



3 בפברואר 2019

שלום רב,

הנדון: בחירות 2019 – הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות

אנו פונים אליכם לקראת הבחירות והממשלה והכנסת החדשות בקריאה שתשימו את הצדק החברתי בראש סדר היום שלכם, ותקדמו עיגון של הזכויות החברתיות והכלכליות בחוק יסוד זכויות חברתיות.

הזכויות החברתיות והכלכליות מהוות חלק ממערכת זכויות היסוד של האדם בישראל, אך טרם זכו להיכלל במפורש בחוקי היסוד של המדינה. זאת להבדיל מזכויות אזרחיות ופוליטיות שונות שנכללו בשני חוקי-יסוד שחוקקה הכנסת במרץ 1992, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק.

תהליך עיגון הזכויות ראוי שיימשך, שכן מצב הדברים הקיים, שבו רק חלק מזכויות היסוד זכה לעיגון משפטי, אינו מאפשר לאזרחי המדינה להבטיח בצורה אפקטיבית את זכויותיהם בתחום החברתי. למעשה, זכויות אלה, שמעולם לא קיבלו את המעמד המשפטי המגיע להן, הן אלו שבעשורים האחרונים הופרו בצורה בוטה ביותר, והפקרתן המתמשכת היא שהציתה את אש המחאה בקיץ 2011.

מה כולל חוק יסוד זכויות חברתיות?

חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה, רווחה, ביטחון סוציאלי וביטחון תזונתי אינם מותרות אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחד מאיתנו ללא אפליה. הצעת חוק היסוד: זכויות חברתיות שניסחה האגודה לזכויות האזרח מציעה להעניק לכל אחת מזכויות אלו עיגון חוקתי במונחים מעשיים.

רצ"ב נוסח מוצע כנספח א'

כך, בין היתר, אנו מציעים לעגן את הזכויות הבאות:

הזכות לקיום בכבוד: "כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה שתאפשר לו קיום בכבוד, לרבות הסיוע והשירותים הסוציאליים הנדרשים במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמנות, זקנה או מחסור אחר".

הזכות לדיור: "כל אדם זכאי לדיור נאות, בר השגה ונגיש, להגנה מפני פינוי שרירותי, לחזקה מוגנת על מקום מגוריו ולנגישות לשירותים ותשתיות בקרבת מקום מגוריו; לכל אדם הזכות לבחור את מקום מגוריו כרצונו".

העיגון המפורט חשוב כדי שיהיה ברור לכל אדם ולכל רשות מהן הזכויות החברתיות המדויקות שמגיעות לכל אדם. עיגון כזה יחייב את הממשלה לספק את הזכויות הבסיסיות של כולנו בתחום החברתי, ויקשה עליה להתחמק מאחריות זו.

כמה זה עולה לנו?

מובן כי לעיגון המפורט של הזכויות החברתיות תהיינה השלכות על תקציב המדינה, שכן הוא יחייב את הממשלה להקדיש את ההשקעה התקציבית הנדרשת למימוש מקסימלי של הזכויות החברתיות. לשם כך, תצטרך הממשלה לשנות את סדרי העדיפויות בהוצאותיה.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש שהחייבים בתחומים אלו מוגבלים מעצם טבעם ליכולת הכלכלית של המדינה, ולכן מוצע לקבוע בסעיף 3(ב) כי "המדינה מחויבת לפיתוח ולקידום מתמשך של התנאים להבטחת מימושן של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה ובאופן הדרגתי, בהתאם ליכולתה הכלכלית".

בנוסף, אנו מציעים לקבוע איסור אפליה במימוש הזכויות ופסקת הגבלה המציבה תנאים לפגיעה בהן, בדומה לחוקי היסוד האחרים. משמעות הדבר היא שלבית המשפט העליון תהיה את האפשרות להגיש סעד לאדם במקרה שזכויותיו החברתיות יופרו.

מדוע נדרש חוק יסוד זכויות חברתיות?

בעקבות חקיקת חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק נוצרה א-סימטריה בהגנה על הזכויות בישראל. חוקי היסוד הקיימים (ובפרט כפי שפורשו על ידי בית המשפט העליון) נתנו משקל מכריע לאינטרסים כלכליים וקנייניים, והזכות לכבוד שמעוגנת בהם לא פורשה ככוללת הגנה משמעותית על הזכויות החברתיות.

למעשה, כל זכויות האדם – האזרחיות, הפוליטיות, החברתיות והכלכליות – שוות בחשיבותן לקיומו של האדם וליכולתו לממש את עצמו ואת יכולותיו. כולן אף דורשות מן המדינה הגנה, מימוש וקידום, כיוון שלעולם תהיה לחברה, לבני האדם ולרשויות המדינה השפעה על יכולתם של בני האדם לממש כל אחת מהן. על מנת למנוע רושם כי בהתנגשות בין זכויות האדם מסוגים שונים, ניתנה הבכורה לזכויות אשר זכו להכרה חוקתית מפורשת, כמו זכות הקניין וחופש העיסוק – יש חשיבות, משפטית וחינוכית כאחת, לעגן את הזכויות החברתיות בחוק יסוד.

אנו קוראים לכם לאמץ את היעד של חקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות וכלכליות במצעי הבחירות שלכם ובמסגרת היעדים החברתיים שלכם. התחייבות מסוג זה תבטא מחויבות לרצון הציבור, והגשמתה לאחר הבחירות תשלים סוף סוף את המשימה ההיסטורית של עיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד. בכך תיפתח הדרך להנהגת מדיניות של צמצום פערים; מדיניות של מחויבות המדינה לזכויות אזרחיה; מדיניות של צדק חברתי.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מנהלת קידום מדיניות וחקיקה

נספח א' – נוסח הצ"ח יסוד זכויות חברתיות

הכנסת

יוזמים: חברי הכנסת

הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות

1. עקרונות יסוד
זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.
2. מטרה
חוק-יסוד זה מטרתו להגן על הזכויות החברתיות של האדם ועל קיומו בכבוד ללא הפליה, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל.
3. זכויות חברתיות וחובת המדינה
(א) לכל אדם הזכות להבטחת צרכיו כאדם ברמה נאותה וראויה לשם קיום בכבוד אנושי, ובכלל זה למימוש הזכויות המנויות בחוק-יסוד זה באופן שוויוני וללא אפליה.
(ב) המדינה מחויבת לפיתוח ולקידום מתמשך של התנאים להבטחת מימושו של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה ובאופן הדרגתי בהתאם ליכולתה הכלכלית.
4. קיום בכבוד
כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה שתאפשר לו קיום בכבוד, לרבות הסיוע והשירותים הסוציאליים הנדרשים במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמנות, זקנה או מחסור אחר.
5. ביטחון תזונתי
כל אדם זכאי לנגישות למים נקיים וראויים לשתיה ולביטחון תזונתי, הכולל נגישות למזון מזין ובטוח, בכמות מספקת בהתאם לצרכיו הגופניים, להעדפותיו ולנדרש לחיים פעילים ובריאים.
6. דיור
כל אדם זכאי לדיור נאות, בר השגה ונגיש, להגנה מפני פינוי שרירותי, לחזקה מוגנת על מקום מגוריו ולנגישות לשירותים ותשתיות בקרבת מקום מגוריו; לכל אדם הזכות לבחור את מקום מגוריו כרצונו.
7. בריאות
כל אדם זכאי ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה, כולל הזכות לסביבה בריאה, הזכות לנגישות לרפואה מונעת, והזכות לטיפול רפואי באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי. ביטוח בריאות ממלכתי מבוסס עקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית, כאשר טיפול רפואי יינתן ללא צורך בתשלום ישיר ועל פי שיקולים של צורך רפואי בלבד.

8. חינוך והשכלה
כל אדם זכאי לחינוך ולהשכלה באמצעות חינוך ממלכתי חנם עד גיל 18, או באמצעות מוסד אחר בו הכירה המדינה לפי התנאים שנקבעו. כן זכאי כל אדם להשכלה גבוהה נגישה לכל.
9. ביטחון סוציאלי
כל אדם זכאי לביטחון סוציאלי, לרבות באמצעות ביטוח סוציאלי.
10. עבודה
(א) לכל אדם הזכות לעבוד למחייתו בעבודה שיבחר בה באורח חופשי.
(ב) כל אדם זכאי ליהנות משכר הוגן ותשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה, מתנאי עבודה והעסקה נאותים, מסביבת עבודה בטוחה ובריאה, וממנוחה וחופשה בתשלום.
(ג) המדינה תפעל לקידום מימושה של הזכות לעבודה בנקיטת צעדים להגברת התעסוקה ולקידום אוכלוסיות ויחידים המבקשים להשתלב בעולם העבודה.
11. ארגוני עובדים וארגוני מעבידים
עובדים זכאים להתאגד בארגוני עובדים לפי בחירתם, ומעבידים זכאים להתאגד בארגוני מעבידים לפי בחירתם; ארגונים אלה רשאים לנהל משא ומתן ולהתקשר בהסכמים קיבוציים, הכל לפי עקרונות משפט העבודה.
12. שביתה
עובדים זכאים לשבות, לפי עקרונות משפט העבודה, להגנה על זכויותיהם ולקידום ענייניהם הכלכליים והחברתיים.
13. שוויון
לכל אדם הזכות לשוויון; אין להפלות אדם במימוש הזכויות שלפי חוק-יסוד זה מחמת מינו, נטייתו המינית, זהותו המגדרית, מעמדו האישי, גילו, גזעו, מוצאו, דתו, לאומיותו, השקפותיו, רכשו, יחוסו, או כל מעמד אחר, להוציא הוראה שנועדה לתקן אפליה קיימת או לקדם שוויון בפועל של קבוצה שקופחה בעבר.
14. פגיעה בזכויות
אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
15. זכות הגישה לערכאות
(א) כל אדם זכאי לפנות לבית משפט למימוש זכויותיו לפי חוק זה.
(ב) כל אדם זכאי לייצוג הולם ונגיש על ידי עורך דין בהליך משפטי למימוש זכויות לפי חוק זה.
16. תחולה
כל רשות מרשויות השלטון וכל הפועל מטעמה חייבים לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה.

17. יציבות אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב חירום מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות יסוד לפי חוק-יסוד זה ובלבד שהשליטה או ההגבלה תהיה לתכלית ראויה ובמידה שלא תעלה על הנדרש.
18. נוקשות אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב חברי הכנסת.
19. הוראות חיקוק שאלמלא חוק-יסוד זה היו תקפות ערב תחילתו של חוק-יסוד זה יעמדו בתוקפן עד תום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אם לא בוטלו או תוקנו קודם לכן, ואולם פירושן של ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

בשנת 1950 החליטה הכנסת כי חוקתה של מדינת ישראל "תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק-יסודי בפני עצמו". הפרק העוסק בזכויות אדם, שהוא נדבך מרכזי בכל חוקה במדינה דמוקרטית, טרם הושלם. בשנת 1989, הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם. נוסח הצעה נידון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אך לבסוף הוחלט, כי אף מגילת זכויות האדם של ישראל תחוקק פרקים-פרקים, וההצעה הכוללת חולקה למספר הצעות לחוקי-יסוד.

במרץ 1992 חוקקה הכנסת שני חוקי-יסוד העוסקים בזכויות אדם, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק. שני חוקי היסוד היו לאבני יסוד במשפט החוקתי של מדינת ישראל והפכו את הזכויות המנויות בהם מזכויות שאינן כתובות על ספר, לזכויות כתובות וחוקקות הזכות למעמד חוקתי על-חוקי. זכויות אחרות, שאף הן מהוות חלק ממערכת זכויות היסוד של האדם בישראל, טרם זכו להיכלל במפורש בחוקי היסוד של המדינה. תהליך עיגון הזכויות ראוי שיימשך, שכן מצב הדברים הקיים בו רק חלק מזכויות היסוד המוכרות זכה לעיגון משפטי, הופך את חוקי היסוד לחוקה חסרה.

זכויותיו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות, ולמעשה אינן שונות מהן באופן מהותי. כל זכויות האדם קיימות בהקשר של חברה, וכל הזכויות דורשות מהמדינה לפעול הן על מנת למנוע פגיעה בהן, והן על מנת להבטיח נגישות שווה אליהן. עקרון כבוד האדם מחייב לא רק כי המדינה לא תתערב בחייו של האדם בדרך שיש בה פגיעה בכבודו, אלא גם כי המדינה תיצור תנאים אשר יאפשרו לאדם קיום בכבוד אנושי. מדינת ישראל הכירה בחובתה זו, הן בחקיקת חוקים אשר נועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים, והן על ידי כך שאשררה בשנת 1991 את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במקביל לאשרור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

חוקי היסוד הקיימים נותנים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין קנייניים

ולזכותו של הפרט בעל הקניין להגנה מפני התערבות הרשויות. אין בהם הכרה בזכויות הבסיסיות של מי שאינם בעלי קניין לקיום בכבוד אנושי או בזכויות החברתיות בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה החברתית. עבור אלו שיצאו לרחובות בדרישה "לצדק חברתי" ועבור אוכלוסיות רחבות בחברה הישראלית, אלו הם הנושאים המרכזיים בחייהם, ותביעתם אל המדינה היא לסיפוק צורכיהם בתחומים אלו.

חוק-יסוד זה חיוני כשלעצמו וחיוני עוד יותר לאור המרקם החקיקתי בישראל, הכולל את חוק-יסוד: חופש העיסוק, שפורש כמגן על זכויות המעסיקים, ואילו הזכויות החברתיות וזכויות העובדים אינן מעוגנות עדיין בחוק-יסוד ולכן אינן מוגנות דיין. עובדה זו יוצרת במדינת ישראל מצב חוקתי לא סימטרי, שיש בו פגם חקיקתי וסכנה ממשית להפרת האיזון בין העובדים והמעסיקים ובין השכבות החלשות והחזקות בחברה. כמו כן, חוק-יסוד זה חיוני לאור הפגיעה בזכויות החברתיות בשנים האחרונות במסגרת פעולות השלטון.

על כן, מוצע בחוק-יסוד זה להעניק הגנה חוקתית לזכויות החברתיות. מבנה חוק-יסוד המוצע דומה למבנה חוקי היסוד שבהם מוגנות חלק מהזכויות האזרחיות והפוליטיות: ההגנה החוקתית מוקנית בדרך של קביעת הזכות, ולצדה קבועה פסקת הגבלה המציבה תנאים לפגיעה באותה הזכות. בהתאם לאמנות הבין לאומיות, החובה המוטלת על המדינה הינה לפעול למימושן של הזכויות בהתאם ליכולתה הכלכלית כפי שזאת תקבע על ידי הממשלה.

חשיבותו של חוק היסוד המוצע אינו רק בהצהרה על קיומן של הזכויות החברתיות, כי אם גם בכך שזכויות אלו יקבלו את המעמד החוקתי הראוי להן וזאת כדי למנוע רושם כי בהתנגשות בין זכויות האדם מסוגים שונים, ניתנה הבכורה לזכויות אשר זכו להכרה חוקתית מפורשת, כגון זכות הקניין וחופש העיסוק. לאור כך, יש חשיבות משפטית וחינוכית כאחד, לעגן את הזכויות בחוק-יסוד.

חוק היסוד המוצע מדגיש את המאחד בין זכויות האדם השונות האזרחיות והחברתיות כאחד. עקרונות היסוד הם זהים ומושתתים על ההכרה בערך האדם ובקדושת חייו. המחויבות להגן על זכויות האדם ועל הזכויות החברתיות כולן ולקדמן נובעת מערכיה של מדינת ישראל.

סעיף 3 להצעת חוק היסוד קובע כי לכל תושב הזכות להבטחת צרכיו כאדם ברמה ראויה ונאותה לשם קיום בכבוד אנושי וברווחה חברתית. סעיפים 4 עד 12 מפרטים את הזכויות העיקריות המובטחות לכל אדם לשם קיום חיים בכבוד אנושי וברווחה חברתית:

הזכות לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה המשמשת אבן יסוד להיווצרות התנאים שיאפשרו לאדם להיות חופשי ממחסור;

הזכות לנגישות למים ולמזון מזין בכמות מספקת הם הבסיס לקיום הפיסי של כל אדם;

הזכות לדיור שהוכרה באמנות הבינלאומיות כחלק מהזכות לתנאי מחיה נאותים;

הזכות לבריאות הקשורה קשר בל ינותק לזכות לחיים ולשלמות הגוף;

הזכות לחינוך והשכלה מיועדת לפיתוחו המלא של אישיות האדם ותחושות כבודו, תוך

מתן הכלים הנדרשים לכל אדם להשתתף בפועל בהליכים חברתיים. כל זאת תוך שמירה על זכויותיהם הקבוצתיות של מיעוטים דתיים, תרבותיים ואתניים ;
הזכות לביטחון סוציאלי מבטיחה כי הגרעין הקשה של צרכי החיים הבסיסיים יובטחו לכל אדם, בלי תלות ביכולותיו ;
הזכות לאופק תעסוקתי מעגנת את זכותו של אדם לעבודה, לתנאי עבודה מיטיבים ולשכר הוגן ;
זכות ההתאגדות של עובדים היא זכות דמוקרטית ובסיסית ;
זכות השביתה היא עקרון יסוד בזכויות העובדים ;
עקרון השוויון, עקרון יסוד של שיטתנו, מבטיח כי כבודו של אדם לא יפגע כתוצאה מיחס שונה שקיבל ומעגן את השוויון במובנו הרחב הכולל את הנגישות השוויוניות למשאבים ולזכויות.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת הארבע-עשרה על ידי חברת הכנסת ענת מאור וקבוצת חברי הכנסת (פ/25 ; 1933) ועל ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/277 ; 2191 ; פ/2666), על שולחן הכנסת החמש-עשרה על ידי ועדת החוקה חוק ומשפט (הצ"ח 3068), על ידי חברת הכנסת ענת מאור וקבוצת חברי הכנסת (פ/75 ; פ/2581), על ידי חברת הכנסת תמר גוז'נסקי וקבוצת חברי הכנסת (פ/171), על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/187 ; פ/3314), על ידי חבר הכנסת צחי הנגבי וקבוצת חברי הכנסת (פ/1120), על ידי חבר הכנסת אורי סביר וקבוצת חברי הכנסת (פ/1373) ועל ידי חבר הכנסת צחי הנגבי (פ/1574), על שולחן הכנסת השש-עשרה על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/137 ; פ/1634 ; פ/1871 ; פ/3916), על ידי חבר הכנסת חיים אורון (פ/683 ; פ/1239 ; פ/1836 ; פ/3838), על ידי חבר הכנסת אופיר פינס פז (פ/638 ; פ/1838), על ידי חברת הכנסת נעמי בלומנטל (פ/1830), על ידי חבר הכנסת מוחמד ברכה (פ/432 ; פ/1941 ; פ/3476 ; פ/3931), על ידי חברת הכנסת אורית נוקד (פ/1872), על ידי חבר הכנסת אברהם שוחט (פ/1959), על ידי חבר הכנסת ניסן סלומינסקי (פ/1940) ועל ידי חבר הכנסת עבד-אלמאלכ דהמשה (פ/3898), על שולחן השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת מוחמד ברכה (פ/179 ; פ/2916), על ידי חברת הכנסת אורית נוקד (פ/204/17), על ידי חבר הכנסת אופיר פינס-פז (פ/2864/17), על ידי חבר הכנסת חיים אורון (פ/2944/17) ועל ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/3162/17) ועל שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת חיים אורון (פ/20/18), על ידי חבר הכנסת עמיר פרץ (פ/256/18), על ידי חבר הכנסת אופיר פינס-פז (פ/543/18) ועל ידי חברת הכנסת זהבה גלאון (פ/3194/18) והוסרו מסדר היום ביום ה' בחשוון התשע"ב (2 בנובמבר 2011), ועל ידי חברת הכנסת זהבה גלאון וקבוצת חברי הכנסת (פ/3779/18).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום