



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4124/00

בפני :

כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט ס' ג'ובראן
כבוד השופטת א' חיות

העותרים :

1. ארנן יקותיאל ז"ל
2. יעקב גזית
3. מיכאל לוסטמן
4. ג'ני ברוכי
5. עם חופשי
6. אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית בירושלים
7. אגודת הסטודנטים לרפואה בירושלים
8. אגודת הסטודנטים לחקלאות בישראל

נגד

המשיבים :

1. השר לעניני דתות
2. שר האוצר
3. הממונה על התקציבים במשרד האוצר
4. יו"ר ועדת הכספים של הכנסת
5. המוסד לביטוח לאומי
6. שר העבודה והרווחה
7. התנועה להגינות שלטונית
8. שטינמץ ברוך
9. ברלוביץ יצחק

עתירה למתן צו על תנאי

(19.03.2007)

כ"ט באדר התשס"ז

תאריך הישיבה :

עו"ד גלעד ברנע

בשם העותרים :

עו"ד אסנת מנדל

בשם המשיבים 1-6 :

עו"ד חיים אינדיג

בשם המשיבה 7:

עו"ד אתי ינאי-נווה; עו"ד מירית סביון

בשם המשיבים 8-9:

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

אברכים הלומדים בכולל זכאים לתשלום גמלת הבטחת הכנסת מינימום מכוח סעיף תקציבי הנכלל בחוקי התקציב השנתיים מאז שנת 1982. לעומתם, סטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה או על-תיכונית ואף תלמידים במוסדות דת ותלמידים בישיבה ובמוסד תורני אינם זכאים לתשלום גמלת הבטחת הכנסה על פי הוראות חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. האם הסדר תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי חוקי וחוקתי? האם ההבחנה בין קבוצות הלומדים השונות הינה כדין? אלה השאלות העומדות להכרעה בעתירה שלפנינו.

הרקע העובדתי

1. חוקי התקציב השנתיים משנת 1982 ואילך כוללים סעיף תקציבי שכותרתו "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים" (להלן: הסעיף התקציבי). במקור היה הסעיף התקציבי חלק מתקציב משרד הדתות, ועם פירוק המשרד, בשנת 2004, הועבר הסעיף התקציבי לתקציב משרד החינוך. על פי הסעיף התקציבי משולמת לאברכי כוללים אשר עומדים בתנאי זכאות שונים גמלת הבטחת הכנסה. בשנת 2009 עמד התקציב השנתי על 121,161,000 ₪ וחולקו גמלות לכעשרת אלפים אברכים. גובה הגמלה נקבע על פי חלוקת התקציב השנתי במספר האברכים הזכאים.

חוקיותו וחוקיותו של הסעיף התקציבי עומדים במוקד העתירה שלפנינו. את העתירה הגישה קבוצה של סטודנטים ונציגי סטודנטים מאוניברסיטאות שונות בישראל וכן עמותה שהצהירה כי היא פועלת לקידום חופש הדת, המצפון, החינוך והתרבות. העותרת 4, ג'ני ברוכי, שהייתה בין העותרים מלכתחילה, נאבקה לקידום נושא העתירה גם במאבק ציבורי ואף השמיעה דברים באוזננו בעת הדיון האחרון שקיימנו. הטענה המרכזית של העותרים היא שהסדר תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכים מכוח

הסעיף התקציבי הינו הסדר מפלה. טענת ההפליה מבוססת על ההבחנה שבין שני הסדרי חקיקה שעניינם תשלומי גמלות הבטחת הכנסה – חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: חוק הבטחת הכנסה או החוק), מחד גיסא, המסדיר את תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לכל הזכאים בישראל; והסעיף התקציבי, מאידך גיסא, המסדיר את תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים בלבד.

חוק הבטחת הכנסה

2. חוק הבטחת הכנסה התקבל בכנסת באפריל 1980 ונכנס לתוקף בינואר 1982. החוק מסדיר את תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לכלל הזכאים בישראל. החוק קובע, בין היתר, את תנאי הזכאות לקבלת הגמלה, את שיעורי הגמלה, את אופן חישוב הכנסות מבקשי הגמלה, את העילות לשלילת הגמלה ואת הסמכות לברר תביעות לעניין תשלום הגמלה. הגמלה על פי החוק משולמת מאוצר המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. פרק ב' לחוק קובע את שלושת התנאים הבסיסיים לזכאות, לפיהם תושב ישראל שמלאו לו 25 שנים זכאי לגמלה, בתנאי שאין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס למחייתו או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי; אין לו הכנסות ממקור כלשהו; והוא תושב ישראל 24 חודשים לפחות. לצד התנאים הבסיסיים, החוק מפרט עילות שונות המזכות בגמלת הבטחת הכנסה וכן מספר חריגים המאפשרים קבלת גמלה גם ללא עמידה בתנאי הזכאות הבסיסיים. יצוין כי במהלך השנים מאז חקיקתו הונהגו בחוק מספר תיקונים במגמה לצמצם את מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולהקטין את סכום הגמלה החודשי (ראו, למשל בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005) (להלן: פרשת עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי)).

3. שורש המחלוקת בין הצדדים נעוץ בסעיף 3 לחוק הבטחת הכנסה, שעניינו סייגים לזכאות לקבלת גמלה. סעיף 3 מגדיר את קבוצת האנשים שאינם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה, אף אם הם עומדים בתנאי הזכאות הכלליים המפורטים בסעיף 2 לחוק. סעיף 3 קובע כי לא יהיה זכאי לגמלה אדם הנמצא במוסד וכל החזקתו היא על חשבון אוצר המדינה, הסוכנות היהודית, רשות מקומית או גוף אחר שייקבע בתקנות; אדם המשרת שירות סדיר בצה"ל; וחבר בתאגיד האחראי לכלכלת חבריו. סעיף 3(4) לחוק הבטחת הכנסה קובע את הסייג הרלוונטי לעתירה שלפנינו, ולפיו לא יהיה זכאי לגמלה "תלמיד הלומד במוסד שקבע השר בתקנות ובתנאים שקבע". יצוין כי בשנת 2008 נקבע לסייג זה חריג ולפיו יהיה זכאי להבטחת הכנסה תלמיד לתואר ראשון שהוא הורה יחיד, ואשר היה זכאי לקבל גמלת הבטחת הכנסה ב-16 חודשים לפחות מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש שבו החל את לימודיו (תיקון מס' 33 לחוק, תשס"ח-2008).

חריג זה, שנוסף לחוק בעקבות הגשת העתירה שלפנינו, לא פתר, לטענת העותרים, את ההפליה בין אברכים וסטודנטים באופן כללי, ונשוב לדון בו בהמשך.

עם כניסת חוק הבטחת הכנסה לתוקף, בשנת 1982, הותקנו תקנות לעניין המוסדות אשר לימודים בהם שוללים את הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. סעיף 6(א) לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן גם: התקנות) קובע:

"6. (א) כמוסד לענין סעיף 3(4) לחוק ייחשב –

(1) כל מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, וכן מוסד הטעון היתר לפי סעיף 21א לאותו חוק;

(2) מוסד אחר ללימודים על תיכונים;

(3) ישיבה ומוסד תורני;

(4) מוסד להכשרת כהני דת;

(5) מוסד לימודים אחר שבו מלמדים באופן שיטתי תלמידים, למעט –

(א) מוסד לימודים שאין במטרותיו להכשיר את תלמידיו לבחינות ממשלתיות או למתן השכלה המוכרת על-ידי משרד ממשלתי או לפי כל דין;

(ב) מוסד שבו ניתנת הכשרה כמשמעותה בסעיף 2(א)(2) לחוק – אם מקבל ההכשרה היה זכאי לגמלה לולא האמור בסעיף 3(4) לחוק".

הנה כי כן, על פי האמור בתקנות, ובהתאם לסעיף 3 לחוק הבטחת הכנסה, סטודנטים באוניברסיטאות, במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסד ללימודים על-תיכונים, תלמידים בישיבה ובמוסד תורני, ותלמידים במוסד להכשרת כהני דת, אינם זכאים לתשלומי גמלת הבטחת הכנסה.

הסעיף התקציבי

4. באותה שנה בה נכנס לתוקף חוק הבטחת הכנסה נוסף לחוק התקציב השנתי הסעיף התקציבי נושא העתירה שלפנינו. כאמור, תחילה היה הסעיף חלק מתקציב המשרד לענייני דתות (סעיף תקציבי מס' 21-04-22), ומאז שנת 2004 הסעיף התקציבי נכלל בתקציב משרד החינוך (ומספרו כיום 21-38-20). שלא כמו הוראות חוק הבטחת הכנסה, אין הסעיף התקציבי מפרט את תנאי הזכאות לקבלת הגמלה, את שיעורי

הגמלה או את העילות לשלילתה. כל שנכלל בסעיף התקציבי הוא כותרת הסעיף, היקף ההוצאה השנתי ונתונים שונים הנוגעים לניצול ההוצאה. משנת 1982 ועד היום נותר הסעיף התקציבי במתכונת זהה כמעט, ומה שמבדיל בין הסעיף התקציבי בשנת תקציב אחת לאחרת הוא סכום ההקצבה השנתי.

וכך למשל נראה הסעיף התקציבי בחוק התקציב לשנים 2009-2010 (באלפי שקלים חדשים):

סעיף	שם סעיף	הוצאה נטו	הוצאה מותנית בהכנסה	סה"כ הוצאה	הרשאה להתחייב	שיא כ"א	סה"כ נוצל	אחוז נוצל
203821	הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים	121,161	1,500	122,661	0	0.0	96,818	74.31

(תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 נקבע במסגרת של חוק תקציב דו-שנתי, בהתאם לתיקון הקבוע בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט-2009, המורה כי על אף האמור בסעיפים 3(א)(2) ו-1(ב)(1), ו-3א לחוק יסוד: משק המדינה, תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי.)

על אף האמור בהוראות חוק הבטחת הכנסה ובתקנות שהותקנו מכוחו, ולפיהן סטודנטים ותלמידים בישיבות ובמוסדות דת אינם זכאים לתשלומי הבטחת הכנסה, מאפשר הסעיף התקציבי תשלום של גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים בלבד. כשהוגשה לבית המשפט העתירה שלפנינו, נהג משרד הדתות לחלק את הגמלה לפי הסעיף התקציבי בהתאם לתנאי זכאות פנימיים שנקבעו על ידי המשרד ("הבהרות לתנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה" מיום 27.12.1998 וטופס בקשה להבטחת הכנסה לשנת 1999 צורפו לעתירה וסומנו 11 ו-21 בהתאמה). לאחר הגשת העתירה מינה מנכ"ל משרד הדתות ועדה לבדיקת הקריטריונים למתן גמלת הבטחת הכנסה לאברכים, ומאוחר יותר, עם העברת התקציב למשרד החינוך, מונתה ועדת בדיקה נוספת בשיתוף משרד החינוך ומשרד האוצר. הועדה גיבשה קריטריונים לזכאות שהובאו לעיון בית המשפט והצדדים ביום 10.3.2005. תנאי הזכאות לפי הסעיף התקציבי, כפי שגובשו בקריטריונים האמורים, שונים מן התנאים הקבועים בחוק הבטחת הכנסה. לפי הקריטריונים, זכאי לגמלת הבטחת הכנסה אברך שהוא אזרח ישראלי או שהוא תושב קבע אשר לומד בכולל יום שלם או בשני חצאי כוללים, ואשר מקיים את התנאים הבאים: (1) יש לו שלושה ילדים לפחות; (2) הכנסתו החודשית הכוללת (המחושבת בהתאם לכללים שנקבעו בקריטריונים) אינה עולה על 60% מגובה

התמיכה החודשית (הנקבעת על ידי משרד החינוך בהתחשב במספר הזכאים, בהיקף זכאותם ובגובה התקציב שהוקצה בתקציב המדינה); (3) אין בידי האברך ומשפחתו הקרובה נכסים כגון דירה נוספת, מקרקעין, עסק או כלי רכב (בכפוף לתנאים שפורטו בקריטריונים). תנאי הזכאות מפרטים עוד את אופן הגשת הבקשה והמסמכים שעל האברך לצרף לה, את התנאים בהם בעלות על נכסים נוספים לא תשלול את הזכאות לגמלה, ואת אופן בדיקת הזכאות על ידי המשרד. מתגובת המשיבים 1-6 (להלן: המדינה) עולה כי בשל החלת הקריטריונים, רק כ-20% מאוכלוסיית האברכים נמצאים זכאים מידי שנה לגמלת הבטחת הכנסה. יצוין עם זאת כי עם השנים גדל מספר האברכים הזכאים לגמלה, הגם שהתקציב השנתי נותר יחסית קבוע. בשנת 1986, למשל, 2,650 אברכים קיבלו גמלת הבטחת הכנסה בעוד שבשנת 2009 חולקו גמלות לכ-10,000 אברכים.

עיקרי המחלוקת

5. ההבדלים שבין שני הסדרי החקיקה – חוק הבטחת הכנסה מזה והסעיף התקציבי מזה – עומדים בלב המחלוקת בין הצדדים. העותרים מבקשים שנצהיר על בטלותו של הסעיף התקציבי, ולמצער, שנורה על הפסקת תשלומי גמלת הבטחת הכנסה מכוחו, כל עוד הסעיף אינו מוחל באופן שוויוני על נשים, סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, בני דתות אחרות וזרמים אחרים ביהדות. טענתם, על קצה המזלג, היא שהסעיף התקציבי "עוקף" את הוראות חוק הבטחת הכנסה, ומעניק לאברכים גמלת הבטחת הכנסה למרות שזו נשללה מהם במפורש בחוק הבטחת הכנסה, כשם שהיא נשללה מסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. עוד טוענים העותרים כי הסעיף התקציבי מפר את הוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ומהווה הסדר ראשוני שלא ראוי שייקבע במסגרת של חוק תקציב. העתירה מכוונת כנגד השר לענייני דתות, שר האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת, המוסד לביטוח לאומי ושר העבודה והרווחה. לאחר הגשת העתירה צורפו – על פי בקשתם – שלושה משיבים נוספים: התנועה להגינות שלטונית – תנועה אשר מצהירה על עצמה כמי ש"מזדהה ... עם שאיפותיו ורצונותיו של ציבור [האברכים] להמשיך ולהתמיד בדרכו הייחודית הנובעת מאידיאולוגיה צרופה הראויה להערכה ולהגנה"; ושני אברכים הלומדים בכולל זכאים לתשלום הבטחת הכנסה. המשיבים הגישו תשובות נפרדות לעתירה, אולם טענה מרכזית אחת משותפת לכולם – לגישתם, ההבחנה בין אברכים לסטודנטים אינה עולה כדי הפליה פסולה, מאחר שהיא מבוססת על שונות רלוונטית. המשיבים, שתשובותיהם הפרטניות יוצגו להלן, סבורים שיש מקום להבחין בין מטרות הלימוד, אופי הלימודים ומשכם בהשוואה בין סטודנטים

במוסדות להשכלה גבוהה ואברכים. בעוד שסטודנטים לומדים לשם רכישת מקצוע, אברכים לומדים לשם הלימוד עצמו ולימודיהם אינם נעשים למטרה אחרת. על-כן, אין מדובר עבורם בתקופת ביניים, אלא באורח חיים שהמחוקק בחר לתמוך בו ולעודד אותו.

ההשתלשלות העובדתית בעתירה

6. העתירה שלפנינו הוגשה בשנת 2000. הסוגיה שמעלים העותרים העסיקה משך שנים את הגופים השונים הרלוונטיים להכרעה, ובכלל זה הרשות המבצעת והכנסת, בהתחשב באופיו של ההסדר המיוחד שנקבע ביחס לאברכים ש"תורתם אומנותם". ביום 13.6.2001 יצא מלפני בית משפט זה צו-על-תנאי (השופטים א' מצא, ט' שטרסברג-כהן וא' לוי). תחילה נשמעה העתירה בפני מותב של שלושה שופטים ובהמשך הורחב הרכב השופטים, והעתירה הייתה תלויה ועומדת שנים רבות מעבר למקובל בבית משפט זה. בשנים שחלפו מיום הגשת העתירה ועד למתן פסק הדין התבררה והתפתחה המסגרת העובדתית והמשפטית הנוגעת לעתירה ועברה מספר שינויים. תחילה ביקשה המדינה לאפשר לגורמים המקצועיים לגבש קריטריונים להפעלת הסעיף התקציבי, ובית המשפט נענה למספר בקשות להארכת מועד אשר הוגשו על ידי המדינה ומטרתן הייתה לאפשר לוועדה במשרד הדתות – ועם פירוקו, במשרד החינוך – להשלים את גיבוש הקריטריונים. תנאי הזכאות גובשו והוגשו לעיון בית המשפט והצדדים בשנת 2005. באותה שנה גם קבע הרכב השופטים כי פסק הדין בעתירה שלפנינו יינתן לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (טרם פורסם, 11.5.2006) (להלן: פרשת חוק טל). עניינה של פרשת חוק טל, והעתירות שצורפו לה, בחוקתיותו של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: חוק דחיית השירות), אשר הסדיר את דחיית שירות הביטחון של תלמידי ישיבות אשר תורתם אומנותם. מפאת חשיבות הדברים והקשר הענייני בין העתירות הנוגעות לאברכים ולדרישה שהייתה תקפה בעבר ביחס לחוסר אפשרותם לעבוד, סברנו כי מוטב להמתין להכרעה בעתירות אלה טרם נכריע בעתירה שלפנינו. ביום 11.5.2006 ניתן פסק הדין בעתירות אלה, ובית המשפט קבע כי חוק דחיית השירות פוגע בשוויון ובזכותם של אזרחי ישראל המשרתים בצה"ל לכבוד, זכות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אף על פי כן, בית המשפט מנע מקביעה כי חוק דחיית השירות אינו חוקתי, מן הטעם שלא ניתן היה להעריך האם החוק עומד בתנאי המידתיות טרם ניתנה אפשרות לבחון את פועלו על פי "מבחן התוצאה" בראי הזמן. לפיכך, עמדת הרוב הייתה כי ישנו חשש כבד לאי חוקתיות החוק, וכי הוא עשוי להפוך לבלתי חוקתי אם לא יחול שינוי משמעותי בתוצאות

הגשמתו בזמן שנקבע עד לפקיעתו. הכרעה זו של בית המשפט זימנה עתירות נוספות שכווננו כנגד יישומו של החוק (בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל). גם עתירות אלה רלוונטיות לדיון שלפנינו ויש בהן כדי לזרות אור על השינויים בחברה הישראלית ככלל, ובחברה החרדית בפרט, באשר לגיוס לצבא, ולענייננו, בעיקר באשר להשתלבות בשוק העבודה. פסק הדין בעתירות אלה טרם ניתן, אולם החלטת ביניים ניתנה ביום 8.9.2009. בהחלטה ציין בית המשפט כי קצב הטיפול במנגנונים להפעלת החוק, כמו גם קצב הקצאת המשאבים ליישום החוק "רחוקים מאוד ממה שניתן היה לצפות לו בנסיבות העניין" (פסקה 9 להחלטת השופטת א' חיות). עם זאת, בית המשפט קבע כי טרם תיקבע עמדה סופית באשר לחוקתיות חוק דחיית השירות יש לאפשר למנגנונים המיועדים ליישום החוק פרק זמן נוסף של 15 חודשים לבחון את יעילותם ואפשרותם להוביל לשינוי משמעותי.

7. כיוון שסוגיית ההסדר המיוחד של תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים לא באה על פתרונה לאחר קביעת הקריטריונים לחלוקת התקציב לאברכים, גם המחוקק נדרש לסוגיה שלפנינו. בשנת 2008 התקבל בכנסת תיקון מס' 33 לחוק הבטחת הכנסה – הנודע בכינוי "חוק ג'ני ברוכי", על שמה של עותרת מס' 4. על פי התיקון, גמלת הבטחת הכנסה אינה נשללת מהורים יחידים המתחילים ללמוד לימודי תואר ראשון. התיקון לחוק בא בעקבות לחץ ציבורי של הורים יחידים, ובהם, כאמור, אחת מן העותרים בעתירה שלפנינו, שביקשו לאפשר להם לצאת ממעגל ההיזקקות לתמיכת המדינה על ידי רכישת השכלה גבוהה. טרם קבלת התיקון לחוק, הורים יחידים שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה והחליטו ללמוד במוסד להשכלה גבוהה היו נאלצים לוותר על הגמלה, מאחר שעם תחילת לימודיהם חלה עליהם הוראת סעיף 3(4) לחוק הבטחת הכנסה, לפיה נשללת הגמלה מסטודנט במוסד להשכלה גבוהה. תיקון מס' 33 הביא על פתרונו בחקיקה את עניינם של סטודנטים במצב בו הייתה נתונה העותרת מס' 4 בעת הגשת העתירה, ועל כנה נותרה העתירה ככל שהיא מכוונת כנגד הפלייתם לכאורה של סטודנטים שאינם הורים יחידים.

8. מטבע הדברים, בזמן שחלף מיום הגשת העתירה ועד למתן פסק הדין חלו שינויים ותמורות לא רק במישור העובדתי והמשפטי, אלא גם במישור הציבורי-חברתי. ההכרעה בעתירות לעניין חוקיות הסדרי הפטור משירות צבאי (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998)) הביאה לסיומה תקופה ארוכה בה נדונו עתירות שונות שתבעו את גיוס בחורי הישיבה לצבא. בעקבות פסיקת בית משפט זה – אשר קבעה כי הסדרי הפטור משירות צבאי אינם חוקתיים באשר הם פוגעים בעקרון השוויון – חוקקה הכנסת את חוק דחיית השירות ופתחה בהליכים להחלה

הדרגתית שלו על האוכלוסיה החרדית. כתוצאה מכך, מספר הולך וגדל של חרדים – אם כי עדיין נמוך מבחינה אבסולוטית – הופנו לגיוס לצבא או לשירות אזרחי. בחוק דחיית השירות גם ניתנה לאברכים ותלמידי ישיבה האפשרות לצאת ל"שנת הכרעה", בה הם יכולים לבחון האם ברצונם להמשיך בלימודי קודש או להשתלב בשוק העבודה. במהלך שנת ההכרעה חרדים רשאים להפסיק את לימודיהם והפטור הזמני הניתן להם משירות צבאי עומד בעינו. שנת ההכרעה מאפשרת לאוכלוסייה של תלמידי ישיבות חרדים, לראשונה, להשתלב בשוק העבודה מבלי לכווץ זאת בגיוס לצבא, להבדיל מן המצב שהיה טרם חקיקת חוק דחיית השירות והמגבלות שהוטלו על תלמידי ישיבות במסגרת הסדר "תורתו אומנותו". שינויים אלה השתלבו עם תמיכה הולכת וגוברת של רבנים ומנהיגים בקהילה החרדית ביציאה לעבודה של נשים וגברים חרדים וברכישת מקצוע במסגרת של לימודים גבוהים או אקדמיים. כל זאת על מנת לאפשר למשפחות חרדיות לפרנס עצמן בכבוד ולצאת ממעגל העוני. ואכן, מנתוני המועצה להשכלה גבוהה עולה כי ישנה עלייה דרמטית במספר החרדים הלומדים באקדמיה. כך, למשל, כאלפיים נשים וגברים חרדים החלו ללמוד בשנת הלימודים תש"ע בשלוחות אוניברסיטאיות שהוקמו במיוחד עבור האוכלוסיה החרדית, ואשר מאפשרים לנשים וגברים חרדים ללמוד מגוון מקצועות במסלולים נפרדים לנשים ולגברים ובתכנים זהים לאלה הנלמדים באוניברסיטאות, אך עם דגשים המתאימים לאוכלוסיה החרדית. שינויים אלה ואחרים עומדים כיום ברקע הדיון בעתירה שלפנינו.

9. טרם נציג את עמדות הצדדים בעתירה, רואים אנו חובה לציין כי בירור העתירה שלפנינו נמשך פרק זמן ממושך ביותר ויוצא דופן. מורכבות העניינים המתעוררים בעתירה והקשר שלהם לעתירות אחרות שהתנהלו בפני בית המשפט העליון חייבו בחינה איטית של המסגרות העובדתיות והמשפטיות הרלוונטיות לעתירה. אכן, ככלל, אין זה ראוי שבירור עתירה ימשך פרק זמן רב כל כך. אולם, יש ומגיעים לפתחו של בית המשפט עניינים שהכרעה בהם מצריכה היערכות שונה מן הרגיל, בין היתר על ידי מתן אפשרות לגורמים וגופים שונים, ובהם גם הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, לבחון את היקף מעורבותם בעניין ולייתר את ההכרעה השיפוטית. בעתירה שלפנינו הוקדשו השנים הראשונות לליבון המסגרת העובדתית ולקביעת תנאי הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, בהנחה שהגמלה אכן משולמת. לאחר מכן עוכב הדיון בעתירה עד להכרעה בעתירות השונות בעניין דחיית השירות הצבאי. אנו סבורים כי המתנה זו הייתה חשובה והיא נועדה, בין היתר, כדי לאפשר לשינויים חברתיים ומשפטיים חשובים להתפתח בקצב הראוי להם. עם זאת, אנו מכירים בכך שהמתנה זו פגעה בציפייה הלגיטימית של העותרים לכך שעתירתם תוכרע בפרק זמן סביר, ואין לנו אלא להצר על כך.

10. העותרים ממקדים את העתירה בטענה של פגיעה בעקרון השוויון. לגישתם, הסעיף התקציבי פוגע בשוויון ובכבוד האדם, בהיותו סעיף המפלה על בסיס מין, דת ואמונה, לאום והשכלה. העותרים טוענים שמכוח הסעיף התקציבי משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכים בלבד, בעוד יתר המשתייכים לאותה קבוצת שוויון – נשים, סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, בני דתות אחרות הלומדים במוסדות להכשרת כהני דת, ותלמידי ישיבות רפורמים וקונסרבטיביים – אינם זוכים לתשלום דומה או להבטחת קיום מינימאלית. בנוסף, העותרים מצביעים על ההבדלים שבין תנאי הזכאות לפי חוק הבטחת הכנסה ולפי הסעיף התקציבי. כך, למשל, העותרים מציינים כי בניגוד לחוק הבטחת הכנסה, אברכים אינם נדרשים להוכיח "מיצוי כושר השתכרות" והם רשאים לעבוד במקביל ללימודיהם בכלל; שיעור הגמלה לאברכי כוללים אינו נקבע על בסיס הערכת הסכום הדרוש לצורך קיום מינימאלי בכבוד – כפי שנקבע בחוק הבטחת הכנסה – כי אם על פי חלוקת התקציב השנתי במספר הזכאים לגמלה באותה שנה; ובחישוב הזכאות לגמלה, הקריטריונים אינם מתחשבים בסך כל ההכנסה של הזכאים, כך שמלגה או תשלום אחר הניתנים לזכאי במסגרת לימודיו ובמסגרת מוסד הלימוד עד לסך של 3,500 שקלים אינם נכללים בחישוב ההכנסה החודשית. העותרים טוענים עוד כי תשלום הבטחת ההכנסה מתקציב המשרד לענייני דתות – וכיום משרד החינוך – יוצר מנגנון שעוקף את ההסדר הקבוע בחוק הבטחת הכנסה ולפיו מרוכזים תשלומי הבטחת הכנסה לזכאים בידי המוסד לביטוח לאומי. טענה נוספת אותה מעלים העותרים היא כי הסעיף התקציבי מנוגד לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על פיו תמיכת המדינה במוסדות ציבור חייבת להינתן על פי מבחנים שוויוניים, הנקבעים על ידי השרים הממונים בתחומי משרדיהם, ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה; וכן להוראות סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה הקובע כי חוק התקציב אמור לכלול את הוצאות הממשלה המתוכננות והצפויות, אך אינו יכול לקבוע הסדרים ראשוניים מהותיים. לבסוף טוענים העותרים כי הסעיף התקציבי מתיימר לקבוע הסדר מהותי בלבד של הוראת תקציב, ועל כן, הוא חורג מהתחומים אותם רשאי המחוקק להסדיר בחוק התקציב השנתי.

11. תגובתה המרכזית של המדינה מתבססת על הטענה לפיה האבחנה בין אברכי כוללים לבין סטודנטים, נשים, ובני דתות אחרות או זרמים אחרים ביהדות מתבססת על שונות רלוונטיות. לטענת המדינה, המייחד את קבוצת אברכי הכולל הוא אמונתם הפנימית המכתיבה את לימוד התורה כעיסוק יומיומי. לימוד התורה, טוענת המדינה, "אינו בגדר תקופת הכשרה זמנית, ואינו מיועד, ככלל, לרכישת מקצוע. המדובר באורח

חיים נמשך, ללא הגבלת זמן. אורח חיים המאלצם, עקב עיסוקם בלימוד להסתפק בקיום מינימאלי". הבחנה זו הצדיקה, לדעת המדינה, התייחסות תקציבית נפרדת לקבוצת אברכי כוללים, באופן שמבטא את סדר העדיפויות של הממשלה ושל המחוקק, על פיו מדינת ישראל בוחרת ליתן תמיכה לאברכי כוללים. הכרעה ערכית זו, לגישת המדינה, אינה עומדת לביקורת בית המשפט, אלא מהווה מדיניות הנתונה להכרעת הרשות המחוקקת והמבצעת.

האבחנה בין הקבוצות באה לידי ביטוי, לגישת המדינה, בתמיכה התקציבית השונה הניתנת לכל אחת מהן. כך, למשל, בעוד המדינה תומכת באברכי כוללים באמצעות המנגנון של הבטחת הכנסה ומנגנונים תקציביים אחרים, סטודנטים נהנים מסבסוד של שכר הלימוד ומהתקציבים הניתנים על ידי המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, והם גם זכאים למגוון קרנות סיוע והלוואות. על כן, טוענת המדינה, בהשוואה בין שתי הקבוצות יש להתחשב במכלול הטבות שכל קבוצה מקבלת, ולא להתמקד בסעיף תקציבי אחד.

אשר לטענת העותרים כי הוראת התקציב אינה מתיישבת עם הוראות חוק הבטחת הכנסה, ובמיוחד עם הדרישה למיצוי כושר השתכרות, מציינת המדינה כי ההסדר שנקבע בחוק הבטחת הכנסה אינו הסדר ממצה, וכי הבטחת ההכנסה הניתנת לאברכי כוללים מתוקף חוק התקציב נמוכה מזו הניתנת לבעלי משפחה על פי חוק הבטחת הכנסה, ועומדת על כ-18% מן השכר הממוצע במשק. המדינה טוענת עוד כי התכליות העומדות ביסוד שני ההסדרים שונות. חוק הבטחת הכנסה נועד לספק רשת מגן אחרונה וזמנית למי שמיצה את כושר השתכרותו, תוך עידודו להמשיך ולחפש מקור פרנסה, ואילו תכליתו של הסדר התמיכה באברכים היא לסייע למי שמקיים אורח חיים המוקדש ללימוד התורה.

עמדת המדינה לא השתנתה גם לאחר מתן פסק הדין בעניין חוקתיותו של חוק דחיית השירות. לגישת המדינה, אין להחיל את ההלכה שנקבעה בפסק הדין לעניין דחיית השירות הצבאי על המקרה שלפנינו. לטענת המדינה, בעוד שגיוס לצבא מטיל חובה על רוב האוכלוסיה – חובה ממנה פטור מי שתורתו אומנותו – רכישת השכלה גבוהה מהווה בחירה, הן מבחינת הפרט והן מבחינת החברה. הבחנה זו בין חובה ובחירה משפיעה, לטענת המדינה, על ניתוח מידת הפגיעה באוטונומיה של הפרט, ומכאן, בכבוד האדם. על פי הטענה, מקום בו היחס השונה אינו כרוך בהטלת חובת יתר על הכלל, אלא במתן הטבה כלכלית למיעוט, עוצמת הפגיעה במרחב האוטונומיה היא קטנה, אם בכלל קיימת, ולכן אין מקום לדבר על פגיעה בשוויון העולה כדי פגיעה

בכבוד האדם. לחלופין טוענת המדינה כי אף אם ישנה פגיעה בשוויון, הוראת חוק התקציב עומדת בתנאי פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

12. המשיבה 7, התנועה להגינות שלטונית, טענה שלא ניתן לכלול באותה קבוצת שוויון קבוצות שפעילותן מיועדת לקדם ערכים שונים. התנועה להגינות שלטונית טוענת כי קבוצת הסטודנטים וקבוצת אברכי הכוללים מתוקצבות על ידי המדינה בהתאם לצרכיהן המיוחדים, ולשם בחינה האם הופר עקרון השוויון, יש לבחון את מכלול ההקצבה לה זכאית כל קבוצה, ולא להתמקד בסעיף תקציבי אחד. בפועל, מציינת התנועה להגינות שלטונית, בעוד אברכי הכוללים זוכים להבטחת הכנסה, קיבלו הסטודנטים סיוע כספי ייחודי במסגרת "מרכז הסיוע לסטודנטים", ומחישב כלל השקעות המדינה לסטודנט, עולה כי המדינה משתתפת בתקצוב סטודנטים בעלות גבוהה יותר מזו המושקעת בתקצוב בחורי ישיבה או אברכי כוללים. לחלופין טוענת התנועה להגינות שלטונית, כי אף אם ישנה פגיעה בשוויון, יש להתחשב בעובדה שמדובר בתמיכה נמוכה יחסית לציבור נזקק.

התנועה להגינות שלטונית טוענת עוד כי לא ניתן לבטל את הסעיף התקציבי מכוח טענת סתירה לחוק יסודות התקציב, משום שאפשרות הביטול אינה כתובה באופן מפורש בחוק יסודות התקציב; וכי אין מקום להידרש לדיון, במסגרת העתירה שלפנינו, בביטול גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים כאמצעי לקידום התכליות של חוק דחיית השירות טרם נדונה אפשרות זו על ידי הרשויות המתאימות ומבלי שנעשתה השוואה בין אמצעי זה לאמצעים אחרים.

13. המשיבים 8 ו-9, שני אברכי כוללים העומדים בתנאי הזכאות לקבלת גמלה על פי הסעיף התקציבי, טוענים שיש להבחין בין סטודנטים ובין אברכי כוללים, אשר מקדישים את כל מרצם ללימוד תורה ועל כן אינם יכולים לעבוד בעבודה כלשהי. כן טוענים משיבים 8 ו-9 כי תמיכת המדינה באברכי כוללים נוהגת זה עשרות שנים ולכן כפייה של המחוקק לשנות ממדיניות זו תפגע באינטרס ההסתמכות שלהם ותהא מנוגדת לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, משום שהיא תוביל לפגיעה אנושה בעולמם הרוחני, בכבודם ובקניינם. עוד הדגישו המשיבים 8 ו-9 את מצבם הכלכלי הקשה של אברכי הכוללים ואת העובדה שמדובר בתמיכה מינימאלית הנדרשת לקיום בסיסי.

המסגרת המשפטית

14. הבסיס הנורמטיבי לתשלום הגמלה המוענקת לאברכים הוא, כאמור, הוראה בחוק התקציב השנתי. לפיכך, נדון תחילה בהוראות הנורמטיביות החולשות על חוקי תקציב בישראל, ובמרכזן חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב). חוק יסודות התקציב מהווה חוק מסגרת לחוקי התקציב השנתיים. החוק מגדיר את סוג העניינים המובאים בחוקי התקציב השנתיים ומתווה את שיקול הדעת של הממשלה והכנסת בקובען את התקציב השנתי. נבחן אפוא, את תוקפה של הוראה בחוק התקציב השנתי מקום בו היא עומדת בניגוד להוראה מפורשת בחוק יסודות התקציב. במוקד הדיון עצמו תעמוד שאלת הפגיעה בעקרון השוויון, וטענת המדינה לפיה אין לפנינו הפליה פסולה כי אם הבחנה מותרת המבוססת על שונות רלוונטית. נחתום את הדיון בשאלת הסעד הראוי בנסיבות העניין ובשים לב לסוגיות המשפטיות והציבוריות המתעוררות בעתירה.

המסגרת הנורמטיבית החולשת על הסעיף התקציבי

15. המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב השנתיים מצויה בשני דברי חקיקה מרכזיים: חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב. סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה מתווה את העקרון הבסיסי לפיו תקציב המדינה יהיה בחוק, לשנה אחת, ויכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות (כפי שצוין לעיל, תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 הוא תקציב דו-שנתי, בהתאם לאמור בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט-2009). חוק יסוד: משק המדינה קובע את תוואי העבודה המרכזי, על פיו הממשלה היא האמונה על הכנת התקציב, והיא המניחה את הצעת התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה הכנסת או במועד שקבעה ועדת הכנסת שהוסמכה לכך. בכל מקרה, הצעת התקציב תובא לעיון הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני שנת הכספים.

בעוד שחוק יסוד: משק המדינה קובע את חלוקת העבודה בין הממשלה והכנסת, חוק יסודות התקציב מניח את המסד לחוקי התקציב השנתיים. כשמו כן הוא, חוק יסודות התקציב קובע את היסודות החיוניים לכל חוק תקציב שנתי. חוק יסודות התקציב מפורט מאוד, והוא כולל רשימה ארוכה של הוראות המסדירות עניינים שונים הנוגעים למבנה חוק התקציב השנתי, אופן קביעתו של התקציב השנתי והפעולות המותרות במסגרת התקציב. בכלל זה, חוק יסודות התקציב מגדיר מהם הפרטים הנחוצים בחוק תקציב שנתי, מתווה את סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את

התקציב ומטיל מגבלות אשראי על רשויות מקומיות ועל גופים מתוקצבים. חוק יסודות התקציב קובע גם הוראות מיוחדות לגבי תקציב הביטחון ולגבי גופים מתוקצבים, וקובע סנקציות פליליות ומשמעתיות נגד מי שעברו על הוראותיו. חוק יסודות התקציב אינו עוסק בהחלטה על הקצאה או אי-הקצאה של תקציבים באופן כללי ואין עניינו "לא בשקלים ולא באגורות" (בג"ץ 7142/97 מועצת תנועות-הנוער בישראל נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נב(3) 433, 438 (1998), השופט מ' חשין. להלן: פרשת מועצת תנועות הנוער בישראל). תכליתו של החוק היא אחת: לקבוע את המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב העתידיים.

16. שאלת היחס שבין חוק יסודות התקציב ובין חוק התקציב השנתי, הנגזר מן האופי המיוחד של כל אחד מן החוקים בפני עצמו וביחס לשני, עמדה במרכזה של פסיקת בית משפט זה בבג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337 (1999) (להלן: פרשת התנועה המסורתית). השאלה התעוררה אגב דיון בסעיף תקציבי בחוק התקציב לשנת 1997, אשר הורה על מתן תמיכה ממשלתית לתרבות תורנית וחרדית באופן שנמצא מפר את הוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב (להלן: סעיף 3א או הסעיף). סעיף 3א קובע כי הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בחוק התקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור, ויחולקו בין המוסדות הרלוונטיים לפי מבחנים שוויוניים. בפסק דינו באותה פרשה בחן השופט י' זמיר את היחס שבין חוק יסודות התקציב וחוק התקציב השנתי וקבע כי הגם שמדובר בשני דברי חקיקה המצויים באותה "משבצת" בפירמידת הנורמות, אין הם עומדים על אותה "מדרגה". לגישת השופט זמיר – גישה אליה הצטרפתי באותו פסק דין – בין חוק התקציב וחוק יסודות התקציב מתקיים "מצב מיוחד במינו" (שם, בעמ' 357), במסגרתו חוק התקציב השנתי כפוף מבחינה מהותית לחוק יסודות התקציב (שם, בעמ' 355). וכך ציין השופט זמיר:

"ניתן לטעון כי חוק יסודות התקציב וחוק תקציב שנתי אינם עומדים על אותה מדרגה בפירמידה של הנורמות. אכן, גם זה וגם זה מצויים בפירמידה זאת באותה משבצת, היא המשבצת של חוקים, מתחת למשבצת של חוקי היסוד ומעל המשבצת של תחיקת המשנה. אולם גם נורמות המצויות באותה משבצת אינן עומדות בהכרח על אותה מדרגה. בתוך כל משבצת בפירמידה של הנורמות יש מדרגות. כך, למשל, בחוקי יסוד יש הוראות רגילות ויש הוראות משוריינות, ובמסגרת של תחיקת המשנה יש תקנות (הקרויות לעיתים בשם צווים) המוצאות מכוח תקנות, ולכן הן כפופות לתקנות. בדומה לכך אין לשלול את האפשרות שגם במשבצת של חוקים יהיה חוק מעל חוק" (שם, עמ' 357).

השופט זמיר ביסס את גישתו לפיה חוק התקציב השנתי כפוף מבחינה מהותית לחוק יסודות התקציב על אופיו המיוחד של חוק התקציב. השופט זמיר קבע:

”חוק תקציב שנתי, אף שהוא חוק מבחינה רשמית, אינו חוק מבחינה מהותית, ומכל מקום אינו חוק רגיל מבחינה זאת. חוק, מבחינה מהותית, קובע נורמה כללית. חוק תקציב שנתי אינו קובע נורמה כללית. הוא נותן, בצד ההוצאות, היתר מטעם הכנסת לממשלה להוציא סכום כסף מסוים לצורך פעולה מסוימת בשנה מסוימת, כגון: להוציא סכום כסף מסוים לצורך תמיכה במוסדות מסוג מסוים. מבחינה זאת הוא דומה למעשה מינהל יותר מאשר לדבר חקיקה” (שם, עמ' 356).

בין היתר, התייחס השופט זמיר גם לעובדה שחוק התקציב מתקבל בפרוצדורה מיוחדת ו”מקוצרת”, במסגרתה ”הצעת התקציב השנתי אינה מופצת ברבים כתזכיר חוק על-ידי משרד המשפטים, ואף אינה מתפרסמת בנייר כחול עם יתר הצעות החוק, לידיעת הציבור ולדיון בציבור, והיא אינה עוברת קריאה ראשונה מלאה, כמקובל בהצעות חוק רגילות” (שם, עמ' 356-357). עוד קבע השופט זמיר כי על פי טיבן נועדו הוראות חוק יסודות התקציב לחול בצורה מחייבת על חוקי התקציב השנתיים. לדוגמא, השופט זמיר הפנה בפסק דינו להוראות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), תשנ”ב-1992, שבסעיף 1(א) חוקק את סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ואשר קבע, בסעיף 1(ב), כי ”תחולתו של סעיף קטן (א) על סכומי ההוצאה שבתקציב לשנת הכספים 1992 ואילך” (ההדגשה הוספה, ד.ב.). אם חוק תקציב שנתי יכול להתעלם מהוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, קבע השופט זמיר, ”יוצא שחוק יסודות התקציב וכן גם עקרון השוויון בחלוקת תמיכות, עלולים להישאר כלי ריק. אם כך, מה הועילו חכמים בתקנתם?” (שם, עמ' 357).

17. השופט מ' חשין, שהסכים להכרעת הדין בפרשת התנועה המסורתית ולהנמקות המאששות אותה, הוסיף כי תכליתו של חוק יסודות התקציב אוצלת במישרין ”על פירושו, על העוצמה הפנימית הבוקעת ממנו ועל תחומי התפרשותו” (שם, עמ' 383-382). כחוק שאמור להיות חוק ”לתמיד”, ושייעודו לכנס ”את הצופן הגנטי של כל חוק תקציב שנתי”, קבע השופט חשין, חוק יסודות התקציב עשוי לגבור על סעיף בחוק התקציב השנתי אשר סוטה מהוראותיו. עוד הוסיף השופט חשין כי עמדתו לפיה חוק יסודות התקציב גובר על הוראה סותרת בחוק התקציב השנתי חלה מקום בו הסתירה היא מכללא. לגישת השופט חשין, ”הוראה בחוק תקציב שנתי הסותרת מכללא הוראה

מהוראות חוק היסודות, חזקה על הכנסת כי לא נתכוונה ליתן לה תוקף והרי נעדרת תוקף היא" (שם, עמ' 388). עם זאת, השופט חשין הוסיף כי לגישתו הכנסת מוסמכת לחוקק בניגוד לחוק יסודות התקציב, אך רק אם היא עושה כן במפורש (שם, שם).

באותה פרשה ציין בית המשפט כי המשמעות הנובעת מן העליונות של חוק יסודות התקציב על פני חוקי התקציב השנתיים היא שבית המשפט מוסמך לבטל סעיף בחוק התקציב השנתי אם הוא עומד בסתירה להוראות חוק יסודות התקציב. אפשרות הביטול לא נדרשה להכרעה בפסק הדין, ולכן היא הושארה בצריך עיון. (לביקורת על קביעות בית המשפט בפרשת התנועה המסורתית, ראו סוזי נבות "הערה על מעמדם הנורמטיבי של חוקי התקציב" המשפט ו 123 (2001)).

18. אכן, כפי שקבענו בפרשת התנועה המסורתית, חוק יסודות התקציב וההוראות הקבועות בו חלים על כל חוק תקציב שנתי. שני החוקים – חוק יסודות התקציב מזה וחוק התקציב השנתי מזה – יוצרים מעין מיקרוקוסמוס שענייננו אופן הקצאת משאבי המדינה והשימוש באותן הקצאות. חוק אחד מתווה את ההוראות המרכזיות הנוגעות לעקרונות קביעת התקציב והחוק השני מוציאן אל הפועל מידי שנה. מסקנה זו נובעת הן מאופיו המיוחד של חוק יסודות התקציב כחוק שנועד להסדיר ולהתוות את הליך החקיקה ואת התוכן של חוקי התקציב השנתיים והן מאופיו של חוק התקציב השנתי, שעיקרו, הרשאות לפעולות תקציביות.

19. חוק יסודות התקציב מהווה מעין הוראת שריון מהותי החלה על חוקי תקציב שנתיים, והוא נחקק במגמה להדק את הפיקוח על התקציב (ראו דפנה ברק-ארז "אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המינהל" המשפט א' 253, 254 (1993)). הדבר נלמד הן מהוראות החוק עצמו והן מהנסיבות בהן התקבל. עיון בהוראות חוק יסודות התקציב מראה כי לחוק שתי מטרות מרכזיות. האחת, להסדיר את המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב ולהבטיח שחוקי התקציב השנתיים המתקבלים מיום חקיקת חוק יסודות התקציב ואילך יחוקקו בהתאם לשורה של הוראות. השנייה, להגביר את הפיקוח על ההקצאה והשימוש בתקציב השנתי של תאגידים, רשויות מקומיות וגופים נתמכים אחרים.

20. חוק יסודות התקציב הוא דוגמא למה שמכונה בספרות ההשוואתית "חוק מסגרת" (Framework Legislation). חוקי מסגרת הם חוקים אשר מבנים את אופן החקיקה של חוקים בתחום העניין אותו הם מסדירים. על פי רוב, חוקי המסגרת כוללים הוראות הנוגעות לדרכי ההצבעה והדיון בבית המחוקקים בעת ההצבעה על החקיקה

הרלוונטית לחוקי המסגרת ולעיתים, כמו בחוק יסודות התקציב, יש בהם גם הוראות הנוגעות לתוכן החקיקה (לדיון על חקיקת מסגרת ראו Elizabeth Garrett, "The Purposes of Framework Legislation", 14 J. CONTEMP. LEGAL ISSUES 717, 718 (2005); להלן: Framework Legislation). חוקים כדוגמת חוק יסודות התקציב, המסדירים את חקיקת חוקי התקציב השנתיים, נחשבים לאב-הטיפוס של חוקי מסגרת (ראו, למשל, דבריה של Garrett, שם, עמ' 723: "The congressional budget process is the prototypical framework law"). לחוקי מסגרת, כפי שמציגה Garrett במאמרה לעיל, יש מספר מטרות. הם מאפשרים התייחסות עקרונית לבעיות חוזרות ונשנות; הם קובעים הליכים ניטראליים שימסדו את הליכי החקיקה של חוקים עתידיים; הם נותנים פתרון לבעיות שונות הנובעות מן הצורך לתאם בין גורמים שונים האחרים לקבלת החלטות (למשל, בין מספר וועדות כנסת או בין גורמים במשרדי ממשלה שונים); והם מגדירים מטרות כלליות ורחבות באופן המבטיח שחקיקה עתידית תעלה בקנה אחד עם מטרות אלה (ראו: Framework Legislation, עמ' 733).

21. חוק יסודות התקציב, כחוק מסגרת לחוקי התקציב השנתיים, כולל הוראות שונות שנועדו להסדיר חקיקת תקציב עתידית, הן במישור המתייחס להליך החקיקה של חוקי התקציב השנתיים והן במישור המתייחס לתוכן של חוקי התקציב השנתיים. חלק מן ההוראות בחוק יסודות התקציב נושאות אופי פרוצדוראלי וענייני היקף הפרטים שצריכים להיכלל בחוק התקציב השנתי. כך למשל, סעיף 2 מתווה את מבנה חוק התקציב השנתי וקובע מהם סוגי התקציבים שצריכים להופיע בו; סעיף 4 מסדיר את אופן השימוש בתקבולים שנתקבלו מעל לתחזית התקבולים והמלוות לשנת הכספים; פרקים ד-ה כוללים הוראות שונות בקשר לתאגידים, רשויות מקומיות ומועצות דתיות; וסעיף 33 קובע כי גוף מתוקצב וגוף נתמך חייבים למסור למנהל הכללי של משרד האוצר כל מידע שיש בו צורך למטרות מעקב אחר ביצוע חוק יסודות התקציב או חוק התקציב השנתי. לצד הוראות אלה קובע חוק יסודות התקציב הוראות בעלות אופי מהותי. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, הוא הסעיף הרלוונטי לעתירה שלפנינו ואשר נדון בו בהרחבה בהמשך, הוא דוגמא להוראה כזו, ועניינו החלה של עקרון השוויון בחלוקת תמיכות המדינה למוסדות ציבור. סעיף 3א גם מדגים את האופן שבו חוק מסגרת נותן מענה לבעיה חוזרת ונשנית שקדמה לו – במקרה זה, תופעת הכספים הייחודיים שהמחוקק ביקש למגר עם הוספת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.

22. לצד מעמדו של חוק יסודות התקציב כחוק שנועד לעמוד בבסיס חוקי התקציב השנתיים ניצב אופיו הייחודי של חוק התקציב השנתי. חוק התקציב, כפי ששמו מעיד עליו, הוא חוק המתקבל על ידי הכנסת, אם כי הדיון בו, כמו גם תוכנו, שונים מהמקובל ביחס לחקיקה ראשית אחרת. סעיף 131 לתקנון הכנסת, שכותרתו "סדרי-דיון מיוחדים", קובע כי "בדיון על תקציב המדינה, ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים". הצעת התקציב השנתי, אותה מחויבת הממשלה להניח על שולחן הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני שנת הכספים, אינה מופצת כתזכיר חוק על-ידי משרד המשפטים, היא אינה מתפרסמת ככל הצעת חוק אחרת ואינה עוברת קריאה ראשונה מלאה (ראו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות כרך ב 898 (2005)).

אך לא רק סדרי הדיון מייחדים את חוק התקציב השנתי מחקיקה ראשית אחרת. גם מבחינה מהותית אין ניתן לומר שחוק התקציב כמוהו ככל חוק אחר המתקבל על ידי הכנסת. ביסודו, חוק התקציב הוא חוק שנותן הרשאה לממשלה לפעולה. בחלקו העיקרי, החוק מורכב מסעיפים סעיפים המפרטים את סכום ההקצאה לפעולות שונות במשרדי הממשלה בהתאם למדיניות הכלכלית הנקבעת על ידי הממשלה. על פי רוב, חוק התקציב אינו כולל מימד נורמטיבי מהותי או נורמות הקובעות התנהגות מותרת ואסורה הניתנת לאכיפה. חוק התקציב הוא למעשה מסגרת של פעולות הממשלה, שזקוקה, במבנה המשטרי שלנו, לאישור הכנסת להוצאות הנחוצות לה לשם ביצוע פעולותיה השוטפות והגשמת מדיניותה. חוק התקציב הוא גם חוק מוגבל בהיקפו – ככלל, הוא תקף לשנה אחת בלבד (או לשנתיים, כמו בשנה זו, במקרה של חוק תקציב דו-שנתי), והוראות התקציב הקבועות בו מעניקות היתר לממשלה להוציא כספים למטרות מסוימות או להתקשר בהתחייבויות כספיות, אך אין הן מטילות חובה על הממשלה להוציא כספים אלה; על פי סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב, אך אין היא חייבת לעשות כן.

23. בתי המשפט בישראל הכירו באופיו הייחודי של חוק התקציב. כך למשל, אפיין השופט י' זוסמן את חוק התקציב השנתי בע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695, 698 (1957):

"...חוק כזה, אשר אינו אלא חוק בצורתו, אך לא במהותו, הוא תקציב המדינה: נורמה המופנית לאזרחי המדינה אין בו. אף-על-פי-כן, מפאת חשיבות העניין, נקבע התקציב על-ידי הכנסת, בצורת חוק ובלבד שלא תהא קביעתו בידי הרשות המבצעת. אך אין בכך כדי לשנות את מהות הדברים: המדובר הוא בדבר מינהל הנעשה על-ידי הרשות המחוקקת, ובצורת חוק נעשה".

בדומה קבע השופט מ' חשין כי "חוק תקציב שנתי מכיל אלפים רבים של פריטים, והרי בעיקרו אין הוא אלא אוסף פריטים של הסמכה להוצאה" (פרשת התנועה המסורתית, עמ' 387). עוד נאמר כי חוקי התקציב השנתיים הם "חוקים יחידים ומיוחדים, שונים מכל שאר חוקים, ומאפייניהם הייחודיים מחייבים מאליהם דרך טיפול מיוחדת בהם" (בג"ץ 240/98 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167, 189 (1998); להלן: פרשת עדאלה).

24. חוקי תקציב נושאים אופי מיוחד לא רק בשיטה הפרלמנטרית בישראל, אלא גם במדינות אחרות שלעניין זה שיטותיהן הדמוקרטיות דומות וגם בהן מהווה התקציב אישור פרלמנטרי לפעולות הרשות המבצעת. ראו, לשם השוואה, William Eskridge, Jr. & John Ferejohn, *Super-Statutes*, 50 DUKE L. J. 1215 (2001), על מעמד חוקי התקציב במשפט האמריקאי:

"Appropriations laws perform important public functions, but they are usually short-sighted and have little effect on the law beyond the years for which they apportion public monies."

ובדומה, ראו לעניין חוקי התקציב בגרמניה, Thomas Knörzer, THE BUDGET SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY (Bundesministerium der Finanzen, 2008), עמ' 8; (להלן: BUDGET SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY):

"The budget is a systematically classified presentation of the expenditure estimated for the fiscal year and the revenue intended to cover it. The budget provides the basis for the government's budget and economic management. It authorises the administration to effect expenditure and to incur liabilities. The budget in itself neither establishes nor terminates any

claims or liabilities. This can be done only by force of law. As the budget confers only an authorization, government is not legally required to actually effect any expenditure that has been included in the budget."

בגרמניה, חוקי התקציב הם אמנם חוקים לכל דבר ועניין, אולם החוקה מטילה מגבלה על תוכנם. על פי Article 110(4) של ה-Basic Law, חוקי התקציב יכולים לכלול:

"only such provisions as apply to the revenue and expenditure of the Federation and to the period for which the Budget Statute is being enacted".

יתירה מזו; החוק הגרמני מכפיף את חוק התקציב השנתי לחקיקה תקציבית אחרת, באותו האופן שבו חוק התקציב השנתי נמצא כפוף לחוק יסודות התקציב. בגרמניה, מערכת החקיקה התקציבית יוצרת הירארכיה ברורה ביותר. בראש הפירמידה עומדות הוראות פרק X של ה-Basic Law שעוסקות בתקציב המדינה (ובמסגרתם כלולה הוראת Article 110(4) שהוזכרה לעיל). מתחת ל-Basic Law עומד ה-Budgetary Principles Act of 1969, שנחקק במסגרת רפורמה בשיטת התקציב הגרמנית אשר התקבלה באותה שנה. ה-Budgetary Principles Act of 1969 קובע עקרונות לחקיקת תקציב החלים הן על הפדרציה והן על המדינות. מתחת ל-Budgetary Principles Act עומדים ה-Federal and State Budgetary Acts of 1969-1971 ומתחתיהם חוקים עירוניים ורגולציות פדראליות ועירוניות (ראו: Klaus Lüder, *Government Budgeting and Accounting Reform in Germany*, in *MODELS OF PUBLIC BUDGETING AND ACCOUNTING REFORM*, OECD JOURNAL ON BUDGETING, Volume 2, Supplement 1, p. 228). בגרמניה, חוקי התקציב אינם יכולים לשנות את ההוראות הקבועות ב-Budgetary Principles Act, אשר בדומה לחוק יסודות התקציב הישראלי, מתווה הוראות ועקרונות על פיהן מחויבות הפדרציה והמדינות לחוקק את חוקי התקציב השנתיים (לסקירה של ההוראות המתוות את העקרונות המרכזיים בחקיקת התקציב הגרמנית ראו BUDGET SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, עמ' 8-9).

25. נראה, אפוא, כי חוק התקציב – בישראל כמו גם במדינות אחרות בעולם – מתקבל על ידי המחוקק הראשי, אך אין לומר כי מעמדו ככל חוק אחר, במיוחד על רקע חקיקה אחרת המסדירה את העניינים המופיעים בחוקי תקציב שנתיים, כדוגמת חוק יסודות התקציב. חוק התקציב הוא חוק ייחודי, ולמאפיינים הייחודיים שלו, הן מבחינת סדרי הדין בהליכי חקיקתו והן מבחינת היקף וסוג העניינים המוסדרים בו, יש מספר השלכות. ראשית, כפי שקבענו בפרשת התנועה המסורתית, חוק התקציב השנתי כפוף לחוק יסודות התקציב. ברי כי במצב הדברים הרגיל, אין מתקיים יחס דומה בין שני דברי חקיקה כלשהם, שהרי כללל, חוקים – למעט הכפופות של חקיקה רגילה לחוקי יסוד – מצויים באותה מדרגה בפירמידת הנורמות ואין בכוחו של חוק אחד להוביל לבטלות סעיפים בחוק האחר. מכאן נובע הכלל הבסיסי בשיטת המשפט שלנו לפיו הוראת חוק מאוחרת גוברת על הוראת חוק מוקדמת, ובלבד ששתי ההוראות שוות מעמד. ביסוד כלל זה עומד עקרון ריבונות המחוקק, ומטרתו למנוע את כבילת המחוקק העתידי ומתן אפשרות לכנסת לסטות מההוראות ומדברי החקיקה של כנסות קודמות. אולם, לצד כלל חשוב זה קיימים חריגים, כדוגמת כללי ברירת הדין אשר עניינם הסדרת סתירות בין דברי חקיקה שונים. לחריגים אלה מצטרף גם היחס המיוחד המתקיים בין חוק יסודות התקציב וחוק התקציב השנתי, הנובע מן המאטריה בה עוסקים שני החוקים והאופי הייחודי של כל אחד מהם.

26. מההירארכיה שבין חוק יסודות התקציב וחוק התקציב השנתי מתבקשת המסקנה כי על הכנסת ועל הממשלה, בהכינה את התקציב השנתי, החובה לוודא שהוראותיו תואמות את ההוראות הקבועות בחוק יסודות התקציב. התוצאה המתחייבת מכך היא שככלל, הוראה בחוק התקציב השנתי העומדת בסתירה להוראה בחוק יסודות התקציב אינה יכולה לעמוד. יחד עם זאת, בשל אופיו של חוק התקציב השנתי, הביקורת השיפוטית, שנועדה לבחון את חוק התקציב במישור החוקתי אל מול חוקי היסוד ובמסגרת כפופותו לחוק יסודות התקציב, תהיה על פי טיבה מרוסנת ומצומצמת. חוק התקציב משקף את מדיניות הממשלה ואת הבחירות הערכיות והמהותיות המתקבלות על ידי הכנסת והמיושמות בדרך של הקצאת משאבים. קביעת המדיניות הכלכלית של המדינה היא אחת הסמכויות הבסיסיות והיסודיות של הממשלה והכנסת, ובית המשפט ימנע מלהתערב בה במסגרת ביקורתו אלא אם הפגיעה בזכויות יסוד – כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציב – היא משמעותית וקשה. אכן, בית משפט זה קבע בשורה ארוכה של החלטות כלל של זהירות וריסון בהתערבות במדיניות כלכלית שנקבעה על ידי המחוקק. כך, למשל, בבג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 263-264 (2002) (להלן: פרשת מנחם), נקבע כי בביקורת שיפוטית בתחומי משק וכלכלה שכרוכים בהם היבטים חברתיים וכלכליים רחבי היקף יפעל בית המשפט

באיפוק שיפוטי. בפסק הדין נאמר כי ביחס לתחומי משק וכלכלה "ייתכנו לעיתים קרובות כמה מטרות ודרכי פעולה אפשרויות; ההכרעה ביניהן מבוססת לא פעם על הערכה שטמונה בה אי-ודאות, והיא כרוכה בתחזיות ובשיקולים מקצועיים שאינם תמיד בתחום מומחיותו של בית-המשפט". על-כן, נקבע בפסק הדין, "יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – מרחב בחירה רחב בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת, ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה". ראו גם דברי הנשיא א' ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 389 (1997) (להלן: פרשת לשכת מנהלי ההשקעות):

"דווקא בתחומי המשק והכלכלה ייתכנו לעתים קרובות כמה דרכי פעולה; קיימות כמה אופציות הפתוחות בפני רשויות השלטון; ההחלטה מבוססת על הערכה אשר טמון בה יסוד רב של אי-ודאות. לעתים קרובות חסרים הכלים והמכשירים 'לעמוד על הדקויות וההבדלים במידתיות שבין האפשרויות השונות'... לרוב מאופיינים האמצעים החקיקתיים בקיום מגוון של פעולות, ובתמהיל של אמצעים, אשר האפקט הכולל שלהם צריך להיבדק ולהיבחן. כל אלה מובילים למסקנה, כי בית-המשפט לא יהפוך עצמו לרשות-על כלכלית הבוחנת את צדקתן של האופציות המשקיות שנבחרו. בית-המשפט ימלא את תפקידו הקלאסי בביקורת שיפוטית על הפעילות השלטונית".

על שיקולים אלה יש להוסיף כי חוק התקציב בנוי כך שסעיפי התקציב השונים כרוכים זה בזה, ויכול שביטול הוראה תקציבית אחת תשפיע על הוראות אחרות, באופן שאין בידי בית המשפט הכלים לבחון את היקף השלכותיו (ראו, בהקשר זה, דבריו של השופט מ' חשין בפרשת עדאלה, עמ' 190). כן יש להתחשב באופיה וטיבה של הפגיעה. לעניין זה יוער כי חוק יסודות התקציב כולל שורה ארוכה של הוראות, מקצתן מהותיות, שנועדו להבטיח הגנה על זכויות יסוד, ומקצתן בעלות אופי יותר טכני. לפיכך, אפשר שלא כל סטייה מהוראות חוק יסודות התקציב תצדיק ביטול סעיף בחוק התקציב השנתי, אלא רק סטייה מאותן הוראות המשקפות זכויות ועקרונות יסוד. אין אני רואה צורך לקבוע מראש, במסגרת עתירה זאת, אלו הוראות יובילו לבטלות סעיפים תקציביים בחוק התקציב ואלו לאו. ההכרעה בשאלה זו מושפעת מהטעמים המונחים בבסיס ההוראה הרלוונטית בחוק יסודות התקציב, ממהות הסתירה שבין ההוראה בחוק יסודות התקציב לבין חוק התקציב השנתי, וכן מחשיבותה של הזכות

הנפגעת, עוצמת הפגיעה בה ומשכה. ניתן בשעה זו להותיר שאלות אלו בצריך עיון ולדון בהן בעתיד, היה ויתעורר הצורך בכך.

27. למעלה מן הצורך יצוין כי העתירה שלפנינו מעוררת שאלה נוספת הנוגעת לסתירה שבין חוק התקציב השנתי ובין חקיקה מהותית קודמת. בענייננו מתעוררת השאלה נוכח הסתירה הקיימת בין הוראות חוק הבטחת הכנסה – לפיהן קבוצות של לומדים, ובהן אברכי כוללים, אינן זכאיות לתשלומי הבטחת הכנסה – ובין הסעיף התקציבי, לפיו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים. השאלה בהקשר זה נוגעת לאפשרות לסטות, ולמצער, לשנות חקיקה מהותית קודמת באמצעות הקצאה תקציבית בחוק התקציב השנתי. שאלות דומות נדונו בהרחבה בארצות הברית. בשורה של פסקי דין קבעו בתי המשפט האמריקאיים, ובראשם בית המשפט העליון הפדראלי, כי מקום בו חוק תקציב סותר חקיקה מהותית אחרת, ניתן לראות בכך שינוי משתמע של החוק המהותי. בית המשפט העליון קבע כי שינוי של חקיקה מהותית בחוק התקציב השנתי הינו אפשרי רק מקום בו הקונגרס הביע את רצונו באופן מפורש ובלתי משתמע לשתי פנים, וגם אז, בית המשפט יהיה נכון להכיר בחוקיות השינוי המפורש לשנה אחת בלבד. בפסק הדין המוביל בסוגיה זו, *Tennessee Valley Auth. v. Hill*, 437 U.S. 153 (1978), קבע בית המשפט:

The doctrine disfavoring repeals by implication 'applies with full vigor when...the subsequent legislation is an *appropriations* measure.' *Committee for Nuclear Responsibility v. Seaborg*, 463 F.2d 783, 785 (1971) (emphasis added); *Environmental Defense Fund v. Froehlke*, 473 F.2d 346, 355 (CA8 1972). This is perhaps an understatement since it would be more accurate to say that the policy applies with even *greater* force when the claimed repeal rests solely on an Appropriations Act. We recognize that both substantive enactments and appropriations measures are 'Acts of Congress,' but the latter have the limited and specific purpose of providing funds for authorized programs. When voting on appropriations measures, legislators are entitled to operate under the assumption that the funds will be devoted to purposes which are lawful and not for any purpose forbidden. Without such an assurance, every appropriations measure would be pregnant with prospects of altering substantive legislation, repealing by implication any prior statute which might prohibit the expenditure. Not only would this lead to the absurd result of requiring Members to review exhaustively the background of every authorization before voting

on an appropriation, but it would flout the very rules the Congress carefully adopted to avoid this need" *Tennessee Valley Auth.* 437 U.S. at 190-191.

(ההדגשה במקור, ד.ב.; ראו גם *Robertson v. Seattle* (Audubon Society, 503 U.S. 429 (1992))

בכללי הקונגרס שבית המשפט התייחס אליהם מצוי גם House Rule XXI (2), המטיל מגבלה על שינוי של חקיקה מהותית קודמת במסגרת של חוק תקציב וקובע כי:

"No appropriation shall be reported in any general appropriation bill, or be in order as an amendment thereto, for any expenditure not previously authorized by law, unless in continuation of appropriations for such public works as are already in progress. *Nor shall any provision in any such bill or amendment thereto changing existing law be in order.*"

(ההדגשה הוספה, ד.ב.)

ביסוד פסיקת בית המשפט העליון האמריקאי עומדת ההנחה שההיקף הנרחב של העניינים המוסדרים בחוק תקציב שנתי ואופן ההצגה הטכני של ההרשאות התקציביות המובאות בתקציב, מקשים מאוד על הבנת העניינים המוסדרים בגדר התקציב ואינם מאפשרים למחוקקים, הלכה למעשה, לדעת באופן מלא ומקיף מהם העניינים הכלולים בתקציב. בנסיבות אלה, קשה לומר שחברי הגוף המחוקק, שעה שהם מצביעים על התקציב השנתי, מודעים לכל סעיף וסעיף בו, ונותנים הסכמתם לשינוי משתמע של חקיקה מהותית קודמת (ראו, בהקשר זה, את דברי בית המשפט הפדראלי באוהיו בעניין *Planned Parenthood Affiliates of Ohio et al. v. Rhodes* (et al., 477 F. Supp. 529 (S.D. Ohio, 1979)).

גישת בית המשפט העליון האמריקאי מעוררת שאלות מעניינות לגבי היקף העניינים אותם ניתן להסדיר בחוק התקציב השנתי, ובכלל זה האפשרות לשנות – במפורש או במשתמע – חקיקה מוקדמת באמצעות הוראה בחוק התקציב השנתי. ההכרעה בשאלות אלה אינה נחוצה בעתירה שלפנינו, ולפיכך, נותרן בשעה זו בצריך עיון.

מן הכלל אל הפרט

28. דיוננו עד כה התמקד במסגרת הנורמטיבית החולשת על חוקי התקציב השנתיים. מצאנו כי לחוקי התקציב מאפיינים ייחודיים. עוד קבענו כי חוק התקציב

כפוף לחוק יסודות התקציב, באופן המחייב כי הקצאות תקציביות בחוק התקציב השנתי יהלמו את הוראות חוק יסודות התקציב. המשך הדיון שלהלן יתמקד בשאלה האם הסעיף התקציבי הנכלל בחוקי התקציב מאז שנת 1982 מפר את עקרון השוויון, שהוא עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית, אשר מצא ביטוי בהוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. בעתירה שלפנינו מתעוררת שאלת פרשנותו של סעיף 3א, והמשמעות הנובעת מן הצורך להכפיף חוק תקציב שנתי להוראת השוויון הקבועה, בין היתר, בסעיף 3א. לשאלות אלה נפנה כעת.

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב

29. סעיף 3א נוסף לחוק יסודות התקציב בשנת 1992 במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 3), התשנ"ב-1991. וכך קובע הסעיף, בחלקים הרלוונטיים:

3א. (א) בסעיף זה –

”מוסד ציבור – גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה;

”סעיף תקציב” – סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי.

(ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.

(ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.

(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.

(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן – מבחנים).

(ו) שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה (להלן – נוהל).

תמיכות במוסדות
ציבור
(תיקון מס' 12)
תשנ"ב-1992

(ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות.

(ח) לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבורי אלא אם כן הוא מואגד ומקיים את הוראות הנוהל ובמידה המתאימת עם המבחנים.

סעיף 3א מתווה את הדרך לתמיכת המדינה במוסדות ציבור, וקובע כי הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור, ויחולקו בין המוסדות הרלוונטיים לפי מבחנים שוויוניים. מטרת הסעיף הייתה לשרש את תופעת "הכספים הייחודיים" שרווחה טרם חקיקת סעיף 3א. לפי שיטת הכספים הייחודיים, הייתה הכנסת מחלקת תמיכות מדינה למוסדות שונים, שלא על פי קריטריונים שוויוניים, ידועים וקבועים מראש. על פי הפרקטיקה שנהגה, בהתאם להסכמים קואליציוניים שנחתמו בין סיעות שונות בכנסת, היה נקבע בחוק התקציב סעיף תמיכה המפרט את שמות הגופים הנתמכים ואת סכום התמיכה השנתי. הן הגופים הנתמכים והן סכום התמיכה השנתי היו נקבעים באופן שרירותי וללא אמות-מידה גלויות ושוויוניות (ראו: אמנון דה-הרטוך "תמיכת המדינה במוסדות-ציבור – לבלוב הכספים הייחודיים" משפטים כ"ט 75, 82 (1992)). בעקבות גינוי ציבורי נרחב ונוכח הביקורת שהושמעה על ידי בית משפט זה על תופעת הכספים הייחודיים (ראו, למשל: בג"ץ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 19.4.1984); ב"ש 166/84 ישיבת תומכי תמימים נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273 (1984). ראו עוד: בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר, פ"ד לה(1) 421 (1989); להלן: פרשת צבן), תיקן המחוקק את חוק יסודות התקציב על דרך של הוספת סעיף 3א, שהחיל נורמה של שוויון בתמיכות המדינה, בקובעו כי סכום התמיכה בכל חוק תקציב שנתי ייקבע באופן כולל לכל סוג של מוסדות ציבור ויחולק בין המוסדות המתאימים לפי מבחנים שוויוניים. כחוק יסודות התקציב בכללותו, גם סעיף 3א נועד לחול על כל חוק תקציב שנתי, ובמסגרתו, על כל מענק מדינה: "עיקר הדברים בהוראת סעיף 3א הוא בהנהגת נורמת השוויון כנורמת-תשתית – אם תרצו: כנורמת-על – לכל מענקי-תמיכה שהמדינה אומרת להעניק בשטחי-חיים אלה ואחרים" (מועצת תנועות-הנוער בישראל, עמ' 438, השופט מ' חשין).

סעיף 3א נוסף לחוק יסודות התקציב לאחר דיון סוער בכנסת ולאחר שמשרדי ממשלה שונים ובית משפט זה נדרשו לסוגיה. ראו, למשל, את דברי השופט מ' חשין בבג"ץ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך, התרבות והספורט,

פ"ד נב(1) 597, 600 (1998): "ושוב נדרשים אנו להכריע בשאלת תמיכה כספית שהמדינה אומרת להושיט – או שלא להושיט – לגופי-ציבור אלה ואחרים. 'ושוב' אמרתי, שכן העתירות בנושא התמיכות תוכפות האחת את רעותה, ועלינו הוטל הנטל לדון, לשקול ולהכריע"; ראו גם דברי השופט י' זמיר בבג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 259, 262 (1997) (להלן: תיאטרון ארצי לנוער): "עתירה זאת מעוררת, פעם נוספת, בעיות הכרוכות בחלוקת תמיכות מכספית המדינה למוסדות ציבור". החידוש בסעיף 3א הוא בכך שנקבע בו איסור על מתן תמיכות במסגרת תקציב המדינה לארגונים ומוסדות מסוימים שנבחרו על-ידי חברי הכנסת בחדרי חדרים, בהתאם להסכמים וויתורים קואליציוניים וללא קריטריונים גלויים ושוויוניים. סעיף 3א קובע במפורש כי במקום לפרט בחוק התקציב השנתי את שמות הגופים הנתמכים, ייקבע סכום תמיכה שנתי לכל סוג של מוסדות ציבור, אשר יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. המטרה ביסוד סעיף 3א הייתה למנוע מצב בו, כלשונו של השופט י' זמיר, "תקציב המדינה השנתי נעשה, ביודעין ובגלוי, מכשיר לחלוקה של כספי המדינה, כאילו היו שלל בחירות, באופן שקיפח מוסדות טובים וראויים לתמיכה, רק משום שלא היו מקורבים למלכות" (פרשת התנועה המסורתית עמ' 344).

30. על פי לשונו, נועד סעיף 3א לחול על תמיכה במוסדות ציבור. "מוסד ציבור" מוגדר בסעיף 3א(א) כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה". השאלה שבפנינו היא האם סעיף 3א חל גם על תשלומי הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי, שהרי תשלומים אלה אינם ניתנים ל"מוסד ציבור" פשיטא, כי אם לאברכי כוללים אשר עומדים בתנאי הזכאות.

שאלת האפשרות להחיל את הוראות סעיף 3א גם על תמיכה בפרטים התעוררה בעבר. בפסק הדין בבג"ץ 1/98 כבל נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241 (1999) נבחנה חוקיותן של הנחיות לקביעת זכאות לסיוע בדיוור ציבורי. ההנחיות אמנם נוסחו בצורה כוללת, אולם בית המשפט מצא כי בפועל, היו אלה הנחיות שנעשו למראית עין בלבד, שכן הן כוונו לקבוצת אוכלוסיה מסוימת והיוו, על כן, מענק ייחודי. העומדים בתנאי הזכאות לפי ההנחיות לא היו מוסדות ציבוריים, כי אם אנשים פרטיים שנוכח מצבם הכלכלי (ועמידתם בתנאים נוספים) נמצאו זכאים לסיוע. בית המשפט, מפי השופט מ' חשין, התייחס לשאלת תחולת סעיף 3א על תמיכה בפרטים, וקבע:

"לענייננו עתה נעיר, כי הוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב עניינה הוא, אמנם, בתמיכות שהמדינה מעניקה למוסדות ציבור (כהגדרתו של המושג 'מוסד ציבור' בסעיף 3א(א)), וממילא אין היא חלה על ענייננו, ואולם היקש מכאן לכאן נדרש כמו-מעצמו, ולו מן הטעם שגם כאן וגם כאן מדברים אנו בהטבות הניתנות מתקציב המדינה, הטבות הניתנות באין חוק מהותי הקובע הנחיות להענקתן. אכן, יפה תעשינה הרשויות – ויפה יעשה היועץ המשפטי לממשלה – אם יחילו את רוחן ואת לשונן של הוראות סעיף 3א, בשינויים המחויבים מן העניין, גם על הטבות כספיות שאינן ניתנות למוסדות ציבור דווקא" (שם, עמ' 263).

31. דברים אלה יפים לענייננו. אכן, סעיף 3א לא נחקק בריק. תמיכות המדינה בפרטים ובמוסדות ציבור קדמו לחקיקת סעיף 3א, ובית משפט זה, בבוחנו את חוקיות תמיכות אלה, חזר על העקרון הקיים במשפטנו מקדמת דנא, ולפיו תמיכת המדינה חייבת להיעשות בשוויון ותוך קביעת קריטריונים ברורים, שוויוניים וגלויים. ראו, למשל, את דברי השופט (כתוארו אז) א' ברק בפרשת צבן, שקדמו לחקיקת סעיף 3א:

"כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן. רשויות השלטון הן נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע, כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה עניין לתמוך בה. התמיכה צריכה להיעשות על-פי עקרונות של סבירות ושוויון... ומתוך שיקולים ענייניים... התמיכה הכספית צריכה להיעשות 'על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים'. מבחינת הצורה, חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, שעל פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה, כי הכספים משמשים את תעודתם. רק בדרך זו תיעשה התמיכה באופן המתישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין" (שם, עמ' 706-707).

החובה לנהוג בשוויון בחלוקת תמיכות המדינה קיימת, כאמור, ללא תלות בסעיף 3א, ובתי המשפט החילו חובה זו טרם נחקק הסעיף ולאחר שהוא נחקק. ברוח זו ציין השופט י' זמיר בבג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 172 (2000); להלן: פרשת עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל) כי:

“עקרון השוויון בהקצאת כספים מתקציב המדינה אינו מוגבל למתן תמיכות למוסדות ציבור, כפי שנקבע בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, אלא הוא חל, אף ללא חוק הקובע זאת במפורש, גם על הקצאת כספים מתקציב המדינה באופן אחר ולצרכים אחרים”.

יתרוננו המובהק של סעיף 3א אינו בהכרח בהצהרה על החובה לנהוג בשוויון – חובה שהייתה קיימת, כאמור, גם לפני שהסעיף נחקק – אלא בכך שהוא קבע מנגנון מסודר למתן תמיכות מדינה במסגרת תקציב המדינה ולחלוקת אותן התמיכות בין המוסדות המתאימים. אכן, הגם שלשון סעיף 3א מכוונת לתמיכות מדינה הניתנות למוסדות ציבור, העקרון המעוגן בו רחב הרבה יותר – החובה לנהוג בשוויון בחלוקת משאבי המדינה במסגרת תקציב המדינה. סעיף 3א נועד להבטיח שחלוקת התמיכות בתקציב המדינה “תיעשה באורח גלוי, ועקרון השוויון הוא שינחה אותנו הדרך. עקרון השוויון הוא עמוד-השדרה, ובלעדיו לא תיכון תמיכה” (בג”ץ 5290/97 עזרא – תנועת הנוער החרדי לאומי בא”י נ’ השר לענייני דתות, פ”ד נא(5) 410, 414 (1997), השופט מ’ חשין). ביסוד סעיף 3א, כפי שצוין לעיל, עמד הרצון לשרש את תופעת הכספים הייחודיים ולהבטיח שתמיכת המדינה תינתן על פי אמות מידה שוויוניות ולא כתוצאה מהסכם קואליציוני כזה או אחר. יפים בהקשר זה דברי השופט י’ זמיר בפרשת עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל:

“עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כול, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכלל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר.

עקרון השוויון צריך להנחות גם את הרשות המחוקקת, שאף היא, כמו כל רשות אחרת במדינה, חייבת לפעול כנאמן הציבור, לאור ערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ובהם אף השוויון. כך בכל חוק וחוק, וכך גם בחוק התקציב”.

32. הסעיף התקציבי מכוחו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים אמנם אינו מופנה למוסדות ציבור, אך הוא דוגמא למודל התמיכה שסעיף 3א מתייחס אליו, ושעקרון השוויון, המעוגן בסעיף 3א, נועד לחול עליו. הסעיף התקציבי אמנם אינו

נושא כותרת "כספים ייחודיים", אולם בחינה מדוקדקת של ההליכים לקבלתו ושל חלוקת התמיכות על פיו אינה מותירה כל ספק שמדובר באותה הגברת בשינוי אדרת. הסעיף התקציבי נוסף לחוק התקציב בשנת 1982 בעקבות הסכם קואליציוני אשר ביקש להבטיח את תשלום גמלת הבטחת ההכנסה לאברכי כוללים, על אף האמור בחוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקף באותה שנה. כאמור, חוק הבטחת הכנסה קבע באופן מפורש – באמצעות התקנות שהותקנו מכוחו – שאברכי כוללים (כמו גם סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה) אינם זכאים לתשלומי הבטחת הכנסה. באמצעות הכנסת הסעיף התקציבי לחוק התקציב השנתי נעקפו הוראות חוק הבטחת הכנסה באופן שמיטיב עם קבוצת אוכלוסיה מסוימת בלבד. בפועל, ההסדר הפרטני, המבטיח תשלום גמלאות הבטחת הכנסה לקבוצה מסוימת ומוגדרת של אנשים, בהתאם להסכמה קואליציונית ושלא על פי – ואף בניגוד – לחוק מפורש האוסר על העברת כספים מסוג זה לאוכלוסיות שונות ובהן גם לאברכים, הוא ביסודו הסדר של כספים ייחודיים, גם אם אלה ניתנים באופן מוסווה. אכן, בתגובת המדינה לעתירה נטען במפורש כי "הסדר התמיכה בתלמידי ישיבות החל עוד קודם לכניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה – כתשלום סעד – ועל הצדדים המעורבים בדבר היה מוסכם כי הסדר זה לא יפגע כתוצאה מחוק הבטחת הכנסה" (השלמת טיעון מטעם המשיבים 1-6, 21.4.2005, עמ' 16; ההדגשה הוספה, ד.ב.). במה דברים אמורים? בהסכמה בין "הצדדים המעורבים בדבר" לנקוב בשמה של קבוצה מסוימת בחוק התקציב, וליתן לה תמיכה ומענקי מדינה לשם חלוקה לפרטים ללא הסמכה בחוק ראשי ועל אף הוראת חוק השוללת תשלום גמלה לקבוצה זו. זוהי, במהותה, ההגדרה של כספים ייחודיים שאת חלוקתם ביקש המחוקק למנוע באמצעות סעיף 3א, גם אם הכספים מועברים לאנשים פרטיים ולא למוסדות (ראו פרשת התנועה המסורתית, עמ' 343).

33. תמיכה נוספת לעמדה לפיה הסעיף התקציבי מהווה סוג של כספים ייחודיים מצויה בעובדה שהקריטריונים לחלוקת גמלת הבטחת הכנסה מכוח הסעיף התקציבי לא פורסמו. בית משפט זה, במסגרת בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673 (2001) (להלן: יקותיאל), התייחס לבעייתיות הנובעת מהיעדר קריטריונים לקביעת זכאות וצייץ:

"מי הם אלה הזכאים לקבל תשלום להבטחת הכנסת מינימום ממשרד הדתות? מה אמות-מידה משמשות לו למשרד לענייני דתות בעת שהוא קובע כי פלוני זכאי לתשלום להבטחתה של הכנסת מינימום? האם משתנות אמות-המידה מעת-לעת? מיהו הקובע אותן אמות-מידה? לשווא נחפש בתקנות תשובה לשאלות אלו –

להן ולשאלות הנגזרות מהן. פתרון של שאלות אלו היה לנו כספר החתום" (שם, עמ' 692, השופט מ' חשין).

רק לאחר הגשת העתירה החלה המדינה בגיבוש קריטריונים לקביעת הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה מכוח הסעיף התקציבי. במהלך בירור העתירה ניסו העותרים מספר פעמים לקבל עדכון על ההליכים לקביעת הקריטריונים ופנו למדינה בבקשה לקבל עותק מהמלצות הועדות השונות, אך נענו בשלילה. גם לאחר שנקבעו הקריטריונים סירבה המדינה להעביר עותק מן הקריטריונים לעיון העותרים ובית המשפט, ורק בשנת 2005, כשני עשורים לאחר שהחל תשלום הגמלה, העבירה המדינה לעיון הצדדים את הקריטריונים.

עקרון השוויון

34. משקבענו כי העקרון הקבוע בסעיף 3א חל על התמיכה באברכי כוללים, אם לא כפשוטו ובאופן ישיר, הרי כרוחו ובהתאם לרציונל העומד בבסיסו, נשאלת השאלה האם הסעיף התקציבי מקיים את חובת השוויון.

35. רבות כבר נכתב על עקרון השוויון ומעמדו המרכזי במשפטנו (ראו, לדוגמא: יצחק זמיר ומשה סובל "השוויון בפני החוק" משפט וממשל ה' 165 (1999); בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 707 (1992); בג"ץ 1703/92 ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, פ"ד נב(4) 193, 229 (1998); להלן: ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ). בעבר נאמר על עקרון השוויון כי הוא משול ל"נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ואח', פ"ד כג(1) 693, 699 (1969), השופט מ' לנדוי), ולאחרונה זכה העקרון לעיגון חוקתי בפסק הדין בפרשת חוק טל. בית המשפט קבע כי, בהתאם למודל שנקבע שם, הזכות לשוויון היא חלק מכבוד האדם, ומשכך, נהנית היא מהגנה חוקתית על-חוקית.

החובה לנהוג בשוויון משמעה מתן יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים (ראו בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, 110-111 (1995); בג"ץ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג(2) 501, 508 (1989)). זהו אחד הכללים הבסיסיים בשיטת המשפט שלנו. אכן, לא כל הבחנה מהווה הפליה. יש מצבים בהם עקרון השוויון מכיר בשוני רלוונטי המצדיק התייחסות נפרדת לפרטים או קבוצות. במצבים כאלה ההבחנה אינה עולה כדי הפליה פסולה (ראו, למשל, ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ, פסקי הדין של השופטים מ' חשין ות' אור). טענת הפליה תתעורר רק מקום

בו ניתן יחס שונה ובלתי הוגן לשווים (ראו, למשל: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם, 27.2.2006); להלן: ועדת המעקב העליונה).

צידו האחר של עקרון השוויון הוא האיסור לנהוג בהפליה. תחושת הפליה פוגמת במרקם החברתי ובנכונות של אזרחים לתרום למדינה ולהשתלב בחברה. הפליה פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית ומגבירה את התחושה שהשלטון מתנהל באופן שרירותי; היא "רעה החודרת לבסיס המשטר הדמוקרטי, מחלחלת ומקעקעת את יסודותיו, עד שלבסוף היא מביאה להתמוטטותו ולחורבנו" (בג"ץ 2618/00 חברת פארות בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד נה(5) 49, 58, השופט א' א' לוי). במיוחד הדברים אמורים בחלוקת תקציבים שעומדת בניגוד לאמור בחקיקה ראשית ומופעלת על בסיס קריטריונים שאינם מפורסמים ברבים ואינם עומדים לביקורת ציבורית.

36. ההכרעה בשאלה האם נורמה כלשהי מפירה את עקרון השוויון אינה פשוטה כלל ועיקר. מעצם טיבה מחייבת השאלה דיון במאפייניה של הנורמה ותכליתה ובקביעת "קבוצת השוויון" הרלוונטית למקרה הנדון. קבוצת השוויון היא אותה קבוצה של פרטים או גופים לגביהם חלה החובה לנהוג בשוויון (ראו תיאטרון ארצי לנוער, עמ' 281), והיא נגזרת, בין היתר, מתכלית הנורמה והיקף התפרסותה. יש והמחוקק קובע את קבוצת השוויון כנורמה עצמה ויש שעל בית המשפט להגדיר, באמצעות משתנים שונים, מהי קבוצת השוויון בכל מקרה לגופו.

העותרים בעתירה שלפנינו טוענים שקבוצת השוויון נקבעה על ידי המחוקק בתקנות שהותקנו מכוח סעיף 3 לחוק הבטחת הכנסה. כאמור, בתקנות נקבע כי הזכאות לתשלומי הבטחת הכנסה נשללה מסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה או על-תיכונית, מתלמידים במוסדות דת ומתלמידים בישיבה ובמוסד תורני. העותרים טוענים כי בכורכו את הקבוצות השונות במסגרת אחת – השוללת מהם את הזכאות לגמלה (בכפוף לחריגים הקבועים בחוק) – הביע המחוקק את רצונו שכל קבוצות הלומדים במוסדות השונים המנויים בתקנות, יחשבו כקבוצת שוויון אחת.

לעומת טענה זו סבורים המשיבים כי יש בעובדה שהסעיף התקציבי נוסף לחוק התקציב באותה שנה בה חוק הבטחת הכנסה נכנס לתוקף כדי ללמד על כך שהמחוקק ביקש לייחד במסגרתו קבוצת לומדים אחת ולאפשר לה לקבל תשלומי הבטחת הכנסה. לגישת המשיבים, בין סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ובין אברכי הכוללים ישנם הבדלים המצדיקים את ההתייחסות השונה אליהם. לטענת המדינה, בעוד קבוצת

הסטודנטים לומדים תקופה מוגבלת בזמן ולמטרה מסוימת (קרי, רכישת מקצוע), אברכי הכוללים לומדים לשם תורה בלבד. תורתם היא אומנותם, ולימודיהם אינם מהוים אמצעי לקראת מטרה אחרת. שוני זה הוא המצדיק, לגישת המדינה, הבחנה בין הקבוצות.

37. נוכח המחלוקת בין הצדדים השאלה המרכזית הדורשת הכרעה אינה אם ישנו הבדל בין הקבוצות – כזה ודאי יש. אלא, השאלה המרכזית היא אם יש הבדל – או שוני – שהוא רלוונטי לעניין הנדון. אין חולק כי בין קבוצת הסטודנטים העותרים וקבוצת אברכי הכוללים יש הבדלים רבים. כך למשל, אורח החיים שלהם שונה, המטרות לשמן הם לומדים הן שונות, נושאי הלימוד שונים וכך גם אופי הלימודים. אולם, עצם העובדה שניתן להבחין בין הקבוצות על יסוד קיומם של הבדלים ביניהן אין משמעה שהבחנה כאמור היא חוקית. הבחנה בין שונים אינה עולה כדי הפליה פסולה רק מקום בו השוני הוא רלוונטי לתכליתה של הנורמה המבחינה ביניהם. בפרשת אלעד (בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000); להלן: פרשת אלעד), שם נדונה שאלת השוויון לעניין הטבות בדיוור שניתנו לתושבי אלעד בלבד, ציינתי את הדברים הבאים:

"נורמה מפלה, הפסולה מבחינה משפטית, היא נורמה שקובעת יחס שונה כלפי אנשים שקיימת חובה לנהוג כלפיהם בשוויון. הקבוצה אשר כלפיה קמה החובה לנהוג בשוויון היא קבוצה שהמאפיינים המייחדים אותה רלוונטיים לתכליתה של הנורמה, למהות העניין ולנסיבותיו המיוחדות, קבוצה שיש לראותה כקבוצה הנבדלת מהאחרים לצורך אותו עניין" (שם, עמ' 513).

על מנת לקבוע אם המאפיינים המייחדים את קבוצת האברכים רלוונטיים לתכליתה של הנורמה, עלינו להתחקות תחילה אחר התכלית העומדת ביסוד תשלומי הבטחת הכנסה. תשלומי הבטחת הכנסה נועדו, כפי ששמם מעיד עליהם, להבטיח רמת הכנסה מינימאלית למי שאין בידו לספק לעצמו הכנסה הדרושה לקיום ולסיפוק צרכים בסיסיים חיוניים (ראו, דברי הסבר להצעת חוק הבטחת הכנסה, תש"ם-1979, ה"ח 1417, עמ' 2). תכלית תשלומי הבטחת הכנסה היא מתן סיוע כלכלי לאוכלוסיות נזקקות, והיא מבוססת על תפיסת המדינה כמדינת רווחה, אשר מספקת רשת מגן למי שנזקק לה. התכלית היא, אם כן, תכלית כלכלית-חברתית ביסודה. לשם כך נקבעו בחוק הבטחת הכנסה ובקריטריונים לחלוקת גמלת הבטחת הכנסה מכוח הסעיף התקציבי מבחנים שונים שנועדו להתחקות אחר הצורך הכלכלי של מבקש הגמלה, ובהם, הכנסתו החודשית והנכסים הרשומים על שמו.

38. נוכח התכלית העומדת ביסוד הסדרי תשלומי הבטחת הכנסה, ליתן סיוע כלכלי לאברכי כוללים, נשאלת השאלה האם ההבחנה בין אברכים לסטודנטים על רקע ההבדלים במטרות הלימוד של כל אחת מן הקבוצות היא הבחנה רלוונטית. אין זו הפעם הראשונה בה נדרש בית המשפט לבחון האם, לצורך תמיכות מדינה והטבות כלכליות שונות, יש מקום לקבוע דין שונה לאברכים ולסטודנטים. בפרשת אלעד נבחנה החוקיות של הטבות כלכליות שונות שנתנה המדינה לרוכשי יחידות דיור באלעד, עיר חרדית חדשה שהוקמה במרכז הארץ. בעתירה נטען כי ההטבות לא ניתנו לרוכשי דירות במקומות אחרים במרכז הארץ. בפסק הדין מצאנו כי מדיניות הסיוע בדיור נקבעת על פי תנאי זכאות פרטניים הנקבעים על ידי משרד הבינוי והשיכון בשים לב למצבו הכלכלי, הסוציאלי והמשפחתי של הזכאי, וכן בהתאם למדיניות הממשלה והעדפותיה כלפי איזורי הדיור הנתמכים. ככל שקביעת רמת הזכאות מעוגנת בצורך כלכלי ובמצב סוציו-אקונומי, קבענו כי זו חייבת להיעשות על פי אמות מידה אחידות לכלל האוכלוסייה. וכך צוין בפסק הדין:

”כאשר התכלית היא סיוע מהטעם של צורך כלכלי, מידת הסיוע מושפעת מגודל המשפחה, מהכנסתה, מתנאי הדיור העומדים לרשותה ומיתר הנתונים האישיים המצביעים על נזקקות. מצוקת דיור היא אותה מצוקה לכל משפחה נזקקת. כל הנזקקים לסיוע מהווים קבוצת שוויון אחת, תהא אשר תהא השתייכותם הלאומית, הדתית הקהילתית והחברתית ... אשר-על-כן, אין להבחין בין הנמנים על קבוצה זו על פי נתון שאיננו רלוונטי למצוקה ולצורך בסיוע לדיור – השתייכותם לקהילה החרדית” (פרשת אלעד, עמ' 513-514).

בדומה, בפסק הדין בעניין כבל גם בית המשפט וגם המדינה – בחוות דעת שונות ובהודעות לעיתונות – ציינו כי לצורך של סיוע בדיור סטודנטים ואברכים מצויים באותה קבוצת שוויון. בפסק הדין נדונה תכנית בינוי של דירות להשכרה בסבסוד המדינה לאברכים שתורתם אומנותם. הנהלים הכלליים לקביעת הזכאות לסיוע בדיור קבעו שכל מועמד חייב לעמוד בתנאי מקדמי של ”מיצוי כושר השתכרות”. סגן שר הבינוי והשיכון דאז, שרצה לקדם את תכנית הבינוי לאברכים, הציע קריטריונים חדשים לקביעת זכאות בהם ביקש לפטור את האברכים מן הצורך לעמוד בתנאי של מיצוי כושר השתכרות. בתגובה, מי שהיה אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קבע בחוות דעת כי ”תיקון הקריטריונים כמבוקש, באופן שהתנאי של 'מיצוי כושר השתכרות' לא יחול על תלמידי ישיבה, מעורר קושי כפול: ראשית – אפליה כלפי קבוצות אוכלוסייה אחרות הנדרשות לתנאי זה, כגון: סטודנטים ומובטלים” (שם, עמ' 514).

248). על-אף חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, החל משרד הבינוי והשיכון בבניית הדירות, ולקראת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 1998, ובעקבות התחייבות שניתנה לסייעת יהדות התורה בכנסת, ביקש משרד הבינוי והשיכון לשנות את הקריטריונים. בהודעה לעיתונות שפרסם משרד המשפטים נמסר כי על פי הקריטריונים החדשים ניתן יהיה להקצות דירות לאברכים שתורתם אומנותם, אולם כל הקלה שניתן לאברכים "תחול באופן שוויוני גם על אוכלוסיות דומות אחרות (סטודנטים) וכי כל זכאות כזו חייבת להיות מסוייגת ומוגבלת בזמן" (שם, עמ' 250). קריטריונים חדשים נקבעו כאמור ולפיהם נוספה קטיגוריה של "לומד", אשר כללה סטודנט נשוי וגם מי שתורתו אומנותו. ואולם, כפי שהצביע השופט מ' חשין בפסק הדין, הקריטריונים היו למראית עין בלבד, ובפועל, חלו רק על תלמידי ישיבה. השופט חשין קבע:

"[הקריטריונים] אינם דוברים אלינו אמת, כאשר ייעודם מעיקרם היה – וזה אף פועלם – להיטיב עם מי שתורתו אומנותו תוך הפלייתם לרעה של סטודנטים. בני-ישיבה וסטודנטים נמנים (לענייננו) על אותה קבוצת-שוויון, וזכויות המוענקות לאלה מן הדין כי תינתנה גם לאלה. משנמצא לנו, וידענו, כי בני-ישיבה אמורים – על פי ההנחיות – לקבל זכויות שאינן ניתנות לסטודנטים, נוסיף ונדע כי מעשה המדינה הוא פסול. הפליה זו בחלוקת משאבי-הציבור – בעיצומם של דברים: הפליה שצידוקה היחיד הוא בקיומו של הסכם בין מפלגות לקואליציה – הינה בלתי נסבלת, ובית-משפט לא יתיר לאששה ולהותירה על מקומה" (שם, עמ' 261).

למסקנה דומה הגיע בית המשפט גם בפרשת יקותיאל', שם נדונה, בין היתר, חוקיות תקנה שהתקין שר הפנים, המאפשרת לרשות מקומית להעניק לאברכי כוללים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה (אותה הגמלה שחוקיותה נדונה בעתירה שלפנינו) הנחה מארנונה. בית המשפט קבע כי תקנה זו מפלה בין אברכים לבין סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה וצייין:

הנה הם לפנינו: האחד אברך-ישיבה, האחר סטודנט במוסד להשכלה גבוהה. שניהם נשואים, שניהם אינם עובדים (לא הם ולא נשותיהם), אין להם הכנסה, ולכל אחד מהם שלושה ילדים. גם-זה גם-זה, השניים אינם זכאים לקבל גמלה מכוחו של חוק הבטחת הכנסה; האחד, הואיל והוא תלמיד ב'ישיבה' (או ב'מוסד תורני'), האחר, הואיל והוא תלמיד במוסד להשכלה גבוהה... מצבם החומרי של השניים יכול שיהיה זהה, ובכל זאת – כך קובעת תקנה 2(7)(א) לתקנות ההנחה – יזכה אברך-ישיבה בהנחה מארנונה – אך כאשר אברך

הוא, קרא: אך באשר זוכה הוא לקבל תשלום להבטחת הכנסת מינימום ממשרד הדתות – ואילו הסטודנט, באשר סטודנט הוא, לא יזכה בהנחה. מה הצדק יש לכך? מה טעם ראוי יש להפליה זו – לרעת הסטודנט? (שם, עמ' 700).

39. קביעת בית משפט זה בשורה של פסקי דין, לפיה ההבחנה בין סטודנטים לאברכים אינה מבוססת על שוני רלוונטי מקום בו ביסוד ההטבה הניתנת לאחת מן הקבוצות עומדת תכלית לסייע לבני הקבוצה מבחינה כלכלית יפה גם בענייננו. ההבדל במטרת הלימודים (קרי, לימודים לשם רכישת מקצוע או לשם שמיים) אינו נתון רלוונטי מקום בו תכלית התמיכה היא ביסודה סיוע כלכלי ומטרתה לאפשר למקבל התמיכה ומשפחתו הכנסת מינימום. הצורך המתעורר בהשלמת הכנסה זהה בין אם מדובר בסטודנט במוסד להשכלה גבוהה או במוסד קונסרבטיבי ללימודי דת, ובין אם מדובר באברך הלומד בכולל. אלה כאלה אינם יכולים, בשל לימודיהם, לעבוד לפרנסתם. אלה כאלה משקיעים את זמנם ומרצם בלימודים באופן שמונע מהם לפרנס את משפחתם. אך יחד עם זאת, על פי המצב החוקי הקיים כיום, רק אחד מהם זכאי לקבל גמלת הבטחת הכנסה.

בתשובותיה לעתירה טענה המדינה כי התכלית ביסוד הסעיף התקציבי אינה תכלית כלכלית כי אם גלומה בסעיף תכלית אידיאולוגית שיסודה עידוד הלימוד התורני. כאמור, מנוסח הסעיף התקציבי לא ניתן ללמוד כי זוהי אכן התכלית, ואולי אף להפך. כותרת הסעיף, "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים", מעידה על כך שתכליתו המרכזית היא מתן סיוע כלכלי ולא עידוד הלימוד, הגם שעידוד הלימוד יכול להיות פועל נלווה של הסיוע הכלכלי. גם הקריטריונים לקביעת הזכאות לקבלת הגמלה תומכים במסקנה זו. על פי הקריטריונים, לא כל האברכים הלומדים בכולל זכאים לקבל את הגמלה. כך, למשל, אברך שיש לו שני ילדים (ולא שלושה, כנדרש בקריטריונים) אינו זכאי לקבל את הגמלה. האם נאמר שהמדינה אינה חפצה בעידוד הלימוד התורני של אברך זה? התשובה המתבקשת היא שהקריטריונים נועדו לקבוע רף מינימאלי המבוסס על מצב כלכלי, ורף זה מניח, למשל, שמצבה הכלכלי של משפחה עם שלושה ילדים קשה מזה של משפחה עם שני ילדים; כשם שמשפחה חרדית שבבעלותה נכס נוסף פרט לדירת מגורים אינה זכאית לקבל גמלת הבטחת הכנסה. הגם שאין חולק כי ביסוד כל תמיכה תקציבית ישנו גם בסיס אידיאולוגי שעיקרו קידום ועידוד הפעילות הנתמכת, הצורך הכלכלי הוא העומד ביסוד תנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, שהרי

אילו הייתה התכלית עידוד הלימוד בלבד, היו זכאים לגמלה כל האברכים הלומדים בכולל.

זאת ועוד. גם אם טענת המדינה באשר לתכלית האידיאולוגית העומדת בבסיס הסעיף התקציבי הייתה נכונה בשעתה, הרי ההתפתחויות שחלו בנושא זה בקרב הקהילה החרדית ובמנגנונים החוקיים השונים ביחס להסדרי הפטור הניתנים לבחורי ישיבות ולעידוד יציאתם של חרדים לעבודה מעוררות קשיים לא מעטים ביחס לנימוק תמיכה זה. כך, למשל, בפסק הדין בפרשת חוק טל קבע בית המשפט כי לחוק דחיית השירות ארבע תכליות מרכזיות: לעגן בחוק את הסדר דחיית השירות לתלמידי ישיבות אשר תורתם אומנותם; להביא ליתר שוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי; להגביר את השתתפותו של הציבור החרדי במעגל העבודה ועידוד יציאה לעבודה של גברים בני הציבור החרדי, במיוחד על רקע המצב שקדם לחוק דחיית השירות, בו דחיית השירות הותנתה בהימנעות מוחלטת מכל עיסוק פרט ללימוד בישיבה; ופתרון הדרגתי של הקשיים שהיו קיימים בהסדר הפטורים משירות צבאי (פרשת חוק טל, עמ' 44 לפסק הדין). גם בטענות המדינה בתשובה לעתירה שהוגשה לעניין יישום החוק (בג"ץ רסלר) חזרה המדינה ופירטה את ההסדרים השונים שנקבעו במסגרת חוק דחיית השירות, על פיהם הותר לאברכים לעבוד במגבלות מסוימות, במטרה "לאפשר לתלמידים המבוגרים יותר להתפרנס לאחר שעות הלימוד, על מנת לאפשר להם להגדיל את הכנסתם שלא באמצעות תמיכה מתקציב המדינה" (תגובת המדינה מיום 18.5.2008, עמ' 12); וגם בדברי ההסבר לחוק דחיית השירות צוין כי "מטרת שנת ההכרעה היא, לאפשר לאלה המתלבטים אם להמשיך בלימודים או לפנות למסגרות אחרות שיאפשרו השתלבותם במשק, במעגל העבודה ובחברה בכלל, יוכלו לשקול את צעדיהם ... נוסף על האמור נועדה שנת ההכרעה לאפשר לתלמידי הישיבות, ללמוד מקצוע ולחפש תעסוקה וזאת בלי לאבד את המעמד של מי ש'תורתו אומנותו', ובכך להקל על המעבר מאורח חיים של לימודים תורניים לאורח חיים אחר" (דברי ההסבר להצעת חוק שירות ביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם) (הוראת שעה), התש"ס-2000, ה"ח 2889, עמ' 457 (תש"ס)). בכל אלה יש כדי להצביע על כך שתקפותה של התכלית האידיאולוגית – גם אם עמדה ביסוד הסעיף התקציבי בשנת 1982 – נשחקה, והמחוקק בעצמו פועל להתאים את ההסדרים המשפטיים השונים למציאות החיים המשתנה בחברה הישראלית בכלל ובחברה החרדית בפרט.

לא למותר להוסיף בהקשר זה כי עם השנים חלה שחיקה גם באשר להיקף התמיכה הניתנת מכוח חוק הבטחת הכנסה. כפי שציינו בפסקה 2 לעיל, שינויים במדיניות הכלכלית הובילו לצמצום תנאי הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה מכוח

החוק ולקיצוץ שיעורן של גמלאות הבטחת הכנסה (ראו, למשל: חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002; כן ראו את הדיון בחוקתיות התיקון שבוצע במסגרת חוק הסדרים זה בפרשת עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי). צמצום היקף הגמלאות המוקנות מכוח חוק הבטחת הכנסה נבע מן השינויים במגמות הכלכליות אשר הוחלו על מקבלי הגמלאות מכוח חוק הבטחת הכנסה. שינויים אלה לא נדונו, וממילא לא הוחלו, בהקשר של גמלאות הבטחת הכנסה מכוח הסעיף התקציבי.

40. המסקנה העולה מניתוח המסגרת הנורמטיבית החלה על חוקי תקציב בישראל, ומן ההשוואה שבין חוק הבטחת הכנסה והסעיף התקציבי, היא שגמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי מפירה את חובת השוויון ביחס לחלוקת כספי מדינה. גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מהווה סוג של כספים ייחודיים, שנאסרו עם חקיקת סעיף 3א. הגמלה משולמת לאברכים בניגוד לאמור בחוק הבטחת הכנסה, לפיו לא יהיו זכאים לגמלה לומדים במוסדות שונים, בהם גם אברכים הלומדים בכולל. כפי שצינו לעיל, נוכח התכלית הכלכלית העומדת ביסוד תשלומי הבטחת הכנסה, ההבחנה בין קבוצות הלומדים השונות על רקע ההבדלים באופי הלימודים אינה מבוססת על שוני רלוונטי, ומהווה, על כן, הבחנה פסולה.

41. החובה לחלק את תמיכות המדינה בשוויון וללא הפליה היא נגזרת של הזכות לשוויון, אשר הוכרה במשפטנו כזכות חוקתית על-חוקית. ייחודה הוא בכך שנקבעו לגביה, בפסיקת בית משפט זה ובסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התנאים הנחוצים להגשמתה בהקשר של חלוקת תמיכות המדינה. כך, למשל, נקבע בפסיקה העקרון לפיו חלוקת מענקי המדינה תתבצע בהתאם לקריטריונים שוויוניים, ברורים וגלויים (ראו, למשל, פרשת צב1). בדומה, נקבע בסעיף 3א הליך מפורט לקביעת הגופים להם תינתן תמיכת המדינה. הסדרים אלה ואחרים נועדו להתאים את עקרון השוויון למאטריה של חלוקת תמיכות המדינה במסגרת תקציב המדינה, והם מהווים, על כן, מקרה פרטי של הזכות לשוויון. החובה לחלק את תמיכות המדינה בשוויון נסמכת גם על אופיה החוקתי של הזכות, היא חלק אינטגרלי ממנה, ויש במסורת הארוכה של הפסיקה והחקיקה בהקשר זה כדי לתת ביטוי למאפיינים הייחודיים של השוויון בתחום זה.

42. מצאנו, אפוא, כי גמלת הבטחת הכנסה המשולמת מכוח הסעיף התקציבי מפירה את השוויון. עם זאת, אין הבדיקה מסתיימת כאן, שכן הכל יסכימו כי על אף חשיבותה ומרכזיותה של הזכות לשוויון, אין היא זכות מוחלטת. כשאר הזכויות בחברה המודרנית, גם הזכות לשוויון נסוגה, במקרים המתאימים, אל מול זכויות או

אינטרסים נוגדים, ויש מצבים בהם נקבע כי ההפליה או הפגיעה בשוויון אינה בלתי חוקתית. לפיכך, נותר לנו לבחון אם הפגיעה בזכות לשוויון שיוצרת התמיכה באברכים על פי העיגון בחוק התקציב עולה בקנה אחד עם פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו: בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (טרם פורסם, 14.5.2006) (להלן: פרשת חוק האזרחות)). ראו בהקשר זה את דברי הנשיא א' ברק בפרשת ועדת המעקב העליונה:

”גם משהוכחה פגיעה בשוויון, יש לבחון איפוא האם הפגיעה עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 [לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו], היינו, האם ההחלטה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, האם נועדה לתכלית ראויה, והאם הפגיעה בשוויון אינה במידה העולה על הנדרש. עשויה להתקיים, איפוא, הפליה מותרת (ראו בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57, 76). אכן, הזכות לשוויון, ככל זכויות האדם האחרות, אינה זכות 'מוחלטת'. היא בעלת אופי 'יחסי'. יחסיות זו מתבטאת באפשרות הפגיעה בה כדין, אם מתקיימים התנאים של פסקת ההגבלה (שם, פסקה 22 לפסק דינו של הנשיא א' ברק).

לפסקת ההגבלה ארבעה תנאים: על הפגיעה להיקבע בחוק או לפי חוק או מכוח הסמכה מפורשת בו, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

43. אין חולק כי בעתירה שלפנינו מתקיימת דרישת החוקיות, שהרי הסעיף התקציבי נכלל בחוקי התקציב השנתיים משנת 1982 ואילך. לצורך הדיון מוכנה אני להניח כי גם התנאים הדורשים קיומה של תכלית ראויה, ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל, מתקיימים במקרה שלפנינו. בדיוננו לעיל בחנו את התכלית העומדת ביסוד הסעיף התקציבי, ומצאנו כי תכלית הסעיף היא מתן תמיכה כלכלית לאברכי כוללים העומדים בשורה של תנאי זכאות. כן ציינו כי לטענת המדינה בתכלית הסעיף טמונה גם מגמה אידיאולוגית שמטרתה לעודד את הלימוד התורני. קבענו כי לא ניתן להתעלם מן המדדים האובייקטיביים, המעידים על כך שתכליתו הדומיננטית של הסעיף היא מתן סיוע כלכלי לאברכי כוללים – גם אם בסיוע כאמור יש משום ביטוי למגמת העידוד של הלימוד התורני. אכן, השאלות בנוגע לאופן עידוד הלימוד התורני והיקף העידוד שהמדינה נותנת לתכלית זו הן שאלות מורכבות התלויות ועומדות בפני הרשויות השונות, ואף בפני בית משפט זה, והן נוגעות לאופן קביעת סדרי העדיפויות על פי המגמות האידיאולוגיות בחברה. בין היתר, תלויה ועומדת שאלת עידוד הלימוד התורני

בעתירות הנוגעות לקביעת סדרי העדיפויות בגיוסם לצבא של אברכים ולקליטתם בשוק העבודה. איני רואה להרחיב בעניין זה במסגרת הדיון בפסקת ההגבלה. אציין שגם אילו קיבלנו את עמדת המדינה לפיה הסעיף התקציבי מאפשר תמיכה מוכרת ומודעת בלימוד התורה, ולא אמרנו שכך הוא, ספק אם הכלי של תמיכה כלכלית לקבוצה זו בלבד משתלב עם התכלית הראויה. מכל מקום, לצורך הדיון מוכנה אני להניח שבהיבט החוקתי מדובר בתכלית ראויה.

גם אם נניח כי התכלית, בפני עצמה, היא ראויה, נשאלת השאלה האם האמצעים שנבחרו להגשמתה של התכלית הם ראויים; והאם הפגיעה בזכות היסוד, הנגרמת כתוצאה מהשימוש באמצעים אלה, אינה במידה העולה על הנדרש. זהו מבחן המידתיות.

44. דבר חקיקה או פעולה של רשות מינהלית יקיימו את דרישת המידתיות מקום בו קיים יחס ראוי בין התכלית שהחוק או הפעולה נועדו להגשים ובין האמצעים הננקטים להגשמת התכלית (ראו, למשל, פרשת חוק טל, פסקה 57 לפסק דינו של הנשיא א' ברק). בחינת העמידה בתנאי המידתיות במקרה נתון מושפעת משיקולים שונים ובהם אופיה של הזכות הנפגעת, היקף הפגיעה בה, וחשיבותם של הערכים והאינטרסים שהחוק או הפעולה המינהלית נועדו להגשים (ראו, למשל, פרשת מנחם, עמ' 280). ככלל, ככל שהפגיעה בזכות משמעותית יותר, כך תהיה בחינת המידתיות קפדנית יותר (ראו, למשל, בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 777 (1999)).

שלושה מבחני משנה מסייעים בבחינה האם דבר חקיקה או פעולה מינהלית מקיימים את דרישת המידתיות: מבחן הקשר הרציונלי; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן המידתיות במובן הצר (ראו: פרשת חוק טל, פסקה 57 לפסק דינו של הנשיא א' ברק, והאסמכתאות המופיעות שם). מבחנים אלה נועדו להבטיח שהפגיעה בזכות היסוד, בהנחה שנדרשת לקידום התכלית הראויה, היא מידתית. לשם כך עלינו לבחון האם, מבחינה עובדתית, יש קשר רציונלי בין האמצעי ובין המטרה, במובן זה שיש הסתברות ממשית לכך שהאמצעי יגשים את המטרה; עלינו לבחון האם האמצעי שנבחר פוגע בזכות היסוד במידה פחותה; ולבסוף, עלינו לבחון האם קיימת התאמה בין מידת התועלת הצומחת מן החוק או הפעולה המינהלית ובין מידת הפגיעה בזכות היסוד.

45. מטבע הדברים, עיקר הדיון בעתירה שלפנינו יתמקד במבחני המשנה השני והשלישי, שכן מבחינת האמצעי הקשור רציונלית סביר להניח שתמיכה חודשית באמצעות גמלת הבטחת הכנסה לאברכים שאין להם הכנסה מעבודה משפרת את מצבם הכלכלי. מבחן המשנה השני, הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, נועד לבחון האם מבין מגוון האמצעים הקיימים כדי לקדם את התכלית הראויה נבחר האמצעי שפגיעתו בזכות היסוד פחותה, ובמידה שאינה מעבר לנדרש להשגת התכלית (ראו: פרשת מנחם, עמ' 279). בענייננו, השאלה היא אם לא ניתן היה להשיג את התכלית הכלכלית – שהיא, מכל מקום, התכלית הדומיננטית ביסוד הסעיף התקציבי – תוך פגיעה פחותה בזכות לשוויון. חשוב לציין בהקשר זה כי מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה (או "מבחן הצורך") אינו מחייב בהכרח בחירה באמצעי הפוגעני במידה הפחותה ביותר. די להראות כי מבין האמצעים הרלוונטיים, נבחר אותו אמצעי אשר בהתחשב בזכות הנפגעת ובעוצמת הפגיעה בה, ניתן לומר לגביו שהוא מאפשר פגיעה פחותה בזכות היסוד (פרשת חוק האזרחות, פסקה 68 לפסק דינו של הנשיא א' ברק).

בפסק הדין בפרשת לשכת מנהלי ההשקעות, דימה הנשיא א' ברק את מבחן הפגיעה הפחותה לטיפול על סולם, וקבע כי "האמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה". בבדיקת עוצמת הפגיעה, והאם קיים אמצעי פוגעני פחות שניתן באמצעותו להגשים את תכלית החקיקה, בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי המחוקק. ההנחה בבסיס מבחן הצורך היא שקיים מרחב תמרון במסגרתו עשויות להיות מספר דרכים להגשים את תכלית החקיקה, מהן יכול המחוקק לבחור בדרך אחת. כל עוד הדרך הנבחרת מצויה במרחב תמרון זה, בית המשפט לא יתערב בהחלטת המחוקק. בית המשפט יהיה נכון להתערב בדרך שנבחרה על ידי המחוקק רק מקום בו ניתן להראות שהפגיעה אינה פחותה, ושניתן להשיג את תכלית החקיקה תוך שימוש באמצעי פוגעני פחות (ראו, למשל, ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שתופי, פ"ד מט(4) 221, 444 (1995); פרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 387; בג"ץ 1030/99 ח"כ אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002), עמ' 666-667).

46. כשבוחנים את הסעיף התקציבי ואת הקריטריונים שגובשו במהלך העתירה לשם חלוקת התקציב בין אברכי כוללים, קשה לומר שהאמצעי שנבחר הוא אמצעי המבטיח פגיעה פחותה בשוויון, בהתחשב בתכלית אותה מבקש הסעיף התקציבי להגשים. הסעיף התקציבי, ראוי להזכיר שוב, מאפשר לאברכי כוללים לקבל גמלת הבטחת הכנסה בניגוד לאמור בחוק הבטחת הכנסה ובתקנות שהותקנו מכוחו, ולפיו

קבוצות של לומדים אינן זכאיות לתשלום גמלת הבטחת הכנסה. הסעיף התקציבי עקף את הוראות חוק הבטחת הכנסה וקבע כי גמלת הבטחת הכנסה תינתן לקבוצה אחת בלבד מבין ארבע קבוצות הלומדים שהגמלה נשללה מהם. הפגיעה בשוויון כתוצאה מממתן הגמלה לקבוצה אחת בלבד מבין קבוצות הלומדים המשתייכות לאותה קבוצת שוויון היא משמעותית וקשה. הסעיף התקציבי מייחד עצמו לאברכי כוללים בלבד, ומי שאינו אברך אינו יכול לבוא בגדרי הסעיף. התוצאה היא שסטודנט באוניברסיטה או סטודנט במוסד דת או במוסד תורני – אף אם הם באותו מצב כלכלי של אברך הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה, ואף אם הם עומדים בתנאים הקבועים בחוק הבטחת הכנסה – אינם זכאים לגמלה. עמיתם האברך, לעומת זאת, זכאי לגמלת הבטחת הכנסה מכוח הסעיף התקציבי.

האם לא ניתן היה לקדם את מצבם הכלכלי של אברכי הכוללים בדרך שיש בה כדי לצמצם את הפגיעה בעקרון השוויון? כפי שציינתי לעיל, בשורה הארוכה של פסקי הדין שיצאו מבית משפט זה ועניינם ההבחנה בין סטודנטים לאברכים, קבע בית המשפט כי מקום בו תכלית הסיוע היא תמיכה כלכלית יש להחיל מבחנים שוויוניים המבוססים על שיעור הנזקקות או הצורך הכלכלי ולא על שיקול אחר. כך, למשל, נאמר בפרשת אלעד, שם נדונה, כאמור, העדפה בדיוור שניתנה לתושבי הישוב אלעד:

”גם אם יש יסוד להערכה כי מרובים הם צרכיה של האוכלוסיה החרדית, וכי מרובות הן המשפחות הנתונות במצוקה כלכלית בקרב אוכלוסיה זו, הרי בחינת רמת ה'זכאות' של רוכשי דירות, ככל שהיא מעוגנת בצרכים הכלכליים ובמצב הסוציו-אקונומי, חייבת להיעשות על-פי אמות-מידה אחידות לכלל האוכלוסיה. משפחה נזקקת, אשר על-פי נתונה יש להעניק לה סיוע לצורכי דיוור, צרכיה נקבעים על-פי התכלית שלשמה ניתן הסיוע – ההיזקקות החברתית-כלכלית” (שם, עמ' 514).

המדינה לא פירטה בטיעוניה מה הטעם להחיל מבחן זכאות שונה לאברכי כוללים ולסטודנטים במוסד להשכלה גבוהה או לתלמידי ישיבות. ההנמקה לפיה בבסיס הגמלה עומד גם הרצון לקדם את החינוך התורני – גם אם נקבל את העמדה לפיה זוהי אכן תכלית הסעיף התקציבי – אין בה כדי להסביר את ההבחנה בין אברכי כוללים ובין תלמידים במוסדות דת או תלמידי ישיבות אחרים, למשל, מהם גם נשללה הגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. במיוחד הדברים אמורים נוכח העובדה שהקריטריונים לחלוקת הגמלה מכוח הסעיף התקציבי מבוססים על מבחנים כלכליים. משזה המבחן, מה הטעם בהבחנה בין קבוצות הלומדים השונות באופן הפוגע במידה משמעותית בזכות השוויון?

זאת ועוד: עיון בהוראות חוק הבטחת הכנסה מלמד על כך שניתן לקדם את רווחתם הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה ייחודיות במסגרת התנאים הקבועים בחוק וללא צורך בהחלה של מערכת שלמה של תנאי זכאות נפרדים. די אם נזכיר בהקשר זה את סעיף 3(4)(ב) לחוק הבטחת הכנסה, עליו עמדנו לעיל, המאפשר להורים יחידים שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה ב-16 מתוך 20 החודשים שקדמו ללימודיהם להמשיך לקבל גמלת הבטחת הכנסה במהלך לימודיהם לתואר הראשון, וזאת בכפוף לתנאים הקבועים בחוק. החשיבות של הסדרים אלה ודומיהם היא בכך שהם מאפשרים תמיכה בקבוצה מובחנת תוך שמירה על המסגרת הכללית של חוק הבטחת הכנסה. בכלל זה, הסדרים אלה ממשיכים להחיל על הקבוצה המובחנת את תנאי הזכאות הקבועים בחוק הבטחת הכנסה, במיוחד אלה הנוגעים לבחינת מצבו הכלכלי של מבקש הגמלה. הסדרים אלה גם מקדמים את המטרה שעמדה ביסוד חוק הבטחת הכנסה לרכז את כל תשלומי הסעד שקדמו לו תחת מסגרת אחת של המוסד לביטוח לאומי. ההסדרים המנויים בחוק הבטחת הכנסה מהווים, כמובן, אך דוגמא לסוג ההסדרים שיש בהם כדי לקדם את רווחתם הכלכלית של קבוצות מיוחדות תוך שהם עשויים לצמצם את הפגיעה בזכות לשוויון. ישנן, כמובן, דרכים נוספות בהן יכול לבחור המחוקק, ובהן גם דרכים שאינן מוגבלות לתמיכה כלכלית ישירה, ואשר יש בהן כדי לקדם את התכלית תוך פגיעה פחותה בזכות לשוויון.

בתשובותיה לעתירה ביקשה המדינה לאבחן בין התמיכה הניתנת לאברכים בהתאם לסעיף התקציבי ובין גמלת הבטחת הכנסה הניתנת לפי חוק הבטחת הכנסה. כך למשל, המדינה הצביעה על כך שהגמלה הניתנת לאברכים נמוכה משמעותית מזו הניתנת לבעלי נתונים דומים על פי חוק הבטחת הכנסה. הבחנה זו מעידה, לגישת המדינה, על כך שהתמיכה היא מידתית, שכן היא בסכום נמוך יחסית ואינה ניתנת לכלל האברכים, אלא רק לאלה העומדים בתנאי הזכאות. אכן, כפי שטענה המדינה, יש הבדלים בין התמיכה על פי חוק הבטחת הכנסה והתמיכה מכוח הסעיף התקציבי, אך אין לומר כי ההבדלים הופכים את האמצעי למידתי. אמנם, סכום הגמלה החודשי לאברכי כוללים עשוי להיות נמוך יותר מסכום הגמלה הניתנת לפי חוק הבטחת הכנסה (שהתמיכה על פיו נקבעת בהתאם לרמת הזכאות), אך גם הקריטריונים לחישוב הזכאות לגמלה מכוח הסעיף התקציבי, ובכלל זה התנאים לפיהם מחושבת ההכנסה החודשית של האברך אשר לא תפגע בזכאותו לגמלה שונים מאוד, ומאפשרים קבלת גמלה מכוח הסעיף התקציבי גם במצבים שהיו שוללים את הגמלה מאלה הזכאים לפי חוק הבטחת הכנסה. לזאת יש להוסיף כי משך שנים ארוכות חלוקת הגמלה התבצעה ללא קריטריונים מוסדרים, גלויים ושוויוניים, ומשהוסדרו הקריטריונים לאחר הגשת

העתירה, הם הותאמו לצרכיהם הייחודיים של אברכי הכוללים. ההבדלים בין הגמלה לפי הסעיף התקציבי ובין גמלת הבטחת ההכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה לא הופכים את האמצעי שנבחר למידתי, אלא להפך. יש בהם כדי לחדד את הקושי האינהרטי הקיים בסעיף התקציבי – העובדה שהוא נתפר במיוחד למידותיהם של אברכי הכוללים, בצורה של כספים ייחודיים, ובאופן שבו נקבעו תנאים המותאמים לאופי ההכנסה ולמצב המשפחתי של אברכי הכוללים. זאת, בניגוד לחוק הבטחת הכנסה, שהתנאים בו נועדו לחול על כלל דורשי הגמלה בישראל, ובכלל זאת, על אברכים.

47. המסקנה היא, אפוא, כי הסעיף התקציבי מכוחו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים אינו מקיים את תנאי המידתיות השני, הוא מבחן הפגיעה הפחותה. קביעה זו, מטבע הדברים, משליכה גם על המסקנה ביחס למבחן המידתיות השלישי, הבוחן את ההתאמה בין מידת התועלת הצומחת מן החוק או הפעולה ובין מידת הפגיעה בזכות היסוד (ראו, בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 850 (2004)). המבחן השלישי בוחן את תוצאותיה של החקיקה או הפעולה המינהלית הפוגעת והוא ביסודו מבחן ערכי המאזן בין התועלת בהגשמת התכלית הראויה לבין הפגיעה בזכות.

אין חולק כי קידום רווחתה של אוכלוסייה שמעמדה הסוציו-אקונומי נמוך היא תכלית חשובה שיש אינטרס בקידומה. לצורך הדיון, מוכנה אני להניח גם שבתמיכה הכלכלית באברכי כוללים יש כדי לעודד את הלימוד התורני. מטרה זו חשובה אף היא, והיא מבטאת הכרה בייחודיותה של החברה החרדית ובחשיבות הערך של הלימוד התורני. יחד עם זאת, נוכח הפגיעה הקשה בזכות לשוויון לא ניתן לומר כי מתקיים יחס סביר בין עוצמת הפגיעה ובין היתרון החברתי הצומח מן הפגיעה (ראו: פרשת מנחם, עמ' 279).

גם מקום בו תכלית החקיקה היא ראויה ויש בה כדי לקדם מטרות חברתיות חשובות, יש להבטיח שהאמצעים שנבחרו לקידומה ראויים אף הם. אכן, המטרה אינה מקדשת את האמצעים. הדרישה לפיה על הפגיעה בזכות להיות "במידה שאינה עולה על הנדרש" מבטאת את האיזון החוקתי המקובל במשפטנו, ולפיו זכויות אינן מוחלטות אלא יחסיות. זכויות, אף אם הן זכויות יסוד בשיטת המשפט, נבחנות על רקע הפגיעה בהן ועל רקע המטרה שאותה נועדה הפגיעה להשיג. האיזון אינו מעשה מדויק. הוא מחייב בחינה פרטנית, בכל מקרה לגופו, של התכלית, האמצעי שנבחר להגשמתה, ומידת הפגיעה בזכות. ככל שהזכות משמעותית יותר והפגיעה בה קשה יותר, יש צורך להצביע על אינטרס ציבורי ממשי שיצדיק את הפגיעה.

בנסיבות המקרה שלפנינו לא מצאתי כי מתקיים יחס ראוי בין הפגיעה בזכות לשוויון ובין היתרון החברתי הצומח מגמלת הבטחת ההכנסה המשולמת מכוח הסעיף התקציבי. הגם שאין חולק כי המחוקק יכול לקדם אוכלוסיות מיוחדות – בין בדרך של תמיכה תקציבית ובין בדרך של הכרה באורח חייהן הייחודי – תמיכה כזו חייבת להיעשות בשים לב לזכויותיהן של קבוצות אחרות שמצבן דומה ובשים לב למכלול ההסדרים המשפטיים הקיימים בשיטת המשפט שלנו. נוכח הפגיעה המשמעותית בזכות לשוויון – שהיא זכות יסוד חוקתית על-חוקית – היה על המחוקק לבחון שימוש באמצעים פוגעניים פחות שיצמצמו את הפגיעה בזכות. בחינה כזו לא התבצעה, בין היתר בשל העובדה שהתמיכה ניתנת במסגרת חוק התקציב השנתי.

48. בהקשר זה רואה אני להתייחס לטענה נוספת שהועלתה על ידי המדינה. בתשובותיה לעתירה טענה המדינה כי אין מקום לבחון את הפגיעה בשוויון בין קבוצות הלומדים השונות על בסיס הסעיף התקציבי בלבד, אלא יש לבחון את מכלול הסדרי התמיכה הרלוונטיים לכל קבוצה. באופן עקרוני, עמדה זו מקובלת עליי. יש מצבים בהם בחינת הסדרי התמיכה בכללותם יש בה כדי לזרות אור על היקף הסיוע לקבוצה מסוימת, במיוחד אל מול היקף הסיוע לקבוצות אחרות (ראו גם בג"ץ עדאלה, עמ' 175-176, השופט י' זמיר). יחד עם זאת, אין המדינה יכולה, ככלל, להסתפק באמירה זו מבלי להציג לעיוננו נתונים מהם נוכל לבחון האם אכן יש במכלול הסדרי התמיכה כדי ללמד על כך שאין פגיעה בעקרון השוויון או שלמצער, הפגיעה היא מידתית. עמדתי על כך בפרשת עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, שם נדון הקיצוץ בשיעורן של קצבאות הבטחת הכנסה. טענת המדינה שם הייתה דומה לטענה הנטענת בפנינו, ולפיה, כדי לבחון האם הקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה פוגע בזכותם החוקתית של העותרים לכבוד, במובן זה שתנאי הקיום החומריים המינימאליים שלהם אינם מספיקים, יש לבחון את מכלול האמצעים הלאומיים והמקומיים, בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה, שיש בהם כדי לתמוך בעותרים ולהבטיח להם מינימום הדרוש לקיום אנושי. בפסק דיני ציינתי כי "המידע המלא לצורך בחינה מקיפה" מצוי בידי המדינה, ועל כן, מקום בו נשאו העותרים בנטל הראשוני להוכיח פגיעה, עובר נטל ההוכחה לקיומם של מכלול אמצעים והקצבות שיש בהם כדי להוכיח היעדר פגיעה למדינה, כבר בשלב הראשון של הבחינה החוקתית (שם, בעמ' 491-492). בעתירה שלפנינו המדינה אמנם ציינה את סבסוד שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ואת מנגנוני קרנות הסיוע והמלגות שעומדים בפני סטודנטים כדוגמאות לתמיכה ישירה ועקיפה הניתנת לסטודנטים, אולם מידע זה היה כללי ביותר ולא ניתן היה ללמוד ממנו על היקף הסיוע לסטודנטים. המדינה גם לא סיפקה כל מידע על היקף הסיוע הכולל

לאברכים, באופן שיאפשר לנו לערוך השוואה בין מכלול הסיוע הניתן לכל אחת מן הקבוצות.

49. בנסיבות אלה מתחייבת המסקנה כי הסעיף התקציבי פוגע בשוויון פגיעה שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. חשוב לציין כי אין במסקנתנו זו כדי לקבוע שהמחוקק אינו יכול לתמוך בקבוצת אוכלוסיה ייחודית, באופן המאפשר לה לשמר את ייחודיותה. תמיכה כאמור מבטאת בחירה חברתית ערכית לאפשר לפרטים להשתייך לקהילה ולשמר את אורחות חייהם וערכיהם כקהילה – בהם גם ערכים כמו עידוד הלימוד התורני. עמדתי על כך בפרשת אלעד וקבעתי כי לצורך הקצאת מקרקעין האפשרות להקצות דיור נפרד לקבוצות בעלות מאפיינים מיוחדים "משתלבת בתפיסה המכירה בזכותן של קהילות מיעוט המעוניינות בכך, לשמר את ייחודיותן; זוהי תפיסה המייצגת גישה הרווחת כיום בקרב משפטנים, אנשי חברה וחינוך, ולפיה זכאי גם היחיד – בין יתר זכויותיו – לממש את השתייכותו לקהילה ולתרבותה המיוחדת כחלק מזכותו לאוטונומיה האישית שלו" (שם, עמ' 508-509; ראו גם, בהקשר זה, את דברי השופטת א' פרוקצ'יה בפרשת חוק טל). ואולם, גם אם הקצאת משאבים לקבוצת אוכלוסיה מובחנת אין בה, כשלעצמה, פסול, עליה להיעשות באופן חוקי ובהתאם לעקרונות המשפט החוקתי בישראל. בין היתר, על ההקצאה להיעשות על-פי אמות מידה שוויוניות, ללא הפליה, ובהתחשב במכלול ההסדרים הקיימים בשיטת המשפט.

סיכום

50. הדיון בחוקיות הסעיף התקציבי בעתירה שלפנינו התמקד, כאמור, במסגרת הנורמטיבית החולשת על חוקי התקציב השנתיים, ובעיקר, בהוראות חוק יסודות התקציב. מצאנו כי הסעיף התקציבי מפר את החובה לחלק את תמיכות המדינה בשוויון, חובה שנקבעה בשורה ארוכה של הלכות בית משפט זה ועוגנה גם בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. עוד קבענו כי הוראה בחוק התקציב השנתי העומדת בסתירה להוראה מהותית בחוק יסודות התקציב ופוגעת בזכות יסוד, אינה יכולה לעמוד. ציינו, עם זאת, כי הביקורת השיפוטית על חקיקת התקציב, נוכח מאפייניו הייחודיים של חוק התקציב השנתי, תהא מרוסנת ותתבצע בשים לב, בין היתר, לזכות הנפגעת ולמידת הפגיעה בה.

51. בעתירה שלפנינו מצאנו כי הסעיף התקציבי פוגע פגיעה שאינה מידתית בזכות השוויון. לפיכך, אין הסעיף התקציבי נשוא העתירה שלפנינו יכול לעמוד. בנסיבות העניין, אציע לחבריי להורות כי הסעיף התקציבי יותר על כנו ככל שהוא מופיע בחוקי התקציב לשנים 2009 ו-2010, אשר נקבעו במסגרת של תקציב דו-שנתי, ואולם

אין הוא יכול להמשיך ולהיכלל – לפחות לא במתכונתו הנוכחית – בחוקי תקציב עתידיים. היה ויבקש המחוקק להמשיך ולתמוך באברכי כוללים, כולם או מקצתם, יהא עליו לבחון מחדש את ההסדר בכפוף לאמור בפסק הדין. אם ראינו שלא לבטל את הסעיף התקציבי על אתר, עשינו זאת מתוך מגמה לצמצם את הפגיעה באינטרס ההסתמכות של מקבלי הגמלה. אין להתעלם מן העובדה שהגמלה משולמת לאברכי כוללים יותר משני עשורים והפסקתה המיידית משמעה פגיעה בקבוצת אוכלוסייה קשת-יום. יש להניח שמשפחות האברכים מקבלי הגמלה מתבססות על הגמלה בחישוב הכנסותיהן החודשיות לצורך קיום בסיסי, ולפיכך, ראינו לנכון לאפשר להן להיערך למציאת מקורות הכנסה חלופיים.

52. אך לא רק אינטרס ההסתמכות מוביל למסקנה שאין לבטל את הסעיף התקציבי בחוק התקציב הנוכחי. אחת הבעיות הנובעות מכך שהסדר תשלומי הבטחת הכנסה לאברכי כוללים נכלל בחוקי התקציב השנתיים היא שלא נערכה לגביו בחינה מקיפה, הנותנת את הדעת למטרות בבסיס ההסדר, להגדרה המדויקת של אוכלוסיית היעד, לתנאים לשלילת הזכאות ולהשלכות שיש למתן הגמלה לקבוצה מסוימת ביחס לקבוצות אחרות שאינן זכאיות לגמלה דומה. על כן, ברקע ההחלטה להימנע מהכרזה על בטלות מיידית של הסעיף התקציבי עומד גם הרצון לאפשר למחוקק לבחון את מכלול ההסדרים הקיימים כיום, ובתוך כך לתת לכנסת שהות לקיים דיון ענייני בסוגיה.

53. סוף דבר. מן הטעמים המפורטים לעיל, מצאנו כי הסעיף התקציבי פוגע באופן בלתי מידתי בזכות לשוויון. בהתחשב במכלול הנסיבות הצריכות לעניין, אין אנו רואים לנכון להורות על בטלות מיידית של הסעיף התקציבי. בחוק התקציב הבא, אין הסעיף התקציבי במתכונתו הנוכחית יכול להיכלל. היה ויבחר המחוקק לתמוך באברכי כוללים, יהא עליו לעשות כן בשים לב למכלול ההסדרים החוקיים הקיימים כיום ובהתחשב בהנמקות המובאות בפסק הדין.

54. אשר על כן, העתירה מתקבלת. סעיף תקציבי מס' 20-38-21 ימשיך לעמוד בתוקפו כפי שנקבע בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הצו-על-תנאי יהא למוחלט במובן זה שהחל משנת התקציב 2011 לא תעמוד עוד התמיכה באברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי בחוק התקציב השנתי.

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה לפסק דינה של חברתי הנשיאה.

שופטת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים לפסק דינה המקיף של חברתי הנשיאה.

שופט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מצטרפת לפסק דינה של חברתי, הנשיאה ביניש, ולמסקנתה כי הסדר תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכח סעיף תקציבי אינו חוקי, ואף אינו חוקתי, משהוא אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון, ואינו עומד במבחן פיסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

1. סוגיית ההבחנה בהסדר המשפטי הקיים בין אברכי כוללים לתלמידים אחרים במוסדות חינוך בישראל בענין כספי הבטחת הכנסה הינה "מקרה פרטי", המשתלב בשאלה כללית ורחבה הרבה יותר. עניינה בדרכי יישוב הדילמה העמוקה בין חובתה של חברה רב-תרבותית להכיר ולכבד את אופיים הייחודי של מגזרי אוכלוסיה שונים החיים בקרבה, חרף שונותם, לבין עקרון היסוד, המצוי בתשתית קיומה של המדינה, המחייב את כל אזרחי המדינה, באשר הם, לקבל על עצמם את ערכי היסוד של המשטר, ולשאת בנטל האחריות והחובות הבסיסיות שעל כל אזרח לשאת בו, כתנאי חיוני ומהותי בהווייתה של חברה דמוקרטית. החובה לקיים שותפות מלאה בנשיאה בנטל האחריות והחובות האזרחיות מהווה חוליית החיבור המרכזית בין מגזרי האוכלוסיה השונים, חרף ייחודם ושונותם זה מזה, והיא המבטיחה את קיומו של מכנה משותף בסיסי המאחד בין כל חלקי האוכלוסיה, המאפשר קיומה של הרמוניה חברתית, בצד שמירה על הייחודיות המגזרית. הצורך לגשר על הפער בין הייחודיות המגזרית לבין שותפות שוויונית בנשיאה בעול האחריות והחובות האזרחיות הוא העומד בגרעין עניינה של עתירה זו. עניינה הוא בקביעת קו הגבול בין מתן הגנה ותמיכה מכספית

ציבור לייחודיות המגזרית, לבין עמידה על עקרון השוויון החל על בני כל המגזרים בנשיאה בנטל הקיום הבסיסי, ובמילוי שאר החובות האזרחיות המוטלות על כל אדם בחברה ובהן חובת שירות בצבא, תשלום מיסים, וחינוך לערכי יסוד של המדינה, תוך הקניית מושגים בסיסיים של השכלה אוניברסלית.

2. ההגנה על הייחודיות המגזרית היא זכותה, ואפשר אף מחובתה של חברה דמוקרטית, המצווה להכיר בקיומן ובצרכיהן של קהילות בעלות תרבות, מסורת ואורחות-חיים משלהן, החיות בקרבה. המרקם האנושי המגוון של חברה חופשית מתיישב ומשתלב בקיומן של קבוצות רב-תרבותיות, בעלות אופי וסגנון משלהן, המבקשות לשמר את דרכן המיוחדת. עם זאת, במערך המגזרי המגוון ורב-הפנים, ישנה חוליית חיבור מקשרת, המאגדת את הקהילות כולן, ואשר נועדה להופכן לקבוצת השתייכות אחת. חוליה זו משקפת את הערכים הבסיסיים המשותפים לכל המגזרים, המצויים בבסיס קיומה הפיסי והערכי של המדינה. על ערכים אלה נימנים יסודות השיטה החוקתית, ודמותה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. פן נוסף בחוליה זו מבטא את האחריות המשותפת לשאת בנטל הקיום האינדיבידואלי והקולקטיבי שבלעדיו חברה אינה יכולה להתקיים. בכלל אחריות משותפת זו מצויה החובה החלה על כל בר-יכולת לדאוג לצרכיו הקיומיים ולא להאלה הסמוכים על שולחנו, ולקיים את שאר החובות המוטלות על אזרח, ובכללן, חובת השירות בצבא, חובת הקניית ערכי ליבה בסיסיים בחינוך, המשותפים לכל אדם הגדל ומתחנך בארץ, ושאר חובות בסיסיות כלפי המדינה, המשותפות לבני כל המגזרים בחברה.

3. עקרון השוויון הוא ערך יסוד במשפט; הוא אוסר על הפלייה בין שווים ועל יחס בלתי שוויוני ובלתי הוגן בין אלה הראויים לאותו יחס. הוא מבוסס על תפיסת הרלבנטיות האוסרת הבחנה בין אנשים או עניינים מטעמים לא ענייניים, אך מתיר הבחנה מטעמים רלבנטיים. השוויון אינו מחייב זהות בהסדרים, ולפעמים כדי להשיגו נדרש לפעול דווקא מתוך שונות.

4. הקצאת כספי מדינה ליעדים שונים כפופה למבחן השוויון, ועליה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים, ועל פי אמות-מידה ברורות וגלויות. עליה להיעשות על פי "משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין" (בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, 706-7 (1989)).

5. מדיניות חברתית המעניקה תמיכה לקהילות נזקקות, הראויות לחיזוק בתחומי חיים שונים, עשויה לעמוד במבחן החוקתי של עקרון השוויון כאשר היא מיועדת בבסיסה לקדם את מעמדן, לחזקן, ולפתוח בפניהן אפשרויות להגיע לשוויון הזדמנויות אמיתי ביחס לשאר מגזרי החברה. מתן חיזוק מעין זה נועד לקדם את השוויון הבין-מגזרי בחברה, תוך כיבוד הייחודיות הקהילתית ושימורה. במובן זה, השגת השוויון מצדיקה לעתים את פעולת המדינה מתוך שונות.

6. שונה הדבר כאשר תמיכת המדינה מוענקה למגזר מסוים בחברה לא כדי לקדם את דרכו לקראת שוויון מלא בינו לבין יתר המגזרים, אלא כדי לשחרר את בניו מאותם מרכיבי אחריות משותפת, החלה על כלל אזרחי המדינה. תמיכה כזו אינה מיועדת לחיזוק קהילה חלשה בדרך אלי השגת השוויון החברתי המיוחל. היא פוגעת במכנה המשותף שנועד לאחד בין כל מגזרי האוכלוסייה, חרף ייחודם; היא מערערת את הבסיס המשותף לכל בני החברה, הנסמך על ההנחה כי כל אדם בר-יכולת, באשר הוא, חייב לדאוג לצרכי קיומו הבסיסיים ולא ליפול למעמסה על הציבור לסיפוק צרכיו, ולקיים את שאר חובותיו האזרחיות למדינה אליה הוא משתייך, ובכלל זה – לשרת בצבא, לשלם מיסים, ולהקנות ערכי חינוך בגרעין בסיסי המשותף לכל המגזרים. מכנה משותף זה הוא הגורם המאחד בין כל מגזרי האוכלוסייה, וקיומו מותנה בהחלתו השוויונית על כל אדם. לא ניתן לגרוע ממנו אלא במקרים נדירים וחריגים של חוסר מסוגלות אינדיבידואלית לשאת באחריות המשותפת, או כאשר אינטרס מדינתי רב-משקל מצדיק חריגה ממנו על פי המבחנים המקובלים של פסקת ההגבלה.

הייחודיות המגזרית אינה מהווה עילה לפגיעה באחריות המשותפת החלה על כלל אזרחי המדינה, אחריות המגולמת בטבעת הקישור המאחדת בין כל מגזרי החברה הרב-תרבותית.

7. הקהילה החרדית היא בעלת שונות בולטת ביחס למגזרי אוכלוסייה אחרים בתפיסתה הרוחנית ובאורח החיים של אנשיה. היא מתאפיינת, בין היתר, במחוייבות ללמוד תורה כחלק מאמונה פנימית כי יש בכך הכרח לקיומו הרוחני והפיסי של העם היהודי. תפיסה זו אינה מסתכמת בתחום האמונה והדת. היא משפיעה על אורחות-החיים של בני הקהילה החרדית, אשר רבים ממנה רואים בלימוד תורה ערך מוחלט, חיוני לשמירה על קיומו וייחודו של העם היהודי. תפיסת חיים זו הביאה לשונות רבה

בין הקהילה החרדית לשאר המגזרים, ולהתבדלותה מהחיים הלאומיים של החברה בישראל.

8. חרף ייחודה של הקהילה החרדית בתפיסותיה הערכיות והאמונתיות ובאורח-חייה, חלה על בני הקהילה חובת נשיאה שוויוניות באחריות הלאומית, ובכלל החובות האזרחיות המשותפות לכל בני הציבור בישראל. בלא שותפות מלאה באחריות נפגע השוויון בין כלל המגזרים בחוליה המרכזית המחברת ביניהם, נסדק המבנה החברתי, וחוסנו של המשטר ניזוק בבסיסו.

9. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, והתקנות על פיו, קובעים כי תלמידים במוסדות חינוך על-תיכוניים ותלמידי ישיבות ומוסדות תורניים לא יהיו זכאים לתשלומי הבטחת הכנסה. בבסיס הוראה זו טמונה הנחה כי המשאבים הציבוריים שנועדו למימון תשלומי הבטחת הכנסה לנזקקים הינם מוגבלים מעצם טיבם. במערך העדיפויות בתחום זה, ראתה המדינה לקבוע כי תלמידים במוסדות חינוך על-תיכוניים לא יזכו בתמיכת המדינה בכספי הבטחת הכנסה מתוך הנחה כי כאנשים צעירים, שעל פי רוב עדיין אינם מטופלים במשפחה משלהם, יהא בכוחם, ואפשר אף בסיוע משפחתם הגרעינית, לספק את צרכי הקיום הבסיסיים הנדרשים להם במהלך לימודיהם. על פי המדיניות הנקוטה ברקע הדין, אין מקום כי המדינה תספק את צרכיהם בעת הלימודים במחיר הפחתת הסיוע מנזקקים אחרים שמצבם הסוציאלי מצדיק תמיכה ממשלתית ביתר שאת. הסעיף התקציבי המסדיר תמיכת הבטחת הכנסה באברכי כוללים מניח כנקודת מוצא כי, בעוד מתלמיד במוסד השכלה כללי מצופה לדאוג לסיפוק צרכי קיומו הבסיסיים במהלך לימודיו, לא כך הוא ביחס לאברך הלומד בכולל, הזכאי על פי הסעיף התקציבי לכספי הבטחת הכנסה ממשלתיים תוך עקיפת המדיניות הכללית הנוהגת ביחס לכל התלמידים במדינה, ואגב עקיפת הסדר שוויוני לכל המעוגן בדין.

10. השתייכותם של אברכי הכוללים לקהילה בעלת ייחוד, המקדשת את לימודי התורה כחלק מהותי מהווייתה, אינה יכולה להצדיק פגיעה בשוויון הבסיסי בין כלל אזרחי המדינה בחוליית הקישור המחברת ביניהם. במקרה זה, חוליית הקישור מחברת בין כלל תלמידי מוסדות החינוך העל-תיכוניים הפזורים בכל מגזרי החברה. חוליה זו בנויה, בין היתר, על ההנחה כי חובתו של כל אדם, ובמקרה זה כל תלמיד, לספק את צרכי קיומו הבסיסיים, וכי חובה זו משותפת לכל, ואין כלל הציבור אמור לשאת בצרכי קיום אלה אלא במצבים חריגים של חוסר יכולת או נזקקות אינהרנטית. אם בוחרת המדינה לסייע לאזרחים בשלב מסוים בחייהם בנשיאה בנטל הקיום האישי, סיוע זה חייב להינתן על בסיס שוויוני. יצירת פער עמוק בענין זה בין בני הקהילה החרדית

לשאר אזרחי המדינה אינו בנוי על שונות רלבנטית המצדיקה אבחנה מותרת, המאפשרת דין שונה להם ולמגזרים אחרים. פער זה משקף התייחסות בלתי שוויונית מצד המדינה, המגיעה כדי הפלייה פסולה בין תלמידי המגזרים השונים, שכל הנימנים עליהם חבים באחריות דומה לשאת בנטל הקיום האישי בעת הלימודים. ייחודם של בני הקהילה החרדית, ומחוייבותם ללימודי קודש, אינה מצדיקה הסדר מפלה המיטיב עמם. דין מפלה זה אינו עומד במבחן התהליך הדמוקרטי, הבנוי על קיום מכנה משותף מחייב בין קבוצות האוכלוסיה השונות, אגב כיבוד עצמאותן הערכית והאידיאולוגית.

11. קו הגבול בין ההכרה בייחודיות המגזרית לבין חובת השוויון בין כלל המגזרים נמתח, אפוא, סביב נקודת החיבור המקשרת בין כלל קבוצות האוכלוסיה בחברה: הוא עובר בחוליית החיבור המשותפת לכלל אזרחי המדינה באחריות ובחובות הבסיסיות שהם חבים לחברה. באלה, ככלל, לא ניתן ליצור הסדר בלתי שוויוני ומפלה, שכן יש בו כדי לערער את הבסיס המשותף לקיומה ההרמוני של חברה רב-תרבותית.

12. שלא כבתחומים אחרים שבהם השגת השוויון בנטל הנשיאה בחובות האזרחיים מחייבת לעיתים תהליך הדרגתי ממושך, בענייננו, השגת השוויון מתחייבת בדרך של ביטול ההעדפה המפלה שנעשתה בניגוד לחוק ובניגוד לעקרון החוקתי, תוך מתן תקופת מעבר שנועדה למתן את הפגיעה באינטרס ההסתמכות של הנהנים מההעדפה.

אני מצטרפת לעמדתה העקרונית של הנשיאה, כמו גם להצעתה במישור האופרטיבי להותיר תקופת מעבר עד לביטול ההעדפה המפלה.

ש ו פ ט ת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה לפסק-דינה של חברתי הנשיאה ד' ביניש ומצטרפת להערוותיה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה.

ש ו פ ט ת

השופט א' גרוניס:

אני מסכים לפסק-דינה של חברתי הנשיאה.

ש ו פ ט

השופט א' א' לוי:

1. חוק התקציב משקף מדיניות ויעדים אותם הוא מבקש להשיג, וכידוע קביעת מדיניות זו נמסרה לממשלה ולכנסת ולא לבית המשפט. לעניין זה נקבע בפסיקה כי "השיקולים הלגיטימיים שעירובם אלה באלה מביא בסופה של שנה לקביעתו של תקציב לשנה העוקבת, הם כה רבים וכה שונים עד שדומה כי רק במקרים מיוחדים עשוי בית-משפט להורות על ביטול הוראה בחוק התקציב. שקלולם של כל אותם שיקולים העושים חוק תקציב - לרבות קביעת סדר העדיפויות - ניתנו, מעיקרם, לכנסת ולממשלה בגדרי מדיניות כללית, וממילא יצטמצם תחום התערבותו של בית-המשפט. עד שבית-המשפט יבוא לבטל סעיפי חוק תקציב - כעתירת העותרים - חייב הוא להשתכנע כי אותן הוראות פוצעות אנושות בזכויות היחיד, כי אין תקנה אחרת ליחיד מאשר ביטולו של החוק; במקרה מעין-זה החוק כמו יזעק מתוכו כי לא קנה זכות קיום" (בג"ץ 240/98 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167, 190 (1998)).

2. המדינה, מכוח אותה מדיניות רשאית להעניק או שלא להעניק מענקי תמיכה. המדינה מוסמכת לזכות או שלא לזכות – פעילויות אלו ואחרות במענקי תמיכה, ובזכותה פעילות פלונית במענק תמיכה – באלו סכומי כסף תזכה (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נ"ג(5) 337, 38 (1999)). כמובן, על המדינה להפעיל את שיקול הדעת המסור לה בתחומי התמיכות, כבכל תחום אחר, בהגנות ובסבירות ולקיים את נורמות המשפט המנהלי (בג"ץ 5264/05 ישיבת בני שומרון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, לא פורסם, 2005). לפיכך, אך מובן הוא כי נורמה הנקבעת בגדרה של אותה סמכות חייבת להיות שוויונית, שאם לא כן היא נורמה מפלה שהשימוש בה יביא הלכה למעשה לתוצאה בלתי שוויונית.

3. עקרון השוויון הוא מעקרונות היסוד של המשטר החוקתי. הוא ערך מובנה במשפט הציבורי ובביקורת השיפוטית על מעשי המינהל (בג"ץ 6671/03 מונג'ד אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט (5) 577, 588; בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד נג(1) 693; בג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191 (1991)). הפליה פסולה הסותרת את ערך השוויון משמעותה יחס שונה אל שווים ויחס בלתי שווה ובלתי הוגן לאלה הראויים ליחס שוויוני. אי-השוויון בא לידי ביטוי ביצירת הבחנה בין אדם לאדם או בין עניין לעניין מטעמים לא רלוונטיים. לעומת זאת שוני ענייני ביניהם עשוי להצדיק הבחנה ביניהם, ובלבד שבסיס ההבחנה יהיה מושתת על יסוד רלוונטי (בג"ץ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג(2) 501, 507 (1989); בג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(3) 289, 312 (1997); דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330 (2000); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 358, 365 (2004)).

כידוע, נורמה פלונית היא מפלה גם אם לא עמדה בבסיסה כוונת אפליה של יוצר הנורמה (בג"ץ 721/94 אלעל נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 764 (1994); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה, לא פורסם, 2006; בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 654). זאת ועוד, פגיעה בשוויון היא בנסיבות מסוימות גם פגיעה בזכות חוקתית (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 36-40 לחוות דעתו של הנשיא ברק, טרם פורסם, 2006; בג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל, טרם פורסם, 2006), ולפיכך יהיה צורך לבחון אם הפגיעה עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996); בג"ץ 11163/98 הנ"ל בפסקה 22 של חוות דעתו של הנשיא ברק).

4. לימוד התורה הוא ציווי מדאורייתא: "וְעָתָה יִשְׂרָאֵל, שָׁמַע אֶל-הַחֻקִּים וְאֶל-הַמִּשְׁפָּטִים, אֲשֶׁר אָנֹכִי מְלַמֵּד אֶתְכֶם, לַעֲשׂוֹת--לְמַעַן תִּתְּחוּ, וּבְאַתֶּם וּירְשֶׁתֶם אֶת-הָאָרֶץ, אֲשֶׁר יְהוָה אֱלֹהֵי אֲבוֹתֵיכֶם, נָתַן לְכֶם" (דברים, ד, א); "וְהָיוּ הַדְּבָרִים הָאֵלֶּה, אֲשֶׁר אָנֹכִי מְצַוֶּךְ הַיּוֹם--עַל-לְבַבְךָ. וְשָׁנַתָּם לְבִינִי, וְדַבַּרְתָּ בָּם, בְּשִׁבְתְּךָ בְּבֵיתְךָ וּבְלֶכְתְּךָ בַדֶּרֶךְ, וּבְשֹׁכְבְךָ וּבְקוּמְךָ" (דברים, ו', ו-ז). בתום שירת "האזינו" מעיד משה בעם ללמד את בניהם "לְשִׁמּוֹר לַעֲשׂוֹת, אֶת-כָּל-דְּבָרֵי הַתּוֹרָה הַזֹּאת. כִּי לֹא-דָבַר רַק הוּא, מִכֶּם--כִּי-הוּא, חַיִּיכֶם; וּבְדַבַּר הַזֶּה, תִּאָּרְיֶכוּ יָמִים עַל-הָאָדָמָה, אֲשֶׁר אַתֶּם עֹבְרִים אֶת-הַיַּרְדֵּן שָׁמָּה, לְרִשְׁתָּהּ" (דברים, ל"ב, ב, מו-מז); ובספר יהושע (א, ח) נאמר: "לֹא-יָמוּשׁ סֵפֶר הַתּוֹרָה הַזֶּה מִפִּיךָ, וְהִגִּיתָ בוּ יוֹמָם וְלַיְלָה, לְמַעַן תִּשְׁמֹר לַעֲשׂוֹת, כְּכָל-הַפְּתוּב בּוֹ: כִּי-אֶז תִּצְלִיחַ אֶת-דְּרָכְךָ, וְאֶז תִּשְׁכִּיל". ובתלמוד מונים את

הדברים שאדם אוכל פירותיהם בעולם הזה והקרן קיימת לו לעולם הבא, וביניהם, כבוד אב ואם, וגמילות חסדים, והשכמת בית המדרש, והכנסת אורחין, וביקור חולים, ועיון ותפילה, ונאמר "ותלמוד תורה כנגד כולם" (שבת, דף קכז, א).

5. אותם ציוויים שציטטתי מהמקורות הביאו רבים לראות בלימוד התורה את תמצית חייהם ותכליתם, ולכך הם מקדישים את כל עתותיהם במסירות שאינה יודעת גבול, ומתוך אמונה עמוקה שבכך הם מקיימים את העולם. וגם אם יהיו חולקים על השקפה זו, נדמה כי לא ניתן להתכחש לכך שלימוד התורה, שלא פסק גם כאשר ישראל גלה מארצו, תרם תרומה מכרעת לשימורו כעם ולמניעת התבוללותו בקרב העמים. הנה כי כן, מדובר בקבוצה ייחודית, שבחרה באורח חיים כמעט סגפני, והרואה בלימוד התורה ייעוד ולא חלק מתהליך קצוב בזמן לרכישת מקצוע אשר עשוי להביא בעתיד גם רווחה כלכלית. העולה מכך הוא שהרכיב של מיצוי כושר ההשתכרות העומד בבסיסו של חוק הבטחת הכנסה, אינו ישים לעניינם של לומדי התורה, שהרי תורתם היא אומנותם.

6. המחלוקת סביב השאלה אם פרנסתם של לומדי תורה צריכה להיות מוטלת על הציבור, אינה חדשה עמנו. ברם, לענייננו חשוב שהעם בישראל, באמצעות הגופים הנבחרים – הכנסת והממשלה – סבר כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב. זו החלטה ערכית שמקורה בהכרה כי לימוד התורה חיוני לעם ישראל, ואינני סבור כי בית המשפט רשאי לשנות ממנה, מה גם שלכך הוקצו סכומים צנועים ביותר, אשר נועדו לאפשר קיום בסיסי בלבד ולא מעבר לכך. השאלה הנוספת היא כמובן אם אין אותה החלטה לוקה באפליה, ועל כך נכון להשיב בשלילה, הואיל וכאמור, בין לומדי התורה לקבוצת ההתייחסות עליה נשענת העתירה קיים שוני רלבנטי מהותי. למעלה מן הדרוש אוסיף, כי גם לו סברתי שאותה הקצאה של כספים לוקה באי-שוויון, הייתי מציע לדחות את העתירה, הואיל והוראת החוק עומדת במבחנה של פיסקת ההגבלה, והדגש הוא על מבחן המידתיות. כאמור, הסכומים שהוקצבו לתמיכה באברכים הם צנועים ביותר, ואף הם הותנו בעמידה בתנאי הזכאות. מנגד, זוכות קבוצות אחרות הנמצאות בשלבי הכשרה לרכישת מקצוע להטבות שונות, ישירות ועקיפות, שלומדי התורה אינם זכאים להן, כמו מלגות, מענקים, הלוואות ודיוור מסובסד.

נוכח האמור, ולו דעתי היתה נשמעת, הייתי דוחה את העתירה.

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש, בהסכמת השופטים א' פרוקצ'יה, א' גרוניס, מ' נאור, ס' ג'ובראן, וא' חיות, וכנגד דעתו החולקת של השופט א' א' לוי, לקבל את העתירה באופן המפורט להלן: הצו-על-תנאי יהא למוחלט במובן זה שהחל משנת התקציב 2011 לא תעמוד עוד התמיכה באברכי כוללים מכוח סעיף תקציבי מס' 20-38-21 בחוק התקציב השנתי. סעיף תקציבי זה ימשיך לעמוד בתוקפו כפי שנקבע בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

ניתן היום, ב' בתמוז התש"ע (14.06.2010).

שופט

שופט

שופטת

הנשיאה

שופטת

שופט

שופטת