

נייר עמדה מטעם ארגוני נשים :

טיעונים להתערבות רשם המפלגות לביטול סעיף בתקנון מפלגה המפלה נשים

מוגש למשרד המשפטים כחלק מהליך גיבוש חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה במסגרת הדיון בבג"ץ 1823/15 עו"ד תמי בן פורת נגד רשם המפלגות והסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל.

מוגש על ידי הארגונים :

איתך מَعَاكَ (מעכי) - משפטניות למען צדק חברתי, המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, מרכז צדק לנשים, עמותת קולך, אלטופולה ארגון מעונות יום בנצרת, מרכז שוות לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון-ליר, ויצו, נעמת, שדולת הנשים בישראל, תנועת ש.י.ן לשוויון ייצוג נשים, פרלמנט נשים ואנואר - קבוצת מנהיגות נשים יהודיות וערביות

כתבה : עו"ד נטע לוי מעמותת איתך מَعَاكَ (מעכי) - משפטניות למען צדק חברתי

תאריך : 7.7.16

תוכן עניינים

א. הקדמה.....	עמ' 2
ב. אודות הארגונים החתומים על נייר העמדה.....	עמ' 4
ג. ההשלכות הנרחבות של הסוגיה הנדונה.....	עמ' 7
ג.1. הנזק לנשים החרדיות.....	עמ' 8
ג.2. נזק לייצוג וליישום החלטות הממשלה והחקיקה.....	עמ' 13
ג.3. נזק לתחומי חיים נוספים בעלי השפעה על שוויון מגדרי.....	עמ' 18
ד. עילות להתערבות הרשם.....	עמ' 20
ד.1. המסגרת הנורמטיבית.....	עמ' 20
ד.2. עילות חברתיות וערכיות להתערבות הרשם.....	עמ' 21
ד.2. (א) בין ערכי השוויון לפלורליזם.....	עמ' 22
ד.2. (ב) בין ערכי השוויון לאוטונומיה של המפלגות.....	עמ' 25
ה. אחרית דבר.....	עמ' 28

נספחים

א. הקדמה

הסוגיות הנדונות בבג"ץ 1823/15 עו"ד תמר בן פורת נגד רשם המפלגות והסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל (להלן: "העתירה") נוגעות לשורשי היסוד של השוויון המגדרי והינן בעלות השלכות נרחבות על זכויות נשים מכלל קבוצות האוכלוסיה. ליבה של העתירה הינו בשאלת הכשרות של סעיף בתקנון מפלגה, המונע מנשים להציג את מועמדותן להיבחר ברשימת המפלגה (להלן: "הסעיף" או "סעיף התקנון"). בנייר עמדה זה יציגו ארגוני הנשים את עמדתם, לפיה מתן הכשר משפטי לסעיף בתקנון מפלגה החוסם נשים מלהתמודד במסגרתה יפגע בעקרונות הדמוקרטיה, הצדק והשוויון, יגרום לנסיגה במאבק לשוויון מגדרי ובשאיפה לשוויון זכויות מהותי בין המינים ומעל הכל, יפגע באופן ישיר בזכויותיהן של נשים חרדיות. בכך יהווה הכשר זה נזק חמור לייצוג הנשים מכלל קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות וליישום הדין בנושא, וכן לנזק לכלל ציבור הנשים בישראל בתחומים נוספים.

ארגוני הנשים אשר חתומים על נייר עמדה זה מקדמים במשך שנים רבות את זכויותיהן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה, באמצעות חקיקה וקידום החלטות ממשלה, עתירות ותביעות לבתי המשפט ובפעילות ציבורית וקהילתית. בנייר עמדה זה יציגו הארגונים את שלל הטיעונים המצדיקים התערבות של רשם המפלגות למחיקת סעיף תקנון המפלגה המדיר נשים ומכאן את חובתו של משרד המשפטים לתמוך בהתערבות בג"ץ בנושא. להשלמת התמונה יצויין, בשלב זה, כי בד בבד עם הגשת נייר עמדה זה, בכוונת הארגונים החתומים על נייר העמדה, להגיש לבג"ץ בקשה להצטרף כעותרות לעתירה בהסכמת העותרת.

להלן בקליפת האגוז עיקרי הטיעונים אשר יוצגו בנייר העמדה:

1. סעיף התקנון פוגע באופן חמור בעקרונות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי, בשוויון בין המינים ובזכות להיבחר. למתן הכשר משפטי לסעיף תקנון מפלה במפלגה יהיו נזקים רחבי היקף על זכויות נשים בישראל ועל החברה בכלל.

- הכשר משפטי יוביל לפגיעה חמורה בזכויותיהן של נשים חרדיות, וישעתק את הפלייטן באמצעות הנצחת ההדרה שלהן ממוקדי קבלת החלטות בקהילתן, שמהם ניתן להשפיע ולדרוש שינוי של סעיף התקנון וחסמים נוספים. זאת בשים לב גם להתעוררות בשנים האחרונות של קבוצות נשים חרדיות אשר החלו להוביל מאבקים להשתתפות נשים במפלגות - הן בבחירות הארציות והן בבחירות לרשויות המקומיות אולם נתקלו בחסמים רבים, פורמליים ובלתי פורמליים, ובראשם - סעיף התקנון נשוא העתירה;
- הכשר הסעיף יוביל לפגיעה בייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה: ארגוני הנשים מתריעים כי מתן הכשר משפטי לסעיף תקנון מפלה יוביל לכרסום בדין הנוגע לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות ולפגיעה בנשים מקבוצות אוכלוסיה נוספות (בעיקר בנשים מקבוצות מיעוט);
- הכשר משפטי של התקנון יוביל לפגיעה בזכויות נשים בתחומים נוספים, וירפה את ידיהן של נשים הפועלות כנגד הפליה במישורי פעולה אחרים - בכלכלה, בחברה, במשפחה וכנגד אלימות והטרדות מיניות, בעיקר בקבוצות אוכלוסיה מודרות.

2. **סעיף התקנון המפלה מנוגד לחוק ולכן אינו תקף**: חוק המפלגות עצמו אינו מתיר הבחנה על בסיס מאפיינים מולדים ובלתי ניתנים לשינוי כתנאי לחברות, ולכן הסעיף בתקנון המאפשר הפליה זו בטל. לפיכך, לא נדרשת הרחבה של סמכות הרשם, אלא התערבות במסגרת החוק. **בשל היות המפלגה גוף דו מהותי, לא יכול משרד המשפטים להתעלם מסעיף תקנון מפלגה אשר פוגע באופן כה חמור בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי.**

3. הפגיעה בשוויון מהותית ומצדיקה התערבות של רשם המפלגות, על אף טענות הניתנות לסתירה על פגיעה לכאורה באוטונומיה של המפלגה ובערכי הפלורליזם:

- **בכפוף לאיזון הנדרש בין השוויון לבין ערכי הפלורליזם, על משרד המשפטים לתת את דעתו לקיומן של דעות מגוונות בקרב נשים חרדיות, אשר חלקן מתנגדות למניעת השתתפות נשים במפלגות. כל עוד סעיף התקנון עומד על כנו - דעתן של נשים אלה אינה נשמעת ואינה יכולה לשינוי הסעיף המפלה. במקרה חריג זה סעיף התקנון משמר את הכח בידי ההגמוניה של הקהילה ומונע את האפשרות של המיעוט (שאינו מספרי) להפוך לרוב ובכך פוגע בעקרונות הבסיסיים של הדמוקרטיה;**

- **כמו כן, באיזון העדין שבין השוויון לבין השמירה על האוטונומיה של המפלגות, ניכרת בשנים האחרונות בארץ ובעולם מגמה של רגולציות וחקיקה אשר מבקשות להתמודד עם תת-הייצוג של נשים - גם במחיר של התערבות מינימלית בפעולות של גופים נבחרים. הדבר בולט במדינות רבות בעולם אשר קבעו מכסות והסדרים על מנת להבטיח ייצוג הולם של נשים והצליחו להעלות משמעותית את שיעורי הנשים בעמדות ייצוג; גם בארץ נהגו כמה מהמפלגות בהסדרה וולונטרית של מכסות; לכל אלה מתוסף תיקון חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) משנת 2014 אשר ביקש לעודד תקציבית ייצוג נשים במפלגות. לאור המגמה הזאת בארץ ובעולם, הכשרה של סעיף תקנון מפלה במפלגה בישראל תהווה צעד גדול אחורנית אשר יפגע קשות בהתקדמות שהושגה עד כה בכל הנוגע לייצוג נשים במרחב הציבורי בכלל ובמפלגות בפרט.**

4. **את הסוגייה העומדת כאן להכרעה על משרד המשפטים לבחון על רקע התמונה הכוללת של הפליה רחבה של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה בייצוג במפלגות השונות - אם בשל חסמים ישירים כגון סעיף התקנון, ואם בשל חסמים עקיפים כגון לחצים חברתיים, משפחתיים או קהילתיים על נשים. שלל החסמים האלה מובילים לתת-הייצוג הבולט של נשים מקבוצות מיעוט במוקדי קבלת החלטות. לא יעלה על הדעת כי לצד הנסיונות לפעול להסרת החסמים הרבים האלה, תעניק המדינה הכשר משפטי לחסם הפורמלי הניצב כשומר סף בסעיף התקנון המפלה.**

לאור כל האמור, ארגוני הנשים מצפים כי משרד המשפטים יתמוך בפסילה של סעיף התקנון המדיר נשים ופוגע בשוויון ובזכות להיבחר. הכשר משפטי של הסעיף ייצור לגיטימציה ליצירת הבחנות על בסיס מין גם בתחומים נוספים, יפגע באופן חמור בזכויותיהן של נשים מקבוצות שונות באוכלוסיה ויערים חסמים רבים נוספים בפני אפשרויות הייצוג שלהן.

ב. אודות הארגונים החתומים על נייר עמדה זה:

1. **עמותת איתך מَعָיָה (מעכי) - משפטניות למען צדק חברתי** (להלן: "איתך-מעכי"), פועלת לקידום זכויות נשים בישראל ולמען השמעת קולותיהן המגוונים של נשים, גם אלה שאינם נשמעים בזירה המשפטית והציבורית. העמותה פועלת לאורך השנים למען זכויות נשים החיות בעוני, נשים החיות במעגלי אלימות ונשים מקבוצות אוכלוסיה המודרות תדיר ממוקדי קבלת החלטות בישראל, בשל השתייכותן האתנית, כלכלית, לאומית, תרבותית, גיאוגרפית. בין היתר, פועלת העמותה מאז שנת 2005 לקידום זכויותיהן של סייעות בגני ילדים במגזר החרדי, תוך מתן סיוע משפטי ללא תשלום לציבור רחב של נשים חרדיות. כמו כן, מאז 2008 פועלת איתך-מעכי ליישומן של סעיף 16 לחוק שווי זכויות האישה 1951-התשי"א, המחייב ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה בגופים ציבוריים. זאת כחלק מהזדהות עם מטרות החוק, המבטאות את החתירה למתן ייצוג הולם למגוון נשים מקבוצות אוכלוסיה, לרבות נשים המודרות כליל מהשיח הציבורי במוקדי קבלת החלטות. במסגרת פעילותה זו ולאורך 8 השנים האחרונות, פנתה העמותה לשרי ממשלה שמינו הרכבי ועדות ציבוריות והגישה עתירות לבג"ץ נגד ועדות אשר הרכבן היה מנוגד לדרישות החוק (יפורט בהמשך).

2. **המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן** פועל במסגרת הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן. מטרת המרכז להביא לביעור ההפליה נגד נשים ולחיזוק מעמדן בחברה הישראלית. המרכז מהווה נקודת מפגש בין מחקר לעשייה חברתית, בין עולם המשפט והחקיקה להלכה. המרכז מפעיל קליניקה לסיוע משפטי לנשים בענייני משפחה המעניקה ייצוג וייעוץ משפטי לנשים מעוטות יכולת ללא תשלום, בבתי המשפט על כלל ערכאותיהם, בבתי הדין הרבניים ובבג"ץ; המרכז עוסק בייזום וקידום חקיקה בענייני נשים ובמיוחד בדיני משפחה; תומך ושותף פעיל במאבק למען העגונות ומסורבות הגט; ייצוג נשים בממסד הדתי ובחברה בכלל נמצא בלב פעילות המרכז. המרכז הגיש בעבר בשיתוף ארגונים נוספים עתירות בנושא מינוי מנכ"לית לבתי הדין הרבניים, המרכז ייצג את מפלגת "ובזכותן" מפלגת נשים חרדית בהליכים בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון כנגד העיתון יתד נאמן על סירובו לפרסם מודעת בחירות של המפלגה. בימים אלה מנהל המרכז הליכים בבית הדין לעבודה בדרישה לקיום מכרזים ייעודיים ליועצות משפטיות בבית הדין הרבני. בנוסף, המרכז ניסח וקידם בשיתוף פעולה עם חברות כנסת שונות חקיקה בדבר ייצוג הולם לנשים בוועדה למינוי דיינים, בוועדה למינוי שופטים ובמועצות הדתיות.

3. **מרכז צדק לנשים** הוא ארגון משפטי ציבורי שמטרתו לקדם ולהגן על זכותן של נשים לשוויון, לכבוד ולצדק במסגרת הממשק שבין דת ומדינה. תחומי העיסוק של המרכז מתמקדים בייצוג משפטי של עגונות, ממזרים וגרים בכל ערכאה משפטית; זאת לצד מאבק משפטי וציבורי בהדרת נשים מהספירה הציבורית מטעמי דת, וכנגד החסמים העומדים בפני נשים חרדיות המבקשות ליטול חלק במוסדות הפוליטיים. המרכז פועל מתוך חזון של מדינה יהודית ודמוקרטית, שאינה מתפשרת על עקרונות דמוקרטיים וזכויות אדם לצד שמירה על מורשת ישראל.

4. **עמותת 'קולך' – פורום נשים דתיות'** היא תנועת נשים דתיות פמיניסטיות, השואפת ליצירת שינוי חברתי ותודעתי לצורך קידום מעמד האישה, שוויון מגדרי וזכויות נשים - בהלכה, בהנהגה הדתית ובממסד הדתי - הן בחברה היהודית בישראל והן בחברה הדתית. "קולך" פועלת בין היתר למען המטרות

הבאות: הפצת ערכי השוויון והכבוד ההדדי; קידום שוויון הזדמנויות לנשים בתחום הציבורי ובהנהגה הדתית; קידום השוויון במעמד האישי בנישואין ובגירושין; מאבק נחרץ בכל צורה של אלימות מגדרית, ניצול לרעה של סמכות דתית ופגיעה בנשים בשם ההלכה. בנוסף, קולך פועלת כנגד הדרת נשים בספירה הציבורית, כך בין היתר בנושא הדרת הנשים מרדיו קול ברמה ובנושא ההפרדה המגדרית באוטובוסים.

5. **אלטופולה, ארגון מעונות יום בצרת**, הוא ארגון ללא כוונת רווח אשר הוקם בשנת 1984, על ידי קבוצה של אזרחיות נשים ערביות בישראל. קבוצה זו פועלת על מנת לפתח מערכות תמיכה לנשים ולהעצים נשים ערביות בחברה בישראל. המטרה של הארגון הינה לקדם ולעודד את ההתפתחות של חברה דמוקרטית ואזרחית. הארגון מתמקד בעבודה עם נשים וילדים כשתי קבוצות המהוות חלק מרכזי בדרך להשגת שינוי חברתי.

6. **מרכז שוות לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון-ליר** פועל במסגרת מכון ון ליר בירושלים, אשר פועל כמרכז ללימודים מתקדמים ולשיח ציבורי אינטלקטואלי. בשנת 2009 הוקם במכון מרכז 'שוות' - לקידום נשים בזירה הציבורית, מתוך מחויבות לרעיון של הטמעת חשיבה מגדרית כאסטרטגיה כוללת לקידום מעמדן הדמוקרטי והאזרחי של נשים מקבוצות שונות. עמדה זו מבקשת לנסח את סוגיית אי-השוויון המגדרי כתפיסת עולם חברתית כללית הנוגעת לגברים ולנשים כאחד ולסדרי החברה בישראל בכלל. מרכז שוות שם לו למטרה להפוך את המושגים של שוויון מגדרי לחלק בלתי נפרד מן החשיבה והפעולה של קובעי המדיניות והמתכננים בתחומי החיים השונים. שוות עוסקות במחקר, מציעות חשיבה אסטרטגית ויוזמות פרוייקטים ותוכניות בתחומים הנוגעים להטמעה של חשיבה מגדרית ולשוויון מגדרי בישראל. מדד המגדר של שוות המתפרסם מדי שנה, בוחן מגמות בהתפתחות האי שוויון המגדרי בישראל לאורך זמן במגוון תחומי חיים.

7. **ויצו הסתדרות עולמית לנשים ציוניות** הינה ארגון נשים בעל פריסה רחבה ביותר בישראל, הפועל לקידום השוויון בין המינים בישראל, להגנה על זכויותיהן של נשים בעבודה, במשפחה ובחברה; ובכלל זה הגנה על נשים שהן קורבנות אלימות במשפחה, בסיוע, יעוץ וייצוג של נשים בערכאות השונות; קידום וניסוח הצעות חקיקה וניהול מאבקים ציבוריים ומשפטיים במגוון עניינים הקשורים בקידום מעמדן של נשים בישראל ושמירה על זכויותיהן. בין היתר, הגישה ויצו יחד עם עותרות נוספות את **בג"ץ 8213.14 בתיה כהנא דרור ואח' נ' השר לשירותי דת ואח'** בעניין הדרישה לאפשר לנשים להגיש מועמדות לתפקיד מנהל בתי הדין הרבניים. ויצו הצטרפה כידיד בית המשפט לבש"פ 4072/12 גורודצקי נ' בית הדין הרבני הגדול ירושלים, שעסק בסרבנות גט. כמו כן, שנים ארוכות היתה ויצו חלק מקואליציית עיקר שעסקה בענייניהן של עגונות ומסורבות גט, והצטרפה כידיד בית המשפט בעב 09/07 ועד גננות רשת הגנים של אגודת ישראל נ' הסתדרות המורים של אגודת ישראל ואח', שעסק במעמדה של הסתדרות המורים של אגודת ישראל כארגון יציג של הגננות החרדיות.

8. **נעמת, תנועת נשים עובדות ומתנדבות**, הינה עמותה ללא מטרות רווח, ארגון הנשים הגדול בישראל, אשר אחת ממטרותיו העיקריות, הינה צמצום הפליה, קידום שוויון הזדמנויות וייצוג הולם לנשים, בעבודה ובמרחב הציבורי בכלל. נעמת מקדמת הגנה על נשים מפני הפליה מגדרית בתנאי העבודה, בקידום ובשכר ובייצוגן ההולם בדרגים הבכירים ובמרחב הציבורי. זאת, בין היתר, באמצעות יוזמות

חקיקה, מאבקים ציבוריים, קידום החינוך לשוויון כבר בגילאים הצעירים ומתן ייעוץ וייצוג משפטי. כך למשל פועלת נעמת לחובת ייצוג הולם בוועדה למינוי דינים; נעמת שותפה כידיד בית משפט ו/או כמייצגת, בהליכים משפטיים חשובים ופורצי דרך. כך למשל בג"ץ 6845/00 איתנה ניב נ' קופת חולים כללית (ניתן ב 9/10/2002 פורסם בנבו) ועניין סע (ת"א) 47003-12-11 שרה אלחנני נ' מדינת ישראל והרשות הממשלתית למים וביוב.

9. **שדולת הנשים בישראל** הינה עמותה עצמאית ובלתי מפלגתית שהוקמה בשנת 1984, ופועלת לקידום מעמד האישה בישראל. מטרת השדולה להפוך את ישראל למדינה שוויונית בה זוכים כל אזרחיה, ללא הבדל מין, למעמד שווה ולזכויות שוות. המבקשת הובילה לשינוי חובות הייצוג ההולם עבור נשים במדינת ישראל, באמצעות פסיקה אשר מיסדה את זכויות הייצוג של נשים כדוגמת בג"ץ 453/94 שדולת הנשים נ' ממשלת ישראל (להלן: "בג"ץ שדולת הנשים הראשון") ובג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה (להלן: "בג"ץ שדולת הנשים השני"). המבקשת פועלת כיום לקידום הייצוג ההולם לנשים וליישום הוראות חוק שיווי זכויות האישה בקרב הגופים השונים עליהם חוסה החוק ופונה לגופים הפועלים בניגוד לחוק בדרישה ליישם את החוק.

10. **תנועת ש.י.ן לשוויון ייצוג נשים** הוקמה בשנת 1989, כדי להיאבק על השגת שוויון לנשים בישראל, תוך התמקדות בייצוגן בהנהגת החברה. התנועה פועלת להשגת מטרותיה באמצעות ארגון חוגי בית וכנסים; אספקת מידע לקובעי ומבצעי מדיניות ולאמצעי התקשורת; יצירת בולטות לנשים המובילות מאבקים חברתיים בעלות עמדות פמיניסטיות מתחומי האקדמיה, הפרופסיות והפעילות הוולונטרית; העלאת המודעות הציבורית לסוגיות של אי-שוויון מגדרי, טיפוח מנהיגות נשים באמצעות קורסים (שהחלו באמצע שנות ה-90 בהרצליה); תמיכה בנשים המתמודדות על תפקידים פוליטיים וציבוריים. התנועה הובילה מאבקים פמיניסטיים, בהם את מאבק הקואליציה נגד פורנוגרפיה בטלוויזיה (ראו: בג"ץ 5432/03 ש.י.ן ואח' נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ואח'). בין השנים 1991-1992 הפיקה התנועה עיתון דו-חודשי בשם "שעת הש.י.ן", אשר עסק בסוגיות של ייצוג נשים וכן בסוגיות של מעמד האישה בישראל בכלל.

11. **פרלמנט נשים** הוא במה לדיון פמיניסטי וביקורתי על המדיניות השלטת והשיח הציבורי הרווח בישראל. הפרלמנט הוקם בנובמבר 1999, והוא מתכנס מדי חודש בקירוב. למעלה מ-90 מושבים התקיימו עד כה, בכל חלקי הארץ, מקרית שמונה ופקיעין בצפון עד באר שבע ומצפה רמון בדרום. בין הנושאים שנדונו בפרלמנט נשים עד כה: מדיניות החינוך והרווחה, תקציב המדינה, תקשורת ומלחמה, פמיניזם ואמהות, יחסים בין העדות והדתות, ועוד. לפעילות הפרלמנט שותפות היועצות למעמד האישה ברשויות המקומיות וארגונים חברתיים-פמיניסטיים.

12. **אנואר - קבוצת מנהיגות נשים יהודיות וערביות** הינה קבוצה שהוקמה באפריל 2002 על ידי תנועת ש.י.ן ועמותת 'שלום מתחיל מבפנים' בהנהגת איבתיסאם מחמיד. הקבוצה, המונה עשרות פעילות יהודיות וערביות, נפגשת בקביעות במגמה לקדם במשותף נושאים חברתיים ופוליטיים, לייצג את הקול הנשי המתריע נגד אי צדק חברתי, הקורא לעשיית שלום עם שכננו, להבטחת איכות חיים הוגנת לכל קבוצות האוכלוסיה בישראל ולהשוואת זכויותיהן של נשים.

ג. השלכות הנרחבות של הסוגיה הנדונה

13. הסוגייה שניצבת בימים אלה לפתחו של בית המשפט העליון במסגרת הדיון על העתירה שהגישה עו"ד תמר בן פורת נגד רשם המפלגות והסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל מעלה שאלות בעלות השלכות נרחבות על הפלייתן של נשים מכלל קבוצות האוכלוסיה ועל האינטרס הציבורי לפעול כנגד הפליה זאת.

14. העתירה נסובה סביב סעיף 6 בתקנון מפלגת הסתדרות אגו"י בא"י (להלן: "המפלגה" ו/או "אגו"י") המגדיר את תנאי החברות במפלגה כך:

"6. חברות במפלגה:

א. חבר במפלגה יכול שיהיה:

כל איש יהודי מבן שמונה עשרה שנה ומעלה, שומר תורה ומצוות, הנמנה על החרדים לדבר ה' ומזדהה עם אגודת ישראל ומטרותיה "לפתור ברוח התורה והמסורה את כל השאלות אשר תעלינה יום יום על הפרק בחיי כלל ישראל", המכפיף עצמו לדעת מועצת גדולי התורה של אגודת ישראל ומקבל מרותה, אשר מוכן לקבל על עצמו את תקנונה והחלטות מוסדותיה המוסמכים של המפלגה...

...

ד. אשה תהיה זכאית להצטרף לתנועת "נשי אגודת ישראל", אשר תהווה גוף נפרד - כמצוות ההלכה - הקשור ארגוני ורוחנית לאגודת ישראל".

15. בעקבות הנחיית בג"ץ ליועץ המשפטי לממשלה להגיש חוות דעת אודות חוקיותו של סעיף התקנון, ולהרחיב את הבדיקה למפלגות נוספות אשר בתקנוניהן קיימים סעיפים דומים, פנה משרד המשפטים למפלגת ש"ס והסב את תשומת לבו לקיומו של ההליך המשפטי המעלה את שאלת החוקיות של סעיף מדיר נשים הקיים בתקנון שלה.

בתקנון מפלגת ש"ס סעיף 4 מגדיר את תנאי החברות במפלגה כך:

"4. חברות:

א. למפלגה יתקבל כחבר כל יהודי אזרח ישראל שומר תורה ומצוות, מבן י"ח ומעלה, המכיר ומזדהה עם מטרות המפלגה ושאיפותיה והמתחייב על פי הצהרה בכתב כפי שהנוסח בטופס שיקבע ע"י הנהלת המפלגה ו/או מי מטעמה, לקבל על עצמו מרות מועצת חכמי התורה ואת משמעת המפלגה ולציית להחלטותיהן בכל ענין...

...

ג. אשה יהודיה אזרחית, תהא זכאית להצטרף לתנועת "נשי ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה", אשר תהווה גוף נפרד ע"פ ההלכה, הקשור ארגוני ורוחנית למפלגה".

16. רבות דובר בפסיקה ובספרות על מעמדה של המפלגה כגוף דו מהותי אשר חלים עליו כללי המשפט הציבורי והמשפט הפרטי¹. אחת הנגזרות מהגדרת המפלגה כגוף דו מהותי היא העובדה כי תקנון המפלגה הוגדר בספרות ובפסיקה כמסמך דו מהותי בעל אופי ציבורי, אשר נטוע בתחומי המשפט הציבורי². בהתאם לכך, רשם המפלגות אינו יכול להתעלם מתוכנו של מסמך זה ובכך להכשיר קיומו של סעיף מפלה

¹ הר-זהב רענן "חוק המפלגות - מציאות חדשה" המשפט 3 52 (1993), עמ' 53.
² הר-זהב, עמ' 57-58.

בתקנון המפלגה, המונע מנשים להציג מועמדותן ולהיבחר באופן שוויוני כנציגות המפלגה ובייצוג בכנסת. הכשר לסעיף המפלגה, יהווה פגיעה חמורה ובלתי מידתית בעקרון השוויון, העומד בבסיסו של המשטר הדמוקרטי בישראל כ"נשמת אפו".³

17. לצד פגיעה זאת, סעיף המונע מנשים להיכלל ברשימת הנבחרות של מפלגה לכנסת, יהווה פגיעה של ממש בזכות האזרחית היסודית להיבחר לבית המחוקקים, המעוגנת בחוק יסוד: הכנסת. הזכות לבחור ולהיבחר הוקנתה לנשים ב- 1920 לאחר מאבק של ארגוני נשים. זכות יסוד זו מעוגנת במה שפרופסור דפנה ברק ארז, שופטת בית המשפט העליון, מגדירה כחלק מדיני הדמוקרטיה: "דיני הדמוקרטיה הם מכלול הנורמות החוקתיות החלות על ההליך הדמוקרטי של השתתפות פוליטית. נורמות אלה הן הבסיס ללגיטימיות של המשטר החוקתי כולו".⁴

18. זאת ועוד: התקנון המפלגה במפלגות אגודת ישראל ושי"ס, מדיר באופן פורמלי, עלי ספר, את קהילת הנשים בכללותה ובאופן ממוקד מדיר את רגליהן של הנשים החרדיות, שהינן חלק בלתי נפרד מהמרקם הקהילתי של המפלגות האלה. בכך מהווה הפליה ישירה וברורה כנגד ציבור שלם של נשים חרדיות. הפליה זו לבדה הינה עילה מספקת להתערבות של הרשם בשינוי סעיפי התקנון המפלגה. אולם, אם בכך אין די, ההפליה במקרה דנן אינה רק נוגעת לנשים החרדיות. לצד הנזק הישיר והפגיעה בזכויותיהן של נשים חרדיות, הכשר משפטי של הסעיף יוביל לנזק חמור לזכות הייצוג של הנשים מכלל קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות ובכך יהווה נזק משמעותי לכלל ציבור הנשים בישראל בתחומים השונים בהם נשים סובלות מהפליה והדרה - הכול כפי שיפורט בפרק זה.

19. מן הדברים האלה עולה כי לא ניתן להמעיט בערכם של הנזקים ונזקי המשנה שתיצור הכשרה של סעיף מעין זה בתקנונים של מפלגות בישראל, מבחינת הפגיעה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה, בשוויון ובזכות להיבחר. בהתאם לכך, חוות הדעת שיגיש משרד המשפטים לבג"ץ בעניין תהיה בעלת השלכות מרחיקות לכת על נושא זכויות כלל הנשים בישראל ועל כן אנו מצפות שמשטר המשפטים לא יכשיר את סעיף התקנון המפלגה וימנע בכך את הנזק והפגיעות לזכויות הנשים החרדיות והנשים בישראל בכלל.

1.1. הנזק לנשים החרדיות

20. הפגיעה הראשונית והמיידי של סעיף תקנון המפלגה הינה בקבוצה הגדולה של נשים בציבור החרדי אשר מהוות כ-5% מכלל האוכלוסיה בישראל.⁵ הסעיף מהווה חסם משפטי, חברתי ותרבותי בפני נשים מהחברה החרדית, אשר מעוניינות להוביל לשינויים בציבור שהן חלק ממנו.

נשים חרדיות מתמודדות עם מציאות ייחודית וסובלות מהפליה כפולה בשל זהותן: בשל היותן חלק מאוכלוסיית הנשים הסובלת ממילא מהפליה על רקע מגדר ובשל ההפליה בקהילתן והדרתן ממוקדי ההשפעה הפורמליים בקהילה. אחד מסממני ההפליה הינם הדרה, כמעט מוחלטת, של קול האישה החרדית בכל תהליך ממסדי של קבלת החלטות במישור המוניציפלי ובמישור הארצי. זה המקום להזכיר

³ השוויון בין המינים מעוגן בשורה ארוכה של דברי חקיקה ובפסיקה נרחבת של בית המשפט העליון, בין היתר בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 א' 18 ס'; לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. כן ראו למשל בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון פ"ד מט (94) (4); (1995) בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח (501, 515) (5); (1994) בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 20.4.2009).

⁴ דפנה ברק ארז 2011 "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" עיוני משפט לג, עמ' 529.

⁵ נטע משה, "נתונים על תעסוקת חרדים", דו"ח הכנסת, מרכז המחקר והמידע (הממ"מ), 14.3.16 (להלן: דו"ח הממ"מ).

כי למפלגות החרדיות מספר רב של מושבים בכנסת, ואף תיקים בכירים בממשלה, אולם עד היום מעולם לא כיהנה חברת כנסת חרדית כנציגה של אחת המפלגות החרדיות. כך גם בשלטון המקומי, נעדר קולן של נשים חרדיות מהמועצות וממוקדי קבלת ההחלטות.

21. פער זה בין מקומן החשוב של הנשים החרדיות במרקם הקהילתי לבין תת-הייצוג שלהן, בא לידי ביטוי ביתר שאת גם במוסדות הקהילתיים המהווים מקורות ההכנסה של אותן נשים. השלכותיו של היעדר הייצוג של נשים חרדיות במוסדות הפורמליים בקהילה עלה באופן מובהק בעניין שנדון בבית הדין הארצי לעבודה בעב 9/07 ארגון גננות חרדיות נ' הסתדרות המורים של אגודת ישראל: במקרה זה חברי הסתדרות אגו"י היו כולם גברים, על אף ש- 443 גננות הרשת היו כולן נשים. טענת ארגון הגננות החרדיות היה כי היעדרן של הנשים בארגון היציג, היה גורם משמעותי בייצוג הלקוי של העובדות, שהוביל בין היתר לפיטורים שלא כדין של הגננות הוותיקות ולהפחתה בשכרן של רבות אחרות. יצוין כי נציגי הסתדרות אגו"י טענו כי הם פועלים בעניין על פי הנחיית רבניה של אגודת ישראל ופסיקתם, לפיה נשים אינן רשאיות להיבחר למוסדות הסתדרות אגו"י. בית הדין הארצי לא קיבל את טענות הסתדרות אגו"י וקבע כי "הפליית נשים על רקע מגדרי אינה ניתנת עוד להצדקה בחברה הישראלית של המאה ה- 21". (בפסקה 28 לפסק דינו של נשיא בית הדין דאז סטיב אדלר).

22. מאבקן של הגננות החרדיות וההכרה בארגון כייצג, הביא לידי ביטוי את רצונן העז של נשים חרדיות לממש את זכותן לקחת חלק במוקדי קבלת ההחלטות ולייצג את עצמן, באופן בלתי אמצעי בכל הנוגע להכרעות הרלוונטיות לחייהן ולעבודתן. המהלכים שמובילות נשים חרדיות מעת לעת לשיפור תנאי העסקתן והאפשרות שלהן להכריע בתנאים אלה, באים על רקע מגמה בולטת בשנים האחרונות של עליה דרמטית בשיעור הנשים החרדיות המועסקות, כאשר בשנת 2015 59% מהמועסקים בציבור החרדי היו נשים, לעומת 41% גברים⁶. עם זאת, ההכנסה משכר של גברים חרדים גבוהה מהשכר של נשים חרדיות באותם הגילאים בפער ניכר: בשנים 2012-2013 השכר הממוצע של הגברים החרדים היה גבוה משכר הנשים החרדיות ב- 4,000 ₪ ומעלה⁷. נתונים אלה משמעותיים ביתר שאת על רקע נתוני העוני הגבוהים במיוחד של הציבור החרדי כולו⁸.

23. הנשים החרדיות מתמודדות עם סוגיות בעלות אופי ייחודי, אשר אינן יכולות להיות מיוצגות ומטופלות במידה מספקת על ידי גברים חרדים הנמצאים במוקדי השפעה, ובאותה מידה גם לא על ידי נשים ממפלגות אחרות, שאינן חרדיות, ואינן בקיאות בבעיותיהן של הנשים החרדיות ובדרכי ההתמודדות איתן. העדויות על הבעיות הייחודיות איתן מתמודדות נשים חרדיות - בתעסוקה, במשפחה, בנושאים של אלימות ופגיעות מיניות - מבהירות מדוע רק נציגות ישירה של נשים חרדיות במוקדי קבלת ההחלטות במפלגותיהן, בחברה ובמדינה תוכל לסייע להוביל לפתרונות ראויים וצודקים עבור מצוקות הנשים החרדיות ועבור החברה החרדית בכלל. כך, לשם המחשה, בדיון שהתקיים בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת ב- 12 בנובמבר 2014 בנושא "בריאות ונשים חרדיות – מניעה הנגשה ומועדות" לא השתתף אף חבר כנסת מהמפלגות החרדיות, המתיימרות לייצג ציבור נשים זה.

⁶ עמ' 5 בדו"ח הממ"מ.

⁷ עמ' 15 בדו"ח הממ"מ.

⁸ דיקף האוכלוסיה מתחת לקו העוני בחברה החרדית לפני תשלומי העברה ומסים בשנת 2014 היה גבוה בהרבה ממקבילו בחברה הכללית ועמד על 64% לעומת 29%. מתוך דו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

24. על רקע שינויים ונתונים אלה, ניכרת המגמה שצוברת תאוצה בשנים האחרונות של נשים חרדיות אשר מצהירות על רצון לקחת חלק במוקדי קבלת החלטות ולהיות שותפות שוות במפלגות החרדיות אליהן הן משתייכות מבחינה קהילתית, השקפת עולמן וזהותן. ברם, אל מול המציאות המשתנה - כניסתן לעולם העבודה וההשכלה הגבוהה, היותן המפרנסות המרכזיות בבתי רבים, והעובדה כי יותר ויותר נשים מביעות רצון להיות חברות במפלגות ובכנסת - החסמים הפורמליים לכניסתן למפלגה נותרים ללא שינוי. ויודגש, סעיף התקנון המדיר מהווה חסם ישיר, אשר מתוסף לחסמים רבים אחרים הניצבים בפני נשים חרדיות המעוניינות לקדם את ייצוגן הישיר במפלגות, בהם חסמים חברתיים, תרבותיים, משפחתיים.

25. דברים אלה עולים באופן ברור מהביטויים הפומביים שנתנו נשים חרדיות בשנים האחרונות לרצון בייצוג בכנסת, אם במאמרי דעה וראיונות בתקשורת, בכנסים בכנסת ובאקדמיה, כמו גם בנייר העמדה שהגישה עמותת "נבחרות - נשים חרדיות לייצוג, שוויון וקול" (להלן: "נבחרות") למשרד המשפטים בעניין שבנדון ביום 14 ביוני 2016. בנייר עמדה זה, מציינות נציגות העמותה באופן חד משמעי כי:

"להיעדרן של נשים השלכות עמוקות ומרחיקות לכת, אשר משפיעות באופן מיידי על כלל הנשים החרדיות... כדי לשנות את מעמדן של נשים חרדיות בקהילתן ועל מנת לקדם את זכויותיהן בבית פנימה, יש הכרח בהבטחת ייצוג נשים בתוך המוסדות הפוליטיים של החברה החרדית... אנחנו מבקשות להביע במפורש את עמדתנו, כי יש לתת לנשים חרדיות להשמיע את קולן, ולהבטיח את זכותנו השווה להיבחר למוסדות הפוליטיים המייצגים את קהלנו".
(מתוך עמ' 1-2 בנייר העמדה של עמותת נבחרות).

26. בנייר העמדה מתארות נציגות נבחרות כיצד פנו נשים חרדיות פעמים רבות למפלגותיהן בבקשה לדאוג לייצוג נשי והושבו ריקם. הן מתארות מסכת של חסמים - ישירים ועקיפים - אשר נתקלו בהם, לרבות איומים והשפלות אשר ספגו הן ובני משפחותיהן: **"חלק ניכר מהנשים השותפות עימנו לדרך פועלות בסתר, על רקע חששן מפגיעה בהן או בבני משפחותיהן, מסילוק ילדיהם ממוסדות החינוך ומנידוי קהילתי"** (עמוד 2 בנייר העמדה).⁹

מהדברים האלה עולה בבירור כיצד תמונת המציאות של הנשים החרדיות השתנתה לאין הכר בשנים האחרונות, מבלי שחל שינוי בחסמים הניצבים בפניהן לייצוג: **"אנו רואות נשים נערות וילדות שמודרות מכל מוקד קבלת החלטות, מחוקות מהמרחב הציבורי, מושתקות, נדחפות לירכתי האוטובוס האלגורי המוביל את המגזר והן מפחדות להשמיע את קולן"** (עמ' 3 בנייר העמדה).

27. בהיעדר הסרת החסמים הישירים והעקיפים לייצוג של נשים חרדיות, מונצח מעגל ההפליה של הנשים החרדיות. על דברים אלה עמדה ד"ר נוי רימלט:

"העקרון בדבר הדרתן של נשים מן הספירה הציבורית ושמירת הפרדה בין לבין גברים הוא אפוא עיקרון שהתגבש ופורש בעולם שלא היתה בו לנשים דריסת רגל... הפרדה בין נשים

⁹ דברים בנוסח זה הציגו נציגות העמותה בכנס "ייצוג נשים בפוליטיקה", שנערך בכנסת ביום 22 בפברואר ([קישור לנייר העמדה](#)). וכן בכנס "ייצוג נשים חרדיות בפוליטיקה" של המרכז הקליני "משנה" של המכללה למנהל שנערך ביום 3 במאי 2016; עוד באותו נושא ראו מאמרי דיעה: **"המאבק שלנו להכניס חרדיות לכנסת זקוק לתמיכת שוחרי השוויון"**, פנינה פויפר, שיחה מקומית, 2.3.2016; **כתבה על ניסיונותיה של רות קוליאן לדרוש ייצוג במפלגת ש"ס**, NRG, 2.12.13.

לגברים לא רק שהיא מבוססת על עיקרון שנוצר על ידי גברים, אלא שאותו עיקרון גם מבטיח כי נשים לעולם לא תוכלנה, גם את תרצינה לשנות עיקרון זה". (רימלט נוי, "הפרדה בין גברים לנשים כהפליה בין המינים", עלי משפט ג תשס"ג, עמ' 104-105).

28. יש שיטענו כי הכשר להפליה זו שואב את כוחו מן העובדה כי ישנן נשים חרדיות, המשלימות עם הפליה זו ואף ייתכן כי מתנגדות לייצוג של נשים במפלגות. אולם הסכמה זו אינה מצדיקה את הפגיעה בכלל הנשים החרדיות ובכלל ציבור הנשים בישראל, וזאת ביתר שאת, לאור הדוגמאות הרבות בשנים האחרונות לנשים חרדיות אשר התנגדו להפליה זו כמצוין לעיל.

29. המדינה נתנה את דעתה הנחרצת פעמים רבות ביחס לתופעה של מניעת השתתפותן של נשים במרחב הציבורי ואף הכירה במחויבות שלה לפעול נגד תופעת ההדרה. בהחלטת הממשלה 1526 "מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי" מיום 30.3.2014 נקבע בסעיף 2 כך:

"ממשלת ישראל מכירה בכך כי תופעת הדרת הנשים במרחב הציבורי היא תופעה חמורה המתאפיינת בהפלייתן של נשים באשר הן נשים המחייבת פעולה ממשלתית אקטיבית לביעורה. זאת מאחר שתופעה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון שהוא מעקרונותיה המכוננים של מדינת ישראל, ואף אינה עולה בקנה אחד עם מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל לפעול במגוון אמצעים למניעתה של הפליה מגדרית".
(ההדגשה אינה במקור, נ.ל.)

30. החלטת הממשלה 1526 התקבלה בעקבות "דו"ח הצוות המשרדי לבחינת תופעת הדרת הנשים במרחב הציבורי", אשר הוגש ליועץ המשפטי לממשלה ביום 7.3.2013 (להלן "דו"ח משרד המשפטים"). בדו"ח המקיף נקבע כי:

"הפליה על בסיס מין היא חמורה, משפילה ופוגענית במיוחד. היא מייצרת באדם המופלה תחושת נחיתות וניכור ומשמרת תחושות של עוינות ובוז בין הקבוצות השונות. כך היא מנציחה את הסטריאוטיפים השליליים ומחוללת "את מעגל ההפליה", המונע מחברי הקבוצה המופלה השתתפות שווה בחיים האזרחיים... הפליה זו יורדת לשורשו של עניין ומערערת את הנחות היסוד עליהן מושטת המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, המכיר בערכו האנושי של האדם באשר הוא אדם".
(סעיפים 33 ו-12 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשות אינן במקור, נ.ל.)

יצויין עוד כי דו"ח משרד המשפטים הכיר במגוון הדעות הקיים בקרב נשים חרדיות, והדגיש:

"מוכנים אנו להניח כי לפחות חלק מהנשים הנחשפות להסדרי הפרדה תומכות בהם, מסכימות להם ורואות בהם הסדרה רצויה של ההתנהלות במרחב הציבורי. אף על פי כן, לא די בכך כדי לשלול את היתכנותה של פגיעה בזכות החוקתית".
(סעיף 44 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשה אינה במקור, נ.ל.)

31. הפגיעה בזכותן של הנשים הינה כה יסודית ומהותית עד כי גם הסכמה לכך איננה יכולה להכשירה. הזכות להיבחר הינה זכות חוקתית מובהקת וביססית בדמוקרטיה ומניעת החברות במפלגות מונעת

מנשים את הזכות להיבחר בפועל לרשימות של המפלגות של הציבור אליו הן שייכות. רבות דובר בפסיקה על חשיבותה העליונה של הזכות להיבחר, כך בין היתר בבג"ץ 11243/02 פייגלין נ' יושב-ראש ועדת הבחירות נז(4) 145 עמ' 156 :

"טול מאדם או מקבוצת אנשים את הזכות להיבחר, ושלת מהם את הזכות לתת ביטוי להשקפה פוליטית שהם גיבשו, ואף את הזכות להשתתף בעיצוב פניו של השלטון ולהשפיע על מהלכיו".

(פסקה 4 לפסק דינו של כבוד השופט אדמונד לוי).

32. שלילת זכותן הבסיסית של נשים להיבחר דומה ואף חמורה ממקרים אחרים של מניעת השתתפותן של נשים במרחב הציבורי, כמו במקרה שבו נדונה מניעת השתתפות נשים בשידורי הרדיו קול ברמה (רע"א 6897/14 רדיו קול ברמה נ' קולך - פורום נשים דתיות, ניתן ביום 9.12.15, להלן: "עניין קולך"). יפים לענייננו דבריו של כבוד השופט דנציגר :

"הדרת נשים עשויה לבוא לידי ביטוי גם במצב דברים שבו נשים מנועות או מוגבלות קטגורית מלקבל שירותים או להיות שותפות אקטיביות בפעילויות המתקיימות במרחב הציבורי... מצאתי לנכון להביע כבר בפתח הדברים את תחושת המיאוס ושאת הנפש מקיומה של תופעה זו, אשר נדמה שרק הולכת ומתרחבת, באותם מקרים שבהם היא עולה כדי הפליה אסורה. מדובר בתופעה פסולה ונפסדת, שכבר נאמר לגביה שהיא "פוצעת אנושות בכבוד האדם" [שדולת הנשים, 658-659] ופוגעת באופן בוטה בזכויות גרעיניות ובסיסיות של נשים. מעבר לכך, בהדרת נשים יש גם כדי להשריש תפישה שלפיה החיים הציבוריים שייכים מטבעם "לגברים בלבד", וכפועל יוצא מכך כדי להנציח פערי מעמדות מגדריים והתנהגויות שמטבען הן מבזות, משפילות ומנמיכות נשים. הדברים בולטים במיוחד כאשר נשים נאלצות לפנות לרשויות ולערכאות על מנת שיוצהר כי הן "רשאיות" לבצע פעולות בסיסיות במרחב הציבורי, ומובן כי הפגיעה הגלומה בכך אינה מתמצה אך ורק בענייני הפרטני, אלא מדובר בפגיעה בחברה כולה".
(פסקאות 22 ו-25 לפסק דינו של השופט דנציגר בעניין קולך, ההדגשות אינן במקור, נ.ל.).

33. השופט דנציגר התייחס גם לטענת תחנת הרדיו כי הנשים רשאיות להאזין לתחנת הרדיו כמו גברים: "ניתן לראות בטענה שמעלה תחנת הרדיו משום פרקטיקה שלפיה "מותר להיכנס – אך אסור להשתתף". הדבר דומה אפוא למועדון אשר כל הבאים בשעריו רשאים אמנם להיכנס לשטחו, אך רק חלקם יכולים ליטול חלק בפעילות שמתרחשת בפנים. הרי גם אם נשים יכולות להאזין לשידורי התחנה הן לא היו רשאיות לקחת חלק בפעילות הנכללת בשידורים... השאלה אינה זכותן של נשים להשתתף בשידורי רדיו, וממילא איננו עוסקים בשאלה זו, אלא בזכותן של נשים שיהגו כלפיהן בשוויון, באופן שבו אפשרויות לא תהיינה סגורות בפניהן בו בזמן שהן פתוחות ונגישות לגברים... נורמה המונעת מנשים לקחת חלק בפעילות במרחב הציבורי רק בשל היותן נשים, מוחזקת מלכתחילה כפוגעת בזכותן של נשים לשוויון, וזאת אף אם בסיומה של הבדיקה חזקה זו תיסתר וייקבע כי ההבחנה המגדרית מותרת מפאת "שוני רלבנטי" או מסיבה מוצדקת אחרת".
(פסקאות 50 ו-52 לפסק דינו של השופט דנציגר, ההדגשה אינה במקור, נ.ל.).

34. לצד שלילת הטענה לפיה יש בהסכמתן של חלק מן הנשים החרדיות כדי להכשיר את ההפליה, עלולה לעלות טענה נוספת לפיה הנשים החרדיות לא חייבות לכאורה לבחור בעד המפלגות החרדיות, או לחלופין יכולות להתמודד ברשימות אחרות. אולם, בהיותן חלק מהקהילות החרדיות הן חשות שייכות מבחינת זהותן והשקפת עולמן למפלגות החרדיות ומעוניינות להשפיע על המצוקות של החברה החרדית ושל הנשים החרדיות מתוך מוקדי הכח הקיימים, כמו במקרה תחנת הרדיו הפעילה הקיימת בציבור זה. כמו כן, יצויין כי במקרים שבהם נעשו ניסיונות של נשים חרדיות לפעול בדרכים חלופיות ולהתמודד במפלגות נפרדות, הן היו נתונות להתנכלות קשה מצד הממסד החרדי וכלי התקשורת החרדים, באופן שלא אפשר סיכוי אמיתי לממש את הזכות להיבחר בדרכים עקיפות אלה¹⁰.

35. לאור האמור לעיל - וההתייחסות החד משמעית הבאה לידי ביטוי בדו"ח משרד המשפטים ובהחלטת הממשלה בעניין הדרת הנשים - ארגוני הנשים מצפים כי משרד המשפטים יתמוך בפסילה של סעיף בתקנון מפלגה המדיר נשים ופוגע בזכות השוויון ובזכות להיבחר. הכשר משפטי של הסעיף ייצור לגיטימציה ליצירת הבחנות על בסיס מין, יפגע בצורה חמורה בזכויותיהן של הנשים החרדיות ויערים חסמים רבים נוספים בפני אפשרויות הייצוג שלהן. כל זאת יש לבחון ביתר שאת אל מול המציאות המשתנה בשנים האחרונות ובעיקר העלייה הדרמטית במספר הנשים החרדיות אשר לוקחות חלק בעולם העבודה וההשכלה הגבוהה ואשר מבקשות לעצמן ייצוג במפלגות ובמוסדות הפורמליים בקהילתן. סעיף התקנון המפלה מהווה חסם ישיר אשר מתוסף לחסמים החברתיים הניצבים בפניהם.

ג.2. נזק לייצוג וליישום החלטות הממשלה והחקיקה

הדין צעד קדימה בניסיון להתגבר על החסמים של נשים מקבוצות מודרות

36. התבוננות בפער הקיים בין החקיקה והפסיקה, המקדמים את השוויון המגדרי והבטחת ייצוג לנשים, לבין תת-הייצוג הניכר של נשים, מעידה על ניסיונותיו של הדין להסיר ולו במעט את החסמים הניצבים בפני נשים להגיע לשוויון ולייצוג. במסגרת זאת החובה לייצוג הולם לנשים הוכרה ככלי חברתי אשר ייעודה לתקן עיוותים הנובעים מהעדפת החוזרת ונשנית של הגברים. הדין לא רק פעל להסרת החסמים וההפליה המפורשת של נשים, אלא אף יצר מנגנונים של העדפה מתקנת (בין היתר בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ס' 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וכן בפסיקה, בין היתר בבג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון פ"ד מט (94) (4) 1995, בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח (501, 515) (5) 1994, בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל (פורסם בנוב 20.4.2009), ובג"ץ 5660/10 עמותת איתך ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (22.8.10)).

37. במקרים ייחודיים פסע המחוקק צעד נוסף, כאשר עלה כי העדפה מתקנת עבור קבוצת הנשים אינה מספקת על מנת לקדם נשים ממגוון הקבוצות ובייחוד נשים מקבוצות מופלות, בהן נשים חרדיות

¹⁰ ראו ת"א 15-03-25435 רות קוליאן ואח' נ' יתדות ת.ש.מ.ו., החלטה מיום 15.3.17; "יום ליום מפרסם: העצמה נשית-חרדית וכינון הרשימה לכנסת הבאה", דיווח על מודעה שפרסמה מפלגת "ובזכותן" באתר רדיו קול חי 9.7.15; עוד על ההתמודדות של מפלגת הנשים החרדיות בבחירות 2015 ניתן למצוא בקישור לסרט התיעודי "יהודיה", בימוי: רוני אבולעפיה ואירית דקל, ערוץ 8, מארס 2016.

וערביות. ב- 2005 טבע המחוקק לשון חדשה כאשר קבע בסעיף 1ג6(ב) לחוק שווי זכויות האישה התשי"א-1951 (להלן: "סעיף 1ג6"), כי:

"בוועדת בדיקה ממשלתית, בוועדה ציבורית ובצוות שמינו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי (בסעיף זה – גוף ממנה), יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה."

38. לשון החוק מעידה כי המחוקק לא הסתפק בדרישת ייצוג הולם מספרי, אלא חייב כי זהות הנשים לא תהא אחידה. התבנית בלשון החוק המחייבת ייצוג ל"מגוון", מבטאת את רצון המחוקק לשתף נשים מכל רבדיה ומעגליה של האוכלוסיה, ולכלול נשים אשר באופן תדיר מודרות ממוקדי קבלת החלטות ואינן מיוצגות, הן בהיותן נשים והן בשל השתייכותן האתנית, הלאומית, הדתית, הגיאוגרפית, התרבותית, הכלכלית וכדומה. **תכלית החוק אם כן הינה מתן ביטוי לנשים מקבוצות מודרות באוכלוסיה מתוך תפיסה שלנשים אלה צריכה ויכולה להיות תרומה משמעותית על קבלת החלטות, אשר משפיעות באופן ישיר ועקיף על עתידן ועיצוב עולמן.**

39. סעיף 1ג6 ביקש להתמודד לראשונה בדין הישראלי עם בעיה אשר הוגדרה בספרות כ'בעיית הצמתים' (intersectionality), לפיה קבוצות נשים - כדוגמת נשים ערביות וחרדיות - סובלות מהפליה כפולה: **הראשונה**, בשל היותן נשים; **השנייה**, בשל היותן ערביות או חרדיות וכיו"ב. בעיית הצמתים מצביעה על כך שמיגור הפליה אחת מהשתיים לא יעלה ולא יוריד את הפלייתן של נשים אלה¹¹.

40. **בעיה זו אשר המחוקק ביקש להתמודד איתה בולטת בהיעדרן של נשים ערביות ממוקדי קבלת החלטות**, כפי שעלה בעניין ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי בבג"ץ 5980/11 עמותת איתך-מעכי נ' ראש ממשלת ישראל ואח', (להלן: "בג"ץ טרכטנברג"). בוועדה שהוקמה בעקבות המחאה החברתית ב- 2011 מונו 5 נשים, מתוך 14 חברי הוועדה. אמנם לא היה שוויון בייצוג אולם ניכרה ההתקדמות במודעות לייצוג נשים בוועדה. ברם, קולות הנשים המיוצגים היו חלקיים בלבד, ובלטו בהיעדרן הנשים הערביות, אשר מהוות כ- 10% מתושבי המדינה ואשר סובלות מהפליה והדרה קשות ובולטות, ויש להן צרכים ייחודיים שאינם בהכרח משותפים לנשים בקבוצות אוכלוסיה אחרות. בעקבות העתירה מונתה אישה ערבייה לוועדה.

41. תת-הייצוג הבולט של נשים ערביות במוקדי השפעה - בדומה לזה של הנשים החרדיות - נובע ממגוון רחב של חסמים הניצבים בפניהן. בין היתר, חסמים חברתיים, מסורתיים, כלכליים ופוליטיים. חסמים אלה מונעים מנשים ערביות - כמו מהנשים החרדיות - להגיע לייצוג גם ברשויות המקומיות, כמו גם בוועדות ציבוריות ובמוקדי השפעה נוספים¹².

¹¹ יופי תירוש וענת טהון-אשכנזי, "ייצוג הולם של נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות תיקון 4 לחוק שיווי זכויות האישה והחלטה 1325 של מועצת הבטחון", במשפט וממשל (2013).
¹² על הגורמים לתת-הייצוג של נשים ערביות, ראו בין היתר: תגריד יחיא יונס, 'מאחורי הקלעים': נשים בפוליטיקה הלוקאלית של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, בתוך: "הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות", עורכים: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר, אוניברסיטת תל אביב, 2005 תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי (2005); ד"ר אוסצקי-לזר, שרה, "לא כמו אמי": נשים מעצימות את עצמן – המקרה של כפר קרע", מאמר במסגרת פרויקט מחקרי על נשים ושינוי חברתי, שנערך במרכז שאשא באוניברסיטה העברית בירושלים ב-

42. במקרה שנדון בבג"ץ טרכטנברג ניכר היה כי תיקון ההפליה בייצוג על בסיס מגדר מחזק הלכה למעשה את הנשים החזקות בקבוצה, ועלול להחליש אף יותר את הנשים מהקבוצה המודרת, שכן אלה נותרות שוב מחוץ למעגל ההשפעה. מנגד, תיקון ההפליה על בסיס לאום מחזק את הגברים הערבים אך אינו פועל לטובת הנשים הערביות. אשר על כן, התוצאה החיובית של העתירה, לפיה מונתה אישה ערבייה לוועדה, על אף מספרן הבלתי מבוטל של נשים בוועדה, היוותה התקדמות בהכרה של בג"ץ והממשלה ליישום הראוי של חובת הייצוג ההולם. **עקרון זהה צריך ליישם בעניינן של הנשים החרדיות - כאשר נוכחותם הרבה והחזקה של גברים חרדים במוקדי קבלת החלטות אינו פועל בהכרח לטובת הנשים החרדיות.**

43. יצויין לעניין זה כי חובת הבטחת הייצוג ההולם הן לנשים והן לקבוצות מיעוט בתוך קבוצת הנשים מעוגנת גם באמנות הבינלאומיות השונות, לרבות ובמיוחד באמנה הבינלאומית לביעור כל צורות ההפליה כנגד נשים משנת 1979, אשר נחתמה ואושרה ע"י ישראל בשנת 1991. במהלך שנת 2005 הוציאה ועדת האו"ם, האחראית על יישום האמנה, מספר הערות למדינת ישראל, בהן הדאגה כי ייצוגן של נשים בדרגות הבכירות בשירות המדינה הינו נמוך ככלל ואילו מספרן של נשים ערביות בשירות המדינה נמוך במיוחד, וכלשון הוועדה:

"While noting the increase in the number of women in the Knesset the committee remains concerned about the low level of representation of women in decision-making position in local authorities, it is also concerned that the number of women in high-level positions in the civil service and foreign service remains low. The committee is further concerned about the low level of representation of Israeli Arab women in these areas."

CEDAW/C/ISR/CO/3 Committee on the Elimination of Discrimination against Women Thirty-third session 5-22 July 2005 (article 31).

44. לפיכך, ארגוני הנשים סבורים כי מתן הכשר משפטי לתקנון מפלגה המדיר נשים, יגרום לנזק ולהערמת חסמים נוספים בפני נשים מקבוצות מופלות נוספות, כגון נשים ערביות, נשים החיות בעוני, נשים מבוגרות, וכיו"ב.

מתן הכשר לסעיף מפלה בתקנון יסייע להרחבת הפערים הקיימים ממילא בין הדין ליישומו

45. המרחק הרב בין הפוטנציאל הטמון בהוראות החוק, המקדמות ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות, לבין מיגור ההפלייה ופתרון בעיית הצומת – יהפוך לבלתי ניתן לגישור במידה ומשרד המשפטים יכשיר את סעיף התקנון המפלה ויפגע באפשרויות ליישום תכליתן של הוראות הדין.

2004-2006, פורסם באתר הכותבת (1.3.12); עו"ד הזאר אלהאדי, "איך הכשילה הממשלה את הנשים הערביות", באתר און ליין, 22.10.13.

46. עמותת איתך-מעכי, החתומה על נייר עמדה זה, מובילה מעקב משפטי רציף מאז 2008 אחר יישום סעיף 1ג6 לחוק שווי זכויות האישה. במסגרת פעילות המעקב הזו, פנתה איתך-מעכי לאורך השנים לשרי ממשלת ישראל, לאחר שאלה מינו הרכבי ועדות ציבוריות ו/או צוותים לעיצוב מדיניות לאומית, ובחלק מהמקרים - כאשר נותרה ללא מענה - הגישה עתירות לבג"ץ יחד עם ארגוני נשים נוספים כנגד ממני ועדות, אשר לא קיימו את דרישות החוק.

47. בין היתר הובילה איתך-מעכי את בג"ץ 5660/10 עמותת איתך-מעכי ואח' נגד רה"מ ואח' בעניין הוועדה לאירועי המשט מיום 31.5.2010 בראשות השופט י' טירקל (בג"ץ זה חולל שינוי משמעותי בתמונת ייצוגן של נשים בגופים ציבוריים); בג"ץ 5890/11 עמותת איתך-מעכי ואח' נגד רה"מ ואח' בעניין הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' טרכטנברג, אשר בעקבותיה הודיע ראש הממשלה על מינוי אישה ערבייה להרכב הוועדה; בג"ץ 3974/08 עמותת איתך ואח' נגד ממשלת ישראל ואח', 5 ביוני 2008; בג"ץ 2475/09 עמותת איתך ואח' נ' שר הפנים ואח', 21 ינואר 2010; בג"ץ 10038/09 עמותת איתך ואח' נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח' דצמבר 2009.

48. העתירות האלה הובילו לשינוי בהרכבי רוב הוועדות בגינן הוגשו, ולמגמה מסוימת של שיפור ומודעות לדרישות החוק. בדו"חות שהגישה מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה בשנים 2011-2014, ניכר השיפור ביישום החוק מבחינת שיעורי הנשים בוועדות וכן עלייה במודעות אליו בקרב משרדי הממשלה. מנהלת הרשות ציינה כי ביוני 2014 הפיץ משרד המשפטים למנכ"לים במשרדי הממשלה הנחיות ליישום הוראות 1'ג6 לחוק שווי זכויות האישה.

(דו"ח הרשות לקידום מעמד האישה לשנת 2014, עמודים רלוונטיים מצורפים כנספח א')

49. יצוין כי הדו"ח האחרון שהוגש על ידי הרשות לקידום מעמד האישה על נתוני הייצוג בוועדות היה על שנת 2014. מאז פברואר 2016 אין מנהלת לרשות לקידום מעמד האישה, ובהיותה הגוף הרגולטורי המוסמך בחוק שווי זכויות האישה לעניין זה, אין נתונים רשמיים על יישום החוק. מהנתונים שנאספו על ידי הארגונים החתומים על נייר עמדה זה במסגרת המעקב המשפטי, המצב מאז 2015 לא משתפר אלא אפילו נסוג, כפי שיפורט להלן.

50. ארגוני הנשים מתריעים כי מגמת ההתקדמות המסוימת שנוצרה בקרב משרדי הממשלה עלולה להיעצר אם המדינה תכשיר את סעיפי התקנון, אשר מונעים השתתפות של נשים במפלגות. מהמעקב המשפטי של איתך-מעכי מסתמן כי הכרסום בדין הקיים כבר החל, עם מגמה של רגרסיה ביישום הוראות חקיקה והחלטות ממשלה הנוגעות לייצוג, מאז הקמת הממשלה ה-34 ב-14 במאי 2015, שבה חברות שתי מפלגות אשר אין בהן ייצוג נשים. בהקשר זה חשוב לציין כי על פי מדד המגדר של 'שוות', אי השוויון המגדרי העמוק ביותר בחברה הישראלית הוא בממד העוצמה, הבוחן ייצוג של נשים בזירה הפוליטית והכלכלית¹³. מניעת השתתפותן של נשים במפלגות מסייעת לשמר את הפער המגדרי בתחום הזה.

¹³ למדד המגדר של שוות לשנת 2015:

http://www.genderindex.vanleer.org.il/?gclid=CjwKEAajw2PK7BRDPz5nDh9GjoGcSJAAYbcS36HXj7Ii11gPx-bFJUEvE0hmnZII39AgpUZmhP9y8yxocPdnw_wcB

51. מאז הקמת הממשלה פנתה איתך-מעכי למשרדי ממשלה, אשר הקימו ועדות מבלי לכבד את דרישות סעיף 1ג1, וברוב המקרים כלל לא קיבלה מענה על פניותיה. כך למשל, פנתה לרה"מ בנושא ייצוג בוועדה לבחינת הקמת הקזינו באילת (טרם התקבל כל מענה); לרה"מ ושר התקשורת בעניין ייצוג בוועדת האיתור למינוי בכירים להקמת תאגיד השידור הציבורי (טרם התקבל מענה); ולשר התשתיות בעניין היעדר ייצוג נשים בצוות ליישום מתווה הגז (רק לאחר מספר התכתבויות ודיווחים בתקשורת מונו שתי נשים לצוות המונה 9 חברים).

(הפניות וההתכתבויות המצויינות לעיל מצורפות כנספחים:

מכתבינו לראש הממשלה בעניין הוועדה לבחינת הקזינו מסומנים כנספח ב'1-1/ב'2;

מכתבנו לראש הממשלה ושר התקשורת מסומן כנספח ג';

מכתבינו למשרד התשתיות ותשובות מנכ"ל המשרד מסומנים כנספח ד'1-1/ד'4)

52. הירידה בהתייחסות הממשלה לחובת הייצוג בחוק הודגשה ביתר שאת בעניין ועדת סל תרופות, אשר הוקמה בשנת 2015 על ידי שר הבריאות ח"כ ליצמן, תוך ירידה באחוז ייצוג הנשים בה לעומת שנים קודמות והתעלמות מפניות חוזרות אל משרדו. בכך ניכרת רגרסיה בייצוג הנשים בוועדות, אשר נמצאת בקורלציה עם השתתפותן בקואליציה של מפלגות אשר מונעות חברות של נשים.

(מכתבינו לשר הבריאות ליצמן בעניין ועדת סל תרופות משנת 2015 ו2016 מסומנים נספח ה'1-ה'3)

פגיעה במחויבות ישראל לדין הבינלאומי

53. מתן הכשר משפטי לסעיף התקנון המפלה מהווה פגיעה גם במחויבות ישראל לדין הבינלאומי. לצד הפרות האמנות שישראל אשררה (כמפורט גם בבקשת הצטרפות כידיד בית המשפט שהגיש **מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל**), זוהי פגיעה גם במחויבות ישראל להחלטת מועצת הבטחון של האו"ם 1325. החלטה 1325 משנת 2000 (אשר אושררה לאחר מכן בהחלטות נוספות של מועצת הבטחון וגופים נוספים של האו"ם)¹⁴ דורשת מחברות האו"ם לשלב נשים במוקדי קבלת החלטות ולהגן על נשים מפני אלימות. בעקבות ההחלטה למעלה מ-55 מדינות בעולם פרסמו תכניות פעולה לאומיות ליישום החלטה 1325, אשר במסגרתן הממשל יצר מדיניות הוליסטית ליישום שוויון מגדרי, ובכלל זה החיל רצף של פעולות לקידום ייצוג שוויוני של נשים בממשל.

54. מאז שנת 2012 הובילה קואליציה רחבה של ארגוני נשים וזכויות אדם (בהם גם הארגונים החתומים כאן - איתך-מעכי, שוות, ויצו, נעמת ושדולת הנשים) את קידומה של תכנית פעולה כוללת ליישום החלטה 1325 בישראל. בתום מהלך בן שנתיים גיבשה קואליציית הארגונים תכנית פעולה כוללת והגישה אותה לממשלה¹⁵.

¹⁴ החלטות 1820 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2122 (2013).

¹⁵ מידע נוסף בדו"ח מרכז המחקר והמידע (ממ"מ) של הכנסת: "החלטת מועצת הביטחון של האומות המאוחדות מס' 1325 והטמעתה בחקיקה ובהחלטות ממשלה בישראל", מחברת: נורית יכימוביץ כהן, 23.12.15. את תכנית הפעולה הכוללת ליישום 1325 בישראל של החברה האזרחית ניתן למצוא בקישור הבא: <http://www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf>

55. בדצמבר 2014 הכירה הממשלה בחשיבות גיבוש תכנית פעולה ממשלתית ברוח עקרונות החלטת 1325 (בהחלטת הממשלה 2331 מיום 14.12.14 לקידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית). בהחלטה זו הממשלה הצהירה על מספר פעולות שבכוונתה לנקוט על מנת לקדם שוויון מגדרי במישורים שונים, בהם ייצוג נשים והגנה על נשים. הממשלה התייחסה בדברי ההסבר להחלטתה לצורך בתיקון "מצבים של תת-ייצוג באמצעים אקטיביים", והכירה בעובדה כי נשים המשתייכות לקבוצות שונות (מעמדיות, אתיות, דתיות וכו') השתייכות כפולה - לקבוצת ה"נשים" ולקבוצת ה"מיעוט" - "סובלות לעתים מ"הדרה כפולה".

(דברי ההסבר להחלטת הממשלה 2331 מסומנים כנספח ו').

החלטת הממשלה 2331 מהווה המשך להחלטות הממשלה בנוגע לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה (החלטה 1697 מיום 8.6.14) ובדבר מניעת נשים במרחב הציבורי (החלטה 1526 מיום 30.3.14). רצף ההחלטות האלה הינן חלק מהכיוון ההצהרתי הברור של מדינת ישראל - בחקיקה, בפסיקה ובהחלטותיה - לקדם ולהגן על עקרון השוויון לנשים בכלל וייצוג בפרט.

56. ניסיונם ומומחיותם של ארגוני הנשים החתומים על נייר עמדה זה מעלים אינדיקציות להשלכות הישירות של החסמים הקיימים בייצוג נשים במפלגות על יישום סעיף 1ג, כמו גם על יישום החלטות הממשלה שלעיל ודברי חקיקה נוספים המדגישים את חובת השוויון וייצוג הנשים. אין ספק כי **מתן הכשר משפטי לסעיף זה בצומת זה ייתן מכה קשה למטרה שהציבה לעצמה המדינה לקידום ייצוג נשים ושוויון ויוביל לכרסום בלתי נמנע בדין הקיים בעניין.**

ג.3. הנזק לתחומי חיים נוספים בעלי השפעה על שוויון מגדרי :

57. מתן הכשר לסעיף התקנון המפלה יפגע לא רק בזכויותיהן של הנשים החרדיות, ולא רק בקידום עקרון הייצוג לכלל הנשים בישראל, אלא יוביל לפגיעה בזכויותיהן של נשים גם בתחומי חיים ותוכן אחרים, כגון ההגנה על נשים, תפיסתן כחלק מרכזי וחשוב במשק, בעבודה, בכלכלה ובחיי המשפחה.

כדוגמא מובהקת להשלכות על תחומי חיים נוספים ניתן להתייחס למקרה שהוצג לעיל בסעיף 52 של **הירידה** בייצוג הנשים בוועדת סל התרופות: במקרה זה של ועדה אשר הסוגיות העומדות לפתחה הינן השלכות גורליות על חייהן של נשים מכלל המגזרים, חלה ירידה במספרן של הנשים הנציגות בכלל והיעדר מוחלט של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה, בהן נשים חרדיות, ו/או ערביות (אלא של גבר ערבי וגבר חרדי בלבד)¹⁶.

¹⁶ ראו התייחסות לנושא הבריאות בנייר העמדה של עמותת נבחרות שהוגש לכנסת בפברואר 2016 (ראו לעיל ה"ש 8): "למרות היות חברי הכנסת החרדים פרלמנטרים טובים וראויים, המציאות מוכיחה כי ענייני הנשים החרדיות לא עומדים בראש מעייניהם. דוגמא נוקבת לכך הייתה היעדרותם מדיונים בוועדה למעמד האישה ובמיוחד בנובמבר 2014 בדיון על בריאות האישה החרדית. "הכיסא הריק" הצביע יותר מכל על חשיבותן של נשים חרדיות בעיני נבחריהן. אירוע זה היה אחד ממנועי הצמיחה שעוררו מחדש את מהאת "לא נבחרות לא בוחרות" בבחירות לכנסת ה-20".

58. זאת ועוד, לפגיעה בזכויות הנשים לייצוג במפלגות ובכנסת ישנן השלכות על תחומים כגון המאבק באליומות כנגד נשים והטרדות מיניות - במשפחה, במקומות העבודה ובמרחב הציבורי: הכשרה של הדרת הנשים מהמפלגות והכנסת יכולה לרפות את ידיהן של הנשים המובילות את המאבקים האלה בכלל, וביתר שאת בקבוצות האוכלוסיה המודרות ממוקדי קבלת ההחלטות.

59. להמחשת ההשלכות מרחיקות הלכת שיש למניעת השתתפותן של נשים במרחב הציבורי יפים דבריה של כבוד השופטת דפנה ברק ארז בפסק הדין בעניין קולך:

"במבט רחב יותר, "גלי ההדף" של הדרה כמו זו שבפנינו משפיעים באופן פוטנציאלי לא רק על הנשים המאזינות לשידורי "קול ברמה" ועל אלה מביניהן שנחסמה דרכן להשתתפות בשידורים. מניעת השתתפותן של נשים בשידור תורמת לעיצוב ול"שיעתוק" של השקפת העולם המכוננת אותה – מבחינת כלל המאזינים של תחנת הרדיו, נשים כגברים. ולא מן הנמנע שישנן השלכות נרחבות יותר... הדרתה של קבוצה מסוימת מהשיח הציבורי פוגעת לא רק בקבוצה המודרת אלא גם בשיח עצמו. "שוק הרעיונות", על החשיבות הרבה הנודעת לו, אינו מבטא את כלל העמדות והגוונים השונים של החברה כאשר השתתפות בו מוגבלת מראש, או כשנחסמת הדרך האפקטיבית לעשות כן. מכך יוצאת נפסדת החברה כולה".

(פסקאות 7-8 לפסק דינה של השופרת ברק ארז, ההדגשה אינה במקור, נ.ל.)

60. על ההשלכות של הדרת הנשים על מגוון רחב של זכויות עמד גם דו"ח משרד המשפטים:

"חשוב לעמוד על כך כי למרות שבדרך כלל הדיון הציבורי בתופעת "הדרת הנשים" מתמקד בפגיעה בזכויותיהן של נשים הנחשפות להסדרי הפרדה כאמור, היקף הפגיעה האפשרי בזכויות האדם הוא רחב הרבה יותר ונוגע לכל איש ואישה שאמונתם ומצפונם אינם מורים להם כי יש לנהוג בדרך של הבחנה והפרדה בין נשים לגברים. זאת ועוד, תופעה חברתית זו עלולה לשקף מתן לגיטימציה ליחס שונה לנשים אך בהיותן נשים. הדבר משמיע מסר חברתי שלילי באשר למעמדן של נשים בחברה הישראלית ועשוי לחזק ולהנציח את הפלייתה של קבוצה זו בקרב האוכלוסיה הכללית".

(סעיף 23 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשה אינה במקור, נ.ל.)

61. בהתאם לדברים אלה, ארגוני הנשים סבורים כי על משרד המשפטים למזער ולעצור את הנזק לזכויותיהן של נשים במגוון התחומים הללו, בין היתר, על ידי הסרת החסם הפורמלי והישיר לייצוגן של הנשים במפלגות.

ד. עילות להתערבות הרשם:

62. השאלה העומדת להכרעה בעניין שבנדון הינה האם לרשם יש סמכות להתערב בתקנון מפלגה ולהפר בכך את האוטונומיה של המפלגה, וזאת בהיעדר סעיף מפורש המקנה לו סמכות זו. בפרק זה נעמוד על הסיבות המחייבות התערבות של המדינה במקרה קיצון זה ונציע אפשרויות פרשניות המקימות סמכות לפעולת התיקון ההכרחית הזו, במסגרת הדין הקיים וללא צורך בתיקון חקיקה המרחיב את סמכויות הרשם מעבר לאלה שהוענקו לו בחוק המפלגות, תשנ"ב - 1992 (להלן: "חוק המפלגות").

ד. 1. המסגרת הנורמטיבית: בסמכות הרשם להתערב בתקנון הנוגד את חוק המפלגות

63. בחינה כוללת של חוק המפלגות מעלה כי סעיף תקנון המפלגה המונע ייצוג נשים במפלגה ובכנסת אינו תקף, ולא ניתן להכשירו מבחינה משפטית.

פעילותו של רשם המפלגות כמו גם פעילותן של המפלגות עצמן, מוגדרים בחוק המפלגות. סעיף החוק אשר נוגע למגבלות החלות על חברות במפלגה הינו סעיף 20. הסעיף מציין תנאים מגבילים לחברות במפלגה: סוג אחד של תנאים מהווה רשימה סגורה - היותו תושב הארץ, מעל גיל 17 ואינו חבר במפלגה אחרת. ברשימה סגורה זו שבה בחר המחוקק אין מקום להבחנה על בסיס מאפיינים מולדים שאינם ניתנים לשינוי; המחוקק איפשר בסעיף החוק מגבלה נוספת על חברות במפלגה: מי ש"מקיים את התנאים שנקבעו בתקנון לחברות במפלגה". בכך הותיר המחוקק שיקול דעת למפלגה, אולם שיקול דעת זה הינו מוגבל, בהתאם להיות המפלגה גוף דו מהותי אשר מחויב לכללי המשפט הציבורי ולעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי.

64. הבחנה השוללת זכויות מקבוצה שלמה באוכלוסיה על בסיס מאפיינים מולדים ובלתי ניתנים לשינוי פוגעת פגיעה קשה בעקרון השוויון, המהווה כאמור את נשמת אפו של המשטר הדמוקרטי ומנוגדת לדברי חקיקה רבים האוסרים על הפליה מחמת מין כמפורט לעיל. בכך, סותרת תקנה זו את הגדרת המפלגה בסעיף 1 לחוק (קידום מטרות בדרך "חוקית"), ואינה עומדת בסייגים לרישום מפלגה בסעיף 5, שכן במעשיה - במפורש ובמשתמע - פוגעת באחד מעקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים. לפי פרשנות מרחיבה, סעיף התקנון המפלה מוביל גם לגזענות הלכה למעשה, אשר מהווה גם היא כסייג לרישום מפלגה בסעיף 5. **למפלגה אין סמכות להתנות תנאים המבוססים על מאפיינים מולדים וקבועים שהינם "תכונות חשודות"**¹⁷. לפיכך, מן ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ובג"ץ לא יאפשרו את עצם קיומה של הבחנה מסוג זה בתקנון מפלגה.

65. כפי שהדגישה העותרת בראשית עתירתה, הסעד המבוקש אינו פסילה של המפלגה אלא מחיקה של סעיף יחיד בתקנון, אשר פוגע פגיעה קשה בשוויון. היועץ המשפטי נדרש על ידי בית המשפט העליון לתת מענה בהינתן לקונה בחוק בנוגע לסעיף קונקרטי אשר פוגע בערכי היסוד של המדינה הדמוקרטית. בהתאם לאמור לעיל, מציעים ארגוני הנשים לפרש את סעיף התקנון כנוגד את חוק המפלגות ואת עקרונות היסוד של המשטר. **בכך לא תהיה הרחבה של סמכויות הרשם, אלא אכיפה של חוק המפלגות עצמו. לפיכך, ניתן לראות בסעיף התקנון המפלה כבטל.**

¹⁷ על "הבחנות חשודות" ביני הפליה: כהן אליה, משה, "היסוד הנפשי שבבסיס עקרון איסור ההפליה", משפט וממשל י"ז תשע"ה.

66. סעיף 3 לחוק המפלגות שכתרתו: "רשם המפלגות" קובע כי: "שר המשפטים ימנה אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית המשפט המחוזי להיות רשם המפלגות". אין סעיף המקנה סמכויות ברורות לרשם ומבהיר את היקף סמכויותיו. לגבי עניינים נקודתיים נקבעה סמכות מפורשת של הרשם, כמו בסעיף 6(ג) העוסק בהתנגדות לרישום מפלגה. ברם, החוק לא מתייחס לשורה ארוכה של עניינים וסוגיות. בין היתר החוק קובע הנחיות לגבי תקנון של מפלגה אך לא קובע מה דינו של תקנון שאינו מכיל הוראות אלה ומה סמכותו של הרשם בנוגע לתקנון פגום. עולה השאלה האם אי הסדרת סמכויות הרשם לגבי פגם בתקנון המפלגה הינו הסדר שלילי שבא לקבוע כי למעשה אין לרשם כל סמכות בענין, או לקונה אשר על בית המשפט לפרשה וליצוק בה תוכן לפי כללי פרשנות רווחים.

67. רענן הר זהב מתייחס במאמרו ללקונות מסוג זה ומסיק כי יש מקום לפתור התלבטות משפטית זו בדרך של מתן שיקול דעת לרשם או התערבות בית המשפט¹⁸. לגישתנו, לא יעלה על הדעת כי רישום תקנון של מפלגה הינו אקט פקידותי גרידא וכי לרשם המפלגות אין שום סמכות או שיקול דעת בנוגע לתקנון מפלגה הכולל הוראה לא חוקית, ובמקרה דנן הוראה לא חוקתית, אשר פוגעת בערכי היסוד של המשטר. שתיקתו של החוק לא באה ללמד כי עסקינן בהסדר שלילי אלא בלקונה בחוק. בג"ץ 1601/90 שליט נ' ח"כ פרס נדרש בית המשפט העליון לסוגיית גילויים של הסכמים קואליציוניים. השופטים שמגר וברק קבעו כי סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה קובע פרסומם של קווי יסוד. "אבל מן ההן לא נשמע לאו ואין ללמוד מסעיף 15 לחוק יסוד הממשלה כי נתכוון לחסום או לשלול קיומן של חובות ציבוריות אחרות העולות מניה וביה מהמשטר הדמוקרטי". בפסק דין זה כמו גם בפסקי דין מאוחרים יותר שאזכרו אותו, כגון בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יו"ר הכנסת, הודגש כי סיעות פרלמנטריות ממלאות "תפקיד חוקתי" וחלות עליהן חובות מכוח היותן "נאמני ציבור".

68. בסיס הזכויות החוקתיות של השוויון והזכות להיבחר מקנות לרשויות המדינה, ובמקרה הזה לרשם המפלגות, סמכות ואף חובה שלא להתעלם מקיומו של סעיף בתקנון של מפלגה, אשר מוגדר כמסמך דו-מהותי אשר מחויב לחוק ולחוקי היסוד. כך, מתוך מאמרו של הר-זהב: "התקנון, כמו המפלגה עצמה, הוא מסמך דו-מהותי... הוא מסמך בעל אופי ציבורי ונטוע בתוך תחומי המשפט הציבורי. ממהותה של המפלגה כגוף מעין ממלכתי, דו-מהותי, צומחת גם מהותו של התקנון שהוא מסמך היסוד על פיו מתנהלת המפלגה. מכאן מתחייב להחיל עליו גם כללי המשפט הציבורי ובהם כללי הגינות ותום לב וכללי יושר וסבירות"¹⁹.

2.4. עילות חברתיות וערכיות להתערבות הרשם :

69. בנוסף לסמכותו בדין של רשם המפלגות, נדגיש כי אין ספק שבמקרה זה קיימים ערכים ועקרונות בסיסיים המצדיקים את ההתערבות - לתכלית ראויה ובאופן נקודתי. יודגש כי לשיטתם של ארגוני הנשים, ערכים ועקרונות אשר יפורטו להלן מבססים עילת התערבות של הרשם, גם במקרה בו התערבות זו תוכר כהרחבת הסמכות ולא רק כשימוש בסמכות המוקנית לו כיום. דו"ח משרד המשפטים, שעסק בהדרת הנשים, עמד על אחריותה של הרשות הציבורית בעניינים הנוגעים להבחנה והרחקה של נשים מהמרחב הציבורי :

¹⁸ הר-זהב, עמ' 58.
¹⁹ שם, עמ' 58.

“פעמים אחרות עניין לנו לא בפעולה של הרשות הציבורית אלא במחדל מצדה למנוע ההתנהגות מפלה ופוגענית תוך “העלמת עין” מקיומה של הפרדה או הבחנה כאמור, והימנעות מהפעלת סמכויות פיקוח המסורות בידה... נזכיר כי הנחת המוצא הינה כי רשות ציבורית אמונה על קידום זכויות האדם וההגנה עליהן. לפיכך, חובתה הבסיסית היא לא רק להימנע מפגיעה בזכויות הפרט, אלא גם לפעול, הן בתפקידה כגורם מסדיר והן בתפקידה כבעלת סמכויות פיקוח ואכיפה, על מנת להבטיח כי פגיעה כאמור אינה מתרחשת בתחומי פעילותה... על כל אחת מהרשויות הציבוריות הנוגעות בדבר לפעול באופן מהיר, יעיל ונחרץ להפסקתם של ביטויי הפרדה והבחנה בתחום אחריותה או השפעתה. יצוין כי חובה זו חלה בעוצמה זהה על הרשות הציבורית בכובעה הרגולטורי, כאשר הפרדה היא תוצאה של פעולתם של גופים פרטיים הפועלים מכוח זכיון או רשיון מאת המדינה”.

(סעיפים 28-29 וסעיף 17 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשה אינה במקור, נ.ל).

70. הדו"ח המקיף הציע פתרונות נקודתיים לפעולת הרשויות הציבוריות: מקום בו ההבחנה אינה מושתתת על קיומו של שוני רלוונטי בין נשים וגברים, המסקנה היא כי מדובר בהפליה פסולה העולה כדי פגיעה בזכויות היסוד לכבוד האדם ולשוויון (בסעיף 13 לדו"ח משרד המשפטים).

ברוח המסקנות של דו"ח משרד המשפטים אשר עסק במהותו באותו הנושא, ובשל הפגיעה החמורה בשוויון ובזכויות הנשים בישראל כמתואר בנייר עמדה זה, סבורים ארגוני הנשים כי על משרד המשפטים לבחור בפתרון נקודתי הנוגע לסעיף המפלה בלבד. בחירה בדרך זו תמנע את הפגיעה הקשה בזכויות השוויון והייצוג של נשים בישראל, מבלי להוביל להרחבת הסמכות של רשם המפלגות או לפגיעה בענייניה הפנימיים של המפלגה.

71. הפגיעה בזכויות הנשים ובעקרון השוויון היסודי הינה פגיעה חמורה ובלתי מידתית בעקרונות אשר החקיקה והפסיקה בישראל מנסות לקדם ולמנוע את הצמצום שלהן. להלן נבחן ונכריע בהתנגשות לכאורה בין עקרון השוויון לבין עקרונות יסוד אחרים במשטר - הפלורליזם והאוטונומיה של המפלגות.

2.2. (א) בין ערכי השוויון לפלורליזם

72. עקרונות השוויון המהווים עקרונות יסוד במשפט הישראלי עומדים לצד עקרון הכבוד לפלורליזם התרבותי. לכאורה לעתים ישנו מתח והתנגשות בין עקרונות אלה. הפסיקה והמשפט הניחו יסודות להגדרת האפשרות להכרעה בין עקרונות וזכויות אלה: **כל אימת שהפלורליזם פוגע באופן שאינו מידתי בזכות השוויון החוקתית והבסיסית, אל למדינה לתת לו יד חופשית.** כך נקבע בין היתר בדו"ח משרד המשפטים:

“למרות שעקרונות הסובלנות והפלורליזם מחייבים סובלנות כלפי אורחות החיים הייחודיים של קהילות שונות במסגרת חיי הפרט והקהילה, הרי שסובלנות זו אינה מתירה כי במרחב הציבורי המשרת את כלל הציבור תתקיים מערכת ערכים המבוססת על הדרתן של נשים מהשתתפות שווה בחיים האזרחיים, גם אם לכאורה, יש נשים הרוצות או מסכימות לדפוס חיים אלה... חשוב להדגיש כי ההגנה על הייחודיות

המגזרית של קהילות ובהן הקהילה החרדית מוגבלת מקום בו היא כרוכה בפגיעה בזכויות היסוד, ובפרט, פגיעה בגרעין הזכויות החוקתיות לכבוד האדם ולשוויון".
(סעיפים 51 ו-72 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשות אינן במקור, נ.ל.).

73. על המתח שבין ערכי היסוד האלה עומדת ד"ר רימלט, אשר בוחנת במאמרה מקרים בהם המדינה ביכרה את הזכות לפלורליזם על פני זכות השוויון לנשים. רימלט דנה בנעשה בוועדת לנגנטל שהוקמה לבחינת נושא ההפרדה בקווי התחבורה הציבורית בשנת 1997. מלבד העובדה כי בוועדה לא השתתפו כלל נשים חרדיות, הוועדה אפילו לא שמעה עדויות של נשים חרדיות, אולם בה בעת בדו"ח המסכם שלה, כמו גם בהודעותיה לתקשורת, מוצג מצג לפיו הסוגיה נדונה עם "נציגי המגזר החרדי":

"מה שהיה אפוא בעצם דיון עם גברים חרדיים על צרכים ואינטרסים של גברים הוצג בדוח הציבורי של הוועדה כדיון כללי עם הציבור החרדי... התוצאה היא אפוא כי הדוח הרשמי של משרד התחבורה בנושא מורכב כמו סוגיית ההפרדה בין נשים לגברים בתחבורה הציבורית לא רק שאינו נדרש כלל לדילמות שיכולים לעורר הסדרים אלה, אלא שהוא גם תורם באופן פעיל ליצירת מצג כאילו דילמות אלה אינן קיימות כלל. במצב דברים זה אין זה מפתיע שכאשר הגישה שדולת הנשים עתירה לבג"ץ כנגד החלטת שר התחבורה לאמץ את המלצות הוועדה ולקיים הפרדה באוטובוסים הציבוריים בבני ברק, הציגה פרקליטות המדינה מצג דומה בפני בית המשפט. בתשובת המדינה לעתירה נטען כי היוזמה להפרדה בין נשים לגברים בתחבורה הציבורית באה מן הקהילה החרדית עצמה".

(רימלט, בעמ' 118, ההדגשה אינה במקור, נ.ל.).

74. גם בדיוני הכנסת בוועדת חוקה, חוק ומשפט, שהכריעו את הנוסח של חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים, נשמעו רק גברים חרדים:

"נשים חרדיות לא נשמעו שם גם לא במעמד אורחות הוועדה, ובכל זאת לא התקשו חברי הכנסת ונציגי משרד המשפטים, שעסקו בגיבוש החקיקה, לסכם ולהסיק באופן כוללני כי מתן לגיטימציה לסוגיית ההפרדה לא רק שהיא מתחייבת מאופיה ומצרכיה של האוכלוסייה החרדית בכללותה, אלא שהיא בעצם גם משרתת את זכויות היסוד של קהילה זו ומגנה עליהן".

(רימלט, עמ' 119).

75. במקרים אלה ההכרעה בין ערכי השוויון לבין הפלורליזם תרבותי נפלה לטובת הפלורליזם התרבותי, אולם זאת מבלי שנשים חרדיות היו צד לדיון או אף נשמעו במסגרתו, בשל היעדר הייצוג שלהן בכנסת ובמוקדי קבלת החלטות הרלוונטיים. בכך ניכר שיעתוק מעגל הדיכוי של הנשים, אשר נחסמות בפניהן הדרכים להגיע למוקדי קבלת החלטות, אשר מהם ניתן לפעול לשינוי בתוך החברה ולפתרונות לדיכוי ולבעיות הנוספות.

76. ההתייחסות למתח שבין עקרון השוויון לבין הפלורליזם התרבותי נוגעת גם לריבוי הדיעות והעמדות בתוך קבוצת ההתייחסות, היינו - בתוך הציבור החרדי, אשר אינו מונוליטי, ובתוך ציבור הנשים החרדיות, אשר גם הן אינן מהוות מקשה אחת. ציבור זה אינו מדבר בקול אחד ולכן יש להקפיד

כי בדיונים שעוסקים בסוגיות הנוגעות לנשים חרדיות יבואו לידי ביטוי הקולות המגוונים העולים מקבוצה זו - בתהליך, בייצוג, בדיונים ובהחלטות.

77. בדיון של קתרין מקינון על התערבות המדינה למול חוקים קהילתיים, מדגישה מקינון את המעמד הבעייתי שבו החברה מציבה את האישה מקבוצת המיעוט. היא מתמקדת בשאלת האישה: "מדוע אתם מאלצים אותי לבחור בין השוויון שלי כאישה לבין הזהות התרבותית שלי?", ומצביעה על העובדה כי הנשים לא היו שותפות לקביעת החוקים של קהילתה.

"מדוע הדרת נשים היא תמיד אופציה לפתרון בעיות שיוצרים גברים בין גברים?... שאיפתן של נשים להיות לא פחות מגברים - לא להיענש בנסיבות שבהן גבר זוכה לתהילה, לא להיחשב פגומות או בוגדניות בנסיבות שבהן גבר מתוגמל או פטור מלתת את הדין, לא לנהל חיים הנגזרים מאלה של אחרים, אלא לעשות הכול ולהיות כל דבר - אלה שאיפות הטבועות בנשים מעבר למקום ולזמן".

(קתרין מקינון, פמיניזם משפטי בתאוריה ובפרקטיקה, עריכה: דפנה ברק-ארז, תרגום מאנגלית: עידית שורר. תל אביב: רסלינג, 2005, בעמ' 39-40).

78. דו"ח משרד המשפטים עמד על מגוון הדעות הקיים בקרב נשים חרדיות, הכולל גם נשים המסכימות עם ההפליה וגם נשים אשר מתנגדות לה ומבקשות לשנותה:

"... מבחינה נורמטיבית, עצם הניסיון לייחס רצון קולקטיבי לקבוצה, אך בשל מאפיין כגון אמונה דתית מבטא עמדה מפלה ופסולה. איננו סבורים כי ניתן לדבר על רצון ציבור מסוים בכללותו, ואף לא רצונו של ציבור שלם הנמנה על זרם מסוים. עוד נזכור כי עצם העובדה כי יש מי שרוצה, תומך, מצדיק או מקבל הסדר מסוים, אינה שוללת כשלעצמה את היתכנותה של הפליה או אי צדק אחר... אחד מתפקידיה המכריעים של הנורמה החוקתית בדבר שוויון הוא לנסות ולמגר תופעות חברתיות מפלות ולשרש את העוול ביסודן ולא לשאול את פי המופלה האם הפלייתו רצויה בעיניו".

(סעיפים 47 ו 49 לדו"ח משרד המשפטים, ההדגשות אינן במקור, נ.ל.)

79. לאור האמור לעיל, ברי כי בסוגיה מכרעת זו העומדת לדיון, על משרד המשפטים ובג"ץ לתת דעתם לקיומן של דעות מגוונות גם בקרב הנשים החרדיות, אשר חלקן מתנגדות למניעת השתתפות נשים במפלגות. בשל קיומו של סעיף התקנון המפלה דעתן אינה יכולה להדהד למרחב הציבורי ולמוקדי קבלת ההחלטות. כל עוד לא יוסר החסם הפורמלי בתקנון המפלגות לא יוכלו נשים חרדיות להשפיע ולהוביל לשינויו. יודגש, כי במקרה דנן מדובר במקרה חריג וייחודי שבו סעיף התקנון נועד לשמר את הכח בידי ההגמוניה של הקהילה ולמנוע אפשרות של מיעוט (שאינו מיעוט מספרי) להפוך לרוב ולהוביל לשינוי של החלטות. במובן זה, סעיף התקנון הינו אנטי דמוקרטי באופן מובהק.

2.4. (ב) בין ערכי השוויון לאוטונומיה של המפלגות

80. לצד ההגנה על ערכי השוויון, האינטרס למנוע התערבות בעניינים הפנימיים של המפלגות הינו אינטרס ראשון במעלה, אשר המחוקק והפסיקה הקפידו עליו לאורך השנים. הארגונים החתומים על נייר עמדה זה מודעים ומעריכים את חשיבותו של אינטרס זה ואת האיזון העדין הנדרש בין עקרון השוויון לבין שמירה על אוטונומיית המפלגות. אולם, בסוגייה הנדונה בעתירה שבכותרת הפגיעה בשוויון חמורה ושורשית, ולכן טוענים ארגוני הנשים, כי באיזון שבין הזכויות השונות - הפגיעה בזכות השוויון חריפה יותר ואינה מידתית.

81. הצורך בהקפדה על האיזון בין ערכים אלה ניכר בתחום קידום ייצוג הנשים: בעוד עידוד הייצוג מוטמע בדברי חקיקה ורגולציות רבים בתחומים מגוונים, בכל הנוגע להסדרת הייצוג בגופים נבחרים - ההתערבות החקיקתית והרגולטורית נעשתה במסורה. **לאחר ניסיונות רבים שלא צלחו להסדיר בחקיקה ייצוג נשים במפלגות, חל שינוי מסוים: בתיקון 12 משנת 2014 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) תשנ"ג-1993 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות") נקבע תמריץ תקציבי לסיעות אשר יהיה בהן ייצוג של לפחות שליש נשים.**

82. תיקון חוק זה הולם את הלך הרוח במגוון הרחב של הוראות חקיקה, פסיקה והחלטות ממשלה, אשר הכירו בחשיבותו הרבה של עקרון השוויון, ונועדו לקדם ייצוג נשים במוקדים שונים. כבוד השופט בדימוס חשין התייחס לקשרים שבין חובות הייצוג השונות בבג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, (3) 630 נב (בעמ' 662-663):

"הוראות ייצוג אלו לא אך על עצמן יצאו ללמד. יצאו הן ללמד על הלוך-רוח חדש בשיטת המשפט בישראל, הלוך-רוח שלא הכרנו ולא ידענו בעבר. רוח חדשה וטובה החלה מנשבת בין חוקי ישראל... דימינו הוראות-דין שעניינן שוויון לנשים ואיסור הפלייתן לרעה לנקודות אור. מתחננו קו בין כל נקודות האור והנה גילתה עצמה לפנינו דוקטרינה במשפט הארץ, דוקטרינה שכוחה עמה מעבר להוראות-הדין הפרטיקולריות. צירוף נקודות האור האחת-אל-רעותה יצר מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה שהשלכותיה אל-למרחוק. כיוצא באותה דוקטרינה כן היא דוקטרינה הנגלית לעינינו בענייננו עתה: הוראות-הדין שעניינן ייצוג הולם לנשים אף הן נדמות לנקודות אור. חבר את נקודות האור אישה-אל-רעותה וידעת כי נוצרה מעין מסה-קריטית שאף היא ילדה דוקטרינה, או, למצער - מעין-דוקטרינה. אם תרצו: גילתה עצמה לעינינו דוקטרינה-בהתהוות... כל הוראות הייצוג כולן, על-אף השוני ביניהן, מהוות הן - כל אחת מהן לעצמה - קריסטליזציה של אותו חומר ומבטאות הן אותו עקרון-יסוד. והעיקרון הוא: מתן ייצוג הולם לנשים ולגברים בגופים ציבוריים כצורך נדרש מעקרון השוויון".
(ההדגשות אינה במקור, נ.ל.)

דברים אלה אשר צוטטו גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "ייצוג הולם למגזרים מסוימים", (מס' 1.1503, עדכון מאי 2015), מבטאים בין היתר את החשיבות והמקום הנכבדים שקיבל עקרון הייצוג בחקיקה ובפסיקה.

83. ההחלטות ודברי החקיקה האלה מהווים חלק מתמונה רחבה שדורשת חובה אקטיבית של רשויות ציבוריות, כמו של גופים פרטיים, לדאוג לשוויון ולייצוג הולם של נשים בתעסוקה, במרחב הציבורי ובמוקדי קבלת החלטות. כפי שציין השופט דנציגר בעניין קולך, **"עיון בהליכי החקיקה השונים מלמדים על רצונו של המחוקק לפרוש באופן נרחב את יריעת החוק על מופעים של הפליה, ובפרט על מופעים של הפליה גנרית על בסיס מין"** (סעיף 49 לפסק דינו של השופט דנציגר בעניין קולך).

84. זאת ועוד: בבחינה השוואתית של הנושא בעולם ניכרת בשנים האחרונות מגמה של הסדרת הייצוג בגופים נבחרים במדינות רבות בחקיקה, או לכל הפחות בהסדרה וולונטרית של המפלגות. מדיניות ההסדרה של מכסות מינימום לנשים במפלגות מובילה ברחבי העולם לעלייה משמעותית בשיעור הנשים במפלגות ובבתי הנבחרים (הכפלה בין השנים 2015-1995), ראו בין היתר את הדוגמאות של קנדה, רואנדה, דרום אפריקה, ועוד. מהנתונים שמתייחסים למצב ייצוג הנשים בבתי נבחרים בינואר 2015, עולה כי ב-41 מדינות עמד שיעור הנשים על יותר מ-30%, כאשר 34 מתוך המדינות הללו החילו הסדרה כלשהי של מכסות מינימום לנשים במפלגות.²⁰ בכך ניכר כי בשנים האחרונות, לצד ההסתייגות הקיימת בכל המדינות הדמוקרטיות מפני התערבות באוטונומיה של המפלגות, גוברת המגמה של עידוד ייצוג נשים, גם בגופים נבחרים.

85. רבות דובר בספרות על הגבולות העדינים אשר יש להקפיד עליהם בעניין האוטונומיה של המפלגות ועל שאלת הקפדת עקרונות הדמוקרטיה במפלגות מבלי לפגוע בעצמאותן הנדרשת בדמוקרטיה. התפיסה הרווחת היא כי קשה להלום את הגשמת ההצדקות של הדמוקרטיה ברמת המדינה, ללא קיום דמוקרטיה פנימית במפלגות עצמן, ולו ברמה בסיסית ביותר.²¹ לעניין זה יפים דבריו של קלינגהופר:

"במדינות דמוקרטיות, ממלאות המפלגות תפקיד ראשוני בתכנון הפוליטי ובעיצוב הפעילות המדינית החברתית, והן מיסוד היסודות של ביסוס המשטר על רצון האזרחים... ניתן להסיק, כי המפלגות הן מקור ראשון במעלה לעוצמה מדינית וחברתית בארץ; ושאם רוצים שהמשטר והחברה ישאו אופי דמוקרטי, אזי צריכים לדאוג לכך שזאת תהא שאיפתן של המפלגות, ושהן תתקיימנה ותפעלנה בהתאם לעקרונות דמוקרטיים."

(י' ה' קלינגהופר, "המסגרת החוקית של מפלגות פוליטיות בישראל" ספר אורי ידן (בורסי, בעריכת א' ברק ו-ט' שפניץ, כרך ב, תש"ן) 199, 202, 204).

86. יצויין כי בסוגיית ההכרעה בין חופש ההתאגדות הפוליטית לבין שמירת הערכים הדמוקרטיים, מעלים גם תומכי השמירה על הערכים הדמוקרטיים את הרגישות הנדרשת על מנת לאפשר ייצוג למגזרים חשובים בחברה בישראל אשר אינם מבטאים את עקרונות הדמוקרטיה בהתנהלות הפנים

²⁰ נתונים אלה מתוך אתר בינלאומי על הסדרת המכסות לנשים במפלגות: <http://www.quotaproject.org>, 2015; וכן מתוך אתר UN WOMEN, [Facts and Figures: Leadership and Political](#), עודכן לאחרונה בינואר 2016.
²¹ מרזל יגאל, המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות, הוצאת נבו 2004, עמ' 124

מפלגתית (ראו דן אבנון²²). אבנון מתייחס להתנגדות של המפלגות החרדיות לכלול סעיפים בחוק המפלגות אשר יחייבו התנהלות דמוקרטית של מוסדות המפלגה, אולם אינו מתייחס לנושא מניעת ייצוג הנשים במפלגות אלה. יצויין כי ההכרעות לטובת עקרון האוטונומיה של המפלגות, כמו ההכרעות שהוזכרו לעיל לטובת עקרון הפלורליזם, מתבססות על הנחות יסוד שמתייחסים אליהן כאל מובנות מאליהן ביחס לציבור החרדי, וזאת מבלי שהיתה לנשים אפשרות להשמיע את עמדתן ולהשפיע בנושאים אלה. כפי שציננה רימלט במאמרה, זהו "תוצר של שיח ציבורי רחב יותר שהנחות אלו משמשות בו ללא ביקורת כבסיס להכרעות ציבוריות ומשפטיות כבדות משקל. השיח הזה לא רק שהוא מעלים מציאות של גיוון בתוך קבוצת הנשים, אלא שהתעלמות זו תורמת מחדש להדרתן של נשים ושל הקול הנשי מן הספירה הציבורית ומנציחה אותה" (רימלט, 119).

87. לסוגיית שמירת עקרונות הדמוקרטיה במסגרת המפלגות פנים ודיעות לכאן ולכאן. ואולם, לא בכדי הורה בג"ץ ליועץ המשפטי לממשלה לבחון את אופני ההתייחסות למקרה כגון זה הנדון בעתירה - שבו ההפליה אינה תוצאתית ומשתמעת בלבד, כי אם ישירה, בוטה וחריפה. במקרה דנן מדובר ב"תקנה שנוגדת דרכי יסוד של המדינה כמדינה דמוקרטית" (כדבריה של כבוד השופטת חיות בדיון שנערך בעתירה ביום 8 בפברואר 2016, עמוד 10 לפרוטוקול, שורה 30). למרות הרצון לשמור על עקרונות האוטונומיה והפלורליזם ולמנוע התערבות של המדינה בעניינים פנים-מפלגתיים, הפגיעה החמורה והבלתי מידתית בעקרון השוויון ובזכות להיבחר - לא מאפשרת להשאיר תקנה מפלה זו על כנה.

88. יודגש: לצד ההקפדה על אוטונומיית המפלגות, התיקון לחוק הרשויות המקומיות שקבע תוספת תקציבית למועצות בהן יכהנו למעלה משליש נשים, היווה ניצן לחקיקה המקדמת ייצוג לנשים גם בגופים נבחרים, אשר נועדה לפעול כנגד תת-הייצוג של נשים במפלגות. לחקיקה זו מתוספת הסדרה וולונטרית בכמה מהמפלגות בישראל, אשר תואמת את הלך הרוח בנושא בעולם, כאשר מדינות רבות קובעות בחקיקה וברגולציות מכסות והסדרים אשר יבטיחו ייצוג הולם לנשים, גם במפלגות.

89. במצב דברים זה, לא ייתכן כי משרד המשפטים יכשיר תקנה אשר מהווה צעד אחורנית בכל הנוגע לייצוג נשים במרחב הציבורי בכלל ובמפלגות בפרט. סעיף התקנון המפלה הינו מקרה קיצון של תופעה רחבה הרבה יותר של הפליית נשים בייצוג, אשר באה לידי ביטוי בפערי הייצוג הגדולים בין המינים בממשלה וברשויות המקומיות. נשים ממגוון מפלגות מעידות על חסמים ישירים ועקיפים - בהם גם חברתיים וכלכליים - אשר הן נתקלות בהם בדרך לייצוג. החסמים העומדים בפני נשים להגיע לייצוג במפלגות השונות רבים ומגוונים (יעידו על כך מספרן המצומצם של נשים במרבית המפלגות בישראל, וכן עדויות של נשים ממגוון רחב של מפלגות אשר נתקלו בחסמים ישירים ועקיפים בדרך לייצוג). ההפליה התוצאתית של נשים בייצוג במפלגות הינה נרחבת, ועל המדינה לתת דעתה על פתרונות גם להפליה זו, אולם לכל הפחות אל לה להכשיר הפליה ישירה ובוטה אשר פוגעת בזכות השוויון והזכות להיבחר של הנשים בישראל.

²² אבנון, דן, "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות", בתוך: חוק המפלגות בישראל, עורך: דן אבנון, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1993, בעמ' 53.

ה. אחרית דבר :

90. ההפליה ותת-הייצוג של נשים במוקדי קבלת החלטות בולטים במגוון רחב של מפלגות - הן בשלטון הארצי והן בשלטון המקומי - ובולטים ביתר שאת בכל הנוגע לנשים מקבוצות מיעוט. החסמים העומדים בפני נשים מקבוצות אלה - בדגש על הנשים החרדיות והערביות - רבים: חלקם עקיפים - כגון לחצים חברתיים וכלכליים, וחלקם חסמים ישירים. הסעיף הקיים בתקנון המפלגה אשר קובע כי נשים אינן יכולות להיות חברות במפלגה, פוגע בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה, **וניצב כמחסום קשיח ופורמלי שאינו מאפשר לנשים לעבור דרכו אל עבר מוקדי השפעה**. מתן הכשר משפטי של סעיף התקנון ינציח את מעגל ההפליה ויערים חסמים רבים נוספים בפני נשים מקבוצות מיעוט באוכלוסיה להגיע לייצוג במפלגותיהן.

91. מתן הכשר משפטי לסעיף התקנון יוביל לפגיעה ולכרסום בדין הקיים בנוגע לקידום ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות. כפי שעלה בנייר עמדה זה, בהיעדר נשים במפלגות החרדיות החברות בקואליציה ובממשלה ניכרת נסיגה ביישום הוראות החקיקה והחלטות הממשלה הקיימות בנושא. בכך תורגש הפגיעה לא רק בנשים חרדיות, אלא בנשים מכלל האוכלוסיה ובתחומים שונים הנוגעים לשוויון מגדרי. משום שסעיף התקנון חותר תחת עקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים, פעולת ההתערבות הנדרשת של רשם המפלגות למחיקתו אינה דורשת הרחבת סמכויות שלו, אלא פעולה בהתאם לחוק המפלגות ולהחלטות הממשלה הנוגעות לפעולות רשויות המדינה, אל מול הדרת נשים פסולה מהמרחב הציבורי.

92. ארגוני הנשים קוראים למשרד המשפטים לפעול להסרה של החסמים הרבים, העקיפים והישירים, הניצבים בפני נשים ואשר מובילים להפליה תוצאתית רחבה ולתת-ייצוג של נשים מקבוצות אוכלוסיה מודרות. מתוך התבוננות בתמונת ההפליה הרחבה, מצפים ארגוני הנשים לכל הפחות כי משרד המשפטים לא יכשיר את סעיף התקנון המפלה וישמוט תחת רגלי הנשים בישראל את ההתקדמות שהשיגו בעמל רב במשך עשרות שנים לעבר ייצוג הולם ממגוון קבוצות האוכלוסיה במוקדי קבלת החלטות.

93. בבואו לגבש את חוות הדעת, על היועץ המשפטי לממשלה לתת את דעתו על "היום שאחרי": באם יבוטל סעיף התקנון המפלה, יוכלו נשים חרדיות אשר מעוניינות בכך להתחיל לפלס את דרכן בינות החסמים הרבים הנוספים לעבר ייצוג במפלגותיהן, על מנת שיוכלו להשפיע ולפעול לפתרון מצוקותיהן של נשים חרדיות והחברה החרדית בכלל; באם יוכשר הסעיף על ידי משרד המשפטים - תהיה זו מכה ניצחת על רצונן של נשים חרדיות רבות לצאת ממעגל ההפליה שבו הן כלואות, והנצחה של הדרתן ממוקדי קבלת החלטות. כפי שהצגנו בנייר העמדה בהרחבה, השלכות של הכשרה זו של הסעיף לא יסתכמו רק בפגיעה בזכויות הנשים החרדיות, אלא בזכויות הנשים בישראל בכלל.