

הצעה לתיקון תקנון הכנסת (התייחסות לשוויון בהצעות חוק)

- בתקנון זה	<p>(1) הונחה הצעת חוק על שולחן הכנסת, ממשלתית או לא ממשלתית, תצוין בדברי ההסבר הערכה בדבר ההשלכות האפשריות של ההצעה והיקפן על השוויון, לרבות האוכלוסיות שמצבן צפוי להשתפר או להרע כתוצאה מההצעה ומידת השיפור או ההרעה.</p> <p>(2) בהכिנה הצעת חוק לקריאה הראשונה, לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, תברר הוועדה את ההשלכות האפשריות של ההצעה והיקפן על השוויון, לרבות האוכלוסיות שמצבן צפוי להשתפר או להרע כתוצאה מההצעה ומידת השיפור או ההרעה.</p> <p>(3) חבר הכנסת רשאי להציע לוועדה לקבל הערכה אחרת בדבר ההשלכות האפשריות של הצעת החוק והיקפן על השוויון; הערכה אחרת תוגש, אם לא קבעה הוועדה אחרת, על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת; הוועדה תזמין את מגיש ההערכה האחרת כדי לברר את הערכתו, וכן היא רשאית להזמין את מי שנתן לו נתונים לצורך ההערכה האמורה.</p> <p>(4) ההערכה בדבר ההשלכות האפשריות של הצעת החוק והיקפן על השוויון או הסתייגות יוגשו לוועדה לפני הדיון בהכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה או לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, לפי העניין, ואם לא ניתן למסרן לפני הדיון – בעת הדיון או אחריו, בתוך זמן סביר שקצב לכך יושב ראש הוועדה.</p>	הוספת סעיף א93
-------------	---	-------------------

(5) הערכת הוועדה בדבר ההשלכות האפשריות של הצעת החוק והיקפן על השוויון תצוין על גבי דברי ההסבר בנוסח המונח על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

הצעה זו נכתבה על ידי מכון זולת- לשוויון וזכויות אדם, מתוך הכרה כי הזכות לשוויון מוכרת כזכות "ראשונה בין זכויות שוות" וכזכות מפתח, שכן בלעדיה אין טעם וקיום לכל זכויות האדם האחרות. השוויון שומר על הציבור מפני שרירות השלטון והמשטר אינו יכול להיחשב כדמוקרטי בלעדיו. כפי שכתב השופט יצחק זמיר באחד מפסקי דינו, אם אין שוויון למיעוט גם אין דמוקרטיה לרוב.

השוויון הוא עיקרון יסוד אוניברסלי. בסעיף הראשון של ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, שהתקבלה בעצרת האו"ם ב-10 בדצמבר 1948, נקבע כי כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם. בהמשך, עיקרון השוויון ואיסור האפליה עוגן בשורה של אמנות בין-לאומיות, כגון באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ובאמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות (1966), באמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (1981), באמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית (1965) באמנת ג'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה (1949) ועוד. אף שבהכרזת העצמאות של מדינת ישראל צוינה מחויבותה של המדינה לעיקרון השוויון, מדינת ישראל הינה המדינה הדמוקרטית היחידה בעולם שהזכות לשוויון איננה מופיעה במפורש בחוקה או בחוקי היסוד שלה. הדבר לא נובע מטעות או שכחה אלא מחוסר הסכמה פוליטית מתמשך.

מתוך הכרה בכך שמדובר בבחירה מודעת של הכנסת, בג"ץ דחה את הפרשנות המעגנת את עיקרון השוויון כעיקרון חוקתי עצמאי. עם זאת, תוך הכרה בכך שאין משטר דמוקרטי ללא שוויון, בג"ץ עיגן את הזכות לשוויון, במידת מה בלבד, בגדר הזכות לכבוד האדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. נקבע בפסיקת בג"ץ כי פגיעה בשוויון היא פגיעה בזכות חוקתית, כאשר האפליה קשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם, כגון פגיעות גופניות נפשיות, השפלה, ביזוי וכיוצא באלה.

ישנן הוראות חוק רגילות (לא חוקי יסוד), שבהן עוגן עיקרון השוויון ואיסור האפליה, כגון חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, כמתוקן בשנת 2000, אשר מעגן את השוויון בין המינים בדין הישראלי למעט בעניין המעמד האישי, סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שקובע כי תמיכה במוסדות ציבור תעשה רק "לפי מבחנים שוויוניים", וכן חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000.

יחד עם זאת, היקף ההגנה החוקתית על הזכות לשוויון, נותר מוגבל, לא ברור ולא יציב. ההגנה החוקתית תלויה בכך שהרכב השופטים שעתירה ספציפית נידונה בפניו, יהיה סבור כי זהו אחד המקרים החריגים בהם הפגיעה בשוויון קשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם, דבר הנתון לפרשנות. בנוסף, העיגון של הזכות לשוויון בגדר כבוד האדם על ידי בג"ץ הוביל לביקורת ציבורית נגד בית המשפט העליון בטענה שהכרה בזכות לשוויון מהווה אקטיביזם שיפוטי ובכך נפגע מעמדה הסימלי והציבורי של הזכות.

לכן, מוצע שכפי שקבוע בהוראת סעיף 93 לתקנון הכנסת לגבי חובת התייחסות להערכת עלות תקציבית, תיקבע גם חובת התייחסות בדברי ההסבר של הצעות חוק להשלכותיהן והיקפן על השוויון, וכי כאשר ועדה מוועדות הכנסת תכין הצעת חוק ממשלתית או לא ממשלתית, תבקש הוועדה הערכה לגבי השפעת ההצעה על השוויון. ככל שיימצא שיש

בהצעה פגיעה בשוויון הדבר יצוין במפורש בדברי ההסבר.

באופן הזה, חברי הכנסת יידרשו לברר את עמידת הצעות החוק בעיקרון השוויון, כבר במהלך הכנת הצעות החוק לקריאה ראשונה, שניה ושלישית, חברי הכנסת יהיו מודעים במהלך הצבעתם על הצעות חוק להשלכותיהן והיקפן על השוויון, וכן תיווצר שקיפות כלפי הציבור במדינת ישראל בסוגיה חשובה זו, ובפרט כלפי האוכלוסיות שמצבן צפוי להרע.