

6 ינואר, 2021

כ"ב טבת תשפ"א

חוות דעת בעניין הצורך בשיפור ייצוג הנשים בכנסת

שלום רב,

בימים אלה מורכבות רשימות המועמדים לבחירות לכנסת ה-24. אפשר לקוות כי בתהליכים אלה יובא בחשבון גם הצורך להרכיב רשימות מגוונות וייצוגיות, בפרט בכל הנוגע לייצוג בני שני המינים. לאחר הבחירות, אם שיעור הנשים המכהנות בחברות כנסת לא יגדל באופן משמעותי, אנו סבורים כי יש לאמץ בחוק מנגנונים שיתגמלו מפלגות להרכיב רשימות שיש בהן ייצוג נכבד לבני שני המינים. להלן הפירוט:

1. שיעור נמוך של נשים בקרב נבחרי הציבור מנוגד לעיקרון בסיסי בדמוקרטיה מודרנית, שלפיה מקבלי החלטות צריכים להיות דומים במידה סבירה לאוכלוסייה ("ייצוגיות תיאורית"). לפי חוקרים רבים, היעדר נשים במוקדי קבלת החלטות גם פוגע בייצוג הממשי של האינטרסים של נשים בזירות אלה ("ייצוגיות מהותית"), וזאת בהתבסס על ההנחה שנשים מייצגות – טוב יותר מגברים – נקודות מבט, צרכים ואינטרסים של נשים אחרות.

נוכחות דלילה של נשים במוקדי קבלת החלטות גם מנוגדת לעיקרון השוויון, כיוון שהיא מלמדת שיש חסמים (גם אם לא פורמאליים) המונעים מנשים להגיע לזירות אלה – כלומר לממש את זכותן לשוויון פוליטי. ברוח זו נאמר בסעיף 3 של האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות פוליטיות של האו"ם: "הצדדים החתומים על האמנה [...] מבקשים להשוות את מעמדם של גברים ונשים בכל הקשור להנאה מזכויות פוליטיות ולמימושן" (ההדגשה שלנו). הפגיעה בעקרונות הדמוקרטיים של ייצוגיות ושל שוויון הנוצרת בגלל תת-ייצוג של נשים עלולה לפגוע בלגיטימיות של המערכת הפוליטית ושל המשטר הדמוקרטי בכללותו.

יתרה מזו, שיעור הנשים בזירה הפוליטית משפיע על התרבות הפוליטית: שיעור גבוה של נשים בזירה זו מעניק נראות (visibility) לנשים, והוא צפוי לקדם תפיסה הרואה בנשים אזרחיות שוות ערך לגברים. בכך הוא גם עשוי לעודד נשים נוספות לשאוף ולהתקדם בזירה הפוליטית – במילים אחרות, נשים בתפקידי מפתח משמשות לעתים קרובות דוגמה להצלחה, העשויה לעודד נשים נוספות לנסות וללכת בדרכן. מבחינה תועלתנית טהורה, ברור שאם ההנחה היא שלנשים ולגברים

יש כישורים שווים (גם אם לא בהכרח זהים), הרי שייצוג שווה של שני המינים במוסד מסוים הוא הדרך היעילה ביותר להבטיח שרק המתאימים ביותר מכהנים בו.

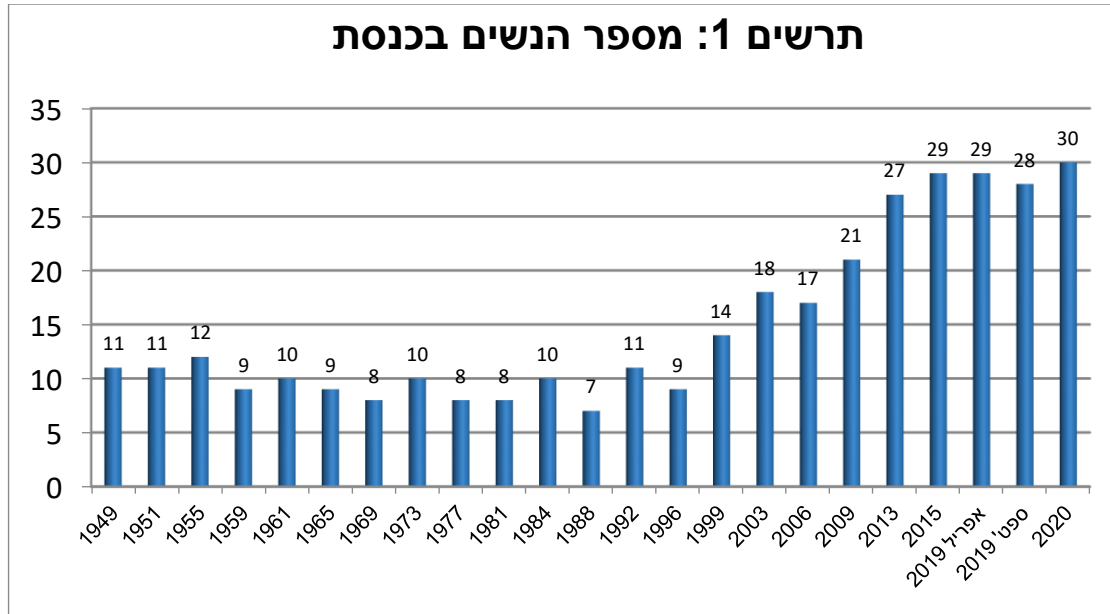
בזירה הבין-לאומית התקבלו החלטות המעגנות את חובתן של מדינות לקדם ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות. כאמור, נושא זה מופיע באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שנכנסה לתוקף בישראל ב-1992. בנוסף, החלטה מס' 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2000 מחייבת את מדינות העולם לשלב נשים ממגוון האוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות (עם דגש מיוחד על שלום ובטחון). ממשלת ישראל מצדה החליטה, במסגרת החלטה מס' 2331 מיום 14.1.2014, לפעול לייצוג נשים ב"מוקדי קבלת החלטות". במהלך השנים אומצו בישראל חוקים והחלטות ספציפיים המכירים בחובת הייצוג ההולם של נשים בגופים ציבוריים (אך לא בממשלת ישראל או בכנסת), למשל במסגרת חוק שיווי זכויות האישה וחוק שירות המדינה (מינויים).

2. **ייצוג הנשים בכנסת רחוק מלהיות מספק.** אמנם החל משנות ה-90 ניכר שיפור הדרגתי בייצוגן (ראו תרשים 1), אך: ראשית, אפילו בבחירות לכנסת ה-23, שבהן נבחר מספר שיא של נשים, היה מדובר ב-30 נשים בלבד – רבע מהכנסת, כמחצית משיעור הנשים באוכלוסייה. שנית, במערכות הבחירות האחרונות נראה שהעלייה בשיעור הנשים בכנסת כמעט ונעצרה. שלישית, **ייצוג הנשים בישראל נמוך גם בהשוואה למדינות אחרות.** באוקטובר 2020 דורגה ישראל רק במקום ה-66 מבחינת ייצוג הנשים בבית התחתון של הפרלמנט, ובמקום ה-25 מתוך 33 מדינות דמוקרטיות החברות ב-OECD.¹ באופן כללי יותר, במדד הפער המגדרי העולמי (Global Gender Gap Index) לשנת 2020, הבוחן מגוון רחב של היבטים הנוגעים לשוויון בין גברים ונשים (כלכלה, בריאות, פוליטיקה ועוד), ניצבה ישראל רק במקום ה-64 בעולם – הידרדרות של 18 מקומות לעומת המדד הקודם משנת 2018. גם במדד הספציפי הבודק "העצמה פוליטית" ("political empowerment) – מדד זה בוחן ייצוג נשים בפרלמנט, בממשלה ובראשות המדינה או הרשות המבצעת – דורגה ישראל במקום ה-64.²

¹ IPU, "[Monthly ranking of women in national parliaments.](#)"

² World Economic Forum, "[Global Gender Gap Report 2020.](#)"

תרשים 1: מספר הנשים בכנסת



3. כדי לשפר את ייצוג הנשים בפרלמנט, מדינות רבות אימצו מנגנונים להבטחת ייצוג לנשים – חוקים המחייבים או מתמרצים מפלגות לעמוד בכללים ספציפיים לגבי ייצוג בני שני המינים. מנגנונים כאלה קיימים למשל בספרד, פורטוגל, בלגיה, צרפת, אירלנד, פולין, סלובניה, יוון, דרום קוריאה וכמעט כל הדמוקרטיות באמריקה הלטינית. הם נחשבים לאמצעי יעיל מאוד להעלאת שיעור הנשים בפרלמנט בדמוקרטיות שבהן שיעור זה נשאר נמוך או עולה בקצב איטי מדי. נראה שהן יעילות ומוצדקות במיוחד במדינות כמו ישראל, שבהן מעמדן של נשים בחברה כבר מבוסס למדי (ברוב מגזרי האוכלוסייה) אך ייצוגן בפרלמנט עדיין נמוך. במדינות אלו המכסות עשויות לתרום הן לשיפור בייצוג הנשים בפרלמנט, הן לשיפור נוסף במעמדן הכללי של הנשים בחברה.

4. לאור זאת, **אנו סבורים כי גם ישראל צריכה לאמץ מנגנון כזה. באופן ספציפי, אנו סבורים שיש לתקן את חוק מימון מפלגות, כך שרשימות יקבלו תוספת למימון הבחירות שהן זכאיות לו לפי החוק, אם הן יעמדו בשני הכללים הבאים:**

- ברשימה לכנסת, כל עשיריית מועמדים עוקבת תכלול לפחות שלושה מועמדים מכל מין;
- בקרב שלושת המועמדים הראשונים ברשימה יהיה לפחות מועמד אחד מכל מין.

כל רשימה שעומדת בתנאים אלה תקבל תוספת למימון הבחירות שהיא זכאית לו: על כל מועמד שנבחר לכנסת מהמין הפחות-מיוצג תקבל הרשימה (למעשה, המפלגה שאותו מועמד מייצג) תוספת של יחידת מימון אחת למימון הבחירות שלה. אם בשתי מערכות בחירות רצופות ייבחרו לכנסת לפחות 40% מבני כל מין, התיקון הנ"ל יתבטל ולא יחול בבחירות הבאות.

5. אנו סבורים שהצעה בנוסח כזה (או דומה) היא יעילה, מוצדקת ובעלת היתכנות גבוהה יחסית. ראשית, זהו מנגנון רך יחסית, ולכן "קל לעיכול": הן משום שהוא אינו מחייב רשימות לעמוד בכלליים (במדינות לא מעטות, רשימות שלא עומדות בכללי הייצוג פשוט לא יכולות להתמודד בבחירות), הן משום שמדובר בהגדלת המימון של רשימות מסוימות, ולא בצמצום המימון של רשימות אחרות. שנית, לפי ההצעה התגמול הכספי יינתן במסגרת מימון הבחירות ולא במסגרת מימון ההוצאות השוטפות. הסיבה היא שראוי לתגמל רשימות על הרכב הרשימה שנקבע לפני הבחירות – ואילו מימון ההוצאות השוטפות כפוף לשינויים במהלך כהונת הכנסת, כמו התפטרות של חברי כנסת ופיצול סיעות. שלישית, שיעור התוספת למימון הבחירות מבוסס על מספר חברי הכנסת מהמין הפחות-מיוצג ברשימה. זאת, כדי לעודד רשימות לא להסתפק בתנאי המינימום אלא לקדם שוויון מגדרי מכסימלי. בנוסף, התוספת המכסימלית היא משמעותית, וזאת כדי להשפיע בפועל על השיקולים של מפלגות ורשימות. לבסוף, אנו מציעים לבטל את מנגנון הבטחת הייצוג בעתיד, אם הוא ישיג את מטרתו. זאת, מתוך תפיסה שמנגנון כזה – הפוגע בשוויון הפורמאלי – מוצדק כאמצעי זמני בלבד שמטרתו לקדם את השוויון בין המינים.

6. יצוין כי לפי חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט מ-2005 בנוגע להצעת חוק דומה, תיקון חקיקה כזה דורש רוב של לפחות 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית, משום שהוא עלול להתנגש עם עיקרון השוויון בבחירות המופיע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.³

אנו עומדים לרשותכם בכל עניין ודבר,

ד"ר אסף שפירא וד"ר חן פרידברג

המכון הישראלי לדמוקרטיה

³ "הרוב הנדרש לשם קבלת הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון: עידוד ייצוג לשני המינים) (התשס"ה-2005)", מכתב מאת היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט, סיגל קוגוט וקרן וינשל, אל יו"ר הוועדה, חה"כ מיכאל איתן, ויו"ר ועדת המשנה לענייני בחירות, חה"כ גדעון סער, 15.11.2005.