

המבקשות:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)

2. שדולת הנשים (ע"ר 580085686)

ע"י ב"כ עוה"ד שרון אברהם-ויס ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור ו/או עביר גיבראן דכוור ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוצייו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או ספיר סלוצקר עמראן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154

טל': 03-7050734; פקס: 03-5608165, דוא"ל: sharon@acri.org.il

בעניין שבין:

1. שמעון מימון, יו"ר ועדת הנשים חבר הנהלת/מזכירות ההתאחדות לכדורגל בישראל

מרח' הערבה 9, חולון

טלפון: 052-5393955 פקס: 077-4702085

2. עמותת מועדון לקידום כדורגל נשים בחולון – מכבי חולון

3. מועדון לקידום כדורגל נשים ברמת השרון

4. העמותה לקידום ספורט נשים בקריית גת

5. המועדון לספורט באוניברסיטת תל אביב – אסא תל אביב

6. כדורגל נשים רעננה – הפועל רעננה

7. מועדון כדורגל בנות נתניה – בנות נתניה

8. מכבי כשרונות חדרה

ע"י עוה"ד אורי קידר ו/או אח' משרד כבירי נבו קידר בלום ושות'

מגדל משה אביב (קומה 46), רח' ז'בוטינסקי 7, רמת גן

טל': 03-5668665; פקס: 03-5667665

9. איי אף פי או כדורגל מקצועי בישראל

ע"י עו"ד אופיר רונן ו/או אריאל כוכבי ו/או שרון סעדיה-מילגרום ו/או נעמה זיגדון

מרח' כנרת 5, מגדל ב.ס.ר 3 בני-ברק 5126237

טל': 03-6911808, פקס: 03-6957591

העותרים

המשיבות:

1. המועצה להסדר ההימורים בספורט

ע"י ב"כ עוה"ד יאיר שילה
קמחי, פלד, פוזנר, שילה ושות' – משרד עו"ד
מרח' הרטום 8 הר חוצבים ירושלים 91450
טל': 02-6215555; פקס: 02-6245555

2. שרת התרבות והספורט

3. שר האוצר

4. הוועדה הציבורית לחלוקת תמיכות המועצה להסדר ההימורים בספורט

5. המועצה הלאומית לספורט

6. המועצה הלאומית לקידום ספורט נשים

7. המועצה (המשרד) לשוויון חברתי

8. משרד התרבות והספורט

כולם ע"י פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים

9. ועדת הכספים של הכנסת – נמחקה

10. ההתאחדות לכדורגל בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד אבישי איפרגן
פישר, בכר, חן, וול, אוריון ושות'
רח' דניאל פריש 3, תל-אביב 6473104
טל': 03-6944162; פקס: 03-5266983

המשיבים

בקשה להצטרף לדיון במעמד "ידידות בית המשפט"

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשות להצטרף לדיון בעתירה במעמד של "ידידות בית המשפט".

בקליפת אגוז

1. העתירה עוסקת באפליה בחלוקת תקציבי כדורגל נשים בישראל, הבאה לידי ביטוי הפעם בקיצוץ תקציב קבוצות כדורגל הנשים בשתי הליגות העליונות בישראל בשל אי הכרה בליגה השלישית לנשים. התקצוב מתבסס על אמות מידה מפלות – הקובעות כי בהיעדר ליגת שלישית קבוצת נשים בליגת-העל לא תקבל ניקוד דומה לקבוצת גברים בליגת-העל, אלא תקבל ניקוד השקול לקבוצת גברים בליגה הלאומית (הליגה השנייה) וקבוצת נשים בליגה הלאומית תקבל ניקוד כמו קבוצת

- גברים בליגת הארצית (הליגה השלישית). מדובר במנגנון אחד מיני רבים המדגים את אפלייתן של נשים בישראל בתחום הספורט בכלל והכדורגל בפרט.
2. מטרתה של בקשה זו היא להתייחס לסוגיה הנידונה בעתירה בהקשר הרחב של חלוקת המשאבים בתחום הספורט, דרכו ניתן לראות לא רק את הכשל במיגור ההפליה בין נשים לגברים, אלא את ההנצחה ואף העמקה של פערים קיימים.
3. המבקשות מעוניינות לכוון זרקור אל הבעיות המרכזיות בתחום: **ראשית** – מלכתחילה הכסף "הגדול" של המועצה להסדר ההימורים בספורט כלל לא מחולק באמצעות מבחני תמיכה אלא באמצעות הסכמים מול איגודי הספורט או הליגות השונות, ורובו מוקצה לספורט הגברים. **שנית** – גם בתמיכות הפורמאליות – של משרד הספורט ושל הרשויות המקומיות – מבחני התמיכה מתבססים על פרמטרים שהם לכאורה ניטראליים, אולם בפועל משמרים את הנחיתות של ספורט הנשים, נחיתות שנגרמת מעשרות שנים של הזנחה והפליה. כך למשל, מבחני תמיכה המתעדפים רייטינג (חשיפה לציבור), מספר שחקנים ומקצועיות פוגעים בקבוצות הנשים ומתגמלים את קבוצות הגברים. המבחנים מתעלמים מההפליה רבת השנים של ספורט הנשים וכך מייצרים מעגל שוטה, שמנציח את המצב.
4. ויודגש, אמות המידה הבסיסיות לתמיכה אינן שוויוניות ויוצרות פער, גם נסיון לתת מענה באמצעות העדפה מתקנת לא ישנה את המציאות כל עוד הבסיס הוא רעוע. ואכן - במבחן התוצאה, חרף הצהרות מפורשות של המחוקק על החשיבות בשוויון בספורט, נשים בוגרות נהנות מחלק מזערי של הכסף המגיע לספורט, ואפילו כאשר מדובר בתמיכות הציבוריות, **נשים, שהן מחצית מהאוכלוסייה, נהנות רק מרבע מכלל התמיכה הממשלתית השנתית באיגודי ספורט לבוגרים, ומשישית בלבד מכלל התמיכה הממשלתית בפעילות ספורט לנוער (הצעת תקציב לשנת 2019 - משרד המדע והטכנולוגיה, ומשרד התרבות והספורט - ניתוח מגדרי, עמ' 53) (להלן: "הצעת התקציב 2019")**. הנה כי כן, נשים משחקות פחות ומתוקצבות פחות בתחומי ספורט קבוצתיים ותחרותיים.
5. לאורך השנים נעשו מאמצים שונים לקדם את היקף הספורט הנשי, בין היתר, בעקבות עתירות לבתי המשפט, ונקבעו קריטריונים (מבחני תמיכה) לתקצוב הכוללים גם העדפה מתקנת. אף כאמור, חרף ההצהרות של משרד הספורט, מבחינה תוצאתית השינוי המיוחל מבושש להגיע.
6. **הנזק אינו רק בתקצוב הנמוך לעותרות, הנזק הוא בגדיעת התקווה של דורות שלמים, בחוסר מתן הזדמנות שווה לילדות להסתכל על גיבורות ספורט וללכת בעקבותיהן. זאת ועוד, בשל הקשר בין עיסוק בספורט לבין חיזוק בטחון עצמי ומנהיגות – מדובר בפגיעה בסיכוי של נשים להיות שותפות מלאות בחברה.**
7. המקרה הקונקרטי שנדון בעתירה, שבו ליגת נשים שלישית אינה מוכרת וכתוצאה מכך מקוצץ תקציבן של שתי הליגות הבכירות, אינו מתקיים בוואקום. **מטרת הבקשה הינה לסייע בידי בית המשפט לזהות את הכשלים החוזרים במבחני התמיכה בספורט הנשים ולסייע לו להכריע בעתירה שבפניו כאשר מונחת לפניו תשתית עובדתית ומשפטית רחבה ככל הניתן.**

הטעמים לצירוף המבקשות במעמד "ידידות בית המשפט"

8. בהלכת קוזלי הכיר בית המשפט העליון בקיומו של מוסד "ידיד בית המשפט" והתווה את מערך השיקולים והמבחנים שבהתקיימם ראוי לצרף במעמד זה גוף ציבורי כמתדיין בסכסוך שהוא אינו צד ישיר לו: "בצד הכלל העקרוני לפיו בפני בית המשפט מצויים בעלי הדין הנוגעים בסכסוך הספציפי... מצווה על בית המשפט הדין בסכסוך ליתן דעתו – במקרים המתאימים לכך – גם להיבטים כוללניים יותר של הסכסוך שבפניו... מקום בו ישנו גוף ציבורי – שאמנם אינו צד ישיר להליך – אך יש לו אינטרס רחב בפתרון ההליך והיכרות עם המטריה הנדונה, הרי שיינתן לאותו הגוף להשמיע עמדתו בנדון בצד העותר... בכך, יינתן ביטוי לאותם הגורמים המייצגים והמומחים, שיש להם עניין בנושא הדיון ויש בידיהם, בה בעת, לסייע לבית המשפט בגיבוש עמדה והלכה המשקפת נאמנה את מגוון המצבים והבעיות שבסוגיה שבפניו" (מ"ח 7929/96 קוזלי נ מ"י פ"ד נג(1) 529, 554 (1999)).
9. מאז, צורפו גורמים ציבוריים רבים לדיונים בנושאים שונים - בבית המשפט העליון, בבתי הדין לעבודה ובבתי המשפט המחוזיים. אגב כך, גובשה בפסיקה רשימה לא סגורה של קריטריונים לצירוף "ידיד בית משפט", ובין היתר: מהות הגוף המצטרף ומומחיותו; ניסיונו של הגוף והייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבשמו הוא מצטרף; סוג ההליך והפרוצדורה הנוהגת בו; מהות הצדדים הישירים להליך; והתרומה הפוטנציאלית לדיון.
10. המבחנים שנקבעו בפסיקה בעניין זה מתקיימים במקרה שלפנינו ותומכים בצרוף המבקשות לדיון דנן. המבקשות הן עמותות הפועלות שנים ארוכות מאוד להכנה על זכויות אדם בכלל, זכויות נשים והזכות לשוויון מגדרי, והן מייצגות את האינטרס של ציבור הנשים וכל מי שדוגל בשוויון מגדרי.
11. בין השאר מתמחות המבקשות להצטרף גם בתחום השוויון המגדרי בספורט. לאחרונה צורפה המבקשת 1, האגודה לזכויות האזרח כידידת בית המשפט להליך שעוסק בתמיכה עירונית בקבוצת כדורגל נשים באר-שבע (עת"מ 23013-10-18 העמותה לקידום כדורגל בבאר שבע נ' עיריית באר שבע). המבקשת 2, שדולת הנשים, הינה עותרת בהליך העוסק בתקצוב המפלה בענף הכדורשת (בג"ץ 3996/19 איגוד הכדורשת הישראלי נ' שרת התרבות והספורט).
12. עוד יודגש, כי המבקשות אינן מבקשות להתערב בשאלות עובדתיות, הנוגעות לסכסוך הפרטני, אלא לייצג את האינטרס הציבורי בשמו הן פועלות, של הגנה על הזכות לשוויון.
13. המבקשות להצטרף מבקשות בשלב זה להגיש חוות דעת מטעמן ויפעלו בהתאם להנחיות בית המשפט. הגשת הבקשה לא תפגע בהליך, שכן ממילא הורה בית המשפט הנכבד למשיבות להגיש תגובה משלימה 10 ימים לפני מועד הדיון, והן יוכלו להתייחס, אם ירצו, גם לאמור בעמדת ידידות בית המשפט.

תגובות הצדדים לבקשה:

14. טיוטת הבקשה להצטרפות הועברה לצדדים כשבוע לפני ההגשה והנה תגובותיהם:

- העותר 1 עו"ד שמעון מימון מסכים לבקשה.
- ב"כ העותרים 2-8 עו"ד חן שופן מסכימה לבקשה.
- ב"כ העותרת 9 עו"ד אופיר רונן מסכים לבקשה.
- ב"כ המשיבה 1 עו"ד יאיר שילה מתנגד לבקשה מטעמים מפורטים בנספח א'. נעיר כי בניגוד למשתמע מתגובת ב"כ המשיבה 1, אין בעמדת המבקשות להרחיב הדיון לסוגיית החוזים והחסויות של המועצה להסדר ההימורים בספורט אולם שאלת הזרמת כסף מחוץ לתמיכות הפורמאליות בעבר ובהווה היא רלוונטית מאוד להבנת הפער בין ספורט הגברים לספורט הנשים, ולהבנת הטענה המרכזית של המבקשות בית המשפט לפיה שיטת התמיכות יוצרת מעגל שוטה ומנציחה את ההפליה לרעה של ספורט הנשים. לגבי הטענה בסעיף 3א לתגובה, יודגש כי המבקשות שוללות את הטענה להטעת בית המשפט, הנתונים משנת 2016 הם של מרכז המידע והמחקר של הכנסת והובאו, על מנת להדגים את האפליה בהשקעה הכספית בנשים לאורך זמן.
- ב"כ המשיבה 2-8 עו"ד ערין ספדי-עטילה: בשל יציאה של עו"ד ענת גולדשטיין לחופשת לידה, התיק הועבר להמשך טיפולה של עו"ד ערין ספדי-עטילה לאחרונה ממש, ולא עלה בידה להתייחס לבקשה. על כן, אשר לעצם הגשת הבקשה אנו מותירים לשיקול דעת ביהמ"ש. לגופה של הבקשה, תגובתנו תועבר בהתאם ללוח הזמנים שיקבע בית המשפט הנכבד.
- חרף תזכורות, לא נתקבלה עמדת המשיבה 10 עד למועד הגשת הבקשה.

רקע – הקשר בין ספורט ושוויון מגדרי

15. לעיסוק בספורט מיוחסת בריאות פיזית ומנטלית ומיצוי יכולות וכישורים במגוון תחומים. ספורטאים הם גיבורים פופולריים המזוהים עם תכונות הרואיות הנתפסות כראויות לחיקוי והערצה. מחקרים ברחבי העולם הוכיחו כי ערך מוסף מיוחס לעיסוק בספורט בכל הגילאים ובפרט בגילאים צעירים, כיוון שהפעילות תורמת להתפתחות תקינה, וכן לפיתוח דימוי גוף בריא וחיובי (ר' [פעילות גופנית וספורטיבית לילדים ולבני נוער, נייר עמדה של האיגוד הישראלי לרפואת ילדים 2018](#); נעמי פייגין "הבנים לכדורגל והבנות לפח הזבל: פעילות גופנית ודימוי עצמי של בנות" **עלמה: כתב עת לקידום מעמד האישה** 13 (2004)).
16. עיסוק בספורט קבוצתי – תחרותי (כדורגל, כדורסל וכדומה) הוכח כיעיל במיוחד לחיזוק הביטחון העצמי וכישורי המנהיגות וההסתגלות החברתית. ספורט תחרותי קבוצתי הוא כלי נהדר ביצירת ביטחון עצמי, דימוי גוף משופר, כישורי עבודה בצוות ונחישות, בספורט את לומדת לנצח, אבל לא פחות חשוב מזה – להפסיד, ולקום מחדש. [סקר גלובלי](#) שנערך על ידי חברת ארנס אנד יאנג בשנת 2013 מצא ש-96% מהמנהלות הבכירות במשק שיחקו בילדותן או בנערותן בספורט תחרותי.
17. כל אלה נכונים עבור בנות ובנים כאחד, אלא שילדות ונערות זוכות מאז ומעולם להזדמנויות ולעידוד מועטים יחסית בכל הנוגע לפעילות ספורטיבית, וביחס לספורט קבוצתי והישגי בפרט. הכתיבה האקדמית בתחום מדעי החברה מנתחת את הגורמים לתפיסת ספורט הנשים ונשים ספורטאיות

כנחותות ביחס לגברים. בין הגורמים: דעות קדומות הקיימות מראשית האנושות, והמבוססות על יתרון פיזיולוגי של גברים, ועל תפקידיהם המסורתיים של נשים וגברים בחברה ובמשפחה.

Yair Galily & Moran Betzer-Tayar (2014): Losing is Not an Option! Women's Basketball in Israel and its Struggle for Equality (1985–2002), **The International Journal of the History of Sport** (2014) p. 5 (להלן – **גלילי ובצר-תייר**)

18. למעשה, במשך רוב ההיסטוריה המודרנית, נאסר על נשים באיסור מוחלט לעסוק ולהתחרות במרבית ענפי הספורט התחרותיים וה"גבריים" מתוך תפיסה פטרנליסטית שקבעה שנשים עלולות לפגוע בעצמן אם יתחרו בענפים אלה (דנה רוט "נשים בספורט: מהר יותר" נגה - **כתב עת פמיניסטי** (1984)).

19. ההבניה החברתית והתרבותית בספורט אינה בגדר נחלת העבר, והיא נוכחת מאוד בזירות רבות גם כיום. כך למשל, בנות ונערות עדיין זוכות לתמריץ חברתי מופחת לעיסוק בספורט בשעה שבנים המצטיינים בספורט זוכים לעידוד רב ויכולים לצפות לתגמול עתידי עבור מאמץ והשקעה בתחום (ר' יואב בורוביץ, פערי השכר - גרסת הספורט: [למה כדורגלנית צמרת מרוויחה פחות ממינימום?](#), **אתר זה מרקר**, מרץ 2012).

20. עולם הדימויים התקשורתי תופס בנות העוסקות בספורט באופן אינטנסיבי (ובייחוד בתחומי ספורט מסוימים) כאגרסיביות חריגות ו"בלתי נשיות", בשעה שבנים ספורטאים נתפסים כמובילים חברתית, וכבעלי כח רצון ומשמעת.

Marlene A. Dixon and Stacy M Warner": More Than Just Letting Them Play: Parental Influence on Women's Lifetime Sport Involvement" **Sociology of Sport Journal**, 2008, 25, 538-559.

21. קושי נוסף העומד בפני נשים נובע מתפיסת תחום הספורט כתחום תחרותי וכוחני, שהעיסוק בו אינו מתיישב עם תכונות המיוחסות לנשים באופן מסורתי (בדומה לתכונות הנחשבות לרצויות ונחוצות עבור מנהיגות והובלה בתחומים אחרים).

Jorid Hovden, Female top leaders – prisoners of gender? The gendering of leadership discourses in Norwegian sports organizations, **International Journal of Sport Policy and Politics**, 2: 2, 189-203 (2010) ("הובדן")

22. שילובם של גורמים אלה מוביל למחסור משמעותי במודלים נשיים למנהיגות בתחום הספורט ולהתייחסות לספורט הנשים כמשני בחשיבותו.

23. חרף העלייה העקבית בהישגי נשים בתחומי הספורט התחרותי, וחרף רצון הציבור (מצד נשים וגברים כאחד) לצפות ביותר שידורי ספורט נשי, כפי שראינו באופן מובהק במונדיאל כדורגל הנשים שהסתיים לא מזמן, אשר נתוני הצפייה שלו עמדו על 1.1 מיליארד מרחבי העולם ונתונים אלו גבוהים פי שניים מהמונדיאל הקודם בשנת 2015 (ר' מיכל גרא מרגליות "מונדיאל הנשים הוא לקידום

כדורגל נשים ולקידום נשים בכלל "כלכליסט", יולי 2019), ממשיכה התקשורת בישראל להעניק עדיפות מובהקת לסיקור ספורט גברי. הסיקור התקשורתי בתחום הספורט בישראל, ממוקד באופן כמעט בלעדי בספורטאים גברים, ובנעשה בליגות הגבריות. גם כאשר מסקרת התקשורת ספורט נשים - הסיקור אינו תמיד ענייני ומכבד (ראו לעניין זה: ת"א (ת"א) 39231/06 **עמותת ל.כ.ן רמת השרון לקידום כדורסל נ' רשת שוקן** (מיום 30.12.07)).

24. בכך מנציחה התקשורת את המצב הקיים הרואה בספורט תחום "גברי" בעיקרו ובמהותו (לניתוח הסיקור התקשורתי של ספורטאיות וספורטאים ר' גם עלינא ברנשטיין "מי שמע על טלי שפושניקוב" **פנים - כתב עת לתרבות**, חברה וחינוך, 25 (2003)). בשל פופולריות גבוהה של ספורט הגברים, אין חשיפה מספקת בתקשורת של ספורט הנשים ובנסיבות אלה מרבית הסכמי השיווק והשידור נחתמים עם קבוצות הגברים. נוצר מעגל שוטה שבו בשל העדר סיקור ליגות הנשים, וסיקור אינטנסיבי של ליגות הגברים, מחונך הציבור להעדיף את ליגות הגברים, ושיקול זה מנציח את הבחירה של כלי התקשורת בסיקור, ושל הגורמים המעניקים חסויות.

25. זירת הספורט היא זירה חברתית חשובה המושכת עניין תקשורתי רב. בעידן הנוכחי, עיסוק בספורט הוא בין העיסוקים התרבותיים הפופולאריים, הנגישים לשכבות אוכלוסייה רחבות ומגוונות. העיסוק הרב באירועי ספורט ובחייהם של ספורטאים בתקשורת כדמויות ציבוריות לכל דבר (סלבריטאים), מעיד על הפרופיל הציבורי הגבוה של התחום ועל חשיבות פיתוח המודעות לעיסוק של נשים בספורט. לא לחינם מופיעה בספרות האקדמית טענה, לפיה מעמדן של נשים בתחום הספורט מהווה אינדיקציה למעמדן הכללי בחברה: "תרבות הספורט היא מרכיב נכבד בתרבותו של עם, ומעמד האישה בספורט משקף את מעמדה בחברה. ויש המוסיפים - כי מעמד האישה בחברה הוא ביטוי מהימן להתפתחותה של אותה חברה. בחברות המעודדות קידום חברתי, האישה זוכה לחירויות רבות יותר מאשר בחברות נחשלות, בהן קיים דיכוי חברתי. הגוף והנפש אחד הם, ועל כן יש חשיבות רבה בפיתוח המודעות לעיסוק בפעילות גופנית ובספורט (...)" (שלומית טור ניר "הספורט כמעוז השוביניזם" **עלמה: כתב עת לקידום מעמד האישה** 10 (2001)).

26. מעמדו הנחות של הספורט הנשי נוכח כבר מהילדות. תכנית הלימודים המועברת בשיעורי החינוך הגופני בבתי הספר מבחינה בין פעילויות המתאימות לבנים ולבנות, באופן המחזק את ההבניה החברתית הקיימת, המכוון את הבנות לעיסוק בתחומי ספורט מצומצמים ומוגדרים מראש. ענת לבנת, סגנית מנהלת אגף הספורט בעיריית בת ים ויועצת לקידום מעמד האישה, מספרת בראיון ש"כבר בכיתות הנמוכות מנותבים הבנים למרחבים הגדולים והפתוחים, שם הם יתנסו במשחקי הכדור למיניהם. לעומת זאת, את הבנות ילמדו לקפוץ בדילגית, להשתעשע עם חישוק ולכלל היותר ילמדו ריקוד כלשהו" (ר' ולריה סייגלשיפר, **גם בספורט הנשים נותרות מאחור גלובס**, 28.3.2018).

27. העדר ההיצע של פעילויות ספורט תחרותיות לילדות, הנובע ממחסור במשאבים ומתקנים, יחד עם חוסר המודעות הציבורית גוררים **ביקושים נמוכים לפעילויות ספורט** תחרותיות וקבוצתיות לילדות ונערות. מחסור בספורטאיות מצטיינות ומטופחות מגיל צעיר גורר בהמשך לכך הישגים בינוניים, העדר עניין ציבורי, ומחסור בדמויות לחיקוי עבור ילדות העוסקות בספורט, וחוזר חלילה.

28. כפי שנראה לעיל, על אף חשיבותם הרבה של מוסדות הספורט במישור החברתי, קידום מעמדן של נשים בתחום מתעכב ומתאחר. בעיה זו זוכה לעניין ציבורי מועט, כאילו מדובר בגזירת גורל שאין להילחם בה. בעידן שבו בולטת השאיפה לשוויון מגדרי ולניפוץ תקרות זכוכית. הספורט התחרותי נחשב כתחום גברי, המסרב לקבל לחיקו את הנשים אולי יותר מכל מוסד חברתי אחר.

Yair Galili, Ilan Tamir: "Women's Sports Coverage in Israel: Perception Versus Reality" **International Journal of Sport Communication**, 3, 92-112 (2010).

תמונת מצב – ספורט הנשים בישראל

29. לדיון הציבורי על פתרון ההולם לקידום מצבו העגום של ספורט הנשים בישראל היסטוריה ארוכה ומרשימה, אך הישגים מועטים בשינוי המציאות בשטח, לאור יחסי הכוחות והחסמים המבניים הניצבים בפני נשים בתחום הספורט, כפי שיובא להלן.

30. כבר בשנת 1998, לפני שני עשורים, פורסם דוח ועדה בראשות השופט (בדימוס) דב לוי, שהוקמה לצורך בדיקת המבנה וההתנהלות של גופי הספורט המתוקצבים בישראל (להלן: "**ועדת לוי**"). בדוח נקבע כי קיימת הפליה שיטתית של נשים בספורט (**דו"ח ועדת לוי לבחינת מבנה הספורט בישראל, 1998, ס' 5.3 למסקנות הועדה**).

31. על מנת לצמצם את הפערים, הציבה הוועדה ארבע מטרות-על: הגדלת היצע הפעילויות לנשים ולנערות; חלוקת המשאבים לקבוצות ולמועדוני ספורט באופן שווה ללא הפליה על בסיס של מין; קידום מנהיגות נשים בספורט וייצוג נשים בקרב מקבלי החלטות (מאמנות וחברות בארגוני הספורט במדינה); ושינוי עמדות החברה והתקשורת לגבי ספורט נשים (שם, סעיף 5.4 להמלצות הוועדה).

32. בפברואר 2005 הוגשו המלצותיה של הוועדה המייעצת שמינתה שרת הספורט דאז (לימור לבנת) לעניין ספורט הנשים (להלן: "**ועדת קונסטנטיני**") לבחינת מצבו של ספורט הנשים. הוועדה הצביעה על שלושה כשלים עיקריים: היעדר משאבים שוויוניים לנשים, היעדר יד מכוונת ותוכניות ארוכות טווח לספורט נשים, בעיה תדמיתית בכל הקשור לילדות ונשים בספורט (**משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 163**, "היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל, 1481, 1490" (2013)).

33. בנוסף הדגישה ועדת קונסטנטיני את הצורך בייצוג הולם לנשים במוקדי קבלת החלטות ובקרב מובילי המדיניות בתחום הספורט. כמו כן הודגשה בדוח חשיבות הפעילות למען הגברת ההזדמנויות לנשים לעסוק במקצועות הספורט השונים: כשופטות, מאמנות, מנהלות ליגות, כתבות, עורכות עיתוני ספורט שדרניות ומבקרות ספורט. חברי הוועדה המליצו, בין היתר, על הקמת גופי תכנון מדיניות וביצוע ייחודיים לקידום ספורט הנשים, לדאוג לתקציבים ייעודיים לפיתוח תשתיות לספורט ילדות, נערות ונשים, ולפעול לשינוי עמדות כלפי השתתפות נשים תחומי ספורט תחרותיים באמצעות הסברה ויחסי ציבור בכלי התקשורת, ובאמצעות מערכת החינוך.

34. בהמשך לכך הגישה המחלקה לספורט נשים במנהל הספורט שבמשרד החינוך התרבות והספורט את "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012". בתכנית הוצבו שלוש מטרות על: ראשית, הקמת תשתית איכותית של ספורטאיות בפריסה ארצית (הגדלת מספר הספורטאיות וקבוצות

הנשים), שנית, קידום מנהיגות נשים בספורט (מאמנות וחברות בארגוני הספורט במדינה) ושלישית, שינוי עמדות ביחס לספורט נשים (ר' להלן **משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63**).

35. בעקבות המלצותיה של ועדת קונסטנטיני ובעקבות הגשת התכנית הלאומית לספורט נשים, החליטה הממשלה במרץ 2005 להסמיך את שרת הספורט להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט נשים שתיעץ לממשלה, למשרד הספורט ולשרת הספורט בכל הנוגע לקידום ולפיתוח של ספורט נשים בישראל (להלן: **"המועצה לספורט נשים" או "מועצת אתנה"**, [החלטת ממשלה מס' 3416, מיום 21.03.2005](#)).

36. הוועדה הציבורית לקביעת אמות מידה לחלוקת כספי המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן: **"ועדת לובצקי"**) שהתכנסה על פי החלטת שרת התרבות והספורט בשנת 2012, אימצה גם היא בהמלצותיה את הרטוריקה לפיה קיימת חשיבות עליונה לקידום ספורט הנשים ואף הכלילה אמת מידה "מתקנת" המזכה ספורטאיות נשים בהעדפה מתקנת.

37. הנה כי כן, **במהלך השנים קודמו תיקוני חקיקה, נתקבלו החלטות ממשלה והחלטות לשינוי מדיניות משרד התרבות והספורט, הוקמו גופים ייעודיים מיוחדים לקידום ספורט הנשים, כונסו ועדות מיוחדות והמלצותיהן אומצו בהחלטות נוספות. למרות ולאחר כל אלה - אין חולק על העובדה, שספורט הנשים התחרותי בישראל סובל מנחיתות תקציבית קשה גם כיום, כפי שיתואר להלן.**

38. בשנת 2012 פרסם מרכז אדוה דו"ח שוויון מגדרי בספורט שסקר את התמיכות שמעביר מנהל הספורט לרשויות המקומיות לפעילות איגודי הספורט והספורט העממי ברשויות המקומיות (סל הספורט) (להלן: **"דו"ח סייגלשיפר"**), הדו"ח העלה כי בשנת הפעילות 2011-2012 תקצוב הגברים הבוגרים היה פי 6 מאשר הנשים: 23,889 ספורטאים-גברים לעומת 3,973 ספורטאיות-נשים. בנוער המצב היה חמור יותר – הנערים תוקצבו פי 12 מהנערות: 27,810 ספורטאים-נערים לעומת 2,170 ספורטאיות נערות. כן נמצא כי כ-88% מהתקציבים לענפי הספורט הקבוצתי וכ-66% מהתקצוב לענפי הספורט האישיים, הוקצבו לגברים, והיתר לנשים (ולריה סייגלשיפר מבט מגדרי על תקצוב הספורט בישראל, **מרכז אדוה**, נובמבר 2012).

39. בשנת 2013 פרסם משרד מבקר המדינה דו"ח בנושא "היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל" (**משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63**), "היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל" (2013)). מהממצאים עולה כי יעדי הממשלה בתחום לא התממשו בשל ליקויים וכשלי תכנון וביצוע. בין היתר נמצא שהמועצה לספורט נשים לא עשתה שימוש בכ-30% מתקציבה השנתי, ולא הקדישה מאמצים מספקים לשינוי דעת הציבור באמצעות הייצוג התקשורתי של ספורט הנשים. כתוצאה מכשלים אלה, ולמרות עלייה מסוימת במספר הנשים הרשומות כספורטאיות בישראל, שיעור הנשים מקרב כלל הספורטאים נותר נמוך (שם, בעמ' 1487). אחוז הספורטאיות מכלל הספורטאים עלה על פי הנטען מ-17.4% ל-19.4% בין השנים 2007 ל-2011.

40. על פי דו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת אחוז הספורטאיות בשנת 2012 צנח שוב ל 17.4% (שלי מזרחי, שילוב נשים בספורט ופעילות מועצת אתנה בשנת 2013, [מרכז המידע והמחקר](#) של הכנסת, יולי 2013) (להלן: "דוח מרכז המחקר והמידע").

41. מדוח מרכז המחקר והמידע עולה כי אחוז הנשים בקרב כלל הספורטאים נמוך במיוחד בענפי הספורט הקבוצתי והתחרותי: נשים היוו 8% בלבד מכלל שחקני הכדורגל, 14% בלבד מכלל שחקני הכדורסל. חשוב לציין כי על פי תבחיני הרשויות המקומיות וכן על פי מבחני התמיכה של המועצה להסדר הימורים בספורט, ענפים פופולאריים אלה זוכים לדירוג מירבי ועדיפות עליונה בתקצוב. מהנתונים עולה שנשים כמעט אינן זוכות ליהנות מענפים אלה ומהתקצוב הגדול המוקצה להן (ראו בדו"ח ועדת לובצקי בסעיף 1.5).

42. לצד זאת, היו גם הישגים לשילוב הנשים: חלק משמעותי (42%) מהתקציב שהופנה לאתנה ונועד להגדלת מספר הספורטאיות הוביל ככל הנראה לעליה של השתתפות נשים בענפי ספורט מסוימים. בשנות הפעילות הראשונות של המועצה (2007-2012) נרשם גידול של 269% במספר הספורטאיות בענף הכדורגל (מ-204 ל-753 שחקניות) וגידול של 93% במספר הספורטאיות בענף הכדורסל. מאחר שמספר הספורטאים הגברים גדל גם הוא, הגידול במספר הספורטאיות לא השפיע כמעט על שיעורן היחסי מכלל הספורטאים (שם, בעמ' 8).

43. מהנתונים העדכניים ביותר המופיעים בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019 עולה, כי אי השוויון בעיסוק בספורט הישגי ובהקצאת משאבים לספורט נשמר בסדרי גודל דומים - **הפערים בין גברים לנשים אינם נסגרים עם חלוף השנים**. פילוח מגדרי של הספורטאים הרשומים באיגודי ספורט לשנים 2016-2017 הראה כי 77% מהספורטאים הרשומים הם גברים ורק 23% הן נשים. בשנת 2018 מרבית תקציבי התמיכה בתקנת איגודים עבור עונת פעילות זו הגיעו לגברים המשתתפים בהתאם. פער משמעותי במיוחד ניתן לראות במספר קבוצות הספורט בהם משתתפים גברים 85.2% לעומת נשים 14.8% (ראה לעיל הצעת התקציב 2019, עמ' 52). ודוקו – אלו נתונים המתייחסים רק לכספי התמיכות הממשלתיות, כאשר עשרות מיליוני שקלים מוזרמים באופן מוטה לקבוצות גברים דרך הסכמי שיווק וחסויות.

44. הנחיתות הנמשכת של הספורט הנשי מונצחת, בין היתר, משום שנשים אינן מקבלות הזדמנות להשפיע במידה מספקת על מוקדי הכוח. מחקרים מצביעים על חסמים רבים המונעים ומעכבים השתלבותן של נשים בגופי קבלת החלטות בארגונים ובתחומים המקיימים דומיננטיות גברית. אחד ההסברים הוא קיומם של מעגלי נטוורקינג גבריים חברתיים ומקצועיים שאינם פתוחים לקבלת נשים ואינם מאפשרים את התקדמותן לעמדות ניהול בכירות (ר' **הובדן**, לעיל, בעמ' 75-82).

45. ייצוג הולם של נשים בקרב מקבלי ההחלטות ומובילי המדיניות בספורט מהווה תנאי הכרחי לקידום נשים בספורט, המבטיח כי צרכיהן הייחודיים של נשים בספורט, לרבות בעניין תקצוב, השקעת משאבים וניהולם. כאמור, כבר בדו"ח ועדת לויין משנת 1998 נכללה המלצה מנומקת לחייב מוסדות וארגוני ספורט להקפיד על ייצוג הולם לנשים, בהנהלותיהם, אך השיפור היה רחוק מלספק.

46. גם כיום נשים מהוות מיעוט ניכר בקרב מקבלי החלטות במנהל הספורט והספורטוטו, באיגודי הספורט, וכן בוועדות המנהלות את מרבית הרשויות המקומיות ([מדד המגדר בשלטון המקומי, כ"ן למנהיגות נשים 2017](#)). זהו המצב גם בהנהלות האיגודים המקצועיים של ענפים בהם יש שיעורים דומים של ספורטאים וספורטאיות (דוגמת תחום השחייה שבו נשים מהוות 44% מהמתעמלים), וכן בענפים שבהם נשים מהוות רוב בקרב הספורטאים, כמו למשל התעמלות (נשים מהוות 82% מהמתאמנים). הנתונים המעודכנים מראים כי בממוצע רק 23% מתפקידי ההנהלה המצויים באיגודי ספורט מאוישים על ידי נשים (הנתון מתוך [הצעת התקציב לשנת 2019 משרד המדע, טכנולוגיה, החלל, התרבות והספורט](#), עמ' 52).

47. ייצוג חסר של נשים מתקיים גם בדירקטוריון המועצה להסדר הימורים בספורט, שמכריע בהיבטים חשובים של תקצוב ספורטאים ואיגודי ספורט - כמו חלוקת כספים והקמת מתקנים. כך, נשים מהוות 32% בלבד מחברי ההנהלה בכלל איגודי והתאחדויות הספורט בישראל (ר' [לעיל הצעת התקציב 2019](#), בעמ' 53).

מנגנונים לחלוקת משאבים – כיצד מתקבעת ההפליה נגד נשים בספורט?

48. אין ספק כי תקציבים לבדם לא יובילו לשוויון מגדרי בתחום הספורט ויש לשנות תפיסות תרבותיות, מבניות ומקצועיות. אולם כסף הינו מרכיב חיוני ביותר לצמצום ההפליה. בארצות הברית נרשם השיפור הגדול ביותר בהשתתפות נשים ובהישגי נשים בפעילויות ספורט תחרותי ובמסגרת איגודי ספורט, הודות לתיקון שנעשה בחוק בשנת 1972 ([TITLE IX OF THE EDUCATION AMENDMENTS OF 1972](#)).

49. התיקון מחייב את הגופים המתקצבים ליישם הקצאת משאבים שוויונית, לנשים ולגברים, בכל פעילות חינוכית או ספורטיבית, ואוסר על הקצאתם של תקציבים באופן מפלה על רקע של אבחנה מגדרית, בכל המוסדות הנהנים מתקצוב ממשלתי. המשמעות היא שבכל מקום שבו מוצעת לבנים השתתפות בפעילות ספורטיבית כלשהי קיימת חובה להציע זאת גם לבנות, ולהיפך. מרגע שהחלה אכיפתו המחייבת של הסעיף בכלל מוסדות החינוך, הייתה לדבר השפעה אדירה לטובה על עיסוקן והצלחתן של נשים במגוון רחב של תחומי ספורט, וחלה עלייה של מאות אחוזים במספר הנערות והנשים העוסקות בפעילות ומגיעות להישגים בתחומי הספורט השונים. ארבעים שנה לאחר תיקון החוק, הושג לראשונה שוויון בין מספר הנשים והגברים העוסקים בספורט תחרותי באוניברסיטאות ובמכללות ([Ilan & Galili, 2010](#); סייגלשיפר, 2012).

50. על מנת להבין את הכשל הקיים בישראל, אשר מוביל להנצת מעמדו הנחות של ספורט הנשים, יש להיכנס לעובי הקורה ולבחון את מדיניות הקצאת המשאבים ואת המנגנונים שבעטיים נוצר המצב הזה – **כיצד נקבעים תקציבי ספורט ומהם הקריטריונים לקבלת כספים?**

תקצוב לא שקוף באמצעות הסכמי שיווק ופרסום וחסויות

51. נתחיל בכך שעשרות מיליוני שקלים מוזרמים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לקבוצות הספורט שלא באמצעות אמות מידה שקופות, אלא דרך הסכמים פרטניים ולא שקופים המשתנים מעת לעת, אינם מונגשים לציבור ושאינם כפופים למבחני התמיכה הקבועים על ידי משרד הספורט, בשנת 2016 העברות המועצה להסדר ההימורים בספורט רק במסגרת הסכמי שיווק עמדו על 72,917,350 ₪, ומתוכם לענף הכדורגל 57,827,968 ₪ (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מידע על מימון ציבורי לספורט (בדגש על ענף הכדורגל) באמצעות הכנסות מהימורים – בדיקה משווה, 8.11.2017). נציין כי בשנת 2017 הוגבל הסכום ל 46 מ"ש"ח (ר' סעיף 8דג) לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967).

52. בנוסף לתמיכה בפעילות הספורטיבית של איגודי ואגודות הספורט, תומכת המועצה להסדר ההימורים בספורט באיגודים ובאירועי ספורט מסוימים על ידי מתן "חסות". הקריטריונים למתן חסות הנם שיווקיים גרידא וכוללים את הפרמטרים הבאים: מספר האוהדים באצטדיונים, מספר הצופים בענף, סיקור חשיפת המותג תקשורת של הענף בעיתונות הכתובה, באינטרנט ובטלוויזיה, האם זה מותג שמהמרים עליו, עד כמה שיתוף הפעולה עם הליגה מביא להימורים, פעילות לאורך זמן שמביאה לזיהוי הליגה עם הטוטו (כמו זיהוי וזכירות למשל ליגת "וויר" בכדורגל גברים); תרומה לספורט ולקהילה; אהדה וכדומה (דו"ח סייגלשיפר, עמ' 10). קריטריונים אלו מבטיחים כי רוב הכסף ילך לקבוצות הגברים הנהנים מיתרון של שנים רבות בחשיפה תקשורתית ו"רייטינג".

53. תקציב סך כל החסויות לגופי הספורט עומד על עשרות מיליוני שקלים, כאשר רוב רובו מועבר לליגת-העל בכדורגל גברים. בבואה להעניק חסות המועצה להסדר ההימורים בספורט פונה לקהל גברי ומגדירה את פעילות הספורט ואת חווית הצפייה בו כעניין גברי. כך למשל, ליגות-העל בכדורגל ובכדורסל מציעות קניית כרטיסים למשחקים בחבילות מוזלות לאבות ולבנים. בנוסף, שידורי הספורט, והפרסום סביבם מחזקים את התפיסה שספורט הנו עניין של גברים בלבד (דו"ח סייגלשיפר בעמ' 11).

54. מכאן שעוד לפני שמגיעים למבחני התמיכה, ספורט הגברי בכלל, ובכדורגל בפרט, זוכה ליתרון עצום. דווקא משום כך, חיוני להקפיד שלפחות התמיכות הציבוריות ייעשו באופן שמצמצם את הפער, ויעניק גם לנשים אפשרות להתקדם מקצועית ולצבור פופולאריות.

תקצוב מפלה לפי מבחני תמיכה ניטראליים – הכיצד?

55. הנהגת מבחני תמיכה לחלוקת משאבים המבוססת על עובדות ושיקולים ענייניים היא הדרך המקובלת להקצאת משאבים ציבוריים. החלטה על נתינת מענקים מקופת הציבור כפופה לכללים החלים על החלטות מינהליות, עליה להיות על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושוויוניים (ר' דפנה ברק-ארז "אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המנהל" המשפט א 253, 254 (תשנ"ג); בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.נ. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד נח(5) 79, 89 (2004); בג"ץ 10285/04 עמותת מועדון כדורסל נשים עירוני חיפה מוצקין נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו,

19.7.2005); ע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד ס"ד (2) 1 (2010) (להלן: "**הבית הפתוח**)).

56. אולם קיומם של מבחני תמיכה, כשלעצמם, אינם בהכרח מובילים להתנהלות שוויונית, אם בשל החשש ל"תפירת" מבחנים על פי מידותיו של המקבל, ואם בשל החשש שהמבחנים, בדרך שבה נקבעו, עלולים לגלם הטיה סמויה או "הפליה בכיסוי", או אם בשל בחירת "קבוצת שוויון" שהשוואה אליה אינה משרתת את השוויון המהותי. **לעיתים מבחנים ניטראליים מתבססים על מציאות מפלה, וכך מנציחים אותה**. כך, למשל, שימוש בתבחין המבוסס על נתונים כמותיים מעלה חשש ליצירת מונופול של מוסדות גדולים ובעלי כח, ולפגיעה בעקרונות דמוקרטיים כמו הגנה על המיעוט, גיוון ופולרליזם (השוו עם בג"ץ 1438/98 **התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נג(5) 337, 384 (1999) **ועניין המרכז לפולרליזם**, בפסקה 18).

57. **מבחנים המתבססים על רייטינג ופופולאריות**: נקודת הפתיחה של ספורט נשי היא חשיפה נמוכה לציבור. שיקולים של רייטינג בתקצוב הם דוגמא לשיקול שמקבע מצב קיים. רוב החשיפה באמצעי התקשורת היא לספורט גברי ומשכך תגמול על חשיפה בהחלט מקפח את הנשים. ראוי לציין בהקשר זה כי בעקבות עתירות שהוגשו בעניין, חויבה רשות השידור, כגוף ציבורי, לשדר משחקי ספורט תחרותי של נשים, תוך מתן תשומת לב ראויה לצורך לקדם שוויון מהותי, וללא תלות בשיקולים של "רייטינג" (ר' בג"ץ 9935/06 **אנדה רמת השרון נ' רשות השידור** (מיום 10.1.07)).

58. אך גם במונדיאל הנשים האחרון, שזכה לחשיפה אדירה במקומות אחרים בעולם, תאגיד השידור הציבורי, שלרוב מתמסר כולו לשידור מונדיאל הגברים, שידר את רוב המשחקים רק ברשת האינטרנט, ואילו בשידורי הטלוויזיה שולבו 4 משחקים בלבד.

59. שיקולי חשיפה כבסיס לתמיכה נכונים לא רק בענפי בספורט הפופולאריים, בין קבוצות הגברים לקבוצות הנשים, אלא גם במתן חשיפה גדולה יותר לענפי ספורט הנחשבים "גבריים" לעומת ענפי ספורט שנחשבים "נשיים" יותר (ר' למשל ולריה סייגלשיפר ויעל חסון, [ניתוח מגדרי של תקציב הספורט במועצה המקומית מטה אשר, מרכז אדווה](#) (2016)).

60. מכאן שתקצוב המתבסס על רייטינג ופופולאריות מקבע את מעמד ספורט הנשים בתחתית ההירארכיה (ר' והשוו הדיון אודות יצירתו של מעגל שוטה סביב הגדרת המונח "עבודה שוות ערך" בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996, במסגרת בג"ץ 1758/11 **אורית גורן נ' הום סנטר בע"מ** (17.5.2012); סע"ש (ת"א) 52538-07-14 **אורלי חביב נ' שטראוס גרופ בע"מ** (פורסם בנבו, 1.11.15)).

61. **התבססות על מספר משתתפים**: מבחנים המתבססים על מספר משתתפים במסגרות הספורטיביות או בליגות עשויים להיות מפלים, שכן הם אינם לוקחים בחשבון את נקודת הפתיחה הלא שוויונית בין גברים לנשים. על מנת לקדם שוויון מגדרי בספורט יש לפתח תשתיות ולהגדיל באופן משמעותי את מספר הילדות העוסקות בספורט באמצעות הקמת קבוצות של ילדות בספורט בכל הענפים מגיל צעיר – כחלק מההתפתחות הטבעית שלהן, כפי שנעשה ביחס לבנים ואף יותר מכך. תכלית זו אינה מושגת מכיוון שבנוסף להבניה החברתית הקיימת, המסלילה בנות ונערות שלא לעסוק בספורט

תחרותי, היצע הפעילויות הזמין לילדות ונערות בתחום הספורט הנו מוגבל ומצומצם יחסית לאפשרויות העומדות בפני בנים ונערים.

62. בנוסף לצורך במסגרות עבור ילדות, שבהן יצמח הדור הבא של הספורטאיות (עתודה לספורט המקצועי), יש חשיבות רבה ליצירת אופק תעסוקתי רחב לספורטאיות באמצעות יצירת הזדמנויות לנשים לעסוק במקצועות השונים הקשורים בספורט ובכלל זה אימון, ניהול שיפוט וכדומה, מקצועות אשר מאפשרים המשכיות ואופק תעסוקתי לספורטאיות גם לאחר פרישתן מעיסוק פעיל בספורט.

63. **דרישות מקצועיות:** קריטריונים המתבססים על עמידה בדרישות מקצועיות לא לוקחים בחשבון קשיים רבים עמן מתמודדות קבוצות ספורט נשים, במיוחד כאשר הדרישות מתבססות על המקובל בענף בתחום ספורט הגברים. המקרה הנדון בעתירה זו הוא אחד מאותם מקרים, ולכן נרחיב על כך להלן בפרק הדין בכך.

64. הנה כי כן, בסעיף 9ב(ג) לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, נקבע כי סכום התמיכה יחולק בין גופי הספורט לפי מבחנים שוויוניים שייקבע שר התרבות והספורט, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המועצה הלאומית לספורט. ואכן מבחינה פורמאלית התמיכה מחולקת לפי מבחנים אחידים, אך מבחינה מהותית, הם לא מצליחים להביא לשוויון מגדרי אלא דווקא מטיבים עם קבוצות הגברים ומחלישים את קבוצות הנשים.

העדפה מתקנת אינה תחליף למבחני תמיכה שוויוניים

65. העדפה מתקנת היא פרקטיקה המכוונת להגשמת שוויון מהותי וההצדקות לקיומה מבוססות על מספר טיעונים מרכזיים: טיעון הצדק המתקן, המכוון לתיקון עוולות שנעשו כלפי קבוצות מסוימות; טיעון הצדק החלוקתי, המבקש לחזק קבוצות מסוימות שהופלו; וכן טיעונים תועלתניים המכוונים ליצירת חברה מגוונת, למיקסום התועלת החברתית מהקצאת המשאבים ולמיצוי ההון האנושי בדרך היעילה ביותר (הלל סומר ומיטל פינטו "מחקיקה נקודתית לדוקטרינה כללית – תפקידה של הרשות השופטת בביצור ההעדפה המתקנת בישראל" העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל 195, 198 (2004); הילי מודריק-אבן חן **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה 9, 15 (2005)).

66. בית המשפט הכיר בצורך לבצע "העדפה מתקנת" במצבים בהם קיים חוסר שוויון אינהרנטי בין נשים וגברים, וזאת על מנת למנוע את הנזחת אי השוויון. ראו לעניין זה את דברי השופט מצא **בבג"ץ שדולת הנשים**:

"רעיון 'ההעדפה המתקנת' (או: 'המקדמת' "affirmative action") נגזר מעקרון השוויון, ועיקרו הוא בהעמדת אמצעי של מדיניות משפטית להגשמת השוויון כנורמה חברתית תוצאתית. לבו של עקרון השוויון (על-פי התפיסה המסורתית) הוא ב"יחס שווה אל שווים", וביטויו הרגיל בחיי החברה הוא במתן הזדמנות שווה לכול. דא עקא, שמתן הזדמנות שווה עשוי להשיג תוצאה שוויונית רק כאשר האוכלוסיות המתמודדות עושות כן מעמדת מוצא

שהיא פחות או יותר שווה; שכן רק בתנאים של שוויון התחלתי הינן בעלות סיכויים שווים להשיגה. לא כן הדבר באוכלוסייה המורכבת מקבוצות חזקות במיוחד ומקבוצות חלשות במיוחד. פער ניכר בשוויון היכולת, בין שמקורו בחוקים מפלים שהיו תקפים בעבר ועברו מן העולם, ובין שנתהווה בעטיין של תפיסות עולם פסולות שנשתרשו בחברה, מגביר את סיכויי הקבוצות החזקות וגורע מסיכויי הקבוצות החלשות. ההעדפה המתקנת באה לאזן פער זה. היא מבוססת על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכל" (בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד מח(5) 501, 516 (1994)**).

67. כפי שפרטנו במבוא, ועדות ומוסדות רשמיים הכירו בצורך בהעדפה מתקנת של ספורט הנשים על מנת שניתן יהיה להתגבר על הפליה היסטורית ומבנית (ועדת לוין, התחייבויות המדינה בעקבות עתירות שונות ולאחרונה בעקבות בג"ץ 856/16 **שטרק נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט** (פסק דין מיום 19/04/17)).

68. אולם העדפה מתקנת אינה יכולה להתבטא רק במתן תקציב ייחודי וייעודי לנשים. העדפה מתקנת היא נדבך נוסף על תשתית שאמורה להיות שוויונית מלכתחילה. תכליתה היא צמצום פערים היסטוריים. אין טעם אמיתי בקביעת תקציב בסיס המחולק באופן מפלה, ועל גביו לתת העדפה מתקנת, שכן מצב כזה לא יוביל לצמצום ההפליה המיוחל. להיפך, יש בה אף משום התעתוע, האשליה שהנושא מטופל רק דרך ההקצאות הייעודיות. העדפה מתקנת חייבת להתבטא גם בעיצוב הקריטריונים והדרישות הבסיסיים, ובהסתכלות על חלוקת המשאבים בעין מגדרית.

מן הכלל אל הפרט

69. כיום, פועלות בענף הכדורגל שלוש ליגות נשים: ליגת העל, הליגה הלאומית והליגה הארצית. ליגת העל והליגה הלאומית הוכרו זה מכבר ומקבלות תקצוב ממשרד התרבות והספורט, הליגה הארצית גם היא הוכרה על ידי משרד התרבות והספורט ביום 30.10.16 ובהתאם בשנת 2017 תוקצבו כל שלוש הליגות. אך ביום 15.11.17 בוטלה ההכרה בליגה השלישית בטענה שמדובר בליגה בפיתוח, שאינה עומדת בדרישות המקצועיות. המשרד בחר לא לעודד את פעילותה ולא להכיר בה לצורכי תקצוב, באופן דווקני, כאילו אינו מכיר בצורך לעודד פעילות זו גם כאשר היא מצויה בתחילת דרכה.

70. התוצאה של אי ההכרה בליגה השלישית, היא ניקוד נמוך יותר ותקצוב נמוך יותר של שתי ליגות הנשים הבכירות לעומת ליגות הגברים. המשמעות הכספית לאי הכרה בליגה השלישית פוגעת בקבוצות הנשים אשר ממילא סובלות מתקציב דל.

71. הדרישה לקיומה של ליגה שלישית כתנאי לתקצוב מלא קיימת במסגרת מבחני התמיכה רק ביחס לענפי הספורט הנשיים ולא כלפי קבוצת הגברים, כך לפי סעיף 21 למבחני התמיכה: "בענפים בהם יש 2 רמות ליגה, קבוצות הליגה הבכירה לנשים יקבלו ניקוד כמו קבוצות הליגה השניה לבוגרים – גברים"

72. כלומר, ליגת הנשים הראשונה בענף ספורט קבוצתי תזכה לתקצוב ברמה ב' בלבד (5 נק' במקום 10 נק'), במקרה בו קיימות פחות משלוש ליגות נשים בענף. בעוד ליגת גברים במצב זהה בענף בו יש רק 2 ליגות, תזכה בתקצוב מלא ברמה א' (10 נק').

73. הנה כי כן – מבחני התמיכה והפרקטיקה הנהוגה כוללות **הפליה כפולה** :

א. ראשית – כאשר יש שתי ליגות נשים, הניקוד לליגה **הבכירה** משווה לליגה **השנייה** אצל הגברים, והניקוד לליגה השנייה של הנשים משווה לליגה השלישית אצל הגברים. רק כאשר יש שלוש ליגות ניתן ניקוד שווה.

ב. שנית – כאשר כבר מוקמת ליגה שלישית – מוערמים קשיים בהכרתה תוך פרשנות דווקנית של דרישות מקצועיות, ותוך התעלמות מהנחיתות המובנית של ליגת הנשים.

מבחני התמיכה מפלים

74. על אף שהפכנו שוב ושוב התקשינו להבין את הרציונאל העומד במתן תקציב נחות לקבוצות נשים בליגת העל לנשים ובליגה הלאומית לעומת קבוצות בליגות המקבילות לגברים, רק משום היעדרה של ליגה שלישית. יתרה מזו, גם מקור ההסדר אינו ברור לנו. גם תשובת המשיבים 2-8, הציבוריים לעתירה נעדרה התייחסות למבחני התמיכה עצמם.

75. **על פניו, סעיף 21 למבחני התמיכה פגום, כאשר מקבע הפליה כלפי קבוצות הנשים "שחור על גבי לבן". בהבחינו על בסיס מין במתן תמיכות, ובהתנתות את התמיכה השווה בליגה הראשונה והשנייה בתנאי לא רלוונטי – קיום ליגה שלישית.**

76. יתרה מזאת, שוב מדובר ביצירת מעגל שוטה. תקצוב חסר לקבוצות הליגות הבכירות מוביל לכך שהאטרקטיביות של הליגה יורדת, הקבוצה אינה יכולה לשלם שכר ראוי לספורטאית, להעמיד מתקני אימונים ראויים וסגל אימון מקצועי. בהיעדר אטרקטיביות שחקניות מוכשרות רבות מבינות שאין לאן לשאוף ולא נכנסות לענף. כך נוצר קושי בצמיחת הענף, וחוזר חלילה, שלא לדבר על קבוצות שנמצאות בסכנת סגירה.

77. אם המטרה היא להצמיח את הענף ולהרחיבו – מבחני התמיכה אינם משיגים את התוצאה הרצויה, ובכל מקרה יש דרכים אחרות. במקום שלילת כבשת הרש מקבוצות הנשים בליגות הבכירות, היה ראוי לתמרץ הקמת ליגה שלישית באמצעות הבטחת התנאים לכך. עלות ממוצעת של קבוצה בליגה הארצית לנשים הינה כ- 50,000 ₪ לשנה (לפי האמור בתגובת המשיבה 10), וקבוצות נשים מתקשות לעמוד בהוצאות אלו וכתוצאה מכך ויתרו על הזכות להשתייך לליגה הארצית וחלקן מצאו אלטרנטיבה במסגרות חובבניות. כך, מאבדת ההתאחדות לכדורגל ומדינת ישראל ספורטאיות רבות רק בשל היעדר תקציבים והערמת קשיים על מי ששואפת לפתח את העיסוק בספורט באופן מקצועי יותר.

78. זאת ועוד - מבחני התמיכה מקטינים את הכנסות הקבוצות בליגות הבכירות לנשים ובכך פוגעים ברמתן. כיום השחקניות בקבוצות העותרות מתקשות להתפרנס מספורט בלבד, ואינן מקיימות אימונים תכופים ויקרים, וזאת בשל המצב הכלכלי של קבוצותן. מצב זה פוגע ביכולת של הקבוצות

להשתפר במדדים של הישגיות, רייטינג וביכולתן להשיג חסויות, וכך מונצח מצבן הנחות גם ביחס למבחני תמיכה ותבחינים אחרים, במסגרת התמיכה הציבורית או מגורמים חיצוניים.

79. אילו עוגת התקציב הייתה מתחלקת באופן שוויוני יותר, יש להניח שבתוך שנים ספורות הפערים המקצועיים היו מצטמצמים וליגת הנשים, בדומה לליגת הגברים, הייתה מעסיקה שחקניות בשכר, המקדישות את כל מרצן לאימון ולעיסוק בספורט, ויש להניח כי ההישגים והעניין הציבורי בעקבותיהם, היו בהתאם לאור ההשקעה הרבה של העותרות והישגיהן המרשימים.

80. אכן, גם כאן קיימות הנחיות להעדפה מתקנת תקציבית בדמות אמות המידה לחלוקת תמיכות המועצה להסדר ההימורים בספורט, בקבוצות נשים הנמנות על הליגות הבכירות בענפי העל ובענפים מועדפים. משרד הספורט הקצה לכך 6 מיליון ₪. אמות מידה אלו קובעות כי קבוצות ליגת העל יקבלו תוספת תקציבית מסוימת. אולם, התוספת אינה מספקת לאור ההפליה בתקציב הבסיסי, השוחקת אותה. היא לא ניתנת לקבוצות הליגה הלאומית, שנפגעות גם הן. הדבר מדגים את הטענה שלא די בהעדפה מתקנת בתחום הכספי כדי להביא לשוויון מהותי. אמות המידה צריכות להיות שוויוניות והעדפה מתקנת צריכה לבוא כתוספת, כדי לסגור פערי עבר.

אי ההכרה בליגה שלישית משקפת תפיסה מפלה

81. לכאורה השאלה האם הליגה השלישית עומדת בהגדרות המקצועיות היא שאלה מקצועית ניטראלית, שנתונה לגופים המקצועיים. אולם אם הדרישות המקצועיות עוצבו בעולם הספורט הגברי, יש בהן ליצור חסם לספורט הנשי, שנמצא הרחק מאחור מבחינת התפתחות וגדילה.

82. במקרה זה עלה מטענות העותרים כי נעשו מאמצים רבים לעמוד בדרישות, ואכן בשנת 2016 הכירו בליגה הארצית לכדורגל נשים. אך בשנת 2017 חזר בו משרד הספורט לצורך בחינה מחדש של העמידה בתנאים להכרה כליגה, ובינתיים מימן את הקבוצות כאילו יש רק שתי ליגות תוך פגיעה קשה בתקציבן. ההחלטה לבטל את ההכרה בליגה השלישית, התקבלה לאחר יצירת אמות המידה לתקצוב קבוצות ליגת העל לנשים בענפי ספורט בכירים כהעדפה מתקנת. לא ברור מה הקשר בין החלטה על העדפה מתקנת לביטול ההכרה בליגה השלישית, אך העותרים יותר מרומזים כי במשרד הספורט כנראה הבינו שהעלות התקציבית לתמיכה לפי 3 ליגות אולי גבוהה ממה שציפו, וניסו לצמצם עלויות באמצעות שלילת ההכרה הבסיסית בליגה הארצית. מנגד טוען משרד הספורט כי ההכרה בליגה השלישית נעשתה בשגגה, שכן לא היה ער לאופן התנהלותה של הליגה השלישית.

83. המשמעות הייתה שתוספת ייעודית לקבוצות ליגות-העל לנשים הובילה לבחינה מחדש של הליגה השלישית והפסקת ההכרה בה מה שהוביל לביטול התמיכה הצנועה בה, ולקיצוץ התמיכה הבסיסית לקבוצות ליגת-העל והליגה הלאומית לנשים. צעד אחד קדימה, שניים אחורה.

84. בין היתר נפסלה הליגה השלישית לנשים בנימוק שהמשחקים מתקיימים בשיטה של 2 משחקים ביום אחד, במשך 6 ימים בשנה ובקבוצות של פחות מ-11 שחקניות. משרד הספורט הבהיר כי מעתה ידרוש כי תחרות בענף קבוצתי תחייב 18 מחזורי משחקים בימים שונים, הכל, לפי הטענה, כדי לשמור על ערך ספורטיבי לתחרות (ר' נספח ז' לעתירה).

85. הדרישות המקצועיות להכרה בליגה נולדו על פי המקובל בענף, והמקובל בענף נקבע על פי ספורט הגברים שזכה להתבסס ולשגשג במשך עשורים רבים. "הלבשת" דרישות אלו על הנשים מתעלמת מהקשיים שיש לליגה צומחת בתחום הכדורגל לנשים, תחום שרק בשנים האחרונות החל להתפתח באופן מקצועני יותר. בהיעדר תמיכות ייתכן והספורטאיות לא יוכלו להקדיש את הזמן והמאמץ הדרוש לקיום 18 מחזורים וינסו לצמצם את הליגה ולהכניס שני משחקים ביום כדי לעמוד במחויבויות שלה למקום העבודה המהווה את מקור הפרנסה העיקרי שלהן.

86. דווקא מנכ"ל ההתאחדות לכדורגל (המשיבה 10) עמד על הקשיים הרבים עמן מתמודדות הקבוצות בליגת הכדורגל השלישית: בעיה בזמינות מגרשים למשחק ולאימון, המספר הגבוה של שחקניות הנדרשות לרישום ביחס לענפים אחרים (מינימום 14 לעומת 8 בכדורעף), האורך של משחק הכדורגל, שהוא האורך מכל משחקי הכדור, אך בקשתו להתחשבות נדחתה (מש/6 לתגובת הפרקליטות). בתגובתה לעתירה ההתאחדות לכדורגל אף מציינת כי הבדלים בכללים בין ליגות גבוהות לנמוכות הם מקובלים גם בספורט הגברים, שכן אין דין ליגה מקצוענית כליגה חובבנית, כך שלא מדובר בדרישה חריגה.

87. למרות זאת בדיון בוועדת התמיכות של משרד הספורט מיום 30.4.19 הוחלט כי לא ניתן להכיר בהקלות שנדרשו בלי שיוכנס שינוי באמות המידה. על ההחלטה שהתקבלה פה אחד חתומים 7 חברים, ששה מהם גברים.

88. הנה כי כן, הקפדה על השוויון הפורמאלי מובילה לפגיעה קשה בשוויון המהותי, מאיימת על האפשרות לפתח ליגה שלישית ומסיגה לאחור את קבוצות הליגה הראשונה והשנייה.

סיכום

89. 57,900 צופים וצופות הריעו באצטדיון בעיר ליון שבצרפת לנבחרת ארה"ב על זכייתה בגמר המונדיאל ביולי האחרון. היא ניצחה את נבחרת הולנד 2-0. בארה"ב צפו במשחק 14 מיליון איש, רייטינג מעט גבוה יותר מאשר לגמר מונדיאל הגברים שנערך שנה קודם לכן. בהולנד צפו במשחק 5.5 מיליון צופים וצופות - רייטינג חסר תקדים. המונדיאל הוכיח כי כדורגל נשים לא חייב להיות אנקדוטה, אלא יכול לכבוש את מרכז הבמה. הוא מסעיר, מעניין ומעורר עניין.

90. אצלנו קבוצות כדורגל הנשים נאבקות על קיומן, אך אם השאיפה לשוויון היא אמיתית ומהותית, ולא פורמאליסטית, אין סיבה שהענף לא ישגשג ויצליח.

91. לבית המשפט תפקיד חיוני בהגנה על זכויות נשים, מול מקבלי החלטות, שבאופן כללי ובפרט בספורט לוקים בנקודות עיוורון רבות ביחס לצרכי קבוצות ספורט הנשים. עליו לזהות את המנגנונים המנציחים את אי השוויון ולנטרל אותם. הכסף הציבורי המוזרם לענף הכדורגל ולענפים נוספים צריך להתחלק בצורה שוויונית, ועל השוויון להיות מהותי תוך הכרה בפערים האדירים בנקודת הפתיחה.

92. רבות ורבים נואשו מהסיכוי שנבחרת הגברים בכדורגל תגיע לטורניר גדול, ובטח למונדיאל. מי יודע, אולי בעוד כמה שנים, נזכה לראות את נבחרת הנשים של ישראל מתמודדת במונדיאל ומצליחה. הדרך לשם עוברת בצמתים רבים, ואחד מהם הוא קבלת עתירה זו.

היום, 25 באוגוסט 2019

שרון אברהם-ויס, עו"ד
ב"כ המבקשות