



30.5.2022

לכבוד,

| | | |
|----------------------------|-------------------------------------|------------------|
| עו"ד גלי בהרב-מיארה | עו"ד שגית אופק, | עו"ד איתי אופיר |
| היועצת המשפטית לממשלה | היועצת המשפטית של הכנסת | היועץ המשפטי |
| רח' סלאח א-דין 29, ירושלים | משכן הכנסת, קריית בן גריון, ירושלים | למערכת הביטחון |
| בטלפון: 0733925511 | בטלפון: 02-6408638 | בפקס: 03-7380565 |
| בפקס: 02-6467001 | בפקס: 02-6753495 | |

שלום רב,

הנדון: חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022

הריני לפנות אליכם בדרישה כי תפעלו לביטול החוק שבנדון, וזאת לנוכח הפגיעה הקשה והבלתי חוקתית העולה ממנו בזכות לשוויון, והכל כמפורט להלן:

1. ביום 23.5.2022, עבר התיקון לחוק שבנדון (להלן: **התיקון**) את הקריאות השנייה והשלישית בכנסת.
2. על פי ההסדר הקבוע בתיקון, "חייל משוחרר זכאי", כהגדרתו שם, יהא זכאי למימון בגובה של שלושה-רבעים משכר הלימוד השנתי במוסד להשכלה גבוהה, במוסד לאומנות או במכינה קדם-אקדמית. עוד קובע התיקון כי אם שכר הלימוד של חייל משוחרר כאמור בשנה מסוימת נפל משלושת-רבעי שכר הלימוד השנתי, תהא הזכאות למימון בסכום השווה לשכר הלימוד בפועל. כמו כן, המימון יחול לגבי כל אחת משנות הלימודים, למשך שלוש או ארבע שנים, וזאת לפי סוג המקצוע הנלמד.
3. כפי שיבואר להלן, התיקון האמור פוגע בעיקרון השוויון בכלל, ובשוויון האוכלוסייה הערבית בפרט; הוא מעגן בחוק הפליה פסולה ומשרטט כללים דפרנציאליים של חלוקה תקציבית באופן בלתי חוקתי, וזאת על ידי עריכת הבחנה פסולה בתוך קבוצת השוויון הרלבנטית – סטודנטים.
4. בהקשר זה, השימוש בקריטריון של "שירות צבאי" כתנאי סף בלעדי עבור הזכאות להטבה מוביל לתוצאה מפלה שאינה עומדת במבחנים החוקתיים החלים לעניין מתן הטבות כלכליות.
5. **החוק פוגע בזכות לשוויון**: נקודת המוצא לענייננו היא, כי בבוא המדינה לחלק משאבים ציבוריים, "אם קרקע ואם כסף" (בג"ץ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164, 170 (2000)), עליה לפעול על פי עיקרון השוויון. כלל זה מחייב אף את הכנסת "בכל חוק וחוק" (שם).

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ס.ב 8921, هاتف 04-9501610, فاكس 04-9503140
חיפה 31090, ת.ד. 8921, טלפון 04-9501610, פקס 04-9503140
Email: adalah@adalah.org <http://www.adalah.org>

6. בעניין יקותיאל (בג"ץ 4214/00 ארנון יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות, פ"ד סד(1) 142 (2010) להלן: עניין יקותיאל)) נקבע כי "הבחנה בין שונים אינה עולה כדי הפליה פסולה רק מקום בו השוני הוא רלוונטי לתכליתה של הנורמה המבחינה ביניהם" (שם, בעמ' 40-41). שם הכיר בית המשפט בקיומם של הבדלים בין קבוצת האברכים לבין קבוצת הסטודנטים, ואולם השאלה הייתה אם הבדלים אלה הם רלבנטיים לתכליתה של הנורמה (שם, בעמ' 41). בנוסף, בית המשפט שם לא הסתפק בתכלית הספציפית והמוצהרת של סעיפי חוק התקציב מושא הדיון לצורך הגדרת התכלית הרלבנטית, אלא למד עליה מהאמצעי עצמו (הענקת הבטחת הכנסה לאברכים). המדינה שם טענה שהתכלית שביסוד הסעיף התקציבי הינה "אידיאולוגית" שחותרת לעידוד הלימוד התורני (שם, בעמ' 44), ואולם, בית המשפט הבהיר כי טיב ההטבה מלמדת על התכלית הסוציאלית שעומדת ביסוד הסעיף (לקביעה דומה, ראו: בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2009)).

7. ובהיקש מעניין יקותיאל לענייננו, ההבחנה בין סטודנטים בכלל לסטודנטים שהם חיילים משוחררים זכאים (כהגדרתם בחוק) אינה רלבנטית בהינתן התכלית העומדת ביסוד מתן הטבות בדמות מימון (מלא או חלקי) של לימודים על-תיכוניים. סיוע בשכר הלימוד על ידי המדינה משרת בעיקרו את התכלית של הנגשת החינוך העל-תיכוני ופתיחת שערי ההשכלה הגבוהה עבור קבוצות מוחלשות – תכלית שהיא כלכלית-חברתית ביסודה. ההבחנה לשם מימוש התכלית האמורה בין קבוצות סטודנטים שונות, שלא על פי מבחני צורך, אלא על פי קריטריון של שירות צבאי בעבר מהווה הבחנה פסולה בין סטודנטים שיכול ומצבם הסוציו-אקונומי זהה והמכשולים הכלכליים החוסמים את נגישותם לחינוך על-תיכוני זהים אף הם. ובפרפראזה על האמור בעניין יקותיאל, הצורך המתעורר בסיוע במימון שכר הלימוד אמור להיות זהה בין אם מדובר בסטודנט שהשלים שירות סדיר על פי ההגדרות בחוק ובין אם ענייננו בכאלה שלא השלימו שירות כאמור (ראו והשוו: עניין יקותיאל, בעמ' 44).

8. משכך, התיקון מקדם יחס שונה כלפי שווים, וזאת על ידי שרטוט גבולות בתוך קבוצת הסטודנטים בהתאם לקריטריון השירות הצבאי שאין בו כדי ללמד על היכולות הכלכלית של הסטודנט.

9. התכלית של התיקון אינה ראויה: התכלית המוצהרת שעולה מדברי ההסבר של הצעת התיקון, לפיה התיקון מיועד "להביע הוקרה לחיילים משירות סדיר ששירתו בתפקידי לחימה" עולה כדי "תכלית אידיאולוגית" (ראו: עניין יקותיאל, בעמ' 45). תכלית זו אינה יכולה להצדיק את היקף ההטבה הכלכלית המוענקת במסגרת התיקון, הן לנוכח האפקט המפלה שההסדר מייצר, הן לנוכח ההתעלמות המוחלטת ממבחני צורך כלכלי.

וכפי שציינה הנשיאה דאז ביניש בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 597 (2009) כי "מהותה של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה עשויות אף הן להשליך על היותה של תכלית החוק הפוגע 'תכלית ראויה'". ובבג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44 (2012), הבהיר השופט לוי כי: "בשלב בדיקתה של התכלית, לאמצעי יש משקל מתוך שהוא עשוי ללמד על נאותותה של מטרת החוק" (פס' 23 לפסק דינו של השופט לוי).

לאחרונה, בעניין **גרסגהר** (בג"ץ 2293/17 **גרסגהר נ' כנסת** (פורסם בנבו, 23.4.2020)), עמד השופט עמית על הקשר בין מידתיות האמצעי המקודם לבין התכלית וקבע כי "מתוך האמצעי הבלתי מידתי שנקט בו המחוקק ניתן לעיתים לזהות את התכלית הבלתי ראויה" (שם, פס' 6 לפסק דינו של השופט עמית). הפגיעה במקרה דנן בזכות לשוויון היא כל כך חמורה, גורפת, ולפי-כך, לא מידתית, עד כדי שיש בה כדי להשליך לרעה על הלגיטימיות של התכלית של התיקון.

10. ובאותו הקשר, התכלית "האידיאולוגית" של התיקון (הוקרת חיילים) אין בה כדי להעלים כליל את המימד החברתי-כלכלי שעומד ביסוד האמצעי של הענקת הטבות מן הסוג שהתיקון מעניק (ראו: עניין **יקותיאל**, בעמ' 45); סיוע בשכר לימוד שמיועד להנגיש השכלה על-תיכונית מהווה תכלית עצמאית, עם נופך חברתי-כלכלי, שבמקרה דנן מוענק באופן חלקי תוך הפרה חמורה של הזכות לשוויון. האופן שבו בחר המחוקק להקצות את המשאבים להגשמתה של התכלית תוך הדרת האוכלוסייה הערבית, מלמד כי לא רק שהתיקון אינו מיועד להגשים אותה, באופן שמשליך על מידתיותו, אלא יש בו כדי ללמד כי תכליתו של התיקון היא-היא לעגן עוד נדבך בהפליית האוכלוסייה הערבית.

11. זאת ועוד: יש לבחון את התיקון דנן, ואת התכלית אותה הוא מקדם, בהקשר הרחב בו הוא התקבל ועל רקע הסדרים דומים אחרים שעושים שימוש בקריטריון של שירות צבאי לצורך חלוקת הטבות והקצאה מפלה של משאבים ציבוריים. רשימת ההטבות להן זכאים חיילים משוחררים הולכת ומתרחבת עם השנים. ניתן למנות מספר דוגמאות על קצה המזלג: מוסד להשכלה גבוהה, מוסד לאומנות, מוסד להכשרה מקצועית או מכינה קדם אקדמית, רשאים לקבוע כי בקביעת הזכאות לדיור במעונות או להטבות כלכליות אחרות, יינתן משקל, בין השאר, להיותו של המבקש חייל משוחרר (סעיף 19 בלחוק קליטת חיילים משוחררים); סיוע בלימודים במכינה קדם-אקדמית או במוסד להכשרה מקצועית ודמי קיום לסטודנטים בתחומים אלה (סעיף 7 לחוק קליטת חיילים משוחררים); השתתפות בשכר לימוד לחיילים משוחררים המתגוררים באזורי עדיפות לאומית (סעיף 7 לחוק חיילים משוחררים); זכאות להלוואות בסכום גבוה יותר מטעם המדינה על פי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 (ראו: עניין **בשארה**); ואף תעדוף במכרזי מדינה לרכישת קרקע לבנייה (ראו: עת"מ (נצרת) 12-11-21030 **עיריית נצרת ואח' נ' מנהל מקרקעי ישראל- נצרת ואח'** (פורסם בנבו, 24.1.2013); עת"מ (נצרת) 201-09 **אורהאן שמסי נ' מנהל מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו, 20.12.2009); בג"ץ 7872/10 **המועצה המוסלמית ביפו נגד ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 7.6.2012)).

על יסוד האמור, המסקנה המתקבלת היא כי תכליתו של התיקון הינה פסולה.

12. התיקון אינו מידתי: התוצאה מאימוץ הקריטריון הצבאי כתנאי סף לקבלת סיוע במימון הלימודים היא בבחינת הענקת סיוע כלכלי למי שפוטנציאלית אינו נזקק לו, ובמקביל מניעת סיוע זה ממי שעשוי להיזקק לו. ובמילים אחרות: התיקון האמור מאפשר לחייל המגיע ממשפחה עשירה ליהנות ממדיניות חברתית-כלכלית שאזרח ערבי המגיע מרקע סוציאקונומי נמוך מודר ממנה.

13. הקריטריון של שירות צבאי אינו ממין העניין ככל שעסקינן בהיבט החברתי שהאמצעי מבקש לקדם. הוא משמש, כאמור, כקריטריון סף לקבלת ההטבה (ראו והשוו: מבג"ץ 111956/05 **סוהאד בשארה נ' שר הבינוי והשיכון**, פס' 11 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (פורסם בנבו, 13.12.2006)), ומוביל לכך שאוכלוסיות מוחלשות שלמות מודרות מן ההטבה, ובו-זמנית, להענקת סיוע למי שמצבם הכלכלי אינו מצריך סיוע כאמור. משכך, ההסדר האמור לוקה הן בתחולת חסר, הן בתחולת יתר, ועל כן, מפר

את עיקרון המידתיות (ראו, בין היתר: אהרן ברק, **מידתיות במשפט** 412-417 (2010)). השימוש בקריטריון האמור נעדר כל קשר רציונאלי ביחס לתכלית הסוציאלית העומדת בביסס הענקת המימון.

14. היעדר המידתיות של התיקון מתעצמת לנוכח ההקשר החברתי שבו הוא התקבל. הדרת האוכלוסייה הערבית מהסדר שמיועד להגיש את החינוך העל-תיכוני צריכה להיבחן, בין היתר, על פי מעמדה הסוציאקונומי הכללי בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, וגם על פי חסמי הנגישות שעומדים בפני האזרחים הערבים מהשתלבות במוסדות להשכלה גבוהה.

15. לאפקט המצטבר של הפגיעה אותה מסב התיקון לזכות לשוויון של האוכלוסייה הערבית השלכה ישירה על הערכת מידתיותו.

16. מנגנון הזכאות המעוגן בתיקון מצטרף לאפליה והבחנה ממוסדת ועקבית כלפי האוכלוסייה הערבית בכל תחומי המדיניות החברתית-כלכלית. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, תוחלת העוני בקרב משפחות ערביות מגיעה ל- 56.6% ו- 42% מהאזרחים הערבים סובלים מאי ביטחון תזונתי; על פי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, שיעור חסרי המעש (מי שאינם עובדים ואינם לומדים) בקרב הגברים הערבים הצעירים מגיע ל- 35%; עשרות אלפי אזרחים בדואים חיים בנגב ללא זכויות כלכליות וחברתיות וללא נגישות לשירותים בסיסיים; הרשות לפיתוח ויישוב האוכלוסייה הבדואית בנגב פועלת כמנגנון הפרדה גם בתחום הפיתוח והכלכלה; מערכת החינוך הערבית מדשדשת מאחור עם פערי תקצוב גבוהים ביותר לעומת מערכת החינוך היהודית; רוב הרשויות המקומיות הערביות נמצאות באשכול חברתי-כלכלי נמוך (3-1); תקציבים לרשויות מקומיות ערביות אט אט עוברים למסלול נפרד בדמות תכניות כלכליות למיניהן, שמרבית תקציבן אמור להגיע בין כה וכה לרשויות אלה ממשרדי הממשלה, אילולא ההפליה הממוסדת, הממושכת והעקבית. כך, רובם המכריע של המשאבים הציבוריים מנותבים לאזרחים היהודיים באופן מתעדף ממסדי.

17. נגישותם של האזרחים הערבים להשכלה הגבוהה וללימודים על תיכוניים משקפת דפוסים דומים, שהרי "שיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זו במערכת ההשכלה הגבוהה עדיין נמוך בצורה משמעותית" (נוהאד עלי ורימאא דעאס, **השכלה גבוהה בקרב המיעוט הערבי בישראל: ייצוג, מיפוי חסמים ואתגרים** 7 (רסלינג, 2018)). בין יתר החסמים העומדים בפני צעירים ערבים מרכישת השכלה גבוהה, החסם החברתי-כלכלי, שמלמד כי "לפערי ההכנסה ורמות ההשכלה עשויה להיות אף השפעה ייחודית, אם זה בגלל הקושי של הצעירים לכלכל עצמם בזמן הלימודים ואם בשל גורמים אחרים" (זאב קריל ונגייב עמרייה, **סדרת ניירות עבודה: חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה** 29-30 (אגף הכלכלן הראשי: הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים – משרד האוצר, 2019),

זמין בקישור הבא:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/article_23092019/he/economy_and_research_Articles_Article_23092019.pdf

18. לפי תמונת המצב המובאת, יש לקחת בחשבון את ה-"אפקט המצטבר" של הפגיעה שהוא מסב לעיקרון השוויון. כאן רלבנטיים במיוחד דבריו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז), השופט ריבלין, בבש"פ 8823/07 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד סג(3) 500 (2010) כי "כאשר זכות יסוד נפגעת במספר

היבטים, או באופן הדרגתי, יתכן בהחלט שהאפקט המצטבר הוא שיחצה את רף החוקתיות, באופן שהפגיעה השולית האחרונה לא תוכל לעמוד" (שם, בעמ' 31).

19. לפיכך, התיקון מושא פנייה זו מגדיל את הפערים כלכליים-חברתיים בממדים עצומים בין הסטודנטים היהודים והערבים, ויוצרים מרחב שבו האחרונים מוצבים במעמד כלכלי נחות ביותר ונדרשים לשלם שכר לימוד גבוה בשני שליש מהראשונים, וזאת בנוסף לאפליה בזכאות למעונות שנשענת בחלק מהאוניברסיטאות על נקודות זכאות עודפות לחיילים משוחררים.

20. ההסדר הקבוע בתיקון הוא בבחינת הטבה נוספת שיש לבחון בהקשר הרחב של הזדה הולכת ומתמשכת ממשאבים שעל פי טיבם אמורים להיות מוקצים בהתאם למבחני צורך (ראו פס' 11 לעיל). החסמים המרובים העומדים בפני האזרחים הערבים מפני גישה להשכלה גבוהה מתעצמים כאשר נשללת מהם הטבה שניתנת, ללא כל מבחן של צורך כלכלי, על יסוד הקריטריון המדיר של שירות צבאי.

על רקע האמור, הנכם מתבקשים לפעול לתיקון הפגמים החוקתיים המובאים להלן ולפעול לקידום הסדר שוויוני של סיוע בשכר לימוד על בסיס צורך.

בכבוד רב,
פאדל חנורי

העתקים:

ד"ר יפעת שאשא-ביטון, שרת החינוך, בפקס: 073-3933064

פרופ' יוסי מקורי, יו"ר הות"ת, באימייל: LishcaSec@che.org.il