

תיקון חוק שחר שווה לעובדת ולעובד – בדרך לשוויון זכויות לנשים

נשים כקבוצה סבלו מאפליה והדרה חברתית-תרבותית מקדמת דנא. המהפכה הפמיניסטית, שהחלה בסוף המאה ה-19, אפשרה לנשים לממש בהדרגה זכויות אזרח בסיסיות – נשים נלחמו על זכותן לבחור ולהיבחר; נאבקו על זכותן לרכוש השכלה גבוהה באוניברסיטאות; ופעלו למימוש זכותן להשתלב בעמדות מפתח.

המאבק לשוויון נשים הוביל להישגים משמעותיים, אך טרם הגיע ליעד הנכסף. גם היום, נשים משתכרות בממוצע פחות מגברים; הן מאיישות פחות משרות בכירות; והן מיעוט בתפקידי מפתח בחברה, לדוגמה בקרב חברי הכנסת במדינת ישראל.¹ לפי דו"ח של פורום הכלכלה העולמי (World Economic Forum) משנת 2020, בהתבסס על קצב ההתקדמות הנוכחי, ידרשו 95 שנים לסגירת הפערים בין נשים לגברים בהיבטים של השתתפות פוליטית, ו-257 שנים לסגירת הפערים בנוגע לשוויון הזדמנויות והשתתפות בכלכלה.²

הפערים בתעסוקה בין נשים לגברים מתעצמים בעתות משבר. כך קרה במהלך המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 ובמשברים הבריאותיים שאירעו עקב התפרצות מגפות האבולה והזיקה,³ וכך קורה גם כיום בעת משבר הקורונה: לפי שני מחקרים שערכה חברת מקינזי בחודשים האחרונים, בעקבות מגפת הקורונה, ברמה העולמית נשים איבדו את עבודתן פי 1.8 יותר מגברים,⁴ ופי 1.3 יותר נשים מגברים באמריקה שוקלות לעזוב את שוק העבודה או להאט את התקדמות הקריירה שלהן – מדובר בכ-2 מיליון נשים עובדות וכ-100,000 נשים במשרות בכירות, אשר עזיבתן תאיין את ההתקדמות של נשים בשוק העבודה במהלך שש השנים האחרונות.⁵

משבר הקורונה מעצים את הפערים בתעסוקה בין נשים לגברים גם במדינת ישראל: מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי נכון לתחילת חודש אפריל 2020, 48% מהנשים השכירות הוצאו לחל"ת או פוטרו, לעומת 32% מקרב הגברים השכירים;⁶ מדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בין החודשים מרץ-מאי 2020 התקבלו במוסד לביטוח לאומי כ-792,000 תביעות

¹ נויה רימלט "בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה" מחקר משפט כד 299, 301-300 (2008); חנה ספרן "פמיניזם[ים], נשים ומגדר במרחב האקדמי" המשפט טז 321, 322-323 (2011).

² Global Gender Gap Report 2020 (World Economic Forum, 2020).

³ שדולת הנשים בישראל בצל הקורונה: השפעתם של מדברים על שוויון מגדרי 2 (2020).

⁴ McKinsey & Company COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>

⁵ McKinsey & Company How are working women doing during COVID-19? Our Women in the Workplace study explores. <https://www.mckinsey.com/about-us/new-at-mckinsey-blog/how-are-working-women-doing-during-covid-19-our-women-in-the-workplace-study-explores>

⁶ ירון קידר "השפעת משבר הקורונה: נשים – גברים" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020) www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/march-april-2020/31818

לקבלת דמי אבטלה, וכי 55.4% מהן הוגשו על ידי נשים; עוד עולה מנתוני המוסד לביטוח לאומי כי בכל ענפי הכלכלה שיעור הנשים שהגישו תביעות לדמי אבטלה גבוה משיעור הגברים באותו ענף.⁷ במדינת ישראל קיימים חוקים שנועדו לקדם את מעמד האישה ולהבטיח שוויון בין נשים וגברים, הן ביכולת ההשתכרות והן באיוש תפקידי מפתח. במזכר זה נציג את המהלכים העדכניים בשתי סוגיות ליבה אלו, בדרך לשוויון של נשים.

תיקון חוק שכר שווה לעובדת ולעובד – המטרה: לצמצם את פערי השכר בין נשים לגברים

במטרה למגר את האפליה בשכר בין נשים לגברים, חוקק עוד בשנת 1964 חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשכ"ד-1964, שבהמשך הוחלף בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996. החוק לא הצליח להגשים את ייעודו – בשנת 2019 עמד הפער הממוצע בין שכר גברים לשכר נשים במשק על 32%, והציב את מדינת ישראל במקום הרביעי מהסוף בין מדינות ה-OECD.⁸

בניסיון לשפר את תוצאותיו של החוק, הועבר ביום 25 באוגוסט 2020 **תיקון לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996**. התיקון לחוק מטיל על כל מעסיק של יותר מ-518 עובדים, חובה לפרסם אחת לשנה דו"ח פנימי ודו"ח פומבי בנוגע לשכר העובדים. טרם התיקון לחוק, החובה לפרסם דו"ח פומבי בדבר שכר העובדים לפי מין חלה רק על חברות ציבוריות, וחברות אחרות שמנויות בתוספת הראשונה לחוק. לפי התיקון מחויב המעסיק למסור לידי העובד או העובדת מידע בדבר הקבוצה שאליה הוא או היא משתייכים, ופערי השכר באותה קבוצה.

על הדו"ח הפומבי לכלול את הנתונים הבאים:

- פערי השכר הממוצע של העובדים המועסקים לפי פילוח עובדים בהתייחסות לפי מין, באופן שאינו מאפשר את זיהויו של עובד ואינו כולל מידע רגיש.
- פערי השכר הממוצע של העובדים בכל היקף משרה, בהתייחסות לפי מין.
- שיעור העובדים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במקום העבודה, בהתייחסות לפי מין.
- שיעור העובדים שמשולמת להם השלמה לשכר מינימום, בהתייחסות לפי מין.

על הדו"ח הפנימי לכלול את הנתונים המופיעים בדו"ח הפומבי וכן פילוח של העובדים במקום העבודה לקבוצות, כינויה של כל קבוצת עובדים וסוגי העובדים, וכן המשרות או הדירוגים שנכללו בה.

את הדו"ח הראשון יש לפרסם עד ליום 1 ביוני 2022 לגבי השנה שקדמה למועד הדיווח.

על פי דברי ההסבר להצעת התיקון לחוק, אחת הסיבות לכך שהחוק טרם תיקונו לא הצליח להשיג את מטרותיו הייתה שנשים מיעטו לממש את זכותן על פיו ולתבוע השוואה של שכרן לזה של

⁷ אמיר פרגר "נתונים על דורשי עבודה בעת משבר נגיף הקורונה: מבט מגדרי" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.5.2020).

⁸ דברי הסבר להצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, ה"ח פ/661/23, 1.

עמיתיהן הגברים. החוק חייב פעולה אקטיבית מצד העובדת, והצריך ממנה לפנות אל המעסיק בדרישה לקבלת נתוני שכר של עובדים אחרים בארגון, ולאחר מכן להגיש תביעה לבית הדין לעבודה להשוואת תנאי שכרה – והכל, לרוב, עוד במהלך עבודתה באותו מקום.

התיקון לחוק, לעומת זאת, מעביר את האחריות למעסיק ומטיל עליו את החובה לאסוף את הנתונים בדבר פערי שכר ולעבד אותם מיוזמתו – מתוך שאיפה שקיום חובות אלו יגרום למעסיק לפעול לצמצום הפערים.

למגמה זו מצטרף פסק דין שפורסם לאחרונה על ידי בית הדין לעבודה בנצרת, אשר קבע כי עובדים רשאים לחשוף את תנאי העסקתם, ובהם גובה שכרם, גם אם חתמו על סעיף סודיות בחוזה העסקתם.⁹ פסק הדין אמנם אינו דן בפערי השכר בין גברים לנשים, אך ההלכה שנקבעה בו בעלת פוטנציאל השפעה ליצירת שינוי בהקשר זה. נטילת כוחו של המעסיק להסתיר את המידע בדבר נתוני שכר עשויה לסייע לעובדות לגלות את הפערים ולדרוש השוואת שכר.

הצעת תיקון החוק המקורית הטילה את החובות האמורות על כל מעסיק של מעל ל-100 עובדים. בעקבות התנגדותם של מעסיקים, ובהם התאחדות התעשיינים ואיגוד לשכות המסחר, שטענו כי זהו נטל רגולטורי כבד מדי, הוחלט לצמצם את החובה ולהחילה בשלב זה רק על מעסיקים של יותר מ-518 עובדים. עם זאת, סעיף 6ב(ו) לחוק קובע כי החל מיום 1 ביוני 2022, רשאי שר העבודה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע כי חובת עריכת הדו"ח ופרסומו תחול גם על מעסיקים של פחות מ-518 עובדים.

התיקון לחוק אינו כולל סנקציה בצדו (למעט הדין הכללי, דוגמת זה שעניינו הפרת חובה חקוקה) ומסתמך בעיקרו על רגולציה עצמית. בכך הוא נעדר שיניים לעומת חוקי עבודה אחרים בישראל, וניתן לתהות לגבי יכולתו לחולל שינוי אמיתי.¹⁰

חובת ייצוג הולם לנשים – המטרה: צמצום הפערים בשוויון ההזדמנויות וההשתתפות של נשים

בישראל קיימות הוראות חוק הקובעות חובת ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ובגופים ציבוריים, וכן בחברות ממשלתיות, בתאגידים ציבוריים ובגופים שהוקמו בחיקוק. לדוגמא: סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1958, קובע כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים; סעיף 6ג לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, קובע חובת ייצוג הולם לנשים בגוף ציבורי ובוועדות המרכזים והמינויים של גוף ציבורי; ועוד.¹¹

⁹ סעיף (אזורי נצרת) 57327-01-18 מידות ומעשי נוף נ' הרוש (פורסם בנבו, 12.08.2020).

¹⁰ לדוגמא חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, אוסר על מעסיק של יותר משישה עובדים להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, וכן מטיל חובה על מעסיק הזקוק לעובד לפרסם מודעה בדבר הצעת עבודה בלשון זכר ונקבה. אי קיום חוק זה מקים עילת תביעה, והעובר עליו צפוי לקנס של עד 150,600 ש"ח.

¹¹ בשנת 2014 תוקנו חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984 וחוק הדיינים, התשט"ו-1955, כך שנקבע כי בהרכבי הוועדות למינוי שופטים ודיינים, לפחות אחד מנציגי הממשלה בוועדה הממנה, לפחות אחד מנציגי הכנסת בוועדה ולפחות אחד מנציגי לשכת עורכי הדין בוועדה יהיו נשים. כמו כן, בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע סעיף 18א כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים. כמו כן נקבעה

על אף החקיקה הרבה בנושא, ייצוגן של נשים נותר לקוי במקומות רבים, ובהם גם במוקדי קבלת ההחלטות המרכזיים במדינה. לאחרונה הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בנוגע להיעדר ייצוג הולם לנשים בוועדה המייעצת למל"ל להתמודדות עם משבר הקורונה, שהורכבה מ-22 יועצים ומומחים ואף לא אישה אחת.¹² עתירה זו נדחתה על הסף, משום שבעת הדיון בה הוועדה כבר סיימה את עבודתה. עם זאת, בית המשפט מתח ביקורות על חוסר הייצוג של נשים בוועדה, וקבע כי אין לקבל מצב של היעדר ייצוג שכזה, גם אם מדובר בשעת משבר.

בהמשך לכך פנה המשנה ליועמ"ש, עוה"ד רז נזרי, למנכ"לים של משרדי הממשלה, והורה להם להרחיב את ייצוג הנשים בוועדות ובצוותים הממשלתיים, על רקע היעדר הייצוג הנשי במוקדי קבלת ההחלטות במאבק במגפת הקורונה ומספרן הנמוך של הנשים בתפקידים בכירים בממשלה.

בימים אלו תלויה ועומדת בפני בג"ץ עתירה שהגישה לשכת עורכי הדין, בדרישה לצרף נשים נוספות לוועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, המורכבת מ-11 שרים, מתוכם רק אישה אחת.¹³

ייצוג הנשים בממשלות ישראל היה מאז ומעולם נמוך מאוד. במשך עשורים שלמים לא כיהנה בממשלה ולו שרה אחת. המצב השתפר במעט בשנים האחרונות, ובממשלה הנוכחית מכהנות שמונה שרות. מדובר במספר שיא, שכן עד כה המספר הגבוה ביותר של שרות בישראל עמד על ארבע בלבד. ביחס למדינות ה-OECD ממוקמת ישראל במקום השלישי מהסוף מבחינת שיעור הנשים בממשלה; בעוד שבמדינות דמוקרטיות עומד שיעור השרות על כשליש, בישראל הוא עומד על כ-20% בלבד.¹⁴

היעדר ייצוג הולם לנשים רווח, באופן מצער, בראשיהן של שלוש רשויות השלטון בישראל. כך גם בבית המשפט העליון, שם מתוך 15 שופטים מכהנות 4 נשים בלבד. לאחרונה פנה משרדנו בשם שדולת הנשים בישראל אל הוועדה למינוי שופטים והתריע בפניה כי מוטלת עליה החובה לפעול למתן ייצוג הולם לנשים בבית המשפט העליון, ולכן עליה למנות אשה לבית המשפט העליון בסבב המינויים הקרוב. כך עשינו בהמשך לעתירה אותה הגשנו בעניין לפני כשנתיים וחצי, אשר נדחתה מטעמים פרוצדורליים.

בשורה ארוכה של דברי חקיקה ספציפיים, חובת ייצוג הולם לנשים בהרכבן של מועצות ציבוריות. כך למשל, בקרב חברי מועצת הבריאות, בהרכב הוועדה המייעצת לרשות מעמד האישה ובהרכב המועצה הלאומית לפיתוח אזרחי.

¹² בג"ץ 2541/20 עמותת איתך משפטניות למען צדק חברתי נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 26.05.2020).

¹³ בג"ץ 6313/20 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל. מאז הגשת העתירה, ובעקבות פרישתו של השר יעקב ליצמן מהממשלה, מונתה לוועדה זו אישה נוספת, השרה מירי רגב, כך שכיום הוועדה מונה 12 שרים, מתוכם שתי נשים ראו: https://www.gov.il/he/departments/publicbodies/corona_kor. העתירה עודנה תלויה ועומדת.

¹⁴ אסף שפירא "דרוש: ייצוג נשי הולם בממשלה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020) www.idi.org.il/articles/31235

לסיכום הדברים, השוויון הוא ערך יסוד בשיטת המשטר הדמוקרטית, אשר מתואר לא פעם כחלק מ"נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו".¹⁵ עקרון השוויון בין המינים הוצב עוד במגילת העצמאות כעקרון יסוד של מערכת המשפט בישראל, והוא מצא ביטוי גם בדברי חקיקה רשמיים.¹⁶ בישראל יש אמנם חקיקה ענפה שנועדה למגר את ההפליה בין נשים לגברים, אולם המציאות הישראלית עדיין סובלת מפערים אדירים בין גברים לנשים בשוק העבודה ובייצוגן בחברה, במוקדי הכוח ובמוקדי קבלת ההחלטות.

אין בנמצא פתרון קסם יחיד, שיקיץ את הקץ על בעיות ההפליה. לשם הפחתת התופעה ומניעתה נדרש תכנון מדיניות, שיתאפיין בשקיפות, ויפעל לקידום נגישות ושוויון הזדמנויות לכלל האוכלוסייה. גיבוש אסטרטגיות לטיפול בהפליה דורש את העלאתה לרומו של סדר היום הלאומי, וככל הניתן הענקת שוויון וייצוג הולם לנשים – בראש ובראשונה בחוד החנית של קבלת ההחלטות בשלוש רשויות השלטון של המדינה.

¹⁵בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, כז(1) 693, 698 (1969).
¹⁶בג"ץ 47/82 קרן התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שר הדתות פ"ד מג(2) 661, 693 (1989).