



הנדון: הצעת חוק לקידום הנשים בישראל, התשפ"ג-2023

הצעת החוק שבנדון (פ/3670/25, שיזמה ח"כ לימור סון הר מלך), עתידה לעלות ביום א' הקרוב, 9.7.2023, לדין בוועדת השרים לענייני חקיקה.

תמצית חוות הדעת

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

ברנד מרכוס
יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עדי לית אהרונוסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקו-טרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגירי לשעבר טלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א
עוד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי טילברמן אבלה, קנדה
אליזא אברמס, ארה"ב
שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב
אן אמלכאוס, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר ג'וזף ג'וספה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי ג'יסן פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיחי כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטמון
פרופ' בני פורת
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון דהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

1. הרעיון להקים משרד לקידום מעמד נשים ושוויון מגדרי בישראל הוא מבורך, ככל שלצידו הרחבת סמכויות ומשאבים והמשך הכרה בעצמאותה המקצועית של הרשות לקידום מעמד האישה, הנמצאת תחת כנפיו.
2. בפועל, הצעת החוק כמעט אינה מוסיפה סמכויות למשרד על פני הסמכויות הקבועות לרשות כיום, ולצד זאת הופכת את הרשות מגוף מקצועי לגוף פוליטי ועל כך עיקר התנגדותינו.
3. הפיכת הרשות לגוף פוליטי באה לידי ביטוי בנטילת כל הסמכויות המקצועיות הנתונות לרשות, לטובת המשרד וכל שר שיעמוד בראשו, והפיכת המשורה המקצועית של מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה למשרת אמן.
4. החלטת הממשלה 433 מיום 2 באפריל 2023, על בסיסה הוקם המשרד לקידום מעמד האישה, הטילה על השרה הממונה לפעול לתיקון חוק הרשות לקידום מעמד האישה בהתאם. על כן הצעת חוק פרטית זו מנוגדת להחלטת הממשלה וחסרה את עבודת המטה הנדרשת.
5. בהיבט המהותי, בעוד החוק הקיים מושתת על ההכרה במציאות המפלה כנגד נשים בישראל והצעדים שיש לנקוט בהתאם לכך, הצעת חוק זו משמיטה כמעט כליל את ההכרה באפליה. הדבר מעורר חשש שמא המאבק לצמצום הפערים בין גברים ונשים לא יהיה תחום פעילות מרכזי של המשרד שיוקם.
6. הצעת החוק, הנוטלת סמכויות מהגורם המקצועי לטובת השר הממונה, מהווה דוגמה מובהקת לחיסון החלטות שלטוניות מפני ביקורת שיפוטית ככל שתעבור הצעת החוק לביטול עילת הסבירות הנוגעת לדרג נבחר. במצב זה, למרות שהשר יהיה הגורם היחיד בעל הסמכות המקצועית במשרד, החלטותיו לא יוכלו להיבחן על ידי בית המשפט על בסיס עילת הסבירות.
7. הצעת חוק זו היא חלק ממהלך נרחב של מעבר מגישה אובייקטיבית מקצועית וממלכתית לגישה פוליטית המבוססת נאמנות. במקרה זה, הפגיעה במקצועיות של גוף כדוגמת הרשות לקידום מעמד האישה אשר כל ייעודה הינו לקדם זכויות נשים ולמנוע אפליה ואלימות כנגדן, יוביל דווקא לפגיעה בנשים.

1. החלטת ממשלה מספר 433 (להלן: **החלטת הממשלה 433**)¹ קבעה כי יוקם משרד לקידום מעמד האישה בראשותו תעמוד השרה מאי גולן, וכי יועבר לסמכותו תחום קידום מעמד האישה ובכלל זה הרשות לקידום מעמד האישה.
2. הצעת חוק זו קובעת כי מטרתה "להעמיד לרשות הממשלה ולרשות השר את הכלים והמידע הנדרשים להשגת שוויון בין המינים" ולהגדיר מחדש את הסמכויות הנתונות לרשות לקידום מעמד האישה, עתה כאשר היא נמצאת תחת משרד חדש זה.
3. על פי הצעת החוק, חוק הרשות לקידום מעמד האישה משנת 1998² (להלן: **החוק**) מתבטל, ותחת חוק זה מוקמת מחדש הרשות, ובה "השר יתווה את מדיניות הרשות ויפקח על פעילותה". בראש רשימת התפקידים המוטלים על הרשות נקבע כי "הרשות תקדם כל תפקיד שהטיל עליה השר בתחומי המשרד". לצד זאת נקבע בהצעת החוק כי התפקידים של הרשות הם: (1) לפתח וליישם תכניות מקצועיות בתחומי פעילותה; (2) לקדם שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים נוספים הפועלים בתחומי פעילותה; (3) לסייע למשרדי הממשלה ולגופים נוספים הפועלים בתחומי המשרד, בהקמה ובפיתוח שירותים, מסגרות מתאימות ותכניות פעולה בתחומים אלה; (4) לפעול לקידום הצעות לחקיקה בתחומי פעילותה; (5) לפתח כלים טכנולוגיים בתחומי פעילותה; (6) לפעול להעמקת ההסברה והמודעות הציבורית בתחומי פעילותה; (7) לרכז מידע, ביצוע מחקרים, פעולות הערכה ופיתוח ידע, בתחומי פעילותה, בכפוף להוראות כל דין; (8) לקדם ולקיים קשרים עם גופים בין-לאומיים הפועלים בתחומי פעילותה; (9) לעודד התנדבות בתחומי פעילותה וכן להדריך ולהנחות את המתנדבים ולפקח על פעילותם; (10) לנהל מעקב אחר ביצוע פעולות בתחומי פעילותה במשרדי הממשלה; (11) לעקוב אחר יישום ניתוח הפערים כאמור בסעיף 23; (12) לפעול לאישור תכנית הכשרה מקצועית ליועצות לקידום מעמד הנשים ברשויות המקומיות ולביצועה, בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק הרשויות המקומיות (יועצות לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000; (13) לתת דין וחשבון לשר על כל עניין בתחומי פעילותה.
4. הצעת החוק קובעת את תפקידו של מנהל הרשות כאחראי על ניהול הרשות ועל ביצוע תפקידיה לפי חוק זה, והכל בהתאם למדיניות שהתווה השר וכן את אופן סיום הכהונה שלו.
5. בנוסף קובעת הצעת החוק את תפקידי הוועדה המייעצת אשר תמונה על ידי השר, אופן מינוי חבר בוועדה והליכי סיום כהונתו.
6. ההצעה אף כוללת הקמה של מרכז הידע והמידע הלאומי לקידום הנשים בישראל.

¹ החלטה מספר 433 של הממשלה "הקמת המשרד לקידום מעמד האישה, שינוי חלוקת התפקידים בין השרים, העברת שטח פעולה ממשרד למשרד, העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לשר ותיקון החלטות ממשלה", 2.4.2023. ההחלטה אושרה בכנסת ביום 1.5.2023.

² חוק הרשות לקידום מעמד האישה תשנ"ח-1998.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

להלן נבקש להציג את הטעמים להתנגדותנו להצעת חוק זו:

ב. רקע על הקמת הרשות לקידום מעמד האישה

7. הרשות לקידום מעמד האישה היא רשות ממשלתית שהוקמה מכוח חוק בשנת 1998, כחלק משיתוף פעולה של חברות כנסת מכל הקשת הפוליטית וארגוני נשים, כפי שתיאר מגיש הצעת החוק בישיבת בכנסת לקריאה ראשונה, ראש הממשלה (דאז והיום) ח"כ בנימין נתניהו³:

"אף שמדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית ומדינה פלורליסטית ומדינה פתוחה ומשגשגת, עדיין לא נסגר הפער הזה בין נשים לגברים, פער שאין לו הצדקה ואין לו זכות קיום. אני רוצה לומר שוב, שהממשלה הזאת שמה לה למטרה להביא לצמצום הפערים בחברה הישראלית. החוק שמועלה היום לקריאה ראשונה יעזור לצמצום האי-שוויון בין המינים בישראל..."

אני חושב שהחוק הזה הוא שונה, משום שלמעשה הוא מקים, בפעם הראשונה, גוף ממלכתי שירכז ויתאם בין הפעולות של הגופים השונים. יתר על כן, אין כיום גוף ממשלתי שאמור לבחון את המשמעויות והמעשים שחוק ספציפי אינו מתייחס אליהם. יש כל מיני חוקים. הם לא מכסים את מכלול הבעיות שנושא הפערים בין המינים מעלה בפנינו. אין גוף אחד שמסוגל לרכז את מכלול ההיבטים של הנושא, ועל כן הרשות לקידום השוויון בין המינים תוכל למלא את החלל הזה ולמלא את התפקיד הזה...

היום אני בא להציע בפני הכנסת, לקריאה ראשונה, את הצעת חוק הרשות לקידום השוויון בין המינים, התשנ"ח-1997... הצעת החוק המונחת לפניכם היום היא פרי מאמץ משותף שעשו משרדי הממשלה, יחד עם ארגוני הנשים למיניהם ועם הוועדה לענייני מעמד האישה של הכנסת...

הרשות תקבל מעמד מיוחד בכך שבאפשרותה לנסח הצעות למדיניות הממשלה ולהביאן, באמצעות ראש הממשלה, לאישור הממשלה."
(הדגש אינו במקור)

8. מטרת הרשות היא להוות גוף ממלכתי מתאם ומתכלל של כלל הגופים הציבוריים והפרטיים העוסקים בקידום שוויון בין המינים. לגוף זה ניתנה הכרה מקצועית בתפקידו לחוות עמדה על חקיקה ומדיניות מנקודת מבט הבוחנת את השפעתם על שוויון בין נשים וגברים.

9. מדברי ההסבר לחוק הרשות לקידום מעמד האישה משנת 1998 עולה כי הקמת הרשות היוותה אימוץ המלצת הוועדה לביעור אפליה נגד נשים אשר הוקמה מכוח האמנה לביעור האפליה⁴ (אליה הצטרפה מדינת ישראל בשנת 1991) וכן אימוץ דו"ח הוועדה המיוחדת לבדיקת מעמד האישה בישראל, בראשות חברת הכנסת אורה נמיר שפורסם בשנת 1978. המלצתו הראשונה של דו"ח הוועדה בראשות נמיר היתה הקמת רשות ממלכתית למיגור האפליה בין נשים לגברים. כמו כן, כפי שהציגה ח"כ דאז לימור לבנת במליאת הכנסת בעת הצגת הצעת החוק, הרעיון להקים את הרשות

³ ד"כ, 1.12.1997, עמ' 17, דיון בקריאה ראשונה על הצעת החוק כשמה בתהליך זה: הרשות לקידום השוויון בין המינים, התשנ"ח-1997.

⁴ האמנה לביעור כל צורות האפליה כנגד נשים

התבסס גם על מצע הפעולה בבייג'ין משנת 1995 בו נקראו כלל המדינות להקים רשויות לקידום נשים.⁵

10. בחוק מוגדרים לרשות שלושה תחומי פעילות עיקריים: (א) קידום ועידוד מדיניות ופעילות לקידום מעמד האשה, לקידום השוויון בין המינים; (ב) ביעור ההפליה נגד נשים; (ג) מניעת אלימות נגד נשים.

11. החוק אף מגדיר את מגוון סוגי התפקידים אשר תחת אחריות הרשות:

א. תיאום ותכלול פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחומי פעולתה; מעקב ובקרה לגבי פעילות משרדי הממשלה; ייעוץ למשרדי הממשלה בנושא אכיפתם של חוקים בתחומי פעולתה של הרשות; מעקב אחר מילוי המלצותיו של מבקר המדינה הנוגעות לתחומי פעולתה של הרשות;

ב. קידום הצעות לחקיקה בתחומי הרשות והגשת חוות דעת מגדריות על הצעות חוק וחקיקת משנה, ריכוז מידע ונתונים וייסוד של מחקרים בתחומי פעולתה של הרשות;

ג. העמקת המודעות הציבורית בתחומי הרשות, לרבות באמצעות מערכות החינוך והתקשורת;

ד. הכנת דיווחים תקופתיים שעל המדינה לפרסם;

ה. לפעול ליישומה של האמנה לביעור כל צורות ההפליה נגד נשים משנת 1979 וליזום ולקיים קשרים עם גופים בין-לאומיים ועם גופים במדינות חוץ הפועלים בתחומי פעולתה של הרשות.

12. במשך השנים, פעלה הרשות לקידום מעמד האישה למימוש ייעודה. למול מציאות מפלה עבור נשים מכלל קבוצות האוכלוסיה במגוון רחב של נושאים וזירות, על אף סמכויות חלקיות ותקציב דל, הצליחה הרשות במשך השנים להוות גורם משמעותי במאבק לקידום נשים ושוויון מגדרי בישראל ולהיות כתובת מקצועית עבור משרדי הממשלה וארגוני חברה אזרחית כאחד.⁶

ג. הרשות לקידום מעמד האישה : מוסד זכויות אדם מדינתי עצמאי ופלורליסטי

13. בעשרות השנים האחרונות הוקמו בדמוקרטיות ליברליות מוסדות זכויות אדם מדינתיים, על מנת לרכז ולחזק את התייחסות המדינה, על זרועותיה השונות,

⁵ ד"כ, 1.12.1997, עמ' , מדבריה של לימור לבנת המתייחסת לועידה שהתקיימה בבייג'ין בחסות האו"ם בשנת 1995 בה נדונו עשרה נושאים המעסיקים נשים באשר הן ברחבי העולם: עוני, חינוך ובריאות, אלימות נגד נשים, ההשלכות של סכסוכים מזוינים וסכסוכים אחרים, מעורבות כלכלית, שותפות במוקדי כוח, העדר אמצעים לעידוד קידום נשים, זכויות אדם, אמצעי התקשורת ההמונית וסביבה והתפתחות. משתתפי הוועידה נסחו את מצע כנס בייג'ין, שנועד להביא להעצמתן של נשים בכל אחד מן התחומים הללו ולהסרת המכשולים העומדים בפני השתתפותן הפעילה, המלאה והשווה בכל ספירות החיים הציבוריים והפרטיים. ראו: אתר האינטרנט של האו"ם: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

⁶ מדו"ח פעילות הרשות לקידום מעמד האישה משנת 2021 ניתן ללמוד על פעילותה העשירה של הרשות העוסקת בהטמעת חשיבה מגדרית בגופים שלטוניים, פעילות למניעת אלימות כנגד נשים, קידום נשים לתפקידים בכירים ועוד: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/women_authority_report_2021/he/women_authority_report_2021.pdf

לסוגיות של זכויות אדם. זאת, לאחר שגברה התפיסה לפיה הקמת מוסדות זכויות אדם מדינתיים, היא אחת מן הדרכים האפקטיביות לקידום השגת הבטחת ההגנה על כיבוד זכויות אדם. על רקע ההכרה בפער שנוצר בין הנורמות המהותיות של זכויות אדם לבין רמת ההגנה על זכויות האדם במציאות, נוצרה ההכרה בחשיבות הרבה הטמונה בהקמת מוסדות זכויות אדם מדינתיים.

14. ישנם שני מודלים למוסדות זכויות אדם מדינתיים. מודל הנציבות, הנפוץ בקנדה, אוסטרליה ובמדינות רבות נוספות, אשר לרוב מתאפיין בהיותו גוף המורכב ממספר נציגים והינו בעל מנדט מפורש לעסוק בזכויות אדם. בסמכותו לחקור את מצב זכויות האדם באופן כללי, לייעץ בנוגע לזכויות אדם, לקדם את המודעות לזכויות אדם, לערוך מחקרים ולעתים לשמוע תלונות פרטניות. על פי המודל השני, עומד בראש המוסד אדם אחד, בעל סמכות לשמוע תלונות פרטניות.

15. הרשות לקידום מעמד האישה האמונה על הגנה על זכויות נשים, מיגור אפליה ומניעת אלימות הינה זהה במהותה למודל הראשון של מוסד זכויות מדינתיות.⁷

16. בשנת 1991 נקבעו "עקרונות פריז" בוועידה בחסות האו"ם. עקרונות פריז הגדירו את המאפיינים של מוסד לאומי להגנה על זכויות אדם. העצרת הכללית של האו"ם אימצה את העקרונות הללו בשנת 1993. העקרונות הללו קובעים כי על מוסד לאומי לזכויות אדם לכלול את המרכיבים המרכזיים הבאים:⁸ (א) אי-תלות בממשלה; (ב) מנדט פעולה רחב ומפורש בחוקה או בחקיקה לקדם זכויות אדם ולהגן עליהם; (ג) יכולת להגן על זכויות האדם והאזרח ולקדם; (ד) תקציב נאות ועצמאי; (ה) סמכות נאותה לחקור תלונות ציבור ולבצע בדיקות רוחביות; (ו) אחריות וסמכות לפרסם דוחות, המלצות וחוות דעת לממשלה, לפרלמנט וליתר רשויות המדינה; (ז) אחריות לקדם חקיקה לאומית שתעלה בקנה אחד עם ההתחייבויות הבין-לאומיות ויודא יישומן של ההתחייבויות הללו.

17. בנוסף לעצמאותו של המוסד הלאומי להגנה על זכויות אדם, עקרונות פריז מדגישים כי המוסד מחויב בפלורליזם. מרכיב זה נמדד בכך שתהליך הרכבת המוסד יכול לכלול את כל הערובות הנדרשות לכך שיתקיים ייצוג פלורליסטי של כל הכוחות החברתיים במדינה (ארגוני חברה אזרחית, איגודי עובדים, משרדי ממשלה, גופים אקדמיים, נציגי תנועות רוחניות או דתיות ועוד).

18. בישראל היום קיימים מספר מוסדות אשר נמצאים תחת ההגדרה של מוסדות זכויות האדם המדינתיים: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות והרשות לקידום מעמד האישה. אף על פי שבניגוד לשאר המוסדות, לרשות אין סמכויות בחינה של תלונות פרטניות, רשימת התפקידים של הרשות "היא הרשימה הנרחבת ביותר מבין מוסדות זכויות אדם מדינתיים המקבילים לה".

⁷ עו"ד נתן מיליקובסקי, מוסד זכויות אדם מדינתי בישראל, אפשרויות ומגבלות, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים; מרכז מינרבה לזכויות אדם, אפריל 2019, עמוד 9.
⁸ אלי מרזל, מתן גוטמן, ואלון רודס, "ממבקר המדינה לנציב זכויות האדם - דרך קצרה והכרחית", עיונים בביקורת המדינה, חוברת 63 (2018), 49.



19. הקמת משרד לקידום שוויון בין נשים לגברים יכולה להוות נקודת זינוק משמעותית במאבק הממושך לקידום זכויות נשים בישראל. ככל שהקמת משרד זה מלמדת על הצבת הנושא בסדר עדיפויות ממשלתי תוך הגדלת המשאבים והסמכויות של המשרד, בייחוד כלפי משרדי ממשלה אחרים, יש בכך תרומה משמעותית להקמת משרד אשר יעסוק בנושא. ישנם מרכיבים בתוך ההצעה שאכן עונים להגדרה זו, כדוגמת הפיכת ניתוח המגדרי של התקציב על ידי משרדי הממשלה למחייב מכוח החוק (ולא רק מכוח החלטת ממשלה) והקמת מאגר הידע.

20. אולם מעבר לכך, אין בהגדלת סמכויות המשרד בשורה של ממש להעצמת זכויות נשים, אלא משמעות הגדלה זו היא נטילת הסמכויות מהרשות, כגוף מקצועי בעל מומחיות בנושא. להלן יפורטו הסמכויות אשר היו עד כה תחת כנפיה של הרשות ומעתה, על פי הצעת החוק, יהפכו להיות בסמכות המשרד והשר:

כתיבת חוות דעת מגדריות על הצעות חוק ומדיניות ממשלתית

21. לרשות מוקנית סמכות מכוח ס' 236 לחוק שיווי זכויות האישה⁹ (להלן: **חוק שיווי זכויות האשה**), להגיש חוות דעת מגדרית, באם הועברה לוועדות הכנסת חקיקה שיש לה השלכה על תחומי פעילותה של הרשות.

22. סמכותה של הרשות להגיש חוות דעת מגדריות נועדה לחשוף בפני המחוקק השלכות שלא היה מודע להן בעת כתיבת החוק.¹⁰ למעשה, חלק מרכזי בכתיבת חוות הדעת המגדרית לחקיקה היא להשמיע קולות שונים של קבוצות חברתיות בחברה הישראלית, על מנת לחשוף חוסר שוויון סמוי בחקיקה או השלכות אחרות אשר החקיקה תשפיע על נשים ממגוון הקבוצות.

23. הפקעת הסמכות מהרשות כגורם מקצועי והעברתה למשרד כגוף פוליטי תפגע פגיעה קשה במטרות היסוד של חוות הדעת. גוף פוליטי פועל לפי הלך הרוח של קובעי המדיניות באותו גוף. כך, גם חוות הדעת עלולות להיות מושפעות מהליכי הרוח של השר המכהן, ומטרת כתיבת חוות הדעת – להביא בפני המחוקק עמדות שונות ולהשמיע קולות שונים – תסוכל.

הכפפת בחינת מועמדות למאגר נשים - שנועד להבטיח ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים - לשר המכהן

24. על מנת להתמודד עם ייצוג לקוי של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה בגופים ציבוריים (ועדות ממשלתיות וממשלתיות וצוותים לעיצוב מדיניות לאומית), קבע סעיף 16(ב1) לחוק שיווי זכויות האישה כי על הרשות להקים מאגר של נשים

⁹ חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951.

¹⁰ דברי ההסבר להצעת חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח – 2007.

שיהיו מועמדות לגופים ציבוריים החוסים תחת החוק אשר מבקשים לעמוד בחובות הייצוג ההולם ולכלול בקרבם נשים ממגוון הקבוצות.

25. על פי החוק, בחינת התאמת הכישורים של המועמדות במאגר נתונה להחלטת מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה. הגדרת סמכות זו לגורם מקצועי, מבטיחה כי בחינת הקריטריונים תהיה עניינית, על סמך תנאים מוגדרים. הצעת החוק הנוכחית מכפיפה את המאגר לשר המכהן. כך, המאגר אשר אמור לאגם בתוכו נשים על מנת לממש את סעיף 1ג6(ב1) לחוק המחייב ייצוג הולם, יהפוך גם הוא להיות פוליטי, כאשר הגורם שבוחן את התאמת הנשים לכניסה למאגר הינו השר (או מישהו מטעמו) ולא גורם מקצועי.

הגשת דו"חות מטעם השר ולא מטעם הרשות

26. הרשות מחויבת כיום בחוק להגיש דו"ח שנתי על פעילות והצגתו בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת. על פי הצעת החוק, הרשות אמנם מכינה את הדו"ח אולם זה מוצג על ידי השר בוועדה. בכך עלולה להיפגע האפשרות לפיה הרשות תוכל להגיש דו"ח אשר מבטא את עמדתה המקצועית בניגוד לעמדת השר.

הכפפת הוועדה המייעצת של הרשות לטובת המשרד והשר ושינוי מנגנון בחירת יו"ר הוועדה

27. על פי החוק, לרשות קיימת ועדה מייעצת הממונה על ידי רה"מ בהתייעצות עם מנהלת הרשות. הוועדה מורכבת מנציגי משרדי הממשלה השונים, גופים ממשלתיים ומומחים בתחומה של הרשות. למעשה כיום, הוועדה היא הגורם המממש את עקרון הפלורליזם שנמצא בבסיס עקרונות פריז כאמור. רוח זו אף עלתה מדברי ראש הממשלה נתניהו, בעת הצגת הצעת החוק:

"מדובר גם בהקמת ועדה מייעצת, עם 32 חברים ממגזרים שונים, לרבות משרדי הממשלה, שאמורה להיות כור היתוך רעיוני, להעלות את הרעיונות, לעצב את המדיניות, וכמובן, מדובר בגוף שלישי אופרטיבי: מינהלת, שאמורה להביא ליישום מעשי של המלצות הוועדה המייעצת."

28. הצעת החוק עתה מבקשת לצמצם עקרון זה. ראשית, מספר חברי הוועדה מצטמצם בחצי. בכך, בהכרח יבוטלו קולות מסוימים. שנית, הוועדה עתידה לכלול 11 נציגי ציבור בעלי ידע בתחומי המשרד שעוסקים בפעילות "ציבורית תומכת ומקדמת נשים ובאופן שישקף ככל הניתן את כלל החברה הישראלית". לכאורה, ניסוח זה מעיד על רצונו של המחוקק לשמור על עקרון הפלורליזם, עם זאת, בפועל, כל עוד הנציגים ייבחרו על ידי השר ללא כל קריטריונים המגדירים כישורים וידע מקצועי הרלוונטיים למשרד כפי שקורה כיום, המינויים עלולים להיות פוליטיים ולא על סמך תרומה מקצועית.

29. בנוסף, כיום, יו"ר הוועדה המייעצת נבחר באופן דמוקרטי על ידי חברי הוועדה והוא מומחה בתחום פעילותה של הרשות. הצעת החוק קובעת כי יו"ר הוועדה יהיה נציגה של השר. קביעת יו"ר שהוא נציגו של השר, תשלול מנציגי הוועדה להביע עמדה



מנוגדת לזו של קובעי המדיניות. בטח ובטח, כשבהצעת החוק ישנה הוראה הקובעת כי השר רשאי להעביר נציג מתפקידו לבקשת שליש מחברי הוועדה. הוראה זו שוללת מנציגי הוועדה את עצמאותם, והם עלולים להיות אך שופר לעמדותיו של השר.

ה. הפיכת התפקיד המקצועי של מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה - למשרת

אמון

30. מינוי מנהלת הרשות המובילה את הרשות הינו מינוי מקצועי. כך, על פי סעיף 3(ג) לחוק "כשירה להתמנות למנהלת הרשות מי שהיא בעלת רקע וניסיון אקדמי, מקצועי או מעשי של שלוש שנים לפחות, בתחום מתחומי פעולתה של הרשות."

31. בהצעת החוק עתה הוסרו תנאי הכשירות לתפקיד מנהל הרשות כך שבפועל יכול להתמנות כל אדם, ללא חובה בניסיון ניהולי או ניסיון בתחומי הרשות ונקבע כי תפקיד מנהל הרשות הינו להיות אחראי על ניהול הרשות "והכל בהתאם למדיניות שהתווה השר".

32. בנוסף, מתייחסת ההצעה גם לאופן סיום כהונת מנהלת הרשות. כיום החוק קובע את מעמדה של מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה כמוקבל מנכ"ל ובהתאם לכך חלים על תפקיד זה כל הכללים בתקשי"ר, לרבות אופן סיום הכהונה, משך הכהונה ועוד. על פי כללים אלו, ניתן להביא סיום כהונה לתפקיד במעמד זה רק במקרים של משבר אמון חריף ומתמשך או חילוקי דעות מהותיים וממושכים. כל זאת בהתבסס על העובדה כי תפקיד במעמד זה הינו תפקיד מקצועי, אשר אינו מאפשר לשר או מנכ"ל הממונים לסיים כהונה של בעל התפקיד כלאחר יד. על פי כללי התקשי"ר, אף מצב של חילוקי דעות מהותיים אינו מספיק ובנוסף לכך יש להגיש בקשה לחוות דעת לידי ועדה, אותה צריכה לרכז נציבות שירות המדינה. הוספת דרך להפסקת כהונה בניגוד לתקשי"ר, עלולה להחריג את התפקיד גם ביתר תנאיו, באופן שעלול להפחית עוד יותר ממעמדה המקצועי של מנהלת הרשות.

33. משמעות הדברים, בצירוף העבר הסמכויות המקצועיות של הרשות לשר המכהן כמתואר לעיל, היא שמשרת מנהלת הרשות תהיה בפועל משרת אמון. בניגוד למצב שהיה עד כה, בו משרת מנהלת הרשות הוגדרה כמשרה מקצועית, הגדרתה כעת כמשרה שהיא באופייה משרת אמון, משמעותה שלא תהיה דמות מקצועית שתוכל להביע את עמדותיה מבלי לחשוש שאם העמדות האלו לא יתאמו את עמדות הדרג הפוליטי, עלולה להיפסק כהונתה באופן מידי.

34. המשמעות בפועל של דחיקת הגורמים המקצועיים והגישה האובייקטיבית והממלכתית והעברת כלל הסמכויות לגורמים פוליטיים המובססת על נאמנות כלפי השר הממנה, מסכלת את יכולת הרשות לממש את ייעודה כגוף מקצועי. זאת מאחר והמדינה במהותה נמצאת במצב פרדוקסלי. מחד, היא אחראית על יישום ההגנה ומימוש זכויות האדם, ומאידך, לעתים בכוחה היא זו שעלולה להוביל להפרת זכויות אדם. על כן, מוסדות מדינה מקצועיים, העוסקים בקידום זכויות אדם, כדוגמת הרשות לקידום מעמד האישה, יכולים להציע למדינה את הפתרון לפרדוקס זה.



טבלה מסכמת: הפערים העיקריים בין סמכויות הרשות על פי החוק לבין סמכויות המשרד על פי הצעת החוק		
נושא	חוק הרשות לקידום מעמד האישה- 1998	הצעת חוק לקידום הנשים בישראל – 2023
מנהלת הרשות	תנאי סף: ניסיון אקדמי, מקצועי, או מעשי של שלוש שנים לפחות.	אין שום תנאי נוסף לכשרותה של מנהלת הרשות מלבד מינוי על ידי הממשלה.
תפקידי הוועדה מייצעת	לייעץ למינהלת הרשות בענייני מדיניות. להמליץ למינהלת הרשות בדבר הקצאת משאבים.	- לייעץ לשר בעניינים של מדיניות. - לייעץ לשר בכל עניין הנוגע לפעולות המשרד או לרשות.
הגשת חוות דעת על חקיקה המנתחות את ההשפעתה על נשים	הרשות תגיש את הדו"חות	המשרד יגיש את הדו"חות
אחריות על מאגר נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה להבטחת ייצוג הולם בגופים ציבוריים	הרשות אחראית על הקמת מאגר נשים ומנהלת הרשות מוסמכת לבחון את כשירות המועמדות	המשרד אחראי על הקמת מאגר שיכלול מועמדות שלדעת השר או מי שהסמיכו לכך, מתאימות לפי כישוריהן להיכלל לאותן ועדות.
חובת התייעצות במינויים בשירות המדינה	נציב שירות המדינה חייב להתייעץ עם הרשות (בין יתר הגורמים המנויים בחוק) בכדי להמליץ לממשלה, אחת לשנה, בדבר היעדים בתחום זה.	נציב שירות המדינה יהא חייב להתייעץ עם המשרד (בין יתר הגורמים המנויים בחוק) בכדי להמליץ לממשלה, אחת לשנה, בדבר היעדים בתחום זה.
דו"חות לכנסת ולממשלה	הרשות תכין דו"ח שנתי ותציגו בפני הכנסת	הרשות תכין דו"ח שנתי אך השר יציגו בפני הכנסת

Katrien Meuwissen, NHRIs and The State: New and Independent Actors in the Multi-Layered

(2015) Human Rights System?, 15 HR L REV. 441, 480.

1. ביטול ההכרה באפליה כתחום פעילות של הרשות

35. דברי ההסבר לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, מפנים להמלצה מהאמנה לביעור אפליה כנגד נשים, אליה הצטרפה ישראל בשנת 1991, כאחד המקורות להחלטה להקים את הרשות לקידום מעמד האישה. ברוח זו, סעיף 4 (א) לחוק קבע כי ביעור האפליה כנגד נשים הינו אחד מתחומי הפעילות המרכזיים של הרשות.

36. בניגוד לכך, הצעת החוק עתה כלל אינה מציינת את האפליה כלפי נשים, גם לא בדברי ההסבר לחוק. בכך משמיטה הצעת החוק את אחד ההישגים של המאבק לזכויות נשים והינו ההכרה בעצם האפליה, אשר ללא ספק מהווה תנאי הכרחי לעיצוב מדיניות הממגרת אפליה זו.

2. הסמכת השר להתקין תקנות ללא התייעצות עם הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי בכנסת - היא פגיעה בפיקוח הפרלמנטרי

37. סעיף 26 להצעת החוק קובע כי השר ממונה על ביצועו "רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו." אולם החוק קובע כי ראש הממשלה הממונה על ביצוע החוק "רשאי, בהתייעצות עם הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו." כלומר, החוק מסיר את חובת ההתייעצות בוועדה לקידום מעמד האישה בתהליך התקנת תקנות. בכך מחוזקות סמכויות השר אשר יכול ללא כל היוועצות להתקין תקנות, ובכך נפגע הפיקוח הפרלמנטרי אשר היה קבוע בחוק. הפגיעה בפיקוח הפרלמנטרי משמעה פגיעה בציבור, שכן, הרשות לקידום מעמד האישה עוסקת בנושאים הרלוונטיים לציבורים רחבים ומגוונים בציבור. התקנת תקנות ללא דיון פרלמנטרי ראוי, תפגע ביכולת חברי הכנסת והציבור לקחת חלק בהליך התקנת התקנות.

ח. החלטת הממשלה המסמיכה קובעת כי העברת הסמכות של הרשות תהא בהצעת חוק שתוגש על ידי השר ולאחר עבודה של צוות ממשלתי בנושא

38. סעיף ו' להחלטת הממשלה 433 קובע באופן מפורש כי הממשלה מטילה על השרה לקידום מעמד האישה לפעול לתיקון חוק הרשות לקידום מעמד האישה, באופן שעולה בקנה אחד עם העברת שטח הפעולה לפי החלטה זו. סעיף י' להחלטה זו קובע כי השרה והשר לשוויון חברתי יקימו צוות בראשותם, אשר יכלול את נציגי הרשות לקידום מעמד האישה, אגף התקציבים, אגף החשב הכללי ונציבות שירות המדינה. על צוות זה לבחון את אופן ביצוע העברת שטח הפעולה.

39. מכאן כי הצעת חוק זו, המוגשת כהצעת חוק פרטית על ידי ח"כ לימור סון הר מלך, עומדת בניגוד מפורש להחלטת הממשלה המטילה על השרה את הגשת הצעת חוק זו. יתרה על כך, ככל שצוות כזה טרם סיים לגבש את המלצותיו, ברור כי הדבר עומד בניגוד להחלטת הממשלה אשר הורתה על גיבוש עבודת מטה, בטרם תוגש הצעת החוק.

40. נדגיש כי ההשתתפות של הרשות בעבודת מטה שכזאת והמתנה למסקנותיה, חשובה במיוחד משום שהרשות היא הסמכות המוסמכת להצביע על ההשלכות של העברת הסמכויות לשר, על נשים ממגוון קבוצות.

41. יצוין כי מאחר ונושא זה נוגע ליחסים בין המשרד לבין הרשות וכן בין המשרד למשרדי הממשלה, לא בכדי החלטת הממשלה קובעת כי נושא זה יוסדר בהצעת חוק ממשלתית באופן אשר יבטא עבודת מטה מקדימה. הצעה שכזו, אף צריכה לכלול חוות הדעת של היועמ"ש וכן פרסום תזכיר לציבור.

42. מכאן כי לא רק שההצעה המוגשת כעת מנוגדת להחלטת הממשלה, ברור כי היא נעדרת את התשתית העובדתית הראויה, המאפשרת להתייחס באופן נרחב למשמעויות העברת הסמכויות בין משרדי הממשלה, כמו גם להשלכות הנרחבות של הצעת החוק למימוש יעדיה של הרשות והמשרד החדש.

ט. יצירת תלות מוסדית של הרשות בקיום המשרד לקידום נשים

43. הרשות לקידום מעמד האישה הוקמה כיחידה בתוך משרד ראש הממשלה. במשך השנים, עברה הרשות להיות תחת כנפיו של המשרד לשוויון חברתי, אולם שמרה על מעמדה כיחידה והחוק המגדיר את פועלה ותחומי עשייתה, לא שונה. עתה, כאשר החוק ממזג בין הרשות לבין המשרד, נוצרת תלות מוחלטת בין שני הגופים. כך שכל שינוי במשרד, קרי, החלטה לפרקו או לשנות את ייעודו, עלול להוביל לביטולה המוחלט של הרשות.

44. יש לציין כי בעת העברת האחריות על גופים סטטוטוריים הדומים במהותם ובמאפייניהם לרשות, כדוגמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרדי הממשלה, תפקידיהם לא בוצע שינוי מהותי. כך, אופי הכפיפות לשר הממונה וכן מידת עצמאות הגופים הללו לא שונתה, באופן ההולם את היותם של הגופים הללו מוסדות לשמירת זכויות אדם.

י. נטילת הסמכויות ממנהלת הרשות לשר מבטיחה חסינות של החלטות השר מפני ביקורת שיפוטית על בסיס עילת הסבירות

45. על פי הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון - עילת הסבירות) אשר עברה ביום 4 ביולי 2023 קריאה ראשונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט וככל הנראה תוצג להצבעה בימים הקרובים, עילת הסבירות, בהתאם לכוונת הממשלה, תבוטל באופן גורף כעילה לביקורת שיפוטית על כל החלטה של דרג נבחר, החלטת מדיניות והחלטה מקצועית כאחד.

46. לפיכך, במצב זה של נטילת סמכויות מצד השר כלפי הדרג המקצועי, באופן אשר מעביר לדרג הנבחר סמכות להחליט בנושאים שהינם מקצועיים באופן מובהק, למעשה כל החלטה של השר הינה חסינה מפני ביקורת שיפוטית על בסיס עילת הסבירות.



47. מציאות זו עלולה להוביל לכך כי החלטות הנוגעות לנשים ממגוון הקבוצות באוכלוסייה עלולות להיות בלתי סבירות באופן קיצוני, ולא תהיה לנשים הללו את האפשרות לקבל סעד מבית משפט, על אף שרירותיות החלטות אלה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

לסיכום, יצוין כי אם תעבור הצעת החוק כנוסחה, תהיה זו פגיעה קשה בעצמאותה של הרשות לקידום מעמד האישה כגוף הממשלתי המקצועי האמון על קידום זכויות נשים בישראל והתמודדות עם האפליה והאלימות כנגדן. פגיעה זו עלולה להוביל לפגיעה ישירה בנשים ממגוון הקבוצות בישראל, אשר לא יוכלו לסמוך על עמדות מקצועיות אלא יהיו נתונות לעמדת השר המכהן ולאינטרסים פוליטיים.

לאור האלימות והאפליה המתמשכות כנגד נשים בישראל אשר החריפו בשנה האחרונה, מן הראוי לקדם משרד לקידום נשים אשר יוביל לשינוי סדרי עדיפויות, למשאבים נוספים ולחיזוק וגיבוי של הרשות הממשלתית היחידה המוסמכת לקידום נשים. הצעה זו, אינה מקדמת מטרה זו ועל כן התנגדותנו למרבית מרכיבי הצעה, כמפורט לעיל.

עו"ד ענת טהון אשכנזי | עו"ד מיתר צדק

המכון הישראלי לדמוקרטיה