

קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית

הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1697 מיום 08.06.2014 בדבר קידום ושילוב נשים בשירות המדינה והחלטת ממשלה מס' 1526 מיום 30.03.2014 בדבר מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי ובמטרה לחתור לשוויון מגדרי בכל תחומי החיים ולהטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית לרבות בתהליכי תכנון, תקצוב וקביעת מדיניות,

מ ח ל י ט י ם,

בהחלטה זו:

"שוויון מגדרי" – זכויות והזדמנויות שוות לנשים ולגברים לעצב את חייהם ואת החברה שבה הם חיים. זאת, הן במרחב הפרטי, הן במרחב הציבורי, לרבות בתחומי הביטחון האישי, הבריאות, הרווחה, החינוך, חיי המשפחה, התעסוקה, הכלכלה ומוקדי קבלת ההחלטות.

"הטמעת חשיבה מגדרית" (Gender Mainstreaming) – אמצעי לקידום שוויון מגדרי, שעיקרו קביעת מדיניות, תוך הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים ובהשפעות השונות שעשויות להיות למדיניות עליהם, ופיתוח מענים מותאמים לצרכים אלו.

1. לרשום את הודעת ראש הממשלה כי בכוונתו ליזום תיקון לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק) אשר במסגרתו ישונה שמה של "הרשות לקידום מעמד האישה" (להלן: הרשות) לשם "הרשות לקידום שוויון מגדרי" וכן יוגדרו מחדש הגופים המייעצים לרשות, תחומי פעולתה של הרשות ותפקידיה, הכל בהתאם להחלטה זו.

2. להטיל על נציב שירות המדינה, מנהלת הרשות וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בתוך 60 יום, להבנות מחדש את המבנה הארגוני של הרשות, כך שיהלום את המשימות העיקריות הבאות:

א. תכנון מדיניות – הובלת תהליכי קביעת מדיניות המקדמים שוויון מגדרי וגיבוש תכניות אסטרטגיות בהתייחס למגזר הציבורי והפרטי; קידום חוות דעת מגדריות של חקיקה (כהגדרתן בסעיף 2ג לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951), החלטות ממשלה ותקציב; ייזום פרויקטים חוצי משרדים וניהולם; ויצירת מוקד ידע בתחומי פעולתה של הרשות (לרבות פיתוח מתודולוגיה להטמעת חשיבה מגדרית, ריכוז נתונים תומכי מדיניות, עריכת סקרים ומחקרים), תוך שיתוף פעולה עם האקדמיה והחברה האזרחית.

ב. הכשרה, הדרכה והסברה להטמעת חשיבה מגדרית – שינוי התודעה, השפה והתרבות הארגונית ביחס לשוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית בקרב קובעי מדיניות באמצעות הכשרות והדרכות, במגזר הציבורי והפרטי (הכשרות והדרכות בשירות

המדינה ייעשו בתיאום עם נציבות שירות המדינה); הנגשת מידע בתחומי פעולת הרשות לציבור; ניהול הקשרים עם גופים בינ"ל בתחום; והעלאת מודעות למניעת הטרדה מינית במשק (להוציא את שירות המדינה והגופים הפועלים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג – 1963, שבאחריות נציבות שירות המדינה).

ג. קידום ייצוג שוויוני, מניעת הפליה והעצמת נשים – קידום ייצוג שוויוני לנשים במגזר הפרטי והציבורי, מניעת הפליה על רקע מגדר ומניעת הדרה במרחב הציבורי, בהתאם לכל דין (למעט הנחייה משפטית של משרדי הממשלה וטיפול בסוגיות משפטיות בתחומים אלו שבאחריות היועץ המשפטי לממשלה); ביצוע פעילות להעצמת נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה; וטיפול בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות (זאת, למעט קידום נשים למשרות בכירות בשירות המדינה והעצמתן, שבאחריות נציבות שירות המדינה).

באיוש תקני הרשות הרלוונטיים, ובכפוף לכללי נציבות שירות המדינה, יש לפעול לגיוס עובדים בעלי ניסיון או השכלה בתחום המגדר, לצד השכלה בתחומים נוספים.

3. להטיל על מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך לפעול להטמעת חשיבה מגדרית בתהליך תכנון תכניות העבודה, באופן הבא:

א. לסרוק את תכנית העבודה לשנת 2015;

ב. בטרם הגשת תכניות העבודה לשנת 2015 למשרד ראש הממשלה, לבחור ולסמן מטרה אחת, על היעדים והמשימות הנגזרות ממנה (כהגדרתם במדריך התכנון הממשלתי) לבחינה מגדרית;

ג. לבחון את ההשפעות השונות של המשימות על נשים וגברים ברמת מדדי התפוקה והתוצאה;

ד. לעדכן את תכנית העבודה, עד תום מחצית שנת 2015, לשם שיפור השוויון המגדרי. אופן הטמעת החשיבה המגדרית בתהליך התכנון לשנת 2016 ואילך יקבע בהנחיות התכנון.

4. להטיל על שרי הממשלה לדווח לממשלה, אחת לשנה, ביום האשה הבין לאומי, על אופן קידום השוויון המגדרי בליבת העשייה של משרדם, כאמור בסעיף 3 לעיל. זאת בנוסף על החלטת ממשלה מס' 1697, שלפיה על שרי הממשלה לדווח לממשלה על אודות עמידתם ביעדים לקידום נשים לתפקידים בכירים במשרדם.

5. להטיל על מנהלת הרשות, בתיאום עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה:

א. להכין מדריך להטמעת חשיבה מגדרית במשרדי הממשלה, תוך התייחסות לגיבוש מדיניות, תכנון תכניות עבודה ובחינה מגדרית של התקציב, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2084 מיום 07.10.2014 בעניין אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל;

ב. לבנות תכנית הכשרה להטמעת חשיבה מגדרית למנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך, ראשי אגפי התכנון, ראשי אגפי התקציבים והיועצים המשפטיים

במשרדים ובעלי תפקידים נוספים בהתאם לצורך ;

ג. להעמיד יועצים בעלי מומחיות, הן בתחום המגדר הן בתחומי הידע הרלוונטיים למשרדי הממשלה, אשר ייעצו למנכ"ל המשרדים בהטמעת החשיבה המגדרית.

6. להטיל על מנהלת הרשות, בסיוע המטה הכלכלי חברתי במשרד ראש הממשלה, להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה כוללת לקידום שוויון מגדרי בראשותה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד החוץ, מנכ"לית משרד המשפטים, מנכ"ל משרד הרווחה, מנכ"לית משרד החינוך, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"לית משרד התרבות והספורט, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, מנכ"לית משרד האוצר, נציב שירות המדינה וראש המטה לביטחון לאומי, או נציגים בכירים מטעמם (בדרג סמנכ"ל או ראש אגף בכיר). נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תוזמן לדיונים הרלוונטיים לתחומי פעולתה. בהתאם לצורך ולנושא, יוזמנו לשיבות הצוות נציגי ממשלה נוספים, נציגי אקדמיה, נציגי ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים ונציגי ארגונים נוספים ככל שיהיו רלוונטיים לתכנית.

הצוות יעסוק, בין היתר, בנושאים הבאים :

- א. הטמעת חשיבה מגדרית בקבלת החלטות ;
 - ב. מתן הזדמנויות שוות לנשים בכלל תחומי החיים לרבות : תעסוקה, כלכלה, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה ;
 - ג. חיזוק הביטחון של נשים והגנה עליהן מפני סוגי אלימות שונים המופנים נגדן (בשים לב לפעולת ועדת השרים למאבק באלימות ועבודת תת-הוועדה בנושא לאלימות במשפחה) ;
 - ד. ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה במגזר הציבורי והפרטי, בדגש על מוקדי קבלת החלטות (מעבר להחלטת ממשלה מס' 1697 ותכנית נציבות שירות המדינה לקידום נשים למשרות בכירות הנגזרת ממנה).
- התכנית תכלול יעדים מדידים, פעולות נגזרות למימושם, לוחות זמנים ומשאבים ליישומה, ותובא לאישור הממשלה בתוך 180 יום.
7. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מהסמכויות המסורות לכל שר או גוף על פי כל דין והחלטות ממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי

הרשות לקידום מעמד האישה (להלן: הרשות) הוקמה בשנת 1998, על פי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, במטרה לקדם את השוויון בין נשים וגברים בישראל. חרף השוויון בפני החוק והישגים בלתי מבוטלים של הרשות בקידום מטרה זו, אי השוויון בין המינים עדיין נוכח בתחומי חיים שונים. כך למשל, חרף היות הנשים מחצית מהאוכלוסייה, בכנסת ה-19 שיעור חברות הכנסת הוא 22.5%, שיעור השרות בממשלה ה-33 הוא 19%, שיעור הנשים העומדות בראש רשות מקומית הוא 2.7%, שיעור השופטות בקרב שופטי בית המשפט העליון הוא 21.4%, שיעור הנשים בחוזה בכירים בשירות המדינה הוא 34% (נכון לשנת 2012), שיעור הנשים המכהנות כיו"רות, מנכ"ליות או בתפקידי הנהלה של חברות פרטיות הנסחרות במדד ת"א 100 הוא 2% (נכון לשנת 2013), בהתייחס להכנסה ממוצעת לשעת עבודה, נשים משתכרות 15.5% פחות מגברים וכן נשים מהוות 67.3% מהעשירון התחתון, ורק 23.3% מהעשירון העליון.

במהלך השנים שחלפו מאז הקמת הרשות, חלו שינויים והתפתחויות בתפיסות הפמיניסטיות ובדרכי הפעולה להשגת שוויון בין המינים, ביניהם מעבר משיח של קידום "מעמד האישה" לשיח של קידום "שוויון מגדרי" והטמעת חשיבה מגדרית; צמיחת פרופסיה מקצועית בתחום המגדר; ושינויים חברתיים, בפרט בתחום התעסוקה והמשפחה.

החלטה זו נועדה להניע תהליכים להתאמת פעולות משרדי הממשלה לשינויים אלו, לרבות התאמות נדרשות במבנה הרשות, תפקידיה ומשאביה.

שינויים בעולם המגדר

כאמור, נוכח אי שוויון מגדרי מתמשך, בישראל כמו במדינות רבות בעולם, חלו שינויים בתפיסות ובדרכי הפעולה לצמצומו. בראשית הדרך, תבעו נשים שוויון פורמאלי בפני החוק. בישראל עוגנו דרישות אלו בשנת 1951 בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 ובחוקים נוספים לאורך השנים (חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 ועוד).

חרף היות השוויון בפני החוק תנאי הכרחי, התברר כי השוויון הפורמאלי אינו תנאי מספיק להשגת המטרה, והחל מעבר למדיניות של העדפה מתקנת והבטחת ייצוג הולם לנשים, כפי שבא לידי ביטוי, למשל, בתיקון משנת 1993 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 שלפיו יש למנות לדירקטוריון של חברות ממשלתיות דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם, עד להשגת ייצוג הולם לשני המינים. בשונה מהתפיסה שהתמקדה בהסרת חסמים פורמליים, בדגש על בירור תביעות של נשים ספציפיות לאפלייתן, תפיסת ההעדפה המתקנת, בהסתמך על נתונים סטטיסטיים ו"מבחן התוצאה", מכירה בחסמים בלתי

פורמליים העומדים בפני נשים, ותובעת מהמערכת לתקן מצבים של תת-ייצוג באמצעים אקטיביים. הנחת המוצא של תפיסת ההעדפה המתקנת היא שהפליה אינה נובעת בהכרח מכוונות זדון או דעות קדומות וכי יש לחתור לשוויון תוצאתי.

בהמשך, ובהשראת תפיסות רב-תרבותיות, התפתחה ההבנה כי הקטגוריה "נשים" איננה הומוגנית, אלא מורכבת מקבוצות שונות (מעמדיות, אתניות, דתיות וכו') וכי נשים המשתייכות לקבוצות אלו סובלות לעיתים מ"הדרה כפולה". מדיניות ההעדפה המתקנת אינה מביאה בחשבון את ההשתייכות הכפולה (intersectionality), לקבוצת ה"נשים" ולקבוצת "מיעוט" אחרת והחסמים הייחודיים שנובעים ממנה, ולכן הושמעו טענות ביקורתיות כלפי תפיסה זו, שלפיהן יש בכוחה לשפר בעיקר את מצבן של הנשים החזקות ממילא. עוד נטען כי גישה זו מתאפיינת ב"עיוורון מגדרי" – היינו, פועלת לקידום נשים בתוך מוסדות ומערכות ניטראליים לכאורה, כאשר הלכה למעשה אלו עוצבו, מסיבות היסטוריות, על פי אמות מידה גבריות, והם נשענים על סדר חברתי ממוגדר, כגון חלוקת התפקידים ההיסטורית בין גברים ונשים (השיוך ההיסטורי של גברים ל"ספרה הציבורית" ונשים ל"ספרה הפרטית", וההיררכיה הקיימת ביניהן, היינו הכרה בערך של הראשונה ואי הכרה בערך של השנייה). בנוסף, הניסיון שנצבר מלמד כי אף שייצוג חולם הוא תנאי הכרחי לקידום שוויון מגדרי, הוא אינו תנאי מספיק, וכי יש להבטיח שהשיקול המגדרי יישקל בעת קבלת החלטות, במנותק מהזהות המגדרית של מקבל ההחלטה.

כל אלו הביאו לאימוץ אסטרטגיית פעולה חדשה לקידום השוויון המגדרי, המכונה "הטמעת חשיבה מגדרית" (Gender Mainstreaming). בשונה מקודמותיה, גישה זו אינה מבקשת מבני אדם להשתנות אלא תובעת שינוי מהזרם המרכזי של החברה – הכרה באופיים הממוגדר (שאינו ניטראלי מבחינה מגדרית) של מבנים חברתיים, חשיפת הסדרים מפלים והסרת חסמים מגדריים, פורמליים ובלתי פורמליים.

הטמעת חשיבה מגדרית

אסטרטגיה זו הוצעה לראשונה בוועידת הנשים השלישית של האו"ם בניירובי בשנת 1985, וקיבלה הכרה פומבית בוועידה הרביעית בבייג'ין בשנת 1995 עם אימוצה ע"י המדינות החברות באו"ם. המועצה הכלכלית חברתית של האו"ם הגדירה הטמעת חשיבה מגדרית כך:

"...the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality." (ECOSOC agreed conclusions 1997/2)

על פי האיחוד האירופי, הטמעת החשיבה המגדרית היא "ה"רה"ארגון, שיפור, פיתוח והערכה של תהליכי מדיניות בדרך [שמבטיחה] שהשחקנים המעורבים בדרך כלל בקביעת מדיניות ישלבו את פרספקטיבת השוויון המגדרי בכל מהלכי המדיניות בכל הרמות ובכל השלבים

(Council of Europe 1998).

בהחלטה זו "הטמעת חשיבה מגדרית" מוגדרת כאמצעי לקידום שוויון מגדרי, שעיקרו קביעת מדיניות תוך הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים ובהשפעות השונות שעשויות להיות למדיניות עליהם, ופיתוח מענים מותאמים לצרכים אלו.

"שוויון מגדרי" מוגדר כזכויות והזדמנויות שוות לנשים וגברים לעצב את חייהם ואת החברה בה הם חיים. זאת, הן במרחב הפרטי, הן במרחב הציבורי, לרבות בתחומי הביטחון האישי, הבריאות, הרווחה, החינוך, חיי המשפחה, התעסוקה, הכלכלה ומוקדי קבלת ההחלטות.

מובן, אפוא, כי המטרה היא קידום השוויון המגדרי, והטמעת חשיבה מגדרית היא האמצעי להשגתה.

התאמת מבנה הרשות ותפקידיה לשינויים אלו

נוכח כל האמור, בסעיפים 1 ו-2 להחלטה מוצע להתאים את מבנה הרשות ותחומי פעולתה לשינויים בתחום המגדר ובדרכי הפעולה להשגת שוויון מגדרי – זאת הן באמצעות תיקון חוק הרשות, הן באמצעות שינוי המבנה הארגוני שלה.

תיקון חוק הרשות יכלול, בראש ובראשונה, את שינוי שם הרשות: מוצע להפסיק את השימוש בביטוי "קידום מעמד האישה", אשר מגלם בחובו תפיסות ישנות שלפיהן, לכאורה, בעיית אי השוויון בין המינים נעוצה במעמדן של נשים והינה "בעיה" של נשים בלבד, ולהחליפו בביטוי "קידום שוויון מגדרי", המגלם את ההבנה שמדובר ב"בעיה" של החברה בכללותה. בהתאם לשינוי התפיסתי המתואר, יכלול התיקון לחוק הגדרה ברורה של תחומי פעולת הרשות ותפקידיה, וכן הגדרה מחודשת של הגופים המייעצים לרשות (המועצה המייעצת והמנהלת) נוכח הניסיון שנצבר בהפעלתם.

שינוי המבנה הארגוני של הרשות יכלול התאמה של המבנה למשימותיה העיקריות, לרבות תכנון מדיניות והערכה מגדרית; הכשרה, הדרכה והסברה להטמעת חשיבה מגדרית; וקידום ייצוג שוויוני, מניעת הפליה והעצמת נשים – כמפורט בגוף ההצעה. מבנה זה יאפשר לרשות ללוות את משרדי הממשלה בהטמעת החשיבה המגדרית לצורך קידום השוויון בחברה ובמשק.

פעולות לקידום השוויון המגדרי והטמעת חשיבה מגדרית

בסעיפים 3-5 מוצעים צעדים ראשוניים לקידום הטמעת החשיבה המגדרית בליבת הפעילות הממשלתית.

ראשית, בסעיף 3 מוצע להטמיע חשיבה מגדרית בתהליך תכנון תכניות העבודה. מוצע להטיל על מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לסרוק את תכנית העבודה לשנת 2015; לבחור מטרה אחת (שאינה פנים משרדית), על היעדים והמשימות הנגזרות ממנה, אשר תשמש לבחינה מגדרית ולסמנה בטרם פרסום ספר תכניות העבודה; לבחון את ההשלכות השונות של המשימות הנגזרות ממטרה זו על נשים וגברים ברמת מדדי התפוקה והתוצאה; ולעדכן

את תכנית העבודה בהתאם.

להלן דוגמא לביצוע השלבים אמורים על בסיס מטרה מתכנית העבודה של משרד ראש הממשלה משנת 2012:

מטרה: קידום וחיזוק הפריפריה וקבוצות חברתיות חלשות

יעד: פיתוח תשתיות כלכליות באוכלוסיית המיעוטים

אחת המשימות: הגדלת מספר החברות בבעלות בני מיעוטים בתכנית "תבל" לעידוד הייצוא

מדד: חברות בבעלות בני מיעוטים שהשתתפו בפרויקט "תבל" – הגדלה של מס' החברות מ-13 ל-20.

בחינה מגדרית של משימה זו:

1. בחינת מספר הנשים שהינן בעלות חברות בקרב בני המיעוטים;
 2. בחינת שיעור הנשים שהשתתפו בתכנית "תבל" בעבר;
 3. ככל ששיעור המשתתפות קטן משיעור הנשים באוכלוסייה, בחינה האם תנאי התכנית מעודדים נשים להשתתף והאם ישנם חסמים ייחודיים לנשים.
- עדכון תכנית העבודה בהתאם: ניסוח המשימה והמדד מחדש (הגדלת מספר החברות בבעלות בני ובנות מיעוטים בתכנית "תבל" לעידוד הייצוא; התייחסות למספר החברות בבעלות נשים במסגרת היעד) ובמידת הצורך הוספת משימה חדשה – עדכון התנאים להשתתפות בתכנית.
- בהמשך לאמור, בסעיף 4 מוצע להטיל על השרים לדווח לממשלה על אופן קידום השוויון המגדרי בתחום אחריותם, בהתאם לסעיף 3. זאת בנוסף על דרישת הדיווח אודות עמידת המשרדים בקידום נשים לתפקידים בכירים שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 1697 מיום 08.06.2014 בדבר קידום ושילוב נשים בשירות המדינה. מבלי להפחית בחשיבות החתירה לייצוג שוויוני לנשים במשרדי הממשלה פנימה (לרבות משרות בכירות בשירות המדינה), הטמעת החשיבה המגדרית בתכניות העבודה נועדה להשפיע על ליבת הפעילות המשרדית המכוונת החוצה, כלפי הציבור.

במקביל, בסעיף 5 מוצע לקדם מנגנונים תומכים לביצוע הטמעת החשיבה המגדרית: הרשות לקידום מעמד האישה, בתיאום עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, תכין מדריך להטמעת חשיבה מגדרית (אשר יכלול גם את מרכיב הבחינה המגדרית של התקציב, כנדרש בהחלטת ממשלה מס' 2084 מיום 07.10.2014); תבנה תכנית הכשרה להטמעת חשיבה מגדרית לגורמים מרכזיים במשרדי הממשלה; ותעמיד יועצים בעלי מומחיות, הן בתחום המגדר הן בתחומי הידע של המשרדים, אשר ייעצו למנכ"לי משרדי הממשלה בהטמעת החשיבה המגדרית.

יישום החלטה מס' 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם

בתאריך 31.10.2000 קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה מס' 1325 בנושא נשים, שלום וביטחון (להלן: החלטה 1325). ההחלטה הדגישה את הצורך להגביר את תפקידן של

נשים בתהליכי קבלת החלטות, בדגש על מניעה ויישוב סכסוכים וקראה למדינות החברות באו"ם להבטיח ייצוג של נשים בכל דרגי קבלת ההחלטות, במוסדות לאומיים, אזוריים, ובינלאומיים. כמו כן, במקרים של סכסוך מזוין, ההחלטה קראה לצדדים לסכסוך לנקוט באמצעים מיוחדים על מנת להגן על נשים וילדות מפני אלימות המבוססת על מגדר, במיוחד אונס וצורות אחרות של התעללות מינית.

מדינת ישראל הייתה המדינה הראשונה בעולם שהטמיעה בחוק את החלטה 1325: בשנת 2005 נחקק ס' 126 בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 ולפיו בכול ועדה, צוות או גוף שמינו הממשלה, שר, סגן שר או מנכ"ל של משרד ממשלתי יינתן ביטוי הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. כן נקבע שהגורם הממנה יודיע לרשות לקידום מעמד האישה על הקמת הגוף ועל הרכבו בטרם יחל הגוף בפעולה, זאת במטרה לקיים מעקב ובקרה על הייצוג המגדרי. בעקבות הוראות נוספות שנקבעו בחוק בשנת 2011, ופעולות שוטפות שמבצעת הרשות ייצוג נשים בוועדות כאמור עולה בהתמדה: בשנת 2009 מונו 23% נשים ובשנת 2013 הגיע שיעור מינוי הנשים ל-39.4%.

עשרות מדינות ברחבי העולם החליטו ליישם את החלטה 1325 באמצעות אימוץ "תכנית פעולה לאומית", מתוך הבנה כי יישום הנושאים הכלולים בהחלטה מחייב שינויים מבניים רחבי היקף. הכלים המאומצים בגדר תכניות אלו הם מגוונים וכוללים מנגנונים לתיאום עבודה בין-משרדית בנושאים הרלוונטיים, מהלכים לקידום נשים, שינוי נהלים תוך הטמעת חשיבה מגדרית, הגברת האכיפה כנגד אלימות כלפי נשים, חינוך והכשרות ועוד.

תכניות פעולה אלו זכו לעידוד ותמיכה מצד מוסדות בינלאומיים. כך, בשתי הצהרות נשיאותיות של מועצת הביטחון (משנת 2004 ומשנת 2005) צוין כי מועצת הביטחון מקבלת בברכה תכניות פעולה שכאלו וכי היא מבקשת לעודד מדינות להמשיך בפעולות אלו. כמו כן, במלאת עשר שנים להחלטה 1325, פרסמה ועדת אמנת האו"ם לביעור כל צורות ההפליה נגד נשים (CEDAW) הצהרה שלפיה היא תומכת בתכניות פעולה אלו כאמצעי למימוש ההחלטה ואף ממליצה שיינתן סיוע למדינות על מנת שיוכלו ליישם תכניות מסוג זה.

בהמשך לעיגון עקרון הגברת הייצוג לנשים בחקיקה מ-2005, מדינת ישראל נתנה פומבי לחשיבותה של החלטה 1325 הן בפורומים לאומיים, הן בפורומים בינלאומיים. בתאריך 1.11.2010, לרגל יום השנה העשירי להחלטה, התקיימה בכנסת ישיבה משותפת של ועדת החוץ והביטחון והוועדה לקידום מעמד האישה על מנת לדון ביישום ההחלטה. בתאריך 26.10.2010, בעת ציון עשור להחלטה על ידי מועצת הביטחון של האו"ם, שיבח סגן משלחת ישראל לאו"ם את חשיבות ההחלטה, ותיאר אותה כ"ציון דרך בדרך הארוכה להגנת נשים בזמן סכסוך".

גיבוש תכנית פעולה לאומית

נוכח הניסיון החיובי שנצבר בעולם מקידום תכניות פעולה לאומיות, במטרה להמשיך לפעול ליישום החלטה 1325 ובשים לב לתהליך משמעותי שבוצע בקרב ארגוני חברה האזרחית לקידום זכויות נשים במסגרתו גובשה הצעה לתכנית פעולה לאומית, מוצע להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה כוללת לקידום שוויון מגדרי, בראשות מנהלת הרשות ובסיוע המטה הכלכלי חברתי במשרד רה"מ, ובהשתתפות מנכ"לי משרדי ממשלה רלוונטיים. הצוות

יעסוק, בין היתר, בנושאים הבאים: הטמעת חשיבה מגדרית בקבלת החלטות; מתן הזדמנויות שוות לנשים בכלל תחומי החיים לרבות: תעסוקה, כלכלה, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה; חיזוק הביטחון של נשים והגנה עליהן מפני סוגי אלימות שונים המופנים נגדן; ייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה במגזר הציבורי והפרטי, בדגש על מוקדי קבלת החלטות.

התכנית תכלול יעדים מדידים, פעולות נגזרות למימושם, לוחות זמנים ומשאבים ליישומה, ותובא לאישור הממשלה בתוך 180 יום. תכנית רב שנתית זו תאפשר את קידום השוויון המגדרי לטווח הזמן הבינוני-ארוך, לצד הפעולות המוצעות בהחלטה זו לטווח הזמן הקצר.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הביטחון – טרם התקבלה עמדתו

השר לביטחון הפנים – תומך

שר הפנים – טרם התקבלה עמדתו

שר החוץ – תומך

שר הכלכלה, השר לירושלים והתפוצות והשר לשירותי דת – תומך

שר הבינוי – תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר – תומך

שר האנרגיה, המים והתשתיות הלאומיות והשר לפיתוח הנגב והגליל – תומך

שרת העלייה והקליטה – תומכת

שר התחבורה והבטיחות בדרכים – תומך

שר התיירות – טרם התקבלה עמדתו

שרת התרבות והספורט – תומכת

השר למודיעין – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1697 מיום 08.06.2014 בדבר קידום ושילוב נשים בשירות המדינה;
החלטת ממשלה מס' 1526 מיום 30.03.2014 בדבר מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 03נושאים אזרחיים

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי השרה לימור לבנת

י"ט בכסלו התשע"ה
11 בדצמבר 2014



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב בכסלו התשע"ה

11 בדצמבר 2014

תיק: 07 – החלטות ממשלה

מזהה מלי: D354188

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

עניינה של הצעת ההחלטה דנן הוא קידום שוויון מגדרי בכל תחומי החיים והטמעת חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית, והיא מובאת לאישור הממשלה כהמשך להחלטת ממשלה מס' 1697 מיום 8.6.2014 בדבר קידום ושילוב נשים בשירות המדינה ולהחלטת ממשלה מס' 1526 מיום 30.3.2014 בדבר מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי.

בהצעה מוצע לרשום את הודעת ראש הממשלה כי בכוונתו ליזום תיקון לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), אשר במסגרתו יוגדרו מחדש הגופים המייעצים לרשות לקידום מעמד האשה (להלן - הרשות), תחומי פעולתה ותפקידיה, כמפורט בהצעת ההחלטה, וכן ישונה שמה של הרשות ל"רשות לקידום שוויון מגדרי".

כמו כן, מוצע להטיל על נציב שירות המדינה, מנהלת הרשות וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, להבנות מחדש את המבנה הארגוני של הרשות, כך שיהלום את המשימות העיקריות המפורטות בהצעה: תכנון מדיניות, תוך קידום שוויון מגדרי; הכשרה, הדרכה והסברה להטמעת חשיבה מגדרית; וקידום ייצוג שוויוני, מניעת הפליה והעצמת נשים.

בנוסף, מוצע להטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ועל מנהלי יחידות הסמך לפעול להטמעת חשיבה מגדרית בתהליך תכנון תכניות העבודה ולהטיל על שרי הממשלה לדווח לממשלה מדי שנה על אופן קידום השוויון המגדרי בליבת העשייה של משרדם.

עוד מוצע, להטיל על מנהלת הרשות בתיאום עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה לנקוט בפעולות שונות המפורטות בהצעת ההחלטה על מנת לקדם את הטמעת החשיבה המגדרית במשרדי הממשלה, ולהטיל על מנהלת הרשות בסיוע המטה הכלכלי חברתי במשרד ראש הממשלה להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה כוללת לקידום שוויון מגדרי בראשותה, שיעסוק בנושאים שונים, ובהם הטמעת חשיבה מגדרית בקבלת החלטות; מתן הזדמנויות שוות לנשים בכלל תחומי החיים; חיזוק הביטחון של נשים והגנה עליהן; וייצוג נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה במגזר הציבורי והפרטי, בדגש על מוקדי קבלת החלטות. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תוזמן לדיוני הצוות הרלוונטיים לתחומי פעולתה. מוצע כי התכנית תובא לאישור הממשלה.



היועצת המשפטית

סמכויות ותפקידים שונים הנוגעים להצעה זו מסורים לשרים וגופים שונים, ובכללם שר המשפטים, שר הכלכלה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ונציב שירות המדינה. כך, למשל, בסעיף 18 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 נקבע כי תפקידה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה הוא לקדם את ההכרה בזכויות לפי חקיקת השוויון בעבודה ואת מימושו, וזאת, בין היתר, באמצעות טיפוח תודעה ציבורית, עידוד תכניות ופעילויות, עריכת מחקר ואיסוף מידע. בנוסף, האגף לשוויון מגדרי ולקידום נשים בנציבות שירות המדינה, מופקד, בין היתר, על גיבוש עבודת המטה ותכנית העבודה הנוגעת לקידום נשים בשירות המדינה, הדרכה והסברה בנושאי שוויון הזדמנויות ומעמד האשה במשרדי הממשלה, טיפול בסוגיות הקשורות למעמד האשה בשירות המדינה, וקיום שיתוף פעולה עם האקדמיה ועם גופים נוספים. כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1697 הוחלט לאמץ את המלצות דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה בראשות גב' דלית שטאובר ואת המתווה שהוצע ליישומן, ובכלל זאת להנחות את נציב שירות המדינה לפעול ליישום המלצות הוועדה. בשל כך, הובהר בהצעה כי אין בה כדי לגרוע מהסמכויות המסורות לכל שר או גוף על פי כל דין והחלטות ממשלה. כמו כן, צוין בהצעה כי הכשרות והדרכות בשירות המדינה ייעשו בתיאום עם נציבות שירות המדינה, וכי העלאת המודעות למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה והגופים הפועלים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 וכן קידום נשים למשרות בכירות בשירות המדינה והעצמתן יהיו באחריות נציבות שירות המדינה. בנוסף, הובהר כי הנחיות משפטיות של משרדי הממשלה וטיפול בסוגיות משפטיות בתחומים של קידום ייצוג שוויוני, מניעת הפליה על רקע מגדר ומניעת הדרה במרחב הציבורי הם באחריות היועץ המשפטי לממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת התשע-עשרה, התשע"ה-2014 ובעת שהממשלה מכהנת כממשלה יוצאת. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו.

בענייננו מדובר בהצעת החלטה שהיתה כוונה להביאה לאישור הממשלה לרגל ציון יום האשה הבינלאומי עוד בטרם קבלת חוק התפזרות הכנסת, ואשר הופצה למשרדים לראשונה ביום 16.11.2014. כמו כן, לטעמנו, נקיטת הפעולות האמורות בהצעת ההחלטה, אינה יוצרת מצב בלתי הפיך שלא ניתן יהיה לשנותו ככל שהממשלה הנכנסת תבחר לעשות כן. לאור האמור, אנו סבורים כי קבלת החלטה בנושא זה נמצאת במתחם הסבירות הנתון לממשלה, על אף שהעת היא עת בחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה למשרדי הממשלה השונים ביום 16.11.14 וביום 8.12.14.

מרבית היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מסרו כי אין להם הערות להצעת ההחלטה. הערות הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה הוטמעו בהצעת ההחלטה. מהלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה נמסר כי אינם מתנגדים להצעת ההחלטה.



היועצת המשפטית

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

בהתייחס לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית