

1. מסעוד מחמוד סואעד
2. תחריר אבו דעוף
3. מנעם סלאמה סואעד
4. מייסון סואעד
5. וועדת המעקב לענייני החינוך הערבי
6. **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל**
באמצעות ב"כ עוה"ד איה חאג' עודה ו/או סאוסן זהר ו/או חסן
גיבארין ו/או סוהאד בשארה ו/או מאיסאנה מוראני ו/או פאדי
ח'ורי ו/או נארימאן שחאדה-זועבי
מעדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090

העותרים

נגד

1. **משרד החינוך**
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' סלאח אלדין 29, ירושלים
טל: 073-39253542; פקס: 02-6467011
בדואר אלקטרוני: HCI-dep@justice.gov.il
2. **מועצה אזורית משגב**
ד.נ משגב 20179, משגב
טל: 04-9902310; פקס: 04-9902391
בדואר אלקטרוני: noat@misgav.org.il

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לבוא ולנמק:

מדוע לא לקבוע כי התשלום עבור תכנית "ניצנים" מטעם העותרים 1-4 וכלל ההורים אשר מתגוררים בששת הישובים הערביים (ואדי סלאמה, ערב אלנעים, ראס אלעין, דמיידה, כמאנה וחסינייה) ששייכים לתחום שיפוטה של המשיבה 2, יוקצה באופן שוויוני בהשוואה לשאר הישובים ויבוצע לפי אשכול היישוב הפרטני שמתגוררים בו הורי התלמידים ולא לפי דירוגה של המשיבה 2.

ומדוע לא ייקבע כי השתתפות העותרים 1-4 עבור כל תכנית חינוכית מטעם המשיבים ואשר תלויה באשכול הסוציו-אקונומי של המועצה תוקצה באופן שוויוני בכך שהתשלום של העותרים 1-4 יבוצע לפי אשכול היישוב הפרטני שמתגוררים בו.

מבוא

1. עתירה זו מתייחסת לאופן יישום שיטת התקצוב בנוגע לתכניות הפדגוגיות שמשרד החינוך מתקצב עבור בתי ספר במסגרת חינוך חובה והיא תתמקד בעיקר בתכנית "ניצנים" אשר נפרסת על חודשי השנה הלימודית (להלן: התכנית).
2. תכנית ניצנים מופעלת בבתי ספר ברשויות המקומיות לפי שיטת מימון המתחשבת באשכול חברתי-כלכלי של היישוב. לפי שיטה זו המשיב מס' 1 מממן את תשלומי ההורים לדמי השתתפות ילדיהם בתוכניות, וזאת לפי אשכול חברתי-כלכלי של המועצה המקומית בה הם מתגוררים. ככל שאשכול המועצה עולה, היינו מצבה חברתי-כלכלי עולה, כך חלקו של משרד החינוך פוחת, וחלקם של ההורים עולה ולהפך. מועצות מקומיות באשכול נמוך מקבלות מימון כמעט מלא, וזה תלוי בתכנית עצמה. היינו, גובה השתתפות ההורים תלוי באשכול של היישוב.
3. הסוגיה הבעייתית לענייננו נוגעת למימון התוכנית ביישובים המדורגים באשכול חברתי כלכלי נמוך אך שייכים לשטח שיפוט מועצה אזורית שמדורגת באשכול גבוה. במקרה זה, המימון ייחשב לפי אשכול המועצה האזורית ולא אשכול היישוב עצמו.
4. זהו המצב בעתירה זו. העותרים 1-4 מתגוררים ביישובים ערביים שהם תחת שטח שיפוט של המועצה האזורית משגב אשר מדורגים באשכול 2 – דירוג נמוך מאוד מבחינה כלכלית – אולם מימון התוכנית על ידי המשיב מס' 1 מבוצע בהתאם לדירוג הכלכלי של המועצה האזורית משגב המדורגת 7 באשכול הלמ"ס. בכך עותרים אלה, שהם הורי ילדים, אינם מקבלים מימון שמשקף את האשכול שבפועל הם משויכים אליו עבור השתתפות ילדיהם בתוכנית נשוא העתירה.
5. זוהי פיקציה לפיה הורה ששיך ליישוב עני ישלם כאילו הוא מתגורר ביישוב עשיר על אף שאין מחלוקת עובדתית שהוא שייך ליישוב עני וכי הקריטריון הדומיננטי להנחות בתשלומי ההורים הוא האשכול הסוציו אקונומי של היישוב.
6. כדי לחדד את המצב האבסורדי, אם העותרים 1-4 שהם הורים לילדים, היו משלמים לפי האשכול של היישוב שלהם, דמי ההשתתפות שלהם עבור תכנית ניצנים תהיה 50 ₪ לחודש עבור כל ילד אך בגלל הפיקציה הם אמורים לשלם 450 ₪ לחודש.
7. חשוב להדגיש כי על אף שששת הכפרים הערבים של העותרים 1-4 שייכים למועצה האזורית משגב, הדירוג שלהם לאשכולות למ"ס מופיע בנפרד - לכל יישוב עם דירוג הפרטני אשר נבדל מן דירוג המועצה האזורית. היינו, לא מדובר במצב של העדר ידיעה אודות הדירוג הרשמי של יישוביהם של העותרים.
8. כתוצאה משיטת תשלום זו, מאות ילדים ערבים המתגוררים בשטח השיפוט של המשיבה 2 אינם יכולים להשתתף בתוכנית זו במידה והיא פועלת בתחום שיפוט של המשיבה מס' 2 וזאת כל עוד שיטת התקצוב אינה משתנה, שכן הוריהם אינם יכולים לשאת בעול התשלום הכבד. מצבם של העותרים 1-4 שהם הורים לילדים הזכאים ללמוד בשתי התכניות הנדונות יכול להעיד על התמונה הקשה. כך למשל, העותר 1 הוא מובטל כתוצאה ממשבר הקורונה ואב לשבעה ילדים; העותר 3 הוא אב לשני ילדים הזכאים ללמוד בתכנית זו והוא מובטל עם קצבת נכות של 100%.

9. בכך נפגעת זכותם החוקתית לשוויון בחינוך של מאות תלמידים אשר מתגוררים ביישובים הערביים שממוקמים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית משגב (להלן: "יישובים ערביים במשגב"), הן ביחס לשאר התלמידים הלא ערבים אשר מתגוררים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית משגב (להלן: "משגב"), והן ביחס לשאר התלמידים שמתגוררים ביישובים שמדורגים באשכול 2 אך ממוקמים מחוץ לתחום שיפוטה של משגב. בנוסף, שיטת התקצוב כפי שהיא כיום, פוגעת בזכותם של ההורים לשוויון באופן דומה.

10. עתירה זו מעוררת שאלה משפטית הנוגעת לסוגיית ההפליה במובנה הפשוט ביותר והידועה בספרות כ simple discrimination אשר נקבעת על פי התכלית של המעשה המנהלי. במקרה דנן, חיוב העותרים 1-4 באופן שצוין לעיל אינו מתיישב עם תכלית התכנית וכתוצאה מכך נגרמת ההפליה.

11. חשוב במעמד זה לציין כי המשיבה 2 מכירה שאכן קיימת בעיה רצינית כתוצאה משיטת התקצוב. כפי שיוסבר בחלק על מיצוי ההליכים, ההתכתבויות עם המשיבים התייחסו גם לתוכנית נוספת והיא תכנית "בתי הספר של החופש הגדול". אולם בימים האחרונים התקבלה תשובה מטעם המשיבה 2 לפיה היא החלה להשתתף במימון תכנית אחרונה זו תוך שימוש בתקציב שאינו מיועד לכך אלא למטרות שונות ולפנים משורת הדין על מנת לאפשר לתלמידים להשתתף לפחות בתכנית "בתי הספר של החופש הגדול". עובדה זו מעידה על הצורך בהכרה במצב הייחודי של העותרים גם לגבי תכנית ניצנים וכי הדברים אינם אמורים להיות בבחינת לפנים משורת הדין אלא בבחינת זכות לקבלת מימון מלא לפי אשכול היישוב בו מתגוררים הורי הילדים.

12. לאור דחיפות הנושא, והעובדה כי אנו עומדים כרגע בפתחה של שנת הלימודים 2021\2020 שבמסגרתה פועלת תכנית "ניצנים" לאורך כל שנת הלימודים בבתי הספר שממוקמים במשגב, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע דיון דחוף בעתירה.

הצדדים לעתירה:

13. העותרים 1-4 הינם הורים לילדים קטינים בגילאי 3-8 שנים, המתגוררים ביישובים הערבים שבשטח שיפוטה של המועצה האזורית משגב. מהעותרים שלהלן נבצר לרשום את ילדיהם לתכנית החינוכית "ניצנים" ואו לבקש כי התוכנית תיושם ביישוביהם בגלל ציפייה כי אינם יכולים לרשום את ילדיהם בתוכנית, והכל כפי שיפורט להלן:

העותר מספר 1, מסעוד מחמוד סואעד, הינו תושב היישוב ואדי סלאמה וכרגע הוא מובטל כתוצאה ממשבר הקורונה. הוא אב ל-7 ילדים, מתוכם 4 בנות ו-3 בנים, כשהקטן מבינם בן 6 שנים; ונבצר ממנו לרשום את בנו לתכנית "ניצנים" למרות שגילו מתאים לתכנית זו.

העותרת מספר 2, תחריר אבו דעוף, הינה תושבת היישוב דומיידה והיא אם לשלושה ילדים, בגילאי 4, 9 ו-10 שנים, כששניים מתוכם בקבוצת גילאים מתאימה לתכנית ניצנים. היא עובדת כמלווה לילדים במסגרת חינוך מיוחד במועצה האזורית משגב.

העותר מספר 3, מנעם סלאמה סואעד, הינו תושב היישוב כמאנה, אב לשני ילדים בגילאי 6 ו-8 שנים אשר נמצאים בקבוצת גילאים מתאימה לתוכנית נשוא עתירה זו. העותר מקבל קצבת נכות של 100% והינו מובטל.

העותרת מספר 4, מייסון סואעד, הינה תושבת היישוב חסינייה, עובדת כמורה בבית ספר ואדי סלאמה אשר ממוקם במועצה אזורית משגב והיא אם ל-4 ילדים בגילאי 19, 16, 14 ו-6 שנים.

העותרת מספר 5, ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, רשומה כעמותה אצל רשם העמותות. הוועדה הוקמה בשנת 1984, כוועדה ציבורית המייצגת את כלל הציבור הערבי במדינה בנוגע לחינוך הערבי, הפועלת בחסותו של הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, ובתיאום עם ועדת המעקב העליונה לענייני החברה הערבית פלסטינית בישראל.

העותרת מספר 6, מרכז עדאלה, הינו עמותה רשומה בישראל והוא מרכז משפטי הפועל למען ההגנה וקידום זכויות אדם בכלל וזכויות אזרחי המדינה הערבים בפרט.

14. **המשיב מספר 1**, משרד החינוך, אחראי על קביעת ויישום שיטות התקצוב, לצורך ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בין היתר התכונות נשוא העתירה.

המשיב מספר 2, המועצה האזורית משגב, הינה מועצה אשר ממוקמת בצפון, ושוכנת בגליל ליד סכנין וכרמיאל. במסגרת שטח שיפוטה ישנם 35 יישובים, מתוכם 6 יישובים ערביים ו-29 יישובים יהודיים, ובין היתר אחראית על החינוך יחד עם המשיב מספר 1 בכל הנוגע לתלמידים אשר מתגוררים בתוך תחום שיפוטה.

א. הרקע העובדתי:

15. במסגרת המועצה האזורית משגב, ששטח שיפוטה הינו כ-170,000 דונם ומדורגת מספר 7 במדרג החברתי-כלכלי, מאוגדים 35 יישובים, מתוכם 29 יישובים יהודיים וששה יישובים ערביים, שהם: סלאמה, כמאנה, ראס אלעין, חוסינייה, ערב אלנעים ודמיידה. באותם יישובים ערביים מתגוררים כ-7,820 תושבים, ביניהם כ-847 תלמידים בגילאי חינוך 3-8.

16. יחד עם זאת, ישנה אי קוהרנטיות מבחינת המדרג החברתי-כלכלי בין היישובים השונים שממוקמים בתוך המועצה האזורית משגב. כך, וכאמור לעיל, המועצה האזורית עצמה מדורגת באשכול החברתי-כלכלי 7, אך בנוגע לששת היישובים הערביים שממוקמים במועצה האזורית משגב המצב הוא שונה, ויישובים הללו מדורגים במדרג החברתי-כלכלי בדרגה 2. כתוצאה, נוצר מצב שבמסגרתו, מצד אחד המועצה האזורית משגב ממוקמת באשכול חברתי כלכלי גבוה יחסית, ואילו ששת היישובים הערבים מדורגים באשכול נמוך.

== קישור לאשכולות לפי מדד סוציאקונומי שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2019:

https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2019/1765_socio_economic_2015/h_print.pdf

17. המשיבה 2 מפעילה 67 גני ילדים, 10 בתי ספר יסודיים ו-5 בתי ספר על יסודיים, ובסך הכל ישנם כ-8,311 תלמידים. מתוך בתי הספר היסודיים ישנם שני בתי ספר אשר מיועדים לתושבי היישובים הערביים: בית ספר ואדי סלאמה ובית ספר הר כמאנה הנמצאים בשני כפרים ערבים. יצוין כי ישנו

בית ספר ערבי נוסף, הגליל, שאומנם ממוקם בתוך תחום שיפוטה של המשיבה 2, אך התלמידים אשר לומדים במסגרתו אינם תושבי הכפרים הערביים במשגב אלא מחוץ לה.

18. להלן טבלה בה מוצגים נתונים בנוגע למספרי הילדים אשר לומדים בשני בתי הספר שאוזכרו דלעיל, ומספר הילדים אשר לומדים בגנים ובכיתות א' עד ג' :

מספר ילדים בכתה ג'	מספר ילדים בכתה ב'	מספר ילדים בכתה א'	מספר ילדים בגנים	בית ספר
66	66	65	270	ואדי סלמה
52	46	41	197	הר כמאנה

19. יצוין כי, אי הקוהרנטיות בין היישובים השונים באה לידי ביטוי אף בהישגים הלימודיים של האוכלוסיות השונות. כך שישנו פער בין ההישגים הלימודיים של התלמידים דוברי השפה הערבית ואלו דוברי השפה העברית אשר מתגוררים במועצה האזורית משגב. לפי הנתונים אשר פורסמו על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן: ראמ"ה) בשנת 2019, עלה כי תוצאות בחינות מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (להלן: מיצ"ב), במועצה האזורית משגב, מצביעים על פערים בין התלמידים הערבים ליהודים בתוך המועצה האזורית משגב וכמפורט להלן :

ממוצע הישגי תלמידים בבתי ספר לא ערביים לכיתות ח' במשגב	ממוצע הישגי תלמידים בבתי ספר ערביים לכיתות ח' במשגב	מקצוע
559	468	מתמטיקה
554	469	שפה אנגלית
568	528	מדע וטכנולוגיה

20. מנתוני המיצ"ב גם עולה כי ההישגים של התלמידים עשויים להשתנות לפי מאפיין המדד החברתי כלכלי שהתלמיד משתייך אליו. ואף בבחינת הישגיו של תלמיד במבחני המיצ"ב, מאפיין זה נבדק באופן שישנה חלוקה של שלושה קבוצות, לפי רקע חברתי כלכלי: נמוך, בינוני וגבוה. ממוצע ההישגים משתנה בין קבוצה לקבוצה, באותה כיתה ואותו שנתון.

== להלן קישור לנתוני הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה):

https://meyda.education.gov.il/files/Rama/Misgav_Hesegim_Shnati_2018.pdf

21. המשיבה 2 מגישה כל שנה למשיב 1, לפי רשימת הקולות הקוראים שמתפרסמת כל תקופה, בקשות להירשם לתוכניות המוצעות על ידו למימון, כגון תכנית "ניצנים" ותכנית "בתי הספר של החופש הגדול", על מנת לשלב את התלמידים אשר מתגוררים במועצה בפעילויות פדגוגיות ולאפשר להורים להשקיע יותר זמן בעבודה.

תכנית "ניצנים"

22. המשיב 1 מפעיל תכנית מובילה בשם "ניצנים". התוכנית הינה "תכנית ארצית של צהרונים הפועלת במוסדות החינוך לגילאי 3-8, במסגרת פעולות משרד החינוך לצמצום פערים, לטיפוח תרבות פנאי משמעותית ולחיזוק מקומו של המוסד החינוכי כעוגן בקהילה". עוד, בתיאור התכנית צוין כי "התכנית מסייעת להורים להשתלב בשוק העבודה ומאפשרת חיסכון של מאות שקלים בחודש לכל משפחה". התכנית פועלת במסגרות הלימודיות במשך כל שנת הלימודים, דהיינו מיום 01.09 עד 30.06 בכל שנה.

23. אין כל ספק כי מטרה ראויה זו מקבלת משנה חשיבות בנסיבות הנוכחיות, והכל לאור השיבוש שהתרחש במערכת החינוך בעקבות התפשטות נגיף הקורונה החדש, אשר גרם, מצד אחד, לנזק חינוכי בקרבת התלמידים, ומצד שני, לנזק כלכלי בקרבת ההורים עקב שיעורי אבטלה גבוהים מאוד.

24. התקציב ליישום תכנית זו אושר על ידי הממשלה וביום 21.05.2017 במסגרת החלטת ממשלה מספר 2659 כאשר אישור תקציבי על פי החלטת ממשלה זו, מתחדש מידי שנה.

== קישור לתכנית:

<https://parents.education.gov.il/prhnet/parents/learning-framework/after-school-programs>

25. על מנת להגשים את תכלית תכנית "ניצנים", אשר פועלת בגני הילדים באשכולות למ"ס 1-5 ובכיתות א' עד ב' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד בכל האשכולות, המשיב 1 מממן את תשלומי ההורים לדמי השתתפות ילדיהם בתוכנית זו, וזאת בהתאם לאשכול הרשות המקומית בה הם מתגוררים. כך שכל שאשכול הרשות המקומית עולה, היינו מצבה החברתי-כלכלי עולה, חלקו של משרד החינוך פוחת. רשויות מקומיות באשכול 1-3 מקבלות לפי התוכנית מימון של 92.3% לילד.

26. להלן טבלה המפרטת החלוקה בין דמי השתתפות הורים לפי כל אשכול:

אשכולות למ"ס	גנים	כיתות א'-ב'	השתתפות הורים	השתתפות משרד החינוך (המשיב)
1-3	+	+	₪ 50	₪ 600
4	+	+	₪ 300	₪ 350
5	+	+	₪ 350	₪ 300

300 ₪	350 ₪	+	-	6
200 ₪	450 ₪	+	-	7
150 ₪	500 ₪	+	-	8-10

27. מהטבלה אף עולה כי התכנית אינה רלוונטית כלל עבור גני ילדים באשכולות 6-10, ובכך התוצאה העגומה היא שלמרות שהכפרים הערביים אשר ממוקמים בשטח שיפוטה של המשיבה 2 מדורגים כאשכול 2, הם אינם נהנים אפילו מהאפשרות של צהרונים גנים. עוד, למרות שהכפרים הערביים מדורגים 2 במדרג חברתי כלכלי, הם משלמים כאילו היו מדורגים בדרגה 7, והתוצאה היא שבמקום לשלם 50 ₪ לחודש, הם משלמים 450 ₪!

תכנית "בתי הספר של החופש הגדול"

28. להצגת התמונה העובדתית המקיפה נתייחס גם לתכנית "בתי הספר של החופש הגדול" שגם היא בנויה על שיטת התקצוב של תכנית ניצנים, אם כי רק בימים האחרונים הודיעה המשיבה 2 כי היא תשתתף בחלק מהמימון על מנת להקל על ההורים ולפנים משורת הדין. כפי שיוסבר, גם השתתפות זו לא מצליחה להגיע למצב שוויוני.

29. מזה שש שנים, מפעיל משרד החינוך תכנית מובילה בשם "בית ספר של החופש הגדול". התוכנית נועדה כדי "לקדם מענה חינוכי איכותי ולאפשר המשך עבודה רציפה של הורי התלמידים" מתוך "הבנה שתלמידים בגיל צעיר זקוקים לקשר מתמשך עם מבוגרים משמעותיים. קשר זה עשוי לתרום לתחושת המוגנות של התלמידים ולהתפתחותם הרגשית, החברתית והקוגניטיבית".

== קישור לתכנית: <https://pob.education.gov.il/KolotKorim/Pages/summer-school.aspx>

30. בדומה לתכלית תכנית "ניצנים", תכלית התכנית "בתי הספר של החופש הגדול" הינה "לקדם מענה חינוכי איכותי לצורכיהם השונים של המשתתפים, ובין היתר, להקלה בנטל ולעידוד השתלבות ההורים בעבודה". בנוסף, תכלית התכנית הינה "צמצום פערים, לטיפוח תרבות פנאי משמעותית ולחיזוק מיקומו של המוסד החינוכי כעוגן לקהילה".

31. **תכלית שתי התכניות מתגשמת כתוצאה משהיית הילדים זמן רב במוסדות החינוך, בכך מתאפשר להוריהם לעבוד שעות רבות יותר, ובעקבות זאת שכרם גדל, וזכויותיהם הסוציאליות נשמרות בהתאם, דבר שמסייע לסגירת הפערים הסוציו-אקונומיים בין האוכלוסיות השונות. בנוסף, תרומה רגשית וקוגניטיבית חיובית בגיל צעיר משפיעה בצורה חיובית על ציוני התלמיד בבית הספר, מעלה את סיכויו להצליח בעתיד, ובכך מצומצמים הפערים הסוציו-אקונומיים.**

32. על מנת להגשים את תכלית התכנית, משרד החינוך מממן את תשלומי ההורים להשתתפות ילדיהם בתוכנית זו, וזאת לפי אשכול המועצה המקומית בה הם מתגוררים. כך שככל שאשכול המועצה

עולה, חלקו של המשיב 1 פוחת. כך שמועצות באשכול נמוך מקבלות לפי התוכנית מימון מלא. לפיכך נקבע על ידי המשיב 1 כי יהא מימון מלא על ידי המשרד למועצות המסווגות בדרגה 4-1, כאשר בדרגות 7-5 ממנים ההורים 360 ₪ ובדרגות הגבוהות ביותר 10-8 ממנים ההורים 540 ₪. בהמשך נסביר את הפתרון שמצאה המשיבה 2 להשתתפות במימון בתכנית זו.

התוצאה הלכה למעשה:

33. כתוצאה מיישום שיטת התקצוב כפי שהיא כיום, הורים רבים אינם יכולים לעמוד בתשלום דמי השתתפות ילדיהם בתכנית נשוא העתירה ועל כן אינם יכולים להשתתף בה. הורה נאלץ לשלם 450 ₪ לחודש, מידי חודש, במקום 50 ₪ לחודש, במידה והתוכנית היתה מופעלת ביישוב עם מימון לפי אשכול היישוב הפרטני. כך שזכותם של ההורים לשוויון נפגעת, שכן תכלית התכנית הינה צמצום פערים סוציו-אקונומיים בין אוכלוסיות שונות, והורים אשר לא נהנים מהשתתפות ילדיהם בתכנית ניצנים אף לא יכולים לעבוד שעות עבודה נוספות. דבר אשר גורם ומשפיע על השכר שהם מקבלים תמורת עבודתם, ואף התקדמותם בעבודה.

34. באשר לתכנית "בתי הספר של החופש הגדול" נרשמו 59% ילדים ערבים, והוריהם רשמו אותם רק כתוצאה ממימון המשיבה מספר 2 לתכנית זו, שני שליש מדמי ההשתתפות, ועל זה נרחיב בפרק "מיצוי הליכים". רק 59% ילדים ערבים נרשמו לתכנית זו, לעומת 93% ילדים לא ערבים שנרשמו ואשר מתגוררים בתחום שיפוטה של המשיבה מספר 2. דבר זה, ממחיש את הפער בין שתי הקבוצות, ולא בכדי המשיבה מספר 2 מימנה חלקית את דמי השתתפות ההורים הערבים.

== מצ"ב נתונים רשמיים שהתקבלו ע"י המועצה האזורית משגב מיום 12.07.2020 ומסומן ע"1

35. הנתונים מעלים תמונת מצב עגומה וקשה, המעידה על העוול ואי השוויון שנגרם למספר הילדים העצום העומד על כ-800 ילדים אשר נבצר מהם ליהנות מזכותם שהמדינה תיטול חלק בתשלום דמי השתתפות עבורם בתוכנית נשוא העתירה, והכל כפי שהיא עושה עבור מי ששווה לאותם ילדים מבחינת הקריטריון המכריע.

36. עוד יובהר כי, אי השוויון בא לידי ביטוי הן בין התושבים אשר מתגוררים ביישובים הערביים בתחום שיפוטה של המשיבה 2, לבין עמיתיהם הלא ערבים, והן בין הקבוצה הראשונה לבין שאר היישובים אשר מדורגים באשכול 2, וממוקמים קרוב יחסים מהיישובים הערביים במשגב, ונהנים מההטבות אשר המדינה מחלקת לפי אותו קריטריון (בין אם היו ערבים או לאו דווקא ערבים).

ב. מיצוי הליכים:

37. ביום 02.07.2020, פנו העותרים למשיב 1 ודרשו לשנות את שיטת התקצוב של תכנית "בתי הספר של החופש הגדול", כך שתהא לפי אשכול היישוב הפרטני של היישובים הערביים שבתוך המועצה האזורית משגב, ולא לפי דירוג המועצה עצמה.

== מצ"ב העתק הפנייה מיום 02.07.2020 ומסומן ע"2.

38. ביום 06.07.2020, שלחו העותרים תזכורת למשיב 1, וביקשו לקבל התייחסות אודות הנושא מפאת דחיפותו.

== מצ"ב העתק פניית התזכורת מיום 06.07.2020 ומסומן ע"פ 3.

39. ביום 12.07.2020 ולאחר שיחה טלפונית שנערכה בין הח"מ וסגן ראש מועצה אזורית משגב, במסגרתה ביקשה הח"מ לקבל נתונים עבור מספר המשתתפים בכל אחת מן התוכניות, התקבל מענה רשמי מאת המועצה, אשר כלל את הנתונים שנתבקשו.

== מצ"ב העתק הנתונים מיום 12.07.2020 ומסומן ע"פ 4.

40. ולעניין תכנית "ניצנים" פנו ביום 13.07.2020 העותרים בשנית אל המשיב 1, ודרשו לשנות את אותה שיטת תקצוב אשר מיושמת אף בתכנית "בתי הספר של החופש הגדול".

== מצ"ב העתק הפניה מיום 13.07.2020 ומסומן ע"פ 5.

41. ביום 27.07.2020, פנו העותרים שוב אל המשיבים, בדרישה לשנות את יישום שיטת התקצוב בשתי התוכניות "בתי הספר של החופש הגדול" ו"ניצנים".

== מצ"ב העתק הפניה מיום 27.07.2020 ומסומן ע"פ 6.

42. על מנת לקבל את מלוא התמונה, יצוין כי נודע לח"מ במהלך כתיבת עתירה זו כי לאחר הפניות שצויינו לעיל בהן נדרש לשנות את שיטת תקצוב של תוכנית בתי הספר לחופש הגדול, החלה המשיבה 2 לממן שליש דמי ההשתתפות של ההורים בגין תוכנית זו מתקציבה, כאשר הוועד המקומי של היישובים הערביים מימן את השליש שנותר מדמי השתתפות ההורים. התוצאה בפועל היא שהורים שילמו בפועל סך של 120 ₪ על כל ילד בגבין השתתפות בתוכנית בתי הספר של החופש הגדול בקיץ אחרון זה. עובדה זו, אף מחזקת את הדרישה של העותרים, בכך שיש לשנות את שיטת המימון בצורה שתהא בחינה פרטנית עבור היישובים, הרי המועצה בעצמה רואה לנכון להשתתף במימון ועושה כן. המשיב 1 צריך להקצות תקציב בהתאם לאשכול היישובים הערביים הפרטניים, באופן שמשקף נאמנה את דירוגם החברתי כלכלי לפי הלמ"ס.

43. אך, ולמרות מימון המועצה והוועד המקומי, ההורים עדיין משלמים 120 ₪ עבור תכנית בתי הספר של החופש הגדול וזאת, על אף העובדה כי הם מדורגים 2 באשכול החברתי כלכלי זאת מקום מימון מלא להורים המתגוררים באשכול מס' 2. עוד יובהר, שאחוז ההורים שילדיהם נרשמו לתכנית עומד על 59% היה משתנה באופן דרסטי אלמלא המימון של הוועד והמועצה האזורית, מאחר והורים רבים לא יכלו לעמוד במימון של 360 ₪ עבור דמי השתתפות ילד אחד לתכנית זו.

44. עוד יובהר, כי המימון של הוועד המקומי והמועצה האזורית, בא על חשבון התקציב של אותם יישובים שמיועד עבור תכניות נוספות ושונוות בתחומים שונים והוא בוצע באופן חד פעמי ולפנים משורת הדין.

45. בכל מקרה, אין שום מימון דומה לתכנית ניצנים ואין כל וודאות שמימון כזה יתבצע לגבי תכנית החופש הגדול בשנה הבאה. היינו, השינוי במימון לגבי תכנית בית הספר של החופש הגדול, התבצע

באופן נקודתי לשנה הנוכחית ולתוכנית הספציפית הזו ולא שינה באופן עקרוני את שיטת התקצוב, כמבוקש בעתירה זו.

46. בעקבות כך, וביום 18.08.2020, פנו העותרים אל המשיבים פעם נוספת, בדרישה לקבל הבהרה בנוגע לנושא דלעיל ובנוגע לאפשרות מימון תכנית "ניצנים" בהמשך.

== מצ"ב העתק הפניה מיום 18.08.2020 ומסומן ע7.

47. ביום 24.08.2020, התקבל מענה מאת המשיבה 2, במסגרתו עלה כי המימון של תכנית "בתי הספר של החופש הגדול" הינו כתוצאה מהחלטת מליאת המועצה. עוד, עלה כי תכנית "ניצנים" אינה מופעלת ביישובים הערביים שממוקמים בתחום שיפוטה של המשיבה 2.

== מצ"ב העתק המענה מאת המשיבה 2 מיום 24.08.2020 ומסומן ע8.

48. עוד באותו יום, 24.08.2020, הגיבו העותרים לפניית משיבה 2, ובמסגרת תגובתם ביקשו לקבל פרטים נוספים אודות תכנית "ניצנים".

== מצ"ב העתק תגובת העותרים מיום 24.08.2020 ומסומן ע9.

49. ביום 25.08.2020, התקבל מענה נוסף מאת משיבה 2, במסגרתו מסרו כי "המועצה הלכה כברת דרך משמעותית בהעמדת מימון לבית-הספר של החופש הגדול כמפורט במכתבי הקודם, על יסוד תקציבה ועל חשבון פעילויות חינוך אחרות ואולם המועצה אינה יכולה להחליף את משרד החינוך וקביעותיו".

== מצ"ב העתק המענה מאת המשיבה 2 מיום 25.08.2020 ומסומן ע10.

50. על כן, נשלח מכתב נוסף למשיב 1, במסגרתו התבקש להתייחס להתכתבויות שנערכו בין העותרים והמשיבה 2.

== מצ"ב העתק הפנייה למשיב 1 מיום 25.08.2020 ומסומן ע11.

51. המשיב 1, לא טרח לענות לאף גוף פנייה מטעם העותרים, על אף שבוצעו למעלה מ-4 פניות שונות אליו, והסתפק לשלוח תגובה כי "הפנייה בטיפולי".

== מצ"ב העתק תגובת המשיב 1 מיום 25.08.2020 ומסומן ע12.

הטיעון המשפטי

הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון בחינוך

52. הלכה פסוקה היא כי הפגיעה בשוויון הינה יותר קשה ככל שהפגיעה כרוכה בפגיעה בזכות לחינוך. בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, סא(1) 1 (2006) (להלן: "עניין ועדת המעקב"), נקבע:

"הפגיעה בשוויון קשה שבעתיים שעה שהיא פוגעת בזכות לחינוך, שהיא זכות יסוד שאינה מצטמצמת לזכותו של הפרט לבחור בחינוך אשר יבקש, אלא כוללת לעתים גם את חובתה של המדינה לאפשר לכל פרט לקבל חינוך בסיסי באופן שוויוני." (עמ' 17)

53. עוד על מעמדה החוקתי ועל חשיבותה של הזכות לחינוך, ראו: בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002); בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פ"ד סד(1) 820 (2010); בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 06.02.2011) (להלן: "עניין אבו לבדה"); בג"ץ 7374/01 פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך נז(6) 529 (2003).

54. סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000 קובע את איסור ההפליה על רקע עילות שונות, ובין היתר רקע חברתי-כלכלי, ואף קבע שהפליה מעין זו מהווה עבירה פלילית, להלן לשון הסעיף:

"(א) רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמם, לא יפלו תלמיד מטעמים עדתיים, מטעמים של ארץ מוצא מטעמים של רקע חברתי-כלכלי, מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית, או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו, בכל אחד מאלה:

- (1) רישום תלמיד, קבלתו או הרחקתו ממוסד חינוך;
 - (2) קביעת תכניות לימודים ומסלולי קידום נפרדים באותו מוסד חינוך;
 - (3) קיום כיתות נפרדות באותו מוסד חינוך;
 - (4) זכויות וחובות תלמידים לרבות כללי המשמעת והפעלתם.
- (ב) העובר על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר שנה או קנס, כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977."

55. על כן, ניתן ללמוד גם מהחוק וגם מהפסיקה כי אין לפגוע בזכות לשוויון בחינוך. השאלה המשפטית שיש לבחון הינה: האם ניתן להסתפק במימון תכניות לימודיות ע"י גורם ממשלתי, לפי מדרג חברתי-כלכלי של מועצה אזורית, או שיש לעשות כך לפי אותו מדרג של היישוב הפרטני? והכל על מנת לא לפגוע בשוויון בין הקבוצות השונות.

56. שיטת התקצוב אשר תוארה בפרק העובדתי, מבוססת על קריטריונים סוציו-אקונומיים שבאים לידי ביטוי במדרג החברתי-כלכלי אשר נקבע על ידי הלמ"ס, ועל חשיבות עניין זה אין מחלוקת. אך, הבעייתיות הינה בתוצאה של יישום קריטריון זה, הרי היא מראה על

חלוקה שרירותית, ואינה מבוססת על ההבחנות הרלוונטיות ואף מלמדת על שקילת שיקולים זרים.

57. על כן, התכלית של צמצום פערים הינה ראויה, אך יישום שיטת התקצוב היא הבעייתית. לפי התכלית, המשיבים היו צריכים לפעול אחרת על מנת לממש את עקרון השוויון עבור העותרים 1-4 אשר מתגוררים בתחום שיפוטה של המשיבה 2. אך התוצאה של יישום התכלית מובילה לסיטואציה של אי שוויון מהותי, דבר אשר מעיד על כך שלא נשקלו השיקולים הרלוונטיים וכתוצאה מכך, נוצר מצב של פיקציה, במסגרתו מתייחסים אל היישובים הערביים כאל יישובים עשירים, ולא כמו שהם בפועל, דהיינו עניים. לעניין הקשר בין השוויון לבין התכלית נקבע בבג"ץ 4124/00 **ארנן יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות**, סד(1) 142 (2010):

"נוכח התכלית הכלכלית העומדת ביסוד תשלומי הבטחת הכנסה, ההבחנה בין קבוצות הלומדים השונות על רקע ההבדלים באופי הלימודים אינה מבוססת על שוני רלוונטי, ומהווה, על כן, הבחנה פסולה." (עמוד 195)

58. ועוד, פרקטיקה זו מובילה להפליה במבחן התוצאה ללא קשר לכוונות או למניעים. בבג"ץ 8300/02 **גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.05.2012), נקבע:

"נשוב ונזכיר כי הוכחת ההפליה האסורה אינה מצריכה לבחון האם מנסחי הנורמה ביקשו להפלות, אלא אך אם נוצרה תוצאה שהיא מפלה הלכה למעשה."

ועוד:

"גם אם היחס השונה לשווים אינו נובע מכוונת הפליה הרי די בתוצאה, אפילו היתה זו אקראית, כדי לקבוע כי בנסיבות העניין קיימת הפליה."

59. עוד, באשר למבחן ההפליה והקשר שלה עם התוצאה, יפים הם דברי כבוד השופט הנשיא א' ברק בעניין **ועדת המעקב**:

"המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. השאלה הינה מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית." (עמ' 18)

60. בית המשפט הנכבד קבע יותר מפעם כי קריטריונים שאינם מתאימים לתכלית ומובילים להפליה הינם פסולים. כך למשל בבג"ץ 727/00 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, הוחלה תכנית שיקום שכונות על ישובים יהודים בלבד כאשר הקריטריונים שנקבעו לא נתנו משקל לתכליתה החברתית וקבעו למשל שהיא תחול על ישובים שיש בהם בנייה רוויה כאשר קריטריון זה אינו מתאים לישובים הערבים שאמורים לענות על תכלית התכנית. בהקשר זה

נקבע כי הקריטריון הינו פסול כי הוא לא משיג את התכלית ומוביל להפליה. ושם נקבע על ידי הנשיאה (בדימוס) ביניש בעמ' 90 :

"...הקריטריונים חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מינהליות, 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, בעמ' 359-360). 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)".

61. לעמדת העותרים, אין קושי באיתור קבוצת השוויון, או הקריטריון המבחין, מאחר ותכלית התוכנית נקבעה באופן ברור, והינה חברתית גרידא והיא צמצום פערים בין אוכלוסיות שונות. לענייננו, התוצאה המתקבלת מיישום שיטת תקצוב התכנית מצביעה באופן בולט על פגיעה בשוויון ועל שקילת שיקולים זרים בעת יישום התכלית. זאת, בין אם הייתה כוונה מקורית להפלות בין הקבוצות ובין אם לאו.

62. גם אם נבחן את הסוגיה לפי עקרון המידתיות נגיע לתוצאה ששיטת התקצוב כאן הינה בעייתית ביותר ולא מידתית.

63. מבחן הקשר הרציונאלי בודק "האם האמצעי שנבחר על ידי המחוקק אמנם מממש או תורם למימוש תכלית הוראת החוק שחוקייתה עומדת על הפרק?" (בג"ץ [10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי](#), סה(1) 782 (2012)). לענייננו, האמצעי הנבחר, דהיינו שיטת התקצוב כפי שהיא כיום ואשר מתבצעת לפי מיקום מגורים של מקבל המימון. בכך, אדם אשר מתגורר בתחום שיפוטה של מועצה אזורית מסוימת, וללא קשר למצבו הסוציו-אקונומי, מקבל מימון לפי קריטריון זה. מאחר ותכלית התכנית הינה תכלית חברתית של צמצום פערים, אזי מבחן משנה זה אינו מתקיים. שכן אין קשר בין האמצעי שנבחר לתכלית התכנית, הרי אין קשר בין השתייכות אדם מסוים מבחינת השתייכות למועצה אזורית, במובן של מיקום מגורים, למצבו הסוציו-אקונומי, ועובדה על כך היא שתושבי היישובים הערביים שממוקמים בתחום שיפוטה של מועצה אזורית משגב מדורגים 2 באשכול החברתי-כלכלי, בזמן שהמועצה האזורית עצמה מדורגת באשכול 7. לכן, אין קשר רציונאלי בין שיטת התקצוב הכללית לבין התכלית.

בספרו של כבוד השופט ברק, על המידתיות, ציין: "השאלה שמבחן הקשר הרציונאלי מעוררת אינה אם האמצעי ראוי ונכון או אם יש אמצעים ראויים ונכונים יותר. השאלה הינה אך זו: האם יש באמצעי שנבחר כדי לקדם הלכה למעשה את המטרה (הראויה) שביסוד החוק?" (אהרון ברק, **מידתיות במשפט** (2010), פרק עשירי: קשר רציונאלי). לענייננו, האמצעי, היינו שיטת התקצוב, וכפי שהובא בחלק העובדתי, אינו מקדם הלכה למעשה את המטרה החברתית של צמצום פערים.

64. שיטת תקצוב שתבחן את אשכול היישוב הפרטני, במקום בחינת אשכול מועצה אזורית שלמה, יש בה כדי להוות פגיעה פחותה בזכות לשוויון ובזכות לחינוך. תוצאת הפגיעה מיישום שיטת התקצוב כפי שהיא כיום עולה על הנדרש, בכך שהיא פוגעת בתכלית החברתית של התכנית עצמה ומונעת השתתפות של ילדים בה במימון מלא. בהקשר לאיסור הפגיעה הגורפת והבחינה הפרטנית, ראו:

בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 12.12.2006).

65. שיטת התקצוב שוללת מההורים ביישובים הערביים במשגב את המימון באופן גורף, וזאת על בסיס השתייכותם למועצה אזורית מסוימת, ועל כן מחייבת אותם לשלם את מלוא המימון הקבוע עבור אשכול 7 (כך לגבי תכנית "ניצנים"). עבור חלק מהעותרים זו גזירת גורל שכן הורים מעדיפים לא לרשום את ילדיהם לתוכנית.

66. שיטת התקצוב לפיה כל מי שמתגורר בתחום שיפוטה של מועצה אזורית מסוימת, באופן אוטומטי יקבל תקצוב בהתאם לכך, ללא קשר לשאלה האם אכן אותו אשכול משקף נאמנה את מצבו הסוציו-אקונומי של האדם אשר משתייך לאותה מועצה, הינה שרירותית. מדובר בתנאי סף גורף שתוצאתו פגיעה לא מידתית בזכות לשוויון ובזכות לחינוך (בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הביטחון, פסי' 37 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו, 12.12.2006)).

על יסוד האמור לעיל בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש במבוא לעתירה זו וכן להורות על קיום דיון דחוף בעתירה.

איה חאג' עודה, עו"ד
ב"כ העותרים

חיפה, 6.9.2020