

בג"צ 366/03  
בג"צ 888/03

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

1. עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי
2. פרופ' אריה ארנון
3. ד"ר צבי שולדינר
4. ציון חיון
5. ד"ר ארי בן שחר
6. רוזי עופר
7. ד"ר רפי גרינברג
8. פנינה רפאל
9. ד"ר רוני קאופמן

ע"י ב"כ עו"ד אביגדור פלדמן ו/או עו"ד אבישי בניש  
רח' שמאי 8, קומה 4 דירה 20, ת"ד 2713,  
ירושלים 91026  
טל': 02 - 6222148 - פקס: 02 - 6222148

**העותרים בבג"צ 366/03**

1. בלהה רובינובה
2. יוסף פדלון
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל
4. התנועה למלחמה בעוני

ע"י ב"כ עוה"ד שרון אברהם-ויס ו/או  
דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או הדס  
תגרי ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל  
פינצ'וק ו/או נטע עמר ו/או עאוני בנא  
ו/או לילה מרגלית ו/או פאטמה אל-  
עג'ו ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או נעה  
שטיין ו/או סוניה בולוס ו/או עודד  
פלר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' נחלת בנימין 75, ת"א 65154  
טל': 03-5608185 - פקס: 03-5608165

**העותרים בבג"צ 888/03**

נ ג ד

**המשיבה בבג"צ 366/03**  
**המשיב בבג"צ 888/03**  
**המשיב בבג"צ 366/03**  
**ובבג"צ 888/03**

1. ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. המוסד לביטוח לאומי

כולם על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים

**טיעון משלים מטעם העותרים בשתי העתירות**

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 21.5.03 מתכבדים העותרים להשלים את טיעונם בדבר הפגיעה בכבוד הגלומה בחוק נשוא עתירה זו. לתגובה זו מצורפות חמש חוות דעת.
2. עניינן של עתירות אלה הינו הפגיעה באוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה, שהיא האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה כלכלית בישראל, כתוצאה מסעיף 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").
- התיקון לחוק, אשר יישומו החל ביום 28.6.2003, קובע הפחתה של 4% עד 23% בגמלאות הבטחת הכנסה, שמשמעה הפחתה ממוצעת של יותר מ- 600 ₪ לחודש, ללמעלה ממאה אלף משפחות.
3. התיקון הינו בלתי חוקתי מאחר שהתיקון פוגע בזכות לקיום מינימלי בכבוד, הכלולה בזכות לכבוד, המעוגנת בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בזכות לקניין, המעוגנת בסעיף 3 לחוק היסוד ובזכויות חוקתיות אחרות, ואינו עומד בדרישותיה של פיסקת ההגבלה בשל היותו שרירותי וגורף. בנוסף, בהליך חקיקתו של התיקון לחוק הבטחת הכנסה, במסגרת חוק ההסדרים, נפלו פגמים היורדים לשורשו של ההליך הדמוקרטי.
4. בדיון, שהתקיים ביום 21.5.03, הורה בית המשפט הנכבד לעותרים לצרף חוות דעת בדבר המינימום הדרוש למחיה בכבוד. זאת על מנת שניתן יהיה לבחון האם ההפחתה בגמלאות הבטחת הכנסה נשוא העתירות יורדת מתחת למינימום זה באופן הפוגע בכבוד האדם.
5. להלן יוצגו נתונים חד משמעיים, שמקורם בוועדות שהוקמו על ידי המדינה ובנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המובילים למסקנה, כי התיקון הוריד אוכלוסייה שלמה אל מתחת לקו הקיום מינימלי בכבוד.

#### **א. עמדת העותרים בתמצית**

6. בבדיקת השאלה של המינימום הדרוש למחיה בכבוד בישראל נמצא, כי סף המינימום הוגדר באופן רשמי על ידי המדינה עצמה במהלך עבודתן של שתי ועדות ציבוריות - "הועדה לקביעת צרכי של הנוזקק", משנת 1963, ו"ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה", משנת 1971, כמפורט בסקירה המצורפת של פרופ' אברהם זרון. זאת, בשונה מעמדת המשיבים בדיון האמור, לפיה למדינה אין אומדן לגבי סף המינימום הנדרש לקיום.
- הוועדות ישבו על המדוכה זמן רב, ובסופו של תהליך מקיף וממושך נקבע, כי רמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים עומדת על 40% מהשכר הממוצע במשק. יודגש, כי רמות הבטחת ההכנסה לאחר התיקון לחוק נשוא העתירות יורדות מתחת לסף מינימום זה.

7. יתר על כן, מעצם קיומה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד נגזרת חובת המדינה לתחום גבולותיה של הזכות, שהרי ללא גבולות ברורים לא ניתן יהיה לעולם להכריע בשאלה האם המדינה מילאה כנדרש את חובתה לאזרחיה. לכן, גם לשיטת המשיבים, לפיה לא נקבע מהו סף המינימום, הנטל מוטל עליהם להוכיח, כי התיקון לא פגע בזכות לקיום מינימלי בכבוד.
- יצוין כי סקירה השוואתית שערך ד"ר ג'וני גל מלמדת, כי במדינות רבות נקבע סף למינימום קיום בכבוד, כך שקביעת סף זה לא רק שהיא אפשרית אלא שהיא מקובלת במדינות רבות.
8. מצורפות טיוטת מחקר של חוקרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המציגה שיטה אבסולוטית למדידת קו עוני על-פי סל תצרוכת מינימלי למחיה. רמת הבטחת ההכנסה לאחר התיקון נופלת מסף המינימום, שנקבע על-ידי חוקרי הלמ"ס כסל צריכה מינימלי.
9. מצורף אף מחקר, שהוכן על ידי המרכז לצדק חברתי של מכון ון ליר, המציג סף לקיום בכבוד, שהתיקון בחוק הבטחת הכנסה נופל גם ממנו.
10. כמו-כן מצורפת חוות דעת מקצועית, שהוכנה על ידי מרכז אדווה, המבוססת על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הממחישה את משמעותה של הפחתת מאות שקלים מגמלת הקיום של מקבלי הבטחת הכנסה. מחוות הדעת עולה, כי עוד טרם התיקון חיו משפחות המקבלות הבטחת הכנסה בצמצום רב והוצאותיהן התמקדו בצרכים אלמנטריים. עקב ההפחתה יצטרכו משפחות אלה לבחור בין צורך קיומי בסיסי אחד למשנהו.
11. הטענה העיקרית בפי העותרים היא, כי הכנסתם של מקבלי הבטחת הכנסה לאחר התיקון נמוכה מסף המינימום, אותו קבעו ועדות ציבוריות של המדינה, וכן מסף המינימום, שנקבע במחקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל מכון ון ליר. בכך, סבורים העותרים, יש כדי לבסס את הטענה בדבר פגיעת התיקון בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד, וכעת עובר נטל הצדקת הפגיעה על פי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לכתפיהם של המשיבים.
12. זאת ועוד: בנסיבות דגן יש בסיס להעביר את נטל ההוכחה הראשוני אל כתפי המשיבים, כלומר לקבוע, כי על המשיבים מוטל מלכתחילה להוכיח, כי התיקון אינו פוגע בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד. זאת, מאחר שהתיקון לחוק התקבל, כפי שהודו המשיבים, מבלי שעמדו מול עיני המחוקקים נתונים בדבר סף המינימום לקיום בכבוד ובדבר היחס בינו לבין ההפחתה בגמלאות הקיום של משפחות מעוטות הכנסה, כלומר בהיעדר תשתית עובדתית חיונית. כמו-כן, העברת הנטל הראשוני מוצדקת מאחר שבאי קביעת סף מינימום לקיום מינימלי בכבוד יוצרת המדינה נזק ראייתי חוקתי.

## ב. הפגיעה בזכות לקיום מינימלי בכבוד

### השתלשלות קביעת סף המינימום הדרוש למחיה בישראל

13. כאמור, בבדיקת שאלת המינימום הדרוש למחיה בכבוד בישראל מצאו העותרים, כי סף המינימום הוגדר באופן רשמי על ידי המדינה עצמה במהלך עבודתן של שתי ועדות ציבוריות.

מצורפת סקירתו המפורטת של פרופ' אברהם זרון, מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, בדבר המהלך המקיף והמעמיק של קביעת ספי הכנסת המינימום במערכת הבטחת ההכנסה בישראל.

### סקירתו של פרופ' זרון מצורפת ומסומנת ע/18.

נביא כאן את עיקרי הדברים:

14. המהלך לגיבוש סף המינימום הדרוש למחיה בכבוד בישראל החל בשנת 1963, עם הקמתה של "הועדה לקביעת צרכיו של הנזקק" (להלן: "הועדה"). הועדה הוקמה על רקע המשבר בהסדרי הסעד שהתחולל בסוף שנות ה-50 ובעקבות דוחות ביקורת חריפים ביותר על מערכת הסדרי הסעד בישראל.

15. שר הסעד דאז הטיל על הועדה לקבוע "סל צרכיו של נזקק" וכן "מדד לחישוב מכסת התמיכה המבוססת על סל התצרוכת של נזקק". כלומר, הוטל על הועדה לקבוע את רמת מינימום למחיה שתשמש לקביעת מכסות תמיכת הסעד, או במונחים של ימינו, את רמת הגמלאות של הבטחת הכנסה.

16. הועדה מנתה 19 חברים שכללו קשת רחבה ומגוונת של נציגים מכל משרדי הממשלה בעלי עניין בנושא, כולל נציגי משרד האוצר, נציגים מן האקדמיה, נציגים מהשלטון המקומי ונציגי ציבור. בראש הועדה עמד ד"ר ישראל כץ, מנהל ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית.

### עותק עיקרי דו"ח הועדה מצורף ומסומן ע/19א

17. הועדה הציבה לעצמה למטרה "לקבוע מודל מסויים של תקציב משפחה היכול לספק צרכים מינימאליים בחברתנו" (עמ' 3). הועדה החליטה, כי לצורך כך עליה להרכיב סל מצרכים שיכלול את כל צרכי המשפחה פרט לדיוך. טיוטת תמצית המלצות ועדת המשנה, שצורפה לדו"ח הועדה, מרחיבה על דרך קביעת סל הצריכה.

### תמצית ההמלצות מצורפת ומסומנת ע/19ב

הועדה, בהתבססה על סל מצרכים, המליצה לקבוע את שיעורי התמיכה לקיום מינימלי בקרבת 45% מן השכר הממוצע למשפחה עם שני ילדים (בהתאם לגילאי הילדים). סכום שהיה גבוה מקצבאות התמיכה שניתנו באותה עת. הועדה בחרה בקביעה של סל "יחסי" ולא בקביעת סל אבסולוטי, מתוך תפיסה כי כבודו של אדם הינו, בין היתר, תלוי במצב החברה החברה בה חי האדם ובמיצובו היחסי של הפרט בחברה זו.

18. בעת פרסום מסקנות הועדה לא היה בכוחו של משרד הסעד להגדיל באחת את סכומי התמיכה על מנת לספק למשפחות הנזקקות את סלי מינימום לצריכה שנקבעו על ידי הועדה. אולם, הייתה הסכמה כללית בדבר הצורך הדחוף בהעלאת מכסות התמיכה וכך הוחל בהעלאה הדרגתית של מכסות הסעד עוד לקראת סוף שנות ה-60.

19. השלב הבא בקביעת סף המינימום הדרוש כדי לספק את צרכי המינימום לקיום נעשה במסגרת "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה" (להלן: "ועדת ראש הממשלה"). ועדה זאת הוקמה בתחילת שנת 1971 על רקע המודעות שגדלה בחברה הישראלית באותה תקופה לפערים החברתיים, לבעיות המצוקה ולתחושת הקיפוח החריפה בקרב אוכלוסיית העולים מארצות ערב.

20. ראש הממשלה, גבי גולדה מאיר, עמדה בראש הועדה ומרכזה של הועדה היה ד"ר ישראל כץ שניהן אז כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. עבודת הועדה נמשכה כשנתיים והיא בוצעה מתוך תפיסה רחבה ורב-מימדית של תופעת המצוקה והעוני בחברה הישראלית. הועדה חולקה לעשרה צוותים, שהראשון בהם עסק בנושא הבטחת הכנסה.

21. הרכב הועדה עוצב מתוך גישה בינתחומית בהיבטים שונים תוך גיוון בתחומי המקצוע ובמוסדות מהם הגיעו חברי הועדה. בראש הצוות להבטחת הכנסה (להלן: "הצוות") עמד ד"ר **בן עמי צוקרמן**, סגן ממונה על הכנסות המדינה באוצר, והיו בו שבעה חברים נוספים. בחינת הרכב הצוות מלמדת כי גם הוא הורכב מתוך גישה בינתחומית הרואה חשיבות בגיוון המקצועות וההשקפות לצורך ליבון מעמיק ורציני של הסוגיה המורכבת של קביעת סף המינימום לקיום.

22. הצוות ניתח את סוגיית רמת ההכנסה המינימלית יחד עם סוגיית קצבאות הילדים כמרכיבי רמת ההכנסה המובטחת לכל המשפחות הנזקקות בישראל. הצוות ניתח באופן כולל ורב מימדי את סוגיית הגדרת העוני וקביעת רמת ההכנסה המינימלית.

#### **עותק דו"ח הצוות מצורף ומסומן ע/20**

23. הצוות קבע במפורש את סף המינימום, שיובטח לכל משפחה. סף זה אינו כולל ההוצאות לדיור:

”הצוות ממליץ, שרמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים בשנת 1973 תיקבע בערך בגובה של 40% מן השכר הממוצע במשק. סכום ההכנסה יותאם מידי שנה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע” (עמ' 9, ההדגשה אינה במקור)

24. סף מינימום זה שילב בין שני רכיבים :

א. רכיב אובייקטיבי של סל צריכה שנקבע בשעתו על ידי הועדה לקביעת צרכי הנוקק.  
 ב. רכיב יחסי של הצמדה לשכר הממוצע במשק, שנועד למנוע הדרה חברתית של קבוצות מוחלשות באוכלוסייה תוך יצירת פערים בלתי ניתנים לגישור בין אוכלוסיות והנצחת עוני מדור לדור וכן נועד לאפשר להן ליהנות מהעלייה הכללית ברמת החיים בחברה

25. למסקנות הצוות הייתה גם חשיבות מיוחדת בכך שקביעת סף המינימום שיקפה הסכמה בין-מקצועית ובין-משרדית, והובאו בו בחשבון ההשקפות הערכיות והמקצועיות השונות, תוך התמודדות עם הרב-מימדיות של בעיית העוני. מסקנות הצוות קיבלו גם גושפנקא של מליאת הועדה, שכללה אנשי מקצוע מתחומים וממשרדים נוספים, וכן מהאקדמיה.

26. להלן גובה ההכנסה המינימלית למשפחות עם ילדים, באחוזים מן השכר הממוצע במשק, כפי שנקבע על ידי ועדת ראש הממשלה בהשוואה לגובה הבטחת הכנסה של גמלה רגילה לפני ואחרי התיקון נשוא העתירה :

גודל המשפחה	סף המינימום שנקבע בועדת ראש הממשלה	הבטחת הכנסה גמלה רגילה לאחר התיקון
זוג + ילד	33%	30%
זוג + 2 ילדים	40%	33%

מקורות: א. ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, דו"ח הצוות להבטחת הכנסה, אוקטובר 1972, עמ' 13; ב. טור ב' לתוספת השניה בסעיף 17(13) לחוק ההסדרים.

**ניתן לראות בבירור, כי רמת הבטחת ההכנסה לאחר התיקון יורדת מתחת לסף המינימום שאותו קבעה ועדת ראש הממשלה.**

27. בהעדר כל נתון אלטרנטיבי בדבר הגדרת הזכות המינימלית לכבוד המוצג על ידי המשיבים, הרי שנתונים אלה שהצגנו מחייבים את המשיבים ובפועל הם שימשו לכינון רשת הביטחון של הבטחת הכנסה מינימלית ועל פיהן נקבע שיעורה של הגמלה בחוק הבטחת הכנסה.

זניחה חד צדדית ובלתי מבוקרת של סף מינימום זה, מבלי להתבסס על מסד נתונים כלשהו, לוקה בחוסר סבירות קיצוני המביא לפגיעה בזכות יסוד. במדינה מתוקנת מן הראוי כי הפורם

את רשת הביטחון הכלכלית יעשה זאת בזהירות אין קץ, בשימוש באיזמל מנתחים רגיש ועל יסוד מידע בדוק ומוצק.

28. יתרה מזו, מדינת ישראל נקטה בתקופה האחרונה שורה של שינויים מערכתיים - בנוסף על ההפחתה החדה בהבטחת ההכנסה - המשנים עד היסוד את מערכת ההגנה על הקיום המינימלי של משפחות מעוטות הכנסות בישראל.

כך למשל, סף מינימום שקבעה ועדת ראש הממשלה אינו כולל הוצאות לדיור, שאמור היה להיות מטופל בנפרד, כפי שאכן נעשה בתוכניות שונות של משרד השיכון, כדוגמת הסיוע בשכר דירה. אולם, בהחלטה מיום 28.4.02 החליטה ממשלת ישראל להפחית את סכומי הסיוע בדיור במחצית, והם עומדים כיום על סך 600 ₪ לחודש בלבד. המשמעות היא כי חלק נכבד מההוצאה לדיור יוצא מתוך גמלת הבטחת הכנסה, שמקור לא יועדה כלל לכלול רכיב דיור.

כך גם, סף המינימום נקבע מתוך תפיסה, כי לצידו אמורות להיות קצבאות הילדים הלוקחות בחשבון את גודל המשפחה ויוצרות רמת הכנסה מובטחת. רק לאחרונה, הוחלט לקצץ בקצבאות הילדים באופן דרסטי, כך שגם רכיב התמיכה בילדים הולך ומצטמצם.

29. משמעות הדבר היא, כי בפועל הירידה מתחת לסף המינימום היא חריפה יותר מהקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה, שכן משפחות המקבלות הבטחת הכנסה משתמשות ותשתמשנה בחלק מהגמלה גם להוצאות שלא נלקחו בחשבון כאשר נקבע סף המינימום.

30. נתונים אלה מוכיחים גם, כי השינויים במדיניות בתחום הקיום המינימלי של משפחות מעוטות הכנסה בישראל נעשו בחלל ריק של מידע, מבלי שמקבלי ההחלטות ראו במרכז התמונה את היחיד הנדחק אל מעבר לשוליים, לחיים של מחסור וחרדת קיום ומבלי שמוצגת ראייה רב-מימדית וכוללת של המינימום לקיום בכבוד. עקרונות ברורים שנקבעו בוועדת ראש הממשלה מופרים, ותחתיהם לא מוצבים עקרונות חדשים וכוללים. השינויים מרחיקי הלכת נעשים טלאי על טלאי מבלי לקחת בחשבון את האיזונים הפנימיים שיש לקיים בין תחומים אלו.

31. הנה כי כן, בישראל נקבע זה מכבר, על יסוד בדיקה מעמיקה ורב תחומית, סף מינימום מפורש להכנסה הדרושה לקיום בכבוד. סף זה נשמר במשך קרוב לשלושה עשורים, והנה לאחרונה, בתיקון דנן, נפרץ באופן חפוז סף מינימום זה. הירידה מתחת לסף המינימום שנקבע זה מכבר פוגעת בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד.

### **החובה לקבוע סף לקיום בכבוד**

32. גם אם יטענו המשיבים, כי הסף שנקבע על ידי ועדת ראש הממשלה אינו מחייב, הרי שכחלק מהזכות לקיום מינימלי בכבוד מוטלת על המדינה חובה להגדיר את הסף למינימום קיום

בכבוד, כדי שתשמר מלפגוע בו. על מנת שתשמר מלפגוע בו. המדינה בתשובתה הכירה בכך כי הזכות לקיום מינימלי בכבוד נכללת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך ללא הגדרה של תוכנה של הזכות וללא כל מסד נתונים אלטרנטיבי מרוקנים המשיבים את הזכות מתוכן והופכים אותה לזכות ערטילאית חסרת ממש. אין לך פגיעה חוקתית חמורה יותר מאשר הצהרה על זכויות יסוד והפיכתן פלסטר.

33. המדינה אינה רשאית להסתפק בקביעה, כי מדד מסוים אינו יכול לשמש כסף לקיום מינימלי. עליה להציב בעצמה סף פוזיטיבי בדבר מינימום המחיה בכבוד המתחייב מקיומה של **הזכות** שלאורה חלה עליה **חובה** שאיש לא ירד מתחתיו. למדינה יש מרחב שיקול דעת בקביעת גובה גמלת הבטחת הכנסה בהתאם למדיניות הכלכלית- חברתית, אולם בכל מקרה, מדיניות זו חייבת לכלול מימד קשיח של סף מינימום מחייב, שאין לרדת ממנו.

34. בהקשר זה ראוי לציין את הנחיות מאסטריוט, אשר קובעות בסעיף 15:

#### *Violations through acts of omission*

15. Violations of economic, social, cultural rights can also occur through the omission or failure of States to take necessary measures stemming from legal obligations. Examples of such violations include:

...

(f) The failure to monitor the realization of economic, social and cultural rights, including the development and application of criteria and indicators for assessing compliance;

35. בתשובתם לעתירות שללו המשיבים את הרלוונטיות של קו העוני או של הספים שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה מבלי להציג כל סף אחר. הגם שהעותרים סבורים כי קווים אלו הם רלוונטיים בגיבוש מדיניות העוסקת באוכלוסייה העניה, הרי שהמדינה, כקובעת המדיניות, אינה רשאית להסתפק בעמדה ביקורתית כלפי מדדים אלו מבלי לפרט מהו סף המינימום לשיטתה. סף זה צריך להתבסס על נתונים ולהיות מנומק באופן היכול להצדיק את המדיניות החדשה כפי שנקטה.

36. בכך שאינם קובעים סף כלשהו, שוללים המשיבים הלכה למעשה, את ההגנה החוקתית על כבודן של האוכלוסיות מעוטות ההכנסה בישראל. ההגנה החוקתית אמורה להגביל את יכולתו של השלטון לנקוט במדיניות שתביא אוכלוסייה זו, או חלקים מתוכה, למצב שאינו מתיישב עם ערכי היסוד החוקתיים של המדינה. המדינה הכירה בכך שהזכות לקיום מינימלי בכבוד היא חלק מערכי יסוד חוקתיים אלו. אולם, בהיעדר סף אלטרנטיבי, לזה שנקבע על ידי

ועדת ראש הממשלה, הקובע את המשמעות האופרטיבית של הערך החוקתי של קיום מינימלי בכבוד, הרי שהוא מאבד כל יכולת אפקטיבית להגביל את השלטון בנקיטת מדיניות המפרה ערך חוקתי זה.

37. במיוחד חשובה קביעת הסף במצבים של חוסר יציבות, כבימינו. כפי שמציין פרופ' דוד גליקסברג מהפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, במאמרו שפורסם בעיתון הארץ ביום 22.6.03:

"אחד מיתרונותיה הבולטים של החוקתיזציה הוא במניעת ניצולם של מצבי 'חוסר שיווי משקל' על ידי הגורמים החזקים. למשטר חוקתי חשיבות במצבי מצוקה, משום שבמצבי הרווחה הצורך בו הוא קטן משמעותית. כמו שהוא חשוב דווקא במצבי מצוקה ביטחוניים, שבהם יש לכאורה 'הצדקה' לפגיעה בכבוד האדם, כך גם בעולם הכלכלי-חברתי: להגבלה על כללי המשחק הפוליטיים חשיבות רבה יותר במצבי מצוקה כלכליים מאשר במצבי רווחה כלכליים". (ההדגשה הוספה)

#### העתק המאמר מצורף ומסומן ע/21.

38. קביעת הסף דרושה גם כדי שפגיעה בסף הקיום המינימלי לא תיעשה ללא משים. כפי שמציין מיכאל אטלן: "כאשר מתרגלים לקיצוץ הדרגתי בשירותי הרווחה בכללותם, הפגיעה במינימום ההכרחי אינה בהכרח מתוכננת או מודעת".

מיכאל אטלן, זכות האדם לתנאי קיום נאות בישראל, (מרכז מינרבה לזכויות אדם, האוניברסיטה העברית, 1996), 67, 68.

39. בחינה השוואתית מלמדת, כי לא רק שקביעת סף מינימום אפשרית, אלא שבמדינות רבות נקבעים ספים ומדדים אחרים המשמשים כבסיס לקביעת מדיניות בתחום מניעת העוני והבטחת הקיום האנושי בכבוד.

ראו סקירתו המשווה של ד"ר ג'וני גל, מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, המצורפת ומסומנת ע/22.

#### מחקר מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - מדידת העוני בישראל

40. טיוטת מחקר של מר טום קפלן וגבי יפית אלפנדרי מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגה שיטה אבסולוטית למדידת קו עוני על-פי סל תצרוכת מינימלי למחיה (המחקר טרם עבר ביקורת מתודולוגית של הנהלת הלמ"ס). המחקר נערך על פי נתוני שנת 2001.

41. המחקר מגדיר כעני מי שמוציא 65% או יותר מתצרוכתו על מזון, דיור ואחזקת דירה, וזאת בדומה לשיטה הנהוגה בקנדה. ההערכה היא כי שאר הצרכים הבסיסיים, כגון בריאות וחינוך, מהווים את יתרת התצרוכת. לגבי מזון, המחקר הסתמך על לוח מזון לצריכה בסיסית מומלצת לאדם שפרסם משרד הבריאות. **לפי תחשיב עלותו של לוח מזון זה ההוצאה המינימלית למזון למבוגר היא 493 ₪ לחודש ולילד 377 ₪ לחודש**. לגבי ההוצאות לדיור ולאחזקת דירה, המחקר הסתמך על ההוצאה הממוצעת לשכר דירה ולאחזקתה בהתאם לסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס.

42. **התאמת תחשיב סל הצריכה המינימלי לסוגי המשפחות השונים מעלה, למשל, כי משק בית של בודד זקוק להכנסה חודשית מינימלית של 3473 ₪; זוג ללא ילדים זקוק ל- 4969 ₪ לחודש; זוג עם שני ילדים זקוק ל- 6944 ₪ לחודש**.

ליתר פירוט ראו טבלה ד.1 בעמ' 23, בנספח ע/23

43. **ניתן לראות, כי רמת הבטחת ההכנסה לאחר התיקון נופלת מסף המינימום שנקבע על-ידי חוקרי הלמ"ס כסל צריכה מינימלי**.

#### מחקר של מכון ון ליר - ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום לכבוד המינימום

44. בנוסף, מצורף מחקר שהוכן על ידי המרכז לצדק חברתי של מכון ון ליר, המציג סף לקיום בכבוד. המחקר מפתח מודל סטטיסטי לקביעת המינימום לקיום בכבוד על סמך נתונים של סקרי הוצאות משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיקרו של המודל: בעבור כל קבוצת מצרכים בסל הצריכה (כגון מזון, דיור וכו') מזהה המחקר את הנקודה הראשונה שבה משק-בית בוחר להפסיק להעלות את רמת הצריכה של אותה קבוצת מצרכים לטובת צריכה של קבוצת מצרכים אחרת. כך ניתן לזהות סל מצרכים ושירותים מינימלי שאינו מוכתב על ידי גורם חיצוני אלא מתבסס על העדפותיהם של הצרכנים עצמם, ולחשב את ערכו הכספי של סל זה.

45. **מיישום המודל קובע המחקר את הסכומים הבאים כמינימום לקיום בכבוד: למשק בית של יחיד – 3,148 ש"ח לחודש (או 3,337 ש"ח לחודש, אם מביאים בחשבון גם הוצאות שאינן לצריכה כגון תשלומי חובה לארנונה וכדומה); ולמשק בית של ארבעה – שני הורים ושני ילדים – 6,108 ש"ח לחודש (או 6,841 ש"ח לחודש, אם מביאים בחשבון גם הוצאות שאינן לצריכה).**

46. רמת הבטחת ההכנסה לאחר התיקון (גם כשלוקחים בחשבון הכנסות אחרות – כגון קצבאות ילדים וסיוע בשכר דירה) נופלת גם מתחת לסף שנקבע במחקר של מכון ון ליר.

המחקר של מכון ון ליר מצורף ומסומן ע/24.

#### סל הצריכה של משפחות המקבלות הבטחת הכנסה טרם הקיצוץ

47. **מרכז אדוה לשוויון וצדק חברתי בישראל**, ערך לבקשת העותרים חוות דעת מקצועית באשר למצב ההוצאות הקיים בפועל. חוות דעת זו אינה קובעת לאיזו הכנסה זקוקות משפחות מעוטות הכנסה, אלא מתארת מה משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה בשנת 2001 צרכו בפועל. הנתונים עליהם מבוסס המחקר הם נתונים רשמיים מתוך סקר הוצאות המשפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מטרתה של חוות הדעת להמחיש את משמעותה של הפחתת מאות שקלים מגמלת הקיום של מקבלי הבטחת הכנסה. **מחוות הדעת עולה כי עוד טרם, התיקון חיו משפחות המקבלות הבטחת הכנסה בצמצום רב והוצאותיהן התמקדו בצרכים אלמנטריים** (סביר להניח כי מצב זה החמיר לאחר הקיצוץ של 4% ושל הסיוע בשכר דירה).

**חוות הדעת של מרכז אדוה מצ"ב מצורפת ומסומנת ע/25.**

48. חוות הדעת משווה את סל הצריכה החודשי של משפחה עם ילדים המקבלת הבטחת הכנסה לסל הצריכה של משק בית ממוצע בישראל בשנת 2001. כדי לקחת בחשבון את הגודל השונה של המשפחות החישוב הוא על-פי "נפש סטנדרטית". להלן הנתונים:

#### **הוצאה כספית חודשית לנפש סטנדרטית במשק בית ממוצע בישראל ובמשק בית עם ילדים המקבל הבטחת הכנסה, 2001 בש"ח, סעיפים נבחרים**

סעיף הוצאה	הוצאה לנפש במשק בית ממוצע בישראל	הוצאה לנפש במשק בית עם ילדים, המקבל הבטחת הכנסה
<b>מזון (עם ירקות ופירות)</b>	626	486
מזה : בשר, עופות ודגים	120	105
חלב ומוצריו	92	78
ירקות ופירות	129	105
לחם, דגנים ומוצרי בצק	88	82
<b>אחזקת הדירה ומשק הבית</b>	<b>344</b>	<b>187</b>

27	35	מזה : מים
64	92	חשמל, גז ודלק לבית
109	180	<b>ריהוט וציוד לבית</b>
83	118	<b>הלבשה והנעלה</b>
88	182	<b>בריאות</b>
40	59	מזה : ריפוי שיניים
217	496	<b>חינוך, תרבות ובידור</b>
82	175	מזה : שירותי חינוך
14	86	מופעי תרבות, ספורט ובידור
208	744	<b>תחבורה ותקשורת</b>
90	146	מזה : דואר, טלפון ותקשורת
37	40	תחבורה ציבורית

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הגף לצריכה וכספים, 15.6.2003, מזכר למרכז אדוה; הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2001.

חשוב להדגיש, כי סל הצריכה הוא נכון לשנת 2001. מאז, קוצצו כבר תשלומי הבטחת הכנסה ב- 4% במרץ 2002, והסיוע בדיור הופחת בחצי – בכ- 600 ₪ למשפחות חדשות ביוני 2002. כך שסל הצריכה כבר ירד עוד בטרם בוצעה ההפחתה נשוא עתירה זו.

49. להלן עיקרי הממצאים:

- ההוצאה הכספית החודשית לנפש של משקי בית עם ילדים, המקבלים הבטחת הכנסה, במרבית סעיפי התצרוכת, נמוכה באופן משמעותי מזו של משק בית ממוצע.
- במשקי בית עם ילדים המקבלים הבטחת הכנסה, חלקן של ההוצאות הקשוחות שיעורן של – הוצאות שהן בגדר חובה, (כגון תשלומי חובה, או בגדר הכרח, כגון מזון, מלבוש ומחסה) מתוך כלל ההוצאות, גבוה יותר מאשר אצל משקי בית אחרים.
- ההוצאה לצריכה של משפחות עם ילדים המקבלות הבטחת הכנסה היא נמוכה גם במונחים אבסולוטיים. ההוצאה מתמקדת בצרכים אלמנטריים בכל תחום ומספקת בעיקר את הרובד הבסיסי של כל תחום הוצאה. כך למשל, **ההוצאה של נפש סטנדרטית על בריאות במשפחות אלה היא 88 ש"ח**, שמחצית ממנה היא עבור ריפוי שיניים, שאינו כלול בביטוח בבריאות והוא מסוג הטיפולים שלא ניתן לוותר עליהם או לדחותם.
- **אצל מקבלי הבטחת הכנסה ההוצאה לנפש סטנדרטית על שירותי חינוך, הכולל תשלומים ישירים למוסדות חינוך הינה 82 ₪ לחודש**, לעומת 175 ₪ לחודש במשק בית ממוצע.
- בתחומים שהם ברבדי צריכה גבוהים יותר (כגון תרבות, ספורט ובידור, רפואה פרטית, ארוחות מחוץ לבית) אין כמעט הוצאה. כך למשל, **משפחה המקבלת הבטחת הכנסה מוציאה 14 ש"ח לנפש לחודש על מופעי תרבות ספורט ובידור**.
- מבחינת התפלגות ההוצאה הכוללת, **משקי בית עם ילדים, המקבלים הבטחת הכנסה, מוציאים על מזון, מחסה ומלבוש כמעט שני שלישי - 62% - מכלל ההוצאה הכספית שלהם**

**לתצרוכת (לעומת 47% במשק ממוצע).** 19% נוספים של ההוצאה במשקי בית עם ילדים, המקבלים הבטחת הכנסה, היא עבור חינוך ובריאות.

50. בבחינת סל הצריכה טרם הקיצוץ ניתן להתרשם בקלות, כי הפחתה של מאות שקלים מהכנסתן של משפחות מעוטות אמצעים המקבלות הבטחת הכנסה תביא לכך שאותן משפחות תאלצנה לבחור בין צורך קיומי בסיסי אחד למשנהו וכי ישנו חשש ממשי כי תהינה משפחות שהכנסתן תהיה ברמה שאינה מאפשרת לקיים חיים שהם בבחינת מינימום של קיום בכבוד בישראל של שנת 2003.

51. וחמור מזאת, מספרים לכאורה יבשים אלה משרטטים דיוקן של מצוקה קשה בכל תחומי החיים, של עוני מנוון, של חסר חברתי ותרבותי. הם מצביעים על אוכלוסייה הגולשת במהירות אל מעבר לשוליים, אל מצב בו בניה ובנותיה אינם מסוגלים להתמודד עם אתגרי לימוד וחינוך, אל מצב של ויתור על הסיכוי להדביק את פער העוני בדרך לגיטימית ואל סכנה של בחירה בדרכים לא לגיטימיות. מספרים אלו מתריעים מפני סכנה של היווצרות קבוצה המתייחסת בבוז ובשנאה לחברה ממנה הודרו ודלתותיה נסגרו בפניה.

### ג. נטל ההוכחה

52. בכל האמור לעיל יש כדי לבסס את הטענה בדבר פגיעת התיקון בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד. משהורם נטל זה, עובר נטל הראייה בשאלה האם הפגיעה החוקתית נעשתה כדין אל כתפי המשיבים, ועליהם להציג ראיות חד משמעיות ומשכנעות, כי הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה.

53. אולם, למעלה מן הצורך, יודגש כי בנסיבות דנן יש בסיס לחריגה מכללי נטל הראייה הרגילים במשפט החוקתי ולהעברתו של נטל ההוכחה הראשונה אל המשיבים. כלומר, העותרים סבורים כי במקרה דנן, על המשיבים מוטל מלכתחילה להוכיח, כי התיקון אנן פוגע בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד. זאת, משתי סיבות עיקריות:

54. **ראשית**, באם אין בנמצא סף מינימום, כשיטת המשיבים, הרי שהמשיבים, בכך שהם נמנעים מקביעת סף שכזה, יוצרים מצב, שבו לא ניתן לבסס טענה בדבר פגיעה בזכות. ביסוס טענה בדבר פגיעה בזכות חברתית בכלל, וביסוס טענה בדבר פגיעה (או אי פגיעה) בקיום המינימלי בפרט, דורש גישה למגוון רחב של נתונים חברתיים וכן פריסת יריעה רחבה של עמדות מקצועיות וערכיות. המדינה היא הגוף היחיד, אשר באופן ריאלי יש לו גישה למגוון הנתונים החברתיים הדרושים (או היכולת ליצור אותם). המשיבים הינם אם כן הגוף היחיד, שבידיו המשאבים האנושיים והכלכליים להשגה ולעיבוד של נתונים אלו.

55. ביצירת חוסר הוודאות באשר לפגיעה בזכות יוצרים המשיבים מצב של מעין **נזק ראייתי**

**חוקתי**, אשר מצמצם מאוד את מתחם האפשרויות של העותרים להוכיח את הפגיעה בזכות. מקום שהמידע הרלבנטי מצוי בידי המשיבים, על נטל ההוכחה לעבור אליהם.

על דוקטרינת הנזק הראייתי בניזקין ראו :

אריאל פורת, אלכס שטיין, דוקטרינת הנזק הראייתי : ההצדקות לאימוצה וליישומה במצבים טיפוסיים של אי ודאות בגרימת נזקים, עיוני משפט כא 2 (1998) 191 ; ע"א 2245/91 ברנשטיין נ' עטיה, פ"ד מט (3) 709 ; ע"א 6160/99 דרוקמן נ' בית החולים לניאדו (תק-על 2001 (1) 1006) ; ע"א 2989/95 קורנץ נ' מרכז רפואי ספיר, פ"ד נא (4) 687 (4).

56. **שנית**, היעדרה של תשתית עובדתית חיונית בהליך חקיקת התיקון מעביר את נטל ההוכחה על אי הפגיעה בזכות למשיבים. התיקון לחוק התקבל, כפי שהודו המשיבים, מבלי שעמדו מול עיני המחוקקים נתונים בדבר סף המינימום לקיום בכבוד והיחס בינו לבין ההפחתה בגמלאות הקיום של משפחות מעוטות הכנסה. נתונים אלו הינם הכרחיים לקבלת תיקון, המעלה חשש ממשי לפגיעה בזכות יסוד חוקתית.

57. הצורך בקיומה של תשתית עובדתית בבסיס קבלת החלטות בכלל ובבסיס קבלת החלטות מדיניות, שלהן השלכות מרחיקות לכת ומשמעויות חוקתיות בפרט, הוא יסוד בשיטתנו המשפטית (בג"צ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) 29, 49). העדר תשתית עובדתית, לכל הפחות, מצדיק העברת נטל ההוכחה לכתפי המדינה.

58. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם חשיבות קיומה של תשתית עובדתית מחקרית כתנאי לשמירה על זכויות אדם מוגנות. כדבריו של השופט דב לוין בפרשת בנק המזרחי :

"המגמה שצריכה להנחות אותנו בשאיפה לקיים את זכויות היסוד המוגנות שבחוקה המתגבשת, היא להקפיד על כך שבבוא המחוקק לחוקק חוק רגיל, יראה לנגד עיניו תמיד את זכויות היסוד המוגנות; ימנע ככל האפשר וככל המתחייב מלפגוע בהן, ואם נדרש הדבר לעשות את המאמץ הראוי שהפגיעה תעמוד בתנאי סעיף ההגבלה, בין היתר בכך שלא תעלה במידתה על הנדרש.

חקיקה כזו מחייבת בטבע הדברים בחינה קפדנית של החלופות השונות האפשריות להשגת התכלית שצריכה להיות ראויה. **לכן, עד שהמחוקק אומר את דברו, צריכה להיות מונחת בפניו תשתית עובדתית פרי מחקר ועיון של מומחים לדבר על בסיס כזה יוכל לגבש לעצמו עמדה התואמת את ההוראה החוקתית ולנסח את החוק בהתאם.**"

ע"א 6281/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 461 (ההדגשה הוספה).

59. בספרו פרשנות במשפט מתייחס פרופ' אהרן ברק לנטל ההוכחה בשלב השני. הדברים יפים גם לענייננו בהקשר של חשיבותה של התשתית העובדתית:

”עובדות חברתיות רבות מבוססות לעיתים על מחקרים כלכליים, סוציאליים, פסיכולוגיים וסוציולוגיים. כיצד ניתן להרים את נטל ההוכחה ביחס לעובדות חברתיות כאלה? התשובה הינה, כי ניתן להציג בפני בית המשפט את המחקרים השונים, אם באמצעות עד מומחה ואם בדרך אחרת (...). מן הראוי להציג בפני בית המשפט תמונה עובדתית מקיפה באשר לבסיס העובדתי שעליו מושתתת החקיקה ובאשר להשלכותיה. הנטל בעניין זה מוטל על הטוען לחוקתיות החוק”.

אהרן ברק, **פרשנות במשפט** - "פרשנות חוקתית", (תשנ"ד), 478-480 (ההדגשה הוספה).

#### ד. אחרית דבר

60. כמפורט לעיל ועדה מקצועית רב תחומית, ועדת ראש הממשלה, קבעה סף מינימום, הלוקח בחשבון הן את הצרכים החיוניים והן את מניעת התרחבות פערי העוני שאינם ניתנים לגישור. ועדה זו היוותה נקודת מוצא ומקור השראה לקביעת המינימום, שהובטח בחוק הבטחת הכנסה. עתה באיבחה אחת בוצעו הקיצוצים החדים, נזנחו נתוני ועדת ראש הממשלה ולא הוצגו כל נתונים אחרים או מינימום של מחקר, איסוף נתונים ובחינה אינדבידואלית של השפעת סל הקיצוצים על הפרט, על המשפחה ועל האוכלוסייה בכללותה.

61. הנתונים שפורטו לעיל מראים כי הכנסתם של מקבלי הבטחת הכנסה נמוכה מסף המינימום, שעליו המליצו ועדות ציבוריות שונות וכן מסף המינימום, שנקבע במחקרים שהובאו לעיל.

62. במהלך הדיון בבית המשפט, הודו המשיבים כי אין בידיהם אמת מידה, המשקפת את תוכנה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד ומשליכה על גבולות הפגיעה בה. אמת מידה זו הינה חיונית במיוחד כאשר מדובר באוכלוסיה מוחלשת, שיכולת השפעתה הפוליטית היא מוגבלת והיא חשובה יותר למדיניות בלתי מרוסנת של רשויות השלטון מאשר אוכלוסיות חזקות יותר כלכלית, חברתית ופוליטית.

63. בכך הרימו העותרים את נטל הוכחת הפגיעה בזכות. כעת עובר הנטל במלואו עוצמתו למשיבים, ועליהם להראות, כי הפגיעה עומדת במבחני פיסקת ההגבלה. אי קיומה של אמת מידה לבחינת הפגיעה בזכות חוקתית אף פוגם בכשרותו של הליך החקיקה.

היום, 17 ביולי 2003.

---

שרון אברהם-ויס, עו"ד  
ב"כ העותרים בבג"צ 888/03

---

אבישי בניש, עו"ד  
ב"כ העותרים בבג"צ 366/03

U:עתירותהבטחת הכנסה\ל\minimum\_final.doc