

העותרים :

- _____ .1
- _____ .2
- _____ .3
- _____ .4
- _____ .5
- _____ .6
- _____ .7
- _____ .8
- _____ .9
- _____ .10
- _____ .11
- _____ .12
- _____ .13
- _____ .14
- _____ .15
- _____ .16
- _____ .17
- _____ .18
- _____ .19
- _____ .20
- _____ .21
- _____ .22
- _____ .23
- _____ .24
- _____ .25
- _____ .26
- _____ .27
- _____ .28
- _____ .29
- _____ .30
- _____ .31

_____ .32

_____ .33

_____ .34

35. עמותת יה"ל – העמותה לאלרגיות המזון

כולם ע"י ב"כ עוה"ד מיכאל גינסבורג ו/או עוה"ד הילה אוחיון
גליקסמן ו/או כל עו"ד אחר ממשרד גרוס, קלינהנדלר, חודק,
הלוי, גרינברג ושות'
דרך מנחם בגין 132, תל אביב
טל' 03-6074580 ; פקס : 03-6074590

המשיבים :

1. **משרד הכלכלה והתעשייה**

2. **משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים**

3. **משרד החינוך**

4. **משרד האוצר**

כולם ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת בג"צים
רח' צאלח א-דין 29, ת.ד. 49020, ירושלים
טל' : 02-6466711 ; פקס : 026467011

5. **מרכז השלטון המקומי**

6. **עיריית ראשון לציון**

7. **עיריית באר שבע**

8. **מועצת גני תקווה**

9. **מועצת שוהם**

10. **עיריית תל אביב**

11. **עיריית נתניה**

12. **עיריית כפר יונה**

13. **עיריית חולון**

14. **עיריית פתח תקווה**

15. **עיריית מעלה אדומים**

16. **עיריית גבעתיים**

17. **עיריית בת ים**

18. **החברה העירונית ראשון לציון – לתרבות ספורט ונופש,**

ח.פ. 511467326

19. **עמותת רשת קהילה ופנאי, חולון, 580385235**

20. **חברת אתגרים הדרכות בע"מ, ח.פ. 51-3079467**

21. החברה למתנ"סים - חברת מרכזים קהילתיים בישראל
בע"מ, ח.פ. 510525348
22. כיוונים- החברה לתרבות הפנאי באר שבע בע"מ, ח.פ.
512759564
23. עמותת מקהל"ת – מרכז קהילתי לב תל אביב, 580085306
24. החברה העירונית לתרבות, נוער, וחוגי ספורט ("חמש")
בע"מ, ח.פ. 512813239
25. החברה לפיתוח גני תקווה, ח.פ. 512158668
26. חברת מוסדות הנוף תרבות והתחדשות שכונות בכפר יונה
מ"יסודה של הסוה"י, ח.פ. 510670631

עתירה בהולה

למתן צו על תנאי, צו ביניים וצו ארעי דחוף,

ובקשה לקביעת העתירה לדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו על תנאי אשר יורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

- א. מדוע לא יבוטל לאלתר "נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים" שנכתב על ידי המשיב 1, ועודכן במועד שאינו ידוע על ידי המשיב 2, על כל נוסחיו, בשל היותו מפלה ופוגעני כלפיי ילדים הסובלים מאלרגיה וכלפיי הוריהם;
- ב. מדוע לא תאושר לאלתר, קבלה של ילדי העותרים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, כנדרש במסגרת ציבורית וחינוכית הפתוחה להשתתפותם של כלל הילדים באשר הם, תוך הבטחת שילובם הבטוח של הילדים בצהרונים, לרבות בדרך של הקצאת סייעות צמודות, או בכל דרך אחרת שתימצא ראויה להבטחת שלום הילדים ושילובם הבטוח בצהרונים, וכשם שאלו מתקבלים למוסדות החינוך המקובלים במדינת ישראל;
- ג. מדוע לא תיקבע המשיבה 3, מכוח תפקידה, סמכויותיה, ואחריותה על פי חוק הפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017, מדיניות ברורה, רחבה, כלל ארצית ושוויונית, המנגישה באופן מלא ובטוח את הצהרונים לילדים הסובלים מאלרגיה, בדרך של מימון סייעות צמודה לכל ילד הסובל מאלרגיה והזכאי לסייעות ביום הלימודים גם בשעות הפעילות של הצהרון, או לחילופין, בכל דרך אחרת שתימצא לביצוע ההתאמות הנדרשות, שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.
- ד. מדוע שונה "נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים" בחטף ובסתר, מבלי לפרסם את מועד עריכת השינוי ומהותו, תוך מתן ההזדמנות האלמנטארית והבסיסית לגורמים אשר עלולים להיפגע מנוהל

זה לבוא ולהתנגד לנוהל ו/או להביא בפני הציבור את האפשרות להסתייג ולהעיר לו, ובאופן שלא מותר ספק באשר להתנהגותה חסר תום הלב של הרשות הציבורית;

ה. ולבסוף, מדוע עד למועד כתיבת שורות אלו לא השיבו המשיבים 1-3 לפניותיהם של העותרים אליהם בעניין נשוא העתירה דנן, וזאת, חרף דחיפות העניין, תוך ניסיון לייצר מעשה קיים ועשוי ואשר בשל טעם זה לבדו מן הראוי ליתן את הצווים המבוקשים.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ארעי דחוף במעמד צד אחד, וכן צו ביניים, שיעמוד בתוקפו עד לסיום הדיון בעתירה זו, המורה על השהייה ו/או אי כניסתו לתוקף ו/או ביטול "נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים" ועל קבלתם לאלתר של ילדיהם של העותרים לצהרונים המתקיימים והמופעלים על ידי המשיבות 26-6, ושל ילדים נוספים שלא התקבלו לצהרונים הפועלים במקום מגוריהם בשל האלרגיה ממנה הם סובלים, וזאת תוך מציאת הפתרונות ההולמים שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים בצהרונים, ומבלי שהוריהם יחויבו במימון סייעת מלווה לילדים לשעות פעילות הצהרון.

בנוסף, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד, מפאת חשיבות העניין ובשל כך שפעילות הצהרונים מתחילה בעוד ימים ספורים, לקבוע דיון דחוף בעתירה.

ואלו נימוקי העתירה:

א. פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו באפליה קשה וחמורה המנוגדת לדין, אשר תוצאותיה הקשות הינה בהדרתם של ילדים בגילאי 3-8, הסובלים מאלרגיות מסכנות חיים, כדוגמת אלרגיה לבוטנים, אגוזים וחלב, ממסגרת הצהרונים המופעלות ברשויות המקומיות השונות, בשל האלרגיה ממנה הם סובלים. החלטתם הבלתי סבירה בכל קנה מידה של המשיבים, מחייבת את התערבותו המהירה של בית משפט נכבד זה, על מנת להביא לכך שילדי העותרים יוכלו לפתוח את שנת הלימודים הקרובה כמו יתר חבריהם בצהרונים המתקיימים במקום מגוריהם.
2. יאמר כבר עתה. העובדות של עתירה זו פשוטות והעוול הנורא העולה ממנה זועק לשמיים. מצער שהמשיבים בחרו בדרך ההתעלמות וההתעמרות בעותרים, וככאלו המתיימרים לייצג מדינה מפותחת מציגים עמדות נחותות אף משל מדינה מתפתחת.
3. בבסיס העתירה דנן עומד "נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרון", אשר פורסם על ידי המשיב 1 ביום 29.5.2017, עת היה תחום הפיקוח על הצהרונים בפיקוחו עקב החלטת ממשלה, ואשר עודכן, במועד שאינו ידוע לעותרים וללא הפרסום הנדרש, על ידי המשיב 2, שעה שתחום הפיקוח על הצהרונים עבר לתחום סמכותו מכוח החלטת ממשלה שנתקבלה ביולי 2016. אשר למשיב 3, משרד החינוך, גורם זה

קיבל לתחום סמכותו את האחריות על הפיקוח והבקרה של הצהרונים מכוח חוק הפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017, שנחקק לפני כחודש ימים.

4. על פי "נוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרון", ילדים הסובלים מאלרגיה, אשר זכאים לסייעת בשעות הבוקר במהלך יום הלימודים הפורמאלי, **לא יתקבלו לצהרונים המתקיימים במקום מגוריהם, אלא אם הוריהם יממנו סייעת שתלווה אותם בשעות הפעילות של הצהרון**. נוסף לכך, קובע הנוהל נשוא העתירה שורה של תנאים נוספים, בין אם חלופיים (לפי הנוהל שפורסם ע"י המשיב 1), ובין אם מצטברים (לפי הנוהל שפורסם ע"י המשיב 2), לשילובם של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.

5. העותרים 1-34 הינם הורים לילדים בגילאי 3-8, הסובלים מאלרגיות מסוגים שונים, חלקן ברמה מסכנת חיים. בשל האלרגיה ממנה סובלים הילדים, הם זכאים לליווי של סייעת בשעות הבוקר במסגרות החינוכיות בהן הם לומדים. בבואם של העותרים לרשום את ילדיהם למסגרות הצהרון ברשות המקומית בה הם מתגוררים בשנת הלימודים המתחילה מחר, שנת הלימודים תשע"ח, הם נתקלו בסירוב כי הילדים ישתתפו בצהרונים, וזאת בשל האלרגיה ממנה הם סובלים. אכן, במציאות הקיימת בשנת 2017 האטימות הזועקת לשמיים של המשיבים הינה כזו שאין להתירה.

המשיבים 6-26, הרשויות המקומיות ומפעילי הצהרונים, תלו את סירובם "בנוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרון", ועמדו על כך, לשיטתם כחלק מחובתם ליישם את הנוהל דנו, כי בהעדר סייעת במימון ההורים, הילדים הסובלים מאלרגיה אינם רשאים להשתתף בפעילות המתקיימת בצהרונים.

6. כפי שיפורט להלן, דומה כי לקראת שנת הלימודים תשע"ח חלה החמרה באופן היישום של הנוהל שפורסם על ידי המשיבים 1-2. אם בשנת הלימודים תשע"ז, מרבית הרשויות המקומיות ומפעילי הצהרונים גילו גמישות יחסית בדרך יישומו של הנוהל, באופן שאפשר לילדים הסובלים מאלרגיה להתקבל לצהרונים אף בהעדר סייעת צמודה במימון הוריהם, הרי שלקראת שנת הלימודים תשע"ח רשויות מקומיות וגופים מפעילים רבים שינו את מדיניותם ביחס לנושא, כאשר נאסרה באופן שאינו משתמע לשני פנים קבלה של ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים בהעדר סייעת במימון ההורים. רשויות מקומיות אחדות אף הגדילו לעשות, עת הן התנו את קבלת הילדים לצהרון בחתימה על כתבי הסרת כל אחריות מהן לשלום הילדים הסובלים מאלרגיה במהלך שהותם בצהרון.

7. וזאת יש לומר, במרבית המקרים ניתן למצוא דרכים לשלב את הילדים הסובלים מאלרגיה בתחומי הצהרון, תוך צמצום החשיפה לאלרגן הבעייתי, ויצירת סביבה בטוחה לילד, וזאת גם אם לא תוצמד לכל ילד הסובל מאלרגי סייעת. כך למשל, וכפי שנרחיב בהמשך, ניתן לתגבר את הצהרונים באיש צוות נוסף במקומות שבהם משולבים ילדים הסובלים מאלרגיה. ניתן להדריך את כלל הצוות כיצד עליו לנהוג במקרה של חשיפה לארגן, תוך יצירת סביבה נקייה מהאלרגן הספציפי באותו הצהרון.

במקרה של אלרגיה לחלב ניתן להבטיח היעדר מוצרי חלב, בהינתן שהצהרונים מוגדרים כצהרונים כשרים-בשריים. הנה כי כן, קיימים שלל פתרונות, אם כי בהעדר כל נכונות מצד המשיבים, דומה כי הם בחרו בפתרון "הקל", והוא השתת עלויות שילובם של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים על ההורים, כאשר, הלכה למעשה, פתרון זה מביא להדרתם של הילדים הסובלים מאלרגיה מהצהרונים, תוך הפלייתם, ופגיעה בזכות לשוויון שלהם ושל הוריהם.

8. לעמדת העותרים, המדיניות שמתווה הנוהל שפורסם על ידי המשיבים 1-2, על שתי גרסאותיו, ואופן יישומה של מדיניות זו לקראת שנת הלימודים תשע"ח על ידי הרשויות המקומיות ומפעילי הצהרונים, מפלים את ילדיהם של העותרים על לא עוול בכפם ואך ורק בשל המוגבלות ממנה הם סובלים, ומקבעים את ההפרדה ואת חוסר השוויון בין אנשים עם מוגבלויות לבין החברה והפרטים בה. התנהלות זו, חותרת תחת ההשקפה המודרנית, הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, ואשר לפיה יש לשלב את הנכה בתוך החברה ולהבטיח לו שוויון הזדמנויות בחברה ובקהילה, בשירותים ובמקומות ציבוריים.

9. זאת ועוד, העותרים יטענו כי "נוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרון" יוצר מצב אבסורדי לפי ההורים נתפסים כבעלי "הכיס העמוק", וזאת באופן המנוגד לתכלית חקיקתו העיקרית חוק הפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017. נוסף על כך, הנוהל נשוא העתירה יוצר הפליה על רקע כלכלי בין העותרים לבין הורים לילדים שאינם סובלים מאלרגיה, ואף בתוך קבוצת ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה על רקע מצבם הסוציו אקונומי של ההורים, והוא אף פוגע בחופש העיסוק של ההורים העותרים.

10. העותרים 1-34 התאגדו באופן ספונטני באמצעות הרשתות החברתיות (פייסבוק) בשל עניינם המשותף בעתירה. הטיפול בעניין נשוא העתירה הועבר לח"מ ע"י הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות באוניברסיטת בר אילן, במסגרת שיתוף פעולה בתיקי 'פרו בוני' של הקליניקה עם משרדם של הח"מ.

11. עוד יש לציין כבר בפתח הדברים כי עד לערב הגשת העתירה דן הוסיפו להתקבל במשרדי הח"מ עוד ועוד פניות של הורים נוספים, שנתקלו בהפליית ילדיהם הסובלים מאלרגיה בבואם להירשם לצהרון. ואולם, בשל סד הזמנים לקראת שנת הלימודים הקרובה ותחילת הפעילות של הצהרונים, לא צורפו הפונים הנוספים, בשלב זה, כעותרים.

12. זה הבסיס והמסד לעתירה זו.

ג. בקשה דחופה למתן צו ביניים וצו ארעי במעמד צד אחד

13. במסגרת העתירה דן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים המופנה אל המשיבים, שיעמוד בתוקפו עד לסיום הדיון בעתירה זו, והמורה על השהייתו ו/או אי כניסתו לתוקף ו/או ביטולו של "נוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרונים" ועל קבלתם לאלתר של ילדיהם של העותרים לצהרונים המתקיימים והמופעלים על ידי המשיבות 6-26, ושל ילדים נוספים שלא התקבלו לצהרונים הפועלים במקום מגוריהם בשל האלרגיה ממנה הם סובלים, וזאת תוך מציאת הפתרונות ההולמים שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים בצהרונים, ומבלי שהוריהם יחויבו במימון סייעת מלווה לילדים לשעות פעילות הצהרון.

14. שערי הצהרונים בשנת הלימודים תשע"ח ננעלו בפניהם של ילדיהם של העותרים, ילדים רכים בשנים, וזאת, אלא אם הוריהם מסוגלים לממן סייעת צמודה בעלות הנעה בין 2,000-2,500 ₪ מידי חודש,

בנוסף לעלות הצהרון. הילדים יאלצו לעזוב את חבריהם לגן, לנסוע לעיתים לצהרונים פרטיים מרוחקים, או לשוב לביתם, מקום שהוריהם נאלצו לקצר את יום עבודתם. מעבר לפגיעה הכלכלית הקשה, וההדרה של הילדים הסובלים מאלרגיה מהשירות הציבורי, קיים גם החשש לפגיעה הרגשית והחברתית בילדים עצמם.

למול החשש לפגיעות חמורות אלה, דומה כי הנזק המרבי שעלול להיגרם למשיבים אם תידחה העתירה, הוא נזק כספי בלבד הניתן לכימות, וזאת רק בנסיבות שבהן לא יימצאו פתרונות אחרים שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים, כפי שנמצאו בשנת הלימודים הקודמת. לאור כל זאת, נהיר כי מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובת העותרים ותומך במתן צו הביניים כמבוקש.

15. לעניין זה, יפים הדברים שנאמרו בבר"ם 301/03 אחים סקאל בע"מ ואח' נ' רשות שדות התעופה ואח', תק-על 2003(1) 279, 281:

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה וינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות, ויפים לעניין זה דברי השופט חשין בבשג"צ 2598/95 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (לא פורסם):

"אכן, עיקרה של בקשה למתן צו ביניים רואה אני במה שקרוי 'מאזן הנוחות' – יהא כינויו של אותו מאזן אשר יהא: שימור הסטטוס קוו אנטה, שינויו של הסטטוס קוו, נזקים בלתי הפיכים וכיוצא ב – מאזן נוחות להבדילו מסיכויי העתירה לגופה שאני רואה בהן יסוד מישני בבקשה."

16. אשר לסיכויי העתירה, העותרים סבורים כי לאור הפגיעות הקשות והחמורות, בעקרון השוויון ובעקרונות יסוד נוספים שיוצר נוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרון, הן כלפיי הילדים הסובלים מאלרגיה, והן כלפיי הוריהם, וכן לנוכח חקיקתו של חוק הפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017, ותכליותיו של חוק זה, סיכויי העתירה הם טובים, ובוודאי שלא ניתן לקבוע כי סיכויי העתירה הם קלושים, באופן שמצדיק את דחיית הבקשה.

ככל שלא יינתן הצו המבוקש ולא כל שכן הצו הארעי המבוקש, יוותרו מאות ואף אלפיי ילדים המצויים בסיטואציה זהה לסיטואציה בה מצויים ילדיהם של העותרים ללא מסגרת צהרון בשעות הצהריים.

17. משאלה הם פני הדברים, קיימת הצדקה להוצאת צו הביניים המבוקש עד לבירור העתירה לגופה.

ג. בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה

18. נוכח העובדה ששנת הלימודים תשע"ח עתידה להיפתח מחר, ופעילות הצהרונים תחל ביום א', 3.9.2017, ומפאת חשיבותו של העניין לילדים ולהוריהם העותרים, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על קיום דיון בעתירה בהקדם האפשרי.

ד. הצדדים לעתירה

1.ד. העותרים

19. בשל הנסיבות השונות בכל אחת מן הרשויות המקומיות ביחס לכל אחד מהילדים, יתואר להלן עניינם של כל אחד מהעותרים בנפרד, באופן שידגים את השרירותיות, האפליה, וחוסר הצדק הקיימת ביחס לקבלתם של ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים.

20. העותרים 1-2, _____, הורים ל-4 בת ה-4, המתגוררים בראשון לציון. _____ סובלת מאלרגיה מסכנת חיים לחלב, ובשל כך היא זכאית לסייעת מלווה בשעות הבוקר בגן. לקראת שנת הלימודים תשע"ח העותרים 1-2 ניסו לרשום את _____, העולה לגן טרום חובה, לצהרון הגן הנקרא "תן לי יד", ומופעל על ידי החברה העירונית. ביום ה-4.7.2017 נענו העותרים 1-2, בשיחת טלפון מאחראית הצהרונים, שגובתה במכתב רשמי שנשלח לאחר מכן, כי _____ לא תוכל להשתתף בצהרון, אלא אם הוריה יממנו לה סייעת לשעות הפעילות של הצהרון, או לחילופין, אם הם ימציאו אישור אלרגולוג כי _____ לא סובלת מאלרגיה מסכנת חיים.

21. העותרת 3, _____, אימא של _____, בן 6, מתגוררת בעיר חולון. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לחלב, ובשל כך הוא זכאי לסייעת מלווה בשעות הבוקר במסגרת החינוכית. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרת 3 ניסתה לרשום את _____, העולה לכיתה א', לצהרון "נאות רחל" המופעל על ידי רשת קהילה ופנאי, חולון. ואולם, עד למועד כתיבת שורות אלה טרם התקבלה תשובה מהצהרון לגבי השתתפותו של _____ בצהרון בשנת הלימודים שמתחילה בעוד ימים אחדים.

22. העותרים 4-5, _____, הורים ל-6 בן ה-6, המתגוררים בפתח תקווה. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לחלב. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 4-5 ניסו לרשום את _____, העולה לכיתה א', לצהרון "אפטר סקול" המופעל על ידי חברת אתגרים הדרכות בע"מ. במהלך ניסיונם של העותרים 4-5 לרשום את _____ לצהרון באופן מקוון, נתקלו העותרים 4-5 בטופס ויתור מקוון, ובדרישה להתחייבות למימון סייעת על ידי ההורים, באופן שלא אפשר להם להשלים את הליך הרישום לצהרון. תהליך הרישום הושלם על ידי העותרים 4-5, אשר אישרו, בלית ברירה, את התנאים המפורטים לעיל, וכעת הם ממתינים לתשובה מהצהרון לגבי ההסדר בשנת הלימודים הקרובה.

23. העותרים 6-7, _____, הורים ל-6 בת ה-6 המתגוררים בפתח תקווה. _____ סובלת מאלרגיה מסכנת חיים לבוטנים, ביצים, כל סוגי האגוזים, דגים, סלרי ושומשום. לקראת שנה"ל

תשע"ח, העותרים 6-7 ניסו לרשום את _____, העולה כיתה א', לצהרון אם המושבות, בתוך בית הספר "ביאליק". העותרים 6-7 שוחחו עם נציגת העירייה, שכן לקראת שנה"ל תשע"ח הוחלף מפעיל הצהרון בבית הספר המדובר. מהעירייה נמסר כי הם לא מתקצבים צהרונים. העותרים 6-7 מנסים כל העת לפנות למפעיל הצהרון חדש במטרה שיקבלו את בתם לצהרון אך ללא הועיל.

24. העותרים 8-9, _____, הורים ל _____ בת ה-3, המתגוררים בכפר יונה. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לחלב. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 8-9, ניסו לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון מתנ"ס כפר יונה, המופעל על ידי החברה למתנ"סים בכפר יונה. ביום 4.5.2017 קיבלו העותרים 8-9 שיחת טלפון ממנהלת הצהרונים בכפר יונה, בה נמסר להם כי אין קבלה של ילדים הסובלים מאלרגיה מסכנת חיים לצהרונים, ללא ליווי של סייעת רפואית צמודה שההורים יממנו מכיסם.

25. העותרים 10-11, _____, הורים ל _____ בן ה-3.5, המתגוררים בכפר יונה. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לבוטנים ולשומשום. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 10-11, ניסו לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון הגן, "בר", המופעל על ידי החברה למתנ"סים בכפר יונה. בחודש אוגוסט 2017, קיבלו העותרים 10-11 באמצעות דואר אלקטרוני, תשובה מהגורמים הרלוונטיים בחברה למתנ"סים בכפר יונה, לפיה _____ לא יוכל להתקבל לצהרון ללא ליווי של סייעת צמודה במימון של ההורים.

26. העותרים 12-13, _____, הורים ל _____ בת ה-3.5, המתגוררים בבאר שבע. _____ סובלת מאלרגיה מסכנת חיים לחלב, ביצים, בוטנים, אגוזים ושומשום. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 12-13, ניסו לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון הגן המופעל ע"י חברת "כיוונים". בתחילת חודש אוגוסט התקיימה ישיבה תקציבית בעיריית באר שבע בה דנו בניסיון למצוא פתרון לשילוב בטוח של _____ בצהרון. לאחר הישיבה מנהלת אגף החינוך בעירייה יצרה קשר עם העותרים 12-13 ועדכנה אותם שלא נמצא פתרון לשילובה של _____ בצהרון, ולפיכך _____ לא תוכל להתקבל לצהרון ללא ליווי של סייעת במימוןם. נציין בנוסף כי במהלך הישיבה האמורה אף נמסר לעותרים כי גם במימון סייעת פרטית על ידם, לא יקבלו את _____ לצהרון. אמירה מרחיקת לכת זו אפילו חורגת מהנוהל המחמיר והפסול של המשיבים 1-2, נשוא העתירה דן.

27. העותרים 14-15, _____, הורים ל _____ בן ה-3, המתגוררים בבאר שבע. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לחלב וביצים. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 14-15, ניסו לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון הגן, "כיוונים יול"א". בחודש מאי 2017, קיבלו העותרים 14-15 שיחת טלפון, בה נמסר להם כי לא ניתן לרשום את בנם לצהרון בשל האלרגיה ממנה הוא סובל, אלא בליווי סייעת צמודה במימוןם של ההורים.

28. העותרת 16, _____, אמו של _____ בן ה-3.5, המתגוררים בנתניה. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לבוטנים, אגוזים ופקאן. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרת 16 ניסתה לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון הגן מטעם מתנ"ס גבעת האירוסים, נתניה. בבואה לרשום את _____ לצהרון כאמור, קיבלה העותרת 16 שיחה טלפונית, שהתקיימה ביום 24.8.2017, ובה נמסר לה על ידי נציגת

המתני"ס שכיוון ש _____ זכאי לסייעת בשעות הבוקר הוא לא יוכל להתקבל ולהיכנס לצהרון ללא ליווי של סייעת במימון ההורים.

29. העותרים 17-18, _____, הורים ל _____ בן ה-3, מתגוררים בתל אביב. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לבוטנים ולאגוזים. לקראת שנה"ל תשע"ח, _____ נרשם לצהרון המופעל על ידי "עמותת מקהל"ית", אך זאת בתנאי שהוריו יממנו סייעת צמודה לשעות הפעילות של הצהרון. עלות הסייעת הינה כ-2,100 ₪ בחודש.

30. העותרים 19-20, _____, הורים ל _____ בן ה-5.5, מתגוררים במעלה אדומים. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לבוטנים ולביצים. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 19-20 ניסו לרשום את _____ העולה לגן חובה, לצהרון גן "תמר", המופעל על ידי מתנס מעלה אדומים, אך נתקלו בסירוב בהעדר מימון של סייעת צמודה ל _____ מטעמם.

31. העותרים 21-22, _____, הורים ל _____ בן ה-4, מתגוררים בשוהם. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לכל סוגי הפיצוחים. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 21-22 ניסו לרשום את _____ העולה לגן טרום טרום חובה, לצהרון הגן מטעם החברה העירונית ח.מ.ש המופעל על ידי ח.מ.ש שוהם, אך נתקלו בסירוב הן בשיחות טלפון, הן בכתב, והן בפגישות עם נציגי המועצה, אלא אם הם יממנו ל _____ סייעת צמודה לכל שעות פעילות הצהרון.

32. העותרים 23-24, _____, הורים ל _____ בן ה-4.5, מתגוררים בראשון לציון. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לשומשום. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 23-24 ניסו לרשום את _____, העולה לגן חובה, לצהרון של החברה העירונית, אך נתקלו בסירוב במסגרת שיחת טלפון, שבה נמסר להם כי _____ לא יוכל להתקבל לצהרון ללא ליווי של סייעת צמודה במימון ההורים או לחילופין בהמצאת אישור רפואי מאלרגולוג שמאשר כי הילד אינו זקוק לליווי צמוד בשעות הצהרון.

33. העותרים 25-26, _____, הורים ל _____, מתגוררים בראשון לציון. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לחלב. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 25-26 ניסו לרשום את _____ לצהרון מטעם החברה העירונית ראשון לציון וקיבלו תשובה טלפונית ש _____ יוכל להיות חלק מהצהרון של הגן בליווי סייעת רפואית בשעות הצהרון או אם ימציאו אישור רפואי אלרגולוג ש _____ לא זקוק להשגחה. זאת, למרות שנמסר להם שהצהרון בשרי בלבד. העותרים 25-26 נפגשו עם רופא אלרגולוג ביום 29.8.17, שמסר להם כי על פי הנחיית התאחדות הרופאים, אין באפשרותו להמציא אישור כאמור.

34. העותרים 27-28, _____, הורים ל _____, בן ה-6, המתגוררים בפתח תקווה. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לאגוזים, ובשל כך הוא זכאי לסייעת מלווה בשעות הבוקר במסגרת החינוכית. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 27-28 ניסו לרשום את בנם העולה לכיתה א', לצהרון "צוות לוי". בחודש יולי, נענו העותרים 27-28, בשיחה פנים אל פנים והן בשיחת טלפון ממנהל הצהרון, כי לא ניתן לרשום את בנם לצהרון בשל האלרגיה ממנה הוא סובל, אלא בליווי סייעת צמודה במימוןם של ההורים. בנוסף, הותנה הרישום בחתימתם של ההורים על מסמך המסיר כל אחריות מהצהרון במקרה של תגובה אלרגית של הילד.

35. העותרים 29-30, _____, הורים ל _____ בן ה-5, מתגוררים בגבעתיים. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לשומשום ולאגוזים. לקראת שנה"ל תשע"ח העותרים 29-30 ניסו לרשום את _____, העולה לגן חובה, לצהרון "אפטר סקול", המופעל על ידי החברה העירונית בעיר גבעתיים, אך נתקלו בהליך ההרשמה המקוון בטופס המחייב אותם להצהיר שהם יממנו סייעת צמודה לשעות פעילות הצהרון, מקום שהילד זכאי לסייעת בשעות הבוקר.

36. העותרים 31-32, _____, הורים ל _____ בן ה-6 המתגוררים בבת ים. _____ סובל מאלרגיה מסכנת חיים לשומשום. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 31-32 ניסו לרשום את _____, העולה כיתה א', לצהרון "יגלום" המופעל על ידי חברת המתנ"סים בבת ים, בתוך בית הספר "יד מרדכי". ביום ה-4.7.2017 נענו העותרים 31-32, בשיחה טלפונית עם מנהלת המתנ"סים, כי _____ לא התקבל לצהרון בשל האלרגיה ממנה הוא סובל, אלא אם הם יממנו סייעת צמודה ל _____ בשעות הצהרון מכיסם.

37. העותרים 32-33, _____, הורים ל _____ בת ה-4.5, המתגוררים בגני תקווה. _____ סובלת מאלרגיה מסכנת חיים לאגוזים. לקראת שנה"ל תשע"ח, העותרים 32-33, ניסו לרשום את _____ העולה לגן חובה, לצהרון "לידר", המופעל מטעם מועצת גני תקווה. ביום 28.5.2017 התקיימה פגישה במועצה בנוכחות נציגי מועצה, נציגי הצהרון, העותרים 32-33, וכן הורים נוספים לילד אלרגי אחר המתגורר במועצה. במהלך הפגישה הובהר להורים כי _____ לא תוכל להשתתף בצהרון ללא ליווי של סייעת צמודה במימון, וכן שהאחריות על הבאת ארוחת צהריים ל _____ גם היא באחריותם. כנגד עלות מימון הסייעת, הוצעה להורים הנחה בסכום של 150 ₪ בהרשמה לצהרון.

38. העותרת 34, עמותת יה"ל, העמותה לאלרגיות המזון, הוקמה לפני כעשר שנים כשהמטרה החרוטה על דגלה היא שיפור חייהם של הסובלים מאלרגיות המזון בכל תחומי החיים. עמותת יה"ל מנוהלת ע"י הורים לילדים הסובלים מאלרגיה, ובשנה האחרונה גם ע"י בוגרים הסובלים מאלרגיה, בהתנדבות מלאה. במהלך עשר שנות קיומה של העמותה, היא פועלת מול גורמים מדינתיים שונים, ובהם משרד החינוך, הבריאות, צה"ל, וביטוח לאומי, להבטחת שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיות המזון בחברה ובקהילה. בנוסף, העמותה פועלת להעלאת המודעות לאלרגיות המזון בקרב חברות המזון, במסגרות חינוכיות ובאמצעי התקשורת, לרבות באמצעות קיום הדרכות בנושא של צוותי חינוך במסגרות שונות.

2.ד המשיבים

39. המשיב 1, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "משרד הכלכלה"), הינו המשרד הממשלתי שהפעיל עד לשנה"ל תשע"ז את אגף הפיקוח על צהרונים ומעונות יום, מכוח החלטת ממשלה מספר 3689 מיום ה-5 ביוני 2005. על פי החלטת הממשלה הנזכרת, שעניינה תוכנית המסים הרב-שנתית, הוחלט שמשרד הכלכלה יסבסד צהרונים ומועדוניות לילדים להורים יחידים עובדים, וילדים להורים ששניהם עובדים במשרה מלאה, תוך מתן קדימות לשובים בעלי עדיפות גבוהה בתכנית מסלול תעסוקה שמפעיל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה. עוד נקבע כי כללי הסבסוד ייקבעו בהסכמה על ידי משרדי התעשייה המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר. במסגרת תפקידו מכוח החלטת הממשלה

הני"ל, שימש משרד הכלכלה כגורם הממשלתי המפקח על הפעלת הצהרונים בישראל. בכלל זה, קבע משרד הכלכלה נהלים שונים בעניין הפעלת הצהרונים, כאשר הנוהל הרלוונטי לענייננו הינו נוהל שילוב ילדים אלרגנים בצהרון, שפורסם ע"י משרד הכלכלה ביום 29.5.2016 (להלן: "הנוהל").

40. המשיב 2, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה"), הינו המשרד הממשלתי שקיבל לאחריותו את אגף הפיקוח על צהרונים ומעונות יום מכוח החלטת ממשלה שהתקבלה בחודש יולי 2016, על ההעברה הדרגתית של סמכויות התעסוקה ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה (החלטת ממשלה מס' 1754 מיום 31.7.16). עם זאת נקבע כי עד להשלמת ההעברה, ימשיך משרד הכלכלה להיות הגוף האחראי על תחום זה. למיטב ידיעת הח"מ, בפועל עבר אגף הפיקוח על הפעלת הצהרונים, על אנשיו ותחומי אחריותו, כפי שהוא, ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה. יצוין כבר עתה, ויפורט בהרחבה בהמשך, כי במועד שאינו ידוע לח"מ, אך לסברת הח"מ בסמוך לפניית שנעשו למשרד הרווחה בעניין הנוהל, הוחלף הנוהל על ידי משרד הרווחה לנוהל מעודכן, תוך שנערכו בנוהל המקורי עדכונים מינוריים (להלן: "הנוהל המעודכן").

41. המשיב 3, משרד החינוך (להלן: "משרד החינוך"), הוא המשרד הממשלתי אשר מתוקף חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, ממונה ואחראי על החינוך במדינת ישראל. ביום 26.7.2017 אושר בכנסת החוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017 (להלן: "חוק הפיקוח"). חוק זה ייכנס לתוקף כבר משנה"ל הקרובה, היינו שנת הלימודים תשע"ח. על פי חוק הפיקוח, האחריות הכוללת על הפיקוח והבקרה על הפעלת הצהרונים נתונה בידי משרד החינוך. בנוסף לאחריותו מכוח חוק הפיקוח, משרד החינוך הוא המשרד הממשלתי המממן את מערך הסייעות במהלך יום הלימודים לילדים אלרגיים ואשר קובע את תנאי הסף לאישור סייעות רפואיות בשעות הבוקר באמצעות ועדה בינמשרדית משותפת למשרד החינוך ולמשרד הבריאות.

42. המשיב 4, משרד האוצר (להלן: "משרד האוצר"), הוא המשרד הממשלתי האחראי על תקציב המדינה לרבות על תקציבי משרדי הממשלה השונים. לפי סעיף 9 לחוק הפיקוח, מחירי הצהרונים המרבים ייקבעו על ידי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר.

43. המשיב 5, מרכז השלטון המקומי, הינו הגוף המאגד את הרשויות המקומיות בישראל. תפקידו של מרכז השלטון המקומי הוא לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן. בשל כך שאפשר כי כלל הרשויות המקומיות יושפעו מהעתירה דנן, צורף המשיב 5 כמשיב בעתירה.

44. המשיבות 6-17, הרשויות המקומיות, הינן הרשויות המקומיות הספציפיות בהן מתגוררים קבוצת ההורים העותרים. רשויות אלה מיישמות את הנוהל או את הנוהל המעודכן (ככל הנראה, כל רשות לפי שיקול דעתה) באופן מפלה. התוצאה המיידית והחמורה של אופן יישום הנוהל על ידי הרשויות המקומיות הינה הדרת ילדים אלרגיים מהצהרונים המתנהלים בתחומן, בפיקוחן ובאחריותן של הרשויות המקומיות. עוד יש לציין כי הרשויות המקומיות הינן המעסיק של הסייעות הרפואיות המלוות את הילדים הסובלים מאלרגיה בשעות הבוקר.

45. המשיבים 18-26, מפעילי הצהרונים, הינם חברות בבעלות רשויות מקומיות, עמותות, חברות לתועלת הציבור, או חברות פרטיות, המפעילות בפועל את הצהרונים. המשיבים 18-26 הם אלה שמנהלים את

תהליך ההרשמה לצהרונים, והם אלה שמיישמים בפועל, בשיתוף ובהנחיית הרשויות המקומיות שבתחומן הם פועלים, את המדיניות המפלה שנקבעה ע"י המשיבים 1-2.

ה. העובדות הצריכות לעניין

1.1. מסגרת הצהרונים

46. צהרונים, המכונים גם מועדוניות, מוגדרים כמסגרות חינוכיות משלימות לילדים בתום שעות הלימודים הפורמאליות במסגרות החינוכיות ועד שעות אחר הצהריים. במהותם, הצהרונים הינם המשך ישיר למסגרת החינוכית המתקיימת בשעות הבוקר, כאשר ברוב המקרים הם מתקיימים באותו המבנה בו לומדים התלמידים בשעות הבוקר, והמשתתפים בהם הינם קבוצת הילדים שלמדה בגן או בכיתה, לפי העניין, בשעות הבוקר. הצהרונים מהווים מסגרת בה הילדים אוכלים ארוחת צהריים חמה, המסופקת ע"י שירותי הזנה (קייטרינג) חיצוניים, לומדים תכנים חינוכיים שונים, מכינים את שיעורי הבית (בגילאי בית הספר), ונהנים מפעילויות פנאי שונות (כגון משחק, יצירה, פעילות בקבוצה, שעת סיפור וכו'). הצהרונים מהווים כלי מרכזי המסייע להורים עובדים לגשר על פער השעות שבין מועד סיום יום הלימודים הפורמאלי (בערך בשעה 14:00) ובין שעות אחה"צ, עת ההורים (או לפחות אחד מהם) שבים מעבודתם (דוח מבקר המדינה, הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשע"ה-2014, בעמ' 149 להלן: "דוח מבקר המדינה"). מכאן, שמסגרת הצהרונים היא מסגרת משמעותית לילדים אך גם להוריהם.

47. באוגוסט 2011 מונתה על ידי ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ועדה ציבורית, שתפקידה היה לדון בהקלת נטל המחייב בישראל, ועדה המכונה ועדת טרכטנברג (להלן: "ועדת טרכטנברג"). ועדת טרכטנברג, דנה בין היתר בהפעלת הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר, וכחלק מהדיון בנושא קבעה הוועדה כי יש חשיבות רבה למסגרות הצהרונים ולקיומו של שירות ציבורי מעין זה (דוח מבקר המדינה, בעמ' 149).

48. עד לשנת 2006, ההתערבות הממשלתית בפעולת הצהרונים הייתה מצומצמת מאד, ולא נקבעו סטנדרטים לפעילות או לפיקוח. על פניו, על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, משרד החינוך הוא הגוף הממשלתי המופקד על תחום החינוך בישראל. ואולם, למרות שבצהרונים מתקיימת פעילות חינוכית, שהינה פעילות המשכית למסגרת החינוכית המתקיימת בשעות הבוקר, עמדתו הרשמית של משרד החינוך בנושא הייתה, כי הצהרונים אינם נכללים תחת חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, ואינם בתחומי האחריות של משרד החינוך (דוח מבקר המדינה, בעמ' 157).

49. בהמשך לכך, בשנת 2005 נקבע על פי החלטת ממשלה מס' 3689 (5.6.2005) כי הפיקוח על הצהרונים יהיה בידי משרד הכלכלה, וכי משרד הכלכלה יפעיל את אגף הפיקוח על הצהרונים ומעונות היום, וכן יסבסד מתקציבו חלק מפעילות הצהרונים המפוקחים. במסגרת סמכותו זו, משרד הכלכלה קבע סטנדרטים להכרה בצהרונים השונים כצהרונים מפוקחים הזכאים לסבסוד, וכן קבע את דרגות ההשתתפות השונות בתקצוב הצהרונים לפי אשכולות מגורים. במסגרת זו הוענק סבסוד מסוים לצהרונים המוכרים, כאשר הסבסוד המשמעותי הוענק לצהרונים שפעלו בעיקר בפריפריה. עלות

הצהרונים בתקופה זו, ועד לחקיקת חוק הפיקוח נעה בין 900 ש"ל ל-1,300 ש"ל לכל ילד. אחד ההסברים שניתנו על ידי הממשלה להעברת הסמכות למשרד הכלכלה היה המטרה החשובה של סיוע ועידוד אימהות עובדות להשתלב בשוק העבודה (דוח מבקר המדינה, בעמ' 156).

50. בשנת 2016, על פי החלטת ממשלה מס' 1754 (31.7.16), החליטה הממשלה על העברת סמכויות התעסוקה ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה, ובכלל זה, את העברת האגף למעונות יום ומשפחתונים לתחום אחריותו של משרד הרווחה. בתוך אגף זה, נכלל גם האגף לפיקוח על הצהרונים ומעונות היום, שהוא האגף שכתב ופרסם את הנוהל ואת הנוהל המעודכן.

51. ואולם, העדר הסדרת סוגיית הפיקוח והבקרה על הצהרונים בחוק יצרה מצב שבו "שוק הצהרונים" היה שוק פרוץ, כאשר לא היה גורם מדינתי שקבע, מתוקף סמכות שהוענקה לו על פי חוק, מדיניות ברורה באשר לסטנדרטיים הראויים להפעלת הצהרונים, ובאשר למחירי הצהרונים. וכך נכתב בדו"ח מבקר המדינה בעניינים זה:

"במצב דברים זה פעילות הצהרונים "נופלת בין הכיסאות", בכל הנוגע לפיקוח משרד החינוך עליה: מצד אחד היא אינה פעילות חינוכית רשמית הנעשית בשעות הלימודים במוסדות החינוך; ומצד אחר היא אינה נכללת על פי תפיסתו של המשרד בפעילות המסגרות שאינן רשמיות שמשרד החינוך משמש, באמצעות מינהל חברה ונוער, גורם מנחה לגביהן. פעילות הצהרונים מתבצעת במוסדות החינוך כהמשך ליום הלימודים וכהשלמה לו, וכוללת פעילות חינוכית (למשל, סיוע בהכנת שיעורי הבית), פעילות חברתית ופעילות העשרה. מן הראוי שפעילות חשובה זו תיעשה על פי כללים חינוכיים ובטיחותיים נאותים, כדי להבטיח רצף חינוכי משמעותי... לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמשרד החינוך אחראי לקיומו ולקידומו של החינוך בישראל, ראוי שהוא יפעל לכל הפחות לאסדרת פעילות הצהרונים המתקיימת במוסדות החינוך ובכלל זה יתווה מדיניות ויעדים וכן יקבע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונוהלי עבודה בנוגע לפעילות זו. אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים ולקיים ככל הניתן רצף לימודי חינוכי שילווה את התלמידים בכל שעות היום" (ההדגשה אינה במקור).

52. בשנת 2016 החלה מחאת הורים אשר זכתה לכינוי "מחאת הצהרונים". במסגרת המחאה, קראו הורים לילדים להסדרת כל נושא הפיקוח והבקרה על הצהרונים, לרבות על התכנים המועברים בהם, איכות ההזנה, ועלותם הבלתי מפקחת. בנוסף, הנושא זכה להתייחסות בפרק השני לתוכנית "נטו משפחה" של שר האוצר, משה כחלון, במסגרתה נקבע כי המדינה תסבסד החל מספטמבר 2017 את עלות הצהרונים באופן דיפרנציאלי לפי מקום המגורים לילדים בגילאי 3-8, במטרה להגדיל את הכנסת הנטו של כל משפחה.

53. כתוצאה מתהליכים אלה, נחקק ביום 26.7.2017 חוק הפיקוח, אשר קבע כי משרד החינוך הינו הגוף האחראי על הפיקוח ועל הבקרה על כלל הצהרונים.

סעיף 1 לחוק הפיקוח מגדיר "צהרון" כדלקמן:

”צהרון” – מסגרת חינוכית בלתי פורמאלית לילדים עד כיתה ג', המשמשת לשהות יומית של ילדים כאמור חמישה ימים בשבוע ופועלת לאחר שעות הלימודים או בתקופות של חופשות לימודים במהלך שנת הלימודים, ומתקיים בה אחד מאלה – (1) היא פועלת בשטח מוסד חינוך; (2) היא מופעלת על ידי רשות מקומית או מי מטעמה בשטח מרכז קהילתי”.

54. לפי דברי ההסבר לחוק הפיקוח, מטרת החוק הינה להסמיך את שר החינוך לקבוע תנאים לפתיחת הצהרון ולהפעלתו, ובין היתר תנאים פיזיים, בטיחותיים וסביבתיים בצהרון, התנאים הנדרשים ממלאי התפקידים בו, קביעת סדר היום, וקביעת מחיר חודשי מרבי בעד שירותי הצהרון. בהמשך לתכליות אלה, קבע חוק הפיקוח בין היתר, כי מספר המקסימום של התלמידים בכל צהרון לא יעלה על 35 ילדים. עוד קובע חוק הפיקוח כי שר החינוך יקבע את התנאים להפעלת צהרון, לרבות את דרישות תפקיד של בעלי התפקיד בצהרונים, ואת סל השירותים שיינתנו בהם. חוק הפיקוח מוסיף וקובע קריטריונים לתזונה ומזון בצהרון, וכן כי משרד החינוך יקבע את המחיר החודשי המרבי שייגבה בעד כל ילד השוהה בצהרון, תוך קביעת שיעור השתתפות המדינה בעלות הצהרונים. החוק אף קובע כי מפעיל צהרון שיגבה סכום בעד שירותי הצהרון, העולה על המחיר החודשי המרבי שנקבע ע”י שר החינוך, רשאי הממונה להטיל עליו עיצום כספי בסך של 10,000 ₪.

55. אשר לרשויות המקומיות, חוק לימוד חובה, התשי”ט-1949, מטיל עליהן אחריות להפעלת כל מערכות החינוך שבתחום שיפוטן, כמו גם סמכות ליזום ולתכנן פעילויות נוספות בתחום החינוך המתקיימות בתחום שיפוטן. על פי מבקר המדינה, גם לרשויות המקומיות ישנה אחריות בפיקוח על הצהרונים ובפיתוח מסגרת זו (דוח מבקר המדינה, בעמ’ 158). מתוקף אחריות זו של הרשויות המקומיות, הרשויות המקומיות מעורבות בהפעלה ובפיקוח על הצהרונים. בחלקן פועלים הצהרונים במבנים אשר בבעלות הרשות המקומית. ברשויות מקומיות אחרות, פועלים הצהרונים על ידי עמותות או חברות לתועלת הציבור אשר בבעלות או בשליטת הרשות המקומית, ואשר מפעילות את הצהרונים בשטח מרכזים קהילתיים אשר בבעלות הרשות המקומית. לפי סעיף 10 לחוק הפיקוח, רשות מקומית המתקשרת עם מפעיל צהרון בשטחה מחויבת להתנות את ההתקשרות בקיום הוראות חוק הפיקוח, וכן היא מחויבת להגיש לממונה על פי חוק הפיקוח רשימה של הצהרונים הפועלים בתחומה.

56. אשר למפעילי הצהרונים, הגופים המפעילים שביקשו להיות מוכרים כצהרונים מפוקחים הזכאים לסבסוד, נדרשים לעמוד בסטנדרטים שקבע האגף לפיקוח על צהרונים ומעונות יום במשרד הכלכלה ולאחר מכן במשרד הרווחה. על פי חוק הפיקוח, מפעילי הצהרונים מחויבים להפעיל את הצהרונים בהתאם להוראות חוק הפיקוח ותוך עמידה בקריטריונים ובדרישות שנקבעו בו.

57. ברי כי עולם הצהרונים, ובכלל זה האחריות על הפיקוח והבקרה עליהם, היה בגדר תחום פרוץ, נעדר הסדרה בחקיקה לאורך השנים, כאשר האחריות לנושא התחלקה במשך השנים בין משרד הכלכלה ומשרד הרווחה, לרשויות המקומיות, למפעילי הצהרונים עצמם. עם זאת, דומה כי נכון להיום חוק הפיקוח מעביר באופן ברור את נושא הבקרה והפיקוח על הצהרונים לידי משרד החינוך, מגדיר את חובתן של הרשויות המקומיות ביחס לצהרונים, וכן את הסטנדרטים להפעלת הצהרונים על ידי מפעילי הצהרונים עצמם.

ה.2. המדיניות ביחס להשתתפות ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים – הנוהל הקודם והנוהל המעודכן

58. כמצוין לעיל, העותרים 1-32 הינם הורים לילדים הסובלים מאלרגיות מסכנות חיים, דוגמת אלרגיה לבוטנים ולחלב. משמעות הדבר היא כי במקרה של חשיפה לאלרגן הרלוונטי, הילד או הילדה עלולים להימצא בסיכון עד כדי סכנת חיים. הילדים הינם בגילאי 3 עד 8, וכולם זכאים לסייעת בשעות הבוקר במסגרת בה הם לומדים. היינו, הם עומדים בכל הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך לזכאות לסייעת במשך כל יום הלימודים במסגרת החינוך בה הם לומדים. חרף המוגבלות ממנה סובלים ילדים אלרגיים, למותר לציין כי ילדים אלרגיים משתלבים במסגרות חינוכיות "רגילות" ככל הילדים, שאינן מסגרות נפרדות לילדים אלרגיים, תוך התאמת המסגרת לצורכיהם הספציפיים כילדים הסובלים מאלרגיה.

59. ואולם, למרבה הצער, כאשר העותרים פנו למפעילי הצהרונים ברשויות המקומיות בהן הם מתגוררים בבקשה לרשום את ילדיהם לצהרונים בשנת הלימודים תשע"ח, הם נתקלו בכתף קרה, התנערות מוחלטת, ובחומה בצורה, אשר מונעת, דה פקטו, את רישום הילדים לצהרונים השונים. ההסבר היחיד, החוזר כחוט השני לסירוב קבלתם של הילדים לצהרונים השונים הינו, כי על פי הנוהל שפרסמו המשיב 1 והמשיב 2 בנושא, בשל כך שהילדים סובלים מאלרגיה וזכאים לסייעת בשעות הבוקר, חלה על הוריהם החובה לממן סייעת גם לשעות פעילות הצהרון. בהיעדר סייעת כאמור, נדחתה בקשתם של העותרים לרשום את ילדיהם לצהרון. בעניין זה יוער כבר עתה, ויפורט בהרחבה בהמשך, כי אין אחדות באופן ההתנהלות של הרשויות המקומיות והגופים המפעילים אל מול העותרים, אך נימוקיהם דומים.

60. הנוהל שהיה קיים, ושפורסם כאמור לעיל על ידי משרד הכלכלה בחודש מאי 2016, קובע במפורש כי **"במידה והילד זכאי לסייעת צמוד בשעות הבוקר, חלה חובה על ההורה לדאוג לסייעת מעין זה גם לשעות הפעלת הצהרון – ללא סייעת זה, הילד לא יוכל להתקבל לצהרון"** (ההדגשות אינן במקור). יצוין כי דרישות ההכשרה של אותה סייעת צמודה לא נקבעו או פורטו בנוהל.

נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים שפורסם ע"י משרד הכלכלה רצ"ב **כנספת 1** לעתירה זו.

61. יחד עם זאת, בהמשך הנוהל ממשיך ומפרט חלופה לאמור לעיל. וכך ממשיך הנוהל וקובע: **"ואולם, בעקבות רגישות המצב- ילד/ה הסובלת מאלרגיה יוכל להתקבל לצהרון ולא יורחק ממנו במהלך שנה"ל, בתנאים הבאים"** (ההדגשות אינן במקור). בהמשך לפסקה זו, מפורטים שישה-עשר (16) תתי סעיפים אשר מונים תנאים מצטברים לקבלת ילד/ה הסובלת מאלרגיה לצהרון ללא סייעת צמוד. רוצה לאמור, קיימות 2 חלופות עיקריות אשר נקבעו בנוהל והמאפשרות לילדים אלרגיים לקחת בצהרונים חלק. חלופה הנושאת עימה תשלום כספי מצד ההורים, וחלופה ללא תשלום כספי, ואשר בצידה תנאים מקדמים. ניתן לחלק את התנאים הנ"ל לתנאים המופנים להורי הילד, ולתנאים (או הנחיות) המופנים למפעיל הצהרון.

62. ביחס לתנאים הנדרשים מההורים, נדרשים הורי הילד להמציא לצהרון אישור רפואי מרופא אלרגולוג (מבלי שהנוהל מפרט מה יכלול אישור רפואי כאמור). עוד לפי התנאים שבנוהל, נקבע כי ההורים

נדרשים למלא שאלון רפואי לגבי מצבו הרפואי של הילד; ליפות את כוחו של צוות הצהרון לטפל בילד במקרה שנדרש לו סיוע רפואי בשעת שהייתו בצהרון; לספק את תרופות הנדרשות במקרה חירום לצהרון; לחתום על וויתור על סודיות רפואית, אשר מטרתה הדרכת ההורים האחרים לגבי האלרגיה והאיסורים הנגזרים ממנה בעניין הכנסת מזון לצהרון; ולהשתתף באספות הורים ובהדרכות של תזונאית בנושא האלרגיה.

63. ביחס לתנאים ולהנחיות למפעילי הצהרונים, מפעילי הצהרונים נדרשים לדווח למפקחת המחוזית מטעם משרד הכלכלה על שילוב ילד אלרגי בצהרון, וכן לעדכן את הגורמים המקצועיים, כגון שירותי ההסעדה בעניין. עוד נדרשים מפעילי הצהרונים להבהיר להורי הילדים כי בשל תקינת כח האדם המוגבלת בצהרונים לא ניתן להבטיח באופן מוחלט היעדר חשיפה של הילדים לאלרגן המסוכן. בנוסף, מפנה הנוהל את מפעילי הצהרונים לקבלת הדרכות רלוונטיות מעמותת יה"ל (העותרת 35) המתמחה בנושא אלרגיות לילדים.

64. ברישא לנוהל נקבע אפוא כלל גורף לפיו ילד הסובל מאלרגיה לא יכול להשתתף בצהרון, אלא אם יממנו הוריו מכיסם סייעת צמודה. לצד הכלל הגורף הנ"ל, הנוהל קובע אפשרות חלופית (הנלמדת מהשימוש במילים "ואולם בשל רגישות המצב") והיא עמידה בשישה עשר התנאים וההנחיות המצטברים, כתנאי לקבלת הילד הסובל מאלרגיה לצהרון. הנה כי כן, לפי הנוהל יש 2 חלופות לקבלת ילדים אלרגיים בצהרונים: האחת, הינה קבלה לצהרון בתנאי שההורים יממנו מכספם סייעת אישית, והשנייה הינה קבלה לצהרון בתנאי שההורים והמפעיל עומדים בדרישות ובהנחיות המצטברות שמונה הנוהל.

65. במועד כתיבת עתירה זו הובא לידיעת הח"מ, כי במועד שאינו ידוע הוחלף הנוהל בנוהל הנושא לוגו של משרד הרווחה, הלא הוא הנוהל המעודכן. הנוהל המעודכן זהה בתוכנו לנוהל שפורסם על ידי משרד הכלכלה, למעט העובדה שבמקום המשפט "ואולם בשל רגישות המצב"... (המובא בפסקה 60 לעיל) נכתב בנוהל המעודכן "לאחר מילוי הדרישה שלעיל, ובעקבות רגישות המצב, ילד/ה הסובל/ת מאלרגיה יוכל להתקבל לצהרון ולא יורחק ממנו במהלך שנה"ל, בתנאים הבאים" (ההדגשות אינן במקור).

בהמשך, מונה הנוהל המעודכן את אותם שישה עשר התנאים וההנחיות שמונה הנוהל (המקורי) שפורסם על ידי משרד הכלכלה.

הנוהל המעודכן רצ"ב כנספח 2 לעתירה דנן.

66. הנה כי כן, הנוהל המעודכן, אשר דבר מועד פרסומו ויישומו אינו בידיעת העותרים, זהה בתוכנו לנוהל המקורי אך השינוי הלכאורה מינורי שנערך בו, הוא הוא הבסיס ולב העתירה שלפנינו. הפועל היוצא של השינוי בין הנוהל הקודם לנוהל החדש הוא שהמילים "ואולם בשל רגישות המצב" הוחלפו במילים "לאחר מילוי הדרישה שלעיל ובעקבות רגישות מצב", יצר מצב לפיו בוטלו שתי החלופות שהיו קיימות על-פי הנוהל הקודם, היינו כיום אין מדובר למעשה בשתי חלופות (סייעת במימון ההורים או עמידה בשישה עשר התנאים וההנחיות) כי אם בחלופה אחת, הכוללת שתי דרישות מצטברות (סייעת במימון ההורים וגם עמידה בשישה עשר התנאים וההנחיות).

67. לא למותר לציין כי הנוהל המעודכן **אינו נושא תאריך**, ועל כן אין לדעת מתי הוא פורסם, והאם ובאיזה מועד הוא הועבר לרשויות המקומיות ולמפעילי הצהרונים. עוד יצוין, כי בקישור הרלוונטי באתר משרד הרווחה לנוהל התקף בנושא לשנת הלימודים הקודמת, שנת הלימודים תשע"ז, מופיע רק הקישור לנוהל המעודכן, אף על פי שבשנת הלימודים תשע"ז הנוהל, ולא הנוהל המעודכן, היה הנוהל התקף ביחס להשתתפות ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.

68. יאמר כבר עתה בהקשר זה, ואף יורחב בהמשך, כי מהמסמכים שבידי העותרים בקשר עם הדרת הילדים הסובלים מאלרגיה מהצהרונים ברשויות המקומיות השונות, עולה כי אף ברשויות עצמן ובקרב מפעילי הצהרונים קיים בלבול רבתי באשר לשאלה הפרשנית איזה נוהל הוא הנוהל התקף, מהי הפרשנות שיש לנוהל, ועל איזה נוהל הם נדרשים להסתמך. בעקבות היעדר המדיניות הברורה, קיימות רשויות מקומיות מסתמכות על הנוהל שפורסם על ידי משרד הכלכלה (למשל, המשיבה 6) בעוד שרשויות אחדות מסתמכות על הנוהל המעודכן (למשל, המשיבה 7).

69. לסיכום ביניים עד כאן, המצב העובדתי והמשפטי שקיים היום על פי הנוהל שפורסם על ידי משרד הרווחה, כלומר הנוהל המעודכן והבלתי סביר והמפלה כאחד, הינו כי קיימים שני תנאים מצטברים לרישום הילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים (היינו, מימון סיעת על ידי ההורים **וגם** עמידה בשישה עשר התנאים וההנחיות הנוספים). זאת, בעוד שהנוהל שפורסם על ידי משרד הכלכלה מאפשר, לכאורה, שתי חלופות לרישום הילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, היינו, מימון סיעת על ידי ההורים, **או** עמידה בשישה עשר התנאים וההנחיות הקבועים בנוהל, מבלי שמוטלת על ההורים חובה לממן סיעת צמודה לילדם בשעות הפעילות של הצהרון.

כך או כך, לעמדת העותרים ביחס לרישום לנוהל (בין הנוהל הקודם ובין הנוהל המעודכן), מדובר במדיניות שאינה חוקתית, בהיותו מפלה ילדים הסובלים מאלרגיה בשל המוגבלות ממנה הם סובלים, מפלה בין ההורים על רקע מצבם הכלכלי, ואף פוגעת בחופש העיסוק של העותרים.

70. בחינת תוכנם של הנוהל ושל הנוהל המעודכן מעלה כי הן הנוהל הן הנוהל המעודכן מציבים, אפוא, דרישה לסייעת צמודה במימון ההורים, מקום שהילד או הילדה הסובלים מאלרגיה זכאים לסייעת בשעות הבוקר. לכאורה מדובר בדרישה ברורה וחד משמעית, אך אופן היישום הכל כך שונה של הנוהל, או של הנוהל המעודכן (כתלות ברשות), בין הרשויות המקומיות השונות ובין מפעילי הצהרונים, מעיד על כך שדרישה זו היא רק לכאורית, שכן הנוהל לא באמת קובע מדיניות וכללי התנהגות ברורים ביחס להשתתפות ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.

חלף זאת, הנוהל והנוהל המעודכן מנסה להעביר את האחריות לשלומם ולביטחונם של הילדים הסובלים מאלרגיה לכתפיי הוריהם, תוך קביעת כללים המפלים את הילדים האלרגיים בקבלה לצהרונים אך בשל המוגבלות ממנה הם סובלים, ואשר יוצרים הפליה בין הורי הילדים על רקע כלכלי. לעמדת העותרים, מדובר בניסיון נלוז מצד המשיבות 1-2, העומדות מאחורי כתיבת הנוהל, להעביר את מלוא האחריות בנושא לכתפיהם של ההורים, חלף **חובתן** למצוא את הפתרונות הראויים להתמודדות עם הנושא, חובה המסורה בשלב זה למשיבה 3, בעקבות חקיקתו של חוק הפיקוח.

71. עוד בבחינת תוכן ומהות הדרישה למימון סייעת על ידי הוריהם של הילדים הסובלים מאלרגיה, מן הראוי להתייחס לאופי הדרישה, לאפשרויות החוקיות והפרקטיות להעסקת סייעת כנדרש על פי הנוהל, ולעלויות העסקת סייעת כאמור.

ראשית, יש לציין כי הנוהל אינו מגדיר מה ההכשרה הנדרשת מאותה סייעת מלווה, ובוודאי שאינו מגדיר כי עליה להיות בעלת הכשרה רפואית כלשהי. עניין זה כשלעצמו מעיד על כך שהנוהל לא באמת מבקש להסדיר את הנושא, אלא רק "לזרוק את האחריות" על הילדים ושלומם לכתפי ההורים.

72. שנית, האפשרות החוקית להעסקת סייעת מוגבלת. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא סייעות רפואיות בחינוך רגיל, נקבע כי הרשות המקומית היא הגורם הפונה לוועדה המחוזית בבקשה להקצאת סייעת, והיא הגורם המעסיק את הסייעת הרפואית (סעיף 2.1 לחוזר מנכ"ל תשע"ז/4א, הרצ"ב **כנספת 3** לעתירה דנן). מכאן, שחל איסור על ההורים להעסיק באופן פרטי את הסייעת המלווה את הילד בשעות הבוקר, אשר מועסקת על ידי הרשות המקומית. יוצא אפוא כי הנוהל אמנם מציב דרישה להורים למצוא סייעת מלווה לשעות פעילות הצהרון, אך בפועל האפשרות החוקית של ההורים להתקשר לצורך זה עם הסייעת המלווה את הילד בשעות הבוקר אינה קיימת.

זאת ועוד, הייתכן כי ההורים יהיו "הכיס העמוק" לענייני תקציב עבור משרדי הממשלה ועבור הרשויות המקומיות? הדבר משול להורים שיידרשו "להעסיק" מורה מחנכת נוספת בבית ספר בו עקב ריבוי תלמידים מבקשים לפתוח כיתת לימודים נוספת. כשם שסיטואציה כאמור לא תעלה על הדעת, כך גם לא יעלה על הדעת שההורים לילדים הסובלים מאלרגיה, יידרשו לממן מכספם את הסייעת כתנאי להשתתפות ילדם במסגרת ציבורית במהותה, מסגרת הצהרונים.

73. שלישית, ובהמשך למגבלה על העסקת סייעת באופן פרטי כמתואר לעיל, אף בהיבט הפרקטי קיים קושי במציאת סייעת צמודה, שהינה פנויה מכל עבודה אחרת, ומעוניינת לעבוד כ-3 שעות בלבד מידי יום, בין השעות 17:00-14:00, שהינן, למעשה, שעות של אמצע או סוף (כתלות בהיקף המשרה) יום עבודה רגיל.

74. לבסוף, עלות העסקת סייעת צמודה ואשר עלות העסקתה "נופלת" על כתפי ההורים של כל אחד מהתלמידים הינה גבוהה ביותר. אם נחשב חישוב אופטימי לפי שכר מינימום שעת, הרי שעלות העסקת הסייעת לחודש עבודה אחד, הכולל שהייה עם הילד לצהרון למשך 3 שעות מידי יום, מגיעה לסכום של 1634 ₪ נטו (25.94 ש"ח X 3 שעות X 21 ימי עבודה), וזאת מבלי שהוספנו לחישוב את עלות הנסיעות, דמי ביטוח לאומי, דמי פנסיה ותנאים סוציאליים (לרבות ימי חופשה והבראה), שההורים כמעסיקים מחויבים לשלם. עלות העסקת סייעת בשכר ריאלי יותר, למשל לפי שכר שמרטפית ממוצע של 35 ₪ לשעה, מסתכמת בסכום של 2,205 ₪ נטו (35 ש"ח X 3 שעות X 21 ימי עבודה), גם זה, מבלי שחושבו העלויות הנוספות הנדרשות מהורים כמעסיקים. בל נשכח כי בנוסף לסכומים הנקובים יש להוסיף את עלות הצהרון עצמו, המסתכמת אף היא בכמה מאות שקלים נוספים בחודש, כתלות במקום המגורים.

הנה כי כן, הן בהיבט החוקי, הן בהיבט הפרקטי הדרישה לממן סיוע פרטי על ידי ההורים מוגבלת מאוד. בהיבט הכלכלי, דרישה זו מהווה נטל כלכלי כבד, אשר מרבית ההורים יתקשו לעמוד בו.

75. אף עיון בתנאים וההנחיות הקבועים בסיפא לנוהל מעלה כי מדובר בדרישות ריקות מתוכן, בבחינת "מן הפה אל החוץ". שהרי, בהעדר הכוונה יותר ספציפית באשר לטיבן ומהותן של הדרישות הקובעות בנוהל, אין אפשרות של ממש לקיימן. כך למשל, לא מפורט בנוהל מה צריך לכלול האישור הנדרש מרופא אלרגולוג ביחס ליכולת ההשתתפות של הילד בצהרון. בהקשר זה, ככל שהכוונה הינה כי רופא אלרגולוג יאשר כי הילד יכול להשתתף בצהרון ללא סייעת צמודה, הרי שמדובר בדרישה אבסורדית, שנועדה מראש לכישלון. שהרי, היד אשר חתמה על אישור לפיו הילד זקוק לסייעת בשעות הבוקר בגן, לעולם לא תוכל לחתום על אישור לפיו אותו הילד אינו זכאי לסייעת בשעות הצהריים במסגרת הצהרון.

76. אף הסעיף בנוהל הקובע כי מפעילי הצהרונים צריכים לעדכן את ההורים בדבר תקינת כוח האדם בצהרון והעדר האפשרות להגן על הילד מפני האלרגן הרלוונטי, הינו סעיף אבסורדי, שנועד במהותו להסיר את האחריות ממפעילי הצהרון במקרה של חשיפה לאלרגן הרלוונטי. סעיף זה "הוליד", ככל הנראה, דרישה מופרכת, פסולה בפני עצמה, מצד חלק ממפעילי הצהרונים כי ההורים יחתמו על כתב וויתור והסרת כל אחריות מצד מפעילי הצהרון לגורלם ולשלומם של הילדים הסובלים מאלרגיה בשעות הפעילות של הצהרון.

77. דומה כי הנוהל והנהלה המעודכן הינם חלק אינהרנטי מהיעדר המודעות לאלרגיה ברמת מסכנת חיים, וההיעדר ההכרה **בחובתה המוסרית והחוקית של המדינה** לנקוט בפעולות אקטיביות לשמירה על בריאותם, ושלומם של הילדים הסובלים מאלרגיה, בראש ובראשונה במסגרות ציבוריות, תוך הגברת המודעות לנושא האלרגיה. זאת, בדיוק כפי שנוהגת המדינה בתחומים אחרים, למשל בתחום המודעות לצריכת מזון בריא, לרבות במוסדות חינוך.

78. מן הראוי להתייחס בהקשר זה לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון (חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ז 4/א, 2.2-92 בנושא תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון, הרצ"ב **בנספח 4** לעתירה דנן).

חוזר מנכ"ל זה, נותן דעתו להיבטים סביבתיים ולהיבטים רגשיים וחברתיים הכרוכים בשילוב ילדים הסובלים מאלרגיה מסכנת חיים במסגרות חינוכיות. חוזה המנכ"ל הנ"ל מטיל את מלוא האחריות לנקוט את כל אמצעי המניעה הנדרשים להגנה על שלומם וביטחונם של הילדים הסובלים מאלרגיה על הרשויות, ובכלל זה, מנהל המוסד החינוכי, הצוות, והרשות המקומית, תוך שהוא קובע מדיניות ברורה וחד משמעית, האוסרת כל הפליה של ילד הסובל מאלרגיה בשל האלרגיה ממנה הוא סובל.

באופן ספציפי, ראוי לציין את סעיף 4.8 לחוזר המנכ"ל הנזכר. סעיף זה, המהווה חלק מפרק ההנחיות הכלליות בחוזר המנכ"ל, קובע כי אף אם הילד זכאי לליווי של סייעת רפואית, אין לחייב את ההורים להגיש בקשה לסיוע, ואין למנוע מהילד השתתפות בפעילות חינוכית במוסד חינוכי או מטעמו בהעדר סייעת, אף שהילד נמצא זכאי לסיוע.

הנה כי כן, חוזר המנכ"ל קובע הלכה למעשה מדיניות הפוכה ומנוגדת לחלוטין למדיניות הקבועה בנוהל ובנוהל המעודכן. חוזר המנכ"ל הנזכר קובע כי האחריות להבטחת שלומם של הילדים הסובלים מאלרגיה חלה באופן מוחלט על המוסד החינוכי, ולא על הילד, על הוריו, או על סייעת כזו או אחרת.

חוזר המנכ"ל הנזכר אף אוסר לחייב את הילד או את הוריו בליווי של סייעת, שלא לומר במימון סייעת מכיסם. מדיניות זו, מעבר להיותה המדיניות הראויה כלפי ילדים הסובלים מאלרגיה, הינה המדיניות העולה בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה, כפי שתוצג בהמשך הדברים.

ה.3. יישום המדיניות - שילוב (חלקי) של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים בשנת הלימודים הקודמת (שנת הלימודים תשע"ז)

79. בשנת הלימודים הקודמת, שנת הלימודים תשע"ז, העובדה שתחום הצהרונים היה בלתי מוסדר ובלתי מפקח דיו באה לידי ביטוי במדיניות לא אחידה בין הרשויות המקומיות השונות ביחס לשילוב ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים המופעלים בתחומן.

80. כך, היו רשויות מקומיות שהפגינו מדיניות גמישה באופן יחסי ביחס לשילוב של ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים. בכלל אלה, היו רשויות מקומיות שהסכימו לקבל את הילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים מבלי שהוריהם יממנו סייעת צמודה מכספם, תוך הבטחת הוצאת האלרגן הרלוונטי מהצהרון, והכשרת צוות הצהרון להענקת עזרה רפואית ראשונית במקרה שאירעה בכל זאת חשיפה לאלרגן. כך למשל נהגו בצהרונים בראשון לציון. (פתרון זה היה, יש לאמור, מקובל יותר בצהרונים בהם שולבו ילדים הסובלים מאלרגיה לחלב, שכן בהינתן שהצהרון מוגדר כצהרון בשרי כשר, ממילא אין כניסה של מוצרי חלב למסגרת הצהרון).

81. וכך למשל בחרה הרשת המפעילה את הצהרונים, למשל בעיר ברחובות, להתמודד עם הבעיות נשוא העתירה עת שראשית, כלל לא דרשה בעת ההרשמה להביא פרמטר זה כעילה לשלול מהילד הרשמה לצהרון, ועוד יותר מכך, הנכונות לשילוב ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים באה לידי ביטוי בתגבור אנשי הצוות בצהרונים בהם שולבו ילדים הסובלים מאלרגיה, באופן שהבטיח כי תקינת כח האדם בצהרון תוכל להעניק סיוע ראשוני מידי אם חלילה תהיה חשיפה מסוכנת של ילד אלרגי לאלרגן. מצער כי רק רשויות מקומיות מעטות בחרו באופן ראוי לציון והערכה להתמודד עם הבעיה בעצמם חרף גלגולה לכתפי ההורים.

טופס ההרשמה לצהרונים המופעלים ע"י חברת חווייה רחובות רצ"ב **כנספח 5** לעתירה דנן.

82. רשויות מקומיות אחרות דרשו מההורים לממן סייעת מכספם לילדיהם, כנגד מתן הנחה סכום מסוים במחיר הצהרון, שמטרתה כיסוי עלויות הסייעת ולו באופן חלקי (עיריית מעלה אדומים למשל). לעומתן, היו רשויות מקומיות שאפשרו הגעה של אדם קרוב לילד, כדוגמת סבתא, שתלווה את הילד בצהרון (למשל בפתח תקווה). לעיתים הליווי הצמוד התבקש רק בשעות ארוחת הצהריים. בהמשך לכך, היו רשויות מקומיות שמימנו את שהות הסייעת שליוותה את הילדים בשעות הגן לשעה נוספת, כך שהסייעת נכחה בשעת ארוחת הצהריים (למשל בשוהם).

83. ויודגש. כל דוגמאות המובאות לעיל הן דוגמאות לפתרונות הד הוק, שנמצאו על ידי הרשויות המקומיות לאחר שיחות ופניות מצד ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה. **אלו בוודאי אינם פתרונות שניתנים ליישום באופן רחבי ולא כל שכן איזדאליים, הנותנים את המענה המוחלט הנדרש לשם שילובם של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.** זאת, בהעדר מדיניות אחידה ומגובשת בנושא,

שתאפשר את שילובם הבטוח של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים, מבלי לגרום להפלייתם של הילדים, ושל הוריהם, אך בשל האלרגיה ממנה סובלים הילדים.

84. ואולם, בניגוד לדוגמאות המובאות לעיל, כפי שנלמד במסגרת פניות שהתקבלו בעקבות קבלת הייצוג בעתירה זו, היו רשויות שיישמו באופן דווקני רק את הרישא לנוהל שפרסם משרד הכלכלה, ולא אפשרו קבלה של ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים ללא מימון סיוע צמוד מכספם של ההורים. כך למשל נהגו בבאר שבע, כפי שעולה ממכתב תשובה ששלחה העירייה במסגרת פניית העותרים עובר להגשת העתירה דנן, הרצ"ב **כנספח 6** לעתירה דנן.

85. הנוהל העמום ואופן יישומו השונה בין רשות לרשות ובין מפעיל למפעיל, הולידו סיטואציות קשות בשנת הלימודים הקודמת. ברשויות בהן הרישא יושם באופן דווקני, וידיהם של ההורים לא הייתה משגת לממן סייעת פרטית במהלך הצהרון, היו ילדים שנאלצו להיפרד מחבריהם בשעות הבוקר (במסגרת הגן או בית הספר) ולנסוע בהסעות לצהרונים פרטיים, המרוחקים מרחק נסיעה מהמבנה בו שהו בשעות היום. ילדים אחרים, שבו לביתם או לבית של קרובי משפחתם, כאשר אף אם הם רצו להישאר עם חבריהם, לא הייתה להם היכולת לעשות זאת. ילדים אחדים, אשר שהו בצהרון בליווי סייעת צמודה או איש צוות נוסף שהתווסף לתקינת כוח האדם, הורחקו מחבריהם בשעת ארוחת הצהריים ואולצו, באופן פוגעני ומעליב, לשבת ולאכול בפינת האולם לבדם, לכאורה במטרה למנוע כל מגע עם האוכל שמקבלים הילדים האחרים השוהים בצהרון. מן הראוי להביא בהקשר זה את דבריה האוטונטיים של העותרת 21, _____, כפי שנכתבו בדואר אלקטרוני שהיא שלחה בנושא לרשות המקומית ולמפעיל הצהרון במועצה המקומית בה מתגוררת המשפחה (מועצה מקומית שוהם):

"אני הולכת לישון מדי לילה כשדאגה עצומה מכרסמת בליבי. החששות הכרוכים בגידול ילד אלרגי עצומים. ועדיין, גם בסיוטים הכי נוראיים שלי אני לא מצליחה לדמיין את התרחיש שבו ב- 3.9.17 בשעה 1400 יוציאו את בני מהצהרון, רק משום שאני לא יכולה לשלם עוד 2000 ש"ח בחודש. פשוט לא רואה את הצוות מוציא אותנו. לא מדמינת את הסצינה הזו של לעמוד מול ילד, שגם ככה מתמודד עם חריגות מדי יום, ולהסביר לו שהוא לא רצוי בגלל כסף. המאבק שלי התחיל לפני למעלה משנה, כשביקשתי מימון של הסייעת הרפואית, והיום מצבי רק הורע - לא זאת שאינכם מוכנים לממן את הסייעת, אתם גם אוסרים עליי להכניס את הילד לצהרון ללא סייעת על חשבונתי".

(תכתובת הדוא"ל רצ"ב **כנספח 7** לעתירה דנן)

86. הנה כי כן, האטימות והאפליה הזועקים לשמים, ובכלל זה היעדר הנכונות, החל מצד רשויות המדינה וכלה ברשויות המקומיות ומפעילי הצהרונים, לשלב ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים באופן בטוח, פגעה ופוגעת בראש ובראשונה בטובת הילדים, שכן היא מתייגת ומבדלת את הילדים הסובלים מאלרגיה כילדים חריגים ושנים מחבריהם. מדיניות זו אף מנציחה את חוסר המודעות לנושא, וחוסר נכונות מצד ההורים לילדים האחרים השוהים בצהרון להתחשב בילדים הסובלים מאלרגיה, הבא לידי ביטוי בעדר שיתוף פעולה בהוצאה מוחלטת של מאכלים המכילים את האלרגניים הרלוונטיים מתחומי הצהרונים. מדיניות זו מנוגדת באופן מוחלט לאופן ההסדרה של הנושא במסגרת חוזר מנכ"ל

משרד החינוך בנושא תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון, ובכלל זה, להיבטים הסביבתיים, הרגשיים והחברתיים הכרוכים בשילובם של הילדים הסובלים מאלרגיה בחברה בכלל, ובצהרונים בפרט.

ה.4. יישום המדיניות – (אי) שילוב של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים לקראת שנת הלימודים הקרובה - שנת הלימודים תשע"ח

87. לקראת שנת הלימודים הקרובה, שנת הלימודים תשע"ח, דומה כי במקום להציג גישה נעורה ומתקדמת, חלה החמרה במדיניות הרשויות המקומיות כלפי שילובם של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים, כאשר המדיניות הנהוגה כיום בכל הרשויות המקומיות המשיבות בעתירה זו (וייתכן שאף ברשויות מקומיות נוספות שאינן צד לעתירה), אך למעט אצל המשיבה 6, עיריית ראשון לציון, כפי שיפורט בהמשך, הינה כי **אין לקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים ללא מימון סייעת על ידי הוריהם**. לקרוא ולא להאמין.

88. ייתכן כי המדיניות הוחמרה, באופן שאינו מאפשר פרשנות גמישה של הנוהל, או לכל הפחות, פעולה שלא על פי הרישא לנוהל, בשל הנחיה בלתי פורמאלית שניתנה על ידי האגף לפיקוח על הצהרונים בעניין זה. מכל מקום, כפי שיוטעם בהרחבה בהמשך הדברים, יאמר כבר כעת כי מדיניות זו, **המדירה את רגליהם של הילדים הסובלים מאלרגיה מהצהרונים בשל המוגבלות ממנה הם סובלים, הינה מדיניות מפלה ופוגענית, החותרת תחת עקרונות יסוד במשפט הישראלי, ובהם כבוד האדם והזכות לשוויון**.

89. במסגרת הצגת התמונה העובדתית הכוללת, והדגמת העדר המדיניות האחידה בין הרשויות המקומיות השונות בנושא, תובא בפסקאות הבאות המדיניות המונהגת בכל אחת מן הרשויות המקומיות המשיבות בעתירה זו ביחס לאי שילובם של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים המופעלים בתחומי הרשות המקומית, כפי שעלתה במהלך ניסיונם של העותרים לרשום את ילדיהם לצהרונים, במסגרת שיחות ותכתובות עם הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות ובגופים המפעילים, ובמסגרת מכתבי תשובה שנשלחו למשיבים השונים בעתירה זו על ידי הח"מ עובר להגשת העתירה דנן.

90. המשיבה 6, עיריית ראשון לציון, אשר כמתואר לעיל, מצאה בשנה שעברה פתרונות שאפשרו לילדים הסובלים מאלרגיה להשתתף בצהרונים בלא שהוצבה דרישה למימון סייעת על ידי הוריהם, ביקשה ליישם בשנת הלימודים הקרובה את הנוהל (שפורסם על ידי משרד הכלכלה) כלשונו. כך, ממכתב שנשלח בחודש אפריל 2017, להוריהם של ילדים הסובלים מאלרגיה, ואשר מתגוררים בעיר, הודיעה המשיבה 18 כי לקראת שנת הלימודים תשע"ח על ההורים לעמוד בתנאי הרישא הנוהל, היינו, לממן סייעת צמודה לילדיהם לשעות הצהרון, או לחילופין, לעמוד בכל 16 התנאים שקובע הנוהל (המכתב רצי"ב **כנספח 8** לעתירה דנן). במכתב, החתום על ידי מנכ"ל המשיבה 18, מודגש כי למפעילת הצהרונים אין שיקול דעת לגבי הנוהל ואופן קיומו, וכי אי קיומו של הנוהל יביא לאי-קבלתם של הילדים הסובלים מאלרגיה לצהרון.

בהמשך למכתב זה, פנו העותרים 1-2, 23-24, ו-25-26, הורים לילדים הסובלים מאלרגיה, המתגוררים בראשון לציון, לגורמים שונים בראשון לציון, אך אלו השיבו פניהם ריקם, כאשר נמסר להם כי החל משנת הלימודים תשע"ח המשיבה 6 כפופה לנוהל, ואין לה שיקול דעת באשר לאופן יישומו בשנת הלימודים תשע"ח.

רצ"ב תכתובות עם המשיבה 6 בנדון **כנספח 9** לעתירה דן.

91. המשיבה 7, עיריית באר שבע, ומפעילת הצהרונים מטעמה, המשיבה 22, מסרבות לקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, אלמלא הוריהם יממנו מכיסם סייעת צמודה שתלווה את הילד בשעות פעילות הצהרון. היינו, בתחומי עיריית באר שבע, המדיניות היא יישום דווקני של הרישא לנוהל שפורסם ע"י משרד הכלכלה. מדיניות זו עולה מכתב ההתחייבות עליו נדרשים לחתום ההורים, כאשר לפי סעיף 17 לכתב ההתחייבות המשיבה 7 לא תקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרון, אלא אם הוריהם יממנו סייעת. יש לציין כי בתכתובות דוא"ל שנערכו עם הורים המתגוררים בבאר שבע בנושא, הביעה מנהלת אגף חינוך אמפתיה למצבים, אך דבקה בעמדה כי הם לא יכולים לקבל ילדים לצהרון ללא סייעת צמודה במימון ההורים.

כתב ההתחייבות רצ"ב **כנספח 10** לעתירה דן.

תכתובת הדוא"ל הנזכרת עם הגב' בת אל לוי רצ"ב **כנספח 11** לעתירה דן.

92. יש לציין כי במסגרת פניות העותרים 12-13, ו-14-15, המתגוררים בבאר שבע, למנהלת אגף חינוך במשיבה 22, נמסר להורים כי בעיר באר שבע חלה תוכנית "ניצנים" על הצהרונים, ואשר לפיה, ילדים אלרגיים הזכאים לסייעת בשעות הבוקר, לא יהיו זכאים להשתתף בצהרונים ללא סייעת בשעות הצהריים. תשובה דומה נמסרה לח"מ במסגרת תשובה למכתב שנשלח לעירייה עובר להגשת העתירה דן.

תכתובת הדוא"ל עם העותרים 12-13, ו-14-15 רצ"ב **כנספח 12** לעתירה דן.

תשובת עיריית באר שבע לפניית הח"מ רצ"ב **כנספח 6** לעתירה דן.

93. התייחסותן של המשיבות 7 ו-22 מחייבת התייחסות תמציתית לתוכנית "ניצנים" הנזכרת בתשובתן לעותרים 12-13, ו-14-15, ולבאי כוחם, הח"מ. תוכנית "ניצנים" הינה תוכנית העשרה, בגיבוש ובפיקוח של משרד החינוך, הפועלת בתום יום הלימודים לגילאי 3-8, בין היתר במוסדות החינוך הרשמיים. מכוח החלטת ממשלה מס' 2659 מיום 21.5.17, התוכנית הנ"ל הועברה לאחריות משרד החינוך, וניתן תקציב לגיבושה ויישומה בשנת הלימודים תשע"ח.

94. מקור האמירה של המשיבות 7 ו-22, לפיה תוכנית "ניצנים" קובעת כי במקרים בהם הילד זכאי לסייעת רפואית בשעות הבוקר על הוריו חלה הדרישה לממן מכספם סייעת לשעות פעילות הצהרון בתוכנית "ניצנים", לוט בערפל, שכן לא נמצא כל מקור לדרישה הנ"ל, בין מכוח חוק, בין תקנות, ובין על פי נהלים בעניין תוכנית "ניצנים".

95. יתרה מכך. באתר משרד החינוך, בדף תוכנית "ניצנים", בלשונית המידע לצוות החינוכי, שאלות ותשובות נפוצות, התשובה לשאלה מי מממן את פעילותה של סיעת רפואית בשעות הפעילות של תוכנית "ניצנים" הינה כי **"במסגרת תוכנית הסבסוד הבסיסית אין סיעת, אם כי במסגרת ההרחבה באפשרות הרשות לממן סיעת כרכיב בסל ההנחות להורים"**.

צילום מסך של הציטוט המובא לעיל מאתר האינטרנט של משרד החינוך רצ"ב **כנספח 13** לעתירה דנן.

הנה כי כן, משרד החינוך אינו מטיל כל חובה, וודאי שלא חובה מפורשת, על ההורים לממן סיעת בשעות הפעילות של תוכנית "ניצנים". "החובה" שהוטלה על ידי המשיבה 7 והמשיבה 22 על העותרים, הוטלה על ידן בשל שיקולים תקציביים פנימיים של הרשות, כפי שאף עולה מתשובתן לפניות העותרים, וזאת, לעמדת העותרים, בחוסר סמכות, תוך נקיטת מדיניות מפלה ופוגענית כלפיי הילדים הסובלים מאלרגיה, וכלפיי הוריהם.

96. עוד יצוין כי תוכנית ניצנים הינה תוכנית ספציפית, שאינה פועלת בתחומי כלל הרשויות המקומיות. לעומתה, **חוק הפיקוח הינו החוק הרלוונטי לכלל הצהרונים שאינם צהרונים פרטיים, הם הצהרונים נשוא עתירה זו, חוק זה הינו המקור החוקי הקובע כי משרד החינוך הוא האחראי על הפיקוח והבקרה על כלל הצהרונים במדינת ישראל**. מכאן, שההתייחסות הספציפית של המשיבות 7 ו-22 לתוכנית "ניצנים" אינה חותרת תחת הטענות העומדות בבסיס עתירה זו, ואינה מייתרת את הצורך לדון בסעדים המבוקשים במסגרתה.

97. המשיבה 8, מועצה מקומית גני תקווה מסרבת לקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, אלמלא הוריהם יממנו מכיסם סיעת צמודה שתלווה את הילד בשעות פעילות הצהרון, והכל כעולה ממכתב התשובה ששלחה המשיבה 8 לח"מ בעקבות פניית העותרים אליה. בנוסף לדרישת מימון הסייעת, דורשת המועצה המקומית גני תקווה, והמשיבה 25 מטעמה, כי ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה הרושמים את ילדיהם לצהרון יחתמו על כתב וויתור והתחייבות, בו הם מסכימים למימון סיעת, ומוותרים על כל טענה שהיא כנגד הצהרון או מי מטעמו במקרה של הימצאות מזון אלרגי בתחומו.

מכתב התשובה ששלחה המשיבה 8 רצ"ב **כנספח 14** לעתירה דנן.

דוגמא לכתב ההתחייבות והוויתור רצ"ב **כנספח 15** לעתירה דנן.

98. יש לציין כי המשיבה 8 הפנתה בתשובתה לנוהל המעודכן, שנכתב, כאמור לעיל, במועד שאינו ידוע, על ידי משרד הרווחה, וטענה בתשובתה כי היא פועלת לפי הנוהל. עם זאת, דברים אלה אינם מדויקים, שכן אילו הייתה המשיבה 8 פועלת לפי הנוהל המעודכן בכללותו (ולא רק לפי הרישא לנוהל המעודכן), הרי שהיא הייתה דורשת מהעותרים המתגוררים במועצה זו לקיים **גם**, בנוסף למימון סיעת על ידי ההורים, את 16 התנאים וההנחיות הקבועים בנוהל ובנוהל המעודכן, ולא כך היא. בשיחות עם העותרים המתגוררים במועצה המקומית גני תקווה, וכן בכתב ההתחייבות (הרצ"ב כנספח 15) לא הועלתה כל דרישה כי ההורים ימציאו מכתב מרופא אלרגולוג על פי האמור בסעיפי המשנה של הנוהל ושל הנוהל המעודכן, ולא הועלתה כל דרישה אחרת המפורטת בסעיפי המשנה של

הנהלים הנ"ל. הדרישה שהוצבה להורים כתנאי לרישום ילדם לצהרון, הינה כי הם יממנו מכיסם סייעת צמודה לשעות הפעילות של הצהרון, ויחתמו על כתב ההתחייבות והויתור. מכאן, כי גם המשיבה 8 אינה פועלת אלא על פי הרישא לנוהל, הזהה לרישא לנוהל המעודכן, ולפיה ההורים צריכים לשאת בעלויות התאמת הצהרונים לילדים הסובלים מאלרגיה.

99. המשיבה 9, מועצה מקומית שוהם, פועלת אף היא על פי הרישא לנוהל שנכתב על ידי משרד הכלכלה, כעולה מהתכתובות המצורפות בין בעלי התפקידים הרלוונטיים לעותרים 21-22, המתגוררים בשוהם, וכעולה ממכתב התשובה ששלחה המשיבה 9 במסגרת מכתב פנייה שנשלח אליה עובר להגשת העתירה דנן. עם זאת, וכעולה מהתכתובות וממכתב התשובה, לשיטתה של המשיבה 9, היא פועלת "לפנים משורת הדין", כאשר היא מימנה בשנת הלימודים תשע"ז סייעת צמודה לילדים הסובלים מאלרגיה לשעה נוספת בלבד, שעת ארוחת הצהריים בצהרון, כאשר לאחר שעה זו היא דרשה כי ההורים יממנו סייעת מכספם ליתר שעות הפעילות של הצהרון. כעולה ממכתב התשובה, בשנת הלימודים תשע"ח מסכימה המשיבה 9 להמשיך את המימון הנזכר, אך ההורים חייבים לדאוג למימון סייעת מטעמם לשעות הפעילות האחרות של הצהרון.

מכתב התשובה מטעם המשיבה 9 רצ"ב **כנספח 16** לעתירה דנן.

התכתובות עם המועצה המקומית שוהם ועם האחראית מטעם המשיבה 24 רצ"ב **כנספח 17** לעתירה דנן.

100. המשיבה 10, עיריית תל אביב, ומפעילת הצהרון מטעמה, המשיבה 23, מיישמות, את הרישא לנוהל של משרד הכלכלה באופן דווקני, כאשר ההורים המבקשים להתקבל לצהרון נדרשים לממן סייעת מכספם בעלות של 2,200 ₪ לחודש. בשיחת ההרשמה מובהר להורים כי הצהרון אינו נושא באחריות לשלומם ולבטיחותם של הילדים האלרגיים השוהים בתחומי הצהרון. יש לציין כי במסגרת הפרק הרלוונטי בחוזה ההפעלה שנערך בין עיריית תל אביב לבין מפעילי הצהרונים, קיימת **דרישה כללית** של העירייה מהמפעיל להצמיד סייעת לכל ילד אלרגי המשתתף בצהרון (אף אם הוא אינו זכאי לסייעת בשעות הבוקר), כאשר עלות הסייעת תחול על "מי מטעמו של הילד". בנוסף, יש דרישה ספציפית של העירייה מהמפעיל לפיה מי מטעמו של ילד הזכאי לסיוע בשעות הבוקר, יממן גם סיוע אישי לשעות פעילות הצהרון. מכאן, שעיריית תל אביב מגדילה לעשות, בקובעה, שאף אם הילד הסובל מאלרגיה אינו זכאי לסייעת צמודה בשעות הבוקר, בשעות הצהרון יהיה על הוריו לממן לו סייעת צמודה.

העתק הפרק הרלוונטי בחוזה ההתקשרות רצ"ב **כנספח 18** לעתירה דנן.

101. המשיבה 11, עיריית נתניה, מיישמת את הרישא לנוהל באופן דווקני. לפי סעיף 4.1 להסכם ההתקשרות עם ההורים, ללא סייעת במימון ההורים הילדים הסובלים מאלרגיה לא יוכלו להתקבל לצהרון.

הסכם ההתקשרות עם ההורים בקשר עם הרישום לצהרון רצ"ב **כנספח 19** לעתירה דנן.

102. המשיבה 12, מועצה המקומית כפר יונה, ומפעילת הצהרון מטעמה, המשיבה 21, מיישמות את הרישא לנוהל באופן שאינו מתגמש כלל. הדרישה של המשיבה 12 היא דרישה לסייעת צמודה בשעות

הצהרון ובמימונם של ההורים. לחלק מהעותרים המתגוררים בכפר יונה, הציעה החברה למתנ"סים הנחה בגובה של 30% מגובה עלות הצהרון. מדובר בהנחה שאינה מתקרבת לעלות המימון של סייעת פרטית על ידי ההורים.

103. המשיבה 13, עיריית חולון, ומפעילת הצהרון מטעמה, המשיבה 19, מיישמות את הרישא לנוהל באופן דווקני, כאשר הוצבה דרישה חד משמעית להורים לממן סייעת מכיסם כתנאי לקבלת הילדים הסובלים מאלרגיה בעיר לצהרונים. לצד זאת, הסכימה המשיבה 13 להעניק הנחה במחיר הצהרונים להורים הנדרשים לממן סייעת, בסך של 220 ₪, שהינה הנחה זניחה ביחס לעלות העסקתה של סייעת.

תכתובות דוא"ל בנושא עם המשיבה 13, רצ"ב כנספחים 20-21 לעתירה דנן.

104. המשיבה 14, עיריית פתח תקווה, מיישמת את הרישא לנוהל שפרסם משרד הכלכלה, כאשר לעמדתה, אם יוחלט על תקצוב לצורך מתן סיוע לשילוב הילדים האלרגיים בצהרונים היא תפעל לפי הנוהל החדש שיפורסם. יצוין כי עיריית פתח תקווה אפשרה בשנת הלימודים הקודמת את השתתפותו של בנם של העותרים 4-5 בצהרון בתנאי שמי שתלווה אותו תהיה סבתו, כעולה ממכתב ששלחה המשיבה 14 לעותרים 4-5, הרצ"ב כנספח 22 לעתירה דנן, הגם שזהו אינו פתרון ישים או מקובל בשנת הלימודים הבאה, ובוודאי שאין זה הפיתרון המערכתי הנדרש. עוד יצוין כי במסגרת הליך ההרשמה המקוון נדרשו ההורים לחתום על כתב וויתור המסיר כל אחריות ממפעילת הצהרון במקרה של חשיפה לאלרגן, וכן על כתב התחייבות לפיו ההורים יממנו סייעת מכיסם לשעות פעילות של הצהרון. מבלי חתימה על כתב הוויתור ועל כתב ההתחייבות, לא ניתן להמשיך בתהליך רישום הילד לצהרון. בנוסף התבקש על ידי הצהרון אישור מרופא אלרגולוג להשתתפות הילד בפעילות בצהרון.

מכתב התשובה של המשיבה 14 לפניית הח"מ לפני הגשת העתירה רצ"ב כנספח 23 לעתירה דנן.

105. המשיבה 15, עיריית מעלה אדומים, לא מסכימה לקבל ילדים לצהרונים בתחומה אלא אם הוריהם יממנו סייעת מכספם. הן במכתב שקיבלו ממנהל אגף החינוך בעיריית מעלה אדומים והן בשיחה עם רכזת הצהרונים שמסרה לעותרת 20, כי בנה יוכל להשתתף בצהרון רק אם ילווה על ידי סייעת במימון של ההורים. באותה שיחה הובהר גם כי ההורים ידרשו לספק את הארוחות עבור ילדם. כנגד מימון הסייעת, הוצע להורים המתגוררים במעלה אדומים פטור מלא מתשלום עלות הצהרון, אם כי הפטור הנ"ל אינו מממן ולו מחצית מעלות העסקת הסייעת. עוד יש לציין כי לעמדת עיריית מעלה אדומים, כפי שעולה ממכתב מנהלת אגף החינוך בעירייה להורי הילדים האלרגיים, בשל כך שהעירייה אינה מממנת סייעות אלא רק מעסיקה אותן, הדרישה שהעירייה תממן את הסייעות בשעות החינוך הבלתי פורמאלי אינה רלוונטית.

106. המשיבה 16, עיריית גבעתיים, ומפעילת הצהרון בתחומה, המשיבה 20, מסרבות לקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, אלמלא הוריהם יממנו מכיסם סייעת צמודה שתלווה את הילד בשעות פעילות הצהרון. היינו, בתחומי עיריית גבעתיים, המדיניות היא יישום דווקני של הרישא לנוהל שפורסם ע"י משרד הכלכלה. בנוסף לדרישה הנ"ל, ההורים נדרשים לחתום על הצהרת בריאות במסגרת הליך הרישום המקוון, שם, בין היתר, נכתב כי: "ילד אשר מלווה בשעות החינוך הפורמלי בידי סייעת צמודה – חלה חובה על ההורה לדאוג ולממן סיוע מעין זה גם לשעות הפעילות בצהרון.

ללא סיוע זה הילד לא יתקבל לצהרון. " לא ניתן להתקדם בטופס המקוון ללא חתימה על הטפסים המצוינים לעיל וכן לא ניתן לציין הסתייגות או הערה כלשהי.

צילום מסך של הצהרת הבריאות המקוונת רצ"ב **כנספח 24** לעתירה דנן.

107. המשיבה 17, עיריית בת ים, מסרבת לקבל ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים, אלמלא הוריהם יממנו מכיסם סייעת צמודה לשעות הפעילות. כך, נמסר לעותרים 31-32, המתגוררים בבית ים, בשיחת טלפון שנערכה ביום 4.7.2017 עם מנהלת המתנ"סים, כי בנם לא יתקבל לצהרון בשל האלרגיה ממנה הוא סובל, אלא אם הם יממנו סייעת צמודה לאופק בשעות הצהרון מכיסם.

108. לסיכום האמור עד כה. עסקינן בתופעה נרחבת, אשר האמור לעיל מתאר את עניינם של העותרים, אך סביר כי זהו המצב גם ברשויות רבות נוספות, אשר לו היו עותרים נוספים מאותן רשויות, מן הסתם, התשובות שהיו מתקבלות היו דומות. וכך, **אף לא אחת** מהרשויות המקומיות או ממפעילי הצהרונים מיישמים את הדרישות המצטברות הקבועות בנוהל המעודכן שפורסם על ידי משרד הרווחה, אשר קובע כי ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה חייבים במימון סייעת צמודה לשעות הפעילות של הצהרון, בנוסף לקיום ששה עשר התנאים וההנחיות הנוספים הקבועים בנוהל המעודכן. לצד זאת, לקראת שנת הלימודים הקרובה דומה כי הרשויות המקומיות עליהם נמנות המשיבות מיישמות **באופן דווקני את הרישא לנוהל שפרסם משרד הכלכלה**. היינו, הרשויות המקומיות והגופים והמפעילים מציבים דרישה כי ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה יישאו בחובה למימון סייעת לילדים לשעות פעילות הצהרון, וזאת כתנאי הכרחי לקבל הילד לצהרון. זאת, למעט המשיבה 6, עיריית ראשון לציון, המאפשרת ליישם בתחומה את הרישא לנוהל או את האפשרות החלופית הקבועה בו, שמשמעה עמידה בשישה עשר תנאים והנחיות כתנאי לרישום ילדים הסובלים מאלרגיה לצהרונים. עם זאת, כפי שתואר לעיל, גם הדרישות הקבועות בחלקו השני של הנוהל אינן ישימות, ובפרט הדרישה לקבלת אישור רופא אלרגולוג, כי לא נשקפת סכנה בהשתתפות הילד בצהרון.

109. נוסף לכך, יש רשויות מקומיות ומפעילי צהרונים אחדים מגדילים לעשות בכך שהם מחייבים את ההורים לחתום על כתב וויתור או על סעיף וויתור, הפוטר אותם מכל אחריות לגורלו של הילד או הילדה השוהים בצהרון. לעמדת העותרים, כתב הוויתור עומד אף הוא בניגוד מוחלט לחובת הרשויות ומפעילי הצהרונים לקבל אחריות על שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים. בהקשר זה ראוי להזכיר את התביעה שהוגשה בת.א. 23170-02-15 שעניינה היה כתב וויתור גורף, כבענייננו, עליו נדרשו לחתום הורים לילדה במעון הסובלת מאלרגיה לשומשום לחתום כתנאי להמשך שהייתה במעון. בעקבות תביעה זו, שונה והובהר הנוהל בעניין על ידי משרד הכלכלה, באופן שנקבע כי נוסח כתב הוויתור, המכונה לעיתים כתב התחייבות או טופס שחרור, יהיה הנוסח הבא בלבד:

"אנו מייפים בזאת את צוות המעון/מטפלת המשפחתון ואת מנהלת המעון להגיש לילידנו/תנו את הטיפול הדרוש בעת הצורך, ומצהירים בזאת כי לא תהיינה לנו כל טענות או תביעות כלפינו בעקבות אופן מתן הטיפול, לרבות אם יינתן שלא לצורך, ו/או בקשר לחשיפה לחומרים אלרגניים שאינה תלויה בצוות המעון והאחראים בו" (מתוך קובץ ריענון לנהלי הפעלת מעונות יום/משפחותנים לשנה"ל תשע"ז, שפורסם ע"י משרד הכלכלה, והרצ"ב **כנספח 25 לעתירה דנן).**

הנה כי כן, בנסיבות דומות שונה כתב הויתור הדרקוני כתב וויתור מוגבל בנסיבותיו לאופן הענקת הטיפול במקרה של חשיפה, ומן הראוי כי זו תהיה המדיניות גם במקרה הצהרונים הנדון בעתירה דן.

ה.5. פניות העותרים עובר להגשת העתירה

110. עובר להגשת העתירה דן, ומשהחלו להצטבר במשרדי הח"מ עוד ועוד פניות של הורים, אשר נמסר להם כי ילדיהם הסובלים מאלרגיה לא יהיו רשאים להשתתף בצהרונים בשנת הלימודים תשע"ח, פנו חלק מן העותרים (שכן בשלב זה רשימת העותרים טרם התגבשה באופן סופי) למשיבים 1 ו-2, משרד הכלכלה ומשרד הרווחה, במכתב שנשלח ביום 12.7.2017, בו הם פרשו את טענותיהם כי הנוהל קובע מדיניות מפלה, הפוגעת בזכות לשוויון, והעלו את דרישתם כי הנוהל יבוטל, ונושא שילובם של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים יוסדר בהקדם, לקראת שנת הלימודים הבאה. עד למועד כתיבת שורות אלה, טרם נתקבלה עמדת המשיב 1 והמשיב 2 לפניית העותרים.

המכתב שנשלח למשרד הכלכלה ולמשרד הרווחה מטעם העותרים רצ"ב **כנספח 26** לעתירה דן.

111. בידי העותרים תגובת הגב' גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום במשרד הכלכלה, שהועברה אליהם כחלק מתשובה שנשלחה לעותרים 21-22 בתשובה לפנייתם לרשות המקומית בה הם מתגוררים. לפי תגובה זו, מחד נקבעה על ידי משרד הכלכלה חובה כי הילדים הסובלים מאלרגיה ילכו סייעת בשעות הפעילות של הצהרון, אך מאידך נאמר כי חל איסור מוחלט על הפליה בעת הקבלה לצהרון, לגבי הילד ולגבי הוריו. והרי, בהינתן שחובת מימון הדרישה לסייעת הוטלה על ההורים, הרי שיש בין שני חלקי תגובה זו סתירה אינהרנטית הנובעת מהמדיניות הלא שוויונית שקובע הנוהל.

התגובה הנזכרת רצ"ב **כנספח 27** לעתירה דן.

112. לאחר חקיקתו של חוק הפיקוח, סברו העותרים כי יש להביא גם לפתחו של המשיב 3, משרד החינוך את הסוגיה. אשר על כן, פנו העותרים למשיב 3 ביום 3.8.2017, בדרישה כי משרד החינוך יבטל את הנוהל הפוגעני והמפלה ויקבע מדיניות ראויה לשילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים החל משנת הלימודים תשע"ח, כחלק מסמכויותיו וחובותיו על פי חוק הפיקוח. עד למועד כתיבת שורות אלה, טרם נתקבלה עמדת המשיב 3 לפניית העותרים.

המכתב שנשלח למשרד החינוך מטעם העותרים רצ"ב **כנספח 28** לעתירה דן.

113. יצוין כי במסגרת פניות לא פורמאליות מטעם העותרת 35, עמותת יה"ל, לגב' עירית לבנה, הממונה על תחום הבריאות במשרד החינוך, נמסר כי הנושא מוכר והינו בטיפול לקראת שנת הלימודים תשע"ח.

114. בנוסף, פנו העותרים גם לרשויות המקומיות השונות המשיבות בעתירה דן, כאשר הטענה של העותרים כלפיי הרשויות המקומיות הייתה שאופן יישום המדיניות שנקבעה ברישא לנוהל על ידן מפלה ילדים הסובלים מאלרגיה. ניתן לתמצת את תשובת הרשויות שהשיבו לפניית העותרים הנ"ל בכך שהרשויות המקומיות גורסות כי הן מיישמות את הנוהל התקף, וכי ידיהן כבולות כל עוד לא יפורסם נוהל אחר.

מכתב הפנייה לעיריית באר שבע רצ"ב כנספח 29 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית בת ים רצ"ב כנספח 30 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית גבעתיים רצ"ב כנספח 31 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית גני תקווה רצ"ב כנספח 32 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית כפר יונה רצ"ב כנספח 33 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית נתניה רצ"ב כנספח 34 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית תל אביב רצ"ב כנספח 35 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית חולון רצ"ב כנספח 36 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית ראשון לציון רצ"ב כנספח 37 לעתירה דן.

מכתב הפנייה לעיריית פתח תקווה רצ"ב כנספח 38 לעתירה דן.

מכתבי התשובה מהמשיבה 6, מהמשיבה 12, והמשיבה 16 (בהתאמה) רצ"ב כנספחים 39, 40, 41 לעתירה דן.

ג. הטיעון המשפטי

1. עיקרון השוויון ואיסור הפליה – כללי

115. עקרון השוויון הוא עקרון על בשיטת המשפט הישראלית "מנשמת אפו של המשטר החוקתי" (דבריו של השופט לנדוי בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 698, 693 (1969) (להלן: "עניין ברגמן")). מדובר בעקרון הקובע זכות בעלת מעמד חוקתי, המעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו: בג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, נד(2), 164, 186). כך נקבע, כי הזכות לשוויון ואיסור הפליה וקיפוח קשורים באופן אינהרנטי לזכות לכבוד ונכללים בה (שם, וראו גם: בג"ץ 720/82 אליצור אגוד ספוטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לז(3) 17, 20 (1983)).

116. משמעותו המקובלת של עקרון השוויון הינה, באופן כללי, הדרישה ליחס שווה לשווים. פירוש הדבר אינו שוויון מוחלט ועיוור, כי אם שוויון ענייני, השואף להשגת יחס דומה לדומים על פי מאפיינים הרלוונטיים למקרה. היינו, המשמעות היא הכמיהה והשאיפה לשוויון מהותי ולא פורמלי, שוויון בין בני אדם ומוסדות שלהבדלים ביניהם אין משמעות בקבלת השירות או היחס מהרשות (בג"ץ 30/55 ועדה להגנה על אדמות נצרת המופקעות נ' שר האוצר, פ"ד ט 1261, 1265 (1955); ד"נ 10/69 בורונובסקי נ' הרב הראשי לישראל, פ"ד כה(1) 7, (1971) (להלן "פרשת בורונובסקי"); בג"ץ 141/82 ח"כ רובינשטיין נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לז(3) 148, 141 (1983), בעמ' 148-149; בג"ץ 200/83 וואד נ' שר האוצר, פ"ד לח(3) 113 (1984); בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 106-117

1995) (להלן: "עניין מילר"); בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337 (1999).

117. עיקרון זה, יש ליישם במקרה שלפנינו ככתבו וכלשונו. כל "חטאים" של הילדים נשוא העתירה העתירה הוא היותם אלרגיים למזונות מסוימים. בגין כך, הם "נענשים" פעמיים, וזאת אין לאפשר. הילדים הסובלים מאלרגיה, אף אם עסקין באלרגיה מסכנת חיים, אינם שונים מחבריהם, ילדים "רגילים" (במרכאות כפולות ומכופלות), שאינם סובלים מאלרגיה. הילדים נשוא העתירה דגן לומדים במסגרות חינוכיות רגילות, ומשתלבים בכל פעילויות היומיום בכל תחומי החיים. המוגבלות שממנה הם סובלים אמנם דורשת התאמות תזונתיות, ובגילאים צעירים, אף ליווי והשגחה שימנע חשיפה מסוכנת לאלרגנים. עם זאת, מוגבלות זאת אינה מצדיקה פגיעה בזכותם של הילדים לשוויון כבני אדם, ואינה מצדיקה הפלייתם לרעה ביחס לחבריהם, ילדים שאינם סובלים מאלרגיה. יפים לעניין זה דברי השופט מ' חשין בבג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 503 (1996):

"והפליה, ידענו, היא הרע-מכל-רע. הפליה מכרסמת עד כלות ביחסים בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם. תחושת הפליה מביאה לאובדן עשתונות ולהרס מירקם היחסים בין אדם לרעהו" (ראו גם: ענין ברגמן בעמ' 693; בג"ץ 953/87 א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332-333 (1988)).

118. זאת ועוד. הנוהל, הנוהל המעודכן, ואופן יישומם השרירותי והפוגעני על ידי הרשויות המקומיות ומפעילי הצהרונים, אף יוצרים הפליה כלכלית כלפי העותרים, הוריהם של הילדים, ואף פוגעים בחופש העיסוק שלהם. כפי שפורט לעיל, העלות החודשית של העסקת סייעת הינה כ-2000 ש"ח, ללא חישוב נסיעות ותנאים סוציאליים נלווים. זאת, בתוספת העלות החודשית של הצהרון, ואף, במקרים בהם מסרבים הצהרונים לספק ארוחת צהריים חמה לילדים, בתוספת עלות הארוחות שההורים נדרשים לספק לילדיהם. היעלה על הדעת כי זוג הורים לילד או לילדה הסובלת מאלרגיה ברמה מסכנת חיים יידרשו לשלם מידי חודש כ-3,000 ש"ח יותר (בשקלול שכר המטפלת המלא, ועלות הארוחות) בגין השתתפות ילדם בצהרון לעומת הורים אחרים לילדים המשתתפים בצהרון, שילדיהם אינם סובלים מאלרגיה? על כך נאמר כי "ההפליה הינה מן הפגיעות החמורות ביותר שיתכנו באדם ובזכויות האדם" (עניין מילר, 132).

היותה של ההפליה הפליה כלכלית, אינה מקהה מחומרנה של ההפליה, ובפרט, שההפליה הכלכלית כלפי ההורים העותרים מתלווה להפליה חברתית, ורגשית כלפי הילדים הסובלים מאלרגיה, המודרים מהצהרונים.

119. בהמשך לכך, בחינת חוק הפיקוח מעלה כי עצם הדרישה למימון סייעת על ידי ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה הינה מנוגדת ועומדת בסתירה לחוק הפיקוח. שהרי, חוק הפיקוח נועד להסדיר את מחירי הפיקוח על הצהרונים, ולקבוע את המחיר המרבי אותו ניתן לגבות מההורים בגין השתתפות ילדם בצהרון. ואולם, אם הנך הורה לילד או לילדה הסובלים מאלרגיה, הרי שבנוסף למחיר המפוקח שייגבה בעבור השתתפות הילד או הילדה בצהרון, יהיה עליך לשאת בעלות לא מבוטלת נוספת של לפחות כ-2,000 ש"ח בחודש, באופן החותר באופן בוטה תחת תכליתו של חוק

הפיקוח, שהינה בראש ובראשונה, הסדרת הפיקוח והבקרה על הצהרונים, ובכלל זה עלותם, בין הרשויות ובין הצהרונים השונים.

120. זאת ועוד. ההפליה הכלכלית הנובעת מהמדיניות שנקבעה בנוהל ובנוהל המעודכן כלפי הוריהם של ילדים הסובלים מאלרגיה יוצרת הפליה כלכלית בתוך קבוצת ההורים לילדים הסובלים מאלרגיה, שהרי, בהינתן העלות הגבוהה של העסקת סייעת אישית, אפשר כי הורים לילדים הסובלים מאלרגיה במעמד סוציו אקונומי גבוה יוכלו להרשות לממן את עלות שהיית ילדם בצהרון בתוספת עלות הסייעת, בעוד שהורים אחרים לילדים הסובלים מאלרגיה לא יוכלו לעמוד בדרישת המימון, ועל כן ילדם לא יוכל להשתתף בצהרון.

2.1. הזכות לשוויון של אנשים עם מוגבלויות

121. נוסף לעקרון השוויון הכללי, בעניין דנן רלוונטי אף עקרון השוויון הספציפי למניעת הפליה כלפי אנשים עם מוגבלויות, הקבוע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק שוויון זכויות**"). חוק שוויון זכויות חוקק בשנת 1999 כחלק מגל חקיקה עולמי שעסק בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, וקבע לראשונה את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות כחלק מסל זכויות האדם הקיימות במדינת ישראל (בג"ץ 6069/10 **מחמלי נ' שירות בתי הסוהר**, 17, לא פורסם, 5.5.2014) (להלן: "**פרשת מחמלי**"). תכלית זו נלמדת מסעיף 1 לחוק שוויון זכויות הקובע כי: "**זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות**". עוד יש לציין כי חוק שוויון זכויות קובע כי מטרתו הינה הגנה על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות וכן עיגון זכותו השוויונית בחברה בכל תחומי החיים, תוך מתן **אפשרות שווה** לחיות את חייו באופן עצמאי ככל הניתן ואפשרות למיצוי מלוא יכולתו.

122. על פי ס' 5 לחוק שוויון זכויות אדם עם מוגבלות הוא "**אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים**". המונח "תחומי החיים העיקריים" לא הוגדר בד"ן, אך מקובל לומר כי "תחומי החיים העיקריים" כוללים, בין היתר, את "**יכולת האדם לדאוג לענייניו, הליכה, ראייה, שמיעה, דיבור, נשימה, למידה, עבודה, עמידה, נשיאה, חשיבה, יכולת ריכוז, ואינטראקציה עם אחרים**" (להרחבה ראו: פרשת מחמלי בעמ' 17-18; אריאלה אופיר ודן בורנשטיין "חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998: אמנציפציה בסוף המאה ה-20" **ספר מנחם גולדברג** 42, 61-62 אהרון ברק, סטיב אדלר, רות בן ישראל, יצחק אליאסוף ונחום פינברג עורכים, 2002)).

123. בעניינינו, אין ולא יכולה להיות מחלוקת, כי ילדים בגילאי 3-8 הסובלים מאלרגיה ברמה מסכנת חיים, הוכרו כילדים בעלי צרכים בריאותיים ייחודיים, באופן שהאלרגיה ברמה החושפת אותם לסכנת חיים מידית, מהווה מוגבלות. אלרגיה מסוג זה אף הוכרה כמוגבלות המזכה את הילדים הסובלים מאלרגיה בליווי של סייעת צמודה, כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, 91-2.2 "סייעות רפואיות בחינוך הרגיל". בתנאים מסוימים, המוגבלות דנן אף מזכה בהכרה בילד הסובל ממנה כילד נכה, הזכאי לקצבה מהמוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, חוזר 1978-גמלת ילד נכה לילדים

עם אלרגיה). מכאן, שחוק שוויון זכויות חל על ילדים הסובלים מאלרגיה מסכנת חיים, כילדיהם של העותרים בעתירה דנן.

124. על פי ההגדרה הקבועה בסעיף 19 לחוק שוויון זכויות, הצהרונים נשוא העתירה דנן הינם "שירות ציבורי" כהגדרת מונח זה בחוק שוויון זכויות ובתוספת השנייה לו, שכן עסקינן בשירות המוצע לכלל הציבור, והינו במהותו בעל אופי של שירות חינוך, רווחה ופנאי. זאת ועוד, הצהרונים מופעלים על ידי הרשויות המקומיות במישרין, או על ידי מי מטעמן, ופעילותן מסובסדת באופן אחיד ועל פי קריטריונים שנקבעו מראש על ידי המדינה. נוסף לאלו, הצהרונים מופעלים לרב במקום ציבורי, בין אם במרכז קהילתי, מתנ"ס, או מבנה אחר אשר בבעלות הרשות המקומית.

125. סעיף 19 לחוק השוויון קובע כי:

"מי שעיסוקו במתן שירות ציבורי, בהפעלת מקום ציבורי או בהספקת מוצר, לא יפלה אדם מחמת מוגבלותו בכל אחד מאלה, לפי הענין: (1) לא יסרב... (ב) לתת לו שירות ציבורי... (2) לא יקבע תנאי שלא ממין הענין המונעים או המגבילים, במישרין או בעקיפין, שימוש בשירות ציבורי או במקום ציבורי, או הנאה משירות ציבורי, ממקום ציבורי או בהספקת מוצר;"

126. הנה כי כן, הילדים הסובלים מאלרגיה ברמה מסכנת חיים עונים להגדרת "אדם עם מוגבלות" והצהרונים נשוא העתירה דנן עונים להגדרת "שירות ציבורי" כמשמעות הגדרות אלה על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. מכאן, שהאיסור להפלות אדם מחמת מוגבלותו באופן המגביל את יכולת ההשתתפות שלו בשירות הציבורי חל בעניינו.

127. ואולם, הנוהל והנוהל המעודכן דורסים ברגל גסה את העיקרון הקבוע בסעיף 19 לחוק שוויון זכויות, בהינתן שהתנאים והדרישות שמתווה המדיניות הנוהגת ביחס לשילובם של ילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים, מונעים, הלכה למעשה את יכולתם לצרוך את השירות הציבורי ובכך מביאים להדרתם משערי הצהרונים. מדיניות זו, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון זכויות ועם אופן יישומו בבתי המשפט, כמו גם עם עקרון השוויון ואיסור ההפליה הכלליים.

128. מעבר להיות המדיניות הנוהגת כלפיי ילדים הסובלים מאלרגיה, כפי שבאה לידי ביטוי בנוהל, בנוהל המעודכן, ובאופן יישומם על ידי המשיבים, מדיניות מפלה ובלתי שוויונית, מדיניות זו ואופן יישומה אף עומדים בניגוד מוחלט לתכלית העומדת ביסוד חוק שוויון זכויות, והיא הטלת האחריות להתאמת השירות הציבורי לצרכים של האדם עם המוגבלות על החברה, ולא על האדם עצמו. יפים בעניין זה הדברים הבאים:

¹ "שירות ציבורי", אחד מאלה: (1) שירות, לרבות שירות מהשירותים המנויים בתוספת השניה, המיועד לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו; (2) שירות הניתן בידי גוף ציבורי; (3) שירות הניתן במקום ציבורי; "מקום ציבורי", אחד מאלה: (1) מקום, לרבות מקום מהמקומות המנויים בתוספת הראשונה, או חלק ממנו, העומד לשימוש של הציבור או חלק בלתי מסוים ממנו; (2) מקום או חלק ממקום שבו ניתן שירות ציבורי; ראה סעיף 19 לחוק. "גוף ציבורי", לרבות משרד ממשלתי, יחידותיו ויחידות הסמך שלו; רשות מקומית; גוף אחר שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: "גוף מבוקר"). סעיף 5 לחוק.

”רעיון ‘ההתאמות’ שבחוק השוויון משקף איפוא את ההבנה המודרנית שאין די בכך שאדם עם מוגבלות יתאים עצמו לחברה, אלא שדווקא על החברה להתאים עצמה לאדם עם המוגבלות, וזאת עליה לעשות באמצעות פעולות אקטיביות שיתנו ‘מענה הולם’ לצרכיו המיוחדים של האדם עם המוגבלות ‘באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מירבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו” (בע”מ 1118/14 פלונית נ’ משרד הרווחה והשירותים החברתיים (לא פורסם, 1.4.2014); וראו גם: פרשת מחמלי; בג”צ 7081/93 בוצר נ’ מועצה מקומית “מכבים-רעות”, פ”ד נ(1) 19 (1996)).

129. כשם שנקבע, במקרים בהם מדובר על מקום עבודה שאינו מותאם ליכולותיו של האדם עם המוגבלות, כי הנטל הכלכלי להתאמת מקום העבודה מוטל על המעסיק ולא על האדם בעל המוגבלות עצמו (פרשת מחמלי, בעמ’ 21-22), מקל וחומר ראוי כי כאשר עסקין בשירות ציבורי כצהרונים, שירות המפוקח והמסובסד על ידי המדינה, תישא המדינה בעלות הנגשת השירות לכלל הילדים, לרבות הילדים הסובלים מאלרגיה ברמה מסכנת חיים.

3.1. חופש העיסוק של ההורים העותרים, ושילובן של נשים בשוק העבודה

130. חוק-יסוד: חופש העיסוק מעגן את מעמדה החוקתי של הזכות לחופש העיסוק ולתפיסה הבסיסית לפיה לכל אדם קנויה הזכות הטבעית לעבודה ולמשלח יד (בג”ץ 4264/02 שותפות המגדלים אעבליים נ’ המועצה המקומית אעבלין, 12 (לא פורסם, 12.12.2006); בג”ץ 1/49 בז’רנו נ’ שר המשטרה, פ”ד ב 80, 83 (1949); בג”ץ 868/86 טרודלר נ’ ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ”ד מא(1) 694 (1988); בג”ץ 146/88 קורן נ’ עיריית רחובות, פ”ד מב(4) 72 (1988)). ואולם, מדיניות המדירה את הילדים הסובלים מאלרגיה מהצהרונים, ואשר הלכה למעשה, משמעותה הינה כי יום הלימודים של הילדים מסתיים בשעה 14:00 בצהריים, בתום יום הלימודים הפורמאלי, מביאה לפגיעה בחופש העיסוק של ההורים העותרים. שהרי, בהעדר מסגרת עד לשעות אחר הצהריים, קיימת סבירות גבוהה כי אחד ההורים יידרש לסיים את יום העבודה בצהריים, באופן המגביל את חירותו לבחור את משלח ידו ולעבוד במשרה מלאה.

131. בנוסף לכך, מדברי ההסבר לחוק הפיקוח עולה כי אחת מתכליות החוק הינה לסייע לנשים להשתלב בשוק העבודה (ראו דברי ההסבר לחוק). ואולם, מטרה חשובה זו אינה מושגת ביחס לאימהותיהם של הילדים הסובלים מאלרגיה, שעה שהמדיניות הקיימת ואופן יישומה מקשים על שני ההורים בתא המשפחתי לעבוד בשעות העבודה הנהוגות היום בשוק העבודה, ולאחר השעה 14:00, בה מסתיימת מסגרת החינוך הפורמאלית.

4.1. חוסר תום לב של הרשות

132. חובת תום הלב המוגברת של הרשות כלפי הפרט הוכרה בפסיקה של בית המשפט העליון בפסקי דין רבים. כך נקבע באחד מהם:

”מקובל היום על הכול, כי השלטון חב חובת הגינות כלפי הפרט. חובה זו מוטלת על כל מי שבידו סמכות שלטונית. היא מוטלת כלפי כל פרט באשר הוא אדם. היא חלה לעניין

כל פונקציה שלטונית (חקיקתית, ביצועית, שיפוטית) (בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' **משרד האוצר אגף המכס והמע"מ**, נב(1) 289, פס' 1 לדברי כבוד הנשיא בדימוס אהרן ברק (1998) (להלן: "פרשת קונטרם").

133. מקורה של חובת ההגינות המוגברת של הרשות כלפי הפרט נובעת מתפיסה שהרשות פועלת למען הציבור ולא למענה עצמה. היינו, הרשות הינה שליחתו של הציבור ושל הפרטים בו, ועל כן, בשם השליחות, חבה הרשות לפרטים שבציבור חובת הגינות מורחבת השלטון והרשויות ממלאות אפוא תפקיד של נאמן עבור הכלל (פרשת קונטרם; בג"ץ 6213/14 ארגמן נ' **משטרת ישראל** (לא פורסם, 1/12/2016); בג"ץ 142/70 **שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים**, כה(1) 325, 331 (1971)). תוכנה של חובת ההגינות של הרשות כלפי הפרט כוללת, בין היתר, את החובה ליתן נימוקים, לנהוג בסבירות וללא שרירות, לנהוג ביושר, בטוהר לב ובתום לב (פרשת קונטרם; בג"ץ 840/79 **מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל**, לד(3) 729 (1980)).

134. במקרה דנן, נראה כי המשיבים בחוסר תום לב, בחוסר יושר ובחוסר הגינות הן בפעולותיהם המהותיות והן בפעולותיהם הדיוניות. ראשית, הנוהל הוחלף בנוהל המעודכן במועד שאינו ידוע, באופן שמחק לחלוטין את הקישורים לנוהל שפרסם משרד הכלכלה, אף ביחס לשנת הלימודית תשע"ז, כאשר אין מחלוקת שהנוהל, ולא הנוהל המעודכן, היה הנוהל הרלוונטי בשנת הלימודים תשע"ז. מן הראוי, ועל פי חובת הרשות, המתחייבת מכוח עקרון ההגינות ותום הלב כמפורט לעיל, היה כי יצוין על גבי הנוהל המעודכן תאריך עדכוננו וכי יפורסם הנוהל המעודכן לכלל הרשויות המקומיות והמפעילים.

135. לכך יש להוסיף כי המשיבים 1-3 נמנעו ממענה למכתבי העותרים, וזאת חרף פניות בע"פ מטעם העותרת 35 בנושא, ועל אף מודעותן לסד הזמנים הצפוף לקראת שנת הלימודים הקרובה ולקושי הרב של העותרים למצוא פתרונות למצוקתם.

ז. סוף דבר

136. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי אשר יורה כדלקמן:

א. יורה למשיבים 1-3 לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל לאלתר נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים על כל נוסחיו, בשל היותם מפלים ופוגעניים כלפי ילדים הסובלים מאלרגיה והוריהם.

ב. יורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תאושר לאלתר, לכל ילדי העותרים הסובלים מאלרגיה קבלת של ילדי העותרים לצהרונים כנדרש במסגרת ציבורית וחינוכית הפתוחה להשתתפותם של כלל הילדים, תוך הבטחת שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים, לרבות בדרך של הקצאת סייעות צמודות או בכל דרך אחרת שתמצא ראויה להבטחת שלום הילדים ושילובם הבטוח בצהרונים.

ג. יורה למשיבה 3, מכוח חובתה על פי חוק הפיקוח, לבוא וליתן טעם מדוע לא תיקבע מדיניות ברורה, רחבה, כלל ארצית ושוויונית, המנגישה באופן מלא ובטוח את הצהרונים לילדים הסובלים מאלרגיה,

בדרך של מימון סייעת צמודה לכל ילד הסובל מאלרגיה והזכאי לסייעת ביום הלימודים גם בשעות הפעילות של הצהרון או לחילופין, בכל דרך אחרת שתימצא לביצוע ההתאמות הנדרשות שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים הסובלים מאלרגיה בצהרונים.

ד. יורה למשיב 2 לבוא וליתן טעם מדוע שונה נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים בחטף ובסתר, מבלי לפרסם את מועד עריכת השינוי ומהותו, תוך מתן ההזדמנות האלמנטארית והבסיסית לגורמים אשר עלולים להיפגע מנוהל זה לבוא ולהתנגד לנוהל ו/או להביא בפני הציבור את האפשרות להסתייג ולהעיר לו, ובאופן שלא מותיר ספק להתנהגותה חסר תום הלב של הרשות הציבורית.

ה. יורה למשיבים 1-3 לבוא וליתן טעם מדוע עד למועד כתיבת שורות אלו, לא המציאו המשיבים 1-3 תשובות למכתביהם של העותרים בפנייתם לרשויות בעניין בעייתם, חרף בהילות העניין.

ו. ליתן בזאת צו ארעי דחוף במעמד צד אחד וכן צו ביניים, שיעמוד בתוקפו עד לסיום הדיון בעתירה זו, המורה על ביטול "נוהל שילוב ילדים אלרגיים בצהרונים" ועל קבלתם לאלתר של ילדיהם של העותרים לצהרונים המתקיימים והמופעלים על ידי המשיבות 6-26, ושל ילדים נוספים שלא התקבלו לצהרונים הפועלים במקום מגוריהם בשל האלרגיה ממנה הם סובלים, וזאת תוך מציאת הפתרונות ההולמים שיבטיחו את שילובם הבטוח של הילדים בצהרונים, ומבלי שהוריהם יחויבו במימון סייעת מלווה לילדים לשעות פעילות הצהרון.

137. בתמיכה לעתירה זו, מצורפים תצהירי העותרים.

138. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים, ככל שיתנגדו לעתירה, בהוצאות העותרים ובשכ"ט עו"ד בתוספת מע"מ כדין.

מיכאל גינסבורג, עו"ד

הילה אוחיון גליקסמן, עו"ד

גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'

ב"כ העותרים

תל אביב, היום 31 אוגוסט 2017