

בפני כב' סגן הנשיא השופט א. אליקים
קבוע לדיון ביום 25 באוגוסט 2019 בשעה 12:00

בעניין שבין:

ISRAEL WOMEN'S NETWORK - שדולת הנשים בישראל

העותרת

לובי אלנישא פי אישראיל, עמותה 580085686

ע"י ב"כ עו"ד חגי קלעי ואח'
מרחה מזא"ה 22 תל אביב - יפו
טל': 03-9070770; פקס: 03-9070711

- נ ג ד -

המשיבים

1. עיריית חיפה

ע"י ב"כ עו"ד יוסי דלל ואח' מהשירות המשפטי של עיריית חיפה
מרחה ביאליק 3 חיפה 33112
טל': 04-8357077; פקס: 04-8677335

2. מר מוטי שטיינמץ

3. מר מרדכי בן דוד

שניהם ע"י ב"כ יגאל וינשטיין ואח'
רח' אגודת ספורט הפועל 2, ירושלים 9695801
טל': 02-6789111; פקס: 02-6782888

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות מחוז חיפה - אזרחי
שד' פלי"ם 15א 3309519
ת"ד 550, חיפה 3100401
טל': 073-3921400; פקס: 04-8634011

ובעניין

(מתייצב בהליך)

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת כב' הנשיא מיום 21.8.2019, ובהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועץ") להגיש עמדתו ביחס לעתירה שבכותרת.

ההדגשות אינן במקור, אלא אם צוין אחרת.

א-הקדמה

1. עניינה של העתירה בכותרת, בדרישת העותרת כי בית המשפט הנכבד, יוציא מתחת ידו צו מוחלט המופנה אל עיריית חיפה (להלן: "העירייה"), והאוסר עליה לקיים אירועים המיועדים לגברים

בלבד, לרבות אירוע של מופע מוסיקלי מתוכנן ליום 28.8.19¹ והמיועד לגברים בלבד. בנוסף, דורשת העותרת, כי בית המשפט הנכבד יאסור על קיומו של כל סוג של הפרדה מגדרית יזומה, במישרין או בעקיפין, הכול כפי שהובא בפתיח של העתירה כאמור.

2. הטענה העיקרית שהועלתה בעתירה הייתה, כי קיומו של מופע מוסיקלי לגברים בלבד, מהווה אפליה העומדת בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, פוגע בזכות לשוויון ובזכות לכבוד, ועומד בניגוד להחלטת ממשלה, לפקודת העיריות, לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, כמו גם בניגוד לכללי המשפט המינהלי.

ב-רקע עובדתי

3. בטרם יובא הרקע העובדתי הרלבנטי לעתירה יצוין, כי 2 עתירות, בעניין דומה, נדונו בבית המשפט לענינים מינהליים בנצרת, כאשר במסגרת אחת משתיהן, עת"מ 23791-08-19 הודיע היועץ כי:

"... חשוב להדגיש כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, מהבחינה העקרונית, ייתכנו נסיבות מיוחדות בהן תוכל עירייה לקיים אירוע עבור הציבור החרדי בהפרדה. מפאת חשיבותה של הסוגיה והשאלות העקרוניות הכרוכות בה, בכוונת היועץ המשפטי לממשלה לקיים ישיבה בראשותו בנושא זה בדחיפות, על מנת להתוות את אמות המידה המשפטיות והנסיבות המיוחדות שבהתקיימן יתאפשר לקיים אירועים כאמור"

4. היועץ קיים דיון כאמור, אשר מסקנותיו לעת הזו, עומדות ביסוד עמדה זו המוגשת כעת.

ולעניין הנדון:

5. העירייה פרסמה מודעה לפיה, ביום 26.8.2019 עתידה להתקיים הופעה מוסיקלית משותפת של 2 זמרים חרדים (הזמר מרדכי בן דוד והזמר מוטי שטיינמץ), זאת במרכז הקונגרסים שבעיר חיפה. במודעה צוין, כי "האירוע מיועד לגברים".

6. עקב פרסום זה, הקדימה העותרת ופנתה ביום 12.8.2019 לעירייה, עם עותק למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הגב' דינה זילבר, עו"ד ולגב' אוה מדז"בז' (מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה), כאשר במסגרת הפנייה המוקדמת התבקשה העירייה לפעול לביטול האירוע במתכונתו כפי שפורסם, ולכול הפחות לוודא כי תוסר החסות והמימון הממשלתיים והעירוניים מהאירוע. עוד התבקשה העירייה בפניה להתחייב, כי לא תאפשר בעתיד אירועים עבור גברים בלבד. תוך הפרת החוק, כך בפנייה.

*** **העתק פניית העותרת מיום 12.8.2019 מצורף ומסומן א'**

¹ כך בעתירה.

7. עוד באותו יום, התקבלה הבהרה מטעם העירייה (ערוכה על-ידי סגן ראש העיר), אשר בעקבותיה נערכה פניה בחזרה מטעם היועץ, בדרישה להשלמת התייחסות.

***** העתק התכתבות בדוא"ל מצורף ומסומן ב'**

8. ביום 15.8.2019 ניתנה תשובה של העירייה לפניית העותרת מיום 12.8.2019 בה הובהר, כי הנושא הועבר לבחינת הגורמים המקצועיים בעירייה, כאשר בכוונת היועץ המשפטי של העירייה לקיים דיון בעניין, לאחריו תינתן תשובתה של זו. עוד צוין, כי ידוע לעירייה כי בכוונת היועץ המשפטי לממשלה, לקיים דיון דחוף בסיומו תתווה מדיניות משפטית באשר לקיום אירועים המיועדים לציבור החרדי בהפרדה.

***** העתק תשובת העירייה מיום 15.8.2019 מצורף ומסומן ג'**

9. ביום 16.8.2019 פנתה העותרת אל היועץ בעניין הנדון. עוד יצוין, כי זמן קצר לאחר מכן, נשלחו ללשכת היועץ פניות שונות מטעם ארגוני חברה אזרחית, גורמי אקדמיה ועוד, ובהן ביקש להעביר את עמדתם לקראת קיום דיון משפטי עקרוני בנושא זה. בין הפונים ניתן למנות גם את העותרת, קבוצת נשים חרדיות, אנשי אקדמיה מתחום המשפט ועוד.

***** העתק פניית העותרת מיום 16.8.2019 מצורף ומסומן ד'**

10. ביום 19.8.2019 שיגרה העותרת בדוא"ל, תגובה לתשובת העירייה מיום 15.8.2019, בה התבקשה האחרונה להודיע בדחיפות כיצד בכוונתה לנהוג בהתייחס למופע המוסיקלי הנדון.

***** העתק הודעת דוא"ל מיום 19.8.2019 מצורף ומסומן ה'**

11. עוד באותו יום ניתנה תשובת העירייה לפיה, זו עומדת על קיום המופע המוסיקלי, מהטעמים אשר הובאו בתשובה.

***** העתק תשובת העירייה מיום 19.8.2019 מצורף ומסומן ו'**

12. ביום 22.8.2019 פורסם סיכום הדיון שהתקיים בפני היועץ המשפטי לממשלה בו נקבעו אמות המידה להפרדה מגדרית באירועי תרבות במעורבות רשויות מקומיות.

***** העתק סיכום הדיון מיום 22.8.2019 מצ"ב ומסומן ז'**

13. סיכום הדיון הועבר בין היתר גם לעירייה, ברם גם לאחר קבלתו ועד למועד הגשת עמדה זו, לא חל שינוי בעמדתה.

ג-עמדת היועץ המשפטי לממשלה

14. הזכות החוקתית לשוויון נגזרת מהזכות לכבוד האדם, המעוגנת במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.² לאור זאת, פגיעה בשוויון, העולה גם כדי פגיעה בכבוד האדם, נדרשת לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה הקבועה בחוק היסוד, קרי - להיעשות מכוח חוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

² ראו: בג"ץ 4541/94 אליס מילי ג' שי הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 9134/12 משה גביש ג' הכנסת (פורסם בנבו, 21.04.2016); בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל ג' הכנסת (פורסם בנבו, 12.09.2017).

15. מקרים שבהם מתקיימת הפרדה מגדרית מעוררים, על פני הדברים, חשד לקיומה של הפליה אסורה, הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון. לפי הפסיקה, יש לבחון את הדברים בהתאם לאופיו של מקרה ההפרדה המגדרית ולמאפייניו.³
16. נוסף על המגבלה הנובעת מכח חוק היסוד ומעקרונות היסוד של המשפט המנהלי, אשר מוטלת על רשויות ציבוריות, ומבלי לגרוע מאלה, יש להזכיר גם את חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 (להלן: "**החוק**" או "**חוק איסור הפליה**"), הקובע איסור כללי על הפליה במגוון הקשרים.
17. חוק זה, שעיקר חידושו בהחלת איסור ההפליה גם על מי שאינם כפופים למשפט המנהלי, חל בוודאי גם על גופים ציבוריים דוגמת רשות מקומית. בתוך כך, מגדיר החוק מספר מצבים, אותם אין רואים כהפליה לעניין חוק זה. בהקשר בו עסקינן, מסדיר סעיף 3(ד)(3) לחוק את הנסיבות בהן תהא מותרת הפרדה על רקע מגדרי, כהאי ליסנא:

"אין רואים הפליה לפי סעיף זה -

(3) בקיומן של מסגרות נפרדות לגברים או לנשים, כאשר אי הפרדה **תמוע** מחלק מן הציבור את הספקת המוצר או השירות הציבורי, את הכניסה למקום הציבורי, או את מתן השירות במקום הציבורי, ובלבד שההפרדה היא **מוצדקת**, בהתחשב, בין השאר, באופיו של המוצר, השירות הציבורי או המקום הציבורי, במידת החיוניות שלו, בקיומה של חלופה סבירה לו, ובצורכי הציבור העלול להיפגע מן ההפרדה."

18. כפי שבואר בפסיקה, סעיף זה משמש כנוסחת איזון ספציפית אשר ייחד המחוקק לנושא ההפרדה המגדרית בהקשרים בהם עוסק החוק, ועל כן ניתן להיעזר בו בעת בחינת חוקיות אירועי תרבות מופרדים כאמור.⁴
19. בחינת הנסיבות אשר יגלו אם קיום של אירוע קונקרטי תוך הפרדה מגדרית בין המשתתפים עומד באמות המידה של חוק איסור הפליה, נעשית אם כך באמצעות מבחן דו-שלבי מצטבר:
- א. שלב ראשון - האם אי הפרדה תמנע מחלק מן הציבור את ההשתתפות באירוע?
- ב. שלב שני - האם ההפרדה היא מוצדקת, בהתחשב באופיו של האירוע, במידת החיוניות שלו, בקיומה של חלופה סבירה לו ובצורכי הציבור העלול להיפגע מן ההפרדה?
20. הסוגיה של הפרדה מגדרית מעוררת שאלות משפטיות מורכבות. נקודת המוצא היא עיקרון השוויון, העומד בליבת השיטה הדמוקרטית ומעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, והאיסור על הפליה אסורה שנגזר ממנו. מכאן, שהכלל הוא **קיום האירוע במעורבות רשות ציבורית ללא נקיטת צעדים מצד הרשות שנועדו לכפות הפרדה מגדרית**.

³ ראו: ע"פ 5338/17 אבוטבול ג' פיליפ (פורסם באר"ש, 1.11.2018) (להלן: "עניין אבוטבול").

⁴ ראו: פסי' 7 לחוות דעתו של השופט ג'ובראן בבג"ץ 746/07 רגן נ' משרד התחבורה, פ"ד סד(2) 530 (2011) (להלן: "עניין רגן"); פסי' 53 לחוות דעתו של השופט דנציגר ברע"א 6897/14 רדיו קול ברמה בע"מ נ' קולך - פורום נשים דתיות (פורסם בנבו, 9.12.15) (להלן: "עניין קול ברמה"); פרוטוקול ישיבה מס' 188 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-15, 3, 8, 15 (30.10.2000).

21. לאורך השנים, נדונו בפורומים שונים ומגוונים הוראות הדין ביחס למניעת מצבים של הפרדה מגדרית אסורה. בהקשר זה ניתן לציין את פסיקת בג"ץ בהקשרים שונים (עניין רגן בנושא "קווי מהדרין" בתחבורה הציבורית,⁵ עניין "קול ברמה" שעסק בהשמעת נשים ברדיו,⁶ וכן הפרדה אסורה במרחב הציבורי בעניין אבוטבול ובעניין רחל עזריה בעיר ירושלים⁷); את דו"ח הצוות המשרדי לבחינת תופעת הדרת נשים במרחב הציבורי;⁸ ואת החלטת הממשלה 1526 מיום 30.3.2014, בה נקבע כי:

"ממשלת ישראל מכירה בכך כי תופעת הדרת הנשים במרחב הציבורי היא תופעה חמורה המתאפיינת בהפלייתן של נשים באשר הן נשים המחייבת פעולה ממשלתית אקטיבית לביעורה".⁹

22. בכל אלה יש כדי ללמד על העיקרון המנחה. ואולם, בתוך כך ייתכנו הקשרים מיוחדים בהם תתאפשר הפרדה מגדרית, לתכליות ציבוריות מסוימות ובלבד שההפרדה מקיימת את אמות המידה החוקתיות. כך, למשל, הוכרה בחקיקה האפשרות להפרדה מגדרית בחופי רחצה,¹⁰ ואושרו מסלולי חיול והכשרה צבאית נפרדים בצה"ל (כגדוד הנח"ל החרדי, נצח יהודה). כמו כן, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בעבר הייתה כי ניתן לאשר מבחינה משפטית, בנסיבות מיוחדות ומוגדרות, את קיומם של מסלולי הכשרה נפרדים בתכנית המשפיעים של נציבות שירות המדינה,¹¹ מסלולי לימוד נפרדים באקדמיה,¹² ואירוע של חב"ד בתל-אביב בהפרדה מגדרית.¹³

23. לעניין ההקשר הנדון – של הפרדה מגדרית באירועי תרבות הנערכים במעורבותה של רשות מקומית – בהתאם לסעיף 2 לחוק איסור הפליה, רשות מקומית או כל גורם אחר המספק שירותי בידור, מצויים בגדר תחולת הוראות החוק (כאמור לעיל, ביחס לרשות הציבורית הוא אינו ממצה את החובות החלות עליה בהקשר המדובר, הנובעות מחוק היסוד וכללי המשפט הציבורי בכללותם).

24. יצוין כי אם רשות מקומית מעוניינת לקיים אירוע בהפרדה מגדרית עבור ציבור המעוניין בכך, הרי שראשית עליה לבחון האם לאור מאפייני האוכלוסייה המתגוררת באותה רשות ולאור סוג האירוע בו מדובר, ניתן לקיים הפרדה וולונטרית ללא הכוונה. ככל שניתן, מובן כי יש להעדיף אפשרות זו על פני הפרדה מתוכננת. על כל פנים, בעת החלטה על קיומם של אירועים בהפרדה מתוכננת יש להביא בחשבון את החובה לעמוד בשני התנאים המצטברים הקבועים בסעיף 3(ד)(3) לחוק איסור הפליה, כמפורט להלן.

25. **קיום האירוע ללא הפרדה ימנע מחלק מן הציבור את קבלת השירות הציבורי** – על הרשות המקומית להשתכנע כי הציבור לו מיועד האירוע, או חלק משמעותי ממנו, יימנע מהשתתפות בו, בהעדר הפרדה מגדרית מתוכננת.

⁵ עניין רגן, לעיל ה"ש 3.

⁶ עניין קול ברמה, לעיל ה"ש 3.

⁷ עניין אבוטבול, לעיל ה"ש 2 ; בג"ץ 6986/10 רחל עזריה נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 28.09.2010).

⁸ משרד המשפטים דין וחשבון הצוות המשרדי לבחינת תופעת הדרת נשים במרחב הציבורי (2013).

⁹ החלטה 1526 של הממשלה ה-33 "מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי" (30.03.2014).

¹⁰ חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.

¹¹ ראו: ס' 4(ב) לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז - 2007 ; סעי' (אזורי ים) 8822-02-18 שדולת הנשים בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 08.04.2018).

¹² תגובת המדינה בבג"ץ 6500/17 יופי תירוש נ' המועצה להשכלה גבוהה (מיום 10.7.18).

¹³ עת"מ (מינהלים ת"א) 50491-06-18 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 22.06.2018).

26. **קיומה של הצדקה לעריכת האירוע בהפרדה מגדרית בהתחשב באופיו של האירוע, במידת החיוניות שלו, בקיומה של חלופה סבירה לו ובצורכי הציבור העלול להיפגע מן ההפרדה - על הרשות המקומית לשקול את מכלול הנסיבות של האירוע, ובמסגרת זו ליתן משקל, בין היתר, לאמות המידה הבאות העולות מלשון החוק ומהפסיקה:**

א. **וולונטריות ההפרדה** – ככל שמדובר בהפרדה וולנטרית לחלוטין במסגרתה כל אדם בוחר את מקומו ללא כל הכוונה, אין בכך כל קושי כאמור. ככל שגובר רכיב הוולונטריות בהפרדה, כך קטן הקושי שבהפרדה. בתוך כך, יש להתחשב בהיבטים הבאים:

- (1) האם בצד המתחמים הנפרדים, קיים גם מתחם מעורב, המאפשר השתתפות באירוע גם עבור מי שאינם מעוניינים בהפרדה?
- (2) בכל מקרה, אין לקבל כפייה של מקומות ישיבה באמצעות הפעלת כוח פיזי, או אכיפה של דרישות לבוש או צניעות.

ב. **ייחוד האירוע** – ככל שייחודו של האירוע לקהל המעוניין בהפרדה מגדרית הוא מובהק יותר, מצטמצם הקושי בקיומה. במסגרת זו, יש להתחשב בהיבטים הבאים:

- (1) האירוע אינו מיועד ככלל לקהל של ילדים או משפחות (כמו פעילות או הפנינג בחגים ובחופשות), אלא מיועד באופיו לקהל בוגר המעוניין בקיומה של הפרדה מגדרית, ואי קיומה של הפרדה עשוי למנוע את ההשתתפות בו.
- (2) האם מדובר באירוע ללא תשלום הפתוח לקהל הרחב, או באירוע שהשתתפות בו מותנית בהרשמה מראש או בקניית כרטיסים? אם מדובר בהרשמה או בתשלום, הרי שמוכן כי גוברת ההבנה לגבי ייחוד האירוע לקהל המעוניין במתכונת זו.
- (3) היחס בין סך כל האירועים הנערכים ברשות מקומית לבין האירועים הנערכים בהפרדה, והתאמתו של יחס זה להיקף הקהל המעוניין בהפרדה באותה רשות מקומית.

ג. **שוויון חומרי** –

- (1) ככל שלא מתקיים שוויון חומרי בין המגדרים באירוע עצמו לא ניתן יהיה להצדיק את קיומו של אירוע בהפרדה. בפרט נדרש כי ההפרדה תיעשה תוך הקפדה על תנאים שווים ביחס לגברים ולנשים, באופן המבטיח תנאי נגישות להתרחשות המרכזית של האירוע, מיקום ומרחב מתאימים ודומים, הכול בהתאם לטיב האירוע.

- (2) **אירוע המיועד למגדר אחד בלבד הינו חריג במיוחד, ונדרשת הצדקה כבדת משקל במיוחד המתבססת על קיומה של הבחנה רלוונטית, הנובעת ישירות מאופי האירוע, ויש בה כדי ללמד על צורך מהותי באירוע נפרד לשם לקיומו.**

ד. **השפעה על הציבור שאינו מעוניין בהפרדה-ככל שהאירוע משפיע באופן משמעותי יותר על הציבור שאינו מעוניין בהפרדה מגדרית, כך גובר הקושי בהפרדה. במסגרת זו, יש להתחשב בהיבטים הבאים:**

(1) מידת החיכוך עם מי שאינם מעוניינים בהפרדה (למשל, אירוע המתקיים בפארק פתוח או באולם סגור).

(2) כאשר מדובר במקום פתוח-היקף השטח ופרק הזמן אשר מוקצים לאירוע המופרד, ומידת מניעת השימוש הנגזרת מכך במרחב הציבורי מאלו שאינם מעוניינים בהפרדה.

ד-מן הכלל אל הפרט

27. ראשית, יובהר כי פרטי האירוע המלאים וכלל נסיבותיו אינם מצויים בידיעת היועץ ובאי כוחו, ועל כן להלן תוצג עמדתו המשפטית של היועץ, בשים לב לעובדות כפי שהועברו בעמדת העירייה.

28. כאמור בפרק הרקע העובדתי, המופע המוסיקלי בו עסקין יועד מראש לגברים בלבד ועל כן, רלוונטית בפרט אמת המידה המפורטת בסעיף ג.2) לעיל.

29. כפי שפורט לעיל, חשיבות ההגנה על כבוד האדם ועקרון השוויון, מכוחם נגזר האיסור על הפליה, מטיל נטל משמעותי על מי שמבקש לקיים אירוע האוסר כליל על כניסת אנשים בשל מינם. על כן, בהתאם לאמת המידה המפורטת, מקרה של אירוע המיועד למגדר אחד בלבד, מעורר קושי מיוחד וחשד מוגבר להפליה אסורה. משכך, יש מקום כי העירייה תצביע על הצדקה כבדת משקל המתבססת על קיומה של הבחנה רלוונטית, אשר נובעת ישירות מאופי האירוע ויש בה כדי ללמד על צורך מהותי בייחוד האירוע הנדון לגברים בלבד.

30. בתשובות העירייה עובר להגשת העתירה, כמו גם בתגובתה לעתירה שהוגשה ביום 22.8.2019 (שהיו כלליות) לא הוצגה הצדקה להבחנה רלבנטית כאמור, עקב אופי האירוע, אף לא עולה, כי העירייה שקלה את מכלול נסיבות העניין, וכי נבחנו חלופות העומדות בהוראות פסקת ההגבלה בחוק היסוד (במיוחד מהי התכלית הראויה, והאם נבחנו חלופות שהינן "אמצעי הפוגע במידה שאינה עולה על הנדרש").

31. יתר על כן, לא נמצאה בעמדת העירייה עד כה כל התייחסות לקיומה של הבחנה קונקרטית בהתייחס לאירוע מושא ההליך, שיש בה כדי לשכנע בצורך המהותי ובהצדקה לקיימו כאירוע המיועד לגברים בלבד. לא הוצגה כל התייחסות לאפשרות לקיים את האירוע באופן שיאפשר גם השתתפותן של נשים בו, אף אם בהפרדה מגדרית או ביצירת אזורים נפרדים לצד אזור מעורב (כפי שנעשה בהופעה דומה שהתקיימה לאחרונה בעפולה), אף לא הובהר כי ניתנה כלל הדעת לאפשרות לקיימו תוך שיתוף נשים בו.

32. בנסיבות אלה, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, העירייה לא עמדה בנטל על מנת להבהיר את ההצדקה לקיימו של האירוע במתכונתו הנוכחית המיועדת לגברים בלבד.

יוסף דאוד, עו"ד (רו"ח)
סגן בכיר בפרקליטות מחוז חיפה-אזרחי

אילה פיילס-שרון, עו"ד
פרקליטת מחוז חיפה אזרחי

חיפה כ"ב באב תשע"ט

23 באוגוסט 2019

פמ"ח 52/00002723/19

084691/2019