



29 ביוני 2020

לכבוד  
מר מיכאל וידל  
ראש עיריית רמלה  
שדרות הרצל פינת ויצמן 1  
רמלה, 72100

בדוא"ל: [michaelv@ramla.muni.il](mailto:michaelv@ramla.muni.il)  
בפקס 08-9771672

שלום רב,

**הנדון: קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העירייה והתאגידים העירוניים**

הרינו לפנות אליכם ולבקשכם לפעול בדחיפות לשם קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי עיריית רמלה, בכל המחלקות והדרגים, כמו גם בקרב עובדי החברות והתאגידים העירוניים; כי תקבעו לשם כך רף לייצוג הולם שלא ייפול מחלקם היחסי של התושבים הערבים מכלל תושבי העיר, כי תנהיגו מדיניות של העדפה מתקנת למועמדים הערבים בקבלה לעבודה, וכי תקבעו תוכנית ברורה ליישום הכוללת לוחות זמנים ויעדים כמותיים.

ולהלן נימוקי פנייתנו אליכם:

- מעיון במכרזים והצעות העבודה המפורסמים על ידי עיריית רמלה (בעברית בלבד), עולה כי העירייה אינה פועלת לקידום ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי העירייה והתאגידים העירוניים, וזאת חרף תת הייצוג הבולט ממנו סובלת אוכלוסייה זו.
- בדיקה לאתר האינטרנט של העירייה (בדיקה אחרונה מיום 24.6) מלמדת, כי העירייה אינה מפרסמת משרות ייעודיות או מכרזים יעודיים לאוכלוסייה הערבית, אף כאשר משרות אלו אמורות לשרת את האוכלוסייה הערבית או בשכונה ערבית בעיר (ראו לדוגמה [מכרז חיצוני 18/20](#) לתפקיד אחראי משק ותחזוקה למתקן הספורט בשכונת ג'ואריש). על פניו, נראה שעיריית רמלה אינה מייחסת כל משקל לשייכותם של מועמדים לאוכלוסייה הערבית, חרף תת הייצוג של אוכלוסייה זו בקרב עובדי העירייה. לעומת זאת, עיריית רמלה כן מציינת את חובתה לקדם את עקרונות הייצוג ההולם ושוויון ההזדמנויות בעבודה, עבור מועמדים המשתייכים לקבוצות יוצאי אתיופיה או אנשים עם מוגבלות, כפי שהיא מציינת זאת מפורשות [בטופס העירייה לשם הגשת מועמדות](#), בו היא מבקשת ממועמדים לסמן אם הם משתייכים לאחת משתי קבוצות אלו.
- על פי נתונים שנאספו ופורסמו על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הערים המעורבות בישראל – בהן התושבים הערבים מהווים חלק ניכר מהאוכלוסייה המתגוררת בעיר – אינן משלבות את האזרחים הערבים בשורות העירייה באופן שמשקף את חלקם היחסי של התושבים הערבים באוכלוסיית העיר. לפי הנתונים שפרסם המכון באוקטובר 2018, **ייצוג הערבים מקרב כלל**

עובדי עיריית רמלה עומד על 12% בלבד, בשעה שהתושבים הערבים מהווים למעלה מ- 23% מתושבי העיר.

ראו: עודד רון ונסרין חדאד חאגי' יחיא "מעורבים אך לא שווים- ייצוג התושבים הערבים בעיריית הערים המעורבות" המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרלמנט, גליון 82, 14.10.18.

4. התמונה חמורה עוד יותר עת בוחנים את חלקם של הערבים בקרב עובדים בדרגת הפקידות הגבוהה, מתווי מדיניות ומקבלי ההחלטות ובקרב דרגי השכר הגבוהים. שם ייצוגם של העובדים הערבים נמוך עוד יותר, עד שולי ממש. כך למשל, לפי נתוני הדוח הנ"ל, בעיריית רמלה אף אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה אינו ערבי. העובדים הערבים נקלטים בעיקר למשרות בדרג הנמוך ומועסקים בתפקידים זוטרים כעובדי ניקיון, אחזקה ופינוי אשפה (שם).

5. ניתן היה לצפות, שהרשויות המקומיות בכלל, והשלטון המקומי בערים המעורבות בפרט, יפעלו במרץ לתיקון ההפליה המושרשת נגד האוכלוסייה הערבית בכל המישורים ובמיוחד בשוק העבודה, וזאת בראש ובראשונה על ידי מתן ייצוג הולם של נשים וגברים ערבים בשורות עובדי העירייה והתאגידים העירוניים. לדאבוננו אין זה המצב. הנתונים שסקרנו לעיל מעידים, כי עיריית רמלה לא עושה לשם צמצום הפערים בין חלקם היחסי של הערבים באוכלוסיית העיר לבין חלקם במצבת כוח האדם המועסקת על ידי העירייה.

6. לא נרבה במילים אודות מרכזיותו של עקרון השוויון בשיטת המשפט בישראל. יפה תיאר זאת, השופט מ' חשין באומרו: "עקרון השוויון, הוא היה בראשית, בו תחילת התחילות, ואידך אינו אלא פירוש והארה."

בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 501 (1996).

7. כוחו של עקרון השוויון והחובות המוטלות מכוחו, מקבלים משנה תוקף עת עסקינן בעילות השוויון הקלאסיות והגנריות. הפרת עקרון השוויון מחמת עילות כגון: לאום, דת או מין, נחשבת להפרה חמורה במיוחד, "הפוצעת אנושות בכבוד האדם".

"כזאת היא גם הפליה של ערבי באשר הוא ערבי, ואחת היא אם ההפליה מתבססת על הדת או על הלאום. זוהי הפרה של עקרון השוויון במובן הצר. לכן יש עמה חומרה מיוחדת.

עקרון השוויון במובן זה הוא נשמת הדמוקרטיה. הדמוקרטיה דורשת לא רק קול אחד לכל אחד בעת הבחירות, אלא גם שוויון לכל אחד בכל עת. המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב." (ההדגשות לא במקור. ג.ג.)

בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, 28 (2001) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח בישראל).

8. למותר לציין, כי עקרון השוויון והחובות הנגזרות ממנו חלים על כל פעולות השלטון, כל שלטון, ובכלל זה על כל פעולות השלטון המקומי. ודין משרות בשלטון המקומי כדין משרות בשלטון המרכזי ובשירות המדינה, אלה וגם אלה משאב ציבורי אותו יש להקצות באופן שוויוני וללא הפליה.

ראו: בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר-שמריהו, טו 2101 (1962); בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19 (1996), בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393 (2002).

9. ייצוגם החסר של בני ובנות האוכלוסיה הערבית בקרב עובדי עיריית רמלה בכלל ובקרב הדרגים הגבוהים בפרט, מעיד על הדרתם והפלייתם לרעה. **יודגש**, כי בחינתה של אפליה היא תוצאתית. כך, וכפי שנקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, אין רלוונטיות לשאלה אם הייתה כוונה להפלות מצד הרשות או המעסיק, וכי גם בהיעדר כוונה כאמור, עדין ניתן לקבוע קיומה של הפליה לפי מבחן התוצאה הסופית כפי שזו מצטיירת במציאות החברתית.

"עקרון השוויון צופה פני התוצאה: תהא כוונתו של אדם טהורה וזכה ככל-שתהא, אם התוצאה המתקבלת ממעשהו תוצאת-הפליה היא, ייפסל מעשהו כלא-היה."

בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 654 (1998).

ראו גם: בג"ץ 104/87 נבו נ' ביה"ד הארצי, פ"ד מב(4) 759, 749 (1990); תע"א 3816-09 מלכה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ, פורסם בנבו, ניתן ביום 2.8.2013.

10. זכותם לשוויון של האזרחים הערבים אינה מתמצית רק בשוויון במובנו הפורמאלי-הפסיבי, קרי: הימנעות מהפליה, אלא חותרת היא לשוויון במובנו המהותי. ומכאן, זוהי זכות המטילה חובות מסוג "עשה", בדמות החובה לתת ייצוג הולם לבני ובנות האוכלוסיה הערבית.

11. עקרון הייצוג ההולם הוכר כעקרון מנחה בעל חשיבות מרכזית בקידום שוויון מהותי עבור קבוצות מיעוט וקבוצות מופלות גנרית – כך בדיון הישראלי והבינלאומי ובשיטות משפט רבות נוספות. העיקרון מחייב את המדינה ורשויות המנהל לפעול באופנים שונים לשם מימוש השוויון והבאתו לידי ביטוי בייצוג הולם לחברי אותן קבוצות, בגופים ציבוריים ובהליכי מינוי לתפקידים בשירות הציבורי.

12. אחד האמצעים המרכזיים שהוכרו לשם השגת ייצוג הולם עבור קבוצות מודרות, הוא "ההעדפה המתקנת". הן בפסיקה והן בחקיקה, נמצא עיגון לאמצעי זה, כדרך ראויה וחוקית להשגת שוויון מהותי עבור קבוצות מופלות. רלוונטים כאן דבריו של השופט א' מצא באומרו:

"רעיון "ההעדפה המתקנת" (או: "המקדמת", action affirmative) נגזר מעקרון השוויון, ועיקרו הוא בהעמדת אמצעי של מדיניות משפטית להגשמת השוויון כנורמה חברתית תוצאתית. לבו של עקרון השוויון (על-פי התפיסה המסורתית) הוא ב"יחס שווה אל שווים", וביטוי הרגיל בחיי החברה הוא במתן הזדמנות שווה לכול. דא עקא, שמתן הזדמנות שווה עשוי להשיג תוצאה שוויונית רק כאשר האוכלוסיות המתמודדות עושות כן מעמדת מוצא שהיא פחות או יותר שווה; שכן רק בתנאים של שוויון התחלתי הינן בעלות סיכויים שווים להשיגה. לא כן הדבר באוכלוסיה המורכבת מקבוצות חזקות במיוחד ומקבוצות חלשות במיוחד. פער ניכר בשוויון היכולת, בין שמקורו בחוקים מפלים שהיו תקפים בעבר ועברו מן העולם, ובין שנתהווה בעטיין של תפיסות עולם פסולות שנשתרשו בחברה, מגביר את סיכויי הקבוצות החזקות וגורע מסיכויי הקבוצות החלשות. ההעדפה המתקנת באה לאזן פער זה. היא מבוססת על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכול. מתן

הזדמנות שווה, בנסיבות כאלו, יקיים רק נוסחה של שוויון פורמאלי, אך לא יזמן לבני הקבוצות המקופחות סיכוי אמיתי לקבלת חלקן במשאביה של החברה."

בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מח(5) 501, 516 (1994) (להלן: עניין **שדולת הנשים בישראל**).

13. סעיפי חוק רבים מחייבים את רשויות המדינה לקדם ייצוג הולם של אוכלוסיות שהופלו בעבר ומצויות בתת ייצוג בשירות הציבורי, ובהן האוכלוסיה הערבית. כך, למשל, סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959, קובע כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, ובכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני האוכלוסיה הערבית, לצד קבוצות אוכלוסיה נוספות וביניהן נשים וחרדים.

14. הוראות דומות נמצא בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975, בסעיף 1א18 המחייב ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בהרכב חברי הדירקטוריון בחברות הממשלתיות. וכן בחוק רשות מקרקעי ישראל, תשי"ך-1960, סעיפים 4א ו-1ה4 מחייבים מינוי נציג ערבי אחד לפחות כחבר במועצת מקרקעי ישראל.

15. אולם, הזכות לייצוג הולם של האוכלוסיה הערבית והחובות המוטלות על הרשויות מכוח זכות זו, אינן נגזרות מכוח הוראות חקיקה בלבד. שכן גם בהיעדרן של הוראות שבחוק המחייבות גוף ציבורי מסויים – ולענייננו, רשויות מקומיות – ליתן ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית, עדין קמה זכות כאמור מכוח הדוקטרינה לייצוג הולם של האוכלוסיה הערבית, כפי שקבע בג"ץ.

16. בפסק הדין בעתירה שהגשנו, שעסק במתן ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית במועצת רשות מקרקעי ישראל, וזאת עוד בטרם עוגנה הוראה לעניין הייצוג בחוק רשות מקרקעי ישראל, הכיר בג"ץ בדוקטרינה לייצוג הולם של האזרחים הערבים, בקובעו כי מכלול מקורות המשפט שעניינם שוויון וייצוג הולם עבור האוכלוסיה הערבית, **התגבשו לכלל דוקטרינה המחייבת את הרשויות במתן ייצוג הולם לערבים בדומה לדוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים**. בפסק דינו, סקר השופט י' זמיר, שורה של מקורות נורמטיביים המבססים את קיומה של החובה למתן ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית, החל מקום המדינה, עבור בפסיקת בית המשפט העליון, וכלה בהוראות החקיקה שעייגנו מפורשות את החובה לייצוג הולם של הערבים בשירות המדינה ובדירקטוריוני חברות ממשלתיות, וקבע כי מקורות אלו מבססות את הדוקטרינה לייצוג הולם של הערבים:

"המשקל המצטבר של כל אלה דומה מאוד למשקל המצטבר של מקורות המשפט המחייבים יחס של שוויון כלפי נשים. לכן גם המסקנה צריכה להיות דומה. לגבי המקורות המשפטיים המחייבים יחס של שוויון כלפי נשים, אמר השופט מ' חשין ... כי מקורות אלה דומים ל"נקודות אור", וכי "צירוף נקודות האור האחת-אל-רעותה יצר מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה" ... בדומה לכך יש לומר לגבי מקורות המשפט המחייבים יחס של שוויון כלפי ערבים: בצד הדוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים הם יוצרים דוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לערבים."

עניין **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, בעמ' 39.

17. הנה אם כן, גם בהיעדר הוראות בחוק המטילות חובה על רשויות בשלטון המקומי ליתן ייצוג הולם לערבים בקרב עובדי העירויות והתאגידים העירוניים, עדין מוטלת על רשויות ציבור אלה חובה כאמור מכוחה של הדוקטרינה לייצוג הולם לערבים.

18. ובענייננו, זכותם של הערבים לייצוג הולם מקבלת משנה תוקף, היות ועסקינן בשלטון מקומי של עיר מעורבת, בה התושבים הערבים מהווים חלק ניכר מאוכלוסיית העיר. ייצוג הולם בקרב עובדי העיריה בכל המחלקות והדרגים, יאפשר לאוכלוסייה הערבית כקבוצת מיעוט להיות שותפה במשאבים, בניהול וביכולת ההשפעה, ויעביר לציבור ולתושבי העיר בפרט מסר של שייכות במקום של ניכור והזרה.

19. בהתייחסם לשאלה מהו הייצוג ההולם בגוף מסויים, קבעו בתי המשפט כי הדבר תלוי בהקשר, ובין היתר, במהות הגוף בו נדרש הייצוג, ובמידת חשיבותו המעשית מבחינת הקבוצה הזכאית לייצוג הולם. ראו: עניין **שדולת הנשים בישראל**, בעמ' 527-528; עניין **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, בעמ' 41-42.

20. השלטון המקומי מצוי באינטראקציה אינטנסיבית ויומיומית עם האזרח ומשפיע על אורחות החיים ואיכות החיים של תושבי הרשות המקומית באופן מידי ומוחשי. שירות ציבורי הצבוע כולו בצבעים אחידים, ומזוהה באופן גורף עם קבוצת הרוב, שולח מסר מדיר ומנכר. שלטון מקומי המדיר בני קבוצות המיעוט ממוקדי קבלת ההחלטות ומקרב קובעי המדיניות, נוטה לקבל החלטות ולהתוות מדיניות המתעלמות מצרכיהן הייחודיים של קבוצות אלו, והמפלה אותן לרעה בהקצאת המשאבים העירוניים.

21. בנוסף, ייצוגם החסר של העובדים הערבים בקרב דרג הפקידות ונותני השירותים ברשויות המקומיות מונע הנגשה לשונית ותרבותית של שירותי העירייה באופן הפוגע בכלל האוכלוסייה הערבית בעיר. כך נוצר מצב בו האוכלוסייה הערבית, המשלמת מיסים עירוניים ככל תושב, אינה מקבלת שירות מהיר ויעיל בשפתה במוקדי השירות הפרונטליים והטלפוניים של העירייה, דבר העולה כדי פגיעה מהותית נוספת בזכותה של אוכלוסייה זו לשוויון ולקבלת שירותים שוויוניים.

**לאור כל הנימוקים שהובאו לעיל, נבקש כי תפעלו בדחיפות לשם קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי עיריית רמלה, בכל המחלקות והדרגים, כמו גם בקרב עובדי החברות והתאגידים העירוניים; כי תקבעו לשם כך רף לייצוג הולם שלא ייפול מחלקם היחסי של התושבים הערבים מכלל תושבי העיר, כי תנהיגו מדיניות של העדפה מתקנת למועמדים הערבים בקבלה לעבודה, וכי תקבעו תוכנית ברורה ליישום הכוללת לוחות זמנים ויעדים כמותיים.**

לתשובה בהקדם נודה.

  
בברכה,  
גדיר ניקולא, עו"ד

**העתק:** עו"ד דורון דבורי, היועץ המשפטי לעיריית רמלה, [dorond@ramla.muni.il](mailto:dorond@ramla.muni.il)