

26 באפריל 2017
ל' בניסן תשע"ז

לכבוד
גב' הילה טנא-גלעד
ממונה על זכויות האדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים
מחלקת ייעוץ וחקיקה
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: **התייחסות ארגון "נבחרות" לגיבוש הדו"ח התקופתי השישי לעניין יישום האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים CEDAW¹**

בהמשך למכתבך מיום 30.11.2016, אשר הופץ לציבור על מנת שיסייע בידיך לגבש את הדו"ח התקופתי השישי של מדינת ישראל לוועדת האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (להלן: "האמנה"), הרינו מתכבדות לפנות אליך בשם ארגון 'נבחרות', ולהציג את התייחסותו בנוגע לחלק מהנושאים הכלולים ברשימת הנושאים שפרסמה ועדת האמנה לצרכי הדו"ח התקופתי השישי של מדינת ישראל (להלן: "רשימת הנושאים")², והכל כפי שיפורט להלן:

על הארגון

1. 'נבחרות' הינה עמותה רשומה מס' 580619120, אשר שמה לה למטרה לקדם את הייצוג השוויוני של נשים במפלגות החרדיות בישראל, ולתת במה להשמעת קולה של האישה החרדית. העמותה הוקמה על-ידי קבוצת נשים אשר הובילה את התנועה 'לא נבחרות' – לא בוחרות' בשתי מערכות הבחירות האחרונות לכנסת. בנוסף לקידום הייצוג השוויוני לנשים חרדיות בכנסת, העמותה פועלת להגשמת ערכיה ומטרותיה ברשויות המוניציפאליות, בגופים פנים חרדיים, ציבוריים וממשלתיים, ובכל מוקדי קבלת ההחלטות אשר מהם נעדרות נשים חרדיות.

המסגרת הנורמטיבית

2. במסגרת פסקה 14 לרשימת הנושאים ביקשה ועדת האמנה לקבל מידע מעודכן אודות השתתפותן של נשים בחיים הציבוריים, במיוחד בכנסת, בוועדות מדיניות, בעמדות בכירות בממשלה, ובמערכת בתי המשפט. עוד ביקשה הוועדה כי המדינה תציין אם פותחו מטרות קונקרטיות ולוחות זמנים להאצת ייצוג נשים, ואם ננקטו צעדים ספציפיים המקדמים השתתפות נשים בחיים הציבוריים והפוליטיים ובעמדות קבלת החלטות, לרבות צעדים להטלת סנקציות על מפלגות שהתקנון שלהן אוסר על בחירת נשים.

3. פסקה 14 באה למעשה לבחון את מידת יישומו בישראל של סעיף 7 לאמנה, המחייב ביטול כל צורות הפליית נשים בחיים הציבוריים. מפאת חשיבותו, הרחיבה ועדת האמנה את הדיון בנושא השתתפותן השוויונית של נשים בחיים הפוליטיים והציבוריים במסגרת

¹ מכתב זו חוכן על ידי חסודנטים/ות לירון אבנר, ענבל קליין ושלומי גימו, ובחנחיית עורכות הדין סוריא בשארה ובאנה שגרי-בדארנה מחקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות, האוניברסיטה העברית.

² The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, List of Issues and Questions Prior to the Submission of the Sixth Periodic Report of Israel, 16 November 2016 (להלן: "רשימת הנושאים").

המלצה כללית 23.³ שם, הועדה הדגישה, כי מסורות תרבותיות ואמונות דתיות הן מהגורמים המשמעותיים ביותר הבולמים נשים מלהשתתף באופן פעיל בחיים הציבוריים.⁴ הועדה קבעה כי סילוקם הרשמי של חסמים, בין אם פורמליים, כלכליים, חברתיים או תרבותיים, הוא תנאי מוקדם והכרחי לשוויון אמיתי בחיים הפוליטיים,⁵ וכי מדינות החברות באמנה מחויבות להבטיח שחסמים אלה יזוהו ויוסרו.⁶ עוד הבהירה הועדה כי חלה על המפלגות חובה ישירה להבטיח שוויון מגדרי בתוקותיהן ובהרכב החברות בהן,⁷ וכי המדינות החברות מחויבות לנקוט בכל האמצעים החולמים, לרבות תיקון החוקה או אימוץ תקיקה אשר תבטיח כי ארגונים שאינם כפופים ישירות לאמנה, כגון מפלגות, לא יפלו נשים ויכבדו את הוראותיו של סעיף 7 לאמנה.⁸

4. כפי שיפורט להלן, המצב הקיים בישראל 2017 עומד בסתירה מוחלטת לסעיף 7 לאמנה בכל הנוגע להשתתפותן של נשים חרדיות בחיים הציבוריים והפוליטיים.

חדרת נשים חרדיות מהחיים הציבוריים והפוליטיים בישראל

5. בכנסת ישראל, פועלות שתי מפלגות שמדירות נשים מהתמודדות על מקום בחן, מפלגת ש"ס ומפלגת יהדות התורה.⁹ הדרה זו מעוגנת בסעיפים מפורשים בתקנוני שתי המפלגות. כך, סעיף 6(א) לתקנון הסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל, מפלגה המוכרת בשם "יהדות התורה", קובע כי "חבר מפלגה יכול שיהיה: כל איש יהודי מבן 18 שנה ומעלה, שומר תורה ומצוות הנמנה עם החרדים לדבר ה' ומזדהה עם אגודת ישראל ומטרותיה". סעיף 6(ד) לתקנון אף מוסיף וקובע כי "אשה תהיה זכאית להצטרף לתנועת "נשי אגודת ישראל", אשר תהווה גוף נפרד – כמצוות ההלכה – הקשור ארגונית ורוחנית לאגודת ישראל".¹⁰

6. סוגיית החוקתיות של ההוראות הללו בתקנון מפלגת יהדות התורה, והיחס בינן לבין המשפט הבינלאומי אליו התחייבה מדינת ישראל, נמצאת במרכז של עתירה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון: בג"ץ 1823/15 בן פורת נגד רשם המפלגות ואח'. עתירה זו הוגשה על-ידי עו"ד תמר בן פורת נגד רשם המפלגות והסתדרות אגודת ישראל לפני הבחירות לכנסת בשנת 2015, ובשלב מאוחר יותר הצטרפו אליה עשרה ארגוני נשים, ובהן איתך מע"ק, מרכז רקמן באוניברסיטת בר אילן, עמותת קולך, ויצו, נעמת ושדולת הנשים.

7. נכון למועד כתיבת שורות אלו, טרם התקיים דיון וטרם ניתן פסק דין בעתירה. יחד עם זאת, מן הראוי לציין את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לתוקפם של הסעיפים המדוברים בתקנון מפלגת יהדות התורה. לטעמנו, וכפי שיפורט להלן, עמדת היועץ

³ The Committee on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, General Recommendation 23: Political and Public Life, 1997.

⁴ שם, סי' 10.

⁵ שם, סי' 15.

⁶ שם, סי' 27.

⁷ שם, סי' 34.

⁸ שם, סי' 42.

⁹ במערכת הבחירות האחרונה אף התמודדה מפלגה נוספת המדירה נשים מרשימתה, "יחד-בראשות אלי ישי", שהייתה קרובה מאוד לעבור את אחוז החסימה.

¹⁰ על פי עמדת היועץ המשפטי לממשלה בבג"ץ 1823/15 תמר בן-פורת נגד רשם המפלגות ואח', התלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (להלן: "עניין תמר בן פורת"), סעיפים דומים מצויים בתקנון מפלגת ש"ס.

המשפטי לממשלה משקפת את הבעייתיות הקיימת בתחום זה בישראל, ובפרט, מחדל המדינה מלהסדיר בחקיקה את החובות המוטלות על מפלגות בכל הנוגע לשוויון מגדרי בקבלת חברים.

8. כך, על אף שהיועץ המשפטי לממשלה עמד בחוות דעתו על הקשיים שמעוררים הסעיפים המפלים בתקנון המפלגה, ובכלל זה פגיעתם בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה, היותם מחסום קשיח ופורמלי בפני נשים אל עבר מוקדי ההשפעה, ופגיעתם הגורפת בקבוצת מיעוט על יסוד השתייכותה הקבוצתית (נשים חרדיות), היועץ המשפטי לממשלה קבע בחוות דעתו כי אין מקום לבטל את הסעיפים המפלים בנסיבות העניין, או לפסול את המפלגה או את תקנונה.¹¹ הטעמים לכך, על פי עמדת היועץ המשפטי, הם הצורך לגלות ריסון בהתערבות מצד רשויות המדינה ומצד ערכאות שיפוטיות בפעילות המפלגתית, והיעדרה של חקיקה המאפשרת התערבות כאמור, ובפרט, העובדה כי חוק המפלגות¹² אינו מחייב פעולה לפי עקרונות דמוקרטיים, כגון קיום בחירות לגופים שונים במפלגה והנהגת שוויון בקבלת חברים.

9. עמדת היועץ המשפטי לממשלה מבהירה באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי המדינה אינה מקיימת את התחייבותה על פי סעיף 7 לאמנה ומכוח המלצה כללית 23 של ועדת האמנה. שכן, המדינה לא נקטה עד כה בצעדים על מנת לתקן את החקיקה באופן המונע ממפלגות להדיר נשים תוך התחמקות מהתחייבויות המדינה על פי האמנה.

הדרת נשים חרדיות מהחיים הציבוריים הפוליטיים נטולת יסוד הלכתי ומשפטי

10. עמדת "נבחרות" היא כי המפלגות "ש"ס" ו"יהדות התורה" מסתרות מאחורי טיעונים הלכתיים נטולי כל תוקף הלכתי או משפטי.

11. **במישור החלכתי**, הטיעון המצדד בהדרת נשים מהחיים הציבוריים והפוליטיים בקרב קהילות חרדיות נסמך על המשפט המקראי "כל כבודה בת מלך פנימה" (תהילים, מה, יד), ועל פרשנותו של הרמב"ם לפסוק "שום תשים עליך מלך", כאסמכתא לכך שענייני שלטון יהיו בידי הגברים בלבד.¹³ אך, משהתעוררה שאלת זכות הבחירה לנשים עם קום המדינה, רבים מגדולי רבני ישראל, דוגמת הרב עוזיאל, התירו פעילות ציבורית של נשים, הן אקטיבית והן פסיבית.¹⁴ יתרה מכך, נשים חרדיות כבר מזמן אינן ספונות בין כתלי ביתן. הן המפרנסות העיקריות במשקי בית רבים, וישנן לא מעט נשים חרדיות הבוחרות בלימודים אקדמאים.¹⁵ יתרה מכך, חברי הכנסת החרדים עובדים בצמוד לנשים חילוניות וחרדיות גם יחד, ואנו עדים לשיתופי פעולה אלו-יום-בכנסת וברשויות המקומיות.

12. **במישור המשפטי**, סוגיית הדרתן של נשים מהמרחב הציבורי על יסוד פרקטיקה דתית או תרבותית נדונה בפרשת 'קול ברמה'.¹⁶ שם בית המשפט העליון העניק רשות ערעור על

¹¹ פסקה 47 לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין תמר בן פורת.

¹² חוק המפלגות התשנ"ב-1992.

¹³ בג"צ 153/87 שקדיאל נ' חשר לענייני דתות, פ"ד מב(2) 221, פ"ס 26 לפסק דינו של השופט מנחם אלון.

¹⁴ שם, פסקה 31.

¹⁵ איליה זטקובצקי וראובן גל בין מח"ר לחיים - מערכת אקדמית לחרדים על פרשת דרכים, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית (2015).

¹⁶ רע"א 6897/14 רדיו קול ברמה נ' קולך - פורום נשים דתיות, (פורסם בבנו, 09.12.2015) פסקה 81 לפסק דינו של השופט דנציגר.

- החלטת בית המשפט המחוזי לאשר תובענה ייצוגית שהגיש ארגון 'קולד' נגד מדיניותה המוצהרת של תחנת הרדיו 'קול ברמה' האוסרת על השתתפות נשים והשמעת קולן.
13. בהחלטתו, בית המשפט העליון קבע כי מדיניותה המוצהרת של התחנה מהווה אפליה פסולה, שאינה חוסה תחת החריגים הקבועים בסעיף 3 לחוק איסור הפליה במוצרים בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א – 2000 (להלן: "חוק איסור הפליה"), המאפשרים הבחנה מגדרית בין נשים לגברים משיקולי דת. בקבעו כן, בית המשפט תבעיר כי על מנת שהמדיניות המפלה תיכנס לדי אמותיו של החריג, הנורמה הדתית הנבחנת צריכה להיות בעלת משקל נכבד, וכי יש להבחין בין נורמה מחייבת לנורמה מאפשרת.¹⁷
14. בעניין 'קול ברמה' לא היתה מחלוקת באשר למעמדה של הנורמה כמאפשרת, ומשכך, בית המשפט אישר כי המדיניות שבמחלוקת מהווה הפליה מגדרית בוטה אשר פגעה בציבור מאזיני/ות התחנה. השופטת דפנה ברק ארז חידדה בפסק דינה כי מדיניות התחנה פגעה במאזינים ובמאזינות גם יחד, ובשוק הרעיונות בכללותו, בהדגישה את מאפייני המוצר כציבורי וכמשאב מוגבל. כן הבהירה כי אין משמעות ההבחנה בין נורמה מאפשרת לנורמה מחייבת כי נורמה מחייבת לעולם תגבר על הזכות לשוויון, אלא רק כי נורמה מאפשרת אין בכוחה לגבור על זכות זו.¹⁸
15. הניתוח של בית המשפט בעניין רדיו קול ברמה התייחס אמנם באופן פרטני לחוק איסור הפליה, אולם ניתן להקיש ממנו אל הכלל הרחב, לפיו על מנת שנורמה דתית או תרבותית תגבר על הזכות לשוויון במשטר דמוקרטי, היא נדרשת להיות בעלת משקל רב, ואין זה המקרה בענייננו.
16. במישור המשפט המשווה, יפה לענייננו פסיקתו של בית המשפט האירופי לזכויות אדם משנת 2012 בעניין *Staatkundig Gereformeerde Partij v. The Netherlands*.¹⁹
17. שם נדון עניינה של מפלגה נוצרית דתית בהולנד, אשר שללה מנשים את הזכות להצטרף למפלגה ולהיבחר מטעמה בבחירות. הסוגיה הגיעה לפתחו של בית המשפט האירופאי לזכויות אדם לאחר שבית המשפט העליון בהולנד קבע, באותה מחלוקת ממש, כי חובה על המדינה לנקוט בצעדים על מנת להבטיח כי תינתן לנשים הזכות להיבחר במסגרת המפלגה האמורה. בית המשפט העליון בהולנד הוסיף וקבע כי לאור מעמדה של הזכות להיבחר, כזכות יסוד במשטר הדמוקרטי במדינה, אין זה מקובל כי ישות פוליטית בהרכיבה את רשימת נבחריה תפר זכות זו, וכי בנסיבות העניין, עקרון השוויון בין המינים גובר על יתר הזכויות הנטענות המצדדות בשימור ההפליה.
18. על רקע זה, עתרה המפלגה לבית המשפט האירופאי לזכויות אדם בטענה כי בפסק דינו, שלל בית המשפט העליון בהולנד מן המפלגה וחבריה את חופש הדת, חופש הביטוי וחופש ההתאספות וההתאגדות. בית המשפט האירופי לזכויות אדם חזר על קביעתו של בית

¹⁷ שם, פסקה 53.

¹⁸ שם, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת דפנה ברק ארז.

¹⁹ *Staatkundig Gereformeerde Partij v. The Netherlands*, App. no. 58369/10 [2012] ECtHR 1898, 10th July 2012,

49.

המשפט העליון בחולנד, לפיה הולנד הפרה את חובתה מכוח סעיף 7 לאמנת, בכך שלא נקטה אמצעים כדי להבטיח כי נשים תוכלנה להשתתף בבחירות מטעם המפלגה.

השלכות העדר הייצוג הפוליטי של נשים חרדיות על חייהן ועל חיי הציבור החרדי בכללותו

19. אי-היבחרותן של נשים חרדיות, המייצגות את הציבור אליו הן משתייכות, משפיע בצורה רחבה על כלל תחומי החיים של נשים חרדיות ושל הציבור החרדי בכללותו.

20. **תעסוקה.** הנשים החרדיות, אשר בעבודתן מכלכלות את משפחותיהן, מופלות לרעה בתחום התעסוקה לא רק ביחס לגברים, אלא גם ביחס לכלל הנשים היהודיות הלא חרדיות. ברי כי העדר ייצוג פוליטי והדרתן של נשים חרדיות מהחיים הציבוריים, מנציחים את אפלייתן, ואת הפגיעה בזכויותיהן ובתנאי העסקתן. אמנם שיעור ההעסקה בקרב נשים חרדיות אינו נמוך בצורה משמעותית מממוצע ההעסקה הארצי בקרב נשים,²⁰ אך שכרן של נשים חרדיות נמוך משמעותית משכרה של אישה ממוצעת בישראל (אשר כשלעצמו נמוך משכר הגברים).²¹ זאת ועוד, אחוז התעסוקה של נשים חרדיות בשירות הציבורי עומד על 65% בלבד, בהשוואה ל-73% תעסוקה בקרב נשים יהודיות שאינן חרדיות.²² נשים חרדיות סובלות גם מתנאי העסקה מפלים, ביניהם ניתן למנות: אי תשלום שכר מלא, פיטורין לא חוקיים, מניעת צבירת ותק ועוד.²³ אפלייתן של נשים חרדיות בשוק העבודה הן בהיבט של שיעור העסקתן והן בהיבט של תנאי העסקתן, פוגעת לא רק בהן כנשים, אלא גם בבני משפחתן, הנסמכים על שולחן.

21. **השכלה.** ממשלת ישראל משקיעה בימים אלה משאבים רבים לשילוב הגברים החרדים בשוק העבודה ולהגברת נגישות ההשכלה הגבוהה עבורם.²⁴ משאבים אלה, ברוכים ככל שיהיו, נעשים תוך כדי אפליית נשים חרדיות שאינן מיוצגות בכנסת ונעדרות כליל מהחיים הציבוריים והפוליטיים בישראל. אי-הייצוג של נשים חרדיות מתבטא בסדר העדיפויות הממשלתי, שאינן ממוקמות בו גבוה ביחס לגברים חרדים ובכלל, בצמצום אפשרויותיהן להשכלה, למימוש כלכלי ולפגיעה מתמשכת וממוסדת בתנאי העסקתן.²⁵

22. **בריאות.** לאי ייצוגן של נשים חרדיות בכנסת השלכה ישירה גם על בריאותן, שכן בריאותה של האישה החרדית נמצא בשולי ההתעניינות הציבורית בישראל. עדות ניצחת לאי ייצוג צרכי האישה החרדית בכנסת היא היעדרות כל חברי הכנסת חרדים משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 12.11.2014, אשר עסקה בבריאות האישה החרדית.²⁶ עדויות נוספות להזנחת בריאות האישה החרדית כתוצאה מאי ייצוגה הן העובדה שנוון ל-2014²⁷ טרם נעשה ריכוז נתונים בריאותיים מקיף אודות האישה החרדית ע"י משרד

²⁰ נכון לשנת 2015 שיעור ההשתתפות של נשים חרדיות בשוק העבודה עמד על 75.8% בעוד ששיעור ההשתתפות של נשים יהודיות שאינן חרדיות עמד על כ-84%. מתוך נטע משה, **נתונים על העסקת חרדים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.3.2016. פורסם באינטרנט בכתובת <https://www.knesset.gov.il/nmmn/data/pdf/m03737.pdf>.

²¹ נכון לשנת 2015 הכנסתן הממוצעת של נשים חרדיות הייתה 4,976 ש"ח לעומת 7,144 ש"ח לנשים שאינן חרדיות. מתוך תעסוקת נשים חרדיות ונשים ערביות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015. הנתונים מתבססים על עיבודי בנק ישראל וסקרי כוח אדם והכנסות של הלמ"ס.

²² מנתוני משרד הכלכלה לשנת 2012; עוקף מערכות, 2012.

²³ ארגון נבחרות, העדר ייצוג נשים חרדיות בכנסת ובצמתי קבלת החלטות בישראל (נייר עמדה), פברואר 2016.

²⁴ מרכז טאוב לחקר המדיניות התברתית בישראל, 2008, מעובד ע"פ נתוני הלמ"ס.

²⁵ אסף מלחי ומרים אברמובסקי **שילוב משפחה ועבודה בקרב נשים חרדיות - סיכום תמות מרכזיות במסגרת מחקר איכותני**, 7-9 (2015). המחקר פורסם באינטרנט בכתובת: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X13007.pdf>.

²⁶ פרוטוקול מס' 111, הוועדה לקידום מעמד האישה, 12.11.14.

²⁷ בריאות הנשים החרדיות בישראל- תמונת מצב, ארגון מעורבות, 2014.


הבריאות, שיאפשר לצייר תמונת מצב שלמה אודות בריאותה ואודות הימנעות המדינה מהשקעת תקציבים בהנגשת מידע בריאותי לנשים חרדיות ובהתאמה תרבותית של שירותי הבריאות לנשים החרדיות. נשים חרדיות נתקלות אף בחסמים כלכליים המונעים מהן לצרוך שירותי בריאות בסיסיים,²⁸ ואף בעיות בריאות ייחודיות, ביניהן שיעור תמותה גבוה מסרטן שד עקב גילוי מאוחר.²⁹

23. לסיכום, נכון לכנסת הנוכחית, נשים חרדיות אינן רשאיות לממש את זכותן הדמוקרטית לייצוג במסגרת המפלגות החרדיות, קולן אינו נשמע וצרכיהן אינם מיוצגים. מדינת ישראל, על אף התחייבותה באמנה, איננה עושה מספיק על מנת לקדם ייצוג של נשים חרדיות בכנסת. הצעד הראשון, ההכרחי והמינימלי אשר על המדינה לעשות, הוא להסיר את החסמים הפורמליים בתקנוני המפלגות המדירות נשים חרדיות מהחיים הציבוריים.

24. הרינו לבקש בזאת כי המדינה תשקף בדו"ח התקופתי השישי את המציאות הקיימת בנוגע להדרתן הפורמאלית של נשים מהמפלגות החרדיות, ואת מתדלה המתמשך של המדינה מלפעול לשינוי מציאות זו. לטעמנו, יש לפרט אודות העתירה התלויה ועומדת בנושא, כאמור לעיל, ואת עמדת המדינה כפי שקיבלה ביטוי בתשובת היועץ המשפטי לממשלה.³⁰

25. מעבר לצרכי גיבוש הדו"ח התקופתי, אנו מקוות כי מכתבנו יביא את המדינה לפעול במישור המשפטי הפנימי על מנת לבטל את החסמים הפורמאליים בפני גישתן של נשים חרדיות לחיים הציבוריים והפוליטיים בישראל.

בכבוד רב,


סוריא בשארה, עו"ד
הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות

העתק: אסתי רידר אינדורסקי ואסתי שושן, מנכ"ליות משותפות, ארגון 'נבחרות'

²⁸ ארגון נבחרות, מצב בריאותן של נשים חרדיות בישראל, 2014.

²⁹ איזק, 2001; אמונות בריאות, כלפי שימוש בשרותי רפואה מונעת מקובלים לתינוק בקרב נשים חרדיות, מיטל סימחי, פברואר 2013, שם עמוד 17.

³⁰ סעיף 48 להמלצה כללית 23 קובע כי בדיווח המדינה בקשר עם יישום סעיף 7 לאמנה, עליה לדווח על כל מגבלה אשר נוגעת לזכויות המוגנות בסעיף זה.