



עצמאות הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה

נייר עמדה – 19.11.2013

תקציר

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה בישראל הוקמה לאחר עבודה מאומצת של שדולת הנשים, כדי להוות הגוף המוביל במאבק למיגור תופעת האפליה בעבודה בישראל, ולקדם את שוויון ההזדמנויות. עם זאת, בשל המבנה הארגוני שלה, כפיפותה למשרד ממשלתי ותקציבה, מנועה הנציבות מלמלא את תפקידה החיוני במלואו. מסמך זה סוקר את פעילות הנציבות והבעיות הטמונות במצב הקיים כיום, מספק מבט משווה למודלים של נציבויות במדינות מערביות אחרות, ומפרט מספר רעיונות והמלצות לפעולה, על מנת לקדם את הוצאתה של הנציבות ממיקומה הארגוני בתוך משרד הכלכלה, והפיכתה לגוף ציבורי עצמאי, אשר ביכולתו וסמכותו לפעול בכל הכלים על מנת למגר את האפליה השוררת גם במגזר הציבורי. מסקירה זו עולה בבירור כי הותרת המצב על כנו מסכלת את מטרת קיומה של הנציבות ואינה עומדת במחויבויותיה של ישראל במישור הבינלאומי. הנציבויות שנסקרו ממדינות אחרות כולן עצמאיות חלקית או עצמאיות לגמרי, אך בכל אופן בסמכותן לפעול כנגד אפליה המתרחשת במגזר הציבורי. כמו כן, הן מתוקצבות באופן שמאפשר את שלל הפעילויות הנדרשות מגוף כזה, החל מחקירות והליכים משפטיים, וכלה בקמפיינים ועבודה חינוכית.

1. רקע

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה הוקמה בשנת 2008 בעקבות עבודה ארוכת שנים של שדולת הנשים, ובעקבות תיקון סעיף 18 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח - 1998. ע"פ החוק, תפקידה של הנציבות הוא לקדם את ההכרה בשוויון הזדמנויות בעבודה ואת מימושו. לשם כך היא פועלת באמצעות קידום תודעה ציבורית, עידוד תכניות ופעילויות, עריכת מחקרים ואיסוף מידע, התערבות בהליכים משפטיים נגד מעסיקים, טיפול בתלונות עובדים ועוד. הנציבות מגדירה את פעולתה במונחים של מיגור האפליה והטמעת ערכי השוויון בשוק העבודה (לא רק בין גברים ונשים, אלא מיגור אפליה על רקע נטייה מינית, הורות, גיל, לאום, דת ועוד), וכמו כן בהתמודדות עם קשיי האכיפה בתחום שוויון ההזדמנויות בעבודה במישור האזרחי.



מאז הקמתה ועד היום, טיפלה הנציבות בכ-1,600 פניות, כאשר ניכר גידול בכמות הפניות מדי שנה, והן כוללות מעסיקים, עובדים וגורמים נוספים המבקשים מידע.¹ כ-50% מהפניות הן בנושא אפליית נשים, רובן המכריע (31.6%) על רקע הריון. במהלך 2011 טיפלה הנציבות ב-26 הליכים משפטיים, בין כצד ובין אם כידידת בית המשפט.² לאורך שנות קיומה פרסמה הנציבות מספר חוות דעת בנושאים שעלו לסדר יומן של הכנסת והממשלה והינה שותפה פעילה בקואליציית "שוות ערך – לקידום שכר שווה" עם שדולת הנשים, שתי"ל ומרכז אדווה.

הקמת הנציבות ופעולתה עולות בקנה אחד עם עקרונות היסוד של המשפט הישראלי בכל הנוגע להגנה על כבוד האדם ועל עיקרון השוויון הנובע ממנו, וכמו כן היא עונה במידה רבה על הדרישות הנובעות ממחויבויותיה של מדינת ישראל במישור הבינלאומי בשל חברותה באמנות זכויות האדם בכלל, ובאמנות רבות בתחום דיני העבודה בפרט. באופן ספציפי, במסגרת אמנת CEDAW למיגור האפליה נגד נשים קמה למדינת ישראל חובה להיאבק בתופעת אפליית נשים בעבודה. הן החובות הבינלאומיות והן החובות הפנימיות של ישראל מכח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחקיקת משפט העבודה, טומנות בחובן לא רק חובה שלילית של אי אפליה ע"י המדינה, אלא גם חובה חיובית לספק **סעד ראוי, והגנה אקטיבית ואפקטיבית** כנגד אפליה על כל סוגיה. הנציבות בתצורתה הנוכחית מהווה צעד ראשון, אך לא מספק, למילוי חובות אלו. מובן אם כן, שמעבר להטמעת עקרונות אי-האפליה, על הנציבות, כגוף המוסדי האמור להוביל את המאבק לשוויון הזדמנויות בעבודה, לפעול במטרה לקדם נשים בפועל לעמדות השפעה בכל התחומים, ליצור הזדמנויות ממשיות שיאפשרו לנשים להיות תורמות שוות בשוק העבודה בכל הדרגות והמקצועות, ולמגר את שלל הביטויים של תופעות האפליה המגדרית. על מנת לבצע תפקידים אלו בצורה הטובה ביותר, על הנציבות להיות עצמאית. זהו הרקע על בסיסו נכתב נייר עמדה זה.

2. הבעיה בתפקוד הנציבות במסגרת משרד הכלכלה

בשל משאביה המוגבלים של הנציבות, היא נאלצת לבחור בקפידה, ועל פי אמות מידה שהיא מפרסמת, את התיקים בהם תטפל. בנוסף למגבלות המשאבים העומדים לרשותה, הנציבות מתמודדת עם מגבלה נוספת, אשר הלכה למעשה מסכלת את יכולתה לפעול כנגד אפליה מגדרית בעבודה במסגרת המעסיקה הגדולה במשק – המדינה.

¹ נציבות שוויון ההזדמנויות, דו"ח פעילות שנתית, 2011.
² שם



2.1 פערי שכר ואפליה במגזר הציבורי

במגזר הציבורי בישראל מועסקים קרוב למיליון עובדים (כשליש מכלל העובדים השכירים במשק), מתוכם כ-65% הן נשים. ממוצע שכר הברוטו של נשים במגזר הציבורי עומד על 77% משכרם של גברים בשירות המדינה, ושכרן הפנסיוני של נשים עומד על 81.6% משכר גברים, נכון ל-2011.³ שיעור הנשים בשירות המדינה המקבלות שכר נמוך מהשכר הממוצע הוא 40%, לעומת 26% מהגברים. אחת הסיבות המרכזיות לפערים אלה הנה שיעורן הגבוה של נשים בקרב העובדים בחלקיות משרה.⁴ בנוסף, ממחקר שערך בנק ישראל עולה שפער השכר בין גברים לנשים במגזר הציבורי עולה בהתמדה עד גיל 50, וקיים גם עבור עובדים חדשים המצטרפים למגזר. זאת על אף שלא נמצאו הבדלים ברמות ההשכלה הפורמאלית או המיומנות בין העובדים והעובדות.⁵ כידוע, גורם נוסף המשפיע על הפערים הוא היעדר ייצוג נשים במשרות הבכירות במגזר, המלוות בדרגות השכר הגבוהות ביותר.

אי השוויון המגדרי הוא הנרחב ביותר במגזר הציבורי בישראל, בין היתר בשל חלקן היחסי הגדול של נשים מתוך כלל העובדים במגזר. האפליה נגד נשים נובעת ממגוון סיבות, ביניהן הריון, לידה והורות, אך גם אי קידום מטעמי מין. האפליה מתבטאת בשכר, קידום, כניסה למקצועות מסוימים, תנאי עבודה, הטרדה מינית ועוד.

למרות הקשיים המתוארים, ולמרות שדווקא המדינה אמורה להוביל ולשמש דוגמא למעסיקים אחרים במשק בתחום שוויון ההזדמנויות, בשל המבנה הארגוני והצבתה של הנציבות בתוך משרד הכלכלה, היא איננה יכולה למלא את תפקידה כראוי אל מול המדינה. למיטב ידיעתנו, לא נוהל ולו הליך משפטי אחד כנגד המדינה ע"י הנציבות. הנציבות בעצמה נאלצת "להזהיר" את הפונות אליה, בלשון זו:

"נבקש להדגיש כי על הפונים/ות המבקשים להיות מיוצגים/ות על ידי נציבות השוויון להיות מודעים למגבלות הקיימות בכל הנוגע לייצוג אל מול משרדי ממשלה."⁶

³ קבוצת הפעולה לצמצום פערי שכר מגדריים במגזר הציבורי, פערי שכר מגדריים במגזר הציבורי: סיכום הפעילות לטיוב והרחבת הנתונים המגדריים בדוח הוצאות השכר במגזר הציבורי (2011), <http://www.shatil.org.il/files/GenderSalaryGaps.pdf>

⁴ שם

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3985863,00.html> 5

6 נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, אמות מידה לבחירת תיקים, CE-40DCB0-2654C1C4-4C1C2654-DCB0-40CE, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/4C1C2654-DCB0-40CE-85B6-A0DA68BE8B7A/0/CriteriaToChooseCases.pdf>



בניגוד לפניית המגיעות לנציבות במקרים של מעסיקים פרטיים, אשר מולן הנציבות יכולה לבחור משלל הכלים העומדים לרשותה (החל מתלונה למעסיק וכלה בתביעה משפטית מלאה ובקשת צווים מביהמ"ש), בכל הנוגע למגזר הציבורי, ההליכים שיינקטו מול המעסיק שונים לחלוטין. מול משרד ממשלה ייעשה **בירור בין משרדי** בהתאם לנוהל שנקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בכל מקרה **לא תוגש תביעה** ע"י הנציבות כנגד משרד ממשלתי. במקרים בהם הנציבות סוברת כי מעסיק ממשלתי מפר הוראה הקשורה לשוויון בעבודה, היא תוכל **לפנות אל היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי**. במידה ומתעוררת מחלוקת בין הנציבות ליועץ המשפטי הרלוונטי, **יתקיים ניסיון ליישב אותה מול אותו יועץ משפטי**, ואם מאמצים אלה לא צלחו, תפנה הנציבות למשנה ליועמ"ש (חקיקה) לבירור והכרעה.⁷

כלומר, הלכה למעשה, הצבתה של הנציבות כחלק אינטגרלי מרשויות המדינה **משתקת את יכולתה להיאבק כנגד אפליה המתבצעת על ידי המדינה כמעסיק**. מצב דברים זה מנציח את הפרקטיקות המפלות שהשתרשו בשירות המדינה, ולא מאפשר לגוף המוביל את המאבק נגד אותה אפליה לבצע את תפקידו.

במישור המשפטי, מגבלה זו יוצרת ניגוד עניינים בעבודת הנציבות, אשר מצופה לקבל אישור לפעולותיה כלפי המדינה מנציגי היועץ המשפטי לממשלה – אותם נציגים שאמורים לייצג את המדינה בכל הליך משפטי הנפתח נגדה. בנוסף, המגבלה על הנציבות עולה כדי **הפרת מחויבויותיה הבינלאומיות של המדינה** הנובעות מהאמנות אליהן ישראל הצטרפה, ביניהן החובה להגן על הזכות לשוויון והזכויות הנובעות ממנה בצורה אפקטיבית ולספק **סעד ראוי** במקרים של פגיעה באותן זכויות.⁸ **במישור התפיסה הציבורית** והנראות של פעולת הנציבות, חוסר עצמאותה **פוגע באמון הציבור** במוסדות המדינה שתפקידם להגן עליו מפני פגיעה בזכויות. **מבחינה כלכלית**, בכך שהמדינה מנציחה את האפליה נגד נשים, המהוות את רוב כח האדם בשירות הציבורי, היא מונעת מעצמה את האפשרות לנצל את הפוטנציאל הטמון במשאב האנושי, הוא העובדות, ובכך מתנהלת בצורה לא יעילה. מובן שגם **במישור הערכי** קיים קושי רב במצב בו הנציבות מנועה מלכתחילה מלטפל באפליה המתבצעת על ידי המדינה משום שבסמכותה לבצע אך ורק הליכי בירור "רכים" מול מוסדות המדינה הרלוונטיים, ואין בידיה לדרוש ביקורת שיפוטית על פעולת המדינה בתחום הפגיעה בשוויון ההזדמנויות בעבודה.

במספר מדינות בעולם קיימים מודלים שונים לנציבויות האמונות על המאבק באפליה בעבודה, ועל מנת ללמוד על האפשרויות הקיימות, הפרק הבא יסקור מספר דוגמאות כאלו.

⁷ שם

⁸ להרחבה בנושא הפרת המחויבויות הבינלאומיות בנושא עצמאות הנציבות, ר' המסלול האקדמי, המכללה למינהל, מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל, "סקירה על-פי המשפט הבינלאומי וההשוואתי בענין הצורך בעצמאות לגופים או לנציבויות העוסקות בשוויון זכויות" (2013).



3. מבט משווה - מודלים קיימים במדינות מערביות

3.1 האיחוד האירופי פרסם מספר דירקטיבות המחייבות את מדינות האיחוד להקים גופים עצמאיים למניעת אפליה בתחומים שונים. דירקטיבות EC/2002/73, ו- EC/2006/54 מפרטות את חובות המדינות להקים גופים עצמאיים לטיפול בשוויון הזדמנויות בעבודה על בסיס מין, והן כוללות דרישה מהמדינות להבטיח כי הסיוע שניתן ע"י גופים אלו לנפגעות מאפליה המגישות תלונות, יינתן באופן עצמאי. בנוסף לכך, דו"ח שפורסם ע"י ארגון EQUINET המאגד את הנציבויות הלאומיות בנושאי שוויון, מדגיש את חשיבות העצמאות המוסדית בפעילות הנציבויות.⁹

3.2 באוסטרליה פועלת נציבות זכויות אדם עצמאית לאומית, שהוקמה בחוק פדרלי בשנת 1986. מטרת הנציבות היא להוביל את הקידום וההגנה על זכויות אדם באוסטרליה ע"י הכנסת תחום זכויות האדם לשיח הציבורי, העצמת האזרחים והתושבים להבנה ויישום זכויות האדם, פעילות הסברתית וחינוכית בכל המגזרים בחברה, ויזוא שהממשלה לוקחת אחריות על עמידתה בסטנדרטים לאומיים ובין-לאומיים של זכויות האדם. בין היתר, בסמכות הנציבות האוסטרלית לטפל בפניות ותלונות על אפליה, לוודא שמוסדות המדינה מקיימים את חובותיהם בתחום זכויות האדם, ולקדם חקיקה ומדיניות בתחום השוויון.¹⁰ בדו"ח הפעילות של הנציבות לשנת 2012, מתוארת פעילות הנציבות מול מוסדות המדינה. מעבר לפעולות חינוך והעלאת מודעות במגזר הציבורי, שכללו ייעוץ לבניית תכניות לעובדי המדינה והכשרה ישירה של עובדי מדינה בתחום השוויון וזכויות האדם, הקמת רשת זכויות אדם במגזר הציבורי הפועלת להטמיע את האחריות על הגנה על זכויות אדם בקרב עובדי המדינה, הנציבות מטפלת גם בתלונות ישירות של עובדות ועובדים מכל המגזרים, בסמכותה לנהל חקירות על אפליה מצד המדינה וסוכנויותיה ואף פרסמה סדרת דו"חות חקירה והמלצות על היחס לנשים בצבא האוסטרלי. לנציבות סמכות לטפל בתלונות על הפרות זכויות אדם (ובכללן אפליה בעבודה) הנעשות על ידי המדינה על גופיה השונים. יצוין כי ברוב המקרים של המקרים, הנציבות האוסטרלית בוחרת בדרך של יישוב סכסוכים אלטרנטיבי (ADR) ולא בהליכים משפטיים רשמיים, בהם היא משמשת

⁹ שם

¹⁰ <http://www.humanrights.gov.au/about-commission-0>



כצד שלישי עצמאי ונטול פניות, ומצליחה בכך להגיע לשיעורי הצלחה גבוהים במיוחד, כמו גם לשביעות רצון גבוהה מצד הפונים והפונות אליה.¹¹

3.3 בבריטניה הוקמה נציבות שוויון וזכויות אדם בחוק פרלמנטרי (Equality Act 2006). הנציבות הבריטית הנה גוף ציבורי (Non Departmental Public Body) בעל סטטוס של תאגיד, הפועל תחת חסותו של המשרד לשוויון (Government Equalities Office), והמשרד לתרבות, תקשורת וספורט.¹² הנציבות פרסמה לאחרונה מסמך מסגרת המפרט את יחסי הגומלין בינה לבין הממשלה וכיצד היא פועלת כגוף עצמאי הממלא את ייעודו גם כלפי הממשלה מחד גיסא, ומאידך גיסא נתון לביקורת ממשלתית וציבורית על תפקודו התאגידי ושימושו בכספי הציבור.¹³ ע"פ מסמך זה, הנציבות אינה פועלת בשם הממשלה. השר לענייני שוויון הוא נותן החסות של הנציבות, וכחלק מתפקידו זה הוא אחראי לסייע לפעילות התקינה של הנציבות, כולל **הבטחת חופש הנציבות לבצע את תפקידיה המוגדרים בחוק ללא התערבות או השפעה בלתי הולמת מצד הממשלה או גורמיה.**¹⁴ דוגמא פרטנית להבטחת עצמאות הנציבות ביחסיה עם הממשלה היא הגדרת זכות הגישה של משרד התרבות, התקשורת והספורט למידע, רשומות וצוות הנציבות לצורך תיאום העבודה מול הפרלמנט – **למעט כאשר מדובר במידע הקשור לפעולות כנגד הממשלה, והגישה עלולה לפגוע ביכולת הנציבות לבצע את תפקידיה באופן עצמאי מהתערבות או השפעה מצד הממשלה.**¹⁵ המנדט החוקי הכללי של הנציבות הוא לקדם ולפקח על זכויות אדם, וכן להגן, לאכוף ולקדם שוויון בתשע קטגוריות: גיל, מוגבלויות, מגדר, גזע, דת ואמונה, הריון ואמהות, מצב משפחתי, נטייה מינית ושינוי מין. מעצם היותה אמונה על השוויון **כחלק מקידום והגנה על זכויות האדם**, מהות תפקידיה היא פיקוח על פגיעה בזכויות, בכללן השוויון, ע"י הממשלה.

¹¹ הנציבות האוסטרלית לזכויות האדם, דו"ח פעילות לשנת 2012,

https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/ahrc_annual_report_2012-13.pdf

¹² <http://www.equalityhumanrights.com/about-us/vision-and-mission/>

¹³ http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/aboutus/dcms_ehrc_framework_document_2013.pdf

¹⁴ שם

¹⁵ שם



3.4 שוודיה – בשנת 2009 אוחדו ארבע נציבויות לשוויון לכדי נציבות אחת, שמטרתה להיאבק באפליה ולקדם שוויון הזדמנויות וזכויות על פי חוק האפליה, המגן מפני אפליה על בסיס מין, זהות או ביטוי טרנסג'נדריים, אתניות, דת ואמונה, מוגבלות, נטייה מינית וגיל. הנציבות המאוחדת מפקחת גם על יישום חוק חופשת הורות, והבטחת אי-אפליה ומניעת יחס מפלה מטעמי חופשת הורות. הנציבות רושמת וחוקרת תלונות ומעניקה ייצוג משפטי חינם. בנוסף, **הנציבות מפקחת על מעסיקים, מוסדות להשכלה גבוהה ובתי ספר**, ועל האופן בו הם מיישמים את הוראות החוק בנוגע **לפעולה אקטיבית** למניעה ומאבק באפליה. הנציבות גם מפעילה תכניות העלאת מודעות, הכשרה וייעוץ לתודעת זכויות ולמאבק באפליה.¹⁶ הנציבות **אינה מטפלת בפגיעה בזכויות ע"י המדינה ועובדיה** (למעט בהקשר של מוסדות להשכלה גבוהה ובתי ספר).¹⁷ עם זאת, בשוודיה קיימת נציבות נוספת, **הנציבות הפרלמנטרית** – שתפקידה לפקח על יישום הוראות החוק במגזר הציבורי, בשם הפרלמנט, ו**בעצמאות מהזרוע המבצעת**.¹⁸ הפיקוח חל גם על מערכת בתי המשפט ועובדיה. משימתם העיקרית של הנציבים הפרלמנטריים היא **פיקוח על ציות לחוק של רשויות ועובדי המגזר הציבורי, בפרט בתחום של פגיעה בזכויות האזרח**, ופעולתם כוללת טיפול בתלונות המוגשות אליהם וייזום חקירות בכלל חלקי המגזר הציבורי. בסמכות הנציבים הפרלמנטריים ליזום הליכים משפטיים נגד עובד ציבור שביצע עבירה פלילית למעט עבירות נגד חופש העיתונות והביטוי; לדווח על עובד ציבור על התנהגות בלתי נאותה; להמליץ על שינויי חקיקה לפרלמנט ולממשלה ולפרסם דו"חות וניירות עמדה.¹⁹ לנציבים יש סמכות לדרוש גישה למידע ומסמכים אצל כל רשויות השלטון הלאומי והמקומי, בתי המשפט ועובדיהם, וכאמור לפתוח בהליכים משפטיים כנגד עובד ציבור או רשות.

3.5 צפון אירלנד – נציבות השוויון בצפון אירלנד היא **גוף ציבורי עצמאי** שהוקם במסגרת חוק צפון אירלנד בשנת 1998.²⁰ מטרת הנציבות היא לקדם שוויון בכלל ושוויון הזדמנויות בפרט, לעודד יחסים טובים בחברה ולהיאבק באפליה דרך העלאת מודעות, ייעוץ ואכיפה. הנציבות פועלת למיגור האפליה על סוגיה, לקידום העדפה מתקנת, עידוד יחסי שכנות בין קבוצות אתניות שונות, פיקוח על יישום ואפקטיביות החובות החוקיות של רשויות השלטון לקידום השוויון, פיקוח על יישום חובות הנגישות

¹⁶ <http://www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman/>

¹⁷ <http://www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman-/What-the-Equality-Ombudsman-doesnt-do/>

¹⁸ <http://www.jo.se/en/About-JO/>

¹⁹ שם

²⁰ <http://www.equalityni.org/sections/default.asp?secid=0>



של הרשויות, פיקוח בשיתוף עם נציבות זכויות האדם על יישום אמנת האו"ם לזכויות בעלי מוגבלויות, וביקורת על חקיקה רלוונטית. הנציבות כיום אחראית גם על העלאת מודעות ציבורית ואכיפת חקיקה נגד אפליה בתחומים של גיל, מוגבלות, גזע, מין (כולל מעמד אישי, שינוי מין, הריון ואימהות), נטייה מינית, אמונה דתית ודעה פוליטית. לנציבות ארבע מחלקות עיקריות. **מחלקת ייעוץ ואכיפה** אחראית לספק ייעוץ, הדרכה והכשרה למעסיקים ונותני שירות בנוגע למחויבויותיהם לשוויון ע"פ חוק וע"פ קודים להתנהלות ראויה. מחלקה זו גם מפקחת על ציות רשויות השלטון לחובותיהן החוקיות בהקשרי השוויון ונגישות לבעלי מוגבלויות. **מחלקת מדיניות, משפט ומחקר** אחראית על פתיחת הליכי חקירה והליכים משפטיים, בין היתר כלפי רשויות השלטון. **מחלקת התקשורת** אחראית על קשרי מדיה, שיתוף הציבור, קמפיינים ושיווק. **מחלקת שירותים תאגידיים** אחראית על הניהול השוטף ותכנון פעילות הנציבות. נציבות השוויון בעלת **שיקול דעת רחב** בפתיחת חקירה בעקבות תלונות על **אפליה מצד רשויות השלטון**, וסמכויותיה לפעילות כנגד הרשויות מפורטות בחוק.²¹ בדו"ח השנתי של הנציבות ישנו פירוט ההליכים המשפטיים שהתנהלו בהשתתפותה, וניתן לזהות בבירור **מספר רב של הליכים כנגד בעלי תפקידים ציבוריים ורשויות שלטון** (למשל משרד הביטחון ומפקד מחוז במשטרה).²² מקור המימון העיקרי של הנציבות הוא מתקציב הממשלה, והוא מוגדר באותו חוק שהקים את הנציבות. היחסים בין הנציבות לשרים מוגדרים כ- "Arms Length", במובן זה שהשרים ומשרדיהם אחראים ליצור את המסגרת החקיקתית והכספית של הנציבות, כולל המבנה הארגוני והניהולי,²³ אך באופן שאינו משפיע על פעילותה המקצועית.

4. המלצות לפעולה

מהסקירה שתוארה לעיל, ניכר מצד אחד כי הנציבות לשוויון ההזדמנויות בעבודה מבצעת תפקיד חיוני במדינת ישראל, ואין ספק שהקמתה הייתה צעד חשוב במאבק באפליה בעבודה. מצד שני, ברור לחלוטין כי המבנה הארגוני של הנציבות, הצבתה בתוך משרד ממשלתי והגבלת סמכויותיה בכל הנוגע להפרות על ידי גורמים מהמדינה – מסכלים את יכולתה למלא את ייעודה ולבצע תפקידיה החשובים. כמו כן, מסקירת המודלים במדינות האחרות נראה כי אמנם קיים גיוון בתצורתן ומבניהן של

²¹ שם

²² <http://www.equalityni.org/archive/pdf/decisionsandsettlements20112012.pdf>

²³ <http://www.equalityni.org/archive/pdf/AnnualReport2013.pdf>



הנציבויות, אך בכל המדינות הללו מובטחים הביקורת, הפיקוח והיכולת לפעול מול המדינה, הן כמעסיקה משמעותית במשק, והן משום שעל המדינה להוות דוגמה ומופת לשמירה על זכויות. יצויין כי השילוב האינהרנטי המתרחש במדינות אלה בין השמירה על השוויון והשמירה על זכויות האדם ככלל, מהווה הצדקה נוספת לפעילות עצמאית מול מוסדות השלטון, כאשר הם אלה שמחויבים בשמירה על זכויות האדם, בניגוד לגורמים פרטיים.

4.1 עצמאות ארגונית - על מנת שהנציבות תוכל למלא את תפקידה בצורה אפקטיבית וצודקת מול מעסיקים בשלושת המגזרים, להטמיע את עקרונות השוויון, לפקח על יישום חקיקת שוויון ההזדמנויות ולמגר את האפליה הרווחת בשוק העבודה בישראל, **עליה להיות גוף עצמאי מכל השפעה ופיקוח ממשלתיים במישור המקצועי**. על הנציבות להיות מוסמכת להשתמש בכל הכלים כלפי רשויות המדינה ועובדיה, כולל ייצוג פונות בהליכים משפטיים מלאים, פתיחת הליכים מול נציבות שירות המדינה, גישה מלאה למידע ומסמכים הקשורים בעבודתה וייזום הליכי חקירה כאשר יש חשד לפגיעה בשוויון. במישור הכספי והארגוני, יש לבחון יותר לעומק מודלים שונים של תקצוב ממקורות שונים כך שתובטח פעילות רציפה ושוטפת ללא תלות בהלכי רוח פוליטיים, ומאידך ללא שיעבוד הפעילות השוטפת לחיפוש מקורות מימון חיצוניים.

4.2 עצמאות כלכלית – בנוסף לעצמאות מהשפעה ממשלתית, יש חשיבות רבה גם לעצמאות כלכלית של הנציבות בהיבט של גודל התקציב. על מנת שתוכל הנציבות לממש את ייעודה באופן מלא, עליה להיות מתוקצבת כראוי. לשם השוואה, להלן תקציבי הנציבויות לשוויון במדינות שנסקרו:

- **שוודיה**: הנציבות לשוויון מתוקצבת בכ-93 מליון קרונות לשנה (כחמישים מליון שקלים) ביחס לאוכלוסייה המונה 9.5 מליון תושבים (לא כולל תקציב נפרד של הנציבות הפרלמנטרית).
- **בריטניה**: הנציבות מתוקצבת בכ-17 מליון ליש"ט (כתשעים וששה מליון שקלים) ועוד קרוב ל-8 מליון ליש"ט (45 מליון שקלים) לתכניות חינוכיות והכשרות רחבות, ביחס לאוכלוסייה של 63 מליון תושבים.
- **אוסטרליה**: הנציבות לשוויון וזכויות אדם מתוקצבת כ-30 מליון דולר אוסטרלי לשנה (מעל 99 מליון שקלים) ביחס לאוכלוסייה של 23 מליון תושבים.
- **צפון אירלנד**: סך ההוצאות השנתיות של נציבות השוויון נאמדות בכ-6.5 מליון פאונד (כ-25 מליון ₪) ביחס לאוכלוסייה של 4.5 מליון תושבים.



בממוצע, מדינות אלו משקיעות כ-4 מליון שקלים לכל מליון תושבים בתקצוב הנציבויות לשוויון.

להלן יוצגו אפשרויות הפעולה השונות:

5. קיימות מספר דרכי פעולה העומדות בפני שדולת הנשים על מנת לקדם את הפיכת הנציבויות לעצמאית. ראשית, ניתן לנסח תיקון לחוק לשוויון הזדמנויות בעבודה אשר יגדיר מחדש את מבנה הנציבות, סמכויותיה, ואופן פעולתה אל מול רשויות המדינה ועובדיה. על תיקון חקיקה זה להיות מלווה בעבודת לובי וגיוס תמיכתם של חברות וחברי כנסת, שר האוצר, שר התמ"ת ושר הכלכלה, כאשר השניים האחרונים כבר הביעו תמיכתם בעצמאות הנציבות בעבר.²⁴
6. במידה ואחת מהפונות לשדולה או לנציבות תהיה מעוניינת בכך, ניתן יהיה על בסיס מקרה משמעותי של אפליה במגזר הציבורי להגיש עתירה לבג"צ בנושא עצמאות הנציבות, וחוסר יכולתה לפעול באפקטיביות מול רשויות המדינה למאבק באפליה. עתירה כזו יכול שתהיה מוגשת ע"י השדולה, או לחלופין שהשדולה תגיש חוות דעת כידידת בית המשפט, בה תפורט עמדתנו הנחרצת בנושא.
7. הן תיקון חקיקה והן עתירה לבג"צ הן דרכי פעולה בעלות פוטנציאל אדיר להעלאת נושא שוויון ההזדמנויות בעבודה לסדר היום הציבורי. דרך הפעולה השלישית יכולה להיות ע"י פניה ישירה לגופים בינלאומיים האמונים על פיקוח על מילוי מחויבויותיה של מדינת ישראל באמנות בינלאומיות בהן היא חברה. פניה כזו עשויה ליצור לחץ בינלאומי שיסייע לקראת שינוי מערכתי בנוגע למעמד הנציבות.

8. סיכום

מהסקירה דלעיל עולה בבירור כי השארת הנציבות בישראל במצבה הקיים תסכל את מטרתה ופעילותה של הנציבות. הנציבות בתצורתה הנוכחית אינה עומדת במחויבויותיה של ישראל לקידום שוויון ומיגור האפליה ע"פ האמנות הבינלאומיות בהן היא חברה. הנציבויות שנסקרו ממדינות אחרות כולן עצמאיות חלקית או עצמאיות לגמרי, ובסמכותן לפעול כנגד אפליה המתרחשת במגזר הציבורי. כמו כן, הן מתוקצבות באופן שמאפשר את שלל הפעילויות הנדרשות מגופים האמונים על הצדק והשוויון במדינה. המלצתנו היא לתכנן

²⁴ דו"ח שנתי של נציבות שוויון ההזדמנויות, לעיל ה"ש 1



אסטרטגיית פעולה לשנת 2014 לקידום עצמאות הנציבות, כולל שיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה, בכנסת ובחברה האזרחית.