

העותרים:

1. ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, ע"ר 580528594
2. ד"א, מ"ז -----
3. פורום דו קיום בנגב, ע"ר 580327005
4. יוסף עטאונה, ת"ז -----
5. עיר עמים, ע"ר 580361202
6. מען - ארגון עובדים, ע"ר 580325363
7. איתך מעכי - משפטניות למען צדק חברתי, ע"ר 580375582
8. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 58001567

ע"י ב"כ עו"ד טל חסין (מ"ר 26437) ו/או הילה שרון ו/או עביר ג'ובראן
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו
ו/או מיכל תגיר ו/או ניצן אילני ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער
ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבים:

1. הכנסת

ע"י הייעוץ המשפטי
הכנסת, ירושלים

2. שר החינוך

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים, ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק מניעת העסקת עובד הוראה שיש לו תואר אקדמי ממוסד ברשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה) – התשפ"ו 2026.
כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים, ולפיו עד להכרעה בעתירה לא ייכנס החוק לתוקף.

מבוא, ובקשות לצו ביניים ולאיחוד הדיון

1. ביום 26.1.2026 פורסם ברשומות חוק מניעת העסקת עובד הוראה שיש לו תואר אקדמי ברשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (להלן: **חוק מניעת העסקה או החוק**). החוק קובע תיקונים בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: **חוק חינוך ממלכתי**), העוסק במוסדות חינוך

רשמיים, ובחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק פיקוח על בתי ספר או חוק הפיקוח**), שחל על מוסדות חינוך שאינם רשמיים. עניינו של החוק, הוא באיסור גורף ליתן רישיון הוראה ולהעסיק כעובד הוראה אדם שיש לו תואר ממוסד להשכלה גבוהה ברשות הפלסטינית, אשר "ייחשב כמי שאין לו תואר אקדמי הנדרש לשם העסקה כעובד הוראה בישראל".

העתק חוק מניעת העסקה מצורף ומסומן **ע/1**.

2. מטרת תיקון החוקים הוגדרה בחוק כך: "... למנוע את השפעתה המזיקה של הרשות הפלסטינית העוינת את מדינת ישראל וערכיה ולשמור על ערכי החינוך של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כפי שהוגדר בחוק חינוך ממלכתי".

3. תכלית התיקון, כפי שהדגישו מגישי הצעת החוק לאורך כל הליך החקיקה בדיונים שהתקיימו בוועדת החינוך של הכנסת, היא לקבוע חזקה חלוטה, "נורמה" בלשונם, ולפיה מי שרכש תואר ברשות הפלסטינית חדור כל כולו, "מהמסד עד הטפחות", בכוונת זדון, ספוג באידאולוגיה ניאוו-נאצית, והפנים "פלסטיניזציה שכולה כידוע השמדת ישראל". על כן אינו יכול לשמש מורה בישראל.

4. פעם אחר פעם התריעו במהלך הדיונים הייעוץ המשפטי לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה שלחוק אשר פוגע בזכויות אדם נדרשת תשתית עובדתית, וכי לא הונחו בפני הוועדה כל ראיות להשפעתה המזיקה הנטענת של הרשות, ולהפצתה על ידי מורים בישראל; שקיימים אמצעים מידתיים ומאוזנים יותר להשגת המטרה, ככל שיש בה צורך כלל, ובהם התאמת דפוס הערכת תארים זרים שמבצע משרד החינוך; בחינה של המוסדות האקדמיים השונים בגדה המערבית והליך בדיקה מותאם לבוגרי תארים המבקשים להשתלב בהוראה. עיריית ירושלים, משרד החינוך וראשי רשויות בנגב עמדו על המחסור הגדול במורים שקיים כבר היום בירושלים המזרחית ובחברה הבדואית בנגב, ואשר ילך ויאמיר עם פתיחתן המיועדת של למעלה מ-1,000 כתות חדשות בירושלים המזרחית בשנים הקרובות. ללא הועיל. גם חוות דעת הייעוץ המשפטי לוועדה ולממשלה בדיונים, שהצביעו על הקושי הטמון בחוק נוכח החסמים החברתיים והכלכליים שניצבים בדרכם של סטודנטים ערבים למוסדות להשכלה גבוהה בישראל, זכו להתעלמות.

5. למרות הגידול שחל עם השנים במספרם של הסטודנטים הערבים הלומדים באקדמיה בישראל, אלפי בוגרי תיכון בחינוך הערבי פונים למוסדות אקדמיים בגדה ללימודי התואר, בשל החסמים המוכרים הכרוכים בכניסת תלמידים ערבים למוסדות להשכלה גבוהה בישראל: פערם במוכנות האקדמית שנוצרו במהלך הלימודים במערכת החינוך הערבית, והעדר מענים מספקים לכך בכניסה למוסדות להשכלה גבוהה, קושי לצלוח את המבחן הפסיכומטרי ואת המבחן בעברית, ובשל קשיים כלכליים. בשנת 2020 למדו במוסדות האקדמיים בגדה 9,320 סטודנטים ערבים, 10%-13% מהם למדו הוראה.

6. לא ניתן לנתק חוק זה מחוק משיק שעבר לא מכבר, חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024 (להלן: **חוק שליטת תקציב**). עתירה התוקפת חוק זה, בג"ץ 52884-11-24, תלויה ועומדת בפני בית משפט, וביום 31.12.2025 הוצא בה צו על תנאי. עיון בדיוני הוועדה שדנה בחוק שליטת התקציב מעלה ששם, כמו בענייננו, הרבו לדבר על בתי ספר "ספוגי טרור" בירושלים המזרחית, בעיקר כאלה בהם נלמדת תכנית הבגרות הפלסטינית, התאוגויהי. לשני חוקים אלה יש לצרף יוזמת חקיקה נוספת, שלישית: הצעת החוק לתיקון פקודת הרופאים (אי הכרה בלימודי רפואה שנערכו במדינות

עוינות או ברשות הפלסטינית), התשפ"ה-2025, אשר מבקשת לאסור על הכרה בדיפלומה שנלמדה ברשות הפלסטינית. התמונה העולה מכל אלה ברורה: מסע רדיפה פוליטי-אידאולוגי, גזעני ולאומני, שעושה שימוש בחקיקה, אחר כל מי שנחשד בזיקה לרשות הפלסטינית ולזהות פלסטינית. תחילה המורים, אחריהם יבואו כל השאר.

7. חוק מניעת העסקה מותיר אלפי צעירים ערבים השואפים להשכלה גבוהה בפני שוקת שבורה. הוא צפוי לרוקן כתות ממורים בירושלים המזרחית ובנגב, בהן נקלט חלק הארי מעובדי ההוראה שלמדו ברשות. תכניות הכשרה ללימודים אקדמיים ולסיוע בכניסה למוסדות להשכלה גבוהה בישראל, עליהן דובר רבות במהלך הכנת החוק, עוד לא יצאו לפועל. הזכויות הנפגעות ברורות: הזכות לחופש העיסוק, הזכות לנגישות להשכלה גבוהה, הזכות לחינוך, הזכות לשוויון והזכות לכבוד. החוק מתייג אוכלוסייה שלמה כטרוריסטים בפרטנציה, מרעילי מוחות רכים, ללא ראיות כלשהן.

8. תחילתו של חוק זה היא חודש מיום פרסומו, בעיצומה של שנת הלימודים האקדמית. סטודנטים שהחלו השנה בלימודים אקדמיים בגדה המערבית, בסמסטר הראשון או השני, ייפגעו ממנו לאלתר. כך גם תלמידי הכתה העליונה אשר מסיימים בתוך חודשים ספורים את בחינות הבגרות בישראל והתכוונו להמשיך בלימודיהם ברשות. הם אינם הנפגעים היחידים. בעוד שעד לכניסת החוק לתוקף עברו בוגרי תארים מהגדה השתלמויות והכשרות מקיפות, והשתלבו בהוראה בישראל, מעתה ואילך הם יידרשו להציג תואר ראשון נוסף שנלמד בישראל, ולהשלים תעודת הוראה כתנאי לתחילת עבודתם בכתות.

9. ואכן, פגיעתו הרעה של החוק כבר ניכרת. עשרות סטודנטים שלומדים בגדה המערבית פנו בשבועות האחרונים לח"מ, והביעו חשש ודאגה מגורל עתידם המקצועי ומיכולתם להתפרנס. חלקם, כמו העותרת 2 שלמדה הוראת אנגלית לתלמידי תיכון באוניברסיטת חברון, עזבו את הלימודים בתחילת סמסטר ב'. היא לא היחידה. אחרים בחנו אפשרות לשנות את מסלול הלימודים. רבים הביעו חשש אף מההתנכלות הרשויות אליהם בשל מקום לימודיהם.

10. על רקע זה, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים. פגיעתו של החוק בזכויות אדם היא קשה. החלתו תזיק אנושות לרבים שלא חטאו בדבר. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לראשונה במרץ 2024, ולאחר מכן בדצמבר באותה שנה. הדיונים עליו בוועדת חינוך החלו בפברואר 2025 ונמשכו עד תחילת יולי 2025. הכנסת הצביעה עליו רק ששה וחצי חודשים לאחר מכן, בשלהי ינואר 2026. בנסיבות אלה, מאזן הנוחות מצווה מעצמו על מתן צו ביניים, שכן לא ייגרם כל נזק מהקפאתו וכל אינטרס ציבורי לא ייפגע (לעניין מתן צווי ביניים נגד החלתם של חוקים, ר' למשל: בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הבטחון (30.7.2006); בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל נ' כנסת ישראל (11.7.2016); בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (14.5.2017); בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (17.8.2017); והשוו גם: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (11.1.2024)).

בקשה לאיחוד הדיון: השבוע, ביום 22.1.2026, הוגשה עתירה ראשונה התוקפת את חוקיות החוק (בג"ץ 68074-02-26), אשר טרם ניתנה בה החלטה. בית המשפט הנכבד מתבקש לאחד את הדיון בעתירות.

הצדדים לעתירה

11. העותרת 1, ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, היא עמותה שהוקמה ביוזמת הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות ואנשי חינוך ערבים כגוף מקצועי, ייצוגי ועצמאי, כדי לקדם את זכויות המיעוט הערבי בישראל בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה. העמותה פועלת במישורים שונים ובכלים שונים להבטחת שוויונם ושיפור מעמדם של התלמידים הערביים במערכת החינוך.
12. העותרת 2, ד"א, היא תושבת הנגב שהחלה השנה את לימודי התואר הראשון להוראת אנגלית לתלמידי תיכון באוניברסיטת חברון, ובשל החוק נאלצה לעזוב את הלימודים בתחילת סמסטר ב'. שכר הלימוד לא הושב לה.
13. העותר 3, פורום דו קיום בנגב, הוקם בשנת 1997 על ידי תושבי הנגב, ערבים ויהודים, ומחויב לקידום חברה משותפת ולחיזוק השותפות בין יהודים וערבים באזור. הפורום פועל לקידום זכויות אזרח ושוויון מלא לכלל תושבי הנגב, תוך התמקדות באתגרים הייחודיים הניצבים בפני הקהילות הערביות בדואיות. בשנת 2003 הקים הפורום את מרכז המידע והמחקר "נגביה", המתמחה באיסוף נתונים ובתיעוד מציאות החיים ביישובים הבדואים בנגב, בפרט בכפרים הבלתי מוכרים. פעילות המרכז מתמקדת בניתוח סוגיות חברתיות כלכליות מרכזיות המשפיעות על החברה הבדואית, בדגש על מעמדם של נשים והשתלבותן בשוק העבודה.
14. העותר 4, יוסף עטאונה, כיהן כחבר כנסת מטעם סיעת חד"ש בכנסת ה-25, והיה חבר בוועדת החינוך שדנה בחוק. העותר התנגד לחוק לכל אורך הדיונים. העותר כיהן כמנהל אגף החינוך במועצה המקומית חורה שבנגב במשך 21 שנים, ומכיר לעומקה את מערכת החינוך בחברה הערבית, בפרט זו שבנגב. הוא עזב את הכנסת ביוני 2026, בשלהי הדיונים בחוק.
15. העותרת 5, עמותת עיר עמים, עוסקת במורכבות החיים בירושלים, ופועלת לקידום התנאים לעתיד יציב יותר בעיר. במסגרת פעילותה אוספת עיר עמים נתונים ומידע על מערכת החינוך בירושלים המזרחית ועוסקת בניתוח הפערים בחינוך, המחסור בתשתיות ובכוח אדם והשלכות המדיניות הציבורית על תלמידים ותלמידות. דוחות החינוך השנתיים של עיר עמים מתפרסמים באתר העמותה.
16. העותר 6, מען, הוא ארגון עובדים המאגד עובדים ועובדות ללא הבדלי דת, לאום, מגדר או מקצוע במגוון תחומי תעסוקה, ובהם חינוך והוראה. מען פועל לקידום שוויון ולקידום זכויותיהם של עובדים מוחלשים בחברה, ובכלל זה עובדות ועובדים מירושלים המזרחית. הארגון פועל אף לקידום תעסוקת נשים ערביות בישראל.
17. העותרת 7, עמותת איתך מעכי, פועלת משנת 2001 להשמעת קולן של הנשים ה"שקופות", המופלות בשל מאפיינים חברתיים, גיאוגרפיים, לאומיים אתניים וכלכליים בחברה בישראל. במסגרת פעילותה, מסייעת העמותה לכ-1,500 נשים מכלל קבוצות האוכלוסייה בנושא תעסוקה ובטחון סוציאלי, עם התמחות במערכת החינוך. משנת 2006 מפעילה העמותה מרכז לקידום זכויות נשים בדואיות בנגב.
18. העותרת 8, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היא ארגון זכויות האדם הוותיק במדינה.. העותרת פועלת להגנה על זכויות האדם בשלל תחומים לרבות הזכויות לחינוך, לשוויון, לכבוד, לחופש העיסוק ולנגישות להשכלה גבוהה.

העובדות הצריכות לעניין

א. עיקרי החוק והליך החקיקה

19. ביום 25.12.2024 עלו שתי הצעות חוק זהות לדיון מוקדם במליאה, שאוחדו מאוחר יותר. בדברי ההסבר להצעות החוק, שהגישו ח"כ עמית הלוי, ח"כ אביחי בוארון וח"כים נוספים, נכתב ש"בשנים האחרונות חלה עלייה בהיקף אזרחי ותושבי ישראל שרוכשים את השכלתם האקדמית במוסדות אקדמיים ברשות הפלסטינית ובהיקף בוגרי מוסדות אלו שמשתלבים במערכת החינוך בישראל. לימודים במוסדות אלה כוללים, במקרים רבים, תכנים אנטישמיים ואינדוקטרינציה שתכליתה שלילת קיומה של מדינת ישראל והסתה חמורה נגדה. לא ראוי כי מקומם של מי שבחרו ללמוד תכנים אלה יהיה במערכות השירות הציבורי של מדינת ישראל, ובוודאי שאין לאפשר להם לחשוף ילדים חסרי ישע לתכנים הנלמדים במוסדות הרשות הפלסטינית שמסיתים כנגד מדינת ישראל ומחנכים לדרכי טרור".

20. בתחילת דרכן ביקשו הצעות החוק לתקן את חוק פיקוח על בתי ספר ואת פקודת החינוך (נוסח חדש), התשל"ח-1978 (להלן: **פקודת החינוך**). התיקון המוצע לחוק הפיקוח, ביקש להוסיף לו סעיף שכותרתו היא "סמכות לסרב לאישור העסקה לבעל תואר מהרשות הפלסטינית". הסעיף המוצע התיר שיקול דעת למנכ"ל משרד החינוך בנושא, וקבע כי "המנהל הכללי רשאי לסרב לתת אישור לפי סעיף 16 לאדם בעל תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה, ובלבד שתואר כאמור נדרש לצורך עבודתו כעובד חינוך". סעיף 16 לחוק עוסק בהעסקת עובדי חינוך ובתנאים לכך.

21. בפקודת החינוך ביקשו המציעים להוסיף לסעיף 7(ב), שמעגן את חובת רישום המורים ומתן רישיונות הוראה כתנאי לעיסוק בהוראה, סעיף דומה לזה שהתבקש בחוק הפיקוח. התוספת שהתבקשה מורה: "הממונה רשאי לסרב למתן רישיון הוראה לפי סעיף 7(ב) לאדם בעל תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה ברשות הפלסטינית, ובלבד שתואר כאמור נדרש לצורך קבלת רישיון למורה". הממונה הוא מנכ"ל משרד החינוך.

22. הוראות המעבר קבעו, שהחוק לא יחול על מי שכבר קיבל תואר ממוסד אקדמי ברשות הפלסטינית או שסיים את רוב לימודיו לתואר, והוסיפו שכתנאי לאישור העסקה במקרים אלה יידרשו "לימודי השלמה לשם הכשרה כעובד חינוך בישראל בהתאם למטרות החינוך הממלכתי, כמשמעותן בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, כפי שיקבע".

העתק הצעת החוק שעלתה לאישור המליאה בקריאה טרומית ביום 25.12.2024 מצורף ומסומן ע/2.

23. כך הוצגה תכלית החוק במליאת הכנסת בידי יוזם ההצעה הראשונה, ח"כ עמית הלוי:

"הצעת החוק הזאת מבקשת לא לאפשר לבוגרי מוסדות אקדמיים ברשות הפלסטינית – אני אתקן, ברשות הטרור הפלסטינית – להיות מורים במדינת ישראל... החוק אומר את הדבר הפשוט הבא: אנשים שלמדו ברשות הטרור הפלסטינית – אני לא חושב שאני צריך להציג פה את רשות הטרור הפלסטינית, אבל אני אעשה את זה... אנחנו מכירים את התאוג'יהי. תאוג'יהי, מה זה בעברית, מנסור? תאוג'יהי – הכוונה. למה מכווינים? ... מכווינים לשלושה דברים: לדה-לגיטימציה של מדינת ישראל – אין ישראל במפות, והיינו במזרח ירושלים לא מזמן, אין ישראל במפות; לדמוניזציה של העם היהודי – כמו כל

הקריקטורות, כמו כל הדר-שטירמר, כל מה שהיה חוזר; להאדרה לטרור – דלאל מוגרבי ושאר הרוצחות, כולן זוכות לגלוריפיקציה. כל זה בתאוג'יהי...

"... אני אומר לכם כאן בקצרה: כ-500 מורים בשנה, כלומר למעלה מ-5,500-5,000 מורים בעשור שבין 2010 ל-2020 הם מורים שלא למדו במדינת ישראל; 50% מהם למדו ברשות הפלסטינית בדיוק את הדברים הללו, איך לרצוח יהודים. כמה זה אחד ועוד אחד – אתה מכיר איך מלמדים שם, מנסור? אם הרגת יהודי ועוד יהודי, כמה יהודים הרגת? ככה זה במתמטיקה, ככה זה בפיזיקה, ככה זה בכימיה, ככה בהיסטוריה. המורים הללו, אדוני שר החינוך, יכולים להיות מורים בטהרן, באפגניסטן היום, ברמאללה היום – אבל לא בבית ספרנו" (פרוטוקול הדיון במליאה מיום 15.12.2024. מאחר והדיונים במליאת הכנסת ובוועדת החינוך מצויים כולם באתר הכנסת תחת שם החוק, יסתפקו העותרים בהפניות מלאות אליהם).

24. ח"כ אביחי בוארון, מיוזמי הצעת החוק השנייה, הוסיף:

"המורים האלה שמגיעים, הסטודנטים האלה, הבוגרים האלה שמגיעים מהמכללות ומהאוניברסיטאות ברשות הפלסטינית, נושאים בתרמילם מעבר לידע המקצועי גם משנה סדורה אסלאמיסטית, פונדמנטליסטית, ג'יהאדיסטית, שאותה הם מביאים לכאן לירושלים. במרחק שבע דקות מכאן נכנס מורה לכיתה, מורה שלמד במכללה האסלאמית בג'נין, סוגר את הדלת עליו ועל 30 תלמידיו ומלמד אותם שנאת ישראל, מלמד אותם את פירות הבאושים, כשאת התוכן הזה הוא מביא איתו משם, מלב-ליבה של המאפליה של הרשות הפלסטינית".

25. המש"ב 2, שר החינוך, תמך בהצעת החוק, ואמר כי "לא יכול להיות שמורים שחונכו לשנאה כלפי מדינת ישראל באים למערכת החינוך ומעבירים את הדוקטרינה הזאת לתלמידים".

26. ביום 31.3.2025 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאה. נוסח ההצעה שאושר היה שונה מזה שהוצג למליאה בקריאה טרומית, הן בחוקים שביקשה לתקן והן במהות התיקון. התיקון העוסק בחוק הפיקוח המיר את שיקול דעת המנכ"ל באיסור קטגורי על מתן אישור העסקה כעובד חינוך לבעלי תואר מהגדה המערבית, ופירט: "16א. (א) יראו אדם שיש לו תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה ברשות הפלסטינית כמי שיש לו השפעה מזיקה על תלמידים או על קטינים, ולא יינתן לו אישור העסקה כעובד חינוך". פקודת החינוך נעדרה מהצעה זו. במקומה בא חוק חינוך ממלכתי. התיקון המתבקש בו חזר על הנוסח שהוצע בתיקון לחוק הפיקוח, אך תחת הסירוב למתן אישור העסקה לבוגר תואר מהרשות, נקבע בו שמי שאוחז בתואר כזה "לא יועסק כעובד הוראה".

27. בנוסף, שינה הנוסח החדש את הדרישות הכרוכות בהעסקת עובד הוראה (על פי חוק חינוך ממלכתי) או במתן רישיון הוראה (על פי חוק הפיקוח) לבוגרי תארים ממוסדות בגדה. תחת הדרישה שהופיעה בהצעת החוק בגרסתה הקודמת, כי יידרשו "לימודי השלמה לשם הכשרה כעובד חינוך בישראל בהתאם למטרות החינוך הממלכתי", נקבע בנוסח החדש כי מנכ"ל המשרד רשאי להעסיק עובד הוראה, או ליתן אישור העסקה, לבוגרי תארים אלה רק אם יש להם תואר ראשון נוסף ממוסד המוכר על ידי המל"ג (מוסדות אקדמיים בישראל – ט"ח) ותעודת הוראה ממוסד להכשרת עובדי הוראה בישראל, ובלבד שהוא סבור "כי לא תהיה בהעסקתו משום השפעה מזיקה על קטינים".

העתק הנוסח המוצע להצעת החוק כפי שהובא לקריאה ראשונה במליאה מצורף ומסומן ע/3.

28. נוסח זה, בשינויים, הוא זה שנחקק לבסוף. את החוק החדש החילו אף על מנהלים ומפקחים, נקבע שהוא לא יחול על מי שערב כניסת החוק לתוקף הועסק כעובד הוראה או שניתן לו אישור העסקה כעובד חינוך, ועל מי שבמועד זה כבר גמר שנת לימודים מלאה. אלה, קובע החוק, יידרשו להשלים לימודי תעודת הוראה בישראל בתוך שנתיים ממועד מתן ההחלטה בעניינם. הוראות החוק יחולו על מנהלים ומפקחים רק בתום שלוש שנים מיום התחילה; ובתום תקופה זו לא יחולו הוראותיו על מנהל או מפקח שיש לו תואר ראשון נוסף או תואר שני נוסף ממוסד מוכר כשמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

29. הדיונים בהצעת החוק בוועדת החינוך החלו בתחילת פברואר 2025. הח"מ, כמו גם העותרת 5, עיר עמים, ליוו את הליך החקיקה לכל ארכו, ואף שלחו לוועדה נייר עמדה העומד על הכשלים בחוק וקורא לחברי הכנסת להתנגד לו. נייר עמדה נוסף נשלח מטעם העותרת 1, ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי.

העתק נייר העמדה שנשלח לוועדה מטעם האגודה לזכויות האזרח מצורף ומסומן ע/4.

העתק נייר העמדה שנשלח מטעם ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי מצורף ומסומן ע/5.

30. כבר במהלך הדיון הראשון, נפרסו התמות והשתקפו הפגמים שילוו את הליך החקיקה לכל אורכו: התרעות הייעוץ המשפטי לכנסת ולממשלה שהעלו ספק ניכר בחוקתיות החוק בשל העדר תשתית עובדתית לביסוס תכליתו המוצהרת והפגיעה הכרוכה בו בזכויות אדם, וחוסר נכונות יוזמי החוק לבססה; נחישות יוזמי החוק לקבוע מדיניות גורפת, נטולת חריגים, ומיאונם לשקול אלטרנטיבות מידתיות יותר להשגת תכלית החוק, והתמקדות במיקום המוסד בו נרכש התואר ולא באיכותו או במאפייניו. עוד עלו בדיון החסמים העומדים בדרכם של תלמידים ערבים למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, והעדרן של תכניות מספקות שיתנו מענה לצורך הגדול בנגישות ללימודים אקדמיים לכשיעבור החוק.

31. בשל כך שהדיון הראשון בהצעת החוק בוועדת החינוך מהווה מיקרו-קוסמוס של דיוני הוועדה כולם, יתעכבו עליו העותרים. ח"כ הלוי בחר לפתוח אותו בהתייחסות לתושב ירושלים המזרחית, שביצע בנובמבר 2021 פיגוע ירי בעיר העתיקה, בו נרצח אדם ונפצעו ארבעה. המפגע, אבו שחדם, היה מורה. אזכורו ילווה את כל הליך החקיקה. ח"כ הלוי הקריא מצוואה שהותיר אחריו המורה, ובה, לדבריו, קרא לתלמידיו ללכת בעקבותיו. "זאת דוגמה אחת, כמובן", הודיע ח"כ הלוי, "וכל מי שמכיר את החינוך הזה יודע למה הוא מחנך" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 4.2.2025, בעמוד 2).

32. בהמשך קבע ח"כ הלוי:

"הרשות הפלסטינית בינה לבין אבו שחדם אי אפשר להכניס הערה. זה גורם ניאון-נאצי כמו הגורמים האחרים; מחנך לטרור, מממן טרור. יש לו חוק אנטישמי מאז 2004 שכל מי שרוצח יהודים מקבל משכורת – ולא רק מקבל משכורת, אלא מקבל משכורת לכל החיים... הרשות הזאת לא יכולה לחנך את תלמידי ישראל בשום אופן. כל מי שמתחנך במוסדות שנמצאים בשטחי הרשות הפלסטינית לא צריך ללמד במדינת ישראל..."

"לכן החוק הזה נועד לומר את הדבר הבא...: מי שמורה במדינת ישראל לא יכול להיות אחד כזה שהוכשר ברשות הפלסטינית. אגב, זה לא משנה אם הוא הוכשר לפיסיקה, למתמטיקה, לחינוך, להיסטוריה או לגיאוגרפיה. כל מורה מייצג ערכים; כל מורה שלמד במוסדות של הרשות הפלסטינית ובאחריותה לא יכול לייצג ערכים אנושיים, ולכן הוא לא

צריך להיות כאן. לכן מהות החוק היא שמשרד החינוך יהיה מחויב לסרב לכל אדם שהוכשר במוסדות שבאחריות הרשות הפלסטינית להיות מורה במדינת ישראל....

"מי שלמד במשך שלוש שנים במוסדות הרשות הפלסטינית – אני לא אומר שזה לא ניתן להפרכה – אבל חזקה היא שהוא התמלא באותן מחשבות גיהדיסטיות שכוללות את השמדת ישראל. לכן זה לא עניין שהוא יעשה תעודת הוראה, זה לא עניין מקצועי... וכשכל המרחב הזה נגוע בגיהאדיסטיטיות קיצונית מהסוג שהרשות הפלסטינית מטפחת. זה בהחלט נותן צידוק אמיתי לומר שרישיון הוראה למי שיוצא מהרחם הזאת הוא פסול. נכון שהפסילה היא קטגורית, לא אינדיבידואלית, אבל היא פסילה קטגורית של הרחם הזה... החזקה הזאת אינה ניתנת להפרכה. מספקת אותנו העובדה שהוא עבר דרך הרחם הזה של האישה"

היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד תמי סלע, העירה על דברים אלה: "מסגרות אחרות שבן אדם נמצא בהן משפיעות לא פחות. זה לכאן ולכאן".

על כך השיב ח"כ הלוי: "אבל פה את נותנת לו רישיון להיות אבו שחדם – זה אנחנו לא מוכנים" (חילופי הדברים בפרוטוקול הדיון מיום 4.2.2025 בעמ' 3 ו-14).

33. אף שהחוק יוחל באופן גורף על כל סטודנט שלמד במוסדות אקדמיים בגדה המערבית ורכש בהם תואר, מהדיונים עולה בבירור שהמוטיבציה העיקרית לחקיקתו נעוצה במערכת החינוך בירושלים המזרחית, ומלימודי התאוגיה – תכנית הלימודים והבגרות הפלסטינית בה לומדים היום כ-70% מתלמידי העיר; תכנית שנלמדת בבתי הספר הרשמיים לצד התכנית הישראלית, בבתי הספר מזרם המוכשר, ובמוסדות חינוך פרטיים. כל בתי הספר כולם מפוקחים על ידי משרד החינוך, מתוקף הסמכויות שמעניקים לו חוקי החינוך.

34. דבריו של ח"כ בוארון בדיון מעידים על מניע נוסף לחקיקה: "...איך אנחנו כמדינה לוקחים אחריות ובונים שדרת הוראה שנכנסת למערכת הלימוד במזרח ירושלים ומובילה אותה בלי שעל גבה יש אותו תרמיל נפיץ שמביאים המורים מהרשות הפלסטינית... אגב, זה יחליש את אחיזתה של הרשות הפלסטינית כאן בירושלים. כי הרשות הפלסטינית על גבי אלפי המורים האלה חודרת יותר ויותר לשכונות מזרח העיר" (שם, בעמ' 3-4).

35. לאורך כל הליך החקיקה התריעו ח"כים שונים, כמו גם נציגי המל"ג, כי הלימודים במוסדות אקדמיים בגדה המערבית נובעים מהעדר אלטרנטיבה לרכישת השכלה גבוהה בישראל, בין היתר בשל החסמים המאפיינים את הנגישות להשכלה גבוהה של בוגרי מערכת החינוך הערבית, ומיעוט המכללות האקדמיות ששפת הלימוד בהן היא ערבית. אף הייעוץ המשפטי הדגיש את הצורך בגיבוש אלטרנטיבות בטרם חסימת הדרך להשכלה גבוהה באמצעות החוק.

36. העותר 3, ח"כ לשעבר יוסף עטאונה, שכיהן 21 שנים כמנהל מחלקת החינוך בחורה ועזב את הכנסת ביוני 2025, ליווה את החקיקה כחבר בוועדת החינוך, ואמר:

"החוק נוגע לחופש העיסוק. אנשים הלכו ללמוד בגלל המצב, בגלל המחסור גם במכללות וגם בגלל שאין אוניברסיטה ערבית לא בדרום ולא בצפון. הרבה סטודנטים ערביים נאלצים ללמוד בכל העולם, כולל ברשות הפלסטינית. יש כ-18 אלף סטודנטים ערבים שלומדים בכל העולם, כולל ברשות הפלסטינית כי התנאים לא מאפשרים להם... אי אפשר להדביק תווית למי שלומד ברשות הפלסטינית שהוא אחד שיש לו זיקה לטרור.... הרבה

סטודנטים, לא רק בהוראה – גם ברפואה, גם בסיעוד, גם במקצועות הפרא-רפואיים לומדים בכל האוניברסיטאות ברשות הפלסטינית, חוזרים ונקלטים במערכת הציבורית – גם במערכת הבריאות וגם במערכת החינוך – בכל המערכות" (שם, בעמ' 7).

37. ח"כ משה פסל, גם הוא מיוזמי החוק, השיב: "השאלה שנשאלת היא לא האם הם מצטיינים או האם הם מורים טובים במתמטיקה או באנגלית, או האם הם מלמדים בצורה טובה או נכונה – זאת לא השאלה. השאלה היא האם הם גם מצטיינים בהסתה, בטרור, בשנאה ובקריאה לדם יהודי... " (שם, בעמ' 8).

38. בקשתו של ח"כ עטאונה לקבל נתונים על מספר עובדי ההוראה שהורשעו בטרור במהלך 10 השנים האחרונות נדחתה על ידי יוזמי החוק. ח"כ בוארון השיב: "אני כופר בבקשה של הנתון כמה בוגרים של האוניברסיטאות ברשות הפלסטינית עוסקים בפועל בטרור. אני לא רוצה את הנתון הזה. זה לא פקטור מבחינתי להצעת החוק. למה? כשיש מוסדות אקדמיים שנמצאים ברשות הפלסטינית שמשלמת על הדם שלנו ושל בנינו אני לא רוצה להתעסק בזה בכלל – אתם אצלי לא מלמדים" (שם, בעמ' 9).

39. היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד תמי סלע, התריעה מפגיעה בזכויות אדם שמסבה החקיקה המוצעת, מהצורך לבססה על תשתית עובדתית, ומכך שהחוק גורף:

"כמו שצוין אנחנו עוסקים בנושא שנוגע לחופש העיסוק. יש לנו חוק יסוד: חופש העיסוק, ונצטרך לבחון את החקיקה גם לאורו במובן שההגבלה שמציעים לקבוע פה היא הגבלה לתכלית ראויה שנשענת על תשתית מבוססת ושהיא במידה שאינה עולה על הנדרש.....

"הוזכר פה מזרח ירושלים. אני מזכירה שהצעת החוק הזאת היא כללית וחלה על כל מי שלמד תואר במוסדות ולא משנה איפה הוא רוצה לעסוק.... שמענו פה והבירור של התכלית והנחות היסוד הם חשובים בדיון הזה. אבל עדיין מדובר בהגבלה גורפת כמו שהיא מוצגת כרגע... לדעתי, זה משהו שכדאי לדון עליו, האם זה אותו דבר אם מישהו למד תואר במדעי המחשב ואז עשה תעודת הוראה בישראל והשלמות ולמד את תכנית הלימודים הישראלית ואת השפה העברית; לעומת מישהו שלמד היסטוריה או חינוך והוראה והוא רוצה לעסוק בזה, ואז הנרטיב ועוד הרבה דברים שהוא קיבל שם לא מתאימים – האם יש הבדל בין המצבים האלה והאם אפשר לאזן; או למשל באמצעות השלמות והכשרות שעושות את ההתאמה. כי בעצם אנחנו פוסלים באופן גורף אוכלוסייה שלמה בלי שאנחנו יודעים..."

"יש פה שאלה – למה הולכים היום ללמוד במוסדות של הרשות הפלסטינית, מה הסיבות – חסמים כלכליים? שפה? האם יש תכניות שנותנות מענה – גם זאת שאלה. כי בסוף אנחנו צריכים לתת מענה למערכת החינוך בכל המגזרים" (שם, בעמ' 9-12).

40. גם נציגת המלי"ג בדיון, בתיה הקלמן, התייחסה לחסמים ולהיעדר האלטרנטיבות ללימודים בישראל:

"היום לא מעט צעירים ערבים הולכים ללמוד בחו"ל או במוסדות של הרש"פ מסיבות שאנחנו מכירים אותן, חוקרים אותן ומנסים לתת להן מענה; זה בגלל העניין התרבותי, בגלל מחסום השפה או בגלל עמידה בתנאי סף אקדמיים. הוצגו פה לא מעט נתונים על הנהירה של צעירים ערבים ישראלים למוסדות בחו"ל או למוסדות הרש"פ ... ברגע

שסוגרים דלת צריך להבין שצריך לפתוח דלת במקום אחר; כי אנחנו לא רוצים להגיע לסיטואציה שבמזרח ירושלים כל שנה נגיע למצב של-3,000 סטודנטים לא יהיה סיכוי מציאותי להתקבל לאוניברסיטה העברית או בקלות לדוד ילין ועלולים להיות פה אלפי צעירים חסרי מעש או כאלה שאין להם לאן ללכת... יש חסמים ידועים: מחסום השפה, מחסום תרבותי וגם עמידה בתנאי קבלה... המחסום התרבותי נוגע, למשל, לנשים ערביות שתרבותית המקום שבו הן גדלות לא מעודד אותם ללמוד במקומות מעורבים... אנחנו גם עודדנו מוסדות אקדמיים להציע תכניות הסבת אקדמאים למזרח ירושלים במטרה שילמדו את התכנית הישראלית ולא את התכנית הירדנית, כמו באוניברסיטה העברית. אבל כאן זה כבר לא רלוונטי כי לפי הצעת החוק, מי שלמד ברשות הפלסטינית, לא יעזור לו גם אם הוא יעשה הסבה להוראה ותעודת הוראה באוניברסיטה העברית" (שם, בעמ' 49).

41. יו"ר הוועדה, ח"כ יוסף טייב, הבהיר:

"הצעת החוק לא באה לבדוק את המקצועיות או את הסילבוס של מי שלמד. אין בהצעת החוק מנגנון שאומר בואו נבדוק מה למדו, מה הסילבוס, בואו נראה אם המורה תומך טרור או לא תומך טרור. הצעת החוק אומרת, לפי עמדת המחוקק, שכל מי שלמד ברשות הפלסטינית – מכיוון שהרשות הפלסטינית תומכת היום בטרור ומשלמת, בין השאר, כסף למי שרצח וכמה שהוא רצח יותר הוא קיבל יותר – אני כמחוקק אומר שאני לא מוכן שהוא ילמד את ילדיי ואת נכדיי" (שם, בעמ' 51).

42. נשוב להליך החקיקה בהמשך, אך נפנה תחילה לתיאור הפערים במוכנות להשכלה גבוהה בין תלמידים יהודים לערבים; פערים שנצברו החל מתחילת דרכם בחינוך החובה, בין היתר בשל אפליית החינוך הערבי בתקצוב ובמשאבים, וחוסר יכולתן של רשויות מקומיות חלשות לסייע. נפרט אף את החסמים העומדים בדרכה של החברה הערבית למוסדות להשכלה גבוהה בישראל, תוך התייחסות נפרדת לירושלים המזרחית ולנגב.

ב. הסיבות לפניית סטודנטים ערבים ללימודים אקדמיים מחוץ לישראל

43. למעלה מעשירית מהמורים (11.5%) שהחלו ללמד בחינוך הממלכתי הערבי בין השנים 2010 ל-2023 היו בעלי תואר ראשון מאוניברסיטאות בגדה המערבית. מספרם הסתכם בכ-3,500 מורים. מתוכם, 62% לימדו במערכת החינוך בירושלים המזרחית, 29% במערכת החינוך הבדואית בנגב, ותשעה האחוז הנותרים בצפון ובמרכז (נתוני הלמ"ס שהוצגו בהליך החקיקה, ומופיעים בפרוטוקול הדיון בוועדה מיום 20.5.2025, עמ' 18). על פי משרד החינוך, מבין 1,274 עובדי ההוראה שהחלו ללמד בירושלים המזרחית בשלוש השנים האחרונות, 43% היו בעלי תואר מהגדה (שם, עמ' 19-20).

44. פנייתם של מורים ללימודי תואר ראשון בגדה היא כחלק ממגמה כללית יותר, במסגרתה אלפי סטודנטים ערבים רוכשים את השכלתם הגבוהה מחוץ לישראל. זאת, בין היתר, בשל החסמים הרבים שניצבים בדרכם לכניסתם לאקדמיה הישראלית. למערכת החינוך בה למדו לימודי חובה יש חלק ניכר בהיווצרותם, ואחריות לפערים הבולטים בין ערבים ויהודים שמתבטאת אף במערכת ההשכלה הגבוהה.

45. בעוד ששיעור האקדמאים היהודים בגילאי 25-69 עמד בשנת 2020 על 36.3% ורק 14.1% מהיהודים היו בעלי השכלה תיכונית ומטה, בקרב ערבים עמד שיעור האקדמאים על 16.2% ו-41.2% מהם היו

בעלי השכלה תיכונית ומטה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פני החברה בישראל מס' 14** – **פערים בין יהודים לערבים**, פרק 5 – חינוך והשכלה 205-207 (2023) (להלן: דו"ח פני החברה)).

46. בשנת הלימודים האקדמית תשפ"ה (2024-2025), ערבים היוו כחמישית (20.6%) מהסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה (62.5 אלף מבין 348.3 אלף סטודנטים), אך מרביתם למדו במכללות. מרבית הסטודנטים באוניברסיטאות הם יהודים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה השכלה גבוהה בישראל – נתונים נבחרים לשנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית (2025)). הפערים מתבטאים גם בקריירה אקדמית: בשנת 2020 מרצים ערבים היוו 4.8% בלבד מהסגל האקדמי, ו-3.9% מהסגל האקדמי הבכיר (דו"ח פני החברה, בעמ' 261).

חסמים בדרכם של צעירים ערבים למוסדות להשכלה גבוהה

47. הספרות המחקרית ודו"חות שונים, בהם של משרד האוצר והכנסת, מצביעים על שורת חסמים הניצבת בדרכם של ערבים שרוצים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. מקורם, ראשית לכול, בהפליה תקציבית ארוכת שנים של התלמידים הערבים במערכת החינוך הממלכתית, המתבטאת במחסור חמור בתשתיות ובמשאבים. לאלה מצטרפים תנאי הקבלה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, והחסמים בצליחתם: חסם השפה, היעדר הנגשה וחסם כלכלי.

48. **חסמים שמקורם במערכת החינוך**: התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממלכתי הערבי נמוך מהתקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממלכתי העברי ובחינוך הממלכתי הדתי (28.8 אלף שקל, לעומת 32.8 אלף שקל ו-41.4 אלף שקל, בהתאמה. ראו: נטע משה, **נתונים על עלות ממוצעת לתלמיד לפי מעמד משפטי ופיקוח**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעמ' 3 (2023)). במערכת החינוך הערבית קיים מחסור חמור בתשתיות בסיסיות – מכיתות לימוד תקניות, דרך מעבדות מדעיות ומעבדות מחשבים, ועד תשתיות טכנולוגיות ודיגיטליות.

49. גם ההשקעה בחינוך הפורמלי נמוכה יותר (אסמעיל אבו סעד, מערכת החינוך הערבית בדואית בנגב בראייה מקומית – מציאות וצרכים, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, בעמ' 33 (2023)).

50. חולשתן הכלכלית של רבות מהרשויות המקומיות הערביות אינה מאפשרת להן להפנות משאבים לחינוך, כפי שעושות רשויות מקומיות ביישובים יהודיים רבים. אף הנתונים הבאים מלמדים על כך: 81% מהתלמידים הערבים משתייכים לשני החמישונים התחתונים, לעומת 18% בלבד מהתלמידים בחינוך העברי (נחום בלס וחיים בליך, **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 9 (2024)).

51. בהתאם, שיעורי הנשירה בחינוך הערבי כפולים מאשר בחינוך העברי, ואילו שיעורי הזכאות לתעודת בגרות, בעיקר כזאת שעומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, נמוכים יותר. בשנת 2023, מבין 25,598 תלמידי י"ב בחינוך הערבי, 74.6% היו זכאים לתעודת בגרות, ורק 50.6% עמדו בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטאות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חינוך והשכלה – שנתון סטטיסטי לישראל 2025 – מספר 76, לוחות 4.10 ו-4.14 (2025)). חסם משמעותי מהווה רמת השליטה הבלתי מספקת בעברית שהמערכת מקנה לבוגריה. סטודנטים ששפת אמם אינה עברית נדרשים להיבחן על ידע בשפה זו (מבחן יע"ל) כתנאי לכניסה לאוניברסיטאות.

52. חסם זה מאפיין אף תלמידים שהישגיהם בבחינות הבגרות גבוהים. בשנת 2022, מצא מבקר המדינה כי יותר ממחצית מהתלמידים הערבים שקיבלו 80 בבגרות בעברית בהיקף של חמש יחידות לימוד, לא הגיעו לציון הסף במבחן יע"ל של אף אחת מהאוניברסיטאות. המבקר המליץ למשרד החינוך

לפעול בשיתוף עם המל"ג לשינוי המצב (מבקר המדינה דוח שנתי 73ג – **הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית** (2023) (להלן: דוח שנתי 73ג)).

53. **חסם תנאי הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה**: מבחן יע"ל והמבחן הפסיכומטרי נחשבים לאבן נגף גדולה בדרכם של סטודנטים ערבים למוסדות האקדמיים בישראל. ציוני הסף לקבלה לאוניברסיטאות במבחן יע"ל נעים בין 105 ל-120 (הציון הממוצע בשנת 2024 היה 92.9). כמעט שליש מהנבחנים (29.6%) נבחנו ארבע פעמים ויותר בתקווה לצלוח את הבחינה (המרכז הארצי לבחינות והערכה, בחינות ידע בעברית – דוח סטטיסטי לשנת, 2024 (2025)).

54. פער נוסף מתגלם בבחינה הפסיכומטרית. הציון הפסיכומטרי הממוצע של נבחנים ערבים נמוך בעשרות נקודות מזה של יהודים. בשנת 2024 הוא עמד על 509 (לעומת 575 בקרב היהודים). ציון זה נמוך מהסף לכניסה לחוגים רבים באוניברסיטאות ואף בחלק מהמכללות.

55. **חסם השפה וחסמים בולטים נוספים**: הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל מתקיימים בעיקר בעברית ובאנגלית, שפות שבמערכת החינוך הערבית נלמדות כשפה שנייה ושלישית. סטודנטים השולטים פחות בשתי השפות עלולים להיתקל בקושי להבין את חומר הלימוד, להתמודד עם מטלות הקורסים, להשתתף בשיעורים באופן פעיל, ולבטא את יכולותיהם האקדמיות בצורה מלאה (דוח מיכה נוי ורינת בניטה, **הוראת השפה העברית ורמת השליטה בה בקרב נוער וצעירים בחברה הערבית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעמ' 42-43 (2024)).

56. חסמים נוספים הניצבים בדרכה של האוכלוסייה הערבית להשכלה גבוהה נעוצים בקושי כלכלי לממן את הלימודים, קושי למצוא ולממן דיוור מתאים לתקופת הלימודים, היצע מוגבל של מלגות ומקומות במעונות סטודנטים, ומחסור במסגרות תמיכה והכוונה לסטודנטים ערבים. ניסיונות להקמת אוניברסיטה ערבית בישראל שהחלו לפני כעשור וחצי, לא יצאו לפועל (נוהאד עלי, רימאא דעאס, **השכלה גבוהה בקרב המיעוט הערבי בישראל: ייצוג, מיפוי, חסמים ואתגרים**, 172-178 (2018)).

57. בשל אלה, בעיקר, פונים אלפי סטודנטים ערבים ללימודים אקדמיים בחו"ל. בשנת 2020 למדו מחוץ לישראל 16 אלף סטודנטים ערבים, כ-9,320 מהם בגדה המערבית. רובם לומדים רפואה, סיעוד ורוקחות, וכ-10%-13% לומדים חינוך (Haj-Yehia, Kussai, Khalid Arar, The global mobility of Palestinian Arab Students: current trends and flows, Higher Education Governance and Policy 3.2, 91-92 (2022)).

58. זאת ועוד. הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה בגדה מאפשרים לסטודנטים הערבים ללמוד בשפתם. הקרבה הגיאוגרפית והתרבותית למוסדות האקדמיים בגדה מהוות גורם נוסף לפנייה ללימודים במוסדות אלה, בעיקר של תושבי ירושלים המזרחית והנגב.

מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה בירושלים המזרחית ותכניות החומש לצמצום פערים

59. ירושלים המזרחית נכבשה וסופחה לישראל בשנת 1967. תכנית הלימודים שנלמדה בה בשנים אלה הייתה תוכנית הלימודים הירדנית. לאחר החתימה על הסכם אוסלו, הוחלפה התכנית הירדנית בתכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית, התאוגייה, אשר עד לשנים האחרונות נלמדה ברובם המוחלט של בתי הספר במזרח ירושלים. עבור מרבית הסטודנטים המזרח ירושלמים, לימודים בגדה היו אפוא המשך טבעי ללימודיהם התיכוניים.

60. עבור רבים מהם, הבחינה בעברית בכניסה למוסדות אקדמיים היא משימה כמעט בלתי אפשרית, נוכח מיעוט השפה שרכשו במהלך לימודי החובה. שכר הלימוד במכינה של האוניברסיטה העברית, בסך עשרות אלפי שקלים, שאף היא לא מספקת כל ודאות לכך שהלומדים בה יתקבלו לבסוף לאוניברסיטה, הטיל עול נוסף. למעלה מ-70% מהאוכלוסייה במזרח ירושלים חיה מתחת לקו העוני.

61. שינוי משמעותי חל בשנת 2018, עם קבלת החלטת ממשלה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים (להלן: **תכנית החומש הקודמת**). התוכנית כללה פרק השכלה גבוהה, בתקציב של 275 מיליון שקל. במסגרתו, ניתן סבסוד מלא של המכינות הקדם אקדמיות לתושבי ירושלים המזרחית. כתוצאה מכך, לאורך חמש שנות התוכנית **יותר מהוכפל מספר הסטודנטים לתואר ראשון באקדמיה הישראלית** – מ-1,764 בשנת 2018 ל-3,576 סטודנטים בשנת 2023, וכן מספר הלומדים במכינות הקדם אקדמיות.

העתק תצהירו של גל ינובסקי, רכז פיתוח מדיניות ליישום תכנית החומש למזרח ירושלים בעיר עמים, העותרת 5, מצורף ומסומן ע/6.

62. אף בתכנית החומש הנוכחית, 880, הוקצו כ-450 מיליון שקל לעידוד ההשכלה הגבוהה, אך שר האוצר בצלאל סמוטריץ' התנגד, והכספים לא הועברו. בתקשורת דווח, שהתנגדותו נבעה מתפיסתו לפיה עידוד השכלה גבוהה בקרב צעירים פלסטיניים אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס הישראלי; זאת, בניגוד גמור לעמדת כל גורמי המקצוע בתחומי החינוך וגורמי הביטחון (ניר חסון, "סמוטריץ' ביטל תקציב לעידוד השכלה גבוהה במזרח ירושלים, בניגוד לעמדת מערכת הביטחון", **הארץ**, 7.8.2023).

63. ממונה תחום הנגשה לאוכלוסיות ייחודיות ומכינות קדם אקדמיות במל"ג, אורי זיו, תיאר במהלך הדיון בחוק בוועדת החינוך את מחיר הקיצוץ:

"רואים את הגידולים המאוד משמעותיים (במספר התלמידים) כתוצאה מההקמה של המכינות למזרח ירושלים, שאחרי זה הם גם המשיכו למוסדות האקדמיים. אנחנו לא מכירים גידולים כאלה בשום אוכלוסייה אחרת, כאלה גידולים של הכפלת מספרים תוך חמש שנים... אנחנו רואים שמ-2023 ל-2024 נפסקה העלייה הזאת, **הסיבה המרכזית להבנתנו זה שבהחלטת ממשלה 880 היה פרק השכלה גבוהה שירד בישיבת הממשלה...** **התקציבים לא הועברו אלינו והתוכניות הופסקו**" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 19.2.2025, בעמ' 35).

64. ירושלים המזרחית סובלת מהזנחה שיטתית, ארוכת שנים, של הרשויות, ומערכת החינוך במזרח ירושלים מתאפיינת במחסור גדול במיוחד בכיתות לימוד תקניות. בתי ספר רבים נפתחו ופועלים במבנים לא מתאימים, שלא נועדו להיות מוסדות לימוד, ותלמידים הופנו למוסדות חינוך המרוחקים משכונות מגוריהם. ילדים ובני נוער בגיל חינוך חובה נותרו ללא מסגרת לימודית כלשהי.

65. בשנת 2019 חסרו במזרח ירושלים כ-2,000 כתות לימוד (מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד בנושא השירותים לאוכלוסייה העברית במזרח ירושלים** (2019)). הנושא נדון בבג"ץ בשתי עתירות שונות, מהשנים 2008 ו-2016 (בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (6.2.2011) (להלן: **עניין אבו לבדה**); בג"ץ 6183/16 ארגון ההורים למערכת החינוך בירושלים נ' משרד החינוך (4.1.2023)). בפסקי הדין שניתנו בהן נקבע, כי על הרשויות להכין מתווה לתכנון ולבינוי כלל הכיתות החסרות. כיום עומד

המחסור על כ-1,460 כיתות (עיר עמים, דו"ח חינוך מזרח ירושלים שנה"ל 2024-2025 (תשפ"ה) 5 (2025) (להלן: דו"ח עיר עמים)).

66. במסגרת תכנית החומש הקודמת נבנו כ-400 כיתות לימוד חדשות. בחמש השנים הקרובות, כחלק מתכנית החומש הנוכחית (תכנית 880) מתוכננת בנייתן של עוד כ-1,200 כיתות (אסף ויניגר, החינוך הערבי במזרח ירושלים – היבטים נבחרים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעמ' 14-16 (2024); דו"ח עיר עמים, בעמ' 9). הגדלת מספר כיתות הלימוד נקשרת בשנים האחרונות במטרה נוספת, שאף עוגנה בתוכניות החומש: העברת תלמידי ירושלים המזרחית מתכנית התאוגייה לתכנית הלימודים הישראלית. הכיתות החדשות שנבנות מיועדות כולן לתוכנית הישראלית.

67. ההישגים בתחום זה עולים על הציפיות, דיווחו נציגי משרד החינוך ועיריית ירושלים לוועדת המשנה לתוכניות הלימודים במזרח ירושלים והפיקוח עליהן. בתי ספר בכל שכונות מזרח העיר עברו ללמד את התכנית הישראלית, כולל שכונות שמעבר לגדר הפרדה. לא רק שבתי ספר חדשים נפתחים רק עם תכנית לימוד ישראלית כעניין של מדיניות, אלא שגם בבתי ספר קיימים, כולל כאלה שמלמדים שנים ארוכות את התוכנית הפלסטינית, לחצו הרשויות על מעבר לתוכנית הישראלית ולחץ זה נושא פרי. בשנת 2018 עמד שיעור הלומדים לבגרות הישראלית מקרב תלמידי ירושלים המזרחית על כששה אחוזים. בסוף 2023 הוא עלה לכ-24%. לדברי נציגת משרד החינוך בדיון מיום 5.1.2026 בוועדת המשנה לתוכניות החינוך במזרח ירושלים והפיקוח עליהן, כיום מגיע השיעור ל-36%.

השלכות החוק: מחסור גדול במורים ופגיעה בתעסוקת נשים בירושלים המזרחית

68. פתיחת הכיתות הנוספות בירושלים המזרחית לוותה בקליטת מאות מורים חדשים מדי שנה. מעל מחציתם למדו לתואר ראשון בגדה. פתיחתן המיועדת של מאות כיתות בשנים הקרובות תצריך קליטת מאות מורים בשנה. במהלך הדיונים בהצעת החוק הזהירה ראש אגף החינוך הערבי במנהל חינוך ירושלים (מנח"י) בעירייה מפני השלכות החוק, ואמרה:

"..... גם כשקולטים מורים מהרשות אנחנו עדיין סובלים ממחסור מאוד רציני במקצועות חשובים, גם במקצועות המדעים... אנחנו מתמודדים היום עם מחסור של עשרות (מורים) בשנה אחת... לא פתחנו שום בית ספר חדש, גם בגלל המלחמה, יש עיכוב במסירת המבנים החדשים... מעל 1,000 כיתות יימסרו לנו בחמש השנים הקרובות. תתרגם, זה עשרות בתי ספר חדשים... והמעבר לתכנית הישראלית מכריח אותנו להביא מורים איכותיים במתמטיקה, פיזיקה וביולוגיה, כי חשובה לנו גם האיכות של התוכנית הישראלית ולא רק הכמות של התלמידים שלומדים שם. אז אנחנו באמת במחסור מאוד רציני במקצועות הטכנולוגיה והמדעים" (פרוטוקול הדיון מיום 4.3.2025, בעמ' 45-49).

69. מוקדם יותר, בדיון שהתקיים ביום 20.5.2025, דיווח נציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי עיריית ירושלים העריכה את הצורך הצפוי בחמש השנים הקרובות ב-540 מורים חדשים בשנה, והדגיש: "הצורך הזה הוא רק לבתי ספר העל-יסודיים בבעלות עיריית ירושלים, ולא צורך עתידי בכלל החינוך הערבי במזרח ירושלים". בשלהי הליך החקיקה, נוסף הנתון כי מדי שנה נפלטים ממערכת החינוך בירושלים המזרחית כ-250-300 מורים. גם להם יידרשו מחליפים (שם, בעמ' 21).

70. החוק גם יפגע קשות בתעסוקת הנשים בירושלים המזרחית, שגם כך שיעורו אינו גבוה. מהנתונים הקיימים עולה, שרק 30.4% מקרב הנשים הערביות בירושלים בגילאי העבודה בשנת 2025 היו מועסקות, לעומת 80% מקרב הנשים היהודיות. **תחום התעסוקה המרכזי והמשמעותי ביותר עבור**

נשים בירושלים המזרחית הוא במערכת החינוך. שיעור הנשים המועסקות במערכת החינוך מכלל הנשים העובדות בירושלים המזרחית מוערך בלמעלה משליש (כ-36).

העתק תצהירו של ארז וגנר, מנהל סניף ירושלים של עמותת "מען – ארגון עובדים", מצורף ומסומן ע/7.

71. בדברי ההסבר להצעת החוק מיום 10.3.2025 (נספח ע/3) נכתב, שבמקביל לקידום החקיקה יפעלו משרדי הממשלה עם עיריית ירושלים לפתיחת מסלולי הכשרה אקדמית למורים מהחברה הערבית, תוך תיקון החלטה 880. עד היום, קרוב לשנה, לא יצא המהלך לפועל, ובכל מקרה, גם אם הוא יצא לפועל, הוא יספק מענה ל-300 סטודנטים בלבד.

מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה בחברה הבדואית בנגב

72. מצבה של מערכת החינוך ביישובים הבדואים בנגב קשה מזה של מערכת החינוך הערבית הכללית. ניכר מחסור עמוק במבני חינוך, והתשתיות הפיזיות במוסדות הקיימים ירודות. תלמידי הכפרים הבלתי מוכרים לומדים במוסדות מרוחקים, ובהיעדר תחבורה ציבורית נגישה תלויים בהסעות. על פי נתוני מרכז המחקר "נגביה", שמפעילה העותרת 3, התקציב לתלמיד ביישובים הבדואים נע בין 22 ל-24.5 אלף שקל. סכום זה נמוך משמעותית מהממוצע הארצי - (32 אלף שקל) ואף מהממוצע בחינוך הערבי (28.8 אלף שקל) (מנאל חריב, **שנתון סטטיסטי של החברה הבדואית בנגב: תמונת מצב על השנים 2012-2023**, נגביה – מרכז הידע והמחקר של האוכלוסייה הבדואית בנגב, בעמ' 76-58 (2024) (להלן: נגביה: שנתון סטטיסטי)).

73. בהתאם, שיעורי הזכאות לבגרות וציוני הפסיכומטרי של בוגרי מערכת החינוך הבדואית הם הנמוכים בישראל: שיעור הזכאים לבגרות בשנת 2022 היה 62.9%; שיעור הזכאים לבגרות שעומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות היה 36.9% בלבד. הציון הפסיכומטרי הממוצע ביישובים הבדואיים עמד בשנת 2023 על 419, לעומת 502 בקרב כלל הנבחנים בערבית ו-576 בקרב הנבחנים בעברית במחוז דרום (שנתון סטטיסטי: נגביה, 79).

74. על פי משרד החינוך, אחת הסיבות לחולשת מערכת החינוך הבדואית לאורך שנים הייתה התבססות על מורים לא מקומיים מאזור הצפון, שראו בהוראה בדרום משרה זמנית. התחלופה הגבוהה בקרבם פגעה בהישגים. לפיכך, הוצב יעד של איוש 80% מהמשרות בבתי הספר במורים מהחברה הבדואית (לירן קוסמן, **ניטור והערכה של תוכנית חומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021** מרכז המחקר והמידע של הכנסת 15-16 (2023) (להלן: ניטור תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית)). ראש עיריית רהט, טלאל אלקרנאווי, אמר על כך בדיון בוועדה: "אנחנו כל הזמן היינו מקבלים מורים יבוא מהצפון, והם נשארים שנה-שנתיים ועוזבים, ואז רמת החינוך הולכת ויורדת כי אותו מורה לא נשאר כמה שנים בפועל וזה גורם להישגים נמוכים... אני נבחרתי ב-1993 (...) ואז לא הייתה לנו אפילו עוזרת גנת אחת תושבת המקום" (דיון בוועדת החינוך מיום 1.7.2025, בעמ' 61).

75. הן הצורך במורים מקומיים, והן החסם המשמעותי בקבלה ללימודים אקדמיים בישראל, מניעים נשים כמו העותרת 2 להירשם לתכנית לימודים ייעודית שמתקיימת בגדה, באוניברסיטת חברון. יתרונותיה ברורים: לומדות בה סטודנטיות ישראליות בלבד, הלימודים מתקיימים בסופי שבוע וניתן לעבוד במקביל ללימודים; וקיימות הסעות מאורגנות מיישובי הנגב וחזרה בסוף כל יום

לימודים (לנוכח חוסר הנגישות התחבורתית של היישובים הבדואיים יש לכך חשיבות רבה). אף עלות הלימודים נמוכה יחסית לשכר הלימוד במוסדות אקדמיים בישראל. העתק תצהירה של דוניא אבו סעלוק, העותרת 2, מצורף ומסומן ע/8.

פגיעת החוק במערכת החינוך הבדואית ובתעסוקת נשים בנגב

76. בדומה למזרח ירושלים, גם במערכת החינוך הבדואית בנגב החוק צפוי להיווצר מחסור במורים, ותיפגע תעסוקת נשים בדואיות (בשנת 2021 עמד שיעור תעסוקת הנשים על 25%). חינוך והוראה הוא תחום הלימוד והתעסוקה הנפוץ ביותר בקרב נשים אלה (אורן תירוש, דנה כהן, ברכה ברלין, איילת לוי-כובשי, סמדר סומך, **דפוסי תעסוקה וחסימים לתעסוקה באוכלוסיה הבדואית בנגב** (מאירס גוינט ברוקדייל) (2023))

77. העותר 4, יוסף עטאונה, התריע בוועדה מפגיעתו הצפויה של החוק:

"אני רוצה לדבר על הזכות לחינוך, ההשפעה של ההחלטה הזו על מערכת החינוך ודובר על שני מקומות, יש את מזרח ירושלים ויש את הנגב. להחלטה יש השפעה ישירה כי יש מחסור במורים בקרב החברה הערבית הבדואית בנגב. לכן ההחלטה הזו, בצורה הזו שקיימת, תפגע פגיעה ישירה במערכת החינוך שממילא לפי הנתונים של משרד החינוך היא המערכת הכי מוחלשת שקיימת, והיא נמצאת בפערים אחרי הממוצע הארצי של מערכת החינוך הישראלית. אז לבוא ולפגוע בה בדבר כזה, בהכשרת מורים, ללא אלטרנטיבה אחרת, כי אם הייתה אלטרנטיבה אחרת מזמן... זה היה מייצר את כל הדיון" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 4.3.2025, בעמודים 16-17).

78. ראש עיריית רהט, טלאל אלקרנאוי, שהגיע לאחד מהדיונים האחרונים בוועדה, הלין על כך שלא הוזמן לדיונים "אף ראש רשות מהמגזר הערבי או הבדואי", ואמר:

"מאז 2005 כראש עיר, כשהתחלתי, אני מקדם מכללה אקדמית דו לשונית בעידן הנגב. הקצינו לה שטח של 70 דונם, דיברנו עם כל הגורמים, עם ההשכלה הגבוהה ועם שר החינוך ועם כל העולם כדי שיכירו במכללה האקדמית הדו לשונית, גם יהודים וגם ערבים... קידמנו את הנושא הזה, ראש הממשלה הנוכחי מודע לזה שאנחנו מקדמים את המכללה האקדמית, ובסוף שמו וטו על זה. אז מה הפתרון אם מבטלים דבר כזה? מה הפתרון? תהיה אבטלה, אנשים לא ילמדו.

"ברשות הפלסטינאית יש הקלות, לומדים שישי שבת, או לומדים חמישי, שישי, שבת, שכר הלימוד שם הוא בערך 2,500-3,000 שקל, הסטודנטים שלומדים שם עובדים בעידן הנגב, אז יש להם פרנסה, הם לא מובטלים והם מקבלים תעודה. מי שלא איכותי שמשרד החינוך לא יאשר אותו. אני לא בעד להקל בנתונים של מועמד שלא ראוי, אבל אין פתרון. כדי לקדם את הנושא הזה צריך פתרונות, להקים מכללה אקדמית בנגב שתיתן מענה לסטודנטים הבדואים שאנחנו נלחמים כדי שהם ישתלבו בחיי המדינה. אז מה, הבנות יהיו מובטלות? אוי ואבוי שאנחנו נחזור למצב של אבטלה של 30%-40%, חברים" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 1.7.2025, בעמ' 61-62).

79. ח"כ וליד אלהואשלה (רע"ם) אמר אף הוא באותו דיון:

"החוק הזה משאיר אלפי צעירים מאחור, הממשלה משאירה אותם ללא שום חלופה אחרת. אני מנסה לקדם כבר כמה חודשים הצעת חוק על מנת להקים מוסד אקדמי בנגב שייתן מענה לסטודנטים שלנו... כאשר אנחנו רואים שיש חסמים גם במוסדות הקיימים במדינה, ודיברנו עליהם בצורה ממושכת... אנחנו גם רואים את הדוחות של מבקר המדינה שמדברים על חסרי מעש בחברה הערבית בכלל. החוק הזה לא מקדם שום פתרון לסטודנטים הערבים והחוק הזה במהות שלו מבחינה עקרונית זה חוק שבא לפגוע בסטודנטים הערבים. והיום מקדמים את החוק הזה בלי לתת שום אלטרנטיבה אחרת לסטודנטים... אנחנו רוצים פתרון לסטודנטים הערבים לפני אישור הצעת החוק" (שם, בעמ' 13-15).

ג. ההכשרה הנדרשת ממי שמבקש לעסוק בהוראה בישראל

80. בעלי תארים מחו"ל, לרבות בעלי תארים מהרשות הפלסטינית, אינם מזנקים ישר לכתות הלימוד. קודם לכן, הם עוברים הכשרות והשתלמויות. בין היתר, עוסקות ההכשרות בהתאמה לתכנית הלימודים הישראלית, הן מבחינת חומרי הלימוד והן מבחינה ערכית. בשנת ההוראה הראשונה הם עוברים התמחות, מלווים על ידי חונך, וזוכים למשוב אמצע ולהערכה מסכמת. כתנאי לקליטתם הם עוברים בוועדת שיבוץ רבת משתתפים. חברי הוועדה מתרשמים מכישוריהם ויכולתם. כניסתם לכתות מותנית באישורה.

81. תהליך ההכשרה של מורים בישראל כולל שלושה שלבים. כדי לקבל רישיון הוראה, על המורה להיות בעל תואר אקדמי ממוסד בישראל או ממוסד בחו"ל שקיבל אישור שקילות מהיחידה להערכת תארים ודיפלומות במשרד החינוך; להיות בעל תעודת הוראה ממוסד בישראל או תעודת הוראה מחו"ל שהוכרה על ידי הוועדה להכרה בתעודות הוראה מחו"ל; ולעמוד בהצלחה בדרישות של שנת התמחות (משרד החינוך, "הוראת קבע 0457 – רישיונות לעיסוק בהוראה" מיום 30.9.2025).

82. נוהל קליטת מועמדים ושיבוץ עובדי הוראה בחינוך הרשמי לשנה"ל תשפ"ו, מיום 27.5.2025, קובע כי ניתן לקלוט עובד הוראה חדש בשלבים הסופיים להכשרתו, ולהעסיקו עד שנתיים כתקופת ניסיון. כדי לקבל קביעות, על העובד לעמוד בשלושת התנאים לקבלת רישיון, ואם לא יצליח בכך בתום שלוש שנות עבודה בחטיבת ביניים או ארבע שנות עבודה בבית ספר יסודי, תופסק עבודתו לאחר קיום שימוע. במקרים חריגים ביותר, כאשר עובד ההוראה אינו עונה לדרישות ההשכלה והוא נדרש בשל מיקום גיאוגרפי מרוחק או מקצוע חסר, ניתנת האפשרות לפתוח בקשה להעסקה חריגה במערכת – תוך ציון פירוט שלב ההכשרה של המורה, מועד סיומה המשווער, מקצוע ההוראה והיישוב.

83. לימודים לתעודת הוראה נמשכים בין שנה לשנתיים. הם כוללים לימודים דיציפלינריים במקצוע שילמד המורה בהיקף של 48-60 שעות שנתיות, לימודי הכשרה להוראה בהיקף של 36-30 שעות שנתיות, ולימודי יסוד והעשרה בהיקף של 6-12 שעות שנתיות. סטודנטים שסיימו תואר אקדמי בתחום שהם עתידים ללמד, נדרשים ללמוד לימודי הכשרה להוראה בלבד (אתי וייסבלאי, הסבת אקדמאים להוראה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעמ' 4-5 (2022)).

84. "הוראת קבע 0456 – התמחות וכניסת להוראה" מיום 30.9.2025 קובעת חובת התמחות בשנת ההוראה הראשונה. ההתמחות כוללת ליווי מקצועי על ידי חונך, שתפקידו "לסייע למתמחה להשתלב בהוראה מבחינה מקצועית, ארגונית ורגשית"; השתתפות בסדנת התמחות במוסד

להכשרת עובדי הוראה; משוב אמצע שנתי והערכה מסכמת, על בסיס שש צפיות לפחות בשיעוריו של המתמחה וליווי שלו לאורך השנה (סעיף 3.1 להוראה). אם המתמחה לא עמד בדרישות ההתמחות בהצלחה, יש להמליץ על שנת התמחות נוספת (סעיף 6 להוראה).

85. כדי לעבוד בהוראה במוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי, נדרש תואר אקדמי מישראל או תואר מחו"ל שהוכר לצורך שקילות, ותעודה המעידה על השכלה פדגוגית מישראל או מחו"ל שהוכרה לצורך שקילות. בחינוך המוכר שאינו רשמי, עליהם לקבל אישור העסקה ממוסד החינוך, בהתאם לסעיף 16(א) לחוק הפיקוח (משרד החינוך, "הנחיות לעניין עובדי הוראה המועמדים להעסקה על ידי בעלויות על מוסדות חינוך לקראת שנת הלימודים תשפ"ו" מיום 27.5.2025).

הליך הקבלה למערכת החינוך של מורים שלמדו בגדה

86. במהלך הליך החקיקה, תואר בפירוט מסלול ההכשרה שנדרשו לעבור עד לכניסת החוק מועמדים להוראה בעלי תואר מהרשות הפלסטינית, וכן המסלול שיידרשו לעבור מועמדים שסיימו שנת לימודים אחת לפחות במוסד אקדמי פלסטיני, אשר איסור ההעסקה לא יחול עליהם. השלב הראשון הוא קבלת אישור שקילות לתואר שברשותם מהאגף להערכת תארים. נציגות משרד החינוך הבהירו בדיונים, כי מדובר בהערכה מינהלית ולא אקדמית, שמבוצעת לצורך קביעת דרגה ושכר במגזר הציבורי. במסגרתה נבחן למשל שמספר שעות הלימוד לתואר הוא בהיקף המקובל בישראל, וכי המוסד המעניק מוכר כמוסד להשכלה גבוהה על ידי הרשויות המוסמכות בארצו. אישורי שקילות ניתנים לתארים מהרשות הפלסטינית, כמו לתארים אחרים מחו"ל (פרוטוקול הדיון בוועדת המשנה לפיקוח על תכניות הלימוד במזרח ירושלים מיום 21.1.2025, בעמ' 27-30; פרוטוקול הדיון בוועדת החינוך מיום 19.2.2025, בעמ' 51).

87. תעודת הוראה מהרשות הפלסטינית, ככל שקיימת, אינה מספיקה על מנת להיכנס לכיתות. לדברי מנהלת אגף החינוך הערבי בעיריית ירושלים, לארה מובאריכי, מבעלי תואר ראשון בלבד נדרשים לימודים מלאים לתעודת הוראה, בהיקף של שנתיים עד שלוש שנים. בעלי תואר ראשון ותעודת הוראה נדרשים לעבור השלמה, המכונה "הרחבת הסמכה". לדבריה, "אין דבר כזה שתעודת הוראה של הרשות מתקבלת כמו שהיא. או שמשלימים או שמתחילים את כל הדרך מההתחלה". על פי משרד החינוך, הרחבת ההסמכה כוללת לימודי עברית בהיקף של 60-180 שעות, ובנוסף מתקיימים לימודים במקצועות ההוראה כגון אנגלית, היסטוריה וגיאוגרפיה (פרוטוקול הדיון בוועדת החינוך מיום 4.2.2025, בעמ' 23-24).

88. מנהלת מחוז ירושלים במשרד החינוך, כרמית הרוש, תיארה את הרחבת ההסמכה:

"ההתאמה היא גם לעולם הערכים. התוכנית לא רק מלמדת עברית... אנחנו מנסים לדייק שבתוך תכניות ההשתלמות לא תהיה רק התייחסות מקצועית אלא התייחסות שתיגע גם במקום הערכי והחברתי... מבחינת תכנית ההסבה, היא עושה ממש אדפטציה לתכנית הישראלית כדי לבנות אצל המורים גם את המקום הערכי" (דיון בוועדת המשנה מיום 5.11.2024, בעמ' 14-16).

89. עוד לדברי מנהלת המחוז, קודם לקליטת המורים עליהם לעבור ועדת שיבוץ, בה חברות מפקחת המחוז ומנהלת כוח האדם בהוראה במחוז:

"כשמורה נקלט, יש לנו ועדת שיבוץ. לא נכנס מורה מבלי שהוא עובר ועדת שיבוץ. בוועדת שיבוץ יושב מפקח משרד החינוך שפוגש את המורה וצריך לאשר את כניסתו לתוך

המערכת. יושבת מנהלת כוח אדם בהוראה במחוז שבו הוא נקלט, מבחינתנו הוא מחוז ירושלים. יושבת מפקחת מחוז – זאת אומרת, זה צוות רחב שפוגש את המורה ומאשר אותו. ועד שאנחנו לא מאשרים – אני יכולה להגיד לך שבימים אלה מתנהלות הוועדות, אז יש לנו מקומות שעדיין אין מורה כי לא סיימנו להשלים את כל הוועדות. זאת אומרת שוועדת השיבוץ עדיין משאירה כוח בידי המשרד לפגוש את המורה, להתרשם ממנו, מהיכולות שלו, מהמיומנויות ולאשר אותו. הוא צריך להשלים את התהליך... (שם, בעמ' 15).

ד. היעדר תשתית עובדתית לאופיים של הלימודים בגדה המערבית

90. בניגוד בולט לתשתית עובדתית מעמיקה הקיימת הן ביחס לחיוניות הלימודים בגדה עבור אוכלוסיות שמתקשות להשתלב בהשכלה הגבוהה בישראל; והן ביחס לחשיבותם של בוגרי מוסדות אלה למערכת החינוך באזורים שבהם הצורך החינוכי אקוטי במיוחד – אין כל תשתית עובדתית להנחת המוצא של החוק הנדון, ולפיה לימודי התואר הראשון בגדה חושפים סטודנטים לתכנים שכונו בדיוני הוועדה "ניאו-נאציזם", "אנטישמיים", "תומכי טרור", או שואפים להשמדת ישראל. לא הוצגו אף ראיות כלשהן לכך שמי שלומד בגדה מאמץ עמדות "ניאו-נאציות" כתוצאה מלימודיו, ולא הוצגה כל תשתית לכך שמורים שהם בוגרי מוסדות אלה, מעבירים את אותן השקפות פסולות שרכשו לתלמידיהם, או שהם שונים במשהו ממי שרכשו תואר ראשון בכל מקום אחר, שאינו הרשות הפלסטינית.

91. היעדרה של תשתית עובדתית לכל היבט רלוונטי לחוק עלה לאורך כל דיוני הוועדה. כך אמרה היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד סלע:

"המשוואה כרגע שעומדת בבסיס ההסדר החדש, הצעת החוק כפי שהיא מנוסחת, זו משוואה שאומרת שמי שלמד לתואר במוסד ברש"פ, בלי הבחנה בין המוסדות והתארים, רואים אותו כאדם שיש לו השפעה מזיקה על תלמידים. לא הוצג לזה בסיס עובדתי... העמדה שלנו כלשכה משפטית היא שחקיקה שפוגעת בזכויות כן צריכה להתבסס על איזה שהיא תשתית עובדתית" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 4.3.2025, בעמ' 7).

92. בהמשך, פירטה עו"ד סלע שלוש הנחות שמובלעות בחוק ומערורות קושי:

"יש פה שלושה חלקים. אחד, שבכל המוסדות האקדמיים ברש"פ, בכל התארים הנלמדים, ללא יוצא מן הכלל יש הסתה לטרור ולהשמדת ישראל, לשנאת ישראל... דבר שני, זה שמי שנמצא שם שלוש שנים, הוא מאמץ את ההשקפות האלה, הוא סופג אותן ומאמץ אותן כחלק מהאידיאולוגיה שלו, והדבר השלישי זה שהוא גם הופך את זה לחלק מהמשנה החינוכית שלו ומעביר את זה הלאה... זאת אמירה שיש בה, אני חושבת, קושי... לא שמענו למשל התייחסות או נתונים על מוסדות ספציפיים כאלה או אחרים, יש מוסדות פרטיים, יש ציבוריים, יש כאלה שאולי כן נלחמים באווירה או מייצרים אווירה אחרת. וגם לגבי המורים, בסופו של דבר יש הרבה מורים היום במערכת שלמדו שם והם מגיעים משם, לא שמענו שזה מייצר הקצנה והשפעה מזיקה. לכן אני אומרת שזה לא משהו שהיה לו בסיס שהונח כאן... (שם, בעמ' 5-8).

93. נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד לירון בנית ששון, הוסיפה: "מבחינת המידתיות של ההסדר. אני גם חושבת שהשלילה הגורפת יכולה להיות בעייתית כשאין בסיס עובדתי ולכן מתחברת להצעה של תמי לשקול הליך בקרה פרטני של כל מוסד" (שם, בעמ' 39-40).

94. יודגש, כי המציאות העובדתית אינה תומכת בהנחות היסוד של החוק בדבר השפעה מזיקה. במהלך דיוני חקיקת חוק שלילת התקציב נדרש השב"כ על ידי יוזמי החוק לערוך בדיקה פרטנית לכל מורה ומורה ערביים. הארגון סירב, וקבע שמורים ערבים אינם מהווים גורם סיכון. מ.י, יועצת משפטית במשרד ראש הממשלה, הציגה בדיון את עמדת שב"כ:

"עד לשנת 2009 התקיים בשב"כ תהליך אבחוני גורף למועמדים לתפקידי הוראה במשרד החינוך, שבמסגרתו ביצע השירות בדיקות רקע אודות המועמדים וזאת תוך שימוש בכלים שמסורים לו על פי חוק. בתהליך הגורף הזה הושקעו תשומות רבות, התועלות שלו היו אפסיות... למעשה השירות כמעט ולא העביר המלצות לפסילת עובדי הוראה. החל משנת 2009 שונה התהליך בין שב"כ לבין משרד החינוך, ונקודת המוצא, ואני חושבת שהיא ברורה מאליה, ששב"כ לא רואה באוכלוסיית המורים כאוכלוסיית איום ולכן הוא לא מבצע מולם תהליך אבחוני גורף" (פרוטוקול הדיון בחוק שלילת התקציב מיום 14.2.2024, בעמוד 49).

95. כך עלה אף מהדיון החסוי בוועדה שהתקיים עם נציגי השב"כ בעניין החוק שעומד במוקד עתירה זו. ח"כ עטאונה:

"אני חושב שהתכלית היא פסולה, חד משמעית, כי אי אפשר להביא חוק עם תכלית שכל מי שלומד במוסד אקדמי ברשות הפלסטינית הוא סכנה על מערכת החינוך, הוא פצצה מתקתקת שצריך לנטרל אותו ולא יהיה שם... מה עוד שהוכח גם בדיון החסוי שאין בסיס לעובדות שהם מדברים עליהן, על אווירה בתוך הקמפוסים ברשות הפלסטינית, לא הייתה שום הוכחה חד משמעית על מעורבות סטודנטים אזרחי מדינת ישראל בתוך הקמפוסים בפעילות הפוליטית או בהתארגנויות של הפלגים הפלסטיניים בתוך האוניברסיטאות עצמן... גם בדיון החסוי, כששאלנו את גורמי השירות גם הוכח חד משמעית שלא הצליחו להצביע על מקרה אחד שמי שלמד ברשות הפלסטינית והוא מורה במערכת החינוך בחמש השנים האחרונות, אין מורה אחד..." (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 4.3.2025, בעמ' 15).

96. אף הייעוץ המשפטי לוועדה התייחס לכך. עו"ד סלע אמרה, שבדיונים עם הגורמים הביטחוניים, "הם לא הצביעו על איזו תופעה שהם לא עוקבים אחריה ולא איתרו אותה" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 20.5.2025, בעמ' 22).

97. וממילא, יוזמי החוק היו נחויים: התכלית אינה ביטחונית ואינה פדגוגית. היא ערכית. היא אינה קשורה לעובדות, אלא ל"מרחב" גיאוגרפי אשר לדידם "נגוע באנטי ישראליות", בטרור ובשחיתות. מרחב אשר חזקה כי כל מי ששוהה בו "נדבק" בהם. כפי שהבהיר ח"כ הלוי:

"כל המרחב הזה הוא מרחב שנגוע באנטי-ישראליות. אני חושב שיותר מפעם אחת בוועדה הזאת – וגם בוועדה בראשות חבר הכנסת בוארון – ראינו את כל מה שיש שם, דמוניזציה לעם היהודי, דה-לגיטימציה למדינת ישראל, תמיכה בטרור לסוגיו השונים. הרשות הפלסטינית מומחית בשני דברים בסך הכול – זה גם הרבה – בטרור ובשחיתות. אז בשחיתות אני חוסך מכם את כל הנתונים, אבל טרור על כל סוגיו, טרור משפטי, טרור

אקולוגי, כמובן טרור של תמיכה ישירה ברצח, טרור משפטי כנגד מדינת ישראל. הם מומחים לטרור, וזה נמצא, תמי, בכל מקום שם... המרחב כולו... " (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 20.5.2025, בעמ' 8).

98. העובדה שאין כל ביסוס עובדתי לטענות אלה נדמתה ליוזמי החוק חסרת משמעות:

"החוק הזה לא בא לומר ראייה ולכן לא צריך לחפש ראייה, הוא אומר נורמה... אנחנו קובעים בחוק הזה נורמה" (דברי ח"כ הלוי, שם, בעמ' 8).

99. אדיו הרעילים לכאורה של המרחב הגיאוגרפי, שימשו חלופה לתשתית עובדתית גם בתפיסתו של ח"כ בוארון:

"היום אלפי מורים נמצאים בלב המערכת הישראלית והם למדו והם נושאים את המטען של הפונדמנטליזם האיסלאמיסטי, של הרשות הפלסטינית הלאומנית, בתוך מדינת ישראל, בתוך מערכת החינוך של מדינת ישראל, ואת זה אנחנו באים לעצור בחוק הזה... לא צריך, וזאת עוד נקודה, אין צורך בתיעוד, במסד עובדתי עשיר, כדי שיבוא המחוקק ויציב חזקה שאיננה ניתנת לסתירה על פיה אנחנו נחיה" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 4.3.2025, בעמ' 9, 11).

100. לא למותר להזכיר, כי הרשות הפלסטינית אינה מוגדרת כמדינת אויב או כארגון טרור. על אף הקיפאון הפוליטי, ישראל והרשות מקיימים שיתופי פעולה מגוונים, המתבססים בעיקר על הסכמי אוסלו. ניתן למנות בהם יחסים כלכליים, פעולות יבוא וייצוא ופיתוח חקלאי ותעשייה (פרוטוקול פריז). קיים אף שיתוף פעולה ותיאום ביטחוני. הטענות למרחב רעיל ורווי, עד כדי כך שהוא מייתר כל בחינה עובדתית מינימלית, אינה משקפת את היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ואת החיבור בינה לבין ישראל.

101. ועוד. יוזמי החוק התעלמו במפגיע ממאפייניהם הייחודיים של תושבי ירושלים המזרחית ומזיקתם ההדוקה לציבור הפלסטיני ולרשות הפלסטינית. מאפיינים בגינם כבר נפסק, כי אין לצפות שישירו התקווה ויצדיעו לדגל (בג"ץ 7803-06 **אבו ערפה נ' משרד הפנים**, בעמ' 73 (12.3.2018) להלך: **עניין אבו ערפה**). אולם דומה שלניתוק זיקה זו בדיוק כיוונו יוזמי החוק. כפי שקבע ח"כ הלוי: "חשוב מאוד שהם יהיו ציוניים... אם אני הייתי ערבי ממזרח ירושלים, הדבר הראשון שהייתי זה ציוני... מה אתה חושב? הם לא רוצים שהילדים שלהם יתחנכו לציונות ולצדק?" (פרוטוקול הדיון בוועדה בחוק שלילת תקציב מיום 16.1.2024). הוא חזר על הדברים בדיונים בחוק מושא העתירה, והפעם ייחס אותם לאוכלוסייה הערבית כולה: "לו הייתי ערבי, דבר ראשון שהייתי זה הייתי ציוני, ציוני אדוק" (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 19.2.2025, בעמ' 17).

102. גם אלה מעידים מאליהם על מטרתו האמיתית של החוק – דמוניזציה, גזענות, מחיקה מוחלטת של הזהות הפלסטינית וחסירת דרכם של צעירים ערבים להשכלה גבוהה, חרף השלכותיה על חייהם ועתידם המקצועי והכלכלי.

ה. כלים מגוונים ורבים להתמודדות עם הסתה במערכת החינוך

103. אין כל צורך באיסור גורף ופוגעני על בוגרי תארים ברשות לעסוק בהוראה על מנת להתמודד עם הסתה במערכת החינוך, ככל שזו קיימת כלל. כבר היום מעניקים חוקי החינוך, חוק שירות המדינה וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך כלים להתמודדות עם הסתה והשפעה מזיקה על תלמידים. חוק פיקוח

על בתי ספר מאפשר למנכ"ל משרד החינוך לסרב להעניק אישור העסקה כעובד חינוך או לבטל אישור כזה אם הוכח שהתנהגות המורה, או המועמד להוראה, מהווה השפעה מזיקה על התלמידים (סעיפים 16(ב)3 ו-18(א)) לחוק). סעיף 28 לחוק קובע, ששר החינוך רשאי לתת לבעל רישיון הוראות שיבטיחו שהחינוך הניתן בבית הספר יושתת על עקרונות החינוך הממלכתי, ומעניק לו סמכות פיקוח על תכניות הלימודים וספרי הלימוד. סעיף 32(א) לחוק הפיקוח מסמיך את מנכ"ל משרד החינוך לצוות על סגירת בית ספר אם בבית הספר מתנהלת הסתה נגד המדינה.

104. חוק חינוך ממלכתי אוסר על מורים לנהל תעמולה מדינית ופוליטית בקרב תלמידים (סעיף 19 לחוק). חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא השיח הכיתתי על נושאים שנויים במחלוקת, אוסר על כל שיח בית ספרי הקורא לאלימות, לגזענות, להסתה ולהדרת קבוצות שונות בחברה הישראלית (הוראת קבע 0012 - התכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים שנויים במחלוקת, 11.12.2016). על מורים עובדי מדינה, מנהלים ומפקחים, חל חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. ניתן לפטרם בהליך משמעותי. מורים שהם עובדי רשויות חינוך מקומיות כפופים להליכי משמעת מכוח חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1975. משרד החינוך רשאי לפטר מורים משיקולים פדגוגיים ולשלול תקציבי מוסדות בכל זרמי החינוך (תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953; הוראת קבע 408 – גמישות בהעסקת עובדי הוראה – מורים, גננות, סגני מנהלים ומנהלים, 1.9.2023).

105. לצד אלה, ניצב חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016. חוק זה קובע, כי "העושה מעשה של הזדהות עם ארגון טרור, לרבות בדרך של פרסום דברי שבח, תמיכה או אהדה, הנפת דגל, הצגה או פרסום של סמל, או הצגה, השמעה או פרסום של סיסמה או המנון, באחד מאלה, דינו – מאסר שלוש שנים (סעיף 24. (א) לחוק). דומה שדי באלה על מנת למנוע הסתה, לטרור או לכל דבר אחר, ועל מנת לחסום את השפעתם המזיקה של אנשי הוראה, כאמור ככל שזו קיימת כלל, על תלמידים.

106. משרד החינוך אכן עושה שימוש בכלים העומדים לרשותו למניעת הסתה בבתי הספר. בדיון בוועדת המשנה לתכניות הלימוד במזרח ירושלים והפיקוח עליהן, הודיעה עו"ד יערה יפרח מהלשכה המשפטית של משרד החינוך, שהמשרד פועל נגד הסתה במוסדות החינוך. הוא מצנזר תכנים בספרי הלימוד בתכנית התאוגייה ואגף האכיפה בו נכנס לבתי ספר, מפקח עליהם, ואף ערך לכמה מהם שימוע לפני ביטול רישיון המוסד או שלילת תקצובו. בעקבות אלה, ולאחר שיח ער שהתנהל עם הבעלויות, קיים היום שיתוף פעולה בין המשרד לבתי הספר (פרוטוקול הדיון בוועדת המשנה מיום 9.3.2023, בעמוד 35-40). מתגובת המדינה בבג"ץ 52884-11-24 בעניין חוק שלילת התקציב עולה, כי שימוע כאמור התקיים ל-18 בתי ספר, לאחר שנמצאו בהם תכני לימוד שנחשדו בהסתה. הרישיונות לא בוטלו (ראו: תגובת המדינה בבג"ץ 52884-11-24, בסעיף 14).

העתק העמודים הרלבנטיים מתגובת המדינה בבג"ץ 52884-11-12 מצורף ומסומן ע/9.

107. פגיעתו הרעה של החוק כבר ניכרת. הח"מ שוחחו בשבועות האחרונים עם עשרות סטודנטים ערבים מהנגב ומירושלים המזרחית, שלומדים מקצועות שונים במוסדות אקדמיים שונים בגדה המערבית. סטודנטים הביעו דאגה וחששות עמוקים מהשלכות החוק על יכולתם להשתלב בהוראה בישראל ומפגיעתו במשלח היד שבו הם בחרו, כמו גם מיכולתם להתפרנס. העותרת 2 וסטודנטים נוספים החליטו לפרוש מהלימודים בתחילת סמסטר ב'. אחרים בחנו אפשרות לשנות את מסלול הלימודים. סטודנטים רבים הביעו חשש אף מהתנכלות הרשויות להם, בשל לימודיהם בגדה המערבית.

העתק תצהירה של הח"מ, עו"ד ג'ובראן, ששוחחה עם הסטודנטים, מצורף ומסומן ע/10.

108. **לסיכום העובדות:** הזנחת חינוך החובה בחברה הערבית, בפרט במזרח ירושלים ובנגב, וקשיים כלכליים, הובילו לחסמים בדרכם של צעירים ערבים רבים להשכלה הגבוהה. מוסדות לימוד בגדה המערבית מאפשרים להם ללמוד לימודים אקדמיים, לחזור לשוק העבודה בישראל, ולאייש משרות הוראה נדרשות כדי לעצור את המעגל של הזנחת החינוך והשלכותיו על הדור הבא. במקום לשפר את היצע האפשרויות להשכלה גבוהה לצעירים ערביים, אם בדרך של תקצוב וסבסוד, אם באמצעות תכניות ייעודיות נוספות ומספקות לשילובם במוסדות האקדמיים בישראל, ואם באמצעות הקמת אוניברסיטה ששפתה ערבית, פרויקט שעליו מדברים כבר עשור וחצי – בחרו המחוקקים לגדוע את האפשרות היחידה של אלפי צעירים ערבים לרכוש השכלה גבוהה. הם עשו זאת מנימוקי אידאולוגיה גזענית ולאומנית, נימוקי אווירה ורוח, רוויי שנאה והנחות נטולות בסיס ביחס לאופיים של לימודים שמעולם לא בדקו, ולהשלכותיהם הנטענות על הסטודנטים. הם עשו זאת למרות שכבר כיום מבצע משרד החינוך אדפטציה והתאמה לתכני הלימוד בישראל לבוגרי תארים מהגדה לפני שהם נכנסים לכיתות הלימוד, ועל אף שגם הם, כמו כולם, עוברים ועדות שיבוץ שבהן נבחנים כישוריהם והתאמתם. הם עשו זאת על אף שורה של אמצעים קיימים בדין, בשורה של חוקים ונהלים, להתמודדות עם הסתה בכלל והסתה לטרור בפרט במערכת החינוך. הם עשו זאת למרות שחוות הדעת הביטחוניות הבהירו, כחלק מחקיקה של חוק אחר מסדרת חוקי ה"אווירה", שאין שום אינדיקציות לבעיה שאותה לכאורה מתיימר החוק לפתור.

מכאן העתירה.

המסגרת הנורמטיבית

א. על היקף הביקורת השיפוטית

109. החוק אינו חוקתי. הוא פוגע בשורת זכויות אדם המוגנות בחוקי היסוד. הוא פוגע בעיסוק, בנגישות להשכלה גבוהה, בחינוך, באוטונומיה, בשוויון ובכבוד. מאחר שאין בו מנגנון בדיקה אינדיבידואלי, שבוחן את נסיבותיו הפרטניות של כל אדם ומאפשר לו את זכות הטיעון והערעור, פוגע החוק גם בזכות להליך הוגן. תכליתו של החוק אינה ראויה, והוא נכשל בכל מבחני המידתיות.

110. בטרם נפנה לפגיעה בזכויות חוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד, ולניתוח החוק בראי פסקת ההגבלה, יבקשו העותרים להתייחס לביקורת השיפוטית המתבקשת בעניינו.

111. החוק מושא העתירה הוא דוגמא ומופת לניצול לרעה של עמדת המחוקק, אשר על מנת לגרוף דיווידנד פוליטי, ומתוך השקפת עולם גזענית ולאומנית, פוגע בקבוצת מיעוט רק משום השתייכותה הלאומית. זהו מקרה מובהק בו מוצדק לקיים ביקורת שיפוטית על חקיקה. כפי שכתב כבוד הנשיא (דאז) גרוניס:

"בשיטתנו המשפטית נתונה לבית המשפט הסמכות לבטל, במקרים מסוימים, את רצונו של הבוחר או את רצונם של נציגיו הנבחרים ... ההצדקה העיונית להתערבות מעין זו קיימת, לגישתי, מקום שהמחוקק הראשי פוגע בזכות יסוד, בזכותו של מיעוט או בכללי המשחק הדמוקרטי" (בג"ץ 4912/13 אומ"ץ נ' ראש עיריית רמת השרון, פסקה 13 לפסק דינו של הנשיא (12.10.2013)).

112. מי שייפגעו מהחוק הם צעירים ערבים, שמתמודדים ממילא עם קשיי שפה והדרה מכוונת ממערכות התמיכה הישראליות. בחוק זה צובעים אותם גורמים פוליטיים כמי שמועדים בהכרח להיות מוסתים, כמי שספגו תכנים "ניאו-נאצים" ו"אנטישמיים", תכנים של "השמדת ישראל", וכמי ש"נגועים בגייהאדיסטיות קיצונית", רק מכוח הימצאותם במרחב לימודים שבו בחרו רבים מהם בשל היעדר חלופות. החוק שפוסל, במומו פוסל. החוק הוא שנגוע בדעות קדומות, ונטוע במרחב של הסתה וגזענות. בהיעדר כל תשתית עובדתית לצורך כלשהו שאותו מיועד החוק לפתור, אין תכליתו אלא מירור חייהם של בני אדם שמבקשים ללמוד וללמד. כפי שתואר במבוא לעתירה החוק אינו עומד בדד. הוא חלק ממסע תעמולה ופגיעה מכוונת, שתכליתו היחידה היא התלהמות והסתה נגד ציבור שלם.

ב. הזכויות החוקתיות הנפגעות

חופש העיסוק

113. הזכות לחופש העיסוק ותיקה כמעט כימי המדינה. כבר בבג"ץ בז'רנו נפסק, כי לכל אדם קנויה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלח יד אשר יבחר לעצמו, "זוהי זכותם: זכות שאינה כתובה עלי ספר, אך נובעת מזכותו הטבעית של כל אדם לחפש לעצמו מקורות מחיה ולמצוא לעצמו מלאכה המפרנסת את בעליה" (בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פד ב(80) 83-82 (1949)). חוק יסוד חופש העיסוק הקנה לה מעמד של זכות חוקתית. סעיף 3 לחוק קובע, כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד". סעיף 5 מחייב את רשויות השלטון לכבד את חופש העיסוק של תושבי ואזרחי ישראל. החוק חוטא לשני אלה.

114. חופש העיסוק כזכות חוקתית נגזר מהאוטונומיה של הרצון הפרטי, ונותן ביטוי להגדרתו העצמית של האדם (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 (1997), בפסקה 15 לפסק דינו של הנשיא ברק). פגיעה בחופש העיסוק יכולה להיות ישירה או עקיפה. חופש העיסוק נפגע, בין היתר, אם הסדרים נורמטיביים מונעים מאדם, במישרין או בעקיפין, מלפעול על-פי רצונו ויכולתו (שם). בית המשפט הדגיש, כי פגיעה שעניינה מניעת כניסה לעיסוק היא קשה וחריפה:

"נראה כי ראוי לאמץ את הגישה שלפיה ככל שהפגיעה נוגעת לשלילת עיסוק או למניעת כניסה לעיסוק, כך עשויה היא להיחשב קשה וחריפה יותר מפגיעה באופן מימוש העיסוק, וזאת נוכח הפגיעה החמורה יותר בחופש הבחירה של האדם ובזכותו לאוטונומיה אישית. ככלל, טיב הפגיעה בחופש העיסוק ועוצמתה עשויים להשפיע על בחינת הפגיעה במשקפיה של פסקת ההגבלה" (בג"ץ 4769-95 רון מנחם ואח' נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235 (2002), בפסקה 11 לפסק דינה של השופטת ביניש).

115. חופש העיסוק אינו הזכות להיות מועסק. עם זאת, ייתכנו מצבים שבהם חופש העיסוק הופך להיות הזכות לעיסוק עצמו (בג"ץ 5936/97 לס נ' מנכ"ל משרד החינוך, פ"ד נג(4) 673 (1999)). כזה הוא המצב כאשר המדינה, כמו בענייננו, היא המעסיקה היחידה והגורם היחיד שחולש על מתן רישיונות הוראה (שם, בעמ' 691-692).

הפגיעה בשוויון

116. הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון נובעת מכמה היבטים בחוק. ראשית, נפגע השוויון בנגישות להשכלה גבוהה של צעירים ערבים. שנית, נפגעת זכותם לשוויון בחינוך של תלמידים, בפרט בירושלים המזרחית ובנגב, שיסבלו ממחסור במורים.

117. **הזכות לנגישות להשכלה גבוהה**: סעיף 2 לחוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007, מעגן את זכותם של אזרחי ותושבי ישראל לנגישות להשכלה גבוהה ולשוויון הזדמנויות בה. סעיף 3 לחוק קובע זכות לשוויון הזדמנויות בקבלה למוסדות אקדמיים. נגישות להשכלה גבוהה מעוגנת אף בסעיף 13(ג) לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, שישראל חתמה עליה ואשררה אותה.

118. נגישות להשכלה גבוהה מהווה תנאי בסיסי למימושן של זכויות חוקתיות - הזכות לחופש העיסוק ולהשתלבות בשוק העבודה. במקביל, רכישת השכלה קשורה קשר הדוק לכבוד האדם ולאוטונומיה. היא מהווה אמצעי לפיתוח עצמי ולעיצוב מסלול חייו של האדם. היא משליכה על מימוש הזכות לחינוך במובנה הרחב, כמו גם על הזכות לתרבות. לנוכח השפעתה על האפשרות להתפרנס, היא משליכה גם על הזכות לקיום בכבוד; פגיעה זו חמורה במיוחד אצל אוכלוסייה הסובלת ממילא מחסמים משמעותיים בהשתלבות בשוק העבודה. השכלה היא מהגורמים המשמעותיים המשפיעים על איכות ההון האנושי, פריון העבודה והמצב הכלכלי של כלל החברה (ר' על הגדרת חשיבות מטרה זו בין היתר: המוסד לביטוח לאומי, השתלבות האוכלוסייה הערבית בתעסוקה - חסמים ברכישת הון אנושי ובשוק העבודה, מינהל המחקר והתכנון, 2021). גם בהיבט זה, מנוגד החוק למטרות שהוגדרו בשורה של החלטות ממשלה, שעניינן שיפור הנגישות להשכלה של האוכלוסייה הערבית (בתוך כך ראו החלטת ממשלה 550 מיום 24.10.2021).

119. אף שהזכות ללימודים אקדמיים לא זכתה בישראל למעמד של זכות חוקתית עצמאית, נקבע כי השכלה גבוהה משמשת חוליה מקשרת במארג זכויות היסוד:

"אין ספק כי השכלה גבוהה הינה שירות חיוני. אמנם הזכות לרכישת השכלה גבוהה לא הוכרה במשפטנו כזכות חוקתית... אולם ברור כי היא בגדר "אינטרס חזק" של האדם... יתרה מכך, זכות זו הינה גם מכשיר לקידומן של זכויות ואינטרסים אחרים, ביניהם הזכות לחופש העיסוק, שהינה זכות חוקתית במשפטנו" (בג"ץ 8010/16 ברזון נ' מדינת ישראל, בפסקה 102 לפסק דינו של השופט מלצר (12.7.2021)).

120. כמפורט בחלק העובדתי לעתירה, משרד החינוך כשל מלספק לתלמידים ערבים שירותי חינוך בהיקף ובאיכות שיסללו את דרכם למוסדות אקדמיים בישראל. בנסיבות אלה, עבור רבים מהם לימודים מחוץ לה מהווים את האפיק היחיד ללימודים אקדמיים. נוכח הכשל המבני שהמדינה יצרה במו ידה, חסימת דרכם ללימודי תואר בכל מקום שמאפשר זאת, לרבות בגדה המערבית, פוגעת בזכותם לנגישות להשכלה גבוהה.

121. **הזכות לחינוך ולשוויון בחינוך**: זכות זו, המעוגנת בסעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ובסעיף 2 לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949, הוכרה זה מכבר כזכות אדם בשיטת המשפט בישראל, זכות השזורה כמרכיב מרכזי בתשתית הערכית של השיטה החוקתית בישראל (עניין **אבו לבדה**). בשורת פסקי דין עיגן בית משפט זה את מעמדה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית, וקבע כי חינוך הוא הגורם המשמעותי ביותר בעיצוב דמותו, אישיותו וגורלו של הפרט, החיוני למימוש יכולותיו וכישרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו (בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי**

אתיופיה נ' שרת החינוך (31.8.2010), להלן: **עניין טבקה**; בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** (17.9.2014); עניין אבו לבדה; בג"ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך** (27.7.2008); בג"ץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות והספורט** (11.7.1996).

122. הזכות לשוויון טבועה בזכות לחינוך, וחיונית למימושה על שלל היבטיה. עקרון השוויון בחינוך מטיל חובה על הרשויות המוסמכות לספק חינוך שוויוני לכל ילד בישראל. בפסקי דין רבים עמד בית המשפט העליון על חשיבותו של השוויון בחינוך בכלל ושוויון ההזדמנויות בחינוך בפרט (עניין **טבקה**, בפסקה 19 לפסק הדין; עניין **אבו לבדה**, בפסקה 29 לפסק הדין). דברים אלה מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחינוך ממלכתי, שבין מטרותיו מונה המחוקק יצירת שוויון הזדמנויות וצדק חברתי (סעיפים 2(8) ו-2(9) לחוק חינוך ממלכתי).

123. במהלך הדיונים בהצעת החוק בוועדת החינוך, עמדה, כאמור, ראש האגף לחינוך ערבי בעיריית ירושלים על מחסור בעשרות מורי מקצוע במוסדות החינוך בירושלים המזרחית, צורך אשר ילך ויחריף נוכח פתיחתן הצפויה של כ-1,200 כיתות לימוד בחמש השנים הקרובות. נבחר ציבור מהנגב, בהם ראש עיריית רהט, עמדו אף הם על החסר הגדול במורים שייווצר במוסדות החינוך באזור זה. אלה משליכים על היקף ואיכות החינוך שיזכו להם התלמידים, הסובלים ממילא מפערי חינוך משמעותיים ומאחוזי נשירה גבוהים.

124. הזכות לשוויון בחינוך משיקה במישרין לזכות החוקתית לכבוד האדם, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הפליה ככלל, וביטוייה במערכת החינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם. כבר נפסק, כי הפגיעה בשוויון בחינוך היא פגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם (**עניין אבו לבדה**; **עניין טבקה**).

125. הזכות לשוויון היא מנשמת אפו של המשטר החוקתי בישראל (בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מנהל מוקדעי ישראל**, (8.3.2000)), וככזו "הוכרה בישראל מקדמת דנא כזכות אדם בעלת מעמד מיוחד, אשר קיבלה ביטוי במגילת העצמאות ובחקיקת הכנסת לאורך שנים. היא הוכרה כזכות-על בפסיקת בית המשפט העליון, ונתפסת כאחת הזכויות החשובות מבין זכויות האדם" (בג"ץ 6784/06 **רס"ן שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות**, פסקה 47 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (12.1.2011)). על ערך השוויון נאמר:

"חברה שבחרה לעצמה מישטר דמוקרטי שיכוון את דרכיה ואורחותיה, חייבת לאחוז בידה כל העת בעקרון השוויון כעיקרון המסדיר את היחסים שבין המדינה, החברה וכל אחד מיחידיה החברה" (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, בפסקה 32 לפסק דינו של השופט חשין (11.5.2006)).

הפגיעה בזכות להליך הוגן

126. כאמור, החוק מייצר הסדר גורף לחלוטין. אין כל אפשרות לאדם לשנות את רוע הגזירה בעניינו, ואין כל דרך למוסד לימודים להציג ראיות לכך שאין בתוכנית לימודיו תכנים "ניאו-נאציים". בכך פוגע ההסדר אף בזכות להליך הוגן.

127. בפסיקת בית משפט זה נקבע, לא פעם, כי המרכיבים הגרעיניים הקשורים לזכות להליך הוגן מעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו -

"עולה מן האמור שהזכות להליך הוגן, במרכיביה הגרעיניים הקשורים להגנה על החירות ועל הכבוד, היא זכות חוקתית מוגנת" (בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד סג(3) 500, פסקה 17 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (2010)).

ובדומה נפסק:

"ההליך ההוגן הוא יסוד מוסד במדינת חוק, והוא מצוי לטעמי במעמד חוקתי נוכח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לדעתי אדם שזכויותיו להליך הוגן נפגעו – נפגע כבודו כאדם." (ע"פ 9956/05 שי נ' מדינת ישראל, פ"ד סג(2) 742, פסקה ט' לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) רובינשטיין (2009)).

ר' עוד: אהרן ברק, **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק** כרך ב': הזכות לכבוד האדם 1149-1151 (2023)

128. החוק פוגע אף **בזכותם לזהות ולתרבות** של תושבי ירושלים המזרחית, שזיקתם לגדה המערבית ולציבור הפלסטיני הדוקה:

"אין לחדד שערביי מזרח ירושלים לא באו אל מדינת ישראל, אלא היא באה אליהם ב-1967... תושבי מזרח ירושלים נתונים במצב ייחודי; אין מדובר במי שהיגר למדינת ישראל, אלא במי שחיו בשטח לאחר שנולדו בו או חיו בו שנים רבות, וכך מצאה אותם שעת המלחמה...; אין ציפייה כי חובת האמונים של תושבי קבע תהא כשל אזרח מן השורה, וכי יזדהו עם הדגל וההמנון הלאומי והערכים שביסודם" (עניין **אבו ערפה**, בעמ' 72-73).

אלא שחרף דברי נכוחה אלה, דומה שזאת בדיוק הייתה ציפיית יוזמי החוק.

129. הפגיעה בחופש העיסוק, בנגישות להשכלה גבוהה, בחינוך ולשוויון בו, בתרבות ובהליך הוגן, מובילה לפגיעה בכבוד האדם. כך גם תיוגה הבוטה של אוכלוסייה שלמה מקרב תושבי ואזרחי ישראל כמועדים בהכרח להסתה מכוח הימצאותם במרחב הגדה. תיוג זה מייחס לאותם צעירים חולשה מוסרית ואישית קשה, בהניחו כי חרף העובדה שהם נולדו כאן, והתחנכו במערכת החינוך בישראל, חזקה שישפגו ויפנימו ערכים של "השמדת ישראל" "ג'יהאדיסטיות קיצונית" ו"טרור", ואף ינחילו אותם לתלמידיהם.

130. החוק, אם כן, פוגע פגיעה חמורה וקשה בזכויות יסוד. נבחן את חוקיותו במשקפי פסקת ההגבלה.

ג. החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל

131. החוק פוגע בחופש העיסוק. הוא מאיין את מנגנון הבדיקה האינדיבידואלית, שנועד לבחון את מאפייניו האישיים ונסיבותיו הפרטניות של כל אדם. הוא מכונן הפליה פסולה בין אזרחיה ותושביה הערבים של המדינה לבין אלה היהודים לעניין זכותם לנגישות להשכלה גבוהה. הוא מתייג אוכלוסייה שלמה רק בשל מוצאה והמקום בו רכשה לימודים אקדמיים. הוא פוגע באוטונומיה ובכבוד. הוא גוזר בורות על אוכלוסייה שלמה ופוגע בהתפתחות הפרטים בה ובמשלח ידם.

132. חוק שאינו מכיר בגרעין זכויות האדם, חותר תחת ערכי המדינה כמדינה דמוקרטית (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, בפסקה 38 לפסק דינו של הנשיא עמית (1.1.2024)).
כבר נפסק כי:

"פגיעה גורפת של הרשות בפרטים המבקשים לממש את זכויות היסוד הנתונות להם, בלא עריכת איזון חוקתי אינדיבידואלי, הנשען על נתונים פרטניים המיוחדים למקרה, סותרת עקרונות חוקתיים... היא עלולה להביא לפגיעה קשה בערכי החיים והתרבות, ולפגוע בעקרונות המשטר הדמוקרטי, המושתת על הגנה על זכויות אדם" (בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים (22.2.2010), בפסקה 18 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

וכן:

"רק הסדרים פרטניים, המתנערים מתיוגו של אדם... הסדרים המבוססים על הכרה באחריותו למעשיו הוא, מבטאים נכונות ליטול את הסיכון הכרוך בהכרה בזכויות האדם ושואבים מניסיונו ההיסטורי וממסורתנו כעם וכמדינה, יוכלו לקלוע למשוואה המורכבת אשר כותרתה מדינה יהודית ודמוקרטית." (בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 1 (2012) (להלן: עניין גלאון)).

133. די בכך כדי לקבוע שהחוק אינו חוקתי. ואולם, אפילו היה הולם את ערכיה של מדינת ישראל, הרי שתכליותיו אינן ראויות.

ד. תכליות החוק אינן ראויות

134. חוק הפוגע בזכות יסוד חייב להיות מכוון להגשמת תכלית ראויה; בהיעדרה, נשמטת ההצדקה לפגיעה, וממילא מתייחר הצורך להמשיך לבחינת מבחני המידתיות (עניין גלאון, בפסקה 32 לפסק דינו של השופט מלצר).

135. נקל ללכת שבי אחר תכלית החוק המוצהרת, "למנוע את השפעתה המזיקה של הרשות הפלסטינית העוינת את מדינת ישראל וערכיה, ולשמור על ערכי החינוך של מדינת ישראל". אולם אף שהסיפא הינו תכלית ראויה, הרישא מופרכת. התכלית, כאמור בחלק העובדתי לעתירה, כפי שהציגה יוזמי החוק, היא למנוע "ממי שלמד במוסדות של רשות הטרור והרשע הפלסטינית", השואפת "לחורבנה של ישראל", "ש"אין בה דבר, כלום, נאדה, למעט שלילת ישראל... כלום ושום דבר למעט הדבר הזה של שלילת ישראל, למעט חורבנה של מדינת ישראל... המהות השלילית – ויש לומר: הניאו-נאצית – הזו של השמדת ישראל", ללמד בישראל. זאת, לכאורה, בשל השפעתם המזיקה על תלמידים וכדי לשמור עליהם "מפני בוגרי המוסדות הללו של הרש"פ, ומפני כמויות השפל והרוע שהם מביאים איתם לכיתות הלימוד".

136. לקביעות נחרצות אלה לא הוצגה כל תשתית עובדתית. לא נבחנו סילבוסים של תארים שונים במוסדות אקדמיים שונים ברשות; לא התבצעה בדיקה של המוסדות האקדמיים בה עצמם; לא נשלחו פקחים לכתות בישראל בהן מלמדים מורים בוגרי הרשות שנים ארוכות; לא התבצעו שיחות עם מנהלים; לא רואיינו מורים; לא הוצגה זיקה בין מורים בוגרי הרשות לטרור ולא הונחה על שולחן הוועדה ולו חוות דעת מקצועית אחת התומכת בהן. מציעי החוק, כזכור, דחו לחלוטין את הצורך לבסס תשתית ראייתית, חרף הערות הייעוץ המשפטי לוועדה ולממשלה שתשתית כזאת נדרשת שעה שנפגעות זכויות אדם. בהעדרה, התכלית פסולה.

137. תכלית הנשענת על הנחות, השערות, תפיסת עולם וספקולציות; תכלית שנעדרת לחלוטין בסיס אמפירי, אינה תכלית ראויה ואינה מתיישבת עם אופייה הדמוקרטי של המדינה. כך בוודאי כאשר היא פוגעת בזכויות יסוד של קבוצה על בסיס אתני ולאומי:

"מחוקק המפעיל את שיקול דעתו לחוקק חוק צריך לקבוע את מטרותיו. זהו אחד התפקידים המרכזיים של המחוקק. זו 'האחריות הלאומית' המוטלת עליו בקביעת המטרות הלאומיות ובגיבוש המטרות שלשם הגשמתן נדרש מעשה חקיקה. שיקול דעת זה מוגבל על ידי הוראות החוקה (המפורשות או המשתמעות) באשר לדרישה כי המטרה צריכה להיות ראויה. המחוקק אינו רשאי לבחור מטרה שאינה ראויה. מגבלה זו אינה קשה למילוי. התוצאה היא שעל פי רוב ניתן למחוקק שיקול דעת רחב בקביעת תכליות החקיקה. כך, למשל, המחוקק רשאי לחוקק חוק הדרוש, לדעתו, לביטחון המדינה. זוהי מטרה ראויה, ובלבד שהונחה בפני המחוקק תשתית עובדתית המצדיקה מסקנה זו" (אהרן ברק, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק, כרך ד, הביקורת השיפוטית (מסדרת פירוש לחוקי היסוד, יצחק זמיר עורך, (2023), עמ' 2037, ההדגשה אינה במקור).

138. זאת ועוד. הנוסח הלשוני של תכלית החקיקה המופיע בחוק אינו מכריע את הכף. בית המשפט הבהיר, כי ניתן לנסח כמעט כל תכלית כך שתישמע ראויה, אך אין די ברטוריקה. יש לבחון את מהות הדברים ואת תוכנם הממשי, ולעמוד על רגישותם לזכויות אדם:

"מובן כי אופן הצגת התכליות עשוי להשליך על הקביעה אם מדובר בתכלית ראויה אם לאו. נדמה כי תכלית של כל נורמה ניתנת להצגה ברמת הפשטה שתאפשר לכאורה לקבוע כי מדובר בתכלית ראויה (אגב שימוש במונחים כדוגמת "ביטחון הציבור", "סדר ציבורי", "יציבות השלטון" וכן הלאה). ברם, אין ללכת שבי אחר ניסוח זה או אחר, ויש לבחון את מהות הדברים. כאמור, תכלית היא ראויה אם היא "נועדה להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה ככלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכוללי" (בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717 (16.09.2013), בפסקה 18 לפסק דינו של השופט פולגמן (להלן: עניין אדם).

139. בחינה זו צריכה להיות מעוגנת במציאות עובדתית קונקרטית, הבוחנת אם קיימת הצדקה ממשית ומבוססת לפגיעה בזכויות חוקתיות שמסב החוק:

"תפקידו של מבחן התכלית הראויה הוא לתת מענה לשאלה אם תכליתה של החקיקה מעניקה צידוק מספק לפגיעה בזכות חוקתית. מבחן זה בוחן אם התכלית הנבדקת נמנית עם אותן תכליות, אשר בעיני החברה מצדיקות פגיעה בזכויות חוקתיות. בפסיקה נשתרש שימוש בשתי שאלות לבחינת היותה של תכלית ראויה. שאלה אחת עוסקת במאפייניה של התכלית, המצדיקים פגיעה בזכות חוקתית; או במילים אחרות סוג המטרות המצדיקות פגיעה בזכות חוקתית. השאלה השנייה עוסקת במידת הצורך בהגשמתה של התכלית" (עניין אדם, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט גיבראן).

140. בענייננו, כאמור, לא טרח המחוקק להסתמך על דבר זולת השקפת עולמו הגזענית, ועל הקביעה נטולת הבסיס העובדתי לפיה הזיקה המוסדית הגיאוגרפית מעידה על מסוכנות אידאולוגית וחינוך לטרור. בכך אין כדי ללמד על צורך בהגשמת התכלית ובהתערבות חקיקתית. בפסק הדין הקנדי R. v. Oakes (1986 1 S.C.R. 103, 114), קבע בית המשפט העליון של קנדה, כי המטרה צריכה להיות "חשובה מספיק" כדי להצדיק התגברות על זכות חוקתית, על מנת להבטיח כי יעדים טריוויאליים לא יזכו להגנה חוקתית (ר' גם מרדכי קרמניצר, מידתיות במבט ביקרתי ומשווה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, בעמ' 22). קביעה זו אומצה במשפט הישראלי:

"יש אפוא לבחון אם לחקיקה הפוגעת בזכות יסוד, הנבחנת לפי סעיף 8 [לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו] יש חשיבות ומשקל כדי להצדיק את הפגיעה בזכות. לא ניתן להעניק חשיבות דעת ומשקל לתכלית שולית, שערכה הבונה הוא זניח, אם התוצאה היא פגיעה מהותית בזכות יסוד. כדי להצדיק פגיעה בזכות, מן הנכון שיהיו כאמור חשיבות ומשקל ראויים לתכלית המבוקשת." (ע"א 6821/93 בנק מזרחי נ' מגדל, פ"ד מט(4), 221, 1995, בפסקה 81 לפסק הדין).

141. ולבסוף: תכלית היא ראויה אם היא משרתת מטרת ציבוריות חשובות למדינה ולחברה כדי לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן" (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' הכנסת, פ"ד נט(2) 481 (2005), סעיף 62 לפסק הדין). חקיקה שאדישה לפגיעה בזכויות אדם אינה יכולה להיחשב כזו שתכליתה ראויה:

"כדי שייחשב ראוי מבחינת מטרתו, על החוק הפוגע לגלות דעתו כי אין הוא מבקש לפגוע בזכות המוגנת באורח כה אנוש, עד כי הוא נעשה אדיש לחלוטין למשקלה ולחשיבות ההגנה עליה. חוק, שאינו מכיר כל ועיקר בחשיבותה של זכות היסוד הנפגעת, הוא חוק שתכליתו אינה ראויה. לא ניתן להולמו בגדרו של סדר חברתי ששיח הזכויות הוא מאושיותיו" (עניין גלאון, בפסקה 23 לפסק דינו של השופט לוי).

ד. החוק אף אינו מידתי

142. חוק שאינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל – אינו חוקתי. היה הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ותכליותיו אינן ראויות – הוא אינו חוקתי. ואולם, גם אם נניח כי החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל, וכי תכליותיו ראויות, הרי שהוא אינו צולח את מבחני המידתיות: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובנו הצר. ההלכה הרחיבה את התחולה של דרישת המידתיות שנקבעה בחוקי היסוד, וקבעה שהיא רחבה מפגיעה בזכויות החוקתיות המעוגנות בחוקי היסוד. היא חלה על פגיעה בכל זכות (יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית כרוך ה – עילות הביקורת השיפוטית**, בעמ' 3822 (2020)).

143. **מבחן הקשר הרציונלי**: רמת ההסתברות הנדרשת להוכחת הקשר הרציונלי שעה שחוק פוגע פגיעה קשה בזכויות יסוד היא גבוהה. לא נדרשת ודאות מוחלטת שהאמצעי הנבחר ישיג את מטרתו, "די במידת הסתברות רצינית להשגת התכלית על ידי האמצעי הפוגע בזכות. מידת ההסתברות הנדרשת תיקבע בהתאם לחשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת ושל תכלית הפגיעה" (בג"ץ 7052/23 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) בפסקה 66 (2022) להלך: **עניין עדאלה**).

144. האם קיימת התאמה בין האמצעי הנבחר – חסימת דרכם של בעלי תואר מהגדה המערבית לכתות הלימוד – לבין תכלית החוק? ייתכן, אם נקבל את עמדת יוזמי החוק לפיה הרשות הפלסטינית טבולה כל כולה באינדוקטרינציה של השמדת ישראל הנושבת מכל סמטה, מוסד אקדמי ולוח, וכן שישראלים בוגרי תארים בהם בור ספיגה ופליטה. אלא שכאמור, להנחה זו לא הוצג כל בסיס עובדתי, והיא אף מצויה בסתירה עם שיתופי הפעולה בין ישראל לרשות, בתחומי חיים שונים ולאורך שנים.

145. רציונליות דורשת עובדות, התאמה מחייבת נתונים (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 464, בפסקה 19 לפסק דינו של השופט לוי (2005) (להלך: **עניין**

מחויבות)). "הערכת קיומו של קשר רציונלי מתבססת על מערכת העובדות שהונחו בפני המחוקק, ועל ההערכה של המחוקק שנתקבלה על בסיס עובדות אלה" (בג"ץ 687/15 ידיד, עו"ד ונוטריון נ' **הננסת**, בפסקה 38 (9.7.2015)). משמע, כאשר תכלית החוק אינה מבוססת עובדתית, האמצעי החקיקתי אינו מקדם באופן רציונלי את המטרה.

146. בבג"ץ סטמקה נפסק, שמדיניות משרד הפנים שדרשה שבן זוגו הזר של אזרח ישראלי ייצא מישראל עד שתוכרע הבקשה להסדרת מעמדו, אינה מידתית. לעניין הקשר הרציונלי פסק שם בית המשפט:

"משרד הפנים לא נתן בידנו כל סטטיסטיקה רלבנטית, לא באשר למספר הנישואין הפיקטיביים ולא באשר ליחס בין אלה לבין כלל הנישואין בסך אזרחי ישראל לבין זרים לא יהודיים. נניח שהמדובר בנישואין פיקטיביים של אחד לעשרה. הניתן למצוא קשר רציונלי בין האמצעי למטרה? האם קשר רציונלי ראוי הוא שהתשעה יסבלו בעבור האחד?" (בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 778 (1999); להלן: **עניין סטמקה**).

147. ההקבלה לענייננו ברורה. שם לא ניתנה סטטיסטיקה רלבנטית, כאן לא הוצגו כל נתונים, חוות דעת או בדיקה כלשהי שנעשתה ואשר תעיד על סיכון הנשקף ממורים בוגרי הגדה המערבית. אין כאן לא "טביעת עין" ולא "השערה מושכלת", שגם בהן, כפי שנקבע בעניין **סטמקה**, לא די כדי לבסס קשר רציונלי. יש כאן קמפיין דמגוגי שטוף הנחות מוצא מחרידות, שבהיעדר כל מידע שהוא – אין מקורן אלא בדמיון פרוע, במשאלת לב ובהשקפת עולם גזענית ופסולה.

148. משנמצא שדבר חקיקה פוגע בזכות אדם מוגנת, נטל ההוכחה כי הפגיעה מידתית ולפיכך חוקתית הוא על הטוען לחוקתיות החוק:

"ההנחה הינה כי פגיעה בזכות אדם אינה חוקתית, אלא אם כן הטוען אחרת מצליח להראות כי מתקיימים תנאיה של פסקת ההגבלה. מן הדין הוא כי הנטל להוכיח טיעון זה יוטל עליו... הטלת הנטל רלבנטית אך לעניין הוכחת אותם יסודות של פסקת ההגבלה המתבססים על עובדות... לשם כך יהיה עליו להביא לידיעת בית-המשפט את העובדות ה'חברתיות' אשר יש בהן כדי לבסס את מסקנתו ולהרים את הנטל" (עניין **מחויבות**, בפסקה 18 לפסק דינו של השופט לוי).

בענייננו, ובהעדר כל עובדה, ההתאמה בין תכלית החוק לאמצעי שנבחר היא תיאורטית בלבד.

149. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**: גם במבחן זה כושל החוק כישלון חרוץ. לאורך כל הליך החקיקה עלו אפשרויות שונות ומידתיות יותר להשגת התכלית הנטענת – מניעת השפעה מזיקה החודרת לכאורה לבתי ספר בישראל. כך, בין היתר, באמצעות בחינה מהותית של התארים הזרים שהמל"ג מכיר בהם, ובהם תארים מממוסדות אקדמיים בגדה המערבית, לרבות בחינת הקורסים שנכללו בתואר ותכניהם; הליך בדיקה פרטני של מוסדות החינוך בגדה שבהם נרכשו התארים; והתאמת הבדיקות שנעשות כבר היום למורים בטרם מתן אישור העסקה. האמצעי בו נוקט החוק, שלילה גורפת של כל תואר שנלמד בגדה ואיסור על כל סטודנט בוגר מוסד אקדמי בגדה המערבית לעסוק בהוראה, הוא האמצעי הקיצוני והמחמיר ביותר שניתן להעלות על הדעת.

150. כך הדבר גם אם נתייחס לתכלית הפדגוגית לחוק שהציגו נציגי משרד החינוך בוועדה, כאשר הודיעו שהם אינם מתנגדים לו, שכן הוא יסייע בהטמעת תכנית הבגרות הישראלית בירושלים המזרחית. אולם גם לו זו הייתה תכלית החוק, וכאמור יוזמיו התנגדו להציגה ככזאת, אין כל הצדקה לנקוט

בפסילה גורפת של כלל התארים וכלל הסטודנטים שלמדו במוסדות אקדמיים בגדה. אמצעים מידתיים יותר לכך הם הגברת והתאמת ההשתלמויות וההכשרות למורים, אשר מתבצעות כבר היום. חוק גורף ונטול חריגים הוא "אמצעי חשוד בחוסר מידתיות" (עניין **עדאלה**, בפסקה 70 לפסק דינו של הנשיא לשעבר ברק). קביעת הסדר גורף בדרך של קביעת חזקה חלוטה שאינה מאפשרת לרשויות לברר את העובדות לאשורן, פוגעת פגיעה בלתי מידתית בזכויות (בג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** (28.2.2012), בפסקה 18 לפסק דינו של השופט פוגלמן). כידוע, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה מחייב את המשיבים למצות אפשרויות סבירות יותר ופוגענית פחות:

"האמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה" (בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 385 (1997)).

וכן:

"ככלל, כל הסדר גורף 'נחשד' בכך שאין הוא האמצעי שפגיעתו פחותה, וזאת בשל האפשרות לבחון באופן אינדיבידואלי את הפרטים הנכללים בקבוצה הרלבנטית רע"ב 6956-09 **יונס נ' שירות בתי הסוהר**, פסקה 71 לפסק דינו של השופט דנציגר (07.10.2010))

151. **מבחן המידתיות במובנה הצר**: מבחן זה, אשר כונה לב ליבו של עקרון המידתיות, מעמיד מחסום ערכי. הוא מזכיר כי במשטר דמוקרטי המטרה אינה מקדשת את האמצעים. הוא מתריע, שאף אם התכלית ראויה, יש אמצעים שמדינה דמוקרטית אינה יכולה לנקוט בהם על מנת להגשימה (עניין **גלאון**, בעמ' 88).

152. בהתאם, בחינת התועלת שתצמח מהחוק אל מול הפגיעה שהוא יגרום לזכויות אדם, מובילה למסקנה שהחוק אינו חוקתי. הנזק שהוא יסב לזכויות האדם של אלפי הסטודנטים אשר פונים ללמוד במוסדות אקדמיים בגדה, ולרבבות תלמידים אשר יישארו ללא מורים, עולה אלף מונים על התועלת המדומיינת שבבסיס החוק.

153. בלתי מידתית ושרירותית היא אף התעקשותם של יוזמי החוק שכתנאי להעסקה בהוראה של בוגרי תואר ברשות הפלסטינית, יהיה עליהם ללמוד **תואר ראשון נוסף** בישראל. זאת, חרף הערת היועצת המשפטית לוועדה במהלך החקיקה, שניתן לשקול אף תארים שניים ושלישיים (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 11.6.2025, בעמ' 65-66). לו הערתה הייתה מתקבלת, יכלו המועמדים להוראה, למצער, להמשיך להתפתח במסלול האקדמי.

154. מועד תחילת החוק, 30 יום לאחר פרסומו ברשומות, מעיד אף הוא על העדר מידתיות. יוזמי לא שעו לקביעת הייעוץ המשפטי לממשלה שכניסתו החפוזה לתוקף מעוררת קושי, בשל כך שלא סופקו מענים לחסמים הניצבים בדרכם של סטודנטים ערבים למוסדות להשכלה גבוהה בישראל (פרוטוקול הדיון מיום 1.7.2025, בעמ' 22). כבר נפסק:

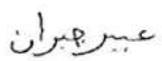
"הוראות מעבר נועדו לפתור שאלות הנוגעות לתחולתו בזמן של חוק ויש בהן כדי לצמצם את הפגיעה הנגרמת לזכויות בשל כך. למעשה, לעיתים בהוראת המעבר יהא טמון המפתח למידתיותו של החוק גופו. דרישת המידתיות עשויה למצוא ביטוי, בין היתר, במשך התקופה שנקבעה עד להחלת ההסדר החוקי החדש על מצב דברים נתון. במילים אחרות, לעיתים עיקרון המידתיות עשוי לחייב כי תיקבע תקופת מעבר "נאותה" למעבר ממשטר

חוקי אחד למשנהו" (בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל נ' כנסת ישראל, בעמ' 5
(29.9.2016)).

155. התמונה העולה מכל אלה ברורה : ההסדרים שקובע חוק מניעת העסקת עובד הוראה שיש לו תואר
אקדמי מוכר במוסד ברשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 פוגעים פגיעה מהותית,
קשה, עמוקה ויסודית בזכויות אדם. הם אינם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה. משכך, החוק אינו
חוקתי.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צווים כמבוקש בראשית עתירה זו.

היום, 24.2.2026



עביר ג'ובראן, עו"ד



הילה שרון, עו"ד



טל חסין, עו"ד

ב"כ העותרים