



30/11/2011

זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל והשוואה בינלאומית
תמי אליאב

בישראל, כידוע, חוקקו שני חוקי יסוד שהקנו מעמד חוקתי לזכויות אזרחיות אך הניסיונות לחוקק חוק יסוד "זכויות חברתיות", טרם נשא פרי. בהצעת חוק יסוד מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט מוגדרות הזכויות החברתיות כך: "לכל תושב הזכות לסיפוק צרכיו הבסיסיים לשם קיום בכבוד אנושי ובכלל זה בתחומי העבודה, השכר ותנאי העבודה, בתחומי ההשכלה הלימוד והחינוך ובתחומי הבריאות, הדיור והרווחה החברתית. זכות זו תמומש או תוסדר בידי רשויות השלטון בחוק או לפי חוק ובהתאם ליכולתה הכלכלית של המדינה כפי שתקבע בידי הממשלה"¹.

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר: "זכויותינו החברתיות של האדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותינו האזרחיות והמדיניות. עיקרון כבוד האדם מחייב לא רק כי המדינה לא תתערב בחייו של האדם בדרך שיש בה פגיעה בכבודו, אלא גם כי המדינה תיצור תנאים אשר יאפשרו לאדם קיום בכבוד אנושי. מדינת ישראל הכירה בחובתה זו, הן בחקיקת חוקים אשר נועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים, והן ע"י כך שאשררה, בשנת 1991 את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (כתבי אמנה 1032, כרך 31, עמ' 205) במקביל לאשרור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כתבי אמנה 1040, כרך 31, עמ' 269)".

באופן מסורתי מקובל היה להבחין בין אגד הזכויות האזרחיות לאגד הזכויות החברתיות בעיקר בכך שהאחרונות הן זכויות "חיוביות" כאלה המצריכות התערבות ממשלתית כדי ליישמן ואף הקצאת משאבים ציבוריים לכך בעוד שהראשונות הן זכויות "שליליות" שכדי שיתקיימו נדרשת אי התערבות של המדינה². היקף המימוש מותנה לכן, בהקצאת משאבים אלה ותלוי בסדרי עדיפויות הנגזרות, בין היתר, מאופי המשטר הכלכלי סוציאלי הנוהג במדינה³. בשנים האחרונות אבחנה זאת איבדה חלק ניכר מכוחה שכן גם לתוך הזכויות האזרחיות אומץ יסוד פוזיטיבי הבא לידי ביטוי בחובה של המדינה להגן ולהגשים גם זכויות אזרחיות⁴.

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966 היא המסמך הבינלאומי החשוב ביותר בכל הנוגע בהגנה על זכויות חברתיות והיא מייצגת התפתחות חשובה במעמדן של

¹ ס' 3 להצעת החוק. ס"ח התשנ"ב, מס' 3068, עמ' 214.

² יובל מרין, "הזכות לחיי משפחה ולנישואין (אזרחיים) – משפט בינלאומי ומקומי זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 663, 676 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

³ בג"צ 3071/05 גילה לוזון ואח' נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 28.7.2008.

⁴ יובל שני "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 297, 331 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).



הזכויות החברתיות שכן לראשונה הוכר בה, באופן אוניברסאלי, במעמדן המחייב מבחינה משפטית של מספר נרחב של זכויות חברתיות. האמנה אושררה ע"י ישראל בשנת 1991 והיא האמנה המרכזית בתחום שישראל הינה צד לה. חשוב לציין שבין השנים 1965 ל-1999 נחתמו, בחסות האו"ם, שלוש אמנות נוספות העוסקות בזכויות חברתיות פרטניות וישראל הינה צד לכולן⁵. באמנה מ-1966 מוצהר שמדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות לעבודה, לתנאי עבודה (הכוללים בין היתר, שכר הוגן, איסור הפליה, קיום נאות וכד'), לביטחון סוציאלי, לרמת חיים נאותה, לבריאות ולחינוך (חינוך יסודי חינוך תיכוני ומעלה נגיש לכולם). יחד עם זאת היקפה של כל זכות לא נקבע במפורש והלשון הזהירה והיחסית שנקטת מלמדת שישנה הכרה בכך שהיקף מימוש הזכויות החברתיות ע"י המדינה הוא מוגבל ויכול להתחשב במגבלות תקציביות⁶. בעשור האחרון ניכרת מגמה לפיה יש התחזקות של מנגנוני האכיפה והשפיטה של האמנות העוסקות בזכויות חברתיות. בשנת 1985 הוקמה ע"י מדינות האמנה וועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות אשר תפקידה לתת קונקרטיזציה להוראות האמנה באמצעות "הערות פרשניות" בנוגע להוראות שונות של האמנה ובכך הועדה נותנת תוכן מעשי להוראות השונות. אמנם המדינות החברות אינן מחוייבות לתכנים הנקבעים ע"י הועדה ואלה בגדר המלצה בלבד אולם יוקרתה של הועדה מקנה להמלצותיה ערך שכנועי⁷.

מהשוואה בינלאומית שתוצג להלן עולה שקיומן של זכויות חברתיות בחוקה, היקפן ומימושן משתנה ממדינה למדינה ועצם ההצהרה עליהן בחוקה לא בהכרח מלמדת על יישומן בפועל. בן-בסט ודהן⁸ בנו מדד כמותי שמבטא את המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות כפי שעולה מהטקסט של החוקה בלבד, ללא פרשנויות משפטיות, בכל מדינה. נמצא שקיימת שונות רבה בין המדינות הן בהיקף הזכויות והן במידת המחויבות לכל זכות המפורטת בחוקה. החל בהצהרה כללית ולא מחייבת וכלה בחוקות המפרטות דרכי פעולה ליישום הזכות. כמו כן, נבדק הקשר האמפירי בין מידת המחויבות בחוקה לבין יישום הזכויות בפועל.

נמצא שהזכות לחינוך היא הנפוצה ביותר (מופיעה בחוקות של 51 מדינות מתוך 64 שנבדקו) ורמת המחויבות לה היא הגבוהה ביותר. הזכות לביטחון סוציאלי אף היא נפוצה למדי (מופיעה בחוקות של 47 מדינות) אולם רמת המחויבות לה נמוכה יחסית. הזכות לדיור היא השכיחה פחות (מופיעה בחוקות של 21 מדינות בלבד). באשר לקשר בין הרמה ההצהרתית כפי שמתבטאת בחוקה לבין היישום בשטח כפי שמתבטא בסך הוצאות הממשלה הממשלתית בתוצר נמצאו ממצאים מעורבים. הממצאים מורים כי אכן יש למחויבות בחוקה לזכויות חברתיות השפעה בפועל על תשלומי ההעברה וכן על תוצאות מדיניות בריאות. אולם נמצא שאין קשר בין המדד המסכם של הזכויות החברתיות לבין סך הוצאות הממשלה. מדינות סקנדינביה הן דוגמה לכך,

⁵ שם, עמ' 315-312.

⁶ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 1037, סעיפים 6,7,9,11,12,13.

⁷ שני, עמ' 321.

⁸ בן-בסט א. ודהן מ (2004). **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 49.



שכן המדד הממוצע שלהן לזכויות חברתיות נמוך אולם בפועל ישנה מחויבות גבוהה של המדינה לזכויות החברתיות של תושביה.

הזכויות החברתיות בחוקה במדינות האיחוד האירופי – השוואה בינלאומית⁹

במדינות האיחוד האירופי קיימים מספר אבות טיפוס בהתייחסות לזכויות חברתיות בחוקה. העמדה הליברלית הבסיסית שבאה לידי ביטוי באוסטריה ובבריטניה (שם אין כלל חוקה) לא קובעת כלל זכויות חברתיות בחוקה, אולם ישנם חוקים המסדירים זכויות חברתיות ברמת הפרט. בארצות השפלה (בלגיה, הולנד, לוקסמבורג), בצרפת ובמדינות סקנדינביה ישנה הכרה חוקתית בזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. ההכרה היא גם בפסקאות מדיניות המצהירות על מטרות המדינה וגם בהגדרת הזכויות שעל המדינה לספק ברמת הפרט. חוקות אלה אינן יורדות לפרטי הזכויות ואלה מוגדרות בחקיקה מדינתית רגילה.

במדינות דרום אירופה (איטליה, ספרד, פורטוגל, יוון) החוקה כוללת רשימת זכויות חברתיות מפורטת המוגדרות כזכויות לפרט ולא רק כהצהרת כוונות של המדינה. אולם מעבר למלל הזכויות אינן ברורות אכיפה ונדרשת חקיקה כדי להפוך אותן לאפקטיביות.

מההשוואה המפורטת בין מדינות האיחוד האירופי המובאת בלוח שלהלן עולה בבירור כי לא ניתן לקשור בין קיום זכויות חברתיות בחוקה לבין היקפן ויישומן בפועל בכל מדינה ומדינה.

ברמה הכלל אירופית, בשנת 1989, קבע הפרלמנט האירופי, כתב זכויות אשר בו ישנה גם התחייבות לזכויות חברתיות (Declaration of Fundamental Rights and Freedoms of 1989) למסמך זה חשיבות הצהרתית והשפעה על החקיקה במדינות האיחוד האירופי.

Butt M.E, Kubert J.,Schultz C.A (1999). **Fundamental Social Rights in Europe**. Social Affairs ⁹
Series PE 168.629, European Parliament.



המדינה	זכויות חברתיות בחוקה
בלגיה	חוקה משנת 1994 ובה התייחסות למעט זכויות יסוד חברתיות. הזכויות ניתנות לא רק לאזרחים אלא נבחנות כלפי כלל התושבים. הזכויות המוגדרות הן הזכות לעבוד, הזכות לתגמול הולם, ביטחון סוציאלי, בריאות, עזרה משפטית, דיור הולם, סביבה בריאה, מימוש עצמי בתחומי התרבות והחברה. בחוקה אין אמצעים לאכיפת הזכויות ואלה מוגדרים בחקיקה רגילה. בבלגיה חקיקה חברתית נרחבת, והיא מדינת רווחה אמיתית למרות ההגדרה הלא מפורטת של הזכויות החברתיות.
דנמרק	חוקה משנת 1953 שאיננה מגדירה את הזכויות החברתיות במפורט. הזכויות החברתיות של האזרחים מפורטות ומוגנות בעילות בחקיקה מדינתית רחבה.
גרמניה	בחוקה משנת 1949 אין כמעט התייחסות פרטנית לזכויות חברתיות. ההתייחסות היחידה היא לזכותן של אמהות להגנה. הסיבה לכך היתה רצון הכותבים להימנע מלקבע זכויות הנתונות לשינויים כלכליים ולתנאים חברתיים. יחד עם זה החוקה מתארת את גרמניה כמדינת רווחה וכל פעולה של רשות שלטונית חייבת להתאים לעקרונות של מדינת רווחה. לכן, הגם שאין התייחסות לזכויות חברתיות בחוקה או בחקיקה רגילה, הן מכוסות על ידי עקרונות מדינת הרווחה.
יוון	החוקה משנת 1975, עודכנה בשנת 1986 וכוללת התייחסות מפורטת לזכויות יסוד חברתיות. החוקה מגדירה בפירוט זכויות אישיות וזכויות יסוד חברתיות. למרות ההגדרה המפורטת, זכויות חברתיות ביוון אינן נאכפות באמצעות החוק והמדינה איננה יכולה לדרוש לאכוף אותן באמצעות בתי המשפט.
ספרד	החוקה משנת 1978 מונחה ע"י החוק הגרמני הבסיסי. בחוקה, החדשה יחסית שחוקקה לאחר 40 שנה של דיקטטורה, נעשה ניסיון להתמודד עם הבעיות החברתיות העכשוויות וליצור לפרט רשימת זכויות מקיפה ככל שניתן. בחוקה קיימת הצהרה על היות המדינה סוציאל-דמוקרטית ומושתתת על יסודות החוק. מוסדות הציבור ובתי המשפט מחויבות להצהרה על מדינת רווחה. בנוסף לחלק ההצהרתי החוקה כוללת רשימה ארוכה של זכויות חברתיות המנוסחות כזכויות לפרט.



המדינה	זכויות חברתיות בחוקה
צרפת	החוקה משנת 1958 מכילה התייחסות מינימאלית לזכויות יסוד ואיננה כוללת כלל זכויות חברתיות. ישנו קישור להקדמה משנת 1946 בה ישנה התייחסות כללית לזכותו של כל אחד לעבוד, לפרט ולמשפחתו להתפתח, ילדים, נשים ועובדים מבוגרים זכאים לבריאות ולביטחון פיזי. נדרשת חקיקה מתאימה כדי לממש את הזכויות.
אירלנד	החוקה של אירלנד משנת 1937, משקפת את האמונה הדתית העמוקה של העם האירי. למשל ישנה התייחסות לתמיכת המדינה באמהות כך שלא יצטרכו לצאת לעבודה מחוץ לבית ויוכלו להקדיש עצמן למשפחותיהן. גם ההתייחסות לחינוך מצביעה על ערכים דתיים. נקבע שהמדינה לא תחייב הורים לשלוח את ילדיהם לביה"ס אם הדבר לא מתאים למצפון שלהם. יחד עם זאת המדינה נדרשת לכך שכל ילד יקבל חינוך מינימאלי בנושאים מצפוניים, רוחניים וחברתיים. ניתן להסיק מהחוקה את הזכות לעבוד ואת הזכות לבריאות. יחד עם זאת גם זכויות שאינן מוזכרות במפורש חייבות להילקח בחשבון ע"י רשויות ציבוריות ככל שהדבר אפשרי.
איטליה	החוקה משנת 1947 עודכנה בשנת 1993 מתייחסת למס' זכויות יסוד חברתיות אשר הן גם זכויות אינדיבידואליות ולבית המשפט תפקיד חשוב בהגנה על זכויות אלה.
לוקסנבורג	החוקה משנת 1868 תוקנה ב-1998. דומה מאוד לחוקה של בלגיה ולמדינות שכנות אחרות. ישנה התייחסות מועטה לזכויות יסוד חברתיות. כך קיימת הזכות לעבוד, לעובדים מוענקת הזכות לביטחון סוציאלי, הגנה בריאותית ופנאי. לכל אזרח זכות לחנוך יסודי. טיפול רפואי והגנה סוציאלית מוסדרות בחקיקה. הזכויות החברתיות המוזכרות בחוקה אינן זכויות של הפרט אלא הצהרת מדיניות לארגונים שבאחריות המדינה.



המדינה	זכויות חברתיות בחוקה
הולנד	החוקה משנת 1815 תוקנה ב- 1983. כדי ליצור חוקה של מדינת רווחה הזכויות החברתיות הוגדרו באחריות המדינה. כך אחריות המדינה לייצר רווחה לאזרחיה, לייצר דיור מספיק, בריאות ציבורית, חינוך חינם והגנת הסביבה. החוקה לא מעניקה לאזרחים זכויות פרטניות אל מחייבת את המדינה לפעולה. בחוקה אין שום התייחסות לאכיפה של הזכויות ואף נאסר במפורש לחזור על החוקה בחוקים של הפרלמנט.
אוסטריה	אין כל התייחסות לזכויות יסוד חברתיות אלא לזכויות ה"קלאסיות" בלבד כמו הזכות לעבוד והזכות לחופש עיסוק. למרות זאת אוסטריה מדורגת בין מדינות האיחוד כמדינה עם ביטחון חברתי רחב ביותר.
פורטוגל	החוקה משנת 1976 תוקנה בשנת 1997. זכויות יסוד חברתיות מוגדרות בפירוט רב. הסיבה כנראה היה הרצון לשמור על הדמוקרטיה ככל שניתן אחרי תקופה ארוכה של דיקטטורה. החוקה משתדלת לכסות תחומים רבים ככל שניתן, הנוגעים לאזרחים. הזכויות מנוסחות כזכויות אישיות, ונוצר רושם שהן ברורות אכיפה. כל זכות אישית מלווה בחובה ספציפית של המדינה וישנן הוראות למדינה איך להפוך את הזכויות לאפקטיביות
פינלנד	החוקה מ-1919 תוקנה ב-1995. הזכויות החברתיות מנוסחות כפיסקאות מדיניות והאחריות לקיומן מוטלת על מוסדות המדינה. הזכויות אינן מנוסחות כזכויות אישיות. למדינה יש אכן אחריות גדולה בנושאים חברתיים שונים במיוחד בתחום החינוך. כך למשל המדינה נדרשת לעודד מחקר וחינוך טכנולוגי גבוה, חקלאות מסחר ומדע וכן עיסוק באומנות. אם נושאים אלה אינם נלמדים באוניברסיטה על המדינה להחזיק קולגיים ולתמוך במוסדות פרטיים שקמים למטרות אלה. כך גם החינוך הגבוה לא רק שניתן בחינם אלא כולל גם ארוחות, ביטוח בריאות ולעיתים גם תחבורה חופשית לביה"ס ומגורים.



המדינה	זכויות חברתיות בחוקה
שוודיה	<p>החוקה משנת 1975 תוקנה ב-1980. נקבע בה "עקרונות בסיסיים" הרווחה הכלכלית, תרבותית של הפרטים הינה מטרה יסודית של הפעילות הציבורית. מוטל על הממשלה להבטיח את הזכות לעבוד, דיור וחינוך ולייצר ביטחון סוציאלי וסביבת חיים טובה. המיקום בחוקה (בפרק העקרונות) של מחויבות המדינה לזכויות חברתיות מלמד ששוודיה רואה עצמה כמדינת רווחה ומוסדות המדינה מחויבים לפעול לפי העקרונות שמותווים בחוקה. הזכויות החברתיות הרבות שניתנות לאזרחים מוגדרות בחקיקה רגילה וניתנות לאכיפה בבתי משפט מנהליים. ההטבות הניתנות ע"י המדינה אינן תלויות במצב הכלכלי של המקבל. התוצאה איננה רק שלמדינה יש אחריות לביטחון חברתי מינימאלי לאזרחיה ומאפשרת לכל אחד לקבל אותן זכויות אלא מעוניינת להשיג שוויון חברתי אמיתי.</p>
בריטניה	<p>אין חוקה כתובה ולכן אין רשימה של זכויות חברתיות. הזכויות החברתיות של הפרטים מוסקות מתוך חוקי הפרלמנט ומתוך הפרשנות המשפטית בפסקי דין והן ברות השוואה לזכויות הניתנות בשאר מדינות האיחוד האירופי.</p>