

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

**העותרים:**

1. עבדל כרים לאפי ת"ז
2. מחמוד עבד רבו ת"ז
3. גאדאללה סופיאן ת"ז
4. אבו חאמד פואד ת"ז
5. מהאר אבו-סעד ת"ז
6. סוזאן חדייר ת"ז
7. רבאיעה שפיק ת"ז
8. איברהים אבו סרחאן ת"ז
9. מוחמד סיאג ת"ז
10. אבו אמיר קוואסמה ת"ז
11. המינהל הקהילתי בית צפפה ע"ר 58-0223196
12. אבו חומוס רבחי ת"ז
13. זיאד זיאד ת"ז
14. המינהל הקהילתי בית חנינא ע"ר 58-0224509
15. העמותה לקידום שכונת א-טור ע"ר 58-0106888
16. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד קרן צפריר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או לימור יהודה ו/או אשרת מימון ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או נסרין עליאן ו/או ראויה אבו-רביעה ו/או משכית בנדל

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 34510, ירושלים 91000

טל': 02-6521218; פקס: 02-6521219

**המשיבות:**

1. עיריית ירושלים

כיכר ספרא 1, ירושלים 94141

2. משרד החינוך

רחוב שבטי ישראל 34, ירושלים 91911

**עתירה מנהלית**

מוגשת בזאת עתירה, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה מס' 1 להעביר את מלוא התקצוב הדרוש לצורך התפעול השוטף של מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית, בשנת הכספים 2011 ולהבא, בסכומים שנקבעו על ידי המנהלה לחינוך ירושלים כסכומים הנחוצים לעניין זה.

**בקשה לדיון דחוף**

עניינה של עתירה זו בהקצאת התקציב הנדרש לצורך תפעול מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית, בשנת התקציב 2011.

כפי שיפורט בהרחבה בגוף העתירה, כל המאמצים להביא לתקצוב מוסדות החינוך הרשמיים במלוא גובה הסכום הדרוש, לא צלחו.

הואיל ובימים אלה מגובשת הצעת תקציב העירייה לשנת 2011; והואיל ודיוני התקציב לשנת 2011 אמורים להתחיל ולהסתיים בחודש דצמבר 2010 (הדיונים בלשכת ראש עיריית ירושלים עתידים להתחיל ביום 1.12.2010, סיכום התקציב אצל ראש העיר אמור להיערך באמצע אותו חודש ואישור המועצה אמור להינתן בסוף חודש דצמבר 2010), מתבקש דיון דחוף בעתירה, עוד בטרם ייקבע באופן סופי מבנה התקציב בנושא זה.

**אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה.**

## ואלה נימוקי העתירה:

### א. מבוא

1. עניינה של עתירה זו בתקצוב חסר למוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית על ידי המשיבה מס' 1 (להלן: "עיריית ירושלים" או "העירייה").
2. כמחצית מהתלמידים בירושלים המזרחית, שהם כ-42,000 ילדים, לומדים במסגרות חינוך רשמיות שבניהולה של המנהלה לחינוך ירושלים (להלן: "מנח"י"), וקיים מחסור חמור במבנים המשמשים כמוסדות חינוך. בשל המחסור הרב במוסדות חינוך בירושלים המזרחית, גם מוסדות החינוך הקיימים נמצאים במצב קשה: חלקם ממוקמים במבנים שאינם ראויים לשמש כמבני לימוד, חלקם הגדול של בתי הספר נמצאים במבנים שהעירייה שוכרת ושאינם מיועדים לשמש כמבני לימוד, חלק מהכיתות אינו ראוי לשמש ככיתות, ומספר התלמידים בכל כיתה עולה בהרבה על התפוסה המתאימה לתנאים הקיימים.
3. נוסף על הקשיים, איתם מתמודדת מערכת החינוך בירושלים המזרחית כמפורט לעיל, ואשר אינם מעניינה של עתירה זו, נאלצים מוסדות החינוך להתמודד עם בעיית תקציב קשה, הנגרמת כתוצאה מתקצוב חסר על ידי עיריית ירושלים.
4. התקצוב החסר בו תעסוק עתירה זו, הוא תקצוב המיועד לתפעול השוטף של בתי הספר, לרבות תשלומי חשמל ומים, הוצאות הצטיידות, תחזוקה בסיסית ותיקונים קטנים. תוצאותיו של חוסר התקצוב לטובת נושאים אלו, כפי שקורה לא אחת בפועל, הן היעדר ציוד לימודים בסיסי כגון שולחנות וכסאות לתלמידים ולמורים, חוסר בציוד למעבדות ובספרים לספרייה, חוסר בציוד ספורט בסיסי כגון כדורים ורשתות, ציוד מקולקל שאין כסף לתקנו (כגון: חלונות ודלתות שבורים, מזגנים חסרים או מקולקלים), ועוד.
5. השלכותיו של תת-התקצוב על תפעול מוסדות החינוך באות לידי ביטוי הן בפגיעה ברמת הלימודים והן בסכנה לפגיעה בבריאותם של התלמידים ובשלמות גופם, עקב חוסר היכולת לשמר רמת בטיחות, הגיינה ונקיון ראויה במוסדות החינוך.
6. עיריית ירושלים מכירה בפערים המשמעותיים בתקצוב פר תלמיד בין מזרח למערב ירושלים, כפי שיפורט להלן, ומודעת ללא כל ספק לגירעונות הכספיים שהצטברו בקופות מוסדות החינוך בירושלים המזרחית ולהשלכות המצב הכספי על השירותים הניתנים בהם, אך בוחרת להמשיך ולנקוט במדיניות פסולה זו, חרף חוות דעתו המפורשת והמחייבת של היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו. ואילו משרד החינוך, אשר אמור לפקח על תקצוב מוסדות החינוך הרשמיים על ידי הרשויות המקומיות ועל רמת תפעולם בפועל, איננו מבצע את תפקידו כנדרש.

7. עתה, משנמצאים בידי המשיבים כל הנתונים הכספיים המצביעים על כך כי תלמידי ירושלים המזרחית מתקצבים בחסר גדול לעומת התקצוב הדרוש להפעלת מוסדות החינוך, לאחר שבשנת התקציב 2010 זכו נתונים קשים אלו להתעלמות מוחלטת בקביעת התקציב על ידי העירייה ולביקורת קשה גם בתוך העירייה, ולקראת דיוני תקציב העירייה לשנת 2011, מבקשים העותרים באמצעות עתירה זו לחייב את העירייה לתקצב באופן הולם את תפעול מוסדות החינוך בירושלים המזרחית החל משנת 2011 ואילך.

## **ב. הצדדים**

8. העותר מס' 1, עבדל כרים לאפי, הוא תושב שכונת בית צפפא ומשמש בתפקיד יו"ר ועד ההורים של השכונה וכן בתפקיד יו"ר איחוד ועדי ההורים במזרח ירושלים, המאחד את כל ועדי ההורים בעיר.

9. העותר מס' 2, מחמוד עבד רבו, הוא תושב שכונת בית צפפא ומשמש בתפקיד יו"ר ועד ההורים של בית הספר התיכון ושל בית הספר היסודי בבית צפפא.

10. העותר מס' 3, גאדאללה סופיאן, הוא תושב שכונת צור באהר ומשמש סגן יו"ר ועד ההורים בבית הספר היסודי צור באהר.

11. העותר מס' 4, פואד אבו תאמד, הוא תושב שכונת צור באהר ומשמש יו"ר עמותת הועדה התומכת בחינוך בצור באהר, המקשרת בין מוסדות החינוך הרשמיים בשכונה לבין הרשויות.

12. העותר מס' 5, מהאר אבו-סעד, הוא תושב מחנה הפליטים שועפט ומשמש כראש ועד ההורים בבית הספר היסודי שועפט ג'.

13. העותרת מס' 6, סוזאן חדייר, היא תושבת שכונת שועפט וחברת ועד ההורים של כלל בתי הספר בשועפט.

14. העותר מס' 7, רבאיעה שפיק, הוא תושב שכונת ג'בל מוכאבר וחבר בוועד ההורים של בתי הספר בשכונה.

15. העותר מס' 8, איברהים אבו סרחאן, הוא תושב שכונת עבדייה אומליסון ומשמש ראש ועד ההורים של בתי הספר באומליסון.

16. העותר מס' 9, מוחמד סיאג, הוא תושב שכונת אבו תור וחבר בוועד ההורים של בית הספר היסודי לבנים בשכונה.

17. העותר מס' 10, אבו אמיר קוואסמה, הוא תושב שכונת אבו תור וחבר בוועד ההורים של בית הספר היסודי לבנים בשכונה.

18. העותר מס' 11, המינהל הקהילתי בית צפא, הוא עמותה רשומה שמטרותיה קידום ושיפור איכות החיים בשכונה.
19. העותר מס' 12, אבו חמוס רבחי, הוא תושב שכונת עיסאווייה וחבר בוועד ההורים המרכזי של בתי הספר בשכונה.
20. העותר מס' 13, זיאד זיאד, הוא תושב שכונת אבו תור ומשמש יו"ר ועד ההורים בבית הספר היסודי לבנות אבו תור.
21. העותר מס' 14, המינהל הקהילתי בית חנינא, הוא עמותה רשומה שמטרותיה קידום ושיפור איכות החיים בשכונה.
22. העותרת מס' 15, העמותה לקידום שכונת א-טור, הוא המינהל הקהילתי של שכונת א-טור שמטרתו מתן שירותים קהילתיים חברתיים ותרבותיים לתושבי א-טור והאזור.
23. העותרת מס' 16, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: "האגודה"), הינה עמותה הפועלת להגנה על זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים. בין היתר, מפעילה האגודה פרויקט לקידום זכויות תושבי ירושלים המזרחית, במסגרתו היא פועלת להביא לשיפור בהיקף ובאיכות השירותים הממשלתיים והעירוניים, הניתנים לאוכלוסיית ירושלים המזרחית, ולמניעת הפרת זכויות תושבי האזור.
24. המשיבה מס' 1 היא הרשות המקומית, אשר אחראית על מימון עלויות התפעול של מוסדות החינוך הרשמיים בתחומיה.
25. המשיב מס' 2 ממונה על ביצוע חוקי החינוך, ובכלל זה חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

## **ג. הרקע העובדתי**

### **1.ג. מערכת החינוך בירושלים המזרחית**

26. מאז הוחל על ירושלים המזרחית בשנת 1967 "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה", ניתן לתושבי ירושלים המזרחית מעמד אזרחי של תושבי קבע, ומערכת החינוך באזורים שסופחו לעיר הועברה לניהול משרד החינוך ועיריית ירושלים.
27. מערכת החינוך בירושלים היא הגדולה והמורכבת ביותר בארץ. היא נחלקת למערכת חינוך ציבורית, הכוללת מוסדות חינוך רשמיים ומוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, ומערכת חינוך פרטית, הכוללת מוסדות שאינם מוכרים על ידי משרד החינוך ומופעלים על ידי גופים פרטיים עסקיים ועל ידי גופים דתיים.

28. דומה שכיום אין חולק על כך, שמערכת החינוך הערבית-פלסטינית במזרח ירושלים הוזנחה על ידי רשויות המדינה ועיריית ירושלים במשך שנים ארוכות. ההזנחה מתבטאת בתשתיות ירודות, במחסור חמור במבנים ובכיתות לימוד, בצפיפות רבה בכיתות, במחסור בעובדים בעלי הכשרה מתאימה, בכשל בפקוח ובקושי בעיצוב תכני הלימוד.

[ע/1] מצ"ב לעתירה זו העתק דו"ח אודות מצב החינוך בירושלים המזרחית בשנת 2010, אשר נכתב על ידי האגודה לזכויות האזרח ועמותת עיר עמים, ומסומן **כנספח ע/1**.

## 2.ג. התקצוב החסר למוסדות החינוך בירושלים המזרחית

29. נוסף על שלל כשלים אלה, המונעים ממערכת החינוך את היכולת להתפתח ולהתאים עצמה למספר התלמידים ולצרכיהם, מתקצבת עיריית ירושלים את מערכת החינוך בירושלים המזרחית בחסר, באופן המקשה על ניהולם השוטף של מוסדות החינוך.

30. בטרם נפרס את מלוא נתוני תקצוב תפעול בתי הספר, נבהיר במה הדברים אמורים.

31. המחסור הכספי בו שרויים דרך קבע מוסדות החינוך בירושלים המזרחית משפיע באופן חמור על האפשרות להעניק חינוך הולם ומשמעותי לתלמידים. שכן, המחסור התקציבי גורם למחסור בציוד עזר לימודי (ציוד למעבדות, ספריות, ציוד ספורט וכדומה), חוסר יכולת לתקן מפגעי בטיחות כגון חלונות ודלתות שבורים, ואף בהזנחה כללית של בתי הספר בשל קושי להשיג מימון לביצוע שיפורים אסטתיים, כגון צביעת קירות או התקנת ציוד חדש במקום הציוד הבלוי הקיים.

32. כך מעיד מר מחמוד עבד רבו בסעיף 7 לתצהירו על המצב השורר בבית הספר התיכון בשכונת בית צפפא:

**"...במספר כיתות, דלתות הכיתות שבורות ולא מתוקנות, וזכוכיות בחלונות שבורות או חסרות. נורות בכיתות חסרות ואין כמעט ארונות אחסון בבית הספר. ארונות רבים נשברו עם הזמן ולא הובאו חדשים במקומם. במקלט, המשמש כחדר טלביזיה, אין פתח אוורור, וביקשנו להתקין שם מזגן. כשהועלו הטענות בנושא בפני מנהל בית הספר, הוא אמר שאין לו תקציב לתקן את כל הליקויים."**

ואת המצב בבית הספר לחינוך מיוחד בשכונת בית צפפא מתאר מר עבדל כרים לאפי בסעיף 14 לתצהירו, כך:

**"בית הספר לחינוך מיוחד נמצא כיום במקום בו פעל בית הספר היסודי לפני שהועבר למשכנו החדש. המבנה הזה ישן מאוד (אני למדתי בו כילד לפני כחמישים שנה) ולא מותאם לילדים בעלי צרכים מיוחדים. יש בו הרבה מדרגות והאווירה בו מאוד לא נעימה בגלל גיל המבנה: החלונות והדלתות**

**ישנים מאוד, הסורגים נראים כמו סורגים של בית כלא ולא של מוסד חינוכי, הצבע על הקירות ישן מאוד.**"

מצב חמור ביותר מתקיים גם בבית הספר היסודי בשכונת אבו תור, אשר ממוקם במבנה שכלל לא נועד לשמש כבית ספר. משום כך, למשל, אין במקום כל מערכת לחימום המבנה בחורף, כפי שמסבירים מר מוחמד סיאג ומר אבו אמיר קוואסמה, בסעיף 12 לתצהיריהם:

**"בבית הספר אין בכלל מערכת חימום בימי החורף. הילדים לובשים בחורף שלוש שכבות בגדים והחלונות בחדרי הלימוד סגורים, וזו הדרך היחידה להתחמם. גם בקיץ אין מיזוג בחדרים, וחם מאוד ללמוד."**

בסעיף 8 לתצהירו של מר אבו חאמד פואד, המתייחס לבית הספר החדש לבנים בשכונת צור באהר, הוא מתאר את השפעת המחסור הכספי על היעדר החימום בימי החורף:

**"במהלך השנה שעברה למרות שבית הספר הוא מודרני וקיימים מזגנים בכיתות, לא הופעלו המזגנים במהלך החורף כיוון שהם זוללים חשמל ולא היה תקציב לתשלום החשמל. צריך לזכור שמדובר בבתי ספר שממוקמים בגובה למעלה מ- 800 מטר מעל פני הים ועל כן החורף קשה מאד בבתי הספר."**

את המצב בבית הספר היסודי שועפט ג', הממוקם במחנה הפליטים שועפט, מתאר מר מאהר אבו סעד בדוגמא הבאה:

**"בחצר הקטנה, המשמשת את כל ילדי בית הספר, התחילו רק לקראת פתיחת שנת הלימודים הנוכחית להתקין סככות, אך הן אינן מספיקות. לכן, בקיץ הילדים משחקים תחת השמש הקופחת, ובחורף הם נרטבים בגשם. מנהל בית הספר אמר לי שאין מספיק כסף כדי לקרות את כל החצר."**

המחסור הכספי מביא לעתים קרובות לכך, שגם הציוד "החדש" המגיע לבתי הספר הוא למעשה ציוד משומש המועבר מבתי ספר אחרים.

ורא, לעניין זה, סעיף 5 לתצהיריהם של עבדל כרים לאפי ומחמוד עבד רבו משכונת בית צפפא, וכן תצהירו של מר גאדאללה סופיאן משכונת צור באהר, אשר מספר בסעיף 3 לתצהירו על המקרה הבא:

**"ראשית, במשך שנים לא היתה ספריה בבית הספר וועד ההורים פנה למנהלת החינוך בעיריה כדי לבקש שיהיה ציוד להפעלת ספריה (מדפים, ספרים, מחשבים ושולחנות). במהלך השנה שעברה פנו אלינו ממנח"י ואמרו שיש בית ספר בגילה שרוצה לחדש את הספריה שלהם ואנחנו יכולים לקבל מהם את המדפים הישנים שלהם. ועד ההורים נסע לבית הספר בגילה כדי לראות את הציוד, אבל הבנו שמדובר בציוד במצב מאד לא תקין ולכן לא לקחנו אותו."**

דוגמאות רבות נוספות הממחישות את השפעת המחסור הכספי על תפעולם של בתי הספר הרשמיים בירושלים המזרחית ניתן למצוא בתצהיריהם של העותרים, המצורפים לעתירה זו.

33. לקראת דיוני התקציב לשנת 2010, ערכה מנח"י חישובים מדויקים במטרה להבין את התקציב הדרוש לתפעול מוסדות החינוך בירושלים המזרחית וכדי לעמוד על עומק הפערים בין התקצוב הקיים לבין התקצוב הנדרש. חישובים אלה - אשר נערכו, כאמור, על ידי מנח"י ולפי החלטתה - הצביעו על צורך בסך כולל של כ-20,000,000 ₪ לתפעול מוסדות החינוך בירושלים המזרחית, ומתוך כך, צורך בתוספת תקצוב בסך של למעלה מ-10,600,000 ₪ לשנה, בהשוואה לתקציב הקיים.

34. למען הסר ספק יובהר, כי הסך של 10,600,000 ₪ הוא סך התוספת התקציבית הנדרשת, מעבר לתקציב שנקבע על ידי העירייה.

35. **משמעותם של דברים היא, כי מוסדות החינוך בירושלים המזרחית תוקצבו בשנת 2010 (כמו גם בשנים שקדמו לכך) בסכום הנמוך בכ-50% מהסכום הנדרש להפעלתם.**

[2/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק טבלת חישוב פערי התקצוב בירושלים המזרחית, אשר הוכנה על ידי מנח"י, ומסומן כנספח 2/ע.

36. ויודגש: הצרכים הכספיים במוסדות החינוך בירושלים המזרחית אינם נמוכים מהצרכים במערב העיר. לכל הפחות, הם שווים זה לזה. סביר להניח, כי בשל מצבם הירוד של מוסדות החינוך במזרח העיר (מספר כיתות הלימוד החסרות, הצפיפות בכיתות והמצב הסוציו-אקונומי הנמוך של מרבית הילדים, ועוד סיבות נוספות), הצרכים הכספיים במזרח העיר גבוהים יותר מאלו שבמערב, ומצדיקים תקצוב יתר בהשוואה לסכום הנקוב לפי תלמיד במערב העיר.

37. כמו כן יש להבהיר, כי הסכומים המפורטים בטבלה נספח 2/ע לעיל מתייחסים לכספים הנדרשים לתפעול השוטף בלבד לשנה אחת, ואינם כוללים את הצרכים שהצטברו במשך שנים של גירעונות כספיים, או חוסרים נוספים כגון כיתות לימוד או תקנים לעובדים מקצועיים.

38. עוד נסביר, כי דרך החישוב אשר הביאה לסכומים המפורטים לעיל, היא השוואה בין הסכומים, אשר אמורים להיות מועברים למוסדות חינוך במזרח העיר, לבין הסכומים המועברים למוסדות החינוך במערב העיר, בתעריף פר תלמיד. כך, מכפלת הסכומים המפורטים בטבלה שכותרתה "תעריפי ניהול עצמי-2009", המופיעה בשולי הטבלה נספח 2/ע לעיל (הם התעריפים הנהוגים ביחס למוסדות החינוך במערב העיר), במספר התלמידים בכל סוג מוסד (יסודי, על יסודי וכיוצ"ב), תביא לסכום המופיע בעמודה שכותרתה "תקציב נדרש-עירייה".



39. מכאן, שגם מנח"י לא ראתה כל סיבה להקצות סכומים שונים, נמוכים יותר, למוסדות החינוך בירושלים המזרחית, בהשוואה לסכומים המוקצים למוסדות החינוך במערב העיר.

40. לאחר שנערכו החישובים הכספיים על ידי מנח"י, הועלו סכומים אלו כדרישה תקציבית לדיון במסגרת דיוני תקציב שנת 2010 במליאת העירייה. כפי שניתן לראות מהצעת מסגרת התקציב שהוגשה על ידי מנח"י לעירייה, ביקשה מנח"י תוספת תקציבית בסך של 10,600,000 ₪ עבור "הוצאות ארגוניות - מזרח העיר", ובדברי הביאור לסעיף נכתב:

**"התוספת לדיון הינה עבור הגדלת תקציבי הוצאות שאינן שר של המוסדות במזרח העיר"**

41. אשר על כן, אין ולא יכול להיות חולק על כך, שמנח"י ראתה בסך של 10,600,000 ₪ תוספת תקציבית נחוצה לצורך תפעול בתי הספר בירושלים המזרחית.

[3/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק הצעת מסגרת תקציב הפעולות של מנח"י לשנת 2010 כפי שהוגשה למליאת עיריית ירושלים, ומסומן כנספח 3/ע.

42. ואולם, בהחלטת מליאת עיריית ירושלים הוחלט להגדיל את תקציב התפעול של מוסדות החינוך בירושלים המזרחית לשנת 2010 בסך של כ-1,000,000 ₪ בלבד, כלומר: כ-9,600,000 ₪ פחות מהסכום הנדרש על ידי מנח"י.

43. החלטה זו באה לידי ביטוי בספר הצעת התקציב הרגיל של עיריית ירושלים לשנת 2010, ממנו עולה כי בתי הספר היסודיים בירושלים המזרחית תוקצבו בסך כולל של 5,262,615 ₪, דהיינו: תוספת של 1,000,000 ₪ בלבד על הסכום הנקוב כתקציב הבסיס לשנת 2009, המוצג בטבלת החישוב המצורפת כנספח 2/ע לעיל.

[4/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק העמוד הרלוונטי מספר הצעת התקציב הרגיל של עיריית ירושלים לשנת 2010, ומסומן כנספח 4/ע.

44. יושם אל לב, כי בדברי ההסבר לתקציב "הוצאות ארגוניות - מזרח העיר" בספר התקציב הוסבר ייעודם של הכספים כדלקמן:

**"התקציב מיועד עבור הוצאות התחזוקה וההוצאות הארגוניות של בתי הספר היסודיים במזרח העיר, כגון חשמל, מים, סולר וכו'".**

45. כלומר, גם עיריית ירושלים ומנח"י מודעות לכך, שתקצוב חסר בסעיף חשוב זה, משמעותו אחת: חוסר יכולת לשלם את חשבונותיהם של בתי הספר, לתחזק ולתפעל אותם באופן יום-יומי ברמה סבירה.

46. רק לאחרונה, בדיון בוועדת הכספים של העירייה שנערך ביום 5.9.2010 ובמליאת המועצה שהתכנסה ביום 15.9.2010, אושרה תוספת תקציבית בסך של 1,000,000 ₪ עבור מערכת החינוך בירושלים המזרחית על חשבון שנת 2010. יובהר, כי תוספת תקציבית זו נקבעה במסגרת עדכון תקציב העירייה לשנת 2010 על ידי תוספת תקציבית בסך של 36,000,000 ₪, בעקבות גביית כספי ארנונה שנתקבלו בידיה, ולא היתה מתוכננת מראש במסגרת הצעת התקציב, כמפורט לעיל. אך עדיין, גם לאחר תוספת תקציבית זו, הפער בין התקציב הנחוץ לבין התקציב הקיים עומד על למעלה מ- 8,000,000 ₪ (מתוך תקציב נדרש בסך כולל של כ- 20,000,000 ₪, כמפורט בטבלאות החישוב שהוכנו על ידי מנח"י, נספח ע/2 לעיל).

[ע/5] מצ"ב לעתירה זו העתק העמודים הרלוונטיים מהצעת ההחלטה שהועלתה לדיון בוועדת הכספים של העירייה ביום 5.9.2010, ומסומן כנספח ע/5.

47. ביקורת על החלטת העירייה נשמעה מפי היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, וכן מפי חבר המועצה, מר פפה אללו, כמפורט בפרק הבא להלן. ואולם, כל פעולותיהם לשינוי החלטת העירייה לא צלחו.

48. בשולי הדברים נציין, כי בעוד שהעירייה אינה ממלאת את חובותיה הבסיסיות הקבועות בדיון כלפי תלמידי מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית, היא פועלת להגדלת תקצוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, אף מעבר לסכום הנדרש ממנה על פי חוק. מדיניות זו של העירייה כבר עמדה לביקורת שיפוטית של בית משפט נכבד זה (עת"מ י-ם) 1754/09 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מועצת עיריית ירושלים, טרם פורסם, 15.4.2010), אשר פסל את הקריטריונים לתקצוב בתי הספר במעמד "מוכר שאינו רשמי", וקבע כי קריטריונים אלו נוסחו באופן מגמתי, כך שיחולו רק ביחס למוסדות החינוך החרדיים בעיר.

49. והנה, לאחרונה נתבשרנו, כי על אף הביקורת השיפוטית שספגה בנושא, עיריית ירושלים עומדת על רצונה להגדיל את התמיכות למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי מעבר לנדרש ממנה על פי חוק, וזאת באמצעות ניסוח קריטריונים חדשים.

50. בהקשר זה, כתב היועץ המשפטי לעיריית ירושלים, עו"ד יוסי חביליו, במכתבו לראש העיר ברקת מיום 26.8.2010 את הדברים הבאים:

**"העובדה שהעירייה בוחרת ליתן תקציב מוגדל למוסדות החינוך במעמד המוכר שאינו רשמי מעבר לחובתה בחוק מחזקת את העמדה העומדת ללא קשר לנושא הקריטריונים כי יש לפעול לתיקון האפליה ולהגדלה משמעותית של תקציב הפעולות למוסדות חינוך רשמיים במזרח העיר." (ההדגשה במקור)**

[ע/6] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של עו"ד חביליו לראש העיר ברקת מיום 26.8.2010, ומסומן כנספח ע/6.

51. אמנם, קבלת החלטה על ידי הרשות המקומית בדבר הגדלת התמיכות לפי קריטריונים כלשהם (העומדים בדרישות החוק כמובן), איננה דבר פסול כשלעצמו. ואולם, הגדלת התמיכות מעבר לנדרש על פי חוק למוסדות חינוך אשר אינם בבעלות המדינה או הרשות המקומית מדגישה את חוסר הסבירות שבאי-תקצוב מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית, הנמצאים באחריותה של אותה רשות מקומית, בסכומים הנחוצים לשם הפעלתם ברמה נאותה.

52. זאת ועוד: בעוד שהעירייה מפרה את חובתה לתקצב באופן ראוי והולם את בתי הספר בירושלים המזרחית, היא מתפארת בכוונותיה לטפח ולקדם את מערכת החינוך בירושלים המזרחית. וכך אמר שר החינוך, מר גדעון סער, במליאת הכנסת ביום 3.5.2010, במענה להצעת אי-אמון שהוגשה בנושא מצבה של מערכת החינוך בירושלים המזרחית:

**"אני מבקש להפנות את תשומת הלב לכך כי מנח"י מקדמת תוכנית הוליסטית חמש-שנתית לפיתוח מערכת החינוך במזרח העיר בתחומי העשייה החינוכית-פדגוגית. מדובר בתוכנית מונחית מטרות, יעדים, מדדים ותפוקות, מדידה והערכה בכל הרמות: רמת בית-הספר, פיקוח ומטה מנח"י. במסגרתה יינתן טיפול מערכתי כולל בכמה תחומים, ובהם הישגים לימודיים, צמצום נשירה, אקלים חינוכי, התמקצעות וסביבה חינוכית, תשתיות חינוכיות, מעקב ובקרה..."**

**כל מוסד שייקח חלק - וזה תלוי כמובן גם במוסדות עצמם - באחת מהתוכניות המוצעות, כחלק מהתוכנית ההוליסטית, יידרש להגיש תוכנית עבודה בית-ספרית המבטאת את הנחות היסוד ויתחייב לתוצאות, ליעדים ולמתן משוב פנימי."**

דברי הכנסת, 3 במאי 2010, עמ' 41.

53. ואולם, קידום תכניות לימודיות ושיפור הישגי התלמידים, המהווים מטרה מבורכת כשלעצמה, אינם יכולים להיעשות בתנאים אשר אינם מאפשרים למידה.

### **3.ג הפניות למשיבים ותשובותיהם**

54. בתאריך 15.12.2009 פנה מר פפה אללו, חבר מועצת עיריית ירושלים מטעם סיעת מרצ, אשר שימש באותה עת כסגן ראש העיר ומחזיק תיק חינוך מזרח ירושלים, אל היועץ המשפטי של עיריית ירושלים, עו"ד יוסי חביליו, במכתב בדואר אלקטרוני. באותו מכתב ביקש מר אללו מעו"ד חביליו את חוות דעתו בנושא שהוגדר על-ידו כ-"**אפליה ברורה בין תלמיד ממערב העיר לתלמיד במזרח העיר (כמובן בביה"ס הרשמיים)**".

[7/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק פנייתו של מר פפה אללו לעו"ד יוסי חביליו מיום 15.12.2009, ומסומן כנספח 7/ע.

55. בד בבד, ועוד באותו יום, פנה מר אללו במכתב בדואר אלקטרוני גם למר בנצי נמט, אשר שימש באותה עת כראש מנח"י, וביקש נתונים כספיים המפרטים את ההשקעות הכספיות שמשקיעה העירייה לפי תלמיד, במערב העיר ובמזרח העיר, בכל מסגרות החינוך הרשמי.

56. בתכתובת שצורפה לדואר האלקטרוני שנשלח בתשובה למר אללו, נכתב על ידי מר שלמה הומינר, הממונה על כספים ותקציבים במנח"י, כך:

**"א. לפי הטבלה המצורפת שנערכה בשיתוף עם סוהיילה [הממונה היוצאת במנח"י על החינוך במזרח ירושלים - ק"צ] והועברה אליכם מספר פעמים התקציב העירוני להוצאות שאינן שכר במע' העיר עומד על כ-488 ₪ לתלמיד ובמז' העיר על כ-234 כלומר פער של פי 2.**

**ב. כזכור לך טבלה זו שימשה בסיס לדיון אותו יזמה מנח"י במהלך דיוני התקציב והיתה הנושא המרכזי בכל הדיונים."**

57. למכתב הדואר האלקטרוני שנשלח למר אללו צורף קובץ אקסל ובו מספר טבלאות. הטבלאות מפרטות את מספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך הרשמיות בירושלים המזרחית, את מספר מוסדות החינוך ומספר הכיתות, וכן פרמטרים נוספים כגון חלוקה לפי מין ושנת לימוד. כמו כן, לאותו מכתב צורפה גם הטבלה המסכמת את הנתונים הכספיים, המצורפת כנספח 2/ע לעיל, אשר מתבססת על הנתונים המופיעים באותן טבלאות.

[8/ע] מצ"ב לעתירה זו העתקי ההתכתבות בין מר אללו לבין מנח"י, וכן העתק הטבלאות שהוכנו על ידי מנח"י בנושא החינוך הרשמי בירושלים המזרחית ונשלחו למר אללו במסגרת אותה התכתבות, ומסומנים כנספח 8/ע.

58. בתשובה לפנייתו של מר אללו נספח 7/ע לעיל, השיב עו"ד חביליו במכתב מיום 7.4.2010, ובו דברים נחרצים וברורים בדבר קיומו של "פער משמעותי" כדבריו, בין הסכומים המועברים למוסדות החינוך במערב העיר ובמזרח. וכך כתב עו"ד חביליו בסעיף 3 למכתבו:

**"מן הנתונים שהועברו אלי עולה כי ישנו פער משמעותי ביותר בין הסכומים שמעבירה העירייה למוסדות החינוך במערב העיר בגין כל תלמיד בגין הוצאות תפעול לסכומים שמעבירה העירייה למוסדות החינוך במזרח העיר בגין כל תלמיד בגין הוצאות תפעול ומדובר במוסדות חינוך רשמיים ו/או עירוניים."**

[9/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של עו"ד יוסי חביליו למר פפה אללו מיום 7.4.2010, ומסומן כנספח 9/ע.

59. זמן קצר לאחר קבלת נתונים אלו לידיה, פנתה האגודה לזכויות האזרח בתאריך 16.5.2010 במכתב לראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת, אשר כותרתו "תיקון האפליה בתקצוב מוסדות החינוך בירושלים". במכתב זה עמדה האגודה על קיומם של פערי התקצוב בין מערב ומזרח העיר כאמור במכתבו של עו"ד חביליו נספח ע/9 לעיל, וביקשה לדעת האם וכיצד יש בכוונת העירייה לתקן את המעוות ולמנוע לאלתר את פערי התקצוב הקיימים.

העתק מכתב זה מוען גם לשר החינוך, לסמנכ"ל משרד החינוך הממונה על מנח"י, וליועצת המשפטית של משרד החינוך.

[ע/10] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבה של האגודה לזכויות האזרח למר ניר ברקת מיום 16.5.2010, ומסומן **כנספח ע/10**.

60. במקביל, ועוד באותו יום, פנתה האגודה במכתב לעו"ד חביליו, וביקשה את התייחסותו למכתבה, נספח ע/10 לעיל. גם העתק מכתב זה מוען לשר החינוך, לסמנכ"ל משרד החינוך הממונה על מנח"י, וליועצת המשפטית של משרד החינוך.

[ע/11] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבה של האגודה לזכויות האזרח לעו"ד יוסי חביליו מיום 16.5.2010, ומסומן **כנספח ע/11**.

[ע/12] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתב התשובה של עו"ד חביליו לאגודה מיום 7.7.2010, ומסומן **כנספח ע/12**.

61. ביום 20.5.2010 נשלח אל האגודה מכתב מאת ראש העירייה ניר ברקת, בו הוא מאשר את קבלת מכתבה של האגודה נספח ע/10 לעיל, ומודיע כי המכתב הועבר לראש הסגל, הגב' מיכל שלם, אשר תשיב עליו.

[ע/13] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של מר ניר ברקת לאגודה מיום 20.5.2010, ומסומן **כנספח ע/13**.

62. ואולם, עד להגשת עתירה זו, לא נתקבלה כל תשובה עניינית מלשכת ראש העיר ברקת, וזאת חרף מכתב תזכורת שנשלח בנושא על ידי האגודה ביום 12.8.2010.

[ע/14] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבה של האגודה לזכויות האזרח למר ניר ברקת מיום 12.8.2010, ומסומן **כנספח ע/14**.

63. כמו כן, לא ידוע לאגודה על כל התערבות או פעולה של משרד החינוך בנושא זה, על אף שכאמור, אין כל ספק כי משרד החינוך מודע לעומק הפערים בין התקצוב הנחוץ לקיים (לכל הפחות, נודע לו על כך ממכתביה של האגודה לזכויות האזרח).

64. מר אללו שב ופנה לעו"ד חביליו בנושא זה במכתבו מיום 23.6.2010, ואף שיגר העתק ממכתבו זה גם אל משרד מבקר המדינה.

[15/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של מר אללו לעו"ד חביליו מיום 23.6.2010, ומסומן **כנספח ע/15**.

65. בעקבות פניותיהם של מר אללו ושל האגודה לזכויות האזרח, שיגר עו"ד חביליו מכתב נוסף אל ראש העיר ברקת ביום 15.7.2010. באותו מכתב חזר עו"ד חביליו על דבריו בחוות דעתו מיום 7.4.2010. נספח ע/9 לעיל וכן על מסקנתו הסופית, כדלהלן:

**"לאור האמור בחוות דעתי הרי שיש לפעול להגדלה משמעותית של תקציב הפעולות למוסדות חינוך רשמיים במזרח העיר במסגרת התקציב המתוכנן לשנת 2011, שכן הדבר מחויב מעקרונות השוויון. מעבר לכך, באם העירייה לא תעשה כן יש חשש שהדבר לא יעמוד במבחן משפטי.**

**האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור העובדה כי העירייה העבירה בשנת הלימודים תש"ע תקציבים למוסדות חינוך במעמד 'מוכר שאינו רשמי' מעבר לחובתה על פי החוק ומבקשת לעשות כן גם בהתייחס לשנת הלימודים תשע"א."**

[16/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של עו"ד חביליו לראש העיר ברקת מיום 15.7.2010, ומסומן **כנספח ע/16**.

66. כמו כן, ובאותו יום, השיב עו"ד חביליו לפנייתו של מר אללו מיום 23.6.2010, נספח ע/15 לעיל, במכתב נוסף המפרט את עומק הפערים בין מזרח העיר ומערבה, בהתבסס על נתונים שנמסרו לו ממנח"י. הנתונים המוצגים במכתבו של עו"ד חביליו מלמדים על פערים בתקצוב של מאות ש"ח לכל תלמיד, בין ירושלים המזרחית והמערבית.

[17/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבו של עו"ד חביליו למר פפה אללו מיום 15.7.2010, ומסומן **כנספח ע/17**.

67. בעקבות התכתבות ענפה זו המתוארת לעיל, ובנסיון להביא להפסקת ההפליה ולתיקון פערי התקצוב ללא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות, פנתה האגודה פעם נוספת במכתב לעו"ד חביליו מיום 8.8.2010, בבקשה להיפגש עמו כדי לדון בנושא.

[18/ע] מצ"ב לעתירה זו העתק מכתבה של האגודה לזכויות האזרח לעו"ד חביליו מיום 8.8.2010, ומסומן **כנספח ע/18**.

68. בפגישה שהתקיימה בין הצדדים ביום 31.8.2010, הבהיר עו"ד חביליו כי הוא עומד מאחורי חוות דעתו, הפוסלת את אופן תקצוב מוסדות החינוך בירושלים המזרחית על ידי העירייה, וכי עמדה זו הוצגה באופן מפורט ומנומק לראש העירייה.

#### 4.ג. טענות העירייה המצדיקות את פערי התקצוב

69. בתכתובות השונות מול העירייה הועלו על-ידיה מספר טענות, המצדיקות לשיטתה חלק מהפערים הכספיים (אף כי נראה שגם מנח"י עצמה לא מנסה להצדיק את מלוא הפערים). להלן נעמוד על הצדקות אלו, ונראה כי אינן יכולות לשמש עילה לקיומם של הפערים הכספיים הנטענים.
70. תשלומי שכר דירה: אחת הטענות המרכזיות הנטענת על ידי העירייה היא, כי עלויות שכירת המבנים לצורכי ניהול מוסדות חינוך בירושלים המזרחית הן גבוהות מאוד, ומכרסמות בתקציבי התפעול השוטף המוקצים לירושלים המזרחית. ורא: סעיף 7 למכתבו של עו"ד חביליו מיום 7.4.2010, נספח ע/9 לעיל.
71. ואולם, טענה זו רק מדגישה את מצבה הקשה של מערכת החינוך בירושלים המזרחית: בשעה שמרביתם המכרעת של מוסדות החינוך במערב העיר ממוקמים במבנים הנמצאים בבעלות העירייה, הרי שמוסדות החינוך בירושלים המזרחית נמצאים ברובם במבנים שכורים, אשר חלקם אינם מיועדים ואינם מתאימים לשמש כמבני חינוך. עניין זה נמצא במרכזה של עתירה התלויה ועומדת מזה שנים רבות בפני בית המשפט העליון בבג"צ 5185/01 מנהל קהילתי לפיתוח בית חנינא ואח' נ' עיריית ירושלים ומשרד החינוך. במסגרת הדיונים בתיק זה, התחייבו העירייה ומשרד החינוך עוד בשנת 2001 ואחרי כן בשנת 2007 לגשר על המחסור בכ-1,000 כיתות לימוד על ידי בנייתן של 645 כיתות לימוד בסך הכל עד לשנת 2011. מבחן המציאות מראה, כי קלושים הסיכויים שהתחייבות זו תקויים. לפרטים נוספים ראו את הדו"ח אודות מצב החינוך, המצורף כנספח ע/1 לעיל לעתירה זו.
72. יוצא מכך, שהתרשלותם של משרד החינוך ועיריית ירושלים בהקמת מוסדות חינוך ייעודיים במזרח העיר, פוגעת בתלמידים בירושלים המזרחית פעמיים: הן במיקום מוסדות החינוך במבנים שאינם הולמים ואינם ראויים לשמש למטרה זו, והן בגריעת תקציבים הנחוצים לתפעול מוסדות החינוך, לשם השכרת מבנים אלו.
73. יש להבהיר: עלות הקמת מוסדות החינוך, כמו גם עלות השכרתם של מוסדות חינוך במקום בו מבנים ייעודיים למטרה זו אינם קיימים, לא צריכה לחול בשום אופן (ישיר או עקיף) על התושבים עצמם, כי אם על משרד החינוך והרשות המקומית בלבד, כאמור בסעיף 7 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
74. מכאן, שטענה בדבר מימון שכירות מבנים איננה רלוונטית לקביעת גובה תקצוב תפעול מוסדות החינוך.
75. תשלום עבור הסעות התלמידים: טענה נוספת, הנשמעת מפיה של העירייה כהצדקה לפערי התקצוב, היא כי עלויות הסעת התלמידים אל מוסדות החינוך ובחזרה לביתם, גבוהות במזרח העיר באופן משמעותי מההוצאות עבור רכיב זה במערב העיר.

76. גם כאן, אין לעיריית ירושלים ולמשרד החינוך להלין אלא על עצמם, שנמנעו מהקמת מוסדות חינוך בכמות העונה על הצרכים, אשר לא תיאלץ את התלמידים להרחיק נסוע מבתם אל מוסד החינוך בו הם רשומים.

77. ויוסבר: היעדר מוסדות חינוך בקרבת מקום המגורים (הנובע אף הוא מהמחסור החמור במוסדות חינוך) הוא בעיה נפוצה בירושלים המזרחית, הגורמת לכך שתלמידים רבים נאלצים לנסוע מרחק רב אל מוסד הלימוד אליו הם רשומים. הנפגעים העיקריים ממחסור זה, גם כאן, הם בראש ובראשונה התלמידים. העמסת עלויות ההסעה הגבוהות, אשר מקורן במחדליהם של העירייה ושל משרד החינוך כאמור לעיל, איננה חוקית ולא יכולה להוות עילה לאי-תשלום עלויות התפעול של בתי הספר בירושלים המזרחית כולה.

#### ד. הטיעון המשפטי

78. מחובתם של המשיבים לספק לתלמידי מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית מסגרת חינוכית ברמה נאותה והולמת, המאפשרת קיום לימודים באופן סביר. זאת, בהתאם לחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, וכעולה ממרכזיותה של הזכות לחינוך. חובה זו צריכה להיות מיושמת, בין היתר, באמצעות הקצאת תקציבים מתאימים לשם תפעול מוסדות החינוך כנדרש, בסכומים אשר כומתו על ידי העירייה, ואשר ניתנים לתלמידים במוסדות החינוך במערב העיר.

#### 1.ד ירושלים המזרחית - החוק החל

79. כידוע, כבשה ישראל בשנת 1967 את ירושלים המזרחית, את יתר הגדה המערבית ואת רצועת עזה. אף שישראל טענה שמעולם לא התכוונה לספח את שטחי הגדה המערבית ועזה, החליטה ממשלת ישראל להוסיף לשטח המוניציפאלי של ירושלים 70 קילומטרים רבועים מן השטח הכבוש מצפון, ממזרח ומדרום לירושלים, והחילה על האזור את "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה". שטח זה ידוע היום כירושלים המזרחית. הרחבת גבולות העיר והחלת החוק הישראלי על ירושלים המזרחית נעשו באמצעות תיקוני חקיקה, צווים והכרזות. לתושבי ירושלים המזרחית ניתן רישיון לישיבת קבע בישראל על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

80. לפיכך, על פי הדין הפנימי בישראל, חל המשפט הישראלי על שטח ירושלים המזרחית. ואולם, "שאלת הסיפוח של מקום כלשהו עלי אדמות כמובן אינה נתונה לשרירות ליבה של כל מדינה... המשפט הבינלאומי הוא אשר קובע אימתי מדינה יכולה לספח טריטוריה, ואין סיפוח נעשה כדין אלה על פיו" (יורם דינשטיין "ציון במשפט הבינלאומי תיפדה" הפרקליט כו (תשל"א) 5, 7), שכן "שטח המדינה, או תחום הריבונות שלה, הם עניין הנקבע על-פי המשפט הבינלאומי", ולא על פי משפטה הפנימי של המדינה (אמנון



רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מהדורה שישית, 2005), כרך 2, 924.

81. יחד עם זאת, ככל שמדינת ישראל מבקשת לראות בירושלים המזרחית ובתושביה חלק מישראל, הרי שמוטל עליה להחיל על ירושלים המזרחית ועל תושביה את ההגנה הנורמטיבית המוקנית לזכויות האדם במשפט הישראלי. הדין הישראלי כולל הן הגנות חוקתיות והן את התחייבויותיה של ישראל על-פי הוראות משפט זכויות האדם הבינלאומי.

## 2.ד הזכות לחינוך

82. הזכות לחינוך מעוגנת בחוקים שונים, בראשם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, הקובע בסעיף 3 כך:

**"כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין"**

83. הזכות לחינוך אף הוכרה כזכות יסוד בפסיקה. בבג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (לא פורסם) (2006) קבע הנשיא ברק (כתוארו אז), כי **"הזכות לחינוך היא זכות יסוד במשפטנו, זכות המוקנית לכל אדם"**, ובבג"צ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו (5) 834 (2002), הבהיר בית המשפט העליון הבהר היטב את מעמדה היסודי של הזכות לחינוך בשיטת המשפט הישראלית, מפי השופטת דורנר, בעמ' 843:

**"זכות היסוד לחינוך - יצירת החוק, המשפט הבינלאומי והפסיקה - עומדת על רגליה שלה, ללא קשר הכרחי לזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו."**

84. כנגד הזכות לחינוך המוקנית לכל ילד במדינת ישראל, מוטלת על המדינה חובה לספק חינוך הולם. הזכות לחינוך היא זכות בעלת אופי פוזיטיבי, שכן היא מטילה על המדינה "חובת עשה" לספק חינוך ולממנו, כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"צ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך (לא פורסם) (2008), פסקה 51:

**"הזכות לחינוך היא זכות מורכבת. יש בה פן של זכות אדם, שכנגדה ניצבת 'חובת אדם' שיש לממשה במסגרת לימוד חובה. חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינם, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך."**

85. הזכות לחינוך מתייחסת הן לתכני הלימוד והן לתנאי הלימוד הפיסיים. בהעדר תנאי לימוד נאותים כגון אספקת חשמל סדירה, ניקיון ושירותי תחזוקה, נפגעת יכולתם של התלמידים לממש את זכותם לחינוך. קיומה של תשתית פיסיית תקינה וסדירה הינה תנאי מוקדם למימושה של הזכות לחינוך, כפי שנקבע על ידי בית המשפט העליון בבג"צ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5) 577, 584 (2005):

**"הצהרות בדבר חובת המדינה לספק חינוך חובה חינם ובדבר זכותו של כל ילד לחינוך חינם נותרות ריקות מתוכן, אם לא ננקטים האמצעים המתאימים על מנת להבטיח את הגשמתן והוצאתן מן הכוח אל הפועל. לצורך כך נדרשים תקציבים בהיקפים מתאימים..."**

86. גובה התקציב נקבע על ידי העירייה, ובהתבסס על הצרכים הדרושים לקיום חינוך בתנאים הולמים. החלטת העירייה שלא להעביר את מלוא התקציב לבתי הספר בירושלים המזרחית משקפת פגיעה בצרכי התלמידים, כפי שהיא עצמה אמדה אותם. מאחורי הפער בין התקציב שקבעה העירייה כתקציב הנחוץ למימון תפעול בתי הספר לבין התקציב שהועבר בפועל, מסתתר רצף של פגיעות בתנאי הלימוד של התלמידים וקיים בו פוטנציאל ממשי לפגיעה בבריאותם, בבטיחותם ובזכותם לקבל חינוך ברמה נאותה. כל אלו יחד פוגעים למעשה בזכותם הבסיסית של התלמידים בירושלים המזרחית, לקבל חינוך חינם כקבוע בחוק.

### 3.ד חוסר תקצוב - החובה לתקצב

87. החובה המוטלת על עיריית ירושלים לתקצב את מערכת החינוך מעוגנת בסעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הקובע כך:

**"קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסויימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף. השר, בהתייעצות עם שר הפנים, ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת יקבע, בצו שיפורסם ברשומות, לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה על אותה רשות חינוך מקומית."**

88. בהתאם להוראת סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, קובע שר החינוך מעת לעת בצו את חלוקת התקציב השנתית בין המדינה לרשות המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים.

בהתאם לכך, צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים בשנת הלימודים התשע"א), התש"ע-2010, אשר פורסם ברשומות ביום 1.9.2010, הדומה בנוסחו לצו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים בשנות הלימודים התשס"ט-התש"ע), התשס"ט-2009, קובע בסעיף 2 את אחוז ההשתתפות של משרד החינוך עבור שירותי חינוך מסוימים, במסגרות החינוך השונות.

89. ואילו סעיף 3 לצו (הזהה במדויק בין שני הצווים המפורטים לעיל) קובע:

**"שיעור ההשתתפות של רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים שבתחומן, בכל תחום כמפורט בתקנה 2, יהיה ההפרש שבין 100 אחוזים לשיעור ההשתתפות של המשרד."**

90. מכאן, שבהתאם להוראות החוק והצו, כל העלויות הנובעות מקיום מוסדות חינוך רשמיים, אשר אינן ממומנות על ידי משרד החינוך, צריכות להיות ממומנות במלואן על ידי הרשות המקומית.

91. ויודגש: סמכות זו של העירייה לתקצב את מוסדות החינוך שבתחומיה, איננה סמכות-שברשות, אלא סמכות-שבחובה, אשר אין לעירייה כל שיקול דעת האם לבצעה ובאיזו מידה.

92. מכאן, שתקצוב חלקי בלבד של מוסדות החינוך בירושלים המזרחית על ידי העירייה עומד בניגוד להוראת סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, המחלק את הנטל הכספי של קיום מוסדות חינוך רשמיים בין המדינה לבין הרשות המקומית. מימון חסר של מוסדות החינוך על ידי הרשות המקומית, המופקדת על מימון מוסדות החינוך שבתחומיה כאמור בצו לימוד חובה, מותיר חסר תקציבי, אשר אין כל בעל סמכות אחר הרשאי או חייב להשלימו.

#### **4.ד הפליה בתקצוב החינוך**

93. לא ניתן להסביר את הפערים הגדולים בין תקצוב מוסדות החינוך בירושלים המזרחית לעומת תקצובם בירושלים המערבית, אלא בהפליה בוטה. הפליה זו ברורה וידועה אפילו למשיבים עצמם, אשר כמפורט לעיל, בחרו שלא לתקנה, ולמעשה בחרו במודע ובמכוון להנהיג מדיניות מפלה ולא-שוויונית בתחומיהם.

94. גם תוצאותיה של ההפליה בתקצוב מוסדות החינוך ידועות וברורות לכל הנוגעים בדבר בקרב המשיבים: חוסר היכולת לעמוד בתשלום החשבונות השוטפים, חוסר היכולת לרכוש ציוד למוסדות החינוך, חוסר היכולת לערוך תיקונים ושיפוצים הכרחיים ועוד - כל אלה גלויים לעיני כל אדם המבקש לעמוד על השלכות המחסור בתקציבים על מוסדות החינוך.

95. כידוע, הזכות לשוויון היא זכות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עוגנה הזכות לשוויון במסגרת הזכות לכבוד כזכות על חוקתית.

96. בית המשפט העליון עמד על משמעותה הקשה של פגיעה בשוויון, ככל שמדובר באוכלוסיית מיעוטים, בבג"צ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15, 27-28 (2001), בו נאמר כך:

**"עקרון השוויון במובן זה, להבדיל מן המובן הרחב, נחשב במדינות רבות ראוי להיחשב, זכות חוקתית... הפרה של עקרון השוויון במובן הצר נחשבת חמורה ביותר... כזאת היא הפליה של ערבי באשר הוא ערבי, ואחת היא אם הפליה מתבססת על הדת או על הלאום זוהי הפרה של עקרון השוויון במובן הצר. לכן יש עמה חומרה מיוחדת..."**

97. בית המשפט העליון אף הדגיש את משמעותה הקשה של הפליה האזרח הערבי באשר הוא ערבי בבג"צ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258, 279 (2000), וקבע שהפליה כזו משדרת:

**"עלבון כלפי קבוצת מיעוט המוצאת מן הכלל, מחדדת את השוני בינה לבין האחרים, ומקבעת תחושות של נחיתות חברתית"**

98. באותה פרשה ציין הנשיא ברק, בעמ' 279-280 לפסק הדין, גם כי:

**"קיומה של הפליה נקבע, בין השאר, על-פי האפקט של ההחלטה או של המדיניות ואפקט זה, בענייננו, הוא מפלה"**

99. בית המשפט העליון חזר והדגיש פעמים רבות את חובת הרשויות לנהוג בחלוקת תקציבים באופן שוויוני והוגן, כמתבקש מהחובה הבסיסית, המוטלת על הרשויות לפעול כנאמן הציבור.

100. כך, למשל, בבג"צ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד (2) 164, 170-171 (2000), הדגיש בית המשפט את ההשפעה החברתית מרחיקת הלכת והפסולה של הפליה בחלוקת משאבי הציבור:

**"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כול, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר... 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."

וראו עוד: בג"צ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב (4) 705, 706 (1989); בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (לא פורסם) (2006), סעיפים 30-41 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו (2) 79, 88-89 (2001); בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (לא פורסם) (2006), סעיף 39 לפסק דינו של הנשיא ברק.

101. גם סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע את החובה לחלק משאבים כלכליים ציבוריים על בסיס מבחנים שוויוניים:

**"(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים."**

102. עקרון זה הוחל על ידי בית המשפט העליון גם ביחס למדיניותן של רשויות שונות בענייני כללי תקצוב וחלוקת הטבות, ובכלל זה על רשויות מקומיות. וראו: השופט חשין בבג"ץ 114/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 263 (1999); בג"צ 5325/01 עמותת ל.כ.ן לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד נח (5) 79, 79 (2004), ע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, טרם פורסם, 14.9.2010.

103. באשר לשוויון בהקשר לזכות לחינוך, הרי שבית המשפט העליון התייחס לא אחת לחובתן של רשויות מקומיות להפעיל את סמכויותיהן באופן שוויוני וענייני, במיוחד כאשר מדובר בסמכויות הטומנות בחובן "אחריות לזכות יסודית וחשובה מאין כמוה - זכותם של ילדים לחינוך" (בג"צ 986/05 פלד ואח' נ' עיריית תל אביב-יפו, (לא פורסם) (2005), פסקה 8 לפסק דינו של השופט ריבלין).

104. בבג"צ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, טרם פורסם, 31.8.2010, קבע בית המשפט העליון את הדברים הבאים:

**"עקרון השוויון טבוע ושזור בזכות לחינוך, ובחובה המוטלת על הרשויות המוסמכות לספק חינוך שוויוני לכל ילד בישראל. בלעדי יסוד השוויון בחינוך, לא ניתן לממש את הזכות לחינוך על כל צדדיה והיבטיה. בלא שוויון הזדמנויות אמיתי בחינוך, נפגעת זכותו של אדם לפתח את הווייתו האישית באמצעות רכישת דעת וערכים, ונפגעת זכותו לשוויון הזדמנויות אמיתי בהמשך החיים בהגיעו לבגרות."**

105. הפגיעה בזכות לחינוך של ילדי ירושלים המזרחית, כשהיא משולבת גם בהפלייתם על רקע לאום, מהווה פגיעה כפולה ומכופלת בזכותם לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לא זו בלבד שהעדר תקצוב מספק למערכת החינוך במזרח העיר פוגע בזכותם של הילדים לחינוך ברמה נאותה וראויה, אלא שהוא גם מלווה בפגיעה קשה בכבודם של הילדים לאור הפערים בתקצוב לעומת ילדי ירושלים המערבית. קיפוחה של מערכת החינוך במזרח העיר על ידי המשיבים מסמן את תושביה הערבים של ירושלים כתושבים נחותים כבר בשנים הראשונות של חייהם, תווית אשר מלווה ומעצבת את התפתחותם לאורך כל חייהם.

106. וכך גם קבע בית המשפט העליון בפרשת טבקה המוזכרת לעיל, בסעיף 19 לפסק הדין ביחס לחומרתה יוצאת הדופן של הפגיעה החוקתית בזכות לכבוד במקרה של הפליה בחינוך:

**”האיסור על הפליה בחינוך... אינו נוגע רק בשוליו של הכבוד האנושי, אלא נוגע בגרעינו. ההפליה ככלל, ובחינוך במיוחד, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות בילד שכלפיו היא מופנית. היא פוגעת בתחושת עצמיותו, בבטחונו העצמי, בהערכת ערך עצמו. גרעינה של ההפליה עלול ללוות את דרך התפתחותו כאדם, ולהטמיע בתהליך התבגרותו חוויות של דחייה וניכור חברתי.”**

#### 5.ד אי-מילוי הנחיות היועץ המשפטי לעירייה על ידי עיריית ירושלים

107. החלטת העירייה שלא להשוות את תקציב תפעול מוסדות החינוך בירושלים המזרחית לתקציב הנדרש, כנעשה במערב העיר, מנוגדת לחוות הדעת המנומקות של היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, הקובעת כי קיומם של פערים מסוג זה מהווה הפליה אסורה, אשר על העירייה מוטלת האחריות לבערה. וראה: מכתביו של עו"ד חביליו נספחים ע/6, ע/9, ע/15, ע/16 לעיל.

108. הלכה פסוקה היא, כי עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, וכן של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, משקפת את המצב המשפטי המחייב את הרשויות. היועץ המשפטי לעירייה הוא הגוף הקובע את המצב המשפטי בשאלות משפטיות הנוגעות לעיריה. יפים לעניין זה דבריה של הנשיאה ביניש בג"ץ 5277/07 מרזל נ' מפקד משטרת מחוז ירושלים, (לא פורסם) (2007):

**”נציגיו של היועץ המשפטי לממשלה - ובהם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות - פועלים בשמו, וחוות-דעתם בדבר המצב המשפטי הקיים מחייבת את הרשויות כל עוד בית-המשפט לא פסק אחרת באותו עניין.”**

109. וראו גם: בג"צ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5), 241, 277 (1998), פסקה 8 לפסק דינה של השופטת דורנר; עת"מ (י-ם) 219/06 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות נ' עיריית ירושלים, (לא פורסם) (2006), פסקה 41.

110. מן האמור לעיל עולה, כי החלטתה של עיריית ירושלים שלא לתקצב כנדרש את מערכת החינוך בירושלים המזרחית, תוך התעלמות מוחלטת מעמדתו של היועץ המשפטי לעירייה באשר לגובה התקציב הדרוש, היתה פגומה גם מסיבה זו. קבלת החלטה העומדת בניגוד לחוות דעת משפטיות מפורטות וברורות, ואף בניגוד לחישובים כספיים שנערכו על ידי מנח"י עצמה, מהווה התעלמות בוטה מחובת השוויון המוטלת על הרשות באופן מודע ומכוון.

## ה. סוף דבר

111. מכל האמור לעיל עולה תמונה חד-משמעית: המשיבים לא פעלו על מנת למנוע את הפגיעה במוסדות החינוך בירושלים המזרחית ובתלמידים הלומדים בהם. זאת, בדרך של תקצוב נמוך באופן משמעותי לשם תפעולם השוטף של מוסדות החינוך הרשמיים, הן בהשוואה לתקצוב הדרוש (המוכר גם על-ידי העירייה כתקצוב הדרוש), והן בהשוואה לתקצוב המקובל ביחס למוסדות החינוך במערב העיר.

בכך, פעלו המשיבים בניגוד לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, המורה להם לספק את מלוא צורכי מוסדות החינוך הרשמיים, הנחוצים לשם קיום המוסדות הללו. כמו כן, פעלו המשיבים בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, האוסר על פגיעה בשוויון ועל פגיעה בכבודו של האדם.

112. נחזור ונדגיש: כל זמן שעיריית ירושלים לא ממלאת את חובתה כלפי תלמידי ירושלים המזרחית באופן מלא, חשופים תלמידים אלה לתנאי לימוד לקויים ובלתי נאותים, הפוגעים באופן ממשי ביכולתם לממש את זכותם לחינוך ועלולים לסכן את שלומם.

113. אשר על כן ולאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה מס' 1 לתקצב את מוסדות החינוך בירושלים המזרחית בשנת 2011 במלוא התקציב הנדרש, בהתאם לאופן החישוב המקובל ולסכומים המקובלים לפי תלמיד במוסדות החינוך הרשמיים במערב ירושלים.

114. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בשכ"ט עו"ד ובהוצאות משפט.

ירושלים, 16 בספטמבר 2010.

---

קרן צפרייר, עו"ד

ב"כ העותרים