

בבית המשפט העליון

דנג"ץ 7260/02

בפני : כבוד השופט א' מצא

העותרת : עיריית רמלה

נגד

- המשיבים :
1. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
 2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
 3. עיריית תל-אביב-יפו
 4. עיריית לוד
 5. עיריית נצרת עילית
 6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לקיום דיון נוסף בפסק-דינו של בית-המשפט העליון מיום 25.7.02 בבג"ץ 4112/99 שניתן על ידי כבוד הנשיא א' ברק והשופטים מ' חשין וד' דורנר

- בשם העותרת : עו"ד י' רסלר
- בשם המשיבים 1-2 : עו"ד ע' בנא ועו"ד מ' דלאל
- בשם המשיבה 3 : עו"ד פ' אורנשטיין
- בשם המשיבה 4 : עו"ד א' איש
- בשם המשיבה 5 : עו"ד ט' חיון ועו"ד י' אתגר
- בשם המשיב 6 : עו"ד א' מנדל

החלטה

עתירה לקיום דיון נוסף בפסק-דינו של בית-המשפט העליון, אשר קיבל ברוב דעות את עתירת המשיבים 1-2, והורה לעיריית רמלה (העותרת דנא) וכן לעיריות תל-אביב-יפו, לוד ונצרת עילית (המשיבות 3-5), להתקין בתחומיהן - בצד השילוט בעברית -

גם שילוט בערבית בכל הרחובות, לרבות ברחובותיהן הצדדיים של השכונות היהודיות. בהחלטת כבוד הנשיא הועברה העתירה לעיוני.

2. שופטי הרוב - הנשיא והשופט דורנר - הסכימו על התוצאה, אך הגיעו אליה בדרכים שונות. הנשיא ביסס את הכרעתו על איזון בין התכליות השונות העומדות ביסוד סמכותן של העריות להציב שילוט עירוני; ובהן, מחד, הזכות לשוויון, חופש הלשון וייחודה של השפה הערבית לעומת שפות מיעוט אחרות; ומאידך, מעמדה המועדף של השפה העברית וחיבתן של האחידות והלכידות הלאומית. הנשיא בחר שלא לבסס את הכרעתו על סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922-1947, שכותרתו "שפות רשמיות", והותיר בצריך עיון את השאלה אם השילוט העירוני נכנס לגדר המונח "מודעות רשמיות" כמשמעו בסימן זה. לעומתו, השופט דורנר התבססה בראש ובראשונה על סימן 82 ועל מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית. היא התייחסה בחוות-דעתה רק לחלק מן התכליות שנדונו בפסק-דינו של הנשיא, ולא נקטה עמדה באשר לאיזון שנערך על-ידו בין התכליות המנוגדות.

השופט חשין, בדעת מיעוט, דחה את הנמקותיהם (הנפרדות) של שופטי הרוב, ואימץ את עמדת היועץ המשפטי לממשלה (המשיב 6) - כפי שעודכנה לאחר הגשת העתירה וקיבלה את הסכמת העריות - ולפיה חובת השילוט המעורב חלה רק לגבי הרחובות הראשיים, מוסדות הציבור, השכונות הערביות או המעורבות, ושלטי הבטיחות והאזהרה. הוא סבר, כי משמעות פסק-דינם של שופטי הרוב היא הכרה משתמעת בקיומה של זכות קיבוצית כללית של המיעוט הערבי לשימורן ולטיפוחן האקטיוויים על-ידי רשויות המדינה של התרבות הערבית בכלל ושל הלשון הערבית בפרט; בעוד שלדעתו, בית-המשפט אינו רשאי להכיר בזכות רגישה ו"פוליטית" מעין זו בהיעדר עיגון ברור לכך בדין הפוזיטיווי. אשר לסימן 82 סבר השופט חשין - בדומה לשופט דורנר - כי הוא אכן חל באופן עקרוני גם על שילוט עירוני. עם זאת סבר כי בהיעדר החלטת הממשלה הקובעת כך אין בסימן זה כדי להטיל חובה כלשהי על הרשויות המקומיות. הנמקות עיקריות נוספות של השופט חשין היו כי שופטי הרוב לא בדקו אם עמדתן של הרשויות מצויה במתחם הסבירות, אלא, למעשה, החליפו את שיקול דעתן של הרשויות בשיקול דעתם שלהם; כי העותרים (המשיבים 1-2 כאן) לא מיצו את ההליכים בטרם הגשת העתירה, שכן לא פנו לממשלה בבקשה שתפעיל את סמכותה; כי העותרים לא הניחו תשתית ראייתית מינימלית לביסוס טענותיהם בדבר הפגיעה הנגרמת כביכול לערבים מהיעדר שילוט בשפתם

ברחובות הצדדיים בשכונות היהודיות; וכן כי על יסוד הנמקותיהם של שופטי הרוב אין מקום, לכאורה, להבחין בין ערים מעורבות לבין ערים שהינן "יהודיות" בלבד.

3. בעתירתה טוענת עיריית רמלה כי יש לקיים דיון נוסף בפסק-הדין, בין היתר בסוגיות הבאות: מעמדו ומשקלו של סימן 82 לדבר המלך - הן באופן כללי והן ביחס לסוגיית השילוט העירוני - ושאלת מעמדה של השפה הערבית בישראל; אופי ההסדר בנושא השילוט העירוני בערבית - האם כלל-מדינתית, הנקבע על-ידי השלטון המרכזי, או שמא מקומי-מוניציפלי - ושאלת התערבותה של הרשות השופטת בהסדר זה; ושאלת זכותו הקיבוצית של המיעוט הערבי לטיפול שפתו.

4. כל המשיבים ניצלו את זכותם להשיב לעתירה. היועץ המשפטי לממשלה (המשיב 6) סבור, אף הוא, כי יש לקיים דיון נוסף בפסק-הדין, בשל אי הוודאות הגלומה בו והשלכותיה האפשריות: בפסק-הדין לא נקבעה פרשנות מוסכמת וברורה לסימן 82, אלא ננקטו לגביו שלוש גישות שונות, אשר לכל אחת מהן השלכות אפשריות על פעולתן של הרשויות הממלכתיות והמוניציפליות; בפסק-הדין אין הכרעה ברורה באשר לטיבה של הזכות לשפה ובאשר לשאלה הרחבה יותר של זכויות קיבוציות; ופסק-הדין אינו בהיר בשאלה אם חובת השימוש בערבית חלה גם כאשר אין לכך צורך פונקציונאלי. עיריית נצרת עילית (המשיבה 5) מצטרפת לעמדתה של עיריית רמלה, בשינויי דגשים; ואילו עיריית תל-אביב-יפו ועיריית לוד (המשיבות 3-4) מצטרפות לעמדת עיריית רמלה ולעמדת היועץ המשפטי לממשלה כאחת.

המשיבים 1-2 (ארגון עדאלה והאגודה לזכויות האזרח) מבקשים לדחות את העתירה. לטענתם, לא נקבעה בפסק-הדין הלכה חדשה המצדיקה דיון נוסף. פסק-הדין רק מתמקד ביישום העיקרון המוכר בדבר פרשנות תכליתית של סמכות שלטונית, בדרך של איזון בין תכליות ועקרונות יסוד, ובראשם הזכות לשוויון. המשיבים 1-2 מסכימים כי פסק-הדין דן בנושא שטרם נדון בפסיקה, אך בכך אין, לדעתם, כדי להצדיק קיום דיון נוסף. הם מדגישים כי פסק-הדין לא הכריע במעמדו של סימן 82 לדבר המלך, ומכאן שלא נקבעה בעניין זה הלכה אשר ניתן להעמידה לדיון נוסף. הוא הדין ביחס למרבית השאלות האחרות שהועלו על-ידי השופט חשין - ובכללן סוגיית הזכויות הקיבוציות - אשר כלל לא נדונו על-ידי שופטי הרוב. אשר לטענה כי נושא העתירה הינו כלל-מדינתית ולא מקומי-מוניציפאלי, הרי שלדעתם המדובר בטענת ערעור שאינה מצדיקה דיון נוסף. הם מוסיפים,

כי פסק-הדין אינו מוביל לתוצאה שלא ניתן לחיות עימה, אלא להיפך - הוא מקדם את ערכי השוויון והסובלנות בחברה הישראלית, ואף עולה בקנה אחד עם המצב הנוהג בפועל בשלוש ערים מעורבות אחרות (ירושלים, חיפה ועכו).

5. הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות. אכן, קשה לומר כי בפסק-הדין נקבעה הלכה כללית, החורגת מעבר לשאלה הממוקדת אשר נדונה בו, ושעניינה השילוט העירוני בערים המעורבות; ואילו שאלה ממוקדת זו - משמעותית ככל שתהיה עבור פרנסי אותן ערים - אינה חשובה דיה כדי להצדיק קיום דיון נוסף בה. המסקנה בדבר היעדרה של הלכה כללית בפסק-הדין נובעת, בראש ובראשונה, מעצם השוני הקיים בין הנמקותיהם של שופטי הרוב. הנמקות נפרדות אלו הובילו אמנם לזהות בתוצאה במקרה הנדון, אך אין הכרח כי יהיה בהן כדי להוביל לאותה תוצאה גם במקרים אחרים הנוגעים למעמדה של השפה הערבית. לכך מצטרפת העובדה, שלעיקר הנמקותיו של השופט חשין אין כל התייחסות בפסקי-דינם של שופטי הרוב. היעדר ההתייחסות אינו חייב להתפרש כקביעה הילכתית משתמעת השוללת הנמקות אלו, אלא ראוי להתפרש כאי-נקיטת עמדה לגביהן, אשר אין בצידה כל משמעות הילכתית בעלת השלכות כלליות. ככלל, במצבים מעין אלה נוטה בית-המשפט שלא להורות על קיומו של דיון נוסף. אכן, דווקא טענות העותרת והמשיבים 3-6 בדבר אי הוודאות שיצר פסק-הדין, תומכות במסקנה כי לא נקבעה בו הלכה ברורה ביחס למקרים עתידיים דומים.

נימוק נוסף לדחיית העתירה כרוך באופיה הפוליטי-ציבורי של הסוגיה. בצדק ציין השופט חשין, כי נושא העתירה הינו בעל רגישות ציבורית מיוחדת, וכי הרשויות המתאימות ביותר לטפל בו הן הרשויות הפוליטיות. מכל מקום, משהוברר כי דעתו של היועץ המשפטי לממשלה אינה נוחה מפסק-הדין, למותר לציין כי עומדת בפניו - כמו גם בפני יתר המעוניינים בדבר - האפשרות להביא את הנושא להכרעתן של הרשויות המוסמכות האחרות, המתאימות יותר מבית-המשפט למשימה זו.

העתירה נדחת, אך בנסיבות העניין לא ייעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, ט"ז באב תשס"ג (14.8.03).

