

ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית

בעקבות תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה והחלטה 1325
של מועצת הביטחון

יופי תירוש* וענת טהון אשכנזי**

מאמר זה מנתח את הוראות תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951. המאמר בוחן את המסגרת המושגית התקדימית שהתיקון מבוסס עליה, ואת האתגרים ביישומו. תיקון מס' 4, שנחקק בשנת 2005, קובע חובה לתת ביטוי הולם לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בגופים המעצבים מדיניות לאומית, תוך שימת דגש מיוחד בשילוב נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בכל התחומים, ובפרט ביישוב סכסוכים מזוינים ובשיחות שלום. התיקון נחקק בעקבות החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2000, הודות למאמץ משותף של ארגוני נשים וחברות-כנסת לקלוט את ההחלטה אל המשפט הישראלי. החלטה זו קראה למדינות העולם ולמוסדות הבין-לאומיים להכיר בפוטנציאל החשוב הטמון בהשתתפותן של נשים ביישוב סכסוכים מזוינים, וכן לשקול שיקולים מגדריים ולהקדיש תשומת-לב ומשאבים להגנה על נשים בעת סכסוכים כאלה. תיקון מס' 4 נבחן במאמר במישור המקומי ובמישור הגלובלי, תוך מיקומו בהקשר הכולל של דוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי, ועל רקע הידע המחקרי הקיים בנוגע להשפעת נשים על אופני פעולתם של גופים ומוסדות. נוסף על כך המאמר בוחן את הנסיונות להביא לידי יישום

* מרצה בכירה בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל-אביב.
** עורכת-דין, מובילה את יישום החלטה 1325 בישראל מטעם עמותת איתך-מעפי, וייצגה את עמותת איתך-מעפי בכל עתירות העמותה המוזכרות במאמר זה.
המחברות מבקשות להודות לרונית דוניץ-קידר ולניר קידר על העידוד בכתובת המאמר, לרות הלפרין-קדרי על הערותיה לטיוטה מוקדמת של מאמר זה, לחברותינו ושותפותינו לחזון ולאקטיביזם בעמותת איתך-מעפי, לקרן היינריך בל על התמיכה הנדיבה והצמודה בפרויקט, למשתתפי הפנל בכנס "דיני דמוקרטיה" של כתב-העת עיוני משפט (2011), למשתתפי הפנל בכנס של האגודה הישראלית למשפט וחברה (2011), וכן לתמי יקירה ולדן לרגמן על עזרת-המחקר המעולה.

התיקון בישראל, ומציע אמות-מידה ליישום אפקטיבי יותר, תוך הקדשת תשומת-לב מיוחדת לדרישת התיקון לחתור לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, ולא לייצוג כקטגוריה הומוגנית.

הקדמה. א. תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951: 1. הרקע הבין-לאומי לתיקון: החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם; 2. הרקע בישראל: חובת ייצוג הולם של נשים בדין המקומי; 3. חדשנותו של התיקון. ב. הצדקות תיאורטיות של המודל שתיקון מס' 4 מתווה: 1. הצדקות מהתיאוריה הפמיניסטית; 2. המתח האינהרנטי של תיקון מס' 4: בין מומחיות לבין זהות. ג. דוקטרינת הייצוג ההולם העולה מתיקון מס' 4: 1. מדוע להבטיח ייצוג הולם של נשים דווקא? 2. כיצד תיקון מס' 4 משתלב בדוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי? 3. ייצוג מגוון נשים כתנאי ליצירת "מסה קריטית"; 4. מודל קבלת ההחלטות שהתיקון מתווה – ההיבט היישומי. ד. רכיב המגוון בתיקון מס' 4: 1. אתגר המהותנות; 2. מומחיות מגדרית; 3. האם מובן מאליו שנשים מקבוצות מודרות מעוניינות להיות מיוצגות? 4. ארגוני נשים והדילמה של עבודה עם המסדר. ה. סיכום.

הקדמה

בשנת 2005 התקבל תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (התיקון להלן: תיקון מס' 4 או התיקון; החוק להלן: חוק שיווי זכויות האשה או החוק). תיקון זה, המוסיף את סעיף 1ג6 לחוק, קובע כי בגופים ציבוריים יינתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. התיקון נחקק בהשראת החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2000, תוך אימוץ חלק מעקרונותיה ואף הרחבתה בכמה היבטים מאתגרים וחדשניים. למן שנת 2005 הונחו לפתחו של בג"ץ כמה עתירות שעניינן הפירוש שיש לתת לתיקון מס' 4, ובג"ץ החל לפתח דוקטרינה באשר ליישומה הראוי של התיקון. העתירות הוגשו ביוזמת עמותת איתן-מַעַל¹: משפטניות למען צדק חברתי (להלן: עמותת איתן-מעפי). עמותה זו, שהוקמה בשנת 2001, שמה לה למטרה לחתור ליישום תיקון מס' 4, כחלק מחזונה לפעול למען נשים מקבוצות מוחלשות כלכלית וחברתית ולקדם סדר-יום שוויוני מבחינה מגדרית במדיניות הציבורית בישראל.

מאמר זה מבקש להניח תשתית תיאורטית ויישומית לדרכים הראויות להבנת תכליתו של תיקון מס' 4, המודל המונח ביסודו והדילמות שהוא מעלה. הכותבות מעורבות במאמצים ליישום התיקון במסגרת פעילותן באיתן-מעפי, ועל-כן הניתוח התיאורטי-הנורמטיבי מוזן מנסיוןן המעשי ביישום התיקון.

1 תרגום מערבית: איתן.

חלק א של המאמר מציג את תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה. התיקון מבוסס כאמור על החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, שהכירה בפוטנציאל של שיתוף נשים ביישוב סכסוכים אלימים ובצורך לתת את הדעת לצורות המיוחדות של פגיעה בנשים במסגרת סכסוכים כאלה. נסקור את השפעתה של ההחלטה על המשפט והממשל של מדינות רבות בעולם, את הרקע לאימוץ החלטה 1325 בחקיקה הישראלית, ואת מאפייניו של התיקון לחוק שיווי זכויות האשה שקלט את ההחלטה לדין הישראלי.

חלק ב סוקר את הרציונלים של התיקון מזווית תיאורטית – הן של תיאוריה פמיניסטית והן של תיאוריות של מנהל ציבורי. ניתוחנו מעלה כי ניתן למצוא בתיקון ביטוי למגוון של עמדות פמיניסטיות, מהפמיניזם הליברלי עד הפמיניזם הרב-תרבותי, וכי בהיבט של מנהל תקין יש לייצוג חשיבות מבחינת הגיטימצייה הציבורית של השלטון וחיוזוק יכולת המשילות שלו. הדרישה לתת ביטוי הולם לייצוגן של נשים במוקדי קבלת החלטות מציפה מתח בין כישוריהם של חברי הגופים מעצבי המדיניות לבין זהותם המגדרית, או במילים אחרות, בין מומחיות לבין זהות. דיוננו במתח זה מעלה כי אף שמדובר בסוגיה מורכבת, במקרים שקיים בהם מתח ניתן על-פירוב ליישבו על-ידי בחירת מומחיות שיציגו פרספקטיבה ממוגדרת – כזו שאינה זוכה בדרך-כלל בביטוי בצומתי כוח.

חלק ג מנתח את דוקטרינת הייצוג ההולם העולה מתיקון מס' 4, ודן בהשתלבותו של המודל בדוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי ובהיבט היישומי של התיקון. ראשית, נטען כי המשפט הישראלי מעניק קדימות להעדפתן המתקנת של נשים על קבוצות אחרות. לאחר-מכן נדון בצורך לפרש את תיקון מס' 4 לאור הדוקטרינות שהתגבשו במשפט הישראלי לגבי ייצוג הולם והעדפה מתקנת – למשל, באשר לשאלה כיצד יש לפרש את התואר "הולם" בהקשר של ייצוג, באשר לחובתם של בעלי סמכות המינוי לאתר באופן פעיל מועמדות ראויות, באשר לצורך לנטרל משתנים מוטעים מגדרית כאשר בוחרים את כישוריהם של המועמדים והמועמדות ועוד. אחד המושגים המושרשים בשיח על העדפה מתקנת הוא הרעיון שלפיו ראוי להגיע ל"מסה קריטית" של נשים בגוף נתון על-מנת לשנות את דרכי התנהלותו ולקדם את השוויון המגדרי. נדון ביתרונותיו של המושג "מגוון" כחלק מהתהוות "המסה הקריטית". אנו חותמות את חלק ג בדיון באתגרים המעשיים הכרוכים ביישום מוצלח של תיקון מס' 4, אשר מחייבים היערכות ונכונות שונה מזו הקיימת כיום מצד הממשלה והגופים האחרים שהתיקון חל עליהם. כך, למשל, נדון בשאלה אם נכון להקים מאגר של מומחיות בתחומים שונים, כקבוצה כיום בחוק בעקבות תיקון מאוחר יותר לחוק שיווי זכויות האשה.

תיקון מס' 4 מכיל הוראה לא רק בדבר ייצוג הולם של נשים ככלל, אלא גם בדבר ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. בהתאם, חלק ד עוסק ברכיב המגוון בחוק, תוך בחינת הדילמות שרכיב זה מעלה – סכנת המהותנות, השאלה אם על הנשים הנבחרות לייצג זווית מגדרית שתגולם אל תוך עבודתם של הגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם, והדר-ערפיות של נשים מקבוצות מודרות ביחס לפעולה ממסדית.

טענתנו המרכזית במאמר זה היא כי בתיקון מס' 4 טמון פוטנציאל דרמטי לשינוי התרבות השלטונית בישראל – הן בהיבט של קידום השוויון והן בהיבט של שיפור

המשילות. על-אף מורכבותו, יש מספיק כלים מושגיים בדוקטרינת הייצוג ההולם בישראל ליישומו המיטבי של התיקון. בדיון שלהלן נסביר את חשיבותו של התיקון, ונמפה את ארגז הכלים היסודי הדרוש לצורך יישומו המוצלח.

א. תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א–1951

בשנת 2005 תוקן חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א–1951.² סעיף 1ג6(ב), שהוסף לחוק, קובע:

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 האוכלוסייה.³

בסעיף הוגדר:

“צוות” – ועדה או גוף אחר שהוקם לשם עיצוב מדיניות לאומית בכל נושא לרבות בנושאי חוץ או ביטחון, או לשם מניעה, ניהול או פתרון של סכסוך מדיני או בין-לאומי, לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום.

“ועדה ציבורית” – ועדה שבחבריה נציג ציבור.

על פניו התיקון נראה רק כמרחיב את החובה הקיימת ממילא במשפט הישראלי לייצוג הולם של נשים בשירות הציבורי ובמועצות ציבוריות שונות.⁴ אולם כפי שנראה בהמשך, תיקון זה מהווה פריצת-דרך של ממש בדוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי. זאת, משני טעמים: ראשית, הוא משנה את היקף התפרשותה של חובת הייצוג ההולם – אם עד התיקון חלה חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים בעיקר על עובדים, תיקון מס' 4 מחיל חובה זו גם על גופים מעצבי מדיניות; שנית, התיקון משנה את טיב החובה – הוא עובר מדוקטרינה של ייצוג נשים לדוקטרינה של ייצוג נשים ממגוון קבוצות באוכלוסייה.

2 חוק שיווי זכויות האישה (תיקון מס' 4), התשס"ה–2005, ס"ח 717.
3 הנוסח המצוטט לעיל הינו הנוסח המקורי של התיקון. נוסח זה השתנה בפברואר 2011, בעקבות הרחבת הסעיף שנערכה בתיקון מס' 9 לחוק. הנוסח החדש יידון להלן בחלק ב2.
4 חובה זו עוגנה עובר לתיקון בדברי חקיקה שונים העוסקים בגופים ספציפיים, כגון דירקטוריונים של חברות ממשלתיות, עובדי שירות המדינה ועוד. חובה זו גם הוכרה כחלק מעקרונות השוויון במשפט הישראלי. ראו בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630 (1998) (להלן: עניין שדולת הנשים השני).

1. הרקע הבין-לאומי לתיקון: החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם

באוגוסט 2004, כשנה לפני אישור התיקון בכנסת, נערך מפגש בין ארגוני נשים לבין אחת ממובילות היוזמה לתיקון החוק, חברת-הכנסת (דאז) יולי תמיר.⁵ במהלך המפגש הציגה תמיר טיוטה של הצעת חוק לייצוג הולם של נשים בהליכים מדיניים:

בצוות השותף לתהליכי קבלת החלטות הנוגעות למניעת, ניהול ופתרון משברים לאומיים, כמו גם בכל תהליכי קבלת החלטות, ניהול משא ומתן ופתרון משברים במהלך פעילות מדינית לקראת הסדר קבע ושלוש בר קיימא יינתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים, ובלבד שייצוגן לא יפחת מ-25% מהצוות המייצג של מדינת ישראל או מטעמה.

לדברי תמיר, ההצעה לתיקון החוק נכתבה "ברוח החלטה 1325", קרי, ברוח החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, אשר התקבלה ב-31 באוקטובר 2000 (להלן: החלטה 1325).⁶ החלטה זו היוותה בעבור תמיר ושותפתה להצעת החוק, חברת-הכנסת (דאז) אתי לבני, מקור השראה לקידום עקרונות דומים בישראל. נוסף על עדותן זו של חברות-הכנסת,⁷ ונוסף על עמדתו של משרד המשפטים שלפיה תיקון מס' 4 לחוק הינו תולדה של החלטה

5 המפגש נערך בתל-אביב ביום 17 באוגוסט 2004, ונכחו בו נציגות מהארגונים הבאים: אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה, מחסום Watch, בת שלום, איגוד מרכז הסיוע, שדולת הנשים, איתן-מעפי, משפטניות למען צדק חברתי, מרכז ייעוץ לאישה, קול האישה, קל"ף. פרוטוקול המפגש נכתב על-ידי שרי אהרוני ונמצא בידי הכותבות.

6 S.C. Res. 1325, ¶ 8, U.N. Doc. S/RES/1325 (Oct. 31, 2000), available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325 (2000).

7 בישיבה משותפת של ועדת החוק והביטחון ושל הוועדה לקידום מעמד האישה, לציון עשור להחלטה 1325, התייחסה חברת-הכנסת לשעבר אתי לבני לקשר בין החלטה 1325 לבין תיקון החוק. להלן קטע מפרוטוקול ישיבה מס' 59 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-18, 12 (1.11.2010): "החוק הזה נולד בארגונים האזרחיים של השנים ואני רוצה לציין את ארגון אישה לאישה שבעצם התחיל לגלגל את זה. אנחנו היינו מודעים באופן כללי על החלטה 1325 שניתנה באו"ם בשנת 2000 והיינו חשופים, אני לפחות הכרתי את זה דרך פעילות בארצות-הברית וכשהתחילו הארגונים, באו אלינו ואמרו – בואו נחוק את החקיקה הזאת, באו אלי ואל יולי תמיר, בואו ננסה לקדם את החקיקה. היינו די סקפטיים, כי בשום מקום בעולם, הנושא הזה לא נחקק כחוק מדינה, היו החלטות, היו הצהרות, זה היה די חדשני והיינו צריכים לחנך את חברי הכנסת, את חברות הכנסת, בנושא הזה. וכשעברנו את התהליך עם הארגונים ואני מאוד רוצה לציין פה את החשיבות של הארגונים האזרחיים וארגוני נשים ומחויבות של נשים לנושאים האלה, שתרמה באמת באופן יוצא מן הכלל לנושאים רבים. התחלנו להתחיל בחקיקה של החוק וכמו שאתם רואים כשאתם קוראים את זה, אמנם יש כאן החלטה 1325, אבל כשהתחלנו לחוקק, חשבנו שזאת פלטפורמה מאוד נחמדה להרחיב בכלל את ייצוג הנשים. העדפה מתקנת, אני כיושבת-ראש מעמד האישה, את היית לפניי, חשבתי שאיפה שאפשר להרחיב את זה, מה טוב. ולכן הכנסנו ועדים וצוותים וכל מיני, אני מצטערת שלא הוספתי עוד, לא עלה בדעתי".

8,1325 ניתן למצוא ביטוי משמעותי לעובדה שהחלטה 1325 אכן עמדה בתשתית תיקונו של החוק במחקר המקיף שערך מרכז מחקר ומידע של הכנסת על-אודות שילוב נשים בתהליכי שלום.⁹ מחקר זה נעשה בנובמבר 2004 לבקשת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, כחלק מעבודת ההכנה לתיקון החוק. המחקר דן באופן מקיף בעקרונותיה של החלטה 1325 ובפרשנות שניתנה לה במדינות שונות בעולם (הפיליפינים, סרי-לנקה, אוסטרליה ועוד), מתוך הכרה בהחלטה כתשתית אפשרית לחקיקת חוק המחייב השתתפות נשים בתהליכי משא-ומתן לשלום בפרט ובכל סוגיה הקשורה למדיניות של שלום וביטחון בכלל.

החלטה 1325 היוותה אם כן מנוף פוליטי ומשפטי בעבור חברות-הכנסת וארגוני הנשים שקידמו את התיקון.¹⁰ תהליך קבלת התיקון מהווה אם כן ביטוי מקומי למאמץ המשמעותי של ארגוני נשים ופעילות פמיניסטיות ברחבי העולם לקידום החלטה 1325 ולהטמעת עקרונותיה. הרקע הגלובלי והמקומי לתיקון מלמד, להבנתנו, על האופן שבו יש לפרשו. ייאמר כבר כעת כי הן ההחלטה והן אופני יישומה אינם נטולים חסרונות ובעיות. כמו-כן, כפי שנפרט בהמשך, ההכרה במרכזיותה של ההחלטה במסגרת הרקע שהוביל לתיקון החוק אינה מבטלת היבטים נוספים שהשפיעו על תיקון החוק ועל אופן עיצובו בהקשר הישראלי. אולם לנוכח חשיבותה של ההחלטה, נבקש לתאר בהרחבה את הרקע לקבלתה, את משמעותה ואת האופן שבו היא השפיעה במקומות שונים בעולם.

לא תהא זו מליצה לקבוע כי ב-31 באוקטובר 2000 נשמע משק כנפי ההיסטוריה בתנועה הפמיניסטית העולמית, כאשר בטקס חגיגי במועצת הביטחון של האו"ם התקבלה

8 בתשובתה של מדינת-ישראל, מנובמבר 2010, לשאלה השלישית שנשאלה בנוגע לדוחות התקופתיים הרביעי והחמישי שהגישה לוועדה לביעור ההפליה נגד נשים (CEDAW) נאמר כי יישום החלטה 1325 בישראל בא לידי ביטוי בתיקון זה של חוק שיווי זכויות האשה, ובתוך כך הכללת החובה למנות נשים מכל קבוצות האוכלוסייה בהליכי משא-ומתן לשלום: State of Israel, Ministry of Justice & Ministry of Foreign Affairs, *List of issues to be taken up in connection with the Consideration of Israel's Fourth and Fifth Periodic Reports of Israel* (Nov. 2010), <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/898A7D08-2738-4A3D-8E2C-BE75689D7EF2/28810/IsraelsrepliestoCEDAWLOI61211.pdf>

9 אפרת קאול-גרנות וליאור בן דוד "שילוב נשים בתהליכי שלום" (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 8.11.2004 www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00941.pdf)

10 מריאיון טלפוני עם אילנה אפללו-פרץ, עורכת-דין שהובילה את היוזמה לתיקון החוק מטעם ארגון "אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה" (18.7.2012), עולה כי החלטה 1325 היוותה מקור השראה משמעותי לתיקון החוק. לדבריה, הקשר בין תיקון החוק לבין ההחלטה ברור עד כדי כך שאי-אפשר להפריד ביניהם – "להפריד בין תיקון החוק להחלטה יהיה כמו להפריד בין יום ולילה". תמיכה נוספת לקשר ההדוק בין החלטה 1325 לבין תיקון החוק ניתן למצוא במחקר פורץ-הדרך שפורסם בשנת 2005 על-ידי ארגון "אשה לאשה" על-אודות הקשר בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין החלטה 1325 בתקופה שבה חוקק התיקון. דליה זק"ש, עמליה סער, שרי אהרוני ודנה מרטנבאום עדות אילמת: נשים בסכסוך הישראלי-פלסטיני www.isha.org.il/upload/File/edut%20ilemet.pdf (2005)

החלטה 1325. לאחר חמישים וחמש שנות פעילות, הצהירה מועצת הביטחון על ההכרה במעורבותן של נשים בהליכי משא-ומתן להשכנת שלום בר-קיימא, תוך הכרה בצורות הייחודיות של פגיעה בנשים ובנערות במסגרת מאבקים אלימים, וכן ביכולתן הפוטנציאלית של נשים ושל פרספקטיבות מגדריות לתרום להשכנת שלום.¹¹ בכך נוצרה לראשונה מסגרת משפטית ופוליטית שבאמצעותה נשים מכל העולם יכולות לדרוש את שילוב קולן, צורכיהן ונקודות-מבטן בעניינים של שלום וביטחון.¹² מסגרת זו, לדעת רבות, הגדירה מחדש את מעמדן המשפטי הבין-לאומי של נשים במאבקים אלימים, וביססה את החובה לייצגן בהליכים לסיומם.¹³ כך מתארת החוקרת אייסלינג סוויין את חשיבותה של ההחלטה:

Resolution 1325 (SCR 1325) introduced a new dialogue into the discourse of the most powerful multilateral security institution in the world. The concept of gender equality and the role of women in peace and security were rarely methodically incorporated in the narrative of the Security Council prior to the first debate on 'women, peace and security' that took place in 2000.¹⁴

כפי שעולה מן האמנות המוזכרות בתחילתה של החלטה 1325, היא לא התקבלה בחלל ריק. במשך השנים הכירה הקהילה הבין-לאומית בצורכיהן הייחודיים של נשים ונערות באזורי סכסוך ובנקודת-מבטן הייחודית על העימות ועל דרכים שונות להשכנת שלום. הכרה זו באה לידי ביטוי באמנות שונות שבהן הוכרה החובה לשתף נשים בזירה הציבורית כמו-גם בהליכי קבלת החלטות בתחומים הבטחוני והמדיני. כך, האמנה לביעור כל צורות ההפליה נגד נשים, משנת 1979,¹⁵ קבעה כי על המדינות החברות באו"ם לכלול את עקרונן השוויון בין המינים בחוקותיהן ובחוקיהן, וכי עליהן להבטיח, באמצעות חקיקה ובאמצעים אחרים, את יישומו המעשי של עיקרון זה. צעד משמעותי נוסף נרשם בכנס האו"ם הרביעי על נשים, שנערך בבייג'ינג בספטמבר 1995, אשר פרק E במצע הפעולה שלו (Beijing Platform for Action) מתמקד בהשפעתן הייחודית של מלחמות על נשים, ואף מציין כי נשים הינן סוכנות

11 Aisling Swaine, *Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, 12 Y.B. INT'L Hum. L. 403, 404 (2009).

12 SANAM N. ANDERLINI, WOMEN BUILDING PEACE: WHAT THEY DO, WHY IT MATTERS 7 (2007).

13 Swaine, לעיל ה"ש 11, בעמ' 405.

14 שם, בעמ' 403.

15 אמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, כ"א 31, 179 (נפתחה לחתימה ב-1979, אושרה ונכנסה לתוקף ב-1991).

שלום.¹⁶ במצע הפעולה נדונו מקומן ההכרחי של נשים באזורי סכסוך ונחיצותן בהליכי קבלת החלטות בממשל. כמו-כן הוצגו שורה של צעדים שיש לנקוט בזירה המדינית ובזירה הבין-לאומית על-מנת לקדם את מעמדן של נשים, כל זאת מתוך תפיסה ששוויון מגדרי הינו חלק מזכויות האדם ומהווה תנאי לצדק חברתי. בין הצעדים שהוצגו כמחייבים את המדינות השונות ניתן למצוא, לדוגמה, את הפעולות הבאות: לפעול למיגור האלימות כלפי נשים ונערות;¹⁷ לפעול לשיתוף נשים רבות יותר במוקדי קבלת החלטות בכל רמות הממשל;¹⁸ לשאוף לכך שלפני נקיטת מדיניות מסוימת תיבחן השפעתה על נשים; ולהטמיע בגופים המחוקקים את החובה לבחון השקפה מגדרית בכל חקיקה וקביעת מדיניות.¹⁹ נוסף על כך, לצד ההכרה בחשיבות הכללת עמדתן של נשים במוקדי קבלת החלטות, ניתן במצע הפעולה ביטוי לעובדה שקבוצת הנשים אינה עשויה מקשה אחת, וכי יש לאפשר ביטוי לקולות מגוונים של קבוצות נשים ומנקודות-מבט שונות. עובדה זו, כפי שנראה בהמשך, רלוונטית ביותר למציאות הישראלית. כך, בלשונה של הצהרת בייג'ין:

Acknowledging the voices of all women everywhere and taking note of the diversity of women and their roles and circumstances, honouring the women who paved the way and inspired by the hope present in the world's youth.²⁰

נקודת-ציון משמעותית נוספת בגיבוש העמדה הבין-לאומית בדבר מקומן ההכרחי של נשים במוקדי הכרעה בענייני שלום וביטחון נרשמה בכנס שנערך במאי 2000 בנימיביה, שבמסגרתו פורסמה הצהרת וינדהוק (Windhoek Declaration), אשר קוראת, בין היתר, להשתתפות מלאה ושוויונית של נשים בהליכי משא-ומתן לשלום.²¹ יודגש כי האמנות הבין-לאומיות שנוסחו במשך השנים ביטאו את המשאלה לשילוב נשים לא רק מתוך אמונה כי נשים יכולות להשפיע. הן התבססו גם על תקדימים שבהם נשים ברחבי העולם אכן תרמו בפועל לפריצת-דרך לעבר סיום הסכסוך האלים במדינתן.

16 U.N. Women, The Fourth World Conference on Women – Beijing Declaration and Platform for Action (Sep. 15, 1995), <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> (להלן, בהתאם להקשר: הצהרת בייג'ין או מצע הפעולה של כנס בייג'ין).

17 שם, ס' 29.

18 שם, ס' 144.

19 שם, ס' 2014.

20 שם, ס' 4.

21 Windhoek Declaration on the Tenth Anniversary of the United Nations Transition Assistance Group & Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations, in letter dated July 12, 2000 from the Permanent Rep. of Namib. to the United Nations, addressed to the Secretary-General, U.N. Doc. S/2000/693 (July 14, 2000).

אחת הדוגמאות לתרומתן של נשים לקידום תהליך שלום בר-קיימא ניתן למצוא בפעילותה של קואליציית הנשים של צפון אירלנד (NIWC – Northern Ireland Women's Coalition) – קבוצה של נשים מקהילות וממפלגות פוליטיות שונות אשר התאחדו למען העברת מסר מאוחד של התנגדות לשימוש באלימות מכל צד. קואליציית הנשים סחפה במערכת הבחירות אלפי נשים שעד אז לא השתתפו בפעילות פוליטית, ובמצעה שולבה הדרישה לכלול נקודות-מבט נשיות בהליך המשא-ומתן על עתידה של צפון אירלנד. לימים היו הנציגות הנבחרות של הקואליציה שותפות לניסוח "הסכם יום שישי הטוב" משנת 1998, שהסדיר את סיום הסכסוך בצפון אירלנד. מלבד תרומתן לכינון ההסכם, ניתן להצביע על כמה מרכיבים בהסכם המשקפים את הנושאים שקואליציית הנשים ביקשה לקדם: הכרה בסבלם של קורבנות האלימות במסגרת תהליך הפיוס בצפון אירלנד, הכרה בזכותן של נשים לשיתוף מלא ושווה בהליכים פוליטיים, והכרה בחשיבותו של החינוך לפיוס ובחשיבותה של תשתית קהילתית כדי להתגבר על הדרה חברתית.²²

האמנות, ההסכמים והיוזמות של נשים במדינות שונות בעולם,²³ וכנגדם המציאות שבה נשים נעדרות כמעט כליל מתהליכי שלום,²⁴ היוו רקע לבשורה המשמעותית שיצאה באוקטובר 2000 מאולמה של מועצת הביטחון – אותו גוף שתואר על-ידי נשיא מועצת

22 Marie Abbott, *Keynote Speech: Women's Political Role in the Northern Ireland Peace Process*, in INTERNATIONAL SEMINAR: PARTICIPATION OF WOMEN IN THE PREVENTION AND RESOLUTION OF CONFLICTS 11 (2001), available at [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/conflict-prevention-peacebuilding/EG-SEM-PEACE\(2001\)9_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/conflict-prevention-peacebuilding/EG-SEM-PEACE(2001)9_en.pdf).

23 כדוגמה נוספת לעניין זה ניתן לציין את תרומתן המכרעת של נשים מניקרגואה לשינוי משמעותי בתפיסת המשטרה, תוך העלאת מספר הנשים במשטרת ניקרגואה והכללת נקודת-מבט מגדרית במדיניות המשטרה. מדיניות זו שינתה לגמרי, בתוך שנים אחדות, את יכולתה של המשטרה לספק הגנה לנשים בניקרגואה ואת האפקטיביות של פעולותיה למניעת אלימות מגדרית. נכון לשנת 2008, נשים מהוות 26% מכוחות השיטור בניקרגואה, וזהו אחוז הנשים הגבוה בעולם בכוח משטרה. מהפכה זו הובילה לטיפול איכותי יותר בנשים ובצורכיהן, וכן לתפיסת המשטרה כאמינה וכלגיטימית יותר בעיני כלל הציבור. ראו, KRISTIN VALASEK, SECURITY SECTOR REFORM AND GENDER 3 (2008). גם תנועת הנשים בישראל תרמה ותורמת בצורה משמעותית בסוגיות הנוגעות בסיום הסכסוכים באזור. ראו, למשל, חדוה ישכר לעומתיות: רישומים מתרבות הנגד של השמאל הפמיניסטי בישראל (2009); נגה וינר קריאה מחודשת של אימהות, אזרחות וצבאיות במחאתה של תנועת "ארבע אמהות" (עבודת תזה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, 2004).

24 מחקר שנעשה על-ידי קרן האו"ם לפיתוח למען נשים (UNIFEM) ופורסם בשנת 2010 מצביע על העובדה שרק 2.4% מן החותמים על ההסכמים השונים שהושגו ב-24 הליכי משא-ומתן לשלום היו נשים: UNIFEM, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence* (2010), available at http://www.unifem.org/attachments/products/0302_WomensParticipationInPeaceNegotiations_en.pdf.

הביטחון של האו"ם דאז, השגריר Anwarul K. Chowdhury, כ"מועדון סגור" עד אז בכל הקשור לנושאי מגדר.²⁵
 לראשונה הצהירה המועצה על הטמעת ההיבט המגדרי בניתוח סכסוכים אלימים,²⁶ תוך הכרה בזווית-הראייה השונה שיש לנשים ולנערות החיות באזורי סכסוך.²⁷ כך, בלשון ההחלטה:

בהביעה דאגה מכך שרוב הנפגעים בסכסוכים מזוינים הם אזרחים, במיוחד נשים וילדים... ובהכירה בהשלכותיו של מצב עניינים זה על הסיכויים להשגת שלום בר-קיימא;

באשרה פעם נוספת את תפקידן החשוב של נשים במניעתם של סכסוכים ובחתימה לפתרונם בדרכי שלום, ובהדגישה את החשיבות שבשותפותן השווה ובמעורבותן המלאה בכל מאמץ להשכנת שלום וביטחון, ואת הצורך להרחיב את מעורבותן בתהליכי קבלת ההחלטות בכל הקשור למניעת סכסוכים ולחתימה לסימסום;

באשרה פעם נוספת גם את הצורך להקפיד על אכיפתם המלאה של חוקי זכויות אדם בין-לאומיים המגינים על זכויותיהן של נשים ונערות במהלך סכסוכים ולאחריהן... בהכירה בצורך הדחוף להכניס את נקודת-ההשקפה המגדרית לשיח המרכזי של פעולות למען השלום...²⁸

בבחינת ההחלטה על שלל היבטיה ניתן לזהות שלושה מרכיבים עיקריים.²⁹ המרכיב הראשון עוסק בקידום ייצוגן של נשים, ומדגיש את חשיבות השתתפותן ומעורבותן המלאה של נשים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים ביישוב סכסוכים ובמאמצים להשכנת שלום וביטחון. ההחלטה קוראת למדינות לפעול להבטחת ייצוגן של נשים בכל הרמות של קבלת ההחלטות במוסדות ובמנגנונים הלאומיים. בכך בא לידי ביטוי הרצון לשבור את מחסום

25 Sanam N. Anderlini, *What the Women Say: Participation and UNSCR 1325 – A Case Study Assessment* (MIT Center for International Studies, 2010), http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/Academic/part_womenreport_10_2010.pdf

26 Amy Barrow, *UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: Constructing Gender in Armed Conflict and International Humanitarian Law*, 92 INT'L REV. RED CROSS 221, 229 (2010).

27 על זווית-הראייה השונה של נשים בישראל ניתן ללמוד מן הדוח נשים אל מול השלום: קולות מישראל 7 (ענת סרגוסטי, גליה לימור ונורית חג'אג' עורכות, 2009).

28 החלטה 1325, לעיל ה"ש 6 (בתרגומה של דפנה רוזנבליט, בשינויי נוסח קלים).

29 נעמי חזן "אסטרטגיות לשילוב נשים בהליכי יישוב סכסוכים" איפה הנשים כולן? החלטת מועצת הביטחון 1325: היבטים מגדריים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני 48 (שרי אהרוני ורולא דיב עורכות, 2004).

המגדר, אשר נכון לתחילת המאה העשרים ואחת נותר עדיין על כנו בהקשר של פעולות למען כינון שלום ושמירה עליו.

המרכיב השני של ההחלטה עוסק בצורך בהגנה על נשים, ומצביע על העובדה שרוב הנפגעים בסכסוכים אלימים ובמלחמות הם אזרחים, במיוחד נשים וילדים. מתוך כך עולה בהחלטה התביעה להגנה מוגברת על נשים וילדים בזמן סכסוך אלים, ולאכיפתם המלאה של חוקי זכויות אדם בין-לאומיים המגינים על זכויותיהן של נשים ונערות במהלך סכסוכים ולאחריהם.

שילובם של שני המרכיבים הללו תחת מניפה אחת הינו אחד החידושים המשמעותיים הטמונים בהחלטה; העובדה שההחלטה לא רק מכירה בנשים כקורבנות, אלא גם מבטאת דרישה לשילובן בהליכים מדיניים להשגת שלום, פורצת דרך בשיח הקיים, המזהה בעיקר את ההיבט הקורבני בחוויותיהן של נשים במלחמה.³⁰ ייחודיותה של ההחלטה טמונה אם כן, בין היתר, בהכרה כי בהבנת השפעותיהם של סכסוכים אלימים על נשים ונערות, ובהנהגת הסדרים מוסדיים יעילים להבטחת שלומן והשתתפותן המלאה בתהליכי קבלת החלטות, יש פוטנציאל של ממש לקידום השלום והביטחון ולשמירה עליהם בעבור כלל האוכלוסייה.

המרכיב השלישי בהחלטה מדגיש את חובתן של המדינות לפעול למניעת אלימות כלפי נשים, ובמיוחד למניעת אלימות על בסיס מגדר. ראוי להדגיש כי נדבך משמעותי ברכיב זה הוא ההכרה בעובדה שאלימות כלפי נשים בתוך החברה יכולה להוות סימן אזהרה מפני התפרצות קרובה של סכסוך אלים (לעיתים פנים-מדינית), ועל-כן מניעת אלימות כלפי נשים יכולה להוות כלי משמעותי למניעת התפרצות סכסוך כזה.³¹

בליבה של ההחלטה עומדת גם הדרישה לאמץ השקפה מגדרית (gender mainstreaming),³² הכוללת התייחסות לצורכיהן המיוחדים של נשים ונערות במהלך סכסוכים. כנדבך ביישום העיקרון של הכללת השקפות מגדריות, ההחלטה קוראת לפעול להעצמתן ולעידודן של נשים להשמיע את קולן, וכן לכלול ארגוני נשים מקומיים בהליכי קבלת החלטות. לקריאה לשילובם של ארגוני נשים מקומיים בהליכי השכנת שלום יש חשיבות היסטורית, שכן לראשונה ניתן מעמד לשחקן לא-מדינתי כגורם שיכול ליטול חלק במשא-ומתן לשלום.³³ בכך מבטאת החלטה 1325 השקפה חדשנית במשפט הבין-לאומי, המכירה בפרטים ובארגונים מקומיים המושפעים מהסכסוך האלים כמקור כוח לשינוי מבנים חברתיים, לצד גורמי ממשל. יודגש כי לצד הביקורת שנשמעה במשך השנים בדבר

30 קאול-גרנות ובן דוד, לעיל ה"ש 9; Barrow, לעיל ה"ש 26, בעמ' 230.

31 ANDERLINI, לעיל ה"ש 12, בעמ' 28.

32 Swaine, לעיל ה"ש 11, בעמ' 420.

33 Felicity Hill, *Keynote Speech, in* INTERNATIONAL SEMINAR: PARTICIPATION OF WOMEN IN THE PREVENTION AND RESOLUTION OF CONFLICTS, לעיל ה"ש 22, 14, בעמ' 15; ANDERLINI, לעיל ה"ש 12, בעמ' 72.

חוסר האפקטיביות של החלטה 1325, כפי שיתואר בקצרה בהמשך, יש הסכמה כי היבט זה בהחלטה הינו דרמטי ופורץ-דרך בעבור ארגוני חברה אזרחית:

On the surface, Resolution 1325 may seem like merely more empty words that may or may not be implemented, but for women's groups involved in peace building in conflict zones worldwide, it is a historic statement with significant implications that can be quoted and used in all related contexts. Moreover, as a Security Council resolution, it is binding international law that for the first time, officially endorses the inclusion of civil society groups, notably women, in peace processes and the implementation of peace agreements.³⁴

חלק מאוצר-המילים החדש שהחלטה מבססת גלום בקריאה לגופי האו"ם לאמץ עקרונות של שוויון מגדרי כחלק מקידום מטרותיהם.³⁵ לנוכח קריאה זו, יש הרואים בהחלטה ערוץ משמעותי לביסוס ולחיזוקו של הקשר בין גופי האו"ם לבין גופי חברה אזרחית המבקשים להיות חלק מתהליכי שלום.³⁶ המחשה של יישום ההחלטה במישור זה ניתן לראות בעובדה שמשלחת האו"ם בקוסובו חויבה, מכוח ההחלטה, לפגוש ארגוני נשים.³⁷ מחויבותה של מועצת הביטחון של האו"ם להחלטה 1325 ולאופן יישומה באה לידי ביטוי בהחלטות עוקבות³⁸ שבהן אשררה המועצה את ההחלטה ושבה וקראה למדינות החברות להטמיעה וליישם את עקרונותיה. כך, לדוגמה, בשנת 2009 שבה המועצה והכריזה, בהחלטה 1889, על מחויבותה לעקרונות של החלטה 1325, תוך התייחסות מיוחדת לחשיבות המכרעת של ייצוג נשים בהליכי קבלת החלטות ובחשיבה על יישוב סכסוכים.³⁹

Hill, שם, בעמ' 15. 34
 Swaine, לעיל ה"ש 11. 35
 ANDERLINI, לעיל ה"ש 12, בעמ' 70. 36
 Swaine, לעיל ה"ש 11, בעמ' 406. 37
 S.C. Res. 1820, U.N. Doc. S/RES/1820 (June 19, 2008), available at [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820(2008) 38
 S.C. Res. 1888, U.N. Doc. S/RES/1888 (Sept. 30, 2009), available at [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888(2009)
 S.C. Res. 1889, U.N. Doc. S/RES/1889 (Oct. 5, 2009), available at [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889(2009)
 S.C. Res. 1960, U.N. Doc. S/RES/1960 (Dec. 16, 2010), available at [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960(2010)
 החלטה 1889, שם. בלשון ההחלטה: "Reiterating the need for the full, equal and effective participation of women at all stages of peace processes given their vital role in the prevention and resolution of conflict and peacebuilding, reaffirming the key role women". 39

עקרונותיה של החלטה 1325 הכו גלים במדינות רבות ברחבי העולם, כמו גם בגופים בין-לאומיים שונים. כך, למשל, בשנת 2008 הצהיר מזכ"ל מועצת האיחוד האירופי דאז, חבייר סולאנה, על מחויבותו של האיחוד האירופי להחלטה ולשאפה ליישומה בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי. הצהרתו של סולאנה לא נותרה סמלית בלבד. כפי שעולה מהחלטות הפרלמנט האירופי בדבר מחויבותו של הפרלמנט להשתתפות נשים בהליכי משא-ומתן לשלום ובדבר תפקידן החשוב של נשים בהליכי שיקום לאחר קונפליקט אלים, האיחוד האירופי אכן נרתם להטמעת עקרונות ההחלטה.⁴⁰ דוח מסכם שהופק לציון עשור להחלטה מונה פעילויות של האיחוד האירופי בהקשר זה ברחבי העולם – למשל, בנפאל, בסומליה, בפקיסטן, ברשות הפלסטינית וכן במסגרת פעילות משותפת של אירלנד, מזרח טימור, ליבריה וסיירה לאונה.⁴¹

מדינות רבות ראו את יישום החלטה 1325 כיעד חשוב שלהן. ניתן להבחין בשתי אסטרטגיות שונות ליישום עקרונות ההחלטה: (1) הטמעת עקרונות ההחלטה או חלק מהם על-ידי אימוצם בתוך מדיניות קיימת, לרבות בחקיקה (כך בחרה מדינת-ישראל, וכך בחרו גם מדינות נוספות, כגון פיג'י וקולומביה); (2) פיתוח תוכנית פעולה לאומית (NAP – National Action Plan),⁴² המתרגמת את עקרונות ההחלטה לכלל תוכנית ממשלתית הוליסטית (לרוב בשיתוף עם החברה האזרחית), הכוללת הגדרת יעדים, שימוש בכלים שונים למימושם – חקיקה, יצירה ושינוי של נהלים, הכשרות, פעילות להעלאת מודעות ציבורית, הקצאת משאבים וקביעת לוח-זמנים מוגדר – וכן מדדים מדויקים לבחינת הגשמתם של היעדים.⁴³

ייחודיותן של תוכניות הפעולה בנושא החלטה 1325, בהשוואה לתוכניות מגדריות בנושאים שונים שפותחו ברחבי העולם, טמונה בפיתוחם של אותם מדדים (אינדיקטורים) מפורטים היוצקים תוכן לבחינת מידת מימושם של היעדים השונים.⁴⁴ 37 מדינות ברחבי

can play in re-establishing the fabric of recovering society and *stressing* the need for their involvement in the development and implementation of post-conflict strategies in order to take into account their perspectives and needs..."

.Eur. Par. Doc. (0245) (2006), <http://www.un1325.de/data/EP-resolution-women-06.pdf> 40

Working Party on Human Rights, *Report on the EU-indicators for the Comprehensive Approach to the EU implementation of the UN Security Council UNSCRs 1325 & 1820 on Women, Peace and Security* (Council of European Union Doc. 9990/11, May 11, 2011), available at <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st09/st09990.en11.pdf> 41

.Swaine, לעיל ה"ש 11, בעמ' 403, 410. 42
KRISTIN VALASEK & KAITLIN NELSON, SECURING EQUALITY, ENGENDERING PEACE: A GUIDE TO POLICY AND PLANNING ON WOMEN, PEACE AND SECURITY (UN SCR 1325) (2006). 43

Nat'l Defence College & U.N. In straw, *The Role of the Armed Forces in the Implementation of UNSCR 1325: Discussion Summary* (2010), available at <http://www.> 44

העולם אימצו תוכניות פעולה לאומיות בקשר להחלטה 1325.⁴⁵ בין המדינות הללו ניתן לציין, לדוגמה, את ארצות-הברית, איטליה, ספרד, נורווגיה ושווייץ, וכן מדינות שבהן אימוץ תוכנית הפעולה נכלל כחלק מתהליך ייסודן, כגון בוסניה, סרביה וליבריה. את המדינות השונות שאימצו תוכנית פעולה כפלטפורמה לקידום עקרונותיה של החלטה 1325 ניתן לחלק לשני סוגים: מדינות שעיקר הרלוונטיות של עקרונות ההחלטה לגביהן היא הטמעת העקרונות בקרב צוותים הפועלים מטעמן ברחבי העולם במסגרת משימות שלום; ומדינות אשר חוו או חוות קונפליקט אלים, ועל-כן עקרונות החלטה 1325 רלוונטיים להן ביותר.⁴⁶ עם זאת, ניכר כי עקרונות ההחלטה רלוונטיים (במידה משתנה) לכל המדינות.

לצד ההכרה בחלוציותה ובחשיבותה של ההחלטה, נמתחה עליה במשך השנים גם ביקורת לא-מועטה. הביקורת נסבה סביב חמש טענות עיקריות:⁴⁷

א. הדגש שההחלטה שמה בקורבנותן של נשים מבליט את חולשתן ומחזק סטריאוטיפים בדבר אי-יכולתן של נשים להנהיג. הדבר מקטיץ את הסבירות שהן יסתמנו כמנהיגות, ופוגע ביתר שאת בסבירות להכרה ביכולתן להציע פתרונות בעלי ערך בנושאי חוץ וביטחון.

ב. מאחר שההחלטה לא התקבלה מכוח הסמכות הקבועה בפרק 7 של מגילת האו"ם, היא אינה מקנה למועצת הביטחון סמכות לפעול נגד מדינה אשר אינה פועלת ליישומה. בהעדר סנקציות ברורות, ולנוכח השימוש בביטויים רכים ("מדגישה", "מבקשת" ועוד), ההחלטה נותרת בגדר "חוק רך" שקשה לאוכפו.⁴⁸

ג. העובדה שרק לאחר חמש שנים מיום קבלת ההחלטה פרסם האו"ם תוכנית פעולה ליישומה היוותה אכזבה לגבי מדינות רבות.⁴⁹ חמורה מכל, מבחינת חלק מהמדינות, היא העובדה שגופי האו"ם עצמם התקשו – ועודם מתקשים – לעמוד ביעדי ההחלטה, וכושלים לעיתים בייצוג הנשים בתוכם-הם.

ד. החלטת מועצת הביטחון של האו"ם אינה רגישה דייה מבחינה תרבותית, ועל-כן אינה רלוונטית למציאות המקומית בכל אחת מן המדינות השונות, לרבות ישראל. ראוי לציין

peacewomen.org/assets/file/Resources/UN/1325_armedforcedimplementation1325_instraw_aug2010.pdf

45 לסקירת היישום במדינות השונות ראו http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps#NAPs_Map

46 לדיון מעמיק וביקורתי בהיבט המגדרי של תהליך בנייתן מחדש של מדינות לאחר קונפליקט מזוין, ובתפקידה של החלטה 1325 בהקשר זה, ראו FIONNUALA N. AOLÁIN, DINA F. HAYNES & NAOMI CAHN, ON THE FRONTLINES: GENDER, WAR, AND THE POST-CONFLICT PROCESS (2011).

47 התמודדות עם חלק מהביקורות האמורות ניתן לראות בכתובת http://www.usip.org/gender/peacebuilding/about_UNSCR_1325#What_is_U.N._Security_Council_Resolution_1325

48 Swaine, לעיל ה"ש 11, בעמ' 409.

49 שם, בעמ' 414.

כי ביקורת זו נשמעת על-אף העובדה שנשים רבות מרחבי העולם היו שותפות לגיבוש ההחלטה.

ה. תוכניות פעולה ליישום ההחלטה שהממשל מתכנן ללא שיתוף החברה האזרחית מדירות מגוון של קולות ואוכלוסיות, ולעיתים אף אינן מבטאות די הצורך עקרונות של שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית. זאת, בין היתר, כאשר הגורם העיקרי המניע את הממשל לפתח את התוכנית הוא לא הרצון לקדם שוויון מגדרי וליישם את החלטה 1325, אלא השאיפה הפוליטית לשפר את מעמדה של המדינה בזירה הבין-לאומית.⁵⁰

2. הרקע בישראל: חובת ייצוג הולם של נשים בדין המקומי

בעת ההכרזה על החלטה 1325 היו תכניה רלוונטיים מאוד למציאות בישראל: מחד גיסא, אזרחים ואזרחיות נחשפו (ועודם חשופים) להתקפות ולאיומים בטחוניים חדשות לבקרים; ומאידך גיסא, נשים, המהוות רוב באוכלוסייה, הודרו (ועודן מודרות) באופן מוחלט כמעט ממוקדי קבלת ההחלטות הלאומיות על כל גוניהן, לרבות החלטות בנושאי חוץ וביטחון. במציאות זו לא נשמע כמעט קולן של נשים בגופים פוליטיים נבחרים, כמו-גם בגופים מקצועיים הממונים על-ידי הדרג הפוליטי, שבמסגרתם מתקבלות החלטות המשפיעות על עיצוב המדיניות הלאומית הן בהיבט הבטחוני והן בהיבט החברתי-הכלכלי.

מציאות זו, שבחלקה נכונה גם כיום, מלמדת כי לנשים לא ניתן ייצוג ראוי במוקדי קבלת ההחלטות על-אף חקיקה ופסיקה משמעותית של בג"ץ במהלך שנות התשעים בנושא ייצוג נשים.⁵¹ אף מאמצים דוגמת הקמת הרשות לקידום מעמד האישה בשנת 1998,⁵² ופרקטיקות מנהליות נוספות שביקשו לקדם נקודות-השקפה מגדריות בנושאי מדיניות, טרם הניבו תוצאות משיעור-רצון, בוודאי במועד קבלתה של החלטה 1325. הכשלים בייצוג הנשים באותה עת באו לידי ביטוי בשלושה אופנים מרכזיים:

א. תת-ייצוג בוטה במגזר הציבורי ובפוליטיקה – מקום המדינה ועד הכנסת החמש-עשרה (אשר החלה את כהונתה בשנת 1999) היוו הנשים בממוצע 8.3% מכלל חברי הכנסת;⁵³ ייצוגן של הנשים בממשלות ישראל נע בין העדר ייצוג ל-6% מתוך כלל חברי

50 שם, בעמ' 417–418.

51 בג"ץ 454/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501 (1994) (להלן: עניין שדולת הנשים הראשון); עניין שדולת הנשים השני, לעיל ה"ש 4.

52 ראו ס' 4 ו-5 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, הקובעים כי הרשות, בין יתר תפקידיה, מחויבת לשלב את הזווית המגדרית בפעולות השלטוניות, מתוך אמונה ששילוב כזה יוביל להחלטות ראויות ושוויוניות יותר.

53 משרד ראש הממשלה, הרשות לקידום מעמד האישה "נתוני ייצוג לפי נשים וגברים בממשל הישראלי" www.women.gov.il/NR/rdonlyres/FD1C2EC6-DB49-40B4-A01D-379CA.F0115D1/0/yezug2009.doc

הממשלה; ושיעורן של הנשים העומדות בראשות עיר נע במשך השנים בין 1% ל-2% מכלל ראשי הערים. אין נתונים סטטיסטיים המלמדים באופן ישיר על ייצוג הנשים בגופים שתיקון מס' 4 עוסק בהם, קרי, ועדות ציבוריות וצוותים לעיצוב מדיניות לאומית (לרבות צוותי משא-ומתן לשלום). עם זאת, בחינת הרכבן של ועדות מרכזיות בשנות התשעים מלמדת על ייצוג זעום של נשים בגופים הללו.⁵⁴

ב. העדר ייצוג של נשים מקבוצות מודרות – די בסקירה שטחית של זהות הנשים הממונות על גופי קבלת החלטות ללמד כי הייצוג הינו מנת-חלקן של נשים מקבוצות הגמוניות בלבד (יהודיות, אשכנזיות, חילוניות, ממעמד חברתי-כלכלי בינוני ומעלה). מובן שאין להלין על מניין, אך יש להצביע על אי-ייצוגן של נשים מקבוצות שמודרות בחברה באופן תדיר בשל השתייכות אתנית, לאומית, כלכלית ועוד.

ג. אי-הטמעת עקרונות של חשיבה מגדרית כחלק מהליכי קבלת ההחלטות – גישת ה-gender mainstreaming מחייבת שילוב של פרספקטיבת השוויון המגדרי בכל הרמות והשלבים של קביעת המדיניות.⁵⁵

3. חדשנותו של התיקון

על רקע האמור לעיל, היווה תיקון מס' 4 לחוק בשורה של ממש. אחד ההסברים לחדשנותו של התיקון נעוץ בעובדה שניסוחו היה פרי עבודה משותפת של חברות-כנסת וארגוני נשים.⁵⁶ אומנם, כאמור לעיל, סעיפי חוק הקובעים את חובת הייצוג ההולם במגזר הציבורי כבר נכללו בספר החוקים⁵⁷ והוכרו בפסיקה. אולם נוסח התיקון מושא דיוגנו היווה בכל-זאת פריצת-דרך בשני מובנים:

א. הכללת חובת הייצוג ההולם של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה – לראשונה הוכרה בחקיקה העובדה שהנשים בישראל אינן בגדר קבוצה הומוגנית בעלת קול אחיד, כי אם אוסף של קבוצות בעלות קולות, צרכים ועמדות שונים, הנבדלות זו מזו לא רק

54 ככל הגופים הבאים לא היה ייצוג לנשים: ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון, בראשות הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר; ועדת החקירה לעניין רצח רבין, אף היא בראשות הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר; וועדת החקירה לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, בראשות השופטת (בדימוס) שושנה נתניהו (אשר מנתה אישה אחת בלבד – יושבת-ראש הוועדה).

55 לדיון בעקרונות ה-gender mainstreaming ראו פנינה שטינברג מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית: תמורות בתפקיד הממונה על קידום מעמד האשה במשרדי הממשלה 46–49 (שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר, 2012). www.vanleer.org.il/he/node/1801/

56 חברות-הכנסת לשעבר עו"ד אתי לבני ופרופ' יולי תמיר. הארגון המוביל בהליך חקיקה זה היה ארגון "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה.

57 ס' 6 לחוק שיווי זכויות האשה.

במאפייניהן, אלא גם בקשיים ובחסמים הניצבים בדרכן לעבר מוקדי קבלת החלטות.⁵⁸ כך, לדוגמה, וכפי שעולה גם מהדיונים בהצעת החוק, הוכר כי בעוד נשים המשתייכות להגמוניה חברתית-כלכלית נתקלות רק בתקרת-הזכוכית בהיותן נשים, נשים המשתייכות לקבוצות שמודרות על רקע אתני, לאומי, כלכלי, חברתי ועוד סובלות מהפליה כפולה, ונתקלות בחסמים נוספים ולעיתים שונים. חברת-הכנסת (דאז) יולי תמיר תיארה בדיוני הוועדה את תכליתו של התיקון לחוק בעניין זה:

המטרה היא, שימנו אישה ערבייה, אישה מזרחית או אישה מהפריפריה, על מנת שלא כל הזמן יפנו לאותו מאגר מצומצם של נשים... אם תעשי בדיקה סטטיסטית, תראי שבסוף מי שנהנה מהפתיחות שקיימת במקומות מסוימים, אלה בדיוק אותן נשים כל הזמן. יש בזה טעם לפגם. הנשים צריכות לראות את הזירה הנשית בצורה יותר מגוונת ויותר מדויקת, כדי שנוכל להכניס גם נשים אחרות למעגל מקבלי ההחלטות. אחרת, אנחנו נשארים בהדרה מסוג כזה או אחר, ואני לא חושבת שזה נכון. הרי אין לממשלה עניין לקחת רק נשים מקבוצה אחת.⁵⁹

בנסחו את חובת הייצוג ההולם של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, התייחס המחוקק לראשונה לא רק להיבט המספרי של חובת הייצוג השוויוני של בני שני המינים, אלא גם לצורך להכיר בחסמים המבניים וביחסי הכוחות השיטתיים הקיימים בתוך קבוצות שונות באוכלוסייה, ולשאוף למימושה של חובת הייצוג גם בקרב הקבוצות הללו. ביטוי להעדרה של חובת ייצוג של נשים מקבוצות שונות עד לחוק זה ניתן למצוא בפסיקתו של נשיא בית-המשפט העליון השופט ברק בעתירתה של עמותת עדאלה נגד ראש הממשלה בדרישה למינוי נשים ערביות לדירקטוריונים ממשלתיים.⁶⁰ העתירה טענה נגד אי-מילוייה של החובה להבטיח ייצוג הולם של נשים וייצוג הולם של ערבים בחברות ממשלתיות, ובמקרה

58 נכון למועד כתיבתן של שורות אלה, רכיב המגוון מופיע בספר החוקים הישראלי רק בתיקון מס' 4, אולם נתקלנו בהצעת חוק פרטית המבקשת להוסיף את הדרישה לייצוג מגוון נשים גם לס' 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, העוסק בחובה להבטיח ייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. ראו הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ייצוג הולם), התשס"ט-2009, פ/865/18 (שהוגשה על-ידי חברת-הכנסת דב חנין ואחרים). בדברי ההסבר להצעה נאמר, בין היתר, כי "בתוך הנשים קיימות קבוצות שונות אשר אינן זוכות לייצוג הולם על אף העובדה כי הייצוג ההולם נוגע גם אליהן; בין הקבוצות הללו נשים ערביות, דרוזיות, צ'רקסיות, אתיופיות, חרדיות ונשים ממוצא מזרחי; על כן, התיקון בא לתת ביטוי לייצוג הולם לקבוצות השונות בתוך הנשים על מנת להגיע לייצוג הולם אמיתי של הנשים".

59 פרוטוקול ישיבה מס' 196 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-16, 3-4 (12.7.2005).
60 בג"ץ 10026/01 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 31 (2003).

הספציפי – במועצת מנהל מקרקעי ישראל. הנשיא ברק דחה את העתירה בנימוקים שונים, ביניהם העדרה של חובת ייצוג הולם של נשים ערביות כקבוצה נפרדת המובחנת מקבוצת הנשים או מקבוצת הערבים.⁶¹ מכאן שהטמעתה של דרישת המגוון בחוק הישראלי, לצד הפוטנציאל הטמון בה בכל הנוגע בקידום ייצוגן של נשים מאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, הובילה להכרה בחשיבות קידומן של תת-קבוצות בתוך קבוצת הנשים, והיותה התקדמות תודעתית לעבר הכרה בחשיבות הטמונה בכך שהקבוצות הללו ייטלו חלק בעיצוב החברה הישראלית – תפקיד אשר עד לחקיקת התיקון לחוק הן לא מילאו כמעט. חשוב להזכיר כי הדרישה לכלול בחובת הייצוג מגוון קבוצות – ובתוך כך אוכלוסיות שונות – מתוך קבוצת הנשים עולה באופן מרומז בהחלטה 1325 (הדרישה להשמיע קולות של "ארגונים מקומיים"), ובאופן נחרץ וברור במצע הפעולה של כנס בייג'ין, שבו עלתה קריאה להשמיע את מגוון קולותיהן של נשים בצומתי הכרעה לאומיים.

סקירה בין-לאומית מלמדת כי רכיב המגוון בנורמות המחייבות ייצוג הולם של נשים אינו מופיע כמעט בחקיקה בעולם.⁶² חריג בולט הוא סעיף 11(c) למגילת הזכויות של נשים בפיליפינים ("The Magna Carta of Women"), אשר אומצה בחקיקה בשנת 2009 (Republic Act No. 9710). הסעיף קובע כי יש להבטיח ייצוג של קבוצות נשים בגופי קבלת החלטות ברמה הלאומית וברמה המקומית.⁶³ נדגיש כי להכרה במגוון קבוצות האוכלוסייה במגילת הזכויות (כפי שהיא באה לידי ביטוי גם בסעיף 3 למגילה) יש קשר ישיר למצע הפעולה של כנס בייג'ין.⁶⁴ השפעה דומה של החלטה 1325 על הטמעת עקרונות הייצוג המגוון ניכרת גם

61 כלשון פסק-הדין (שם, בעמ' 47): "אין אנו נדרשים לבחון בעתירה זו אם מכוח שילוב סעיפים 18 ו-18א לחוק מוטלת על המשיבים החובה לפעול להשגת ייצוג הולם של קבוצת הנשים הערביות כקבוצה נפרדת ועצמאית מקבוצת הנשים, מחד, וקבוצת בני האוכלוסייה הערבית, מאידך. שאלת שילוב חובות העדפה מתקנת לכדי יצירת חובה חדשה ועצמאית, שעניינה קידום האוכלוסייה המתקבלת מחיתוך האוכלוסיות העומדות במרכז החובות ששולבו, הינה שאלה סבוכה... אנו יכולים להותיר שאלה זו בצריך עיון לעת עתה...". אף אם תיקון מס' 4 אינו חל על דיריקטוריונים, לאחר חקיקתו יש לראות בו, לדעתנו, אינדיקציה חשובה לפרשנות שלפיה עקרון הייצוג ההולם במשפט הישראלי אכן כולל חובת ייצוג נפרדת לגבי נשים ערביות.

62 במדינות רבות קיימים רכיבי חקיקה המחייבים ייצוג של מיעוטים. בקרואטיה, למשל, יש מכסות בבית-המחוקקים השמורות ליוצאי הונגריה, ליוצאי איטליה ועוד. מכסות לקבוצות דומות נשמרות בבית-המחוקקים בסלובניה, ואילו בירדן נשמרים מקומות לנוצרים ולצ'רקסים. אולם אין במדינות אלה התייחסות להבטחת ייצוג נשים בקרב הנציגים מקבוצות המיעוטים או לחלופין דרישה לייצוג מגוון נשים כחלק מחובת הייצוג ההולם של נשים.

63 PHILIPPINE COMMISSION ON WOMEN, REPUBLIC ACT No. 9710 – THE MAGNA CARTA OF WOMEN: IMPLEMENTING RULES AND REGULATIONS (2010), available at http://www.coa.gov.ph/gad/downloads/RA_Circular/RA_9710_with_IRR.pdf.

64 Teresita Sylvia M. Salud, Deputy Exec. Dir., Phil. Comm'n on Women, Philippine Magna Carta of Women: The "Bill of Rights" of Filipino Women (presentation at the

בתוכנית הפעולה הלאומית של הפיליפינים ליישום ההחלטה, שבה נכללה התייחסות ספציפית לייצוג קבוצות נשים שונות בחברה במוקדי קבלת החלטות, כחלק מיעדי התוכנית.⁶⁵

התייחסות לייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, כחלק מיישום החלטה 1325, נכללת אף בתוכנית הפעולה הלאומית של ארצות-הברית.⁶⁶ סעיף 2.1 מונה את הסוכנויות הממשלתיות שראוי לפעול בהן על-מנת לשלב בתפקידי הנהגה נשים ממייעוטים שונים ומקבוצות אשר בעבר נדחקו לשוליים.

ב. הגדרה רחבה של הגופים שחובת הייצוג ההולם חלה עליהם – תיקון מס' 4 מחיל את חובת הייצוג ההולם על כל צוות או ועדה העוסקים בעיצוב מדיניות לאומית, "לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום". חשוב לציין כי הצעת החוק המקורית לתיקון סעיף 136 לחוק שיווי זכויות האשה ביקשה לתחום את התיקון לצוותים העוסקים בהליך המדיני.⁶⁷ עובדה זו משקפת באופן מובהק את ההשפעה המכרעת שהייתה להחלטה 1325 על חקיקת החוק. אולם מאחר שהמחוקק ביקש לא להסתפק בהגדרה זו, הוספה התיבה "לרבות", המגדירה את דרישת הייצוג ההולם בצוותי משא ומתן לשלום כחלק מדרישת הייצוג בכל צוות לעיצוב מדיניות לאומית, בכל תחום. זאת, כביטוי להכרה בחשיבות המכרעת שיש ליתן לייצוג נשים, בהיותן רוב באוכלוסייה, וכן בתרומתה הייחודית של העמדה המגדרית, הקיימת לדעת המחוקקת בכל תחום ותחום.⁶⁸

לטעמנו, מהרחבת הנושאים שבהם מתחייב ייצוג הולם של נשים נגזרת משמעות נוספת, והיא ההכרה בכך שאי אפשר להפריד בין נושאים חברתיים-כלכליים לבין נושאים שיכולים להשפיע על בטחונן של נשים, בהינתן שפרשנות רחבה של המושג "ביטחון", מנקודת-מבט מגדרית, תכיר במצב הבטחוני של נשים כנגזר גם ממצבן החברתי-הכלכלי.

International Workshop: Gender Equality and Progress in Societies, Mar. 12, 2010),
available at <http://www.oecd.org/dev/poverty/44847597.pdf>

The Philippine National Action Plan on UNSCRs 1325 & 1820: 2010–2016, 65
<http://www.oecd.org/dev/poverty/44847597.pdf>

ראו http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/email-files/US_National_Action_Plan_on_Women_Peace_and_Security.pdf 66

הצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון – ייצוג הולם בתהליכים מדיניים), התשס"ד–2004, פ'2518 (שהוגשה על-ידי חברות-הכנסת יולי תמיר ואתי לבני). 67

אף שאין בחוק אמירה מפורשת המחייבת לכלול עמדה מגדרית, התייחסות לכך ניתן למצוא בדבריה של חברת-הכנסת יולי תמיר בפרוטוקול ישיבה מס' 187 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-16, 2 (21.6.2005): "כשמסבירים את כוונת החוק צריך להצביע על החשיבות שתשותפנה נשים ממגזרים שונים ואת החשיבות שהדיון לא רק ישתף נשים אלא יקיים דיון גם מנקודת מבט מגדרית". 68

ניכר אם כן שתיקון מס' 4 לחוק ביקש לחולל שינוי עמוק בכל הנוגע בייצוג נשים בגופי ממשל. אולם המציאות נותרה הרחק מאחורי לשון החוק. הגורמים המופקדים על יישום החוק – קרי, ראש הממשלה, שרים, סגניהם ומנכ"לים של משרדי ממשלה – פשוט לא יישמו אותו. חוסר המודעות והעדר היישום עוררו חשש בקרב ארגוני נשים שהחוק ייפך להצהרה בלבד, וכך יוותר השינוי המיוחל בגדר משאלת-לב בלבד. עובדה זו הייתה הבסיס להחלטה לפעול למען יישום החוק.

ב. הצדקות תיאורטיות של המודל שתיקון מס' 4 מתווה

1. הצדקות מהתיאוריה הפמיניסטית

האם מדרישתו של תיקון מס' 4 לתת ביטוי לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה משתמע מודל של הרכבי ועדות מגזריים, שבהם כל חבר וחברה "מושכים" לכיוון האינטרסים של קבוצת-ההשתייכות שלהם? אנו מבקשות לקבוע נחרצות כי לא זו הפרשנות הנכונה לתיקון. כבר מסוגי הפורומים שבהם נדרש ייצוג הולם – ועדות בדיקה ממשלתיות, ועדות חקירה ממלכתיות, ועדות ציבוריות וכן צוותים שמינתה הממשלה לשם עיצוב מדיניות לאומית – עולה כי לא סביר שהמחוקק שאף להרכיב שבהם כל חבר פועל בשם אינטרסים מגזריים. התשובה הראויה בעינינו לשאלה מהו מודל הפעולה שצריך להנחות את הגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם היא שעל חברי גופים אלה לפעול במקצועיות וביושרה, המגלמות את השאיפה להגשים את תכלית פעולתו של הגוף שבו הם מכהנים מתוך ראייה של מכלול השיקולים של הטוב הכללי.

אך תשובה זו גוררת מייד את השאלה מדוע, אם כך, יש חשיבות למינם של החברים בוועדה או לקבוצה שהם משתייכים אליה. אם החברים צריכים ממילא לייצג עמדה כוללת, מה חשיבות יש לזהותם הקונקרטי?

התשובה לשאלה זו מחולקת לשני נדבכים. הנדבך הראשון הוא כללי, ועניינו בתובנה שלפיה אין כמעט עניין שלווית המגדרית אין תרומה משמעותית בו. במילים אחרות, מבחינה היסטורית, גם תפיסת הטוב הכללי התעצבה בפועל באופן מוטה מבחינה מגדרית, תוך מתן משקל-יתר לקידום האינטרסים של קבוצת בעלי הכוח בחברה. לכן דווקא מתן תשומת-לב מיוחדת לזווית המגדרית של סוגיות מדיניות צפוי ליצור תמונה מאוזנת שתבטיח את האינטרסים שנזנחו באופן מסורתי. לפיכך, להשקפתנו, אין סתירה בין עקרון הטוב הכללי לבין הבטחת ייצוגם של האינטרסים המגדריים הספציפיים והגנה עליהם. נרחיב את הדיון בסוגיה זו בהמשך.⁶⁹ הנדבך השני תלוי במידה רבה במודל הפמיניסטי

69 ראו חלק ד2 להלן.

שדרכו יפורש תיקון מס' 4. לפי הבנתנו, ניתן לקרוא אל תוך התיקון כמה תפיסות פמיניסטיות. נפרט.

לפי תפיסה ליברלית בכלל, ופמיניסטית ליברלית בפרט, יש להבטיח שוויון הזדמנויות ובחינה עניינית של כישוריהן של נשים בכל משרה ומינוי. זהו טיעון שלפיו ההגנות והרציונליות מחייבות התערבות חקיקתית: מכיוון שהכלים הרגילים של איסור הפליה אינם חלים על המינויים לאותם גופים שהתיקון לחוק מונה (ומכיוון שגם במקומות שבהם חוקי איסור ההפליה חלים, כגון מקום העבודה, הם מתגלים פעמים רבות כבעלי יכולת מוגבלת בלבד להוביל לשוויון הזדמנויות ממש),⁷⁰ הדרישה לייצוג הולם היא כלי שעשוי להבטיח מריטוקרטיה אמיתית והזדמנות לשוויון מהותי של נשים. סטנדרט המריטוקרטיה תקף, כמובן, גם לגברים ולנשים המשתייכים לקבוצות אשר מופלות באופן מסורתי.⁷¹ תפיסה זו תבוא אם כן על סיפוקה בכך שהמועמדים והמועמדות ייבחנו באופן הוגן ונטול פניות, ושבמקרה של כישורים דומים יינתן במינוי ביטוי לבן המין שאינו מיוצג⁷² (הניסיון מלמד שברוב המקרים יהיו אלה נשים). החלטה 1325 נותנת ביטוי לתפיסת הפמיניזם הליברלי כאשר היא מדגישה "את החשיבות שבשותפותן השווה ובמעורבותן המלאה [של נשים] בכל מאמץ להשכנת שלום וביטחון, ואת הצורך להרחיב את מעורבותן בתהליכי קבלת ההחלטות בכל הקשור למניעת סכסוכים ולחתירה לסיומם".⁷³ תפיסה זו אינה מצפה שהנשים הממונות ייצגו עמדה ספציפית כלשהי במסגרת עבודתן בוועדה או בצוות.

יתרונה של פרשנות זו טמון בכך שהיא הקלה ביותר להגנה ולהצדקה במסגרת דמוקרטיה ליברלית, הרואה בשוויון ההזדמנויות עיקרון ראוי להגנה שאינו שנוי במחלוקת, כפי שעולה משורה ארוכה של פסקי-דין המבטאים עיקרון זה ואוכפים אותו, מעניין חזין⁷⁴ ועד עניין מילר.⁷⁵ חסרונה של גישת הפמיניזם הליברלי, בהשוואה לגישות האחרות שייסקרו להלן, נעוץ בכך שהיא אינה מייחסת ייחוד לתרומתן של נשים לעבודת הגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם, ובכך היא משמרת את ההנחה שעל-מנת לזכות ביחס שווה, נשים

70 גיא מונדלק "האם דיני איסור האפליה בעבודה 'עושים את העבודה'?" האם המשפט חשוב? 223 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות, 2010).

71 על ניסוח קלסי של פמיניזם ליברלי המכיר גם בריבוי הזהויות שבתוך הקטגוריה "אישה" ראו יופי תירוש וזהר כוכבי "הקדמה" ג'ון סטיוארט מיל שעבוד האישה 26–27 (שונמית ליפשיץ מתרגמת, 2009).

72 זהו הסטנדרט הרווח בחקיקת הייצוג ההולם הישראלית. ראו יופי תירוש "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה" משפטים ל 183, 204–214 (1999).

73 החלטה 1325, לעיל ה"ש 6 (בתרגומה של דפנה רוזנבלט, בשינויי נוסח קלים).

74 דב"ע (ארצי) לג/3-25 ועד אנשי צוות דיילי אוויר – חזין, פד"ע ד 365 (1973).

75 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995). לדיון בפסקי-דין אלה ואחרים המעגנים את עקרון שוויון הזדמנויות ראו פרנסס רדאי "על השוויון" מעמד האשה בחברה ובמשפט 19, 41 (פרנסס רדאי, כרמל שלו ומיכל ליבן-קובי עורכות, 1995).

צריכות להיות דומות לגברים בתכונותיהן ובפרספקטיבות שלהן.⁷⁶ בניסוח אחר, סביר להניח שגישה זו תכיר ביכולותיהן ובכשירותן של נשים ככל שהן יהיו דומות יותר לגברים הנחשבים כשירים לכהן בוועדות (כלומר, ככל שהן יעמדו באמות-המידה הקיימות, אשר נתפרו לפי מידותיהם של גברים).⁷⁷

הדרישה לביטוי הולם לייצוגן של נשים יכולה להתפרש גם כמייצגת תפיסה של פמיניזם תרבותי, המייחס לנשים סוג שונה וייחודי של אתיקה ושל פוליטיקה, והבדל בצורות החשיבה ובסוג הפרשנות שניתנת למצבים נתונים, ובמיוחד למצבי קונפליקט (בין שמדובר בהבדל שמקורו בטבע ובין שמדובר בהבדל שמקורו בהבניה חברתית, בכישורים הנדרשים מאימהות, למשל, או בקשב ובדאגה שנשים אמורות לגלות).⁷⁸ לפי תפיסה זו, נשים יביאו אל שולחן הדיונים קול אחר, צורות חשיבה אחרות, דפוסי הידברות שונים ופתרונות חדשים. החלטה 1325 מבטאת את התפיסה התרבותית כאשר היא מאשרת "את תפקידן החשוב של נשים במניעתם של סכסוכים ובחתימה לפתרונם בדרכי שלום".⁷⁹ בעקבות ההחלטה, גם תיקון מס' 4 מונה במפורש את הצורך לתת ביטוי הולם לנשים "בנושאי חוץ או ביטחון, או לשם מניעה, ניהול או פתרון של סכסוך מדיני או בין-לאומי, לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום". פרשנות מנקודת-המבט של הפמיניזם התרבותי תטען בזכות יכולתן של נשים לזהות את נקודות-המבט של האחר, אפילו אם הוא שונה, לעומתי ומחזיק בעמדות שנויות במחלוקת. נשים, לפי התפיסה התרבותית, גם מייחסות ערך רב יותר להידברות ולשיתוף-פעולה של השחקנים מאשר לעימות, קל וחומר עימות אלים. נשים נתפסות לפיכך כמי שעשויות לסלול שבילים להידברות קונסטרוקטיבית שתקדם יישוב סכסוכים בין מדינות, ואף במישור הפנים-מדינתי בין קבוצות-עניין או מגזרים. כפי שכתב רוברט סרי, נציג מזכ"ל האו"ם בתהליך השלום במזרח התיכון, במלאת עשור להחלטה 1325: "תושיבו נשים ליד השולחן ותגלו שנושאים מסוימים ייראו אחרת."⁸⁰ הפמיניזם התרבותי ידגיש אם כן את התרון התהליכי של נשים, כמי שמסוגלות להתוות דרך אל פתרונות שונים מאלה שסביר להניח שצוות משא-ומתן או גוף מעצב מדיניות על טהרת הגברים יגיעו אליהם, והן יתרון

76 ראו טל טמיר נשים בישראל 2006 – בין תיאוריה למציאות 270 (2007), שמצאה כי החוק המחייב ייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות לא הנביט "קול שונה" בגופים אלה.

77 אורית קמיר פמיניזם, זכויות ומשפט 64–66 (2002).

78 לניסוח עכשווי ורהוט של תפיסה פמיניסטית תרבותית בהקשר הישראלי ראו נויה רימלט הפמיניזם המשפטי מתיאוריה למעשה – המאבק לשוויון בין המינים בישראל ובארצות הברית (2010).

79 החלטה 1325, לעיל ה"ש 6 (בתרגומה של דפנה רוזנבליט, בשינויי נוסח קלים).

80 רוברט סרי "תושיבו נשים ליד השולחן" הארץ – דעות 31.10.2010 www.haaretz.co.il/opinions/1.1227608.

סובסטנטיבית-תוכני שלהן, כמי שמביאות עימן תפיסות של שיתוף-פעולה, אחריות הדדית ופעולה בדרכים לא-אלימות.

יתרונותיה של גישת הפמיניזם התרבותי הם גם חסרונותיה: זוהי גישה הנותנת הכרה חשובה לגישות, לערכים ולדפוסי פעולה אשר לעיתים קרובות נתפסים על-ידי הממסד כלא-רציניים, כלא-מפוכחים או כקשים לעיכול בשל שונותם ונדירותם. בה-בעת גישה כזו עשויה להוביל לדטרמיניזם מיני, דהיינו, לתפיסה מהותנית המייחסת לנשים – מעצם היותן בנות "המין האחר" – תכונות ויכולות מסוימות. נוסף על כך, כפי שניסחה בחדות קתרין מקינן, תפיסה זו מעלה על נס תכונות שנשים אימצו בלית בררה בחברות פטריארכליות, כגון התחשבות, רגישות והסגת רצונן מפני רצונם של אחרים.⁸¹

פרשנות מנקודת-המבט של הפמיניזם הרדיקלי לעקרונות הקבועים בתיקון מס' 4 תדגיש את הצורות השונות שבהן מיקומן החברתי ותנאי החיים של נשים הופכים אותן לחשופות לפגיעות מסוגים ספציפיים, כגון אונס, אלימות בין-בני-זוג, הטרדה מינית, כניסה להיריון לא-רצוי, העדר אפשרות פיזית או חוקית לעשות הפלה, הידבקות במחלות מין או באידס כתוצאה ממין כפוי או לא-מוגן בניגוד לרצונה של האישה, הגבלת חופש התנועה, הגבלת חירות הלבוש, תלות כלכלית בבן-הזוג או בגברים אחרים במשפחת האישה, רצח המכונה "על רקע כבוד המשפחה" או זה הקרוי "על רקע רומנטי" ועוד. פרשנות כזו תעמוד על הכשל של המשפט בהכרה בצורות הסבל והפגיעות של נשים ובהגנה מפניהן, ותדגיש את הצורך לבחון בפרספקטיבה ממוגדרת סוגיות של מדיניות אשר ממבט ראשון נראות ניטרליות מבחינה מגדרית.⁸² כך, למשל, מושג דוגמת "ביטחון" מקבל פרשנות שונה אם בוחנים אותו מזווית ממוגדרת, שכן מזווית זו הוא כולל גם ביטחון פיזי ונפשי בתוך המשפחה והקהילה, ולא רק ביטחון מפני איומים של צבאות זרים או מפני פעולות טרור.⁸³ החלטה 1325 נותנת ביטוי לגישה הרדיקלית כמה פעמים, בין היתר "בהביעה דאגה מכך שרוב הנפגעים בסכסוכים מזוינים הם אזרחים, במיוחד נשים וילדים, אשר נהפכים לפליטים או נעקרים מביתם בתוך ארצותיהם, תוך שהם משמשים מטרה לפעילות עוינת מצד הצדדים

81 קתרין מקינן "שוני ושליטה: על אפליה מינית" פמיניזם משפטי בתיאוריה ובפרקטיקה 23 (דפנה ברק-ארז עורכת, עידית שורר מתרגמת, 2005) (להלן: מקינן "שוני ושליטה").

82 ראו Robin West, *The Difference in Women's Hedonic Lives: A Phenomenological Critique of Feminist Legal Theory*, 15 Wis. Women's L.J. 149, 153 (2000): "The blanket dismissal of women's gender-specific suffering by the legal culture may be (partly) a reflection of the extent to which the pain women feel is not understood, and that it is not understood may be because it is itself different, and not just a product of our difference. Thus, it may be that women suffer more because we suffer differently" (ההדגשות הושמטו).

83 ביטחון וחוסן – למי? תפיסות פמיניסטיות על ביטחון (אמאני דעיף, דורית אברמוביץ' וחדרה אייל עורכות, 2007) [www.isha.org.il/upload/File/security%20for%20who\(1\).pdf](http://www.isha.org.il/upload/File/security%20for%20who(1).pdf) (להלן: תפיסות פמיניסטיות על ביטחון).

הלוחמים וגורמים חמושים אחרים", "בהכירה בצורך הדחוף להכניס את נקודת-ההשקפה המגדרית לשיח המרכזי של פעולות למען השלום" ובקריאתה "לכל הצדדים המעורבים בסכסוך מזוין לנקוט אמצעים מיוחדים על-מנת להגן על נשים ונערות מפני אלימות בעלת אופי מגדרי, במיוחד מפני מעשי אונס וצורות אחרות של התעללות מינית".⁸⁴ דוגמה ליישום של גישה זו ניתן לראות בהכרזתה של מזכירת המדינה הילרי קלינטון, במלאת עשור להחלטה 1325, כי ארצות-הברית תשקיע 14 מיליון דולר ביוזמה לשיפור הגישה למים נקיים בקרב פליטים בעולם. גישה למים נקיים חיונית אומנם לגברים ולנשים כאחד, אך מסתבר שמי שהולך לחפש מים הן נערות ונשים (מכיוון שפעילות זו נתפסת בחברות מסורתיות רבות כפוגעת בכבודו של הגבר),⁸⁵ ושחיפוש המים הרחק ממחנה הפליטים הוא המצב שבו הנשים והנערות הכי חשופות לתקיפות מיניות.⁸⁶ גישה למים נקיים צפויה על-כן להפחית את רמת האלימות המינית במחנות הפליטים. לפי הגישה הרדיקלית, אם כן, הנשים שימונו צריכות להיות מסוגלות לייצג ולייצר פרספקטיבה מגדרית לסוגיות הנדונות בגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם.

סקירת הגישות השונות לתיקון התייחסה עד כאן לנשים כאילו מדובר בקבוצה הומוגנית, ומיקמה את מרכז-הכובד בהבדל בין נשים לגברים, ולא בהבדלים בין נשים לבין עצמן. אך כזכור, תיקון מס' 4 אינו מסתפק בקביעה כי יינתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים, אלא נוקט את הנוסח "נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה". דרישת המגוון מבטאת את התובנה – אשר נוסחה באופן נוקב בתיאוריה הפמיניסטית הקרויה לעיתים "פמיניזם של צמתים", "פמיניזם רב-תרבותי" או "פמיניזם פוסט-מודרני" – שלפיה לא ניתן כמעט, ואף לא נכון ולא לגיטימי, לנסח תובנות על ניסיון נשי אוניוורסלי, קרי, על נסיונה של האישה בה-"הידיעה".⁸⁷ כך, למשל, נסיונה של אישה שחורה בארצות-הברית מעוצב על-ידי גזעה

84 החלטה 1325, לעיל ה"ש 6 (בתרגומה של דפנה רוזנבלט, בשינויי נוסח קלים). גישת הפמיניזם הרדיקלי באה לידי ביטוי ספציפי גם בהחלטות מאוחרות יותר של מועצת הביטחון הקוראות ליישם את החלטה 1325 בתחומים ספציפיים. ראו במיוחד החלטה 1820, לעיל ה"ש 38, פס' 4; החלטה 1888, לעיל ה"ש 38, פס' 6.

85 ראו EVA RATHGEBER, DRY TAPS... GENDER AND POVERTY IN WATER RESOURCE MANAGEMENT (2003), available at <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC855E/AC855E00.HTM>; Farhana Sultana, *Fluid Lives: Subjectivities, Gender, and Water in Rural Bangladesh*, 16 GENDER, PLACE & CULTURE 427 (2009).

86 ראו את הודעתה של הילרי קלינטון באו"ם במלאת עשר שנים להצהרה על החלטה 1325 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150010.htm> (26.10.2010).

87 לדיון בבעייתיות שבהתייחסות ל"נסיוןן של נשים" כאל חוויה הומוגנית ויציבה ראו Katherine T. Bartlett, *Feminist Legal Methods*, 103 HARV. L. REV. 829, 834–836 (1990). למאמרים מכוננים המנסחים ביקורת זו ראו Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics*, 1989 U. CHI. LEGAL F. 139, 139–168; Angela Harris, *Race and Essentialism in Feminist Legal Theory*, 42 STAN. L. REV. 581, 586–

לא פחות מאשר על-ידי מינה. יתרה מזו, אי-אפשר להפריד בין השניים: הפרספקטיבה השחורה ה"כללית" (שבדרך-כלל משמעותה למעשה הפרספקטיבה הגברית, מכיוון שהתפיסות והפרקטיקות הפטריארכליות לא פסחו על החברה השחורה) אינה מייצגת את נקודת-המבט, האתגרים והחוויות של היות אישה שחורה. השלם – הגזע והמין – שונה מסכום חלקיו, כך שאי-אפשר לחבר את נקודת-המבט הנשית (הלבנה) עם נקודת-המבט הגזעית (הגברית) ולקבל, על-דרך סכימה, את חווייתה של האישה השחורה. בטקסט קלסי המבטא תפיסה זו שאלה סוג'ורנר טרות' (Sojourner Truth), אישה שחורה, הן את הנשים הלבנות והן את הגברים השחורים "האם אינני אישה?", כשהיא עומדת על כך שהיא אינה זוכה באותם גינוני נימוסים שנשים לבנות זוכות בהם, ובה-בעת גם מושתק קולה באקטיביזם של הקהילה השחורה, המתאפיין בדומיננטיות גברית.⁸⁸ בהקשר הישראלי משמעותה של מודעות למגוון תהיה כלילת זווית-הראייה של נשים ערביות,⁸⁹ מזרחיות,⁹⁰ עניות,⁹¹ קוויריות, דתיות,⁹² נשים עם מוגבלות⁹³ ועוד.

601, 608–616 (1990); Kimberlé Crenshaw, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color*, 43 STAN. L. REV. 1241 (1991); Leti Volpp, *(Mis)Identifying Culture: Asian Women and the "Cultural Defense"*, 17 FLOYA ANTHIAS & NIRA Y. DAVIS, *Contextualizing* HARV. WOMEN'S L.J. 57 (1994) ראו גם *Feminism: Gender, Ethnic and Class Divisions*, 15 FEMINIST REV. 62 (1983).

88 "הגבר הזה שם... אומר שנשים צריכות שיעזרו להן לטפס על כרכרות ושיסחבו אותן מעל לתעלות ושצריך תמיד לתת להן ת'מקום הכי טוב. אף אחד אף פעם לא עזר לי לעלות על כרכרה, או לעבור שלולית בוץ, או נתן לי ת'מקום הכי טוב! אז מה, אני לא אשה?" ראו סוג'ורנר טרות' "אני לא אשה?" האגודה הישראלית ללימודים פמיניסטיים ולחקר המגדר ללמוד פמיניזם: מקראה 37, 37 (דלית באום ואח' עורכות, 2006).

89 ראו, למשל, נאדירה שלהוב-קבורקיאן "על מי מגינים? ילדות פלשתיניות בישראל ומדיניות הגנת הילד" מגמות בקרימינולוגיה: תיאוריה, מדיניות ויישום 553 (מאיר חובב, לסלי סבה ומנחם אמיר עורכים, התשס"ג); מנאר חסן "הפוליטיקה של הכבוד: הפטריארכיה, המדינה ורצח נשים בשם כבוד המשפחה" דפנה יזרעאלי, אריאלה פרידמן, הנרייט דהאן-כלב, חנה הרצוג, מנאר חסן, חנה נוה וסילביה פוגל-ביז'אוי מין מיגדר פוליטיקה 267, 280–289–305 (1999); סראב אבורביעה-קוויידר "מתמודדות מתוך שוליות: שלושה דורות של נשים בדואיות בנגב" נשים בדרום: מרחב, פריפריה, מיגדר 86 (הנרייט דהאן-כלב, ניצה ינאי וניצה ברקוביץ עורכות, 2005).

90 לדיון בחשיבותה של הקטגוריה האפיסטמולוגית "אישה מזרחית" ראו, למשל, הנרייט דהאן-כלב "נשים מזרחיות: זהות של עדה ומגדר בחינוך" מיניות ומגדר בחינוך 193, 193–205 (שמחה שלסקי עורך, 2000); הנרייט דהאן-כלב "פמיניזם בין מזרחיות לאשכנזיות" דפנה יזרעאלי, אריאלה פרידמן, הנרייט דהאן-כלב, חנה הרצוג, מנאר חסן, חנה נוה וסילביה פוגל-ביז'אוי מין מיגדר פוליטיקה 217, 217–247, 256–257 (1999); וכן, בהקשר של החלטה 1325, אירית דלומי "קריאה מזרחית של החלטת מועצת הביטחון 1325" לאחותי, פוליטיקה פמיניסטית מזרחית 335 (שלומית ליר עורכת, 2007).

91 ראו, למשל, קלריס חרבון "השתכנות מתקנת: סיפורן של נשים המתקנות עוול היסטורי" עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם 413 (דפנה ברק-ארוז, שלומית יניסקי-רביד, יפעת ביטון ודנה פוגץ עורכות, 2007).

סקרנו ארבע פרשנויות אפשריות של הקביעה בתיקון מס' 4 כי יש לתת ביטוי הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בגופים לעיצוב מדיניות לאומית. כפי שהראינו, לכל אחת מהפרשנויות יש נקודות חוזק ונקודות תורפה. לדעתנו, הפרשנויות השונות אינן מוציאות זו את זו. כפי שהראינו, לכל אחת משלוש הפרשנויות הראשונות ניתן ביטוי בהחלטה 1325, והחוק הישראלי מוסיף במפורש את דרישת המגוון, אשר אינה קיימת בהחלטה 1325.

ברצוננו לעמוד על רציונל נוסף, שאינו מגיע מעולם התיאוריות הפמיניסטיות, אלא מתיאוריות של מדע המדינה, והוא הרציונל הרפובליקאי.⁹⁴ במחקרו המרתק על מאבקן של בן-גוריון למינוי שופט "ספרדי" לבית-המשפט העליון, מזכיר ניר קידר את הטעם המרכזי בבסיס מאמציו של בן-גוריון לייצוג ספרדי בבית-המשפט העליון, והוא שתהיה "הרגשה של עם".⁹⁵ במילים אחרות, לבן-גוריון היה ברור שאין זה בריא לחברה שחלקים שלמים ממנה ייעדרו באופן עקבי וגורף ממוקדי קבלת ההחלטות, שכן הדבר יפגע בלגיטימציה של הממסד. באופן דומה ניתן לטעון כי הדרה שיטתית של נשים ממוקדי קבלת ההחלטות פוגעת בתחושת ההשתייכות האזרחית ובלגיטימיות של פעולות הממשל.⁹⁶

- 92 ראו, למשל, לאה שקדיאל "נשות הכותל: פמיניזם רדיקלי כהזמנה לשיח ישראלי חדש?" מערבולת הזהויות: דיון ביקורתי בדתיות ובחילוניות בישראל 277 (יוסי יונה ויהודה גודמן עורכים, 2004); רונן שמיר, מיכל שטראי ונלי אליאס "שליחות, פמיניזם ופרופסיונליזם: טוענות רבניות בקהילה הדתית-אורתודוקסית" מגמות לח 313, 313–348 (1997).
- 93 ראו, למשל, נילי ברויאר שאלה של גישה: נגישות שירותי בריאות האישה בישראל (2003).
- 94 על רפובליקאיות בהקשר של תפקידן וקולן של קבוצות מוחלשות בישראל ראו ניצה ברקוביץ' "אזרחות ואימהות: מעמדן של הנשים בישראל" ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית? 206 (יואב פלד ועדי אופיר עורכים, 2001); יואב פלד "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל" תיאוריה וביקורת 3, 21 (1993).
- 95 ראו ניר קידר "בן-גוריון והמאבק למינוי שופט ממוצא ספרדי לבית-המשפט העליון" מחקרי משפט יט 515, 528 (2003).
- 96 דבריו של אלי ולד על הצורך במגוון במקצוע המשפטי בארצות-הברית יפים גם לגופים לעיצוב מדיניות לאומית: "[A] commitment to diversity in terms of access to lawyers is not entirely a utilitarian argument about the quality of representation. Rather, the very essence of a just legal system is reflected not only in the content of its rules and their fair enforcement but also in the identity of the legal actors who make and enforce them. The very legitimacy of a legal system is challenged when its application features systematic under-representation of minorities who are expected to buy into and respect the law" ראו Eli Wald, *A Primer on Diversity, Discrimination, and Equality in the Legal Profession or Who is Responsible for Pursuing Diversity and Why*, 24 GEO. J. LEGAL ETHICS 1079, 1103 (2011).

2. המתח האינהרנטי של תיקון מס' 4: בין מומחיות לבין זהות

בהקשר זה יש לעמוד על מתח אינהרנטי הגלום בתיקון מס' 4, הנוגע בשאלה כיצד יש להעריך את התאמתן וכישוריהן של הנשים המועמדות לכהן בוועדות ובגופים שהתיקון חל עליהם. במילים אחרות, ענייננו במתח המגולם בתיקון בין הרלוונטיות של מומחיות לבין הרלוונטיות של זהות.

מחד גיסא, אין ספק שלגופים דוגמת ועדות חקירה או ועדות לבחינת מדיניות ציבורית יש למנות אנשים ונשים בעלי מומחיות וכישורים להשתתף בדיונים, לתרום להם באופן משמעותי, לעצב את השאלות ולנסח מסקנות. אך מאידך גיסא, אין ספק גם שדרישת המומחיות מקטינה את הסיכוי שהנשים (והגברים) שימונו יגיעו מעמדות חוץ-ממסדיות הרחוקות ממוקדי ההשפעה, מכיוון שנשים כאלה יהיו מצוידות בניסיון ובכישורים שקשה לממסד להכיר בערכם. במילים אחרות, סביר להניח שהנשים שיימצאו ראיות יגיעו "מן המרכז", וככאלה, סביר גם להניח שהן לא יגיעו מקבוצות אשר באופן מסורתי מודרות ומופלות. החשש הוא שספק אם תהיה לנשים כאלה מודעות לצורכיהן המיוחדים של נשים בכלל ולצורכיהן של נשים מן השוליים בפרט. הגישות הפמיניסטיות שנסקרו לעיל ייתנו מענה שונה לדילמה זו. לכאורה, לפי גישת הפמיניזם הליברלי, אין חשיבות לשאלה אילו נשים ימונו לוועדות, ואין בעיה בכך שימונו ככל הנראה נשים שהגיעו לעמדות השפעה בתוך הממסד (אף שהדבר עלול כאמור לגבות מחיר של אימוץ דפוסי חשיבה ופעולה קיימים, ולא דווקא ביקורתיים, חלופיים או פמיניסטיים). אך נראה לנו כי זוהי פרשנות משטיחה לגישת הפמיניזם הליברלי. דוגמה להכרה של הפמיניזם הליברלי בשונות שבין נשים ניתן לשאוב מטקסט קנוני שהניח את היסודות לגישת הפמיניזם הליברלי – שעבוד האישה לגיון סטיוארט מיל. כפי שהראתה אחת מאיתנו בהקדמה למהדורה העברית של ספר זה:

מיל מדגיש את העובדה שלא כל הנשים זהות, ומזהיר מפני הסקת מסקנות לגבי כלל הנשים מדיבור עם הנשים הקרובות והזמינות לקוראיו. אין בשיחות כאלה כדי ללמד דבר על נשים ממעמדות אחרים, מארצות אחרות, או מתקופות אחרות בהיסטוריה.⁹⁷

לפי גישת הפמיניזם התרבותי, נראה שתהיה העדפה לנשים הבאות מחוץ לממסד, על-מנת שיוכח אל שולחן הדיונים "קול שונה". לפי הגישה הרדיקלית, על הנשים הממונות להיות בעלות מודעות לצורכיהן של נשים ולסוגים הייחודיים של פגיעותן, כך שיתכן שנדרשת מומחיות בנושאים מגדריים. לפי גישת הצמתים, יש חשיבות לרקע שהנשים היושבות סביב שולחן קבלת ההחלטות באות ממנו, וההעדפה היא לנשים שמשתייכות לקבוצות שקולן לא

97 תירוש וכוכבי, לעיל ה"ש 71, בעמ' 26–27.

נשמע בדרך-כלל בשל היסטוריה של הפליה והדרה. בעינינו, כאמור, מדובר במתח שמובנה בתיקון, ואין דרך קלה לפתור אותו. נציין בהקשר זה שתי נקודות. ראשית, מתח זה היה אחד הגורמים המכריעים בהחלטתו של הארגון הפמיניסטי החיפאי "אשה לאשה" לחדול ממאמציו להביא לידי מינוי נשים לוועדות שהתיקון חל עליהן. "אשה לאשה" היה הארגון הראשון שפעל ליישומה של החלטה 1325 בישראל, והוא מילא תפקיד מרכזי ביצירת שדולה לשם חקיקתו של תיקון מס' 4. אחת היוזמות שקידם הארגון בהקשר זה הייתה פרסומו של ספרון שאסף ופירט את כישוריהן ונסיונן של נשים בעלות מומחיות בתחומים רבים ומגוונים, כגון צבא וביטחון, מדעים, מדיניות ציבורית ועוד. המחשבה מאחורי הספרון הייתה, במישור הסמלי, להדגים כי לא חסרות נשים כשירות וראויות לכהן בוועדות בכל התחומים, ובמישור המעשי – לסייע למעצבי המדיניות באיתורן של נשים כאלה. אך נשות "אשה לאשה" גילו כי השאלה מי ראויה להיכנס למאגר המומחיות ומי אינה ראויה להיכלל בו יצרה מדרג ופילוג בין נשים, באופן ששחזר דפוסים של הדרת נשים שאינן בזרם המרכזי. כך, אותה הדרה עצמה שנגדה נלחם "אשה לאשה" בהתעקשות, בין היתר באמצעות השדולה שגייס להכנסת דרישת המגוון לתיקון מס' 4, שוחזרה על-ידי הספרון האמור. דבר זה הוביל את הארגון לזניחת אפיקי הפעולה הממסדיים ולהתרכזות בפעולות שורשיות (grassroots), כגון כתיבת דוחות חלופיים העוסקים בסוגיות דוגמת משמעותו של ביטחון לגבי נשים, תפיסות פמיניסטיות של תהליך שלום אזרחי ועוד.⁹⁸ תהליך דומה, שבמרכזו ההחלטה לא ליצור הדרה על-ידי ארגוני נשים, ניתן לזהות בדיון הפנימי שנערך בעמותת איתן-מעפי, כאשר נדרשה העמותה לשאלה – במהלך הדיונים בעתירתה נגד העדר נשים בוועדת טירקל – אם היא יכולה להמליץ על מועמדות ראויות: על-אף הסיכון שהיה כרוך בכך, שלפיו הגורמים הממנים לא ימצאו אישה שתוגדר כראויה, כפי שבסופו של יום אכן קרה,⁹⁹ החליטו חברות העמותה כי לא יהא זה נכון לקבוע דפוס פעולה שעלול להוביל למסקנה שהאחריות לאיתור נשים ראויות מוטלת על ארגוני הנשים. מתח זה עולה גם מתיקון מס' 9 לחוק שיווי זכויות האשה, אשר הוסיף לסעיפים הנוגעים בייצוג הולם של נשים את הקמתו של מאגר נשים על-ידי הרשות לקידום מעמד האישה. בדומה לספרון שהוציא "אשה לאשה", מאגר זה אמור להקל על הממנים לוועדות ולגופים השונים את מלאכת איתורן של נשים מתאימות, אולם הוא מפקיד את תהליך המיון והסיון של הנשים בידי גופים העוסקים בקידום מעמד האישה, ולא בידי משרדי הממשלה השונים שבמסגרתם מוקמים ועדות וצוותים.¹⁰⁰

98 לדוחות של "אשה לאשה" בהקשר של החלטה 1325 ראו www.isha.org.il/docs/P167/.

99 על השתלשלות העניינים שהובילה לכך שבסופו של דבר לא מונתה אישה לוועדת טירקל ראו להלן ה"ש 110.

100 לדיון בעניינתיות העולה ממודל זה של מאגר נשים ראו חלק 4ג להלן.

שנית, איננו רואות סתירה בין יסוד המומחיות ליסוד הייצוג. עמדתה של המדינה בתשובותיה לעתירות של איתך-מעפי היא כי מקום שנדרשת מומחיות, דרישת הייצוג ההולם נסוגה. כך, למשל, בתשובה לעתירה בעניין ועדת החקירה לבחינת איחוד הרשויות המקומיות רמלה-לוד נכתב:

בשים לב לתפקידה של ועדת החקירה כגוף מקצועי אשר נדרש לבחון סוגיות רבות הנוגעות ומשיקות לקבלת החלטה בכל הנוגע לתחומי השיפוט, ועדת החקירה הינה ועדה מקצועית. חברי הועדה ממונים לתפקיד על יסוד הידע, הניסיון והמומחיות שצברו לאורך שנות עבודתם בתחומים הרלוונטיים... ועדת החקירה, בשים לב לתכלית הקמתה, אינה גוף שנכון שהרכבו יהיה ייצוגי או מגזרי ואין המדובר בוועדה מייצגת אלא בגוף מקצועי.¹⁰¹

עמדה דומה מובעת בנוהל שעיצב משרד הפנים לאור פסיקת בג"ץ בעתירה בעניין איחוד רמלה-לוד. כך, למשל, נכתב בנוהל כי –

ועדות החקירה אינן גוף מייצג אלא גוף מקצועי אשר נדרש ומחוייב לפעול על בסיס הידע והניסיון של חבריו ולא על בסיס איזון בין נציגים המייצגים מגזרים שונים.¹⁰²

בעניינו השקפה זו שגויה, שכן היא מעוותת ומפשטת יתר על המידה את הרציונל של תיקון מס' 4 ואת המודל שבבסיסו. יש לפרש את תיקון מס' 4 כהוראה המגלמת את הצורך להושיב לשולחן קבלת ההחלטות מומחים, אך כאלה שיוכלו לגלם פרספקטיבות רחבות, ובכלל זה של קבוצות באוכלוסייה שקולן לא נשמע בדרך-כלל ואשר האינטרסים שלהן אינם מיוצגים ברגיל.¹⁰³

101 בג"ץ 2475/09 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' שר הפנים (פורסם בתקדין, 21.1.2010) (להלן: עניין איחוד רמלה-לוד) (הודעה משלימה מטעם המשיבים).

102 ראו משרד הפנים "נוהל מינוי בני שני המינים בוועדות חקירה לבדיקת תחומי שיפוט" בנוהל זה נאמר כי "במסגרת הרכבת ועדות החקירה, יפעל המשרד, ככל הניתן למינוי של לפחות אשה אחת לוועדה". על כך יש להביא את אזהרתו של השופט מצא "מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים עשוי להיחשב כמתן ביטוי הולם לייצוגן". ראו עניין שדולת הנשים הראשון, לעיל ה"ש 51, פס' 27 לפסק-דינו של השופט מצא.

103 מבחינת לשון החוק, קיימת אפשרות לסייג את תחולתה של חובת הייצוג ההולם, וזאת באמצעות הסייג "בנסיבות העניין" (כזכור, הסעיף קובע כי בגופים שהתיקון חל עליהם "יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים..."). סייג זה קיים גם בסעיפי חוק אחרים העוסקים בייצוג הולם, כגון ס' 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. בהקשר זה כתב השופט מצא כי יש לפרש את הסייג באופן צר: "יש לזכור, כי חובת ההעדפה בשיקולי המינוי היא כללית, בעוד שהסייג (המשחרר את השר הממנה מן החובה האמורה) עשוי לחול

יש להבחין כי דרישת המומחיות משמשת לעיתים קרובות כסות (גם אם לא מודעת ולא מכוונת) לבחירת חברים מן הקבוצה ההגמונית, ולשימור מוקדי הכוח באופן של בחירת מועמדים שקל לזהותם ככשירים בשל הדמיון שלהם למודל הניטרלי לכאורה של מומחה. כך טענה בנושא זה פרופ' רות בן-ישראל:

יש להתייחס בספקנות לעצם העלאת הטיעון שהשימוש בהעדפה מתקנת עלול לפגוע בצורך להתחשב בכישורים (להלן: נורמת הראויות), שהרי במצב האפליה בוודאי לא התקיימה אותה נורמת ראויות. טיעון הראויות הפוך: האפליה היא שמונעת את הראויים מלהתקבל, ואילו ההעדפה המתקנת היא שמאפשרת דווקא לראויים המופלים להתקבל. הטיעון הנכון הוא שדווקא ההתעלמות מבני קבוצת-היעד, במסגרת האפליה, יש בה משום עלבון לראויות.¹⁰⁴

דוגמה מתחום אחר של ייצוג הולם – היסטורי אך גם רלוונטי לימינו – תמחיש את עמדתנו. במסגרת מאבקו, שכבר הוזכר לעיל, למינוי שופט "ספרדי" בעשור הראשון לקיומה של מדינת-ישראל, ביקש דוד בן-גוריון, כפי שמתאר ניר קידר במחקרו ההיסטורי, "להוכיח למשפטנים שלמרות יומרתם לפעול בצורה אובייקטיבית, שוויונית וכללית, הם מתנהגים במקרה זה כמגור או כקהילה סגורה הפועלת על-סמך אמות-מידה סובייקטיביות, המתעלמות לעיתים רבות מאינטרסים לגיטימיים ומערכים של קהילות אחרות".¹⁰⁵ בן-גוריון תקף את שר המשפטים באומרו: "אתה מחפש שופטים [רק] בין האנשים שאתה מכיר אותם, אתה יודע מה באפשרותם".¹⁰⁶ בדבריו הנוקבים שיקף בן-גוריון את אי-הנחת שלו מן הנטייה לזהות כישורים רק בקרב אלה הדומים למחזיקים הנוכחיים בעמדות ההשפעה.

רק במקרים חריגים, בהם קיום החובה אינו אפשרי. ראו עניין שדולת הנשים הראשון, לעיל ה"ש 51, פס' 29 לפסק-דינו של השופט מצא. סייג מקביל במהותו קיים גם בחוקי איסור הפליה אחרים, כגון ס' 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ס"ח 38, הקובע בסעיף קטן (ג) כי "אין רואים הפליה לפי סעיף זה כאשר היא מתחייבת מאפיים או ממהותם של התפקיד או המשרה". בתי-הדין לעבודה קבעו כי יש לפרש סייג זה באופן צר, ובית-המשפט העליון אישר זאת. ראו, למשל, בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 764, 749 (1994) (ההצדקה לטיפול לא-שוויוני צריכה להיות מטעמים כבדי-משקל); דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 347 (2000) (טיפול לא-שוויוני יימצא מוצדק רק אם הוא נבע מן התפקיד השונה).

104 רות בן-ישראל "העדפה מתקנת בראי השוויון והצדק: הצגת הטענות המועלות בוויכוח הציבורי" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 33, 46 (ענת מאור עורכת, 2004).

105 קידר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 530.

106 שם.

ברוח דומה, וקרובה יותר לענייננו ולימינו, בבואו לפרש את התיבות "ככל שניתן בנסיבות הענין" המופיעות בסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות בהקשר של החובה לתת ייצוג הולם לבני שני המינים, כתב השופט מצא בעניין שדולת הנשים הראשון:

פשיטא שאם לכהונה מסוימת אין אף מועמדת המקיימת את תנאי הכשירות ההכרחיים, קל יהיה לקבוע כי מתקיימים תנאי הסייג, לאמור, שמינויה של אישה איננו אפשרי בנסיבות העניין. אך מה הדין, כשהן המועמדים והן המועמדות לכהונה פלונית ניחנים בכל הכישורים ההכרחיים, אלא שכישוריה של אף אחת מן המועמדות אינם מגיעים לרמת כישוריו של אחד המועמדים? כלום גם במקרה כזה ניתן יהיה לקבוע, שאין מנוס מפני העדפתו של המועמד, שביחס לכל שאר המועמדים והמועמדות הינו הטוב ביותר? יצוין שבאת-כוח העותרת הציעה להשיב לשאלה זו בחיוב. העדפה מתקנת לנשים – טענה – אין משמעה אלא זאת, שבתנאים של שוויון מוחלט בכל יתר הנתונים, יש להעדיף מינוי של אישה על פני מינוי של גבר. אך, כשלעצמי, מבכר הייתי לאמץ מבחן גמיש יותר, התולה את ההכרעה בנסיבותיו המיוחדות של כל מקרה נתון, תוך בחינת הרלוואנטיות שיש בהקשר האמור ליתרונו היחסי של המועמד, על רקע ההכרה במרכזיותו של עקרון ההעדפה המתקנת. כך, למשל, אם יתרונו של מועמד על פני מועמדת מתחרה, נובע מהיותו בעל ניסיון מעשי עשיר במיוחד בכהונה בדירקטוריונים שונים, נוטה הייתי להכשיר את ההתחשבות בניסיונו של המועמד, כבשיקול המצדיק את העדפתו, רק אם היה מוכח כי, בנסיבות העניין, ניסיונו העשיר של המועמד מהווה שיקול רלוואנטי בעל משקל מיוחד; כגון, שבהרכב הקיים של הדירקטוריון מכהנים דירקטורים מנוסים מעטים ומטעם זה נודעת חשיבות מיוחדת לצירופו של דירקטור שהוא עתיר ניסיון. שאם לא אלה פני הדברים, ראוי לכאורה לבחור במועמדת, חרף היותה מנוסה פחות. טעם הדבר נובע מעקרון ההעדפה המתקנת; שכן, במציאות חברתית שבה הופלו נשים יהיה זה אך טבעי שיימצאו יותר גברים מנשים שהינם בעלי ניסיון ניהולי. העדפתם של מועמדים, על פני מועמדות, בשל היותם בעלי ניסיון מעשי רב ומגוון יותר, עלולה לקיים בעינם לאורך ימים ושנים אותם מודלים של הפליית נשים, שסעיף 18א נועד להעבירם מן העולם. לא למותר להוסיף כי אותם שיקולים עצמם עשויים להעמיד במבחן גם את הגדרת הכישורים, שעל פיה יחליט שר כי בנסיבות העניין לא ניתן למנות אישה. לאמור: אם יימצא שתנאי הכשירות, שעל פיהם החליט השר להעדיף מינויו של גבר, אינם רלוואנטיים למילוייה של הכהונה המסוימת,

אפשר וראוי שייקבע כי הסייג אינו חל ושהופרה החובה להעדיף מינוי של אישה.¹⁰⁷

בדבריו אלה מדגיש אם כן השופט מצא את הצורך לבחון כשירות והתאמה באופן דווקני, מתוך שאיפה לצמצם ככל האפשר קביעת אמות-מידה לא-רלוונטיות שינציחו את בחירת המועמדים הדומים, אשר קל לזהותם ככשירים בשל הרגלי ההסתכלות שלנו, המשחזרים סימני הצטיינות וכשירות שהם לאו דווקא רלוונטיים, אלא פשוט נפוצים בקרב חברי הקבוצה הדומיננטית.¹⁰⁸

באופן דומה, בפרשה מאוחרת יותר, כתב השופט לוי:

בד בבד, מצפה היית מן הגורם הממנה, מצפה ואף דורש, כי בבואו להעניק משקל לתכונותיהם הטרוניות של המועמדים, ייתן הוא את דעתו לשאלה כלום פער בקורות החיים או בכישורים המקצועיים שהציג מועמד פלוני, מקורו העיקרי הוא מגדרי. בענין זה תיתכנה שלוש אפשרויות של עיקר: האחת, כי אין מקורו של הפער במין המועמד, ומשכך לשאלת המגדר לא נודעת ולא ראוי שתיוודע השלכה על הערכת כישוריו. אפשרות שנייה היא, כי המרכיב המגדרי הוא יסוד מוסד בטיב המשרה המוצעת – היינו כי על-פי טיבה רק גבר או רק אשה כשירים לביצועה, ואז – אך מובן הוא כי מין המועמד ראוי שישפיע על מידת התאמתו. חלופה שלישית, והיא המורכבת ביותר, מצויה במקום שבו לפער בקורות החיים שהציגו שני מועמדים – גבר ואשה, יש מקור מגדרי ואולם למגדר לכשעצמו אין כל חשיבות בקביעתם של כישורי המשרה. טלו, לדוגמה, תפקיד הדורש ניסיון בניהולן של מסגרות רחבות היקף, מן הסוג שעשויים לרכוש, למשל, בעלי תפקידים בכירים בצה"ל במהלך שירותם הצבאי, או בזכותו. במציאות של ימינו,

107 עניין שדולת הנשים הראשון, לעיל ה"ש 51, פס' 28 לפסק-דינו של השופט מצא.
108 לא למותר לציין כי זו אמת-המידה גם לעניין שוויון ההזדמנויות ואיסור ההפליה בעבודה, כלומר, עוד לפני שנכנסים למתחם ההערפה המתקנת. ראו, למשל, בש"א (אזורי י-ם) 2007/08 עמותת מרכז צדק לנשים – הנהלת בתי הדין הרבניים (פורסם בנבו, 26.11.2008), שם עומד בית-הדין האזורי לעבודה על הצורך להגדיר באופן ענייני את דרישות התפקיד במכרז לעוזרים משפטיים לדיינים בבתי-הדין הרבניים. דרישת סמיכה לרבנות בתנאי המכרז חוסמת באופן גורף את אפשרותן של נשים להתחרות על התפקיד, בעוד דרישה של ידע רחב-היקף בתחום המשפט העברי היא דרישה מדויקת יותר, שאינה חוסמת נשים באופן אוטומטי.

ומקל וחומר בזו שנהגה בשירות הצבאי בתקופות מוקדמות יותר, פשיטא כי פחות נשים יוכלו, למרבה הצער, לענות על דרישה זו של התפקיד.¹⁰⁹

לסיכום נקודה זו, אין לראות בדרישת המגוון דרישה מגזרית שבאה במקום דרישת המומחיות. כפי שכתב השופט פוגלמן בעניין העתירה נגד העדר נשים בוועדת טירקל:

אין לנו אלא לתהות: האמנם לא נמצאה בכל תחומיה של מדינת ישראל, על שלל תחומי העשייה והמחקר המתקיימים בה, ולו מועמדת אחת נוספת, בעלת כישורים ומידות, שאליה ניתן היה לפנות על מנת לבחון את נכונותה, לשמש כחברה בוועדה ובהמשך לשקול את מועמדותה? מבחינתנו, למצער, התשובה לשאלה זו ברורה.¹¹⁰

יש להדגיש כי לפי המודל שתיקון מס' 4 מתווה, אין להסתפק בשמיעת עדויות של נשים ובקבלת חוות-דעת על נושאים הנוגעים בנשים, אלא יש להקצות להן מקומות ליד שולחן קבלת ההחלטות. מדובר במודל של קבלת החלטות איתן, ולא עליהן.¹¹¹

109 בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פס' 10 לפסק-דינו של השופט לוי (פורסם בנבו, 20.4.2009) (להלן: פרשת ארן). על עתירה זו הוגשה בקשת בזיון בית-משפט, שהניבה פסק-דין נוסף: בג"ץ 5158/09 ארן נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 7.1.2010).

110 בג"ץ 5660/10 עמותת איתן – משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 17 לפסק-דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 22.8.2010) (להלן: עניין ועדת טירקל). אך אפילו אמירותיו הנוקבות של בג"ץ בפסק-הדין הנ"ל בדבר הצורך ליישם את תיקון מס' 4 כרוחו וכלשונו, וקבלת העתירה בהוצאת צו מוחלט, לא הובילו למינוי נשים לוועדת טירקל. זאת, לדעתנו, ובכל הכבוד, משום שבג"ץ ניסח את הצו המוחלט בעתירה זו באופן חלש. הצו הורה לממשלה לדרון בתוך שבועיים מיום הוצאתו בצירוף אישה אחת לפחות, שאותה תמצא הממשלה ראויה לכך, כחברה נוספת בוועדה. אם עד למועד זה יוצע המינוי לחמש נשים שהתפקיד לא הוצע להן עד כה, וכולן לא יסכימו לקבלו, תצא הממשלה בכך ידי חובתה לפי חוק שיווי זכויות האשה, והצו המוחלט יבוטל. ימים ספורים לאחר מתן הצו המוחלט התבטאו השופט בדימוס טירקל ושר המשפטים נאמן כלפי פסק-הדין באמירות חמורות שלפיהן אין מקום לאישה בוועדה, ובג"ץ טעה בפסק-דינו. לנוכח הפגנה זו של זלזול בתרומתן הפוטנציאלית של נשים לעבודת הוועדה, אין זה מפתיע בעינינו שכל הנשים שאליהן פנתה הממשלה סירבו להתמנות אליה. לביקורת נוספת על מדיניותו של בג"ץ בהוצאת צווי-ביניים וצווים מוחלטים בעתירות על ייצוג הולם ראו יופי תירוש "בג"ץ, צווי ביניים, וייצוג הולם" ביני לביני 9.10.2010 yofizohar.wordpress.com/2010/10/09.

111 הגישה של קבלת החלטות תוך שיתופו של הציבור שהחלטה רלוונטית לגביו הולכת ומשתרשת בשנים האחרונות הן במשפט הבין-לאומי והן בזה הפנימי. ראו, למשל, ס' 12 לאמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991), המחייב מדינות להבטיח לכל ילד את הזכות להביע דעה בחופשיות בכל עניין הנוגע בו, ולתת משקל ראוי לדעותיו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. כן ראו Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 3(a), Dec. 13, 2006, 2515 U.N.T.S. 3 (הקובע כי אחד מעקרונות האמנה הוא כבוד לחירותם של אנשים עם מוגבלות לבחור בעבור עצמם). גישה זו זכתה בביטוי בסיסמה "Nothing About Us Without Us". ראו שגית מור "שוויון

לסיכום התייחסותנו אל המתח (ולשיטתנו – אל העדר המתח) בין השאיפה למקצועיות לבין זהות החברים באותם גופים שהתיקון חל עליהם, נדגיש כי דווקא הרצון למקסם את מקצועיותו של הגוף הציבורי הממונה ולוודא כי הנושאים המונחים על שולחנו יידונו ביסודיות אמור להוביל, לדעתנו, להכרה בעובדה שהמקצועיות של הגוף ושל חבריו צריכה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בהתייחסות להיבט המגדרי של הסוגיות הנדונות בו ובייצוג ההיבטים והאינטרסים המגדריים בהליך קבלת ההחלטות.

ג. דוקטרינת הייצוג ההולם העולה מתיקון מס' 4

1. מדוע להבטיח ייצוג הולם של נשים דווקא?

אחת השאלות המקדמיות ביחס לנורמה הקובעת ייצוג הולם של נשים היא מדוע חקיקה כזו מעניקה קדימות קטגורית לייצוג נשים דווקא, ואינה מעגנת גם את הצורך לייצג קבוצות אחרות, כגון ערבים, חרדים, הומוסקסואלים או עולים חדשים. שאלה זו מנוסחת לעיתים באופן ציני יותר, המבקש לקעקע את עצם הלגיטימיות של נורמות של ייצוג הולם, על-ידי *reductio ad absurdum*. הטיעון הוא שנורמות ייצוג הולם יובילו לפרגמנטציה אינסופית כמעט ומסוכנת של קבוצות באוכלוסייה (באחת מתוכניות האקטואליה שסיקרו את העתירה נגד ועדת טירקל שאל בגיחוך אחד המגישים: "ומה עם גמדים? וטרנסוסטים?")¹¹². אנו מציעות שלוש תשובות לשאלה זו. ראשית, הקטגוריה של נשים שונה משאר הקטגוריות המנויות לעיל מכיוון שהיא קטגוריית-רוחב: אותה מחצית נשית של כלל האוכלוסייה אינה בגדר קבוצה נפרדת, אלא קטגוריה השלובה בכל מגזר, בכל יישוב ובכל משפחה. ככזאת, החסר בייצוגה המוסדי בעמדות של עיצוב החיים הקולקטיביים הוא חסר בעל אופי שונה, עמוק וחמור יותר מאשר חסרים בייצוגן של קבוצות אחרות.

זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה" עיוני משפט לה 97 (2012).

112 ראו גם Bartlett, לעיל ה"ש 87, בעמ' 848: "The category of woman includes innumerable other categories, and the mention of any of these categories will leave unmentioned many others... Any category, no matter how narrowly defined, makes assumptions about the remaining characteristics of the group that fail to take account of members of the group who do not have those characteristics... [T]his is tricky business that requires great sensitivity to multiple, invisible forms of exclusion that many people face. The privileged who attempt this business must recognize the ever-present risks of solipsism .without succumbing to a paralyzing paranoia about those risks"

שנית, נראה לנו כי מבחינה מושגית, בוודאי במשפט הישראלי, הפליה מחמת מין היא המקרה הגנרי של הפליה,¹¹³ והבנת מנגנוני ההפליה המינית סוללת את הדרך הרעיונית להבנת מנגנוני הפלייתן של קבוצות אחרות ולפיתוח דרכים למניעתן. אינדיקציה לטענתנו זו ניתן למצוא בכך שבראשית דרכה קבעה חקיקת ההעדפה המתקנת במשפט הישראלי את חובת הייצוג ההולם לגבי נשים בלבד (כך בחוק החברות הממשלתיות לגבי נשים בדירקטוריונים,¹¹⁴ וכך בחוק שירות המדינה (מינויים) לגבי נשים בשירות הציבורי).¹¹⁵ רק בהמשך הוספו לחקיקת ההעדפה המתקנת קבוצות אחרות, כגון ערכים, אנשים עם מוגבלות או יוצאי אתיופיה. התפתחות זו נכונה גם להיסטוריה החקיקתית של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, אשר בתחילה אסר רק הפליה מחמת מין, ובהדרגה התפתח לעילות הפליה נוספות.¹¹⁶ גם בשדה המשפט הכללי, במנותק מהמשפט הישראלי, אין חולק כי התיאוריות של הפמיניזם המשפטי סללו את הדרך הרעיונית לגישות כגון Critical Race Theory, Disability Legal Studies ועוד.

שלישית, לעניין אותו חֶסֶר בייצוגן של קבוצות אחרות מלבד נשים, אנו סבורות שאכן ראוי כי במשטר דמוקרטי יינתן ביטוי לנקודות-מבט מגוונות בגופים המעצבים מדיניות – הן כאשר מדובר בגברים והן כאשר מדובר בנשים.

2. כיצד תיקון מס' 4 משתלב בדוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי?

בשני העשורים האחרונים השתרשה בחקיקה הישראלית דוקטרינת הייצוג ההולם של בני שני המינים. אך בעוד שסעיפי הייצוג ההולם שהיו קיימים עד לחקיקת תיקון מס' 4 התרכזו בעובדים (בעיקר בשירות הציבורי, אך לגבי אנשים עם מוגבלות גם במגזר הפרטי), בדרג

113 לדיון בהפליה גנרית ראו עניין שדולת הנשים השני, לעיל ה"ש 4, פס' 38 לפסק-דינו של השופט חשין.

114 ס' 18 א לחוק החברות הממשלתיות, שהוסף בחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6 (מינויים), התשנ"ג–1993, ס"ח 92. מאוחר יותר היתוספו ס' 1א18, הקובע חובת ייצוג הולם של ערכים, דרוזים וצ'רקסים (חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11), התש"ס–2000, ס"ח 207), וס' 50 א ו-50 ב, הקובעים חובת ייצוג הולם של בני העדה האתיופית (נוספו בס' 1 לחוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א–2011, ס"ח 734 (תיקון עקיף לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975)).

115 ס' 15 א לחוק שירות המדינה (מינויים), שהוסף בחוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 7), התשנ"ה–1995, ס"ח 500. מאוחר יותר נוספה לסעיף התייחסות לאנשים עם מוגבלות (ס' 28 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998, ס"ח 152, 157 (תיקון עקיף לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959) וכן לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11), התשס"א–2000, ס"ח 78).

116 ס' 2 (א) וס' 2 א לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. הסעיף המקורי הורחב פעמים מספר, וכיום הוא מתייחס למין, לנטייה מינית, למעמד אישי, להיריון, לטיפול פוריות, לגיל, לגזע, לדת ועוד.

הדירקטוריון בתאגידים ציבוריים, ובמקרים ספציפיים גם במועצות ציבוריות, כגון מועצת הספורט או המועצה הציבורית לענייני האזרחים הוותיקים, תיקון מס' 4 מחיל בפעם הראשונה את חובת הייצוג ההולם של נשים גם על גופי ממשל המוקמים אד"הוק (כגון ועדות חקירה, ועדות בדיקה, ועדות שבין חבריהן יש נציגי ציבור, צוותים לעיצוב מדיניות לאומית או צוותי משא-ומתן מדיני). בכך התיקון "מכסה" טריטוריה חשובה נוספת של פעילות שלטונית, אשר לפני חקיקת התיקון היה אפשר לומר כי חלה עליה רק החובה החלשה, מכוח המשפט המקובל הישראלי, לשקול את שיקול הייצוג ההולם כחלק מחובת השוויון, כפי שקבע בג"ץ בעניין שדולת הנשים השני.¹¹⁷ לאחר חקיקת התיקון חלה על הממשלה, ועל כל גורם הממנה ועדה שבין חבריה יש נציגי ציבור, החובה לתת ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.

הטכניקות שבהן השתמש המחוקק הישראלי להבטחת ייצוגן של נשים הן מגוונות. במקרים מסוימים דברי חקיקה המקימים גופים מגופים שונים קובעים במפורש חובות לייצוג הולם של בני שני המינים או אף חובות מדויקות יותר, כגון שיעור מינימלי לייצוגם של כל אחד מן המינים,¹¹⁸ ולעיתים אף נוקבים מספרים או אחוזים מפורשים לייצוגו של כל מין.¹¹⁹ בחוקים מעטים – אך כאלה שהיקף התפרשותם רחב, כגון שירות המדינה הגרעיני – אף נקבעה חובת ייצוג הולם של קבוצות נוספות, כגון ערבים, עולים מאתיופיה או צאצאיהם, ואנשים עם מוגבלות.¹²⁰ הוראת סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה (שהוספה בשנת 2000) מטילה חובת ייצוג הולם של נשים באופן גורף על כל "גוף ציבורי" (משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד סטטוטורי, חברה עירונית או חברה ממשלתית) ועל כל ועדת מכרזים של גוף ציבורי. דוקטרינה זו זכתה בפרשנות מעמיקה של בג"ץ, אשר התווה קווי-יסוד להפעלתה המושכלת. בג"ץ אף הכיר בהיותה של דוקטרינת הייצוג ההולם של בני שני המינים עקרון-יסוד במשפט הישראלי, הנגזר מעקרון השוויון.¹²¹

117 עניין שדולת הנשים השני, לעיל ה"ש 4.

118 ראו, למשל, ס' 16 (ג) לחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז–1997, הקובע כי מחצית מחברי הוועדה המייעצת יהיו נשים; ס' 9 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, הקובע כי בוועדה המייעצת של הרשות יזכה כל אחד מהמינים בייצוג של 40% מההרכב לפחות.

119 ראו ס' 13 לחוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז–1997, הקובע כי במועצה המייעצת, המונה 21 חברים, 11 חברים לפחות יהיו נשים.

120 ראו ס' 15 א לחוק שירות המדינה (מינויים), הקובע את החובה לתת ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה; ס' 18 א לחוק החברות הממשלתיות, הקובע חובת ייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית; ס' 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הקובע חובת ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות אף במקומות עבודה פרטיים, ובלבד שמספר עובדיהם עולה על 25 עובדים.

121 ראו עניין שדולת הנשים השני, לעיל ה"ש 4, פס' 41 לפסק-דינו של השופט חשין; פרשת ארן, לעיל ה"ש 109, פס' 10 לפסק-דינו של השופט לוי.

ככלל, חקיקת ההעדפה המתקנת בישראל דוחה את מודל השריון או המכסות (קוטות), למעט במקרים חריגים,¹²² ומעדיפה עליו את המודל הבוחן כל מינוי לפי כשירותם של המועמדים, ואז, במקרה של תת-ייצוג, נבחר מבין הכשירים לתפקיד אדם המשתייך לקבוצה הסובלת מתת-ייצוג. אומנם חלק מהרשימות לכנסת משריינות מקומות לנשים ולקבוצות אחרות, אך בניגוד למדינות אחרות, בישראל אין (עדיין?) חקיקה המחייבת רשימות לשריין מקומות. לגישתנו, מודל המכסות אכן אינו הולם את תכליתו של תיקון מס' 4, העוסק לרוב בגופים שמספר החברים בהם קטן מכדי שמודל השריון או המכסות יפעל. השאיפה להרמוניה חקיקתית ניכרת בתיקון מס' 4, הנוקט את הנוסח "ייתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים...". נוסח דומה מצוי בדברי חקיקה רבים אחרים העוסקים בייצוג הולם של בני שני המינים.¹²³ יש לראות את התיקון כחוליה נוספת בשרשרת הוראות החוק העוסקות בייצוג הולם של בני שני המינים, ולכן ראוי לשאוב את פרשנותו מפסיקת בג"ץ בדבר הפרשנות הראויה להוראות אלה. אך בטרם נפנה לפרשנות הראויה של התיקון, נסיף כי על-אף האופן המרשים והרחב שבו פירש בג"ץ את הוראות הייצוג ההולם במשפט הישראלי, המציאות מוכיחה כי הדרך עוד רחוקה עד שישתמשו נורמות הייצוג ההולם בפעולתן של רשויות הציבור בישראל, וכי אכיפתן של הנורמות הללו היא אתגר מורכב. כך, למשל, יש פער בין ההנמקה החזקה של פסקי-הדין, התומכת בחשיבותו של ייצוג הולם, לבין הסעדים שניתנים בעתירות. רק בעתירתה הראשונה של שדולת הנשים בעניין ייצוג הולם פסל בג"ץ את המינויים שבהם לא נשקל תת-ייצוגן של הנשים.¹²⁴ על-אף נצחונן של העותרות גם בבג"ץ שדולת הנשים השני,¹²⁵ בפרשת ארן¹²⁶ ואף בעניין ועדת טירקל,¹²⁷ בכל אותם מקרים לא הביאו פסקי-הדין לידי מינוין של נשים לגופים שנדונו בעתירות.¹²⁸ עניין זה, כמו-גם נושאים נוספים (למשל, התופעות הרווחות בשירות הציבורי של מכרזים

122 כך, למשל, נציב שירות המדינה מוסמך להכריז מפעם לפעם על מכרזים הפתוחים רק לפרקליטים ערבים או רק לעובדים סוציאליים יוצאי אתיופיה, וזאת על-מנת להגשים את דרישת הייצוג ההולם שבסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים).

123 ראו, למשל, ס' 15א לחוק שירות המדינה (מינויים); ס' 4(ד) לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972; ס' 18א לחוק החברות הממשלתיות; ס' 11(ג) לחוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים; ס' 9א לחוק הספורט, התשמ"ח-1988; ס' 63(א)(3) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001; ס' 12(ג) לחוק תרומת ביציות, התש"ע-2010. לדיון בחרג "בנסיבות העניין" ראו לעיל ה"ש 103.

124 ראו עניין שדולת הנשים הראשון, לעיל ה"ש 51.

125 עניין שדולת הנשים השני, לעיל ה"ש 4.

126 פרשת ארן, לעיל ה"ש 109.

127 עניין ועדת טירקל, לעיל ה"ש 110.

128 אומנם, גם לאחר העתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' טרכטנברג – בג"ץ 5980/11 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 28.8.2011) (להלן: עניין ועדת טרכטנברג) – מונתה לוועדה אישה ערבייה, אולם זאת בעקבות הודעה מצידו של ראש הממשלה, ולא בעקבות צו בית-משפט.

תפורים ומינויים פוליטיים),¹²⁹ ממשיכים להוות אתגר גם בכל הקשור ליישומו של תיקון מס' 4.

כך, למשל, כאשר מדובר בשאלה מתי ייחשב ייצוג כהולם, מזהיר השופט מצא בעניין שדולת הנשים הראשון כי –

המדובר במתן ייצוג יחסי לכל אחד מן המינים, ששיעורו הראוי צריך להיקבע על-פי אופיו, מטרותיו וצרכיו המיוחדים של התאגיד, הממשלתי או הסטטוטורי, שעניינו עומד על הפרק, ועל-פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הספציפית המבוקשת. אפשר שהמסקנה הנגזרת מנקודת מוצא זו הינה, שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג שווה לגברים ולנשים. אך, ככלל ובמיוחד, יש להיזהר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים עשוי להיחשב כמתן ביטוי הולם לייצוג.¹³⁰

באופן דומה, יש לשים לב כי בג"ץ פירש את ההוראה לפעול לייצוגם ההולם של נשים וגברים ככוללת חובה אקטיבית על הממנה לפעול לאיתורם של בני המין שאינו מיוצג. על-מנת להרים את נטל ההוכחה כי לא היה אפשר למנות מועמדות, על הממנה "לנקוט אמצעים סבירים לאיתורה של מועמדת מתאימה", ובדיקתו "חייבת... להתייחס למיגזרי האוכלוסיה שבקרבם עשויה להימצא המועמדת הנאותה".¹³¹ דברים אלה, שכתב השופט מצא בהקשר של מינוי נשים לדיקטוריונים של חברות ממשלתיות, יפים גם לעניין יישומו של תיקון מס' 4. ומוסיף השופט מצא כי השר הממנה –

לא ייצא ידי חובתו בעריכת חיפוש "פורמאלי" אחר מועמדת כלשהי. לשם מילוי חובתו כיאות עליו לנקוט אמצעים סבירים שמטרתם להביא לאיתורה ולמינויה של מועמדת ראויה. לשם כך אין זה מן הנמנע שהשר יסתייע, לא רק בעוזריו וביועציו, אלא גם בגופי ציבור חיצוניים (כהתאחדויות של עוסקים, לשכות והסתדרויות של בעלי מקצועות חופשיים, איגודים מקצועיים, האוניברסיטאות, עמותות של נשים וכדומה) וכן בגורמים מקצועיים (כדוגמת היועצת למעמד האישה במשרד ראש הממשלה), שיש

129 ראו יופי תירוש "ייצוג הולם במשפט הישראלי – סיכום ביניים ריאליסטי" ספר מישאל חשין 669 (2009) (להלן: תירוש "סיכום ביניים ריאליסטי").

130 עניין שדולת הנשים הראשון, לעיל ה"ש 51, פס' 27 לפסק-דינו של השופט מצא.

131 שם, פס' 30 לפסק-דינו של השופט מצא.

בידם המידע הרלוואנטי הדרוש לו והעשויים להציע מועמדות שהינן בעלות הכישורים הדרושים למינויים כאלה ואחרים.¹³²

ראוי להדגיש קביעה זו בדבר חובתו של הגורם הממנה להיעזר בארגונים חיצוניים לשם איתור מועמדות ראויות. אין לפרש חובה זו של השר כאילו היא מטילה על ארגוני נשים, או על הרשות לקידום מעמד האישה, את החובה המשלימה להציע לממנה נשים ראויות. זאת, במיוחד בהקשר של תיקון מס' 4, שלגביו יש חשיבות מיוחדת לשאלה כיצד מתמנים חברי הצוותים והוועדות שעליהם הוא חל. נסביר. כאשר מדובר בחובת ייצוג הולם בקרב עובדי המדינה או בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, דרכי המינוי לגופים אלה קבועות בחוק: לגבי מינוי עובדים בשירות הציבורי חלה חובת מכרז,¹³³ ואילו לגבי מינוי חברי דירקטוריון בחברה ממשלתית חלה על השר הממנה חובה להיוועץ עם הוועדה לבדיקת מינויים.¹³⁴ הליכים אלה מאפשרים ביקורת שיפוטית על הליך המינוי: בית-המשפט יכול, להלכה לפחות,¹³⁵ לבחון את ההליך ולהכריע אם הגופים הממנים הביאו בחשבון את שיקול הייצוג ההולם. לעומת זאת, כאשר ראש הממשלה, שר או נושא-משרה אחר מקימים צוות או ועדה כלשהי, התהליך של בחירת המועמדים ואיוש הצוות או הוועדה נותר על-פירוב סמוי מן העין. עובדה זו מסכלת את האפשרות לקיים ביקורת שיפוטית לגבי מידת שקילתו של שיקול הייצוג ההולם, כמו-גם את האפשרות הדיונית לתקוף מבחינה משפטית ועדות וצוותים שאינם מקיימים את דרישתו של תיקון מס' 4. נרחיב בנקודה זו בהמשך.

3. ייצוג מגוון נשים כתנאי ליצירת "מסה קריטית"

אחת ההצדקות לקביעת החובה להבטיח ייצוג הולם של נשים היא ההנחה שנשים בהרכבי גופים ציבוריים יפעלו ליצירת מדיניות אשר תיטיב עם נשים, כתנאי שמספרן היחסי באותו גוף יהווה משקל של ממש (גם אם לא רוב) ביחס למספר הגברים. מחקרים שבדקו את מידת החשיבות של שיעור הנשים בגוף נתון הצביעו על חשיבותה של "מסה קריטית" של נשים כתנאי ליצירת סביבה המאפשרת לנשים להותיר חותם. מחקרים אלה מצאו כי כאשר מושגת "מסה קריטית" של נשים בגוף, מתחולל שינוי בתרבות הפוליטית שלו, פוחתים

132 ש.ם.

133 ראו ס' 19 לחוק שירות המדינה (מינויים).

134 ראו ס' 18 ו-18ב לחוק החברות הממשלתיות.

135 בפרקטיקה, לצערנו, השתרו דרכים רבות לעקוף את דרך המינוי במכרז, באופן שמסכל, בין היתר, את האפשרות ליישם נורמות של ייצוג הולם. תירוש "סיכום ביניים ריאליסטי", לעיל ה"ש 129.

הסטריאוטיפים נגד יכולת המנהיגות של נשים, ומתאפשר לחברות באותו גוף להתלכד ולפעול במשותף לטובת יצירת מדיניות תומכת נשים.¹³⁶ אולם במשך השנים החלה להישמע ביקורת על אופן יישומה של תיאוריית "המסה הקריטית". אחת השאלות שנוותרו ללא מענה היא מהי נוסחת-הקסם למציאת אותו יחס מספרי בין נשים לגברים שיהווה "מסה קריטית".¹³⁷ ביקורת מהותית נוספת נעוצה בטענה כי גם המחקרים אשר טבעו מונח זה הכירו במשתנים נוספים שמשפיעים בצורה משמעותית על ייצוגן של נשים, מלבד המשתנה המספרי. כך, אף שהמחקרים שבדקו את תיאוריית "המסה הקריטית" עמדו על כמה תנאים נלווים שהכרחיים להפיכת המסה המספרית של הנשים למשמעותית, אימצו בתי-מחקרים במדינות שונות רק את ההיבט המספרי, והסתפקו בקביעת מכסות כדרך להשגת ייצוג שוויוני של נשים בגופים פוליטיים.¹³⁸ ביקורת זו טוענת כי אין בכוחן של מכסות מספריות בלבד להוביל לייצוג מהותי של נשים. יתרה מזו, הוכח כי לעיתים דווקא ייצוג מספרי גדול של נשים גרם לריאקציה (backlash) ולהתנגדות רבה יותר מצד גברים, אשר ביקשו לשמר את יתרונם ביחסי הכוחות. עובדה זו יכולה להסביר באופן חלקי את המחקרים המוכיחים כי במקרים מסוימים דווקא מיעוט קטן של נשים מצליח ליצור מדיניות לטובת נשים, אף מעבר למספרן היחסי.¹³⁹ כמובן, בהתייחסנו למחקרים הללו אין בכוונתנו לרמז כי אין לשאוף להגיע לייצוג מספרי שווה של נשים לגברים, אלא אך להדגיש כי הניסיון מלמד שהתמקדות בהגדלת שיעור הנשים אינה מספיקה כאסטרטגיה יחידה, ויש להמשיך לבחון מהם התנאים הנוספים ליצירת אותה "מסה קריטית". מחקרים הבוחנים את התנאים להתהוות "המסה הקריטית" מציעים דרכים שונות לעיצוב תנאים מיטיבים שיאפשרו לנשים לפעול לטובת מדיניות תומכת נשים. דוגמאות לתנאים המאפשרים יצירת מדיניות לטובת נשים הן שיתוף-פעולה של נשים מכמה קבוצות וכן

-
- Drude Dahlerup, *From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics*, 136
 Rosabeth M. Kanter, *המבוסס על המאמר*: 11 SCANDINAVIAN POL. STUD. 275 (1988)
*Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token
 Women*, 82 AM. J. SOCIOL. 965 (1977)
- REPRESENTING WOMEN IN PARLIAMENT: A COMPARATIVE STUDY 20 (Marian Sawer, 137
 Manon Tremblay & Linda Trimble eds., 2008)
- Sarah Childs & Mona L. Krook, *Critical Mass Theory and Women's Political* 138
Representation, 56 POL. STUD. 725, 734 (2008). נכון לשנת 2005, יותר מ-40 מדינות כללו
 בחוקיהן מכסות לטובת נשים. עוד על ההיבט ההשוואתי של אימוץ סוגים שונים של מכסות
 לנשים ראו Drude Dahlerup, *Increasing Women's Political Representation: New Trends*
in Gender Quotas, in WOMEN IN PARLIAMENT: BEYOND NUMBERS 141 (rev. ed., Julie
 Ballington & Azza Karam eds., 2005)
- Jocelyn E. Crowley, *When Tokens Matter*, 29 RUTGERS LEGIS. STUD. Q. 109 (2004) 139

קבוצות וכן הגדרה עצמית של הנשים הרלוונטיות כנשים הפועלות למען נשים או כפמיניסטיות.¹⁴⁰ אחד המחקרים אף מציע לשנות את המיקוד ולבחון את התנאים להיווצרות שחקניות ושחקנים בעלי השפעה.¹⁴¹

נבקש להציע בהקשר זה כי שמירה על עקרון המגוון – כלומר, פעולה לייצוגן של נשים ממגוון של זהויות, עמדות ואינטרסים – היא אחד התנאים להתהוותה של אותה "מסה קריטית". אכן, בהקשר של בתי-מחוקקים הוכח כי קואליציה של נשים היא אפקטיבית יותר כאשר חוברות אליה נשים מכמה מפלגות.¹⁴² בהתאם לכך, בחבירת נשים ממגוון קבוצות טמון פוטנציאל ליצירת אותה "מסה קריטית" שיכולה להוביל לשינוי התרבות הפוליטית וליצירת יחסי כוחות השונים מיחסי הכוחות המקובלים בין גברים לנשים בחברה. כפי שיתואר בהמשך, בעת חקיקתו של תיקון מס' 4 הוחלט לוותר על הדרישה לכלול בו מכסה מספרית (כפי שהופיעה בהצעת החוק המקורית) ותחת זאת לכלול חובה להבטיח ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. אין בכונתנו לגרוע מהתרומה שהייתה יכולה להוסיף מכסה מספרית בחוק, אולם נציע כי הכללתה של דרישת המגוון מהווה רכיב משמעותי ובלתי-ניתן להפרדה משאלת הייצוג המספרי.

4. מודל קבלת ההחלטות שהתיקון מתווה – ההיבט היישומי

כיצד ניתן להפעיל ביקורת שיפוטית על פעולתה של רשות מנהלית לגבי מינויים לא-שקופים, שאינם נעשים במכרז, דוגמת המינויים לצוותים לעיצוב מדיניות לאומית? אחד המחסומים הפרוצדורליים שבהם נתקלה איתך-מעפי שוב ושוב בנסיונה לתקוף משפטית גופים שתיקון מס' 4 חל עליהם ואשר לא עמדו בחובת הייצוג ההולם הייתה טענת השיהוי שטענה המדינה חזור וטעון בתשובתה לעתירות. המדינה טענה כי הוועדה או הצוות הנתקפים על כך שלא כללו נשים כבר החלו את פעולתם (ולעיתים אף נמצאים קרוב לסיום משימתם), ולא יהיה זה ראוי בשלב זה להתערב בהרכבם. הבעיה של עותרות ציבוריות המבקשות לתקוף את אי-מילוייה של דרישת תיקון מס' 4 היא בעיה מבנית, לנוכח הליך המינוי הסמוי מן העין: בהעדר הליך מינוי שקוף, גלוי ומסודר, ובהינתן שהחלטת ממשלה בדבר מינוי כזה כבר כוללת לרוב הרכב ממונה, אין לגורם שאינו חלק מהליך קבלת ההחלטה כל אפשרות – זולת קריאה מקרית בעיתון או בילקוט הפרסומים על מינויו של

Linda Trimble, *When Do Women Count? Substantive Representation of Women in Canadian Legislatures*, in REPRESENTING WOMEN IN PARLIAMENT: A COMPARATIVE STUDY 120, 126–128 (Marian Sawyer, Manon Tremblay & Linda Trimble eds., 2008)

Childs & Krook, לעיל ה"ש 138, בעמ' 734.

Trimble, לעיל ה"ש 140.

צוות כלשהו – לדעת על קיומו של הצוות לפני שזה מונה, ולרוב אף לא לפני שהצוות כבר החל את פעולתו.¹⁴³

בחנית הליך החקיקה של תיקון מס' 4 מעלה כי המחוקקות היו ערות להכרח לכלול בתיקון גם מנגנון ליישום החובות הקבועות בו.¹⁴⁴ בהתאם לכך, התיקון קובע חובת דיווח לרשות לקידום מעמד האישה על כל הקמה של צוות או ועדה העונים על אמות-המידה הקבועות בהוראות החוק. על הדיווח להיעשות מייד לאחר המינוי ובטרם החל הגוף לפעול. כמו-כן נקבע בחוק כי הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת תפקח על מילוי הוראותיו, וכי על הרשות לקידום מעמד האישה לדווח לוועדה אחת לשנה על פעילותה ליישום החוק.¹⁴⁵ הוראות אלה מבקשות ליצור הזדמנות להתריע על אי-קיומה של חובת הייצוג ההולם. לצערנו, גם רכיב זה של תיקון מס' 4 אינו מיושם במלואו, על-אף השיפור המסוים שחל במספר הדיווחים לאחר פסק-הדין בעניין ועדת טירקל,¹⁴⁶ כפי שעולה מדיווחי הרשות לקידום מעמד האישה.¹⁴⁷ בקרב גופי השלטון המקומיים גופים ציבוריים טרם השתרשה הנורמה של דיווח לרשות על הצוותים והוועדות הממונים, ובוודאי לא דיווח על-אודות מילוי דרישת החוק לייצוג מגוון נשים. ייתכן שיהיה מקום לתקוף בבג"ץ גם את המחדל הזה במילוי אחר דרישות התיקון.

יש להוסיף כי סמכויות הניטור המסורות בידיה של הרשות לקידום מעמד האישה אינן כוללות בצידן סמכות לנקיטת אמצעים כלשהם לאכיפת חובת הדיווח. כלי נוסף שעוצב על-מנת לתמרץ את הגורמים הממנים לפנות לרשות בטרם הסתיים הליך המינוי הוסף בפברואר 2011 (בעקבות פסק-הדין בעניין ועדת טירקל).¹⁴⁸ בסעיף 1ג6(ב) לחוק שיווי זכויות האשה נקבע:

(1) (ב) במטרה לקדם את מימוש חובת הייצוג ההולם של נשים בוועדות כאמור בסעיף זה, תקים הרשות מאגר שיכלול פרטים של נשים שנתנו את הסכמתן לכך כאמור בפסקה (4) ואשר מתאימות על פי כישוריהן,

143 משיחות לא-פורמליות שערכו נציגות איתך-מעפי עם גורמים בכירים במשרדי הממשלה השונים עולה כי פעמים רבות גם הפקידות הבכירה בתוך המשרד אינה יודעת על מינויים שנעשים בתחומי פעילותו של המשרד.

144 פרוטוקול ישיבה מס' 187 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-16, 2 (21.6.2005).

145 ראו ס' 1ג6(ג)-(ד) לחוק שיווי זכויות האשה.

146 עניין ועדת טירקל, לעיל ה"ש 110.

147 הרשות לקידום מעמד האישה יישום סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 לשנת 2010 (דוח שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ביום 28.2.2011; עותק מצוי במערכת) (להלן: דוח הרשות לקידום מעמד האישה). חיזוק לכך ניתן למצוא אף בדוח של אורלי אלמגור-לוטן "ייצוג הולם לנשים: חקיקה אל מול המציאות" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 6.3.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02819.pdf.

148 כך עולה מדברי ההסבר להצעת חוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ה"ח הכנסת 102.

לדעת מנהלת הרשות או מי שהסמיכה לכך, להיות מועמדות להתמנות לאותן ועדות (בסעיף זה – המאגר); הרשות תפרסם הודעה בדבר הקמת המאגר והתנאים להיכלל בו;

(2) במאגר ייכללו פרטים על פי סיווגים אלה: שם, תחומי מומחיות, השכלה, הכשרה, ניסיון;

(3) אישה הרואה את עצמה מתאימה להיכלל במאגר, רשאית להגיש בקשה שבה יפורטו השכלתה, הכשרתה וניסיונה; הרשות רשאית לפנות ביוזמתה לנשים בבקשה להכלילן במאגר;

...

(5) (א) לא איתר גוף ממנה אישה שתמונה כחברה בוועדה כאמור בסעיף קטן (ב), יבקש מהרשות לקבל את פרטי המאגר הנוגעים לתחום המינורי והרשות תעביר לו את הפרטים כאמור;

על הרשות הוטלה המשימה להקים מאגר של נשים שכישווריהן מתאימים למינורי לגופים ציבוריים, ועל הגוף הממנה להיעזר במאגר מקום שלא הצליח לאתר בעצמו נשים מתאימות. בהמשך דברינו נציע ביקורת על הקמת מאגר נשים במתכונת זו. בהקשר הנוכחי, על כל פנים, יש לציין לחיוב כי מסעיף 16(ב)5(א) עולה כי גורמים ממנים אשר לא יפנו לרשות לפני המינורי יתקשו לטעון כי אי-מינורי נשים בהתאם לדרישות החוק נופל במקרה שלהם תחת רכיב-השסתום "בנסיבות הענין", הקבוע בסעיף 16(ב). במילים אחרות, המודל שנקבע בתיקון מס' 9 מחייב פרשנות צרה לחריג "בנסיבות הענין" כאשר הגוף הממנה לא הסתייע במאגר של הרשות לקידום מעמד האישה. חשיבות נוספת של מנגנון זה נעוצה בעצם הטלת החובה על הממנים לתת את דעתם להרכב הוועדה ולפעול ביחס להרכבה עוד לפני הקמתה. בכך, לטעמנו, ניתן לראות בתוספת זו חיזוק למנגנון הקבוע בחוק, ומתן פתח נוסף לאפשרות לביקורת שיפוטית כאשר הוראות החוק אינן מתקיימות.

עם זאת, למודל של מאגר נשים במתכונתו הנוכחית יש גם חסרונות משמעותיים. זאת, מארבעה טעמים. הטעם הראשון הוא שמנגנון כזה עלול, מן ההיבט המעשי, להסיט את האחריות לייצוג ההולם של נשים, אשר חלה על משרדי הממשלה השונים, אל הרשות למעמד האישה. בכך עלול לעבור מסר מוטעה למשרדי הממשלה ולגורמים הממנים בתוכם כי האחריות לאיתור מועמדות ראויות לגופים המוקמים היא של הרשות לקידום מעמד האישה. אומנם, הרשות למעמד האישה היא חלק מן הממשלה, ולכן מבחינה רשמית אין כאן הסטה של האחריות, אך ריכוז עניין השוויון המגדרי ליחידה אחת מבטא גישה ארכאית שהשיח בתחום נטש לפני עשור לפחות. נזכיר כי עקרונות ה-gender mainstreaming

שואפים להטמעת גישה מגדרית בכל פרוצדורה של ניתוח וגיבוש מדיניות.¹⁴⁹ החקיקה שלפיה הרשות לקידום מעמד האישה היא הגוף המופקד על יצירת מאגר נשים, להבדיל מהטלת אחריות על כל גורם ממנה לאתר נשים (בין על-ידי יצירת מאגר ובין בדרכים אחרות), עלולה להעביר את המסר כי איתור נשים הוא עניין למוסדות המטפלים בנשים. החשש הוא שבקרב הגורמים הממנים לא יופנם העיקרון שלפיו מינוי נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה הינו חלק בלתי-נפרד מיצירת גוף ציבורי ראוי יותר, ולא "עניין נשי" בלבד. הטעם השני לחשש מהרעיון של הקמת מאגר של מועמדות הוא הבעייתיות שביצירת מאגר של מועמדות באופן שמנותק מתכלית ספציפית, דהיינו, לצרכיו של גוף ציבורי המתמקד בתחום פלוני. כאשר בוחנים כישורים לצורך כהונה בגוף ציבורי מסוים, על הכישורים לעמוד בזיקה לאופי פעילותו של הגוף. לא ייתכנו אמות-מידה מסוננות שיהיו רלוונטיות לכל סוגי הגופים הציבוריים המוקמים במשרדי הממשלה השונים. כך, עלול להיווצר מצב שבו נשים ראויות ומתאימות לגופים ציבוריים מסוימים לא ייכללו במאגר בשל אמות-מידה כלליות, כגון השכלה או ניסיון, אשר אינן רלוונטיות בהכרח לגוף ציבורי כזה או אחר. בהעדר אמות-מידה ענייניות וממוקדות, לא תוכל אישה שלא התקבלה למאגר לתקוף את ההחלטה בהליך מנהלי. אם במאגרים עסקינן, כי-אז נראה שמודל עדיף הוא שכל משרד ממשלתי יקים מאגר של נשים על-פי אמות-המידה הרלוונטיות לו ולתחומי עיסוקו.

הטעם השלישי נעוץ בחשש שאותו כלי אשר נועד להביא לידי ייצוגן ההולם של נשים יסכל את ייצוגן של נשים ממגוון של קבוצות ורקעים. זאת, כאשר דווקא על המוסד המופקד על קידומן והעצמתן של נשים תהא מוטלת המשימה למיין ולסנן נשים בתבניות כלליות, דוגמת מידת השכלה וניסיון. כך, ייתכן שהליך הסינון יותיר שוב את הנשים מקבוצות מודרות מחוץ לאותו מאגר, ויכלול בו בעיקר נשים מאותן קבוצות אשר ממילא נהנות מגישה נוחה יותר אל מוקדי הכוח. עלול אם כן להיווצר מצב שבו דווקא הרשות לקידום מעמד האישה תפגע במאמצייהן של נשים מקבוצות פריפריאליות לפרוץ את מחסום הגישה לגופים ציבוריים.

הטעם הרביעי הוא שהטלת סמכות על הרשות לקידום מעמד האישה עלולה להוביל למתח בין ארגוני נשים המעוניינים לנקוט אמצעים משפטיים נגד גורמים ממנים אשר לא מילאו אחר דרישות החוק לבין הרשות לקידום מעמד האישה. מתח זה מעורר תחושת אי-נוחות בקרב הארגונים, הרואים ברשות מקור לתמיכה ולהטמעת ערכיהן בקרב הממשל.

Olena Hankivsky, *Gender vs. Diversity Mainstreaming: A Preliminary Examination of the Role and Transformative Potential of Feminist Theory*, 38 CAN. J. POL. SCI. 977, 980 (2005).

עד כה הצגנו את הקשיים הכרוכים במעקב אחר מילוי הדרישות המופיעות בתיקון מס' 150.4 נפנה עתה לעסוק באחד הקשיים המהותיים בפרשנותו – שאלת משמעותו של רכיב המגוון הקבוע בו.

ד. רכיב המגוון בתיקון מס' 4

הצגנו לעיל את ההצדקות התיאורטיות לדרישה המופיעה בתיקון מס' 4 כי ימונו נשים "ממגוון קבוצות האוכלוסיה". כזכור, רכיב זה מבטא את התובנה שנשים אינן מקשה אחת, ושנשים רבות מודרות ממוקדי קבלת ההחלטות בשל השתייכות אתנית, לאומית, גיאוגרפית, תרבותית או כלכלית. אבל כיצד ראוי ליישם את דרישת המגוון בפרקטיקה? איזה מובן קונקרטי יש לצקת לתוכה? לדעתנו, זהו הרכיב המאתגר ביותר של התיקון – הן מבחינה מושגית והן במישור המעשי.

יש לציין כי זהו ביטוי חדש בחקיקה הישראלית, אשר טרם זכה בפרשנות משפטית כלשהי. כמורכב יש לזכור כי הצעת החוק המקורית של תיקון מס' 4 לא כללה ביטוי זה,¹⁵¹ וכי הוא הוסף רק לאחר דיונים רבים ובעקבות לחץ מסיבי של ארגוני הנשים שקידמו את התיקון (ובראשם ארגון "אשה לאשה"), אשר הסכימו לוותר על רכיב מספרי של ייצוג שנכלל בנוסח המקורי (מינימום 25% נשים), אך עמדו על הכללת רכיב המגוון.¹⁵² חלק מעתירותיה של איתך-מעפי (בשיתוף עם ארגוני נשים נוספים) ליישום תיקון מס' 4 מדגימות כי לעיתים התשובה לשאלה זו היא פשוטה מכפי שנדמה בתחילה. כך, למשל, בעת הגשת העתירה נגד העדרן של נשים בוועדת גולדברג – ועדה שבחנה את סוגיית

150 סטריינר וסבן מתארים מנגנון נוסף, הקיים בקנדה, ליישום רכיב המגוון בגופים עסקיים. על-פי מנגנון זה, על המעסיק לערוך "סקר אפיון עצמי" בין עובדיו, שבו יצינו העובדים אם הם משתייכים לאחת הקבוצות המוגנות הנקובות בחוק ההגנות בתעסוקה (Employment Equity Act, 1995). על המעסיק להשוות בין תוצאות הסקר הפנימי לבין הנתונים הדמוגרפיים באוכלוסייה, ואם מתגלה פער שלילי, עליו לפעול לתיקונו. מנגנון זה מאפשר בחינה קבועה של ייצוג בני קבוצות לא-מיוצגות על-פי הגדרתם העצמית, ויכול להוות כלי נוסף ליישום דרישת המגוון. ראו סקוט סטריינר ואילן סבן "קנדה – על שני סוגים של 'ייצוג הולם' והשוואה ראשונית לישראל" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 149, 163–164 (ענת מאור עורכת, 2004).

151 הצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון מס' 4) (ייצוג הולם בעיצוב מדיניות לאומית), התשס"ה–2005, ה"ח הכנסת 151. בהצעה שהוגשה לקריאה ראשונה הופיעה רק הדרישה כי "יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים". בנוסח שהוגש לקריאה השנייה והשלישית נכללו גם התיבות "ממגוון קבוצות האוכלוסיה".

152 ראו תמליל ריאיון של ענת יערי, בזמנו סטודנטית למשפטים שהתנדבה באיתך-מעפי, עם עו"ד אילנה אפלור-פרץ, רכזת פרויקט 1325 בארגון "אשה לאשה" בשנים 2005–2006 ומובילת המאבק לחקיקת החוק (19.9.2007) (עותק מצוי בידי המחברות).

קרקעות הבדווים בנגב – נעדרו בדוויות מהרכב הוועדה;¹⁵³ ובעת הגשת העתירה נגד הוועדה שבחנה את סוגיית איחודן של הערים המעורבות רמלה ולוד, לא היו בהרכב הוועדה ערבים או ערביות.¹⁵⁴ הרכבן החסר של ועדות אלה מדגים כי יש פגם יסודי בנוהג השלטוני בדבר קביעת הרכבן של ועדות. פגם זה נוגע לא רק בייצוגן של נשים, אלא גם בנורמות של דמוקרטיה איתנה, שבה ראוי כי לא יחליטו "על" הקבוצות, אלא "עם" הקבוצות שהחלטות מעצבות את גורלן. אין ספק שבשני המקרים שלעיל היה על הממשלה למנות בדוויות לוועדה הראשונה וערבים וערביות לוועדה השנייה.

תובנה זו מסייעת להשיב על השאלה כיצד ראוי לפרש את הוראת המגוון בתיקון מס' 4. התיקון בא להבטיח שגם במצב אידיאלי, שבו ימונו נשים לוועדה דוגמת ועדת גולדברג, לא תסתיים בכך המלאכה. התיקון מבהיר כי כאשר עוסקים בקרקעות של האוכלוסייה הבדווית, לדוגמה, ברור – או צריך להיות ברור – כי מינוי אישה יהודייה לא ימלא אחר דרישת המגוון; וברור – או צריך להיות ברור – כי גם מינוי של גבר בדווי לא יספק דרישה זו (לוועדת גולדברג מונו שני גברים מן המגזר הבדווי). בהקשר של תיקון מס' 4 ברור – או צריך להיות ברור – לאלה המרכיבים ועדה כזו כי לנשים בדוויות יש צרכים משלהן וצורות פגיעה פוטנציאליות ייחודיות, וכי זווית-הראייה שלהן שונה באופן מובהק הן מזו של נשים יהודיות והן מזו של גברים בדווים. כלשון העתירה:

כך יוצא שמתוך שמונה חברי ועדה ועל אף מטרותיה, רק חברה אחת הינה אישה, יהודייה, ואילו קולן של כלל אוכלוסיית הנשים הבדואיות אינו נשמע בה. שכן, אין להן נציגות שיזעקו את בעיותיהן ומצוקותיהן הייחודיות, זאת חרף אופייה ומהותה של הוועדה וחרף העובדה כי לנשים הבדואיות בנגב בעיות בעלות מאפיינים השונים במהותם הן מבעיותיהם של הגברים הבדואים ואף לא פחות חשוב מכך, השונות מבעיותיהן של נשים ממגזרים אחרים. הנה כי כן, המציאות הקשה של האישה הבדואית מגיעה גם לפתחה של הרכב ועדה זו; חייה הסדירים נתונים להגמוניה מוחלטת של הגברים במשפחה, אביה, אחיה, בן זוגה ואחיו. הגמוניה זו מלווה לעתים בנישול מוחלט של זכויותיה, לעתים אף תחת אלימות ואימים. והנה הגמוניה זו באה לידי ביטוי גם בהרכב הוועדה, כאשר בעיות הנשים נדונות על ידי

153 בג"ץ 3974/08 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2.6.2008) (להלן: עניין ועדת גולדברג).

154 עניין איחוד רמלה-לוד, לעיל ה"ש 101. שאלה דומה התעוררה גם בעתירה שנגעה בהרכב ועדה שבחנה את תעסוקת הנשים במגזר הערבי: בג"ץ 10038/09 עמותת איתך – משפטניות למען צדק נ' שר התעשייה המסחר והתעשייה, דינים עליון 2010(35) 1180.

נציגות גברית, שאיננה ערה למצוקות ולחוויות של הנשים ככלל והבדואיות
בפרט.¹⁵⁵

כך גם לעניין כלילתה של אישה ערבייה בוועדה לבחינת איחודן של שתי ערים מעורבות, יהודיות-ערביות. תהא אשר תהא הדרך שבה יפורש המונח "מגוון", ברור כי הדגש צריך להיות בייצוגן של קבוצות שבדרך-כלל נדחקות לשוליים הן מבחינת יכולת השתתפותן בדיונים ציבוריים והשפעתן עליהם והן מבחינת מעורבותן בהחלטות הנוגעות בגורלן. ההנחה היא כי דרישת המגוון לא נועדה להבטיח את ייצוגן של נשים שדרכי הגישה שלהן למוקדי ההשפעה ממילא סלולות יותר, דוגמת נשים המגיעות מקבוצות חזקות בחברה הישראלית. כך, למשל, נשים מן המרכז הגיאוגרפי (גוש דן וירושלים בהקשר הישראלי), מן המרכז הדתי (חילוניות או דתיות-לאומיות), מן המרכז הלאומי (יהודיות, להבדיל מערביות) או מן המרכז המעמדי (משכילות, בנות המעמד הבינוני) צריכות פחות את עזרתה של דרישת המגוון בניתוב דרכן אל מוקדי קבלת ההחלטות.

השאלה נהפכת לקשה יותר כאשר מדובר בהרכבי ועדות שאינן עוסקות בעניינים שיש להם נגיעה מיוחדת במגזרים מסוימים (כגון הבדווים בנגב או תושבי ערים מעורבות), כי אם בסוגיות כלליות. כיצד יש לפרש את הדרישה למגוון של נשים בהקשר של ועדת טירקל או של ועדת טרכטנברג, למשל? האם ראוי במקרים אלה לשאוף לייצוגן של קבוצות מודרות שאי-אפשר ליצור קשר ישיר בינן לבין הנושא הנבחן בוועדה (לדוגמה, ייצוג נשים מן הפריפריה בהרכב של צוות משא-ומתן לשלום)? האם במסגרת דרישה כזאת עלולות שוב להידחק לשולי השוליים קבוצות אשר טרם הוכרו ככאלה בשיח המשפטי (אף לא לאחר כלילתם של הגברים המשתייכים אליהן), כגון נשים מזרחיות,¹⁵⁶ נשים החיות בפריפריה ועוד?

קשה לנסח תשובה נחרצת לשאלה זו. עד כמה שדרישת המגוון חשובה בעינינו, נראה לנו כי יהיה נכון להימנע מקביעת עמדות נחרצות בדמות כללים משפטיים מדויקים בסוגיה זו, ולהתייחס אל דרישת המגוון כאל עיקרון, ולא כאל כלל.¹⁵⁷ זאת, בשל שלושה "מלכודים תיאורטיים" העולים מרכיב המגוון בתיקון מס' 4.

המלכוד הראשון הוא מלכוד המהותנות. מדרישה לייצוג מגוון נשים משתמעת הנחה מובלעת של הלימה בין זהות לבין נקודת-מבט. לעיתים קרובות אכן יש הלימה כזאת. סביר להניח, למשל, שנשים מזרחיות רבות יהיו מודעות יותר להפליה האתנית בישראל (ובמיוחד להפלייתן של נשים מזרחיות), ושמודעות זו אף תחדד אולי את ערנותן ורגישותן לצורות

155 עתירה למתן צו-על-תנאי וצו-ביניים בבג"ץ 3974/08 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי נ' ממשלת ישראל, www.itach.org.il/poelet/links/goldberg.doc.

156 יפעת ביטון "מזרחים במשפט: ה'אין' כ'יש'" משפטים מא 455 (2011).

157 על ההבדל בין כללים לעקרונות ראו RONALD DWORKIN, A MATTER OF PRINCIPLE 33-71 (1985).

הפליה והדרה אחרות. אך השקפה שלפיה אישה מזרחית תהיה בהכרח בעלת מודעות לצורות הייחודיות של הפליית נשים מזרחיות ולצורכיהן של נשים כאלה היא השקפה שטוחה ומשטיחה של זהות. כשם שיש נשים בעלות השקפות סקסיסטיות, כך יש נשים מזרחיות שאינן רואות את ציר המוצא האתני בישראל כציר משמעותי לניתוח החברה הישראלית, ואינן רואות את זהותן המזרחית כציר מרכזי שמסביר ומארגן את נסיוןן וחוויותיהן שלהן. החשש הוא שפרשנות של התיקון כאילו אפשר "לסמן וי" על זוויות-ראייה מסוימות על-ידי מינוי נשים ממגזרים מסוימים תשריש ותקבע תפיסות מהותניות. נרחיב את הדיון באתגר המהותנות בתת-פרק הבא.

המלכוד השני הוא הסכנה של פרגמנטציה אינסופית של זהויות ותת-זהויות של נשים. כך, למשל, ייתכן שמינוי אישה ערבייה ממוצא פלסטיני לא יספק, בעיני מאן דהוא, את הצורך לייצג את נקודת-המבט של נשים דרוזיות, צ'רקסיות או בדוויות. כפי שהדגמנו לעיל (בדיון על העתירות בעניין ועדת גולדברג ובעניין איחוד רמלה-לוד), יהיו מקרים שבהם אכן יהיה מקום לפיצול כזה של זהויות ערביות בישראל (לדוגמה, מינוי דרוזית לוועדת גולדברג, העוסקת בבדווים, לא יספק לדעתנו את דרישת המגוון), ויהיו מקרים שבהם התביעה לפצל זהויות תהיה מיותרת ומשתקת. באופן דומה, מינוי אִם יחידנית ממרכז הארץ עשוי להיתפס כלא מבטא די הצורך את זווית-הראייה של אימהות יחידניות מן הפריפריה. החשש הוא מפיצול זהויות *ad infinitum*, אשר יקשה את יישום התיקון.¹⁵⁸ אולם בפרשנות של דרישת המגוון יש לשים דגש לא בייצוגן של מגוון קבוצות סתם, אלא בייצוגן של קבוצות אשר בדרך-כלל מודרות מן הזרם המרכזי – מאותן אליטות הנוטלות חלק בעיצוב זירות דוגמת זו המשפטית, הפוליטית, הכלכלית או התרבותית. הניסיון מלמד כי מדי פעם נעשים נסיונות למנף, באמצעות נורמות של ייצוג הולם, קבוצות חזקות שאין כל צורך לקדמן על-ידי כלי זה. כך, למשל, הוגשו עם השנים הצעות חוק לקביעת חובת ייצוג הולם בשירות הציבורי של אזרחים ששירתו בצה"ל או בשירות לאומי, ושל עולים חדשים לפי חוק השבות שנמנעה מהם האפשרות לשרת שירות צבאי,¹⁵⁹ או להגמיש את דרישות הכשירות מבעלי הסמכה לרבנות או מקצינים גבוהים בצה"ל בעת שקילת מועמדותם למינוי

158 ג'יין מנסבריידג' מדגימה את הקושי להתמודד עם פיצול הזהויות כאשר היא שואלת אם גם הקבוצה של איטרי יד ימין זכאים לייצוג על-פי זהותם זו. בתשובה לכך היא מציעה כי תוכר חשיבות הייצוג של קבוצות זהות במקרים שבהם הפרספקטיבה שלהן רלוונטית. כלומר, גם איטרי יד ימין יהיו זכאים לייצוג על-פי זהות זו אם יימצא כי נקודת-מבטם של איטרי יד ימין רלוונטית ותורמת לקבלת החלטה ראויה יותר. ראו Jane Mansbridge, *Women Represent Women? A Contingent "Yes"*, 61 J. POL., 628, 634 (1999).

159 ראו תירוש "סיכום ביניים ריאליסטי", לעיל ה"ש 129, בעמ' 721, ליד הערה 78. כן ראו אבירמה גולן "העדפה מקלקלת" הארץ – דעות 25.5.2011 www.haaretz.co.il/opinions/ 1.1175090 (דיון ביקורתי בהצעת חוק למתן העדפה ליוצאי צבא בקבלה לשירות הציבורי).

לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.¹⁶⁰ לכן לא יהיה נכון וראוי ליישם את דרישות המגוון על עולים חדשים מארצות-הברית, לדוגמה, או על בעלי הסמכה לרבנות. המלכוד השלישי הוא מלכוד שניתן לכנותו "מלכוד המקריות". בהמשך לשני המלכודים הקודמים, אם נאמר, לדוגמה, כי לא כל אישה ממוצא מזרחי יכולה לייצג את זווית-הראייה של נשים מזרחיות, ונחפש אחר אישה בעלת רקורד מוכח של פעילות למען נשים מזרחיות, אנו עלולים להידרדר עד-מהרה לחיטוט בציציותיהן של נשים באופן שדווקא יחליש אותן כפרטים וכקהילה במקום להעצימן. החשש הוא מחלוקת ציונים ומיצירת דירוגים מסוכנים בין נשים. מלבד זאת, ברמה המקדמית, קיימות זהויות (כגון זהות מזרחית או זהות לסבית) שאינן ברורות לעין כל, והסכנה היא שהבירור בדבר זהותה האתנית או המינית של מועמדת נתונה יוביל לפגיעות קשות בפרטיותה וכן לשיח משטיח על-אודות משמעותה והיקפה של מחויבות אקטיביסטית.

בעתירותיה לבג"ץ בעניין תיקון מס' 4, נדרשה עמותת איתך-מעפי להתמודד עם קשיים מושגיים אלה. האסטרטגיה שנקטה העמותה הייתה הימנעות מקביעת מסמרות פרשניים בעניין דרישת המגוון והתקדמות הדרגתית בפיתוח ההלכה. כך, למשל, בעתירה בעניין ועדת טירקל בחרה העותרת להתרכז בדרישה למינוי נשים לוועדה, ואילו את דרישת המגוון היא פירשה במקרה זה כמחייבת את הוועדה למנות נשים ומומחית למגדר באזורי סכסוך, בהתאם לנושא הנדון בוועדה. הייתה זו בחירה אסטרטגית מושכלת: בהבינן כי אין עדיין תקדים משפטי "עבה" אשר קובע כי יש לאכוף את תיקון מס' 4 במרץ ובתוך כך מפרש את התיקון, ובהכירן בכך שמדובר בוועדה העוסקת בתחומים הנתפסים כגבריים במיוחד (נושאים בטחוניים ונושאי חוץ וביטחון), סברו חברות העמותה כי מוטב ראשית לבסס תקדים משפטי המכיר בצורך למנות נשים לגופים העוסקים בעיצוב מדיניות מדינית-בטחונית, ולא לעמוד בעת ובעונה אחת גם על חובת הייצוג ההולם של נשים וגם על חובת הייצוג ההולם של מגוון נשים. לעומת זאת, בעתירה בעניין ועדת טרכטנברג נתקף עניין המגוון ישירות. בעת הגשת העתירה כבר כיהנו 5 נשים בוועדה (מתוך 14 חברים בסך-הכל), אך נעדרו ממנה נשים ערביות, חרדיות או מומחיות למגדר. עם זאת, כאשר הודיעה המדינה בתשובתה לעתירה כי היא ממנה אישה ערבייה לוועדה, הוחלט באיתך-מעפי להסכים למחיקת העתירה (ככפוף לתנאים אחרים שאינם מענייננו כרגע). ההחלטה למשוך את העתירה, ולא להתעקש על מינוי נשים נוספות לוועדה, מסמלת בעינינו את הקושי לגבש פרשנות מדויקת וסגורה לדרישת המגוון, ומצביעה על התייחסות לדרישה זו כאל עיקרון שעל הממנים גופים וועדות להשתדל ליישמו "בלב פתוח ובנפש חפצה", ולא כאל כלל משפטי שיש לו פרשנות חד-משמעית. כך, לא נראה לנו נכון לפרש את הסכמתה של איתך-מעפי למחיקת העתירה כמבטאת השקפה שלפיה דרישת המגוון מסתכמת בדרישה שבכל ועדה או צוות שהתיקון חל עליהם ישולבו נשים ערביות ותו לא.

160 ראו תירוש "סיכום ביניים ריאליסטי", לעיל ה"ש 129, בעמ' 729–730.

להשקפתנו, המשמעות של התייחסות לדרישת המגוון כאל עיקרון, ולא כאל כלל, היא שהממנים ועדות וגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם צריכים לשקול את כלילתן של נשים בהרכב תוך מודעות וערנות לדרישת המגוון, ולעשות מאמץ לבטא במינויים ייצוג רחב ככל האפשר של שכבות, קבוצות ומגזרים שונים של האוכלוסייה בישראל, תוך שימת דגש בקבוצות שקולן אינו נשמע בדרך-כלל. כפי שנכתב בעניין האגודה לזכויות האזרח:

השאלה מה דורשת החובה לתת ייצוג הולם, מקום שמוטלת חובה כזאת, היא שאלה קשה, והתשובה תלויה במידה רבה בהקשר, ובכלל זה הוראות החוק, זהות הגוף, במהות תפקידו ובנסיבות אחרות של המקרה הנדון.¹⁶¹

אין להסיק מן הדיון הנוכחי כי אין חשיבות או תוקף לדרישת המגוון. אדרבה, ריבוי דעות ופרספקטיבות מזוהה כיום כיעיל וכמניב תוצאות טובות יותר אף בהקשר של תחרות עסקית-תאגידית, ומאומץ כדבר שיש לשאוף אליו.¹⁶² לייצוג מגוון יש אם כן גם חשיבות אינסטרומנטלית, המתבטאת בהגדלת התועלת הנובעת מריבוי פרספקטיבות, וגם חשיבות סמלית, באשר סביר שגוף אינקלוסיבי ומגוון יעורר הזדהות בקרב קבוצות רבות יותר באוכלוסייה, ויעמיק את הלגיטימציה של הוועדה או הצוות הנתונים.¹⁶³

1. אתגר המהותנות

עד כאן התנהל הדיון על בסיס ההנחה הבלתי-מוצהרת כאילו כל אישה מכל מגזר מסוגלת לייצג, מעוניינת לייצג ואכן תצליח לייצג נאמנה את "פרספקטיבת הזהות" שלה, את המגזר שאליו היא משתייכת. אך מודל הייצוג ההולם המגדרי בכלל, ומודל המגוון בפרט, מעלה שאלות קשות בדבר התמונה המהותנית שהוא עלול ליצור באשר לקשר בין זהות שמוגדרת על-ידי משתנים חיצוניים (זהות לאומית, מינית, מעמדית וכולי) לבין השקפות, ערכים והעדפות. אין ספק שמינויה של אישה אינו מבטיח, באופן מוחלט, שהיא תייצג זווית רגישה מבחינה מגדרית או כזו המודעת להבדלים בין נשים ולצורך לגלם אותם אל תוך המדיניות שהיא שותפה בהתווייתה.¹⁶⁴

161 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, פס' 12 לפסק-דין של השופט זמיר (2001).

162 ראו ה"ש 171 להלן.

163 איל בנבנשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה 119 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005).

164 ראו, לדוגמה, את הדיון באחת מפושעות-המלחמה המחרידות ביותר ברואנדה – אישה שעשתה מעשים רצחניים: "She Makes Me Ashamed to Be a Woman": Mark A. Drumbl, *The Genocide Conviction of Pauline Nyiramasuhuko*, 2011, MICH. J. INT'L L. (forthcoming 2013).

ראשית, יש להבחין כי הדילמה של פירוק לזהויות היא דילמה שמלווה כל כלל של אי-הפליה או כל הצהרה של שוויון שעולה ברמת הפירוט שלה מעבר לרמה האוניוורסלית של "כל בני האדם נולדו שווים". כאשר הכרזת העצמאות קובעת, לדוגמה, כי מדינת-ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין", היא מכירה בעובדה שקיימים הבדלים בין הדתות, הגזעים והמינים, המובילים להפליה ולהדרה. אך בה-בעת, גם אם מבלי משים ומתוך כוונה טובה, היא מקבעת ומעצימה הבדלים אלה, ולו לצורך עיגונו של עקרון השוויון בין קבוצות-הזהות שהיא מונה.

התשובה לשאלה זו מורכבת, והיא נעוצה, לדעתנו, בתיאוריה של social positional¹⁶⁵ לפי תיאוריה זו, "עמדה משום מקום", אובייקטיבית וניטרלית לכאורה, אינה אפשרית לאיש – גם לא לבני הקבוצות ה"בלתי-מסומנות" (בתמונה קריקטורית בהקשר הישראלי: לגבר היהודי, האשכנזי, החילוני והסטרייט). כל אדם מעוצב במידה משמעותית על-ידי האופן שבו הוא ממוקם, על ציר חייו, ברשתות האופקיות והאנכיות של קטגוריות חברתיות, ומיקום זה מנביע אפיסטמולוגיה מסוימת, אופן ראייה מסוים של הדברים, פרספקטיבה מסוימת. אין מדובר בדטרמיניזם מהותני¹⁶⁶ של זהות. המציאות האנושית היא מורכבת, כמובן. ניתן, כידוע, לאמץ עמדות שאינן נובעות לכאורה מן המיקום והניסיון האישיים (להיות, למשל, אישה שוביניסטית, או בהקשר האמריקאי – הומוסקסואל או שחור רפובליקאים). אפשר גם לשנות עמדות במהלך החיים ולכפור, למשל, בהשקפה הפוליטית ששלטה בבית הורינו. למרבה המזל, בני-אנוש הם יצורים מורכבים וחושבים, ויהיה זה רדוקציוניסטי לכלוא אותם בתבניות פשטניות המייחסות קשר חד-חד-ערכי בין זהות להשקפה.¹⁶⁷

אך על-אף כל ההסתייגויות שלעיל, נראה כי החלטה 1325, ותיקון מס' 4 שבא בעקבותיה, מציעים להשתמש במין (ובחוק הישראלי – גם בצירים אחרים של זהות) כפרוקסי (אם כי חלקי, זהיר ומסויג) לפרספקטיבה. הם מניחים, לדוגמה, שההתהלכות בעולם כאישה – עם ההתנסויות, המכשולים, היתרונות והחוויות שנובעים מעובדת הנשיות

165 מייצגת בולטת של גישה זו היא בנחביב. ראו SEYLA BENHABIB, SITUATING THE SELF: GENDER, COMMUNITY, AND POSTMODERNISM IN CONTEMPORARY ETHICS 8 (1992): "My goal is to situate reason and the moral self more decisively in contexts of gender and community, while insisting upon the discursive power of individuals to challenge such situatedness in the name of universalistic principles, future identities and as yet undiscovered communities"

166 עם זאת, כפי שמציינת דיאן פס, הפחד ממהותנות עלול לעיתים לשתק בדיקה שאפתנית יותר של הבדלים. DIANA FUSS, ESSENTIALLY SPEAKING: FEMINISM, NATURE & DIFFERENCE 1 (1989).

167 ראו, למשל, את התפיסה הדיאלקטית של זהות שניסח ריצ'רד ג'נקינס. תפיסה זו רואה בהתנגדות ובפריצת ההגדרות הקטגוריאליות חלק אינהרנטי מהבנת המושג "זהות": RICHARD JENKINS, SOCIAL IDENTITY (1996).

– מביאה אל חזית התודעה דברים שגברים עשויים להיות מודעים אליהם פחות, לראות אותם פחות. נדגים נקודה זו ביתר פירוט בהמשך.¹⁶⁸ כשם שסביר להניח שאשכנזי יהיה מודע להפליה העדתית בישראל פחות מאשר מזרחי,¹⁶⁹ ואף ייתכן שתהיה לו זווית-ראייה שונה בשאלות מגוונות, כגון חלוקת העוגה התקציבית (כמה יש להשקיע בדיוור ציבורי או מה ראוי להיכנס לקטגוריה "תרבות" לצורך הקצבות ממשלתיות ל"סל התרבות"),¹⁷⁰ כך סביר שאישה עם מוגבלות תהיה לא רק מודעת יותר לשאלות של נגישות כאשר היא יושבת בוועדה לתכנון עיר, אלא אף רגישה יותר לצירים אחרים של דיכוי חברתי ולצורך לשמוע עמדות שאינן בזרם המרכזי.

התפיסה העולה מן התיקון היא אם כן שעבודתם של חברי הוועדה כאשר הם שוקדים על שאלות קולקטיביות וכלליות לא רק שלא תפגע מהשתייכותם של חבריה לצירי זהות שונים ולקבוצות שונות, אלא אף תצא נשכרת מריבוי מגוון זה. ריבוי דעות ופרספקטיבות מזוהה כיום כיעיל וכמניב תוצאות טובות יותר אף בהקשר של תחרות עסקית-תאגידית, ומאומץ כדבר שיש לשאוף אליו.¹⁷¹ לדעתנו, על-אף הסכנה שבקיבוע תפיסות מהותניות, יתרונותיו של מודל שמכיר במינם ובזהותם של הממונים לגופים ציבוריים עולים על חסרונותיו.

2. מומחיות מגדרית

אחת השאלות המאתגרות העולות ממודל הייצוג ההולם שתיקון מס' 4 יוצר היא מה החזון שעולה ממנו בדבר הצורך להכניס לעבודתן של הוועדות קובעות המדיניות את המומחיות

168 ראו חלק ד2 להלן.

169 ראו ביטון, לעיל ה"ש 156, וכן: MARATHA MINOW, NOT ONLY FOR MYSELF: IDENTITY, POLITICS, AND LAW 21 (1997). לפי MINOW, המכנה המשותף בין קמבודית קתולית עיוורת הגרה במיניאפוליס לבין אפריקאית-אמריקאית לסבית הגרה בלוס-אנג'לס וילדה סינית המאומצת על-ידי זוג יהודים באוהיו הוא שבסוגיות עקרוניות סביר שלכל אלה לא יהיו תפיסות זהות לאלה של גבר לבן נוצרי הטרוסקסואלי.

170 ראו, למשל, ניתוח של הקצבות הממשלה לתרבות המעלה כי נושאים המזוהים עם תרבות מזרחית או פלסטינית סובלים מתת-תקצוב: שירה אוהיון תקציב משרד התרבות: דו"ח נתונים – חלוקת תקציבי התרבות ומשאביה בישראל (קואליציית הארגונים, היוצרות והיוצרים לחלוקה שוויונית של תקציבי התרבות, מיסודה של תנועת אחותי – למען נשים בישראל, 2009).

171 ראו, למשל: Aaron A. Dhir, *Towards a Race and Gender-Conscious Conception of the Firm: Canadian Corporate Governance, Law, and Diversity*, 35 QUEEN'S L.J. 569 (2010); JEFFERSON P. MARQUIS ET AL., *MANAGING DIVERSITY IN CORPORATE AMERICA* (2008); Quinetta M. Roberson & Hyeon Jeong Park, *Examining the Link Between Diversity and Firm Performance: The Effects of Diversity Reputation and Leader Racial Diversity* (CAHRS Working Paper No. 06-02, 2006), available at <http://www.digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp/402>.

המגדרית. כלומר, מעבר לדרישה לכלול נשים בתהליכי קבלת ההחלטות, השאלה היא אם יש לפרש את התיקון כמכיל דרישה שהגופים מקבלי ההחלטות ילמדו וישקלו את האופן שבו ישפיעו החלטותיהם על נשים ואת האינטרסים והרצונות המיוחדים של נשים ביחס לנושא הנדון.

מצד אחד, אין בתיקון כל התייחסות מפורשת לצורך של הנשים הממונות להביא איתן לעבודתם של הצוותים והוועדות תשומות הקשורות למגדר. מצד אחר, כפי שהראינו, הרציונל של החלטה 1325 אינו רק כלילת נשים כתיקון להפלייתן, אלא גם הצורך לתת את הדעת לצורות הייחודיות של פגיעה בנשים ובנערות ולצרכים השונים שלהן, והאמונה כי בפרספקטיבה המגדרית טמון פוטנציאל לשיפור ההליכים והמנגנונים המובילים לקבלת החלטות המשפיעות על עיצוב החברה.¹⁷² קתרין ברטלט כינתה מתודולוגיה זו בשם ההולם "Asking the 'Woman Question'". הצבת השאלה בנוגע לנשים נועדה, במילותיה של ברטלט:

to identify the gender implications of rules and practices which might otherwise appear to be neutral or objective.¹⁷³

הצבת השאלה בנוגע לנשים, ממשיכה ברטלט, מחייבת גם לבחון אם נשים נשמטו מן השיקולים, ואם כן – כיצד, וכיצד ניתן לתקן השמטה זו.

קשה מאוד להעלות על הדעת נושא שאין לו זווית מגדרית. כאשר דנים באיחוד ערים, למשל, עולות שאלות של תכנון מוניציפלי הנוגעות בנשים, מתוקף היותן עדיין ההורה העיקרי ברוב המשפחות בחברה הישראלית. כך, למשל, יש לשקול את הזווית המגדרית כאשר דנים בפזורה הגיאוגרפית של מערכת החינוך והגנים, של שירותי הרפואה, של השטחים המוקצים לפארקים ולגנים ציבוריים, של מערכת התחבורה הציבורית (שרוב המשתמשים בה הן נשים), וכן שאלות פרוזאיות אך משמעותיות דוגמת בניית שפות מדרכה משופעות, המאפשרות טיול עם עגלת תינוק.¹⁷⁴ באופן דומה, כאשר בוחנים רפורמה בהסדרי פנסיה או דנים בסוגיות כגון אם על המשקיעים המוסדיים לאשר לטייקון "תספורת" (דהיינו, מחיקת חובות) או מהו גיל הפרישה הראוי בישראל, ברור שוב כי התשובות לשאלות אלה מתפלגות באופן שונה בין גברים לנשים, מפאת המבנה הממוגדר של שוק העבודה, מפאת פונקציות הרבייה והאימהות של נשים, המשפיעות על הקריירה שלהן, מפאת תוחלת החיים השונה של נשים וגברים, ועוד. כפי שהדגמנו לעיל, גם סוגיות שהן ניטרליות לכאורה מבחינה

172 במיוחד בהליכים לכינון שלום, כאמור ב-Strategic Objective E.4 במצע הפעולה של כנס בייג'ין משנת 1995, לעיל ה"ש 16.

173 Bartlett, לעיל ה"ש 87, בעמ' 837.

174 הכתיבה בנושאים אלה רחבה מאוד. ראו, לדוגמה, טובי פנסטר "מיגדר וכוח: ידע מקומי וידע עולמי בתיכנון עיירות הבדואים בנגב" נשים בדרום: מרחב, פריפריה, מיגדר 69 (הנרייט דהאן-כלב, ניצה ינאי וניצה ברקוביץ עורכות, 2005).

מגדרית, דוגמת השאלה אם יהיה ברז מים נקיים במחנה הפליטים,¹⁷⁵ עשויות להיות סוגיות שמשפיעות באופן דרמטי על חייהן של נשים, להבדיל מגברים. בעוד תיקון מס' 4 עצמו אינו מכיל באופן מפורש את הדרישה לשלב זווית מגדרית בעבודתם של הגופים שהוא חל עליהם, חוק שיווי זכויות האשה כבר כולל בתוכו מודל העוסק בחוות-דעת מגדרית. תיקון מס' 6 לחוק, שהוסף בשנת 2007, הוסיף את סעיף 2ג6, אשר זו לשונו:

הועברה לוועדה מוועדות הכנסת (בסעיף זה – הוועדה) הצעת חוק, לרבות הצעת חוק תקציב שנתי, או הובאה לאישור הוועדה או להתייעצות עמה חקיקת משנה, אשר יש להן השלכות על השוויון בין נשים לגברים או הנוגעות לתחום מתחומי פעולתה של הרשות [לקידום מעמד האישה], תגיש הרשות לוועדה חוות דעת בדבר ההשלכות האמורות (בסעיף זה – חוות דעת מגדרית); חוות הדעת המגדרית תונח על שולחן הוועדה לקראת הדיון בעניין.

סעיף זה יוצר, אם כן, מנגנון מפורש שלפיו בהליכי חקיקה יש לגלם אל תוך תהליך עיצוב החוק את הידע וההבנה לגבי השפעתו השונה של החוק הנדון על גברים ועל נשים. זהו סעיף חשוב, אך הוא אינו מושלם ונטול בעיות. נציין שתיים מהן. בעיה אחת היא שהסעיף תוחם מראש את הצעות החוק שאמורות להגיע אליו, כך שרק כאלה שיש להן השלכות על השוויון המגדרי יחייבו חוות-דעת מגדרית. כאמור, בעינינו, המקרים שבהם לא זה יהיה המצב יהיו לא-רבים, ובכל מקרה, לעיתים קרובות קשה עד בלתי-אפשרי להעלות על הדעת מה יכולות להיות ההשלכות המגדריות של חוק כל עוד הדבר לא נבדק לעומק. אנחנו – כולנו – מורגלים ומחונכים לחשוב על בעיות של מדיניות חברתית דרך הקטגוריה הכללית של השפעת המדיניות על בני-אדם בכלל, ללא הבדל מין. אך לרוב, כאשר הדיון אינו ממוגדר, הוא בעצם לא כוללני כפי שהוא מתיימר להיות, מכיוון ש"האדם" הניטרלי שאת טובתו שוקלים יצוק למעשה, על-פי-רוב, בתבנית דמותו של גבר. כך, אם קובעי המדיניות שוקלים הפסדים ורווחים פוטנציאליים ממבצע צבאי כלשהו, לרוב מה שהם מביאים בחשבון הוא שיעור האבדות הפוטנציאליות בנפש, בקרקע, בתחמושת ובכסף. מה שאין הם מביאים בחשבון הוא האיום על שלמותם הנפשית של חברי הקהילה המצויים בעורף, אשר חווים לא פעם טראומות גם אם הם אינם נפגעים בגופם. אזרחים הנקראים להיכנס לחדרים מוגנים כל אימת שנשמעת אזעקה – ויותר מכך, להכניס את ילדיהם לחדרים כאלה תוך ניסיון לשמור על שלמותם הנפשית ולחסוך מהם חרדות קשות ותסמינים פוסט-טראומטיים – הם גם חלק מהמשוואה. האחריות לשלומם של ילדים אלה, לבריאות המשפחה וללכידות הקהילה נופלת פעמים רבות על הנשים שבעורף, בשכונה ובבית. במילים אחרות, תפיסת

175 ראו דיון לעיל ליד ה"ש 85.

הביטחון שעולה מדיונים על מלחמה מחברת את הביטחון עם הספירה הציבורית (אשר משויכת באופן מסורתי לגברים, בשל המבנה החברתי הפטריארכלי), וזונחת את הביטחון בספירה הפרטית. לא רק שלעיתים המלחמה מאיימת על הביטחון גם בספירה הפרטית, אלא שמחשבה רדיקלית יותר תזוהה גם איומים ממקורות אחרים על בטחונן של נשים ונערות בתוך ביתן כבעיה בטחונית.¹⁷⁶ המציאות מלמדת כי אכן רוב חוות-הדעת שהוגשו על-ידי הרשות לקידום מעמד האישה בשנת 2010 הינן בנושאים "מגדריים" מובהקים, כגון חוקים העוסקים בייצוג הולם של נשים.¹⁷⁷

הבעיה השנייה היא שהסעיף מטיל את החובה להגיש חוות-דעת מגדרית על הרשות לקידום מעמד האישה, ואינו קובע כל מנגנון אכיפה או סנקציה למקרה שהסעיף לא ימומש. לדעתנו, החובה להשיג את הידע המגדרי צריכה לחול על ועדות הכנסת עצמן, ועליהן לוודא שהן מקבלות את המידע הרצוי, בין שמקורו ישירות ברשות לקידום מעמד האישה ובין שמקורו בגורמים אחרים, כגון ארגונים אזרחיים, אקדמיה או מרכז המחקר והמידע של הכנסת. העדר תקצוב להשגת הידע הזה הוא היבט בעייתי נוסף של העדר המנגנון האכיפתי בסעיף.¹⁷⁸

על-אף חסרונות אלה, נראה לנו שראוי וניתן להחיל את תכליתו של תיקון מס' 6, ואת המודל שהוא מציע, גם על גופים שתיוקן מס' 4 חל עליהם. במילים אחרות, בעינינו, פרשנות תכליתית של תיקון מס' 4 תקרא לתוכו גם דרישה שהגופים מקבלי החלטות יפעלו על-מנת לקבל נתונים הקשורים להיבט המגדרי של תחומי פעולתם ושל ההמלצות שהם שוקלים. ניתן לעגן את הפרשנות המוצעת כאן בשתי הוראות נורמטיביות: "מלמעלה" מצויה החלטה 1325, שהיוותה את ההשראה לתיקון מס' 4, והיא כוללת במפורש את החובה לכלול פרספקטיבה מגדרית בקבלת החלטות הנוגעות בסכסוכים מזוינים ובמשא-ומתן ליישובם; ו"מלמטה", או "בסמיכות", מצוי תיקון מס' 6, המבטא את התובנה שבעיצוב נורמות יש לשקול את האופן שבו הן ישפיעו על נשים. ניתן לטעון כי יש מקום

176 לדיון נוקב ורהוט בתפיסה זו ראו דליה זק"ש ונבילה אספניולי "הרצאת פתיחה" תפיסת פמיניסטיות על ביטחון, לעיל ה"ש 83, בעמ' 11.

177 הצעת חוק ייצוג הולם של נשים בוועדות ברשויות המקומיות (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010, פ/18/2555 (שהוגשה על-ידי חברת-הכנסת אורית זוארץ); הצעת חוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ה"ח הכנסת 102.

178 ניתן להקשות על הלגיטימיות של סעיף זה, ולשאול מדוע רק הזווית המגדרית מקבלת תשומת-לב מיוחדת, להבדיל מזוויות חשובות אחרות, כגון השפעת החקיקה המוצעת על עניים, על הסביבה או על ערבים. על כך נעיר שני דברים: ראשית, אנו מבקשות להפנות לדיון שקיימנו קודם לכן בנוגע להבדל בין מין לבין קטגוריות זהות אחרות במשפט הישראלי (ראו חלק ג לעיל); שנית, הוראות חוק דומות קיימות גם בהקשרים אחרים. ראו חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002; חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, שקבע בסעיף 32(1) כי נציב הדורות הבאים יחווה את דעתו על הצעות חוק הנדונות בכנסת שהוא מצא בהן עניין מיוחד לדורות הבאים (סעיף זה בוטל בשנת 2010, בחוק הכנסת (תיקון מס' 29), התשע"א-2010, ס"ח 94).

לתיקון חקיקתי בחוק שיווי זכויות האשה, אשר ירחיב את תחולתו של תיקון מס' 6 לא רק לחקיקה, אלא גם לתקנות מנהליות, לקביעת מדיניות, לוועדות חקירה ולשאר פעולותיהם של הגופים שתיקון מס' 4 חל עליהם. אך נראה לנו כי שינוי חקיקתי מפורש כזה אינו חיוני לנוכח המסגרת הפרשנית שהצענו.

זאת הייתה עמדתה של איתך-מעפי בחוות-הדעת שהגישה לוועדת טירקל. מלבד העתירה נגד העדרן של נשים בהרכב הוועדה, הגישה העמותה גם חוות-דעת משפטית המבהירה לוועדה כי זו האחרונה מחויבת, הן מתוקף המשפט הביין-לאומי והן מכוחו של תיקון מס' 4, לאסוף ולבחון את המידע הקשור להיבטים המגדריים הן של המשט לעזה והן של המצור על עזה. חובה זו כללה, בעינינו, את הצורך לכלול במסגרת הליך החקירה והסקת המסקנות עדויות וחוות-דעת מארגוני נשים אשר יוכלו להאיר את הזוויות המגדריות של הסוגיות השונות, ובתוך כך לתור אחר מידע על מצבן של נשים בעזה תחת הסגר, כמו-גם על השפעתן של התקפות הטילים על נשים מאזור הדרום במדינת-ישראל.

3. האם מובן מאליו שנשים מקבוצות מודרות מעוניינות להיות מיוצגות?

דילמה נוספת העומדת בבסיס אופן יישומה של דרישת המגוון שבחוק הינה מנקודת-מבטן של הנשים המשתייכות לקבוצות מודרות בחברה הישראלית. לדרישה לייצוג נשים על רקע השתייכותן לקבוצת-זהות מסוימת, במיוחד כאשר מדובר בקבוצה שמודרת על רקע כלכלי, חברתי, לאומי או אתני, יש השלכה לא רק על כל אחת מאותן נשים כפרט, אלא גם על תהליך הגדרתה של אותה קבוצה בתוך החברה הישראלית.

לדידנו, מודל ההעדפה המתקנת העולה מתיקון מס' 4 מדגים את ההבחנה שעליה הצביעו סטריינר וסבן, שלפיה קיימים שני סוגים של העדפה מתקנת. הסוג האחד הוא ההעדפה המתקנת ה"קלסית", המבקשת לתקן עוולות חברתיות ולהגדיל את הלכידות החברתית באמצעות סילוקם של סטריאוטיפים וחסמים נוספים הפועלים על בני קבוצות מודרות ותורמים להפלייתם המתמשכת. העדפה מתקנת זו הינה בעיקרה בעלת אופי זמני, ומופעלת לטובת בני קהילת המיעוט ללא תיווכה של הקהילה שאליה הם משתייכים. לצד העדפה זו קיימת העדפה מתקנת המשתייכת לעולמן של הזכויות הקיבוציות. מדובר בהעדפה מתקנת הנושאת אופי קהילתי מובהק, שבמסגרתו ניתן משקל לא רק לעצם השתייכותו הקבוצתית של אדם לקהילת מיעוט, אלא גם לעמדתה של הקהילה כלפי אותו נציג מטעמה.¹⁷⁹ במקרה זה תרגומה של הזהות הקבוצתית למונחים של מדיניות ויעדים יכול להוביל חברים וחברות מקבוצת מיעוט לשאוף לבדל את עצמם מקבוצת הרוב ולהדיר את רגליהם ממוסדות הרוב, מתוך תחושת ניכור משמעותית מזווית-הראייה של הממסד

179 סטריינר וסבן, לעיל ה"ש 150.

ומדפוסי הפעולה שלו.¹⁸⁰ דוגמה לכך היא הדו-ערפיות של החברות הערביות באיתך-מעפי ביחס לדרישה לכלול נשים בוועדת טירקל. לתחושתן, הגדרת סמכותה של הוועדה לבחון את המצור על עזה ואת חוקיות המשט לפי פרשנותה של מדינת-ישראל בדבר מחויבויותיה לפי המשפט הבין-לאומי נועדה במידה רבה להכשיר פעולות אלה מתוך אידיאולוגיה לאומית שהן אינן יכולות להרגיש שותפות לה.

כך, ייתכן שהשאיפה הגלומה בחוק למנות נשים ממגוון קבוצות באוכלוסייה, וההכרה בצורך למנות נשים הסובלות מהדרתן הן בשל קבוצת-השתייכותן והן בשל היותן נשים, לא יעלו בקנה אחד עם השקפת-העולם של קבוצת מיעוט המבקשת להגדיר את עצמה באופן נבדל מהממסד השלטוני. במקרים אלה יאלצו נשים אשר זהותן (ואף במידה רבה הפלייתן) נבנית הן מהיותן נשים והן מהיותן חלק מקבוצת מיעוט לבחור אם הן מייצגות את האינטרס של קבוצת-השתייכותן, ואם קהילתן תהא מוכנה להכיר בהן כנציגתה בגוף שלטוני, אשר לעיתים מעורר חשדנות רבה בקרב קהילתן המודרת.

ביטוי מובהק לדילמה זו עלה גם בעתירתה של איתך-מעפי נגד ועדת גולדברג: לאחר הפרסומים בדבר מינוי הוועדה עלו קולות בתוך הנהגת הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב אשר דרשו לא לשתף פעולה עם הוועדה הממשלתית, ותחת זאת להקים גוף-צללים אשר יציב חלופה לוועדה ולמסקנותיה. על רקע זה, דרישת הייצוג בעתירה למינוי נשים בדוויות מתוך הכפרים הבלתי-מוכרים לא הייתה מובנת מאליה. עלה החשש שדרישה זו אינה עולה בקנה אחד עם עמדת הקהילה כלפי הוועדה, וכי מי שתמונה לוועדה תתקבל בעין לא-יפה בקרב הנהגת קהילתה. יתרה מזו, החשש התעצם מתוך ההבנה כי עצם הדרישה למינוי נשים בדוויות מתוך הכפרים הבלתי-מוכרים כחברות בוועדה (גם אם דרישה זו תידחה) עלולה להוביל דווקא להכרה בלגיטימיות של הוועדה. זאת, מכיוון שאם מתגבשת מתוך מנהיגות הקהילה דרישה להיות חלק מהוועדה, אזי נשמטת הקרקע מתחת לטענה אפשרית עתידית של הנהגה הבדווית כי היא אינה מכירה בלגיטימיות של הוועדה.

אולם המתח בין רצונן של הנשים להציב עמדה מגדרית ברורה מטעמן לבין חששן שדרישות אלה לא יתקבלו באהדה על-ידי הקהילה הוביל במקרה זה לבחירה להצטרף לעתירתה של עמותת איתך-מעפי. ראוי לציין כי עובדת הצטרפותם של שני גברים בדווים לוועדה היוותה בהחלט משקל משמעותי בהחלטה זו (הן בשל ההכרה בנחיצות-יתר של הצגת עמדה מגדרית מנקודת-מבט של בדוויות, מפאת הפער האפשרי בהשקפות בין גברים בדווים לבין נשים בדוויות, והן מתוך ההבנה כי מאחר שגברים בדווים ממילא מיוצגים בוועדה, לא חברותן של בדוויות בוועדה היא שתוביל, כשלעצמה, להכרה בלגיטימיות שלה).

180 נטע זיו "עריכת דין למען מטרה ציבורית – מיהו הציבור? מהי המטרה? דילמות אתיות בייצוג משפטי של קבוצות מיעוט בישראל" משפט וממשל 129 (2001).

דילמה זו עלתה אף ערב הגשת העתירה נגד ועדת טרכטנברג, לנוכח העובדה שבועדה לא הייתה כל נציגות לחברה הערבית. במהלך ההתלבטות אם להגיש עתירה לבג"ץ נשמעו קולות רבים מתוך החברה הערבית שטענו כי המחאה החברתית, שבעקבותיה הוקמה ועדת טרכטנברג, אינה מייצגת כלל את האינטרסים והקולות בקרב החברה הערבית, ועל-כן לנציגים ולנציגות של החברה הערבית אין מקום בוועדה. חרף זאת בחרו ארגוני נשים ערביות להצטרף לדרישתה של עמותת איתך-מעפי למנות נשים ערביות לוועדה. חשוב לציין כי מסגור הדילמה המתוארת לעיל כדילמה בין דרישתן של הנשים המשתייכות לקבוצות מופלות להיות מיוצגות לבין האינטרסים של קבוצת-השתייכותן עלול להיות מטעה מעט, שכן אין להתעלם מן העובדה שפעמים רבות הנשים בתוך הקבוצה אינן שותפות שוות להגדרה הקולקטיבית של האינטרסים של הקבוצה. על-כן ניתן לטעון כי אין להעמיד את דרישת השוויון של הנשים ואת חתירתן לייצוג במוקדי קבלת ההחלטות, גם במישור המדינתי, כמנוגדות לזהותן התרבותית, האתנית או הלאומית. אין ספק שעצם הצבת האינטרסים הללו זה מול זה, ובוודאי הבחירה לוותר על הדרישה לייצוג נשים מתוך ראיית האינטרסים של הקבוצה המודרת, הינן בעייתיות.¹⁸¹ יתרה מזו, במקרים רבים דרישתן של נשים בקבוצות מיעוט להיות מיוצגות תיתפס כלא-לגיטימית בעיני הקבוצה לא רק בשל ראייתה כסוג של שיתוף-פעולה עם ההגמוניה, אלא גם בשל ראייתה כניסיון לנסח מחדש את ערכי הקהילה עצמה, ותהליך זה עלול לעורר התנגדות.¹⁸² לסיכום, על עורכות-הדין המגדירות את הדרישה למינוי נשים מתוך קבוצה מסוימת מוטלת אחריות לבחון, יחד עם הקבוצה ובשיתוף עם ארגוני הנשים הפועלים בה, מה מידת הזדהותה של הקבוצה עם דרישה זו.¹⁸³

4. ארגוני נשים והדילמה של עבודה עם הממסד

שאלת הייצוג במוקדי קבלת החלטות מעלה שאלות של זהות וזהדות גם בקרב פעילות פמיניסטיות וארגוני נשים פמיניסטיים, אשר פועלים מתוך אידיאולוגיה ביקורתית כלפי זרועות השלטון. אחת מהנחות המוצא של הביקורת הפמיניסטית הרדיקלית היא שפוליטיקה ממסדית, הנשלטת ברובה על-ידי גברים, יוצרת מבנים שלטוניים, כמרגם עושה שימוש במערכות המשפט, אשר במידה רבה אחראים ליצירתם ולשימורם של ההפליה וחוסר השוויון של נשים.¹⁸⁴ במצב דברים זה יש הסוברים כי רק ביקורת חוץ-

181 קתריין מקינן "התרבות של מי? הערה על פסק דין מרטינו נגד פואבלו סנטה קלרה" פמיניזם משפטי בתיאוריה ובפרקטיקה 35, 35-40 (דפנה ברק-ארז עורכת, עידית שורר מתרגמת, 2005).

182 הודא רוחאנא "על פמיניזם וזהות לאומית/דתית" מחברות עדאלה 1, 21 (1999).

183 זיו, לעיל ה"ש 180, בעמ' 144.

184 מקינן "שוני ושליטה", לעיל ה"ש 81, בעמ' 30-34.

ממסדית יכולה להוביל לשינוי עמוק ושורשי בסדרי השלטון והמשפט ולעיצוב מחדש של תפיסת המציאות הרווחת.

אכן, פעמים רבות עולה לדיון בקרב ארגוני נשים ופעילות פמיניסטיות השאלה אם לעמוד מנגד ולא להיכלל בגופים ובמוסדות השלטוניים המוכרים או שמא לנסות להשפיע כחברות באותם גופים. כך, לדוגמה, בהקשר של תרומתן של נשים בהליכי משא-ומתן, יש ארגוני נשים אשר תומכים בנקיטת אסטרטגיה של "דיפלומטיה מהדלת האחורית" – כלומר, יצירת פורומים חלופיים בלתי-רשמיים של נשים שיפעלו לצד ההליכים הפורמליים – ואינם דורשים מינוי נשים מקרבם בהליכים המדיניים. נקודת המוצא של אסטרטגיה זו היא כי בעוד שדרישה לייצוג נשים בהליכים פורמליים תיטיב לרוב עם נשים מקבוצות חזקות בחברה, בהליכים לא-פורמליים טמון פוטנציאל לכלילת נשים מרקע הטרוגוני ונרחב.¹⁸⁵ מבנה חלופי מעין זה עשוי לאפשר לנשים לגבש בתנאים מוגנים עמדות השונות מהתפיסות ההגמוניות, ולהביע עמדה ביקורתית מבנית המסגרת באופן שונה את תפיסת המציאות הקיימת. כך, אם נמשיך לבחון את הדוגמה של משא-ומתן לשלום, פורום חלופי יאפשר לשרטט הגדרה חדשה של המונח "ביטחון".¹⁸⁶ ברוח זו אף הפנו כמה ארגוני נשים ביקורת כלפי עתירתה של עמותת איתך-מעפי למינוי נשים בוועדת טירקל. הטענה העיקרית נסבה סביב הספק בדבר יכולתה של אישה להשפיע בוועדה על דפוסי חשיבה ומונחי-יסוד בתחום המדיני-הבטחוני, ונשאלה השאלה אם אין מדובר בייצוג סמלי של קבוצות הגמוניות בלבד, אשר לא יביא לידי ביטוי כלל את דרישת המגוון ותפיסות הטרוגניות של קבוצות מודרות.¹⁸⁷ מענה מסוים לביקורת זו הוא העובדה שפסק-הדין בעניין ועדת טירקל הוביל לשינוי משמעותי בתמונת ייצוגן של נשים בגופים ציבוריים,¹⁸⁸ וייתכן ששינוי זה יהווה נדבך נוסף בהשפעה על שינוי תפיסתי עתידי בתוך המערכת הממסדית.

זאת ועוד, אף שהדילמה בקרב ארגוני הנשים אם לפעול לייצוג תוך-ממסדי או באסטרטגיה של "דיפלומטיה מהדלת האחורית" נותרת בעינה, יש לציין כי גם אם מכירים ביתרונות הטמונים ביצירת מסגרת בערוצים לא-פורמליים, כל עוד אין לערוצים אלה יכולת להשפיע על פעולות השלטון, הם עלולים להיוותר נטולי השפעה ממשית. לכן נראה כי על-מנת להשיג השפעה רחבה על מערכות השלטון הקיימות, יהיה נכון לנקוט את שתי האסטרטגיות בד בבד, בהתאם להקשר. כך, לדוגמה, עמותת איתך-מעפי הגישה עתירה

185 חזן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 50.

186 Sarai Aharoni, *Implementing SCR 1325: Lessons from Israel*, <http://www.open.democracy.net/5050/sarai-arahoni/implementing-scr-1325-lessons-from-israel>

187 דורית אברמוביץ' ארגונים פמיניסטים יהודים ויהודים-פלסטינים בישראל: מאפיינים ומגמות 23 (רומי שפירא עורכת, 2008).

188 דוח הרשות לקידום מעמד האישה, לעיל ה"ש 147.

לבג"ץ נגד ועדת טרכטנברג בדרישה למינוי נשים ערביות לוועדה, ובמקביל הייתה חברה בוועדות המומחים החלופיות שהוקמו על-ידי המוחים.¹⁸⁹

פתרון אפשרי נוסף לדילמה זו ניתן למצוא בייצוגם של ארגוני הנשים בגופים ממשלתיים המכירים במקומם של ארגוני החברה האזרחית (להבדיל מייצוג על-ידי נשים יחידות המכהנות כחברות בגוף כזה). כך, למשל, ניתן למצוא חובת ייצוג לארגוני נשים בהרכבי גופים כגון הוועדה המייעצת לרשות לקידום מעמד האישה¹⁹⁰ או המועצה הציבורית לשילוב וקידום של נשים בעבודה.¹⁹¹ פתרון זה מאפשר לארגוני הנשים לשמור על עצמאותם, ובמקביל להשפיע על הליך קבלת ההחלטות כחלק בלתי-נפרד ממנו. נוסף על כך, יש בפתרון זה מוצא מן השאלה – המוצגת לעיל בפרק הדין במומחיות מגדרית – בדבר האופן שבו ראוי לשלב מומחיות מגדרית בהרכבים ציבוריים. כלילת נציגות של ארגוני החברה האזרחית יכולה להוות אמצעי נוסף לייצוג מגוון של אוכלוסיות ועמדות. אולם חשוב לומר כי פתרון זה אינו גורע מן ההכרח למנות נשים כפי שהחוק דורש, ובוודאי אינו מבטיח את מילוי החובה להבטיח ייצוג של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. מלכודת נוספת שיש להימנע ממנה היא ההנחה כי יש להסתפק במומחיות המגדרית שיביאו עימן נציגות הארגונים. מומחיות זו צריכה להיות בבחינת תוספת למומחיות שיש לפתח בתוך משרדי הממשלה השונים, לפי עקרונות ה-*gender mainstreaming*. חשש נוסף משילוב נציגות של ארגוני נשים בתוך הרכבים ציבוריים הוא שארגונים אלה יחישו כי עליהם לגזור על עצמם צנזורה עצמית אם ברצונם לזכות במינוי לגוף ציבורי.

ה. סיכום

במאמר זה ביקשנו לזרות אור על החלטה 1325 של מועצת הביטחון ועל תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה, שהעיסוק בהם נעדר עד כה מן השיח האקדמי המשפטי בישראל. דנו בהבטחה שהוראות אלה טומנות בחובן, כמו־גם באתגרים המושגיים והמעשיים שהן מציבות. מדובר בהוראות אשר ממשיכות ומפתחות את החקיקה ואת ההלכה שלפיה הייצוג ההולם מהווה חלק בלתי-נפרד מעקרונות השוויון במשפט הישראלי, ובד בבד מרחיבות את

189 ראו דוח המסכם את עבודתם של צוותי המומחים שהוקמו במסגרת המחאה החברתית: אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011–2012 (יוסי יונה ואביה ספיבק עורכים, 2012).

190 הרכב הרשות מוסדר בחוק הרשות לקידום מעמד האשה, אשר קובע, בס' 9(ב)4 לחוק, כי 13 מתוך 35 חברי/ות הוועדה המייעצת יהיו נציגים/ות מקרב ארגונים לא-ממשלתיים.

191 הרכב המועצה הציבורית לשילוב וקידום של נשים בעבודה מוגדר בס' 5 לחוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשס"ח–2008. ס' 5(ב)6 לחוק קובע כי 2 מתוך 11 חברי/ות המועצה יהיו נציגות של ארגונים העוסקים בזכויות נשים.

הייצוג ההולם לגופים מעין-פוליטיים. באופן חדשני וחיובי, הוראות אלה קובעות את הצורך בייצוגן לא של נשים בכלל, אלא של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. ככאלה, הן נורמות מורכבות אשר מגלמות בתוכן איזונים עדינים ומצריכות בעת ובעונה אחת מחשבה מעמיקה ודבקות ביישומן.

שאלות רבות נותרו פתוחות, ויש לקוות שהן יקבלו תשובות קונקרטיות עם פיתוחם של דפוסים מנהליים ופסיקטיים ליישום ההוראות הנדונות. אחד הצעדים העשויים להוביל לפיתוח נורמות אלה, תוך חשיבה אסטרטגית הוליסטית בדבר האופן שבו ראוי למזג את הערכים הפמיניסטיים אל תוך עולם המשפט, הוא עיצוב תוכנית פעולה לאומית (NAP), אשר תושתת על ערכיה של החלטה 1325 בהיפגשם עם המציאות הישראלית. בעת כתיבת המאמר החלה עמותת איתך-מעפי להוביל מהלך כזה, אשר כבר עם השקתו מעורר דיון סוער בדילמות ובפתרונות שהוצעו כאן. אנו מקוות שהשקת התוכנית תהווה פלטפורמה לליבון העמדות השונות, ותפתח דרכים נוספות להטמעה ולהפנמה של עקרונות הייצוג ההולם והראוי לכלל הנשים בחברה הישראלית – ייצוג שיטמיע במוקדי קבלת ההחלטות עמדות וגישות אשר ייטיבו עם החברה בישראל.