

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2814/97

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים: 1. ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך
הערבי בישראל
2. ד"ר עואד פריח, רכז קואליציית ועדי
ההורים בנגב
3. מהדי טורי (קטין)

נגד

המשיבים: 1. משרד החינוך, התרבות והספורט
2. ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד חסן רפיק ג'בארין

בשם המשיבים: עו"ד מלכיאל בלאס

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

1. בעתירה שלפנינו, התבקש צו על תנאי שיורה למשיב 1 לנמק מדוע לא יפעיל את כל תכניות האגף לשירותי חינוך ורווחה (להלן: אגף שח"ר) במוסדות החינוך הערביים בישראל. במיוחד כיוונו העותרים את עתירתם לשתי תכניות הכלולות במסגרת שירותי החינוך והרווחה של משרד החינוך והן תכנית הרווחה החינוכית, ותכנית שיקום השכונות. בעתירתם פרשו העותרים לפנינו תשתית עובדתית עגומה למדי, לפיה, אגף

שח"ר, שהוא, לטענתם, האגף החשוב ביותר המטפל בקידום האוכלוסיות החלשות בישראל על-ידי הפעלת פרויקטים ותכניות שונות במוסדות החינוך, אינו מפעיל את תכניותיו במוסדות החינוך הערביים בישראל.

לאחר שהוצא צו על תנאי התקבלה ביום 1.12.97 תשובתה של המדינה. בתצהיר התשובה נאמר, כי ייעודו של אגף שח"ר היה מלכתחילה, במחצית שנות השבעים, לטפל במצוקתם החינוכית של ישובי פיתוח נזקקים ואיזורים שבהם חברו יחד מצוקה כלכלית-חברתית ובעיות בטחון, וכן הגדלת שיעור הלומדים שהם יוצאי צבא במוסדות על תיכונים ובמוסדות להשכלה גבוהה מקרב בני שכבות עוני ומקרב יוצאי ארצות האיסלם (בני עדות המזרח).

בתצהירה אישרה המדינה, כי למעלה מעשר שנים לא עסק אגף שח"ר כלל במגזר הערבי והדרוזי, אשר טופל על-ידי יחידה ייעודית למגזר הערבי במשרד החינוך. בשנת 92 החל אגף שח"ר לטפל גם באוכלוסיית המיעוטים, אך זאת בהיקף קטן יחסית. יחד עם זאת, המדינה הצהירה, כי "בעקבות הגשת העתירה בחן המשיב את עמדתו מחדש בכל הנוגע לפעולות אגף שח"ר במגזר המיעוטים, והחליט להרחיב את פעולתו במגזר זה, באופן שהיעד התקציבי יהיה שבתוך 5 שנים יעמוד מגזר המיעוטים על שיעור של 20% מתקציב האגף". עוד צויין באותו תצהיר, כי באשר לתכנית שיקום השכונות - תקציבי האגף בסעיף זה ניתנים לשכונות הכלולות בתכנית שיקום השכונות הנקבעת על-פי החלטת הממשלה, וכי היעד של משרד הבינוי והשיכון, האחראי על עניין זה הוא, כי בתוך 5 שנים 20% לפחות מן השכונות הכלולות בפרוייקט יהיו מן המגזר הערבי והבדואי.

2. בירורה של העתירה נדחה מספר פעמים מן הטעמים שיפורטו להלן:

ביום 12.12.97 הוגשו עיקרי טיעון מטעם המשיבים ובגדרם הודיעה המדינה, בין היתר, כי שר החינוך והתרבות מינה ועדה ציבורית לבדיקת החינוך הערבי ולהכנת תכנית חומש בראשות פרופ' מרים בן-פרץ. הועדה נתבקשה לדון בכל הנוגע לפעילויותיו של אגף שח"ר במגזר הלא יהודי, לרבות המלצה על סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים למגזר זה מתוך תקציב המשרד.

בדיון בעתירה, שנערך ביום 16.12.97 ביקש בא-כח המדינה דחייה של מספר חודשים, כדי ששר החינוך יוכל לנקוט עמדה בהתייחס לדו"ח ועדת בן-פרץ, אשר אמור היה להימסר לשר בתוך חודשיים - שלושה. לאור חשיבותה של ועדה זו לפתרון בעיית החינוך במגזר הערבי, נעתרנו לבקשת המדינה ודחינו את המשך שמיעת העתירה בארבעה חודשים. מועד הדיון נדחה בשנית בעקבות הימשכות עבודתה של הועדה.

3. ביום 26.5.98 הוגשה תגובה משלימה מטעם המשיבים ובה המלצות ועדת בן-פרץ, אשר התייחסו למספר נושאים ובהם החינוך המיוחד, הפיתוח הפיזי של מערכת החינוך, מדע וטכנולוגיה, הכשרת מורים והשתלמותם, וכן אגף שח"ר. הועדה המליצה על גיבושה של תכנית פעולה מפורטת בתחומים שהוזכרו לעיל, וזאת למשך חמש שנים. באשר לתכנית שח"ר נאמר בפתח המלצות הועדה בעניין זה כי "הוועדה ממליצה, כי יתקבל העקרון של השוואת התוכניות השונות של אגף שח"ר במיגזר היהודי עם המיגזר הערבי". בהמשך מפורטות פעילויות האגף המתוכננות, כאמור, לחמש שנים. בתגובת המדינה נאמר עוד, כי מנכ"ל משרד החינוך והתרבות החליט כי אגף שח"ר יקבל עדיפות עליונה ביישום תכנית החומש על-פי המלצות הועדה.

מהתגובה עלה כי המשיבים פועלים להחלת תכניות אגף שח"ר במגזר הערבי, כשהמטרה היא להביא לכך שתקציב המגזר הערבי יעמוד על 20% מתקציב אגף שח"ר. יחד עם זאת טענו המשיבים, כי לא ניתן להקצות 20% מן התקציב בבת אחת למגזר הערבי, מבלי לפגוע בישובים בהם מופעלות עתה תכניות אגף שח"ר. עוד נטען, כי מטיבן של תכניות אגף שח"ר שהן אורכות יותר משנת תקציב אחת, שכן זהו תהליך שאורך זמן ומחייב הפקת לקחים לאורך תקופה מסויימת. לפיכך, ביקשו המשיבים כי תתקבל עמדתם, ולפיה, היעד שהציבו לעצמם - הקצאת 20% מתקציב אגף שח"ר למגזר הערבי - יושג בתוך חמש שנים. ביום 11.6.98 הודיעו המשיבים, כי לענין תקציב תכניות הרווחה החינוכית יושג היעד בתוך שנתיים, ובאשר ליתר התקציבים, היעד יושג בתוך חמש שנים.

העותרים, מבחינתם, לא טענו כנגד היעד שהציבו לעצמם המשיבים, הוא הקצאת 20% מתקציב אגף שח"ר למגזר הערבי. עיקר המחלוקת בין הצדדים בשלב זה של הדיון בעתירה, נגע למשך הזמן הנדרש לביעור ההפליה של המגזר הערבי; העותרים ביקשו כי נורה על כך, שהפעלת תכניות האגף תיעשה באופן מיידי, ולא תוך פרקי הזמן שביקשה המדינה.

ניתן, איפוא, לקבוע, כי לא היתה בפנינו מחלוקת עקרונית ביחס לשאלה אם המדינה חייבת לכלול את המגזר הערבי במסגרת התכניות המיוחדות שהן חלק משירותי החינוך והרווחה שמעניק משרד החינוך. המדינה הודתה בכך שלא היתה פעילות של אגף שח"ר במגזר הערבי והביאה את הטעמים ה"היסטוריים" לכך, הנעוצים, לטענתה, ברקע להקמת האגף. נוכח עמדתה של המדינה כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתה, אין עוד חשיבות לבחינת הניתוח ההיסטורי; שכן המדינה אינה חולקת על כך ש"תלמידים ממגזר המיעוטים, ובמיוחד התלמידים הנמצאים במצוקה קשה, זכאים לשירותי חינוך אשר יסייעו להם להתגבר על קשייהם, בדיוק כשם שתלמידים יהודים מקבלים סיוע מן המשרד". עוד הודיעה המדינה כי בעקבות הגשת העתירה בחן המשרד את

עמדתו מחדש בכל הנוגע לפעולות אגף שח"ר במגזר הערבי "והחליט להרחיב את פעולתו באופן שהיעד התקציבי יהיה שבתוך 5 שנים יעמוד תקציב מגזר המיעוטים על שיעור של 20% מתקציב האגף". נוכח דברים אלה נתייטר, כמובן, הדיון העקרוני בשאלה של חובת המדינה לנהוג בשוויון בכל הנוגע לתקציבי חינוך למגזר הערבי. כאמור, המחלוקת היחידה שנותרה לאחר קבלת התגובות הראשונות מטעם המדינה, התייחסה לתקופת מימוש התחייבות המדינה להקצאת התקציבים בהיקף היעד.

4. הותרנו את העתירה תלויה ועומדת; תחילה עקב פניותיה של המדינה שהיתה בעיצומו של בדיקת הנושא ולאחר מכן כיוון שביקשנו לברר לעומקה את המחלוקת העובדתית ביחס לשינויים שחלו בעמדת המדינה מאז הוגשה העתירה. במסגרת בירורים אלה הגישו הצדדים הודעות נוספות, ובהן הבהרות באשר לעובדות הנוגעות לעתירה. ביום 17.3.99 הוגשה תגובה משלימה מטעם המשיבים - תגובה רביעית - ולפיה היעד הנוגע לתקציב הרווחה החינוכית - בשיעור של 20% - הושג למעשה בשנת 1999, ובשאר התחומים הכלולים בתכניות אגף הרווחה החינוכית ניכרה, לפי הטענה, התקדמות בדרך להשגת היעד. אחת הנקודות הבעייתיות נותרה תכנית שיקום השכונות, אשר לגביה טענו העותרים, כי מנכ"ל משרד השיכון הודה בפניהם כי אף בשנת 2000 לא יכללו, ככל הנראה, יישובים ושכונות מצוקה נוספים מן המגזר הערבי בתכנית.

בתגובה להודעה זו של המשיבים מיום 17.3.99 ביקשו העותרים להגיש חוות-דעת מקצועית המתייחסת לחישובי התקציב של אגף שח"ר. המומחה מטעם העותרים ציין בחוות-דעתו כי אין דרך לבחון את הנתונים של משרד החינוך באופן שהוגשו בתגובת המדינה. עוד טען המומחה כי חלה שחיקה בתקציב אגף שח"ר המתייחס לכלל האוכלוסייה.

בתגובה המשלימה הנוספת מטעם המדינה (חמישית במספר) מיום 2.3.00 חולקת המדינה על חוות-דעת המומחה; לטענתה, בחוות-הדעת כלולים פרטי תקציב שאינם כלולים כלל באגף שח"ר. כן נטען, כי יש בנתונים שהובאו בחוות-הדעת טעות משמעותית ביחס לסכום שצויין באחד מפרטי התקציב, טעות שיש בה כדי לשנות את התמונה. אין מסגרת העתירה מתאימה לבירור עובדתי מסוג זה, ומכל מקום, אין בחוות-הדעת שביקשו העותרים להגיש כדי להפריך את טענות המדינה בכל הנוגע להשלמת הפערים בתקציב שח"ר. עוד העלו העותרים בתגובתם המאוחרת טענה בדבר אי החלת תכנית מב"ר על המגזר הערבי; המדינה השיבה לטענה זו בפירוט והבהירה כי באשר לתכנית מב"ר (מעבר בגרות רגילה) יש שיפור ניכר ומתמיד משנה לשנה במגזר הערבי, וכי הקצאת משאבים לתכנית זו נעשית באופן פרטני על-פי בחינת פנייה קונקרטי של בתי ספר המבקשים לפתוח תכנית מב"ר. כן ציינה המדינה שהסיבות לכך שמספר התלמידים בתכנית מב"ר במגזר

הערבי עדיין נמוך, יחסית, הן מורכבות, וכי אין קשר הכרחי בין פתיחת תכניות מב"ר בבתי ספר השייכים למגזר הערבי לבין עצם החלת תוכניות אגף שח"ר על מגזר זה.

5. באותה תגובה של המדינה נמסר לנו עוד כי "עיון בתקציב לשנת הלימודים תש"ס, המורכב בחלקו מתקציב שנת 1999 ובחלקו מתקציב שנת 2000, מעלה, כי כבר בשנה זו הושג למעשה היעד הכללי של הקצאת 20% מן התקציב שבאחריות אגף שח"ר למגזר המיעוטים". המשיבים מציינים, כי נותרו אמנם שני סעיפי תקציב, מתוך כלל תקציב האגף, שבהם טרם הגיעו ליעד המבוקש של הפניית 20% מהתקציב למגזר המיעוטים, אך גם בסעיפים אלה התקציבים נמצאים במגמת עלייה, ויש לקוות כי היעד יושג בהקדם. כן צוין בתגובה, וייתכן כי זה העיקר, כי שר החינוך החליט על תכנית לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, שהינה, למעשה, "העדפה מתקנת" "ולשם יישומה הוקצה השנה תקציב מיוחד (תקנה תקציבית 24-01-41) בסכום של כ-50 מיליון ש"ח למגזר המיעוטים. כמו כן הוחלט להוסיף ולהקצות במסגרת זו 50 מיליון ש"ח במשך ארבע שנים נוספות, היינו - בסך הכל להקצות סכום של 250 מיליון ש"ח כהעדפה מתקנת למגזר המיעוטים". כך לשון הודעת המדינה.

6. מהאמור עולה, איפוא, כי במהלך הדיון בעתירה חלה התקדמות של ממש בטיפול המשיבים בכל הנוגע להחלת תכניות אגף שח"ר במגזר הערבי, והתברר שננקטו צעדים משמעותיים לתיקון העיוות שנגרם במשך שנים בנושא הקצאת משאבים לחינוך במגזר זה. אכן, הרקע להגשת העתירה, כפי שהוא מצטייר מהחומר המצוי בפנינו חושף תמונה קשה של קיפוח המגזר הערבי בתחום החינוך. אין צורך להכביר מילים על חשיבותו של עקרון השוויון ככלל, ועל חשיבותו בהקצאת משאבים לחינוך בפרט, הנדונים בעתירה זו. כבר נאמר בבית משפט זה כי:

החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה.

(בג"צ 1554/95 - עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד נ(3) 2, 24).

משהתברר מתשובותיה של המדינה כי כתוצאה מההתפתחות שחלה בכל הנוגע לתקציבי אגף שח"ר היעד של הקצאת 20% מתקציב האגף למגזר הערבי כמעט והושלם, נראה כי העותרים קיבלו, למעשה, את מבוקשם בעניין העיקרי עליו נסבה העתירה הנוכחית, בכפוף לאמור להלן ביחס לפרוייקט שיקום השכונות.

7. כפי שצינו בפתח הדברים כוונה העתירה גם נגד אי הקצאת תקציבי חינוך לתכנית "שיקום שכונות", הנכללת אף היא בתקציבי אגף שח"ר. לעניין זה טענו העותרים כי חרף הצהרת המשיבים באשר לכוונתם לכלול ישובים ערביים נוספים במסגרת תכנית שיקום שכונות, וביחס להשגת היעד של הקצאת 20% מתקציבי אגף שח"ר למגזר הערבי, לא נוספו שכונות ערביות לרשימת השכונות הכלולות בפרוייקט, כך, שלא נוספו ישובים ערביים שהתכנית של אגף שח"ר במסגרת פרוייקט שיקום שכונות תוכל לחול עליהם, וממילא גם לא הושג היעד של הקצאת משאבי אגף שח"ר בתכנית זו למגזר הערבי.

הטענה הנוגעת לתכנית שיקום השכונות נטענה בעתירה באופן כוללני. העותרים התעלמו מכך שתקציב שח"ר לעניין זה נגזר מההכרזה על ישובים ושכונות כנכללים בפרוייקט שיקום השכונות ומכך שהכרזה זו נעשית על-ידי שר הבינוי והשיכון ותחולתה אינה מוגבלת לנושא החינוך בלבד. המדינה נמנעה, מלכתחילה, מלהתייחס לנושא רחב זה של פרוייקט שיקום השכונות במסגרת הדיון בחלוקת תקציבי החינוך, שהוא באחריות משרד החינוך. לבקשתנו, הוסיפה המדינה פרטים בעניין זה בתשובתה מיום 17.3.99 ואף הצביעה על קריטריונים חדשים שהיו אמורים לבוא בפני הממשלה לעניין נושא זה. עוד הודיע בא-כוח המדינה כי "היעד של הפניית 20% מתקציב אגף שח"ר למגזר המיעוטים חל גם על תקציב שיקום השכונות של אגף שח"ר, והיעד יושג, ככל הניתן, כבר בשנת 2001".

לא נעלם מאיתנו כי נושא הקצאת המשאבים במסגרת פרוייקט שיקום השכונות לא התלבן די צרכו שכן הוא מחייב התייחסות מפורטת וקונקרטית שלא היתה בפנינו. כאמור, העתירה שלפנינו התמקדה בנושא החינוך, ובאופן ספציפי יותר - בשירותי החינוך והרווחה שהעניק משרד החינוך, כאשר אחת התכניות הכלולות במסגרת זו ניתנת בשכונות וביישובים הנכללים במסגרת פרוייקט שיקום השכונות. הכללתם של ישוב או שכונה במסגרת פרוייקט זה היא תנאי הכרחי לקיומה של תכנית שיקום השכונות שמפעיל אגף שח"ר. אלא, שהכללה זו נתונה בידיו של משרד הבינוי והשיכון, הפועל על-פי עקרונות הנקבעים על-ידי הממשלה. עניין זה ראוי, איפוא, לבירור נפרד, שיתמקד בהתייחסות לאמות המידה לפיהן מקיימת הממשלה את פרוייקט שיקום השכונות. היות שהעתירה שלפנינו מתמקדת בשאלת ההפלייה ביחס לתקציבי רווחה בחינוך, ואילו נושא הרחבת פרוייקט שיקום השכונות קשור לפרישת יריעה רחבה שאינה פרושה בפנינו בעתירה זו - לא ראינו לדון בו במסגרת העתירה שלפנינו.

לא למותר לחזור ולהדגיש דברים שכבר נאמרו בבית משפט זה ביחס לעתירה בעלת אופי כוללני הפורשת יריעה רחבה ובלתי ממוקדת. הדיון בבית משפט זה אינו מתאים לבחינה גורפת של מכלול התקציבים המוענקים על-ידי הממשלה בכל נושא ונושא ואף לא בתקציבי החינוך בדרך כלל; בית משפט זה אינו מקיים

ביקורת כללית על תקציבי המדינה, והוא ערוך לבחון רק טענה קונקרטית של הפלייה. (השוו: בג"צ 240/98 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב(5) 167, שבו נדחתה העתירה משום שהתייחסה לטענה כוללנית של הפלייה בתקציבי דת ולא היתה ממוקדת בעניין מסויים המבוסס על עובדות כראוי; אך ראו בג"צ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נד(2) 164, בו הוגשה עתירה חדשה, אשר התמקדה בטענה של הפרת השוויון בהקצאת כספים לטיפול בבתי עלמין ערביים, ובית המשפט דן בה לגופה).

העניין שעמד בפנינו הוא החלת תקציב אגף שח"ר על המגזר הערבי. אין לנו אלא לשוב ולומר, כי במסגרת העתירה לא היתה מחלוקת כי החינוך במגזר הערבי קופח משך שנים רבות ואף לא היתה מחלוקת כי יש לעשות לתיקון מצב זה. מהתשובות שהוגשו לנו מטעם המדינה שוכנענו כי ננקטו צעדים משמעותיים להקצאת אמצעים תקציביים למגזר הערבי כדי להשיג את היעד של שוויון באמצעים בתחום הנדון בהתאם לחלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בישראל. במיוחד בא השינוי לידי ביטוי בצורך לקדם את האוכלוסייה ה"חלשה" מן הבחינה הסוציו-אקונומית, אשר לה הוקצו תקציבי הרווחה בחינוך; מאז הוגשה העתירה, הגישה ועדת פרופ' בן פרץ המלצותיה לתכנית חומש לחינוך הערבי, הוחלו תכניות אגף שח"ר על המגזר הערבי בשיעור הקרוב ל-20% ובנוסף לכך הוחלט במשרד החינוך על מדיניות של "העדפה מתקנת" לחינוך במגזר הערבי והוקצו לכך משאבים.

אשר על כן, עניינה של העתירה הנוכחית הגיע לידי מיצוי והיא התייתרה. מטעם זה, העתירה נדחית.

בנסיבות האמורות, ובהתחשב בכך שעל-פי כתב התשובה מטעם המדינה הבחינה מחדש של נושא פעילות אגף שח"ר נעשתה עקב הגשת העתירה, ישאו המשיבים בהוצאות העותרים בסכום כולל של 20,000 ש"ח.

שׁוֹפֵט

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

הנשיא

השופט י' זמיר:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, י"ז בתמוז תש"ס (20.7.2000).

שופטת

שופט

הנשיא

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
N20.97028140
חכ/