

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6488/02

בפני :

כבוד השופטת (בדימי') ד' דורנר
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' א' לוי

העותרים :

1. הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות
הערביות בישראל
2. המועצה המקומית כפר מנדא
3. המועצה המקומית עין מאהל
4. המועצה המקומית כסייפה
5. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל

נ ג ד

המשיבים :

1. ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי ביישובים
2. ממשלת ישראל
3. שר הבינוי והשיכון
4. שר הקליטה והשיכון
5. שר האוצר
6. שרת התעשייה והמסחר
7. שר הפנים
8. שר העבודה והרווחה
9. שרת החינוך

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה :

ג' בחשון תשס"ד (29.10.03)

בשם העותרים :

עו"ד חסן ג'בארין ; עו"ד עינת אלבין ;
עו"ד ג'דיר ניקולה

בשם המשיבים :

עו"ד מלכיאל בלס

פסק-דין

השופטת (בדימ') ד' דורנר:

1. בתאריך 30.1.2000 החליטה הממשלה על יישום תוכנית "אופק" לטיפול נקודתי ביהודים הנתונים למצוקה חברתית וכלכלית מתמשכת והסובלים משיעור אבטלה גבוה (להלן: תוכנית אופק). בתוכנית נכללו 11 ישובים ובכללם ישוב ערבי אחד – הוא ישוב תל-שבע בנגב. בשולי ההחלטה נכתב, כי "ועדת המנכ"לים לענייני המגזר הערבי תביא לאישור הממשלה תוך 14 יום רשימה של לפחות שני ישובים ערביים שיקבלו טיפול נקודתי רב-היקף במסגרת התוכנית הארבע-שנתית למגזר הערבי, כאמור".

אלא שמשלא נכללו ישובים ערביים נוספים ברשימת מקבלי הטיפול הנקודתי, בין בתוכנית אופק ובין בתוכנית הרב-שנתית, פנו הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות (להלן: הוועד הארצי) ועדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (להלן: עדאלה), בבקשה לממשלה לכלול, למיצער, שני ישובים ערביים נוספים בתוכנית אופק. תחילה, בתאריך 9.4.00, נענו העותרים, כי נבחנת אפשרות לשלב ישובים ערביים בתוכנית אופק, אך בסופו של דבר, בתום התכתבות ממושכת, הבקשות נדחו.

או אז, בתאריך 18.8.02, הוגשה עתירה על-ידי הוועד הארצי, עדאלה, וכן המועצות המקומיות של כפר מנדא, עין מאהל וכסייפה (להלן יחד: שלושת הישובים) בגדרה בקשו הם לחייב את הממשלה לכלול בתוכנית אופק שמונה ישובים ערביים, ובכללם, את שלושת הישובים שעל-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצבם הסוציו-אקונומי נמוך בהשוואה לישובים היהודיים שנכללו בתוכנית אופק. העותרים טענו כי ההחלטה לכלול בתוכנית אופק ישוב ערבי אחד בלבד הינה על-פניה מפלה, לנוכח מצבם הקשה של הישובים הערביים, ומלמדת כי הישובים לא נבחרו בתוכנית אופק על-יסוד קריטריונים שוויוניים. לבקשת העותרים הוצא צו על-תנאי, אך בקשתם לצו ביניים נדחתה.

המדינה בתשובתה טענה, ראשית, כי העתירה נגועה בשיהוי כבד, שכן היא הוגשה לאחר שביצוע התוכנית היה בעיצומו. שנית, כי לישובים הערביים הוכנה תוכנית פיתוח רב-שנתית של העדפה מתקנת (להלן: התוכנית הרב-שנתית או התוכנית המתקנת) המיועדת להקמת תשתיות ופיתוח שירותים ב-73 ישובים ערביים, והמשאבים שהוקצו לביצוע התוכנית אף עולים על אלה שהוקצו לתוכנית אופק, שאף היא תוכנית

פיתוח. ושלישית, כי בחירת היישובים בתוכנית אופק נעשתה תוך התחשבות במגוון קריטריונים.

לטענות אלה השיבו העותרים כי הגישו את העתירה לאחר שקיבלו תשובה סופית לבקשותיהם לכלול בתוכנית אופק, למיצער, שני ישובים ערביים נוספים; כי שעה שהגישו את העתירה ניתן היה לצרף ישובים אלה; וכי על-כל-פנים, בנסיבות הקיימות נדחה השיהוי מפני עקרון השוויון. לחלופין, ביקשו העותרים, כי נכריע בסוגיות העקרוניות מבלי לתת את הסעד הקונקרטי שנתבקש. לגוף העניין, טענו העותרים כי התוכנית הרב-שנתית – שונה היא, ואף אינה כוללת כולי האי, שכן היא אינה כוללת את היישובים הבדואים בצפון ובנגב. וממילא, אין בתוכנית זו כדי להפיג את האפליה הפסולה. כן טענו הם כי הימנעותה של המדינה מלפרט את הקריטריונים המיוחדים שיש בהם כדי להצדיק את האפליה מלמדת כי לא היו הם קריטריונים מוצדקים.

3. באשר לטענת השיהוי, אף אם אצא מתוך הנחה כי העותרים התעכבו בהגשת העתירה בשל רצונם להגיע להסדר עם הממשלה, וכי לא ניתן על-כן לייחס להם שיהוי סובייקטיבי, הרי שנוצר שיהוי אובייקטיבי משתוכנית אופק כבר בוצעה במלואה. ממילא, לא ניתן לצוות על צירוף היישובים הערביים לתוכנית זאת.

עם זאת, הגעתי לכלל דעה, כי מפאת חשיבות הסוגיה שעלתה בעתירה, שבגדרה תלתה המדינה יתדותיה בתוכנית הרב-שנתית כהסבר לכך שרק ישוב ערבי אחד נכלל בתוכנית אופק, ראוי להתייחס לטענות הצדדים לגופן.

התוכנית הרב-שנתית – מערכתית היא, ויעודה הוא לצמצם את הפער שבין היישובים הערביים, הסובלים מהיעדר שירותים ותשתיות מינימליים, לבין היישובים היהודיים, שבהם אף מצבם של העניים טוב הרבה יותר. לעומת זאת, אופק היא תוכנית לטיפול נקודתי, בגדרו ניתן סיוע לכל ישוב על-פי צרכיו בתחומים השונים, ובהם החינוך, התעסוקה והרווחה. הוצאת יישובים ערביים מתוכניות חברתיות כלכליות נקודתיות, שייעודן מוגדר ושונה, מהווה אפליה פסולה, המונעת אף את השגת מטרתה של התוכנית המתקנת – צמצום הפער בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים.

בעניין זה נפסק בפרשה אחרת, שאף בגדרה נתלתה המדינה בתוכנית המתקנת כנימוק לאי-הכללת המגזר הערבי בתוכנית פיתוח ספציפית, כי אין בקיומה של תוכנית

זו, כדי לאיין את האפליה הפסולה. וכך כתבה השופטת דורית ביניש, שמפיה ניתן פסק-הדין:

אשר לתיקון הקיפוח שנגרם בעניין זה למגזר הערבי טוענת המדינה, כי המענה ההולם למצב שנוצר יינתן בביצוע החלטת הממשלה מיום 22.10.2000, לקיים את התכנית הרב-שנתית שבמסגרתה יוקצו תקציבים בהיקף נרחב לפיתוח יישובי המגזר הערבי, ואף יופעלו תכניות שמטרתן חופפת את התכניות הנכללות בפרויקט שיקום השכונות. תכניות מיועדות אלה אמורות להיות בהיקף שהוא נרחב במידה ניכרת מפרויקט שיקום השכונות ומשתרעות הן על תחומים של תשתיות פיזיות והן על תחומים חברתיים. בתשובתה זו של המדינה אין מענה הולם למבוקש בעתירה. התוכנית הרב-שנתית אמנם נועדה לתת מענה לקיפוח שנוצר במשך השנים ולגשר על פערי העבר, אלא שלעת הזו, בשלב שבו מצויה כיום התכנית הרב-שנתית, אין היא יכולה לשמש תחליף לתכניות המופעלות באמצעות פרויקט שיקום השכונות, משתי סיבות: האחת, בשל היעדר ביטוי קונקרטי-תקציבי לתכניות האמורות, והשניה, הנגזרת ממנה, כי בהיעדר ביטוי תקציבי לא ניתן לקבוע כי התכנית המיועדת נועדה בהכרח לפיתוח תכנית מקבילה לזו הנכללת בפרויקט שיקום השכונות. אם ייקבעו תכניות מוגדרות שיקבלו גם ביטוי תקציבי ויהיה בהן כדי לענות על הצרכים המקבילים כיום מענה במסגרת פרויקט שיקום השכונות, יהיה ניתן לקבוע כי כל תכנית שוות ערך תבוא במקום התכנית הדומה לה הניתנת במסגרת הפרויקט. אולם כל עוד אין ביטוי קונקרטי כזה, אין התכנית פוטרת מן הצורך להחיל על המגזר הערבי את הפרויקט הנדון.

[בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, בע' 94]

4. וכך הוא בענייננו. אף ששתי התוכניות מיועדות לסייע לישובים במצוקה, תכליותיהן שונות והתקציבים שיועדו לביצוען נועדו גם הם למטרות שונות. כך גם עולה מהחלטת הממשלה שביקשה, כאמור, להעניק את הטיפול הנקודתי שניתן במסגרת תוכנית אופק, למיצער, לשני ישובים ערביים – דבר שלא היה בו צורך באם היו התוכניות דומות – אלא שבפועל כך לא נעשה. אכן, אין בקיומה של התוכנית המתקנת כדי לשלול את זכויותיהם של הישובים הערביים להיכלל במכלול תוכניות הסיוע הכלכליות.

מציעה אני איפוא לקבל את העתירה, במובן זה, שיוצהר כי ישובים ערביים זכאים להיכלל לעתיד לבוא בתוכניות חברתיות-כלכליות למיניהן על-יסוד קריטריונים

שווינוניים, באם לא יוכח כי ייעודן של תוכניות אלה – כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוכנית התקציבית – הוא זהה לייעודה של התוכנית המתקנת.

כן מציעה אני כי, בנסיבות העניין, לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט ת (בדימ')

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת דורנר.

ניתן היום, י"ג בסיוון תשס"ד (2.6.04).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת (בדימ')