

## קידום ייצוג הולם לנשים בכנסת

### מוגש לשדולת הנשים בישראל

#### 1. מבוא

מסמך זה עוסק בייצוגן החסר של נשים בכנסת, תוך סקירה חברתית וחוקיקתית של המצב בישראל. כמו כן, נערכה סקירה של מודלים שונים שנעשו בעולם עבור הגברת ייצוג הולם לנשים, במטרה להסיק מהם הכלים האפקטיביים הנדרשים לשיפור הייצוג של נשים בישראל הן בכנסת והן במוסדות המדינה. כיום, על אף שנשים בישראל מהוות יותר ממחצית האוכלוסייה,<sup>1</sup> ישנו ייצוג חסר שלהן בכנסת ובמוסדות הפוליטיים הנבחרים.<sup>2</sup> רק כ-29% מחברי הכנסת הן נשים (35 נשים) בכנסת ה-24 (הכנסת הנוכחית נכון למועד כתיבת מסמך זה). שיא חברות הכנסת בישראל עומד על 38 חברות כנסת (הכנסת ה-23), כלומר 31.6% בסך הכול מכלל חברי הכנסת.<sup>3</sup> לתת-ייצוג של נשים בכנסת יש השלכות רבות על החברה הישראלית ועל נשים בפרט, בכל תחומי החיים, ועל-כן לאורך השנים ננקטו יוזמות שונות, חברתיות, משפטיות וחוקיקתיות להגברת ייצוג הנשים בחברה, אך נראה כי אלו לא הובילו לשינוי משמעותי.

הצעת החוק המפורטת במסמך זה נועדה לפתור את הכשלים שעלו מחקיקה קיימת ולהתמודד עם הכשלים שמנעו את הצעות חוק קודמות בנושא ייצוג נשים בכנסת. ראשית, נציע **מצע תאורטי** להצעת החוק, שמטרתו לשמש בסיס עיוני לפרשנות הסעיפים, באופן שלא יחטיא את מטרתם. שנית, נציע לערוך **תיקון בחוק הבחירות**, שם נקבע כי כל מפלגה תידרש לשני מסמכים בהגשת מועמדותה לבחירות: האחד תיאורי, **דו"ח הייצוג ההולם** במפלגה, והשני נורמטיבי, **מסמך הצהרתי בו כל מפלגה תתחייב לקידום ייצוג הולם של נשים**, הכולל חלק נוקשה שלא ניתן להתנות עליו, וחלק "רך", שכל מפלגה יכולה להרחיבו בהתאם לכתוב במצעה. תיקון זה נועד לתמרץ עיסוק בסוגיית הייצוג הולם של נשים, ושקיפות של המפלגות כלפי בוחריהם ביחס לסוגיה זו. התיקון השלישי שנציע הוא **בחוק מימון מפלגות**, ומטרתו לעגן אמצעי אכיפה של ההוראות הקבועות במסמך ההצהרתי שנדרש לפי התיקון לחוק הבחירות כאמור, באמצעות השתתפות עלויות כלכליות על מפלגה שתפר את הוראות המסמך. לבסוף, נציע לערוך **תיקון בחוק הממשלה**, על מנת לקדם ייצוג הולם מעבר לדרישה המפלגתית – ברמה הממשלתית, ועבור יצירת תהליכים פנימיים להתנעת ייצוג הולם. זאת, על מנת לקדם את ההחלטה 1325 שהתקבלה באו"ם (ובחוק הישראלי), המשמשת בסיס עיוני ואמפירי למסמך זה ותמריץ רעיוני להגברת הייצוג ההולם של נשים בכנסת.

ייחודיותה של הצעת החוק המוצעת היא רגישותה לרב-תרבותיות המאפיינת את החברה הישראלית, המתבטאת בהוראות חוק מפורשות ונוקשות מחד, אך דיפרנציאליות ודינאמיות באשר לאופן יישומן, המותאם למאפיינים תרבותיים ולמציאות הנוכחית בישראל מאידך.

<sup>1</sup> הלמ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, 15.09.20 [https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/2.shnatonpopulation/st02\\_03.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/2.shnatonpopulation/st02_03.pdf)

<sup>2</sup> עופר קניג ואחי" פחות תמורת יותר, חברי מפלגות בישראל" מחקר מדיניות 102 **המכון לדמוקרטיה** 70 (2014) (להלן: "פחות תמורת יותר").

<sup>3</sup> אתר הכנסת, "נשים בכנסת" (22.6.2021)

<https://m.knesset.gov.il/about/history/pages/womeninknesset.aspx>

## 2. עיקרי הדברים

היוזמה מבקשת לקדם ייצוג הולם של נשים בכנסת. ההגדרה לייצוג הולם אינה חד משמעית, אך במסגרת היוזמה הייצוג ההולם כיעד, משמעו ייצוג אשר מתכתב עם פילוח האוכלוסייה. בפועל, היוזמה מציעה להגדיר ייצוג הולם כמדד פרוגרסיבי שיעלה עם השנים, עד שיוגדר בהתאם לפילוח האוכלוסייה, וזאת על מנת להתאים את דרישות היעד למציאות הפוליטית הקיימת.

רקע מקדים: בישראל נהוגה שיטת בחירות יחסית, אשר לה פוטנציאל גבוה לאפשר לקבוצות חברתיות שונות לזכות בייצוג בכנסת, אך למרות שמעמד הנשים השתפר בזירות רבות, הייצוג החסר של נשים בכנסת נותר בולט לאורך השנים. ישנם גורמים אפשריים שונים לתת-הייצוג של נשים בכנסת, כגון: תהליכים היסטוריים; מאפיינים פנים מפלגתיים; סביבה עוינת לנשים; ומבנה ארגוני-תעסוקתי חוסם הורות. תת-הייצוג של נשים מביא לפגיעה רוחבית באזרחי המדינה. זרמים פמיניסטיים שונים בישראל מעלים לסדר היום את החוויה הנשית, לפיהם העדר הייצוג משליך על ענייני כלכלה, חוץ וביטחון וזכויות אדם ככלל. שיעורן המועט של פוליטיקאיות שיכולות לשמש מודל לנערות וילדות צעירות יוצר מלכוד של תת-ייצוג מעגלי שמנציח את תופעת תת-הייצוג של נשים על כל היבטיה והשלכותיה.

הדין בישראל: על אף שכמעט אין חקיקה המסדירה באופן ברור את ייצוג הנשים בכנסת, בישראל קיימת חקיקה מגוונת העוסקת בהסדרים שנועדו לקדם ייצוג הולם לנשים במרחבים אחרים. הייצוג ההולם בחקיקה הישראלית לא קיבל הגדרה חד משמעית ולכן האכיפה שלו הינה בהתאם. הסדרים הקבועים בחקיקה הישראלית ניתנים לסיווג כדלקמן: מקורות נורמטיביים כלליים, חקיקה במגזר הפרטי, וחקיקה במגזר הציבורי וברשויות המקומיות. מלבד החקיקה הקיימת, ניתן למצוא הצעות חוק רבות שעסקו בייצוג הולם בכנסת בפרט אך לא נכנסו לספק החוקים.

סקירת משפט משווה: בעולם ישנן פרקטיקות שונות שנועדו להבטיח ייצוג הולם של נשים בפרלמנטים. ניתן לסווגן למודלים הקובעים ייצוג הולם בחקיקה ומודלים וולונטריים של מכסות פנים-מפלגתיות לייצוג הולם. המודלים השונים להגברת ייצוג נשים בפרלמנטים משתנים בהתאם לשיטת הממשל ולמאפייני המדינה. שבמדינות שונות בעולם ישנן שיטות פעולה שונות שמטרתן הגעה לייצוג הולם של נשים בפרלמנט. אמנם נראה שככלל, תיקונים חוקתיים או חוקי בחירות הם מחייבים יותר וניתן שאף יכללו סנקציות, אך מבחינת המצב בפועל אין כל הוכחה שחקיקה יעילה יותר ממכסות ייצוג וולונטריות. נראה שחלק מהמדינות הבולטות בדירוגן הגבוה בעולם בייצוג הולם לנשים כלל לא חוקקו חוקים או כוננו תיקוני חוקה בנושא זה, אלא שמקור הצלחתן בתחום הוא ביוזמות וולונטריות מקרב המפלגות הפועלות באותן מדינות, כך שמידת ההצלחה של החקיקה בנושא תלויה במידה רבה בלשון החוקים ובסנקציות הננקטות בגין הפרת הדרישה לייצוג הולם, ובמידה חלקית אף באופי המדינה כמקדמת שוויון.

דיון ומסקנות: ניסיונות רבים בהסדרת ייצוג הולם של נשים בכנסת כשלו ועל כן הצעת החוק שתובא במסמך זה נדרשת לשינוי אסטרטגי, שעיקרו בהגדרה שתהא נוקשה וברורה יותר, מחד, ומותאמת למציאות הישראלית, מאידך, וזאת על מנת שגורלה של הצעה זו יובחן מהקודמות לה, שלא הצליחו להביא לשינוי ממשי. על הצעת החוק החדשה להתמודד עם הכשלים שאפיינו את הצעות החוק הקודמות שלא עברו – המעשיים והתיאורטיים. מן ההיבט המעשי נראה כי האמצעי המתאים להגברת ייצוג הולם של נשים בכנסת הוא חקיקה שקובעת מכסות ייצוג הולם מפלגתיות,

## דצמבר 2021

אשר מגדירה באופן ברור את יעדיה על מנת להתגבר על הכשל הדקלרטיבי המאפיין את החקיקה הישראלית הקיימת – חוסר פירוט למונחים או קביעת סנקציה לוודוא אכיפה. על כן, נדרש לשלב בחקיקה מנגנון אכיפה ישיר שירתיע את המפלגות מהפרתו ויבטיח כי החוק יקיים. מנגד, על חקיקה זו לאפשר גמישות למפלגות עם אידיאולוגיות שונות, כגון מפלגות חרדיות או ערביות המתאפיינות בייצוג גברי בלעדי, על מנת להגן על רצון הבוחרים. מן ההיבט התאורטי, יש להתמודד עם השלכות חקיקה של ייצוג הולם על הפגיעה ברצון הבוחר, ועם הביקורת לפיה הגברת הנוכחות הנשית אינה בהכרח מביאה "קול נשי" לפוליטיקה.

הצעות פתרון: מוצע לתקן את חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), כך שבהגשת רשימת המועמדים, המפלגות יידרשו להגיש דו"ח ייצוג הולם, המגדיר במפורש את המונחים 'ייצוג הולם' ו'בנסיבות העניין', על ידי מדד קבוע שאותו תעדכן הרשות לקידום מעמד האישה. הצעת החוק מבקשת לעגן דרך תיקון חוק מימון מפלגות, תשל"י-1973 מנגנון אכיפה שיהווה הרתעה לקיום התיקון בחוק הבחירות. על מנת שקיום התיקון בחוק הבחירות ישליך על מוסדות המדינה, נציע לתקן את חוק הממשלה, התשס"א-2001 ולעגן בו את הייצוג ההולם של נשים בוועדות ממשלה, בתנאים קבועים מראש שמאפשרים זמן סביר להשגה על מינויים, ובמקרה חירום יקבע מנגנון השגה מהיר שיאפשר לאכוף את הייצוג ההולם בוועדות ממשלה.

### 3. רקע מקדים

בפרק זה נבקש לסקור את המצב הקיים בישראל באשר לייצוג נשים בכנסת, את הקשריו והשלכותיו. בחלק הראשון נציג את שיטת המשטר בישראל, את הנתונים על ייצוג הנשים בכנסת ואינדיקציה לרצון הבוחרים בהקשר זה. בחלק השני נבקש להציע גורמים אפשריים לתת-הייצוג של נשים בכנסת. בחלק השלישי נפרט על האופן בו תת-הייצוג של נשים מביא לפגיעה רוחבית באזרחי המדינה, כפי שמוסבר על ידי זרמים פמיניסטיים שונים שמעלים לסדר היום את חוויית החיים הנשית.

#### 3.1 תמונת מצב – ייצוג נשים בכנסת ישראל 2021

מעמד הנשים בישראל ובעולם השתפר בשנים האחרונות בזירות שונות בחברה ובפוליטיקה – שיעור השתתפותן בכוח העבודה גדל, פערי השכר לעומת הגברים הצטמצמו וכן ניכר שיפור בייצוג הפוליטי.<sup>4</sup> עם זאת, סקירת התקופה שבין הכנסת ה-16 לבין הכנסת ה-23 מעלה כי על אף ששיעור הנשים הוכפל בקרב המועמדים לכנסת,<sup>5</sup> הגידול בשיעור הנשים בקרב המועמדים הריאליים היה מתון יותר ובמרבית מערכות הבחירות שנבחנו הייתה לכל היותר מפלגה אחת שאישה בראשה.<sup>6</sup>

כיום, על אף שנשים בישראל מהוות יותר ממחצית האוכלוסייה, ייצוגן בכנסת ובמוסדות הפוליטיים הנבחרים חסר.<sup>7</sup> כאמור בתחילת המסמך, בכנסת ה-24, רק כ-29% מחברי הכנסת הן נשים (35 נשים). מספר השיא של חברות הכנסת בישראל עומד על 38 חברות כנסת (הכנסת ה-23) שהיווה 31.6% מכל חברי הכנסת.<sup>8</sup> בכל הנוגע לאיוש תפקידים שונים בכנסת, בשתי הועדות החשובות ביותר בכנסת מעולם לא כיהנה חברת כנסת כיו"ר הוועדה: ועדת הכספים וועדת חוקה חוק ומשפט, ובוועדת החוץ והביטחון כיהנה חברת כנסת כיו"ר באופן זמני בלבד.<sup>9</sup> חברות הכנסת מהוות כשליש מהיו"רים של ועדת החינוך התרבות והספורט, כ-40% מהיו"רים של ועדת העלייה והקליטה וכל היו"רים של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, למעט שני חברי כנסת, גדעון סער בכנסת ה-17, ועודד פורר בכנסת ה-23.<sup>10</sup> ניתן להסיק מפירוט זה כי ההבדל בייצוג נשים כיו"ר וועדה נגזר מתחום העיסוק של הוועדה, וככל שתחום זה יהיה בממשק עם תחומי העניין "הנשיים" המסורתיים, כמו רווחה וסיוע לקבוצות מוחלשות, ייצוג הנשים עולה, ואילו ככל שעיסוק הוועדה נוגע לביטחון פנים וחוץ, ייצוג הנשים כיו"ר הוועדה יורד. קרי, ייצוג נשים כיו"ר הוועדות השונות משקף ומעגן סטיגמה חברתית ביחס לנשים במגזר הציבורי, ובכך מונע מהן להשפיע בכלל התחומים המדינתיים באופן שווה לזה שמתאפשר לגברים במגזר הציבורי.

לצורך הבנת הגורמים המשפיעים על ייצוג הנשים בכנסת נציג תחילה בקצרה את שיטת המשטר והבחירות לכנסת בישראל. כידוע, במדינת ישראל נהוגה שיטת משטר של דמוקרטיה ייצוגית המאפשרת משא ומתן גמיש בין חברי כנסת בעלי עמדות ואינטרסים נוגדים לטובת הקמת ממשלה.

<sup>4</sup> פחות תמורת יותר, לעיל הי"ש 2, עמ' 70.

<sup>5</sup> עדו אבנר ואיתי פידלמן, "נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאחר הבחירות לכנסת ה-23" מרכז המחקר והמידע (8.3.2020) (להלן: "ריכוז נתונים").

<sup>6</sup> שם, בעמ' 8.

<sup>7</sup> פחות תמורת יותר, לעיל הי"ש 2, עמ' 70.

<sup>8</sup> אתר הכנסת, 22.6.2021, "נשים בכנסת".

<sup>9</sup> <https://m.knesset.gov.il/about/history/pages/womeninknesset.aspx>

<sup>9</sup> ריכוז נתונים, עמ' 15; אתר הכנסת, ועדת החוץ והביטחון, חדשות הוועדה, "האלופה במילי ח"כ ברביבאי נבחרה כיו"ר ועדת החוץ והביטחון הזמנית", 26.4.2021.

<https://m.knesset.gov.il/activity/committees/foreignaffairs/news/pages/pr260421.aspx>

<sup>10</sup> ריכוז נתונים, לעיל הי"ש 5, עמ' 15.

## דצמבר 2021

שיטת משטר זו מאפשרת במידת מה ויסות של קונפליקטים בחברה תוך שמירה על נגישות מסוימת של בני ובנות המגזרים השונים למוקדי קבלת ההחלטות, וזאת באמצעות התיווך של הפרלמנט.<sup>11</sup> בכל הנוגע לשיטת הבחירות, בישראל נהוגה השיטה היחסית-ארצית,<sup>12</sup> שמבוססת על העיקרון לפיו "שיעור המושבים הניתן לכל מפלגה המתמודדת בבחירות צריך להתאים לשיעור הקולות של המצביעים בעבורה",<sup>13</sup> כך שחלוקת הנציגים בבית הנבחרים נעשית באופן יחסי לחלוקת הקולות. העקרונות שעליהם מושתתת שיטת הבחירות הזו קבועים בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת,<sup>14</sup> אשר לפיו הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות. כלליות: הזכות לבחור ולהיבחר: לכל אזרח ישראלי בן 18 לפחות יש זכות להצביע; לכל אזרח ישראלי בן 21 לפחות יש זכות להיבחר. בחירות כלליות הן מרכיב הכרחי, חשוב ומרכזי, המשפיע על ההרכב החברתי של בית הנבחרים – הכנסת,<sup>15</sup> כשמטרתו העיקרית היא אומדן העוצמה הפוליטית בקרב המפלגות השונות וחלוקת המושבים והמשרות בהתאם לכך.<sup>16</sup> ארציות: כל מדינת ישראל היא אזור בחירה אחד, בכל הקשור לחלוקת המנדטים. ישירות: בוחרים לכנסת במישרין, ולא באמצעות גוף של בוחרים (כפי שנהוג למשל בבחירות לנשיאות ארצות הברית). שוות: כל קולות הבוחרים שווים במשקלם. חשאיות: פעולת הבחירה נעשית בחשאיות, מאחורי פרגוד. עיקרון זה מבטיח את הגינות הבחירות וכוונתו למנוע הפעלת לחץ על הבוחרים אשר לאופן הצבעתם. יחסיות: כל רשימת מועמדים מיוצגת באופן יחסי לכוחה האלקטורלי, ובלבד שעברה את אחוז החסימה. יתרון מובהק של השיטה היחסית הוא שהיא מאפשרת לקבוצות חברתיות שונות ובכללן נשים, לזכות באופן ריאלי בייצוג בפרלמנט.<sup>17</sup> זאת בניגוד לשיטה הרובית, שמבוססת על חיוב המפלגות להציג בבחירות מועמד יחיד מטעמה, חיוב המוביל להקטנת הסיכויים של נציגים ממגזרים וקבוצות חברתיות שונות. ויצוין כי הוכח מחקרית כי השיטה הרובית מעודדת מצב בו ישנן פחות נשים בבתי נבחרים.<sup>18</sup>

מחד גיסא, נמצא כי שיטת הבחירות הנוכחית בישראל מתרגמת נאמנה את רצון הבוחרים לכדי ייצוג פוליטי.<sup>19</sup> מאידך גיסא, בסקר סטטיסטי שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2018 נמצא כי 67% מהמרוואיינים היהודים ו-38% מהמרוואיינים הערבים תומכים בהתניית מימון המפלגות בבחירות בייצוג נאות של נשים ברשימה, וכי בקרב היהודים נשים תומכות בכך יותר מגברים.<sup>20</sup> משכך, עולה השאלה, כיצד נתונים אלו, בדבר ייצוג הנשים בכנסת בפועל לבין רצון הבוחרים כפי שמשקף מהסקר, מתיישבים זה עם זה ומדוע רצון הבוחר לייצוג הולם של נשים בכנסת אינו מתורגם למעשה?

## 3.2. הגורמים למצב הקיים

בחלק זה נציג גורמים בולטים לתת-ייצוג של נשים בכנסת ונעזר לשם כך בזרמים מרכזיים בפמיניזם ותאוריות מרכזיות בהם.

<sup>11</sup> ידידיה שטרן "זאב בעור כבש" המכון הישראלי לדמוקרטיה (3.07.2013).  
<sup>12</sup> עופר קניג ורון פרידברג, "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית? תמורות בפערי ייצוגיות, 1977-2019", עיונים, כרך 33 (2020), 247 (להלן: "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית"), בעמ' 257.  
<sup>13</sup> שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, לעיל ה"ש 12, עמ' 47.  
<sup>14</sup> סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.  
<sup>15</sup> שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, לעיל ה"ש 12, עמ' 23.  
<sup>16</sup> שם, בעמ' 24.  
<sup>17</sup> שם, בעמ' 48.  
<sup>18</sup> שם, בעמ' 89; בעמ' 169.  
<sup>19</sup> שם, בעמ' 168; האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית, לעיל ה"ש 13, בעמ' 258.  
<sup>20</sup> אור ענבי, אלה הלא ופאדי עומר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 144-141.

## דצמבר 2021

הפמיניזם כתנועה לשינוי חברתי וכתיאוריה חברתית החל להתארגן באירופה ובארצות הברית בסוף המאה ה-19, והיה מזוהה בעיקר עם **ערכים ליברליים**, שכללו מאבק למען זכות הבחירה לנשים ובזכות להשכלה גבוהה והחזקה ברכוש.<sup>21</sup> הפמיניזם הליברלי הפך לגישה מקובלת ורווחת במדינות דמוקרטיות והעניק תשתית רעיונית לרפורמות חקיקתיות למיניהן, שנועדו לאפשר לנשים להשתלב בספֵּרָה הציבורית בה שלטו גברים בלבד (קרי: הפעילויות האנושיות הנעשות בציבור, מחוץ למסגרת המשפחתית). ההישג המשמעותי ביותר של הפמיניזם הליברלי הוא הזכות לנשים לבחור ולהיבחר, מה שהנכיח נשים בספֵּרָה הציבורית. הפמיניזם הליברלי מתבסס על הרציונאל לפיו יש להשוות את זכויות הנשים לזכויות של הגברים מתוך תפיסה של שוויון בין המינים. בישראל, זכות הבחירה של נשים אמנם הוכרה עם הקמת המדינה, אך לאור תת-הייצוג של נשים בכנסת כיום, ניתן להסיק כי השפעותיו של המאבק הפמיניסטי הליברלי טרם התממשו במלואן, בישראל כמו במדינות אחרות בעולם, ונשים ישראליות חוות את תופעות הלוואי של המאבק הפמיניסטי הליברלי עד היום.

### "המשמרת הכפולה" של נשים בעבודה ובבית

ההנחה לפיה יש לפעול לקידום שוויון בין המינים קיבלה פרשנות שטוחה אשר התמקדה בספֵּרָה הציבורית בלבד, ולימים התגלתה כמחסום בפני עצמו להתקדמות של נשים בספֵּרָה הציבורית. זאת מאחר ובעוד שנוכחות הנשים עלתה בספֵּרָה הציבורית, גברים לא נכנסו לספרה הפרטית, מה שבתורו הקשה על נשים לקחת חלק מרכזי יותר בספֵּרָה הציבורית.<sup>22</sup> כך, נוצר המחסום המגדרי שעמו מתמודדות הנשים של המאה ה-21 בצורת "המשמרת הכפולה" – מונח המתאר תופעה בה נשים נדרשות חברתית לתחזוקה מלאה של הבית כמשמרת בעבודה ללא שכר בספרה הפרטית, לצד תעסוקה של משרות עבודה בשכר בספֵּרָה הציבורית. לפיכך, נוצר מצב בו נשים מעדיפות משרות חלקיות בהן שעות עבודה גמישות על מנת לעמוד במשימות המשרה הכפולה, וסופגות תעסוקה בשכר נמוך.

המבנה הארגוני-תעסוקתי של שוק העבודה בישראל, כמו גם של כנסת ישראל, מתבסס על רציונאל לפיו הגבר הוא המפרנס העיקרי, כשהאישה אחראית על ניהול משק הבית "ומסייעת בהשלמת הכנסה" עבור המשפחה אשר, לעניין זה היא תא כלכלי בו מתקיימת שותפות בין בלתי שווים: גבר שמשתכר יותר משותפתו האישה.<sup>23</sup> ההנחה לפיה הגבר אינו אחראי למשק הבית מאפשרת לעולם התעסוקה, המתבסס על החוויה הגברית, שלא להתחשב במחויבויות משפחתיות, שלא נחשבות לחלק מהתא הכלכלי ונתפסות כחיצוניות לעבודה. כך למשל, חבר כנסת נדרש לשלב בפעילותו הפוליטית עבודה מול בעלי מקצוע ומול בוחרים בשעות עבודה לא שגרתיות. חברות כנסת אשר אינן מתנזרות מחיי משפחה, נדרשות לתחזוק הקריירה הפוליטית שלהן לצד האחריות המסורתית שלהן על משק הבית וחיי המשפחה.<sup>24</sup> לעומתן, חברי הכנסת אינם מתמודדים עם קושי זה באותה עוצמה, הן מאחר שאינם נושאים באחריות החברתית על משק הבית, והן מאחר והשכר הממוצע של גברים

<sup>21</sup> ניצה ברקוביץ "פמיניזם" אי/שוויון 324, 325 (אורי רם וניצה ברקוביץ עורכים, 2006) (להלן: "ברקוביץ").  
<sup>22</sup> שם, בעמ' 325.

<sup>23</sup> היאלי יעקבי-הנדלסמן "למרות הקדמה: נשים מבשלות ומנקות יותר" ישראל היום (7.3.2021) <https://www.israelhayom.co.il/article/858537>

מעין מנלה "גם בעבודה מהבית – הנטל שוב נופל על הנשים" כלכליסט (3.10.20) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3852113,00.html>

<sup>24</sup> דינה צדוק "פרלמנט ייחודי למשפחות – כיצד פרלמנטים בעולם מתאימים את עצמם לכהונה של חברי פרלמנט שהם הורים לילדים?" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (17.11.2021)

## דצמבר 2021

כיום עולה על שכרן הממוצע של נשים בכ-30%, כך שלגברים עומדת האפשרות לממן סיוע בניהול חיי המשפחה יותר מאשר לנשים.

כמענה לקשיים חברתיים נוצרו כתוצאה מההנחה שקיים שוויון בין המינים, כדוגמת תופעת ה"משמרת הכפולה", הופיע **הפמיניזם התרבותי**, וקידם גישה אחרת, לפיה לנשים ולגברים עולם דימויים ותפיסת צדק שונים.<sup>25</sup> ביטוי לגישה זו ניתן למצוא בקביעת הסדרים מיוחדים להורים.<sup>26</sup> הסדרים שאלו נועדו להקל על הורים ככלל, אך בפועל ישמשו לרוב על ידי נשים, חברות כנסת בענייננו, ולא על ידי חברי הכנסת, אשר אינם נושאים באחריות החברתית על משק הבית כמו נשים. במצב זה, הסדרים אלו מעמיקים את הסטיגמה על נשים כפחות מחויבות לתפקידן במגזר הציבורי.

### סביבה עוינת כלפי נשים

הפמיניזם התרבותי נחשף לביקורת על כך שעיגן את השוני בין המינים כמצב קיים, מבלי להתמודד עם המבנים החברתיים האחראים לשוני זה, אשר מעגנים את התכונות ה"נשיות" כפאסיביות, צניעות, ואלטרואיזם, באופן המנציח את המבנה החברתי הפוגע בנשים. ביקורת מעין זו מאפיינת את **הפמיניזם הרדיקלי**, המבקש לשנות את המבנה החברתי הקיים מהיסוד, דרך זיהוי מנגנוני דיכוי פטריארכליים שונים המנציחים נחיתות נשים לגברים באמצעות מבנים חברתיים שונים המבססים שליטה במיניות הנשים ואלימות כלפי נשים וכך מונעים מנשים להשתלב בספֶרה הציבורית.<sup>27</sup> האלימות מופנית נגד נשים בספֶרה הציבורית והפרטית כאחד, ומכאן אין להפריד בין הספֶרות, מאחר שהחוויה האישית של האישה בספֶרה הפרטית היא חוויה המשקפת את המבנה החברתי וגולשת לספֶרה הציבורית, ומכאן הביטוי "**האישי הוא הפוליטי**".<sup>28</sup>

הפמיניזם הרדיקלי מסביר את תת-הייצוג של נשים בכנסת כמצב הנגרם מקיומה של סביבה עוינת כלפי נשים. המלומדת קתרין מקינן הגדירה סביבה עוינת כאמצעי להדרת נשים מהספֶרה הציבורית באמצעות שיח גברי פוגעני כלפי נשים והטרדות מיניות בכל ספרה בה מצויות נשים. הטרדות מיניות נפוצות במקומות עבודה, ובישראל מספר הפניות בעניין במהלך החמש השנים האחרונות עלה ב-100%.<sup>29</sup> ההתייחסות לסביבה עוינת בכנסת קיבלה במה בתקשורת רק בשנים האחרונות. כך למשל, בשנת 2016 נערכה כתבה בשם "ח"כיות שוברות שתיקה", ושם פרסמו כי 88% מחברות הכנסת דיווחו שהוטרו מינית בכנסת.<sup>30</sup> נתונים אלה ממחישים מדוע נשים חוששות לעבוד במקום עבודה בו יש רוב גברי, על אחת כמה וכמה אם קיים החשש שדיווח ישים את אותן הנשים המתלוננות באור שלילי שמקשה על עתידן הפוליטי.<sup>31</sup>

גישות פמיניסטיות אחרות התנגדו להתמקדות הזרם המרכזי בפמיניזם במגדר בלבד, וקראו להתייחס גם למערכות דיכוי אחרות, כגון גזע, מוצא, נטייה מינית ודת,<sup>32</sup> והתפתחה תפיסת

<sup>25</sup> הגישה מאשרת את השוני הקיים בין נשים לגברים, חושפת את 'הקול הנשי' השונה, ומעלה אותו על נס, כשווה ערך לקול הגברי, תוך קריאת תיגר על ההיררכיה המגדרית שנוצרה בעקבות מאבקייהן של נשים להשמעת קולן

<sup>26</sup> תקנון שירות המדינה- התקשי"ר, מהדורה שביעית 2004

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/takshir\\_full/he/takshir-full.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/takshir_full/he/takshir-full.pdf)

<sup>27</sup> ברקוביץ, לעיל ה"ש 22, בעמ' 326.

<sup>28</sup> שם, בעמ' 327.

<sup>29</sup> אתר יודעת: מרכז ידע נשים ומגדר: אתר לסטטיסטיקה על הטרדות מיניות בעבודה

<https://www.yodaat.org/item/dataset/f2b5fa3993b347cd>

<sup>30</sup> כתבה מחדשות 2- "חכיות שוברות שתיקה" 2019

<https://www.youtube.com/watch?v=UyrCP8ISVLY>

<sup>31</sup> רותי זוארץ, "אדוני היושב ראש, כנסת מטרידה" המקום הכי חם בגיהינום (2018).

<https://www.ha-makom.co.il/post/ruti-knesset-yosefa>

<sup>32</sup> ברקוביץ, לעיל ה"ש 22, בעמ' 328.







## דצמבר 2021

עלייה בייצוג נשים במפלגות שאינן חרדיות.<sup>41</sup> במצב זה, העדר החקיקה ביחס לייצוג הולם בכנסת פוגע במיוחד בנשים המשתייכות לאוכלוסיות מוחלשות.

לסיכום, ניתוח זה לגורמים של תת-ייצוג של נשים בכנסת ישראל באמצעות זרמים פמיניסטיים מרכזיים נועד לחשוף את המורכבות של המאבק הפמיניסטי לאורך השנים כפי שהוא מתבטא בהיבטים שונים בכנסת ישראל. הצגנו כיצד ההתפתחות ההיסטורית של זכויות אזרחיות-פוליטיות של נשים משפיעה על המצב החברתי כיום, בו חברות כנסת אשר אינן מתנזרות מחיי משפחה נושאות בתופעת "המשמרת הכפולה" המשפיעה על מילוי תפקידיהן, ללא הכרה ציבורית או חברתית. חוויית החיים של נשים נדחקת מסדר היום, הן על ידי נשים, הנמנעות מהזדהות עם מאפיינים מגדריים על מנת שלא ישמשו כנגדן, ועל ידי גברים, היוצרים סביבה עוינת לנשים בכנסת המביאה להשפלה והדרה של נבחרות הציבור בעת מילוי תפקידן. בנוסף לאלו, המצב החברתי-הפוליטי בישראל, מפלג בין נשים ממגזרים שונים, ומאפשר להחליש את מאבקן לייצוג הולם בכנסת, דרך החלשת החלשות – הדרת נשים המשתייכות לאוכלוסיות מיעוטיות. לדעתנו, על מנת לקדם ייצוג הולם של נשים בכנסת, יש להכיר בכל אחד מגורמים אלו ומוטב לעשות כן באמצעות הכרה בהתפתחות ההיסטורית של המאבק הפמיניסטי.

### 3.3. מדוע חסר בייצוג הוא בעייתי?

לאחר שסקרנו את הגורמים לתת-ייצוג של נשים בכנסת ישראל, נבקש לעמוד על הבעייתיות במצב הקיים, על מנת לבסס את ההצדקה לדרישת ייצוג הולם לנשים בכנסת. נתייחס לפגיעה בנשים בפרט, ולאחר מכן נרחיב על הפגיעה כולה שנגרמת כתוצאה מתת ייצוג זה.

#### פגיעה בנשים

תת-ייצוג של נשים בכנסת פוגע בנשים, בקידום מעמדם הכלכלי והחברתי.

(1) תת-ייצוג של נשים בכנסת פוגע בייצוג אזרחיות ישראל בכנסת באופן המתבטא בהעדר עיסוק פרלמנטרי בתחומים בעלי חשיבות נשית מובהקת, כגון אלימות מגדרית,<sup>42</sup> רפואת נשים,<sup>43</sup> פערי שכר מגדריים,<sup>44</sup> וכלכלה מגדרית.<sup>45</sup> נשים מהוות כ-50% מהאוכלוסייה אולם שיעורן בכנסת נמוך בהרבה.<sup>46</sup> כאמור, בכנסת הנוכחית מכהנות רק 35 נשים בכנסת, שמהוות רק 29% מכלל

<https://www.nivcharot.co.il/wp-content/uploads/2019/09/%d7%a0%d7%91%d7%97%d7%a8%d7%95%d7%aa-%d7%a0%d7%99%d7%99%d7%a8-%d7%a2%d7%9e%d7%93%d7%94-%d7%a4%d7%91%d7%a8%d7%95%d7%90%d7%a8-2016-2.pdf>

<sup>41</sup> להמחשה ראו טבלה בעמ' 11 במסמך: "נשים בכנסת: ריכוז נתונים לאחר הבחירות ומבט על פרלמנט רגיש מגדר" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (6.4.2021)

<sup>42</sup> הכוונה היא לרצח נשים על ידי בני זוגן, זנות, פורנוגרפיה, עבירות מין, הטרדות מיניות וסביבה עוינת לנשים.  
<sup>43</sup> הכוונה היא לפיתוח וקידום רפואה מגדרית, הן באשר למחקר בנושא מחלות נשים דוגמת אנדומטריוזיס, ראו: מיטל יסעור בית-אור "תקציב טיפולי תחום בריאות האישה – פחות מ-1% מסל התרופות" ישראל היום (29.11.2020) <https://www.israelhayom.co.il/article/824707>, והן באשר למחקר אודות תרופות שונות וטיפולים שונים שיצאו לשוק מבלי שנוסו על נשים והביאו לפגיעה בנשים באופן חריג, ראו: אביטל פורטר "נשים עדיין מתות ממחלות לב יותר מאשר גברים" הארץ (2.7.2017) 1.4211983 <https://www.haaretz.co.il/news/health/premium-1.4211983>

<sup>44</sup> הדס זון-דויטש "פערי השכר בין גברים לנשים: חייבים לפעול לפני שיהיה מאוחר מדי" גלובס (15.08.2021) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001339262>

<sup>45</sup> ראו הסבר על "מס ורוד" שמשלמות נשים בצריכה: גיל קליאן "הלו קיטי, ביי ביי כסף" כלכליסט (30.12.2015) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3677193,00.html>

ראו פירוט על השלכות מיסוי מוצרי היגיינה לנשים: רז רותם "מחזור העוני: אחת מ-5 נערות בארה"ב מתקשה לרכוש טמפונים" דבר (22.10.2019) 197979 <https://www.davar1.co.il/197979>

<sup>46</sup> אה מדזיבוז', "הבעיה עם תת-ייצוג נשים בפוליטיקה היא לא אידך זה גורם לנו להיראות" גלובס (2021). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001358555>

## דצמבר 2021

חברי הכנסת.<sup>47</sup> במצב זה, נושאים בעלי חשיבות נשית מובהקת נדחקים לשולי סדר היום הפוליטי וכך נשים נפגעות בכלל תחומי החיים שלא מקבלים במה ציבורית. ייצוג חסר של נשים בכנסת מביא באופן טבעי לכך שנושאים כדוגמת אלו מדוברים או מקודמים פחות בסביבה בעלת רוב גברי, והסדרתם בחוק הופכת מורכבת יותר כאשר יש פחות נציגות שיכולות להדגיש את חשיבותם מתוך ניסיון האישי. דוגמא לכך ניתן לראות בחקיקת החוק למניעת הטרדות מיניות, שעלה רק בשנת 1998 על ידי אישה,<sup>48</sup> קודם באמצעות הועדה לקידום מעמד האישה בכנסת והועלה לכנסת כהצעת חוק בראשות אישה.<sup>49</sup> סביר להניח כי ללא נציגות של נשים נושא זה לא היה מגיע להיות מעוגן בחקיקה.

(2) בעיית תת הייצוג גדלה כאשר בוחנים את ייצוגן של נשים ממגזרים מסוימים. בחינה זו תראה שישנן קבוצות נשים הסובלות משמעותית מחוסר ייצוג בכנסת, למשל הנשים החרדיות בהשוואה למספרן באוכלוסייה. הדבר מוביל לחוסר בייצוג והעדר קול נשי חרדי בכנסת ובמרחב הציבורי, כלומר להדרתן מקבלת החלטות והשפעה על גורלן.<sup>50</sup> העדר הייצוג לנשים ממגזרים מסוימים רלוונטית במיוחד עבור הנשים הערביות במוסדות המדינה, ששיעורן בכנסת מחמיר לאור תת-הייצוג של ערבים ככלל. דהיינו, לאישה ערביה (וחרדית) יש פחות סיכויים להיות מיוצגת בכנסת מאשר אישה יהודית חילונית. כתוצאה מכך, נשים ערביות המשתייכות לזרמים שונים בחברה לעיתים תכופות לא מיוצגות כלל, כמו בדואיות<sup>51</sup> או דרוזיות.<sup>52</sup> זוהי בעיה ייצוגית ישירה שמערערת את הדמוקרטיה, שהיא שיטת ממשל אשר מטרתה לשקף את רצון העם כולו.

(3) לבסוף, היעדר ייצוג נשי מביא לכך שחסרים מודלים פוליטיים-נשיים לנערות וילדות צעירות, וכך תת-הייצוג של נשים בכנסת יוצר מלכוד המשמר את עצמו ומביא לתת-ייצוג מעגלי. חוסר ייצוג של נשים מחזק את התפיסה כי הפוליטיקה בארץ ובכנסת בפרט הם תחום "גברי" שאין בו מקום לנשים. תפיסה זו מעצימה את הבעיה וגורמת לכך שנשים נמנעות מלנסות להשתלב בכנסת. ככל שעובר הזמן ונשים נשארות "מחוץ למשחק" הפוליטי, כך קשה יותר לנשים למצוא את דרכן לשם. היעדר ייצוג של נשים עלול להחמיר את האפליה כלפי נשים ולהמשיך להעצים את התפיסות התרבותיות לפיהן אין מקום לנשים בתפקידים מנהיגותיים, ונשים פחותות ביכולותיהן מגברים. לכן, שילוב נשים משמעותי בכנסת יגרום לשינוי בתפיסה החברתית, ויתרום למאבק הפמיניסטי לקידום נשים.

## פגיעה בכלל אזרחי המדינה

תת-ייצוג של נשים בכנסת מביא לפגיעה בשירות שמקבל האזרח.<sup>53</sup> זאת, מאחר שגיוון בגופים ממשלתיים מטיב הן עם תחום הכלכלה, והן עם תחום החוץ והביטחון.

<sup>47</sup> הכנסת, ה"ש 2.

<sup>48</sup> אורית קמיר "איזו מין הטרדה: האן הטרדה מינית היא פגיעה בשוויון או בכבוד האדם?" **משפטים** (1997).

<sup>49</sup> יעל דיין, הצעת חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ז-1997.

<sup>50</sup> היעדר ייצוג נשים חרדיות בכנסת, ה"ש 5.

<sup>51</sup> שירית אביטל כהן "ייצוג חסר: היחישבה על הגדר פוגעת בדואים" **מקור ראשון** (23.09.2018).

<https://www.makorrishon.co.il/opinion/78403>

<sup>52</sup> אריק בנדר "חה"כ עדיא כמאל מריח: "האם אני אזרחית לא שווה מספיק?" **מעריב** (21.05.2019).

<https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-699918>

<sup>53</sup> הבעיה עם תת ייצוג לנשים בפוליטיקה, לעיל ה"ש 10.

## דצמבר 2021

- (1) בתחום הכלכלי: לפי מחקר שנערך על-ידי "מכון פיטרסון לכלכלה בינלאומית" בשנת 2016, נמצא כי שילובן של נשים בעמדות הנהלה בכירות הביא לעליה משמעותית ברווחיה של החברה. בדומה, על-פי הדו"ח של "ארגון העבודה הבינלאומי" משנת 2019, נמצא כי גיוון מגדרי, בדגש על עמדות ניהול בכירות, מביא לרמת ביצועים טובה יותר של החברה ולעלייה ברווחים.<sup>54</sup> כלומר עירוב נשים בתפקידי הנהלה מוביל לתוצאות כלכליות טובות יותר. ניתן להסביר זאת באמצעות גישה של social positionality,<sup>55</sup> לפיה ההקשר החברתי והפוליטי (במונחים של גזע, מין, לאום וכיוצא בזה) מעצב את זהות האדם, כאשר זהות זו משפיע על ההבנה וההשקפה שלו על העולם.. בהתאם לגישה זו, נשים חוות את החיים מפרספקטיבה שונה מגברים ומכאן שההשקפה שלהן על העולם היא שונה. מאחר וריבוי דעות ופרספקטיבות מניב תוצאות טובות יותר, תת הייצוג של נשים בכנסת מצמצם את דרכי החשיבה והפעולה האפשריות ועלול לפגוע בטיבן של ההחלטות המתקבלות בכנסת.<sup>56</sup>
- (2) בנושא הביטחון וקשרי החוץ ניתן לראות את החשיבות בעירובן של נשים בצורה בולטת. לנשים נקודת מבטי ייחודית על עימותים ועל הדרכים להשכנת שלום, וישנה חשיבות לדעותיהן בהכרעה בענייני שלום וביטחון.<sup>57</sup> החסרתן של נשים כנציגות בכנסת, ובוועדות ופרלמנטים העוסקים בנושאי החוץ והביטחון בפרט, מונע מנשים להשפיע על הנושא מנקודת מבטן ומוביל לפגם בדרכי קבלת ההחלטות של הכנסת.

מכל אלה ניתן לראות את חשיבותן של שילוב נשים בכנסת. שילוב נשים יחזק את יציבות הדמוקרטיה בישראל, בכך שיאפשר ייצוג של מגוון האוכלוסייה. שילוב נשים בכנסת יאפשר לייצג את כלל האוכלוסייה בצורה מיטבית תוך קבלת החלטות באופן שקול, לאחר בחינה רחבה של האפשרויות ונקודות מבט שונות, כמו נושא הביטחון והחוץ או הנושאים הכלכליים. שילובן של נשים יאפשר לעלות לסדר היום נושאים שנדחקו לשוליים שרלוונטיים ומשפיעים יותר על נשים. לבסוף, שילובן של נשים עשוי לצמצם את התופעה של סביבה עוינת לנשים בכנסת כמו גם ביתר ענפי שוק העבודה. ככל שנשים יזכו לייצוג הולם במפלגות השונות, הכנסת תהפוך לסביבה נוחה לשני המינים, ותביא נשים נוספות להתמודד ולהשתלב בפוליטיקה.

<sup>54</sup> חשוב להזכיר ולהדגיש: יותר נשים בניהול בכיר- מגדיל את שורת הרווח. מאמר שנכתב ע"י ד"ר יעל פרואקטור, "חשוב לזהכיר ולהדגיש: יותר נשים בניהול בכיר-מגדיל את שורת הרווח" **גולבוס** 2021.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001368084>

<sup>55</sup> Seyla Benhabib, "Gender, Community, and Postmodernism in Contemporary Ethics", *Situating the Self*. (1992)

<sup>56</sup> יופי תירוש וענת טהון אשכנזי "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית" **משפט וממשל** טו 171 (2013).

<sup>57</sup> בין היתר ניתן לראות קביעה זו בכנס שנערך במאי 2000 בנמיביה במסגרתו פורסמה הצהרת וינדהוק. Windhoek Declaration on the Tenth Anniversary of the United Nations Transition 21 Assistance Group & Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations, in letter dated July 12, 2000 from the Permanent Rep. of Namib. to the United Nations, addressed to the (2000, 14 Secretary-General, U.N. Doc. S/2000/693 (July

## 4. ייצוג נשים בדין הישראלי

כיום אין חקיקה המסדירה באופן ספציפי את הייצוג ההולם של נשים בכנסת. עם זאת, ישנם מספר הסדרים שניתן לשאוב השראה מתוכם, כאשר באים לעצב ולנסח הוראת חוק המעודדת או מחייבת ייצוג הולם של נשים בכנסת. בפרק זה נפרט על המצב הקיים בדין הישראלי ביחס לייצוג הולם לנשים הקבוע בחקיקה. ראשית, נתייחס להיעדר החקיקה ביחס לייצוג הולם לנשים בכנסת. שנית, נפרט על החקיקה הקיימת ביחס לייצוג הולם לנשים, גם אם לא ביחס לכנסת. בחלק זה נציג את המקורות הנורמטיביים לייצוג הולם בדין הישראלי, הכוללים את חוק שיווי זכויות האישה, אימוץ החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, והחלטות ממשלה ביחס לייצוג הולם. בהמשך, נתייחס לחקיקה העוסקת בייצוג הולם במגזר הפרטי; חוק החברות, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, מדד פורר. לאחר מכן נתייחס לייצוג הולם במגזר הציבורי; חוק החברות הממשלתיות, חוק שירות המדינה, חוק הרחבת ייצוג הולם לנשים ונתייחס לחקיקה של ייצוג הולם ברשויות המקומיות. לאחר מכן, נתייחס להצעת חוק שביקשו להסדיר את הייצוג ההולם של נשים בכנסת אך לא עברו. לבסוף, נציע הסבר על מחסומי שינוי מדיניות באשר לייצוג נשים בכנסת, על מנת להבין מדוע חקיקה ביחס לייצוג נשים בעולם התעסקה צלחה, ואילו החקיקה ביחס לייצוג נשים בכנסת לא צלחה.

### 4.1 העדר חקיקה המסדירה ייצוג הולם לנשים בכנסת

העדר החקיקה ביחס לייצוג הולם לנשים בכנסת נמדד בעיקר לפי החוקים המרכזיים העוסקים בבחירות לכנסת: חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות לכנסת"); חוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: "חוק הממשלה"); וחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מימון מפלגות"). חוק הממשלה וחוק מימון מפלגות אינם כוללים התייחסות לנשים כלל. חוק הבחירות לכנסת כולל התייחסות אחת לנשים, בס' 68, המתייחס להצבעת נשים השוהות במקלט לנשים מוכות. אין לפרש את העדר התייחסות לייצוג נשים בחוקים אלו כנגזרת של מצב חברתי אוטופי בו קידום נשים נעשה מעצמו ואין צורך חקיקה מפורשת המחייבת ייצוג נשים. חקיקה באשר לייצוג נשים בפרלמנט קיימת במדינות שונות בעולם, מתוך הכרה בכך ששינוי חברתי בנושא זה אינו נעשה מעצמו ונדרש עיגון חקיקתי להגברת ייצוג של נשים בפרלמנטים אשר יאפשר לשנות את המבנים החברתיים הקיימים אשר חוסמים נשים מאיוש תפקידים פרלמנטריים. כאמור, העדר חקיקה לאומית המסדירה את אופן בחירת המועמדים היא גורם מרכזי לתת-ייצוג של נשים בכנסת ישראל. כך, אין כל חובה על המפלגות לקיים ייצוג נשים ברשימות המועמדים שלהן. למפלגות יש אוטונומיה רבה בקביעת השיטה לבחירת מועמדיה והגבלות מועטות,<sup>58</sup> ורובן אינן מייחסות חשיבות מספיקה לייצוג נשים ברשימת המועמדים של המפלגה, וייצוג הנשים משתנה בהתאם לרקע התרבותי של המפלגה, אשר ניכר בעיקר בקרב המפלגות החרדיות. המדינה מצידה נמנעת מלהסדיר חקיקה שתחייב מפלגות אלו לכלול נשים ברשימות המועמדים שלהן וזאת מטעמים פוליטיים – להימנע מעימות עם חברי הכנסת החרדיים.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> יעל כהן רימר ונעמי הימין רייש "מפלגות מעצבות רשימה" המכון הישראלי לדמוקרטיה  
<https://www.idi.org.il/articles/8407>

<sup>59</sup> אסצי שושן, אסתי ריזר, אינדורסקי וטלי פרקש, "היעדר ייצוג נשים חרדיות בכנסת ובצמתי קבלת החלטות בישראל" נבחרות (2016)  
<https://www.nivcharot.co.il/wp-content/uploads/2019/09/%d7%a0%d7%91%d7%97%d7%a8%d7%95%d7%aa->

דצמבר 2021

במצב זה, לא ניתן לאכוף או לחייב מפלגות לקיים ייצוג הולם לנשים, וכל שנותר הוא להישען במידת מה על מקורות נורמטיביים לייצוג הולם בדין הישראלי, ואולי להיתמך על ידי מקורות חקיקה הנוגעים לייצוג הולם לנשים בעולם התעסוקה.

## 4.2. החקיקה הקיימת ביחס לייצוג הולם לנשים

### 4.2.1 מקורות נורמטיביים לייצוג הולם בדין הישראלי

ההצדקה לייצוג הולם נובעת מעקרונות חוקתיים הנמצאים בבסיס ערכי היסוד של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית. הזכות לשוויון, המבוטאת בפירוש במגילת העצמאות,<sup>60</sup> ונחשבת כזכות יסוד במשפט הישראלי,<sup>61</sup> מעגנת את הצורך בייצוג שוויוני לכל חלקי האוכלוסייה, ומצדיקה התערבות בחוק על מנת לעזור לאוכלוסיות להתגבר על חסמים בהגעה למוקדי כוח בחברה. כמו כן, עקרון הייצוגיות מהווה גם הוא ערך דמוקרטי חשוב. לכן, על פי הגישה של "ייצוג תיאורי" (ייצוג בהתאם לזהות), ייצוג של מחצית אוכלוסיית המדינה (נשים) בבית הנבחרים מממש את אחד מעקרונות הדמוקרטיה.<sup>62</sup>

נוסף לעקרונות השוויון והייצוגיות, קיימים הסדרים נוספים בדין הישראלי שמעגנים או מאמצים קביעות לפיהן נוכחות משמעותית של נשים במוקדי קבלת ההחלטות היא דבר הכרחי. להלן יפורטו הסדרים אלו:

חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951:<sup>63</sup> מטרת חוק זה היא "לקבוע עקרונות להבטחת שוויון מלא בין האישה לבין האיש, ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל"<sup>64</sup>. עקרון השוויון המגדרי עצמו כולל במובן מסוים את הצורך בייצוג הולם ונוכחות נשית במוקדי קבלת ההחלטות, והחוק בתצורתו הנוכחית אף כולל ביטוי ישיר לעיקרון הייצוג ההולם. במהלך השנים היו לחוק שיווי זכויות האישה מספר תיקונים משמעותיים, אשר שיקפו את השינוי שחל בתפיסת השוויון המגדרי בארץ ובעולם, כמפורט להלן:

תיקון מס' 2 לחוק, משנת 2000, הוסיף לחוק שיווי זכויות האישה את נושא הייצוג ההולם באופן מפורש: "בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".<sup>65</sup> כלומר החוק קובע כי בכל מינוי של גוף ציבורי יש להתחשב בייצוג הולם לנשים. אמנם החוק אינו כולל הגדרה מדויקת לייצוג הולם, וההגדרה הקיימת מוגבלת בסייג "בנסיבות העניין", אך ישנה משמעות משפטית להוראה זו, שבפועל שימשה היתר ובסיס לביקורת שיפוטית על מינויים לתפקידים ציבוריים, עבור קידום ייצוג הולם לנשים.<sup>66</sup>

%d7%a0%d7%99%d7%99%d7%a8-%d7%a2%d7%9e%d7%93%d7%94-%d7%a4%d7%91%d7%a8%d7%95%d7%90%d7%a8-2016-2.pdf

<sup>60</sup> הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התשי"ח 1.

<sup>61</sup> בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר פ"ד כג(1) 693 (1969); ועוד.

<sup>62</sup> אסף שפירא, עופר קניג, חן פרידברג, רעות איצקוביץ-מלכה "ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי" מחקר מדיניות 99, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 17-23.

<sup>63</sup> חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951.

<sup>64</sup> סעיף 1 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951.

<sup>65</sup> סעיף 6א(א) לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951.

<sup>66</sup> בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל (נבו) 2009.20.04.

## דצמבר 2021

תיקון מס' 4 לחוק, משנת 2005, מוסיף שינויים משמעותיים בהיקף ובעומק הייצוג ההולם הנדרש.<sup>67</sup> ראשית, נוספה ההוראה הקובעת כי בכל צוות (ועדה או גוף אחר שהוקם לשם עיצוב מדיניות לאומית) שממונה על ידי הממשלה, ראש הממשלה או שר יינתן ייצוג הולם לנשים. שינוי זה הינו בעל ערך משמעותי לשם קידום נוכחות נשית בלב מנגנוני קבלת ההחלטות.<sup>68</sup> שנית, הגוף הממונה מחויב לדווח לרשות לקידום מעמד האישה על כל מינוי של צוות. הרשות תדווח על עמדתה לגבי כל מינוי בנוגע לייצוג ההולם ועל אופן טיפולה בעניין. על כל פנים, למרות הנפקות הלכאורית של הסעיף, בפועל הוא לא מנע את היעדרן של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות במקרים רבים.<sup>69</sup>

בחוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), תיקון מס' 6, משנת 2007,<sup>70</sup> נקבע כי כל הצעת חוק שיש לה "השלכות על השוויון בין נשים לגברים או הנוגעות לתחום מתחומי פעולתה של הרשות"<sup>71</sup> תונח על שולחן הוועדה הדנה בחוק חוות דעת בנוגע להשלכות המגדריות שבחוק. מדברי ההסבר לחוק ניתן ללמוד שפרקטיקה כזו, של בחינה שיטתית ומוגדרת של כל דבר חקיקה, הומלצה על-ידי גופים בינלאומיים כמו האו"ם והאיחוד האירופי. תיקון זה למעשה חיזק את סמכות הרשות לקידום מעמד האישה בנוגע להשפעתה על מקומן של נשים בחברה.<sup>72</sup>

החלטה 1325: החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2000, ביטאה לראשונה את ההכרה של הארגון הבינלאומי בהשלכות של סכסוכים אלימים על נשים. ההחלטה מציינת את הצורך בהגנה מיוחדת על נשים בסכסוכים אלימים אשר פוגעים קשות בנשים (אלימות מינית, אלימות במשפחה, זנות, עוני, מחלות מין) שכן הן נותרות ללא כל יכולת השפעה פוליטית על מצבן. לכן, מרכיב שני בהחלטה הוא שיתוף נשים בפתרון סכסוכים ובתהליכי שלום. לבסוף, נוספה קריאה להטמעת השקפה מגדרית בפעילויות האו"ם בנושאי ביטחון.<sup>73</sup> נהוג להבין את תיקון מס' 4 לחוק שיווי נשים שהוזכר לעיל כאימוץ החלטת 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם.<sup>74</sup> בכך, ישראל נחשבת מבין המדינות הראשונות באו"ם לאמץ את ההחלטה.<sup>75</sup> בדברי ההסבר לחוק נכתב שעל הנשים, שמהוות רוב באוכלוסייה "ליטול חלק בהכרעות בנושאים הקשורים למדיניות לאומית, ובדרכים לפתרון הסכסוכים המדיניים שמדינת ישראל נתונה בהם".<sup>76</sup> כאן המקום לציין כי בימים אלו הוועדה לקידום מעמד האישה בראשות ח"כ עאידה תומא-סלימאן דנה באפשרות לאמץ את החלטה 1325 באופנים נוספים, ביניהם באמצעות<sup>77</sup> הגברת ייצוג נשים בכנסת.<sup>78</sup>

החלטות ממשלה: ממשלות ישראל קיבלו החלטות שמכירות נוכחותן של נשים ועיגון חשיבה מגדרית במוקדי קבלת ההחלטות. חשיבה מגדרית משמעותה שקילה של השלכות והשפעות

<sup>67</sup> ס"ח תשס"ה מס' 2017 מיום 1.8.2005 עמ' 717.

<sup>68</sup> זאת בהמשך לתיקון 3 לחוק מאותה השנה [ראו: ס"ח תשס"ה מס' 2008 מיום 29.6.2005 עמ' 528].

<sup>69</sup> מיכל גונן-אגמון "נשים ומגפת הקורונה: מבט מגדרי על המשבר הכלכלי-חברתי והזדמנות לשינוי" [עוד לא פורסם], עמ' 18-19.

<sup>70</sup> חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007.

<sup>71</sup> הרשות לקידום מעמד האישה.

<sup>72</sup> דברי ההסבר לחוק, עמ' 2 [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law16/knesset-173.pdf](https://www.nevo.co.il/law_html/law16/knesset-173.pdf)

<sup>73</sup> החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, 31.10.2000.

<sup>74</sup> <http://peacewomen.org/assets/file/TranslationInitiative/1325/1325hebrew.pdf>

<sup>75</sup> יופי תירוש וענת טהון אשכנזי "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית" **משפט וממשל** טו (תשע"ג), עמ' 172.

<sup>76</sup> תכנית פעולה כוללת ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, נשים מנהיגות לשלום, 31.10.2013; בורגיו דאירמנג'יאלו ומירב כהנא-דגן יישום החלטת האו"ם 1325 על נשים, שלום וביטחון בישראל ובתורכיה מתווים (2021).

<sup>77</sup> ה"ח הכנסת תשס"ה מס' 78 עמ' 151.

<sup>78</sup> פרוטוקול מס' 14 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי (1.11.2021).

<sup>78</sup> פרוטוקול מס' 14 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי (1.11.2021).



## דצמבר 2021

של כל החלטה על שני המינים. החלטת ממשלה משנת 2014,<sup>79</sup> למשל, מורה על קידום ייצוג שוויוני במגוון רחב של מקומות.<sup>80</sup> כחלק מכך נקבע כי יוקם צוות בין משרדי (משרד הביטחון, משרד ביטחון פנים, משרד המשפטים ועוד), בהובלת הרשות לקידום מעמד האישה, שמטרתו הטמעת חשיבה מגדרית, מתן הזדמנויות שוות, חיזוק הביטחון של נשים וייצוג הולם של נשים.<sup>81</sup> כמו כן הורתה הממשלה על דיווח אופן קידום השוויון המגדרי והכנת תוכניות בעניין.<sup>82</sup> בהמשך להחלטה זו, התקבלה החלטת המשך בשנת 2018,<sup>83</sup> בה ניתן דגש ליתרונות הכלכליים והתעשייתיים שנובעים מקידום שוויון מגדרי, והוחלט על הקמת צוות שיבחן את הנושא ויגבש המלצות בעניין.<sup>84</sup> עוד הוחלט במסגרת החלטה זו על פעולות למיצוי זכויות נשים במוסד לביטוח לאומי ולהטמעת חשיבה מגדרית במשרד הבריאות.<sup>85</sup>

### 4.2.2. ייצוג הולם במגזר הפרטי

**חוק החברות:** בחוק החברות, בהקשר של מינוי דירקטור חיצוני, נקבע כי כאשר כל חברי הדירקטוריון (שאינם בעלי השליטה בחברה או הקרובים שלהם) הם "בני מין אחד", הדירקטור החיצוני יהיה בן המין השני.<sup>86</sup> אמנם לא נכתב בחוק בפירוש שיש למנות אישה, אף שברוב המוחלט של המקרים בהם החוק יחול יזונו בדירקטוריון עם רוב גברי, שיביא למינוי אישה לדירקטור חיצוני. הרשות לניירות ערך רשאית להטיל בגין הפרת הוראה זו עיצומים כספיים על התאגיד המפר.<sup>87</sup> בקרנות לתועלת הציבור ישנה חובת מינוי של דירקטור בלתי תלוי; גם כאן חוק החברות מורה שבמקרה של דירקטוריון חד-מגדרי, הדירקטורים הבלתי תלויים יהיו מן המין השני.<sup>88</sup> בנוסף, קיימת בחוק הוראה כללית לפיה על דירקטוריון לגוון את עצמו "בהתחשב במין של המועמד",<sup>89</sup> אך לשון החוק כללית והסיפא מסייג את ההוראה בקביעה: "בהתאם לצרכיה המיוחדים של החברה". בהצעת חוק משנת 2017 הציעה ח"כ לשעבר איילת נחמיאס-ורבין לחייב העלאה (בהדרגה) של שיעור הנשים בדירקטוריונים, עד לרמה של 45% בתוך לא יאוחר מ-10 שנים ממועד כניסת החוק לתוקף. אולם, החוק לא עבר בקריאה טרומית במליאת הכנסת.<sup>90</sup>

**חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988:**<sup>91</sup> החוק אוסר על הפליה מחמת מין בקבלה לעבודה ובתנאי העבודה. הדרישה לשוויון מותנית בכך שהעדפת אוכלוסייה מחויבת רק כאשר שני המועמדים, מהאוכלוסייה המוחלשת ומזו שאינה מוחלשת, הינם בעלי כישורים דומים. סעיף 9 לחוק קובע כי במקרים רבים נטל ההוכחה על אי-קיום הפליה מוטל על המעסיק, ולא על העובד.<sup>92</sup> בפסיקה נקבע כי אף אם קיימים שיקולים מוצדקים להעדפת עובד על עובדת, אין בכך בכדי להפריך חלק מסוים של הפליה מחמת מגדר.<sup>93</sup> הסדר זה מתזק ייצוג הולם של נשים בשוק העבודה.

<sup>79</sup> החלטה מספר 2331 של הממשלה מיום 14.12.2014 (להלן: החלטה 2331).

[https://www.gov.il/he/departments/policies/2014\\_des2331](https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_des2331)

<sup>80</sup> סעיף 2ב להחלטה 2331.

<sup>81</sup> סעיף 6 להחלטה 2331.

<sup>82</sup> סעיפים 3-5 להחלטה 2331.

<sup>83</sup> החלטה מספר 3664 של הממשלה מיום 11.03.2018 (להלן: החלטה 3664).

<sup>84</sup> סעיף א להחלטה 3664.

<sup>85</sup> סעיפים ב-ג להחלטה 3664.

<sup>86</sup> סעיף 2(ד) לחוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן: חוק החברות).

<sup>87</sup> סעיף 363א(ב)(11) לחוק החברות.

<sup>88</sup> סעיף 345ב(ה) לחוק החברות.

<sup>89</sup> סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק החברות.

<sup>90</sup> הצעת חוק החברות (תיקון) – ייצוג הולם לבני שני המינים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות, התשע"ז-2017.

<sup>91</sup> ענת מאור ודן אורנשטיין, "החקיקה והוראות ביצוע" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 175, 178 (ענת מאור עורכת, 2004).

<sup>92</sup> סעיף 9 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

<sup>93</sup> בג"ץ 1758/11 אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, סה(3) 593 (2012).

## דצמבר 2021

**מדד פורר**: בספטמבר 2020 השיקה הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי את "מדד פורר". מדד זה אמור לשקף לציבור את רמת הייצוג של נשים בחברות ציבוריות ובגופי ביטוח.<sup>94</sup> בישיבת המשך ליצירת המדד, תוארה התקדמות בייצוג של נשים, והשפעת המדד על חברות וגופי ביטוח מסוימים.<sup>95</sup>

### 4.2.3. ייצוג הולם במגזר הציבורי

**חוק החברות הממשלתיות**:<sup>96</sup> חוק זה עוסק במינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. מינויים אלה מתרחשים באמצעות מנגנון מנהלי-ציבורי, על ידי השרים ולאחר התייעצות עם ועדה לבדיקת מינויים. כחלק מהאופי הציבורי של מינוי הדירקטוריונים בחברות ממשלתיות, נדרש ייצוג הולם של קבוצות מוחלשות באוכלוסייה – האוכלוסייה הערבית,<sup>97</sup> האוכלוסייה החרדית, עולים חדשים, מי שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, אנשים עם מוגבלות<sup>98</sup> וייצוג הולם לשני המינים (ס' 18 לחוק).<sup>99</sup> עם זאת, לשון החוק היא דקלרטיבית גרידא: "יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים".<sup>100</sup> על מנת להשיג ביטוי הולם לייצוג שני המינים נקבע: "עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות הענין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".<sup>101</sup> דרישה זו הינה כללית, ללא סנקציה, ואף מסויגת במילים "בנסיבות העניין", שהפרשנות להן נתונה בידי החברה הממשלתית, והופכת את הצעת החוק לדקלרטיבית גרידא. עם זאת, "בג"ץ הדירקטוריונים" העניק נפקות לחוק והדברים יפורטו להלן.<sup>102</sup> בשנת 1994 עתרה שדולת הנשים בישראל כנגד מינוי גברים למועצת רשות הנמלים ודירקטוריון בתי זיקוק לנפט, מינויים שלא מתיישבים עם הוראת החוק הקוראת לשר לפעול במינוי לייצוג הולם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. בג"ץ קיבל את העתירה, וביטל את המינויים. פסיקה זו השפיעה על הדין הישראלי,<sup>103</sup> הן באשר לקביעת נפקות סעיף 18א, והן באשר לעיגון עקרונות נוספים כגון: היות השוויון המגדרי חלק מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והקביעה שייצוג הולם נקבע לפי תוצאת הייצוג בפועל, ולא לפי הכוונה או ניסיונות שווא של הגוף הנדרש לייצוג הולם. בפסיקה מאוחרת יותר, שדולת הנשים עתרה כנגד מינוי גבר לתפקיד סמנכ"ל הביטוח הלאומי, שפגע בייצוג ההולם הנדרש משר העבודה והרווחה במינויים שבסמכותו. על אף שבית המשפט הכיר בצורך למגר את הפליית הנשים, נדחתה העתירה, וצומצמה הלכת בג"ץ הדירקטוריונים, בכך שנקבע כי סעיף 18א חל אמנם על מינויים למועצת הביטוח הלאומי, אך לא על הנהלתו.<sup>104</sup>

**חוק שירות המדינה**: בחוק זה מוסדר בנהלי העבודה של עובדים בשירות המדינה, כי נדרש "ביטוי הולם" לייצוג שני המינים, כחלק מדרישת ייצוג הולם של אוכלוסיות מוחלשות.<sup>105</sup> גם כאן הנוסח

<sup>94</sup> הודעת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, 8.9.2020.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Women/News/Pages/madad.aspx>

<sup>95</sup> פרוטוקול מס' 86 מישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, 1.2.2021.

<sup>96</sup> סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: חוק החברות הממשלתיות).

<sup>97</sup> סעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות.

<sup>98</sup> סעיף 2א18 לחוק החברות הממשלתיות.

<sup>99</sup> סעיף 18א(א) לחוק החברות הממשלתיות.

<sup>100</sup> סעיף 18א(א) לחוק החברות הממשלתיות.

<sup>101</sup> סעיף 18א(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

<sup>102</sup> בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, מח(5) 501 (1994).

<sup>103</sup> יופי תירוש "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה" **משפטים** ל 193 (התשנ"ט); זאב סגל "בג"ץ במרקם

החברה הישראלית - לאחר חמישים שנה" **משפט וממשל** ה 257-258 (התש"ס).

<sup>104</sup> בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, נב(3) 630 (1998).

<sup>105</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), התשנ"ט-1959.

## דצמבר 2021

הוא הצהרתי, וקיים הסייג של "נסיבות העניין".<sup>106</sup> עם זאת, מרכיבים נוספים בחוק מחזקים את אכיפתו. פרקטיקה מסוימת שהממשלה רשאית לעשות היא ייעוד משרות עבור אוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, לעובדים הכשירים לאיוש התפקיד. בכך, מתאפשר כלי יעיל לרשויות המדינה לקידום הייצוג ההולם, ומכיוון שלא מדובר בחובה ("הממשלה רשאית"; "ככל האפשר"), נמנעות עתירות נגד הפליה לטובת קבוצות מסוימות.<sup>107</sup> בנוסף, קיימת בחוק דרישה להגשת המלצות ליעדים של הממשלה בנוגע לייצוג הולם על ידי נציב שירות המדינה אחת לשנה, וזאת לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וארגונים נוספים לשיקול דעת הנציב.<sup>108</sup> דרישה נוספת שמחזקת את אכיפת הייצוג הולם היא הגשת דו"ח מסכם על קיום הוראות הסעיף.<sup>109</sup> הן בחוק החברות הממשלתיות והן בחוק שירות המדינה,<sup>110</sup> משתקפת נוסחה גמישה לייצוג הולם, המתבטאת בסייג "בנסיבות העניין", בשונה משיטת המכסות הקשוחות.

חוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011: חוק זה עסק במישרין בייצוג הולם לנשים. ביוזמה של חברת הכנסת לשעבר דליה איציק תוקנו שלושה חוקים שונים, בהם נוספו דרישות לייצוג הולם בוועדות בדיקה ממשלתיות: בחוק הממשלה, בחוק ועדות חקירה, ובעיקר – בחוק שיווי זכויות, בו הורחב משמעותית סעיף 6(ג)(1) העוסק בייצוג הולם לשני המינים. על בסיס חוק זה הגישה עמותת "איתך" עתירה לבג"ץ בטענה שהקמת וועדת טירקל משנת 2010 ללא כל נציגות נשית מהווה הפרה של הסעיף. בג"ץ קיבל את העתירה והורה לממשלה לצרף אישה לוועדה.<sup>111</sup> נפקות החוק עמדה למבחן נוסף בפרוץ משבר הקורונה בשנת 2020, כשהוקם צוות מיוחד מטעם המטה לביטחון לאומי להתמודדות עם מצב החירום, גם הפעם ללא כל נציגות נשית. מספר עמותות עתרו לבג"ץ נגד המינויים, אך העתירה התייתרה בשל פיזור הצוות. עם זאת, השופט עמית הדגיש את צדקת העתירה בפסיקתו.<sup>112</sup> בהמשך שנת 2020 הוקם "קבינט הקורונה" ואף הוא נעדר נציגות נשית, וגם בעקבותיו הוגשה עתירה על-ידי לשכת עורכי הדין בישראל כנגד הרכב הקבינט, שלא מוצתה עקב שינויים שחלו בקבינט הקורונה (הוספת שתי נשים לקבינט המונה 12 חברים, בעקבות הסכמות אליהן הגיעו הצדדים לעתירה).<sup>113</sup>

## רשויות מקומיות

בסעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) נקבע שסיעה ורשימה ששליש מנבחריה נשים, תקבל מימון בחירות מוגדל ב-15%.<sup>114</sup> אולם החקיקה אינה חלה על מועצות אזוריות, לכן בשנת 2014 הוצע לתקן את החוק.<sup>115</sup> נוסף להצעה לתיקון זה, שלא התקבלה, הוגשו הצעות חוק נוספות לעידוד מתן ייצוג הולם לנשים בפוליטיקה המקומית. חברות הכנסת חנין זועבי וג'מאל זחאלקה הציעו להפחית 30% מהמימון למפלגות שלא שיבצו אישה בכל שלישיית מקומות ברשימה לבחירות המקומיות.<sup>116</sup> חברת הכנסת תמר זנדברג הציעה להרחיב את חוק הרחבת ייצוג הולם

<sup>106</sup> סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה).

<sup>107</sup> סעיף 15א(ב)(2) לחוק שירות המדינה.

<sup>108</sup> סעיף 15א(ד) לחוק שירות המדינה.

<sup>109</sup> סעיף 15א(ו) לחוק שירות המדינה.

<sup>110</sup> ענת מאור ודן אורנשטיין, "החקיקה והוראות ביצוע" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 175, 178 (ענת מאור עורכת, 2004).

<sup>111</sup> בג"ץ 5660/10 עמותת איתך - משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל, סד(1) 501 (2010).

<sup>112</sup> בג"ץ 2541/20 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (נבו) 26.05.2020.

<sup>113</sup> בג"ץ 6313/20 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו) 17.12.2020.

<sup>114</sup> סעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

<sup>115</sup> ה"ח הכנסת תשע"ד מס' 541 עמ' 75.

<sup>116</sup> הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון – עידוד ייצוג הולם לנשים), התשע"ב-2011.

## דצמבר 2021

לנשים לוועדות במועצות מקומיות, תוך תיקון פקודת העיריות וחוק שיווי זכויות האישה.<sup>117</sup> גם שתי הצעות אלו לא עברו את הקריאה הטרומית. הצעה נוספת, מטעם חברת הכנסת נירה שפק ואחרים, נועדה לעודד מועמדות נשים לראשות הרשויות המקומיות, על-ידי הגדלת המימון ב-15% (בדומה לסעיף 7(א)(3) הנידון לעיל). הצעה זו מונחת על שולחן הכנסת הנוכחית ומחכה לדיון והצבעה במליאה.

### 4.2.4. הצעות חוק לייצוג הולם בכנסת

לאורך השנים נעשו ניסיונות שונים לעיגון חובות או תמריצים לייצוג הולם במערכות הפוליטיות – הארציות והמקומיות. נבקש לסקור הצעת חוק לייצוג מינימלי של נשים, וכן מספר הצעות חוק לתמרוץ חיובי של הצבת נשים ברשימות לכנסת על ידי חוק מימון מפלגות. לאחר מכן נזכיר הצעות חוק הנוגעות לייצוג הולם בשלטונות המקומיים, מתוך הבנה של החקיקה ביחס לשלטונות מקומיים כנגזרת של החקיקה ביחס לכנסת.

תיקון חוק יסוד: הכנסת:<sup>118</sup> הצעת חוק לייצוג מינימלי לנשים הוגשה על ידי חברות הכנסת מרב מיכאלי, זהבה גלאון ועד חברות וחברי כנסת רבים בשנת 2017. הצעה זו קוראת לתקן את חוק יסוד: הכנסת, כך שיתווסף לו סעיף המחייב רשימות להציב שתי נשים בכל חמישה מקומות ברשימה (40% לפחות בכל חמישייה). גם הצעה זו לא עברה את הקריאה הטרומית.

תיקון חוק הבחירות לכנסת: בשנת 2012 הגישו חברי הכנסת לשעבר חנין זועבי וגימאל זחאלקה הצעת חוק לתיקון חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, כך שיכלול סעיף המורה על שיבוץ אישה בכל שלישייה ברשימה לכנסת.<sup>119</sup> בדברי ההסבר מוסבר שההצעה נוקטת בשיטת המכסות, שהוכחה כיעילה במספר מדינות. להוראה זו קיים חריג, לפיו ועדת הבחירות יכולה לאשר למפלגות שלא לרשום אישה בכל שלישייה "מטעמים מיוחדים שיירשמו ויפורסמו".<sup>120</sup> הצעה זו הוגשה בשנת 2014 אך שתי ההצעות לא התקבלו.

תיקון חוק מימון מפלגות: בשנת 2002 הניחה חברת הכנסת לשעבר יעל דיין על שולחן הכנסת ה-15 הצעה לתיקון חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות), לפיה במפלגות בהן יש שתי נשים בכל שלישייה, תינתן יחידת מימון כפולה על כל חברת כנסת.<sup>121</sup> מאז הוגשו עוד 15 הצעות חוק לתיקון חוק מימון מפלגות, חלקן זהות וחלק שונות ונפרט להלן. עד 2009 כל הצעות חוק אלו ביקשו לקדם יחידת מימון כפולה על כל חברת כנסת, עבור מפלגות בהן שיעור הנשים עולה על שליש מרשימת המועמדים.<sup>122</sup> החל משנת 2005 הוגשו שלוש הצעות דומות, עם שינוי בשיעורים ובכמויות המימון: יחידת מימון וחצי בשביל כל חברת כנסת, במפלגות עם שיעור נשים של 30%. שתיים מהצעות החוק הללו עברו את הקריאה הטרומית, והגיעו לדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.<sup>123</sup> מאז, כל הצעות החוק מבקשות לקדם תוספת מימון של 15% למפלגות עם

<sup>117</sup> הצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון) – ייצוג הולם לנשים בוועדות ציבוריות ברשויות המקומיות), התשע"ה-2015.

<sup>118</sup> פ/4541/20 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) – ייצוג מינימלי לשני המינים ברשימת מועמדים לכנסת

<sup>119</sup> פ/3939/18 הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון) – ייצוג הולם לנשים בבחירות לכנסת), התשע"ב-2012.

<sup>120</sup> דברי הסבר להצעת החוק פ/3939/18.

<sup>121</sup> הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ב-2002.

<sup>122</sup> מלבד הצעה אחת בה דובר על 40% נשים ברשימה – הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ד-2004.

<sup>123</sup> הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 29) (עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ו-2005; הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - עידוד ייצוג לשני המינים), התשס"ז-2007.

**דצמבר 2021**

ייצוג הולם לנשים, לרוב אישה בכל שלישייה.<sup>124</sup> הצעת חוק דומה, בדבר תוספת מימון של 15% אחוז למפלגות עם ייצוג נשים של שליש, מונחת כעת על שולחן הכנסת וממתינה לדיון והצבעה במליאה.<sup>125</sup>

### **4.3 מחסומי שינוי מדיניות בנושא ייצוג נשים בכנסת**

בחלק זה נבקש להציע הסבר מדוע חקיקה בנושא ייצוג הולם מתקבלת בתחומים שונים, פרטיים וציבוריים, אך לא ביחס לבחירות לכנסת, ונגזור מהסבר זה מסקנות אופרטיביות ביחס לחקיקה עתידית בנושא ייצוג הולם לנשים בכנסת. לבסוף, נציע בסיס עיוני להתמודדות עם המחסום המרכזי בחקיקה בנושא ייצוג הולם לנשים בכנסת, שיאפשר איזון בין ערכים שונים שמתנגשים בחקיקה מעין זו.

נקודת המוצא לדיון זה הינה שעיקר ההתנגדות לשילוב נשים במגזר הציבורי מגיעה מתפיסות עולם מסורתיות יותר, כפי שמתבטא בייצוג נשים במפלגות שמרניות. עם זאת, עולה מסקירת הדין הישראלי כי בעוד שחקיקה המחייבת ייצוג הולם בעולם התעסוקה עוברת את המסוכה האידיאולוגית החרדית, החקיקה בנושא ייצוג הולם בכנסת לא עוברת מסוכה זו. נציע שעיקר ההבדל בין חקיקה של ייצוג הולם לנשים בעולם התעסוקה לחקיקה של ייצוג הולם לנשים בכנסת, נוגע לדיון תאורטי רחב יותר של מיקום החקיקה ביחס ל"דורות" של זכויות אדם.

בהיסטוריה של ההגנה על זכויות האדם נהוג לדבר על שלושה או ארבעה "דורות" של זכויות אדם, כשהדור הראשון הוא זכויות אזרחיות (חופש התנועה, חופש הדעה והמצפון, חופש הביטוי), השני הוא דור הזכויות הפוליטיות (הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות למחות), השלישי הוא דור הזכויות החברתיות והכלכליות (כמו הזכות לחינוך, עבודה, דיור או בריאות), ועל מעמד הדור הרביעי מתחרות זכויות תרבותיות (שהן בעיקרן זכויות של קבוצות ולא של פרטים) לבין זכויות לפיתוח (שהן זכויות נטענות של מדינות העולם השלישי כלפי ארצות העולם המתועש לסייע להן בפיתוח משקיהן ותשתיותיהן) וזכויות לאיכות הסביבה ושימורה. כביכול, שיוך של קבוצת זכויות ל"דור" מסוים אינה קובעת את היקף ההגנה עליה, אולם נראה כי לזכויות האזרחיות והפוליטיות יש מעמד בכורה – לוגית, היסטורית, מוסרית ומשפטית – בחשיבה של הוגים ופוליטיקאים לא מעטים. החקיקה הישראלית מבטאת גישה זו, בכך שהעיון המשפטי של זכויות אזרחיות ופוליטיות משמעותי בכמה מידות על זה של הזכויות החברתיות.<sup>126</sup>

נבקש להציע לראות בחקיקה בנושא ייצוג הולם בעולם התעסוקה כזו המשנה מציאות ביחס לזכויות חברתיות, ואילו חקיקה בנושא ייצוג הולם בכנסת כזו המשנה מציאות ביחס לזכויות אזרחיות-פוליטיות. מאחר והזכויות האזרחיות-פוליטיות בישראל מעוגנות הן ברמה התודעתית והן הרמה החוקתית שנים רבות יותר. משכך, שינוי הנוגע לזכויות אזרחיות-פוליטיות מושך תשומת לב רבה יותר והתנגדות גדולה יותר, בשל הפוטנציאל הטמון בו לשנות סדר חברתי קיים

<sup>124</sup> זאת מלבד שתי הצעות חוק מקוריות: הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - עידוד ייצוג לשני המינים), התשע"ג-2013 של יפעת קריב, לפיה יוקצב סכום קבוע של 5.5 מיליון ₪ שיחולק בין מפלגות עם שיעור נשים של 40%, והצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - הפחתת מימון למפלגה בהיעדר ייצוג לבני שני המינים), התש"ף-2020 של יוראי להב הרצנו, שלא ברור אם הייתה כוונה רצינית להעביר אותה כחוק, לפיה יופחת 51% מסכום המימון למפלגות ללא ייצוג נשי.

<sup>125</sup> הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - ייצוג הולם לנשים בבחירות לכנסת), התשפ"א-2021.

<sup>126</sup> רות גביון "עיון חוקתי למדיניות חברתית-כלכלית: לזכויות חברתיות וכלכליות" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/articles/16371> (6.11.2002)

## דצמבר 2021

באופן ישיר יותר מזה שניתן לעשות דרך שינוי בעולם התעסוקה, שעניינו זכויות חברתיות - כלכליות, המסווגות כבעלות חשיבות פחותה יותר. עד כה ההבדל במישור התודעתי.

במישור החוקתי, שינוי באשר לזכויות אזרחיות-פוליטיות נחסם על ידי עקרונות דמוקרטיים. עמדה מרכזית של מתנגדי החקיקה בנושא ייצוג הולם לנשים בכנסת, היא שהתערבות וקביעת דרישות להקמת מפלגות שונות פוגעת בדמוקרטיה, אשר מתבססת על רצונו החופשי של העם לבחור לפי רצונותיו, וכי דרך המלך לקיים את רצון העם היא לתת יד חופשית למפלגות לבנות רשימות מועמדים כרצונן. זאת, תחת ההנחה שהעם יוכל שלא לבחור ברשימות השונות אם לא יהיו ראויות לטעמו, למשל אם לא יכללו מספר ראוי של נשים ברשימות. יש המוצאים עיגון לעמדה זו בס' 4 של חוק יסוד: הכנסת, תחת הטענה שכוונת הסעיף בבחירות "שוות" היא לשוויון הסיכויים של רשימת מועמדים להיבחר לכנסת, ופגיעה במימון המפלגות כמוה פגיעה בסיכויים של רשימה להיבחר.<sup>127</sup> הטענה מתחזקת כאשר תמריצים חיוביים כספיים יגרמו לכך שמפלגות כוללות ברשימות המועמדים שלהן נשים רק בשל מגדרן והרצון לקבל מימון נוסף, ולא על סמך היכולות שלהן או מאפיינים שראוי שיהיו לנציגת ציבור.<sup>128</sup>

טיעונים אלו מתחזקים לאור המצב בפוליטיקה הישראלית. בישראל, לכל מפלגה יש אוטונומיה רבה בקביעת השיטה לבחירת מועמדיה והגבלות מועטות, כך שכל מפלגה יכולה לקיים שיטת בחירות לבחירת מועמדים שיתאמו לערכיה ולמטרותיה, וישנן מפלגות אשר מתנגדות אידיאולוגית למינוי נשים ברשימת המועמדים, כמו המפלגות החרדיות: יהדות התורה וש"ס.<sup>129</sup> משכך, חקיקה המטילה סנקציות על מפלגות שאינן עומדות בייצוג הולם לנשים, עשויה להתפרש כהפליה של מפלגות דתיות, על רקע האידיאולוגיה שלהן. פגיעה זו היא לא רק במפלגה עצמה אלא גם בבחוריה.

המשגת ההבדל בין חקיקה הנוגעת לייצוג נשים בעולם התעסוקה לבין חקיקה הנוגעת לייצוג נשים בכנסת כשיח של "דורות" זכויות אדם מאפשר להסיק כי דרישת מכסות לייצוג הולם לנשים אינה גחמה פרוצדורלית של נשים ל"הפליה מתקנת", אלא היא המשך המאבק הפמיניסטי הליברלי, שדרש עבור נשים זכויות אזרחיות-פוליטיות מלאות. ככל שהחקיקה מקדמת מאבק הנוגע לזכויות חברתיות-כלכליות, כמו זו הנוגעת לעולם התעסוקה, כך תפחת ההתנגדות לה. ככל שהחקיקה מקדמת מאבק של זכויות אזרחיות-פוליטיות, כמו זו הנוגעת לייצוג נשים בכנסת, כך תגדל עוצמת ההתנגדות לה.

לסיכום, ניתן להבין את העדר החקיקה בנושא ייצוג הולם לנשים בכנסת, לצד החקיקה הקיימת בנושא ייצוג הולם לנשים בעולם התעסוקה, באמצעות ניתוח המציאות החברתית, הפוליטית והחוקתית בישראל. על מנת לצלוח מכשולים שמנעו חקיקה בנושא ייצוג נשים בכנסת, יש להכיר לעומק מכשולים אלו ולהתמודד עמם בהתאם. נציע בסיס תאורטי ואופרטיבי להתמודדות עם כשלים אלו בפרק הדיון והמסקנות.

<sup>127</sup> ייצוג נשים בפוליטיקה – ישראל במבט השוואתי, מחקר מדיניות 99, המכון הישראלי לדמוקרטיה עמוד 122.  
<sup>128</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Quotas, accessed: February 18th 2020.

<sup>129</sup> ייצוג נשים במפלגות חרדיות, האמנם לא? מתוך יהדות מזוית שונה 2021.  
<https://mnoy.co.il/%D7%A6%D7%95%D7%92-%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%A4%D7%9C%D7%92%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%90%D7%9E%D7%A0%D7%9D-%D7%9C%D7%90/>



## 5. משפט משווה

במבט על ניתן לראות כי ישנן פרקטיקות שונות הנהוגות בעולם שנועדו להבטיח ייצוג הולם של נשים בפרלמנטים. מטרתן של מכסות אלו היא להתגבר על החסמים המבניים בהן נתקלות נשים בדרכן להשתלבות בזירה הפוליטית הגברית בעיקרה, על מנת להגיע למצב של שוויון מגדרי בפרלמנט.

### רקע כללי – ייצוג נשים בעולם

האיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU) מדרג את הפרלמנטים בעולם על-פי שיעור הנשים המכהנות בהם. למרות ההתקדמות היציבה בשנים האחרונות, היא עדיין איטית. נכון למועד כתיבת מסמך זה, נשים היוו 50% או יותר מחברי הפרלמנט בשלושה פרלמנטים בלבד (רואנדה, קובה ואיחוד האמירויות הערביות).<sup>130</sup> בשנת 2020 היה זינוק במספר נשים בעולם שכיהנו כשרות לשיעור של 21.3%, אך ההתקדמות הואטה - עם עלייה קטנה לשיעור של 21.9%. כמו כן, מספר המדינות ללא נשים כלל בממשלה גדל. נכון ליום 01.01.21, שיעור נשים בפרלמנטים הלאומיים הוא 25.5%, עלייה קלה מ-24.9% בשנת 2020. מכסות מגדריות של בחירות יושמו ב-25 מתוך 57 המדינות שהיו להן בחירות פרלמנטריות בשנת 2020. באשר להשפעה של מכסות מגדריות על שיעור הנשים בפרלמנט יודגש כי בממוצע, פרלמנטים עם מכסות מגדריות בחרו 11.8% יותר נשים לבית המחוקקים ולבית תחתון (כך מכונה הבית החשוב כאשר יש שני בתי מחוקקים) ו-7.4% יותר נשים לבית עליון (הבית הפחות דומיננטי כאשר יש שני בתי מחוקקים). בשנת 2020, ארה"ב הגיעה לייצוג היסטורי של נשים, עם 26.9% בשני בתי המחוקקים. בשנת 2020, בארבע מדינות באירופה - אירלנד, סרביה, צפון מקדוניה וצרפת, ייצוג נשים בפרלמנט היה מעל 30%. באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה, מצרים הגיעה לשיאים היסטוריים עבור נשים בפרלמנט הודות לחוק מכסות מגדריות חדש בבית הנבחרים. באסיה, בשנת 2020, רק בנפאל שיעור הנשים עלה על 30%.

ישנם מספר מודלים להגברת ייצוג הולם לנשים במוסדות השלטון: מכסות וולנטריות פנים-מפלגתיות, מכסות מפלגתיות המעוגנות בחקיקה, הקצאת מושבים בפרלמנט, ומודלים המשלבים בין הקצאת מכסות מפלגתיות והקצאת מושבים בפרלמנט. נפרט להלן על המודלים השונים והשימוש בהם:

### 5.1 מכסות וולונטריות

כלומר, מכסות שמפלגות קבעו לעצמן באופן וולונטרי. המדינות העושות שימוש במכסות וולונטריות הן ברובן מדינות מערביות עם שיטת ממשל פרלמנטרית.

(1) ניו זילנד: דוגמה למדינה שמכסות וולונטריות מונהגות בקרב המפלגות בה היא ניו זילנד. יודגש כי ניו זילנד הייתה המדינה הראשונה בעולם שהעניקה זכות הצבעה לנשים (בשנת 1893), וכבר בשנת 1919 העניקה לנשים את הזכות להתמודד כחברות בבית הנבחרים.<sup>131</sup> כך שניתן ללמוד שעיקרון השוויון נטוע עמוק בחקיקה הניו-זילנדית. דוגמאות למפלגות

<sup>130</sup> יש לתת את הדעת על כך שבהתחשב בהיבטים התרבותיים והדתיים במדינות אלה, המודלים שהם מציגים אינם הולמים מדינות דמוקרטיות. במילים אחרות, הנשים הנבחרות לגופים הציבוריים והשלטוניים הללו אינן חופשיות להביע דעות ביקורתיות או לאתגר את הקודים הפטריארכיים שהדת או התרבות מכתיבים.  
New Zealand History, <https://nzhistory.govt.nz/page/women-can-stand-parliament><sup>131</sup>

## דצמבר 2021

שאימצו מכסות מגדריות באופן וולונטרי בניו זילנד הן המפלגה הירוקה ומפלגת הלייבור,

שאימצו מכסות מגדריות של 50% ייצוג עבור כל מגדר.<sup>132</sup>

(2) שבדיה: בשוודיה, המפלגה הסוציאל-דמוקרטית השוודית (Socialdemokraterna) פועלת

כבר משנת 1993 בשיטת ה"ריצ'רץ", כלומר שיבוץ לסירוגין של גבר ואישה ברשימה.

במפלגת השמאל (Vänsterpartiet) קיימת מכסה של 50% נשים ברשימתה משנת 1993,

ומכסה דומה מונהגת גם במפלגה הירוקה (Miljöpartiet de Gröna). במפלגת

Moderaterna מונהגת מכסה וולונטרית שלפיה, בארבעת המקומות הראשונים ברשימת

המפלגה, יוצבו שתי נשים ושני גברים.<sup>133</sup>

(3) דרום אפריקה: בדרום אפריקה מפלגת ה-ANC אימצה, באופן וולונטרי, מכסה של 50%

ייצוג לכל מגדר בבחירות המדינתיות ב-2009. מפלגת ה-COPE, על אף שלא קבעה זאת

מפורשות, פעלה לשם כך ש50% מתבריה שנבחרו לפרלמנט יהיו נשים.<sup>134</sup> ברמה המקומית

(sub national) בדרום אפריקה, ישנן מכסות שנקבעו בחקיקה: ייצוג של 50% נשים בכל

מפלגה, מיקום שוויוני של גברים ונשים בכל חלקי המפלגה.<sup>135</sup>

(4) אוסטרליה: באוסטרליה, מפלגת הלייבור (ALP) אימצה מכסה של ייצוג מגדרי אשר עומדת

על 40% ייצוג לכל מין, לכל הפחות, תוך קביעת יעד להגדלת מכסות הייצוג עד לשנת 2025.

מפלגת הירוקים בפדרציה ניו סאות' וויילס קבעה שבכל פעילויות ומינויי המפלגה, ייעשו

ניסיונות להבטיח ייצוג של 50% לפחות המורכב מנשים ומקבוצות מוחלשות נוספות.

מפלגת הלייבור הפרוגרסיבית (PLP) התחייבה להבטיח ייצוג שווה של נשים בכלל גדרי

פעילותה, ובכלל זאת קידום שיטות ומדיניות שונות לייצוג שוויוני של נשים. בין היתר,

המפלגה חרטה על דגלה שבמקרה שבו בבחירה לוועדות ייבחרו יותר מששתפים גברים

מאשר נשים, תיערך הצבעה שניה לשם השוואת מספר הנשים בגוף הרלוונטי (באופן

שתוצאות ההצבעה הראשונה יישמרו, ובנוסף אליהן יתווספו חברות נשים לאותו

גוף/וועדה).<sup>136</sup>

(5) קנדה: בקנדה, המפלגה הדמוקרטית החדשה (NDP) קבעה כבר ב-1985 מטרה של 50%

נשים בין מועמדיה בבחירות הפדרליות. המפלגה הליברלית הקנדית (LPC) קבעה כבר ב-

1993 מטרה אשר לפיה 25% מחברי המפלגה הנבחרים יהיו נשים.

## 5.2. מכסות מפלגתיות המעוגנות בחקיקה

בסוג זה של מכסות, מדובר בחקיקה אשר קובעת שכל מפלגה שתתמודד בבחירות חייבת להבטיח

כי שיעור מסוים מתוך מועמדיה יהיו נשים, או לעמוד בכללים הנוגעים להצבת נשים במחוזות

הבחירה או ברשימת המועמדים.<sup>137</sup> סוג זה של מכסות נהוג במדינות דמוקרטיות כמו ספרד,

פורטוגל, צרפת, בלגיה, קוסטה ריקה, סלובניה, פולין ואירלנד, ובמדינות המוגדות "חופשיות" על

ידי ארגון Freedom House, כגון ארגנטינה, ברזיל, קוריאה הדרומית וסרביה.<sup>138</sup>

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/234/35>

<sup>133</sup> ש.ם.

<sup>134</sup> ש.ם.

<sup>135</sup> ש.ם.

<sup>136</sup> ש.ם.

<sup>137</sup> ייצוג נשים בפוליטיקה – ישראל במבט השוואתי, מחקר מדיניות 99, המכון הישראלי לדמוקרטיה עמ' 91.

<sup>138</sup> ש.ם.

## דצמבר 2021

שיעור הייצוג המינימלי הקבוע: שיעור הייצוג המינימלי המקובל לפי חקיקה זו הוא בין שליש לבין מחצית מהמועמדים מכל אחד מהמינים: בבלגיה נקבע 50%; בצרפת 49%; בספרד 40%; בסלובניה ובפולין – 35%; בפורטוגל 33%; ובאירלנד בבחירות הקרובות יעמוד על 30% ובעתיד יגדל ל-40%.<sup>139</sup>

הבטחת מיקומים ריאליים: בצרפת, שם ישנה שיטת בחירות של מחוזות חד-נציגיים, החוק לא אומר דבר, וכך גם באירלנד שם נהוגה שיטת בחירות אישית ללא רשימות מועמדים, במחוזות רב-נציגיים. לעומת זאת, בשיטות בחירה יחסיות-רשימתיות המבוססות על מחוזות רב-נציגיים יש לעיתים קרובות כללים ברורים בעניין הצבת נשים ברשימה.

השיטה המבטיחה ייצוג מקסימלי של נשים בסוג זה של מכסות, היא שיטת הריצ'רץ', בה מפלגה חייבת להציג רשימת מועמדים שמופיעים בה לסירוגין גבר ואישה. שיטה זו אומצה בקוסטריקה ב-2019 ותיכנס לתוקף החל מהבחירות הבאות במדינה. בספרד ישנה שיטה דומה אך נוקשה פחות, בכל חמישיית מועמדים ברשימה צריכים להיות מוצבים 2-3 מועמדים מכל מין. בדומה, בפורטוגל נדרשות מפלגות להציג מועמדים משני המינים בכל שלישית מועמדים. בבלגיה לעומת זאת, בה יש מכסה גבוהה של 50% המכסות עוסקות רק בהצבת נשים בצמרת הרשימה: כל מפלגה נדרשת להציב אישה באחד משני המקומות הראשונים ברשימה, ואין כללים להצבת שאר הנשים ברשימה. מפני שמדובר במכסות חוקיות, אי-עמידה בהן תגרור הטלת סנקציות על המפלגה.<sup>140</sup>

הסנקציה המוטלת על מדינות שלא עומדות במכסה הקבועה בחוק: בחלק מהמדינות נאסר על מפלגות שאינן עומדות בכללים הקבועים בחוק להתמודד בבחירות, לעיתים אחרי אזהרה ואפשרות לשנות את הרשימה (למשל, בבלגיה, קוסטה ריקה, ספרד, פולין וסלובניה). במדינות אחרות הסנקציה העיקרית היא קנס כספי (למשל, בצרפת, פורטוגל, ואירלנד). בצרפת למשל, נהוג מנגנון לפיו מפלגה שאינה עומדת במכסות – מימון המפלגות שלה נפגע בשיעור של 75% מההפרש בין שיעור הגברים לבין שיעור הנשים ברשימה. כך למשל, אם מפלגה הציבה בקרב מועמדיה שיעור של 60% גברים, ו-40% נשים, המפלגה תיקנס ב-15% (75% הפרש של 20%). בפורטוגל מדובר גם כן בקנס פרוגרסיבי: אם שיעור הנשים ברשימה הוא 20%-33%, הקנס הוא בגובה של 25% ממימון המפלגות, ואם שיעור הנשים נמוך מ-20% הקנס יהיה בגובה של 50% מימון. קנס בגובה 50% מוטל גם בכל מקרה של חריגה מהכללים הנוגעים להצבת נשים ברשימה.

מנגנונים אחרים למכסות מפלגיות חוקיות: ישנם מנגנונים אחרים, שכיחים פחות, של מכסות מפלגתיות חוקיות: ראשית, במקום להטיל קנס בגין אי-עמידה במכסות, מציעים "יוזם" למפלגות שעומדות במכסות. שנית, במקום לקבוע מכסות שבוחנות את מועמדי המפלגה לפרלמנט, אפשר לקבוע מכסות שבוחנות את חברי הפרלמנט הנבחרים מטעם המפלגה – כלומר להשתמש במבחן התוצאה. שלישית, אפשר להציב את גובה המכסה על יותר מ-0%, כך שכל מפלגה שמציבה ולו מועמדת אחת, עומדת במכסה. קרואטיה משתמשת בשלושת המנגנונים הללו – מפלגה בה מכהנת אישה זכאית למימון גבוה ב-10% מהמימון שהיא זכאית לו עבור כל גבר המכהן בפרלמנט. מנגנון רביעי הוא להציע למפלגות שעומדות במכסות תגמול שאיננו כספי. מנגנון זה נהוג במזרח טימור,

<sup>139</sup> שם, עמ' 92.

<sup>140</sup> שם, עמ' 93.

דצמבר 2021

שם מפלגות שמציבות נשים ברשימתן מקבלות זמן שידור ממושך יותר במסגרת תעמולת הבחירות.<sup>141</sup>

### 5.3. חקיקה המעגנת הקצאת מושבים לנשים בפרלמנט

בסוג זה של מכסות, נקבע בחוק שמספר או שיעור מסוים של מושבים בפרלמנט יוקצה בלעדית לנשים.<sup>142</sup> זאת, בשונה ממכסות מפלגתיות לייצוג נשים בחקיקה, מאחר וההתייחסות היא לפרלמנט ולא למפלגה. סוג זה של מכסות לא נהוג במדינות דמוקרטיות מבוססות, או במדינות המוגדרות "חופשיות" על ידי ארגון Freedom House, אלא במדינות דמוקרטיות לא ליברליות, ובמטרים אוטוריטריים באפריקה ובאסיה,<sup>143</sup> כמו אוגנדה, אריתאה, טנזניה, רואנדה, אפגניסטן, סין, פקיסטן, בנגלדש, סומליה, גיבוטי, מרוקו וקניה.<sup>144</sup>

מקרה בוחן מעניין באשר למודל הקצאת מושבים בפרלמנט היא רואנדה, שכיום היא המדינה בעלת שיעור הנשים הגבוה ביותר בפרלמנט, העומד על 49% נשים בבית הנבחרים ו-38.5% נשים בסנאט.<sup>145</sup> ברואנדה ישנה חקיקה הקובעת מכסות לייצוג הולם של נשים בבית הנבחרים באמצעות שמירת מושבים. §9(4) לחוקת רואנדה קובע שלפחות 30% ממשורות קבלת ההחלטות יאוישו בידי נשים;<sup>146</sup> באשר לסנאט, §9(4) לחוקת רואנדה הנזכר לעיל חל גם עליו; §82 לחוקת רואנדה, אשר חוקק בשנת 2005, קובע שבין 26 חברי הסנאט, לפחות 30% יהיו נשים.<sup>147</sup>

### 5.4. מדינות המשלבות בין המודלים השונים

ישנן מדינות העושות שימוש הן בחקיקה המעגנת מכסות מפלגתיות לייצוג נשים, והן בחקיקה המעגנת מכסות מפלגתיות בפרלמנט. נפרט על מקסיקו, פורטוגל, ובוליביה, בהן כיום ייצוג הנשים בפרלמנט גבוהה.

(1) מקסיקו: שיעור הנשים בפרלמנט במקסיקו הוא מהגבוהים בעולם, העומד על 50%, ומציב אותה במקום ה-4 בייצוג נשים בפרלמנט, יחד עם איחוד האמירויות.<sup>148</sup> הקונגרס במקסיקו מורכב משני בתים - הסנאט ובית הנבחרים. לפי החוק COFIPE, שנכנס לתוקף בשנת 2009, מפלגות פוליטיות נדרשות להבטיח שלפחות 40% מהמועמדים ברשימות הם מאותו המין, הן ברשימות המועמדים לסנאט והן בבית הנבחרים. צדדים שלא מציינים לחוק ידרשו לתקן את הרשימות שלהם תוך 48 שעות, או שיינזפו בפומבי. 24 שעות לאחר הנוזיפה, IFE יסרב לרשום את הרשימה (COFIPE, סעיף 221). כמו כן, במקסיקו למפלגת PRI יש מכסה התנדבותית של 50% לנשים (סעיף 38, תקנון המפלגה). בפברואר 2014 העבירה מקסיקו תיקון חוקתי לסעיף 41 של החוקה הפדרלית המחייב כי מפלגות פוליטיות יפתחו "...כללים להבטחת שוויון מגדרי במינוי מועמדים בבחירות הפדרליות והמקומיות לקונגרס". בתוצאות הבחירות ב-2018 ראו גידול משמעותי של נשים הן בפרלמנט והן בסנאט.

<sup>141</sup> שם, עמ' 94.

<sup>142</sup> שם, עמ' 90.

<sup>143</sup> שם, עמ' 91.

<sup>144</sup> <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview>

<sup>145</sup> <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2021>

<sup>146</sup> Constitution of Rwanda (rev. 2008)

<sup>147</sup> <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/255/35>;

<sup>148</sup> Constitution of Rwanda (rev. 2008)

<sup>148</sup> IPU Parline, Global data on national parliaments

[https://data.ipu.org/content/mexico?chamber\\_id=13464](https://data.ipu.org/content/mexico?chamber_id=13464)

## דצמבר 2021

(2) **פורטוגל**: בפורטוגל שיעור הנשים בפרלמנט עומד על 40%, ומציב אותה במקום ה-26 בעולם בייצוג נשים בפרלמנט.<sup>149</sup> עד סוף שנות ה-80, ייצוג הנשים בפרלמנט היה נמוך מאוד, כמעט בכל המפלגות היו מתחת ל-10% נשים. היו מספר ניסיונות להכנסת מכסות מגדריות לחקיקה שכשלו. בשנת 2005, המפלגה הסוציאלית העבירה חקיקה בדבר מכסות מגדריות של 33% מהמושבים בפרלמנט לשני המינים. החוק שנקרא Lei de Paridade נשלח לאשרור, אך הנשיא הטיל עליו וטו שהוביל לריכוך הסנקציות בגין אי מילוי. לכן, בהמשך, במקום דחייתן של רשימות מפלגות שאינן עומדות בדרישות, הסובסידיות הציבוריות של המפלגות לקמפיין הבחירות יופחתו בחצי כאשר אחד מהמינים לא יגיע ל-20% מהמושבים, ויפחתו ב-25% כאשר שיעור אחד המינים יהיה בין 20% ל-33% או כשמפלגה אינה עומדת בדרישה כי רשימות לא יכללו יותר מ-2 שמות רצופים מאותו המין. סנקציה נוספת היא פרסום לציבור אודות מפלגות שלא פעלו לפי החוק. הצעת החוק המתוקנת אושרה בסופו של דבר ב-2006. חוק זה נחקק לאחר למעלה מ-30 שנה של דרישות מצד נציגי הנשים הפורטוגזיות בגוף הרשמי לשוויון, הוועדה לאזרחות ושוויון מגדרי ותנועות נשים. החוק הפורטוגזי מאמץ שפה ניטרלית ודורש "ייצוג מינימלי של 33.3% מכל מין ברשימות",<sup>150</sup> יקודם על ידי מפלגת השמאל הראשית שהניעה שינוי מוסדי רחב.<sup>151</sup>

(3) **בוליביה**: בבוליביה שיעור נשים בפרלמנט עומד על 46.2%, ומציב אותה במקום ה-12 בעולם בייצוג נשים בפרלמנט.<sup>152</sup> על פי החוקה הנוכחית של בוליביה משנת 2009, "הרפובליקה של בוליביה מאמצת צורת ממשל דמוקרטית, ייצוגית וקהילתית משתפת, עם תנאים שווים לגברים ולנשים" (סעיף 11). בשנת 2010 חוק הבחירות בבוליביה תוקן כך שסעיפים 11 ו-58 (2) לחוק מחייבים כי רשימות מועמדים יכללו מספר שווה של גברים ונשים, לסירוגין. אם רשימה מורכבת ממספר אי זוגי של מועמדים, תינתן עדיפות לנשים. תיקון זה מעלה את מכסת המושבים בפרלמנט לנשים מ-30 ל-50 אחוזים. חקיקה חדשה זו יושמה לראשונה בשנת 2014 והובילה לכך שבוליביה הגיעה לשיעור השני בגובהו בעולם של נשים בפרלמנט (IPU, 2018). ייצוג הנשים בבוליביה השתפר באופן משמעותי בשנים שלאחר תיקון החוק. בשנת 1985, רק 4 מתוך 130 נציגים בבית הנבחרים היו נשים, ואף אישה לא נבחרה לסנאט. הייתה עלייה קלה בשנת 1989 ובשנת 1993. המצב החל להשתנות במחצית השנייה של שנות ה-90, כאשר אומצו מכסות מגדריות ראשונות על רקע מגמה אזורית באמריקה הלטינית לאמץ מכסות מגדריות בבחירות וקבעה מכסות לנשים ל-30% מהרשימות לבית הנבחרים, ו-25% לסנאט.<sup>153</sup>

**לסיכום**, ניתן לראות שבמדינות שונות בעולם ישנן שיטות פעולה שונות שמטרתן הגעה לייצוג הולם של נשים בפרלמנט. אמנם נראה שככלל, תיקונים חוקתיים או חוקי בחירות הם מחייבים יותר וניתן שאף יכללו סנקציות, אך מבחינת המצב בפועל אין כל הוכחה שחקיקה יעילה יותר ממכסות ייצוג וולונטריות. נראה שחלק מהמדינות הבולטות בדירוג הגבוה בעולם בייצוג הולם לנשים כלל לא חוקקו חוקים או כוננו תיקוני חוקה בנושא זה, אלא שמקור הצלחתן בתחום הוא ביוזמות

<sup>149</sup> שם.

<sup>150</sup> <https://journals.openedition.org/rccsar/404>

<sup>151</sup> Verge, T. (2013). REGULATING GENDER EQUALITY IN POLITICAL OFFICE IN SOUTHERN EUROPE: THE CASES OF GREECE, PORTUGAL AND SPAIN *Representation*, 49(4), 439–452.

<sup>152</sup> <https://doi.org/10.1080/00344893.2013.850322>

<sup>153</sup> <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2021>  
[https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-59074-9\\_27](https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-59074-9_27)

### **דצמבר 2021**

וולונטריות מקרב המפלגות הפועלות באותן מדינות, כך שמידת ההצלחה של החקיקה בנושא תלויה במידה רבה בלשון החוקים ובסנקציות הננקטות בגין הפרת הדרישה לייצוג הולם,<sup>154</sup> ובמידה חלקית אף באופי המדינה כמקדמת שוויון. כמו כן, יש לתת את הדעת על כך שחלק מהמדינות שהוצגו אינן מדינות דמוקרטיות, ואף אם חקיקה שנעשתה במדינות אלו התגלתה כאפקטיבית ביחס לקידום שוויון בין המינים היא עשויה להיות לא דמוקרטית, ולכן לא תתאים כמודל השוואתי לדין הישראלי.

---

<sup>154</sup>ליאור בן דוד "סקירה משווה בנושא ייצוג הולם של נשים במפלגות פוליטיות" מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2005).



## 6. דיון ומסקנות

נבקש לעבור כעת להצגת הממצאים והמסקנות מהפרקים הקודמים. בהסתמך על ניתוח סוגית שיעור הנשים בישראל ובעולם, גיבשנו מספר המלצות שיהוו בסיס להצעת החוק בנושא. נבקש לעמוד על הבעיות המרכזיות בחקיקת מכסות מגדריות מינימליות כנהוג במדינות רבות בעולם, ונציע מתווה לחוק ועקרונות מנחים לחקיקתו, המתבססים על סקירת הדין הישראלי ועל סקירת הרקע המקדים והגורמים לתת-ייצוג של נשים בכנסת ישראל, בהקשר התאורטי-פמיניסטי.

### 6.1 מסקנות מהמשפט המשווה

בעוד שבעולם, קיימת התקדמות איטית ויציבה בדבר ייצוג הולם של נשים בפרלמנט, בישראל הייתה ירידה בייצוג נשים בכנסת הנוכחית לעומת הקודמת. לאורך השנים התפתחה חקיקה במדינות רבות הכוללת מכסות ייצוג לנשים, בין אם במפלגות או בפרלמנט, והיא אחד מהכלים המרכזיים להגדלת שיעורן של נשים בפרלמנט. נהוג לעגן את המכסות המגדריות בחוק הבחירות או בחוקה של אותה מדינה. בדרך כלל, אי עמידה במכסה המגדרית תגרור הטלת סנקציות על מפלגות. ניתן לראות כי במדינות רבות אמצעי זה תרם להגדלת שיעור הנשים בפרלמנט. בממוצע, במדינות בעלות מכסות מגדריות אשר מעוגנות בחקיקה, נבחרו יותר נשים לפרלמנט לעומת מדינות ללא מכסות מגדריות, ובהן ישראל, בה שיעור הנשים בכנסת נמוך מהממוצע בעולם שהוא 25.5%.

קיים מגוון רחב של סנקציות בהן מדינות משתמשות כדי לאכוף את החוק. סנקציה אפשרית היא אי רישום של מפלגה שלא עומדת במכסה. סנקציה כזו עלולה להיות בעייתית ליישום בישראל בשל עמדתן של המפלגות מהמגזר החרדי, שאינן כוללות נשים במפלגותיהם בשל מניעים דתיים ואידיאולוגיים. כפייה כזו עלולה לפגוע באופן חמור בחופש הדת שלהם ושל ציבור הבוחרים שלהן וכן פגיעה בפלורליזם, לא יהיה ייצוג של כלל הקבוצות באוכלוסייה. ויובהר כי אין מצווה שאוסרת על אישה להיות חברה בכנסת, יש רוח של הלכה ומסורת כזו בקהילה החרדית אך לא מדובר בעניין הלכתי במובן הצר הזה.<sup>155</sup>

סנקציה רכה יותר שניתן להשתמש בה במקום דחייה מוחלטת של מפלגות שלא עומדות בדרישות היא הפחתת מימון מפלגה לקמפיין הבחירות. הפחתה יכולה להיות גם באופן יחסי, כך שהפחתת המימון למפלגות בהן קיים ייצוג מסוים של נשים יהיה נמוך יותר מהפחתת המימון למפלגות בהן אין נשים כלל.

סנקציה נוספת שמדינות מסוימות משתמשות בה היא פרסום לציבור אודות מפלגה שלא עמדה בדרישות החוק או מתן נזיפה. מטרת אמצעי זה היא לתמרץ את המפלגות להגיע למכסה בחוק כדי שלא תיפגע תדמיתן. היתרון של פרסום בציבור ונזיפה הוא העלאת הנושא לשיח הציבורי, דבר שיכול להוביל גם ליוזמות נוספות בנושא. אולם, ספק אם אמצעים אלו יכולים להביא לשינוי של ממש, שכן מדובר בסנקציה שמפלגות רבות יכולות לעמוד בה ולא ברור עד כמה סנקציה זו תשפיע על ציבור הבוחרים בבחירתם. ייתכן כי פרסום מפלגות שאינן עומדות במכסה המגדרית תועיל כאשר היא תשולב עם סנקציה נוספת שהיא מעט יותר חריפה, אך צעד כזה עלול לעורר התנגדות

<sup>155</sup> תלם יהב "בג"ץ הנשים החרדיות: "למה נשים לא יכולות לעסוק בפוליטיקה" Ynet (31.07.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5320154,00.html>

## דצמבר 2021

חריפה במגזר החרדי, שיטען כי פרסום בציבור הוא מעין "שיימינג" המופנה כלפי החברה החרדית ומשמעותו אי קבלה של אורח חייהם ואמונתם.

במדינות מסוימות שמדורגות גבוה בעולם בשיעור נשים בפרלמנט, אין מכסות מגדריות בחקיקה, אך יש להן מכסות מגדריות וולונטריות פנים מפלגתיות. שיטה זו מתאימה יותר למדינות שחורות על דגלן שוויון מגדרי, ובהן אין צורך בחקיקה אשר כוללת סנקציות. אמצעי זה אינו אפקטיבי בישראל, שכן כיום מעטות המפלגות בהן קיימת מכסות מגדריות וולונטריות. כמו כן, הפוליטיקה עדיין נתפסת כתחום "גברי", אשר מרתיע נשים מלנסות להשתלב. במדינה ישראל, בה ממוצע האנשים בפרלמנט נמוך מהממוצע העולמי, ואינו במגמת עלייה משמעותית, נדרשת חקיקה משמעותית שתביא לשינוי המיוחל, ותאפשר לנשים בישראל הזדמנות להשתלב ולהשפיע על מוסדות השלטון.

לאור המתואר לעיל, נראה כי **המצב בישראל מצריך חקיקה הנוגעת לייצוג נשים בכנסת אשר תהא מותאמת לרב-תרבותיות המאפיינת את האוכלוסיות במדינה, בדרך שתהיה אפקטיבית ובעלת סנקציות בגין אי עמידה בה**. הסנקציות צריכות להיות מעשיות לכלל המגזרים במדינה, באופן שיאפשר ליישם את החקיקה.

## 6.2. מסקנות מהדין הישראלי

ייצוג הולם של נשים הוא ערך שבא לידי ביטוי במספר מקומות בדין הישראלי. החוק הישראלי כולל דרישות מפורשות לביטוי הולם של שני המינים בקרב נציגי הציבור. הדבר נכון בנוגע להרכב וועדות וגופים שהוקמו על ידי הממשלה,<sup>156</sup> וכן לתמריצים שניתנים על-ידי מימון בחירות לנציגות נשית במועצות המקומיות. דהיינו, הרציונאל של קידום ייצוג נשים בכנסת אינו חדש. בנוסף, בעולם העבודה קיים איסור על הפליה מחמת מין והסדרים המחייבים נוכחות של נשים במוקדי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות של חברות. כך גם במגזר הציבורי, ובאופן מצומצם יותר במגזר הפרטי. המחוקק לא נמנע מהטלת עיצומים כספיים על חברות במגזר הפרטי,<sup>157</sup> ומכך ניתן להסיק כי שיפוי כספי או עיצום כספי פרופורציונאלי לחוסר-ייצוג נשים בכנסת עשוי להשתלב במארג החקיקתי הישראלי.

ראוי לשים לב כי המחוקק אימץ נוסחה רכה לקידום ייצוג הולם: "ייתן ביטוי הולם (בנסיבות העניין) לבני שני המינים". נוסח זה הוא דקלרטיבי במהותו, ללא פירוט או הסבר למה הוא הייצוג ההולם, וללא סנקציה שתוודא את אכיפתו. במקומות בהם נוסף הסייג של "בנסיבות העניין" הפרשנות נתונה באופן די נרחב לשיקול דעת הגוף שאמון על ביצועו, אך הסעיפים מאפשרים צוהר לעתירות לבג"ץ, על הפרות מפורשות של הסעיפים. מצב זה מוטב ממצב בו עתירות יתבססו על מושגי שסתום חוקתיים שקיימים בערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. בית המשפט אכן נטה להיעתר לעתירות שהתבססו על סעיפים כאלה. לכן, ישנה תועלת באימוץ הנוסח במקרים מסוימים בהם קשה יותר לקבוע מסמרות ומדדים מובהקים, הן משום שזהו נוסח מבוסס כבר בחוק הישראלי, והן בשל היעילות שקיימת בו מבחינת הביקורת השיפוטית.

<sup>156</sup> חוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011.

<sup>157</sup> סעיף 363א(ב)(11) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

## דצמבר 2021

כאמור, מכשול משמעותי בחקיקה להגברת ייצוג נשים בכנסת הוא העיגון החוקתי בס' 4 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע בחירות "שוות" שניתן לפרשו במובנו הצר לפיו יש להבטיח סיכויים שווים לכל המועמדים, ללא התייחסות לשיוך הקבוצתי או המגדרי שלהן. אנו נבקש להדגיש כי בחירת הנציגים לכנסת איננה המרכיב היחיד של הדמוקרטיה. ערך עליון בדמוקרטיה הוא השוויון, ופעמים רבות הוא גובר על ערכים אחרים. ישנן הגבלות חד-משמעיות על אפשרות של נציג ציבור לרוץ לכנסת, בשל שיקולים ערכיים, אף אם יש לו קהל מצביעים גדול ורצון הבוחר מורה שעליו להיבחר לכנסת.<sup>158</sup> אך אפילו אם עיקרון הייצוגיות גובר במקרה זה על ערך השוויון, ישנו מובן מסוים של ייצוגיות תיאורית לפיו נציגי הציבור צריכים לשקף את האוכלוסיות השונות בציבור. במובן הזה, קידום נציגות של מחצית מהאוכלוסייה בבית הנבחרים מממש את עיקרון הייצוגיות באופן מובהק. יש להפריד בין תמריצים שהמחוקק נותן לקידום ערכים דמוקרטיים יסודיים ותיקון עולות חברתיות, לבין כפיית שיטת פעולה באופן שמגביל את ארגון המפלגות כראות עיניהם.

חקיקה המעודדת ייצוג של נשים ברשימות לכנסת חיונית למפלגות בהן תת-הייצוג לנשים אינו נובע ממניעים אידיאולוגיים. מירב המפלגות כוללות נשים ברשימותיהן לכנסת ובתפקידים הפרלמנטריים, ואין להן התנגדות עקרונית לשילוב נשים בעשייה ציבורית. לכן, תמרוץ ייצוג הולם לנשים יכול להיות גורם משמעותי שידחוף את המפלגות לנציגות גבוהה יותר של נשים בעשייה, עד לרמה סבירה יותר ביחס לכמות הנשים באוכלוסייה. בנוסף, הפגיעה ברשימות החרדיות זניחה, מאחר והצעות חוק אינן כופות הכנסת נשים לרשימות הכנסת על ידי מכסה נוקשה או איסור על ריצה לבחירות בלא נציגות נשים – אלא על ידי תמריצים כספיים, חיובים או שליליים, יהוו פגיעה פחותה בהשקפת עולם שמתנגדת לייצוג נשים. דבר זה נכון על אחת כמה וכמה כאשר מוצעים בחוק תחליפים לייצוג נשים בהתאם לאמונות המפלגות השונות. לבסוף, חשוב לזכור שעל אף עקרונות החופש של כל אדם לביטוי ערכיו והתאגדות עם בני אמונתו, קיימים ערכים שעומדים בבסיס הדמוקרטיה הישראלית. אחד מהם הוא ערך השוויון המגדרי, והוא עומד ביסודות העקרונות החוקתיים של מדינת ישראל. דבר זה בא לידי ביטוי כבר בהכרזת העצמאות, וכן בשורה רבה של חוקים. לכן, הגם שנכון לאפשר לכל קבוצת אנשים לפעול לפי אמונותיה, תמרוץ של ערכי יסוד דמוקרטיים הוא דבר סביר בהחלט.

לסיכום, נמצא כי ניסיונות רבים בהסדרת ייצוג הולם לכנסת כשלו ונדרש שינוי אסטרטגי בהצעת החוק על מנת שגורלה יובחן מהקודמות לה. לכן, בהצעת החוק החדשה יש להתמודד עם הכשלים שאפיינו את ההצעות שלא עברו. נראה כי האמצעי המתאים להגברת ייצוג הולם של נשים בכנסת ישראל הוא חקיקה שתעגן מכסות ייצוג הולם בתהליכים פנים-מפלגתיים, שתגדיר באופן ברור את יעדיה על מנת להתגבר על הכשל הדקלרטיבי המאפיין את החקיקה הישראלית הקיימת, ותלווה במנגנון אכיפה. עם זאת, על החקיקה לאפשר גמישות למפלגות עם אידיאולוגיות שונות על מנת להגן על רצון הבוחרים.

<sup>158</sup> סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת.

## 7. הצעת פתרון

לאור המסקנות התיאוריות והנורמטיביות שהצגנו לעיל, נבקש להציע לערוך מספר תיקונים בחקיקה הקיימת, המורכבת מרעיונות שונים שהתקבלו, או שהוצעו בדין הישראלי ביחס לייצוג הולם לנשים בישראל. את הרעיונות הללו נתמוך במנגנונים דומים לאלו שהוצגו במשפט המשווה, בהתאמה לשיטת הממשל ולאופי המערכת הפוליטית בישראל.

החקיקה המוצעת נועדה לפתור את הכשלים שעלו מחקיקה קיימת, או את הכשלים שייתכן ומנעו את קידום הצעות החוק שנועדו להעלות את ייצוג הנשים בכנסת. ראשית, נציע **מצע תאורטי-פמיניסטי** להצעת החוק על מנת שיתמודד עם הגורמים לתת-הייצוג של נשים בכנסת ישראל כפי שאלו זהו בפרק הרקע המקדים. נציע לערוך **תיקון בחוק הבחירות**, שם נקבע כי כל מפלגה תידרש לשני מסמכים בהגשת מועמדותה לבחירות: האחד תיאורי, דו"ח הייצוג ההולם במפלגה, והשני נורמטיבי, מסמך הצהרתי בו כל מפלגה תתחייב לקידום ייצוג הולם של נשים, הכולל חלק "נוקשה" (קוגנטי) וחלק "רך" (דיספוזיטיבי), שעליהם ניתן להוסיף בהתאם ליעדי המפלגה ככתוב במצעה. תיקון זה נועד לתמרץ עיסוק בסוגיית הייצוג הולם של נשים, ושקיפות של המפלגות לבוחרים שלהם ביחס לסוגיה זו. לאחר מכן, נציע לערוך **תיקון בחוק מימון מפלגות**, שנועד לעודד אכיפה של המסמך הנורמטיבי הנדרש בתיקון של חוק הבחירות כאמור, וייקבע את ההשלכות הכלכליות של אי-העמידה במסמך הדקלרטיבי. לבסוף, נציע לערוך **תיקון בחוק הממשלה**, על מנת לעגן את הקביעה ביחס לייצוג הולם עבור המפלגות שנכנסות לממשלה, ועבור תהליכים פנימיים להתנעת ייצוג הולם, מעל לדרישה המפלגתית, ברמה הממשלתית. זאת כדי להגביר את אימוץ החלטה 1325 שהתקבלה באו"ם בחוק הישראלי, החלטה שהינה מוקד התמריץ לדעתנו להגברת הייצוג ההולם של נשים בכנסת.

### 7.1 מצע תאורטי להצעת החוק

על אף השוני ברקע ההיסטורי של הזרמים הפמיניסטיים השונים, ההכרה בהם יחדיו מתאפשרת בחסות העקרונות המשותפים להם: שיפור מעמדן החברתי של נשים בחברה כך שלא יוגדר כנחות לגבר; ההכרה בקיומם של הסדרים ממוסדים המעדיפים גברים על פני נשים – במשאבים, בהזדמנויות ובכוח; הצבעה על מבנים חברתיים המשמרים ומעניקים לגיטימציה ליחסי השליטה ואי-השוויון המגדרי ונקיטת פעולה לשינוי חברתי לקידום חברה שוויונית וצודקת.<sup>159</sup>

נציע כי המסגרת התאורטית להצעת החוק, שתאפשר להנכיח את הזרמים השונים של הפמיניזם, על אף ההבדלים ביניהם, באה לידי ביטוי בתאוריה של **פמיניזם משילותי**, שמטרתו הגנת וקידום התיאוריה והפרקטיקה הפמיניסטית על כלל גווניה במסגרת מנגנוני המדינה.<sup>160</sup> הפמיניזם המשילותי עוסק בסוגיות הרלוונטיות באופן ייחודי לנשים,<sup>161</sup> באמצעות מגוון אופני פעולה, כגון: הטמעת חשיבה מגדרית, שיטה לפיה במסגרת תהליכי קבלת החלטות, יש לסקור ולהביא לשולחן את ההשלכות המגדריות של החלטה;<sup>162</sup> ארגוני חברה אזרחית שקמו עם עליית הפמיניזם

<sup>159</sup> ברקוביץ, לעיל ה"ש 22, בעמ' 324.

<sup>160</sup> גינט האלי, "מבוא: נא להכיר: פמיניזם משילותי" מעשי משפט ט(2) 2018, 11 (להלן: "פמיניזם משילותי מבוא"), עמ' 15; גינט האלי, "פרק 1: היכן בסדר המשפטי הצליחו פמיניסטיות להשתלב?" מעשי משפט ט(2) 2018, 18 (להלן: "פמיניזם משילותי פרק 1").

<sup>161</sup> פמיניזם משילותי פרק 1, בעמ' 20. הפמיניזם המשילותי מתעסק במגוון בעיות כגון הסדרה פלילית של אלימות מינית, נשים בשוק העבודה, זכויות נשים על גופן בהקשר של הריון ולידה, נשים במשפחה וכן נשים בזירה הציבורית.<sup>162</sup> שם, בעמ' 24-25.

## דצמבר 2021

המשילות, וכן פיתוח רשתות (networking) באמצעותן פמיניסטיות מכל העולם פועלות לקידום אקטיביזם מקומי תוך תקשורת, איסוף ידע והפצת מדיניות;<sup>163</sup> ולבסוף מומחיות פמיניסטית – הפיכת הרעיונות הפמיניסטיים לניטרליים ואובייקטיביים.<sup>164</sup> קרי, הכוונה היא להביא לשינוי הפרדיגמה החברתית אשר רואה בחוויית החיים של הגבר כניטרלית ואובייקטיבית, ביחס אליה החוויה של האישה מוגדרת "כשונה", לפרדיגמה חברתית המכירה בחוויית חיים של אישה כחוויה ניטרלית שאינה נמדדת לפי החוויה של הגבר, אלא עומדת בפני עצמה.

היבטים אלו יבואו לידי ביטוי בנדבכי החקיקה השונים כדלקמן: הטמעת החשיבה המגדרית באה לידי ביטוי בעיגון המדד של ייצוג הולם של נשים במוקדי קבלת ההחלטות, כפי שדרישה זו תבוא לידי ביטוי במסמך ההצהרתי שנדרש מכל מפלגה. ארגוני חברה אזרחית פמיניסטיים יקבלו תמיכה כספית נוספת מהמדינה שמקורה במימון שיופחת למפלגות שלא יעמדו במכסת הייצוג ההולם. פיתוח הרשתות לקידום אקטיביזם יתאפשר אף הוא בחסות התקציבים שיועברו לארגוני חברה אזרחית פמיניסטיים, והן באמצעות קידום המטרות של החלטת 1325 של האו"ם שיאפשרו קידום רעיונות גלובליים לקידום נשים בעולם ובישראל. המומחיות הפמיניסטית תבוא לידי ביטוי בהפיכת דו"ח הייצוג המגדרי המתחייב בחקיקה לנורמה שמתקיימת בקרב כלל המפלגות, ואנו תקווה כי בעתיד המומחיות הפמיניסטית תבוא לידי ביטוי בכך שנשים יהוו מחצית מנבחרי הציבור. נעבור כעת לסקור את השינויים שנציע לערוך בשלושה חוקים: חוק הבחירות, חוק מימון מפלגות, וחוק הממשלה.

## 7.2. התיקון בחוק הבחירות

### חלק ראשון: הגשת דו"ח ייצוג הולם:

נמליץ כי בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, בפרק ו': רשימות מועמדים, אחרי סעיף 57(ב) יבוא:

"(ב)1) בהגשת רשימת המועמדים, כל מפלגה נדרשת להגיש דו"ח ייצוג הולם, המפרט על שיעור ייצוג שני המינים ברשימת המפלגה. ככל שיערכו שינויים ברשימות, על המפלגה להגיש את דו"ח הייצוג ההולם המעודכן לוועדת הבחירות לאישור הרשימה מחדש.

(ב)1)א) "לעניין חוק זה, "ייצוג הולם" משמעו כי לשני המינים יינתן ייצוג המתיישב ככל האפשר עם פילוח האוכלוסייה, או לחלופין, ייצוג בהתאם לשיעור שייקבע במדד הרשות לקידום מעמד האישה אשר יתעדכן בכל מערכת בחירות.

(ב)1)א)1) מפלגה שלא תקיים את האמור בס' (ב)1) תידרש להוכיח כי אי-עמידה בהוראות חוק זה נובעת מנסיבות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, ותישא בניכוי מתקציבה על פי האמור בס' 3)א)1) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

<sup>163</sup> שם, בעמ' 25-26.  
<sup>164</sup> שם, בעמ' 26-27.

## דצמבר 2021

הרשות לקידום מעמד האישה תעדכן את הרשימות על מדד הייצוג ההולם העדכני לכל מערכת בחירות, החל מהכנסת ה-25, לה ייקבע מדד של 30%. הכנסת ה-26 תידרש ל-33% ייצוג לנשים, וכך בכל כנסת ייעלה המדד ב-3% כך שתוך 25 שנים הייצוג ההולם שיידרש הינו 48%, או תוך 28 שנים 51% בהתאם לשיעור באוכלוסייה. החל מהכנסת ה-32, בה מדד הייצוג ההולם יעמוד על 51%, המדד יתעדכן בהתאם לפילוח האוכלוסייה לפי מגדר, ככל שיהיה שינוי בפילוח האוכלוסייה. יובהר כי המדד מתייחס ליעד של ייצוג הולם בתוך המפלגות, ולא בכנסת עצמה.

יודגש כי בהתייחסות הסעיף "נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים" יש למצוא עוגן בקביעתו של השופט מצא, בבג"ץ הדירקטוריונים,<sup>165</sup> בו נקבע כי נטל ההוכחה על החלטה למינוי המנוגד לדרישת ייצוג הולם יוטל על מקבל החלטה בעניין זה, שיידרש להוכיח כי לא נמצאה מועמדת ראויה בנסיבות העניין.

### חלק שני: הגשת תצהיר התחייבות לקידום ייצוג הולם פנים-מפלגתי:

בצירוף לדו"ח, המפלגה תתבקש להגיש מסמך המצהיר על אופני פעולתה לקידום ייצוג הולם במפלגה. בהשאלה מהחוק למניעת הטרדה מינית הקובע מסמך בסיס שמעסיקים יכולים להשתמש בו או להוסיף עליו, נבקש להוסיף לחוק מסמך בסיס הכולל ארבעה סעיפים שיהיו כלולים בתצהיר שכל מפלגה תידרש להגיש, כך שתוכל להוסיף על הכתוב בהתאם לרצונה, אך לא תוכל לגרוע מהכתוב. הגשת מסמך כאמור מונהגת מכוח חקיקה במקסימום, כאשר על המפלגה לפרסם בציבור האם קיימה את האמור בתצהיר.

אלו מילות החוק המוצע:

(ג)(2) בצירוף לרשימת המועמדים, עמה יוגש דו"ח ייצוג הולם, המפלגה תגיש מסמך הצהרתי על יעדי ייצוג הולם שהמפלגה מציבה לעצמה, שאינם נופלים מקביעת המדד של הרשות לקידום מעמד האישה, ובו יפורטו האופנים בהם המפלגה תפעל לקידום ייצוג הולם של נשים.

(ג)(2)(1) מסמך הצהרת קידום ייצוג הולם פנים-מפלגתי לא יגרע מהקריטריונים הקבועים על ידי הרשות לקידום מעמד האישה.

(ג)(2)(1)(א) לעניין זה, קריטריונים (1) ו(2) הינם מחייבים, ואילו קריטריונים (3) ו(4) הינם מאפשרים פרשנות רחבה בהתאם לכל מפלגה כראות עיניה ועל פי רצון נבחריה.

שניים מהסעיפים הינם נוקשים (קוגנטיים) ואינם ניתנים להתניה, וסעיף "רך" (דיספוזיטיבי) אשר נתון להגדרת המפלגה, לפי אופייה ורצונותיה.

### **הסעיפים הנוקשים:**

סעיפים אלו נועדו לתת מענה לכשלים שעלו מן ההשוואה בין הדין הישראלי לדין במדינות בהן יש ייצוג הולם לנשים. כך, מוגדר מה הוא ייצוג הולם בנסיבות העניין באופן שאינו נתון לפרשנות המפלגות.

<sup>165</sup> בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל מח(5) 501 (1994).



## דצמבר 2021

- (1) הסעיף הראשון קובע כי כל מפלגה תתחייב לעמוד במדד ייצוג הולם לנשים הנקבע על ידי הרשות לקידום מעמד האישה, כמפורט לעיל.
- (2) הסעיף השני יקבע כי על המפלגה להתחייב כי יינתן ייצוג הולם לשני המינים במיקומים ריאליים ברשימה של המפלגה, כך שכל מפלגה תכלול לפחות מועמד או מועמדת אחת בני המין המיוצג פחות במפלגה בחמישייה הפותחת. הדבר דומה לחקיקה המקסיקנית בנושא,<sup>166</sup> אשר מחייבת כי עבור כל חמישה מועמדים עוקבים, שניים יהיו מאותו המין כאשר המועמדים מוצבים לסירוגין בהתאם למינם.

### הסעיף ה"רד" (ג) יהיה מורכב משני חלקים:

- (1) רישת הסעיף תקבע כי יינתן ייצוג הולם למגוון נשים בנסיבות העניין. הכוונה לעניין זה הינה כי חובת הייצוג ההולם תהיה שלובה בחובה לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, שכן לנשים מרקעים ומאוכלוסיות שונות ישנם צרכים, קולות ועמדות שונים, אשר ישנה חשיבות לכך שיבוטאו באופן רחב ככל הניתן. חשיבות הייצוג המגוון הוכרה בישראל כבר בחקיקת תיקון 4 לחוק שיווי זכויות האישה בשנת 2005, ועל כן נראה ראוי שהדבר יזכה לביטוי בחוקים נוספים כדוגמת חוק הבחירות.
- (2) סיפת הסעיף כי יינתן ייצוג הולם לשני המינים, במגוון תפקידים. סעיף זה מתייחס להצעת התפקידים במפלגה, ככל שתכנס לממשלה, ומטרתו למנוע איוש תפקידים מגדרי מסורתי המקצה לנשים תפקידים המזוהים עם רווחה, ולגברים תפקידים המזוהים עם ביטחון. זאת, בהתאם לרוח החלטה מס' 1325 המדגישה את חשיבות נוכחותן של נשים בנושאי חוץ וביטחון.<sup>167</sup> הסיפא נועדה לתת מענה לכך שתפקידים חשובים, כמו ראש ועדת הכספים, וראש ועדת חוק חוקה ומשפט, עדיין לא אוישו על ידי נשים, והדבר משפיע על נוכחותן בקבלת ההחלטות.
- (3) סעיף שיחתום את מסמך ההצהרה יתייחס לחובתה של המפלגה לערוך דו"ח המפרט על עמידה ביעדים של מסמך ההצהרה, שיפורסם באתר המפלגה, ובאתר הכנסת.

תצהיר קידום ייצוג הולם לנשים פנים-מפלגתי יובא בתוספת לחוק הבחירות, ויכלול סעיפים אלו:

מסמך הצהרה פנים מפלגתי על קידום ייצוג הולם לנשים:

- (1) המפלגה מתחייבת לעמוד במדד הנקבע על ידי הרשות לקידום מעמד האישה לשיעור שני המינים במפלגה.
- (2) המפלגה מתחייבת כי שני המינים יזכו למיקומים ריאליים במפלגה, שאינם נופלים משני מועמדים בחמישייה הפותחת, ומארבעה מועמדים בעשירייה הפותחת.
- (3) המפלגה מתחייבת כי מועמדותיה יתנו ייצוג הולם למגוון נשים, במגוון תפקידים.

<sup>166</sup> ראו סי' 220 לפי החוק COFIPE, שנכנס לתוקף בשנת 2009, IPU Parline, Global data on national parliaments, [https://data.ipu.org/content/mexico?chamber\\_id=13464](https://data.ipu.org/content/mexico?chamber_id=13464)

<sup>167</sup> החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, 31.10.2000. <http://peacewomen.org/assets/file/TranslationInitiative/1325/1325hebrew.pdf>

## דצמבר 2021

(4) ככל שהמפלגה תגיש מועמדותה לכנסת העוקבת, עליה לערוך ולהגיש דו"ח המפרט על העמידה ביעדים המוצהרים כאמור, כתנאי להגשת מועמדותה, ולפרסם את הדו"ח כאמור באתר הרשמי של המפלגה, שיפורסם גם באתר הכנסת.

(1)(4) ככל שהמפלגה תגיש מועמדותה בכנסת שאינה עוקבת לכנסת בה נאספו הנתונים, עליה לערוך ולהגיש דו"ח המפרט על העמידה ביעדים המוצהרים כאמור, כתנאי להגשת מועמדותה, ולפרסם את הדו"ח כאמור באתר הרשמי של המפלגה, שיפורסם גם באתר הכנסת.

(2)(4) ככל שהמפלגה לא תגיש מועמדותה בכנסת העוקבת, עליה להגיש דו"ח כאמור לרשות קידום מעמד האישה.

לעניין סעיף (1) המשמעות היא כי בכנסת ה-25 יידרש 30%, בכנסת ה-27 יידרש 33%. מפלגה שיש לה ייצוג הולם בכנסת ה-25 של 29%, תצטרך להקצות 1% מהתקציב לקידום נשים, על פי אחת מהדרכים המנויות בחוק הבחירות.

### 7.3. התיקון בחוק מימון מפלגות

תיקון זה מבקש לעגן אמצעים להגברת אכיפה של הקבוע בחוק הבחירות. נבקש להטמיע מספר חלופות המהוות תמריצים כלכליים למפלגות לעמידה במסמך ההצהרתי הנוגע לייצוג הולם. החלופות נועדו לוודא כי מפלגה שלא מקיימת ייצוג הולם בין נבחריה, תקדם נשים בקהילה שלה, באמצעות ייעוד כספים של המפלגה להתנעה של תהליכי קידום נשים בקהילה. בחוק מימון מפלגות, תש"לג-1973, אחרי סעיף 3א יבוא:

הקצאת תקציב לקידום נשים בקהילה באופן יחסי לפערים פנים-מפלגתיים

(1) כל מפלגה שלא מקיימת ייצוג הולם על פי המדד של הרשות לקידום מעמד האישה תקצה סכום מתקציבה בגובה הפער בין הייצוג ההולם לבין הייצוג ההולם הנדרש לאותה כנסת.

(1)(א) הסכום המוקצה על פי פער הייצוג ההולם, ישמש לקידום נשים בקהילת הבוחרים של המפלגה, בהתאם לדרכים המנויות להלן:

(1)(א)(1) קיום שולחן עגול עם נשים בקהילה על מנת לזהות צרכים שיש לקדם ברמה המפלגתית.

(1)(א)(2) אכיפה של דיני עבודה במגזרים המאופיינים בהעדור אכיפה.

(1)(א)(3) קידום תעסוקת נשים במגוון מקצועות, החל מלימודי יסודי.

(1)(א)(4) כל דרך אחרת שתאושר על ידי הרשות לקידום מעמד האישה.

## דצמבר 2021

(2) על אף האמור בסעיף קטן (1), סכום המוקצה לפי פער הייצוג ההולם לא יעלה על 15%, על מנת שלא לפגוע ברצון הבוחר וביעדים להם התחייבה המפלגה שאינם ביחס לקידום ייצוג הולם של נשים.

משמעות סעיף (א) היא הייצוג ההולם המוגדר במדד הרשות לקידום מעמד האישה, במסמך המצהיר על התחייבויות המפלגה ביחס לקידום ייצוג הולם לנשים, יתחיל מהכנסת ה-25 בה נדרש 30% נשים מכל מפלגה, ובכנסת ה-26 נדרש 33% וכך הלאה. המנגנון הפרוגרסיבי לקביעת מדד לייצוג הולם נועד לקבוע קפיצות של 3%, כך שיגיע לסכום של 51%, בהתאם לייצוג באוכלוסייה. בהנחה ויהיו בחירות כל 4 שנים, תוך 25 שנים נגיע ליעד של ייצוג הולם משמעותו 48%.

### הסעיפים הקטנים למעשה משמשים לרגולציה על הקצאת התקציב לקידום נשים:

הרעיון של העברת סכומים מהתקציב לקידום נשים בקהילה, שאול מהחקיקה במקסיקו, שם נקבע שכל מפלגה תקצה 3% לקידום מנהיגות נשית. בהקשר הישראלי, ובהקשר של הצעת החוק הנדונה, הקצאת התקציב לקידום נשים בקהילה רלוונטית רק עבור מפלגות שלא מקיימות ייצוג הולם כנדרש במדד של הרשות לקידום מעמד האישה באותה מערכת בחירות. בראש ובראשונה הרגולציה על הקצאת התקציב לקידום נשים רלוונטית לקהילה החרדית, שאינה כוללת נשים במפלגות כלל.

מאחר וישנן מפלגות שאינם תומכות בקידום מנהיגות נשית, נציע להקצות את הסכומים הייעודיים לקיום מעגלי נשים קהילתיים, בהם יזונו נשים בצרכיהם ואלו יועברו לראשי המפלגות, על מנת לקדם אותם על סדר היום. כמו כן, ניתן להציע שחלק משמעותי מהסכום המוקצה לקידום נשים יועבר לקידום תעסוקה של נשים חרדיות – אם בחינוך (שמהווה חלק משמעותי מהמגזר) אז התקציב ישמש לאכיפת דיני עבודה פרו-אקטיבי, בדגש על פערים שנתיים שיעשו בקרב עובדות חרדיות. כמו-כן, התקציב יועבר לחינוך באולפנה שיעודד תעסוקה במגזרים נוספים מלבד חינוך. את יישום הסעיפים הללו ניתן לקשור עם ארגונים קיימים בפועל, למשל: האכיפה של דיני עבודה יכולה להתחבר עם תוכניות שנועדו לסייע לתעסוקה במגזר החרדי;<sup>168</sup> הגברת תעסוקה יכולה להיעשות על ידי ארגונים קיימים;<sup>169</sup> הקמת מעגלי נשים לדיונים על צרכי הנשים בקהילה יכולים לחבור לארגונים כמו "נבחרות".<sup>170</sup> יודגש כי כל הצעה נוספת לקידום נשים בקהילה תחויב באישור של הרשות לקידום מעמד האישה. על מנת לוודא כי התקציב המיועד לקידום נשים לא יועבר לעמותות שאינן רלוונטיות באופן מובהק לקידום נשים, נבקש כי טרם העברת התקציב ליעדים שיקבעו על ידי המפלגה, יש להעביר יעדים אלו לרשות לקידום מעמד האישה. זאת, כדי שהרשות תוודא שהתקציב יתרום לנשים ולא יועבר לעמותות שונות שאינן עוסקות במובהק בקידום נשים.

<sup>168</sup> ההסתדרות – האגף לקידום תעסוקת חרדים  
[https://www.histadrut.org.il/%D7%90%D7%92%D7%A4%D7%99%D7%9D\\_%D7%91%D7%94%D7%A1%D7%AA%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA/17341663/%D7%94%D7%90%D7%92%D7%A3%D7%9C%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%95%D7%9D\\_%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%AA\\_%D7%97%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%9D](https://www.histadrut.org.il/%D7%90%D7%92%D7%A4%D7%99%D7%9D_%D7%91%D7%94%D7%A1%D7%AA%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA/17341663/%D7%94%D7%90%D7%92%D7%A3%D7%9C%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%95%D7%9D_%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%AA_%D7%97%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%9D)

<sup>169</sup> ראו למשל: עמותת תמך, כל זכות

[https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%AA%D7%AA\\_%D7%AA%D7%9E%D7%9A](https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%AA%D7%AA_%D7%AA%D7%9E%D7%9A)

<sup>170</sup> נבחרות – נשים חרדיות לייצוג, שוויון וקול [/https://www.nivcharot.co.il](https://www.nivcharot.co.il)

## 7.4. תיקון בחוק הממשלה:

רובד נוסף שנבקש להוסיף לחקיקה נוגע להגברת אכיפה של יישום החלטה 1325 שהתקבלה באו"ם.

בחוק הממשלה, התשס"א-2001, אחרי סעיף 6(ב) יבוא:

6(ג). בועדת השרים לענייני ביטחון לאומי יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים.

6(ג)(1) יש לקבוע את המינויים בתקופה המאפשרת השגה במנגנונים הקיימים.

6(ג)(1)(א) ככל שמינוי הרכב הוועדה נעשה בדחיפות מכורח נסיבות ומצבי חירום, יש לקבוע מנגנון המאפשר הליך מהיר של השגה על העדר ייצוג הולם."

תיקון זה, מטרתו בין היתר למנוע הישנות מצבים שבהם מונה הרכב לוועדה בעלת חשיבות גבוהה שלא קיים ייצוג הולם לנשים ככלל, ומצבים כגון קבינט הקורונה אז מונתה ועדה שלא קיימה ייצוג הולם, לכאורה מכורח הנסיבות ומצב החירום בפרט.

משמעות הצעת התיקון בחוק זה הינה לבטא את חשיבותו המהותית של ייצוג הולם של נשים בוועדה בעלת חשיבות רבה, אשר נוגעת לחיי כלל אזרחי המדינה.<sup>171</sup> חשיבות נוספת של הצעה זו הינה בתרומה לאכיפת הייצוג ההולם באופן של יצירת כלי חקיקתי וקונקרטי שיסייע במניעת מצבים שבהם נשים יודרו כליל מוועדות בעלות חשיבות גבוהה, באופן שניתן יהיה לבסס עתירות על סמך התיקון המוצע. יודגש, כי המינוי לוועדה הנ"ל ייעשה מראש ותוך מתן תקופת היערכות מספקת לפני החלפת ההרכב הקודם של הוועדה המכהנת, וזאת על מנת לתת הזדמנות להגשת עתירות בנושא בטרם המינויים (הנתקפים) לוועדה נכנסים לתוקפם. ככל שמדובר בנסיבות דחופות כך שלא ניתן לקבוע את המינויים מראש ולאפשר פרק זמן מספק להגשת השגות במנגנונים הקיימים על המינויים, הועדה תקבע מנגנון השגה על המינויים בהליך מהיר. זאת כדי לאפשר השגה על מינויים שאינם מקיימים ייצוג הולם כנדרש על פי חוק זה, טרם כניסתם לתוקף, כדי להגביר את הסיכויים לקבלת ההשגות הללו.

לסיכום, הצעת הפתרון עשתה שימוש במודלים שונים מן העולם ובמודלים שונים מן החקיקה הישראלית על מנת לגבש מדיניות מקיפה שתאפשר לקדם ולאכוף ייצוג הולם לנשים בכנסת, באופן אשר מותאם למציאות החברתית בישראל כמו גם לפוליטיקה הישראלית.

<sup>171</sup> כהערת אגב, יצוין כי תיקון זה מאפשר להביא לייצוג תושבות שאינן במעמד אזרחיות ואינן יכולות להיבחר לכנסת ולהשפיע על מציאות חייהן, על אף שהן מהוות חלק מהכלכלה של המדינה (בתשלום מיסים לדוגמא), כגון תושבות מזרח ירושלים וכדומה.

## 8. סיכום

מסמך זה עסק בייצוגן החסר של נשים בכנסת, תוך סקירה חברתית וחקיקתית של המצב בישראל, לצד סקירה של מודלים שונים שנעשו בעולם עבור הגברת ייצוג הולם לנשים, במטרה להסיק מה הכלים האפקטיביים הנדרשים לשיפור ייצוג הולם של נשים בישראל בכנסת ובמוסדות המדינה.

לאור סקירת המצב הקיים בישראל, הדין הישראלי והדין המשווה, מסמך זה ביקש לאתר את החסמים המשמעותיים בבניית מדיניות לקידום ייצוג הולם לנשים בכנסת. נמצא כי ניסיונות רבים בהסדרת ייצוג הולם לכנסת כשלו ונדרש שינוי אסטרטגי בהצעת החוק על מנת שגורלה יובחן מהקודמות לה. לכן, בהצעת החוק החדשה יש התמודדות עם הכשלים שאפיינו את ההצעות שלא עברו – המעשיים והתיאורטיים.

לאור הממצאים האמפיריים והתאורטיים שעלו ממסמך זה, נוסחו מספר תיקונים בחקיקה שמטרתם לגבש מדיניות אינטגרטיבית לקידום ייצוג הולם לנשים בכנסת, על בסיס תאורטי מוצהר המבקש כי קידום נשים ייעשה באופן מהותי ולא פורמלי גרידא.

ראשית, הוצע לתקן את חוק הבחירות, כך שבהגשת רשימת המועמדים המפלגות יידרשו להגיש דו"ח ייצוג הולם, כאשר ניתנת הגדרה למונחים 'ייצוג הולם' ו'בנסיבות העניין', על ידי מדד קבוע שאותו תעדיכן הרשות לקידום מעמד האישה.

שנית, הוצע לערוך תיקון בחוק מימון מפלגות על מנת לעגן מנגנון אכיפה שיהווה תמריץ ואף הרתעה לקיום התיקון המוצע לחוק הבחירות. על מנת שתיוקן מוצע זה יאכף בקרב המפלגות שיצטרפו לקואליציה, מוצע לתקן את חוק הממשלה ולעגן בו את הייצוג ההולם של נשים בוועדות ממשלה, בתנאים קבועים מראש שמאפשרים זמן סביר להשגה על מינויים, ובמקרה חירום יקבע מנגנון השגה מהיר שיאפשר לאכוף את הייצוג ההולם בוועדות ממשלה.

לסיכום, מסמך זה מצביע על החסמים הקיימים במציאות החברתית בישראל, לצד המציאות המשפטית בישראל, ומכוון למדיניות שעניינה תיקון חקיקה בנושאים שונים הרלוונטיים לייצוג נשים בישראל, ובכנסת ישראל בפרט.

**מסמך זה נכתב על-ידי:** חברי הצוות ענבר הרמן; שעה שלוס; דור אילון; הדר בלום; יעלי מורדוכוביץ.

**נערך על-ידי:** ראש הצוות, רותם אורטס.

**נבדק על-ידי:** מנהלת סניף האוניברסיטה העברית, אביגיל פלג; ונציגת צוות המחקר אורי וזנה;

**אושר לפרסום על-ידי:** מנכ"ל "עומק" – אור שלהבת אפריימי  
**נבקש להודות לפרופ' הנרייט דהאן כלב על הערותיה המועילות.**