

העותרות:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

2. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, ע"ר 580356897

ע"י ב"כ עוה"ד גדיר ניקולא (מס' רשיון 28524) ו/או דן יקיר
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור ו/או דבי
גילד-חיו ו/או עביר ג'ובראן דכוור ו/או משכית בנדל ו/או טל
חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או רוני פלי ו/או רעות שאער

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 51070 נצרת 16072

טל': 04-8526333 ; פקס': 04-8526331

נייד : 050-8615142 ; דוא"ל : gadeer@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבים:

1. שר הבינוי והשיכון

2. הוועדה הציבורית לבחינת הכללים לזכאות לדיוור ציבורי

שניהם ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ימונו לוועדה הציבורית לבחינת הכללים לזכאות בדיוור ציבורי (להלן: **הוועדה ציבורית**), חברים וחברות מהחברה הערבית, כך שחלקם מתוך כלל חברי הוועדה לא יפחת מ-20% וחלקן של הנשים בוועדה לא יפחת מ-50%.

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המורה למשיבים לעכב את כינוס הוועדה הציבורית ולהשהות את עבודתה, עד להכרעה בעתירה זו. מתן צו כאמור יבטיח כי עד לקיום דיון בעתירה והכרעה בה, לא ישתנו הנסיבות ולא ייווצר מצב עובדתי מוגמר, המייתר את הצורך בהכרעה בעתירה או מכשיל את מימוש פסק-הדין, במיוחד לאור סיכוייה הגבוהים להתקבל.

מתן צו ביניים לא יסב כל נזק למשיבים או לאינטרס הציבורי ובהחלט לא במידה המטה את מאזן הנוחות לכיוונם של המשיבים, בעוד שאי-מתן צו כאמור, מסכן את האינטרס הציבורי בקיום שלטון החוק ועקרון השוויון ובמימוש זכויות יסוד של נשים ושל בני ובנות החברה הערבית לייצוג הולם, נשוא עתירה זו.

לחלופין מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון בעתירה במועד מוקדם ככל האפשר. המשך עבודת הוועדה הציבורית ללא ייצוג הולם לנשים וללא חברים וחברות מהחברה הערבית, משמע המשך ההפרה מצד המשיב של חובתו לקיים ייצוג הולם לחברה הערבית, והדרתה של חברה זו משולחן הוועדה הציבורית בעת שהיא מעצבת את מסקנותיה והמלצותיה.

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

שני עשורים עברו מאז שהכיר בית משפט נכבד זה בזכותה של החברה הערבית לייצוג הולם בגופים ציבוריים (בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נה(5) 15 (2001)). בפסק-דינו של השופט זמיר נקבע, כי מכלול מקורות המשפט שעניינם שוויון וייצוג הולם עבור החברה הערבית התגבשו לכדי "מסה קריטית" היוצרת את הדוקטרינה בדבר ייצוג הולם לחברה הערבית.

למרות זאת, ממשיכות להגיע שוב ושוב לפתחו של בית משפט נכבד זה עתירות הדורשות את מימוש הזכות לייצוג הולם עבור החברה הערבית כמו גם עבור הנשים. מציאות המעידה על אי הפנמתן של הרשויות של החובות המוטלות עליהן מכוחה של הזכות לייצוג הולם עבור קבוצות מודרות. זאת על אף המקורות השונים המעגנים זכות זו והמבהירים את המוטל על הרשויות: חקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

גם עתירה זו עניינה מימוש הזכות לייצוג הולם לחברה הערבית.

ביום 11.1.2021 חתם שר הבינוי והשיכון (להלן: המשיב) על כתב מינוי לוועדה ציבורית לבחינת הכללים לזכאות לדיר ציבורי. הוועדה, כפי שנקבע, תהא מוסמכת לדון ב"כללי הזכאות לדיר ציבורי, לרבות בתי דיר גיל הזהב; כללי הזכאות של דייר ממשיך; זכאות זמנית בדיר הציבורי; מסלול זכאות נוסף – שכירות לטווח ארוך".

10 חברים מונו לכהן כחברים בוועדה הציבורית, אף אחד או אחת מהן אינו/ה משתייך/כת לחברה הערבית.

בכך הדיר המשיב את רגליה של החברה הערבית מגוף ציבורי שהוקם לשם בחינת המדיניות השלטונית בחלוקת משאב ציבורי רב ערך. הדיר הציבורי שהינו משאב ציבורי מוגבל המיועד בעיקר לאוכלוסיות הכי מוחלשות במדינה, קשור בטבורו לזכויות חוקתיות בסיסיות של הפרט, ובכללן הזכות לקורת גג, לקיום בכבוד ולשוויון. הוועדה הציבורית הוקמה על מנת לבחון את אמות המידה לפיהן נקבעת הזכאות לדיר ציבורי; על מנת לעצב מדיניות חדשה במסלולי זכאות חדשים שטרם גובשה בהם מדיניות כאמור ("זכאות זמנית בדיר הציבורי", "מסלול זכאות נוסף – שכירות לטווח ארוך"); ועל מנת להמליץ על אמות המידה הראויים לאופן ניהולו וחלוקתו של משאב זה.

החברה הערבית שרויה בעוני מחפיר וסובלת ממצוקת דיור חריפה. לאורך השנים נחסמה דרכה של החברה הערבית מלהשתתף בתוכניות סיוע בדיור ובכלל זה תוכנית הדיור הציבורי, וזאת כתוצאה של מדיניות שלטונית מפלה שכללה קביעת קריטריונים לזכאות לסיוע שהפלו את החברה הערבית.

תכליתה של הוועדה הציבורית, מהות הנושא בו עוסקת והעניין הייחודי שיש לחברה הערבית בנושא זה, היו אמורים להכתיב החלטה שונה לגמרי בהקשר להרכב הוועדה, אשר תבטיח ייצוג הולם לחברה הערבית.

גם ביחס לחובה לייצוג הולם לנשים כשל המשיב. בכך שחלקן של הנשים החברות בוועדה נופל מחלקן מכלל האוכלוסיה (4 מתוך 10), ובכך שנעדר קולן של הנשים הערביות מתוך קבוצה זו, על אף הוראות חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, המחייבות "ייצוג לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה".

פניית העותרת אל המשיב למנות בוועדה הציבורית חברים וחברות מהחברה הערבית, שיבטיחו ייצוג הולם לחברה הערבית, נדחתה על ידו.

מכאן מוגשת עתירה זו.

הצדדים לעתירה

1. העותרת מס' 1, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היא עמותה הפועלת למען קידום זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים, ובכללן זכותם של האזרחים הערבים בישראל לשוויון ולייצוג הולם בגופים ציבוריים ובמוקדי קבלת ההחלטות.

2. העותר מס' 2, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א), הוא עמותה שנוסדה בשנת 2000 במטרה לקדם זכויות החברה הערבית פלסטינית בישראל בתחומי הקרקע, התכנון, הדיור, הצמיחה והפיתוח. בתחילת שנת 2004 הכיר משרד הפנים במעל"א כגוף ציבורי על פי סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

3. המשיב מס' 1, שר הבינוי והשיכון, עומד בראש משרד הבינוי והשיכון שמופקד בין היתר על תחום הדיור הציבורי והסיוע בדיור, והוא הממונה על ביצוע חוק זכויות הדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 ועל התקנות שהותקנו מכוחו. המשיב הקים את הוועדה הציבורית, נשוא העתירה, וקבע את הרכב חבריה.

4. המשיבה מס' 2 היא הוועדה הציבורית לבחינת הכללים לזכאות לדיור ציבורי, שהקים המשיב מס' 1.

הפרק העובדתי

5. ביום 11.1.2022 חתם המשיב על כתב מינוי לוועדה ציבורית לבחינת הכללים והקריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי. בכתב המינוי, כפי שפורסם באתר המשרד, נקבע כי הוועדה תהא מוסמכת לדון ב"כללי הזכאות לדיוור ציבורי, לרבות בתי דיוור גיל הזהב; כללי הזכאות של דייר ממשיך; זכאות זמנית בדיוור הציבורי; מסלול זכאות נוסף – שכירות לטווח ארוך".

מצ"ב הודעה על מינוי הוועדה הציבורית, שפורסמה באתר משרד הבינוי והשיכון ביום 11.1.2022, **כנספח ע/1**

6. לוועדה מינה המשיב 10 חברים, 4 נשים ו-6 גברים, כאשר אף אחד מהם לא משתייך לחברה הערבית, להלן רשימת חברי הוועדה שמונו על-ידי המשיב כפי שהוצגו בהודעת משרד הבינוי והשיכון:

א. פרופ' עו"ד אביעד הכהן, אשר יעמוד בראש הוועדה - נשיא המרכז האקדמי שערי משפט, ודיקן ביה"ס למשפטים. מרצה וחוקר במשפט עברי, משפט זכויות אדם ובדיני תקשורת. אחד ממייסדי עמותת "במעגלי צדק", הפועלת להעלאת השיח בסוגיות חברתיות-כלכליות.

ב. מר אלי נכט, אשר יכהן כסגן יו"ר הוועדה - סגן ראש עיריית אשדוד. שירת בדובר צה"ל בפקוד דרום, בעל תואר ראשון במשפטים ובכלכלה, תואר שני במדעי המדינה מאוניברסיטת תל אביב.

ג. נציג ציבור – מר בני דרייפוס - מנכ"ל מפעל הפיס, בעל תואר שני במשפטים, השתתף בתוכנית "וקסנר" וכיהן במספר תפקידים במשרד הבינוי והשיכון: מנכ"ל המשרד, משנה למנכ"ל וראש אגף שיווק. במסגרת תפקידו הוביל את תוכנית "מחיר למשתכן".

ד. נציג ציבור – מר אסף דעבול, יו"ר החברה הכלכלית, יו"ר מתנ"ס רמת אליהו ויו"ר תנועת הצופים בעשור האחרון. חבר מועצת העיר ראשון לציון במשך 23 שנים ולסירוגין שימש כסגן ראש עיר.

ה. נציג ציבור – אלכס פרידמן - מייסד ארגון "נכה, לא חצי בן אדם" הפועל למען העלאת קצבת הנכים בישראל, וקידום זכויות נוספות עבור אנשים עם מוגבלות בתחום הנגישות, כגון זכות לדיוור וסיעוד. מרצה למנהיגות, העצמה אישית וחברתית.

ו. נציגת ציבור ממגזר המיעוטים – גב' מלכי רייף - מטפלת במשפחות השייכות למגזרים שונים בקהילה, מגשרת קהילות רווחה, מלווה ישיבות רווחה, מלווה שיקומית של זוגות ומשפחות מתמודדות. עובדת בקשר יומיומי עם מנהלי מחלקות פסיכיאטריות ואגף רווחה שיקומית בעיר אשדוד.

ז. נציגת משרד הרווחה – עו"ס נורית וייסברג נקאש - מנהלת השירות לרווחת המשפחה והילד באגף בכיר משפחות, ילד ונוער בקהילה שבמשרד הרווחה והביטחון החברתי. מקדמת מדיניות ופיתוח שירותים למשפחות ולילדים, בראייה של עבודה סוציאלית מודעת עוני.

ח. נציגת אגף תקציבים משרד האוצר - יעל לינדברג - רכזת שיכון ודתות באגף תקציבים במשרד האוצר. בעבר, רפרנטית בתחום התעסוקה באגף התקציבים. בוגרת תואר ראשון פילוסופיה, כלכלה ומדעי המדינה מהאוניברסיטה העברית.

ט. נציג משרד הבינוי והשיכון - מר יעקב שנרב - משנה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנהל המינהל לסיוע בדיוור, דוקטורנט לתואר שלישי ובעל תארים שניים במינהל ציבורי, מינהל כספי ואסטרטגיה. בוגר המכללה לביטחון לאומי.

י. נציגת משרד הבינוי והשיכון - גב' ענבר שור - ראש מטה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, לשעבר סגנית מנהל אגף בכיר נכסים של הדיוור הציבורי במשרד, בוגרת תוכנית "צוערים לשירות המדינה".

7. הקמת הוועדה הציבורית, דבר מבורך כשלעצמו, באה בעקבות ביקורת ציבורית נוקבת על כך שמזה שנים רבות לא עודכנו אמות המידה לזכאות לדיוור ציבורי, וכי משאב ציבורי זה אינו מספק מענה הולם לקבוצות האוכלוסייה הנזקקות ביותר. דברים דומים צוינו בהודעה שפרסם המשרד בדבר מינוי הוועדה הציבורית :

משרד הבינוי והשיכון, בהובלתו של השר זאב אלקין, משקיע משאבים רבים במערך הדיוור הציבורי. לאחר שנים רבות שבהן לא שונו הכללים לקבלת זכאות לדיוור ציבורי, מוקמת ועדה ציבורית שתבחן את אמות המידה הקיימות, בדגש על צרכי האוכלוסיות השונות, במטרה לשפר ולייעל את הסיוע הממשלתי בתחום זה.

8. יום למחרת פרסום ההודעה בדבר מינוי הוועדה הציבורית, פנתה העותרת מס' 1 אל המשיב, ודרשה כי ימונו לוועדה הציבורית חברים וחברות מהחברה הערבית, כך שחלקם מתוך כלל חברי הוועדה לא יפחת מ-20% וכן שחלקן של הנשים בוועדה לא יפחת מ-50%, על מנת לקיים את החובה לייצוג הולם של החברה הערבית ושל הנשים ממגוון האוכלוסיות כמתחייב מכוח הוראות הדין. עוד דרשה העותרת את עיכוב כינוס הוועדה הציבורית עד להבטחת ייצוג הולם כנדרש.

מצ"ב פניית העותרת מס' 1 אל המשיב מיום 12.1.2022, כנספח ע/2

9. ביום 19.1.2022 התקבלה תשובה מטעם המשיב אשר דחתה את דרישת העותרת. בתשובתה של היועצת המשפטית (בפועל) של המשרד נאמר, כי חובת הייצוג ההולם אינה בבחינת "חובה מוחלטת" וכי יש לבחון אותה בהתאם לנסיבות, לצרכים ולאילוצים; כי נבחרו חברי ועדה שיש להם הכרות מעמיקה עם הצרכים של מבקשי הסיוע ומגבלות השיטה הקיימת; כי נבחרו חברי ועדה המייצגים את דיירי הדיוור הציבורי, מכירים את צרכי ציבור הנכים, את ציבור העולים החדשים; כי נבחרו חברי ועדה שהם נציגי רווחה בשירות המדינה וברשויות מדינה, וכן עובדי מדינה (בהווה ובעבר) שיש להם היכרות עם התחום.

מצ"ב תשובת המשיב לפניית העותרת מיום 19.1.2022, כנספח ע/3

10. עוד ציינה היועמ"ש בתשובתה כי "בשל העובדה שהוועדה עוסקת בקביעת קריטריונים שנועדו לאפיין את הצרכים של הקבוצה הנזקקת ביותר באוכלוסייה, הוחלט לבחור נציגים אשר להם

היכרות עמוקה עם המטריה של עבודת הוועדה, תוך ביצוע האיזונים הנדרשים, במטרה לתת ייצוג הולם לנשים ולקבוצת מיעוט באוכלוסייה. משכך הוחלט לתת ייצוג לחברה החרדית אשר רבים מהאתגרים שמאפיינים את החברה הערבית בעניין הזכאות לדיור ציבורי, מאפיינים גם אותה. עוד יוער כי לאחד מחברי הוועדה, מר דעבול, היכרות עמוקה עם החברה הערבית וצרכיה בנושא הדיור הציבורי " (ההדגשה הוספה) (ר' סעיף 10 לתשובה).

11. למעשה, תשובת המשיב מלמדת כי הרכב הוועדה נועד ליתן ביטוי לקבוצות שונות באוכלוסיה מלבד החברה הערבית. העותרות מברכות על שיתופה של כל קבוצה מודרת בגופים ציבוריים, אך שיתוף כאמור אינו מחייב הדרתה של קבוצה אחרת, ובהחלט שלא אמור לבוא על חשבון ייצוג הולם לחברה הערבית. הזכות לייצוג הולם של החברה הערבית היא זכות חזקה ומגובשת במיוחד, גם בשל השתייכותה לעילות השוויון הגנריות וגם בשל מעמדה כקבוצת מיעוט לאומי גדולה שסובלת מהפליה היסטורית במשאבים הציבוריים וההדרה מושרשת מרשויות השלטון והגופים הציבוריים למיניהם (כפי שיפורט בהמשך).

12. הטענה כי לחברה החרדית אתגרים "שמאפיינים את החברה הערבית בעניין הזכאות לדיור ציבורי", או כי לחבר ועדה אחר יש "היכרות עמוקה עם החברה הערבית וצרכיה", הם נימוקים שלא ממין העניין, הסותרים את מהותה ואת תכליתה של הזכות לייצוג הולם ועדיף אילו לא היו מועלים.

13. תשובת המשיב מלמדת גם, כי צרכיה של החברה הערבית בהקשר לנושא הוועדה הציבורית, לא קיבלו את המשקל הראוי והם דווקא מעצימים את זכותה לייצוג הולם. מצבה הכלכלי-חברתי של החברה הערבית, העוני ומצוקת הדיור החריפים, וההדרה לאורך השנים מתוכניות סיוע בדיור ובכלל זה הדיור הציבורי, גם בשל כללי זכאות מפלים שהופעלו, היו אמורים לבוא לידי ביטוי בהחלטת המשיב ולהשתקף בהרכב הוועדה. על כל אלה נעמוד להלן:

החברה הערבית - עוני, מצוקת דיור והדרה מתוכניות הסיוע בדיור

14. לפני פחות מחודש פרסם המוסד לביטוח לאומי את דוח העוני לשנת 2020. בדו"ח זה כמו באלו שקדמו לו, בלט חלקה של האוכלוסייה הערבית בתוך קבוצת העניים בישראל: 38.2% מכלל המשפחות הערביות חיו בשנת 2020 מתחת לקו בעוני, לעומת 14.8% מהשפחות היהודיות (לא חרדיות), ו-34.9% מהמשפחות החרדיות. על עומק וחריפות העוני בקרב החברה הערבית ניתן ללמוד גם משני מדדים נוספים שסוקר הדו"ח – עוני סובייקטיבי והיעדר יכולת לממן הוצאות וויתור על צריכה וטיפול. בשלוש השנים האחרונות (2018-2020) עלה שיעור הערבים שחשו עניים (מ-27.7% ל-37.5%) בניגוד למגמת הירידה בקרב החברה היהודית (מ-7.9% ל-6.9%). הדבר גם קיבל ביטוי בחלקם הגדול של הערבים שוויתרו בשנת 2020 על מוצרים ושירותים חיוניים בשל מצבם הכלכלי. 16.2% מהנשאלים הערבים ענו כי ויתרו על טיפול רפואי, 12.3% ויתרו על תרופות מרשם, ו-10.7% ויתרו על ארוחה חמה (לעומת 8.5%, 4.6% ו-4.3%, בהתאמה, מהנשאלים היהודים).

המוסד לביטוח לאומי, **ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות 2020**, **לפי נתונים מנהליים**, עמ' 15, 20, 21

15. לצד העוני החרף בו שרויה החברה הערבית, היא סובלת ממצוקת דיור חריפה. משבר הדיור שפקד את המדינה לא רק שלא פסח על היישובים הערבים אלא אף העמיק את המחסור שהיה קיים ממילא. הביקוש לדיור ביישובים הערבים הגיע ל-12,000 – 13,000 בשנה, אך קצב הבניה לא מדביק את קצב הביקוש. לפי כלל ההערכות, קיים מחסור של 5,000 יחידות דיור בשנה. מזה שני עשורים נכשלות החלטות ותוכניות ממשלתיות לספק מענה הולם לפתרון בעיית הדיור בחברה הערבית (ר' מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 2019**, מאי 2019, עמ' 546).

16. חסמים רבים מעמיקים את הפגיעה בזכות לדיור של בני ובנות החברה הערבית: חוסר בעתודות קרקע, היעדר ייצוג בגופי התכנון והבניה, אפליה בשיווק דירות בשוק החופשי, ועדות קבלה ביישובים קטנים ועוד (ר' דו"ח אללוף, הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2, עמ' 162-164 (2014)). בנוסף, פרויקטים שונים מטעם הממשלה שנועדו לתת מזור למשבר הדיור החרף במדינה יושמו באופן מפלה נגד החברה הערבית. כך, למשל, בכל הנוגע לשיווק של דירות בתוכנית מחיר למשתכן, רק 2.9% מהדירות ששווקו בתוכנית היו ברשויות מקומיות ערביות (נתנאל קופראק "נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר", עמ' 4 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020) (להלן: קופראק "דיור לפי מגזר").

17. דוח ממאי 2019 של מבקר המדינה בדק את יישום החלטת ממשלה מספר 922 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", בתחום הדיור ומצא כי בדומה לתוכניות ממשלתיות בעשור האחרון, "גם תוכנית זו טרם הצליחה להביא לשינוי ניכר בעניין שוק הדיור ביישובים הערביים, ונושאים רבים שהיה צורך לקדם טרם קודמו" (מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 2019**, מאי 2019, עמ' 546).

18. העוני הפושה והמחסור בדיור נמנו בין גורמי העומק לאלימות ולפשעה הגואים בחברה הערבית, על-ידי צוות מנכ"לים של משרדי הממשלה שהוקם במטרה לגבש תוכנית ממשלתית לטיפול בתופעות אלו. בדו"ח הצוות צויין בהקשר זה, כי "מצוקת הקרקעות, הקשיים בבנייה חוקית, לצד היעדר מסלולים רשמיים ללקיחת משכנתאות... מובילים לתחושת תסכול ולתופעות שונות של פשיעה ואלימות: היעדר הקרקעות מוביל למגורים בצפיפות ובתנאים ירודים, מה שמביא לא פעם לסכסוכים ולמריבות בין משפחות; עסקאות נדל"ן בקרקע שאינה מוסדרת רישומית נאכפות באמצעות גורמי פשיעה; אזרחים הזקוקים לכסף כדי לבנות בית פונים לארגוני הפשע ולוויס מהם, ולאחר מכן מתקשים לעמוד בתשלומי הריבית הגבוהה; במקביל, ענף הבניה ביישובים הערביים סובל מהיעדר פיקוח, והעוסקים בו נתונים לגביית דמי חסות ולאיומים מצד אותם ארגוני פשיעה באופן שוטף. הצוות מצא, כי סוגיית הדיור על כלל מרכיביה היא מהותית וקריטית עבור הפשיעה והאלימות. עם זאת, מורכבותה של הסוגייה והשלכותיה דורשות למידה ועיסוק מעמיקים יותר מהיקף עבודת הצוות."

דוח המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, יולי 2020, עמ' 33

19. על רקע המציאות שתוארה לעיל, היה ניתן לצפות שחלקם של האזרחים הערבים מבין הזכאים לתוכניות סיוע בדיוור יהלום את חלקם מתוך כלל קבוצות המוחלשים במדינה. אולם לא כך הדבר. האפליה בדיוור ובמקרקעין ניכרת גם בהקשר של הדיוור הציבורי בשני אופנים מרכזיים:

20. ראשית, יש פער משמעותי בהיצע של דירות דיוור ציבורי ביישובים הערבים, אשר בהם גרים כ-85% מהאזרחים הערבים. לפי הנתונים, רק ב-4 יישובים ערבים, מתוך 120, יש דירות של הדיוור הציבורי. לא זו בלבד, אלא שדירות אלו מהוות רק כ-0.3% מכלל דירות הדיוור הציבורי במדינה (מתן שחק "נתונים על סיוע בשכר דירה ודיוור ציבורי לציבור הערבי" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016)).

21. פער זה לא טופל במסגרת רכישת הדירות שהייתה בין השנים 2014-2017, כמו גם במסגרת הקצאת הדירות לדיוור הציבורי בפרויקטים של מחיר למשתכן (ר' דוח רכישת דירות לדיוור הציבורי לפי יישובים, בשנים 2014-2017, משרד הבינוי והשיכון (2018); קופארק "דיוור לפי מגזר", עמ' 3).

22. שנית, ההדרה של הציבור הערבי מהמשאב של הדיוור הציבורי נבעה ועודנה נובעת מנהלי הזכאות לדיוור הציבורי. עד לאחרונה התנה משרד הבינוי והשיכון את הזכאות לדיוור ציבורי בכך שמבקש הסיוע מתגורר בפועל בישוב שיש בו דיוור ציבורי. על רקע המיעוט של היישובים הערבים בהם יש דיוור ציבורי, הוראה זו הביאה להדרת רוב האזרחים הערבים מאפשרות לזכאות לדירה באופן מעשי. זאת, מבלי לבחון כלל את המוכנות של הפונים לעבור לעיר סמוכה שיש בה דיוור ציבורי או עמידתם ביתר הקריטריונים לזכאות לדיוור הציבורי. ביום 23.7.2020 פנתה העותרת לשר הבינוי והשיכון דאז, הרב יצחק כהן, ודרשה ביטול קריטריון מפלה זה לצד קריטריונים מפלים אחרים. במענה של השר מיום 20.10.2020 נמסר, כי התנית הזכאות במגורים בישוב שיש בו דיוור ציבורי בוטלה. למרות זאת יצוין, כי התניה זו עודנה מופיעה בנוהל מספר 05/08 "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" (בסעיף 5.1), כפי שמפורסם באתר האינטרנט של המשרד.

מצ"ב פניית העותרת בנוגע לקריטריונים מפלים בקביעת הזכאות לדיוור ציבורי מיום 23.7.2020 ותשובת שר הבינוי והשיכון דאז, הרב יצחק כהן, מיום 20.10.2020 **כנספח ע/4 ו-ע/5 (בהתאמה)**

23. האפליה המדוברת מעמיקה נוכח העובדה כי דרישה זו, למגורים בעיר בה יש דיוור ציבורי, היוותה גם תנאי לסיוע המוגדל בשכר דירה, אותו מקבלים הזכאים בזמן ההמתנה לדירה, לפי סעיף 10.2 לנוהל מס' 05/08 הנ"ל (לביקורת על תנאי זה ר' דוח הוועדה למלחמה בעוני (חלק א'), עמ' 17 (2014)).

24. התניה נוספת, התורמת לתת-הייצוג של הערבים בקרב קבוצת הזכאים לדיוור ציבורי, היא שעל מבקשי הסיוע להיות תושבי ישראל בעלי תעודת זהות ישראלית או נושאי מספר זהות ישראלי והחרגתם של תושבים ארעיים מקבוצת הזכאים (סעיף 3.1 לנוהל מס' 05/08). התניה זו מדירה משפחות ערביות בהליכי איחוד משפחות שהיה חל עליהן חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (שתוקפו פג ביוני 2021). משפחות אלה שמבקשות דיוור ציבורי, מופנות

שירות לווידע חריגים, גם אם הן עומדות בכל יתר הקריטריונים הקבועות בנהלים, ורק בגלל שאחד מבני הזוג חסר מעמד, דבר ההופך את סיכוייהן לקבל דיור ציבורי לקטנים ביותר.

25. קריטריונים מפלים אחרים נמצא בנהלי המשיב לסיוע בשכר דירה. סעיף 4.13 בנוהל מס' 04/08 "השתתפות בתשלום שכר דירה" קובע כי "לא יינתן סיוע למתגורר בדירה בבעלות בן/בת זוג לשעבר או בבעלות ידוע בציבור או בדירה בבעלות קרוב משפחה מקרבה: אב/אם, בן/בת, חתן/כלה". כלל זה מפלה לרעה נגד החברה הערבית מכיוון שביישובים הערבים יש היצע נמוך של דירות להשכרה, ורבים נאלצים לשכור בלית ברירה דירה מבני משפחתם. הפגיעה ניכרת במיוחד ככל שאין אפשרות להחרגה של מבקשי סיוע בהתאם למצבם הייחודי בעיר מגוריהם. בפנייתנו הנ"ל מיולי 2020, בדבר החובה לבחון כל מקרה לגופו ולפי נסיבותיו כפי שגם פסקו בתי המשפט, נדחתה על-ידי המשיב (ר' עת"ם (ת"א) 14-12-47220 **יאיר נ' משרד הבינוי והשיכון**, פסקה 6.8 (2015)).

26. הסיוע בשכר דירה ניתן לזכאים השוכרים דירה ביישובים המוגדרים "יישובי שכר דירה", כפי שקובע סעיף 2.15 בנוהל מס' 04/08 בעניין השתתפות בתשלום שכר דירה. התבחינים שנקבעו ביחס ליישובים שתושביהם זכאים לסיוע הורחבו, בעקבות עתירה שהוגשה על ידי העותרת מס' 1. בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים ביטל סעיף בנוהל שהתנה את הסיוע בשכר דירה ביישובים בהם מספר התושבים גדול מ-1,000 ובהם 5% לפחות ממשקי הבית שכרו דירה מבעל בית פרט, בקובעו כי הסעיף מפלה ומחריג את רוב היישובים הערבים ותושביהם מהזכאות לסיוע כאמור. (עת"ם (י-ם) 11-12-1036 **שריג נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון** (פורסם בנבו, 18.6.2013)).

27. חסמים נוספים, המשליכים אף הם על מידת המימוש בחברה הערבית של סיוע בדיור, קשורים בהיעדר הנגשה פיזית ושפתית הולמת של השירותים. כך, לדוגמה, החברות המשכנות אינן מקימות ואינן מחויבות להקים סניפים או עמדות מתן שירות ביישובים ערביים. בשנת 2019 הוקמה לראשונה עמדת שירות ביישוב ערבי: עמדה להרשמה לקבלת סיוע בשכר דירה ביישוב סחנין במתכונת "פיילוט", פעם אחת בשבוע בלבד. בנוסף, רק חלק מהמידע ומפרטי הקשר המפורסמים באתר משרד השיכון ובאתרי החברות המשכנות תורגם לערבית. הנהלים המפרטים את תנאי הזכאות לסיוע בדיור ואת אופן הגשת הבקשות מפורסמים בעברית בלבד, וכך גם הזכותונים המפורטים, שפרסם משרד השיכון בנושאי סיוע בדיור בעברית פשוטה ומובנת.

על עקרון הייצוג ההולם ותרומתו הציבורית

28. לאורך השנים, הוכר הייצוג ההולם כחובה אקטיבית המוטלת על השלטון והמחייבת אותו לפעול על מנת לאזן היעדר ייצוג לקבוצות מיעוט בחברה. הבטחת ייצוג הולם נחוצה כדי להתגבר על הפליה, כולל זו שנעשית בלי מודעות, בתחום המינויים לתפקידים ומשרות שונים במגזר הציבורי (ר' ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל עמ' 326 (2017)).

29. הייצוג ההולם נועד להביא לחלוקה צודקת יותר של מוקדי הכוח בין קבוצות שונות באוכלוסייה. הדברים תקפים במיוחד בחברות בהן מיעוטים פוליטיים, אתניים ולאומיים אשר הודרו ממוקדי

קבלת ההחלטות לאורך ההיסטוריה. המציאות של המדינה המודרנית, בה לבירוקרטיה הממשלתית יש כוח משמעותי בקביעת המדיניות הציבורית, דחפה ליצירת "פקידות מייצגת" שתהיה רגישה יותר לצרכיה של החברה המגוונת אותה היא משרתת. הליך זה של הבטחת ייצוג הולם מתקיים במדינות דמוקרטיות רבות (לילה מרגלית "קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי", **המכון הישראלי לדמוקרטיה** מחקר מדיניות 129, עמ' 23 (2020) (להלן: מרגלית "קול אפקטיבי")).

30. ניתן לסמן שלושה סוגי תכליות עיקריים עבור עקרון הייצוג ההולם. הסוג הראשון הוא "תכליות תעסוקתיות", שנועדו למנוע עיוותים בעולם העבודה הנוגעים למציאות לא שוויונית הקיימת כלפי חוץ. הסוג השני הוא "תכליות השתתפותיות", הנוגעות להבטחת מקומו של מיעוט במנגנוני קבלת ההחלטות במנהל הציבורי, לאור ההבנה בכוח הרב הטמון בידי המנהל ולאור הכרה בזכות של מיעוט להשתתף באופן אפקטיבי במוסדות המדינה (מרגלית "קול אפקטיבי", בעמ' 12). תכלית שלישית היא יצירת מדיניות טובה יותר, זאת מתוך מחשבה ששולחן קבלת החלטות מגוון יותר יביא לתוצאה מותאמת יותר עבור כלל החברה (עודד רון ומור ברזני "שיפור מנגנון קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם – מקרה מבחן" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** עמ' 13-14 (2021) (להלן: רון וברזני "ייצוג הולם")).

31. יפים דבריה בנושא זה של פרופ' ברק-ארז, באומרה כי "ההעדפה המתקנת אמורה לשרת לא רק את המוטבים הישירים של ההחלטה, אלא גם את הקבוצה שאליה הם שייכים באופן יותר כללי, בעיקר במצבים שבהם ההעדפה המתקנת מתייחסת לתפקידים ברשויות המוסמכות לקבל החלטות שמשפיעות על אותה קבוצה. לייצוג ההולם ברשויות יש חשיבות רבה משום שבמדינה המודרנית רבות מן ההחלטות החלוקתיות מתקבלות בדרג המינהלי, ולא רק ברשות המחוקקת." (דפנה ברק ארז **משפט מנהלי** ב, עמ' 705 (2010)).

32. על החשיבות של שיתוף קבוצות מיעוט מודרות בהליך קבלת ההחלטות, ותרומת הדבר בקידום מדיניות ציבורית טובה יותר, עמדו גם פרופ' בנבינשתי וד"ר שגיא :

"ייצוגן של קבוצות מקופחות בהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיים תבטיח את יכולתם של חברי הקבוצות הללו להראות את נקודות ההשקפה שלהם לציבור הכללי ולנציגיו ובכך לפעול למען קבלת החלטות הנותנות משקל נכון לעמדות הקבוצות החלשות באשר לחלוקת המשאבים הציבוריים. כאשר כל ההשקפות הרלבנטיות זוכות להתחשבות ולהתייחסות, ההחלטות הסופיות הן שלמות וטובות יותר. במיוחד נכון הדבר לגבי נקודת ההשקפה של קהילות מיעוט מקופחות שקולן לא נשמע בשיח הציבורי. בחברות בהן לא מתקיימת תקשורת תקינה בין כל הקבוצות בחברה – ברוב אם לא בכל החברות בעולמנו – יש חשיבות רבה למנגנונים המבטיחים חילופי מידע בין הקבוצות השונות."

אייל בנבינשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" **ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה** 119, 125 (2005)

33. מחקרים רבים מצביעים גם על החשיבות של מימוש חובת הייצוג ההולם ככלי להשפעה על תפיסות הציבור ביחס למיעוטים. כך, למשל, מחקר שבדק את התנהלות הפקידות הבכירה בארה"ב מצא כי ככל ששיעור הנשים בקרב הפקידות הבכירה גדל, כך גם התמיכה במדיניות ידידותית לנשים – מצד נשים וגברים. כמו כן, עולה מהמחקרים כי בירוקרטיה מגוונת וייצוג הולם בשולחן קבלת ההחלטות מביא לתוצאות חלוקתיות צודקות יותר (מרגלית "קול אפקטיבי", בעמ' 39-40 ו-44).

ייצוג הולם והחברה הערבית בשירות הציבורי

34. עדות ראשונה לניסיון לקדם ייצוג הולם לחברה הערבית בישראל ניתן למצוא כבר בשנות ה-70. באותה התקופה "ועדת השרים לעניין ערביי ישראל" החליטה על שורה של צעדים לשילוב האזרחים הערבים בשירות המדינה "בכל הדרגים". אלו היו ניסיונות ראשונים, ולא מוצלחים במיוחד. בהמשך, בשנת 1989 קמה הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציבי המדינה (ועדת קוברסקי), אשר בחנה את הנושא בשנית במסגרת דיונים של ועדת משנה מיוחדת לבחינת "מעמדם של בני המיעוטים בשירות המדינה ובשירותים הציבוריים" (דין וחשבון של ועדת משנה לעניין מעמדם של בני המיעוטים בשירות המדינה ובשירותים הציבוריים, בתוך **דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה**, כרך ב, 349-350 (1989)). בדו"ח המסקנות ניתן לראות כבר בוועדה ראשונית זו התייחסות לחשיבות של "תכלית השתתפותיות" בייצוג ההולם :

"במשטר דמוקרטי צריך שירות המדינה לשקף את הרכב האוכלוסייה על שכבותיה ומגזריה. התאמה זו בין נותני השירות לבין מקבלי הופכת אותו לשירות פתוח, מקרבת את הבירוקרטיה אל האוכלוסין ומאפשרת לה להבין אותם ואת צרכיהם, ותורמת ליצירת יחס של אימון מצד האזרחים אל שירות המדינה ואל הממשל. למעשה, זאת הגשמתו – בתחום המנהל הציבורי – של העקרון של "ממשל על ידי העם", למענו הטיף אברהם לינקולן" (**שם**, בעמ' 314-315).

35. הוועדה המליצה על שורה של צעדים כמו הגברת השימוש בשפה הערבית בשירות המדינה, עידוד צירוף ערבים לוועדות ולמועצות ציבוריות, התאמת מבחני הקבלה, הוספת בוחנים ערבים לוועדות מכרזים ועוד. עם זאת, הוועדה לא המליצה על ייעוד משרות לבני ולבנות החברה הערבית (**שם**, 316-320). מהלך כאמור נעשה כ-4 שנים לאחר מכן. בשנת 1993 החליטה הממשלה לקדם באופן אקטיבי הקצאת משרות ייעודיות לערבים, והקצתה 130 משרות בשירות לחברה הערבית (החלטה תמ/89 של ועדת השרים לענייני תאום ומינהל של הממשלה ה-25 "יישום המלצות ועדת קוברסקי בנושא קידום מעמדם של ערבים ודרוזים בשירות הציבורי").

36. ואכן בשנים שלאחר מכן ניתן להצביע על עלייה בשיעורם של האזרחים הערבים המועסקים בשירות המדינה, מ-2% ל-5%. אולם התקדמות זו נותרה איטית וצנועה ביותר, וכמעט ולא התרחשה כלל בקרב המשרות הבכירות.

37. בדו"ח ועדת אור - ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, נמנה היעדר ייצוג החברה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות ובמשרדי הממשלה מבין הביטויים המובהקים לאפליה שעמדה ברקע לאירועי אוקטובר. הוועדה ציינה כי בשנת 2000 עמד שיעור ייצוג האזרחים הערבים בקרב המשרות הבכירות על 1% בלבד (מחציתם שופטים) (דו"ח ועדת אור, שער ראשון, פסקה 50-51).

38. בשנת 2000 עוגנה החובה לייצוג הולם לחברה הערבית בשירות המדינה בסעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, "בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך של בני ובנות החברה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית".

39. במהלך השנים ובעקבות תיקון זה התקבלה שורה של החלטות ממשלה שנועדו להגביר את השוויון ואת הייצוג של החברה הערבית בתוך שירות המדינה (ר' החלטה 1402 של הממשלה ה-30 "ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה (27.1.2004); החלטה 4729 של הממשלה ה-30 "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל מקרב בני המיעוטים בשירות המדינה" (12.3.2006); החלטה 414 של הממשלה ה-31 "קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים בשירות המדינה" (31.8.2006).

40. בנובמבר 2007 קבעה החלטת ממשלה מס' 2579 יעד לפיו עד לשנת 2012 יגיע שיעורם של האזרחים הערבים ל-10% מכלל העובדים בשירות המדינה. בנוסף נקבעו שורה של צעדים המחייבים ומסייעים לממשלה להביא ליישומה של ההחלטה בהגעה ליעד שקבע. (החלטה 2579 של הממשלה ה-31 "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" (11.11.2007).

41. בשנת 2016, באיחור של 4 שנים, הודיעה הממשלה כי הגיעה ליעד של 10% מכלל העובדים בשירות המדינה. אולם מאז ועד היום לא עדכנה הממשלה את שיעור היעד שנקבע מלפני כ-14 שנים, למרות שיעד זה נופל משמעותית משיעורם של האזרחים הערבים מכלל האוכלוסייה (כ-20%).

42. לפי דו"ח של עמותת סיכוי-אופוק, בשנת 2020 עמד שיעור העובדים הערבים מכלל העובדים בשירות המדינה על 13.2%, כאשר רובם מועסקים במערכת הבריאות (68% במערכת הבריאות לעומת 32% בשאר המשרדים הממשלתיים ויחידות הסמך). בחינת שיעור הייצוג של העובדים הערבים לפי משרדים ממשלתיים ויחידות סמך, מצביעה על פערים משמעותיים במידת עמידתם של המשרדים השונים ביעד שנקבע ב-2007. כך בעוד שבמשרד הבריאות ובמשרד הפנים עמד שיעור הייצוג של העובדים הערבים על 19.5% ועל 19.3% (בהתאמה), במשרד האוצר עמד על 6.6% ובמשרד הבינוי והשיכון עמד על 5.5%.

עמותת סיכוי הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי – חסמים והמלצות מדיניות, עו"ד
וסים חוסרי, אוגוסט 2021, עמ' 8 ו-12.

43. הפערים מתחדדים עוד יותר עת בוחנים את ייצוגה של החברה הערבית לפי דרגות הפקידות בשירות המדינה. כך נמצא כי בשנת 2020 היה חלקם של העובדים הערבים מקרב העובדים ב"דרג כניסה" 16.8% (באם מוציאים את מערכת הבריאות שיעור זה צונח ל-10.1%), ואילו שיעורם בקרב עובדים

ב"דרג בכיר" עומד על 3.6% בלבד (ללא מערכת הבריאות יורד חלקם ל-3.3%) (דו"ח עמותת סיכוי, עמ' 11).

44. הנתונים שהובאו בפרק זה מעידים על ההתקדמות האיטית של רשויות המדינה בקידום ייצוג הולם של החברה הערבית בשירות המדינה, ועל פערים משמעותיים בין המשרדים הממשלתיים השונים במילוי חובתם בעניין זה. חמורה במיוחד היא העובדה שייצוגם של העובדים הערבים צונח ככל שעולה דירוג המשרה בשירות המדינה. עובדה זו מלמדת, כי מקומה של החברה הערבית עדין רחוק משולחן קביעת המדיניות הציבורית וקבלת ההחלטות, דבר המשליך ישירות על מצבה של חברה זו בכל היבטי החיים ועל חלקה במשאבים הציבוריים.

הטיעון המשפטי

הזכות לייצוג הולם לחברה הערבית

45. השוויון הוא מערכי היסוד בשיטת המשפט בישראל, יפה תיאור השופט מ' חשין את מרכזיותו של עקרון זה, באומרו: "עקרון השוויון, הוא היה בראשית, בו תחילת התחילות, ואידך אינו אלא פירוש והארה." בג"ץ 95/7111 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 501 (1996).

46. בשורה ארוכה של פסקי-דין עוגן מעמדה החוקתי של הזכות לשוויון, והוכרו החובות הנגזרות ממעמדה זה אשר מחייבות ומכתיבות את פעולות והתנהלות רשויות המדינה למיניהן.

ר' בענין זה:

בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749 (1994)

בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501 (1994)

בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4), 133 (1995)

בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, (1998)

בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, נד(1) 258 (2000)

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

בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15 (2001)

בג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006)

47. כוחה של הזכות לשוויון והחובות המוטלות מכוחה מקבלים משנה תוקף עת עסקינן בעילות השוויון הקלאסיות והגנריות. הפרת עקרון השוויון מחמת עילות כגון: לאום, דת או מין, נחשבת להפרה חמורה במיוחד, "הפוצעת אנושות בכבוד האדם".

"כזאת היא גם הפליה של ערבי באשר הוא ערבי, ואחת היא אם ההפליה מתבססת על הדת או על הלאום. זוהי הפרה של עקרון השוויון במובן הצר. לכן יש עמה חומרה מיוחדת. עקרון השוויון במובן זה הוא נשמת הדמוקרטיה. הדמוקרטיה דורשת לא רק קול אחד לכל אחד בעת הבחירות, אלא גם שוויון לכל אחד בכל עת. **המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב.**" (ההדגשה לא במקור)

בג"ץ 6924/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נה(5) 15, 28 (2001) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח בישראל).

48. ייצוגם החסר של בני ובנות האוכלוסיה הערבית בקרב חברי הוועדה הציבורית שהקים המשיב לבחינת הכללים לזכאות בדיוור ציבורי, מעיד על הדרתם והפלייתם לרעה. בתי המשפט חזרו והדגישו בשורה ארוכה של פסקי דין, כי בחינתה של אפליה היא תוצאתית, וכי אין רלוונטיות לשאלה אם הייתה כוונה להפלות מצד הרשות על מנת לבסס את טענת האפליה. די בתוצאה העגומה המצטיירת בענייננו, לפיה אין אף חבר וחברה בוועדה הציבורית מקרב החברה הערבית, כדי לקבוע את קיומה של האפליה.

"עקרון השוויון צופה פני התוצאה: תהא כוונתו של אדם טהורה וזכה ככל-שתהא, אם התוצאה המתקבלת ממעשהו תוצאת-הפליה היא, ייפסל מעשהו כלא-היה."

בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 630, 654 (1998).

ראו גם: בג"ץ 87/104 **נבו נ' ביה"ד הארצי**, פ"ד מב(4) 759, 749 (1990); תע"א 09-3816 **מלכה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ**, פורסם בנבו, ניתן ביום 2.8.2013.

49. הזכות לשוויון אינה מתמצית רק בשוויון במובנו הפורמאלי-הפסיבי, קרי: הימנעות מהפליה, אלא חותרת היא לשוויון במובנו המהותי. ומכאן, זוהי זכות המטילה חובות מסוג "עשה", בדמות החובה להעדפה מתקנת ולייצוג הולם.

50. אחד האמצעים המרכזיים שהוכרו לשם השגת שוויון מהותי עבור קבוצות מודרות הוא "ההעדפה המתקנת". הן בפסיקה והן בחקיקה נמצא עיגון לאמצעי זה, כדרך ראויה וחוקית להשגת שוויון מהותי עבור קבוצות מופלות. רלוונטים כאן דבריו של השופט מצא באומרו:

"רעיון 'ההעדפה המתקנת' (או: 'המקדמת', action affirmative) נגזר מעקרון השוויון, ועיקרו הוא בהעמדת אמצעי של מדיניות משפטית להגשמת השוויון כנורמה חברתית תוצאתית. לבו של עקרון השוויון (על-פי התפיסה המסורתית) הוא ב"יחס שווה אל שווים", וביטוי הרגיל בחיי החברה הוא במתן הזדמנות שווה לכול. דא עקא, שמתן הזדמנות שווה עשוי להשיג תוצאה שוויונית רק כאשר האוכלוסיות המתמודדות עושות כן מעמדת מוצא שהיא פחות או יותר שווה; שכן רק בתנאים של שוויון התחלתי הינן בעלות סיכויים שווים להשיגה. לא כן הדבר באוכלוסיה המורכבת מקבוצות חזקות במיוחד ומקבוצות חלשות במיוחד. פער ניכר בשוויון היכולת, בין שמקורו בחוקים מפלים שהיו תקפים בעבר

ועברו מן העולם, ובין שנתהווה בעטיין של תפיסות עולם פסולות שנשתרשו בחברה, מגביר את סיכויי הקבוצות החזקות וגורע מסיכויי הקבוצות החלשות. ההעדפה המתקנת באה לאזן פער זה. היא מבוססת על התפיסה, כי בחברה שחלק ממרכיביה מצויים בעמדת מוצא נחותה, אין די במתן הזדמנות שווה לכול. מתן הזדמנות שווה, בנסיבות כאלו, יקיים רק נוסחה של שוויון פורמאלי, אך לא יזמן לבני הקבוצות המקופחות סיכוי אמיתי לקבלת חלקן במשאביה של החברה."

בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מח(5) 501, 516 (1994)

51. עקרון הייצוג ההולם, אחד הביטויים המרכזיים להעדפה מתקנת, הוכר כעקרון מנחה בעל חשיבות מרכזית בקידום שוויון מהותי עבור קבוצות מיעוט וקבוצות מופלות גזרית – בדין הישראלי והבינלאומי ובשיטות משפט רבות נוספות. העיקרון מחייב את המדינה ורשויות המנהל לפעול באופנים שונים לשם מימוש השוויון והבאתו לידי ביטוי בייצוג הולם לחברי אותן קבוצות, בגופים ציבוריים כמו גם בהליכי מינוי לתפקידים בשירות הציבורי.

52. סעיפי חוק רבים מחייבים את רשויות המדינה לקדם ייצוג הולם של אוכלוסיות שהופלו בעבר ומצויות בתת ייצוג בשירות הציבורי, ובהן החברה הערבית. כך, למשל, סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, ובכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני האוכלוסיה הערבית, לצד קבוצות אוכלוסיה נוספות וביניהן נשים וחרדים.

53. הוראות דומות נמצא בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, בסעיף 1א18 המחייב ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית בהרכב חברי הדירקטוריון בחברות הממשלתיות, וכן בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, סעיפים 4א ו-ה 1ה4 המחייבים מינוי נציג ערבי אחד לפחות כחבר במועצת מקרקעי ישראל.

54. אולם הזכות לייצוג הולם של החברה הערבית והחובות המוטלות על הרשויות מכוח זכות זו, אינן נגזרות מכוח הוראות חקיקה בלבד. שכן גם בהיעדרן של הוראות שבחוק המחייבות בגוף ציבורי מסויים ייצוג הולם לחברה הערבית, עדיין מוטלת חובה כאמור מכוח הדוקטרינה לייצוג הולם של החברה הערבית, כפי שקבע בית משפט נכבד זה.

55. בעניין **האגודה לזכויות האזרח** מלפני שני עשורים, שעסק במתן ייצוג הולם לחברה הערבית במועצת מקרקעי ישראל, וזאת עוד בטרם עוגנה הוראה כאמור בחוק רשות מקרקעי ישראל, הכיר בג"ץ בדוקטרינה לייצוג הולם של האזרחים הערבים, בקובעו כי מכלול מקורות המשפט שעניינם שוויון וייצוג הולם עבור החברה הערבית, התגבשו לכלל דוקטרינה המחייבת את הרשויות במתן ייצוג הולם לערבים בדומה לדוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים. בפסק דינו, סקר השופט זמיר שורה של מקורות נורמטיביים, המבססים את קיומה של החובה למתן ייצוג הולם לחברה הערבית, החל מקום המדינה, עבור בפסיקת בית המשפט העליון, וכלה בהוראות החקיקה שענינו

מפורשות את החובה לייצוג הולם של הערבים בשירות המדינה ובדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, וקבע כי מקורות אלו מבססים את הדוקטרינה לייצוג הולם של הערבים:

"המשקל המצטבר של כל אלה דומה מאוד למשקל המצטבר של מקורות המשפט המחייבים יחס של שוויון כלפי נשים. לכן גם המסקנה צריכה להיות דומה. לגבי המקורות המשפטיים המחייבים יחס של שוויון כלפי נשים, אמר השופט מ' חשין ... כי מקורות אלה דומים ל"נקודות אור", וכי "צירוף נקודות האור האחת-אל-רעותה יצר מעין מסה קריטית וכך נוצרה הדוקטרינה" ... בדומה לכך יש לומר לגבי מקורות המשפט המחייבים יחס של שוויון כלפי ערבים: בצד הדוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לנשים הם יוצרים דוקטרינה המחייבת מתן ייצוג הולם לערבים." (עניין האגודה לזכויות האזרח בישראל, בעמ' 39).

56. כשנתיים מאוחר יותר עוגנה החובה לייצוג הולם עבור אוכלוסיות שונות, ובכללן החברה הערבית, בהנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" (2003). שם נקבע בסעיף הפותח כי:

"עיקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעיקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו."

57. באותה הנחיה נקבעה שורה של הוראות לעניין מימוש חובת הייצוג ההולם. כך, למשל, נקבע כי חובה לתת משקל בכורה לחובת ההעדפה של הקבוצות המודרות כאמור וכי ננקטו אמצעים סבירים כדי לאתר ולמנות מועמדים מקרב הקבוצה המודרת. בהתאם, נטל ההוכחה להראות כי המינויים עומדים בחובת הייצוג ההולם רובץ על שכם הממונה, כולל חיפוש אקטיבי של מועמדים מתאימים (שם, בסעיפים 40-41).

58. בהנחיה אחרת של היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1502 שעניינה "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מיעצות ודרכי פעולתן", הודגש עקרון הייצוג ההולם בקביעת הרכב ועדות ציבוריות, דוגמת הוועדה בה עוסקת עתירה זו. שם נקבע בסעיף 2 להנחיה, כי:

"נוכח אופייה המיוחד של ועדה ציבורית מעין זו, יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שוועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, ותקיים את חובת הייצוג ההולם, במיוחד כשעל הכף מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל."

59. היעדר ייצוג לחברה הערבית בקרב חברי הוועדה הציבורית לבחינת כללי הזכאות לדיור ציבורי מפר באופן בוטה את חובת הייצוג ההולם, כפי שמשקפת מהפסיקה ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. חומרת ההפרה בענייננו מתעצמת לאור מהות ותכלית הגוף בו נדרש הייצוג ההולם. עסקינן בוועדה ציבורית שהתבקשה לבחון את המדיניות השלטונית הקיימת בתחום הדיור הציבורי, משאב ציבורי מוגבל המיועד בעיקר לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה ואשר קשור

בטבורו לזכויות חוקתיות בסיסיות של הפרט, ובכללן הזכות לקורת גג, לקיום בכבוד ולשוויון. הוועדה הציבורית נדרשה לבחון את אופן חלוקת משאב ציבורי זה, לבחון את אמות המידה לפיהם מתבצעת החלוקה, לבחון ולהציע מדיניות חדשה ומסלולי זכאות חדשים שטרם גובשה בהם מדיניות שלטונית ("זכאות זמנית בדיוור הציבורי"; "מסלול זכאות נוסף – שכירות לטווח ארוך"), ולהמליץ על אמות המידה הראויים בעיניה לאופן ניהולו וחלוקתו של משאב זה.

60. עוצמת ההפרה של זכות החברה הערבית לייצוג הולם מתעצמת גם לאור מצבה החברתי-כלכלי של חברה זו המציב אותה כקבוצת יעד מרכזית בתחום הדיוור הציבורי בפרט והסיוע בדיוור בכלל. בפרק הקודם עמדנו על העוני הפושה בחברה הערבית, על מצוקת הדיוור החריפה ועל הדרתה לאורך השנים מתוכניות ממשלתיות לסיוע בדיוור. הדרה זו היא תוצאה של מדיניות שלטונית שמפלה את הציבור הערבי בתחום הדיוור בכלל ובדיוור הציבורי בפרט, והיא תוצאה של אמות מידה וקריטריונים שונים שקבע משרד הבינוי והשיכון לזכאות לדיוור ציבורי ולסיוע בשכר דירה. חלק מאותם קריטריונים עודו בתוקף, וחלקם בוטל רק לאחר התערבות בתי המשפט בעקבות עתירות, כמו אלו אותן הגישה העותרת וצוינו בפרק הקודם.

61. הדברים לעיל הן אודות תכליתה של הוועדה הציבורית והן אודות מצבה של החברה הערבית גם בהקשר לנושא אותו אמורה הוועדה לבחון, היו אמורים להכתיב החלטה שונה לגמרי שתתבטא במתן ייצוג הולם לחברה הערבית בהרכב חברי הוועדה הציבורית. ביטוי הולם כאמור מחייב בהקשר בו עסקינן, מינוי חברים מבני ומבנות החברה הערבית כך שחלקם מתוך כלל חברי הוועדה יהיה משמעותי, יגשים את השוויון במובנו המהותי, ושלא יפחת מ-20% בדומה לחלקה של החברה הערבית מכלל האוכלוסיה במדינה.

הזכות לייצוג הולם לנשים ערביות

62. הרכב הוועדה הציבורית אמור גם ליתן ביטוי הולם לנשים ערביות כמתחייב מהוראות סעיף 1ג6(ב) לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951. סעיף זה קובע כי :

"בוועדת בדיקה ממשלתית, בוועדה ציבורית ובצוות שמינו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי (בסעיף זה – גוף ממנה), יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסיה." (ההדגשה לא במקור)

כאשר "ועדה ציבורית" ו"צוות" הוגדרו בסעיף 1ג6 לחוק זה, כדלקמן :

"ועדה ציבורית" – ועדה שבחבריה נציג ציבור ;

"צוות" – ועדה או גוף אחר שהוקם לשם עיצוב מדיניות לאומית בכל נושא לרבות בנושאי חוץ או ביטחון, או לשם מניעה, ניהול או פתרון של סכסוך מדיני או בין-לאומי, לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום.

63. הנה אם כן, הזכות לייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים ובוועדה כמו זו עסקינן, לא רק שקיבלה עיגון חקיקתי מפורש בחוק שיווי זכויות האשה, אלא אף הורחבה יריעת זכות זו במובן שהיא כוללת חובת ייצוג ל"נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה". וזאת ברוח החלטת 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם העוסקת בשילוב נשים בכלל שולחנות קבלת ההחלטות (ר' יופי תירוש וענת טהון אשכנזי "ייצוג הולם של מגוון נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה והחלטה 1325 של מועצת הביטחון" **משפט וממשל** טו 171 (2013)).

64. כוונת המחוקק כפי שמלמדות הוראות סעיף 16ג(ב) לחוק כמו גם דברי חברי הכנסת במהלך הליך החקיקה, היא להביא לשיתוף נשים מכל רבדי החברה, ולהשמיע דווקא את קולן של נשים מקבוצות מיעוט ומקבוצות מודרות שנעדרו לאורך השנים מסביב לשולחן קבלת ההחלטות. בנאומה במליאה מיום 20.7.2005 לקראת ההצבעה בקריאה השנייה והשלישית על תיקון החוק, אמרה יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה, ח"כ דאז אתי לבני:

"הצעת החוק, המתקנת את חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, קובעת כי בוועדה ציבורית או בצוות לעיצוב מדיניות לאומית, כפי שפורט לעיל, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. **זאת על מנת שיש מקבוצות שונות, גם אלה שאינן מיוצגות באופן רגיל בוועדות ובגופים שונים, יוכלו להיות שותפות להחלטות בנושאים ציבוריים ולאומיים. שיתוף נשים כאמור יאפשר גם מתן ביטוי להשקפות מגדריות, מתוך רגישות לצורכיהן המיוחדים של נשים בתחומי החיים השונים.**" (ההדגשה לא במקור)

מתוך "דברי הכנסת", הישיבה ה-273 לכנסת ה-16, חוב' ל"ח, עמ' 160

65. סעיף 16ג(ב) הוא בפועל הסעיף החקיקתי הראשון שמתמודד עם מה שהוגדר בספרות כ"הצטברות מקומי שוליים" (Intersectionality), לפיה נשים המשתייכות לקבוצות מיעוט, סובלות מהפליה כפולה, גם על בסיס מגדרי וגם על בסיס השתייכותן הקבוצתית, מיקומן זה הופך את ניסיוןן, חוויתן והאתגרים איתן הן מתמודדות לשונות מאלו של נשים מקבוצת הרוב. הנשים הערביות בישראל הן דוגמה מובהקת למצב זה. הן מהוות 10% מהאוכלוסייה, אך רחוקות מייצוג הולם בכל שדרות המגזר הציבורי (ר' ענת טהון אשכנזי **ייצוג קולות של נשים מקבוצות מופלות במוקדי קבלת החלטות: האם המודלים המשפטיים הקיימים מספיקים**, עמ' 11-12 (עבודת גמר לקבלת התואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת תל אביב, 2015)).

66. המשיב מינה 10 חברים לוועדה הציבורית לבחינת הכללים לזכאות בדיוור ציבורי, מתוכם רק 4 נשים, כאשר אף אחת מהן לא משתייכת לחברה הערבית. כעקרון, ובמיוחד לאור טיב הנושא בו עוסקת הוועדה, אין כל הצדקה כי חלקן של הנשים מבין כלל חברי הוועדה ייפול מחלקן היחסי בחברה. דווקא לקבוצת הנשים ישנם צרכים ייחודיים רבים בתחום הדיוור הציבורי (אמהות חד-הוריות ונשים נפגעות אלימות). אך יתירה מזו, הפגם בהקשר לאי מתן ביטוי הולם לנשים מתחדד לאור היעדרותן של נשים ערביות מבין חברי הוועדה הציבורית.

67. האתגרים והצרכים של נשים ערביות הם שונים בהרבה תחומים לאלו של נשים יהודיות ומאלו של גברים ערבים. הבטחת מקומן בגופים מעצבי מדיניות ומקבלי הבטחות, נועדה לתרום בין היתר למתן מענה ראוי והולם לצרכיהן הייחודיים. צירוף חברות ערביות לוועדה הציבורית יתרום גם למימוש אמיתי של החובה לייצוג הולם לנשים, כך שחלקן של הנשים מבין כלל חברי הוועדה לא יפחת מחלקן מכלל האוכלוסיה.

החלטת המשיב בלתי סבירה באופן קיצוני

68. החלטת המשיב לא למנות לוועדה הציבורית חברים וחברות מהחברה הערבית היא החלטה מנהלית בלתי סבירה באופן קיצוני ודינה בטלות.

69. המשיב ככל רשות ציבורית וכנגזרת ממעמדו כנאמן ציבור מחוייב בטרם קבלת החלטה להפעיל את שיקול הדעת המסור לו בסבירות. שאלת סבירות ההחלטה המנהלית נבחנת בהתאם לשיקולים הרלוונטיים לעניין, למשקל שניתן לכל אחד מאותם שיקולים ולמלאכת האיזון ביניהם. את מושג הסבירות היטיב לתאר הנשיא ברק, באומרו:

"...איתור השיקולים שיש לקחתם בחשבון, מתן משקל לשיקולים השונים ואיזון ראוי ביניהם בנקודת החיכוך ... השיקולים הרלוונטיים נגזרים מתכלית החקיקה. הם כוללים את המטרות הפרקטיקולריות שדבר החקיקה נועד להגשים ואת עקרונות היסוד של השיטה, המשמשים "מטרייה נורמאטיבית" ותכלית כללית לכל החקיקה כולה (...). תכלית זו קובעת אף את המשקל הפנימי, שיש ליתן לשיקולים השונים. החלטה סבירה היא החלטה המאזנת בין השיקולים השונים על-פי המשקל הנגזר מתכלית החקיקה. אכן, לא די לה, לסבירות ההחלטה, כי נלקחו בחשבון שיקולים ענייניים. ההחלטה היא סבירה, רק אם המשקל הפנימי שניתן לשיקולים הענייניים הוא ראוי (...)."

בג"ץ 5688/92 **ויכסלבאום נ' שר הביטחון**, פ"ד מז(2), 812, 825 (1993)

70. בעניין **האגודה לזכויות האזרח** עמד בית משפט נכבד זה על החובות המוטלות על רשות מנהלית המפעילה את סמכות המינויים לגופים ציבוריים, מכוח דוקטרינת הייצוג ההולם לחברה הערבית. הוא קבע כי הרשות תהיה חייבת מכוח דוקטרינה זו להביא את שיקול שייכותו של מועמד לחברה הערבית כשיקול ענייני ורלוונטי, וכן ליתן לשיקול זה את המשקל הראוי, ואף לנהוג כלפיו בהעדפה מתקנת:

"...החובה המוטלת על-פי הדוקטרינה מתייחסת בעיקר לשיקול-הדעת של הרשות המוסמכת. הרשות המוסמכת לעשות מינוי חייבת, כמו כל רשות מנהלית לגבי כל סמכות, לשקול את כל השיקולים הענייניים ולתת לכל שיקול ענייני את המשקל הראוי. בדרך-כלל דת, לאום וגזע הם שיקולים זרים, ולכן אסור לרשות המוסמכת להביא אותם בחשבון לצורך הפעלת הסמכות. אולם לגבי מינוי לשירות הציבורי, השייכות לאוכלוסיה הערבית היא, מכוח הדוקטרינה, שיקול ענייני. בהתאם לכך, לא זו בלבד שהרשות המוסמכת רשאית להביא שיקול זה בחשבון, אלא היא אף חייבת להביא אותו בחשבון כאחד השיקולים הענייניים ולתת לו את המשקל הראוי. אין בכך

חידוש גדול. עקרון השוויון הוא ממילא, ובלי קשר לדוקטרינה, שיקול ענייני שעל הרשות המוסמכת להביא בחשבון כשהיא עושה מינוי. ... ובכל זאת יש חידוש בדוקטרינה. החידוש הוא במהות של השיקול הענייני. לפי הדוקטרינה, השיקול הענייני אומר כי במינוי לשירות הציבורי אין זה מספיק לנהוג בשוויון כלפי מועמד ערבי אלא צריך גם לנהוג העדפה מתקנת כלפי מועמד ערבי מתוך מגמה לתת לאוכלוסיה הערבית ייצוג הולם בשירות הציבורי. ... עם זאת עדיין שיקול זה אינו אלא אחד מבין השיקולים הענייניים. על הרשות לערוך שקלול של כל השיקולים הענייניים, ובעיקר הכשירות האישית של המועמד למילוי התפקיד, כדי להגיע לאיזון הנדרש. אולם במסגרת השקלול ההשתייכות של מועמד לאוכלוסיה הערבית היא, כל זמן שלא הושג ייצוג הולם, שיקול ענייני בזכות המועמד. זוהי העדפה מתקנת הנדרשת על-פי הדוקטרינה על-מנת לממש את עקרון השוויון כלפי האוכלוסיה הערבית. (עניין האגודה לזכויות האזרח בישראל, בעמ' 40).

71. הפרקים לעיל סקרו את חשיבותו הציבורית של הנושא בו תעסוק הוועדה הציבורית, את מרכזיותו כמשאב ציבורי דווקא עבור החברה הערבית, הן לאור מצבה הסוציו-אקונומי והן לאור הדרתה ממשאב זה לאורך שנים. נסיבות אלו משליכות ישירות על המשקל שהיה על המשיב לייחס לזכותה של החברה הערבית לייצוג הולם, בכך שיינתן לייצוג כאמור משקל מכריע.

72. תשובת המשיב לפניית העותרת (נספח ע/3) מלמדת כי לא ניתן המשקל הראוי, אם בכלל, לייצוגה של החברה הערבית מבין חברי הוועדה הציבורית. הדברים שציין המשיב בתשובתו, מעידים כי לא ייחס לחברה הערבית את הרלוונטיות הראויה לנושא הוועדה, בניגוד למשקל שיחס לקבוצות אחרות, דוגמת האוכלוסיה החרדית - שחלקה מכלל האוכלוסיה במדינה נופל מחלקה של החברה הערבית (סעיף 7 למכתב), ודוגמת העולים - שהקצאת דיור ציבורי עבורה נמצאת בכלל בסמכות משרד אחר – משרד העלייה והקליטה (סעיף 6 למכתב). תמונה במיוחד טענת המשיב, "כי לאחד מחברי הוועדה, מר דעבול, היכרות עמוקה עם החברה הערבית וצרכיה בנושא הדיור הציבורי" (סעיף 10 למכתב), דברים המלמדים על תפיסה שגויה לעקרון הייצוג ההולם, והחובות שהוא מטיל על המשיב.

73. "היכרות" של מי מחברי הוועדה עם החברה הערבית, צרכיה ו/או אתגריה, כמו הודעת המשיב כי חלק מיישובות הוועדה ייוחד לנושא הזכאות לדיור ציבורי בחברה הערבית (סעיף 12 למכתב), אינם מספקים מענה כלשהו לחובתו של המשיב לקיים ייצוג הולם לחברה הערבית ואינם מפצים על הדרת חברים וחברות ערבים משולחנה של הוועדה הציבורית. הדרה זו היא המשך ישיר להפליית ולהדרתה של החברה הערבית בכללותה מתוכניות הסיוע בדיור בכלל והדיור הציבורי בפרט.

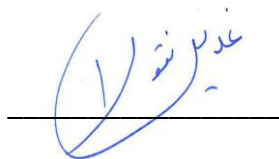
74. בשל כל הדברים הנ"ל, מתעצמת חשיבות הביקורת השיפוטית על החלטת המשיב, שיש לה השלכה ישירה על אופן חלוקתו של משאב ציבורי יקר ערך. רלוונטים דבריו של השופט אור בעניין "עמותת שיח חדש":

"בעיצובן של החלטות מן הסוג שמדובר בו ישנו תפקיד נכבד להכרעות ערכיות. מאליו ברור, כי סדר עדיפויות ערכי שונה יכול להכתיב דרך חלוקה שונה בלא שהדבר יהא בלתי חוקי. ברם מכך אין נובע כי כל

חלוקה תהא בהכרח חוקית. על הרשות הקובעת את אופן חלוקת המשאבים שעליהם היא מופקדת, להביא בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה ולתת להם משקל ראוי במסגרת סדר העדיפויות שבחרה בו. בהקשר זה יצוין כי למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, בייחוד לנוכח הסכנה שהחלוקה תיטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב..."

בג"ץ 242/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6), 25, 66 (2002)

בהתבסס על כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט.



גדיר ניקולא, עורכת-דין

ב"כ העותרות

24 בינואר 2022