

2 ספטמבר 2021

כ"ה אלול התשפ"א

אל:

שרת החינוך, חה"כ ד"ר יפעת שאשא ביטון באמצעות דוא"ל: sar@edu.gov.il	שר התקשורת, מר יועז הנדל באמצעות דוא"ל: mancalmoc@moc.gov.il
שרת הכלכלה, חה"כ אורנה ברביבאי באמצעות דוא"ל: sara@economy.gov.il	סגן שרת הכלכלה, חה"כ יאיר גולן באמצעות דוא"ל: ygolan@knesset.gov.il

## הנדון: צורך דחוף במציאת פתרונות לנגישות לאינטרנט לתלמידים ולתלמידות בישראל כחלק

### בלתי נפרד ממימוש זכותם לחינוך

אנו מתכבדות לפנות אליך בשם הפורום לדו קיום בנגב, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, ואיגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)<sup>1</sup> בסוגיה שבנדון כדלקמן:

### פתח דבר

1. בשנתיים האחרונות, בעקבות השלכותיה של מגפת הקורונה, נוכחנו, יותר מבעבר, כי חיבור מהיר ואיכותי לאינטרנט הינו תנאי בסיסי להשתתפות בחיים החברתיים והכלכליים, ואמצעי הכרחי כצוהר למימוש זכויות יסוד אחרות. במהלך מגפת הקורונה והמגבלות שהוטלו בעקבותיה בישראל, מערכות שירותים רבות מטעם המדינה מסופקות באופן כמעט-בלעדי באמצעות האינטרנט. כך גם מערכת החינוך, אשר נאלצה לעבור למתכונת לימודים מקוונת של למידה מרחוק, המחייבת חיבור לאינטרנט מהיר ויציב (כמו כן מחשבים ומכשירי קצה).
2. לצערנו ישנם קטינים בישראל מקרב אוכלוסיות מיעוטים, והאוכלוסייה הבודואית שבנגב בפרט, החיים בכפרים בהם אין תשתית לנגישות לאינטרנט, ודאי שלא נגישות רציפה. עובדה זו פוגעת באופן קשה ביכולת שלהם לממש את זכותם לחינוך.
3. במכתב זה נתאר את המצב העובדתי הקיים כיום באוכלוסייה זו בישראל, וכיצד הוא עומד בניגוד לחובות המשפטיות החלות על המדינה להבטיח כי לכלל הקטינים בישראל נגישות

<sup>1</sup> איגוד האינטרנט הוא עמותה בלתי תלויה, הפועלת ללא מטרת רווח לקידום והטמעת האינטרנט כתשתית טכנולוגית, מחקרית, חינוכית, תרבותית ועסקית בישראל ולשימור עקרונות יסוד דמוקרטיים בפעילות הרשת בישראל. האיגוד אינו מייצג אינטרסים מסחריים כלשהם, ומשמש מיום הקמתו כנציג הכולט של קהילת האינטרנט הישראלית. למידע נוסף, ראו באתר איגוד האינטרנט, בכתובת: <https://www.isoc.org.il>

מספקת לאינטרנט, על מנת שיוכלו, בין היתר, לממש את זכותם לחינוך. לסיכום נצביע על מישורי פעולה בהם נדרשים משרדי הממשלה לפעול על מנת לספק פתרון מידי לבעיה זו.

#### העדר נגישות לאינטרנט בכפרים הבדואים בנגב

4. האוכלוסייה הבדואית בנגב, היא בין האוכלוסיות העניות ביותר בישראל, והילדים בה סובלים ממחסור בהיבטים רבים של חייהם. על פי נתוני הביטוח הלאומי ומשרד החינוך מהשנים האחרונות, מבין 24,000 ילדי גנים ו-96,300 תלמידי בית הספר, 79.6% חיים מתחת לקו העוני. נתונים אלו מתייחסים ליישובים המוכרים, שבהם קיימות תשתיות פיזיות וחברתיות, והמצב הכלכלי בכפרים הבלתי מוכרים שבהם נעדרות תשתיות רבות חמור אף יותר. יודגש כי היישובים הבדואים המוכרים ממוקמים באשכול 1 בסולם הסוציו האקונומי, הנמוך בסולם. משמעות הדבר היא, כי נתוני הפתיחה של התלמידים הבדואים הם לעיתים מזומנות נמוכים, מבחינת יכולת המשפחה לתמוך באמצעים כספיים ואחרים ולסייע ללמידה.
5. בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב, אין כלל תשתית הולמת לחיבור אינטרנט ואלה נאלצים להסתמך על הרשת הסלולרית, שאף אליה אין גישה במרבית הכפרים ובחלקם יש קליטה חלקית בלבד. על פי הנתונים העכשוויים שבידינו קיימת בעיית נגישות קשה אף בכפרים הבדואיים המוכרים, בהם רק בכ-34% מהבתים מחוברים לאינטרנט.<sup>2</sup> נוסף לכך, לרוב המשפחות בכפרים אלה אין כלל אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו גישה לאינטרנט כגון חיבור רציף לחשמל, ומחשבים או טלפונים סלולריים עבור כל ילד/ה שיכולים לשמשם ללמידה.
6. משמעות גורם העוני לעניין הנגישות של ילדי הבדואים מורכבת: התלמיד/ה הבדואית והוריו/ה מתקשים לרכוש אמצעים טכנולוגיים איכותיים שיבטיחו חיבור זמין לרשת באמצעות המערכת הסלולארית, ועל אחת כמה וכמה- להבטיח גישה לרשת לכלל הילדים במשפחה. הם גם מתקשים כלכלית לפצות על הנתק מהרשת, למשל באמצעות הגעה ליישוב מוכר וחיבור לרשתות הקיימות בו, בפרט לנוכח היעדר תחבורה ציבורית לכפרים אלו, והיעדר רכב פרטי. ההורים מתקשים כלכלית לפצות על אבדן הלימודים באמצעות רכישת שירותי הוראה פרטיים או הקדשת זמן של אחד ההורים לסיוע לתלמיד.
7. קשיים אלה מתעצמים לאור השלכות מגפת הקורונה על האוכלוסייה הבדואית, שנפגעה בחומרה רבה. ביישובים הבדואיים היתה רמת תחלואה גבוהה, והם הוגדרו כ"יישובים אדומים", מצב שחייב השבתת לימודים. מעבר לכך, המגפה הובילה לקשיים כלכליים נוספים בקהילה לצד ההתמודדות עם החולי הרב, ומשברים נפשיים גדולים בקרב המשפחות והילדים, שהשפעותיהם נוכחות גם בימים אלה.

<sup>2</sup> Negev Coexistence Forum for Civil Equality, Violations of Human Rights of the Arab Bedouin Community in the Negev/Naqab during Pandemics, International Day of Human Rights 2020, p. 16. Available at <https://www.dukium.org/wp-content/uploads/2020/12/NCFs-Human-Rights-Report-International-Day-of-Human-Rights-2020-Dec.-final-2.pdf>.

8. במצב דברים זה, משמעות מעבר ללימודים באופן מקוון הוא כי מהתלמידים והתלמידות בכפרים הבדואיים נשללת באופן אפקטיבית זכותם לחינוך. נדגיש כי גם כאשר הלימודים מתקיימים בבית הספר כסדרם, ספק רב אם ניתן לממש את הזכות לחינוך ללא גישה קבועה לאינטרנט, הנדרשת לצורך הגשת מטלות, למידה עצמית ושמירה על קשר רציף עם בית הספר והמורים. נוסיף כי ממענה לבקשת חופש מידע נמסר לפרוורם לדו קיום בנגב כי משרד החינוך חילק בתקופה זו מספר מכשירי קצה ל – 13% מילדי הכפרים הבדואים. כמות זו אינה מהווה פתרון מספק עבור כלל הילדים, אולם אף עבור אלה שקיבלו מכשירי קצה, אין די בקיומם של מכשירי הקצה, כל עוד לא תובטח נגישות לתשתיות אינטרנט.
9. בכל הנוגע לנגישות אינטרנט בבתי הספר בכפרים הבדואיים, על פי נתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך בבקשת חופש מידע, לכל בתי הספר בכפרים המוכרים והלא מוכרים, יש נגישות כלשהי לאינטרנט לבית הספר עצמו. עם זאת, בכולם מלבד אחד, מדובר ברוחב פס מוגבל של 50Mbps בלבד, שניתן להניח שאינו מספיק לצרכי בסיס של התלמידים/ות בבתי הספר, וודאי שאינו מספיק ליישום טכנולוגיות למידה מתקדמות נוסף לכך, חיבור בבית הספר בלבד אינו יכול להוות פתרון מלא עבור התלמידים. חיבור זה אינו מספק עבור הלמידה ועבודת בית שעל התלמידים/ות להשלים אחר שעות הלימודים, ולא לתקופות בהן הלמידה מתבצעת מרחוק.
10. מעצם קיומו של חיבור לאינטרנט בכל בתי הספר ניתן ללמוד כי משרד החינוך רואה כי נגישות לאינטרנט בבתי הספר היא הכרחית, וכי לא ניתן לקיים לימודים בבתי ספר בלעדי חיבור שכזה. נוסף לכך, ניתן ללמוד כי ניתן לייצר תשתית חיבור לאינטרנט בכפרים הבדואים, המוכרים והלא מוכרים.
- חומרת הפגיעה בזכות לחינוך בקהילה הבדואית**
11. ניתן לטעון, כי רבים מהילדים במדינת ישראל סבלו וסובלים במהלך מגפת הקורונה מפגיעה בזכות לחינוך בשל הקושי הכרוך בלמידה באמצעים טכנולוגיים; ובשל היעדר אמצעים טכנולוגיים תקינים וזמינים באיכות מספקת. ניתן גם להעלות טענה, כי ביישובים לא מעטים ברחבי הארץ קיימים קשיים טכנולוגיים בנגישות לרשת האינטרנט.
12. ואולם, חשוב להדגיש כי שיעורי הלמידה הדיגיטאלית בקהילה הבדואית היו נמוכים באופן דרמטי לעומת שאר הקבוצות. כך, למשל, לפי דו"ח מבקר המדינה המיוחד על ההתמודדות עם משבר הקורונה, בפרק העוסק בלמידה מרחוק, עמ' 46, היה שיעור התלמידים הבדואים שנכנסו לפחות פעם בחודש לתוכן דיגיטלי במרץ 2020 כ- 30%, ובפברואר 2021 ירד עד לכדי פחות מ- 10%. זאת, בהשוואה ליותר מ- 60% עד יותר מ- 40% בחינוך העברי. ברוב המכריע של התקופה היה שיעור הנכנסים לתוכן דיגיטלי בחינוך הבדואי פחות מ- 20%.
13. לפי הדו"ח, רק ביולי 2020 תורגמו סביבות למידה דיגיטאליות לערבית, ואולם החל ממועד זה חלה ירידה משמעותית בשיעור השימוש במשימות המתקשבות בקרב דוברי הערבית, ובכלל זאת ירידה בת 5% בקהילה הבדואית (שם עמ' 47).

14. במחוז הדרום כולו העריכו כי שיעור ההשתתפות בצפייה במערכת השידורים הלאומית היה נמוך: 3 מתוך 5 בחינוך היסודי, 2 מתוך 5 בחינוך העל-יסודי (שם עמ' 80). קבוצת חשיבה שערכו ד"ר הללי פינסון ואחרים מצאה כי מערכת השידורים הלאומית לא הותאמה לתלמידים הבדואים, מאחר והתבססה על אפיקים פרטיים המבוססים על האינטרנט- שלא היו זמינים לרוב התלמידים, ומאחר והיתה כרוכה בתשלום, שהמשפחות הבדואיות שרובן עניות התקשו לשלם (שם, עמ' 56).

15. סקר ההורים השני של ראמ"ה העלה בהקשר לתלמידים בחברה הבדואית, כי "עלה הרושם של ניתוק כמעט מוחלט של הילדים מהמסגרת הבית ספרית; היעדר למידה מרחוק; וכנראה אבדן תקווה שלמידה כזאת או אחרת יכולה להתרחש, ובפרט כאשר הדבר משולב עם קשיים ניכרים של התלמיד" (עמ' 106). קבוצת המחקר מצאה כי "הקורונה הביאה לנשירה סמויה או גלויה ממערכת החינוך הבדואית בנגב ולא-חזרתם של רוב התלמידים לבית הספר שבנת הלימודים התש"ף, וכן לכך שהתלמידים לא בצעו את המשימות שהוטלו עליהם. נוסף על כך הם לא נבחנו ולא קבלו תעודות סיום" (עמ' 66).

16. המבקר מתריע על כך, שסגירת בתי הספר ללמידה רגילה עלולה להביא להחרפת הפערים בחינוך, בפרט בקרב אוכלוסיות מוחלשות, ומצביע במיוחד על התלמידים הבדואים. (עמ' 60-61).

17. כאמור, במכתב זה אנו מבקשים ראשית להסדיר את הנגישות הבסיסית לרשת האינטרנט. אולם נציין כבר עתה, כי לא די בנגישות בלבד. מדובר כאמור באוכלוסייה ענייה, המורכבת ממשפחות בהן רב ההורים אינם בעלי השכלה גבוהה או אוריינות דיגיטלית, ועל כן אינם יכולים לתווך כהלכה את הלימודים, על אחת כמה וכמה כשאלה מתקיימים באופן מקוון. כצעד שני, יש לפעול גם למתן פתרונות לסוגיות כואבות אלה.

#### נגישות לאינטרנט כחלק מהזכות לחינוך במשפט הבינלאומי והישראלי

18. הזכות לחינוך מוכרת כאחת מהזכויות הבסיסיות לכל ילד וילדה המצויים במדינת ישראל, עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. ראשיתה בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, וברבות השנים עוגנה במדינה כזכות בחקיקה בחוק זכויות התלמיד, התשס"א – 2000, אשר בסעיף 1 לו מצוין כי מטרתו היא לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, ובחוק חינוך חובה שקובע כי על כל ילד להיות במסגרת חינוכית.

19. הזכות אף הוכרה כזכות יסוד על-ידי הפסיקה. בהקשר זה יפים דבריו של השופט אור בבג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, נ(3) 002 (1996), בו קבע "שהחינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו ושמדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה"<sup>3</sup>. על פי הפסיקה, הזכות לחינוך חניס מגשימה את עקרון השוויון כשהיא מאפשרת לכל ילדה וילד ללא התחשבות במעמד ההורים או ביכולתם הכלכלית לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם להשתלב

בחברה, להתקדם בה ולתרום לה ולכלכלתה. לכן, נובע מזה, שאי-מימוש מספק הזכות לחינוך על ידי המדינה כלפי יחידים או קבוצות נחשבת כהשפלה שפוגעת בזכות לכבוד האדם ובפרט כשיוצאת מנקודת מוצא של הפליה על רקע השתייכות קבוצתית.

20. בהמשך לכך, בבג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, נו(5) 834 (2002) הוכרה המחויבות של ישראל לזכות לחינוך כחלק ממחויבותה לאמנות בינלאומיות, לרבות לאמנה בדבר זכויות הילד (ראו פסקה 5 לפסק דינה של השופטת דורנר). נוסף על כך, הודגשה זכותם של ילדים לשילוב במוסדות החינוכיים, על מנת שאלה יוכלו לממש את הפוטנציאל הגלום בהם ולאפשר שילובם בחברה (ראו פסקה 9 לפסק דינה של השופטת דורנר).

21. יצוין כי השאלה האם זכות הגישה לאינטרנט הינה זכות אדם העומדת בפני עצמה או שמא זכות נגזרת של זכויות אדם אחרות הינה שאלה שהעיסוק בה רב בעת הזו<sup>4</sup>. אין אנו נדרשים להכריע בשאלה זו במקרה שלפנינו, שכן במצב הדברים בעת הזו, ניכר כי הזכות לחינוך כוללת זכות לנגישות לאינטרנט.

22. בעת בה הלימודים בבתי הספר מתקיימים בעיקרם באופן מקוון, ללא גישה לאינטרנט אין אפשרות מעשית ללמוד. גם בעת בה הלימודים מתקיימים במוסדות החינוך כסדרם, אין די בנגישות לאינטרנט במוסד החינוך, כי אם יש לאפשר נגישות לאינטרנט גם על מנת להשלים מטלות לימודים באופן מקוון. אם כן על המדינה חלה החובה להבטיח נגישות לאינטרנט לכל תלמיד/ה.

23. טענתנו נסמכת בין היתר על הערה כללית, מס' 25, על זכויות ילדים ביחס לסביבה הדיגיטלית שפירסמה הוועדה לזכויות הילד במרץ 2021<sup>5</sup>. הערות כלליות אלה של הוועדה מהוות פרשנות לחובות החלות על המדינות החברות באמנה. סעיף 9 להערה קובע כי הזכות לאי-אפליה דורשת מן המדינות להבטיח לכלל הילדים ישנה גישה שוויונית ואפקטיבית למרחב המקוון. חובה זו כוללת אף הקצאת משאבים במקומות הנדרשים על מנת להבטיח את גישתם הבטוחה של אותם ילדים. הפרת חובות המדינה ביחס לזכויות ילדים לחינוך בעידן הדיגיטלי יכולה שתהיה גם בדמות מחדל לספק לילדים את התשתית הנדרשת על מנת להשתמש במרחב המקוון והשירותים הניתנים בו. הוועדה לזכויות הילד קראה למדינות החברות לנקוט בצעדים פרואקטיביים על מנת למנוע אפליה (גם אם אינה מכוונת) על בסיס מין, מוגבלות, רקע סוציו-אקונומי, מקור אתני או לאומי, שפה או כל סיבה אחרת, ואפליה כנגד ילדים מקהילות של מיעוט או קהילות ילידיות (ראו סעיף 11 להערה).

<sup>4</sup> Ryan Shandler and Daphna Canetti, a Reality of Vulnerability and Defense: Internet Access as a Human Right, Israel Law Review 52(1) 2019, pp 77–98

<sup>5</sup> Committee on the Rights of the Child, General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment, available at <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vEG%2bcAAx34gC78FwvnmZXGFUI9nJBDpKR1dfKekJxW2w9nNryRsgArkTJgKelqeZwK9WXzMkZRZd37nLN1bFc2t>

24. הוועדה מתייחסת בהערה לזכויות שונות של ילדים, אשר לצורך מימושו יש הכרח בנגישות רציפה לאינטרנט, דוגמת הזכות למידע ולחופש ביטוי. לעניינו, הוועדה מתייחסת במפורשת לזכות לחינוך, וכותבת כך:

25. “101. States parties should invest equitably in technological infrastructure in schools and other learning settings, ensuring the availability and affordability of a sufficient number of computers, high-quality and high-speed broadband and a stable source of electricity, teacher training on the use of digital educational technologies, accessibility and the timely maintenance of school technologies. They should also support the creation and dissemination of diverse digital educational resources of good quality in the languages that children understand and ensure that existing inequalities are not exacerbated, such as those experienced by girls. States parties should ensure that the use of digital technologies does not undermine in-person education and is justified for educational purposes.
26. 102 For children who are not physically present in school or for those who live in remote areas or in disadvantaged or vulnerable situations, digital educational technologies can enable distance or mobile learning. States parties should ensure that there is proper infrastructure in place to enable access for all children to the basic utilities necessary for distance learning, including access to devices, electricity, connectivity, educational materials and professional support. They should also ensure that schools have sufficient resources to provide parents and caregivers with guidance on remote learning at home and that digital education products and services do not create or exacerbate inequities in children’s access to in-person education services.”

#### פתרונות מידיים אפשריים

27. ניתן להניח כי מתן פתרון קבע לנגישות רחבת פס בכל היישובים במדינת ישראל ובכפרים הבדואים בפרט הנה סוגיה מורכבת שהסדרתה תדרוש זמן רב. על כן נבהיר כי **על המדינה לאפשר פתרונות זמניים מידיים לנגישות לאינטרנט עד להסדרה תשתיתית של הנושא עליה עומלת המדינה**. פתרונות זמניים יכולים להיות לדוגמא שאינו מצריך פריסת תשתיות פיזיות בהכרח, לדוגמא אמצעי תקשורת לווינית אשר לפי פרסומים שונים



منتدى التعايش السلمي في النقب من أجل المساواة المدنية  
פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי  
Negev Coexistence Forum for Civil Equality

المجلس الإقليمي للنقب  
المؤسسة الإقليمية للمناطق غير المعترف بها في النقب  
The Regional Council for the Unrecognized Villages in the Negev-RCUV



איגוד  
האינטרנט  
הישראלי  
ISOC-IL



המרכז לחינוך משפטי קליני  
מركز التعليم القانوني الإكلينيكي



בתקשורת נראה כי הינם זמינים כבר כעת<sup>6</sup>. בכל מקום על המדינה לאתר פתרונות שניתן ליישם בפרק זמן קצר יחסית, כך שיועילו כבר בשנת הלימודים הקרובה.

### סיכום

28. לאור האמור לעיל, נכון להיום לרוב המכריע של תלמידים ותלמידות מהקהילה הבדואית בנגב אין נגישות מספקת לתשתיות אינטרנט, ומסיבה זו אין הם יכולים לממש את זכותם לחינוך במלואה. על המדינה חלה החובה להבטיח נגישות מספקת לאינטרנט עבור התלמידים והתלמידות במערכת החינוך, על מנת שיוכלו לממש את זכותם לחינוך. בשים לב למועד פתיחת שנת הלימודים, יש להבטיח פתרונות זמניים מספקים באופן מיידי (בצד טיפול אסטרטגי-ארוך טווח להבטחת תשתיות אינטרנט מתקדמות בכלל יישובי מדינת ישראל).

בברכה,

דנה יפה, עו"ד

הקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות

האוניברסיטה העברית בירושלים

\*\*המכתב נכתב בסיוע הסטודנטיות יעל זיידמן וליאן מרגייה מהקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות, האוניברסיטה העברית בירושלים

העתק

מנכ"ל משרד החינוך

מנכ"ל משרד התקשורת

מ"מ ראש מטה ישראל דיגיטלית

<sup>6</sup> ראו לדוגמה כתבתו של רועי ברגמן "תחרות חדשה בשוק האינטרנט: אינטרנט לוויני לעסקים של גילת סאטקום וחלל" שפורסמה בעיתון כלכליסט מיום 11.5.21. הכתבה מופיעה בקישור <https://www.calcalist.co.il/technology/article/rJD5s9wOu>