

### זכויות חברתיות

החוקות שנכתבו החל מראשית המאה ה-20, הכירו בצד קיומן של זכויות הפוליטית גם בזכויות חברתיות. משמעותן של אלו היא ההכרה בחובתו של הממשל לספק לאזרחים מינימום סביר של תנאי קיום, בהתחשב בניתן בחברה בה הוא פועל. ניתן להגדיר זכויות אלה כבעלות מעמד עצמאי או כנגזרות, בין השאר, כנגזרות מהזכות לשוויון ולקניין.

### תקיקה

1. הצעת חוק-יסוד : זכויות חברתיות, ה"ח פרטית 3162.
2. חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998

תוכנית גילית היא תוכנית חינוכית שמטרתה לאפשר התפתחות קוגניטיבית תקינה לילדים, בעיקר עד גיל 3, הגדלים בתנאים של קיפוח ומצוקה סביבתית קשה, ומספקת פיתרון לכחמישים ילדים בשלושה מרכזים. התוכנית פועלת ע"י הקצבות משרד החינוך, אולם כיום החליט המשרד לבחון מחדש את אפשרות קידומן של תוכניות אלטרנטיביות, הקפיא את גודל המימון, ויתכן שיחליט על הפסקתו המוחלטת.

לא קיימת נורמה משפטית מוגדרת הקובעת את הזכות לשירות המדובר או את היקפו וטיבו. אשר לחיסכון הכספי, הדבר שנוי במחלוקת בין המומחים; במצב דברים זה, אין למצוא אי סבירות בהחלטת המשרד. ואמנם קיימות מחלוקות בין מנהלת התוכנית לבין המשרד, אך זו נוגעת לשיקולי המשך ההתקשרות של משרד החינוך עם התוכנית, ואין בכך משום שיקול זר. גם יש לזכור כי עמותת גילית אינה מוסד ציבורי המקבל תמיכה מהמדינה בהתאם לקריטריונים שוויוניים, אלא שירותיה נרכשים באמצעות החברה למתנ"סים; מכאן הסמכות הרחבה של המשרד בהמשך רכישת שירותים אלה ומימונם. גם לא ניתן לומר שהיתה הבטחה מינהלית של שר החינוך, להמשיך ולתקצב את התוכנית או להגדיל את תקציבה.

לעניין הזכויות החברתיות, החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. הוא מהווה יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט, ולקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים לרווחתה של הקהילה כולה. ואולם, בכל אלה אין כדי לחייב את המסקנה כי קיימת בשיטתנו זכות יסוד חוקתית לחינוך. זכות יסוד חוקתית טעונה עיגון חוקתי; המסמך החוקתי היחיד אשר עשוי להיות רלוונטי לטיעון זה, הוא חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך חוק זה אינו מעגן במפורש את הזכות לחינוך. הזכות ל"חופש חינוך", על פי פשוטה, באה להבטיח חירות ובחירה בחינוך, אך זכות זו אינה כוללת את חובתה של המדינה לספק חינוך כזה או אחר, אפילו היינו גורסים שמגילת העצמאות הפכה למקור עצמאי לזכויות אדם.

גם אין כל הוראת דין המטילה חובה על משרד החינוך לדאוג לחינוכם של גילאי 0-3 שנים. היא נעשית מכוח סמכותו הכללית של משרד החינוך, וכפופה לאילוצים התקציביים במסגרתם הוא פועל. אמנם, חוק חינוך מיוחד חל על ילדים חריגים; אולם לא ניתן לומר כי החוק מטיל חובה על משרד החינוך לעניין זה, מה גם שכיום המטרה אליה חותר המשרד היא להרחיב את היקף הילדים הזוכים לטיפול, ולא לבטל את הטיפול באוכלוסיה זו.

ניתן אמנם לומר, כי על משרד החינוך לפעול כדי ליצור שוויון הזדמנויות בחינוך, אך עיקרון זה אינו עומד בגפו במנותק מן ההקשר החברתי הכולל. מימושו של העיקרון מחייב הקצאת משאבים, ויש לאזן בין היכולת הכספית של הרשות לבין הצרכים; במקרה שלפנינו, המשיבים אינם מתנערים מן הצורך לדאוג לאוכלוסיית היעד של תוכנית גילית. הם מבקשים לקדם תוכניות אשר יש בהן פוטנציאל לקדם מספר רב יותר של ילדים.

קשה שלא לחוש אהדה לעניינם של העותרים, אך השאלה בה יש להכריע היא, האם ישנה עילה משפטית לחייב את משרד החינוך להמשיך ולממן את התוכנית או להגדיל את תקציבה. לאור האמור לעיל, התשובה היא בשלילה. העתירה נדחית.

המערער והמשיבה נישאו זה לזו ונולדה להם בת. הנישואין לא עלו יפה, והצדדים הירבו בהתדיינויות במסגרתן הוטלו על המערער תשלומי מזונות. ב-1973 עזב המערער את הארץ, וחזר רק כעבור 20 שנה. בכל אותה עת הוא לא שילם דבר על חשבון המזונות, והחוב הצטבר לסכום של כמליון ורבע ש"ח. ב-1995 התגרשו בני הזוג. המערער מבקש לבטל את החוב במזונות שנפסקו נגדו או להקטינם.

פסק הדין המקורי לא קבע כל הוראה לתשלומי בשיעורים, ולי חוק ההוצאה לפועל אין לראש ההוצל"פ סמכות לפרוס חוב מזונות, שהרי נקבעו ע"י בית דין דתי או בית משפט. על ראש ההוצל"פ להפנות את החייב, במקרים מיוחדים, לערכאה שנתנה את פסק הדין כדי שתחליט אם יש מקום לשנות את שיעור החוב או התשלומים.

אמת, הסכנה העיקרית המרחפת על ראשו של חייב שאינו יכול לפרוע את חובו אלא אם כן ייקבעו לו שיעורים לתשלומי הינה מאסר בגין אי תשלום חוב המזונות, אך אין זו הסכנה היחידה, ולעתים אף אין זו הסכנה החמורה ביותר. אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות - גם אלה סיכונים קשים, ולעתים פגיעתם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו. אין, כל צידוק להגביל את "הטעמים המיוחדים" אך להסרתה של סכנת המאסר. זו בוודאי סכנה טיפוסית ואקטואלית. אין היא הסכנה היחידה המונחת לפיתחו של החייב. "טעמים מיוחדים" מתקיימים בכל מקרה בו מוכח להנחת דעתו של יושב-ראש ההוצאה לפועל כי בלא קביעת שיעורים לחוב המזונות, לא יוכל החייב לקיים את עצמו. במצב דברים זה יוכל יושב-ראש ההוצאה לפועל להפנות את בעלי הדין לבית המשפט כדי לבקש קביעת תשלום חוב המזונות לשיעורים.

ביסודו של חוק ההוצאה לפועל מונחות שתי תכליות מיוחדות: האחת, לסייע לזוכה לגבות את חובו במהירות וביעילות; חוסר יעילות בהוצאה לפועל מביא לזלזול בכבוד החוק וליצירתם של מסלולי "הוצאה לפועל" פרטיים אשר פגיעתם בשלטון החוק רעה. התכלית השניה היא להגן על החייבים, אשר לאור מצבם הכלכלי אינם יכולים לעמוד בתשלום החוב הפסוק. החוק בא למנוע מצב שבו בהפעלת מנגנון הגבייה לטובת הזוכה יהפוך החייב לחסר יכולת ולנטל על החברה. זהו היבט סוציאלי, הבא להתחשב בחייב, תוך מניעת ירידה לחייו, ואף לסייע, בעקיפין, לזוכה על פי פסק הדין, והבטיח כי החייב לא יאבד את יכולת הפרעון שלו.

מבחינת ערכי היסוד של השיטה, זכותו של זוכה על פי פסק דין היא חלק מקניינו. חוק היסוד מגן על זכות זו ומבקש לקיימה ולהגשימה. הוצאה לפועל מהירה ויעילה מגינה כראוי על זכות הקניין של הזוכה. הוצאה לפועל איטית או כזו שאינה מאפשרת הגשמת הפסק, פוגעת בקניינו של הזוכה. הוצאה לפועל בלתי יעילה עשויה לפגוע בכבוד האדם של הזכאי למזונות, אם ללא תשלום דמי המזונות נפגע מינימום הקיום האנושי שלו. הזכות של כל אדם - ובהם הזכאי על פי פסק דין למזונות - לקיום מינימלי, היא חלק אינטגרלי מההגנה החוקתית המוענקת על ידי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בצד התכלית המיוחדת שעניינה מניעת ירידה לחייו של החייב, קיימת התכלית שעניינה הגנה ושמירה על כבוד האדם והחירות של החייב. תכלית זו מעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כבודו של האדם כולל בחובו הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם המתגורר בחוצות ואין לו

דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע. כך כבודו של כל אדם; כך כבודו של חייב שאין בידו לשלם חוב פסוק במועדו, וכך כבודו של חייב על פי חוב פסוק ממזונות.

התכליות המונחות ביסוד חוק ההוצאה לפועל מצויות לעתים קרובות בהתנגשות. נדרש איזון בין התכליות. יש לשמור על צלם האדם של החייב במזונות. יש להבטיח את מינימום הקיום האנושי של החייב במזונות. איזון זה יובטח באמצעות סמכותו של ראש ההוצאה לפועל להפנות את בעלי הדין לבית המשפט "מטעמים מיוחדים", שעה שראש ההוצאה לפועל השתכנע כי ללא קביעת שיעורים לחוב המזונות, לא יוכל החייב לקיים את עצמו, וזאת בין אם לחייב נשקף סיכון של מאסר בשל החוב בגין המזונות ובין אם לאו.

האיזון בין התכליות מוסב גם על שיקול דעתו של בית המשפט. על בית המשפט לבחון אם ביצוע חיוב המזונות בלא לקבוע לו שיעורים יגרור אחריו מצב דברים שבו, החייב אינו יכול לקיים את עצמו. על בית המשפט להפעיל את שיקול דעתו באופן שבלא לפגוע במינימום הקיום האנושי של הזוכה, מינימום הקיום האנושי של החייב לא ייפגע. נקודת המוצא היא חובתו של החייב לקיים את פסק הדין ולשלם את המזונות, גם אם הדבר קשה לו. זכותו של הזוכה ואינטרס הציבור מחייבים תוצאה זו. עם זאת, עשויים להיות מקרים בהם עמידה על זכות הזוכה ואינטרס הציבור תיפגע במינימום הקיום האנושי של החייב. זאת על בית המשפט למנוע. יצוין כי מטרת ההליך אינה לשנות את שיעורו של החוב, אלא להבטיח כי החוב שנפסק ישולם לנושה לשיעורים, באופן שלא תיפגע יכולת הקיום הבסיסית של החייב. מובן שאסור שתיוצר אווירה של השתמטות מתשלום חוב המזונות. אסור ליצור מצב דברים, שבו יעדיפו חייבים להימנע מתשלום חוב מזונות, על מנת להגדילו ולהאדירו, במטרה לזכות לפריסת תשלומים. התיק מוחזר לבית המשפט המחוזי, על מנת שישקול את השימוש בסמכות הנתונה לו בחוק ההוצאה לפועל על פי הפרמטרים הקבועים בפסק דינו זה. הערעור מתקבל.

לפי חוק חינוך מיוחד, המדינה אחראית למתן חינוך מיוחד חנם לנוקדים לו, במוסד לחינוך מיוחד באזור מגורי הילד. העותרים מבקשים כי נורה למדינה לספק חינוך מיוחד בחנם לילדים בעלי צרכים מיוחדים, שנמצאו מתאימים לשילוב במוסדות הרגילים אם יינתן לילדים הסיוע הדרוש.

בדו"ח מבקר המדינה נקבעה מסקנה, כי חלוקת התקציב בחינוך המיוחד אינה ראויה: משרד החינוך מעודד אמנם את השילוב אך אינו מממן את ההוצאות הכרוכות בו, ונטל המימון נופל על כתפי ההורים. מאחר שמרבית המשפחות אינן מסוגלות לעשות זאת, נפגעת אפשרות שילובם של תלמידים רבים בעלי צרכים מיוחדים במערכות החינוך הרגיל.

הזכות לחינוך הוכרה זה מכבר כאחת מזכויותיו הבסיסיות של האדם. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שאותה אישרה מדינת ישראל, מצהירה שהחינוך מיועד לפיתוחן המלא של אישיות האדם ותחושת כבודו ולחיזוק כיבוד זכויות האדם וחירויות היסוד, וקובעת כי חינוך היסוד יהיה חובה וזמין לכל בחינם. הזכות לחינוך מעוגנת גם באמנה בדבר זכויות הילד, שאושרה אף היא על-ידי ישראל.

במשפט הישראלי, קובע חוק חינוך חובה הסדר של חינוך חובה לכל ילד וילדה עד הגיעם לגיל 15, וכן את אחריותה של המדינה לדאוג למתן חינוך כזה. הזכות לחינוך חנם אף מגשימה את עקרונות השוויון, באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה. הפליה במימוש הזכות לחינוך עשויה, אם היא נעשית על רקע השתייכות קבוצתית, להיחשב כהשפלה הפוגעת בזכות לכבוד האדם, וזאת בניגוד לפגיעה בשוויון מטעמים פוליטיים, מינהליים או תקציביים. בענייננו, ההפליה של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים היא על רקע השתייכות קבוצתית, אך סיבותיה הן תקציביות.

הזכות לחינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לא תמומש אלא-אם-כן יזכו לחינוך מיוחד העונה על צרכים אלה. שילוב נכים במרקם הרגיל של חיי החברה נועד להגן על כבודם של הנכים ועל חירותם, וזאת על-ידי הבטחת שוויון והשתתפות בחברה בכל תחומי החיים. על רקע זה יש לפרש גם את חוק חינוך מיוחד. גם תכליתו של חוק חינוך מיוחד היא להעניק חינוך מיוחד בחנם לכל ילד בעל צרכים מיוחדים, כדי לאפשר את שילובו בחברה. אומנם, החוק אינו קובע במפורש כי חינוך זה ימומן על-ידי המדינה, אך לנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון, המסקנה המתבקשת היא כי חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל.

הפירוש המפלה שעל-פיו פעלה המדינה עד כה מביא לתוצאה בלתי-סבירה. אין זה מתקבל על הדעת, כי הכנסת בחרה, באופן שרירותי, לצמצם את חובת המדינה לתת חינוך מיוחד חנם רק לאחת משתי המסגרות שנקבעו בחוק. אילו צם של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים הוא חמור, ואין להשלים עימו. אילוץ כזה פוגע בלב-ליבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חנם מתגלם לשאיפה להעניק הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם.

על המדינה בענייננו להקצות את תקציב השנה הבאה באופן שיממש בדרך שוויונית את הזכות לחינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, בין באמצעות הקצאת סכום אחד עבור הוצאות החינוך שלהם, שיתחלק בהמשך באופן שוויוני, ובין באמצעות הקצאה נפרדת, בגוף הצעת חוק התקציב, של סכומים עבור חינוך של ילדים כאלה במוסדות לחינוך מיוחד ובבתי-ספר רגילים. באשר לשנה זאת, הרי שככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשויות בהגשמה מיידית שלהם, גם אם הדבר כרוך בשינוי מבנה התקציב. אלא שבמקרה זה אין זה ראוי כי נוציא צו נוקשה שיתייחס כבר לשנת התקציב הנוכחית. זאת לאור החשש, שעקב הקשיים הכלכליים שבהם נתונה המדינה בימים אלה תפגע חלוקה מחודשת של התקציב בילדים בעלי צרכים מיוחדים המתחנכים במוסדות לחינוך מיוחד; ואולם עם זאת, על המדינה, ככל שהדבר אפשרי, ולו באופן חלקי, לדאוג לתקצוב חינוכם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים כבר כעת. העתירה מתקבלת.

**הערת העורך:** עד היום אמצע 2006, כ-4 שנים לאחר מתן פסק הדין, עדין לא קיימה אותו המדינה. המסקנה היא שעל בג"ץ לחדול מהשיטה שהיתה נהוגה עד שנות ה-90 כאשר לא היה ניתן לתת צו כנגד המדינה, ולחדול כיום מלתת פסקי דין הצהרתיים אלא אופרטיביים בלבד, על מנת למנוע מהעותרים לעתור שוב לתיקון פסק הדין.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה מספר החלטות, העוסקות בשינוי הייעוד בקרקעות מדינה שייעודן חקלאי. בהקשר זה נקבע בחוק מקרקעי ישראל, כי קיים איסור על העברת הבעלות בהם, בכפוף למקרים מיוחדים; קרקע חקלאית נמסרת לחוכריה לצרכי חקלאות וצרכים הנלווים לכך. על החוכר הוטלה חובת עיבוד הקרקע ובהתחשב בכך נקבעו גם דמי החכירה, שהיו נמוכים מאוד, להבדיל משיעור דמי החכירה בערים. בחוזה החכירה נקבע כי באותם מקרים שבהם ישונה ייעודה של הקרקע - היא תושב למינהל והחוכר יהא זכאי לפיצויים, לפי הקריטריון של השבה לחקלאי את שווי זכויותיו והשקעותיו בקרקע, ללא כל זיקה לערכה לאחר שינוי היעוד. החל מתחילת שנות התשעים הונהגה מדיניות חדשה, ובמסגרתה גם ההחלטות החדשות. יש, על כן, לבחון את חוקיות שלוש ההחלטות על רקע עמדה זו; יצויין כי המדינה ביטלה בינתיים את ההחלטות, אולם והיתה מחלוקת בקשר אליהן, יש לדון בסבירותן.

המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו. בנסיבות אלה, על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול דעת זהיר בכל הנוגע לויתור על זכויות בקרקע. תקופת ההחכרה המקובלת היא ל-98 שנים ואף יותר. כל החכרה יש עמה, במידה רבה, דחיקת רגליו של המינהל מהשפעה על הקורה במקרקעין ועל קביעת עתידה.

אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מיגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מיגזר. גם החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית. יש להבטיח כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב.

החלטה 727 איפשרה לחוכרים להנות משינוי הייעוד בקרקע חקלאית שהוחכרה להם, על אף שהזכויות בחוזה החכירה לא הקנו להם זכות כזאת. עמדת המדינה היא, שמתן הטבה זו הינה כלי מדיניות בו נקט המינהל כלפי חוכרי קרקעות חקלאיות כדי לתמרץ את החוכרים להסכים לשינוי הייעוד. המניע המרכזי היה החשש שללא מנגנון מהיר להפשרת קרקע בהסכמת החוכרים, צפויה בעיה חמורה בתחום הדיור.

עומדים כנגד מגמה זו מספר שיקולים. האחד הוא הגורם התכנוני, אשר ביסודו הצורך לשמור על שטחים פתוחים. שיקול נוסף שהיה על המועצה לשקול, הוא השיקול החברתי הנוגע לגובה הפיצויים. טובות ההנאה על פי החלטה 727 מעניקות לחוכר פיצוי כספי גבוה בהרבה מזה המגיע לו כ"פיצויים חקלאיים" לפי חוזה החכירה. על רקע זה קמה גם התעוררות בחוגים שונים באוכלוסיה, המתריעים נגד הענקה מוגזמת של זכויות במקרקעין של המדינה למי שאינם זכאים לכך, המיגזר החקלאי, תוך הפליה של מיגזרים אחרים. נשאלת השאלה האם היה קיים הכרח לסייע לפיתרון בעיות הדיור על ידי הפשרת קרקעות חקלאיות. אם התשובה לכך היא חיובית, נשאלת השאלה אם עשה המינהל די כדי לגרום להפשרת קרקעות חקלאיות בדרכים המשפטיות העומדות בפניו.

ראוי היה שההחלטה תתייחס לאזורים בהם קיים ביקוש לקרקע לדיור בהקדם. אך למה ייקבע מתן פיצויים על פי ההחלטה בהפשרת קרקעות חקלאיות באזורים בהם אין נדרשת קרקע זמינה

במועד ההחלטה? המציאות מלמדת, כי הסיכוי לקבלת פיצוי מוגדל מעודד חוכרי קרקע חקלאית להפעיל לחצים בכיוון שינוי הייעוד מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה. אם נדרשים עידוד ותמריץ לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, מן הראוי שייקבעו התחומים הטריטוריאליים בהם, על פי שיקולי תיכנון ודרישות קרקע למגורים.

שאלה אחרת היא, אם ראוי הדבר שבמסגרת קביעת גובהו של הפיצוי תילקח בחשבון עובדת מצבם הכספי הקשה של הקיבוצים והמושבים. קיימים רמזים שבפועל לשיקול זה היה משקל בקביעת שיעורם. האם שיקול הינו שיקול ראוי ורלוונטי? – כנראה שלא. על המועצה הוטל לקבוע את המדיניות הקרקעית על פיה יפעל המינהל. מה שהוטל עליה לקבוע זה את "המדיניות הקרקעית". ניצול הזדמנות זו כדי להיטיב עם המיגזר החקלאי על רקע מצבם הכלכלי והכספי הקשה, כמוהו כשימוש בשיקול זר. בנסיבות מתאימות, יכולה לעשות זאת הממשלה והכנסת על פי סמכויותיהן.

בכל מקרה, מדובר על סכומי עתק לא-סבירים, אפילו יינתן משקל מתאים לזכויות ההיסטוריות של החוכרים ביישובים החקלאיים. על רקע זה מובנת גם להיטותם של חקלאים באזור המרכז להביא לשינוי ייעוד הקרקעות ולקיים עיסקאות שיבטיחו להם את הפיצויים. החלטה 727 הינה החלטה בלתי סבירה בעליל ובטלה ואין לפעול על פיה. העתירה מתקבלת.

**הערת העורך:** בהקשר פסק-דין זה עולה שאלה אחרת, מה יקרה אם ישונה חוק יסוד מקרקעי ישראל ויתאפשר למדינה למכור את הקרקעות שבידה ולא רק להחכירן; פתרון ביניים בין עמדת החקלאים לזו של חלק מהעותרים תהיה מתן אפשרות חוכרים לרכוש את הקרקעות במחיר ריאלי לקרקע חקלאית, אבל אם ישונה ייעודן לאחר מכן, ממילא ירוויחו מכך. פתרון אפשרי אחר הוא לאפשר לחוכרים לרכוש את הקרקעות בתנאים נוחים יותר מתנאי השוק.



לפי חוק התכנית הכלכלית, הוארכה תקופת ההקפאה של עדכון קצבאות הזקנה ביחס לשכר הממוצע במשק, והופחתה קצבת הזקנה בשיעור של ארבעה אחוזים. קצבה זו היא אוניברסאלית - ניתנת לכל מבוטח שהגיע לגיל קצבת הזקנה, ללא קשר לאמצעים העומדים לרשותו. לצד קצבת הזקנה מעניקה מדינת ישראל גמלת הבטחת הכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה. גמלה זו, לעומת קצבת הזקנה, ניתנת על בסיס של בחינת היכולת הכלכלית של מקבל הגמלה.

הזכות לקיום מינימאלי מהווה חלק אינטגרלי מהזכות החוקתית לכבוד. חוק תכנית החירום הכלכלית מפחית את קצבת הזקנה בשיעור של 4%. קיצוץ זה לא יחול על הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה. לפיכך, אוכלוסיית הזקנים שזכאית לגמלת הבטחת הכנסה לא נפגעת מקיצוץ זה. משכך הם פני הדברים, אין בקיצוץ ובהקפאת הצמדתו למדד, כשלעצמם, פגיעה בזכות לקיום מינימאלי בכבוד.

הזכות החוקתית לקניין חלה על קצבת זקנה. הזכאי לקצבת הזקנה שילם במשך מרבית שנות חייו תשלומים שיועדו- בתוספת תמיכה כספית מאת המדינה- לצורך קבלת קצבת הזקנה. יחד עם זאת, הפגיעה בזכות נעשתה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. היא ראויה אם היא משרתת מטרה חברתית חשובה הרגישה לזכויות האדם.

במקרה זה, התכלית הינה מניעתו של משבר כלכלי חמור. קיומו של חוב טופח עלול לפגוע ביציבותה הפיננסית של מדינת ישראל בטווח הקצר, ולגרום להגדלת נטל המס או האינפלציה בטווח הארוך. הבראת המשק היא חשובה לשם שמירתו של המבנה החברתי, אשר מבקש בתורו להגן על זכויות האדם. התכלית הראויה אינה מצויה בחסכון הכספי כשלעצמו. הבראתו של המשק ומניעתו של משבר פיננסי הם שמבססים בעניין שלפנינו את התכלית הראויה. במצב של משבר כלכלי תתקשה מדינה להגן על זכויות האדם.

קביעתה של מדיניות תקצוב תשלומי העברה היא עניין המסור למחוקק. בעניין זה ניתן לבחור בין מגוון של פתרונות שונים באשר למדיניות תשלומי העברה, אשר יש בהם פגיעה מסוימת בזכות הקניין, כל עוד הם מידתיים. בית המשפט בוחן את השאלה, האם הפתרון שעוגן בחוק הוא מידתי. קיימים שלושה מבחני משנה המהווים קונקרטיזציה של דרישת המידתיות. מבחן "ההתאמה", מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה", ומבחן ה"מידתיות במובן הצר"- בודק את התועלת שתצמח לציבור לעומת הנזק שייגרם לפרט.

מבחן ההתאמה מתקיים בפרשה שלפנינו. הקשר הרציונלי בין הקיצוץ בקצבת הזקנה לבין הפחתת הוצאות הממשלה והקטנת הגירעון, כחלק מהבראת המשק, אכן מתקיים. לעניין הפגיעה הפחותה, כל קיצוץ עשוי לפגוע בזכויות אלה או אחרות. אין בידנו הכלים להערכתם של קיצוצים אלה. אכן, החובה לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, אינה שקולה כנגד החובה לבחור באמצעי שבאופן מוחלט הוא הפוגעני פחות. מבחן הפגיעה הפחותה מתקיים במקרה שלפנינו. לא נראה שהנזק שנגרם לזכות הקניין של מקבלי קצבת הזקנה עקב הקיצוץ בה אינו עומד ביחס סביר לתועלת הצפויה לחברה מהקיצוץ בה, וזאת לנוכח המשבר החמור אליו עלולה היתה להיקלע מדינת ישראל. העתירה נדחת.

**הערת העורך:** נראה מהנתונים שהמשבר דווקא יחמיר אם יקוצצו הקיצבאות.

בית הספר התיכון "בית ירח" הוקם ע"י אגודה שתופית שחברים בה יישובי הסביבה, שילדיהם מהווים את רוב ציבור תלמידי בית הספר. הישוב פוריה הוא ישוב קהילתי השוכן בתחומי המועצה האזורית, שגם ילדיו לומדים בבית הספר. מעמדו של בית הספר הוא פרטי "מוכר" שאינו רשמי, הממומן על ידי משרד החינוך והמועצה האזורית. בית הספר גובה עבור תלמיד תשוב פוריה, תשלום גבוה מזה הנגבה מהתלמידים משאר הישובים. בית הספר כפוף לביקורת בג"צ לגבי התפקידים הציבוריים שהוא ממלא. עניינה של המחלוקת גם שקשור בשאלת חובותיהן של הרשויות הציבוריות בעניין זה, לא ניתן לברר את הסוגיה כולה בלא צירוף כל הגורמים הנוגעים לעניין, ובכללם בית הספר.

חובה על המדינה להבטיח מתן אמצעים בסיסיים לרווחתו הפיסית והרוחנית של האדם, כולל הזכות לחינוך. ההכרה בזכות האדם לחינוך הביאה לחקיקת חוק לימוד חובה אשר בא להנהיג שיטת לימוד חובה חינוך היסודי. לעקרון חינוך חובה חינוך נוסף חוק חינוך ממלכתי, אשר נועד להנהיג חינוך ממלכתי במוסדות החינוך הרשמיים בלא קיום זיקה מפלגתית או עדתית. בצד החינוך הממלכתי הרשמי, מוגנת זכות האדם לחינוך פרטי אשר נטל מימונו אינו רובץ כחובה על המדינה, כנגזר מחירותם של יחידים וגופים להקים ולנהל מוסדות חינוך פרטיים בתנאי שיענו לתנאים בסיסיים שנקבעו על ידי המדינה.

עמידה בחובת חינוך מחייבת לימוד סדיר במוסד חינוך מוכר. עלות ניהולם של מוסדות חינוך רשמיים מוטלת כולה על הרשויות הציבוריות ואילו מקור מימונם של מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים אינו בהכרח ציבורי, אף שבפועל רובם נתמכים במידה זו או אחרת מכספי מדינה והרשויות המקומיות, והוא הדין בבית הספר נשוא הליך זה. מוסדות אלה נתונים לפיקוח הרשות הציבורית במספר מישורים, כולל קיום תכנית יסוד שהיא תכנית לימודים מחייבת. בנוסף על המוסד להגיש לרשות הציבורית פרטים על הכנסות והוצאות הן לצורך בקשת ההכרה והן מידי שנה לאחר קבלת ההכרה.

תלמיד שחל עליו לימוד חובה על פי החוק זכאי לחינוך חינוך במוסד חינוך רשמי. מי שלא ניתן להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי, ילמד במוסד חינוך אחר ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כזה. מוסדות רשמיים רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות עבור שירותים נוספים הניתנים לתלמיד מעבר לשירותים המקובלים. הדין בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים שונה; כלל חינוך חינוך אינו חל עליהם באורח אוטומטי. המבקש שילדו ילמד בהם מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון שאינו מוטל על תלמיד בחינוך הרשמי. עם זאת, נתונה לרשות הציבורית סמכות פיקוח על המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים, לרבות שיעורי שכר לימוד וגבייתו.

החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינוך, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא אפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הגשמת ערכים אלה מתיישבת עם המגמה להגביל ככל הניתן את נטל ההוצאות המוטלות על ההורים, ולמנוע התניית רישום תלמידים במוסד חינוך בתשלומים כלשהם מלבד אלה שאושרו כתשלומי חובה על ידי משרד החינוך. בפועל, מרבית המוסדות החינוכיים העצמאיים המוכרים נהנים מתמיכה כספית

מאסיבית של הרשות הציבורית וההבדל בינם לבין בתי הספר הרשמיים מבחינה זו אינו משמעותי.

מרבית בתי הספר התיכוניים בארץ הם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. בדרך כלל המדינה משלמת את שכר הלימוד עבור התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו בחטיבות הביניים ובשלב התיכון. כאשר מוסד חינוך פרטי נתמך בכספי מדינה, זכות בידי המדינה לדרוש, כעניין שבמדיניות, כי העלויות המוטלות על הורי התלמידים תהיינה מצומצמות ככל האפשר במסגרת המגמה הכללית לקדם את רעיון השוויון בחינוך בכל המגזרים.

בנסיבות אלה זכאים תלמידי פוריה זכאים לחינוך חינם כאילו היו תלמידים בבית ספר רשמי, והאחריות למימון זה מוטלת על הרשויות הציבוריות, על פי ההסדרים המקובלים ביניהן. יוצא מכך כי אין חבות על ילדי פוריה לשלם לבית הספר דמי הרשמה או תשלומים אחרים (להוציא תשלומי חובה שאושרו בידי משרד החינוך) בעד חינוך חובה בבית הספר אליו הופנו על ידי רשויות החינוך.

בנוסף, "בית ירח" דורש מהעותרים תשלומים מיוחדים לכיסוי מרכיבי ההעשרה והתגבור הלימודי, שביט הספר מקיים בין כתליו. לכאורה, על פי נוהל משרד החינוך אין מקום לכפות על הורי תלמידים גם במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, תשלומי-רשות עבור תכניות נוספות גם מקום שההתנגדות לשאת בתשלומים אלה אינה נובעת מקושי כלכלי. דרישת משרד החינוך כי בית הספר יקיים שעורים מיוחדים בהשתתפות 50% מתלמידיו לכל הפחות אינה עומדת בסתירה לנוהל המותיר לתלמידים שהופנו לבית הספר על ידי רשויות החינוך את זכות הבחירה לגבי שעורי הרשות.

יש לשחרר תלמידים הזכאים לחינוך חובה חינם מנטל כלכלי הכרוך בלימודיהם והטלת המעמסה הכלכלית הכרוכה בכך על המדינה. הפעלה שוויונית של ערך זה מצדיקה החלתו גם לגבי מוסד מוכר שאינו רשמי, לפחות ככל שמדובר בתלמידים הזכאים לחינוך חינם, הלומדים בו עקב הפנייה של רשויות החינוך ולא מבחירתם העצמית. מכאן שתלמידים כאלה פטורים גם במוסד זה מתשלום עבור תכנית היסוד, ושמורה להם זכות הבחירה באשר לתכניות הנוספות, המחייבות תשלום מיוחד.

אין חובה על תלמידי פוריה לשלם עבור תכניות נוספות המתקיימות בבית הספר, ומי מהם שיוותר על השתתפות בתכניות אלה לא ישולב בהן ולא יחוייב לשלם עבורן. גם אין להתנות קבלתם של תלמידי פוריה לבית הספר או את המשך לימודיהם בו בתשלום תשלומי-רשות כלשהם. העתירה מתקבלת ברובה.

**הערת העורך:** כעולה מפסק הדין, זכותה – וחובתה – של המדינה להתערב בניהולם של כל בתי הספר הממומנים על ידה, כולל פרטיים. אבל קיימת השאלה האם רשאי בכלל ביי"ס ממלכתי, או כזה שרוב מימונו מגיע מן המדינה, לגבות תשלומים מן ההורים.

העתירה מופנית כנגד חוק ההסדרים, שתיקן את חוק התכנון והבניה. התיקון הקים ועדה ארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, המורכבת בעיקרה מנציגים של שרי ממשלה. ליד הוועדה פועל יועץ סביבתי, שאינו עובד מדינה, הממונה ע"י השרים.

האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר, הם היסודות לקיום האנושי. הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה - לכל פרט ופרט ולחברה ככלל - בשמירה על איכותה של הסביבה בה מתנהלים חיינו. אחד האתגרים החשובים ביותר של ימינו הוא זה של איכות הסביבה. אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע. שינויים אלה מחייבים שיתוף פעולה בינלאומי שנועד לחזק את ההגנה על הסביבה. כך גם במישור הלאומי שלנו.

האינטרס של שמירה על הסביבה אינו האינטרס היחיד בו יש להתחשב. לצידו של אינטרס זה, ולעתים קרובות בסתירה עימו, קיימים אינטרסים אחרים, שגם אותם יש לקחת בחשבון. בלא קמח אין תורה. יש לסלול כבישים, לבנות ערים, לפתח תעשייה, ולקיים אמצעים להגנת שלום הציבור וביטחונו. נדרש איזון עדין בין הצרכים המתנגשים. אי אפשר רק עם איכות הסביבה, אך אי אפשר בלעדיה. הבעיות המתעוררות אצלנו דומות לבעיות המתעוררות במדינות אחרות. עם זאת, לכל מדינה בעיותיה שלה. מערכת מקיפה של דינים בישראל עוסקים באיכות הסביבה. מכוחם של רבים מחוקים אלה נחקקו תקנות המשתרעות על תחומים נרחבים של הגנת הסביבה. בתחום התכנון והבניה בו אנו עוסקים בעתירה זו יש לקחת בחשבון, גם תכניות מיתאר ארציות המוקדשות לענייני הסביבה.

הזכות לכבוד האדם וחירותו כוללת בחובה את הזכות למינימום של קיום אנושי. על כן, חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי פוגע בכבוד האדם ובחירותו. פרשנות חוקתית של הזכות לכבוד חייבת לקבוע את מידותיה החוקתיות. אין לצמצמה אך לעינויים ולהשפלה, שכן בכך נחטיא את התכלית המונחת ביסודה; אין להרחיבה באופן שכל זכות אדם תיכלל בה, שכן בכך נייתר את כל זכויות האדם האחרות הקבועות בחוקי היסוד. אין כל אפשרות פרשנית "לדחוס" לתוך הזכות לכבוד את הזכות לאיכות סביבה ראויה. אכן, אם הזכות לאיכות סביבה ראויה כלולה בכבוד האדם, כי אז כל זכויות האדם הפוליטיות, האזרחיות, החברתיות והכלכליות נכללות בה. לא זו הדרך לפרשנות חוקתית ראויה.

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מגן מפני פגיעה בחיים ובגוף. רבים הם הצעדים החברתיים היכולים להשפיע על איכות חייו של האדם. אך אין די בהשפעה על איכות החיים כדי להוות פגיעה בחיים או בגוף. איננו צריכים לשלול על הסף את האפשרות כי פעולתה של רשות תכנונית הפוגעת באיכות הסביבה, תוכל להיות כה מסוכנת והרסנית עד שתעלה לכדי פגיעה בחייו ובגופו של האדם. אולם, על מנת לבסס פגיעה בחיים ובגוף על העותרת להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו הטמונה בתיקון לחוק התכנון והבניה. העתירה נדחית.

בית משפט זה קבע בעבר, בפרשת יתד, כי ילדים בעלי צרכים מיוחדים זכאים לחינוך מיוחד חינם, זאת בין אם הם לומדים במוסדות ובכיתות מיוחדים, ובין אם הם משולבים במסגרות החינוך הרגיל, וכי על המדינה להקצות את התקציב המתאים לשם כך. לנוכח מגבלות התקציב של המדינה נקבע, כי עליה לקיים דרישות אלה, לכל המאוחר במסגרת ההכנה של הצעת התקציב של השנה הבאה, היא שנת 2003; יצויין כי חוק חינוך מיוחד כפי שתוקן לאחר פסק הדין, קיבל את עמדת בית המשפט. העותרים הם ברובם הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. הסתבר להם, כי חרף פסיקת בית-משפט זה, ההתפתחויות החקיקתיות, ופניות משרד החינוך, אין בכוונת המדינה להעביר את התוספת התקציבית הנדרשת לביצוע החוק. משכך, הם עתרו כי המשיבים יחויבו לתקצב באופן מידי את חינוכם של הילדים.

בהתאם לחוק, על השר לקבוע את מספר התלמידים הזכאים למימון על פי כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים, לא יעלה על התקציב שייקבע לאותה השנה. נראה מהנתונים, כי המדינה אינה מתכוונת לתת תוספת תקציבית כלשהי בשנה זו לצורך שילוב תלמידים הנזקקים לסיוע במסגרות החינוך הרגילות, וכי אף בשנים הקרובות אין בדעתה לתת תוספת שתענה על הדרישות כפי שנקבעו על-פי מומחים מטעמה. על רקע זה, השאלה העומדת להכרעתנו היא אם החוק מאפשר למדינה, בשל אילוצים תקציביים, לא להעניק חינוך מיוחד כלל לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות תוך קבלת הסיוע הדרוש לכך.

החוק קובע כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את התקציב להרחבת מספר הזכאים לחינוך מיוחד ולתוספת הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים. כן נקבע בו כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע תכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, ואת אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים. המדינה מציעה לפרש הוראות אלה כקובעות כי לשר האוצר נתונה הסמכות להחליט שקבוצה אחת מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים לא תקבל את הסיוע הדרוש לה, וממילא, לא תזכה לחינוך. אולם פרשנות זאת אינה יכולה להתקבל, שכן היא אינה מתיישבת עם תכלית החוק כפי שהיא עולה מהקשרן החקיקתי של ההוראות האמורות.

יש לפרש את ההוראות האמורות על-יסוד חובת המדינה לדאוג למתן חינוך לכלל הילדים על-פי חוק לימוד חובה. חוק זה ל על הילדים כולם ואינו מעניק כל שיקול-דעת לשר האוצר. תכליתו של חוק חינוך מיוחד היא להשלים את הוראות חוק לימוד חובה, ולקבוע את ההסדרים הספציפיים למימוש חובתה הכללית של המדינה בהקשר של מסגרות החינוך המיוחד, על-רקע ההכרה בצורך ובחיוניות של מסגרות אלה, שבלעדיהן לא תוכל המדינה לדאוג למתן חינוך לציבור הנדרש לה, ולא תוכל למלא אחר חובתה כלפי ציבור זה. אין מקום לפרש את אותן הוראות של חוק חינוך מיוחד - המעניקות לרשויות שיקול-דעת לתחום את היקף החינוך המיוחד, תוך התחשבות באילוצים תקציביים - כמאפשרות למדינה להשתחרר כליל מחובתה על-פי חוק לימוד חובה לקבוצת תלמידים.

מן הדין לפרש את ההוראות ולהפעילן לאור החזקה הפרשנית, לפיה תואמות הן לא רק את הזכות לחינוך, ובכללו החינוך המיוחד, אלא אף את עקרון השוויון. הימנעות ממתן חינוך לילדים בעלי

צרכים מיוחדים, בשלבים המוקדמים של חייהם, מונעת מהם את האפשרות לקנות את המיומנויות הבסיסיות הנדרשות בכל חברה. כך, לא יוכלו ילדים אלה לקבל הזדמנות שווה לפתח את אישיותם, להגיע למימוש עצמי, ולהשתלב בחברה. אין מקום לפרש את החוק כמאפשר לקצץ דווקא בזכותם לחינוך של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים הזקוקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות. החינוך המיוחד משרת לא רק את עניינם של הילדים אלא גם את האינטרס הציבורי, ובכללו האינטרס לחסוך במשאבי המדינה. שהרי, הדעת נותנת כי ילדים שלא יוכלו, לכשיגדלו, לדאוג לעצמם, יפלו לנטל על כתפי הציבור.

המסקנה המתבקשת היא כי שיקול-הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא שיקול דעת מוגבל. ההוראות האמורות מאזנות בין המגבלות התקציביות של המדינה לבין הזכות לחינוך ולשוויון, אך כל הילדים זכאים לחינוך בסיסי חינוכי. המדינה חייבת איפוא לממן את הסיוע הנדרש לכל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. עם זאת, לנוכח העלות הנוספת של החינוך המיוחד, החוק מאפשר, כסף תחתון, לממן רק את הסיוע לאותם ילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאינם יכולים לקבל חינוך כלל בלעדיו, ברמה המינימלית המאפשרת את שילובם. מעל לקסף זה ניתן שיקול-דעת להחליט על היקף הסיוע שיינתן, על בסיס קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו הרשויות המוסמכות.

החוק האמור הוחל במתכונתו הנוכחית מתחילת שנת הלימודים תשס"ד, כלומר מראשית ספטמבר 2003. ואולם שנת 2003 לא תוקצבה כלל, ואילו לשנת 2004 מתכוונת המדינה להציע תקציב בסכום זעום ביחס להערכת המומחים במשרד החינוך, תקציב שלא יאפשר את מימוש הזכות לחינוך אף ברמה המינימלית. מאחר שמרבית המשפחות בעלות ילדים הזקוקים לחינוך כזה אינן מסוגלות לממן בעצמן את השירותים הדרושים, נפגעת אפשרות שילובם של ילדים אלה וממילא, בהיעדר תקציב נוסף, נשללת זכותם לחינוך. מצב עניינים זה אינו מקיים את תכלית החוק וסותר את חובת המדינה להגשים, ולו ברמה המינימלית, את הזכות לחינוך; וכן סותר הוא את חובתה לכבד את הזכות לשוויון.

על המדינה להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק. כן יוטל על המדינה, במסגרת תקציבה לשנת הלימודים הבאה, תשס"ה, לגבש הסדר מלא וממצה, בדרך של קביעת קריטריונים ברורים, העולים בקנה אחד עם דרישות החוק. העתירה מתקבלת.

העתירה מכוונת נגד תיקון שנעשה בחוק הבטחת הכנסה, במגרת חוק ההסדרים, לפיו קוצצו קצבאות הבטחת הכנסה לדרגותיהן השונות.

חוק הבטחת הכנסה קובע מנגנון מורכב של הענקת גמלאות לתושבי ישראל חסרי אמצעים שאינם מתפרנסים, או שהכנסתם נמוכה מאוד, לפי קרטריונים שנקבעו בו. מטרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, היא להגן על כבוד האדם וחירותו, תוך שמירה על החיים, הגוף והכבוד. חוק היסוד קובע זכות להבטחת כבוד האדם. בצידה של זכות זו עומדת חובת השלטון לכבדה. לצורך אפיונה של הזכות, יידרש השופט להתחשב בנסיבות הזמן והמקום, בערכי היסוד של החברה ובאורחות חייה, במוסכמות חברתיות והפוליטיות ובמציאות הנורמטיבית; לא הרי מדינה שחוסנה הכלכלי הוא כשל מדינה מפותחת, כהרי מדינה שמצבה כשל מדינה נחשלת. לא הרי מדינה המצויה באיום קיומי נמשך, כהרי מדינה השוכנת לבטח בלא דאגה בטחונית. לא הרי חברה שבחרה לעגן את כבוד האדם כזכות חוקתית כהרי מדינה שלא עשתה כן; ולא הרי מדינה שלה מערך חקיקתי מקיף של בטחון סוציאלי, כמדינה המקיימת מסגרת סעד ראשונית וחלקית.

הזכות לכבוד האדם, במובנה המהותי, מהווה אגד של זכויות ששמירתן נדרשת כדי לקיים את הכבוד. אלה אותן זכויות שבהיעדרן אין ממש בהיות האדם יצור חופשי, באשר ניטל כוחו לפתח את גופו ורוחו על-פי רצונו, בתוך החברה בה הוא חי. זכויות אלה עשויות להיכלל בגדר הזכויות ה"אזרחיות" (או "פוליטיות"), ואף בגדר הזכויות ה"חברתיות" (או "כלכליות"). יחד עם זאת, אין "לקרוא" אל תוך הזכות לכבוד יותר ממה שבכוחה לשאת. במצב זה אין לומר, שחוקי היסוד הקיימים מעניקים הגנה מלאה ושלמה לזכויות החברתיות. חוקי היסוד מגינים על הזכות לכבוד, ובגדרה על היבט הקיום החומרי, הנדרש לצורך מימוש הזכות לכבוד. בראייה זו, זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן-אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי-נסבל.

בעיינו, במסגרת השלב הראשון של הבחינה החוקתית הנטל על העותרים להראות, שעל אף מכלול השירותים, חיים בארצנו אנשים שכבודם נפגע מפני שתנאי הקיום החומריים שלהם אינם מספיקים. בנטל זה לא עמדו העותרים. הפחתה - ולו הפחתה משמעותית - בשיעור גמלאות הבטחת הכנסה, אינה מלמדת כשלעצמה על פגיעה בכבוד. הזכות לכבוד, ואף הזכות לקיום בכבוד, אינה הזכות לגמלה חודשית בסכום מסוים. זו הזכות לכך, שבהינתן כל מערכות התמיכה והסיוע, יישמר - בבחינה תוצאתית - כבודו של האדם. חוק הבטחת הכנסה, ומערך הגמלאות הנקבע בו, אינו ערובה להבטחת כבוד האדם. אין הוא תנאי הכרחי; ככל הנראה אף אין הוא תנאי מספיק. ניתן לראות, שההסדר הקבוע בו אפשר שיהיה חסר ושיידרש לתוספות ולשינויים, מחוץ למבנה הגמלאות העיקרי.

על העותר נגד קיצוץ בקצבאות להניח תשתית עובדתית מלאה, ממנה ניתן יהיה להסיק את הפגיעה בכבוד. ייבחן תפקודם של כלל מערכי התמיכה המדינתיים והאחרים המסייעים לאותו אדם, ופעולתו-שלו מולם למיצוי זכויותיו. נדרש יהיה להבהיר האם האדם עובד, ומהן החלופות התעסוקתיות העומדות בפניו. אם יטען הטוען בשמה של קבוצה - יהיה עליו לבסס את המאפיינים המשותפים לאותה קבוצה, המלמדים על פגיעה בכבודם של כלל חבריה. נוכח תשתית עובדתית כזו, שתשכנע את בית המשפט - על-פי פירושה הנכון של הזכות לכבוד המעוגנת בחוק

יסוד: כבוד האדם וחירותו - כי אמנם הגיע מצבו של אדם לכלל פגיעה אסורה בכבוד, תתחייב הוראה לרשויות השלטון לפעול להסרתה של הפגיעה.

בעתירות שלפנינו כלל לא נתבקשנו להורות למדינה לקיים את חובתה להגן על כבודו של אדם זה או אחר, בין בדרך של הגדלת הגמלה ובין בכל דרך אחרת; כל שביקשו העותרים היה כי נקבע, שביצוע בגמלאות הבטחת הכנסה היה כדי לפגוע בכבוד. את זאת אין בידינו לקבוע. בעתירות אלה לא הונחה תשתית עובדתית שממנה ניתן יהיה ללמוד, כי כתוצאה מן הקיצוץ בגמלאות הבטחת הכנסה נפגע כבודם של אנשים מסוימים. במצב זה איננו נדרשים להמשיך ולקיים את יתר השלבים של הבחינה החוקתית. דין העתירות להידחות.



בישראל דרים כיום כ- 6,000 אנשים הלוקים בשיכלם (חוסים) ב- 58 מעונות פנימיה הנושאים באחריות לכל צורכיהם. הפיקוח על מוסדות לה מוסדר בחוק. מימון החזקתם של החוסים במעונות - מעונות ממשלתיים ומעונות פרטיים - נעשה בידי המדינה. התקן הראשון למספר העובדים הוא התקן הקבוע בתקנות הפיקוח. תקן שני עוסק במעונות הלא-ממשלתיים, אשר קבע את גודל הקבוצות בהתאם לרמת הנוקקות של החוסים בכל קטיגוריה והדבר הביא לתשלומים גבוהים יותר עבור החזקת החוסים. תקן שלישי נקבע למעונות ממשלתיים אולם לא יושם. העתירה הינה ליישום התקן האחרון בכל המעונות, ובמיוחד באשר ללוח הזמנים של יישום תקן זה.

הצורך לנהוג בשיוויון מובנה במערכת ולו אך משום שהחוסים כולם מהווים "קבוצת שיוויון" אחת. גם השמתו של חוסה פלוני במעון פלוני או במעון אלמוני נשלטת ע"י המקריות, ולא נסכים לקבל כנורמה במשפט כי מיקריות תיקבע גורלו של אדם (או כל הכרעה אחרת בדין). עקרון השיוויון המהותי - בניגוד לשיוויון המכניסטי - הוא שיורה אותנו בדרך לבחינה אם פלוני ואלמוני זוכים ליחס שווה. והשיוויון המהותי יבחן על-פי התכלית שמבקשים אנו להשיג.

תפקידו של המטפל הוא להיות לעזר לחוסים בחיי היומיום. עבודת המטפל אינה אך תנאי-בין-תנאים לשהות במעון. מטרת שיפור תקן המטפלים במעונות הלא-ממשלתיים לא היתה שיפור של "עוד" תנאי מתנאי החזקתם של החוסים במעונות אלא לקבוע רמה ראויה לעזרה שיש ליתן לחוסים בביצוע פעולות בסיסיות ויומיומיות. הנתון הרלוונטי העיקרי לעזרה הנדרשת בפעולות אלו הוא במידת היזקקותו של החוסה, והיזקקות זו נקבעת על-פי רמת התיפקוד של כל חוסה לעצמו. לעניין זה של היזקקות חוסים למטפלים, אין כל רלוונטיות לתנאי המחיה העדיפים שהחוסים במעונות הממשלתיים זוכים להם; חוסה הנזקק לעזרה באכילה ואין מי שיסייע לו, לא יתנחם בעובדה שיושב הוא לשולחן בחדר אוכל יפה ומהודר וגני-פאר סובבים את המעון. החוסה גם לא יוכל להיעזר בעובדה שעלות החזקתו במעון עולה על עלות החזקתו של חוסה במעון שאינו ממשלתי.

השוני במספר המטפלים המסייעים לחוסים במעונות הממשלתיים ובמעונות הלא-ממשלתיים, שוני עקרוני ומהותי הוא; ומישקלו של שוני זה הוא כה כבד עד שמכריע הוא את השיקולים האחרים וכך מביאנו לכלל מסקנה כי החוסים במעונות הממשלתיים מופלים לרעה לעומת חבריהם החוסים במעונות הלא-ממשלתיים. היא אפוא המוטלת על המשיב, להשוות את מספר המטפלים בכל סוגי המעונות. חובה היא היונקת במישרין ממעין המוסר; חובה היא המוטלת עלינו, אנו שנתמזל מזלנו ונולדנו בריאים בגוף ובנפש, להושיט יד לאחינו, בני דמותנו וצלמנו, שהגורל העיוור היכה בהם.

זכותו של חוסה לקבל טיפול ראוי במעון, ניתן לראותה שלא בקושי יתר כנגזרת מכבוד האדם. זכותו היא אפוא זכות יסוד ולמיצער זכות היא הקרובה במאוד להיותה זכות יסוד. פירוש הדברים לענייננו הוא, שיש להיעתר לעתירה, ואולם יש להתחשב גם באילוצי תקציב דוחקים, ועל כן ייושם פסק הדין תוך שנתיים מהיום. העתירה מתקבלת.

העותר הינו אזרח ישראל כבן 75. במשך שנים רבות עבד העותר בארץ בשירות המדינה ובמגזר הפרטי. ילדיו עברו להתגורר בארצות – הברית וגם עבר לשם בהגיעו העותר לגיל 60. עם הגיעו לגיל 65 פנה העותר למשיב 1 בתביעה לקבלת קיצבת זיקנה אולם התביעה נדחתה, בנימוק שלפי החוק על תובע קיצבה להיות תושב ישראל בעת התביעה. הוא פנה לבית הדין האזורי לעבודה אולם תביעתו נדחתה. ערעור לבית הדין הארצי לעבודה נדחה גם הוא ומכאן העתירה. העותר אינו "תושב ישראל" לעניין הזכאות לקיצבה. זכאות זו מוסדרת בחוק הביטוח הלאומי, שם נקבע כי "מבוטח" הינו "תושב ישראל שמלאו לו 18 שנים". לעניין הזכאות לקצבה, נקבע בחוק כי מבוטח שהגיע לגיל קצבת זקנה, ישלם לו המוסד קצבה חודשית בשיעור של 16% מהשכר הממוצע, וכי רואים כמבוטח גם תושב ישראל שהשלים תקופת אכשרה. הקצבה משולמת למי שאינו תושב ישראל במשך 6 חודשים בלבד לאחר עזיבתו את הארץ או הגיעו לגיל הזכאות, ככל הנראה לפי המאוחר משניהם.

תכלית החוק היא הבטחת ביטחון סוציאלי לתושבי ישראל הנזקקים לגימלאות, בין היתר מחמת שהגיעו לגיל זיקנה. לשם כך מטיל החוק חובת תשלום לביטוח הלאומי על כלל העובדים במשק, ללא הבחנה על בסיס גיל או מצב כלכלי. מעגל הזכאים לקיצבה הורחב על-ידי קביעת תקופת אכשרה קצרה יחסית של 5 עד 12 שנה, לפי העניין. כיום קיימת קבוצה גדולה של אזרחים שהגיעו לגיל הקיצבה, ואינם מתגוררים דרך-קבע במדינתם. בין אזרחי ישראל מונה קבוצה זו כ-100 אלף איש. הצורך להרחיב את מעגל המבוטחים התחזק גם לנוכח המגמה להכיר בביטחון סוציאלי כזכות-אדם חברתית וכמרכיב חיוני בשמירה על כבוד האדם. זכאות זו הוכרה לעניין קצבאות ושנות, אך לא קצבת זקנה, עניין שהושאר לשיקול דעתו של השר, שהרחיבה בתקנות לגבי חלק מן המקרים.

העתירה מתקבלת בחלקה במובן זה שהשר ישקול קביעה כמבוקש בעתירה והבאתה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בתוך שלושה חודשים. במידה ויחליט שלא להפעיל את סמכותו או שהקביעה שבדעת השר להביא לאישור הוועדה לא תניח את דעת העותר, פתוחה הדרך בפני העותר לשוב ולפנות לבית-משפט זה.