

**העותרים:**

1. ב'ר'
2. י'פ'
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל
4. התנועה למלחמה בעוני

כולם ע"י ב"כ עוה"ד שרון אברהם - ויס ו/או דן יקיר ו/או רחל בנוימן  
ו/או הדס תגרי ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא  
ו/או מיכל פינצ'וק ו/או נטע עמר ו/או מנאל חזאן  
ו/או לילה מרגלית ו/או באנה שגרי-בדארנה  
ו/או נעה שטיין ו/או סוניה בולוס  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' נחלת בנימין 75, ת"א 65154  
טל': 5608185-03 פקס: 5608165-03

- נ ג ד -

**המשיבים:**

1. המוסד לביטוח לאומי  
רח' ויצמן 13, ירושלים
2. ממשלת ישראל  
רח' קפלן, הקריה, ירושלים

**עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים**

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה למשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע כדלקמן:

1. סעיפים 17(3)(א), סעיף 17(11), התוספת השניה (טור ב') והתוספת הרביעית בסעיף 17(13) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003) התשס"ג – 2003 (להלן: "התיקון לחוק") בטלים.
2. סעיפים 7, 9 ו-10 להחלטת הממשלה מספר 2331 מיום 30.7.02 (להלן: "החלטת הממשלה") בטלים.

## בקשה למתן צו ביניים ולדיון דחוף

התיקון וההחלטה האמורים מקטינים את גמלת הבטחת הכנסה ועתידיים לבטל את ההנחות, להן היו זכאיות עד כה עשרות אלפי משפחות בישראל, ופוגעים בזכותן לקיום מינימלי בכבוד. עד שתוכרע שאלת חוקתיות התיקון וההחלטה יוותרו משפחות אלה ללא מקור כספי לצורכיהן הבסיסיים. לפיכך מתבקש בית המשפט הנכבד לקיים את הדיון במועד מוקדם ככל האפשר על מנת למנוע פגיעה בלתי הפיכה זו.

יצוין, כי התיקון לחוק, שהינו מוקד עתירה זו, אמור היה להיכנס לתוקפו ביום 1.1.03, ואולם, כפי שפורסם בעיתונות ביום 7.1.03, בשל שביתת עובדי המוסד לביטוח לאומי נתעוררו קשיים בהערכות המוסד לביטוח לאומי, ולכן טרם הוחל ביישומו של הלכה למעשה.

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים המורה:

1. למשיב 1 לעכב את ביצועם של סעיפים 17(3)(א) ו-17(11), התוספת השניה (טור ב') והתוספת הרביעית בסעיף 17(13) (הפחתת גמלת הבטחת הכנסה למי שטרם מלאו להם 55) לחוק **ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 התשס"ג – 2003** ;
2. למשיבה 2 לעכב את ביצועם של סעיפים 7, 9 ו-10 להחלטת הממשלה מספר 2331 מיום 30.7.02 ;

וזאת עד להכרעה סופית בעתירה.

העתק עמ' 49 להחלטת הממשלה מצ"ב ומסומן ע/1.

## בקשה לאיחוד הדיון

עניינה של עתירה זו דומה לעתירה בבג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, שלגביה הורה בית המשפט הנכבד למשיב ביום 14.01.03 להגיש תשובתו לעתירה בתוך 21 ימים. מכיוון ששתי העתירות עוסקות במהותן באותו נושא מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על איחוד הדיון בעתירה דכאן עם העתירה בבג"צ 366/03.

ואלה נימוקי העתירה:

### מבוא

1. עתירה זו עוסקת בפגיעה הקשה שתיגרם לאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה בישראל, שהיא

האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה כלכלית בישראל, כתוצאה מהתיקון לחוק, הקובע הפחתה של 4% עד 23% בגמלאות הבטחת הכנסה ומיישומה של החלטת הממשלה, הקובעת ביטול פטור מאגרת טלוויזיה, ביטול הנחה בתשלומי ארנונה וביטול הנחה בנסיעה בתחבורה ציבורית למקבלי הבטחת הכנסה. בעת הגשת עתירה זו טרם תוקנו התקנות ליישומה של החלטת הממשלה.

2. התיקון הינו בלתי חוקתי, שכן הוא פוגע בזכות לקיום מינימלי בכבוד, הכלולה בזכות לכבוד, המעוגנת בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובזכות לקניין, המעוגנת בסעיף 3 לחוק היסוד, ואינו עומד בדרישות פסקת ההגבלה בשל היותו שרירותי וגורף. בנוסף, בהליך חקיקתו נפלו פגמים היורדים לשורשו של ההליך הדמוקרטי. ההחלטה הינה בלתי חוקתית משום שלוקה בחוסר סבירות.

## העותרים

3. העותרת 1, ב' ר', הינה אזרחית ותושבת ישראל. העותרת 1 הינה אם חד הורית ולה שני ילדים בחזקתה: ילד בן 4 שנים וילדה בת תשעה חודשים. העותרת 1 הגיעה לישראל בנעוריה, ובשל המצוקה הכלכלית אליה נקלעה משפחתה, נאלצה להפסיק את לימודיה בגיל 14 ולצאת לעבוד. בשל כך היא מתקשה עד היום בקריאה ובכתיבה. מספר שנים היא התפרנסה מעבודות ניקיון מזדמנות. כיום היא מטפלת בילדיה, וכל הכנסתה החודשית היא מקצבאות המוסד לביטוח לאומי: 290 ₪ קצבת ילדים ו-2,660 ₪ גמלת הבטחת הכנסה (2,744 ₪ בניכוי 84 ₪ ביטוח בריאות). העותרת 1 מקבלת סיוע חודשי בשכר דירה בסך 1,067 ₪ לחודש, המופקד ישירות בחשבונה של בעלת הדירה, בה מתגוררים העותרת 1 וילדיה. הוצאותיה מגיעות לסך של כ-3,400 ₪ מדי חודש, והן מורכבות בעיקר משכר דירה, ארנונה, חשבונות שוטפים כגון מים, חשמל, גז, ועד בית, הוצאות שוטפות בגן הילדים של בנה וטיטולים (לפירוט מלא של הכנסות והוצאות ר' תצהירה של העותרת 1 המצ"ב).

בעקבות התיקון אמורה קצבה של אשה במצבה לקטון ביותר מ-450 ₪ מדי חודש.

4. העותר 2, י' פ', הינו יליד 1952, גרוש ואב לארבעה ילדים, אחד מהם קטין. הוא עלה לישראל מאיטליה בשנת 1979. העותר 2 היה בעליו של מפעל ליצור טקסטיל, ברם הוא נקלע לקשיים כלכליים, נאלץ לקחת הלוואות, לפרק תכניות חסכון, למכור את רכושו, ולסגור את המפעל. לאחר סגירת המפעל עסק העותר 2 ביבוא, במכירות ובשיווק, בחלוקת עיתונים, בבית קפה, ובמכבסה – יום יום, שנים ארוכות, ובמשך תקופה ארוכה במרחק רב מביתו. בשנת 2002 התגרש, ועל פי פסיקת בית המשפט לענייני משפחה הוא מחויב בתשלום סך 500 דולר ארה"ב עבור מדור לאשתו ולבנו הקטין ועוד סך 1,000 ₪ מזונות לבנו. בשנת 2000 פוטר העותר 2 ממקום העבודה האחרון בו עבד, ומאז לא הצליח למצוא פרנסה. לאחר פיטוריו פנה ללשכת התעסוקה, וקיבל דמי אבטלה עד לחודש נובמבר 2001. בין החודשים דצמבר 2001 ועד יוני 2002 העדיף העותר 2 שלא לפנות בבקשה לגמלת הבטחת הכנסה, וניסה שוב את כוחו

בעסקים, אולם לא הצליח. מאז חודש יולי 2002, מאחר שלא נותרה בידי ברירה, החל לקבל גמלת הבטחת הכנסה. הכנסתו החודשית של העותר 2 מן המוסד לביטוח לאומי היא בסך 1587 ₪ מדי 14 בכל חודש (1671 ₪ בניכוי 84 ₪ דמי ביטוח בריאות). זו הכנסתו היחידה. לעותר 2 אין בית משלו ואין לו נכסים. על שום חובותיו אין באפשרותו לפתוח חשבון בבנק מסחרי והוא מקבל את גמלת הבטחת ההכנסה לחשבון בבנק הדואר. הוא מתגורר אצל קרובים ואצל חבר. הוא חב תשלומים לבנו ולגרושתו, ומדי פעם מוצאות נגדו פקודות מאסר, שבשלבן אף נעצר מספר פעמים. מתנהלים נגדו תיקים בהוצאה לפועל גם בגין חובות ישנים מתקופת עסקיו, ובגין אי תשלום שכר דירה, בה החזיק בעבר. כל חובותיו בלשכות ההוצאה לפועל מגיעים לכ-300 אלף ₪. הוצאות המחיה היומיומיות שלו משולמות באמצעות גמלת הבטחת ההכנסה. את ימיו מעביר העותר 2 בחיפוש אחר מקום עבודה בעצמו ובסיוע לשכת התעסוקה. הוא הופנה על ידי לשכת התעסוקה למספר מקומות עבודה ופנה בעצמו על סמך מודעות והצעות, אך איננו מתקבל לעבודה בתואנה שהוא מבוגר מדי.

בעקבות התיקון אמורה קצבה של אדם במצבו לקטון ב-174 ₪ מדי חודש.

5. העותרת 3 היא עמותה, הפועלת להגנה על זכויות האדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה, ובכלל זה להגנה על הזכות לקיום מינימלי בכבוד.
6. העותרת 4 היא עמותה, אשר במסגרת מטרתה להילחם בעוני בישראל מסייעת למעוטי יכולת, ובהם מקבלי הבטחת הכנסה.

## ההסדר החקיקתי

### א. חוק הבטחת הכנסה

7. על פי חוק הבטחת הכנסה התשמ"א - 1980 (להלן: "חוק הבטחת הכנסה"), משתלמת למבוטחים בישראל, הזכאים לכך, גמלת הבטחת הכנסה. גובה הגמלה מעוגן בסעיף 5 לחוק, שכותרתו "שיעור הגמלה". להלן יתואר בתמצית ההסדר החקיקתי.
8. הזכאות לגמלאות במסגרת חוק הבטחת הכנסה מותנית בעמידה בשני תנאים:

א. **מבחן הכנסה** - הבוחן האם כל האמצעים העומדים לרשות היחיד או המשפחה אכן אינם מספיקים לקיום מינימלי. על מנת לעמוד במבחן זה על המבקשים להוכיח כי אין להם רכב, אין להם הכנסות, אין להם חסכוניות ואין להם נכסים, או שהכנסותיהם נמוכות מהסכום הקבוע בחוק (סעיפים 7, 9, 9א, 10, ו-11 לחוק הבטחת הכנסה).

ב. **מבחן תעסוקה** - הבוחן את זמינותם ונכונותם של המבקשים לקבל כל עבודה. במסגרת מבחן זה מחויבים המבקשים להתייצב בשירות התעסוקה ולקבל על עצמם כל עבודה, המוצעת להם והמתאימה למצבם הבריאותי, ללא קשר להשכלתם, מקצועם או גילם (סעיף 2(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה). אם תובע הבטחת הכנסה יסרב לעבודה, תישלל ממנו וממשפחתו גמלת הבטחת הכנסה לחודשיים, וכך בכל פעם שיסרב (סעיף 3א לחוק הבטחת הכנסה).

עד כה היו פטורים ממבחן תעסוקה הקבוצות הבאות:

1. אמהות לילדים עד גיל 7, אך התיקון דן ביטל את הפטור לאימהות שילדיהם מעל לגיל שנתיים (ר' סעיף 17(2)(א)(5) לחוק ההסדרים 2003);
2. מי שנקבעו על ידי שירות התעסוקה כבלתי ניתנים להשמה בשל מגבלות רפואיות או מפאת גיל, אך התיקון דן צמצם את הפטור והוא חל רק על מי שנמצא בתהליך גמילה מסמים ומאלכוהול, או בפיקוחו של קצין מבחן (ר' סעיף 17(2)(א)(1) לחוק ההסדרים 2003);

9. סעיף 5 לחוק הבטחת הכנסה, עובר לתיקון, קבע שתי רמות של גמלאות:

- א. **גמלה בשיעור רגיל**, ששיעורה ליחיד היה 20% מן השכר הממוצע במשק ו-30% לזוג. הקריטריונים העיקריים לגמלה זו לזכאים מתחת לגיל 46 הם אחד מאלה:
  - א. תושב ישראל שמלאו לו 20 ואין לו כושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו או שאינו ניתן להשמה;
  - ב. מי שרשום בלשכת התעסוקה כמחוסר עבודה על פי סעיף 163 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995;
  - ג. עובד בעבודה או נמצא בהכשרה, שההכנסה מהן פחותה מגמלת הבטחת הכנסה;
  - ד. הורה יחיד לילד עד גיל 7;
  - ה. מי שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן זוג או בילד חולה הזקוקים להשגחה תמידית.

ב. **גמלה מוגדלת**, ששיעורה ליחיד היה 25% מהשכר הממוצע ו-49.5% לזוג עם שני ילדים. הקריטריונים העיקריים לקבלת גמלה זו הינם עמידה בתנאים לקבלת גמלה רגילה ובנוסף אחד מאלה:

- א. אלמנה ואם לילד הנמצא בהזקקה;
- ב. הורה יחיד לילד עד גיל 18;
- ג. זכאי מעל גיל 46 העומד בקריטריונים של גמלה רגילה כמפורט לעיל;

- ד. מקבל קצבת זיקנה או שארים לפי חוק הבטוח הלאומי, הזכאי לגמלה גם לפי חוק הבטחת הכנסה ;
- ה. עולה חדש, הנמצא בארץ לפחות שנתיים, שנה לאחר שהפסיק לקבל סיוע ממקור ממשלתי אחר ;
- ו. מי שקיבלו גמלה רגילה במשך למעלה משנתיים, אולם קריטריון זה שונה בחוק ההסדרים לשנת 2002 כפי שצוין לעיל.

הגמלה המוגדלת נועדה למנוע מצוקה קשה בקרב אנשים ומשפחות שנאלצו להתקיים מגמלה ברמה נמוכה מאוד במשך תקופת זמן ממושכת.

הטבלה שלהלן מפרטת את שיעור וגובה הגמלה על פי החוק עובר לתיקון :

### שיעור וגובה הגמלה - באחוזים מהשכר הממוצע ובש"ח

הגמלה עד כה (3/2002)		הרכב משפחה
בש"ח	באחוזים מהשכר הממוצע	
<b>שיעור רגיל</b>		
1,393	20	יחיד
2,089	30	זוג
2,507	36	זוג עם ילד
2,925	42	זוג עם 2 ילדים
<b>שיעור מוגדל</b>		
1,741	25	יחיד
2,789	42.5	הורה יחיד עם ילד
3,485	52.5	הורה יחיד עם 2 ילדים
2,612	37.5	זוג
3,029	43.5	זוג עם ילד
3,447	49.5	זוג עם 2 ילדים

על פי "חוק ההסדרים לשנת 2003 : עיקרי החלטות הממשלה המתייחסות למוסד לביטוח לאומי והשלכותיהן על מקבלי הגמלאות ועל פעילות המוסד" (המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2002) (להלן: "סקירת המוסד לביטוח לאומי"), עמ' 8, המצורף ומסומן ע/2.

### ב. הטבות נלוות

10. יחיד או משפחה, שנמצאו זכאים לגמלת הבטחת הכנסה, היו זכאים עד כה, אם יזדקקו לכך ויתבעו את זכויותיהם, למספר הטבות כלכליות, שמאפשרות מיצויה של רמת חיים מינימלית בכבוד. הטבות כללו עד לתחילת שנת 2002 :

ב. סיוע בשכר דירה (עד 1,200 ₪ על פי נהלי משרד הבינוי והשיכון).

- ג. הנחה בתשלומי ארנונה (עד 70% לפי תקנה 2(7) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג – 1993).
- ד. הנחה בנסיעה בתחבורה ציבורית (35% על פי התוספת לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים) (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים), התשנ"ז – 1996).
- ה. פטור מאגרת רשות השידור (לפי תקנה 5(א)(8) לתקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשל"ד – 1974).
- ו. הנחות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד – 1994.

לתקציר ההטבות ר' :

"מדריך הטבות וזכויות במוסדות שונים" (המוסד לביטוח לאומי, יוני 2002).  
העתק העמוד הרלבנטי מצ"ב ומסומן ע/3.

### הוראות החוק הפוגעות במקבלי הבטחת הכנסה

#### א. חוק ההסדרים במשק המדינה

11. ביום 17.12.02 התקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק המדינה (ס"ח התשס"ב, עמ' 150, מיום 29.12.02). מטרת החוק כאמור בסעיף 1 היא :

חוק זה בא לתקן חוקים שונים, לדחות את תחילתם של חוקים ולקבוע הוראות נוספות במטרה לאפשר הגברת הצמיחה והתעסוקה, השגת יעדי התקציב, עמידה ביעד הגרעון לשנת הכספים 2003 והשגת יעדי המדיניות הכלכלית.

12. התיקון לחוק מתקן, כאמור, את סעיף 5 לחוק הבטחת הכנסה, ולמעשה מקטין את הסכום המשולם לזכאים להבטחת הכנסה בשלוש דרכים :

- א. **מבטל את הזכות לגמלה מוגדלת** לכל מי שטרם מלאו לו 55.
- ב. **קובע שיעורי הפחתות בגובה גמלאות הבטחת הכנסה** – שיעורי הפחתות נעים בין 4% ל-23%, שהם 617 ₪ בממוצע. במקרה של זוגות עם ילדים, הפחתה בגמלה בשיעור המוגדל מביאה את הגמלה לרמה, שהיא אף נמוכה מזו המשתלמת טרם חקיקת החוק על פי השיעור הרגיל.
- ג. **מצמצם את היקף האוכלוסיות הזכאיות ואת הקריטריונים לזכאות** - פגיעה שעתירה זו אינה עוסקת בה.

להלן טבלה המפרטת את גובה ושיעור הגמלאות לפני התיקון ולאחריו :

ההפרש		הגמלה לאחר התיקון		הגמלה עד כה (3/2002)		הרכב משפחה
באחוזים	בש"ח	בש"ח	באחוזים מהשכר הממוצע	בש"ח	באחוזים מהשכר הממוצע	
<b>שיעור רגיל</b>						
0	0	1,393	20	1,393	20	יחיד
-8.3	-174	1,915	27.5	2,089	30	זוג
-16.7	-418	2,089	30	2,507	36	זוג עם ילד
-20.2	-592	2,333	33.5	2,925	42	זוג עם 2 ילדים
<b>שיעור שהיה עד כה מוגדל *</b>						
-10.0	-174	1,567	22.5	1,741	25	יחיד
-16.4	-456	2,333	33.5	2,789	42.5 פחות נק' קצבה	הורה יחיד עם ילד
-22.1	-769	2,716	39	3,485	52.5 פחות נק' קצבה	הורה יחיד עם 2 ילדים
-20.0	-523	2,089	30	2,612	37.5	זוג
-23.0	-696	2,333	33.5	3,029	43.5	זוג עם ילד
-21.2	-731	2,716	39	3,447	49.5	זוג עם 2 ילדים

\* התיקון מבטל את הגמלה המוגדלת, למי שטרם מלאו לו 55.

מתוך סקירת המוסד לביטוח לאומי, בעמ' 8, ע/2 לעיל.

## ב. הטבות נלוות

13. עם יישום החלטת הממשלה נשוא עתירה זו תבוטלנה מספר הטבות נלוות, להן היו זכאים מקבלי הבטחת הכנסה עד כה :

- פטור מאגרת טלויזיה למצטרפים חדשים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה - ביטול תקנה 5(א)(8) לתקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשלי"ד – 1974.
- הנחה בארנונה למשפחות חדשות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה - תיקון תקנה 2(7) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג – 1993.
- הנחה בתחבורה ציבורית למצטרפים חדשים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה - תיקון התוספת בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים), התשנ"ז – 1996.



## ג. פגיעות במקבלי הבטחת הכנסה עובר לתיקון ולהחלטת הממשלה

14. פגיעות אלה במקבלי גמלאות הבטחת הכנסה מצטרפות למספר מהלכים, שהחלו מאז 2002 וגרמו לפגיעה במקבלי הבטחת הכנסה, ובהם:

- א. **אי עדכון גמלאות החל מ-1 מרץ 2002 ועד 31 בדצמבר 2002** – על פי סעיף 37 לחוק ההסדרים לשנת 2002.
- ב. **אי עדכון גמלאות לשנת 2003** – על פי סעיף 4(2) לחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב (2002) (להלן "חוק תכנית החירום הכלכלית").
- ג. **הפחתה בשיעור של 4%** במרבית קצבאות הביטוח הלאומי לרבות גמלת הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים - מ-1 ביולי 2002 עד 31 בדצמבר 2003 - על פי סעיף 10 לחוק תכנית החירום הכלכלית.
- ד. **קיצוץ של 20% בקצבאות ילדים** - במשפחות שאין להן "שירות מזכה" על פי סעיף 4(7) לחוק תכנית החירום הכלכלית (עניין תלוי ועומד בפני בית המשפט).
- ה. **ביטול הזכאות לשיעור המוגדל** לאחר שהות של שנתיים במערכת גמלאות הבטחת הכנסה - על פי סעיף 6 (א)(2) לחוק ההסדרים לשנת 2002.
- ו. **הפחתה במחצית של סכומי הסיוע בדיוור** – מ-1,200 ₪ ל-600 ₪ (החלטת הממשלה 1728 מיום 28.4.02).

העתק החלטת הממשלה 1728 מיום 28.4.02 מצ"ב ומסומן ע/4.

## השלכות הצמצומים על מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה

15. התיקון ביחד עם ביטול ההטבות הנלוות ובהמשך לכל הפגיעות שהחלו כבר בתחילת שנת 2002, מהווים דוגמה לפגיעה המצטברת בגמלאות הבטחת הכנסה ויגרמו לכך שמקבלי הבטחת הכנסה רבים בישראל יתווספו לאלה, אשר חיים כבר כיום מתחת לקו העוני או קרוב אליו. על פי נתוני דו"ח המוסד לביטוח לאומי "ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2001" (להלן: "דוח העוני"), בשנת 2001 הגיע שיעור המשפחות, שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני לכ-33.7% מכלל המשפחות בישראל, שהם 319,000 משפחות, 1,169,000 נפשות, ובהן 531,000 ילדים.

16. התיקון מפחית את סכומי הגמלאות בשיעור הרגיל והמוגדל כאחד למצטרפים למעגל מקבלי הבטחת הכנסה החל מיום 1.1.03. שיעורי ההפחתה נעים בין 8% ל-20% לאלה הזכאים לשיעור הרגיל של הגמלה, ובין 4% ל-23% לאלה הזכאים לשיעור המוגדל של הגמלה. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי נפגעות מן הקיצוץ 102,500 משפחות (ל-4,900 משפחות מופסק תשלום הגמלה; ל-97,600 מופחתת הגמלה). גודל הפגיעה הממוצע למשפחות נפגעות הוא

617 ש' בחודש. שיעור הפגיעה במשפחות זוגיות ובמשפחות חד הוריות הוא גבוה יותר, ונע בין 623 ש' ל-858 ש' מדי חודש.

ר' סקירת המוסד לביטוח לאומי, ע/2.

17. כאמור, עתירה זו עוסקת בפגיעתו של התיקון בשני עניינים:

ז. **ביטול האבחנה בין זכאים לגמלה רגילה לבין זכאים לגמלה מוגדלת למי שטרם מלאו לו 55.**

ח. **קביעת שיעורי ההפחתות בגובה גמלאות הבטחת הכנסה.**

#### א. ביטול הזכאות לגמלה בשיעור מוגדל לבני 46-54

18. התיקון קובע, כי בני 46 ומעלה, המצטרפים למעגל מקבלי הבטחת הכנסה לאחר ינואר 2003 או שיצאו ממנו ויחזרו לאחר תאריך זה, יהיו זכאים לשיעור הרגיל של הגמלה ולא לשיעור המוגדל. הסדר זה יחול גם על עולים חדשים, הזכאים כיום לשיעור המוגדל לאחר שמיצו זכאותם לסל הקליטה. תיקון זה הינו בבחינת המשך החמרת התנאים המזכים לגמלה בשיעור מוגדל. **המצב החמור ביותר בא לידי ביטוי בפגיעה במשפחות עם ילדים, שעד כה היו זכאיות לשיעור המוגדל, ואילו עתה זכאיות לרמה שהיא אף נמוכה מזו שהשתלמה טרם חקיקת החוק על פי השיעור הרגיל.**

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, עובר לתיקון קיבלו גמלה מוגדלת 21,500 משפחות שהתובע בהן הוא בגיל 46-54. משפחות אלה יזכו לאחר התיקון לגמלה מופחתת (ר' המוסד לביטוח לאומי, ע/2, עמ' 5). כך גם העותר 2.

**ב. הפחתה בשיעור הגמלה לכלל מקבלי הבטחת הכנסה**

19. על פי הערכת המוסד לביטוח לאומי, הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות עם ילדים תפחת ב- 2003 בהשוואה ל-2001 בשיעור של 30%. במונחים ריאליים, מתוך 152,000 משפחות מקבלות גמלה, כ-97,000 משפחות תפגענה מהפחתת הגמלה, ולכ-4,900 משפחות יופסק תשלום הגמלה עקב שינויים ברמת הגמלה באופן חישובה. **ההפחתה בגמלה למשפחה שתיפגע מהתכנית תעמוד במוצע על 617 ש"ח.** זוהי הפחתה של כ-29% מהגמלה הממוצעת המשתלמת כיום. ההפחתה בגמלה בולטת במשפחות החד הוריות, בהן ל-96% מכלל מקבלי הבטחת הכנסה תקוצץ הגמלה בשיעור 30% עד 33%. ל-68% מהעולים, המקבלים כיום גמלה, יופחת התשלום בסכום ממוצע של 635 ₪ לחודש (הפחתה של כ-30% בהשוואה לגמלה המשולמת להם כיום).

היקף האוכלוסיה הנפגעת מפורט אף הוא בדו"ח המוסד לביטוח לאומי:

**השפעת השינוי במבנה הגמלה להבטחת הכנסה<sup>1</sup> על היקף האוכלוסייה שתיפגע וסכומי הפגיעה, לפי הרכב משפחה**

הרכב משפחה	מספר משפחות להן מופסקת הקצבה	מספר משפחות להן מופחתת הקצבה	סה"כ המשפחות הנפגעות	שיעור המשפחות הנפגעות	גודל הפגיעה בממוצע למשפחה שנפגעה
סה"כ	4,900	97,600	102,500	68%	617
יחיד	260	17,740	18,000	34%	226
הורה יחיד עם ילד	2,300	25,100	27,400	95%	623
הורה יחיד עם 2 ילדים	1,750	20,300	22,050	98%	858
זוג	80	2,020	2,100	23%	546
זוג עם ילד	130	4,420	4,550	68%	640
זוג עם 2 ילדים	380	26,620	27,000	90%	698
אחר <sup>1</sup>	---	1,400	1,400	---	---

(1) כולל רק את השינויים המתייחסים להפחתת הגמלה ולאופן ההתחשבות בהכנסות מעבודה.  
 (2) ההפסד הממוצע בשקלים אינו כולל את המשפחות שבהרכב המשפחה "אחר". בקבוצה זו נכללים יחידים עם ילדים ומשפחות בהם שני בני זוג.

סקירה שנתית 2001 (המוסד לביטוח לאומי), עמ' 11 (להלן: "סקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2001") ([http://www.btl.gov.il/code\\_heb/toc\\_skra\\_2001.htm](http://www.btl.gov.il/code_heb/toc_skra_2001.htm))  
 "ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2001, ממצאים עיקריים" (המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2002) (<http://www.btl.gov.il/pdf/oni2001.pdf>) (להלן: "דו"ח העוני"), עמ' 3.

### ג. קו העוני

20. "קו העוני" הינו מדד מקובל בעשרים השנים האחרונות למדידת עוני. משפחה נחשבת לעניה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. המצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתון במצוקה. ביסודה של השיטה עומדת קביעתו של "קו העוני" ברמה של 40% מן ההכנסה הפנויה החציונית של משפחה בת 4 נפשות. קו העוני מותאם למשפחות בעלות גודל והרכב שונים לפי סולם התאמה למבוגר סטנדרטי. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה עניה.

#### קו העוני על פי הרכב המשפחה

מספר הנפשות במשפחה	אחוז מהשכר הממוצע	בממוצע לתקופת סקר הכנסות 2001 (ש) (לחודש)	אומדן 2002 (ש) (לחודש)
1	24.4	1,730	1,727
2	39.0	2,768	2,762
3	51.7	3,667	3,660
4	62.5	4,428	4,420
5	73.2	5,189	5,180
6	83.0	5,881	5,870
7	92.7	6,573	6,561
8	101.5	7,196	7,182
9	109.3	7,749	7,735

מתוך דו"ח העוני (נספחים, עמ' 14).

ר' גם:

סקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2001, עמ' 49.  
 אברהם דורון, "הגדרת העוני ומדידתו- הסוגיה הלא פתורה", בטחון סוציאלי, כרך 32, אוקטובר 1988, 15.

21. גמלאות הבטחת הכנסה אמורות להביא לצמצום הפערים בין השכבות בישראל ולהבאת משפחות במצוקה מעל לקו העוני.

*"לנוכח המשבר הכלכלי והאבטלה הגבוהה, היציבות בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה בשנים 1997-2001 ותרומת הקצבאות למיתון התרחבות הפערים הכלכליים מדגישים את החשיבות של מערכת הביטוח הסוציאלי במתן הגנה כלכלית לאוכלוסיות החלשות ולאלה שאיבדו את מקום עבודתם. במיוחד מודגש התפקיד המרכזי שממלאות תכניות ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה בעת אבטלה גבוהה". (דו"ח העוני, עמ' 3).*

22. שיעורי הגמלה שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה נועדו לגרום לכך שמקבלי הגמלה יגיעו לפחות בקירוב להכנסה על פי קו העוני. כך, למשל אמורה היתה העותרת 1 כאם חד הורית לקבל גמלה בגובה של 52.5% (פחות נקודת קצבה) מהשכר הממוצע במשק, דהיינו (נכון לחודש דצמבר 2002) 3,485 ₪. זאת כאשר ההכנסה השווה לקו העוני למשפחה בת 3 נפשות עמדה על 52.6% מהשכר הממוצע או נכון ל- 2001 3,717 ₪. כך, למשל זוג עם שני ילדים שהוא מחוסר תעסוקה ומקבל גמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל וקצבות ילדים מוגדלות (עבור בעלי "שירות מזכה") קיבל בינואר 2002 סה"כ קצבאות בסך 3,823 ₪ ואילו בינואר 2003, לאחר התיקון, אמור לקבל סה"כ קצבאות בגובה 2,899 ₪.

#### ד. הקשר בין גובה הגמלה לקו העוני

23. על פי דו"ח העוני, הקיצוצים למקבלי הבטחת הכנסה בשנה האחרונה, לרבות התיקון והחלטת הממשלה נשוא עתירה זו, יביאו את שיעור המשפחות העניות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני משיעור של 17.7% לשיעור של 19.1%, ומספר המשפחות העניות יגדל בכ- 25,000 ויגיע לכ- 343,000. שיעור העוני בקרב ילדים יעלה מ-26.9% ל-30.65%, דהיינו כמעט כל ילד שלישי בישראל יחיה במשפחה עניה. אף במוסד לביטוח לאומי סבורים, כי "ממצאים אלה הם בבחינת תמרור אזהרה" (ההדגשה במקור - דו"ח העוני, עמ' 6).

24. הנה כי כן, הגמלה שתשולם לנזקקים החל מראשית שנת 2003 תהיה נמוכה במידה ניכרת מקו העוני הרשמי. השלכות התיקון והחלטת הממשלה על השכבות המוחלשות הינן כבדות ביותר ופוגעות ברשת המגן האחרונה של הבטחון הסוציאלי. מצוקתה של האוכלוסיה החלשה ביותר בארץ תגבר, והסיוע המוענק לאוכלוסיה זו יהיה נמוך במידה ניכרת מרמת החיים המינימלית הנחוצה.

## מטרתו של חוק הבטחת הכנסה

25. יעדו של חוק הבטחת הכנסה, אשר נחקק בשנת 1980 ונכנס לתוקף בשנת 1982, הינו לספק רשת ביטחון, ולאפשר קיום מינימלי בכבוד לנזקקים, כפי שעולה מהדיונים בישיבות ועדת העבודה והרווחה ומליאת הכנסת שקדמו לחקיקת החוק:

**"להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בנחום לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גמלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלים הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום." (ההדגשה אינה במקור).**

הצ"ח 1417, תש"ס, 1.

ר' גם דברי שר העבודה והרווחה ישראל כ"ץ, ד"כ התש"ס, 87, עמ' 2.

26. חוק הבטחת הכנסה החליף את קצבאות הסעד שהיו נהוגות עד ליום חקיקתו. מדברי הכנסת עולה כי כוונת המחוקק היתה, בין היתר להפוך את גמלת הבטחת הכנסה מהטבה שהיא בבחינת "סעד" לזכות משפטית. במעבר זה ישנה הכרה כי הבטחת הקיום האנושי המינימלי הינה זכותם של תושבי מדינת ישראל. המעבר אף מבטא תפיסה של סולידריות הדדית, לפיה ערבות הדדית הינה ערך בעל משמעות חוקית.

27. היטיבו לתאר את חשיבותן של גמלאות הבטחת הכנסה המלומדים דורון וגל, חוקרים מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים:

**"תוכנית גמלאות הבטחת הכנסה התקבלה בכנסת לאחר כעשור של דיונים. היא באה להחליף את תמיכות הסעד, אשר שולמו לנזקקים בישראל מאז הקמת המדינה על ידי לשכות הסעד של הרשויות המקומיות... בניגוד לתכניות ביטוחיות, דוגמת ביטוח אבטלה, דמי לידה, קצבאות זקנה וביטוח נפגעי עבודה, אשר מטרתן היא לספק גמלאות כספיות מחליפות שכר למי שפרנסתם מעבודה נקטעה בעקבות ארוע מוגדר, יעדה של תוכנית הבטחת הכנסה היא לספק רשת בטחון כללית ולמנוע באמצעותה שאף אחד מתושבי המדינה לא ייפול מתחת לרשת מינימום זו.... מדובר במערכת של גמלאות בכסף הממוקדת ביחידים ובמשפחות שאין להם הכנסה כלשהי או שהם בעלי הכנסה נמוכה מאוד שאינה מספיקה לקיום." (ההדגשה אינה במקור).**

אברהם דורון וג'וני גל, תזכיר בעניין התיקון בחוק הבטחת הכנסה במסגרת חוק ההסדרים  
2003, עמ' 1.

העתק התזכיר מצ"ב ומסומן ע/5.

### הליך חקיקת חוק הבטחת הכנסה

28. חוק הבטחת הכנסה התקבל בכנסת בהליך חקיקה ארוך, מעמיק ורציני. להצעת החוק קדמו דיונים בועדה ציבורית אשר עסקה הן בהיבטים הארגוניים והן בהיבטים התוכניים והערכיים של המערכת להבטחת הכנסה. הצעת החוק עוצבה תוך שיתוף מומחים מהאקדמיה ולאחר מחקר השוואתי מקיף ומעמיק בסוגיית הבטחת הכנסה. עיצוב הצעת החוק ארך כ- 4 שנים. הצעת חוק הבטחת הכנסה הונחה על שולחן הכנסת באוקטובר 1979 לקריאה ראשונה ואושרה בקריאה שנייה ושלישית בנובמבר 1980. הליך החקיקה ארך יותר משנה.

ר':

מיכל בר "בירוקרטיה, פוליטיקה והבטחת הכנסה", ביטחון סוציאלי 58, עמ' 54 ;  
ד"כ 87, תש"ס, 1 ;  
ד"כ 87, תש"ס, 161 ;  
ד"כ 90, תשמ"א, 560.

### יישום החוק

29. על פי נתוני הביטוח הלאומי, הרכב האוכלוסיה הזכאית לגמלת הבטחת הכנסה בשנת 2001 היה כדלהלן:

- אמהות חד-הוריות – אימהות לילדים עד גיל 7 - 17.6% ;
- עולים חדשים - 32% ;
- מקבלי שכר נמוך הזכאים להשלמת הכנסה 17% ;
- מחפשי עבודה העומדים במבחן תעסוקה של שירות התעסוקה - 29% ;
- בלתי ניתנים להשמה (כלומר בעלי פוטנציאל נמוך לשילוב בשוק העבודה) - כולל מתמכרים לסמים, דרי רחוב, מי שנמצא במאסר בית ונכים - 12.6% ;
- בלתי ניתנים להשמה מחמת גיל - 4.8% ;

\* ישנה חפיפה בין שלוש הקטגוריות האחרונות.

ר' סקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2001, עמ' 116-92.

30. במהלך השנים חל גידול במספר המשפחות, המקבלות הבטחת הכנסה. ישנה הסכמה, כי סיבות רבות הביאו לגידול, ובהן: גל העליה האחרון, המיתון הכלכלי בשנים האחרונות והמצב במשק. המלומדים גל ודורון, בתזכירם ע/5:

*"הסיבה העיקרית לגידול הניכר במספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנים האחרונות ... נובע בעיקר משורה של התפתחויות כלכליות שליליות שאירעו במשק ובחברה במדינת ישראל. בין התפתחויות אלה יש להזכיר את המיתון הכלכלי החמור הנמשך זה מספר שנים ואת שיעורי האבטלה הגבוהים הנלווים לו, העלייה הגדולה לארץ של ראשית שנות התשעים ואי יכולתם של חלק מהעולים בגילאים גבוהים יותר להשתלב בשוק העבודה, שינויים דמוגרפיים (כגון גידול במספר המשפחות החד-הוריות), הקשחה נמשכת בתוכניות ביטחון סוציאלי אחרות כדוגמת תשלום דמי ביטוח אבטלה, וכו'".*

ר' לעיל ע/5, עמ' 3.

31. יצויין, כי מחקר שהשווה רמת גמלאות הבטחת הכנסה בעולם מעיד כי ההוצאה על תוכנית הבטחת הכנסה בישראל היא נמוכה מזו שבמרבית מדינות הרווחה. כפי שמצוין במאמרו של ד"ר דהן, מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, ועד לאחרונה עובד משרד האוצר:

*"למרות הגידול הרב בקצבאות הביטוח הלאומי בשני העשורים האחרונים, משקל התמיכות הציבוריות מתוך כלל התוצר בישראל הוא עדיין נמוך במונחים בינלאומיים. משום כך כינויה של ישראל "מדינת הקצבאות" הוא חסר כיסוי אם משווים את שיעור התמיכות בישראל לרמה המקובלת במדינות ה-OECD."*

מומי דהן "מדינת הקצבאות? לא אצלנו" הארץ 2002.6.2. העתק המאמר מצ"ב ומסומן ע/6.

ר' גם:

אברהם דורון, ג'וני גל "מערכת הבטחת ההכנסה בישראל בפרספקטיבה בן-ארצית משווה" ביטחון סוציאלי 58, 5.



## הליך חקיקת חוק ההסדרים במשק המדינה

### א. חוק ההסדרים

32. חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985 כחקיקה לשעת חירום בשל מצבו הקשה של המשק הישראלי באותה עת, כפי שמעיד שמו: "חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו – 1985". מטרתו של החוק היתה לסייע לתוכנית הכלכלית של אותה שנה על ידי הוספת תיקוני חקיקה מתחומים שונים, המובאים לאישור הכנסת כמקשה אחת.

33. בשנים שחלפו מאז יישום תוכנית החירום הכלכלית המקורית השתמשה הממשלה בפרקטיקה של חוק ההסדרים בכל שנה תקציבית וזאת לצורך אישור מאות חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים ומגוונים כבריאות, רווחה, מיסוי ורפורמות מבניות בתחומים שונים. דגם חקיקה חריג זה הפך מבלי משים לחלק ממערך החקיקה הישראלי. כך למשל, כולל חוק ההסדרים לשנת התקציב 2003 שינויים חקיקתיים בתחומים הללו: רשויות מקומיות, חקלאות, נפט, מס הכנסה, תכנון ובניה, תקשורת, תחבורה, רכבות, מסילות ברזל ועוד.

34. על הפרקטיקה של חוק ההסדרים נמתחה ביקורת קשה. עיקר הביקורת הופנה כלפי פגיעתו של חוק ההסדרים בעקרונות יסוד דמוקרטיים. חוק ההסדרים הפך מאסופה מועטה של תיקון חוקים, שמטרתה, כאמור, היתה לסייע להתאים את התקציב בעת חירום, לקובץ קבוע, שמימדיו גדלים והולכים, המכיל מאות סעיפים ומתלווה באופן קבוע לחוק התקציב.

ר' דוד נחמיאס וערן קליין "חוק ההסדרים – בין כלכלה ופוליטיקה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 17, נובמבר 1999.

### ב. הדיונים בחוק ההסדרים על התיקון בחוק הבטחת הכנסה

35. התיקון לחוק נחקק במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה בהליך חקיקה מהיר בועדת הכספים, וזאת אף בניגוד לדעתה של היועצת המשפטית לכנסת, כפי שיפורט להלן. למעשה נחקק התיקון באופן רשלני ובמחטף. הדיון על התיקון כולו, המכיל למעלה ממאה סעיפי משנה, ארך 3 ישיבות (בימים: 14.11.02, 17.11.02, 18.11.02), במהלכו, כפי שעולה מהפרוטוקולים של הישיבות, נדונו גם סעיפים נוספים בחוק ההסדרים וגם סעיפי חוק אחרים. הדיונים עצמם התקיימו במהלך הבחירות המוקדמות במפלגות השונות, ולפיכך חברי ועדה רבים כלל לא נכחו במהלך הדיונים. כפי שמסכם ח"כ ליצמן, יו"ר ועדת הכספים, את הליך החקיקה:

*"רבותיי. אנחנו במצב קשה. אני לא יודע מה נצביע. בסופו של דבר תהיה הצבעה תוך פחות משבועיים. יש קואליציה, יש אופוזיציה, יש קו-פוזיציה, כאשר בדרך*

יש גם פריימריז. את הדיון צריך לקיים ולשמוע את כל המשלחות. חלק מהדברים שנשמעו בהחלט נכנסו ללב. אני לא יודע איך בסופו של דבר זה ישפיע. זה שחברי הכנסת לא נמצאים זו גם נקודה שתשפיע. צריכים להבין דבר אחד: התקיפו שאני עושה את הדיונים מהר מאד. רבותי, אני לא ממהר. אני יכול להאריך, אך אל מי אתם מדברים? חברי הכנסת לא פה. יש אל מי לדבר כאן? חבר הכנסת א' בייגה שוחט שהתקיף אותי מדוע אני עושה את הדברים בחופזה, כבר מהשעה 11:00 לא נמצא כאן. עם זאת, צריך להבין שזה לא בגלל הזלזול בנושאים אלא בגלל העסוק בענייני הבחירות. המשך הדיון בסעיפים יהיה מיום ראשון בירושלים."

ר' פרוטוקול הדיון מיום 14.11.02 :

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-14.html>

ר' פרוטוקולים נוספים של הישיבות :

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-17.html>

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-18-01.html>

36. בניגוד להליך חקיקת חוק הבטחת הכנסה - הליך ארוך, יסודי ומבוסס על חוות דעת מקצועיות - הרי שה"רפורמה" בחוק הבטחת הכנסה לא התבססה על המלצות של ועדה ציבורית או ממלכתית כלשהי. כפי שעולה מהפרוטוקולים של דיוני ישיבות ועדת הכספים בכנסת, לא הוצגה התשתית המחקרית, שעליה מבוססות הנחות היסוד של התיקון, ולא נבחנו השלכות התיקון על הקיום המינימלי של מגוון קבוצות מקבלי הבטחת הכנסה. זאת, למרות המורכבות הרבה של חוק הבטחת הכנסה ולמרות הצורך בבחינה מעמיקה ושקולה לפני כל שינוי – קל וחומר שינוי מהפכני המכונה "רפורמה" - בתחום המסדיר את רשת הבטחון האחרונה של חלק מאוכלוסיית ישראל.

37. בנייר עמדה, ששלחה ליו"ר הכנסת ביום 21.10.02 היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אנה שניידר, נקבע כי הסעיפים בהצעת חוק ההסדרים, הנוגעים לקיצוץ גמלאות הבטחת הכנסה, אמורים להידון בועדה הרלבנטית, היא ועדת העבודה והרווחה. היועצת המשפטית מנמקת את החלטתה בכך, כי "תיקונים אלה הם חלק מרפורמה בשוק העבודה". אף על פי כן, בניגוד להמלצה זו, נדון התיקון בהליך מזורז בועדת הכספים.

העמוד הרלבנטי מתוך מכתבה של היועצת המשפטית ליו"ר כנסת מצ"ב ומסומן ע/7.

38. לסיכום, עולה כי בהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורשו של ההליך הדמוקרטי: מקורו במשרד האוצר; הוא הוכן שלא על בסיס ועדה ציבורית או ממלכתית; תחולתו חורגת מיעדי שנת התקציב לשנת 2003; הוא נדון בועדת הכספים ולא בועדת העבודה והרווחה, בניגוד

לחוות הדעת של היועצת המשפטית של הכנסת; הדיון ברפורמה כולה ארך שלוש ישיבות בלבד, ללא אפשרות אמיתית להבין לעומק את המשמעויות של תיקון מרחיק לכת זה, ללא אפשרות לבחון חלופות אחרות שאינן פוגעות או שפוגעות פחות בקיום המינימלי; חברי ועדת הכספים של הכנסת כמעט שלא היו נוכחים; לא הופיעו בפני הועדה אנשי אקדמיה מתחום המשפט, הרווחה והכלכלה - והכל תחת מכבש הלחצים של אישור התקציב והסעיפים האחרים בחוק.

### מדיניות האוצר העומדת בבסיס התיקון וההחלטה

39. בבסיס התיקון עומדת ההנחה, כי כל משפחה, המקבלת גמלת הבטחת הכנסה, מנצלת עד תום את זכויותיה הסוציאליות ומעדיפה לקבל גמלת הכנסה והטבות נלוות על פני יציאה לעבודה.

40. כך, למשל, ביום 14.11.02 פורסמה בעיתון הארץ כתבתה של גב' רותי סיני, שכותרתה "רוצים לעודד עבודה - מקצצים בעיקר לעובדים". בין היתר מצוין בכתבה:

*"...הרציונל שעומד בבסיס הקיצוצים, כפי שמסבירים במשרד האוצר, הוא תמרוץ מקבלי הקצבאות לצאת לעבודה. כיום, כך על פי הסברי האוצר, לאדם מובטל כדאי יותר להשאר בבית, לקבל הבטחת הכנסה והטבות נלוות ולא לעבוד. הקיצוץ, אם כך נועד להוות תמריץ למקבלי הקצבאות לצאת לעבוד.*

העתק הכתבה מצורף ומסומן ע/8.

41. ביום 17.11.02 התפרסמה הודעה לעיתונות מטעמה של ועדת הכספים, שדנה בהצעת החוק נשוא עתירה זו. לדברי גב' יעל אנדורן, נציגת האוצר בוועדה, בהתייחסה לקיצוץ נשוא עתירה זו:

*"...החומרה היתרה היא בכך שעל פני השנים יצרנו סבסוד מטעם המדינה באמצעות קצבה בסיסית, שהיא יותר גבוהה משכר המינימום במשק. לפיכך, כדי להשיג שתי מטרות גם חסכון כספי וגם שילוב יתר במעגלי העבודה אין מנוס מקיצוץ ניכר בהבטחת הכנסה".*

העתק ההודעה לעיתונות מצ"ב ומסומן ע/9.

42. קו מחשבה זה עומד גם לעניין ההטבות הנלוות, שאותם מקבלים הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה. כבר בראשית שנת 2002 החליטה ממשלת ישראל לבטל את ההטבות הנלוות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. ברקע החלטה זו עומדת, כאמור, טענת משרד האוצר, לפיה ההטבות

הנלוות יוצרות "מלכודת עוני", קרי מצב בו לזכאים עדיף להשאר במצבם ולקבל גמלה מאשר לצאת לשוק העבודה. באוגוסט 2000 פרסם משרד האוצר באתר האינטרנט שלו לוח המתיימר לאשש טענתו זו. עיון מעמיק בלוח מדגים, כי הוא מבוסס על ההנחה כי כל משפחה, המקבלת גמלת הבטחת הכנסה, מנצלת עד תום את כל ההטבות הנלוות לכך, ומשכך עולה ההכנסה הפנויה (סך ההכנסה שנותרת בידי המשפחה לאחר ניכוי תשלומים) במשפחות, המקבלות גמלת הבטחת הכנסה, על זו שבמשפחות, בהן משתכר אחד מבני הזוג.

עוד על תפיסתו זו של משרד האוצר ר' :

- העתק לוח "מלכודת העוני", המדגים תפיסה זו, כפי שהתפרסם בהצעת תקציב המדינה לשנת 2001 באתר האינטרנט של משרד האוצר, מצ"ב ומסומן ע/10.
- דניאל גוטליב (יועץ בכיר לנגיד בנק ישראל), "מרווחה לעבודה": הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, רבעון לכלכלה, יוני 2001, לוח 3, עמ' 27.

### פניות העותרת 3 לועדת הכספים

43. ביום 3.11.02, כעשרה ימים לאחר פרסומה של הצעת החוק נשוא עתירה זו, פנתה העותרת 3 ליו"ר ועדות הכנסת וליועצת המשפטית של הכנסת במכתב שכותרתו "הצעת חוק ההסדרים התשס"ג – 2003, הסתייגויות האגודה לזכויות האזרח" בין היתר נכתב במכתב :

*"השנה, לב ליבה של הצעת חוק ההסדרים הינו פגיעה בציבור מקבלי הבטחת הכנסה וציבור המשתכרים שכר נמוך מעבודה ומקבלים השלמת הכנסה, ציבור זה, שרובו מצוי בשני העשירונים התחתונים בישראל, הנושקים לקו העוני סופג יותר מכל ציבור אחרת מכה אנושה".*

עוד מצוין במכתב, כי הצעת חוק ההסדרים מאפשרת למשרד האוצר להכניס ב"דלת האחורית" בהליך חקיקה מהיר, תיקונים מהותיים הפוגעים בזכויותיהן של השכבות המוחלשות בישראל, למכתב מצורפת טבלה המפרטת את מרבית הפגיעות בחוק ההסדרים.

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/11.

44. ביום 10.11.02 פנתה העותרת 3 לכל חברי ועדת הכספים במכתב שכותרתו "הצעת חוק ההסדרים, התשס"ג – 2003, הסתייגויות הפורום למאבק באבטלה". גם במכתב זה מודגשת הפגיעה בשכבות המוחלשות, ומפורטות בטבלאות הפגיעות העיקריות בשכבות המוחלשות שהופיעו בהצעת חוק ההסדרים. התיקון נשוא עתירה זו מופיע בהצעת החוק כסעיף 19(3)(א).

העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/12.

45. ביום 15.12.02 פנה עו"ד אבישי בניש, מנהל מוקד זכויות מובטלים של עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, במכתב לחברי ועדת הכספים, מטעם פורום הארגונים למאבק באבטלה, בו חברה העותרת 3, והתריע על "הפגיעה העמוקה, הגורפת והמיידיית במקבלי הבטחת הכנסה. בשינויים המוצאים יש משום ערעור יסודות המדיניות החברתית בישראל, מהם תפגענה יותר ממאה אלף משפחות עניות שיוותרו ללא רשת בטחון מינימלית". למכתב מצורפות טבלאות, המפרטות את היקף הפגיעה.

העתק המכתב על נספחיו, מצ"ב ומסומן ע/13.

### הטיעון המשפטי:

46. התיקון מהווה פגיעה בזכות היסוד לקיום מינימלי בכבוד, ובזכות לקניין המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ודינו בטלות שכן אין הוא עומד בדרישות "פסקת ההגבלה" כפי שיפורט להלן. כמו כן הפגם שנפל בהליך חקיקת התיקון יורד לשורשו של ההליך הדמוקרטי.

47. החלטת הממשלה אינה סבירה בהתבססה על תשתית עובדתית רעועה ולכן דינה בטלות. מאחר שמדובר בהחלטת ממשלה שהיא מדרגה נורמטיבית נמוכה יותר, נדון תחילה בתיקון לחוק, אשר מקל וחומר כל השיקולים במסגרתו חלים גם על החלטת הממשלה. לבסוף יועלו הטענות לעניין פסלות ההחלטה.

48. התיקון לחוק נחקק לאחר חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: "חוק היסוד"). לפיכך עליו לעמוד בדרישות חוק היסוד, ובית המשפט מוסמך לבחון את חוקיותו לאורו של חוק היסוד.

ע"א 6281/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221.

49. גם חקיקת תקציב אינה חסינה מפני ביקורת שיפוטית, מהטעם של פגיעה בזכות יסוד:

*"אכן, חקיקת תקציב אינה חסינה מביקורת שיפוטית במסגרת חוקי היסוד... אשר על כן, על מנת שבית המשפט ישתכנע לפסול סעיפים בחוק התקציב, עליו להשתכנע כי הוראות אלו פוגעות אנושות בזכות היחיד וכי אין ליחיד תקנה אחרת מאשר ביטולו של החוק."*

בג"צ 240/98 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב (3) 167, 190.

### הזכות לכבוד

50. הזכות לתנאי קיום מינימליים הוכרה כחלק מהזכות לכבוד המעוגנת בחוק היסוד :

"כבודו של האדם כולל בחובו הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו נפגע. אדם הרעב ללחם הוא אדם שכבודו נפגע. אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו כאדם נפגע, אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".

רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה (3) 360, 375.

ר' גם :

בג"צ 161/94 אליהו אטרי נגד מ"י תק-על (1)94, 1283.

אהרן ברק, פרשנות במשפט, פרשנות חוקתית (תשנ"ד) 422.

פרופ' א' ברק, "כבוד האדם כזכות חוקתית", הפרקליט, מא (תשנ"ד) 271, 280.

51. הקיצוץ של קצבאות הבטחת ההכנסה וביטול ההטבות הנלוות מהווים פגיעה אנושה בזכות היסוד לכבוד, המעוגנת בחוק היסוד, והכוללת בחובה את חובת המדינה לפרוש מתחת לרגלי תושביה רשת בטחון סוציאלי, שתאפשר קיום אנושי מינימלי בכבוד.

52. התיקון מכרסם בחוק הבטחת הכנסה על יד הפחתת בסיס הגמלה, שנקבעה בתוספת לחוק הבטחת הכנסה. חישוב בסיס הגמלה, כפי שהודגם בעתירה זו, התבסס מלכתחילה ובמשך עשרים שנים על חישובי קו העוני ועל בחינה מדוקדקת של צרכים בסיסיים. לפיכך, קיצוץ הגמלה מהווה לא רק פגיעה אנושה בבסיס הגמלה, שמלכתחילה היתה אמורה לספק רק מינימום של קיום אנושי, אלא גם ברציונל העומד מאחורי חוק הבטחת הכנסה כפי שפורט לעיל.

53. מן הפרק העובדתי, מתיאור מצבם של העותרים 1 ו-2 ומהטבלאות שהוצגו בעתירה זו, עולה תמונה ברורה של קושי בקיום אנושי מינימלי בכבוד למקבלי הבטחת הכנסה, אשר כל הכנסתם היא מקצבאות המוסד לביטוח לאומי. התיקון סותם את הגולל על אפשרותם של נזקקים לקיים את חייהם וחיי ילדיהם בכבוד מינימלי.

54. הזכות למינימום קיום אנושי מחייבת הבטחת רצפה בסיסית שתאפשר למקבלי הבטחת הכנסה להמשיך ולחיות בכבוד. אין לאפשר קיצוץ בקצבאות, אשר משמעותו שלילה מוחלטת של זכות זו.

## זכות הקניין

55. צמצום גמלאות הבטחת הכנסה עד לסף שאינו מאפשר קיום מינימלי בכבוד הינו פגיעה בזכות הקניין במובן החוקתי.

56. זכות הקניין הנה זכות המוכרת בסעיף 3 של חוק היסוד. פרשנות ראויה של המונח קניין כוללת בחובה אף את הגמלאות, המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, ולפחות את הבסיס של מינימום לקיום אנושי.

57. מדובר בפגיעה בקניין במובן מצומצם אך חזק יותר, פגיעה בקניין במובן של הפגיעה בכבוד, במובן החלוקתי להבדיל מהמובן הרכושי גרידא, אשר יש הרואים בה בלבד פגיעה בזכות החוקתית לקניין. על פי התפיסה החלוקתית של הקניין:

*" אובדן, אפילו גדול, של הערך הכלכלי של הקניין שאדם מחזיק בו אינו מפר כשלעצמו את כבוד האדם. לפיכך, הקניין שנדרש לקיום תוך שמירה על "כבוד האדם" הוא זה שצריך להיות מוגן על ידי חוק היסוד. נטילת קורת גג מאדם היא דוגמה לסוג הפעולות שדורשות את הפעלת ההגנה החוקתית על הקניין".* (ההדגשה אינה במקור).

איל גרוס, "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט כא (1998) 410, 405.

ר' גם:

C. Reich "The new Property" 73 Yale Law Journal 733, p.785-786.

F.I. Michelman, "Possession v. Distribution in Constitutional idea of Poverty", 72 Iowa L. Review (1987), p. 1319.

58. זכותה הקניינית של העותרת ועוד רבים במצבה נפגעת על ידי התיקון מאחר שהפגיעה בגמלה שכפי שנטען בעתירה זו, יש לראותה כקניינה, מהווה פגיעה בזכות לקיום מינימלי בכבוד.

59. ניתן לגזור הכרה בגמלת הבטחת הכנסה כזכות קניינית מוגנת אף מפרשנותו של ביהמ"ש הנכבד למונח קניין:

*"...על-כן משתרע הקניין לא רק על זכויות קנייניות (במובן שניתן להן במשפט הפרטי – כגון בעלות, שכירות וזיקת הנאה), אלא גם על חיובים וזכויות בעלי ערך רכושי, שנרכשו על-פי המשפט הציבורי".*

ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 431.

60. וכך גם בבג"צ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נגד שר האוצר ואח' פ"ד נב(2) 193, 200 :

*"...זכות הקניין, כמשמעותה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינה מוגבלת לזכויות חפציות והיא יכולה לכלול גם זכויות אחרות בעלות ערך כלכלי... מכאן שגם זכות לתגמול כספי מאוצר המדינה יכולה להיחשב זכות קניין לפי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. אך לא תמיד כך ולא בהכרח כך." (ההדגשה אינה במקור).*

61. המצב המוצג בעתירה זו דורש הכרה בזכותם הקניינית של העותרים 1 ו-2 ואחרים במצבם, לקבל גמלת הבטחת הכנסה שתאפשר להם תנאי מחייה מינימליים.

### זכויות חברתיות

62. חוק הבטחת הכנסה נחקק על מנת להבטיח לפרטים בחברה קיום בסיסי, וזאת על בסיס התפיסה, שקיום מינימלי הינו זכות יסוד, מקבוצת הזכויות המכונה "הזכויות החברתיות". כפי שתואר לעיל, החוק החליף מפורשות את המינוח "סעד" במינוח "זכות", וזאת על מנת להדגיש את המהות, לפיה אין מדובר בצדקה, כי אם בזכות ממשפחת זכויות האדם.

תפיסה זו בדבר חשיבות הזכויות החברתיות באה לידי ביטוי ברור גם בפסיקת בית משפט נכבד זה:

*"משטר דמוקרטי הוא יותר מאשר הכרה והגנה על זכויות האדם. זכויות האדם הן, אמנם, ערך עליון, אך לא ערך יחיד. האדם הוא יותר מאשר אגד זכויות. הוא גם אגד של צרכים, נטיות ושאיפות. לפיכך אין לומר כי תפקיד השלטון הוא לכבד את זכויות האדם. נקודה. אכן, זהו תפקיד ראשון במעלה, אך זהו רק אחד התפקידים. יש לומר גם, בנשימה אחת, שתפקיד נוסף הוא לקדם את רווחת האדם. כל אדם. ועוד תפקיד הוא לעשות צדק חברתי. צדק לכל. זכויות האדם אינן אמורות להאפיל על רווחת האדם ועל הצדק החברתי. אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם..".*  
(ההדגשה אינה במקור)

בג"צ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר-אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 340.

63. הנה כי כן הוסיף בית המשפט על החובה לכבד את זכויות האדם האזרחיות והפוליטיות גם את החובה לכבד את הזכויות החברתיות, ובהן הזכות לקיום מינימלי בכבוד, זכויות שביסודן רווחת האדם וקידום הצדק החברתי.

עוד על מעמדן של הזכויות החברתיות, ר':



בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 ;  
בג"צ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים,  
פ"ד מז(4) 715 ;  
אהרן ברק, הקדמה ל**ספר ברנזון** (כרך שני) (א' ברק ח' ברנזון, עורכים) (2000), 10 ;  
גיא מונדלק, "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד  
החברתי של זכויות האדם", **שנתון משפט העבודה** ז (1999) 65 ;  
יוסף מ' אדרעי, "זכויות אדם וזכויות חברתיות" **ספר ברנזון** (כרך שני) (א' ברק ח' ברנזון,  
עורכים) (2000) 45.

### הזכות לביטחון סוציאלי

64. עיגון למעמדן החוקתי של הזכויות החברתיות, ובכללן הזכות לביטחון סוציאלי והזכות לקיום מינימלי, ניתן למצוא אף במשפט הבינלאומי. סעיף 9 לאמנה הבינ"ל לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, אשר נחתמה ואושררה ע"י ישראל קובע: "**מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכותן של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי**" (כתב **אמנה** 1037, כרך 31, עמ' 205).

65. ס' 11 (1) לאמנה קובע, כי :

*"מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיר נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות כאמור ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה, ולתכלית זאת מכירות בחיוביותו של שיתוף פעולה בינלאומי המבוסס על הסכמה מרצון".*

66. קיימת הסכמה כי המינוח "נאות" כולל לכל הפחות את הצרכים הבסיסיים של האדם. תנאי קיום נאותים או מינימליים הם אלה שבלעדיהם הקיום משפיל, ולענייננו, מצב בו אדם אינו יכול לקנות מצרכים בסיסיים ולהאכיל את ילדיו הינו מצב משפיל. האמנה אינה מסתפקת בהכרה רק בזכות לביטחון סוציאלי ולתנאי קיום נאותים, אלא אף מטילה על המדינות החתומות חובה לפעול להשגת **שיפור מתמיד** במדיניות הרווחה. משמע, הרעה של תנאי המחיה הקיימים הינה מנוגדת ללשונה ולכוונתה של האמנה. ויודגש - אין העותרים טוענות כי במסגרת הזכות לביטחון סוציאלי יש לאפשר רמת חיים גבוהה, אלא קיום מינימלי.

ר' מיכאל אטלן, "מודל לדוגמה של הזכות לתנאי קיום נאותים" מתוך זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל, י' שני, י' רבין (עורכים), עומד להתפרסם במהלך 2003. העתק הפרק מצ"ב ומסומן ע/14.

67. את מחויבותן של המדינות לדאוג לשיפור הביטחון הסוציאלי ניתן למצוא גם בעקרונות מאסטריכט (להלן: "העקרונות") אשר נקבעו ב- 1997 ואומצו על ידי ועדת האו"ם לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בשנת 2000.

The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, EC 13/2000/12

[http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines\\_.html](http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html)

68. סעיף 6 לעקרונות קובע, כי:

*"Like civil and political rights, economic, social and cultural rights impose three different types of obligations on States: the obligations to respect, protect and fulfill".*

69. סעיף 8 מוסיף וקובע:

*"..the burden is on the State to demonstrate that it is making measurable progress toward the full realization of the rights in question".*

70. סעיף 14 לעקרונות קובע בצורה מפורשת, כי הפרה של הזכויות הנדונות מתקיימת כאשר המדינה אינה דואגת לשפר את הזכויות החברתיות.

*"Violations of economic, social and cultural rights can occur through the direct action of States or other entities insufficiently regulated by States. Examples of such violations include:*

*(a) The formal removal or suspension of legislation necessary for the continued enjoyment of an economic, social and cultural right that is currently enjoyed; ...*

*(e) The adoption of any deliberately retrogressive measure that reduces the extent to which any such right is guaranteed; ...*

*(g) The reduction or diversion of specific public expenditure, when such reduction or diversion results in the non-enjoyment of such rights and is not accompanied by adequate measures to ensure minimum subsistence rights for everyone."*

71. החוקה הדרום אפריקאית, המבוססת בחלקה על האמנה לזכויות חברתיות וכלכליות, מכירה בזכותו של היחיד לתנאי קיום נאותים. בין היתר קובעת החוקה חובה לנקוט אמצעים סבירים לרבות חקיקה למימוש הדרגתי של הזכויות המנויות בחוקה. סעיף 27 לחוקת דרום אפריקה קובע:

**“Health care, food, water and social security**  
(1) *Everyone has the right to have access to -*  
...  
(b) *sufficient food and water; and*  
(c) *social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance.*  
(2) *The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.”*

72. אך לאחרונה קבע בית המשפט לערעורים בדרום אפריקה, כי תכנית הממשלה לטיפול בחולי איידס, שאיפשרה סיוע רפואי אך ורק ליולדות המאושפזות במוסדות מחקרניים, אינה מספקת את דרישות החוקה למימוש הזכויות הכלכליות המעוגנות בה. בין היתר דחה בית המשפט את הטענה, כי אל לבית המשפט להתערב בשאלות תקציביות וחברתיות. לצורך בחינת המקרה הקונקרטי שלפניו בחן בית המשפט את תכנית החומש הממשלתית לשנים 2000-2005. בסופה של בדיקה מפורטת זו קבע בית המשפט כי ההערכות הממשלתית היתה בלתי סבירה.

Minister of Health v. T.A.C Treatment Action Campaign, CCT 8/02, 5 July 2002

73. כפי שהודגם בחלק העובדתי של עתירה זו, שיעור גמלת הבטחת הכנסה נקבע בהתאם לקו העוני, באופן שיאפשר מימוש הזכות לקיום מינימלי בכבוד ומימוש של הזכות לביטחון סוציאלי. הבטחת הכנסה הינה האמצעי העיקרי ולעיתים אף היחיד לקיומה של קבוצה לא מבוטלת מתושבי ישראל ולפיכך בחרה מדינת ישראל לעגן זכות זו בחקיקה. צמצום שיעור הגמלה במסגרת חוק ההסדרים וביטול ההטבות הנלוות במסגרת החלטת הממשלה מרוקנים את הזכות לביטחון סוציאלי מתוכנה. חשיבותה של הזכות לרשת בטחון סוציאלי גוברת כאשר מדובר בקצבה, המהווה **חומת מגן אחרונה** של העותרים 1 ו-2 ואנשים אחרים במצבם מפני עוני ומחסור. זאת ועוד - צמצום הגמלה עלול להוביל לכך שמקבלי הבטחת הכנסה יהיו נטל גדול יותר על מערכות הבריאות והרווחה במדינה.

74. בנוסף, התיקון לחוק, הפוגע ב- 531,000 ילדים, פוגע גם בעקרון טובת הילד, אשר הוכר כעקרון יסודי בפקיקה והן באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. עבור ילדים רבים תהיה

משמעותו של הקיצוץ פגיעה ממשית בטובתם. לפיכך, עומדת החקיקה בניגוד מובהק לעקרון טובת הילד.

אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, כרך 31.

Rachel Hodgkin and Peter Newell, IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD (UNICEF, 1998), p. 25.

### **האם הפגיעה בזכות יסוד חוקתית?**

75. לא כל פגיעה בזכות אדם מוגנת תביא לתוצאה של בטלות החוק. על מנת להביא לבטלותו של חוק. על בית המשפט לבחון אם הפגיעה בזכות המוגנת עומדת בתנאי פסקת ההגבלה, הקבועים בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. משמע, על בית המשפט לבחון האם הפגיעה נעשתה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

76. בעניין נשוא עתירה זו לא מתקיימים תנאיה של פסקת ההגבלה. אמנם הפגיעה בזכות היסוד מעוגנת בחוק, הוא חוק ההסדרים במשק המדינה. אולם לטענת העותרים התיקון נוגד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית והפגיעה בקיום המינימלי בכבוד ובזכות לקניין מהווה פגיעה שתכליתה לא בהכרח ראויה ובכל מקרה הפגיעה הינה מעל ומעבר למידה הדרושה. כמו כן בהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורשו של ההליך הדמוקרטי.

### **התיקון נוגד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית**

77. התיקון פוגע בערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

78. תורת ישראל מכתובה אורח חיים המאופיין בסולידריות חברתית. מדיניות הרווחה כלפי אוכלוסיות חלשות (בהם: גרים, יתומים, אלמנות ואביונים) מעוגנת בצווי נורמטיבי עליון, הוא הציווי האלוהי:

*" כי יהיה בך אביון מאחד אחיך באחד שעריך בארצך...לא תאמץ את לבבך ולא תקפץ את ידיך מאחיק האביון, כי פתח תפתח את ידך לו והעבט תעביטנו די מחסורו אשר יחסר לו..." (דברים יט, ז-ח)*

79. הפגיעה בערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל מתבטאת בשימוש בחקיקת "בזק" כגון חוק ההסדרים במשק המדינה, לצורך העברת תיקוני חקיקה בנושאים חברתיים וכלכליים. הנה כי כן עולה, כי הפחתת גמלת הבטחת הכנסה, שגם כך הינה מינימלית ביותר, נעשתה באופן חפז ורשלני, במסגרת חוק ההסדרים, ללא התבססות על נתונים מקיפים באופן שאינו סביר

ומנוגד לעקרונות מינהליים תקינים, והוא אינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית.

## תכליות

80. במסגרת מבחן התכלית הראויה של החוק עלינו לבחון אם עומדת מאחורי ההסדר החקיקתי תכלית ראויה, ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל, בעלת עוצמה רבה המצדיקה פגיעה בזכות יסוד חוקתית.

בג"צ 4140/95 סופרפארס (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס בע"מ, פ"ד נ"ד (1) 49, 100.

*"נראה לי כי ניתן לומר שתכלית ראויה היא תכלית שנועדה להגשים זכויות אדם, או תכלית שנועדה להגשים מטרות חברתיות חשובות לקיומה של מסגרת חברתית שמכירה בעליונותן החוקתית של זכויות האדם ובצורך היסודי להגן עליהן".*

אהרן ברק, פרשנות במשפט, פרשנות חוקתית (תשנ"ד) 525.

81. העותרים אינם חולקים על המטרות המוצהרות שביסוד התיקון צמצום הגרעון ועידוד יציאה לעבודה. עידוד ההשתלבות בשוק העבודה הוא ראוי ורצוי.

82. יחד עם זאת, עידוד היציאה לשוק העבודה הוא תכלית אחת מיני רבות, שהיתה צריכה להישקל בבואו של המחוקק לערוך רפורמה בשוק העבודה. מאחר שהתיקון עבר הליך חקיקה פגום במסגרת חוק ההסדרים הרי שתכליות מהותיות אחרות, כמו שמירה על הזכות הבסיסית לקיום מינימלי בכבוד, כלל לא נשקלו. בכך הופך חוק ההסדרים למעין "עגלת קניות" עמוסה, כל פריט המושלך אליה, מתכסה מיד באצטלה של חסכון בתקציב. העובדה, שכל הפריטים נמצאים יחדיו באותה עגלה מאפשרת, למשרד האוצר, יוזמו של התיקון, להתעלם משאר השיקולים הראויים בבחינת חוק מסוג זה, לדוחקם לקרן זוית ולהתמקד בשיקול אחד, יחיד ומיוחד – צמצום הגרעון.

83. עולה כי חקיקה באמצעות חוק ההסדרים מנצלת לרעה את השיקול התקציבי, ובאמצעותו פוגעת בזכות יסוד, שעוגנה בחוק שעבר הליך חקיקה ראוי במדינת ישראל.

*"עיקר הסכנה המאיימת, באופן תיאורטי, על תוכניות הסיוע לפרט להבטחת מינימום קיומי בא משימוש לרעה בשיקולים התקציביים. שיקולים תקציביים בלתי מבוקרים עלולים להניע את המחוקק לכרסם בזכויות קיימות ואף לבטלן....הסכנה הגלומה בהעדר קריטריונים מגבילים היא ששיקולים פוליטיים*

בני חלוף, או סתם חוסר רגישות, הם שיתחמו את היקף הסייע  
לפרט, ולא הערכה כנה ורצינית של צרכיו מול יכולתה  
האובייקטיבית של המדינה."

מיכאל אטלן, "זכות האדם לתנאי קיום נאות בישראל", מרכז מינרבה לזכויות אדם,  
האוניברסיטה העברית (1996), 67.

84. עם בדיקת תכלית החוק המתקן היה צורך לבחון את תכליתם של סעיפי חוק הבטחת הכנסה שתוקנו בעקבות חקיקת החוק. כמו כן היה צורך לבחון את מצב המשק, אשר בימים טרופים אלה – קשה מלאכת מציאת הפרנסה בו. יש לבחון את קו העוני וההשלכות עליו. רק אחרי בחינת מכלול כל השיקולים הללו ניתן ליצור תכלית מאוזנת. זאת ועוד - בחינה מתאימה היתה צריכה להערך בוועדה המתאימה של הכנסת, הלא היא ועדת העבודה והרווחה. ההליך בפועל הביא לקיצוץ גמלאות הבטחת הכנסה בתואנה של "תמריץ לעבודה". הוא אינו תואם את תכליתו של חוק הבטחת הכנסה, המהווה את חומת המגן האחרונה בפני התמוטטות כלכלית ומתעלם מנסיבות אובייקטיביות כמו המצב בשוק.

85. מאמרים רבים נכתבו על תכליתה של החקיקה הסוציאלית. ועדת קנב, אשר גיבשה תוכנית להסדרת הביטוח הלאומי בישראל לפני למעלה מחצי מאה, שמה כאחת ממטרותיה את **הבטחת הקיום הבסיסי לפחות**. במאמר לכבוד 50 שנה לדו"ח ועדת קנב לבדיקת הביטוח הסוציאלי בישראל נכתב:

"מבחינת סוג ההגנה המובטחת – המשמעות היא שלכל אדם, הכלול בתכנית, מובטחת רצפת הכנסה, כלומר הגמלה אמורה להבטיח קיום בסיסי לכל הפחות". (אברהם דורון "50 שנים לפרסום התכנית לביטוח סוציאלי בישראל – דו"ח ועדת קנב" עבודה, חברה ומשפט, כרך 8, 2001, עמ' 51).

אין ספק כי התיקון סותר תכלית זו.

86. גם אם יקבע בית משפט נכבד זה כי התכלית - **קיצוץ תקציבי אף במחיר פגיעה ברשת הבטחון לקיום מינימלי** - הינה ראויה, הרי שממילא הפגיעה הגלומה בתיקון זה הינה במידה העולה על הנדרש.

## מבחן המידתיות

87. על מנת להכשיר פגיעה בזכות חוקתית מוגנת, על דבר החקיקה לעמוד, במצטבר, בשלושת מבחני המשנה של מבחן המידתיות:

- מבחן הקשר הרציונאלי - על פי מבחן זה נדרש קשר של התאמה בין השגת המטרה לאמצעי.
- מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – דהיינו האם לא ניתן להשיג את המטרה החוקתית על ידי אמצעי אחר אשר פגיעתו בזכויות האדם פחותה.
- מבחן המידתיות במובן הצר - על פי מבחן זה, על האמצעי הנבחר, אפילו מתאים הוא להשגת המטרה, ואפילו אין אמצעי מתון ממנו להשגת המטרה, לקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח ממנו לבין היקף פגיעתו בזכות אדם חוקתית.

בג"צ 5016/96 חורב ואח' נ' שר התחבורה ואח', פ"ד נא (4) 1, 53-54.

בג"צ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט (5) 1.

ע"א 6821/93 בנק מזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 433-441.

בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג (2) 777, 728.

בג"צ 1030/99 אורון ואח' נ' יו"ר הכנסת, נו (3) 640, 665-668.

88. כפי שנפרט להלן, התיקון לחוק אינו עונה עומד באף אחת מדרישות אלה, ומטעם זה יתבקש בית המשפט להורות על ביטולו.

#### א. מבחן הקשר הרציונאלי

89. על פניו נראה, כי קיים קשר בין החוק לבין תכליתו הראשונה - צמצום הגרעון התקציבי, שכן התוצאות המעשיות של התיקון הינו צמצום של ההוצאה הממשלתית על גמלאות הבטחת הכנסה. אולם ההנחה, כי יש קשר בין התכלית השנייה, שהיא עידוד יציאה לעבודה לבין התיקון הינה מופרכת ומבוססת על תשתית עובדתית רעועה. לא ברור כי מתקיים קשר בין הקיצוץ ובין יציאתם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לעבודה. לא נערכה כל בחינה של השלכות הקיצוץ על אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה וכן לא נלקחו בחשבון נסיבות אובייקטיביות קיימות כגון מצב המשק. בבסיס הרציונל של "עידוד יציאה לעבודה" מונחת חזקה שגויה, לפיה כל מקבלי הבטחת הכנסה הינם משתמטים, שאינם מעוניינים לעבוד ומנצלים את מערך הביטוח הלאומי בישראל.

90. עמדה זו מענישה באופן גורף את כל מקבלי גמלת הבטחת ההכנסה. בית המשפט העליון פסל בעבר, בעילה של חוסר מידתיות, ענישה קולקטיבית. כך, למשל, בעניין בן עטיה, בו נדונה

שלילת זכותו של בית ספר לקיים בחינה, לאחר שנתגלו בו מקרים רחבי היקף של העתקה בבחינות קודמות, קבע בית משפט נכבד זה:

*"אירועם של מקרים רבים יחסית, של פגיעה בטוהר הבחינות מלמד על רפיון הפיקוח, והדרך להתמודד עם התופעה היא בהגברת יעילותו של הפיקוח ובהענשה הולמת של הנוגעים בדבר, ולא בפגיעה בתלמידי "המחזור הבא" ובמוסד החינוכי ומוריו."*

בג"צ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט (5) 1, 8.

ר' גם:

בג"צ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח' פ"ד נג (2) 728, 779-778.

91. דברים אלה יפים גם בעניין עתירה זו, מאחר שהפחתת הגמלה לא נובעת ממעשיהם או מחדליהם של העותרים 1 ו-2 ומקבלי הבטחת הכנסה אחרים במצבם. התיקון מחיל למעשה דין אחד על כל קבוצת מקבלי הבטחת הכנסה ללא אבחנה אם הם בעלי פוטנציאל תעסוקה ובין אם לאו, בין עולים ובין ותיקים, בין צעירים למבוגרים. הפחתת הגמלה אינה קשורה אליהם בכל דרך שהיא, אלא מוחלת עליהם אך ורק בשל התוצאה הסטטיסטית לפיה יש עליה במספר מקבלי הבטחת הכנסה. משרד האוצר לא הצביע על ראייה לכך, כי מרבית מקבלי הבטחת הכנסה הינם "בטלנים", לא הוכיח כי בימים אלה ישנה עבודה בנמצא, ולא הראה מדיניות המנסה לשפר את מעמדם ומצבם של מקבלי הבטחת הכנסה.

92. על השרירות שבתיקון וההתעלמות מקיומן של נסיבות אובייקטיביות לאי שילוב במעגל עבודה נכתב אף בפתח דבריה של גב' לאה אחדות, סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח הלאומי, לפרסום מקיף שערך המוסד בעניין:

**"... יש לציין גם את אלה העושים מלאכה קלה, בכך שהם מתעלמים כמעט לחלוטין מההסברים האובייקטיביים לגידול במספר מקבלי הגמלה ונוטים לתלות התפתחות זו בהעדר רצון לעבוד ובבחירה להיות תלויים במערכת התמיכות... אין עוררין על כך שיצירת מקומות עבודה במשק וצמצום ממדי האבטלה- שהגיעה בשלהי 2001 לשיא חדש- הם המתווה החשוב ביותר להקטנת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. החמרת תנאי הזכות לדמי אבטלה בשנים האחרונות רק דחקה יותר ויותר מובטלים למערכת הבטחת ההכנסה... מדיניות האוצר לפגוע ברמת הגמלה או ברמת ההטבות הנלוות לכלל מקבלי הגמלה ללא הבחנה בין מקבלי גמלה עם פוטנציאל לתעסוקה לבין אלה החסרים פוטנציאל זה וללא הבחנה בנסיבות אחרות של הזדקקות למערכת התמיכות עלולה להיות**



כרוכה במחיר של פגיעה במשפחות שהפתרון היחיד למצוקתם הכלכלית היא הגמלה להבטחת הכנסה.

הממצאים המוצגים בדו"ח זה מלמדים שהאוכלוסיה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה אינה עשויה מקשה אחת, להפך- היא הטרוגנית בהרכבה. זאת ועוד: חלק לא מבוטל מן המקבלים שהה באופן זמני במערכת הבטחת הכנסה- כ- 40% ממקבלי הגמלה נשארים במערכת לתקופה שאינה עולה על שנה אחת, ברציפות או שלא ברציפות- כלומר שהות זמנית בלבד. קרוב ל 60% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה במהלך שנת 2000 אפילו לחודש אחד נכנסו למשק בשנות המשבר בשוק העבודה- בשנים 1997-2000. נתונים אלה, שאין בהם להתעלם מהגרעין הקשה של מקבלי הגמלה, אינם תומכים ברושם שמנסים להטמיע בציבור, **כאילו** שמקבלי הגמלה הם ברובם כאלה שאינם רוצים לעבוד. (ההדגשה במקור).

לאה אחדות, מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה 1996-2000 (המוסד לביטוח לאומי, מאי 2002), עמ' 2-1. העתק העמודים הרלוונטים מצ"ב ומסומן ע/15.

93. העותרים אינם חולקים על הצורך לעודד תעסוקה ולצמצם בעלויות החברתיות. ברם, עמדת האוצר אינה מביאה בחשבון את הסיבות להיפלטותם של מקבלי הבטחת הכנסה משוק העבודה, ואינה מציעה לאלה פתרון. העמדה מתעלמת ממצבו העגום של שוק העבודה בימינו, מקליטת העובדים הזרים ומהורדת שכר המינימום. החמרת התנאים לזכאות לדמי אבטלה דחקה את מי שהיו זכאים בעבר לדמי אבטלה ישירות למעגל הזכאים להבטחת הכנסה. המיתון החריף פלט עשרות אלפי עובדים שעד לאחרונה פירנסו את עצמם ואת משפחותיהם בכבוד, אל מעגל מקבלי הבטחת הכנסה. ללא אבחנה בין אלה שהם בעלי פוטנציאל תעסוקה ובין אלה שאינם, בין עולים לבין ותיקים, בין צעירים למבוגרים, ותוך התעלמות מהדימוי העצמי הירוד והמשמעות החברתית של היותו של אדם מובטל באופן כרוני, מונח כמובן מאליו שההשתמטות מעבודה רצויה למובטלים, ושעובדים מעדיפים להימלט לחיקה של גמלת הבטחת הכנסה. הנחה פשטנית זו מאפשרת לאוצר לחסוך מיליונים רבים באופן מיידי, ולהתעלם באופן גורף מהבעיה החברתית הנוצרת בטווח הארוך.

ר', מומי דהן, "שם רע לחשיבה הכלכלית", הארץ, 31.7.02, מצ"ב ומסומן ע/16.

94. הנה כי כן עולה, כי בפני ועדת הכספים לא הוצגו כל נתונים או מחקרים, המבססים את עמדת משרד האוצר, לפיה התיקון לחוק יביא לתוצאה המקווה של שילוב במעגל העבודה. מן העובדות שהובאו לעיל עולה חשש כבד, כי מדובר בתקווה בעלמא, וכי לא מתקיים קשר רציונלי בין האמצעי שננקט לבין התכלית המיוחלת.

95. יתרה מזאת, החלשת ציבור מקבלי הבטחת הכנסה על ידי קיצוץ הגמלה עלולה להביא לתוצאה לפיה העלות למדינה תהיה גבוהה יותר, שכן ציבור זה יהיה תלוי במערכות הסעד והבריאות למיניהן באופן שיגדיל את הוצאות הממשלה ולא יצמצמן. עומדים על כך גם המלומדים גל ודורון :

*"היישום של שינויים אלה הלכה למעשה יגרום לכך שהסיוע המוענק לחלשים ביותר בחברה הישראלית יהיה נמוך במידה ניכרת מרמת החיים המינימלית הנחוצה ויגביר את המצוקה בקרב חלקים של האוכלוסייה הזאת בארץ".*

לעיל ע/5, עמ' 4.

96. זאת ועוד. מטרתו של חוק הבטחת הכנסה היתה לקבוע סף תחתון להבטחת הקיום המינימלי. בשל עוצמתה של הזכות לקיום אנושי מינימלי כזכות חוקתית, על המעוניין לפגוע בה מוטל נטל ההוכחה. נטל זה הוא כבד ועל הטוען לתמוך טענתו בראיות כבדות משקל ומשכנעות :

*"כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות".*

ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט (2) 225, 250.

97. נטל ההוכחה במשפט הציבורי כולל גם את האפשרות לחייב את המשיבים להציג ראיות חד משמעיות ומשכנעות להצדקת הפגיעה בזכות היסוד לקיום מינימלי, לרבות נתונים על האוכלוסייה הנפגעת, על תחשיבי הפגיעה ביחס לקו העוני והיקף התופעה כביכול של ניצול לרעה של הגמלה. יפים לענין זה דבריו של כבוד השופט זמיר :

*" מוטל על העותר הטוען נגד החוקיות של חוק, תקנה או החלטה מינהלית, הנטל לעורר ספק מהותי בחוקיות. אולם, משעורר העותר ספק כזה (בין אם הוצא צו על-תנאי ובין אם לא הוצא צו כזה) שוב אין בית המשפט חייב להסתפק בראיות שהובאו בפניו על ידי העותר. למשל, אם העותר הצליח לעורר ספק מהותי בחוקיות השיקולים של הרשות או בסבירות של ההחלטה, אך לא הצליח להביא די ראיות כדי שבית המשפט יוכל לקבוע בפסקנות אם ההחלטה חוקית או אינה חוקית, בית המשפט אינו חייב לדחות את העתירה בשל חוסר ראיות. הוא רשאי לנקוט יוזמה ולדרוש מן הרשות להשיב על שאלות מסויימות או להביא בפניו ראיות נוספות כפי שיקבע: תצהירים, מסמכים, ועוד... בהליך מינהלי בית המשפט אמור, לא רק להכריע בסכסוך בין שני צדדים, אלא גם לשמור על העקרון של שלטון החוק. על פי עקרון זה, אם נתעורר ספק מהותי בחוקיות של החלטה מינהלית, ראוי לברר ספק*

זה, כדי שלא תישאר החלטה בלתי-חוקית על כנה. ...., בית המשפט עשוי לפעול לחיזוק תשתית הראיות, לפי הצורך, עד שיוכל להכריע לגוף העניין בשאלת החוקיות של ההחלטה המינהלית "

ר' בג"צ 6055/95 צמח נ' שר הבטחון . פ"ד נג (5), 241, 268.

## ב. מבחן הפגיעה הפחותה

98. צמצום גמלת הבטחת הכנסה נעשה בחוק ההסדרים, שנתקבל בהליך מזורז ובהעדר דיון מעמיק באשר להשלכותיו, מבלי שנשקל שום אמצעי אחר, דרסטי פחות, להשגת יעדי החוק. הכנסת קיבלה, ללא בחינה משמעותית, את התוכנית שהוצעה על ידי האוצר. לאורך כל שלבי החקיקה לא נעשתה בחינה יסודית, הנוגעת לצורכיהם האמיתיים של ציבור מקבלי הבטחת הכנסה, באופן שיאפשר את קביעת הסכום המינימלי הדרוש לציבור זה על מנת להתקיים בכבוד, לא עלתה השאלה מה יעלה בגורלן של משפחות אלה, מה יהא על ילדיהן, כמה ילדים יצטרכו לצאת לעבוד ומהן ההשלכות על מערכת הבריאות ועל מניעת פשיעה בישראל. כמו כן לא בדק משרד האוצר תכניות חלופיות כגון הגברת הפיקוח על זכאים, שהם לדבריו משתמטים. כל השיקולים הללו, העומדים בבסיס מערכת הרווחה בישראל, היו כלא היו בעת שהתקבל התיקון בחופזה.

99. מכיוון שכך, אין ביכולתה של הממשלה להעריך את עוצמת הפגיעה הגלומה בקיצוץ הנוכחי. "עוצמת הפגיעה" אינן רק מילים בעלמא; ישנן משפחות, שאצלן עוצמת הפגיעה משמעה חרפת רעב. לא ברור האם ישנה הערכה לגבי מספר הרעבים לאחר הקיצוץ, כיצד והאם בוצע התחשיב של "אדם רעב", והאם נבחן הקיצוץ בצילו של קו העוני ועלותו של סל צריכה.

100. מהתשתית הנפרשת בעתירה זו עולה, כי לא נבחנו חלופות ראויות לתכלית של תמרוץ עובדים להצטרף למעגל העבודה.

## ג. מבחן המידתיות במובן הצר (תועלת מול נזק)

101. לפי מבחן זה, אפילו אם האמצעי הנבחר מתאים להשגת המטרה ואפילו אם אין אמצעי מתון ממנו בפגיעה בזכות - עליו לקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח ממנו לבין היקף פגיעתו בזכות החוקתית. התיקון נגוע בחוסר מידתיות במובן שאינו מקיים את המבחן האמור. אל מול התועלת הצפויה ממנו, שתתבטא בחסכון כספי של הוצאות המדינה, עומדת פגיעה קשה וגורפת בזכויות יסוד של קבוצה גדולה של למעלה מ-150,000 אלף משפחות, ברשת הבטחון המינימלית שלהן ובזכותן לקיום בסיסי בכבוד. די להביט בתחשיב הוצאותיה של העותרת 1 על מנת להסיק, כי צרכי קיומה וקיום ילדיה, הבסיסיים ביותר, נמצאים בסכנה.

102. מן המצורף עולה, כי האמצעי, אשר ננקט על ידי הממשלה, הינו אמצעי דרסטי ופוגעני, הפוגע בזכות היסוד ואינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה.

### החלטת הממשלה אינה סבירה

103. כל הנימוקים לעיל, המבקשים את בטלותו של התיקון לחוק, חלים בבחינת קל וחומר גם על החלטת הממשלה, שהינה החלטה מינהלית. ההחלטה לבטל אף את ההטבות הנלוות הינה בלתי סבירה מאחר שהיא פוגעת בזכויות יסוד, וזאת בעיקר לאור העובדה, כי היא לא התקבלה בהתבסס על תשתית עובדתית ראויה.

בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 ;  
בג"צ 935/89 גנור נ' מדינת ישראל, פ"ד מד (2) 485.

104. העמדה לפיה כל זכאי מנצל את מלוא ההטבות מציגה באופן מסולף את אופן ניצול ההטבות הנלוות, וזאת מכיון שראשית, לא כל מקבלי הבטחת הכנסה מקבלים בפועל את כל ההטבות, שנית, פרט לסיוע בשכר דירה, ההטבות אינן מוענקות ככסף מזומן, אלא כהנחות, משמע מי שאינו מנצל את ההנחה אינו נהנה מההטבה.

הנה כי כן, עולה, כי חישוב "ההכנסה הפנויה", מבוסס על תשתית שגויה. לא נערך כל מחקר לבחינת אופן ניצולן של ההטבות הנלוות ומידת ניצולן. בעלמא "מואשם" כל מקבל קצבת הבטחת הכנסה כמי ש"עושיק" את הקופה הציבורית, וזאת מבלי לבחון את המקרים לגופם ומבלי שניתנו נתונים לגבי מיצוי ההטבות הנלוות. מבין מקבלי הבטחת הכנסה ישנם כאלה שאינם משלמים ממילא אגרת טלוויזיה; מי שאינו הורה לילד פעוט אינו נהנה מן ההנחה במעונות יום; כדי לזכות בסיוע בדיור, בהנחה בארנונה ובתחבורה הציבורית יש לתבוע את קבלת ההטבות – ורבים רבים אינם מממשים את זכאותם.

ר' "עמדת מרכז אדוה בענין ביטול ההטבות הנלוות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה",  
24.12.01, מצ"ב ומסומן ע/17.

105. ואף על פי כן מוצגת עמדה זו שוב ושוב בפני ממשלת ישראל, וכתוצאה מכך קוצצו בשנה האחרונה בהתמדה ההטבות הנלוות. בהחלטה מיום 28.4.02 החליטה ממשלת ישראל לקצץ את סכומי הסיוע בדיור במחצית, והם עומדים כיום על סך 600 ₪. ההנחה בתשלומי ארנונה, במחירי נסיעה בתחבורה ציבורית והפטור מתשלום אגרת הטלוויזיה – בוטלו כולם בהחלטת הממשלה מיום 30.7.02.

106. לעניין הצורך בנתונים מדויקים כבר עמד בית משפט נכבד זה על חובתה של הרשות המינהלית לאסוף את כל הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה, ולערוך תהליך בדיקה הראוי לשמו.

בג"צ 987/94, יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת. פ"ד מח(5) 412, 424; בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) 29.

107. כפי שהודגם, החלטות אלה נתקבלו על סמך נתונים, הדומים יותר ל"תחושת בטן" ולא נתונים מבוססים ומדויקים, שעל פיהם ראוי היה לקבל החלטות. הן לא גובו בתשתית עובדתית ראויה, וממילא לא ברור, כי יובילו לתוצאה המקווה של תמריץ לצאת לעבודה.

108. בשולי הדברים יצויין כי גם במסגרת עתירה כנגד תיקון קצבאות ילדים בחוק התכנית הכלכלית בשנת 2002, שאף הוא כחוק ההסדרים עבר ב"הליך מזורז", נתברר, רק בסמוך לדיון עצמו, כי הנתונים שהוצגו לממשלה בעת העברת חוק התכנית הכלכלית, לא היו מדויקים ולא שיקפו את המצב בפועל לאשורו וכי בפועל מספר הילדים הנפגעים היה גדול יותר באופן משמעותי.

ר' בג"צ 4953/02 פלונית נ' ממשלת ישראל, תלוי ועומד.

### הסעד הראוי בנסיבות העניין

109. הלכה היא, כי לא על נקלה יתערב בית המשפט ויבטל חוק שחוקק על ידי בית הנבחרים. אלא שבנסיבות המקרה המיוחדות, ראוי יהא זה מוצדק להורות על פסילת התיקון לחוק והחלטת הממשלה בשל הפגיעה בזכות לקיום מינימלי בכבוד.

110. חוק כדוגמת החוק נשוא עתירה זו, שלא עבר הליכי חקיקה ראויים בכנסת, נמצא בין החוקים הנמצאים במדרג נורמטיבי נחות מחוק רגיל, ועל כן התערבות בית המשפט בחוק מעין זה מצמצמת את הפגיעה האפשרית בעקרון הפרדת הרשויות.

111. בית משפט נכבד זה התייחס בעבר לסוגיה זו וקבע עמדתו לגבי חוק התקציב השנתי, כדברי כב' השופט זמיר:

**"חוק תקציב שנתי, אף שהוא חוק מבחינה רשמית, אינו חוק מבחינה מהותית, ומכל מקום אינו חוק רגיל מבחינה זאת. חוק, מבחינה מהותית, קובע נורמה כללית. חוק תקציב שנתי אינו קובע נורמה כללית. הוא נותן, בצד ההוצאות, היתר מטעם הכנסת לממשלה להוציא סכום כסף מסויים לצורך פעולה מסויימת בשנה מסויימת, כגון, להוציא סכום כסף מסויים לצורך תמיכה במוסדות מסוג מסויים. מבחינה זאת הוא דומה למעשה מינהל יותר מאשר לדבר חקיקה ... גם מבחינות אחרות יש הבדל בין חוק תקציב שנתי לבין חוק יסודות התקציב... חוק תקציב שנתי מתקבל בפרוצדורה מיוחדת, אפשר לומר פרוצדורה מקוצרת ..."**

על יסוד כל אלה ניתן לטעון כי חוק יסודות התקציב וחוק תקציב שנתי אינם עומדים על אותה מדרגה בפירמידה של הנורמות. אכן, גם זה וגם זה מצויים, בפירמידה זאת, באותה משבצת, היא המשבצת של חוקים, מתחת למשבצת של חוקי-היסוד ומעל המשבצת של תחיקת-המשנה. אולם גם נורמות המצויות באותה משבצת אינן עומדות בהכרח על אותה מדרגה. בתוך כל משבצת בפירמידה של הנורמות יש מדרגות. כך, למשל, בחוקי-יסוד יש הוראות רגילות ויש הוראות משוריינות, ובמסגרת של תחיקת-המשנה יש תקנות (הקרויות לעתים בשם צווים) המוצאות מכוח תקנות, ולכן הן כפופות לתקנות. **בדומה לכך אין לשלול את האפשרות שגם במשבצת של חוקים יהיה חוק מעל חוק. גם אם אין זה רגיל, ואפילו אם בדרך כלל אין זה מצב רצוי, עדיין אפשר שזה המצב, כמצב מיוחד במינו, ביחס שבין חוק תקציב שנתי לבין חוק יסודות התקציב."**

בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 356.

ההבחנה אותה ערך בית המשפט בפסק הדין לעיל, בין חוק התקציב לחוק רגיל אחר, חלה מקל וחומר גם לעניין ההבחנה שבין החוק נשוא עתירה זו לחוק רגיל.

112. החוק נשוא עתירה זו, כחוק התקציב, שייך לאותה משפחת חוקים, שאינם חוקים רגילים. חוקים אלה נחקקים בפרוצדורה מיוחדת ומזורזת, מבלי לקיים דיון מעמיק במליאה ובוועדות הכנסת. חוקים אלה אינם קובעים נורמות כלליות. הסיבה העיקרית לשיוך החוק למדרג הנורמטיבי הנחות של החוקים היא העובדה, שהחוק עבר בכנסת מבלי שקדמו לו הליכי חקיקה נאותים ויסודיים (Due Process), מבלי שקויים בהשלכותיו דיון ראוי, ממצה ומעמיק בוועדות הכנסת ובמליאה. במובן זה קרוב החוק יותר למדרג הנורמטיבי של תקנות, המותקנות על ידי הממשלה מבלי לקיים דיון בבית המחוקקים.
113. אין מניעה שבית המשפט יפעיל סמכותו לפסילת סעיף בחוק, המצוי במדרג נורמטיבי נמוך מחוק רגיל אחר.
114. זאת ועוד, במספר הזדמנויות עמד ביהמ"ש על כך כי שיקולים תקציביים אינם מוחלטים, אלא עשויים להידחות כאשר מדובר בפגיעה בזכויות אדם:

*"...חברה האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש..."*

בג"צ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות, פ"ד נ (1) 19, 27.

115. בית משפט נכבד זה אף התייחס לעלות ההגנה על זכויות אדם:

*"הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית' אכן, כאשר מדובר בשיקול כספי בלבד, כי אז ניתן לומר שהחברה צריכה לשלם את המחיר"*

בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94.

*"ככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשויות בהגשמה מיידית שלהם, גם אם הדבר כרוך בשינוי מבנה התקציב"*.

בג"צ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון, נ' משרד החינוך, פ"ד נו (5) 834, 848 ; בג"צ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות פ"ד נד(2) 164, 172.

116. רבות הן החלטותיו של בית המשפט הנכבד, אשר גוררות עמן צורך בהקצאת תקציבים על ידי המדינה. הכנסתה של החלטה למסגרת של חוק תקציבי במהותו אין בה כשלעצמה כדי למנוע את פסילת החוק מטעמים של פגיעה מהותית בחוק היסוד. אולם כפי שהודגם בעתירה זו מדובר בתיקון, שלא כל תכליותיו נבחנו, הפוגע בזכות יסוד במידה העולה על הנדרש. אף החלטת הממשלה, כמו גם התיקון, אינה סבירה לאחר בחינת מכלול השיקולים.

117. זאת ועוד, לא זו בלבד שאופן חקיקת החוק משייכים את חוק ההסדרים "למשפחת החוקים הנחותים" אלא שיש בפגמים חמורים אלה בהליכי החקיקה, בפני עצמם, כדי להביא לבטלותו של החוק. עמד על כך בית משפט נכבד זה:

*"שאלת כוחו של בית משפט להצהיר על בטלותה של חקיקה ראשית, בשל פגמים שנפלו (אם נפלו) בהליכי חקיקה הקבועים בתקנון הכנסת, אינה שאלה פשוטה. עד כה אין תקדים להתערבות כזו, אף שבעיקרון הוכר כוחו של בית המשפט לעשות כן"*.

בג"צ 4513/97 עליאן אבו ערער נגד יושב ראש הכנסת נגד דן תיכון, פ"ד נב (4) 26, 35. ר' גם בג"צ 975/89 NIMRODI LAND DEVELOPMENT LTD נגד יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154, 157.

118. אין מניעה שבית המשפט יפעיל סמכותו לפסילת חוק ההסדרים, המצוי במדרג נורמטיבי נמוך מחוק רגיל אחר, וממילא נפלו בהליך אישור החוק פגמים המובילים לפסילתו.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לתת צו על תנאי כמבוקש בעתירה זו, ולאחר תשובת המשיבים לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

היום, 23 בינואר 2003

---

שרון אברהם - ויס, עו"ד  
ב"כ העותרים