינוי מועמדים מתאימים מקרב הקבוצה הזכאית לייצוג הולם, וכי אין מדובר בתנאים שמקנים יתרון מובהק לרוב ההגמוני. כך למשל נקבע בנוגע לנשים כי במינוי דירקטורים לחברות ממשלתיות, מתן משקל רב מדי לניסיון עלול לתרום לקיבוע של דפוסי אפליה קיימים:

שכן, במציאות חברתית שבה הופלו נשים יהיה זה אך טבעי שיימצאו יותר גברים מנשים שהינם בעלי ניסיון ניהולי. העדפתם של מועמדים, על פני מועמדות, בשל היותם בעלי ניסיון מעשי רב ומגוון יותר, עלולה לקיים בעינם לאורך ימים ושנים אותם מודלים של הפליית נשים שסעיף 18א נועד להעבירם מן העולם. לא למותר להוסיף כי אותם שיקולים עצמם עשויים להעמיד במבחן גם את הגדרת הכישורים, שעל פיה יחליט שר כי בניסיונות העניין לא ניתן למנות אישה.⁴³⁵

באותו עניין הציע השופט מצא מבחן גמיש שבוחן את נחיצותן של דרישות התפקיד אל מול החובה לקדם ייצוג הולם, ושמשיר התחשבות בתנאים שעלולים להכשיל מועמדות נשים רק אם מוכח שמדובר בשיקול רלוונטי בעל משקל מיוחד.⁴³⁶ מבחן זה אומץ גם בפסיקה מאוחרת יותר. כך למשל ציין השופט לוי בעניין ארן:

במצב דברים מעין זה, פועל השוני המגדרי את פעולתו הרעה מן העבר, ומוסיף הוא ומנציח עצמו אף לעתיד לבוא. עם כך אין להשלים. על הגורם הממנה ליתן, אפוא, דעתו לענין זה ולשקללו בהערכת כישוריהם של המועמדים. עליו לשאול עצמו אם לולא השוני המגדרי, היו המועמדים שניהם מציגים הישגים דומים, דבר שיש בו כדי להעיד על כישוריהם, ולחלופין – אם המועמד שהישגיו הכלליים פחותים אינו נופל ממתחרהו בכל הנוגע לדרישות התפקיד המסוים.⁴³⁷

435 בג"ץ 453/94, לעיל ה"ש 431, במע' 528-529.

436 שם, בעמ' 529.

437 בג"ץ 5755/08 (לעיל ה"ש 387), פסקה 10 לחוות דעתו של השופט א' לוי. בבג"ץ 5158/09 ארן נ' ממשלת ישראל (7.1.2010), הכשיר בית המשפט התחשבות

4.4.3 בחינה אנכית ואופקית

על פי עיקרון זה קבוצת ההתייחסות הרלוונטית לבחינת קיומו של ייצוג הולם נקבעת הן בחיתוך "אנכי" (קרי, במגוון הדרגות בתוך משרד מסוים או יחידה מסוימת), והן בחיתוך "אופקי" (במגוון המשרות בדרגה או בדירוג מסוימים בשירות המדינה בכללותו).⁴³⁸ כלומר, כדי לבחון את השאלה אם בנוגע למשרה מסוימת מתקיים ייצוג הולם, יש לבדוק הן את המשרד הרלוונטי – כדי לראות אם מתקיים בו ייצוג הולם במגוון הדרגות ("חיתוך אנכי"); והן את המערכת הממשלתית בכללותה – כדי לראות אם מתקיים ייצוג הולם בדרג דומה במשרדים אחרים.⁴³⁹ בהתבסס על עיקרון זה בעניין ארן פסל בית המשפט את מינויו של מנכ"ל הרשות הלאומית לחימה בסמים ואלכוהול, לאחר שמצא שלא ניתן משקל מספק לחובת ייצוגן ההולם של נשים – אף שברשות עצמה כיהנו נשים רבות. בית המשפט הדגיש כי –

פשיטא בעיני, שאת קבוצת ההתייחסות הרלוואנטית יש לגזור מתכליתו של החוק. תהא זו אותה קבוצה, מבין אלו שלגדרן קולעת המשרה הנדונה, בה טרם שורש נגע הקיפוח ובאשר לה יסייע עקרון הייצוג השוויוני בקידום המטרה אותה הציב החוק נר לרגליו.⁴⁴⁰

בניסיון הניהולי הצבאי של המועמד בין היחר על רקע טענתו של הגורם הממנה כי ניסיון זה נרכש בתחום צבאי (חינוך), שממנו נשים אינן מודרות הלכה למעשה (שם, פסקה 12 לפסק הדין). כן ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" (לעיל ה"ש 373).

438 בג"ץ 5755/08, שם, פסקאות 7–8 לפסק הדין.

439 בהקשר זה הפנה בית המשפט ליופי תירוש "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה: תיקון מס' 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט–1969: פרשנותו וקווי יסוד ליישומו" משפטים ל 183 (1998): "יש לבדוק את הייצוג לעומקו ולרוחבו של השירות. יש לבצע הן חיתוך אנכי (בדיקת שיעורי הייצוג בין המינים בכל הדרגות במשרד או ביחידה) והן חיתוך אופקי (בדיקת שיעור הנשים בדרגה ובדירוג מקצועי מסויים בכל היחידות והמשרדים" (שם, בעמ' 195).

440 שם. הסוגיה שבה והתעוררה בבג"ץ 5158/09 ארן נ' ממשלת ישראל (7.1.2010), לאחר שהממשלה שבה ומינתה את אותו המועמד שנפסל בפרשת ארן הראשונה. במקרה זה מצא בית המשפט כי לא נפל פגם במינוי, לאחר שקיבל את טענת הממשלה ולפיה

עיקרון זה נקבע במסגרת דיון ביישום חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 – שעליה נעמוד בפרק הבא – אולם נראה כי כוחו יפה גם בהקשרים נוספים.

עד כאן עמדנו על החובות הסטטוטוריות להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במגזר הציבורי: במגוון הדרגות והתפקידים בשירות המדינה, בדירקטוריונים ומועצות של חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים, וכן ברשימה הקבועה בחוק של גופים ציבוריים נוספים העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבי החברה. ראינו כי על אף ההתקדמות החשובה שהושגה בשנים האחרונות בקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופים אלה, הדרך להשגת ייצוג הולם ומשפיע עוד ארוכה. האוכלוסייה הערבית עדיין מודרת מהפקידות הבכירה של שירות המדינה העוסקת בקבלת החלטות, והממשלה טרם אימצה מדיניות ממוקדת, הבאה להתמודד עם בעיה זו ולשלב את האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי. בד בבד, גם בחוק עדיין יש לקונה בכל הנוגע לצורך לקדם ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי התאגידים הציבוריים והחברות הממשלתיות, ובגופים ציבוריים נוספים העוסקים בקביעת מדיניות וחלוקת משאבים. בפרק הבא נבחן את המודל הישראלי לשילוב נשים בקבלת החלטות – מודל שממנו ניתן לשאוב השראה גם לעניין דרכי הפעולה הרצויות לשילובה של האוכלוסייה הערבית.

כישורי מועמד זה היו טובים בהרבה מאלה של המועמדת האישה שעמדה על הפרק. בהקשר זה עמד בית המשפט על מורכבות המבחן האופקי, ש"מבוסס על שיקולים רחבים ולא על הבחינה הקונקרטי של התפקיד המיועד", וציין שהוא אינו יכול להכריע את הכף כשאחד המועמדים מתאים יותר בתחומים הרלוונטיים לתפקיד, בייחוד כשבאותו משרד עצמו אין בעיה של תחייצוג לקבוצה הרלוונטית (פסקה 2 לפסק הדין).

המודל הישראלי לשילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי: מקור להשראה

מודל מקיף להבטחתו של שילוב מהותי בתהליכי קבלת החלטות במינהל – בפקידות הבכירה של משרדי הממשלה, בהנהלות של גופים ציבוריים ובמגוון הוועדות והצוותים הממשלתיים העוסקים בעיצוב מדיניות – אומץ בישראל בנוגע לנשים. נראה כי עקרונות המודל – שמטרתם לממש באופן מיטבי את התכליות השתתפותיות של הייצוג ההולם – יכולים לשמש מקור השראה חשוב בהבניית המדיניות הרצויה גם בנוגע לאוכלוסייה הערבית.

5.1

ייצוג הולם של נשים בפקידות הבכירה במשרדי הממשלה: יעד ממשלתי של 50%

כבר בשנת 1985, טרם עיגונה של חובת הייצוג ההולם בחקיקה, קיבלה הממשלה החלטה עקרונית בנושא "שוויון הזדמנויות לנשים בשירות המדינה וברשויות הכפופות למשרדי הממשלה". ההחלטה הורתה למשרדים לאמץ "מדיניות פעולה החותרת ליתר איזון בייצוגן של נשים בתפקידים בכירים, בוועדות ממשלתיות ובגופים מייעצים", ולהקפיד על שוויון הזדמנויות לעובדות מדינה בדגש על מסלולי קידום.⁴⁴¹ בשנת 1995 תוקן חוק שירות המדינה (מינויים), ולראשונה עוגנה בסעיף 15 לחוק חובת ייצוג הולם מגדרי. זמן קצר לפני כן (בשנת 1993) תוקן חוק החברות הממשלתיות כדי להחיל חובת ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים (בסעיפים 18א

441 ראו מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד: ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי 29-30 (2014) (להלן: דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים 2014).

ר'60א לחוק). בעקבות תיקון זה ניתן פסק הדין התקדימי בעניין **שדולת הנשים**, שבו עמד בית המשפט לראשונה על חשיבותה של ההעדפה המתקנת ככלי לקידום השוויון המהותי בין המינים, ועל מהותה של חובת הייצוג ההולם כחובה פוזיטיבית, שמחייבת את הגורמים המממנים דירקטורים לחברות ממשלתיות לנקוט "פעולה יזומה, מחושבת ומוכוונת" לתיקון העיוותים הקיימים.⁴⁴² כפי שראינו בפרק הקודם, בית המשפט הבהיר כי הסייג שלפיו יש לקדם ייצוג הולם "ככל שניתן בנסיבות העניין" מטיל על הרשות נטל שאינו קל.

בשנת 2000 נחקק סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, הקובע כי **בכל גוף ציבורי** "ינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדיקרטוריון והמועצה". "גוף ציבורי", לפי החוק, הוא משרדי ממשלה ויחידות סמך, רשויות מקומיות, חברות עירוניות, תאגידים וגופים ציבוריים אחרים שהוקמו בחוק וחברות ממשלתיות.⁴⁴³ הסעיף גם מחייב מתן ביטוי הולם לנשים בוועדות המכרזים והמינויים של גופים ציבוריים. ההוראה מוסיפה ומבהירה כי לשם השגת יעד זה אפשר להעדיף מועמדת אישה אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי "כישורים דומים".⁴⁴⁴ כאמור בפרק הקודם, עוד טרם חקיקת סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, קבע בית המשפט העליון דוקטרינה פסיקתית שמחייבת חתירה לייצוג הולם לנשים בהנהלותיהם של גופים ציבוריים – אך בהיעדרה של חובה סטטוטורית.⁴⁴⁵

קביעות חוקיות אלה לא הביאו את השינוי המיוחל, ועל אף השיפורים שחלו במרוצת השנים, ייצוגן של נשים בדרגים הבכירים של הפקידות הציבורית נותר נמוך. במרץ 2014 נדרש מבקר המדינה לנושא ופרסם דוח נוקב על היעדר ייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי – במשרדי ממשלה, בבתי

442 בג"ץ 454/94, לעיל ה"ש 84, פסקה 24 לחוות דעתו של השופט מצא.

443 לעניין חברות ממשלתיות, סעיף 6(ג) (5) קובע ששר המשפטים, באישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, רשאי לסייג את חובת הייצוג ההולם לנשים בקרב העובדים של חלק מהחברות הממשלתיות.

444 לסעיף סייגים אחדים. כך, אם הגוף מורכב מנציגים של כמה גופים או ארגונים, חובת הייצוג ההולם תחול רק אם לגוף או לארגון יותר מנציג אחד. נוסף על כך, החובה אינה חלה על נציגים שהם נבחרי ציבור.

445 בג"ץ 2671/98, לעיל ה"ש 424.

חולים, בחברות ממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים, באוניברסיטאות ועוד.⁴⁴⁶ הדוח ביקר את ממשלות ישראל לדורותיהן על שלא פעלו לגיבוש מדיניות לאומית ברורה ומוצהרת בנושא וקרא לממשלה ליזום פעולות לקידום השוויון המגדרי בקרב נושאי התפקידים הבכירים, מתוך קביעת יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשגתם.⁴⁴⁷

בד בבד, כחלק מהרפורמה לשיפור הניהול של ההון האנושי בשירות המדינה, מונתה ביולי 2013 ועדה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה.⁴⁴⁸ הוועדה, בראשותה של מנכ"לית משרד החינוך דאז דלית שטאובר, בחנה לעומק את ייצוגן של הנשים בהיררכיה הארגונית של משרדי הממשלה (על פי כמה חתכים שעליהם נעמוד בהמשך הדברים) והמליצה לקבוע יעד ממשלתי של 50% לייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה.⁴⁴⁹ לשם השגתו של יעד זה, המליצה הוועדה לגבש תוכנית חומש לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים, שתכלול אבני דרך ויעדים דיפרנציאליים לכל משרד ויחידת סמך ולקבוע תוכנית עבודה מסודרת בנושא.⁴⁵⁰ הוועדה גם הוציאה שורה של המלצות למימוש יעד עקרוני זה, לרבות:

446 ראו דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים 2014, לעיל ה"ש 441. הדוח מצא כי "הלכה למעשה השירות הציבורי במדינת ישראל והעומדים בראשו, שרובם ככולם גברים, נכשלו ביישום עקרון השוויון המהותי בין המינים, ובמבחן התוצאה – שהוא החשוב – יש אפליה מגדרית בשירות הציבורי במדינת ישראל" (שם, במכתב הלוואי לדוח של מבקר המדינה, השופט (בדימ') יוסף חיים שפירא).

447 שם, בעמ' 25, 111.

448 הוועדה הוקמה בהמשך להחלטה 481 של הממשלה ה-33 בנושא "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.2013), שאימצה את עיקרי דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה וקבעה כי נושא מעמדן של נשים בשירות המדינה יובא לפני הממשלה לאחר סיום עבודתה של ועדה שתעסוק בנושא.

449 נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה 42 (2014) (להלן: דוח ועדת שטאובר).

450 שם. הוועדה המליצה שאת תוכנית החומש תגבש נציבות שירות המדינה בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה.

- הטלת האחריות לעמידה ביעדים על הדרג הבכיר ביותר – השרים, מנכ"לי המשרדים והסמנכ"לים הבכירים למינהל ולמשאבי אנוש – בשיתוף נציבות שירות המדינה;
 - קיומם של מנגנוני דיווח ובקרה שוטפים והענקת "אות מעסיק מתקדם" שנתי בהשתתפות ראש הממשלה;
 - קביעת יעד של 50% לייצוג נשים בעתודות ניהוליות – סגל בכיר, סגל ביניים ומגוון תוכניות המצטיינים;
 - קביעה של דרכי איתור אקטיביות לאיתור נשים שמתאימות להיכלל בסגל הבכיר, ונקיטת פעולות יזומות לעידודן להגיש מועמדות;
 - ייצוג מגדרי שווה בקרב חברי ועדות האיתור וועדות הבחנים;
 - הקמת פורום למנהלות בדרגי הביניים ולמנהלות בדרג הבכיר שישמש ל"רישות חברתי" (networking) ולקידום דיון בנושאים שנוגעים לקידום נשים בשירות המדינה;
 - קיום בחינה מגדרית של התקש"ר, הנחיות הנציב, המבחנים ומרכזי ההערכה;
 - קיום קורסי הכשרה לנשים בדרגי הביניים ותוכניות חניכה (מנטורינג) לליווי מנהלות בדרגי הביניים וקידומן למשרות בכירות יותר.⁴⁵¹
- הוועדה גם תמכה בפתיחה של מרכזי בכירים להשתתפות בין-משרדית, כדי להרחיב את הזדמנויות הקידום לנשים. בשנת 2014 אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה ואישרה את תוכנית העבודה הראשונה של נציבות שירות המדינה בנושא.⁴⁵²

451 ראו פרק ההמלצות של הדוח, שם, בעמ' 42-48.

452 ראו החלטה 1697 של הממשלה ה-33 "קידום ושילוב נשים בשירות המדינה" (8.6.2014). ההחלטה אימצה את המלצות דוח ועדת שטאובר (לעיל ה"ש 449) והורתה לנציב שירות המדינה לפעול ליישומן. ההחלטה גם קבעה כי משרד או יחידת סמך שלא יעמדו ביעדי הייצוג ההולם שיקבע הנציב יידרשו לפנות לוועדת חריגים כדי לאשר את המשך תהליכי הגיוס במשרדם. החלטה נוספת מיום 7.10.2014 אישרה את תוכנית

יצוין כי הגורמים שבמשך השנים נדרשו לשאלת ייצוגן של נשים בדרגי הניהול הבכירים של שירות המדינה – כגון ועדת שטאובר ומבקר המדינה – לא הסתפקו בהצגה כללית של מספר הנשים במגוון הדרגות במשרדי הממשלה, אלא ביצעו ניתוחי עומק שנועדו לחשוף לאשורו את מקומן של הנשים בהיררכיה הארגונית.⁴⁵³ ניתוחים אלה כללו:

- ניתוח ייצוגן של נשים במגוון מתחי הדרגות. הניתוח כלל ציון מספרים מוחלטים ומידע על שיעור הנשים מתוך כלל העובדים. כדי למנוע ממוקדים של תתי-ייצוג להסתתר מאחורי ממוצעים סתמיים כללו הניתוחים פילוחים לפי דירוגים – בהבחנה בין דירוגים (כגון אלה המשפטיים) המטים את הנתונים כלפי מעלה לבין דירוגים שבהם התתי-ייצוג חמור יותר (למשל דירוג המח"ר).

- ניתוח ייצוגן של נשים במגוון דרגי הניהול. מאחר שמידע על מתחי הדרגות אינו מספק תמונה ברורה בנוגע למיקומן של נשים בהיררכיה הארגונית, חולקו כלל התפקידים במשרדי הממשלה לשלושה דרגי ניהול: דרג א' (שכולל תפקידי מנכ"לים, תפקידים מקבילים למנכ"לים, למשנים למנכ"לים ולמנהלי בתי חולים גדלים (עם יותר מ־600 מיטות)); דרג ב' (שכולל תפקידים המקבילים לסמנכ"לים, למנהלי אגפים בכירים ולמנהלי בתי חולים בינוניים וקטנים (פחות מ־600 מיטות)); ודרג ג' (הכולל תפקידים המקבילים למנהלים אדמיניסטרטיביים בבתי חולים, מנהלי אגפים ומנהלי תחום בכירים). גם כאן כללו הניתוחים התפלגות לפי דירוגים.

- ניתוח ייצוגן של נשים בקרב העובדים המועסקים בחוזי בכירים.

ללא ניתוחי עומק אלה לא ניתן היה לחשוף את התתי-ייצוג שממנו נשים סובלות בפועל, והיה מתקבל הרושם המטעה כאילו הושג שיפור מספק.⁴⁵⁴

העבודה שגובשה לשנים 2014–2015 והקציבה 2.75 מיליון ש"ח למימושו (החלטה 2043 של הממשלה ה־33 "קידום נשים ושילובן בשירות המדינה" (7.10.2014)).

453 ראו למשל את דוח ועדת שטאובר, לעיל ה"ש 449, בעמ' 11–19. עוד ראו דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים 2014, לעיל ה"ש 441, בעמ' 33–40.

454 כך למשל, אף שככלל בשנת 2012 היו נשים 58% מכלל השירות הציבורי, בדירוג המח"ר הן היו רק 16%. את הממוצע הגבוה יותר הסבירו בעיקר הדירוגים המשפטיים, שבהם שיעור הנשים גדול. בדרגי הניהול היו נשים רק 32% מדרג א', שיעור שצנח

5.2 ייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים ובדרגים הבכירים של החברות הממשלתיות: יעד של 50%

את חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, שנקבעה בשנת 1998, פירשה הממשלה כבר בשנת 2007 כמחייבת יעד של 50% ייצוג נשי.⁴⁵⁵ הודות ליישומה של חובה זו עלה שיעור הנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות מכ־32% בשנת 2006 לכ־45% בתקופת כתיבתו של דוח ועדת שטאובר.⁴⁵⁶

בינואר 2017 פרסמה רשות החברות הממשלתיות חוזר בנושא "ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות", הקובע הסדרים להגברת ייצוגן של נשים בדרגים הבכירים של החברות. החוזר הוצא על רקע נתונים שהמשיכו להעיד על תת־ייצוג של נשים בתפקידי ניהול בחברות הממשלתיות: מקרב 365 העובדים מעל דרג מנהל אגף בחברות הממשלתיות הגדולות, רק 18.9% היו נשים (ובמה שהוגדר "תפקידי ליבה" – רק 11.8%), ושום אישה לא הייתה בדרג מנכ"ל.⁴⁵⁷ עוד ציין החוזר כי על אף ההתקדמות בייצוג נשים בדירקטוריונים, הן היו רק

ל־15% ללא הדרג המשפטי (ראו דוח ועדת שטאובר, שם, בעמ' 12–13). בדוח שלו ביקר מבקר המדינה את נציבות שירות המדינה על ההצגה המגמתית של הנתונים, הצגה שלאורך זמן יצרה מצג שווא בדבר מידת השיפור שהושג באופן שמנע טיפול ראוי בנושא (דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים, שם, בעמ' 15–16).

455 החלטה 1362 של הממשלה ה־31 "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" (11.3.2007).

456 דוח ועדת שטאובר, לעיל ה"ש 449, בעמ' 27. חוזר רשות החברות הממשלתיות מינואר 2017 מציינ כי נכון לאוגוסט 2016, נשים היו 45% מהדירקטורים בחברות בסיווג 8 ומעלה (החברות הממשלתיות מסווגות לרמות שונות על פי גודלן, היקף עסקיהן, ומידת מורכבותן). ראו סעיף 8 לחוזר "ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות" (ינואר 2017).

457 סעיפים 5–6 לחוזר רשות החברות מ־2017, שם.

8.7% מהיו"רים.⁴⁵⁸ החוזר חייב את הדירקטוריונים של החברות לקיים בתוך 60 יום דיון בנושא מדיניות החברה להעלאת ייצוג הנשים בתפקידים הבכירים וכן לדון בהצעות החלטה שונות, לרבות קביעת תוכנית יעדים תלת־שנתית בנושא (החוזר מציין כי לדעת הרשות יעד ההעסקה הראוי של נשים בתפקידים בכירים הוא 50% מכלל העובדים בדרגי הניהול הבכירים); ופרסום דיווח שנתי לרשות על שיעור העובדות שנקלטו לתפקידי "ליבה".⁴⁵⁹

5.3

ייצוג נשים

בוועדות ובצוותים ממשלתיים:

סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האישה

בשנת 2005 חל מהפך נוסף בכל הנוגע לייצוג נשים בתהליכי קבלת החלטות, עת נחקק סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האישה. הסעיף נחקק בהשראת החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, העוסקת בשילוב נשים ופרספקטיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים לניהול ולפתרון סכסוכים, ואולם הוא מאמץ מודל רחב יותר, שחל על כלל תחומי המדיניות.⁴⁶⁰ בנוסחו היום הסעיף מרחיב את החובה ליתן ביטוי הולם לנשים גם לוועדות בדיקה ממשלתיות, ועדות ציבוריות, ועדות חקירה ממלכתיות וצוותים שממנים הממשלה, שר, סגן שר או מנכ"ל של משרד ממשלתי. מתוך הכרה בצורך להבטיח מתן ייצוג גם לנשים מקבוצות מודרות בחברה, הסעיף כולל הוראה חדשנית המחייבת ייצוג נשים "ממגוון קבוצות האוכלוסייה".⁴⁶¹ הפיקוח על מילוי חובה זו מוטל על הרשות

458 סעיף 8 לחוזר, שם.

459 ראו סעיפים 13-16 לחוזר, שם.

460 יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי, "ייצוג הולם של מגוון נשים", לעיל ה"ש 43, בעמ' 172.

461 שם, בעמ' 186-188.

לקידום מעמד האישה, המנהלת מאגר של מועמדות פוטנציאליות שמסכימות להתמנות לוועדות מסוג זה, ועוקבת אחר המיונים בפועל.

במרוצת השנים, בעקבות אי־יישומו של הסעיף, עתרו ארגוני נשים לבג"ץ.⁴⁶² בבג"ץ 5660/10 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה הוציא בית המשפט צו מוחלט בעתירה נגד היעדרן של נשים בוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל), לאחר שקבע כי הגורמים הממנים לא מילאו אחר החובה לנקוט אמצעים סבירים לאיתור מועמדות ראויות גם לאחר שהרחיבו את יריעת החיפוש למועמדים בעלי רקע אקדמי מגוון יותר.⁴⁶³ עם זה קבע בית המשפט כי אם יוצג התפקיד לחמש נשים וכולן יסרבו, יהיה בכך כדי למלא אחר חובת הממשלה. בסופו של דבר על אף הקביעה העקרונית של בג"ץ לא מונו נשים לוועדה.⁴⁶⁴

5.4

מקומן של נשים ערביות בתהליכים אלו

עתירות אחדות גם הביאו לפתחו של בית המשפט את השאלה כיצד יש לפרש וליישם את הדרישה למנות נשים "ממגוון קבוצות האוכלוסייה" – ובכלל זה נשים

⁴⁶² ראו למשל בג"ץ 2475/09 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 21.1.2010), שבו הורה בית המשפט על מחיקת עתירה לשילוב נשים לוועדה לבחינת איחוד הערים רמלה ולוד, לאחר שמונתה אישה ובכפוף להתחייבות המדינה לגבש נוהל להפעלת סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה; בג"ץ 5980/11 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 28.8.2011), שעסק במינוי חברה ערבית לוועדה לשינוי כלכלי־חברתי (ועדת טרכטנברג) (העתירה נמחקה לאחר שחברה ערבית מונתה לוועדה); בג"ץ 4952/13 עמותת איתך (מעכי) נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 8.9.2014) – עסקה בהיעדר ייצוג הולם לנשים בוועדה לבחינת מתווה הגז ונמחקה לאחר מינוי נשים נוספות לוועדה.

⁴⁶³ בג"ץ 5660/10 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה, פ"ד ס"ד(1) 501 (2010).

⁴⁶⁴ לביקורת על "חולשת" הצו המוחלט, שהעניק לגורמים הממנים פתח מילוט רחב מדי, ראו תירוש וטהון־אשכנזי, לעיל ה"ש 43, בעמ' 203.

ערביות. עתירות אלה לא הגיעו לכדי הכרעה, וטרם נקבעו בפסיקה עקרונות מנחים לעניין זה; עם זה במקרים אחדים הן הובילו למינוי נשים ערביות לוועדות הרלוונטיות, באופן שמעיד כי השופטים ייחסו חשיבות להיבט זה.⁴⁶⁵

ולמרות זאת בעיני רבים מהגורמים שעסקו בשנים האחרונות בשילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות, מצבן של נשים ערביות היה נקודת עיוורון בולטת. כך למשל הן דוח מבקר המדינה שהוזכר למעלה והן דוח ועדת שטאובר (שניהם משנת 2014) התייחסו לנשים כאל מקשה אחת, וניתוחיהם והמלצותיהם לא עסקו בחסמים או בקשיים המיוחדים שנשים ערביות נתקלות בהם בהקשר זה.⁴⁶⁶ ועדת שטאובר גם לא כללה אף נציג או נציגה ערבים.⁴⁶⁷ גם דוחות הפעילות המפורטים של האגף לשוויון מגדרי בנציבות שירות המדינה – הכוללים ניתוחי עומק בנושא שילוב נשים בפקידות הבכירה, בסגל התיכון ובקרב מועמדים זוכים במכרזים לדרגים השונים – אינם מתייחסים לנשים ערביות או לנשים מקבוצות מודרות אחרות.⁴⁶⁸ יעדי הממשלה לשילוב נשים בפקידות הבכירה ובעתודות הניהול של שירות המדינה, שאומצו בעקבות מסקנות ועדת שטאובר,

465 ראו למשל בג"ץ 5980/11, לעיל ה"ש 462 – העתירה נמחקה לאחר שחברה ערבייה מונחה לוועדת טרכטנברג. כן ראו בג"ץ 10038/09 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' שר התעשייה, המסחר והתעשייה (פורסם בנבו, 8.2.2010), שעסקה בצורך במינוי נשים ערביות למועצה הציבורית לשילוב וקידום נשים בעבודה. העתירה נדחתה על הסף בשל אי-מיצוי הליכים, ואולם בתגובה לעתירה – שהוגשה כבר קודם לכן – הודיעה המדינה כי במועצה מכהנים שלושה נציגים ערבים, בהם שתי נשים; בג"ץ 3974/08 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2.6.2008), עתירה שתקפה את היעדרה של אישה בדואית בוועדה הציבורית שעסקה בהסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (העתירה נדחתה בשל שיהוי, אבל בית המשפט העיר כי לכשתוקם המועצה של הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, 'יש לקוות כי [...] לא תחזור התקלה של אי מינוי נשים בדואיות לגוף האמור. נציגת הפרקליטות אכן הצהירה שכך ייעשה").

466 ראו דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים 2014, לעיל ה"ש 441; דוח ועדת שטאובר, לעיל ה"ש 449.

467 לפירוט חברות הוועדה ראו דוח ועדת שטאובר, שם, בעמ' 9.

468 ראו לדוגמה האגף לשוויון מגדרי וקידום נשים דוח פעילות לשנים 2014/15 (2016). גם הדוח מטעם נציבות שירות המדינה (דוח הבקרה המסכם 2017, לעיל ה"ש 350) לא התייחס לקבוצות מיעוט בחוץ קבוצת הנשים.

מתייחסים אף הם לקבוצת הנשים כמקשה אחת ללא התייחסות מיוחדת לנשים ערביות.

הצעדים שננקטו בשנים האחרונות לקידום שילובן של נשים בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי עשויים להיות מקור השראה חשוב לענייננו. הם מעידים על חשיבות קביעתה של חובה סטטוטורית לשילוב האוכלוסייה המודרת במוקדי הכרעה דווקא, ועל חיוניות קביעתם של יעדים מספריים קונקרטיים לפקידות הבכירה ולסגל הביניים של שירות המדינה. הם גם מצביעים על חשיבות איסופם וניתוחם של נתוני עומק, שבכוחם לחשוף את מוקדי ההדרה ואת מידת שילובה של האוכלוסייה המודרת במקומות שבהם נקבעת המדיניות הציבורית.

המלצות ואתגרים

מהדיון עד כאן נגזר הצורך הדחוף בקידומה של מדיניות ממשלתית מקיפה לשילוב האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי – למימוש התכליות ההשתתפותיות של הייצוג ההולם. ההדרה החמורה שהאוכלוסייה הערבית סובלת ממנה פוגעת באופן עמוק בזכות לשוויון, בלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון ובאמון הציבור בו. כדברי המשנה לנשיאה (דאז) אליקים רובינשטיין באחד מפסקי הדין האחרונים שנתן לפני שפרש: "בשנת השבעים למדינתנו היהודית והדמוקרטית" ראוי היה לצפות לטיפול זריז בנושא.⁴⁶⁹

בפרק הזה נדון בקווים לדמותה של המדיניות הרצויה לקידום נושא זה. בחלק הראשון יוצגו הצעדים העקרוניים שעליהם יש להשתית מדיניות זו; ובחלק השני – לאור החשיבות המיוחדת הטמונה בהגברת הייצוג בפקידות הבכירה של השירות הציבורי דווקא – נעמיק בדרכי הפעולה המומלצות להשגת יעד זה ובאחדים מהאגות המעשיים הכרוכים בכך.

.א

יסודותיה של מדיניות לשילוב האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל

א. אימוץ תוכנית פעולה ממשלתית לשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה ובסגל הביניים הגבוה של שירות המדינה

על הממשלה לנקוט פעילות יזומה ושיטתית לקידום שילובה של האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה ובסגל התיכון של שירות המדינה, ולשם כך יש לגבש תוכנית פעולה שמשלבת בין צעדים לטווח הקצר וצעדים לטווח הארוך.

469 בג"ץ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה (פורסם בנבו, 24.8.2017).

קביעת יעד עדכני לשילוב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכללותו ובפקידות הבכירה

כצעד ראשון יש לאמץ החלטת ממשלה חדשה שקובעת יעדים ולוחות זמנים עדכניים הן לייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכללותו, והן לשילובה בפקידות הבכירה של משרדי הממשלה ובסגל התיכון, שממנו מתמנים פקידים בכירים רבים. יש לשלב בין יעדים רוחביים ובין יעדים דיפרנציאליים למשרדי הממשלה הספציפיים. בהמשך לכך – וכמו שיפורט בהמשך פרק זה – יש לפעול לגיוס מידי של עובדים ערבים למשרות בכירות, בהקפדה מלאה כמובן על עקרון הראויות.

החלטה כזאת תהיה משום מימוש של החובה המשפטית המוטלת על הממשלה לקבוע יעדים עדכניים לייצוג האוכלוסייה הערבית בכלל ולשילובה בפקידות הבכירה בפרט. כך עולה מסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הקובע כי יינתן ביטוי הולם לאוכלוסייה הערבית (וכן לקבוצות נוספות) "בקרבת העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך", והמורה לממשלה לפעול לקידום ייצוג הולם "בהתאם ליעדים שתקבע".⁴⁷⁰ כך עולה גם מהפסיקה העוסקת בנושא, שהכירה הן בחשיבות השילוב בדרגים הבכירים של גופי המינהל, והן בחובת הממשלה לקדם בהם ייצוג הולם אף בהיעדר הוראות חוק מפורשות.⁴⁷¹ הימנעות מקביעת יעדים קונקרטיים במקום שהדבר דרוש לקידום של ייצוג הולם מהותי, היא מחדל שסותר את מחויבותה של הממשלה על פי החוק.

בטווח הארוך יותר יש לתגבר את המאמצים ליצירה ולתחזוקה של עתודות מקצועיות (pipeline) שעשויות למלא משרות ניהול בכירות בעתיד. כמו שיפורט בהמשך הדברים, כדי לתקן את התתייצוג החמור הקיים היום, מן הראוי לקבוע יעדים קונקרטיים לשילוב מוגבר של האוכלוסייה הערבית בתוכניות צוערים ובתוכניות עתודה אף מעבר לייצוגם באוכלוסייה. בד בבד יש לנקוט

⁴⁷⁰ ראו סעיף 15א(ב) לחוק. על פי סעיף 15א(ג) לחוק, על נציב שירות המדינה להגיש לממשלה אחת לשנה המלצות בדבר היעדים שעל הממשלה לקבוע, לאחר התייעצות עם ארגונים שעוסקים בקידום זכויותיהן של הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם.

⁴⁷¹ ראו את הדיון לעיל בטקסט שליד ה"ש 423-430.

פעולות להגדלת היצע המועמדים הערבים במקצועות שמהם נשאב כוח האדם בתפקידים הבכירים בשירות המדינה. כמו כן, יש לבדוק מדוע עובדים ערבים מעטים כל כך מתקדמים בהיררכיה הארגונית ולייסד מנגנונים כגון תוכניות חונכות שעשויות לסייע בכך. יש להגביר את מחויבותם של הדרגים הבכירים ביותר במשרדים לקידום הנושא על ידי הפיכת הטיפול בו לרכיב מרכזי בהערכת תפקודם של מנהלים.

שילוב מוגבר של מועמדים ערבים בתוכניות צוערים ובתוכניות לעתודה ניהולית: יעד של 30%
 במסגרת תוכנית הפעולה יש לקבוע יעד לייצוג מוגבר של 30% למועמדים ערבים בתוכניות צוערים ובתוכניות לעתודה ניהולית. נציבות שירות המדינה מפעילה מגוון של תוכניות לגיבוש עתודות ניהוליות לשירות המדינה, אחת העיקריות שבהן היא **צוערים לשירות המדינה** – מסלול הכשרה והשמה של שש שנים למצטיינים בעלי תואר ראשון שמעוניינים להשתלב בשירות המדינה. התוכנית כוללת לימודי תואר שני מורחב במדיניות ציבורית לצד תוכנית הכשרה והתמחויות במשרדי ממשלה. משתתפי התוכנית מתחייבים לעבוד אחר כך בשירות המדינה ארבע שנים לפחות.

הנציבות פועלת לעידוד השתתפותם של מועמדים ערבים בתוכנית זו, ואולם בפועל, בששת המחזורים שהתקיימו עד שנת 2018 היה שיעורם של הערבים והדרוזים בתוכנית רק 5.2%.⁴⁷² כדי לגשר על פערי הייצוג החמורים הקיימים, מן הראוי לקבוע יעד שלפיו בשנים הבאות כ-30% ממשותתפי התוכנית יהיו ערבים, ולפעול באופן אינטנסיבי לגיוס מועמדים מתאימים כ"צעד זמני מיוחד" (special temporary measure) שנועד להתגבר על הפערים החמורים הקיימים.⁴⁷³

472 ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 39.

473 "צעדים זמניים מיוחדים" מוכרים גם במשפט הבינלאומי ככלים לגיטימיים לקידום השוויון המהותי. ראו למשל Adeno Addis *Special Temporary Measures and the Norm of Equality*, 45 NETHERLANDS YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW 311 (2014).

מן הראוי גם לתרגם את האתר "צוערים לשירות המדינה" לשפה הערבית (כיום רק עמוד אחד באתר, ובו תיאור כללי של התוכנית, כתוב ערבית). התרגום חשוב לא משום שמצטיינים ערבים בישראל אינם יודעים עברית, אלא משום שיש בכך כדי לשדר מסר ברור לחברה הערבית בדבר רצינות התוכנית בנוגע לקבלתם. התרגום גם יעלה את הסיכויים שמועמדים מתאימים ישמעו על התוכנית ממכרים. אין צורך לומר כי יש להמשיך ולפרסם מודעות לתוכנית בשפה הערבית ולהפיץ ברשתות החברתיות ובעיתונות הערבית. חשוב גם לקיים מפגשי חשיפה ייעודיים למועמדים ערבים – בדומה לכנסי "שותפים לדרך" שמקיים משרד המשפטים. כנסים אלה יכולים לעורר עניין רב יותר בקרב מועמדים פוטנציאליים ולהגביר את אמונם בדבר הסיכויים לקבלתם.

ביולי 2016 אימצה ממשלת ישראל את התוכנית **עתודות לישראל: תוכנית אסטרטגית לבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל**.⁴⁷⁴ התוכנית מבוססת על דוח שהכין צוות מקצועי ובין-משרדי באפריל 2016, המציע אסטרטגיה להכשרת מנהיגים עתידיים במגזר הציבורי באמצעות יצירת תוכניות עתודה חדשות וליווי תוכניות קיימות בחברה האזרחית. הדוח מדגיש את תפקידן של תוכניות העתודה בתיקון עיוותים בייצוג ההולם, וכיעד עיקרי קובע כי במגוון התוכניות יש לשאוף לייצוג מלא ככל האפשר של כלל האוכלוסיות בישראל – בהתאם לשיעוריהן באוכלוסייה.⁴⁷⁵ בהתאם לכך בחן הצוות את הייצוג בתוכניות עיקריות, ומממצאיו עולה כי רובן רחוקות ממתן ייצוג הולם לחברה הערבית.⁴⁷⁶ הוא המליץ לשאוף לייצוג של 20% בכלל תוכניות הצוערים, בדגש מיוחד על תוכניות השלטון המקומי. בהקשר אחרון זה – ולנוכח ה"אתגרים הרבים של השלטון המקומי הערבי בישראל" – המליץ הדוח לעשות מאמץ מיוחד כדי להבטיח גיוס של 20% ערבים ישראלים לתוכניות בשלטון

474 החלטה 1653 של הממשלה ה-34 "עתודות לישראל": תכנית אסטרטגית לבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל" (10.7.2015).

475 דוח עתודות לישראל 2016, לעיל ה"ש 360, בעמ' 77.

476 שם, בעמ' 79. לעיון בנהונים בנוגע לתוכניות, נכונים לעת כחיבת הדוח, ראו שם, בעמ' 78.

המקומי, לרבות הקמת מכינה ייחודית למגזר הבדואי בדרום והצבת גורם מאתר ומגייס שיקדם את הנושא.⁴⁷⁷

תפיסה זו נכונה וראויה, אבל לצד המאמצים המיוחדים לקידום ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בתוכניות לשלטון המקומי, יש להקדיש מאמצים נמרצים לא פחות לגיוס מועמדים ערבים לתוכניות המכשירות מנהלים לשירות הציבורי הארצי. גם כאן, לנוכח התתייצוג החמור כל כך של האוכלוסייה הערבית בסגל הבכיר ובסגל התיכון בשירות המדינה, יש לשאוף לייצוג מוגבר של כ-30% מקרב אוכלוסייה זו בתוכניות העתודה בשנים הבאות.

קביעת יעדים קונקרטיים לייצוגן של נשים ערביות

מן הראוי שהיעדים שייקבעו יכללו יעדים ספציפיים לשילוב נשים ערביות. כמו שראינו, במאמצי השילוב הקיימים היום נשים ערביות נופלות פעמים רבות בין הכיסאות. הגופים הרבים שעוקבים אחר שילובן של נשים בפקידות הבכירה ובתהליכי קבלת החלטות במינהל מתייחסים אליהן כאל מקשה אחת ואינם נותנים את הדעת למצבן של נשים ערביות. כך יוצא שאף שהן מתמודדות עם חסמים ועם קשיים ייחודיים בכל הנוגע לשילובן בתפקידים בכירים בפקידות הבכירה, הן אינן מובאות כראוי בחשבון ביוזמה הממשלתית.⁴⁷⁸ הנתונים היחידים המתייחסים לשיעורן של נשים ערביות בתפקידים בשירות המדינה מתפרסמים בדוחות העוסקים בייצוג הולם לציבור הערבי – שכאמור כוללים מידע דל בנוגע למידת השילוב בדרגים הבכירים.⁴⁷⁹ ואולם גם ממידע דל זה אפשר ללמוד

477 שם, בעמ' 16.

478 ספרות ענפה עוסקת בצורך בהתמודדות ממוקדת וייחודית עם האתגרים והחסמים הייחודיים הפוגעים בשוויון ההזדמנויות לנשים המשתייכות למיעוטים אתניים מופלים. ראו בהקשר זה המאמר הקלטי Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist* *Politics*, 1 UNIVERSITY OF CHICAGO LEGAL FORUM 139 (1989); כך ראו תירוש וטהון-אשכנזי, לעיל ה"ש 43, בעמ' 194-195. הניסיון במדינות דמוקרטיות אחרות מראה כי פעמים רבות מדיניות לקידום ייצוג הולם לנשים מועילות בעיקר לנשים שמשתייכות לקבוצה ההגמונית, ראו Riccucci & Van Ryzyn, לעיל ה"ש 52, בעמ' 23.

479 תפיסת העומק שלפיה שילוב של נשים ערביות הוא בעיקרו חלק מחובת השילוב של האוכלוסייה הערבית – ולא דווקא חלק מהחובה לשילוב נשים – באה לידי ביטוי

על הצורך הדחוף לתת את הדעת לתתי-ייצוג החמור במיוחד שנשים ערביות סובלות ממנו. כך למשל, בשנת 2018 היו נשים ערביות ודרוזיות 43% בלבד מכלל העובדים הערבים והדרוזים בשירות המדינה,⁴⁸⁰ בהשוואה לכלל הנשים, שבשנת 2015 היו 62% מכלל העובדים בשירות המדינה.⁴⁸¹

זאת ועוד, מניתוח נתונים של נציבות שירות המדינה המתייחסים לשנת 2017 עולה כי רק כ-20% מהעובדים הערבים והדרוזים במשרות "סגל בכיר" הן נשים; ורק 27% מהעובדים הערבים והדרוזים ב"סגל תיכון" הם נשים, אף שבשנה זו היו הנשים כ-41% מכלל העובדים הערבים והדרוזים בשירות המדינה.⁴⁸²

לנוכח ההדרה הכפולה שנשים ערביות סובלות ממנה (הן כמשתייכות למיעוט לאומי מופלה והן מעצם היותן נשים), מן הראוי לקבוע יעדים מוגדרים לשילובן בתהליכי קבלת ההחלטות ולהקדיש תשומת לב מיוחדת לאתגרים העולים בהקשר זה.⁴⁸³

גם באמירת אגב של בית המשפט בבג"ץ 10026/01, לעיל ה"ש 372: "ראוי שקצב השגת ייצוגן ההולם של נשים יהודיות לפי סעיף 18 לחוק [...] יעמוד לנגד עיני המשיבים שעה שהם פועלים להשגת ייצוגם ההולם של בני האוכלוסיה הערבית, נשים וגברים כאחד, לפי סעיף 18 לחוק" (בעמ' 46). יודגש כי התייחסות בית המשפט לנשים יהודיות דווקא באה על רקע טענת העותרת כי בפועל קצב שילובן של נשים יהודיות לפי סעיף 18 היה מהיר יותר – ולא באה לבטא עמדה שלפיה סעיף 18 חל על נשים יהודיות בלבד.

480 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 19.

481 נציבות שירות המדינה דוח בקרה מסכם קידום שוויון מגדרי שנת 2015 19 (2016).

482 הניחוח מבוסס על נתונים שנמסרו מנציבות שירות המדינה ביום 15.7.2018, בחגובה לבקשת חופש מידע. כאמור לעיל (ראו ה"ש 359 והטקסט הסמוך), רק לאחרונה החלה הנציבות לעקוב אחר שיעור העובדים הערבים בדרגים השונים בשירות המדינה, וקיים חוסר אחידות מסוים בנתונים הנמסרים על ידם. זאת ועוד, בנוגע לחלק מהמשרות סיווג רמת הבכירות מופיע כ"לא זמין" (N/A). עם זה יש בנתונים כדי להצביע על מגמות קיימות בשירות המדינה. יצוין כי כאשר מגבילים את הניחוח לנשים מוסלמיות ונוצריות, שיעורן גבוה מעט יותר: הן כ-44% מכלל העובדים המוסלמים והנוצרים, כ-32% מכלל העובדים המוסלמים והנוצרים בסגל התיכון, וכ-31% מהעובדים המוסלמים והנוצרים בסגל הבכיר (שם).

483 בבג"ץ 10026/01, לעיל ה"ש 372, השאיר בית המשפט בצריך עיון את השאלה אם יש להכיר בחובת ייצוג הולם נפרדת לנשים ערביות. באותו מקרה טען ארגון עדאלה כי

תשומת לב לתת־קבוצות בתוך החברה הערבית הסובלות מהדרה מיוחדת

ביישום היעדים שייקבעו לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, יש לשים לב לתתי־קבוצות בתוך הציבור הערבי הסובלים מתת־ייצוג חמור במיוחד. כך למשל, אך שהדרוזים הם רק 7.7% מהציבור הערבי במדינת ישראל, בשנת 2017 הם היו כ־13.6% מכלל העובדים הערבים והדרוזים בשירות המדינה,⁴⁸⁴ וכיום הם מיוצגים בו כפי שיעורם באוכלוסייה (כ־1.6%).⁴⁸⁵ עם העלייה בסולם הדרגות שיעור זה גדל: כך למשל, כשמדובר בסגל התיכון שיעורם כ־20.6% מכלל העובדים הערבים והדרוזים, וכשמדובר בסגל הבכיר – הם כ־36% מכלל עובדים אלה.⁴⁸⁶ ערבים מוסלמים לעומת זה סובלים מתת־ייצוג חמור במיוחד. אך שהם כ־85% מכלל האוכלוסייה הערבית והדרוזית במדינת ישראל, שיעורם כ־49% בלבד מהעובדים הערבים בסגל התיכון, וכ־40% מהסגל הבכיר.⁴⁸⁷

יש להכיר בחובה נפרדת כזאת לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, מכוח שילוב חובות הייצוג ההולם לנשים ולערבים בחוק החברות הממשלתיות. בית המשפט קבע כי בנסיבות העניין לא היה צורך להידרש לשאלה זו, שכן לא עמדו על הפרק מועמדות ערביות קונקרטיות (שם, בעמ' 47). לדיון בחובה העצמאית לקדם ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה (לרבות נשים ערביות) בצוותים וועדות ממשלתיות ראו לעיל בטקסט ליד ה"ש 461 ו־465.

484 מידע זה מבוסס על ניתוח נחונים שמסרה לנו נציבות שירות המדינה ביום 15.7.2018, המחייחים לשנת 2017 (ראו ה"ש 482 לעיל וההסתייגויות המובאות שם בנוגע לרמת הדיוק שלהם). לשיעור האוכלוסייה הדרוזית מתוך החברה הערבית ראו הודעה לחקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 25.4.2018 על "האוכלוסייה הדרוזית בישראל: לקט נחונים לרגל חג הנביא שועיב", בעמ' 2 (הנחונים מחייחים לסוף שנת 2017).

485 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 16.

486 לעיל ה"ש 484.

487 שם. לנחונים על שיעור המוסלמים מקרב האוכלוסייה הערבית נכון לסוף שנת 2016 ראו מאיירס־ג'וינט־ברוקדיל האוכלוסייה הערבית בישראל: עובדות ומספרים 2018.

2א. תיקון החוק כדי לעגן חובה סטטוטורית כללית לשילוב האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במינהל

מן הראוי לעגן בחוק חובה סטטוטורית כללית לשילוב האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי. לעניין זה ניתן לשאוב השראה, בשינויים המחויבים, מההסדר הקבוע בסעיפים 6ג ו-6ג לחוק שיווי זכויות האישה, המחייב את שילובן של נשים בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי: בגופים ציבוריים – בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה; בוועדות מכרזים ומיניוויים של גופים ציבוריים; ובוועדות ובצוותים ממשלתיים העוסקים בקביעת מדיניות ובחלוקת משאבים. כמפורט במחקר זה, כבר היום קיימת חובה חוקית לפעול באקטיביות לשילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה של משרדי הממשלה ובגופים ציבוריים נוספים, אבל יש לחזק ולהבהיר חובה זו באמצעות תיקון חקיקה המסדיר חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופים ציבוריים שבעניינם יש היום בחוק לקונה. כצעד ראשון, מן הראוי לעגן חובה חוקית מפורשת לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים, בכל הדרגות. כמו כן, מן הראוי למנות גורם מוסמך שתפקידו יהיה לעקוב אחר הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בגופים ציבוריים שבהם לא נעשה היום מעקב כזה.

3א. מיפוי של ייצוג האוכלוסייה הערבית בתהליכי קבלת החלטות ספציפיים וקביעת יעדים לתיקון עיוותים

במקביל למהלך רוחבי להגברת ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה, יש להטיל על משרדי הממשלה למפות את מידת הייצוג של החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות ספציפיים המתקיימים בכל משרד ומשרד, בדגש על תהליכי קבלת החלטות שעוסקים בחלוקת משאבי החברה. על בחינה זו לכלול – נוסף על פקידות המשרד עצמו – גם את הגופים, הוועדות והצוותים העוסקים בקביעת מדיניות או בגיבוש המלצות. לאחר מכן יש להטיל על כל משרד לגבש תוכנית עבודה קונקרטית לשילוב אפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בתהליכים המתקיימים בו ולוחות זמנים ליישומה.

4. אימוץ רף "ההשתתפות האפקטיבית" כרף הקובע לעניין קיומו של ייצוג הולם בתהליכי קבלת ההחלטות

כפי שראינו בפרק 2, שיקוף המיעוט כשיעורו באוכלוסייה חשוב מטעמים סמליים, אולם נוסף על כך יש לבדוק – במבט כולל – אם בכוחו של הייצוג הניתן לאפשר שילוב אפקטיבי של המיעוט בתהליך המדיניות. במקרה של המיעוט הערבי, שיעורו באוכלוסייה – כ-20% – הולם את הרף הנדרש על פי המחקרים שסקרנו בפרק 2, להשגת המסה הקריטית הנחוצה לקידום השתתפות אפקטיבית.

משמעת הדבר שיש לשאוף שכ-20% לפחות מקרב דרגי קבלת ההחלטות בשירות הציבורי ובפורומים ממשלתיים חשובים העוסקים בחלוקת משאבים וקביעת סדרי עדיפויות יהיו ערבים. עוד יש לשאוף שבפורומים מעין אלה, בהתחשב כמובן בגודלם, יהיו לפחות שלושה חברים ערבים – גם אם משמעות הדבר שיעור העולה על 20%.

אין משמעות הדבר שיש לפעול באופן מלאכותי כדי להבטיח באופן מיידי מסה קריטית מקרב החברה הערבית בכל ועדה וצוות ממשלתי. ברי כי על המתמנים להתאים מבחינת מקצועיותם ועצמאותם, ויש להניח שיידרש תהליך הדרגתי עד שיושג שילוב מלא. זאת ועוד, בבחינת השאלה אם הושגה מסה קריטית כאמור, גם אין לבחון גופים וועדות בחלל ריק: יש להתחשב בתנאים סביבתיים כגון שיעור האוכלוסייה הערבית בדרג הבכיר במשרד בכללותו, מידת ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בוועדות דומות שעוסקות בתכנים דומים, ועוד. כך למשל, אם במשרד ממשלתי כלשהו ערבים הם 20% מהדרג הבכיר ומשולבים היטב בוועדות ובצוותים, ייתכן שאין מקום לדרוש את קיומה של מסה קריטית בכל ועדה וועדה. לעומת זה אין לוותר על הדרישה למסה קריטית בוועדות או בפורומים חשובים במיוחד, שבהם היעדר השתתפות אפקטיבית של המיעוט הערבי עלול להשפיע במידה ניכרת על ההוגנות של תהליך ההכרעה.

אימוץ רף ההשתתפות האפקטיבית עשוי לסייע בין היתר גם לבית המשפט בבחינת השאלה אם בגוף, במשרד או בדרג מסוים האוכלוסייה הערבית מיוצגת ייצוג הולם, שבכוחו לממש את התכליות ההשתתפותיות של הייצוג. אף שבמשך השנים חזר בית המשפט והדגיש כי לא די בייצוג סמלי כדי לממש את חובת הייצוג ההולם, בפועל הוא התקשה לנסח או לאכוף סטנדרט שבכוחו למנוע טוקניזם.

כך היה למשל לאחרונה בפסיקות בית המשפט בעניין הייצוג של ערבים ונשים במועצת מקרקעי ישראל שנדונה לעיל.⁴⁸⁸ העתירה הוגשה לאחר שהתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, משנת 2009, שצמצם את המועצה לנציגי ממשלה וקק"ל בלבד (ללא נציגי ציבור),⁴⁸⁹ הביא שוב – על אף פסיקה קודמת של בג"ץ – להדרתם המוחלטת של ערבים (וגם של נשים) מהמועצה. בעקבות העתירה תוקן החוק כך שיבטיח את מינויו של נציג ערבי אחד (מטעם השר לשוויון חברתי) אם איש מהחברים "הרגילים" אינו ערבי או דרוזי.⁴⁹⁰ אף שברי כי אין בנציג אחד מתוך כ-14 חברים במועצה כדי להיות "ביטוי הולם" לאוכלוסייה הערבית, הורה בית המשפט על מחיקת העתירה בשל ההתקדמות שהושגה בעקבותיה. אומנם השופטים הדגישו כי אין מדובר בייצוג מספק וכי אין לראות בו אלא "נקודת הזינוק לקראת הרכב מועצה מאוזן, מייצג ושוויוני יותר",⁴⁹¹ אבל בסיכומו של דבר נמנעו מלהתערב בכך.⁴⁹²

488 בג"ץ 8310/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה (פורסם בנבו, 24.8.2017). ראו לעיל בטקסט ליד ה"ש 416-417.

489 ראו סעיף 4 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

490 ראו סעיף 4א(א1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

491 בג"ץ 8318/10, לעיל ה"ש 469, פסקה 15 לחוות דעתה של הנשיאה נאור (24.8.2017).

492 בית המשפט הדגיש כי –

ההתקדמות שנעשתה במסגרת עתירה זו אינה פוטרת את המשיבים מלהמשיך ולפעול למימוש החובה המוטלת עליהם להבטחת ייצוג הולם במועצה [...] עוד יש לזכור כי גורם דומיננטי בבעיית הייצוג במקרה דנן, בייחוד לעניין ייצוגה של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקטית, נעוץ בין היתר באחוז הנמוך של אוכלוסיות אלו בצמרת הניהולית של משרדי הממשלה [...] לא נותר לנו אלא לקוות, שאיננו בסופה של הדרך אלא בתחילתה, וכי המצב הנוכחי הוא נקודת הזינוק לקראת הרכב מועצה מאוזן, מייצג ושוויוני יותר. תוצאה רצויה זו תבחן לאורך זמן, אולם בשים לב להתקדמות שכבר נעשתה ולטעמים שנחבשו בעתירה, הרי שלדידי מדובר בעת הזו בנקודת זינוק ראויה (שם, פסקה 15).

1. שילוב האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה של משרדי הממשלה: המלצות ואתגרים מעשיים

כמו שראינו, ייצוגה של אוכלוסייה בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי – אם בקביעת תוכניות עבודה והקצאות תקציביות, ואם בהשתתפות במגוון המועצות, הוועדות והצוותים הממשלתיים העוסקים בגיבוש מדיניות – תלוי במידה רבה בייצוגה בסגל הבכיר של שירות המדינה. בהמשך הפרק נדון אפוא בדרכי הפעולה המומלצות להגברת ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בפקידות הבכירה דווקא ובאחדים מהאתגרים המעשיים העולים בהקשר זה.

ספרות ענפה עוסקת בדרכי פעולה מומלצות (best practices) לקידום גיוון וייצוג הולם לקבוצות מיעוט במקום העבודה בכלל ובמגזר הציבורי בפרט. ארגונים כגון הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה פיתחו בשנים האחרונות מדריכים למעסיקים שכוללים המלצות מבוססות מחקר ליישוג אפקטיבי בקרב מועמדים מקבוצות גיוון, להתאמת תהליכי הקבלה לקליטת כוח עבודה מגוון ועוד.⁴⁹³

בשנים האחרונות החלה גם נציבות שירות המדינה לשתף פעולה עם הפורום במטרה לגבש כלים מקדמי גיוון שמותאמים לשירות הציבורי. בין היתר פיתחה הנציבות יחד עם הפורום "חוברת כלים לניהול גיוון בתעסוקה בשירות המדינה", שמקדמת גישה הוליסטית לקידום הגיוון ועיקרה הניסיון לייצר מקום עבודה שוויוני ומכיל יותר.⁴⁹⁴ בהמשך לגישה זו, בשנים 2017-2018 פיתחה הנציבות מפת דרכים לקידום הגיוון והכשירות התרבותית בשירות המדינה וגיבשה מסמך

493 הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה חוברת כלים יישומיים לניהול הגיוון בתעסוקה (2016).

494 הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה, קבוצת פארטו ונציבות שירות המדינה, חוברת כלים לניהול גיוון בתעסוקה בשירות המדינה, ללא ציון תאריך (להלן: חוברת הכלים) (העתק נמצא אצל המחברת).

יסוד להנעת תהליך לעידוד הגיוון והייצוג.⁴⁹⁵ עקרונות הפעולה העומדים ביסוד מפת הדרכים דומים לאלה העולים מהמודל המשלב בסקירה ההשוואתית,⁴⁹⁶ והם מבוססים על שילוב בין יצירת סביבת עבודה מכילה, איסוף נתונים ומידע, גיבוש תוכניות עבודה עם יעדים קונקרטיים, יישוג אקטיבי למועמדים מקרב קבוצות הגיוון והתאמה של הליכי הגיוס והאיתור. בין היתר ממליצה מפת הדרכים על הכלים האלה:

- מיפוי מידת הגיוון ביחידה ומידת הגיוון בדרגים השונים (מסד, מרב, תיכון, בכיר); מיפוי כוח אדם פוטנציאלי לכניסה; מיפוי תהליכי גיוס, מיון, קליטה וקידום ארגוניים;
- פרסום מסמך חזון המפרט את מחויבות הארגון לגיוון ולכשירות תרבותית; יצירה של סביבה ארגונית מכילה וכשירה תרבותית.
- פיתוח תוכניות עבודה שכוללות יעדים לטווח קצר וארוך בכל הנוגע לגיוס, למיון, לקליטה ולשימור עובדים וכן להגברת הכשירות התרבותית בארגון;
- התאמת הליכי המיון והגיוס לאוכלוסיות מגוונות; מאמץ פרו־אקטיבי לאיתור עובדים בכל הדרגים מרקע מגוון; פרסום מכרזים בעברית ובערבית; פנייה לעמותות רלוונטיות וכדומה;
- סימון תקנים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, בדגש על תפקידים בעלי השפעה;
- כתיבת דוח גיוון שנתי.

נראה כי דרכי פעולה אלה הן תשתית נאותה לקידום ייצוג הולם רב יותר לאוכלוסייה הערבית בטווח הארוך וליצירתה של עתודה מקצועית (pipeline) להצמחת עתודות ניהוליות עתידיות. עם זה את הכלים יש להתאים לצורך בפעולה יזומה ושיטתית לשילוב ממוקד של האוכלוסייה הערבית בפקודות

495 דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 24; דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 49-51.

496 ראו "עקרונות למודל משלב" לעיל בסוף פרק 3.

הבכירה של משרדי הממשלה ובמשרות המשפיעות על קביעת מדיניות. כדי לקדם יעד זה, מן הראוי להקדיש תשומת לב מיוחדת לסוגיות המפורטות להלן.

ב. מינוי מנכ"לים ומשנים למנכ"לים מקרב הציבור הערבי

המשרה הבכירה ביותר בשירות המדינה – משרת המנכ"ל – מוגדרת כידוע "משרת אמן" הפטורה מחובת מכרז.⁴⁹⁷ כך, פטורים ממכרז גם תפקידים משפיעים נוספים בשירות המדינה – מהמשנה למנכ"ל ועד עובדי לשכת השר. ברי כי היותן של משרות אלה משרות אמן מעמידה חסם בפני בקרה יעילה בנוגע לשיקולי העדפה מתקנת וקידום ייצוג הולם; עם זה, כעולה למשל מהניסיון האמריקאי, משרות אמן מספקות לממשלה הזדמנות – אם אך רצונה בכך – לקידום מהיר של יעדי ייצוג.⁴⁹⁸

זאת ועוד. אף שמדובר במשרות אמן, הנתונות לסמכות הממשלה (ובמקרה של משנים למנכ"לים, לסמכות המנכ"ל), שיקול דעתו של הגורם הממנה אינו בלתי מוגבל, והוא כפוף לעקרונות בסיסיים של מינהל תקין ולאישורה של ועדת המינויים בניציבות שירות המדינה.⁴⁹⁹ כמובהר בנוהל ועדת המינויים, הוא אף כפוף

⁴⁹⁷ ראו נוהל נציבות שירות המדינה 1.3 "נוהל עבודה ועדת המינויים" (17.4.2013, מעודכן לתאריך 1.1.2019).

⁴⁹⁸ על הניסיון האמריקאי בקידום ייצוג הולם במינויים פוליטיים בשירות המדינה ראו לעיל בטקסט שליד ה"ש 246.

⁴⁹⁹ ראו סעיף 2 לנוהל עבודה ועדת המינויים, לעיל ה"ש 497. עוד ראו בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' פורסם בנבו, 24.11.09, שבו הורה בית המשפט על ביטול מינויו של מנכ"ל משרד המדע והטכנולוגיה לאחר שוועדת המינויים מצאה אותו לא כשיר לתפקיד. בית המשפט הדגיש כי –

חוק המינויים עיצב, כאמור, שיטת מינויים בשירות הציבורי הבנויה על הליך מכרז המבטיח עמידה באמות מידה ודרישות של כשירות, תוך יצירת שוויון הזדמנויות למתחרים על התפקיד. עם זאת, החוק הכיר בסייגים מסוימים לחובת המכרז, כדי לענות לצרכים מיוחדים הנלווים לתפקידים מסוימים בשירות המדינה, על שום אופיים הייחודי [...] יחד עם זאת, החוק הורה במפורש כי, להוציא הפטור מחובת המכרז, כפוף מינוי המנכ"ל להוראות חוק המינויים בכל יתר העניינים. באמירה זו טמונה הוראה והנחייה כי המינוי, גם בהיותו כפוף להצעת השר, כפי יחסי אמן, חייב לעמוד באמות מידה

לחובת הייצוג ההולם הקבועה בסעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים).⁵⁰⁰
 בדוח משנת 2014 על "ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי" הדגיש
 מבקר המדינה (בנוגע לנשים) כי –

שיקול הדעת הרחב שיש לשרים במינוי מנכ"לים אינו פוטר
 אותם מחובת הייצוג ההולם גם במינוי לתפקיד זה. ההפך הוא
 הנכון – דווקא בגלל שיקול הדעת הרחב המסור לשרים במינוי
 המנכ"ל, בכוחם של חברי הממשלה להביא לשינוי המתבקש
 ועליהם לשמש מודל לחיקוי.⁵⁰¹

המבקר אף קבע כי עד שיושג ייצוג הולם, על נציבות שירות המדינה מוטלת
 חובה פוזיטיבית לעקוב באופן פעיל אחר המינויים "ולהתערב מבעוד מועד כאשר
 בוועדה מתגבשת המלצה שאינה עולה בקנה אחד עם חובת הייצוג ההולם".⁵⁰²
 עוד קבע המבקר כי על הנציבות לאסוף נתונים בנוגע להתפלגות המגדרית של
 מנכ"לי המשרדים ולעדכן מעת לעת את הממשלה ואת הציבור בנתונים. דברים
 אלה יפים, בשינויים המחויבים, גם בנוגע לאוכלוסייה הערבית.

של כשירות, רמה מקצועית, ורמה אישית-ערכית של המועמד, כנדרש
 לצורך מילוי נאות של משרה ציבורית רמה (פסקה 19 לחוות דעתה של
 השופטת פרוקצ'יה).

500 ראו סעיף 2.2 לנוהל ועדת המינויים, לעיל ה"ש 497. בבג"ץ 2754/02 שדולת
 הנשים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.11.2002) הובהר כי חובת הייצוג ההולם
 הקבועה בסעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, חלה גם על מינוי
 מנכ"לים בגופים ציבוריים. נראה כי יש להחיל פרשנות דומה על חובת הייצוג ההולם
 ב"כלל הדרגות והמקצועות" במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, הקבועה בסעיף 15א(א)
 לחוק שירות המדינה, שכן סעיף 15א(ג) לחוק מבהיר כי "הוראות סעיף זה יחולו על כל
 דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה לפי חוק זה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה
 שלא במכרז ומינוי בפועל". המינוי למשרת אמון נעשה בפטור ממכרז על פי החלטה של
 ועדת השירות המתקבלת לפי סעיף 21 לחוק – ולכן נראה כי מדובר במינוי שהחוק חל
 עליו. ואולם אף בהיעדר הוראה סטטוטורית, שמחייבת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית
 בקרב מנכ"לי משרדי הממשלה, מן הראוי היה להכיר בכך מכוח הדוקטרינה הפסיקתית
 (ראו לעיל בטקסט שליד ה"ש 423-430).

501 דוח מבקר המדינה: ייצוג נשים 2014, לעיל ה"ש 441, בעמ' 35.

502 שם, בעמ' 35.

לכאורה קשה לבחון את קיומו של ייצוג הולם בקרב מנכ"לים, שכן בכל משרד ממשלתי יש בדרך כלל רק מנכ"ל אחד.⁵⁰³ ואולם כאמור למעלה, כמו שהבהיר בית המשפט העליון בפרשת ארן, עם הקושי הזה יש להתמודד על ידי קיום בחינה אופקית ואנכית כאחד.⁵⁰⁴ כלומר, יש לבדוק הן את המשרד הממשלתי הרלוונטי – כדי לראות אם מתקיים בו ייצוג הולם במגוון הדרגות; והן את המערכת הממשלתית הכללית – כדי לראות אם מתקיים ייצוג הולם בדרג דומה במשרדים אחרים.

מן הראוי שהממשלה תפעל מייד למינוי מנכ"לים ומשנים למנכ"לים ערבים במשרדי הממשלה. המצב הנוכחי – שבו האוכלוסייה הערבית מודרת מצמרת הניהול הבכירה ביותר של משרדי הממשלה – אינו מתקבל על הדעת. מינוי בכירים ערבים בדרגת מנכ"ל יאותת לציבור הערבי כי שירות המדינה אכן פתוח לפניו ויתרום תרומה מכרעת לתחושת השייכות שלו ולהגברת אמונו בסיכויים לקבלתו ולקידומו במערכת הממשלתית. הוא גם יסייע ביצירת מנגנונים המקנים היום יתרונות מובנים למועמדים יהודים – כגון הנטייה הטבעית של בני אדם לקבל לעבודה ולקדם את דומיהם והיכולת המוגברת לנצל הזדמנויות לא פורמליות לקבלה ולקידום – לטובת מועמדים ערבים פוטנציאליים לתפקידים מקצועיים וניהוליים במשרדים.⁵⁰⁵

חשוב מאלה, הוא יקנה מייד לציבור הערבי קול אפקטיבי באחד הצמתים החשובים במדינה שבהם מתקבלות החלטות מדיניות חשובות. מלבד תפקידים המכריע בניהול משרדי הממשלה ובקבלת החלטות תקציביות בהקשר זה, מנכ"לים גם ממלאים תפקידים חשובים בגופים ציבוריים רבים שעוסקים בקביעת מדיניות, כמו למשל מועצת מקרקעי ישראל. כבר בשנת 2003 התריעה

503 חריג לכך הוא משרד האוצר, שבו מכהנים כמה עובדים בדרג מנכ"ל.

504 בג"ץ 5755/08, לעיל ה"ש 387, פסקאות 7-8 לפסק הדין. לדיון בסוגיה זו ראו לעיל בטקסט שליד ה"ש 438-440.

505 ראו למשל Naff, לעיל ה"ש 73, על השפעת מוצאו של מנהל בשירות המדינה האמריקאי על סיכויי המינויים של עובדים מקרב קבוצות לא מיוצגות.

ועדת אור על היעדרם של מנכ"לים ערבים כאחד הביטויים המובהקים להדרתם ממוקדי קבלת ההחלטות במגזר הציבורי.⁵⁰⁶ הגיעה העת לתקן מצב זה.

2.1 נקיטת צעדים לביסוס אמונו של הציבור הערבי בסיכויי להתקבל לשירות המדינה ולהשתלב בו ובדרגיו הבכירים

אי־אפשר להפריז בחשיבותם של צעדים שמכוונים להגברת אמונו של ציבור המיעוט בסיכויי להתקבל לשירות הציבורי ולהשתלב בדרגים הבכירים בו. כך עולה מהניסיון בעולם, וכך גם עולה במובהק מהניסיון שנצבר עד היום במדינת ישראל. העלייה הדרמטית שחלה בשנים האחרונות בשיעור המועמדים הערבים במכרזים פומביים במערכת הבריאות היא דוגמה בולטת לכך: בשנת 2010 היו ערבים רק 1.97% מהמועמדים לכלל המכרזים הפומביים במערכת הבריאות,⁵⁰⁷ והצלחתם ההולכת וגוברת בהם הביאה לידי כך שבשנת 2016 לא פחות מ־38% מהמועמדיות בדירוג הרופאים – ומספרים גבוהים יחסית גם בדירוגים אחרים של מקצועות הבריאות – היו של ערבים.⁵⁰⁸ נראה כי תופעה דומה מתרחשת בימים אלה גם במשרד המשפטים, שבשנים האחרונות השקיע משאבים ניכרים בפעולות יישוג בחברה הערבית. מדברי מנכ"לית המשרד בוועדת הכספים של הכנסת ביום 18.7.2017 עולה כי הגברת אמונו של הציבור הערבי בסיכויי השתלבותו במשרד המשפטים הפחיתה במידה ניכרת את הקושי

506 ראו דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3, פסקה 51.

507 ראו נציבות שירות המדינה ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסים בשירות המדינה, דוח לשנת 2010 29 (2011).

508 לעומת שנת 2010, אז היו ערבים רק 1% מכלל המועמדים שזכו במכרזים הפומביים שפורסמו במערכת הבריאות, בשנים 2011 ו־2012 כבר עלה שיעור הזוכים הערבים במכרזים פומביים רגילים במערכת הבריאות על שיעור המועמדים. כך, בשנת 2011 היו ערבים 3.85% מכלל המועמדים במכרזים רגילים, אבל 5.6% מסך כל הזוכים; ובשנת 2012 הם כבר היו 4.67% מכלל המועמדים ו־11.42% מקרב הזוכים (ראו דוח הנציבות לשנת 2012, לעיל ה"ש 363, בעמ' 27, 29). על פי נתוני הנציבות לשנת 2016, בשנה זו הגישו ערבים 38% מהמועמדיות בדירוג הרופאים; 24% בדירוג אחיות בריאות הציבור; 34.1% בדירוג הרוקחים, 17.8% בדירוג האחיות, 30.9% בדירוג ביוכימאים מיקרוביולוגיה; ו־33.6% במקצועות הפרארפואיים (ראו הדוח השנתי של הנציבות 2016, לעיל ה"ש 364, בעמ' 185).

בגיוס מועמדים מתאימים מקרב חברה זו והביאה לידי כך שכיום קרוב ל-30% מהעובדים הערבים במשרד נקלטו שלא באמצעות משרות מיועדות.⁵⁰⁹

מהניסיון המוצלח במשרד המשפטים עולה שכנסי הסברה ייעודיים בהשתתפות צמרת המשרד עשויים להיות כלי אפקטיבי במיוחד לביסוס אמונו של המיעוט בכך שהמשרד פתוח לפניו. גם את הדרישה לפרסום משרות בשפה הערבית יש להבין על רקע הצורך בהגברת האמון: הוא לא נועד להתגבר על אידיעת השפה העברית (הרי מועמדים לשירות המדינה אמורים ממילא לשלוט בשפה העברית, ורובם גם למדו במוסדות אקדמיים בשפה זו), אלא להיות מעין קריאה מזמינה (welcoming statement), שמבחינה לחברה הערבית שהמשרה אכן מיועדת גם לה. התרגום גם מגביר את סיכויי השיפתו של מועמד לפרסום באמצעות העברה מפה לאוזן – שכן קרובי משפחה ואחרים שמעורים בתקשורת הערבית יוכלו להפנות את תשומת לבו לקיום המשרה.

עוד צעד חיוני להגברת אמונו של הציבור הערבי בהיותו של שירות המדינה פתוח לפניו הוא שידור מסרים חיוביים מטעם הצמרת הפוליטית, לרבות חברי הכנסת הערבים. במציאות שבה שרים קוראים לפיטוריהם של עובדי ציבור ערבים בשל התבטאויות פוליטיות מהעבר;⁵¹⁰ שבה מוצעת ומועברת חקיקה מפלה, שמקעקעת את יסודות השותפות האזרחית בין יהודים לערבים בישראל;⁵¹¹ ושבה ראש הממשלה מזהיר את בוחריו כי "המצביעים הערבים נעים בכמויות אדירות אל הקלפי",⁵¹² האתגר הכרוך בשכנוע מועמדים ערבים פוטנציאליים

509 ראו דיון בוועדת הכספים 2017, לעיל ה"ש 355, בעמ' 9; כן ראו דוח משרד המשפטים לשנת 2018, לעיל ה"ש 351 בעמ' 11. על פי נתוני הנציבות לשנת 2016, 11.6% ו-13.1% מכלל המועמדות בדירוגי הפרקליטים והמשפטנים בהתאמה היו מקרב החברה הערבית בשנה זו (הדוח השנתי של הנציבות 2016, לעיל ה"ש 364, בעמ' 185).

510 דניאל סיריוטי "השר כ"ץ: 'יש למנוע את מינויה של נסאר: לא ראויה לשאת בתפקיד חינוכי' " ישראל היום (8.11.2017).

511 כך למשל, חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם הערבי", שהתקבל בכנסת ביולי 2018, עלול לשדר לחברה הערבית כי מוסדות המדינה אינם מעוניינים בשילובם הממשי.

512 שבתי בנדט "נתניהו הפיץ סרטון: 'הערבים מגיעים בכמויות אדירות אל הקלפי' וואלה (17.3.2015).

שיתקבלו כשווים בשירות המדינה ושיש להם סיכוי של ממש להשתלב במוקדי הכרעה, גובר לאין שיעור. לעומת זה צעדים דוגמת החלטת ממשלה 922 – שנועדה לצמצם פערים תקציביים בין יהודים לערבים בישראל – המאותתים מחויבות של הממשלה לקידום השוויון, עשויים לתרום להגברת האמון.⁵¹³

ועם כל זאת, על אף המורכבות הרבה של היחסים בין רוב ומיעוט במדינת ישראל, סקרים מעידים במובהק על העניין הרב שהציבור הערבי מביע בהשתתפות שוויונית בשירות המדינה. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2017 אמרו 80% מהנשאלים הערבים שהם "מאוד מסכימים" כי "המדינה צריכה לדאוג לכך שבשירות הציבורי יהיה לערבים אזרחי ישראל ייצוג לפי חלקם היחסי באוכלוסייה".⁵¹⁴ 11% נוספים השיבו שהם "די מסכימים" עם אמירה זו.⁵¹⁵ במצב דברים זה יש להניח שצעדים קונקרטיים להגברת אמון של הציבור הערבי בסיכויי השתלבות ולהתקדם בשירות המדינה עשויים להביא לידי מהפך של ממש במספר המועמדים והזוכים בכל סוגי המכרזים.

3.1. בחינת דרכים להתמודד עם החסם הטמון בחובת הגיוס הפנימי

שנים רבות פורסמו מכרזי הבכירים קודם כול כמכרזים פנימיים, שאליהם היו רשאים לגשת אך ורק עובדים במשרד הרלוונטי. רק אם לא נבחר מועמד מתאים מתוך המשרד, ניתן היה לפרסם מכרז פומבי או בין-משרדי. לאחרונה תוקן התקשי"ר ונקבע שלמשרות בסגל הבכיר ובסגל הביניים הגבוה (במתח דרגות 41-43 ומעלה בדירוג המח"ר והמקבילות ביתר הדירוגים) יש לפרסם כבר בשלב הראשון מכרז בין-משרדי.⁵¹⁶ התיקון אומץ בעקבות המלצת דוח הרפורמה

513 על החלטת ממשלה 922, ראו לעיל ה"ש 27.

514 תמר הרמן, חנון כהן, פאדי עומר, אלה הלר וציפי לזר-שואף שותפות בעירובן מוגבל: יהודים וערבים, ישראל 2017 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017).

515 גם בקרב הציבור היהודי הרוב הביעו תמיכה במהלך כזה, אם כי במספרים הרבה יותר קטנים (53% מהנשאלים מסרו כי הם "מאוד מסכימים" או "די מסכימים" לאמירה זו).

516 ראו סעיף 11.411 לתקשי"ר. באחדים מהדירוגים, בכללם פרקליטים וכמה ממקצועות הבריאות, ממשיכים להתפרסם בשלב הראשון מכרזים פנימיים.

לניהול ההון האנושי בשירות המדינה לצמצם את השימוש במכרזים פנימיים,⁵¹⁷ ובהתאם למסקנותיו של צוות מיוחד שמונה לבדיקת הנושא. במאי 2015 פרסם הצוות מסמך מדיניות שבחן לעומק את ההשלכות של המכרז הפנימי והמכרז הבין־משרדי ואת השיקולים לשימוש בכל אחד מהם. בין היתר נתן הצוות את דעתו לשאלות של הוגנות, יעילות ושימות פוליטית ומעשית,⁵¹⁸ אבל לא התייחס להשפעת החלופות על קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית.

כמו שציין הצוות במסמך שפרסם, מנגנונים שמגבילים את ההשתתפות במכרזים בשירות המדינה לקבוצת עובדים מסוימת פוגעים בשוויון, ועל כן טעונים הצדקה מיוחדת. בהקשר זה הפנה הצוות לאמרת אגב של הנשיא דאז אדלר מבית הדין הארצי לעבודה, שבאחת הפרשות הטיל ספק בלגיטימיות של מנגנון המכרז הפנימי, וכן לפסיקה שהצדיקה את המנגנון על רקע הרצון לעודד קידום ובכך לתרום לרמת הסיפוק והמוטיבציה של העובדים במשרד.⁵¹⁹ בשל הצורך להבטיח כי הסדרים מעין אלה ייגזרו באופן מדוקדק מתכלית מוחשית ראויה, דחה הצוות הצעה להרחיב את המכרזים הבין־משרדיים למגזר הציבורי הרחב – שכן מרגע שמאפשרים לעובדים בגופים ציבוריים מחוץ לשירות המדינה להתמודד במכרזים אלה, נחלשת ההצדקה למנוע זאת מעובדים במגזר הפרטי.⁵²⁰

517 ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה דין וחשבון (2013).

518 נציבות שירות המדינה מסמך מדיניות בנושא מכרזים פנימיים ובין־משרדיים 5 (2015) (להלן: מסמך מדיניות מכרזים 2015).

519 חוות דעתו של הנשיא אדלר בע"ע (ארצי) 493/08 מינהל מקרקעי ישראל נ' עו"ד יואל מורה (פורסם בנבו, 9.2.2011), המוזכר במסמך מדיניות מכרזים 2015, שם, בעמ' 8.

520 שם:

פתיחת שערי המכרז הבין־משרדי לעובדי המגזר הציבורי במונח הרחב, על אף שלא נבחרו לשירות המדינה 'כדין', לא זו בלבד שהיא עומדת בניגוד לתכליותיו של המכרז הבין־משרדי, ולעצם ההצדקה לקיומו, אלא שהיא תביא לפגיעה חמורה בשוויון ההזדמנויות כלפי יתר אוכלוסיית המדינה (לרבות עובדי המגזר הפרטי) שאינם נמנים על גופים ציבוריים כאלה ואחרים. בבית הדין הארצי לעבודה נמתחה ביקורת חריפה על הקדימות הניתנת לעובדי המדינה במכרז הפנימי על פני אוכלוסיית המדינה, כך שספק רב אם הרחבת הגבולות של

מטעמים דומים גם קבע הצוות כי קיים קושי בפתיחת מכרזים פנימיים ליחידות הסמך של משרדי הממשלה – שהרי אין הבדל עקרוני בין עובדים ביחידות סמך חיזוניות ובין עובדים במשרדי ממשלה אחרים.⁵²¹ ואולם אף שהצוות הכיר בכך **שבעיני העובדים מכרז בין־משרדי אינו נתפס כ"קידום פנימי"** (שכן "קבוצת הייחוס" של העובד היא בדרך כלל מעגל העבודה המיידית שלו)⁵²² – בעקבות שיקולים כגון הצורך לפתוח את המכרזים לתחרותיות רבה יותר ולעודד מנהלים לפתח ראייה כלל־מערכתית של מקצוע הניהול, הוא הגיע למסקנה שבשביל הפקידות הבכירה ודרגי הביניים הגבוהים מן הראוי לפתוח את ההתמודדות כבר בשלב הראשון לעובדים בשירות המדינה בכללותו באמצעות מכרז בין־משרדי.

מנגנון גיוס פנימי, שאינו מאפשר כניסה של כישרונות ראויים מבחוץ, פוגע באפשרויות הקיימות לתקן עיוותים בדפוסי ייצוג קיימים. לקבוצה כמו נשים, שמיוצגת באופן ראוי במגוון דרגי הביניים של השירות, מכרזים בין־משרדיים עשויים להיות כלי ראוי לפתיחת הזדמנויות נוספות.⁵²³ ואולם לקבוצה כמו האוכלוסייה הערבית, הסובלת מתתי־ייצוג חמור גם בדרגי הביניים (כזכור כיום ערבים הם רק כ־8.2% מכלל העובדים במשרדי הממשלה, בניכוי מערכת הבריאות, ורק כ־7% מדרג הביניים הגבוה בכלל שירות המדינה), הגבלת התחרות אינה מאפשרת לה נגישות שווה והוגנת למשרות אלה. בפועל, הרעיון שמועמדים ערבים כשירים יעלו בסולם הדרגות באופן טבעי ויגיעו עם הזמן לייצוג ראוי בפקידות הבכירה לא הוכיח את עצמו עד היום באופן מספק.

יש מקום לסברה שהיעדר ייצוג כה בולט בדרגים הבכירים גם פוגע בניסיונות לגייס ולשמר כוח אדם מצטיין מקרב אוכלוסייה זו בדרגות הנמוכות יותר. כעולה מהסקירה ההשוואתית, פתיחת הפקידות הבכירה של שירות המדינה למועמדים

המכרז באופן חלקי רק לעובדי המגזר הציבורי על פני מועמדים אפשריים ממגזרים אחרים תעמוד במבחן משפטי (בעמ' 61, ההדגשה במקור).

521 שם, בעמ' 51.

522 שם, בעמ' 34.

523 ואכן, דוח ועדת שטאובר הצטרף להמלצות הצוות בהקשר זה כשקבע שיהיה בכך כדי לסייע בהשגת ייצוג הולם לנשים בדרגים הבכירים של המערכת (ראו לעיל ה"ש 449, בעמ' 44).

כשירים מבחוץ עשוי להיות אמצעי חשוב לקידום ייצוג הולם לקבוצות מודרות. כמו שראינו, מחקרים גם מראים כי ייצוג למיעוט מודר בעמדות מפתח – אם בדרג הפוליטי ואם בדרג הניהולי הבכיר של שירות המדינה – משפיע גם על היכולת לקדם את הייצוג ההולם באופן כללי.

לאור האמור מן הראוי לשקול אם פתיחה מסוימת של התחרות על משרות בכירות בשירות המדינה נדרשת כדי לאפשר קידום ייצוג ראוי יותר לאוכלוסייה הערבית. מהלך לכרסום בכלל המחייב מתן קדימות לעובדי מדינה קיימים בתחרות על תפקידים בכירים שמתפנים צפוי להיתקל בהתנגדות קשה מצד ארגוני העובדים.⁵²⁴ עם זה קביעת חריג מצומצם לכלל זה – שמותאם באופן מדוקדק לצורך לקדם ייצוג הולם בפקידות הבכירה של משרדי הממשלה – עשויה להיות אמצעי ראוי לתיקון העיוותים הקיימים. חשוב מאוד כמובן להבטיח שכל מהלך כזה ילווה בערובות שבכוחן למנוע את הפיכתו לעוד ערוץ לפוליטיזציה של השירות הציבורי, העלולה לכרסם במקצועיותו, ולהבטיח שימור קפדני על עקרון הראויות. בהקשר זה ראוי לבחון שתי חלופות:

(א) לייעד מספר מסוים של משרות לדרגי הביניים הגבוהים ולסגל הבכיר למועמדים ערבים בלבד. בשלב הראשון אפשר לקיים מכרזים אלה כמכרזים בין־משרדיים ייעודיים, אך אם לא נבחר מועמד מתאים מקרב האוכלוסייה הערבית, לפתוח אותם לתחרות חיצונית באמצעות מכרז פומבי ייעודי.

(ב) לקבוע כי שיעור מסוים ממכרזי הבכירים והמכרזים לסגל הביניים הגבוה ייפתח כבר בשלב הראשון לתחרות חיצונית, **במטרה מוצהרת לגייס אליהם מועמדים ערבים מתאימים**. התחרות לא תיסגר למועמדים אחרים, ובסופו של דבר יהיה על הוועדה לבחור את המועמד הטוב ביותר (במתן עדיפות למועמד ערבי במקרה של כישורים דומים). עם זה למכרז תתלווה הזמנה מפורשת למועמדים ולמועמדות ערבים להגיש מועמדות, וייעשו מאמצים מיוחדים

524 גם המעבר למכרזים בין־משרדיים כמכרזים ראשוניים במשרות ביניים גבוהות ובכירות היה טעון הסכמה מיוחדת בין המדינה להסתדרות העובדים, שהתקבלה במסגרת פתרון סכסוך עבודה בשנת 2015 (ראו מבקר המדינה "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה" דוח שנתי 2016, 203 (להלן: דוח מבקר המדינה: מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה 2016).

ליישוג (outreach) בחברה זו.⁵²⁵ אפשר להטיל על ועדת הבוחנים לפעול במקרים אלה כמעין ועדת איתור ולאפשר לחבריה או לרכז מטעמה גם לפנות למועמדים רלוונטיים.

גם מנגנון ועדות האיתור, המאפשר פנייה יזומה אל מועמדים כשירים וראויים מחוץ לשירות הציבורי, עשוי להיות כלי מתאים לקידום גיוס מוגבר של מועמדים ערבים מתאימים מחוץ לשירות המדינה. כיום מנגנון ועדת האיתור משמש למילוי כ־120 משרות בצמרת הניהולית של משרד הממשלה – המאופיינות ב"היבט מקצועי-מדעי מובהק או שהן בעלות אופי רגולטורי, שהממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי־תלות מקצועית" – שהממשלה החליטה, בעקבות הצעתה של ועדת שירות המדינה, לפטור אותן מחובת המכרז.⁵²⁶ בניגוד להליך מכרזי, שנותן קדימות לעובדים קיימים בשירות המדינה, התחרות לפני ועדת איתור פתוחה לציבור הרחב. הוועדה אמורה לפעול באופן יזום לאיתור מועמדים רלוונטיים לתפקיד, הן מתוך שירות המדינה והן מחוצה לה, וחבריה רשאים לפנות מיוזמתם, בכל שלב של דיוני הוועדה, "לכל אדם אשר לדעתם מתאים לתפקיד, ובלבד שהוא עונה על תנאי הסף שנקבעו".⁵²⁷ על החברים גם מוטלת החובה לפעול באופן אקטיבי לאיתור מועמדים שזכאים על פי חוק לייצוג הולם – ובכלל זה מועמדים מקרב הציבור הערבי.⁵²⁸

הנהלים של נציבות שירות המדינה אף מבהירים כי ההוראה החדשה משנת 2017, המאפשרת לוועדת איתור להגיש לשר שניים או שלושה מועמדים במקרים המתאימים, כפופה לחובת הייצוג ההולם: "האמור ביחס לאפשרות להמליץ על 2-3 מועמדים כפוף להוראות בעניין חובת הייצוג ההולם [...] כלומר,

525 בדומה ל"קריאות המזמינות" המקובלות בצפון אירלנד. ראו לעיל בפרק 3.

526 מבקר המדינה "ועדות איתור בשירות הציבורי" דוח שנתי 161 28-29 (2011).
כן ראו בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלה ישראל פסקאות 14-16 (פורסם בנבו, 1.11.2018).

527 הנחיית נציבות שירות המדינה 1.2 "נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים" (7.5.2018), סעיף 1(ג).

528 שם, סעיף 5 לנוהל.

אם מצאה הוועדה קיומם של כישורים דומים עליה לפעול בהתאם לכלל הייצוג ההולם ולבחור במועמד הזכאי להעדפה מתקנת.⁵²⁹ במהלך ממשלתי יזום להגברת הייצוג של החברה הערבית בדרגים הבכירים של שירות המדינה, אפשר להטיל על ועדות האיתור להקדיש תשומת לב מיוחדת לצורך בגיוס מועמדים מתאימים מחברה זו.

4. בחינת נחיצותן של דרישות תפקיד המעמידות חסם לגיוס מועמדים מתאימים מקרב החברה הערבית

בדומה יש לבחון את דרישות הסף של התפקידים בשירות המדינה כדי לבטל דרישות לא נחוצות, שהן בבחינת חסם לגיוס שוויוני מקרב הציבור הערבי. כמודגש בפסיקה, חובת הייצוג ההולם כוללת את החובה לאזן בין נחיצותן של דרישות כגון ניסיון, ובין הצורך לקדם ייצוג הולם לקבוצות הזכאיות לכך – מתוך הימנעות מהצבת דרישות שאינן הכרחיות, הפועלות לקיבוע דפוסי אפליה קיימים.⁵³⁰ בהקשר זה נקבע למשל כי יש להתחשב בשאלה אם אי-עמידת מועמד בדרישה מסוימת נובעת משייכותו לקבוצה מופלה. בכל האמור בציבור הערבי דרישות ניסיון שמעניקות משקל יתר בלתי נחוץ לניסיון שאחרים רוכשים בצבא, עלולות להכשיל את המאמץ לקידום ייצוג ההולם, בניגוד לחובה הקבועה בדיון.

5. ביטול מנגנון ההעברה מצה"ל

כעניין שבשגרה שירות המדינה קולט לדרגים הבכירים עובדים מבחוץ באמצעות מנגנון ההעברה מצה"ל. על פי סעיפים 10.232 ו-11.621 לתקשי"ר, כשחובה לפרסם מכרז פומבי, אפשר במקום זאת לקבל עובד בהעברה משירות קבע בצה"ל. בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישה עמותת מעש בשנת 2016, תוקן התקשי"ר כדי לצמצם במידה מסוימת אפשרות זו. כיום, רק מי ששירת בשירות

⁵²⁹ שם, סעיף 6(ה) לנוהל. ההוראה המאפשרת העברת 2-3 מועמדים לאישור השר נקבעה בעקבות החלטה 3075 של הממשלה ה-34 "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה: המשך דיון" (15.10.2017).

⁵³⁰ ראו לעיל בטקסט שליד ה"ש 435 והפניות המובאות שם.

קבע תקופה של שבע שנים רצופות יכול להיות מועמד להעברה (במקום שנה, כפי שהיה בעבר), ועל המועמד להגיש מועמדות להעברה בתוך שישה חודשים מיום שחרורו מצה"ל (במקום שנתיים).⁵³¹ הסדר זה, גם לאחר שצומצם, פוגע בשוויון ההזדמנויות בקבלה לשירות המדינה – בייחוד לנשים ולמיעוטים, שאינם מיוצגים בפיקוד הבכיר של צה"ל, ומן הראוי לפעול לביטולו.

61. צמצום השימוש במינויים זמניים לעקיפה של חובת המכרז

עוד תופעה שמכרסמת בהוגנות ההתמודדות על תפקידים בכירים בשירות המדינה היא המינויים הזמניים. מינויים אלה כוללים הן מינויים בפועל – שבהם עובד קיים במשרד ממלאת את התפקיד הבכיר באופן זמני, עד בחירתו של מחליף קבוע; והן מינויים של ממלאי מקום – שבהם עובד חיצוני מגויס לשירות המדינה למילוי משרה בכירה עד קיומו של מכרז מסודר.⁵³² דוח של מבקר המדינה משנת 2016 שבדק את הליכי המינוי לפקידות הבכירה של משרדי הממשלה, מצא כי על אף הצעדים שנקטו בשנים האחרונות לצמצום תופעה זו, משרות רבות עדיין מתמלאות באמצעות מינויים זמניים – וכי בפועל מינוי זמני מעניק לעובד יתרון מובהק בהתמודדות על התפקיד הקבוע.⁵³³

531 ראו בג"ץ 9889/16 מעש – לחיזוק והתחדשות השירות הציבורי נ' נציבות שירות המדינה (ניתן ביום 3.5.2018). העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים לאחר שהגיעו לפשרה בנוגע לחיקון התקשי"ר. ראו גם נציבות שירות המדינה, הודעה מס' עח/13 "פטור ממכרז למשרתי הקבע בצה"ל, שוטרים וסוהרים המועברים למשרה בשירות המדינה" (18.3.2018).

532 ראו יופי תירוש "ייצוג הולם במשפט הישראלי: סיכום ביניים ריאליסטי", לעיל ה"ש 321.

533 על פי הכללים אפשר להעסיק באופן זמני אדם שאינו עובד מדינה כממלא מקום רק במקרים חריגים ובהתקיים כמה תנאים: מדובר בתפקיד חיוני שנדרש ללא דיחוי; אי-אפשר היה לצפות שהמשרה תתפנה; אי-אפשר להטיל את התפקיד על עובד אחר במשרד; נקטו צעדים למילוי קבוע או התקיימו נסיבות שמונעות זאת. אף שעל מילוי מקום לא חלה חובת מכרז, על המשרד להבטיח הליך בחירה שווינוי, הגון ושקוף ככל האפשר. ראו דוח מבקר המדינה: מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה 2016, לעיל ה"ש 524, בעמ' 187-188. בדוח מצא המבקר כי בשנים 2011-2014 בוצעו 318 מינויים זמניים למשרות בכירות (של 277 עובדים), מתוכם 289 מינויים בפועל, ו-29 ממלאי מקום (שם, בעמ' 587). כשהתקיימה התחרות בסופו של דבר, לעובדים הזמניים ניתן יתרון מובהק: מתוך 65 מכרזי בכירים למשרות שבהן היה מועמד גם עובד במינוי

מחקרים רבים מעידים על הנטייה הטבעית שיש לבני אדם לגייס לעבודה את דומיהם, ועל הדרך שבה הליכי מינוי לא פורמליים פועלים להדרת מיעוטים, בעלי קשרים פחותים עם בכירים בתוך המערכת.⁵³⁴ שימוש נרחב במינויים זמניים עלול לחסום תיקון של עיוותי ייצוג, ואולם כל זמן שנוהג זה נמשך, יש להפוך אותו למנוף לקידומו של ייצוג הולם על ידי עידוד מנהלים להתאמץ לגייס למשרות זמניות שמתפנות מועמדים מקרב המיעוט הערבי.

7. הבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות בוחנים במכרזים ובוועדות איתור

ועדות בוחנים במכרזים

כבר בשנת 1977 החליטה ועדת השרים לעניין ערביי ישראל "להרבות בצירוף נציגי ציבור ערבים ועובדים ערביים ממשרדים אחרים בוועדות המכרזים מטעם נציבות שירות המדינה".⁵³⁵ המלצות דומות הופיעו בדוח ועדת קוברסקי משנת 1989, שקבעה כי יש לצרף בוחנים ערבים לרשימת הבוחנים מן הציבור ולהגביר את שיבוצם בוועדות מכרזים.⁵³⁶ גם החלטת ועדת השרים משנת 1993, שהייתה הבסיס למבצע של ממשלת רבין לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה, עמדה על הצורך לשלב בוחנים ערבים ודרוזים בוועדות המכרזים.⁵³⁷

החלטת הממשלה 4436 משנת 2009 הורתה לנציבות להקים מאגר של חברי ועדת בוחנים מקרב הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, שישולבו "ככל שניתן" בוועדות הבוחנים למשרות לא מיועדות, שבהן לפחות מועמד אחד משתיך לקבוצה זו.⁵³⁸ על פי דוח מעקב של הארגונים מעש, המרכז להעצמת האזרח

בפועל, ב-44 מקרים (כ-68%) הוא זכה בתפקיד; ובכל ששת מכרזי הבכירים שבהם היה מועמד ממלא מקום חיצוני, הוא נבחר לתפקיד (שם, בעמ' 194).

534 ראו לעיל ה"ש 72.

535 דוח ועדת המשנה לוועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 349.

536 דוח ועדת קוברסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 109-110.

537 החלטה תמ/89 (14.6.1993), לעיל ה"ש 311.

538 החלטה 4436, לעיל ה"ש 334.

ויוזמות קרן אברהם מאפריל 2017, החלטה אחרונה זו יושמה באופן חלקי בלבד. אומנם בשנת 2011 הוקם מאגר בוחנים ערבים מכלל משרדי הממשלה, אבל בפועל, בהיעדר די עובדים ערבים בדרגים הנדרשים לכך, הם אינם משולבים בקביעות בוועדות המכרזים או בוועדות האיתור.⁵³⁹ המלצות ברוח זו נכללו גם בדוח הבקרה של נציבות שירות המדינה משנת 2017.⁵⁴⁰

לא בכדי חזרה המלצה זו כחוט השני בכל ההמלצות של הוועדות והגורמים שעסקו במשך השנים בנושא של ייצוג הולם. מדובר בצעד מפתח לפתיחה אמיתית של דלתות השירות הציבורי לפני מיעוטים מופלים. במסקנה זו תומכות גם התובנות ההולכות ומתגבשות מתחום האפליה בתעסוקה בנוגע להשפעתן של הטיות קוגניטיביות והטיות חבויות (implicit biases) על אופן הערכת ה"אחר" בראיונות עבודה. אם בעבר רווחה ההנחה שמיעוטים מודרים מופלים בעיקר על רקע החלטות או דעות קדומות מודעות (או אולי כתוצאה ממערכות כביכול ניטרליות, שאינן מביאות בחשבון את צורכיהם של מועמדים מקרב המיעוט), כיום הולכת וגוברת ההכרה שבמקרים רבים בני אדם מושפעים מהטיות ומתהליכים קוגניטיביים שהם כלל אינם מודעים להם. בשל הטיות אלה עלול המראיין, גם בניגוד לרצונו המודע, להעדיף אנשים שדומים לו, להפריז בהערכת חסרונותיו של מועמד שמשתייך ל"קבוצת חוץ" (outgroup) ולהתייחס אליו אחרת במהלך הריאיון.⁵⁴¹ במקרה הנדון כאן מצטרפת לתובנות אלה העובדה שנגד הציבור הערבי עדיין פועלות אפליה ודעות קדומות מודעות

539 דוח מעקב 2017, לעיל ה"ש 333, בעמ' 10-11.

540 דוח הבקרה המסכם 2017, לעיל ה"ש 350, בעמ' 44.

541 לדיון בהטיות חבויות ובהשפעתן על החלטות בתחום התעסוקה ראו Anthony G. Greenwald & Linda Hamilton Krieger, *Implicit Bias: Scientific Foundations*, 94 (4) CALIFORNIA LAW REVIEW 945 (2006) לעיל ה"ש 93. עוד ראו חוות דעתו של השופט מצא בבג"ץ 454/94, לעיל ה"ש 84: "הואיל והפלייתן של נשים בחברה המודרנית הינה, בעיקרה, תופעה המושרשת בתפיסות סמויות, חוסנה המוסרי של חברה שוחרת שוויון יכול להיבחן ביהקף האמצעים והמאמצים החיוביים שנכונה היא לנקוט ולהשקיע בשבירת הסטאטוס־קוו וביצירת מציאות חדשה ושוויונית" (פסקה 26 לפסק הדין). עוד ראו רון חרמון, חגי פורת, יובל פלדמן ותמר קריכלי-כץ אפליה תעסוקתית בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

לחלוטין, ואלה עלולות להשפיע על סיכוייו של מועמד ערבי לעבור בהצלחה ועדת בוחנים או ועדת איתור.

מחקרים גם מראים כי הטיות סמויות מייצרות דינמיקות הרסניות בראיונות עבודה: הן משפיעות באופן לא מודע על שפת גופם ועל אופן דיבורם של המראיינים, ומצב זה מביא לידי התנהלות עצבנית ומזלזלת פחות של המעומדים עצמם.⁵⁴² נוכחותם של בוחנים מקרב המיעוט יכולה לנטרל דינמיקה הרסנית זו ולתרום לקיומם של ראיונות בתנאים שוויוניים.⁵⁴³

מתוך הכרה בהשפעתן של הטיות קוגניטיביות על הליכי מיון, לאחרונה הוציאה נציבות שירות המדינה חוברת ושמה **קידום גיוון תעסוקתי: הטיות במיון ובהערכה**, שמיועדת למרכזי ועדות בוחנים בשירות המדינה.⁵⁴⁴ החוברת סוקרת את סוגי ההטיות השכיחות העלולות להשפיע לרעה על ראיונות עבודה של אוכלוסיות שזכאיות לייצוג הולם, ומציעה לחברי ועדות בוחנים "להרכיב את משקפי הגיוון" ולפתח מודעות לפעולתן של הטיות כדי להבטיח הזדמנות הוגנת

542 Krieger, לעיל ה"ש 93, בעמ' 1442-1443. באחד המחקרים נמצא שמראיינים לבנים ישבו רחוק יותר ממראיינים אפרו-אמריקאים, עשו טעויות רבות יותר בדיבור וקיימו עימם ראיונות קצרים יותר. כתוצאה מכך היו המראיינים האפרו-אמריקאים עצבניים יותר מהמראיינים הלבנים, ולכן פחות אפקטיביים מהם. ראו שם, בעמ' 1446.

543 מחקרים נוספים מראים למשל כי עצם נוכחותם של נציגים מקרב מיעוט מופלה מסייעת למגר את השפעתן של הטיות חבויות. אחד הכלים המובילים למדידת קיומן של הטיות סמויות הוא "מבחן האסוציאציות החבויות" (IAT - Implicit Association Test), הבוחן את את האסוציאציות האוטומטיות שבני אדם מייחסים לאנשים מקבוצות שונות. באחד המחקרים משתתפים לבנים גילו כלפי אפרו-אמריקאים הטיות פחותות כשמגיש המבחן השתייך לקבוצה זו; ובמחקר אחר פחתו ההטיות כשהמשתתפים הלבנים עשו את המבחן יחד עם משתתפים אפרו-אמריקאים. לתיאור המחקרים ראו ב-Tristin K. Green & Alexandra Kalev, *Discrimination-Reducing Measures at the Relational Level*, 59 HASTINGS LAW JOURNAL 1435, 1440-1441 (2008). על רקע זה עצם נוכחותם של בוחנים ערבים בוועדות הבוחנים למרכזים ובוועדות האיחור עשויה להיות מה שקרוי בספרות "גורם מסיר הטיות" (debiasing agent), שפועל למיגור הטיותיהם של הבוחנים האחרים (שם, בעמ' 1441-1443). לתיאור של מבחן האסוציאציות החבויות (IAT) ולהתנסות בו ראו באתר *Project Implicit* אוניברסיטת הרווארד. לתיאור המבחן ותקפותו ראו Greenwald & Krieger, לעיל ה"ש 541, בעמ' 952-955.

544 נציבות שירות המדינה, **קידום גיוון תעסוקתי: הטיות במיון ובהערכה** (2017).

ושווה לכל מועמד ומועמדת.⁵⁴⁵ בנוגע לציבור הערבי, החוברת מצביעה על פערים תרבותיים ושפתיים שעלולים לפגוע בסיכוייהם של מועמדים ערבים להצליח בוועדת בוחנים: תפיסות שונות בנוגע לניהול רושם ושיווק עצמי (מועמדים ערבים רבים נרתעים מלהבליט את הישגיהם ולשווק את עצמם במהלך ריאיון עבודה), קשיי שפה ועוד. החוברת מציעה למראיינים כמה אסטרטגיות להתגבר על חסמים אלה כגון הבניה טובה יותר של הראיונות, אבל היא גם מציינת, כמסקנה כללית, את חשיבות הגיוון החברתי בקרב המעריכים:

נוכחות של מעריך בן התרבות/קבוצת האוכלוסייה של המועמד ביום המיון משרה אווירה נינוחה, תחזק את בטחונו של המועמד ותצמצם את תחושת הזרות שלו. בכך תסייע ועדת הבוחנים למועמד לבטא את עצמו באופן חופשי יותר ולהביא את לידי ביטוי [כך במקור] את יכולותיו וכישורנותיו באופן המיטבי. ועדה מגוונת תרבותית ובפרט אם היא כוללת נציג בן התרבות/קבוצת אוכלוסייה של המועמד, גם משפרת את יכולתה של הוועדה להבין ולהעריך את המועמד, ולשפוט באופן מהימן יותר את מידת התאמתו לתפקיד.⁵⁴⁶

אומנם נודעת חשיבות מיוחדת לשילוב של בוחנים ערבים במכרזים שבהם אחד המועמדים ערבי, כאמור בהחלטת הממשלה; אבל החשיבות אינה מסתכמת בכך. שילוב רוחבי של בוחנים ערבים בוועדות המכרזים באופן כללי משדר מסר חשוב למועמדים פוטנציאלים בדבר היותו של השירות הציבורי פתוח לפנייהם, ועשוי לתרום להעלאת מספר המועמדיות המוגשות מקרב אוכלוסייה זו. זאת ועוד, הטעמים המחייבים קידום ייצוג הולם במוקדי קבלת החלטות באופן כללי

545 כך למשל מצוינים בחוברת "אפקט הרושם הראשוני" - נטייתנו להיות מושפעים באופן מופרז ממידע ראשוני שאנחנו מקבלים על מועמד, לרבות פרטים כגון שמו או מקום מגוריו; "הנטייה האישוש" - הנטייה לחפש אחר אישוש להשערות; הטיית ה"הילה" וה"בולטות" - הנטייה לייחס חשיבות מופרזת לתכונה או לאירוע בולטים; ו"דמיון למעריך" - הנטייה של מעריכים להעדיף מועמדים דומים להם, ועוד (ראו שם, בעמ' 5-6).

546 שם, בעמ' 26.

מחייבים גם מתן קול אפקטיבי למיעוט הערבי בתהליכי המיון והקבלה לשירות המדינה, השייכת לכולנו.

על פי כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, ועדת בוחנים אמורה לכלול ארבעה חברים: נציג של נציבות שירות המדינה, שני נציגים של המשרד הרלוונטי וחבר אחד שאינו עובד מדינה (במכרזי בכירים על נציג הציבור להיות איש אקדמיה או מקצוע בתחום הרלוונטי).⁵⁴⁷ נציב שירות המדינה גם רשאי לקיים ועדה שבה חמישה חברים, הכוללת – נוסף על נציג הנציבות ונציג של המשרד הרלוונטי – גם עובד מדינה מחוץ למשרד ושני נציגי ציבור. על רקע הסדר זה, שמעניק לשירות המדינה גמישות בהרכבת הוועדות, אין כל סיבה שלא להרחיב מייד, במידה ניכרת, את שילובה של האוכלוסייה הערבית בוועדות אלה. אם אין די עובדי מדינה מתאימים, אפשר ורצוי להקים מאגר של נציגות ונציגי ציבור ערבים לעניין זה.

כיום חובה להבטיח שבועדות הבוחנים יהיה ייצוג לבני שני המינים, והחלטת ועדה שמתקיימת בהיעדר ייצוג כזה עלולה להיפסל.⁵⁴⁸ הגיעה העת לבצע מהלך דומה, בשניונים המתחייבים, בנוגע לחברה הערבית. מן הראוי לקבוע שבכל ועדת בוחנים, מיועדת או לא מיועדת, שיש בה מועמד או מועמדת ערבים, ימונה גם בוחן או בוחנת ערבים (ולא רק "ככל שניתן"). החלטות של ועדות שבהן הדבר אינו מתקיים – ייפסלו. עוד מן הראוי לקבוע שיינתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות הבוחנים כמכלול, כלומר לקבוע כי כחמישית מהבוחנים המשתתפים בכלל המכרזים (ולאו דווקא בכל מכרז ומכרז) יהיו בני חברה זו.

547 סעיף 36 לכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961. הכללים גם קובעים הוראות מיוחדות למשרות בדירוגים ייחודיים כגון דירוג הרופאים ודירוג ההוראה.

548 ראו סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה; דוח ועדת שטאובר, לעיל ה"ש 449, בעמ' 44; נציבות שירות המדינה, אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, אוגדן הנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה 38 (2018) (להלן: אוגדן הנחיות למועמדים 2018).

ועדות איתור

הבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות האיתור חשובה אך יותר – על רקע אחריותה לפעול באקטיביות לאיתור מועמדים כשירים וראויים ולעמוד ביעדים של ייצוג הולם, וכן השפעתה על דמותה של הפקידות הבכירה במדינת ישראל. על רקע חשיבותן של ועדות האיתור נקבע כי –

[בהרכבתן] יש להתחשב בדרישות החוק לטובת עקרונות ייצוג הולם והעדפה מתקנת בשירות הציבורי. לפיכך, ובהתאם להמלצות ועדת שטאובר מחודש יוני 2014, בין חברי ועדות איתור יינתן ייצוג שווה לבני שני המינים, תוך אפשרות סטייה של חבר אחד כשמספר חברי הוועדה הוא אי־זוגי. על אף האמור, במקרים בהם הרכב ועדת האיתור נגזר מתפקידים מאוישים (ex officio) או במקרים חריגים אחרים, רשאי נציב שירות המדינה לאשר הרכב עם פחות משתי נשים. כמו כן, ברוח החלטת הממשלה 4436 [...] בנושא הייצוג ההולם, יש להשתדל, במידת האפשר, לשלב בוועדה נציגים השייכים לאחת הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם.⁵⁴⁹

ברי שבכך אין די. מהלך רציני לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות בשירות המדינה חייב להיות מלווה בשילוב אפקטיבי של ציבור זה באותם מוקדים שבהם מעוצבת דמותה של הפקידות הבכירה. יש לקבוע עיקרון שמחייב ככלל מינוי חבר או חברה ערבים בכל ועדת איתור, לרבות ועדות וולונטריות שמוקמות ללא חובה חוקית לכך – וחובה לנמק במקרים שבהם הדבר אינו נעשה. לנוכח מספרן של ועדות האיתור המתקיימות מדי שנה, אין מדובר במעמסה גדולה מדי.⁵⁵⁰

באוקטובר 2017 החליטה הממשלה החלטה מרחיקת לכת, המשנה את הרכבן של ועדות האיתור ומצמצמת את השפעתם של נציגי הציבור בהן. עד אז כללו

549 הנחיית נציב שירות המדינה 1.1 "נוהל הקמת ועדת איתור" (7.5.2018), סעיף 3(א) (להלן: נוהל הקמת ועדת איתור) (ההדגשה שלי).

550 כך למשל בשנת 2016 התקיימו 22 ועדות איתור בשירות המדינה.

הוועדות בדרך כלל חמישה חברים: נציג נציבות שירות המדינה, מנכ"ל המשרד הרלוונטי או נציגו, נציג משרד אחר הנוגע לעניין או נציג היועץ המשפטי לממשלה ושני נציגי ציבור. על פי החלטת הממשלה, הרכב הוועדות צומצם לשלושה חברים בלבד: מנכ"ל המשרד או נציגו, נציב שירות המדינה או נציגו ונציג נוסף בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי, שאותו ימנו בהסכמה מנכ"ל המשרד ונציב שירות המדינה.⁵⁵¹ נוסף על החשש כי שינוי זה יכרסם במעמדו המקצועי והא־פוליטי של השירות הציבורי, נראה כי הוא גם עלול להקשות על השגת הייצוג ההולם בוועדות האיתור. עם זה נראה כי בפועל ימשיכו רבות מהוועדות לפעול במתכונת הקודמת: במסגרת דיון בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד ההחלטה מסרה המדינה כי בנוגע ל־64 מתוך 120 המשרות שלהן מתמנים מועמדים באמצעות ועדת איתור תמשיך הוועדה לכלול חמישה חברים.⁵⁵²

מן הראוי לעגן את החובה להבטיח ייצוג הולם לחברה הערבית בוועדות בוחנים ובוועדות איתור מפורשות בחוק, במסגרת התיקון שעליו ממליץ המחקר (המלצה א2), וניתן לעגנה גם בהחלטת הממשלה שתעגן את תוכנית הפעולה (המלצה א1). ואולם גם בהיעדר עיגון כזה, מן הראוי שהנציבות תפעל ליישום המלצה זו, כמפורט לעיל.

8. ייסוד חובה לבחון כל מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בהתאם להשפעתה על קידום הייצוג ההולם

מן הראוי לייסד מנגנון שמחייב לבחון כיצד כל מדיניות בתחום הגיוס לשירות המדינה משפיעה על הקידום של שוויון הזדמנויות וייצוג הולם בדרגי קבלת ההחלטות – לא רק בהקשר המגדרי, אלא גם בנוגע לאוכלוסייה הערבית בישראל. כמו שראינו, לאחרונה התקבלו החלטות חשובות בתחום הגיוס לפקידות הבכירה בלי ששאלת השפעתה של המדיניות המוצעת על הייצוג ההולם עמדה לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות. ניתן לעגן חובה זו בחוק במסגרת התיקון

551 החלטה 3075 של הממשלה ה־34 "שיפור הליכי האיגוס של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה – המשך דיון" (15.10.2017). כן ראו נוהל הקמת ועדת איתור, לעיל ה"ש 549, סעיף 1(ו).

552 בג"ץ 7908/17, לעיל ה"ש 526, פסקה 16 (העתירות נגד ההחלטה נדחו).

שהמחקר ממליץ לבצע (המלצה א2) ו/או במסגרת החלטת הממשלה שתעגן את תוכנית הפעולה (המלצה א1); אולם גם ללא עיגון כזה מן הראוי שניציבות שירות המדינה תנהיג פרקטיקה כזאת כחלק מעבודתה השוטפת.

91. ייצוג הולם לחברה הערבית בוועדות ובצוותים שעוסקים בגיבוש מדיניות בתחום ההון האנושי בשירות המדינה

בהמשך לצורך לבחון את השפעתה של כל מדיניות על הייצוג ההולם, יש לדאוג לקיומו של ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדות ובצוותים שעוסקים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, באופן שיעניק לחברה הערבית קול אפקטיבי בתהליכים אלו. כך למשל היה מן הראוי להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שהגישה את מסקנותיה ביוני 2013. ואולם מתוך תשעת החברים בוועדה, לא היו אף לא ערבי ולא דרוזי אחד.⁵⁵³ בדומה מן הראוי להבטיח ייצוג הולם ואפקטיבי לאוכלוסייה הערבית בוועדת שירות המדינה, הגוף המקצועי-ציבורי המלווה את עבודת הנציבות ומפקח עליה. אף שהחוק קובע חובת ייצוג הולם בגוף זה,⁵⁵⁴ בפועל בשנים האחרונות מכהנת בו רק ערבייה אחת (מתוך 11 חברים). עוד מן הראוי לקיים ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדת המינויים.

101. שימוש בייעוד משרות כחלק ממהלך הוליסטי

כיום הכלי העיקרי המשמש לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה הוא סימון תקנים שבהם אפשר להעסיק רק ערבים. ייעוד משרה צובע תקן עד להחלטה אחרת כ"תקן מסומן", שבו אפשר להעסיק אך ורק ערבים או דרוזים.

⁵⁵³ בוועדה ישבו משה דיין (נציב שירות המדינה ויושב ראש הוועדה), הראל לוקר, דורון כהן, גל הרשקוביץ, קובי אמסלם, ליאור רייטבלט, פרופ' מרים ארז, מלכיאל בלט ורון צור (ראו דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לעיל ה"ש 517).

⁵⁵⁴ מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות.

נראה כי ההסתמכות הרבה על ייעוד משרות מקורה בסיבות היסטוריות. בשנת 1993, כשפתחה ממשלת רבין בפעם הראשונה במבצע להגברת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, לא נאותו משרדי הממשלה לשתף פעולה ללא ה"גזר" של הקצאת תקנים מיוחדים, נוספים, שבהם יועסקו ערבים בלבד. הקצאת המשרות הייתה תמריץ חיובי חשוב לשכנע משרדים לפתוח את דלתותיהם לפני ציבור שעד אותה העת הודר מהשירות כמעט לחלוטין. אלא שכמו שעולה מהניסיון בצפון אירלנד ובקנדה, ייעוד משרות אינו הדרך היחידה לקדם ייצוג הולם למיעוט מודר בשירות המדינה. קביעה של יעדים קונקרטיים, עם לוחות זמנים להשגתם – בשילוב פעולות יישוג אפקטיביות, שמכוונות להגביר את אמונו של ציבור המיעוט בסיכויי קבלתו לשירות – עשויה להיות יעילה לא פחות.

למנגנון ייעוד המשרות כמה חסרונות עיקריים. ראשית, סימון תקן מצר במידה ניכרת את צעדיו של מנהל שמבקש לאייש אותו ביעילות ובמהירות על ידי איתור המועמד המתאים ביותר מבחינה מקצועית. כמו שעולה מנתוני הנציבות לשנת 2015, מכרזים לתקנים ייעודיים מסתיימים לא אחת בכישלון, והמשרד נאלץ לעבור עוד תהליך מייגע לפני שמתאפשר לו – אם בכלל – לפתוח את התקן לפני מועמדים נוספים.⁵⁵⁵ מציאות זו עלולה לתסכל מנהלים ולהרתיע אותם מפני סימון משרות מלכתחילה – מהחשש שמא יעכב הדבר במידה ניכרת את איושן ויפגע בעבודת המשרד לתקופה ממושכת. במקום תהליך חיובי, שמעודד מנהלים להפוך בעצמם לסוכני שינוי לקידום ייצוג הולם, נוצרת דינמיקה שלילית, שבה מנהלים נגררים בעל כורחם למהלכים שבעיניהם פוגעים בעבודתם המקצועית. במציאות זו ה"מקל" – הכרוך בהקפאת מינויים בוועדת חריגים – עלול להיות לא אפקטיבי, שכן בסופו של דבר משרדים צריכים לגייס כוח אדם ולבצע את המשימות המקצועיות המוטלות עליהם.

שנית, סימון תקנים עלול לפגוע בסיכוייהם של מועמדים ערבים להתקבל למשרות רגילות בשירות המדינה. מנהלי כוח אדם עלולים להעדיף לייעד מועמדים אלה לתקנים מוגבלים באיוש ולנתב אותם בהתאם. בעבר מועמדים ערבים רבים שהגישו מועמדות למכרזים רגילים, הופנו מפורשות למכרזים

הייעודיים בצירוף האמירה שהמכרז הרגיל אינו מיועד להם. פרקטיקה זו רווחה כל כך, עד שבשנת 2013 נאלצה נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לפרסם חוות דעת מיוחדת המבהירה את הפסול החוקי בכך.⁵⁵⁶ נתוני הנציבות לשנת 2017 שלפיהם רוב הערבים שנבחרו במכרזים בשנה זו התקבלו במכרזים רגילים⁵⁵⁷ מצביעים על ניצונו של שינוי בהקשר זה; ואולם אין לשלול את האפשרות כי הפרקטיקה נמשכת בחלק מהמקומות, גם אם באופן הסמוי מהעין.

שלישית, העסקתו של עובד במשרה מסומנת עלולה להיות תמריץ שלילי לקידומו העתידי – שכן לאחר קידום העובד התקן הקודם שלו נשאר מסומן. כשיש שני מועמדים אפשריים לקידום פנימי, המשרד עלול להעדיף מועמד שמכנה תקן לא מסומן, ובכך להשאיר בידי מרחב תמרון מרבי.

כשמדובר בדרג הבכיר, קיים עוד חיסרון ממשי: סימון המשרה משדר את המסר כי העובד מועסק ב"תקן הערבי", ואינו ככל בכיר אחר במשרד. מסר זה עלול להפחית מסמכותו המקצועית ולחזק את דינמיקת הטוקניזם שעמדנו עליה לעיל.⁵⁵⁸ משמעותו כי משרה זו – ומשרה זו בלבד – מיועדת לעובד ערבי.

מנגד, במרוצת השנים הוכח שייעוד המשרות הוא כלי חיוני לפתיחתו של שירות המדינה לפני הציבור הערבי ולמתן דריסת רגל ראשונה לציבור זה במקומות שמהם הודר באופן מסורתי. כעולה מדוח הבקרה האחרון של הנציבות מאפריל 2017, רבים ממנהלי משאבי האנוש בשירות המדינה רואים בייעוד משרות כלי חשוב בגיוס מועמדים מוכשרים מקרב החברה הערבית וממליצים על הרחבת השימוש בו למשרות רבות יותר.⁵⁵⁹ חוברת הכלים לקידום הגיוון, שהנציבות פרסמה לאחרונה בשיתוף עם הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה, מציינת כי מדובר בכלי חשוב ל"הגברת תחושת האמון, ומתן תחושה למועמד כי הוא רצוי

556 נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה "חוות דעת: שיבוץ במשרות ייעודיות וההשפעה על שיבוץ במשרות הפתוחות לכלל הציבור" אתר הנציבות (14.4.2013).

557 בשנה זו 62% מהערבים שזכו במכרז זכו במכרז רגיל, ולא ייעודי. ראו: דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 21-22.

558 ראו בפרק 2 לעיל.

559 דוח הבקרה המסכם 2017, לעיל ה"ש 350, בעמ' 36-37.

וכי יש לו סיכויים משמעותיים להתקבל למשרה בשירות המדינה.⁵⁶⁰ ייעוד משרות לקבוצות שזכאיות לייצוג הולם עשוי גם להיות אמצעי ראוי להתגבר על החסם הכרוך בגיוס פנימי: ניתן כאמור לקיים בשלב הראשון מכרז בין-משרדי ייעודי; ואם לא נבחר מועמד מתאים, לפתוח את המשרה לתחרות חיצונית, באמצעות מכרז פומבי ייעודי.

מנגנון חלופי הראוי לבחינה, שעשוי לסייע להתגבר על אחדים מהחסרונות הכרוכים במנגנון של ייעוד המשרות, הוא המנגנון של **ייעוד המכרז**. בניגוד לסימון משרה, שהופך את התקן עצמו ל"תקן לערבים בלבד", מנגנון ייעוד המכרז מגביל את ההשתתפות **במכרז מסוים** לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, בלי להגביל את דרכי האיוש העתידיות של אותה משרה כשתתפנה בעתיד. המגבלה – **שתחול רק בנקודת הזמן שבה מתקיים תהליך האיוש הספציפי** – תוטל לאחר שנבחן מצב הייצוג הולם באותה עת במשרד ובדרגים הרלוונטיים. בעתיד, כשתשוב המשרה ותתפנה או כשתתפנה משרה אחרת, תתקבל החלטה חדשה. משמעות הדבר שאפשר להגביל את ההשתתפות במכרז מסוים למועמדים ערבים בלי להפוך את התקן ל"תקן ערבי" ובלי לייצר זיקה עתידית בין קידום העובד ובין גורל המשרה שיפנה. בכך יהיה כדי להעביר את המסר החשוב שכלל המשרות במשרד "מיועדות לערבים", ושהחובה לקדם ייצוג הולם אינה מוגבלת לאיוש משרות מסומנות בלבד. דרך זו גם עשויה להכניס אלמנט חשוב של גמישות אל תהליך שממילא מסורבל וקשה ליישום.

ניקח כדוגמה אגף במשרד התחבורה שמועסקים בו עשרה עובדים. ראש האגף מתפטר, ועתיד להתפרסם מכרז לגיוס מחליף. על המשרד והנציבות יהיה לבחון את הצורך בהגבלת ההשתתפות בתחרות לאוכלוסייה הערבית (וכן לקבוצות נוספות הזכאיות לייצוג הולם) בשים לב ליעדים הדיפרנציאליים שנקבעו ולמידת הייצוג שניתנה לאוכלוסייה הערבית – במשרד בכללותו, באגף הרלוונטי ובדרגות מקבילות. המגבלה, אם תוטל, תהיה בעלת אופי זמני; ובפעם הבאה שהמשרה תתפנה, תתקבל החלטה חדשה בהתאם לתמונת המצב העדכנית.

בדומה למנגנון של סימון המשרות, הטלת מגבלת איוש זמנית היא כלי לאכיפת היעדים על משרדי הממשלה, והיא מאפשרת לנציבות להתנות הקצאה ואישור של משרות בייעוד תחרויות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם; אלא שבניגוד לסימון משרות ספציפיות בלבד, דרך זו מאפשרת לעדכן את ההחלטה בנוגע לכל משרה ומשרה בהתאם לנסיבות המתפתחות ומחייבת מעקב מתמיד אחר מצב הייצוג ההולם.

נראה כי כיום, כשחשיבות השילוב האפקטיבי של האוכלוסייה הערבית עדיין לא הופנמה כדבעי במערכת כולה, ייעוד משרות – אם במתכונת הקיימת ואם במתכונות החלופיות המוצעות לעיל – עדיין צריך להיות חלק ממהלך יזום להעלאת ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בהנהלות משרדי הממשלה. עם זה, כמודגש בחוזר העדכני של הנציבות בנוגע לסימון משרות,⁵⁶¹ הדבר יוכל להביא את השינוי המיוחל רק אם ייעשה כחלק ממהלך כולל, הוליסטי יותר, שבכוחו להבטיח כי שירות המדינה בכללותו אכן פתוח לפני המיעוט.

111. עיגון זכות מוקנית להיבחן בשפה הערבית

בתקשי"ר אין הוראה שנונתת לציבור הערבי זכות מוקנית להיבחן בשפתו בעת הקבלה לשירות המדינה. ההוראה היחידה המסמיכה את נציב שירות המדינה לאפשר למועמד להיבחן בשפה שאיננה עברית – נקבעה לעולים חדשים.⁵⁶² על פי ההוראה, הנציב רשאי לאפשר למועמד להיבחן בשפתו – למעט הבחינה בידיעת השפה העברית – אם התקיימו כל התנאים האלה: הוא חי בישראל פחות מעשר שנים, הוא רכש מחצית או יותר מהשכלתו בחו"ל ובשפה זרה, וידיעת השפה העברית על בוריה איננה דרישה מהותית של התפקיד. אם תנאים אלה אינם מתקיימים, התקשי"ר קובע כי ניתן לאפשר בחינה בשפה אחרת "מטעמים מיוחדים שיירשמו" (למעט הבחינה בידיעת השפה העברית).

"אוגדן ההנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה" מאוקטובר 2018 מבהיר שכיום המדיניות הנוהגת היא לאפשר למועמדים להיבחן באנגלית, בערבית,

561 ראו חוזר נציבות שירות המדינה משנת 2018, לעיל ה"ש 339.

562 סעיף 12.328 לתקשי"ר.

ברוסית, בצרפתית או בספרדית – חוץ מבמבחנים שנועדו לבחון חשיבה מילולית (שהיו בעברית).⁵⁶³ מדיניות זו רצויה ומן הראוי לעגנה בתקשי"ר עצמו. עוד מן הראוי לבדוק אם שלילת האפשרות להיבחן בערבית במבחנים שנועדו לבחון חשיבה מילולית מעמידה חסם ניכר לפני מועמדים ערבים, ואם יש מקום לאפשר להם להיבחן בערבית בד בבד עם בדיקת בקיאותם בשפה העברית באמצעות מבחן נוסף שמיועד ספציפית למטרה זו. ברי כי מועמדים לתפקידים מרכזיים בשירות הציבורי – לא כל שכן בסגל הבכיר – צריכים להיות מסוגלים לתפקד ברמה גבוהה ביותר בשפה העברית, אבל אין בכך כדי לבטל את היתרון המובנה המוקנה למועמדים שבבחינות מסוג זה נבחנו בשפת אימם. אם יש מועמדים מתאימים שמכל בחינה אחרת ראויים אך מתקשים מעט בעברית, ניתן לבדוק אפשרות לקבל אותם לעבודה ולסייע להם בהשלמת פערי השפה.

121. התמודדות עם "החסם הגאוגרפי"

רבים הצביעו על ה"חסם הגאוגרפי" – המרחק הפיזי בין מוקדי האוכלוסייה הערביים בישראל ובין משרדי הממשלה – כאחד החסמים העיקריים המונעים השתלבות רבה יותר של עובדים ערבים בשירות הציבורי.⁵⁶⁴ חסם זה, שמועצם בשל היעדר תחבורה ציבורית נאותה ברבים מהיישובים הערביים, מביא לידי שיעורי עזיבה גבוהים בקרב עובדים ערבים בשנותיהם הראשונות בשירות ופוגע בסיכויים שיפתחו מסלול קריירה שעם הזמן יאפשר קידום לתפקידים בכירים.

כבר לפני שנים אחדות החליטה הממשלה להעניק סיוע כספי לעובדים ערבים שעוברים לגור בירושלים במטרה להשתלב בשירות המדינה. כיום עובד ערבי שמעתיק את מקום מגוריו כדי לעבוד במשרד ממשלתי זוכה במענק חודשי ובדמי נסיעה למימון ביקורים בבית.⁵⁶⁵ ארגון סיכוי המליץ על הרחבתו של מענק

563 אוגדן הנחיות למועמדים 2018, לעיל ה"ש 548, בעמ' 29.

564 ראו למשל "תובנות לקידום הטיפול בחסמי ייצוג הולם של החברה הערבית בשירות המדינה: נייר עמדה" עמותת סיכוי 2-3 (מרץ 2017).

565 לתיאור הזכויות הייחודיות הניתנות היום לעובדי שירות המדינה הערבים, ראו דוח הגיוון של הנציבות לשנת 2018, לעיל ה"ש 339, בעמ' 21.

זה.⁵⁶⁶ במקרים מסוימים גם נעשים סידורי עבודה שמאפשרים עבודה מהבית או משלוחה של המשרד בצפון או בדרום.

אחדים מהאנשים שעמם שוחחתי תוך כדי הכנתו של מחקר זה, הביעו תסכול מחוסר נכונותם של צעירים ערבים רבים לעזוב את כפרם ואת חיק משפחתם כדי להשתלב בשירות הציבורי. לדבריהם, הדבר מבטא חוסר רצינות מצידם והיעדר נכונות להתפשר על אורח חייהם. המיקום הגאוגרפי של המשרדים נתפס כמציאות אובייקטיבית, שהעובדים הערבים נדרשים להתאים את עצמם אליה, וצעדים שנועדו להתמודד עם קושי זה נתפסים כמעין מחווה שבאה לפני משורת הדין.

ואולם אם מקבלים את זכותו של הציבור הערבי, כמיעוט לאומי, לגישה שווה למשרות ציבוריות ולהשתתפות אפקטיבית בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל – הנחת המוצא צריכה להיות אחרת. בדומה לתנאי עבודה שנוצרו במציאות גברית, שאינם מביאים בחשבון את צורכיהן של נשים, הליכי העבודה המקובלים בשירות הציבורי מבטאים את צרכיה ואת אורחות חייה של ההגמוניה היהודית בישראל. ההכרה בכך מחייבת את המדינה לחפש דרכים יצירתיות כדי להתמודד עם הקושי הקיים. חובה זו נגזרת מההכרה בשוויון המהותי, המחייב בחינה של תוצאות המדיניות, ולא רק של כוונתה.

אזרחים ערבים שמעתיקים את מקום מגוריהם לאזור ירושלים נתקלים באתגרים ייחודיים, החל בקשיים באיתור מגורים, חיי קהילה ומסגרות חינוכיות מתאימות לילדיהם, וכלה בקשיים שנובעים מההתנתקות מהמערכת המשפטית ומאורח החיים המקובל בחברה הערבית. העמדת הציבור הערבי בפני בחירה בין ויתור על אורח חייו ובין הדרתו ממוקדי הכרעה בממשל אינה הוגנת. בדוח הגיוון של נציבות שירות המדינה לשנת 2018 צוין כי רק כ-5.8% מהעובדים הערבים בשירות המדינה מימשו את זכאותם לסיוע בשכר דירה בשנה זו, וכי קיים צורך בהעלאת המודעות של העובדים לזכאות זו.

עוד דווח כי צוות היגוי בראשות נציב שירות המדינה בוחן בימים אלה מודלים חלופיים להתמודדות עם החסם הגאוגרפי – כגון מתן אפשרות לעבודה מרחוק

בתפקידים המאפשרים זאת – ש"פונים לכלל האוכלוסייה, אך בשל אופיים תורמים במידה ניכרת לעידוד כניסה והתקדמות של עובדים ערבים בשירות המדינה".⁵⁶⁷ במסגרת זו מן הראוי לבדוק הקמת שלוחות של יחידות ארציות של משרדי הממשלה בצפון ובדרום, שבהן יוכלו עובדים הבאים מהפריפריה לעבוד כמה ימים בשבוע. זאת ועוד, כדי להתמודד עם היעדרה של תחבורה ציבורית ראויה ביישובים ערביים רבים, יש לבחון אפשרות לארגן הסעות עבור עובדים הנשארים להתגורר בצפון או בדרום. בד בבד, מן הראוי לפעול לחיזוק תוכניות הסיוע הקיימות, ברוח המלצותיו של ארגון סיכוי.

בכל הנוגע לתפקידים בכירים יש להניח כי מלאכת הגיוס תהיה קלה יותר, שכן כשמדובר בתפקיד בכיר, שנושא עימו תנאי שכר הולמים, הסיכויים שאדם יאות לשלם את המחירים הכרוכים בעבודה המרוחקת ממרכז חייו הרגילים – גוברים.

131. איסוף ופרסום נתוני עומק על קליטתם של ערבים בסגל הבכיר ובדרגי הביניים הגבוהים בשירות המדינה

כעולה מהסקירה ההשוואתית ומדרכי הפעולה שאומצו בישראל לקידום שילובן של נשים בתהליכי קבלת ההחלטות, איסוף ועיבוד של נתונים הם נדבך חשוב בכל מהלך ראוי לקידום של ייצוג הולם. תובנה דומה עולה גם ממסמך היסוד שגיבשה הנציבות להנעת תהליכים של עידוד וייצוג, המציע לכל משרדי והממשלה ויחידות הסמך למפות את מידת הגיוון ביחידה, את הייצוג בדרגות השונות (בכיר, תיכון, מסד ומרב), ואת כוח האדם הפוטנציאלי לגיוס.⁵⁶⁸

איסוף נתונים ומעקב אחריהם חיוניים לזיהוי חסמים וצווארי בקבוק בתהליך הקבלה והאיתור של מועמדים מקרב המיעוט, לבחינת האפקטיביות של המדיניות הקיימת ולבחינת מגמות ושינויים במשך השנים. על הנתונים לכלול ניתוח מעמיק – לא רק של תמונת המצב במגוון משרדי הממשלה, אלא גם של תהליכי המיון והשפעתם על סיכויי ההשתלבות של מועמדים ערבים במגוון

567 ש.ש.

568 ראו את מסמך היסוד בדוח הגיוון של הנציבות לשנת 2017, לעיל ה"ש 342, בעמ' 49.

הדרגים והמקצועות. בין היתר יש לאסוף, לעבד ולפרסם מעת לעת את הנתונים האלה:

- מספרם ושיעורם של העובדים הערבים במגוון הדרגות בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך (בכיר, תיכון, מסד ומרב) בהתפלגות לפי דירוג המשרה – כמוצע במסמך היסוד של הנציבות.

- מספרם ושיעורם של העובדים הערבים במגוון דרגי הניהול בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך. כמפורט בפרק 5, החלוקה לדרגי ניהול מאפשרת לבחון בדיוק רב יותר את מיקום העובד בהיררכיה הארגונית ואת מידת האחריות הניהולית המוטלת עליו. לחלופין אפשר לבסס את הניתוח על ההבחנה שאימצה לאחרונה הנציבות בין "סגל בכיר מוביל" ובין דרגות של "סגל בכיר" שאינו מוביל – שאף היא אמורה לשקף את היקף האחריות הניהולית בפועל.⁵⁶⁹

- שיעור המשרות בסגל הבכיר ובסגל התיכון שנפתח לתחרות חיצונית.

- מספרם ושיעורם של המועמדים, המועמדים המזמנים לריאיון והזוכים הערבים בכל סוגי התחרויות לפקידות הבכירה, לסגל התיכון, לסגל מרב ולסגל מסד בכל משרד ויחידת סמך (לרבות מכרזים פנימיים, מכרזים בין-משרדיים, מכרזים פומביים וועדות איתור) בחלוקה לפי סוג התחרות ודירוג המשרה.

- מספרם ושיעורם של המינויים הזמניים לסגל הבכיר, לסגל התיכון, לסגל מרב ולסגל מסד, ומספרם ושיעורם של הערבים מתוך סך כל העובדים שהתקבלו בדרך זו;

- מספרם ושיעורם של העוזבים הערבים בשלבים השונים של מעגל העבודה

569 "סגל בכיר מוביל" מתייחס לכ-850 משרות בדרגת שיא 44 ומעלה שמקימות שני תנאים מצטברים: הן כפופות למנכ"לים או מקבילות למנכ"לים; והן ראשי המדרג הניהולי או המקצועי הספציפי בחומן. "סגל בכיר" לעומת זה מתייחס לכ-1,300 משרות באותן דרגות שיא, אלא שאחריותן הניהולית בפועל פחותה. "הסגל הבכיר" חולק לארבעה רבדים, בהתאם להיקף האחריות הנדרשת לתפקיד: סגל בכיר א' – הכולל מנכ"לים ומקביליהם (בדרגת שיא 46), וסגל בכיר ב1, ב2 וב3 (בדרגות שיא 44-45). ראו החלטה 2464 של הממשלה ה-33 "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה" (8.3.2015). המספרים לקוחים מתוך נציבות שירות המדינה, הצלחות ואתגרים ביישום הרפורמה בשירות המדינה 67 (2016).

(בשנה הראשונה, השנייה, החמישית וכו'), בכל משרד ויחידת סמך בהתפלגות לפי דרגה, דירוג המשרה ומקומה;

- מספרם ושיעורם של הערבים מקרב המינויים למשרות אמון בכל משרד ומשרד.

- מספרם ושיעורם של הערבים שקודמו בכל משרד ויחידת סמך בהתפלגות לפי דירוג המשרה ומקומה.

- נתונים שמעידים על השפעתו של מנגנון ייעוד המשרות על העתיד המקצועי של העובד (סיכויי קידום, סיכויי עזיבה וכו').

- ניתוח כלל הנתונים שלעיל בהתפלגות מגדרית ובחלוקה לתתי-קבוצות (ערבים ודרוזים).

- ניתוח הנתונים שלעיל על פי המיקום הגאוגרפי של המשרות (מחוז).

עוד מן הראוי לחייב את משרדי הממשלה לפרסם דוחות – בדומה לאלו שמפרסם בשנים האחרונות משרד המשפטים – שמשקפים את המצב בכל יחידות המשרד, ולשכלל אותם כך שישקפו את המידה שבה שולבה האוכלוסייה הערבית (וקבוצות נוספות) בסוגי התפקידים ביחידות אלה. כך אפשר יהיה לבחון את מידת שילובם של עובדים ערבים בדרגים הבכירים ובתהליכי קבלת החלטות במשרד.

ס י כ ו ם

הניסיון של השנים האחרונות מלמד כי מדיניות ממשלתית ממוקדת יכולה להביא לידי שינוי ניכר בייצוגה של האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי במדינת ישראל. ההתקדמות הניכרת שהושגה באחדים ממשרדי הממשלה מעידה כי מחויבות לקידום השוויון והשילוב עשויה לתת פרי. על אף הרגישויות הנוגעות ליחסים בין יהודים לערבים במדינת ישראל, רוב הציבור הערבי מעוניין בהשתלבות ובייצוג משמעותי במנגנוני המינהל. כעת הגיע הזמן להתקדם שלב אחד נוסף, לקראת שילוב ממשי של הציבור הערבי במוקדי הכרעה במינהל הציבורי של מדינת ישראל. המצב הנוכחי, שבו ערבים עדיין מודרים מאחדים ממשרדי הממשלה ומהפקידות הבכירה העוסקות בקבלת ההחלטות, אינו בריא לדמוקרטיה הישראלית, והוא בר שינוי.

מחקר מדיניות זה העמיק בטעמים הנורמטיביים המחייבים ייצוג הולם למיעוט הערבי, ובניסיון הרלוונטי של דמוקרטיות אחרות שמתמודדות אף הן עם שסעים חברתיים עמוקים. כאמור לעיל, חשוב מאוד לחתור לגיוון כללי בשירות המדינה ולפעול לשילובן של קבוצות נוספות דוגמת חרדים ויוצאי אתיופיה. ואולם במדינת ישראל, שמגדירה עצמה מדינת לאום שבה מוגשמת הזכות להגדרה עצמית של העם היהודי, אי־אפשר להתעלם מהצורך בתשומת לב מיוחדת לשילובה של האוכלוסייה הערבית דווקא.

ההמלצות שפורטו במחקר נועדו לסייע בהבהרת אחדים מהצעדים המעשיים שראוי לנקוט כדי לקדם ייצוג הולם השתתפותי מוצלח לאוכלוסייה הערבית; ואולם תנאי ראשון להצלחתו של כל מודל הוא מחויבות של הממשלה וצמרת הניהול של המשרדים ויחידות הסמך לקידום הנושא. יש לקוות כי העוסקים במלאכה יידרשו לעניין מתוך ההבנה שבעשור השמיני למדינת ישראל שילוב ממשי של האוכלוסייה הערבית הוא תנאי חיוני לקיומה של חברה חזקה, משגשגת ומשותפת.



Policy Paper 129

EFFECTIVE PARTICIPATION

The Inclusion of Arab Society in Decision-Making Processes in the Public Sector

Lila Margalit

June 2020

Text Editor [Hebrew]: Keren Gliklich
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-304-6

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

The Civil Service (Appointments) Law, 1959, requires “appropriate representation” of the Arab population “at all levels and in all professions” of the civil service. Similar provisions call for appropriate representation of the Arab population on boards of directors of government-owned companies, on boards of public corporations, and in various public bodies involved in policymaking and distribution of resources. In 2016 the Government announced that it had reached the target set a few years before, whereby Arabs and Druze should account for 10% of all civil servants, and they now account for 11.7%. Nevertheless, despite this progress, the Arab minority is still poorly represented in key positions and in jobs that influence policymaking, and Arab society lacks appropriate representation in many of the public agencies that deal with the distribution of society’s resources. Despite these persistent disparities, to this day the Government has not adopted a policy designed to rectify the situation.

Such profound exclusion of a minority from decision-making centers—particularly a national minority in a nation-state like Israel—is a serious infringement of the principle of equality and undermines the government’s democratic legitimacy. In contrast, genuine integration could make a vital contribution to promoting a solid, sustainable civic partnership, while also increasing the Arab population’s confidence in institutions of government. The drafters of the Declaration of

Independence understood that genuine integration of the Arab minority—ensuring that its voice is heard effectively in decision-making centers—would be critical to the success of Israeli democracy. For this reason they emphasized the importance of due representation of the Arab minority “in all [the] provisional and permanent institutions” of the state. For similar reasons, Ze’ev Jabotinsky had proposed that “in every cabinet with a Jewish prime minister, there shall be an Arab deputy prime minister, and vice versa.”

The idea that the inclusion of minorities in decision-making is a necessary condition for establishing the government’s legitimacy and for promoting egalitarian public policy that is responsive to the needs of a diverse society is widely accepted today in many democracies. Furthermore, the rights of national minorities to effective participation in the public life of the country and to equal access to its civil service are recognized in international law as basic political rights.

Policies for advancing appropriate representation of minority groups in the public sector seek to promote two types of goals: **employment-related goals**, aimed at improving equal employment opportunities and addressing inequalities in the job market; and **participation-related goals**, directed towards ensuring participation by the minority in administrative agencies, which in a modern state possess a great deal of governmental power. The aim of this policy study is to propose government-initiated action for integrating the Arab minority in decision-making processes in the public sector—so as to better achieve the participation-related goals of appropriate representation.

The study emphasizes that with respect to civil servants, participatory representation does not mean that public officials should act as though they were the “representatives” of a particular sector. An impartial, professional civil service, whose employees all work for the benefit of the population as a whole, is extremely important in a democracy. The civil

service must not become an arena in which different groups and special interests vie with one another. Furthermore, the principle of meritocracy must be preserved.

However, particularly in a divided society like that in Israel, it is important to include the social perspective of the minority in decision-making processes, so as to develop a broad, inclusive understanding of the term “public interest”—one that takes the entire population into account. The assumption is not that all members of a minority group share the same values or opinions or will act to promote specific particularistic interests, but rather that living as part of an excluded minority that is affected differently by policy mechanisms is liable to give people a distinct perspective, and therefore their presence at the table is essential.

This study reviewed the normative justifications for the integration of minorities in decision-making processes in the public sector. Based on this review and on the experience of other countries (Belgium, Canada, Northern Ireland, the United States, and North Macedonia), as well as on a model adopted in Israel for the integration of women in these processes, the recommendations for action detailed below were formulated.

Principal Recommendations

In order to include Arab society in decision-making processes in the public sector, the study recommends the following measures:

(1a) Adopting a governmental action plan for the integration of Arab citizens in the senior civil service and the upper-middle echelon of government ministries. The action plan should be anchored in a new Government resolution that stipulates, in part:

- An up-to-date target for representation of the Arab population in the civil service as a whole and specific targets for the senior civil service and

the upper-middle echelon (from which many senior civil servants are promoted). Transverse and differential objectives should be set for each ministry.

- A target of 30% representation of the Arab population in cadet-training and management-reserve programs for the coming years in order to redress the current severe disparities.
- Concrete targets for the integration of Arab women.

(1b) Amending the law so as to broaden the statutory requirement to promote appropriate representation of Arab society in decision-making processes in the public administration. The amendment should be based, *mutatis mutandis*, on the model for integration of women in decision-making, enshrined in Sections 6c and 6c(1) of the Equal Rights for Women Law, 1951. As a first step, promoting appropriate representation of the Arab population in the workforce of government-owned companies and public corporations should be made an explicit legal requirement.

(1c) Mapping the representation of the Arab population in specific decision-making processes and setting targets for correcting imbalances. Each government ministry should be instructed to map the representation of Arab society in specific decision-making processes within the ministry. The mapping should address not only officials within the ministry, but also the various agencies, committees, and teams involved in policymaking or formulating recommendations.

(1d) Adopting “effective participation” as the standard for measuring appropriate representation in decision-making processes. To determine whether the Arab population is represented appropriately in a particular agency, we recommend examining—overall—whether its representation enables Arab citizens of Israel to participate effectively in decision-making processes.

The plan for integrating Arabs in the senior civil service should be based among other things on best practices for promoting diversity and appropriate representation, as described in the literature. In this context, the study recommends devoting special attention to the following issues:

(2a) Appointing Arabs as directors general and deputy directors general in the civil service.

(2b) Taking steps to bolster the Arab population's confidence in its chances of employment in the civil service, especially in the upper echelons. These steps would include convening information meetings specifically for the Arab sector with the participation of the ministry leadership, and advertising positions in Arabic.

(2c) Examining ways of contending with the barrier inherent in the internal recruitment requirement for the upper echelons of the civil service.

(2d) Examining the necessity of job requirements that present barriers to recruiting suitable candidates from within Arab society.

(2e) Eliminating the mechanism whereby IDF veterans can be hired for senior civil service jobs under certain circumstances without the position's being advertised.

(2f) Reducing the use of temporary appointments to bypass the requirement to advertise positions.

(2g) Ensuring appropriate representation of the Arab population in job-advertisement committees and search committees.

(2h) Requiring that every human resources policy be examined in terms of its impact on the promotion of appropriate representation.

(2i) Ensuring appropriate representation of the Arab population on committees and teams that formulate policy concerning human capital in the civil service.

(2j) Designating positions for Arabs as part of a holistic process for integrating Arabs in the senior civil service.

(2k) Enshrining in the Civil Service Regulations the right of candidates to take the Civil Service exam in Arabic.

(2l) Contending with the “geographical barrier”: addressing the physical distance between major Arab population centers and government offices by such means as increasing aid to Arab civil servants who relocate to central Israel and making working arrangements more flexible.

(2m) Gathering and publishing in-depth data on the hiring of Arabs for the senior civil service and the upper-middle echelons of the civil service.

על אף ההתקדמות שהושגה בשנים האחרונות בקידום של ייצוג הולם למיעוט הערבי במינהל הציבורי, החברה הערבית בישראל עדיין סובלת מתתי-ייצוג חמור בדרגים הבכירים של המערכת ומהדרה מתהליכי קבלת החלטות בה. המחקר **קול אפקטיבי** צולל לעומקה של סוגיה זו ומתמודד עם שאלות יסוד כמו: מהן ההצדקות הנורמטיביות לשילוב מיעוטים - ובפרט המיעוט הערבי בישראל - בעמדות מפתח במינהל הציבורי? מהי מהות ה"ייצוג" בשירות ציבורי מקצועי, ניטרלי ואי-פוליטי, ומהו הרף הנדרש כדי שהשתתפות המיעוט אכן תהיה אפקטיבית? מה קורה בדמוקרטיה אחרות - ומה אפשר ללמוד מניסיוןן של חברות בעולם המתמודדות עם שטעים אתניים? האם ניתן לשאוב השראה מהמדינות שאימצה הממשלה בשנים האחרונות לטובת קידום ייצוגן של נשים בפקידות הבכירה? מהו המצב בפועל בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות, בתאגידים הציבוריים ובגופים ציבוריים אחרים שעוסקים בגיבוש מדיניות ובחלוקה של משאבי החברה - ומה הייתה מדיניות הממשלה לאורך השנים? על בסיס בחינתן של שאלות אלו, המחקר מעלה הצעה לפעולה יזומה מצד הממשלה לשילוב אפקטיבי יותר של החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות.

עו"ד לילה מרגלית היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה, לשעבר בתוכנית לחברה הערבית בישראל וכיום במרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה. בעבר שימשה עורכת דין באגודה לזכויות האזרח בישראל. תחומי מומחיותה כוללים זכויות אדם ומשפט חוקתי.

למחקרים נלווים למחקר מדיניות זה ראו באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

