



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 616/11

לפני :

כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט נ' הנדל

העותרים :

1. התאחדות הסטודנטים בישראל
2. עמותת חדו"ש לחופש דת ושיוון
3. המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת (רפורמית) בישראל
4. ברית נאמני תורה ועבודה בישראל
5. תנועת אומ"ץ
6. ישראל חופשית
7. התנועה המסורתית

נגד

המשיבים :

1. ממשלת ישראל
2. שר החינוך
3. שר האוצר
4. שר התעשייה המסחר והתעסוקה
5. שר הרווחה והשירותים החברתיים
6. היועץ המשפטי לממשלה
7. חשב אגף בכיר מוסדות תורניים במשרד החינוך
8. המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

כ"ג באב התשע"ג (30.7.13)

בשם העותרים :

עו"ד גלעד ברנע ; עו"ד אורלי ארז-לחובסקי

בשם המשיבים :

עו"ד חני אופק ; עו"ד אורנה רוזן-אמיר

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. העתירה דנא נסבה על החלטת הממשלה 2614 מיום 19.12.10 בעניין "מלגת לימודים ועידוד השתלבות אברכי כוללים בתעסוקה" (להלן החלטת הממשלה), העוסקת בתמיכה תקציבית באברכים הלומדים בכולל, וכן של סעיף 203821 בחוק התקציב לשנות הכספים 2011 ו-2012, התשע"א-2011 (סד החוקים 2282 (תשע"א) 412), בגדרו הוקצו 110,885,000 ש"ח לשם "מלגת לימודים לאברכים הלומדים בכולל" (בשנת 2011), ו-109,753,000 ש"ח לשם "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים" (בשנת 2012).

הסוגיה עליה נסבה העתירה פורטת על נימים רגישים ידועים בחברה הישראלית ומצויה בלבו של השיח הציבורי מזה שנים רבות, והיא אינה חדשה אף עם בית משפט זה, אם גם בכסות שונה, ונדונה בהרחבה בפסק הדין בבג"ץ 4124/00 יקותיאלי נ' השר לעניני דתות (14.6.10; להלן עניין יקותיאלי). פסק הדין בעניין יקותיאלי ניצב ברקע להחלטת הממשלה, ועל כן – בטרם נידרש לעתירה ולהשתלשלות הדברים שקדמה לה – נעמוד על עיקריו. נזכיר כבר כאן, כי לסוגיה זו זיקה מהותית לנושא אחר שבמוקד החקיקה והפסיקה, נושא גיוסם של בני הישיבות (ראו בג"ץ 6298/07 רטלר נ' כנסת ישראל (2012)), אף שבמישור המשפטי נפרדים הנושאים (ראו גם פסקה ה' להלן).

פסק הדין בעניין יקותיאלי

ב. (1) העתירה בעניין יקותיאלי הסבה עצמה על חוקתיותה של הוראה בחוקי התקציב השנתיים, מני שנת 1982, שכותרתה "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים", ולפיה שולמה לאברכי כוללים, העומדים בתנאי זכאות שונים, גמלת הבטחת הכנסה. טענתם המרכזית של העותרים דהתם היתה, כי הסדר של תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאברכים מכוח הסעיף התקציבי הוא הסדר מפלה, ופסק הדין עסק 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" (פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

(2) בית המשפט עמד על ההבדלים בין קבוצת האברכים לבין קבוצת הסטודנטים – המצויות לפי הנטען בעתירה בקבוצת השויון, לאמור, קבוצה של גופים או פרטים לגביהם חלה החובה לנהוג בשויון – וציין, כי "על מנת לקבוע אם המאפיינים המייחדים את קבוצת האברכים רלוונטיים לתכליתה של הנורמה, עלינו להתחקות תחילה אחר התכלית העומדת ביסוד תשלומי הבטחת הכנסה" (פסקה 37 לפסק דינה של הנשיאה ביניש). נקבע, בהקשר זה, כי תכלית תשלומי הבטחת הכנסה היא "כלכלית-חברתית ביסודה" (שם), וכי "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" (פסקה 39).

(3) הנשיאה ביניש הטעימה (פסקה 39), כי "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", וכי "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".

(4) בפסק הדין בעניין יקותיאל נקבע (פסקה 40), כי "גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי מפירה את חובת השויון ביחס לחלוקת כספי מדינה", וכי "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".

(5) בשלב זה בחנה הנשיאה ביניש האם הפגיעה בזכות לשויון עולה בקנה אחד עם פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובתנאיה. נאמר, כי מתקיימת דרישת החוקיות, וכי לצורך הדיון ניתן להניח שקיימת גם תכלית ראויה ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל (הגם שנאמר, כי אף בהנחה – שאינה נקיה מספקות – שיש לקבל את עמדת המדינה לפיה הסעיף התקציבי מאפשר תמיכה מוכרת ומודעת בלימוד התורה, "ספק אם הכלי של תמיכה כלכלית לקבוצה זו בלבד משתלב עם התכלית הראויה"). באשר למבחן המידתיות נאמר (פסקה 46), כי "כשבוחנים את הסעיף התקציבי ואת הקריטריונים שגובשו במהלך העתירה לשם חלוקת התקציב בין אברכי הכוללים, קשה לומר שהאמצעי שנבחר הוא אמצעי המבטיח פגיעה פחותה בשויון, בהתחשב בתכלית אותה מבקש הסעיף התקציבי להגשים". נאמר, כי המדינה

לא פירטה מהו הטעם להחיל מבחן זכאות שונה לאברכי כוללים ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, וגם אם נניח כי ביסודו של תשלום הגמלה עומד גם הרצון לקדם את החינוך התורני, אין בכך כדי להסביר את ההבחנה בין אברכי כוללים לתלמידים במוסדות דת או תלמידי ישיבות אחרים, במיוחד כאשר הקריטריונים לחלוקת הגמלה "מבוססים על מבחנים כלכליים". עוד נאמר, כי גם ההבדלים בין התמיכה לפי חוק הבטחת הכנסה לתמיכה לפי הסעיף התקציבי אינם הופכים את ההסדרים שנקבעו בגדר האחרון למידתיים, ואדרבה, יש בהם כדי לחדד את הקושי האינהרנטי 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". נוכח זאת נקבע (פסקה 47), כי הסעיף התקציבי אינו עומד בתנאי המידתיות השני, מבחן הפגיעה הפחותה. קביעה זו, כך נאמר, משליכה אף על תנאי המידתיות השלישי, הבוחן את ההתאמה בין מידת התועלת הצומחת מן החוק או הפעולה לבין מידת הפגיעה בזכות היסוד. נאמר, כי קידום אוכלוסיה מן המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך היא תכלית חשובה, וכך גם עידוד הלימוד התורני, ואולם "נוכח הפגיעה הקשה בזכות לשוויון לא ניתן לומר כי מתקיים יחס סביר בין עוצמת הפגיעה ובין היתרון החברתי הצומח מן הפגיעה". הנשיאה ביניש הטעימה, כי "היה על המחוקק לבחון שימוש באמצעים פוגעניים פחות שיצמצמו את הפגיעה בזכות". הנשיאה ביניש ציינה, כי את הפגיעה הנטענת בשוויון ניתן לבחון על רקע "מכלול הסדרי התמיכה הרלוונטיים לכל קבוצה", אולם לא הוצגו נתונים שנכחם ניתן לבחון האם לא קיימת פגיעה בזכות לשוויון, או שלמצער מדובר בפגיעה מידתית. נאמר, כי מקום בו נשאו העותרים בנטל הראשוני להוכיח פגיעה, הנטל להביא ולהציג נתונים כאמור מוטל על המדינה.

(6) על רקע האמור קבעה הנשיאה ביניש, כי הסעיף התקציבי לא יוכל להמשיך להיכלל – לפחות לא במתכונתו דאז – בחוקי תקציב עתידיים. במישור האופרטיבי הותיר בית המשפט את הסעיף התקציבי על כנו ככל שהדברים אמורים בחוקי התקציב לשנים 2009 ו-2010, וזאת נוכח הרצון לצמצם את הפגיעה באינטרס ההסתמכות של מקבלי הגמלה, ונוכח הרצון לאפשר למחוקק לבחון את מכלול ההסדרים הקיימים, "ובתוך כך ליתן לכנסת שהות לקיים דיון ענייני בסוגיה".

(7) למסקנותיה של הנשיאה ביניש הצטרפו השופטים פרוקצ'יה, גרוניס, נאור, ג'ובראן וחיות. בחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה נאמר (פסקה 5), כי "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". נאמר (פסקה 10), כי "השתייכותם של אברכי הכוללים לקהילה בעלת ייחוד, המקדשת את לימודי התורה כחלק מהותי מהווייתה, אינה יכולה להצדיק פגיעה בשוויון הבסיס בין כלל אזרחי המדינה בחוליית הקישור המחברת ביניהם ... חוליה זו בנויה, בין היתר, על ההנחה כי חובתו של כל אדם, ובמקרה זה כל תלמיד, לספק את צרכי קיומו הבסיסיים ... יצירת פער עמוק בעניין זה בין בני הקהילה החרדית לשאר אזרחי המדינה אינו בנוי על שונות רלבנטית המצדיקה אבחנה מותרת, המאפשרת דין שונה להם ולמגזרים אחרים".

(8) השופט לוי, בדעת מיעוט, סבר כי יש לדחות את העתירה. לעמדתו (פסקה 6 לחוות דעתו), "בין לומדי התורה לקבוצת ההתייחסות עליה נשענת העתירה קיים שוני רלבנטי מהותי", וממילא הוראת החוק עומדת במבחנה של פסקת ההגבלה, והדגש הוא על מבחן המידתיות, באשר "הסכומים שהוקצבו לתמיכה באברכים הם צנועים ביותר, ואף הם הותנו בעמידה בתנאי הזכאות".

ומעניין יקותיאלי – לענייננו.

השתלשלות העניינים שקדמה לעתירה

ג. ביום 18.10.10, ארבעה חודשים לאחר שניתן פסק הדין בעניין יקותיאלי, הונחה על שולחנה של הכנסת ה-18 "הצעת חוק מלגת קיום לתלמידי כולל, התשע"א-2010" (פ/2657/18), שמטרתה "לעגן את זכותם של תלמידי כולל למלגת קיום ולקבוע כללים אחידים להענקתה".

ד. לאחר שדנה בהצעת החוק האמורה, החליטה הממשלה, ביום 24.10.10, על הקמת ועדה אשר תבחן את נושא הצעת החוק (החלטת ועדת לענייני חקיקה מספר חק/1250 מיום 24.10.10, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.11.10 שמספרה 2411). הוחלט, כי בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, וכי יהיו חברים בה נציגי המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ונציג המוסד לביטוח לאומי. דוח הוועדה נמסר לממשלה בחודש דצמבר 2010 (להלן דוח ועדת גבאי).

ה. בדוח הועדה נאמר (עמ' 6), כי היא התמודדה "עם המתח הקיים בין החשיבות שרואה הממשלה בשימור עולם הלימוד התורני, ההכרה והכבוד שהיא רוכשת למאפייניה הייחודיים של האוכלוסיה החרדית ותפיסת עולמה באשר ללימוד תורה, אל מול הצורך לעודד תעסוקה בקרב אוכלוסיה זו, כדי לסייע לה להיחלץ מהעוני ומהתלות בקצבאות, בין היתר נוכח היקפה ההולך וגדל באוכלוסיה ישראל", וכי בתום דיוניה גיבשה הועדה הסדר "המשקף, לגישה, איזון ראוי ומידתי בין מדיניותה של הממשלה לתמוך בלומדים ש'תורתם אומנותם', באופן המקדם את יעדי הממשלה לעודד את השתלבותו ההדרגתית של המגזר החרדי על מאפייניו וצרכיו הייחודיים, בחברה ובכלכלה, ומצמצם את אי השוויון ביחס לאוכלוסיות לומדים אחרות". עוד נאמר, כי דיוני הועדה נערכו במקביל לעבודתו של צוות בין משרדי נוסף לקידום היישום של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002; צוין (עמ' 7), כי יש לראות את "שני המהלכים כאחוזים זה בזה, וכמקדמים יחדיו, את השתלבותה של האוכלוסיה החרדית במרקם החברתי והכלכלי של מדינת ישראל, תוך רגישות לנבדלות ולצרכים הייחודיים של אוכלוסיה זו, והכרה בכך שתהליך שינוי תרבותי כה עמוק הוא מורכב, איטי והדרגתי".

ועדת גבאי הקדישה פרק נכבד בדוח לחשיבותה של מצות לימוד תורה, בציינה, בין היתר, כי "החלטתן של ממשלות ישראל, לדורותיהן, לעודד את לימוד התורה, שתתרום תרומה מכרעת לשימורו של עם ישראל כעם ולמניעת התבוללותו בקרב העמים, באמצעות תמיכה תקציבית בקבוצת הלומדים הייחודית הזאת, היא כשלעצמה לגיטימית"; בד בבד ציינה הועדה, כי "שימורו של עולם הידע והפיתוח התורני אינו מחייב בהכרח את המסקנה כי הדרך לבטא תמיכה זו היא בכך שעשרות אלפים ילמדו תורה באדיקות המתוארת לעיל, לאורך כל חייהם, מבלי להוציא פרנסתם, וזאת בתמיכת המדינה" (עמ' 31).

ו. במישור האופרטיבי, המליצה ועדת גבאי לממשלה להנחות את שר החינוך "לפרסם מבחני תמיכה שעניינם מתן מלגות לימוד לאברכי כוללים", בהתאם למתווה הבא:

מסלול בסיסי, במסגרתו זכאי אברך למלגת לימוד לתקופה מוגבלת בת חמש שנים, הנחלקת לשתי תקופות – התקופה הראשונה, ארבע השנים הראשונות ללימודיו,

בה יתאפשר לאברך להשתלב במסגרת הכשרה תעסוקתית, שתיקבע על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מבלי לאבד זכאותו לגמלה. לפי המלצותיה של הועדה, אברך שהוא אזרח ישראלי יהא זכאי למלגת לימוד בתקופה זו, אם יתקיימו בו התנאים הבאים: (1) בחזקתו שלושה ילדים קטינים לפחות; (2) אין לאברך, לבת זוגו או ילדיו דירה (למעט דירת מגורים), קרקע ששווייה עולה על 36,000 ש"ח, עסק או כלי רכב (למעט קטנוע עד 50 סמ"ק), והם אינם עושים שימוש בכלי רכב כאמור אף אם אינו רשום על שמם; (3) האברך או בת זוגו אינם מקבלים קצבה כלשהי מהמדינה, למעט קצבת ילדים; (4) האברך אינו משמש כחוקר במכון תורני ואינו מקבל שכר או מלגה ממכון תורני בסך העולה על 1,200 ש"ח; (5) סך ההכנסה של האברך ובת זוגו אינו עולה על 1,200 ש"ח (לעניין זה לא יובאו בחשבון קצבאות הילדים ותמיכת הכולל); (6) האברך לומד בכולל יום שלם או שני חצאים בשני כוללים, ולא פחות מ-45 שעות שבועיות, או 35 שעות שבועיות, בהתאם למעמדו לפי חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002. התקופה השנייה, בת שנה נוספת, במהלכה יתאפשר לאברך שהוא אזרח ישראלי, שסיים את התקופה הראשונה, להשתלב במסלול תעסוקה לצד לימודים חלקיים, ובה יהא זכאי למלגה מופחתת, בסך 75% מהמלגה בתקופה הראשונה. אברך יהא זכאי למלגה מופחתת, בסך 75% מהמלגה בתנאים 1-4 שבתקופה הראשונה, ואולם בתקופה השנייה יוכל האברך להשתמש ברכב בהתאם לתנאים שייקבעו על ידי שר האוצר, ובלבד שאלה לא יהיו מיטיבים ביחס לתנאים שנקבעו לעניין זה למקבל גמלת הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980; (2) קיבל מלגה במשך כל התקופה הראשונה (או קיבל מלגה במשך התקופה הראשונה, ובמהלכה חלו הפסקות שאינן עולות, במצטבר, על שישה חודשים); (3) סך ההכנסה הכוללת שלו ושל בת זוגו אינו עולה על 2,700 ש"ח; (4) הוא לומד בכולל לפחות 23 שעות שבועיות.

מסלול מצומצם, המיועד ל"קבוצה מצומצמת של לומדי תורה מסורים", שסיימו את התקופה השנייה, אשר יהיו זכאים להמשיך בלימודיהם ולקבל מלגה בתנאים הבאים: (1) האברך קיבל מלגה במשך כל התקופה השנייה (או קיבל מלגה במשך התקופה השנייה, ובמהלכה חלו הפסקות שאינן עולות, במצטבר, על שישה חודשים); (2) בחזקתו של האברך שלושה ילדים קטינים לפחות, והוא ובת זוגו אינם מקבלים קצבה כלשהי מהמדינה (למעט קצבת ילדים); (3) אין בידי האברך ומשפחתו זכויות בנכסים נוספים בשנה שקדמה להגשת הבקשה – דירה, קרקע, עסק או רכב (למעט דירת מגורים); (4) האברך ומשפחתו אינם משתמשים ברכב; (5) האברך אינו משמש כחוקר במכון תורני ואינו מקבל שכר או מלגה ממכון תורני בסך העולה על 1,200

ש"ח; (6) סך ההכנסה של האברך וכת זוגו אינו עולה על 600 ש"ח; (7) האברך לומד בכולל יום שלם או שני חצאים בשני כוללים, ולא פחות מ-45 שעות שבועיות. הומלץ, כי "הסכום שתקצה המדינה לתמיכה בקבוצה השלישית יעמוד על 20 מיליון ש"ח, ויבוא מתוך תקציב התמיכות לאברכי הכוללים, וזאת ללא תלות במספר האברכים המשתתפים בהסדר", וכי המלגה לקבוצה המצומצמת "תהא בשיעור מופחת מהשיעור הקבוע לתקופה הראשונה".

ז. עוד המליצה ועדת גבאי להטיל על משרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה והאוצר לגבש תכנית להכשרה והשתלבות בתעסוקה של אברכי כוללים, בתוך שישה חודשים, ולהביאה לאישור הממשלה; להטיל על משרד החינוך לבצע התאמות במנגנוני הפיקוח שלו; ולקבוע כי "סך התמיכה התקציבית באברכי כוללים תעמוד באופן קבוע על סך התמיכה שניתן בשנת 2010, באופן המשקף את עוצמת האינטרס של המדינה בנושא האמור, ושאינו תלוי במספר הנכנסים להסדר או בשיקולים אחרים". מדובר, לפי האמור בדוח הועדה (עמ' 44), על 127 מיליון ש"ח. לבסוף הומלץ, כי "סכום הקצבה המרבי לאברך בתקופה הראשונה לא יעלה על הסכום שניתן לאברך בשנת 2010 – 1,040 ש"ח".

ח. הועדה ציינה, כי הגם שלשיטתה הדיון בטיפול באוכלוסיות לומדים אחרות צריך להיערך במסגרת נפרדת, הנה נוכח פסק הדין בעניין יקותיאל ויכחלק מראה כוללת של מערך הסיוע לסטודנטים, הומלץ "על הגדלת קרן הסיוע לסטודנטים בסך של כ-50 מיליון ש"ח, לרבות באמצעות שינוי סדרי עדיפויות במערך הסיוע הקיים להשכלה הגבוהה, שאין בו כדי לפגוע בתקציבי הסיוע הקיימים לסטודנטים" (עמ' 37).

ט. בדוח ועדת גבאי נאמר (עמ' 34), כי השוני בין הסדר התמיכה לאברכים לקרן הסיוע לסטודנטים טמון בשני אלמנטים – תנאי חובת הלימוד של יום מלא, ומגבלת זמן לקבלת הקצבה ולשהיה בסטאטוס של "לומד שאינו עובד". נאמר, כי "הגבלת שנות הזכאות לקצבה מבטיחה יציאה ממעגל התמיכות, מפחיתה את אי השוויון, ומכניסה את התמיכה למסגרת דומה למלגות סיוע ללימודים, בנבדל מגמלאות הבטחת הכנסה" (עמ' 33), וכי "הסדר המגביל לגבי רובם המכריע של האברכים, את מספר שנות התמיכה, מפחיתה, בראיית הועדה, את אי השוויון בין אוכלוסיות לומדים שונות הנהנות מתמיכה, לפרק זמן מוגדר של לימודיהם" (עמ' 39). לעמדתה של הועדה, קיים קושי "לקבוע כי קיים אי שוויון מובהק לעניין סכומי הכסף לאברכים נזקקים, ביחס

לסכומי הכסף המוקצים לסטודנטים", ועם זאת צוין כי "היקף התמיכה בסטודנט נזקק, שאיננו זכאי לתמיכות מדינה אחרות, נמוך מהיקף התמיכה באברך" (עמ' 43).

לגישה של ועדת גבאי (עמ' 39-40), הענקת התמיכה לקבוצה לפי אמות מידה של נזקקות אינה מקעקעת את הבסיס האידיאולוגי של התמיכה, כפי שמתן תמיכה לסטודנטים בהתבסס על מבחן נזקקות אינו משמיט את התכלית שבבסיסה של תמיכה זו – עידוד רכישת השכלה אקדמאית. באשר למסלול המצומצם נאמר בדוח הועדה, כי זה נובע מן הצורך "לאפשר לקבוצה מסוימת, מוגבלת בהיקפה, של המיועדים להיות גדולי תורה ומנהיגי הדור בתחום זה, להקדיש חייהם ללימוד" (עמ' 41).

י. דוח ועדת גבאי כלל גם המלצות באשר לתחילתו ותחולתו של ההסדר: הוצע, כי תחילתו של ההסדר החדש ביום קבלת החלטת הממשלה בעניין, והוא יחול על כל אברך מתחת לגיל 29, הזכאי לגמלה (תקופת לימודיו בכולל עד ליום החלטת הממשלה לא תימנה במניין תקופת הזכאות), וכי אברכים – אשר קיבלו מלגת הבטחת הכנסה בששת החודשים שקדמו להחלטת הממשלה וגילם ביום החלטת הממשלה מעל 29 שנים – יוכלו להמשיך ולקבל את מלגת הסיוע ללא מגבלת זמן. נאמר (עמ' 44), כי "לאברכי כולל מבוגרים יותר שכבר תכננו את מהלך חייהם כמקובל בחברה החרדית צפוי קושי רב יותר להשתלב בעבודה בשלב זה, ולפיכך יש לראות בהם 'דור מדבר' ולפטור אותם מן ההסדר".

יא. בסיפת דוח ועדת גבאי צוין, כי נציגי משרד החינוך התנגדו להמלצות הועדה, ונציגי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמוסד לביטוח לאומי הביעו הסתייגויות שונות מהן.

החלטת הממשלה

יב. בהחלטת הממשלה מיום 19.12.10 (החלטה מספר 2614) נאמר, כי היא רואה "כיעד מרכזי את השתלבות המגזר החרדי בתעסוקה, ככלי לפריצת מעגל העוני והתלות בקצבאות, ששיעורם גבוה במיוחד באוכלוסיה זו; כמקדם שוויון בחלוקת הנטל הכלכלי במשק הישראלי, וכגורם המסייע בהשתלבות המגזר החרדי במארג החברתי בישראל. זאת לצד הכרה במאפייניה הייחודיים של האוכלוסיה החרדית ותמיכה בהמשך קיומו של עולם לימוד תורני, ולצד תמיכה באוכלוסיות לומדים נוספות במוסדות להשכלה גבוהה".

הממשלה אישרה את המלצותיה של ועדת גבאי, בשינויים הבאים שהורידו את רף הזכאות: באשר להכנסתו המרבית של האברך בתקופה השנייה (במסלול הבסיסי) הוחלט, כי זו לא תעלה על 2,000 ש"ח לאברך מבקש הגמלה (חלף ההמלצה להכנסה מרבית בת 2,700 ש"ח לאברך וכת זוגו); כי על אברך בתקופה השנייה יהא ללמוד לפחות 22.5 שעות שבועיות (חלף ההמלצה ל-23 שעות); וכי הכנסתם המרבית של אברך וכת זוגו בקבוצה המצומצמת לא תעלה על 900 ש"ח (חלף ההמלצה ל-600 ש"ח). מעבר לשינויים אלה, אומצו ההמלצות ככתבן וכלשונו.

יג. בהמשך להחלטת הממשלה, בחוק התקציב לשנות הכספים 2011 ו-2012, התשע"א-2011 (פר החוקים 2282 (תשע"א) 412) הוקצה סך של 110,885,000 ש"ח תחת הכותרת של "מלגת לימודים לאברכים הלומדים בכולל" (סעיף 203821) בשנת 2011 (וכן 1,500,000 ש"ח נוספים כ"הוצאה מותנית בהכנסה"), וסך של 109,753,000 ש"ח בשנת 2012 (וכן 1,500,000 ש"ח נוספים כ"הוצאה מותנית בהכנסה") תחת הכותרת "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים".

העתירה

יד. בעתירה – שהוגשה ביום 23.1.11 – נטען (סעיף 39), כי החלטת הממשלה "משמרת את ההפליה הפסולה שהתקיימה לפני קבלת ההחלטה", באשר "היא ממשיכה להעניק תשלומי הבטחת הכנסה מינימום (שתכליתם קיום מינימאלי בכבוד) לתלמידי כולל, תוך קביעתם כקבוצה מובחנת לעומת קבוצות אחרות, שאין בינן לבין תלמידי הכולל שוני רלוונטי – בכללם נשים, בני דתות אחרות, תלמידים מזרמים אחרים ביהדות וסטודנטים – אשר בניגוד לתלמידי כולל אינן זכאיות להבטחת הכנסה – ושאינן המדינה נותנת כל מענה לקיומם המינימאלי בכבוד". לטענת העותרים, שמו של הסעיף התקציבי נותר כשהיה, וכך גם מהותו – קצבת קיום חודשית קבועה בדומה לתשלומי הבטחת הכנסה, ובמובחן ממלגה חד-פעמית. נטען, כי ההפליה באה לידי ביטוי בשתיים: ראשית, ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה אינו כולל דרישה למיצוי כושר השתכרות, ואדרבה – אברכי הכוללים מנועים מלעבוד מכוח האיסורים המעוגנים בתנאי הזכאות לתשלום; שנית – הגם שהגמלה מותנית בהעדר הכנסות העולות על 1,200 ש"ח, כמפורט מעלה, הגבלה זו אינה חלה על מלגת הקיום שמקבל האברך מן הכולל, מלגה שברובה משתלמת, כך נטען, מכספי התמיכה הממשלתיים בישיבות. נטען, כי מדובר בתמיכה על גבי תמיכה.

באשר למגבלת תקופת תשלום המלגות נטען, כי זו חסרת משמעות באשר "ניתן להניח במידה רבה של ודאות כי בכוא היום תשונה החלטה זו בשל שיקולים קואליציוניים" (סעיף 45), ובאשר – נוכח הוראת המעבר שהוציאה אברכים בגילאי 29 ומעלה מתחולתו של ההסדר – לגבי חלק הארי של האברכים מקבלי התשלום, 80%, לא תחול כל מגבלת זמן. נטען, כי גם לגבי האברכים שהם בני פחות מ-29, מניין ארבע השנים – התקופה הראשונה במסלול הבסיסי – יחל להימנות רק מיום קבלת החלטת הממשלה, ו"מובן שקביעה בהחלטת ממשלה, שניתנת לשינוי בנקל, על הפחתה עתידית בעוד שנים ארוכות, אין בה כל שינוי של הדין והיא מקבעת את המצב הקיים". בהקשר זה נטען (סעיף 104), כי "ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה אינו מגשים כלל את המטרה של השתלבות המגזר החרדי בתעסוקה". תימוכין לטענה זו מוצאים העותרים בהסתייגותם של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמוסד לביטוח לאומי מהמלצותיה של ועדת גבאי.

העותרים טוענים (סעיף 51), כי נוכח הפגיעה בשוויון, עומד הסעיף התקציבי בניגוד לסעיף 3 לחוק יסודות התקציב.

באשר להגדלת הסיוע לסטודנטים נטען, כי בהינתן מספרם הרב, ישנם סטודנטים רבים שאינם מקבלים את מלגת הסיוע; כי סכומי המלגות הניתנות לסטודנטים נמוכים ביותר, ועומדים במוצע על פחות מ-25% מהיקף התמיכה השנתית מכוח החלטת הממשלה; וכי אין כל ודאות או בטחון, שסטודנט המקבל מלגה בשנה מסוימת ימשיך לקבלה גם בשנה שלאחר מכן.

טו. בעתירה נטען גם, כי הואיל וההסדר החדש מעוגן בהחלטת ממשלה לה נלוה סעיף תקציבי, פסילתו מתחייבת מכוח העילות המנהליות של פגיעה בשוויון וחוסר סבירות. למעלה מן הצורך, לשיטתם של העותרים, נאמר כי ההסדר החדש אינו מקיים אחר תנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כנטען, תנאי הזכאות והפסקתה לאחר חמש שנים אינם מעוגנים בחוק, ודי בכך לפסול את ההסדר; תכליתו של ההסדר במהות היא מתן סיוע כלכלי לאברכים מעוטי יכולת, וזו אינה מצדיקה פגיעה כה חמורה בעקרון השוויון. כן נטען, בהקשר זה, כי גם תנאי המידתיות השני והשלישי אינם מתקיימים בענייננו.

טז. עוד נטען בעתירה, כי את ההסדרים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובחוק התקציב היה על הממשלה לעגן בחקיקה ראשית מהותית, שכן "קביעת הסדרים ראשוניים מתחייב שתיעשה על ידי הכנסת בחקיקה ראשית וכי היא לא בגדר סמכות הממשלה" (סעיף 80). נטען, כי גם הוראת סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה משמיעה לנו שעל התקציב לעסוק רק בנושאים תקציביים "ואין מקום להכניס לגדרו הוראות של חוק מהותי" (סעיף 93). מעבר לכך נאמר, כי ההוראה בחוק התקציב סותרת את חוק הבטחת הכנסה, וזאת חרף הקביעה בפסק הדין בעניין יקותיאל'י לפיה שינוי של חקיקה מהותית בחוק התקציב השנתי אפשרי רק מקום בו הובעה כוונה מפורשת לשינוי זה.

יז. לבסוף נטען בעתירה, כי הוחל בהפעלת ההסדר הגם שטרם פורסמו על-ידי שר החינוך מבחני תמיכה, שקביעתם ופרסומם יסודם בהחלטת הממשלה. נטען גם, כי חלוקת התשלומים בטרם גובשה תכנית להגברת השתלבותם של האברכים מקבלי הגמלה בתעסוקה ובטרם הותאמו מנגנוני הפיקוח של משרד החינוך להסדר החדש – כנקבע בהחלטת הממשלה – עולה כדי חוסר סבירות קיצוני.

תגובת המשיבים

יח. בתגובת המשיבים מיום 27.3.11 נטען (סעיף 20), כי להחלטת הממשלה שני מימדים: הראשון הוא הגברת השוויון המקורב, בטווח הזמן המיידית, בין התמיכה בסטודנטים לתמיכה באברכים נזקקים, וזאת באמצעות הגדלה משמעותית "המהווה כמעט הכפלה" של תקציב קרן הסיוע לסטודנטים. המימד השני הוא ארוך טווח "ועניינו הנהגת שינוי חברתי תרבותי המכוון להגביר את השתלבות האברכים הנזקקים בשוק העבודה ובדרך זו לצמצם את הפער ... בין אוכלוסיה זו לשאר פלחי החברה הישראלית". מימד זה, כך נאמר, מושתת על שני אדנים: האחד, החשיבות שרואה הממשלה בשימור עולם הלימוד התורני, וההכרה והכבוד שהיא רוחשת למאפייניה הייחודיים של האוכלוסיה החרדית ותפיסת עולמה; השני, החשיבות שרואה הממשלה בעידוד התעסוקה בקרב אוכלוסיה זו כדי לחלצה ממעגל העוני ומהתלות בקצבאות. נטען (פסקה 26), כי הדרך להרפיית המתח בין שני האדנים היא "יצירת יחס הפוך בין משך הזכאות לקצבה לבין היקף האוכלוסיה שתהיה זכאית לקצבה", וכי "עבור חלק הארי של מקבלי התמיכה ההישענות על מנגנוני הקצבאות של המדינה תהיה קצובה בזמן" (הדגשות במקור). המשיבים טוענים (סעיף 47), כי "היעד החברתי של הגברת שיתופה של אוכלוסית האברכים בשוק העבודה אינו יכול להיעשות במהלך חד אלא באופן הרגיש למורכבות החברתית".

לטענת המשיבים, הפחתת סכום הקצבה (בין שתי התקופות של המסלול הבסיסי, ובמעבר מן המסלול הבסיסי למסלול המצומצם) "מתמרצת את האברך לרכוש מיומנויות תעסוקתיות במקביל ללימודיו בתקופת המסלול הבסיסי כך שעם הפסקת קבלת המלגה יהא בידיו לשמר את הכנסותיו באמצעות השתלבות בשוק העבודה" (פסקה 29), וכי "מערך התמיכות החדש מהווה מנוף להשתלבות בשוק העבודה" (סעיף 50). עוד נטען, כי החלטת הממשלה היא חלק ממארג פעולות לעידוד תעסוקה באוכלוסייה החרדית.

באשר לטענה, לפיה התנאת הזכאות בארבע השנים הראשונות בלימודים בהיקף מלא עומדת בניגוד לתכלית המוצהרת בדבר עידוד ההשתלבות בשוק העבודה, טוענים המשיבים שהסרתו של תנאי זה "תביא להגדלה ניכרת של מספר הנשענים על מערך התמיכות", וש"מאופיו ההדרגתי של הליך השינוי החברתי-תרבותי נובע כי בתחילתו השוני בינו לבין המציאות הקודמת לא יהיה רב".

באשר למסלול המצומצם טוענים המשיבים, כי מדובר במענה ראוי ומידתי לאינטרס בדבר שימור עולם הלימוד התורני והתפתחותו; נטען (סעיף 61), כי "המידתיות גלומה בכמות הקטנה של האברכים הצפויים להיכלל במסלול זה". לטענת המשיבים, ספק אם מתן יחס ייחודי לקבוצת המתמידים מהווה הפליה פסולה, ומכל מקום אפילו קיימת הפליה "הרי זו מידתית, כשהמנגנונים המגבילים את התמריץ להצטרף למסלול זה הם שמשכללים את מידתיות ההסדר".

יט. באשר לנתונים נאמר בתגובת המשיבים (סעיף 29), כי סך התמיכה התקציבית השנתית לאברכי כוללים לא יעלה על 140 מיליון ש"ח (כפי שהיה בשנת 2010). נאמר (סעיף 33), כי בשנת 2010 זכו לתמיכת המדינה כ-10,500 אברכים (מתוך 130,000 תלמידי ישיבות בסך הכל, ומתוך 70,000 אברכים נשואים), וכי טרם ניתן להעריך את מספרם של מקבלי המלגה שיאושרו בשנת 2011. עוד נאמר בתגובה, כי מספר האברכים הנזקקים אשר גילם עולה על 29, ואשר קיבלו גמלת הבטחת הכנסה במהלך מחצית השנה שקדמה להחלטת הממשלה, עומד על 8,500; במלים אחרות, בהתאם להוראות המעבר שנקבעו בהחלטת הממשלה, למעלה מ-80% מהאברכים שנהנו מההסדר הישן (שנפסל בפסק הדין בעניין יקותיאל'י), הוחרגו מתחולתו של ההסדר החדש. עם זאת נאמר (סעיף 36), כי במהלך 5 השנים הקרובות (נזכיר – התגובה הוגשה בחודש מארס 2011) ממילא היו צפויים לעזוב את מערך התמיכה (ללא קשר

להסדר החדש) כ-3,000 אברכים, ועל כן ניתן לקבוע ש"בטווח הארוך קבוצת האברכים עליה חלה הוראת המעבר תהפוך למצומצמת יותר".

כ. המשיבים טוענים, כי בחינתה של הפגיעה בשוויון צריכה להיעשות לאור תכליתו של ההסדר החדש. נטען, כי ההסדר החדש תורם להתהוותו של שוויון בטווח הארוך, וכי "הבנייתה של תקופת מעבר בדרך לשותפות בנטל האזרחי עבור המגזר החרדי" אינה פוגעת בשוויון ביחס לאוכלוסית הסטודנטים, באשר האחרונה "אינה נדרשת לשינוי תרבותי-חברתי באורחותיה", ואינה זקוקה למיזוג בין העולם התורני לעולם העבודה האזרחי, ולפיכך אין צורך בהבנייתה של תקופת מעבר עבורה. עוד נטען, כי הגדלתה של קרן הסיוע לסטודנטים נועדה ליצור שוויון מקורב בין האברך הנזקק והסטודנט הנזקק.

כא. ביום 1.12.11 הודיעו המשיבים, כי הנהלת קרן הסיוע לסטודנטים קבעה רשימת קריטריונים חדשים לקביעת מערך הזכאות, וכי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה החל בפיתוח ניסוי ("פיילוט") של מרכז תעסוקה למגזר החרדי.

הדיון בעתירה והשתלשלות העניינים לאחרי

כב. ביום 7.12.11 התקיים דיון בעתירה, שלאחריו ניתן צו על תנאי (החלטה מיום 7.12.11 מפי השופטת – כתארה אז – נאור, והשופטים ג'ובראן ופוגלמן).

כג. בתצהיר תשובה מיום 12.3.12 שב מר הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על הנטען בתגובת המשיבים. לדבריו (סעיף 38), בחודש נובמבר 2011 עמד מספרם של תלמידי הישיבה על 123,127, ומספר הזכאים עמד על 10,333. באשר להערותיו של בית המשפט – לפיהן קיים קושי בכך שבארבע השנים הראשונות לא חל למעשה שינוי בתנאי הזכאות וזו לא הותנתה בעבודה, ולוא בהיקף מצומצם – נאמר בתצהיר המשלים (סעיף 93), כי חשיבותה של תקופת ההסתגלות נובעת מן ההכרה בכך ששינוי חברתי ותרבותי אינו יכול להיעשות במהלך חד; כי בתקופת ההסתגלות נזרעים הזרעים להתחוללות השינוי המיוחל, ומכל מקום מדובר בפרק זמן סביר. המשיבים התחייבו, כי אם תישקל בעתיד האפשרות לשינויה של החלטת הממשלה "תינתן לעותרים הודעה על כוונה זו" לפחות 60 יום טרם קבלת ההחלטה.

כד. ביום 8.11.12 הגישו העותרים עיקרי טיעון מטעמם, בגדרם שבו על טענותיהם. נטען (סעיף 16), כי טענת המשיבים לפיה ביסודו של ההסדר החדש ניצבת תכלית חברתית – רכישת מיומנות תעסוקתית לצד המשך לימוד תורני על מנת להכין את האברכים לשינוי התרבותי-חברתי – משקפת "נטיית לב ושאיפה (אידיאלית)", ואינה מוצא ביטוי בהוראותיו של ההסדר. עוד נטען (סעיף 34(ב)), כי המשיבים לא מצאו לנכון לבחון את יישומו של ההסדר בשנתיים שחלפו מאז נתקבלה החלטת הממשלה.

כה. המשיבים הגישו עיקרי טיעון ביום 11.11.12, וביקשו לראות בתצהיר התשובה משום עיקרי טיעון. המשיבים עמדו על היקף האברכים מקבלי מלגת הלימודים – 11,155 בחודש דצמבר 2010 (ערב החלטת הממשלה) ו-10,039 בחודש ספטמבר 2012, וכן על היקף האברכים שבקבוצת המעבר – 9,346 בחודש דצמבר 2010, ו-7,212 בחודש ספטמבר 2012. אליבא דמשיבים, נתונים אלה מלמדים על מגמת פחות בהיקף האברכים עליהם חלה הוראת המעבר, וכן על מגמת ירידה בהיקף הזכאות הכללית. לשיטתם, המנגנונים שנקבעו בהחלטת הממשלה "עשויים, מעצם טיבם, להביא לצמצום נוסף באוכלוסית הזכאים".

כו. ביום 13.11.12 התקיים דיון נוסף בעתירה (הנשיא גרוניס, המשנה לנשיא נאור והשופט ארבל), ובהחלטה מיום 17.12.12 – לאחר שנתקבלו עמדות הצדדים בעניין – נקבע כי המשך הדיון בתשובה לצו על תנאי ייערך בפני הרכב מורחב.

כז. דיון בעתירה נקבע ליום 19.3.13. ביום 18.3.13 נעתר הנשיא גרוניס לבקשתם של המשיבים לדחיית הדיון, בציינו כי "מאחר שבימים אלה מוקמת ממשלה חדשה, ומאחר שראוי כי הנושא שבעתירה יובא בפני הממשלה החדשה, וחרף התנגדותם של העותרים, יידחה הדיון ... לתקופה של כשלושה חודשים".

כח. בהודעת עדכון מיום 23.7.13 מסרו המשיבים, כי בהחלטת הממשלה מספר 199 מיום 13.5.13 (להלן ההחלטה החדשה) תוקנה החלטת הממשלה, באופן שההסדר שנקבע בה יחול על כלל האברכים עד גיל 48 (ולא – כפי שנקבע בהחלטת הממשלה – עד גיל 29). נמסר, כי משמעות השינוי היא הפחתת מספר האברכים הזכאים לקבל את המלגה ללא מגבלת זמן מ-6,818 ל-750 בלבד. כן מסרו המשיבים, כי בגדר ההחלטה החדשה שונתה צורת חישוב הותק של האברכים, באופן שתובא בחשבון (לצורך מניין המסלול הבסיסי) התקופה שבמהלכה ניתנה להם מלגה. נטען, כי משמעותם של השינויים שבהחלטה החדשה היא ש"כ-55% מתוך אוכלוסית מקבלי מלגת לימודים

כיום עתידים להפסיק לקבל מלגה לפי המסלול הבסיסי בחודש נובמבר 2014 ומאותו חודש, תקבל מלגה מופחתת לשנה אחרונה לפי מסלול ההשתלבות". המשיבים מסרו, כי נכון ליום 23.7.13 עומד מספר האברכים המקבלים תמיכה על 9,400.

כט. בדיון שהתקיים ביום 30.7.13 שבו הצדדים על טענותיהם. בא כוח העותרים טען, כי ההסדר החדש אינו מעודד את אברכי הכוללים להשתלב בשוק העבודה. באת כוח המשיבים הבהירה, כי ההסדר אכן אינו כולל התניה לפיה אברך המקבל את המלגה יהא חייב להשתלב באחת מן התכניות לעידוד תעסוקה. בתשובה לשאלתה של המשנה לנשיא השיבה באת כוח המשיבים, כי הידיעה שאין מדובר בהסדר קבע אלא בהסדר תחום בזמן היא המקדמת את ההשתלבות בשוק העבודה.

ל. בהחלטה מיום 30.7.13, שניתנה בעקבות הדיון, נקבע כי על המשיבים להגיש הודעה ובה הערכה כספית בדבר הסכומים הכוללים של מלגות שיקבלו אברכים בשנה הנוכחית ובכל אחת משתי השנים הקרובות, וזאת בהמשך להחלטת הממשלה מיום 13.5.13. המשיבים אף התבקשו להבהיר, מהם הסכומים שנקבעו בחוק התקציב שאושר זה עתה וכיצד עומדים אותם סכומים ביחס להערכות הנזכרות.

לא. בהודעת המשיבים מיום 11.8.13 נמסר, כי בשנים 2010, 2011 ו-2012 הקצתה הממשלה למלגות לימוד לאברכים סכומים של 110,862,000 ש"ח, 110,885,000 ש"ח ו-109,753,000 ש"ח, בהתאמה, אולם בפועל שולמו 138,970,000 ש"ח, 133,126,000 ש"ח ו-127,383,000 ש"ח. באשר לשנים 2013-2014 נמסר, כי בכל אחת מהן הקצתה הממשלה 109,585,000 ש"ח למלגות לימוד לאברכים, וההערכה היא כי בפועל ישולמו סך של 120,000,000 ש"ח בשנת 2013, ו-108,500,000 ש"ח בשנת 2014; לסכום בשנת 2014 מתווסף תקציב מתמידים בסך 3,333,333 ש"ח. המשיבים מסרו, כי ההערכה היא שבשנים 2015-2016 ישולמו מלגות בסך 82,000,000 ש"ח ו-53,000,000 ש"ח, ולסכומים אלה יתווסף תקצוב המתמידים בסך 20,000,000 ש"ח בכל שנה. באשר להיקף הזכאים נמסר בהודעה, כי בעוד שבחודשים נובמבר-דצמבר 2013 תשולם מלגה בשיעור 100% ל-8,700 אברכים ומלגה בשיעור 75% ל-700 אברכים נוספים, ההערכה היא כי מספר האברכים הזכאים צפוי לרדת בהדרגה, ובשנת 2016 תשולם מלגה בשיעור 100% ל-4,250 אברכים, וכן תחולק מלגת מתמידים ל-1,500 אברכים.

לב. ביום 1.9.13 הגיבו העותרים להודעת המשיבים מיום 11.8.13. לטענתם, ההיקף השנתי של המלגה בשנים 2015-2016 שנמסר על ידי המשיבים הוא בגדר הערכה, "ספקולציה מוטה במקרה הפחות טוב", וכך גם הנתונים "בדבר מספר האברכים שיכללו בגדרה של התקנה התקציבית". נטען, כי גם לפי הערכותיהם של המשיבים, בסוף שנת 2016 יהיו זכאים למלגה – לפי ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה – 5,750 אברכים (מתוכם 1,500 במסלול המצומצם).

דיון והכרעה

לג. הסוגיה המונחת לפנינו – התמיכה התקציבית באברכים – מהוה פן אחד של תהליך חברתי חשוב ומורכב, שמטרותיו הן – בסופו של יום – שילובו של הציבור החרדי במארג החיים החברתי בישראל וקידומו של שוויון בחלוקת הנטל הכלכלי והאזרחי במדינה, וזאת לצד הכרה במאפייניו ובצרכיו הייחודיים של ציבור זה. פן נוסף של תהליך זה הוא – כאמור – סוגית גיוסם של בני הישיבות, סוגיה שהגיעה מספר פעמים למפתנו של בית משפט זה, ולצדו עומדות סוגיות נוספות, ובהן לימודי ליבה בישיבות (בעניינה של סוגיה זו תלויה ועומדת עתירה בגדר בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת). בסוגיה דנא, נקודת המוצא המשפטית לדיוננו היא קביעותיו של בית משפט זה בפסק הדין בעניין יקותיאל, שלאורן יהא עלינו להידרש להחלטת הממשלה ולבחון האם ההסדר החדש שבה פוגע בעקרון השוויון; וככל שהתשובה לשאלה זו היא בחיוב – האם מדובר בפגיעה מידתית, העומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה.

על לימוד התורה ולימוד מלאכה, ועל ייחודם של יחידים

לד. ייאמר כבר כאן, כי ככל שהמדובר במסלול הבסיסי, סבורים אנו כי אין החלטת הממשלה יכולה לעמוד; לא כן עקרונית באשר למסלול המתמידים, בכפוף לעיצוב ראוי, כפי שיפורט.

לה. בפתח הדברים אציין: למותר יהא להכביר מלים על חשיבותו של ערך לימוד התורה בכלל, וכאחד מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; על כך, נדמה, לא יתכן חולק. בבג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (2005) ציינתי, כי "לימוד תורה מוצא ביטויו הראשוני בתפילה מרכזית ליומו של היהודי, בשחרו ובערבו, קריאת שמע, שמקורה בפסוקי ספר דברים בה נאמר על דברי התורה 'ושננתם לבניך' (דברים ו, ז)"; ובעע"מ 10673/05 מכללת הדרום, עמותה לקידום החינוך הגבוה באשדוד נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (2007)

נזדמן לי להוסיף, כי "החובה ללימוד תורה - כמצוה דתית - אינה בחינת לימוד חכמה בעלמא, אלא מהוה פן מרכזי בעיצוב עולמו וארחות חייו של האדם". על ערך לימוד התורה ראו גם בג"ץ 6298/07 רטלר הנזכר, בפסקאות י"א-י"ב לחוות דעתי ובפסקה 2 לחוות דעתו של השופט הנדל; עניין יקותיאל, בחוות דעתו של השופט לוי. השאלה היא כיצד יכול ערך זה למצוא ביטוי במסגרת הממלכתית הישראלית. על האיזון בין לימוד התורה ל"דרך ארץ", חובת האדם לעבוד כדי לפרנס עצמו, ראו בג"ץ 6298/07 רטלר הנזכר, בפסקאות י"ב-י"ג לחוות דעתי; ראו גם ד"ר אברהם וינרוט "ואספת דגנך", תורה עם דרך ארץ" פרשת השבוע 406 (תשע"ב). הנה מסיכומי (עמ' 4): "העולה ממה שראינו עד כה, שאין ניגוד בין לימוד התורה לבין לימוד מלאכה. ולא זו בלבד, אלא שלימוד מלאכה גם הוא בגדר מצוה". והוא מביא ברשימתו מדברי ר' חיים מוולוז'ין, נפש החיים א', ח', "... כי ודאי שלכלל ההמון כמעט בלתי אפשר שיתמידו כל ימיהם רק בעסק התורה, שלא לפנות אף שעה מועטת לשום עסק פרנסת מזונות כלל. ועל זה אמרו באבות 'כל תורה שאין עמה מלאכה...' [סופה בטלה וגורת עוון]; משנה אבות ב', ב'. ובטרם אלה נאמר שם "יפה תלמוד תורה עם דרך ארץ, שיגיעת שניהם משכחת עוון" - א"ר]. אבל יחיד לעצמו, שאפשר לו להיות אך עסוק כל ימיו בתורתו ועבודתו יתברך שמו, ודאי שחובה מוטלת עליו שלא לפרוש אף זמן מועט מתורה ועבודה לעסק פרנסה חס ושלום". בכך מיישב המחבר המלומד לכאורה את דברי הרמב"ם, שמחד גיסא אומר דברים כדרכנות, כי "כל המשים על לבו שיעסוק בתורה ולא יעשה מלאכה ויתפרנס מן הצדקה, הרי זה חילל את השם, וביזה את התורה, וכיבה מאור הדת, וגרם רעה לעצמו, ונטל חייו מן העולם הבא, לפי שאסור ליהנות מדברי תורה בעולם הזה... וכל תורה שאין עמה מלאכה, סופה בטלה גורת עוון" (רמב"ם תלמוד תורה ג', י'); ומאידך גיסא, אומר הרמב"ם (שמייטה ויובל, י"ג, י"ג) "ולא שבט לוי בלבד, אלא כל איש ואיש מבאי העולם אשר נדבה רוחו אותו והבינו מדעו להיבדל לעמוד לפני ה' לשרתו ולעבודו, לדעה את ה', והלך ישר כמו שעשהו האלקים, ופרק מעל צוארו עול החשבונות הרבים אשר ביקשו בני האדם, הרי זה נתקדש קודש קדשים, ויהיה ה' חלקו ונחלתו לעולם ולעולמי עולמים..."; וראו גם א' הכהן "על חובת השויון בשירות הצבאי" פרשת השבוע 74 (תשס"ב).

לו. כפי שנראה, המסלול הבסיסי כפי שהוא אינו עומד במבחני ערך השויון ובפסקת ההגבלה. לא כן - בעיקרון - באשר למסלול המתמידים, חשיבותו ומרכזיותו של ערך לימוד התורה וקרנו הגבוהה מצריכים לטעמי את שימורו כאינטרס חברתי-לאומי, שאינו אך נחלתם של הלומדים עצמם, וכי על החברה להירתם לצורך כך. בגדרה של הירתמות זו, אפשר שתיתן תמיכה לקבוצה מסוימת, אשר אינה משה

מאוהלה של תורה, תמיכה מתמדת שתכליתה שימורו ושגשוגו של ערך לימוד התורה ועולם ההלכה. קביעתו של המסלול המצומצם לאברכים מתמידים היא דרך אחת לביטוייה של אותה תמיכה, ואיני סבור כי דרך זו עולה כדי הפליה אסורה. כפי שהמדינה מוצאת לנכון לתמוך, בדרכים מגוונות, במצטיינים בתחומים שונים – מדע, אקדמיה וספורט למשל – ואין נשמעת, ובדין, הטענה כי מדובר א-פריורית בהפליה אסורה, כך גם לעניין האברכים המתמידים. אציין את המובן מאליו, כי גם על אותה הירתמות או תמיכה להיות מידתית וסבירה.

לז. לטעמי, מי אם לא מדינת ישראל ראוי לה שתאפשר למי שנכונים להקדיש כל כולם ל"לא ימוש ספר התורה הזה מפוך והגית בו יומם ולילה" (יהושע א', ח') הסדר נאות לשם כך. נזכור, כי המקדישים כל כולם ללימוד מוותרים על הנאות העולם המקובלות ועל רווחה כלכלית, וגם אם יקבלו את המלגה, בסופו של דבר – אל נכחד – לא תהא הכנסתם כולה רחוקה מ"לחם צר ומים לחץ" (ישעיהו ל', כ'), כמעט בחינת "כך היא דרכה של תורה פת במלח תאכל ומים במשורה תשתה" (משנה אבות ו', ד'). לכך נשוב בהמשך. ועוד – דומה, כי גם העותרים אינם חולקים על מסלול המתמידים, ואדרבה. טרוניותיהם באשר להסדר שנקבע בהחלטת הממשלה נסבות אך על המסלול הבסיסי; מסעיף 32 לעיקרי הטיעון מטעמם עולה, כי לשיטתם תשלום קצבה לקבוצה מצומצמת של מתמידים לכל חייהם הוא הסדר מידתי.

האם פוגע ההסדר שבהחלטת הממשלה בשוויון

לח. עקרון השוויון הוכר כעקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית מימים ימימה. נאמר עליו כי הוא "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698, מפי השופט – כתארו אז – לנדוי); "עקרון מן הראשונים במלכות - משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות" (בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650, מפי השופט – כתארו אז – חשין); "מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי" (בג"ץ 4112/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 414, מפי הנשיא ברק). אכן, החובה לנהוג בשוויון אינה טעונה אסמכתאות. היא ערך, היא עקרון יסוד של קיום אנושי הגון. חובה זו משמעה מתן יחס שווה לשוים ויחס שונה לשונים. מכאן שהצד השני – האפל – של מטבע השוויון הוא ההפליה, שהיא יחס שונה לשוים. בהקשר התקציבי נאמר, כי "הקצאת כספי מדינה ליעדים ציבוריים שונים כפופה לעולם לעקרון השוויון" (בג"ץ 4805/07

המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך (2008), בפסקה 70 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; ראו גם בג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 172-170; כן ראו בג"ץ 6298/07 רסלר הנזכר). אמנם, השויון המלא לפרטי פרטיו, בחינת פלט מחשב או מתמטיקה, קשה להשגה, אך עקרונותיו ברורים, ועל פיהם יש לפרש הן את הדין החרות הן את החלטות הרשות המבצעת. אמנם יש מקומות שבהם שמירת הדינים לפי סעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מותרת על כנה חקיקה שיש בה בעייתיות (אך על פי רוב גם הסבר היסטורי); אולם הכלל הוא השויון.

לט. בפסק הדין בעניין יקותיאל נקבע, כי "תכלית תשלומי הבטחת הכנסה היא מתן סיוע כלכלי לאוכלוסיות נזקקות" (פסקה 37 לפסק דינה של הנשיאה ביניש), וכי הקביעה 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" (פסקה 39). עוד נאמר בפסק הדין, כי "גם אם טענת המדינה באשר לתכלית האידאולוגית העומדת בבסיס הסעיף התקציבי הייתה נכונה בשעתה, הרי ההתפתחויות שחלו בנושא זה בקרב הקהילה החרדית ובמנגנונים החוקיים השונים ביחס להסדרי הפטור ניתנים לבחורי ישיבות ולעידוד יציאתם של חרדים לעבודה מעוררות קשיים לא מעטים ביחס לנימוק תמיכה זה" (פסקה 39), וכי "גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מכוח הסעיף התקציבי מפירה את חובת השויון ביחס לחלוקת כספי מדינה. גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים מהווה סוג של כספים ייחודיים, שנאסרו עם חקיקת סעיף 3א. הגמלה המשולמת לאברכים בניגוד לאמור בחוק הבטחת הכנסה, לפיו לא יהיו זכאים לגמלה לומדים במוסדות שונים, בהם גם אברכים הלומדים בכולל" (פסקה 40).

מ. העותרים טוענים, כי ההסדר שבהחלטת הממשלה פוגע אף הוא בעקרון השויון, ומנציח את המצב שקדם לה. מנגד טוענים המשיבים, כי "הבחינה בדבר קיומה או אי קיומה של פגיעה בשויון צריכה להיבחן לאור תכליתה הנוכחית של התמיכה" – מתן החמצן הכלכלי הדרוש לתקופת מעבר בדרך לשויון בשותפות בנטל הכלכלי (סעיף 73 לתגובה המקדמית). המשיבים מוסיפים וטוענים (סעיף 78 לתגובה המקדמית), כי הממשלה בהחלטתה נקטה שני אמצעים, בעלי טווח פעולה שונה, להגברת השויון: נטען, כי בטווח הקצר הוחלט על הוספת 50 מיליון ש"ח לקרן הסיוע לסטודנטים, וכי "בטווח הארוך תכלית התמיכה – הן במסלול הבסיסי והן במסלול המצומצם למתמידים – אינה עוד כלכלית טהורה". עוד נטען, כי "מטעם זה אין להשקיף עליה

[על החלטת הממשלה – א"ר] כעל פעולה פוגענית אלא כעל פעולה התורמת להתהוות השוויון". באשר למסלול המצומצם למתמידים נאמר, כי תכליתו היא אידיאולוגית "היינו מתן יחס ייחודי לקבוצה 'מצומצמת וייחודית שבחרה לחיות בצניעות גדולה, ולהתמסר לחיים באוהלה של תורה...' (סעיף 78 לתגובת המשיבים לעתירה).

מא. ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה כולל, כמפורט מעלה, שני מסלולים: המסלול הבסיסי והמסלול המצומצם למתמידים. המשיבים מבחינים בין שני מסלולים אלה, וטוענים כי לכל אחד מהם תכלית נפרדת ומובחנת. עמדה עקרונית לעניינם הובאה בתמצית למעלה. ההנמקה שלהלן תיערך במובחן בכל אחד ממסלולים אלה.

המסלול הראשון שבהחלטת הממשלה – המסלול הבסיסי

מב. החלטת הממשלה קובעת הסדר המיטיב עם אוכלוסיה אחת בלבד – אברכי הכוללים. המסלול הבסיסי בהסדר מבטיח תשלום מלגה (ובלשון המשיבים בסעיף 73 לתגובתם המקדמית "חמצן כלכלי") – אם גם מוגבל בזמן, זמן ממושך יחסית – לאוכלוסיה זו, ולה בלבד. מדובר, אם לקרוא לילד בשמו, בתמיכה כלכלית, הבטחת הכנסה, "לתקופת מעבר". בהקשר זה יש להזכיר את ששנינו בעניין יקותיאל, כי חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1981 (והתקנות שהותקנו מכוחו) שולל את הזכאות להבטחת הכנסה מסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה או על-תיכונית, מתלמידים במוסדות דת ומתלמידים בישיבה ובמוסד זמני (ראו סעיף 3(4) לחוק הבטחת הכנסה, וכן תקנה 6 לתקנות הבטחת הכנסה, תשמ"ב-1982). במלים אחרות, קבוצת אברכי הכוללים העומדים בתנאים שבהחלטת הממשלה זכאים לתשלום, אשר אוכלוסיות לומדים אחרות, אוכלוסית הסטודנטים למשל, אינן זכאיות לקבלו. נוכח זאת, אין ניתן לומר כי בין קבוצת אברכי הכוללים לקבוצות לומדים אחרות מתקיים שוויון פורמלי. ברם, שאלה היא האם נפגע השוויון המהותי בין הקבוצות.

מג. אכן, השאלה אותה עלינו לשאול את עצמנו היא האם ההתייחסות השונה לאברכי הכוללים עולה כדי הסדר מפלה, שהרי לא כל התייחסות שונה מהוה הפליה; "יש מצבים בהם עקרון השוויון מכיר בשוני רלוונטי המצדיק התייחסות שונה מהוה הפליה; או לקבוצות" (עניין יקותיאל, בפסקה 35). השאלה היא האם בין קבוצת האברכים לבין קבוצות לומדים אחרות קיים שוני, והאם שוני זה רלבנטי. לצורך כך עלינו להתחקות אחר תכליתה של הנורמה, שמכוחה נוצרת ההבחנה, אותה התייחסות שונה. אכן, את דבר קיומה של שונות רלבנטית יש לבחון –

"בשים לב למטרה הפרטיקולארית שלשם השגתה מיושמת ההבחנה. לאמור: הזיקה הנדרשת בין התכונות המצויות באחד ואינן מצויות בזולתו, לבין המטרה שלשם השגתה מותר להעדיף את האחד על פני האחר, חייבת להיות ישירה וקונקרטית" (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 110, מפי השופט – כתארו אז – מצא).

ובעניין אחר נאמר כי:

"על מנת לקבוע שוני רלוונטי לצרכי קביעה אם מדובר בהבחנה מותרת או שמא מדובר בהפליה אסורה, עלינו לבחון את תכליתה של הנורמה המבחינה, מהות העניין והנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה" (עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים (2010), בפסקה 41 לפסק דינו של השופט עמית).

אם כן, את השונות הרלבנטית בין פרטים שונים או בין קבוצות שונות יש לבחון לאור תכליתה של הנורמה יוצרת ההבחנה. לא כל הבדל בין קבוצות מצדיק התייחסות שונה:

"הבחנה המבוססת על קריטריון של שירות צבאי או לאומי אינה בהכרח הבחנה מותרת או הפליה פסולה. הכל תלוי בהקשר. קבוצת המשרתים בצבא או בשירות לאומי שונה, במאפיינים חשובים, מאלה שלא שירתו. כך למשל, המשרתים בצבא או בשירות לאומי מקדישים מזמנם וממרחם לטובת הכלל. הם אינם יכולים לעבוד ולהשתכר למחייתם בתקופת שירותם. ככל שההבחנה מתבססת על מאפיינים אלה, וככל שהיא רלוונטית לתכלית ההסדר בו מדובר, אין לראות בה הפליה פסולה. לפיכך, אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות הבאה להיטיב כלכלית עם המשרתים בצבא ובשירות לאומי הינה תמיד מדיניות מפלה. אף אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות מעין זו היא תמיד חוקית. ההכרעה בשאלה זו תיקבע על-פי הוראותיו ותכליותיו של ההסדר הספציפי בו מדובר" (בג"ץ 11956/05 בשארה נ' שר הבינוי והשיכון (2006), הנשיא ברק).

שונות רלבנטית נגזרת איפוא מתכליתה של הנורמה. מכאן, שהנורמה יוצרת ההבחנה צריכה לשקף את השוני בין הקבוצות וכן להגשים את תכליתה של אותה נורמה. במלים אחרות, צריך להתקיים קשר סיבתי בין הוראותיו האופרטיביות של הכלל או ההסדר

יוצר ההבחנה בין קבוצות, לבין תכליתו. ההגינות היא אחד היסודות שיש לבחון, ואחד האמצעים לכך הוא השכל הישר.

מד. בענייננו, תכליתו המוצהרת של ההסדר שבהחלטת הממשלה היא עידוד השתלבותו של המגזר החרדי בשוק התעסוקה והעבודה בישראל, כתחנה בדרך לשוויון בנטל הכלכלי. וכה נאמר בדוח ועדת גבאי, אשר אומץ בגדר החלטת הממשלה:

”בתום הדיונים ניסחה הוועדה סדרת עקרונות והמלצות לסדר חדש, המשקף, לגישה, איזון ראוי ומידתי בין מדיניותה של הממשלה לתמוך בלומדים ש’תורתם אומנותם’, באופן המקדם את יעדי הממשלה לעודד את השתלבותו ההדרגתית של המגזר החרדי על מאפייניו וצרכיו הייחודיים, בחברה ובכלכלה, ומצמצם את אי השוויון ביחס לאוכלוסיות לומדים אחרות” (עמ’ 6).

ובהמשך הדוח נאמר כי:

”הוועדה סבורה שעיצוב מחדש של מערך התמיכות באופן שמעודד חרדים לתעסוקה משרת את קידום השוויון באופן מהותי. מנגנוני ההשתלבות ההדרגתיים והקניית מיומנויות תעסוקה יגדילו את השוויון בהזדמנויות ובנגישות של החרדים לתעסוקה, ובכך אנו רואים ערך העולה בחשיבותו על שוויון בערכים מספריים מוחלטים בקצבאות של חרדים מול סטודנטים. פתרונות מסוג זה יקדמו את שוויון החלוקה בנטל בחברה הישראלית לטווח ארוך” (עמ’ 55).

צא ולמד, כי לשיטתה של ועדת גבאי, המלצותיה (שאומצו, בשינויים פעוטים, בגדר החלטת הממשלה) אינן מביאות לידי סיום את המצב הבלתי-שוויוני בטווח הזמן המיידני, והן נועדו לקדם שוויון מהותי לעתיד לבוא. הדעת נותנת כי כוונות הוועדה היו טובות, אלא שהוועדה והממשלה פועלות במסגרת אילוצים פוליטיים בני הזמן, ועל כן המקום הניתן לשיקולי שוויון עלול להיות לא מלא דיו, כפי שאירע במקרה דנא.

מה. כשלעצמי סבורני, כי תכלית שעניינה עידוד השתלבותו של הציבור החרדי במעגל העבודה, וכפועל יוצא קידום השוויון ונשיאה בנטל הכלכלי במדינת ישראל, היא תכלית ראויה דו-אנפית, שקשה להפריז בחשיבותה למרקם הישראלי ולציבור החרדי כאחת. היא תיטיב עם הציבור החרדי “המתאפיין בשיעורי השתתפות נמוכים בתעסוקה”, שיעורי תעסוקה הגורמים – בשילוב עם מספר הילדים הגבוה – “לעוני ניכר במגזר החרדי” (עמ’ 11 לדוח ועדת גבאי); ראו גם הערתו בבג”ץ 6298/07 רסלד

הנזכר, פסקה כ"ה. תכלית זו נוגעת גם לכלל הציבור, אשר יצא נשכר משילובה של החברה החרדית. בדוח מבקר המדינה מספר 62 לשנת 2011 נאמר, בפרק העוסק בפעולות הממשלה לעידוד השתלבות המגזר החרדי בשוק העבודה, כי "ההכרה בחשיבות שילובם של חרדים בשוק העבודה גברה מאד בשנים האחרונות. בראש ובראשונה מדובר במשימה לאומית חברתית-כלכלית בעלת חשיבות עליונה" (עמ' 1041); ובדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) נאמר, כי "המגזר החרדי מונה כיום 8% מסך האוכלוסיה בישראל וגדל בקצב מהיר, כך שמצבו הכלכלי-חברתי ועתידו משליך לא רק על עצמו אלא על המשק והחברה בכללותם" (עמ' 38). גם הפסיקה עמדה על הצורך והחשיבות בשילובו של הציבור החרדי בשוק העבודה, כצעד חשוב בתהליך התערותו בחברה הישראלית:

"מה תכליתו של חוק דחיית השירות? ... התכלית השלישית הינה הגברת השתתפותו של הציבור החרדי במעגל העבודה, בכך שיותר גברים בני הציבור החרדי ישתלבו בשוק העבודה בישראל. זאת, על רקע המצב שקדם לחוק דחיית השירות, בו דחיית השירות הותנתה בהימנעות מוחלטת מכל עיסוק מלבד הלימודים בישיבה, דבר שהקשה מאוד על פרנסתם של תלמידי הישיבות וכן הביא לגריעה משמעותית מתוצרתו של המשק הישראלי ... האם תכליות אלה הן 'ראויות'? לדעתי התשובה היא בחיוב. הן נועדו לשלב את המגזר החרדי במרקם חיי המדינה, ובכך לסייע לאותו מגזר להפחית את חוסר השוויון ולהגיע להסדר מוסכם בעניין זה על חלקי החברה כולם. הן נועדו לחולל שינוי חברתי ארוך טווח, שיוביל, בין היתר, להקטנת מימדי הסדר דחיית השירות לתלמידי ישיבות ... התכלית השלישית נועדה לשפר את המצב הכלכלי של הפרט ושל המדינה. יש בכך מרכיב של קידום אינטרס לאומי, כלכלי ומשקי ..." (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, 700-702, מפי הנשיא ברק; להלן עניין התנועה לאיכות השלטון).

ובבג"ץ 6298/07 דסלר נאמר, מפי השופטת ארבל (אמנם בדעת מיעוט בתוצאת התיק שעסק בגיוס, אך הדברים מובאים לעניין השתלבות בשוק העבודה) כלהלן:

"בשל מאפייניו של הציבור החרדי ואורח החיים בו הורגל משך עשרות שנים מאז הוקמה מדינת ישראל, סבורני כי בשלב הראשון של התהליך יש לצפות לתמהיל שונה של תכליות אלו מהתמהיל המצופה בסופו של תהליך. יתכן שבשלבים הראשוניים תודגש התכלית של שילוב הציבור החרדי בשוק העבודה, תכלית לגביה נראה שקיימת התנגדות נמוכה יותר בקרביו של ציבור זה

והיא ניתנת לתמרוץ באופן משמעותי יותר ... הקושי הכלכלי בו נתונים רבים מבני הקהילה החרדית עשוי להביא, ונראה שכבר עתה הוא מביא, להשתלבות רבה יותר של בני קהילה זו בשוק העבודה. תורמים לכך גם מאפייניו של שוק העבודה לעומת מאפייני השירות הצבאי. על כך יש להוסיף כי הקהילה החרדית נרתעת משילובם של צעירים ורווקים בחברה הכללית, בשל החשש מפני ההשפעה עליהם שתהיה קלה ומשמעותית יותר. ברי כי שילובה של האוכלוסיה החרדית בתעסוקה תהווה כשלעצמה הישג שאין להקל בו ראש. להערכתך, ככל שתתרחב השתלבותם של בני הקהילה החרדית בשוק התעסוקה, והכל ייווכחו, כך התקווה, כי ניתן יהיה לשלבם בחברה הכללית ללא פגיעה בצביונה המיוחד של הקהילה, קל יהיה יותר להגביר את הדרישה להשתלבות בני הקהילה במסגרות של צבא ושירות אזרחי משמעותי יותר ...".

מו. האם בין אברכי הכוללים לאוכלוסיות לומדים אחרות קיים שוני, הרלבנטי לתכליתה של הנורמה המבחינה ביניהם, החלטת הממשלה? לטענתם של המשיבים, בין אברכי הכוללים לאוכלוסיות אחרות קיימים הבדלים, הנגזרים מתפיסת עולם ואורח חיים ייחודיים, והמעמידים – כך טוענים המשיבים – את אברכי הכוללים בנקודת פתיחה נחותה אל מול אוכלוסיות אחרות, בהקשר תכליתה של החלטת הממשלה, קרי, עידוד שילובם בשוק העבודה. הבדלים אלה, כך נטען, מצדיקים את ההתייחסות השונה לקבוצת האברכים, התייחסות שנועדה, בסופו של יום, לקדם שיוון בחברה הישראלית בטווח הארוך.

מז. דומה, כי לא יתכן חולק על ההבדלים באורח החיים ובתפיסת העולם בין אברכי הכוללים לאוכלוסיות לומדים אחרות (ראו גם דוח ועדת טרכטנברג, בעמ' 40-38). הבדלים אלה רלבנטיים לתכליתה של החלטת הממשלה, וההבדל בנקודת הפתיחה של אברכי הכוללים, על הרקע התרבותי, החברתי וההיסטורי שביסודו, הוא רלבנטי מקום בו מטרת התמיכה היא לעודד את השתלבותם במעגל העבודה. הבדל זה עשוי להוות בסיס למתן יחס שונה, מיוחד, לאוכלוסיה זו. אכן, המשפט מניח – עקרונית – כי לעתים אין פסול במתן הטבות זמניות לאוכלוסיה אחת, במקרה דנן אוכלוסיית האברכים, אל מול אוכלוסיות אחרות, וזאת לצורך יצירת שיוון בין האוכלוסיות בסופו של יום:

"יחס של שיוון אינו מוביל תמיד לתוצאה צודקת, ולעתים יש לנהוג בחוסר שיוון כדי להשיג צדק, הכל בהתאם למטרה, שאליה אנו שואפים להגיע. כשנקודת המוצא ההתחלתית של האחד נחותה משל רעהו, יש

צורך להעניק לו יותר כדי להביא את השניים לידי שוויון ... הצדק שבתוצאה הוא הקובע ולא קדושת העיקרון של השוויון, שבא רק לשרת את מטרת הצדק" (בג"ץ 720/82 אליצור איגוד ספורטיבי דתי נ' עיריית נהריה, פ"ד לז(3) 17, 21, מפי השופטת נתניהו).

ובעניין אחר נאמר כי:

"בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכול. מתן הזדמנות שווה, בנסיבות כאלו, יקיים רק נוסחה של שוויון פורמלי, אך לא יזמן לבני הקבוצות המקופחות סיכוי אמיתי לקבלת חלקן במשאביה של החברה. קיומו לאורך זמן של שוויון פורמלי בלבד מעלה את החשש שבשל דרכו של עולם ומנהגי הבריות, תונצחנה תוצאותיה של ההפליה. תיקון עוולות העבר והשגת שוויון מעשי יכולים, לכן, להיעשות רק בהענקת יחס מועדף לבני הקבוצה החלשה" (בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' שר התחבורה, פ"ד מח(5) 501, 516-517 (השופט – כתארו אז – מצא)).

ראו עוד ד' ברק-ארז משפט מינהלי – כרך ב' (2010) 701-703.

מח. אמנם, דבריו של השופט מצא עסקו בהעדפה מתקנת, ודובר בהם ב"פער ניכר בשוויון היכולת" שמקורו בחוקים מפלים או בתפיסות עולם פסולות, אולם לדידי יחס מועדף זמני בנושאים מסוימים לאוכלוסיה מסוימת יכול שיינתן אף אם אותו פער ביכולת נובע – כבענייננו – מתפיסות העולם של האוכלוסיה עצמה או הנהגתה. אינו סבור, שיש לפקוד את נקודת המבט ותפיסת העולם המסורתית של החברה החרדית (ככל שניתן לייחס לה נקודת מבט אחת – ראו דבריי בבג"ץ 6298/07, בפסקה ג') על יוצאיה של חברה זו לעולם ועד. על החברה הישראלית בכללותה להירתם לשילובה של החברה החרדית, גם אם משמעותה של הירתמות זו היא מתן יחס מועדף זמני, בהטבות מסוימות, במגבלות הדין כמובן. הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שתוצאתו המקווה של היחס המועדף אינה חלוקה שווה של משאבי החברה, כי אם קידומו של שוויון בנשיאה בנטל הכלכלי, ממנו תיהנה החברה כולה.

מט. בבסיסה של החלטת הממשלה ניצבת התפיסה, כי "שינוי חברתי ותרבותי אינו יכול להיעשות במהלך חד אלא ראוי לעשותו בהליך איטי והדרגתי, תוך מתן שהות להסתגלות הנדרשת" (סעיף 2 לתגובתם המקדמית של המשיבים; ראו גם סעיפים 49-47); ובסעיף 6 לתצהיר התשובה נאמר, כי "החלטת הממשלה אינה אותה גברת בשינוי האדרת אלא היא מהווה שינוי משמעותי במצב הקיים, כשחלק מפירות השינוי מידיים

וחלקם יתממשו בטווח הארוך". במלים אחרות, המשיבים טוענים ששינויו של המצב ששרר ערב החלטת הממשלה אינו יכול להיעשות כהרף עין, ולצורך כך נדרש תהליך הדרגתי, מצריך זמן. על כך קשה לחלוק. אכן, התהליך החברתי של שילוב הציבור החרדי בחברה הישראלית, תהליך שסוגית התמיכה התקציבית באברכי כוללים היא פן אחד שלו, מצריך זמן, ואין מדובר במעשה היכול להיעשות באבחת החלטה, ב"הוקוס פוקוס"; תהליך זה כרוך בשינויים של דפוסי חשיבה והרגלי מעשה, אשר נהגו למרבה הצער שנים רבות, רבות מאד. עמדה על כך השופטת פרוקצ'יה בעניין התנועה לאיכות השלטון:

"התהליך הדמוקרטי מתבסס על הכרה כי לא תמיד ניתן להשיג את תכלית השוויון בין קבוצות אוכלוסיה שונות על דרך פתרון של נוסחאות מוחלטות. הוא טמון בהבנה עמוקה של המציאות החברתית על מורכבותה הגדולה, ובראייה כי השגת השוויון עשויה לחייב תהליך חברתי הדרגתי למציאת נקודות ההשקה בין חלקי האוכלוסיה השונים מתוך הכרה בעומק הפער שבתפיסות העולם, אורחות החיים, והבנת מהותה של המדינה ותפקידיה העשויים להבדיל קהילה משאר חלקי הציבור. הוא נעוץ בהגדרת היעד והתכלית הראויים, ובנקיטת האמצעים המתאימים להגשמתם. הוא עשוי לחייב את הגשמת התכלית צעד אחר צעד, בלא שבירת מערכות, בלא הריסת מירקם חברתי-אנושי עדין, ובלא הנפת גרון העלול להסב נזק חברתי שאינו בר-תיקון. הוא עשוי לחייב תהליך של בנייה, נדבך אחר נדבך, לא בדרך של גינוי והוקעה, אלא בדרך של כבוד, והבנה לשונה, תוך חתירה מתמדת להתקרבות, ותוך מחויבות לפעול להנמכתן של המחיצות המפרידות. ההליך הדמוקרטי מגלה הבנה למגוון הצרכים של בני העדות השונות, ופועל למציאת המכנה המשותף והאיזון ביניהן, במגמה לאפשר חיי חברה הרמוניים. פעמים, התהליך החברתי הוא ארוך טווח, כרוך בדרך-ייסורים, ואינו יכול להניב תוצאות ממשיות מיידיות. תהליך השגת המכנה המשותף בין העדות השונות לצורך השגת השוויון עשוי לחייב התייחסות שונה באשר לאופי האמצעים הננקטים וקצב הפעולה הנדרש, בשים לב לטיב העניין בו מדובר. חברה מוכנה להסכין עם תהליכים חברתיים ארוכי-טווח ומתונים להשגת שוויון בנשיאת נטל חובות שכובד משאם על שכם האזרחים אינו כה מודגש" (שם, בעמ' 791).

ובהמשך (בעמ' 793) נאמר כי –

"תהליך הגישור על פני הפער החברתי החותר להשגת שוויון חברתי, ובתוך כך, לשוויון בנטל חובות השירות

הצבאי, אינו יכול להתרחש כבמטה קסם. אין נוסחת פלאים להגשמתו. זהו תהליך מורכב וארוך, המניח קיום יסוד של שונות בסיסית בתפיסות ערכיות ואורחות חיים של בני העדות השונות, אך, בה בעת, תר אחר נקודות האיזון שתאפשרנה שילובם של בני הקהילה החרדית בחיים האזרחיים במדינה".

אכן, צר מאוד שזו תמונת המצב. ניטול, למשל, את ארה"ב. בניו יורק ישנם מאות אלפי חרדים. רובם הגדול עובדים למחייתם, כך דומה, ומכל מקום באחוז גבוה מאשר בישראל. אכן ארה"ב אינה מחויבת לערך לימוד התורה – ועדיין.

נ. סיכום הדברים עד הנה: התכלית המוצהרת העומדת ביסוד החלטת הממשלה – ראויה היא. מדיניות אשר מתיימרת לעודד את השתלבותו של הציבור החרדי בחברה הישראלית – מדיניות נכונה היא, אשר תתרום לשניהם, בתקווה ובשאיפה כי יתקיים בהם מאמר הנביא יחזקאל (ל"ז, י"ז) "וקרב אתם אחד אל-אחד... והיו לאחדים בידך". השתלבות זו אינה יכולה להיעשות ביום אחד, בחודש אחד ואף לא בשנה אחת, ולצורך קידומה – ונוכח ההבדלים שבין אוכלוסית אברכי הכוללים לאוכלוסיות לומדים אחרות – נכון אני להניח, כי בתקופת ביניים מסוימת יידרש מתן יחס מיוחד לאוכלוסית אברכי הכוללים. ואולם יש לשוב ולהדגיש, כי על ההוראות מכוחן ניתן יחס מיוחד – בנדוננו ההסדר שבהחלטת הממשלה – לעמוד ביחס ישיר לתכליתן, קרי, עליהן לשרתה במובהק. דרישה זו נגזרת, בראש וראשונה, מעקרון השוויון, כמפורט מעלה, וכן מחובתה של הרשות המנהלית לנהוג בתום לב ובסבירות:

"שוני ברקע תרבותי, באורחות חיים ובתפיסות ערכיות עשוי להצדיק הדרגתיות מסוימת ביישום הסדר חדש, שנועד להשיג שוויון. אולם הדרגתיות זו חייבת להיעשות בתום לב ובסבירות, ולא כאמצעי שנועד לדחות את הקץ, ולהנציח בעקיפין את ההסדר המפלה" (בג"ץ 4805/07 הנזכר, בפסקה 77 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

נא. האם הוראותיו של ההסדר הבסיסי הנתקף משרתות את תכליתה המוצהרת של החלטת הממשלה? חוששני, כי התשובה לשאלה זו אינה בחיוב. הנה לוז הדבר: קיים קושי רב בטענה, כי תקצובם של אברכי הכוללים במשך תקופה ארוכה – ארבע שנים (התקופה הראשונה במסלול הבסיסי), מבלי שבתקופה זו מחויבים הם לרכוש כל השכלה תעסוקתית או מיומנות תעסוקתית שהיא, מעודד את השתלבותם בשוק העבודה בסיומה של אותה תקופה. בהקשר התכליתי שבבסיס החלטת הממשלה – לא הרי אברך

המנסה להשתלב בשוק העבודה מראשית קבלת המלגה, תוך כניסה מדורגת להכשרה מקצועית מתאימה, באופן חלקי בצד לימודיו, כהרי אברך שינסה לעשות כן ארבע שנים מאוחר יותר, שבמהלכן נתמך על ידי המדינה והשתלמה לו המלגה בלא כל זיקה להשתלבות כזאת. תשלום המלגה במשך ארבע שנים לא יסייע כל עיקר להתקדמות במימד זה, והמשמעות היא כי תקופת ארבע השנים אינה תורמת דבר להשתלבות המיוחלת בשוק העבודה. נזכיר, כי ההצטרפות להסדר החדש אינה מוגבלת בזמן, היינו בכל שנה עשויים להצטרף למסלול הבסיסי אברכים חדשים. יש לזכור עוד, כי אחד התנאים לקבלת המלגה הוא לימודים בהיקף של 45 שעות שבועיות, קרי, לימודים ב"משרה מלאה". תנאי זה תואם את דרישותיו מכבר של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, אשר קבע (בסעיף 2) כי דחיית השירות מותנית בהתחייבות ללמוד 45 שעות שבועיות בלא לעסוק בעיסוק נוסף (ראו גם עמ' 13 לדוח ועדת גבאי, שם נזכרת התחייבות זו כאחד החסמים המונעים יציאה לעבודה). ואולם, בפסק הדין בבג"ץ 6298/07 דטלר הנזכר (שניתן ביום 21.2.12) נקבע כידוע כי תוקפו של חוק דחיית שירות יפוג ביום 1.8.12; חרף זאת, לא ראו המשיבים לשנות מדרישת הלימוד בהיקף של 45 שעות שבועיות. ושוב, ובמלים אחרות, אברך המסיים את התקופה הראשונה במסלול הבסיסי, אינו בעל מיומנות או כשירות גבוהות יותר להשתלבות בשוק העבודה מאשר ביומו הראשון בתכנית. מה הועילו איפוא חכמים בתקנתם? על כך יש להוסיף את הוראת המעבר שנקבעה בהחלטת הממשלה, לפיה זו לא תחול על אברכים שגילם מעל 29 (ובהמשך הועלה הגיל ל-48) שנים, ואשר שולמה להם מלגת הבטחת הכנסה בששת החודשים שקדמו להחלטת הממשלה (הוראת מעבר אשר תחולתה צומצמה בהחלטת הממשלה מיום 13.5.13). הכיצד יש בהותרתם של אותם אברכים מחוץ לגדר תחולתו של ההסדר שבהחלטת הממשלה כדי לקדם את שילובם בשוק העבודה בעשרות השנים הבאות? אתמהה. בהקשר זה לא למותר להזכיר את עמדת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה באשר להמלצותיה של ועדת גבאי (נספח 20 לעתירה), לפיה תתאפשר קבלת המלגה באחד משני האופנים – מסלול תעסוקה בגדרו יינתן "תמריץ חודשי לתקופה קצובה לכל חרדי אשר יצא לעבודה", ומלגה להכשרה מקצועית שתינתן "לכל חרדי אשר יפנה לאחד ממסלולי ההכשרה שהמקצועית המוכרים", וכן את עמדת הביטוח הלאומי (נספח 19 לעתירה) לפיה "יש להתנות את מתן התמיכה החל מהשנה הראשונה במאמץ אמיתי להשתלב בשוק העבודה". דברים אלה מדברים בעדם ויש בהם, בכל הכבוד, היגיון רב. יצוין, כי במסגרת של דרישת פרטים נוספים מיום 20.3.12 (נספח א' לעיקרי הטיועון מטעם העותרים) נשאלו המשיבים, בין היתר, "כמה אברכים מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בחרו לרכוש השכלה תעסוקתית". בתשובה מיום 5.4.12 (נספח ב' לעיקרי הטיועון) –

כשנה וארבעה חודשים לאחר שנתקבלה החלטת הממשלה – נאמר, כי "אין בידי המשיב פילוח נתונים כזה, המצריך הצלבות מידע ועיבודו בין מאגרי מידע בהתאם למגבלות הקבועות בכל דין", תשובה תמוהה – לכאורה – כשלעצמה, והרי אין מדובר במתן פרטים אישיים.

נב. לטענתם של המשיבים, העובדה שההסדר שבהחלטת הממשלה קובע קריטריונים של נזקקות וכן חובת יום לימודים מלא, אינה שוללת את התכלית החברתית המוצהרת שבבסיסו. לפי הטענה, מלכתחילה הוגדרה התמיכה במסלול הבסיסי "כמורכבת משתי שכבות, היינו רכישת מיומנות תעסוקתיות לצד המשך לימוד תורני" (סעיף 54 לתגובה המקדמית). דומני, כי טענה זו אינה יורדת לשורש העניין: קביעת תנאים שיש בהם לעודד לימוד תורני אינה מטילה כשלעצמה צל על התכלית החברתית (הראויה), ואדרבה; אי קביעתם של תנאים, אשר יש בהם כדי לעודד את ההשתלבות במעגל העבודה, היא המעיבה על תכלית זו. מסופקני, בכל הכבוד, האם תמיכה ללא הטלת חובה לרכישת מיומנות תעסוקתית או השכלה תעסוקתית יכולה "לשמש סוכן שינוי חברתי-תרבותי המתבטא בהגברת ההשתלבות בשוק העבודה", כנטען על ידי המשיבים (סעיף 68 לתגובה).

נג. המשיבים מוסיפים וטוענים (סעיף 62 לתצהיר התשובה), כי הסרת הדרישה של לימודים בהיקף מלא "תביא להגדלה ניכרת של מספר הנשענים על מערך התמיכות", וכי "נקיטת שינויים מפליגים על אתר חותרת תחת הרציונל של הסתגלות הדרגתית". טיעונים אלה, בכל הכבוד, מתקשה אני להלום.

הטיעון הראשון מניח, כי העדר דרישה של לימודים בהיקף מלא עלולה לגרום להצטרפותם של אברכים חדשים להסדר. ואולם, על פני הדברים אדרבה, אילו כלל ההסדר שילוב במעגל ההכשרה לקראת תעסוקה, גם אילו הצטרפו עוד מספר מסוים של אברכים, היה הדבר תואם את תכלית ההחלטה. ועוד, הרחבה מלאכותית של מעגל המצטרפים ניתן היה למנוע על דרך של התניית ההצטרפות בלימודים בהיקף מלא בפרק זמן מסוים שקדם להחלטת הממשלה, קרי, אברך שלא למד קודם להחלטת הממשלה (וממילא לא היה זכאי לתשלום הבטחת הכנסה לפי ההסדר שבוטל בעניין יקותיאל), לא יוכל לחסות בגדרו של ההסדר החדש. אין זה נהיר, מדוע יש לקבוע דרישת לימודים בהיקף מלא במהלך תקופת ההסתגלות דווקא.

באשר לטיעון השני, גם אם נצא מנקודת הנחה כי ביטולה של דרישת הלימודים הוא – כנטען – "שינוי מפליג", לימודים מלאים במשך מספר שנים אינה יכולה להיחשב כ"הסתגלות הדרגתית". זהו תורף הדבר: בין המטרה לאמצעי יש פער בן ארבע שנים לכל אברך. פער זה אינו מתקבל על הדעת, ושומט במידה לא מעטה את השטיח מתחת לתכלית.

נד. המסקנה העולה מן המקובץ היא כי קיים קושי רב לראות היאך החלטת הממשלה היא קטר המניע את רכבת שילובם של אברכי הכוללים במעגל העבודה בישראל.

נה. נוכח מסקנה זו, קיימות למעשה שתי אפשרויות: האחת עגומה, קרי, כי התכלית עליה הצהירה הממשלה אינה אלא מס שפתיים, אשר נועד לאפשר לה לעקוף את שנפסק בפסק הדין בעניין יקותיאלי, מעין "כאילו" תכלית, בחינת "הבה נתחכמה לו" (שמות א, י); השניה, כי מדובר בתכלית אמיתית, אולם האמצעי (הכלי) שנקבע למימושה אינו משרת אותה.

נו. ככל שמדובר באפשרות הראשונה, ואיני אומר כי זו מייצגת את העובדות כהוייתן, ברי כי אין להלום ניסיון לעקוף את פסק הדין בעניין יקותיאלי. למותר להכביר מלים על החובה למלא אחר פסקי דין של ערכאות שיפוטיות ולקיימם, ועל הממשלה לשמש מופת בעניין. ככל שמדובר באפשרות השניה, הצהרה על תכלית ראויה ולצדה קביעה של כלים אשר אינם משרתים ומקדמים אותה, אינן יכולות לשמש, בכל הכבוד, בסיס לקביעה כי מדובר בהבחנה ראויה בין קבוצות ולשלילת קיומה של הפליה. לשון אחר: זיהויו של שוני רלבנטי לצורך בחינת קיומה של הפליה אינו יכול להיעשות אך על בסיס שוני בין שתי קבוצות ותכליתה של הנורמה המבחינה, אלא על יסוד המכלול, לרבות הכלים שנבחרו להגשמתה של התכלית; אין להלום בחינה של תכלית במנותק מהכלי שנבחר להגשמתה. בהקשר זה יש להזכיר, כי נורמה פלונית היא מפלה אף אם לא עמדה בבסיסה כוונה להפלות (בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 764; בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נ' ראש ממשלת ישראל (2006), בפסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק; להלן עניין ועדת המעקב העליונה). אם כן, בשיר הלל עקרוני לשילובם של הציבור החרדי בכלל ואברכי הכוללים בפרט לא סגי, ויש לודא כי הכלים האופרטיביים שנבחרו מקדמים שילוב זה. מקום בו ההסדר האופרטיבי אינו מקדם את תכלית שילובה של האוכלוסיה החרדית במעגל העבודה, נותרים אנו למעשה עם הסדר

שתכליתו מתן "חמצן כלכלי" למספר שנים, הא ותו לא, כדי להבטיח רמת חיים מינימלית לאברכי הכוללים, אשר אינם מספקים זאת לעצמם. מדובר, הלכה למעשה, בתכלית זהה לזו שעמדה ביסוד הסעיף התקציבי אשר נפסל בעניין יקותיאל.

נז. מכל מקום, ותהא אשר תהא האפשרות הנכונה, וכשלעצמי מעדיף אני שלא להטיל דופי בממשלה ובכנות הצהרותיה, בגדרי האילוצים בהם היא פועלת, אין בכך כדי להכשיר את היחס השונה לאברכי הכוללים. המסקנה העולה מן האמור היא כי חלקו הראשון של ההסדר שבהחלטת הממשלה – המסלול הבסיסי – מפר את עקרון השוויון.

נח. המשיבים טוענים (סעיפים 20 ו-44 לתגובה המקדמית), כי בגדר החלטת הממשלה הוגבר השוויון המקורב בין התמיכה בסטודנטים לבין התמיכה באברכים נזקקים באמצעות הגדלה משמעותית, כמעט הכפלה, של תקציב קרן הסיוע לסטודנטים. השילוב בין הגדלה זו ל"זיקוק תכלית התמיכה" – כך טוענים המשיבים (סעיף 66) – נותן מענה לפגיעה בשוויון.

נט. טענה זו יש לדחות בשתיים: ראשית, על "זיקוק תכלית התמיכה" עמדנו מעלה, ולמותר לשוב ולהכביר מלים; שנית, הגדלת התמיכה בסטודנטים אינה יוצרת שוויון מוחלט בין קבוצה זו לאברכי הכוללים, וגם אליבא דמשיבים מטרתה היא יצירת "שויון מקורב" (סעיף 76 לתגובה המקדמית). בדוח ועדת גבאי נאמר, כי "היקף התמיכה בסטודנט נזקק, שאיננו זכאי לתמיכות מדינה אחרות, נמוך מהיקף התמיכה באברך" (עמ' 43). בתגובתם המשלימה של המשיבים מיום 1.12.11 נאמר, כי התוספת התקציבית לתקציב קרן הסיוע לסטודנטים נועדה "לצמצם את אי השוויון בין האברכים הנתמכים ובין הסטודנטים" (סעיף 5; הדגשה הוספה). באשר לנתונים, מנספח מש/2 שצורף לתגובה המשלימה מיום 1.12.11 עולה, כי בשנת הלימודים תשע"א אושר מענק בסך 6,240 ש"ח ל-3,807 סטודנטים (מומשו 3,737); מענק בסך 4,000 ש"ח ל-12,472 סטודנטים (מומשו 12,231); והלוואה בגובה 6,000 ש"ח ל-1,761 סטודנטים (מומשו 540). עוד עולה, כי נוכח הגדלת קרן הסיוע לסטודנטים הוסף מסלול מענקים מיוחד בסך 12,480 ש"ח המיועד ל"משפחה נזקקת", וכי בשנת תשע"א הוגשו 2,400 בקשות למענק זה, מתוכן אושרו 130 (ממכתבו של מר א' הללי, מרכז מענקים והלוואות לסטודנטים במועצה להשכלה גבוהה, מיום 5.4.12 (צורף למענה לדרישת פרטים נוספים – נספח ב' לעיקרי הטיעון מטעם העותרים) עולה כי מדובר ב-124 זכאים). מדובר במענק שנתי, שאינו מתחדש משנה לשנה.

מן האמור עולה איפוא, כי הגדלת הסיוע הניתן לסטודנטים נועדה לצמצם את אי השוויון בינם לבין אברכי הכוללים, ולא להשוות ביניהם באופן אבסולוטי. כך עולה גם מן הנתונים המפורטים מעלה. על צמצום יש לברך, אך אין הוא פותר את הסוגיה הבסיסית שלפנינו, קרי, השוויון. משאלה פני הדברים, סבורני כי יש לבחון את משמעותה ונפקותה של הגדלת הסיוע לסטודנטים במסגרת הדיון בשאלת מידתיותו של ההסדר שבהחלטת הממשלה. ואמנם, גם המשיבים טוענים כי "אפילו אם קיימת הפליה הרי שמכלול הטיעונים שהובא לעיל משמש מסד למסקנה בדבר מידתיותה" (סעיף 79 לתגובה המקדמית).

ס. אכן, הקביעה כי החלטת הממשלה והסעיף בחוק התקציב השנתי פוגעים בזכות לשוויון אינה סוף פסוק, ויש לבחון האם מדובר בפגיעה מידתית העומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: האדם וחרותו (סעיף 8) (בג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (2006)), בפסקה 52 לפסק דינו של הנשיא ברק), "הפליה מותרת או חוקתית" כלשונו של פרופסור ברק (א' ברק מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה (2010) 136; להלן מידתיות במשפט).

סא. יטען הטוען, כי בחינה זו התייתרה, הואיל ונערכה כבר בפסק הדין בעניין יקותיאל. ועל כך נשיב, כי ההסדר שבהחלטת הממשלה שונה – בהיבטים מסוימים – מן ההסדר שנהג קודם לכן, ועל כן יש לשוב ולהידרש למבחניה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחרותו. בחינה זו תיערך לאור התכלית בדבר תמיכה כלכלית באברכי הכוללים, כמפורט מעלה.

האם עומדת הפגיעה בשוויון בתנאיה של פסקת ההגבלה

סב. לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחרותו, על פי לשונה ופירושה, ארבעה תנאים: על הפגיעה להיעשות בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; ההולם את ערכיה של מדינת ישראל; הנועד לתכלית ראויה; ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

סג. הסעיף התקציבי מכוחו משולמת הגמלה לאברכי הכוללים נכלל בחוקי התקציב החל משנת 2011 ואילך (שני חוקי תקציב דו-שנתיים). לטענת העותרים (סעיף 60 לעתירה), חוק התקציב קובע אך את הסכומים שהממשלה רשאית להוציא לצורך

תשלום המלגה, ותנאי ההסדר אינם מעוגנים בחקיקה, ולפיכך אין מתקיים התנאי הראשון שבפסקת ההגבלה. על פני הדברים, יש ממש בטענה זו. כידוע, הממשלה אינה רשאית לקבוע הסדרים ראשוניים, ואלה יוחדו לכנסת (עניין ועדת המעקב העליונה, בפסקה 36 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין). נאמר שם כי –

”התשובה לשאלה אם פעילות פלונית של הממשלה מהווה הסדר ראשוני, אם לאו, תימצא לנו - אפוא - בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, בשים לב לטיבו ולמהותו של העניין, ותוך שניעזר, כמובן, בשכל הישר והטוב ובהיגיון. כך, בין השאר, נבחן את מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, וברי כי אין דין פעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית - וקרובה היא על-פי טיבה לסמכויות ביצוע - כדין פעולה שיש בה כדי להשפיע על מגזר שלם - אפשר על החברה כולה - ומקרבת היא עצמה כך להסדר ראשוני על-פי הגדרתו ... נבחן, למשל, את תכלית הפעולה, אם נועדה היא לתכלית שנויה במחלוקת בציבור - תכלית העלולה לעורר זעם ומרמור בקרב חלקים בעם - או שמא זוכה היא להסכמה ציבורית רחבה ... עלותה של הפעולה אף היא תשפיע על מהותה, וברי כי אין דין פעולה שהשלכותיה הכספיות מזעריות כדין העברתם של עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור למגזר פלוני” (פסקה 38 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין).

עוד על שאלת סיווגם של הסדרים כהסדרים ראשוניים ראו בג”ץ 6971/98 פריצקי נ’ ממשלת ישראל, פ”ד נג(1) 763, 790; י’ דותן “הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש” משפטים מב (תשע”ב) 379, 415-416.

סד. בהקשר התקציבי נאמר בעניין ועדת המעקב העליונה, כי “בית משפט מתח בעבר ביקורת על פרקטיקה בלתי-ראויה שנשתרשה בפעילותן של ממשלות ישראל, פרקטיקה שלפיה מעבירה הממשלה תקציבי-עתק למטרות מסוימות או למגזרים מסוימים באוכלוסיה שלא על-פי חוק שיועד לדבר; מבלי שנקבעו קריטריונים ברורים בידי המחוקק; ובלא שהכנסת - בסמכותה כמחוקק - נתנה דעתה על העברות כספים אלו והורתה עליהן או, למצער, אישרה אותן” (פסקה 41 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין), וכי “כהנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה - מכוח חוק התקציב, כמובן - מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה - היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. וביודענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה

ראויה. אלא שלא כך יהיה בכל מקרה ומקרה, וכל מקרה יידרש לדיון משלו" (פסקה 43); עוד ראו ד' ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי (כרך ג') (2013) 349-350.

סה. על רקע דברים אלה, ספק רב אם בנסיבות ניתן לעגן את ההסדר החדש בהחלטת הממשלה ובחוק התקציב השנתי. מדובר בסוגיה המצויה בליבו של השיח הציבורי בישראל, ובתשלום בהיקף כולל של מאות מיליוני שקלים, המיועד למגזר אחד בלבד, ועל כן סבורני כי את ההסדר החדש יש לסווג כהסדר ראשוני. פועל יוצא של הדברים הוא כי ההסדר החדש צריך היה להיקבע בחקיקה ראשית של הכנסת, שבה נדון הנושא כדבעי. אכן, חוק התקציב הוא חוק, קרי, חקיקה ראשית. ואולם, אל נכחד: כל המצוי אצל חקיקת חוק התקציב מכיר את התהליך המזורז והלחוצי, שאינו מאפשר, אל מול כרכי התקציב, דיון של ממש בנושאים פרטניים, והוא נערך בהמולת "תן וקח" של הדיון בממשלה ובכנסת. אם כן לפנינו "הסדר ראשוני פורמלי" אך לא "מהותי".

סו. המשיבים (סעיף 80 לתגובה המקדמית) מסתמכים על האמירה בפסק הדין בעניין יקותיאל, כי אין חולק ש"בעתירה שלפנינו מתקיימת דרישת החוקיות, שהרי הסעיף התקציבי נכלל בחוקי התקציב השנתיים משנת 1982 ואילך" (פסקה 43). ואולם, לצד דברים אלה יש לזכור, כי הנשיאה ביניש אפשרה תקופת מעבר טרם ביטולו של ההסדר על מנת "לאפשר למחוקק לבחון את מכלול ההסדרים הקיימים כיום, ובתוך כך לתת לכנסת שהות לקיים דיון ענייני בסוגיה" (פסקה 52). ועוד יש לזכור, כי ועדת גבאי והחלטת הממשלה נולדו בעקבות הצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת – הצעת חוק מלגת קיום לתלמידי כולל, התשע"א-2010, אשר נועדה "לעגן את זכותם של תלמידי כולל למלגת קיום ולקבוע כללים אחידים להענקתה" (סעיף 1 להצעת החוק). לדידי, נוכח חשיבותה של הסוגיה והשלכותיה של החברה בישראל ומרקם החיים בה, כמו גם נוכח השלכותיה התקציביות, מן הראוי היה לבחון את הדברים בחינה של ממש תוך דיון מעמיק.

סז. אוסיף, כי גם אם נסבור, שחוק התקציב מהווה עיגון חוקי מספק לקביעתו של ההסדר החדש (וכאמור – איני סבור כך במהות), הוא אינו צולח את מבחניה של פסקת ההגבלה. בפסק הדין בעניין יקותיאל הניחה הנשיאה ביניש, כי התכלית שעניינה מתן תמיכה כלכלית לאברכי כוללים העומדים בשורה של תנאי זכאות – שהיא אף התכלית העומדת במרכז דיוננו עתה – היא תכלית ראויה. דברים אלה, בכל הכבוד, מקובלים

עלי; תמיכה כלכלית בנזקקים היא תכלית ראויה, ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל. ואולם, בקביעה זו לא סגי, ועלינו לבחון האם ההסדר החדש עומד בדרישת המידתיות.

סח. דרישת המידתיות עוסקת באמצעים שהחוק קבע להגשמת התכלית הראויה, והיא כוללת כנודע שלושה מבחני משנה: הראשון, מבחן ההתאמה – הדורש קיומו של קשר בין התכלית הראויה לבין האמצעים שנקבעו להגשמתה. השני, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – הדורש כי האמצעי שנבחר צריך לפגוע בזכות האדם במידה הקטנה ביותר. עניינו של המבחן השלישי בבחינת קיומו של יחס ראוי בין האמצעי לתכלית, ובגדרו נשקלת התועלת הצומחת מן הנורמה הפוגעת אל מול מידת הפגיעה בזכות (ראו, מני רביס, בג"ץ 5026/04 דיזיין 22 - שארק דלוקט רהיטים בע"מ נ' רחנצווייג צביקה, ראש ענף היתרי עבודה בשבת - אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה, פ"ד ס(1) 38, 61-62; בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים – חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (2009), בפסקה 46 לפסק דינה של הנשיאה ביניש; כן ראו א' ברק פרשנות במשפט (כרך ג') – פרשנות חוקתית (1994) 545-547). יש לציין, כי על המשיבים מוטל הנטל לשכנע שהפגיעה בשוויון – משזו נקבעה – היא מידתית (מידתיות במשפט, בעמ' 540-541).

סט. בעניין יקותיאל ציינה הנשיאה ביניש (פסקה 45), כי "סביר להניח שתמיכה חודשית באמצעות גמלת הכנסה לאברכים שאין להם הכנסה מעבודה משפרת את מצבם הכלכלי", ועל כן מתקיים מבחן המשנה הראשון. עם זאת נאמר, כי "קשה לומר שהאמצעי שנבחר הוא אמצעי המבטיח פגיעה פחותה בשוויון, בהתחשב בתכלית אותה מבקש הסעיף התקציבי להגשים", וכי "מקום בו תכלית הסיוע היא תמיכה כלכלית יש להחיל מבחנים שוויוניים המבוססים על שיעור הנזקקות או הצורך הכלכלי ולא על שיקול אחר". עוד נאמר, כי "ניתן לקדם את רווחתם הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה ייחודיות במסגרת התנאים הקבועים בחוק [חוק הבטחת הכנסה – א"ר] וללא צורך בהחלה של מערכת שלמה של תנאי זכאות נפרדים". מסקנתה של הנשיאה ביניש היתה כי "הסעיף התקציבי מכוחו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים אינו מקיים את תנאי המידתיות השני" (פסקה 47). עוד קבעה הנשיאה ביניש, כי לא מתקיים יחס ראוי "בין הפגיעה בזכות לשוויון ובין היתרון החברתי הצומח מגמלת הבטחת הכנסה המשולמת מכוח הסעיף התקציבי", ולפיכך אין מתקיים מבחן המשנה השלישי.

ע. המשיבים טוענים, כי ההסדר החדש שבהחלטת הממשלה מידתי מזה שנפסל בפסק הדין בעניין יקותיאל, ומקיים אחר מבחני המידתיות. עיקר ההבדלים בין

ההסדרים טמון, כך נטען, באלה: פרק הזמן המוגבל במהלכו משתלמת הגמלה לאברכים העומדים בתנאי הזכאות, והגדלת תקציב הסיוע לסטודנטים. לאחר העיון חוששני, כי אין בידי לקבוע, כמשאלתם של המשיבים, שההסדר החדש – ככל שהדברים אמורים במסלול הבסיסי – צולח את מבחן המידתיות.

עא. אשר לתחימתו של ההסדר החדש בזמן; אין חולק, כי בעוד שההסדר שנדון בעניין יקותיאל לא הוגבל בזמן, המסלול הבסיסי תחום לחמש שנים (ובשנה החמישית מופחת סכום הגמלה). ואולם, וכפי שצוין מעלה, הכניסה לגדרו של ההסדר החדש אינה תחומה בזמן. משמעות הדברים היא בשני אלה: ראשית, מדובר בהסדר קבוע, אשר תיאורטית יכול להימשך עד קץ הימים. לשון אחר: תחימתו של המסלול הבסיסי בחמש שנים אינה קול המבשר על הפסקת תשלום המלגות במועד מסוים. שנית, בכל שנה יוכלו להצטרף להסדר אברכים חדשים, כך שבכל שנה מספר האברכים הזכאים לגמלה – יכול שלא ישתנה. בהקשר זה יצוין, כי לדבריה של באת כוח המשיבים בדיון שהתקיים ביום 30.7.13, קשה לנבא מה יהא היקף מקבלי המלגה בעתיד. ועוד יצוין, כי סדרי הגודל של הסכומים שהוקצו לצורך מלגת לימודים לאברכים בשנים 2013 ו-2014 זהים לסכומים שהוקצו בשנים 2011 ו-2012. מן האמור עולה איפוא, כי ההסדר החדש הוא הסדר קבוע, אשר היקף התשלומים מכוחו נשאר קבוע (למצער ככל שהדברים אמורים עד לשנת 2014, ולאחר מכן – מדובר בנבואות ובספקולציות). על כך יש להוסיף את הוראת המעבר שבהסדר החדש, הקובעת כי הגבלת משך קבלת המלגה אינו חל על קבוצת אברכים מגיל מסוים, קרי, לאותה קבוצה ההסדר אינו תחום בזמן. מהודעת המשיבים מיום 23.7.13 עולה אמנם, כי קבוצה זו הצטמצמה משמעותית נוכח החלטת הממשלה מספר 199 מיום 13.5.13, אולם עדיין קיימת קבוצה לגביה אין משמעות לתחימתו בזמן של המסלול הבסיסי.

עב. אשר להגדלת תקציב הסיוע לסטודנטים; מכוח החלטת הממשלה ניתנה תוספת תקציבית לקרן הסיוע לסטודנטים בסך 50,000,000 ש"ח. המשיבים טוענים, כי מדובר במענה מתאים לסטודנטים נזקקים אשר "עשוי למנוע את ביטול מבחן התמיכה" (סעיף 81 לתגובה המקדמית). עם זאת, בתצהיר התשובה טענו המשיבים כי "מבחינה מתודולוגית בדיקה טכנית של מספרים מוחלטים אינה נכונה ואינה מתאימה נוכח שלל הבחנות הקיימות בין המגזר החרדי לסטודנטים לרבות שוני בתכלית התמיכה" (סעיף 82). סבורני, כי בטענה זו הצדק עם המשיבים, מה גם שבסופו של יום שויון טכני לא ימצא. ואולם, בכך אין כדי להוציא את המשיבים ידי החובה להראות כי במסלול הסדרי התמיכה לאברכים ולסטודנטים אין פגיעה בשויון, ולחלופין – כי מדובר

בפגיעה מידתית. בחובה זו לא עמדו המשיבים. אדרבה, מן המסמכים שהוגשו עולה, כי מספר הסטודנטים הזכאים למענק שנתי בסך זהה למלגה הניתנת לאברכי הכוללים – 12,480 ש"ח – עמד בשנת 2011 על 124 (לפי מכתבו של מר א' הללי, מרכז מענקים והלוואות לסטודנטים במועצה להשכלה גבוהה, מיום 5.4.12, אשר צורף למענה לדרישת פרטים נוספים – נספח ב' לעיקרי הטיעון מטעם העותרים), בעוד שהמלגה על סכום זה ניתנה לאלפי אברכים (בחודש נובמבר 2011 עמד מספר האברכים על 10,333 – ראו סעיף 4 לעיקרי הטיעון מטעם המשיבים).

עג. לטעמי, אין הטעמים שהובאו על ידי המשיבים מלמדים כי עסקינן בפגיעה מידתית, אשר עומדת במבחני המידתיות. נזכיר, כי מקום בו תכלית הסיוע היא כלכלית – יש להחיל מבחנים שויוניים המושתתים על אמות מידה כלכליות. זהו הכלל, עליו חזרה הנשיאה ביניש בפסק הדין בעניין יקותיאל. בכל הכבוד, המשיבים לא הראו טעם מבורר, בשלו יש לחרוג מכלל זה. ואחר כל אלה, אחזור ואוחז את השור בקרניו: ההסדר הבסיסי לאמיתו אינו משרת את תכליתו. אם כנים הדברים והתכלית היא שילוב האברכים בשוק התעסוקה, בכלכלה, הדבר אינו מושג על-ידי ארבע שנים שבהן אין שמץ נגיעה להכשרה ולתעסוקה; התמונה יכלה להיות שונה, אילו הוחל במדורג בהכשרה מקצועית מראשיתו של המסלול הבסיסי, על פי תכליתה של החלטת הממשלה והמדינות שביסודה, כך שבסופו היה האברך יוצא ופת בסלו, פת תרתי משמע, פת של מקצוע ופת לביתו.

עד. ככל שהדברים אמורים במסלול הבסיסי, ההסדר החדש שנקבע בהחלטת הממשלה אינו עומד איפוא במבחני המידתיות שבפסקת ההגבלה.

המסלול הבסיסי – סיכום

עה. נוכח האמור סבורני, כי המסלול הבסיסי שבהחלטת הממשלה פוגע באופן בלתי מידתי בזכות לשויון, אינו משרת את תכליתו, ועל כן אינו יכול להיות על כנו.

המסלול השני שבהחלטת הממשלה – המסלול המצומצם למתמידים

”יֹשֵׁב בַּשָּׂבֶת, תַּחֲמוֹנִי, רָכַב יִשְׂרָאֵל וּפְרָשָׁיו,
 בּוֹ נִתְּלוּ הַמְּאוֹרוֹת, לְהוֹרוֹת זֶה דוֹר דּוֹרָשָׁיו.
 שְׂבִיב אִשׁוּ יָגָה, הוּא יִגְיֶה חֶשְׁפִי,
 אָכֵן הָרֵאשָׁה, וּפְרִיּוֹ מְתוֹק לְחֶפִי.
 עֲתִיר סְלֵעִין, עֲתִיר תְּקוּעַ - זֶהוּ בְּעַל פֶּלְפּוֹל הַמְּאִיר

לְאָרֶץ וְלְדָרִים,
 סִינֵי וְעוֹקֵר הָרִים.
 יָדְיוֹ אֲמוֹנָה הֵן בְּפִיהוּ נְכוֹנָה,
 אֲחֲרָיו יָאִיר נְתִיב: הָא זֶה מְקוֹם בִּינָה.
 הָר נְשָׁפָה, הָר הַגָּדוֹל, יָרוֹם וְנִשְׂא וְנָבֵה,
 נִשְׂוֹא פָּנִים הוּא הָרֵאשׁ, תְּכַמְתּוּ תְּהוֹם רַבָּה"
 (מתוך הקדשה לרבי ישעיה באסאן, לר' משה חיים
 לוצאטו)

עו. החלטת הממשלה קובעת – כאמור – גם מסלול מצומצם, אשר תנאי ההצטרפות לו פורטו מעלה. בתמצית, מדובר במסלול המיועד לאברכים מתמידים, אשר צלחו את המסלול הבסיסי. על תכליתו של מסלול מצומצם זה, מסלול המתמידים, נאמר בדוח ועדת גבאי כלהלן:

"על אף האמור, מקבלת הוועדה את הצורך לאפשר לקבוצה מסוימת, מוגבלת בהיקפה, של המיועדים להיות גדולי תורה ומנהיגי הדור בתחום זה, להקדיש חייהם ללימוד. ממשלת ישראל רואה ערך בהמשכיות ושימור עולם ההלכה, ומכירה בתרומתו של עולם לימוד התורה לשימור העם היהודי, מקורותיו ההיסטוריים ועתידו הרוחני בארץ ובעולם. המשך שגשוגו של עולם התורה הוא נכס רוחני ואסטרטגי, והוא מחייב קיומה של מנהיגות רוחנית והלכתית של גדולי תורה וגאונים ... לעניין זה, סבורה הוועדה כי יש לתמוך בתנאים המאפשרים צמיחתם של אותם יחידים בין אלפים כדי להבטיח את מנהיגות הדור הבא בתחום זה" (עמ' 46-45).

אם כן, במובחן מהתכלית המוצהרת שביסוד המסלול הבסיסי, ביסוד המסלול המצומצם – מסלול המתמידים – עומדת התכלית שעניינה לימוד תורה ופיתוח עולם התורה, וכן הרצון לאפשר לבעלי הכישורים המתאימים להקדיש חייהם ללימוד. בהחלטת הממשלה נקבע, כי "החל מהשנה בה יתחיל המסלול המצומצם למתמידים לפעול, יוקצו עד 20 מיליון ש"ח מסכום התמיכה הכולל לקבוצה זו, ללא תלות במספר הנכנסים למסלול המצומצם". המסלול המצומצם הוא המתמיד הביאליקאי, הוא אותם "שרידים אשר ה' קורא" (יואל ג', ה') אשר "נדבה רוחם" אותם כדברי הרמב"ם שהובאו מעלה. אכן מדינת ישראל ראוי לה שיהיו בה, כמדינה יהודית ודמוקרטית, גם כאלה.

עז. כמובן יש להקפיד, בגדרי הסבירות והמידתיות, כי כותרתו ושמו של ההסדר יהיו תואמים להיקף המסתופפים תחתיו, קרי, שמצומצם לא יהפוך לרחב ללא מצרים, שמעטים לא יהפכו לרבים (מבלי לפגוע בחובת לימוד התורה ככלל ובצעירים שבשנות צעירותם מקדישים עיתותיהם ללימוד), ושלא תיהפך הקערה על פיה ושגבול הסבירות לא ייפרץ. טוענים המשיבים, כי "המידתיות גלומה בכמות הקטנה של האברכים הצפויים להיכלל במסלול זה ... הטעם לכך נעוץ הן בשיטת התקצוב (תקרה של 20 מיליון ש"ח העומדת למימון המסלול בלי תלות במספר המבקשים להיכלל בו) והן בהחמרת התנאים לקבלת המלגה במסלול למתמידים ביחס למסלול הבסיסי ... שילוב הדברים צפוי להביא לכך שמספר מצומצם יחסית של אברכים יבחרו להמשיך ולהתמיד" (סעיף 61 לתגובה המקדמית; סעיף 67 לתצהיר התשובה).

עח. ואולם, מסופקני כשלעצמי האם בקביעת תקרת תקציב שנתית – הגם שכשלעצמה אינה חורגת לטעמי ממתחם הסבירות – יש כדי לענות על החשש מפני הרחבה לא מידתית של מעגל המצטרפים למסלול המצומצם. יש לזכור, כי תקרת התקציב אינה תלויה במספר המצטרפים למסלול המצומצם, כך שבאופן תיאורטי ייתכן שמעגל המצטרפים יהיה גדול, וכל פרט בו יקבל נתח קטן יותר מן התקציב. המשיבים טוענים, כי הקטנת הנתח לכל פרט תוביל מאליה לצמצומו של מעגל המצטרפים; יתכן, ויתכן שלא. יתירה מכך: האינטרס שבקיומו של המסלול המצומצם הוא – כאמור – אינטרס חברתי-לאומי. נוכח זאת, לדעתי, על המדינה לתמרץ את העילויים שבאברכים להצטרף למסלול המצומצם למתמידים; ראוי שמלגתם תהיה מכובדת. קביעתה של תקרת תקציב שנתית, אשר אינה מבטיחה קצבה קבועה ומתלה את שיעורה במספר המצטרפים, עלולה להערים קשיים על תמרוץ זה. יתכן, על רקע דברים אלה, כי יהא זה נכון יותר להגביל את מספר המצטרפים להסדר המצומצם יחד עם גמישות מסוימת בגודל תקציבו. במקרה כזה, ספק אם מתפקידה של הממשלה להחליט על זהותם של המצטרפים למסלול המצומצם, וניתן להעלות על הדעת אפשרויות אחרות לעשות כן (ראו בהקשר זה הדיון בועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות מיום 25.7.13 (פרוטוקול מס' 2)).

עט. מכל מקום, בהחלטת הממשלה נקבע לעת הזאת כי תנאי להצטרפות למסלול המצומצם הוא צליחתו של המסלול הבסיסי, על שתי תקופותיו, הראשונה והשנייה. משקבענו כי המסלול הבסיסי אינו יכול לעמוד, דומה כי המסלול המצומצם – במתכונתו הנוכחית – אינו יכול לעמוד לפי שעה אף הוא. פשיטא, כי אין בקביעה זו

כדי למנוע מן המשיבים לגבש במהרה, כהבנתם וכחכמתם, מסלול תמיכה באברכים מתמידים, וזאת בשים לב, בין היתר, להערות מעלה; ואדרבה.

פ. כדי לאפשר לגורמים השונים להיערך, יחל פעלה של הכרעה זו מיום י"א בטבת תשע"ה (2.1.2015).

כללם של דברים

פא. על יסוד האמור מעלה, אציע לחברי להפוך את הצו על תנאי למוחלט, במובן זה שהחלטת הממשלה מספר 2614 מיום 19.12.2010 – תבוטל, וייאסר על המשיבים לבצע כל תשלום לפיה, וזאת החל מיום 2.1.15. נוכח המועד אין ניתנת הוראת ביטול לסעיף התקציבי, שהיתה במקומה אילולא כן. המשיבים ישלמו הוצאות העותרים בסך 20,000 ש"ח.

אחרית דבר והיא ראשיתו

פב. בבוקר היום בו תמה כתיבתה של חוות דעתי הגיע לבית הכנסת בו אני מתפלל יום יום, שהזכרתיו גם בפסקה כ"ה לבג"ץ 6298/07 רסלר, בחור חרדי צעיר ופנה בקול נרגש אל המתפללים. לדבריו, הוא עומד להינשא ואין בידי אביו לסייע לו, ואין באפשרותו אף לרכוש בגדים חדשים לחופה. אחד המתפללים, שאינו מן הקמצנים, התריס כנגדו – "אולי תלך לעבוד?". מי שנתן נתן, אך התמונה העגומה, של צעיר בריא המקים בית ללא מקצוע וללא פרוטה לפרטה, נותרה בזכרוני.

ש ו פ ט

הנשיא א' גרוניס:

אני מסכים כי דין העתירה להתקבל, וכי הצו על תנאי יהפוך מוחלט, כאמור בפסק-דינו של חברי, השופט א' רובינשטיין.

ה נ ש י א

המשנה לנשיא מ' נאור:

1. אני מצטרפת למסקנתו של חברי השופט א' רובינשטיין, לפיה הצו על תנאי יהפוך מוחלט כמוצע על ידו. דרכי למסקנה זו עוברת במישרין דרך פסק הדין בפרשת יקותיאל (בג"ץ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני דתות (14.6.2010)), עליו עמד חברי בהרחבה בחוות דעתו.

2. עשר שנים היתה העתירה בפרשת יקותיאל תלויה ועומדת בבית משפט זה ועברה, כפי שתואר שם בהרחבה, גלגולים שונים. הנשיאה ד' ביניש, אשר כתבה את דעת הרוב, הבהירה שם כי ההמתנה היתה חשובה, וכי היא נועדה, בין היתר, "לאפשר לשינויים חברתיים ומשפטיים חשובים להתפתח בקצב הראוי להם" (שם, בפסקה 9). פסק הדין בעניין יקותיאל ניתן ביום 14.6.2010. נקבע בו, כי כדי לאפשר היערכות הולמת תחולתו תהא מתחילת שנת התקציב 2011.

3. אילו סברה המדינה כי נחוצה, מטעמים אלה או אחרים, תקופת מעבר ארוכה יותר, הדרך הנכונה בה היה עליה לנקוט היתה הגשת בקשה להארכת מועד לתחולת פסק הדין. במקום להגיש בקשה לאורכה, שאפשר והיתה נענית בחיוב ואפשר ולא היתה נענית בחיוב, התקבלה החלטת הממשלה לחוקק את ההוראה האמורה בחוק התקציב, החלטה עליה עמד חברי בהרחבה.

5. בפרשת יקותיאל נטען כי תכליתו של הסעיף התקציבי שנדון שם היא "תכלית אידיאולוגית שיסודה עידוד הלימוד התורני" (שם, בפסקה 39). ואולם, בית משפט זה קבע כי תכליתו של הסעיף היא "מתן סיוע כלכלי ולא עידוד הלימוד, הגם שעידוד הלימוד יכול להיות פועל נלווה של הסיוע הכלכלי" (שם). כך נקבע הן על יסוד כותרת הסעיף התקציבי והן על יסוד תוכנו (שם). באופן דומה בענייננו, וכפי שפרט חברי, בשנת 2011 זכה התשלום לכינוי "מלגת לימוד לאברכים הלומדים בכולל" ובשנת 2012 – "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים". הן הכותרות והן המבחנים לקבלת הקצבה (כגון מספר הילדים, היעדר דירה שאינה דירת מגורים ועוד) מצביעים על כך שבדומה למה שנקבע בעניין יקותיאל גם כאן מדובר בסיוע כלכלי. יתרה מזו: חברי כבר עמד על כך שהתקופה הארוכה של 4 שנים אין בה כדי להשיג את התכלית של השתלבות במעגל העבודה. בעניין זה הפננו לבאי כוח המדינה שאלות הן לפני הוצאת

הצו על תנאי והן אחריו, כיצד מקדמת תקופת ארבע השנים את התכלית. לתשובה מניחה את הדעת - לא זכינו.

6. מכאן קצרה הדרך למסקנה אותה הסיק בית המשפט בעניין יקותיאל, מאותם טעמים, והיא כי השוויון נפגע, הכל כפי שפרט חברי.

7. לשיטתי, אין צורך להכריע בהליך זה האם יש הכרח בחקיקה "ממש", להבדיל מהסדרה בחוק התקציב. אני מצטרפת למסקנת חברי בלא קשר לשאלה אם מדובר בהסדר ראשוני המצריך חקיקה ראשית. אם יהיו מבחנים שוויוניים, כגון שכל הלומד בלימודים על תיכוניים, חסר רכוש ובעל מספר כזה או אחר של ילדים יזכה בקצבת קיום, איני משוכנעת שלא ניתן להסדיר זאת בהחלטה ובחוק תקציב. מכל מקום ניתן להשאיר את השאלה האם יש הכרח בחקיקה כזו בצריך עיון.

8. מסקנתי, כמסקנת חברי, היא שיש לקבל את העתירה, ונוסח הצו ההחלטי שהציע מקובל עלי.

ה מ ש נ ה - ל נ ש י א

השופטת ע' ארבל:

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינו של חברי השופט א' רובינשטיין.

1. ביסוד ענייננו דיון בסוגיות הנוגעות לעצבים הרגישים ביותר של החברה הישראלית אשר במשך שנים עמדו בליבת המחלוקת וחצו את העם והחברה, ובהם התמיכה הכלכלית בלומדי התורה, גיוסם של בני הישיבות, חובת האדם לפרנס את עצמו ונלווה אליהם גם אם לא באופן ישיר נושא לימודי הליכה. בענייננו גם נכרך במלוא עוזו הנושא של כבוד לקיום פסקי דין של בית משפט זה.

2. כפי שציין חברי בחוות דעתו, ברקע להחלטת הממשלה נושא העתירה כמו גם ברקע לפסק דינו ניצב בכל הדרו פסק הדין בעניין יקותיאל (בג"ץ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני דתות (14.6.10) (להלן: עניין יקותיאל)). בית משפט זה בהרכב של שבעה שופטים, בראשות הנשיאה ביניש שכתבה את חוות הדעת העיקרית, ובניגוד לדעתו החולקת של השופט א' לוי, הגיע למסקנה כי הסעיף התקציבי הנידון פוגע

באופן בלתי מידתי בזכות לשוויון. בית המשפט הבהיר כי הסדר תשלומי גמלת הכנסה לאברכי כוללים מכוח סעיף תקציבי אינו חוקי ואף אינו חוקתי משהוא אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון ואינו עומד במבחן פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בפסק דינו נמנע בית המשפט מלהורות על בטלות מידית של הסעיף התקציבי והפנה קריאה למחוקק לפיה "היה ויבחר לתמוך באברכי הכוללים יהא עליו לעשות כן בשם לב למכלול ההסדרים החוקיים הקיימים כיום ובהתחשב בהנמקות המובאות בפסק הדין" (פסקה 53).

3. פסק דינו של חברי, השופט א' רובינשטיין, הינו פועל יוצא מפסק הדין הקודם בעניין יקותיאל אשר קביעותיו עומדות לנגד עינינו ומהוות נקודת מוצא לדיוננו. על פי קביעות בית המשפט בעניין יקותיאל בוחן חברי האם ההסדר החדש שנקבע בהחלטת הממשלה פוגע בעקרון השוויון כטענת העותרים. הוא עומד על כך כי תכליתו המוצהרת של ההסדר החדש הינה עידוד השתלבותו של הציבור החרדי במעגל העבודה לקראת שוויון בנשיאה בנטל הכלכלי. כמוהו גם אני סבורה כי מדובר בתכלית ראויה וחשובה כפי שגם הבעתי דעתי בעניין גיוס בחורי הישיבות (בג"צ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל (21.2.12) (להלן: עניין רסלר) כפי שהזכיר זאת גם חברי השופט רובינשטיין).

4. חברי מצייין כי בבסיסה של החלטת הממשלה ניצבת התפיסה כי "שינוי חברתי ותרבותי אינו יכול להעשות במהלך חד אלא ראוי לעשותו בהליך איטי והדרגתי תוך מתן שהות להסתגלות הנדרשת". חברי הסכים כי מדובר בתהליך המצריך זמן ואין הדבר יכול להיעשות באבחת החלטה. אני מבקשת לומר שנטיית ליבי בסוגיות מעין אלו היא להמתין בסבלנות ובאורך רוח, וככל שהתקדמות התהליכים אכן מתרחשת לאפשר תקופת זמן להשגת המטרה. מדובר בשינויי עומק משמעותיים ודרסטיים ולא ניתן לצפות כי יתחוללו באחת. וכך ציינתי בעניין רסלר:

"מאז קום המדינה חיה החברה החרדית על-פי תפיסת עולמה, על-פי אורח חיים מוגדר שכלל, בין היתר, דחיית שירות עבור הגברים בני הקהילה, שחיהם סובבים סביב לימוד בישיבות. אורח חיים זה הינו מרכיב דומיננטי בהגדרה העצמית של הקהילה. לכן ברי שלשינוי המיוחל יהיה סיכוי רק אם הוא ישתלב בתהליך ארוך המלווה באורך רוח וסבלנות. זהו תהליך שיש לקדמו, כפי שנעשה עד כה במסגרת החוק, באופן הדרגתי ומתואם עם חברי הקהילה, באופן שלא יפגע באמונותיהם הבסיסיות (דברי השופט לוי בעניין

התנועה לאיכות השלטון, עמ' 785). את התהליך יש לבחון בעיניים פקוחות ומפוכחות, המבינות כי מדובר בתהליך שאינו מתרחש תוך יום ואף לא תוך מספר שנים".

5. גם בעניין שבפנינו הייתי נכונה לקבל החלטה המעניקה תקופת זמן ליצירת תהליך הדרגתי להשתלבותם של בני הישיבות בשוק התעסוקה, דבר אשר יאפשר את הפחתת ההדרגתית של תמיכת המדינה בדמות הבטחת הכנסה ללומדי הכוללים. עם זאת, שוכנעתי שבנסיבות המקרה לא יהיה זה נכון, שכן אחרי ניתוח מעמיק ורחב מגיע חברי למסקנה "כי קיים קושי רב לראות היאך החלטת הממשלה היא קטר המניע את רכבת שילובם של אברכי הכוללים במעגל העבודה בישראל" (עמ' 30 לחוות דעת השופט א' רובינשטיין). לצערי אין לי אלא להצטרף לדברים אלו. החלטת הממשלה, כך נראה, אינה מייצרת תהליך אלא מקפיאה את מצב הדברים כפי שהוא. לכך, על אף גישתי הדוגלת בהמתנה סבלנית לתהליכים, אין בידי להסכים. החלטה כזו שאינה מצביעה על פוטנציאל להתקדמות, אף אם איטית, עד להשגת המטרה של שוויון מלא, אינה יכולה לעמוד במבחני המידתיות של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מטעמים אלה מצטרפת אני לתוצאת פסק דינו של חברי, השופט רובינשטיין.

6. לצד זאת חשוב להדגיש כי אני מסכימה בכל לב עם חברי ועם המובן מאליו בדבר חשיבותו ומרכזיותו של ערך לימוד התורה, כי אפשר שתינתן תמיכה לקבוצה מסוימת אשר אינה משה מאוהלה של תורה, וכי קביעת מסלול מצומצם לאברכים מתמידים אינה עולה כדי הפליה אסורה. אשר על כן גם לעניין המסלול המצומצם מצטרפת אני להנחיותיו של חברי באשר להסדר עתידי.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מצטרף לפסק דינו היסודי והמלומד של חברי השופט א' רובינשטיין.

המסלול הבסיסי אינו מחייב את האברכים הזכאים מכוחו לגמלה למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם, וזאת בניגוד לגמלה מכוח חוק הבטחת הכנסה,

התשמ"א-1980. הזכאות לגמלה מותנית בשכר זוגי מקסימאלי נמוך באופן יחסי (1,200 ש"ח במרבית התקופה לאברך ובת זוגו) ולימודים בהיקף שעות המקביל למשרה מלאה במהלך מרבית התקופה. החלטת הממשלה קבעה כי מטרתה היא "השתלבות המגזר החרדי בתעסוקה, ככלי לפריצת מעגל העוני והתלות בקצבאות, ששיעורם גבוה במיוחד באוכלוסיה זו; כמקדם שויון בחלוקת הנטל הכלכלי במשק הישראלי, וכגורם המסייע בהשתלבות המגזר החרדי במארג החברתי בישראל" (מתוך החלטת הממשלה מיום 19.12.2010).

תנאים אלה אינם יכולים לדור בכפיפה אחת עם תכלית החלטת הממשלה לעודד את האברכים להשתלב בשוק העבודה. החלטת הממשלה במידה מסוימת מנציחה ומקבעת את הסתמכותם של האברכים על מקורות מימון מהקופה הציבורית ולא מיגיעה אישית. ואזכיר, שילובו של המגזר החרדי במרחב הציבורי בכלל ובשוק העבודה בפרט הוא אינטרס ראשון במעלה של מדינת ישראל. במצב הדברים הנוכחי, לא מתקיים קשר רציונאלי בין תכלית ההחלטה לאמצעים שבחרה הממשלה לנקוט על מנת להגשימה, ולפיכך דינה בטלות. וכדברי רבן גמליאל, "תורה שאין עמה מלאכה סופה בטלה וגוררת עוון" (פרקי אבות ב, ב).

עוד אציין כי גם לעמדתי אין די בהקצאת סכום נוסף של 50 מיליון ש"ח לטובת סטודנטים כדי לרפא את האפליה שהחלטת הממשלה יוצרת בנוגע לקבוצה זו. כפי שציינתי חברי, אין חולק כי מטרת תוספת התקציב היא לקרב בין העזרה הניתנת לשתיה האוכלוסיות, ולא להשוות ביניהן. שוויון מחייב יחס שווה לשווים, ולא יחס כמעט שווה לשווים. כמו כן, לא הוכח בפנינו עד כמה תוספת התקציב לטובת הסטודנטים מקרבת בין הסכומים הניתנים לסטודנטים לאלה הניתנים לאברכים. עוד אציין בהקשר זה כי לימודים אקדמאיים הם מנוע צמיחה לסטודנט ולמשק כולו. על הקשר הידוע והמוכח בין השכלה אקדמית לבין מיצוי פוטנציאל השתכרות אין להכביר מילים. ובמה דברים אמורים? החלטת הממשלה העניקה הטבה לקבוצה והתנתה אותה, הלכה למעשה, באי מיצוי כושר השתכרות. מנגד, ההטבה לאוכלוסיית הסטודנטים פחותה מזו הניתנת לאברכים, בעוד שלימודיהם משמשים בין היתר ככלי למיצוי כושר השתכרותם. איני חולק על חשיבות לימודי התורה, ועל הקשר החזק בין לימודים אלה לבין אופיה היהודי של מדינת ישראל. עם זאת, סבורני כי הכרה בחשיבות לימודי התורה מתבטאת כהלכתה במסלול דומה למסלול המתמידים, אשר נועד להכשיר גדולי תורה ומנהיגים בתחום זה. באשר לאברכים "רגילים", איני סבור כי יש להעדיפם על פני סטודנטים במוסדות האקדמיים.

לפיכך, מסכים אני כי דין החלטת הממשלה להתבטל.

שׁוֹפֵט

השופטת א' חיות:

1. אני מצטרפת למסקנתו של חברי השופט א' רובינשטיין לפיה יש להפוך את הצו על-תנאי שהוצא בעתירה זו למוחלט באופן שהחלטת הממשלה אשר נדונה בה, תבוטל החל מיום 2.1.2015 (ביטול הסעיף התקציבי אינו נדרש עוד נוכח פקיעתו בסוף שנת 2014). כפי שפירט השופט רובינשטיין בהרחבה בחוות דעתו, ההסדר בדבר "הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים" פוגע פגיעה שאינה מידתית בזכות לשוויון. הטעם המרכזי לכך נעוץ, כפי שציין השופט רובינשטיין, בעובדה "שההסדר הבסיסי לאמיתו אינו משרת את תכליתו" – שילוב האברכים בשוק התעסוקה. השופט רובינשטיין מוסיף וקובע עם זאת כי "התמונה יכלה להיות שונה, אילו הוחל במדורג בהכשרה מקצועית מראשיתו של המסלול הבסיסי" (פס' עג לחוות דעתו). בהקשר זה ראיתי לציין כי אף אם קצבאות הבטחת הכנסה, המיועדות באופן ייחודי לקבוצת האברכים, היו מותנות בהכשרה מקצועית בהיקף כזה או אחר, לא היה בכך לגישתי כדי להתיר באופן גורף את הענקתן תוך פגיעה בזכות לשוויון.

2. אבהיר את דבריי.

המסגרת הנורמטיבית אשר ראוי כי תנחה אותנו בדיון בעתירה זו נקבעה בבג"ץ 4124/10 יקותיאל נ' השר לענייני דתות (14.6.2010) (להלן: פרשת יקותיאל), שם דן בית משפט זה בגלגולו הקודם של ההסדר בדבר גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים. בית המשפט הבהיר באותה פרשה את הפסול הקיים בייעוד גמלה זו לקבוצת אברכי הכוללים לבדה בקובעו (פס' 32 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש):

הסעיף התקציבי מכוחו משולמת גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים... 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 הכנסה 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.

הנה כי כן גמלת הבטחת הכנסה לאברכים, בנוסחה אז, נתפסה כ"כספים ייחודיים" המחולקים על-פי קריטריונים מגזריים ולא על-פי קריטריונים ענייניים (וראו גם שם, בפס' 39). מטעם זה קבע בית המשפט בפרשת יקותיאל' כי היא פוגעת בזכות לשוויון והורה על ביטולה, משנמצא כי פגיעה זו אינה מידתית. מאז הוכנסו מספר שינויים בקריטריונים לקבלת הגמלה ופרק הזמן שבו היא משתלמת נקצב. אולם המהות הבסיסית של הגמלה לא השתנתה – מדובר ב"כספים ייחודיים" שאינם מחולקים על-פי קריטריונים שוויוניים, דוגמת אלה שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, והיא מיועדת לבני המגזר החרדי בלבד. נקודת המוצא הערכית אותה התוותה ההלכה שנפסקה בפרשת יקותיאל' - ועליה ראוי בעיניי לשים את הדגש - היא כי ניהול תקציב המדינה בדרך של העברות "ייחודיות" כאלה אינו חוקתי, וניתן להתירו רק במקרים שבהם פגיעה חמורה כזו בזכות לשוויון היא לתכלית ראויה ואינה עולה על הנדרש. לכן, העובדה שההסדר המתוקן בו עסקינן אינו כולל הכשרה תעסוקתית, אינה ממצה בהכרח את הפסול שדבק בו (השוו לאמור בפס' 46 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש בפרשת יקותיאל' בדבר האופן המוצע להסדרת הנושא באופן חוקתי).

ש ו פ ט ת

השופט נ' הנדל:

אני מסכים לחוות דעתו של חברי השופט א' רובינשטיין ולהערת חברתי המשנה

לנשיא מ' נאור.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"ה באייר התשע"ד (25.5.2014).

שופטת

המשנה-לנשיא

הנשיא

שופטת

שופט

שופט

שופט