

1. מועצה מקומית תל שבע
2. מועצה מקומית חורה
3. מועצה מקומית לקיה
4. מועצה מקומית ערערה בנגב
5. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי (ע.ר. 580327005)
6. עמותת סידרה (ע.ר. 580304517)

כולם ע"י עוה"ד נארימאן שחאדה – זועבי ו/או סלאם ארשייד
ו/או חסן ג'בארין ו/או סוהאד בשארה ו/או מאיסאנה מוראני
ו/או עדי מנסור

עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 3109001 ;
טל': 04-9501610 ; פקס: 04-9503140 ; דוא"ל: adalah@adalah.org
ליצירת קשר ישיר: טל' נייד: 054-9914323 ; דוא"ל: salam@adalah.org

העותרים

נ ג ד

1. **שרת הכלכלה והתעשייה**
באמצעות מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רחוב צלאח אלדין 31, מיקוד 9711054, ירושלים
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011 ; דוא"ל: H CJ-dep@justice.gov.il
2. **שירות התעסוקה הישראלי**
מרח' רחוב עם ועולמו 4, גבעת שאול, ירושלים
טל': 073-3272420

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

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

א. מדוע לא יפעילו את סמכותם לפי סעיפים 23 ו-24 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק שירות התעסוקה") באופן שוויוני ולפי תכליתו של חוק זה וזאת על ידי הקמת לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים בדרום: חורה, כסייפה, לקיה, שגב-שלום, ערערה בנגב ותל שבע;

ב. מדוע לא ייקבעו קריטריונים ענייניים, ברורים ואחידים בדבר הפעלת הסעיפים 23 ו-24 לחוק שירות התעסוקה, לצורכי הקמת לשכות תעסוקה שישרתו באופן נגיש את היישובים בארץ.

החלק העובדתי

מבוא:

1. עניינה של עתירה זו, ביישום הלא שוויוני של חוק שירות התעסוקה, אשר מטיל בסעיפים 23 ו-24 להוראותיו על המשיבה 1, בהתייעצות עם המשיב 2, את החובה להורות על הקמת לשכות תעסוקה במדינה, ולקבוע את מקום הקמתן ותחום שיפוטן.
2. על תכליתו של החוק ניתן ללמוד מסעיף 2 שבו ואשר קובע כי "שירות התעסוקה ירכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו על מנת להסדירו; הוא יעסוק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות התעסוקה שהוקמו לפי חוק זה וישתף פעולה עם גופים אחרים בענייני הכשרה מקצועית והדרכה בבחירת מקצוע; כן יעסוק שירות התעסוקה בייעוץ לנערים דורשי עבודה בבחירת מקצוע ובהכוונתם לעבודה מתאימה ויקיים מעקב אחרי השמתם בעבודה והתמדתם בה." הנה כי כן, תכליתו של החוק היא חברתית-כלכלית המתבטאת בחובת המדינה לסייע לדורשי עבודה למצוא עבודה התואמת את יכולותיהם וכישרונותיהם. נוסף לכך, לשירות התעסוקה תפקיד חשוב בביצוע דיווח שוטף לביטוח הלאומי על התייצבותם וזכאותם של אנשים המקבלים קצבאות סוציאליות שונות. לשם כך, מקים החוק חובה על הציבור להיזקק לשירות התעסוקה כתנאי לזכאות לשירותים על פי החוק (ראו למשל סעיפים 36-39 לחוק).
3. מכאן, קובע החוק חובה להקים לשכות תעסוקה נגישות לשירות כלל הציבור. סעיף 23 לחוק שירות התעסוקה קובע כי: "השר, בהמלצת מינהלת השירות או לאחר התייעצות אתה, יקים, בצו שיפורסם ברשומות, לשכות שירות תעסוקה ויקבע תחום שיפוטן"; דהיינו, החובה להקמת לשכות תעסוקה מוטלת על המשיבים 1 ו-2 יחדיו. כאשר הסמכות להחליט בדבר סוג ואופי לשכות התעסוקה ניתנת גם היא לשר, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק שירות התעסוקה.
4. חובה זו על המשיבים לקיים תוך כדי הנגשת הלשכות לכלל ציבור דורשי העבודה בכל מקום בו הם מתגוררים במדינה, בתום לב, הגינות ובאופן שוויוני.
5. בהתאם לצו שירות התעסוקה (איחוד של לשכות שירות התעסוקה האזוריות למחוזיות וביטול הלשכה לעובדים אקדמאים), תשס"ה-2005 (להלן: "**צו שירות התעסוקה**"), וצו שירות התעסוקה (לשכות שירות התעסוקה ביהודה ושומרון) - 2014, אשר נועדו לקבוע את מקום מושבם ותחום שיפוטם של כלל לשכות התעסוקה על פי החוק, קיימות כיום 71 לשכות תעסוקה בפריסה ארצית ובהתנחלויות (במנותק, לצורך עתירה זו, מסוגיית חוקיות ההתנחלויות באזור הגדה המערבית על פי המשפט הבינלאומי וסוגיית חוקיות הפעלת החוק על השטחים הכבושים). מתוכם 14 לשכות ממוקמות במחוז דרום, כאשר אחת בלבד ממוקמת ביישוב ערבי בדואי - בעיר רהט.
6. ואולם לא הוקמו לשכות תעסוקה בששת היישובים הבדואים נשוא העתירה דן; חורה, כסייפה, לקיה, שגב-שלום, ערעהר בנגב ותל שבע. זאת חרף היותם יישובים עירוניים עם מספר תושבים גבוה; אשר מתמודדים עם אחוזי אבטלה גבוהים ביותר, שמגיעים בחלקם למעל ל-30% מאוכלוסיית הישוב; ומדורגים כולם באשכול הכלכלית-חברתית הנמוך ביותר, אשכול 1.

7. משכך, ולצורך קבלת השירותים הניתנים במסגרת לשכות התעסוקה, לרבות קבלת קצבאות סוציאליות מהמוסד לביטוח לאומי כגון קצבת האבטלה והבטחת ההכנסה, מתבקשים תושבים ששת היישובים הנ"ל לפנות ללשכות תעסוקה מרוחקות הממוקמות ביישובים יהודיים, כגון באר שבע, דימונה וערד. כאשר ההפניה ליישובים אלו נעשית תוך התעלמות מוחלטת מחוסר הנגישות של הלשכות, הן בשל מצב התחבורה הציבורית הלקוי ביישובים הבדואים, והן בשל אי ההנגשה השפתית והתרבותית של הלשכות למאפייניה המיוחדים של האוכלוסייה הבדואית. האמור מקבל משנה תוקף כשמדובר בנשים בדואית אשר מתמודדות עם חסמים חברתיים ותרבותיים רבים בדרך למיצוי זכויותיהן והשתלבותן בשוק עבודה, וכן אנשים עם מוגבלויות. הפנייתן של נשים ואנשים עם מוגבלויות ללשכות תעסוקה לא נגישות, במיוחד בצל המגבלות בניידות שלהם, מחמיר שבעתיים את מצבם ותורם, בין היתר, לתת הייצוג שלהם בשוק העבודה ובתלותם הכלכלית המוחלטת באחרים.
8. מנגד, ביישובים יהודים רבים אחרים, עם מספר תושבים קטן יותר, אחוזי אבטלה יותר נמוכים, דירוג חברתי-כלכלי גבוה בהרבה, ונגישות מוגברת ללשכות אחרות, קיימות ומתפקדות לשכות תעסוקה בתוך היישובים אשר משרתות את תושבי היישוב באופן נגיש ומסודר.
9. עתירה זו נשענת על שני טיעונים עיקריים: **הראשון**, כי קמה חובה על המשיבים להפעיל את סמכותם ולהקים לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים, זאת מכוח סעיף 23 לחוק שירות התעסוקה ולאור תכליתו של חוק. הדבר מקבל משנה תוקף היות והמחדל בעניין זה פוגע בזכות היסוד לכבוד - קיום מינימלי בכבוד וביטחון סוציאלי. **השני**, כי חובת הפעלת הסמכות הנ"ל קמה גם מחמת האפליה שבהפעלתו עד כה ומהחובה להפעילו באופן שוויוני.
10. עתירה זו תטען גם כי קיימת חובה לקבוע קריטריונים ענייניים, אחידים וברורים בדבר אופן הפעלת הסמכות הניתנת למשיבה 1 לקיום לתכליתו של החוק.

הצדדים לעתירה

11. עותרת 1 הינה מועצה מקומית תל שבע שבדרום, מתגוררים בתחומה המוניציפלי כ- 21,942 תושבים בדואים. לפי הנתונים הרשמיים של שירות התעסוקה הישראלי, נכון לאפריל 2020, אחוז המבוטלים בה עמד על 36.6%.
12. עותרת 2 הינה מועצה מקומית חורה שבדרום, מתגוררים בתחומה המוניציפלי כ- 19,452 תושבים בדואים. לפי הנתונים הרשמיים של שירות התעסוקה הישראלי, נכון לאפריל 2020, אחוז המבוטלים בה עמד על 25.6%.
13. עותרת 3 הינה מועצה מקומית לקיה שבדרום, מתגוררים בתחומה המוניציפלי כ- 16,719 תושבים בדואים. לפי הנתונים הרשמיים של שירות התעסוקה הישראלי, נכון לאפריל 2020, אחוז המבוטלים בה עמד על 25.4%.
14. עותרת 4 הינה מועצה מקומית ערערה בנגב שבדרום, מתגוררים בתחומה המוניציפלי כ- 19,675 תושבים בדואים. לפי הנתונים הרשמיים של שירות התעסוקה הישראלי, נכון לאפריל 2020, אחוז המבוטלים בה עמד על 30%.

15. עותר 5, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, הינו ארגון ערבי-יהודי שפועל למען שוויון זכויות מלא בין ערבים ויהודים בנגב.

16. עותרת 6, עמותת "סידרה" הפועלת להעצמת נשים בחברה הבדואית בנגב.

17. המשיבה 1 הינה שרת הכלכלה והתעשייה, לה הסמכות להקים לשכות שירות תעסוקה לפי סעיף 23 לחוק שירות התעסוקה.

18. המשיב 2 הינו תאגיד סטטוטורי, שהוקם מכוח חוק שירות התעסוקה, האמון על הקמת והפעלת לשכות התעסוקה, ונתון לפיקוחה של המשיבה 1.

נתוני רקע- החברה הבדואית:

19. האוכלוסייה הבדואית בדרום מונה 287,000 איש, מתוכם קרוב ל- 180,000 איש המתגוררים בשבעה יישובים גדולים, והיתר מתגוררים ב- 11 כפרים מוכרים ו- 35 כפרים לא מוכרים.

(לעיון בנתונים הדמוגרפים המלאים מתוך דו"ח של מרכז המחקר והמידע שבכנסת "אוכלוסיית הבדואים בנגב: מבחר נתונים" מנובמבר 2020: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1b42e9c5-70e0-ea11-8107-00155d0aee38/2_1b42e9c5-70e0-ea11-8107-00155d0aee38_11_16417.pdf).

20. המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואים בדרום הוא מן הנמוכים במדינה. כך גם בקרב ששת היישובים שבמוקד העתירה דנן, אשר נמצאים כולם באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, אשכול 1 מתוך 10. לפי דו"ח העוני של המוסד לביטוח לאומי משנת 2018, שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום הינו הגבוה במדינה, ועמד דאז על קרוב ל-70% מהאוכלוסייה, כאשר ישנה קורלציה מובהקת בין שיעור התעסוקה לבין שיעור העוני.

21. אחת הסיבות העיקריות לשיעורי העוני הגבוהים בקרב האזרחים הבדואים בדרום הינה חוסר השתלבות אוכלוסייה זו בתעסוקה. לפי הנתונים הרשמיים של שירות התעסוקה הישראלי, משתררת בקרב האוכלוסייה הבדואית בעיית אבטלה כרונית וחמורה, ושיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום נמוך ביחס לאוכלוסייה הכללית, ואף ביחס לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל.

22. אבטלה זו רק הלכה והתרחבה עקב פרוץ מגפת הקורונה. דו"ח שירות התעסוקה הישראלי מיוני 2021, מלמד כי האוכלוסייה הבדואית בדרום היא היחידה שעיקר הגידול בדורשי העבודה בה הגיע מאשכול חברתי-כלכלי הנמוך ביותר (3-1), כאשר לקבוצה זו יש סיכון גבוה יותר להיקלע לאבטלה כרונית ולעבור ממצב של קצבאות אבטלה להבטחת הכנסה שניתנת לזמן ממושך. זאת בעיקר בשל רמת הכנסה וכישורי העבודה הנמוכים יחסית, אשר מאפיינים את דורשי העבודה מאשכולות נמוכים.

23. מאפיינים נוספים של אוכלוסיית הבדואים בדרום שתוארו בדו"ח לעיל, ואשר מהווים חסמים מרכזיים לחזרה לתעסוקה, הם כישורים דיגיטליים נמוכים במיוחד וחוסר ידיעת השפה העברית. מכאן מתעורר גם הצורך לתת מענה מותאם לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו בשירות התעסוקה. (לעיון בדו"ח המלא: <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ResearchAndReviews/Document:s/arabpopulationcoronatile.pdf>) (ראו גם פרסום שירות התעסוקה הישראלי, דופק השוק ינואר 2022,

לפיו שיעור דרושי העבודה מהאוכלוסייה הערבית ממשיך להיות גבוה מאוד ביחס למצב שקדם למשבר הקורונה, ועומד כל 35%, כ-4.5 נקודות אחוז יותר לעומת המצב שהיה בתחילת שנת 2020). ובכך, בעיות האבטלה המבנית הגבוהה והאבטלה הכרונית שנפוצות ממילא אצל בדואים בדרום במדדים גבוהים יותר לעומת יתר הקבוצות הערביות צפויות אפילו להחריף במידה רבה יותר בהמשך בעקבות משבר הקורונה.

24. חרף האמור לעיל, וחרף הכרתו של שירות התעסוקה בדגש המיוחד שצריך להינתן לסוגיית האבטלה החמורה המאפיינת מזה שנים רבות את האוכלוסייה הבדואית בדרום והממשיכה להחמיר, קיימת לשכת תעסוקה אחת בלבד בין כלל היישובים הבדואים בדרום, שממוקמת ביישוב רהט ומשרתת את תושבי היישוב. בעוד שתושבי יתר היישובים הבדואים שבמוקד עתירה זו; חורה, כסיפה, תל שבע, ערערה בנגב, שגב שלום ולקיה, מופנים אל לשכות התעסוקה הממוקמות ביישובים יהודיים אחרים, ובפרט לבאר שבע, דימונה, ערד וירוחם, לקבלת השירותים.

25. להלן טבלה המרכזת את גודל האוכלוסייה בכל אחד מששת היישובים נשוא העתירה, הדירוג של היישובים לפי המדד החברתי-כלכלי, רמות האבטלה בכל אחד מהיישובים לפני ואחרי פרוץ מגפת הקורונה, לשכת התעסוקה אליה מופנים תושבי היישוב, המרחק בקילומטרים בין היישוב ללשכה אליה מופנים התושבים, וזמן נסיעה המוערך אל הלשכה:

היישוב	דירוג היישוב לפי המדד החברתי כלכלי*	מספר תושבים – נכון למרץ 2022**	אחוז המבוטלים – נכון לפברואר 2020***	אחוז המבוטלים – נכון לאפריל 2020****	הלשכה אליה מופנים התושבים	המרחק המוערך של הלשכה מהיישוב	זמן הנסיעה המוערך לכל כיוון
כסיפה	1	19,190	18.81%	36.6%	ערד	17 ק"מ	בין 25 דקות ל-50 דקות
חורה	1	19,452	9.96%	25.58%	באר שבע	20 ק"מ	בין 50 דקות לשעה וחצי
לקיה	1	16,719	10.96%	25.36%	באר שבע	20 ק"מ	בין 50 דקות לשעה וחצי
שגב שלום	1	12,021	10.17%	20.73%	באר שבע	11 ק"מ	בין 20 דקות ל-45 דקות
תל שבע	1	21,942	11.48%	29%	באר שבע	10 ק"מ	חצי שעה
ערערה בנגב	1	19,675	18.74%	30.10%	דימונה	20 ק"מ	בין 40 דקות לשעה

* המדד החברתי הכלכלי בכל יישוב מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/doclib/2020/403/24_20_403t1.pdf

** מספר התושבים בכל יישוב מתוך אתר מאגרי המידע הממשלתיים המתעדכן וניתן לעיון כאן: <https://data.gov.il/dataset/residents in israel by communities and age groups/resource/64edd0ee-3d5d-43ce-8562-c336c24dbc1f>

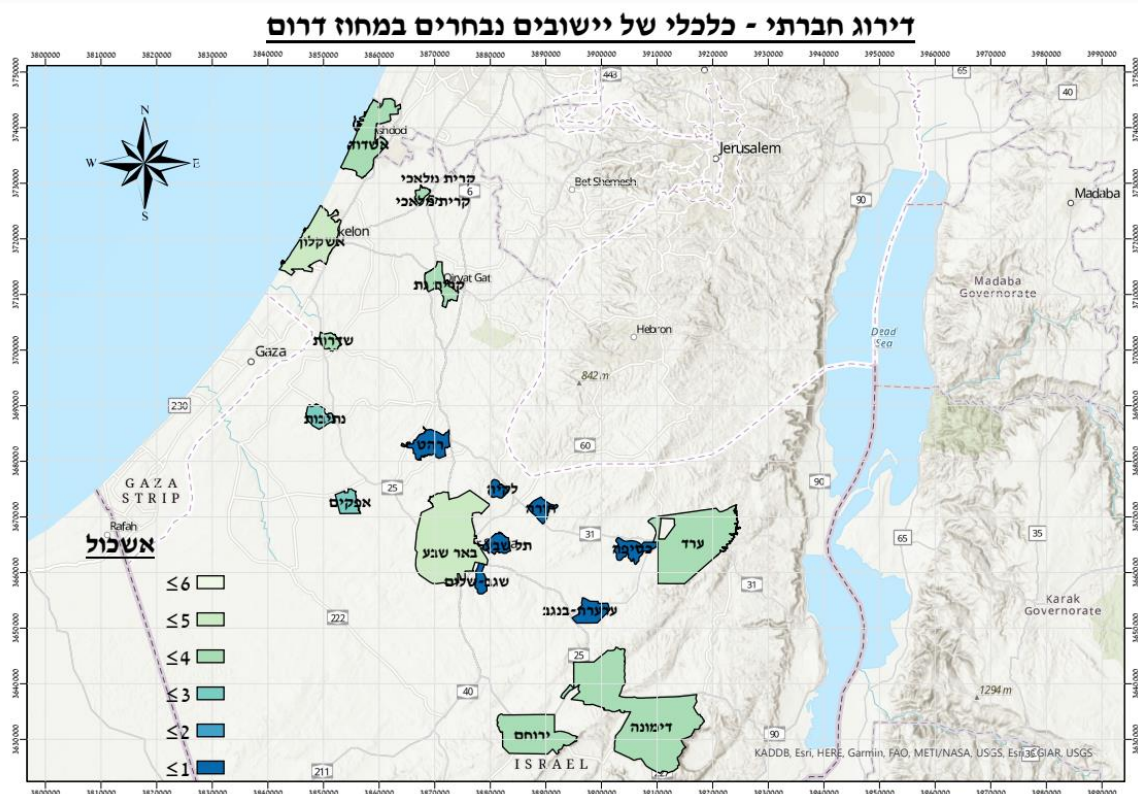
*** הנתונים אודות שיעור האבטלה ביישובים מתוך הפרסומים של שירות התעסוקה הישראלי, שניתן לצפות בהם בקישור להלן: <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/pages/yeshuvdata.aspx>

**** הנתונים אודות שיעור האבטלה מתוך הקישור בהערה לעיל, ומשקפים את התמונה העדכנית ביותר שפורסמו על ידי שירות התעסוקה ביחס לתקופה לאחר פרוץ מגפת הקורונה.

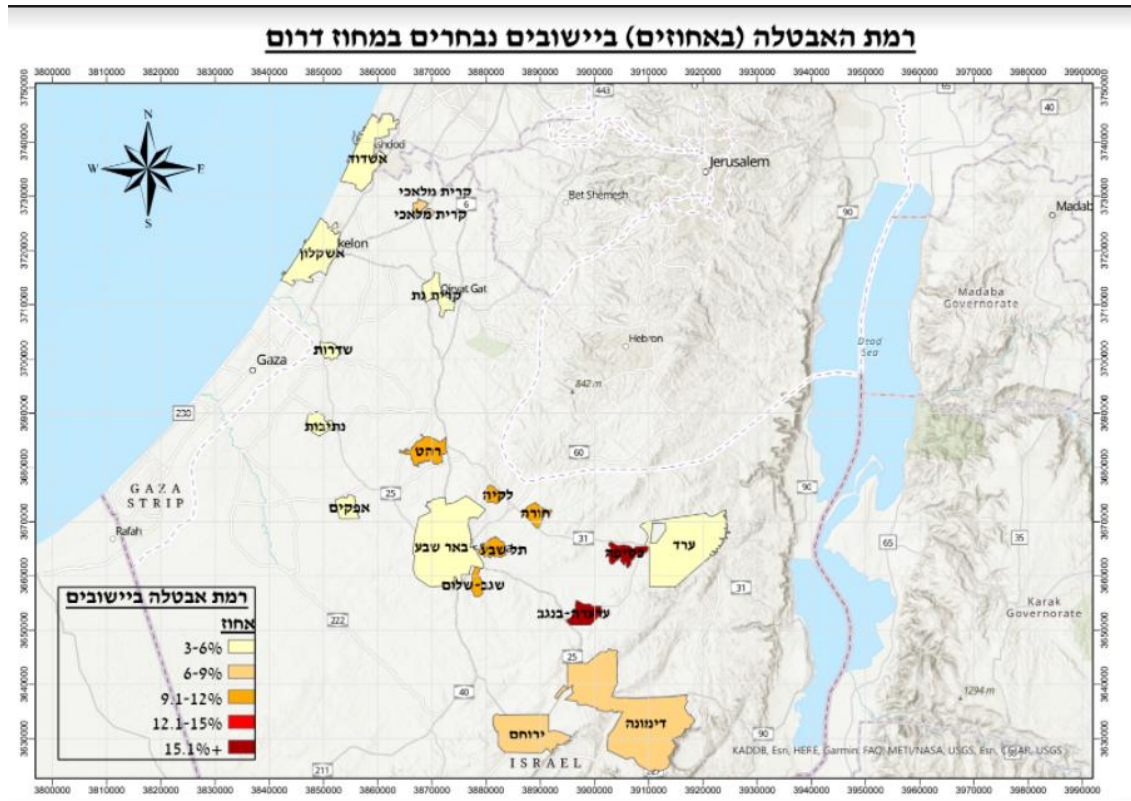
26. מהטבלה לעיל נשקפת תמונת מצב קשה מאוד, על כל רבדיה, הן ברמה של המצב הסוציו-אקונומי של היישובים, והן ברמה של אחוזי האבטלה. חמור במיוחד מצב האבטלה באוכלוסייה הבדואיות לאחר פרוץ משבר הקורונה, לאור העובדה כי, כפי שנאמר לעיל, מדובר בגידול המתרחש ביישובים עם אשכול חברתי-כלכלי הנמוך ביותר, ולכן, מגביר את הסיכוי להיקלעות לאבטלה כרונית.

27. מנגד, השוואת מצבם של היישובים הבדואים נעדרי לשכות תעסוקה בדרום ביחס ליתר היישובים היהודים במחוז, בהם מספר תושבים ואחוזי אבטלה נמוכים יותר כשמונגשות עבורם לשכות בתוך היישובים, מעידה על מחדל ביישום החוק, בניגוד לתכליתו, ותוך כדי חוסר שוויון מוחלט בפניו. שכן, נראה כי הסמכות של השר בדבר הקמת לשכות תעסוקה מופעלת ללא אמות מידה שוויוניים, ותוך התעלמות מוחלטת מהשיקולים האמורים להנחות את החלטותיו בעניין. ובין היתר, גודל האוכלוסייה, מצבה הסוציו-אקונומי, רמת האבטלה, אחוז דורשי העבודה, אחוז מקבלי הקצאות, המרחקים מלשכות אחרות, זמני הנסיעה אל לשכות אחרות בתנאי התחבורה הציבורית הקיימים, מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה ומידת נידותה, ועוד.

28. להמחשת ההפליה הקשה של היישובים הבדואים בדרום, להלן מפה אשר מצביעה על ההבדל בדירוגים ברמה החברתית-כלכלית בין היישובים הבדואים בדרום (שאין בהם לשכות תעסוקה, מלבד היישוב רהט) לבין היישובים היהודים שקיימות ופועלות בתוכם כולם לשכות כאמור. כך שניתן לראות כי, היישובים הבדואיים נמצאים בתחתית של הסקאלה לעומת היישובים היהודים הנמצאים כולם כאחד בדירוגים גבוהים יותר, משמע הלשכות נמצאות ביישובים עם דירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר, בעוד שהעניים ביותר מוחרגים;



29. מפה נוספת תצביע על הפער בין אחוזי האבטלה ביישובים הבדואים בדרום (בהן אין לשכות תעסוקה, מלבד היישוב רהט), לבין היישובים היהודים שבתוכם כולם קיימות ופועלות לשכות תעסוקה. הנתונים במפה יתייחסו לחודש פברואר 2020, משמע לנקודת הזמן האחרונה טרם פרוץ מגפת קורונה. אפשר להתרשם כי עוד דאז, הפערים באחוזי האבטלה בין היישובים היהודים ליישובים הערבים היו גדולים למדי, כאשר מצב האבטלה ביישובים הבדואים רק הלך והחמיר על פרוץ מגפת הקורונה, ועודנו ממשיך להיות החמור ביותר ביחס לכלל האוכלוסייה עוד כיום ;



30. המפות לעיל מראות באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי, לשכות התעסוקה במחוז דרום נמצאות בעיקר ובפרט בתוך יישובים יהודים, אף אם הם קטנים ועשירים יותר, ועם אחוזי אבטלה נמוכים יותר. כך גם, שכמעט ובכל היישובים העירוניים היהודיים, מלבד אלו הנמצאים בדירוג חברתי-כלכלי המתקרב ל-10, קיימות ומתפקדות לשכות תעסוקה בתוך היישובים עצמם, אף אם היישובים נמצאים במרחקים שאינם גדולים אחד מהשני, אך כשיישוב ערבי נמצא במרחק אף יותר גדול, תושביו מופנים ללשכות ביישובים יהודים אחרים.

31. לשם המחשה של אי השוויון המובהק, ניתן להצביע למשל על המקרה של הלשכות בשני היישובים דימונה וירוחם, אשר נתונייהם כדלקמן :

היישוב	זירוג היישוב לפי המדד הכלכלי*	מספר תושבים – נכון למרץ 2022**	אחוז המבוטלים – נכון לפברואר 2020***
ירוחם	4	11,946	07.52%
דימונה	4	40,672	07.02%

* המדד החברתי הכלכלי בכל יישוב מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/doclib/2020/403/24_20_403t1.pdf

**מספר התושבים בכל יישוב מתוך אתר מאגרי המידע הממשלתיים המתעדכן וניתן לעיון כאן: https://data.gov.il/dataset/residents_in_israel_by_communities_and_age_groups/resource/64edd0ee-3d5d-43ce-8562-c336c24dbc1f

***הנתונים אודות שיעור האבטלה ביישובים מתוך הפרסומים של שירות התעסוקה הישראלי, שניתן לצפות בהם בקישור להלן: <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/pages/yeshuvdata.aspx>

32. המרחק בין דימונה לירוחם הינו 19 ק"מ, וזמן הנסיעה המוערך בתחבורה ציבורית הינו חצי שעה, אך עדיין בשני היישובים קיימות ופועלות לשכות תעסוקה. במקביל, ביישוב ערערה בנגב, אשר אף הוא נמצא במרחק של 20 ק"מ מהיישוב דימונה, עם זמן נסיעה משוער ארוך יותר, אין לשכת תעסוקה. יצוין כי ביישוב ערערה בנגב מתגוררים יותר מ-19,000 תושבים, לעומת 11,946 בירוחם, ואחוז המובטלים בו עומד על 30% לאחר פרוץ מגפת הקורונה, ובכל זאת, תושביו מופנים ליישוב דימונה לצורך קבלת השירותים.

33. המחשה נוספת לאי השוויון ביישום החוק ניתן למצוא במקרה של שני היישובים קריית מלאכי ואשדוד, אשר בשניהם קיימות ופועלות לשכות תעסוקה. ביישוב קריית מלאכי, בעל דירוג 4 במדד החברתי-כלכלי, מתגוררים 27,450 תושבים, כשאחוז האבטלה בו עמד על 06.10% בפברואר 2020 לפני פרוץ מגפת הקורונה. זמן הנסיעה המוערך בתחבורה הציבורית מקריית מלאכי עד ללשכת התעסוקה באשדוד, הנמצאת במרחק של כ-14.5 ק"מ ממנה, היינו חצי שעה. מנגד, ביישובים הבדואים הגדולים, בהם אחוזי האבטלה גבוהים בעשרות אחוזים ומערך התחבורה הציבורית לקוי בהרבה, אין לשכות תעסוקה בתוך היישובים והתושבים מופנים אל לשכות תעסוקה ביישובים יהודים שרחוקים עד ל-20 ק"מ לקבלת השירותים.

34. לסיכום האמור לעיל, להלן טבלה עם הנתונים הרלוונטיים לכל היישובים הבדואים (בהם אין לשכות תעסוקה, מלבד היישוב רהט) והנתונים ביחס ליישובים יהודים אחרים במחוז דרום בהם קיימות לשכות תעסוקה;

שם ישוב	יהודי/בדואי	אשכול חברתי-כלכלי	מספר תושבים	אחוז מובטלים (נכון לפברואר 2020)	האם יש לשכת תעסוקה
כסיפה	בדואי	1	19,205	18.81%	לא
חורה	בדואי	1	19,466	9.96%	לא
לקיה	בדואי	1	16,727	10.96%	לא
שגב שלום	בדואי	1	12,039	10.17%	לא
תל שבע	בדואי	1	21,949	11.48%	לא
ערערה בנגב	בדואי	1	19,688	18.74%	לא
אופקים	יהודי	3	37,182	5.43%	כן
מצפה רמון	יהודי	3	5,602	8.39%	כן
נתיבות	יהודי	3	45,206	5.45%	כן
ירוחם	יהודי	4	11,944	7.52%	כן
דימונה	יהודי	4	40,702	7.02%	כן
ערד	יהודי	4	32,255	4.80%	כן
קריית מלאכי	יהודי	4	27,484	6.10%	כן

אשדוד	יהודי	4	255,424	3.99%	כן
קריית גת	יהודי	4	66,840	5.49%	כן
שדרות	יהודי	4	32,589	5.54%	כן
אשקלון	יהודי	5	163,166	4.18%	כן
באר שבע	יהודי	5	223,631	4.49%	כן
אילת	יהודי	6	68,358	3.34%	כן

*הנתונים מאותם מקורות שצוינו לעיל בסעיפים 25 ו-31.

החשיבות של לשכות תעסוקה זמינות ונגישות:

35. ללשכות התעסוקה ישנו תפקיד מרכזי בהפחתת היקף העוני והאבטלה בחברה, ולו היקפי פעולה רחבים ובמספר רב של אפיקים, אשר נגזרים מהאמור בסעיף 2 לחוק שירות התעסוקה (בין היתר, לשכות התעסוקה אמונות על סיוע לדורשי עבודה במציאת משרות מתאימות עבורם, ביצוע מבחן תעסוקה, הפניית דורשי עבודה להכשרות מקצועיות, סיוע למעסיקים במציאת עובדים, והן על עריכת מחקר שוק התעסוקה הישראלי וריכוז מידע אודותיו, הכולל פרסום נתונים ודוחות תקופתיים). שכן, לשירות התעסוקה ישנו מנעד רחב של כלים ותוכניות המוצעים לדורשי העבודה, כגון סדנאות לסיוע והכוונה בחיפוש עבודה, הכנה לראיונות עבודה וימי הערכה, פיתוח קריירה, ייעוץ וליווי פיננסי לצורך התמודדות עם הקשיים המתעוררים בזמן אבטלה, אימונים וסדנאות לטובת הסרת חסמים פסיכולוגים וזיהוי אופקי קריירה, הכשרות וקורסים מקצועיים לשיפור מיומנויות ועוד.

(להרחבה על התוכניות אותן מציע שירות התעסוקה, ראה בעמ' 34-32 לדו"ח המסכם של שנת 2020

שהוציא שירות התעסוקה בקישור

הבא: <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ResearchAndReviews/Documents/annualreportre2020.pdf>.

36. ובכן, חוק שירות התעסוקה מטיל חובה אקטיבית על דורשי העבודה, והן על מעסיקים שמחפשים עובדים, לבצע פנייה יזומה ללשכות התעסוקה שבתחום שיפוטה נמצאת העבודה או אליה משויך התושב, וזאת בהתאם לסעיף 36(א) לחוק לפיו: "מי שזקוק לעובד בענפי העבודה, במקצועות ובעבודות המפורטים בתוספת השניה, **יודיע על כך ללשכת שירות התעסוקה שבתחום פעולתה נמצאת העבודה**"; וכן בסעיף 39 לחוק שקובע כי: "כל הדורש עבודה במקצוע או בעבודה שלשכת שירות התעסוקה מתווכת בהם, **זכאי להירשם בלשכת שירות התעסוקה** (ההדגשות לא במקור).

37. נוסף לאמור, שירות התעסוקה נחשב ל-"שומר הסף" של קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה, שכן הינו אמון על העברת דיווחים שוטפים למוסד לביטוח לאומי בנוגע לזכאותם של דורשי העבודה לדמי אבטלה או דמי הבטחת הכנסה אם וכאשר לא נמצאה בעבורם עבודה מתאימה. שכן, ההתייצבות בלשכות התעסוקה מהווה את הבסיס לקבל קצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. כך למשל, חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 בסעיף 163(א) להוראותיו, ולעניין תנאי הזכאות לדמי אבטלה, קובע כי: "**רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה** לפי תנאים שקבע השר באישור ועדת העבודה והרווחה, והוא מוכן ומסוגל לעבודה במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו (לשני אלה ייקרא להלן - עבודה מתאימה), ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה כאמור" (ההדגשה

לא במקור). זאת ועוד, תקנה 6(א) לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), תשל"ג-1972, קובעת כי; "רואים אדם רשום בלשכת העבודה כמחוסר עבודה... אם נרשם בה כדורש עבודה בהתאם לתקנון שירות התעסוקה והתייצב לרישום כמחוסר עבודה בלשכת העבודה בימים ובשעות שקבעה לשכת העבודה למתן סידורי עבודה" (ההדגשה לא במקור).

38. באותה רוח, חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (להלן: "חוק הבטחת הכנסה"), בסעיף 2(א)(2) להוראותיו מגדיר את הזכאי להבטחת הכנסה כמי ש-"הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה בהתאם לכללים שנקבעו לענין סעיף 163 לחוק הביטוח ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה; לענין פסקה זו, "עבודה מתאימה" – כל עבודה התואמת את מצב בריאותו וכשרו הגופני, או הכשרה, השתלמות או הסבה מקצועית לפי הפניה משירות התעסוקה או ממי שאישר לכך שירות התעסוקה (להלן בסעיף זה – הכשרה)" (הגדשה לא במקור).

39. דה פקטו, ובהתאם לנוהל רישום ותייעוד דורשי עבודה - מס' 02.01.01, דורשי עבודה, כולל תובעי קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה, מתבקשים להתייצב בלשכות אליהם הם משויכים פעם בשבוע, עם סמכות להנהלת שירות התעסוקה לקבוע תדירות התייצבות שונה, בין אם הרחבה או הפחתה. ההתייצבויות בלשכות התעסוקה כוללת פגישות תקופתיות של דורשי העבודה עם מתאמי ההשמה. משמע, תושבי היישובים נשוא עתירה זו מתבקשים לבצע נסיעות בין-עירוניות ליישובים היהודים אליהם הם מופנים במוצע של פעם בשבוע על מנת לקבל את השירותים הבסיסיים.

40. דורשי העבודה, ובפרט מקבלי קצבאות ביטוח לאומי, נמנים בדרך כלל על האוכלוסייה הענייה והמוחלשת ביותר, שאינה מחזיקה ברכב ואף לא ברישיון נהיגה, ועל כן הם נסמכים בעיקר על התחבורה הציבורית. כאשר מן הידוע הוא כי, החברה הבדואית בכלל, לרבות היישובים הבדואים במוקד עתירה זו, סבלה במשך השנים ועודנה ממשיכה לסבול ממחסור חמור בתשתיות תחבורה ציבורית (ר' בהקשר זה דו"ח מבקר המדינה, לענין משבר התחבורה הציבורית, 2019, ר' גם מחקר עמותת סיכוי, תחת הכותרת: "פערים בשירות התחבורה הציבורית בין יישובים ערבים ויהודים בישראל - מחקר השוואתי, מפברואר 2021, שלפי ממצאיו רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים עדיין נמוכה יותר מהרמה ביישובים היהודיים). על כן, הפניית התושבים ליישובים סמוכים בצל תחבורה ציבורית לקויה זו מהווה פגיעה קשה בתכלית החוק.

41. לפגיעה זו מתלווה גם פגיעה כלכלית נוספת בתושבים, אשר מתקיימות מסכום מינימליים, כשתעריפי הנסיעה הבין-עירונית הגבוהים מקצצים חלק לא מבוטל מסך הקצבה ממנה הם מתקיימים. זאת לצד היות ההתייצבויות בלשכה נקבעות לשעות הבוקר המוקדמות, אשר מתוזמנות עם שעות השיא בכבישים, כאשר הנסיעות של התושבים ללשכה יכולות להתארך עד לשעה וחצי לכל כיוון. זאת כשברקע, מתלווה של התושבים החשש של אי התייצבות בזמן, אשר משמעותו יכולה לעלות עד כדי אי קבלת הקצבה הסוציאלית לה הם זכאים לאותו חודש.

42. מה גם, שרבים מהמבוטלים הכרוניים, מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה בשל מצבם הבריאותי הקשה או בשל מוגבלויות מהן הם סובלים. ובכך, הפנייתם ליישובים אחרים במרחקי נסיעה ארוכים מהווה גם היא פגיעה קשה בתכלית החוק.

הפגיעה בנשים הבדואיות

43. האמור לעיל מקבל משנה תוקף עת עסקינן בנשים הבדואיות חסרות עבודה. עוד טרם פרוץ מגפת הקורונה, הנשים הבדואיות היו מיוצגות באופן גבוהה יחסית בקרב דורשות העבודה. לפי נתוני שירות התעסוקה הישראלי, "בינואר 2020 הנשים הבדואיות היוו 8% מכלל דורשות העבודה; זאת כאשר שיעורן בקרב האוכלוסייה בגילאים הרלוונטיים עמד על 2.1% ושיעורן בקרב המועסקות עמד על 0.6% בלבד" (ר' דו"ח מרכז המחקר והמידע בכנסת, נתונים על תעסוקת נשים ערביות בדגש על בדואיות בנגב, פברואר 2022). יצוין כי הנתונים הנ"ל נכונים לפי הגדרת שירות התעסוקה לקבוצת דורשי העבודה, שכוללת רק מי שנרשמו ככאלה בשירות התעסוקה, בעוד שייתכן ואחוזי דורשות העבודה בפועל הם גבוהים אף יותר.

44. עם פרוץ מגפת הקורונה, נוכח מדד הפגיעה הגבוה ביותר באוכלוסייה (קרי היחס בין השינוי במספר דורשות העבודה למספר המועסקות ערב המשבר) היה בקרב הנשים הבדואיות. מהנתונים בדו"ח לעיל לעניין תעסוקת הנשים הבדואיות, עולה כי בדצמבר 2021 – נקודת הזמן האחרונה שנבדקה - היחס בין דורשות העבודה הבדואיות החדשות לבין מספר המועסקות בשנת 2019 עמד על 13%, בקרב הערביות [שאינן בדואיות] המדד המחושב עמד על 3% ובקרב היהודיות המדד המחושב היה קרוב לאפס- כלומר מספר דורשות העבודה היהודיות כמעט וחזר לרמה שהייתה טרם פרוץ משבר הקורונה, בעוד שהתמונה חמורה ביותר בקרב הנשים הבדואיות.

(לצפייה בדו"ח המלא: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9eea2a62-9152-ec11-813c-00155d0824dc/2_9eea2a62-9152-ec11-813c-00155d0824dc_11_19443.pdf)

45. במילים אחרות, הנשים הבדואיות בדרום, שכבר היו בייצוג יתר בקרב קבוצות המבוטלות ודורשות העבודה ערב משבר הקורונה, עדיין מתמודדות עם העלייה באחוזי האבטלה שנגרמה בעקבות משבר זה.

46. יצוין כי ככלל, לנשים הבדואיות קיימים חסמים מסורתיים, חברתיים ותרבותיים אשר מקשים עליהן להשתלב בשוק העבודה. העדר לשכות תעסוקה נגישות בתוך היישובים הבדואים מהווה חסם נוסף עבור אותן נשים המבקשות למצות את זכויותיהן ולהשתלב בשוק העבודה. מחקרים מלמדים כי הבירוקרטיה הכרוכה בהתייצבות בלשכת התעסוקה עלולה להוות חסם בפני נשים למיצוי זכויותיהן (נועם תרשישי ורוני הולר, "חסמים ואסטרטגיות למיצוי זכויות: נקודת המבט של מקבלי קצבאות ביטוח לאומי", ביטחון סוציאלי 113, עמ' 7-49, יוני 2021). הדברים נכונים על אחת כמה וכמה כשמדובר בנשים מהיישובים הבדואים, מקום שהלשכות אינן מונגשות אליהן פיזית, שפתית ותרבותית, מה שתורם ומחמיר את אי מיצוי הזכויות שלהן.

47. האמור לעיל יכול להשליך על היקף מיצוי זכויותיהן של הנשים הבדואיות בצל העדר הנגישות ללשכות התעסוקה. לפי מחקר של מען- הפורום למען נשים ערביות בנגב "נשים עם מוגבלות ואימהות לילדים עם צרכים מיוחדים באוכלוסייה הבדואית בנגב" (2016) נשים בדואיות אינן ממצות את זכויותיהן החברתיות מול המוסד לביטוח לאומי ואינן פונות לשירותים ממשלתיים. עוד מציינים במחקר כי, מדובר בתוצאה ישירה של חוסר הנגישות הפיזית של שירותים ממשלתיים בתוך היישובים הבדואים וחוסר המודעות אצל הנשים הבדואיות בדבר זכויותיהן. כאשר קיום שירותים ציבוריים, כגון לשכות תעסוקה, בתוך היישובים הבדואים בהחלט יגרום להעלאת המודעות בקרב תושבות היישובים בדבר זכויותיהן ויהווה הנגשה של השירות עבורן.

מיצוי הליכים

48. ביום 05.05.2021 פנה מרכז עדאלה לראשונה בשם העותרים לשר הכלכלה והתעשייה דאז, מר עמיר פרץ, ולמנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה בבקשה לפעול לצורך הקמת לשכות תעסוקה בתוך היישובים הבדואים בנגב - חורה, כסייפה, לקיה, שגב-שלום, ערערה בנגב ותל שבע - וזאת על רקע אחוזי האבטלה החמורים בהם. כך גם התבקשו להעביר עותק של הקריטריונים המנחים בעניין הקמת לשכות תעסוקה, ככל וישנם. משלא התקבל כל מענה לפנייה, נשלחו שני מכתב תזכורת למשיבה.

רצ"ב מכתב העותרים מיום 05.05.2021 ומסומן נספח ע/1;
רצ"ב מכתבי התזכורת מיום 30.06.2021 ומיום 26.07.2021 ומסומנים נספח ע/2.

49. ביום 27.07.2021, התקבל מענה ממנכ"ל שירות התעסוקה לפיו בפברואר 2021, במסגרת תהליך בחינה, הוגדרו הקריטריונים הבאים לבחינת הצורך בהקמת לשכות חדשות, במטרה להיערך ליום שאחרי מגפת הקורונה: כמות דורשי עבודה, מדד חברתי כלכלי, זמן מסע (תחבורה ציבורית), גיל דורשי עבודה, סוג התביעה של דורשי העבודה, ושיקולים נוספים כגון שפה ושיקולים תקציביים. עוד צוין במענה כי, גיבוש המלצות בעניין הפניות להקמת לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים נמצא בעיצומו ולאחר סיומו יועברו ההמלצות להחלטתה של שרת הכלכלה והתעשייה.

רצ"ב המענה של מנכ"ל שירות התעסוקה מיום 27.07.2021 ומסומן נספח ע/3.

50. ביום 28.07.21, פנו העותרים בבקשה לקבלת הציון של כל אחד מהיישובים חורה, כסייפה, לקיה, שגב-שלום, ערערה בנגב ותל שבע לפי הקריטריונים שהוצבו לבחינת הצורך בהקמת לשכות תעסוקה. כך גם, ביקשו העותרים לדעת מהו לוח הזמנים הצפוי להשלמת הליך גיבוש ההמלצות הנ"ל, קבלת החלטות ע"י המשיבה, והקמת הלשכות בפועל. משלא התקבל מענה לפנייה זאת, הועבר מכתב תזכורת ביום 18.10.2021.

רצ"ב מכתב העותרים מיום 28.07.21 ומסומן נספח ע/4;
רצ"ב מכתב התזכורת מיום 18.10.2021 ומסומן נספח ע/5.

51. ביום 19.10.2021, התקבלה תגובה מטעם המשיבה 1 לפיה המלצות שירות התעסוקה בעניין הקמת לשכות תעסוקה הועברו ללשכתה ודיון בהן צפוי להתקיים בשבועות הקרובים. עוד צוין כי, לאחר דיון זה המשיבה תגבש את החלטותיה ותוכל לענות על השאלות שעלו במכתב העותרים האחרון.

רצ"ב מכתב התגובה מטעם המשיבה מיום 19.10.2021 ומסומן נספח ע/6.

52. ביום 02.12.2021 ושוב פעם ביום 10.01.2022, פנו העותרים אל המשיבה 1 לצורך קבלת עותק מההמלצות בעניין הקמת לשכות תעסוקה וכן קבלת לוח זמנים צפוי עד לגיבוש החלטתה.

עד לכתיבת שורות אלו לא התקבל מענה לפניות האחרונות.

רצ"ב מכתב העותרים מיום 02.12.2021 ומסומן ע/7;
רצ"ב מכתב העותרים מיום 10.01.2022 ומסומן ע/8.

53. יצוין כי חלק מהעותרים אף פנו בעצמם למשיבה 1 בבקשה כאמור להקמת לשכות תעסוקה בתוך יישוביהם. אך בקשות אלו לא זכו בתורם לכל מענה מטעם המשיבה 1.

רצ"ב מכתב מיום 23.09.21 מטעם העותר 1, ומסומן ע/9;
רצ"ב מכתב מיום 28.09.21 מטעם העותר 2, ומסומן ע/10;
רצ"ב מכתב מיום 17.01.22 מטעם העותר 4, ומסומן ע/11.

החלק המשפטי

העותרים יטענו, כי קמה חובה על המשיבים להפעיל את סמכותם ולהקים לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים, זאת מכוח סעיף 23 לחוק שירות התעסוקה ולמען קיום ומימוש תכליתו של חוק. הדבר מקבל משנה תוקף היות והמחדל בעניין זה פוגע בזכות היסוד לכבוד - קיום מינימלי בכבוד וביטחון סוציאלי. חובת הפעלת הסמכות דן קמה גם מחמת האפליה שבהפעלתה של הסמכות עד כה ומהחובה להפעילה באופן שוויוני.

54. עוד ייטען, כי קיימת על המשיבים חובה לקבוע קריטריונים ענייניים, אחידים וברורים בדבר אופן הפעלת הסמכות הניתנת למשיבה 1 לקיום לתכליתו של החוק.

המחדל בהפעלת הסמכות להקים לשכות עסוקה

55. הלכה פסוקה היא, שרשות שלטונית המפעילה את סמכותה חייבת היא להפעילה בדרך המקיימת את תכליות החוק המסמך ובאופן שוויוני (ראו: בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב, פ"ד מב(2) 309, 330). העותרים יטענו, כי פתיחת לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים בנגב תקיים את תכליות החוק ובאופן שוויוני, אולם, על אף מצבם החמור היישובים הנדונים, החובה שבחוק הופעלה בעיקרה ביישובים יהודיים, ובכך תרם המצב להחמרת מצבם של המובטלים ודורשי העבודה ביישובים אלה. הלכה פסוקה היא, כי עקרון השוויון מחייב לא רק שהחוק יהיה שוויוני, אלא גם שביצוע החוק ע"י הרשות יהיה תואם עיקרון זה. וכדברי השופט זמיר בעניין **עדאלה** :

"אולם אין די בכך שחוקי המדינה מקיימים את עקרון השוויון, אלא חשוב לא פחות מכך שביצוע החוקים יהיה תואם עיקרון זה. כך לגבי כל חוק...אכן, כיוון שחוקי המדינה מקיימים בדרך כלל את עקרון השוויון, האיום העיקרי על עיקרון זה נובע מביצוע החוקים. האיום חמור במיוחד בביצוע חוק התקציב. מבחינה מעשית, בביצוע חוק התקציב קיימת אפשרות קלה באופן יחסי, לעתים עד כדי פיתוי, להפלות בהקצאת משאבים על-ידי רשויות המדינה, בין היתר מחמת דת או לאום. הפליה כזאת, במיוחד אם היא שיטתית, עלולה לפגוע באופן קשה ביותר, לא רק באדם מסוים או בגוף מסוים, אלא גם במרקם החברתי ובתחושת השותפות שהיא תנאי לחיים ראויים בצוותא. מכל מקום, הפליה כזאת פסולה מיסודה, מבחינה מוסרית ומבחינה משפטית גם יחד" (ההדגשה לא במקור).

בג"ץ 1113/99 **עדאלה נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164, 170 (2000).

ראו גם: בג"ץ 3792/95 **תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות**, נא(4) 259 (1997).

56. תמונת המצב שתוארה לעיל, לפיה לא הפעילו המשיבים את סמכותם להקים לשכות תעסוקה ביישובים הבדואים הנ"ל במשך שנים רבות, על אף ממדי העוני וההשתלבות הנמוכה בתעסוקה המאפיינים אותם, מהווה מחדל ביישום החוק ומימוש תכליתו ואינה מתיישבת עם חובתם של המשיבים להפעיל שיקול דעת מתמיד. שכן, "כאשר מוענקת לרשות מינהלית סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה" (דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** כרך א' 201-206 (2010)).

57. בעניינו, הסדר פריסת לשכות התעסוקה באזור הדרום מבוסס על צו שירות התעסוקה משנת 2005. חלוף הזמן כשלעצמו היה אמור להביא את המשיבים לבחון מחדש את מצב התעסוקה ביישובים הבדואים, להפעיל את שיקול דעתם ולהקים לשכות תעסוקה שישרתו את עשרות אלפי תושבי היישובים הבדואים הזקוקים ביותר לשירות זה. הדברים מקבלים משנה חשיבות בתקופה שלאחר משבר הקורונה, כאשר נתוני שירות התעסוקה מראים בבירור כי רבים מתושבי היישובים הבדואים נכנסו למעגל המבוטלים ודורשי העבודה ומתקשים לצאת ממנו.

58. במקום להפעיל את שיקול דעתם כאמור, המשיבים פוגעים במחדלם במימוש מטרות חוק שירות התעסוקה וזאת ע"י אי הנגשה של שירותי לשכות התעסוקה לציבור המבוטלים ודורשי העבודה מהיישובים הבדואים.

יישום לא שוויוני של החוק

59. העותרים יטענו כי, היישום של חוק שירות התעסוקה, כפי שהוא מתבטא בפריסה הארצית של לשכות התעסוקה במדינה כיום, תוך התעלמות ממרכיבי וייחודיות היישובים הבדואים בדרום, הינו בלתי שוויוני בעליל ומהווה קיום סלקטיבי של החוק. היישום של החוק כיום, נעשה תוך מענה לצרכים של היישובים היהודים במחוז דרום בלבד. החובה לקיים את השוויון באופן פוזיטיבי עלתה בעניין **חסן**:

"לעיתים נושאת הזכות לשוויון אופי נגטיבי בלבד, אך פעמים רבות מטילה היא על המדינה חובה פוזיטיבית לתקן עיוותים מפלים בחברה ולהנגיש מתקנים, שירותים ותפקידים ציבוריים שווה בשווה לכל האוכלוסיות... ככל שהפגיעה נוגעת לעניינים המצויים בליבת הזכות, כך יקל להבחין בפגיעה ותורחב ההגנה על הזכות, ולהפך כשעסקין בשולי הזכות" (ההדגשה לא במקור).

בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**, סה(1) 782 (2012), פסקאות 28-31 לפסק דין כבוד השופטת ד' ביניש (להלן: עניין **חסן**).

60. בבג"ץ 678/88 **כפר ורדים נ' שר האוצר**, מג(2) 501 (1989), נתקבלה עתירה לכלול את כפר ורדים בהגדרת "קו קדמי" המקנה הנחה ממס הכנסה על יסוד העובדה כי יישוב אחר בעל נתונים עובדתיים זהים נכלל בהגדרה:

"המסקנה המתבקשת היא, שאותו דין החל לגבי מעונה מן הראוי שיחול לגבי כפר ורדים. אם מעונה הוכרה כיישוב "קו קדמי" - על-פי אותם נתונים עובדתיים שהיו ביסוד ההחלטה על כך ועל-פי אותם קריטריונים גם כפר ורדים זכאי להכרה כזו. אם לא ייעשה כן, יימצאו תושבי כפר ורדים מופלים לרעה ביחס לתושבי מעונה, וזאת ללא כל הצדקה או הסבר ענייניים סבירים" (פסקה 10 לפסק דין כבוד השופט ת' אור).

61. על כן, אי הפעלת הסמכות של המשיבים לפי החוק להקמת לשכות תעסוקה נגישות לתושבי היישובים הבדואים שבמוקד עתירה זו, וחוסר המעש שלהם בהקמה כאמור מהווה פגיעה חמורה בערך השוויון בפני החוק. זאת במיוחד נוכח הימצאותם של לשכות כאמור ביישובים יהודים אחרים במחוז דרום, עם דירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר, מספר תושבים ואחוזי אבטלה נמוכים יותר, ועם נגישות גבוהה הן מבחינה פיזית, שפתית, תרבותית ומהותית ללשכות אחרות קיימות. משמע, סמכותם של המשיבים הופעלה שלא על-פי

קריטריונים שווים וענייניים. כאשר להפליה הזאת בהקצאת משבאים ובהנגשה של שירותי לשכות התעסוקה תוצאות ממשיות וחמורות, שאנו רואים בממדי העוני הקיצוניים ובהשתלבות הנמוכה בתעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום.

פגיעה במערך הקיום המינימלי

62. המחדל הנ"ל מקבל ממד חוקתי נוסף בשל כך שהפעלת הסמכות על פי החוק דרושה לשם הגנה (פוזיטיבית) על מינימום הקיום האנושי והכבוד של תושבי היישובים הנ"ל.

63. כאמור לעיל, בכדי לקבל גמלת הבטחת הכנסה וגמלות סוציאליות אחרות, נדרשת התייצבות תדירה בשירות התעסוקה. משמע, לקיומן ונגישותן הפיזית של לשכות התעסוקה ישנה השלכה ישירה על יכולת האדם לממש זכות סוציאלית כה בסיסית. למרות שתושבי היישובים הבדואים בדרום נמנים על העניים ביותר במדינה, והזקוקים ביותר למערך התמיכה הסוציאלי בכדי להתקיים בכבוד, לשכות התעסוקה אינן מונגשות עבורם אלא נדרשת נסיעה ארוכה יחסית, עם כל העלויות והקושי בדבר בהתחשב במצב התחבורה הציבורית הרעוע ביישובים הבדואים ובחוסר הניידות המאפיינת את הנשים הבדואיות בדרום.

64. יצוין כי, "ההכנסה הדרושה לקיום" לפי חוק הבטחת הכנסה הוכרה בפסיקת בית משפט נכבד זה כזכות לביטחון סוציאלי או כזכות לקיום מינימאלי, הנמנות על הגרעין הקשה של זכות היסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 890/99 מיכאל חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי ואח', פ"ד נד(4) 423 בעמ' 429-430, דנג"צ 4601/95 חי יוסף סרוסי נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נב(4) 817, בעמ' 830, רע"א 4905/98 פרופסור יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו, נה(3) 360 (2001)) כאשר הפגיעה בזכות זו מהווה פגיעה בכבודו של האדם, כשיפים לעניינו דבריה של הנשיאה ביניש בעניין חסן באומרה;

"גמלת הבטחת הכנסה הניתנת לפי החוק היא אמנם רק אחד מהמנגנונים המבטיחים את ההגנה על זכותו של האדם לקיום בכבוד, אך יחד עם זאת, יש לה מקום מרכזי בהגנה על הזכות. כגמלה מחליפת הכנסה, נועדה היא לאפשר לזכאים לה לרכוש את הדרוש להם לצורך מחייתם הבסיסית והמינימאלית. בהעדר אמצעי אחר, כגון תלושי קנייה או אספקה ישירה של מצרכים חיוניים, אין לה תחליף. חיוניותה וחשיבותה כה גדולה, עד שספק בעיני אם אין לה השלכה גם על הגנה ושמירה על זכויות אדם אחרות, כגון הזכות לחיים".

65. הינה כי כן, התוצאה של מחדלם של המשיבים בהפעלת סמכותם ובאכיפתם הסלקטיבית של החוק היא פגיעה בזכויותיהם החוקתיות של תושבי היישובים הבדואים בדרום לשוויון בפני החוק ולקיום מינימלי בכבוד.

העדר קריטריונים ברורים ושוויוניים לעניין הקמת לשכות תעסוקה

66. מעבר לאמור ונוסף לו, בחוק שירות התעסוקה, בתקנות ובהחלים שנקבעו מכוחו אין קריטריונים ברורים לעניין הקמת לשכות תעסוקה וקביעת תחום שיפוטן לצורך מימוש תכליות החוק. עיון בפריסתן של הלשכות הקיימות, כפי שהובאו לעיל, מעיד כי השיקולים שהנחו את המשיבים בהחלטותיהם להקים לשכות תעסוקה ולקביעת תחום שיפוטן עד היום, בהכרח היו לא שוויוניים. ונראה כי הסמכות של השר בדבר הקמת לשכות תעסוקה מופעלת ללא אמות מידה שוויוניים, ותוך התעלמות מוחלטת מהשיקולים האמורים

להנחות את ההחלטה, לרבות; גודל האוכלוסייה, מצבה הסוציו-אקונומי, רמת האבטלה, אחוז דורשי העבודה, אחוז מקבלי הקצבאות, המרחקים מלשכות אחרות, זמני הנסיעה אל לשכות אחרות בתנאי התחבורה הציבורית הקיימים, העדר האוריינות הדיגיטלית של תושבי היישוב, השפות בהם בקיאים תושבי היישובים, נידותם, וכל קריטריון אחר שיש בו להשליך על החובה בהנגשת לשכות תעסוקה.

67. שימוש בקריטריונים ענייניים וברורים הנו אמצעי למניעת אפליה, להגשמת עקרון השוויון ומניעת שרירותיות בהפעלת הסמכות דן (ראו: דפנה ברק ארז, **משפט מנהלי** כרך א, 232 (2010), והאסמכתאות המובאות שם: בג"ץ 59/88 **צבן נ' שר האוצר**, פ"ד מב(4) 705, 706 (1989), בג"ץ 637/89 **"חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר**, פד מו (1) 200, 191 (1991)).

68. על חובת רשויות המדינה להנהיג קריטריונים גלויים וברורים על-פיהם יחולקו משאבי הציבור, כנגזרת מהחובה לנהוג בשוויון, נקבע כי:

"מן החובה החלה על המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת משאבים – או למצער לחלקם בהתאם להבחנות רלוונטיות – נגזרת החובה להנהיג קריטריונים על-פיהם יוגדרו תנאי הזכאות והיקפם המשתנה של המשאבים המוקצים... חלוקת משאבים ללא קריטריונים יוצרת מראית עין של חלוקה שהיא שרירותית, שאין בה הגיון פנימי ושאינה מבוססת על הבחנות רלוונטיות. מנגד, חלוקת משאבים הנסמכת על קריטריונים מחזקת את אופייה האובייקטיבי של החלוקה ומסייעת בהגשמת עקרון השוויון. היא אף מוצדקת מבחינה תועלתנית, שכן היא מבטיחה את שימוש היעיל של המשאב החברתי ואת ניצולו המיטבי" פסקה 36 לפסק דין כבוד השופט ד' ביניש בבג"ץ 8300/02 **גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל** (נבו 22.05.2012).

69. מנגד, הותרת המצב הקיים בעינו, דהיינו מתן שיקול דעת רחב למשיבה 1 להקים לשכות תעסוקה ללא הצבת קריטריונים אחידים להפעלת סמכותה, מייצר מצב שרירותי ופוגע ביכולת לעמוד על מידת נכונות ההחלטה המנהלית. באשר למאפייני הקריטריונים לחלוקת תקציבים ציבוריים, נקבע בעבר כי:

"קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות שוויוניים באופיים, אולם מעבר לכך, 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 [5], בעמ' 359-360). כמו כן הקריטריונים צריכים להיות קונקרטיים מספיק כדי לאפשר יישומם על-פי אמות-מידה אובייקטיביות במידת האפשר (ראו בג"ץ 3792/95 הנ"ל [6], בעמ' 273-274)". פסקה 6 לפסק דין כבוד השופט ד' ביניש בבג"ץ 727/00 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, נו(2) 79 (2001).

70. יוזכר כי, במענה של שירות התעסוקה לפניית של העותרים צוינה רשימה כללית של מדדים אשר נלקחו בחשבון עת נדונה שאלת הצורך בהקמת לשכות תעסוקה חדשות ביישובים הבדואים בדרום (ר' ע/3). לא בלבד זו שעברו מספר חודשים מבלי שתורגמה המלצה זו להחלטה כלשהי להקמה בפועל של לשכות חדשות, אלא הגם שמדובר בממדים כלליים ללא ציון דרך יישומן, או המשקל אשר ייתן לכל אחד מהם. זאת ועוד, לא ברור אם המדדים הללו מהווים בסיס לכל החלטה לעתיד בעניין הקמות לשכות בכלל. מה גם, ששירות

התעסוקה והן השרה לא נענו לבקשת העותרים לקבלת העתק של הממצאים של בחינת המדדים, עת שתוצאות בחינה כאמור צריכים להיות נגישים לכלל הציבור בשל האופי שלהם והחיוניות של המידע שבהם.

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבה לעשותו למוחלט.

סלאם ארשייד, עו"ד

נארימאן שחאדה – זועבי, עו"ד

חיפה, 20.03.2022.