

## חוות דעת משפטית – ייצוג הולם של נשים בתקשורת

ד"ר יופי תירוש, דצמבר 2013

### מבוא ותקציר

התבקשתי לסקור את המצב המשפטי ולחוות דעתי באשר להיקף החובה של הרשות השניה לפעול לייצוג הולם של נשים בערוצים שבאחריותה. החתומה מטה הינה מרצה בכירה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, מומחית בדיני איסור אפליה, דיני עבודה, וייצוג הולם. מחקריי מצוטטים בפסקי דין מרכזיים בתחום הייצוג ההולם. חוות דעת זו נכתבה בהתנדבות וללא תמורה, בסיוע עוזר המחקר, מר ליעוז אפשטיין.

### מסקנותיי העיקריות מן הניתוח שלהלן:

1. גופי הטלויזיה המסחרית הינם גופים דו מהותיים – בעלי היבטים של גופים פרטיים ושל גופים ציבוריים באופן סימולטני. ככאלה, חלה עליהם החובה לכבד את עקרון השוויון ולהימנע מהפליה. עקרון השוויון במשפט הישראלי כולל את החובה לפעול לייצוגם ההולם של בני שני המינים. לכן, על גופי הטלויזיה המסחרית חלה החובה לפעול לייצוג הולם של בני שני המינים. אמנם אין מדובר בחובה הקבועה במפורש בחוק, אך עובדה זו איננה גורעת מתוקפה.
2. אם אכן, כפי שנראה שעולה מן הנתונים האמפיריים, נשים אינן מיוצגות כהלכה בערוצים אלה (בין אם מבחינה מספרית – פחות מהן נראות על המסך, ובין אם מבחינה מהותית – כיוון שהן מופיעות בנישות ספציפיות, כאובייקטים מיניים, כלא-סמכותיות או בתפקידים נשיים, ומודרות מתפקידי פרשנות, מומחיות, עניינים מדיניים וכלכליים), הרי שמלבד החובה הציבורית והמוסרית, על ערוצי הטלויזיה המסחרית חלה גם חובה משפטית לפעול לתיקונו של מצב זה.
3. בבסיס החובה לייצוגי ייצוג הולם עומדת ההבנה כי קיומה או היעדרה של כוונה מפורשת של יוצרי התוכניות להפלות אינו רלוונטי. מנגנונים קוגניטיביים עמוקים משפיעים על האופן שבו אנו תופסים ומודדים אחרים, וגם אם באופן לא מודע, אנו מפעילים סטריאוטיפים וסטיגמות כלפי בני קבוצות שונות. על כן, המבחן של נורמת הייצוג ההולם הוא מבחן תוצאתי, שאינו עוסק בתהליך או בכוונה להפלות. לפי מבחן זה, מבין מועמדים בעלי כישורים דומים, על הממנה (ובהקשר של גופי התקשורת, על ההפקה, הליהוק וכו') לבחור את בן המין שאיננו מיוצג, ככל שניתן בנסיבות העניין.
4. ייצוג הולם איננו דרישה לשוויון אריתמטי בין נשים לגברים. החובה לובשת תוכן שונה בהתאם להקשר המוסדי והענייני. עם זאת, על האחראים להראות כי פעלו באופן אקטיבי למתן ביטוי הולם לנשים, לרבות איתור ו-outreach לנשים שלא הציגו מועמדות אך יש להן הכישורים (למשל, להתראיין כמומחיות לנושאים בטחוניים). על האחראים להראות גם כי בהערכתם את כישורי המועמדות, הם ניטרלו קריטריונים שעשויים להיות בעלי השפעה מפלה על נשים, כגון ניסיון קודם (שהרי מדובר במעגל שוטה – מי שמודר אף פעם לא יצבור ניסיון אם ניסיון הוא תמיד דרישת סף) או שירות צבאי בתפקיד בכיר.

5. יש להתאים את תוכנה של חובת הייצוג ההולם בהקשר של ערוצי טלוויזיה לעקרונות כמו חופש הביטוי והחופש האומנותי, ולאזן בין העקרונות בזהירות.
6. המסמך נחתם בהצעה מפורטת לפעול לשינוי חוק הרשות השנייה כך שתוסף לו חובת ייצוג הולם בערוצים המסחריים. עם זאת, יודגש שגם בלא שינוי חקיקתי כזה, עולה מן המשפט הישראלי כי על ערוצים אלה חלה חובה משפטית לפעול לייצוגן ההולם של נשים (וזאת מלבד החובה המוסרית והציבורית).

### מבנה חוות הדעת:

- 1 מבוא ותקציר.....
- 1 מסקנותיי העיקריות מן הניתוח שלהלן : .....
- 2 עקרון השוויון בין המינים במשפט הישראלי.....
- 4 עקרון הייצוג ההולם במשפט הישראלי.....
- 5 מה הדין כאשר אין הוראת חוק מפורשת? .....
- 5 מהו "ייצוג הולם"? .....
- 7 לא אותן נשים כל הזמן, אלא "מגוון נשים".....
- 8 החלת הדין על התקשורת הישראלית.....
- 8 הבעיה : ייצוג הולם של נשים בתקשורת הישראלית.....
- 9 האם ערוצי טלוויזיה כפופים לחובת הייצוג ההולם? .....
- 10 יישום עקרון הייצוג ההולם בגופי התקשורת.....
- 11 סקירה משווה.....
- 12 המלצה לשינוי חקיקה.....
- 13 מסקנה.....

### עקרון השוויון בין המינים במשפט הישראלי

עקרון הייצוג ההולם במשפט הישראלי נגזר מעקרון השוויון. המשפט הישראלי מעלה על נס את חשיבותו של עיקרון השוויון בין המינים. זהו, כדברי בית המשפט העליון, "עיקרון מן הראשונים במלכות – משכמו

ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות – הוא עקרון השוויון; ובשמו האחר: עקרון איסור הפליה<sup>1</sup>. "עקרון השוויון הינו, להלכה ולמעשה, עקרון-אב, שמא נאמר: עקרון-אם. בשלבנו אותו בנושא משפט פלוני, מתאים עצמו עקרון השוויון לסביבתו ובה-בעת משפיע הוא על סביבתו. עקרון השוויון מהווה, למעשה, אגד של עקרונות, והשוויון במונחו המופשט הוא המכנה המשותף של כל אותם עקרונות. בין אותם עקרונות-משנה ימצא את מקומו – ומקום כבוד הוא – עקרון השוויון בין המינים, בין האישה לבין הגבר"<sup>2</sup>.

מלבד חשיבותו הכללית של עקרון השוויון, השוויון בין המינים הוכרז על ידי המחוקק ובתי המשפט בישראל כבעל חשיבות ראשונה במעלה. כזכור, הכרזת העצמאות קובעת כי מדינת ישראל תקיים שוויון בין אזרחיה 'בלי הבדלי דת, גזע ומין'. חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951 הוכר על ידי בית המשפט העליון כ-חוק 'מלכותי'. סעיף 1א(א) לחוק קובע כי "...כל הוראת חוק המפלה לרעה את האישה, באשר היא אישה, לכל פעולה משפטית – אין נוהגים לפיה". סעיף 1א(ב) קובע כי שוויון ייבחן לא באופן פורמלי אלא באופן מהותי: השאלה הרלוונטית איננה אם היתה כוונה להפלות, אלא האם תוצאות הכלל או המדיניות הן מפלות: "לענין סעיף קטן (א), אין נפקא מינה אם ביסוד פעולה שתוצאתה היא הפליה היתה כוונה להפלות, או לא". כפי שנימק זאת השופט בד: "כוונתה של המשיבה אינה קונקלוסיבית לענין השאלה שעלינו להכריע בה, שכן המבחן לבדיקת קיומה או אי-קיומה של הפליה הוא אובייקטיבי ולא סובייקטיבי. המניע ליצירת שוני בין גברים לנשים אינו המכריע בנדון, ולצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית"<sup>3</sup>.

החקיקה הישראלית מסמנת את קידום השוויון בין נשים לגברים בישראל כתכלית חשובה ומרכזית בשורת דברי חקיקה נוספים. כך, למשל, נוסחו המקורי של חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 (חוק שתוקן מאוחר יותר וכיום אוסר על הגנה מפני אפליה מחמת גיל, נטייה מינית, דת, לאום וכו') כלל רק איסור על אפליה מחמת מין, ללמדנו כי השוויון המגדרי הוא ראשון בחשיבותו בעיני המחוקקים בישראל). דוגמאות נוספות לקדימות זו של שוויון בין המינים מצויות בסעיף 2ג6 לחוק שיווי זכויות האישה, המחייב את הכנסת לשקול את השלכותיה של כל הצעת חוק על השוויון בין נשים לגברים; וסעיף 1 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, תשנ"ח-1998, הקובע כי: "מטרות חוק זה הן לקדם את השוויון בין נשים לגברים בישראל, להביא לתיאום בין הגופים המטפלים במעמד האשה בישראל, לקדם את החינוך, החקיקה והאכיפה בתחומים אלה, להבטיח כי בהליכי החקיקה ייבחנו השלכות החקיקה המוצעת על השוויון בין נשים לגברים...".

עולה מכל אלה כי לפי החקיקה הישראלית, הפליה בין גברים לנשים נתפסת כפרדיגמה של אפליה, וכתופעה בעלת קדימות מבחינת חומרתה. לפי הדין הישראלי, אין די באיסור פורמלי על אפליה בין המינים, אלא יש צורך במגוון פעולות פוזיטיביות שמטרתן להביא לתוצאות ראויות בתחום זה.<sup>4</sup>

הפליה שבבסיסה עומדת התייחסות שונה לבני שני המינים הוכרה כפוגעת בזכות לכבוד לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. השופט דורנר פירשה הפליה כזו כעולה לכדי השפלה: "השפלתו של אדם פוגעת בכבודו. אין דרך סבירה לפרש את הזכות לכבוד, כאמור בחוק היסוד, כך שהשפלתו של אדם לא תיחשב כפוגעת בזכות... בסוגים מסוימים של הפליה לרעה על רקע קבוצתי, ובתוכם הפליה מחמת מין, כמו גם

<sup>1</sup> בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650 (1998) (להלן: שדולת הנשים שני).  
<sup>2</sup> שם, בעמ' 652.

<sup>3</sup> בג"ץ 104/87 ד"ר נעמי נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, מד (4) 749, 759 (1990).

<sup>4</sup> לדוגמאות נוספות ראו חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, תשס"ח-2008, הקובע מנגנון תמריצים למקומות עבודה ידידותיים לנשים; סעיף 3(ב) לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, הקובע כי זכות יתר המוענקת לעובדת לפי חוק, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה איננה אפליה (אלא נתפסת כמנגנון לקידום השוויון).

הפליה מחמת גזע. ביסודה של הפליה כזו עומד ייחוס מעמד נחות למופלה, מעמד שהוא פועל יוצא ממהותו הנחותה כביכול. בכך טמונה, כמובן, השפלה עמוקה לקורבן ההפליה".<sup>5</sup>

ייעודם של החוקים השונים בנושא הינו "[ב]יעור מעשי-הפליה בלתי חוקיים שנשתרשו בחברתנו, והוראת המחוקק לא נועדה אלא להשמיע לכל באי-עולם מה נורמות שוררות – וראויות שתשרונה – במקומנו. דברו המפורש של החוק נועד להצהיר על הצורך לשרש מחיינו נהגים פסולים שדבקו בנו, ולהעמיד את האישה במקום שראויה הייתה לעמוד בתחילת הדרך. ואולם בעיקרם נועדו החוקים להצהיר על נורמות ובדרך זו לְקַבֵּץ בחיי המשפט ובחיי החברה. ואגב קיבוען של הנורמות מצא המחוקק – ובצדק – להצמיד סנקציות בצד הפרתן, הכול כאמור בכל חוק וחוק".<sup>6</sup>

דברים אלו של השופט חשין מדגישים כי אל לנו להיצמד להוראות חוק מסוימות האוסרות הפלייתן של נשים בהיבטים מסוימים של החיים. עלינו להשריש את הוראות החוק השונות לתחומים שונים בהם עדיין אין חקיקה מפורשת האוסרת את הפגיעה בעיקרון יסוד זה. תכלית התקנתן של הוראות אלו היא "לתקן עיוות חברתי. ההכרה הכללית בזכותה של האישה לשוויון חברתי גמור ומלא אינה באה, בחיי המעשה, לכלל ביטוי אמיתי. בחברתנו, המכירה בשוויון ודוגלת בו כבעיקרון של צדק והגינות, דיבורים על שוויון לחוד וקיומה של הפליה לחוד".<sup>7</sup>

## עקרון הייצוג ההולם במשפט הישראלי

עקרון הייצוג ההולם נועד לתקן, במגבלות היישומיות הכרוכות בכך, את הדרתן והפלייתן של קבוצות שונות באוכלוסייה. בין קבוצות אלה מנויים נשים, ערביי ישראל, יוצאי אתיופיה ובעלי מוגבלויות.

מבחינה היסטורית, הוראות החוק שנועדו לצמצם פגיעה זו, עסקו רק בנשים. לאורך השנים תוקנו החוקים השונים, ואף התווספו הוראות חוק חדשות הנוגעות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות אחרות. החובה לייצוג הולם מתפרשות על היקף רחב של גופים ומוסדות, ציבוריים ופרטיים.<sup>8</sup>

החקיקה הישראלית מחייבת מתן ביטוי לייצוגם ההולם של בני שני המינים בקרב העובדים בשירות המדינה,<sup>9</sup> לרבות בקרב מנכ"לי המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים;<sup>10</sup> בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות;<sup>11</sup> ובהרכבה של כל ועדה או צוות לעיצוב מדיניות לאומית.<sup>12</sup> מלבד הוראות חוק כלליות אלה, ישנו מספר רב של הוראות חוק ספציפיות המורות על ייצוג הולם בגופים מסוימים, כגון המועצה לביטוח בריאות ממלכתי, המועצה הציבורית לענייני האזרחים הותיקים, צוות ההיגוי לפי חוק המאבק הלאומי בתאונות הדרכים ועוד.

ייצוג הולם מוכר, כאמור, גם במגזר הפרטי. סעיף 239(ד) לחוק החברות קובע כי:

<sup>5</sup> בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, מט (4) 094, 131 (1995).

<sup>6</sup> עניין שדולת הנשים השני, להלן ה"ש 1, בעמ' 658.

<sup>7</sup> בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 526 (1994) (להלן: שדולת הנשים הראשון).

<sup>8</sup> "ייצוג הולם למגורים מסוימים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 (התשס"ג).

<sup>9</sup> ס' 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

<sup>10</sup> סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.

<sup>11</sup> סעיף 18א ל חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. יצוין כי הממשלה קיבלה במהלך השנים מספר החלטות אשר מעבות את חובת הייצוג ההולם לנשים ולערבים, שיוצקות לה תוכן קונקרטי. ראו למשל החלטה 1362 של הממשלה "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות" (11.3.2007); החלטה 735 (ערב/7) "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים" (19.8.2003).

<sup>12</sup> סעיף 16 לחוק שיווי זכויות האשה.

בחברה שבמועד מינוי דירקטור חיצוני כל חברי הדירקטוריון שלה שאינם בעלי השליטה בחברה או קרוביהם הם בני מין אחד, יהיה הדירקטור החיצוני הממונה בן המין השני.

כדוגמא נוספת, התקנון המומלץ בתוספת לחוק החברות קובע כי:

במינוי דירקטור בחברה ציבורית ובחברה פרטית שהיא חברת איגרות חוב, יגוון הרכב הדירקטוריון בהתחשב במין של המועמד, נוסף על החובה לגוון בהתחשב בידע ובניסיון של המועמד, בהתאם לצרכיה המיוחדים של החברה.<sup>13</sup>

מעבר לערך של הגנה על שוויון הזדמנויות, הנתונים מלמדים כי חברות שבדירקטוריונים שלהן יש ייצוג הולם לנשים מרוויחות יותר.<sup>14 15</sup>

במקרים מסויימים החקיקה מחייבת ייצוג הולם לא רק בקרב הממונים, אלא גם בקרב הגופים הבוחרים והממונים. זאת מתוך מודעות לכך שישנן הטיות לא מכוונות ובלתי מודעות, המשפיעות על האופן שבו ועדות המינויים והמכרזים מעריכות את התאמתם של המועמדים לתפקיד. כך למשל, חוק שווי זכויות האשה קובע חובת ייצוג הולם גם בוועדות המכרזים והמינויים בשירות הציבורי, וכן מטיל על הגוף הממנה ועדה או צוות לגיבוש מדיניות לאומית חובת דיווח על ההרכב המגדרי של הוועדה לרשות לקידום מעמד האישה.<sup>16</sup>

#### מה הדין כאשר אין הוראת חוק מפורשת?

גם במקרים שבהם אין הוראת חוק מפורשת המחייבת גופים פרטיים לתת ייצוג הולם לבני שני המינים, נקבע בפסיקה כי חובת הייצוג ההולם היא חלק מעקרון השוויון במשפט הישראלי. השופט חשין קבע, בעניין שדולת הנשים השני, כי חובת הייצוג ההולם היא חלק מעקרון השוויון במשפט הישראלי, וככזו היא חלה על כל גוף ציבורי.<sup>17</sup>

בית המשפט פסק באופן דומה לגבי ערבים. נקבע כי על זכותם של הערבים לייצוג הולם ניתן ללמוד "מהדוקטרינות הכלליות של השוויון במשפט הישראלי והן מההתפתחויות המאוחרות בחקיקה"<sup>18</sup>. כלומר גם בהיעדר חקיקה מפורשת של הכנסת ניתן להגיע למימוש העיקרון. בהתאם, דוקטרינות אלה צריכות לחול על תחומים נוספים שטרם זכו למענה חקיקתי מפורש, ולהוות נר לרגליהם של ארגונים ותאגידים הפועלים בספירה הציבורית.

#### **מהו "ייצוג הולם"?**

בפרשנות המונח "ייצוג הולם" קבעו בתי המשפט בישראל כי מדובר בשאלה התלויה בהקשר. כך קבע השופט מצא בעניין **שדולת הנשים** כי "אין המדובר בקביעת מכסות שוות או בקביעת מכסות כלשהן לייצוגם של גברים מזה ושל נשים מזה; אלא המדובר במתן ייצוג יחסי לכל אחד מן המינים, ששיעורו

<sup>13</sup> חוק החברות, תשנ"ט-1999, סעיף 2 לתוספת הראשונה.

<sup>14</sup> "מחקר: חברות ששילבו נשים בדירקטוריון הגדילו רווחים", גלובס 2.8.12, <http://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3578942,00.html>. המחקר בוצע ע"י חברת קרדיט סוויס, וכלל אלפי חברות בינלאומיות.

<sup>15</sup> בהקשר של אנשים עם מוגבלות, גם מעבידים פרטיים מחוייבים לייצוג הולם, ללמדנו שהרעיון של ייצוג הולם בכל היבט של המגזר הפרטי איננו זר למחוקק הישראלי. סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

<sup>16</sup> סעיף 6 לחוק שווי זכויות האשה.

<sup>17</sup> עניין **שדולת הנשים השני**.

<sup>18</sup> בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, 29 (2001).

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"<sup>19</sup>. השופט זמיר הדגיש פן אקטיבי בבסיסו של העיקרון, לפיו "... הוא עשוי לחייב אדם לפעול כדי להגיע לייצוג הולם, ובכלל זה להתחשב בשיקול כמו דת, לאום, גזע או מין כשיקול ענייני"<sup>20</sup>.

ברוח זו נכתב בפסק הדין בעניין היעדר ייצוגן של הנשים בוועדת טירקל: "תכליתה של חובה זו... הוא ליתן מענה לבעיית תת-הייצוג של נשים בגופים ציבוריים. השאיפה היא, כי בכך יבוא על תיקונו הפער הקיים בין ההכרה הכללית בעקרון השוויון לבין מציאות החיים, שבה אפלייתן של נשים בתחומים רבים ושונים.. עודנה שרירה וקיימת"<sup>21</sup>.

חובת הייצוג ההולם משמעותה לעתים חיפוש אקטיבי אחר נשים מתאימות. המחוקק וההלכה הפסוקה הדגישו כי "במסגרת הליך איושם של הגופים הציבוריים שהחוק חל עליהם, נדרש הגוף הממנה לתור באופן אקטיבי אחר מועמדות נשים, ולנקוט בפעולות פוזיטיביות לאיתור ומינוי מועמדות מתאימות"<sup>22</sup>. דברים אלה מהווים דרישה משמעותית נוספת מאת הגורמים הציבוריים, לפיהם נדרשים לפעול באמצעים משמעותיים להשגתו ולמימושו של עיקרון הייצוג ההולם. "מקבל החלטות המופקד על המינוי נדרש לנקוט צעדים פעילים, הן באיתורן של מועמדות נשים, שכישוריהן הולמים את המשרה המוצעת, והן בהשקעתה של מחשבה מודעת בדבר קידומו של רעיון הייצוג השוויוני"<sup>23</sup>.

הבחינה האם קיים ייצוג הולם של נשים אינה נמדדת בבחינת ייצוגן של נשים בקרב ארגון או רשות מסוימת, אלא נדרשת בחינה מקיפה הבוחנת "...את הייצוג לעומקו ולרוחבו של השירות. יש לבצע הן חיתוך אנכי (בדיקת שיעורי הייצוג בין המינים בכל הדרגות במשרד או ביחידה) והן חיתוך אופקי (בדיקת שיעור הנשים בדרגה ובדירוג מקצועי מסוימים בכל היחידות והמשרדים)"<sup>24</sup>. המעמסה המוטלת על הגוף הנדרש ליישום עיקרון הייצוג ההולם אינה פשוטה, אך כפי שתיאר זאת השופט לוי "...מלאכת התיקון של מציאות חברתית לוקה בחסר אינה קלה, אך קשה שבעתים היא תוצאת ההימנעות ממנה"<sup>25</sup>. ביישום כלל זה להקשר הנוכחי, לא יהיה זה די לבחון האם נשים מיוצגות בכלל תוכניות הטלוויזיה, אלא לפלח את התוכניות לפי סוגות (תוכניות חדשות/אקטואליה/תוכניות בוקר/תוכניות בידור/ריאליטי וכו') וכן לבחון את מעמדן ומרכזיותן של נשים בכל סוגה, וכן בכל ערוץ.

כיוון שברוב המקרים לא מדובר בכוונה מודעת להפלות נשים, אלא בתוצאה של מגוון גורמים, כמו התייחסות סטריאוטיפית לא מודעת לתכונותיהן של נשים, הסתמכות על מערכות קשרים מקצועיים וחברתיים, ונטייתם של ארגונים לשכפל את עצמם ושל בכירים למנות את בני דמותם, הפסיקה קבעה שיש להיזהר מאוד בהערכת הכישורים של נשים. הפסיקה הורתה על החובה לבחון את הכישורים של

<sup>19</sup> עניין **שדולת הנשים הראשון**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 528-529.

<sup>20</sup> בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נה(5) 15, 29 (2001). חיזוק לדברי מצא בבג"ץ **שדולת הנשים הראשון** ניתן למצוא בפרשת ועדת טירקל. השופטת נאור סיכמה בדבריה את הצורך בייצוג הולם לאור המציאות החברתית בישראל: "בעולם אידיאלי קנה המידה היחיד למינוי למשרה או לתפקיד ציבורי הוא ההתאמה לדרישות המשרה או התפקיד, בלי קשר לזהות מגדרית. אכן, נראה כי ישנם תחומים בחיינו הציבוריים בהם דומה כי אין כבר צורך בהעדפה מתקנת. ואולם, אין אנו חיים בעולם אידיאלי. למרות חריש עמוק של המחוקק ושל בתי המשפט לא תמיד כך הוא הדבר. כפי שהראה חברי, למרות הבטחות חוזרות ונישנות לא נעשה די לתיקון המעוות". בג"ץ 5660/10 **עמותת איתך - משפטינות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת נאור (פורסם בנבו, 22.8.2010) (להלן: **ועדת טירקל**).

<sup>21</sup> עניין **ועדת טירקל**, לעיל ה"ש 14, פסקה 14 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

<sup>22</sup> עניין **ועדת טירקל**, לעיל ה"ש 14, בעמ' 13.

<sup>23</sup> בג"ץ 5755/08 **יעל ארן נ' ממשלת ישראל**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט לוי (פורסם בנבו, 20.4.2009) (להלן: **פרשת ארן**).

<sup>24</sup> יופי תירוש "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה" **משפטים** ל 183, 195 (1998).

<sup>25</sup> **פרשת ארן**, לעיל ה"ש 21, פסקה 8.

המועמדות באופן שמנטרל את אי השוויון החברתי המבני הנובע מהיותן נשים: "...מצפה היית מן הגורם הממנה, מצפה ואף דורש, כי בבואו להעניק משקל לתכונותיהם הטרומיות של המועמדים, ייתן הוא את דעתו לשאלה כלום פער בקורות החיים או בכישורים המקצועיים שהציג מועמד פלוני, מקורו העיקרי הוא מגדרי"<sup>26</sup>. יחד עם זאת, עלול להיווצר מצב בו התפקיד המוצע הוא אדיש למינו של המועמד, אך דרישות מסוימות בו יוצרות יתרון ניכר של הגברים על פני הנשים. "גם כאשר המועמדים מוערכים באופן שיטתי, כמותי ואובייקטיבי לכאורה, יש מקום לבדוק את מידת היתרונות הבלתי רלבנטיים שמעניקה השיטה לנבחנים גברים"<sup>27</sup>.

ועוד: "אם יתרונו של מועמד, על פני מועמדת מתחרה, נובע מהיותו בעל ניסיון מעשי עשיר במיוחד, 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... שאם לא אלה פני הדברים, ראוי לכאורה לבחור במועמדת, חרף היותה מנוסה פחות. טעם הדבר נובע מעקרון ההעדפה המתקנת... העדפתם של מועמדים, על פני מועמדות, בשל היותם בעלי ניסיון מעשי רב ומגוון יותר, עלולה לקיים בעינים לאורך ימים ושנים אותם מודלים של הפליית נשים"<sup>28</sup>. ... "העדפתם של מועמדים, על פני מועמדות, בשל היותם בעלי ניסיון מעשי רב ומגוון יותר, עלולה לקיים בעינים לאורך ימים ושנים אותם מודלים של הפליית נשים, שסעיף 18א נועד להעבירם מן העולם"<sup>29</sup>.

#### לא אותן נשים כל הזמן, אלא "מגוון נשים"

עוד יוער כי בזמן האחרון מתגבשת במשפט הישראלי מגמה להוסיף לעיקרון הייצוג ההולם את רכיב המגוון – היינו, הדרישה שהנשים שימונו וייבחרו יגיעו גם מקבוצות שבדרך כלל מודרות מהשיח הציבורי וממוקדי ההשפעה. למשל, נשים ערביות, נשים מזרחיות, ונשים מן הפרפריה הגיאוגרפית, הכלכלית והתרבותית בישראל. סעיף 18א לחוק שווי זכויות האשה, שהוסף בשנת 2005, הוא החלוץ במגמה זו. הסעיף קובע כי:

בוועדה ציבורית ובצוות שמינו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי (להלן-גוף ממונה) יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.<sup>30</sup>

במאמר שעתיד להתפרסם על סעיף זה כתבתי (ביחד עם כותבת נוספת) כי:

"לראשונה הוכרה בחקיקה העובדה כי קבוצת הנשים בישראל איננה קבוצה הומוגנית, בעלת קול אחיד, כי אם מורכבת מקבוצות בעלות קולות, צרכים ועמדות שונים. הנבדלות במאפייניהן, בחסמים הניצבים בפניהן ובקשיים העומדים לפניהן בחתירה לעבר מוקדי קבלת החלטות"<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> ש.ם.

<sup>27</sup> תירוש, לעיל ה"ש 22, בעמ' 207.

<sup>28</sup> עניין **שדולת הנשים הראשון**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 528.

<sup>29</sup> ש.ם, בעמ' 529.

<sup>30</sup> הנוסח המצוטט להלן הינו הנוסח המקורי של התיקון. נוסח זה השתנה לאחרונה, בעקבות הרחבת הסעיף שנערכה בתיקון 11 של החוק, מפרברואר 2011 והוא אינו מצוטט כאן משיקולי בהירות בלבד.

<sup>31</sup> יופי תירוש וענת טהון-אשכנזי "ייצוג הולם לנשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות החלטה 1325 של מועצת הבטחון ותיקון 4 לחוק שיווי זכויות האישה", עתיד להתפרסם ב**משפט וממשל** (2014). נכון למועד כתיבת שורות אלה, רכיב המגוון מופיע בספר החוקים הישראלי רק בחוק שווי זכויות האשה, אולם ישנן הצעות חוק פרטיות המבקשות להוסיף את הדרישה לייצוג מגוון נשים גם לגופים נוספים. כך למשל ישנה הצעה לתקן את ס' 18א לחוק החברות הממשלתיות, העוסק בחובה לייצוג הולם של נשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות (הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ייצוג הולם), התשס"ט-2009, פ/865/18 של ח"כ דב חנין ואחרים). בדברי ההסבר נאמר, בין השאר, כי "בתוך הנשים קיימות קבוצות שונות

ח"כ (דאז) יולי תמיר הסבירה בדיוני הוועדה את תכלית תיקון החוק 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.<sup>32</sup>

מדובר בהוראת חוק חדשה, ולכן בג"ץ רק החל בתהליך של פרשנות דרישת המגוון והדרכים ליישומה. בעתירה שתקפה את אי-יישום דרישת המגוון בוועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות מחאת 2011 נתקף עניין המגוון ישירות. בעת הגשת העתירה כבר כיהנו 5 נשים בוועדה (מתוך 14 חברים בשה"כ), אך נעדרו ממנה נשים ערביות, חרדיות, או מומחיות למגדר. עם זאת, כאשר המדינה הודיעה בתשובתה לעתירה כי היא ממנה אישה ערבייה לוועדה, החליטה איתך-מעכי להסכים למחיקת העתירה (בכפוף לתנאים אחרים שאינם מענייננו כרגע). גם בפעולה לקידום ייצוג הולם של נשים בתקשורת יש צורך לקחת בחשבון את ייצוגן של נשים משלל קצות הקשת החברתית בישראל.

בהקשר הוראת חוק זו יש לציין גם כי היא מסמנת מגמה של הכנסת נשים לתחומי עיסוק ומומחיות השמורים באופן מסורתי לגברים, כמו צוותי משא ומתן לשלום ופתרון סכסוכים בינלאומיים.

## החלת הדין על התקשורת הישראלית

### הבעיה: ייצוג הולם של נשים בתקשורת הישראלית

חוות דעת זו לא נוגעת למישור האמפירי – ואיננה עוסקת באיסוף והצגת נתונים המצביעים על הדרת נשים מן התקשורת בישראל. עם זאת, ישנן אינדיקציות לכך שהתקשורת הישראלית סובלת מתת ייצוג מובהק של נשים. ורד כהן ברזילי, ממקימות "מרכז מדיה נשים", מציגה תמונת מצב עגומה למדי בתקשורת הישראלית, לפיה ישנה דומיננטיות של גברים בתכניות האקטואליה. בהתאם, היא הובילה קמפיין 'פייסבוקי', אשר סקר באופן קפדני תכניות אקטואליה מרכזיות, והוכיחה פעם אחר פעם כיצד הנשים נעלמות מן המסך. בכל דיון שעסק בנושאים "גבריים" כלשונה, כמו ביטחון, פוליטיקה, מדיניות חוץ או פנים וכלכלה, לא נעשתה נשים לא השתתפו בסקירת הסוגיה.<sup>33</sup> ח"כ ד"ר עליזה לביא (מפלגת יש עתיד) טענה כי קיימת הדרה של נשים בתקשורת הכללית. את דבריה אמרה ח"כ לביא במסגרת הדיונים בכנסת בדיון מיוחד לציון יום האישה הבינ"ל. לדבריה "בלב החדשות והאקטואליה ומרחיבי השיח – כמעט ואין נשים, ואם היה נוחת כאן חייזר בתקופת מבצע עמוד ענן וצופה בטלוויזיה, הוא היה חושב שלא קיימות נשים במדינת ישראל".<sup>34</sup> במסגרת עבודת הדוקטורט שלה, הראתה ששכיחות הופעת מרואיינות

אשר אינן זוכות לייצוג הולם על אף העובדה כי הייצוג ההולם נוגע גם אליהן; בין הקבוצות הללו נשים ערביות, דרוזיות, צירקסיות, 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". כדוגמאות נוספות ראו הצעת חוק הספורט (תיקון – ייצוג הולם), התשס"ט–2009 פ/580/18; 1.4.09; הצעת חוק שיווי זכויות האישה (תיקון – ייצוג הולם לנשים בוועדות ציבוריות ברשויות המקומיות), התשע"ב–2012, פ/4563/18 מיום 25.7.12.

32 פרוטוקול ישיבה מס' 196 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-16, 3-4 (12.7.2005).

33 ורד כהן ברזילי "די להפקעת נשים מהשיח התקשורתי" 4.8.2013 Saloona [saloona.co.il/blog/%D7%93%D7%99-%D7%9C%D7%94%D7%A4%D7%A7%D7%A2%D7%AA-%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%97-%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA%D7%99/?ref=cat\\_archive](http://saloona.co.il/blog/%D7%93%D7%99-%D7%9C%D7%94%D7%A4%D7%A7%D7%A2%D7%AA-%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%97-%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA%D7%99/?ref=cat_archive)

34 שלמה פיטרקובסקי "לביא: הדרת נשים גם בתקשורת הכללית" ערוץ 7 5.3.2013

[www.inn.co.il/News/News.aspx/252502](http://www.inn.co.il/News/News.aspx/252502)



בתוכניות אקטואליה הוא בשיעור נמוך משמעותית משכיחות הופעתם של מרואיינים. לטענתה, לא חל שינוי שום שינוי מהותי מאז ניתחה סוגיה זו.

מלבד תוכניות האקטואליה הבולטות, תופעת הדרתן של נשים מהפנים הציבוריות של אמצעי התקשורת מצויה גם בעולם האופנה, בעולם הבידור ובעוד מקומות רבים אחרים. כך, למשל, הניו-יורק טיימס סיקר לא מכבר בהרחבה את הדרתן של דוגמניות שחורות מסוכנויות האופנה הגדולות<sup>35</sup>. תופעה דומה מתרחשת גם בתעשיית הבידור האמריקאית, בה נמצא כי התוכנית הפופולרית Saturday Night Live העסיקה בכל שנות קיומה רק קומץ קומיקאיות שחורות בצוות שלה.<sup>36</sup> בתחום משיק, סקר לא מזמן נעם בן זאב את הדיון הסוער בעולם המוסיקה הקלאסית בעקבות מינויה של מנצחת אישה לתפקיד ניצוח יוקרתי על רקע היעדרן של נשים מנצחות מחזית התחום.<sup>37</sup>

מהאמור לעיל עולה בבירור כי ישנה הכרה ציבורית בצורך לתקן באופן פעיל את תת הייצוג של נשים בתקשורת ולא להותיר את העניין ל"כוחות השוק" ו"שיקולים אמנותיים" שישאירו את המצב בעינו.

### האם ערוצי טלוויזיה כפופים לחובת הייצוג ההולם?

חלק מאמצעי התקשורת הם חברות פרטיות אשר זכו במכרזים שונים של רשות השידור או של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו<sup>38</sup>. אך למרות היותן תאגידים, אין הן גופים פרטיים במהותם. "השידורים המופקים על ידי חברת החדשות משודרים בערוץ מסחרי, ומכאן שלזכייניות, המשקיעות במימון החברה, אך זכות ברווחיה של החברה (סעיף 66(א)(2) לחוק), יש אינטרס כלכלי בפעילותה"<sup>39</sup>. לפיכך, אותן זכייניות, אשר לכאורה פועלות בספירה המסחרית, קרי הספירה הפרטית, פועלות דה פקטו בספירה הציבורית.

הפסיקה הישראלית עסקה רבות בשאלת החלת נורמות ציבוריות על גופים פרטיים. כך בפרשת **מיקרו דף**<sup>40</sup> נקבע כי תפיסת הנאמנות של הגורם הפרטי על היבט ציבורי מהווה הצדקה להחלת הדין המנהלי. פרופ' בנבנישתי קובע כי "...מי שקיבל זיכיון מהציבור, צריך להתנהג כלפי הציבור באופן המצדיק הענקת זיכיון זה"<sup>41</sup>. בפרשת **חברה קדישא**<sup>42</sup> נקבע כי יש להחיל את הדין המנהלי גם על גוף שאין לשלטון כל לשיטה בו.

העיתונות הפרטית, אשר לכאורה פועלת כבעלת קניין פרטי, "...אינה רק דובר. כמו רשות השידור, גם העיתונות הפרטית היא במה. היא אמצעי עיקרי שדרכו מתגבש חופש הביטוי בחברה הישראלית. האם מוטלות עליה חובות בדומה לאלו המוטלות על רשות השידור, כבמה, חרף העובדה שהיא אינה רשות שלטונית?"<sup>43</sup>. אי לכך, נקבע שיש לראות בגופי התקשורת הפרטיים לכאורה כגופים דו-מהותיים, עליהם

<sup>35</sup> ניו יורק טיימס, אריק וילסון "תעשיית האופנה מסרבת להעסיק דוגמניות שחורות" **הארץ** 21.9.2013  
[www.haaretz.co.il/gallery/fashion/premium-1.2121205](http://www.haaretz.co.il/gallery/fashion/premium-1.2121205)

<sup>36</sup> Willa Paskin, *Saturday Night Live Addressed Its Race Problem With Humor. That's Not Enough* (November 3 2013)

[http://www.slate.com/blogs/browbeat/2013/11/03/saturday\\_night\\_live\\_and\\_race\\_kerry\\_washington\\_episode\\_is\\_funny\\_awkward\\_and.html](http://www.slate.com/blogs/browbeat/2013/11/03/saturday_night_live_and_race_kerry_washington_episode_is_funny_awkward_and.html)

<sup>37</sup> נעם בן-זאב "האם ידעתם שינשים לא יכולות לנצח כי התחת שלהן לא בנוי נכון?" **הארץ** 25.11.2013

<sup>38</sup> לפירוט אודות הליך המכרז: פרק ג' לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990.

<sup>39</sup> בג"ץ 4500/07 ח"כ שלי יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השנייה לרדיו ולטלוויזיה (פורסם בנבו, 21.11.2007).

<sup>40</sup> בגץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, מא (2) 449 (1987).

<sup>41</sup> אייל בנבנישתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" **משפט וממשל** ב (תשנ"ד), 11, עמ' 262-263.

<sup>42</sup> ע"א 294/91 **חברת קדישא גחש"א נ' קסטנבאום** מו(2) 464 (1992).

<sup>43</sup> אהרון ברק "על העיתונות הפרטית", **עלי משפט** ב (תשס"ב), 293.

יש להחיל נורמות ציבוריות: "עיתון פרטי עשוי להיתפס כגוף דו-ממדי או דו-מהותי, כיצור כלאיים. מחד גיסא, הוא גוף שמהשפט הפרטי חל עליו. כמוהו בכל גוף אחר של המשפט הפרטי. מאידך גיסא, ניתן לטוען כי הוא ממלא תפקיד ציבורי. הוא דומה ל-public utility. הוא מוביל ציבורי של השיח הציבורי".<sup>44 45</sup>

פרופ' ברק המשיך והרחיב את החובה שיש להטיל על עיתונים פרטיים, אשר חשיפתם והשפעתם על השיח הציבורי אף פחותה מזו של ערוצי הטלוויזיה: "כתאגיד פרטי נהנה העיתון מכל אותן זכויות וחב בכל אותן חובות שכל פרט נהנה מהן וחב בהן. אך עלפי הרעיון המוצע, כבעל פונקציה ציבורית, חלים על העיתון גם עקרונות יסוד של המשפט הציבורי... הוא נאמן הציבור. יחולו עליו כל אותם עקרונות של המשפט הציבורי על כל רשות ציבורית... על-כן עליו לפעול בכל הנוגע לבמה זו באובייקטיביות. **אסור לו להפלות**... הוא מטיל חובה על העיתון הפרטי לפעול בהגינות, באובייקטיביות, ללא ניגוד עניינים **ומתוך שוויון**, כפי שכל מי שחב נאמנות לציבור חייב לפעול" [ההדגשות הוספו].<sup>46</sup>

יישום לגישה זו של ברק ניתן לראות בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי דאז של הרשות השנייה, עו"ד דורון אבני, לפיה "...תיתכן טענה לפיה על בעלי הזיכיון בערוץ 2 חלות חובות מתחום המשפט הציבורי (ביניהם חובת שוויון), בהיותם גוף דו מהותי".<sup>47</sup> גם בית המשפט העליון הכיר בכפיפותן של רשויות השידור לביקורת שיפוטית מלאה, כמו כל רשות מנהלית.<sup>48</sup>

השופט מלצר התייחס להיותם של גופי התקשורת גופים דו-מהותיים, וציין כי "רשות השידור היא תאגיד סטטוטורי. חברות החדשות של ערוצים 2 ו-10, אמנם מאוגדות במשפט הפרטי, אולם 40% מחברי הדירקטוריון שלהם מתמנים על ידי הרשות הרגולטורית שלהם. הדרגה השלישית הן הזכייניות של הערוצים, גופי פרטיים, אשר קיבלו זיכיון לשימוש במשאב מוגבל".<sup>49</sup>

היותם של גופים אלה דו מהותיים מלמדת כי ערוצי התקשורת השונים מחויבים לפעול על פי עקרונות השוויון אליהם מוכפפות כל הרשויות הציבוריות במדינה, לרבות לפעול לייצוג הולם כחלק מהגשמת עקרון השוויון.

### יישום עקרון הייצוג ההולם בגופי התקשורת

מתן ייצוג הולם לנשים בשידורי ערוצי הטלוויזיה איננו דומה למתן ייצוג כזה בתאגיד או בגוף ציבורי. בעוד שבמקרה האחרון מדובר במינוי נשים לתפקידים ומשרות בכפוף לכישוריהן, הרי שטיבם המורכב של שידורי הטלוויזיה מחייב התאמות להקשר המוסדי. חשוב להגיע לאיזון נכון וזהיר בין ייצוג הולם לבין הגנה על החופש האומנותי ועל חופש הביטוי. אך אין לטעות ולסבור כי כל הנחייה ליוצרי תוכניות לשפר את ייצוגן של נשים הינה פגיעה בשיקולים יצירתיים או בחופש הדעה והביטוי. פעמים רבות מה שחשוב למפיקים או לעורכים הוא שהתוכנית תכלול דיון רציני על סוגיה אקטואלית (לדוגמה, הגרעין האיראני),

<sup>44</sup> שם.

<sup>45</sup> גם בדין הצרפתי נקבע כי תאגידים המספקים שירותים לציבור מכוח זיכיונות שהוענקו על ידי המדינה כפופים להוראות הדין המנהלי. בנבישתו בעמ' 19.

<sup>46</sup> שם.

<sup>47</sup> רוני קורן-דינר "הרשות השנייה: סירוב זכייניות ערוץ 2 לפרסם את ערוץ 10 - הפרה לכאורה של חוק ההגבלים וחשש לעברה פלילית" **The Marker** 18.2.2002

[www.themarker.com/advertising/1.96887](http://www.themarker.com/advertising/1.96887)

<sup>48</sup> בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, סב (4) 715.

<sup>49</sup> עו"ד שמרית רגב - דוברת הלשכה "הנשיא (בדימוס) פרופ' אהרון ברק: "מוצע לראות בעיתונים הישראלים גופים דו-מהותיים המחויבים לעקרונות המשפט הציבורי - להגינות ולהעדר ניגוד עניינים" **לשכת עורכי הדין בישראל** 6.7.2008. [www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=67778&catId=6](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=67778&catId=6)

ופחות חשוב להם מה מינו של המומחה או המומחית שמראיינים בעניין זה. ההנחה בבסיס דוקטרינת הייצוג ההולם היא שברוב המקרים ישנן נשים כשירות ומתאימות, שפשוט לא מזהים אותן ככאלה. יודגש שכפי שאין שום כוונה בבסיס דוקטרינת הייצוג ההולם להביא לפגיעה באיכותן של השירות הציבורי, כך אין כל כוונה להביא לפגיעה באיכותם של שידורים לסוגיהם השונים.

## סקירה משווה

המשפט הבינלאומי הכיר לאור השנים בחשיבות הייצוג ההולם של נשים באמצעי התקשורת. התפתחות טכנולוגיות מתקדמות המבוססות על הספקת מידע והנגשתו לציבור רחב יותר של אנשים פרצו את הגבולות הפיזיים המוכרים לנו. יותר נשים משולבות בתחום התקשורת, אך רק מעטות זכות להיות בקדמת הבמה בכל הקשור למסירת המידע וניתוחו.

אחת מהמטרות שהגדירה ועידת בייג'ין, הועידה הרביעית של האו"ם לענייני נשים, שהתקיימה בשנת 1995, הייתה הגברת את ההשתתפות והגישה של נשים לתקשורת.<sup>50</sup> בהתאם אימצה הוועדה סידרה של דרישות שיוטלו על ממשלות וארגוני תקשורת בינלאומיים במטרה לשפר ולצמצם את הבעיה. הוועדה דורשת לעודד את גופי הבקרה, הניהול והרגולציה להגדיל את מספר התוכניות המיועדות לנשים והמועברות על ידי נשים, תוך הכרה בחשיבות השמירה על חופש הביטוי של גופי התקשורת.<sup>51</sup>

השוויון בין המינים מהווה עיקרון יסודי באיחוד האירופי, דבר המעוגן באמנת האיחוד האירופי. זאת ועוד האיחוד האירופי הציב לעצמו כמטרה לשלב את השוויון בין המינים כסטנדרט מקובל בכל פעילויותיו.

החלטה 10665/13 משנת 2013, מתמקדת בצורך לשלב נשים בתפקידי מקבלי ההחלטות בארגוני התקשורת.<sup>52</sup> שילוב כזה מהווה, לפי תפיסת האיחוד האירופי, אמצעי מובהק להגברת השתתפות נשים בזירות הפוליטיות והכלכליות.

בכנס ה-40 של ועדת האו"ם למעקב אחר מצב הנשים (Commission on the Status of Women, CSW) משנת 1996 בנושא "נשים ותקשורת", הוחלט כי יש לעודד וליזום השתתפות של נשים בניהול, תוכניות שידור ועוד. זאת במטרה להשיג שוויון בייצוג בין המינים בכל תחומי הפעילות של התקשורת.<sup>53</sup>

בשנת 2010 פרסמה הוועדה המייעצת של הנציבות האירופית בנושא שוויון הזדמנויות לנשים וגברים דו"ח תחת הכותרת "שוברים סטריאוטיפים מגדריים בתקשורת",<sup>54</sup> שכלל המלצה לאסוף נתונים ומידע כדי לנטר את נוכחותן של נשים בתפקידי מקבלי ההחלטות בתקשורת. יישום הוראות הדו"ח נועד להוביל לבחינה אמיתית ומהותית של אופן ייצוג ההולם של נשים באמצעי התקשורת.

מלבד הכרה של גופים בינ"ל בדבר הנחיצות בשילובן ובייצוגן של נשים, ישנה רגולציה עצמית של פדרציית העיתונות הבינ"ל (IFJ) בנושא. הפדרציה בחנה את יישום עקרונות השוויון באיגודי העיתונאים

<sup>50</sup> The United Nations Fourth World Conference on Women, Beijing, September 1995, Platform for Action, In: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/media.htm>, retrieved: September 15th, 1995.

<sup>51</sup> שם, J.1.239-242. האו"ם עוקב אחר מימוש החלטות ועידת בייג'ין, בכנסים המתקיימים מדי 5 שנים. מן הכנסים האחרונים עולה תמונה לפיה אין מימוש מלא של יעדי ועידת בייג'ין המקורית, ועל כן מודגש הצורך בקידום ויישום החלטותיה.

<sup>52</sup> Resolution on Advancing Women's Roles as Decision-makers in the Media, 20-21/6/2013.

<sup>53</sup> Agreed Conclusion on Women and the media (1996/2).

<sup>54</sup> Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Opinion on "Breaking gender stereotypes in the media", May 2010, In: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/opinions\\_advisory\\_committee/2010\\_12\\_opinion\\_on\\_breaking\\_gender\\_stereotypes\\_in\\_the\\_media\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/opinions_advisory_committee/2010_12_opinion_on_breaking_gender_stereotypes_in_the_media_en.pdf).

האירופאיים<sup>55</sup>, ממנה עולה תמונת מצב אופטימית של הטמעת ערכים ופעולות ממשיות לקידום ייצוגן של הנשים בארגונים השונים, תוך שילובן בקדמת הבמה של אותם ארגונים.

איגוד העיתונאים הפיני (UJF) אימץ בשנת 1994 את "Gender Equality Action Plan", ובה בין היתר מצוינת החובה לייצוג הולם של נשים בתפקידי הניהול. זאת לשם הגברת המודעות וההכשרה של נשים. איגוד העיתונאים השבדי אימץ את ה-"Action Programme", לפיה הוא פועל ברמה שנתית להערכת השוויון בין המינים והפעולה כנגד הפלייה. Verdi, אחד איגוד העיתונאים הגרמני, החליט משנת 2007 כי כל הגורמים בתוך האיגוד מחויבים לפעול לייצוג והשתתפות שווה של נשים. בהתאם אומצה גישת המכסה (quota), לפיה תצי מכל המשרות הניהוליות מאוישות על ידי נשים. בנוסף, 3 מבין גופים המובילים בלונדון אימצו כלל לפיו 50% מבין המשרות מוקצות לנשים.

## המלצה לשינוי חקיקה

לאור המסקנות לעיל, המלצתי היא לפעול לשינוי של חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, כך שיעלה בקנה אחד עם עיקרון השוויון במשפט הישראלי, וחובת הייצוג ההולם בפרט.

בהתאם, יש לפעול לשינוי של החוק כך שתתווסף לו חובה לתת ביטוי לייצוגן ההולם של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה, ולהוסיף את אי מילוי חובה זו כעילה לביטול זיכיון, כמפורט להלן:

**הוספת סעיף 47(ג) שלשוננו:** "מורשה לשידורים יתן בכל שידוריו ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה.

**שינוי נוסח סעיף 37(א)(2) לנוסח הבא:** "המורשה לשידורים הפר הוראה מהוראות סעיפים 36, 46, או 47(ג) או לא קיים את חובת המימון שבסעיפים 51, 51א ו-70(א)".

בנוסף, יש לפעול לתיקונם של כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), תש"ע-2009, כך שיכללו את חובת הזכיון לפעול לפי חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים בשידורי הזכיון, כמפורט להלן:

**הוספת סעיף קטן 6(א)(4) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), תש"ע-2009:** "ייתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה".

**שינוי סעיף 1 לכללים (סעיף ההגדרות):** יש להוסיף הגדרה של "ביטוי הולם". דוגמה מוצעת תהיה הפניה לסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות.

**שינוי סעיף 96 לחוק:** על מנת לאפשר לרשות השנייה לאכוף חובה זו בצורה אפקטיבית, על הנוסח החדש של הכלל לכלול הוראה מפורשת אודות נפקות ההפרה. לכן יש להוסיף לסעיף 96 לחוק את הנוסח הבא: "הפרה של הוראה זו מהווה עבירה לפי ס' 96 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, תש"ן-1990".

<sup>55</sup> International Federation of Journalists, A Handbook on Gender Equality Best Practices in European Journalists' Unions, In: <http://www.ifj.org/assets/docs/021/253/bae4f15-24b01fd.pdf>

## מסקנה

המחוקק ובתי המשפט בישראל הכירו בייצוג הולם כחלק מעקרון השוויון, המהווה עקרון יסוד במשפט הישראלי. ייצוג הולם הוא היבט של הזכות לכבוד-האדם, ומונע השפלתו של אדם. ייצוג הולם הוא כלי להתמודדות בצורה הוגנת עם שנים של אפליה, סטיגמטיזציה והתעלמות מ קבוצות מרכזיות בחברה הישראלית. בבסיס הדרישה לייצוג הולם מצוי הצורך במתן ייצוג משמעותי לכל אחד מהמינים, בהתאם להקשר המוסדי.

גופי התקשורת ברובם הם גופים פרטיים. יחד עם זאת, גופים אלה הם לב ליבה של דעת הקהל. הם הגופים המחברים בין השלטון לבין האזרח. אי אפשר, במציאות של ימינו, לראות בגופי התקשורת גופים המנותקים מחשיבותם הציבורית. השפעתם הניכרת על השיח הציבורי במדינה מחייבת הטלת נורמות בסיסיות מהמשפט הציבורי. העיקרון הבסיסי ביותר, המהווה נר לרגלי גוף פרטי, שעל אחת כמה וכמה צריך לחול על גוף דו-מהותי, הלוא הוא עיקרון השוויון. כנגזרת מכך, יש להחיל על אותם גופים דו-מהותיים את חובת הייצוג ההולם.

ייצוגן של הנשים המגישות, המראיינות, המסוקרות והמלוהקות בתקשורת הישראלית הוא ככל הנראה נמוך באופן משמעותי משיעור הנשים בישראל, משיעור העיתונאיות הפעילות ומשיעור המומחיות והפרשניות באוכלוסיית ישראל. נראה כי ייצוג הנשים סובל גם מ-typecasting סטריאוטיפי, המציג נשים בתבניות של קורבנות/אובייקט מיני/קלות דעת ולא בתבניות של סמכותיות, ידעניות, או מצליחות.

אכן, אין דבר חקיקה ספציפי המחייב את ערוצי הטלוויזיה, הרדיו והעיתונים להבטיח ייצוג הולם לבני שני המינים, אך מהסקירה שלעיל עולה שפרשנות של המשפט הישראלי לפי רוחו ועקרונותיו מחייבת הכרה של אמצעי התקשורת בחובתם לייצוג הולם של בני שני המינים. יהיה זה צעד ראשון בתיקון עוולה רבת שנים המתירה התעלמות מהותית ופורמלית מן הרלוונטיות של נשים בכלל, ושל נשים ממגוון זהויות ופרספקטיבות לתקשורת הישראלית ולחברה הישראלית. ייצוגן ההולם של נשים בתקשורת הינו, אם כן, חשוב הן כאמצעי למתן שוויון הזדמנויות לנשות מקצוע בתחום התקשורת, אלא גם כקשר קפיצה לתיקון מעמדן של הנשים בחברה הישראלית כולה.