



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 7058/19

לפני :
כבוד השופט ד' ברק-ארז
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים : האני סלום ו-38 אח'

נ ג ד

המשיבים :
1. עיריית נוף הגליל (נצרת עילית)
2. שר החינוך

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו
כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 21.7.2019 בעת"ם
17-07-28159 שניתן על-ידי כבוד השופט ד' צרפתי

תאריך הישיבה : כ"ד בחשון התשפ"א (11.11.2020)

בשם המערערים : עו"ד עודד פלר, עו"ד רעות שאער

בשם המשיבה 1 : עו"ד אולגה גורדון

בשם המשיב 2 : עו"ד אודי איתן

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם יש מקום להורות לעירייה להקים בשטח שיפוטה בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא ערבית, בהתחשב בשיעורם המשמעותי של התושבים הערבים בקרב אוכלוסיית העיר? האם הביקוש לחינוך ממלכתי במתכונת זו הוא שצריך להכריע את הכף בעניין זה? ומהי התשתית העובדתית הנדרשת לצורך גיבוש מסקנה בסוגיית הביקוש? אלה הן, בעיקרו של דבר, השאלות שהונחו לפתחנו בגדרו של ערעור זה.

2. המערערים 1-37 (להלן: המערערים) הם הורים וילדים ממוצא ערבי, תושבי העיר נוף הגליל (לשעבר נצרת עילית) (להלן: העיר או נוף הגליל). בעיר לא קיים כיום בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא ערבית. לעת הזו, מסגרות הלימוד שאליהן רשומים הילדים הן מגוונות. חלק מהילדים לומדים כיום בבתי ספר ממלכתיים דוברי ערבית בעיר נצרת ובכפרים ערביים בסביבה; חלקם לומדים בבתי ספר כנסייתיים פרטיים בעיר נצרת; חלקם לומדים בבתי ספר ממלכתיים דוברי עברית בעירם נוף הגליל. ביסודו של ההליך ניצבת דרישתם של המערערים לפתיחת בית ספר ממלכתי דובר ערבית בנוף הגליל. המערערות הנוספות הן עמותות – מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל (המערערת 38) והאגודה לזכויות האזרח בישראל (המערערת 39). המשיבים בעתירה הם עיריית נוף הגליל, המשיבה 1 (להלן: העירייה), ושר החינוך, המשיב 2.

3. לשם הבנת התמונה הכוללת, ראוי להציג את הנתונים הנוגעים להרכב האוכלוסייה ומפת החינוך של העיר נוף הגליל. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2018, בנוף הגליל מתגוררים כ-41 אלף תושבים. מתוכם, 27% הם ממוצא ערבי. נכון לשנת הלימודים תשפ"א, פועלים בעיר עשרה מוסדות חינוך ממלכתיים בשפה העברית, שלושה מוסדות חינוך של הזרם הממלכתי-דתי וששה מוסדות חינוך של החינוך החרדי (ממ"ח). על כך יש להוסיף כי ברקע הדברים נמצאת העובדה שנוף הגליל ונצרת הסמוכה לה הוגדרו במשרד החינוך כ"אזור רישום" אחד (מבלי שתהליך קבלת ההחלטות שהוביל לכך הובהר עד תום, בין השאר תוך התייחסות למקובל ביחס לערים סמוכות אחרות). על כן, תלמיד המתגורר בנוף הגליל יכול לבחור ללמוד בבית ספר ממלכתי בעירו או בנצרת. נכון לשנת הלימודים תשפ"א פועלים בעיר נצרת 25 בתי ספר ממלכתיים בשפה הערבית, מתוכם 12 בתי ספר יסודיים. בפועל, כ-73% מילדי נוף הגליל שהם ממוצא ערבי לומדים במוסדות חינוך כנסייתיים מוכרים שאינם רשמיים בנצרת ובסביבתה, כ-13.5% לומדים במוסדות החינוך הממלכתיים דוברי הערבית בנצרת, וכ-13.5% נוספים לומדים במוסדות חינוך ממלכתיים דוברי עברית בנוף הגליל עצמה. באשר לגני ילדים – נושא שאינו מצוי במישרין בפנינו – יצוין כי מתוך 52 גנים הפועלים בנוף הגליל, ארבעה הם גנים מהזרם הממלכתי ששפת הלימוד בהם היא ערבית.

4. מקורה של ההתדיינות במגעים שמנהלים המערערים עוד משנת 2013 אל מול העירייה ומשרד החינוך ביחס לטענתם בדבר הצורך בהקמת בית ספר ערבי בעיר. ראש העירייה באותה עת, שמעון גפסו, דחה את הדרישה, ובעקבות זאת פנו המערערים

למשרד החינוך בנושא. בשנת 2016 הודיעה הממונה על מחוז צפון במשרד החינוך כי היא מקבלת את התנגדותו של ראש העירייה להקמת בית הספר.

5. לאחר שדרישתם לפתיחת בית הספר נענתה בשלילה הגישו המערערים עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בנצרת (עת"ם 31499-06-16, השופט ד' צרפתי). ביום 10.10.2016 נתן בית המשפט המחוזי תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים לפיה המשיבים יפנו לבחינה מחודשת של צרכי החינוך בעיר, ובכלל זה בעניין הצורך הנטען להקמת בית ספר "צומח" (דהיינו, בית ספר שנפתח תחילה עבור שכבת לימוד אחת וגדל מדי שנה עבור שכבה נוספת) למגזר הערבי, ויגבשו עמדה עדכנית ביחס לכך עד תחילת שנת 2017. עוד נקבע כי למערערים תעמוד הזכות להגיש עתירה חדשה לאחר שהמשיבים יגבשו את עמדתם העדכנית.

6. במהלך שנת 2017 פנו המערערים אל גורמים שונים במשרד החינוך ובעירייה על מנת לקבל את התייחסותם העדכנית. ביום 23.5.2017 השיבה הממונה על מחוז צפון במשרד החינוך למערערים כי מן הבדיקה שבוצעה עולה שהעיר נותנת מענה חינוכי הולם לילדי הגנים מהמגזר הערבי וכן לכלל תלמידי בית הספר – הן מהמגזר הערבי והן מהמגזר היהודי. באשר לגני הילדים, צוין כי הבדיקה העלתה שמרבית ההורים מעוניינים שילדיהם יתחנכו במסגרות פרטיות בעיר נצרת, וזאת בשל העדפתם כי ילדיהם ימשיכו ללמוד בבתי ספר יסודיים פרטיים בעתיד, ולפיכך משרד החינוך מכיר בשתי הערים הסמוכות כאזור רישום אחד. באשר לבתי הספר, צוין כי בעיר נצרת פועלים 19 בתי ספר עדתיים נוצריים הקולטים תלמידים מוסלמים ונוצרים "ונחשבים כבתי ספר טובים", וכי מרבית ההורים מעדיפים שילדיהם ילמדו בהם. כן צוין כי במקרים שבהם המרחק לבית הספר בנצרת עולה על 2 ק"מ, ניתנים לתלמידים מנוף הגליל שירותי הסעה.

7. בעקבות זאת, בחודש יולי 2017 הגישו המערערים עתירה חדשה, זו שהולידה את הערעור שבפנינו (עת"ם 28159-07-17). לאחר הגשת העתירה התנהלו מגעים נוספים בין הצדדים, ובין היתר התקיימה בשלהי שנת 2017 פגישה בעירייה. בפגישה זו השתתפו נציגי העירייה, נציגי המערערים ונציגי ציבור נוספים. במהלך הפגישה סוכם על הקמת צוות היגוי שיכלול הן נציגים ממשרד החינוך, הן נציגים מהעירייה והן נציגים מטעם המערערים, לבחינת האפשרות של הקמת בית ספר בעיר ששפת הלימוד בו היא ערבית (להלן: צוות ההיגוי).

8. במסגרת עבודתו של צוות ההיגוי הוחלט לערוך סקר בקרב תושבי נוף הגליל מהמגזר הערבי, במטרה לבחון את הביקוש לכך שיוקם בעיר בית ספר ממלכתי שבו שפת

הלימוד היא ערבית. עם זאת, בין חברי צוות ההיגוי התגלעו מחלוקות באשר לנוסח השאלון שיופץ ולאופן הפצתו. בעיקרו של דבר, נציגי המערערים סברו שהפצת השאלונים צריכה להיות מקוונת – על מנת להבטיח נגישות ושיתוף פעולה מרבי מצד התושבים, ואילו נציגי העירייה צידדו בהפצת השאלון באמצעות הדואר. כמו כן, לטענת המערערים העירייה צמצמה את אוכלוסיית ההורים שיקבלו את השאלון, כך שזה נשלח רק לתושבי העיר שגיל ילדיהם מתאים ללימודים בבית ספר יסודי, וכן הוסיפה בו התייחסות לכך שהקמת בית ספר דובר ערבית בעיר עשויה לגרום לשינוי בהגדרה של אזור הרישום באופן שתושבי נוף הגליל לא יהיו זכאים לתמיכה בלימודים בעיר נצרת (דהיינו, למימון ההסעות). על רקע זה, כך נטען על-ידי המערערים, נציגיהם חדלו ממעורבותם בצוות ההיגוי.

9. בסופו של דבר הופץ השאלון על-ידי העירייה באמצעות הדואר ל-1,011 משפחות שלהן ילדים בגיל הלימוד בבית ספר יסודי. את התשובות לשאלון התבקשו הפונים להחזיר גם כן באמצעות הדואר. בסופו של דבר השיבו לשאלון 67 משפחות בלבד. במסגרת השאלון הוצגה למשתתפים השאלה הבאה: "במידה ובשנה"ל תש"פ (2020-2021) יופעל בנצרת עילית בית ספר יסודי ששפת ההוראה בו תהיה ערבית, האם תשקלו לשלוח את בנכם/בתכם/ילדיכם לביה"ס?" בהתאם למסמך שהוכן על-ידי העירייה, התפלגות תשובותיהם של הנשאלים הייתה זו: 61% מהנשאלים השיבו "במידה רבה מאוד"; 16% מהנשאלים השיבו "במידה רבה"; 8% השיבו "במידה בינונית"; 1% השיבו "במידה מועטה" ו-9% השיבו "לא רלוונטי". באשר לפרמטרים שעשויים להשפיע על ההחלטה באשר להעברת הילד לבית ספר ערבי בעיר, אם יוקם, השיבו הנשאלים כך: 52% מהנשאלים השיבו כי המיקום הגיאוגרפי של בית הספר בתוך העיר משפיע על ההחלטה במידה רבה מאד; 57% מהנשאלים השיבו כי הגישה לבית הספר בתחבורה ציבורית משפיעה על ההחלטה במידה רבה מאד; 43% השיבו כי המרחק של בית הספר מבית המגורים משפיע על ההחלטה במידה רבה מאד; ו-67% מהנשאלים השיבו כי ההבטחה לרצף לימודי (דהיינו, האפשרות ללמוד בעיר עד סיום התיכון) משפיעה על ההחלטה במידה רבה מאד. על בסיס התשובות שהתקבלו החליטה העירייה כי אין הצדקה להקמת בית ספר ממלכתי ששפת הלימוד בו היא ערבית בתחומי נוף הגליל.

10. בעת שהעתירה הייתה תלויה ועומדת בבית המשפט המחוזי קיבלו הצדדים את המלצתו "לרכז מאמץ נוסף על מנת לגבש הסכמה לסוגיית הסקר". בהמשך לכך הפיצה העירייה "פעימה" נוספת של השאלון – אף זו הפעם באמצעות הדואר – למשפחות שלהן ילדים שגילם 4-5, וכן ניתנה הזדמנות נוספת להורים שיקבלו את השאלון בפעימה

הקודמת ולא מילאו אותו, להשיבו ולהעבירו לעירייה באופן ידני. העירייה הוסיפה כי במקביל לכך יצאה הודעה בשפה הערבית בשני "אתרים" (ללא פירוט נוסף) וכן "בעיתון מרכזי" (מבלי שצוין שמו), בדבר האפשרות להחזרת השאלונים באופן ידני. במסגרת פעימה זו נשלחו 155 שאלונים. 14 שאלונים זכו למענה, ומתוכם נפסלו 6 בשל איחור במועד החזרתם. הודעת העדכון שהגישה העירייה בעניין זה לבית המשפט המחוזי לא כללה פירוט ביחס לפילוח התוצאות משאלונים אלה.

11. על רקע הנתונים הנוספים שנאספו, ביום 24.6.2019 החליטו ראש העירייה וסגנו כדלקמן:

"לאחר ניתוח של כל השאלונים, המסקנה שעולה היא שתושבי נצרת עילית/נוף הגליל לא הביעו רצונם ללמוד בבית ספר בשפה הערבית בנצרת עילית.

יחד עם זאת, ראש העיר והנהלת העירייה מכירים בזכותם של התלמידים הערבים לחינוך בעירם כמו שאר התלמידים ותפעל [כך במקור – ד' ב' א'] למימוש זכות זו על מנת למצוא מסגרות חינוכיות מתאימות ופתרון הולם והכל במסגרת ובאישור מועצת העיר.

לאור כל האמור לעיל אנו סבורים כי יש מקום לבקש מבית המשפט לדחות את העתירה ולתת לנו מנדט למצוא פתרונות הולמים".

למחרת היום, אישרה מועצת העירייה את ההחלטה האמורה.

12. בהמשך לכך, ביום 7.7.2019 התקיים דיון נוסף בבית המשפט המחוזי, שבו עמדו המערערים על העתירה וטענו כי יש לחייב את משרד החינוך והעירייה להקים בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא ערבית ללא תלות בשאלת הביקוש, בהתחשב בכך ש-25% מתושבי העיר ויותר משליש מתלמידיה – ככל שכבות הגיל – הם ערבים. מכל מקום, המערערים טענו כי השאלונים שהפיצה העירייה אינם משקפים בפועל את עמדת תושבי נוף הגליל הערבים בסוגיה שבמחלוקת.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

13. ביום 21.7.2019 בית המשפט המחוזי (השופט צרפתי) דחה את העתירה וחייב את המערערים בתשלום הוצאות משפט בסך כולל של 25,000 שקלים.

14. בעיקרו של דבר, בית המשפט המחוזי קבע כי סוגיית הביקוש היא שמכריעה את המחלוקת במקרה זה, ולפיכך החלטתה של העירייה היא סבירה בנסיבות העניין. בית המשפט המחוזי ציין כי הקמתו של בית ספר לא נועדה לשרת מטרות ערטילאיות, "נעלות ככל שיהיו", בהתחשב בכך שהיא כרוכה בעלויות לא מבוטלות אשר ממילא יבואו על חשבון תכליות ציבוריות אחרות. עוד הוסיף בית המשפט המחוזי כי לא נסתרה הטענה לפיה הקמתו של בית הספר המבוקש תביא לכך שהערים נוף הגליל ונצרת לא יהיו אזור רישום אחד, ועל כן הורי התלמידים הלומדים כיום בנצרת ומבקשים להמשיך ללמוד שם לא יזכו יותר לתמיכה של משרד החינוך. בית המשפט המחוזי ציין עוד כי המערערים עצמם ראו בסוגיית הביקוש נתון מרכזי ואף מכריע, ועל כן הסכימו למחוק את עתירתם הקודמת על מנת שניתן יהיה לערוך בחינה עדכנית בעניין זה. לפיכך קבע בית המשפט המחוזי כי המערערים מושתקים מלטעון כי נתוני הביקוש אינם מכריעים את הכף במקרה זה.

15. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי יש לדחות את טענות המערערים באשר לנתונים שנאספו על-ידי העירייה. בית המשפט המחוזי ציין כי נתונים אלה נאספו על-פי מתווה שהמערערים היו שותפים לו, כמו גם נציגים ערבים אחרים המתגוררים בעיר. עוד נקבע, כי אף בהנחה שהמערערים הפסיקו לשתף פעולה בשלבים האחרונים של הכנת השאלון והפצתו יש לראותם כמחויבים לתוצאותיו. בית המשפט המחוזי הוסיף כי טענת המערערים לפיה בדיקות עצמאיות שערכו לימדו על תוצאות שונות מאלו שהוצגו על-ידי העירייה הועלתה ללא בסיס עובדתי מספק.

16. מעבר לכך, בית המשפט המחוזי קבע כי בחינת השאלות שנכללו בשאלון, האוכלוסייה שאליה הוא נשלח ודרך הפצתו, מלמדת כי אכן ניתן לגזור מתוצאותיו מסקנה מבוססת וסבירה בעניין הביקוש. בין היתר, ציין בית המשפט המחוזי כי הסמיכות הגיאוגרפית בין הערים נצרת ונוף הגליל היא ייחודית, וכי בהתאם לכך בחירת ההורים בנוגע לבית הספר שאליו ישלחו את ילדיהם נעשית על-פי נתוני המוסדות הנבחרים, מבלי לייחס משקל וחיובות לשאלה באיזה תחום מוניציפאלי הוא מצוי. בית המשפט המחוזי הוסיף כי הבחירה המובהקת של תושבי העיר הערבים בבתי ספר פרטיים הפועלים בעיר נצרת על-פני בתי הספר הממלכתיים שלה מחזקת מסקנה זו. בית המשפט המחוזי ציין גם כי העובדה שישנם גני ילדים פעילים בנוף הגליל שבהם לומדים ילדים מהמגזר הערבי אינה משנה מן המסקנה האמורה, בהתחשב בכך שהשיקולים העיקריים ביחס לגנים הם נבחנים ב"ראיה שכוונתית". עוד צוין בהקשר זה כי הנתונים בנוגע לגנים אף מלמדים כי העירייה אכן פועלת בהתאם לתכתיבי הביקוש, שתומכים לכאורה בפתיחתם של גני ילדים מתאימים בשכונות, אך לא בהקמת בית ספר.

17. בסיכומו של דבר, על רקע כל האמור, קבע בית המשפט המחוזי כי אין בסיס לקבל את העתירה. לשיטתו, לא נמצא בסיס לטענה לפיה היעדרו של בית ספר ממלכתי ששפת הלימוד בו היא ערבית בתחום המוניציפאלי של נוף הגליל פוגע בזכויות התושבים הערבים בעיר למימוש שווה של השירותים והזכויות בתחום החינוך, או גורם לכך שמערכת החינוך הממלכתית אינה נגישה להם.

טענות הצדדים בערעור

18. בפתח הערעור מדגישים המערערים כי נוף הגליל היא העיר המעורבת היחידה בישראל שאין בה בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא ערבית, וזאת כאשר כרבע מתושבי נוף הגליל ולמעלה משליש מתלמידיה הם ערבים. המערערים מציינים כי למעלה מ-90% מהתלמידים הערבים בעיר יוצאים אל מחוצה לה כדי ללמוד בישובים ערבים אחרים, וזאת בניגוד לנעשה בערים מעורבות אחרות כגון חיפה ותל אביב-יפו, ששיעור התושבים הערבים בהן נמוך בהרבה. לטענת המערערים, לתלמידים הערבים בנוף הגליל זכות ללמוד בעירם בשפתם, על בסיס של שוויון מלא לתלמידים היהודים בעיר ולכלל התלמידים בישראל. כמו כן, לטענת המערערים שגה בית המשפט המחוזי כאשר קיבל כהנחת יסוד את העובדה שנוף הגליל ונצרת הן אזור רישום אחד, שאינה נתון בלתי ניתן לשינוי, ומה גם שממילא רוב התלמידים הערבים מנוף הגליל לומדים במוסדות פרטיים ולא במסגרת החינוך הממלכתי.

19. טענתם המרכזית של המערערים – וזאת מבלי לקבל את עמדת העירייה כי לא קיים ביקוש להקמת בית הספר – היא שביקוש אינו שיקול בלעדי בכל הנוגע למימוש הזכות לשוויון בחינוך. לשיטתם, שירותי חינוך אינם יכולים להיבחן אך ורק על יסוד שיקולים של כדאיות כלכלית או רווח בהסתכלות צרה על הטווח הקצר. החלטה המתקבלת על בסיס זה בלבד, כך נטען, אינה יכולה להיחשב סבירה ומידתית. המערערים מוסיפים וטוענים כי על המשיבים חלה חובה – ללא קשר לנתוני הביקוש – לספק שירותי חינוך לתלמידי העיר הערבים באיכות שאינה נופלת מזו שניתנת לתלמידים היהודים, ולעודד את התלמידים הערבים ללמוד בה. קיומם של תחליפים כגון בתי ספר פרטיים, כך נטען, אינו יכול לפטור את המשיבים מחובה זו. המערערים מוסיפים כי בהיעדר מסגרת חינוך ממלכתית דוברת ערבית בעיר, הדגשת הביקוש יוצרת "מעגל שוטה" המיועד להצדיק את המשך המחדל. בהקשר זה מציינים המערערים כי לאורך השנים נאלצו ההורים והתלמידים הערבים בנוף הגליל להסתפק בפתרונות שהיו זמינים עבורם. כך, עם חלוף הזמן, מטבע הדברים נוצרה תלות בפתרונות אלה ורצון לייצר רצף חינוכי

עבור אותם תלמידים. המערערים מוסיפים ומדגישים את העובדה שעל רקע זה תמכו בהקמתו של בית ספר צומח, שיספק מענה מיטבי למצב הדברים המתואר.

20. לטענת המערערים, אי-הפעלתו של בית ספר ממלכתי בשפה הערבית בנוף הגליל מוביל להפליית התלמידים הערבים בעיר בכמה היבטים. ראשית, מודגש כי ההשקעה של עיריית נוף הגליל בתלמיד הלומד מחוץ לעיר מסתכמת ב"אגרת חוץ" בסך של כמה מאות שקלים המועברת לרשות המקומית שבתחומה הילד לומד, ובנוסף לכך בתשלום עבור ההסעות לבתי הספר. בסך הכול, כך נטען, מדובר בהשקעה שאינה מגיעה אף כדי עשירית מהסכום שמשקיעה העירייה בכל תלמיד הלומד בתחומיה. שנית, צוין כי בבתי הספר שבהם לומדים התלמידים הערבים מנוף הגליל ביישובים אחרים – בנצרת ובכפרים הסמוכים לה – הצפיפות בכיתות רבה במידה משמעותית בהשוואה לצפיפות בכיתות בבתי הספר בנוף הגליל עצמה (ולמעשה, כך צוין, הצפיפות בבתי הספר בנצרת היא מהגבוהות בארץ). שלישית, המערערים מוסיפים כי לעיר נצרת אין אפשרות לקלוט את כל התלמידים הערבים של נוף הגליל במסגרת בתי הספר הממלכתיים שלה, וכך הם משובצים בהם על בסיס מקום פנוי לאחר שניתנה עדיפות לתושבי נצרת, ולא בהכרח על-פי בחירתם. לטענת המערערים, זוהי הסיבה העיקרית לכך שרוב התלמידים הערבים בנוף הגליל רשומים לבתי ספר פרטיים בנצרת ששכר הלימוד בהם עומד על אלפי שקלים בשנה לכל תלמיד, שאופיים לרוב אינו דומה למקובל במערכת החינוך הממלכתית (ככל שמדובר בבית ספר כנסייתי), ושההגעה אליהם כרוכה בהתניידות ארוכה ומסורבלת מנוף הגליל.

21. נוסף על כך, המערערים מעלים טענות כנגד האופן שבו אספה העירייה את הנתונים ששימשו בסיס למסקנה בדבר היעדרו של ביקוש להקמת בית ספר. לטענתם, העירייה הכשילה את הליך איסוף המידע בכך שעמדה על משלוח השאלון בדואר וסירבה להפיצו באופן מקוון, שינתה את נוסח השאלון בניגוד להסכמות שגובשו במסגרת צוות ההיגוי, הפיצה את השאלון לקבוצה מצומצמת של הורים שילדיהם כבר מצויים בגיל בית ספר, ואף כללה בו "איום" בנוגע לשינוי של אזור הרישום אם יוקם בית הספר החדש בעיר. המערערים מוסיפים כי פרסמו ברשת החברתית "פייסבוק" סקר, על יסוד נוסח השאלון שהוסכם עליו מלכתחילה (ולא הופץ לבסוף), וכי בתוך ימים ספורים הוא זכה להיענות רבה יותר של התושבים הערבים מזו שזכה לה השאלון ששלחה העירייה.

22. מכל מקום, המערערים טוענים כי אף הנתונים המצומצמים שאספה העירייה מלמדים שיש היענות מספקת להקמת בית ספר יחיד וצומח בעיר. זאת, בהתייחס לכך שכ-70 משפחות הביעו רצון בכך, ומאחר שגם על-פי הערכת חסר המבוססת על תחשיב

של שני ילדים למשפחה מדובר בכ-140 תלמידים. בהקשר זה המערערים מציינים כי קיימים בנוף הגליל בתי ספר ממלכתיים דוברי עברית שבהם מספר התלמידים דומה. בנוסף, המערערים מציינים כי על-פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן: תקנות הרישום), מספר הילדים המינימלי לפתיחת כיתה הוא 25 ילדים, 40 ילדים מספיקים לפתיחת שתי כיתות, וקבוצה המונה בין 80-100 ילדים בגילאים 6-13 מאפשרת את פתיחתו של מוסד חינוכי. המערערים מוסיפים כי קיים בעיר ביקוש רב, שהעירייה מתקשה לעמוד בו, למקומות בגני הילדים הממלכתיים הערביים, שהוקמו לאחר מאבק ציבורי. לטענת המערערים, הביקוש לגני הילדים מלמד שכאשר מוצעים בעיר שירותי חינוך איכותיים בשפה הערבית, הורים מעוניינים בהם עבור ילדיהם.

23. לבסוף, טוענים המערערים כי בית המשפט המחוזי שגה כשפסק הוצאות משפט לחובתם – ואף עשה כן בשיעור גבוה יחסית – בשים לב לחשיבותן של הזכויות העומדות על הפרק ולערך הציבורי שנודע לבירור המחלוקת מושא ההליך.

24. מנגד, העירייה טוענת כי דין הערעור להידחות, משלא נפל פגם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי.

25. לטענת העירייה, ממצאי הסקר שנערך על-ידה ואשר העיד לשיטתה באופן מובהק על היעדר ביקוש לבית ספר ששפת הלימוד בו היא ערבית לא נסתרו על-ידי המערערים. זאת ועוד, העירייה טוענת כי התהליכים שאותם הובילה בוצעו בשיתוף פעולה מלא עם נציגים ערבים מסיעת "דו קיום" במועצת העיר, אשר יושב הראש שלה אף משמש כסגן ראש העירייה. על כן, העירייה טוענת כי בהליך קבלת ההחלטות ניתן ייצוג הולם לעמדתם של תושבי העיר הערבים. העירייה מבהירה כי היא מכירה בזכותם של התלמידים הערבים לשוויון בחינוך ומחויבת לפעול למימושה, אולם לשיטתה, אין הכרח כי הדרך לעשות כן היא במתכונת המוצעת על-ידי המערערים. כך, לטענת העירייה קיימות חלופות אחרות, כדוגמת הקמתו של בית ספר דו-לשוני. ממילא, בהתחשב בתוצאות הסקר שנערך על-ידה, העירייה טוענת כי השאלה האם הקמת בית ספר בשפה הערבית בנוף הגליל היא הדרך הנכונה לבטא את ההכרה בזכויות התלמידים הערבים בעיר, לרבות זכותם לחינוך בשפתם, היא שאלה תיאורטית שאין להידרש אליה. העירייה טוענת כי ממילא המערערים לא הוכיחו קיומה של הפליה בהתחשב בהפעלתו של אזור רישום אחד המבטיח טיפול שווה ואחיד בתלמידים הערבים של נוף הגליל אשר לומדים בנצרת הסמוכה.

26. העירייה מוסיפה וטוענת כי ביקוש הוא תנאי סף למימוש הזכות לשוויון בחינוך. לטענתה, קבלת טענת המערערים תוביל למצב שבו בשם הזכות העקרונית לחינוך שוויוני יושקעו משאבים רבים שלא לצורך וכספי ציבור יוסטו ממערכת החינוך הממלכתית לטובת מסגרות שכלל לא יאוכלסו בתלמידים. העירייה מפנה בהקשר זה לפסק הדין שניתן בעע"ם 276/20 מנור נ' מנכ"ל משרד החינוך (4.8.2020) (להלן: עניין מנור) שאף בו, כך נטען, ניתן משקל ממשי לשאלת הביקוש בקשר לתמיכה של רשות מקומית בבית ספר.

27. באשר להוצאות המשפט שנפסקו לחובת המערערים, טוענת העירייה כי אלה משקפות את העלויות הכרוכות בטיפול בעתירות שהוגשו על-ידם ואת תוצאותיהן. עוד נטען כי מכל מקום אין מדובר בפסיקת הוצאות חריגה המצדיקה את התערבותה של ערכאת הערעור.

28. אף משרד החינוך סבור כי יש לדחות את הערעור. עמדתו של משרד החינוך היא כי המסקנה שאליה הגיעה העירייה בהתבסס על סקר הביקוש שערכה היא מסקנה סבירה שאין יסוד להתערב בה.

29. משרד החינוך אינו חולק על כך שביקוש אינו שיקול בלעדי למימוש הזכות לשוויון בחינוך. יחד עם זאת, הוא סבור כי קיומו של ביקוש למוסד חינוכי הוא תנאי הכרחי לבחינת הצורך בהקמתו. על כן, כך נטען, אם מלכתחילה נמצא שבית הספר המתוכנן אינו עתיד למשוך מספר מספק של תלמידים – הדבר יכול להביא לסיומה של בדיקת היתכנות להקמת מוסד, בשים לב לנסיבותיו הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה. משרד החינוך מוסיף כי קיים קושי מהותי להכיר במוסד חינוך שבו מספר מועט של תלמידים, הן מבחינה פדגוגית (שכן מיעוט תלמידים בכיתה פוגע, על-פי הנטען, בהפריה ההדדית החיונית להתפתחותם הלימודים והחברתית של התלמידים) והן מבחינה תקציבית (בהתחשב בכך שתקצובם של בתי הספר הרשמיים על-ידי משרד החינוך מבוסס על מספר התלמידים הרשומים אליהם). על רקע זה, מציין משרד החינוך כי בחודש יוני 2020 מונתה בו ועדה לבחינת הסוגיה של בתי ספר קטנים, ומוסיף כי בקשה לפתיחת בית ספר שבו ילמדו כ-10-15 תלמידים בשכבה אינה עומדת באמות המידה שנקבעו לצורך בחינת בקשות לפתיחת בית ספר קטן. באשר לתקנות הרישום שאליהן הפנו המערערים, מציין משרד החינוך כי יש להבינן רק כבסיס להפעלת שיקול דעת על-ידי הרשות המקומית בהינתן המספר המינימלי של תלמידים הקבוע בהן.

30. כמו העירייה, אף משרד החינוך מתבסס בהקשר זה, בין היתר, על עניין מנור. לטענתו, הקביעות בעניין מנור רלוונטיות גם בנסיבות מקרה זה מקל וחומר. זאת, מאחר שבאותו מקרה דובר על הכרה במוסד חינוכי קיים שנדרש לשנות את מעמדו, ואילו במקרה דנן מדובר על הקמת מוסד חדש.

31. מכל מקום, משרד החינוך טוען כי אין ממש בטענת המערערים בדבר פגיעה בזכויותיהם של התלמידים הערבים המתגוררים בנוף הגליל. זאת, בשים לב לכך שאלה מקבלים מענה הולם במערכת החינוך הממלכתית – הן בנוף הגליל עצמה (בלימודים בשפה העברית, הפתוחים בפניהם ללא אפליה) והן בנצרת הסמוכה (בלימודים בשפה הערבית). במלים אחרות, משרד החינוך טוען כי לא עומדים בדרכם של המערערים חסמים להשתלבות במוסדות הקיימים, בעוד הם מבקשים כי יוקם עבורם מוסד חינוכי נפרד שיהיה "חסום" בפני תלמידים דוברי עברית.

הדיון בערעור ותגובות משלימות

32. ביום 11.11.2020 התקיים בפנינו דיון בערעור, ובו חזרו הצדדים על טענותיהם. בתום הדיון סברנו שיש מקום להבהרות מסוימות הנוגעות לתשתית העובדתית שעל בסיסה התקבלו ההחלטות מושא הערעור. על כן, הורינו לעירייה להשלים התייחסותה בסוגיות העובדתיות הבאות:

1. האם העירייה ערכה סקר ביקוש בכל הנוגע לפתיחת מוסדות לימוד אחרים בעיר. ככל שהתשובה לשאלה זו חיובית, יימסרו פרטים ביחס לסקר זה, לאופן עריכתו ולתוצאותיו.

2. כמה כיתות א' נפתחו השנה בעיריית נוף הגליל, וכן מהי ההתפלגות של כיתות אלה בין זרמי הלימוד (ממלכתי וממלכתי דתי).

3. כמה כיתות גן נפתחו השנה בעיריית נוף הגליל, וכן מהי ההתפלגות של כיתות אלה (ממלכתי בשפה העברית, ממלכתי בשפה הערבית וממלכתי דתי).

4. כמה תלמידים לומדים בכל אחד מזרמי החינוך הקיימים בעיר וכמה תלמידים לומדים במסגרות מחוץ לעיר, תוך התייחסות להתפלגות בין יישובים ומסגרות חינוך.

5. מהו מספר התלמידים היהודים ומהו מספר התלמידים הערבים בעיר נוף הגליל, ככל הניתן בהתפלגות לקבוצות גיל.

כמו כן, הורינו למשרד החינוך להשלים התייחסות בסוגיות העובדתיות הבאות:

1. האם נערכו סקרי ביקוש לצורך פתיחת מוסדות לימוד שאינם ייחודיים (כלומר, כאלה שהם בתי ספר ממלכתיים 'רגילים', בתי ספר ממלכתיים-דתיים 'רגילים' או בתי ספר ממלכתיים 'רגילים' שבהם שפת ההוראה היא ערבית) ביישובים אחרים, ואם כן מתי.

2. האם קיומו של בית ספר פרטי הוא שיקול לאי-פתיחת בית ספר ממלכתי 'רגיל' ביישובים אחרים, ואם כן באלו נסיבות".

33. תגובת העירייה הוגשה, לאחר מספר ארכות שהתבקשו, ביום 14.2.2021. באשר לשאלה האם העירייה ערכה סקר ביקוש בנוגע לפתיחת מוסדות לימוד אחרים בעיר, היא השיבה כי "ככלל, העירייה מבצעת בדיקת צורך בהתבסס על נתוני הרישום של כל שנת לימודים וכן על בסיס נתונים המתקבלים מראש ביחס לשכונה חדשה שמוקמת". בהמשך לכך צוין כי בתי הספר היסודיים נבנים בתוך השכונות על בסיס המידע האמור הקיים, ובהתאמה לפרוגרמה של משרד החינוך.

34. באשר לנתונים שהתבקשה העירייה להציג, היא הוסיפה בתגובתה המשלימה פרטים נוספים ביחס לשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"א). כפי שנמסר בתגובה, בשנה זו נפתחו בנוף הגליל 19 כיתות א' לפי ההתפלגות הבאה: 10 כיתות בחינוך הממלכתי, 3 כיתות בחינוך הממלכתי-דתי ו-6 כיתות בחינוך החרדי. כמו כן, נפתחו 54 גני ילדים לפי ההתפלגות הבאה: 30 גנים דוברי עברית בחינוך הממלכתי, 4 גנים דוברי ערבית בחינוך הממלכתי, 9 גנים בחינוך הממלכתי-דתי ו-9 גנים בחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכשר) (שתי הקבוצות האחרונות גם כן בשפה העברית, כמובין). עוד נמסר, כי במוסדות החינוך בנוף הגליל לומדים 3,742 תלמידים, מתוכם 3,411 יהודים ו-331 ערבים (שהם תלמידים המשולבים בחינוך הממלכתי דובר העברית). לצד זאת, עודכן כי בעיר נצרת וסביבתה לומדים 2,112 תלמידים ערבים תושבי נוף הגליל, מתוכם 1,781 משולבים בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים, והיתר בחינוך הממלכתי. לשיטת העירייה, נתונים אלה מלמדים כי הרוב המובהק של האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל מעדיף את המסגרות הפרטיות בעיר נצרת ובסביבתה, בהתחשב בכך שרק כ-10% מהם לומדים במסגרות ממלכתיות, מתוכם 24 תלמידים בלבד בכיתה א'. לטענת העירייה, נתונים אלה מקשים על האפשרות לייצר מסגרת אחת שתתאים לשונות בקרב האוכלוסייה הערבית עצמה. כמו כן, העירייה הדגישה את ההיבטים הגאוגרפיים של החלוקה האמורה – במובן זה שחלק מהשכונות בנוף הגליל שמאוכלסות בעיקר על-ידי תושבים ערבים קרובות יותר לבתי הספר הממלכתיים בנצרת או בכפרים סמוכים מאשר לבתי הספר בנוף הגליל.

35. באשר ליחס בין תלמידים יהודים לערבים בנוף הגליל, ציינה העירייה כי יש בעיר 4,106 תלמידים יהודים (מתוכם כ-695 תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מחוץ לנוף הגליל, והיתר לומדים בתחומה) ו-2,443 תלמידים ערבים (מתוכם 331 שלומדים במוסדות הממלכתיים בעיר וכל היתר לומדים בנצרת ובסביבתה).

36. לקראת סיום, העירייה הוסיפה בתגובתה כי בזמן שחלף מאז הדיון היא ביצעה תהליך חשיבה נוסף, שבו הועלה הרעיון לבניית תכנית "רב-תרבותית תלת שפתית" שיכולה לספק מענה לשלוש האוכלוסיות העיקריות בעיר: "החברה הערבית, החברה הוותיקה, ודוברי השפה הרוסית כשפת אם". זאת, בהתחשב בכך שלמעלה מ-45% מהתלמידים בעיר הם דוברי השפה הרוסית כשפת אם. כן צוין שהעירייה פנתה בעניין זה למשרד החינוך וזכתה לתמיכה עקרונית.

37. תגובתו המשלימה של משרד החינוך הוגשה, אף היא לאחר מספר ארכות, ביום 15.2.2021. באשר לעריכתם של סקרי ביקוש בנוגע לפתיחת מוסדות חינוך ברשויות מקומיות אחרות, הבהיר משרד החינוך כי ההחלטה בדבר קיומו של צורך בפתיחת מוסד חינוך חדש מצויה בסמכותה של הרשות המקומית שהמידע הרלוונטי מצוי בידיה, ולא בסמכותו של משרד החינוך. עוד צוין, כי אין כל הוראה בדין המחייבת את הרשות לקבל את אישור משרד החינוך לביצוע בדיקה שכזו, או לעדכן את משרד החינוך בתוצאותיה. מכל מקום, נמסר בתגובה המשלימה כי מבדיקה שנערכה מול מנהלי מחוזות במשרד החינוך עולה כי רשויות מקומיות נוהגות לבחון את היתכנות פתיחתם של מוסדות חינוך חדשים "בדרכים שונות", וכי אין בידי המשרד נתונים בנוגע לביצוע בדיקות כאלה על-ידי רשויות מקומיות.

38. באשר לשאלה השנייה שהוצגה לו, השיב משרד החינוך כי לשיטתו, קיומו של בית ספר מוכר שאינו רשמי אינו מהווה שיקול בפני עצמו לאי-פתיחת בית ספר ממלכתי, הגם שהוא עשוי להשפיע על בחינת סוגיית הביקוש בכללותה. בד בבד משרד החינוך ציין כי שאלה רוחבית זו לא נדונה או הוכרעה במפורש בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, שנדרש רק לנתוני הביקוש שנאספו במקרה קונקרטי זה.

39. משרד החינוך הוסיף וטען כי טענת המערערים לפיה מערכת החינוך הממלכתית בנצרת נופלת מזו של נוף הגליל היא כוללתית ולא מדויקת. מכל מקום הודגש כי גם סוגיה זו לא נבחנה על-ידי בית המשפט המחוזי ועל כן אינה נדרשת להכרעה גם בשלב הערעור.

40. לבסוף, משרד החינוך התייחס אף הוא ל"רעיון לקידום נושא הרב תרבותיות בבית ספר אחד בעיר כפיילוט", ומציין כי מנהלת מחוז צפון במשרד החינוך אישרה רעיון זה ברמה העקרונית וזימנה פגישת עבודה ליום 7.3.2021 "על מנת ללמוד לעומק במה הדברים אמורים וכדי לקבל הבהרות ביחס לתכנית שהרשות מבקשת לגבש".

41. בעקבות העדכון העובדתי האחרון שצוין בתגובות המשלימות, הורינו ביום 3.3.2021 כי המשיבים רשאים לעדכן עד ליום 15.3.2021 באשר לתוצאות הישיבה שנקבעה ליום 7.3.2021. בהתאם לכך, ביום 15.3.2021 הוגשו עדכונים נוספים מטעם המשיבים.

42. בהודעה המעדכנת מטעם העירייה נמסר כי במסגרת הישיבה של נציגיה עם נציגי משרד החינוך, הוחלט לקיים פיילוט של "תכנית רב תרבותית" בכיתה א' בבית הספר "כרמל" בעיר. העירייה ציינה כי "מדובר בתכנית תוספתית שתכלול שעות ערבית ורוסית בתוך רצועות בחירה למי שיהיה מעוניין, ולא על חשבון שיעורי ליבה". בהודעה צוין גם כי מנהלת מחוז הצפון במשרד החינוך אישרה עקרונית את הפיילוט בבית הספר האמור ואת תקצוב השעות התוספתיות ללימוד השפה הערבית לדוברי ערבית וללימודי השפה הרוסית. כמו כן, ציינה העירייה כי פרופ' מילה שוורץ ממכללת אורנים שוקדת על תכנית לליווי אקדמי של הפיילוט. לעדכון צורף מסמך החתום על-ידי ראשת מינהל חינוך וקהילה בעירייה, המפרט את עיקרי תכנית הפיילוט. במסמך צוין כי התכנית צפויה להיות מוטמעת בבית הספר כרמל בשנת הלימודים תשפ"ג, וכי עיקריה יהיו בין היתר "הכשרת התלמידים לרב תרבותיות במרחב הכיתתי והבית ספרי", "למידת שלוש שפות עיקריות: ערבית, עברית ורוסית במסגרת שיעורי השפה" וכן "חשיפת הלומדים לתרבויות השונות תוך כדי שיעורי השפה".

43. ההודעה המעדכנת שהוגשה מטעם משרד החינוך שיקפה, בעיקרו של דבר, את האמור בהודעת העירייה. בנוסף לכך צוין כי בית הספר כרמל בנוף הגליל שנבחר לביצוע הפיילוט הוא בית ספר יסודי מהזרם הממלכתי, אשר בשנת הלימודים הנוכחית 41 מתוך 214 מתלמידיו הם מהמגזר הערבי, וכי השעות התוספתיות ללימוד השפה הערבית לדוברי ערבית וללימוד השפה הרוסית יינתנו החל משנת הלימודים הקרובה (תשפ"ב).

44. בהחלטתנו מיום 15.3.2021 הורינו למערערים להגיש התייחסות קצרה לאמור בהודעות המשיבים, וזו הוגשה על-ידם ביום 17.3.2021.

45. המערערים ציינו כי מהודעות המשיבים עולה כי בית הספר כרמל שבו מיועד להתקיים הפיילוט הוא בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא עברית, ומשמעותו היא כי תהא לתלמידים אפשרות – אם ירצו בכך – לבחור בשעות העשרה ללימוד השפות ערבית ורוסית. המערערים מציינים כי הם אינם מתנגדים לתכנית ואף מברכים על השקעתם של המשיבים בהעשרה רב-תרבותית בחינוך – אולם מדגישים כי לא בכך עסק ההליך. הסעד המבוקש על-ידם היה הקמתו של בית ספר ממלכתי ערבי אחד וראשון בעיר נוף הגליל, שבו שפת הלימוד היא ערבית, כמו בתי ספר ממלכתיים ערביים אחרים שפרוסים ברחבי הארץ בערים שבהם מתגוררים ולומדים תלמידים ממוצא ערבי. לשיטת המערערים, דרישה נפרדת זו היא מוצדקת אף בשים לב לנתונים העדכניים שהציגה העירייה עצמה בתגובה המשלימה מטעמה. עוד מציינים המערערים, כי בשונה מאופן הטיפול בבקשתם, לצורך קידום התכנית המוצעת כעת לא נדרשה הקמת צוות משותף של הורים וגורמים בעירייה, לא חלפה תקופת בחינה ממושכת של הדברים ואף לא בוצע סקר ביקוש – אותן אבני הדרך שעליהן עמדו המשיבים בקבלת החלטותיהם עד כה.

דיון והכרעה

46. ההליך שבפנינו מוצה עד תום, וניתנה בו ההזדמנות להשלמת תגובות ועובדות אף לפני משורת הדין. כעת הגיעה שעת ההכרעה. לאחר ששקלתי את מכלול הטענות אני סבורה כי דין הערעור להתקבל, וכך אציע לחבריי לעשות.

47. כבר בפתח הדברים אציין כי אני סבורה שיש בעדכון שמסרו המשיבים באשר לתכנית הרב-תרבותית הניסיונית שתונהג באחד מבתי הספר הממלכתיים בעיר כדי לייתר את הדיון בערעור. יש כמובן לברך על יוזמה המכוונת להעשרה וגיוון בתחום החינוך. יחד עם זאת, התכנית כפי שהוצגה – בקצרה ובשלב מאוחר של ההתדיינות – אינה חופפת לסעד שהתבקש על-ידי המערערים, ולמעשה אינה נותנת מענה לנושא שעמד מתחילת הדרך במרכז ההתדיינות: חינוך ממלכתי בשפה הערבית כשפת לימוד עיקרית, ולא כשפה שנייה או כהעשרה – בהתאם לנהוג בכל עיר אחרת בישראל שבה אחוז משמעותי של תושבים ערבים. לעומת זאת, כפי שעולה מהעדכון שהגישו המשיבים, התכנית הרב-תרבותית מיועדת להתקיים בבית ספר ששפת הלימוד בו היא עברית, ובעיקרו של דבר היא מכוונת לתוספת של לימודי שפה. זאת, אף מבלי להידרש לקשיים נוספים. כך למשל, המשיבים ציינו שהשעות הנוספות ללימודי השפה הערבית יהיו "לדוברי ערבית". אם כך, לכאורה צפויה הפרדה בלימודי השפה בין התלמידים ממוצא ערבי (שקרוב לוודאי שאך הם יהיו דוברי ערבית במועד תחילת הלימודים בכיתה א') לבין התלמידים האחרים. ניתן אף להוסיף, כי העירייה לא ביססה את העדכון בעניין

פיתוח התכנית האמורה – בניגוד לעמדתה העקבית עד כה – על בדיקה מצדה באשר לנתוני ביקוש, או בכלל על בדיקה כלשהי. בסיכומו של דבר, איני סבורה כי ניתן להסתפק בשלב הנוכחי, בתום שנים של התדיינות, בהצעה זו שאין בה כדי לתת מענה לטענות שהועלו בהליך.

הזכות לשוויון בחינוך והחינוך הממלכתי על ענפיו השונים

48. כידוע, הזכות לחינוך מוכרת במשפט הישראלי בהיותה "יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם" (בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד נ(3) 2, 24 (1996)). ראו עוד: בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נ(4) 203, 213-215 (2002); בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נ(5) 834, 841-843 (2002) (להלן: עניין יתד); בג"ץ 7374/01 פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך, פ"ד נ(6) 529, 545 (2003); בג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל, פסקאות 17-20 (14.8.2007); יורם רבין "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 567, 570-572 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004) (להלן: רבין, הזכות לקבל חינוך)). כפי שהיטיבה לתאר השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש בפסק דינה בבג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (18.7.2005):

"אין חולק כי הזכות לחינוך חיונית לפיתוח אישיותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה, למימוש העצמי ולמיצוי כשרונותיהם ויכולותיהם; הזכות לחינוך מאפשרת להם להכיר מגוון של השקפות, החיוניות לתהליך גיבוש זהותם, דעותיהם ובחירותיהם, כמו גם להפנמת ערך כבוד האדם, ובפרט כבודו של האחר, השונה או החריג; מימוש הזכות לחינוך היא הגשר שלהם אל ההשתלבות בחברה כאנשים אוטונומיים, היכולים לבחור את דרכיהם מבין אפשרויות שונות הפתוחות בפניהם, ולשפר את רווחתם ואת רווחת הקהילה בה הם חיים" (שם, בפסקה 4).

49. מחמת חשיבותה, הזכות לחינוך הוכרה בעבר לא רק כזכות יסוד עצמאית, אלא גם כאחת הנגזרות של הזכות לכבוד האדם בגדרו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו: בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פסקאות 14-16 (31.8.2010)); בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, פסקה 26 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (6.2.2011) (להלן: עניין אבו לבדה); בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, פסקה 29 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (17.9.2014). כן ראו: יורם רבין הזכות לחינוך 353-389 (2002) (להלן: רבין, הזכות לחינוך); אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב 793-818 (2014)).

50. בנוסף למישור החוקתי, ואף עוד קודם לכן, הזכות לחינוך הוסדרה במשפטנו במערך עשיר של דברי חקיקה, חקיקת משנה והוראות מינהליות מסוגים שונים (ראו: ע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב, פסקה 13 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (25.9.2019) (להלן: עניין ח'לול)). כך, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה) שנחקק בסמוך להקמת המדינה, מסדיר את חובת הלימוד בישראל וקובע כי "המדינה אחראית למתן חינוך חובה לפי חוק זה" (סעיף 7(א)). יתר על כן, סעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן: חוק זכויות התלמיד) מוסיף וקובע כי "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

51. ככלל, הרשויות המקומיות בישראל מוסמכות לפעול בתחום החינוך והן האחראיות והאמונות, בשיתוף עם השלטון המרכזי, על מימושה של הזכות לחינוך של התלמידים המתגוררים בשטחיהן. כך, סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה קובע כי "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסויימת, היא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף" (ראו עוד: ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" עיוני משפט כח 347, 354-356 (2004)).

52. עוד נקבע כי הזכות לחינוך כוללת את חובתה של הרשות הציבורית לספק לכל ילד וילדה חינוך באופן שוויוני (ראו: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1, 29-30 (2006)). תובנה זו עמדה מלכתחילה ביסודו של חוק לימוד חובה, שבדברי ההסבר לו צוין כי "החוק יחול על כל ילד הגר במדינה, ללא הבדל דת, גזע ומין" (דברי ההסבר להצעת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ה"ח התש"ט 168), וכן מצאה את ביטויה בדבר חקיקה מכוונת נוסף – חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי). סעיף 2(8) לחוק זה קובע כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו". לימים, הוסיף על כך סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, המעגן את איסור ההפליה במוסד חינוכי.

53. נקודת המפגש בין הזכות לשוויון לבין הזכות לחינוך יוצרת "מכפיל כוח" מיוחד, במובן זה שהפליה בחינוך פוגעת הן ברווחתו של הפרט והן בכבודו. בהקשר זה צוין כי "ההפליה ככלל, ובהשתקפותה בחינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם. הפגיעה בשוויון בחינוך כמוה כפגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם" (עניין אבו לבדה, פסקה 33 לפסק דינה של השופטת פרקצ'יה. ראו עוד: בג"ץ

5004/14 ג'קלין נ' משרד החינוך, פסקה 9 לפסק דינו של השופט י' עמית (7.8.2019); רבין, הזכות לקבל חינוך, בעמ' 582-583).

54. חקיקתו של חוק חינוך ממלכתי ביקשה לאזן בין החתירה לאחידות בחינוך לבין ההכרה בייחודן של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, בהיבטים הנוגעים לתרבות ולדת. מאז ראשית חקיקתו כלל חוק חינוך ממלכתי הבחנה בין החינוך הממלכתי הכללי לבין החינוך הממלכתי-דתי. החינוך בשפה הערבית לא זכה אמנם להסדרה מלאה כמו החינוך הממלכתי-דתי, אך סעיף 4(א) לחוק חינוך ממלכתי קובע כי "במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאים המיוחדים". בפועל, מאז הקמת המדינה ניתנה לבני המיעוט הערבי אפשרות לקבל חינוך בשפתו (ראו עוד: רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 322; טם פרי-חזן "הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית" משפט ועסקים טז 151, 213 וההפניות שם (2013)). ראוי להביא בקשר לכך דברים מפסיקתו העדכנית של בית משפט זה:

"אין לפקפק באופיו הייחודי של החינוך הממלכתי-ערבי, ובזהות הקבוצתית התרבותית והדתית הנבדלת שהוא נועד לטפח. אכן, המיעוט הערבי-ישראלי הוכר זה מכבר כקבוצה בעלת מעמד מיוחד בישראל... והוא הדין ביחס למעמדה המיוחד של השפה הערבית, על התרבות והמסורת שהיא משקפת (ראו, למשל, בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 415 (2002)). אף המחוקק הגדיר את ההיכרות עם 'השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית' כאחת ממטרות החינוך הממלכתי (סעיף 2(א)(11) לחוק חינוך ממלכתי).

למערכת החינוך הערבי תפקיד מרכזי בטיפוח תרבות ייחודית זו. סעיף 4(א) לחוק חינוך ממלכתי עומד על הצורך בהתאמת תוכניות הלימוד 'לתנאים המיוחדים' של 'מוסדות חינוך לא יהודיים'. המחוקק אמנם סתם ולא פירש, אך בתקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996, הורה מחוקק המשנה על הקמת 'מועצה מייעצת לחינוך הערבי', וקבע כי מועצה זו תמליץ לשר החינוך על מדיניות חינוכית ופדגוגית 'שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם' (תקנה 5(1)), ועל פיתוח תוכניות לימודים 'שיבטאו את צרכיו ואת תרבותו של הציבור הערבי' (תקנה 5(2)). המועצה המדוברת טרם הוקמה (ועל כך, ראו בג"ץ 3985/17 ג'בארין נ' שר החינוך (פסק דין מיום 11.9.2017 והחלטה מיום 29.1.2019)), אך די בתקנות עצמן כדי ללמד על תפקיד החינוך הממלכתי-ערבי בשמירת וטיפוח תרבותו, שפתו ומורשתו הייחודיים של המיעוט הערבי

בישראל" (עניין ח'לול, פסקה 17 לפסק דינו של השופט הנדל).

55. אם כן, ההכרה בחינוך הממלכתי-ערבי משקפת גם את מעמדה המיוחד של השפה הערבית בישראל, ובמובן זה מבטאת הגנה על "זכות השפה" של המיעוט הערבי. יצוין, כי הזכות לחינוך בשפת המיעוט מוכרת גם במשפט הבינלאומי, ובין היתר מעוגנת באמנה הבינלאומית נגד הפליה בחינוך שאושרה בישראל בשנת 1961 (האמנה נגד הפליה בחינוך, כ"א 441, כרך 12, בעמ' 565. ראו עוד: רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 457-456; יצחק זמיר "שוויון זכויות כלפי ערבים בישראל" משפט וממשל ט 11, 26 (2006); ח'אלד אבו-עסבה החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי 21-22 (2007); מיטל פינטו "בזכותן של זכויות שפה" משפט ועסקים יד 639 (2012)). זאת, מבלי לגרוע מזכותם של אזרחים ערבים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר ממלכתיים שבהם שפת ההוראה העיקרית היא עברית או למסגרת חינוכית אחרת כדוגמת בית ספר דו-לשוני, אם הם חפצים בכך. הדברים אמורים בפרט כאשר עסקינן בעיר שהיא אחת הערים "המעורבות" במדינה (ראו והשוו: בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393 (2002)).

56. על רקע כל האמור, דומה שלא יכול להיות ספק כי לתלמידים הערבים תושבי נוף הגליל קיימת הזכות לחינוך ממלכתי באופן המותאם אליהם – דהיינו, בשפה הערבית – וכי על הרשות המקומית יחד עם משרד החינוך מוטלת החובה לוודא את מימושה המיטבי של זכות זו. למעשה, מסקנה זו כלל אינה שנויה במחלוקת בין הצדדים, והעירייה הצהירה לא אחת לאורך ההליך דנן כי היא מחויבת לכך.

57. המחלוקת בענייננו מתמקדת אפוא בהיבטים הנוגעים לאופן המימוש הראוי של הזכות. המערערים טוענים כי בשלב זה בשלה זכותם לכך שיוקם בית ספר ממלכתי שישמש את ילדי נוף הגליל דוברי הערבית, וכי הדרך האופטימלית לעשות זאת היא באמצעות הקמת בית ספר ממלכתי דובר ערבית צומח, שיאפשר גידול הדרגתי והתאמה לצרכי האוכלוסייה בעיר. לעומת זאת, העירייה ומשרד החינוך סבורים כי בנסיבות העניין האפשרות העומדת לילדים תושבי העיר ללמוד בבתי הספר הממלכתיים בשפה הערבית הפועלים בנצרת ובכפרים סמוכים נוספים, או בבתי ספר פרטיים, נותנת להם מענה מספק. כאמור, מסקנתם זו של העירייה ומשרד החינוך מבוססת לדבריהם על היעדר ביקוש מספק לפתיחת בית הספר. לשיטתם, בהתחשב בהיעדרו של ביקוש ממשי, אין הצדקה להקצאת משאבים לצורך זה תוך "הסתת תקציבים" מתכליות חשובות אחרות. כפי שיפורט להלן, על כך יש להשיב, לדעתי, בשניים. ראשית, אני סבורה כי

החלטתה של העירייה בעניין פתיחת בית הספר הייתה פגומה כבר במישור הנורמטיבי, במובן זה שלא הייתה יכולה להתבסס באופן כה משמעותי על שאלת הביקוש בהתחשב בחלקה היחסי הגדול של האוכלוסייה הערבית בעיר. שנית, ומכל מקום, מצאתי כי המסקנה שאליה הגיעה העירייה ביחס לאי-ההיענות הצפויה בקרב תושבי העיר להרשמה לבית ספר שבו שפת הלימוד תהיה ערבית אינה נקיה מספקות, בהתחשב במגבלותיו של הסקר שערכה, כמפורט בהמשך הדברים.

הפן הנורמטיבי: ביקוש כשיקול מכריע להקמת בית ספר – האמנם?

58. אפתח בפן הנורמטיבי של הדיון. כאמור, אנו עוסקים בשאלה הנוגעת למימושה של זכות יסוד של ילדים ובני נוער, זכות שהאחריות לדאגה לה מונחת לפתחן של הרשות המקומית והמדינה. בית משפט זה כבר קבע בעבר כי כאשר על הפרק ניצבת דרישה למימוש זכות יסוד, משקלם היחסי של שיקולים תקציביים או לוגיסטיים אינו יכול להיות מכריע (ראו: בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 113 (1995); עע"א 7440/97 מדינת ישראל נ' גולן, פ"ד נב(1) 1, 9 (1998); בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 368 (1999). ראו והשוו גם: עע"ם 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקאות 29-30 (9.9.2014) (להלן: עניין סלע)). יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בעע"ם 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1 (2010) (להלן: עניין הבית הפתוח):

"שיקול תקציבי הוא שיקול ענייני וכבד-משקל, העשוי בנסיבות מסוימות להצדיק סטייה מעקרונות השוויון והפלורליזם. עם זאת, קושי תקציבי כשלעצמו אין בו להצדיק צמצום השירות לציבור באופן שייפגעו חלקים ממנו באופן שאינו הולם עקרונות אלה [...] לעתים אפשר שתוטל על רשות מנהלית חובה לנקוט צעדים מיוחדים, אף אם הם כרוכים במאמץ נוסף ובמשאבים נוספים, כדי להנהיג שוויון" (שם, בעמ' 49).

עקרון זה יושם אף בהקשר הקונקרטי של הגשמתה של הזכות לחינוך, כאשר הובהר כי התכלית של הקניית חינוך שוויוני וראוי מצריכה נקיטת אמצעים ובין היתר הקצאת משאבים ותקציבים מיוחדים (ראו והשוו: בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19, 27 (1996); עניין יתד, בעמ' 848-849; בג"ץ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 873, 895 (2004); בג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5) 577 (2005)).

59. יובהר, כי אין משמעות הדברים שכל רשות מקומית מחויבת להשקיע כספים בהקמת בית ספר עבור כל תלמיד בודד או תלמידים ספורים שאין בתחומי הרשות בית ספר המותאם לצרכיהם. ודאי שקיומו של ביקוש מינימלי הוא נדרש לצורך השקעה בהקמת מוסד חינוכי ממלכתי ובתחזוקתו. אולם, איננו נתונים בגדרו של מקרה קצה שכזה. עסקינן בעיר מעורבת שכרבע מאוכלוסייתה הוא ממוצא ערבי. מדובר אפוא במאגר פוטנציאלי גדול של תלמידים דוברי ערבית שעשויים להשתלב בבית הספר – כמות שעולה לכאורה פי כמה וכמה על הכמות המינימלית לגיבושה של שכבת לימוד אחת בשלב ראשון על-פי תקנות הרישום (בהינתן שיוקם בית ספר צומח, המאפשר השקעת משאבים הדרגתית יותר). נחזור ונזכיר גם את ההקשר הרחב של הדיון: בעיר נוף הגליל עשרה מוסדות חינוך ממלכתיים בשפה העברית. מדובר על הקמתו של מוסד אחד לטובת תושבי העיר הערבים, המהווים למעלה מרבע מאוכלוסייתה. באופן יותר ספציפי, כ-37% מאוכלוסיית התלמידים הכוללת בנוף הגליל הם ערבים (בהתאם לנתונים שהציגה העירייה עצמה). קשה לומר אפוא שמדובר בהשקעת משאבים מופרזת.

60. לא פחות חשוב לחזור ולהזכיר את נקודת המוצא: חינוך הוא שירות ציבורי חיוני. למעשה, בין החיוניים שבחיוניים (ראו: אורית איכילוב "מהות האחריות הציבורית לחינוך" הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל 9, 10-12 (אורית איכילוב עורכת, 2010); דן גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם? מקום המשפט כמכשיר לקידום הוגנות במסגרת רפורמות בחינוך: ניתוח שלושה מקרים" משפט, חברה ותרבות – האם המשפט חשוב? 355, 357-358 (2011)). מערכת החינוך הממלכתית מבטאת את אחריות המדינה למתן שירותי חינוך איכותיים ללא תשלום, באופן המבוסס על מימון ציבורי (ראו: רבין, הזכות לחינוך, בעמ' 39). העובדה שחלק ניכר מתושבי נוף הגליל פנו עם השנים, על רקע היעדרו של בית ספר ממלכתי המתאים לצרכיהם, למוסדות חינוך פרטיים – אינה פוטרת את הרשות המקומית מחובתה לספק לתושביה חינוך ממלכתי ראוי. ההפך הוא הנכון. דווקא העובדה שתלמידים רבים מנוף הגליל פונים לחינוך הפרטי, חרף עלויותיו, היא שמלמדת על הצורך המשמעותי בהקמת מוסד לימודי ממלכתי בעיר, שיאפשר חינוך ראוי גם למי שאינו מעוניין להתחנך במסגרת פרטית או שידו אינה משגת לכך. האם יעלה על הדעת כי המדינה תחליט לסגור מרפאה ציבורית בעיר שבה נמצא כי רוב המטופלים מעדיפים לפנות לשירותי רפואה פרטיים?

61. במלים אחרות, עמדת העירייה ומשרד החינוך בהקשר זה מבטאת, הלכה למעשה, הפרטה של חובת הרשות לספק שירותי חינוך לתושביה. אכן, אין מדובר בהפרטה "אקטיבית" אלא בכזו שנעשית על דרך של מחדל או "נסיגה" איטית מאחריות על-ידי הרשות הציבורית (ראו: דפנה ברק-ארז "זכויות אדם בעידן של הפרטה" עבודה,

חברה ומשפט ח 209, 218-219 (2001); ניר מיכאלי "הפרטה במערכת החינוך" מדיניות ההפרטה בישראל – אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי 183 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2015); יוסי דהאן צדק חינוכי, הפרטה ומערכות החינוך 73-82 (2018).

62. יתר על כן, עצם קיומה של חלופה מתאימה ביישוב סמוך אינה פוטרת את הרשות המקומית מהחובה לדאוג לתושביה (ראו והשוו: עניין טלע, בפסקאות 27-28; בג"ץ 3865/20 שוקרון נ' המועצה המקומית קרית ארבע, פסקאות 12-15 לפסק דינו של השופט עמית (7.10.2020)). זהו אך שיקול אחד מתוך מגוון שיקולים שעל הרשות להביא בחשבון בעת קבלת ההחלטה. מכל מקום יש להבהיר, כי עצם העובדה שנוף הגליל ונצרת מוגדרות כיום כאזור רישום אחד – על אף שמדובר בשתי ערים לכל דבר – אינה פוטרת כשלעצמה את עיריית נוף הגליל מהצורך לספק מענה לתושביה הערבים. ממילא, כפי שכבר הובהר, התהליך שהוביל לבחירה בהגדרתן של שתי הערים כאזור רישום אחד (בהשוואה למקובל ביחס לערים סמוכות אחרות) לא הוצג בפנינו או בפני בית המשפט המחוזי. אסתפק בכך שאציין כי הגדרה מסוג זה אמורה להיות נתונה לשינוי בהתאם לצרכי האוכלוסייה ולחלופי העתים.

63. דומה שאין זה בגדר מקרה כי לא עלה בידו של משרד החינוך לספק ולו דוגמה אחת לסקר ביקוש שנערך ברשות מקומית אחרת בדומה לזה שערכה עיריית נוף הגליל בכל הנוגע לפתיחת בית ספר דובר ערבית בתחומה – ודאי לא כאשר מדובר בפתיחת בית ספר המיועד לפלח אוכלוסייה כה משמעותית. יוזכר, כי במענה לשאלות שהוצגו לה על-ידינו ביחס לבחינת הביקוש במקרים אחרים ציינה העירייה בתגובתה המשלימה כי היא מבצעת "בדיקת צורך בהתבסס על נתוני הרישום של כל שנת לימודים" (ראו בפסקה 33 לעיל). טענה זו אך מחזקת את המסקנה שאליה הגעתי. על פני הדברים, טיעון זה של העירייה מוביל למסקנה כי הצורך נבחן לפי הנתונים "היבשים" של כמות התלמידים בתחומי הרשות והתפלגות הגילים שלהם, ולא על בסיס שאלון כמו זה שהופץ במקרה שבפנינו. השאלה האם אותם תלמידים "מעוניינים" להירשם לבית ספר מסוים או האם לשיטתם יש צורך ממשי בהקמת בית הספר אינה נתפסת כשאלה רלוונטית, ככלל, לסוגיה של פתיחת מוסדות חינוך – אלא הנתונים האובייקטיביים. נתונים אלה, שמסרה העירייה עצמה בתגובה המשלימה מטעמה – לפיהם 24 תלמידי כיתה א' מנוף הגליל לומדים בבית ספר ממלכתי בנצרת ששפת הלימוד בו היא ערבית – מלמדים כי יש פוטנציאל לפחות לכיתת לימוד אחת בשכבה בבית ספר ממלכתי ששפת הלימוד בו היא ערבית שיפתח את שעריו בנוף הגליל (וזאת, אף מבלי להביא בחשבון את תלמידי כיתה א' מנוף הגליל המשולבים כיום בבתי ספר פרטיים, או את התלמידים הערבים בשכבות הלימוד

האחרות). בהקשר זה יוזכר שמטענות המערערים עלה כי השיבוץ של תלמידי נוף הגליל בבתי הספר הממלכתיים בנצרת נעשה על בסיס מקום פנוי וללא אפשרות בחירה, כך שניתן לשער בזהירות שהביקוש אף צפוי לעלות ללא נתון מגביל זה. מכל מקום, המעשה של הורים ל-24 תלמידים בכיתה א' השולחים את ילדיהם ללמוד בבית ספר ממלכתי ששפת הלימוד בו היא ערבית חזק ואמין יותר מכל תשובה על שאלון, בבחינת "נאה דורש ונאה מקיים". מה עוד צריך?

64. בשולי הדברים יש להתייחס לעניין מנור שאליו הפנו העירייה ומשרד החינוך בטענותיהם. באותו מקרה נדונה בבית המשפט המחוזי בירושלים עתירה כנגד החלטת המועצה המקומית מבשרת ציון ומשרד החינוך לא להכיר בבית ספר הפועל בתחומי המועצה כמוסד חינוך ממלכתי-חרדי. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה בציינו כי "הסטת תקציבים ממערכת החינוך הממלכתית והממלכתית דתית שבתחומי המועצה לטובת בית ספר קטן במיוחד, שחלק משמעותי מתלמידיו אינם תושבי המועצה, אינה נכונה לשיטת המועצה ומכאן עמדתה השוללת הקמת בית ספר כאמור. אין עילה להתערבות בהחלטה זו" (עת"ם 61735-07-19 מנור נ' מנכ"ל משרד החינוך (27.11.2019) (ההדגשה הוספה)). הערעור שהוגש על כך לבית משפט זה נדחה בפסק דין תמציתי שניתן מכוח תקנה 460(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (השופטים נ' הנדל, ע' ברוך ו-ע' גרוסקופף), תוך שצוין, בין היתר, כי "הדגש, מבחינת דחיית הערעור, הוא במספר התלמידים בכיתה על פי הראיות שהוגשו".

65. כאמור, העירייה ומשרד החינוך השליכו יהבם על הערה זו, בציינם כי בכך ניתן תוקף להכרה בביקוש כשיקול משמעותי בכל הנוגע להקמת בתי ספר ממלכתיים. אולם, דומה כי העירייה ומשרד החינוך קראו אל תוך פסק הדין יותר ממה שיש בו. אכן, המספר הפוטנציאלי של התלמידים המעוניינים במוסד חינוך מסוג מסוים ביישוב הוא נתון בעל רלוונטיות להחלטה על הקמת מוסד חדש. אולם, קיימים מספר הבדלים חשובים בין המקרה שנדון בעניין מנור לזה שבפנינו. ראשית, כפי שצוין, חלק משמעותי מתלמידי בית הספר שבו עסק עניין מנור כלל לא היו תושבי מבשרת ציון – הרשות שכלפיה הופנתה הדרישה להכרה בבית הספר. שנית, בכל הנוגע לתלמידים שהם כן תושבי הרשות המקומית, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי הודגש כי במבשרת ציון קיימת חלופה חינוכית הולמת המתאימה לצרכיהם של העותרים שם. שלישית, לבסוף, וזהו גם העיקר, עניין מנור עסק בכמות תלמידים נמוכה במידה ניכרת בהשוואה לכמות הפוטנציאלית שבענייננו, כאשר מדובר בכך שכשליש מהתלמידים בעיר דוברים את השפה הערבית כשפת אם.

66. המסקנה העולה מן הדברים האמורים היא כי בנסיבות העניין ובהתחשב בנתונים שעמדו בפניה, החלטתה של העירייה לא הייתה מונחת על תשתית משפטית איתנה. נקודת המוצא הנורמטיבית להחלטתה הייתה מוטעית. די בכך כדי להביא לפסילת ההחלטה. ממילא, כפי שמוסבר בהמשך, למעשה ההחלטה שהתקבלה פגומה גם במישור העובדתי.

הפן הראייתי: קיומה של תשתית עובדתית להחלטה – האמנם?

67. לצד האמור עד כה, יש מקום להתייחס גם לאופן שבו גיבשה העירייה את הנתונים ששימשו אותה לקבלת ההחלטה. בעיקרו של דבר, ישנו חשש ממשי כי אופן איסוף הנתונים לא אפשר גיבוש מיטבי של תשתית עובדתית מלאה, ועל כן התמונה שהוצגה באשר לביקוש היא חלקית בלבד ולא משקפת את הביקוש האמיתי בקרב תושבי העיר. כפי שאסביר, זהו טעם עצמאי נוסף לקבלת הערעור.

68. מושכלות יסוד הם כי כל החלטה של רשות מינהלית צריכה להתבסס על מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית לשם קבלתה (ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983); בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 493 (1999); בג"ץ 36/18 ארגון מגדלי הפירות בישראל נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 12 (27.11.2018); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 440-439 (2010)). בחינת המידע הרלוונטי לקבלת ההחלטה על ידי הרשות צריכה להיעשות באופן ענייני, הוגן ושיטתי (ראו: בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה – העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פסקה 17 (10.7.2016)).

69. הרף לבחינת התשתית העובדתית שעמדה ביסוד קבלת ההחלטה נקבע בשים לב לעוצמת הפגיעה הפוטנציאלית של החלטה זו (ראו: בג"ץ 8297/15 הררי נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 13 לחוות דעתי (18.8.2019), בדעת מיעוט אך זאת לעניין התוצאה (להלן: עניין הררי); בג"ץ 1591/18 פלונית נ' שרת המשפטים, פסקה 58 (17.9.2020)). בענייננו, כאמור, מצויה על הפרק פגיעה בזכות היסוד לשוויון בחינוך, ועל כן מתחייב כי ההחלטה תתקבל על בסיס מסד עובדתי יסודי ומעמיק.

70. בנסיבות העניין, בחינת הליך איסוף הנתונים וגיבוש התשתית העובדתית כפי שבוצע על-ידי העירייה מעורר לא מעט שאלות. בראש ובראשונה עולה התמיהה מדוע התעקשה העירייה על הפצת השאלונים באמצעות הדואר, בעותקים פיזיים, כאשר

בתחילה נדרשו התושבים המשיבים לשאלון להחזיר את תשובותיהם בדואר (ובפעימה הנוספת שבוצעה בעקבות המלצתו של בית המשפט המחוזי, ניתנה להם האפשרות להגיש את תשובותיהם במסירה אישית לעירייה). העירייה הדגישה בפנינו את נושא השיקולים התקציביים אולם דומה כי בכל הנוגע להליך איסוף המידע היא בחרה במסלול היקר והמסורבל על פני המסלול הזול והמהיר – הפצה מקוונת של השאלון. הפצה מסוג זה הייתה מבטיחה נגישות קלה יותר לתושבים רבים יותר, כמעט ללא עלויות, וכך הייתה מאפשרת את איסוף המידע בפרק זמן קצר יותר, וקרוב לוודאי באופן מדויק יותר. לא למותר להזכיר כי כיום פעולות רבות בין הפרט לרשות המקומית מבוצעות באופן מקוון – ובכלל זה הגשת מסמכים ובקשות בעניינים עירוניים שונים. העירייה לא הציגה כל טעם הגיוני מדוע לא לאפשר את איסוף המידע באשר לעמדת התושבים בנוגע לפתיחת בית הספר בדרך זו גם כן. לא מן הנמנע כי תושבים רבים נמנעו מלהשיב לשאלון בשל הסרבול ואי-הנוחות שהיו כרוכים בכך, בעוד הפצה מקוונת של השאלון הייתה מאפשרת גיבוש תשתית עובדתית מלאה ומדויקת יותר. יוער, כי העירייה לא היססה להתבסס על התשובות הדלות שקיבלה, הגם שהייתה אמורה לדעת שמדובר בנתונים שהערך הסטטיסטי שלהם נמוך ביותר, מאחר שמדובר במענה הנוגע לאחוזים בודדים מקרב אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית.

71. מעבר לכך, נקודות נוספות שעוררו קושי של ממש בשאלונים שהופצו על-ידי העירייה הן אלו: הבחירה לפנות בעיקר למשפחות שלהן ילדים בגיל המתאים ללימוד בבית ספר יסודי, ומכאן שהאפשרות להעבירם למוסד חינוכי אחר עשויה להיות פחות אטרקטיבית בהשוואה למשפחות שילדיהם משולבים כעת בגנים (ובפרט, אלה המשולבים כבר בגנים דוברי ערבית בתחומי נוף הגליל עצמה) שטרם קיבלו החלטה בדבר בית הספר היסודי שאליו ישלחו את ילדיהם; כמו גם ההתעקשות לציין בגוף השאלון את האפשרות שהקמת בית ספר ערבי בתחומי נוף הגליל עשויה לבטל את אזור הרישום המשותף עם העיר נצרת באופן שיפגע בשירותי ההסעות המסופקים על-ידי העירייה לתלמידים הלומדים בה. ברי כי "אזהרה" שכזאת משפיעה אף היא על שיקול דעתם של המשיבים לשאלון. יצוין גם כי העירייה הותירה עמימות מסוימת בכל הנוגע לאופן שבו פרסמה את דבר הפצת השאלונים (כך למשל, לא ברור האם הדבר קיבל תהודה בעמוד הפייסבוק של העירייה). ודאי שניתן היה לחשוב על דרכים יעילות יותר לפנות לתושבים הרלוונטיים בהקשר זה – למשל, חלוקת השאלונים בגני הילדים שבהם משולבים התושבים הערבים בעיר או שליחתם ברשימות תפוצה שלהם. לבסוף, אציין כי ההחלטה לא לבחון חלק מהתשובות שהתקבלו בפעימה הנוספת שערכה העירייה בשל "איחור בהגשתן" אף היא מעוררת תמיהה. העירייה אינה עוסקת בניהול הליך משפטי, ודומה שהיה מקום לאפשר גמישות מסוימת לשם השגת המטרה שלשמה נערך הסקר –

בירור יסודי של עמדות התושבים, חלף התעלמות מחלק מהתשובות שנאספו בשל סיבה טכנית.

72. יש לזכור גם כי ההחלטה על הפצת השאלונים התקבלה למעשה רק לאחר שהעירייה כבר גיבשה עמדה ראשונית לפיה אין צורך בהקמת בית ספר בשפה הערבית בעיר. במובן זה היה מקום לנקוט משנה הקפדה בכל הנוגע לאיסוף המידע בהליך הוגן ושקוף שיאפשר בחינה אמיתית וראויה של התשתית העובדתית (ראו והשוו לעניין הרדי, בפסקה 11 לחוות דעתי). כמתואר לעיל, אני סבורה כי העירייה לא עמדה באמת מידה זו.

73. בסיכומי של דבר, אני סבורה כי אופן גיבושה של התשתית העובדתית במקרה זה לקה בחסר ואף במובן זה ההחלטה שהתקבלה על-ידי העירייה היא מוקשית. במצב הדברים הרגיל, הסעד הראוי לפגם זה היה מתן הוראה לעירייה לערוך הליך מחודש של איסוף נתונים שעל בסיסו תתקבל החלטה עדכנית. עם זאת, בשים לב להשתלשלות העניינים עד כה, וכן בהתחשב בדיון שנערך לעיל בכל הנוגע למשמעות שיש לייחס לביקוש במקרה זה, ואף לאור הנתונים שהוצגו לנו על-ידי העירייה (כמפורט בין היתר בפסקה 63 לעיל) ומספקים בעצמם ראיה ברורה לצורך בהקמת בית ספר – יש מקום להורות לעירייה לפעול להקמת בית ספר בשפה הערבית לתושבי נוף הגליל, אף מבלי להידרש לבחינה נוספת של פני הדברים מבחינה עובדתית. מבחינתם של המשיבים, העובדה שכמעט כל ילד שלישי המתגורר בנוף הגליל צריך לנסוע לרשות אחרת כדי ללמוד בבית ספר בשפת אמו, שהיא שפה בעלת מעמד במערכת החינוך בישראל, היא עובדה "רגילה" ואף ניטרלית. קשה להלום את הדברים.

סיכום

74. על רקע כל האמור, המסקנה שאליה הגעתי היא כי יש מקום להורות לעיריית נוף הגליל לפעול להקמת בית ספר בשפה הערבית בתחום שיפוטה, כך שיחל לפעול משנת הלימודים תשפ"ב. לעירייה נתון שיקול הדעת באיזו מתכונת להקים את בית הספר, אך דומה כי יש היגיון באפשרות של הקמת בית ספר צומח, שיאפשר התבססות והשקעת משאבים הדרגתית, ושפתיחתו תהיה מלווה בפרסום והסברה מתאימים. בכל הנוגע לאזור הרישום המשותף עם העיר נצרת – עניין זה אינו מצוי באופן ישיר בפנינו, אולם יש להעיר כי מאחר שתלמידים רבים המתגוררים בנוף הגליל משולבים בשלב זה במוסדות חינוך בנצרת, יש לאפשר להם להמשיך את הרצף הלימודי ככל שהם מעוניינים בכך, ולהשהות כל החלטה בעלת השלכה ממשית על כך. עם הזמן, ולאחר התבססותו של בית

ספר דובר ערבית בנוף הגליל, יוכלו הרשויות לבחון את הצורך בשינוי של אזורי הרישום, ככל שהתמונה העובדתית תצביע על צורך שכזה.

75. לקראת סיום אחזור ואציין כי הגם שקידום ההעשרה הרב-תרבותית הוא חיובי כשלעצמו, התכנית שהוצגה ברגע האחרון ממש, שלא לומר לאחוריו, אינה מהווה תחליף לצורך הבסיסי שעליו נסב ההליך כאן – חינוך בשפה הערבית, שהיא שפת אמם של תלמידים בעיר ואף שפת לימוד מוכרת במדינת ישראל. מקובל עלי שלרשויות ניתן שיקול דעת רחב בקבלת החלטות, אך לא כן כאשר מדובר בחריגה בלתי מוסכרת מן הסטנדרט המקובל במערכת החינוך בישראל.

76. על כן, לו דעתי הייתה נשמעת, היינו מקבלים את הערעור במובן זה שהיינו מורים לעירייה לפעול כאמור בפסקה 74 לעיל.

לאחר הדברים האלה: בחזרה לתחילת הדרך?

77. בשלב זה הגיעו לעיוני חוות הדעת של חבריי להרכב, הסבורים שיש מקום לאפשר לרשות המקומית להמשיך ולבחון את הנושא, על בסיס מה שמוגדר כדיאלוג. דיאלוג הוא תמיד דבר רצוי ומבורך, אך היתלות בו מעוררת קושי בעיני בשלב הנוכחי של הטיפול בנושא. לאחר כשמונה שנים שבהן החינוך בשפה הערבית נמצא על סדר יומה של הרשות המקומית מבלי שהושגה כל התקדמות, ולאחר שבית המשפט המחוזי כבר שלח בעבר את הצדדים ל"סבב" התדיינות דומה מבלי שהדבר הוליד התקדמות ממשית – דומה ששליחתם כעת לדרכם ללא סעד אופרטיבי עלולה להנציח את המצב הקיים. כאשר התגלו פגמים בולטים בהתנהלותה של הרשות המקומית, ובנסיבות שבהן רק ערב הכרעתנו הציגה לראשונה רעיון לא בשל שרחוק מרחק רב מן הצורך שהוצג על-ידי המערערים – חינוך בשפתם בעיר מגוריהם – אני סבורה כי אי אפשר להסתפק בשלב זה בהצהרות עקרוניות בדבר חשיבותו של השוויון. בישראל מספר ערים הנחשבות "מעורבות", וכפי שלמדנו – נוף הגליל היא העיר המעורבת היחידה שבה לא פועל ולו בית ספר ממלכתי אחד שבו שפת הלימוד היא ערבית. על רקע זה אבקש להוסיף מספר הערות המתייחסות לחוות הדעת של חבריי להרכב.

78. תחילה, אבקש להסתייג ממספר קביעות עובדתיות שעליהן מתבסס חברי השופט י' אלרון. ראשית, הקביעה בפתח דבריו של חברי כי התוצאה שאליה הגעתי "מבטלת" את האפשרות הקיימת כיום לתלמידי העיר ללמוד בבתי הספר הממלכתיים שבנצרת אינה משקפת את עמדתי. אין לי אלא להפנות לאמור בפסקה 74 לחוות דעתי, שם הבהרתי כי

בעת הזו אין מקום לשנות את אזור הרישום המשותף עם העיר נצרת. שנית, מצאתי קושי בקביעה כי להורי תלמידי נוף הגליל ונצרת לא ניתנה הזדמנות להביע את עמדתם בעניין. כפי שצינתי, הצגת עמדותיהם בנושא, כחלק מהחיים הציבוריים בעיר, מתנהלת זה כשמונה שנים מאז החלה פעילותם של המערערים בנושא. על כך יש להוסיף, כי לא ברור מדוע חברי סבור שנדרשת התייחסותם של תושבי העיר נצרת בסוגיה, בהתחשב בכך שתלמידי העיר אינם משולבים בבתי ספר בנוף הגליל, ואילו "גריעתם" של תלמידי נוף הגליל ממצבת בתי הספר בנצרת אך צפויה להקל על הצפיפות במערכת החינוך בעירם.

79. על רקע זה, אשוב להבהרת הבסיס המשפטי לחוות דעתי. עמדתי מבוססת על חובת השוויון, בהתאם לנורמות המקובלות במערכת החינוך במדינת ישראל. היא אינה מתערבת בתחום של קביעת מדיניות, וממילא אינה עוסקת בסבירות. חבריי מעלים על נס את חובת השוויון, אולם לעמדה עקרונית זו צריך להיות ביטוי מעשי, שכן אחרת, במה הועילו חכמים בתקנתם. נקודת המוצא המכירה באוטונומיה של הרשות המקומית בניהול ענייניה הפנימיים, ובכלל זה בקביעתם של "סדרי עדיפויות" ביחס אליהם, ודאי מקובלת עליי (ראו: דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 27 לחוות דעתי (26.10.2017)). אולם, הדברים נכונים כל עוד הדבר נעשה ללא הפליה. האם היה עולה על דעתנו לומר שהרשות המקומית תציע שירותי ניקיון רק בחלק משכונות העיר, באופן שמבטא "סדר עדיפות"? להבדיל, האם היה עולה על דעת מאן דהוא שרשות מקומית תבחר שלא לקיים חינוך ממלכתי-דתי בתחומיה כאשר גרה בתחומיה אוכלוסייה המעוניינת בחינוך מסוג זה מאחר שהנושא אינו ב"סדר עדיפות"? אכן, אין דומה הסדרת מעמדו של החינוך הממלכתי בשפה הערבית להסדרת מעמדו של החינוך היהודי הממלכתי-דתי בתקנות הרלוונטיות. אולם, כפי שהראיתי בחוות דעתי, לצד התקנות חלה חובת השוויון הכללית, אותה חובה שאף הובילה להקמת מקווה ביישוב כפר ורדים, כפי שעולה מעניין סלע שנדון לעיל. חובה זו אף עמדה בבסיס פסיקתו העקבית של בית משפט זה במשך שנים ארוכות, בעניינים הנוגעים לתחומים שונים המצויים באחריותה וסמכותה של הרשות המקומית, וביניהם חינוך (ראו לעיל פסקה 58 וההפניות המופיעות בה, לרבות עניין הבית הפתוח שנזכר בה. ראו עוד: בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד נח(5) 79 (2004)). עוד לפני כעשור הורה בית משפט זה לעיריית ירושלים לקלוט למסגרות החינוך הרשמיות בעיר תלמידים רבים ממזרח ירושלים – באופן שהטיל על העירייה חובות משמעותיות הן במישור של היערכות פיזית והן במישור של היערכות תקציבית, וזאת בהתבסס על העקרון החשוב של שוויון בחינוך (ראו: עניין אבו לבדה שהוזכר לעיל). על רקע ההלכה הפסוקה בתחום זה ובהקשרים דומים, איני שותפה אף להערכתו של חברי השופט

גרוסקופף כי המקרה שבפנינו הוא "מורכב" במיוחד. להרחבת היריעה, יצוין כי עוד לפני שנים רבות ניתן פסק דין שחולל שינוי אחר בשם השוויון – פתיחת הדלת בפני תלמידים בערים מעורבות להירשם לבתי הספר הפועלים בהם ללא הבחנה המבוססת על מוצא (כך שגם תלמידים ערבים יוכלו להירשם למוסדות הממלכתיים הרגילים. ראו: בג"ץ 4091/96 אבו שמיס נ' עיריית תל אביב-יפו (15.7.1996)). אולם, פתיחת דלתם של המוסדות האינטגרטיביים לא נועדה להחליף את זכות הבחירה של ההורים והתלמידים כאשר עמדתם שונה.

80. זאת ועוד: עמדתי מתחילה בתשתית העובדתית הרעועה של ההחלטה ואף מסתיימת בה. בניגוד לרושם שעשוי להתקבל, למרבה הצער לא התבצע תהליך בדיקה מקיף לבחינת הצורך המהותי בהקמת בית ספר בשפה הערבית על-ידי "גורמי מקצוע" האמונים על מלאכתם. הצעד היחיד שנעשה בכיוון זה היה משלוח שאלון בדרך שאינה עומדת בסטנדרטים בסיסיים של מקצועיות. בהקשר זה אוסיף, כי חברי השופט אלרון סבור כי עמדתי מבוססת על הנחה עובדתית שגויה הנובעת ממוצאם של תושביהם הערבים של נוף הגליל או מהשתייכותם הדתית (בפסקה 17 לחוות דעתו). ולא היא. עמדתי מבוססת על המציאות הקיימת – שבה רובם המכריע של תלמידים ממוצא ערבי שמתגוררים בעיר נוף הגליל, גם רכים בשנים, נאלצים לנסוע, מעשה יום ביומו, אל מחוץ לעירם על מנת ללמוד בשפתם. כמו כן, עמדתי מבוססת על טענות המערערים עצמם – תושבי נוף הגליל ממוצא ערבי, המעידים באופן ישיר על הצורך בהקמת בית ספר בעירם.

81. חברי השופט אלרון התייחס בחוות דעתו לסעיף 24 לחוק חינוך ממלכתי, הקובע כי הורה המעוניין לרשום את ילדו למוסד חינוך ממלכתי דתי, ברשות מקומית שבה מוסד כזה אינו קיים, "רשאי" למסור הודעה על כך בשעת הרישום (ולחפך). לשיטתו, ההודעות הנמסרות על-פי סעיף זה הן שאמורות לשמש תשתית עובדתית לצורך בהקמת מוסד חדש שאינו קיים ברשות. אני סבורה כי סעיף 24 אינו דרך המלך לדיון במקרה זה. ראשית, הסעיף אינו חל במישרין על ענייננו, אלא על הבחירה בין בית ספר ממלכתי רגיל לבית ספר ממלכתי דתי. שנית, הסעיף קובע כי הורים הרושמים את ילדיהם "רשאים" למסור הודעה כזו במעמד הרישום, אך ממילא אינו קובע מסלול בלעדי לכך. שלישית, אין להניח כי אדם מן היישוב מכיר את ההוראה האמורה ואף צריך להניח כי אם אינו מעביר הודעה שכזו – יראוהו כמי שאינו מעוניין בהקמת מוסד חינוך זה או אחר. רביעית, חלופה זו היא בעלת משמעות רק מבחינת הורים שמבקשים לרשום את ילדיהם לחינוך הממלכתי. כפי שמתואר ברקע העובדתי להתדיינות, זהו אינו הערוץ המתאים מבחינתם של הורים אשר במצב הקיים בוחרים להימנע מרישום לחינוך הממלכתי ומעדיפים את

החינוך הכנסייתי-פרטי. והרי, התביעה להקים בית ספר ממלכתי ערבי בנוף הגליל היא רלוונטית גם עבור הורים כאלה – אשר כלל לא מגיעים לרישום בחינוך הממלכתי כאשר חלופה זו אינה קיימת. מכל מקום, דומה שהעירייה עצמה לא סברה שהודעות מסוג זה אמורות לשמש בסיס לבחינת הביקוש, ואף לא הובהר מהי הדרך למסירת הודעה כזו בנסיבות התקופה כאשר הרישום לבתי הספר נעשה על-פי רוב בצורה מקוונת.

82. חברי השופט גרוסקופף מעלה טרזניה מסוימת כלפי המערערים על כך שלא הניחו תשתית עובדתית מוצקה יותר הכוללת את שמותיהם של תושבים נוספים המעוניינים בחינוך בשפה הערבית בעיר. אכן, המערערים יכלו לחזק את טענותיהם בכך, אך לא ניתן לדונם לכך חובה משלא עשו כן. הנתונים שבפנינו הם מספיקים, מה גם שנקל להבין את המצב המורכב שבו מצויים התושבים דוברי הערבית בעיר נוף הגליל. רבים מהם מבקשים להבטיח לילדיהם מקום ברישום לבתי הספר הפרטיים בעיר נצרת. חתימה בריש גלי על עצומה מסוג זה עשויה לפגוע בסיכוייהם לכך. זאת ועוד: העירייה היא זו שכשלה בתהליך איסוף הנתונים (עובדה שעליה לא חולק אף חברי השופט גרוסקופף). אולם, איני סבורה שההוראה הכללית של חברי לפיה על העירייה "לפעול ביחס לבחינת קיומה של דרישה להקמת בית ספר ממלכתי-ערבי" וכן "לגבש בהקדם האפשרי, בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים, פתרונות שיאפשרו מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערביים לחינוך בשפתם ובעירם", לצד דחיית הערעור, נותנת מענה לקושי האמור.

83. לבסוף, אחזור ואבהיר את עמדתי באשר לשאלת הסעד. חברי השופט אלרון תהה על מתן סעד במתכונת של "בית ספר צומח". אני מבקשת להבהיר: בחרתי בסעד זה דווקא משום שהוא מבטא את דרישת המערערים בצנעה. משמעות הדברים היא פתיחתה של כיתה אחת בלבד, כיתה א, בשנת הלימודים הקרובה, באופן שיאפשר לרשות ללמוד את הנושא ולגבש את הטיפול בנושא. אם כן, שיקול הדעת שנותר בידי הרשות הוא רחב מני ים. כמו כן, מאחר שמדובר בכיתה אחת בלבד ההיערכות לקראת השנה הקרובה אינה אמורה להיות כרוכה בקושי, מאחר שלא נדרשת תשתית פיזית מלאה של בית ספר בשלב הראשון, על כל המשתמע מכך. אף בעניין זה ניתן לרשות המקומית מלוא המרחב של שיקול הדעת. אני גם סבורה שזוהי נקודת מוצא מועילה וקונקרטית יותר לניהולו של דיאלוג אפקטיבי בין העירייה לתושבים בעניין זה. חשוב לציין כי עיריית נוף הגליל לא העלתה כל טענה שעניינה קושי מעשי שצפוי לעמוד בפניה ליישום של הפיילוט הרב-תרבותי שגובש על-ידה בתוך פרק זמן קצר, ושנועד לחול על מסגרת רחבה יותר של תלמידים.

84. חברי השופט גרוסקופף הוסיף בחוות דעתו הערות חשובות בכל הנוגע לחובתה של העירייה לקדם את החינוך בשפה הערבית עבור תושביה. אני מצטרפת להערות אלה, אך חוששת שאין די בהן. יש שלב שבו בית משפט נדרש למתן סעד. לשיטתי, שלב זה הגיע. אולם, משעמדתי היא דעת מיעוט, אני מצטרפת במישור האופרטיבי להנחיתו של חברי השופט גרוסקופף לפיה על העירייה לפעול לגיבוש פתרונות שיאפשרו את מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערבים לחינוך בשפתם ובעירם, וזאת בהקדם האפשרי (בפסקה 12 לחוות דעתו). נותר אך לקוות שפסק הדין שניתן היום אינו מחזיר את המערערים לתחילתה של דרך ארוכה שאף עלולה להוליד הליכים משפטיים נוספים.

ש ו פ ו ת

השופט י' אלרון:

1. אין בידי להסכים עם חוות דעת חברתי השופטת ד' ברק-ארז, שלפיה יש להורות על הקמת בית ספר חדש בנוף הגליל כבר בשנת הלימודים הקרובה, תוך ביטול האפשרות הקיימת כיום לתלמידי העיר העולים לכיתה א' ללמוד בבתי הספר הממלכתיים שבנצרת השכנה, ולהיפך.

2. כפי שירחב להלן, לגישתי, עמדת חברתי – המנוגדת לזו של גורמי המקצוע וחברי מועצת העיר נוף הגליל (להלן גם: מועצת העיר), ואשר גובשה בלי שניתנה להורי תלמידי נוף הגליל ונצרת, העלולים להיפגע מהפסיקה, הזדמנות להביע את עמדתם בעניין – פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות ובמעמדה הייחודי של מועצת העיר, כגוף נבחר אשר מצוי בעמדה הטובה ביותר למימוש סדרי העדיפויות של תושבי העיר הערבים והיהודים כאחד; ועלולה להביא לתוצאות אשר בפועל יזיקו לתושביה הערביים של נוף הגליל.

אני סבור כי משהחליטה מועצת העיר הנבחרת על חברה היהודיים והערביים כאחד, כי יש לממש את זכות תלמידי העיר הערבים לחינוך, תוך מתן אפשרות להירשם לבתי הספר הממלכתיים בנצרת אשר שפת ההוראה בהם היא ערבית ופיתוח תוכניות חדשות וייחודיות אשר יאפשרו לממש זכות זו גם בבתי הספר הממלכתיים בנוף הגליל, אל לנו להיכנס בנעליה ולבטל את החלטתה. ודאי כי אין זה מתפקידנו להורות על הקמת בית ספר חדש מיד בשנת הלימודים הקרובה, בלי לבחון כנדרש את השלכותיו של הסעד האמור.

3. במוקד הערעור שלפנינו, הכרעת המשיבים בין שתי חלופות העומדות בפניהם: האחת, הקמת בית ספר ממלכתי חדש בעיר נוף הגליל, אשר שפת ההוראה בו תהא ערבית, באופן שיביא לביטול איזור הרישום המאוחד עם נצרת השכנה וימנע מתלמידי נוף הגליל להמשיך וללמוד בבתי הספר הממלכתיים בנצרת; והאחרת, הותרת המצב הקיים בעינו, במקביל ליצירת מסגרות חינוכיות חדשות בבתי הספר הממלכתיים הקיימים בנוף הגליל לשם מימוש זכותם של התלמידים הערבים לחינוך בעירם.

בהחלטתה מיום 25.6.2019, חברי מועצת העיר נוף הגליל הערבים והיהודים החליטו פה אחד לאשר את הסכמותיהם של ראש העיר, מר פלוט וסגנו, ד"ר עואודה – אשר היה מבין מובילי המאבק להקמת בית ספר ממלכתי בעיר אשר שפת ההוראה בו ערבית (ראו למשל פרוטוקול ישיבה 63 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת ה-19 (23.7.2013) שצורף כנספח לעתירה) – כי בשלב זה, אין להקים בית ספר ממלכתי חדש בעיר אשר שפת ההוראה בו היא ערבית בלבד, וזאת בשל הביקוש המצומצם לבית ספר מסוג זה; וכי חלף זאת, תפעל העירייה לקידומן של מסגרות חינוכיות בעיר עבור תלמידיה הערבים, על בסיס בתי הספר הממלכתיים הקיימים – ותמשיך לאפשר לתלמידים אלה להירשם לבתי הספר הממלכתיים בנצרת אשר שפת ההוראה בהם היא ערבית.

החלטה זו התבססה, בין היתר, על שאלון שהופץ בקרב למעלה מ-1,000 משפחות שלהן ילדים בגילאי בית ספר יסודי, וכן על שאלון משלים שהופץ בקרב למעלה מ-150 הורים לילדים בגילאי 4–5 הצפויים לעלות בשנתיים הקרובות לכיתה א'. חרף תפוצתן הרחבה, כ-80 משפחות בלבד בחרו להשיב לשאלונים אלו – ואף לא כולן תמכו בהקמת בית הספר – באופן המלמד על הביקוש המוגבל לכך.

4. לטענת המערערים, יש לבטל את החלטת מועצת העיר בעניין, וזאת משני טעמים עיקריים: ראשית, נטען כי חרף המענה המצומצם לשאלון, קיים הביקוש הדרוש להקמת בית הספר; ושנית, נטען כי אף אם אין ביקוש מספק כאמור, הרי שעדיין יש להקים את בית הספר על מנת למנוע את הפלייתם לרעה של אותם תלמידים מועטים שהוריהם מעוניינים להעניק להם חינוך בשפה הערבית.

לעניין זה נטען, כי בעוד שתושבי נוף הגליל שאינם מעוניינים בחינוך בשפה הערבית נהנים מזמינותם של בתי הספר הממלכתיים בעירם, הרי שבכדי לרכוש חינוך ממלכתי בשפה הערבית יש להרחיק לכת לבתי ספר הממוקמים בנצרת.

בית המשפט המחוזי דחה את טענות המערערים. נקבע, כי אין להתערב בקביעה שלפיה לא קיים ביקוש בהיקף הדרוש להקמת בית ספר חדש בנוף הגליל אשר שפת ההוראה בו היא ערבית; וכי בנסיבות אלו, אף אין להתערב בהחלטה שלא להקים בית ספר חדש מסוג זה בעיר. על כך הוגש הערעור שלפנינו.

5. לגישת חברתי השופטת ברק-אדן, היקף הביקוש הקיים בפועל להקמת בית הספר משני לשאלת קיומו של "מאגר פוטנציאלי גדול של תלמידים דוברי ערבית שעשויים להשתלב בבית הספר". לגישתה, די בכך ששיעור נכבד מתלמידי נוף הגליל מגיעים ממשפחות ממוצא ערבי (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), ושישנם 24 תלמידים המתגוררים בנוף הגליל ולומדים כיום בכיתה א' בבית ספר ממלכתי בנצרת אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, כדי להטיל חובה על עיריית נוף הגליל להקים בתחומה בית ספר ממלכתי חדש אשר שפת ההוראה בו היא ערבית.

לא זו בלבד, אלא שחברתי אף סבורה כי יש להורות למשיבים להקים בית ספר חדש כאמור כבר בשנת הלימודים הקרובה, וממליצה לגורמים המקצועיים להקים את בית הספר במתכונת של "בית ספר צומח" מכיתה א' בלבד – אף שאין לבית משפט זה כל מומחיות בדבר, ובלי שהתקבלה עמדת המשיבים באשר להשלכות עמדתה יוצאת הדופן על תלמידי נצרת ונוף הגליל כאחד.

6. אין בידי להסכים עם תוצאה זו ונימוקיה, המערערים קשיים מעשיים ועקרוניים כאחד.

במישור המעשי, הקמת בית ספר כרוכה בהקצאת משאבים ומאמצים רבים: יש לשקוד על הקמת כיתות מתאימות, גיוס סגל הוראה, ורכישת ציוד נחוץ. ספק רב אם החודשים שנותרו עד לפתיחת שנת הלימודים הבאה יאפשרו התארגנות נאותה לשם כך.

בהקשר זה, ראוי לציין כי תקופת הרישום לבתי הספר הסתיימה ביום 12.2.2021, ותוצאות הליך השיבוץ עתידות להתפרסם בעוד כחודשיים בלבד. קביעה שלפיה יש להורות על הקמת בית ספר ממלכתי חדש, אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, כבר עתה – משמעה כי יש להאריך את תקופת הרישום לבתי הספר בנוף הגליל וכן להקפיא את

הליכי השיבוץ בנצרת – שכן יש להניח כי חלק מתלמידי נוף הגליל נרשמו כבר לבתי הספר בנצרת.

עוד בטרם ייפתח הרישום מחדש, יש למצוא אתר מתאים להקמת בית הספר. זאת, בשים לב לכך שמתוך 80 המשפחות שהביעו עניין בהקמת בית הספר על פי השאלון שהפיצה עיריית נוף הגליל, למעלה מ-50 ציינו כי מיקום בית הספר בעיר ישפיע "במידה רבה" או "במידה רבה מאד" על החלטתם לשלוח את ילדיהם אליו.

זאת ועוד, מתגובת משרד החינוך לערעור עולה כי מדיניותו היא שלא לאפשר רישום לבתי ספר ברשות חינוך מקומית אחרת אם קיימת אפשרות לרישום לבית ספר המעניק חינוך דומה ברשות החינוך המקומית שבו מתגורר התלמיד. קביעת חברתי שלפיה יש לחרוג מכלל זה במקרה דנן מעוררת בעיני קושי, וזאת בפרט מאחר שהיא עלולה להביא למצב שבו מספר התלמידים שיירשמו בפועל לבית הספר אשר יש להקים לשיטתה, לא יצדיק את הקמתו.

לבסוף, לשיטת חברתי יש לאפשר את רישומם של תלמידי נוף הגליל בבתי הספר בנצרת רק אם הם כבר החלו ללמוד בבתי הספר שם. אולם, משפחות שלהן ילדים העולים לכיתה א' יאלצו ללמוד בנוף הגליל, בעוד שיתר ילדי המשפחה ימשיכו ללמוד בנצרת. מיותר לציין כי כפייה מעין זו תוך פיצול ילדי משפחות אלו בין בתי הספר בערים השונות עלולה לפגוע בהן – וזאת אף בלי שניתנה להן הזדמנות להביע את עמדתן בהליך דנן.

במישור העקרוני, לגביו אפרט להלן בהרחבה, איני סבור כי המערערים עמדו בנטל להראות כי מתקיימת עילה כלשהי להתערב בהחלטת המשיבים שלא להקים, בשלב זה, בית ספר ממלכתי חדש בנוף הגליל, אשר שפת ההוראה בו היא ערבית.

בנסיבות המקרה דנן – שבהן אין חולק כי עיריית נוף הגליל מאפשרת לתלמידיה חינוך בשפה הערבית בבתי ספר ממלכתיים נגישים – אני סבור כי הגישה שאין למועצת העיר נוף הגליל כל שיקול דעת באשר לאופן מתן האפשרות לתושביה הערביים לקבל חינוך בשפה הערבית, אינה מתיישבת עם ההלכה הידועה שלפיה אין להתערב בהחלטותיהן של רשויות מקומיות באשר לאופן הקצאת משאביהן אלא אם נפל בהן פגם מהותי היורד לשורש העניין.

במובן זה, אני סבור כי גישה זו פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות, שכן היא נוטלת את שיקול דעת מועצת העיר, באופן אשר מחליש את מעמדה.

היקף הביקורת השיפוטית הראוי על החלטות מועצת הרשות המקומית

7. לרשויות המקומיות מוענקות בחוק סמכויות גורפות ונרחבות, המייחדות את מעמדן ביחס לרשויות מנהליות אחרות. הטעם לכך נעוץ, בין היתר, בכך שבניגוד לרשויות מנהליות אחרות, הנהגת הרשויות המקומיות נבחרת בהליך דמוקרטי, והליך מימוש סמכויות אלה נושא אף הוא אופי מעין זה. לרשות המקומית מועצה נבחרת, אשר תפקידה דומה לזה של הרשות המחוקקת במדינה: חברה, אשר נבחרים בהליך דמוקרטי, מחוקקים חוקי עזר התוחמים את סמכויות ראש הרשות המקומית, קובעים את תקציב הרשות, מתווים מדיניות שעל ראש הרשות לממש, ומפקחים על פועלו (ע"ע"ם 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פסקה 10 לפסק דיני (24.9.2020); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 446–448 (מהדורה שנייה מורחבת (2010)).

מעמד חברי מועצת הרשות המקומית, כנבחרים ציבור הנותנים דין וחשבון בפני קהל בוחרים, מאפשר להם לשקף באופן מיטבי את סדרי העדיפויות אשר יקדמו את טובת הכלל תוך התחשבות "בהרכב האוכלוסייה של כל מקום ומקום, הרגליה ודרכי חייה ובצביונו של אותו מקום" (ע"פ 858/79 לפיד נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(3) 386, 391 (1980)). ראו גם ע"ע"ם 122/19 עמותת זכרון זאב צבי נ' מועצת עיריית ירושלים, פסקה 4 לחוות דעתי (4.8.2019) (להלן: עניין זכרון זאב צבי)).

מובן כי לעיתים יעמדו בפני מועצת הרשות המקומית כמה אפיקי פעולה חוקיים ביניהם יהיה עליה לבחור בזה אשר יש בו כדי לממש את צרכי האוכלוסייה והעדפותיה באופן המיטבי. החלטות אלה של המועצה משקפות, מטבע הדברים, פשרות פנימיות בין חברה הנבחרים בניסיון לממש את רצון הבוחרים תוך ניצול משאבי הרשות המקומית, באופן אשר ישקף את העדפות תושביה (ראו גם בג"ץ 953/01 סולודקין נ' עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595, 620–621 (2004)).

על כן, מעמדן הייחודי של מועצות הרשויות המקומיות, המהוות מעין "כנסת זוטא", מחייב ריסון שיפוטי משמעותי בבחינת החלטותיהן (ראו למשל ע"ע"ם 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקה 20 (9.9.2014) (להלן: עניין סלע)). ראו גם והשוו בג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, פ"ד סו(3) 135, 182–183 (2013); בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 321 (1988) (להלן: עניין פורז)).

בהתאם לכך, נקבע לא אחת כי על דרך הכלל, אין להתערב בהחלטות מועצות הרשויות המקומיות, אשר התקבלו על ידי נבחרי ציבור ברוב דעות, אלא אם נפל בהן פגם מהותי היורד לשורש העניין, ואינו מחליף את שיקול דעתן בשיקול דעתו שלו. זאת, בפרט כאשר מדובר בהחלטה שעניינה בהקצאת משאבי הרשות (ראו גם עניין סלע, בפסקה 20; עניין זכרון זאב צבי, בפסקה 4 לחוות דעתי).

לגישתי, אף אין לבחון את סבירות החלטות מועצות הרשויות המקומיות העוסקות בהקצאת משאבי ציבור, המתקבלות על ידי נבחרי ציבור ברוב דעות, ולהתמקד בשאלה אם החלטותיהן התקבלו בסמכות ומקיימות את החובה להקצות את משאבי הרשות על בסיס שוויוני (ראו גם בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 443–445 (2002) (להלן: עניין עדאלה); בג"ץ 809/86 ינוביץ נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מא(4) 309, 320–321 (1987). לגישה אחרת ראו והשוו עניין עדאלה, בעמ' 415–419; עניין פורז, בעמ' 338, 340, 342; ע"פ 217/68 יזראמקס בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 343, 362–363 (1968). ראו גם את פסק דינו של חברי השופט ע' גרוסקופף בבג"ץ 3865/20 שוקרון נ' המועצה המקומית קרית ארבע (7.10.2020), שם הסתייג מדיון בסבירות החלטת המועצה המקומית לקיים הפרדה בבריכת שחייה, והתמקד בחובתה להקצות את משאביה על בסיס שוויוני).

ריסון שיפוטי מעין זה יש בו לטעמי כדי להעצים את מועצת הרשות המקומית; להגביר את האחריות של חבריה כלפי בוחריהם; ולתמרץ את תושבי הרשות המקומית להפגין מעורבות אזרחית בנעשה ביישוב מגוריהם, לפעול מול נבחריהם, ולהוביל שינוי הצומח מתוך הקהילה. שינויים אלו מאפשרים איזון עדין ומדויק מזה שמושג על ידי הכרעות שיפוטיות, אשר לעיתים אין בכוחן לבטא במלואן את המורכבויות החברתיות הנלוות לסוגיות שניצבות בפני בתי המשפט.

8. בענייננו, הגופים המקצועיים אצל המשיבים הגיעו למסקנה כי כיום אין צורך או דרישה להקמת בית ספר ממלכתי חדש בנוף הגליל אשר שפת ההוראה בו היא ערבית. אף אין כל מחלוקת בין הצדדים כי יש לאפשר לתלמידי נוף הגליל גישה לחינוך בשפה הערבית – אלא בשאלה כיצד יש לאפשר זאת, ובמשאבים שיש להקצות לשם כך. מדובר אפוא בסוגיה הנתונה לשיקול דעת מועצת העיר – ובאין פגם מהותי היורד לשורש העניין, אין להתערב בה.

העילות הנטענות להתערבות בהחלטות המשיבים במקרה דנן, הן כאמור היעדר תשתית עובדתית מספקת התומכת בהחלטתה שלא להקים בית ספר ממלכתי בנוף הגליל אשר שפת ההוראה בו היא ערבית; והפלייה פסולה בין תלמידי נוף הגליל היהודים לבין אלו הערבים, הנאלצים לממש את אפשרותם לקבל חינוך בשפתם ביישוב אחר.

חברתי השופטת ברק-ארז הוסיפה על כך וקבעה כי בהינתן שיעור מסוים באוכלוסייה – אותו לא ציינה בפירוש – שמוצאו ערבי, קמה לרשות המקומית חובה להקים בית ספר ממלכתי בשטחה אשר שפת ההוראה בו היא ערבית.

לגישתי, יש לדחות את שלוש טענות אלו.

התנאים להקמת מוסד חינוך רשמי

9. כפי שיובהר להלן, אין בחוקים ובתקנות הרלוונטיים התייחסות לסוגיה שלפנינו, אשר עיקרה בשאלה באילו תנאים, אם בכלל, חלה חובה על רשות חינוך מקומית להקים בית ספר ממלכתי בתחומה אשר שפת ההוראה בו היא ערבית. עם זאת, לגישתי, המסגרת הנורמטיבית החלה לגבי התנאים להקמת בית ספר ממלכתי חדש בתחומי רשות מקומית, אשר תוצג בתמצית בפסקאות הבאות, עשויה לסייע במידת מה אף לענייננו.

10. אין חולק באשר לחשיבות זכות היסוד לחינוך, אשר מימושה נחוץ לשגשוגו של כל אדם. כפי שהדגשתי בעניין אחר:

”ילד זקוק למסגרת מתאימה לצורך עיצוב אישיותו, פיתוח יכולותיו ורכישות מיומנויות וידע. לא זו בלבד, אלא שהללו חיוניים למימוש הפרט בחברה ולמיצוי האוטונומיה האישית שלו, ונותנים בידיו כלים והאפשרות לממש שוויון הזדמנויות בחברה בה הוא חי” (רע”פ 8471/20 פלוני נ’ עיריית נס ציונה, פסקה 10 (1.2.2021)).

בהתאם לכך, בעניין אחר אף הדגשתי, הלכה למעשה, את החשיבות שבשוויון בחינוך, ובצמצום השלכות פערי השפה של תלמידי מערכת החינוך הדוברים ערבית על הצלחתם בבחינות הבגרות (בג”ץ 4069/19 סאלח נ’ מנכ”ל משרד החינוך, פסקה 10 (18.6.2019)).

גישתי זו נובעת בין היתר מהיכרותי את עושרה הלשוני והתרבותי של השפה הערבית, כדובר שפה זו, אשר נולד וחי בעיר מעורבת (חיפה).

על מנת לאפשר את מימושה של זכות זו, קבע המחוקק כי קיימת "זכות לימוד חינוך" (סעיף 6 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה)); וכי על המדינה האחריות ליתן חינוך חובה, המוגדר כ-"לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בחמש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן-ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל ושתיים עשרה שנות לימוד, בכיתות א' עד י"ב, לילדים ולנערים" (סעיפים 1 ו-7(א) לחוק לימוד חובה).

11. באופן מעשי, סעיפים 7(ב) ו-7(ג) לחוק לימוד חובה קובעים כי האחריות להקמת מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינוך היא אחריות משותפת המוטלת על המדינה ועל רשויות החינוך המקומיות. סעיפים אלו מורים:

"(ב) קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינוך לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסויימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף.
(ג) השר רשאי לחייב, בצו, רשות חינוך מקומית, או רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, לפתוח ולקיים מוסדות חינוך רשמיים לחינוך חובה".

במקביל, לפי סעיף 3(אא) לחוק לימוד חובה, מוטלת על הוריו של ילד או נער בגיל לימוד חובה לרשום אותו במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית. לשם מימוש חובה זו, סעיף 20 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי) קובע הסדרים שונים לגבי הרישום האמור, תוך שסעיף 20(1) לחוק זה מאפשר את רישומו "במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך ממלכתי דתי, הקרוב למקום מגוריו".

מטבע הדברים, באין מוסד חינוך ממלכתי התואם את השקפת עולמם של התלמיד והוריו, אין משמעות הדבר כי בהכרח יוקם מוסד חינוך חדש עבורו. חלף זאת, יתאפשר לו להירשם למוסד חינוך מרוחק יותר ולממש בו את זכותו לחינוך במוסד המתאים להשקפותיו ולהשקפת עולמם של הוריו (ראו למשל ע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב, פסקה 14 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (25.9.2019) (להלן: עניין ח'לול)).

סעיף 24 לחוק חינוך ממלכתי מוסיף ומורה כי במקרים שבהם הורה מעוניין לרשום את התלמיד למוסד ממלכתי, או למוסד ממלכתי דתי, וחינוך זה אינו ניתן ברשות

המקומית של מקום מגוריו, רשאי ההורה למסור הודעה על כך בעת הרישום למוסד החינוך הקרוב למקום מגוריו. הודעות אלו – ולא הערכות בעלמא – תשמשנה בין היתר לבחינת צורך בהקמת מוסד חינוך רשמי.

כך, סעיף 34(7) לחוק חינוך ממלכתי קובע כי התנאים להקמת מוסד חינוך רשמי ייקבעו בזיקה להודעות אלו, ומסמיך את השר הממונה על ביצוע החוק להתקין תקנות בעניין:

”34. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא יתקין תקנות
 בכל ענין הנוגע לביצועו, ובכלל זה תקנות בדבר –
 ...
 (7) התנאים שלפיהם יפתח מוסד חינוך רשמי
 בהתאם להודעות על פי סעיף 24 ...

מכוח סעיף אחרון זה, הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (פתיחת מוסדות), התשי”ד–1953 (להלן: תקנות פתיחת מוסדות), המורות בין היתר:

2. רשות חינוך מקומית, שלא קיים מוסד בתחום שיפוטה ונרשמו בה, לפי תקנות הרישום, לפחות 11 תלמידים, תפתח מוסד בהתאם להודעות הורי התלמידים על בחירתם בחינוך ממלכתי או בחינוך ממלכתי דתי.
3. רשות חינוך מקומית, שבתחום שיפוטה קיים מוסד חינוך ממלכתי ושהורי תלמידיו הודיעו על בחירתם בחינוך ממלכתי דתי, תפתח מוסד חינוך ממלכתי דתי וכן בהיפוכו של דבר, אם נתמלאו תנאים אלה:
- (1) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטה לפי תקנות הרישום לפחות 25 ילדים בגיל 5 או לפחות מספר תלמידים כמפורט בתקנה 40 לתקנות הרישום [תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי”ט–1959 (להלן: תקנות הרישום)]; תקנה זו תובא להלן – ‘א’, או
- (2) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטה לפי תקנות הרישום לפחות 80 תלמידים שהסעתם למוסד אחר כרוכה בהוצאות כספיות ניכרות, בבעיות בטחון וכיוצא באלה או השארתם במוסד הקיים תצריך כיתה נוספת.

תקנות 36 ו-38 לתקנות הרישום מוסיפות וקובעות כי אם בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית בית ספר ממלכתי בלבד, והורי התלמיד מעוניינים כי ילמד בבית ספר ממלכתי דתי – ולהיפך – התלמיד יירשם בבית הספר הקיים, ובמועד הרישום יודיעו

למנהל בית הספר על כך. בהתאם לתקנות 39–40 לתקנות הרישום, הודעות אלו תשמנה לקביעת הצורך בהקמת מוסד חינוך רשמי או כיתה חדשים, בהתאם לשיקול דעת רשות החינוך המקומית ובכפוף לאישור מנהל המחוז במשרד החינוך והתרכות:

39. היה מספר ההודעות שנמסרו בשעת רישום לפי תקנה 38 מספיק לפתיחת כיתה או מוסד כאמור בתקנה 40, רשאית רשות החינוך המקומית באישור מנהל המחוז לפתוח כיתה או מוסד בשביל התלמידים הנדונים.
40. המספר המינימלי לפתיחת כיתה או מוסד לפי תקנה 39 יהיה כלהלן:
- (1) 25 ילד בגיל אחד או בשני גילים רצופים מהגילים 6 עד 13 – לפתיחת כיתה;
 - (2) 40 ילד בשנים או בשלושה גילים רצופים מהגילים 6 עד 13 – לפתיחת שתי כיתות מצורפות;
 - (3) 100 ילד מכל הגילים 6 עד 13 – לפתיחת מוסד;
 - (4) 80 ילד מכל הגילים 6 עד 13 – לפתיחת מוסד, אם הסעתם למוסד אחר כרוכה בהוצאות כספיות ניכרות, בבעיות בטחון וכיוצא באלה, או אם הישארותם במוסד הקיים תצריך כיתה נוספת;
 - (5) 25 נער – לפתיחת כיתה של מוסד חינוך לנערים עובדים" (ההדגשה הוספה – 'א').

12. תקנות אלו – אשר הותקנו מכוח חוק חינוך ממלכתי, ומעגנות דרישות סף להקמת מוסד חינוך ממלכתי וממלכתי דתי – יש בהן, בין היתר, כדי לאזן בין הפגיעה בזכות לשוויון בחינוך של תושבי אותה רשות חינוך מקומית שהשקפת עולמם שונה מזו של רוב התושבים, כמו גם בזכות לחינוך מתאים ונגיש (ראו על כך את הדיון בעניין ח'לול), לבין האינטרס הציבורי שבהקצאת משאבי ציבור ביעילות. הן קובעות באופן ברור ונהיר מהי דרישת הסף להקמת מוסד חינוך או כיתה חדשים עבור תושבים המעוניינים בחינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי דתי אשר אינו זמין במקום מגוריהם. באין ביקוש מספק, הרי שבהתאם להוראות מחוקק המשנה, השיקול בדבר השמירה על משאבי הציבור הוא שיגבר – ולא יוקמו מוסד חינוך או כיתה חדשים.

13. מאחר שעיקר הדיון במקרה דנן עוסק לשיטתי בשאלת סמכות עיריית נוף הגליל להימנע מהקמת מוסד חינוך ממלכתי חדש, אציין כי לטענת משרד החינוך, אף כאשר קיים ביקוש מספק, ההחלטה אם להקים מוסד חינוך או כיתה חדשים היא החלטה שמסורה לשיקול דעתה של רשות החינוך המקומית (פסקה 12 לסיכומים שהוגשו מטעם משרד החינוך בערעור). זאת, תוך הפניה לתקנה 39 לתקנות הרישום, שם נקט מחוקק

המשנה בלשון רשות ("היה מספר ההודעות שנמסרו בשעת רישום ... מספיק לפתיחת כיתה או מוסד ... רשאית רשות החינוך המקומית ... לפתוח כיתה או מוסד בשביל התלמידים הנדונים"). אולם, על פני הדברים תקנה 3 לתקנות פתיחת מוסדות עשויה ללמד דווקא על חובה אשר חלה על רשות החינוך המקומית להקים מוסד חינוך ממלכתי או ממלכתי דתי בהתקיים התנאים הקובעים בתקנה זו.

עם זאת, משהצדדים לא הרחיבו בעניין, ומאחר שכפי שיובהר, הכרעה בסוגיה אינה מתחייבת לצורך הכרעה במקרה דנן, ראיתי להותירה לעת מצוא.

14. יוצא אפוא כי ההוראות הקבועות בתקנות ביחס לתנאים להקמת מוסד חינוך רשמי מתייחסות אך ורק לדרישות להקמת מוסד ממלכתי או ממלכתי דתי חדש – ללא התייחסות מיוחדת לתנאים להקמת בתי ספר ממלכתיים ממגזר זה או אחר.

לגישתי, חלק ניכר מהקושי המתעורר בערעור שלפנינו, נובע מכך שאין בחוק ובתקנות הרלוונטיות התייחסות מפורשת באשר לתנאים להקמת מוסד חינוך רשמי בעל מאפיינים ייחודיים עבור האוכלוסייה הערבית. זאת, אף שבפועל, מאפשר משרד החינוך את הפעלתם של בתי ספר ממלכתיים שבהם שפת ההוראה היא בערבית, ואף ניתנת להם האפשרות לסגל תכניות לימודים ייחודיות המותאמות לאוכלוסייה המגיעה אליהם (ראו יורם רבין הזכות לחינוך 322 (2002)); וחרף כך שסעיף 34(4) לחוק חינוך ממלכתי מסמיך את השר הממונה על ביצועו להתקין תקנות בדבר התאמת הוראות החוק "לצרכי חינוך חובה של תלמידים שאינם יהודים והקמת מועצות לחינוך זה".

15. בעניין ח'לול בית משפט זה נדרש לסוגיה קרובה במקצת לזו שלפנינו, באשר לחובותיה של רשות חינוך מקומית להעניק לילדים ונערים המתגוררים בתחומיה גישה ל"מוסד חינוך מתאים" בעבורם, כאשר אין מוסד "מתאים" בשטח הרשות – וזאת בהתייחסו לסעיף 7א(א)(1) לחוק לימוד חובה, המורה:

"רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חינוך חינוך ... השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת ... תשלם את סכום ההשתתפות ... בשל אותו ילד או נער".

באותו עניין נקבע, כי יש להעניק פרשנות רחבה למדי להוראות סעיף זה, באופן המעניק – הלכה למעשה – לכל תלמיד זכות לקבל חינוך ב"מוסד חינוכי המשתייך לזרם

התואם את השקפת עולמם של התלמיד והוריו" (שם, בפסקה 16 לפסק דינו של השופט נ' הנדל). בהקשר זה, אף לא נשללה האפשרות כי:

"רשות חינוך מקומית שאין בתחומיה בית ספר 'מגזרי ערבי' חייבת לשאת בסכום ההשתתפות עבור בני המגזר המעוניינים ללמוד בבית ספר כזה, שכן מוסד ממלכתי-עברי אינו 'מתאים' לאותם תלמידים" (שם, בפסקה 17 לפסק דינו של השופט נ' הנדל).

16. החלת סעיף 7א לחוק לימוד חובה אף על מקרים שבהם אין בתחומי רשות החינוך המקומית בית ספר ממלכתי ערבי, מאפשרת לבני האוכלוסייה הערבית גישה לבית ספר מסוג זה. אולם יש בה גם כדי להשמיע כי לא חלה חובה על רשות חינוך מקומית להקים בהכרח בית ספר ממלכתי אשר שפת ההוראה בו היא ערבית עבור תושביה הערביים – כי אם אך להבטיח את גישתם לבתי ספר אלו בלבד.

בהתאם לכך, באין הוראה אחרת בדין, הרי שהשאלה אם יש להקים בית ספר ממלכתי אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, או לאפשר גישה לבית ספר קיים היא שאלה הנתונה לשיקול דעתה של רשות החינוך המקומית, בהתאם לאופן שבו היא סבורה כי עליה להקצות את משאביה.

17. אשר לאופן הפעלת שיקול דעת זה, הרי שאיני רואה כל טעם לסברה כי התשתית העובדתית הנחוצה להקמת מוסד חינוך "מתאים" לבני האוכלוסייה הערבית שונה באופן מהותי מהתשתית העובדתית הנחוצה להקמת מוסד חינוך ממלכתי דתי ברשות חינוך מקומית שקיים בשטחה מוסד חינוך ממלכתי בלבד, ולהיפך. זאת, שכן ההסדרים הקבועים בתקנות בעניין זה נועדו כאמור לשקף בין היתר את האיזון הראוי בעיני מחוקק המשנה, בין הזכות לחינוך מתאים ונגיש, כמו גם הזכות לשוויון בחינוך של כלל תלמידי רשות החינוך המקומית, לבין שיקולי יעילות.

בכלל זה, אני סבור כי אין לבסס החלטה על הקמת בית ספר ממלכתי חדש אשר שפת ההוראה בו היא ערבית על "פוטנציאל" התלמידים אשר ייתכן כי יירשמו אליו, כדברי חברתי השופטת ברק-ארז; כי אם על הצהרות הורי התלמידים המלמדות על הביקוש הקיים לכך בפועל, בדומה להצהרות ההורים שעל בסיסן יוחלט אם להקים כל מוסד חינוך רשמי חדש ברשות חינוך מקומית.

לגישתי, קיים טעם רב בגישת מחוקק המשנה האמורה שלפיה יש להסתמך על הביקוש הקיים בפועל לצורך החלטה על הקמת מוסד חינוך ממלכתי או ממלכתי דתי חדש. זאת, שכן אין להניח אך בשל חזותו, מוצאו, או הגדרתו העצמית של אדם כי הוא מעוניין בחינוך זה או אחר עבור ילדיו. על כן, מוטב לטעמי שלא להסתמך על נתונים בדבר התפלגות האוכלוסייה לפי מוצא, השתייכות דתית או הגדרה עצמית לצורך הקביעה אם קיים ביקוש מספק להקצאת משאבי ציבור להקמת בית ספר חדש (ראו גם את דברי חברי השופט ע' גרוסקופף בעניין ח'לול).

בהתאם לכך, אני סבור כי קיים קושי לא מבוטל בהנחה שבבסיס חוות דעת השופטת ברק-אדון, שלפיה הורי תלמידים ממוצא ערבי יחפצו בחינוך ממלכתי בשפה הערבית, ועל כן קיים בנוף הגליל "מאגר פוטנציאלי" של תלמידים אשר ילמדו בבית הספר שהיא סבורה כי יש להורות על הקמתו.

יצוין כי בהודעת העדכון אותה הגישו המשיבים לאחרונה, עמדו על כוונתם להטמיע תכנית לימודים "רב תרבותית רב לשונית" באחד מבתי הספר הממלכתיים בעיר, אליה אדרש גם בהמשך, המציבה בפני הורי התלמידים אפשרויות מגוונות לחינוך ילדיהם במוסדות החינוך הממלכתי בהתאם להשקפת עולמם האישית – בין אם בנוף הגליל, ובין אם בנצרת. זאת, בלי להסיק דבר מתוך מוצאם על אודות העדפותיהם.

מן הכלל אל הפרט

18. במקרה דנן, פנו הגורמים המוסמכים להורי התלמידים, וביקשו כי יודיעו אם ישקלו לרשום את ילדיהם למוסד חינוך רשמי אשר שפת ההוראה בו תהא בערבית. פנייה זו אפשרה למעשה להורי התלמידים המעוניינים בכך להצהיר על רצונם כי ילדם ילמד בבית ספר ממלכתי בשפה הערבית. זאת, באופן השקול במידת מה להצהרה אותה רשאים ההורים למסור במועד הרישום למוסד החינוך באשר לרצונם כי ילדם יחונך בחינוך הממלכתי או בחינוך הממלכתי הדתי – אף אם ניתן להסתייג מאופן ניסוח השאלון ושליחתו.

כאמור לעיל, מתוך למעלה מ-1000 פניות שנעשו להורים לילדים העולים לכיתות א-ו, פחות מ-80 הגיבו וציינו אם ישקלו לשלוח את ילדיהם לבית ספר ממלכתי בשפה הערבית בלי שצוין גילם; ואף מתוך אלו שהגיבו, חלקם ציינו כי אפשרות זו אינה רלוונטית מבחינתם או שהם ישקלו אפשרות זו "במידה מועטה"; ולמעלה מ-50 ציינו

כי החלטתם בעניין תהא מושפעת "במידה רבה" או "במידה רבה מאד" ממיקום בית הספר בתוך נוף הגליל.

בדיון בבית המשפט המחוזי ציינו המערערים כי התקבלו 90 תגובות בלבד לשאלון לא מחייב ולא רשמי שפורסם מטעמם במרשתת. זאת, בלי שנמסרו לבית המשפט פרטים אודות השאלות שהוצגו בשאלון ובלי שהוצג מידע בסיסי לגבי העונים לשאלון – ובכלל זה האם לכולם ילדים בגילאים רלוונטיים (עמ' 12 לפרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי מיום 7.7.2018).

מובן כי מנתונים כלליים מעין אלו, לא ניתן ללמוד על קיומו של ביקוש בפועל העומד בדרישות הסף לשם הקמת כיתה או מוסד חינוך ממלכתי הקבועות בתקנה 40 לתקנות הרישום. אולם, על פני הדברים, ניתן ללמוד מהם כי בעת עריכת השאלונים – הן הרשמי, הן העצמאי שפורסם במרשתת – הביקוש להקמת מוסד חינוך ממלכתי חדש בנוף הגליל מצומצם וספק אם יקיים את דרישות הסף האמורות. זאת, בדומה למסקנה שאושרה על ידי מועצת העיר.

זאת ועוד, בניגוד לחברתי השופטת ברק-ארז, אני סבור כי אף העובדה שכיום רשומים 24 מתלמידי נוף הגליל בכיתה א' בבתי ספר ממלכתיים בנצרת בשפה הערבית, אין בה כדי לסייע לענייננו. ראשית, מספר התלמידים בכיתה א' כיום אינו מלמד בהכרח דבר באשר למספר התלמידים שיירשמו לכיתה א' בשנה הבאה; שנית, אין להניח כי כל אותם תלמידים יעדיפו ללמוד בשנת הלימודים הבאה בנוף הגליל – בין היתר מאחר שייתכן כי אחיהם ואחיותיהן בכיתות בוגרות לומדים בנצרת; ולבסוף, אף אם ניתן היה להשתמש בנתון זה – הרי שהוא לא מקיים את דרישת הסף ל-25 תלמידים בקבוצת גיל לשם הקמת כיתה חדשה לפי תקנה 40 לתקנות הרישום.

19. יוצא אפוא, כי לא עלה בידי המערערים להראות כי קיים הביקוש המינימאלי הדרוש להקמת מוסד חינוך ממלכתי חדש בנוף הגליל אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, ואף לא כי המידע שעמד ברשות מועצת העיר היה חסר בשעה שאישרה את ההחלטה שלא להקים בית ספר ממלכתי בשפה הערבית בתחומה. לטעמי, דווקא הסקר אותו ערכו המערערים במרשתת, אשר המענה לו היה מצומצם למדי, תומך במסקנה זו.

20. בנסיבות אלו, אף טענת המערערים להפלייתם הפסולה של תלמידי העיר הערבים – אין בהן ממש. משהגיעו המשיבים לכלל מסקנה כי בשלב זה אין בפועל ביקוש מספק להקמת מוסד חינוך ממלכתי חדש או כיתה בהתאם לדרישות הסף, לא זו בלבד שלא חלה

חובה על עיריית נוף הגליל להקימם, אלא שספק אם יש לה סמכות לעשות כן. ממילא, החלטת מועצת העיר שלא להקים בית ספר ממלכתי בשפה הערבית בתחומי העיר נובעת משיקולים רלוונטיים בדבר היקף הביקוש בפועל לבית ספר שכזה (ראו גם בג"ץ 344/66 ועקנין נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד כא(1) 501 (1967)).

21. מכל מקום, מאז פורסמו השאלונים חלף זמן רב, ואיני סבור כי יש להמשיך ולהיתלות בממצאיהם לצורך החלטה אם להקים בית ספר ממלכתי חדש בנוף הגליל בשפה הערבית.

במבט צופה פני עתיד, הרי שבאין התייחסות בחוק ובתקנות להסדרי הרישום לבתי הספר הממלכתיים אשר שפת ההוראה בהם היא ערבית, על פני הדברים איני מוצא כאמור טעם של ממש להבחין בין הסדרי הרישום החלים לגבי בתי ספר ממלכתיים ובתי ספר ממלכתיים דתיים לבין אלו של בתי הספר הממלכתיים אשר שפתם ערבית בנוף הגליל.

על כן, אני סבור כי ראוי לאפשר להורי תלמידי נוף הגליל להודיע על רצונם כי ילדיהם ילמדו בבית ספר ממלכתי בשפה הערבית בעת רישומם למוסדות החינוך. זאת, בדומה להסדר הקבוע בחוק לימוד חובה, בתקנות פתיחת מוסדות ובתקנות הרישום לגבי מוסדות חינוך ממלכתיים וממלכתיים דתיים; ובאופן אשר יאפשר לבחון מדי שנה את הביקוש הקיים בפועל להקמת בית הספר ויותר בידי עיריית נוף הגליל את פרק הזמן הדרוש להכין תשתית מתאימה להקמת בית הספר אם יתעורר צורך בכך.

אחרית דבר

22. השתלשלות האירועים עד כה בנוף הגליל ממחישה לטעמי את היתרון שבריסון שיפוטי ביחס להחלטות מועצות רשויות מקומיות ואת הכוח העוצמתי שבתהליכים חברתיים טבעיים המובלים על ידי הציבור לשם שינוי מדיניות – להבדיל מקביעות שיפוטיות הנכפות על הרשויות המקומיות.

אך לפני שנים ספורות פעלו בנוף הגליל שלושה גני ילדים ממלכתיים למגזר הערבי בלבד, וראש העיר הקודם התנגד נחרצות לכל שינוי במערכת החינוך העירונית. אולם, התהליכים הטבעיים בנוף הגליל הובילו לפתיחת גן ממלכתי נוסף בעיר למגזר הערבי, ובנוסף הוחלט על הטמעת תכנית לימודים "רב תרבותית רב לשונית" חדשה וחלוצית באחד מבתי הספר הממלכתיים – אף בלי שנדרשה התערבות שיפוטית בעניין.

תכנית הלימודים ה"רב תרבותית רב לשונית", כפי שהונחה לפנינו כאמור בהודעת העדכון, תכלול בין היתר הוראה חלקית בשפה הערבית והרוסית עבור תלמידי בית הספר הממלכתי המעוניינים בכך. זאת, בין היתר במטרה "להעצים מודעות עצמית וזהות או רב-זהויות בקרב תלמידים". ספק אם פתרון מעין זה, אשר יש להניח כי ימשיך ויתפתח תוך העצמת התרבויות השונות, היה מתגבש אילו בתי המשפט היו מזדרזים להורות על הקמת בית ספר ממלכתי חדש בנוף הגליל אשר שפת ההוראה בו היא ערבית בלבד.

לא מן הנמנע כי אותם תהליכים ותמורות ביישוב יובילו לשינויים נוספים בעתיד.

הריסון השיפוטי אפשר אפוא להגדיל את מגוון אפשרויות הנתונות לבחירת הורי תלמידי נוף הגליל – שכן האפשרות לפנות לבית ספר אשר שפת ההוראה היא בערבית בלבד עדיין פתוחה בפניהם, אף אם היא כרוכה בקשיים משמעותיים שבהם איני מקל ראש.

התפתחויות אלו ממחישות היטב כי במקרים שבהם תושבי רשות מקומית סבורים כי חלוקת המשאבים הקיימת אינה משקפת את צרכיהם, באפשרותם לממש את כוחם הציבורי לשינוי מדיניות הרשות בלא כל התערבות שיפוטית. מובן כי שינויים אלו דורשים זמן רב, אך לעיתים התועלת שבהם עולה על הכרעה שיפוטית המתנגשת ישירות עם מדיניות הרשות, באופן אשר לא פעם מחריף את המחלוקות בין הצדדים ואינו מאפשר הגעה להסכמות מעשיות.

לגישתי, פסק דין זה מהווה אפוא פרק נוסף בשיח המתמשך בין הצדדים, אשר יש לקוות כי ידגיש את הצורך בהידברות ביניהם על מנת לקדם את טובת כלל תושבי העיר. מובן אפוא כי אין בו כדי לרפות את ידי המערערים – כי אם לעודדם להמשיך ולפעול לקידום השקפת עולמם במסגרת פעילותם במועצת העיר.

ראוי אפוא להדגיש: מועצת העיר היא שתכריע במחלוקות הצדדים באשר להקצאת משאבי נוף הגליל – ולא בית המשפט.

ש 9 1 0 ט

השופט ע' גרוסקופף:

1. המחלוקת שנפלה בין חברתי לחברי משקפת, יותר מכל, את מורכבות התיק שלפנינו. הן חברתי והן חברי שותפים בעמדה כי נקודת המוצא להכרעה בסכסוך שהונח לפתחנו נעוצה במימוש ראוי של זכות היסוד של התלמידות והתלמידים הערבים תושבי נוף הגליל לחינוך ציבורי, ובאופן יותר ספציפי של זכותם החוקתית לשוויון בחינוך. כך בפרט, שעה שעל הפרק ניצב החינוך הממלכתי-ערבי, שייעודו הוא שימור וטיפוח תרבותו, שפתו ומורשתו הייחודיים של המיעוט הערבי בישראל במסגרת מערכת החינוך הציבורית. חברתי וחברי גם מסכימים כי בהחלטות בתחום החינוך יש לנקוט ככלל בריסון שיפוטי לאור שיקול הדעת הרחב שנתון לרשויות המקומיות, בהיותן האחראיות והאמונות, במשותף עם השלטון המרכזי, על מימושה של הזכות לחינוך של התלמידים המתגוררים בתחום שיפוטי. יציקתן של נסיבות המקרה שלפנינו לתוך הנחות יסוד אלה, והאיזון הראוי ביניהן, על רקע היעדרה של הסדרה חקיקתית מתאימה למקרה שלפנינו, היא הצומת בו מתפצלות דרכיהן של חברתי ושל חברי.

2. חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, סבורה כי במקרה שלפנינו מימושה הראוי של זכותם של התלמידים הערבים תושבי נוף הגליל לחינוך ממלכתי בשפתם מחייב הקמה של בית ספר בשפה הערבית בתחומי העיר, אשר יחל לפעול, גם אם באופן מדורג, לאלתר, דהיינו כבר בשנת הלימודים הקרובה (תשפ"ב). למסקנה זו הגיעה חברתי בחוות דעתה המנומקת לאחר שקבעה כי החלטתה של המשיבה 1, עיריית נוף הגליל (להלן גם: העירייה), מושא הערעור דנן, פגומה הן בפן הנורמטיבי והן בפן הראייתי.

במישור הנורמטיבי, קובעת חברתי כי בשים לב לחלקה היחסי הגדול של האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל (כ-25%), ובפרט בקרב קהל התלמידים (כ-37%), העניקה העירייה משקל מופרז להיעדר ביקוש מספק לפתיחת בית ספר ממלכתי דובר ערבית בתחום שיפוטה. מבלי למצות את היריעה הרחבה עליה משתיתה חברתי את קביעתה זו, בליבתה ניצבת עמדתה כי עצם פניית העירייה לסקר ביקוש במקרה דנן מהווה חריגה בלתי מוסברת מן הסטנדרט המקובל לפיו החלטה בדבר פתיחת מוסדות חינוך נעשית, ככלל, על סמך נתוני הפילוח האובייקטיביים של אוכלוסיית הרשות המקומית. לשיטת חברתי, המאגר הפוטנציאלי הגדול באופן יחסי של תלמידים דוברי

ערבית בנוף הגליל, ובתוך כך בין השאר העובדה כי 24 מהם לומדים השנה בכיתה א' בבית ספר ממלכתי-ערבי בעיר נצרת הסמוכה, מצביעים בנסיבות העניין על כך שנקודת המוצא הנורמטיבית להחלטתה של העירייה הייתה מוטעית, באופן המצדיק את פסילתה.

במישור הראייתי, קובעת חברתי כי מכל מקום מסקנת העירייה בדבר אי-ההיענות הצפויה בקרב תושבי העיר להרשמה לבית ספר שבו שפת הלימוד תהיה ערבית אינה נקיה מספקות. חברתי מפרטת בהקשר זה שורה של פגמים שנפלו בגיבושה של התשתית הראייתית להחלטת העירייה, שבגינם התמונה שהוצגה על ידה אינה משקפת את הביקוש האמיתי הנוגע לענייננו בקרב תושבי נוף הגליל. בין היתר מדגישה חברתי את העובדה שהעירייה נמנעה מאיסוף הנתונים מקרב אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית באופן מקוון ויעיל, את בחירתה לפנות בעיקר למשפחות שלהן ילדים בגיל המתאים ללימוד בבית ספר יסודי, ואת התעקשותה הבלתי מוסברת לציין בגוף השאלון שנשלח להורים "אזהרה" לפיה הקמת בית ספר ערבי בתחומי נוף הגליל עשויה לבטל את אזור הרישום המשותף עם נצרת באופן שיפגע בשירותי ההסעות המסופקים על ידי העירייה לתלמידים הלומדים בה. חברתי הבהירה כי במכלול נסיבות העניין לא קמה הצדקה להורות לעירייה לערוך הליך מחודש של איסוף נתונים שעל בסיסו תתקבל החלטה עדכנית.

3. הכרעתו של חברי, השופט יוסף אלרון, לפיה יש לדחות את הערעור, נסמכת על שני אדנים עיקריים. ראשית, לשיטתו, מתן הסעד שעליו הורתה חברתי מעורר קשיים מעשיים שונים הנובעים הן מסד הזמנים הקצר עד לפתיחת שנת הלימודים הבאה, הן מהפגיעה הצפויה במשפחות שלהן ילדים שכבר החלו ללמוד בבתי הספר דוברי הערבית בנצרת, מבלי שניתנה להן הזדמנות להביע את עמדתן בעניין. שנית, לדעתו של חברי, אף שיקולים עקרוניים אינם תומכים במתן הסעד האמור. אף כאן מבלי למצות את חוות דעתו המפורטת והמקיפה של חברי, אסתפק בלומר כי תורף עמדתו הוא שהחלטת העירייה לממש את זכותם של התלמידים הערבים תושבי נוף הגליל לחינוך ממלכתי בשפה הערבית באמצעות בתי ספר ממלכתיים נגישים ובדרך של פיתוח תכניות חינוכיות חדשות וייחודיות, אשר יאפשרו לממש זכות זו גם בבתי הספר הממלכתיים הקיימים בעיר, אינו מצדיק בשלב זה התערבות שיפוטית. זאת, בפרט בשים לב לכך שמועצת העיר כגוף נבחר מצויה בעמדה הטובה ביותר למימוש סדרי העדיפויות של תושבי העיר הערבים והיהודים. כמו כן, מקום מרכזי בחוות דעתו של חברי תופס דיון בהוראות הדין המסדירות את התנאים להקמת בית ספר ממלכתי חדש בתחומי רשות מקומית, אשר על אף שאין הן מתייחסות במישרין לנסיבות המקרה דנן, יש ליישמן לשיטת חברי גם בענייננו.

4. חרף המחלוקת העזה שנטושה בין חבריי ביחס למקרה שלפנינו, שביסודה הבדלי השקפות לגבי תפקידו של בית המשפט אל מול רשות מקומית נבחרת בהקצאת משאבי ציבור בתחום החינוך הממלכתי, מוצא אני טעם רב בדברי שניהם.

5. שותף אני לנקודת המוצא של חברתי, אשר דומני כי גם חברי אינו חולק עליה, בדבר זכותם של תושבי נוף הגליל הערביים לחינוך ציבורי בשפתם ובעירם (והשוו לפסיקה בעניין חובתה של עיריית ירושלים להקים מוסדות חינוך רשמיים לטובת האוכלוסייה הערבית במזרח העיר: בג"צ 3834/01 חמדאן נ' עיריית ירושלים (6.2.2911); בג"צ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (6.2.2011)). אכן, קשה להלום כי בעיר מעורבת, שתושביה הערביים מונים מעל לרבע מאוכלוסייתה ומעל לשליש מתלמידיה, יותאמו שירותי החינוך הציבורי הניתנים בתחומי היישוב רק למגזר היהודי של האוכלוסייה, בעוד שלמגזר הערבי יסופקו שירותים אלה באמצעות "מיקור חוץ", המתבסס על מערכת החינוך הממלכתי-ערבי של יישוב סמוך ועל מערכת החינוך הפרטית של הכנסייה (טובה ככל שתהיה). כמו כן, כחברתי, אין התרשמותי נוחה מהמהלכים בהם נקטה עיריית נוף הגליל לצורך לימוד הביקוש לחינוך בקרב תושביה הערביים. ודוק, אינני רואה פסול בעצם הרצון של רשות מקומית לעמוד על העדפות התושבים בתחום החינוך, כמו גם בתחומים אחרים המסורים לאחריותה, וזאת גם כשאין חובה בדין לעשות כן. ההיזקקות לבחינה שכזו היא חלק משיקול הדעת המנהלי המסור לרשות המקומית בדבר איסוף הנתונים הדרושים לה לטעמה לצורך גיבוש החלטתה, ובה כשלעצמה אינני רואה כל פסול. ואולם, ואני מציין זאת בצער, בטוחני כי לו באמת ובתמים הייתה עיריית נוף הגליל מבקשת לעמוד על העדפות תושביה הערביים בתחום חינוך ילדיהם, הייתה מוצאת דרכים יעילות ומועילות הרבה יותר מאלה בהן נקטה. חברתי הרחיבה בעניין זה (ראו פסקאות 67-73 לחוות דעתה), ומשכך אין לי אלא להצטרף לביקורת שהשמיעה.

בד בבד, מוצא אני צדק רב גם בדברי חברי כי המערערים, העותרים נגד החלטת הרשות, לא הניחו תשתית עובדתית לכך שקיימת דרישה ציבורית התומכת במתן הסעד המבוקש על ידם – פתיחה לאלתר של בית ספר ממלכתי ערבי יסודי מגן חובה ועד לכיתה ו' בנוף הגליל (ראו פסקאות 18-19 לחוות דעתו). פרט לשתי עמותות ציבוריות מונים העותרים 15 הורים ו-22 ילדים, המשתייכים ל-9 משפחות בלבד. זאת, מתוך כ-12 אלף תושבים ערבים, מהם מעל 2,400 תלמידים המתגוררים בנוף הגליל. באחוזים המערערים מהווים 3 פרומיל מהאוכלוסייה הערבית של נוף הגליל, ופחות מאחוז מתלמידיה הערביים. זאת ועוד, המערערים לא הציגו כל ראיה המלמדת כי יתר תושביה הערביים של נוף הגליל שותפים לעתירתם לפתיחה לאלתר של בית ספר ממלכתי ערבי בנוף הגליל

– לא סקר, לא עצומה, אפילו לא הודעות תמיכה. לבסוף, גם שלושת נציגי הציבור הערביים במועצת נוף הגליל, המהווים חלק מהקואליציה העירונית, ואחד מהם אף משמש כסגן ראש העיר, לא השמיעו קולם בתמיכה בעתירה. על כל אלה תמהנו במהלך הדיונים, ואולם תשובה של ממש מהעותרים לא קיבלנו. במצב דברים זה, צודק חברי במסקנתו כי המערערים לא המחישו קיומו של ביקוש מינימאלי להקמת בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל, לעת הזו.

6. אודה ולא אכחד, הפער בין "הביקוש הפוטנציאלי" הנלמד ממספר התלמידים הערבים המתגוררים בנוף הגליל, לבין "הביקוש בפועל", המשתקף לא רק בנתונים החלקיים מאד שהציגה עיריית נוף הגליל, אלא גם בתמיכה הציבורית הדלה אותה הציגו המערערים, הטריד אותי. האומנם אין להניח, שמבין יותר מ-200 תלמידי גן חובה ערביים מנוף הגליל שיסיימו את שנת הלימודים הנוכחית (128 מהם בוגרי גנים המשתייכים לזרם הממלכתי-ערבי) לא ימצאו לפחות 24 תלמידים שיבקשו לחבוש את ספסליו של בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל? האין לשער, כהשערת חברתי, כי 24 תלמידי כיתה א' המכתתים רגליהם למוסדות הלימוד הממלכתיים בנצרת בשנת הלימודים הנוכחית, לא יעדיפו כאיש אחד לעבור לבית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל? יתכן מאד שכך. ואולם, בסופו של דבר, השאלה האם יש ביקוש מינימאלי להקמת בית ספר ערבי-ממלכתי בנוף הגליל איננה עניין הנפסק על פי השערות וסברות בהן הופך בית המשפט. זהו עניין המוכרע על ידי הרשות המקומית בביקוח משרד החינוך, בהתאם לסמכות המנהלית המופקדת בידיהם. המבקש כי נתערב בהחלטתם, נדרש להניח תשתית עובדתית ומשפטית המלמדת כי נפל פגם מנהלי בהחלטתם. המערערים שלפנינו לא הצביעו על תשתית כזו המלמדת כי לעת הזו יש ביקוש מינימאלי להקמתו של בית ספר ממלכתי-ערבי בעיר נוף הגליל. מכאן, שעלינו לדון בעתירה תחת ההנחה שביקוש כזה לא הוכח על ידי המערערים.

7. היקף הדרישה בקרב תושבי הרשות להקמתו של מוסד חינוכי בעל מאפיינים כאלה או אחרים הוא בוודאי שיקול שעל הרשות המקומית להביא בחשבון. נהגנו בהתאם לעקרון זה בעע"מ 276/20 מנור נ' מנכ"ל משרד החינוך (4.8.2020), עת סירבנו להתערב בהחלטת הרשות המקומית מבשרת ציון שלא להכיר בבית ספר פרטי הפועל בתחומיה כמוסד חינוך ממלכתי-חרדי, וזאת בעיקר מהטעם שהביקוש הקונקרטי של תושבי מבשרת ציון ללמוד במוסד זה, כפי שהוצג בעתירה, היה נמוך, ולא הצדיק התערבות בשיקול דעת הרשות. ציינו עם זאת, כי "פסק הדין נכון למועד נתינתו ולתקופה הרלוונטית", ובכך ביקשנו להעביר את המסר כי ככל שבעתיד ישתנו נתוני הביקוש, יהיה

על הרשות לשקול שוב את עמדתה, ולקבל החלטה בהתאם לדרישה העדכנית שתוצג לפנייה. דברים אלה יפים, גם למקרה שלפנינו.

8. חברי, השופט אלרון, הצביע על כך שככל שמדובר בהקמת בית ספר ממלכתי או בית ספר ממלכתי-דתי מוטלת על הרשות המקומית חובה לבחון פתיחת מוסד חינוכי בהצטבר כמות מינימאלית של הודעות דרישה מצד ההורים, וזאת מכוח תקנות 2 ו-3 לתקנות חינוך ממלכתי (פתיחת מוסדות), התשי"ד-1953 ותקנות 36-40 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן, יחדיו: תקנות פתיחת מוסדות ורישום). חברי גם מציין כי לשיטתו, ובהינתן הלאקונה הקיימת בעניין זה בחקיקה, על עיריית נוף הגליל להפעיל את אותם הכללים הקבועים בתקנות פתיחת מוסדות ורישום גם ביחס לפתיחת בית ספר ממלכתי-ערבי (ראו פסקה 21 לחוות דעתו). עמדה זו מקובלת עלי. יש בה כדי לתת מענה קונקרטי וראוי לקושי לגשר בין נתוני "הביקוש הפוטנציאלי" לבין נתוני "הביקוש בפועל", באמצעות חשיפת "הביקוש האמיתי" להקמת בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל. לפיכך, סבורני כי ראוי שנורה כי על הרשות המקומית נוף הגליל לפעול בהתאם להוראות אלה, בשינויים המחויבים, באופן שיסיר את הערפל הקיים ביחס להעדפות התושבים הערביים.

9. ועדיין, האם אין מקום להורות על הקמת בית ספר ממלכתי-ערבי אף מבלי שהוכח קיומו של ביקוש מהשטח לכך? האין זו, כדעת חברתי, החלטה המתחייבת מהזכות לשוויון בחינוך, בכלל, ומזכותם של בני המיעוט הערבי לחינוך ציבורי בשפתם?

סבורני כי לפחות לעת הזו, בנסיבות ההליך בו עסקינן, התשובה על כך שלילית. בעוד שמקובלת עלי, כפי שציינתי לעיל, התפיסה העקרונית כי עומדת לתלמידיה הערביים של נוף הגליל הזכות לחינוך בשפתם וביישובם, הדרך בה תמומש זכות זו ראוי שתקבע בדיאלוג בין הרשות המקומית ומשרד החינוך לבין ההורים והתלמידים הערביים, ולא באמצעות החלטות שיפוטיות. ודוק, פתיחת בית ספר ממלכתי-ערבי היא אכן הדרך המקובלת להגשמת זכות זו, ואולם קיימות גם דרכים נוספות, חלקן במודלים קיימים, כדוגמת בתי ספר דו-לשוניים, וחלקן במודלים שטרם נוסו, ובהם, אולי, הפיילוט של "תכנית רב תרבותית", עליו נמסר בהודעה המעדכנת מיום 15.3.2021 (ואולם, בהינתן ראשוניות הפרטים שנמסרו בעניין זה, אינני מביע על כך כל עמדה). מי יודע, ייתכן כי בניגוד לעמדה שהוצגה על ידי המערערים, ימצאו אפיקים יצירתיים אחרים למימוש הזכות לחינוך ממלכתי בשפה הערבית, אשר בניגוד להקמת בית ספר חדש ונפרד דווקא

יטמנו בחובם פוטנציאל רב בהרבה לעידוד האינטגרציה בין תושביה היהודים ובין תושביה הערבים של נוף הגליל. מכל מקום, החלטה שיפוטית קטגורית, המורה על פתיחת בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל, לאלתר, משמעה הכתבה של נתיב התפתחות מסוים, לאו דווקא זה שיבחר על ידי פרנסי העיר ותושביה, אם תינתן להם שהות נוספת לקיים שיג ושיח ביחס לדמותה של מערכת החינוך בנוף הגליל.

זאת ועוד, בשלב הנוכחי מוגדרות נוף הגליל ונצרת על ידי משרד החינוך כ"אזור רישום" אחד, עניין שלו משמעויות שונות, ובכללן האפשרות של תלמידי נוף הגליל ללמוד בבתי הספר הממלכתיים-ערביים בנצרת. להחלטה לפתוח בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל עשויה להיות השלכה גם על עניין זה, ואף מטעם זה קיים קושי בהתערבות שיפוטית, הכופה הר כגיגית כיוון התפתחות שאין זה ברור אם הוא לרצון התושבים הערביים, שעל זכויותיהם מבקשים אנו להגן.

לבסוף, הסעד הקונקרטי שעליו הורתה חברתי, מתן הוראה על פתיחת בית ספר חדש כבר בשנת הלימודים הקרובה, מעורר קשיים מעשיים לא מבוטלים. פתיחת בית ספר חדש הוא עניין הדורש עבודת הכנה מתאימה: קביעת מיקום, איתור מבנה, גיוס מורים, רישום תלמידים וכן הלאה. אין בפנינו נתונים המלמדים מהו פרק הזמן המינימאלי הדרוש לצורך השלמת משימה זו. במצב דברים זה, ובהינתן החשש שפתיחה חפוזה של מוסד חינוכי עלולה ליצור יותר נזק מתועלת, אינני רואה אפשרות למתן הסעד האמור בעיתוי הנוכחי.

10. ויובהר, מצב הדברים במערכת החינוך הציבורית בנוף הגליל אינו תקין, ולא יוכל להתקיים לאורך זמן. מציאות בה שירותי החינוך לכשליש מתלמידי עיר בדמותה של נוף הגליל (לפי נתוני שנת תשפ"א – 2,112 מתוך 6,549, דהיינו כ-32% מסופקים באמצעות מוסדות פרטיים או ציבוריים שמחוץ לרשות המקומית – אינה מתקבלת על הדעת, והיא מחייבת את הרשות לפעול לשינוייה. כך, ביתר שאת, כאשר השליש בו מדובר מורכב, רובו ככולו, מתושבים הנמנים על קבוצה חברתית אחת, באופן המעורר חשש כבד להפליה פסולה. דחיית הערעור על ידינו אסור שתתפרש כאמירה שהכל תקין במערכת החינוך של נוף הגליל. רחוק מכך. קיים כשל מבני חמור במערכת חינוך זו, המחייב את הרשות המקומית לשנס מותניים, ולספק לאלתר פתרונות חינוך ראויים בתחומי הרשות לכלל התושבים, ערבים כיהודים. ככל שלא כך תעשה, עומדת לאור פסק דיננו לרשות התושבים הערביים האפשרות לכפות על הרשות המקומית בחינת הקמתו של בית ספר ממלכתי-ערבי באמצעות הצבת דרישה העומדת בתנאים שנקבעו בתקנות פתיחת מוסדות ורישום, בשינויים המחויבים. בצד זאת, אם המצב הנוכחי לא ישתנה,

יתכן שבעתיד הלא רחוק יבשילו התנאים להתערבות ברוח עמדתה של חברתי. פסק דינו זה ראוי שיקרא על ידי המשיבות לא כצפירת הרגעה, אלא כקריאת השכמה – איננו כופים על הרשות המקומית נוף הגליל בשלב זה להקים מוסד חינוכי כזה או אחר; ואולם אנו מתריעים כי עליה לקיים בתחומיה מוסדות חינוך העונים על צרכי כלל התושבים, ובכלל זה התושבים הערביים. ככל שלא תשכיל לעשות כן בהקדם האפשרי, יתכן מאד כי נקודת האיזון תשתנה, ואת שנמנעים אנו מלהורות היום, נאלץ לכפות בעתיד הלא רחוק.

11. בטרם סיום, אבקש להצטרף לקריאת חברי וחברתי להסדרת הסוגיה של הקמת בתי ספר המשתייכים לזרם החינוך הממלכתי-ערבי בחקיקת משנה מתאימה. הסכסוך בין הצדדים להליך שלפנינו, וגם המחלוקת שהתגלעה בין חבריי, נובעים במידה רבה מהיעדרה של הסדרה סטטוטורית באשר לתנאים להקמת בית ספר ממלכתי דובר ערבית בתחומי רשות מקומית (ראו גם: ע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב, פסקה 17 לפסק דינו של השופט ניל הנדל (25.9.2019)). מוטב שמחוקק המשנה ייתן דעתו בסוגיה, וייתכן שבכך יביא לצמצום ניכר בגדרי המחלוקת בהליך דנו, ובמקרים דומים אחרים.

12. לנוכח האמור, סבורני כי דין הערעור שלפנינו להידחות, משלא נמצאה, לעת הזו, עילה להתערבות שיפוטית המורה על הקמת בית ספר ממלכתי-ערבי בנוף הגליל כמבוקש על ידי המערערים. יחד עם זאת, אם תשמע דעתי, נבהיר את שני אלה: ראשית, כי על הרשות המקומית נוף הגליל, לפעול ביחס לבחינת קיומה של דרישה להקמת בית ספר ממלכתי-ערבי בהתאם להוראות תקנות פתיחת מוסדות ורישום, בשינויים המחויבים, כמפורט בפסקה 21 לחוות דעתו של חברי, השופט אלרון; שנית, כי על הרשות המקומית נוף הגליל לפעול על מנת לגבש בהקדם האפשרי, בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים, פתרונות שיאפשרו מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערביים לחינוך בשפתם ובעירם.

ט 9 1 ט

הוחלט ברוב דעות השופטים ' אלרון ו-ע' גרוסקופף נגד דעתה החולקת של השופטת ד' ברק-ארז על דחיית הערעור.

בצד זאת הבהירו שופטי הרוב כי על המשיבים לאפשר להורי התלמידים הערביים בנוף הגליל להודיע על רצונם כי ילדיהם ילמדו בבית ספר ממלכתי בשפה הערבית בהתאם לאמור בפסקה 21 לחוות דעתו של השופט י' אלרון.

כן הובהר, על דעת כל חברי ההרכב, כי על המשיבים לפעול על מנת לגבש בהקדם האפשרי, בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים, פתרונות שיאפשרו מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערביים לחינוך בשפתם ובעירם.

עוד הוחלט, על דעת כל חברי ההרכב, כי חיוב המערערים בהוצאות בבית המשפט קמא יבוטל, וכי לא יוטלו הוצאות בבית משפט זה.

ניתן היום, ח' באייר התשפ"א (20.4.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת