

1. ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל.
2. ד"ר עואד פריח, רכז קואליציית ועדי ההורים בנגב.
3. מהדי טורי ת.ז. 066083551 (קטין) באמצעות הוריו.

באמצעות ב"כ עוה"ד חסן ג'בארין ו/או סוהאד בשארה ו/או  
חוסין אבו חוסין ו/או סלים ואקים ו/או אוסאמה חלבי ו/או  
מוחמד דחלה ו/או ראאף זורייק מעדאלה- המרכז  
המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ת"ד 510 שפרעם  
20200 טל' 04-9501610 פקס' 04-9861173.

#### העותרים

-נגד-

1. משרד החינוך התרבות והספורט  
מרח' שבטי ישראל 34, ירושלים
2. ממשלת ישראל  
קרית הממשלה, ירושלים

#### המשיבים

### עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יפעיל המשיב 1 את כל תכניות האגף לשירותי חינוך ורווחה (להלן: אגף שחי"ר) במוסדות החינוך הערביים בישראל (כולל הדרוזים);
2. מדוע לא יחיל המשיב 1 את תכנית הרווחה החינוכית של אגף שחי"ר על הסקטור הערבי.

3. מדוע לא יקבעו המשיבים רשימת ישובים, התואמת את הקריטריונים שהם קבעו, כך שתכלול, בין היתר, כל הישובים הערביים ולפחות מרביתם, וזאת, לצורך הפעלת התכנית החינוכית שיקום שְׁכוֹנוֹת.

### ואלה נימוקי העתירה

"In these days, it is doubtful that any child may reasonably be expected to succeed in life if he is denied the opportunity of an education. Such an opportunity, where the state has undertaken to provide it, is a right which must be made available to all on equal terms."

Brown v. Board of Education 347 U.S. 483 (1954) p. 493.

### מבוא

1. עניינה של עתירה זו הוא הפליית המיעוט הערבי בישראל בתחום החינוך. מטרת העתירה היא לשים קץ להפליה הבוטה והקיצונית ביותר של המיעוט הערבי ואשר נמשכת יותר מעשרים שנה בכל הקשור להפעלת תכניות אגף שח"ר. אגף שח"ר נחשב כספינת הדגל של המשיב 1, והוא האגף החשוב ביותר המטפל בקידום האוכלוסיות החלשות בישראל על ידי הפעלת פרויקטים ותכניות שונות במוסדות החינוך, במטרה לצמצם הפערים ולמגר ההפליה בתחום החינוך. על אף שהאוכלוסייה הערבית בישראל נזקקת יותר מכל אוכלוסייה אחרת להפעלת האגף, המשיב 1 מסרב במשך שנים להפעיל את תכניות האגף במוסדות החינוך הערביים.

ב. אשתקד, הצהיר המשיב 1, כי מדיניותו בעניין זה מפלה את האוכלוסייה הערבית בישראל והבטיח לפעול להחלת כל התכניות של אגף שח"ר בבתי הספר הערביים. אך עם חילופי השלטון חזר מהבטחתו ומסר, כי על אף שמדיניות הפעלת התכניות של אגף שח"ר מקפחת ומפלה ללא הצדקה את האוכלוסייה הערבית בישראל, אין בידו בכדי להחיל את כל התכניות משום שמדובר בשתי החלטות פוליטיות של פורום שרים והממשלה, שאחת מהן מלפני עשרים שנה, ואשר קבעו קריטריונים לא שוויוניים להחלתן ולהפעלתן של התכניות. למעשה, המשיב 1 מפעיל מדיניות, שלדעתו הוא, היא בלתי חוקית משום שהיא מפלה ומקפחת האוכלוסייה הנזקקת יותר מכל אוכלוסייה אחרת להפעלת אגף שח"ר.

### העותרים

2. עותרת 1 הינה עמותה רשומה כדין בישראל, הפועלת ליד הרשויות המקומיות הערביות בישראל, לקידום ושיפור מוסדות החינוך ורמתם אצל הערבים בישראל. תבריה והנהלתה כוללים: ועד הרשויות המקומיות הערביות, הועד הארצי להורים הערביים, הועד הארצי לסטודנטים הערביים בישראל, נציגי מורים, חברי כנסת ערביים, העמותה להכוון לימודי לתלמיד הערבי ועמותת אלטפולה, שתי עמותות העוסקות בתחום החינוך.

עותר 2 הינו הרכז של קואליציית ארגונים שונים מהנגב, הכוללת בעיקר ועדי הורים, שמטרתה לקדם ולשפר את מוסדות החינוך בנגב.

עותר 3 הינו תושב רהט שבנגב, תלמיד בכתה ט' בבית ספר שם. הישוב רהט דורג בשנת 1995, לפי מדד חברתי-כלכלי, כבעל הממד הנמוך ביותר בארץ. אחוז הזכאים לתעודת בגרות בישוב זה בשנת הלימודים תשנ"ו גם הוא הנמוך ביותר בארץ. מאלה שניגשו לבחינות רק 18.1% היו זכאים לתעודת בגרות, ובנגב בכלל אחוז מקבלי תעודת הבגרות הינו 5.95%. למרות שאין ישוב הסובל מצוקה כה קשה, תכניות אגף שח"ר כמעט ולא קיימות בישוב זה.

### הרקע העובדתי

3. אגף שח"ר מפעיל עשר תכניות חינוכיות. כל תכנית שייכת למחלקה המפעילה עשרות פרויקטים. התכניות מופעלות ביישובים הזקוקים לקידום. ייעודו המוגדר של אגף שח"ר הוא טיפול בקידום החינוכי של התלמידים החלשים. היעדים הפדגוגיים והחברתיים, אשר קבע אגף שח"ר, נועדו למלא אתר משימה זו. המשיב 1 הגדיר מפורשות את יעדי האגף, לאמור:

1. צמצום פערים חברתיים חינוכיים בין העדות בישראל 2. שיפור ההישגים הלימודיים 3. צמצום הנשירה בכל רמות החינוך 4. הגדלת מספר מקבלי תעודות הבגרות 5. הגדלת שיעור הפונים והמסיימים חינוך חובה 6. חיזוק מגמות האינטגרציה בין שכבות מבוססות לבין שכבות חלשות בכל מקום שהדבר ניתן 7. חיזוק הדימוי העצמי 8. שילוב אופטימלי של תלמידים מקרב העולים החדשים המגיעים לשכונות מצוקה, תוך כדי שימוש נאות באפשרות שמזמנות העלייה החדשה לקידום צרכיה ושאיופיה של האוכלוסייה החלשה 9. קידום פעולות תרבות ואמנות 10. קידום תלמידים מצטיינים ומוכשרים"

ראו ע/1: תכנית העבודה של האגף לשח"ר לשנת הלימודים התשנ"ז, הוצאת משרד החינוך התרבות והספורט (ירושלים, התשנ"ז) עמ' 3.

4. עשר התכניות החינוכיות שמפעיל אגף שח"ר הן: הרווחה, שיקום השכונות, הטיפוח, ביקור סדיר, גף לתרבות ואומנות, יזמות חינוכית, יחידות מטה, פיתוח וקידום דרכי הוראה, מחקר ומעקב והתכנית לפיתוח כישורי הורות. כל תכנית כוללת בתוכה תכניות משניות והיא שייכת למחלקה מהאגף הנקראת על שם התכנית. המטרות של התכניות הללו נגזרות ממטרות ויעדי האגף, ועל כן נקבעו לכל תכנית אוכלוסיות היעד, המטרות הספציפיות הנגזרות מיעדי האגף כולו ואת דרכי היישום.

ראו ע/1: הסברים מפורטים אודות כל התכניות.

5. עתירה זו מתייחסת לשני מישורים הקשורים להפעלת עשר תכניות האגף: המישור הראשון מתייחס לאי החלת שתי התכניות המרכזיות והחשובות ביותר של האגף, תכנית הרווחה ותכנית שיקום שכונות שכ- 65% מתקציב האגף מוקצה להן. הראשונה לא הופעלה כלל בסקטור הערבי, בטענה כי הקריטריונים שנקבעו לפני עשרים שנה אינם הולמים מגזר זה. והשנייה חלה רק על שני יישובים ערביים- ללא הישובים הדרוזים- במרכז עיר אום אל פחם

ובשכונה אחת בנצרת, וזאת מתוך 140 ישובים ושכונות ברחבי הארץ. המישור השני של העתירה מתייחס לאי ההפעלה (או ההפעלה החלקית ביותר) של שאר תכניות אגף שח"ר וזאת למרות שמוסדות החינוך הערביים עונים על הקריטריונים שהתווה המשיב 1.

6. חרף העובדה שיעדיו החינוכיים של אגף שח"ר הינם נייטרלים, ולמרות הצורך הבסיסי להחלת התכניות של האגף באופן מוגבר במוסדות החינוך הערביים, המשיב 1 לא הפעיל במשך שנים רבות, ולמעשה מאז תחילת הפרויקט, את התכניות של האגף בסקטור הערבי. רק לאחר כינון הממשלה הקודמת האחרונה ובתחילת שנת הלימודים 1994-1995 התחיל המשיב להפעיל בחלק ממוסדות החינוך הערביים ובאופן מצומצם חלק מזערי משתי תכניות האגף (תכניות הטיפוח והביקור סדיר). לגבי התכניות המרכזיות, הרווחה החינוכית ותכנית שיקום השכונות, צוין מפורשות, כפי שיוסבר להלן, כי קיימת מניעה לתחולתן הכללית בישובים הערביים.

#### שתי התכניות: הרווחה ושיקום השכונות

7. שתי התכניות, הרווחה ושיקום השכונות מהוות עמוד השדרה והתווך לאגף שח"ר. כ- 65% מתקציב האגף מוקצים לשתי תכניות אלו המפעילות עשרות של פרויקטים. למעשה, עיקר הסיוע המיוחד לשכבות החלשות ניתן באמצעות שתי התכניות הללו. תכנית הרווחה החלה לפעול בתחילת שנות השבעים, תכנית שיקום השכונות החלה בשנת 1977.  
ראו: דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 46, עמ' 4-353.

8. תכנית הרווחה מפעילה עשרות פרויקטים לכל שלבי החינוך הפורמלי ולמסגרות החינוך הלא פורמלי. מטרת ויעדי התכנית הם:

1. שיפור ההישגים הלימודיים בכל מערכת החינוך ומניעת פיגור מצטבר בכיתות הנמוכות ובמיומנויות היסוד. 2. הגדלת מספר התלמידים המסיימים את בית-הספר התיכון ומקבלים תעודת בגרות המאפשרת להם להמשיך את מסלול לימודיהם בלימודים על-תיכוניים וגבוהים. 3. הגדלת מספר התלמידים הפונים לחינוך גבוה והגדלת שיעורי ההצלחה בו. 4. הגדלת שיעורי ההשתתפות בחינוך בכל שלבי הגיל ומניעת נשירה. 5. חיזוק הדימוי העצמי, טיפוח גאוות היישוב וגיבוש מנהיגות מקומית."

ראו ע/ 1 : עמ' 17.

ב. אוכלוסיית היעד של תכנית הרווחה החינוכית לא כוללת היישובים הערביים. בשנת הלימודים התשנ"ה הופעלה תכנית הרווחה בכ- 80 יישובים ושכונות וכשליש מכלל התלמידים במגזר היהודי נהנו ממנה. המשיב 1 הסביר כי המניעות לתחולת התכנית במגזר הערבי מקורה בהחלטת ממשלה מלפני עשרים שנה, אשר קבעה קריטריונים לתחולת התכנית וכי הוא, המשיב 1, אינו מוסמך לשנותם. הקריטריונים, לטענת המשיב 1, קבעו:

"א. טיפול באוכלוסיות מהגרים שהתאפיינו בבעיות חברתיות וחינוכיות קשות. ב. טיפול בישובים השוכנים באזורים רגישים מבחינה ביטחונית. ג. אוכלוסיית היישוב אינה עולה על 15000 נפש." (ההדגשה במקור).

ראו ע/ 2: מכתבו של מנכ"ל משרד החינוך, מר שושני, מיום 12/5/96 המפרט את הקריטריונים של תכנית הרווחה.

9. התכנית השנייה שקיימת אודותיה מניעת תחולה כללית היא תכנית שיקום שכונות שמטרותיה הן:

"א. צמצום פערים חברתיים וחינוכיים בין העדות בישראל וקידום החינוכי של יוצאי אסיה-אפריקה ב. שיפור ההישגים הלימודיים של כלל האוכלוסיות ביישובי השיקום ג. עידוד מנהיגות מקומית ד. חיזוק הקשר בין זרועות משרד החינוך התרבות והספורט לבין השכונות והיישובים."

ראו ע/ 1 : עמ' 31.

ב. אוכלוסיית היעד של תכנית שיקום שכונות היא כלל האוכלוסייה המצויה ביישובים ובשכונות, אשר על פי קריטריונים חברתיים- כלכליים הוגדרו כיישובים או כשכונות מצוקה. השר הבינוי והשיכון מגבש ומכין את רשימת היישובים במסגרת פרויקט שיקום השכונות של משרד הבינוי והשיכון, ומגיש אותה כהמלצה לאישור בפני ועדת שרים שהוקמה בשנת 1979 לצורך ליווי פרויקט שיקום שכונות של משרד הבינוי והשיכון. משיב 1 אימץ את הקריטריונים ואת רשימת היישובים של ועדת השרים וקבע, כי עקרונית רשימה זו תהיה רשימת היישובים הזכאים לצורך הפעלת התכנית החינוכית שיקום שכונות של אגף שח"ר.

ג. מנתוני המשיב 1 המעודכנים לשנת הלימודים הנוכחית, עולה כי מכלל 140 יישובים ושכונות שונות מרחבי הארץ, התכנית חלה רק על שני יישובים ערביים וגם באופן חלקי- במרכז העיר של אום אל פחם ובשכונה אחת בנצרת. בנוסף לכך, התכנית חלה גם על שכונת ואדי אלניסנאס בחיפה ועל שכונת עגימה ביפו. מלבד מקומות אלו, רשימת היישובים כוללת עוד ארבעה יישובים דרוזים. מבקרת המדינה בדקה את תחולת התכנית רק במגזר הדרוזי, ובמסקנותיה הביקורתיות ציינה, כי הפעלת התכנית ביישובים הדרוזים "אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה בעניין השוואת הכפרים הדרוזיים ליישובי פיתוח יהודיים."

ראו ע/ 1 : עמ' 31, ואת רשימת היישובים הנהנים בעמ' 118-124.

דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 46, עמ' 354.

#### שאר התכניות:

10. מטרות שאר שמונת התכניות של אגף שח"ר ויעדי האוכלוסיות שלהן מתאימות לצורכי האוכלוסייה הערבית בישראל, ואין כל מניעה לתחולתן באופן סדיר ואף מתוגבר בקרב מוסדות החינוך הערביים. משיב 1 לא טען, כפי שעשה לגבי תכניות הרווחה ושיקום שכונות כי קיימת מניעה כלשהי מלהפעיל תכניות אלו בסקטור הערבי. חרף העדר כל מניעה בקריטריונים, וכאמור, תחולתן היא חלקית ביותר. מבדיקה יסודית, שבוצעה על ידי המומחים של העותרת 1 בשנה הנוכחית ואשר כללה 61 יישובים ערביים עולה, כי רוב התכניות אינן חלות במגזר הערבי. בשנתיים האחרונות החל המשיב 1 להפעיל חלק קטן מהפרויקטים של שתי תכניות בלבד, התכנית לטיפול ותכנית ביקור סדיר. נעמוד כאן בקצרה על מטרות ויעדי תכניות אלו.

11. **תכנית המחלקה לטיפוח:** התכנית נועדה, בין היתר, כדי להגדיל את מספר התלמידים הניגשים לבחינות הבגרות, לאפשר לתלמיד לסיים מסלול לימודי חינוכי, ולהגדיל את שיעורי התלמידים הפונים לחינוך גבוה. אוכלוסיית היעד שלה כוללת כל אוכלוסיית האגף. תכנית זו היא אחת משתי תכניות, שהמשיב 1 החל בהפעלתה בישובים הערביים, והיא מופעלת באופן חלקי ביותר ב- 11 ישובים ערביים. יש לציין, כי אין תחולה לכל הפרויקטים של תכנית זו בישובים הערביים.  
ראו ע/ 1: עמ' 34.

12. **תכנית המחלקה לביקור סדיר:** התכנית נועדה בעיקר לעקוב אחר נשירת התלמידים, איתורם, כניסתם למערכת, נשירתם, הפעלת תכניות למניעת נשירה. אוכלוסיית היעד כוללת תלמידים המתקשים לתפקד במוסדות החינוך הפורמלי ותלמידים הנמצאים בקבוצת סיכון. בשנתיים האחרונות היתה התקדמות יחסית בהפעלת תכנית זו בסקטור הערבי, אך כדברי ד"ר אבי לוי, מנהל אגף שח"ר, שנאמרו ביום 9/12/96 בפני ועדת הביקורת של הכנסת: "זה לא מספיק, זה אפס קצהו, זה קצה הקרחון, אני מוכן להודות. אבל עשינו משהו. התחלנו לעשות דברים."  
ראו ע/ 1: עמ' 39.  
ראו ע/ 3: פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיום 9/12/96 עמ' 26.

13. **תכנית המחלקה לגף לתרבות ואומנות** יעודה של תכנית הגף לתרבות ואמנות בשכונות לקדם ולפתח את פעילות התרבות והאמנות במספר תחומים: תיאטרון, מוסיקה, מחול, אמנויות פלסטיות, טבע וארץ, מוזיאונים, תקשורת, ספרות ומורשת העדות. משיב 1 קבע כי אוכלוסיית היעד היא תושבים ותיקים ועולים חדשים מקרב האוכלוסיות המתגוררות בשכונות, בעיירות הפיתוח וארגונים המטפלים בתחומי התרבות והאמנות בשכונות. משיב 1 לא טען, מעולם, כי יש מניעות מלהחיל תכנית זו על הסקטור הערבי. ניתן להניח אפוא כי לא קיימת מניעות כזו. עם זאת תכנית זו לא הופעלה כלל ועיקר בסקטור הערבי.  
ראו ע/ 1: עמ' 50.

14. **תכנית המחלקה ליזמות החינוכית** למחלקה זו יש אחריות מקצועית כוללת בתחומים הבאים: הכשרה והשתלמות, פיתוח יזמות חינוכיות, פרסום ותקשורת. אוכלוסיית היעד כוללת כל אוכלוסיית האגף. התכנית לא הופעלה בסקטור בערבי.  
ראו: ע/ 1: עמ' 56.

15. **תכנית המחלקה ליחידות מטה** מטרתה היא פיתוח, ניסוי, ותגבור תכניות לימודים, חומרי למידה, דידקטיות, מתודיקות, ודרכי למידה המותאמים לאוכלוסיות היעד. משיב 1 קבע כי אוכלוסיות היעד של מחלקה זו הן " אוכלוסיות ראויות לקידום בחינוך הקדם- יסודי, בחינוך יסודי, בחינוך העל יסודי, בחינוך העל תיכוני, בחינוך מבוגרים ובמסגרות קהילתיות,

המסתייעות בתכניות יחידות המטה." מחלקה זו, למיטב ידיעת עותרת 1, אינה מתופעלת  
בסקטור הערבי.  
ראו ע/1: עמ' 62.

16. תכנית המחלקה לפיתוח וקידום דרכי הוראה מטרתה לקדם ולהתאים דרכי הוראה ושיטות  
חינוך יעילות וייחודיות לאוכלוסיות שבטיפול האגף. אוכלוסיית היעד הם בתי הספר  
והמורים הקשורים לאגף שח"ר, יישובי הרווחה ושיקום השכונות. למיטב ידיעת העותרת 1,  
התכנית אינה מתופעלת בסקטור הערבי.  
ראו ע/1: עמ' 66.

17. תכנית המחלקה למחקר ומעקב מטרתה של תכנית זו להגביר המידע ההערכתי בנושא  
רווחה, שיקום וטיפול והגברת השימוש בממצאי מחקר והערכה לצורכי קבלת החלטות.  
אוכלוסיית היעד כוללת, בין היתר, אישי ציבור, מחקר, תקשורת, מתכנים וכל גורם אחר  
המתעניין במידע הערכתי מהימן על האוכלוסיות והנושאים שבהם מטפלת המחלקה. למיטב  
ידיעת עותרת 1, התוכנית לא מיושמת בסקטור הערבי.  
ראו ע/1: עמ' 68.

18. תכנית המחלקה לפיתוח כישורי הורות: מטרת התכנית היא להפיץ תכניות חינוך לשיפור  
כישורי ההורים ומיומנויותיהם ופיתוח יכולת התמודדות שלהם עם בעיות ההתפתחות  
והגדילה של ילדיהם. אוכלוסיית היעד היא "ההורים ובייחוד הורים שבאים משכבות  
אכלוסיה שבטיפול האגף." התכנית לא מיושמת בסקטור הערבי.  
ראו ע/1: עמ' 71.

### מצב מערכות החינוך בישובים הערביים

19. כידוע, הרמה של מוסדות חינוך מושפעת ממצבו הסוציו-אקונומי של הישוב. נתונים ומחקרים  
רבים מעידים כי הישובים הערבים נמצאים בתחתית סולם המדד החברתי-כלכלי בישראל.  
ועל כן לא מקרי שמערכת החינוך בסקטור הערבי נמצאת בשפל הסקלה של מוסדות החינוך  
בישראל. כדברי ד"ר אבי לוי, מנהל אגף שח"ר, בפנייתו למשיב 1 בה ניסה לשכנעו להחיל את  
תכנית הרווחה על הסקטור הערבי: "מצבם החינוכי והכלכלי חברתי של התלמידים במגזר  
המיעוטים הוא חמור יותר בדרך כלל ממצבם החינוכי החברתי כלכלי במגזר היהודי."  
(ההדגשה לא במקור)  
ראו: על תוכן מכתב ד"ר לוי ב- דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 46, עמ' 354.

20. לאחרונה, פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חוברת על אפיון הרשויות המקומיות  
ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב - 1995. בקביעת המדד נשקלו  
גורמים שונים וביניהם: המקורות הכספיים של התושבים, תחום הדיור ואיכותו, ציוד  
הדירה, רמת מינוע, חינוך והשכלה, אפיוני תעסוקה ואבטלה, מצוקות חברתיות-כלכליות

מסוגים שונים. המדד החברתי-כלכלי מציג עשרה אשכולות של אכלוסיה, מאשכול 1, שבו שיעורי המדד הנמוכים ביותר, ועד אשכול 10 שבו שיעורי המדד הגבוהים ביותר. מהנתונים עולה, כי כל הישובים הערביים (למעט ישוב אחד) מצויים בחמשת האשכולות 1 עד 5. בשני האשכולות הנמוכים ביותר הערבים הם רוב. למעט ישוב אחד, אין אף ישוב ערבי באשכולות 6 עד 10. על אף הנתונים הללו, ישובים אלו לא נכללו בתכנית הרווחה החינוכית, ורק שניים מהם נכללו בתכנית שיקום שכונות.

ראו: אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית- כלכלית של האוכלוסייה ב-1995, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ירושלים) 1996.  
מדדי העוני בישראל, המוסד לביטוח לאומי דו"ח מס' 95  
ראו ע/ 4 : הדו"ח של סיכוי- העמותה לקידום שוויון הזדמנויות, נובמבר 1996 המרכז והמסכם את הנתונים הרשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה- מ.ל.ל.

ב. ישובו של עותר 3 דורג במקום הראשון של אשכול 1, היינו הישוב העני ביותר בארץ. ועל אף שהקריטריון הקובע לתכנית שיקום שכונות של שח"ר הוא המדד החברתי- כלכלי של הישוב, ישובו של עותר 3 אינו כלול בתכנית זו, ובוודאי לא בשאר התכניות.  
ראו ע/ 4 : עמ' 4.

21. אחוז התלמידים הזכאים לתעודות בגרות ואחוזי הנשירה של התלמידים הם נתונים נוספים המעידים על המצוקה הקשה במערכת החינוך בסקטור הערבי. נתוני בחינות הבגרות של שנת הלימודים תשנ"ו פורסמו לאחרונה על ידי המשיב 1 וחולקו לארבעה מגזרים. נתונים אלו מעלים, כי אחוז זכאי תעודות הבגרות: במגזר הערבי 23%, במגזר הדרוזי 27.6%, במגזר הבדוי בנגב 5.9%, ובמגזר היהודי 45%. לגבי אחוזי הנשירה של התלמידים בישראל, מתברר מדו"ח מבקרת המדינה, כי התלמידים הערבים מהווים כ- 80% מסך כל הנושרים ממערכת החינוך בישראל.

ב. אחוז הזכאים לתעודת בגרות ביישובו של עותר 3 הינו הנמוך ביותר בארץ. עותרת 2, הקואליציה של ועדי ההורים בנגב- והרשות המקומית של רהט הכריזו על פתיחת שביתה כללית ביום 4/5/1997 כמחאה על מצבה החמור של מערכת החינוך בעיר. 9000 תלמידים הצטרפו לשביתה זו.

ראו ע/ 5 : נתוני בחינות בגרות תשנ"ו (1996), מדינת ישראל, (ירושלים) 1997, בעמ' 5, 6, 7, 25 ; דו"ח מבקר המדינה, דוח שנתי 46, עמ' 366-362.  
ראו ע/ 6 : עיתון הארץ, 2/5/97, עמ' 6א.

22. ד"ר האלה חזאן, מרצה לחינוך ופסיכולוגיה במכללה הערבית לחינוך בחיפה ומומחית לענייני החינוך בסקטור הערבי, מציגה בחוות דעתה המצורפת לעתירה זו חלק ממצוקת מערכת החינוך בסקטור הערבי. חוות-הדעת נתמכת על נתונים מפורטים אודות מוסדות החינוך



הערביים בישראל. ד"ר חזאן הדגישה החשיבות והחיוניות של תכניות אגף שח"ר למערכת החינוך בסקטור הערבי בישראל. בסיכום דבריה, היא מציינת, כי הפעלת אגף שח"ר במוסדות החינוך הערביים יכולה להביא ל:

"א. צמצום הפערים החברתיים בישראל ב. העלאת רמת ההישגים בבתי הספר הערביים ג. העלאת אחוז זכאי תעודת הבגרות ד. צמצום אחוז הנשירה ה. העלאת אחוז התלמידים באוניברסיטאות ו. קידום תלמידים מצטיינים ומוכשרים."

ראו ע/7 : חוות-הדעת של ד"ר חזאן והמהווה חלק בלתי נפרד מעתירה זו.

### פניות העותרים ועמדת משיב 1:

23. בשלוש השנים האחרונות גברה דרישתם של עיריות, מועצות מקומיות, חברי כנסת ומוסדות ציבור ערביים, ובהם העותרת 1, להפעיל את כל התכניות של אגף שח"ר במוסדות החינוך הערביים. הם פנו לא אחת למשיב 1 וקבלו על הפלייתם בהפעלת והחלת התכניות של אגף שח"ר. לחלק מהפניות לא התקבלו תגובות כלשהן ולחלק אחר התקבלו תגובות עמומות.

ראו ע/8 : פניית עיריית נצרת מיום 28/11/1995;

ראו ע/9 : תשובת השר לשעבר רובינשטיין לשאלתא של ח"כ האשם מתאמיד מיום 6/11/1995.

24. ביום 8/3/1996 פנתה האגודה לזכויות האזרח בישראל באמצעות ב"כ העותרים אל משיב 1, וקבלה על אי החלת התכניות של אגף שח"ר על הישובים הערביים. במכתב זה נאמר, כי מדיניות זו מהווה הפליה לרעה שאין לה כל הצדקה עניינית והועלתה דרישה ליישום כולל לאגף שח"ר בסקטור הערבי. פנייה זו התייחסה, בין היתר, לקריטריונים של הפעלת תכנית שיקום השכונות של אגף שח"ר אשר נשענה על רשימת היישובים שנקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון. נטען, כי רשימת היישובים של משרד השיכון, שהיא כשלעצמה מפלה את האוכלוסייה הערבית ואשר הוכנה על ידי משרד השיכון לצורך אחר, אין בה כדי להוות בסיס לתחולת התכנית החינוכית של שיקום השכונות. על כן, משרד החינוך נדרש להיות מונחה על ידי שיקולים חינוכיים עצמאיים לקביעת רשימת היישובים בהתאם למטרות ויעדי אגף שח"ר החינוכיים. חשוב לציין, כי פנייה זו לא התייחסה באופן ספציפי לתכנית הרווחה, משום שלא היה ידוע לעותרים כי היתה החלטה מלפני עשרים שנה שלא מאפשרת עקרונית החלת התכנית על היישובים הערביים.

ראו ע/10 : פניית האגודה לזכויות האזרח מיום 8/3/1996.

25. ביום 12/5/1996 התקבלה תגובת ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משיב 1 דאז. בתגובתו ציין, כי רשימת היישובים של תכנית שיקום שכונות נקבעה על פי החלטת הממשלה ולא על פי החלטת המשיב 1 או מנהלי אגף שח"ר. לגבי תכנית הרווחה החינוכית, הבהיר המנכ"ל, כי נקבעו קריטריונים להפעלתה על ידי פורום שרים מלפני עשרים שנה שלפיהם לא היה ניתן להכליל את היישובים הערביים (ראו פירוט הקריטריונים בסעי' 18(ב) לעיל). מר שושני הוסיף כי מאחר וקריטריונים אלו לא הלמו האוכלוסייה הערבית, השר החליט להעביר בהדרגה את האגף

כולו לפעילות על בסיס שוויוני. לטענתו, משרד החינוך החל להפעיל בהדרגה חלק מהתכניות, הוא הזכיר 10 סוגי פעילויות שונות השייכות לאגף שח"ר ואשר הוכנסו לסקטור הערבי. בנוסף לכך, מר שושני הבטיח כי "המשרד עושה מאמץ לסיים תהליך של שוויון מלא תוך שנתיים-שלוש". (ההדגשה לא במקור)  
ראו ע/ 2: תגובת המנכ"ל מיום 12/5/1996.

26. אין ספק שתגובתו של מר שושני מהווה מפנה חיובי ביחסו של המשיב 1 להפעלת אגף שח"ר במוסדות החינוך הערביים. משיב 1 הכיר, לאחר יותר מעשרים שנה, כי יש להפעיל אמות מידה שוויוניות והראה שישנם סימנים המעידים על כוונת המשרד להחיל את כל אגף שח"ר. עם זאת, לאור הידרדרותה של מערכת החינוך ומצבה הירוד בקרב הערבים בישראל, התגובה לא היתה מספקת דיה. מבדיקת 10 הפעילות, שהוזכרו בתגובתו של המנכ"ל, עולה כי שמונה מפעילויות אלו שייכות לשתי תכניות- המחלקה לטיפול והמחלקה לביקור סדיר- ושתי פעילויות אחרות (אתג"ר והט"ף) לא שייכות לתכניות של האגף, אלא מופעלות על ידי לשכת סגן מנהל אגף שח"ר. כמו כן, היה חשש שמבלי להתחייב במועד ספציפי לתחולת כל האגף בסקטור הערבי, תיווצר סחבת ביישום ההבטחה. אי לכך, פנה שוב ב"כ העותרים ביום 20/8/1996 (לאחר חילופי השלטון) אל המשיב 1 וביקש ליישם את כל התכניות של אגף שח"ר בהקדם האפשרי, לקבוע מהן התכניות החדשות שייכנסו למגזר הערבי בשנת הלימודים התשנ"ז ומהו המועד הסופי להחלת כל תכניות אגף שח"ר בסקטור הערבי.  
ראו ע/ 11: מכתב מעיריית נצרת המתייחס ל- 10 הפעילויות שהוזכרו בתגובת מר שושני לתכניות.

ראו ע/ 12: פניית ב"כ העותרים מיום 20/8/1996.

27. ביום 22/10/96 התקבלה תגובתו של ד"ר אבי לוי, מנהל אגף שח"ר, ולהפתעת העותרים, הוא חזר מהבטחת המשרד הקודם שהבטיחה להחיל את אגף שח"ר על בסיס שוויוני. מר לוי טען כי משרדו לא יכול לשנות את הקריטריונים שנקבעו לגבי תכנית הרווחה, אשר "לא הלמו ישובים מהמגזר הלא יהודי ולכן אינם נכללים בתכנית הרווחה". לטענתו, רק פרום השרים שהחליט אודותיה מלפני עשרים שנה יכול לבטל אותם. הוא הדין לגבי תכנית שיקום השכונות, אשר נקבעה על ידי החלטת ממשלה לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים, הקובעים מהם היישובים הזכאים. ועל כן, משיב 1, ציין ד"ר לוי, אינו רשאי לשנות את הרשימה. יש להדגיש כי ד"ר לוי התעלם בתגובתו מהבקשות שהועלו בפנייה האחרונה.

ראו ע/ 13: מכתבו של מר לוי מיום 22/10/1996.

ראו ע/ 14 ו- ע/ 15: מכתבי ב"כ העותרים אל משיב 1 מיום 23/12/96 ו- 28/1/97 המבקשים קבלת החלטות הממשלה שהוזכרו, הבקשה טרם נענתה.

28. בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיום 9/12/1996 נידון, בין היתר, נושא הפעלת אגף שח"ר בסקטור הערבי. ד"ר לוי, מנהל אגף שח"ר, הסביר בפני תברי הוועדה את עמדתו לגבי תחולת תכניות אגף שח"ר ובמיוחד תכניות הרווחה ושיקום שכונות, בהסבריו

קבע, כי קיימת הפליה מקפחת כנגד האוכלוסייה הערבית שיש לפעול כדי לסיימה, ונימוקיו היו אלו:

" אבי לוי: ..כתבתי מכתב משמעותי לשר החינוך והתרבות כבר ב- 1994, לגבי תכלית הרווחה החינוכית במגזר הערבי והדרוזי, ובו הערתי את תשומת ליבו ששני המגזרים האלה, מבחינת מקופחים, תכנית הרווחה- לא רק מקופחים, אלא לא קיימים, כמו שאמרו פה- ושצריך להכניס אותם...  
היו"ר רן כהן: בתכנית הרווחה ניכללו רק יהודים?  
אבי לוי: כן. היא לא הופנתה למגזר הערבי. אם היתה מתקבלת החלטה שלאגף שח"ר יש מנדט לטפל בתכנית הרווחה במגזר הערבי, היינו פועלים. צריך לשנות כאן את ההחלטה מעיקרה. בהחלטת הוועדה שהוקמה על ידי גולדה מאיר ז"ל, הקריטריונים היו כאלה שלא יכלנו להיכנס לשוב הערבי, כי היו בין היתר קריטריונים ביטחוניים, קווי עימות ליישובים מסוימים..  
היו"ר רן כהן: אני רוצה להגיד לך שהיו הרבה מאוד ניבזים שהשתמשו בנימוק הביטחוני כדי למנוע שוויון בין האוכלוסיות השונות בארץ.  
אבי לוי: אתה אמרת.."  
ראו ע/ 3 : פרוטוקול הישיבה בעמ' 25-26.

29. לגבי תחולת תכנית שיקום השכונות הציג ד"ר לוי, באותה ישיבה, עמדה אחרת, השונה מעמדתו שהובאה במכתבו (ע/ 13) שבו ציין, כאמור, כי אין המשיב 1 יכול לשנות את רשימת היישובים. מדבריו בישיבה בכנסת מתברר, כי רשימת היישובים של תכנית שיקום שכונות גמישה היא. אגף שח"ר מעדכן את הרשימה, מוסיף עליה יישובים ומוציא ממנה והכל לפי שיקוליו של המשיב 1. כדבריו:

"אמרת(ני) שבאת(ני) והיכנסת(ני) כמה יישובים לשיקום שכונות. אם לא היית עושה את זה, ולא היו עושים את זה עוד כמה אחריך, הם לא היו ניכסים. בתכנית הרווחה אי אפשר לעשות את זה, כי היא שונה מתכנית השיקום. **בתכנית השיקום יש כניסה ויציאה של יישובים, בהתאם למצבם.** תכנית הרווחה החינוכית באמת ניכסה ליישובים הקשים ביותר, שאי אפשר לצאת מהם. אם נירצה היום לצאת, כמעט בלתי אפשרי. יקומו ראשי מועצות, אלה יישובים מאוד חלשים שזקוקים לעזרה הזאת, ושאלו מדוע עוזבים אותם, אם הם לא צימצמו את הפערים, אתה לא יכול לעזוב אותם." (ההוספה לא במקור)

ראו ע/ 3 : פרוטוקול הישיבה, עמ' 26.

30. לגבי תכנית הרווחה, מתברר כי המשיב 1 לא מיישם את הקריטריונים שנקבעו לתכנית הרווחה לפני עשרים שנה כלשונם, שכן התכנית חלה על יישובים שאינם בהכרח יישובי עימות ו/או יישובים שמספר התושבים שלהם מגיע כדי 1500 נפשות. כמו כן, המשיב 1 משנה ומוסיף על הקריטריונים האלו וקובע חדשים במקומם המרחיבים את מספר היישובים הזכאים, אך ההרחבה (או הסטייה מהקריטריונים המקוריים) חלה על המגזר היהודי בלבד. דו"ח מבקר המדינה מס' 46 מעיד על הדברים אלו:

"בשנת התשנ"ה גיבש האגף קריטריונים חדשים לצירוף יישובים ושכונות לתכנית הרווחה ולחלוקת תקציבי הרווחה ביניהם. קריטריונים אלו מבוססים על שילוב של מדד הטיפוח (החדש) של המשרד והמדד החברתי-כלכלי שפיתחה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שעודכן לאחרונה בשנת 1983). אף על פי שכבר הופעל מדד טיפוח ביישובים הערביים, הדרוזים, והבדואים, הם לא נכללו בתכנית הרווחה."

ראו : דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 46, עמ' 354.

31. בכל זאת, מתגובות משיב 1 - של מר שושני, ד"ר לוי והשר לשעבר בתשובתו לשאלת-לא-הוסבר מדוע לא הופעלו בהיקפן המלא שאר שמונת התכניות אשר אין לגביהן, כביכול, מניעה כלשהי מלהחילן על הסקטור הערבי. המשיב 1 הסביר ונימק מדוע לא הפעיל שתי התכניות המרכזיות, אך לא ציין דבר וחצי דבר לגבי האחרות. כנראה ההסבר לאי הפעלתן שאר שמונת התכניות נעוץ בחוסר הסבר.

**סיכומו של דבר:** המשיב 1 מכיר בעובדת הפליית האוכלוסייה הערבית בישראל בכל הקשור להפעלת אגף שח"ר. הוא מודע לצורך ולחשיבות הפעלת התכניות. והוא מצהיר כי אוכלוסייה זו זקוקה לתכניות אלו יותר מכל אוכלוסייה אחרת. חרף כך, הוא ממשיך במדיניותו המפלה המסרבת ליישם את עקרון השוויון.

### הטיעון המשפטי

1. הרקע העובדתי של העתירה מעלה כי מדיניותו של המשיב 1 פוגעת מעל הנדרש ובאופן קיצוני ביותר בשתי זכויות יסוד: הזכות לשוויון והזכות לחינוך. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קיבל עקרון השוויון מעמד על חוקתי, ובמיוחד כאשר הפגיעה בעקרון זה הינה על רקע השתייכות קבוצתית. מדיניותו של המשיב 1 מפלה את העותרים מחמת לאומם.

2. הלכה פסוקה היא, כי רשות שלטונית הפועלת לפי ובהתאם למטרה, שאותה היא מבקשת להגשים, עליה תמיד ליתן משקל רציני ונכבד לעקרונות היסוד של השיטה, ובראשם עקרון השוויון. המטרות הדומיננטיות לתכניות אגף שח"ר חינוכיות הן, ובראשן ניצבת מטרת צמצום הפערים החינוכיים בין האוכלוסיות השונות בישראל. כל תכנית חייבת להיגזר מהמטרה הדומיננטית של האגף. האוכלוסייה הערבית בישראל אמורה להיות אחת מקבוצות היעד של האגף. אך, ביישום מדיניותו, המשיב 1 זנח את הקבוצה זו, ובכך לא נתן משקל כלשהו לעקרון השוויון. יישום חלקי לתכניות האגף הפוגע בעקרון השוויון הינו פסול מעיקרו. בג"צ 281/82 אשכנזי נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד לו (1) 95. בג"צ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו (1) 191, עמ' 101, 202.

4. החמור מהכל, שהמשיב 1 מכיר, כי מדיניותו מפלה את האוכלוסייה הערבית וכי אוכלוסייה זו היא הנזקקת ביותר לשיקום מערכת החינוך שלה, אך הוא לא עושה דבר בנדון. נהפוך הוא, המשיב לא רק החטיא את המטרה שלשמה פועל אגף שח"ר, אלא עושה כדי לסכל את יעדי האגף. שכן, על ידי הזנחת התלמידים הערביים, ובמקביל, השקעת המאמץ בתלמידים אחרים, למעשה, הוא מגדיל ומגביר את הפער במערכות החינוך במקום לצמצמו. אין זאת לומר שאין הצדקה להשקיע משאבים בתלמידים היהודים הנזקקים לתכניות שח"ר.

5. זאת ועוד. מדיניותו של המשיב 1 כלפי האוכלוסייה הערבית עומדת בניגוד גמור להתפתחויות האחרונות בפסיקה העליונה המתייחסות למובנו המהותי וליישומו של עקרון השוויון. בפרשת שדולת הנשים נפסק כי עקרון השוויון מחייב גם נקיטת פעולות שיש בהן כדי לקדם

אוכלוסייה מופלית. לפי גישה זו, העותרים זכאים לדרוש שהמשיב 1 ינקוט כלפיהם מדיניות של העדפה מתקנת בכדי לצמצם הפערים הקיימים בינם לבין אוכלוסיות אחרות. אך, המשיב 1, אינו רק מתעלם מגישה זו, אלא מסרב ליישם את עקרון השוויון לפי משמעותו הפורמאלית והשמרנית. עובדה זו לבדה, מחייבת אותו לנקוט בצעדים מהירים ביותר ליישום עקרון השוויון, ולו במובנו הפורמאלי-שמרני, לא כדי לצמצם את הפערים הקיימים, אלא, לפחות, לא להגדילם ולהרחיבם. בדבריו של כב' השופט מצא יש חידוד לדברים אלו:

"לבו של עקרון השוויון, על פי התפיסה המסורתית, הוא במתן הזדמנות שווה לכול. דא עקא, שמתן הזדמנות שווה עשוי להשיג תוצאה שוויונית רק כאשר האוכלוסיות המתמודדות עושות כן בתנאים של שוויון התחלתי...ההעדפה המתקנת באה לאזן את הפער בשוויון היכולת, המגביר את סיכויי הקבוצות החזקות והגורע מסיכויי הקבוצות החלשות. היא מבוססת על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכול, המקיים שוויון פורמאלי בלבד. השגת שוויון מעשי יכול להיעשות אפוא רק בהענקת יחס מועדף לבני הקבוצה החלשה."

בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח (5) 501, עמ' 17-516.

5. אכן, לפי ההגדרה הפורמאלית והטכנית של מושג ההפליה, שלפיה הפליה היא החלת דין שונה על בני אדם שווים כאשר לא מתקיימת שונות רלוונטית ביניהם, עולה כי, ההפליה, במקרה דנן, הינה קיצונית ובוטה ביותר. עותר 3, שאחוז הזכאים לתעודת בגרות לשנת תשנ"ו (מאלה שניגשו לבחינות) ביישובו העני ביותר בארץ הינו 18.1%, לא נהנה מתכניות שח"ר כמו חברו ובן גילו מהרצליה הנהנה מתכניות אלו, ששם אחוז הזכאים לבגרות לתשנ"ו הינו קרוב ל-66.1%. והשאלות הן: מהי השונות הרלוונטית המצדיקה ההבחנה בין שני התלמידים? אכן, השונות היחידה ביניהם היא היות עותר 3 ערבי בדווי מהנגב וחברו יהודי ממרכז הארץ, אך האם זוהי שונות רלוונטית לצורך הצדקת מדיניותו המפלה של המשיב 1 כנגד הראשון?

6. החלטתו של המשיב 1 החוזרת מההבטחה של המשרד הקודם ליישם את תכניות שח"ר בסקטור הערבי הינה פסולה משום שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני. המשרד הקודם הבטיח ליישם את תכניות אגף שח"ר באופן שוויוני. ובזה הכיר בעוול הכבד ובנוק הרציני שנגרם לתלמידים הערביים בישראל כתוצאה מאי הפעלת תכניות האגף. החלטה זו, התקבלה לאחר שיקול דעת ושמיעת טיעוני העותרים. מוזר שהמשיב 1 חזר מהבטחתו מבלי להכחיש קיומו של חוסר השוויון. אולם, לא עבר זמן רב ממועד הבטחתו של המשרד הקודם לבין ההחלטה החדשה, לא אירעו אירועים כלשהם המצדיקים חזרה מההבטחה, לא התווספו שיקולים חדשים או רציניים המכשירים הנצחת המצב בקיים. כמו כן, ההחלטה החדשה לא הסתמכה על מדיניות חדשה של המשיב 1, לא התבססה על שיקול דעת ראוי, ולא שקלה את החלטתו של המשרד הקודם. למעשה, נוצר מצב שלפיו גורלה החינוכי של אוכלוסייה נקבע, לא לפי שיקולים ענייניים התואמים את עקרונות המינהל הציבורי, אלא, כנראה, לפי נטייתם האישית של אישי המשרד.

י' זמיר, הסמכות המינהלית (נבו הוצאה לאור 1996) בעמ' 742.

ב. הדברים דומים למקרה של פרשת ג'ועמס, שם פסל בג"צ את החלטת שר הפנים אשר ביטלה החלטת השר הקודם הנוגעת למינוי מועצה מקומית לכפר זרזיר. וזאת, על אף שבית המשפט מצא שהשר הנכנס שקל בהחלטתו החדשה שיקולים ענייניים, אך מצא כי ההחלטה לא שקלה את כל השיקולים הענייניים ולא התבססה על תשתית חדשה המצדיקה החזרה מההחלטה הקודמת. ולענייננו, הרי מקל וחומר כאשר לא נשקל אף שיקול ענייני. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר על החלטה חדשה הפוגעת באינטרס כבד משקל ובזכויות בסיסיות. במקרה דנן, ההחלטה החדשה של המשיב 1 חייבת לסמוך על נימוקים כבדי משקל ולהתבסס על ראיות מוצקות. הפגיעה בעקרון השוויון אינה דבר מה בכך.

בג"צ 5240/96 ג'ועמס נ' שר הפנים (טרם פורסם) ניתן ביום 31/3/97.

בג"צ 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד לט (2) 225, 249-250.

6. לחילופין, יטענו העותרים כי נימוקיו הטכניים של המשיב 1 המונעים תחולת חלק מהתכניות מבוססים על שיקולים זרים. המשיב 1, נימק את החלטתו החדשה בעובדה כי תכנית הרווחה החינוכית אינה חלה על הסקטור הערבי (נימוק זה אינו חדש אלא היה בפני מר שושני) והמשיב מודה גם כי אי תחולת התכנית אינה נובעת משיקולים חינוכיים. כידוע, מבחן ההפליה הינו מבחן תוצאתי, לפיו די בתוצאתה של המדיניות או האפקט שלה המוציא קבוצה שלמה מכלל התחולה, במיוחד כאשר מדובר בקבוצה חשודה (במובן: suspect group), כדי לפסול את המדיניות. כדברי כב' השופט ברק: "החלטה תהא פסולה, לא רק כאשר המניע הוא לפגוע בשוויון, אלא גם כאשר המניע הוא אחר, אך הלכה למעשה נפגע השוויון." אי לכך, כפי שאין להחיל מדיניות חינוכית על הלבנים בלבד ולהוציא את השחורים, וכפי שאין להחיל אותה מדיניות על הגברים בלבד ולהוציא את הנשים, וכפי שאין להחיל אותה מדיניות על עולי רוסיה בלבד ולהוציא עולי אתיופיה, כך אין להוציא את הערבים מכלל התחולה. למבחן התוצאתי של ההפליה ראו:

בג"צ 953/87 פורז נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, עמ' 334.

בג"צ 104/87 נבן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד (4) 749, עמ' 759.

בג"צ 205/94 נוף נ' מדינת ישראל (טרם פורסם) ניתן ביום 29/1/1997 בעמ' 13 לעותק המקורי. פרשת שדולת הנשים בעמ' 516.

א. שנית, הסתמכותו של המשיב 1 על הקריטריונים אשר נקבעו לפני עשרים שנה מעידה על מניע פסול וחוסר תום לב. הרי הוכח בחלק העובדתי של העתירה כי המשיב 1 ביטל את הקריטריונים הישנים. וכדברי מבקרת המדינה "במהלך שנות השבעים התרחבה התכנית וצורפו לה עיירות פיתוח ושכונות מצוקה, תחילה על פי קריטריונים לא ברורים ואחר כך בעיקר על סמך שיעור התלמידים טעוני הטיפול ביישוב או בשכונה...אף על פי שכבר הופעל מדד טיפוח ביישובים הערביים, הדרוזים והבדווים, הם לא נכללו בתכנית הרווחה." עמ' 354 לדו"ח 96.

ב. שלישית, הרי הוכח עובדתית גם שהמשיב 1 לא כבל את עצמו לקריטריונים אלו, אלא סטה מהם. כזכור, המשיב 1 ציין כי הקריטריונים התייחסו לאוכלוסיית המהגרים, ישובים רגישים מבחינה ביטחונית ובתנאי שאוכלוסיית הישוב לא עולה על 1500 נפשות. אולם, מתברר כי לא כל הישובים שברשימת הזכאים (ע/ 1) עונים על קריטריונים אלו. חדרה, חיפה, קריית אתא, כפר סבא, נתניה, רחובות, הרצליה, כרמיאל, תל-אביב וכו', אינם ישובים רגישים מבחינה ביטחונית ובוודאי מספר התושבים עולה על 1500 נפשות. כנראה, המשיב 1 קובע שהוא כבול להנחיות הפנימיות רק כאשר מדובר באוכלוסייה הערבית, גבולי הסטייה הם גבולי הלאומיות. בפרשת הורה, העותרת הביאה שורת דוגמאות של מתן רשיונות באותו אזור בניגוד לקריטריונים. נפסק כי השלמה עם חוסר עקביות כזה משמעו מתן גושפנקא להפליה בין אזרחים.

בג"צ 278/73 הורה נ' ראש עיריית ת"א-יפו, פ"ד כח (1) 271.

ג. רביעית, ובהנחה שאכן עדיין הקריטריונים בתוקף, כלל גדול הוא שרשות מינהלית חייבת לשקול את שיקוליה באופן עצמאי ואל לה לכבול את שיקול דעתה באופן מוחלט על ידי הנחיות פנימיות, במיוחד כאשר נקבעו על ידי רשות אחרת. במקרה דנן, המשיב 1 הוא המוסמך על ענייני החינוך בישראל. אך, למעשה, הוא מצהיר, כי אין לו שיקול דעת עצמאי בעניין זה כי הוא כבול להחלטה מלפני 20 שנה שנקבעה על ידי רשות אחרת. טיעונו של המשיב 1 נוגד באופן גמור את כללי המשפט המינהלי המחייב אותו לפעול לפי שיקול דעתו העצמאי. ועל כן, אם המשיב 1 מודה כי יש להחיל את התכנית, אזי הוא חייב להחילה. כפי שנקבע בהלכת ברגר:

"אך כל עוד הסמכות נתונה לשר הפנים, עליו לפעול על פי גישתו שלו, הן לעניין קביעת העובדות, הן באשר למשקלן של העובדות והן בהחלטה בדבר השימוש או אי השימוש בסמכות הנתונה לו"

בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו (3) 29, 43-44.

ד. חמישית, ברור גם שחובה על המשיב 1 לשקול מחדש קריטריונים שנקבעו לפני 20 שנה ולבדוק התאמתם למציאות שהוא פועל בה. ענייני החינוך בישראל לא הוקפאו בתחילת שנות השבעים. הם נמצאים בדינמיקה תברתית משתנה. וכפי שנקבע "כאשר המציאות מחייבת שינויים או שקילתם מחדש קיימת חובה לעשות כן." בג"צ 627/82 ליבמן נ' המועצה המדעית של ההסתדרות, פ"ד לח (1) 645, 657.

ה. שישית, לגופם של הקריטריונים עצמם, ברור לחלוטין כי הם בלתי חוקיים. העובדה כי המשיב 1 מסביר כי הקריטריונים מוצאים את האוכלוסייה הערבית, היא כשלעצמה מעידה על אי חוקיותם, כפי שהוסבר לעיל. בנוסף, מאדני המשפט המינהלי שקריטריונים חייבים להיות ברורים ושוויוניים. בעניין זה, לא ברור "מהי קבוצת המהגרים", האם היא כוללת את כל דורות ישראל? איך המשיב 1 בודק באם התלמידים הנהנים מתכניות שח"ר הם אכן "מאוכלוסיית המהגרים"? ומה הקשר בין מטרות אגף שח"ר לבין הקביעה שהתכנית תחול על אוכלוסיית המהגרים בישראל? האם כל מהגר, ללא נפקות לעושרו והשכלתו, הוא זקוק לתכנית זו? והאם תלמיד עני ומפגר בחינוך שלו לא ייחנה מהתכנית משום שאינו נחשב

כמהגר? בכל מקרה, השיקולים שהיו מאחורי קביעת הקריטריונים הינם זרים למטרה של אגף שח"ר ואינם נגזרים מהמטרה הדומיננטית של האגף.  
ראו: פרשת אליס מילר עמ' 110.

7. טיעוני העותרים לעיל, נכונים הם גם לגבי תחולת תכנית שיקום השכונות של אגף שח"ר. מטרת התכנית, כפי שפורטו בחלק העובדתי, מתאימות ורלוונטיות לצורכי האוכלוסייה הערבית החינוכיים. התכנית חלה על שני יישובים ערביים וארבעה יישובים דרוזים מתוך 140 יישובים. כאמור, מבקרת המדינה אשר בדקה את מצב החינוך במגזר הדרוזי ציינה כי כל היישובים הדרוזים אמורים להיכלל בתכנית זו. הדברים תקפים הם לגבי שאר האוכלוסייה הערבית. המשיב 1 מסביר כי המשיב 2, בהמלצת השר לבינוי והשיכון, קבעו רשימת היישובים הזכאים. היישובים נקבעו לפי מדד חברתי-כלכלי. המשיב 1, מכיר בעובדה כי היישובים הערביים צריכים להיכלל בתכנית זו. והוכח כי המשיב 1, מוסיף וגורע מרשימת היישובים הזכאים. חרף זאת, הוא לא ראה לנכון להוסיף את היישובים הערביים.

א. אי הכללת היישובים הערביים ברשימה לוקה בחוסר סבירות קיצוני. הנתונים הרשמיים מעידים כי הרוב המוחלט של היישובים הערביים נמצא באשכולות הנמוכות של האוכלוסייה בישראל. התכנית החינוכית שיקום שכונות נמצאת בסמכותו של המשיב 1. שיקולים חינוכיים התואמים את מטרת אגף שח"ר היו צריכים להנחות אותו בקביעת היישובים. חרף כך, המציאות הפועל לפיה המשיב 1 מפלה ובלתי מובנת. הרי לא יעלה על הדעת שיישובו של העותר 3 מהגב שההכנסה הממוצעת לנפש שם היא 262 ש"ח, ולפי מדד מורכב דורג כיישוב העני ביותר, לא ייכלל ברשימה כאשר רמת השרון הנמצאת באשכול מס' 9 עם הכנסה ממוצעת לנפש מעבודה היא 2,287 ש"ח נכללת ברשימה. כמו כן, תוצאות הבגרות בשנת תשנ"ו מעידים על מצוקה חמורה ופער עצום. למשל, עולה כי היישוב אור יהודה זכה באחוז זכאים נמוך ביותר בקרב הסקטור היהודי (43.1%), אך אחוז זה, כמעט, גבוה יותר מכל אחוז זכאים ביישובים הערביים. המשיב 1, על כן, היה חייב לכלול ברשימת היישובים הזכאים את שאר היישובים הערביים (כולל היישובים הדרוזים) משום שיישובים אלו עונים על הקריטריונים שנקבעו.

ב. המשיב 1, הוא ולא אחר, מכיר ויודע את מצב מערכת החינוך ביישובי הארץ. המידע והנתונים על מערכת זו אמורה להנחות אותו לצורך קביעת רשימת היישובים. הלכה פסוקה היא, כי חובה על כל רשות מינהלית להניח תשתית עובדתית ראויה לכל החלטה שהיא מקבלת. בית המשפט קבע ארבעה מבחנים משמשים הבסיס ליצירת התשתית העובדתית: איסוף נתונים, השייכות לעניין, אמינות הנתונים, ראיות מהותיות. הסירוב של המשיב 1 לכלול את היישובים הערביים מעיד כי המשיב 1 לא השתמש בסמכותו לפי מבחנים אלו, ועל כן החלטתו פסולה היא.

בג"צ 987/94 יורונט קוי זהב נ' שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412.

י' זמיר, הסמכות המינהלית, (הוצאת נבו 1996) עמ' 5-734.



ג. בפרשת כפר ורדים התעוררה סוגיה דומה לזו. הדין בפרשה זו מתאים לענייננו. שם קבע צה"ל את רשימת יישובי "קו קדמי". שר האוצר אימץ רשימה זו לצורך תקנות מס הכנסה (הנחות ליישובי גבול). כפר ורדים אשר לא נכלל ברשימה, טען, כי שר האוצר היה חייב להפעיל את שיקול דעתו ולכלול את הישוב ברשימה. בית המשפט בקבלו את העתירה קבע:

"...על פי אותם נתונים עובדתיים שהיו ביסוד ההחלטה על כך ועל פי אותם קריטריונים, גם כפר ורדים זכאי להכרה זו. אם לא ייעשה כן, יימצאו תושבי כפר ורדים מופלים לרעה ביחס לתושבי מעונה, וזאת ללא כל הצדקה או הסבר ענייניים סבירים. באמצע את הקריטריונים של צה"ל לקביעת יישובי "קו קדמי" שייכללו בתוספת לתקנות מס הכנסה, הפך המשיב 1 את אלה לקריטריונים הנראים לו סבירים וראויים, משמצא שקריטריונים אלה, כפי שהופעלו לגבי מעונה, ראוי להפעילם גם לגבי כפר ורדים- אין מקום שלא להפעילם כך."

בג"צ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר ואח', פ"ד מג (2) 501, 510.

### הזכות לחינוך

8. מדיניותו של המשיב 1 פוגעת בזכותם של הילדים והתלמידים הערביים לחינוך. הזכות לחינוך הינה זכות יסוד אשר קיבלה משנה תוקף עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר עגן את עקרונות מגילת העצמאות המבטיחה זכות זו.

9. המשיב 1, במדיניותו המפלה, לא נתן משקל ראוי או כלשהו לזכות יסוד זו. אי הפעלת תכניות אגף שחי"ר במוסדות החינוך הערביים, גורעת מיכולתם של התלמידים הערביים לשפר את יכולתם הלימודית, לצמצם את הפערים בינם לבין שאר תלמידי האוכלוסייה בישראל, להעלות הישגיהם, להשתלב במוסדות החינוך הגבוהים, להתחרות באופן הוגן עם שאר התלמידים, ולהפיק את המירב מלימודיהם. זכות זו מקבלת חשיבות רצינית כאשר מדובר על אוכלוסייה המפגרת במערכת שלה וזקוקה לקידום ותמיכה. על זכות זו עמד כב' השופט אור, לאמור:

"אכן, החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה."

בג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך התרבות והספורט (טרם פורסם) עמ'

26 לעותק המקורי.

על יסוד האמור לעיל מתבקש בית משפט נכבד זה להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשותו למוחלט, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

-----  
חסן ג'בארין, עו"ד  
ב"כ העותרים