

תוכן עניינים

1. מבוא.....3

2. הבחנה בין זכויות אזרחיות-פוליטיות
לבין זכויות חברתיות-כלכליות.....4

3. התפתחות ההכרה בזכויות
החברתיות כזכויות חוקתיות.....6

4. הצורך בהגדרת זכויות החברתיות
כזכויות בעלות מעמד חוקתי.....8

5. סיכום.....12

1. מבוא

ביום 23 בפברואר 1994 פורסמה ברשומות הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות¹. בסעיף 2 לחוק היסוד המוצע נקבע: "לכל תושב הזכות לסיפוק צרכיו הבסיסיים לשם קיום בכבוד אנושי, ובכלל זה בתחומי העבודה, השכר ותנאי העבודה, בתחומי ההשכלה, הלימוד והחינוך ובתחומי בריאות והרווחה החברתית; זכות זו תמומש או תוסדר בידי רשויות השלטון לפי חוק ובהתאם ליכולתה הכלכלית של המדינה כפי שתיקבע בידי הממשלה".

במבוא להצעת חוק היסוד (אשר הוגש יחד עם עוד שתי הצעות: הצעת חוק-יסוד: זכויות במשפט והצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות) נאמר כי חודי היסוד הללו באים להגן על שורה של זכויות וחירויות יסוד של אדם כאשר בהגנתם רואה מדינת ישראל תשתית לקיומה היהודי והדמוקרטי².

ביום 7 בינואר 2002 שוב פורסמה ברשומות הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות³. נוסחו של סעיף 3 לחוק היסוד המוצע היה זהה לנוסח סעיף 2 של הצעת חוק היסוד משנת 1994, מלבד הוספת זכות לסיפוק צרכים בסיסיים גם בתחום הדיור.

בדברי הסבר להצעת חוק היסוד נאמר כי זכויותיו החברתיות של האדם אנין נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות. עוד נאמר, כי בעקבות חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק נוצרה אי-סימטריה בהגנה על הזכויות במדינת ישראל, ולכן מוצע חוק-יסוד זה – כדי להעניק הגנה חוקתית על הזכויות החברתיות⁴.

ביום 27 ביולי 2015 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם בפעם נוספת הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות⁵. בסעיף 3 לחוק-יסוד המוצע נקבע כי "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" וכי "המדינה מחויבת לפיתוח ולקידום מתמשך של התנאים להבטחת מימושו של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה ובאופן הדרגתי בהתאם ליכולתה הכלכלית". בין הזכויות המנויות בחוק-יסוד המוצע מופיעה גם זכותו של אדם "לרמת חיים נאותה שתאפשר לו קיום בכבוד, לרבות הסיוע והשירותים הסוציאליים הנדרשים במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמנות, זקנה או מחסור אחר".

כפי שנאמר בדברי הסבר, 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 הושלם⁶.

חקיקתם בשנת 1992 של שני חוקי-יסוד העוסקים בזכויות אדם, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק הפכה את הזכויות המנויות בהם לזכויות בעלות מעמד חוקתי על-חוקי. ואלו,

¹ הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, התשנ"ד-1994, ה"ח 2253.

² שם, בעמ' 325.

³ הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, התשס"ב-2002, ה"ח 3068.

⁴ שם, בעמ' 214.

⁵ הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, התשע"ה-2015, פ/1926/20.

⁶ וכך נאמר בדברי הסבר להצעת חוק-יסוד: זכויות במשפט, הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות והצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות: "עם סיום הליכי החקיקה של חוקי היסוד בעניין זכויות היסוד של האדם, וחוק-יסוד: החקיקה – ניתן יהיה לאגד את חוקי היסוד לחוקת המדינה".

זכויות אחרות, שאף הן מהוות חלק ממערכת זכויות היסוד של האדם בישראל, טרם זכו להיכלל במפורש בחוקי היסוד של המדינה. זכויותיו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות, ולמעשה אינן שונות מהן באופן מהותי. יתרה מזאת, 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.

אלה רק שלוש דוגמאות משורה ארוכה של הצעות חוק בנושא של זכויות חברתיות אשר ניסו לעגן זכויות אלה בחוק-יסוד ספציפי. ברם, עד היום לא חוקק חוק-יסוד זה, וההצעה האחרונה שהונחה על שולחן הכנסת לפני כמעט 5 שנים – אפילו לא עברה את השלב של דיון מוקדם.

כלומר, על אף שעצם הצורך בהכרה בזכויות חברתיות כזכויות חוקתיות התגבש מלפני עשרות שנים, ועל אף השיח הפוליטי, המשפטי והציבורי שהתפתח בישראל בכל אותם השנים בנוגע למעמדם החוקתי של הזכויות החברתיות, זכויות אלה טרם הוכרו על ידי המחוקק הישראלי כזכויות בעלות אופי חוקתי.

אחת הסיבות לאי הגדרה של הזכויות החברתיות באופן רשמי, במסגרת חוק-יסוד, כזכויות בעלות אופי חוקתי טמונה בשיח מתמשך בכל הנוגע למעמדם וכוחם ביחס לזכויות הפוליטיות, שקיבלו ביטוי בחוקי היסוד והצורך בהגנתן אף פורש בהרחבה בפסיקה ענפה של בית המשפט העליון. לפי גישה ליברלית מסורתית, יש להבדיל בין זכויות אזרחיות-פוליטיות (כמו הזכות לחופש הביטוי או הזכות לבחור ולהיבחר) לבין זכויות חברתיות-סוציאליות (כמו הזכות לדיור הולם, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך ועוד).

עם השנים, על הגישה הליברלית נמתחה ביקורת חריפה, וזאת בטענה שמדובר בתיאוריה אנכרוניסטית שאיננה מסוגלת מתמודדת עם בעיית אי שוויון כלכלי-חברתי ושלא מתאימה להתפתחות הדרסטית בתחום זכויות האדם. כך למשל, השופט אהרון ברק מציין⁷, כי לא ניתן להשלים עם הסטטוס קוו הנוכחי, שזכויות האדם האזרחיות זוכות להכרה ברמה נורמטיבית גבוהה מן הזכויות החברתיות.

פרופ' רות גביון מציעה⁸ להעניק שוויון למעמד העיוני והערכי לכל זכויות האדם. לטענתה, האינטרסים הבסיסיים שדרושים לשמירה על כבוד האדם והבטחת שגשוגו כוללים גם זכויות אזרחיות-פוליטיות וגם זכויות חברתיות כלכליות. שתי קבוצות הזכויות האלה תומכות זו בזו כרכיבים בכבודו הבסיסי של אדם. היא מדגישה כן אין כל סיבה היסטורית, הגיונית, פוליטית או מוסרית לגישה לפיה רק לזכויות אזרחיות-פוליטיות צריך להיות מעמד חוקתי⁹.

במסגרת העבודה תינתן סקירה להתפתחות השיח בעניין ההפרדה בין זכויות אזרחיות-פוליטיות לבין זכויות חברתיות כלכליות והצורך שהפרדה זו תחדל להתקיים.

כמו כן, העבודה תתייחס לשאלת הצפי לחקיקת חוק-יסוד: זכויות חברתיות וכן לשאלת תפקידה של המערכת השיפוטית בקביעת מעמדם של זכויות אלה, הגנתן ואכיפתן כחלק מזכויות חוקתיות, כל עוד חוק-יסוד לא חוקק.

2. הבחנה בין זכויות אזרחיות-פוליטיות לבין זכויות חברתיות-כלכליות

⁷ אהרון ברק, זכויות חברתיות ומעמדם החוקתי, שערם למשפט 1, 2005.

⁸ רות גביון, על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות, מתוך הספר של יורם רבין ויובל שני, זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל (2007), שם בעמ' 25.

⁹ שם, בעמ' 26-27.