

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 10808/04

בפני : כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופטת ד' ברלינר

העותרת : התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים : 1. שרת החינוך והתרבות, הגב' לימור לבנת
2. שר האוצר, מר בנימין נתניהו
3. ממשלת ישראל
4. היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז
5. מוסד החינוך "מרכז החינוך העצמאיי"
6. מוסד החינוך מעין החינוך התורני

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ה בסיון התשס"ו (21.06.06)

בשם העותרת : עו"ד אליעד שרגא ועו"ד ברק כלב, עו"ד דניאל קירוס ועו"ד גלעד ברנע

בשם המשיבים 1-4 : עו"ד אודית קוינלדי-סירקיס ועו"ד אילאיל אמיר

בשם המשיבה 5 : עו"ד מנחם ינובסקי

בשם המשיבה 6 : עו"ד עדיאל גלס

פסק-דין

השופטת ד' ברלינר:

בתאריך 1.6.03 הפיץ מנכ"ל משרד החינוך חוזר ובו הנחיות באשר לתקצוב שעות בבתי ספר. החוזר מתייחס לבתי הספר הרשמיים, לבתי הספר המוכרים שאינם

רשמיים וכן, ובנפרד לתקצוב השעות בבתי הספר ברשת החינוך העצמאי וברשת מעין החינוך התורני.

באשר לשניים אלה, נאמר בחוזר: "תקצוב השעות בבתי הספר ברשת החינוך העצמאי וברשת מעין החינוך התורני יהיה סך כל תקציבי השעות המוענקים לילדים הבאים בשעריהם בתנאי שיקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית. בבתי ספר בשתי הרשתות האלה שלא יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית יהיה התקציב 90% מסך כל תקציבי השעות לתלמידים הבאים בשעריהם".

האם הסדר זה מפלה לטובה לעניין תקצוב השעות את תלמידי שתי הרשתות הנ"ל, (להלן: הרשתות, או רשתות החינוך) והאם הוא מהווה ישום נכון של סעיף 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב). זהו עניינה של העתירה שבפנינו.

1. מוסדות חינוך בישראל – מושכלות יסוד על קצה המזלג

כל ילד בישראל בין הגילאים 3-15 זכאי ללמוד וחייב ללמוד, כאשר בהוצאות חינוכו נושאת המדינה. (החלוקה בין משרד החינוך לרשויות המקומיות באשר להוצאות אינה רלוונטית לענייננו). החיקוק הבסיסי, שהסדיר נושא זה היה חוק לימוד חובה תש"ט-1949, שימיו, כפי שניתן לראות משמו, כמעט כימיה של המדינה (להלן: חוק לימוד חובה). חוק לימוד חובה הבחין בין מוסדות חינוך רשמיים למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (ראה סעיף 1 לחוק וכן בג"צ 8437/99 דשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69) (להלן: גני חב"ד). חיקוק מאוחר יותר – חוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953, (להלן: חוק חינוך ממלכתי), הבחין בין מוסד חינוך ממלכתי, למוסד חינוך ממלכתי דתי כאשר שניהם יחד מהווים את מוסדות החינוך הרשמיים.

לצידם של אלה מתקיימים מוסדות חינוך חילופיים, הם מוסדות החינוך המוכרים הלא רשמיים. קיומם של אלה נותן ביטוי להכרה בזכותם של הורים להקים או לבחור לילדיהם מסגרות לימוד אחרות, ובלבד שגם מסגרות אלה תהיינה מפוקחות על-ידי המדינה ברמה מסוימת, הן באשר לתוכניות הלימוד והן באשר לתנאים הנלווים.

בסעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי הוסמך שר החינוך "לקבוע בתקנות סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תוכנית היסוד

בהם להנהלתם לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

התקנות אכן הותקנו – תקנות חינוך ממלכתי מוסדות מוכרים התשי"ג-1953 (להלן: תקנות החינוך).

לעניין המימון ההבחנה היא ברורה וחדה: "...שאלה זכאים למימון מלא מתקציב המדינה ואלה אינם זכאים למימון מכוח חוק" (פרשת גני חב"ד, פסקה 15). כפי שנקבע באותו עניין – הבחנה זו היא הבחנה שאין עמה הפליה.

הבחנה בסיסית זו – אינה נושא הדיון שבפנינו, אם כי כנתון מסגרת – יש לה השלכה.

חיקוק נוסף שמשלים את שני החיקוקים הנ"ל הוא חוק פיקוח על בתי ספר התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הפיקוח) אשר כפי שניתן להבין משמו – מסדיר את נושא הפיקוח.

2. הסוגיה שבפנינו – המתווה הנורמטיבי

על פני הדברים, לחיקוקים שהוזכרו עד כה חוק לימוד חובה, חוק חינוך ממלכתי וחוק הפיקוח זיקה ברורה להסדרת נושא תקצוב שעות חינוך, וניתן היה לצפות שכל הסדר ספציפי – יהיה מכוחם, ויתבסס עליהם. במיוחד נכונים הדברים לגבי סעיף 11 לחוק לימוד חובה שצוטט לעיל. זהו הסעיף "המכונן" לעניין תמיכת המדינה בתקצוב מוסדות חינוך לא מוכרים כדוגמת הרשתות, ומכאן ואילך החקיקה צריכה היתה להצטמצם לחקיקת משנה, שתתייחס לכל הנושאים המנויים בו לרבות התמיכה בתקצוב.

למרבת הפלא, החיקוק שמכוחו בא לעולם חוזר המנכ"ל, איננו אחד מהחוקים הנ"ל ולכאורה, אין לו ולא כלום עם חינוך. לא החינוך עמד לנגד עיניו של המחוקק, שעה שיצר את ההסדרים הנוגעים לשתי הרשתות, אלא הסדרת נושא הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור בישראל.

סעיף החוק שמדובר בו הוא סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ובתוך סעיף זה – סעיפי משנה 3א(ט) ו-3א(י) (להלן: הסעיפים שבמחלוקת).

עד שאנו באים לבחון ספציפית את הסעיפים הערה מקדמית:

הסביבה החקיקתית, או ליתר דיוק העדר שכנות חקיקתית, העובדה שאין מדובר בסעיף המצוי בתוך אחד החוקים "היעודיים" שפורטו לעיל – היא כמובן משמעותית.

קל יותר להבין איך נוצר הסדר חריג, כאשר על פניו, הוא אינו חלק מההסדרים הקיימים. לא ברור כלל אם לנגד עיני המחוקק עמדו החוקים היעודיים, והדעת נותנת כי לא נעשה מאמץ של ממש ליצור מתאם ורצף בין חוקים אלה לסעיפים שבמחלוקת. בין היתר הפנתה העותרת לבג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פד"י כג(2) 477 בעמ' 513 שם נאמר:

"דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו, הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים ומכאן שיש לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק – הוא ולא אחר – בא לשרת".

אכן כך – החיקוק חי בסביבתו, ויונק את חיותו ואת אופיו ממנו. דא עקא – סביבתו במקרה הנוכחי, איננה הסביבה הטבעית שבה אמור היה להיות, קרי: חוקי החינוך השונים אשר מהם שואבת העותרת את הנורמות שהיא רוצה להחיל עליו.

כפי שיובהר להלן ההסדר הוא אכן חריג, יחודי, ותחילתו בהתייחסות למוסדות החינוך של הרשתות היא כאל מוסדות ציבור, (שהרי סעיף 3א' עניינו שיטת התמיכה במוסדות ציבור בישראל), ולא כאל בתי ספר.

אחת הטענות שהעלו העותרים היתה כי קבלת פרשנות המדינה לסעיפים שבמחלוקת תיצור למעשה זרם שלישי בחינוך לצד שני הזרמים הקיימים:

מוסדות חינוך רשמיים, מוכרים שאינם רשמיים, הרשתות.

אני מוכנה להסכים שזוהי אכן התוצאה המעשית. אלא שגם קביעה זו אינה משנה את המסקנה הבלתי נמנעת כי לכך כנראה התכוון המחוקק. להזכירנו: מדובר בחקיקה ראשית ולא משנית על כל המשתמע מכך.

כפי שצויין לעיל סעיף 3א' (א) כולו עוסק בתמיכה במוסדות ציבור. מוסד ציבור הוגדר כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה הפועל למטרה של חינוך תרבות דת מדע אומנות רוחה בריאות ספורט או מטרה דומה" סעיף 3א' (ד) קובע כי: "הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים".

סעיף 3א' (ה) משלים את סעיף ד' ומגדיר את הפן היישומי לעניין זה: הממונה על סעיף התקציב יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן: המבחנים).

גם הסעיפים הקטנים הבאים עוסקים בפן היישומי של העיקרון שנקבע בסעיף ד' כאמור לעיל.

העותרת מדגישה את החזרה על המונח "מבחנים שוויוניים" כאשר לשיטתה – הזכרתו של מונח זה, עולה בקנה אחד עם עיקרון השוויון – כעיקרון כללי, יסודי ומחייב שלאורו יש לפרש כל חיקוק באשר הוא.

עיקרון השוויון צריך להביא לדעת העותרת לכך שהרשתות יתוקצבו בהתאם "לקטגוריה אליה הם שייכים, וקטגוריה זו היא מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים" (ראה עמ' 10 סעיף 4-3 בעתירה).

פרשנותה של העותרת, גם תוך התייחסות לסעיפים שנמנו עד כה ומבלי להתייחס עדיין לסעיפים שבמחלוקת – איננה נקיה מספקות. עצם העובדה שהסעיף דן במוסדות ציבור ובתמיכה בהם – ולא בבתי ספר, וכן העובדה שהממונה צריך לקבוע מבחנים ואינו מופנה למבחנים קיימים – מנתקת לכאורה את הקשר בין המבחנים המוכרים למבחנים הרלוונטיים לעניין יישומו של סעיף 3א' (ככל שהוא חל על הרשתות).

מכל מקום – אין צורך להתחבט בסוגיה זו, לאור האמור בסעיפים שבמחלוקת.

זו לשונו של סעיף 3א(ט):

סעיף זה לא יחול על –

(1)

(2) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך העצמאי.

(3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעין החינוך התורני בישראל.

סעיף 3א(י) אומר:

(1) התאגידים האמורים בסק' ט'(2)(3) יתוקצבו בתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד לפי אמות מידה לשני התאגידים ועל פי קריטריונים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

הפתיח: "סעיף זה לא יחול על" – מצביע בעליל על כך שהכוונה היתה להחריג את הרשתות, ולאפשר לממשלה לתמוך בהן על-פי הסדר עצמאי שיוחד אך ורק להן.

בבג"צ 2828/02 עמותת אלערפאן נ' שרת החינוך (לא פורסם) אמרה כבוד השופטת ד' דורנר בנושא זה כדלקמן:

"סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב הקובע קריטריונים שוויוניים לתמיכה ממשלתית במוסדות ציבוריים שאינם מטעם המדינה, מוציא מגדרי תחולתו את תקציב מוסדות רשת החינוך התורני ... חוק יסודות התקציב מעגן איפוא מפורשות את ההפליה בתקציב רשת החינוך התורני ובכך מכשיר הוא חלוקה בלתי שוויונית של התמיכה הממשלתית".

5. לצד הקריאה "לשוב ולבחון פרשנות זו שיצאה מפי בית המשפט במותב תלתא" מונה העותרת חמישה טעמים מדוע האמור בפרשת אלערפאן אינו צריך להכתיב את ההלכה בענייננו. החשוב בטעמים הוא סעיף 3א(י) שממנו לדעת העותרת התעלמה כבוד השופטת דורנר כאשר אמרה מה שאמרה. לדברי העותרת: "פסק הדין בבג"צ אלערפאן אינו מתמודד עם סעיף 3א(י) לחוק התקציב וסעיף זה כלל אינו מוזכר בו... ההתייחסות בבג"צ אלערפאן אך לסעיף 3א(ט) לחוק תוך התעלמות מסעיף 3א(י) לחוק הכרוך בטבורו לוקה בחסר ולמעשה – מחמיצה את תכלית החקיקה האמיתית של הסעיף" (סעיף 48 לעתירה).

תכלית החקיקה האמיתית – אליבא דהעותרת היא דוקא יצירת שוויון כעולה ממילותיו של סעיף 3א(י). השוויון יתבטא בכך שהרשתות תתוקצבנה כמו שאר המוסדות המוכרים שאינם רשמיים.

6. סעיף 3א(י), וליתר דיוק הפרשנות המתחייבת מקיומם של סעיף 6א(ט) ו-3א(י) זה לצד זה, עומדת גם בבסיס טיעונן של המשיבות כולן, אלא שפרשנותן באשר למשמעות הסעיפים שונה.

לדעתן: האמירה הבסיסית מצויה בסק' ט' אשר אומר במפורש כי מדובר בהסדר חריג.

אם אכן הכוונה היתה כי הרשתות יושוו לעניין התקציב לשאר המוסדות המוכרים שאינם רשמיים – וכי היכן החריג?

הדרך היחידה המאפשרת את קיומם של שני הסעיפים הקטנים יחד, מבלי שיעקרו מתוכן זה את זה, היא הקביעה כי סק' (ט) יוצר את המסגרת המחריגה, ואילו סק' (י) יוצק לתוך מסגרת זו תוכן, ויוצר את ההסדר הפוזיטיבי באשר לאופן תקצובם של הרשתות. ההסדר הפוזיטיבי הוא כי הן "יתוקצבו על-פי הפרמטרים לפיהם מתוקצבים כלל ילדי ישראל קרי הפרמטרים לפיהם מתוקצבים הלימודים במוסדות החינוך הרשמיים" (סעיף 35 לתשובת המשיבות 1-4).

7. נראה לי כי פרשנות המשיבות 1-4, שתרגומה המעשי מצוי בחוזר המנכ"ל שנגדו הוגשה העתירה – היא הפרשנות האפשרית היחידה. הפרשנות עולה בקנה אחד עם מטרתו הבסיסית של סעיף 3א(ט) קרי: יצירת הסדר שונה, והיא נותנת מענה מעשי לשאלה כיצד יש לתקצב את הרשתות: כמו "כלל ילדי ישראל". וכיון שזוהי ההוראה, השאלה המתבקשת היא מיהם כלל ילדי ישראל: האם הכוונה לילדי ישראל הלומדים בבתי הספר הרשמיים, או שמא המוכרים שאינם רשמיים? קבלת גרסת העותרת – כי הכוונה למוכרים שאינם רשמיים – מחזירה אותנו לנקודת המוצא: וכי מה הועילו חכמים בתקנתם – היכן החריג? והרי במצב של "מוכר שאינו רשמי" היו הרשתות גם לפני הוספתם של הסעיפים שבמחלוקת?

8. לפיכך המסקנה המתחייבת היא כי כלל ילדי ישראל לעניין זה הם הילדים הלומדים במסגרת החינוך הרשמי. את אמות המידה הנוהגות כלפיהם – יש ליישם גם באשר לתלמידי הרשתות.

פרשנות זו נותנת מרחב מחיה הן לסעיף 3א(ט) הן לסעיף 3א(י) ולשיטתי גם למילה "כלל".

9. למילה כלל בהקשר הדברים הנוכחי צריכה להיות משמעות אופרטיבית שהרי עליה נשענת "הנוסחה" המצויה בסעיף 3א(י) ... קריטריונים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

על השאלה מהו או שמא מיהו "הכלל" לענין זה, השיבה רשת החינוך העצמאי באומרה: "כלל ילדי ישראל הוא רוב ילדי ישראל (הדגש אינו במקור), והיוצאים מן הכלל הם המיעוט ומיעוט זה מתחלק למוסדות המוכרים הבלתי רשמיים ומוסדות הפטור" (סעיף יא'-יב' לתגובת המשיבה 5 רשת החינוך העצמאי).

בטיעונו בפנינו מתח בא-כוח העותרת ביקורת נוקבת על תשובה זו, באומרו: "ישנה הבחנה ברורה בין המילה רוב לבין המילה כלל ... האות כ' והאות ר' הם בשני כרכים של אבן שושן" (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון בפנינו).

כיון שבא-כוח העותרת הפנה למילון – פניתי אף אני למילון. את הפרשנות המילונית ניתן ללמוד מצירופי מילים בהם מצויה המילה כלל, לרבות הוספת אותיות בכל"מ לפני המילה. כך למשל פירוש הניב "בדרך כלל" – הוא "ברוב המקרים" (ראה מילון ההווה – מילון שימושי לעברית התקנית, של המחברים שושנה בהט ומרדכי מישור).

פרשנות המילה בכלל – על-פי אותו מילון היא: לגמרי, ברגיל, לרוב. הקשר בין רוב ובין כלל – איננו מופרך איפוא, ויש לו תימוכין גם במילון.

לענייננו – נראה לי כי הסוגיה פשוטה עוד יותר. תוך יציאה מנקודת הנחה כי למילה כלל צריכה להיות משמעות אופרטיבית כאמור, לעיל הרי הבחירה היא רק בין שתי הקבוצות המוגדרות. החינוך הרשמי והחינוך המוכר שאינו רשמי.

לא ניתן דרך הביטוי "כלל ילדי ישראל" לחזור "וליבא" מחדש את העיקרון הבסיסי של חלוקה לקטגוריות שונות שהרי מלכתחילה סעיפים ט' ו-י' מגדירים את קבוצת ההתייחסות שלהם, קרי רשתות החינוך העצמאי, ומעין החינוך התורני.

10. גם עיקרון השוויון שבשמו ולמענו נלחמת העותרת נשמר בדרך זו, לפחות בהיקף מסוים. השוויון מתבטא בהשוואת שתי הרשתות זו לזו. השוויון מתבטא גם בכך שהקריטריונים לתקצובן יהיו זהים לאלה הפועלים באשר לכלל ילדי ישראל.

אינני מתעלמת מכך שאכן יכול ותיווצר אפליה, בהשוואה בין הרשתות לבין מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. באפליה זו עסק פסק הדין בעניין אלערפאן, ותשובתו היתה כאמור, כי זה רצון המחוקק.

יתכן שבמקום לקרוא לבית המשפט לבחון מחדש את הלכת אלערפאן, יש לקרוא למחוקק שילך בדרך שהותוותה לגבי הרשתות – גם לגבי שאר מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, ובכך תבוא הבעיה על פתרונה. מכל מקום, משקבענו כי פרשנות המשיבות היא הפרשנות היחידה האפשרית – הרי בכך למעשה מוצה הדיון.

11. לצד הזכויות שמעניק סעיף 3א(י) לרשתות הוא מטיל עליהן גם חובות הנובעות מאותם קריטריונים שמכוחם מתוקצבים כלל ילדי ישראל.

לתשובתן של משיבות 1-4 צורף מכתבו (מש/1) של מי שהיה היועץ המשפטי לממשלה בתקופה הרלוונטית, כבוד השופט אליקים רובינשטיין ולפיו: "...התקצוב הוא סימטרי להפעלת תוכנית הליבה 75% תוכנית משמעו 75% תקצוב".

המכתב ממשיך ומתייחס ספציפית לשינויים בתוכנית הלימודים אותם יש להכניס כדי לעמוד בתוכנית הליבה, והוא מותיר בידי הרשתות את הברירה האם "ללמד את מלוא תוכנית הליבה ולקבל מלוא התקציב או להיערך לקיצוץ".

בהסתמך על מש/1 הודיעה מי שהיתה מנכ"לית משרד החינוך, הגב' רונית תירוש לרשתות כי "...הרשתות יתוקצבו ב-100% משכר הלימוד אך ורק בהתקיים לימוד של כל שעות הליבה כפי שנקבעו על-ידי המשרד ובהתקיים יתר הקריטריונים שיושגו עליהם על-פי הנחיות המשרד" (ראה מש/2 מיום 1.10.03).

תשובת המדינה כוללת מכתבים נוספים של הגורמים הרלוונטיים שבכולם אותו מסר: תקצוב במקביל להנהגת תוכנית הליבה ועמידה בקריטריונים נוספים. לימוד כל שעות הליבה, כשהוא מצטרף לעמידה בכל הקריטריונים הנוספים שיושגו על-ידי משרד החינוך, מקרב את הרשתות תוכנית ומבנית לנהוג בבתי הספר הרשמיים, לפחות במידת מה.

משכך – התקרבות גם בנושא התקצוב – שוב איננה רק בבחינת הסדר שרירותי של המחוקק, ויש לכך גם הצדקה עניינית – זאת, לצד הקביעה העובדתית הטכנית כי מדובר בנושא שהוסדר בחקיקה ראשית.

12. כיון ששבנו לנקודת המוצא, קרי כי מדובר בחקיקה ראשית, שמא לא יהא זה מיותר להזכיר את המתחייב מכך, הגם שהדברים ידועים, ברורים ואין בהם כל חידוש. כדי לתקוף חקיקה ראשית על העותרת להראות כי היא פוגעת בזכות המעוגנת בחוק יסוד, כאשר לענייננו המדובר בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו שפורסם ב-17.3.92.

החוק הוא משנת 1985, סעיף 3א' הוא מיום 2.1.92, קרי גם החוק וגם התיקון קדמו לחוק היסוד.

כיון שכך יש לפעול על-פי סעיף שמירת הדינים דהיינו סעיף 10 האומר "כי אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד".

דברים ברוח זו נאמרו גם בפרשת אלערפאן (ראה הסיפא לפסק הדין).

13. סוף דבר:

חוזר המנכ"ל מהוה את תרגומם המעשי של הסעיפים שבמחלוקת, ואין מקום להתערב באמור בו.

משכך, אציע לחבריי לדחות את העתירה.

עוד אציע לחבריי כי בנסיבות העניין – לא ינתן צו להוצאות.

מסכימה אני עם המסקנה אליה הגיעה חברתי השופטת ברלינר באשר לפרשנות סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב.

1. העותרת טוענת כי חוזר משרד החינוך משנת 2003 מפלה לטובה את מוסדות החינוך של תאגיד מרכז החינוך העצמאי ואת מוסדות החינוך של תאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל (המשיבים 5 ו-6, להלן: התאגידים המשיבים) על פני שאר מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. לטענת העותרת, הפליה זו אינה כדין והיא אינה מתחייבת מהוראות סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב. העותרת מבקשת, אפוא, כי נפרש את הוראות סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) באופן שלא ייתן יתרון בחלוקת התקציב למוסדות החינוך של התאגידים המשיבים.

2. טענת העותרת שובת לב אך אין בידינו לקבלה שכן הפרשנות המוצעת על ידי העותרת לסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב אינה בגדר פרשנות אפשרית בנסיבות הענין.

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב נחקק על מנת "לענות על הביקורת על אופן הקצבת הכספים הייחודיים בתקציב המדינה בשנים האחרונות, העומדת בסתירה לעקרונות שנקבעו בפסיקת בג"צ" (מתוך דברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 3), התשנ"א-1991, הצ"ח 2079, 381; בג"ץ 1438/98 המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 3), השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 344 (להלן: פרשת התנועה המסורתית)). דא עקא, שבמסגרת סעיף 3א נחקקו סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) שעניינם הוא אופן התקצוב של מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים ואשר בגדרם נקבעו הסדרים מיוחדים ביחס לתקצובם של מוסדות אלה שלא על דרך מתן תמיכות. בכך תוקן למעשה, בעקיפין, המנגנון הקבוע בחוקי החינוך.

בסעיף 3א(ט) נקבע כי סעיף 3א לא יחול על הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות החינוך של התאגידים המשיבים ובסעיף 3א(י) נקבע כי מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות "...על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו כלל ילדי ישראל" (ההדגשה שלי – ד.ב.).

לטענת העותרת, מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים נכללים בקטגוריה של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ועל כן ההקצבה המועברת אליהם צריכה

להיות בהתאם להקצבה המועברת למוסדות הנמצאים בקטגוריה זו. על פי הטענה, פרשנות ראויה של התיבה "כלל ילדי ישראל", המופיעה בסעיף 3א(י), מחייבת מסקנה זו. מנגד טוענים המשיבים, כי הפרשנות הנכונה של התיבה "כלל ילדי ישראל" בסעיף 3א(י) לחוק יסודות התקציב היא שיש להשוות את תקצובם של מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים לתקצובם של מוסדות החינוך הרשמיים במדינה, בהם לומדים מרבית התלמידים בישראל. מהי, אפוא, הפרשנות הנכונה של הסעיפים האמורים?

3. מקובל עלינו העקרון כי יש לפרש כל דבר חקיקה בדרך שתעלה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של השיטה שהרי התכלית הכללית של כל דבר חקיקה היא לשרת את הערכים היסודיים והאינטרסים הבסיסיים של החברה. בין עקרונות וערכים אלה יש מעמד נכבד לעקרון השוויון המחייב את המדינה שלא להפלות בין שווים.

לצד התכלית הכללית עלינו לבחון תמיד גם את התכלית הפרטיקולרית המונחת ביסודו של כל דבר חקיקה ולתכלית זו משקל נכבד בפרשנות החוק.

בענייננו, אף אם יש ממש בטיעוני העותרת בדבר הסתירה שקיימת כביכול בין סעיף 3א(י) לבין עיקרון השוויון (ראו גם פרשת אלטרפאן הנזכרת בפסק דינה של חברתי וכן פרשת התנועה המסורתית, בעמוד 385), הרי שנוכח התכלית המיוחדת והברורה של סעיף זה, אין ניתן לפרשו בדרך שמציעה העותרת. קריאת סעיף 3א(י) אינה מותירה ספק בדבר כוונת המחוקק ליצור הסדר חריג ומיוחד בעניינם של מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים, הסדר שעיקרו הוא השוואת מעמדם התקציבי של מוסדות אלה למעמדם של מוסדות החינוך הרשמיים אשר המדינה נושאת בעול החזקתם (פרשת גני חב"ד, בעמודים 82 ו-88). ברור, כי אלמלא היו נחקקים סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) היה חל הדין הכללי על מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים ודינם היה כשל שאר המוסדות המוכרים שאינם רשמיים. העובדה כי בעניינם של המוסדות האמורים נחקקו סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב, ולשונם החד-משמעית של סעיפים אלה, מלמדות על כוונת המחוקק להחריג את מערכת החינוך של התאגידים המשיבים מתחולת הדין הכללי. מנגד, הבסיס לתקצוב של יתר בתי הספר המוכרים הבלתי רשמיים מצוי בהוראות סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 ובתקנות שהותקנו על פיו.

אשר על כן, הפרשנות שמציעה העותרת, לפיה יתוקצבו מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים בדרך שבה מתוקצבים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, סותרת באופן ברור את התכלית המיוחדת המונחת ביסוד הסעיפים האמורים ולפיכך,

אין ניתן לקבלה. בשולי הדברים יצוין, כי בעתירה שלפנינו לא נפרשו בפני בית המשפט נתונים כלשהם בדבר היקף ההעדפה לה זוכים מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים ולא נידונו התנאים הנדרשים מרשות החינוך לשם תיקצובן.

בנסיבות אלה, נוכח חשיבותה ומרכזיותה של הזכות לחינוך וחשיבות עקרון השוויון בחינוך, אין לי אלא להצטרף להמלצתה של חברתי, כי המחוקק יתן דעתו לנושא.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' ברלינר.

ניתן היום, ט"ו בתמוז התשס"ו (11.7.06).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת