

50 שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות ייערכו בבית המשפט¹

גיא מונדלק²

בחינה של תפקיד המשפט בהסדרת תחום הביטחון הסוציאלי מעידה על שינוי גדול שהתרחש בין תקופת חקיקת חוק הביטוח הלאומי לתקופה הנוכחית. עם קום המדינה נטתה החקיקה לשקף הסכמות שהושגו במערכת החברתית והפוליטית, וההתדיינות בבתי המשפט נועדה ליישום ההסדר החקיקתי בלבד. 50 שנה לאחר מכן שימשה חקיקה חפוזה כדרך עוקפת לדיון הציבורי והפוליטי, וההתדיינות בבתי המשפט החלה לשמש אמצעי בידי ארגונים, אנשים פרטיים, אנשי מקצוע ואפילו מפלגות פוליטיות שהודרו מן התהליך הפוליטי. הדיון הציבורי בעתיד מדינת הרווחה עבר תהליך של משפוט שבו נורמות של משפט באות במקומן של נורמות חברתיות וערכיות אחרות. המאמר בוחן תהליך זה של משפוט, את הגורמים לו ואת תוצאותיו.

מבוא

תפקיד המשפט בתחומי החברה והרווחה בכלל, וחוק הביטוח הלאומי בפרט, גובשו למעשה עוד בטרם הוקמה המדינה. תחילתו של מערך הביטחון הסוציאלי בישראל היתה עוד בתקופת המנדט, אז נעשו הסדרים "ממלכתיים". סמוך לקום המדינה ישבה קבוצה מתוך ההסתדרות הכללית וקבעה לעצמה ארבע מטרות להיערכות משפטית עם קומה

1 המאמר מעודכן לנובמבר 2004 ואינו משקף התפתחויות מאוחרות יותר, אך אין באלה כדי לשנות את הטיעון המרכזי.

2 פרופ' גיא מונדלק, מרצה בכיר, הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב.

(בר-שירה, 1948): הכרה במערך היחסים הקיבוציים, חקיקת מגן בתחום העבודה, תמיכה בחוקה למדינה עם הכרה בזכויות חברתיות ופיתוח מערך הביטחון הסוציאלי. בכל אחד מארבעה תחומים אלה לא היו המלצות הצוות כלליות, אלא מפורטות ומחושבות. גישת הצוות היתה ממלכתית והעניקה תפקיד חשוב למדינה, אך על פי התוכנית לא המדינה היתה אמורה להסדיר את התחום החברתי והכלכלי. על המדינה הוטל לתת כוח ותוקף להסדרה עצמית של מערכת יחסי העבודה, ובמרכזה ההסדרות, ארגוני המעסיקים והמדינה כשותפה במשא ומתן כלל ארצי. לעיקרון זה היה משקל כפול בהכוונת תפקיד המשפט החברתי. ראשית, הומלץ שהמדינה לא תיקח על עצמה את מכלול המוסדות החברתיים, ותותר בידי ההסדרות הכללית חלק מן המוסדות שפותחו לפני קומה ואשר היוו בסיס חשוב לכוחה ולמשקלה של ההסדרות הכללית – קופת החולים והמערך הפנסיוני. שנית, הסדרת הביטחון הסוציאלי היתה אמורה להיעשות בדרך של שיתוף בתהליך גיבוש המדיניות, בדומה למשא ומתן הקיבוצי, שיתוף המבוסס על דיאלוג בין המדינה לשחקנים המרכזיים בחברה האזרחית.

למעט ההמלצה על חוקה לישראל, אשר נכשלה מסיבות שאינן ממין העניין כאן, התממשו תוך זמן קצר שאר המלצותיו של צוות החשיבה של ההסדרות. ה"פרויקט" של הסדרת שוק העבודה ומדינת הרווחה היה בין חלוצי ההסדרה החקיקתית של המדינה החדשה. למרות מחלוקות שליוו תהליך זה ופערים בין מטרות לביצוע, נבנה התהליך על הסכמות פוליטיות וחברתיות שתחילתן עם קום המדינה וסיומן בתחילת שנות ה-80, עת נחקק חוק הבטחת הכנסה שהשלים את התשתית הכללית של מערך הביטחון הסוציאלי. תהליך ההבניה של מערך הביטחון הסוציאלי הושג על שילוב של פרופסיונליזציה של הנושא, דוגמת דו"ח ועדת קנב, הסכמות פוליטיות וחברתיות, שקדמו לתהליכי החקיקה, ומגבלות ביצוע שנבעו ממצוקה תקציבית (דורון, 2001). אך ככלל ניתן לומר, שלאורך הדרך כולה לא נתפסה הבניית מערך הביטחון הסוציאלי כבעיה משפטית. השאלות היו שאלות ערכיות, תקציביות, אסטרטגיות, והמשפט נתפס ככלי עזר אינסטרומנטלי שנועד להעלות על הכתב את ההסכמות ואת הפשרות.

עם חקיקת הסדרי הביטחון הסוציאלי שלב אחר שלב, החלה ההתדיינות המשפטית הנובעת מכל הסדר חוקי. בתחילת הדרך התנהלה ההתדיינות המשפטית בעיקר בערכאות ובוועדות סמויות מן העין ובוועדות ערר למיניהן. אחת ממטרות הקמת בית הדין לעבודה ב-1969 היתה ריכוז סמכויות שיפוטיות והבטחת הליך הוגן בבירור זכויות, הן בתחום העבודה והן בתחום הביטחון הסוציאלי (זמיר, 1968; Bar-Niv, 1974). ההתדיינות המשפטית התמקדה בשני תהליכים מקבילים: (1) בירורים עובדתיים או משפטיים שהתמקדו אך ורק ביישום החוק (כיצד סופרים תקופת אכשרה? האם הקשיבה ועדת

הערר לדברי המערער? האם נהיגת משאית היא עיסוק?³; (2) פיתוח החוק על בסיס הנחותיו שלו עצמו ועל בסיס עקרונות יסוד של המשפט המקובל ומשפט משווה. כך, למשל, פיתח בית הדין במידה רבה את הדין בנוגע להבחנת תאונות עבודה מתאונות אחרות (קובובי, 1994). אמנם הבסיס לדיון היה בחוק הביטוח הלאומי, אך בית הדין פעל מעבר לפרשנות צרה של החוק ופיתח את הדין כדי לתקן את מגבלותיו ואת הקשיים המובנים בו. פיתוח דוקטרינת המיקרוטראומה, למשל, העמיד את בית הדין כמעט במעמד של מחוקק במשותף עם הכנסת ועם מחוקק המשנה. לו היו המחוקק הראשי או מחוקק המשנה מתנגדים לפיתוחים אלה, הם היו יכולים להניע הליך חקיקה המשנה את פסיקת בית הדין. יחד עם זאת, הפרקטיקה היתה בדרך כלל של פיתוח משותף של הרשויות, ולא דווקא זירת התגוששות.

לאור האמור לעיל התאפיין בעבר הדיון המשפטי בדיני הביטחון הסוציאלי בתיעוד התפתחויות ובפירוט הדוקטרינה המשפטית. הסוגיות החשובות באמת נותרו מחוץ לניתוח המשפטי, שכן המשפט נתפס לכל היותר כמשרת, מעין *civil servant*, של המערכת הערכית-הכלכלית שבבסיס הסדרי הביטחון הסוציאלי.

אך לאחר 50 שנה ליישום חוק הביטוח הלאומי נפל דבר, ומערכת המשפט הפכה למקור חשוב ליצירת מערכת הביטחון הסוציאלי; לא עוד כלי לעיגון הסכמות, אלא הכלי להכרעת סכסוכים וחילוקי דעות כלכליים ופוליטיים. תפנית זו בתפקיד המשפט במערכת הביטחון הסוציאלי היתה הדרגתית, אך ביטויה נהיה מובהק עם תחילת הרפורמה רבת השלבים שהנהיגה הממשלה בחוק ההסדרים 2002. רפורמה זו נועדה לקצץ במידה רבה את הסדרי הביטחון הסוציאלי, לשנות את אופיים ולנתב את מדינת הרווחה ממערכת קורפורטיסטית-סוציאלי-דמוקרטית למערכת ליברלית-שיורית. להבדיל מהליכי בניית הסדרי הביטחון הסוציאלי בעבר, אין רפורמה זו מושתתת על הסכמות חברתיות, אלא מבקשת להינתק מן העבר ולקדם סדר יום פוליטי וחברתי חדש. היא נסמכת על תפיסת עולם ניאוליברלית מגובשת תוך ידיעה שיש התומכים בה ויש המתנגדים לה. היא מציגה תפיסה של "הכול או לא כלום", ולפיכך פתוחה למשא ומתן חברתי באופן מוגבל ומצומצם מאוד.

בדומה לעבר, גם הרפורמה הנוכחית איננה רפורמה משפטית, אלא רפורמה חברתית-כלכלית. יחד עם זאת, ברפורמה זו יועד למשפט תפקיד חדש. אין רפורמה זו, שעוגנה

3 ראו, למשל, את פסיקת בית הדין הארצי לעבודה בשנתו הראשונה: ל/0-1 המוסד לביטוח לאומי נ' קרול שוורץ, פד"ע א 14 [סדרי דין וראיות – חוות דעת של רופא כראיה]; ל/0-7 יוסף כדורי ואחי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע א 109 [פירוש המלים "הורים שעיך פרנסתם היתה על הנפטר" במסגרת קצבה לתלויים בנפגעי עבודה]; ל/0-6 אלחטיב נ' הוועדה הרפואית לעררים שליד המוסד לביטוח לאומי, פד"ע א 157 [התנתקות בית הדין לעבודה מפסקי דין של בית-הדין לביטוח לאומי]; ל/0-9 המוסד לביטוח לאומי נ' דב חן, פד"ע א 166 [הגדרתה של תאונת עבודה].

בשורה של חוקים כלכליים, מהווה עוד עיגון של הסכמים קודמים, אלא כלי כוחני אשר אין אחריו ולא כלום לכאורה, שכן חוק הוא המוסד הנורמטיבי המכריע, ואין עוררין עליו. אך השימוש בחוק כמנוע לשינוי המקדם תפיסת עולם אחת על פני תפיסת עולם אחרת נתקל גם בהתנגדות. מאז ראשית שנות ה-90 הוכרה בישראל מגילת זכויות אדם המעניקה לבתי המשפט סמכות לבקר הסדרים הפוגעים בזכויות אדם, אפילו יהיו אלה הסדרים המעוגנים בחקיקה ראשית. על כן עם תחילת הרפורמה החלו פרטים וארגונים להגיש עתירות לבית המשפט העליון ותביעות לבתי הדין לעבודה בניסיון לתקוף את הרפורמה על שלביה השונים. כך נגררה גם הרשות השופטת לתוך מערבולת זו שבה תפקידה איננו עוד ליישם ולפתח, אלא לתחום את גבולות המערכת הכלכלית-החברתית.

במציאות חדשה זו חגיגות ה-50 לכינון הביטחון הסוציאלי נחגגות תוך מעבר חד של מערכת הביטחון הסוציאלי מן הזירה הכלכלית-החברתית-הפוליטית לזירה המשפטית. הליכי חקיקה לעומתיים (קונפליקטואליים) והתגושות חוקתית בבתי משפט מהווים כלים בידי ה"שחקנים" בניסיונם לעצב את תוואי הרפורמה. מטרת מאמר זה היא לאפיין את "חגיגות ה-50", לתאר את השימוש החדש במשפט, לאפיינו כחלק מתהליך משפוט רחב ולשרטט את ההשלכות הצפויות של תהליך משפוט יסודות מדינת הרווחה.

הדרך למאבק המשפטי על דמותה של מדינת הרווחה

במשך השנים שונו תדיר הסדרי הביטוח הלאומי. בעוד שחלק מן הענפים נותרו יציבים יחסית, עברו ענפים אחרים תנודות רבות, למשל בתחום קצבת הילדים. יחד עם זאת, כאפיון כללי ניתן לדבר במשך השנים על הבניה ופיתוח של מערך הביטחון הסוציאלי (דורון וקרמר, 1992). בתחילת שנות ה-90 החלה בישראל מגמה של פיחות בזכויות, אך זו היתה ממוקדת ותחומה לסוגיית דמי האבטלה. באותה עת דווקא הורחבו קצבאות אחרות, הן מבחינת היקף הזכויות והיקף הזכאים והן מבחינת שיעור ההשקעה הציבורית וככלל על פי כל מדד מקובל (דורון, 1999). במצב דברים זה, שבו הממשלה והכנסת מרחיבות את תחום הביטחון הסוציאלי, לא התעוררה התנגדות של ממש למדיניות זו. זאת משום שהתשתית הסולידרית שהניח מנגנון הביטוח הלאומי נתפסה כלגיטימית וראויה, וכך נותרה קביעת אופיו והיקפו של הביטחון הסוציאלי בזירה הפוליטית.

תחילת התהליך של קיצוץ הזכאות בענפי הביטוח הלאומי בתחום האבטלה מסבירה מדוע באה ההתנגדות המשפטית הראשונה למדיניות הממשלה דווקא בתחום זה, כאשר עתרה ההסתדרות הכללית נגד הקיצוץ בדמי האבטלה בחוק ההסדרים של שנת 1999.⁴ עתירה זו לא זכתה לתהודה ציבורית כלשהי, ונמחקה בידי העותרים במועד הדיון הראשון שנקבע לה על פי המלצת השופטים.

אך ניתן לאתר נקודת מפנה עת נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים, 2002) (להלן חוק ההסדרים, 2002). חוק זה כלל בתוכו לראשונה קיצוץ רחב היקף בענפים רבים של מערך הביטחון הסוציאלי. מאז ועד מועד כתיבת מאמר זה בשנת 2004 התווסף לרפורמה זו מדי כשישה חודשים רובד נוסף: תוכנית חומת מגן כלכלית באמצע 2002,⁵ חוק ההסדרים לשנת 2003,⁶ תוכנית ההבראה הכלכלית באמצע 2003, שעוגנה בחוק לעידוד הצמיחה,⁷ וחוק ההסדרים לשנת 2004⁸ (להלן חוק ההסדרים, 2004). הרפורמות במערך הביטחון הסוציאלי חרגו מענפי הביטוח הלאומי בהגדרתם הצרה, וכללו גם רפורמה מקיפה בפנסיה, בתקציבים "חברתיים" נוספים, בשכר ובתנאי העסקה בשירות הציבורי וכינונם של הסדרי "מרווחה לעבודה". ניתן לדמות רפורמה זו לרפורמה פרו-אקטיבית, התקפית, אשר הוצגה לעתים כצורך שאינו ניתן לערעור בשל מצבה התקציבית הקשה של מדינת ישראל, אך לעתים היא הוצגה (נכון) כרפורמה חברתית החורגת מן הצורך באיזון תקציבי. רפורמה זו נועדה לצמצם את מוסדות מדינת הרווחה, להטיל אחריות אישית על פרטים לדאוג לעצמם בד בבד עם צמצום מחויבות המדינה ולשמר את הסדרי הביטחון הסוציאלי למקרים הקשים ביותר, הנתפסים כראויים לתמיכה חברתית (דוידוב, 2004).

ייחודו של חוק ההסדרים הוא בריבוי העניינים המוכנסים לתוך דבר חקיקה אחד. בהקשר זה יש חשיבות רבה לדרך שבה נחקקה הרפורמה במערך הביטחון הסוציאלי. חוק ההסדרים ספג ביקורת ציבורית ואקדמית על כך שהוא פוגם בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים (נחמיאס וקליין, 1999). בעוד שמבחינה פורמלית אין בו דופי, והוא מועבר ככל חוק אחר, בכל זאת במהותו יש ליקויים מליקויים שונים: הוא חולש על נושאים רבים.

4 את העתירה לבג"צ הגישה בינואר 2000 סיעת עוז בהסתדרות העובדים החדשה נגד ממשלת ישראל, כנסת ישראל והמוסד לביטוח לאומי. היא נמחקה בהמלצת בית המשפט העליון. אני מודה לפרופ' פרנסיס רדאי, מגישת העתירה, על שהפנתה את תשומת לבי אליה.

5 חוק תוכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, ספר חוקים 428.

6 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2003 (להלן חוק ההסדרים, 2003), ספר חוקים 150.

7 חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל), ספר חוקים 386.

8 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004), התשס"ד-2004, ספר חוקים 1920.

הוא מעמיס על תהליך חקיקה אחד נטל גדול, השולל את האפשרות המעשית להתעמק במהות השינויים המוצעים. הוא מוצע כחבילה של take it or leave it, שהיכולת לנהל עליה משא ומתן פוליטי מוגבלת. הוא נדון ברובו בוועדת הכספים, ולא בוועדות המתמחות בחוקים שהוא מתקן (דוגמת ועדת העבודה והרווחה). הוא כרוך בהצעת חוק התקציב, שדחייתה מעמידה בסיכון את המשך כהונתם של חברי כנסת וחברי הממשלה. אין הוא נגיש לציבור הרחב הזקוק למתווכים כדי להבין במה הוא עוסק. עקב כל אלה החוק משקף אינטרסים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם רצון הבוחר או עם אַמת מידה דמוקרטית מהותית אחרת.

גם בלי לעסוק בתוכנו, חוק ההסדרים הוא האנטיזה של האופן שבו נחקקו הסדרי הביטחון הסוציאלי בתקופת עיצובם. במקום שחוק יעגן את התוצר הסופי של הסכמות מוקדמות, קח ותן פוליטי, ועדות מומחים וגיוס דעת הקהל, נועד חוק ההסדרים לעקוף אי הסכמה, לדלג על הקח ותן הפוליטי, למנוע התכנסות ועדות מומחים למיניהן ולעתים אף להתעלם מהן, ובעיקר אין הוא נגיש לדעת הקהל. הוא לא מובן, הוא ארוך, הוא לא ידידותי לקורא, והוא חותר נגד החזקה שאדם מן היישוב עם מעט זמן בידו יכול להתעדכן ולהבין תהליכי חקיקה. בעוד שחוק הביטוח הלאומי עיגן הסכמות קודמות, חוק ההסדרים ואחיו החצי-שנתיים דורסים את הצורך בהסכמה חברתית. הלגיטימציה לחוק ההסדרים נעוצה בכוח האלקטורלי שקיבלה הכנסת בעת הבחירות ובכוחה לכוון את הממשלה מתוכה. תפיסה זו של דמוקרטיה, ולפיה תוצאות הבחירות מצדיקות את כל מה שמתרחש בין מערכת בחירות אחת לאחרת, משמשת גם כתשובה לביקורת הנמתחת על חוק ההסדרים.

המחלוקת על האכסניה לרפורמה החברתית נותרה על כנה, אך הניבה מצב ברור שבו אין הליכי החקיקה מצריכים עוד לגיטימציה בצורה של הסכמה מקדמית בחברה האזרחית ובקהילה המקצועית, ואף בקרב סוכנויות המדינה (ולדוגמה המוסד לביטוח לאומי). אפילו בזירה הפוליטית הצורך בלגיטימציה מוגבל. במצב דברים זה החוק משמש אמצעי לעקיפת דיאלוג חברתי וצמצומו למינימום. כל שנותר אפוא הוא לנסות ולתקוף את דבר החקיקה לאחר מעשה. מה שלא הושג בזירה החברתית בטרם נחקק החוק הובא לאחר חקיקתו לזירת בית המשפט בניסיון לבטלו או לשנותו. העותרים טענו, שחקיקה הפוגעת במערך הביטחון הסוציאלי חורגת מתחום המותר לחוקק ולממשלה אשר יזמה אותה. טענה זו מחייבת להיכנס לד' אמות השיח החוקתי הרווח, ולפיו הדרך היחידה לתקוף חוק, ככל הנראה, היא להראות שהחוק פוגע בזכות אדם המופיעה בחוקה הישראלית ושהפגיעה נעשתה לא על פי אמות המידה שקבע החוק: שההסדר הפוגע יעוגן בחוק או

על פי הסמכה מפורשת בחוק; עליו לעלות בקנה אחד עם היות המדינה יהודית ודמוקרטית; עליו להיות מידתי.⁹

הפנייה החדשנית לדיון החוקתי ברפורמה מורכבת במיוחד. היא משלבת בתוכה את הקושי להתמודד לראשונה עם הניסיון לעצב דרך התדיינות משפטית גבולות לרפורמה כלכלית. מלבד זאת היא גם משתמשת בכלי התדיינות חוקתיים חדשים יחסית ובוסריים עדיין. אך מעבר לכול היא נסמכת על זכויות חוקתיות שאינן נמצאות במפורש בחוקי היסוד הישראליים. מדובר בזכות לביטחון סוציאלי, שהיא חלק מן הזכויות הידועות כזכויות כלכליות וחברתיות. הניסיון לטעון שהרפורמה פגעה בזכות לביטחון סוציאלי נתקל למעשה בשתי שאלות מהותיות: (1) היכן בדיוק מעוגנת זכות זו כזכות יסוד על-חוקית בישראל? (2) גם אם זו זכות יסוד על-חוקית, האם משמעותה היא שהמדינה מחויבת לשמר את אותה רמה של ביטחון סוציאלי שנהגה בה מאז מתמיד או רמה כלשהי של ביטחון סוציאלי, להבדיל מחובה מצומצמת שלא לפגוע בהכנסות המינימום של הפרטים (לדוגמה, להשאיר בידי אדם הנתון בפשיטת רגל סכום מינימלי למחייתו)? אף שרבות נאמר ונכתב בשנים האחרונות על הזכויות החברתיות והכלכליות, נותרו התשובות לשתי שאלות אלה עמומות (מונדלק, 1999; רבין ושני, 2004).

כדי לפשט את הדיון, ניתן לנסח כך את "השורה התחתונה": עמדת הדין שנויה במחלוקת. רבים מהשופטים טרם התבטאו בנושא, וייתכן שזה מעיד על עמדה שלילית כלפי הכרה בזכויות חוקתיות בתור שכאלה. בקרב אלה שכן נקטו עמדה מסתמנת גישה ולפיה ניתן לפתח הגנת מה לזכויות חוקתיות שאינן מעוגנות במפורש בחוקי היסוד באמצעות פיתוח הזכויות הקיימות – ובעיקר הזכויות הרחבות – לכבוד ולחירות.¹⁰

באופן ספציפי הוכרה הזכות לביטחון סוציאלי באחד מפסקי הדין של בית המשפט העליון, ככל הנראה אגב אורחא.¹¹ באשר לחבות שהזכויות החברתיות, והזכות לביטחון סוציאלי בכללן, מטילות, משתמע משורת פסקי דין שהזכויות החברתיות מטילות על המדינה חבות שלא לפגוע בזכויות,¹² לפעול כדי שלא ייפגעו זכויותיהם של פרטים אחרים¹³ ואף לעשות מעשה להבטחת מימוש הזכויות.¹⁴ יחד עם זאת, בכל ההתבטאויות של בתי המשפט בעניין ניתן היה להגיע לתוצאות דומות גם ללא התייחסות לזכות

9 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס' 8.

10 וראו לדוגמה רע"א 4905/98 יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו ואחי, פ"ד נה (3) 360.

11 בג"צ 890/99 מיכאל חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי ואח', פ"ד נד (4) 423.

12 בג"צ 7715/95 1554/95 עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך, התרבות והספורט ואח', פ"ד ג (3) 2.

13 עע 1091/00 אלעד שטרית נ' קופת חולים מאוחדת, פד"ע לה 5; נ/ו-04/265 שמעון חסיד נ' המוסד לביטוח לאומי, לא פורסם.

14 השופטת דורנר בבג"צ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך.

החברתית, ולפיכך לא נבחנו הזכויות בחינה של ממש. אין עמדה שיפוטית ברורה בדבר גבולות החבות זכויות חברתיות מטילות ואף בדבר עצם היותן מחייבות בכלל.

עם תחילת ההתדיינות המשפטית, שנועדה לקרוא תיגר על הרפורמה שעוגנה בחוקי ההסדרים, התאפיינה הזירה המשפטית בעמימות מבנית שפתחה פתח ליצירתיות, אך גם הסיטה את הדגש מן הדיון במדינת הרווחה לדיון בפיתוח פרופוזיציות משפטיות. על רקע זה יש להבין את משמעות השיח המשפטי שהתפתח ביחס לרפורמה במערך הביטחון הסוציאלי, איך הוא עיצב את השיח הציבורי סביב טיבה של הרפורמה בהשתמשו במונחים שמקורם בחוקי היסוד ובדוקטרינה החוקתית, איך הוא סימן את הארגונים הדומיננטיים במאבק על הרפורמה ומה היתה השפעתו על מנגנוני תגובה חלופיים. אף שהתהליך בעיצומו, כבר היום יש מקום להטיל ספק בתוצאותיו מבחינת תומכי הרפורמה ומתנגדיה כאחד. אבחן היבטים אלה בזה אחר זה, אך לפני כן אתעד בקצרה את המהלכים המשפטיים שהתחוללו מאז החלה הרפורמה.

הדיון המשפטי על הרפורמה, 2002–2004

אין ולא כלום בין חגיגות היובל המשפטיות לחוק הביטוח הלאומי לבין ההתדיינות המשפטיות שליוותה את החוק במשך שנותיו עד כה, ותוארה בראשית המאמר. כאמור, בעוד שבעבר עסקה ההתדיינות בפיתוח החוק וביישומו, הרי בשנים האחרונות נועדה הפנייה לבתי המשפט להשתמש בהתדיינות המשפטית כאמצעי להצבת גבולות לתמורות במדיניות הכלכלית-החברתית בישראל. למעט מספר חריגים, התרכזה ההתדיינות ברובה בבית המשפט העליון. העתירות הוגשו ביוזמתן של עמותות הפעילות בחברה האזרחית, ועותרים פרטיים צורפו אליהן בעיקר כאלה המדגימים את גודל המצוקה שהעתירה עוסקת בה. בדרך כלל לא הופנתה ההתדיינות המשפטית נגד המוסד לביטוח לאומי עצמו, גם אם לעתים הופיע המוסד כמשיב. המשיבים האמיתיים היו הכנסת ומשרד האוצר.¹⁵

גל העתירות הראשון הוגש עם חקיקת חוק ההסדרים וחוק תוכנית החירום הכלכלית שנחקקה זמן קצר אחריו בשנת 2002. נגד התוכנית הוגשו מספר עתירות מטעם עדאללה,

15 יחד עם זאת, הכנסת אינה מופיעה כמשיב לאחר שנחקק חוק. לפיכך בדרך כלל מופיעים בעתירה היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר או משרד ממשלתי אחר והמוסד לביטוח לאומי.

האגודה לזכויות האזרח והמועצה הלאומית לשלום הילד ומפלגות פוליטיות (מר"צ)¹⁶ בנוגע לדיפרנציאציה בקצבאות ילדים על בסיס הקריטריון של יוצאי צבא, קריטריון שהשיב לחיים את מוסד הקי"ץ (קצבאות יוצאי צבא), שרבים סברו שמת מיתה ראויה ב-1997 (דורון, 2005). הדיון בעתירות אלו אוחד וזכה לבכורה, משום שהצליח להתחמק מן הבעייתיות המאפיינת את מעמדן של הזכויות החברתיות בבתי המשפט ולהתנחל בחיק החם והמוכר של טענת אפליית של קבוצה המוכרת כבר כמופלית בישראל – המיעוט הערבי.¹⁷ ואכן העתירות הועברו להרכב הנדיר של 13 שופטים, ושם הן נשאו עד שמאוחר יותר שונתה קצבת הילדים בחוק ההסדרים, תוך צמצום רוחבי לכל המשפחות וביטול ההבחנה בין יוצאי צבא לאחרים. בעיתוי זה התייתרו העתירות ונמחקו.

עתירה אחרת בנוגע לקיצוץ בקצבאות הזיקנה הגישו הסדרות הגמלאים, האגודה לזכויות האזרח, התנועה למלחמה בעוני והמרכז הישראלי לקידום צדק חברתי וכלכלי, בייצוג התוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב.¹⁸ בעתירה זו נטען, שהפגיעה בקצבת הזיקנה פוגעת בכבוד האוכלוסייה המבוגרת, שכן כבוד איננו אך ורק מינימום הכנסה, אלא גם מיצוב יחסי בהשוואה לשאר האוכלוסייה ורמת החיים של האוכלוסייה כולה. שנתיים לאחר מכן פסק בית המשפט העליון, שאין בקיצוץ קצבת הזיקנה משום פגיעה בכבוד או בזכות לביטחון סוציאלי, שכן לא פגעו בזכותם של הזכאים להשלמת הכנסה מעבר לקצבות הזיקנה. אף שבית המשפט קבע שיש בקיצוץ זה משום פגיעה בזכות הקניין, הוא התיר את הקיצוץ, כי הפגיעה עמדה בפיקת ההגבלה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובכך קיבל את נימוקי המדינה שהדבר נעשה כחלק מקיצוץ נרחב בתקציב המדינה.

באותה העת הוגשו עוד עתירות שהגיעו לידי סיום במחיקת העתירה או בפסק דין: עתירה נגד הפגיעה בקצבאות נפגעי תאונות עבודה (קיצור משך הזכאות משישה חודשים לשלושה) מטעם ארגון המייצג נפגעי תאונות עבודה;¹⁹ עתירה נגד הסרת התקרה בגביית דמי הביטוח הלאומי, תוך שמירת התקרה בקצבאות שהגיש לה"ב (ארגון המייצג עצמאים);²⁰ עתירות נגד ההעברה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות המדינה

16 בג"צ 4824/02, בג"צ 4862/02, בג"צ 4901/02, בג"צ 4919/02, בג"צ 4952/02, בג"צ 4997/02, בג"צ 5304/02, בג"צ 5578/02, בג"צ 5645/02, בג"צ 7453/02. התיקים נסגרו בפסק דין מתאריך 31.7.2003, שזו לשונו: "לאחר שעיינו בחומר שבפנינו ובטענות הצדדים, נחה דעתנו כי אין הצדקה עניינית להמשך הדיון בעתירות, ונוכח התיקון לחוק, דינן להימחק."
 17 במובן מסוים היו עתירות אלה המשך טבעי לבג"צ בנושא זכותם של יישובים יהודיים להדיר ערבים מתחומיהם: בג"צ 6698/95 עאדל קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258.
 18 בג"צ 5578/02 רחל מגור נ' שר האוצר (טרם פורסם ב-9.9.2004).
 19 בג"צ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל (טרם פורסם 20.10.2004).
 20 בג"צ 5645/02 להב – לשכת ארגוני העצמאיים בישראל ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (העתירה נמחקה ב-30.6.2002. טרם פורסם 29.3.2003).

שהגישו ההסתדרות הרפואית בישראל, הסתדרות המורים וארגון עובדי המחקר במערכת הביטחון.²¹

ברוב העתירות החליטו העותרים לחזור בהם בהמלצת בית המשפט. עתירתם של נפגעי תאונות עבודה קיבלה התייחסות משפטית בפסק דין כשנתיים לאחר הגשתה. שם קבע בית המשפט, שאין אפליה פסולה בקיצוץ המתמקד דווקא בנפגעי תאונות עבודה ולא בכלל אוכלוסיית הנכים, שכן יש הבדלים של ממש בין קבוצות הנכים השונות. בית המשפט ציין אמנם שהבחנה בין קבוצות הנכים אינה פוטרת את המדינה מאחריותה לכל הנכים, אבל קבע שההפחתה בזכויות נפגעי תאונות העבודה היתה סבירה כשלעצמה.

בד בבד הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד העדר התקצוב של חוק שחייב לשלב ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך הרגילה.²² המחלוקת בעניין החוק הזה פרצה כאשר התעורר ספק בדבר תחולת הוראה המחייבת לתקצב את הטיפול בילדים עם מוגבלויות בהקשר של שילוב כזה. נושא זה, שלמעשה איננו חלק מן הרפורמה הכללית במערכת הביטחון הסוציאלי, היה הראשון שזכה להגיע לקו סיום המלווה בפסק דין שכלל הכרעה שיפוטית מנומקת. אף שאין הוא עוסק ברפורמה הכללית בביטחון הסוציאלי, בכל זאת חשיבותו במערכת הכוללת של ההתדיינות המשפטית מצדיקה להכלילו כאן. בפסק דין זה השתמשה השופטת דליה דורנר בזכות החוקתית לחינוך כאמצעי המחייב את המדינה להשקיע בשילוב. נימוק זה להחלטתה היה אחד מתוך מספר נימוקים. הצטרף אליה גם השופט אור, שלא תמך בפיתוח הזכויות החברתיות, אך הגיע לתוצאה דומה תוך שימוש בעקרונות מקובלים של פרשנות דבר חקיקה. כלומר: לפי עמדתו אין מדובר בהטלת חבות על המדינה להבטיח זכויות אדם, אלא במחלוקת פרשנית מקובלת על תוכנו של חוק, אשר מרגע שהוכרעה בבית המשפט מחייבת את המחוקק להמשיך ולקיים את החוק שחוקק. על אף קביעת בית המשפט, לא הרפתה סוגיה זו מבית המשפט העליון, וחזרה זמן קצר לאחר מכן, שכן טרם ניתן תקציב למימון תוכניות השילוב. גם בפסקי הדין האחרים בסוגיה עמד בית המשפט על החובה לתקצב את החוק, שכן משהועבר חוק המורה על שילוב, לא ניתן לעקר את החוק מתוכנו באמצעות מניעת תקצוב הנדרש לקידומו.²³

בעוד שרוב העתירות על חוק ההסדרים וחוק תוכנית החירום 2002 תלויות ועומדות, המשיכה להתנהל הרפורמה בחוק ההסדרים 2003. בעקבות חוק הסדרים זה הגישו עמותת רופאים למען זכויות אדם, המרכז לפלורליזם יהודי, המוקד להגנת הפרט ומרכז אדווה

21 בג"צ 7557/03 ארגון סגל עובדי המחקר במשרד הביטחון, רפא"ל ומשרד ראש הממשלה נ' ממשלת ישראל; בג"צ 3744/02 הסתדרות המורים נ' ממשלת ישראל; בג"צ 7254/02 הסתדרות רופאי ישראל נ' ממשלת ישראל (העתירות נמחקו בהסכמת העותרים).

22 בג"צ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נוס' (5) 834.

23 בג"צ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר ואח' (טרם פורסם 26.11.2003); בג"צ 7443/03 7448/03 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך ואח' (טרם פורסם 2.6.2004).

עתירה נגד הגדרת המושג "תושבות" בחוק ההסדרים, השוללת באופן הרמטי ממהגרי עבודה ומקבוצות אחרות זכויות המותנות בתושבות במדינה.²⁴ עתירה אחרת בנושא משיק הגישו האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד, רופאים לזכויות אדם ומוקד לסיוע לעובדים זרים נגד הסדר ששלל זכויות ממהגרי עבודה השוהים בישראל ללא היתר עבודה.²⁵ בעוד העתירה הראשונה נותרה ללא מענה שיפוטי גם לאחר זמן רב, הגיעה העתירה השנייה לקצה לאחר שהבהיר המוסד לביטוח לאומי את עמדתו באשר לפרשנות הסדר זה באופן שצמצם את הפגיעה.

אך העתירות החשובות ביותר בשנה זו עסקו בקיצוץ הגדול בקצבת הבטחת ההכנסה – קו ההגנה האחרון של מדינת הרווחה. עתירה אחת עסקה בהורדת גיל הפטור ממבחן התעסוקה לאימהות חד-הוריות במסגרת חוק הבטחת הכנסה.²⁶ מעבר לכך תקפו במישרין שתי העתירות העיקריות שהוגשו את עצם הקיצוץ בקצבת הבטחת ההכנסה, שנע בין 10% ל-30%. עתירות אלה שהגישו האגודה לזכויות האזרח, ארגון מחויבות העוסק בזכויות של מובטלים והתנועה למלחמה בעוני אוחדו לדיון משותף.²⁷ בעתירות אלה נטען שהקיצוץ במה שנתפס, כאמור, כקו ההגנה האחרון של מדינת הרווחה מהווה פגיעה בזכות החוקתית לכבוד ובזכות הנגזרת ממנה לקיום מינימלי בכבוד, כמו גם בזכות לקניין ובזכות לביטחון סוציאלי. עתירה זו מיקדה אליה את רוב תשומת הלב, ובעיקר לאחר שהעתירות בנוגע לקצבאות הילדים באו על סיומן כמתואר לעיל. נראה שהסיבה לכך היא שעתירה זו התמקדה באוכלוסייה הפגיעה ביותר מצד אחד, אך נגעה גם בלב המחלוקת על היקפה הרצוי של מערכת הרווחה מהצד האחר. בני אדם עם מוגבלויות, קשישים וילדים (האוכלוסייה הכללית של מקבלי הבטחת הכנסה) ואוכלוסיית האימהות החד-הוריות בפרט עוררו, יותר מכל אוכלוסייה אחרת, טענות מנוגדות. מצד אחד ניצבו אלה שטענו שזו האוכלוסייה הראויה ביותר להגנה ולמימוש הזכות לכבוד, ומהצד האחר ראו בה מקדמי הרפורמה אוכלוסייה המנתבת את דרכיה על מנת לזכות בקצבאות, מפתחת בהן תלות ונלכדת במלכודת העוני. הוויכוח הציבורי בהקשר זה הוא חריף יותר מאשר זה הנוגע למימון חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלויות. הבדל זה יכול להסביר את מהירות התוצאה השיפוטית בשורת העתירות הנוגעות למימון חוק השילוב של ילדים עם מוגבלויות, להבדיל מדרך החתחתים שעברו העתירות בנושא של הבטחת הכנסה.

24 בג"צ 494/03 עמותת רופאים למען זכויות אדם ואח' נ' שר האוצר ואח' (העתירה הוגשה ב-15.1.03).
 25 בג"צ 1911/03 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' שר האוצר (העתירה נמחקה בהסכמת העותרים ב-12.11.2003).
 26 בג"צ 1433/03 עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח' (העתירה הוגשה ב-11.2.2003).
 27 בג"צ 366/03 888/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח' (העתירות הוגשו בתאריכים 26.1.2006, 12.1.2003).

הדיון בקיצוץ קצבת הבטחת ההכנסה דחק לקרן זווית את שאר התיקים, וחלקם עדיין תלויים ועומדים. במסגרת דיון זה התמקד בית המשפט העליון בשאלות מספר: האם יש בכלל זכות חוקתית הפותחת את השער לביקורת חוקתית על הקיצוץ בהבטחת ההכנסה שנעשה במסגרת חוק ההסדרים? מן הדיון הסתמן, שבית המשפט מוכן לשקול את ההכרה בזכות לביטחון סוציאלי כנגזרת מזכותו של אדם לכבוד, אך זאת אך ורק כל עוד מדובר בהגנה על המינימום של כבוד אנושי. בהעדר פסיקה בנושא ניתן לפנות לדיונים שנערכו באותה העת בבית המשפט ולהרצאות פומביות שנשאו השופטים. כך, למשל, הסביר הנשיא ברק את עמדתו.²⁸ על רקע גישה זו נשאלה השאלה השנייה: מהו אותו מינימום של כבוד אשר עליו יגן בית המשפט? השופטת דורנר ביקשה לקבל כימות של מינימום זה הנדרש לקיום בכבוד, והארגונים העותרים נדרשו לספק חוות דעת מקצועיות.²⁹ בעזרת מומחים מתחומים שונים ניסו העותרים להציע מספר אפשרויות לרף כזה המחייב הכרעה עובדתית (לדוגמה, עלות סל מינימלי של מצרכים) והכרעה ערכית (מהו בכלל מינימום, ועוד יותר מכך מהו המינימום הנדרש על מנת לקבוע את הרף החוקתי של התערבות בית המשפט בחקיקת הכנסת).³⁰ במספר תגובות של המדינה סברו מייצגיה שאף שמוטלת על המדינה החובה להבטיח את הזכות לכבוד, לא ניתן לכמת זכות זו ולא ניתן להעמיד סכום זה או אחר לביקורת שיפוטית. כמו כן הובהר, שלא עמד לפני הממשלה או הכנסת סכום שכזה, כשהתקבלה ההחלטה לקצץ בקצבאות. עם פרישתה של השופטת דורנר מבית המשפט העליון, החליט ראש ההרכב, הנשיא אהרון ברק, להחזיר את הדיון בתיק למסלול העתירה המקורית וביקש את התייחסות המדינה לטענה שהחוק פוגע בזכותו של אדם לכבוד, בלי שיהיה צורך לגבש בשלב מקדמי את הרף הכמותי, כפי שניסתה לעשות השופטת דורנר.

עתירות רבות שהופנו לבית המשפט העליון קיבלו מענה איטי. במשך תקופה ארוכה לא נקט בית המשפט עמדה בדבר גבולות התערבות בג"צ בחקיקה של הכנסת, הפוגעת במערך הביטחון הסוציאלי, למעט העתירות בנושא שילוב ילדים עם מוגבלויות במערכת החינוך. נדחה גם הניסיון לתקוף ישירות את הכלי לצמצום מערך הביטחון הסוציאלי – חוק ההסדרים.³¹ את התגובה המהירה לסוגיית הילדים עם מוגבלות ניתן להסביר בכך

28 ולמשל בהרצאה שניתנה בכנס לשכת עורכי הדין שהתקיים באילת במאי 2003, ובכנס העמותה הישראלית למשפט ציבורי שנערך בחופי ים המלח בנובמבר 2003.

29 במסגרת הדיון הוגשו חוות דעת מומחים שכתבו ד"ר ג'וני גל, פרופ' אברהם דורון, טום קפלן ויפית אלפנדר, אשר הכינו טיוטת עבודה עבור הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ושלמה סבירסקי ואלון אטקין ממרכז אדווה.

30 יש לציין בשולי הדברים, שיש מקום לתמוה מדוע הוטלה החובה להציע רף למינימום על העותרים דווקא, ולא על המדינה. המדינה היא זו אשר צריכה להראות ששקלה שיקולים כגון אלה, להבדיל משיקולים בדבר הצורך לקצץ בתקציב או בהסרת התמריץ השלילי המיוחס לקצבאות, וכיצד שקלה אותם. שיקול דעת המדינה הוא זה אשר צריך לעמוד לביקורת שיפוטית. הטלת ההגדרה על העותרים דווקא מהווה היפוך יצורות, המסיר את אחריות המדינה בעת גיבוש מדיניות.

31 בג"צ 488/03 ארגון מגדלי העופות בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (טרם פורסם 27.9.2004).

שמדובר באוכלוסייה הנתפסת כראויה ביותר להגנת המדינה, להבדיל ממקבלי קצבאות אחרות. זאת ועוד, בשונה מקצבאות מדובר בתקציבים לחינוך, הנמצאים בלב לבו של קונצנזוס חברתי. לעומתם, העדר תחושת הדחיפות באשר לעתירות אחרות ופסיקת בית המשפט עצמה, שנתנה למדינה מרחב גדול מאוד בתכנון ושינוי המדיניות החברתית, מעידים על נכונות מצומצמת להתערבות שיפוטית. למרות ההכרה בקשר שבין הביטחון הסוציאלי לזכויות היסוד, צמצם בית המשפט את התערבותו, בהתייחסו לזכויות הנוהגות (ובעיקר לזכות לכבוד) כאל זכויות המגנות על המינימום הנדרש לקיום ותו לא, באמצעות קביעה הגורסת, שהזכות לביטחון סוציאלי היא תלויה משטר, ועל כן היא נקבעת על פי המשטר הנוהג. בית המשפט יעניק מרחב גדול למדי של מידתיות המאפשר לפגוע בזכויות היסוד מטעמי תקציב ואינטרסים חברתיים אחרים. גם אם עצם ההכרה בשער החוקתי לביקורת שיפוטית על רפורמה במדיניות הרווחה מגבילה את שיקול הדעת של השלטון, ההגבלה מסתמנת כרופפת למדי.

יש המסבירים את העדר התגובה המשפטית בכך שאין בית המשפט מקדם באמת את הזכויות החברתיות (זלצברגר וקדר, 1998). אחרים סבורים שבית המשפט נוקט זהירות רבה, לפני שהוא מתערב, נוקט עמדה ומפתח את הדין על דרך של אקטיביזם שיפוטי, ולא בהכרח עוין את מהותן של הזכויות החברתיות. דווקא על רקע זה מפתיע היה לצפות בביקורת הקשה שנמתחה על בג"צ מצד הכנסת והממשלה.³² ביקורת זו התעוררה בעקבות דרישת בג"צ שהמדינה תתקצב את חוקיה ובעקבות דרישתה של השופטת דורנר במסגרת הליך ביניים בעתירה, וללא פסיקה אופרטיבית כלשהי, שהמדינה תקבע מהו הרף הנדרש למינימום של כבוד. כלומר: שתי העילות לביקורת לא התייחסו להכרעה רדיקלית כלשהי של בית המשפט, שנתנה משמעות חדשה לזכויות חברתיות. די היה בחרדה מפני הפוטנציאל הגלום בעצם הנכונות של בית המשפט העליון להתערב בסוגיות אלה, ללא קשר למה שנעשה באמת, כדי לעורר סערה ציבורית. אך יש להדגיש, שהסערה לא נסבה על חשיבות שילובם של ילדים עם מוגבלויות ואף לא על מצבם של העניים בחברה, אלא התמקדה אך ורק ביחסים בין הרשות השופטת לרשויות המחוקקת והמבצעת. הדיון הציבורי הוסט מהמחלוקת על מדינת הרווחה למחלוקת על הפרדת רשויות.

לא הוצגה כאן סקירה של כל ההתדיינויות שנפתחו מאז חוק ההסדרים של 2002. יש לציין שבמקביל להתדיינות בבית המשפט העליון הגיעו גם סוגיות מהתדיינות זו לבית הדין לעבודה. כך למשל הגישה ההסתדרות הכללית בקשת צד לסכסוך קיבוצי לבית הדין הארצי לעבודה בעניין הרפורמה במערכת הפנסיה והשלכותיה על מערך ההסכמים

32 ראו לדוגמה את הדיון במליאת הכנסת, ישיבה מס' 93 של הכנסת ה-16, מיום 13.1.2004.

הקיבוציים.³³ גם כאן היתה מחלוקת רבתי סביב השאלה אם הערכאה המתאימה לטפל בשאלה זו היא בית הדין לעבודה או שמא בית המשפט העליון. תביעה אחרת הגישה בבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב עמותת איתך – משפטניות למען צדק חברתי, ארגון פמיניסטי העוסק בזכויות נשים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ובה נתבע הביטוח הלאומי להמשיך ולשלם קצבה מוגדלת תוך ניסיון לתקוף בעקיפין את הקיצוץ בחוק הביטוח הלאומי.³⁴ בשל הגשת התביעה לערכאה נמוכה היא זכתה לתשומת לב מועטה יחסית, בוודאי בהשוואה להתדיינות בעניין זה, אילו נערכה בבית המשפט העליון. אך גם כאן הוויכוח הוא על השאלה אם ראוי שערכאה נמוכה תפסול חוק ראשי או שמא רק ערכאה בכירה מוסמכת לעשות כך. כשאר התביעות לא מיקדה תביעה זו את עניין הציבור בתובעת הענייה דווקא, אלא ביחסים בין ערכאות המשפט לבין רשויות השלטון.

אפיון משפוט המאבק על דמותה של מדינת הרווחה הישראלית

משפטנים נוטים לייחס את ריבוי העתירות בנושאים חוקתיים, ובכללן גם גל העתירות בשנתיים האחרונות, שתואר כאן, למהפכה החוקתית שמקורה בחקיקת שני חוקי היסוד העוסקים בזכויות אדם ובפסיקת בית המשפט העליון שקבעה, שלבית המשפט יש סמכות לבטל דבר חקיקה. אין ספק, שזהו מרכיב חיוני להסבר התופעה. אך המשפט הוא הכללי, והביקורת השיפוטית היא הדרך. כדי להסביר נטייה לעבור להכרעה משפטית בנושאים חברתיים, נדרש גם מרכיב תוכני המסביר את הצורך דווקא בכלי ובדרך אלה.

משפוט (juridification) משקף תהליך שבו נורמות חברתיות, כלכליות ומקצועיות מתערערות, ובתגובה יש ניסיון להיעזר בכלים משפטיים שיגשרו על החלל שנפער. משפוט הוא מעבר מהסדרה באמצעות מערכות חברתיות חוץ-משפטיות למערכת המשפט (Teubner, 1987). מעבר שכזה מאופיין במתן מעמד של בכורה לסוכני המשפט, בראש ובראשונה לכותבי המשפט – המחוקק והרשות השופטת – אך גם לעורכי הדין המתווכים בין הפרטים לבין סוכני המשפט הפורמליים. המעבר מאופיין גם באימוץ שיח משפטי; סבירות, תום לב, האדם הנאור, ואף "כבוד האדם וחירותו" הם מושגים השגורים בשפת היומיום, שמקורם במשפט עצמו. ואולם אין מדובר בסמנטיקה בלבד, אלא באופן שבו

33 סק 5/03 הסדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' התאחדות התעשיינים ואח' (טרם פורסם 16.7.2003); עתירה כנגד סמכות בית הדין לעבודה לדון בנושא זה נדחתה בבג"צ 6871/03 מדינת ישראל נ' בית הדין הארצי ואח' (העתירה הוגשה ב-10.12.2003).

34 בל (ת"א) 3764/03 יפה חרוש נ' המוסד לביטוח לאומי.

שואלים את השאלות החברתיות הרלוונטיות. איננו שואלים עוד אם די בקצבת הבטחת הכנסה כדי לקיים משפחה, אלא אם קצבת הבטחת הכנסה מעמידה את רף הקיום המינימלי המעוגן בזכות לכבוד. עוד אנו שואלים, אם ראוי שבית המשפט יקבע רף שכזה או שמא הרשות המבצעת. כמו כן אנו מניחים, שגם אם ייקבע רף מסוים, הרי שנכיר במתחם הסבירות של הרשות המבצעת, הן באשר לקביעת הרף והן באשר לאמצעים למימושו. נדבר גם על כך, שפגיעה ברף המינימלי מחייבת לשמור על אמות המידה הנדרשות כדי שפגיעה בזכות יסוד תהיה חוקתית. השיח המשפטי עוסק רבות בכלי (החוק) ובדרך (אופן חקיקתו, ליטיגציה, הפרדת רשויות וכו'). התוכן יכול להיות הכנסה הראויה לעני, איכות האוויר במפרץ חיפה, פיטום אווים או מדיניות הטלת מכסים על סחורות מיובאות. המשפט של שאלה חברתית אינו מתנכר כמובן לתוכן, אך בתהליך המשפט יש להציב את התוכן בתוך המסגרות המשפטיות המוכנות מראש והמותאמות לכול.

תהליך המשפט אינו ייחודי לנושאים החברתיים וליצירת גבולות הרפורמה של הביטוח הלאומי. ריבוי תביעות רשלנות כנגד רופאים, האמירה שצריך להצמיד עורך דין לכל קצין בצה"ל והעיסוק הרב בשאלת ההעמדה לדין של אישי ציבור שניצלו את מעמדם הציבורי לצורכיהם הפרטיים, כל אלה הם דוגמאות של קריסת נורמות חוץ משפטיות, המכוננות את הראוי והפסול בקהילה הישראלית. גם בתחומים אלה חברו יחדיו התפתחויות במערכת ובשיח המשפטי עם התפתחויות חברתיות שהבשילו כדי תהליך משפט מורכב. יש גם קשר כמובן בין ההתפתחויות בשתי המערכות. התפתחויות במערכת המשפט המאפשרות זכות עמידה רחבה גם לעותרים ציבוריים נובעות, בין השאר, מהרצון לאפשר תהליך של משפט. התפתחויות במערכת החברתית, לרבות צמיחתם של חלק מן הארגונים החברתיים, הן תולדה של נגישות הכלי המשפטי, המסייע לכונן את זהות הארגון ואת דרכי פעולתו.

את תהליך המשפט בתחום הביטחון הסוציאלי יש להבין כחלק מתהליך רחב יותר שחל ביחס לכלל הזירה הציבורית. כפי שצוין בתחילת המאמר, היו התחומים של עבודה, רווחה, הכשרה מקצועית, בריאות, פנסיה ואף תנועות נוער ופעילות כלכלית מסחרית (חברת העובדים) חלק ממערכת יחסי עבודה קורפורטיסטית, שבה מתנהל משא ומתן תלת-צדדי בין ההסתדרות הכללית, ארגוני המעסיקים ורשויות השלטון השונות (Shalev, 1992). שלושת הצדדים יוצגו בידי הדרגים הבכירים בארגון. המערכת פעלה להסדרת הזירה הציבורית בישראל באופן פורמלי וא-פורמלי שהשתלבו זה בזה; דוגמאות לכך לא חסרות: התוויית המדיניות בידי ההסתדרות בנושאים אלה עוד לפני קום המדינה; מינויו של קנב, מבכירי החוקרים בהסתדרות, לעמוד בראש הוועדה הציבורית שבעקבותיה נחקק חוק הביטוח הלאומי; קביעת הרכב הדירקטוריון של המוסד לביטוח לאומי ושל גופים אחרים, כגון המוסד לבטיחות ולגיהות ושירות התעסוקה, כך שיכיל נציגות של המדינה,

של מעסיקים ושל עובדים; העברת הדיון המשפטי בנושאי הביטחון הסוציאלי לבית הדין לעבודה, שבו יושבים נציגי העובדים ונציגי המעסיקים בתיקי עבודה ורווחה כאחד; חובת היוועצות עם ארגוני עובדים ומעסיקים לפני שמתקנים תקנות בתחום הביטחון הסוציאלי. מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מעולם לא היתה מערכת רווחה שיווית לתחום העבודה, אלא מערכת אוניברסלית בעלת זיקה הדוקה להסדרת שוק העבודה ולמוסדות שוק העבודה. אף שזיקה זו בלטה במיוחד בכל הנוגע לפנסיות ולשירותי הבריאות, שולבו גם תחומים אחרים של ביטחון סוציאלי באופן הדוק בזירת העבודה.

מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית החלה לדעוך עוד בתחילת שנות ה-80. הסיבות לדעיכתה היו מגוונות. נמנו עמן סיבות המקובלות במדינות רווחה רבות – הליכי גלובליזציה ושינויים בטכנולוגיה, שינוי במבנה התעשייה, מעורבות פוחתת של המדינה בשווקים, הטרוגניות גדלה והולכת של כוח העבודה – וכן סיבות ייחודיות לישראל: התנתקות מן ההגמוניה של מפא"י-העבודה; המצב הגיאוגרפי-פוליטי ומשברים כלכליים וערכיים שחולל; רפורמות במבנה השווקים. כל אלה הפכו את מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית לבלתי מותאמת למציאות החברתית והכלכלית המשתנה. שינויים אלה הביאו לתהליך משפוט של שוק העבודה. יחסי העבודה בישראל הפכו לדיני העבודה (Mundlak, 2001). הציפייה היתה שהמשפט ימלא את החלל שנפער עם אובדן ההסכמה החברתית שעליה הושתתה המערכת הקורפורטיסטית ועם אובדן המעמד של השותפים החברתיים (social partners) הקלאסיים – האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים.

אובדן המערך ההסכמי בא לידי ביטוי בירידה הדרגתית בהסדרה הענפית, בהסכמי המסגרת ובעסקאות החבילה הרחבות. ירידה זו לא רק שהיתה תוצר של המשבר במערכת יחסי העבודה, אלא אף תהליך שהאיץ את המשך התפוררות המערכת. כך, למשל, הביא פיחות במעמד ארגוני העובדים והמעסיקים כשותפים חברתיים לתפיסה הרואה בהם קבוצות בעלי אינטרסים, הרוצות למקסם את רווחיהן כמכלול. מטרה זו לגיטימית, אך בהמשך היא חותרת תחת הלגיטימציה של ארגונים אלה לעסוק בנושאים "חברתיים" שאינם עוסקים במישרין בשכר ובתנאי העסקה. כך, למשל, על פי כללי המשפט החדשים ארגון עובדים יכול לשבות בשל נושאים הנוגעים ישירות לתנאי או ליחסי העבודה, אך לא בשל מדיניות ממשלתית החורגת מאלה (מונדלק, 2001). לפיכך ארגון העובדים יכול לשבות עקב הורדת שכר של עובדים, אך לא עקב קיצוץ בקצבאות למובטלים, וכך גם התנהל המאבק על הרפורמות שהוכנסו לחוק עידוד הצמיחה ב-2003. אי המעורבות הנכפית על ארגון העובדים ברמה המשפטית אך ורק מקבעת את מעמדו כארגון שאינו מתעניין ואף אין זה ראוי שיתעניין במובטלים ובמקבלי קצבאות. המשפט מכונן את מעמד השותפים החברתיים כגופים אינטרסנטיים וצרים. על כן הפער במערך ההסכמי קשור קשר הדוק למעמד הגופים המייצגים. ארגוני העובדים נחלשו, והם אוניברסליים פחות מבעבר (אף שמעולם לא היו אוניברסליים באופן מובהק). ארגוני המעסיקים אינם

מתמקדים עוד כבעבר דווקא בשוק העבודה, ואין עוד ייצוג של כלל האוכלוסייה, בין שמדובר בעובדים ובין שלא. החברה הישראלית שנהנתה מייצוג בחברה האזרחית הקורפורטיסטית, המשלים את הייצוג הפוליטי בכנסת וברשות המקומית, נותרה עם מנגנון ייצוג המוגבל לרמה הפוליטית בלבד ואיבדה את המוסדות שהיו פעם בחברה האזרחית. כל עוד מדובר בעובדים שכירים, נותרו על כנם הארגונים הקלאסיים, אבל מובטלים, עצמאים, בני אדם עם מוגבלויות או חולים אינם מיוצגים עוד בחברה האזרחית. יש לציין בהקשר זה גם את המעבר מייצוג מעמדי לייצוג רב-תרבותי שהתחולל בישראל, ואשר העלה את חשיבות ייצוגן של קבוצות זהות, כגון נשים, מיעוטים, מוגבלים, בני גילים שונים וכיוצא באלה, על חשבון הייצוג הכללי-האוניברסלי (מאוטנר ועמיתים, 1998; פלד ושפיר, 2000; 2002; Shafir & Peled).

כדי לגשר על פערים אלה, החל עוד בסוף שנות ה-80 תהליך המשפוט בתחום העבודה. בתחום הבריאות הוא הואץ באופן מובהק לאחר חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בתחום הביטחון הסוציאלי הוא התחיל בשלב מאוחר יחסית, ובעיקר עם הנעת הרפורמות המקיפות במערך הביטחון הסוציאלי ב-2002. עיכוב התהליך נבע ממספר גורמים: (1) נושא הביטוח הלאומי היה ממושפט ממילא בכל הנוגע לעיגון זכויות בחקיקה ולמימושן בבית הדין לעבודה. להבדיל מתחום העבודה, שבו עוגנו הזכויות בהסכמים קיבוציים ונתבררו בוועדות פריטטיות למיניהן, מאז ומתמיד הוסדר הביטוח הלאומי בחוק. התחום היחיד שנוותר במידת מה מחוץ לעינו הבוחנת של בית המשפט ושבו נתן המחוקק מרחב גדול של שיקול דעת היה תחום הסעד במישור המוניציפלי. אך גם תחום זה הועבר למישור הממושפט המקובל עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה. ריבוי הכללים בחוק הביטוח הלאומי, המגבילים את שיקול הדעת, הותיר מרחב תמרון מצומצם לתהליך משפוט של ממש. למעשה טשטשה מרכזיות המשפט בהסדרי הביטוח הלאומי את תהליך המשפוט. ריבוי הכללים גם גרם לכך, שתחום הביטחון הסוציאלי נתפס כתחום בעל אופי טכני שקשה להבינו וקשה לעקוב אחר הוראותיו. העשייה המשפטית השוטפת בתחום עסקה לא פעם בנושאים שדרשו ליטיגציה, ובמיוחד הנושא של תאונות עבודה. (2) חלק מקצבאות הביטוח הלאומי ניתנות לאוכלוסייה חלשה, אשר נגישותה לקידום תהליכי משפוט נמוכה משל אוכלוסיות אחרות. (3) גם הפער שנפער בכל הנוגע לגופים המייצגים אוכלוסיות הזקוקות לשירותי הביטוח הלאומי הביא לכך שתהליך המשפוט נותר זניח יחסית בתחום זה.

משהחל תהליך המשפוט בתחום הוא חולל שינויים המקיפים גם את התוכן וגם את השחקנים. בנוגע לתוכן הובהרו הדברים קודם לכן. בשונה מעיסוק ביישום זכויות שנחקקו בחוק לאחר משא ומתן פרופסיונלי (ולעתים אף ציבורי ופוליטי, למשל בנוגע לקצבת הילדים) הציג תהליך המשפוט אפשרות חדשה: ניהול עימות משפטי על ההסדר החוקי עצמו. ניהול עימות זה מעביר את עצם קביעת הזכויות, להבדיל מיישומן, לחזית

המשפוט החדש. העיסוק במסגרת התדיינות משפטית בשאלות מורכבות של מדיניות חברתית הוא חדש, ובעבר לא נתפס כהליך שחוק הביטוח הלאומי מזמין או מאפשר.

ואולם תהליך המשפוט החדש לא היה מתהווה, אילו נותר בעינו הפער ברמת היציגות. אך כאן ניתן לאפיין את התהליך החדש בריבוי השחקנים הנוטלים בו חלק. כפי שהוצג בחלק הקודם של המאמר, הובאו רוב ההתדיינות החדשות לבתי המשפט ביוזמת ארגונים לא-ממשלתיים (non-governmental organizations), ובהם עמותות העוסקות בזכויות אדם (האגודה לזכויות האזרח למשל), ארגונים המייצגים קבוצות אינטרסים (לה"ב למשל) ואף תלמידי משפטים העוסקים בייצוג עמותות ופרטים (דוגמת המרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטת תל אביב). להבדיל מן השחקנים הקורפורטיסטים של העבר, אין כאן מדיניות ריכוזית, אין תיאום בין כלל המוסדות, ומדובר בסדר יום משפטי הנבנה בידי עמותות תוך שילוב בין אסטרטגיות שונות של ייצוג, תחרות ושיתוף פעולה. בדומה לכך, אין אלה גופים שקיבלו מנדט מפורש מקהל לקוחות, והפעילים אינם גופים נבחרים. חלקם אף הוקמו ומונהגים בידי משפטנים או, לחילופין, למשפטנים יש תפקיד מרכזי בגיבוש האסטרטגיה בארגון (לדוגמה, האגודה לזכויות האזרח, מחויבות, איתך או עדאללה). אחדים מהארגונים מרחיבים למעשה אסטרטגיות משפטיות שפותחו בעבר בנוגע לתחומים כלליים של זכויות אדם או תחומים חברתיים אחרים.

המסגרת הארגונית החדשה היא חלק מחברה אזרחית חדשה ההולכת ומתפתחת בישראל (גדרון ועמיתים, 2003). חלק זה של החברה האזרחית החדשה הוא פלורלי באופיו, אם גם חלקית בלבד. פלורליות באה לידי ביטוי בריבוי הארגונים המשתתפים (Schmitter, 1974; Streeck & Schmitter, 2985), אך חסרונם של תמיכה רחבה מלמטה ושל השתתפות רחבה של הציבור בתהליך מותיר את העשייה במישור מנותק ומרוחק מן הציבור (ישי, 1999). להבדיל מן הריכוזיות, הייצוגיות והתיאום שאפיינו את התקופה הקורפורטיסטית, ריבוי הארגונים מתאפיין בדינמיקה של יריבות ושיתוף פעולה כאחד. שיתוף הפעולה בין ארגונים בא לידי ביטוי ברצון המשותף לקדם סדר יום חברתי ולהשפיע על תפיסת הקהילה ועל מקומה של הסולידריות החברתית. שיתוף זה מתאפשר בעזרת פורומים וולונטריים להתמודדות עם אבטלה, עם מהגרי עבודה ועם אכיפת חוקים.

יריבות בין ארגונים נובעת משתי מחלוקות. המחלוקת הראשונה נוגעת למהות. כך, למשל, יש מחלוקת בין ארגונים המייצגים בני אדם עם מוגבלויות הזקוקים לסייעוד לבין ארגונים המייצגים מהגרי עבודה העוסקים בסייעוד. לעתים תיתכן יריבות בין ארגונים שונים בעניין חלוקת העוגה, למשל בין פלגים שונים של הארגונים המייצגים בני אדם עם מוגבלויות, אשר צריכים להגדיר סדרי עדיפויות (לדוגמה, העלאה קטנה של הקצבה של כלל הנכים או העלאה גדולה יותר של הקצבה של הנכים עם אחוזי הנכות הגבוהים). המחלוקת האחרת היא על האסטרטגיה, על דרכי הפעולה: האם לקדם מטרות משותפות דרך התדיינות בבתי משפט, דרך פעילות שתדלנית אצל המחוקק או דרך הפגנות ומחאה

חוץ משפטית? בהקשרים אלה ניתן כמובן להצביע גם על אינטרסים משניים ובין-אישיים, כמו חשיפה לתקשורת, מעמד וכיוצא באלה. חילוקי דעות כאלה תמיד התעוררו בעת עיצוב הסדרי מדינת הרווחה הישראלית (ונראה שהם חלק בלתי נפרד מכל תהליך שבו מחלקים משאבים ציבוריים). ההבדל בין המצב היום לזה שהיה בעבר הוא העדר הארגון והתיאום "מלמעלה", שאפיין בזמנו את המערכת הקורפורטיסטית. גם אם יש עדיין ארגונים יציגים של נכים, גמלאים ואחרים, שיציגותם נקבעה מכוח חוק (לדוגמה ארגון משפחות שכולות; ראו בן ישראל ובן ישראל, 2002), אין הם שואבים את כוחם מהסדרי יציגות של המדינה, אלא מהשטח, מיוזמה פרטית וממימון שנשען בעיקר על תרומות ועל קרנות.

אל מול הביזור של ארגוני החברה האזרחית יש להדגיש שגם הצד שכנגד – המדינה עצמה – עבר תהליך דומה של ביזור והתפצלות. תהליך זה הביא למאבקי כוח בין מוסדות שונים של הממשל, שרואים את השלכותיהם בתחומי הרווחה. למשל: התפתחה יריבות בין הכנסת לממשלה, כשבתחומי החקיקה החברתית הוגשו הרבה מאוד הצעות חוק פרטיות הנושאות עלות תקציבית גבוהה, אשר "הוקפאו" בחוק ההסדרים. יריבות הולכת ומתפתחת גם בין משרדי הממשלה ה"חברתיים" למשרד האוצר, יריבות שעוצמתה כפופה מעצם טיבה לתמורות פוליטיות וקואליציוניות. יריבות מסוג שונה ניתן לראות בין הממשלה לבין רשויות חוץ ממשלתיות, כמו המוסד לביטוח לאומי עצמו. פערים אלה בלטו בחקיקת הרפורמה בשנים 2002-2004, כמתואר לעיל. ניתן אף להצביע על פערים בתוך משרד האוצר, בין אגף התקציבים לממונה על השכר למשל או בין האגף לנציבות שירות המדינה ואף מחוץ לשירות המדינה. במהלך השנים התחדדו הפערים בין השלטון המרכזי לזה המקומי.

כלומר: התהליך החברתי אינו מתנהל עוד בין שחקנים ברורים ומוגדרים מראש ומסתיים בחקיקה. מדובר אפוא בריבוי שחקנים, כאשר משני צדי התהליך – ארגונים מזה ורשויות המדינה מזה – יש מגוון עצום של אינטרסים משתלבים ומנוגדים. ניתן אפילו להצביע על מקרים שבהם גורמים מקרב רשויות השלטון לוקחים חלק פעיל בקידום אינטרסים של ארגונים חברתיים נגד רשויות שלטון אחרות, בעוד שארגונים חברתיים משתמשים ברשויות השלטון אלה כנגד אלה על פי הצורך.

לאור האמור לעיל ניתן לסכם ולאפיין את המשפוט החדש של תחום הביטחון הסוציאלי בעיקרים שלהלן:

- במקום להשתמש בחוק כמעגן הסכמות שהושגו מחוץ למערכת המשפט, נעשה שימוש יתר בחקיקה כדי לקדם עמדה ערכית או מדיניות אחת על פני אחרת.

- במקום התדיינות משפטית "שוטפת", שמטרתה ליישם הסדרים חוקיים, לבחון עובדות של מקרה זה או אחר ואת זכויות הפרט, נעשה שימוש בליטיגציה כדי לקדם עמדה ערכית בנוגע לגבולות הראויים לרפורמה כלכלית-חברתית.
- חל שינוי בזהות השחקנים הפעילים בתחום הכלכלי-החברתי ובאופן פעולתם. המשפוט לא ייתר את פועלה של החברה האזרחית בתחומי הרווחה, ולעתים אף סייע בגיבוש זהותה. יחד עם זאת, הפנייה לדרך המשפט מעצבת את הדיון הציבורי וצובעת את אופיו של המאבק הציבורי בנושאים אלה.

השלכות המשפוט החדש על עיצוב דמותו של הביטוח הלאומי בישראל

קשה לכמת את תופעת המשפוט ואת השלכותיה. ראשית, מדובר בתהליך רב-ממדי שתוצריו עמומים יחסית ומובחנים בעיקר על פי איכותם. משפט היה מאז ומעולם, כאמור, אך השימוש בכלים המשפטיים הוא שונה. שנית, בעוד שיש דברים שניתן להעריך כמותית (כגון מספר העתירות שהוגשו לבית המשפט העליון בנושאי הביטוח הלאומי), קשה למדוד את השלכותיהם על השיח הציבורי. שלישי, מדובר בתהליך "צעיר" מאוד, ועדיין קשה לבחון את השפעותיו לאורך זמן. זאת ועוד, גם בארגונים של החברה האזרחית כבר שואלים אם אפיק העתירות לבג"צ היה אפיק פעולה ראוי. אין פרספקטיבה מתאימה של זמן כדי להעריך את מלוא משמעותו של תהליך זה. אך בכל זאת ניתן להציע מספר מחשבות ראשוניות.

בהערכת תהליך המשפוט יש להתייחס לשני מרכיבים שונים שלו: מרכיב ההתקפה ומרכיב המגננה. מרכיב ההתקפה הוא זה המשתמש בחקיקה כדי לעקוף את ההידברות בחברה האזרחית ובקהילה הפרופסיונלית. קשה כמובן לאתר כל מקרה ומקרה העונים על תיאור זה, אף שתופעה זו בוודאי קיימת. דוגמה מובהקת לכך ניתן לראות בניסיון לקדם את התוכנית מרווחה לעבודה, הכלול בהחלטת הממשלה בטרם פורסם דו"ח הוועדה המקצועית (ועדת תמיר), שמונתה לדון בנושא זה (מדינת ישראל, 2001). במקרים אלה משפט המסדיר את נורמות הקצה מתנכר לצורך בשיח ציבורי של ממש ואף לשיח פרופסיונלי. היבט זה מחמיר כשהחוק מקודם שלא במסגרת ועדות הכנסת המקובלות, שאליהן ניתן לזמן את נציגי החברה האזרחית, את לקוחות הביטוח הלאומי ואת נציגי רשויות השלטון השונות. וכך העברת תיקון בחוק רגיל והעברתו במסגרת חוק הסדרים

מצביעות על עוצמות שונות של משפוט, כשללא ספק תפקיד המשפט בחוק ההסדרים הוא לעקוף ואף לדרוס דיאלוג חברתי, ולא לעודדו.

דרכי החקיקה העוקפות את הדיון הציבורי מייצגות את ההיבט השלילי המובהק של תהליך המשפוט. אך יש להדגיש שהשימוש באמצעי זה בשנתיים האחרונות משתלב היטב בתפיסת העולם שרפורמה זו מנסה להציג, ואשר עיקרה צמצום הזירה הציבורית והגדלת הזירה הפרטית על חשבונה. אותה תפיסה, הדוגלת באחריות אישית על פני סולידריות חברתית, מתקשה לשלב מעורבות ציבורית בגיבוש מדיניות. הכרה במעורבות הציבורית יכולה לבוא על חשבון העמדת הפרט במרכז העניינים וניתוקו מן ההקשר החברתי והקהילתי שהוא נמצא בו. על כן הניסיון לעקוף את המנגנונים הדמוקרטיים, המבוססים על הידברות בין קהילות, פרטים ורשויות השלטון, מתיישב עם הרצון לצמצם את הזירה הציבורית.

לצד מרכיב ההתקפה של תופעת המשפוט יש לתת את הדעת על המורכבות הקשה יותר של מרכיב המגננה. זהו המרכיב אשר מתגונן מפני השימוש בחקיקה מהירה שתכליתה לצמצם את הסדרי הביטוח הלאומי בד בבד עם צמצום מעורבותה של החברה האזרחית בתהליכי גיבוש המדיניות החברתית. מרכיב המגננה של המשפוט בא לידי ביטוי בשימוש בכלים משפטיים, חלקם דרך שתדלנות בכנסת וחלקם דרך התדיינות בבתי המשפט. משפוט, ככלל, צומח כניסיון התגוננות של פרטים וקבוצות שאינם יכולים לקדם את עמדותיהם במערכות החוץ משפטיות. המשפט אמור לתת להם את הקול שאין להם באופן טבעי. בהעדר כוח שוק או כוח חברתי או סמכות הנובעת מהשכלה או מעיסוק, פונים אל בית המשפט בשם הזכות המשפטית.

מכיוון שמרכיב ההתקפה של תהליך המשפוט השתלט על הזירה החקיקתית, התמקד מרכיב ההגנה בבתי המשפט. הערכה ראשונית של ההתדיינות המשפטית הענפה בערכאות המשפט השונות מעידה על תוצאה אמביוולנטית שיש להפרידה להיבטים שונים. באופן הפשטני ביותר, עד כה לא הושגה כל תוצאה, למעט בנושא הנמצא בשולי הרפורמה בביטוח הלאומי, שילוב ילדים עם מוגבלויות במערכת החינוך. לעומת זאת, בכל הנוגע ללבה של הרפורמה בביטחון הסוציאלי בישראל מסתמנת מגמה של ביקורת שיפוטית המעניקה לרשות המחוקקת מרחב בלתי מוגבל כמעט של שיקול דעת. אך הערכה זו פשטנית, הן משום שהיא ניתנת כאשר חלק מההליכים תלויים ועומדים בערכאות והן משום שאין זו הדרך היחידה או אף הנכונה ביותר להעריך תגובה מתגוננת בבתי המשפט.

בהערכת תוצאות מרכיב ההגנה בתהליך המשפוט ניתן להתייחס לתהודה הציבורית שחוללו דיונים אלה ולאופן שבו העלתה ההתדיינות את השלכות הרפורמה למודעות הציבור. מלבד השגת תוצאות קונקרטיות בהליך זה או אחר, השימוש במשפט נועד, על פי גישה זו, להוות גם חלק מאסטרטגיה כוללת של פרטים וארגונים הרוצים לקדם את

מטרותיהם. על רקע מרכיב ההתקפה של תהליך המשפט, שביקש להדיר ממעגלי קובעי המדיניות את הציבור, את החברה האזרחית ואף את הקבוצה הפרופסיונלית העוסקת בתחום הביטחון הסוציאלי, נועדה הפנייה לבתי המשפט להשיב קבוצות אלה למעגל ההשפעה. כדי לקבע תוצאה כלשהי, נדרש שיתוף פעולה מלא של בית המשפט (כלומר: על בית המשפט לקבל את העתירה). אך אפילו עצם הפנייה מחזירה לתוך השיח הציבורי את הקבוצות המודרות, ומאפשרת להן פתחון פה. עם כיוון מתאים בתקשורת ופעילות הסברה מקיפה, עצם תהליך המשפט, אפילו במנותק מתוצאותיו, הוא חלק מן האינטראקציה הפוליטית החדשה.

הדוגמה הבולטת ביותר להיבטים השונים של תהליך המשפט היא זו העולה מן העתירות בנושא הקיצוץ בגמלאות מקבלי הבטחת הכנסה. שתי עמותות השתמשו בהליך המשפטי כדי להיות לפה למקבלי הבטחת הכנסה ולארגונים המייצגים אותם, שכן אלה אינם מקבלים עוד ביטוי בהליך החקיקתי. מהרגע שפתח בית המשפט את הפתח לבירור בנושא הערכי של רף ההכנסה המינימלי הנדרש על מנת שמשפחה תחיה בכבוד, יכלו גם אנשי מקצוע ומומחים מתחום הביטחון הלאומי לקחת חלק בדיאלוג, אשר מוטב היה אילו מלכתחילה התנהל ללא תיווך בית המשפט. החלטת בית המשפט והקצתן שנוצר לאחר מכן בין העותרים לבין רשויות המדינה אף הביאו את מסכת העתירה לכותרות בעמודים הקדמיים בעיתונות.

אף על פי כן, העתירות בעניין הבטחת הכנסה מדגימות גם את החסרונות הטמונים במרכיב ההגנה של תהליך המשפט. מבחינת התוצאה, גם בשלב שבו טרם ניתנה החלטה יש להדגיש, שהתמשכות ההליך המשפטי מביאה לכך שהתקבעות גמלאות מקבלי הבטחת הכנסה על רף נמוך לאורך זמן מצמצמת את הסיכוי להתערבות משפטית שהיא ממילא זהירה במיוחד בתחומים אלה. ניתן אף לומר שתהיה ההשפעה של ההליך המשפטי על השיח הציבורי אשר תהיה, התוצאה היא אחת: עד היום לא התערבו בתי המשפט בחקיקה שהסיגה את מערך הביטחון הסוציאלי, ואין כל סימן מבית המשפט לזיהוי חוק שיגרור התערבות שכזו. בהקשר זה יש להדגיש את אחד החסרונות של תהליך המשפט. כאשר בית המשפט מצהיר שלא יתערב בחקיקה ומנמק זאת בכבוד לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת, הציבור ואף הרשות הציבורית מפרשים זאת כתמיכה בעמדותיהם לגופו של עניין וכהכשר לרפורמה. לפעמים התבטאות משפטית מכובדת דוגמת "מוטב היה לו המדינה..." היתה יכולה לסייג במעט רושם זה. אך בקליפת אגוז תהליך המשפט יכול להביא להכשר מוסרי, ערכי ותקשורתי של התופעות שהעותרים פונים נגדן. בהמשך לבעיה זו יש גם להביא בחשבון שאם אחת ממטרות הפנייה לבית המשפט היא לעורר מודעות ציבורית, להביא לתוך השיח הציבורי קולות מושתקים ולהצביע על אינטרסים שמרכיב ההתקפה של המשפט רצה להעלימם, הרי שהבחירה דווקא בזירה המשפטית היא בעייתית. אמנם הדיון ברף המינימלי לקיום בכבוד היה

מקצועי ומכובד, אך הוא לא היה פשוט: התשובות והתשובות-שכנגד של הצדדים דרשו מעקב מוקפד אחר פרטים רבים, המסמכים אינם נגישים לציבור, ובסופו של יום נותר הדיון המשפטי נחלת מעטים. על כן גם אם אפשר הדיון המשפטי להכיל את הקהל הפרופסיונלי המודר מן הרפורמה החברתית שהמדינה מנהיגה, הוא לא הזמין את הציבור ככלל.

הסדרי הביטוח הלאומי מעולם לא היו נושא מושך לדיון ציבורי לוחט. הם טכניים באופיים, הם היו מובנים מאליהם, הם התרבו עם השנים, וכפי שצוין בפתח הדברים, הנהנים לא היו צריכים להילחם עבורם, ואלה הנושאים בעיקר נטל התשלום לא התנגדו להם או שלא היו מאורגנים דים כדי להתנגד. הבחירה בזירה המשפטית להעלות מודעות היא כאמור בחירה בעייתית. ההתמקדות בזירה זו מובנת על רקע הנטייה של הארגונים העוסקים בתחום. באפיון השחקנים החדשים בחברה האזרחית צוין, שמדובר לא פעם בעמותות פרופסיונליות, שבהן נועד לעורכי הדין תפקיד חשוב. הבחירה בזירה המשפטית היא בחירה בפורום נוח, מהוגן, הנותן לגיטימציה הן בעיני קהל היעד והן בעיני הקהילה הפרופסיונלית המתאימה. העתירות משתפרות ונעשות מקצועיות, קהל היעד רואה את נציגיו באולמות השיש של בית המשפט העליון, והעתירה אף זוכה לכותרות באמצעי התקשורת. אך העתירות גם מותירות את קהל היעד כקהל פסיבי ("לקוח"); הן מותירות את שינוי התודעה לסוכני המידע, כלי התקשורת. ייתכן גם שהן תורמות לדחיקת הציבור המושפע מן הרפורמה מן הדיון הציבורי עצמו.

ניתן להשוות בין השימוש במשפט כתגובה על רפורמה חברתית לבין אמצעי מחאה אחרים שנקטו באותה עת, כמו מצעדי המחאה והעלייה לרגל לירושלים.³⁵ בעוד שהצועדות מחו באמירה פשוטה של "אין לי מה לאכול", עסק הדיון המשפטי בחוות דעת מורכבות על אופן חישוב המינימום. בעוד שהצועדות ביקשו את הזדהות הציבור עם המצוקה עצמה (תוכן), עסק בית המשפט בסוגיה של הפרדת הרשויות (צורה). מחאתן של הצועדות החד הוריות על הרפורמה עוררה את מודעות הציבור לתופעת המשפחות החד הוריות, לריבוי גוניה ולמצוקתן הכלכלית של משפחות אלה. בהמשך היא עוררה דיון ציבורי נכון וראוי על הלגיטימיות של הישענותן על מערכת הרווחה, על מחויבות החברה לפרטיה, על התמריץ השלילי המובנה בתוך מערך הקצבאות ועל אמיתות הטענה ש"כל עבודה מכבדת את בעליה". הדיון בבית המשפט לעומת זאת עורר דיון ציבורי על הפרדת רשויות, על גבולות הביקורת השיפוטית, על אופן המינוי של שופטים לבית המשפט העליון (ייצוג, שיקוף או פרופסיונליזציה) ועל עתיד המהפכה החוקתית. כל אלה נושאים חשובים מאוד, אך אין הם מצויים בלב לבה של הרפורמה במערך הביטוח הסוציאלי.

35 המקרה שזכה לתהודה החזקה ביותר היה זה של ויקי קנפו, אם חד הורית ממצפה רמון.

לא הצועדות החד הוריות ולא העתירות בבית המשפט הביאו לשינוי של ממש ברפורמה בהסדרי הביטוח הלאומי. השפעותיהן על סדר היום הציבורי ועל הדיאלוג החברתי שונות. אך למשפט יש בהקשר זה השפעה שאינה רק חיובית. המשפט מנקז את תשומת הלב לתופעות שמערכת המשפט עוסקת בהן. מערכת המשפט אינה רק גוף המשקף מערכות חברתיות אחרות, אלא גם מערכת עם סדר יום ומצוקות משלה. הניסיון להכיל את הציבור הרחב והקהילה הפרופסיונלית ברפורמות על דרך פעילות משפטית הוא ניסיון הכרוך גם במחיר ובסיכון.

סיכום

במהלך 50 שנה נסללה דרך ארוכה בין ועדת קנב, שכוננה את הסדרי הביטוח הלאומי, כפי שאלה נבנו בהדרגה עם השנים, לבין העתירה בעניין הבטחת הכנסה בבית המשפט העליון בתגובה לחוקי ההסדרים שכוננו את הרפורמה. כברת דרך זו נובעת מאלה: התפתחויות במערכת המשפט, המרחיקות אותה מהנחותיה ומאופן פעולתה בעבר; התפתחויות ערכיות בחברה הישראלית והשפעות גלובליות עליה שבעקבותיהן יש רצון להעביר את מערכת הביטחון הסוציאלי מן המורשת הבנויה של מורשת שירותית ומינימלית; האינטראקציה בין ההתפתחויות השונות. בניגוד לגישה האוניברסלית (באופן יחסי) שביקש לכונן בעבר חוק הביטוח הלאומי, יש היום מעבר לקטגוריזציה ולסלקטיביות. מעבר זה מלווה בתהליכים של הפרטת מערך הביטחון הסוציאלי ובתפיסה ולפיה יש לספק אפילו שירותים ציבוריים באמצעות גופים עם תמריצים פרטיים. המעבר מאופייין גם בהפקעה הדרגתית של הביטחון הסוציאלי מן הזירה הציבורית לזו הפרטית. תהליך המשפט הוא חלק אינטגרלי מתהליך זה. באופן כוללני, על הרצף של אוניברסלי-סלקטיבי, הקצה האוניברסלי הוא זה המשמר את תפיסת הביטחון הסוציאלי כמעין קניין משותף של הקהילה וכאמצעי לכוננה, והקצה הסלקטיבי מבטא הקצאה של נכסי הציבור לפרטים על בסיס כללים של זכאות. הקצה האוניברסלי גורר עמו פחות התדיינות משפטית לאחר מעשה, בעוד שזה הקטגוריזציה מחייב התדיינות ענפה יותר. גם הוויכוח המשפטי על היותם של מקבלי קצבאות "ראויים לקצבה" אופייני יותר ליצירת הסדרים קטגוריזציה על פני הסדרים אוניברסליים.

לגופו של עניין, הוויכוח על עצם קיומן ותוכנן של מגבלות על רפורמה של הסדרי הביטחון הסוציאלי ועל אופייה של מדינת ישראל כמדינת רווחה נמצא בעיצומו. ויכוח זה, כפי שהוצג במאמר, מתנהל בעיקרו של דבר במערכת המשפט, תוך שימוש בכלים משפטיים. בישראל טרם ניתנה תשובה לעניין מעמדן של הזכויות החברתיות בעיצוב

גבולות הרפורמה או על השימוש בחקיקה ככלי התקפי שנועד לדלג על השיח הציבורי בנושאים אלה. זירת המשפט היא זירה חדשה יחסית, ובינתיים רוב השימושים שעושים בה הצדדים הם התפתחות של שימושים דומים בהקשרים אחרים בעבר, ולעתים התפתחויות אלה הן כבר מעין "קפיצת מדרגה" של ממש. חוקי ההסדרים כבר התנפחו ותופסים למעלה ממאה עמודים. בדומה לכך, הדיונים המשפטיים בדבר מהותו של העוני, הגורמים לו ודרכי מדידתו מסמנים שינוי באופן שבו בתי המשפט מתבקשים לעסוק בהסדרי רווחה. קשה להניח שהתהליך הוא הפיך, אך יש מקום לבחון את יתרונותיו ואת חסרונותיו, כמו גם את האובדן שבדרכי השיח החלופיות, ציבוריות ופרופסיונליות כאחד. למרות חשיבותו של תהליך המשפט העכשווי, יש מקום לבחון את הדרך להשיב את אותם היבטים ציבוריים וחברתיים שתהליך המשפט חונק ומדכא.

אחרית דבר

מאמר זה נכתב לגיליון חגיגי לכבוד שנת החמישים של חוק הביטוח הלאומי, ומפורסם בשנית כעשור מאוחר יותר כחלק מקובץ מאמרים. במבט לאחור נכתב המאמר בשלהי תקופה סוערת במיוחד למדינת הרווחה, והרפורמה של השנים 2002-2004 מלווה את מדינת ישראל עד היום (דורון 2007). אולי היתה זו התקופה המשמעותית ביותר לעיצוב אופי מודל מדינת הרווחה הישראלי הנוהג כיום. בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבין המשפט לבין התמורות במודל מדינת הרווחה הישראלי היה העשור האחרון עשור של התפתחויות משמעותיות מצד אחד ועשור שבו התקבעו חלק מהתהליכים שתוארו כאן מהצד האחר.

לצד השינוי יש להצביע בראש ובראשונה על התפתחות פסיקתית בנוגע לזכויות החברתיות. אמנם בעשור האחרון לא התחולל תהליך של הידברות חברתית או פוליטית לכינונה של חוקה מלאה ומסודרת וגם לא הורחבה החקיקה של חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם, לרבות הזכויות החברתיות, למרות הצעות מהצעות שונות, אבל בשנים אלה התפתחה עמדת בתי המשפט. בעתירה שעסקה בקיצוץ הבטחת הכנסה שתוארה במאמר המקורי, אך טרם נפסקה בזמן כתיבתו, ניתן פסק דין חשוב אשר נדמה היה שכמעט יביא את הקץ על השימוש בזכויות חברתיות כמנגנון השפעה על רפורמות מבניות במדינת הרווחה.³⁶ בית המשפט העליון פסק שאמנם הזכות לתנאי מחיה מינימליים היא חלק מכבוד האדם, אך דחה את העתירה, משום שהעותרים לא הוכיחו את

36 בג"צ 888/03 366/03 מחויבות ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד (3) 464.

היקף המחסור שנגרם עקב הקיצוץ ואת עומקו. דחייה זו חשפה את העובדה שקשה מאוד להאיר מצוקה אינדיבידואלית בזרקורי השיח החוקתי.

הבג"צ בעניין הבטחת הכנסה היווה כמובן מסוים מעצור בפני המשך המשפט של התהליך הפוליטי המעצב את מדינת הרווחה. תרמה לכך גם הפוגה והתייצבות ברפורמה שאירעה בשנים הסוערות. אך ללא ספק צומצמו בשנים שלאחר פסק הדין בעניין הבטחת הכנסה הניסיונות לחולל שינוי במדיניות הביטחון הסוציאלי על ידי שיח חוקתי. אם נדמה היה שהמעצור שהציב בית המשפט העליון היווה חסם, סימנה עתירה מאוחרת יותר בעניין זכויות הבטחת הכנסה למשתמשים ברכב, שהשימוש בשיח החוקתי דווקא אפשרי.³⁷ אם נבחן עתירה זו לצד עתירות העוסקות בנושאים חברתיים משיקים, כגון העתירה נגד הפרטת בתי הסוהר³⁸ ונגד אופן הקצאת קצבאות הבטחת הכנסה לחרדים,³⁹ ניתן להתחיל ולפתח תורת משפט הבוחנת את גבולות התערבות בתי המשפט, שנתרו גבולות שדרכי המעבר בהן מצומצמות מאוד.

הזירה המשפטית נותרה זירה רלוונטית, אך בתי המשפט צמצמו את מרחב הפעולה של השחקנים בחברה האזרחית, ואלה פנו לדרכי מאבק אחרות. מהצד האחד נפתחה שוב הדרך לנסות ולהניע שינוי באמצעות חקיקה, דרך שנערמו בה מכשולים רבים בתקופת הרפורמה הגדולה. מהצד האחר הצביעה המחאה החברתית של קיץ 2011, אשר אחד ממאפייניה היה היעדרות כמעט מוחלטת של המשפט וסוכניו (אלבשן 2009), על קווי פעולה אלטרנטיביים שנוצרו בחלקם בשל החסמים בדרך המשפטית.

אינני נכנס במאמר או באחרית הדברים לשאלה הנורמטיבית אם ראוי היה שהדרך המשפטית תהיה פתוחה יותר או פחות. מה שסימן המאמר בעבר, ונותר נכון גם כיום, הוא שבין דרכי הפעולה של החברה האזרחית לבין המשפט יש יחסי גומלין מורכבים, שבהם הצד האחד מכונן את הצד האחר בעת ובעונה אחת. פתיחת הפתח שכמעט נסגר בעתירה לעניין הבטחת הכנסה ב-2004, שתוארה אז, מסמן שבית המשפט ימשיך להיות שותף פעיל לתהליכי רפורמה חברתית, בין כשהוא מקבל את הטענות המשפטיות ובין כשהוא דוחה אותם. עם זאת, הדרך המשפטית המאוד מדודה שנפתחה מצריכה את סוכני השינוי לאתר זירות חלופיות שבהן ניתן יהיה לנהל את הוויכוח על אפיקי שינוי.

37 בג"צ 10662/04 סלאח חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2010).

38 בג"צ 2605/05 חטיבת זכויות האדם ואח' שר האוצר ואח', פ"ד סג(2) 545.

39 בג"צ 4124/00 ארנן יקותיאלי ואח' נ' השר לענייני דתות ואח' (14.6.2010).

מקורות

- אלבשן, י' (2009). בין משפט למחאה. בתוך א' זמיר, ב' מדינה וס' פסברג (עורכים), ספר ברק (עמ' 139-156). ירושלים: האוניברסיטה העברית, הפקולטה למשפטים, והוצאת נבו.
- בן ישראל, ר' ובן ישראל, ג' (2002). אזרחים ותיקים: כבוד חברתי, מעמד והתארגנות ייצוגית. עבודה, חברה ומשפט, ט, 229-263.
- בר-שירה, י' (1948). תחיקת עבודה במדינת ישראל. חקרי עבודה, ב, 59-78.
- גרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גל, ג' (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל. חברה ורווחה, טו (1), 7-24.
- דוידוב, ג' (2004). הרפורמה הכלכלית-חברתית 2002-2003: מבט רב-תחומי. עבודה, חברה ומשפט, י, 209-220.
- דורון, א' (1999). מדיניות הרווחה בישראל: התפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 437-474). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, א' (2001). 50 שנה לפרסום התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל: דו"ח ועדת קנב. עבודה, חברה ומשפט, ח, 43-65.
- דורון, א' (2005). השחיקה של מדינת הרווחה בישראל בשנים 2000-2003: המקרה של קצבאות הילדים. עבודה, חברה ומשפט, יא (טרם פורסם).
- דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל: 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל (עמ' 33-58). ירושלים: מרכז טאוב.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- זלצברגר, ע' וקרר, ס' (1998). המהפכה השקטה – עוד על הביקורת השיפוטית לפי חוקי היסוד החדשים. משפט וממשל, ד (2), 489-520.
- זמיר, י' (1968). הצעת חוק בית הדין לעבודה ולביטוח לאומי, תשכ"ח-1967. משפטים, א, 228-270.

- ישי, י' (1999). דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 126-137.
- מונדלק, ג' (1999). זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות למימד החברתי של זכויות האדם. שנתון משפט העבודה, ז', 65-152.
- מונדלק, ג' (2001). שביתה מעין-פוליטית, הוראה מעין-פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן. עיוני משפט, כה, 343-368.
- מאוטנר, מ', שגיא, א' ושמיר, ר' (עורכים). (1998). רב-תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטית. תל אביב: רמות.
- מדינת ישראל (1950). תכנית לביטוח סוציאלי בישראל, דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי (ועדת קנב). ירושלים: משרד העבודה והביטוח העממי.
- מדינת ישראל (2001). המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת – דו"ח ביניים (ועדת תמיר). ירושלים.
- נחמיאס, ד' וקליין, ע' (1999). חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פלד, י' ושפיר, ג' (2000). משיח של חלוציות לשיח של זכויות: זהות ואזרחות בישראל. בתוך י' פלד וע' אופיר (עורכים), חברה במראה (עמ' 515-533). תל אביב: רמות.
- קובובי, ש' (1994). רמ"ח ושס"ה: סוגיות בתאונות עבודה. תל אביב: לשכת עורכי הדין.
- רבין, י' ושני, י' (עורכים). (2004). זכויות חברתיות. תל אביב: רמות.
- רוזנהק, ז' (2001). גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת הרווחה: תכנית ביטוח האבטלה בישראל. עבודה, חברה ומשפט, ט, 155-174.
- Bar-Niv, Z. (1974). The labour courts and their place in the legal and labour systems of Israel. *Israel Law Review*, 9, 558-567.
- Barzilai, G. (2003). *Communities and law*. Ann Arbor, Mich.: Michigan University Press.
- Mundlak, G. (2001). Human rights and the employment relationship: A look through the prism of juridification. In D. Friedmann & D. Barak-Erez (Eds.), *Human rights in private law* (pp. 297-330). Oxford: Hart.

Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36, 85-131.

Shafir, G. & Peled, Y. (2002). *Being Israeli – The dynamics of multiple citizenship*. Cambridge: CUP.

Shalev, M. (1992). *Labour and the political economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, W. & Schmitter, P. (1985). Community, market, state and associations. *European Sociological Review*, 1 (2), 119-138.

Teubner, G. (Ed.). (1987). *Juridification of social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

