

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 240/98

בפני:

כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים:

1. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
2. אגודת הצדקה לנשים מוסלמיות בנצרת
3. עמותת אלאקצא לפיתוח נכסי ההקדש המוסלמי בישראל
4. שייח' האשם עבד אלרחמן מחאג'נה, סגן ראש עיריית אום אל פחם
5. ריאח אבו אלעסל, הבישוף של הכנסייה האונג'לית האפסקופית
6. עמותת בני מוטרנות הגליל
7. פואד פרח, יו"ר הועידה האורתודוקסית בישראל
8. שייח' ג'מאל מועדי, יו"ר ועד היוזמה הדרוזי

נ ג ד

המשיבים:

1. השר לענייני דתות
2. שר האוצר

תאריך הישיבה:

י"ב באלול התשנ"ח (3.9.98)

בשם העותרים:

עו"ד חסן ג'בארין

בשם המשיבים:

עו"ד יהודה שפר

פסק-דין

השופט מ' חשין:

תקציבו של המשרד לענייני דתות - כיצד נחלק הוא בין הדתות והעדות הדתיות בישראל? האם נצווה

על המשיבים כי יחלקוהו בדרך אחרת משנחלק הוא כיום? אלו שאלות יעסיקונו בפסק-דין זה.

2. העותרים הם עמותות ויחידים הרואים עצמם נציגים של האוכלוסיה הערבית בישראל - מוסלמים, נוצרים ודרוזים - וטענתם היא, כי תקציב המשרד לענייני הדתות (להלן נכנה אותו - משרד הדתות או המשרד), מפלה אותם - את המיעוט הערבי - לרעה. עתירתם לפנינו היא, שנורה ונפסוק כי סעיפים מסויימים בחוק התקציב שלשנת הכספים 1998 - סעיפים שעניינם שירותי דת למיניהם הניתנים למיגזר הערבי - הינם בלתי-חוקתיים להיותם בטלים, וכי תחת אלה ייקבע תקציב שיהלום את חלקו של מיגזר זה באוכלוסיה. לטענתם, אין יחס סביר בין חלקו של המיגזר הערבי באוכלוסית המדינה - מיגזר הכולל מוסלמים, דרוזים ונוצרים והמהווה כ-19.1% אחוז מכלל האוכלוסיה בישראל - לבין נתח התקציב שמיגזר זה מקבל ממשרד הדתות, נתח שבשנת התקציב 1998 עומד על 1.86 אחוז בלבד מכלל תקציבו של המשרד.

3. נקדים אחרית לראשית ונאמר: לא נוכל להיעתר לעותרים - ואכן לא ניעתר להם - ולו בשל פרישתה הרחבה והכללית של עתירתם. העותרים מבקשים להופכנו מפקחים כלליים (רביזור גנרל) על הרכבו של תקציב המדינה ועל סידרי העדיפויות בו, ואילו בית-משפט לא לכך נועד. לו מיקדו העותרים טענותיהם בנושא אחד או בשני נושאים - מיקדו טענותיהם והעמיקו - אפשר היה עולה בידם להציג מערכת עובדות המעמידה תשתית לקיומו של אינטרס הראוי להגנה על-ידי בית-המשפט. לא אמרתי כי במקרה זה היו העותרים קונים בהכרח זכות להתערבות בית-המשפט בחוק התקציב; כל שבכוונתי לומר הוא, כי על דרך זה ניתן היה להידרש לטיעוני העותרים לגופם, ואפשר אף שהמשיבים - שר האוצר והשר לענייני דתות - היו צועדים כיברת-דרך לקראתם. ואולם העותרים העדיפו לפרוש את טיעוניהם ואת טרנויותיהם מקצה-אל-קצה - לְמִקְצֵה מזרח ועד לקצה מערב - ועל בסיס טענותיהם אלו ביקשו מאיתנו כי נורה על ביטול חוק הכנסת. לא זה הדרך ולא זה דרכו של בית-משפט לעשות משפט.

עיקרי העובדות שלעניין

4. תחילתם של דברים היתה בחודש דצמבר 1996, כאשר לעת הדיון בחוק התקציב שלשנת 1997, ביקשו העותרים להשתתף בישיבתה של ועדת הכספים של הכנסת, במטרה לשכנע את חברי הוועדה להיטיב את הוראות התקציב שעניינן המיגזר הערבי. הבקשה נדחתה, והוועדה אף לא נענתה לבקשות העותרים שהועברו אליה בכתב. בקשתם של העותרים מאת שר האוצר כי ייעשה שימוש בכספי הרזרבה לטובת העדות הערביות, אף היא לא נענתה.

5. בחודש פברואר 1997 הגישו העותרים עתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 1276/97 עדאלה נ' שר הדתות) - עתירה הדומה במהותה לעתירה שלפנינו - ועניינה התקציב שלשנת 1997. הדיון בעתירה

נקבע לסוף חודש ספטמבר 1997, ובשל המועד המאוחר - נזכר שהעתירה נסבה על שנת 1997 - חזרו בהם העותרים, במעמד הדיון, מעתירתם. באותו מעמד הצהיר בא-כוח המשיבים, שאם יעלו העותרים בקשות שעניין צורכי-דת ספציפיים, כי-אז יבדקו הצרכים לגופם לקראת הכנתו של התקציב לשנת 1998.

6. ביום 26.11.97 פנו העותרים לוועדת הכספים של הכנסת, בבקשה כי לא תאשר את הצעת התקציב של משרד הדתות לשנת 1998, כל עוד אין אותה הצעה נוהגת בשוויון בעדות הערביות. פניה זו לא פורטה צורכי דת ספציפיים שהעותרים טוענים להם.

ביום 5.1.98 אישרה הכנסת את תקציב המדינה לשנת 1998, וכנגד חוק תקציב זה מכוונת העתירה שלפנינו.

7. העתירה באה לפנינו ביום 27.1.98, והחלטנו כי באי-כוח בעלי-הדין יעמדו בקשר ביניהם במטרה לנסות ולהגיע להסדר מוסכם. לצורך כך נקבע כי על העותרים להגיש למשיבים, תוך חודש ימים, פירוט דרישות קונקרטיות, כדי שהמשיבים יוכלו לבדוק בקשות אלו לגופן.

העותרים נדרשו לעזרתו של רואה החשבון נאדר זועבי מנצרת, והלה הכין חוות-דעת לעניין התקציב הנדרש, לטענת העותרים, לקיום צורכי הדת של העדות הערביות בישראל. לפי חוות-דעת זו, סכום התקציב הכולל הדרוש לשנת 1998 לעדות הערביות הוא 301,189 אלפי שקלים חדשים (אש"ח) - קרא: למעלה מ-300-מיליוני ש"ח - לעומת 28,831 אש"ח שנקבעו להן בפועל בחוק התקציב (מתוך תקציבו הכולל של המשרד שהועמד על 1,543,540 אש"ח). לשון אחר: לפי הצעת העותרים יש להקצות כחמישית מתקציבו הכולל של משרד הדתות לעדות הערביות. החישובים והאומדנים בחוות-הדעת נקבעו על-פי נתונים שמסרו העותרים לרואה החשבון זועבי, והם כלליים על-פי אופיים. בין השאר נדרשו תקציבים לשכר כוהני דת ועובדי מינהלה; לשמירה ופיקוח על מיבני דת ובתי עלמין; פיתוח ושיפוץ מיבני דת; מערכת בתי-הדין; תמיכה במוסדות דת חינוכיים; הוצאות כלליות. כל אחד מסעיפי תקציב-אלה נדרשו באופן נפרד למוסלמים, לנוצרים ולדרוזים.

8. משענינו בחוות-דעת זו ידענו בנו כי אין היא עניין לבית-המשפט לענות בו. היצענו איפוא לבאי-כוח בעלי-הדין כי ידונו ביניהם בפרוטרוט בדרישות העותרים, ובא-כוח המדינה הבטיחנו נאמנה כי נציגי המשיבים ידונו עם נציגי העותרים "סעיף סעיף" ו"דבר דבר".

באי-כוח הצדדים באו בקשר ביניהם, אך לא עלה בידם להגיע לכלל הסכמה. העותרים טענו כי המשיבים לא היו נכונים להציע להם הקצבת כספים כלשהי, ואילו המשיבים השיבו כי לא עלה בידי העותרים להצביע על חסר ספציפי כלשהו שהם ראויים לקבל הקצבה למיליון, כי קיבלו את שזכאים היו לקבל, כי מיקצת מדרישותיהם מטופלות כראוי, ועוד כיוצא-באלו תשובות.

משנזדמנו שוב לדיון, היצענו לבא-כוח העותרים כי יחזור בו מעתירתו, וכי ישקול הגשתה של עתירה שתמקד עצמה בדרישות ספציפיות וקונקרטיות. בא-כוח העותרים סירב להצעתנו ועמד על מתן פסק-דין. אנו את חובתנו נמלא.

הטיעונים

9. טיעונם העיקרי של העותרים הוא זה, שחלקן היחסי של העדות הערביות בתקציב משרד הדתות אינו משקף את חלקן היחסי באוכלוסיה, וממילא אין די בו כדי לענות על צורכיהן. הפליה זו בהקצאת משאבים, כך מוסיפים העותרים וטוענים, פוגעת בזכותו של המיעוט הערבי לכבוד, לחופש הדת והמצפון, ומסקנה נדרשת מכאן היא כי יש להכריז על סעיפי תקציב אלה ואחרים כבלתי-חוקתיים, תוך הצהרה כי העדות הערביות זכאיות לתקציב ההולם את חלקן באוכלוסיה.

עיקרה של העתירה הוא בבקשת העותרים שנורה ונקבע כי הסעיפים 02-32, 02-33, 02-34, 06-01 ו- 08-15 לחוק התקציב לשנת 1998, הינם בלתי חוקתיים. וכך מורים אותנו סעיפי תקציב אלה: סעיף 02-32 עניינו בשירותי דת לדרוזים, וקובע הוא הוצאה בסך של 1,053 אש"ח; סעיף 02-33 לחוק התקציב עניינו בשירותי דת למוסלמים, וקובע הוא הוצאה בסך של 17,794 אש"ח; סעיף 02-34 עניינו בשירותי דת לנוצרים, וקובע הוא הוצאה בסך של 1,050 אש"ח; סעיף 06-01 עניינו ב"בתי הדין השרעיים והדרוזים - שכר", וקובע הוא הוצאה בסך של 8,355 אש"ח; סעיף 08-15 עניינו ב"בתי הדין השרעיים והדרוזים" וקובע הוא הוצאה בסך 579 אש"ח.

ביטולם של סעיפי תקציב אלה הוא בליבה של העתירה, ועל הביטול מושתתת העתירה כולה. משיבוטלו סעיפי תקציב אלה - אם אכן יבוטלו - מוסיפים העותרים ומבקשים כי נורה את השר לענייני דתות ואת שר האוצר לקבוע תקציב המיועד לענייני דת למוסלמים, לנוצרים ולדרוזים "כך שיהלום את חלקן של עדות אלו באוכלוסיה בישראל". לבקשות אלו לסעדים נספחות בקשות נוספות, ואולם בשתי אלו שהבאנו עיקר.

המדינה כופרת בטיעוני העותרים, ואלה עיקרי דבריה. ראשית לכל, כך טוענת היא, יש לבודד מכלל התקציב סעיף-תקציב "קשיחים", ובהם: הוצאות השכר של עובדי משרד הדתות; תיקצוב המועצות הדתיות המוקמות על-פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א 1971-; טיפול בעולים לפי חוק השבות; ותיקצוב הרבנות הראשית שכוננה על-פי חוק הרבנות הראשית, תש"ם 1980-. הוצאות אלו מתחייבות מן החוק, כך טוענת המדינה, וממילא אין להביאן במניין לעניין טענת ההפליה. שנית, כך מוסיפה המדינה וטוענת, גם לגבי חלקו האחר של התקציב, החישוב על-פי חלקו היחסי של המיגזר הערבי באוכלוסיה הכללית, אינו רלוונטי כלל, הואיל ואין מדובר בצורכי-דת שווים לכל העדות. אין די בהצבעה על פגיעה, כביכול, בשוויון פורמלי. עניינו בשוויון מהותי, ועל-כן יש להצביע כי צרכים שווים מתוקצבים באורח שונה. ראיה מעין-זו, כך טוענים המשיבים, לא הביאו העותרים לפני בית-המשפט.

עד כאן - טיעוניהם הכלליים של העותרים ותשובותיהם הכלליות של המשיבים.

10. נוסף ונביא עוד מטענות העותרים ומתשובות המשיבים. לטענת העותרים, מהווים המוסלמים 14.5%- אחוז מכלל האוכלוסיה בישראל, ולמרות זאת אין הם זוכים לתמיכה ראויה לצורכי הדת שלהם. כך, למשל, בנושאי מיבני דת: מיסגדים רבים מוזנחים, מצבם מידרדר והולך, ולמרות זאת אין התקציב מקצה כספים לטיפול בתחזוקתם הראויה. שלא כמיסגדים הם בתי-הכנסת, שסעיף תקציב רבים מקצים כספים לבנייתם ולתחזוקתם. בתקציב אין הקצבה ראויה להעסקתם של אנשי דת (שלושה במספר) בכל מיסגד ומיסגד. למקומות הקדושים של המוסלמים לא הוקצו כל כספים בתקציב. בתי העלמין המוסלמים מוזנחים ומצבם ירוד ביותר. התקציב שנקבע לבתי-הדין השרעיים אין די בו כדי לספק את צורכי המערכת הסובלת ממחסור במיבנים ובכוח אדם.

המשיבים מגיבים על טיעוני העותרים, ומשיבים הם על טיעוניהם, על ראשון ראשון ועל אחרון אחרון. כך, למשל, טוענים הם כי משרד הדתות משתתף בבינוי מסגדים חדשים; בשיפוץ מיסגדים בעלי ערך היסטורי; ובשנת 1997 אף העלתה נציבות שירות המדינה את רמת תקן המשרות לאנשי הדת המוסלמים המועסקים במיסגדים. אשר לאנשי הדת, המשיבים כופרים בטיעון כי כל מיסגד נדרש לשירותם של שלושה אנשי-דת (מה-גם שלא כל המיסגדים שווים בגודלם). יתר-על-כן: בהשוותנו שירותי-דת אלה לשירותי-דת הניתנים ליהודים, כך טוענים הם, נדע כי אין יסוד לטענת הפליה, שהרי לא כל רב בכל אחד מבתי הכנסת בארץ זוכה להקצבת המדינה. לעניין הצורך בפיתוח ובשיפוץ מיבני דת, טוענים המשיבים כי העותרים לא הציגו בפניהם כל צורך ספציפי שהוא. הוא הדין באשר לבתי-עלמין, שגם לעניינם לא הציגו העותרים דרישות ספציפיות. יתר-על-כן, הטיפול בבתי-עלמין ש"אינם פעילים", על דרך הכלל, אינו מצוי בתחומו של משרד הדתות, ולעניין שמירה

ופיקוח על בתי-עלמין אין משרד הדתות משתתף במישרין בהוצאות גם לגבי דתות אחרות. המשיבים מוסיפים ומפרטים בנושא ההקצבה לבתי-הדין השרעיים וכן באשר לתמיכה במוסדות דת מוסלמיים מזה ויהודיים מזה.

המשיבים מסכימים כי חלק ניכר מתקציב משרד הדתות (כ-55 אחוז) מיועד לתמיכה בשיבות, אך לעניין זה מצביעים הם על ההלכה שנקבעה בפרשת מוחמד וותאד נ' שר האוצר (בג"צ 200/83, פ"ד לח(3) 113), ולפיה התמיכה בבני-ישיבות אין בה משום הפליה. באותו עניין נקבע כי התופעה של מי ש"תורתו אומנתו" הינה ייחודית לדת היהודית, וכי אם תתגלה בעדה אחרת תופעה דומה של אנשים שכל עיתותיהם מוקדשים ללימודי-קודש, כי אז יהיו הם זכאים לתמיכה דומה. אלא שבעדה המוסלמית לא גילינו תופעה מעין-זו.

11. הבאנו תקציר טענות-ומענות בעניינם של המוסלמים. בצד אלה נמצא דיון מפורט וארוך גם בענייניהם של הנוצרים והדרוזים. איננו מוצאים צורך להאריך ולהרחיב, שהמצע יקצר מהשתרע. נאמר אך זאת, שכל טענה של העותרים, באה בצידה תשובה של המשיבים. לא אמרנו - אף לא נאמר - כי התשובות מספקות ועונות על הטענות בשלמות; בה-בעת אין ביכולתנו לומר כי הטענות לא זכו לתשובה ראויה והולמת. לעניינם של הדרוזים נוסיף, כי ביני לבני קמה ונהייתה מועצה דתית דרוזית (ראו: תקנות העדות הדתיות (ארגון) (העדה הדרוזית), התשנ"ו-1995, והודעה בדבר הרכבת מועצה דתית דרוזית: יה"פ מיום 18.4.97, מס' 4513 לשנת תשנ"ז, 3034), וממילא אין מקום כי נדון בעניינם של הדרוזים במסגרתה של העתירה הנוכחית.

12. עד כאן - עיקרי התשתית העובדתית שהניחו העותרים, ובצידה עיקרי תשובותיהם של המשיבים. נדגיש: לא הבאנו אלא את עיקרי-עיקריהם של הדברים. העתירה בכללותה מחזיקה למעלה מ-32 עמודים צפופי-דפוס, ומצורפים אליה עשרות-עשרות עמודי נספחים. וכנגד העתירה מרקדת התשובה. ואם לא פירטנו את הטענות והמענות, דומה כי את רוח הדברים עלה בידנו להעביר, והרוח היא: הפלייתו לרעה של המיגזר הערבי - ביחס למיגזר היהודי - בהקצאת משאבים לצורכי-דת.

13. על יסוד טיעוניהם, כפי שאמרנו כבר, מבקשים העותרים מאיתנו שנקבע כי סעיפים אלה ואחרים בחוק התקציב שלשנת 1998 הינם "בלתי חוקתיים", ונוסיף ונורה את המשיבים - שר האוצר והשר לענייני דתות - כי יקבעו תקציב לענייני דת המיועד למוסלמים, לנוצרים ולדרוזים, כך שיהלום את צורכיהם.

15. ראשית דברים נאמר, שמוסכם עלינו כי בית-המשפט הגבוה לצדק מוסמך להורות על בטלותה של הוראה בחוק הכנסת, אם אותה הוראה נוגדת עיקרון מן העקרונות הקבועים באחד משני חוקי היסוד שנחקקו בשנים האחרונות, והם: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. חוק התקציב הוא כשאר חוקי הכנסת, ואם תנגוד הוראה בו אחד מן העיקרים הקבועים בשני חוקי יסוד אלה, נורה על בטלותו (למיום שנחקק, למיום ההחלטה או למיום כלשהו לעתיד-לבוא). השאלה הנשאלת היא, איפוא, מה סתירה מוצאים הם העותרים בענייננו בין הוראות חוק התקציב שלשנת 1998 לבין קביעותיהם של חוקי היסוד.

16. כאמור, העתירה מייסדת עצמה, כל-כולה, על טיעון ההפלייה לרעה של המיגזר הערבי בישראל - ביחס למיגזר היהודי - וטענה זו מחשלים העותרים להיותה איל-ברזל אשר בעזרתו מבקשים הם לקרקר את חומת חוק התקציב. לטענת העותרים, עקרון השוויון - וצידו האחר: איסור ההפלייה - זכה לעיגון בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בייחוד כך, לאחר תיקון החוק והוספתם של עקרונות היסוד בתיקון שלשנת תשנ"ד 1994-, עקרונות שלפיהם "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל" (סעיף 1 לחוק היסוד). מכל מקום, כך טוענים העותרים, עקרון השוויון הינו עיקרון חוקתי "כאשר הפגיעה בו נעשית על רקע שייכות קבוצתית". כן טוענים העותרים, כי עקרון השוויון - כעיקרון חוקתי - מתחייב "מעצם קיומו של משטר דימוקרטי", ויתר-על-כן: עקרון השוויון הוא אכסיומה לקיומו של משטר חוקתי, ועיקרו של זה הוא הגנה על המיעוט והיחיד מפני שלטון הרוב. לענייננו שלנו, כך טוענים העותרים, הופלו העדות הערביות לרעה בענייני דת, ותוצאת ההפלייה פוגעת בעקרונות-יסוד חוקתיים כחופש הדת וחופש הפולחן.

דומני שהעותרים הרחיקו לכת בניסוח טיעוניהם על ההפלייה לרעה של העדות הערביות בישראל. גם אם טוענים הם לפגיעה בשוויון, ניתן לנסח טענות אלו במתינות, כראוי לטיעונים בבית-משפט. מתינות אינה גורעת מכוחו של טיעון - אם אוצר הוא כוח - כשם שזעקה וצעקה אין בהן כדי להוסיף און וחילים לטיעון - אם טיעון חלול הוא. בין כך ובין אחרת, התער שהעותרים מחזיקים בו הוא תער ההפלייה ואי-השוויון, ובהחזיקם בתער זה מבקשים הם לחתוך מתוך התקציב שלשנת 1998 אותן הוראות-חוק שמנינו לעיל ולקבוע תחתיהן הוראות חוק אחרות.

17. הזכות לשוויון ועקרון איסור ההפלייה - האם עשויים הם לשמש עילה לביטולו של חוק הכנסת? הזכות לשוויון - האם מעוגנת היא בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו? כלנו ידענו כי בנושא זה נתגלעו חילוקי-דעות - בעיקר באימרות-אגב של שופטים ובחיבוריהם של חכמי-משפט - והכרעה של בית-משפט טרם נפלה. הכל מסכימים כי עקרון השוויון - כנגזר מעקרון הצדק והיושר - טבוע עמוק בלב כל אוהבי-טוב, והוא ראשון

במלכות בין עקרונות-פרשנות של חוקים. ואולם השאלה היא אם עיקרון טוב זה לבש מחלצות של מורה-דרך חוקתי, אם עטה שיריון ומחזיק הוא חרב בידו לקצץ בנטיעות שנטעה הכנסת. אימרות-אגב מצאנו פזורות בפסיקה - זעיר-שם זעיר-שם - וספק בעיניי אם יש בהן באותן אימרות-אגב כדי לקדמנו; חוששני כי נהפוך הוא. אחרה אחזיק אחרי חברי, השופט זמיר, באומרו כי לא יהא זה ראוי לומר כך או אחרת "ללא דיון עמוק לגופו של עניין כחלק מתחייב של הפסק" (פרשת שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, בג"צ 454,453/94, פ"ד מח(5) 501, 536). ובלשונו היפה של חברי: "דיה לבעיה בשעתה. בבחינת אל תעירו ואל תעוררו עד שתחפץ" (שם, שם). אם על אהבה כך ייאמר - שאל לנו להעירה ואל לנו לעוררה עד שתחפץ - לא-כל-שכן על קשיים ובעיות, הקופצים עלינו והנאחזים בנו כל העת - ומכל עֶבֶר - ומנוח מהם אין לנו. בפרשת שדולת הנשים החליט חברי השופט זמיר כי אין צורך להכריע בנושא חוקתיותו של עקרון השוויון, ולדעתי כך הוא עניינו-שלנו. טעמו העיקרי של הדבר הוא - כפי שנראה להלן - שעיתרתם של העותרים הינה כללית וסתמית יתר-על-המידה מכדי שבית-המשפט הגבוה לצדק יראה לנכון להידרש לה.

18. על עקרון השוויון - ועל אחיו התאום: איסור ההפליה - אין צורך כי נרחיב דיבור. גם אם לא ניתן להחזיק בו כמבחן לבחינת חוקתיותו של חוק, כולנו נסכים כי עיקרון ראשון במלכות הוא לפירושם וליישומם של חוקים. וגם זאת נוכל לומר - למיצער על דרך הכלל - כי אין כיום שוויון בהקצאתם של משאבי-כסף בידי משרד הדתות לעדות השונות בישראל. מסקנה זו מתבקשת, לכאורה, בראותנו את הפער הגדול בין שיעור המשאבים הכספיים המוקצים בידי המשרד לאוכלוסיה הלא-יהודית, לבין שיעור המשאבים המוקצים לאוכלוסיה היהודית; והכל בהשוואה לשיעור חלקה של האוכלוסיה הלא-יהודית בכלל האוכלוסיה בארץ. הנה-כי-כן, העדות הערביות מהוות כ-20 אחוז מאוכלוסיית המדינה, אך משרד הדתות אינו מקציב לצורכי הדת שלהן אלא כ-2 אחוז מתקציבו בלבד. על פער זה ייאמר כי הדבר מדבר בעדו.

לא אנו הראשונים שאמרנו זאת. היה זה היועץ המשפטי לממשלה, שבמכתבו מיום 26 בינואר 1995 אל ראש הממשלה והשר לענייני דתות, עמד על הפער הגדול בין גודל האוכלוסיה של העדות הלא-יהודיות לבין התמיכה הניתנת להן, ובקשתו היתה כי ייעשה "לתיקונו של מצב קשה זה". זו היתה אף דעתה של מבקרת המדינה, ובדו"ח מס' 46 (ראה אור בשנת 1996 ועניינו בשנים 1994 ו-1995), מוצאים אנו אותה אומרת דברים אלה (שם, 287):

"המשרד לענייני דתות ממונה, בין השאר, על מתן שירותי דת לאוכלוסייה המוסלמית בישראל. ...

משרד מבקר המדינה העיר למשרד שכספי התמיכה לשיפוץ ולתחזוקה של מקומות קדושים הועברו באיחור ולא על פי מבחנים שוויוניים ואחידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לענייני דתות לפעול להגדלת השוויוניות בין חלקי האוכלוסייה השונים, ולהבטיח שחלקם של המוסלמים בתקציב המשרד יהלום את חלקם היחסי באוכלוסייה."

הוא הדין בתוכנית שהכין השר לענייני דתות דאז (השר שמעון שטרית) - תוכנית הקרויה "משפט אחד - תוכנית להסדרים חדשים בשירותי הדת למוסלמים, דרוזים ונוצרים". וכאמור במבוא לתוכנית: "לאחר שנלמד המצב הקיים ביחידות המשרד המטפלות בעדות הדתיות נמצא מצב של קיפוח והזנחה רבת-שנים של שירותי הדת שניתנו לבני העדות שאינן יהודיות. המצב של אי-שוויון מחייב תיקון". על תוכנית זו אומרים המשיבים, אמנם, כי הוכנה שלא בתיאום עם הגורמים המיקצועיים במשרדי הדתות והאוצר, וכי אף לא זכתה לאישור כלשהו. הגם שלא נמצא לנו טעם לפקפק באמירות אלו, ראויה היא אותה תוכנית כי יעיינו בה, ומכל מקום ידענו ממנה כי גם דעתו של שר הדתות דאז הייתה כדעתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל מבקרת המדינה.

דברים אלה שנאמרו בתוככי הממשלה והמינהל - ומפיה של מבקרת המדינה אף-היא - לא זו בלבד שראויים הם לתשומת-לב, אלא שיש בהם כדי לקרב את המערכת כדי הטלתה של חובה ציבורית על הממשלה ועל הכנסת לפעול - כל אחת מהן בתחומי סמכויותיה - לתיקון המצב. אכן, המשיבים הסכימו בטיעוניהם לפנינו כי יש לעשות את הניתן לקיומו של עקרון השוויון, ונקווה כי יעמדו בדיבורם.

לא רק הכנסת והממשלה חייבות לפעול להטמעתו של עקרון השוויון בפעולותיהן. זו אף חובתו של בית-המשפט לעת ביקורתו על גופי-השילטון. אלא שבית-המשפט - שלא ככנסת וכממשלה - אין בסמכותו לקבוע ולשנות מדיניות להקצאתם של משאבים. סמכותו של בית-המשפט אינה אלא לבקר חוקיות נורמות-משפט שנקבעו ובדרך ההליכים המקובלת, קרא: על יסוד הכללים הקובעים בפעילותו של בית-המשפט ולאחר שיונחו לפניו ראיות המצדיקות ביקורת משפטית. השאלה הנשאלת היא, איפוא, אם העתירה המונחת לפנינו ממלאת אחרי תנאים מוקדמים הנדרשים להכרה בה כעתירה המזכה עותר בסעד. לשאלה זו ניפנה עתה.

19. כפי שאמרנו, העתירה מיוסדת - כל-כולה - על הפרת עקרון השוויון. לטענה זו נעיר - בראש ובראשונה - כי ענייננו בשוויון מהותי ולא בשוויון פורמלי. אין אנו מדברים בשוויון הפורמלי של "קול אחד לכל אחד" (שוויון שעל-פי עקרונות היסוד המקובלים עלינו גם שוויון מהותי הוא). לשון אחר: אין די בטענה כי האוכלוסייה הערבית אינה מקבלת ממשרד הדתות תקציב לסיפוק צרכי דת בשיעור השווה לשיעורה באוכלוסייה הכללית. גם אם כך הוא, אין בדבר כדי ללמד בהכרח על חוסר שוויון מהותי. לקביעתו של אי-שוויון מהותי יש לבדוק את צרכי הדת של כל קבוצה דתית לגופם, ורק לאחר בדיקה זו ניתן להסיק מסקנות כלשהן. כך, למשל,

אם נקבעת מדיניות שעל-פיה ניתנת תמיכה לתלמידי-דת שזמנם כל-כולו קודש הוא ללימודים, ניתן יהיה להבחין בין עדה דתית שיש בתוכה תלמידי-דת כאלה לבין עדה שאין בה תלמידים כאלה. ראו פרשת וּוּתַאד, לעיל.

האם הניחו העותרים לפנינו ראיות לקיומה של הפלייה המזכה עותר בסעד מאת בית-המשפט הגבוה לצדק? או אחרת: מתוך שאין ענייננו בעקרון השוויון על דרך הסתם ובאורח מופשט, השאלה שלעניין היא: האם נפגם עקרון השוויון באורח ספציפי ומסויים ככל שהמדובר הוא בתמיכה המוענקת בידי משרד הדתות לעדות הערביות לצורכי דת?

20. הלכה מכבר היא, כי בית-המשפט הגבוה לצדק לא יידרש לעתירה שהיא כללית וסתמית מכדי שיינתן סעד בצידה. כך, למשל, בפרשת שבת' בן דב נ' שר הדתות (בג"צ 223/67, פ"ד כב(1) 440) ביקש העותר מבית-המשפט כי יורה ושר הדתות "יבטיח שהפיקוח על הכניסה להר הבית יהיה בידי אנשים שעניינם הוא בשמירה עליו כמקום קדוש לבני דת ישראל". בית-המשפט סירב להעניק לעותר את מבוקשו אך בשל כלליות העתירה, ואמר על-כך הנשיא אגרנט (שם, 445):

"לדעתי, בנסיבות הענין שלפנינו, אין אנו צריכים להתערב בדבר. הטעם לכך הוא: הסעד שנתבקשנו לתתו ... סעד זה הוא בעל אופי כללי. יושם לב, כי העותר לא ביקש מאתנו להורות למשיב לעשות, או להימנע מעשות, פעולה מסויימת ... ברור, שטענה זו נושאת אופי כללי וסתום, שכן לא הצביע העותר על הדברים שצריכים להיעשות כדי להבטיח 'באופן חיובי' את השמירה על הר הבית כמקום קדוש לבני דת ישראל וגם לא ביקש שבית-משפט זה יקבע את מכלול הדברים הללו, ואילו ביקש זאת, לא היינו נענים לו. ... כל אשר דרש לשם תיקון המצב, עליו התאונן, הוא, כאמור, שהמשיב יצווה על-ידינו **באופן כללי** לנקוט צעדים המבטיחים שהפיקוח על הכניסה להר-הבית יהיה מופקד בידי אנשים שעניינם הוא בשמירה עליו כמקום קדוש לבני דת ישראל. ...

האמת ניתנה להיאמר, כי מה שמבקש מאתנו העותר, הוא, שנוהר למשיב באופן כללי, שידאג לביצוע החוק הנדון, וברור שאין כל תועלת ממשית במתן תרופה שכזאת ... הלכה פסוקה היא, שאין בית-המשפט הגבוה לצדק נוהג להושיט סעד שהוא בעל אופי כה כללי כמו זה שנתבקשנו להעניקו במקרה דנא." (ההדגשות במקור - מ' ח').

הוסיף מ"מ הנשיא השופט זילברג ואמר על העתירה (שם, 447) "שכלליותה וסתמיותה של עתירה זו עשויות לבטל כליל את יעילותו של הצו שיינתן על-פיה - ואין בית משפט זה נותן צווים עקרים או בלתי יעילים".

אכן, בקשת סעד כוללני עשויה להביא לדחייתה של עתירה על הסף. על עיקרון זה עמד בית-המשפט בהרחבה בפסק-דין שניתן זה-לא-כבר, הפך בו והיפך בו מכל צדדיו, והקורא בדברים החשובים שנבעו מעטו

של חברי השופט זמיר, ישכיל ויידע. ראו: בג"צ 1901/94 ח"כ עוזי לנדאו נ' עיריית ירושלים, פ"ד מח(4) 403, בייחוד 410-414. כך, למשל, אמר השופט זמיר דברים אלה (בעמוד 411):

"הלכה פסוקה היא שבית-משפט זה אינו נענה לעותר המבקש סעד כוללני. ההבדל בין סעד כוללני לסעד ממוקד אינו חד ואינו ניתן להגדרה מדויקת. אפשר לומר, בלי למצות ואף בלי לדייק, כי סעד כוללני מתייחס, בדרך כלל, למדיניות הראויה בסוג של מקרים או לדרך ההתנהגות הנדרשת בסוג של מקרים, שמספרם אינו ידוע ופרטיהם אינם ברורים, להבדיל מסעד ממוקד, המתייחס למקרה מסוים שעובדותיו ידועות וברורות."
ובהמשך (בעמודים 413-414):

"...צו כוללני, על-פי טבעו, קשה לבצעו ואף קשה לפקח ולברר אם בוצע, אם בוצע במהירות הראויה ואם בוצע כראוי. בית המשפט אינו נוטה להוציא צו, בתחום המשפט הציבורי כמו בתחום המשפט הפרטי, כאשר קיים קושי מיוחד בפיקוח על ביצוע הצו."

ומה באשר לעתירה שלפנינו? בענייננו-שלנו מבקשים העותרים סעד קונקרטי, והוא: ביטול סעיפים מסויימים בחוק התקציב שלשנת 1998. לכאורה, איפוא, שונה ענייננו מפרשות בן-דב ועוזי לנדאו. האמנם כן?

21. שלושה המה עיקרים היוצרים הכרעה שיפוטית וסעד בצידה: סיכסוך בין בעלי-דין (lis inter partes) הרחב של המושג "סיכסוך"; הכרעה שיפוטית באותו סיכסוך; הענקת סעד בצידה של ההכרעה. בריח-התיכון בכל שלושה עיקרים אלה יימצא ביסוד הספציפיות והקונקרטיות: הסיכסוך חייב שיהא ספציפי וקונקרטי (טרוניה על אי-הענקת רשיון-עסק ספציפי; תלונה על הפקעתה של כיברת-קרקע פלונית; עתירה בגין מעצר שלא-כדין); בעקבות הסיכסוך הספציפי והקונקרטי תבוא הכרעה שיפוטית ספציפית וקונקרטית אף-היא (האם הסירוב להעניק רשיון-עסק ספציפי היה כדין או שלא-כדין?; האם הפקעת הקרקע הספציפית נעשתה בסמכות וכדין או שלא בסמכות ושלא-כדין?; האם המעצר היה מעצר כדין או מעצר שלא-כדין?); ומשיימצא כי צדק התובע (או העותר) בתביעתו, או בעתירתו, תבוא עת הסעד. והסעד אף הוא, כסיכסוך מעיקרו וכהכרעת הדין, חותם הקונקרטיות והמיוחדות יוטבע בו. על דרך הכלל, בהיגרע יסוד הספציפיות והקונקרטיות ולו מאחד משלושה העיקרים היוצרים הכרעה שיפוטית, לא תקום ולא תהיה הכרעה שיפוטית וממילא לא יינתן סעד לתובע ולעותר. בדרך כלל, בהיעדר ספציפיות וקונקרטיות מן הסיכסוך, לא יידרש בית-המשפט לתביעה שלפניו; בהידרשו לסיכסוך ספציפי וקונקרטי לא יכריע בית-המשפט בסיכסוך אלא באורח ספציפי וקונקרטי; ומשהכריע בסיכסוך הספציפי והקונקרטי, לא יעניק בית-משפט סעד אלא אם סעד ספציפי וקונקרטי הוא.

העיקרים המאפיינים את הרשות השופטת הם הספציפיות והקונקרטיות. אכן, בצד הספציפי והקונקרטי תבוא הפעילות הנורמטיבית הקרויה "חקיקה שיפוטית". בעיקר אמורים הדברים בבית-המשפט העליון, שהלכה היוצאת מלפניו מחייבת את הכל. ואולם אותה "חקיקה שיפוטית" הינה - בנוגע שבעולם - תוצר-לואי להחלטה ספציפית וקונקרטית בין בעלי-דין המבקשים כי בית-המשפט יכריע ביניהם, כי בית-המשפט יעשה צדק בין איש לרעהו (Justice between man and man)).

22. עיקר הקונקרטיות והספציפיות נדרש מתוך מהותה של הרשות השופטת, וכך היה מאז ומקדם. כך היה לעת שמשה ישב לשפוט את העם והעם עמד עליו מן הבוקר עד הערב (שמות יח, יג) וכך הוא מאז ועד לימינו אלה. ראו עוד: רע"א 5768/94, 5614/95, 993/95 א.ש.י.ר. יבוא יצור והפצה נ' פורום אביזרים ומוצרי צריכה בע"מ (טרם פורסם, בפיסקה 125 לחוות-דעתי). בית-המשפט לא נועד - בעיקרו - אלא לפיתרון של סיכסוכים ספציפיים וקונקרטיים, ושלא כרשות המחוקקת וכרשות המבצעת אין הוא יזם דיונים. באין מתדיינים יישב בית-המשפט בטל וחסר-מעש. מאותו טעם עצמו, חסימת הדרך לבית-המשפט - ולו באורח חלקי - חותרת תחת ה *raison d'être* של הרשות השופטת. ראו עוד והשוו: ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ (טרם פורסם; פסקה 31 לחוות דעתי).

תלותו של בית-המשפט במתדיינים שיבואו לפניו - שבאין מתדיינים בית-המשפט היה-כלא-היה - מאזנת אותה טיבה של ההכרעה בדיון והסעד בצידה. ההכרעה והסעד בצידה חדות הן כתער. וכך נאמר על ההכרעה השיפוטית בפרשת ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה ישראלית (בג"צ 5364/94, 5373, 5377, 5432, 5458, 5466, פ"ד מט(1) 758, 825):

"... דרכו של המשפט היא דרכה של הגיליוטינה: חיתוך חד, קביעה נחרצת, הכרעה לכאן או לכאן, זכאי וחייב, טוב ורע, שחור ולבן, צד זוכה וצד מפסיד. אם זה טיבו של התהליך, ממילא לא נכניס למכונת המשפט אלא נושאים שניתן וראוי להכריע בהם כך בדרך נחרצת. ואילו נושאים שיש לעגלם, להתפשר בהם, לחיות על דרך ויתורים ובשיטה של תן-וקח, נשאיר אותם להכרעתן של מערכות נורמטיביות אחרות."

והוספתי על-כך בפרשת ליאור חורב נ' שר התחבורה (בג"צ 5016/96, 5025, 5090, 5434 - טרם פורסם), בפיסקה 44 לחוות דעתי:

"...הכרעת-משפט, ידענו כולנו, הכרעת-גיליוטינה היא. הכרעה לכאן או לכאן. זה עולה בכף וזה יורד בכף. עלייתו של זה מביאה לירידתו של זה. כך דרכו של המשפט מאז-ומקדם."

אכן, הסיכסוך הבא לפני בית-המשפט להכרעה, על-פי עצם טיבו וטיבעו הינו סיכסוך אינדיווידואלי, וטיב וטבע אלה יאצלו במישרין על הסעד הניתן. ראו עוד והשוו: אהרן ברק, שיקול דעת שיפוטי (פפירוס, תשמ"ז1987-), 249, 251.

23. הספציפיות והקונקרטיות תבאנה לידי ביטוי חריף גם לאחר הכרעת הדין והענקת הסעד בצידה. צו עשה או צו לא-תעשה כי ייצאו מלפני בית-משפט ונמען הצווים לא יישמע להם, יעמוד הסרבן לדין בהליך של ביזיון בית-המשפט, צו-אכיפה יוצא נגדו - לתשלום קנס או למאסר - עד אם יישמע לאשר צוה לעשות או להימנע מעשות. צו-אכיפה זה, על-פי טיבם של דברים, לא יעשה אלא בגין מעשה קונקרטי וספציפי או מחדל קונקרטי וספציפי; ובתיתנו דעתנו לאופיו העונשי (הגם שאין הוא עונש במובנו הרגיל של המושג), בית-משפט לא יוציאנו אלא אם הצווים המקוריים שמבקשים על אכיפתם הינם בהירים וברורים בלא שמץ-ספק. צו-האכיפה העשוי להינתן כנגד סרבן יזרוק אור לאחור אל ההליכים שהולידוהו, שהרי סוף מעשה במחשבה תחילה. פירוש וביאור: הספציפיות והקונקרטיות הן עיקרים בצופן הגנטי של ההליך השיפוטי. לא נכיר בסיכסוך כסיכסוך הראוי להכרעה שיפוטית; לא נכריע הכרעה שיפוטית בסיכסוך; לא יינתן סעד בצידה של הכרעה שיפוטית; ולא ייאכף סעד על סרבן; אלא אם כל אלה מרכזים עצמם במוקד הראוי כי נכיר בו כמוקד להכרעה שיפוטית ולמתן סעד בצידה, קרא: במוקד קונקרטי וספציפי.

24. בידוענו כל אלה, הבה נשאל את עצמנו: קעמדו העותרים במשימה שהוטלה עליהם, בכל שלושה העיקרים שלעניין? האם נתגלע סיכסוך קונקרטי וספציפי ביניהם לבין המשיבים? האם תוכל לצאת מלפנינו הכרעה קונקרטית וספציפית? היש סעד ספציפי וקונקרטי שהעותרים זכאים לו? התשובה לכל שאלות אלו היא, לדעתנו, בשלילה. לו היו העותרים טוענים - כך על דרך הסתם - להפלייתן לרעה של העדות הדתיות הערביות בישראל, בוודאי לא היו זוכים בדבר. היינו שומעים לטענותיהם - כשם ששומעים אנו לכל מיתדפק על שערי בית-המשפט - אך בסעד לא היו זוכים. טענת הפלייה סתמית המזרקת לחלל בית-משפט - כך למדנו בשכבר הימים - אין בה ולא כלום. שומה עליו על הטוען הפלייה להיכבד ולפרוש רשת ראיות המלמדת על יחס מפלה המצדיק הענקתו של סעד. על כך, דומה, נסכים כולנו. ההרחיקו העותרים מדגם זה של סתמיות וכלליות? גם על שאלה זו נשיב בשלילה.

25. אכן, קריאת העתירה ונספחיה תלמדנו כי העותרים לא העלו טענת הפלייה על-דרך הסתם. הם טרחו וביקשו חוות-דעתו של רואה-חשבון, והלה העלה על הכתב בקסם-עטו מיספרים המשקפים, לטענת העותרים, הקצבות-כסף שהעדות הערביות זכאיות להן לצורכי דת. לכאורה, איפוא, עמדו העותרים בנטל שהוטל על שיכמם. ואולם עיון מקרוב בחוות-דעתו של רואה-החשבון ילמדנו שני אלה. ראשית לכל, הנתונים שחוות-הדעת

נסמכת עליהם נמסרו לרואה-החשבון בידי העותרים, ועל-כן אין בה בחוות-הדעת יותר משיש בפי העותרים להשמיענו. שנית, המיספרים שחוות-הדעת נסמכת עליהם נכתבו במשיכת-מכחול רחבת-היקף, ולא זו בלבד אלא שאומרים הם לשקף חייה של עדה דתית מאופק-אל-אופק. טרוניית העותרים פורשת עצמה - במיספרים עגולים של אש"ח - על פני כל גוני חייה של עדה דתית, והפירוט, הספציפיות והקונקרטיות הן ממנה והלאה.

כך, למשל, מבקשים העותרים - על-פי חוות-הדעת - כי יוקצבו למוסלמים 50,400 אש"ח עבור "שכר כוהני דת ועובדי מינהלה"; לנוצרים - 38,400 אש"ח; לדרוזים - 6,500 אש"ח; סך-הכל: 95,300 אש"ח. כיצד מחושבים סכומי-כסף אלה? הנה-כי-כן, לעניינם של המוסלמים קובעת חוות-הדעת כך: "מדובר בכ-350-מסגדים ולכל מסגד דרוש שלושה משרות כמפורט להלן: אמאם, כרוז ושמש. העלות חושבה על בסיס עלות משוערת של 48,000 ש"ח למשרה בשנה". אשר לנוצרים, כך קובעת חוות-הדעת: "מדובר בכ-350-עדה נוצרית המנהלת כ-400 מוסדות דת, כנסיות, מקומות קדושים, מבנה דת, כוח אדם, חינוך, בתי קברות ... [שלוש הנקודות במקור] לכל כנסיה דרוש כומר ראשי, כמרים עוזרים, שרתים, מורתל, שומר, איש תחזוקה ועובד נקיון, סה"כ כ-800 משרה כאשר עלות ממוצעת משוערת למשרה הינה כ-48,000 ש"ח לשנה". האמנם סוברים העותרים ברצינות כי על דרך זו ניתן לעשות צו מוחלט, כבקשתם? האמנם לכל מיסגד דרושים שלושה אנשי-דת, לקטון כגדול? ואשר לנוצרים - הזו דרך לקבל סעד מבית-משפט?

דוגמה נוספת: העותרים דורשים הקצבה בפריט הקרוי "שמירה ופיקוח על מיבני דת ובתי עלמין": למוסלמים 54,750 אש"ח, לנוצרים 19,000 אש"ח, לדרוזים 13,429 אש"ח, סך-הכל - 87,179 אש"ח. כיצד מגיעים העותרים לסכומי כסף אלה? הנה-כך מסביר לנו רואה-החשבון את צורכי המוסלמים ב-54,750 אש"ח:

2. שמירה ופיקוח על מבני דת ובתי עלמין:

מדובר בפיקוח ותחזוקה של מבני דת ובתי עלמין ברחבי הארץ כמו: שמירה, אחזקה, נקיון, מים וחשמל לכ-350-מסגדים ומאות בתי עלמין ומקומות קדושים.

אש"ח

41,250

13,500

שכ"ע שומר, אנשי נקיון, גנן (ראה באור א) אחזקה, מים וחשמל וכו.. (ראה באור ב)

54,750

=====

(א) עקב כך שאין לנו נתון מדויק על מספר האתרים הנ"ל, ומאחר שקיים צורך ב-2.5-משרות לפחות לכל אתר, ומספר האתרים המשוער מגיע לכ-550-אתר אזי דרוש 1,375 משרה ועלות משוערת ממוצעת למשרה הנה כ-30,000 ש"ח בשנה.

אש"ח

(ב1). מאחר שמספר המסגדים הוא כ-350-מסגד ועלות אחזקה ממוצעת למסגד היא 30,000 ש"ח לשנה אזי עלות אחזקה כוללת הנה

10,500

(ב2). מאחר שמספר האתרים ובתי עלמין המשוערים הוא כ-200-אתר ועלות אחזקה ממוצעת לשנה הנה 15,000 ש"ח אזי עלות כוללת היא

3,000 "

זוהי ההסבר לדרישת הנוצרים ל-19,000 אש"ח:

2. שמירה ופיקוח על מבני דת ובתי עלמין:-

מדובר בפיקוח, תחזוקה על מבני דת ובתי עלמין כמו:- שמירה, אחזקה, נקיון, מים, חשמל, ושיפוצים כללים ושימורם של האתרים הקדושים, ומכיוון שאי שימורם באופן שוטף וראוי עלול להביא לנזקים רבים בצירי 'הפרסקו' ו'האיקונות' דבר המצריך עם חלוף הזמן מחזור, עבודה שמצריכה מומחיות רבה והשקעה רצינית ביותר, מחזור צירי ה'פרסקו' למשל בכנסיה אחת עלול לעלות מאות אלפי דולרים. מאחר ואין לנו נתונים ודרישות מכל 35 העדות אזי הסכום הנ"ל הוערך כממוצע של דרישות העדות שהגישו את דרישותיהן למשרדנו בצורה מדויקת ויצאנו מנקודת הנחה שלכל העדות דרוש אותן צרכים."

וההסבר לגבי הדרוזים הוא כלהלן:

2. שמירה ופיקוח על מבני דת ובתי עלמין:

מדובר בשיפוץ, שיפור, פיתוח ואחזקה ראויה של מבני הדת, מקומות קדושים ובתי עלמין. לעדה יש 28 חלונות, 29 בתי עלמין ו 7 מקאמאט.

אש"ח

(א) נדרש שומר, איש תחזוקה, גינון וניקיון בהנחה שדרוש לכל אתר שתי משרות סה"כ 128- משרה כאשר העלות המשוערת ממוצעת מוערכת למשרה הינה 48,000 ש"ח אזי עלות כוללת באש"ח הנה

6,144

(ב) אחזקה שוטפת של כל האתרים הקדושים, עלות משוערת וממוצעת לאחזקה של חלווה ומקאם היא כ-30,000 ש"ח (ויש 28 חלונות + 7 מקאמאט)

1,050

(ג) ובהנחה שעלות אחזקת בתי קברות הינה 15,000 ש"ח לשנה אזי העלות הכוללת ל-29 בתי קברות הינה

435

(ד) ארגון מקומות מתאימים לקיום התפילות בבתי הקברות מדובר בכ-29 בית קברות שדרוש בכל אחת מהם להכין מקום לתפילה, בעלות משוערת של 200,000 ש"ח לכל מקום תפילה.

5.800

13,429

"=====

כך הוא בדרישה להוספת תקציב בפריט זה, וכך בשאר הדרישות, שכולן מנוסחות באורח כללי, המספרים הם

"עגולים", ולא נמצאה לנו תשתית עובדתית מוצקה, ספציפית וקונקרטית הראויה שייסדו עליה צו בית-משפט.

26. די במעט שהבאנו ונדע כי אין ענייננו בעתירה מן-המנין, אלא במניפסט כללי הטוען להפלייתן לרעה של העדות הערביות בישראל לעת הקצאתם של כספים בחוק התקציב. מניפסט מעין-זה אינו עשוי לשמש תשתית לעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק.

כניסוחה ועל-פניה, מבקשת העתירה מאיתנו החלטה גורפת ולפיה תקצינה הכנסת והממשלה לעדות הלא-יהודיות משאבי-כסף לסיפוק צרכי הדת שלהן כשיעור חלקן באוכלוסיה הכללית. ואולם, החלטה זו - גם אם החלטה ראויה היא - אין היא מתאימה, על פי עצם מהותה, לבית-משפט. כמה וכמה טעמים בדבר.

ראשית לכל, כפי שראינו לעיל, חלק ניכר מתקציבו של משרד הדתות מוקצה להוצאות שוטפות וקשיחות, בהן תשלום משכורות לעובדי המשרד והוצאות המתחייבות על-פי חוק; תיקצוב מועצת הרבנות הראשית, בתי הדין הדתיים - בתי דין רבניים ובתי דין של עדות דתיות אחרות - ועוד. אין לדבר איפוא על תקציב המשרד על דרך הכלל אלא רק על אותו חלק מתקציב המשרד המוקצה - שלא על פי מיצוות החוק - לסיפוק צרכי דת של בני דתות שונות. ברור, אם כן, כי התמונה המוצגת בידי העותרים - ולפיה המיגזר הלא-יהודי, המהווה כ-19.1 אחוז מכלל האוכלוסיה בישראל, אינו מקבל אלא 1.86 אחוז מכלל התקציב של המשרד לענייני דתות - הינה תמונה מוטעית. השאלה הנכונה היא: מה שיעור המשאבים המופנה לסיפוק צרכי הדת של המיגזר הלא-יהודי, מעבר למתחייב על-פי החוק, בהשוואה לשיעור המשאבים המופנה לסיפוק צרכי הדת של האוכלוסיה היהודית? על כך אין לפנינו תשובה מוסמכת.

שנית, העותרים מבקשים כי בית-המשפט יבטל בחוק התקציב הוראות שעניינן הקצאת כספים לסיפוק צרכי הדת של המיגזר הלא-יהודי. כשאני לעצמי, לא שמעתי עד-כה ולו על מקרה אחד בו ביטל בית-המשפט סעיפים בחוק התקציב; ועל דרך העיקרון נוסף, כי אין זה מהלך פשוט כלל ועיקר שבית-המשפט יעמוד על הוראות בחוק התקציב ויכריתן מחוק. יתר-על-כן: ביטול סעיפי התקציב פירושו אינו אלא זה, שלא יוקצו משאבים לסיפוק צרכי הדת של המיגזר הלא-יהודי. מכאן תובן בקשת העותרים, כי לאחר ביטולם של סעיפי-תקציב אלה ואחרים, יוסיף בית-המשפט ויצווה על המשיבים כי יעשו לחקיקה מחודשת, חקיקה שלפיה ייקבע תקציב שיהלום את חלקו של המיגזר הלא-יהודי באוכלוסיה. ואולם סעד זה בית-המשפט לא יוכל לתיתו ולו משום שחותם של כוללניות וסתמיות טבוע על פניו. וכי מהו חלקו של מיגזר זה? מה יהא סכום התקציב שיהלום את חלקו? לא נוכל לנקוב בסכום כלשהו - ולו בערך ובקירוב - שכן כל סכום שייקבע בידי הממשלה או הכנסת יכול שיעורר עליו טענות כי אין הוא "הולם" את חלקו של המיגזר הלא-יהודי. בית-המשפט יחשוף עצמו לעתירות

חוזרות ונישנות שייסדו עצמן על פסק דין כזה - בטענה שפסק הדין לא קוים - ואף לעתירות (נגד הממשלה? נגד ראש הממשלה? נגד הכנסת?) על בזיון בית-המשפט.

זאת ועוד. נניח כי בית-המשפט היה קובע - כמישאלתם של העותרים - כי חובה היא המוטלת על המשיבים להקצות שיעור כזה-וכזה מכלל התקציב של משרד הדתות למיגזר הלא-יהודי. כיצד יחולק סכום זה? כמה יינתן לאוכלוסיה המוסלמית? כמה לאוכלוסיה הדרוזית? כמה לאוכלוסיה הנוצרית? האם החלוקה תהא לפי יחס מיספרי בלבד, בלא שניתן את הדעת לצורכי הדת השונים של כל עדה ועדה? והרי שוויון מיספרי גרידא אינו שוויון מהותי אלא שוויון פורמלי, וידענו כי לא זו אמת-המידה הנדרשת.

בית-המשפט לא יידע לקבוע מהו הסכום שיוקצה, לדוגמה, להחזקת מיסגדים או להחזקת כנסיות. גם העותרים אינם יודעים זאת. כיצד, אם כן, יחולק הסכום? האם צריך לקבוע כי מכל סכום המוקצה לצורך דתי מסוים, כחמישית תוקצה לאותו צורך דתי של האוכלוסיה המוסלמית, הדרוזית והנוצרית? למשל: האם נכון לומר כי מתוך התקציב המוקצה לתמיכה בישיבות ובתלמידי-ישיבות, תקבל אוכלוסיה זו כחמישית, אף שאין לה מוסדות דומים? האם נאמר כי תינתן תמיכה שווה לכל בית כנסת ולכל מיסגד? העותרים מבקשים כי יוקצה תקציב לשלוש מישורות בכל מיסגד ומיסגד. האם יש להקצות תקציב כזה גם לצורך החזקת בתי-כנסת?

27. נדע מכל אלה, כי יש צורך לערוך בדיקה פרטנית של הצרכים הדתיים המיוחדים של כל מיגזר באוכלוסיה, ובדיקה זו היא שתשמש בסיס לחלוקת משאבים על יסוד עקרון השוויון. בדיקה מעין-זו לא נעשתה, לא על ידי העותרים ולא על-ידי אחרים; ומכל מקום, אין לפני בית-המשפט נתונים שיאפשרו לו לקבוע, לא מהו התקציב הראוי ולא מה הן דרכי חלוקתו הראויות לפי הצרכים המיוחדים של כל עדה דתית. הבדיקה וההחלטה בעניין זה הן מתפקידיהן המובהקים של הממשלה ושל הכנסת - שלהן ולא של בית-המשפט.

יתר-על-כן: צו כי יוציא בית-המשפט כבקשת העותרים - דהיינו: צו הקובע כי על הממשלה והכנסת לקבוע תקציב "הולם" לסיפוק צורכי הדת של האוכלוסיה הלא-יהודית - כיצד יוכל בית-המשפט לפקח על קיומו: על קיום הצו בכללו ועל קיום כל סעיף וסעיף בתקציב באשר לכל אחד מן הצרכים הדתיים של כל עדה ועדה? אכן, בית-המשפט אינו אמור לקיים פיקוח מסוג זה, ולא עוד אלא שאין בידו כלים מתאימים לפיקוח. מסקנה נדרשת מאלה היא, כי חייב הוא בית-המשפט מעיקרו של דין, להימנע ממתן צו מעין זה.

28. בקשות העותרים אפשר ראויות הן - כולן או מיקצתן - לשמש פתיחה למשא ומתן עם שר הדתות, עם שר האוצר, עם אנשי אגף התקציבים באוצר או עם כל בעל סמכות אחר. ואולם רחוקים הדברים - רחוקים

במאוד - מכדי שניתן יהא להשתית עליהם צו בית-משפט. אכן, מטעם זה היצענו לעותרים כי ירכזו עצמם בפרט אחד ויעמיקו בו עד-הסלע; כי כך יעשו, תחת אשר יפרשו עצמם על-פני ארץ-ומלואה. לא אמרנו - כיצד יכולנו - כי לו עשו כן כי-אז היינו נענים לבקשתם. ואולם במקרה זה ניתן היה לבדוק את תשתית העובדות כראוי, ואפשר אף היו המשיבים נעתרים ולו למיקצת מבקשות העותרים. ואולם העותרים לא נענו לנו, וסופה של הדרך היה כתחילתה. סיכסוך משפטי, על-פי עצם טיבו, הינו סיכסוך ממוקד, ורק כך יוכל להביא להכרעה שיפוטית ראויה-לשמה. וכדרכה של הכרעה שיפוטית אמור סיכסוך משפטי להציג עצמו בדקדקנות ובבהירות, לעתים באורח מתיש ומשעמם. העותרים חטאו לכלל-יסוד זה במשפט.

ומה החבל ילך אחר הדלי, כן הלכו תשובות המשיבים בעקבות טיעוני העותרים. ומתוך שטיעוני העותרים, בעיקריהם, לא היו אלא טיעונים כלליים חובקי-כל, כך היו אף עיקרי תשובות המשיבים: תשובות כלליות חובקות-כל. ובבוחנו טיעונים וכנגדם תשובות, ידענו כי לא נוכל להכריע בין הגירסאות הנוגדות. העותרים לא ציידו אותנו בכלים ראויים לבחינה וממילא נמנע מאיתנו להכריע כחפצם.

29. אם טיעונים-של-סתם - ולו בנושא משפטי טיפוס כגון שלילת רשיון או הפקעת קרקע - אין בכוחם להעלות ברשת צו של בית-משפט, על-אחת-כמה-וכמה בבואנו לבחון חוק תקציב, ובהעלות בקשה לפנינו לפסול הוראות מסוימות בחוק תקציב. אכן, חוק תקציב לא חיסן עצמו מפני ביקורת שיפוטית - חייב הוא להתאים עצמו, ככל חוק אחר, להוראות חוקי היסוד שהכריזו על עצמם כחוקי-על - ואולם גם זו אמת, שחוקי התקציב הינם חוקים יחידים ומיוחדים, שונים מכל שאר חוקים; ומאפייניהם הייחודיים מחייבים מאליהם דרך טיפול מיוחדת בהם. היו מי שאמרו כי חוק התקציב "הוא כולו עניין שבין הכנסת והממשלה" (ראו: ד"ר אלפרד ויתקון, "תקציב המדינה בראי השפיטה", בסיפרו משפט ושיפוט, הוצאת שוקן, תשמ"ח 1988-, 141, 143; דברים אלה נאמרו לפני היות חוקי היסוד החדשים). ואולם גם אם אמרנו - ואכן נאמר - כי חוקי היסוד החדשים פורשים את ביקורתם גם על חוק התקציב, אין ספק כי ביטול הוראות בו כבלתי-חוקתיות יהא חזון מאוד בלתי-נפרץ. אכן, חוק התקציב אמור לשקף מדיניותה של ממשלה (לשנה אחת) וקביעת המדיניות ניתנה - מעיקרו של דין - לממשלה ולכנסת.

השיקולים הלגיטימיים שעירובם אלה באלה מביא בסופה של שנה לקביעתו של תקציב לשנה העוקבת, הם כה רבים וכה שונים עד שדומה כי רק במקרים מיוחדים עשוי בית-משפט להורות על ביטול הוראה בחוק התקציב. שיקולום של כל אותם שיקולים העושים חוק תקציב - לרבות קביעת סדר העדיפויות - ניתנו, מעיקרם, לכנסת ולממשלה בגידרי מדיניות כללית, וממילא יצטמצם תחום התערבותו של בית-המשפט. עד שבית-המשפט יבוא לבטל סעיפי חוק תקציב - כעתירת העותרים - חייב הוא להשתכנע כי אותן הוראות פוצעות

אנושות בזכויות היחיד, כי אין תקנה אחרת ליחיד מאשר ביטולו של החוק; במקרה מעין-זה החוק כמו יזעק מתוכו כי לא קנה זכות קיום.

30. יתר-על-כן: ביטולן של הוראות חוק תקציב והוריייה על חלוקה שונה של כיכר התקציב - וזו עתירת העותרים - עלולה להביא לפעילות מעין-קלידוסקופית: שהזתה של אבן-זכוכית אחת מביאה כמו-מעצמה להזזתן של אבני-זכוכית אחרות ולשינוי התמונה מעיקרה. וגם מי שלא ניחן בדמיון מפליג יבין ויידע כי מטפסים אנו על הר של זכוכית. ראו עוד: רובינשטיין ומדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, כרך א' (מהדורה חמישית, הוצאת שוקן, תשנ"ז 1996-), 665-661. בענייננו-שלנו רחוקים הם העותרים - רחוקים במאוד - ולו מהצגתה של ראשית-ראיה שתספיק לביטול הוראות בחוק התקציב שלשנת 1998. אכן, כפי שאמרנו למעלה, העותרים לא צידדו אותנו בכלי-עבודה ראויים, לא-כל-שכן שלא העמידו את עניינם אל-מול אינטרסים אחרים המתחרים בהם, תוך בחינת שיקול הדעת של הכנסת בחקיקתו של חוק התקציב, שיקול-דעת שהוא רחב-מכל-רחב. ובדבריו של אהרן ברק בסיפרו שיקול דעת שיפוט, שם, 255, לעניין התערבות בית-המשפט בשיקולים "שאינן לשופט כלים להתמודד עימם":

"לעומת זאת [לעומת שיקולים של מדיניות משפטית בנושאי זכויות היחיד, כגון חופש הביטוי, חופש ההפגנה, כבוד האדם, חופש העיסוק וכיו"ב - מ' ח'] שיקולים סבוכים של מדיניות כלכלית או חברתית, אשר לעתים קרובות אף שנויים הם במחלוקת, הדורשים מומחיות ומידע, ואשר עשויים לחייב הנחת הנחות והיפותיזות, שהן מצידן מחייבות הנחות נוספות, רצוי לו לשופט להזהר מהפעלתם. הדרך הבטוחה והסבירה תהיה לרוב להשאיר את הסוגיה למחוקק, אשר יוכל לקבל מידע מלא מפי מומחים ולגבש מדיניות משפטית התואמת את הסוגיה בכל היקפה."

דברים אלה כמו נאמרו במיוחד לענייננו-שלנו. וכן היו דבריה של השופטת נתניהו בבג"צ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 153:

"בית המשפט לא יורה לרשות כיצד להקצות ולחלק את משאביה. חיוב בהוצאה למטרה מסוימת חייב לבוא על חשבון מטרה אחרת, אולי חשובה ממנה, או אולי על ידי הגדלת התקציב שינתן לה על ידי אוצר המדינה, ואשר חייב יהיה להעשות על חשבון תקציבים שנועדו למטרות אחרות, אולי חשובות יותר. בית המשפט אינו הגוף המוסמך לעסוק ואינו יכול לעסוק בהקצאת משאביה של חברה."

ראו עוד: בג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל" נ' שר החינוך, פ"ד נ(3) 2, 14-15 (מפי השופט אור).

למותר לומר כי מדברים אנו בחלוקת תקציב על דרך הכללי; אין אנו מדברים בהקצאת תקציב למילוי חובות ספציפיות המוטלות על רשויות המדינה על-פי דין. במקרה מעין-זה - שאינו ענייננו - אפשר יחולו שיקולים מיוחדים שאינם חלים על עניינם של העותרים. ראו והשוו: בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט(1) 745, 753. ענייננו הוא בהתווייתה של מדיניות כללית, והסמכות לקביעתה של אותה מדיניות ניתנה לכנסת ולממשלה, להן ולא לבית-המשפט. ראו עוד והשוו: בג"צ 2926/90 יששכר בן-חיים נ' שר החקלאות, פ"ד מו(4) 622, 625-626. נסכים כולנו, עם זאת, כי גם הממשלה גם הכנסת השתיים חייבות להנחות עצמן על-פי עקרון השוויון.

31. כללם של דברים: העותרים לא עלה בידם להניח תשתית משפטית איתנה, ספציפית וקונקרטית העשויה לזכות אותם במבוקשם. העתירה היא כללית מכדי שבית-משפט יוכל להידרש לה ולצוות על המשיבים כי יעשו ויחדלו כבקשת העותרים. העותרים חייבים למצוא פיתרון לבעיה אותה העלו לפנינו - ובדרך בה העלו אותה - במקום אחר: בכנסת ובממשלה ולא בבית-המשפט.

אנו דוחים איפוא את עתירת העותרים כעתירה שאינה מעלה עילת-משפט להתערבותו של בית-המשפט בהוראות חוק התקציב לשנת 1998.

32. אמרנו כי עתירת העותרים אינה מעלה עילת-משפט; כי העתירה ריקה מתוכן - לא אמרנו. אכן כן: קריאת העתירה מעלה קשיי-אמת שיש וראוי לנסות למצוא דרך לפותרם. עמדנו על-כך בראשית פסק-הדין ולא נוסיף. התוכנית שיזם בזמנו שר הדתות שמה היה "משפט אחד". נזכור מניין נלקח שמה של התוכנית: "משפט אחד יהיה לכם, כגר כאזרח יהיה, כי אני ה' אלוהיכם" (ויקרא כד, כב).

33. אנו מחליטים לדחות את העתירה, אך לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' זמיר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' ביניש:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט חשין.

היום, י"ד בכסלו התשנ"ט (3.12.98).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
G09.98002400