



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7963/16

בג"ץ 7972/16

לפני:

כבוד הנשיאה א' חיות

כבוד השופט י' עמית

כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרות

בבג"ץ

: 7693/16

1. פורום בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים
2. בנות ויזניץ ירושלים
3. בית ספר שדה אלוורד בע"מ
4. בית ספר אלהדאיה אלנמודגיה בע"מ
5. בית ספר סמהר בע"מ
6. תלמוד תורה מוריה רמת בית שמש
7. תקווה לעם
8. תלמוד תורה ובית מדרש ימין ה' רוממה
9. מוסדות מאור חיים ע"ש האדמו"ר מוהר"ח מויזניץ
10. בית בפר אלראזי מקיף בנות בע"מ
11. מ. אלוסיט לפיתוח בע"מ
12. בית ספר מ.ח. אשראקת אלגד בע"מ
13. ישיבת תורה והוראה
14. משמרת מאיר
15. רוואד אלעד בע"מ
16. חברת מ.ח. אלעולא בע"מ
17. ריחאנה בע"מ
18. "דעת המבינים" - העמותה להנחלת חינוך תורני מדעי-ערכי פ"ת
19. מוסדות סדיגורה
20. זכר תנחום
21. תלמוד תורה הדר יוסף
22. תלמוד תורה קניין תורה
23. חלוצה אגודה שיתופית
24. מרכז נר ישראל
25. מוסדות ירים משה
26. שירת דבורה ע"ש דבורה הנביאה
27. מוסדות ע"ש מולא אור שרגא
28. נועם פ"ת לקידום החינוך
29. מרכז מוסדות בית מלכה בא"י
30. מוסדות הבעלשי"ט
31. קול ציון ת"צ
32. בית ספר פרומיס סקול
33. בית ספר אלפורסאן בע"מ

העותרות

בבג"ץ
: 7972/16

1. אלקבץ - אגודה להגברת קדושה בעיר צפת
2. אלסראגי לחינוך ותרבות
3. בית הספר הפרטי איברהימיה
4. בית יעקוב החסידי בית"ר
5. בית ספר אלזהרא אלנמודגיה בע"מ
6. בית ספר סביבתי מצפה רמון
7. גן אלסנאבל אלתרבויה בע"מ
8. ידיד ה'
9. ישיבת כולל אברכים בית יעקב
10. מדל איסט ללתרביה ואלתעלים
11. מוסדות התורה מקור ברוך, בני ברק
12. מוסדות תורת חיים חינוך ומנהיגות
13. מוריה - אלעד
14. מורשת פרמישלאן
15. למרחב עמותה לקידום חינוך תורני
16. עמותת נשים אום ליסון
17. תו"מ תורה ומדע תורת אליהו
18. מרכז תורני רעננה
19. תלמוד תורה דביר
20. תלמוד תורה תפארת בוסטון בני ברק
21. תפארת רכסים

נ ג ד

- המשיבים :
1. ממשלת ישראל
 2. שר האוצר
 3. השרה לשוויון חברתי
 4. שר החינוך

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך
הישיבה : ד' באב התשע"ח (16.7.2018)

בשם
העותרות
בבג"ץ
: 7693/16
עו"ד רנאטו יאראק, עו"ד מתן ספקטור

בשם
העותרות
בבג"ץ
: 7972/16
עו"ד דוד תדמור, עו"ד אורטל גר, עו"ד אביב שמידר

בשם
המשיבים : עו"ד רן רוזנברג
פסק-דין

1. האם ההחלטות שהתקבלו בנוגע למתן תקצוב נוסף מיוחד עבור חלק מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים אשר לומדים בהם תלמידים הנמנים עם המיעוט הערבי בישראל הן החלטות מפלות ופסולות שיש להתערב בהן? בהמשך לכך, ורק בהנחה שאמנם אלה הם פני הדברים, האם זכאיות העותרות, התאגדויות המפעילות בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ושהחלטות האמורות אינן חלות עליהן, לתוספות כאמור מכוח עקרון השוויון? אלה השאלות שעמדו במוקד העתירות שבפנינו.

2. באופן יותר ספציפי, מקורן של העתירות בהחלטה שנסבה על העברת תקציב מיוחד של 50 מיליון שקלים (להלן: תוספת התקציב הראשונה) לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים בעלי שיוך כנסייתי (להלן: בתי הספר הכנסייתיים). זאת, על רקע שביתה מקיפה שיזמו בתי הספר הכנסייתיים בחודש ספטמבר 2015 במחאה על משבר תקציבי שאליו נקלעו בעקבות שינויים במדיניות התמיכה של משרד החינוך. העתירות שלפנינו הוגשו על-ידי התאגדויות שמפעילות בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי ובמגזר המוסלמי, שלא קיבלו תוספת תקציב דומה.

3. הגשת העתירות הובילה לעדכון של ההחלטה במתכונתה המקורית, מאחר שאף המדינה הכירה בקושי הכרוך בהעברה תקציבית שאינה מבוססת על קריטריונים ברורים. בשלב זה הוקם אפוא צוות בינמשרדי שהוסמך לעסוק בנושא, וזה הכניס שינויים בהחלטה המקורית. בהתאם להחלטות שקיבל הצוות הבינמשרדי, כמפורט להלן, הוענקה תוספת תקציב זהה בגין כל תלמיד לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים נוספים (להלן: תוספת התקציב השנייה, וביחד עם תוספת התקציב הראשונה: תוספות התקציב). כך, תוספות התקציב הוענקו לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים שתלמידיהם שייכים למיעוט הערבי (לאו דווקא מן הזרם הכנסייתי), ובלבד שנלמדת בהם "תכנית הלימוד הישראלית" (להבדיל מתכנית הלימודים הפלסטינית) והם מלמדים את "לימודי היסוד (הליכה)" במלואם. לשיטת העותרות, גם ההחלטות העדכניות הן החלטות מפלות. במישור האופרטיבי העותרות טוענות כי הן זכאיות לקבל תמיכה נוספת באותו היקף בגין כל תלמיד – גם כאשר מדובר בבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים השייכים למגזר היהודי-חרדי או בבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים שלא נלמדת בהם תכנית היסוד (המוכרת גם כ"לימודי הליכה") לפי תכנית הלימודים הישראלית. להלן אציג את מהלך הדברים ביתר פירוט.

4. ברקע הדברים, יצוין כי במהלך השנים 2013-2014 החליט משרד החינוך על קיצוץ התקציבים המועברים לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. כחלק ממהלך זה, בשנת 2014 תוקנו תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן: תקנות המוסדות המוכרים או התקנות) שצמצמו את היקף התקציב המוענק מכוחן לכלל בתי הספר היסודיים (כיתות א' עד ט') המוכרים שאינם רשמיים (ראו: תקנה 9 לתקנות). החלטה זו נועדה לעודד מעבר של תלמידים מהחינוך המוכר שאינו רשמי אל החינוך הרשמי.

5. בעקבות קיצוץ התקציבים האמור, במהלך חודש ספטמבר 2015 התקיימה, כאמור, שביתה של בתי הספר הכנסייתיים בישראל במחאה על המשבר התקציבי שאליו הם נקלעו, לטענתם. שביתה זו עוררה עניין ציבורי בארץ ומחוצה לה. על מנת להביא לסיום השביתה, המדינה הגיעה להסכמות עם בתי הספר הכנסייתיים. בהתאם, ביום 7.10.2015 חתמה מנכ"לית משרד החינוך, בשם המדינה, על מסמך "הסכמות בין משרד החינוך לבין נציגי בתי הספר הכנסייתיים בישראל" (להלן: מסמך ההסכמות). במסמך ההסכמות נקבע, בין היתר, כי משרד האוצר יקצה תקציב חד-פעמי בהיקף של 50 מיליון שקלים "לעדה הנוצרית בישראל" באמצעות המשרד לשוויון חברתי (כאמור: תוספת התקציב הראשונה). עוד נקבע במסמך ההסכמות כי הקיצוץ שהושת על בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, ובכלל זה על בתי הספר הכנסייתיים, בשנים 2013-2014 יבוטל החל משנת הלימודים התשע"ו. בנוסף לכך, נקבע כי תוקם ועדה משותפת למשרד החינוך ולבתי הספר הכנסייתיים שתדון בנושאים שיועלו על-ידי בתי הספר הכנסייתיים וכן יוקם צוות קבוע לשיתוף פעולה בין משרד החינוך לבין בתי הספר הכנסייתיים.

6. ביום 30.12.2015 החלטה החלטת ממשלה מספר 922 שנסבה על "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (להלן: החלטת הממשלה). החלטת הממשלה קבעה תכנית חומש ביחס ל"אוכלוסיית המיעוטים" (המוסלמים, הנוצרים, הבדואים, הדרוזים והצ'רקסיים) ויישובי המגזר הערבי, כפי שאלו מפורטים בה. במסגרת הסעיף בהחלטה זו שעוסק בחינוך נקבע כי לצורך יישומו, המשרד לשוויון חברתי בשיתוף משרד האוצר יתחשבו, בין היתר, בצרכיהם של תלמידים מתת-מגזרים באוכלוסיות מיעוטים, לרבות בחינוך הנוצרי.

7. בהתאם, בחודש יולי 2016, פרסם המשרד לשוויון חברתי "תבחינים לתקצוב בעלויות על מוסדות חינוך בעבור תגבור פעילויות ברוח ערכי הדת הנוצרית לשנים

תשע"ו-תשע"ז" (להלן: מסמך התבחינים הראשון). המסמך הזמין "מוסדות חינוך רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים המושתתים על לימודים ברוח ערכי הדת הנוצרית" להגיש בקשות לקבלת תקצוב עבור "תגבור פעילויות בתחומי החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי ברוח ערכי הדת הנוצרית", וזאת בכל הנוגע לשנות הלימודים התשע"ו והתשע"ז. סעיף 4.2 למסמך התבחינים הראשון קבע כי אחד מתנאי הסף לקבלת התקצוב הוא ש"בית הספר מקיים את תכנית לימודי היסוד (הליכה) המחייבים בחינוך הרשמי במלואם".

8. לאחר פרסומו של מסמך התבחינים הראשון הוגשו 33 בקשות לקבלת תקצוב מכוחו על-ידי בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים כנסייתיים, ומהן 31 בקשות אושרו.

9. ביום 16.8.2016 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את העברת התקציב בסכום של 50 מיליון שקלים ממשד האוצר למשרד לשוויון חברתי. בהמשך לכך, ביום 8.1.2017 המשרד לשוויון חברתי הוציא כתבי התחייבות בסכום של 50 מיליון שקלים לבתי הספר שנמצאו על-ידו כזכאים לתוספת התקציב הראשונה (כמפורט לעיל).

10. בין לבין, בהתאם לאמור במסמך ההסכמות, משרד החינוך מינה את "הוועדה לבחינת בתי הספר הנוצריים-כנסייתיים בישראל". ביום 1.1.2017, על סמך המלצותיה של הוועדה, המדינה פרסמה הודעה לפיה, בין היתר, הוחלט על מתן תוספת תקציבית קבועה לבתי הספר הכנסייתיים בעבור שלוש שעות לימוד שבועיות ללימודי מורשת נוצרית בכיתות א'-י"ב, וזאת החל משנת הלימודים התשע"ז (להלן: תוספת השעות). על-פי ההודעה, התכלית של תוספת השעות היא "לשמר ולהדגיש את ייחודם ההיסטורי והדתית [של בתי הספר הכנסייתיים – ד' ב' א'] ואת האופי המיוחד של חווית הלימוד בהם".

העתירות המקוריות

11. ביום 13.10.2016 הוגשו שתי עתירות בעניין תוספת התקציב הראשונה (להלן: העתירות המקוריות). העותרות בשתי העתירות הן התאגדויות המפעילות בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי ובמגזר המוסלמי. בעיקרו של דבר, שתי העתירות כוונו למתן צו על תנאי שיורה למדינה ליתן טעם מדוע לא יועבר לכל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים תקציב נוסף בגין כל תלמיד, וזהה לתוספת התקציב הראשונה שניתנה לבתי הספר הכנסייתיים. בנוסף לטענות הכלליות של

העותרות, חלק מטענותיהן נגעו באופן ספציפי לקשיים הכרוכים באי-מתן התוספות האמורות לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים הפועלים במגזר החרדי וחלקן הופנו באופן ספציפי כלפי אי-מתן התוספות האמורות לחלק מבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים שפועלים בקרב האוכלוסייה הערבית-מוסלמית. משום שבמסגרת שתי העתירות נכללו הן בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים חרדיים והן בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים מוסלמיים, ומאחר ששתי העתירות העלו טענות דומות בעיקרן, כלל הטענות בשתי העתירות יובאו להלן במאוחד.

12. העתירות המקוריות הוגשו בטרם פורסמה ההודעה בדבר תוספת השעות ולכן הן כווננו, כאמור, נגד תוספת התקציב הראשונה בלבד. בעיקרו של דבר, העותרות טענו כי ההענקה של תוספת התקציב הראשונה לבתי הספר הכנסייתיים מפלה ונוגדת את הדין. לטענתן, תוספת התקציב הראשונה פוגעת בזכות החוקתית של התלמידים הלומדים בבתי הספר שלהן לשוויון בחינוך, פגיעה שאינה עומדת במבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהקשר זה נטען כי קבוצת השוויון הרלוונטית לעניין חלוקת תקציבים לבתי ספר, אף לפי פסיקתו של בית משפט זה, נקבעת בהתאם לקטגוריה החוקתית שאליה בתי הספר משתייכים, ובענייננו הקטגוריה של בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. על כן, כך נטען, מתן תוספת התקציב הראשונה לבתי הספר הכנסייתיים בלבד, ולא לכלל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים, היא פעולה מפלה. לגישת העותרות, הפרמטרים היחידים שניתן להבחין על בסיסם בתקצוב בין בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים שונים הם אלה שקבועים בתקנה 9 לתקנות המוסדות המוכרים. באופן יותר ספציפי, העותרות הוסיפו וטענו כי בדומה לבתי הספר הכנסייתיים, גם בתי הספר שלהן מקיימים פעילויות חינוך בהתאם לרוח הערכית שלהם וכי בעקבות הקיצוץ הרוחבי בתקציבים הם סבלו מאותה מצוקה כלכלית שהובילה את בתי הספר הכנסייתיים לשבות. על כן, טענו העותרות, אין לומר שקיים שוני רלוונטי בין המוסדות ושיש הצדקה להבחנה התקציבית בינם לבין בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים אחרים. יתרה מכך, העותרות טענו כי דווקא הן מצויות בקשיים תקציביים רבים יותר מאשר בתי הספר הכנסייתיים. על כן, לטענת העותרות, מדובר בתקצוב אסור, שניתן לפי זהות הגוף מבצע הפעילות ולא לפי מהות הפעילות הנתמכת, בניגוד לחובה לבסס החלטות בעניין תמיכות על מבחנים שוויוניים בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב).

13. העותרות הוסיפו וטענו כי התוצאה של ההחלטה על הענקת תוספת התקציב הראשונה היא תקצוב של בתי הספר הכנסייתיים דרך שני משרדים ממשלתיים: משרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי. זאת, כך נטען, באופן שיוצר מצב פסול של "כפל

תמיכה" הפוגע בשוויון וסותר את סעיף 3א(ח1) לחוק יסודות התקציב ואת ההלכה הפסוקה שקדמה לו (בהפניה לבג"ץ 7142/97 מועצת תנועות הנוער בישראל נ' שר החינוך, התרבות והספורט (21.5.1998) (להלן: עניין תנועות הנוער)).

14. העותרות טענו עוד כי ההחלטה הבסיסית על הענקתה של תוספת התקציב הראשונה לבתי הספר הכנסייתיים הייתה מבוססת על שיקולים זרים ונגועה בשרירותיות בחלוקת כספי הציבור. כך, נטען כי תוספת התקציב הראשונה נבעה אך מלחצים שהפעילו בתי הספר הכנסייתיים באמצעות השביתה. לשיטת העותרות, מסמך התבחינים הראשון "נתפר" במטרה להכשיר את ההפליה שתוספת התקציב הראשונה יצרה במסווה של תמיכה כללית בפעילויות המקדמות את ערכיה של העדה הנוצרית.

15. כן טענו העותרות כי אישורה של תוספת התקציב הראשונה בדיון בוועדת הכספים נעשה בהליך לא תקין, במובן זה שהוא התאפיין בחוסר שקיפות, באי-מסירת מידע רלוונטי לחברי הכנסת שהשתתפו בדיון ובכריכה של אישור זה באישורן של העברות תקציביות אחרות.

16. בהמשך, העותרות ביקשו לתקן את העתירות כך שהן יתייחסו גם להחלטה על תוספת השעות. בהקשר זה נטען כי תוספת השעות, כמו תוספת התקציב הראשונה, ניתנה שלא כדין, וכי היא מעמיקה את ההפליה בין בתי הספר הכנסייתיים לשאר בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים. בהתאם, העותרות אף ביקשו להרחיב את הסעד המבוקש כך שיחול גם על תוספת השעות.

התפתחויות שחלו בעקבות הגשת העתירות המקוריות – עבודת הצוות הבינמשרדי

17. ביום 7.3.2017 המדינה הגישה את תגובתה המקדמית לעתירות המקוריות. במסגרת זו עדכנה המדינה כי בעקבות הגשת העתירות המקוריות היא החליטה להקים צוות בינמשרדי שיכלול נציגים ממשרד האוצר, משרד החינוך והמשרד לשוויון חברתי וילווה על-ידי משרד המשפטים. זאת במטרה לבחון את שאלת השונות הרלוונטית של בתי הספר הכנסייתיים, כמו גם את השאלה האם ישנם בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים נוספים שמקיימים את התכלית שלשמה ניתנה תוספת התקציב הראשונה.

18. ביום 13.3.2017 התקיים דיון ראשון בעתירות המקוריות. בדיון זה הדגישה המדינה את עובדת הקמתו של הצוות הבינמשרדי לבחינת השאלות שמעוררות העתירות המקוריות ועדכנה כי הוא עתיד להתחיל בעבודתו בשבוע שלאחר מכן.

בהמשך לכך, הוחלט להשאיר את העתירות המקוריות תלויות ועומדות ונקבע כי המדינה תגיש הודעת עדכון בעקבות פעילות הצוות הבינמשרדי.

19. ביום 15.8.2017, לאחר שפעל במשך כחמישה חודשים, סיים הצוות הבינמשרדי את עבודתו וקיבל החלטה עדכנית שנסבה על שני העניינים שנדונו בו, תוספת התקציב הראשונה ותוספת השעות, כמפורט להלן.

20. תוספת התקציב הראשונה – הצוות הבינמשרדי קבע כי תכליתה של תוספת התקציב הראשונה הייתה שמירה על המסורת והתרבות של קהילות, ובפרט זו של הקהילה הנוצרית, שהיא מיעוט בתוך מיעוט, מתוך רגישות תרבותית והכרה בצרכי הזהות של התלמידים הנוצריים, וכי זו תכלית ראויה. על כן, קבע הצוות הבינמשרדי כי אין לקשור בין המצב הכלכלי-חברתי של בתי הספר לבין ההחלטה ליתן את תוספת התקציב. עוד קבע הצוות הבינמשרדי כי אין מקום להעניק לבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים מהמגזר החרדי את תוספת התקציב מאחר שהם משתייכים לקבוצת הרוב היהודי במדינה ולכן תקצובם אינו מקיים את התכלית של שמירה על הזהות הייחודית של קבוצת "מיעוט בתוך מיעוט". בהקשר זה ציין הצוות הבינמשרדי כי לתלמיד יהודי אין קושי לשמור על זהותו הדתית והתרבותית, ללא קשר למצב החברתי-כלכלי של בית הספר שבו הוא לומד, מאחר שמערכת החינוך מעניקה ביטוי לכך שהמדינה היא יהודית ודמוקרטית. לסיכום, קבע הצוות הבינמשרדי כי לא נפל פגם בהחלטה להעניק את תוספת התקציב הראשונה לבתי הספר הכנסייתיים. עם זאת, נקבע כי התכלית שעבורה ניתנה תוספת התקציב הראשונה רלוונטית גם לקבוצות מיעוטים נוספות, ולכן יש לתת תוספת זהה בגין כל תלמיד גם להן, לפי מבחנים דומים. הצוות הבינמשרדי עמד על כך שהחלטה זו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה אשר הכירה בצרכים הייחודיים של מגזרים של תלמידים באוכלוסיית המיעוטים ובפרט בחינוך הנוצרי.

21. תוספת השעות – הצוות הבינמשרדי עמד על כך שמשרד החינוך מעניק תקציבים בגין לימודי מורשת הן לבתי הספר הרשמיים והן לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. הצוות הבינמשרדי קבע כי התכלית שעומדת ביסוד תוספת השעות דומה לתכליתה של תוספת התקציב הראשונה וכי תוספת השעות ניתנה לבתי הספר הכנסייתיים בשל הצורך הייחודי שלהם בכך – כבתי הספר שמעניקים שירותי חינוך לתלמידים בני דתות שונות, נוצרים ומוסלמים. עובדה זו, כך נקבע, מחייבת אותם ללמד את לימודי המורשת במסגרת תכניות לימודים שונות, ומקשה עליהם לקיים את פעילות המורשת המתחייבת במסגרת הקצאת השעות הרגילה בחינוך היסודי. יחד עם

זאת, הצוות הבינמשרדי קבע כי יש להקצות להם לצורך כך רק שעתיים נוספות ולא שלוש.

22. מסקנות הצוות הבינמשרדי – בסיכומו של דבר, הצוות הבינמשרדי החליט כי יש להעביר לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים שמקיימים את תכנית הלימודים המחייבת ולומדים בהם תלמידים שמשתייכים לאוכלוסיית מיעוט (אך לא תוקצבו במסגרת מסמך התבחינים הראשון) תוספת תקציב חד-פעמית זהה לתוספת התקציב הראשונה בגין כל תלמיד (היא תוספת התקציב השנייה שהוזכרה לעיל). בהקשר זה, הוסבר כי התכלית של תוספת התקציב השנייה היא, כמו בתוספת התקציב הראשונה, שימור הדת, המסורת והתרבות של קבוצת המיעוט. במסגרת זו הוחלט כי יפורסם מסמך תבחינים נוסף עד סוף חודש דצמבר 2017. עוד הוחלט, כאמור לעיל, כי תוספת השעות שניתנה לבתי הספר הכנסייתיים תהיה של שעתיים בלבד, וכי היא תינתן עבור לימודי מורשת בחינוך היסודי רק בבתי ספר כנסייתיים אשר לומדים בהם בני דתות שונות.

23. ביום 9.1.2018, בהתאם למסקנות הצוות הבינמשרדי, פורסם מסמך התבחינים הנוסף על-ידי משרד החינוך, שנשא את הכותרת "תבחינים לתקצוב בעלויות על מוסדות חינוך בעבור תגבור פעילויות בשנות הלימודים תשע"ח-תשע"ט לשימור הדת, המסורת והתרבות בקרב קבוצות במיעוט הערבי (למעט פעילויות לשימור הדת הנוצרית)" (להלן: מסמך התבחינים השני). במסמך זה נקבע כי הוא מאפשר ל"מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המושתתים על לימודים ברוח ערכי הדת, המסורת והתרבות של קבוצות במיעוט הערבי" להגיש בקשות לקבלתה של תוספת התקציב השנייה, שהוגדרה כתקציב נוסף עבור "תגבור פעילויות... בתחומי החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי ברוח ערכי הדת, המסורת והתרבות של קבוצות במיעוט הערבי". כן נקבעה, במסגרת תנאי הסף של מסמך התבחינים השני, הדרישה לפיה בית הספר "מקיים את תכנית הלימוד הישראלית" ומלמד "את לימודי היסוד (הליבה) המחייבים בחינוך הרשמי במלואם".

24. בעקבות פרסומו של מסמך התבחינים השני הוגשו 17 בקשות שמתוכן 11 בקשות עמדו לכאורה בתנאי הסף. יובהר כי מסמך התבחינים השני נוגע לקבלת תוספת התקציב השנייה בלבד ואינו מרחיב את תחולתה של תוספת השעות, אשר בהתאם למסקנות הצוות הבינמשרדי ניתנה, כאמור, רק לבתי ספר כנסייתיים שלומדים בהם תלמידים בני מספר דתות.

25. בין לבין, ביום פרסומה של החלטת הצוות הבינמשרדי, הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם המדינה. המדינה טענה בהודעתה זו כי מסקנות הצוות הבינמשרדי הובילו לשינוי המציאות המשפטית והעובדתית בשתי הסוגיות שהעלו העותרות, כך שמכל מקום בשלב הנוכחי דינן של העתירות המקוריות להידחות.

26. מנגד, העותרות עמדו על כך שאין למחוק את העתירות המקוריות. הן טענו כי החלטת הצוות הבינמשרדי אינה משפיעה על רוב העותרות, שכן הן לא יזכו לתוספת מכוחה, וכי היא מחדדת את העובדה שנפלו פגמים יסודיים בהחלטות המקוריות על מתן תוספת התקציב הראשונה ותוספת השעות. עוד נטען כי השינויים שחוללו מסקנות הצוות הבינמשרדי אינם מרפאים את אי-השוויון הגלום בתוספת התקציב הראשונה ובתוספת השעות, וכי הוא ניתן לריפוי רק באמצעות השוואת התקצוב על-ידי מתן תוספות פרופורציונליות בגין כל תלמיד לכלל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים.

27. ביום 29.1.2018 התקיים דיון שני בעתירות המקוריות, שבו הצדדים שבו וחזרו על טענותיהם. בסופו של הדיון ניתנה החלטה לפיה העותרות יתקנו את עתירותיהן בהתאם להתפתחויות שחלו בינתיים.

העתירות המתוקנות והתגובה להן

28. ביום 15.2.2018 הוגשו העתירות המתוקנות אשר מתייחסות הן לתוספות התקציב והן לתוספת השעות. בעיקרו של דבר, בעתירות אלה נטען כי חרף השינויים שעליהם הוחלט מאז ראשית הדרך, המדיניות נותרה בעיקרה מפלה והמצב בפועל לא השתנה. העותרות שבות ומדגישות את עמדתן לפיה קבוצת השוויון הרלוונטית לצורך תקצוב בתי הספר היא כלל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים וטוענות כי, בניגוד לעמדת המדינה, אף תוספת התקציב הראשונה משמשת את בתי הספר שקיבלו אותה למימון תכניות שפעלו עוד קודם ופעילויות שגרתיות שנערכות בכל בית ספר יסודי בישראל כדבר שבשגרה באופן שאינו מצדיק את ההבחנה בתקצוב.

29. באופן יותר ספציפי, העותרות תוקפות את התנאים שנקבעו לקבלת תוספת התקציב השנייה. לטענתן, התנאים שנכללו במסמך התבחינים השני עוצבו במטרה לשמר את מצב הדברים הקיים, כך שלא יהיו כמעט בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים שיקבלו את תוספת התקציב השנייה. כך, העותרות טוענות כי התנאי לפיו על בית הספר ללמד את תכנית היסוד במלואה לפי תכנית הלימודים הישראלית אינו

רלוונטי לצורך קבלת ההכרה של משרד החינוך בבתי הספר או לצורך תקצובם הרגיל. לכן, כך נטען, זה אינו יכול להיות תנאי לשם קבלת תוספת התקציב השנייה, מה גם שהוא אף לא נדרש במסגרת מסמך התבחינים הראשון. עוד טוענות העותרות כי מכל מקום יש לפסול תנאי זה בשל תוצאותיו המפלות, וזאת משום שרובם המוחלט של בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים במגזר הערבי מלמדים לפי תכנית הלימודים הפלסטינית ולא הישראלית, כך שממילא הם לא יהיו זכאים לתוספת התקציב השנייה.

30. זאת ועוד, העותרות תוקפות את התנאי שעניינו שייכות בית הספר למיעוט הערבי, אשר מונע הענקה של תוספת התקציב השנייה לבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים החרדיים. העותרות טוענות כי בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים החרדיים מקיימים את התכלית של "שמירה על הזהות הייחודית של קבוצת המיעוט" מאחר שקיים שוני עמוק בתפישת החיים, האמונה, הדעות וארוחות החיים שלהם לעומת שאר האוכלוסייה היהודית בישראל. על כן, לטענתן, יש להעניק את התוספת אף לבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים החרדיים. העותרות מוסיפות כי בית משפט זה הכיר בעבר באורח החיים הייחודי של החברה החרדית כמחייב התייחסות אליה כקבוצת מיעוט בעלת צרכים ייחודיים.

31. בנוגע לתוספת השעות, העותרות טוענות כי היא נועדה לשפר את מצבם של בתי הספר הכנסייתיים בלבד ולא לפתור מצוקה תקציבית הנובעת מגיוון תרבותי, וכי מדובר בהסדר בדיעבדי שנועד לשמש כסות להפליה. לביסוסה של טענה זו העותרות טוענות כי קיימים בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים נוספים שבהם לומדים בני דתות שונות ושאינם מקבלים את תוספת השעות. עוד טוענת העותרת כי לא פורסמו קריטריונים לנתינתה של תוספת השעות, וכי הרציונל לפיו היא נדרשת מאחר שלומדים בבתי הספר הכנסייתיים בני דתות שונות אינו מספק משום שאין הבדל בין מצב זה לבין כל מצב של לימוד בקבוצות שלא מזכה בתוספת תקציב. העותרות מדגישות עוד כי גם אם מקבלים את הרציונל הנטען הרי שישנה הפליה ביישומה מאחר שקיימים בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים נוספים, מלבד בתי הספר הכנסייתיים, שבהם לומדים בני דתות שונות (תוך שהן מצביעות על בתי ספר נוצריים אחרים, להבדיל מבתי הספר של העותרות).

32. העותרות טוענות כי חלק מבתי הספר שלהן מלמדים את תכנית היסוד, שדווקא אינה זמינה בבתי ספר יסודיים אחרים שבהם הם מתחרים. כמו כן, העותרות מדגישות כי למעשה מצבם התקציבי של בתי הספר שהן מפעילות גרוע משמעותית מזה של בתי הספר הכנסייתיים וזאת לפי מדדים סוציו-דמוגרפיים שונים.

33. לבסוף, העותרות טוענות כי הסעד הראוי הוא הענקה של תקציב נוסף זהה בגין כל תלמיד לכלל בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים.

34. מנגד, המדינה טוענת כי החלטת הצוות הבינמשרדי ומסמך התבחינים השני נועדו להשלים את מסמך התבחינים הראשון ולתקן את הנדרש לאור עקרון השוויון. המדינה מצביעה על כך שהעותרות, לטענתה, המשיכו למקד את טענותיהן במסמך התבחינים הראשון ולא עמדו בנטל להוכיח שגם לאחר החלטת הצוות הבינמשרדי וההתפתחויות שבעקבותיה, נפגעת זכותן לשוויון.

35. לגוף הדברים, המדינה סבורה כי העותרות אינן מופלות לרעה מאחר שלימוד תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית זהו תנאי סף רלוונטי וענייני לבחינת זכאותם של בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים לקבלת תקצוב, בהפנותה לבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571 (2008) (להלן: עניין המרכז לפלורליזם יהודי). עוד טוענת המדינה כי תנאי סף זה חשוב במיוחד בהתחשב בכך שתוספות התקציב, הראשונה והשנייה, נועדו לחזק את המסורת והתרבות של קבוצות מיעוט בחברה הישראלית. המדינה סבורה שכך היא מבטיחה כי לצד חיזוק המסורת והתרבות של קבוצת המיעוט תהיה לתלמידים בבתי הספר הללו גם חשיפה לערכים לימודיים וחינוכיים בסיסיים שהמדינה הגדירה ככאלו שצריכים להיות נחלתו של כל אזרח במדינה. לטענת המדינה, תנאי סף זה (המופיע בסעיף 4.2 במסמך התבחינים הראשון ובסעיף 5.2 במסמך התבחינים השני) זהה למעשה בשני מסמכי התבחינים, על אף שהוא נוסח באופן מעט שונה בכל אחד מהם. המדינה טוענת כי העותרות לא הבהירו ולא הצהירו האם הן עומדות בתנאי זה ועל כן הן לא הרימו את הנטל להוכיח שהן זכאיות לתוספת התקציב השנייה.

36. המדינה טוענת עוד, כי בהתחשב בתכליתן ובאופיין של תוספות התקציב, לעניין זה אין לראות את בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים בקרב המיעוט הערבי, נוצריים ומוסלמיים גם יחד, כשייכים לאותה קבוצת שוויון עם בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים החרדיים. לטענת המדינה, יש ביניהם שוני רלוונטי, כאמור בהחלטת הצוות הבינמשרדי, ועל כן ההבדל בתקצוב אינו יוצר הפליה אסורה. המדינה מדגישה כי תוספות התקציב נועדו לאפשר לקהילות המיעוט הערבי לשמר את המסורת, הזהות והתרבות מתוך הכרה ברגישות המובנית בהיותן קבוצות מיעוט דתיות החיות בתוך חברה רוב יהודית. המדינה מדגישה כי הצורך לתת מענה לקבוצות אלו בא לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה שאימצה תכנית חומש מערכתית לחיזוק המגזר

הערבי. על אף השונות הקיימת בתוך האוכלוסייה היהודית, המדינה טוענת כי אין לראות בתלמידים של בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים החרדיים כמי שמתמודדים עם קושי לשמור על הזהות הדתית-תרבותית שלהם, ללא קשר למצבו החברתי-כלכלי של בית הספר שבו הם לומדים.

37. לעניין תוספת השעות, המדינה טוענת כי ישנה שונות רלוונטית בין בתי הספר הכנסייתיים לבין בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים אחרים. זאת מאחר שבבתי הספר הכנסייתיים לומדים תלמידים המשתייכים לשתי דתות – נוצרים ומוסלמים – באופן שמחייב הקדשת זמן נוסף לעיסוק בלימודי מורשת ותרבות. המדינה מדגישה כי מטעם זה הצוות הבינמשרדי החליט שעל בתי הספר הכנסייתיים לקבל מכסת שעות כפולה ללימודי המורשת, ולכן בנוסף לשעתיים המוענקות בבסיס מספיק להעניק להם תוספת של שעתיים בלבד, ולא שלוש כפי שנקבע בתחילה. עוד טוענת המדינה כי בפועל, לא קיימים בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים נוספים שמלמדים את תכנית היסוד הישראלית ולומדים בהם תלמידים בני דתות שונות, מלבד בתי הספר הכנסייתיים ולכן רק הם זכאים לתוספת השעות.

38. ביום 12.7.2018 העותרות הגישו בקשה להגשת מסמכים נוספים מטעמן. בבקשתן טענו העותרות כי בתי ספר יסודיים רבים במזרח ירושלים שמלמדים את תכנית הלימודים הפלסטינית הם בתי ספר רשמיים שמקבלים תקצוב מלא. על כן, לטענתן, אין היגיון בקביעת תנאי הסף שעניינו לימוד של תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית לשם קבלת תוספת התקציב השנייה. ביום 15.7.2018 הגישה המדינה את תגובתה לבקשה זו, במסגרתה עדכנה באשר לתמיכות שהיא מעניקה על מנת לפעול לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים במזרח ירושלים, ובפרט לקידומו של תחום החינוך במזרח ירושלים. המדינה הדגישה כי גם לשם קבלת תמיכות אלו נדרשים בתי הספר ללמד את תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית, וטענה כי מכל מקום העותרות אינן מבחינות כנדרש בנתונים שעליהם הן מתבססות בין בתי ספר רשמיים לבין בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים.

39. עוד טענה המדינה כי אפילו תתקבל גישת העותרות לפיה בתי הספר שקיבלו את תוספות התקציב ותוספת השעות לא היו צריכים לקבל אותן, המסקנה אינה יכולה להיות סעד חיובי שעניינו הענקת התוספות אף לעותרות (להבדיל משלילתו מאחרים). זאת, בהתאם לעקרונות שהותוו בבג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191 (1991) (להלן: עניין חוקה לישראל), לגבי הסעדים שניתן לתת במצבים של הפליה.

40. לבסוף, עדכנה המדינה כי ביום 22.5.2018 ועדת ההקצבות במשרד החינוך מצאה כי חמישה מבין בתי הספר שהגישו בקשות לקבלת תקציב בעקבות מסמך התבחינים השני עומדים בתנאי הסף שנקבעו בו.

41. ביום 16.7.2018 התקיים בפנינו דיון שלישי בעתירות ובו חזרו הצדדים על טענותיהם. בהמשך, ביום 7.8.2018 התקבלה בקשה מטעם העותרות להגיש השלמת טיעון קצרה בנוגע לתגובת המדינה מיום 15.7.2018. במסגרת זו העותרות טענו כי עניינן נכנס בגדר "מצב הדברים השלישי" הקבוע בעניין חוקה לישראל, במובן זה שלמדינה היה נתון שיקול הדעת להעניק את תוספות התקציב ותוספת השעות, ומשכרה להעניקן לחלק מבתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים עליה לעשות כן גם ביחס לאחרים.

דיון והכרעה

42. לאחר ששקלתי את הדברים, אני סבורה כי דין העתירות להידחות. אכן, המתכונת המקורית של קבלת ההחלטות בנושא מעוררת אי-נחת ברורה – כאשר תהליך קבלת ההחלטות נעשה "טלאי על טלאי" ובמתכונת של תיקונים ועדכונים "תוך כדי תנועה". אולם, בהתייחס למתכונת התמיכות שהתגבשה בסופו של דבר, אין לומר כי היא נגועה בהפליה פסולה או באי-סבירות. ניתן אף לומר, כי לפחות הממד של מתן העדפה תקציבית לאוכלוסיית מיעוט שלה מאפיינים מיוחדים, ראוי לשבח, ומכל מקום אל לבית המשפט להתערב בו.

המסגרת הנורמטיבית: ההבחנה בין סוגים של בתי ספר וזכויות יסוד בתחום החינוך

43. על מנת לדון בעתירות יש לחזור ולשרטט, בקווים כלליים, את ההבחנות שמעוגנות בחקיקה בין סוגים של בתי ספר. בעיקרו של דבר, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה) מבחין בין שלושה סוגים של בתי ספר בישראל: רשמיים, מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור. שלושת הסוגים נבדלים זה מזה בזהות הגוף המחזיק בהם, בגובה התקצוב שלו הם זוכים מהמדינה וברמת הפיקוח עליהם על-ידי משרד החינוך. כפי שכבר צוין, העתירות דגן עוסקות בתקציבים שהוענקו לבתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים בלבד והעותרות מייצגות רק בתי ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים – חרדיים ומוסלמיים. בחלק מטענותיהן העותרות התייחסו לפגיעה שנגרמת, לטענתן, לבתי ספר נוספים שאינם קשורים אליהן, כדוגמת

בתי ספר רשמיים או בתי ספר על-יסודיים. אולם, מטבע הדברים, הדיון יתמקד בטענותיהן של העותרות בעניינן.

44. סעיף 1 לחוק לימוד חובה קובע כי בית ספר מוכר יכול להיות בית ספר רשמי או "כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה", דהיינו בית ספר מוכר שאינו רשמי. בפועל, בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים מוחזקים על-ידי גופים פרטיים, בשונה מבתי הספר הרשמיים שמוחזקים על-ידי המדינה ורשויות החינוך המקומיות. סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי) מסמיך את שר החינוך לקבוע אם המדינה תתמוך בתקציביהם של בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים ועד כמה. מכוח סמכות זו הותקנו תקנות המוסדות המוכרים, אשר תקנה 9 להן מגדירה את היקף השתתפותה של המדינה בתקציביהם כשיעור קבוע בגובה של 75% מהיקף השתתפותה בתקציבו של בית ספר רשמי דומה ברשימת תחומים המנויים בתקנה 1. בנוסף לכך, תקנה 9 לתקנות מגדירה קריטריונים שבהעדרם יפחת שיעור השתתפות של המדינה בתקציב שעות הלימוד של בית הספר, ביניהם קיומה של מדיניות רישום אינטגרטיבית וממוצע דירוג חברתי-כלכלי של התלמידים הלומדים בבית הספר שאינו עולה על המוגדר בתקנה.

45. על האמור עד כה יש להוסיף את הרובד החוקתי העקרוני – הכולל את ההכרה בזכות לשוויון ובזכות לחינוך כזכויות יסוד (באשר לזכות לשוויון, ראו: בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, 688-689 (2006); בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, 290-292, 303-304 וההפניות שם (2006); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב' 673-677 (2010). באשר לזכות לחינוך, ראו: בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פ"ד סד(1) 820, 842-845 (2010) (להלן: עניין טבקה); אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב' 793-817 (2014)). הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחובה לקיים שוויון בחינוך (ראו למשל: עניין טבקה, בעמ' 841-842, 845-850; בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, פסקאות 24-26, 30-33, 44 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (6.2.2011)).

46. בענייננו, אין מחלוקת על עקרונות אלה אלא על יישומם. אף העותרות טענו כי יש מקום להבחנה בין בתי ספר הנמנים עם הסוגים השונים שמוכרים בחוק לימוד חובה, וכן כי אין פסול בהבחנות המעוגנות בתקנות שאף הוכרו כרלוונטיות בהקשרים שונים (ראו למשל: בג"ץ 7691/14 אור שערים נ' משרד החינוך (17.12.2015)). השאלה

היא האם ניתן היה להוסיף על הבחנות אלה גם את ההבחנה המעוגנת בהחלטות שהתקבלו במקרה זה.

מן הכלל אל הפרט: התבחינים בנסיבות העניין והעדפה מתקנת בחינוך

47. תוספות התקציב – כאמור, העותרות מלינות נגד שניים מהתנאים שנקבעו לצורך מתן תוספות התקציב, והם: השתייכות למיעוט הערבי ולימוד תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית.

48. תכליתו של התנאי בדבר השתייכות למיעוט הערבי, אשר בגינו בתי הספר היסודיים המוכרים שאינם רשמיים החרדיים אינם זכאים לקבלת תוספות התקציב, היא מתן העדפה מתקנת לקבוצת המיעוט הערבי. כידוע, יש מצבים שבהם החקיקה עצמה מחייבת לנקוט באמצעי של העדפה מתקנת (ראו למשל: סעיפים 6ג-1ג6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 (להלן: חוק שיווי זכויות האשה); סעיפים 18א-18א2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות); בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 514-521 (1994)). אולם, אין כל מניעה שהרשות המבצעת תיטול על עצמה את התפקיד היוזם והמוביל בקידום השוויון של קבוצות מיעוט מוחלשות בדרך של העדפה מתקנת. אין צריך לומר שבית המשפט לא יחסום יוזמה מסוג זה ושאין לראות בה הפליה (כפי שאף נקבע לעתים במפורש בחוק. ראו למשל: סעיף 1ב(2) לחוק שיווי זכויות האשה; סעיף 3 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות). כך לדוגמה, עוד לפני שנים רבות, נקבע כי אין פסול בהחלטה של מינהל מקרקעי ישראל שהקנתה סיוע נוסף בדיוור למי שנמנה עם המיעוט הברדואי (ראו: בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297 (1989); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 703 (2010)), וכך גם בענייננו. אוסיף ואומר כי מצאתי טעם רב בעמדת המדינה לפיה האתגרים הניצבים בפני בתי ספר שמלמדים תלמידים בני מיעוט אתני ושפתי – מעצם הגדרת המצב – עשויים להיות מורכבים יותר מאשר אלו שניצבים בפני בתי הספר המלמדים את אוכלוסיית הרוב, ולחייב השקעת משאבים נוספת.

49. לטעמי, אף ההגבלה שעניינה לימוד תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית מבטאת שיקול רלוונטי וראוי. תכנית היסוד לפי הגדרתו של משרד החינוך בסעיף 25-3.1 לחוזר מנכ"ל תשסו/3(א) שעניינו "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" היא "המכנה המשותף המורכב מהתכנים, מהמיומנויות ומהערכים

המחייבים את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל". אף בית משפט זה הכיר בחשיבות הרבה שיש לייחס להוראתה של תכנית היסוד, המקשרת בין כלל המגזרים בחברה הישראלית על-ידי יצירת מכנה משותף בסיסי של תכנים וערכים, וכן מקנה לתלמידים כלי עזר בסיסיים התורמים ליכולתם לממש את הזכות לשוויון הזדמנויות ולאזרחות ערכית (עניין המרכז לפלורליזם יהודי, בעמ' 601-600 ו-620; בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (17.9.2014) (להלן: עניין לימודי הליבה)). בהתאם לכך, בתי הספר הרשמיים מחויבים בלימוד של תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית במלואה ובתי הספר המוכרים שאינם רשמיים מחויבים בלימוד של 75% מתכנית היסוד כדי לקבל את ההכרה בהם (ראו: סעיפים 1, 3 ו-4(א) לחוק חינוך ממלכתי, וכן תקנות 3(א1), 3(ג) ו-9 לתקנות המוסדות המוכרים). יתרה מכך, אף בתי ספר ששייכים למוסדות הפטור מחויבים בלימוד של 55% מכלל שעות הלימוד של תכנית היסוד (ראו: תקנה 3(4) לתקנות לימוד חובה (מתן הוראת פטור לגבי מוסד חינוך ותקצובו) (הוראת שעה), התשע"ח-2018).

50. אכן, לעקרונות שהותוו לעיל יש חריגים. מדינת ישראל אינה עומדת על הדרישה שעניינה לימוד של תכנית היסוד בכלל בתי הספר כתנאי לתקצובם (ראו: סעיפים 3א(ט)-3א(י) לחוק יסודות התקציב לעניין תקצובם של בתי הספר השייכים למרכז החינוך העצמאי ולמרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל; סעיף 5 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008; וכן עניין לימודי הליבה, שבו נדחתה ברוב דעות העתירה שהוגשה נגד חוקתיותו של חוק זה). המדינה אף נאותה להחריג בתי ספר מסוימים מהדרישה ללמד לפי תכנית הלימודים הישראלית. כך, המדינה מאפשרת לבתי ספר רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים במזרח ירושלים ללמד לפי תכנית הלימודים הפלסטינית (ראו: יובל וורגן מערכת החינוך במזרח-ירושלים: כיתות לימוד ותוכניות לימודים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010); אתי וייסבלאי בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018)). אולם, ההשלמה עם קיומם של חריגים לחובה ללמד את תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית אינה מלמדת על כך שלא מדובר בשיקול ראוי לצורך הבחנה במתן הטבות שתכליתן העדפה מתקנת, וניתן אף לומר שכל המרבה בו הרי זה משובח. יתרה מכך, בית משפט זה כבר קבע כי החלת תכנית היסוד הישראלית היא תנאי להשתייכות ערכית למערכת החינוך בישראל ולקבלת מימון מכספי הציבור (בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נט(3) 224, 235-236 (2004); עניין המרכז לפלורליזם יהודי, במיוחד בעמ' 616-627; עניין טבקה, בעמ' 862-863 וההפניות שם).

51. בהתאם לכך, המדינה חתרה לאורך השנים, וכך גם בעניין זה, ליצור תמריץ כלכלי שיגרום לבתי הספר שמלמדים לפי תכנית הלימודים הפלסטינית לעבור בהסכמה ללמד לפי תכנית הלימודים הישראלית. בהקשר זה, מקובלת עלי עמדת המדינה לפיה מדובר בשיקול ראוי ורלוונטי. העובדה שהמדינה מתקצבת באופן מלא בתי ספר רשמיים במזרח ירושלים שמלמדים לפי תכנית הלימודים הפלסטינית אינה מונעת ממנה את האפשרות להתנות את קבלתם של תקציבים נוספים במסגרת של העדפה מתקנת בלימוד של תכנית היסוד לפי תכנית הלימודים הישראלית. מדובר בתקציבים שנועדו להגשים תכליות שונות ועל כן דרך השגתם ורלוונטיות ההבחנות הנקבעות עבור חלוקתם שונה גם היא. יתרה מכך, מקובלת עלי אף עמדת המדינה לפיה דווקא בעת חלוקת תקציבים נוספים בדרך של העדפה מתקנת לקבוצות מיעוט בחברה הישראלית החשיבות שנודעת לעמידה על הדרישה של לימוד תכנית היסוד לפי תכנית הלימוד הישראלית גוברת. למעשה, כפי שכבר ציין בית משפט זה, "הצורך בתוכנית ליבה בולט במיוחד מקום שהמרחק התרבותי ו'האמונת' בין מגזרי אוכלוסייה שונים הוא עמוק במיוחד. כאן נדרשת ביתר שאת יצירת תשתית ערכית משותפת שתאפשר קיום חיים בצוותא בחברה אנושית אחת" (עניין המרכז לפלורליזם יהודי, בעמ' 616).

52. לבסוף, אני סבורה כי העותרות לא הצליחו אף להרים את הנטל ולהוכיח את טענתן לפיה תוספות התקציב שניתנו אינן בסמכות משום שהן בגדר "כפל תמיכה", כמובנו של מונח זה בעניין תנועות הנוער. אכן, סעיף 3א(ח1) לחוק יסודות התקציב אוסר על מוסד ציבורי לקבל תמיכות מיותר ממשרד ממשלתי אחד אלא אם הוא עומד בתנאי הסעיף. הוראה זו נועדה למנוע הסוואה של "תמיכת יתר" במוסד ציבורי על-ידי חלוקת התקציב המוענק לו דרך מספר משרדים ממשלתיים שונים, על מנת שלא לפגוע בשוויון (עניין תנועות הנוער, בעמ' 438-439). אולם, בבואנו ליישם עיקרון זה יש מקום להכיר בייחודו של המשרד לשוויון חברתי, שמטבעו הוא בין תחומי, ופעילותו היא תמיד בין-משרדית ומיועדת לקדם את עקרון השוויון באופן רחב שחוצה את תחומי הפעילות של המשרדים הממשלתיים האחרים. על כן, כאשר המשרד לשוויון חברתי מעניק תמיכה שתכליתה קידום השוויון אין לראות בכך הפרה של סעיף 3א(ח1) לחוק יסודות התקציב אשר נועד אף הוא לקידום עקרון השוויון. למעשה, היפוכם של דברים הוא הנכון. מסקנה זו נכונה ביתר שאת כאשר תכליתה של הענקת התקציב היא קידום השוויון במתכונת של העדפה מתקנת שיש לה הצדקה.

53. תוספת השעות – כפי שכבר צוין, תוספת השעות – להבדיל מתוספות התקציב – ניתנה אך ורק לבתי הספר הכנסייתיים. זאת, כך הוסבר, בהתחשב בכך שהעובדה

שלומדים בהם תלמידים בני שתי דתות, נוצרים ומוסלמים, יוצרת עבורם צורך ייחודי בתמיכה זו. במלים אחרות, כך נטען על-ידי המדינה, הבחנה זו נובעת מהבדל בצרכים שהוא ענייני ויוצר שוני רלוונטי. לעומת זאת, העותרות לא הניחו תשתית של ממש לטענה שהבדל זה אינו יוצר שוני רלוונטי, מלבד הסברה שנטענה בכלליות כי מדובר במצב הדומה לחלוקה רגילה לקבוצות למידה נפרדות. יתרה מכך, העותרות לא טענו כי במי מבתי הספר שלהן לומדים תלמידים בני יותר מדת אחת ולכן הן אינן נכנסות לקטגוריה זו ואינן זכאיות לתוספת השעות. אוסיף ואדגיש כי אני רואה בעמדת המדינה, כפי שזו הובעה במסגרת תגובתה לעתירות דנן, לפיה הקריטריון לקבלת תוספת השעות הוא לימוד של בני יותר מדת אחת, כקריטריון המחייב, אשר מאפשר לבתי ספר נוספים שעומדים בו מלבד בתי הספר הכנסייתיים, ככל שקיימים כאלו, להגיש בקשות לקבלתה.

54. אם כן, משמצאתי כי ההחלטות בדבר תוספות התקציב ותוספת השעות אינן מפלות אין צורך להידרש לשאלת הסיווג לשלושת המצבים שנקבעו בעניין חוקה לישראל לצורך קביעת סוג הסעד המתאים במקרים שבהם רשות שלטונית הפלתה. יחד עם זאת, אציין כי על פני הדברים הטיעונים של העותרות מעוררים קושי גם בהקשר זה. למעשה, חלק ניכר מטיעונים אלה כווננו כלפי הסמכות להעניק את התוספות האמורות וההליך שבמסגרתו הן ניתנו. דא עקא, טיעונים אלה, אילו היו מתקבלים, היו מניחים דווקא את הבסיס לקביעה שעניינן של העותרות נופל לגדרו של "מצב הדברים השני" שהוגדר בעניין חוקה לישראל – מצב שבו התוספות ניתנו בחוסר סמכות המאפשר הענקת סעד שלילי בלבד. זאת, בשונה מ"מצב הדברים הראשון" שבו לקבוצה שהופלתה יש אינטרס מוגן בדין ולרשות יש חובה להכיר בו – מצב שבו ינתן סעד חיובי, או "מצב הדברים השלישי" שבו לרשות יש סמכות שבשיקול דעת להחליט אם להעניק זכות מסוימת – ויכול להינתן סעד חיובי או סעד שלילי (ראו עוד: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 710-711 (2010)).

55. בכך הגעתי לסופה של הדרך: לא מצאתי פסול בהחלטות העדכניות שהתקבלו כמו גם באופן חלוקתן של תוספות התקציב ותוספת השעות בעת הזו. על כן, על אף חוסר הנחת מן האופן שבו פעלה המדינה בתחילה, ולאחר שזו פעלה לתיקון הבעייתיות בהחלטות שהתקבלו במקור, אני סבורה שאין מקום לקבלת העתירות.

56. סוף דבר: דין העתירות להידחות. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, כ"ט בחשון התשע"ט (7.11.2018).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה