

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

לכבוד: ח"כ חיים כ"ץ

יו"ר וועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כנסת ישראל

### הנדון: הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ד-2013

שלום רב,

ביום שני הקרוב אמורה לעלות לדין בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ההצעה שבנדון. **אנו מתנגדים להצעה זו**. ביסודה של ההצעה מונח מסר של ניכור והדרה כלפי חברי האוכלוסייה הערבית, המוצגים כלא תורמים ולא נאמנים למדינה ויש בה משום פתיחת פתח לאפלייתם בקבלה לעבודה. ההצעה אינה מנומקת, בכך שאין בה תשתית עובדתית הסוקרת את ההטבות שמקבלים מי שמשרתים בצבא כיום, ואת הצורך בהוספה עליהן.

#### **בפתח הדברים**

1. חשוב מאד להדגיש כבר בפתח הדברים, כי התנגדות להצעת חוק זו אין משמעה התנגדות לחשיבות שבעידוד הגיוס לצה"ל ולשירות לאומי ולצורך להוקיר ולתגמל את המשרתים. אין ליפול קורבן למשוואה פופוליסטית לפיה התמיכה בחוק היא תמיכה במשרתים, והתנגדות לחוק כמוה כהחלשתם. השאלה העומדת על הפרק אינה חיוניות השירות בצה"ל ובשירות לאומי והחשיבות בהוקרת המשרתים, אלא מהי הדרך הנאותה לתגמל משרתים מחד, מבלי להפלות לרעה אוכלוסיות שאינן משרתות מאידך.

## היעדר תשתית עובדתית התומכת בצורך בחקיקה זו על רקע מערך ההטבות הקיים

2. בהצעה מצוין כי החוק נועד לתת הכרה הולמת למי שתרמו למדינה. אלא, שברור כי הצעת חוק זו אינה מתקיימת בוואקום, והיא, כשלעצמה, אינה מסדירה לראשונה את נושא ההכרה והתגמול לחיילים משוחררים. מאז שנות ה-50 מעוגן רעיון זה בחקיקה, וכיום חוק קליטת חיילים משוחררים מעניק שורה של הטבות לחיילים ומשרתי שירות לאומי משוחררים, שהם בגדר פיצוי על השנים האבודות וביטוי להוקרה בגין השירות. לצד הוראותיו של חוק קליטת חיילים משוחררים, קיימים גם שורה של תקנות והסדרים נוספים המעגנים הטבות לחיילים משוחררים בתחומי חיים שונים. ניתן גם לומר כי התחומים שמבקשת ההצעה להסדיר מטופלים כדבעי לא רק על ידי הסדרים חקיקתיים אלא גם בהסדרים מנהליים ועל ידי רשויות מנהליות מוסמכות, שזו מומחיותן וזה תפקידן.

3. הצעת החוק הנוכחית מציעה תוספת מסוימת למערך ההטבות הקיים. המציע תוספת כזו עליו הראייה להציג את ההצדקה לתוספת השיורית שבהצעתו, לנוכח מכלול ההסדרים הקיימים. **מבלי בחינה מקצועית ומערכתית כוללת, קיים חשש כי בין חברי הכנסת יתנהל "מרוץ" לניצול ההון הפוליטי הטמון בקידום זכויות חיילים משוחררים.** בתחום זה, ודווקא מתוך רצון להעניק למשרתים הסדר כולל המטיב עימם במידת הצורך תוך כדי שקילה מעמיקה ורצינית של השלכותיו, נדרשת תפישה כוללת ומסודרת, שתגדיר את היקף ואופן ההטבות, וכי כל תוספת תעמוד בדרישת הצדקה אל מול מצב הדברים הקיים. לעומת זאת, תיקון נקודתי כזה או אחר באחד מההסדרים הללו, בהעדר נימוק קונקרטי המצדיק אותו, מגביר את החשש כי מטרת המציעים היא פופוליסטית ואינה ממוקדת בטובת המשרתים.

4. הצעת החוק הנוכחית אינה נסמכת על עבודת מטה מעמיקה שהולידה את המסקנה לפיה ההטבות הניתנות לחיילים זה מכבר חסרות או שבתחומים שמציעה ההצעה להסדיר דרושה רפורמה או חיזוק. דברי ההסבר אינם מתייחסים כלל להסדרים הקיימים, וליחס ביניהם לבין השינויים המוצעים. בהתייחסותנו בהמשך אל כל אחד מן ההסדרים המוצעים (מעונות, קרקעות, התיקון לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה) השאלה הבסיסית ביותר המתעוררת בעינינו היא – **מדוע יש צורך בתיקון הזה, ביחס למצב החוקי הקיים?** כבר על רקע היעדר בולט זה, ראוי להתנגד להצעת החוק.

### תכלית החוק: כנגד מי הוא מכוון

5. בטרם בחינת ההסדרים הספציפיים המוצעים בהצעת החוק, נבקש להקדים ולהתייחס אל שאלת תכליתה של החקיקה, כפי שהיא נלמדת מדברי ההסבר. **במובנים רבים אנחנו רואים ברטוריקה הסובבת את הצעת חוק כבעייתית לא פחות, ואולי אף יותר, מן ההסדרים הספציפיים הכלולים בה** (מה גם שחלו שינויים משמעותיים בהסדרים

שהוצעו במסגרת הצעת החוק לעומת הצעת החוק המקורית, אך הרטוריקה בדברי ההסבר נותרה זהה).

6. בהצעת החוק מצוין כי מטרתה להבטיח למי שתורם למדינה את הזכויות "המגיעות לו". הסיסמה הזו, מעבר לעובדה שהיא מעגלית ולכן חסרת משמעות מבחינה לוגית, מסכמת את הפסול בחוק הזה. חרף חשיבותו הרבה, שירות בצבא או בשירות לאומי הוא בהגדרה מילוי שירות, ואינו מזכה, כשלעצמו, את המשרתים בזכויות. זכויות אדם ואזרח במדינה ניתנות לכל אזרח באשר הוא, באורח שוויוני, ללא תלות בשאלת מילוי חובה כלשהי. המדינה רשאית, כפי שאכן היא עושה, להעניק הטבות מסוימות למשרתים. קבלת ההטבות הללו נקבעת על פי שיקול דעתה של המדינה בכפיפות לכללים החלים על חלוקת משאבים ציבוריים.

7. **על אף שהצעת החוק מנוסחת כהצעה שהיא "בעד" התורמים למדינה, מדברי ההסבר עולה במפורש כי הצעת החוק היא בעיקרה "נגד".** בדברי ההסבר מצוין כי "יש מי שנמנעים במכוון מליטול חלק במאבק [...] ומגלים חוסר נאמנות למדינה וחוסר מחויבות להגן על עצם קיומה" (מהדיבור "להגן על קיומה" עולה גם כי הדגש הוא על שירות צבאי דווקא, על אף שהחוק כלל בהגדרות גם את השירות הלאומי והאזרחי). על אף ש"השם המפורש" של אותן אוכלוסיות שאינן משרתות, אינו מוזכר בהצעת החוק, ניתן להסיק ממנו באיזה אוכלוסייה מדובר. החוק מזכיר את ההסדרים הקיימים המעניקים העדפה מתקנת בשירות הציבורי לאותה אוכלוסייה שאינה משרתת בצבא. מכאן, שהחוק מכוון בראש ובראשונה כלפי האוכלוסייה הערבית (אך עלול בהקשר זה גם לפגוע באוכלוסייה חרדית). גם הסיסמאות הקושרות זכויות בחובות הן סיסמאות המוכרות ממערכות הבחירות האחרונות, שם נעשה בהן שימוש מובהק ומפורש כלפי האוכלוסייה הערבית (וראו החלטתו של השופט רובינשטיין, בשבתו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ביחס לתעמולת הבחירות של מפלגת עוצמה לישראל).

8. בהקשר זה, גם לא ניתן להתעלם מהעובדה לפיה אי-השירות בצה"ל של האזרחים הערבים נובע מהחלטת המדינה שלא לקרא להם לשירות. המדיניות המפורשת של צה"ל בשישים וחמש השנים האחרונות היא כי אוכלוסייה זו אינה נקראת לשכוח הגיוס.<sup>1</sup> הם אינם עושים דין לעצמם, משתמטים או מתחמקים משירות. הצבא הוא שבאופן רשמי אינו מעוניין לגייס את האוכלוסייה הזו, הן מטעמים ביטחוניים, והן מטעמים מוסריים. המדינה אינה יכולה מצד אחד להחליט שהיא אינה מעוניינת לגייס אוכלוסייה זו, ומן הצד השני לקבוע כי הגיוס והשירות הם בגדר המפתח לשוויון הזדמנויות בחברה.

בשנת 1962 אמר מנחם בגין בעניין זה את הדברים הנכוחים הבאים:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ליאב אורגד "המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון" המשפט יא 381 (2007).

<sup>2</sup> הנאום נישא בט"ז באדר א' התשכ"ב, 20 בפברואר 1962.

”יש אומרים כי אי אפשר לנו לתת שיווי זכויות מלא לאזרחים הערביים של המדינה, משום שאין חל עליהם שיווי חובות מלא. אף זאת טענה מוזרה. נכון, אנו החלטנו לא לחייב את התושבים הערביים, בניגוד לדרושים, בשירות בצבא. אבל כך החלטנו מרצוננו החופשי. ואני סובר שהנימוק המוסרי הוא בר-תוקף. והיה כי תקראנה מלחמה, איננו רוצים שאזרח ערבי אחד יעמוד לפני הניסיון האנושי החמור הזה, בו עמדו בני עמנו במשך דורות, ובייחוד במלחמת העולם הראשונה באירופה, של התנגשות מזוינת נגד בן עמו. וכל עוד זהו מצב הדברים, הנימוק, כפי שאמרתי, יש בו כוח שכנוע רב. אבל, האם אין שוויון זכויות במדינת ישראל לתושביה הערבים והדרושים במהות הדברים? משום מה עלינו במו ידינו ובמו פינו לבטל את אשר אנחנו נותנים לתושביה ולאזרחיה של מדינתנו ללא הבדל דת ולאום?”

9. בשנים האחרונות נעשו צעדים בניסיון להסדיר את סוגיית השירות האזרחי של האזרחים הערבים. הסוגיה אינה פשוטה, אך אין מנוס מלהמשיך ולחתור ליישב אותה במישרין ובשקיפות מתוך הכרה במורכבות הנושא וברגישותו, ובכלל זה להידבר עם מנהיגי הציבור הערבי על השירות האזרחי. הסוגיה וודאי שלא תיושב כראוי בצעדים עקיפים חד צדדיים, כגון תוספת הענקות והטבות לחיילים משוחררים.

#### ההסדרים הספציפיים המוצעים

10. בפתח הדברים נחזור ונדגיש כי בעניינו נושא ההטבות לחיילים ומשרתים בשירות לאומי משוחררים צריך להיות מוסדר באופן מרוכז וברור, על מנת שיהיה ניתן לעקוב בצורה גלויה ומפורשת אחר הפיצוי המוענק בגין השירות. **נציין כי לדעתנו ההסדר הראוי ביותר הוא כי פיצוי זה יוענק בצורה של מענק כספי – בין אם בהגדלת המשכורת הצבאית או בהגדלת מענק השחרור**, שהוא המענק המדיד והשוויוני ביותר, מאשר בדרך של הטבות אזרחיות ומנהליות שונות, שגם קשה יותר לאמוד את כמותן וגם לא כל קבוצת המשרתים המשוחררים נהנית מהן באותה מידה.

11. חשוב להגיד באופן מפורש כי הצעת החוק אינה כוללת השקעת שום משאבים ציבוריים נוספים בתחומים הרלוונטיים, אלא היא כוללת אך ורק מתן עדיפות בעת ההקצאה של משאב ציבורי לחיילים משוחררים על חשבונם של אחרים.

12. **קביעת משקל לשירות צבאי בהקצאת מעונות לסטודנטים**: ביחס להצעה זו מתעוררת בחריפות שאלת הצורך בתיקון ההסדר הקיים. **הכנסת נדרשה רק לאחרונה, בשנת 2008, לנושא זה, והעבירה תיקון לחוק קליטת חיילים משוחררים המבהיר כי מוסדות אקדמיים רשאים לתת משקל לשירות במסגרת השיקולים להקצאת מעונות.**<sup>3</sup> הצעת החוק אינה מציגה עבודת תשתית, שנדמה שהיא הכרחית טרם שינוי ההסדר הקיים המתארת את מצב הדברים בפועל – איזה משקל ניתן היום על ידי מוסדות אקדמיים לשירות הצבאי – בכדי להצדיק מדוע יש צורך לשנות את הסעיף היום, בצורה המחייבת את המוסדות לתת משקל כזה. חמור מכך, דברי ההסבר להצעה מציינים במפורש כי [...] צעירים שאינם משרתים בצבא [...] נהנים מהעדפה במעונות [...]” בעוד שלהעדפה

<sup>3</sup>ראו ס' 19 לחוק לקליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

על סמך "אי שירות" אין שום בסיס במציאות. אכן, ישנה העדפה במוסדות מסוימים על סמך השתייכות למיעוטים מוחלשים – מה שחושף, שוב, את תכליתה הפוגענית האמתית של הצעת החוק.

13. מעבר לכך, ברמה התוצאתית, מתן משקל מוגבר לשירות, ללא הגדלה משמעותית (שאינה כלולה בהצעת החוק) של כמות המעונות עשויה להפחית בפועל את מידת זכאותם של סטודנטים ערבים למעונות. תוצאה זו אינה ראויה בכמה רמות. ראשית, האוכלוסייה הערבית מיוצגת בחסר חריף במוסדות להשכלה גבוהה.<sup>4</sup> לאחרונה משקיעה המדינה משאבים לא מבוטלים בכדי להגדיל את שיעורי ההשתתפות של נציגי האוכלוסייה הערבית במוסדות אלה. פגיעה בסיכוייהם להשתבץ במעונות סותרת את המדיניות המוצהרת של המדינה לשילוב מוגבר של הסטודנטים הערבים, שאף מושקעים בה משאבים כאמור.

14. כמו כן, מעבר לשיקולים הכלכליים העומדים בבסיס הקצאת מגורים במעונות, יש להתחשב גם בשיקול הנוגע לצורך לספק מגורים במעונות דווקא לאוכלוסיות המצויות בחסרון ביכולתן להשיג דיור חלופי. לסטודנטים ערבים בערים רבות קיימת מצוקה ביכולתם לשכור דירות, בשל סירובם של בעלי דירות להשכיר דירות לערבים. בהתחשב במציאות זו, התוצאה של הקטנת זכאותם של סטודנטים ערבים למעונות היא תוצאה קשה באופן מיוחד, עד כדי פגיעה בלתי חוקתית בזכותם לשוויון.

15. **מכרזי הקרקעות**: ביחס להצעה הקשורה במתן תוספת להצעה במכרז לקרקע לחיילים משוחררים, מתעוררת שאלת הצורך. בהתחשב בכמות הגדולה של הטבות הקיימות זה מכבר בתחום השיכון לחיילים משוחררים, מהי התשתית העובדתית שעל בסיסה ניתן להצדיק את התוספת שבהסדר הזה, ושוב, במיוחד כאשר היא באה על חשבון קבוצות אוכלוסייה אחרות שאינן משרתות והמדינה אף אינה מחייבת אותן בכך.

16. **התיקון לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה**. הצעת החוק מציעה לקבוע במפורש בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, כי התחשבות בשירות של אדם, כחלק ממכלול השיקולים הנוגעים להחלטה בעניין קבלתו לעבודה, אינה בגדר אפליה אסורה. אנו סבורים שתיקון זה עלול לפתוח פתח להתנהגות מפלה באופן מובהק שיש בה שום סתירה לתכליתו הראשית של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה ואף לפגיעה בשוויון באופן שאינו עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לחילופין, התיקון אינו משנה את המצב הקיים ממילא, ולכן אין בו כל תועלת או שימוש.

17. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה קובע שורה של מאפיינים (מין, נטייה מינית, מעמד אישי, דת, גזע וכדומה) אשר מעסיק מנוע מלהפלות בין עובדיו ודורשי עבודה על

---

<sup>4</sup>ראו המועצה להשכלה גבוהה פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה – הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקים בישראל (2013)

בסיסם.<sup>5</sup> מעבר לרשימה זו, ועל מנת להבהיר את תכליתה, החוק קובע כי באופן כללי "רואים כהפליה גם קביעת תנאים שלא ממין העניין".<sup>6</sup> משמעות הדבר כי מעסיק אינו יכול להבחין בין עובדיו על סמך שיקולים שאינם רלוונטיים לדרישות התפקיד. משלימה את התמונה הקביעה כי "אין רואים הפליה לפי סעיף זה כאשר היא מתחייבת מאפיים או ממהותם של התפקיד או המשרה".<sup>7</sup> נדמה שקשה לחלוק על כך שככל שמעסיק מבקש ללמוד משירותו של אדם בצה"ל או בשירות לאומי על יכולות ותכונות בהן הוא ניחן הרלוונטיות לתפקיד, גם החוק הקיים יאפשר לו לעשות כן. לכן, אם כל מטרתו של התיקון המוצע להבהיר פרשנות ברורה מאליו זו נדמה שאין בו כל צורך. לחילופין, אם הסעיף מבקש לשנות את הפרשנות לעיל ולהחריג מהעיקרון הבסיסי האוסר על הבחנה בין דורשי עבודה על בסיס מאפיינים שאינם רלוונטיים לתפקיד את עובדת שירותו הקודם בשירות לאומי או בצה"ל של דורש העבודה, אזי לשיטתנו החרגה זו אינה מוצדקת. **חמור מכך, אנו סבורים שמתן אפשרות למעסיקים להבחין בין דורשי עבודה על בסיס שירותם גם כשהדבר אינו רלוונטי לדרישות התפקיד תפתח פתח להפליה תוצאתית על בסיס גזעי (האסורה כאמור בחוק) בין יהודים לערבים. בכך עלולה גם לבוא לידי ביטוי פגיעה בלתי מידתית בזכות החוקתית לשוויון המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.**

18. טענה זו מקבלת משנה תוקף במציאות הקיימת בפועל בישראל בכל האמור במניעת תופעות של הפליה בקבלה לעבודה. מציאות זו מתאפיינת בתת-אכיפה חריפה כנגד תופעות של הפליה בעבודה. כל מאמצי התיקון לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה בעשורים האחרונים הם תיקונים שנועדו להקל על הנטל הראייתי המוצב בפני נפגעי הפליה ולעודד אותם להגיש תביעות מסוג זה, למרות הקשיים הראייתיים הרבים הכרוכים בכך.<sup>8</sup> **מכאן שכל ששיג התיקון המוצע לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה הוא תוספת של קושי ראייתי בהוכחת תביעה בגין הפליה בעבודה – על רקע מין, לאום או מוגבלות פיזית – והחרפה של המציאות החמורה גם כך של מיעוט אכיפה כנגד תופעה זו.**

---

<sup>5</sup> ס' 2(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

<sup>6</sup> שם, ס' 2(ב) לחוק.

<sup>7</sup> שם, ס' 2(ג) לחוק.

<sup>8</sup> שרון רבין-מרגליות "המקרה החמקמק של הפליה בעבודה – כיצד מוכיחים את קיומה?" הפרקליט 44 529 (2000).

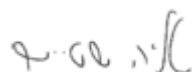
יש להתנגד להצעה זו. תכליתה נגועה במסר שלילי כלפי אזרחי ישראל הערבים ופתיחת פתח לאפלייתם בקבלה לעבודה בשוק הפרטי. אין בה תשתית עובדתית המפרטת את הצורך בתיקונים הספציפיים שהועלו. ככל שיש מקום לתיקון ההטבות שמקבלים חיילים משוחררים, יש לעשותו מתוך תפיסה עקרונית כוללת ומעוגנת בתשתית עובדתית ובהנמקה של הצורך בתיקון.

בכבוד רב ובברכה,



עו"ד עמיר פוקס

המכון הישראלי לדמוקרטיה



עו"ד טליה שטיינר

המכון הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' מרדכי קרמניצר

סגן נשיא,

המכון הישראלי לדמוקרטיה