

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
3. ראמו ג'ראייסי, ראש עיריית נצרת
4. ד"ר חנא סויד, ראש המועצה המקומית עילבון

ע"י ב"כ עוה"ד עאוני בנא ו/או יוסף ג'בארין ו/או דן יקיר ו/או בלהה ברג ו/או דנה אלכסנדר ו/או הדס תגרי ו/או רינת קיטאי ו/או נטע עמר ו/או מיכל פינצ'וק.
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, שדרות הנדיב 9, חיפה, 34611
טלפון: 8348876-04, פקס: 8348878-04.

העותרים

- נגד -

1. שר הפנים
רח' קפלן 2, ירושלים 91061
2. השרה לאיכות הסביבה
רח' כנפי נשרים 5, ירושלים
3. שר הבטחון
רח' קפלן, הקריה, תל-אביב 61909
4. שר הבינוי והשיכון
ת"ד 18110, קרית הממשלה, ירושלים
5. שר הבריאות
רח' בן טבאי 2, ירושלים
6. שר החקלאות
רח' יפו 23, ירושלים 91999
7. שר המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
8. שר התחבורה
רח' יפו 97, בניין כלל, ירושלים
9. שר התיירות
רח' המלך ג'ורג' 24, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו-על-תנאי

זוהי עתירה למתן צו על-תנאי, המופנה כנגד המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ימנו לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הצפון (להלן: "הוועדה") חברים ערבים, בשיעור המבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בהרכב הוועדה, כפי שמפורט בסעיפים 65-76 לעתירה.

בקשה לדיון מוקדם

עתירה זו עניינה חובתם של המשיבים ליתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב החברים בוועדת התכנון והבניה במחוז הצפון, כביטוי לחובתם לפעול לפי עקרון השוויון. כתוצאה מאי מילוי חובה זו של המשיבים, מופלית לרעה האוכלוסייה הערבית במחוז הצפון, שמהווה למעלה מ 50% מכלל תושבי המחוז. למרות שרוב תושבי מחוז הצפון הם ערבים, מתוך שבעה עשר חברי הוועדה ישנו כיום רק חבר ערבי אחד.

בשנים האחרונות החל בית המשפט העליון להכיר בעקרון הייצוג ההולם לאוכלוסיות מקופחות. כמו כן הביע המחוקק את דעתו וחוקק חוקים, כפי שיפורט להלן, המבטיחים ייצוג הולם לאוכלוסיות אלו כחלק מעקרון השוויון. התפתחויות אלו בחקיקה ובפסיקה מחייבות את המסקנה, כי על המשיבים מוטלת חובה לתת ייצוג הולם לאזרחים הערבים בוועדה לתכנון ולבניה במחוז הצפון. עקב ההשפעה הרחבה שיש להחלטות הוועדה על חיי התושבים, מתבקש דיון בהקדם.

הרקע העובדתי

ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה - סמכויות

1. לועדות המחוזיות לתכנון ולבניה חשיבות מכרעת בכל הקשור בענייני תכנון. היטיבה לבטא את מגוון תפקידי הוועדה כבוד השופטת דורנר:

"לוועדה מחוזית לתכנון ולבניה השפעה ניכרת על איכות-החיים של התושבים ברשויות המקומיות שבתחום סמכותה. להחלטות הוועדה אף השפעה ישירה, לעיתים בהיקפים אדירים, על ערך המקרקעין במחוז. הוועדה מוסמכת לאשר, לשנות ולהתלות תוכניות-מיתאר שבסמכותה ובסמכות הוועדה המקומית (סעיף 62 לחוק). בסמכותה להורות לוועדה המקומית להכין תוכנית-מיתאר, לכלול בה פרטים מסוימים, ולבצע תוכנית שאושרה (סעיף 64 לחוק). הוועדה מחליטה בהתנגדויות לתוכניות שהופקדו (סעיף 105 לחוק), ובעררים על החלטות בהתנגדויות (סעיף 11 לחוק). הוועדה מוסמכת לדחות מתן היתר לבנייה

ולשימוש במקרקעין שבתחומי תוכנית-מיתאר שהופקדה, או לקבוע תנאים למתן היתר כאמור (סעיף 98 לחוק). בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), תשנ"ה - 1995 (להלן: תיקון 43), אף הורחבה סמכותה של הוועדה המחוזית, ונקבע, כי ככלל תוכנית-מיתאר מקומית תידון ותאושר על-ידי ועדה מחוזית בלבד (סעיף 62 לחוק)."

בג"צ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד נד(3) 5, 15.

הנאמר לעיל מדגיש את ההשפעה הניכרת שיש לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה על חי התושבים ברשויות המקומיות שבתחום סמכותה, ומכאן נובעת חשיבותה של נציגות מהאוכלוסיה המקומית.

ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה - דרכי מינוי

2. בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, המוקמת בכל מחוז מכוח סעיף 7 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), מכהנים לפי החוק שבעה עשר חברים: הממונה על המחוז, המשמש כיושב-ראש הוועדה; נציגי השרים לאיכות הסביבה, הביטחון, שיכון, הבריאות, החקלאות, המשפטים, התחבורה והתיירות; נציג מינהל מקרקעי ישראל; מתכנן המחוז; אדריכל או מהנדס שאינו עובד-ציבור, הבקי בענייני תכנון ובניה, הממונה על-ידי שר הפנים על-פי המלצת הארגון המקצועי; וחמישה נציגי הרשויות המקומיות, הממונים על-ידי שר הפנים, על-פי המלצת הרשויות המקומיות.

בסך הכל חברים בוועדה המחוזית שבעה עשר חברים, מתוכם תשעה נציגי ממשלה, נציג מינהל מקרקעי ישראל, חמישה נציגי רשויות מקומיות ושני נציגים מקצועיים.

תקופת כהונתה של ועדה מחוזית היא חמש שנים (סעיף 9 לחוק). חברים חדשים בוועדות מחוזיות מתמנים על ידי שר הפנים, בד"כ לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, שמתקיימות כל חמש שנים.

אזרחים ערבים במחוז וייצוג בוועדה - נתונים מספריים

3. בסוף שנת 1998 מנתה אוכלוסיית מחוז הצפון 1,026,700 איש, מתוכם 490,100 יהודים (47.7%) ו- 536,600 ערבים (52.3%). האוכלוסייה הערבית במחוז הצפון מהווה, אם כן, מרבית אוכלוסיית המחוז.

"אוכלוסיה, תנועה טבעית ועליה 1998", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – המסמך, שהועבר לאחרונה לעותרים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רצ"ב ומסומן ע/1.

4. בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בצפון, המונה כאמור שבעה עשר חברים, מכהן כיום אזרח ערבי אחד, והוא נציג המועצה המקומית יפיע שכיהן גם בוועדה הקודמת.

הצדדים לעתירה

5. העותרת 1 היא עמותה, העוסקת בפיתוח מוניציפאלי ומתן שירותים לאזרחי המדינה הערבים. עותרת 1 מייצגת את ראשי הרשויות המקומיות הערביות בפני רשויות המדינה, למען קידום הנושאים המקצועיים שבטיפולם, הנוגעים לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל.

העותרת 2 היא עמותה, הפועלת להגנה על זכויות האדם בישראל, ובכלל זה זכותם של אזרחי המדינה הערבים לשוויון.

העותר 3 הוא ראש עיריית נצרת, הנכללת בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הצפון; העותר 4 הוא ראש מועצה מקומית עילבון, הנכללת בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הצפון.

המשיבים הם הרשויות, המוסמכות על פי דין למנות את חברי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה. המשיב 1 הוא הממנה את יו"ר הוועדה וכן את חמשת נציגי הרשויות המקומיות, ואילו כל אחד מהמשיבים 2-9 ממנה לוועדה נציג ממושרד.

תכתובת עם משיב 1

6. ביום 15.3.99, לאחר הבחירות המוניציפליות, שנערכו בנובמבר 98, פנה העותר 3 ראש עיריית נצרת, במכתב לנציג המשיב 1, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, מר יגאל שחר, בבקשה לדאוג לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הצפון [להלן: הוועדה או הוועדה המחוזית], שאמורה הייתה להתמנות בתוך זמן קצר. מר ג'ראייסי הדגיש במכתבו, כי פנייתו זו הינה בהמשך לפניית קודמות בעבר באותו עניין, אשר עמדו על הצורך להתחשב בייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במחוז. העתק ממכתב זה נשלח למשיב עצמו.

רצ"ב העתק המכתב, שמסומן ע/2.

ביום 2.4.1999 ובעקבות פנייתו של הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים (להלן: הממונה) אל ראש המועצה המקומית יפיע בעניין הצעת מועמדים לוועדה, כמפורט בסעיף 7 להלן, שלח העותר 3 מכתב נוסף לממונה, שבו ביקש להסב את תשומת הלב לתוכן מכתבו מיום 15.3.99 הנזכר לעיל, בין השאר, לעניין הצגת מועמדותו לוועדה.

רצ"ב העתק המכתב מיום 2.4.1999, שמסומן ע/3.

7. כאמור, ביום 22.3.99 פנה הממונה, מר יגאל שחר, אל מר שאוקי ח'טיב, ראש מועצה מקומית יפיע, ובהתאם לסעיף 7(12) לחוק הודיע לו, כי החל מינוי חברים חדשים לוועדה וביקש ממנו להציע מועמדים לוועדה.

רצ"ב העתק פנייתו של מר שחר מיום 22.3.99, שמסומן ע/4.

8. בעקבות המכתב לעיל פנה ביום 7.4.99 העותר 4, ראש המועצה המקומית עילבון וחבר המועצה הארצית לתכנון ובניה, אל מר יגאל שחר, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, והציע שלושה מועמדים ערביים לכהונה כחברים בוועדה: ראשי המועצות המקומיות יפיע, עילבון ומג'אר. ד"ר סויד גם הדגיש, כי ראוי שהרכב הוועדה ישקף את ההרכב הדמוגרפי של תושבי המחוז.

רצ"ב העתק המכתב מיום 7.4.99, שמסומן ע/5.

9. ביום 19.4.99 פנה בא כח העותרים אל המשיב 1 במכתב דחוף, בו הוא מצייך, כי לאחר הבחירות לרשויות המקומיות מסתיימת תקופת כהונתה של הוועדה ועומדת להתמנות ועדה מחוזית חדשה. ב"כ העותרים ביקש, כי הרכב הוועדה שתמונה יבטא ייצוג הולם של חברים ערבים, שהם בעלי כישורים מתאימים לתפקיד חשוב זה. ב"כ העותרים הבהיר במכתבו, כי "במחוז הצפון בולטת במיוחד העובדה, כי יותר ממחצית האוכלוסייה במחוז נמנית על המגזר הערבי, אולם מגזר זה אינו זוכה לייצוג הולם בוועדה, המופקדת על אזור זה, לא בקרב נציגי הממשלה ולא בקרב נציגי הרשויות המקומיות".

ב"כ העותרים הדגיש, כי "המצב שקיים כיום, לפיו אין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במחוז הצפון בגוף המופקד על כלל הליכי התכנון והבנייה במחוז, הינו פסול מעיקרו... לאוכלוסייה הערבית אינטרסים ייחודיים בנושא התכנון והבניה, אינטרסים שאינם מיוצגים על ידי הגורמים האחרים בוועדה". "אנו סבורים", כתב ב"כ העותרים, "כי אם הרכב הוועדה החדש, כוועדה הנוכחית, לא יעניק ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, תהא בכך הפרה של זכותם היסודית של האזרחים הערבים במחוז הצפון לשוויון, זכות המובטחת בפסיקת בית המשפט העליון ובהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו".

רצ"ב העתק הפניה, שמסומן ע/6.

10. מכתבו הנ"ל של ב"כ העותרים לא נענה, וביום 25.5.99 נשלחה תזכורת למשיב 1.

רצ"ב העתק הפניה, שמסומן ע/7.

11. ביום 28.5.99 התפרסמה במקומון כלבו, היוצא לאור בחיפה, כתבה העוסקת בדרישת העותרים לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בוועדה המחוזית. בכתבה מצוטטים דבריה של דוברת משרד הפנים, הגב' טובה אלינסון [להלן: הדוברת], שמהם ניתן להסיק כי האוכלוסייה הערבית בוועדה מיוצגת ע"י נציג ערבי אחד בלבד. להלן נוסח התגובה:

"הוועדה המחוזית מורכבת על פי החוק מ 17 חברים, כאשר 11 מהם הם נציגי השרים השונים. חבר נוסף הוא נציג האדריכלים וממונה על ידי שר הפנים, חמשת הנותרים הם נציגי ציבור ובדרך כלל ראשי רשויות, שניים מהם נציגי ועדות אזוריות, שני נציגי ערים, נציג אחד למגזר הערבי עם שני ממלאי מקום שמשותפים בוועדות המשנה. החלוקה נקבעת על פי שטחים גאוגרפיים ולא על פי פיזור האוכלוסייה, שכן היא עוסקת בשטחים". (ההדגשה שלי י ג')

רצ"ב העתק הכתבה, שמסומן ע/8.

מדברים אלה עולה, כי קיימת הנחה מובלעת, לפיה נציגי ראשי הערים וראשי הועדות האיזוריות הם בהכרח נציגים יהודים.

12. דוברת משרד הפנים צוטטה שוב בכתבה, שפורסמה בעיתון הארץ ביום 21.6.99 תחת הכותרת "צומצמה נציגות המועצות האיזוריות בוועדות תכנון ובניה". לדבריה "שר הפנים החליט להפחית נציג אחד של המועצות האיזוריות בוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז הצפון כדי להוסיף לוועדה נציג ערבי, שכן יש בצפון 57 רשויות ערביות הראויות לייצוג".

רצ"ב העתק הכתבה, שמסומן ע/9.

13. רק ביום 28.6.99, לאחר למעלה מחודשיים מפניית ב"כ העותרים, נתקבלה התייחסות המשיב מספר 1, לפיה "הנושא עדיין לא סוכם סופית. דבריד ילקחו בחשבון".

רצ"ב העתק המכתב, שמסומן ע/10.

14. בהעדר התייחסות נוספת, ולאור כניסתו של שר חדש במשרד הפנים, פנה ב"כ העותרים ביום 29.7.99 בתזכורת נוספת.

רצ"ב העתק הפנייה, שמסומן ע/11.

15. תזכורת נוספת נשלחה ביום 27.10.99 אל המשיב 1 ואל הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים.

רצ"ב העתקי המכתבים, שמסומנים ע/12, ע/13 בהתאמה.

16. בהעדר התייחסות כלשהי מטעם המשיב מספר 1, ולאור המידע שהגיע לעותרים, שלפיו מונו כבר כל חברי הוועדה, פנה ב"כ העותרים ביום 18.5.00 אל מזכירות הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הצפון וביקש את רשימת חברי הוועדה. רשימת השמות נשלחה לו באותו יום באמצעות הפקס, כשהיא נושאת תאריך 26.1.00.

רצ"ב רשימת חברי הוועדה כפי שהומצאה לעותרים, המסומנת ע/14.

17. מרשימת השמות עולה, כי בוועדה החדשה מונו שוב אותם שני חברי וועדה ערבים, שהיו חברים בוועדה הקודמת: נציג משרד התיירות וראש המועצה המקומית יפיע. אולם, וכפי שיפורט בהמשך, הנציג הערבי של משרד התיירות, שהוא הממונה על מחוז חיפה והצפון מטעם המשרד, הוחלף בחודש ספטמבר 2000 בנציג אחר, שהוא יהודי.

18. כאמור, העותרים לא קיבלו התייחסות עניינית לפנייתם אל המשיב מספר 1.

תכתובת עם המשיבים 9-2

19. ביום 25.5.99 פנה ב"כ העותרים אל השרים לאיכות הסביבה, התחבורה, הבריאות, המשפטים, הבינוי והשיכון, הביטחון והתיירות (שהם המשיבים 9-2) והתריע, כי המגזר הערבי אינו זוכה לייצוג הולם בוועדה. ב"כ העותרים ביקש, כי השר האחראי ימנה חבר ערבי בעל כישורים ראויים כנציג משרדו בוועדה החדשה.

רצ"ב העתק המכתב שנשלח למשיב 2, שכמותו נשלחו גם למשיבים 3-9, שמסומן ע/15.

20. ביום 31.5.99 נתקבלה תשובת משרד הבטחון, המשיב 3, לפניית ב"כ העותרים, ולפיה: "חבר המועצה מטעם משרד הבטחון מתבקש לייצג בוועדה את צרכי הבטחון והוא נבחר מבין משרתי משרד הבטחון ו/או צה"ל ואינו מייצג אוכלוסייה מסויימת, יהודית, ערבית או דרוזית".

רצ"ב העתק המכתב, שמסומן ע/16.

21. ביום 6.6.99 נתקבלה תשובה משרד התיירות, המשיב 9, לפיה "...את האינטרסים בוועדת התכנון המחוזית יכולים לייצג בצורה המקצועית והטובה ביותר הממונים על המחוז מטעמו, בהתאם לכך בוועדה המחוזית בצפון, מייצג את משרדינו מר תחסין חוסייסי אשר להערכתנו מייצג בצורה הנכונה ביותר, לא רק את האינטרסים של משרד התיירות אלא גם את האינטרסים של המיעוטים המתגוררים בצפון".

רצ"ב העתק המכתב, שמסומן ע/17.

22. לאחרונה, לאור מידע שהגיע לידי ב"כ העותרים, ומבירור עם משרד התיירות ומזכירות הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הצפון, התברר, כי בספטמבר 2000 הופסקה כהונתו של מר חוסייסי כחבר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, והוא הוחלף בנציג יהודי מטעם משרד התיירות, וזאת על אף שמר חוסייסי ממשיך לכהן כממונה על מחוז חיפה והצפון במשרד התיירות.

23. ביום 16.6.99 נתקבלה תשובה ממשרד המשפטים, המשיב 7, לפיה "נציגי השרים הם נציגי המשרדים ומתמנים מקרב עובדי המשרד, שעיסוקם המקצועי קשור לענייני תכנון ובניה".

רצ"ב העתק המכתב, שמסומן ע/18.

24. ביום 14.7.99 נתקבלה תשובת משרד הבריאות, המשיב 5, לפיה "נציגי השר הם אנשי מקצוע ולא אנשי ציבור ובחירתם על פי מקצועם".

רצ"ב העתק התשובה, שמסומן ע/19.

25. המשיבים 2,4,6,8 כלל לא טרחו לענות לפניית ב"כ העותרים.

הטיעון המשפטי

העדר ייצוג הולם - אפליה

26. החלטת המשיב 1 למנות לוועדה נציג ערבי אחד בלבד מטעמו מהווה הפרה של חובתו לנהוג בשוויון, ממנה נובעת החובה להבטיח, ככל הניתן, ייצוג הולם לקבוצות מיעוט. כאמור, דוברת משרדו של המשיב אישרה, כי למעשה מדובר במכסה של "נציג ערבי בוועדה", כאשר לא ברור כלל מהו המקור לקביעה זו, ולא ברור על סמך מה נקבעה המכסה של נציג ציבור ערבי אחד בלבד. זוהי מכסה שרירותית, אשר עומדת בסתירה מוחלטת לעובדה, כי האוכלוסייה הערבית מהווה כאמור, מעל 50% מהאוכלוסייה במחוז הצפון.

27. לפי דוברת משרד הפנים, הרי חמשת נציגי הרשויות המקומיות "הם נציגי ציבור ובדרך כלל ראשי רשויות, שניים מהם נציגי ועדות אזוריות, שני נציגי ערים, נציג אחד למגזר

הערבי". בעמדת משרד הפנים ישנה הנחה מובלעת, לפיה נציגי ראשי הערים וראשי המועצות האזוריות הם בהכרח נציגים יהודים.

28. העובדה כי הדוברת הודיעה, שחלוקת הנציגים נעשתה לפי שטחים גיאוגרפיים ולא על פי גודל האוכלוסייה היא תמוהה כשלעצמה. ראשית, לא למותר לציין, כי גודל השטחים ומרחבי התכנון המוקצים ליישובים הערביים, אשר כאמור נקבעים על ידי רשויות המדינה ובכללן מוסדות התכנון והבניה, מושפע מהקיפוח ומהאפליה ההיסטורית שמהם סובל המיעוט הערבי בישראל, בעיקר בתחום הקרקעות. אפליה בתחום זה באה לידי ביטוי, בין היתר, במדיניות הפקעת הקרקעות מבעלות ערבית וצמצום שטחי השיפוט ומרחבי התכנון של יישובים ערביים.

ר' אורן יפתחאל, "שומרים על הכרם: מגיד אל כרום כמשל", המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, מכון ון ליר, ירושלים 1997.

שנית, בעבודתה השוטפת פועלת הוועדה לפי מפתח של גודל האוכלוסייה. מפתח זה אמור לבטא את ההגיון המונח ביסוד החקיקה בענייני התכנון והבניה. כך, למשל, סעיף 1א(א)(2) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 קובע פרסום בעיתון לפי גודל אוכלוסייה, סעיף 19א(2) לחוק, העוסק בהרכבה של ועדה מקומית לתכנון ובניה במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת, קובע אף הוא ייצוג והסדרים לפי גודל האוכלוסייה, סעיף 19א(1)(ב) קובע את הרכבה של ועדה מקומית מנציגי הרשויות המקומיות, הנכללות במרחב התכנוני של הוועדה, לפי היחס שבין מספר התושבים בכל אחת מהרשויות המקומיות לבין מספרם של כלל תושבי מרחב התכנון של הוועדה, זאת ללא כל קשר לשטחה של כל אחת ואחת מהרשויות המקומיות. גם סעיף 24 לחוק, העוסק בחלוקת המכסות למימון תקציבן של ועדות התכנון והבניה המקומיות על הרשויות המקומיות מיושם בפועל על פי גודל האוכלוסייה. כמו כן, עפ"י סעיף 49 לחוק, בקביעת התכנון של שטח המדינה כולה, בתוכנית מיתאר ארצית, ייקבעו ההוראות בנוגע לגודלם, סוגיהם ומיקומם של יישובים, בהתאם לתחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה.

29. מן הנאמר לעיל עולה, כי ההגיון לפיו פועלת הוועדה, הוא הגיון של גודל האוכלוסייה. הגיון זה מבוסס על הסדרי תכנון העונים על צרכיה של האוכלוסייה במרחב התכנוני של הוועדה. על רקע זה, תמוהה עוד יותר הצהרתה של הדוברת, לפיה ייצוג נקבע לפי גודל קרקע ללא קשר לגודלה של האוכלוסייה בעלת העניין וצרכיה.

30. החלטת המשיבים 9-1 לא למנות לוועדה כל נציג ערבי מטעמם מהווה, בנסיבות העניין, הפרה של חובתם לנהוג בשוויון, ממנה נובעת החובה להבטיח, ככל הניתן, ייצוג הולם לקבוצות מיעוט.

31. בחוק התכנון והבניה מוקנות למוסדות התכנון סמכויות רחבות וייחודיות בקביעת ייעוד הקרקע ושימושה, וכן בקביעת גודלם, סוגיהם ומיקומם של ישובים. סעיף 49 לחוק התכנון והבניה, המפרט את העניינים שיכולים להיות נושא לתכנית מיתאר ארצית, מונה בין שאר העניינים את העניין של "תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתויים הרצוי, גדלם החזוי של ישובים, מיקומם וגדלם של ישובים חדשים ומקומם של ישובים, סוגיהם וגדלם", וכן העניין של "ייעוד הקרקע ושימושה". אומנם, תכנית מיתאר ארצית תוכן על ידי המועצה הארצית, אך עפ"י סעיף 52 לחוק, לכל ועדה מחוזית שמורה הזכות להגיש למועצה הארצית את הערותיה לתכנית, לרבות לעניין קביעת ייעוד קרקעות וקביעת גודלם של ישובים. לפי סעיף 54 לחוק, התוכנית תוגש לאישור הממשלה יחד עם הערות הוועדות המחוזיות. מכאן נובעת חשיבות רבה בהבטחת הזדמנות נאותה לערבים במחוז הצפון, המהווים יותר ממחצית אוכלוסיית מחוז זה, להשמיע את קולם בוועדה המחוזית, ולהשפיע על קבלת החלטות תכנוניות הנוגעות אליהם.

32. בנוסף, לוועדה מחוזית סמכות לקבוע בתוכנית מיתאר מחוזית הוראות לעניין שטחים וגבולות לפיתוח עירוני, שטחים חקלאיים ואזורי תעשייה. לעניינים אלה השפעות ישירות על רווחתם ותנאי מחיתם של התושבים, וכן על פיתוחם ופריחתם הכלכלית-חברתית של היישובים, שבתחום סמכותה של הוועדה.

33. אשר על כן, החובה הכללית לייצוג הולם מקבלת משמעות נוספת וייחודית במקרה דנן, בו מדובר בייצוג בגוף ציבורי בעל עוצמה וחשיבות ייחודיים בכל הקשור לתכנון ולבניה וכן בייצוגה של קבוצה, המהווה מיעוט לאומי במישור הארצי: קבוצת מיעוט הנתונה לאפליה היסטורית, בעלת אינטרס מובהק, המנוגד לזה של קבוצת הרוב, בנוגע לעניינים המוכרעים על ידי אותו גוף.

עקרון השוויון

34. עקרון השוויון הוא עקרון מרכזי בשיטת משפטנו, במסגרתו ישנה חשיבות ראשונה במעלה לחובתה של רשות ציבורית לנהוג בשוויון. חל איסור לנהוג אפליה בכלל ואפליה על רקע דת, גזע, מין, לאום בפרט. שורה ארוכה של פסקי דין עיגנו מעמדו של עקרון זה. "עקרון מן הראשונים במלכות- משיכמו ומעלה גבוה מכל שאר העקרונות- הוא עקרון השוויון".

בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650.

35. בית משפט נכבד זה עמד על משמעותה הקשה של פגיעה בעקרון זה:

"ההפליה היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיווציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה אשר בה נוהגת הפליה אינה חברה בריאה, ומדינה שבה נוהגת הפליה לא תוכל להקרא מדינה מתוקנת".

בג"צ 104/87 נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד מד(4) 749, 760.

36. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, עוגנה, בשורה ארוכה של פסקי דין, הזכות לשוויון, על רקע השתייכות קבוצתית, במסגרת הזכות לכבוד, כזכות על חוקתית, שהפגיעה בה תתאפשר רק במגבלות הקבועות בחוק היסוד.

בג"צ 5394/92 הופרט נ' י"ד ושם", פ"ד מח(3) 353, 362 ;
בג"צ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ' ואח', פ"ד מח(5) 749, 760 ;
בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501, 521, 526 ;
בג"צ 451/94 מילר נ' שר ביטחון, פ"ד מט(4) 94, 133.

37. לאחרונה ממש הדגיש בית משפט נכבד זה את הכלל הברור בעניין ההפליה על בסיס לאום או דת:

" התרגום המעשי של תפיסות יסוד אלה באשר לשוויון הינו כי תכליתה (הכללית) של כל חקיקה הינה להבטיח שוויון בין בני האדם בלא הפליה על בסיס של דת או לאום. טיפול שונה בשל דת או לאום הוא טיפול 'חשוד' והוא לכאורה טיפול מפלה"

בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 258, 278.

38. יודגש, כי עקרון השוויון הוחל גם בהקשר של תכנון ובניה, דיור והקצאת קרקע. לפיכך מוסדות תכנון מחויבים אף הם, כיתר רשויות המדינה, לנהוג בשוויון כלפי קבוצות האוכלוסייה השונות בדתן ובלאומן.

בג"צ 392/72 אמה ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה ואח', פ"ד כז(2) 764 ;
בג"צ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר ואח', פ"ד לב(2) 800, 805, 806 ;
בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד מג(4) 297, 304 ;
בג"צ קעדאן, לעיל, פ"ד נד(1) 258, 277 ;
בג"צ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד נד(3) 5, פסקה 5 לפסק דינה של השופטת דורנר.

יצוג הולם – נגזרת של עקרון השוויון

39. ההלכה, על פיה חובת השוויון, החלה על רשות ציבורית, כוללת גם את החובה לפעול ככל הניתן למען ייצוג הולם, התפתחה בפסיקת בית משפט נכבד זה, וקיבלה תאוצה גם מדברי חקיקה שונים, אשר קבעו את החובה למתן ייצוג הולם, בעיקר לעניין ייצוגן של נשים. ניתן לראות ניצניה של הלכה זו בפסיקה שקבעה כי עקרון השוויון מופר מקום בו הלכה למעשה הופר השוויון גם אם הפרה זו אינה תוצאה של כוונה להפלות פסיקה זו מדגישה את התוצאה המפלה בפועל ולא את המניעים שהביאו לה.

ראו למשל:

בג"צ 1/88, 953/77 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד מב(2) 309, 333-334 ;
בג"צ 104/87 נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פ"ד מ(4) 759, 749 ;
בג"צ 1000/92 בבלי נ' ביה"ד הרבני הגדול, פ"ד מח(2) 221, 241-242.

40. הלכה זו קיבלה ביטוי נרחב בפסק דינו של כבוד השופט מצא בבג"צ 453/94, 454 שדולת הנשים נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501, בו נקבע, כי השוויון, המוגן במשפטנו, אינו שוויון פורמלי גרידא, כי אם שוויון תוצאתי.

41. על אף שפסק הדין עוסק בפרשנות החובה למתן ייצוג הולם לנשים, כפי שנקבעה בסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, ההלכה שנקבעה בו חורגת מעבר לשאלת פרשנותו של סעיף זה. סעיף 18 האמור קובע שתי הוראות: האחת, כי בדירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי לייצוג הולם של נשים; השנייה, כי עד שיושג ייצוג הולם, על השרים למנות, ככל הניתן בנסיבות העניין, את בני המין שאינם זוכים לייצוג הולם בדירקטוריון. הוראה אחרונה זו הוגדרה על ידי בית המשפט כביטוי לעיקרון ההעדפה המתקנת. ביחס לעקרון זה קובע בית המשפט:

"לדידי, יש לקבל ולהכיר בו כאמת מידה שוויונית, שהיא אחד מנגזרי ההכרחיים ואחת הערובות העיקריות להגשמתו של עקרון השוויון (בדומה לגישה שנתקבלה בקנדה), ולא כחריג נסבל לעקרון השוויון (כדוגמת הגישה המצמצמת שהשתרשה בארצות הברית)"

(שם, בעמ' 526).

חובת הייצוג ההולם בהעדר חקיקה

42. ההכרה בייצוג הולם כחלק מעקרון השוויון התחזקה לאחרונה בפסק דינו של כבוד השופט חשין בעניין בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה (לעיל). בית

המשפט נדרש לשאלה האם קיימת חובה שבדין לפעול לייצוג הולם של נשים במינוי לתפקיד סמנכ"ל במוסד לביטוח לאומי, על אף העובדה שעל מינוי זה לא חלות הוראות חוקים, הקובעות חובה שכזו והשיב על שאלה זו בחיוב. בפסק הדין נקבעה ההלכה, כי גם מקום שאין הוראות חוק ספציפית בעניין ההכרח ליתן ייצוג הולם לנשים, קובע משפטנו עקרון, "והעקרון הוא: מתן ייצוג הולם לנשים ולגברים בגופים ציבוריים כצורך נדרש מעקרון השוויון"

(שם, עמ' 663).

43. מעקרון זה, קובע בית המשפט, נגזרת הדוקטרינה, "כי יש לעשות את כל הניתן למתן ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים. לשון אחר: לעת עשייתם של בחירה או מינוי בגופים ציבוריים, שיקול שחובה עליה על הרשות בת הסמך לשיקול בדעתה הוא שיקול ייצוג הנאות של נשים. שמא נאמר: שאלת ייצוגם של בני שני המינים".

(שם, עמ' 664)

מוסיף ומבהיר בית המשפט:

"החובה המהותית המוטלת על השר הינה חובת ההלכה לשיקול בדעתו את נושא ייצוג ההולם של נשים בגופים ציבוריים, ולעשות ככל הניתן להעניק להן ייצוג הולם".

(שם, עמ' 670).

44. ומכאן מגיע בית המשפט למסקנה, כי בהעדר ייצוג כלשהו, ובמקרה דן ייצוג לנשים במינהלת הביטוח הלאומי, נובעת מהדוקטרינה האמורה החובה לעשות מאמצים לחפש אישה לתפקיד סמנכ"ל, ועל הרשות הנטל לנקוט בכל האמצעים על מנת להביא למינוי מועמדת מתאימה לתפקיד.

45. ההלכה, על פיה עקרון השוויון טומן בחובו גם את החובה ליתן ייצוג הולם בגופים ציבוריים, נקבעה אמנם ביחס לנשים, אולם הנימוקים העומדים ביסודה חלים באותה מידה, ומבחינה מסוימת אף ביתר שאת ביחס לאזרחים ערבים. המיעוט הערבי בישראל הינו מיעוט לשוני, דתי ותרבותי, הסובל מאפליה בכל תחומי החיים. אפלייתם של בני המיעוט הערבי על רקע השתייכותם לקבוצת המיעוט הינה אפליה גנרית, מבנית, ובעלת מאפיינים דומים לענייננו לאפלייתן של נשים. שני סוגי אפליה אלה נמנים עם הגרעין הקשה של האפליה הקבוצתית "הפליה הפוצעת אנושות בכבוד האדם" (שם, עמ' 658). זוהי אותה הפליה המהווה השפלה קשה לקורבנה, ופגיעה חמורה בזכותו - ובזכותה – לכבוד, כפי שעוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהתייחסה על דרך הניגוד, לסוגי הפליה שאין בהם משום השפלה אומרת כבוד השופטת דורנר:

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

בג"צ 451/94 אליס מילר נ' שר הבטחון פ"ד מט(4) 94, 134.

המציאות החברתית של ייצוגן החסר של נשים בתחומים רבים, ובפרט בתפקידים בכירים ובגופים ציבוריים, מהווה מחד גיסא, ביטוי לאפלייתן ההיסטורית של נשים ומאידך גיסא, את הסיבה להתפתחותה של הדוקטרינה, המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים, כנגזרת של עקרון השוויון. באופן דומה נתייחס אל המציאות החברתית של האוכלוסייה הערבית.

ייצוג הולם במשפט המשווה

46. ההשקפה, כי עקרונות הצדק וההגינות מחייבים מתן ייצוג הולם בגופים מקבלי החלטות לנציגי קבוצות שונות ובפרט למיעוטים, קנתה אחיזה במשפטיהן של מספר מדינות, ובמשפט הבינלאומי, ולהלן יובאו מספר דוגמאות.

47. ספרות עניפה סוקרת את ההכרח והחשיבות שבמתן ייצוג הולם לקבוצות מיעוטים בגופים מקבלי החלטות:

"Specific representation for oppressed groups in the decision-making procedures of a democratic public promotes justice better than a homogeneous public in several ways, both procedural and substantial. First, it better assures procedural fairness in setting the public agenda and hearing opinions about its items. Second, because it assures a voice for the oppressed as well as the privileged, group representation better assures that all needs and interests in the public will be recognized in democratic deliberation. Third, group representation encourages the expression of individual and group needs and interests in terms that appeal to justice, that transform an "I want" into an "I am entitled to". Finally, group representation promotes just outcomes because it

maximizes the social knowledge expressed in discussion, and thus furthers practical wisdom”

(Iris Young, Justice and the Politics of Difference, 1990, p. 184)

ור' גם: Iris Young, Deferring Group Representation, in: Ethnicity and Group Rights, Shapiro and Kymlicka (eds.) NYU Press, 1997; Iris Young, Polity and Group Difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship, *Ethics*, Vol. 99 (2), 1989, at 250; Will Kymlicka, Multicultural Citizenship - a liberal Theory of Minority Rights. See Chapter 7, “Insuring a Voice for Minorities”, page 131.

48. מעמד מיוחד לענין הייצוג ישנן לקבוצות מיעוט. מעמד המיוחד של מיעוטים דתיים, אתניים ותרבותיים מעוגן בשורה ארוכה של אמנות בינלאומיות - ר' למשל סעיף 27 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שנחתמה ואושררה על ידי מדינת ישראל.

49. בשנת 1992 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את ההכרזה בדבר זכויות אנשים המשתייכים לקבוצות מיעוט - סעיף 2 להכרזה קובע את זכותם של מיעוטים להשתתפות אפקטיבית בחיים התרבותיים, הדתיים, הכלכליים, הציבוריים והפוליטיים. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities, G.A. Res. 47/135, UN Doc. A/47/49 (1992).

לניתוח ההכרזה ולסקירה מקיפה על מעמדם של מיעוטים במשפט הבינלאומי ר' : Thornberry, the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update, in: A. Phillips and A. Rosas, *Universal Minority Rights*, at 13 (1995).

50. משמעותה של זכות זו להשתתפות נדונה ופורטה במסמכים נוספים של וועדות האו"ם. כך למשל נקבע, כי :

“The basic requirement is that everyone shall have the right and opportunity, without discrimination to take part in the conduct of public affairs. To avoid this leading to majoritarian neglect of the concerns of minorities, or to a veto by minorities in areas where it would not be

justified, various possibilities exist. It is recommended that states and minorities explore the following options, as appropriate to their particular situation:

Advisory and decision-making bodies in which minorities are respresented”

(Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, Report submitted by Mr. A. Eide, UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/1993/34/add.4, section 17).

לניתוח זכות ההשתפות של מיעוטים על פי סעיף 2, וכפי שעוגנה במסמכים נוספים של וועדות האו"ם, ר' Thornberry, לעיל, בעמ' 39 ואילך.

ייצוג הולם של ערבים במדינת ישראל

51. דברי חקיקה רבים נחקקו על מנת להבטיח את שוויון של הנשים, ופסקי דין רבים של בית המשפט נכבד זה אישרו וקידמו את יישומו של שוויון זה בתחומים שונים. בעיית ייצוגן המצומצם של נשים בתחומים שונים עלתה על סדר היום הציבורי ועל סדר יומו של המחוקק בעוצמה רבה בשנים האחרונות ופעולות שונות ננקטו על מנת להביא לשיפור בייצוג זה, אולם, לא זכה ייצוגם הזניח והשולי של בני המיעוט הערבי להתייחסות דומה. הערבים במדינת ישראל מופלים בתחומים רבים. לעניין הייצוג אנו מוצאים, כי על אף שהערבים מהווים קרוב ל 20% מאזרחי המדינה, ייצוגם בשירות המדינה ובגופים הציבוריים הינו זעום ביותר.

לאחרונה פרסמה עמותת "סיכוי", העוסקת בקידום שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל דו"ח המתייחס, בין השאר, גם לשיעורם הנמוך של עובדים ערבים במשרדי הממשלה. להלן הנתונים הרלוונטיים לענייננו:

המשרד	מספר עובדים	מתוכם עובדים ערבים	עובדים באחוזים	ערבים
איכות הסביבה	400	10	2.5%	
בריאות	27,730	1,731	6.3%	
בטחון פנים	150	1	0.6%	

1%	3	300	הבינוי והשיכון
4.8%	118	2,700	חינוך
4.2%	60	1,410	חקלאות ופיתוח הכפר
4.3%	8	185	מדע, תרבות וספורט
1.7%	32	1797	משפטים
4.8%	170	3,525	משרד העבודה
7%	42	כ - 600	לענייני דתות
2.8%	41	כ- 1500	פנים
0.9%	6	640	תחבורה
3.1%	5	160	תיירות
0.76%	4	520	תעשייה והמסחר
0%	0	180	תקשורת
5.3%	2,231	41,797	סה"כ

א. כפי שעולה מהנתונים, הרי בקרב משרדי הממשלה לעיל מהווים הערבים רק 5.3% מכלל העובדים.

ב. באשר לשיעור העובדים הערבים בכלל שירות המדינה, הרי שהוא עומד על 4.9% (2,818 מתוך 57,057 עובדים).

ג. 900 (למעלה משליש) מהעובדים הערבים מועסקים במשרות לא תקניות.

ד. רק 1,682 (60%) מהעובדים הערבים הם עובדים קבועים.

ה. בארבע הדרגות העליונות בדירוגים העיקריים מועסקים 70 עובדים ערבים בלבד (כ 0.47%).

ו. מעולם לא התמנה אזרח ערבי לתפקיד מנכ"ל או אף משנה למנכ"ל של משרד ממשלתי, ובמקרה אחד בלבד מונה ערבי למשרת סמנכ"ל.

ז. חלק ניכר מעובדי המדינה הערבים מועסקים באיזור המגורים שלהם, במשרות שניתן לאיישן רק על ידי עובדים ערבים. ברוב משרדי הממשלה בירושלים, שם מצויות הנהלות המשרדים, אין אף עובד ערבי.

ר' דו"ח עמותת סיכוי, "שוויון ושילוב האזרחים הערבים בישראל 1999-2000", יוני 2000 ; נציבות שירות המדינה, "המבצע לשילוב ערבים בשירות המדינה" (1993-1998), דו"ח תקופתי מעודכן ל-5.9.99 ; נעמה ישובי, "איפה ואיפה: מאזן השוויון בישראל", האגודה לזכויות האזרח בישראל, דצמבר 1999, עמ' 45.

דברי חקיקה התומכים בייצוג הולם לערבים

52. מקור נורמטיבי חשוב ביותר, המעניק מעמד מיוחד לזכותו של המיעוט הערבי לייצוג הולם, ובפרט בגופים מקבלי החלטות, הוא הכרזת העצמאות, אשר קוראת "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". זאת, לצד הקביעה כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". העקרון הפרשני, כי את זכויות היסוד של הפרט יש לפרש לאור העקרונות שבהכרזת העצמאות, זכה לעיגון חוקתי בסעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

מכאן עולה, כי כבר בין העקרונות, המרכיבים את שלד הבניין החוקתי במשפטנו, נמצא העקרון כי נציגות מתאימה בכל מוסדות המדינה מהווה חלק בלתי נפרד מהאזרחות המלאה והשווה של אזרחי המדינה הערבים.

53. עד לאחרונה דברי חקיקה ספורים ביותר באו להבטיח את שוויונם של אזרחי ישראל הערבים. הבולט שביניהם היה חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (תיקון משנת 1995). ספורים ביותר גם פסקי הדין, בהם נקבעו הלכות בעניין אפליה בשל לאום.

54. לאחרונה עדים אנו לכך, כי בעיית ייצוגם המצומצם של הערבים עולה על סדר היום הציבורי ועל סדר יומו של המחוקק:

חוק החברות הממשלתיות

55. ביום 30.5.00 נתקבל בכנסת תיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שעניינו ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית (ס"ח התש"ס, 207). התיקון הוסיף את סעיף 1א18, הקובע חובה ליתן ייצוג הולם לערבים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות באופן ש"בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוג ערבים" וכי "עד להשגת ביטוי הולם, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית". הצעת החוק התקבלה בכנסת ברוב גורף.

56. סעיף 6א לחוק החברות הממשלתיות מחיל את סעיף 1א18 על מינויים שנעשו מכח חוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק. סעיף 6א(5) קובע כי "גופים שהוקמו בחיקוק" הם גופים המפורטים בתוספת לחוק זה. סעיף 9 לתוספת מונה, בין השאר, את המועצה הארצית לתכנון ובניה. הוראה זו מלמדת, כי המחוקק גילה את דעתו, לפיה עקרון הייצוג ההולם חל גם בתחום התכנון והבניה בכלל, ובמוסדות התכנון בפרט.

57. בעניין זה, היועץ המשפטי לממשלה הבהיר במכתבו לראש הממשלה ולחברי הממשלה מיום 24.10.2000, כי:

"הוראות סעיף 1א18, החלות על דירקטוריון של חברה ממשלתית, מוחלות – מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות – גם לעניין מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק. אין לכחד כי תיקון החקיקה האמור בא על רקע מיעוט מינויים מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקידים מהסוג הנדון. הוראה זו באה, איפוא, להשיג תוצאה שראוי היה לחתור אליה בגופים הללו ובאחרים, מכוח כללי יסוד של שוויון והוגנות, גם אלמלא עוגן כאן הדבר בחקיקה של הכנסת".

רצ"ב העתק המכתב, ואשר מסומן נספח ע/20.

חוק ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בשירות המדינה

58. ביום 18.12.00 נתקבל בכנסת תיקון מספר 11 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט – 1959. התיקון מרחיב את סעיף 15א, ומחיל את החובה למתן ייצוג הולם בקרב עובדי שירות המדינה לנשים ולאנשים עם מוגבלויות, גם לגבי האזרחים הערבים. ובנוסחו "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות ושל בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית". [ההדגשה שלי ע' ב'] החוק גם מציע מספר שינויים בהסדר הקיים, באופן שישפר את מימושו, הלכה למעשה, של עיקרון הייצוג ההולם, ביחס לקבוצות המנויות בחוק.

דברי ההסבר להצעת החוק, שפורסמה ביולי 2000 (הצ"ח תש"ס, עמ' 496), מציינים את שיעורם הנמוך של האזרחים הערבים בשירות המדינה בכלל, ובתפקידים בכירים בפרט, ביחס לשיעורם באוכלוסיה. עוד מציינים דברי ההסבר, כי:

"בחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11) התש"ס-2000 (ס"ח התש"ס, עמ' 207) נקבעו בעת האחרונה הוראות לענין ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. בהמשך למגמת החקיקה [ההדגשה שלי – י" ג'] בא החוק המוצע לקבוע הוראות לענין ייצוג הולם לאוכלוסיה האמורה בשירות המדינה".

רצ"ב הצעת החוק ודברי ההסבר לה, ואשר מסומנת ע/21.

59. תזכיר הצעת החוק הממשלתית, שעליו מבוססת הצעת החוק הנ"ל, מצטט מתוך הכרזת העצמאות את ההתחייבות כלפי המיעוט הערבי ל"אזרחות מלאה ושווה ונציגות בכל מוסדותיה [של המדינה]". (בהקשר זה יש לציין, כי התחייבות זו שבהכרזת העצמאות היוותה גם את הבסיס המשפטי להחלטת הממשלה משנת 1994, להקצות מספר מסוים של משרות לערבים, תוך מתן פטור מחובת מכרז ביחס למשרות אלה, משמע בעצם נקבעה מכסה של משרות לערבים).

ר' יופי תירוש, "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה", משפטים ל (תשנ"ט) 183, 214 בה"ש 68.

התזכיר מציין עוד כי "ככל שמדובר במוסדות ממונים, אין, גם אחרי למעלה מיובל שנים, נציגות מתאימה לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית".

רצ"ב תזכיר הצעת החוק, ואשר מסומן ע/22 (בתזכיר כלולה גם הצעת תיקון לחוק החברות הממשלתיות, אשר גם לגביה, כאמור לעיל, כבר הושלמו הליכי החקיקה).

יוצא אפוא כי בעבר, כפי שצוין לעיל, כבר היתה פרקטיקה, לפיה הכירה הממשלה בצורך לתקן את הייצוג לערבים וקבעה החלטה בענין – ההחלטה בדבר הקצאת משרות לערבים - עוד בטרם הכריזה על כך הכנסת.

60. החידושים האמורים בחקיקה מהווים חלק מרוח חדשה המנשבת בשדה השוויון. כדברי כבוד השופט חשין:

"מתחננו קו בין כל נקודות האור והנה גילתה עצמה לפנינו דוקטרינה במשפט הארץ, דוקטרינה שכוחה עימה מעבר להוראות-הדין הפרטיקולריות. צירוף נקודות האור האחת-אל-רעותה יצרו מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה שהשלכותיה אל-למרחוק. כיוצא באותה דוקטרינה כן היא דוקטרינה הנגלית לעינינו בענייננו עתה: הוראות-הדין שעניינן ייצוג הולם לנשים אף הן נידמות לנקודות אור. חבר את נקודות האור אשה-אל-רעותה וידעת כי נוצרה מעין מסה-קריטית שאף היא ילדה דוקטרינה, או, למיצער-מעין-דוקטרינה. אם תרצו: גילתה עצמה לעינינו דוקטרינה-בהתהוות".

זאת ועוד, בהתייחסו להוראות החוק לייצוג הולם לנשים מציין כבוד השופט חשין:

"הוראות-ייצוג אלו לא אך על עצמן יצאו ללמד. יצאו הן ללמד על הלוך-רוח חדש בשיטת המשפט בישראל, הלוך-רוח שלא היכרנו

ולא ידענו בעבר. רוח חדשה וטובה החלה מנשבת בין חוקי ישראל".

בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, לעיל, עמ' 662.

61. נראה, כי גם בעניין השוויון על רקע לאום החלה רוח חדשה וטובה. התיקונים שהתקבלו לחוקים לעיל, מעידים על כך כי לא מדובר בנקודות ציון בודדות העומדות בפני עצמן, אלא שנקודות אלה מהוות, חלק מתפיסה שקונה לה אחיזה, חלק מתהליך של שינויים והתפתחויות בשוויון על רקע לאום, לפיהם עקרון השוויון מקים חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. מכל הנאמר לעיל ניתן ללמוד על כך, שההכרח וההצדקה ליישום של עקרון הייצוג ההולם ביחס למיעוט הערבי מתקבל בטבעיות ובהסכמה רחבה.

ייצוג מיעוטים וקבוצות מופלות בגופים מקבלי החלטות

62. לסוגיית הייצוג ההולם כביטוי לעקרון השוויון ישנה משמעות רבה יותר כאשר מדובר, מחד בייצוג בגופים מקבלי החלטות ומאידך גיסא, במיעוט או בקבוצה מופלית, אשר לה אינטרסים ייחודיים, ביחס להחלטות, המתקבלות על ידי אותו גוף. מבחינה זו מינויה של אישה כדירקטורית בחברת חשמל אינו דומה למינויו של ערבי לוועדה לתכנון ובניה. לנשים אין אינטרסים ייחודיים בכל הנוגע לאספקת חשמל וייצוגן ההולם של נשים בדירקטוריון לא יעלה ולא יוריד מבחינת האינטרסים של ציבור הנשים בתחום זה. לעומת זאת, בכל הנוגע להחלטות המתקבלות בועדות המחוזיות לתכנון ובניה, לאוכלוסייה הערבית ישנם אינטרסים הנבדלים מאלה של הרוב השולט ואשר קופחו במהלך השנים.

David Kretzmer, The Legal Status of the Arabs in Israel (Westview Press, 1990), p. 90-98 ;

עוזי בנזימן ועטאללה מנצור, דיירי משנה – ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם (הוצאת כתר 1992);

Oren Yiftachel, Power Disparities in the Planning of a Mixed Region: Arabs and Jews in the Galilee, Israel, Urban Studies, Vol 30, No. 1, 1993, 157.

63. על החשיבות הרבה בייצוג ההולם היחסי של קבוצות מיעוט, כביטוי לעקרון השוויון, עמדה לאחרונה כב' השופטת ביניש בהתייחסה לפרשנותו של סעיף 19(א1)(ג) לחוק התכנון והבניה, הקובע הסדר ייצוג יחסי בועדות התכנון המקומיות:

"הגופים הנבחרים בשיטתנו באופן דמוקרטי נותנים ביטוי לשני היבטים מובהקים של המשטר הדמוקרטי. ההיבט האחד הוא הכלל לפיו ההכרעות מתקבלות על יסוד דעת הרוב; ההיבט האחר – המשלים אותו – מתבטא בזכותו של המיעוט להיות מיוצג, ובכך להתנגד לרוב, להביע דעתו ולשכנע בצדקת דרכו.

עקרון השוויון הדמוקרטי מחייב ייצוג הולם ופרופורציוני גם למיעוט, והייצוג קשור קשר אמיץ לצורך ליתן למיעוט המיוצג הזדמנות נאותה להשמיע את קולו. זכותו של המיעוט אינה מצומצמת לייצוג הולם בגוף הנבחר באורח דמוקרטי ואף לא להזדמנות הנאותה הניתנת לו להביע דעה בכל הנוגע לעניינים הנדונים באותו גוף, אלא היא מקימה גם זכות לייצוג בגופי המשנה הפועלים מטעם הגוף הנבחר ומייצגים אותו."

בג"ץ 1020/99 דואק נ' ראש עיריית קרית ביאליק, פ"ד נ"ד (3) 396, 400.

אומנם הדברים הנ"ל נאמרו ביחס לייצוג הולם בגופי המשנה של גופים נבחרים ברשויות המקומיות, אך הם יפים גם לעניינינו כביטוי לחשיבותו והיקפו של עקרון הייצוג ההולם, המבוסס על עקרון הייצוג היחסי אשר, כפי שעולה מדברי כב' השופטת בייניש, היה לחלק משיטת המשטר הדמוקרטי לא רק בשלטון המרכזי אלא גם ברשויות המקומיות.

ע"א 2663/99 שמגר נ' המועצה המקומית רשת השרון, פ"ד נד (3) 456, פסקה 6.

64. לעניין ייצוגם ההולם של ערבים בועדות התכנון והבניה המחוזיות, העדרותם של נציגיו של ציבור זה לחלוטין מתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לו פוגעת בתחושת הצדק הטבעי והשוויון, הן בהיבט של מעין זכות טיעון, והן בהיבט של נטילת חלק שווה בהליך קבלת ההחלטות. כמו כן יש להניח, כי ייצוג הולם כאמור יביא לכך, כי שיקולים ובעיות הנוגעים למיעוט הערבי, יובאו במידה רבה יותר בחשבון בהליכי קבלת ההחלטות של הוועדה, ובסופו של דבר ישפיעו על החלטותיה.

יצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה

65. סמכויותיה של הוועדה המחוזית הן רחבות וכוללות סמכויות בתחומים מגוונים, לרבות קביעת הוראות בנוגע לשטחים וגבולות לפיתוח עירוני, שטחים חקלאים, איזורי תעשייה, שטחי ייעור ועתיקות, רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים, בתי קברות, שטחים מוקפאים, שמירה על חוף הים והתנאים למתן הקלות מהוראות התכנית (סעיף 57 לחוק).

על מגוון תפקידי הוועדה ראו בג"צ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, לעיל, פסקה 5 לפסה"ד.

66. החלטת המשיבים, שלא למנות לוועדה, המונה כיום 17 חברים, נציגים ערבים נוספים, מהווה הפרה של חובתם לנהוג בשוויון, ממנה נובעת החובה להבטיח ככל הניתן ייצוג הולם לקבוצות שונות באוכלוסייה. חובה זו מתגברת כאשר מחד גיסא, הוועדה לתכנון ובניה היא גוף ציבורי בעל עוצמה וחשיבות ייחודיים בכל הקשור לתכנון ולבניה, ומאידך גיסא, האוכלוסייה הערבית הינה מיעוט, המופלה על רקע לאום בכל תחומי החיים, ותחום הקרקעות והדיור הינו אחד התחומים, בהם סובל המיעוט הערבי מהקיפוח ומהאפליה הקשים ביותר. הפקעות הקרקעות והאפליה ההיסטורית של ערבים בתחום הקרקעות גורמות עד היום למצוקה בתחום זה.

David Kretzmer, The Legal Status of the Arabs in Israel (Westview Press, 1990), p 90-98;

עוזי בנזימן ועטאללה מנצור, דיירי משנה – ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם (הוצאת כתר 1992), פרק ט';

אלוף הראבן, האמנם אזרחות מלאה ושווה- הערבים אזרחי ישראל במלאת חמישים שנה למדינה: הישגים עיקריים לעומת סוגיות קשות של אי שוויון (1998), עמ' 19-20;
יוברט ליון ורחל קלוש, דיור בישראל- מדיניות ואי שוויון, מרכז אדווה 1994;
ראסם חמייסי, השיכון בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, סיכוי - המרכז לקידום שוויון הזדמנויות, 1993.

67. העדרו של ייצוג לאוכלוסייה הערבית בוועדת התכנון והבניה מהווה לפיכך פגיעה קשה במיוחד בזכותו של ציבור זה לשוויון, לייצוג הולם, ולנטילת חלק שווה בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לו, להגינות ולכללי הצדק הטבעי.

היקף חובת הייצוג ההולם

68. בעתירה מתבקש בית המשפט להורות למשיבים למנות חברים ערבים לוועדה, באופן שיינתן ייצוג הולם לאוכלוסייה זאת בוועדה. כבוד השופט מצא נזקק לשאלה מהו "ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים" בעניין שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל:

"מקובל עלי כי המושג "ביטוי הולם" – בהתייחסו לייצוגם בהרכב דירקטוריון של בני שני המינים – טעון פירוש על פי נסיבותיו המיוחדות של המקרה. משמע, אין המדובר בקביעת מכסות שוות או בקביעת מכסות כלשהן לייצוגם של גברים מזה ושל נשים מזה; אלא המדובר במתן ייצוג יחסי לכל אחד מהמינים, ששיעורו הראוי צריך להיקבע על פי אופיו, מטרותיו וצרכיו המיוחדים של התאגיד,

הממשלתי או הסטטוטורי, שעניינו עומד על הפרק, ועל פי ההתפלגות של המועמדים המצויים מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הספציפית המבוקשת. אפשר שהמסקנה הנגזרת מנקודת מוצא זו הינה, שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג לגברים ולנשים, אך כלל ובמיוחד יש להזהר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים עשוי להיחשב כמתן ביטוי הולם לייצוגן"

(שם, עמ' 527-528).

69. אם ניישם את דברי השופט מצא לענייננו, ניתן לומר כי בהעדר נסיבות מיוחדות, מתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, משמעו – ייצוג אשר יבטא את שיעורה באוכלוסייה, שעומד במחוז הצפון על מעל 50%. נראה כי במכלול הנסיבות של הוועדה, אין סיבה לחרוג מגידרה של הנחיה כללית זו, היינו בוועדה המונה שבעה עשר חברים יש למנות תשעה חברים ערבים.

70. בהתייחסו להיקף חובת הייצוג ההולם לעניין הרכבה של ועדת תכנון מקומית, אשר, כאמור לעיל, מיושם עפ"י עקרון הייצוג היחסי של הסיעות בכל רשות מקומית הנכללת בתחום התכנון של הוועדה, הדגיש בית המשפט, כי החובה הנ"ל מקויימת רק כאשר הייצוג מבטא באופן הולם את הגודל היחסי של הסיעות במועצה של כל רשות:

"נקודת המוצא להרכב הגופים הנבחרים מטעמה של הרשות המקומית על פי עקרון הייצוג היחסי היא בקביעת ההתאמה בין מספר חברי הסיעה במועצה הנבחרת לבין מספרם בגוף המייצג את הרשות המקומית... קביעה זו תעשה באמצעות השוואת כוחה היחסי של הסיעה במועצה לכוחה בקרב נציגי הרשות בוועדה המקומית".

ע"א 2663/99 שמגר נ' המועצה המקומית רשת השרון, לעיל, בעמ' 463.

לפיכך, ע"פ אותו היגיון, גם ייצוג הולם לערבים בהרכבה של ועדה מחוזית, אשר פועלת ע"פ מפתח של גודל האוכלוסייה, אמור לבטא את היחס בין גודלה של האוכלוסייה הערבית לבין כלל האוכלוסייה במחוז הצפון.

71. הרכב הוועדה, כפי שהוא קבוע בחוק, יוצר בעייתיות נוספת מבחינת שקילת האינטרסים של המיעוט הערבי בתהליכי קבלת החלטות של הוועדה. מחד, בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה שמונה חברי ועדה הם נציגי משרדים ממשלתיים, המייצגים את האינטרסים של כל משרד ומשרד. מאידך, בשל האפליה רבת השנים, הקיימת כלפי המיעוט הערבי בישראל, כפי שצוינה לעיל, הרי שיעורם של הערבים, העובדים במשרדי

הממשלה בתפקידים בכירים, הינו זעום ביותר. במצב דברים זה, על המשיבים 2-9 לנקוט בכל האמצעים, ולהנהיג את עקרון ההעדפה המתקנת ככל הניתן בנסיבות הענין, על מנת להביא למינוי מועמדים ערבים לוועדה מטעמם. בכלל זה, מוטל על המשיבים לנקוט בכל האמצעים הסבירים לאיתורם של מועמדים ערבים מתאימים, מקרב עובדי משרדיהם. זאת ועוד, המשיב 9 בחר להפסיק את חברותו בוועדה של נציגו, מר חוסיסי, הממונה על מחוז חיפה והצפון במשרד התיירות, וזאת למרות שהמשיב 9 ציין בתשובתו (נספח ע/17) כי מר חוסיסי ייצג את האינטרסים של משרד התיירות ושל "המיעוטים המתגוררים בצפון" בצורה הנכונה ביותר. במקום מר חוסיסי מינה המשיב 9, בספטמבר 2000, עובד יהודי בדרג נמוך יותר, כחבר בוועדה.

72. במציאות המתוארת לעיל, החובה הכללית להבטיח ייצוג הולם המוטלת על המשיב 1, מקבלת חשיבות ייחודית, באופן שמינוי חברים ערבים לוועדה ע"י המשיב 1, מתוך מכסת המינויים הקבועה בחוק לנציגי רשויות מקומיות, הינו דבר מתחייב והכרחי להבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית.

73. היועץ המשפטי לממשלה עמד במכתבו הנ"ל (נספח ע/20 לעתירה), על טיבה והיקפה של חובת הייצוג ההולם לעניין חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11), התש"ס-2000 :

"שיעורו הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של התאגיד, ועל פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, המתאימים לכהונה הספיציפית הנדונה; ואולם, אין כמוזן לגרוס כי מתן ייצוג דל ואקראי גרידא לאוכלוסייה הערבית יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגה... באיזון בין החובה להעדיף מינויים מקרב האוכלוסייה הערבית לבין ההתחשבות במגבלות שבמסגרתן על הממנים למלא חובה זו, יש ליתן ככל האפשר משקל בכורה לחובת ההעדפה כאמור".

74. כאמור, העניינים המהותיים שבתחום סמכותה של וועדת תכנון ובניה מחוזית, הם בעלי חשיבות כללית למחוז. לעניינים אלה - ובכללם הכנת והגשת תוכנית מיתאר מחוזית, שינויה, קביעת הוראות בה, אישור תוכניות מיתאר מקומיות, הגשת הערות על תוכנית מיתאר ארצית - יש, כאמור, השפעה ישירה לעניין הקצאת קרקעות וקביעת גודל ו/או סוג המרחב התכנוני של רשויות מקומיות במחוז. בעניינים אלה, שהם עיקר עבודתה ותפקידיה של ועדה מחוזית, ישנם, לכלל התושבים הערביים ברשויות המקומיות הערביות במחוז הצפון, אינטרסים וצרכים תכנוניים ייחודיים וזהים. במציאות זו, החובה למתן ייצוג הולם לערבים בוועדה, כביטוי לעקרון השוויון, מקבלת משנה תוקף.

75. בוועדה כיום ישנו נציג ערבי אחד של הרשויות המקומיות. משמע, הרכבה של הוועדה כיום אינו מעניק ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. דבר זה פוגע בתקינותם ובהגינותם של

הליכי ההקצאה של משאבי קרקע יקרי ערך, ומביא לכך שהכרעות אלה אינן מתקבלות בדרך ראויה וחוקתית.

76. אי לכך, ייצוג הולם לערבים בהרכב הוועדה, שיביא לכך כי אינטרסים וצרכים ייחודיים הנוגעים לאוכלוסייה הערבית, יובאו בחשבון בהליך קבלת ההחלטות בוועדה, וכן ישפיעו על ההחלטות, משמעו - ייצוג עפ"י שיעורם של הערבים באוכלוסיית מחוז הצפון.

הסעד המבוקש

77. בנסיבות שנוצרו, בהן ביום 26.1.00 אוישה הוועדה בהרכבה המלא, וזאת על אף התכתובת הענפה בעניין, הרי שעל מנת לקיים את חובת הייצוג ההולם, אין מנוס אלא לבטל את מינויים של מקצת חברי הוועדה, על מנת שניתן יהיה למנות חברים ערבים לוועדה, בשיעור המבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בהרכב הוועדה.

78. כאמור לעיל, חובת הייצוג ההולם לערבים בוועדה מקויימת רק כאשר הרכב הוועדה משקף את שיעורם של הערבים באוכלוסיית מחוז הצפון, העומד על 52.3%. היינו, על מנת לקיים ייצוג הולם לערבים בהרכב הוועדה, המונה שבעה עשר חברים, יש למנות תשעה חברים ערבים.

79. מכל הנימוקים שהובאו עולה, כי פסולה החלטתם של המשיבים בעשותם את המינויים לוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז צפון.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו-על-תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים, לעשות את הצו החלטי. כמו כן מתבקש בית המשפט לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

יוסף ג'בארין, עו"ד עאוני בנא, עו"ד

ב"כ העותרים