

העותרים:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. איגוד סאוט אלעאמל
3. עמותת סינגור קהילתי
4. הקשת הדמוקרטית המזרחית – שיח חדש
5. שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם

ע"י ב"כ עוה"ד אשרת מימון ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או לימור יהודה ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או נסראת דקואר ו/או קרן צפריר ו/או נסרין עליאן ו/או ראוייה אבורביעה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
ת"ד 34510, ירושלים 91000
טל': 02-6521218; פקס: 02-6521219

ו/או עו"ד ד"ר אמיר פז פוקס
מהמרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש
יעקב חזן, מכון ון ליר

-נגד-

המשיבים:

1. שר התעשייה, המסחר והתעסוקה
2. שר האוצר
3. שר הרווחה והשרותים החברתיים
ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
4. הכנסת
ע"י הלשכה המשפטית, הכנסת, ירושלים
5. חברת אמין (אי.4.אי.-אמן) בע"מ
רח' מבוא המתמיד 4, ת"ד 2155, ירושלים 91020
טל: 02-6229000, פקס: 02-6229001
6. חברת אגם מהל"ב
המרכז הלבן, רח' פאולוס השישי, ת"ד 2387, נצרת 16123
טל: 04-6026555, פקס: 04-6562672
7. חברת אגנ'ס- ישראל בע"מ
רח' יעקב דורי 28 (צומת האלופים), ת"ד 3180, חדרה 38110
טל: 074-7166666, פקס: 074-7166611
8. חברת פתרונות תעסוקה IWS
רח' חיים סלע 10, ת"ד 6139, אשקלון 78160
טלפון: 08-6701000, פקס: 08-6701089

עתירה למתן צו על תנאי

ובקשות למתן צו ביניים ולקיום דיון מוקדם

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

מדוע לא ייקבע כי פרק ז' לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (להלן: "הוראת השעה") בטל;

לחלופין -

1. מדוע לא יבוטלו סמכויות מתכנן היעדים התעסוקתי שבהוראת השעה:
 - א. להכין את תכניתו האישית של משתתף בתכנית, כמפורט בסעיף 42(ב) להוראת השעה;
 - ב. לקבוע אם משתתף ביצע את התכנית האישית שלו אם לאו, ואם סירב לקבל עבודה שאליה הופנה, כמפורט בסעיף 45 להוראת השעה;
 - ג. לדרוש ממשתתף בתכנית ידיעה או מסמך שברשותו או להעמידו לבדיקה רפואית או אחרת, כמפורט בסעיף 53 להוראת השעה.
2. מדוע לא תבוטל הקביעה המנדטורית של השתתפות בתכנית של 30 שעות שבועיות לפחות, על פי סעיף 43 להוראת השעה;
3. מדוע לא יתוקן מודל התגמול של החברות, המפעילות את מרכזי התעסוקה לפי הוראת השעה, כך שיתבטל לחלוטין כל קשר בין רווחי אותן חברות לבין החסכון בתשלומי גמלאות הבטחת הכנסה;
4. מדוע לא ייקבע, כי המשיבים 1-3 אינם מוסמכים להגדיר מחדש ולהרחיב את תחומיהם של ארבעת האזורים, שבהם מופעלת תכנית הניסוי "אורות לתעסוקה", מעבר לתחומי האזורים בהם היא פועלת עד סמוך להגשת עתירה זו, לפי הוראת השעה.

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזה להוציא מלפניו צו ביניים המופנה נגד המשיבים 1-3, והמורה להם להימנע מכל הליך להרחבת תחולתה הגיאוגרפית של תכנית "אורות לתעסוקה", על פי הוראת השעה, מעבר לתחום ארבעת האזורים בהם היא פועלת עד סמוך להגשת עתירה זו. וזאת, עד להכרעה סופית בעתירה. **עניינה של הבקשה לצו הביניים רק במניעת הרחבתה של התכנית, המתוכננת על ידי השרים, המשיבים 1-3, להתבצע בעוד שבוע ימים בלבד, ביום ה-2/5/2010, ולא במניעת ההארכה של תוקפה של הוראת השעה על ידי הכנסת.**

ואלו נימוקי הבקשה:

1. עניינה של העתירה בפגיעה החמורה והמתמשכת בזכויותיהם של תובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה במסגרת תכנית הניסוי "אורות לתעסוקה". תכנית, אותה מבקשים עתה המשיבים 1-3 להרחיב ללא אישור המחוקק.
2. שני חלקיה של עתירה זו, הן העובדתי והן המשפטי, מהווים חלק בלתי נפרד מבקשה זו, ומעידים על ההכרח במתן צו ביניים, ועל סיכוייה הגבוהים של העתירה להתקבל, בכלל ובפרט לעניין צו ההרחבה. מפאת אורכה, תובא כאן תמצית הדברים ככל שהם נוגעים להרחבה המתוכננת.

3. תכנית "אורות לתעסוקה" הינה מסוג תכניות "מרווחה לעבודה", שהחלה לפעול בישראל, כתכנית ניסוי, באוגוסט 2005 (להלן: התכנית/הניסוי).
 4. תכנית זו נקבעה על ידי המחוקק כניסוי, תחום בזמן ובמקום, משברור היה שהיא מהווה שינוי עמוק ומהותי בתפישת תפקידה של המדינה את אופן טיפולה בתובעי ובזכאי קצבת הבטחת הכנסה, בעניי ישראל, ובזכאותם לקצבה משפחתית המהווה את רשת הבטחון האחרונה לקיום בכבוד בישראל.
 5. בתכנית, כניסוי, הועברו לידי חברות פרטיות, הפועלות למטרות רווח, סמכויות מרחיקות לכת, סמכויות של כוח ושיקול דעת שלטוניים, הנוגעות לעצם קביעת זכאותם של אלפים לקצבאות הקיום.
 6. מאז החלה התכנית לפעול כניסוי, נתגלו בה כשלים חמורים ורבים, כפי שמפורט בעתירה. עומקן של הסמכויות שנמסרו בידי חברות למטרות רווח הוביל למישטור חייהם של אלפי המשתתפים בתכנית, לפגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות, ולאיום גובר על קצבאות הקיום שלהם.
 7. לכן, כפי שמפורט בעתירה, סירבה הכנסת עד עתה לאשר את פרישתה הארצית של התכנית, כפי שהתבקשה על ידי הממשלה, ולהפכה למסלול הקבוע, לפיו תיקבע הזכאות לכל תובעי ומקבלי הבטחת הכנסה בכל הארץ. במקום הפרישה הארצית, אישרה הכנסת רק את הארכת הניסוי, במתכונתו הקיימת, כל פעם לחודשים ספורים. מדיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עולה בברור כי הארכת תוקפו של הניסוי, בכל פעם לחודשים ספורים, הייתה כדי לאפשר לממשלה, באמצעות המשיבים 1-3, לשוב ולבחון את הביקורת הקשה על התכנית.
 8. הבקשה לצו ביניים באה משמתברר, שעל אף תוצאות הניסוי עד עתה, ועל אף סירובה של הכנסת לאשר עד עתה את פרישתה הארצית של התכנית, נחויים המשיבים 1-3 לבצעה, אף אם באופן מזדחל, באמצעות הרחבה גיאוגרפית לא חוקית.
 9. המתכונת שנבחרה על ידי המשיבים 1-3 לביצוע ההרחבה המזדחלת אינה מקרית. לכאורה, רק במתכונת זו אין הם נדרשים לאישורה של הכנסת, שסוברים הם בצדק שלא יינתן להם.
 10. וכך, בשלהי פברואר 2010, על אף כל הביקורת הקשה שיצאה נגד התכנית, פורסם בתקשורת, כי בכוונת המשיב 1 להרחיב את ארבעת האזורים עליהם חלה התכנית. לאחר שמשך 4 שנים ותשעה חודשים בהם פועל הניסוי הוא היה מוגבל, בהתאם להוראת השעה, לארבעת האזורים שנקבעו, מבקשת ההרחבה המתוכננת לפרוץ לראשונה את גבולות ארבעת האזורים האלו.
 11. בעקבות פניות העותרים, פורסמו ביום 2.3.2010 באתר התכנית שבמשרד התמ"ת מסמכים הנוגעים להרחבה זו, ובהם המלצות ועדת מומחים חדשה שהוקמה לשם כך, וכן אישורי המשיבים 2-3, הנדרשים על פי סעיף 59 להוראת השעה.
- העתק המלצותיה של ועדת המומחים החדשה, על נספחיו, כפי שפורסם באתר התכנית ביום 2/3/2010, מצורף ומסומן ע/1.
- העתקי מכתביו של המשיב 1 למשיב 2 ולמשיב 3 בעניין ההרחבה מצורפים ומסומנים ע/2 ו-ע/3 בהתאמה.
- העתקי תשובותיהם של המשיב 2 והמשיב 3 מצורפים ומסומנים ע/4 ו-ע/5 בהתאמה.

12. על פי תשובת היועצת המשפטית של התכנית במשרד התמ"ת לפניית העותרים, **ההרחבה מתוכננת ליום 2/5/2010, כלומר לעוד שבוע ימים בלבד.**
- העתק תשובתה של היועצת המשפטית של התכנית, כפי שהגיעה בדואר אלקטרוני, מצורף ומסומן ע/6.
13. כוונת המשיב 1 היא לבצע את ההרחבה מייד לאחר שהכנסת תאריך את תוקפה של הוראת השעה, הקבוע כרגע ליום 29/4/2010. דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת נקבע כבר לצורך העניין למחר.
14. מהמלצות ועדת המומחים החדשה, שהתברר שניתנו כבר בספטמבר 2009, עולה כי הוועדה הוקמה על בסיס ההנחה שהכנסת תאשר את הפרישה הארצית עד סוף דצמבר 2009 (בחלק הכללי של ע/1, עמ' 2).
15. למסמכים שפורסמו צורף כתב המינוי של ועדת המומחים על ידי המשיב 1. כפי שנאמר באופן מפורש בכתב המינוי, הובהר לוועדת המומחים החדשה המניע למינויה מחדש, והיא התבקשה לגבש המלצותיה "בדבר הרחבת ארבעת האזורים בהם מוחל החוק".
- העתק כתב מינויה של ועדת המומחים החדשה מצורף ומסומן ע/7.
16. המטרה של הרחבת האזורים לתחולת התכנית, כפי שנוסחה בהמלצות ועדת המומחים החדשה, היא:
- "המספר הקטן של המשתתפים הפעילים אינו ממצה את השקעת הממשלה בתשתיות ובתחזוקת התכנית. הרחבת האזורים נועדה להוסיף משתתפים שיאפשרו את תחזוקת התכנית ביעילות ומיצוי השקעות הממשלה עד לפריסה ארצית." (ע/1, עמ' 3).
17. כלומר, ועדת המומחים החדשה מבהירה באופן שאינו משתמע לשני פנים, שהרציונל היחיד להרחבת התחולה הגיאוגרפית של התכנית הוא רציונל כלכלי טהור – של ניצול מרבי של השקעת הממשלה בתכנית. החפצתם של תובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה, עניי ישראל, לטובת תחזוקת התכנית.
18. סיכומן של המלצות ועדת המומחים החדשה הוא תוספת של כ-2,765 משתתפים לתכנית (ע/1, עמ' 5), על ידי שינוי מלאכותי של גבולותיהם הגיאוגרפיים של האזורים הקיימים. כך מבקשים המשיבים 1-3 להחיל את התכנית על יותר מפי 1.5 ממספר המשתתפים טרם ההרחבה.
19. הרחבה זו אף תעלה את שיעורם של אזרחי ישראל הערבים בתכנית, כך שיחרוג באופן ניכר משיעורם בקרב תובעי הבטחת הכנסה. בישובים המוצעים להרחבה שיעורם של הלא יהודים הוא 64% מול שיעור של 37% בלבד בקרב כלל תובעי הבטחת הכנסה. וכך, מ-39% בתכנית בטרם ההרחבה, בדומה לשיעור של 37% בקרב תובעי הבטחת הכנסה, יעלה שיעורם של הערבים במסגרת התכנית ל-47% לאחר ההרחבה (ע/1, עמ' 6).
20. כפי שמובא בפירוט במסגרת העתירה, **ובעיקר בפרק ד' בטיעון המשפטי: "אי חוקיות צו ההרחבה"**, צו ההרחבה הנו מהלך מינהלי פסול של העברת סמכויות שלטוניות הפוגעות פגיעה קשה ולא מידתית בזכויות חוקתיות, ואף בניגוד להוראת השעה.

21. צו ההרחבה מנוגד לחוק ולמנגנון שנקבע בהוראת השעה לקביעה של ארבעת האזורים בהם יחול הניסוי. ועדת מומחים על פי הוראת השעה הוקמה כבר במאי 2004 וקבעה כבר אז תשעה אזורים, מהם בחר שר התמי"ת את ארבעת האזורים להפעלת הניסוי.
22. המחוקק קבע בהוראת השעה מסגרת ברורה להרחבה אפשרית של התכנית. רצו בכך המשיבים, יכלו לעשות זאת רק בדרך של קביעת יותר מארבעה אזורים. אך לא במקרה הם לא בחרו בדרך זו, כי גם אז היו נדרשים הם להסכמתה של הכנסת. לכן בחרו המשיבים בדרך 'יצירתית', עוקפת מחוקק.
23. המלצות ועדת המומחים החדשה גם נשענו כאמור לעיל על ההנחה, לפיה תאשר הכנסת את פרישתה הארצית של התכנית עד סוף שנת 2009, ומשלא ניתן אישור זה נשמת הבסיס להמלצותיה.
24. עוד פסול צו ההרחבה בהיותו מונע משיקולים זרים ובפגעו בעצמאות שיקול הדעת של ועדת המומחים. מטרתה של ההרחבה, כפי שנוסחה על ידי ועדת המומחים החדשה, מגלה את שיקוליה הזרים, את אי התייחסותה כלל לטובתו של מקבל הגמלה ומטרת שילובו בעבודה, כמטרתה של הוראת השעה, אלא לאינטרסים חיצוניים הקשורים ליעילות ותחזוקת התוכנית עצמה. משל היו תובעי גמלת הבטחת הכנסה כלי בידי הממשלה ובידי התאגידים למטרות רווח למיצי השקעה ורווחים. מוועדת המומחים החדשה גם ניטל שיקול הדעת בעצם קביעת הצורך בהרחבה, והוכתבה לה מראש הקביעה בדבר הרחבת האזורים.
25. תוצאת ההרחבה, אם תבוצע, תהיה גם אפליה פסולה בגידול חד ולא סביר של שיעור הערבים בתכנית, כפי שהובא לעיל. גידול הנובע מהמגבלות הגיאוגרפיות הקיימות, והנסיון המלאכותי לשרטט אחרת את גבולות האזורים הקיימים. גם אם אין החלטת המשיבים 1-3 נובעת מכוונה להפלות, די בכך שתוצאתה של ההרחבה היא מפלה.
26. אפליה זו פסולה במיוחד לאור חולשתו של המיעוט הערבי בשוק העבודה. נוצרת כאן אפליה על גביה של אפליה – לא רק שחלקם של ערבים בין כלל המובטלים הוא גבוה מחלקם באוכלוסיה, כתוצאה בין השאר מאפליה שקיימת נגד ערבים בשוק התעסוקה, אלא שהם מופלים פעם נוספת בחיובם, בשיעור גבוה במיוחד, להשתתף בתכנית הניסויית, שמתרחשות בה פגיעות קשות בזכויות חוקתיות.
27. ההחלטה להרחיב את התכנית גם אינה סבירה באופן קיצוני לאור תוצאות הניסוי, ולאור החלטה באופן לא פרופורציוני על אוכלוסיה ערבית. ההרחבה המתוכננת גם נשענת ומחזקת פרקטיקות פסולות הידועות בתכניות "מרווחה לעבודה": במקום שהחברות יידרשו להוסיף ולהתמודד עם האוכלוסיה המהווה את הגרעין הקשה של המובטלים בישראל (לשיטתה של הממשלה) שנותרה כעת בתכנית, מאפשרת שוב ההרחבה את צירופה של אוכלוסיה רבה לתכנית, באופן שיאפשר לתאגידים גריפת רווחים מהירה.
28. אם לא יינתן צו הביניים, ייגרם נזק קיומי קשה יומיומי ומתמשך לעוד כ-2,765 תובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה. כל אחד מאלפים אלו יוכפף לתכנית ממשטרית, תוך איום קבוע על קצבת הקיום המשפחתית שלו, שנשללת באופן גורף במסגרת התכנית. כל אחד מאלפים אלו הנו עולם ומלואו, וקצבת הקיום שלו עומדת במסגרת צו הביניים לאיזון מול פיחות אפשרי ברווחי המיליונים של החברות המפעילות את התכנית.

29. אי מתן צו הביניים גם עלול לייתר את הדיון בעתירה ככל שהיא נוגעת לחוקיותו של צו ההרחבה.
30. מתן צו הביניים לא יגרום נזק למשיבים. ירידת מספרם של משתתפי התכנית החלה כבר לפני כשנה, ומספרם בעבר, עוד באוקטובר 2007, אף היה נמוך יותר.
31. החוזים עם המשיבות 5-8 נחתמו לשנתיים, ולאחריהן מימשה הממשלה אופציה להארכת החוזים בשנתיים נוספות. חוזים אלו מוסיפים ומוארכים בהתאם להארכותיה של הוראת השעה על ידי הכנסת. המשיבות 5-8 שותפות לכל הדיונים הסוערים בכנסת בעניינה של התכנית ומודעות לביקורת הקשה הקיימת כלפי התכנית. ולכן, צריכות היו הן לצפות לכך שסביר מאד שלא תתבצע ההרחבה, ואף אם מצפות לה, אין להן זכות קנויה בה, ובוודאי שאין להן אלא להלין על עצמן אם נגרם להן בכך נזק.
32. אין למשיבות 5-8 גם כל מעמד במידה ותהיה פרישה ארצית של התכנית. מעמדן בעת פרישה ארצית, אם תתבצע, יהא כמעמדו של כל מציע אחר במכרז העתידי, גם באזורים בהן הן פועלות. ולכן, אף ייתכן שהרחבה כאמור תוביל אותן להוצאות נוספות שבסופו של דבר ישותו עליהן אם היא לא תתבצע.
33. ולא ניתן שלא להוסיף, שלאור העובדה שבחירתה של הממשלה בניהול התכנית על ידי חברות למטרות רווח נשענה לכאורה על 'גמישותן' ויכולתן להתאים עצמן לצרכים משתנים, הרי זו מחייבת את המסקנה כי נזק בלתי הפיך בוודאי לא ייגרם להן במתן צו הביניים.
34. יוצא אפוא כי מאזני הנוחות נוטים לטובת העותרים ותומכים במתן צו הביניים.

בקשה לקיום דיון מוקדם בעתירה

בית המשפט הנכבד מתבקש בזה לקבוע דיון מוקדם בעתירה זו. אף אם יינתן צו הביניים, המונע את הרחבתה של התכנית, כבר במסגרתה הנוכחית משליכה התכנית על חייהם וקצבת הקיום של יותר מ-5,000 תובעי וזכאי גמלת הבטחת הכנסה, תוך פגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות. התמשכותה של התכנית גם יוצרת, הלכה למעשה, מסגרת פסולה, בהיותה מקבילה, מחמירה ומפלה, לזכאות לקצבת קיום.

תוכן העניינים

8	<u>מבוא</u>
11	<u>הרקע העובדתי</u>
11	א. מתכנית ניסוי להרחבה במסלול עוקף מחוקק
15	ב. עומק הפרטה קיצוני ויוצא דופן, להלכה ולמעשה
15	הפרטת סמכויות של כוח ושיקול דעת שלטוניים
17	מודל הפרטה קיצוני במבט השוואתי – עומק הסמכויות המופרטות
18	מודל הפרטה קיצוני במבט השוואתי – העדר תחרות בין מפעילים
18	ג. מודל התגמול הכלכלי של החברות למטרות רווח
21	ד. תוצאות הניסוי
23	ה. העדר פיקוח ראוי
25	הדגמת העדר הפיקוח – דלות ההכשרות המקצועיות
27	ו. פניות העותרים למשיבים
27	<u>הטיעון המשפטי</u>
27	מבוא
28	א. פגיעה בזכויות חוקתיות
30	פגיעה בזכות החוקתית לכבוד, לקיום בכבוד, לחירות, לפרטיות, לקנין ולשוויון
36	ההתניות שבתכנית מובילות לריקונה מתוכן של הזכות לקיום בכבוד
38	ניגוד העניינים, המובנה והקיים, מעצים את הפגיעה
39	הפגיעה בהוראת השעה אינה מקיימת את תנאי פסקת ההגבלה
41	אין באמצעי הפיקוח כדי להביא לאיזון מידתי
42	ב. הסעד החוקתי – השבת הסמכויות העיקריות לידיים ציבוריות וביטול סד השעות
43	ג. המודל הכלכלי – ניגוד עניינים ופגיעה בזכויות יסוד
43	ד. אי חוקיות צו ההרחבה

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בפגיעה החמורה והמתמשכת בזכויותיהם של תובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה במסגרת תכנית הניסוי "אורות לתעסוקה". תכנית, אותה מבקשים עתה המשיבים 1-3 להרחיב ללא אישור המחוקק. העתירה מבקשת לשים קץ לפגיעה הקשה בזכויות היסוד של משתתפי התכנית - בזכותם לכבוד, לקיום בכבוד, לחירות, לפרטיות, לקנין ולשוויון - ולמנוע את צירופם של אנשים נוספים למעגל נפגעי התכנית.
2. שלושה ראשים לעתירה: כוונת המשיבים 1-3 להרחיב את תחולתה של תכנית הניסוי "אורות לתעסוקה"; מסירת סמכויות של כח ושיקול דעת שלטוניים במסגרת תכנית זו לידי חברות הפועלות למטרות רווח, לצד קביעה מנדטורית של חובת השתתפות בתכנית משך 30 שעות שבועיות לפחות; ומודל התגמול הכלכלי של אותן חברות למטרות רווח.
3. הרחבתה של התכנית אינה חוקית, מסירת הסמכויות השלטוניות במסגרתה והקביעה המנדטורית של שעות ההשתתפות אינן חוקתיות, ומודל התגמול הכלכלי במסגרתה פסול, בכריכתו את רווחי החברות גם בהורדת אנשים ממעגל מקבלי הקצבאות, ובאמצעו בכך ניגוד עניינים מובנה ואסור.
4. תכנית "אורות לתעסוקה" הינה מסוג תכניות "מרווחה לעבודה", שהחלה לפעול בישראל, כתכנית ניסוי, באוגוסט 2005 (להלן: התכנית/הניסוי). הוראת השעה קבעה את המסגרת החוקית ליישומה של הניסוי בישראל. בתחילה נקראה התכנית "תכנית מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), ולאחר כשנתיים להפעלתה שונה שמה ל"תכנית אורות לתעסוקה", וכך היא נקראת עד היום. לעתים מכונה התכנית "תכנית ויסקונסין".
5. תכנית זו נקבעה על ידי המחוקק כניסוי, משברור היה שהיא מהווה שינוי עמוק ומהותי בתפישת תפקידה של המדינה את אופן טיפולה בתובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה, קצבה משפחתית המהווה את רשת הבטחון האחרונה לקיום בכבוד בישראל.
6. בתכנית, כניסוי, הועברו לידי חברות הפועלות למטרות רווח סמכויות מרחיקות לכת, סמכויות של כוח ושיקול דעת שלטוניים, הנוגעות לעצם קביעת זכאותם של אלפים לקצבאות הקיום.
7. מאז החלה התכנית לפעול כניסוי, נתגלו בה כשלים רבים. ולכן, בינואר 2007 הוגשה (גם על ידי חלק מהעותרים כאן) עתירה נגד כוונת המשיב 1 דאז להאריך את החוזים להפעלת התכנית (בג"צ 125/07 עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר התמ"ת (פס"ד מיום 30.7.07)) (להלן: בג"צ 125/07). בבג"צ 125/07 נמנעו עדיין העותרים מלטעון נגד חוקתיות ההפרטה העמוקה שנעשתה במסגרתה, בהמתנם להכרעה הצפויה בתום הניסוי.
8. בעקבות בג"צ 125/07 אמנם תוקנו מספר כשלים בתכנית, אך גם אלו, כפי שהתחוו, לא הכשירוה. מאז, גם במסגרת דיוני ועדות כנסת סוערים, הוסיפו חברי כנסת וקבעו כי מתרחשים במסגרתה "דברים מזעזעים". עומקן של הסמכויות שנמסרו בידי חברות למטרות רווח הוסיף ונתן את אותותיו

הקשים באלפי תובעי וזכאי קצבת הבטחת הכנסה, באיום גובר על קצבאות הקיום שלהם, תוך משטור חייהם ופגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות.

9. לכן, סירבה הכנסת עד עתה לאשר את פרישתה הארצית של התכנית, כפי שהתבקשה על ידי הממשלה, ולהופכה למסלול הקבוע לפיו תיקבע הזכאות לכל תובעי ומקבלי הבטחת הכנסה בכל הארץ.

10. העתירה אינה מופנית נגד מטרתה המוצהרת של התכנית, של שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אלא יוצאת היא נגד רכיביה, מאלו שבהוראת השעה ועד אלו שבמודל התגמול של החברות למטרות רווח שפועלות במסגרתה, המובילים לפגיעות חוקתיות קשות בזכויותיהם של אלפים.

11. ויש לומר: הפגיעות החוקתיות במסגרת התכנית הן פגיעות בעניי ישראל. תובעי גמלת הבטחת הכנסה נמנים לרוב על אלו שמתחת לקו העוני (OECD Economic Surveys: Israel 2009 (Vol. 2009/21 – January 2010), בעמ' 112-114), ומשתייכים לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בחברה הישראלית כמבוגרים, נשים חד הוריות, אנשים בעלי מוגבלות, עולים, מייעוטים, תושבי פריפריה וכו' (אבישי בניש "מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח" משפטים לח (2008) 283, 294).

12. עתירה זו באה, משמתברר שעל אף תוצאות הניסוי עד עתה, ועל אף סירובה של הכנסת לאשר עד עתה את פרישתה הארצית של התכנית, נחוישים המשיבים 1-3 לבצעה, אף אם באופן מזדחל, באמצעות הרחבה גיאוגרפית, מבלי להידרש לכאורה לאישורו של המחוקק לכך.

13. הרחבת התכנית מתוכננת על ידי המשיבים 1-3 לעוד שבוע ימים בלבד, **ליום 2/5/2010**.

14. התמשכות הניסוי מעבר לזמן סביר לביצועו של ניסוי, ותוצאותיו הידועות כעת, מבחינת יעילותו המפוקפקת לצד פגיעות קשות וחמורות בזכויותיהם החוקתיות של אלפים, מבהירות כי אין עוד מקום להוסיף ולהאריכו, ובוודאי שלא להרחיב את תחולתו. הזמן הנמשך ופרישתו המזדחלת גם הופכים את מה שיועד להיות ניסוי למסלול מקביל קבוע, מחמיר ומפלה, לקבלת אותה קצבת קיום.

העותרים

15. **העותרת 1, האגודה לזכויות האזרח בישראל**, היא עמותה רשומה כדין בישראל, שנוסדה בשנת 1972, והינה ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל. מטרתה היא להגן על כל קשת זכויות האדם עבור כל בני-האדם בישראל, בשטחים הכבושים ובכל מקום שבו נפגעות זכויות על-ידי הרשויות הישראליות. במסגרת פעילותה עוסקת האגודה גם בתחום זכויות חברתיות בכלל, ובזכויות מובטלים ותובעי וזכאי קצבאות הבטחת הכנסה בפרט. האגודה מקיימת, בשיתוף עם העותרת 3, מעקב אחר התכנית בישראל, תוך סיוע במימוש זכויותיהם של משתתפי התכנית בכלים משפטיים, ציבוריים וקהילתיים, ובחינת הכשלים המבניים והתפעוליים של התכנית.

16. **העותרת 2, "איגוד סאוט אלעאמל"** – האיגוד להגנת זכויות העובדים והמובטלים, הנו עמותה רשומה כדין בישראל, שנוסדה בדצמבר 2000, ועוסקת בסינגור ובמתן ייעוץ משפטי בקרב מובטלים ועובדים בחברה הערבית בישראל. מאז נכנסה התכנית לתוקף, מבצע העותר מעקב ובקרה על התכנית באזור

נצרת, ומייצג מקבלי הבטחת הכנסה שמשותפים בה בפני ועדות ערר וכן בערעורים לבתי הדין האזוריים לעבודה.

17. **העותרת 3, עמותת סינגור קהילתי**, הינה עמותה רשומה כדין בישראל, אשר נוסדה בשנת 1993. העמותה, שהינה ארגון ארצי, עוסקת בהעצמת תושבים ופועלת לשם קידום זכויות חברתיות וכלכליות לרווחת כלל אזרחי מדינת ישראל ותושביה. בין היתר עוסקת העמותה בפעילות בתחומי החינוך, הדיור, הבריאות והביטחון הסוציאלי. בכלל זה מבקשת העמותה לקדם אחריות, מחויבות והעצמה קהילתית. מאז החלה לפעול התכנית, מפעילה העותרת 3 פרויקט מעקב אחר התכנית בשיתוף עם העותרת מס' 1. במסגרת פרויקט המעקב התקבלו במהלך תכנית מהל"ב כ-2000 פניות ובמסגרת תכנית "אורות לתעסוקה" כ-1350 פניות. להשלמת התמונה העובדתית בעתירה, מצורף תצהירה של עובדת העמותה הממונה על התחום, גב' תמי גרוס.

18. **העותרת 4, הקשת הדמוקרטית המזרחית**, היא עמותה רשומה כדין בישראל, שנוסדה בשנת 1996. העמותה היא תנועה חברתית אל-מפלגתית, שהיוזמה להקמתה באה מקרב נשים וגברים, בנות ובני הדור השני והשלישי של יוצאי ארצות ערב והמזרח, הבאים מכל חלקי הארץ ומייצגים רבדים שונים של החברה הישראלית. בין יתר מטרותיה, שמה לה העותרת 4 ליעד את המאבק למען מימוש זכויות הפרט הפוליטיות, התרבותיות והחברתיות-כלכליות של כל אזרחי החברה הישראלית, למען שוויון הזדמנויות וקיום בכבוד, תוך נקיטת עמדה של חלוקת משאבים צודקת ורחבה בין כל קבוצות האוכלוסיה בישראל. מאז שנת 2005, בשיתוף עם העותרת 5, מקיימת העמותה מעקב אחר התכנית בעיקר באזור חדרה, במסגרת פרויקט "לב חדרה", הכולל גם הנחיה וסיוע למשתתפי ומשתתפות התכנית.

19. **העותרת 5, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם**, היא עמותה שנוסדה בשנת 1988, ושטרתה להשמיע את קולה של המסורת היהודית בתחום זכויות האדם. העמותה מונה 115 רבנים וסטודנטים לרבנות מזרמים שונים ביהדות. בשנת 1993 זכתה העמותה בפרס יושב ראש הכנסת עבור תרומתה לחברה הישראלית. העמותה פעלה לאורך השנים לקידום זכויות חברתיות וכלכליות, לשמירה על זכויותיהם של המיעוטים בישראל, לשמירה על זכויותיהם של פלסטינים בשטחים ולחינוך ליהדות ולזכויות אדם. עבודת הארגון מבטאת את תפיסת חבריו, לפיה יהודים מחויבים להתריע על כל עוול הנגרם לכל אדם באשר הוא אדם, תפיסה המבוססת על האמונה שהאדם נברא בצלם אלוקים. במסגרת פעילותה עוסקת העמותה גם בזכויות מובטלים ותובעי וזכאי קצבאות הבטחת הכנסה. מאז 2001 עוקבת שומרי משפט אחרי ההכנות להפעלת תוכנית, ומאז 2005 מפעילה יחד עם העותרת 4, במסגרת פרויקט "לב חדרה", מרכז סיוע למשתתפי התכנית באזור חדרה, ופועלת לתיקון הכשלים המבניים והתפעוליים של התכנית מול מוסדות המדינה. במסגרת הפרויקט טופלו מאות פניות, ועל בסיסן מצורף תצהירה של מנהלת "לב חדרה", גב' עידית לב.

המשיבים

20. **המשיב 1, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה** (להלן: שר התמ"ת), הוא הממונה, לפי הוראת השעה, על ביצועה של התכנית ועל פיקוח עליה.

21. **המשיב 2, שר האוצר**, הוא האחראי יחד עם המשיב מס' 1, להתקשרות החוזית עם החברות המפעילות את התכנית, ולקביעת תוכנה. משרדו מוביל ומקדם את הרחבת תחולתה ופרישתה של התכנית, והוא נתן את הסכמתו להרחבתה (ע/4).
22. **המשיב 3, שר הרווחה והשירותים החברתיים** (להלן: שר הרווחה), נדרש להתייעצות בעת הרחבת התכנית והוא המליץ עליה (ע/5).
23. **המשיבה 4, הכנסת**, מוזמנת על פי חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 להתייצב בהליך, משנכרה בו שאלת תוקפה של הוראת השעה.
24. המשיבה 5 היא החברה המפעילה במסגרת הניסוי את מרכז התעסוקה באזור ירושלים.
25. המשיבה 6 היא החברה המפעילה במסגרת הניסוי את מרכז התעסוקה באזור נצרת.
26. המשיבה 7 היא החברה המפעילה במסגרת הניסוי את מרכז התעסוקה באזור חדרה ונתניה.
27. המשיבה 8 היא החברה המפעילה במסגרת הניסוי את מרכז התעסוקה באזור אשקלון.
28. יובהר כי המשיבות 5-8 נבחרו להפעיל את מרכזי התעסוקה רק לשלב הניסוי. החוזים עמן נחתמו לשנתיים, ולאחריהן, מימשה הממשלה אופציה להארכת החוזים בשנתיים נוספות. חוזים אלו מוסיפים ומוארכים בהתאם להארכותיה של הוראת השעה על ידי הכנסת. אם תצא לפועל פרישה ארצית של התכנית, צפוי לצאת לקראתה מכרז חדש גם באזורים בהם פועלות כעת המשיבות 5-8. לכן, בשלב זה לא יהא למשיבות 5-8 כל מעמד. מכאן שעמדתן לעניין עתירה זו היא רלוונטית רק ככל שהיא נוגעת לצו ההרחבה ולתכנית במתכונתה הניסיונית הנוכחית. אין להן כל מעמד בעניינה של העתירה מעבר לכך, וכמוהן לעניין זה ככל מציע אחר במכרז העתידי.