

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.

25.07.2002

באמצעות עוה"ד ג'מיל דקואר ו/או חסן ג'בארין ו/או ארנה
כהן ו/או מרואן דלאל ו/או סוהאד בשארה ו/או מוראד
אלסאנע ו/או ג'דיר ניקולא; מעדאלה - המרכז המשפטי
לזכויות המיעוט הערבי בישראל ת.ד. 510 שפרעם 20200
טלפון: 04-9501610; פקס: 04-9503140

וכן על ידי על ידי ב"כ עוה"ד עינת אלבין ו/או נטע זיו ו/או
דורי ספיבק ו/או ו/או קלריס חרבון ו/או דורג'אם סייף ו/או
ענת בן-דור ו/או איתי הרמלין ו/או דני פיש ו/או ליאת גולן
ו/או מיכל אהרוני;
מהתכנית למשפט ורווחה, התוכניות לחינוך משפטי קליני
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב רמת-אביב,
תל-אביב 69978 טלפון: 03-6405235; פקס: 03-6407422

העותרים

- נגד -

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

כולם ע"י פרקליטות המדינה - מחלקת בג"צים
רחוב צאלת א-דין 29 ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יקבעו קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים ועל בסיס מדדים חברתיים-כלכליים ליישום תוכנית אופק.
2. מדוע לא תונהג מדיניות שוויונית בין היישובים הערבים והיישובים היהודים על ידי הכללת כל היישובים הערבים אשר דורגו באשכול מס' 1 שנקבע ע"י למ"ס ברשימת היישובים הנהנים מתחולת תוכנית אופק. היישובים הערבים הם: כסייפה, רהט, שגב שלום, ערעה הנגב, כפר מנדא, חורה, לקיה וביר אלמכסור.
3. מדוע לא תונהג מדיניות שוויונית בין היישובים הערבים והיישובים היהודים על ידי הכללת היישובים הערביים כפר מנדא, עין מאהל וכסייפה אשר דורגו בראש רשימת היישובים מוכי האבטלה על ידי שירות התעסוקה ו/או דורגו באשכול מס' 1 ברשימת הלמ"ס.

בקשה למתן צו ביניים

כב' בית המשפט מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המופנה כנגד המשיבים והמורה להם להימנע מלהשתמש בכספים שיועדו בתקציב לשנת 2002 עבור תוכנית אופק לטיפול נקודתי, להלן נימוקי הבקשה:

1. החלק העובדתי של עתירה זו מבוסס הוא, ולמעשה אינו שנוי במחלוקת. העובדות מעידות על התפליה וחוסר הסבירות במדיניות המשיבים בקביעת רשימת היישובים שיכללו בתוכנית אופק לטיפול נקודתי, הכוללת יישוב ערבי-בדווי אחד. לעתירה זו סיכויים טובים להתקבל על ידי כב' בית המשפט.
2. בחירת היישובים בהם מיושמת תוכנית אופק לטיפול נקודתי אינה מבוססת על קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים, אלא מבוססת אך ורק על "בחינה מקצועית מדוקדקת" של ועדת המנכ"לים. זאת ועוד, בחירת היישובים לא נשענה על שיקולים ענייניים, שכן על פי עמדתם של המשיבים, כפי שהובעה בתכתובות עם העותרים וכן בתשובותיהם לעתירות שהתבררו בפני בית המשפט הנכבד, עולה כי ההחלטה שלא להוסיף יישובים ערבים נוספים – כגון העותרות 2-4 - הסובלים ממצוקה כלכלית קשה ובעיקר מאחוזי אבטלה גבוהים, נוגדת אף כללים שנקבעו על ידי המשיבים בעצמם, והמפורטים בסעיף 49 לעתירה.

3. אי הוצאת צו ביניים כמבוקש, יגרום, למעשה, להמשכיות ההפליה כנגד העותרים גם במהלך שנת התקציב 2002 ואף יפתח פתח לפגיעה מתמשכת בהם. זאת הואיל ועתירה זו מוגשת בתחילת יישומה של התוכנית, ונראה כי במידה ויחלו ביישום התוכנית ביישובים שנבחרו, לא ניתן יהיה "להחזיר את הגלגל אחורה" ולהורות על יישומה ביישובים אחרים באופן מיידי. לעניין זה אין לעותרים אלא להפנות את בית המשפט הנכבד להחלטתו בבג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות נ. שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, שם קבע בית המשפט הנכבד כי על אף קיומה של הפליה ביישום תוכנית שיקום שכונות אין מקום להחילה באותו שלב על יישובים ערביים, שכן: "השכונות והיישובים שנכללו בעבר בפרוייקט שיקום השכונות הן שכונות מצוקה ואין חולק על כך שאין זה ראוי להפסיק תכניות בשכונות ויישובים אלה... יש להביא בחשבון כי מדובר בתוכניות מתמשכות שכבר הוחל בביצוען ומן הראוי לאפשר סיומן".
4. מעבר לכך, הואיל והעתירה מוגשת בתחילת יישומה של התוכנית הוצאת צו ביניים לא יגרום נזקים רציניים למשיבים.

ואלה הם נימוקי העתירה:

תמצית העתירה

1. עתירה זו עניינה החלטת הממשלה בנוגע ליישובים אשר תיושם בהם תוכנית אופק, תוכנית לטיפול נקודתי ליישובים שאוכלוסייתן סובלת ממצוקה כלכלית קשה. מבין 11 היישובים שנבחרו ליישום התוכנית, רק יישוב אחד הינו יישוב ערבי – בדואי, הכפר תל-שבע שבנגב. כל יתר היישובים הנם יישובים יהודיים או יישובים מעורבים, כגון לוד ורמלה. זאת למרות שמצבה של האוכלוסייה במספר רב של יישובים ערביים בישראל חמור בהרבה משל היישובים היהודיים ואו המעורבים שנבחרו.
2. העותרות מספר 2-4 נמנות על היישובים הערביים אשר מצבם הסוציו אקונומי הוא מן הנמוכים ביותר במדינת ישראל. מן הנתונים שיוצגו בהמשך עולה כי מדובר ביישובים בהם מצוקת האבטלה כמו גם מצב החינוך והתשתיות הנו בכי רע. על רקע זה טוענים העותרים כי יש ליישם את תוכנית אופק גם עליהן שכן אי הכללת העותרות 2-4 ברשימת היישובים הנה תוצאה של העדר קיומם של קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים. זאת בניגוד לחובותיה של רשות ציבורית על פי דין, בניגוד לעקרון השוויון ולערכים המוגנים על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
3. זאת ועוד, המנעות מיישום תוכנית אופק ביישובים ערביים עולה כדי פגיעה חמורה בזכויות החברתיות של התושבים ביישובים אלה. כפי שיפורט בהמשך, תכנית נקודתית ומפורטת כגון זו עשויה לתת את המענה הדרוש על מנת לנסות ולגשר על הפערים שנוצרו במרוצת השנים

בין היישובים הערביים ובין ישובים אחרים במדינת ישראל, לרבות ישובים אשר נבחרו להיכלל בתכנית אופק, בתחומי העבודה והתעסוקה, החינוך, עבודת נשים, תשתיות ועוד.

הצדדים לעתירה

4. **העותר מס' 1** הנו ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל. הועד פועל למען קידום הרשויות המקומיות הערביות, והוא בין היתר פועל למען השוואת מעמדם התקציבי לרשויות המקומיות היהודיות בישראל.
5. **העותרת מס' 2** הנה המועצה המקומית כפר מנדא הנמצאת מזה תקופה ארוכה בין עשרת היישובים הראשונים העומדים בראש טבלת היישובים מוכי האבטלה (הסובלים מאחוז אבטלה גבוה במיוחד) על פי דרוג שירות התעסוקה. העותרת מס' 2 נמצאת במקום ה- 6 בטבלת המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס").
6. **העותרת מס' 3** הנה המועצה המקומית עין מאהל הנמצאת מזה תקופה ארוכה בין עשרת היישובים הראשונים העומדים בראש טבלת היישובים מוכי האבטלה על פי דירוג שירות התעסוקה. העותרת מס' 3 נמצאת במקום ה- 17 בטבלת המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס.
7. **העותרת מס' 4** הנה המועצה המקומית כסייפה הנמצאת בנגב, ומזה תקופה ארוכה מדורגת בין עשרת היישובים הראשונים המוגדרים כמוכי אבטלה על פי דירוג שירות התעסוקה. העותרת מס' 4 נמצאת במקום הראשון בטבלת המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס.
8. **העותרת מס' 5** הנה עמותה רשומה כדין הפועלת למען קידום זכויות האדם בכלל וזכויות המיעוט הערבי בישראל בפרט במישור המשפטי.
9. **המשיבה מס' 1** הנה ועדת המנכ"לים האחראית על קביעת רשימת היישובים וכן על יישומה של תוכנית אופק.
10. **המשיבה מס' 2**, ממשלת ישראל, החליטה על קיומה של תוכנית אופק ויישומה בשתי החלטות ממשלה (1030, 2485) ואישרה את רשימת 11 היישובים שנבחרו.
11. **המשיבים מס' 3-9** הנם השרים האחראים על יישומה של תוכנית אופק במישורים שונים.

הרקע העובדתי לעתירה

12. ביום 30.1.00 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 1030 על הכנת תוכנית לטיפול נקודתי ביישובים שאוכלוסייתן סובלת ממצוקה כלכלית קשה. מטרת התוכנית היא להביא ל"שדרוג" כלכלי-חברתי, שיגרום לשיפור יסודי ביישובים עצמם ובסביבתם הקרובה. בהמשך החלטה

זו, התקבלה החלטת ממשלה מספר 2485 מיום 5.11.2000 בה נולדה תוכנית אופק, היא התוכנית לטיפול נקודתי.

החלטת הממשלה 1030 מצורפת בזאת ומסומנת נספח ע'1.

החלטת הממשלה 2485 מצורפת בזאת ומסומנת נספח ע'2.

13. תוכנית אופק הינה כהגדרתה פרויקט מחולל מפנה לטיפול יסודי, רב תחומי, ליישובים בהם קיים שיעור אבטלה חריג ומצוקה כלכלית חברתית מתמשכת. התוכנית פועלת בשלושה דגשים עיקריים: פיתוח הון אנושי, תשתיות פיזיות ופיתוח כלכלי, תוך ניסיון לתת מענה ממוקד ועיצוב פתרונות לכל יישוב הנכלל בתוכנית בהתאם לצרכיו, וכן ליישם תוכניות רחב מערכתיות, כגון פרויקט קידום נשים.

14. התוכנית נותנת מענה בתחומים הבאים: חינוך, תשתיות, בינוי ושיכון, עבודה ורווחה, תעשייה ומסחר, תחבורה, מדע ותרבות וספורט, והכל תחת ניצוחו של משרד ראש הממשלה.

15. בהחלטת הממשלה נקבע, כי התוכנית תחול על אחד-עשר יישובים והם: לוד, רמלה, עכו, אופקים, קרית מלאכי, מצפה רמון, ירוחם, דימונה, בית-שאן, נצרת עלית ותל שבע. למרות שהיישובים הערבים במדינת ישראל "מככבים" בראש רשימת המוקדים מוכי האבטלה (על פי נתוני שירות התעסוקה מחודש יוני 2002, כ- 25 מתוך 25 מוקדי האבטלה הם יישובים ערבים) וידוע כי מצוקתם החברתית הנה קשה ביותר, לא נכלל אף יישוב ערבי במסגרת התוכנית הנ"ל (למעט תל-שבע שנבחרה כעיירה הערבית-בדואית).

דצ"ב טבלת שירות התעסוקה בנוגע למוקדי האבטלה מחודש יוני 2002 – מסומנת נספח ע'3.

16. לטענת העותרים ההחלטה שלא ליישם את תוכנית אופק ביישובים הערביים היא בלתי חוקתית שכן היא אינה מבוססת על קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים לבחירת היישובים בהם תופעל התוכנית. זאת, לאור מצבם הקשה של היישובים הערביים בישראל בכל התחומים בהם מטפלת התוכנית: עוני, אבטלה, תעסוקת נשים וחינוך. בסעיפים הבאים תוצג תמונת המצב בכל הנוגע ליישובים הערביים בכלל, ואצל העותרות 2 - 4 בפרט, בנושאים אלה.

17. מדו"ח העוני לשנת 2000 עולה כי 42.9% מהמשפחות הלא יהודיות בישראל (85,900 משפחות) הן משפחות עניות זאת כאשר מבין כלל האוכלוסייה בישראל (כולל לא יהודים) 17% הנם עניים. נתון העוני במגזר הלא יהודי משקף עליה של 2.3% ביחס לשנת 99 עבור המשפחות הערביות. נתונים אלה לא מותירים מקום לספק כי האוכלוסייה הערבית בישראל סובלת קשות מעוני ומחסור ומצבה חמור בהרבה מזו של האוכלוסייה היהודית במדינה.

החלקים הרלוונטיים מדו"חות העוני של שנת 2000 מצורפים בזאת ומסומנים נספח ע'4.

אבטלה

18. כפי שניתן לראות מטבלת שירות התעסוקה בנוגע למוקדי האבטלה בישראל מחודש יוני 2002 היישובים הערביים נמצאים במצוקת אבטלה קשה ביותר. בחינת שיעורי האבטלה על פי שירות התעסוקה מדי חודש בחודשו במהלך מחצית השנה האחרונה מציגה את אותה תמונה עגומה.

טבלאות של שירות התעסוקה מחודשים ינואר-מאי 2002 מצורפות בזאת ומסומנות נספח ע'א5 - ה5'.

19. יש להדגיש, כי נתוני שירות התעסוקה משקפים תמונה חלקית של מצב האבטלה שכן ישנם מחוסרי עבודה רבים שלא מקבלים דמי אבטלה או הבטחת הכנסה על אף שאינם מועסקים, כגון במקרים בהם שירות התעסוקה מעכב את רישומם, רושם להם סירוב או במידה ותקופת זכאותם לדמי אבטלה מסתיימת והם אינם זכאים להשלמת הכנסה. הפער בין אחוז מחוסרי העבודה הידוע לבין האחוז בפועל גדול אף בצורה משמעותית יותר בישובים הערבים מפאת העובדה שנשים רבות, כלל לא פונות לשירות התעסוקה.

20. בטבלה הבאה יוצגו נתוני שירות התעסוקה מחודש מאי 2002 הנוגעים לאבטלה ביישובים הנכללים בתוכנית אופק וכן מצבן של העותרות 2, 3 ו-4. חשוב להדגיש כי הנתונים דלעיל אינם מציגים תמונה מלאה של האבטלה, דה פקטו, שכן הנם מבוססים על נתוני שירות התעסוקה, אשר כאמור מציגים תמונה חלקית בלבד של מצב האבטלה.

הישוב	מס' תושבים	מספר דורשי העבודה	אחוז המובטלים 6 ימים ומעלה	אחוז המובטלים 20 יום ומעלה
אופקים	24,102	813	8.1%	6.1%
בית שאן	17,169	748	8%	5.3%
ירוחם	9033	473	12.7%	9.2%
נצרת עילית	47,833	2,338	10.1%	7.5%
תל-שבע	10,643	437	16.6%	14.4%
לוד	71,385	2574	8.1%	6%
רמלה	65,432	2226	7.1%	5%
עכו	49,535	2797	12.7%	9.9%
דימונה	35,683	1974	12.4%	9.1%
מצפה רמון	5336	223	9.7%	6.8%
קריית	21,142	1072	11.5%	8.7%

מלאכי				
כפר מנדא	13,565	1022	25.9%	19.5%
עין מאהל	9669	604	21.4%	15.8%
כסייפה	8456	470	22.9%	20.9%

טבלת שירות התעסוקה מצורפת בזאת ומסומנת נספח ע'6.

עבודת נשים

21. בעיית האבטלה במגזר הערבי מחריפה בבחינת הנתונים הנוגעים לאוכלוסיית הנשים. מנתוני הלמ"ס לשנת 2000 בכל הנוגע לעבודת בני 15-34 עולה כי בין הנשים הלא יהודיות בנות 25-29 רק 26.7% עובדות, זאת בניגוד ל- 71.9% נשים יהודיות עובדות בנות אותו הגיל. בחינת הנתונים בגילאי 30-34 מעלה כי רק כ- 29% מהנשים הלא יהודיות עובדות, זאת מול 71.4% נשים יהודיות מועסקות.

טבלת הלמ"ס מצורפת בזאת ומסומנת נספח ע'7.

22. גם בחינה הסטורית של עבודת נשים ערביות מציגה כי שיעור השתתפותן בשוק העבודה הנו נמוך בשיעור גבוה ביחס לעבודתן של נשים יהודיות. בשנת 1994, למשל, שיעור השתתפותן של נשים ערביות בגילאי 25-64 היה כ- 16.72% זאת ביחס לשיעור השתתפות של כ- 62.85% בקרב הנשים היהודיות. סמנינוב, לוי-אפשטיין וברהם במאמרם **Arab Women in the Israeli Labor Force** מציינים שתי נקודות חשובות בנוגע לעבודת נשים ערביות. האחת, כי נשים ערביות, ואף המשכילות ביניהן, משתלבות בעבודות בעלות מעמד ושכר נמוכים, זאת בשל העדר קיומן של אפשרויות חלופיות בשוק העבודה הערבי. השניה, כי במשך השנים ירד מעמדם בשוק העבודה (occupational status).

M. Semyonov, N Lewin-Epstein, I Brahm "Changing Labour Force Participation and Occupational Status: Arab Women in the Israeli Labour Force" **Work, Employment & Society**, Vol. 13, p117-131.

דירוג הלמ"ס

23. במרץ 2002 פורסם המדד הכלכלי חברתי לדירוג ישובים. מדד זה, אשר בוחן כמה פרמטרים לקביעת מיקומו של יישוב בדירוג, מחלק את היישובים לאשכולות, כאשר באשכול הראשון מצויים היישובים אשר מצבם הנו הגרוע ביותר. מנתוני המדד החברתי כלכלי עולה כי מתוך 10 היישובים הנמצאים באשכול הראשון- 9 ערביים, בניהם העותרות- כסייפה, ראשונה ברשימה וכפר מנדא, שישית ברשימה; מתוך 37 היישובים באשכול השני- 32 ערביים, בניהם העותרת- עין מאהל, מקום שבעה עשר ברשימה; מתוך 27 היישובים באשכול השלישי- 21 ערביים; היישובים הנכללים בתוכנית אופק מדורגים במקומות הבאים:

הישוב	אשכול	דרוג כללי
תל-שבע	1	3
אופקים	2	39
קרית מלאכי	3	51
ירוחם	3	72
עכו	4	79
דימונה	4	82
מצפה רמון	4	100
רמלה	4	102
בית שאן	4	104
לוד	5	110
נצרת עלית	5	121

העמודים הרלוונטיים מהדירוג מצורפים בזאת ומסומנים נספח ע'8.

24. נתונים אלו משקפים את מצבן הקשה של העותרות 2, 3 ו-4 בכלל וביחס ליישובים הנכללים בתוכנית אופק בפרט. הישוב תל שבע הנו היחיד מבין היישובים הנכללים בתוכנית אופק, שמדורג במקום נמוך יותר מן העותרות 2 ו-3, כאשר כל שאר היישובים מדורגים מבחינת הערכת המוסד לבטל"א במצב טוב בהרבה ממצבן של עותרות אלה, שלא לדבר על העותרת מספר 4. למרות נתונים אלה העותרות 2-4 ויישובים ערביים נוספים הנמצאים במיקום נמוך יותר בדירוג לא הוכנסו למסגרת תוכנית אופק.

חינוך

23. גם בתחום החינוך קיימים פערים עצומים בין המגזר היהודי לערבי. מנתונים שנאספו ע"י הוועדה לצמצום פערים במשרד החינוך (משרד החינוך- המזכירות הפדגוגית, צמצום פערים והחינוך הערבי בישראל, דצמבר 2000), עולה כי ההקצאה הממוצעת לתלמיד במגזר היהודי היא כ- 0.2 שעות טיפוח שבועיות, פי חמישה לערך מההקצאה המקבילה במגזר הלא יהודי כ- 0.04. נתונים אלו חוטאים לרציונאל העומד ביסוד מדיניות הטיפוח- הקצאה דיפרנציאלית של משאבי טיפוח תוך ריכוזם בבתי ספר בעלי אוכלוסיות תלמידים עם רמה גבוהה של "חסך חינוכי".

24. אותו דו"ח מצביע גם על פערים בהקצאת משאבים- שעות, וכיתות לחינוך המיוחד. בשנת תשנ"ט היו 30% מילדי החינוך המיוחד תלמידים לא יהודים. הנתונים מראים כי בפועל לא התקיימה חלוקה ביחס של 3 : 7 בהקצאת המשאבים, כפי שהיתה אמורה להיות בין החינוך היהודי לערבי. החלוקה שהיתה היא זו המוצגת להלן: שעות תקן- 0.9 : 9.1; שעות שילוב- 0.8 : 9.2; גנים מיוחדים- 0.8 : 9.2; גני שילוב- 0 במגזר הערבי מול 61 ביהודי; ב"ס מיוחדים-

25. כך למרות שאצל העותרת מספר 3 יש אחוז מהגבוהים בעולם של ילדים חרשים אילמים השייכים למסגרת החינוך המיוחד, אין ולו מסגרת חינוכית אחת מתאימה!

26. נתון חשוב נוסף בנוגע לפערים בחינוך נוגע לאחוז הזכאים לתעודת בגרות מקרב בני הנוער הערביים ביחס ליהודים. בדו"ח של מרכז אדווה משנת 2002 הבוחן את זכאות התלמידים לתעודת בגרות בשנים 2000 ו- 2001 מצוין כי בשנת 2000 הזכות לתעודת בגרות היתה לכ- 29% מהתלמידים הערביים, 16.8% מהתלמידים הבדואים כנגד, וזאת ביחס ל- 45.6% מהמגזר היהודי. בשנת 2001 כ- 33.1% מהתלמידים הערבים היו זכאים לתעודת בגרות, כ- 27.7% מהבדואים זאת מול 48.2% תלמידים יהודים.

עותק מהעמודים הרלוונטיים בדו"ח מצורפים בזאת ומסומנים נספח ע'10.

27. רצ"ב נתונים בנוגע לזכאות תלמידים לתעודת בגרות בשנת הלימודים תשס"א כפי שהופיעו בדו"ח אדווה. הנתונים מתייחסים ליישובים הנכללים בתוכנית אופק ובנוגע לעותרות 2 ו- 3:

הישוב	מס' הזכאים לתעודת בגרות הגרים ביישוב	זכאים כ- % מהלומדים ביי"ב	זכאים כ- % מבני ה- 17 ביישובים
אופקים	143	47%	39%
בית שאן	176	57%	59%
תל שבע	אין נתונים		
לוד	יהודים 368 ערבים 61	יהודים 51% ערבים 50%	יהודים 41% ערבים - אין נתון
רמלה	יהודים 328 ערבים 57	יהודים 44% ערבים 54%	יהודים 36% ערבים - אין נתון
עכו	יהודים 262 ערבים 65	יהודים 47% ערבים 45%	יהודים 37% ערבים - אין נתון
דימונה	326	60%	51%
נצרת עילית	300	55%	45%
קרית מלאכי	197	53%	51%
כפר מנדא	65	37%	24%
יעין מאהל	55	48.67%	

*הנתונים הנוגעים לישוב זה נתקבלו מן המועצה המקומית "יעין מאהל" על בסיס מחקר שנערך ב- 18/6/02 במועצה.

נתוני משרד החינוך מצורפים בזאת ומסומנים נספח ע'11.

28. בחינת הנתונים בטבלה לעיל מעלה שתי נקודות מהותיות: האחת, ניתן לראות כי מצבה של העותרת מס' 2 גרוע בהרבה ממצבן של היישובים האחרים שנבחרו להיכלל במסגרת תוכנית אופק וכי גם מצבה של העותרת מס' 3 הנו גרוע ביחס לרוב היישובים הנבחרים. השניה, כי מצבה של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות טוב יותר לעין שיעור ממצבה של האוכלוסייה הערבית ביישובים הערביים.

29. כל הנתונים שהוצגו לעיל משקפים את הצורך החד משמעי לתוכנית כגון תוכנית אופק ביישובים ערביים, בעיקר אלה שמצבם הנו חמור יותר מזה של היישובים האחרים הנכללים בתוכנית אופק. מעבר לכך, הנתונים משקפים את העדר קיומם של קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים או העדר יישום נאות של קריטריונים לבחירת היישובים שיכללו במסגרת התוכנית, שכן אחרת ברור כי היישובים הנבחרים היו שונים והיו כוללים מספר גדול יותר של יישובים ערביים.

30. דברים אלה אף נאמרו בצורה מפורשת על ידי ד"ר מומי דהאן בועידת האזרחים השניה שהתקיימה ב-26.04.2002 אשר עסקה בנושא האבטלה. באותה עת שימש הד"ר דהאן כיועץ בכיר למנכ"ל משרד האוצר. כאשר נדרש ד"ר דהאן לתוכנית אופק, הציג שקף עם היישובים הנכללים בתוכנית ואמר:

"... כמו שאתם רואים, זהו שיעור האבטלה בכל היישובים שנכללו ברשימת תכנית אופק, ואתם רואים שאליו היינו בוחרים את היישובים לפי מפתח של מוקדי אבטלה, דהיינו: אבטלה דו-ספרתית, יותר ממחצית מהיישובים היו נפלטים החוצה והיו נכנסים יישובים ערביים. כלומר, תהליך הבחירה, שלכאורה הוא תהליך אובייקטיבי, לא כל כך אובייקטיבי."
העמוד הרלוונטי מפרוטוקול הדיון רצ"ב ומסומן נספח ע'13.

עובדות הנוגעות לעותרות 2-4:

כפר מנדא:

31. בתחומיה של העותרת מס' 2, כפר מנדא, מתגוררים כ- 14,600 תושבים. על פי נתוני המועצה המקומית כ- 600 ממשפחות הישוב חיות על קצבת הבטחת הכנסה וכ- 40% מהתושבים מובטלים. בין הסיבות לשוני בין האבטלה בפועל לנתוני המדינה נמצאים העדר רישום של נשים בלשכות התעסוקה וסירובים הנרשמים לתושבים.

32. **תעסוקת הנשים** ביישוב נמצאת בשפל, וזאת בעיקר לאחר סגירתו של מפעל טקסטיל בכפר שסיפק תעסוקה לכ- 400 נשים אשר עם סגירתו נותרו מחוסרות עבודה. בשל העדר מקורות תעסוקה אחרים ובשל סיבות תרבותיות המונעות מנשים לעבוד במקום מרוחק, מרבית

הנשים חסרות תעסוקה. קשיים אלו מצביעים על הצורך בהתאמת מקורות תעסוקה נקודתיים שיתאימו לאופיו של הכפר ולצרכים התרבותיים הייחודיים של האוכלוסייה המתגוררת בו.

33. בימים אלה כ- 941 משפחות מכפר מנדא מטופלות בשירותי הרווחה של הישוב. מספר המשפחות עלה ב- 141 לעומת 800 משפחות שטופלו בשירותי הרווחה אשתקד (עליה של יותר מ-17.5%). כפועל יוצא של האבטלה מופיעות ביישוב תופעות חברתיות קשות, כגון: אלימות משפחה כלפי נשים וילדים, חוסר בציוד ביתי בסיסי, מזון, ביגוד וציוד לילדים לביה"ס. לפי נתוני המועצה המקומית מעל 50% מאנשי היישוב חיים מתחת לקו העוני. כאשר בוחנים את מצב החינוך ביישוב ניתן לראות כי אחוז הנשירה מביה"ס עומד על 34%, ביישוב אין מסגרת של חינוך בלתי פורמלי, חלק ניכר מבני הנוער משוטט ביישוב ללא מסגרת תעסוקתית, מצב הגורם לשכיחות תופעות של עבריינות ושימוש בסמים ובאלכוהול.

34. בשל המצב הקשה והעדרם של משאבים, נאלצים תושבי הכפר לפנות לארגוני צדקה וסיוע כגון: "לתת", "פתחון לב", "האגודה הישראלית להתנדבות לשם סיוע" ואחרים זאת כדי לקבל מענה לצרכים בסיסיים וחיוניים שתושבי הכפר חסרים – ביגוד, מזון ועוד.

35. בעקבות מפגש שנערך בין ראש מועצת כפר מנדא לבין הגב' חגית חובב, נציגת משרד השיכון, בה אמרה הגב' חובב מפורשות כי העותרת מס' 2 עומדת בקריטריונים הנדרשים על מנת שתיכלל במסגרת תוכנית אופק, פנתה העותרת מס' 2 בכתב לממשלה בבקשה להכלילה במסגרת התוכנית. לראש המועצה נמסר כי הנושא בטיפול אולם עד ליום הגשת העתירה לא חל כל שינוי במדיניות הממשלה ובפועל כפר מנדא לא נכלל ברשימת היישובים עליהם חלה התכנית.

עותק מחתכתובות רצ"ב ומסומן נספח ע'14א'-14ה'.

עין מאהל
36. העותרת מס' 3, עין מאהל, מונה כ- 9,590 תושבים. הריבוי הטבעי בכפר גבוה מהממוצע הארצי, ויש בו כ- 250 לידות בשנה. בשל אחוז גבוה של נישואי קרובים בכפר, ישנן מחלות תורשתיות ונכויות באחוזים גבוהים יחסית, כמתואר להלן: 80 סובלים מחרשות- אילמות; 45 סובלים מליקויי ראייה; 55 סובלים מפיגור שכלי ומעל ל- 100 סובלים מנכויות פיזיות ומחלות כרוניות.

37. אחוז גבוה מתושבי היישוב מתקיים מקצבאות הביטוח הלאומי. כך למשל, 154 איש מקבלים קצבת אבטלה; 539 מקבלים קצבאות הבטחת הכנסה; 288 מקבלי קצבת זקנה ושארים; 255 מקבלי קצבת נכות וכ- 68 זכאי ביטוח סיעוד. מעבר לכך, כ- 500 משפחות מטופלות בשירותי

הרווחה. הערכות מועצת עין מאהל הנן כי אחוז האבטלה בפועל עומד על כ- 40% מן התושבים וכ- 460 בתי אב חיים מתחת לקו העוני.
עותק מנתוני המוסד לביטוח לאומי מצורף בזאת ומסומן נספח ע'15.

38. בתחום **החינוך והרווחה**, אין מסגרות חברתיות ראויות וקיימת עליה באחוז הנערים והנערות המצויים במצוקה. במתנ"ס הקהילתי מטופלים 50 בני נוער בלבד. מעבר לכך, מוסדות החינוך בישוב לא נותנים את המענה הראוי לצורכי האוכלוסייה: תלמידים רבים נאלצים ללמוד מחוץ לישוב, במוסדות החינוך בישוב עצמו מס' התלמידים הלומדים בכל כיתה גבוה בהרבה מן המספר המומלץ, 1,426 לומדים בעין מאהל כולל חינוך מיוחד בעוד שהקיבולת המקסימלית עומדת על כ- 1,260 תלמידים. החינוך המיוחד שהנו בעיה ייחודית לעין מאהל לא מקבל מענה הולם – מספר הכיתות מועט, גן טיפולי שפעל בישוב נסגר ועל כן מרבית התלמידים נאלצים ללמוד במסגרות שאינן תואמות את הדרישות או לחילופין מחוץ לישוב.

כסייפה

39. העותרת מס' 4, כסייפה, הנמצאת באזור הנגב מונה כ- 9000 תושבים. הכפר הוקם בשנת 1980 לאחר שהתעורר הצורך בפינוי אזור תל-מלחתה מתושביו הערבים-בדואים במטרה להקים עליו שדה תעופה, וזאת במסגרת המדיניות להקים יישובי קבע לאזרחים הערבים-בדואים באזור הנגב. העותרת מס' 4 מדורגת **במקום הראשון** בדירוג הלמ"ס ותושביה סובלים מעוני רב.

40. שיעור האבטלה בכסייפה הנו מהגבוהים בישראל. על פי נתוני שירות התעסוקה מחודש מאי 2002, כ- 22.9% מתושבי הכפר הנם מובטלים, בפועל שיעור זה הנו גבוה בהרבה ומוערך על ידי המועצה המקומית בכ – 25% יודגש כי מספר הנשים המועסקות בכפר שואף לאפס.

41. על פי נתוני המועצה המקומית כסייפה אחוז הנשירה מבתי הספר הנו של 20%-15% ומספר התלמידים הזכאים לתעודת בגרות עומד על **15% בלבד**. כ- 420 משפחות (1598 נפשות) נזקקות לשירותי מחלקת הרווחה, וכ- 44% מהילדים שייכים למשפחות החיות מהבטחת הכנסה וקצבאות ילדים.

תוכנית אופק

42. כאמור תוכנית אופק הוגדרה כפרויקט מחולל מפנה לטיפול יסודי רב תחומי בישובים בהם קיים שיעור אבטלה חריג ומצוקה כלכלית חברתית מתמשכת. על פי החלטת הממשלה לכל ישוב וישוב תוקם וועדת היגוי שתפקידה לבצע בדיקה מעמיקה ולגבש תוכנית בהתאם לצרכיו של היישוב. בדיקה זו תשמש כבסיס לקביעת התקציב הנדרש להפעילה. התקציב הסופי יגובש על ידי הממשלה. אחת לחודש תתכנס וועדת מנכ"לים בכדי לבחון את

התקדמות הטיפול הנקודתי בישובים ואת פרויקטי הרוחב המופעלים בכל הישובים.

43. אחד התדגשים המרכזיים בתוכנית הנו פיתוחו של הון אנושי ובפרט קידומן של נשים. לטובת העניין יוקצה פרויקט רוחב לטיפול והשלמת השכלה לנשים. כמו כן נועדה התוכנית לטפל בבעיית האבטלה בעבודה פרטנית וממוקדת התואמת כל יישוב ויישוב הנכלל בתוכנית.
44. בתוכנית מעורבים מרבית משרדי הממשלה, ולכל משרד תפקיד משמעותי:
- 44 1 **משרד החינוך** אחראי על שמונה-עשר אפיקי השקעה ספציפיים: פתיחת פנמיות יום לגילאי 3-6, הפעלת תוכנית יום לימודים ארוך, תגבור לימודי מדעים בכיתות ז'-ח', סיוע לתלמידים בבחינות הבגרות, תוכנית מחשוב בבתי הספר, תוכנית לקידום לימודי המדעים ונוער שוחר מדע, טיפול בנוער מנותק, מניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך, תוספת פסיכולוגים ויועצים חינוכיים, מלגות לתלמידים, ניהול עצמי של בתי הספר, השתלמויות מורים בלימודי המדעים, סדנאות חינוכיות להורים, שיפוץ ציוד וריהוט בגני ילדים, תכנית תרבות לבתי ספר, הצטיידות טכנולוגית ומדעית, תגבור לימודי מחשב מדע וטכנולוגיה ותוכניות חינוכיות מיוחדות;
 - 44 2 **משרד התשתיות** אמור לגבש פתרונות לטיפול בשפכים תוך התחשבות בזמינות הקרקע, צרכים להשבת מי-קולחין שיאפשרו הקמת פארקים וגנים, ופיתוח עירוני וסביבתי. באם ימצא הצורך, יינתנו מענקים גם למערכות ביוב פנימיות;
 - 44 3 **משרדי הפנים והמשפטים** יפעלו לסייע לרשויות המקומיות בחיקוק חוקי עזר וגיבוש המנגנונים לאכיפתם, והקמת תאגידי נפרדים כצעדים משלימים לשיפור התשתיות;
 - 44 4 **משרד הבינוי והשיכון** אחראי על שיקום שכונות הן מן ההבט הפיזי, והן מההבט החברתי;
 - 44 5 **משרד העבודה והרווחה** יפעיל פרויקטים של הכשרה מקצועית והשלמת השכלה למובטלים בהתאם לצורכי שוק העבודה ופוטנציאל התעסוקה בישובים ואזוריהם, מועדוניות לילדים בסיכון ותקציבים לרווחה ופיתוח קהילתי;
 - 44 6 **משרד התעשייה והמסחר** יפעיל את תוכנית "עידוד" בישובים השייכים לתוכנית;
 - 44 7 **משרד התחבורה** יפעל לפיתוחם של כבישים עירוניים, צמתים, כיכרות, בנוסף לכבישים בין עירוניים;
 - 44 8 **משרד הפנים** יקצה משאבים לטובת פרויקטים של וועדת ההיגוי הפועל למען תוכנית להשבת הון אנושי;
 - 44 9 **משרד המדע התרבות והספורט** יקים מרכזי תרבות וספורט, יפתח תוכניות חברתיות.
 - 44.10 **משרד רה"מ** ירכז את המעקב והבקרה אחר הביצוע השותף של התוכנית והתיאום בין הגורמים השונים.

פירוט תפקידי משרדי הממשלה השונים נקבע בהחלטת ממשלה מספר 2485 אשר צורפה כנספח ע'2 לעתירה.

45. על פי תקנות התקציב, ההשקעה הכספית של המדינה בתוכנית אופק הנה רבה ומשמעותית על מנת להביא לשינוי משמעותי במצבה של האוכלוסייה ככל אחד מן היישובים הנבחרים. יודגש כי העותרים אינם דורשים לגרוע מהיישובים אשר נבחרו להיכלל במסגרת התוכנית, אלא מבקשים הם להתווסף עליהם.

מיצוי הליכים

46. במהלך השנתיים וחצי האחרונות, מאז פורסמה רשימת היישובים אשר יכללו בתוכנית אופק, התנהלו מספר תכתובות בין הארגונים "מוסאוה", המרכז לשוויון זכויות לאזרחים הערבים בישראל, העותרת מס' 5, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ראש המועצה המקומית כפר מנדא, והתוכנית לזכויות אדם ולמשפט ורווחה מאוניברסיטת תל-אביב, ובין משרד רה"מ ופרקליטות המדינה.

47. בתכתובות מלינים הכותבים על ההפליה הקשה בבחירת היישובים, התעלמות ממצבם הסוציו-אקונומי הירוד של היישובים הערביים בישראל, ובעיקר מנתוני האבטלה ואפיונם החברתי כלכלי של היישובים הערביים. בכל התכתובות נתבקשו המשיבים לקבוע קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים לקביעת היישובים עליהם תחול התוכנית.

מכתבו של ארגון מוסאוה מיום 7.2.00 רצ"ב ומסומן נספח ע'16.

שלושה מכתבים מארגון עדאלה מתאריך 23.7.00, 24.9.00 ומיום ה- 5.4.01 רצ"ב ומסומנים ע'17 - ע'19 בהתאמה.

מכתבים אשר נשלחו על ידי התוכנית לזכויות אדם והתוכנית למשפט ורווחה מאוניברסיטת תל-אביב רצ"ב ומסומנים

נספחים ע'20 ו- ע'21.

מכתבו של ראש המועצה המקומית כפר מנדא סומן כנספח ע'14.

48. תשובות המדינה לכל ההתכתבויות היתה זהה. עיקר הטענות נסבו סביב קיומה של תוכנית רב שנתית לטיפול במגזר הערבי ויישומה ההדרגתי של תוכנית אופק, אשר יוביל בשלב מסוים לשילובם של יישובים ערביים. בתשובת המדינה מה- 18.3.01 נאמר כך: "משזוכה ישוב לטיפול מקיף וכולל במסגרת תוכנית אחת אין כל הצדקה עניינית או אחרת להעניק לו טיפול דומה במסגרת תוכנית מקבילה ובוודאי שאין לראות באי הכללתו של ישוב בשתי תוכניות מקבילות משום אפליה".

תשובות המדינה מצורפות בזאת ומסומנות נספחים ע'- ע'22.

49. המדינה לא הזכירה, באף אחת מתשובותיה, את קיומם של קריטריונים לבחירת היישובים, זאת למרות שבתשובתה לבג"ץ 920/01 מועצה מקומית אור עקיבא נ' ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי ואח', אשר עסקה בתוכנית אופק טענו המשיבות כי בחירת היישובים לתוכנית אופק נעשתה לאור שקלולם של **מספר קריטריונים**: השיקול המרכזי הוא ריחוקו הגיאוגרפי של הישוב ממרכז הארץ וממרכזים עירוניים, זאת מתוך רצון לנצל את התוכנית לקידום של יישובי הפריפריה. קריטריונים נוספים הנם, שיעור התושבים הבלתי מועסקים ומדדים סוציו

אקונומים שונים.

50. לטענת העותרים מן הראוי היה להזכיר את קיומם של קריטריונים אלה בתשובת המדינה לתכתובות. כמו כן טוענים העותרים כי קריטריונים אלה אינם גלויים וכתובים וכן אינם ברורים דיים שכן ניתן לצקת לתוכם תכנים שונים. מעבר לכך ידגישו העותרים, כי אף אם אלו אכן הקריטריונים שהנחו את הממשלה בבחירת היישובים הרי **יישומם של הקריטריונים הללו על העותרות 2, 3 ו-4 בלא כחל וסרק היה מוביל להכללתם במסגרת התוכנית.** (העותרים יצינו כי מבחינת הקריטריון הראשון- ריתוקו הגיאוגרפי של היישוב, הרי שהיישובים הערביים ממוקמים הרחק ממוקדי התעסוקה ואף מבחינת תחבורה ההשקעה בכבישים בין-עירוניים במגזר הערבי נמוכה בהרבה ביחס לשאר האזורים בארץ. הנתון בנוגע לתקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין עירוניים מצוין בדו"ח של מכון אדווה שכותרתו **אי שוויון בין יהודים וערבים בישראל** (משנת 2000).

תגובה מקדמית מטעם המדינה לבג"צ 920/01 מועצה מקומית אור עקיבא נגד ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי ואח', רצ"ב ומסומנת נספח ע'26.
העמידים הרלוונטיים מהדו"ח של מכון אדווה מצורפים בזאת ומסומנים נספח ע'27.

51. מתשובותיה לעותרים נראה כי המשיבה סומכת ידה על קיומה של התוכנית הרב שנתית במגזר הערבי בהחלטתה שלא ליישם את תוכנית אופק ביישובים הערביים. אולם, בחינת תוכנית אופק ביחס לתוכנית הרב שנתית מעיד על שוני מהותי הקיים בין שתי התוכניות: ראשית, תוכנית אופק הינה תוכנית נקודתית, לעומת התוכנית הרב שנתית בה הטיפול הנו רק במישור המערכתי; שנית, בעוד שבתוכנית הרב שנתית נקבע תקציב מוגדר מראש התקציב בתוכנית אופק לכל ישוב וישוב נקבע ע"פ צרכיו; נקודה שלישית: בתוכנית אופק נקבע מנגנון שילווה את יישום התוכנית לכל אורכה: אחריות ישירה של מנכ"לים ממשרדי הממשלה השונים וכן תהליך בקרה אותו תרכז ועדת מנכ"לים שתתכנס אחת לחודש. בתוכנית הרב שנתית נקבע מנגנון כללי שיבצע הערכת מצב שנתית בלבד.

52. מעבר לכך, יש שוני מהותי אף בטיפול בנושאים השונים. הטיפול **בנושא החינוך** הוא דוגמא מובהקת לפערים בין התוכניות: בעוד התוכנית הרב שנתית כוללת שלושה אפיקי השקעה בלבד: בינוי כיתות, תוכניות פדגוגיות שונות ומסלולים טכנולוגיים, בתוכנית אופק, כאמור, מצוינים שמונה-עשר אפיקים, אשר פורטו לעיל. הטיפול **בנושא התשתיות** מהווה דוגמא נוספת: בעוד שהתכנית הרב שנתית עוסקת ב"מניעת סיכון" הרי שתכנית אופק עוסקת ב"שיפור איכות חיים", דהיינו: הדגש בתוכנית אופק הוא על שיפור וייעול תשתיות, ורק במקרים חריגים טיפול במערכות ביוב פנימיות, בניגוד לתוכנית הרב שנתית המתמקדת במערכות האחרונות.

טבלה המתארת את השוני בין התוכניות מצורפת בזאת ומסומנת נספח ע'28.

53. בנוסף, יצוין כי בבג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל ואח' נ' שר תבינוי והשיכון ואח' פ"ד נו(2) 79 קבע בית המשפט הנכבד לעניין התוכנית הרב שנתית:

"לא ניתן לקבוע כי התכנית המיועדת נועדה בהכרח לפיתוח תכנית מקבילה לזו הנכללת בפרוייקט שיקום השכונות. אם יקבעו תכניות מוגדרות שיקבלו גם ביטוי תקציבי ויהיה בהן כדי לענות על הצרכים המקבילים כיום מענה במסגרת פרוייקט שיקום השכונות, ניתן יהיה לקבוע כי כל תכנית שוות ערך תבוא במקום התכנית הדומה לה הניתנת במסגרת הפרוייקט. אולם כל עוד אין ביטוי קונקרטי כזה, אין התכנית פוטרת מן הצורך להחיל על המגור הערבי את הפרוייקט הנדון".

54. הואיל ומטרתה של התוכנית שונות זו מזו והואיל ועד היום טרם החלו ליישם את התוכנית הרב שנתית למגזר הערבי, קיומה של תוכנית אחת אינה באה בסתירה או כחלופה לשניה.

55. יצוין כי במספר הזדמנויות הודגש הצורך בהכללתן של המשיבות 2 ו-3 בתוכנית הטיפול הנקודתי. בדיון שנערך בוועדת הכספים מיום 27.11.00 (בפרוטוקול מספר 190) אמר ח"כ מוחמד ברכה כי בשנתיים האחרונות עומדים בראש טבלאות האבטלה הישובים עין מאהל וכפר מנדא, והחלתם בתוכנית, כלשונו, "זועקת לשמים". בדיון וועדת הכספים שנערך ב-14.5.01 (בפרוטוקול מספר 256) הוסיף ואמר ח"כ מוחמד ברכה כי תוכנית הטיפול הנקודתי אינה מאוזנת לאור בעיית האבטלה הכרונית בישובים הערבים כפי שהיא מתבטאת בנתוני האבטלה לאורך שנים. באותו דיון הדגיש השר דאז, סאלח טריף, כי **בישיבת הממשלה שנערכה יום קודם לדיון זה סוכם להוסיף ישוב ערבי אחד או שניים לתוכנית הטיפול הנקודתי**. גם בתצהיר שהוגש כנספח לתשובת המדינה לבג"ץ 727/00 לעיל הצהיר מר בארי הולצמן, ראש אגף תיאום במשרד ראש הממשלה, כי לוועדת המנכ"לים לענייני ערבים הוגשה המלצה לצרף את עין מאהל, דיר חנא וכפר מנדא לרשימת ישובי הטיפול הנקודתי.

פרוטוקול מספר 190 מישיבת ועדת הכספים מיום 27.11.00 רצ"ב ומסומן נספח ע'29.

פרוטוקול מספר 256 מישיבת ועדת הכספים מיום 14.05.01 רצ"ב ומסומן נספח ע'30.

תצהירו של מר בארי הולצמן - בג"ץ 727/00 רצ"ב ומסומן נספח ע'31.

56. לאור כל האמור לעיל, ולאור העדר קביעה מצד הממשלה בדבר הכללתם של יישובים ערביים למסגרת תוכנית אופק בכלל, והכללתן של העותרות 2-4 בפרט, לא נותר בידי העותרים ברירה אלא לפנות לבית משפט נכבד זה על מנת לבקש את הסעדים המפורטים בראש העתירה.

הטיעון המשפטי

מדיניות שרירותית שאינה נסמכת על קריטריונים

57. אין חולקין כי, בחירת היישובים שבהם תחול תוכנית אופק לטיפול נקודתי אינה מתבססת על קריטריונים ברורים גלויים ושוויוניים, דבר הנוגד את ההלכה הפסוקה והמושרשת שלפיה, מדיניות רשות שלטונית הנוגעת לחלוקת כספים ציבוריים, חייבת להתבסס על אמות מידה וקריטריונים שוויוניים, ענייניים, ברורים וגלויים. כדברי כבי' השופטת בייניש:

"כבר נאמר לא אחת בפסיקתנו כי חלוקת הטבות על-ידי המדינה שלא על-פי חסדר בחוק, חייבת להיעשות באופן שוויוני. המדינה רשאית להעניק טובסידיות, אלא, שהתמיכה הכספית צריכה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים, עליה לשרת מטרה ראוייה שיש למדינה עניין לתמוך בה, ויש להעניקה על-פי אמות מידה ברורות ושוויוניות שיש בהן כדי לבסס את אופן חלוקת ההטבות ללא הפליה."

בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, בעמ' 512.

ראו גם:

בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, תק-על(3)99, 1698, עמ' 1708.
בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות, פ"ד נא(4) 259, עמ' 277-278.
בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, עמ' 706-707.

58. העותרים יטענו, כי יישום תוכנית אופק לטיפול נקודתי שמטרתה להיאבק באופן פרטיקולרי במכת האבטלה הגואה במדינה ביישובים מסוימים ללא קריטריונים ענייניים, ברורים ושוויוניים פוגעת בשלטון החוק. פרופ' אמנון רובינשטיין הדגיש את עובדת העדרם של קריטריונים ברורים כאמצעי המאפשר הפלייה בהקצאת משאבים נגד האוכלוסייה הערבית בישראל. פרופ' רובינשטיין כתב בהקשר זה כי:

"בניגוד למקובל במדינות אחרות, לרוב אין חוקי הכנסת נוהגים לקבוע תקנים לרמת השירות הציבורי - שירותי חינוך, תברואה, תשתיות, וכיוצא באלה - שלהם זכאי האזרח. עניין זה נשאר בשיקול הדעת של המשרד האחראי, הקובע את סדרי העדיפות שלו במסגרת מגבלות תקציבו... לאור זאת נוצרה עדיפות, מבחינת הקצאת המשאבים, לאוכלוסייה החזקה יותר מבחינת קרבתה לשלטון ומבחינת הזדהותה הפוליטית עם המדינה ועם הממשלה. יתר על כן, גם ההקצבות הממשלתיות אינן מוסדרות כולן בחוק מהותי הקובע קריטריונים לחלוקה... העדפתם של יישובי פיתוח וקו עימות גרמה אף היא להפלייתם של היישובים הערביים, שכן בגדר ערי פיתוח לא נכללו יישובים ערבים."

ראו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (הוצ' שוקן, 1996) 306-307.

59. לא זו אף זו: העותרים יטענו, כי הקריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות קונקרטיים מספיק כדי לאפשר יישוםם על פי אמות מידה אובייקטיביות. המשיבים הסתפקו ב- "בחינה מקצועית מדוקדקת" של ועדת המנכ"לים בכדי לבחור את היישובים שייכללו בתוכנית אופק ללא שהדברים עוגנו בקריטריונים ברורים. כדברי כבי'

השופטת בייניש בבג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומית נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, עמ' 90. לאמור:

"כאמור, קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות שוויוניים באופיים, אולם מעבר לכך, הקריטריונים חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מנהליות, קרי: עליהם להתבסס על שיקולים ענייניים, על תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני הסבירות. (ראו למשל: בג"ץ 1438/98 הנ"ל, פסקה 17). כמו כן, הקריטריונים צריכים להיות קונקרטיים מספיק כדי לאפשר יישום על פי אמות מידה אובייקטיביות במידת האפשר. (ראו: בג"ץ 3792/95 הנ"ל, בעמ' 273-274)."

וכן בעמ' 91:

"עם זאת, מן הראוי להעיר, כי משום מה בחרה הועדה הבין-משרדית לנסח את הקריטריונים בשפה טכנית ועמומה המובנת ככל הנראה ליודעי ח"ן בלבד. דומה כי ראוי הוא שקריטריונים החלים על הציבור ינוסחו בצורה מפורטת, מפורשת וברורה יותר." (הדגשה לא במקור)

60. החלטת המשיבים נוגדת וסותרת את התכלית העיקרית של תוכנית אופק. כפי שצוין, ועל כך אין חולקין, המטרה העיקרית של התוכנית הינה להביא ל"שדרוג" כלכלי-חברתי, שיגרום לשיפור יסודי בישוים מוכי האבטלה ובסביבתם הקרובה. מהנתונים העובדתיים בדבר המצב החברתי-כלכלי הירוד של רשויות מקומיות ערביות לעומת זה של רשויות מקומיות יהודיות, ויישום תוכנית אופק ביישוב ערבי אחד – היישוב תל שבע שבנגב - ברור וגלוי הוא כי המשיבים לא פעלו לפי שיקולים חברתיים כלכליים בהתאם לתכלית העיקרית של התוכנית. בעניין זה ציין פרופסור זמיר לאמור:

"השיקולים הענייניים שבפני הרשות המינהלית הם, ורק הם, המשמשים את הרשות בקביעת העובדות, עליהן תתבסס ההחלטה המינהלית."

יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב) (הוצ' נבו, 1996) 749.

ראו גם: Madam Justice Beverly McLachlin, Rules and Discretion in the Governance of Canada 56 Sask.L.Rev. 167 (1992).

61. העותרים יטענו, כי מדיניות המשיבים שלפיה בחירת היישובים ליישום תוכנית אופק הוציאה את היישובים הערביים העניים ומוכי האבטלה הינה נטולת סמכות וחסרת לגיטימציה כלשהי. כדברי השופטת הקנדית McLachlin: Beverly

"Arbitrary decisions and rules are seen as illegitimate. Rule by fiat is unaccepted. But these standards do not just stand as abstract rules. Indeed, most importantly, ability to call for such a justification, as a precondition to the exercise of public power is regarded by citizens as their right, a right which only illegitimate institutions and laws venture to infringe. The prevalence of such a cultural expectation is, in my view, the definitive marker of a mature Rule of Law..."

ובהמשך הדגישה השופטת Beverly McLachlin את ההיבט הפוזיטיבי של פעולת בית המשפט נגד המדיניות השרירותיות באומרה:

"The new Rule of Law has an element of positivity. It requires proactive efforts to maintain it... Only if decisions can be defended rationally with reasons or some other imprint of rationality can the Rule of Law survive."

Madam Justice Beverly McLachlin, *The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law* 12 C.J.A.L.P. 171 (1999).

62. לא למותר לציין כי, בניגוד להלכה הפסוקה, לא נקבעו הסדרים ראשוניים בחקיקה אשר מסדירים את אמות המידה והעקרונות הבסיסיים ליישום תוכנית אופק לטיפול נקודתי. בפרשת ק.א.ל. מתווה כב' השופט חשין את עקרונות היסוד החלים על הרשות בבואה לחלק הטבות שלא מכוח חוק:

"בהיעדר חוק-של-מהות הקובע זכויות למענקים במפורט ובמדוקדק - ולמיצער: על דרך של הסדרים ראשוניים - קבע בית-המשפט הגבוה לצדק מאז ימים ראשונים, וממשיך הוא וקובע, כללים ועקרונות להנחייתה של המדינה בחלוקת מענקים, ובצידם של אלה - עיקרים להתערבותו במקום בו נמצאה חריגה מאותם כללים ומאותם עקרונות. כללים ועקרונות אלה נתגבשו בשורה ארוכה של פסקי-דין, ועיקריהם חיובה של המדינה לנהוג בהגינות וביושר, בשוויון וללא הפלייה, באורח ראוי וצודק ועל-פי שיקולים שלעניין. על דרך זה ייבחנו כל מענק הניתן לפלוני ואינו ניתן לאלמוני, ובמקום הראוי יתערב בית-המשפט ויאמר את דברו".

בג"צ 1703/92 ק.א.ל. קווי אויר למטען נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נב(4) 193, עמ' 203.

ראו גם:
בג"ץ 3267/97 אמנון רוזבינשטיין ואח' נ' שר הבטחון ואח', פ"ד נב(5) 481, עמ' 503-502.
בג"צ 2740/96 שנסי נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481, עמ' 504.
בג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, עמ' 75-76.

המדיניות מפלה על רקע שייכות קבוצתית

63. המדיניות של המשיבים מפלה את העותרים על רקע שייכות קבוצתית, דבר הנוגד את עקרון השוויון אשר קיבל משנה תוקף ומעמד חוקתי עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. יישום תוכנית אופק בעיקר ביישובים היהודיים, חרף קיומם של יישובים ערבים במצב חברתי - כלכלי ירוד יותר, מהווה הפליה פסולה. בבג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון ואח' פ"ד מט(4) 94, עמ' 132, קבעה כב' השופטת דורנר, כי אפלייה על רקע השתייכות קבוצתית ברת תקיפה על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בהיותה פוגעת בכבודו של המופלה:

"לא כך הדבר בסוגים מסוימים של הפליה לרעה על רקע קבוצתי, ובתוכם הפליה מחמת מין, כמו גם הפליה מחמת גזע. ביסודה של הפליה כזו עומד ייחוס מעמד נחות למופלה, מעמד שהוא פועל יוצא ממהותו הנחותה כביכול. בכך טמונה, כמובן, השפלה עמוקה לקורבן ההפליה."

64. כאמור, הפגיעה בשוויון על בסיס קבוצתי גוררת פגיעה מהותית באוכלוסייה המופלית, אשר מחזקת תחושות של קיפוח ונחיתות המלוות את הקבוצה המופלית. בעניין זה ציין כבוד הנשיא ברק בפרשת **פורז** :

"הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה החברתית שעליה היא בנויה. השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם."

בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית ת"א-יפן, פ"ד מב (2) 309, 333.

65. הפסיקה העליונה חזרה והדגישה את חובת המדינה לנהוג בשוויון בבואה להעניק שירותים חברתיים כלכליים. בבג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר ואת' נ' שך האוצר ושר הבינוי והשיכון פ"ד מו(3) 675, 680 נקבע כי:

"אין חולק, שהמדינה רשאית להעניק סובסידיות. כמו כן אין חולק, שהענקת סובסידיות צריכה לשרת מטרה ראויה, שיש למדינה עניין לתמוך בה ... אך תמיכה צריכה להיעשות גם על-פי עקרונות של סבירות ושוויון. הקריטריונים להענקתה צריך שיהיו לא רק ברורים וענייניים, אלא גם "שווים" ... "במתן סובסידיות חייבת הרשות לפעול ללא שרירות לב, ללא אפליה ולא לפעול על-פי שיקולים, שאין להם ביסוס צודק בנסיבות העניין... ההחלטה למתן הסובסידיה לפלוני ושלייתה מאלמוני, כדרך כל החלטה של הרשות המינהלית חייבת בסבירות..."

66. בהתאם לתכלית העיקרית העומדת מאחורי תוכנית אופק לטיפול נקודתי, המשיבים היו אמורים לבחור חלק גדול מהיישובים הערבים הסובלים מזה שנים רבות מאחוזי האבטלה הגבוהים ביותר במדינה. יישובים אלה שונים מהיישובים היהודיים מוכי האבטלה בהיותם יותר עניים ועם אחוזי אבטלה יותר גבוהים. העותרות 2, 3 ו-4 שבמשך זמן ארוך נמצאות בראש טבלת היישובים מוכי האבטלה במדינה והנמצאות באשכולות 1 ו-2 בדירוג החברתי – כלכלי של הלמ"ס היו צריכות להיכלל במסגרת היישובים שבהם תחול תוכנית אופק.

פגיעה בשוויון – מנוגדת לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

67. כאמור, עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נתחזק מעמדה של הזכות לשוויון, כאשר בשורה של פסקי דין נקבע כי הפליה על בסיס קבוצתי כגון לאום, דת או מין מהווה פגיעה בכבוד האדם. משכך, מוגנת הזכות לשוויון כזכות חוקתית, ויש לבחון את הפגיעה בזכות זו על פי פסקת ההגבלה.

ראו לעניין זה:
בג"צ 5394/92 הופרט נ' י"ד ושם", פ"ד מח(3) 353;
בג"צ 721/94 אל-על נ' דנילוביץ ואח', פ"ד מח(5) 749;
בג"צ 454,453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 521;
בג"צ 4541 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94;
בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נד (2) 164, 186-7.

68. במקרה דנן, עיקר טענותיהם של העותרים נסבות סביב היות הפגיעה בשוויון בלתי מידתית, ויודגש, החובה לפעול באופן מידתי מחויבת הן על פי פסקת ההגבלה בחוק היסוד והן מהיות הפעולה פעולה מנהלית, שכן הלכה פסוקה היא שעל פעולות הרשות המנהלית הפוגעות בזכויות אדם חוקתיות, לעמוד במבחן המידתיות.

69. בית המשפט העליון קבע שלושה מבחני משנה למבחן המידתיות, אשר נראה כי שלושתם אינם מתקיימים לענייננו (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ. מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221):

וראו גם:
בג"צ 5016/96 חורב ואח' נ. שר התחבורה ואח', פ"ד נא(5) 1, 53-54;
בג"צ 3477/95 בן עטיה נ. שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1.

69.1 **קיום קשר רציונלי של התאמה בין האמצעי למטרה** - יטענו העותרים, כי אין קשר בין מטרתה של תוכנית אופק, טיפול נקודתי ליישובים שאוכלוסייתן סובלת ממצוקה כלכלית קשה, לבין האמצעי – בחירת 11 יישובים שמתוכם רק יישוב אחד הנו יישוב ערבי. להפך, נראה כי על מנת להשיג את תכליתה של התוכנית יש לבחור אף באותם יישובים ערביים אשר תושביהם סובלים ממוצקה קשה של עוני, אבטלה, העדרו של חינוך ראוי, קידום עבודת נשים ועוד.

69.2 **העדרו של אמצעי פוגע פחות** - אמצעי פוגע פחות יושג לאחר שייקבעו קריטריונים ברורים, גלויים ושוויוניים, אשר יישומם על כל היישובים בישראל יוביל לתוצאות הוגנות ושוויוניות.

69.3 **היחס בין הפגיעה בזכות לבין הגשמת התכלית הוא ראוי** – מובן כי במקרה דנן היחס בין הפגיעה בזכות לבין הגשמת התכלית אינו ראוי כלל ועיקר.

שיקולים תקציביים אינם מצדיקים פגיעה בשוויון

70. ועוד. אין בשיקולים תקציביים בכדי להצדיק את הפרת עקרון השוויון. במקרה דנן נקבעה רשימה מוגבלת ומוגדרת של יישובים אשר ייהנו מתוכנית אופק וזאת בין היתר משיקולי תקציב ותוך מגמה להרחיב את היישום של התוכנית ביישובים אחרים בעתיד ובאופן הדרגתי. העותרים טוענים, כי משלא נקבעו קריטריונים שוויוניים וברורים ליישום הראשוני

של התוכנית, המשיבים אינם יכולים להתבסס על הטענה בדבר אילוצי תקציב על מנת להצדיק את הפגיעה בעקרון השוויון. יפים כאן הדברים שנאמרו בפרשת עקיבא נוף :

"ואכן, מקום בו מבקשת הרשות לספק צורך ציבורי מסוים, והמשאבים העומדים לרשותה פחותים מן המשאבים שהיו נחוצים לסיפוקו של אותו צורך במלואו, מוטל על הרשות לקבוע אמות-מידה להקצאת משאביה. אך אמות-מידה אלה חייבות להיות שוויוניות; ובשום מקרה אין בקיומם של אילוצים תקציביים כדי להצדיק קביעת אמות-מידה המפרות את שורת השוויון."

בג"צ 205/94 עקיבא נוף נ' מדינת ישראל נ' משרד הבטחון, פ"ד (נ5), 449, עמ' 464-463.

וכן בפס"ד התנועה המסורתית נקבע, כי :

" השירות הניתן לציבור על ידי רשויות מינהליות כרוך תמיד בקושי מינהלי. אין בכך בלבד כדי להצדיק צמצום השירות באופן שיפגע בחלק מן הציבור בניגוד לשוויון. הרשות צריכה להיערך כך שתוכל לתת את השירות, במסגרת המשאבים שלה, באופן שוויוני. אין הדעת סובלת, לדוגמה, שעירייה המתקשה לפנות את האשפה מבתי התושבים תחליט, בגלל קושי זה, לבטל את שירות הפינוי בשכונה מסויימת. כאשר רשות מינהלית מתארגנת לביצוע תפקידה, עליה לקחת בחשבון, לא רק את מסגרת המשאבים שהוקצו לה, אלא גם את החובה לבצע את התפקיד באופן שוויוני. ...

לא זו בלבד. לעתים מוטלת על הרשות המינהלית חובה לנקוט צעדים מיוחדים, אף אם הם כרוכים במאמץ נוסף ובמשאבים נוספים, כדי להנהיג שוויון במקום שלא היה בו שוויון. זהו אחד התפקידים המוטלים על כל רשות מינהלית, כתפקיד נלווה לתפקיד העיקרי, לקיים את ערכי היסוד של החברה, ובהם גם השוויון, כדי לעשות אותה חברה טובה יותר. אכן יש לכך מחיר. אך כשם שיש לשלם מחיר עבור אינטרסים ציבוריים אחרים, כגון שירותים ציבוריים, כך גם יש לשלם מחיר עבור ערכי היסוד. עקרון השוויון שווה, מבחינה חברתית, לא פחות מפינוי אשפה."

בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, תק-על (3)99, 1698, עמ' 1714.

ראו גם :

בג"צ 7081/93 שחר בוצר ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים רעות", פ"ד (1) 19, 27.

בג"צ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, עמ' 114-113.

רע"ב 4409/94 גולן נ' שירות בתי-הסוהר, פ"ד (4) 136, 170.

א' ברק, פרשנות במשפט (כרך ג) (הוצ' לאור, 1994), עמ' 528.

Hogg, CONSTITUTIONAL LAW OF CANADA 4th ED. 1996, AT P. 690-692

71. יתרה מכך, העותרים יטענו כי במידה ואילוצי תקציב הם אשר עמדו מאחורי בחירת היישובים שייכללו במסגרת תוכנית אופק, הרי שהחלטתם לא התבססה על סדר עדיפויות וקדימויות סביר המתחשב ברמה החברתית-כלכלית הקשה בה שרויים רוב היישובים הערביים במדינה ובנחיצות יישום התוכנית ביישובים אלו. דברים אלה נאמרו בצורה מפורשת על ידי ד"ר מומי דהאן בועידת האזרחים בנושא אבטלה כפי שצוטטו בסעיף 30 לעתירה. כדברי כב' השופטת נתניהו בפס"ד ברנד :

"כשאילוצי התקציב אינם מספיקים לתת מענה לכול, מידת הסבירות מחייבת קביעת סדר קדימויות, שיעדיף את אלה שבעייתם קשה ופתרונה יקר יחסית, על אלה שבעייתם קלה יותר ונמצא לה פתרון בהישג יד ובהוצאה סבירה."

בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, עמ' 154.

72. עוד יטענו העותרים, כי מעמדה החלש יותר של האוכלוסייה הערבית, לעומת אוכלוסיית הרוב היהודית, ובייחוד מעמדה החלש ביותר של האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות העניות ביותר, יש בו להבליט ולהמחיש את מידתה הקיצונית של האפליה. בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה קבע, כי יש לתת משקל נכבד למעמדו של המופלה בעת בחינת מידתה של ההפליה. ככל שמעמדו של המופלה חלש יותר כך בולטת יותר קיצוניותה של ההפליה:

"The more vulnerable the group adversely affected by the discrimination, the more likely the discrimination will be held to be unfair. Similarly, the more invasive the nature of the discrimination upon the interests of the individuals affected by the discrimination, the more likely it will be held to be unfair."

President of the Republic of South Africa and Another v. Hugo 1997 (4) SA 1 (CC); 1997 (6) BCLR 708 (CC); Par. 112

73. בחירת היישובים שבהן תיושם תוכנית אופק ללא שהדבר נשען על קריטריונים ברורים ושוויוניים, גרם לתוצאה קשה לפיה היישובים הערבים, המהווים קבוצה "חשודה" וחלשה (suspect group), נפגעו יותר ובאופן משמעותי מבחינה כלכלית לעומת היישובים היהודים. הלכה פסוקה היא שהשוויון הוא נורמה חברתית תוצאתית, וכל החלטה מנהלית המפרה את השוויון דינה להתבטל גם אם המניע לקבלתה לא היה נעוץ בכוונת הפליה. קיומה של הפליה נקבע, בין היתר, על פי האפקט של ההחלטה או של המדיניות, כדברי כב' השופט זמיר בפס"ד עדאלה II:

"הכלל הוא, שכל הפליה פסולה, גם אם היא מוכחשת. הסוואה לא תציל הפליה. המהות קובעת ולא הצורה. ... אמור מעתה, די בכך שמשרד ממשלתי מבצע את חוק בתקציב באופן היוצר הפליה פסולה, כגון על יסוד דת או לאום, כדי לפסול את הביצוע, ואין בכך כדי להכשיר את ההפליה שלא הוכחה כוונה להפלות או שהכוונה להפלות מוכחשת. מלים יפות אינן מספיקות להכשיר מעשים רעים. הפסול שבהפליה טמון במעשה ההפליה."

בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נד(2) 164, בעמ' 176.

ראו גם:

בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מת(5) 501, 516.

בג"ץ 205/94 עקיבא נ' משרד הבטחון, פ"ד נ(5) 449, 463.

בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 258, 279-80.

הפגיעה בזכויות החברתיות

74. אי יישום תוכנית אופק ביישובים ערביים אשר מצבם הסוציו-אקונומי הנו בכי רע, ואף גרוע יותר ממצבם של היישובים אשר נכללים במסגרת תוכנית זו, עולה כדי פגיעה מהותית בזכויות החברתיות של תושביהן, כגון הזכות לעבוד, הזכות לתנאי מחייה מינימליים, הזכות לחינוך והזכות לקידום מעמד האישה.

75. מספר פעמים דנה הפסיקה בחשיבות ההגנה על זכויותיו החברתיות של הפרט, שהן חלק בלתי נפרד מזכויותיו כאדם. לטענת העותרים, אלמלא תדאג המדינה לזכויות החברתיות של הפרטים בחברה לא יוכלו האנשים, בפועל, לממש את זכויותיהם הפוליטיות והאזרחיות המוקנות להם על פי דין. בהקשר זה ציין השופט זמיר בפרשת **קונטרס בע"מ**:

"... משטר דמוקרטי הוא יותר מאשר הכרה והגנה על זכויות האדם שהן ערך עליון, אך לא יחיד.. לאדם יש אגד זכויות אך גם אגד צרכים, נטיות ושאיפות. לפיכך אין לומר כי תפקיד השלטון הוא לכבד את זכויות האדם. נקודה. זהו רק אחד התפקידים ובנוסף לו יש לקדם את רווחת כל אדם ולעשות צדק חברתי לכל.. אסור שזכויות אדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל להנות, למעשה ולא להלכה, מזכויות אדם.."

בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ. משרד האוצר – אגף המכס והמע"מ פ"ד נב(1) 289.

דברים דומים נאמרו על ידי כבוד הנשיא ברק בספרו **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** (כרך שלישי, תשנ"ד) 362-364:

"משטר חוקתי חייב להכיר, בצד זכותו של אדם שלא להיפגע, גם בזכותו של אדם לפעול.. ובחובת המדינה להגן עליו (כגון לספק לו מקורות מחייה)"
"זכויות אדם אלה אינן מתמצות בבחירות של בעל הזכות לפעול.. תכנן הוא דרישה כלפי הזולת (לרוב המדינה) לפעולה. דוגמאות לזכויות אלה הן מרבית הזכויות החברתיות (סוציאליות), כגון הזכות לעבודה, לבריאות ולשיכון" (הדגשות לא במקור).

הזכות למינימום קיום אנושי

76. חלק מיעדיה של תוכנית אופק הנם השקעה במקומות עבודה, הכשרות מקצועיות ועידוד יציאתן של נשים לשוק העבודה. יישום התוכנית אצל העותרות 2-4, אשר כמעט 50% מתושביהן חיים מתחת לקו העוני, יאפשר לתושבים לצאת ממעגל המצוקה, יפחית את תלותם בארגונים מתנדבים המספקים להם מזון וביגוד ויאפשר להם תנאי קיום מינימליים וכבוד אנושי.

77. הזכות לתנאי קיום מינימליים הוכרה כחלק מזכותו של אדם לכבוד על ידי בית המשפט העליון ברע"א 4905/98 פרופסור יוסף גמזו נ. נעמה ישעיהו ואח' פ"ד נה(3) 360 שם ציין כבוד הנשיא ברק כי:

"כבודו של האדם כולל בחובו הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו נפגע. אדם הרעב ללחם הוא אדם שכבודו נפגע. אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו כאדם נפגע, אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע"

ראו גם:

בג"צ 161/94 אליהו אטרי נ. מדינת ישראל (דינים עליון, כרך לה, ע'702);

78. זכות זו אף הוכרה בסעיף 11(1) לאמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות אשר אושררה על ידי ישראל (כתבי אמנה 1037, כרך 31, עמ' 205). הסעיף קובע כי:

"מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות כאמור ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה, ולתכלית זאת מכירות בחינוכותו של שיתוף פעולה בינלאומי המבוסס על הסכמה מרצון".

הזכות לחינוך

79. בבג"צ 4363/00 ועדת פוריה נ. שר החינוך ואח' (טרם פורסם) הכיר בית המשפט העליון בזכותו של כל ילד לחינוך ראוי. וכך נאמר באותה פרשה על ידי כבוד השופטת פרוקצ'יה:

"התפיסה הרואה בזכות לחינוך זכות בסיסית של האדם השזורה בתשתית ערכית כוללת שעל יסודה ראוי לעצב את דמות החברה בישראל מצאה את ביטוייה כבר בשחר ימיה של המדינה בהכרזה על הקמתה. בתוך חובתה לקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני לאזרחיה, הוצהר על חובתה של המדינה להבטיח חופש חינוך ותרבות".

80. לטענת העותרים, אי יישום תוכנית אופק ביישובי המגזר הערבי פוגעת בזכותם של ילדים ערביים לחינוך ראוי. הפגיעה הנובעת מאי יישום התוכנית חמורה עוד יותר לאור מצבם העגום של התלמידים הערביים ביחס לתלמידים יהודיים בישראל בכלל, וביישובים הנכללים בתוכנית אופק בפרט. כך, תוכנית אופק אשר אמורה לשמש כ"מנוף" תוביל בפועל להגדלת הפערים החברתיים, אשר כבר כיום ניתן לראותם בין התלמידים משני המגזרים (ערבי ויהודי).

81. במישור המשפט הבינלאומי הוכרה הזכות לחינוך לראשונה בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם. סעיפים 26(1) ו-2 להכרזה קובעים כי:

"כל אדם זכאי לחינוך.. החינוך יכוון לפיתוחה המלא של האישיות.."

82. דברים ברוח דומה נקבעו בסעיף 13 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות:

"The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace".

הזכות לעבוד

83. סעיף כג(1) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם מעגן את זכותו של אדם לעבוד. הסעיף קובע כי:

"כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה".

84. הוראה דומה מצויה בסעיף 6 של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר כאמור אושרה על ידי ישראל:

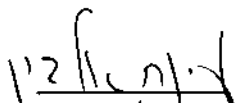
"מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות לעבודה, הכוללת את זכותו של כל אדם להשיג אפשרות להשתכר למחייתו בעבודה שייבחר בה, או יקבלנה, באורח חופשי, והן ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח זכות זו".

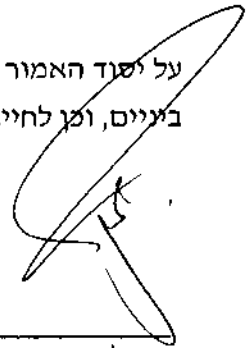
85. פרופ' רות בן ישראל בספרה **דיני עבודה – כרך א'** (האוניברסיטה הפתוחה, 2002) מציינת כי בחינת הזכות לעבודה על פי קודקס העבודה מורה כי זכות זו מכוונת מכוחם של ארבעה טיעונים, ובין השאר:

"מכוח ההכרה בזכות לעבודה כזכות אדם אוניברסלית אין מוקנית זכות אישית לעבודה, אלא רק זכות קיבוצית שהממשלה תאמץ מדיניות תעסוקה פעילה. במסגרת מדיניות זו על הממשלה לנקוט צעדים של הדרכה והכשרה טכנית ומקצועית ולאמץ קווי פעולה שיבטיחו התפתחות כלכלית, חברתית ותרבותית מתמדת ותעסוקה מצאה ויצרנית, ויאפשרו לכל אדם ליהנות מחירויות היסוד המדיניות והכלכליות".

86. כך, על פי האמנה וקודקס העבודה על המדינה לפעול בדרך שתאפשר התפתחות כלכלית ופתיחת מקומות עבודה לדורשי העבודה. תוכנית אופק נועדה בדיוק להשיג מטרות אלה. על כן העדר יישומה במקומות מוכי אבטלה קשה ביותר, כגון היישובים הערביים בכלל והעותרות 2-4 בפרט, מהווה הפרה של התחייבות המדינה לפעול למען הזכות לעבוד.

על יסוד האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי כמבוקש בתחילת העתירה וצו ביניים, ומן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד על פי דין.


עינת אלבין, עו"ד
ב"כ העותרים


גימיל דקואר, עו"ד
ב"כ העותרים

עתירה זו הוכנה בסיוען של הסטודנטיות מיכל אמברם ואסנת היליגר מהתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב