

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

ייעוץ וחקיקה

כ"ה טבת תשע"ט

2 ינואר 2019

לכבוד משתתפי הדיון

שלום רב,

הנדון: הצורך באישור מהיר של תביעות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נגד רשויות

מקומיות בגין אי הנגשה פרטנית במוסדות חינוך

להלן סיכום הדיון בנושא שבנדון אשר התקיים ביום ט"ו טבת תשע"ט, 23.12.2018, בראשותו של מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי).

משתתפים:

אברמי טורם, נציב שוויון זכויות לאנשים מוגבלות
יועץ משפטי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
צוות תביעות אזרחיות, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
מחלקת פניות ציבור נגישות, לשכה משפטית, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
לשכה משפטית, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
מתמחה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
נציגה אזרחית, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה
נציגת ועד היועצים המשפטיים לרשויות המקומיות.

ועד היועצים המשפטיים לרשויות

המקומיות.

לשכה משפטית, משרד החינוך
לשכה משפטית, משרד החינוך
לשכה משפטית, משרד הפנים
מנהלת המחלקה המשפטית, מרכז השלטון המקומי
לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)
המחלקה האזרחית, פרקליטות המדינה
ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי), רפרנטיות רשויות מקומיות
ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי), רפרנט חינוך
אשכול חברתי, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)
ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי), רפרנט שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
מתמחה באשכול חברתי, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)

רקע לדיון:¹

הדיון מתקיים על רקע גיבוש נהלי הנציבויות בהליכים אזרחיים, ובאופן קונקרטי בעקבות פניית נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) רז נזרי, ביום 11.11.2018 בדבר הצורך באישור מהיר של תביעות אזרחיות נגד רשויות מקומיות בגין אי הנגשה פרטנית של מוסדות חינוך עבור הורה או תלמיד עם מוגבלות.

¹ ר' רקע נרחב במצע לדיון שקדם לשיבה, כמצ"ב.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ("הנציבות"), מוסמכת להגיש תביעות אזרחיות בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ("חוק השוויון"), זאת בשני מקרים. האחד, הגשת התביעה בשם הנציבות בה הנציבות פועלת כרשות שלטונית הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה ורשאית על פי חוק השוויון לתבוע לפי הוראות שונות: איסור הפליה בתחום התעסוקה, חוק התכנון והבניה, הנגשה של שירותי תחבורה ציבורית (פרק ה') ולענייננו הנגשה של מקום ציבורי ושירות ציבורי (פרק ה'1). השני, הגשת התביעה נעשית בשם המתלונן. סמכות זו מצויה נכון להיום רק בתחום התעסוקה (פרק ד').

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה² בנוגע להתדיינות בין המדינה לבין גופים מהמגזר הציבורי הרחב (רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים), המדינה לא תגיש תביעה אזרחית כנגד גופים אלו בטרם יתקבל אישור לפתוח בהליך משפטי מטעם היועץ המשפטי לממשלה או מטעם גורם בכיר בפרקליטות (פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה או מנהל המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה). בהנחיות נקבע גם כי ייעשה מאמץ מקדים לבירור וישוב המחלוקת (להלן – "בירור מקדים")³.

הנחיה זו חלה אף על הנציבות, בהיותה יחידת סמך ממשלתית הכפופה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה כאמור. ההנחיה יושמה בפועל לאורך השנים כך שבמקרים פרטניים כשהנציבות ביקשה להגיש תביעה נגד רשות מקומית, התקיימה ישיבה בראשות אחד המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, יחד עם הנציבות והרשות המקומית, במטרה להגיע לפתרון מוסכם.

מטרת הדיון שבנדון לדון ולהכריע בשאלה האם נכון לפטור את הנציבות מהצורך בבירור המקדים בהגשת תביעות בגין אי הנגשה פרטנית במוסדות חינוך, בשל הטעמים שפורטו במצע. לחלופין, להתוות את הבירור המקדים באופן שיקצר משמעותית את משכו, וייעל אותו.

לאחר שמיעת עמדות הצדדים, סיכם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כדלקמן:

1. בהתאם להכרעה קודמת של היועץ המשפטי לממשלה כתוארו דאז, מני מזוז, הנציבות כחלק מהרשות המבצעת כפופה להנחיות המשפטיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

א. אין מקום לוותר על הבירור המקדים עם הרשויות ואין צורך ומקום לקבוע שהנחיית היועץ לא חלה. בנוסף, גם הגעה מהירה לבית משפט, עלולה להביא דווקא לעיכוב בהשגת התוצאה המבוקשת של קידום הנגישות, נוכח הימשכות ההליך המשפטי, גם במקום בו ניתן היה אף להגיע לפתרונות מעשיים.

ב. עם זאת, אין גם מקום להמתין לעבודת המטה הכללית שנעשית בנושא במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, אשר רלוונטית למרבית המקרים העוסקים

² הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1200 "התדיינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות", והנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1201 "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות".

³ במקרה של רשויות מקומיות על המשרד הממשלתי או הרשות המקומית להעביר את נושא התביעה בתיאום עם פרקליט המחוז למונה על המחוז במשרד הפנים כדי שינסה להביא להסדרת הנושא. במקרה של תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות, יש לבוא בדברים עם היועץ המשפטי של התאגיד הציבורי או החברה הממשלתית כדי ליישב את הסכסוך, בין היתר, בדרך של משא ומתן, תיווך על ידי צד שלישי, מתן חוות דעת משפטית או בדרך אחרת.

בעולם תוכן אחר. צריך להתייחס כאן למצב מיוחד, השונה ממצב של כל משרד ממשלתי רגיל שפונה לקבלת אישור לפני הגשת תביעה. הנציבות היא גוף שהמחוקק נתן לו סמכות ייחודית להגיש תביעות בעולם תוכן ייחודי, ועל כן יש למצוא את דרך האמצע הראויה.

2. לאור הטענות שהועלו לגבי הצורך בקיצור התהליך והפיכתו ליעיל, נדרש נוהל ספציפי לעולם תוכן ייחודי זה, עם לוחות זמנים מוגדרים, ותוך עירוב הממונה על המחוז, שנועד להשיג תוצאה כמה שיותר מהירה. זאת, משלושה טעמים – א. מדובר בסמכות תביעה מיוחדת שהנציבות קיבלה מהמחוקק; ב. מדובר בתביעה בעניינו של אדם ולא בתביעה רגילה של המדינה; ג. מדובר באוכלוסיות חלשות שנפגעות.

3. בהתאם לאמור, יגובש נוהל ייחודי לעולם תוכן זה ואלו העקרונות העיקריים שייקבעו לגביו:

- הכלל הוא שמאפשרים הגשת תביעה אם לא מגיעים לפתרון מוסכם וראוי, כולל לעניין הפיצויים, אשר ימנע את הצורך בהתדיינות בבית משפט.
- הנושא יובא על ידי הנציבות לפתחו של הממונה על המחוז במשרד הפנים שיהיה מעורב בתהליך. בהקשר זה הנציבות ויעוץ וחקיקה יבחנו מול הגורמים הנוגעים בדבר מאילו שלבים כבר נכון לערב את הממונה על המחוז.
- ההליך כולו יתוחם למסגרת זמנים ספציפית שתוגבל לשבועות (ולא חודשים).
- ההחלטה אם יש מניעה שהנציבות תגיש תביעה או שנדרש להביא את הנושא להכרעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) תעשה במעורבות, כפי שתקבע בנוהל, של הגורמים הרלוונטיים הבאים: ייעוץ וחקיקה (האשכול חברתי במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, הרפרנט הרלוונטי לרשויות מקומיות במחלקה למשפט ציבורי-מינהלי), הפרקליטות, משרד החינוך ומשרד הפנים.
- המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי בייעוץ וחקיקה תגבש נוהל מוסכם ליישום האמור יחד עם הנציבות, ובתיאום עם הגורמים האחרים שהשתתפו בדיון, עד ליום 20.01.19.

