

שוויון ולאום

מדינת ישראל, ככל מדינה מודרנית, הוקמה בין השאר כדי לתת ביטוי לשאיפות הלאומיות של קבוצת הרוב בתוכה, אולם פרט לתחומים יוצאי דופן כמו שאלת ההגירה עליה להתייחס בשוויון לכל אזרחיה, מה גם שהבחנה על בסיס לאום או גזע היא מההבחנות המסוכנות ביותר.

מדינת ישראל הקצתה קרקע לסוכנות היהודית לארץ ישראל, וזו הקימה על הקרקע יישוב קהילתי כפרי באמצעות אגודה שיתופית. האגודה השיתופית מצדה מקבלת לשורותיה, הלכה למעשה, רק יהודים כחברים. התוצאה הינה, כי במצב זה ערבי אינו יכול לבנות את ביתו על קרקע המדינה המוקצת לסוכנות.

התכליות ביסוד סמכותו של המינהל הן שמירת מקרקעי ישראל בבעלות המדינה וריכוז הניהול והפיתוח של המקרקעין בישראל בידי רשות אחת. זאת, על מנת לאפשר ביצוע פרויקטים לאומיים, להקל על מלאכת התכנון תוך שמירת זרבה קרקעית לצרכים ממלכתיים והקצאת שטחים פתוחים לצרכי הציבור, לאפשר יישום תכניות מיתאר ולמנוע סחר ספקולטיבי בקרקעות המדינה. בצד התכליות המיוחדות קיימות גם תכליות כלליות המשקפות את ערכי היסוד של המשפט והחברה בישראל.

השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. כל רשות בישראל חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים השונים במדינה. כך מתבקש מאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה; כך נגזר מעקרון שלטון החוק. היא חלה בוודאי מקום שרשויות המינהל פועלות בתחומי המשפט הציבורי. תושבי היישוב אינם מהווים "קבוצה ייחודית", נהפוך הוא: כל יהודי בישראל כחלק מרוב התושבים כשיר לכאורה להתקבל לאגודה השיתופית. משהוקמה המדינה, הרי היא נוהגת שוויון בין אזרחיה. אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי, אך משמצוי אדם בבית כאזרח כדין, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים. ביטוי לכך ניתן בהכרזת העצמאות.

העתירה צופה פני עתיד, אך אין לשכוח כי המדינה הקצתה את המקרקעין עליהם הוקם היישוב על פי הסכם שנערך בשנת 1986. ההסכם נערך מתוך ידיעה שהסוכנות היהודית תשקיע משאבים בפיתוח המקרקעין על פי מסמכי היסוד שלה, כלומר, כדי להקים יישוב יהודי. על יסוד הסכם זה, ובהתאם למסמכי היסוד של הסוכנות היהודית, השקיעה הסוכנות היהודית משאבים בהקמת היישוב. הכרעת הדין ניתנת לאחר שעברו כארבע עשר שנים מאז ההקצאה, ולאחר שהמתיישבים והסוכנות היהודית עצמה פעלו על-סמך ציפיות שהיו מקובלות במקומן ובשעתן. כל אלה מקשים על המדינה ועשויים להטיל עליה מגבלות גם מבחינה משפטית לעניין ביצוע פסק הדין. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: יש שביקרו פסק-דין זה כ"קץ הציונות", אבל מובן שפסק דין אינו יכול לשנות את מעמדו של רעיון. יתכן גם בהקשר זה, שההסתדרות הציונית והסוכנות הפכו לקצת מיותרות לאחר הקמת מדינת ישראל, כמדינה ריבונית הקובעת את חוקי ההגירה שלה; בהיותה בעלת רוב המגדיר את עצמו כיהודי ממילא סביר להניח שרוב תושביו של יישוב חדש שיוקם יגדירו את עצמם כיהודים, בלי קשר לנסיבות הקמתו. יצויין שבעקבות פסק-הדין הועברו הקרקעות שהוקצו לסוכנות ביישובים אחרים ישירות למתיישבים, מה שהפך אותו מבחינה מעשית לחסר משמעות, למרות שכיום ההקצאה לפחות נראית כשוויונית, ואין זה עניין של מה בכך: השגת שוויון פורמלי לקבוצת אוכלוסייה היא צעד חשוב בדרך להשגת שוויון מהותי.

נשוא המשפט - אדמות בעיר נצרת, שהופקעו לשם הקמת קריה. המבקשים הם אגודה, שנוסדה במיוחד כדי להגן על זכויות בעלי הקרקעות, וכן שניים מבעלי הקרקעות עצמם. כוונת הממשלה היא להפוך את העיר לבירת הגליל. טענת המבקשים היא, שהקרקעות המופקעות נחוצות להם לקיומם וכי רכישתן מקפחת את הבעלים, ואת תושבי העיר בכלל, כי אין להם קרקע אחרת לבניה, בעוד שלממשלה שטחי אדמה נרחבים לביצוע מטרותיה. לטענתם, מטרת הקמת הקריה איפה שהוחלט להקימה וההפקעה הנלווית לה, נעשו במטרה של הצרת תנאי קיומם ולטענתם העברת האדמות מידי בעליהן הערביים למתישבים יהודיים אינה אלא מעשה של הפליה לרעת הערביים ולטובת היהודים.

מבחינה עובדתית, רק חלק מן האדמות המיועדות לקריה הן בבעלות פרטית, וקיים עוד מספר רב של מגרשים ריקים בעיר נצרת הפנויים לבניה פרטית. כמו כן נראה כי המקום שנבחר לקריה הוא המתאים ביותר מבחינת מרכזיותו. כך נהגה הממשלה גם בבחירת מקום הקריה בירושלים ברכשה הרבה אדמות של בעלים פרטיים (יהודים).

רשאי בית-המשפט לחקור אם בחירת הקרקעות שנרכשו, לא נעשתה מתוך שרירות לב או משיקולים זרים. במקרה שלפנינו, לא נראה כי היו שיקולים חיצוניים או שרירותיים. הרשויות בחנו את האדמות מבחינת התאמתן למטרה, שאושרה כמטרה ציבורית. למעשה, זאת היא התשובה אף לטענת ההפליה. טענתם האמיתית של המבקשים היא נגד התכנית עצמה להקים את הקריה בעיר נצרת, אולם ויכוח זה יוצא מגדר סמכותו של בית המשפט.

מי שטוען הפליה, אין בידו להישען על הלכה כל שהיא הכתובה בחוקה, וגם בספר החוקים לא ימצא איסור מפורש : אך מקום שבית-המשפט מעביר תחת שבט ביקרתו מעשה מינהלי, רשאי הוא לשאול אם יש במעשה המבוקר משום הפליה, שכן אם לא שדידות-לב היא, לפחות יש בה רמז לשרירות-לב. גם לא כל הבדלה בין סוגי בני אדם שונים קרויה "הפליה" ; גלום בו במושג הפליה הרעיון של אי-הגינות שבנהיגת אי-שוויון בשווים. על הפליה אפשר לבוא בתרעומת, כשדנים בני אדם שלא לפי מידה שווה, מכיון ששונים הם מבחינה זו או אחרת, אף כי לאמיתו של דבר, שווים הם בעיני המשפט לצורך הענין הנדון והשוני שביניהם אינו מעלה ואינו מוריד ; בקיצור, יש להראות שההפליה היתה מכוונת וזדונית.

היה על המבקשים להראות כי העובדה שערביים הם, היא שהניעה את המשיבים לרכוש את אדמותיהם דוקא. דבר זה לא הוכח. האזור נבחר להקמת הקריה מתוך שיקולים הקשורים לגופו של ענין. לכן אין הוויכוח שבין בעלי הדין אלא ויכוח על גוף המטרה הציבורית. יצויין בהערת אגב כי לא שוכנענו שעתיד העיר וטובת תושביה תלויים בשטח אדמה זו, של כמה מאות דונם. ואפילו נכון הדבר שהאוכלוסיה שבעיר מתנגדת לתכנית המשיבים, אין לגרוס במדינה ריבונית אוטונומיה של תושבי המקום אם יהודים הם אם ערביים, עד כדי שיהיה בידם לסכל תכנית, שאושרה כמטרה ציבורית ושהוחלט עליה לטובת המחוז והארץ כולה. ענין של הפליה אין כאן. העתירה נדחית.

המשיבה היא חברה ממשלתית, שהוקמה כדי לעשות למען שיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה של ירושלים. על הריסותיה של העיר בנתה בתים חדשים, ואת הדירות שבבתים אלה מוכנה היא להחכיר למגורים. העותר רצה לחכור אחת הדירות הללו למגוריו ולמגורי משפחתו, אך המשיבה השיבה פניו ריקם.

כלליה של המשיבה קובעים כי היא תחכיר למגורים את הבתים שבבעלותה רק ליוצאי צבא ישראלים או לעולים חדשים. העותר אינו עונה על קריטריונים אלה, אולם לדבריו משנת 1947 ועד לפני מספר שנים גרו הוא ואביו בדירה שברצונו לחכור. יצויין כי הוגש לנו מטעם המשיבה מכתבו של העותר (ושל אביו) אל ראש הממשלה ושר האוצר משנת 1968, בו כתוב כי הם מתגוררים בדירה ההיא מאז 1963. מכתב זה הוזכר בעתירה אך לא צורף אליה, ולא קיבלנו הסבר סביר על העלמתו מעינינו. כמוכן, לאור התנהגותו של העותר מחוץ לבית המשפט ובעת התנהלותו, הרי שמשוהגשה העתירה והענין תלוי ועומד להכרעה שיפוטית, יש בפניה אל כלי התקשורת ובגיוס דעת הקהל משום בזיון בית-המשפט.

עיקר טענתו של המערער הוא שהמשיבה מפלה הפליה פסולה שלא כדין בין בני-אדם (או בין תושבי המדינה) מחמת דתם או לאומיותם, באשר מוכנה היא להחכיר דירות ליהודים ואינה מוכנה להחכיר דירות למוסלמים. יוקדם וייאמר כי לא העותר הוא אשר מפיו יכול ותישמע טענה זו. העותר הצהיר כי כמוסלמי אסור לו למכור אדמה ליהודים. אם מותר לו לעותר להפלות בין מוסלמים לבין יהודים לענין מכירתם של מקרקעים, והוא אפילו רואה עצמו מצווה להפלות ביניהם, כיצד זה יכול להתרעם על אדם אחר הנוהג כמותו והמפלה בין יהודים לבין מוסלמים לענין החכרתם של מקרקעים? וגם אם נאמר כי שהפליה המותרת לאזרח מן השורה עדיין אינה מותרת לחברה ממשלתית, הרי ש אזרח הבא לבית-משפט זה לדרוש יושר, חייב לנהוג יושר בעצמו תחילה.

לגופו ש לעניין, לא שוכנענו שיש בדרישת המשיבה, כי חוכרי הדירות חייבים להיות אזרחי ישראל ששירתו בצבא או עולים חדשים, משום הפליה מחמת דת או לאומיות או משום הפליה פסולה אחרת. ראשית, על-פי פשוטו כולל "אזרח ישראל" גם לא-יהודי, בין אם הוא ישראלי מוסלמי או ישראלי דרוזי או ישראלי נוצרי. ההגבלה לאזרחים יוצאי הצבא בלבד מסתברת משיקולים בטחוניים פשוטים. שנית, גם אין בהכרח פסול בהפליה בין אזרחים ללא-אזרחים לענין טובת ההנאה מנכסי האומה או שאר זכויות כלכליות. שלישית, הצורך בשיקום הרובע היהודי בעיר העתיקה התעורר רק מפני שצבאות ירדן פלשו אליו וגירשו את היהודים, שדדו את רכושם והרסו את בתיהם. השיקום בא לשם החזרת עטרת הישוב היהודי בעיר העתיקה לישנה, כדי שליהודים יהא שוב רובע המיוחד להם, ליד רובעי המוסלמים והנוצרים והארמנים. גם בשיקולים בטחוניים וגם בשיקולים מדיניים יש משום הסבר והצדק להפליה אשר כזאת. העתריה נדחית.

הערת העורך: ניתן להתווכח האם פס"ד קעדאן הפך פסק דין זה; ככל הנראה התשובה חיובית, אולם בכל מקרה פסק דין בורקאן אינו מונע, ככל הנראה, מאזרח ישראלי שאינו יהודי לחכור דירה מאותה חברה. ובכל מקרה באפשרותו לחכור ממי שכר גר שם.

העותרת היא תושבת גרמניה, המגלה עניין בטיפול ביקורי קבוצות מגרמניה בארץ, ולשם כך היא רכשה בשנים האחרונות נכסי מקרקעין בזכרון-יעקב. לקראת סוף 1969 היא רכשה את הנכס שהיה ידוע כפנסיון דורה שוורץ, והדבר היה לצנינים בעיני תושבי המקום והמועצה המקומית, שאף ניסתה להשפיע עליה שתותר על העיסקה לטובת המועצה המקומית.

משלא עלה הדבר בידי ראש המועצה, חיפשו דרכים אחרות להשגת המטרה. בתחילה באו בדברים עם בנה של המוכרת והתקשרו עמו בחוזה לחכירת-משנה עד לשנת 2001, בלי ידיעת העותרת והמוכרת, ואף פלשו לנכס וניסו להוציאו מידי העותרת, אך בהתערבות המשטרה סולקו מהמקום. בישיבת המועצה מיום 19.8.70 התקבלה הצעה להתחיל בטיפול בהפקעה. בהתאם לכך הוגשה מטעם המועצה תכנית הפקעה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה. השטח הכולל של התכנית הוא כ-64 דונם וממנו נועדו להפקעה כ-24 דונם כולל נכס העותרת, אך שארית השטח שנועד להפקעה רובו המכריע הוא של הקרן הקיימת והוא חסר מבנים.

יצוין כי עוד במחצית הראשונה של 1969 היו דיונים על אפשרות הקמת מוסד לתרבות ולאמנות באותה סביבה, שיכלול גם את פנסיון דורה שוורץ; ואולם מלבד ישיבות ודיבורים לא נעשה דבר לקידום התכנית. בישיבות המועצה החל מסוף אותה שנה כבר דובר על רכישת הנכס כדי שלא ייפול לידי הגרמנים, ללא שום מטרה מוגדרת. יותר מאוחר ביקשה המועצה להחליף את מרכז הקליטה המתוכנן במרכז קהילתי, אולם דווקא שני הבתים שהיו צריכים להוות את מרכז הכובד של המוסד ההוא, נעדרים מהתכנית החדשה; נכס העותרת הוא הבית היחידי שנכלל בתכנית ומיועד להפקעה, בלי שהובטחו שום אמצעים כספיים לכך.

גם אם ראשית עניינה של המועצה המקומית בנכס הנדון היתה כנה ובתום-לב, סופה אינה אלא התנכלות לעותרת כגרמנייה. רק כשנודע כי היא מתכוונת לרכוש את הנכס, החלה פעולה קדחתנית להזעיק שרי ממשלה וגורמים אחרים על-מנת "להציל את הנכס מידי הגרמנים", כפי שאמר ראש המועצה. משלא הושגה העזרה הכספית הדרושה לכך, נעשה נסיון הרכישה בעזרת המועצה הדתית, וכאשר גם זה לא הצליח - באה רכישת חכירת-משנה לתקופה ארוכה מאדם שלא היה לו מה לתת. כאשר נראה היה שגם בועה זו עומדת להתפקע, מצאה המועצה המקומית את המכשיר של חוק התכנון והבניה כאמצעי להפקעת הנכס מידי העותרת.

המטרה האמיתית כלל לא הוסתרה: להצר את צעדי העותרת ולמנוע ממנה את רכישת הנכס משום שהיא גרמנייה. גם בא-כוח המשיבה הסביר כי לאחר שהעותרת כבר הספיקה לרכוש במקום קרוב ל-100 דונם ללא הפרעה, היה עניין ציבורי למנוע את הרחבת אחיזתה במקום. כעת מבקשים לשכנענו כי רק שיקולים תכנוניים היו לנגד עיני הרשויות. כאשר רשות ציבורית, שמוטל עליה תפקיד על-פי חוק, יודעת שבשורש הפעולה הנדרשת ממנה תוך כדי מילוי תפקידה מונחת מטרה פסולה, לא זו בלבד שהיא רשאית לסרב לפעול, אלא שמחובתה לומר כך. התנגדויות העותרת להפקעה נידחו תוך התעטפות באצטלה של שיקולים תכנוניים, ושר הפנים אף לא ראה לנכון להשיב להם. זו היא עצימת עיניים מכוונת בפני מציאות עגומה ופגומה, שאין הדעת סובלתה. העתירה מתקבלת.

טענת העותרים היא כי תקציב המשרד לענייני הדתות מפלה את המיעוטים לרעה. הם מבקשים שנורה כי סעיפים מסויימים בחוק התקציב שעניינם שירותי דת למיניהם הניתנים למיגזר הערבי, הינם בלתי-חוקתיים בהיותם בטלים, וכי תחת אלה ייקבע תקציב שיהלום את חלקו של מיגזר זה באוכלוסיה. לטענתם, אין יחס סביר בין חלקו של המיגזר הערבי באוכלוסיה המדינה המהווה כ-19.1 אחוז מכלל האוכלוסיה בישראל - לבין נתח התקציב שמיגזר זה מקבל ממשרד הדתות, שבשנת התקציב הנוכחית עומד על 1.86 אחוז בלבד.

פרישת העתירה היא רחבה מאוד. הם מבקשים להופכנו מפקחים כלליים על הרכבו של תקציב המדינה ועל סידרי העדיפויות בו, ואילו בית-משפט לא לכך נועד. בית-המשפט הגבוה לצדק מוסמך להורות על בטלותה של הוראה בחוק הכנסת, אם אותה הוראה נוגדת עיקרון מן העקרונות הקבועים באחד מחוקי היסוד המשוריינים, ועניין זה כולל הוראה שעלולה להימצא בחוק התקציב.

העתירה מייסדת עצמה, על טיעון ההפלייה לרעה של המיגזר הערבי. לטענת העותרים, עקרון השוויון - וצידו האחר: איסור ההפלייה - זכה לעיגון בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לענייננו שלנו, כך טוענים העותרים, הופלו העדות הערביות לרעה בענייני דת, ותוצאת ההפלייה פוגעת בעקרונות-יסוד חוקתיים כחופש הדת וחופש הפולחן. לעניין זה, קיימת מחלוקת בין שופטים ומלומדים האם הזכות לשוויון נשזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; אך הכל מסכימים כי עקרון השוויון - כנגזר מעקרון הצדק והיושר - הוא ראשון במלכות בין עקרונות-פרשנות של חוקים. ניתן לומר כי אין כיום שוויון בהקצאתם של משאבי-כסף בידי משרד הדתות לעדות השונות בישראל. אולם בית-המשפט - שלא ככנסת וכממשלה - אין בסמכותו לקבוע ולשנות מדיניות להקצאתם של משאבים.

אין די בטענה כי האוכלוסיה הערבית אינה מקבלת ממשרד הדתות תקציב לסיפוק צורכי דת בשיעור השווה לשיעורה באוכלוסיה הכללית; גם אם כך הוא, אין בדבר כדי ללמד בהכרח על חוסר שוויון מהותי. לקביעתו של אי-שוויון מהותי יש לבדוק את צורכי הדת של כל קבוצה דתית לגופם, ורק לאחר בדיקה זו ניתן להסיק מסקנות כלשהן. בית-המשפט הגבוה לצדק לא יידרש לעתירה שהיא כללית וסתמית מכדי שיינתן סעד בצידה.

בדרך כלל, בהיעדר ספציפיות וקונקרטיות מן הסיכסוך, לא יידרש בית-המשפט לתביעה אשר לפניו. היש סעד ספציפי שהעותרים זכאים לו? התשובה לכל שאלות אלו היא, לדעתנו, בשלילה. אמנם, העותרים לא העלו טענת הפלייה על-דרך הסתם. הם טרחו וביקשו חוות-דעתו של רואה-חשבון, והלה הראה לכאורה שיש ממש בטענותיהם. ואולם עיון מקרוב בחוות-הדעת ילמדנו כי הנתונים נמסרו לו בידי העותרים, ולכן אין בה יותר משיש בפי העותרים להשמיענו. גם לא נמצאה לנו תשתית עובדתית מוצקה, הראויה שייסדו עליה צו בית-משפט. העתירה מבקשת מאיתנו החלטה גורפת ולפיה תקציב הכנסת והממשלה לעדות הלא-יהודיות משאבי-כסף לסיפוק צורכי הדת שלהן כשיעור חלקן באוכלוסיה הכללית. ואולם, החלטה זו - גם אם החלטה ראויה היא - אין היא מתאימה, על פי עצם מהותה, לבית-משפט.

חלק ניכר מתקציבו של משרד הדתות מוקצה להוצאות שוטפות וקשיחות, בהן תשלום משכורות לעובדי המשרד והוצאות המתחייבות על-פי חוק. התמונה המוצגת בידי העותרים הינה תמונה

מוטעית. השאלה הנכונה היא : מה שיעור המשאבים המופנה לסיפוק צורכי הדת של המיגזר הלא-יהודי, מעבר למתחייב על-פי החוק. על כך אין לפנינו תשובה מוסמכת. שנית, אין זה מהלך פשוט כלל ועיקר שבית-המשפט יעמוד על הוראות בחוק התקציב ויכריען מחוק. יתר-על-כן : ביטול סעיפי התקציב פירושו אינו אלא זה, שלא יוקצו משאבים לסיפוק צורכי 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. אין לבית המשפט את הכלים המתאימים הנמצאים בידי שתי הרשויות האחרות, ואף לא לפקח על קיומו של צו זה לפרטי-פרטיו.

יצויין כי חוק התקציב הוא חוק מיוחד, וביטול הוראות בו כבלתי-חוקתיות יהא חזון מאוד בלתי-נפרץ. ביטולן של הוראות חוק תקציב והורייה 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. העתירה היא כללית מכדי שבית-משפט יוכל להידרש לה ולצוות על המשיבים כי יעשו ויחדלו כבקשת העותרים, למרות שקריאת העתירה מעלה קשיי-אמת שיש וראוי לנסות למצוא דרך לפותרם. אנו מחליטים לדחות את העתירה, אך לא נעשה צו להוצאות.

העותרת טוענת שהמיעוט הערבי אינו מקבל מן המשרד לענייני דתות כספים לצורך החזקת בתי עלמין, אותם הוא זכאי לקבל, בין היתר על פי עקרון השוויון. על יסוד טענה זאת היא מבקשת לבטל סעיפים מסויימים בחוק התקציב, שעניינם הקצאת כספים לבתי עלמין. בהכרזה על הקמת המדינה נאמר כי המדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". אחד הביטויים לעקרון השוויון הוא, כפי שנאמר בהכרזה, שהמדינה "תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות". ההכרזה קבעה, אם כן, את עקרון השוויון, למן היום הראשון של מדינת ישראל, כאחד מערכי היסוד של המדינה. עקרון זה מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. כל האזרחים זכאים ליהנות ממשאבים אלה הם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או כל שיקול פסול אחר.

מבחינה מעשית, בביצוע חוק התקציב קיימת אפשרות קלה באופן יחסי, לעתים עד כדי פיתוי, להפלות בהקצאת משאבים על ידי רשויות המדינה, בין היתר מחמת דת או לאום. הפליה כזאת, במיוחד אם היא שיטתית, עלולה לפגוע באופן קשה ביותר, לא רק באדם מסויים או בגוף מסויים, אלא גם במרקם החברתי ובתחושת השותפות שהיא תנאי לחיים ראויים בצוותא. מכל מקום, הפליה כזאת פסולה מיסודה, מבחינה מוסרית ומבחינה משפטית גם יחד. הפליה על בסיס של דת או לאום בהקצאת משאבים של המדינה, שהיא אסורה גם אם היא נעשית בעקיפין, ודאי שהיא אסורה כאשר היא נעשית במישרין. מכאן שהעדיפויות וההבדלים חייבים להיות מבוססים על שיקולים ענייניים המתיישבים עם עקרון השוויון, ולא על שיקולים פסולים, כגון, דת או לאום. החובה המוטלת על כל הרשויות להקצות כספים של המדינה באופן שוויוני, באה לידי ביטוי בחוק יסודות התקציב. סעיף 3א לחוק זה מסדיר מתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה מתוך תקציב המדינה למוסדות ציבוריים הפועלים למטרות של חינוך, תרבות, דת, ועוד. הוא קובע כי תמיכות כאלה יחולקו אך ורק "לפי מבחנים שוויוניים".

בענייננו, ברור כי המשרד לענייני דתות חייב לנהוג באופן שוויוני כאשר הוא מקצה כספים מתקציב המשרד לסיפוק צורכי הדת של בני הדתות השונות. אמנם יש הבדלים בצורכי הדת של בני הדתות השונות. אפשר וראוי להתחשב בהבדלים אלה, בקשר להקצאת כספים מתקציב המדינה, מתוך רצון לספק את צורכי הדת המיוחדים לכל עדה ועדה. אולם, מבחינה מהותית, ההבדלים הקיימים בין אנשים חיים, בני דתות שונות, מטשטשים אצל אנשים מתים, בני אותן דתות.

בית המשפט, הנזהר בכבודו של כל חוק, אינו מוכן לבטל הוראה בחוק אלא אם היא סותרת הוראה במעמד של חוקה. אמנם, חוק התקציב הוא חוק מיוחד במינו, והוא מצוי במעמד מיוחד במינו כלפי חוק יסודות התקציב. יש דעה שכבוד האדם, אשר נקבע כהוראה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כולל במשתמע גם את עקרון השוויון. אך אין בה, במעמדה כיום, כדי לבטל הוראה בחוק התקציב, גם אם ההוראה פוגעת בעקרון השוויון.

כדי לקבוע אם יש פגיעה בעקרון השוויון צריך לראות את התמונה כולה, כלומר את התקציב כולו, ובהתאם לכך, צריך לראות אם סעיף בחוק התקציב המקצה כסף במפורש לבני דת מסויימת בלבד, או לבני קבוצה אחרת, אינו מתאזן על ידי סעיפים אחרים בחוק התקציב, באופן המקיים

את השוויון. מן הראוי לפרש כל חוק, אם הלשון וההקשר מאפשרים זאת, באופן שיהיה הולם את ערכי היסוד של שיטת המשפט, ובהם גם עקרון השוויון. ודאי שכך ראוי לעשות לפני שמבטלים הוראת חוק בשל פגיעה בערך כזה. השאלה הצריכה בירור היא, אם כן, אם המשרד לענייני דתות מבצע את חוק התקציב, בכל הנוגע לבתי עלמין, באופן המקיים את עקרון השוויון בין כל הדתות. די בכך שהביצוע של החוק מפלה כדי לפסול את מעשה ההפלייה, גם אם לא היתה כוונה להפלות.

מתוך התקציב של המשרד לענייני דתות שנועד לבתי עלמין כ-99 אחוז משמשים בתי עלמין יהודיים. יצוין כי מרוב סעיפים קשה לראות דבר ברור. לא כך צריך לבנות תקציב של משרד ממשלתי. תקציב המשרד צריך להיות ברור מעצמו לאדם רגיל מחוץ למשרד, לרבות שופט, ולא רק ליועצי ח"ן במשרד לענייני דתות או במשרד האוצר. החוק, לרבות חוק התקציב, צריך להיות ברור, לא רק כדי שכל אדם יוכל לקרוא ולהבין את החוק, כמצוות הדמוקרטיה, אלא גם כדי שלא תיפתח הדרך בפני עובדי המשרד לעשות בתקציב מניפולציות שאינן ראויות. מן הראוי שעובדי המשרד המכינים את הצעת התקציב, ולא פחות מכך עובדי משרד האוצר, יקפידו שחוק התקציב יהיה יותר שיטתי ויותר ברור. מכל מקום, אין צורך לנקוב בסכומים מדוייקים כדי לקבוע כמסקנה כי קיים חוסר שוויון בהקצאת כספים מתקציב המשרד לענייני דתות לבתי עלמין יהודיים מזה ולבתי עלמין ערביים מזה. כך נאמר גם במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה ובדו"ח מבקר המדינה.

לעניין הסעד, ההתדיינות גולשת מעבר לשנת התקציב הנדונה. אמנם גם במקרה כזה עדיין יכול בית המשפט, אם נסיבות המקרה מצדיקות זאת, לתת סעד שיתייחס למפרע לשנת תקציב שכבר נסתיימה. אך בכל מקרה כזה אין להתעלם מן הקושי הכרוך במתן צו שיחייב משרד ממשלתי להקצות כסף מתקציב השנה העכשווית לצורך עניין שלא נכלל בתקציב זה, כגון, לצורך תמיכה שהיתה צריכה להינתן מתקציב השנה הקודמת. בנסיבות המקרה הנדון אין הצדקה להורות על תשלום כסף מתקציב שנה זאת של המשרד לענייני דתות לצורך החזקת בתי עלמין ערביים בשנה שחלפה. הכסף נדרש במידה רבה להוצאות שוטפות. המצב שונה לגבי שנת התקציב העכשווית, שבה עדיין ניתן לחלק את הכסף מתקציב המשרד לענייני דתות באופן שיקויים השוויון בין בתי העלמין של בני הדתות השונות. אנו מצווים על המשרד לענייני דתות להקצות את הכסף שנקבע בתקציב המשרד לשנה הבאה, לצורך בתי עלמין של בני דתות שונות, באופן שוויוני. העתירה מתקבלת.

ממשלת ישראל החליטה לסווג אזורי עדיפות לאומית, הנהנים מהטבות בתחומים שונים המוסדרים על ידי השלטון. ההחלטה המקורית, שמונתה אח"כ, נגעה בעיקרה רק לישובים הידיים, והעניקה ל-28 מהם עדיפויות שונות. לעומת זאת, מתוך 34 ישובים מהם נשלל מעמד של אזור עדיפות לאומית, ישנם 14 ישובים ערבים. בנוסף זיכתה הממשלה ישובים רבים בהטבות בתחום החינוך, מבלי לכלול בהסדר את המגזר הערבי. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

עקרון השוויון הוא מעקרונותיה הבסיסיים ביותר של מדינת ישראל. חשיבות מיוחדת נודעת לו בכל הקשור לחובת השלטון לנהוג בשוויון בין האזרחים היהודים ושאינם יהודים. הפגיעה בשוויון קשה שבעתיים שעה שהיא פוגעת בזכות לחינוך, שהיא זכות יסוד במשפטנו, זכות המוקנית לכל אדם.

גם אם נניח כי השיקול שעמד ביסוד הקביעה של אזורי העדיפות הלאומית היה גיאוגרפי בעיקרו, הרי שהמשיב לא הבהיר כיצד נקבע אותו קו גבול גיאוגרפי המבדיל פריפריה מן המרכז. הפליה אסורה עשויה להתקיים גם בהעדר כוונה או מניע של אפליה מצד יוצרי הנורמה המפלה.

בענייננו, הדרך בה תחמה הממשלה את אזורי העדיפות הלאומית בחינוך השיג תוצאה מפלה. התיחום הגיאוגרפי בקווים שנבחרו הביא לכך שב-500 הישובים שקיבלו מעמד של אזורי עדיפות לאומית לצרכי ההטבות בחינוך נכללו רק ארבעה ישובים ערביים קטנים. יחס מספרי זה אינו תואם כלל את חלקו של המגזר הערבי באוכלוסייה בכללותה ואת פריסתו הגיאוגרפית במדינה. לו היה נבחר קו גיאוגרפי שונה במקצת, שהיה מקיים עדיין את התכלית של "פיצוי" הפריפריה על הריחוק מן המרכז, יכלו להיכלל בקו זה יותר ישובים ערביים תוך השגת תוצאה שוויונית יותר. כזאת לא נעשה.

החלטת הממשלה עוסקת באחת מזכויות היסוד הבסיסיות ביותר, היא הזכות לחינוך. תוצאתה נגועה באחת מן ההבחנות ה"חשודות" ביותר, היא ההבחנה על בסיס הלאום והגזע. משאבי הציבור צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים.

ההחלטה עשויה להתברר כחוקית אם היא עומדת באמות המידה הקבועות כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות לשוויון, ככל זכויות האדם האחרות, אינה זכות "מוחלטת". לעניין זה, המשיב לא טען וממילא לא הוכיח כי מתקיימים התנאים של פסקת ההגבלה. הפגיעה אינה מעוגנת בחוק או על פיו. בהיעדר כל הסבר מצד המשיב לבחירת הקו הגיאוגרפי או נוסחה לתיחום אזורי העדיפות, אין יסוד לקבוע כי החלטת הממשלה עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה שבחוק היסוד.

התוצאה לפיה הישובים הנחשבים כפריפריאליים לעניין החינוך הם ברובם המכריע ישובים יהודיים מצביעה בהכרח על תוצאה מפלה. שוני רלבנטי לכאורה הופך לשוני בלתי רלבנטי ומפלה, עקב תוצאת המדיניות האמורה. המסקנה היא, איפוא, כי מדיניות זו של הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטה המתוקנת, הינה מפלה ובלתי חוקית. העתירה מתקבלת.

עתירת העותר היא שמינהל מקרקעי ישראל יחויב להחכיר לו מגרש ביישוב שגב-שלום על-פי תנאי החכירה הנהוגים לגבי יישוב זה. המינהל מוכן להחכיר את המגרשים רק לבדואים. העותר, אשר הינו יהודי אזרחי ישראל טוען להפליה מצד המינהל.

לא השוויון ה"טכני" או "הפורמאלי" הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו השוויון בין שווים. לעתים יש צורך להפלות בין מי שאינם שווים כדי להגן על החלש או הנזקק, לעודדו ולקדמו. לפיכך יש גם לברר אם ההפליה היא בלתי מוצדקת, דהיינו האם מסיבות זהות גררו אחריהן יחס שונה. בענייננו, הבדואים מהווים במדינת ישראל מיעוט אתני בעל צביון ויחוד; בעשורים האחרונים החל בקרבם תהליך הדרגתי של מעבר מחיי נוודות להתיישבות קבע, אולם המעבר לריכוזי קבע לא נעשה בצורה מתוכננת ומאורגנת, ולפיכך אופיין בתופעות שליליות של בניה בלתי-חוקית, תפיסת אדמות מדינה והעדר שירותים ציבוריים חיוניים. לפיכך התגבשה מדיניות ממשלתית לפיה קיים צורך ליישב את הבדואים ביישובי קבע מתוכננים, גם כדי לאפשר מתן שירותים ציבוריים תקינים, כגון חינוך, בריאות, תברואה ושירותים מוניציפליים אחרים, דבר שלא ניתן לעשותו אלא במסגרת יישובי קבע שתוכננו לכך.

הקמת יישובי קבע לבדואים חייבה תכנון ייחודי של היישוב לצרכיהם, נוהגיהם ומסורתם של הבדואים שכן בלעדי זה היו הבדואים מסרבים לעבור ליישובי קבע מתוכננים. הקצאת הקרקעות לבניה ביישובי קבע הבדואים בנגב מוגבלת לבדואים בלבד ונעשית במחירים נמוכים במיוחד המסובסדים על ידי המדינה, וזאת במטרה לעודד התיישבות קבע זו של הבדואים. העיירות של הבדואים מתוכננות מראש לשבטים ופלגים בדואים מסויימים, וזאת לאור הרגישות הרבה של הבדואים להשתייכותם השבטית, הפלגית ואף המשפחתית; ועדות האכלוס שבכל יישוב ממינות את הפונים לפי שבטים, פלגים.

לא אחת רואות רשויות ציבוריות לעודד מיגזר מסוים באוכלוסיה על-ידי מתן הקלות, הנחות, פטורים או סובסידיה, כשקיימים שיקולים ציבוריים ראויים למתן טובות הנאה אלה. אם השיקולים שביסוד החלטתן ענייניים וסבירים, רשאיות רשויות השלטון ליתן עזרה ועידוד לשיכון ודיוור למיגזר אוכלוסיה הראוי לכך. הוא הדבר בענייננו. קיים אינטרס ציבורי לסייע לבדואים להתיישב התיישבות קבע ביישובים עירוניים.

לעניין הפרה כביכול של עקרון השוויון, יצויין כי ההתייחסות אל הבדואים כאל מי שראויים לסיוע ולסבסוד על-מנת שיעברו למגורי קבע ביישוב אינה התייחסות אל בני לאום מסוים, ואינה העדפתם על רקע לאומי על פני בן לאום אחר. והא ראייה, שלא רק ליהודים, אלא גם לערבים-דרוזים או מוסלמים - או לכל מי שאינו בדואי, אין המינהל מוכן להחכיר מגרש ביישוב.

עדיין ניצבת השאלה, אם קיימים שיקולים ענייניים וסבירים, המצדיקים את עמדת המשיבים בדבר מניעת החכרת מגרשים ביישוב למי שאינם בדואים. בעניין זה יש מחלוקת בין מלומדים האם זה לטובתם של הבדואים, שישוכנו ביישובים המיועדים להם בלבד. ואולם אין מקום שביט-משפט זה יחווה את דעתו שלו וכריע במי מדעות המומחים יש לצדד. אין בית המשפט נוטל על עצמו את תפקיד הרשות; המומחים מטעם המשיבה כי אין זה ראוי "לפתוח" את היישוב הבדואי לאחרים. כשהרשות משתיתה החלטתה על דעתם של מומחים לדבר, לא ייטה בית המשפט להתערב לשינוי החלטת הרשות. העתירה נדחת.

המשיב הוציא צווים לפיהם ייושם חוק יום לימוד ארוך ב-500 בתי ספר. כנגד צווים אלה הוגשה העתירה.

לפי הוראת החוק, עליו להיות מיושם בהדרגה, ובלבד שהחלתו תושלם לא יאוחר מראשית שנת הלימודים, התשנ"ד. תחילה דנה בענין ועדת הכספים של הכנסת וקבעה שבמסגרת התקציבית הנתונה יופעל החוק בשנתו הראשונה בישובי פיתוח וקו עימות ובבתי ספר של שכונות שיקום ורווחה בהם קיימים לפחות 35% מהתלמידים טעוני טיפוח; כנגזר מהוראות החוק, היה מקום לקבוע קריטריונים אלה על ידי השר באישור ועדת החינוך של הכנסת, ולא על ידי ועדת הכספים. שלה. שר החינוך הוציא את הצווים וחברי ועדת החינוך התרעמו על כי העמידו אותם לפני עובדה מוגמרת. הפשרה שהושגה היתה, בין השאר, לאפשר את תיקום הצווים שיובאו לאחר מכן לאישור הועדה. לטענת העותרים, יש בצווים משום אפליה של הסקטור הערבי שרק בתי ספר מועטים מתוכו, אם בכלל, נכללו ברשימת בתי הספר שבצווים; לא התמלאו התנאים הכלולים בחוק; וכי עקרונות שלטון החוק מחייבים ביטול הצווים.

טענת האפליה דינה להידחות. השר אימץ - שלא כדין - את הקריטריונים שקבעה ועדת הכספים, שכשלעצמם הם סבירים על פניהם. כשם שישם את החוק לפי הקריטריונים האמורים, יכול היה ליישם לפי קריטריונים גיאוגרפיים ואחרים ולא דווקא לפי חלוקה שוויונית בין מגזרים שונים שבאוכלוסייה. לענין הטענה השניה מנו העותרים בצווים את הפגמים הבאים: הדיונים לפני ועדת החינוך והחלטתה היו פגומים; לא היתה התייעצות עם רשויות החינוך המקומיות כנדרש בחוק; שיקול דעתו של השר היה פסול. רק בטענה השלישית יש ממש; העובדה שהועדה החליטה לאמץ את קריטריוני ועדת הכספים, אין בה כדי לפגוע בתקפה של ההחלטה. גם רשויות החינוך המקומיות שעמן היה השר אמור להיוועץ הן רק אותן הרשויות שבהן אמור היה החוק להיות מיושם וכן מדגם של כל שאר הרשויות; בנסיבות אלה מי שנפגע על ידי העדר התייעצות (אם היה כזה) הן אותן רשויות חינוך ולא העותרים ולא שמענו שהן מיחו על תוכן הצווים. עם זאת, נראה כי השר סבר, ככל הנראה, שהוא אנוס לקבל את הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת הכספים. יש איפוא ממש בטענה שהשר לא הפעיל שיקול דעת עצמאי משלו בהחליטו להוציא את הצווים.

מכאן לשאלה אם יש מקום להפוך את הצו מוחלט. מחד גיסא יש בקבלת טענת העותר כדי להביא לביטול הצווים; מאידך גיסא ביטול הצווים בשלב הנוכחי עשוי להסב נזק רב לאותם תלמידי בית ספר שכבר נכללו במסגרת החוק ולהוריהם אף מבלי שהם נשמעו. יצויין כי אין זה מן הנמנע שהשר יאשר את הקריטריונים בדיעבד. כמו כן, אם יבוטלו הצווים לא יהיה החוק ניתן לישום בשנתו הראשונה (או בחלק הימנו) למרות המועדים המנויים בו. בנסיבות מיוחדות אלה הגענו למסקנה שאין מקום להושיט סעד לעותרים, אך מחייבים את המשיב 1 בהוצאות.

לפי חוק יום חינוך ארוך יש להחילו בהדרגה החל בשנת הלימודים תשנ"א על פי צווים שיתן השר, תוך התייעצות עם רשויות החינוך המקומיות ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. מתוך השעות שהוקצו במסגרת החוק בשנה זו היו אמורות להתווסף 5% לחנוך היסודי שמגזר הערבי ו-3% לחטיבות הביניים שבמגזר זה. כמו כן, הפעלת החוק בשנתו הראשונה היתה ביישובי פיתוח וקו עימות, ובשכונות שיקום ורווחה, בהן 35% לפחות מהתלמידים הם טעוני טיפוח.

בעתירה קודמת מצא בית המשפט כי שיקול דעתו של השר היה פסול, מכיוון שהשר קיבל ללא תיקונים את הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת הכספים, ולא הפעיל שיקול דעת עצמאי משלו. בית המשפט לא מצא לנכון להפוך את הצו-על-תנאי שהוצא למוחלט, מטעמים שונים. טרם שהוגשה העתירה הנוכחית, חתם השר על צו יום חינוך ארוך בו מפורטת רשימת מוסדות החינוך עליהם יחול יום חינוך ארוך בשנת הלימודים תשנ"ב. על פי הצו יקבלו בתי הספר שבמגזר הערבי כ-20 אחוז מתוך כלל השעות שהוקצבו כתוספת לשנה זו, מתוך הנחה שבמגזר הערבי מצויים 20.6 אחוז מכלל הכיתות במדינה; אולם בסיס החישוב הוא סך כל הכיתות, לאחר שינוכה מספרן של הכיתות שבישובי הפיתוח וקו העימות. יצויין כי קיימים ישובים ערביים הנחשבים כישובי קו עימות, אולם אין ישוב ערבי בין הישובים שהוכרזו כישובי פיתוח. העתירה מכוונת נגד חוקיותו של הצו.

לא כל הוראות החוק מבוססות על עקרון השוויון, שהרי בעצם יישומו ההדרגתי קיימת הפליה בין בתי הספר. השאלה הינה לא נתקיים עקרון השוויון, אלא אם הופר "השוויון הרלוונטי". על שאלה זו יש להשיב בשלילה. שכן אין לראות בניכוי מספר הכיתות שבישובי פיתוח וקו עימות, פגיעה בשוויון הרלוונטי. המגמה לסייע לישובים אלה מצויה בעצם הגדרתם כישובי פיתוח וקו עימות. מכאן שאי הכללתם של הכיתות שבישובי פיתוח בתוך "סל" הכיתות, והצבתם בקטגוריה נפרדת, אינה בגדר טיפול שונה בנתונים זהים, אלא טיפול שונה בנתונים שונים לחלוטין. העתירה נדחית.

בעתירה שלפנינו, התבקש צו על תנאי שיורה למשיב לנמק מדוע לא יפעיל את כל תכניות האגף לשירותי חינוך ורווחה (אגף שח"ר) במוסדות החינוך הערביים בישראל. 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 תיכוניים ובמוסדות להשכלה גבוהה מקרב בני שכבות עוני ומקרב יוצאי ארצות האיסלם (בני עדות המזרח). 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 בהיקף קטן יחסית. 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. 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, כלומר בתוך 5 שנים.

הרקע להגשת העתירה 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. עם זאת, נושא הקצאת המשאבים במסגרת פרויקט שיקום השכונות לא התלבן די צרכו שכן הוא מחייב התייחסות מפורטת וקונקרטית. על כל פנים, בשירותי החינוך והרווחה שהעניק משרד החינוך, אחת התכניות הכלולות ניתנת בשכונות וביישובים הנכללים במסגרת פרויקט שיקום השכונות. הכללתם של ישוב או שכונה במסגרת פרויקט 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. יות שהעתירה שלפנינו מתמקדת בשאלת ההפליה ביחס לתקציבי רווחה בחינוך, ואילו נושא הרחבת פרויקט שיקום השכונות קשור לפרישת יריעה רחבה שאינה פרושה בפנינו בעתירה זו - לא ראינו לדון בו במסגרת העתירה שלפנינו. 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 הפליה. העניין שעמד בפנינו הוא החלת תקציב אגף שח"ר על המגזר הערבי. 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. אשר על כן, עניינה של העתירה הנוכחית הגיע לידי מיצוי והיא התייתרה. מטעם זה, העתירה נדחית, אולם המשיבים יחוייבו בהוצאות העותרים.

לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, תמנה הממשלה מועצה למינהל אשר תקבע את מדיניותו ותאשר את הצעת תקציבו. מקרקעי ישראל כוללים יותר מ-90% מכלל המקרקעין במדינה; ברור כי השפעה עצומה נודעת למדיניות הקרקעית הנקבעת על ידי המועצה, מבחינה לאומית ופרטית כאחד. הממשלה החליטה למנות שמונה עשר חברים למועצה: מהם תשעה מטעם הממשלה, כולם עובדי מדינה המייצגים משרדי ממשלה שונים, ותשעה מטעם קק"ל. בין החברים שמונו לא היה אף נציג ציבור ולא היה אף חבר ערבי.

כל אדם זכאי לשוויון ללא הבדל דת, גזע, לאום או מין. עקרון השוויון במובן זה, נחשב זכות חוקתית. עקרון השוויון במובן זה הוא נשמת הדמוקרטיה. המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב. כך גם בנוגע לשאלת השוויון כלפי ערבים. במדינת ישראל נודעת משמעות מיוחדת לשאלת השוויון כלפי ערבים. שאלה זאת כרוכה במערכת יחסים מורכבת שהתפתחה בין יהודים לבין ערבים בארץ זאת במשך תקופה ארוכה. השוויון חיוני לחיים משותפים.

על פי עקרון השוויון חובה, בין היתר, להקצות משאבים של המדינה באופן שוויוני לערבים כמו ליהודים. המשרות בשירות המדינה אף הן בגדר משאבים של המדינה. אלה הם משאבים חשובים במיוחד, שכן הם נושאים עמם אפשרות של השפעה על עניינים רבים, ובכלל זה על חלוקה של משאבים כספיים ואחרים. עקרון השוויון אינו מחייב ייצוג הולם. עקרון השוויון במובן המקובל הוא בעיקרו מושג פסיבי: הוא עשוי לאסור על אדם להתחשב בשיקול זר כמו דת, לאום, גזע או מין. לעומת זאת, ייצוג הולם הוא בעיקרו מושג אקטיבי: הוא עשוי לחייב אדם לפעול כדי להגיע לייצוג הולם.

בהכרזה על הקמת המדינה קראה לערבים בישראל, לשמור על השלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה "ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". ההכרזה מבטאת את ה"אני מאמין" של המדינה, ולפיכך היא משמשת את בית המשפט כמקור לפרשנות חוקים. יתירה מזאת: סעיף 1 לחוק-יסוד כבוד האדם וחירותו מצהיר כי זכויות היסוד של האדם בישראל יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה.

גם אם החוק אינו חל באופן ישיר על מועצת מקרקעי ישראל, עדיין יש לו משקל באופן עקיף בשאלה אם ראוי לתת ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבית במועצה. חובה על כל שר המציע מועמד לחברות במועצה לשקול, בין היתר, את הצורך לתת ייצוג הולם לאוכלוסיה הערבי. לצורך זה על השר לברר אם יש בין בעלי התפקידים הבכירים במשרדו מועמד ערבי, כשיר מבחינה עניינית, למינוי כחבר במועצה. השאלה מהו ייצוג הולם בגוף מסויים תלוייה, בין היתר, במהות הגוף; נראה כי חשיבות הייצוג ועוצמת הייצוג במינהל מקרקעי ישראל גדולה לגבי בני האוכלוסיה הערבית יותר מאשר, לדוגמה, לגבי אנשים עם מוגבלות.

הממשלה חייבת לעשות את הדרך במהירות הראויה. אם יתברר כי אין כיום, בקרב עובדי המדינה הבכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין, אף עובד ערבי כשיר להתמנות כחבר במועצה, ראוי שהממשלה תשקול גם את האפשרות למנות ערבי נוסף מקרב אנשי האקדמיה ונציגי הציבור שהממשלה מוסמכת למנות כחברים במועצה. כיוון שכך, מוטלת על השרים חובה לשקול מחדש את רשימת המועמדים. העתירה מתקבלת בהסכמה.

ברקע העתירה מבוקשם של העותרים להנהיג תכניות חינוך ורווחה במגזר הערבי, דרישה שהועלתה כבר בעתירה קודמת: בג"ץ 2814/97. הטענה הנוגעת לתקציב שיקום שכונות נדחתה משום היותה כוללתית מדי. בעקבות זאת הוגשה העתירה שלפנינו העוסקת כל כולה בפרוייקט שיקום השכונות על מרכיביו השונים הן הפיסיים והן החברתיים-חינוכיים.

פרוייקט שיקום השכונות נועד להתמודד עם הפער החברתי במדינה ובמיוחד לטפל במוקדי מצוקה חברתית ואזורי התבלות פיסיים במרכזים עירוניים וביישובי פיתוח. התחום הפיסי של הפרוייקט כולל בין היתר הרחבת דירות מגורים, שיפוץ בנייני מגורים וחצרות, השלמת פיתוח תשתיות ציבוריות, ועידוד רכישת דירות שבשכירות ציבורית. התחום החברתי כולל בין היתר תוכניות לגיל הרך, תגבור לימודים פורמליים, תוכניות לנוער ולצעירים במצוקה ותוכניות להשכלה גבוהה. הייתה הפליה היסטורית בהקצאת תקציבים למגזר הערבי במסגרת פרוייקט שיקום השכונות, ואולם זו הצטמצמה עם ההכללה ההדרגתית של ישובים ושכונות ערביים במסגרת הפרוייקט; עם זאת, שיעור התקציבים שהוקצה למגזר המיעוטים במסגרת הפרוייקט עומד על 10% בלבד. בצד הפיסי של הפרוייקט, הרי לכאורה נכונה הקביעה שהתקציב המופנה למגזר הערבי הוא מעל לחלקו באוכלוסייה, אולם בתחום החברתי, התקציב שהופנה למגזר הערבי הוא קטן מחלקו באוכלוסייה. בין הקריטריונים הכלולים בפרוייקט כיום נכללת הן מצוקה חברתית והן מצוקה פיסיית רב-מימדית. קיים למעשה קריטריון נוסף, והוא הקריטריון של מתן העדפה לשכונה עירונית המאופיינת בבניה רוויה. כמו כן קיימים עשרות קריטריונים והנחיות פנימיות בכל אחד מהמשרדים הרלוונטיים הנוגעים לתכניות ספציפיות המופעלות במסגרת הפרוייקט.

עקרון השוויון הוא ערך יסוד בשיטתנו המשפטית העומד בסיס משטרנו הדמוקרטי, והוא מחייב את הרשות בהקצאת תקציביה. המדינה. הקצאה זו צריכה להיעשות על בסיס שוויוני ועל-פי קריטריונים ברורים. הדברים נכונים שבעתיים כאשר מדובר בהקצאת תקציבים לצורך מימוש זכויות בסיסיות כזכות לחינוך, לדיוור או לבריאות. עוסקים אנו בשוויון המהותי, ולא בשוויון הפורמלי גרידא; לעתים, כדי להשיג את השוויון המהותי עלינו לנהוג בשונות כלפי פרטים. פגיעה בעקרון השוויון המקימה עילה להתערבותנו, היא התייחסות שונה לפרטים שאין ביניהם שוני רלוונטי לעניין הנדון. קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מינהליות: עליהם להתבסס על שיקולים עניינים, על תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני הסבירות. הקריטריונים צריכים להיות קונקרטיים מספיק כדי לאפשר יישומם על פי אמות מידה אובייקטיביות במידת האפשר.

פרוייקט שיקום השכונות מתאפיין למעשה בשתי רמות של קריטריונים: הרמה הראשונה, עניינה קריטריונים המשמשים כדי לקבוע אילו שכונות או ישובים יכללו בפרוייקט. הרמה השנייה, עניינה קריטריונים ספציפיים ומפורטים יותר המתייחסים להפעלתן של תוכניות מסוימות הנכללות בו. קריטריונים אלה רלוונטיים רק ביחס לשכונות או לישובים שעברו את המשוכה של הקריטריונים ברמה הראשונה וזכו להיכלל בפרוייקט. בעתירה זו, ענייננו ברמה הראשונה של הכללת שכונה או ישוב במסגרתו.

על פניה נראה כי רשימת הקריטריונים עומדת בתנאים הנדרשים לחלוקת תקציבי מדינה. ואולם קריטריון הבנייה הרוויה אינו בהכרח כזה, הן משום אי הכללתו ברשימה והן משום אי הבהירות ביחס למשקלו. בהתאם לכך ניתן לקבוע כי לא ניתן לעשות שימוש בקריטריון של בנייה רוויה כקריטריון סף עד אשר יכלל ברשימת הקריטריונים הקובעים את התנאים להחלת הפרוייקט ויוגדר בבירור משקלו היחסי. לאור הנתונים סביר להניח כי התוצאה של קביעת הקריטריונים החדשים תהיה הכללת רוב הישובים הנדונים בעתירה בפרוייקט.

לעניין השאלה, האם במצב הנוכחי יש מקום להוסיף את הישובים הערביים המבוקשים לאלתר, הרי ששינוי מדיניות מפלה והחלת מדיניות חדשה ושוויונית אינו מצדיק פגיעה במי שזכו להיכלל בתכנית המקורית. מדובר בתכניות שכבר הוחל בביצוען ומן הראוי לאפשר את סיומן. לישובים הנהנים מהתכניות האמורות יש גם אינטרס הסתמכות שיש מקום להכיר בו גם לצורך מתן הקצבות נוספות לסיום הפרוייקט. אשר לתיקון הקיפוח שנגרם בעניין זה למגזר הערבי, קבעו כבר הרשויות נקבעו כבר תכניות שמטרתן חופפת לתכניות הנכללות בפרוייקט שיקום השכונות, שהן בהיקף שהוא נרחב במידה ניכרת מפרוייקט שיקום השכונות. עם זאת, בהעדר ביטוי תקציבי, לא ניתן לקבוע כי התכנית המיועדת נועדה בהכרח לפיתוח תכנית מקבילה לזו הנכללת בפרוייקט שיקום השכונות.

עיקר הבעיה היא בהחלת התכניות בתחום חברתי ובמיוחד בתכניות חינוך, מכיוון שחלק מפעילות האגף המטפל בקידום אוכלוסיות חלשות בישראל מותנה בהכללת הישוב או השכונה במסגרת פרוייקט שיקום השכונות, ואילו חלקם של הישובים הערביים בפרוייקט זה היה מצומצם ביותר. כיום עדיין שיעור התקציבים הניתן במסגרת פרוייקט שיקום השכונות בתחום חברתי נמוך משיעורם היחסי באוכלוסייה, בשונה מהקצאת התקציבים בתחום הפיסי.

עקב אופיו המתמשך של הפרוייקט המחייב עדיין הפעלתו בשכונות הכלולות בו, לא ניתן יהיה לכלול מיידית את כל השכונות הערביות הסובלות ממצוקה. עם זאת, יש להביא לידי כך כי החלק התקציבי של הפרוייקט המתייחס לשיקום חברתי, יוחל על הישובים המתאימים על פי הקריטריונים שנקבעו. החלה זו תעשה בשיעור ההולם את צרכיו ומצוקתו של המגזר הערבי, ובכל מקרה בשיעור שלא יפחת משיעורו היחסי באוכלוסייה. העתירה מתקבלת בחלקה.

המערערת ביקשה רשיון לפרסם מודעה בשפה הערבית על לוח מודעות עירוני, ופנתה לשם כך למשיבה, אך בקשתה נדחתה מכיוון שהמודעה אינה עומדת בדרישותיו של חוק עזר עירוני, לפיו אין לפרסם מודעה, אלא אם הכיתוב בעברית תופס לפחות שני שלישים משטחה. המערערת פנתה לבית-המשפט המחוזי, וביקשה כי יורה למשיבה לפרסם את המודעה, אולם זה דחה את הבקשה ומכאן הערעור.

אינטרס הציבור הוא לאפשר לפרטים להעביר מסר לפרטים אחרים באמצעות מודעות, אך למנוע מצב בו על קירות בתים, עצים וחומות יודבקו מודעות. האיזון שנמצא הוא בהקמת לוחות מודעות ציבוריים, עליהם רשאי הפרט להדביק את מודעתו. מספר הלוחות הוא מוגבל, ועל כן יש לקבוע סדרים באשר להדבקת המודעות. לוח המודעות הופך מעצם קיומו, ל"במה" עירונית, ויש לאפשר למועצה לדאוג לצורתה האסתטית הכללית. ניתן להסדיר את צורת הפרסום על לוחות מודעות בלא לנקוט כל עמדה באשר ללשונו. עם זאת, תכלית זו אינה שוללת הסדרים באשר ללשונו המודעות.

חופש הביטוי הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. הלשון היא המכשיר אשר באמצעותו ניתן ביטוי לחופש הביטוי, ובאמצעותו אנו יוצרים קשר עם זולתנו. אך הלשון היא יותר מכלי תקשורת; היא כלי חשיבה. באמצעותה אנו חושבים ויוצרים מושגים ומעבירים אותם לזולתנו. הלשון קובעת את המובן של המחשבה. מכאן מרכזיותו של הלשון בקיום האנושי, בהתפתחות האנושית ובכבוד האדם. בדרך זו ניתן לפרט החופש להתבטא בלשון הרצויה לו. נתונה לו החירות להביע מחשבותיו (האישיות, החברתיות והמסחריות) בלשון בה יחפץ. חופש זה עשוי להתנגש עם אינטרסים או ערכים אחרים, ועשוי להידרש איזון, אשר סופו מתן הגנה חלקית לערך המוגן.

הלשון היא גם כלי ביטוי לאומי. היא נכס תרבותי. היא נכס של האומה כולה. לשון מבטאת אחדות לאומית. היא הדבק המחבר בני חברה לעם, לאומה ולמדינה. כך בוודאי לעניין הלשון העברית. תחייתה של מדינת ישראל מלווה בתחיית הלשון העברית. תקומת המדינה קשורה ושוזורה בהתחדשות הלשון העברית. המאבק לעצמאות מדינית והמאבק לחידוש פניה של הלשון העברית שזורים וקשורים אלה באלה. מכאן האינטרס הציבורי בקיומה, שמירתה ופיתוחה של הלשון העברית.

ברוב רובם של המקרים חופש הביטוי והלשון עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי בקידום וטיפוח הלשון העברית. אך מצויים מצבים של התנגשות. הפרט מבקש ליתן ביטוי ל"אני" שלו בשפה הרצויה לו, וזו אינה עברית. במצב דברים זה מתרחש עימות בין שני ערכים של שיטת המשפט. לעתים העמדה החקיקתית היא עמומה והיא עצמה מחייבת איזון בין הערכים המתנגשים.

יש ליתן משקל נכבד לשפה העברית - ובמקביל לשפה הערבית, שאף היא שפה רשמית - בכל פעולות השלטון בתור שכזה. לא יעלה על הדעת לטעון כי מדינה דמוקרטית אינה רשאית לקבוע כי שפה או מספר שפות יהוו "שפה רשמית" ובהן תבוצע כל הפעולה השלטונית. בתחום זה חייבת חירות הביטוי והלשון של הפרט לסגת. לעומת זאת, כאשר פרט מבקש לבטא עצמו ותפקידו של השלטון הוא אך בסיוע להגשמת רצון זה במסגרת "במה" באחד הלוחות המוקצים לפעילות זו יש

ליתן עדיפות לחופש הביטוי והלשון של המתבטא על פני שיקוליה של השפה הרשמית או של המבינים אותה.

באיזון בין חופש הביטוי והלשון של הפרט ביחסיו עם פרטים אחרים באמצעות לוח המודעות לבין האינטרס של השפה העברית, ידו של האינטרס הראשון על העליונה. אף במסגרת מבחן זה, אין התעלמות מהאינטרס של הלשון העברית. ההגנה על חופש הביטוי והלשון משתכללת רק כאשר הנזק לחופש הביטוי והלשון הוא כבד, וכי ההסתברות להתרחשותו של נזק זה היא ודאית או ברמת הסתברות גבוהה, כלומר קרובה לוודאי.

בענייננו, המערערת מבקשת לפרסם על לוח המודעות העירוני מודעה מסחרית. רצונה הוא שהמודעה תהא כולה בלשון הערבית. במצב דברים זה, הפגיעה בחופש הלשון של העותרת אינה אך קרובה לוודאי. הפגיעה היא ודאית. ונעים ממנה מלפנות אל קהל היעד אליו היא רוצה לפנות. טעמיה עמה מדוע מבקשת היא לפנות דווקא לקהל יעד זה ולא לציבור הרחב. בחברה פלורליסטית יש לכבד רצונה זה. במדינה דמוקרטית אשר על דגלה חרוט כבוד האדם וחירותו, המבוססת על סובלנות ועל מיגוון של לשונות ושפות, יש לאפשר לפרט לבחור את צורת הביטוי הרצויה לו כאשר ביטוי זה אינו קשור ביחסי הפרט עם השלטון ואינו מהווה מילוי חובה המוטלת על הפרט וכאשר מעורבותו של השלטון מתבטאת אך בכך שהוא מספק "במה" עליו מתבטא הפרט.

יש שוני בין ביטוי מסחרי לבין ביטוי אחר (אישי או פוליטי או כיוצא-בזה). עם זאת, גם ביטוי מסחרי הוא ביטוי הכלול בחופש הביטוי של האדם. לאור הקושי להבחין בין ביטוי מסחרי לבין ביטוי אחר, יש להגן על הביטוי המסחרי באותם מכשירים משפטיים באמצעותם אנו מגינים על הביטוי בדרך כלל. גם תאגיד נהנה מחירויות שאופיו כתאגיד מאפשר לו להנות מהן. על כן נהנה תאגיד מחופש הביטוי, כמו כל בשר ודם. סמכותה של המועצה לחוקק חוקי עזר, וסמכותה של המועצה להפעיל את שיקול דעתה במסגרת חוקי העזר הקיימים. אינה יכולה לחרוג מעבר לתכלית החקיקה המסמיכה. לעניין המודעות הנדונות, דרישת העיריה כי המודעה תהא כתובה כולה או חלקה הארי בעברית אינה כדין. הערעור מתקבל.

הערת העורך: לאמיתו של דבר זהו מקרה פשוט יחסית, מכיוון שביקשו לפרסם מודעה הערבית שהיא שפה רשמית שניה. מעניין מה היה קורה במקרה שהיה מדובר בשפה אחרת.

העתירה עוסקת בשילוט העירוני המצוי בתחום שיפוטן של המשיבות, שממתגורר בתחומן מיעוט ערבי, ומרבית השילוט העירוני בתחומן כולל כיתוב בעברית ואנגלית, אך לא בערבית. המחלוקת היא בשאלה, האם בעיריות מסוג זה, חייבים כל השלטים העירוניים לכלול כיתוב גם בערבית, כולל ברחובות הצדדיים של אותם חלקי העיר בהם אין אוכלוסייה ערבית. טוענות העותרות כי החובה להציג שילוט בערבית נובעת במישרין מן ההכרזה על הקמת המדינה, וכנגזרת מעקרון השוויון שבהכרזה. אך לו היתה הכרזה העצמאות מודיעה אותנו כך, היה צורך לברר מה מעמדה המשפטי של ההכרזה : האם היא מבטאת את חזון העם ואת ה'אני מאמין' שלו, אבל אין בה משום חוק קונסטיטוציוני הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים; האם יועד להכרזה אך כוח-של-פרשנות כך שכל הוראת חוק תפורש לאורה; או שלאחר חוקי היסוד החדשים, הפכה ההכרזה ממקור של פרשנות למגילת זכויות של ממש. אלא שכל שאלות אלו אינן נוגעות לעניין, הואיל והעותרות שמו בפי ההכרזה הצהרות שזו לא הצהירה מעולם.

ההכרזה מבדילה ומבחינה במפורש בין חובות עשה שהמדינה נוטלת על עצמה - המדינה תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה וכו', לבין זכויות החופש ובהן חופש הלשון שהמדינה תקנה לכל באיה. לא הרי זכויות האזרחים לשוויון זכויות חברתי ומדיני מלא כהרי החופש והחירות המוקנים להם: חופש הלשון, הדת וכו'. הזכויות לשוויון זכויות חברתי ומדיני הן אותן זכויות שחובות עומדות כנגדן, זכויות במובנו הצר של המושג. שלא כמות אלו הן הזכויות מהסוג השני - זכויות החופש והחירות.

הכרזת העצמאות מבטיחה לכל חופש לשון, כלומר חירות לכל אדם להשתמש בכל שפה שיבחר בה. הכל בני-חורין הם לבטא עצמם בכל לשון שיאבו והוא חופש הלשון כאבר בגופו של חופש הביטוי. בהיעדר אינטרס כבד-מישקל ביותר - אינטרס העשוי להצדיק בנסיבות ספציפיות מאוד הגבלת השימוש בלשון פלונית - נתונה לו לכל אדם החירות לבטא עצמו בכל לשון שיבקש לו, על-פה ובכתב, ולעשות פומבי לדעותיו בכל לשון. ואילו המדינה ורשויותיה, אלו אסורות הן להתערב בחייו של אדם ולהפריע לו לבטא עצמו בכל לשון שתיראה לו. יתר-על-כן, חובה היא המוטלת על המדינה להבטיח כי כל אדם ואדם יוכל לעשות שימוש בלשון שיחפץ.

ואולם חופש זה המוקנה לכל, אינו מטיל חובה פוזיטיבית על המשיבות, כלומר להטיל עליהן חובה להוסיף כיתוב בערבית על כל שילטי-חוצות שהן מציבות בתחומיהן. לעניין לשון אין ההכרזה מייסדת זכויות מסוג זה, כלומר זכויות שחובות עומדות כנגדן. ההכרזה מעניקה זכות מסוג חירות, וכנגד זכות זו אין נוצרת חובה מקבילה המוטלת על השלטון, חוץ מאשר שלא להתערב בחירות והחובה למנוע אחרים מהפריע לבעל החירות לעשות שימוש בחירות הקנויה לו. העתירה מתקבלת בחלקה.

הערת העורך: מעמדן של זכויות כמו הזכות לשוויון חברתי ומדיני התחזק מאז חוקי היסוד מ-92, למרות שלא נקבעו בהם באופן מפורש.

בחוק נקבע, כי יש לתת ייצוג הולם בדירקטוריונים מטעם המדינה לשני המינים ולאוכלוסיה הערבית, אך לא נאמר דבר בעניין נשים ערביות.

שוויון הוא מערכי היסוד של המדינה. הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי. שמירתו של ערך השוויון נדרשת גם ביחס לאפשרות ליטול חלק במוסדות הכלכליים של החברה, כולל החברות הממשלתיות. לידתו של מושג ההעדפה המתקנת הינה בהכרה כי בשוויון הפורמאלי לבדו אין כדי להבטיח את הגשמת ערך השוויון הלכה למעשה. בשיטת ההעדפה המתקנת, המאבק בהפליה השיטתית מתבצע באמצעות תוכניות שונות. בחוק אין התייחסות מפורשת לשאלת הקצב בו נדרשים המשיבים ליישם את החובות הקבועות בו, משום שתיקונו האחראי של המצב החברתי הקיים, שהינו תוצאתן של שנות הפליה רבות, עשוי להיות ממושך. אשר על כן, הוטלה על המשיבים חובת קצב להשגת המטרה.

קצב השגת ייצוג ההולם של קבוצה מסוימת הינו תוצאתם של גורמים שונים, מהם רבים שאינם בשליטת המשיבים. בבחינת קצב השגת ייצוג הולם לבני קבוצה מסוימת, יש לתת את הדעת בין השאר על מאפייניה המיוחדים של אותה קבוצה. קצב השגת הייצוג ההולם משתנה, מעת לעת, בהתאם לנסיבות.

במקרה זה, היישום ההדרגתי הוא כורח המציאות לנוכח היחס שבין מספר הדירקטורים המכהנים למספר המשרות המאוישות מחדש מדי שנה על ידי המשיבים. משקבענו זאת, עלינו להוסיף ולבחון האם הקצב בו פועלים המשיבים לשם הגברת ייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית, נשים וגברים כאחד, נופל למתחם הסבירות.

אם נראה את מאגר האקדמאים הערביים כמאגר המועמדים הרלבנטיים למשרות דירקטורים, נמצא שהיו למעלה מ-28,000 מועמדים אפשריים. גם מודעה שפורסמה העותרת בשלושה עיתונים ערביים ואשר קראה לאקדמאים ערביים להציג את מועמדותם למשרות דירקטורים, הניבה מספר נמוך יחסית של פניות בהשוואה למה שניתן היה לצפות לאור טענות העותרת. הגם שיש לשער כי מטבע הדברים פניה ראשונית שכזו תזכה להיענות חלקית בלבד, יש במספר זה כדי ללמדנו על הקושי עימו מתמודדים המשיבים.

הרוב מכריע מבין 18 האזרחים הערביים אשר סיימו את לימודיהם בקורס שנערך מטעמה של עמותת סיכוי, להכשרת דירקטורים ונושאי משרות בכירות, הינם גברים. גם גופים אחרים לא נחלו הצלחה ניכרת באיתורן של מועמדות מתאימות מקרב אוכלוסיה זו. הקושי לו טוענים המשיבים באיתורם של מועמדים מתאימים מהווה מכשלה שיש בה, לפחות בשלב זה, כדי להסביר את יישומה האיטי מהרצוי של השגת המטרה.

לנוכח הנסיבות והאילוצים האמורים, שהם המסגרת שבה יש לבחון את עמידת המשיבים בחובת הקצב, אין לומר כי קצב השגת ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית הינו, על כן, בלתי סביר באופן המצדיק את התערבותנו. בעובדה כי המשיבים הצליחו בעבר, בנסיבות ובאילוצים שונים וביחס לקבוצה אחרת, לפעול להשגת ייצוג הולם בקצב מהיר יותר, אין כדי לשנות תוצאה זו. העתירה נדחית בכפוף להצהרות המשיבים בדבר המשך פעילותם להשגת ייצוגם ההולם של בני ובנות האוכלוסייה הערבית בקרב הדירקטורים מטעם המדינה.