

הסיפור של בג"ץ הקיום בכבוד: כבוד האדם אינו נעצר על מפתנו של האדם החי בעוני

שרון אברהם־ויס* ואבישי בניש**

מאמר זה בוחן במבט רטרוספקטיבי את סיפורו של בג"ץ הקיום בכבוד. הוא מספר את סיפורן של שתי עתירות אשר הוגשו בינואר 2003 כנגד קיצוץ חד בגמלאות הבטחת הכנסה, המשולמות על ידי המוסד לביטוח הלאומי לאנשים החיים בעוני. פסק הדין בעתירות אלו, שניתן בדצמבר 2005, היה לאבן דרך בפסיקה הישראלית בנוגע למעמדן של הזכויות החברתיות ולהכרה בזכות החוקתית לקיום בכבוד. המאמר נכתב מנקודת מבטם של מחברי המאמר, אשר היו עורכי דין בשתי העמותות שעמדו מאחורי הייצוג בו – עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי והאגודה לזכויות האזרח בישראל. המאמר מציג תמונות מתוך סיפור המעשה, לפני ומאחורי הקלעים, מההחלטה על הגשת העתירות, הכנתן, ניהולן ועד למתן פסק הדין, תוך הצגה וניתוח של סוגיות ודילמות מרכזיות – משפטיות, ציבוריות ואישיות – שליוו את המחברים בשלבים השונים, כגון בחירת "העותרים המושלמים"; שיתוף פעולה עם מומחים מהתחום החברתי; תפקידו של האקטיביזם השיפוטי במסגור העתירות; והפער בין העותרים לבין השופטים. המאמר נחתם בניסיון לשרטט את יחסי הגומלין שבין ה"משפט" ל"חברתי" ובהערכת כוחו של המשפט ככלי לשינוי חברתי בתחום של הזכויות החברתיות.

* מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח. בעלת תואר שני במשפטים מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד. ייצגה את העותרים בבג"ץ 888/03 רובינובה נ' המוסד לביטוח לאומי.

** בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית. ייצג את העותרים בבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' משרד האוצר. ברצוננו להודות למשכית בנדל, גיל גן־מור, ורדית דמרי־מדר ויעל כהן רימר על הערותיהם המועילות לטיטת מאמר זה. אנו מודים גם ליהושע שופמן, לנטע זיו ולדן יקיר על שיחות רקע ותובנות שסייעו לנו בכתיבתו. תודות גם לגל יקותיאלי, לארז וול ולטל דהן על עבודתם המצוינת שסייעה לנו באיתור ובעריכת המקורות ששימשו אותנו בכתיבה. ברצוננו גם להודות מאוד לחברי מערכת "מעשי משפט" ולשופט החיצוני על הערותיהם המצוינות.

פתיחה

ירושלים, בית המשפט העליון, אולם ג', 5 בינואר 2004

מהו סף הקיום האנושי בכבוד? שופטי בג"ץ הוציאו הבוקר (יום ב') צו על תנאי המחייב את המדינה להגדיר בתוך 10 ימים מהו הסטנדרט לקיום אנושי בכבוד כמתחייב מחוק כבוד האדם וחירותו. הצו הוצא לבקשת ארגון "מחויבות לשלום ולצדק חברתי", האגודה לזכויות האזרח והתנועה למלחמה בעוני, שעתרו לפני שנה לבג"ץ בעקבות הקיצוץ החד בקצבאות הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי. העותרים טענו שהקיצוץ בהן, שנע בין 600 ל-1,200 שקלים בחודש, פגע בסף המינימלי לקיום בכבוד של המשפחות הנאלצות להתקיים מקצבה זו.¹

היה זה הדיון השני בבג"ץ בעניין הקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה (להלן: בג"ץ הקיום בכבוד).² בשלב זה, כשנה לאחר הגשת העתירות, הקיצוץ כבר נכנס לתוקף. כמו בדיון הראשון במרץ 2003, גם הפעם עמדה בראש ההרכב השופטת דליה דורנר, ולצידה השופטים סלים ג'ובראן ואסתר חיות. וכמו בפעם הראשונה פנה בית המשפט קודם כל לעו"ד אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים ובאת כוח המדינה. זה סימן טוב, חשבנו לעצמנו. בדרך כלל בית המשפט פונה תחילה לצד שהוא אינו שבע רצון מתשובתו. כבר בפתח הדיון הראשון אמר בית המשפט כי "העתירות הן כבדות", אבל בסופו של דבר סירב להוציא צו ביניים או צו על תנאי ושלח את העותרים להביא מידע נוסף המבסס את הטענה שהקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה פוגע בזכות לקיום אנושי בכבוד של מקבליה. השופטת דורנר פנתה לבאת כוח המדינה ואמרה:

גב' מנדל, התשובה שלכם [...] אינני מבינה מדוע לא רציתם לומר לנו מה המידע שלכם [...] יש רמה של עוני שהוא פוגע [...] את זה צריך לתרגם למשהו, אחרת זה חסר ערך. המינימום הזה שלאדם צריך להיות לו והמדינה שלו צריכה לדאוג לו כדי שהוא לא יושפל, הומלס, חסר אוכל, חסר בגד. זה תלוי במדינה, ביכולת שלה וברמתה. מדינה מתוקנת, שזה חוק היסוד שלה היא קובעת לעצמה מה היא יכולה לעשות ומה לא. אתם אומרים שהוא לא מקבל גמלה, אך הוא מקבל זכויות יסוד. כל זה צריך להיות מתורגם. אנחנו מתקשים לערוך ביקורת שיפוטית.³

בכך, באחת, שמה השופטת דורנר את האצבע על קושי מרכזי בעמדת המדינה, שטענה מצד אחד שהיא מכירה בזכות לקיום מינימלי בכבוד כחלק מזכויות האדם הנובעות מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך בו בזמן סירבה לתת לכך משמעות אופרטיבית כלשהי. סירוב זה הוביל את בית המשפט בסופו של הדיון להוציא צו על תנאי המחייב את המדינה לפרט בתוך עשרה ימים מהי לעמדתה החובה המוטלת על המדינה לאור הזכות לקיום אנושי⁴ בכבוד.

עשרת הימים עברו חלפו להם, אך – באופן בלתי מפתיע – עמדת המדינה לא הוגשה. המדינה, ובמיוחד אגף התקציבים במשרד האוצר, עמדו על רגליהם האחוריות כדי שלא לתת אמות מידה קונקרטיות כלשהן לגבי הגדרת הסטנדרט לקיום אנושי בכבוד, כפי

שהורה הצו על תנאי שהוציא בית המשפט. הכנסת, בצעד חסר תקדים, קיימה דיון מיוחד בנושא זה וקיבלה החלטה המבקרת את הצו של בית המשפט.⁵ בינתיים, המדינה המשיכה לבקש אֶרְכּוּת, השופטת דורנר הגיעה לגיל פרישה, הרכב השופטים התחלף ולאחר מכן אף הורחב לשבעה. כפי שיתואר בהמשך, הצו המקורי בוטל ובמקומו הוצא צו על תנאי, שאינו מחייב את המדינה לפרט מהו הסטנדרט לקיום אנושי בכבוד. כשנתיים לאחר דיון זה, בדצמבר 2005, ניתן פסק הדין. דעת הרוב, שנכתבה על ידי הנשיא (ראז) ברק, הכירה בזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית, אך נתנה לו פרשנות מצומצמת מאוד תחת מה שכונה מודל המחסור הקיומי, בניגוד לדעת המיעוט של השופט לוי שפירשה את הזכות לקיום בכבוד כזכות לתנאי מחיה נאותים. בסופו של דבר, העתירה נדחתה ברוב קולות.

ואף על פי כן, פסק הדין היה לאבן דרך בפסיקה הישראלית בנוגע להכרה בזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית. אומנם היו פסיקות חשובות שקדמו לו, וכמעט כעשור לאחריו ניתן פסק דין חסן,⁶ שהתבסס עליו ופסל דבר חקיקה של הכנסת על בסיס הזכות החוקתית לקיום בכבוד, אך דומה כי בג"ץ הקיום בכבוד עורר בפעם הראשונה בצורה הישירה והחריפה ביותר שתי שאלות כבדות משקל: מה מקומו של המשפט בהגנה על הזכויות החברתיות של האדם ומה כוחם של עורכי ועורכות דין חברתיים בהגנה על זכויות לקוחות החיים בעוני.⁷

במאמר זה ננסה להביא את סיפורו של בג"ץ הקיום בכבוד ולבחון שאלות אלו מנקודת מבטנו כעורכי הדין בשתי העמותות שעמדו מאחורי הייצוג בו – עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי (להלן: עמותת מחויבות) והאגודה לזכויות האזרח (להלן: האגודה) שייצגה גם את התנועה למלחמה בעוני. זויות זו אינה יכולה וגם אינה מתיימרת לספר את הסיפור במלואו, אך למרות מגבלותיה אנו סבורים כי היא יכולה לספק נקודת מבט מעניינת על מקומו של המשפט ככלי לשינוי חברתי בהקשר של זכויות חברתיות. שמחנו על פנייתם של עורכי "מעשי משפט" לספר את סיפורו של בג"ץ הקיום בכבוד, שבמידה רבה טרם סופר. מבחינתנו זו הזדמנות יוצאת דופן, סוג של מסע בזמן, לחזור ולהיזכר מתוך פרספקטיבה רחבה על ההיבטים המשפטיים, הציבוריים והאישיים של העתירות הללו.

מאחר שמדובר בסיפור מורכב ועשיר, שהתרחש לפני למעלה מעשור ונפרש על פני תקופה של למעלה משלוש שנים, לא ניסינו להקיף את כולו אלא בחרנו לספר אותו בתמונות, תוך התמקדות בדילמות המרכזיות שהעסיקו אותנו כעורכי הדין בעתירות. כדי לאפשר לקוראים ולקוראות להבין את השתלשלות הדברים ולחבר בין הסוגיות ובין התמונות השונות, הוספנו נספח המתאר את הכרוניקה הכוללת של השתלשלות המאורעות. חשבנו והרגשנו כי בשונה מכתובה אקדמית רגילה, נכון שהקול והטון המתאימים לכרך מסוג זה ולסיפור יהיו אישיים, ובמקומות שהסיפורים שלנו התפצלו הבאנו אותם בשני קולות שונים. התמקדנו באותם חלקים של הסיפור שלדעתנו יש בהם עניין וערך מוסף להבנת סיפור המעשה, לפני ומאחורי הקלעים. המאמר יפתח ברקע להגשת העתירות

באמצעות הצגת המסגרת החוקית של חוק הבטחת הכנסה והמהלכים שהביאו לתיקון שבו עסקו העתירות; בפרקים הבאים נציג תיאור וניתוח של הסוגיות והדילמות שליוו אותנו בשלבים השונים של ההחלטה על הגשת העתירות, הכנתן, ניהולן ועד למתן פסק הדין. במסגרת זו נעסוק בשאלות, כגון הדילמות סביב בחירת העותרים הספציפיים כ"עותרים מושלמים"; שיתוף הפעולה עם מומחים מהתחום החברתי ויחסי הגומלין בין "המשפטי" ל"חברתי" בבניית הטענות החוקתיות בדבר הזכות לקיום בכבוד; תפקידו של האקטיביזם השיפוטי, שהוא לרוב סמוי מן העין, בקביעת מסגור העתירה ותוואי הדיון בה; וכן בפער בין העותרים החיים בעוני לבין השופטים. באחרית הדבר נחזור ונביט על התמונה בכללותה תוך הערכת כוחן של העתירות ומגבלותיהן בפרספקטיבה של משפט ושינוי חברתי בתחום הזכויות החברתיות.⁸

א. הרקע להגשת העתירות

חוק הבטחת הכנסה⁹ נכנס לתוקפו בשנת 1982, והוא משמש כרשת הביטחון האחרונה ליחידים, למשפחות ולילדים החיים בעוני ואשר אין להם כסו בתוכניות ביטחון סוציאלי אחרות.¹⁰ מטרתו של החוק, כפי שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת החוק, היא "להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים".¹¹ חוק הבטחת הכנסה נחקק על רקע כישלון מתמשך של מערכת תמיכות הסעד שפעלו על פי חוק שירותי הסעד,¹² והוא ביטא מעבר מגישה של סעד לגישה של זכות חברתית-משפטית לסייע חברתי (social assistance).¹³ החוק קובע את תנאי הזכאות לגמלה, ובכללם מבחן הכנסות (הבחון שהכנסות המשפחה אינן עולות על הסף הקבוע בחוק), וכן מבחן תעסוקה (המחייב תובעי גמלה לקבל כל עבודה התואמת את מצב בריאותם, אחרת זכאות המשפחה לגמלה נשללת לחודשיים).¹⁴ בשל כך בקרב מקבלי הגמלה ישנו ייצוג גבוה לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית, כגון משפחות חד-הוריות, עולים חדשים, אנשים הסובלים מהתמכרויות לסמים ואלכוהול, אנשים במעצר וחסרי בית, כמו גם עובדים בשכר נמוך הזכאים להשלמת הכנסה. גובה הגמלה נקבע לאור מסקנותיהן של ועדות ציבוריות שעסקו בנושא זה,¹⁵ והוא הוצמד לגובה השכר הממוצע במשק. נוסף על כך, לאורך השנים נוספו הטבות נלוות לזכאי הבטחת הכנסה, כגון הנחה בתחבורה ציבורית, הנחה בביקורי רופאים ובכישת תרופות, פטור או הנחה בארנונה ופטור מאגרת טלוויזיה.

ביום 30 ביולי 2002, כעשרים שנים לאחר חקיקת חוק הבטחת הכנסה, אישרה הממשלה במסגרת הצעת התקציב לשנת 2003 רפורמה מרחיקת לכת בחוק, שכללה קיצוץ ממוצע של כ-30 אחוזים בגמלת הבטחת הכנסה, הפחתת ההתחשבות בהכנסה של עובדים בשכר נמוך וביטול הטבות נלוות בארנונה, בתחבורה הציבורית ובתקשורת.¹⁶ קיצוץ זה השתלב במהלך רחב יותר שהובילה ממשלת ישראל באותן שנים בשורה של תיקוני חקיקה מזורזים, שנועדו לצמצם את מדיניות הרווחה בישראל ולהעבירה מתפיסה

סוציאל-דמוקרטית אירופית למדיניות ליברלית-שוקית בסגנון אמריקני.¹⁷ באופן ספציפי, הסיבה המיידית לקיצוץ בחוק הבטחת הכנסה הייתה מיתון כלכלי שאליו נקלע המשק הישראלי, אך מטרתו המוצהרת הייתה לדחוף אנשים המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה לצאת לשוק העבודה. הרקע לכך היה הגידול שחל במהלך השנים במספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה מכ-25 אלף משפחות בשנת 1985 לכ-119 אלף משפחות בשנת 1999.¹⁸ אף שהייתה מחלוקת לגבי הסיבות לגידול במספר המשפחות הנזקקות להבטחת הכנסה, ואף ששיעור ההוצאה על הבטחת הכנסה בישראל היה נמוך יחסית למדינות אחרות, קובעי המדיניות, בהובלת משרד האוצר, טענו כי הבעיה נעוצה ב"מלכודת עוני" ובתמריץ השלילי לעבודה שיוצרות הגמלה וההטבות הנלוות, אשר מובילות את מקבלי הגמלה להעדיף קבלת גמלאות על פני השתלבות בשוק העבודה.¹⁹ כך, בסופו של דבר, תיקון זה שולב במסגרת הצעת חוק ההסדרים, וביום 16 בדצמבר 2002, לאחר שלושה דיונים בוועדת הכספים של הכנסת היא אושרה.²⁰ למחרת אישרה הכנסת את הצעת התקציב ואת חוק ההסדרים בקריאה שנייה ושלישית.

ב. ההחלטה על הגשת העתירות

ירושלים, רחוב שמאי 8, משרדי עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, יולי 2002
אבישי: הגעתי לעמותת מחויבות בספטמבר 2001, מייד לאחר התמחותי אצל מנהלת מחלקת הבג"צים אסנת מנדל, ובחינות לשכת עורכי הדין. במידה רבה הייתה זו יד המקרה. תכננתי, בתום ההתמחות, להתחיל לימודי תואר שני במשפטים. עבדתי כעוזר מחקר של פרופ' מוטה קרמניצר, שעיימו עבדתי כבר במהלך לימודי התואר הראשון באוניברסיטה העברית. באחד מאותם ימים טפח על שכמי אמיר פז-פוקס, שלמד כמה שנים מעליי בפקולטה, וסיפר לי שהוא עומד לנסוע ללימודי דוקטורט באוקספורד. אמיר שאל אם ארצה להחליף אותו כעורך דין בעמותת הנותנת סיוע משפטי למובטלים. ההצעה מאוד סקרנה אותי, ולמעשה פתחה בפניי צוהר לעולם העמותות שאותו כמעט לא הכרתי. זו גם הייתה החשיפה הראשונה שלי לעולם המדיניות החברתית והזכויות החברתיות. גיליתי שאתה יכול להיחשב לאדם משכיל בישראל גם אם אתה בור לחלוטין בסוגיות חברתיות, ושאפשר לסיים את לימודי המשפטים מבלי לשמוע, לפחות ככל הזכור לי, את המושג "זכויות חברתיות" ולו פעם אחת כסוגיה של זכויות אדם או כסוגיה חוקתית. מחויבות הייתה עמותה קטנה. פרט לי היו בצוות עוד שתי עובדות – תמי מולד-חיו, מנכ"לית העמותה ואתי בן הרוש, מזכירת העמותה. ישבנו במשרד קטן בן שני חדרים ברחוב שמאי 8 בירושלים. למרות התואר הנאה – מנהל מוקד זכויות מובטלים – ניהלתי בעיקר את עצמי ומספר מצומצם של מתנדבים המקבלים קהל ועונים לפניות טלפוניות של מובטלים מכל רחבי הארץ ולכאלו שהגיעו למשרדי העמותה. למוקד פנו מי שנתקלו בבעיות מול המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה בשעה שניסו לקבל את דמי האבטלה או את הבטחת ההכנסה המגיעים להם על פי חוק. הפונים הגיעו משכבות אוכלוסייה שונות – ממפוטרי הייטק ועד למפוטרים ממשרות קבלן בתחומי הניקיון,

האבטחה והשירותים. רבים מהם הגיעו משכונות הקצה של העיר ירושלים – ארמון הנציב, פסגת זאב, נווה יעקב וממזרח העיר. הם גוללו בפנינו סיפורים על התמודדות עם הסבך הבירוקרטי, לעיתים לצד התמודדות עם קשיי החיים ועם מצבים של שרירות שלטונית.

הסיפורים הללו לא היו זרים לי. כמי שגדל באשדוד למשפחה של עולים מגרוזיה זה לא היה חדש או מפתיע. אבל עכשיו הייתי ה"עורך דין" שתפקידו לעזור להם. העיסוק בתחומים החברתיים היה סוחף. כמנהל המוקד וכעורך הדין היחיד בארגון נהניתי מעצמאות רבה. יכולתי לשלב בין אהבתי לעבודה מול אנשים ברמה האישית לבין עיסוק בסוגיות של מדיניות ברמה הלאומית. נחשפתי גם לצדדים רחבים הרבה יותר מעיסוק משפטי צר, לעבודה קהילתית, פרלמנטרית ותקשורתית שלא הכרתי או הוכשרתי אליהם. השכר לא היה רב, (אם כי באותה עת הוא לא היה נמוך בהרבה ממה שחבריי לספסל הלימודים השתכרו), אך העניין והסיפוק וכן העצמאות היו גבוהים הרבה יותר. כך, אף שהגעתי ללא כל ידע מוקדם בתחום, למדתי במהירות להכיר את המטרייה המשפטית והציבורית הכרוכה בעבודה בתחום האבטלה ובתחום הביטחון הסוציאלי של אנשים שחיים בעוני.

תקופת הבשלה זו אפשרה לי להבין את עוצמת הדרמה העומדת להתחולל בחייהן של עשורות אלפי משפחות החיות בעוני כתוצאה מהתיקון בחוק הבטחת הכנסה. אך כאשר העליתי בפני חברי העמותה את האפשרות להגיש עתירה לבג"ץ בעקבות הקיצוץ החד בגמלת הבטחת הכנסה, התגובה שלהם הייתה מופתעת ומעט מסויגת. חברי וחברות הנהלת העמותה הגיעו מרקעים שונים – פרופסורים באקדמיה, פעילי שכונות, עובדים סוציאליים קהילתיים ועוד, אך איש מהם לא היה בעל רקע משפטי. עבור חלקם המחשבה שבית המשפט הוא אשר יביא מזור לעניינים הייתה מחשבה אבסורדית כמעט. אחרים, שמעולם לא שמעו על עתירה מסוג זה, התקשו להעריך האם מדובר בהצעה רצינית או שלפניהם עורך דין צעיר הלוקה בשיגיגונות. מוטרד במיוחד היה פרופ' אריה ארנון, אחד מיושבי הראש של העמותה. מה שהטריד אותו לא היו שאלות חוקתיות או שאלות פילוסופיות הרות גורל, אלא חשש פרוזאי הרבה יותר – חשש שהרפתקה מסוג זה תיגמר בהטלת הוצאות על העמותה, שממילא הייתה במצוקה תקציבית מתמשכת. בשל כך, כדי לא לאכזב אותי יתר על המידה, הוא הציע שאכתוב את העתירה אך בטרם הגשתה ישלח אותה לידידו, עו"ד אביגדור פלדמן, כדי לוודא שלא יושתו על העמותה, חס וחלילה, הוצאות. נתיב זה הוביל בסופו של דבר לכך שעו"ד פלדמן הצטרף אליי, פרו-בונו, לייצוג של עמותת מחויבות בעתירה.

ירושלים, רח' כנפי נשרים, משרדי האגודה לזכויות האזרח, יולי 2002

שרון: הייתי עורכת דין צעירה באגודה לזכויות האזרח. עולם המשפט היה רחוק שנות אור מהעולם המוכר לי מילדותי בבלוקים באילת. התגלגלתי ללימודי משפטים אחרי לימודי תואר ראשון והסמכה כתזונאית קלינית. כשהתקבלתי להתמחות באגודה בשנת 2000

התרגשתי מאוד – חשבתי, במובן מסוים באופן נאיבי, שזה המקום לממש את ההתלהבות שלי מצדק ושוויון. בעת ההיא האגודה כבר הייתה מוסד מבוסס וידוע בעל מוניטין רב בתחום הזכויות האזרחיות, שבו עסקה מאז הקמתה בשנת 1972. חבלי הלידה של ההכרה בזכויות חברתיות באגודה היו ארוכים יותר. בשנת 1990 דנה ההנהלה בהכרה בזכויות חברתיות ובשנת 1995 התקבלה החלטה ברורה לקדם טיפול בזכויות אלו כחלק מקשת זכויות האדם.²¹ אולם שנים אחדות לאחר מכן כשתנועת הקשת הדמוקרטית המזרחית פנתה וביקשה ייצוג – הצביעה הנהלת האגודה נגד העיסוק בשאלות של צדק חלוקתי בהקצאת קרקעות. כך, שלמעשה, בניגוד לזכויות אזרחיות, שבהן היה ידע והיסטוריה, במקרה של זכויות חברתיות צריך היה, בתיק הזה, לקבוע אסטרטגיה כמעט מאפס.²²

בספטמבר 2001 הייתי עורכת הדין הראשונה שאישה את מחצית התקן שהקדישה לראשונה האגודה לתחום של זכויות חברתיות. למעשה לא הייתה לי תוכנית עבודה מובנית ויכולתי לפתח את העיסוק בתחום ולבחור במה לעסוק. הדבר הראשון שעסקתי בו היה זכויות דיירי הדירור הציבורי שבאותם ימים היו על הפרק בעקבות עבודה אינטנסיבית של חה"כ רן כהן.²³ נוסף על כך, התחלתי לעסוק בתחום של זכויות המובטלים דרך הקואליציה למאבק באבטלה. בתודעה הקולקטיבית הישראלית בתקופה זו מובטלים נחשבו פרזיטים ורווחה הדעה שעניים אשמים בעוניים, גם אם הם עובדים.²⁴ הרגשתי שבכל העולם יש התעוררות סביב שאלות של זכויות חברתיות.²⁵ במהלך שנת 2002 החלו להופיע בכותרות העיתונים ידיעות על הגזירות הצפויות במסגרת חוק ההסדרים לאותה שנה וכבר אז היה ברור שחלק משמעותי מהן יפגע באנשים החיים בעוני. לא באמת ידעתי מאיפה להתחיל, אבל גם לא הייתי לבד – והמפתח כאן היה שיתוף פעולה ועבודת צוות. היינו חבורה של עורכי דין צעירים וביניהם: אבישי בניש, שלמד איתי משפטים, מעמותת מחויבות ועינת אלבין מהקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל אביב, חברנו לוותיקים יותר ובהם חנה זוהר שהייתה מנכ"לית קו לעובד, והסוציולוגים ד"ר שלמה וברברה סבירסקי ממרכז אדוה. התכנסנו כקבוצת חשיבה, התייעצנו אחד עם השני וגם עם אנשי אקדמיה שעסקו בתחומים אלו, דוגמת ד"ר יוסי דהאן, ד"ר גיא מונדלק וד"ר אייל גרוס (כתואריהם אז). נוסף על כך, העבודה שלנו הסתמכה לא מעט על עבודת מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי, שבראשה עמדה פרופ' לאה אחדות, אשר הציגה בדיונים הממשלתיים עמדה המתנגדת לגזירות.

בימים ההם חוק ההסדרים פורסם בחודש יולי בכל שנה. נוסח החוק היה בלתי קריא, כמעין "רשימת מכולת". תפקידי היה לעבור על הרשימה ולפענח אותה – זה היה שלב השיום (naming)²⁶ – חיבור הנקודות, מתן שם לתמונה הרחבה ואריזה קונסטרוקטיבית שתוכל לשמש גם את חברי הכנסת. המכשולים הטכניים היו מרובים: ראשית, לוח הזמנים שנקבע לחקיקה באמצעות חוק ההסדרים – לא אפשר דיון מעמיק, מכשול נוסף היה השפה המשפטית היבשה שהקשתה על הבנת המהות: הפקס "פלט" רשימות ארוכות של שורות תיקוני חוק, ובמשך הלילה קראנו שורה־שורה על מנת לנסות לפענח את הכתוב. כך הבנו למשל ששורת סעיף 17(א)(2)(5) לחוק ההסדרים, אשר קבע: "במקום '7' יבוא

"2' – משמעה שאימהות חד-הוריות שבעבר היו זכאיות לפטור ממבחן תעסוקה עד שילדם הגיע לגיל 7, יצטרכו כעת להתייצב למבחן תעסוקה ולקבל כל עבודה התואמת את מצב בריאותן כבר עם הגיע ילדם לגיל שנתיים.²⁷

בשלב זה לא באמת הבנתי שהמסלול מוביל לעתירה. השקענו הרבה אנרגיה בכנסת: כתבנו ניירות עמדה והשתתפנו בכל הדיונים בוועדות מתוך הבנה שאפשר יהיה לעצור את החקיקה שם.²⁸ התיקון נשמע לנו מופרך בשל היקפו הרחב והשפעתו על אלפי אנשים והתקשינו לדמיין שהוא יעבור. עיקר המיקוד בשלב הראשון היה בפרוצדורה של חוק ההסדרים ולא במהות הפגיעה בקצבאות, הנחנו שהפרוצדורה הקלוקלת כשלעצמה תפיל את הגזירות. לא העלינו על הדעת שזה יצליח. אך ככל שעבר הזמן, הבנו את גודל הצרה וכי הדיונים במסגרת חוק ההסדרים בכנסת אינם ענייניים אלא הם כרוניקה של תוצאה ידועה מראש שנקבעת על ידי משרד האוצר. חוק ההסדרים הפך לכלי המרכזי של המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, כך בהליך מזורז, בלי דיון ציבורי מעמיק.²⁹ בחלוף הזמן חלחלה ההכרה כי לא יהיה מנוס מהגשת עתירה. משהבנו שיש להגיש עתירה – נשאלה השאלה היכן לשים את הדגש. דן יקיר, היועץ המשפטי הוותיק והמוערך של האגודה, סייע לי בכל ההתלבטויות המשפטיות וייצג עימי בתיק.

ג. הכנת העתירות

שתי העתירות נכתבו במקביל. התייעצנו אחד עם השני, אולם בשל חילוקי דעות האם לכלול את ההטבות הנלוות או להתייחס רק לקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה, חילוקי דעות שברדיעבד נראים מינוריים, וכן בשל היותנו בארגונים שונים שלכל אחד ייחוד ודגשים משלו, הן הוגשו בנפרד – שתיהן בינואר 2003. לאחר הדיון הראשון בבית המשפט הן נוהלו במשותף. הטיעון העקרוני היה ברור: זכויות חברתיות הן זכויות אדם והן קשורות קשר בל יינתק לזכויות האזרחיות והפוליטיות. אין משמעות למימוש חופש הביטוי כשהבטן ריקה. מבחינת המשפט החוקתי הפוזיטיבי היה זה תחום בהתהוות. כשנתיים בלבד לפני הגשת העתירות ניתן פסק דין גמזו, שבמסגרת הליך אזרחי של הוצאה לפועל של תיק מזונות, קבע ש"כבודו של האדם כולל בחובו הגנה על מינימום הקיום האנושי".³⁰ מבחינה משפטית, פסק הדין הזה סיפק את ה"זיו" המשפטי שעליו ניתן היה לבנות את הטיעון המשפטי החוקתי, שלפיו הקיצוץ החד בגמלת הקיום להבטחת הכנסה פוגע בזכות לכבוד של מקבליה.³¹ יתרה מזאת, טענו שחוק ההסדרים, בשל הבעייתיות הרבה הגלומה בו, אינו יכול להיות בסיס לתיקון כה מרחיק לכת של חוק הבטחת הכנסה.³² מטבע הדברים, עתירות מסוג זה מעלות שאלות מורכבות רבות לגבי אופן בניית הטיעון ולגבי האסטרטגיה הראויה. ברצוננו להתמקד כאן בכמה סוגיות מרכזיות שליוו אותנו, ובראשן "בחירת העותרים" – סוגיה שעולה בהקשרים רבים של עתירות ציבוריות, וביתר שאת כאשר מדובר בעותרים החיים בעוני.

1. האם לצרף עותרים ספציפיים ומיהם "העותרים המושלמים"?

אבישי: בעתירה של מחויבות בחרנו שלא לצרף עותרים ספציפיים כעניין עקרוני. חשבת שתפקידו החוקתי של בית המשפט אינו להיות "פקיד סעד עליון", שמקבל ובוחן מקרים ספציפיים, קשים או ראויים ככל שיהיו, אלא שתפקידו הוא לבחון את עניין מספיקות הגמלאות להבטחת הכנסה באופן מערכתי. חשבתי שעל בית המשפט לבחון האם גובה גמלת הבטחת הכנסה, גם אם מביאים בחשבון מערכות תמיכה נוספות, מאפשרת באופן סביר לאנשים ולמשפחות החיים בעוני להתקיים בכבוד. תהיתי בהקשר זה אם, למשל, העותרים ימצאו עבודה במהלך הדיון בעתירה, האם הדיון בשאלה העקרונית והמערכתית יתייתר? לטעמי התשובה על כך היא שלילית. חשבת גם שהעיסוק במקרים הספציפיים עלול להסיט את הדיון ל"בדיקה בציציות" של העותרים והעותרות ולהוות פתח לשיח פטרנליסטי וסטריאוטיפי כלפי אנשים החיים בעוני.³³

בחירה זו עלתה בקנה אחד גם עם המגמה של הרחבת זכות העמידה בבג"ץ והנכונות לדון בעתירות של עותרים ציבוריים, אם כי ייתכן שבשל העמימות המשפטית שהייתה בעניין זה היה נכון יותר להביא עותרים ספציפיים ולו כדי לא להסתכן בדחייה של העתירה על הסף (אם כי בדיעבד אנו יודעים כי אף שהעתירה של האגודה צירפה עותרים ספציפיים, דעת הרוב בפסק הדין התעלמה מכך).³⁴ אך על כל פנים היה חשוב בעיניי שצירוף עותרים ספציפיים והעיסוק בהם יהיה רק כאילוטרציה לדיון בעניין המערכתי, כפי שאכן עשה בית המשפט בסופו של דבר בפרשת חסן.³⁵

שרון: האסטרטגיה שלי, שיושמה גם בעתירות החוקתיות בעניין חוק האזרחות ובעניין התניית גובה קצבאות ילדים,³⁶ הייתה שבענייני זכויות אדם לא די לדבר בעלמא אלא צריך להדגים את היישום. כלומר, אף שמדובר בעתירה חוקתית, יש חשיבות לעותרים פרטניים שכן השימוש בהם פורש תמונה רחבה ומאפשר מנעד דיון רחב בין המיקרו למקרו. הטיעונים המשפטיים בכלל והחוקתיים בפרט הם לעיתים מופשטים מאוד – אנחנו מדברים על אידאות גבוהות שלעיתים קרובות הן קשות להמחשה. היה ברור שזו עתירה שלא יכולה להישאר רק בין כותלי בית המשפט, אלא צריכה להתקיים גם תחת העין הציבורית. הייתה בעיניי משמעות לפריטת הטענות הרחבות לפרוטות והעברת הזרקור לאנשים החיים בעוני, שלא פעם נשארים שקופים בפני המשפטנים. כך, מחד גיסא היה לי ברור שתהיה זו טעות לקיים את הדיון הזה רק באמצעות כתבי טענות משפטים תיאורטיים ושנצטרך להדגים גם את המצב במציאות. מאידך גיסא, בייצוג של אנשים החיים בעוני תמיד עולה השאלה עד כמה חושפים את הפרטים, שכן זו לעיתים כמעט "מציצנות", ועד כמה הבאת סיפורם בעתירה הוא בגדר העצמתם או שמא רק שימוש אינסטרומנטלי בהם.

התחלנו לחפש עותרים פרטניים, הסתייענו הן בפניות שהגיעו לקו הפתוח של האגודה והן בפנייה לכל ארגוני השטח המסייעים לאנשים החיים בעוני שאיתם עברנו, ובהם התנועה למלחמה בעוני שהצטרפה כעותרת, ועמותת איתך-מעכי משפטניות למען צדק חברתי, שהייתה לי הזכות להיות בין מקימותיה וחברת הנהלה בה. ביקשנו לראיין

עותרים פוטנציאלים. המשימה התבררה כמסובכת. כמעט לכל הפונים שהופנו אלינו, היה סיוע ממקור כלשהו: ההורים שלחו אוכל, השאילו רכב, שילמו על חוגים ועוד. עצם העובדה שהפתרונות הללו נתפסו בגדר "פשע" והובילו לאי-זכאות לגמלה מעידה על מדיניות בעייתית.³⁷ בעיני הדבר העיד בעיקר על כך שהגמלה, שעמדה עוד טרם הקיצוץ על סך של כ-2800 ש"ח למשפחה עם שני ילדים, לא הספיקה לקיום ומשפחות אלו נאלצו להיות "יצירתיות" כדי להסתדר ולשרוד.

עם זאת, היה לנו ברור שהיכל המשפט צר מלהכיל את המורכבות הזו ושלבג"ץ צריך להגיע עם "העותרים המושלמים", ומשכך מלאכת איתור העותרים הייתה צריכה להיות יסודית. כך תיאר עודד פלר (המתמחה דאז ומנהל המחלקה המשפטית של האגודה כיום), שעבד איתי על התיק:

ישבתי במשרד בתל אביב וקיבלתי את פניהם של אנשים שנשלחו מהתנועה למלחמה בעוני ועוד ארגוני שטח. יוסף פדלון (העותר 2) הוא היה מאוד נחמד, ומה שהיה חזק בסיפורו שהוא עבד קשה כל חייו, ובשלב מסוים העסקים שלו קרסו, נדמה לי שגם המשפחה שלו, והכל השתבש לו וגרם להתמוטטות כלכלית. הוא ניסה להיחלץ מזה ולא הצליח. לגבי העותרת 1, בלהה, היא עבדה כמנקה וניסתה לשרוד ולפרנס כמה ילדים מאבות שונים. נורא רצתה שלילדים שלה יהיה טוב. אני זוכר שחשבנו איך ההתנהלות הכלכלית של האנשים האלה תיתפס בעיני השופטים. המטרה היתה למצוא אנשים שעונים לסטראוטיפ של עניים. כלומר, מנהלים חיים עלובים, ולא מבזבזים. למשל, היו אנשים עם חובות לחברות סלולר או מישהי שהיו לה חובות כי קנתה לילד שלה אופניים, משום שהוא ביקש ולא היה נעים לה. הנחנו שנתקשה להסביר שהאנשים הללו רק רצו לחיות כמו בני אדם, או שהעובדה שהתנהלות הכלכלית שלהם לא תמיד מושכלת נובעת מאלף ואחת סיבות.³⁸

לכסוף בחרנו את יוסף ובלהה (העותרים 1 ו-2) כי הם היו "עניים לפי הספר" – מחשבים כל שקל שיוצא ומתקשים לשרוד. הם היו פחות "יצירתיים" מאחרים, באופן שהדגים את חוסר האונים המובנה בתוך חיים במצב של מחסור.

ברור כי בחירה זו ב"עותרים מושלמים" כמו יוסף ובלהה יכולה להקל על השופטים ועל הציבור הרחב להזדהות עם מצבם ולגלות כלפיהם אמפתיה והבנה. אך ברור גם כי בחפשנו אחר עותרים ש"אין בהם דופי" שיתפנו פעולה עם ההכנה החברתית ארוכת השנים שתופסת את העניים כ"אחר" ועם ההבחנה בין "עניים ראויים" לבין "עניים לא ראויים". להבחנה זו שורשים היסטוריים עמוקים. היא זכתה לעיגון מפורש בחוקי העניים של אנגליה במאה השבע עשרה, ולאחרונה עם עליית התפיסה הניאורליברלית היא שבה ומקבלת ביטויים מפורשים בספֶרה הציבורית.³⁹ הבחנה זו מבוססת על תפיסות סטריאוטיפיות כלפי אנשים שחיים בעוני, המייחסות להם תכונות שליליות והתנהגות אישית ומוסרית לקויה, ובכך רואה בהם, ובהם בלבד, כאחראים למצבם.⁴⁰ במבט לאחור, נשאלת השאלה עד כמה החיפוש שלנו אחר "העותרים המושלמים" כשלעצמו תרם

לקיבוע של תפיסה צרה זו של עוני, דימוי שמתייחס למצבי קיצון בלבד ואינו מכיר ברב־ממדיות של עוני וצורות שונות של הדרה חברתית וחוסר יכולת להשתתף בחיים החברתיים.

2. בין מומחיות משפטית למומחיות חברתית

עניין נוסף שליווה את הכנת העתירות היה קו התפר בין המומחיות המשפטית למומחיות בתחומים החברתיים. אנחנו ידענו משפטים, ידענו משפט חוקתי, והיה לנו אף את הלהט הדרוש, אבל היינו חסרים את הידע והמומחיות בתחומים החברתיים. ואכן, כבר בשלב הכנת העתירות התייעצנו עם מומחים בתחומים אלו. התחנה הראשונה הייתה אצל פרופ' אברהם דורון בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית, חתן פרס ישראל, שהיה חבר בוועדה שניסחה את חוק הבטחת הכנסה. פרופ' דורון התגלה כאוצר אמיתי בדיוק ברכיבים שלא היה לנו מושג בהם. הוא קיבל אותנו בחדרו שבהר הצופים, ומתוך שורות הפרסומים הכחולים המתויקים בקפידה לפי שנים, ידע להפנות אותנו למאמרים שכתב כבר בשנות השישים בעניין הבטחת הכנסה. התייעצנו גם עם מומחים אחרים ואף צירפנו חוות דעת מקצועיות לכתבי העתירות. כך למשל, לעתירה של מחויבות צורפו חוות דעת מקצועיות של פרופ' אברהם דורון וד"ר ג'וני גל (כתוארו אז), שנתנו את ההקשר ההיסטורי של חקיקת חוק הבטחת הכנסה ואת התכליות שאותן הוא נועד למלא; חוות דעת של פרופ' אריה ארנון, המתמחה בכלכלה, אשר ניתח את הסיבות לעלייה במספר מקבלי הבטחת הכנסה; וחוות דעת של עו"ס אתי פרץ, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים בישראל דאז, אשר הציגה את ההשלכות של קיצוץ כזה על חייהן של משפחות החיות בעוני בפריפריה החברתית ועל הילדים במשפחות אלו. מעבר לכך, כדי להציג את מאפייני מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ואת משמעות הקיצוצים, הסתמכנו באופן תדיר על עובדות חברתיות שנלקחו מדו"חות של מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי ושל בנק ישראל שהם מקורות המידע המרכזיים בתחום זה.⁴¹

מבחינה זו, הפרספקטיבה החוץ־משפטית הייתה חיונית ליכולת שלנו לגבש את קו הטיעון המשפטי בנוגע לאי־החוקתיות של הקיצוץ ולהביא בפני בית המשפט את ה"עובדות החברתיות"⁴² הרלוונטיות לטיעון זה. דוגמה מרכזית לכך, כפי שיפורט גם בהמשך,⁴³ היא התפקיד המכריע שמילאו המומחים החברתיים בפיתוח קו הטיעון לגבי השאלה מהו הרף של הקיום בכבוד. רק באמצעות הידע ההיסטורי של פרופ' דורון יכולנו לגבש את הטיעון המשפטי, שלפיו גובה הבטחת הכנסה בחוק שיקף רף של קיום בכבוד ולכן ירידה מתחתיו צריכה להעביר את נטל ההוכחה למדינה; רק באמצעות הידע והמחקר ההשוואתי של ד"ר גל יכולנו להשלים את הטיעון המשפטי בדבר החובה לקבוע מדד לקיום בכבוד הנובעת מהזכות לקיום בכבוד, במידע השוואתי על מדדים כאלו הקיימים בעולם; ורק באמצעות הניתוח של מרכז אדוה של סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יכולנו לפרוט ולהמחיש את הטענה בדבר הפגיעה בקיום בכבוד בנתונים סטטיסטיים מקיפים.

אך האינטראקציה בין המשפטי לבין החברתי הייתה מורכבת ולא תמיד שני התחומים העשירו וחזקו זה את זה, ולעיתים בעקבות המתח ביניהם הרגשנו לחץ לצמצם את החברתי למשפטי. כך למשל, במהלך פיתוח הטיעון המשפטי חשנו שהחשיבה המשפטית, במיוחד זו החוקתית, דוחפת אותנו להגדרות אבסולוטיות ומוחלטות של עוני. מבחינה זו, קו החשיבה המשפטי דחף להצגת סל מוצרים בסיסיים החיוני לקיום, בהתאם לגישה האבסולוטית להגדרת עוני, אך המומחים החברתיים הסבירו לנו כי עוני הוא מושג יחסי וכי המדדים המקובלים בעולם מבוססים על הגישה היחסית להגדרת עוני.⁴⁴ יתירה מזאת, ההמשגה של קיום בכבוד במונחים משפטיים-חוקתיים, שאמורה לשקף קונצנזוס חוקתי של היקף ההגנה החברתית, נטתה מטבעה לשיח של מינימום, ולא לשיח של צמצום אי-השוויון החברתי. מעבר לכך, ההתמקדות בשיח המשפטי לא אפשרה לנו לתקוף את הפגיעה בעובדים העניים המשתכרים שכר נמוך ומקבלים השלמת הכנסה, דוגמת ויקי קנפו,⁴⁵ שספגו את הקיצוץ הגבוה ביותר. היה ברור לנו שקיצוץ זה עומד בניגוד גמור למדיניות הנטענת בדבר הצורך לעודד מקבלי גמלאות להשתלב בעבודה ויוצר עוול חברתי כלפי קבוצה זו, אך ארגז הכלים המשפטי הגביל את היכולת לפתח טיעון משפטי-חוקתי כנגד קיצוץ זה, שכן הכנסתם הכוללת של העובדים העניים הייתה עדיין גבוהה יותר משל מקבלי הבטחת הכנסה שאינם עובדים.

ד. ניהול העתירה

1. אז כמה זה "קיום בכבוד"?

ירושלים, בית המשפט העליון, אולם ג', 21 במאי 2003

אחת השאלות שליוו את העתירה כל העת הייתה השאלה מה זה, ובמיוחד כמה זה "קיום אנושי בכבוד". שאלה זו הייתה מקור עניין עצום בעתירה. היא צפה בבית המשפט כבר מהדיון הראשון – שבו כבר בפתח הדברים שאלה השופטת דורנר את אסנת מנדל, באת כוח המדינה: "אני רוצה לדעת מהו המינימום שאם אני יורד מתחת לזה, בית המשפט יהיה זכאי להתערב [...] תגידי את, מהו אותו מינימום, כדי שלא להיות רעב, כדי להתגורר באיזה מקום [...] האם ניתן לקבל טבלה כזו?"⁴⁶

לאחר שהמדינה הסבירה שאין בידה נתונים אלו, וכי ההפחתה בגמלה לא התבססה על נתונים כאלו אלא על בסיס פרמטרים אחרים, פנתה השופטת דורנר אלינו. עמדתנו העקרונית העקבית הייתה כי יצירת סטנדרט לקביעת גובה גמלה היא תפקידה של המדינה כריבון וחלק מהחובה החוקתית המוטלת עליה, ובידי רשויות המדינה גם הידע והמשאבים הדרושים לקביעת סטנדרט. סברנו כי אין זה תפקידם של העותרים לגבש סטנדרט כזה, וממילא אין לארגוני זכויות אדם עם תקציב זעום היכולות ליצור מערך של ידע ונתונים הדרושים ליצירת סטנדרט שכזה. מעבר לכך, ברמה המשפטית, טענו כי בקיצוץ של כ-30 אחוזים בגמלת קיום, כשלעצמו, יש כדי "לעורר ספק מהותי" שדי בו, על פי פסיקת בית המשפט העליון, להעביר את נטל ההוכחה לכתפי המדינה;⁴⁷

כמו כן נשענו על החזקה במשפט הבין-לאומי, שלפיה המדינה יכולה להפחית זכויות חברתיות אך נטל ההוכחה להצדקת ההפחתה מוטל על כתפיה.⁴⁸ במקביל, ברמה הפרטנית, עמדנו על מצבם של העותרים כדי להמחיש את היחס בין הוצאותיהם לבין גובה הגמלה וחוסר מספיקותה. כך סוגיה זו באה לידי ביטוי בתצהיר של בלהה רובינובה, עותרת 1 בכג"ץ 888/03, שבו פירטה:

הוצאותי הן כדלהלן:

- א. שכר דירה בסך 150 דולר ארה"ב (לאחר השתתפות בסך 200 דולר של משרד הבינוי והשיכון).
- ב. ארנונה – 800 ₪ בשנה.
- ג. חשבון מים – 220 ₪ מדי חודשיים.
- ד. חשבון חשמל – 280 ₪ מדי חודשיים.
- ה. חשבון גז – 170 ₪ מדי חודשיים.
- ו. ועד בית – 40 ₪ מדי חודש.
- ז. מועדוניית עבור בני (השלמת יום הלימודים בגן עד 15:30) – 170 ₪ מדי חודש.
- ח. עבור הוצאות הגן השוטפות של בני – כ־200 ₪ מאז תחילת שנת הלימודים.
- ט. טיטולים לבתי התינוקות – 160 ₪ מדי חודש.
- י. מטרנה לבתי התינוקות – כ־136 ₪ מדי חודש.
- יא. מזון, בגדים ותרופות עבורי ועבור ילדיי – 1600 ₪ מדי חודש.

אולם, חרף ניסיונותינו להעביר את נטל ההוכחה לכתפי המדינה כבר בשלב זה, בסופו של הדיון הטיל עלינו בית המשפט להגיש "חוות-דעת כלכלית בדבר המינימום הדרוש למחיה בכבוד של אדם מבוגר ושל ילד".⁴⁹

ירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, חדר 419, 27 במאי 2003 כך, בתוך פחות משבוע לאחר הדיון הראשון בבית המשפט מצאנו את עצמנו סביב שולחן אחד בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית.⁵⁰ אף שהישיבה החלה בהסתייגויות מהחלטת בית המשפט להטיל עלינו להוכיח מהו המינימום הדרוש לקיום בכבוד, הן הושמו עד מהרה בצד, שכן בסופו של יום נדרשנו להשיב לבית המשפט.

ניצבה בפנינו דילמה מרכזית: אף שמבחינת הטיעון המשפטי נראָה שיהיה נוח יותר להציג בפני בית המשפט חוות דעת המושתתת על הגישה האבסולוטית למדידת עוני, המבוססת על סל מוצרים קונקרטי, סברנו שההגדרה היחסית לקביעת מחסור היא הדרך הראויה והמקובלת להגדרת הקיום בכבוד. אך עם זאת, היה לנו ברור שאנחנו חייבים להבהיר לבית המשפט את המשמעות העקרונית ואת המשמעות המעשית של הקיצוץ החד בגמלה להבטחת הכנסה. מעבר לכך, כאמור, משאבינו היו מוגבלים ביותר. לכן, בעצה אחת עם המומחים החברתיים, פיתחנו שלושה קווי טיעון שהם על התפר שבין

משפט למדיניות חברתית. קווי טיעון אלו נועדו לחזק את טענותינו המשפטיות בדבר חובת המדינה לקבוע את הסטנדרט לקיום בכבוד, ובמקביל להמחיש את משמעות הקיצוץ מנקודת מבטם של יחידים ומשפחות הנסמכים על הגמלה להבטחת הכנסה לצורך קיומם. קו הטיעון הראשון היה היסטורי במהותו. הוא התבסס על עובדה שהעלה בפנינו פרופ' דורון במהלך השיבה, שהמדינה למעשה כבר קבעה סף מינימום לקיום בכבוד בוועדה לקביעת צרכיו של הנזקק משנת 1963 ובוועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה משנת 1973.⁵¹ ברוח זו כתב פרופ' דורון לצורך התשובה לבית המשפט סקירה היסטורית של התפתחות זו וביסס את הטענה שגובה גמלת הבטחת הכנסה בחוק התבססה על סף של קיום בכבוד שנקבע בשעתו.⁵² על בסיס סקירה זו יכולנו לבנות את הטענה המשפטית כי הפחתת הגמלה מורידה אותה מתחת לסף הקיום בכבוד שנקבע בעבר ובכך מעבירה לכתפי המדינה את נטל ההוכחה.

קו הטיעון השני שאב אף הוא מהמומחיות בתחומי המדיניות החברתית והתבסס על העובדה שקביעת סף מינימלי לקיום בכבוד מקובלת במדינות מפותחות, ואף מחויבת על-ידי האיחוד האירופי, וקיימות שיטות שונות לקביעתו. בהתאם לכך ד"ר גל הכין עבורנו סקירה בין-לאומית משווה המראה כי במרבית מדינות הרווחה – בשונה מישראל – יש קריטריונים ציבוריים ברורים לקביעת גובה גמלאות הקיום.⁵³ סקירה זו אפשרה לנו לבסס את הטענה כי קביעת סטנדרט לקיום בכבוד היא חיונית להגשמת זכויות חברתיות, וכי במהותה זוהי משימה המסורה למדינות.

קו הטיעון השלישי ניסה להראות את הפגיעה בכוח הקנייה⁵⁴ של האנשים החיים בעוני. ביקשנו מפרופ' ארנון לכתוב חוות דעת כלכלית על השחיקה בכוח הקנייה של הגמלאות לאורך השנים וביקשנו מד"ר שלמה סבירסקי ומאלון אטקין ממרכז אדוה, להכין עבורנו ניתוח של רכיבי סל המוצרים של משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה בטרם הקיצוץ על בסיס דו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁵⁵ ניסינו לתרגם את קשיי היומיום לשפה "מקצועית", כדי שהשופטים והציבור כולו יוכלו להבין ולשפוט מה תהיה משמעות הקיצוץ של 600 ש"ח מסל מוצרים זה. האם יצטרכו לוותר על אוכל? תרופות? או חוג לילדים? באופן זה קיוונו שנוכל להמחיש את משמעות הקיצוץ מבחינתם של מקבלי הבטחת הכנסה מבלי להידרש ליצירת סל מוצרים אבסולוטי – בבחינת "להיות בלי אבל להרגיש עם".

בהמשך הסתבר כי העניין הרב שיצרה העתירה ושאלת הקיום בכבוד שעמדה בבסיסה עוררו שחקנים נוספים להציע מדדים לקיום בכבוד. כך, באופן עצמאי וללא מעורבותנו, מכון ון ליר וכן חוקרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוציאו דו"חות שהציגו שיטות מפורטות של קביעת מדד לקיום בכבוד.⁵⁶ בשני המחקרים העצמאיים הללו הסף לקיום בכבוד למשפחה עם שני ילדים עמד על כ-6,800 ש"ח לחודש.⁵⁷ החדשות הטובות (לטיעון המשפטי, אך לא למי שחיים בעוני) היו שלפי כל המדדים הללו, כולל של הביטוח הלאומי, גובה גמלת הבטחת הכנסה היה במובהק מתחת לרף המינימום. החדשות הפחות טובות היו שהרף שנקבע בעבודות אלו למשפחה עם שני

ילדים הגיע כאמור עד ל-6800 ש"ח. סכום זה היה הרבה מעבר לגובה גמלת הבטחת הכנסה עוד טרם הקיצוץ וקשה היה לטעון שזהו הרף החוקתי לקיום בכבוד. בסופו של דבר החלטנו לא לאמץ מדד כזה או אחר אלא לטעון שמכל חוות הדעת עולה כי גובה גמלת הבטחת הכנסה, עוד טרם הקיצוץ, היה במובהק בתחומי המינימום, וכעת כאשר מקצצים אותה – הנטל הוא על המדינה להוכיח שלא ירדה מתחת לסף החוקתי.

2. ההיבט הסמוי מן העין – אקטיביזם שיפוטי במהלך ניהול העתירה

בשיטה האדוורסרית מקובלת ההנחה שהצדדים הם אשר מנהלים את העתירה, אך בג"ץ הקיום בכבוד מדגים את המקום המרכזי של בית המשפט והשפעתו על האופן שבו העתירה מנוהלת. זהו סוג של אקטיביזם שיפוטי – האקטיביזם במהלך הדיון בעתירה – שהוא פעמים רבות סמוי מן העין; לרוב הוא אינו בא לידי ביטוי בפסק הדין ולפיכך הוא גם בדרך כלל לא נלמד בשיעורי המשפט. במקרה שלנו אקטיביזם זה התבטא בשני מעמדים שונים שבהם הופעל עלינו כעותרים לחץ מצד בית המשפט לשנות את הסעד שנדרש בעתירות, ורק במבט לאחור ניתן להעריך את חשיבותם המכרעת לאופן הדיון בעתירה ולהחלטה שהתקבלה בסופו של דבר.

ירושלים, בית המשפט העליון, אולם ג', 5 בינואר 2004

הפעם הראשונה שבה הופעל עלינו לחץ הייתה בדיון השני בעתירות, אשר בו הוצא הצו על ידי השופטים דורנר, ג'ובראן וחיות שחייב את המדינה לפרט מהו הסטנדרט לקיום בכבוד, כפי שתואר בפתיחה. למעשה סעד זה לא הופיע בעתירות והוא הוסף תוך כדי הדיון עצמו כהצעתו של בית המשפט. בעתירות ביקשנו לבטל את התיקונים לחוק הבטחת הכנסה שנחקקו במסגרת חוק ההסדרים. היה זה בית המשפט, בהובלתה של השופטת דורנר, אשר הציע לתקן את העתירה ולהוסיף את הסעד החלופי. סעד מסוג זה תאם את הסוגיה המרכזית שהטרידה את בית המשפט כבר מהדיון הראשון – מהי ה"תשתית העובדתית" שעליה נשענו הקיצוצים וכיצד היא מתחשבת בהיבט החברתי של הזכות לכבוד האדם. לאחר שבדיון הראשון בעתירה בית המשפט שלח, כאמור, את הצדדים להביא מידע נוסף בעניין זה כדי לאפשר לו לבחון את עצם הפגיעה בזכות, הוא שב לעניין זה גם בדיון השני תוך פנייה לבאת כוח המדינה: "גב' מנדל, התשובה שלכם, אינני מבינה מדוע לא רציתם לומר לנו מה המידע שלכם".

לאחר שבאת כוח המדינה לא הציגה אמת מידה כלשהי לסטנדרט החוקתי של הקיום בכבוד שלפיו ניתן יהיה לערוך ביקורת שיפוטית, פנה בית המשפט אלינו, באומרו:

הסעדים שאתם מבקשים זה לבטל את החוק. אם תתקנו את העתירה או תוסיפו סעד מסוים, תחייבו את המדינה שתקבע את אותו מינימום שלפי דעתה היא חייבת לספק לאוכלוסייה שלה. כל ביטוי מבחינתי הוא בסדר גמור, השאלה מה זה נראה לי שאפשר יהיה להוציא על זה צו על תנאי. למקד את זה.⁵⁸

הייתה זו הצעה שלא ניתן לסרב לה. מבחינתנו החובה של המדינה ליצוק תוכן לתוך חובתה להבטיח קיום בכבוד לתושביה הייתה מלכתחילה חלק בלתי נפרד מהעתירות, אך חששנו שנתיב זה לא יוכל להוביל לתוצאה המבוקשת של הוצאת צו מוחלט לביטול החוק. ובכל זאת קיבלנו את הצעת בית המשפט משום שהבנו שזהו סימן שבית המשפט רוצה להתקדם עם העתירות, אך אינו מוכן, לפחות לא בשלב זה, להוציא צו על תנאי לביטול התיקון לחוק. הוספת סעד חלופי זה אפשרה לבית המשפט להוציא צו על תנאי, שכן הוא נתפס על ידי בית המשפט, כך אנו מעריכים, כהתערבות פחותה מאשר הוצאת צו על תנאי לביטול חוק. דרישת הצו מהמדינה הייתה פשוטה לכאורה, להציג את החובה המוטלת עליה לפי חוק היסוד לשיטתה. אך מיקוד הצו בשאלה זו חשף למעשה את הסתירה בעמדת המדינה, שטענה כי היא מכירה בזכות אך לא הייתה מוכנה להצביע על אמת מידה כלשהי שתמלא אותו בתוכן. מהלך זה הוביל לפריצתה של העתירה למודעות הציבורית. לפתע, בבת אחת, הדיון בשאלה מהו קיום בכבוד ומהי חובתה של המדינה בהקשר זה יצא מד' האמות של בית המשפט למרחב הציבורי. ההחלטה זכתה לבולטות תקשורתית רבה.⁵⁹ ופעמים רבות הדיון בה נעשה תוך דיון בשאלות של מהו קיום אנושי בכבוד בישראל ומהי חובת המדינה בהקשר זה כלפי תושביה. מבחינתנו היה זה מסגור רב עוצמה בדיון ציבורי על מדינת הרווחה, שכן לאחר שנים של דיון שהתמקד במלכודות עוני ובתמריצים שליליים לעבודה, מסגור זה שם שוב במרכז את רעיון הזכויות החברתיות של האדם.

הוצאת הצו על ידי בית המשפט הביאה לתגובה פרלמנטרית חריפה. באופן חריג, לאחר דיון סוער, הוציאה הכנסת הודעה בזו הלשון: "הכנסת רואה בדאגה גלית בית המשפט העליון לנושאים שבמובחם הינם בתחום הסמכות והאחריות של הרשויות המבצעת והמחוקקת. על יסוד של כבוד לרשות השופטת בכלל ולבית המשפט העליון בפרט, מתריעה הכנסת מפני המשך מגמה זו, העלולה להתפתח למשבר חוקתי בישראל".⁶⁰ גם המדינה, בהובלת אגף התקציבים במשרד האוצר, נעמדה על רגליה האחוריות נחושה שלא לפרט סטנדרט קונקרטי כלשהו לקיום בכבוד. להערכתנו, משרד האוצר לא אהב, בלשון המעטה, את המסגור מחדש של גמלת הבטחת ההכנסה תחת הכותרת של "קיום בכבוד" במקום המסגור של "מלכודת עוני". יתרה מזאת, היה ברור כי הוא אינו מעוניין להידרש למתן דין וחשבון לגבי המספיקות של הגמלאות במונחים של צורכי החיים של מקבלי הגמלאות. לכן, אף שהצו דרש את תשובת המדינה לאחר עשרה ימים, אחרי שורה של בקשות ארכה, הגישה המדינה כעבור כחודשיים תגובה המסתפקת באמירה הכללית שחובת המדינה היא לספק רשת מגן אחרונה שנועדה להבטיח שאדם לא יהיה ב"מחסור קיומי", לרבות תמיכה במפעלות קמחא דפסחא ובתי תמחוי.⁶¹

ירושלים, בית המשפט העליון, אולם ג', 16 במרץ 2004

המעמד השני שבו הופעל עלינו לחץ היה בדיון השלישי בעתירות. כשלושה חודשים חלפו מהדיון הקודם. בינתיים פרשה השופטת דורנר והרכב חדש מונה לדיון בעתירה –

הנשיא דאז ברק והשופטים מצא וחשין. הפעם פנה הנשיא ברק קודם כול אלינו והציע שנחזור לסעדים המקוריים שהעלו העתירות בדבר ביטול של סעיפי התיקון של חוק הבטחת הכנסה. הוא רצה לבדוק אם נסכים לביטול הצו על תנאי שהוצא על ידי ההרכב הקודם בדבר חיוב המדינה לפרט מהו הסטנדרט לקיום בכבוד. מה בדיוק נאמר על ידי בית המשפט וכיצד בדיוק נוסחו הדברים איננו יודעים. חלק זה אינו מצוי בפרוטוקול הדיון. זכור לנו רק ש"ההצעה" הזו של בית המשפט הייתה ברורה מאוד, תוך רמיזה עבה שעמידה על הצו המקורי עשויה להוביל לא רק לדחיית העתירה אלא אף לפסיקה "שלא תמצא חן בעינינו".

במידה רבה גם זו הייתה מבחינתנו הצעה שלא ניתן לסרב לה. חששנו שלאחר המהומה הפוליטית בית המשפט לא יוציא צו מוחלט המחייב את המדינה לקבוע מהו הסטנדרט לקיום בכבוד. יתר על כן, הנתבי שהציע בית המשפט הוא הנתבי החוקתי הרגיל של צו על תנאי לביטול החוק, שאותו ביקשנו מלכתחילה. גם הפעם הסכמנו. בית המשפט ביטל את הצו הקודם והוציא צו על תנאי חדש, כללי יותר, בדבר ביטול התיקונים בחוק הבטחת הכנסה. בסופו של דבר תואי זה אפשר לבית המשפט להימנע מלהכריע בדבר חובת המדינה לפרט מהו הסטנדרט לקיום בכבוד וכן להגדיר סטנדרט כזה בעצמו, ויצר לו למעשה את הנתבי שיוכיל לבסוף לדחיתן של העתירות.

במבט לאחור, נראה שהאקטיביזם של השופטת דורנר הוא שלמעשה מסגר את הדיון בעתירה סביב השאלה של רף הקיום האנושי בכבוד במדינת ישראל ותרם לפריצתה למודעות הציבורית, בעוד האקטיביזם של הנשיא ברק חתר תחת מסגור זה, קיבל את הנחות המוצא של המדינה, והביא לאפשרות לדחות את העתירה מבלי להתייחס לשאלה עקרונית זו. ברור כי הרצון לשנות את הדיון הציבורי סביב עוני וזכויות חברתיות היה מלכתחילה בלב העתירות, אך ספק רב אם ללא הצו של דורנר המסגור הזה אכן היה מצליח לפרוץ את גבולות הדיון המשפטי ולסלול את דרכו של המונח "קיום בכבוד" למרחב הציבורי. אך עם זאת, נראה שההד הציבורי הגבוה שהיה לצו הוא גם זה שהוביל לשיבה שקיימה הכנסת בעניין זה ולהתנגדות הגורפת, וייתכן שהוא הביא לרתיעה של בית המשפט להמשיך לעסוק ישירות בשאלת הסטנדרט לקיום בכבוד.

3. אדם, תבנית, נוף מולדת – הפער בין העותרים לשופטים

ירושלים, בית המשפט העליון, אולם ג', 30 בנובמבר 2004

היה זה כבר הדיון הרביעי והאחרון בעתירה בין כתליו של בית המשפט העליון, הפעם לאחר החלפת ההרכב והרחבתו לשבעה שופטים. הכול הרי כבר נכתב בכתבי הטענות והתגובות והתשובות של העותרים ושל המדינה. וגם הפעם, כמו בראשונה, עלתה שוב הסוגיה של מהו הקיום בכבוד. כך תיאר עו"ד אביגדור פלדמן את המעמד:

[...] בין היתר כללנו אצל בלהה רובינובה גבינה לבנה. שגיאה גדולה. עינו החרה של כבוד השופט המנוח מישראל חשין קלטה את הפריט הזה והוא הציע שתסתפק גברת רובינובה בגבינת 3% וכאן הגיעה היריקה [...] מהשופט חשין שאמר לי,

כשהוא מכוון לבטני העגלגלה, גם לך לא יזיק לאכול גבינה דלת שומן. יריקה ישר בין העיניים, לא מצליח למחות אותה עד היום.⁶²

היה משהו קצת סוריאליסטי במעמד הזה. לא ניתן היה להימנע מהמחשבה עד כמה שופטים בבית המשפט העליון, על מעמד המיליה החברתי שאליו הם משתייכים, מסוגלים באמת להבין את משמעות הקיצוץ של 600 ש"ח. האם עבורם גבינה דלת שומן היא סוגיה של דלות ומחסור או עניין של בריאות ותזונה ראויה? ביטוי לפער זה בתפיסת הקיצוץ נתנה עדנה אלימלך, אם חדר-הורית לשלושה ילדים, שישבה באולם בית המשפט העליון במהלך דיון זה, במאמר שכתבה תחת הכותרת "אני לא מפגרת, אני רק עניה":

אני חושבת שאנשים שאינם מכירים מצבים של עוני לא יודעים מה המשמעות של הניסיון להשיג את דמי הנסיעה במצב שבו הארנק ריק. את קמה בבוקר ומתחילה לשבור את הראש מאיפה להביא את הכסף, וכל מקום שממנו תשיגי יהיה בכחינת חוב על חוב [...] בכיה"ס של ילדי פועלת כבר כמה שנים תוכנית, המאפשרת לילדים להשתתף בחוגים של המתנ"ס בעלות של עשרה אחוזים ממחיר החוג. מעט מאוד ילדים משתתפים בתוכנית הזו. הסיבה פשוטה. כדי לנסוע עם ילדים לחוג, אני צריכה כ-18 ש"ח בשבוע. 36 ש"ח אם לכל ילד יש חוג. וזה בתנאי שיהיה לי מספיק כסף לקנות כרטיסיית נוער. אם לא, המחיר עוד יותר גבוה. קשה להבין, אני יודעת, אבל לפעמים 18 ש"ח שיש לי בארנק מיועדים ללחם, חלב וגבינה לבנה למחר בבוקר. לפעמים אין לי 18 ש"ח. לא בארנק ולא בשום מקום אחר [...].⁶³

הרגשנו שמונחת על כתפינו משימה לא קלה של תיווך פער זה בין השופטים, המשכילים, האליטה, המורמים מעם, השבעים במובנים רבים, לבין השוליים העניים של החברה בישראל, אלו שאנחנו היינו צריכים להביא את קולם. בעזרת סיוע רב כפי שתיארנו וחמושים בטובי הליטיגטורים בישראל – דן יקיר ואביגדור פלדמן – שהיו לצידנו הצלחנו להביא טיעונים משפטיים מעולים. עם זאת, התחושה הייתה שלא הצלחנו לגשר על הפער – לא הצלחנו להמחיש את החיים בעוני. היה זה מבחינתנו אישור נוסף לתובנה מרכזית של הגישה הביקורתית למשפט (Critical Legal Studies), שלפיה מלאכת השיפוט אינה מלאכה "אובייקטיבית" אלא מלאכה אנושית "סובייקטיבית", אשר מושפעת מהעולמות החברתיים והתרבותיים שהשופטים מביאים איתם אל תוך אולם המשפט.⁶⁴

יוסף ובלהה הגיעו למרבית הדיונים. השופטים לא שאלו אותם דבר ולא התייחסו אליהם. אף שהשתדלנו לשוחח עימם ולהסביר להם בכל שלב מה נעשה – הם נראו כמי שמרגישים זרים למתרחש בבית המשפט.

ה. פסק הדין

פסק הדין מבחינתנו היה מאכזב. אומנם, בית המשפט העליון הכיר בזכות לקיום בכבוד זכות חוקתית, אך בשורה התחתונה המשפטית – הובסנו 6:1, והעתירות נדחו.⁶⁵ במיוחד

הופתענו מהבחירה של הנשיא ברק, שכתב את פסק הדין המרכזי בדעת הרוב, לנמק את דחיית העתירה בהיעדר תשתית עובדתית לגבי מצבם הקונקרטי של העותרים. הופתענו, משום שהעותרים היו באולם בית המשפט ותצהירים מפורטים של מצבם צורפו לעתירות, וממילא בשום שלב לא התבקשו על ידי בית המשפט להשלים מידע חסר בתצהירים אלו.

עמדת הרוב בפסק הדין מעוררת קשיים רבים גם לגופא, שאין זה המקום לנתח אותם בפירוט,⁶⁶ אך ניתן להצביע כאן על שניים מרכזיים. הבעיה הראשונה היא החלטת דעת הרוב לאמץ את "מודל המחסור הקיומי" שהוצע על ידי המדינה, שממנה מהדהדת תפיסה צרה מאוד של צרכים אנושיים ושל חובת המדינה לסייע רק במצבים של עוני קיצוני.⁶⁷ הבעיה השנייה היא שבהחלטה זו בית המשפט מתחמק מלקבוע סטנדרטים קונקרטיים לקיום אנושי בכבוד, כפי שהוא אמור לעשות בהקשר של זכויות חוקתיות, או אפילו סטנדרטים המבהירים את משמעותו של "מודל המחסור הקיומי".⁶⁸ הוא אף נמנע מלהטיל על המדינה משימה זו, תוך הטלת נטל כבד על העותרים להוכחת הפגיעה בהם. כיצד תוכל העותרת – גם לאחר שפירטה בתצהירה באופן קונקרטי את רשימת הכנסותיה והוצאותיה, את מאמציה למצוא עבודה וכדומה – להוכיח כי זכותה נפגעה? יותר מזה, קביעתו של הנשיא ברק, שחלק משופטי הרוב הסתייגו ממנה,⁶⁹ כי הנטל להוכחת הפגיעה מוטל על העותרים היא לטעמנו הטלת נטל בלתי סביר על עותרים החיים בעוני בבואם לטעון טענות חוקתיות. לכן, בסופו של דבר, הוא סתם את הגולל על יכולתם של עותרים החיים בעוני להוכיח את הפגיעה בזכותם והפך הוכחה זו לכמעט בלתי אפשרית, לפחות בכל הנוגע לטענות בדבר מספיקות הגמלה.

נחמה מסוימת מצאנו בפסיקתו של השופט לוי, שהציבה אלטרנטיבה לעמדת הרוב בנוגע למשמעותן של הזכויות החוקתיות של אנשים החיים בעוני. האלטרנטיבה שהציב השופט לוי באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בתוכן שהוא יוצק לתוך הזכות לקיום בכבוד, ובקביעתו כי הזכות לקיום בכבוד היא במהותה הזכות לתנאי קיום נאותים וכי היא אינה מתמצה בהגנה מפני מחסור בלתי נסבל. כדבריו:

האם אכן ניתן לומר בנימה נחרצת כי תנאי־מחייה שמאפשרים אך קיום נעדר מטרות, שאינם מחזיק כל פוטנציאל לשגשוג אנושי אינם פוגעים בזכותו החוקתית של האדם לכבוד? הכיצד זה נוכל לקבוע כי תנאי־מחייה שאינם מקיימים ולו מידה מינימאלית של יחס לרמת־החיים המקובלת בחברה, או אשר מונעים מהאדם הזדמנות, ולו בסיסית, לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיופותיו ולפעול להשגתן אינם פוגעים בזכותו החוקתית לכבוד? האמנם האדם שתנאי־מחייתו אינם מאפשרים לו מידה מינימאלית של השתתפות אזרחית, ושמונעים מבעדו מלהתערות בחברה הסובבת אותו ומלהשפיע על הנעשה בה הנו זה אותו אנו משווים לנגד עינינו בדברנו בכבוד? אמת תיאמר, קשתה עלי הקביעה ההחלטית כי אדם המוגן אך מפני "מחסור בלתי־נסבל" אינו נפגע בזכותו החוקתית לכבוד, קשתה במאוד. על חייו של אנוש להחזיק תוחלת וערך. עליהם לאצור הבטחה

כלשהי לעתיד נראה לעין. קיום מונוטוני ונעדר מטרות אינו יכול להיחזות בעיני כ"קיום בכבוד".⁷⁰

בכך ביטא השופט לוי תפיסה רחבה ומורכבת יותר של קיום בכבוד – כזו שכוללת גם את היכולת של אדם לשאוף לתכלית מעבר להישרדות וכוללת בתוכה השתתפות מלאה יותר בחיים החברתיים ואשר אינה מקבעת דימוי של עוני המתייחס רק למצבי קיצון. נוסף על כך, בניגוד לעמדת הרוב, שלפיה בפני השופטים לא הוצגו נתונים על מצבם של העותרים, השופט לוי ראה את העותרים והתייחס בפרוטרוט למצבם האישי ולעובדות החברתיות שהוצגו בפני בית המשפט. כך למשל, הביא השופט לוי חלקים מתצהירה של בלהה רובינובה המתארים את תנאי מחייתה תוך שהוא שואל: "על מה, תיאלץ, אפוא, העותרת לוותר? האם על מזון תינוקות לבתה? האם על לבוש לעצמה ולילדיה? האם על חשמל ומים? היש אדם שיוכל לקבוע כי זכותה של העותרת לקיום אנושי בכבוד אינה נפגעת בנסיבות אלו?"⁷¹ מבחינה זו, פסיקתו של השופט לוי מכירה בכך שדעת הרוב הטילה נטל כבד מדי על העותרים בכואם להוכיח את הפגיעה בהם, והוא קובע שבפני בית המשפט הונחה תשתית עובדתית מספקת אשר מרימה את נטל ההוכחה הראשוני המוטל על העותרים והיא מעבירה אל המדינה את הנטל להראות כיצד לפי שיטתה הזכות לקיום בכבוד אינה נפגעת חרף הקיצוץ העמוק בגמלאות הבטחת הכנסה.⁷²

אחרית דבר: משפט ושינוי בתחום הזכויות החברתיות

מודיעין, בית קפה פפינו, 8 ביוני 2017

15 שנה אחרי הגשת העתירות, צעירים פחות ומנוסים יותר, מצאנו את עצמנו יושבים בבית קפה קטן במודיעין. אבישי בעל תואר דוקטור, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית. שרון מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח בישראל. הסיבה למפגש המרגש הייתה ההזמנה שקיבלנו מהמערכת של כתב העת "מעשי משפט" לכתוב על בג"ץ הקיום בכבוד כאחד מפסקי הדין התקדימיים ובעלי חשיבות ששינו את פני המשפט הישראלי. הייתה זו הזדמנות לשאול את עצמנו איך אנחנו מבינים היום איפה היינו, מהו המסע שעברנו ואיך הגענו עד הלום בחשיבה שלנו על הזכויות החברתיות, על תפקידו של בית המשפט בסוגיות אלו ועל המקום של העתירה הזאת בחיינו האישיים.

1. בג"ץ הקיום בכבוד 15 שנים אחרי: מה עשינו?

בניסיון להעריך מה עשינו השאלות הראשונות והמתבקשות היו האם וכיצד בג"ץ הקיום בכבוד שינה את פני המשפט הישראלי. התשובה לכך היא כמובן מורכבת. כאמור, פסק הדין מבחינתנו היה מאכזב. בשורה התחתונה העתירה נדחתה ברוב דעות כנגד דעתו החולקת של השופט לוי ומבחינה זו נחלנו כישלון. מעבר להפסד המשפטי, הרי

שהמפסידים האמיתיים היו מקבלי הבטחת הכנסה שמהם נמנעה היכולת לכלכל את עצמם ואת ילדיהם בכבוד. הכלי המשפטי לא הצליח לשנות את מצבם לטובה. יותר מזה, המודל הפרשני שאימץ בית המשפט לזכויות החברתיות היה צר ביותר, באמצעו שיח של "מחסור קיומי" ומודל הישרדותי של זכויות חברתיות, במקום שיח של שילוב חברתי ומודל של תנאי מחיה נאותים. זאת ועוד, בית המשפט נמנע מיצירת סטנדרטים משפטיים, מהותיים או הליכיים, בדבר החובות החלות על המדינה לצורך הגשמת הזכות. מבחינה זו, תוצאת פסק הדין תואמת את עמדת הגישה הביקורתית למשפט, שהיא ספקנית לגבי יכולתם של אנשים החיים בעוני – אלו ש"אין להם" – לנצח בבית המשפט לאור נחיתותם המובנית בזירה זו.⁷³ יתירה מזאת, וזו הנקודה המרכזית, המקרה שלנו ממחיש עד כמה השיח המשפטי, ובמיוחד השיח החוקתי, הוא שמרני ביסודו ובסופו של דבר הוא משמר את מבני הכוח ואת חלוקת העושר הקיימים ואף נותן להם לגיטימציה.⁷⁴ כך למשל, עצם המסגור של השיח החוקתי לשיח על מינימום לקיום בכבוד מתעלם מהתמונה הכוללת של פערים חברתיים גדולים בין עשירים לעניים,⁷⁵ ובכך מצמצם את גבולות השיח החלוקתי לשאלות של מינימום.⁷⁶ כך גם החיפוש שלנו אחר "העותרים המושלמים", לא היה אלא ביטוי להפנמה ולחיזוק של השיח הניאו-ליברלי, המבקש להחזיר את ההבחנה בין "עניים ראויים" ל"עניים לא ראויים" למרכזו של השיח החברתי.⁷⁷ אולם, חרף דברים אלו, במבט לאחור אנחנו חושבים שלעיתרות חשיבות מכרעת לפחות בשלושה מישורים: ראשית, ברמה הצרה והמיידית, זו הייתה הפעם הראשונה שהמדינה בכלל ומשרד האוצר בפרט נדרשו לתת דין וחשבון על המהלך הדרמטי של הקיצוץ בגמלת הקיום של הבטחת הכנסה. זה לא קרה בהליך הפוליטי בכנסת ובמידה רבה גם לא קרה במהלך המחאה החברתית של ויקי קנפו ולאחריה, מחאה שעסקה באותו הקיצוץ ממש.⁷⁸ מבחינה זו, האנשים החיים בעוני הם סוג של מיעוט, שמתקשה להגן על עצמו בזירה הפוליטית בשל תפיסתו כ"אחר".⁷⁹ הליך משפטי זה היה הפעם הראשונה שבה נדרשה המדינה להתייצב ולהסביר בצורה מפורטת, לנמק ולספק הצדקה למהלך זה. שנית, אחרי תקופה ארוכה שבה הזכויות החברתיות היו "מחוץ לגדר", פסק הדין היה הצעד המשמעותי ביותר עד לאותה עת של הכנסת הזכויות החברתיות לפנתיאון זכויות האדם בישראל.⁸⁰ הכרה זו אולי לא שברה, אך היא לפחות סדקה את מה שפרופ' מאוטנר מכנה "הליברליזם של הזכויות השליליות", שאפיינ את תורת זכויות האדם של בית המשפט העליון.⁸¹ היא העבירה את המסר כי "כבוד האדם אינו נעצר על מפתנו של האדם החי בעוני".⁸² מבחינה זו, פסק הדין יצר קטגוריה משפטית חדשה, אשר הכניסה את הזכויות החברתיות אל תוך השיח המשפטי. כך, בעוד שאנו, כסטודנטים למשפטים, לא נחשפנו לזכויות החברתיות כסוגיה משפטית בלימודי המשפט החוקתי – כיום הזכויות החברתיות הן חלק מספרי ומלימודי המשפט. ואכן, לשם המחשה, במשך שנים לא הייתה בספר "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל" כל התייחסות לזכויות חברתיות; במהדורה החמישית, שפורסמה בשנת 1996, הוקדשו לזכויות חברתיות 2 עמודים;

במהדורה השישית, שיצאה בשנת 2005, הוקדשו לנושא 17 עמודים; וכעת בספר "דיני זכויות האדם בישראל", שפורסם בשנת 2016, כבר מוקדשים לנושא 82 עמודים.⁸³ יצירתה של הזכות לקיום בכבוד כקטגוריה משפטית-חוקתית הניחה תשתית לפסיקה חשובה נוספת בתחום הזכויות החברתיות. הפסיקה החשובה ביותר בהקשר זה היא פסק דין חסן, אשר כשבע שנים לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ קיום בכבוד עשה צעד חשוב נוסף ופסל על בסיס הזכות לקיום בכבוד את הסעיף בחוק הבטחת הכנסה אשר שלל באופן גורף את הגמלה בשל שימוש ברכב.⁸⁴ וכך גם פסק הדין שניתן לאחרונה על ידי בית הדין הארצי לעבודה בעניין סימה קרול,⁸⁵ שבו הוא פסל את נוהלי הביטוח הלאומי השוללים קצבת הבטחת הכנסה ממי שמקבל תמיכה משפחתית או קהילתית, במיוחד לאור העובדה שהמדינה טרם הגדירה מדד לקיום בכבוד, ו"קיים ספק ממשי בשאלה אם במציאות הנוכחית גמלת הבטחת הכנסה אכן מספיקה כשלעצמה לצורך קיום [בכבוד]."⁸⁶ פסיקה זו מאמצת רבות מהביקורות שהופנו כלפי פסיקת דעת הרוב בבג"ץ הקיום בכבוד, וייתכן שיש בה פוטנציאל להביא לשינוי ההלכה הנהוגה.⁸⁷ מעבר לכך, ההכרה בזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית השפיעה גם על פעולת רשויות המינהל והמחוקק. כך, בשל הדיון בעתירה מנע היועץ המשפטי לממשלה דאז אליקים רובינשטיין את הקידום של כמה הצעות חקיקה בעילה של פגיעה בזכות לקיום בכבוד.⁸⁸ וכך גם לאחרונה נקבע על ידי המחוקק בסעיף 160 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 כי במהלך הליכי פשיטת רגל יחושבו דמי המחיה הדרושים ליחיד ולמשפחתו לצורך הוצאות המחיה הבסיסיות וסכום זה יובא בחשבון בחישוב התשלום החודשי שעל חייב לשלם. חקיקה זו התבססה על דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, בראשות פרופ' רון חריס, שהוגש למשרד המשפטים בנובמבר 2015, ובו הוצג מודל חדשני, לחישוב ההוצאה הבסיסית הדרושה לקיום בכבוד ולחישוב כושר ההשתכרות על בסיס מודל זה. זוהי למעשה הפעם הראשונה שבה הכנסת מקדמת קביעת אמות מידה לקיום אנושי בכבוד. יש לחכות ולראות כיצד בדיוק יעוצבו כללים אלו, אך נראה שמדובר בשלב חשוב נוסף בתהליך של יציקת תוכן בזכות החברתית לקיום בכבוד.⁸⁹

ולבסוף, בעקבות הדיון בעתירות, המינוח "קיום בכבוד" פרץ את גבולות השיח המשפטי והיה למטבע לשון מקובלת בשיח הציבורי סביב סוגיות ומאבקים חברתיים. פריצה זו של גבולות השיח המשפטי מלמדת על כוחו האקספרסיבי של המשפט ועל יכולתו ליצור מסגרות לחשיבה. בכך הוא אפשר למסגר מחדש את השיח סביב עוני וצדק חברתי – מדיון על מסכנות וצדקה, או לחלופין מדיון על מלכודות עוני ופריזטיות לדיון על זכויות חברתיות שעל המדינה להבטיח לכלל תושביה. ברבות הימים שיח זה הורחב לא רק למקבלי הבטחת הכנסה אלא גם לעובדים, שרבים מהם חיים בעוני, כמו גם לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אחרות – קשישים, אנשים עם מוגבלות ועוד. על אף נקודות חוזקה אלו, חשוב להדגיש כי יש עוד דרך ארוכה בתהליך הדרגתי וסיזיפי במעלה ההר הן בלגיטימציה והן ביכולות המוסדיות של בתי המשפט ושל

שחקנים אחרים לקדם ולפתח את הזכויות החברתיות. בראש ובראשונה דרוש דיאלוג מתמשך בין המשפטי לבין החברתי. אלו פרספקטיבות משיקות אך שונות. כך למשל, בעתירות שלנו היו מצבים שבהם נדרשנו להכפיף את החברתי למשפטי (למשל בזניחת הטענות שנועדו לתקוף את הקיצוצים שהופנו כלפי עובדים עניים, דוגמת ויקי קנפו); אך במקום אחר בחרנו להכפיף את המשפטי לחברתי (למשל בהימנעותנו מקביעת הגדרה אבסולוטית לגובה הגמלה, שהייתה נוחה משפטית וציבורית אבל סתרה את התפיסה החברתית בדבר היחסיות של העוני). לשם כך נדרש פיתוח של דיאלוג בין משפטנים לבין מומחים חברתיים לצד פיתוח השפה והמומחיות הסוציו-משפטיות, למשל, באמצעות חינוך משפטי קליני או במסגרת תוכניות לימוד משולבות על התפר שבין משפט לחברה, כגון לימודים משולבים במשפטים ובעבודה סוציאלית.⁹⁰

ולבסוף, מבלי להמעיט מכוחו ומחשיבותו של המשפט בשמירה על זכויות אדם חברתיות, במיוחד בעידן ניאוליברלי המאופיין בשחיקה מתמדת של מדינת הרווחה, יש לזכור כי עתירות חוקתיות הן רק כלי אחד בתוך ארגז כלים של שינוי חברתי, שלו מגבלות רבות, וכי בסופו של דבר הסוגיות של קיום בכבוד, זכויות חברתיות וצדק חברתי הן סוגיות שצריכות להיות נידונות ומוכרעות בראש ובראשונה בזירה הפוליטית-חברתית.

2. בין הציבורי לאישי

בניסיון להבין במבט לאחור את הסיפור של בג"ץ הקיום בכבוד העסיקו אותנו שתי שאלות מרכזיות: האם הייתה משמעות לממד האישי של השחקנים שהיו מעורבים בתהליך, ועד כמה. שאלות אלו התעוררו בראש ובראשונה מתוך מבט על עצמנו. הרי למדנו באותה כיתה באוניברסיטה העברית. שאלנו את עצמנו האם זה מקרי שמתוך כיתה של כ-200 סטודנטים וסטודנטיות, דווקא האילתית והאשדודי הם אלו שהגישו את העתירה שעוסקת בזכויותיהם של אלו "שאינ להם". מעבר לכך, שאלנו את עצמנו האם יש משמעות לכך ששני השופטים שבלטו בתמיכתם בזכויות חברתיות חוקתיות – השופטת דורנר שעמדה בראש ההרכב שהוציא את הצו בדבר הסטנדרט לקיום בכבוד, והשופט לוי שכתב את דעת המיעוט שתמכה בקבלת העתירה – צמחו מהפריפריה החברתית של ישראל. כך למשל, סיפור חייה של דליה דורנר מלמד שהיא נולדה בטורקיה בשם דולי גרינברג ועקב משבר משפחתי היא גדלה בשנים המעצבות של חייה במוסדות של חסות הנוער של משרד הרווחה.⁹¹ וכך גם סיפור חייו של השופט אדמונד לוי, יליד עירק, אשר גדל ברמלה והחל את הקריירה המשפטית שלו בתפקידי מנהלה וזוטרים בבית משפט השלום ברמלה, התקדם לתפקיד המזכיר הראשי של בית משפט זה והגיע בסופו של דבר לכהן כשופט בבית המשפט העליון.⁹²

אבישי: אין לי ספק כי לצד האישי יש חשיבות בסיפור הזה. כבן למשפחה של עולים חדשים מאשדוד, ההזדקקות לרשת הביטחון של המדינה הייתה מציאות אפשרית, נוכחת. יש מבין בני משפחתי במעגל הרחב מי שנזקקו ונזקקים למערכת הביטחון הסוציאלי כדי להתקיים. כך גם אין זה מפתיע אותי ששני השופטים שתמכו באופן

הבולט ביותר בעמדתנו הם אלו שהביוגרפיה האישית שלהם מעידה על חוויות חיים הקשורות לפריפריאליות חברתית. אך חשוב שלא ליפול לתוך מלכודת הפוליטיקה של הוזהויות. שותפים מרכזיים שליוו אותנו לאורך כל הדרך הם א/נשים שלא הגיעו באופן אישי מהפריפריה החברתית, א/נשים ש"יש להם", ועדיין הייתה להם ולהן מחויבות עמוקה להגן על זכויותיהם של מי ש"אין להם". וגם ההיפך הוא נכון. לעיתים, דווקא מי שמגיעים מהפריפריה החברתית יכולים להיות בעלי התפיסות העוינות ביותר כלפי אנשים החיים בעוני – בבחינת "אם אני הצלחתי, כולם יכולים".

שרון: מבחינתי היה גם פן אישי לסיפור, גדלתי בבית שהיה בו מחסור כלכלי. אומנם לא קיבלנו קצבה (שאז קראו לה סעד) אבל בהחלט אורח החיים של העותרים בתיק, המצוקה ועול הפרנסה לא היו זרים לי. בתקופה שייצגתי את העניין העקרוני בבג"ץ, בת משפחה קרובה ויקרה לי קיבלה גמלת הבטחת הכנסה. טיפלתי בענייניה הפרטיים מול הרשויות והבנקים – ייצגתי אותה מול רשם ההוצאה לפועל, מול משרד השיכון בענייני סיוע בדיור, מול העירייה בענייני ארנונה ועוד. זכור לי במיוחד דיון מול רשם ההוצאה לפועל בתל אביב, שבו נתבקשה להציג את כרטיס האוטובוס שאיתו הגיעה ללשכה, על מנת לוודא שאכן הגיעה בתחבורה ציבורית ושאינה משקרת. כל החוויה הייתה של "חשודה" על כל צעד ושעל שבו ביקשה סיוע מהרשויות, היה בכך אלמנט משפיל. זו הייתה חוויה מטלטלת עבורי ובכל דיון עקרוני בבג"ץ בתיק הזה היא הייתה לנגד עיניי – לא הייתי צריכה לדמיין מהי החוויה של אנשים החיים בעוני.

מבחינה זו הסכמנו כי ישנה כמובן חשיבות לחוויה ה"אישית", אך חשוב מאוד שלא להפוך את הפוליטיקה של הוזהויות לחזות הכול. המאבק לצדק חברתי צריך וחייב להיות מאבק אוניברסלי.

נספח: תאריכון בג"ץ הקיום בכבוד

30 ביולי 2002	הצעת הקיצוץ בהבטחת הכנסה במסגרת הצעת התקציב של האוצר אושרה בממשלה.
23 באוקטובר 2002	הצעת חוק ההסדרים והצעת התקציב מונחים על שולחן הממשלה.
14, 17, 18 בנובמבר 2002	ועדת הכספים דנה בתיקון בחוק הבטחת הכנסה לצד נושאים אחרים.
16 בדצמבר 2002	ועדת הכספים מאשרת את חוק ההסדרים.
17 בדצמבר 2002	הכנסת מאשרת את התקציב ואת חוק ההסדרים בקריאה שנייה ושלישית תוך יום.
ינואר 2003	הגשת העתירות של עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, האגודה לזכויות האזרח. בעתירות נטען כי הקיצוץ החד בגמלה להבטחת הכנסה – בממוצע כ-600 ש"ח למשפחה בחודש – מוריד רבבות משפחות מתחת לסף הקיום האנושי בכבוד (לדוגמה: 2240 ש"ח למשפחה עם שני ילדים). כן נטען כי פגיעה בזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד אינה יכולה להתבצע בחקיקה חפוזה של חוק הסדרים. לעתירות צורפו חוות דעת כלכלית וחוות דעת מתחום המדיניות החברתית, וכן חוות דעת מתחום העבודה הסוציאלית.
15 במאי 2003	המדינה מגישה תגובה מקדמית. המדינה מקבלת כי חובת המדינה היא להבטיח קיום מינימלי בכבוד, אך בליבה מצומצמת מאוד של מניעת חיים ללא קורת גג, ברעב ובהיעדר כסות. לטענת המדינה חוק ההסדרים הוא חוק ככל החוקים.
21 במאי 2003	דיון ראשון בפני ההרכב: דורנר, חיות וג'ובראן. המדינה טענה כי הקיצוץ אינו יורד מתחת לסף המינימום, אך באותה נשימה אמרה כי אין לה נתונים מהו הסף הזה. המדינה טענה כי לא ניתן לקבוע סף כזה. בית המשפט הטיל על העותרים להגיש חוות דעת לגבי רמת ההכנסה הדרושה לקיום אנושי בכבוד.
17 ביולי 2003	העותרים מגישים טיעון משלים ובו הם מראים כי ועדות ציבוריות של המדינה כבר קבעו סף, שלפיו רמת ההכנסה של משפחה עם שני ילדים היא 40% מהשכר הממוצע, בעוד שהקיצוץ הוריד אותה ל-33% בלבד. הוגשו גם חוות דעת של חוקרים מהלמ"ס ושל מכון ון ליר שהראו כי ניתן לקבוע סף מינימום לקיום בכבוד וכן חוות דעת של ד"ר ג'וני גל המראה כי מדינות רבות בעולם קובעות סף כזה. הוצגה גם חוות דעת של מרכז ארוה שהראתה כי עוד לפני הקיצוץ חיו משפחות המקבלות הבטחת הכנסה בצמצום רב, והוצאותיהן התמקדו בצרכים אלמנטריים.

26 בנובמבר 2003	המדינה שללה את כל המחקרים שהציגו העותרים, אך לא הציגה כל דרך אחרת המקובלת עליה לאופן שבו יש לקבוע את גובהה של גמלת קיום.
5 בינואר 2004	בפני אותו הרכב התקיים דיון והמדינה נשאלה שוב כיצד הוחלט על גובה הגמלאות החדש. בהיעדר תשובה, ההרכב הוציא צו המורה למדינה להגדיר מהו מבחינתה הסטנדרט לקיום אנושי בכבוד כמתחייב מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
16 בפברואר 2004	בתצהיר תשובה של אורי יוגב, הממונה על התקציב במשרד האוצר, נטען כי הסטנדרט לא צריך להיות מפורט אלא עקרוני והמדינה מציגה את "מודל המחסור הקיומי".
11 במרץ 2004	בעיקרי טיעון מטעם העותרים נטען כי המדינה חייבת לקבוע לעצמה סטנדרט כשתית עובדתית לקבלת החלטות בתחום של הקיום האנושי בכבוד וכן לשם השקיפות הציבורית.
16 במרץ 2004	דיון לפני הרכב חדש: ברק, חשין ומצא. בית המשפט מברר האם להמשיך לרון בנושא הסטנדרט. בהסכמת הצדדים מבוטל הצו לעניין הסטנדרט ומוצא צו על הקיצוץ כולו. העותרים שומרים לעצמם זכות לטעון לעניין הסטנדרט.
14 ביוני 2004	המדינה מגישה מסמך מסכם.
11 ביולי 2004	העותרים מגישים מסמך מסכם.
30 בנובמבר 2004	דיון בהרכב מורחב של שבעה שופטים בראשות השופט ברק.
12 בדצמבר 2005	ניתן פסק דין הדוחה את העתירות בדעת רוב של שישה מול אחד.

הערות

- 1 אייל הראובני "בג"ץ בצו למדינה: הגדירו 'קיום אנושי בכבוד' " www.ynet.co.il/5.1.2004_ynet_articles/0,7340,L-2854408,00.html
- 2 החלטה בבקשה למתן צו על תנאי כבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2004) (להלן: בג"ץ הקיום הכבוד).
- 3 השופט דורנר בעמ' 7 לפרוטוקול הדיון מיום 5.1.2004 כבג"ץ הקיום בכבוד, לעיל ה"ש 2.
- 4 היה זה עו"ד דן יקיר, היועץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח, שהתעקש לתקן את הנוסח בצו מקיום מינימלי לקיום אנושי. האבחנה בין מינימלי לאנושי לא היתה מבחינתנו רק סמאנטית אלא מהותית, שכן היא פתחה את האפשרות לתת משמעות לזכות שהולכת מעבר למינימום.
- 5 פרוטוקול ישיבה מס' 93, הכנסת ה"16 (13.1.2014).
- 6 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012) (להלן: בג"ץ חסן).
- 7 לסקירה ולניתוח של שינוי עמדתו של בית המשפט העליון כלפי המעמד החוקתי של הזכויות חברתיות והעתירות והפסיקות שהוביל לפסיקות בעניין מחויבות ובעניין חסן ראו דפנה ברק-ארו ואייל גרוס "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד" ספר דליה דורנר 189 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים, 2009); ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 751-831 (2016) (להלן: מדינה דיני זכויות); גיא מונדלך "חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי – החגיגות יתקיימו בבית המשפט" ביטחון סוציאלי 67, 83 (2004) (להלן:

- מונדלק "חמישים שנה"; יובל אלבשן זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל (2005); אמיר פז-פוקס "כבוד לעניים: בין כבוד האדם לזכות לביטחון סוציאלי" ביטחון סוציאלי 75, 9 (2007) (להלן: פז-פוקס "כבוד לעניים"). ראו גם: זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); EXPLORING SOCIAL RIGHTS (Daphne Barak-Erez & Aeyal Gross; eds., 2007).
- 8 ראו נטע זיו "עריכת דין לשינוי חברתי בישראל: מבט לעתיד לאחר שני עשורים" מעשי משפט א 19 (2008).
- 9 חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 ס"ח 30 (להלן: חוק הבטחת הכנסה).
- 10 הנדבך המרכזי של מערך הביטחון הסוציאלי בישראל הוא המוסד לביטוח לאומי הפועל על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, אך מערך זה כולל גם תוכניות המופעלות על ידי משרדי ממשלה אחרים, כגון משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד העלייה והקליטה. לתיאור מערך הביטחון הסוציאלי בישראל והתפתחותו ראו ג'וני גל ביטחון סוציאלי בישראל 24-39 (2004); ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק "ההוצאה הציבורית על רווחה" דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2015 355 (אבי וייס ודב צ'רניחובסקי עורכים, 2016).
- 11 הצעת חוק הבטחת הכנסה, התש"ם-1979, ה"ח 3.
- 12 חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ס"ח 103.
- 13 לרקע ולתהליך החקיקה של חוק הבטחת הכנסה ראו מיכל בר "ביוורוקטיה, פוליטיקה ו'הבטחת הכנסה': תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל" ביטחון סוציאלי 58, 54 (2000).
- 14 לניתוח מפורט של מאפייני החוק ותנאי הזכויות להבטחת הכנסה ראו גל, לעיל ה"ש 10, בעמ' 116-131; ג'וני גל ונטע אחדות "רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תוכניות הבטחת הכנסה" עיצוב מדיניות חברתית בישראל 59 (אורי אבירם, ג'וני גל ויוסי קטן עורכים, 2007).
- 15 ראו להלן ה"ש 51.
- 16 לתיקון החוק ראו חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003) התשס"ג-2003. ביטול ההטבות הנלוות נעשה במסגרת סעיפים 7, 9 ו-10 להחלטת ממשלה מספר 2331 מיום 3.7.2002.
- 17 לסקירה ולניתוח של תהליכים אלו ראו מונדלק "חמישים שנה", לעיל ה"ש 7, בעמ' 86-89; מומי דהן "מדיניות כלכלית במשבר: הגיע החורף והמשק בלבוש אביבי" משפטים מ 571 (2011).
- 18 ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר "השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה" ביטחון סוציאלי 58, 28 (2000).
- 19 לניתוח היבטים השונים של טענת מלכודת העוני והתמריץ השלילי לעבודה בגין קבלת גמלאות ולדין בנושא ראו אברהם דורון וג'וני גל "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת העוני – הניסיון הישראלי" ביטחון סוציאלי 58, 113 (2000).
- 20 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2003, ס"ח 150 (להלן: חוק ההסדרים התשס"ג).
- 21 עמדת האגודה לזכויות האזרח בישראל בעניין מעורבותה בתחומים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית (25.5.1995) www.acri.org.il/he/1323.
- 22 על ההיסטוריה של הטיפול בזכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח, ראו נעמה ישובי זכויות אדם, זה כל הסיפור 49-50, 88-89 (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2002) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/ACRIbook2002.pdf.
- 23 הצעת חוק הירור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ה"ח התשנ"ח 306.
- 24 ראו רותי סיני "רוצים לעודד עבודה – מקצצים בעיקר לעובדים" הארץ 14.11.02; אברהם דורון "אבטלה בישראל בשנות האלפיים: מדוע לא קמה תנועת מחאה של מובטלים" עיונים בתקומת ישראל 18, 125 (2008) (להלן: דורון "אבטלה בישראל").
- 25 ראו, למשל, ברברה ארנרייך כלכלה בגרוש: איך (לא) להסתדר באמריקה (אסף שור מתרגם, 2004).

- 26 ראו ויליאם ל"פ פלסטינר, ריצ'רד ל' אייבל ואוסטין סאראט "היווצרותם של סכסוכים והשתנותם: מתן שם, הטלת אשם, עמידה על זכות..." **מעשי משפט** ג 17 (זהר כוכבי מתרגם, 2010).
- 27 ס' 17(א)(2)(5) לחוק ההסדרים התשס"ג.
- 28 ראו הצעת חוק ההסדרים התשס"ג-2003 – הסתייגויות האגודה לזכויות האזרח (3.11.2002). www.acri.org.il/he/522.
- 29 כפי שמציין מונדלק: "חוק ההסדרים הוא האנטי־תזה של האופן שבו נחקקו הסדרי הביטחון הסוציאלי בתקופת העיצוב שלהם" (מונדלק "חמישים שנה", לעיל ה"ש 7, בעמ' 88). לניתוח הבעייתיות של חוק ההסדרים ראו אבישי בניש "חוק ההסדרים: מפלצת חקיקתית במרפתי הכנסת" **עורך הדין – בטאון לשכת עורכי הדין** 42, 60 (2003); וכן: שילה הטיס רולף **חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין-לאומיות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2005) fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/998121ea- (2005) 9732-e811-80de-00155d0a0235/2_998121ea-9732-e811-80de-00155d0a0235_11_8850.pdf. במסגרת העתירה של מחויבות הוצג הגידול בהיקף השימוש בחוק ההסדרים. באיסוף הנתונים סייעה הסטודנטית ורדית דמרי־מדר, לימים מנהלת המחלקה המשפטית של עמותת ידיד ובעת כתיבת שורות אלו מנהלת הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.
- 30 רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375 (2001).
- 31 יצוין כי בעת הגשת העתירות, בינואר 2003, טרם ניתן פסק הדין בעתירה החשובה בעניין **מנור** [בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר פ"ד נט(1) 729 (2004)]. במסגרת עתירה זו, טענו העותרים באמצעות התוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב, כי קיצוץ בקצבאות הזקנה במסגרת חוק תוכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו־2003), התשס"ב-2002, ס"ח 428, פוגע בכבוד האוכלוסייה המבוגרת, שכן כבוד האדם אינו רק מינימום הכנסה אלא גם מיצובו יחסית לרמת החיים של האוכלוסייה כולה. פסק הדין, שניתן בספטמבר 2004 בשעה שהעתירות שלנו תלויות ועומדות, דחה את הטענה בדבר הפגיעה בכבוד האדם, בקבעו שהגמלה המרכזית לקיום בכבוד היא גמלת הבטחת הכנסה, וכי זכותם של זקנים עניים לגמלה לפי חוק הכנסה, שמשתלמת מעבר לגמלת הזיקנה, לא נפגעה.
- 32 גם כאן חשוב לציין כי בשעה שהוגשו העתירות מעמדו המשפטי של חוק ההסדרים טרם הובהר, וההכרעה במעמדו בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004), ניתנה בשעה שהעתירות היו תלויות ועומדות. להרחבה ראו איתי ברי־סמין־טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לז 645 (2016).
- 33 דינמיקה מסוג זה הוינה את הדיון בעתירה בעלת מאפיינים דומים שנוהלה בקנדה, פרשת **גוזלין** (Gosselin). ראו David Schneiderman, *Social Rights and 'Common Sense': Gosselin through a Media Lens, in POVERTY: RIGHTS, SOCIAL CITIZENSHIP AND LEGAL ACTIVISM* 57 (MARGOT YOUNG, SUSAN B. BOYD, GWEN BRODSKY, AND SHELAGH DAY, EDs., 2007).
- 34 ראו באחרית דבר להלן.
- 35 כפי שמציינת השופטת ביניש (כתוארה אז): "העתירות שלפנינו התנהלו ברמה העקרונית. לא נדרשנו לעניין הפרטני של העותרות והעותרים, וממילא, אף איננו הערכאה המתאימה לבחינה כאמור, המחייבת את ההליכים מראשיתם הן בפני המל"ל והן בפני הערכאות המוסמכות" (בג"ץ חסן, לעיל ה"ש 6, פס' 72 לפסק דינה).
- 36 בהתאמה: בג"ץ 4022/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 11.1.2007); בג"ץ 4953/02 פלוניס נ' ממשלת ישראל (לא פורסם). כאמור, בפועל קיימת עמימות ביחס לנכונות של בית המשפט להכריע בעתירות ציבוריות ללא עותרים ספציפיים, ולא פעם, בעתירות עקרוניות, כמו בעניין חוק ועדת קבלה, נזנפו על כך שלא הבאנו מקרים של עותרים פרטניים שנפגעו מהחוק [בג"ץ 2311/11 סבה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014)].
- 37 לתנאי הזכאות להבטחת הכנסה ראו לעיל הטקסט הסמוך לה"ש 14 וההפניות שם.
- 38 דואר אלקטרוני מעו"ד עודד פלר, מנהל המחלקה המשפטית של האגודה לזכויות האזרח, לעו"ד שרון אברהם־זיס (7.2.2018).

- 39 ראו אברהם דורון "העניינים כאחר" בזכות מדינת הרווחה – מבחר ממאמריו של אברהם דורון 237 (ג'וני גל ואבישי בניש עורכים, 2018) (להלן: דורון "העניינים כאחר").
- 40 זכורה לדוגמה האמירה המפורסמת של טומי לפיד "גברתי, בכסף שעולה התסרוקת שלך אפשר לחנך את הילד הזה שנה" (ראו www.youtube.com/watch?v=tCLitiKKOTc). לסקירה של הספרות העוסקת בתפיסות סטריאוטיפיות כלפי אנשים החיים בעוני ראו מיכל קרומר-נבו "ידע מן החיים" לעומת 'ידע אקדמי': המקרה של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה" ביטחון סוציאלי 58, 132 (2000).
- 41 ראו למשל המוסד לביטוח לאומי – מינהל מחקר ותכנון "חוק ההסדרים לשנת 2003: עיקרי החלטות הממשלה המתייחסות למוסד לביטוח לאומי והשלכותיהן על מקבלי הגמלות ועל פעילות המוסד" (2002).
- 42 מוכר בהקשר זה השימוש במושג "תיק ברנדייס" על שמו של לואיס ברנדייס, לימים שופט בית המשפט העליון האמריקני, שייצג עובדים בתקופה שבה בית המשפט העליון האמריקני פסל חקיקות חברתיות שהגנו על זכויות של עובדים. את עבודתו של ברנדייס ייחדה העובדה שלצד הטיעונים המשפטיים הוא הוסיף התייחסות נרחבת למצב החברתי והכלכלי של נשים בשוק העבודה ובהשלכותיו של ביטול חוקי העבודה על תפקודן הפיזי וראו אמיר פז-פוקס "מדוע זכויות-עלי ספר נשארות על-יספרי? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי" נגישות לצדק חברתי בישראל 29, 41-42 (ג'וני גל ומימי אייזנשטרט עורכים, 2009).
- 43 ראו להלן ה"ש 47 והטקסט הסמוך לה.
- 44 לשיטות שונות להגדרת עוני ראו אברהם דורון בזכות האוניברסליות 81-103 (1997); מנחם מוניקנדר ויוסף קטן "לא על הלחם לברו יחיה האדם" מדידת עוני בישראל בפרספקטיבה בינלאומית" הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003 273 (המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, יעקב קופ עורך, 2003).
- 45 יוסי כורזים-קורושי ואבישי בניש "סיפורה של ויקי קנפו – ניתוח מאבק האמהות החד הוריות" ניירות ירושלים ברגולציה ומדיניות 40, 1, 5-6 (2011).
- 46 עמ' 2 לפרוטוקול הדיון מיום 21.5.2003 בבג"ץ הקיום בכבוד, לעיל ה"ש 2.
- 47 ראו בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג"ד (5) 241, פס' 24 לפסק דינו של השופט זמיר (1999).
- 48 ראו מיכאל אטלן "מודל לדוגמא של הזכות לתנאי קיום נאותים" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 395 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).
- 49 החלטה מיום 21.5.2003 בבג"ץ הקיום בכבוד, לעיל ה"ש 2.
- 50 מסביב לשולחן ישבו פרופ' אברהם דורון וד"ר ג'וני גל (כתוארו אז) שאירחו אותנו, פרופ' אריה ארנון, שבנוסף להיותו יו"ר משותף של עמותת מחויבות ואחד העותרים היה גם מרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטת בן-גוריון, וכן ד"ר שלמה סבירסקי ואלון אטקין ממרכז אדוה – מכון העוסק במחקר על שוויון וצדק חברתי בישראל. מטעם האגודה, השתתפה בישיבה גם עו"ד דנה אלכסנדר שסייעה בגיבוש העמדה, לימים תצטרף לצוות המשפטי בתיק זה גם עו"ד דנה פריבך-חפץ שהחליפה את שרון בעת חופשת לידה.
- 51 הוועדה לקביעת צרכיו של הנזקק, בראשות ד"ר ישראל כץ, הוקמה על רקע המשבר בהסדרי הסעד שהתחולל בסוף שנות החמישים ובעקבות דו"חות ביקורת חריפים ביותר על מערכת הסדרי הסעד בישראל. שר הסעד דאז הטיל על הוועדה לקבוע "סל צרכיו של נזקק" וכן "מדד לחישוב מכסת התמיכה המבוססת על סל התצרוכת של נזקק". ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה הוקמה בתחילת שנת 1971 על רקע מחאת "הפנתרים השחורים". גם בראש ועדה זו עמד ד"ר ישראל כץ, שכינה אז כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. במסגרת הוועדה הוקם צוות בראשות ד"ר בן עמי צוקרמן, סגן ממונה על הכנסות המדינה באוצר, אשר ניתח את סוגיית רמת ההכנסה המינימלית והמליץ כי: "[...] רמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים בשנת 1973 תיקבע בערך בגובה של 40% מן השכר הממוצע במשק. סכום ההכנסה יתאם מידי שנה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע" [ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה דו"ח הצוות לעניין הבטחת הכנסה 13 (1972)].

- 52 ראו אברהם דורון "ספי הכנסת המינימום לקיום במערכת הבטחת ההכנסה הישראלית: ההתפתחות בעבר ומבט לעתיד" **חברה ורווחה** כה(4) 443 (2005).
- 53 ג'וני גל ואברהם דורון **מינימום לקיום בכבוד** (סדרת זקורים על מדיניות חברתית 1/2004, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, 2004). ראו גם משכית בנדל "אינ דבר כזה" – על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה" (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2013) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/10/EinDvarKaze.pdf.
- 54 על פי הגדרת הלמ"ס, המונח כוח קנייה (באנגלית purchasing power parity) מתייחס ליחס מחירים המודד את מספר יחידות המטבע של מדינה ב' שדרושות במדינה א' על מנת לרכוש כמות סחורות ושירותים הווה לזו שניתן לרכוש ביחידת מטבע אחת של מדינה א' במדינה א'. ראו: http://www.cbs.gov.il/reader/Milon/Milon_ByTerm.html?MyID=195&OnlyFinal=1.
- 55 "חוות דעת בעניין בג"ץ 888/031 366/03 (חוות דעת של מרכז אדוה, 7.7.2003) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888appendix3.pdf.
- 56 ראו ס' 40-46 לטיעון המשלים מטעם העותרים **בבג"ץ הקיום בכבוד**, לעיל ה"ש 2 (ניתן לעיין באתר האגודה: www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888mashlim.pdf); שמואל שי ונטליה מירוניצ'ב "מהי ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום בכבוד? הצגה ויישום של גישת הרווייה היחסית הראשונית" (מכון ון ליר בירושלים, 2003) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888appendix4.pdf (להלן: שי ומירוניצ'ב); טום קפלן ופית אלפנדר "מדירת העוני בישראל" (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888appendix5.pdf.
- 57 שי ומירוניצ'ב, לעיל ה"ש 56.
- 58 עמ' 7 לפרוטוקול הדיון מיום 21.5.2003 **בבג"ץ הקיום בכבוד**, לעיל ה"ש 2.
- 59 ראו למשל אריה דיין "אלה העותרים. זה הקיום שלהם. איפה כאן הכבוד?" **הארץ** 24.12.2005; גיל חורב ואח' "רוצים שנהפוך לחברה של אדונים ומשרתים" **מעריב** 12.12.2005; אייל הראובני "המדינה אינה מבטיחה קיום בכבוד לאזרחיה" **ynet** 20.2.2004. ראו גם במבי שלג "לחם עוני: ישראל בעיני העשירון התחתון" **ארץ אחרת** 20, 26.2.2004.
- 60 גרעון אלון ויהונתן ליס "הכנסת מתריעה: פסיקות בבג"ץ יביאו למשבר חוקתי" **הארץ** 14.1.2004.
- 61 ראו סעיף 26 לתצהירו של אורי יוגב בתצהיר תשובה מטעם המדינה מיום 16.2.2004 וכן סעיף 52(13) לתגובה המקדמת מטעם פרקליטות המדינה מיום 15.5.2003 **בבג"ץ הקיום בכבוד**, לעיל ה"ש 2.
- 62 אביגדור פלרמן "היום שבו בית המשפט ירק בפני" **הארץ** 18.5.2017 www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.4104288.
- 63 עדנה אלימלך "אני לא מפגרת, אני רק עניה" **ארץ אחרת** 20 (2004) <https://bit.ly/2RUF38x>.
- 64 ראו ישי בלנק "הגישה הביקורתית למשפט והחינוך המשפטי: היררכיה, זעם ומה הלאה?" **מעשי משפט** ט(1) 35 (2018).
- 65 לניתוח מפורט של פסק הדין ראו ברק-ארז וגרוס, לעיל ה"ש 7; פז-פוקס "כבוד לעניים", לעיל ה"ש 7; אבישי בניש ומיכל קרמר "למלא את החלל: מודל לעיצוב הזכות לקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני" **עבודה חברה ומשפט** יד 263 (2015); מדינה דיני זכויות, לעיל ה"ש 7; ברק מדינה "הגנה על הזכות לקיום אנושי בכבוד: הזכות החוקתית ומעבר לה" **עבודה, חברה ומשפט** יד 227, 256-262 (2015); יואב דותן "כבוד האדם, צדק סוציאלי וזכויות חברתיות חוקתיות: תגובה על מאמרו של אהרן ברק 'זכות-הבת למינימום קיום אנושי בכבוד'" **עבודה, חברה ומשפט** יד 207, 209 (2015).
- 66 לפירוש ביקורת זו ראו למשל: בניש וקרמר, לעיל ה"ש 65; פז-פוקס "כבוד לעניים", לעיל ה"ש 7.
- 67 יצוין כי בכתיבה מאוחרת יותר הבהיר ברק כי הביטוי "קיום מינימאלי בכבוד" אינו מוצלח וראוי היה להחליפו ב"קיום בסיסי בכבוד" ואהרן ברק "מורשתו של השופט אדמונד לוי והזכות לתנאי מחיה נאותים" **ספר אדמונד לוי** 39 (אוהד גורדון עורך, 2017). יתר על כן, בניתוחו את הזכות לקיום

- בכבוד במאמר שהקדיש לנושא זה נראה כי ברק מעביר את הדגש מהממדים הקיומיים-הישרדותיים של הזכות לממדים היחסיים-חברתיים שלה ואהרן ברק "זכות-הבת למינימום קיום אנושי בכבוד" **עבודה, חברה ומשפט** יד 207 (2015).
- 68 על תפקידם של בתי המשפט ביצירת הסטנדרטים לצורך ביקורת שיפוטית בתחום הזכויות החברתיות ראו: JEFF KING, JUDGING SOCIAL RIGHTS 38 (2012). ראו גם פסיקתו של בית המשפט החוקתי בגרמניה, בפרשת HARTZ IV, שמגדיר את הזכות לקיום מינימלי בכבוד במונחים של שילוב חברתי ואשר מטיל על מחוקק חובה הליכית לקבוע את גובה גמלאות הקיום באופן מנומק ומבוסס וכי הפרת חובה זו, כשלעצמה, תיחשב להפרה של הזכות החוקתית (ראו בניש וקרמר, לעיל ה"ש 65).
- 69 כך, למשל, השופטת ביניש (כתוארה אז) סברה כי: "על העותרים היה הנטל הראשוני להוכיח באמצעות תיעוד מתאים את מקורות ההכנסה שלהם אל מול ההוצאות החיוניות השוטפות והקבועות בהן הם נושאים, ואת הפעולות שנקטו למיצוי זכויותיהם במערכי תמיכה מדינתיים ואחרים שיש בידם לממש [...] לו היו העותרים עומדים בנטל זה, הייתה נדרשת המדינה עוד בשלב הראשון של הבחינה החוקתית, להוכיח את טענתה כי [...] יש בקיומם של מכלול אמצעים לאומיים ואחרים להבטיח קיום אנושי מינימאלי בכבוד, ואין להטיל נטל זה על כתפי העותרים" (בג"ץ חסן, לעיל ה"ש 6, פס' 2 לפסק דינה של השופטת ביניש).
- 70 **בג"ץ הקיום בכבוד**, פס' 3 לפסק דינו של השופט א"א לוי.
- 71 שם, פס' 7 לפסק דינו של השופט א"א לוי.
- 72 שם, פס' 10 לפסק דינו של השופט א"א לוי. עמדה זו קרובה לעמדת השופטים שהסתייגו מקביעתו של ברק לעניין נטל ההוכחה. ראו הדיון בעניין זה אצל בניש וקרמר, לעיל ה"ש 65.
- 73 VICKI LENS, POOR JUSTICE: HOW THE POOR FARE IN THE COURTS 15 (2015); מארק גאלאנטר "מדוע 'אלה שיש להם' נוטים להצליח: הרהורים על גבולות השינוי המשפטי" **מעשי משפט** ד 15 (ישי מישורי מתרגם, 2011).
- 74 ראו למשל: STUART A. SCHEINGOLD, THE POLITICS OF RIGHTS: LAWYERS, PUBLIC POLICY, AND (POLITICAL CHANGE 1974).
- 75 ראו מומי דהן "אי השוויון בהכנסות בישראל" (טרם פורסם, 2018).
- 76 ראו והשוו לברק-ארו וגרוס, לעיל ה"ש 7, בעמ' 107-208 ולפז-פוקס "כבוד לעניים", לעיל ה"ש 7, בעמ' 32-33, המציעים למסגר את השיח החוקתי בנוגע לזכויות חברתיות סביב ערך השוויון. עם זאת, חשוב לשים לב כי לפחות בחלקה, הנטייה לשיח של מינימליזם טבועה בשיח החוקתי ובשיח זכויות האדם, במיוחד בהקשר של הזכויות החברתיות ראו KATHARINE G. YOUNG, CONSTITUTING ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS (2012); King, לעיל ה"ש 68.
- 77 ראו JOEL E. HANDLER & ELLEN JANE HOLLINGSWORTH, THE "DESERVING POOR": A STUDY OF WELFARE ADMINISTRATION (1971); AMIR PAZ-FUCHS, WELFARE TO WORK: CONDITIONAL RIGHTS IN SOCIAL POLICY (2008); פז-פוקס "כבוד לעניים", לעיל ה"ש 7.
- 78 לסיפור מאבקה של ויקי קנפו ומחאת האימהות החד-הוריות, שהתקיימה בין יוני לספטמבר בשנת 2003, במקביל להליכי הדיון בעתירה ראו כרזים-קורושי ובניש, לעיל ה"ש 45. שאלה מעניינת בהקשר זה היא מה הייתה צריכה להיות האינטראקציה בין העתירות לבין מאבקה של קנפו, אך היקף היריעה של המאמר הנוכחי אינו מאפשר להיכנס לעומק הסוגיה. די שנציין כאן כי המאבק המשפטי והמאבק החברתי היו נפרדים, אך הצו שהוצא על ידי בית המשפט בינואר 2004, במהלך הדיון השני בעתירות, ניתן חודשים ספורים לאחר מחאה חברתית זו. מבחינה זו, אף שויקי קנפו לא ישבה פיזית באולם בית המשפט, היא והמאבק שהנהיגה היו במידה רבה נוכחים בו.
- 79 ראו דורון "העניים כאחר", לעיל ה"ש 39. לניתוח מעמדם השולי של אזרחים בעוני בזירה הפוליטית והכשל הדמוקרטי הנובע מכך ראו: KING, לעיל ה"ש 68, בעמ' 153.
- 80 לסקירה של התפתחות עמדתו של בית המשפט העליון בישראל כלפי המעמד החוקתי של הזכויות החברתיות ראו ה"ש 7.
- 81 מנחם מאוטנר "ליברליזם בישראל – 'האדם הטוב', 'האזרח הרע' והשגשוג האישי והחברתי" **עינוי משפט** לו 7 (2013).

- 82 ס' 5 לתגובה לתצהיר התשובה מטעם העותרים בבג"ץ הקיום בכבוד, לעיל ה"ש 2 (2004). www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/hit888tguva.pdf
- 83 נתונים אלו מבוססים על בדיקת המהדרות של ספרו של אמנון רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, מהשנים 1969, 1974, 1980, 1991, 1996 (במהדרה זו הצטרף ברק מדינה כמחבר), ו־2005 (מהדרה זו הייתה אמורה לכלול כרך שלישי על זכויות האדם, שלא יצא לאור). ספרו של מדינה דיני זכויות אדם בישראל (לעיל ה"ש 7) כולל התייחסות מפורטת לזכויות חברתיות בפרק 5 המוקדש לסוגיה זו.
- 84 מאחר שפסק הדין עסק בתנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ולא במספיקותה, הוא לא נדרש ישירות לתוכנה של הזכות לקיום בכבוד, אך נראה כי לפחות בעקיפין הוא מציב תפיסה רחבה יותר של הזכות מאשר מודל המחסור הקיומי; ראו אבישי בניש "הזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית: בעקבות פסק דין סלאח חסן" עת סיוע 3 (2013). ראו גם ע"א 9535/06 אבו מסעד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 6.6.2011); בג"ץ 7245/10 עדאלה המרכז המשפטי לסכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, 4.6.2013).
- 85 עב"ל (ארצי) 14-08-17457 סימה קרול נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 17.5.2017). וראו גם עב"ל (ארצי) 11-04-20952 אהוד יאיר נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 20.11.2015), שביטל נהלים שאסרו סיוע קרובים למימון הוצאות שכר דירה; וכן ראו את הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 50) (הכנסה שמקורה בתמיכה כספית), התשע"ז-2017, ה"ח 1142.
- 86 ראו עניין סימה קרול, לעיל ה"ש 85, פס' 54 לפסק דינה של השופטת דוידוב־מוטולה.
- 87 בפסק הדין קרול קיבל בית הדין את עמדת האגודה, שהתייצבה כ"ידיד בית המשפט".
- 88 יהושע שופמן "היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף חוקתי: הזכות החוקתית לקיום בכבוד כמקרה מבחן" ספר אליקים רובינשטיין (אהרן ברק ואילה פרוקצ'יה עורכים, צפוי להתפרסם ב־2019).
- 89 בהקשר זה ראו גם את כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015, ק"ת 1062, שביטלו את ברירת המחל של ניתוק מים בעקבות חובות.
- 90 ראו למשל את התוכנית המשולבת במשפטים ועבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית: <http://info.huji.ac.il/node/1082>
- 91 ראו Sharon Abraham-Weiss, Dalia Dorner, JEWISH WOMEN'S ARCHIVE jwa.org/encyclopedia/article/dorner-dalia
- 92 ראו הקדמת חברי המערכת בספר אדמונד לוי, לעיל ה"ש 67. ראו גם התייחסותו של פרופ' דניאל פרידמן בספרו "הארנק והחרב" לכך שהשופט לוי הינו מייצגה הראשון של "ישראל השנייה" בבית המשפט העליון [דניאל פרידמן הארנק והחרב – המהפכה המשפטית ושברה 25-26 (2011)].