

בעניין:

1. מוהנד ח'לאילה ת.ז. 039926928
2. חיר תיתי ת.ז. 040767899
3. איברהים שעבאן ת.ז. 052441789
4. סוהא פרחאת ת.ז. 033928839
5. חאלד פרחאת ת.ז. 028310183
6. לינא עסאף ת.ז. 034355974
7. סאלח דבאח ת.ז. 027591031
8. סאוסן אבו דעוף ת.ז. 201520731
9. סמר עכריה ת.ז. 036485134
10. מאי בכרי ת.ז. 038751061
11. עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר 580312247)

ע"י ב"כ עו"ד נארימאן שתאדה-זועבי ו/או סאוסן זהר ו/או חסן ג'בארין ו/או סוהאד בשארה ו/או מאיסאנא מוראני ו/או איה תאגי עודה ו/או ויסאם שרף מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל מרחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090 טל: 04-9501610; נייד: 052-6088502; פקס: 04-9503140

נגד

1. עיריית כרמיאל שדרות קק"ל 100, כרמיאל 2195107 ת.ד. 660 טל: 04-9085571; פקס: 04-9085579
2. משרד החינוך באמצעות פרקליטות מחוז חיפה רח' פל-ים 15 א' (בניין ב', קומה 17), חיפה 31004, ת.ד. 550 טל': 073-3921400-02; פקס: 02-6467069

### עתירה מנהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא כנגד המשיבים צו עשה לפיו יורחב המיפוי הבין-יישובי בעניין התלמידים הערבים תושבי העיר כרמיאל כך שיכלול את כלל התלמידים הערבים תושבי העיר אשר לומדים במסגרות חינוכיות מחוץ לה, ועד למרחק של 30 ק"מ ממנה, וזאת בשל העדר מסגרות חינוכיות מתאימות בערבית בכרמיאל.

### ואלה הם נימוקי העתירה:

1. נושא עתירה זו, הינו זכות היסוד לחינוך וזכות הנגישות לחינוך של התלמידים הערבים תושבי העיר כרמיאל.

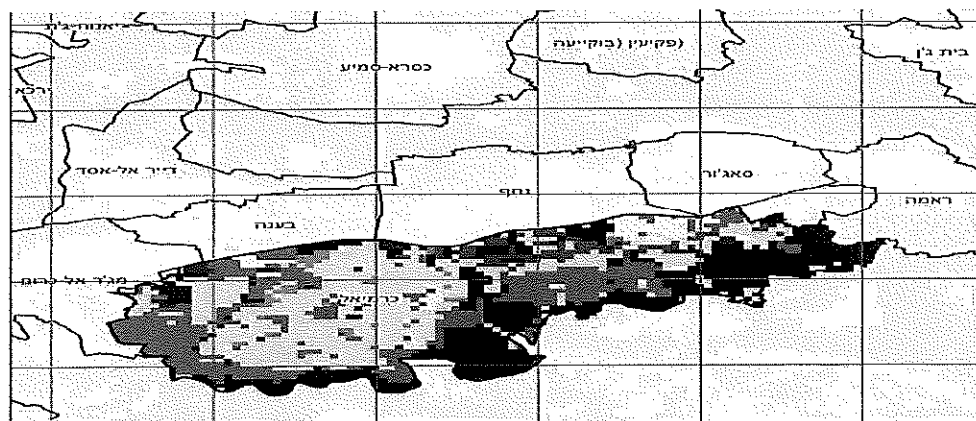
2. עותרים מס' 1 - מס' 10 הינם הורים לתלמידים תושבי העיר כרמיאל אשר חל עליהם חוק חינוך חובה, ומפאת העדר מסגרת חינוכית מתאימה בתוך עיר מגוריהם משולבים בבתי ספר ביישוב מחוץ לעיר כרמיאל;

- עותרים מס' 1 – מס' 6 הינם הורים לתלמידים המשולבים בבתי ספר ביישוב מגיד אל-כרום הסמוך לעיר כרמיאל, ומרוחק כ- 5 ק"מ ממנה.
- עותר מס' 7 הינו הורה לתלמידים המשולבים בבתי ספר ביישוב דיר אל-אסד הסמוך לעיר כרמיאל, ומרוחק כ- 7 ק"מ ממנה.
- עותרת מס' 8 הינה הורה לתלמידים המשולבים בבתי ספר ביישוב שעב הסמוך לעיר כרמיאל, ומרוחק כ- 8 ק"מ ממנה.
- עותרים מס' 9 – מס' 10 הינם הורים לילדים המשולבים בבתי ספר ביישוב כאבול הסמוך לעיר כרמיאל, ומרוחק כ- 20 ק"מ ממנה.

3. עותרת מס' 11 הינה עמותת זכויות אדם הרשומה כדן, ופעולת לקידום זכויות האוכלוסייה הערבית בישראל, ובכלל זה פועלת להגנה על זכות החינוך והבטחת שוויון מלא בנגישות לחינוך.

4. המשיבה מס' 1, עיריית כרמיאל, הינה רשות מקומית החייבת על פי דין לספק חינוך חנם לתלמידים בתחום שיפוטה. המשיב מס' 2 הוא המשרד הממשלתי האחראי על פי דין, יחד עם הרשות המקומית, לספק חינוך חנם עבור כלל תלמידי המדינה.

5. על פי הנתונים הרשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2019, מבין 46,525 תושבי כרמיאל, ישנם 1,613 תושבים ערבים. תושבי כרמיאל הערבים עברו לעיר בעיקר מהיישובים הסמוכים, כגון נחף, דיר אלאסד, מגיד אלכרום, ראמה, בענה, סאג'ור ועוד.



תמונה מפרופיל העיר כרמיאל לשנת 2018 מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

6. מבין 105 מוסדות החינוך הפזורים ברחבי העיר ומשרתים את התלמידים בגילאי גן ובית ספר על כל שכבותיו, אין ולו מסגרת חינוכית אחת המשרתת את קרוב ל-500 התלמידים הערבים המתגוררים בעיר, וזאת חרף ניסיונותיהם הרבים של תושבי העיר הערבים לפעול למען הקמת בית ספר ערבי בשטחה של העיר שיש בו לשרת את ילדיהם. פניותיהם של תושבי העיר הערבים למשרד החינוך לעניין הקמת בית ספר ערבי נדחו בטענה כי הרשות המקומית הינה הגוף האמון על העלאת צרכי התושבים בפני המשרד (ר' תגובת משרד החינוך מיום 14.12.16, פסקה 4 למכתב, במענה לפנייה בעניין הסעות של עיריית כרמיאל ובקשה להקמת בית ספר ערבי בעיר, הוגשה למשרד באמצעות עו"ד ניזאר בכרי, רצ"ב ומסומן נספח ע/1).

7. במקביל, הפניות הרבות של התושבים הערבים לעיריית כרמיאל בעניין הקמת בית ספר, מכל סוג שהוא, לרבות בית ספר צומח או בית ספר דו לשוני, נענו בשלילה גורפת מטעם העירייה. יתרה מזו, ראש העיר המכהן כיום, מר משה קונינסקי, ובמסגרת מסע הבחירות על ראשות העיר, התחייב מול קהל מצביעיו בסרטון שהפיץ ברשתות החברתיות ביום 29.10.2018, כי: "אני לא אתן למסגד לקום בכרמיאל! אני אשמור על צביונה היהודי של העיר כרמיאל, אין לי דילים ואין לי שטיקים עם ערבים, ולא יקום כאן גן דו-לשוני" (<https://www.facebook.com/watch/?v=2189416964679642>) (על העיונות של נבחרו הציבור והמוסדות העירוניים כלפי תושבי כרמיאל הערבים ר' מתקרה של נעמה בלטמן תומאס, "מקומיים, לא תושבים: על הוויה מעורבת של עיר יהודית בגליל", סוציולוגיה ישראלית, כרך יט(2), עמ' 52 – 73, (2018)).

8. משכשלו ניסיונותיהם להקמת בית ספר מתאים עבור ילדיהם בתוך עירם, לא נשאר בפני ההורים המבקשים כי ילדיהם יפקדו בית ספר הדובר שפת אמם אלא לשלב את ילדיהם בבתי ספר ביישובים הערבים הסמוכים לעיר כרמיאל.

9. על פי נתונים שנתקבלו מאת עיריית כרמיאל במענה לבקשת חופש מידע מיום 8.12.2019, עולה כי בשנת הלימודים 2019/2020, מבין כ-500 התלמידים הערבים תושבי כרמיאל, כ-150 תלמידים שולבו במוסדות החינוך העברי בתוך העיר. לצד זאת, כ-326 תלמידים אחרים שולבו בבתי ספר ערבים ביישובים הסמוכים לעיר כרמיאל לפי החלוקה להלן; 47 תלמידים שולבו בבתי ספר ביישוב נחף, 33 תלמידים שולבו ביישוב מגיד אלכרום, 28 תלמידים שולבו בבתי ספר ביישוב דיר אלאסד, 70 תלמידים שולבו ביישוב בענה, 91 תלמידים שולבו ביישוב ראמה, 13 תלמידים שולבו ביישוב סחינין, נוסף לתלמידים בודדים אשר שולבו ביישובים אחרים המרוחקים יותר מהעיר כרמיאל, אך אינם עולים במרחקם על 30 ק"מ ממנה.

10. ההחלטה על שילוב ילדיהם במסגרת זו או אחרת הינה תחלטה קשה עבור ההורים אשר ילדיהם תלויים בהם לשם הסעה מן ואל מוסדות החינוך, דבר אשר זולל מהם זמן רב, בעיקר על חשבון שעות העבודה שלהם. על כן, הבחירה של מוסד החינוך נעשית פעמים רבות על סמך מקום מגורי המשפחה בתוך העיר כרמיאל, קרבתו של המוסד החינוכי למקום העבודה של

אחד מההורים, או קרבתו של מוסד החינוך למקום המגורים של המשפחה המורחבת, משמע היישוב ממנו עברה המשפחה אל העיר כרמיאל. כאמור, כל זאת בניסיון להתמודד עם המציאות המאתגרת שנכפתה על ההורים בהיעדר מוסדות חינוך מתאמים בתוך יישוב מגוריהם.

11. בשנת 2013 נקבע מיפוי בין-יישובי בתיאום בין עיריית כרמיאל ומשרד החינוך, לפיו נקבעו היישובים בענה (סמל 4838), נחף (סמל 5223) וראמה (סמל 5439) בלבד כאזורי רישום עבור התלמידים הערבים תושבי כרמיאל בחטיבות היסודי והביניים. בהתאם למיפוי האמור, עיריית כרמיאל מממנת את נסיעותיהם של התלמידים שלומדים בבתי ספר באחד משלושת יישובי המיפוי בלבד, ומתנערת ממימון נסיעות יתר התלמידים הלומדים ביישובים האחרים מחוץ ליישובי המיפוי. כאשר יישום המיפוי ביחס לשנת הלימודים 2019/2020, וכעולה מהמידע שנמסר על ידי העירייה, מעלה את תמונת המצב העגומה להלן;

היישוב	מספר תושבי הלומדים בו	התלמידים כרמיאל	המרחק מכרמיאל בקירוב	הכללתו במיפוי הבין יישובי
נחף	47		5 ק"מ	נכלל במיפוי
ראמה	91		10 ק"מ	נכלל במיפוי (יצוין כי בערך שליש מהתלמידים הלומדים במוסדות בתוך יישוב ראמה מוחרגים מהמיפוי בטענה כי אינם שייכים לחינוך הרשמי)
בענה	70		6 ק"מ	נכלל במיפוי
דיר אלאסד	28		7 ק"מ	<u>אינו</u> נכלל במיפוי
מגד אלכרום	33		5 ק"מ	<u>אינו</u> נכלל במיפוי
סאג'ור	3		9 ק"מ	<u>אינו</u> נכלל במיפוי
כאבול	3		20 ק"מ	<u>אינו</u> נכלל במיפוי
סתנין	13		12 ק"מ	<u>אינו</u> נכלל במיפוי

12. דה פקטו, יישום המיפוי כפי שהוא כיום יוצר מצב מעוות ושרירותי ביותר, לפיו עיריית כרמיאל, במענה לצרכי 326 התלמידים הערבים אשר לומדים במסגרות מחוץ ליישוב, ובהתאם לנתונים שנמסרו על ידי העירייה במכתבה מיום 29.10.20, מספקת הסעה אחת בלבד עבור 16 תלמידים תושבי שכונת ראמייה, ובנוסף מממנת כרטיסיות תחבורה ציבורית ללא יותר מ- 75 תלמידים מסך כל התלמידים הערבים (כאמור בתגובת העירייה מיום

29.10.20). משמע, המיפוי עונה על צרכיהם של בערך רבע מסך התלמידים הערבים הלומדים מחוץ לעיר כרמיאל, ומתנער ומתעלם מיתר התלמידים, שהינם החלק הארי של התלמידים.

13. לציין כי, לפי סעיף 1 לחוז"ר המנכ"ל 6-2.3: "הנחיות והבהרות בנושא המיפוי הבין-יישובי", מיום 01.02.2002 (להלן: "חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי"), המיפוי הבין-יישובי הוא כלי תכנוני שנועד לאפשר למשרד החינוך להשיג יעדים חינוכיים וחברתיים, להפעיל את המערכת בחיסכון כלכלי ולקבוע את שיעור ההשתתפות התקציבית של המשרד בנושאים כגון בנייה חדשה, חידוש מבנים והשתתפות בהסעות. המיפוי נקבע בהתאם לשיקול הדעת הרחב של הרשות המקומית ומשרד החינוך, כאשר מטרתו להגדיר את היחסים בינם, תוך היענות לצרכי התלמידים מחד גיסא, וליעדים החינוכיים, התרבותיים, והכלכליים של המשרד מאידך גיסא. כאמור בסעיף 2 בחוזר המנכ"ל לעיל;

"מינהל הפיתוח קובע את המיפוי הבין-יישובי לאחר היוועצות עם מנהל המחוז, או עם נציגו, וכן בתיאום עם הרשויות המקומיות. המיפוי קובע את מקום הלימודים של התלמידים מתוך מגמה להיענות לצורכיהם מצד אחד ולהשיג את יעדי המשרד מצד שני. מיפוי בין-יישובי נקבע אך ורק כאשר אין פתרון מקומי."

14. לציין כי, וכפי שיורחב להלן בחלק המשפטי, חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי, קובע בסעיף 3.4 להוראותיו כי לכל אחד משלבי החינוך נקבע מיפוי ליישוב אחד בלבד. במקרה דנו, אכן המיפוי הבין יישובי החל על תלמידים כרמיאל הערבים כולל שלושה יישובים, אך משבוחנים את יישומו בפועל, אפשר להבחין בנקל כי הוא נקבע מלכתחילה בצורה שרירותית, משוללת כל היגיון וכל ביסוס עובדתי, ומבלי שניתן בו כל משקל הולם, כלל וכלל, לצרכי התלמידים, לאינטרסים החינוכיים שלהם או לייחודיות של יישוב כרמיאל. שכן, אותו היגיון שפועל לטובת מימון הסעות למוסד חינוך מתאים בכפר ראמה המרוחקת כ-10 ק"מ מכרמיאל, יכול לפעול למען מימון הסעות למוסד חינוך מתאים בכפר מגיד אל-כרום המרוחקת כ-5 ק"מ בלבד, או לדיר אל-אסד שאף היא מרחקה אינו עולה על כ-7 ק"מ מכרמיאל. משמע, אף בהרחבת המיפוי בהתאם לצרכי התלמידים לא צפויה פגיעה באינטרסים הכלכליים של הרשות, שכן כל אותם יישובים נמצאים על אותו רצף ומרוחקים מרחקים שווים בערך מהעיר כרמיאל, מה שמעיד בעצמו על חוסר הסבירות בקביעת יישובי המיפוי, תוך גילוי אטימות למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית בעיר כרמיאל.

15. למעלה מהצורך, אף יצוין כי יישום המיפוי הקיים על ידי עיריית כרמיאל לוקה בשרירותיות, מקשה על ההורים, ומטרטר אותם עד לקבלת החזרים עבור דמי הנסיעות ששילמו במהלך שנת הלימודים. לא אחת, ההורים היו צריכים לפנות לבתי המשפט בתביעות אזרחיות על מנת לקבל החזר עבור דמי הנסיעות להם הם זכאים על פי המיפוי הנטען. התביעות הסתיימו לרוב על ידי מתן פסק דין המחייב את העירייה לשלם החזר כספי כלשהו עבור ההסעות, וזאת בשל העדר מסגרת חינוכית מתאימה בתוך העיר כרמיאל. (ר' ת"א (שלום קריות) -55440-07-17 פלוניס נ' עיריית כרמיאל (פורסם בנבו, 24.05.2018) שם בית המשפט דן בשלוש תביעות

שאוחדו אשר עניינם החזר עבור נסיעות לבתי ספר ביישובים בתוך המיפוי, והחליט לקבל את התביעות ולחייב את העירייה להחזיר דמי נסיעות לתובעים (רצ"ב עותק מפסק הדין, ומסומן נספח ע/2).

16. אף יתרה מזו, בית המשפט השלום בקריות דן לא אחת בתביעותיהם להחזר דמי נסיעות של תלמידי כרמיאל אשר למדו מחוץ ליישובי המיפוי, ואישר אותם (ר' בהקשר זה תא"מ (קריות) 35847-06-14 פלונית נ' עיריית כרמיאל (פורסם בנבו, 20.11.2016). שם הרשם הבכיר מוראני קיבל את תביעתה של תלמידה תושבת כרמיאל אשר למדה ביישוב מגיד אל-כרום, שהינו מחוץ ליישובי המיפוי, וחייב את העירייה לשלם לה עבור החזר נסיעות, וזאת מן הטעם שהעירייה לא סיפקה מסגרת חינוכית מתאימה עבור הילדה בעיר מגוריה) (רצ"ב עותק מפסק הדין, ומסומן נספח ע/3).

17. יצוין כי, וכפי שיובהר בהרחבה להלן בטיעון המשפטי, הגדרתו של מוסד מתאים לפי סעיף 7א(א)(4) לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"), וסעיף 2(2) לתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), תשס"ה-2005 (להלן: "תקנות לימוד חובה") כוללת מוסד הקיים ביישוב שאינו מרוחק מעל ל- 30 ק"מ ממקום מגורי התלמיד. כשעתירה זו מתייחסת להספקת הסעות ליישובים הנמצאים בטווח ה- 30 ק"מ ולא מעבר לכך. על כן, אי הספקת הסעות כמבוקש בעתירה וכפי שיוסבר להלן בחלק המשפטי היא בבחינת הפרת חובה למימוש זכות חוקתית לחינוך חובה.

18. ביום 07.10.2019 פנתה העותרת מס' 11 אל המשיבה מס' 1 בבקשה להקמת מערך הסעות עבור התלמידים הערבים תושבי העיר כרמיאל שלומדים מחוץ לעיר. במקביל, ביום 17.10.2019 פנתה העותרת מס' 11 בבקשת חופש מידע על פי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "בקשת חופש המידע"), וביקשה מידע ביחס לתלמידים הערבים תושבי העיר כרמיאל ושירותי ההסעה המאורגנים מטעם העירייה.

רצ"ב העתק ממכתב העותרת מס' 11 למשיבה מס' 1, מיום 07.10.2019, מסומן נספח ע/4  
רצ"ב העתק ממכתב העותרת מס' 11 למשיבה מס' 1, מיום 17.10.2019, מסומן נספח ע/5

19. ביום 08.12.2019 התקבלה תשובת המשיבה מס' 1 ביחס לשני מכתביה של העותרת מס' 11. המידע המבוקש סופק חלקית בלבד, בעוד שהבקשה להקמת מערך נסיעות נדחתה.  
רצ"ב העתק מתגובת משיבה מס' 1 מיום 08.20.2019, מסומן נספח ע/6

20. לאחר מכן, ובשרשרת התכתבויות בין העותרת מס' 11 למשיבה מס' 1 בתאריכים; 01.03.2020, 15.03.2020, 16.6.2020, ו- 01.07.2020 שבה העותרת מס' 11 וביקשה השלמת המידע החסר בבקשת חופש המידע, כך גם ביקשה הקמת מערך נסיעות מסודר עבור התלמידים הערבים תושבי העיר כרמיאל, בצל התנערותה של משיבה 1 לבצע כל שינוי במצב הקיים.

רצ"ב העתק ממכתב העותרת מס' 11 למשיבה מס' 1 מיום 01.03.2020, מסומן נספח ע/7

רצ"ב העתק מתגובת משיבה מס' 1 מיום 15.03.2019, מסומן נספח ע/8  
רצ"ב העתק ממכתב העותרת מס' 11 למשיבה מס' 1 מיום 16.06.2020, מסומן נספח ע/9  
רצ"ב העתק מתגובת העירייה מיום 01.07.2019, מסומן נספח ע/10

21. ביום 15.09.2020 פנתה העותרת מס' 11 פנייה אחרונה למשיבה מס' 1 וביקשה לקבל לידיה מידע נוסף אודות התנהלות העירייה בעניין ההסעות. כך גם, ביקשה כי תפעל משיבה 1 לתיקון המיפוי הבין-יישובי, כך שיורחב ויכלול את כל היישובים הערבים הסמוכים לעיר כרמיאל בהם לומדים תלמידי חוץ תושבי העיר, ונמצאים במרחק של פחות מ- 30 ק"מ ממנו. מאחר והמיפוי הבין יישובי נקבע בתיאום עם משרד חינוך, המכתב הופנה גם למשיב 2.  
רצ"ב העתק ממכתב העותרת מס' 11 למשיבים, מיום 15.09.2020, מסומן נספח ע/11

22. ביום 29.10.2020 התקבלה תשובתה של משיבה מס' 1 לפיה מערך ההסעות הקיים כיום; הינו מערך מספק, ועל כן, אין לערוך שינוי כלשהו.  
רצ"ב העתק מתגובת משיבה 1, מיום 29.10.2020, מסומן נספח ע/12

23. ביום 09.12.2020 התקבלה תשובת המשיב מס' 2 לפיה עניין רישום ושיבוץ תלמידים למוסדות חינוך נמצא באחריות רשות החינוך המקומית בתחומה מתגוררים התלמידים. הובהר כי ככל שאין מענה חינוכי הולם בתוך הרשות עבור תלמידיה, עליה החובה להפנותם למוסדות החינוך הקרובים ביותר, להסדיר השתלבותם ולספק להם הסעות למוסדות אלו. עוד הובהר כי, הרשות המקומית רשאית להגיש בקשות לשינוי המיפוי הבין-יישובי למנהל הפיתוח ובקשתה תידון ותתקבל החלטה בהתאם. מכאן, וככל שלא הוגשה בקשה לשינוי המיפוי על ידי עיריית כרמיאל אין למשרד חינוך את הסמכות להכריע בבקשה.  
רצ"ב העתק מתגובת המשיבה 2 מיום 09.12.2020, מסומן נספח ע/13

24. נוכח תגובת המשיב מס' 2 לפיה לא ניתן להתערב בעניינם של התלמידים הערבים כל עוד לא הוגשה בקשה כאמור על ידי הרשות המקומית האחראית, ובצל סירובה של המשיבה 1 לפעול להרחבת המיפוי כאמור, לא היה מנוס מלפנות לבית משפט נכבד זה.

### הטיעון המשפטי

25. חוק זכויות התלמיד, תשס"א – 2000 (להלן: "חוק זכויות התלמיד"), אשר בין מטרותיו לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, תוך שמירה על כבוד התלמיד, קובע בסעיף 3 להוראותיו כי "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". כאשר חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"), בסעיף 6 להוראותיו, מעגן את הזכות לחינוך חנם.

26. על מנת לממש את הזכות לחינוך חינם, חוק לימוד חובה מטיל על המדינה ועל הרשות המקומית אחריות משותפת להקמת מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם, כאמור בסעיף 7(ב) להוראותיו. משלא קיימה הרשות המקומית החובה החקוקה להקמת מוסדות חינוך לאספקת חינוך חינם לתלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה כאמור בסעיף 7(ב), סעיף 7א(א)(1) לחוק לימוד חובה מטיל עליה את החובה הפוזיטיבית לשלב את תלמידיה במוסד חינוך מתאים ברשות חינוך מקומית אחרת, כשבין היתר מחייבה לשאת בעלויות קליטתם, כלשונו;

" רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חינם (בסעיף זה – הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (בסעיף זה – הרשות הקולטת), תשלם את סכום ההשתתפות כאמור בסעיף קטן (ב) (בסעיף זה – סכום ההשתתפות) בשל אותו ילד או נער."

27. מכאן, ומאחר וחוק חינוך חובה חל על התלמידים הערבים שבגיל חינוך חובה תושבי העיר כרמיאל, ומאחר ואין בתוך יישוב מגוריהם ולו מוסד חינוך אחד המתאים לזרם החינוכי אליו הם משתייכים, על מנת לממש את זכותם היסודית לחינוך חינם, זכאים הם להשתלב במוסד חינוך מתאים מחוץ ליישוב מגוריהם. משלא ניתן לקיים ולממש את הזכות לחינוך מבלי להבטיח נגישות בפועל למוסדות החינוך לתלמידים, הן דרך הקמת מוסדות חינוך והן דרך מימון ואספקת הסעות אליהם, חלה על משיבה 1 החובה לשאת בהוצאות הסעתם של תלמידיה הערבים ככל והם לומדים במוסד מתאים על פי הגדרת החוק והתקנות (ר' בג"ץ 5108/04 אסמעיל מחמד אבו גודה ו- 48 אח' נ' לימור ליבנת, שרת החינוך, נט(2) 241(2004), פיסקה 10 לפסק דינו של כב' השופט ברק).

28. מוסד חינוך מתאים נקבע כאמור בסעיף 7א(א)(4) לחוק לימוד חובה, באמצעות תקנות שיוקמו על ידי שר החינוך, ובהתחשב בין היתר בסוגי מוסדות חינוך, במיקומם ובאזורי מגורים של ילדים או נערים. משכן, תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), תשס"ה-2005 (להלן: "תקנות לימוד חובה") מגדירות בסעיף 2 להוראותיהם את מהותו של מוסד חינוך מתאים לצורך סעיף 7א לחוק לימוד חובה. כאשר סעיף 2(2) לתקנות קובע כי: "המרחק בין מרכז היישוב שבו מתגורר התלמיד למרכז היישוב שבו מצוי מוסד החינוך אינו עולה על 30 ק"מ; ואולם, אם ראה השר או מי שהוא הסמיך לכך, כי קיימות נסיבות המצדיקות כי התלמיד יישלח למוסד חינוך כאמור בפסקה (1), אף אם המרחק בין מרכז היישוב שבו מתגורר התלמיד למרכז היישוב שבו מצוי מוסד החינוך האמור עולה על 30 ק"מ – יורה על כך, בהסכמת הרשות השולחת" (ההדגשה לא במקור). משמע יישוב אשר נופל במסגרת 30 ק"מ המוגדרות בתקנות עונה על הגדרת מוסד מתאים בהתאם לחוק לימוד חובה.



29. סוגיית מימון הנסיעות למוסדות חינוך בהעדר מסגרת חינוך ביישוב המגורים מוסדרת בחוזר המנכ"ל 3.3-6 בעניין הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים, מיום 03.12.2018 (להלן: "חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות). שם נקבע בסעיף 2.3 א(3) להוראותיו, באופן ברור ובלתי משתמע לשני פנים כי, "במקרה של צורך בהסעת תלמידים מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, הנובע מהיעדר בית ספר מתאים ברשות שבה התלמידים מתגוררים, לא תהיה גבייה מן ההורים בעבור ההסעה. זאת גם אם מדובר בשני יישובים שונים השייכים מוניציפלית לאותה רשות מקומית" (ההדגשה במקור). יצוין כי חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות תוקן בעקבות עת"מ (מינהליים ב"ש) 392-09 לבינסון בנימין ואח' נ' לוי אלי ראש המועצה המקומית להבים (פורסם בנבו, 13.04.2010) שם ניתנה קביעה הצהרתית לפיה על המדינה והרשות המקומית לקבוע הסדר סטטוטורי או מדיניות ברורה להסדרת סוגיה זו.

30. במסגרת זו נפנה גם לעע"מ 1761/12 ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה ו - 47 אח' נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה (פורסם בנבו, 12.08.2012), פסקה 15 לפסק דינו של השופט סולברג, באומרו; "בעקבות עניין להבים הנ"ל הודיע משרד החינוך לרשויות המקומיות כי הוחלט על עדכון חוזר המנכ"ל בעניין הסעות תלמידים. הרשויות הונחו כי במקום בו קיים צורך בהסעת תלמידים מיישוב אחד ליישוב אחר, ומשרד החינוך משתתף במימון עלות ההסעה, לא תהיה גבייה של כסף מן ההורים, והרשות המקומית תידרש להשלים את מלוא ההפרש". כשסוגיית השתתפות משרד החינוך במימון עלות ההסעה מוסדרת בסעיף 2.4 ג. לחוזר המנכ"ל בעניין ההסעות, בקובעו; "השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר היסודי או בחטיבת הביניים על-פי אזור הרישום שלו או על-פי המיפוי הבין-יישובי".

31. לציין כי, חוזר המנכ"ל בעניין המיפוי, קובע בסעיף 3.4 כי: "לכל אחד משלבי החינוך נקבע מיפוי ליישוב אחד בלבד, אך אין פירוש הדבר בהכרח שכל שלבי החינוך ימופו לאותו יישוב וכן שהחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ימופו לאותו יישוב ושכחינוך הממלכתי-דתי הבנים והבנות ימופו לאותו יישוב".

32. משמע, נוצר מצב לפיו החוק קובע כי ישנה זכות לחינוך חינם, ומחייב שילוב התלמיד במוסד חינוך ביישוב אחר בהעדר מוסד חינוך מתאים ביישוב מגוריו, כאשר התקנות קובעות כי מוסד מתאים יכול להימצא במרחק של עד 30 ק"מ מיישוב המגורים, אך חוזרי המנכ"ל לא רק מגבילים את השתתפות המשרד בנסיעות רק ליישובי המיפוי הבין-יישובי, אלא גם קובעים כי לכל שלב חינוך ייקבע יישוב אחד בלבד, בניגוד להוראות החוק, ובהתעלם מהייחודיות של כל מקרה לגופו.

33. למותר לציין כי, מעמדה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו הוכר זה מכבר בפסיקה הישראלית. (ר' פסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ

5373/08 אסמעיל אברהים אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 06.02.2011) (להלן: "עניין אבו לבדה") (פיסקה 29 לפסק דינה), ר' גם בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.09.2014), בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, נו (5) 834, 842 (2002), בבג"ץ 1544/95 עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך, נ(3) 002 (1996) ועוד). כאשר "הזכות לחינוך כוללת את הזכות לקבל חינוך; את הזכות לבחור חינוך או להשפיע על תכני החינוך; ואת הזכות לשוויון בחינוך", כאמור בעמ"נ (ת"א) 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נ' משרד החינוך [פורסם בנבו] (06.20.2011).

34. כך גם, הפסיקה רואה באחריות הרחבה של הרשויות להבטחת הזכות לחינוך חינם, באומרה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 7374/01 פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך הגב' רונית תירוש, נ(6) 529 (2003), פיסקה 14 לפסק דינה; "כיום, לאור מעמדן המתחזק של הזכויות החברתיות, והזכות לחינוך בכללן, מתבקשת החלה רחבה של אחריות הרשות הציבורית להבטיח את זכות הפרט לחינוך חינם במובנו המלא והשלם של ערך זה". עוד ממשיכה ואומרת: "וכך חולכת וגוברת הנטייה במשפט לאכוף על הרשות הציבורית את מימושה ומיצויה של חובתה לספק חינוך חובה חינם תוך הגבלת הנטל הכלכלי המוטל על הורי התלמידים בקשר לכך". משאין אלו פני הדברים במקרה דנן.

35. קביעת יישובים המיפוי במקרה דנן לוקה בפגם חמור המגלם פגיעה קשה בזכות לחינוך חינם, הגם אם המיפוי כולל בתוכו שלושה יישובים שונים. ההחלטה על קביעת יישובי המיפוי הינה שרירותית, ומעלה ספק רב באם בוססה על תשתית עובדתית או שנסקלו במסגרתה כלל השיקולים הרלוונטיים. שכן, היישום מלמד על כך שהמיפוי מתעלם מחלוקת התלמידים בפועל לבתי ספר ביישובים הסמוכים, מהמרחקים של היישובים הסמוכים מהעיר כרמיאל, מהצרכים והאינטרסים החינוכיים של התלמידים, כך גם מתעלם מהצרכים החברתיים של התלמידים, ומאפייניה הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית בכרמיאל. לא יעלה על הדעת כי, המיפוי שנועד לתקן את העוול של העדר מסגרת חינוך מתאימה בתוך יישוב מגוריהם של התלמידים נותן מענה חלקי ביותר לרבע מהם בלבד, ומותיר החלק הארי של התלמידים מחוץ לגבולותיו, מה שמעיד על אי הסבירות הקיצונית שבהחלטה ומקים עליה להתערבות שיפוטית בה (ר' בג"ץ 5146/15 אברהם חדד נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 21.09.2015), ועוד בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" באמצעות מנהלת התכנית, גברת שלומית נ' שר החינוך, התרבות והספורט, נ(3) 002 (1996)).

36. אף יתרה מזו, החלטה בעניין היישובים המוכללים במיפוי לוקה בחוסר שוויון מוחלט בתוך קבוצת השווים בכך שממומנים נסיעות למסגרות מסוימות, ומותרגים מסגרות אחרות שאף הן ממוקמות באותו טווח מרחקים מהעיר כרמיאל, והעלות הכלכלית עבור מימון נסיעות אליהם אינה שונה מהותית (ר' עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, סד(2) 1 (2010) על החובה המנהלית הרחבה לנהוג בשוויון) (ר' גם בג"ץ 986/05 שמואל פלד ואח' נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 13.04.2005) פסק דינו של כב'...

השופט ריבלין, שם בוטלה החלטה על חלוקת אזורי רישום של עיריית תל אביב שמגלמת פגיעה בערך השוויון).

37. זאת ועוד, בקביעה הלא סבירה על היישובים הנכללים במיפוי, ובהחרגת היישובים הסמוכים לעיר כרמיאל, ישנה פגיעה קשה עוד בזכותם של ההורים, שכל אחד מהם מגיע מרקע שונה ומשתייך למיעוט בתוך מיעוט, לבחור חינוך מתאים עבור ילדיו. זכות זו הוכרה בפסיקה כזכות חוקתית הנגזרת מהזכות לחירות, כשבמסגרת זו נפנה לפסק דינו של כב' השופט שמגר בע"א 2266/93 פלוני, קטיין נ' פלוני, מט(1) 221 (1995), (פסקה 7 לפסק הדין), שם נאמר ;

"זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם. המסגרת המשפחתית אינה עומדת בצד המערכת החוקתית, אלא היא חלק אינטגרלי ממנה. במסגרת היחידה המשפחתית נתונות להורים זכויות המוכרות על-ידי המשפט החוקתי והמוגנות על-ידי. זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם (ע"א 577/83 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית [5]). זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו"

38. הנטל הכלכלי הכבד שיוטל על כתפי ההורים שבוחרים לשלב את ילדיהם בבתי ספר המוחרגים שלא בצדק מיישובי המיפוי, חרף סמיכותם הגאוגרפית אליהם, עלול להרתיע את ההורים מקבלת ההחלטות הנכונות עבור ילדיהם, ועבור התא המשפחתי כולו, בשים לב לנסיבותיהם האישיות של כל אחת מהמשפחות. כאשר נשאלת השאלה, למה לשלול מאותם הורים את הזכות לבחור את המסגרת המתאימה ביותר, הן חינוכית והן חברתית, עבור ילדיהם, במיוחד כשאין קיום זכות זו מנוגד לאינטרסים התכנוניים והכלכליים של המשפחות? למה לשלול מהורים לשלב ילדיהם בבתי ספר בתוך יישוב דיר אל-אסד הסמוך, המרוחק קרוב ל-7 ק"מ מעיר כרמיאל, כאשר אותו מוסד בדיר אל-אסד עומד בהגדרת החוק והתקנות למוסד חינוך מתאים, וזהה במרחקו מכרמיאל ליישובי המיפוי?

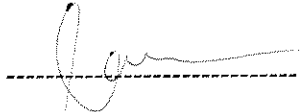
39. לסיכומו של דבר, וכפי שהובא אורכות לעיל, חוק חינוך חובה מעגן את הזכות לחינוך חינוך, ומצווה על הרשות המקומית לשלב את תלמידיה במוסד מתאים ביישוב אחר בהעדר מסגרת חינוכית בעיר מגוריו, בעוד שהתקנות מגדירות מהותו של יישוב מתאים, ותוחמות את מרחקו עד ל-30 ק"מ לכל היותר. מאידך, חוזר המנכ"ל בעניין ההסעות קובע כי השתתפות בהסעות תהיה לילדים אשר לומדי במוסדות חינוך בתוך יישובי המיפוי, בעוד שחוזר המנכ"ל

בעניין המיפוי קובע כי המיפוי יכלול יישוב אחד בלבד לכל שלב חינוכי. מה שמצמצם את חובתה של הרשות, ופוגע בזכויותיו של התלמיד.

40. במקרה דנן, ועל אף הכללת שלושה יישובים בתוך המיפוי הבין-יישובי לתלמידי כרמיאל הערבים שאין בעיר מגורים מענה חינוכי הולם עבורם, יישום המיפוי מעלה כי המענה המוצע אינו מתקרב להיות מענה הולם. בכרמיאל מתגוררים תושבים ערבים שעברו אליה מהיישובים הסמוכים, הנמצאים פחות או יותר באותם מרחקים ממנה. ללימודי ילדיהם באותם יישובים מהם עברו לעיר כרמיאל ישנה חשיבות מכרעת עבור ההורים והן הילדים. עד כדי כך שבמרבית המקרים המשפחה לא יכולה לקיים שגרת חיים רגילה, ושני ההורים לא יוכלו לצאת לשוק העבודה ולפרנס את ילדיהם, אם לא היו משלבים את ילדיהם באותם יישובים, במיוחד ככל והגילאים של הילדים צעירים יותר, והניידות שלהם בין היישובים תלויה באופן בלעדי בהוריהם.

41. נוכח האמור לעיל, ובשל השרירותיות וחוסר השוויון בהם לוקה המיפוי, והן נוכח התכשורתם של המשיבים, כל אחת בתורו, לצרכי התלמידים הערבים בכרמיאל, אי הרחבת המיפוי כמבוא לעיל לכלל היישובים הערבים הסמוכים לכרמיאל ומרוחקים עד ל- 30 ק"מ ממנה, תביא להמשך הפגיעה בשוויון בחינוך ולהמשך הפרת החובה החקוקה לספק חינוך חינוך לתלמידי כרמיאל הערבים.

42. על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להתערב ולתן צו עשה כמובא בפתח עתירה זו, ולחייב את המשיבים לשאת בהוצאות משפט.

  
נארימאן שחאדה זועבלי עו"ד  
בי"כ העותרים

חיפה, 17.02.21