



מסמך רקע מקוצר בנושא :

## **הזכות החוקתית לשוויון**

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

מאת :

ד"ר הלל סומר  
תמר ולדמן  
ענת יהב

י"ט תמוז התשס"ה  
26 ביולי 2005

## תוכן העניינים

3	חלק א : מבוא.....
3	1. מטרת המסמך ומבנהו.....
3	2. הזכות לשוויון – כללי.....
5	חלק ב : השוויון במשפט הישראלי.....
5	1. התפתחותו של השוויון כעקרון חוקתי במשפט הישראלי.....
6	2. האם הזכות לשוויון כלולה בחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו?.....
7	חלק ג : השוויון בהצעות חוקה קודמות בישראל.....
8	חלק ד : השוויון במשפט המשווה ובמשפט העברי.....
8	חלק ה : חקיקה, פסיקה, וספרות ישראלית בנושא השוויון.....
9	חלק ו : נקודות לדיון.....
9	1. האם לכלול בחוקה את עקרון השוויון?.....
9	2. האם להכריז הכרזה "חיובית" על עקרון השוויון או להסתפק באיסור הפליה?.....
10	3. האם לציין רשימה של קריטריונים האסורים לאפליה, ואם כן – מהם?.....
10	4. האם הרשימה של הקריטריונים היא רשימה סגורה?.....
11	5. האם להתייחס במפורש לנושא השוויון בין המינים / קידום מעמד האשה?.....
11	6. האם הזכות ניתנת "לכל אדם" או רק לאזרחים ו/או תושבים?.....
12	7. האם להתייחס במפורש לשאלת ההעדפה המתקנת?.....
12	8. האם להחריג מתחולתו של השוויון תחומים מסוימים?.....
12	9. האם להתייחס למעמדו של עקרון השוויון במשפט הפרטי?.....
13	נספח : נוסח הצעות החוקה בישראל וטקסטים בינלאומיים וזרים נבחרים בנוגע לזכות החוקתית לשוויון.....

## חלק א: מבוא

### 1. מטרת המסמך ומבנהו

מסמך זה הוכן כחומר רקע לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת דיוני בזכות החוקתית לשוויון.

מסמך זה הינו תקציר של מסמך רקע מפורט יותר שהוכן על ידנו (להלן: "מסמך הרקע המפורט"), והעומד לרשות חברי הוועדה. מטבע הדברים, במסמך זה הדברים מוצגים בתמציתיות רבה, והמעוניינים להרחיב בעניין מסויים, יפנו למסמך הרקע המפורט.

המסמך **אינו עוסק** בנושא השוויון במגזר הפרטי, שכן נושא זה נדון על ידי הוועדה בנפרד.

כמו-כן, בעריכתו של מסמך זה הננו מודעים לפעילותם של שני צוותי משנה העוסקים האחד במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, והאחר בנושא המיעוט הערבי. מובן כי לעבודתם של צוותים אלו השלכות מהותיות על הזכות לשוויון. הבאנו, איפוא, התייחסות קצרה בלבד לנושאים אלו, הנידונים בנפרד ובהרחבה בדיוני הוועדה.

### 2. הזכות לשוויון – כללי

שופטי בית המשפט העליון ומלומדים הרבו באמירות על חשיבותו הרבה של עקרון השוויון: בעניין **ברגמן** קבע השופט לנדוי כי השוויון "הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו".<sup>1</sup> בעניין **בן שלום** קבע השופט אלון כי השוויון "הוא ממהותה ומאופייה של מדינת ישראל".<sup>2</sup> בעניין **בורקאן** קבע השופט שמגר כי [כלל אי-האפליה] "הוא עקרון יסודי חוקתי, השלוב ושזור בתפיסות היסוד המשפטיות שלנו ומהווה חלק בלתי-נפרד מהן".<sup>3</sup>

יצחק זמיר ומשה סובל מציבים את השוויון כבסיס לכל הזכויות כולן:

"השוויון הוא אחד מערכי היסוד של כל מדינה מתוקנת. כך גם בישראל. אפשר לומר כי השוויון, יותר מכל ערך אחר, הוא המכנה המשותף, אם לא הבסיס, לכל זכויות היסוד של האדם ולכל שאר הערכים שביסוד הדמוקרטיה. . . יש אומרים כי השוויון הוא אינו עוד ערך בין ערכי יסוד של חברה מתוקנת

<sup>1</sup> בג"צ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693, 698.

<sup>2</sup> ע"ב 2/88 **בן-שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-12**, פ"ד מג(4) 221, 272.

<sup>3</sup> בג"צ 114/78 **בורקאן נ' שר האוצר**, פ"ד לב(2) 800, 806.

אלא הוא בעצם התכלית של חברה כזאת, או התכלית של המשפט בחברה ככל שהמשפט מנסה לעשות צדק.<sup>4</sup>

במסמך הרקע המפורט מובא הסבר מפורט של מונחי היסוד בתחום השוויון, ובהקשר זה - האבחנה שבין שוויון **פורמלי** לשוויון **מהותי**. בנושא זה חלה התפתחות משמעותית בפסיקה הישראלית, שנעה יותר ויותר לכיוונו של השוויון המהותי, ובתוך כך, נתנה מעמד של כבוד להעדפה המתקנת, כחלק מן השוויון המהותי.

בראשית הדרך משלה בכיפה גישת "השוויון הפורמלי", שמקורה בליברליזם הקלסי, ואשר משמעותה היא "עוורון-צבעים" (או "עוורון-מינים"). הדגש בגישה זו מושם בחירותו ה"שלילית" של היחיד לא להיות מופלה לרעה בשל השתייכותו לקבוצה מסוימת. מדובר אם כן במושג סביל האוסר על מקבל ההחלטות להתחשב בשיקול זר כגון דת, לאום, גזע או מין. החל בשנות השמונים של המאה העשרים החלה הפסיקה לקדם גישה שונה, של "שוויון מהותי". גישה זו רואה בעקרון השוויון נורמה חברתית, שמידת הצלחתה נבחנת בתוצאות. גישת השוויון המהותי אינה מרוצה מן התוצאות שהושגו בייצוגן של קבוצות חלשות במוקדי הכוח בחברה באמצעות מדיניות השוויון הפורמלי, בעיקר עקב כשלונן של השוויון הפורמלי במניעת תופעות של אפליה ממוסדת ושיטתית, מודעת או לא-מודעת, כלפי קבוצות חלשות. אפליה זו מונעת מהפרטים בקבוצות החלשות את ההנאה משוויון מלא, למרות זכאותם ליחס שווה.

השוויון המהותי שונה בשני היבטים עיקריים מן השוויון הפורמלי: ראשית, מאחר שהשוויון בתוצאות נמדד קבוצתית, בשוויון המהותי הדגש מוסט מן היחיד אל הקבוצה. שנית, השגת שוויון בתוצאות מחייבת פעולות חיוביות, מעשיות, המכוונות לקדם את בני הקבוצות החלשות בחברה. פעולות אלה פוגעות על-פי-רוב בשוויון הפורמלי, שכן הן מעניקות לחברי הקבוצה ה"חלשה" זכויות-יתר בגין השתייכותם לקבוצה.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> יצחק זמיר, משה סובל "השוויון בפני החוק", משפט וממשל ה (תש"ס) 165, 166.

<sup>5</sup> מיטל פינטו והלל סומר, "מחקיקה נקודתית לדוקטרינה כללית - תפקידה של הרשות השופטת בביצור ההעדפה המתקנת בישראל" בתוך: **העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל** (בעריכת ענת מאור, הוצאת רמות- אוני' ת"א, תשס"ה) 195, 196-197 (הערות השוליים הושטמו).

כן מובא במסמך הרקע המפורט הסבר על המונחים "אפליה פסולה" ו"הבחנה מותרת".

"עקרון השוויון . . . משמעותו, כי יש להתייחס, לצורך המטרה הנדונה, יחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה. אם אין מתייחסים אליהם יחס שווה, כי אז לפנינו הפליה. לעומת זאת, אם ההבדל או ההבדלים בין אנשים שונים הינם רלוונטיים למטרה הנדונה, אזי תהיה זו הבחנה מותרת, אם מתייחסים אליהם, לצורך אותה מטרה, יחס שונה, ובלבד שההבדלים ההם מצדיקים זאת. המושג "שוויון" בהקשר זה, פירושו איפוא שוויון רלוונטי (relevant equality) והוא הדורש, לענין המטרה הנדונה, "טיפול שווה" (equality of treatment) באלה אשר המצב האמור מאפיין אותם. כנגד זה, תהא זו הבחנה מותרת, אם השוני בטיפול בבני אדם שונים ניזון מהיותם נתונים, בשים לב למטרת הטיפול, במצב של אי-שוויון רלוונטי (inequality relevant) כשם שתהא זו הפליה, אם הוא ניזון מהיותם נתונים במצב של אי-שוויון, שאיננו רלוונטי למטרת הטיפול".<sup>6</sup>

## חלק ב: השוויון במשפט הישראלי

### 1. התפתחותו של השוויון כעקרון חוקתי במשפט הישראלי

עקרון השוויון, כזכות יסוד של האדם, זכה להכרה חלקית כבר בכתב המנדט על ארץ-ישראל, ובהחלטת החלוקה של עצרת האומות המאוחדות מיום כ"ט בנובמבר 1947, אשר חייבה את המדינה לחוקק חוקה המבטיחה בין השאר שוויון זכויות לכל אדם, והוסיפה ואסרה "כל אפליה מסוג שהוא בין התושבים מטעמים שבגזע, דת, לשון או מין". גם בהכרזת העצמאות של מדינת ישראל זכה עקרון השוויון להכרה חלקית, בקביעה כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין".

כבר בשנות קיומה הראשונות של המדינה נחקקו חוקים חשובים בתחום השוויון, ובהם חוק שיווי זכויות האשה, תשי"א-1951, אבל גם חוק השבות, תשי"ו-1950, שהוא חוק שיוצר, במודע ובמכוון, העדפה של יהודים וקרוביהם בזכות ההגירה לישראל. בהמשך, חוקקה הכנסת חוקים רבים הנוגעים לשוויון, ולעיתים להעדפה מתקנת. רשימה של חוקים עיקריים בנושא זה מופיעה בחלק ה' של המזכר המפורט.

<sup>6</sup> ד"ר 10/69 בורנובסקי נ. הרבנים הראשיים לישראל, פד"י כה(1) 7, 35.

דברי החקיקה שחוקקה הכנסת ואשר עיגנו היבטים מסוימים של עקרון השוויון –

"לא זכו למעמד נורמטיבי עדיף, והכנסת רשאית לסטות מן האמור בהם בחקיקה מאוחרת. עם זאת, בפסיקה התגבשה ההלכה, לפיה חזקה שתכליתו של דבר חקיקה לקדם את השוויון ולשמור עליו. לפיכך, כדי לסתור חזקה זו, נדרשת לשון מפורשת."

אכן, מלבד לגבי חוקים אשר סתרו את סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, דחו בתי המשפט את כל הניסיונות לתקוף חוקיות של חוקים בטענה של פגיעת חוקים אלו בשוויון.<sup>7</sup>

מכיוון שהמחוקק עסק רק בתחומים ספציפיים של השוויון, לקחה הפסיקה תפקיד מרכזי ביותר בביצור מעמדה של הזכות לשוויון. כך, למשל, קבע בית המשפט כי יש לפרש חוקים בהתאם לחזקה כי המחוקק התכוון להגשים את עיקרון השוויון.

רק בנקודה אחת זכה עקרון השוויון למעמד נורמטיבי עדיף מפורש: עקרון השוויון בבחירות לכנסת מעוגן בלשון מפורשת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת הקובע כי הבחירות תהיינה "שוות", וסעיף זה אף קובע כי אין לשנותו אלא ברוב חברי הכנסת. בית המשפט העליון פסק, עוד קודם ל"מהפכה החוקתית" של שנת 1992, כי הוא מוסמך לבטל חוק הסותר את עקרון השוויון בבחירות לכנסת ואשר לא נתקבל ברוב הדרוש של "רוב חברי הכנסת" (61 ח"כים במצב רגיל) וכך עשה פעמים אחדות.

## 2. האם הזכות לשוויון כלולה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו?

מן הרקע ההיסטורי ברור כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>8</sup> לא נועד להוות מגילת זכויות ישראלית שלמה, אלא לעגן במעמד-על חוקתי כמה זכויות המנויות בו. ואולם, כידוע בבית המשפט העליון ובספרות המשפטית הצטברו אמרות רבות שלפיהן רוב הזכויות המוכרות (למעט הזכויות החברתיות) נכללות בגדרו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפי עמדה זו, זכויות אלו, שלא הוזכרו בחוק-היסוד ואשר במקרים מסוימים אף הושמטו ממנו בכוונת המכונן, קיבלו בכל-זאת מעמד-על חוקתי מכוח חוקי-היסוד החדשים, על כל המשתמע מכך. בפרט, משמעות הדבר היא שחקיקה של הכנסת עשויה להיפסל בשל קביעה כי פגיעתה בזכויות אלה אינה לתכלית ראויה, או שאינה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, או שאינה מידתית. אחת הזכויות שאמרות אלה מתייחסות אליהן היא הזכות לשוויון.

<sup>7</sup> זמיר וסובל, לעיל הערה 4, בעמ' 208-209 (הערות השוליים הושמטו).

<sup>8</sup> ס"ח התשנ"ב 150 (להלן חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

לא היה זה מקרה שהזכות לשוויון לא עוגנה במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. למעשה, כמתואר במסמך הרקע המפורט, עקרון השוויון היווה את אבן הנגף המרכזית בהליך חקיקת חוק היסוד.

השופט ברק הביע את עמדתו כבר פעמים רבות, בעיקר בספרות, כי השוויון נכלל בכבוד האדם:

”דעתי בעניין זה היא כי הזכות לכבוד האדם כוללת גם את איסור האפליה.”<sup>9</sup>

למעשה, על אף החשיבות הגדולה בנוגע לסוגיית השוויון, טרם הוכרעה המחלוקת בנוגע לעיגון השוויון בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>10</sup>

### חלק ג: השוויון בהצעות חוקה קודמות בישראל

כל הצעות החוקה בישראל כוללות התייחסות לעקרון השוויון. למסמך זה צורף נספח ובו נוסח מרבית הצעות החוקה בישראל בנושא השוויון. כמו-כן, בחלק ”שאלות לדיון” במסמך זה להלן בוצע ”מיפוי” של השאלות לדיון בהתאם לאיזכוריהן במסמכים השונים. מרבית ההצעות מכילות הצהרה פוזיטיבית על שוויון בפני החוק. כל ההצעות מחילות את העיקרון על ”הכל” או על ”כל בני האדם” ורק בהצעה אחת הוא מוחל על תושבים בלבד. יש עם זאת הצעות שטורחות להבהיר במפורש כי מותר להעניק זכויות מסוימות לאזרחים בלבד.

הצעות החוקה מונות רשימה של קריטריונים אסורים לאפליה. בחלק מן ההצעות רשימת הקריטריונים היא סגורה ובאחרות, הרשימה אינה סגורה ואסור להפלות גם מכל טעם ”שאינו ממין העניין” או ”מכל טעם אחר”. הרשימה המצומצמת ביותר מתייחסת לגזע, דת, לשון או מין, הצעות אחרות מתייחסות בנוסף גם לקריטריונים של ארץ מוצא, מעמד חברתי, עדה ולאום וישנה גם התייחסות לנטייה מינית, השקפה, מצב כלכלי, ולמוגבלות.

חלק מן ההצעות מחריגות תחומים מסוימים בדין הישראלי מתחולתו של עקרון השוויון ואיסור האפליה, או מבהירים שהחוקה אינה פוגעת בהם. תחומים אלו הם נושא השבות, נישואין וגירושין, דינים שנועדו להגן על האשה באשר היא אשה.

<sup>9</sup> אהרון ברק ”המהפכה החוקתית – בת מצווה” משפט ועסקים א (תשס”ד) 3, 42.

<sup>10</sup> הלל סומר ”מילדות לבגרות: סוגיות פתוחות ביישומה של המהפכה החוקתית” משפט ועסקים א (תשס”ד), 67.

הצעת פרופ' אקצין מתייחסת בסעיף נפרד לשוויון בין נשים לגברים. הצעתו של פרופ' אקצין היא היחידה המתייחסת בנפרד לאפליה במגזר הציבורי ואוסרת במפורש אפליה גם במשפט הפרטי, כולל בתחום הדיור.

### **חלק ד: השוויון במשפט המשווה ובמשפט העברי**

במסמך הרקע המפורט נערכה סקירה רחבה של אמנות בינלאומיות ושל חוקות לאומיות זרות בקשר עם התייחסותן לעקרון השוויון ולאיסור האפליה. למסמך זה צורף נספח ובו חלק מהטקסטים הבינלאומיים והזרים, המופיעים במלואם במסמך הרקע המפורט. כמו-כן, כמו לגבי הצעות החוקה הישראליות, בחלק "שאלות לדיון" במסמך זה, בוצע "מיפוי" של השאלות לדיון בהתאם לאיזכוריהן במסמכים הזרים והבינלאומיים השונים.

בכל החוקות שנסקרו ובאמנות הבינלאומיות קיימת התייחסות לעקרון השוויון. בחלק מהחוקות מנוסחת הזכות לשוויון כזכות פוזיטיבית ("הכל שווים בפני החוק"), ובאחרות כאיסור אפליה, במקום הזכות הכללית לשוויון או בנוסף לה.

רוב החוקות והאמנות קובעות כי "הכל" או "כל בני האדם" זכאים לשוויון או לאי-אפליה. חוקות בודדות מעניקות את הזכות לאזרחים בלבד. בחלק מן החוקות ישנה רשימה סגורה של קריטריונים האסורים לאפליה, ובחלקן הרשימה אינה סגורה.

הקריטריונים הנפוצים במרבית המסמכים הבינלאומיים והזרים הם גזע, צבע עור, מין, שפה, דת, דעה פוליטית, ומוצא. קריטריונים שמוזכרים במיעוט של חוקות ומסמכים בינלאומיים הם מוגבלות, גיל, נטיה מינית, ותכונות גנטיות.

ישנן חוקות המתייחסות באופן מפורש לשוויון בין גברים לנשים. ישנן חוקות ואמנות המתייחסות באופן מפורש לנושא ההעדפה המתקנת, תוך שהן מתירות אותו. ישנן חוקות המתייחסות למשפט הפרטי, ואחרות המתייחסות לשוויון בין אזרחי המדינה לבין זרים.

ניתן לראות כי רשימת הקריטריונים האסורים לאפליה גדלה עם השנים וכן כי בחוקות החדשות ישנה נטייה לא לסגור את הרשימה אלא לאסור על אפליה בשל כל קריטריון שאינו רלוונטי.

### **חלק ה: חקיקה, פסיקה, וספרות ישראלית בנושא השוויון**

בחקיקה הישראלית מספר רב של חיקוקים המסדירים היבטים מסויימים של השוויון. במסמך הרקע המפורט מובא מבחר מפורט של חיקוקים אלו, וכן מובאת סקירה של סוגיות שונות בתחום השוויון בפסיקה ובספרות המשפטית. סוגיות אלו כוללות: את עילות השוויון, וסקירה של נושאי שוויון ואפליה על בסיס מין, על בסיס נטייה מינית, ערביי ישראל, ושל זרמים לא-אורתודוכסיים ביהדות. כן מובאת סקירה בנושא השוויון בהקצאת מקרקעין ובנושא העדפה מתקנת, ונושא הסעד – כיצד מתקנים העדפה מתקנת.

## חלק ו': נקודות לדיון

### 1. האם לכלול בחוקה את עקרון השוויון?

כל הצעות החוקה בישראל ולמעשה כל אמנות זכויות האדם והחוקות שנבדקו כללו גרסה כלשהי של השוויון בין הזכויות שנמנו בהן במפורש.

יש לציין, עם זאת, כי היקפו של עקרון השוויון ועליונותו היוו מאז ומתמיד סלע מחלוקת חוקתית במדינת ישראל, וכי רבים מן הוויכוחים הקשורים בנושא החוקה נוגעים, בדרך זו או אחרת, בעקרון השוויון. בין ויכוחים אלו ניתן למנות סוגיות הקשורות להיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, והמשתמע מכך לגבי זכויות של יהודים, מעמדה של היהדות, וזכויות מיעוטים. גם סוגיות של מעמד האשה, של זרמים ביהדות ושל ההומוסקסואלים והלסביות מתעוררות בהקשר לשוויון.

ניתן לצפות כי במסגרת "חוקה בהסכמה" יוסדרו רבות מנקודות מחלוקת אפשריות אלו בהסדר כולל, שבמסגרתו ניתן יהיה לקבל את עקרון השוויון כעקרון חוקתי-על-חוקי, תוך שהאיזונים והמגבלות הנדרשים בו ברמה החוקתית מושגים באמצעות הוראות אחרות בחוקה.

יש לציין כי במספר הצעות חוקה בישראל הוצע לקבוע במפורש כי עקרון השוויון אינו פוגע בתחומים מסויימים. אפשרות זו נדונה להלן, בנושא נפרד, אולם יש להביאה בחשבון גם להכרעה בסעיף זה.

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- לכלול את עקרון השוויון בחוקה, ולהסדיר באופן ספציפי בחוקה כל סוגיה הקשורה בשוויון אשר המכונן מעוניין לקבוע את האיזון בה.
- לכלול את עקרון השוויון בחוקה, אולם לקבוע כי הוא אינו חל, או אינו פוגע, בנושאים מסויימים.
- לשלב את שני הפתרונות הקודמים (הסדרים ספציפיים והחרגה מתחולה)
- להימנע מהכללת עקרון השוויון בחוקה.

### 2. האם להכריז הכרזה "חיובית" על עקרון השוויון או להסתפק באיסור הפליה?

מרבית הצעות החוקה בישראל והחוקות בעולם<sup>11</sup> מכילות הצהרה פוזיטיבית על שוויון בפני החוק ("הכל שווים בפני החוק") בנוסף על איסור האפליה. קיימים, עם זאת, מסמכים חוקתיים שהסתפקו באיסור האפליה.

---

<sup>11</sup> הצעת יהודה פנחס כהן, הצעת פרופ' קלינגהופר, הצעת בנימין הלוי, הצעת פרופ' רייכמן, הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ שולמית אלונגי, הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ אמנון רובינשטיין, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה. בין החוקות והאמנות: הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; הצ'ארטר הקנדי; חוקת

להצהרה על הזכות לשוויון באופן חיובי יש ערך סמלי רב. משמעותה המשפטית, מעבר לערך הסמלי, אינה ברורה בהכרח, והיא תישאר לפרשנותו של בית המשפט.

### **3. האם לציין רשימה של קריטריונים האסורים לאפליה, ואם כן – מהם?**

הצעות החוקה מונות רשימה של קריטריונים אסורים לאפליה. עיון בהצעות בישראל ובמסמכים הבינלאומיים מעלה כי אורך הרשימות של קריטריונים אלו הולך וגדל עם השנים. הרשימה המצומצמת ביותר מתייחסת לגזע, דת, לשון או מין,<sup>12</sup> והצעות אחרות בישראל התייחסו רבות גם לקריטריונים של ארץ מוצא, מעמד חברתי, עדה ולאום. הקריטריונים הנפוצים במרבית המסמכים הבינלאומיים והזרים הם גזע, צבע עור, מין, שפה, דת, דעה פוליטית, ומוצא.

קריטריונים שמוזכרים במיעוט של הצעות בישראל, חוקות ומסמכים בינלאומיים הם מוגבלות,<sup>13</sup> גיל,<sup>14</sup> נטיה מינית,<sup>15</sup> מצב כלכלי,<sup>16</sup> ותכונות גנטיות.<sup>17</sup> על הוועדה לבחור אם היא מעוניינת למנות במפורש קריטריונים שבגינם אסור להפלות, ואם כן - אילו קריטריונים היא מעוניינת לכלול. יצויין כי לשאלה זו קשר הדוק לשאלה הבאה, האם לקבוע כי הרשימה של הקריטריונים היא רשימה סגורה. סגירתה של הרשימה מחייבת מחשבה רבה יותר מה לכלול בה, בעוד השארתה כרשימה פתוחה מאפשרת התפתחות שיפוטית.

### **4. האם הרשימה של הקריטריונים היא רשימה סגורה?**

בחלק מהצעות החוקה בישראל והמסמכים הבינלאומיים והזרים רשימת הקריטריונים שבגינם אסור להפלות היא סגורה<sup>18</sup> ובאחרות, הרשימה אינה סגורה ואסור להפלות גם מכל טעם "שאינו ממין העניין" או "מכל טעם אחר".<sup>19</sup>

---

אירלנד; חוק היסוד הגרמני; חוקת מקדוניה; חוקת אסטוניה; חוקת ליטא; חוקת רוסיה; חוקת פולין; חוקת שווייץ; חוקת דרום אפריקה; חוקת פינלנד.

<sup>12</sup> הצעת יהודה פנחס כהן.

<sup>13</sup> הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי, אמנת האיחוד האירופי, חוקת גרמניה (הוסף בשנת 1994), הצ'ארטר הקנדי, חוקת דרום אפריקה, חוקת שווייץ וחוקת פינלנד. בישראל - הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>14</sup> הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי, אמנת האיחוד האירופי, הצ'ארטר הקנדי, חוקת דרום אפריקה, חוקת שווייץ וחוקת פינלנד.

<sup>15</sup> הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; חוקת דרום-אפריקה; ארצות הברית (בהתאם לפסיקה); אנגליה (בהתאם לפסיקה). בישראל - הצעת פרופ' בנדור.

<sup>16</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר.

<sup>17</sup> הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי;

## 5. האם להתייחס במפורש לנושא השוויון בין המינים / קידום מעמד האשה?

ישנם לא מעט חוקות זרות ומסמכים בינלאומיים המתייחסים באופן מפורש לשוויון בין גברים לנשים.<sup>20</sup> בהצעות בישראל, הצעת פרופ' אקצין מתייחסת בסעיף נפרד לשוויון בין נשים לגברים.

על הוועדה להחליט אם להבליט נושא זה מעבר להוראות השוויון הכלליות.

## 6. האם הזכות ניתנת "לכל אדם" או רק לאזרחים ו/או תושבים?

רוב החוקות הזרות והאמנות קובעות כי "הכל" או "כל בני האדם" זכאים לשוויון או לאי-אפליה. חוקות בודדות מעניקות את הזכות לאזרחים בלבד.<sup>21</sup> בהצעות החוקה בישראל, רובן מחילות את העיקרון על "הכל" או על "כל בני האדם"<sup>22</sup> ורק בהצעה אחת הוא מוחל על תושבים בלבד.<sup>23</sup> יש עם זאת הצעות שטורחות להבהיר במפורש כי מותר להעניק זכויות מסוימות לאזרחים בלבד.<sup>24</sup>

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- לקבוע שוויון לכל אדם
- לקבוע שוויון לכל האזרחים
- לקבוע שוויון לכל האזרחים והתושבים
- לקבוע שוויון לכל אדם, תוך קביעה כי מותר למדינה לקבוע כי חובות וזכויות מסוימים ייוחדו לאזרחיה ו/או לתושביה.

---

<sup>18</sup> הצעת יהודה פנחס כהן, הצעת פרופ' קלינגהופר, הצעת פרופ' אקצין, הצעת בנימין הלוי והצעת פרופ' בנדור. חוקת שוויץ, חוקת ליטא, חוקת מקדוניה, חוקת צרפת (אם כי הכרזת זכויות האדם והאזרח מכילה הוראה כללית של שוויון), חוקת הודו וחוקת גרמניה, אמנת האיחוד האירופי.

<sup>19</sup> הצעת פרופ' רייכמן, הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ אמנון רובינשטיין הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ שולמית אלוני, והצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה. ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, חוקת הולנד, חוקת קרואטיה, חוקת אסטוניה, חוקת רוסיה, חוקת פולין (רק בתחומים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים) וחוקת פינלנד.

<sup>20</sup> האמנה הבינ"ל בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; חוקת צרפת (המבוא לחוקה משנת 1946, חוקת רוסיה, חוקת פולין, חוקת גרמניה, חוקת שוויץ וחוקת פינלנד.

<sup>21</sup> חוקת אירלנד, חוקת מקדוניה.

<sup>22</sup> הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ שולמית אלוני, הצעת חברי הכנסת בראשות ח"כ אמנון רובינשטיין, הצעת פרופ' רייכמן, הצעת בנימין הלוי והצעת פרופ' קלינגהופר.

<sup>23</sup> הצעת יהודה פנחס כהן.

<sup>24</sup> הצעת יהודה פנחס כהן מרחיקה לכת יותר מכך וקובעת כי רק לאזרחי ישראל יינתנו זכויות אזרחיות ופוליטיות שווה וכי אזרח לא יופלה לרעה לגבי כהונה בתפקיד ציבורי בשל טעמי גזע, דת, לשון או מין; הצעת פרופ' קלינגהופר, הצעת בנימין הלוי, הצעת פרופ' רייכמן והצעת פרופ' בנדור (חל גם על תושבות).

## **7. האם להתייחס במפורש לשאלת ההעדפה המתקנת?**

ישנן חוקות ואמנות המתייחסות באופן מפורש לנושא ההעדפה המתקנת, תוך שהן מתירות אותו.<sup>25</sup> בכך, ביקשו חוקות אלו למנוע את הויכוח החוקתי המתחולל, למשל בארצות הברית, בשאלה אם העדפה מתקנת פוגעת בשוויון הפורמלי. על פי המצב הקיים בישראל, בית המשפט העליון הינו תומך של תכניות העדפה מתקנת ורואה בהן את מימושו של השוויון ולא פגיעה בו. לפיכך, יתכן שאין צורך לעגן נושא זה בחוקה. מאידך, לעיגונו של הנושא יתרונות הן בצד הסימבולי והן בחיזוקו של רעיון ההעדפה המתקנת מפני שינוי אפשרי בעמדה השיפוטית בעתיד.

## **8. האם להחריג מתחולתו של השוויון תחומים מסוימים?**

חלק מהצעות החוקה בישראל מחריגות תחומים מסוימים בדין הישראלי מתחולתו של עקרון השוויון ואיסור האפליה, או מבהירים שהחוקה אינה פוגעת בהם. תחומים אלו הם נושא השבות,<sup>26</sup> נישואין וגירושין,<sup>27</sup> ודינים שנועדו להגן על האשה באשר היא אשה.<sup>28</sup> טכניקה זו של החרגת נושאים מעקרון השוויון אינה מקובלת במשפט המשווה.

## **9. האם להתייחס למעמדו של עקרון השוויון במשפט הפרטי?**

ישנן חוקות זרות המתייחסות למשפט הפרטי, תוך החלת עקרון השוויון באופן חלקי בו.<sup>29</sup> בין הצעות החוקה בישראל, הצעתו של פרופ' אקצין היא היחידה המתייחסת בנפרד לאפליה במגזר הציבורי ואוסרת במפורש אפליה גם במשפט הפרטי, כולל בתחום הדיור. האפשרויות העומדות בפני הוועדה בנושא זה הן:

- לא להתייחס לנושא התחולה במגזר הפרטי כלל.
- להתייחס באופן נגטיבי, על ידי קביעה כי "המדינה ורשויותיה לא יפלו" במקום "אין להפלות".
- להתייחס באופן פרטני, על ידי קביעת תחומי שוויון החלים גם במשפט הפרטי.
- להסמיך במפורש את המחוקק לקבוע תחומי שוויון שיחולו גם במשפט הפרטי.

---

<sup>25</sup> האמנה הבינ"ל בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית; אמנת אמסטרדם של האיחוד האירופי (לגבי נשים בלבד) חוקת שוויץ (בקשר לאנשים עם מוגבלות), חוקת דרום אפריקה, חוקת גרמניה וחוקת הודו.

<sup>26</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר, הצעת בנימין הלוי והצעת פרופ' רייכמן.

<sup>27</sup> הצעת פרופ' אקצין, הצעת בנימין הלוי (גירסה ב' יכולה להשתמע כמגנה על הדין האישי הנובע מההלכה היהודית) והצעת פרופ' בנדור.

<sup>28</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר, הצעת פרופ' אקצין, הצעת בנימין הלוי (גירסה א') והצעת פרופ' בנדור.

<sup>29</sup> גרמניה (ברמת החקיקה), חוקת הודו (מקומות מסוימים), חוקת דרום אפריקה.

**נספח: נוסח הצעות החוקה בישראל וטקסטים בינלאומיים וזרים  
נבחרים בנוגע לזכות החוקתית לשוויון<sup>30</sup>**

**1. הצעת חוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948)**

**סעיף 4**

(1) משפט אחד יהיה לכל תושבי ישראל. לא תפלה המדינה בין איש לאיש מטעמי גזע, דת, לשון או מין.  
(2) זכויות אזרח וזכויות פוליטיות שוות נתונות לכל אזרחי ישראל. אזרח לא יופלה לרעה לגבי כהונה ציבורית או עליה בדרגה בשל טעמי גזע, דת לשון או מין.

**2. הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד-1963)**

36. כל בני האדם שווים לפני החוק  
37. לא תהא אפליה בין אדם לאדם מפאת גזע, ארץ מוצא, מין, לאום, דת, השקפה, עדה, מפלגה, לשון, מעמד חברתי או מצב כלכלי.  
38. הוראות הסעיפים 36 ו-37 אין בהן כדי לפגוע בכל דין הבא להגן על אשה באשר היא אשה, ואין בהן כדי לגרוע מהוראות חוק הקובעות את זכותם של יהודים לעלות לישראל, או מכל דין המתנה זכויות, חובות או כשרות לתפקידים ציבוריים באזרחות הישראלית.  
39. לא תהא אפליה בין אלו שנולדו מנישואין לבין אלה שלא נולדו מנישואין.

**3. הצעת חוקה של פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964)**

**סעיף 16.**

(א) שום חוק ושום הוראה או פעולה אחרת של הכנסת או של כל רשות ציבורית אחרת לא יפלו בין איש ואיש מפאת גזע, דת, לאום, ארץ-מוצא, לשון, עדה, מפלגה, מעמד חברתי או מצב כלכלי.  
(ב) שום אפליה לא תונהג ביחסים כלכליים, לרבות יחסי דיור ועבודה בשכר, ע"י כל יחיד, תאגיד או גוף אחר, בתחום המדינה, מפאת גזע, דת, לאום, ארץ-מוצא, לשון, עדה, מפלגה, מעמד חברתי או מצב כלכלי.

**סעיף 17.**

דין אחד יהיה לאיש ולאשה לגבי זכויות אישיות וקנייניות ולגבי כל פעולה משפטית. אין הוראה זו באה לפגוע בדיני נישואים והתרת-נישואים, ולא בדינים המכוונים להגן על אשה באשר היא אשה.

<sup>30</sup> במסמך המפורט מופיעים מקורות נוספים.

**4. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973) (הכנסת השביעית – ועדת משנה בראשות בנימין הלוי)**

2. (א) הכל שווים לפני החוק.  
(ב) אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, מין, לאום, עדה, ארץ מוצא, דת, השקפה, מעמד חברתי, השתייכות ארגונית או פוליטית.  
(ג) גירסה א: אין באמור בסעיף קטן (ב) כדי לפגוע בחוק השבות או בחוק האזרחות, בכל הוראת חוק המתנה זכויות או חובות או כשירות לתפקידים ציבוריים באזרחות ישראלית, או בכל הוראת חוק המגינה על אשה באשר היא אשה.  
גירסה ב: אין באמור בסעיף קטן (ב) כדי לפגוע בכל הוראת חוק המייחדת זכויות או חובות או כשירות לתפקידים ציבוריים לאזרחי המדינה, או בכל הוראת חוק הנובעת ממהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

**5. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופ' רייכמן) (1986)**

שוויון לפי החוק ואיסור אפליה

7. (א) כל בני האדם שווים לפני החוק  
(ב) אין להפלות בין אדם לאדם מטעמי גזע, מין, לאום, עדה, ארץ מוצא, דת, השקפה, מעמד אישי או חברתי, השתייכות פוליטית, או מכל טעם אחר שאינו ממין העניין.  
(ג) אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בזכות השבות.  
(ד) הוראת חוק לפיה אזרחות ישראלית מהווה תנאי לזכויות או לכהונה במשרה ציבורית – אין בה משום אפליה

**6. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה- 12 – קבוצת חברי כנסת בראשות אמנון רובינשטיין)**

2. שוויון לפני החוק ואיסור אפליה  
הכל שווים לפני החוק; אין מפלים בין איש לאשה ואין מפלים בין אדם לאדם מטעמי דת, לאום, גזע, עדה, ארץ מוצא או מכל טעם אחר, והכול כשהטעם אינו ממין העניין.

**7. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה- 12 – קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני)**

4. שוויון לפני החוק ואיסור אפליה  
כל בני האדם שווים לפני החוק. אין להפלות בין אדם לאדם מטעמי גזע, מין, לאום, עדה, ארץ מוצא, דת, זרם דתי, השקפה, מעמד אישי או חברתי, השתייכות פוליטית או מכל טעם אחר.

**8. הצעת חוקה של פרופ' בנדור (2000)**

83. שוויון  
(א) אין להבחין בין אדם לאדם מטעמים של גזע, ארץ-מוצא, מין, נטייה מינית, לאום, דת, השקפה, עדה, מפלגה, לשון, מעמד חברתי או מצב כלכלי.

(ב) אין בהוראה זו כדי לפגוע בדיני איסור והיתר לנישואין וגירושין, בכל דין הבא להגן על אשה באשר היא אשה, ובכל דין המתנה זכויות או כשרות לתפקידים ציבוריים באזרחות או בתושבות של ישראל.

## 9. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005)

עיקרי ההצעה, סעיף 1(ג):

"המדינה תנהג בשוויון כלפי כל אזרחיה"

שער השני, זכויות היסוד, סעיף 1:

"זכויות היסוד של האדם מושתתות על קדושת החיים, כבוד האדם, חירות האדם, שוויון ועל השאיפה להשגת צדק חברתי."

סעיף 4:

שוויון לפני החוק ואיסור אפליה  
הכל שווים לפני החוק; אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא, מוגבלות או מכל טעם אחר והכל כשהטעם אינו ממין העניין.

סעיף 22 (במסגרת הזכות לחינוך):

"מדינת ישראל תשקוד.. להבטחת שוויון הזדמנויות לכל תושביה."

## 10. אמנות כלליות

(א) ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם (האוו"ם, 1948)

Article 1

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Article 2

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

*(ב) האמנה הבינ"ל בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966)*

Article 2

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 3

The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant.

Article 4

1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.

*(ג) האמנה הבינ"ל בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית (1969)*

**Article I**

1. In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

2. This Convention shall not apply to distinctions, exclusions, restrictions or preferences made by a State Party to this Convention between citizens and non-citizens.

3. Nothing in this Convention may be interpreted as affecting in any way the legal provisions of States Parties concerning nationality, citizenship or naturalization, provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality.

4. Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 2

1. States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and promoting understanding among all races, and, to this end:

(a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;

(b) Each State Party undertakes not to sponsor, defend or support racial discrimination by any persons or organizations;

(c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;

(d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization;

(e) Each State Party undertakes to encourage, where appropriate, integrationist multiracial organizations and movements and other means of eliminating barriers between races, and to discourage anything which tends to strengthen racial division.

2. States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and other fields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.

#### Article 3

States Parties particularly condemn racial segregation and apartheid and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction.

#### Article 4

States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

(a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of

violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;

(b) Shall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law;

(c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.

## **11. ארה"ב – התיקון ה-14 לחוקה**

Amendment XIV [1868 - Privileges and Immunities, Due Process, Equal Protection]

### **Section 1**

All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

## **12. אירופה**

*(א) האמנה האירופית לזכויות אדם (1950)*

### **ARTICLE 14**

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

**פרוטוקול מס' 7 (1984)**

### **Article 5 – Equality between spouses**

Spouses shall enjoy equality of rights and responsibilities of a private law character between them, and in their relations with their children, as to marriage, during marriage and in the event of its dissolution. This Article shall not prevent States from taking such measures as are necessary in the interests of the children.

**פרוטוקול מס' 12 (2000)**

### **Article 1 – General prohibition of discrimination**

1 The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2 No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.

*(ב) הצ'ארטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי (2000)*

#### EQUALITY

##### **Article II-20 Equality before the law**

Everyone is equal before the law.

##### **Article II-21 Non-discrimination**

Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

Within the scope of application of the Constitution and without prejudice to any of its specific provisions, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

#### **.13 קנדה (1982)**

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Affirmative action programs

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

28. Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.

#### **.14 גרמניה (1949)**

##### **Article 3 [Equality]**

(1) All humans are equal before the law.

(2) Men and women are equal. The state supports the effective realization of equality of women and men and works towards abolishing present disadvantages

(3) No one may be disadvantaged or favored because of his sex, parentage, race, language, homeland and origin, his faith, or his religious or political opinions. No one may be disadvantaged because of his handicap.

##### **Article 6 [Marriage and the family; children born outside of marriage]**

(1) . . .

(5)...Children born outside of marriage shall be provided by legislation with the same opportunities for physical and mental development and for their position in society as are enjoyed by those born within marriage.

**Article 33 [Equal citizenship; professional civil service]**

(1) Every German shall have in every Land the same political rights and duties.

(2) Every German shall be equally eligible for any public office according to his aptitude, qualifications, and professional achievements.

(3) Neither the enjoyment of civil and political rights, nor eligibility for public office, nor rights acquired in the public service shall be dependent upon religious affiliation. No one may be disadvantaged by reason of adherence or nonadherence to a particular religious denomination or philosophical creed.

(4) The exercise of sovereign authority on a regular basis shall, as a rule, be entrusted to members of the public service who stand in a relationship of service and loyalty defined by public law.

(5) The law governing the public service shall be regulated with due regard to the traditional principles of the professional civil service.

**.15 הולנד (1983)**

**Article 1 [Equality]**

All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race, or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.

**.16 קרואטיה (1990)**

**Article 14 [Equality]**

(1) Everyone in the Republic of Croatia shall enjoy rights and freedoms, regardless of race, color, gender, language, religion, political or other belief, national or social origin, property, birth, education, social status or other characteristics.

(2) All shall be equal before the law.

**Article 26 [Equality Before the Powers]**

(1) All citizens of the Republic of Croatia and aliens shall be equal before the courts, government bodies and other bodies vested with public authority.

**.17 מקדוניה (1991)**

**Article 9**

(1) Citizens of the Republic of Macedonia are equal in their freedoms and rights, regardless of sex, race, color of skin,

national and social origin, political and religious beliefs, property and social status.

(2) All citizens are equal before the Constitution and law.

#### **Article 54**

(1) The freedoms and rights of the individual and citizen can be restricted only in cases determined by the Constitution.

(2) The freedoms and rights of the individual and citizen can be restricted during states of war or emergency, in accordance with the provisions of the Constitution.

(3) The restriction of freedoms and rights cannot discriminate on grounds of sex, race, color of skin, language, religion, national or social origin, property or social status.

(4) ...

### **.18 אסטוניה (1992)**

#### **Article 12 [General Equality, No Discrimination]**

(1) All persons shall be equal before the law. No one may be discriminated against on the basis of nationality, race, color, sex, language, origin, creed, political or other persuasions, financial or social status, or other reasons.

(2) The propagation of national, racial, religious or political hatred, violence or discrimination is prohibited and punishable by law. The propagation of hatred, violence or discrimination between social strata is equally prohibited and punishable by law.

#### **Article 9 [Subjects]**

(1) The rights, liberties, and duties of everyone and all persons, as listed in the Constitution, shall be equal for Estonian citizens as well as for citizens of foreign states and stateless persons who are present in Estonia.

(2) The rights, liberties, and duties listed in the Constitution shall be extended to legal entities, to the extent that this is in accordance with the general aims of the legal entities, and with the nature of such rights, liberties and duties.

### **.19 ליטא (1992)**

#### **Article 29**

All persons shall be equal before the law, the court, and other State institutions and officials. The human being may not have his rights restricted, nor may he be granted any privileges on the grounds of gender, race, nationality, language, origin, social status, beliefs, convictions, or views.

### **.20 רוסיה (1993)**

#### **Article 19**

1. All people shall be equal before the law and court.

2. The State shall guarantee the equality of rights and freedoms of man and citizen, regardless of sex, race, nationality, language, origin, property and official status, place of residence, religion, convictions, membership of public associations, and also of other

circumstances. All forms of limitations of human rights on social, racial, national, linguistic or religious grounds shall be banned.

3. Man and woman shall enjoy equal rights and freedoms and have equal possibilities to exercise them.

## **.21 דרום אפריקה (1996)**

### **Chapter 2 - Section 9 Equality**

(1) Everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law.

(2) Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.

(3) The state may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth.

(4) No person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination.

(5) Discrimination on one or more of the grounds listed in subsection (3) is unfair unless it is established that the discrimination is fair.

## **.22 פולין (1997)**

### **Article 32**

(1) All persons shall be equal before the law. All persons shall have the right to equal treatment by public authorities.

(2) No one shall be discriminated against in political, social or economic life for any reason whatsoever.

### **Article 33**

(1) Men and women shall have equal rights in family, political, social and economic life in the Republic of Poland.

(2) Men and women shall have equal rights, in particular, regarding education, employment and promotion, and shall have the right to equal compensation for work of similar value, to social security, to hold offices, and to receive public honours and decorations.

## **.23 שוויץ (1998)**

### **Article 8 Equality**

(1) All humans are equal before the law.

(2) Nobody may be discriminated against, namely for his or her origin, race, sex, age, language, social position, way of life,

religious, philosophical, or political convictions, or because of a corporal or mental disability.

(3) Men and women have equal rights. The law provides for legal and factual equality, particularly in the family, during education, and at the workplace. Men and women have the right to equal pay for work of equal value.

(4) The law provides for measures to eliminate disadvantages of disabled people.

## **.24 פינלנד (1999)**

### Section 6 Equality

(1) Everyone is equal before the law.

(2) No one shall, without an acceptable reason, be treated differently from other persons on the ground of sex, age, origin, language, religion, conviction, opinion, health, disability or other reason that concerns his or her person.

(3) Children shall be treated equally and as individuals and they shall be allowed to influence matters pertaining to themselves to a degree corresponding to their level of development.

(4) Equality of the sexes is promoted in societal activity and working life, especially in the determination of pay and the other terms of employment, as provided in more detail by an Act.