

העלאת שיעור ייצוג הנשים במישור המוניציפאלי

הצעה להחלטה

מחליטים,

א. להסמיק את סגנית השר במשרד ראש הממשלה, האחראית על קידום צעירים סטודנטים ונשים, גילה גמליאל, לפעול להעלאת שיעור ייצוגן של נשים במישור המוניציפאלי, ולהטיל על הרשות לקידום מעמד האישה (להלן: "הרשות") לקדם יעד זה כדלהלן:

1. ליזום לתכנן ולבצע תוכניות ייחודיות לקידום נשים לעמדות הנהגה שיעניקו להן כלים ומיומנויות לשם התמודדותן בבחירות המוניציפאליות וזאת בכפוף לכל דין ובכלל זה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב - 1993 ותקנותיו.

2. לקיים פעולות הסברה לעידוד נשים להשתלב בהנהגת הרשויות המוניציפאליות.

ב. תקציב הפעילות יעמוד על 2,000,000 ש"ח, ויוקצה מתקציב משרד ראש הממשלה לשנת 2012.

דברי הסבר

רקע כללי

ייצוגן של הנשים בקרב נבחרי הציבור במישור המוניציפאלי בישראל הוא 376 מתוך 3,132, כלומר 12% בלבד, וייצוגן בקרב ראשי רשויות מקומיות הוא 2% בלבד (6 נשים מתוך 256 ראשי עיריות ומועצות).

אמנם חובת הייצוג ההולם לנשים בגופים ציבוריים, המעוגנת בסעיף 6(א) לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 לא חלה על חברים המכהנים בגוף מתוקף היותם נבחרי ציבור, אך ייצוגן של נשים במסגרות אלה הוא אינטרס חברתי עליון בחשיבותו, המבטיח מעורבות של נשים בניהול החיים הציבוריים - המקומיים ולעיתים קרובות מקדם השתלבות נשים במשרות בכירות בניהול המדינה.

בית המשפט העליון (בג"צ 2671/98) קבע כי שילובן של הנשים בעמדות בכירות במשק ובמדינה חיוני לביעור תפיסות חברתיות מפלות ומדכאות ולשינוי בדימוי האישה, ולכן יש לעשות כל שניתן כדי להביא לייצוג הולם של נשים בגופים הציבוריים. נוסף על כך, הנשים מהוות 50.5% מהאוכלוסייה¹, כאשר בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון (בג"צ 454/93) בהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים יש לפרש ייצוג הולם כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים.

בהנחת היועץ המשפטי לממשלה (מס' 1.1503) רוכזו העקרונות מן החקיקה ומהפסיקה העוסקים בייצוג הולם של נשים בגופים ציבוריים, כדי להטמיעם ולממשם במדיניות ובעשייה השלטונית, וכדי להביא לידי ביטוי את חלקן ואת תרומתן של הנשים בכול תחומי החיים.

בהתאם לכך, ננקטו מספר צעדים אקטיביים כדי לממש את חובת הייצוג ההולם, בין היתר, קבעה החלטת ממשלה מס' 1362 ממאוס 2007, שהוגשה ביוזמת הרשות לקידום מעמד האישה, כי יש להגיע בתוך שנתיים לייצוג מגדרי של 50% בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. האמצעים שנקטו בעקבות החלטה זו הביאו לכך שאחוז הנשים בדירקטוריונים אלה עלה מ-33% ל-43% בתוך שנתיים. זאת ועוד, בשירות המדינה עוגנה בחוק, חובת ההעדפה המתקנת, והוקם האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה. נתוני הייצוג של נשים המועסקות בחוזה בכירים בשירות המדינה הוא 30.1%².

לשלטון המקומי יש השפעה על מכלול התחומים הנוגעים לחיי היום-יום של התושבים, ובהם חינוך, תכנון סביבתי ותרבות. אף שהנשים שוות פרקי זמן ממושכים יותר מגברים בסביבת המגורים שלהן, הן עדיין לא השתלבו באופן שוויוני בניהול הרשויות המוניציפאליות.

הפורום הכלכלי העולמי (WEF) מפרסם בכל שנה את דוח הפערים המגדריים (gender gap index - GPI) הבנוי משקלול של ארבעה פרמטרים שאחד מהם הוא מידת ההשתתפות והייצוג של נשים בפוליטיקה ובמוקדי קבלת החלטות. לאור הנתונים הנמוכים של ישראל במדד זה (וגם בקריטריון של פערי שכר מגדריים), יורדת ישראל כבר מספר שנים בסולם ה-GPI, ומתוך 135 מדינות ניצבת ישראל במקום ה-55 (לשנת 2011) לאחר שהייתה במקום 52 בשנת 2010, ובמקום 45 בשנת 2009. יודגש, כי לא רק המדינות המפותחות והמתקדמות נמצאות לפני ישראל בסולם זה, אלא גם מדינות מתפתחות. מעמדה של ישראל בעולם הוא סיבה נוספת לקדם את השתתפותן של נשים בתחומי

¹ נתוני הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל ל-2011 בקישור http://www.cbs.gov.il/shnaton62/st02_21x.pdf
² דוח הממונה על השכר לשנת 2010, פורסם 3.10.2011 באתר משרד האוצר

הפוליטיקה המקומית.

באמצעות העלאת שיעור הייצוג של נשים במועצות המוניציפאליות, ישותפו הנשים במוקדי קבלת החלטות, כך שמשאב אנושי-איכותי של 50.5% מהאוכלוסייה יבוא לידי ביטוי הולם, והחברה כולה תצא נשכרת.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

הגדלת אחוז הנשים במועצות המוניציפאליות יתרום לקידום השוויון המגדרי, יתרום ליישום תכלית חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א – 1951, בדבר ייצוג הולם לנשים בגופים הציבוריים, ויאפשר למדינת ישראל להציג בפני ארגונים בינלאומיים התקדמות בהשגת היעדים שעליהן התחייבה ישראל באמנה הבינלאומית לביעור כול סוגי ההפליה כלפי נשים (CEDAW) ובנתונים שמציגה ישראל בפני ה-OECD, במסגרת הדיווחים התקופתיים המועברים על פי דרישת הארגון.

חלופות להצעת ההחלטה

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 1554 מיום 7.3.2002 קביעת יעדים לייצוג הולם של נשים במשרדי הממשלה.
החלטת ממשלה 1362 מיום 11.3.2007 קביעת יעד לייצוג 50% נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

מוגש על-ידי ראש הממשלה

י"ג באדר התשע"ב
07 במרץ 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב אדר תשע"ב
06 מרץ 2012
תיק: 7 – החלטות ממשלה
מזהה מלי: 319266D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

העלאת שיעור ייצוג של נשים במועצות המוניציפאליות על ידי עריכת מסע הסברה לכלל הציבור במטרה לעודד נשים להתמודד בבחירות לרשויות המוניציפאליות, ועל ידי ייזום תכנון וביצוע תוכניות ייחודיות לקידום נשים לעמדות הנהגה שיעניקו להן כלים ומיומנויות לשם התמודדותן בבחירות המוניציפאליות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חובת הייצוג ההולם לנשים בגופים ציבוריים מעוגנת בסעיף 6(א) לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 (להלן: "החוק"). על אף שעל פי סעיף 6(ב)(2) לחוק, חובה זו אינה חלה על חברים המכהנים בגוף מתוקף היותם נבחרים ציבור, בית המשפט העליון קבע בבג"צ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה ואח'**, פ"ד נב(3) 630, כי יש לעשות כל שניתן כדי להביא לייצוג הולם של נשים בגופים ציבוריים. בבג"צ 454/93, 453 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד מח(5) 501, נדונו טיבה והיקפה של החובה לייצוג הולם ונקבע כי שיעורו הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של הגוף הציבורי, ועל פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הספציפית הנדונה. בית המשפט קבע שבהעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש ייצוג הולם כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים. עקרונות אלה, אף עוגנו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503 בנושא ייצוג הולם למגזרים מסוימים (להלן: "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה"), הקובעת כי החתירה להשגת שוויון מהותי לנשים חשובה בכל התחומים.

בהתאם לאמור בדברי ההסבר, נשים מהוות כ- 50.5% מהאוכלוסייה, אך ייצוגן בקרב נבחרים ציבור במישור המוניציפאלי עומד על כ- 12% בלבד. לפיכך, בהתחשב בתכלית החוק ובפרשנות בית המשפט העליון, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בדבר ייצוג נשים בגופים ציבוריים, הצעת ההחלטה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק.

בהצעת ההחלטה מוצע כי יוטל על סגנית השר במשרד ראש הממשלה, האחראית לקידום צעירים סטודנטים ונשים, גילה גמליאל, ועל הרשות לקידום מעמד האישה לפעול להעלאת שיעור ייצוג של

נשים במישור המוניציפאלי. הרשות לקידום מעמד האישה פועלת בהתאם לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח- 1998 (להלן: "חוק הרשות") ובמסגרת תפקידיה כאמור בסעיף 5(1) לחוק הרשות עליה לעודד, לתאם ולקדם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחומי פעולתה. תפקידה של הרשות בהתאם להצעת ההחלטה תואם את תפקידה כאמור בסעיף 5(1) לחוק הרשות.

יצוין כי מסע ההסברה לכלל הציבור בנושא יבוצע באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית ובהתאם לכל הוראות הדין ובכלל זה הוראות התכ"מ והנחיות היועמ"ש הרלוונטיות בנושא פרסום. ביצוע תוכניות ההכשרה כאמור בהצעת ההחלטה יהיה בהתאם לכל הוראות הדין ובכלל זה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992 ותקנותיו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ב ב ר כ ה ,

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית