

קידום והשתלבות נשים בתפקידים בכירים בצה"ל כמקפצה למשרות בכירות באזרחות

תוכן עניינים

1. מבוא	2
2. תקציר מנהלות	2
3. רקע	3
3.1 נשים בצה"ל סקירה היסטורית	4
3.2 ייצוג נשי בתפקידים בכירים בשוק	7
4. סקירת הדין המצוי	8
4.1 חקיקה ומדיניות	8
4.1.1 חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו	8
4.1.2 שירות נשים בצה"ל	8
4.1.3 קידום נשים בשוק העבודה	9
4.1.4 שילוב נשים ודתיים בצבא	10
4.1.5 החלטות ממשלה	10
4.1.6 הצעות חוק	10
4.2 פסיקה	11
4.2.1 שילוב נשים בצה"ל	11
4.2.2 ייצוג הולם	12
4.2.3 שאלת שילוב נשים בצה"ל וייצוג הולם	14
5. ספרות	15
5.1 שילוב נשים בצה"ל כבסיס לחוסן לאומי	15
5.2 פקודת השירות המשותף בצה"ל	15
5.3 ביקורת שיפוטית על מדיניות שילוב נשים בצה"ל	17
6. משפט משווה	17
6.1 נרווגיה	17
6.1.1 רקע והליכי חקיקה	17
6.1.2 שילוב בתפקידי קצונה	18
6.2 אוסטרליה	19
6.2.1 סקירה היסטורית עד 1984	19
6.2.2 החוק נגד הפליה מגדרית (1984)	19
6.2.3 שילוב נשים בתפקידי קצונה ופיקוד בכיר	20
6.3 ארה"ב	21
6.3.1 סקירה היסטורית	21
6.3.2 האצת הליך שילוב נשים בצבא	21
7. ממעוף הציפור – בדרך למסקנות	22
8. הצעות לדין הרצוי	23
8.1 הקמת יחידות לוחמה כל-נשיות	23
8.2 שינוי התרבות הארגונית בצה"ל	24
8.3 צמצום פערים בצה"ל באמצעות העדפה מתקנת	25
8.4 שריון מקומות לנשים בתפקידים ציבוריים באזרחות	26

1. מבוא

צבא הגנה לישראל (להלן: "צה"ל") נתפס כ- "צבא העם" וכמאשרר בחברה הישראלית. כבר מראשית המדינה גויסו נשים לצה"ל כחלק בלתי נפרד מהמאמץ הלאומי לפיתוחה של המדינה הצעירה והגנה על בטחונה, כאשר חלקן במאמץ התרכזו במילוי צורכי העורף. במהלך השנים, נפתחו עוד ועוד תפקידים בפני נשים, לעיתים כמענה לצרכי הצבא, לעיתים כתגובה לתנודות בהלכי הרוח בחברה הישראלית ולעיתים כתוצאה ממאבקים אישיים (כגון מאבקה של אליס מילר לשרת כטייסת קרב). לצד זאת, נחקקו חוק שיווי זכויות האישה וחוק שירות ביטחון בהם מעוגנת זכותן של נשים לשרת בכל תפקיד באופן זהה לזכותם של הגברים, אלא אם ישנה מניעה המתחייבת מאופיו ומהותו של התפקיד. כיום, לנשים ייצוג נרחב בצה"ל בתפקידי עורף ולוחמה, אך עדיין מדובר בייצוג חסר לעומת הגברים, בעיקר בתפקידים בכירים בעלי השפעה. גם בשוק העבודה הישראלי, בתפקידים ציבוריים ובפוליטיקה הישראלית נשים מיוצגות בחסר. ייצוג נשי חסר בתפקידים בכירים פוגע בזכות לשוויון של קבוצת הנשים וכן בפוטנציאל השגשוג של המרחבים בהם מיוצגות בחסר. נציין כי בימים אלו השיח המגדרי במדינות מודרניות רבות התרחב וכולל גם קבוצות מיעוטים נוספות המתאפיינות ב- "פלואידיות מגדרית", עם זאת, עיקר השיח בישראל מתרכז בקבוצת הנשים ולכן נמקד את הדיון בקבוצה זו בלבד.

למסמך זה שתי מטרות עיקריות השלובות זו בזו: מטרה מסדר ראשון, שילוב נשים בצה"ל כנובע מתפיסת צה"ל כתחנה משמעותית בחיי אזרחי ישראל המסלילה את המשך דרכם בחברה; ומטרה מסדר שני, שילוב נשים בתפקידים בכירים בחברה האזרחית. נקודת המוצא היא ששירות משמעותי בתפקידים בכירים בצה"ל משמש כמקפצה לעבודה במשרות בכירות באזרחות וזאת כתוצאה מהכישורים ומהמוניטין שצוברים המשרתים בתפקידים אלו. יחד עם זאת, לא ניתן להניח קשר חד משמעי בין ייצוג נשי חסר בתפקידים בכירים בצה"ל לבין ייצוג נשי חסר בתפקידים בכירים באזרחות בלי לבצע מחקר כמותי בנושא. לכן, לנקודת מוצא זו מתווספת ההכרה בחשיבותו של ערך השוויון הראוי לקידום בשני המרחבים בנפרד, כאשר ההנחה לפיה מדובר במרחבים שלובים תומכת בקידומו בשני המרחבים.

על כן, נסקור בצורה מפורטת את המקורות הנורמטיביים והמשפטיים הנוגעים לייצוגן של נשים בתפקידים בכירים בצה"ל ובאזרחות. על סמך הסקירה, נסיק מסקנות ונגבש המלצות לקידום מעמדם של נשים בצה"ל ובחברה הישראלית, מתוך תפיסה כי הדבר ייטיב עם אוכלוסיית הנשים, עם צה"ל ועם החברה הישראלית בכללותה.

2. תקציר מנהלות

2.1 סקירת המצב הקיים בישראל

שירות נשים בצה"ל מוסדר בסעיף 16א לחוק שירות הביטחון ובסעיף 6ד לחוק שיווי זכויות האישה, לפיהם לכל אישה זכות לשרת בכל תפקיד באופן שווה לזכותו של הגבר, אלא אם הדבר מתחייב ממהותו ואופיו של התפקיד. כמו כן, על מנת לעודד שילוב נשים בתעסוקה האזרחית, חוקקה הכנסת את החוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, המתמרץ כספית גופים המעסיקים נשים. זאת ועוד, בשנים האחרונות ממשלות ישראל קיבלו החלטות הנוגעות לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, כגון הצבת יעד העסקה של 50% נשים במשרות הבכירות בשירות המדינה. לצד זאת, בשורה של פסקי-דין הכיר

בג"ץ בזכות הנשים לשוויון פורמאלי ומהותי בשירותן הצבאי וכן בחשיבות של ייצוג הולם לנשים בתפקידי מפתח בשוק העבודה בישראל. אף על פי כן, שיעורן של נשים בתפקידים בכירים בצה"ל, בשירות הציבורי, בכנסת ובחברות מובילות בשוק, קטן משמעותית משיעורם של הגברים. וזאת על אף שמחקרים מראים כי גיוון מגדרי מעניק יתרון ברור לארגונים בהם נדרשת חדשנות מתמדת, התמודדות עם אתגרים מורכבים ופתרון בעיות לא מוכרות.

2.2 סקירת משפט משווה

בפרק המשפט המשווה סקרנו את אופן שילובן של נשים בצבא במדינות: נורבגיה, אוסטרליה וארה"ב הדומות לישראל בשאיפתן לקדם שוויון מגדרי וכן בקיומו של צבא פעיל (גם אם במשימות חוץ מדינתיות). מהסקירה עולה כי בדומה לישראל, גם במדינות אלו שיעור הנשים בצבא עולה בצורה מתמדת. המדינות נקטו במודלים שונים לצמצום הפערים בין גברים ונשים בצבא, ביניהם: חקיקה שוויונית, הליכי מיון המוגדרים כניטרליים ממגדר, חינוך פנים ארגוני, הקמת יחידות כל-נשיות ועוד. למרות זאת, גם במדינות אלו נשים מיוצגות בשיעור נמוך מגברים בתפקידי לוחמה ופיקוד בכירים ותפקידים רבים עדיין סגורים בפניהן. יצוין כי בשונה מישראל, במדינות אלו אין חובה חוקית לשרת בצבא ולכן קשה לדלות מנתונים אלו מידע בדבר הקשר בין ייצוג נשי בתפקידים בכירים בצבא לבין ייצוג נשי בתפקידים בכירים באזרחות.

2.3 מסקנות והמלצות ליישום

הסקירה המשפטית במסמך הביאה את חברי צוות המחקר למסקנה כי לשירות בצה"ל השפעה משמעותית על המשך חייהם של המשרתים בחברה הישראלית ובתוך כך על שיעור הנשים המאיישות תפקידים בכירים באזרחות. עיקרון השוויון מתווה כי הסרת החסמים העומדים בפני נשים בדרך לשירות משמעותי בתפקידים בכירים בצה"ל הכרחית על מנת לקיים את הזכות לחירות והזכות לשוויון המוקנות לנשים מכוח חוק יסודי כבוד האדם וחירותו. על כן, חברי צוות המחקר מציעים מספר דרכי פעולה להסרת החסומים העומדים בפני נשים בדרך לשירות משמעותי בתפקידים בכירים בצה"ל וביניהם: הקמת יחידות לוחמה כל-נשיות, שינוי התרבות הארגונית בצה"ל ובפרט אופן המיון לתפקידים בכירים ושימוש בכלים של העדפה מתקנת.

3. רקע

צה"ל הוא הארגון האחראי לחוסנה הביטחוני של מדינת ישראל אשר מצויה במצב חירום ממושך מאז הקמתה. צה"ל מחזיק בנתח גדול מתקציב המדינה והינו המעסיק הציבורי הגדול ביותר בישראל. ייעודו המרכזי של צה"ל הוא להגן על קיומה של מדינת ישראל, עצמאותה וביטחון אזרחיה.¹ לצד אחריותו הצבאית-ביטחונית, צה"ל נתפס כ- "צבא העם" ומתוקף כך משפיע רבות על עיצוב דמותה הפוליטית, הכלכלית והחברתית של המדינה.²

אוכלוסיית המועמדים לשירות ביטחון כוללת גברים בין הגילאים 18 עד 29 ונשים לא נשואות בין הגילאים 18 עד 26 שנמצאו כשירים רפואית. אורך שירות החובה לגברים עומד על 32 חודשים ואורך שירות הנשים עומד על 24 חודשים, כאשר תפקידים מסוימים מחייבים את המשרתים בהם לשירות נוסף בהתאם לאופי

¹ שורש "נשים במוקדי קבלת החלטות בצה"ל – משוויון ליתרון" צה"ל (8.6.22) <https://www.idf.il/65188> (להלן: "משוויון ליתרון").
² יצחק גלית על מדים אני מלך פרק 2: מעורבות חברתית של צה"ל – סקירה היסטורית 19-28 (נועה בן יוסף ואח' עורכים 2017).

התפקיד.³ החובה החוקית להתגייס וכן אורך השירות הופכים את צה"ל לתחנה מרכזית בה עוברים אזרחי ישראל ובפרט אוכלוסיית הנשים, כתוצאה מכך צה"ל מהווה כור-היתוך של כל גווני החברה הישראלית. השירות בצה"ל מצליח לדלג על מחסומים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, סוציאוקונומיים והשכלתיים, וכן יוצר סולידריות בין אזרחים מרקעים שונים. זאת ועוד, צה"ל מעודד שוויון הזדמנויות ואף פועל אקטיבית לשילוב חיילים מרקעים מגוונים ולעיתים אף מורכבים תוך אימוץ מטרות חברתיות המשניות למטרת הביטחון (בהקשר זה ניתן לחשוב על קורסי גיור, קורסי השלמת בגרויות ועוד).⁴

כמו כן, צה"ל נתפס כבית גידול איכותי לנושאי תפקיד בכירים בזירה הפוליטית, בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי, על רקע ניסיונם הצבאי, קשריהם ודרגתם הבכירה.⁵ בתהליך המינוי לתפקידים בכירים בצה"ל קיימת העדפה מובנית לקצינים קרביים על רקע אופי שירותם, לעיתים ללא קשר הכרחי למהותו ואופיו של התפקיד. זאת בעיקר כסוג של פיצוי מוסרי בגין הקרבתם האישית והמשפחתית הכרוכה בשירות הקרבי, יצירת מוטיבציה לשרת במערך זה והנטייה של אנשים לבחור בדומים להם.⁶

3.1 נשים בצה"ל – סקירה היסטורית

צה"ל הוא מהצבאות היחידים בעולם שמגייס נשים לשורותיו מכוח חוק גיוס חובה. נשים שירתו בצה"ל עם הקמתו במאי 1948 ובשנת 1949 עוגן שירותן בחוק שירות הביטחון במסגרת חיל הנשים שהוקם בפקודתן של קצינות יוצאות הצבא הבריטי.⁷ באוקטובר 1949, ערך המכון למחקר חברתי שימושי סקר ובו נשאל הציבור האם הוא בעד שיווין זכויות לנשים, 92% מהנשאלים היו בעד. עם זאת, בנוגע לשאלה האם יש לגייס נשים לשירות חובה בימי שלום הדעות היו חלוקות: 52.5% היו בעד ו-47.5% התנגדו. בן-גוריון, ראש הממשלה הראשון, סבר שעל המדינה לתבוע מנשותיה למלא חובות כמו הגברים וכן להעניק להן שוויון זכויות.⁸ גישה זו נימק בשני טעמים: האחד, חובת הגיוס שירתה את צורכי הביטחון של המדינה העברית הצעירה שנוקקה לכל כוח האדם הקיים על מנת להגן על הבית; והשני, מחויבותו של הצבא לעקרון השוויון.⁹ עם זאת, גיוסן של נשים מכוח חוק גיוס חובה במסגרת הרעיון של "צבא העם" רחוק מלהבטיח להן שוויון פורמלי (בפני החוק), קל וחומר שוויון מהותי.¹⁰

למרות חזונו של בן גוריון, בתחילה הורשו נשים לשרת בצה"ל בעיקר בתפקידים של פקידות, אחיות ומורות – תפקידים שבאופן מסורתי נתפסו כתפקידים נשיים.¹¹ בהתאם לכך, בפקודת ההקמה של חיל הנשים נקבע שנשים ישרתו בהגנת יישובים, בתפקידים מקצועיים, בתפקידים מנהלתיים ובתפקידי עזר, אבל לא בתפקידי לחימה.¹² בשנת 1950 מתוך כ-300 מקצועות צבאיים, רק 47 היו פתוחים בפני נשים.¹³ אולם, יש

³ זכויות וחובות: חוק שירות ביטחון אתר מתגייסים (2022) <https://www.mitgaisim.idf.il>

⁴ גלית, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19-28.

⁵ שורש, משוויון ליתרון, לעיל ה"ש 1.

⁶ שם.

⁷ עידית שפרן-גיטלמן שילוב נשים בצה"ל בראי פקודת השירות המשותף 31 143 (חמוטל לרנר, 2020) (להלן: "פקודת השירות המשותף").

⁸ עידית שפרן-גיטלמן "שירות נשים בצה"ל: בין צבא העם לשוויון מגדרי" המכון הישראלי לדמוקרטיה, גיוס נשים כמובן מאליו (16.4.18) <https://www.idi.org.il/parliaments/22242/22247> (להלן: "בין צבא העם לשוויון מגדרי").

⁹ שפרן-גיטלמן פקודת השירות המשותף, לעיל ה"ש 7, בעמ' 32.

¹⁰ שפרן-גיטלמן בין צבא העם לשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 8, מבוא המסמך.

¹¹ גילה נורית יחס החברה הישראלית לשירות נשים בצה"ל, 1948-1967, עמ' VIII ו XII (חיבור לשם קבלת התואר, "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2005) (להלן: "יחס החברה הישראלית לשירות נשים").

¹² שם, בעמ' VIII.

¹³ שם, בעמ' X.

לזכור כי לפני הקמת צה"ל ב- "הגנה", ב- "לח"י" וב- "אצ"ל" שירתו נשים במגוון תפקידים, לרבות תפקידי לחימה מבצעיים וטיס. לאחר מלחמת העצמאות ובעקבות נפילת נשים בשבי האויב, הוחלט על שלוש קטגוריות של תפקידים שלא יוטלו על נשים: מקצועות שדורשים כושר גופני, מקצועות שתנאי השירות בהם אינם מתאימים בשל אי-יכולת לוגיסטית להפריד בין מגדרים (רחצה, לינה וכו') ומקצועות לחימה.¹⁴ נוסף על הקטגוריות הללו, אתגר נוסף נערם בדרך לשילובן של נשים בצה"ל, אתגר השירות המשותף – על מנת שגברים דתיים יוכלו לשרת בצבא, טעמי צניעות וערכים דתיים גוזרים כי נשים לא יוכלו לקחת חלק בתפקידים המחייבים קרבה ואינטימיות בין החיילים.¹⁵

בין השנים 1949-1973 נשים שירתו בצה"ל בתפקידים שהיו רובם אם לא כולם משניים. שירותן עמד על 24 חודשי שירות, זהה לאורך שירותם של הגברים ובהמשך הוארך שירות הגברים ל- 30 חודשים כאשר אורך שירות הנשים נשאר 24 חודשים. כמו כן, גברים יכלו להמשיך ולשרת בצה"ל עד גיל 55 ואילו נשים עד גיל 34.¹⁶ באמצע שנות ה- 70 נשים החלו לשרת כמפקדות שאינן קצינות (משי"ק) וכקצינות לצד גברים, כאשר הליכי הבחירה דומים ובסיסי האימון נפרדים. עם זאת, סמכותן וסיכויי קידומן של נשים נשארו מוגבלים כיוון שהודרו מפקוד על יחידות גברים ואימונם.

בשנת 1973, בזמן מלחמת יום הכיפורים, רובן המכריע של הנשים בצה"ל שירתו כפקידות, מנקות, עובדות חדר אוכל, מפעילות ציוד תקשורת ומשרתות בחיל הרפואה. מרבית הנשים לא נקראו למילואים, אך בעקבות מחסור כוח האדם לאחר המלחמה, גברים החלו לשרת כ- 36 חודשים ונשים החלו לשרת 30 חודשים.¹⁷ מספר הנשים המגויסות עלה בעקבות המחסור ובעוד שבעבר היו פתוחים לפניהן רק כ- 210 תפקידים מתוך 796, בשנת 1980 המספר עלה ל- 296 תפקידים.¹⁸

החל משנת 1985 גדל מספר התפקידים שנשים יכלו למלא בתחומי המודיעין, המעקב, התחזוקה, התקשורת, המשטרה הצבאית והרפואה. אמנם אחוז הנשים בכל אחד מאלה היה עד כ- 10% בלבד ותפקידי פקידות המשיכו להיות התפקיד השכיח ביותר לנשים בצבא. במהלך שנות ה-80 השלום עם מצרים והמלחמה בין עירק ואיראן גרמו לתחושת ביטחון מוגברת, זו תרמה לפתיחות לנסות דברים חדשים כגון שילוב נשים בצה"ל בצורה יותר נרחבת. בעקבות ניסיון זה, בין השנים 1983-1993 הוכפל מספר הקצינות בצה"ל.¹⁹

בג"ץ אליס מילר²⁰ משנת 1995 היווה נקודת מפנה בנושא שירות נשים בצה"ל.²¹ אליס מילר, בעלת רישיון טיס אזרחי שהתקבלה לעתודה אקדמית במסגרת הצבא, ביקשה לעבור מבחני מיון לקורס טיס, קורס שלא היה פתוח בפני נשים בתקופה זו.²² במסגרת פסק הדין בית המשפט הורה על צה"ל לשלב נשים בשורותיו לא רק בהתאם לצורכי הביטחון, אלא גם בכפוף למחויבות מהותית לשוויון. נשים זכאיות לשוויון הזדמנויות פורמלי ומהותי בשירותן הצבאי, ולפיכך מדיניות הצבא המונעת מהן לשרת בתפקידי טיס פסולה. בעקבות

¹⁴ שפרן-גיטלמן *בין צבא העם לשוויון מגדרי*, לעיל ה"ש 8, גיוס נשים כמובן מאליו; נשים בלח"י אתר בלוג מוזיאון לח"י (2013) <https://museum-lehi.blogspot.com/2013/05/blog-post.html>

¹⁵ שפרן-גיטלמן *פקודת השירות המשותף*, לעיל ה"ש 7, בעמ' 138 ו-183.

¹⁶ Martin Van Creveld *Armed but not dangerous women in the Israeli military*, 7(1) *War in History*, 82, 88 (2007).

¹⁷ שם, בעמ' 90.

¹⁸ שם, בעמ' 91.

¹⁹ שם, בעמ' 95.

²⁰ בג"ץ 4541/94 *מילר נ' שר הבטחון*, פ"ד מט (4) (1995).

²¹ שפרן-גיטלמן *בין צבא העם לשוויון מגדרי*, לעיל ה"ש 8, נקודת המפנה: בג"ץ אליס מילר.

²² נטע זיו "הסיפור של אליס מילר: אישה תעלה למטוס עם סל-קל"י? מעשי משפטי י (2019).

פסיקה זו, בשנת 2000 תוקן חוק שירות ביטחון ועודכן בו סעיף 16א, הקובע כי: "לכל יוצא צבא אישה זכות שווה לזכותו של יוצא צבא גבר למלא תפקיד כלשהו בשירות הצבאי".²³

עם תיקונו של חוק שירות הביטחון נפתחו 2,325 מקצועות צבאיים נוספים שהיו עד אז "גבריים" לחלוטין. "מעוז הגבריות" נכבש בזה אחר זה על-ידי חיילות. כך, נשים החלו לשרת בתפקידי לוחמה במשמר הגבול, ביחידת אב"ך של חיל ההנדסה, חיל התותחנים, גדוד קרקל, מערך המודיעין, מערך השדה ואפילו בקורס חובלים של חיל הים. ישנה רשימה הקבועה בתקנות שירות הביטחון המפרטת על-אודות התפקידים הפתוחים בפני נשים.²⁴ כיום, 92% מן התפקידים בצה"ל פתוחים בפני נשים.²⁵ עם זאת, הלכה למעשה נשים מתגייסות לתפקידים יותר "נשיים" מאשר גברים כמו מורה חיילת, מאבחנת גחלת, פקידות וכדומה אשר אופק הפיתוח מתפקידים אלו הינו מוגבל.²⁶ כמו כן, רוב תפקידי הלחימה הפתוחים בפניהן אינם נחשבים "יוקרתיים" ואופק הפיתוח לקצונה מצומצם יותר.²⁷

ועדת שגב משנת 2007 מינתה את ראש אכ"א דאז, האלוף אלעזר שטרן, על מנת לעמוד על הפערים בין שירות הנשים לשירות הגברים ולגבש הצעות אופרטיביות לשילוב נשים בצבא ולמיצוי יכולתן.²⁸ הוועדה קבעה שיש לצמצם את הפערים בין גברים לנשים בצה"ל, זאת בהתאם לחזון לפיו צה"ל הינו ארגון מוביל בחברה המעצב את שירות אנשיו, נשים וגברים כאחד ולשירות משמעות לקידום מטרות צה"ל ומדינת ישראל. הוועדה פירטה בדבר הפערים המרכזיים בין גברים לנשים בשירות בצה"ל כך: השירות הקצר של נשים; שיעור המתגייסות הנמוך; תהליכי מיון ושיבוץ נפרדים; שיעור מיצוי נמוך של כוח האדם הנשי; סגירת תפקידים בפני נשים; ומיעוט קצינות בדרגים בכירים.²⁹ כמענה לכך, קבעה את "עקרון האדם הנכון במקום הנכון", על פיו גברים ונשים ימוצו בשירות באופן זהה, תוך עמידה בסטנדרטים ובדרישות כשירות מחייבות. הקריטריונים לשיבוץ ענייניים ומשקפים את צורכי צה"ל, את מרצם, יכולותיהם, ותכונותיהם האישיות של המתגייסים ולא את מינם.³⁰ בין המלצות הוועדה נכללו שינויים הדרגתיים שיובילו להשוואת משך השירות בין גברים לנשים, איחוד מערך המיון, קריטריונים לשיבוץ שאינם מגדריים, שישה מבחנים הבוחנים את אופיו ומהותו של תפקיד הסגור בפני נשים, הפעלת מנגנון חיצוני שיאשר סגירה של תפקידים בפני נשים ושינוי החוק המאפשר למועמדות לשירות הביטחון לקבל פטור משירות בצה"ל בשל הצהרת דת.³¹ בשנת 2008 הרמטכ"ל אישר את דו"ח שגב בשינויים קלים, אך המלצות הוועדה לא יושמו.³²

²³ שפרן-גיטלמן בין צבא העם לשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 8, מבג"ץ מילר ועד היום.
²⁴ תקנות שירות ביטחון (קביעת תפקידים לשירות נשים בהתנדבות), התשס"א-2001.
²⁵ קארין כרמית יפת ושולמית אלמוג "הדתה, הדרה וצבא: אפס ביחסי מגדרי?" עיוני משפט לט 243, 243-316 (2016) (להלן: "הדתה, הדרה וצבא").
²⁶ פנינה שרביט ואורית אדאטו "כן להארכת שירות הנשים בצה"ל" Ynet 10.01.14 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L->
²⁷ יואב זיתון "היסטוריה בצה"ל: שתי קצינות יכהנו במקביל כאלופות" Ynet 21.11.2021 <https://www.ynet.co.il/news/article/rkaczx0000y>.
²⁸ זאב לרר שוויון נשים בצה"ל? "עשור לתיקון לחוק שירות ביטחון" (נייר עמדה 1, מכון ון ליר בירושלים 2010) (להלן: "שוויון נשים בצה"ל").
²⁹ שלי מזרחי-סימון נשים בישראל: סוגיות מרכזיות, עמ' 49 (מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי מסמך לקראת הכנסת ה-20, הכנסת מרכז המחקר והמידע, (31.5.15) <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Women.pdf>.
³⁰ לרר, שוויון נשים בצה"ל, לעיל ה"ש 28.
³¹ גיטלמן בין צבא העם לשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 8, שיעור הפקידות מקרב כלל המשרתות.
³² מזרחי-סימון, לעיל ה"ש 28, בעמ' 49.
³² מיכל גרא-מרגליות "הנוכחות הדלה של נשים בתפקידים בכירים בצה"ל פוגעת בהן ובמערכת" מעריב (4.8.2020) <https://www.maariv.co.il/journalists/opinions/Article-781630>; שפרן-גיטלמן בין צבא העם לשוויון מגדרי, לעיל ה"ש 8, שיעור הפקידות מקרב כלל המשרתות; מזרחי-סימון, לעיל ה"ש 28, בעמ' 49.

בתחילת שנת 2016, נכנס לתוקפו "מסלול השירות 2016" שנועד לייצר שינוי משמעותי בעולם הקבע, בדגש על אוכלוסיית הקצינים. במסגרת מסלול הקבע החדש הורד גיל הקידום לרב סרן ולסגן אלוף, נקבע כי הענקת דרגה תתרחש כבר בכניסה לקבע על מנת להעלות את שכר הקבע הראשוני וכן יתאפשר קידום לקצינים אקדמאיים בכירים לזמן ארוך יותר.³³ ישנן קצינות הסבורות שמודל הקבע החדש והצעת גיל המפקדים במסגרתו, פוגעים באפשרות לשלב נשים בתפקידים בכירים. לטענתן, דווקא בגילאי הקמת המשפחה, שנות העשרים המאוחרות והשלושים המוקדמות לחייהן, הן נדרשות (כמו מקבילהן הגברים) להשתלב בתפקידי שטח תובעניים ומרוחקים מהבית. תשובת צמרת הצבא לטענת הקצינות היא הניסיון לבנות להן מסלולים שיאפשרו להן לעבוד במטה המבצעי, לפני ואחרי תפקידי השטח.³⁴ היעד אליו מכוונים בצבא הוא 30% נשים בצמתי ההכרעה בצה"ל עד לשנת 2030.³⁵

במהלך השנים חל שינוי משמעותי באשר למספר הנשים אשר התקדמו ומקודמות לתפקידים בכירים בצה"ל. **כיום** ישנן 3 סמג"דיות במרכז ההובלה, 5 אל"מיות באגף התקשוב, 4 אל"מיות באגף המודיעין, מפקדת טייסת (סא"ל ג'), אל"ים מיטל שושן כמפקדת במרכז השיטור ואל"ים אולגה פוליאקוב בראש מרפאת העורף. בנוסף, בשנת 2021 נרשם שיא של כ- 42 נשים בדרגת אלוף משנה. גם בדרגות רב-סרן וסגן אלוף הנתונים המשיכו לטפס. אולם, נשים מהוות כ- 45% מהקצונה בדרגות סג"מ וסגן וכ- 30% בדרגת סרן ורס"ן.³⁶ במדינות רבות בעולם מבקשים לערער על הדומיננטיות הגברית בתחום הצבאי ולאפשר לנשים לשרת בכל המקצועות הצבאיים ללא יוצא מהכלל ובפרט שקידומן יישקל על-פי תנאים זהים לאלו של הגברים.³⁷ בשנת 2021 היו רק 6 תתי-אלופות בצבא, אשר מהוות כ- 5% מסך תתי האלופים בצה"ל. בכירים בצה"ל טוענים כי מתוך 6 הנשים, רק 2 הן על תקן ודרגה של תא"ל, וכל שאר הקצינות הן בפועל בדרגת אלוף-משנה, שכן הדרגה ניתנה להן רק לצורך ייצוג.³⁸

3.2 ייצוג נשי בתפקידים בכירים בשוק

כיום, מספר הנשים הממלאות תפקיד מנכ"ל בחברות במשק הישראלי נמוך משמעותית ממספר הגברים המכהנים בתפקידים אלו. מבדיקת שערכה חברת המידע העסקי COFACEBDI בקרב 1,000 החברות המובילות במשק הישראלי עולה כי שיעור הנשים המכהנות כמנכ"ליות עומד על 4% בלבד ושיעור הנשים המכהנות כיו"ר של חברות עומד על 5.5%.³⁹ כמו כן, בכנסת הנוכחית (הכנסת ה-25), ישנן שתי נשים המכהנות כמנכ"ליות משרדי ממשלה, אישה אחת בקבינט המדיני-בטחוני, ושש שרות ממשלה בלבד (צניחה משמעותית בהשוואה לייצוגן בכנסת ה-24).⁴⁰ סוגיית השוויון המגדרי היא משמעותית, ייצוג נשי חסר פוגע בתוצאות החברות הישראליות בכך שהן ממצות את הפוטנציאל של העובדים הגברים בלבד.

³³ "שער ארגוני שני" אתר צה"ל (25.10.22) <https://www.idf.il/81092>

³⁴ "מסתערות קדימה: יותר נשים בפיקוד צה"ל" ישראל היום (2.10.2018) <https://www.israelhayom.co.il/article/593211> (להלן: "מסתערות קדימה").

³⁵ שורש משוויון ליתרון, לעיל הי"ש 1, תקציר המערכת.

³⁶ "כך מפתחים ומקדמים את דור העתיד של הקצינות בצה"ל" אתר צה"ל (18.2.21) <https://www.idf.il/38631>

³⁷ שולמית אלמוג "על נשים, צבא ושוויון" משפט וממשל כרך ג 631, 632 (תשנ"ה-תשנ"ו).

³⁸ ניב קובוביץ "אפס אלופות, תא"ל אחת: בתקופתו של כוכבי נמנעו מינויי נשים לתפקידים בכירים בצה"ל" הארץ (17.2.2021) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2021-02-17/ty-article/premium/0000017f-f4e2-d318-afff-f7e373820000>

³⁹ שיעור הנשים המכהנות בתפקיד מנכ"ל COFACEBDI 10.03.2019 <https://did.li/IsO5q>

⁴⁰ "נשים במדיניות חוץ וביטחון לאומי" פורום דבורה <https://www.forumdvorah.org.il>

העובדה ששיעור הנשים בקרב הדרגות הבכירות בצה"ל הינו נמוך מהווה נתון חשוב ומשמעותי שכן הצבא הינו מאשרר בחברה הישראלית, בה השירות הצבאי הוא גורם משמעותי בחיי האזרחות. מתוך כך, אי שילובן של נשים בתפקידים בכירים בצה"ל קשור ושולב בעובדה לפיה שיעור הנשים המכהנות כמנכ"ליות, כחברות ממשלה, כחברות כנסת ועוד הוא נמוך.⁴¹

נראה אם כן, כי חוסר השוויון המגדרי באיגוף התפקידים הבכירים בצה"ל והשלכותיו על נשים ועל החברה הישראלית בכללותה מקים עלינו חובה להסדיר את הנושא, הן ברמת המדיניות הצבאית והאזרחית והן ברמה המשפטית. טרם המלצותינו נסקור את החקיקה, הפסיקה, הספרות והמשפט המשווה בצורה מעמיקה שתוכל לסייע להבנה טובה של השדה המשפטי.

4. סקירת הדין המצוי

4.1 חקיקה ומדיניות

4.1.1 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

הזכות לשוויון הינה זכות חוקתית בלתי מנויה הנקראת באופן עקיף אל תוך חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.⁴² עקרון השוויון הוא עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית המופיע גם בהכרזת העצמאות ("תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין...").⁴³ מדובר בעקרון דמוקרטי ודמוקרטיה היא זכותו של כל אדם, בין אם הוא חלק מקבוצת הרוב ובין אם הוא חלק מקבוצת המיעוט.⁴⁴ סעיף 9 לחוק היסוד קובע במפורש כי גם בכוחות הביטחון לא ימנעו מהזכויות האמורות בחוק להתקיים.⁴⁵ על מנת לפגוע בזכות לשוויון יש להראות כי הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד.⁴⁶

4.1.2 שירות נשים בצה"ל

החוקים המרכזיים אשר מסדירים את שירות הנשים בצה"ל הינם חוק שירות הביטחון⁴⁷ וחוק שיווי זכויות האישה.⁴⁸

לפי סעיף 16 לחוק שירות הבטחון:⁴⁹

"(א) לכל יוצא צבא אשה זכות שווה לזכותו של יוצא צבא גבר, למלא תפקיד כלשהו בשירות הצבאי.

(ב) לא יראו פגיעה בזכותה של יוצא צבא אשה למלא תפקיד כלשהו, אם הדבר מתחייב ממהותו ומאופיו של התפקיד.

⁴¹ יפת ואלמוג "הדרה, הדתה וצבא", לעיל ה"ש 25, בעמ' 243-316.

⁴² ס' 1-2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, פס' 31 לפסק הדין של השופט ברק (2000).

⁴³ עניין קעדאן, לעיל ה"ש 42, פס' 21 לפסק הדין של השופט ברק.

⁴⁴ ס' 1-2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; עניין קעדאן, שם, בפס' 31 לפסק הדין של השופט ברק.

⁴⁵ ס' 9 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁴⁶ בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, פסקה 53 לפסק דינו של השופט ברק (2006).

⁴⁷ חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן: "חוק שירות בטחון").

⁴⁸ חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.

⁴⁹ ס' 16א(א)-(ג) לחוק שירות בטחון.

(ג) דין יוצא צבא אשה, המשרתת על פי התנדבותה, באחד התפקידים שקבע שר הביטחון באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כדין יוצא צבא גבר.⁵⁰

כוונת המחוקק בכותבו "יוצא צבא" הינה כל אזרח ישראלי או תושב קבע שמלאו לו שמונה עשרה שנים וטרם קיבל פטור משירות ביטחון מחמת גיל.⁵⁰

לפי סעיף 6ד לחוק שיווי זכויות האישה:⁵¹

"לכל אישה המועמדת לשירות בכוחות הביטחון, או המשרתת בהם, זכות שווה לזכותו של האיש למלא כל תפקיד, או להיות מוצבת בכל תפקיד; לא יראו פגיעה בזכות זו אם הדבר מתחייב ממהותו או מאופיו של התפקיד."

ניתן לומר כי הסעיפים השונים זהים במהותם, ויחד הם מבססים את זכותן של הנשים לשרת בכל תפקיד צבאי באופן זהה לזכות הגברים, אלא אם מתחייב אחרת כנגזר ממהותו ומאופיו של התפקיד.

במדינת ישראל לא קיים חוק המעניק זכויות יתר לאזרחים ששירתו בצבא בתפקיד קרבי. כמו כן, בתפקידי מפתח, כדוגמת חבר כנסת, שירות ביחידה קרבית לא מהווה מבחן התאמה.⁵² בדומה לכך, הצבא בעצמו, באופן פורמאלי, כמעט ואינו מקדם בדרגות ובתפקידים על פי הפרמטר של שירות קרבי. עם זאת, ניתן לראות שוני בין קידום חיילים קרביים לקידום חיילים שאינם קרביים: חיילים ממערך הלחימה אשר יצאו לקצונה לאחר 28 חודשי שירות סדיר יוכלו להתקדם לדרגת סגן לאחר 46 חודשי שירות סדיר, לכל המאוחר.⁵³ לעומתם, חיילים ממערך תומכי הלחימה אשר יצאו לקצונה לאחר 36 חודשי שירות סדיר, יוכלו להתקדם לדרגת סגן רק לאחר 54 חודשי שירות סדיר, לכל המאוחר.⁵⁴

4.1.3 קידום נשים בשוק העבודה

מישור נוסף בו מדינת ישראל מעוניינת לעודד שילוב נשים בתפקידים בכירים הינו שוק התעסוקה האזרחי. החוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים⁵⁵ מעניק הטבות לגופים המעסיקים נשים במשרות בכירות או מייצרים תפקידים המתאימים לאורח חייה של אם לילדים. החוק אינו סנקציוני אלא מציע הטבות בצורת מענק כספי או אות ההכרה משר התעשייה, המסחר והתעסוקה.⁵⁶ בשנת 2013 תוקנו תקנות לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים.⁵⁷ לשם קבלת הטובין נדרש מעסיק למדיניות רשמית וכתובה לשילוב וקידום נשים בעבודה, להתאמת מקום העבודה לאימהות וכן לנקיטת צעדים למימוש המדיניות.⁵⁸

⁵⁰ ס' 1 לחוק שירות בטחון.

⁵¹ ס' 6ד לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.

⁵² ס' 6(א) לחוק-יסוד: הכנסת.

⁵³ נספח א ס' 3 לפקודת מטכ"ל 32.0202 " עקרונות קידום בדרגות הקצונה בצה"ל - בשירות הסדיר" (01.10.2016).

⁵⁴ שם, בסעיף 4.

⁵⁵ חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשס"ח-2008.

⁵⁶ ס' 3(א) לחוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים.

⁵⁷ תקנות לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשע"ד-2013.

⁵⁸ תק' 4 לתקנות לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים.

4.1.4. שילוב נשים ודתיים בצבא

אחת ההגבלות המשמעותיות בנושא שילוב נשים בתפקידי לחימה הינה שירות חיילות לצד חיילים דתיים. על פי **פקודת השירות המשותף**⁵⁹ לחייל הדתי הזכות להתנגד לשיבוצו בהכשרה גופנית הכוללת בנים ובנות ביחד, כדוגמת אימון כושר גופני.⁶⁰ בנוסף, ביכולתו להתנגד לשיבוצו תחת מפקדת במהלך הטירונות⁶¹ וקיימת חובת הפרדה ברורה בין מגורי בנים ובנות.⁶² זכויות אלה, ועוד רבות הדומות להן, משפיעות ישירות על אי-יכולתן של נשים לשרת בתפקידים קרביים מסוימים. עם זאת, **בסעיף 26 ככה לחוק שירות בטחון**⁶³ שבעיקרו מסדיר את אופן גיוסם של בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים, נקבע כי:

"לא ייפגע מעמדה ושילובה של יוצא צבא אישה בשירות בטחון בשל שירותם של בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים בשירות בטחון לפי פרק זה."

כאמור, הפרק המוזכר בסוף הסעיף עוסק ברובו באופן גיוסם של דתיים בוגרי מוסדות חרדיים ולא באופן שירותם בפועל. עם זאת, ניתן לגזור מן הסעיף התווית דרך כללית לכוונתו של המחוקק לפיה לא רק שהליך הגיוס של חיילים דתיים לא יפגע במעמדן של חיילות, אלא אף כל משך שירותם בכל שלב או הליך אחר.

4.1.5. החלטות ממשלה

ממשלות שונות מצאו לנכון להעניק העדפה מתקנת לנשים במטרה שתאיישנה משרות בכירות בשירות המדינה. בהחלטת ממשלה "**קידום ושילוב נשים בשירות המדינה**"⁶⁴ של הממשלה ה-33 הוצב יעד לפיו 50% מעובדי המשרות הבכירות בשירות המדינה יהיו נשים. למעשה, הממשלה לא עמדה ביעדה. משכך, המטרה הוצבה מחדש פעם נוספת בהחלטת ממשלה "**קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה**"⁶⁵ של הממשלה ה-35 ואף זו טרם הושגה. שתי ההחלטות זהות, הן מעודדות קידום נשים בעיקר בכך שמיעדות משרות ספציפיות בשירות המדינה לנשים וכן מטילות חובת דיווח לנציב שירות המדינה על יישום ההחלטות.

4.1.6. הצעות חוק

במהלך השנים הוגשו לא מעט הצעות חוק שמטרתן לסייע לנשים להגיע לתפקידים משמעותיים. דוגמא לכך הינה **הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - עידוד ייצוג נשים במועצות אזוריות)** משנת 2021 של חברי הכנסת נירה שפק, רון כץ, ניר אורבך ואמילי חיה מואטי.⁶⁶ לפי הצעת החוק, נשים תקבלנה חמישה עשר אחוזים יותר במימון קמפיין הבחירות לרשויות המקומיות. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי אין

⁵⁹ פקודת מטכ"ל 33.0207 "השירות המשותף" (01.10.2016) (להלן: "**פקודת השירות המשותף**").

⁶⁰ ס' 19 לפקודת השירות המשותף.

⁶¹ ס' 16 לפקודת השירות המשותף.

⁶² ס' 30 לפקודת השירות המשותף.

⁶³ ס' 26 ככה לחוק שירות בטחון.

⁶⁴ החלטה 1697 של הממשלה "קידום ושילוב נשים בשירות המדינה" (08.06.2014).

⁶⁵ החלטה 454 של הממשלה "קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה" (18.10.2020).

⁶⁶ הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - עידוד ייצוג נשים במועצות אזוריות), התשפ"א-2021, ה"ח פ/24/2151.

ייצוג הולם לנשים במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי. לכן, ערכים כדוגמת שוויון הזדמנויות ואי-אפליה מגדרית הנחו את יוזמי הצעת החוק להעניק לנשים יתרון מסוים על פני גברים לשם שילובן.⁶⁷

דוגמא נוספת, **הצעת חוק הכנסת (תיקון – ייצוג נשים בקרב יושבי ראש ועדות הכנסת)** של חברת הכנסת גילה גמליאל, אף היא משנת 2021.⁶⁸ לפי הצעת החוק, לפחות חצי מראשי וועדות הכנסת יהיו בהכרח נשים. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי השוואת מספר ראשי וועדות הכנסת הנשים לאלו הגברים תבטיח ייצוג הולם לנשים בתפקיד וכן לציבור הבוחרות.⁶⁹

4.2 פסיקה

פרק זה יבחן את פסיקת בית המשפט בנושא קידום נשים בצה"ל בתפקידים בכירים כמקפצה למשרות בכירות באזרחות. חשוב להבהיר כי אין פסיקה העוסקת בנושא זה באופן ישיר, ולכן ניתן לפרק אותו לשני מישורים. האחד, שילוב נשים בצה"ל ופתיחת תפקידים שהיו בעבר סגורים לשירות צבאי של נשים, והשני, ייצוג הולם וקידום של נשים בעמדות מפתח במשק האזרחי. כמו כן, גם הפסיקה הקיימת בישראל הנוגעת לשני המישורים הללו בנפרד, איננה רחבה. עם זאת, מפקי הדין הקיימים ניתן להצביע על מגמתו של בית המשפט העליון להכיר בעקרון השוויון בצורתו הרחבה בכל הנוגע ליחס שבין המינים.

4.2.1 שילוב נשים בצה"ל

○ בג"ץ מילר

במישור של שילוב נשים בצה"ל, ניתן להתייחס לפסיקה ההיסטורית בעניין **אליס מילר**.⁷⁰ כאמור לעיל, פסיקה זו נחשבת לאבן דרך מרכזית ואף לנקודת מפנה בתהליך הארוך של הרחבת שירותן של נשים בצה"ל ובתפקידים קרביים בפרט. בג"ץ מילר נסב סביב עתירתה של החיילת אליס מילר כנגד מדיניותו של צה"ל שלא לגייס נשים למקצוע הטיס. העתירה הוגשה אחרי שבקשתה של מילר להשתתף במבדקי התאמה לקורס טיס סורבה על בסיס הוראות הפיקוד העליון של צה"ל, לפיהן אין לשבץ נשים ב"מקצועות לחימה", ומאחר שטיס מסווג כ"מקצוע לחימה", צה"ל אינו מקבל נשים לקורס טיס. בג"ץ קיבל את העתירה תוך הקביעה כי שלילת אפשרותן של נשים להתקבל לקורס טיס בשל מינן והיותן נשים, עולה לכדי הפליה פסולה. בג"ץ דחה את טענת המדינה לפיה הואיל והחוק יצר הבחנה בין גברים לנשים בתנאי השירות, הבחנה זאת יוצרת שוני רלוונטי ביניהם ומכאן שאי גיוס נשים לקורס טיס איננו משקף הפליה פסולה אלא הבחנה מותרת. חשוב לציין כי בג"ץ לא כפר באפשרות שיכולה להיות שונות רלוונטית בין גברים לנשים לעניין התאמה למילוי תפקיד מסוים וכי רק במקום של שוני רלוונטי לשאלת מילוי התפקיד, ניתן לפסול נשים על בסיס מינן. בעניין הנדון, לא הייתה מחלוקת כי מבחינת היכולות והכישורים הנדרשים לקורס טיס, אין כל הבדל בין נשים לגברים, עם זאת, המדינה טענה לקיומו של שוני רלוונטי מבחינת שיקולים תכנוניים, לוגיסטיים ותקציביים. המדינה טענה שההשקעה בהכשרה של נשים לא תהיה כלכלית והיא מצריכה משאבים כספיים נוספים, לאור השירות הקצר של נשים בהשוואה לגברים, פטור מחובת שירות מילואים לאחר היריון,

⁶⁷ דברי הסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון – עידוד ייצוג נשים במועצות אזרחיות), התשפ"א-2021, ה"ח פ/24/2151.

⁶⁸ הצעת חוק הכנסת (תיקון – ייצוג נשים בקרב יושבי ראש ועדות הכנסת), התשפ"א-2021, ה"ח פ/24/2044.

⁶⁹ דברי הסבר להצעת חוק הכנסת (תיקון – ייצוג נשים בקרב יושבי ראש ועדות הכנסת), התשפ"א-2021, ה"ח פ/24/2044.

⁷⁰ פרשת **מילר**, לעיל ה"ש 20.

הבדלים ביולוגיים ומגדריים וכן הלאה.⁷¹ שופטי הרוב דחו טענה זו וקבעו כי המדינה לא יכולה לבסס טיעונים כספיים-כלכליים כהצדקה לשלילת אפשרותן של נשים להתגייס לקורס טיס, וכפי שהשופטת שטרסברג-כהן קבעה, גם אם מדובר בשיקולים שעולים לכדי שוני רלוונטי, על המדינה לפעול ולעשות מאמץ לנטרול השוני. שופטי הרוב הסכימו כי המדינה צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר סביר כדי להגשים זכויות אדם ובפרט הזכות לשוויון. בקבלת העתירה, בג"ץ חייב את צה"ל לזמן את מילר למבדקי ההתאמה לקורס טיס, ולמעשה, החלטת השופטים האיצה את התהליך לפתיחת תפקידים לשירות נשים. עד היום פסיקה זו נחשבת לאחת מהפסיקות המשמעותיות ביותר במאבק לשוויון מגדרי, אשר הבהירה כי נשים זכאיות לשוויון הזדמנויות פורמלי ומהותי בשירותן הצבאי.⁷²

○ בג"ץ מילוא

פסק דין נוסף שמתייחס לשאלת שילוב נשים בצה"ל הוא בג"ץ **מילוא נ' שר הביטחון**.⁷³ המיוחד בפסק הדין הוא הכיוון ההפוך שדרכו בית המשפט מתייחס לנושא של שירות נשים בצה"ל. העתירה נסבה סביב דחיית בקשתה של מילוא לפטור אותה משירות צבאי בגין טעמי מצפון. הדיון המגדרי מתעורר בטענתה של מילוא כי יש להבחין בין נשים לגברים בשאלת מתן פטור עקב סרבנות, תוך תימוכין בכך שתרומתה של האישה לשירות הביטחון קטנה מזו של הגבר, ולפיכך אצל אישה יש להעדיף את הערך של חופש המצפון האישי על פני האינטרס הציבורי בשירות צבאי. המעניין הוא שבשונה מבג"ץ אליס מילר, בית המשפט עונה לעותרת שמבקשת להבחין בין שירות נשים לגברים בשאלת הפטור. הוא דוחה את טענתה של מילוא תוך הכרה בתרומתן המהותית של נשים לשירות בצה"ל, ובתפיסה שלפיה אין להפלות בין גברים לנשים באשר לזכות והחובה לשרת בצה"ל. במקרה הנדון, לאור ומכוח עקרון השוויון המהותי, יש הצדקה להתייחסות שוויונית אל גבר ואל אישה בהפעלת הוראת חוק הקובעת את הסמכות לפטור יוצא-צבא משירות בשל טעמי מצפון. כלומר, בעניין מילוא, בית המשפט משתמש בעקרון השוויון להרחבת השתתפותן של נשים בשירות צבאי, לא מהכיוון של פתיחת תפקידים לשירות נשים, אלא מהכיוון של צמצום ההבחנה בין נשים לגברים במתן פטור משירות צבאי.

4.2.2 ייצוג הולם

○ בג"ץ הדירקטוריונים

במישור של ייצוג הולם לנשים, ניתן להתייחס לפסיקה בעניין **שדולת הנשים**,⁷⁴ המכונה גם כבג"ץ הדירקטוריונים. בעקבותיו חלה מגמה בפסיקה בהכרה בחשיבות של ייצוג הולם לנשים, ומעבר משוויון פורמלי לשוויון מהותי דרך מבחן התוצאה. העתירה (שריכוזה מספר של עתירות בנושא) נסובה סביב יישומן של הוראות חוק החברות הממשלתיות,⁷⁵ הקובעות את החוב למתן ביטוי לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון, וכן גם הטלת חובה על השרים לפעול למינוי נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים. כתוצאה מכך, העתירות ביקשו לפסול את המינויים של שלושה דירקטורים גברים למועצות שבהן מעולם לא כיהנה אישה. בג"ץ קיבל את העתירה והכיר באופן תקדימי בחיוניות והנחיצות

⁷¹ פרנסס רדאי "הצבא - פמיניזם ואזרחות" **פלילים** ט 185, עמ' 201-202 (2000).
⁷² "שילוב נשים ביחידות לוחמה בצה"ל" (חוות דעת לצוות בראשות האלוף יואל סטריק, המכון הישראלי לדמוקרטיה 6.12.2020).
⁷³ בג"ץ 2383-04 **מילוא נ' שר הביטחון**, פ"ד נט(1) 166 (2004).
⁷⁴ בג"ץ 453-94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, מח(5) 501 (1994).
⁷⁵ סעיף 18א(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.

של העדפה מתקנת ככלי לתיקון עיוותים והפליית נשים על רקע מיני. עמדת הרוב קבעה כי חוק החברות הממשלתיות מעגן זכות חיובית שמטרתה לקבוע חובה ליישם ולאכוף אמות מידה שוויוניות ומתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים בצורתה של העדפה מתקנת. ביהמ"ש הכיר בהעדפה מתקנת ככלי להגשמת השוויון כנורמה תוצאתית, תוך הצבעה על הפער שבין שוויון פורמלי לשוויון הזדמנויות – הגרעין הקשה של עקרון השוויון הוא מתן הזדמנות שווה לכל, אך מתן הזדמנות שווה יביא לתוצאה שוויונית רק בתנאי שהאוכלוסיות המתמודדות פועלות בתנאים של שוויון התחלתי. השופט מצא פירש את הוראת סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות ככוונה מפורשת לחייב את השרים לפעולה יזומה, מחושבת ומכוונת, להעדיף במינויים נשים לתפקיד דירקטוריונים, וזאת לאור העיוותים הקיימים בייצוג נשים, הצורך לחזק את חלקן של נשים במשק – ממערכות התעסוקה בכלל, ועד לרמות הניהול בפרט, תוך מתן עדיפות לנשים כנציגות משרות בכירות ובהרכבי הדירקטוריון. השופט מצא ביסס את פסק דינו על עקרון השוויון שהועלה למעמד על חוקתי עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולמעשה הכיר בכך שהעדפה מתקנת היא מופע של עקרון השוויון. יתר על כן, עיקר המחלוקת בין השופטים בפסק הדין נגעה להיקף החובה המוטלת על השרים לפעול למען ייצוג הולם של נשים. מחד, השופט מצא שייצג את עמדת הרוב, סבר כי יישומו של עקרון העדפה המתקנת הוא הטלת חובה לנקוט בכל דרך אפשרית על מנת לאתר מועמדת אישה, וכי המבחן איננו מבחן הכוונה או השוויון הפורמלי, אלא מבחן התוצאה. מאידך, לשיטת השופט קדמי מספיק שהשר יפעל במתחם הסבירות בבחינת רשימת המועמדות כדי לעמוד בחובתו להגשים ייצוג הולם. באמצע עומדת גישתו של השופט זמיר, שמכירה בקיומם של אילוצים ובהיעדר היכולת המעשית למנות אישה, ולכן לפי גישתו, נקבע מבחן גמיש יותר לשאלה מתי הופרה החובה למינוי אישה. בסופו של דבר, ביהמ"ש קיבל את העתירה והחליט על ביטול המינויים של שלושת הדירקטורים.

בג"ץ הדירקטוריונים אכף לראשונה את חובת הייצוג ההולם שעוגנה בחוק החברות הממשלתיות, שעד כה הייתה בגדר "אות מתה". פסיקת בג"ץ למעשה פתח את הדלת לנשים רבות, והביאה לגידול משמעותי באחוז הנשים שכינהו בתפקידים בכירים ובעמדות מפתח. כמו כן, פסיקה זו הובילה למגמה חדשה בפסיקה לאכיפת הייצוג ההולם וההכרה בהעדפה מתקנת ככלי הכרחי להשגת שוויון.

○ בג"ץ שדולת הנשים

לאחר בג"ץ הדירקטוריונים, התקבעה כהלכה מגמתו של בית המשפט לבחון העדפה מתקנת במבחן תוצאתי ולא במבחן הכוונה, כך למשל נקבע בעניין **שדולת נשים נ' שר העבודה והרווחה**.⁷⁶ העתירה הוגשה כנגד החלטת שר העבודה והרווחה למנות מועמד גבר לכהונת סמנכ"ל במוסד לביטוח לאומי, וזאת לאור העובדה שקדם המינוי הנדון כיהנו במוסד לביטוח לאומי שמונה סמנכ"לים, שמתוכם רק אישה אחת. למרות שבג"ץ לא ביטל את המינוי בשל כניסתו של המועמד לתפקיד לצורך תקופת ניסיון, הוא הורה לשר הנדון למלא את חובתו למתן ייצוג שווה לנשים באמצעות חיפוש מועמדות מתאימות. בפסק הדין, בית המשפט חזר והדגיש כי השאלה האם נוצר אי-שוויון והפליה תיבחן על-פי התוצאה, ולא על-פי הכוונה. שכן, גם במקרה בו כוונתו של אדם נקייה וטהורה, אם התוצאה המתקבלת היא תוצאת הפליה, המעשה ייפסל. בית המשפט הכיר בכך שהיעדר ייצוג של נשים הוא מופע של הפליה פסולה, וכי על מנת למגר אותה ולעמוד בחובת עקרון הייצוג

⁷⁶ בג"ץ 2671-98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה [43 עמ'], פ"ד נב(3) 630 (1998).

ההולם, הדבר מחייב עשייה נמרצת. בית המשפט ראה בחובת הייצוג ההולם כחלק מדוקטרינה כללית המחייבת כל מינוי או בחירה לתפקיד בשירות הציבורי.

○ בג"ץ ארן

דוגמא נוספת למגמה בהכרה בנחיצות העמידה בייצוג ההולם וחיוב הרשויות השלטוניות למנות נשים לתפקידים בכירים ועמדות מפתח הוא בג"ץ ארן נ' מדינת ישראל⁷⁷ שדן במינוי מועמד גבר כמנכ"ל הרשות לחכימה בסמים ואלכוהול. גם בעניין הנדון, בית המשפט העליון קבע כי "ייצוג הולם" הוא מושג אקטיבי, שמשמעותו לחייב אדם לפעול כדי להגיע לייצוג הולם. לכן, על גורם הממנה לנקוט צעדים פעילים באיתור מועמדות נשים, שכישוריהן הולמים את המשרה המוצעת, תוך קידום ייצוג שוויוני. בית המשפט העליון קבע כי יש להעדיף נשים על גברים, בעלי כישורים זהים, באיוש תפקיד ציבורי, ובמקרה של פער בכישוריהם על הגורם הממונה לבחון האם הוא נובע ממקור מגדרי. לבסוף הורה לראש הממשלה לשוב ולבחון את המועמדים אותם איתרה ועדת האיתור.

○ בג"ץ עמותת איתך

כמו כן, ניתן להתייחס גם לעניין עמותת איתך - משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל⁷⁸. בג"ץ זה דן בעתירה שהוגשה כנגד החלטת הממשלה שלא למנות אישה כחברה בוועדת טירקל לבחינת אירועי המשט ממאי 2010. בית המשפט הטיל על הממשלה לדון בצירוף של אישה אחת לפחות כחברה נוספת בוועדה תוך שהוא קובע כי על הממשלה מוטלת החובה לתת ביטוי הולם לייצוג נשים בוועדה ציבורית שאותה היא ממנה. וכי כחלק מהחובה הזאת, נדרש מצד הגוף הממנה לתור באופן אקטיבי, אחר מועמדות נשים, ולנקוט בפעולות פוזיטיביות לאיתור ומינוי מועמדות מתאימות. מכאן, נקבע כי חובה זו הופרה עת לא מונתה אישה כחברה בוועדה תוך ביקורת על כך שאפילו לא נערכה פניה אחת אל מועמדת מתאימה.

4.2.3 שאלת שילוב נשים בצה"ל וייצוג הולם

למרות שניתן להפריד את שאלת המחקר לשני מישורים, אין לשגות במחשבה לפיה אינם כרוכים זה בזה. שכן, כל עוד תצומצם המגמה לשילוב נשים בצה"ל ויסגרו בפניהם תפקידים, בייחוד תפקידים קרביים, למעשה נמנעת מנשים היכולות להתקדם לתפקידים בכירים במשך ככלל, ובפרט לתפקידים שדורשים ניסיון ביחידה קרבית כאמת מידה להעסקה.

○ בג"ץ קציר

דוגמא מובהקת לכך הוא עניין אורית קציר נ' אל-על⁷⁹, שלא הגיע לכדי פסק דין אלא נחתם בהסכם פשרה. התביעה כנגד חברת התעופה אל-על, הוגשה בגין דרישתה שהטייסים שעובדים דרכה יהיו טייסי חיל האוויר לשעבר בלבד. התביעה שהוגשה לבית הדין לעבודה הסתיימה בהצלחה, הואיל והסכם הפשרה הסכימה אל-על לבטל את ההעדפה המוחלטת לטובת טייסי חיל האוויר. חשוב לציין כי למרות שעניין זה נחתם בפשרה, יש פה אמירה משמעותית בקשר של שילוב נשים בצה"ל להצלחתן והתקדמותן במשק האזרחי.

⁷⁷ בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 20.04.2009).

⁷⁸ בג"ץ 5660-10 עמותת איתך – משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סד(1) 501 (2010).

⁷⁹ דב"ע (ארצי) 9-216 נז קציר נ' אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ (1997).

5. ספרות

5.1 שילוב נשים בצה"ל כבסיס לחוסן לאומי

התועלות המופקות מגיוון מגדרי לבניין הכוח של צה"ל אינן מוטלות בספק.⁸⁰ מחקרים שונים הוכיחו ששילוב נשים בצוותי קבלת החלטות מיטיב את ההחלטות ואופן קבלתן ומקל על התמודדות עם מצבי משבר באמצעות יצירתיות וחדשניות.⁸¹ נשים בישראל הן הון אנושי בעל כישורים מתאימים שיש למצותו.⁸² מחקרים מראים שבסביבה בה נדרשת חדשנות מתמדת, התמודדות עם אתגרים מורכבים ופתרון בעיות לא מוכרות, קבוצה בעלת שונות גבוהה תציג ביצועים טובים יותר מקבוצה המורכבת מפותרי הבעיות הטובים והמבריקים ביותר.⁸³ נוסף על כך, התפקידים הבכירים בצה"ל דורשים כישורים ותכונות ששכיחותן אצל נשים זהה לשכיחותן אצל גברים כגון: התנהלות אפקטיבית, סודיות, יכולת תכלול, מיצוי מודיעין, דיוק, יכולות הבעה גבוהות ועוד.⁸⁴ נשים הן אמפתיות, בעלות יכולות הקשבה רציפה, אינטליגנטיות, מתנהלות באופן שוויוני וכנובע מכך גם אפקטיביות מאוד בזמני משבר.⁸⁵ כמו כן, שדה הקרב המודרני עובר מלחימה ישירה ללחימה מרוחקת וטכנולוגית (סייבר, ספקטרום ותודעה), שינוי שמפחית מחשיבות ההבדלים הפיזיים בין נשים לגברים בלחימה בשדה הקרב.⁸⁶ לבסוף, אין ספק שאחד הגורמים המשפיעים על המוטיבציה של נשים להתגייס לצה"ל ולפיכך על שיעורי הגיוס שלהן, הוא עד כמה הן מעריכות שתהיה להן אפשרות לשרת שירות משמעותי ולקבל יחס שוויוני ומכבד.⁸⁷ שילוב נשים בתפקידים הבכירים בצה"ל ישפר את מיתוגו כ- "צבא העם" וכמעסיק אטרקטיבי.⁸⁸

5.2 פקודת השירות המשותף בצה"ל

פקודת השירות המשותף (בעבר: פקודת השילוב הראוי) בצה"ל נועדה להסדיר את השירות המשותף של גברים דתיים ונשים תחת קורת גג צבאית אחת. הפקודה מאפשרת לחיילות הדתיות לסרב להשתתף בהכשרה ו/או בקורס המשותפים לשני המינים בשל חשש למגע פיזי, לייחוד או פעילות בלבוש חשוף. פקודת השירות המשותף מתוארת כסמן מרכזי במאבק מידור המין הנשי בצה"ל.⁸⁹ צה"ל נאלץ להתמודד בתכיפות עם בקשות של חיילים להפרדה מגדרית הנסמכות ברובן על אמונה דתית, בקשות אשר בסופו של דבר פוגעות בחיילות. כך למשל, מעדויות שונות עולה כי מפקדים מעדיפים לצמצם את פעילותן של נשים, בכדי למנוע מראש התנגשויות מגדריות.⁹⁰

סיפורה של הדס מילר ממחיש היטב את המחיר שנשים משלמות בגלל כללים אלו. מילר, לוחמת בחיל התותחנים, הועברה מתפקידה כמפקדת סוללה ביחידת האש, משום שחיילי ישיבות הסדר ששירתו לצידה

⁸⁰ כרמית הבר ופנינה שרביט-ברוך שירות נשים בצה"ל המשך התקדמות או נסיגה לאחור? עמ' 23 (המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי 2013).

⁸¹ שורש, משוויון ליתרון, לעיל ה"ש 1.

⁸² שם.

Page & Hong, *GROUPS OF DIVERSE PROBLEM SOLVERS CAN OUTPERFORM GROUPS OF HIGH-ABILITY PROBLEM*

⁸³ *SOLVERS*" PNAS (2004); שורש, משוויון ליתרון, לעיל ה"ש 1.

⁸⁴ שורש משוויון ליתרון, לעיל ה"ש 1.

⁸⁵ שם.

⁸⁶ הבר ושרביט-ברוך, לעיל ה"ש 80.

⁸⁷ שם.

⁸⁸ שורש משוויון ליתרון, לעיל ה"ש 1.

⁸⁹ יפת ואלמוג "הדרה, הדתה וצבא", לעיל ה"ש 25, בעמ' 243-316.

⁹⁰ נרי הורוביץ וקרן שגיא השילוב הראוי – חריגות וחריקות בהסדר המשותף 3 (אגורא מדיניות, 2010).

באותה סוללה, ביקשו שלא לשרת לצד אישה. מילר הועברה מתפקידה ושובצה כסמלת מבצעית בחמ"ל.⁹¹ מקרים אלו ממחישים כיצד תפקידים פיקודיים בלוחמה הפתוחים בפני נשים באופן פורמלי, הלכה למעשה אינם כאלה. ודוק, בסקר שערך צה"ל בשנת 2008 נמצא כי כ- 50% מהמקצועות מוגדרים כגבריים ומשובצים בהם גברים בלבד או בעיקר גברים, ורק 28% מהמקצועות מוגדרים כמעורבים (כלומר שיעור הנשים בהם הוא בין 16% ל- 65%).⁹² האפקט המדיר של כללי השילוב הראוי נעדר עד לאחרונה מן השיח הציבורי. רק בעקבות תלונות חוזרות של חיילות ליוה"ל, לנציב קבילות החיילים לקצין פניות הציבור על פרשנות מפלה של הפקודה הפוגעת בשילובן השוויוני, החליטה היוה"ל דאז גילה כליפי-מאיר, להזמין מחקר מעמיק שיבחן את אופן מימושו של השילוב הראוי בשטח.⁹³ מן המחקר עולה כי סוגיית השילוב הראוי מקרינה על מעמד חיילות בכל היחידות והתחומים ומעצבת נתח משמעותי בסדר היום המגדרי בצה"ל. כך למשל, קיימת הימנעות משילוב נשים בתפקידים המחייבים שירות משותף של גברים ונשים ויישום של פקודת השילוב הראוי (למשל בתפקידי פיקוד והדרכה), בכך נמנעות מנשים אפשרויות קידום משמעותיות.⁹⁴

יצוין כי הפקודה יושמה בצורה דווקנית לפי אמות מידה של רבנים אזרחיים ולא מתוך פרשנות של רבנים צבאיים, זאת כאשר הרבנים הצבאיים הם בעלי המומחיות לתרגום המציאות הצבאית לשפת ההלכה ויישומה בבסיסי צה"ל באופן שוויוני.⁹⁵ סוגיית השירות המשותף של גברים ונשים שנויה במחלוקת בין הרבנות הצבאית לבין זו האזרחית, הרבנות הצבאית ליברלית ומכילה יותר לעומת מקבילתה האזרחית. לפי עמדתה של הרבנות הצבאית, נושא השילוב הראוי לא צריך להיות מטופל כלל על-ידי רבנים שכן מדובר בנושא הקשור לכבוד האדם ולא בנושא דתי גרידא.⁹⁶ עם סיום כהונתו בתור בשנת 2011, פרסם ר' אכ"א אבי זמיר מסמך הקורא לבלום את הפגיעה הקשה בשוויון המגדרי הנגרמת בעטייה של פרשנות שגויה ומחמירה של פקודת השילוב הראוי.⁹⁷

חשוב להדגיש כי בדומה לחילוקי הדעות בפרשנות פקודת השירות המשותף, גם בקרב הציבור הישראלי קיימת התנגשות תפיסתית בין ערכים של שוויון מגדרי לבין ערכים דתיים. ערכי השוויון מתווים שילוב מלא של נשים בצה"ל בכל התפקידים, בעוד ערכים דתיים מתווים הפרדה ברורה בין גברים לנשים ואף לעיתים מגדירים את גבולות הגזרה באשר לתפקידים בהם נשים "רשאיות" לשרת (במידה והנשים רואות עצמן מובלות בידי ערכים אלו). ניתן להתייחס רק לצד אחד של המשוואה ו-"פשוט" לחתור בכל הכוח לעבר שוויון בשם הערכים הליברלים והדמוקרטיים, אך לא ניתן להתעלם מהקושי המתעורר אל מול גישה זו בקרב החיילים הדתיים. ובאותה מידה, לא ניתן להתעלם מהקושי המתעורר במצבים של יישום מעוות של פקודת השירות המשותף המוביל להדרת נשים מתפקידים בהן רשאיות לשרת.

⁹¹ "לוחמת: הועברתי מתפקידי בגלל בני הישיבות" וואלה! NEWS (25.4.2005) <https://news.walla.co.il/item/705876>

⁹² יוהלין, שנת העבודה 2008 – שירות הנשים – תמונת מצב ופעילויות מרכזיות (2009).

⁹³ יפת ואלמוג "הדרה, הדתה וצבא", לעיל ה"ש 25, בעמ' 243-316.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ ירון זילברשטיין "לדמותו של הרב הצבאי בצה"ל: עבר הווה ועתיד" ספר עמדות – הכיפה והכומתה א 75 (2009).

⁹⁶ יפת ואלמוג "הדרה, הדתה וצבא", לעיל ה"ש 25, בעמ' 268.

⁹⁷ ראובן גל "הקדמה" בין הכיפה לכומתה: דת, פוליטיקה וצבא בישראל 13, 20–21 (ראובן גל ותמיר ליבל עורכים, 2012).

5.3 ביקורת שיפוטית על מדיניות שילוב נשים בצה"ל

נראה כי כמעט שאין ביקורת שיפוטית על החלטות בתחום המדיניות והתרבות הארגונית בצה"ל.⁹⁸ עם זאת, הפסיקה המועטה בתחום הותירה רושם על הפרקטיקה וההתנהלות הצבאית. השפעת הביקורת השיפוטית מחולקת לשניים: ראשית, שאלות של צדק חלוקתי בין קבוצות לעומת שאלות של צדק אישי; שנית, הכרעה אופרטיבית לעומת הכוונה והמלצה לעתיד. מהסוג הראשון, ניתן לראות כי שאלות של קבוצות "גדולות" שייכות לרוב לזירה הפוליטית ולכן לבית המשפט יש נטייה להתערב פחות. לעומת זאת, כאשר מתעוררת שאלה נקודתית במקרה ספציפי, בית המשפט נוטה להתערב יותר.⁹⁹ שאלת אי-שילובן של נשים בצה"ל בצורה מלאה, שייכת לקבוצה "גדולה", ולכן אנו רואים פחות התערבות שיפוטית בנושא. בנוגע לסוג השני, הכרעה אופרטיבית לעומת הכוונה והמלצה, נראה כי יש משמעות לפסיקה גם כשאינה מתקבלת, אבל ניתנות המלצות בדברי השופטים. רשויות הצבא עצמן מגלות פתיחות להטמעת עקרונות העולים מן הפסיקה גם ללא חיוב אופרטיבי. בנקודה זו חשוב לציין, בעניין מילר שכאמור היווה שינוי משמעותי במדיניות צה"ל, לא הועברה ביקורת שיפוטית על הסדר חקיקתי, אלא על מדיניות של רשויות הצבא. חוק שירות ביטחון לא כלל בפירוש איסור על שילוב נשים במסגרות קרביות, אלא המדיניות הכללית של צה"ל הובילה למציאות זו. כך, לשם ההשוואה, "חוק טל" מצמצם את פוטנציאל ההתערבות של בית המשפט וכופה עליו ריסון בעניין וזאת כנגזר מהכלל לפיו בית המשפט ייטה להתערב יותר בהחלטות מנהליות מאשר בהסדרים חקיקתיים.¹⁰⁰

6. משפט משווה

בפרק זה נסקור מספר מתודות לגיוס וקידום נשים לתפקידי קצונה ופיקוד בכיר בצבאות של המדינות נורבגיה, אוסטרליה וארה"ב. בחרנו להתמקד במדינות אלו משום שיש ביניהן ובין מדינת ישראל דמיון בהפעילן צבא פעיל וכן בשאיפה שלהן, כמדינות מערביות ודמוקרטיות לקדם שוויון מגדרי במדינה ובפרט בצבא. פרק זה לא עוסק בייצוג נשי בתפקידים בכירים באזרחות, שכן בשונה מישראל, במדינות אלו אין חובת גיוס נרחבת (בנורבגיה יש, אבל בפועל 17% מהנשים מתגייסות), הצבא הוא צבא מקצועי ולכן רוב הנשים לא מתגייסות ואף אלו שכן – במקרים רבים, זו הקריירה שלהן.

6.1 נורבגיה

6.1.1 רקע והליכי חקיקה

בדומה לישראל, גם בנורבגיה נהוג חוק גיוס חובה לשירות צבאי.¹⁰¹ במרוצת השנים צורתו ותפקודו של החוק השתנו והותאמו לצרכי הביטחון הלאומי. כך, לאחר מלחמת העולם השנייה, החל משנת 1945 היווה גיוס החובה גורם משמעותי בבניין ושיקום הכוח הצבאי בנורבגיה.¹⁰² במשך עשרות שנים הונהג גיוס חובה נרחב של גברים החל מגיל 18. עם סיום "המלחמה הקרה" בשנת 1991 ובעקבות שימור ופיתוח הליכי השלום אזוריים, צומצם בהדרגה היקפו של גיוס החובה. כיום, מבחינה טכנית מתקיימת חובת גיוס לנשים וגברים,

⁹⁸ דפנה ברק-ארז "שירות צבאי בישראל: בין צדק אישי לצדק חלוקתי" ספר דניאל – עיונים בהגותו של פרופסור דניאל פרידמן 1040, 1029 (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים, 2008).

⁹⁹ שם.

¹⁰⁰ שם.

¹⁰¹ Military Service Act 1953, c 1.

¹⁰² Anders Ahlbäck, Fia Sundevall & Johanna Hjertquist, A Nordic model of gender and military work? labour demand, gender equality and women's integration in the Armed Forces of Denmark, Finland, Norway and Sweden, (2022) Scandinavian Economic History Review 1–4.

אך הלכה למעשה מרבית האזרחים אינם מגויסים. מתוך כלל שנתון בני ובנות הגיל הכשירים מבחינה רפואית לשירות, מתגייסים לערך כ-17% מהמועמדים.¹⁰³ מנגנון הגיוס הנורבגי מתבסס על איזון בין צרכי מערכת הביטחון והתחשבות ברצון המועמדים להתגייס לשירות. כך, רוב המתגייסים מגיעים באופן וולונטרי מתוך שאיפה לשירות צבאי.¹⁰⁴

נורבגיה נודעת בגישתה הפרוגרסיבית לשיתוף נשים בשוק העבודה והצבא. בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים החל תהליך פרלמנטרי לקידום השוויון המגדרי בצבא, בשנת 1976 חוקק הפרלמנט הנורבגי רפורמה פורצת דרך במטרה לעודד שילוב מלא של נשים בצבא כחילות וקצינות.¹⁰⁵ הרפורמה פתחה את שערי כלל תפקידי המטה והמודיעין בצבא ואף העניקה אפשרות לגיוס נשים למספר תפקידי לוחמה. לאחר מכן, בשנת 1985 נורבגיה הייתה המדינה הראשונה ממדינות נאט"ו לפתוח את כלל יחידות ומקצועות הלוחמה לנשים.¹⁰⁶ בשנת 2015 הנהיגה את חוק הגיוס החדש אשר קובע גיוס חובה לנשים וגברים כאחד.¹⁰⁷ מאז ישנה עלייה מתמדת באחוז הנשים המשרתות בצבא כאשר בשנת 2017 21% מכלל המתגייסים היו נשים ובשנת 2020 33% היו נשים.¹⁰⁸

6.1.2 שילוב בתפקידי קצונה

במישור הפנים צבאי, מערכת הביטחון הנורווגית מפעילה את מודל "הניטרליות המגדרית" אשר תכליתו לאפשר הזדמנות שווה לשני המינים ולהביא לכך שהאדם המתאים יגיע לתפקיד המתאים.¹⁰⁹ החל משנות ה-90 של המאה ה-20 הוכשרו נשים במגוון תפקידים כטייסות קרב, חובלות ואף בשנת 2012 מונתה בפעם הראשונה בהיסטוריה העולמית מפקדת צי צוללות.¹¹⁰

עם זאת, אחוז הנשים שממשיכות לקריירה צבאית אינו גבוה, אם כי עולה בקצב איטי. מתוך כלל מערך הקצונה בצבא סה"כ 10% נשים, ובפיקוד הבכיר כ-8.9%. חוקרים רבים מייחסים את שיעור הנמוך של נשים בתפקידי הפיקוד להשפעת התרבות הארגונית הנהוגה במערך הצבאי.¹¹¹ לפיכך, עולה כי הצבא הנורווגי נוטה לאופי מיזוגיני, מעשי בריונות ואחוז גבוה של הטרדות מיניות כלפי נשים.¹¹²

במטרה להעלות את מספר הנשים הממשיכות לקריירה צבאית פיקודית, ננקטו מספר צעדים ותוכניות אשר מתאימות ומעדכנות את אופי המסגרת הצבאית לעת החדשה. כך לדוגמא, על מנת למגר את תופעת ההטרדות המיניות הצבא עורך מחקרים הסוקרים באופן קבוע את נושא הבריונות וההטרדות המיניות כמו כן, פותחו מערכות המשמשות לדיווח על הטרדות מיניות במקום העבודה. ונקבעו סמינרים ופעילויות חינוך לקידום תרבות עבודה מקצועית ושוויונית. על מנת לעודד אינטגרציה הוצבו יעדים מגדריים לתפקידי

¹⁰³ שם, בעמ' 16.

A look at Norway's approach to gender-neutral conscription SecurityWomen (2021, October 22) ¹⁰⁴

<https://www.securitywomen.org/post/a-look-at-norways-approach-to-gender-neutral-conscription>

NATO/IMS: Committee on Women in the NATO forces: Norway (2002, March 26) ¹⁰⁵

<https://www.nato.int/ims/2001/win/norway.htm>.

שם ¹⁰⁶

Military Service Act 1953, c 1. ¹⁰⁷

SecurityWomen, לעיל ה"ש 104. ¹⁰⁸

Ahlbäck, Sundevall & Hjertquist, לעיל ה"ש 102, בעמ' 15. ¹⁰⁹

ד"ר עידית שפרן-גיטלמן וכן פרגיון "שירות נשים בצבא- מבט השוואתי" המכון הישראלי לדמוקרטיה (16.12.2020) ¹¹⁰

<https://www.idi.org.il/articles/33167>

SecurityWomen, לעיל ה"ש 104. ¹¹¹

שם. ¹¹²

מנהיגות בכירים לנשים, נערכות התאמות לשיפור תנאי העסקה של נשים הן בהתאמת מתקני המגורים, המדים הצבאיים והן בשימת דגש על היכולת לשלב קריירה צבאית וחיי משפחה.¹¹³ נוסף על כך, על מנת לבחון אפיק נוסף לשילוב נשים והגברת שילובן בתפקידי קצונה. הוחלט בשנת 2014 באופן תקדימי להקים יחידה לוחמת כל-נשית.¹¹⁴ מדובר ביחידה מובחרת, המאפשרת לנשים הכשרה קרבית ברמת מיומנות גבוהה. יחידה כזו מהווה מודל מותאם לשירות נשים בתפקידי מפתח תוך העצמת מספר הנשים בשדרה הפיקודית בצבא.

6.2 אוסטרליה

6.2.1 סקירה היסטורית עד 1984

לפני מלחמת העולם השנייה, נשים אשר רצו להתגייס לצבא יכלו להתנדב אך ורק לשירותי ה-AANS (אחיות צבאיות), בניגוד לגברים אשר עליהם היה מוטל שירות צבאי חובה עד שנת 1972 וכלל התפקידים היו פתוחים בפניהם.¹¹⁵ אך עם פרוץ מלחמת העולם השנייה בשנת 1939, כלל אזרחי אוסטרליה, ובהם גם נשים, נדרשו לסייע לאומה בשעת צרה עקב מחסור בכוח אדם.¹¹⁶ כך, זינק מספרן של הנשים המועסקות באוסטרליה ונשים נכנסו לראשונה לתפקידים צבאיים, אשר לא עסקו רק במתן טיפול רפואי לחיילים, למשל: WAAF (שירות העזר של חיל האוויר האוסטרלי).¹¹⁷ עם זאת, לאחר המלחמה הופעל לחץ על נשים לחזור לתפקידים נשים מסורתיים ואף מנעו מנשים נשואות לעבוד בשירות צבאי.¹¹⁸ לאחר מכן, בשנות ה-70 תפקיד הנשים בצבא החל לעבור שינוי ונעשו מאמצים לשלב נשים ביחידות צבאיות, בעקבות כך נשים החלו לקחת חלק בתפקידים תומכי לחימה. למרות זאת, עדיין נאסר על נשים לשרת בתפקידים אשר במסגרתם נערך מאבק פיזי.¹¹⁹

6.2.2 החוק נגד הפליה מגדרית (1984)

בשנת 1983 אושררה באוסטרליה האמנה לביעור כל הצורות של הפליה נגד נשים (CEDAW) ובסמוך לאשרורה, בשנת 1984 נחקק חוק אשר אוסר על הפליה בשל מגדר, סטטוס זוגי והריון.¹²⁰ החוק מחריג בסעיף 43 קבלת נשים לתפקידים אשר כוללים מאבק ולחימה,¹²¹ אבל פותח המון תפקידים צבאיים בפני נשים,¹²² כמו תפקידי תומכי לחימה שעד כה היו סגורים בפניהן, על מנת לאפשר להן לבנות קריירה צבאית.¹²³ בשנת

Geraldine Wong Sak Hoi, Drafting women into the Army the norwegian way SWI swissinfo.ch (2022), ¹¹³ <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/drafting-women-into-the-army-the-norwegian-way/47659994>.

Mariah Loukou: How Can the United States Move toward Gender-Neutral Special Forces? Lessons from the ¹¹⁴ Norwegian Military, MCUP (2 November 2020), <https://doi.org/10.36304/ExpwMCUP.2020.06>

Anne Heywood, *The Australian women register*, AUSTRALIAN ARMY NURSING SERVICES (AANS) (1902- ¹¹⁵ 1948) (December 9, 2002), <https://www.womenaustralia.info/biogs/AWE0408b.htm>; DVA (*Department of veterans affairs*), conscription and the birthday ballot (APR 24, 2023), <https://anzacportal.dva.gov.au/wars-and-missions/vietnam-war-1962-1975/events/conscription-and-birthday-ballot#7>.

Christine Reghenzani, *Parliament of Australia (Department of parliamentary services)*, Women in the ADF: Six ¹¹⁶ decades of policy change (1950 to 2011) (Nov 27, 2015), [file:///C:/Users/barra/Downloads/CReghenzani%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/barra/Downloads/CReghenzani%20(1).pdf) (women in the ADF – six decades).

¹¹⁷ שם בעמ' 6-7.

¹¹⁸ שם בעמ' 8.

¹¹⁹ שם בעמ' 14.

¹²⁰ *Sex Discrimination Act 1984*.

¹²¹ שם בסי' 43.

¹²² שם בפרק 5.

¹²³ Women in the ADF – six decades, בעמ' 14-16.

1990 רוככה ההחרגה בחוק, וכעבור שנתיים כ-80% מהמשרות הצבאיות נפתחו בפני נשים.¹²⁴ רק תפקידים אשר כוללים לחימה ישירה הוחרגו מהחוק, למרות שגם החרגה זו נחלשה מעט עם השנים.¹²⁵

לאחר כניסת החוק לתוקף, נשים החלו להיקלט ביחידות שונות בצבא אשר היו סגורות בפניהן שנים ספורות קודם לכן. ישנם הסוברים כי שילוב הנשים ביחידות צבאיות נעשה מהר מידי, עם הזמן החלו להתקבל תלונות על הטרדה/תקיפה מינית והיה מחסור במגורים ראויים לנשים.¹²⁶ נכון לשנת 2020-21 אחוז הנשים בצבא אוסטרליה עומד על 19.7% ונמצא במגמת עלייה.¹²⁷

6.2.3 שילוב נשים בתפקידי קצונה ופיקוד בכיר

בצבא אוסטרליה נעשים מאמצים על מנת לשלב נשים גם בתפקידים בכירים. ראשית, מערכת הביטחון באוסטרליה נוהגת לקדם אנשים במעלה הדרגות בהתאם ליכולותיהם וכישוריהם, ללא הבחנה מגדרית על מנת למצוא את האדם המתאים ביותר לתפקיד.¹²⁸ שנית, נעשים מאמצים לצמצם הפליה לא מודעת בקרב המתמיינים בתהליך המיונים, ולהסביר את החשיבות של שילוב אוכלוסיות שונות בתפקידים בכירים.¹²⁹ שלישית, ישנם קורסים צבאיים אשר נועדו לפתח כישורי מנהיגות ולקדם אנשים בעלי פוטנציאל לדרגות גבוהות יותר, ששם אחוז השתתפות הנשים גבוה יותר מאחוז ההשתתפות הכללית שלהן בצבא.¹³⁰ זאת ועוד, החל משנת 2012 החלו להתפתח יוזמות ספציפיות לנשים אשר נועדו לסייע להן לרכוש מיומנויות למשרות אשר היה בהן תת ייצוג נשי.¹³¹ בין היתר, יוזמות אלו פיתחו מיומנויות ניהול ופיקוד, שותפות והעניקו ידע מקצועי כדי למקסם שילוב של נשים בתפקידים מסוימים.¹³² פרט ליוזמות וההסברה על החשיבות בקרב הממיינים, אוסטרליה כחלק ממדיניות של NATO ייסדה מערכת תמיכה לנשים אשר כללה פורומים ליצירת קשרי תעסוקה, ייעוץ לנשים באמצעות הרצאות, וועדות אשר נועדו לגשר על הפערים המגדריים.¹³³

למרות זאת, הסיכויים של אישה להגיע לפיקוד בכיר מבלי שיהיה לה ניסיון בתפקיד לוחמה, הוא נמוך.¹³⁴ בנוסף לכך, רוב הנשים משתחררות מוקדם יותר מהצבא מאשר הגברים שמשרתים לצידן, כדי לדאוג לצרכי המשפחה.¹³⁵ לכן נשים עדיין נמצאות בעמדת נחיתות ואינן מיוצגות באופן הולם בדרגת הפיקוד הבכיר, ובוועדות בהן יושבים מקבלי החלטות.¹³⁶ כך בשנת 2021 נשים השתתפו רק ב-7 וועדות הגנה מתוך 12, ואחוז הנשים בוועדות הללו עמד על 9.1% (בעוד שהן מהוות 19.7% מהכוחות הפועלים בצבא).¹³⁷

¹²⁴ שם בעמ' 15.

¹²⁵ Senator hon David Johnston, 'Defence Women in Peace and Security' (Conference paper, 16 JUN 2014).

¹²⁶ שם.

¹²⁷ Royal Commission into Defence and Veteran Suicide (Women in the ADF Report 2020-2021, July 2022) (Women in the ADF Report).

¹²⁸ Lee Hayward, *Increasing the Number of Women in the Australian Army*, 14 Security Challenges. 37, 40 (*Increasing the Number of Women*).

¹²⁹ Women in the ADF report, ראה לעיל ה"ש 116, בעמ' 45.

¹³⁰ ראה לעיל ה"ש 127, בעמ' 27.

¹³¹ שם בעמ' 28.

¹³² שם.

¹³³ שם.

¹³⁴ ראה לעיל ה"ש 128.

¹³⁵ שם.

¹³⁶ שם בעמ' 27.

¹³⁷ שם בעמ' 37.

6.3 ארה"ב

6.3.1 סקירה היסטורית

נשים שירתו בצבא ארצות הברית עוד ממלחמת העצמאות בשנת 1775 באופן לא פורמלי, כאחיות, טבחיות, ובתפקידי עזר דומים מכיוון שלא הורשו להשתתף בתפקידי לוחמה.¹³⁸ במלחמת העולם הראשונה, הקונגרס הסדיר את איגוד האחיות הצבאיות ובשנת 1901 התיר לנשים לשרת כאחיות, בעקבות זאת מספרן של האחיות קפץ מ-400 ל-200,000 נשים בסוף המלחמה.¹³⁹ בתקופת מלחמת העולם השנייה, בשל מחסור בכוח אדם הבינו שיש צורך בגיוס נשים לצבא והוקם "חיל-עזר הנשים של צבא ארצות הברית" (WAAC).¹⁴⁰ החיל הוקם למורת רוחם של בכירים בצבא, אשר היו מעוניינים לשמור על התרבות הצבאית ולא רצו לקבל נשים ישירות לשורותיהם.¹⁴¹ לכן, החיל נחשב כחיל מתגבר ולא כחלק מהצבא עצמו, נשים בחיל לא יכלו לפקד על גברים ולכן הייתה להן שרשרת פיקוד נפרדת והן ביצעו בעיקר עבודות מנהליות ותפקידי תמיכה.¹⁴² לאחר מכן, בשנת 1943 הוקם "חיל הנשים של צבא ארצות הברית" (WAC) אשר היה חלק מהצבא באופן רשמי, נשים החלו לקבל שכר שוויוני ולהיות תחת אותה מערכת יחד עם גברים (פרט לאחיות הצבאיות שתמיד היו חלק מהצבא).

לאחר המלחמה, בשנת 1948, הועבר חוק אשר אפשר לנשים להתנדב לצבא ארצות הברית גם בעת שלום, כחיילות קבע.¹⁴³ החוק גם קבע הגבלה על כמות שניתן לגייס לכל יחידה, ולכל יחידה שאליה נשים הורשו להתגייס יכלו לקבל אליה עד 2% נשים (פרט לאחיות צבאיות).¹⁴⁴ בנוסף, אפשרויות הקידום של נשים בצבא עדיין היו מאוד מוגבלות מכיוון שלנשים לא הותר לפקד על גברים.¹⁴⁵

בשנת 1967 הוסרה מגבלת הגיוס עד 2% ובשנות ה-70 חוקו מספר חוקים אשר אפשרו לנשים לעבור הכשרה צבאית לצד גברים ולהתקדם בסולם הדרגות.¹⁴⁶ בשנת 1973 עבר צבא ארה"ב לשיטת גיוס התנדבותית מלאה. בנוסף, חרף החוק אשר אוסר על נשים להתגייס לתפקידים קרביים, נשים החלו להתגייס לתפקידים תומכי לחימה שלעיתים כללו אירועי לחימה.¹⁴⁷

6.3.2 האצת הליך שילוב הנשים בצבא

מאז 1973 ניכרת עלייה משמעותית באחוזי הנשים המשרתות בצבא, כך לדוגמא, בין שנת 1973 ועד 2010 נרשמה עלייה של אחוז הנשים המשרתות בצבא מ 2% ל-14%.¹⁴⁸ יתר על כן, אחוז הקצינות בצבא בשנים הללו עלה מ-4% ל-16%.¹⁴⁹ בשנת 1993, רוכך החוק אשר אוסר על נשים להתגייס לתפקידים קרביים ובשנת

¹³⁸ Yvonne Doll, U.S. ARMY WOMEN GENERAL OFFICERS: A PHENOMENOLOGICAL STUDY OF THEIR CAREER ASCENSION AND LEADERSHIP (June 2007) (A Dissertation for the Degree Doctor of Management in Organizational Leadership) בעמ' 28 (להלן: Doll).

¹³⁹ שם, בעמ' 29.

¹⁴⁰ שם.

¹⁴¹ שם, בעמ' 30.

¹⁴² שם, בעמ' 31.

¹⁴³ שם, בעמ' 32.

¹⁴⁴ שם, בעמ' 33.

¹⁴⁵ שם.

¹⁴⁶ שם, בעמ' 34.

¹⁴⁷ שם, בעמ' 35-36; combat exclusion for women in the military.

¹⁴⁸ EILEEN PATTEN, KIM PARKER. Women in the U.S. Military: Growing Share, Distinctive Profile (December 22, 2011).

¹⁴⁹ שם.

1994 נקבעה תקנת "מגבלת הסיכון" המונעת מנשים להשתתף בתפקידי לחימה הכוללים אפשרות של קרב ישיר עם האויב.¹⁵⁰ בשנת 2008 מונתה לראשונה בארה"ב אישה בדרגת ארבעה כוכבים (מקבילה לדרגת אלוף בצה"ל).¹⁵¹ מאז, שלוש קצינות נוספות קודמו לדרגה בכירה זו. בשנת 2013 משרד הביטחון האמריקני הורה על ביטול תקנת "מגבלת הסיכון" אשר הייתה נהוגה משנת 1993.¹⁵² בהחלטת משרד הביטחון נקבע כי על הצבא להיערך לפתיחת כלל תפקידי המערך הלוחם לשירות שני המינים.¹⁵³ בשנת 2015 נפתחו באופן רשמי מרבית שערי היחידות שהוגבלו לשירות נשים כגון, חיל השריון, הארטילריה ועוד. יחידות מסוימות הוחרגו מקביעת המדיניות של שנת 2013 ועדיין מקבלות לשורותיהן גברים בלבד. בשנת 2021 נשים היוו כ- 17.3% מכלל המשרתים במערכי הביטחון.¹⁵⁴ כיום, מודל שילוב הנשים בצבא ארה"ב אינו נטול ראייה מגדרית, אך מגמת צמצום ההגבלות המגדריות ממשיכה ומעניקה אפשרויות שירות נוספות בפני נשים.

7. ממעוף הציפור – בדרך למסקנות

מהסקירה עולה כי לצד הבטחת קיומה הפיזי של מדינת ישראל, לשירות בצה"ל השפעה משמעותית על המשך חייהם של החיילים ומתוך כך על החברה הישראלית בכללותה. במהלך ההיסטוריה, צבאות העולם כללו בעיקר גברים ולאטוס הצבאי יוחסו מאפיינים "גבריים". עם פרוץ מלחמת העולם הראשונה, נזקקו צבאות העולם לכוח נוסף ובשילוב עם תהליכי עליית מעמד הנשים במדינות מודרניות, החלו נשים לשרת לצד הגברים, בעיקר בתפקידי עורף. בארץ ישראל שירתו נשים כחיילות עוד בתקופת המחתרות היהודיות, כולל בתפקידי לחימה. עם הקמת מדינת ישראל שירתו נשים בצה"ל תוך התגייסות למטרה הלאומית – להקים מדינה יהודית בארץ ישראל. בתחילה שימשו בעיקר בתפקידי פקידות וככל שעברו השנים נפתחו בפניהן בהדרגה עוד ועוד תפקידים. תהליך זה כלל מהמורות רבות בדרך ולמעשה לא הושלם עד היום, שכן בימים אלו אין שוויון בין גברים לנשים בייצוג בתפקידים בכירים בצה"ל ובאזרחות.

כאמור לעיל, מטרת מסמך זה היא לקדם שוויון בין קבוצת הגברים לקבוצת הנשים בתפקידים בכירים בצה"ל – כמטרה מסדר ראשון; ולקדם נשים בתפקידים בכירים בחברה הישראלית – כמטרה מסדר שני, בעזרת המטרה הראשונה ובנפרד ממנה. לאורך הסקירה המשפטית-ספרותית תוארו חסמים שונים העומדים בדרך לשילוב מלא של נשים בצה"ל, כמו גם שאלות ערכיות ודתיות. לצד זאת וכפי שהובא לעיל, הזכות לשוויון היא זכות חוקתית המנויה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. חוקים כגון חוק שיווי זכויות האישה וחוק שירות הביטחון מגשימים את הזכות החוקתית באמצעות הסדרים ספציפיים. בהתאם, פסיקות בג"ץ לאורך השנים תמכו ברעיון של שוויון זכויות בין גברים לנשים בתפקידים בכירים בצה"ל ובאזרחות.

¹⁵⁰Doll, לעיל ה"ש 138, בעמ' 36.
¹⁵¹Gen. Ann E. Dunwoody, who became the first female four-star general in U.S. military history Friday. www.army.mil. (2008, November 14).
https://www.army.mil/article/14177/gen_ann_e_dunwoody_who_became_the_first_female_four_star_general_in_us_military_history_friday
¹⁵²Combat Exclusion Policy, Pub. L. No. 103-160, § 534(a), 107 Stat (1993).
¹⁵³Bumiller, E., & Shanker, T. (2013, January 23). Pentagon is set to lift combat ban for women. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2013/01/24/us/pentagon-says-it-is-lifting-ban-on-women-in-combat.html>
¹⁵⁴Department of Defense releases annual demographics report - upward trend in number of Wome. U.S. Department of Defense. (2022, December 14).
<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3246268/department-of-defense-releases-annual-demographics-report-upward-trend-in-numbe>

עיקרון השוויון והזכות לחירות מתווים כי לקבוצת הנשים צריכה להיות זכות בחירה שווה, אם אישה רוצה לגדל את ילדיה במשרה מלאה – זוהי זכותה, אם אישה רוצה לשרת כאל"מית – זוהי זכותה והצבת חסמים בפניה מהווה פגיעה קשה בחירותה. בפרק הבא נציע הצעות לשיפור המצב הקיים ובו נשים מיוצגות בחסר בתפקידים בכירים בצה"ל ובאזרחות, ניתן לאמץ הצעה אחת או כמה הצעות במשולב.

8. הצעות לדון הרצוי

8.1 הקמת יחידות לוחמה כל-נשיות

צה"ל הוא צבא מודרני ייחודי משום שהמשרתים בו מתגייסים מתוך חובה חוקית, וכיאה לצבא – אין למשרתים בחירה מלאה בנוגע לשיבוצם ביחידות השונות. לצד זאת, הגדרת המדינה כיהודית ודמוקרטית גוזרת על צה"ל זכות וחובה לקחת בחשבון את ערכי הדת היהודית. הדת היהודית בישראל כוללת זרמים שונים: היהדות החרדית, לרוב דוגלת בהפרדה מלאה בין גברים לנשים במרחב הציבורי; הציונות הדתית, לרוב לא מפרידה בין גברים לנשים אלא אם הפעילות המעורבת חורגת מגדרי ההלכה; היהדות המסורתית, לרוב לא מפרידה בין גברים לנשים, אם כי זרמים שונים מייחסים תפקידים מסוימים לנשים; היהדות החילונית, לרוב ליברלית ודוגלת בשוויון זכויות מלא בין נשים לגברים.

כדי להתמודד עם הקושי בשיבוץ חיילים דתיים ליחידות בהן משרתות גם נשים, ניתנה פקודת השירות המשותף המאפשרת לחייל הדתי לסרב להשתתף בפעילויות שלא מתאימות לו בשל השקפותיו הדתיות. במצבים בהם חייל דתי מממש זכות זו, מפקדיו נאלצים "להתעסק" עם בקשתו ולארגן את הדברים באופן אחר כך שלא יחויב בפעילות המערבת נשים וגברים. כפי שתואר בפרק הספרות, במקרים רבים מפקדים נמנעים משיבוץ נשים לתפקידים בהן יכולות לשרת וזאת כדי למנוע "התעסקות" במצבים בהם חיילים דתיים מבקשים להימנע מפעילות בשל אמונתם. במקרים אלו, אמנם מכובדת זכותם של החיילים הדתיים שלא להשתתף בפעילות אך בד בבד מקופחת זכותן של הנשים לשרת בתפקידים בהן רשאיות לשרת.

כדי להתמודד עם בעיה זו, נמליץ להתבסס על מודל נורווגי לשילוב נשים במקצועות הלוחמה בצבא ולהקים יחידות לוחמה כל-נשיות.¹⁵⁵ הקמת יחידות אלו תיצור אפיקי גיוס נוספים לנשים בחברה הישראלית, הן עבור נשים הנמנעות משירות קרבי ביחידות מעורבות והן עבור נשים שמעוניינות לשרת בתפקידים שבעת סגורים בפניהם. הקמת היחידות פותרת את דילמת האיזון בין האפשרות השווה של נשים לשרת בצה"ל לבין הקושי של חיילים דתיים עם שירות המערב גברים ונשים. כך לדוגמא, הקמת יחידה כל-נשית ביחידת צוללות בחיל הים תגדיל את האפשרויות העומדות בפני נשים טרם הגיוס ובטווח הארוך תעצים את מספר הנשים המשרתות בתפקידים בכירים בצה"ל.

החיסרון הבולט של יחידות לוחמה כל-נשיות הוא יצירת מדיניות של "נפרד אבל שווה", מדיניות אשר נתפסת במקרים רבים כמשפילה ובלתי ראויה.¹⁵⁶ כמו כן, קיים חשש כי גורמים בצה"ל יפנו את יחידות הלוחמה הכל-נשיות לביצוע משימות "קלות" ובעלות חשיבות פחותה מהמשימות של הגברים המשרתים וזאת מתוך הטיות תרבותיות וחברתיות.

¹⁵⁵ Mariah Loukou, לעיל ה"ש 114.

¹⁵⁶ פרשת קעדאן, לעיל ה"ש 8, בפסי' 30 לפסק דינו של השופט ברק.

8.2 שינוי התרבות הארגונית בצה"ל

הדרת נשים ממרחבים מסוימים היא תופעה עתיקת יומין המושרשת עמוק בתרבות העולמית, ובניגוד לדעה הרווחת, לא מונעת כל כולה על-ידי כוחות דתיים. לאורך ההיסטוריה התפתחו תפיסות תרבותיות וחברתיות לפיהן המרחב הצבאי אינו מתאים לנשים. זאת בשל האינטנסיביות של המרחב שכוללת היעדרות ממושכת מהבית ובשל תפיסות המדגישות את ההבדל בין הגוף הגברי לגוף הנשי ומקדמות תפיסה לפיה הגוף הגברי מתאים יותר לביצוע משימות מלחמתיות. אף אם אדם לא מחזיק בעצמו בתפיסות אלו, הן מושרשות עמוק בחברה ובתרבות וייתכן כי משפיעות על תת-המודע שלו.

כמו כן, אנשים נוטים לבחור ולקדם באופן בלתי מודע אנשים אשר דומים להם, מתוך כך, גברים ייטו לקדם גברים ונשים ייטו לקדם נשים. עובדה זו מקשה על נשים להתקדם לעבר תפקידים בכירים, שכן גברים מהווים רוב בקרב מקבלי ההחלטות הנוגעות לקידום בתפקידים בכירים בצה"ל.¹⁵⁷ על כן, הסרת חסמים העומדים בפני קידום נשים לתפקידים בכירים בצה"ל חייבת לכלול שינויים בקרב מקבלי ההחלטות. פתיחת התפקידים בפני נשים כשלעצמה לא תוביל לשינוי המיוחל ואף אם תשפר את המצב, יהיה זה תהליך ארוך.

כדי להתמודד עם בעיה זו, מוצע להתמקד בשכבת מקבלי ההחלטות ולהעבירם **קורסי הכשרה ייעודיים לסינון מועמדים על פי כישוריהם** תוך ניסיון להימנע עד כמה שאפשר משקילת המגדר של המועמד. הכשרות אלו יקנו ידע למקבלי ההחלטות בדבר ההטיות האפשריות במיון מועמדים, וייסבו את תשומת ליבם לכך תוך גיוסם למטרה החשובה של ביעור האפליה.¹⁵⁸ כך לדוגמא, מערכת הביטחון הנורבגית מפעילה את "מודל הניטרליות המגדרית" אשר תכליתו לאפשר הזדמנות שווה לשני המינים להביא לכך שהאדם המתאים יגיע לתפקיד המתאים.¹⁵⁹ כמו כן, בצבא אוסטרליה נוהגים לקדם חיילים בהתאם ליכולותיהם וכישוריהם ללא הבחנה מגדרית בהתאם ל-"עיקרון האדם המתאים ביותר לתפקיד".¹⁶⁰ גם בישראל אומץ עיקרון זה בוועדת שגב משנת 2007 אשר קבעה את "עיקרון האדם הנכון במקום הנכון" על פיו גברים ונשים ימוצו בשירות באופן זהה, תוך עמידה בסטנדרטים ובדרישות כשירות מחייבות. זאת באמצעות הצבת קריטריונים ענייניים לשיבוץ המשקפים את צורכי צה"ל, את מרצם, יכולותיהם, ותכונותיהם האישיות של המתגייסים ולא את מינם.¹⁶¹ נראה כי הגיעה העת לאמץ מסקנה זו מתוך מסקנות ועדת שגב ולקדם חיילים על פי כישוריהם ולא על פי מינם.

בהמשך לכך, על מנת להפוך את צה"ל לארגון שאינו מפלה בין גברים לנשים, יש לפעול למיגור האפליה באמצעות **חינוך והתאמות סביבתיות**. כך למשל, בנורבגיה נקבעו סמינרים ופעילויות חינוך לקידום תרבות עבודה מקצועית ושוויונית. בנוסף, על מנת לעודד אינטגרציה נערכו התאמות לשיפור תנאי העסקה של נשים הן בהתאמת מתקני המגורים, המדים הצבאיים והן בשימת דגש על היכולת לשלב קריירה צבאית וחיי משפחה.¹⁶² בצבא אוסטרליה לקחו את המגמה צעד אחד קדימה וכחלק ממדיניות של נאט"ו ייסדו מערכת תמיכה לנשים אשר כללה פורומים ליצירת קשרי תעסוקה, ייעוץ לנשים באמצעות הרצאות וועדות אשר

¹⁵⁷Increasing the Number of Women, לעיל ה"ש 128, בעמ' 41.

¹⁵⁸Women in the ADF report, ראה לעיל ה"ש 116, בעמ' 45.

¹⁵⁹Ahlbäck, Sundevall & Hjertquist, לעיל ה"ש 102, בעמ' 15.

¹⁶⁰Increasing the Number of Women, לעיל ה"ש 128, בעמ' 40.

¹⁶¹ שפרן-גיטלמן **בין צבא העם לשוויון מגדרי**, לעיל ה"ש 8, שיעור הפקידות מקרב כלל המשרתות.

¹⁶² Geraldine Wong Sak Hoi, Drafting women into the Army the norwegian way SWI swissinfo.ch (2022), <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/drafting-women-into-the-army-the-norwegian-way/47659994>

נועדו לגשר על הפערים המגדריים בין גברים לנשים.¹⁶³ בנוסף, פותחו קורסים צבאיים אשר נועדו לפתח כישורי מנהיגות ולקדם אנשים בעלי פוטנציאל גבוה לדרגות בכירות.¹⁶⁴

8.3 צמצום פערים בצה"ל באמצעות העדפה מתקנת

בהתאם למגמת הפסיקה, צה"ל כגוף ציבורי יכול וצריך לפעול לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים. בכדי להגשים ולקדם את עקרון השוויון בין נשים וגברים בצה"ל, על צה"ל לתפוס את עקרון השוויון כנורמה תוצאתית. כלומר, יישומו של עקרון ההעדפה המתקנת משמעותו הטלת חובה לנקוט בכל דרך אפשרית על מנת לאתר מועמדת אישה, המבחן איננו מבחן הכוונה או השוויון הפורמלי, אלא מבחן התוצאה – כמה נשים משרתות בפועל בתפקידים בכירים.¹⁶⁵

בית המשפט העליון קבע כי מדיניות של העדפה מתקנת משמעותה שבעת מינוי מועמד ובאיוש תפקיד ציבורי, **במקרה בו יש מועמדים בעלי כישורים זהים, יש להעדיף מועמדת אישה על פני מועמד גבר** ובמקרה של פער בכישוריהם על הגורם הממונה לבחון האם הוא נובע ממקור מגדרי. קיימת הסכמה רחבה בחינוניות ובנחיצות של העדפה מתקנת ככלי לתיקון עיוותים של הפלית נשים על רקע מינן, וכן ככלי לקידום שוויון הזדמנויות לנשים. שכן, כל עוד אין תנאים של שוויון התחלתי בין נשים וגברים, שוויון פורמלי לא יביא לתוצאה שוויונית. לכן, העדפה מתקנת שמנסה לתמרץ את הרשויות לבחור בנשים לעמדות מפתח, מקדמת שוויון הזדמנויות שבעתיד יביא לשוויון התחלתי.

מנגד, החסרונות הנטענים כנגד מדיניות של העדפה מתקנת מצביעים על יישומה ומשמעותה בפועל. המשמעות הראשונה היא שבחירת המועמד המתאים לתפקיד לא תהיה על פי שיקול מקצועי של מידת הכישרון של המועמד אלא על פי מינו. התוצאה היא שהמועמד שיבחר לאו דווקא יהיה המועמד הטוב ביותר לתפקיד, אלא אישה "עם יכולות וכישורים טובים פחות" ובכך תהיה הקרבה של היכולת המקצועית על פני המגדר של המועמד. המשמעות השנייה בנקיטת מדיניות של העדפה מתקנת היא היעדר גמישות. ככלל שהמבחן הבוחן את שיעורי הנשים המכהנות בתפקידים בכירים הוא מבחן תוצאתי, הוא אינו מכיר בקיומם של אילוצים ולעיתים, בהיעדר יכולת מעשית למנות אישה.

כאמור, העדפה מתקנת לפי הפסיקה פירושה העדפה של מועמדת אישה על פני גבר במקרה ששניהם בעלי כישורים זהים. עם זאת אין זה מספיק לקידום שוויון מגדרי וצמצום פערים בין נשים וגברים. ולכן, מוצע כי **צה"ל ייקבע מכסת מינימום לייצוג נשי בתפקידים בכירים**.¹⁶⁶ על מקבלי ההחלטות תוטל החובה לעמוד בשיעור מסוים של נשים בתפקידים בכירים שנקבע מראש, בלי יכולת לסטות ממנו. היתרון המובהק בקביעת מכסות חובה הוא העלאת שיעור הנשים שיכהנו בתפקידים בכירים ובעמדות מפתח בקצב מהיר. ללא התערבות וקידום ייצוג הולם על ידי קביעת מכסות חובה ובעצם כך קידום שוויון פורמלי בלבד, יידרש זמן רב ותהליך ארוך טווח עד להגעה ליעד של שוויון מגדרי בתפקידים בכירים.

מאידך, החיסרון בקביעת מכסות חובה הוא שיש לגופים נטייה לראות בשיעור המכסה כתקרה ולא לעבור אותה. כלומר, אם יקבע מספר קונקרטי של נשים שצריכים למנות לתפקידים בכירים, הנטייה של הגורם

¹⁶³ ש.ם.

¹⁶⁴ ראה לעיל ה"ש 127, בעמ' 27.

¹⁶⁵ בג"ץ 453-94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, מח(5) 501 (1994).

¹⁶⁶ *Increasing the Number of Women*, לעיל ה"ש 128, בעמ' 44-45.

הממונה תהיה לעמוד במספר ולא לעבור אותו. כך שאם יקבע שצריך לעמוד בשיעור של 30%, נראה תופעה בה אחוז הנשים שמונו לתפקידים בכירים יעמוד על 30% ולא יעבור אותו. המכסה למעשה תיצור תקרת זכוכית חדשה, והגורמים הממנים לא ימנו בשיעורים גדולים ממנה.

8.4 שריון מקומות לנשים בתפקידים ציבוריים באזרחות

כפי שהובהר לעיל, אי השוויון בין נשים לגברים בצה"ל ובתפקידים הבכירים בצה"ל בפרט מוביל לאי שוויון בין נשים וגברים בתפקידים בכירים מחוץ לצבא, בין אם בתפקידים ציבוריים בין אם בתפקידים שאינם ציבוריים. על כל פנים, אנו סבורים כי הקשר בין אי השוויון בתפקידים בכירים בצה"ל לבין אי השוויון בתפקידים בכירים באזרחות הינו דו-כיווני, היינו, המחסור בנשים בצמרת המשרות האזרחיות משפיע על אי השוויון בתפקידים הבכירים בצה"ל. זאת מכיוון שהעדר נשים במשרות בכירות בממשלה גורר פחות קידום של הצעות חוק המביאות לשוויון בין נשים וגברים ופחות נשים שיקדמו נשים.

משכך, אנו מציעים שריון מקומות לנשים גם במשרות ציבוריות כמו שרות, חברות כנסת, משרדי ממשלה. אנו סבורים כי שריון מקומות לנשים שיביא לייצוג שווה של נשים במשרות ציבוריות יגרור התווית מדיניות "נשית" יותר בכלל תחומי החיים עליהם אחראי השלטון הציבורי וכתוצאה מכך, ערכים אלו יחלחלו גם לצה"ל.

החיסרון הבולט של הצעה זו הוא שהיא עשויה לפגוע בכללי המשחק הדמוקרטי, כלומר, ייתכן שלא יבחרו נשים לכנסת וייתכן גם שלא יתמנו נשים כשרות וזאת כחלק מהבחירה הדמוקרטית של האזרחים ונציגיהם בכנסת. למרות זאת, לטעמנו ניתן ליישב את הפגיעה הזו בהתחשב בחשיבותו של ערך השוויון במדינת ישראל. בנוסף, לשיטתנו החלטה על שריון מקומות לנשים בתפקידים ציבוריים הינה המשך של בג"ץ 1823/15 תמר בן-פורת נ' רשם המפלגות (10.01.2019), אשר בו נקבע כי על מפלגת אגודת ישראל לאפשר לנשים להצטרף לשורותיה. בפסק דין זה בג"ץ קבע את חשיבותו של ערך השוויון במשחק הפוליטי ושריון מקומות לנשים בתפקידים פוליטיים, הצעה זו מהווה המשך של הדרך הזו.

מסמך זה נכתב על ידי: ראש הצוות ירון גרוס והאנליסטים – מיכל אדיב, עידו בן-סימון, מעיין גרוס-אלנקרי סיון מצוב, ידידה קופל ובר רביע.

נערך על ידי: חברת צוות המחקר – הילה יתיר.

נבדק על ידי: ראש סניף "עומק בר אילן" – לביא ניסנהולץ.

אושר על ידי: מנכ"ל "עומק" – גיא יעקב.

אנו מודים לליוויה ולהערותיה המועילות של פרופ' הדר דנציג-רוזנברג מאוניברסיטת בר אילן.