

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4112/99

כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופטת ד' דורנר

בפני:

1. עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי
בישראל
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרים:

נ ג ד

1. עירית תל-אביב-יפו
2. עירית רמלה
3. עירית לוד
4. עירית עכו, משיבה פורמלית
5. עירית נצרת עילית
6. היועץ המשפטי לממשלה

המשיבים:

עתירה למתן צו על תנאי

כ"ב בחשון התשס"א (20.11.2000)

תאריך הישיבה:

עו"ד ג'מיל דקואר

בשם העותר מס' 1:

עו"ד יוסף ג'בארין ועו"ד בנא עאוני

בשם העותרת מס' 2:

עו"ד פילאית אורנשטיין

בשם המשיבה מס' 1:

עו"ד דורון דבורי

בשם המשיבה מס' 2:

עו"ד ארנונה אייז

בשם המשיבה מס' 3:

עו"ד אהוד גרא

בשם המשיבה מס' 5:

עו"ד אסנת מנדל

בשם המשיב מס' 6:

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

האם מוטלת חובה על עיריות, אשר בתחומן מתגורר מיעוט ערבי, להשתמש בשפה הערבית - בצד השפה העברית - בכל השילוט העירוני. זו השאלה הניצבת בפנינו בעתירה זו.

העתירה והתגובות לה

1. העתירה עוסקת בשילוט העירוני המצוי בתחום שיפוטן של המשיבות. המאפיין משיבות אלה הוא שמתגורר בתחומן מיעוט ערבי (6% מתושבי תל-אביב-יפו; 19% מתושבי רמלה; 22% מתושבי לוד ו-13% מתושבי נצרת עילית). לטענת העותרים מרבית השילוט העירוני המצוי בתחום שיפוטן של המשיבות כולל כיתוב בשפה העברית ובשפה האנגלית, אך אינו כולל כיתוב בשפה הערבית. העותרים פנו בעניין זה למשיבות, תוך שציינו כי לדעתן כל השלטים העירוניים צריכים לשאת גם כיתוב בשפה הערבית. הן לא נענו בחיוב. מכאן העתירה שלפנינו. היא מבקשת כי נקבע כי על המשיבות מוטלת החובה להשתמש בשפה הערבית - בצד העברית - בכל שלטי ההכוונה, ההדרכה, האזהרה, ההוריה והמודיעין (להלן - השילוט העירוני), שהן מציבות בתחום שיפוטן. לטענת העותרים, מקורה של חובה זו הינו, בראש ובראשונה, מהיות הערבית שפה רשמית בישראל, כאמור בסימן 82 לדבר המלך במועצתו לארץ ישראל, 1947-1922 (להלן - דבר המלך במועצה 1922). כן נגזרת חובה זו מהמשפט הבינלאומי, מהזכות לשוויון ומכבוד האדם. עוד מוסיפים העותרים כי גישה נאותה לשרותים הציבוריים היא חלק מהאינטרס הציבורי, שכן הבנת השילוט העירוני חיונית לכל תושבי העיר ומקדמת את השמירה על הסדר הציבורי.

2. לקראת הדיון בהוצאת צו-על-תנאי התקבלה תגובתן של המשיבות. עירית תל-אביב-יפו (המשיבה מס' 1) ציינה, כי מבלי להידרש להיבטים המשפטיים, ומתוך התחשבות בתושביה הערביים של העיר, מוכנה העיריה להסכים לתוספת כיתוב בשפה העברית בשלטי ההכוונה, ההדרכה, האזהרה, ההוריה והמודיעין, כל זאת, רק באיזור בו קיים ריכוז ערבי ניכר. שילוט זה יתווסף תוך חמש שנים. עירית רמלה (משיבה מס' 2) ציינה כי אין מוטלת עליה חובה לקבוע כיתוב בשפה הערבית בשלטים העירוניים. עם זאת היא מוכנה להוסיף כיתוב בשפה הערבית לשלטי הכוונה בצירי תחבורה מרכזיים בעיר. כן מוכנה היא להוסיף כיתוב במוסדות העירוניים המשרתים את כלל תושבי העיר (כגון בית העיריה, הספרייה העירונית). לבסוף, מוכנה היא להוסיף כיתוב בשפה הערבית לשמות רחובות באיזורים בהם יש ריכוז ערבי וברחובות המרכזיים בה. העיריה

תפעל למימוש הסדר זה בתוך חמש שנים. עיריית לוד (משיבה מס' 3) ציינה כי אין בעיר כיתוב בערבית בשילוט העירוני, ואין מוטלת עליה החובה לקבוע שילוט זה. עם זאת, העירייה תפעל לתוספת כיתוב בערבית בשלטי הרחובות בשכונות הערביות ובשכונות המעורבות, וכן שילוט על מוסדות הציבור שלה. כן צויין כי כיתוב בערבית יעשה בעתיד על שלטים של מוסדות עירוניים ועל שלטי הכוונה בצירי תחבורה מרכזיים. לבסוף, כיתוב בערבית יתווסף על שלטי רחוב והוריה בשכונות ערביות ובשכונות מעורבות. כל זאת יעשה במסגרת מכרז, ובלבד שלא יהא כרוך בהוצאה כספית. לבסוף, עיריית נצרת עילית (משיבה מס' 5) טענה כי לא מוטלת עליה חובה להשתמש בכיתוב בשפה הערבית בשילוט העירוני. העתירה (המקורית) כוונה גם כנגד עיריית עכו. בתגובתה צויין כי בעכו נעשה שימוש בשפה הערבית בשילוט העירוני. בסיומו של הדיון הוצא צו-על-תנאי כמבוקש. בהסכמת הצדדים נמחקה עיריית עכו - כמשיבה לעתירה. נקבע כי העתירה תובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, אשר ישקול התערבותו בהליך.

3. היועץ המשפטי לממשלה הודיע כי החליט להתייצב בהליך שלפניו. בהודעה מטעמו צויין כי לדעתו אין מוטלת חובה על העיריות המשיבות להציב שילוט בערבית. חובה כזו אינה נגזרת מסימן 82 לדבר המלך במועצה 1922. עם זאת, הערבית היא שפה רשמית של מיעוט ניכר ומכובד במדינה. ממעמדה זה - בצד השפה העברית, לה יש מעמד של בכורה - נובעת חובתן של רשויות השלטון לשקול את השימוש בשפה הערבית בהתאם לעניין הנדון. בכל הנוגע לעיריות המשיבות מתבקשות מכך מספר אמות מידה להפעלת שיקול דעתן, באותן ערים בהן יש מיעוט ערבי ניכר. ראשית, ניתן לערוך הבחנה בין צירים ראשיים לבין כבישים צדדיים. החובה לשילוט גם בשפה הערבית חלה בעיקרה על השילוט ברחובות הראשיים ובדרכים המרכזיות; שנית, החובה לשילוט בערבית חלה בעיקר באזורים בהם ישנה אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית; שלישית, שילוט ההכוונה למוסדות הציבוריים, כמו גם שילוט ההכוונה בתוך המוסדות הציבוריים, צריך להיות גם בערבית; רביעית, שינוי השילוט בכל אותם המקומות שבהם תידרש הוספת כיתוב בערבית צריך להעשות תוך פרק זמן סביר. היועץ המשפטי לממשלה הוסיף, כי יש לתת הדעת גם לאינטרס הכללי של הבנת הקורא, כלומר, לאינטרס הציבור כי הכל יבינו את השילוט. אינטרס זה חשיבותו העיקרית היא בהבנת הקורא את שלטי הבטיחות והאזהרה. בשלטים האחרים (שלטי הכוונה, ובכללם שלטי רחובות וככרות, ושלטים ציבוריים אחרים) חשיבותו פחותה. היועץ המשפטי לממשלה הוסיף גם, כי יש לחלק מן הציבור הערבי יכולת לקרוא ולהבין שילוט בערבית ואנגלית.

4. עם קבלת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה נתבקשה תגובתן של העיריות המשיבות. כולן ציינו כי הן מקבלות את גישתו של היועץ המשפטי לממשלה. עיריית תל-אביב-יפו הודיעה, כי תוסיף כיתוב בשפה הערבית בשלטים המוצבים בצירי תחבורה ראשיים ובשלטים המוצבים במוסדות ציבור עירוניים המשרתים

אוכלוסיה דוברת ערבית. באזורים בהם קיים ריכוז ניכר של אוכלוסיה ערבית, יוסף הכיתוב בשפה הערבית בשלטי הרחובות, הככרות, ההכוונה, הבטיחות והאזהרה ובמוסדות ציבור עירוניים. כיתוב זה בשפה הערבית יוסף במהלך חמש השנים הקרובות. עירית רמלה ציינה כי יתווסף כיתוב בשפה הערבית לשלטי הכוונה בצירי תחבורה מרכזיים בעיר, במוסדות עירוניים המשרתים את כלל תושבי העיר וכן יוספו שמות הרחובות באזורים בהם יש ריכוז ערבי וברחובות המרכזיים בה. הסדר זה ימומש בתוך חמש שנים. עירית לוד הודיעה כי יתווסף שילוט בשפה הערבית ברחובות אשר בשכונות שעיקר תושביהן אוכלוסיה דוברת ערבית, בעורקי תעבורה ראשיים ובמוסדות העירוניים שבשליטת העיריה, המשרתים את האוכלוסיה הערבית. תוספת השילוט תתבצע עם החלפת השילוט הקיים ממילא בשילוט חדש, כך שהחלפת השילוט לא תיעשה במיוחד לשם הוספת הכיתוב בשפה הערבית, שכן המדובר בהוצאה כספית שהעיריה לא יכולה לעמוד בה. עירית נצרת עילית הודיעה כי היא מצטרפת לקביעותיו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיהן שאלת הכיתוב בשפה הערבית נתונה לשיקול דעתה, וכי לעניין זה השפה הערבית היא שפה רשמית שמעמדה אינו זהה לזה של העברית, לה יש לתת עדיפות. במישור המעשי, עמדתה של עירית נצרת עילית הנה כי היא מסכימה להוסיף שילוט בשפה הערבית בעורקי תחבורה ראשיים; בכבישים לא ראשיים - בשכונות בהן מתגוררת אוכלוסיה דוברת ערבית בהיקף משמעותי, ובמשרדים, במחלקות ובמתקנים עירוניים המשרתים גם אוכלוסיה דוברת ערבית. מטעמי תקציב אין אפשרות לבצע תוספות אלה מיד, אלא בתהליך שיימשך מספר שנים.

5. בטיעונים בעל-פה חזרו המשיבים על עמדותיהם. העותרים חזרו על נימוקי עתירתם. הם הוסיפו וצינו בפנינו כי אמות המידה אשר נקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה אינן עומדות במבחן המידתיות, שכן הן פוגעות מעל הנדרש בזכויותיהם של האזרחים הערביים. כן צויין כי עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה "משדרת עלבון כלפי המיעוט הערבי. על פי עמדה זו, ערבים מוצאים מן הכלל, כך שבעיר שהם נמנים על תושביה הם יזכו בשילוט בשפתם רק בתוך השכונות שלהם ובצירי תנועה מרכזיים. עמדה זו פוגעת בתחושת השייכות ומבליטה את תחושת הניכור והזרות". זאת ועוד: אמות המידה שקבע היועץ המשפטי לממשלה קשות ליישום בפועל. בהרבה מקרים לא ניתן לערוך הבחנה בין צירים ראשיים לבין כבישים צדדיים. אין זה נתון קבוע באלו אזורים יש אוכלוסיה גדולה דוברת ערבית, וזאת על רקע המעבר משכונות עוני לשכונות אחרות בגדרן של הערים. בנצרת עילית, לדוגמא, אין כלל "שכונות ערביות". אין אף שכונות בהן קיים "ריכוז ניכר של ערבים". בכל זאת, בפועל מתגוררים ערבים בכל רחבי העיר נצרת עילית ומהווים יותר מ-13% מכלל תושבי העיר. מעבר לכך: מה דינם של אותם ערבים המתגוררים בחלקי העיר שבה אין אוכלוסיה גדולה הדוברת ערבית? האין הם זכאים ליחס של כבוד לשפתם ולגישה נאותה לכלל השירותים הציבוריים? כן ציינו העותרים כי בחיפה הסכימה העיריה (בעקבות בג"ץ 2435/95 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עירית חיפה (לא פורסם)) להוספת כיתוב בערבית בכל השילוט העירוני.

6. עם סיום הטיעונים, ביקשה באת כוח היועץ המשפטי לממשלה להשלים טענותיה בכתב. לעותרים ולמשיבים האחרים ניתנה הרשות להשיב. בהודעה המשלימה חזר היועץ המשפטי על עמדתו העקרונית. עם זאת, הוא הוסיף, כי "כאשר עוסקים אנו בבקשת העותרים להצבת שילוט עירוני בשפה הערבית בתחומי הרשויות המקומיות, הנזכרות בעתירה, רשויות שבאוכלוסייתן מיעוט ערבי ניכר, דומה כי שיקולים פרקטיים, כמו גם שיקולי כיבוד שפת הציבור הערבי, יש בהם כדי להצדיק הרחבת היקף השילוט בשפה הערבית אף מעבר לרחובות הראשיים ולדרכים המרכזיות, כמו גם מעבר לאותם אזורים בתחום הרשות הכוללים אוכלוסיה גדולה דוברת ערבית". היועץ המשפטי לממשלה הוסיף, כי "אינו רואה מקום לנקיטת עמדה פרטניים באשר להיקף המדוייק של השילוט, שכן עניין זה מסור לרשויות המקומיות, המכירות מקרוב את צרכי האוכלוסיה בתחומן. יש מקום כי המשיבות יציעו לוחות זמנים הולמים לביצוע "החלפת השילוט".

7. בתגובתן להודעה המשלימה של היועץ המשפטי לממשלה ציינו העותרות, כי הודעה זו אינה ברורה כלל ועיקר, ואין בה מענה הולם לסעד נשוא העתירה. לדעת העותרות, אין בהודעה זו שינוי אמיתי בעמדת היועץ המשפטי לממשלה, והמסגרת הכללית שנקבעה בהודעה אינה מעשית וקשה ליישום בפועל על ידי המשיבות. עיריית תל-אביב-יפו ציינה כי עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שפורטה בשתי ההודעות מטעמו, מקובלת עליה. צוין, כי בתל-אביב-יפו מתגורר מיעוט ערבי, המרוכז רובו ככולו באזור יפו. כן הודגש כי עיריית תל-אביב-יפו מודעת להיותה מטרופולין, "השואב אליו גם ערבים שאינם תושבי העיר דווקא, אלא כאלה הבאים אליה לצרכי עבודה, מסחר, תיירות, ולצורך מפגשים משפחתיים". עיריית תל-אביב-יפו הוסיפה, כי בעקבות הדיון שהתקיים בבית המשפט נערכה בחינה נוספת. במסגרתה נועצה העיריה עם שני החברים הערבים המכהנים במועצת העיריה. בעקבות זאת, עמדתה של עיריית תל-אביב-יפו הינה זו: באזור יפו, יוסף כיתוב בשפה הערבית בשלטי כל הרחובות, הככרות, האתרים המרכזיים, מוסדות הציבור העירוניים, שלטי הכוונה ושלטי בטיחות ואזהרה. ביתר אזורים תל-אביב יוסף כיתוב בשפה הערבית בשלטי רחובות ראשיים בלבד, בככרות, באתרים מרכזיים, במוסדות ציבור עירוניים ובשלטי הכוונה. התכנית תבוצע אגב פעילות פיתוח יזומות ואגב החלפת שילוט שהתבלה, והיא תיושם - בשל אילוצים תקציביים - על פני תקופה שמשכה כשבע שנים.

8. עיריית רמלה מסרה לנו הודעה משלימה. נקבע בה כי העיריה תוסיף כיתוב בערבית לשלטי הכוונה ברחבי העיר (ולא רק ברחובות המרכזיים). נמסר לנו כי הדבר כבר נעשה, וכי ברוב שלטי הכוונה בעיר מצוי כיתוב גם בערבית. כן תוסיף העיריה כיתוב בערבית במוסדות עירוניים המשרתים את כלל תושבי העיר. אשר לשמות רחובות, כיתוב בערבית יוסף לשמות רחובות באזורים בהם יש ריכוז ערבי וברחובות המרכזיים בה.

הסדר כולל זה ימומש בתוך חמש שנים. עיריית נצרת עילית הגיבה על הודעתו המשלימה של היועץ המשפטי לממשלה, תוך שחזרה על עמדתה לאחר הודעתו הראשונה של היועץ המשפטי לממשלה (ראו פסקה 4 לעיל). עיריית לוד לא מסרה הודעה נוספת.

סיכום ביניים

9. על רקע זה של העתירה והתגובות לה, מהי חזית המחלוקת בין הצדדים? במישור העקרוני, המחלוקת היא זו: העותרים גורסים כי בעיריית בהן יש מיעוט ערבי חייבים כל השלטים העירוניים לכלול כיתוב גם בערבית. לעומתם גורסים המשיבים, כי חובה כללית כזו אינה קיימת, וכי העניין נתון לשיקול דעתן של העיריית השונות. במישור המעשי, מוסכם על הכל כי באזורים בהם קיים מיעוט ערבי השילוט העירוני כולו יכול כיתוב גם בערבית. המחלוקת נוגעת לאותם חלקי העיר בהם אין אוכלוסיה ערבית. אף כאן מוסכם, כי בצירים הראשיים ובדרכים המרכזיות השילוט יכול כיתוב בערבית. כן מוסכם כי בשלטי הבטיחות והאזהרה בחלקי העיר בהם אין אוכלוסיה ערבית יהיה כיתוב גם בערבית. לבסוף, מוסכם כי השילוט אל המוסדות העירוניים ובתוכם יכול כיתוב גם בערבית. חזית המחלוקת עוסקת בשאר השלטים העירוניים, בתחומים שבהם אינה מתגוררת אוכלוסיה ערבית. עיקר המחלוקת מתמקדת בשמות הרחובות שאינם ראשיים. מחלוקת אחרת נוגעת לקצב הוספת הכיתוב בערבית. עתה, משהתבררה לנו המחלוקת בין הצדדים נעבור לניתוח הנורמטיבי שבמסגרתו מצוי פתרונו של מחלוקת זו.

המסגרת הנורמטיבית

10. הצבתם של שלטי הכוונה בתחומי העיריה, היא בסמכותה של העיריה. הדבר נגזר מסמכותה הכללית של העיריה לקיים שירותים לתועלת הציבור (סעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חדש]). סמכות מיוחדת הוענקה לעיריה להציב שלטים בדבר שמות של רחובות. סעיף 235(4) לפקודת העיריות קובע:

"בעניין רחובות תעשה העיריה פעולות אלה:

...

4. (א) תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסימטאות והככרים, או תשנה שמותיהם כשיש צורך בכך... ותדאג לקביעתם במקומות בולטים..."

זאת ועוד: עיריית משמשות כ"רשות תמרור מקומית". תקנה 18 לתקנות התעבורה, התשכ"א 1961-, קובעת:

"(א) זולת אם הורתה רשות התמרור המרכזית אחרת, רשאית רשות תמרור מקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה... להציב, לסמן או לסלק בכך דרך שבתחומה -

(1) תמרורי אזהרה...

(א1) תמרורי הוריה.

(2) תמרורי מודיעין...

(3) סימנים על פני הדרך...

(4) סימני עזר בדרך.

...

(ד) רשות תמרור מקומית תהיה אחראית להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה שבתחומה".

הוראות אלה מסמיכות את העיריות לקבוע שלטי הכוונה בתחומי העיריה. אין בלשונן של ההוראות קביעה מפורשת באשר לשפתן. קביעה באשר לשפתן של ההוראות יכולה לבוא משני מקורות. האחד, הוא מקור חיצוני להוראות עצמן, ממנו ניתן להסיק הסדרים באשר לשפת הכיתוב על שלטי הכוונה. מקור אחר הוא פנימי, והוא נגזר מפירושן של ההוראות עצמן על פי תכליתן. נפנה למקורות אלה.

מקור חיצוני: סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922

11. האם קיים מקור נורמטיבי, חיצוני לסעיפי החקיקה המעניקים סמכות להתקין שילוט עירוני, הקובע את שפת הכיתוב על השלטים? הוראה (חיצונית) שכזו אינה מצויה בחוקי היסוד. הכרזת העצמאות לא קובעת כל הוראה באשר לשפת המדינה. אין גם למצוא הוראה כזו בחקיקה רגילה. ההוראה היחידה הנוגעת לעניינינו קבועה בדבר חקיקה מנדטורית. זוהי הוראת סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922. דבר מלך זה היווה את המסמך המשפטי הפנימי הבסיסי בארץ ישראל המנדטורית. היו שכינו אותו "החוקה הקטנה" (ראו א' מלחי, תולדות המשפט בארץ ישראל 78 (מהדורה שניה, תשי"ב-תשי"ג)). חלקים ממנו עדיין עומדים בתוקפם. אחת מאותן הוראות - שתוקנה ב-1939 - ושעדיין עומדת בתוקפה (ראו גלובוס, "על מעמדה של הלשון הערבית במדינת ישראל", הפרקליט ז' 328 (תשי"א)) - עוסקת בשפות רשמיות (סעיף 82), וזו לשונה:

"Official Languages

82. All Ordinances, official notices and official forms of the Government and all official notices by local

authorities and municipalities in areas to be prescribed by order of the High Commissioner, shall be published in English, Arabic and Hebrew. The three languages may be used, subject to any regulations to be made by the High Commissioner, in the government offices and the Law Courts. In the case of any discrepancy between the English text of the Ordinance, official notice or official form and the Arabic or Hebrew text thereof, the English text shall prevail."

ובתרגום:

"שפות רשמיות

82. כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית. בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון, אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט. אם תהא כל סתירה בין הנוסח האנגלי של כל פקודה או מודעה רשמית או טופס רשמי ובין הנוסח הערבי או העברי שלהם, הולכים אחר הנוסח האנגלי."

הוראה זו שונתה בכל הנוגע לשפה האנגלית (ראו סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח 1948- , לפיו "כל הוראה בחוק הדורשת את השימוש בשפה האנגלית, בטלה"). כן שונתה הוראה זו בכל הנוגע לסתירה בין הנוסח האנגלי של דבר חקיקה לנוסח החדש שלו בעברית (ראו סעיף 24 לחוק הפרשנות, התשמ"א 1981-). פרט לשינויים אלה, עומדת הוראת סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 בתוקפה. מה משמיעה לנו הוראה זו, והאם היא פותרת את שאלת שפת הכיתוב על השילוט העירוני?

12. סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 - בעקבות סעיף 22 של כתב המנדט על ארץ-ישראל - קובע כי עברית וערבית הן שפות רשמיות. הוא מוסיף וקובע כי חובה היא לפרסם את כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה בערבית ובעברית. כן נקבע כי זכותו של אדם היא להשתמש באחת משתי השפות הללו במשרדי הממשלה ובבתי המשפט (ראו א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל 98 (מהדורה חמישית, כרך א' 1996)). הוראות אלה עניינן השלטון המרכזי, ואין הן נוגעות במישרין לעניין שלפנינו, שעניינו השלטון המקומי. אשר לשלטון המקומי, נקבע בסעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 כי "כל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון" יפורסמו בעברית ובערבית. נמסר לנו בהודעת היועץ המשפטי לממשלה כי "למיטב הבדיקה לא פורסמו צווים שכאלה". במצב דברים זה, גם אם אניח כי השילוט העירוני נכנס לגדר "המודעות הרשמיות" - דבר שאינו נקי מספיקות, ואני מבקש להשאירו בצריך עיון - אין בהוראת סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 כדי להטיל חובה על

הרשויות המקומיות והעיריות לפרסם שלטים עירוניים בשפות הרשמיות, וזאת כל עוד לא נקבעו האזורים בהם תוחל חובת הפרסום.

13. המסקנה היא, איפוא, כי סעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 אינו מהווה מקור נורמטיבי חיצוני ישיר ממנו ניתן להסיק חובה לכיתוב בערבית בשלטים העירוניים. מכאן לא נובע כי לסעיף 82 לדבר המלך במועצה 1922 אין כל חשיבות לפתרונה של הבעיה הניצבת בפנינו. אכן, סעיף זה קובע הוראה בעלת חשיבות רבה. מכוחה נקבע כי הערבית היא שפה רשמית. בכך ניתן לה "מעמד נעלה במיוחד" (השופט מ' חשין ברע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג(2) 128, 142). אין דינן כדן שפות אחרות, שאזרחי המדינה או תושביה דוברים אותן. ממעמד מיוחד זה נובעות במישרין זכויות וחובות כלפי השלטון המרכזי. עם זאת, אין מעמד מיוחד זה מתמצה אך באותן זכויות וחובות הנובעות ממנו במישרין. מעמדה הרשמי של שפה מקרין עצמו אל תוך גופו של המשפט הישראלי, ומשפיע על פעולתו. השפעה זו מתבטאת, בין השאר, במשקל שיש ליתן לרשמיותה של השפה במכלול השיקולים שבעל סמכות צריך להתחשב בהם שעה שהוא מפעיל סמכות שלטונית. מקומה "הגיאומטרי" של השפעה זו הוא במסגרת פרשנותה של הסמכות השלטונית על פי תכליתה. זהו המקור השני (הפנימי) אליו נפנה עתה.

מקור פנימי: פרשנותה של הסמכות להציב שלטים

14. בהיעדר מקור חיצוני ממנו נובעת החובה לכיתוב בערבית בשלטים העירוניים, חוזרים אנו אל הוראות החוק המעניקות לעיריה סמכות להציב שלטים עירוניים. סמכות זו היא סמכות שבשיקול דעת. שיקול דעת זה לעולם אינו מוחלט (ראו בג"ץ 241/60 כרדוש נ' רשם החברות, פ"ד טז 1151; ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209; בג"ץ 6741/99 ארנן יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, 682-683). זהו שיקול דעת מוגבל. הוא מוגבל על ידי התכליות המיוחדות המונחת ביסוד החקיקה המסמיכה; הוא מוגבל על ידי ערכי היסוד ועקרונות היסוד של שיטת המשפט, המהווה את תכליתו הכללית של כל דבר חקיקה (ראו בג"ץ 953/87 פורז נ' עירית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 329). מה ניתן להסיק מכל אלה על דבר הכיתוב גם בערבית בשלטים עירוניים?

תכליות מיוחדות

15. ביסוד הסמכות להציב שילוט עירוני, בכל הנוגע לענייננו, עומד הצורך להגשים את אינטרס הציבור במתן שירות ראוי ובטוח. השילוט העירוני צריך להיות מוצב באופן שתושבי העיר יוכלו להתמצא בעיר

וברחובותיה ולקבל מידע על השירותים העירוניים, ולהיות מוזהרים בפני סיכונים תעבורתיים ואחרים. מכאן ניתן להסיק - כפי שהסיק היועץ המשפטי לממשלה, וכפי שהמשיבות הסכימו עימו - כי באותם חלקי עיר בהם יש ריכוז של מיעוט ערבי, יש להבטיח כי בצד הכיתוב בעברית יבוא גם כיתוב בערבית. השילוט נועד "לדבר" אליהם, ועל כן טבעי שהוא יהיה גם בשפה המובנת להם. כן ניתן לבסס על יסוד תכלית זו את המסקנה כי באזורים שמחוץ לשכונות בהן יש ריכוז של מיעוט ערבי, אך המצויים בשימוש של כל תושבי העיר - כגון צירים מרכזיים ורחובות ראשיים - יש מקום לכיתוב ערבי בשלטים העירוניים. בה בעת, תכלית מיוחדת זו כוללת גם את הצורך בשילוט ברור ונהיר, שאינו כולל מגוון אין סופי של פרטים וסימנים בשפה זו או אחרת. אילו התמקדנו אך בתכליות (מיוחדות) אלה, היה עלינו להתמודד עם שאלות נוספות, כגון מה הדין כאשר יש ריכוז של דוברי שפות אחרות? האם השילוט צריך לשקף את הרב-גוונות של השפות השונות אותן דוברים תושבי העיר? אכן, התכליות המיוחדות אינן התכליות היחידות שיש להתחשב בהן. בצד תכליות אלה מונחות התכליות הכלליות שיש לקחת אותן בחשבון. רק האיזון הכולל בין מכלול התכליות ידריך אותנו בגיבוש התכלית (הסופית) המונחת ביסוד הסמכות להציב שילוט עירוני. מתכלית זו נגזר הפתרון לשאלת הכיתוב גם בערבית. נפנה לבחינתן של התכליות הכלליות הללו.

תכליות כלליות

16. התכלית הכללית הראשונה הרלבנטית לענייננו היא זו הנוגעת להגנה על זכותו של אדם לשפתו. שפתו של אדם היא חלק מאישיותו. היא הכלי באמצעותו הוא חושב (ראו G. Williams, "Language and the Law", 61 Law Q. Rev. 71 (1945)). היא המכשיר באמצעותו הוא יוצר קשר עם זולתו. "שפה ולשון... הטבע והאדם יצרו אותן, וייעודן לשמש אמצעי קשר בין אדם לרעהו" (השופט מ' חשין בדנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 640). עמדתי על כך באחת הפרשות בציני:

"הלשון היא המכשיר שבאמצעותו אנו יוצרים קשר עם זולתנו. אך הלשון היא יותר מכלי תקשורת. הלשון היא כלי חשיבה. באמצעותה אנו חושבים ויוצרים מושגים ומעבירים אותם לזולתנו... אך הלשון אינה רק כלי תקשורת או חשיבה. הלשון והביטוי חד הם. הלשון קובעת את המובן של המחשבה. מכאן מרכזיותה של הלשון בקיום האנושי, בהתפתחות האנושית ובכבוד האדם" (ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 201).

וברוח דומה ציין חברי, השופט מ' חשין:

"שפה נועדה לקשר בין אדם לרעהו. ואולם שפה היא גם תרבות. גם היסטוריה. גם אופני חשיבה; היא הנפש היא האדם" (דנ"פ 2316/95 הנ"ל, בעמ' 640).

אכן, השפה ממלאת תפקיד מרכזי בקיום האנושי של הפרט ושל החברה. באמצעות השפה אנו מבטאים את עצמנו, את ייחודנו ואת זהותנו החברתית. טול מהאדם את שפתו, ונטלת ממנו את עצמו (ראו Reference re Language Rights Under Manitoba Act, 1870 (1985) 17 D.L.R. 4th 1, 19; Mahe v. Alberta, 68 D.L.R. 4th 69; Ford v. Quebec (1988) 54 D.L.R. 4th, 577).

17. השפה מקבלת חשיבות מיוחדת שעה שמדובר בשפתה של קבוצת מיעוט. אכן, השפה משקפת תרבות ומסורת. היא ביטוי לפלורליזם חברתי (ראו Marshal and Gonzales, "Why We Should Be Concerned About Language Rights", Language and State, The Law and Politics of Declaration on the Identity 290 (1989)). מכאן הגישה כי למיעוט עומדת הזכות לחופש הלשון (ראו Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (No. 47/135, 18.12.1992, Art. 1(1); Framework Convention for the Protection of National Minorities (Council of Europe, No. 157, 1.2.1995, Art, 14); European Charter for Regional or Minority Languages (1992); M. Tabory, "Language Rights as Human Rights", 10 I.Y.H.R. (1980) 167).

18. הכרזת העצמאות קבעה כי מדינת ישראל "תבטיח חופש דת, מצפון, לשון ותרבות". "לפרט ניתן איפוא חופש להתבטא בלשון הרצויה לו. נתונה לו החירות להביע מחשבותיו (האישיות, החברתיות והמסחריות) בלשון שבה יחפוץ" (ע"א 105/92 הנ"ל, עמ' 202). חופש זה נגזר הן מהזכות החוקתית לחופש הביטוי והן מהזכות החוקתית לכבוד האדם (ראו ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 520). כנגד חופש זה של הפרט עומדת חובתה של הרשות השלטונית להגן על חופש זה. יצוין כי במספר חוקות יש בעניין זה הוראות מפורשות (ראו למשל סעיף 16 לצ'רטר הקנדי על זכויות וחופשים; סעיף 30 לחוקת בלגיה; סעיף 2 לחוקה הצרפתית; סעיף 18 לחוקה השוויצרית. ראו גם סעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, 1966, אשר ישראל אשררה).

19. התכלית הכללית השניה שיש לקחתה בחשבון בענייננו היא הבטחת השוויון. מן המפורסמות הוא כי השוויון הוא מערכי היסוד של המדינה. הוא מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא מעמודי התווך של המשטר

הדמוקרטי. הוא "תחילת התחילות" (השופט מ' חשין בבג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 501). פגיעה בשוויון עשויה להוביל להשפלה ולפגיעה בכבוד האדם (ראו השופט דורנר בבג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 132). בוודאי כך מקום שההפליה היא בשל דתו או גזעו של אדם. הפליה "גנרית" שכזו "פוצעת אנושות בכבוד האדם" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 658; ראו זמיר וסובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל ה' 165 (1999)). עקרון השוויון חל על כל פעולות השלטון ועל פעולותיו של כל שלטון. ממילא הוא חל בגדר השלטון המקומי בכלל (ראו בבג"ץ 262/62 פרץ נ' כפר שמריהו, פ"ד טז 2101) ובמסגרת החלטותיו בענייני שילוט בפרט (ראו בבג"ץ 570/82 נעמה - פרסום בשילוט בע"מ נ' ראש עיריית תל-אביב, פ"ד לז(3) 772; בבג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289). משמעות הדבר לענייננו, כי הרשות (המקומית) חייבת להבטיח שימוש שוויוני בשירותיה (ראו בבג"ץ 7081/93 בוצר נ' המועצה המקומית מכבים רעות, פ"ד נ(1) 19, 25). מקום בו חלק מן הציבור לא יכול להבין את השילוט העירוני נפגעת זכותו ליהנות באופן שוויוני משירותי העיריה. אכן, משעה שלשפה חשיבות רבה לפרט ולהתפתחותו, יש להבטיח כי אפשרויותיו כפרט לא יוגבלו בשל שפתו (ראו, 50 Int. & Dunber, "Minority Language Rights in International Law", 50 Int. & Comp. L. Q. 40, 93, 107 (2001); ראו גם Lav v. Nicholas, 414 U.S. 563, 567 (1974); Comp. L. Q. 40, 93, 107 (2001); ראו גם Sandoval v. Hagan, 197 F. 3d 484 (1999)).

20. התכלית הכללית השלישית הבאה בחשבון היא מעמדה של השפה העברית. מדינת ישראל היא מדינה "יהודית ודמוקרטית" (ראו סעיף 1א' לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). אחד הביטויים החשובים של אופיה זה של מדינת ישראל הוא בהיות שפתה העיקרית עברית (ראו בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 281; ראו גם, D. Kretzmer, The Legal Status of The Arabs in Israel 165 (1990)). מכאן כי "קיומה של הלשון העברית, פיתוחה, שגשוגה והגברתה הינם ערך מרכזי של מדינת ישראל" (ע"א 105/92 הנ"ל, בעמ' 208). כל פעולה של השלטון (העירוני) שיש בה כדי לפגוע בשפה העברית, פוגעת באחד מערכי היסוד של מדינת ישראל, ונוגדת את תכליתו (הכללית) של החוק המעניק לשלטון (המקומי) את הסמכות לבצע אותה פעולה.

21. התכלית הכללית הרביעית שיש להתחשב בה, היא ההכרה בחשיבותה של השפה כמרכיב בלכידות הלאומית ובהגדרתה של המדינה הריבונית. השפה אינה רק ביטוי לזהותו של הפרט. השפה היא גם ביטוי לזהותו של הכלל. היא הבסיס המקשר את הפרטים להיות בני חברה אחת. היא מפתח ללכידות החברתית בישראל. העברית היא כוח המאחד אותנו כבני מדינה אחת. העברית אינה נחלתם של קבוצה זו או אחרת בישראל. "הלשון העברית היא נכס של האומה כולה" (ע"א 294/91 הנ"ל, בעמ' 518). אכן, כשם שצרפתית

היא שפתם של הצרפתים והיא יסוד בהגדרתה של צרפת כמדינה ריבונית, וכשם שאנגלית היא שפתם של האנגלים והיא יסוד בהגדרתה של אנגליה כמדינה ריבונית, כך עברית היא שפתם של הישראלים והיא יסוד בהגדרתה של ישראל כמדינה ריבונית. זאת ועוד: לשפה משותפת ואחידה במדינה יש חשיבות שעה שהשפה היא הכלי דרכו מתקשרים בני החברה אלה עם אלה תוך פיתוח הפרט והכלל. על כן, התכלית הכללית שעניינה האחידות והלכידות כוללת גם מניעת מצב בו יקום "מגדל בבל" של שפות, שאין איש מבין את רעהו (וראו: דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, פ"ד נב(3), 1, 97-98).

האיזון בין התכליות

22. קושי פרשני אינו מתעורר כאשר התכליות (המיוחדות והכלליות) מובילות כולן לכיוון אחד. הקושי מתעורר, כמו במקרה שלפנינו, שעה שקיימת התנגשות בין התכליות השונות. במצב דברים זה יש לאזן בין התכליות הנוגדות. איזון זה משקף את ההכרה כי התכליות השונות אינן מוחלטות. כך למשל, אין לו לפרט זכות מוחלטת - שכנגדו עומדת חובתה של המדינה - להשתמש בכל שפה בה יחפוץ. בדומה, אין לה למדינה הכוח המוחלט - שכנגדו עומדת חובתו של הפרט - לחייב כל אדם להשתמש בכל עניין רק בשפה העברית. עניין לנו באיזון בין ערכים ועקרונות מתנגשים. הביטוי "איזון" הוא מטאפורי. מאחורי המטאפורה של איזון עומדת התפיסה, כי ההכרעה צריכה להיות סבירה. משמעותה של הסבירות היא, שיש להתחשב בכל הערכים והעקרונות הרלבנטיים, ויש להעניק לכל אחד מהם את משקלו הראוי (ראו בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 513). קביעת האיזון על בסיס המשקל משמעותה מתן הערכה חברתית באשר לחשיבותם היחסית של העקרונות השונים. חשיבות יחסית זו נקבעת על פי מקומם של הערכים והאינטרסים השונים במכלול הערכים החברתיים. אכן, "פעולת ה'שקילה' אינה פעולה פיסית אלא נורמטיבית, אשר נועדה להעניק לשיקולים השונים את מקומם בשיטת המשפט ואת ערכם החברתי במכלול הערכים החברתיים" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 264). קביעת "מיקומם" הראוי של תכלית, עקרון או ערך אינה נעשית באופן מופשט. איננו שואלים אך: "מה חשיבותו של השוויון בשיטת המשפט שלנו?". אנו שואלים, מה חשיבותו של השוויון ביחס לערכים אחרים המתמודדים על הבכורה. אך מעבר לכך: ההכרעה היא תמיד פונקציה של הנסיבות. היא נעשית תמיד בהקשר נתון, ועל בסיס מערכת עובדתית נתונה. איננו שואלים אך "מה חשיבותו של השוויון ביחס לערך בדבר השפה העברית". הננו שואלים זאת ביחס לשאלה ספציפית הדורשת הכרעה. שאלה זו היא, בענייננו, הוספת כיתוב בשפה הערבית - בנוסף לעברית - על השילוט העירוני בתחומי המשיבות שלפנינו. לאיזון זה נעבור עתה.

23. השאלה העומדת להכרעה בעתירה שלפנינו עניינה תוספת כיתוב בערבית על השילוט העירוני ברחובות שאינם ראשיים בחלקי עיר בהם אין ריכוז של אוכלוסיה ערבית. התכלית המיוחדת, שעניינה מתן שירות ראוי ובטוח מובילה למסקנה כי יש מקום לכיתוב בערבית גם בתחומים אלה. במסגרת השירות שהעיריה נותנת, יש לאפשר לתושב הערבי להתמצא גם בחלקי העיר שבהם הוא לא גר. תושב ערבי המבקש למצוא דרכו בעיר, להנות משירותיה או להשתתף באירוע (פרטי או ציבורי) המתקיים ברחוב צדדי, באיזור בו אין אוכלוסיה ערבית, זכאי לכך כי השילוט העירוני יאפשר לו להגיע למחוז חפצו. עד כאן התכלית המיוחדת. ומה באשר לתכליות הכלליות? התכליות הכלליות שעניינן הגנה על זכותו של אדם לשפתו (ראו פסקה 16 לעיל) והצורך להבטיח שוויון (פסקה 19 לעיל) תומכות אף הן במסקנה זו. התושב היהודי יכול להתמצא בכל חלקי העיר על ידי השימוש בשפתו העברית. התושב הערבי אינו יכול להתמצא בכל חלקי העיר על ידי השימוש בשפתו הערבית. נמנעת ממנו היכולת ליהנות, באופן שוויוני, משירותי העיריה, בייחוד אם ערבית היא שפתו היחידה, נפגעת יכולתו לעשות שימוש בשפתו כדי להביע את עצמו. אפשרויותיו לפעול נפגעות בשל שפתו. ומה באשר לתכליות הכלליות האחרות? מעמדה של השפה העברית, כשפה עיקרית, לא נפגע פגיעה של ממש. אין טענה - ולו היתה נשמעת היינו דוחים אותה בשתי ידיים בשל משקלו הכבד של הערך בדבר השפה העברית - כי באיזורים עירוניים בהם קיים ריכוז של תושבים ערביים צריך הכיתוב העירוני להיות אך בשפה הערבית. הטענה הינה לתוספת כיתוב בערבית - בצד הכיתוב בעברית - על השילוט העירוני באיזורים בהם אינה מתגוררת אוכלוסיה ערבית ניכרת. קשה לראות במה נפגעת בכך השפה העברית. על כל פנים, גם אם פגיעה כזו קיימת היא מזערית בהשוואה לפגיעה בזכותו של אדם לשפתו ובצורך להבטיח שוויון וסובלנות. לא נותר אלא השיקולים בדבר הזהות הלאומית והגדרתה של המדינה הריבונית. אלה עשויים להיפגע אם הרשות המקומית תצטרך לקבוע בשלטים העירוניים כיתוב בשפתם של תושבי העיר. בישראל רבות הן השפות שהישראלים דוברים אותן. פריצת המסגרות, סופה פריצת החישוקים המחזיקים אותנו כמסגרת לאומית אחת. מהו האיזון בין ערך זה לבין הערכים בדבר זכותו של אדם לשפתו, השוויון והסובלנות?

24. האיזון הראוי בין שיקולים של לכידות לאומית וריבונות מדינית מזה לבין שיקולים של זכות אדם לשפתו, שוויון וסובלנות מזה, בכל הנוגע לשימוש בשפה שאינה עברית בשילוט עירוני ברחובות שאינם ראשיים באיזורים שאין בהם ריכוז של מיעוט דובר אותה השפה, אינו פשוט כלל ועיקר. דומה שהכל יסכימו, כי אין לאפשר רישומן של שפות רבות ומגוונות על השילוט העירוני, אף אם במסגרתה של עיריה מצויים רבים הדוברים אותן שפות. הישראלי דובר עברית, ועל המשתמשים בשפות השונות - ואין איש מונע מהם לעשות כן בענייניהם הם - ללמוד את השפה העברית, שהיא שפתה העיקרית של ישראל. משיעשו כן, יובטח גם השוויון. אכן, לא מצינו כי השילוט ברחובותיה של לונדון, פריז או ניו-יורק משקף את ריבוי השפות אותם מדברים תושביה של לונדון, פריז וניו-יורק. עם זאת, נראה לי כי באיזון זה, יש לאפשר כיתוב בערבית, בנוסף לעברית,

על השילוט העירוני. מסקנה זו מתבקשת מחד גיסא בשל המשקל הניכר שיש ליתן לערכים בדבר זכותו של אדם לשפתו, שוויונו והסובלנות כלפיו. מאידך גיסא מתבקשת מסקנה זו מהיעדר הפגיעה במעמדה העליון של השפה העברית ומהפגיעה הקלה שיש בשימוש בערבית בשילוט העירוני בערך בדבר לכידות לאומית ובהגדרתה של המדינה הריבונית. אכן, דווקא בשלטון המרכזי - בדרכים הבינעירוניות - מקובל על הכל כי הכיתוב על השילוט יהא גם בערבית. המחלוקת הינה דווקא בתחום המוניציפלי. במסגרת זו, הכרה בכיתוב בערבית פוגעת אך במעט בזהותה הלאומית של מדינת ישראל.

25. על רקע זה עשויה להתעורר השאלה הבאה: מה מייחד את השפה הערבית, ומדוע דינה שונה מדין של שפות אחרות - בנוסף לעברית - אשר הישראלים דוברים אותה? האם לא נובע מגישתנו, כי עתה יוכלו לבוא תושבים של ערים שונות ובהם קבוצות מיעוט של דוברי שפות שונות, בדרישה כי השילוט בעירם יהיה גם בשפתם זו? תשובתי היא בשלילה, שכן לא הרי כל אותן שפות, כהרי השפה ערבית. הייחוד של השפה הערבית הוא כפול: ראשית, הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, החי בישראל מימים ימימה. זוהי שפה הקשורה למאפיינים תרבותיים היסטוריים ודתיים של קבוצת המיעוט הערבית בישראל. זוהי שפתם של אזרחים, אשר חרף הסכסוך הערבי-ישראלי מבקשים לחיות בישראל כאזרחים נאמנים ושווי זכויות, תוך כיבוד לשונם ותרבותם. הרצון להבטיח דו-קיום בכבוד של צאצאיו של אברהם אבינו, תוך סובלנות הדדית ושוויון, מצדיק הכרה בשפה הערבית בשילוט העירוני - באותן ערים בהן ישנו מיעוט ערבי ניכר (בין 6% ל-19% מהאוכלוסיה) - בצד אחותה הבכירה, העברית (ראו Landau, "Hebrew and Arabic in the State of Israel: Political Aspects of the Language Issue", 67 Int. Soc. Lang. 117 (1987)). שנית, הערבית הינה שפה רשמית בישראל (ראו פסקה 12 לעיל). רבות הן השפות אותן מדברים הישראלים, אך רק ערבית - בצד העברית - היא שפה רשמית בישראל. לערבית ניתן איפוא מעמד מיוחד בישראל. למעמד זה אין תחולה ישירה בענייננו, אך יש לו תחולה עקיפה.

ל"רשמיותה" של השפה הערבית "יש ערך עודף וייחודי" (א' סבן, המעמד המשפטי של מיעוטים במדינת דמוקרטיית שסועות: המיעוט הערבי בישראל והמיעוט הדובר צרפתית בקנדה 246 (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור במשפטים, האוניברסיטה העברית, התש"ס)).

26. מסקנתי היא, איפוא, כי לעניין הבעיה הניצבת בפנינו, האיזון הראוי בין התכליות המתחרות מוביל למסקנה כי בשילוט העירוני בערים המשיבות, יש להוסיף, לצד הכיתוב העברי, גם כיתוב בערבית. בכך אין משום חידוש גדול. בעיר הבירה שלנו, ירושלים, בה מתגורר מיעוט ערבי, כל השילוט העירוני הוא גם בערבית. זהו גם הדין בחיפה ובעכו. מה שראוי ונכון לשלוש ערים אלה, ראוי הוא ונכון גם לערים המשיבות. זאת ועוד:

גישה זו תואמת את גישתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה (ראו פסקה 6 לעיל). בהודעה המשלימה

מטעם פרקליטות המדינה נאמר:

"עם זאת, כאשר עוסקים אנו בבקשת העותרים להצבת שילוט עירוני בשפה הערבית בתחומי הרשויות המקומיות, הנזכרות בעתירה, רשויות שבאוכלוסייתן מיעוט ערבי ניכר. דומה כי שיקולים פרקטיים, כמו גם שיקולי כיבוד שפת הציבור הערבי, יש בהם כדי להצדיק הרחבת היקף השילוט בשפה הערבית אל מעבר לרחובות הראשיים ולדרכים המרכזיות, כמו גם מעבר לאותם אזורים בתחום הרשות הכוללים אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית".

עם זאת, הדגיש היועץ המשפטי לממשלה, כי אין הוא רואה מקום לנקוט עמדה פרטנית באשר להיקף המדויק של השילוט, שכן עניין זה מסור לרשויות המקומיות, המכירות מקרוב את צרכי האוכלוסייה בתחומן. כן ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי יש מקום כי המשיבות יציעו לוחות זמנים הולמים לביצוע החלפת השילוט. לשאלה זו יש "לוחות זמנים הולמים", נפנה עתה.

לוח זמנים

27. הגענו לכלל מסקנה כי יש להורות על הוספתו של כיתוב בשפה הערבית בכל השלטים העירוניים של המשיבות. תוך כמה זמן יש לערוך שינוי זה? המשיבות גורסות כי את השינוי המוצע על ידן יש לערוך תוך חמש עד שבע שנים. הטעמים העיקריים לכך הם כספיים ולוגיסטיים. אכן, מקובל עלי כי לשם הגשמתו של השינוי, נדרש זמן. הוא אינו יכול להיעשות בין יום. אין מנוס, איפוא, מהשעיית חלק מהתוצאות האופרטיביות של פסק דינו (ראו בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נ(5) 481; בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון (טרם פורסם)). מהי תקופת ההשעיה? לעניין זה נראה לנו כי טווח הזמן המוצע על ידי המשיבות הוא ארוך מדי. נראה לנו כי סביר הוא לקבוע שלושה טווחי זמן. האחד, לשילוט חדש המוצב ברחובות או מוסדות חדשים, או שילוט ישן שהתבלה והמוחלף ממילא בשילוט חדש. אשר לשילוט מעין זה, קמה חובת המשיבות להוסיף כיתוב בערבית עם מתן פסק דינו. טווח הזמן השני, הנו זה הנדרש לשינוי הכיתוב בשילוט העירוני, כמוצע על ידי המשיבות, כלומר, ברחובות הראשיים ובמוסדות העירוניים (בכל רחבי העיר), וברחובות הצדדיים באזורים בהם ישנה אוכלוסייה ניכרת דוברת ערבית. שינוי זה - שלא במסגרת שילוט חדש או בלאי של שילוט קיים - יש לבצע בתוך שנתיים. השלישי, לשינוי הכיתוב העירוני בשאר השלטים העירוניים, כאמור בפסק דינו. שינוי זה יבוצע בתוך שנתיים נוספות, כלומר ארבע שנים מיום מתן פסק דינו.

התוצאה היא, כי אנו עושים הצו-על-תנאי למוחלט, במובן זה שאנו מצהירים כי המצב הקיים בעניין הכיתוב בערבית על השילוט העירוני של המשיבות אינו חוקי, ועל כן הוא בטל. כל שילוט חדש שיוסוף יהא בעברית ובערבית. אשר לשילוט קיים, אנו משהים את תוקפו של פסק דינו לשנתיים ימים כדי לאפשר הכנסת כיתוב בערבית - בצד הכיתוב בעברית - בכל הנוגע לשילוט העירוני ברחובות ראשיים, במוסדות עירוניים, ובאזורים בהם יש אוכלוסיה ניכרת דוברת ערבית. כן אנו משהים את תוקפו של פסק הדין בשנתיים נוספות כדי לאפשר הכנסת כיתוב בערבית - בצד הכיתוב בעברית - בשאר השילוט העירוני של המשיבות, כאמור בפסק דינו.

ה נ ש י א

השופט מ' חשין:

אלו הן העותרות שלפנינו: עותרת 1, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, המציגה עצמה כעמותה שמטרתה העיקרית היא קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל במישור המשפטי; ועותרת 2 - האגודה לזכויות האזרח בישראל, המציגה עצמה כעמותה העוסקת בזכויות האזרח בישראל ובשטחים המצויים בשליטתה. המשיבות לעתירה במקורה היו עיריית תל-אביב-יפו, עיריית רמלה, עיריית לוד, עיריית עכו ועיריית נצרת עילית, ואולם משהגיעו העותרות ועיריית עכו להסדר ביניהן נמחקה משיבה זו מהיותה משיבה לעתירה.

עניינה של העתירה לגופה הוא בשילוט העירוני שבתחום המוניציפלי של המשיבות: ארבע ערים שתושבים יהודים וערבים מתגוררים בהן. התושבים הערבים הם מיעוט בכל ארבע הערים, ושיעורם מתוך כלל האוכלוסיה בכל אחת מן הערים הוא זה: בתל-אביב-יפו - 6 אחוזים; ברמלה - 19 אחוזים; בלוד - 22 אחוזים; ובנצרת עילית - 13 אחוזים. קובלנת העותרות היא, כי מרבית השילוט העירוני המוצב בערים המשיבות נושא כיתוב בשפה העברית ובשפה האנגלית, אך אף באחת מאותן ערים - ולמרות שמתגוררים בתחומיהן גם ערבים - אין שילוט הנושא כיתוב בשפה הערבית. מכאן עתירתן של העותרות, וכלשונן בראש העתירה:

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבות, והמורה להן לבוא וליתן טעם:

מדוע לא ישתמשו בשפה הערבית בכל שלטי ההכוונה, שלטי ההדרכה, שלטי האזהרה, ההוריה והמודיעין, וכן בכל השילוט הניצב במקומות ציבוריים, הנמצאים בתחום שיפוטן של המשיבות, שימוש בגודל זהה לזה שבעברית ובכתיב נכון, בהתאם לכללי השפה.

לא נתקשה להבחין כי ענייננו הוא, למעשה, בכל השלטים המוצבים בידי העיריות בתחומיהן.

2. בתשובתה לעתירה טענה עיריית תל-אביב-יפו כי נושא השילוט בשפה הערבית מהווה סוגיה כלל-ארצית, וכי מטעם זה יש לפותרו במיסגרת כלל-ארצית ולא כעתירה המכוונת עצמה נגד כמה רשויות מקומיות. חרף זאת, הסכימה העירייה להוסיף - תוך חמש שנים - כיתוב בערבית לכל השלטים המוצבים באזורים שבהם יש ריכוז ניכר של ערבים. עיריית רמלה גרסה בתשובתה שחובת השילוט בערבית ראוי לה כי תוסדר בחקיקה, ואולם גם היא הצהירה על כוונתה להוסיף כיתוב בערבית לשלטים המצויים בצירים הראשיים בעיר, במוסדות ציבור ובאזורים שבהם מתגוררים ערבים. עיריית לוד כפרה בקיומה של חובה המוטלת עליה להוסיף כיתוב בערבית לשילטי-הרחוב וכן כפרה בצורך הפונקציונלי בהוספת כיתוב בערבית. עם זאת, הוסיפה וציינה כי בדעתה להוסיף כיתוב בערבית לשלטים המצויים בשכונות הערביות ובשכונות המעורבות, בצירים הראשיים ובמוסדות העירוניים. עיריית נצרת עילית טענה בתשובתה כי אין מוטלת עליה כל חובה להיעתר לעותרות. עיריית עכו ציינה בתשובתה כי השלטים בתחומה כוללים כיתוב בערבית, ובהסכמת בעלי-הדין נמחק שמה מן העתירה.

3. היועץ המשפטי לממשלה הודיענו כי בתוקף סמכותו כהוראת סעיף 1 לפקודת סידרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], החליט להתייצב כצד לעתירה, ואת תגובתו השתית על ההבחנה בין מעמדה של השפה העברית כ"שפה רשמית עיקרית" לבין מעמדה של השפה הערבית כ"שפה רשמית שניה". בייסודו עצמו על הבחנה זו היתווה היועץ המשפטי קווים מנחים באשר לשילוט בערבית בתחומיהן של העיריות המשיבות, ובלשונו (בסעיף 13 להודעה מיום 23.6.2000):

ראשית, ניתן לערוך הבחנה בין צירים ראשיים לבין כבישים צדדיים. החובה לשילוט בערבית חלה בעיקרה על השילוט ברחובות הראשיים ובדרכים המרכזיות.

שנית, החובה לשילוט בערבית חלה בעיקר באזורים בהם ישנה אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית. כאמור, אחד השיקולים המרכזיים הוא שהתושב הערבי ירגיש כי תרבותו, ובכללה שפתו, באה לידי ביטוי בסביבתו הקרובה. בשילוט בערבית בשכונות בהן אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית יש בכדי לתת מענה לצורך זה.

שלישית, שילוט ההכוונה למוסדות הציבוריים כמו גם שילוט ההכוונה בתוך המוסדות הציבוריים צריך להיות גם בערבית.

רביעית, שינוי השילוט בכל אותם מקומות שבהם תידרש הוספת כיתוב בערבית צריך להיעשות בפרק זמן סביר. שלטים חדשים, שיוצבו במקומות האמורים, יכללו כיתוב בערבית ולגבי שלטים קיימים יקבע פרק זמן סביר להחלפתם ...

עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה נתקבלה על דעתן של העיריות המשיבות. כך, למשל, הודיעתנו עיריית תל-אביב-יפו כלהלן:

עפ"י החלטת מועצת העירייה בישיבתה מיום 25.6.00, ולאור הנחיותיו והמלצותיו של היועץ המשפטי לממשלה, מסכימה עיריית תל-אביב-יפו להוסיף כיתוב בשפה הערבית בשלטים המוצבים במקומות ובאזורים בעיר תל-אביב-יפו המפורטים להלן:

א. בשלטים המוצבים בצירי תחבורה ראשיים, זאת על מנת להקל על האוכלוסיה הערבית להתמצא בדרכים שבעיר ולהגיע למחוז חפצם.

ב. בשלטים המוצבים במוסדות ציבור עירוניים המשרתים אוכלוסיה דוברת ערבית.

ג. באזורים בהם קיים ריכוז ניכר של אוכלוסיה ערבית, יוסף כיתוב בשפה הערבית בשלטי הרחובות, הכיכרות, ההכוננה, הבטיחות והאזהרה במוסדות ציבור עירוניים.

ד. מוסכם כי הכיתוב בשפה הערבית יוסף בשלטים המפורטים בסעיפים א-ג במהלך חמש השנים הקרובות שתחלנה עוד בשנה זו.

במהלך תקופה זו מיועדות להתבצע באזורים בעיר בהם קיים ריכוז ניכר של אוכלוסיה ערבית, פעולות פיתוח מקיפות, לרבות עבודות תשתית שונות, במסגרתן יוחלפו או יעודכנו השלטים הקיימים תוך הוספת כיתוב בשפה הערבית.

זאת ועוד, באם תעשה במהלך התקופה האמורה החלפת השלטים הקיימים (כדוגמא בגין בלאי), או באם יוספו שלטים חדשים, יכללו שלטים אלו גם כיתוב בשפה הערבית. (מתוך תצהירו של אריאל קפון, מנכ"ל עיריית תל-אביב-יפו, מיום 7.8.2000).

זו, בערך ובקירוב, היתה עמדתן של המשיבות האחרות אף-הן. עיריית רמלה אימצה את עמדת היועץ המשפטי "על טיעוניה ונימוקה", בהוסיפה כי תוך חמש שנים בדעתה להוסיף כיתוב בשפה הערבית על שלטי-ההכוננה בצירי התחבורה המרכזיים שבעיר, במוסדות העירוניים המשרתים את כלל תושבי העיר וכן על שלטים הנושאים את שמות הרחובות באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסיה ערבית. העירייה הוסיפה והדגישה כי נוטלת היא על עצמה התחייבות זו למרות ש"ביצוע האמור לעיל דורש משאבים כספיים ניכרים אשר אינם מצויים בתקציב העירייה". עיריית לוד כתבה כי תוסיף כיתוב בערבית על גבי השלטים בשכונות הערביות, בעורקי התחבורה הראשיים ובמוסדות העירוניים. ואולם, בשים-לב למצבה הפיננסי הקשה, תוספת הכיתוב בערבית תיעשה עם החלפת השילוט הקיים בשילוט חדש ובאופן שלא ישית על העירייה הוצאה כספית שלא תוכל לעמוד בה. עוד הדגישה עיריית לוד, כי תוספת הכיתוב בערבית לא תיעשה מכוח חובה חוקית אלא "מתוך התחשבות, לפנים משורת הדין, ובהפעלת שיקול דעת...". עיריית נצרת עילית התחייבה להוסיף כיתוב בשפה הערבית על-פי אמות-המידה שהציב היועץ המשפטי (עורקי תחבורה ראשיים, שכונות ערביות, מוסדות ציבור), בהצהירה על כוונתה להשלים את התהליך תוך שנים מספר, ובהטעימה כי עמדתה "מכוונת למציאת פשרה

הוגנת בענין שבנדון, ואין לראות בה משום הודיה בחובה כלשהי, לרבות בחובה להציב שלטים בשפה הערבית ו/או בשפה אחרת כלשהי שאינה בעברית".

4. העותרות הגיבו על עמדת היועץ המשפטי בלשון חריפה וקשה:

עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לאמות המידה אשר ינחו את המשיבות בבואם [כך] להפעיל את שיקול דעתם [כך] בכל הנוגע לשילוט במרחב הציבורי, משדרות [כך] עלבון כלפי המיעוט הערבי. עפ"י עמדה זו, ערבים מוצאים מן הכלל, כך שבעיר שהם נמנים על תושביה הם יזכו בשילוט בשפתם רק בתוך השכונות שלהם ובצירי תנועה מרכזיים. עמדה זו פוגעת בתחושת השייכות ומבליטה את תחושת הניכור והזרות. למעשה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה מעבירה מסר של השפלה, דחייה והזרה כלפי התושבים הערבים. מדיניות זו פוגעת קשות בכבודם של התושבים הערבים ובמעמדם כאזרחים שווים. אפילו אם אין בכונת המשיבים להפלות, הרי התוצאה של מדיניות זו היא מפלה, ואין להשלים עם קיומה. (עיקרי טיעון מטעם העותרות מיום 16.11.2000).

יתר-על-כן: לגירסת העותרות, אמות-המידה שהותוו בידי היועץ המשפטי אינן ניתנות ליישום. ראשית לכל, כך טוענות הן, "לא ניתן לערוך הבחנה בין צירים ראשיים לבין כבישים צדדיים". שנית, העותרות כופרות בעצם הלגיטימיות של ההבחנה בין אזורי אוכלוסייה ערבית לבין אזורי אוכלוסייה יהודית בתחומיהן של הערים המערבות. לגירסתן, רבים הם התושבים הערבים העוזבים את השכונות הערביות והקובעים את מישכנם בשכונות שבעבר התגוררו בהן יהודים בלבד. ועומדות הן העותרות ושאלות בתמיהה: "האם לצורך יישום אמות המידה ייקבעו מבחנים, שבעזרתן [כך] ניתן יהיה להגדיר אם שכונה מסוימת היא 'שכונה ערבית' או שכונה שבה 'ריכוז ניכר של ערבים' או 'אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית'?"

5. היועץ המשפטי לממשלה הגיש לבית-המשפט הודעה משלימה, וחזר על עיקרי עמדתו. אחת, כי "יש לכבד את השפה הערבית ואת אזרחי ישראל שהיא שפתם, וליתן לכך את הביטוי הראוי"; ושתיים, "השפה העברית היא השפה הרשמית העיקרית במדינה. משכך, שלא כנטען על-ידי העותרים, מעמדה של השפה הערבית בישראל אינו זהה למעמד השפה העברית ואין חובה לעשיית שימוש בשפה הערבית באותה מידה ובאותו היקף בכל רשויות השלטון...". ואולם זו הפעם מוסיף היועץ המשפטי, כי "שיקולים פרקטיים, כמו גם שיקולי כיבוד שפת הציבור הערבי, יש בהם כדי להצדיק הרחבת היקף השילוט בשפה הערבית אף מעבר לרחובות הראשיים ולדרכים המרכזיות, כמו גם מעבר לאותם אזורים בתחום הרשות הכוללים אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית". ואולם היועץ המשפטי נמנע מקביעת עמדה נחרצת באשר לשילוט שאינו ניצב בדרכים הראשיות, על מיבני הציבור או בשכונות הערביות. באשר לשילוט שמעבר למקומות אלה מעדיף היועץ המשפטי

כי ההכרעה תיפול בכל רשות מקומית לעצמה, שכן הרשויות המקומיות הן "המכירות מקרוב את צרכי האוכלוסיה בתחומן".

6. גם עמדה זו לא נשאה חן בעיני העותרות, ואת אי-שביעות רצונן הביעו בלשון מפורשת כך:

העותרות ישובו ויטענו, כי אין בנימוקים אשר פורטו בהודעה כדי להצדיק את המדיניות, לפיה לא מופיע כיתוב בשפה הערבית בכל השילוט העירוני בתחום שיפוטן של המשיבות. מעמדה הרשמי של השפה הערבית ועקרון השוויון החוקתי מטילים על המשיבות חובה להנהיג שימוש שוויוני בשפה הערבית בכל המרחב הציבורי שלהם. המסגרת הכללית והמעורפלת שהוצגה בהודעה לעניין הפעלת שיקול הדעת של המשיבות באשר להיקף המדויק של השילוט בערבית, אין בה כדי להבטיח שימוש שוויוני בשפה הערבית בשילוט העירוני בכל אחת מהמשיבות. העותרות יטענו שגם בפועל קשה ליישם את אמות המידה שנקבעו במסגרת כללית זו.

7. עריות תל-אביב-יפו, רמלה ונצרת עילית הגישו אף הן הודעות משלימות, והביעו את נכונותן להוסיף כיתוב בערבית על גבי השלטים ברחובות הראשיים, במוסדות הציבור העירוניים ובשכונות הערביות. עריות אלו הוסיפו והביעו אמונתן כי הצעת פשרה זו מהווה פתרון הולם, באשר מעניקה היא מענה ראוי הן לאינטרס הציבורי הן לצרכי המעשה של התושבים ושל אורחי הערים ששפתם ערבית. היועץ המשפטי לעיריית תל-אביב-יפו הודיענו בתגובתו המשלימה כי ביקש לשמוע את עמדת שני החברים הערבים במועצת העיר באשר לתוכנית השילוט של העירייה, ועמדתם של אלה הייתה כי התוכנית עונה על צרכיהם של תושבי העיר הערביים, וכי יש בה הבעת כבוד לשפה הערבית ולדוברי השפה הערבית. עריות רמלה ועיריית נצרת עילית חיוו דעתן כי נושא הלשונות הרשמיות בישראל מהווה סוגיה לאומית וכי ההכרעה בסוגיה זו היא בידי הכנסת. וכך, כל עוד לא אמרה הכנסת את דברה; וכל עוד נמנעת היא מהטיל על כלל רשויות השלטון בישראל "חובת דו-לשוניות"; יש להותיר בידי העריות את שיקול הדעת לפעול בשטח שיפוטן כמיטב הבנתן ושיקול דעתן ועל-פי צרכיה המקומיים של כל עיר ועיר.

חילוקי הדעות בין בעלי-הדין

8. מהם איפוא חילוקי הדעות בין בעלי-הדין? העותרות גורסות כי חובה היא המוטלת על העריות המשיבות להביא לכך שכל השלטים המוצבים מטעמן בתחומיהן ישאו כיתוב בערבית בצד הכיתוב בעברית.

מכאן, מצב הדברים הנוכחי, שבו נעדרת הערבית מחלק ניכר של השלטים העירוניים, מצב הוא הנוגד את הדין. מנגד, גירסת המשיבות היא כי אין מוטלת עליהן חובה חוקית לכיתוב ערבי על כל השלטים שהן מציבות בתחומיהן. עם זאת, המשיבות מסכימות - מתוך התחשבות בצורכי היומיום וברגשותיהם של התושבים הערבים - להוסיף כיתוב בערבית על השילוט בצירים הראשיים, על מיבני הציבור, ובאזורים שבהם מתגוררת אוכלוסיה ערבית. המחלוקת האמיתית בין בעלי-הדין ניטשת איפוא - להלכה ולמעשה - סביב הוספת כיתוב בערבית על השלטים ברחובות הצדדיים של האזורים שבהם אין מתגוררת אוכלוסיה ערבית. להדגמה נדבר ברחובות הצדדיים שבצפון תל-אביב-יפו. השאלה הנשאלת היא, אם כן, האם חלה חובת כיתוב בערבית ברחובות הצדדיים המצויים באזורים שבהם אין מתגוררת אוכלוסיה ערבית? האם חלה על המשיבות חובת כיתוב כאמור - כגירסת העותרות - או האם אין חלה על המשיבות חובת כיתוב כאמור, כגירסת המשיבות? הבה נצא איפוא למסע חיפוש חובה - בדין החרות או בהלכה - ולסופו של מסע החיפוש נדע מה העלינו ברשת.

טעון החובה שבדבר המלך במועצה, 1922

9. העותרות מצביעות על הוראת סימן 82 לדבר המלך במועצה, 1922, ומוסיפות הן וטוענות כי יש בה באותה הוראה כדי להטיל על העיריות המשיבות חובה כגירסתן. הבה נבדוק את הטענה.

קובע ומורה אותנו סימן 82 לדבר המלך במועצה, 1922, בנוסחו האנגלי המחייב (ראו: סעיף 24

לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981):

82. All Ordinances, official notices and official forms of the Government and all official notices of local authorities and municipalities in areas to be prescribed by order of the High Commissioner, shall be published in English, Arabic and Hebrew. The three languages may be used subject to any regulations to be made by the High Commissioner, in the Government offices and the Law Courts.

Official languages

In the case of any discrepancy between the English text of any Ordinance, official notice or official form and the Arabic or Hebrew text thereof, the English text shall prevail.

ובתירגום הבלתי-מחייב לעברית:

82. כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים שפות הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שייקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית. בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון, אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט. אם תהא כל סתירה בין הנוסח האנגלי של כל פקודה או מודעה רשמית או טופס רשמי ובין הנוסח הערבי או העברי שלהם, הולכים אחר הנוסח האנגלי.

סימן 82 לדבר המלך מקנה לשפה הערבית - כלשונה של כותרת השוליים - מעמד של שפה "רשמית", ומעמד זה, כשהוא לעצמו - כך טוענות העותרות - יש בו משום "הטלת חובה על רשויות השלטון להנהיג שימוש שוויוני בשפה זו ללא הפלייה וללא שרירות לב". המשיבות, למותר לומר, כופרות בטענה זו, ובחילוקי-דעות אלה שנתגלעו בין בעלי-הדין הוטל עלינו להכריע.

10. המושג "שפה רשמית" - באשר הוא - מושג רב-משמעי הוא; שמא נאמר: מושג מעורפל הוא, ותחום פרישתו יכול שישתנה מזמן לזמן ומשיטת משפט אחת למישנה. האמירה כי שפה פלונית "שפה רשמית" היא ברוריטניה, יש בה כדי להעיד, לכל הדעות, על "מעמד נעלה במיוחד" שאותה שפה קנתה לה במדינה (ראו: רע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג(2) 128, 142), ואולם נתקשה להסיק מסקנות משפטיות בנות-פועל וחד-משמעיות מעצם היותה של שפה פלונית "שפה רשמית". אכן, ברצותו יודע המחוקק לפרש ולפרט למה מכון הוא באומרו כי שפה פלונית שפה "רשמית" היא. הנה-כי-כן, בקנדה הדו-לשונית לא סיפק עצמו המחוקק אך בקביעה החגיגית כי הלשון האנגלית והלשון הצרפתית לשונות "רשמיות" הן במדינה, אלא הוסיף וטרח לפרט ולפרש בחוק גופו מסקנות אופרטיביות הנגזרות מ"רשמיותן" של אותן שתי לשונות. ראו להלן, פסקאות 65 עד 67. ובמקום שהחוק לא פירט ולא פירש משמעות היותה של שפה פלונית שפה "רשמית", יש כמסתבר דברים בגו, ושומה עלינו להיזהר מהסקת מסקנות אופרטיביות אך מ"רשמיותה" של שפה פלונית. נושא השפה עדין הוא מכדי שניתן יהא למותחו או לכווצו כרצון איש ואיש. שיקולים אלה בעיקר הביאוני לכתוב בפרשת מרעי נ' סאבק (שם, 142) כי "השפה הערבית בארצנו, נודע לה מעמד נעלה במיוחד, ויש אף הגורסים כי שפה 'רשמית' היא (יהא-אשר-יאה פירוש המושג 'רשמית')". באותו מקרה סברתי כי יש להטמיע אותו "מעמד נעלה במיוחד" שלשפה הערבית בנושא הזכות לבחור שעמדה שם לדיון, ובפירושו של החוק ביכרתי לבחור - מבין חלופות-

הפירוש השונות - ב"אותו פירוש המכיר במעמדה של השפה הערבית והמקדם שוויון בזכות לבחור ובזכות להיבחר" (שם, 142).

11. אשר לענייננו-שלנו. עד שנבוא אל סימן 82 גופו, לא נוכל להימנע מהעיר כי בנושא מעמדן של הלשונות ה"רשמיות" בישראל חיים אנו מפי דבר-המלך שנחקק לפני שמונים שנים, לא פחות. ואם בכך אין די, הנה לשונו המחייבת של אותו דבר-חוק היא הלשון האנגלית. עוד נזכור, כי דבר המלך היה אמנם "החוקה הקטנה" של ארץ-ישראל בתקופת המנדט, ואולם במקורו לא היה הוא אלא צו (order) - חקיקת-מישנה - שהוצאה בבריטניה מכוח הסמכות שהעניק ה-Foreign Jurisdiction Act, 1890.

12. ולפירושו של סימן 82 גופו: ראשית לכל נאמר, כי המושג "שפות רשמיות" (נעדיף לומר: "לשונות רשמיות") בא אך בכותרת השוליים לסימן 82 שלדבר המלך, ובגופו של הסימן הורנו המחוקק פירושה ופירוטה של אותה "רשמיות". החוק מבחין בין חובתו של השלטון המרכזי (the Government) לבין חובתו של השלטון המקומי (local authorities). אשר לשלטון המרכזי: דבר המלך בגופו מטיל חובה על השלטון המרכזי לפרסם באנגלית, בערבית ובעברית (לאחר קום המדינה, וכהוראת סעיף 15(ב) לפקודת סידרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, באנגלית לא עוד): "all ordinances, official notices and official forms of the Government ...". אשר לשלטון המקומי, אין דבר המלך בגופו מטיל עליו כל חובה שהיא. כל שנאמר בדבר המלך הוא, כי: "all official notices of local authorities and municipalities" יפורסמו בשפות האנגלית, הערבית והעברית "in areas to be prescribed by order of the High Commissioner". רשויות מקומיות איפוא אינן נושאות בכל חובת פירסום של ה-"official notices" שלהן, אלא אם הנציב העליון יורה כך בצו, ובאותם אזורים שעליהם יורה הנציב העליון. כפי שהודע לנו לא פורסמו צווים שכאלה, ומכאן שדבר המלך אינו עשוי לשמש מקור לחובת פירסום בערבית המוטלת על העיריות המשיבות.

13. ואולם בכך לא סגי. שאלה נוספת היא, האם מעיקרו של דין מוסמך הוא הנציב העליון לצוות על רשויות מקומיות לכתוב את השילוט העירוני בשפה הערבית. סימן 82 מדבר על סמכותו של הנציב העליון לחייב רשויות מקומיות לפרסם בשלוש שפות את ה-"official notices" שלהן, והשאלה הנשאלת היא: האם שילוט עירוני בא בגידרי מושג זה של "official notices"? חברי הנשיא ברק העדיף להותיר שאלה זו בצריך עיון, ואילו אני סבור כי יש להכריע בה ומטעם שיתברר בסמוך.

14. מהו איפוא פירושו של המושג "official notices"? תגובתו הראשונה של איש-המשפט היא כי מושג זה אינו כולל אלא מיסמכים כתובים או מודפסים, ובימינו - אפשר גם תמונות ורישומים בטלוויזיה, גלי-שמע ברדיו, ריצודי-אורות באינטרנט ועוד. שילטי-רחוב, כך יאמר איש-המשפט בתגובתו, אין הם באים בגידרי "official notices". כך בתגובה ראשונה. לא כך בתגובה לאחר בחינה ועיון.

ראשית לכל, אין הבחנה משפטית בין סמכותה של רשות מקומית לקבוע שמות לרחובות לבין סמכותה לצוות צווים ולהתקין תקנות (חוקי-עזר). הסמכות האחת היא כסמכות האחרת. כך הוא, בין אם סמכותה של הרשות נקבעה מפורשות בחוק חרות (קביעת שמות לרחובות) ובין אם כוחה בא לה כנדרש לביצוע סמכויותיה על-פי חוק (וביודענו כי רשות מקומית אינה מחזיקה אלא בסמכויות שהחוק נותן בידה). אכן, במובנו הרחב כולל המושג "official notices" ("מודעות רשמיות" כלשון התירגום) גם שמות של רחובות וכו'. שנית, בהיות דבר-המלך "מעין חוקה", ועל-פי כללי הפירוש המקובלים עלינו, חוקה מפרשים באורח מלכותי וברוחב-יד, בלב פתוח ומאופק-אל-אופק. ראו: אהרן ברק, פרשנות במשפט (כרך שלישי, פרשנות חוקתית, תשנ"ד-1994) 83-87, והאסמכתאות שם. מסקנה נדרשת מכאן היא, כי המושג "official notices" יפורש מתוך מבט רחב, בראייה כוללת עד-אופק.

במקום זה בא הטעם השלישי לפירוש במבט רחב, והוא הטעם התוכני העיקרי לדרך הפירוש הראויה. פירסום בלשון הערבית - וכמוהו פירסום בלשון העברית - בא כדי ליידע אנשים על-אודות תוכנו של הפירסום: ערבית לקוראי ערבית ועברית לקוראי עברית. פירסום - על-פי עצם טיבו - נועד להביא לידיעת הרבים את תוכנו של הטקסט המתפרסם; לעיתים כדי להורות, לעיתים כדי להדריך, לעיתים כדי להזהיר, לעיתים כדי להודיע. במובן זה - ולענייננו שלנו - לא נוכל להבדיל ולהבחין - ולא יהא זה ראוי כי נבדיל ונבחין - בין פירסום שמות רחובות וכו' לבין פירסומים אחרים של הרשות המקומית. פירסום נועד לתכלית פונקציונלית, ותכליתו הפונקציונלית של פירסום שמות הרחובות וכו' נדרשת לא פחות - לעיתים אף יותר - מתכליתו הפונקציונלית של כל פירסום אחר.

15. כללם של דברים: שילוט-חוצות של הרשויות המקומיות יש וראוי לראותו כבא בגדר המושג "official notices" שבסימן 82 לדבר המלך; אלא שהנציב העליון לא ציווה כל צו כסמכותו בסימן 82, וממילא אין מוטלת על הרשויות המקומיות כל חובה לפירסומו של שילוט חוצות - כמוהו ככל "official notices" של הרשויות המקומיות - בשפות העברית והערבית. נוסף בהקשר זה, כי לעיתים נקבעות הוראות מיוחדות בדברי-חוק באשר לחובה לפרסם בערבית פירסומים מסויימים. כך, למשל, הוראת סעיף 46(ב) לחוק העמותות, תש"ם1980-, שלעת פירוק עמותה שומה על המפרק לפרסם הודעה על דבר הפירוק "בשני עתונים יומיים המופיעים בעברית, אולם אם רוב חברי העמותה דוברי ערבית - היא תפורסם בעיתון יומי המופיע בערבית". כך הוא אף במיכרז פומבי המוצא בידי המדינה, שוועדת המיכרזים חייבת לפרסם את דבר המיכרז גם בעיתון היוצא לאור בישראל בשפה הערבית: תקנה 15(ב) לתקנות חובת המיכרזים, תשנ"ג1993-. לא מצאנו חובה מעין זו המוטלת בענייננו על רשויות מקומיות.

16. מדברים שאמרנו ומפירוש שפירשנו את סימן 82 לדבר המלך עולות כמה מסקנות חשובות לענייננו: ראשית לכל, המושג "שפה רשמית" אינו משמיע, כשהוא לעצמו, כל מסקנה בת-פועל משפטי. אכן, כינויה כ"רשמית" מקנה לשפה מעמד נעלה, אך אין להסיק מאותו מעמד מסקנה משפטית אופרטיבית אלא בניסיון שהדבר נדרש ובכפופות לדבר החוק. המאטריה רגישה ועדינה, ומסקנה משפטית אופרטיבית בכיוון אחד יכולה שתפגע ותחסיר בכיוון אחר. נשמור איפוא דרכנו; ניזהר, ולא נסיק מסקנה משפטית אופרטיבית מ"רשמיותה" של שפה אלא אם יידרש הדבר כתוצאה מהחלתו של עיקרון יסוד אחר במשפט. כך, למשל, למימושה הראוי של הזכות לבחור ולהיבחר כהילכת מרעי נ' סאבק. שנית, קריאה בסימן 82 לדבר המלך תלמדנו כי תכליתו העיקרית - מכל מקום: אחת מתכליותיו העיקריות - היא התכלית הפונקציונלית: ליידע את הציבור הקורא ערבית ואת הציבור הקורא עברית בפירסומים של גופי הציבור המרכזיים; זאת, בין אם המדובר בפירסומים המטילים חובות ובין אם המדובר בכל פירסומים אחרים שהם.

שלישית, והוא עיקר עתה לענייננו: דבר המלך נתן סמכות בידי הנציב העליון להחיל חובת פירסום בעברית ובערבית גם על רשויות מקומיות, אך הנציב העליון - כיום: הממשלה - לא עשה שימוש בסמכותו זו ולא הטיל על הרשויות המקומיות - על דרך של צו - חובת פירסום בעברית ובאנגלית. על רקע דברים אלה יכולה שתישאל שאלה: בהימצא לנו חוק חרות המקנה סמכות לרשות לצוות צו מסויים - בענייננו: לנציב העליון, לממשלה - האם לא נסיק מכאן כי שומה עלינו ללכת בראש ובראשונה בדרך שהיתווה המחוקק, ושלא נקבע הלכות "בצד" החוק כל עוד לא נתבררה שאלת הפעלתו של החוק במישרין? האם לא דין הוא שפְּנֵה את

העותרות בתחילה לממשלה כדי שתבקשנה ממנה כי תעשה שימוש בסמכותה הקבועה בסמן 82 לדבר המלך ותחיל את חובת הפירסום בעברית ובערבית על הרשויות המקומיות (קרא, לענייננו: על המשיבות)? תפנינה העותרות לממשלה ותבקשנה את אשר תבקשנה; הממשלה אפשר תיענה להן, אפשר תיענה להן חלקית, ואפשר לא תיענה להן כלל. בכל מקרה, זכותן של העותרות שמורה להן לשוב ולפנות לבג"ץ לאחר שהממשלה לא תיענה לכל מישאלותיהן. אך כל עוד לא עשו את המוטל עליהן - כמקובל בהלכות הבג"ץ מימים-ימימה - הלא נאמר על עתירת העותרות כי עתירה מוקדמת היא? כי עתירה היא שלא במקומה?

17. יתר-על-כן: הנה זה ניצב בפנינו חוק חרות המעניק סמכות לממשלה להטיל חובות על רשויות מקומיות בישראל בנושאי פירסום של "מודעות רשמיות". הנכון וראוי הוא - בבחינתה של שיטת המשפט בכללה - לקבוע הלכה באותם נושאים של פירסום כל עוד לא מוצו ההליכים לפי אותו חוק חרות? בדבריי אלה אין אני מכוון להילכת סדר-הדין המורה אותנו כי יש למצות הליכים קודם פניה לבג"ץ (על-אף שגם הלכה זו היא לעניין). כוונתי היא לטעם מהותי באשר ליחס בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת. אכן, כשאני לעצמי מתקשה אני לקבל כי ניצור ונקבע הלכה "בצד" החוק, בלא שהרשות אשר הוסמכה במישרין בחוק נתבקשה להפעיל את סמכותה וממילא לא החליטה כסמכותה בחוק. ואל יהא הדבר קל בעינינו. הממשלה קנתה סמכות על-פי דבר-המלך, ולו סירבה לעותרות את מבוקשן - כולה או חלקה - היה עלינו לברר ולמצוא אם החלטתה חורגת ממיתחם הסמכות שניתנה לה או ממיתחם הסבירות הנדרש מן החוק. והנה עתה מבקשים אנו להחליט תחת הרשות המוסמכת, ובעצם - להכתיב לרשות המוסמכת - לממשלה - החלטה ששומה עליה לקבל, וכל זאת בלא שהממשלה נתבקשה כלל להידרש לנושא. דרך זו אינה מקובלת עליי מכל-וכל.

אינני מסכים להכרעת הדין של חברי הנשיא ברק. ואולם בוודאי אתקשה לקבל החלטה - הנדרשת מחוות דעתו - ולפיה לו היתה הממשלה מחליטה כי בשילוט רחובות צדדיים בצפון תל-אביב-יפו אין צורך בכיתוב בערבית בצד הכיתוב בעברית, היתה החלטה זו חורגת בעליל מסמכות כדי התערבותנו בה והפיכתה על פיה. ואולם זו החלטתו של חברי כיום, אף בלא שניתנה הזדמנות לממשלה לשקול, לברר ולהחליט. אולי היתה הממשלה מחליטה להיעתר לעותרות? אולי היתה הממשלה להעניק לעותרות אף יותר מאשר ביקשו? ואולי היתה הממשלה מחליטה להקים ועדה מכובדת לביורר השאלות המתעוררות בעתירה? האמנם אין הממשלה זכאית לעשות כל אלה? והנה עתה, אם נצווה על המשיבות כי תעשינה כך-וכך, מונעים אנו מן הממשלה - שלא בזכות ושלא בהצדק, לדעתי - לנקוט אחת מדרכים אלו, או דרך אחרת כלשהי, והכל בביצוע סמכויותיה על-פי חוק.

18. כללם של דברים: הוראת סימן 82 לדבר המלך היתה לעותרות משענת קנה רצוף לייסד עליה את טיעוניהן. יתר-על-כן: עצם קיומו של סימן 82 - על הסמכות שהוא מעניק בגופו לממשלה - מונע, לדעתי, קביעתה של הלכה המחייבת את המשיבות בדבר, כל עוד לא מיצו העותרות את הדרך שהדין וההלכה מעמידים לפניהן לחיוב הממשלה על-פי סמכותה בסימן 82 לדבר המלך.

טיעון החובה שבהכרזה על הקמת המדינה

19. טוענות העותרות כי החובה להציג שילוט בערבית נובעת במישרין מן ההכרזה על הקמת המדינה, וכנגזרת מעקרון השוויון שבהכרזה. ובלשון:

...שוויון זה הוא חלק אינטגרלי משוויון זכויות, המובטח לכל אזרחי המדינה במגילת העצמאות, אשר קיבלה מעמד חוקתי במסגרת פסקת עקרונות היסוד בשני חוקי היסוד החדשים:

"מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלא הבדל דת ומין...לשון, חינוך ותרבות." (ההדגשה במקור - מ' ח').

לו היתה הכרזת העצמאות מודיעה אותנו את שהעותרות טוענות לו, אפשר היה עלינו לברר מה מעמד משפטי נועד להכרזה בשיטת המשפט בישראל (סוגיה שהעותרות לא פרשו כלל לפנינו); האם "ההכרזה...מבטאת את חזון העם ואת האני מאמין' שלו, אבל אין בה משום חוק קונסטיטוציוני הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים או ביטולם" (בג"ץ 10/48 זיו נ' גוברניק, פ"ד א 85, 89)? ראו עוד: בג"ץ 7/48 אלכרבוטלי נ' שר הביטחון, פ"ד ב 5, 13; האם יועד להכרזה אך כוח-של-פרשנות כך ש"כל הוראת חוק [תפורש] לאורה ועד כמה שאפשר בהתאמה עם עקרונותיה המנחים ולא בניגוד להם"? (ע"א 450/70 רוגזינסקי נ' מדינת ישראל, פ"ד כו(1) 129, 135). ואפשר לאחר התיקונים שהוכנסו בהם חוללו חוקי היסוד החדשים בהכרזה מוטציה גנטית, וההכרזה הפכה ממקור של פרשנות למגילת זכויות ממש. השוו: בג"ץ 1554/94 עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2, 26. אלא שכל שאלות אלו כולן שאלות שלא-לעניין הן, הואיל והעותרות שמו בפי ההכרזה הצהרות שההכרזה לא הצהירה מעולם. שכן כך - ולא כציטוט העותרות - מודיעה אותנו ההכרזה על הקמת המדינה:

מדינת ישראל ... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה
 בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות
 ...

20. הנה-כי-כן, ההכרזה מבדילה ומבחינה במפורש בין חובות עשה שהמדינה נוטלת על עצמה - המדינה
 תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה וכו' - לבין זכויות החופש - בהן חופש הלשון - שהמדינה
 תִּקְנֶה 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. זכויות מסוג זה פירושו הוא "שאני זכאי לדרוש כי אחר יעשה דבר מה בשבילי או יימנע
 למעני מעשיית מעשה מסויים. מקום שיש בידי זכות כנ"ל, קיימת בצדה חובתו של זולתי לעשות את הפעולה
 שאני זכאי לה או להימנע מהמעשה אשר אני זכאי לדרוש כי לא ייעשה": ע"פ 95,99/51 פודמסקי נ' היועץ
 המשפטי לממשלה, פ"ד ו(1) 341, 354 (מפי השופט אגרנט). אלו הן הזכויות במובן הצר, זכויות מהסוג
 הראשון על-פי הקלסיפיקציה של הופלד (Hohfeld). ראו עוד: Salmond, **Jurisprudence** (12 th. ed., 1966) 41 ff.

שלא כמות אלו הן הזכויות מהסוג השני - זכויות החופש והחירות. זכויות אלו משמיעות "כי אני חפשי,
 בגבולות ידועים, לעשות בשביל עצמי דברים שונים - או להימנע מעשייתם - בלי כל הפרעה מטעם המדינה,
 כלומר בלי שהתנהגותי תיראה כבלתי חוקית. זכויות אלו יסודן מונח בחוסר כל חוק האוסר על השימוש בהן":
 פרשת פודמסקי, שם, 354. ועוד: "בה בעת שהזכות מהסוג הראשון מאפשרת לי לדרוש מאחר מעשה או אי-
 מעשה, מרשה הזכות מהסוג השני כי אני בעצמי אבצע פעולה או אמנע מעשיית מעשה. אולם, מה שמאפיין
 יותר מהכל את הזכויות הנכללות בקבוצה השניה היא התכונה המקנה להתנהגות, נשוא הזכות, צביון או גוון
 חוקי, במובן זה, שאין המדינה מענישה בעל זכות כנ"ל, על אותה התנהגות, באיזו צורה שהיא. לכל אחד הזכות
 לעשות את אשר החוק אינו אוסר עליו" (שם, 355). (כל ההדגשות במקור - מ' ח').

21. הנה-כי-כן, הכרזת העצמאות מבטיחה לִלְ ל חופש לשון, קרא: 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.
 ובלשונו של השופט ברק בפרשת ראם (ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד
 מז(5) 189, 202):

נמצא, כי במסגרת של חופש הביטוי נכלל גם חופש הלשון של המתבטא. אכן, הכרזת העצמאות - המהווה את "האני מאמין" של העם... קבעה כי מדינת ישראל "תבטיח חופש דת, מצפון, לשון". לפרט ניתן אפוא החופש להתבטא בלשון הרצויה לו. נתונה לו החירות להביע מחשבותיו (האישיות, החברתיות והמסחריות) בלשון שבה יחפץ.

וכך, 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.

22. ואולם חופש זה המוקנה לך ל, העותרות לא תוכלנה למצוא בו בית-אחיזה לטענותיהן. שכן אין הן מספקות עצמן בחופש זה המובטח לכל הבא בשעריה של ישראל. מבקשות הן כי תוטל על המשיבות חובה פוזיטיבית - חובה העומדת כנגד זכות מן הסוג הראשון שבטבלת הופלד - לאמור: כי תוטל עליהן חובה להוסיף כיתוב בערבית על כל שילטי-חוצות שהן מציבות בתחומיהן. ואולם לענין לשון אין ההכרזה מייסדת זכויות מסוג זה (זכויות "במובן הצר"), קרא: 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). חובת השלטון אינה אלא להימנע מפעולה בתחום הלשון, ואין מוטלת עליו כל חובת פעולה פוזיטיבית. בפרשת "שוחרי גיל"ת" טענו העותרים לזכותם של ילדים בגיל רך - ילדים אשר גדלו בתנאים של קיפוח ושל מצוקה חברתית קשה - לקבל מענקים מן המדינה "לטיפוח חינוכי". השיב על-כך השופט אור וכה היו דבריו (שם, 27):

מה שראוי להדגיש לענייננו הוא, כי העותרים לא התמודדו עם השאלה כיצד נובעת מן החירות שעוגנה במגילת העצמאות - "חופש החינוך" - חובה אפירמטיבית של המדינה לספק חינוך לילדים בגילם של העותרים 3 ו-5 ברמה אשר לה הם שואפים. הזכות ל"חופש חינוך", על-פי פשוטה, באה להבטיח חירות ובחירה בחינוך. כך, למשל, הורים המבקשים ליתן חינוך דתי לילדיהם, שמורים להם החופש והבחירה להקנות להם חינוך כזה. ובדומה, להורים החפצים להקנות לילדיהם חינוך אחר, שאינו דתי, החופש לבחור בעבורם בחינוך כזה. אך הזכות "לחופש חינוך", כשלעצמה, אינה כוללת את חובתה של המדינה לספק חינוך כזה או אחר.

חופש החינוך שבהצהרת העצמאות היה כחופש הלשון - השניים חוסים תחת חופה אחת - ומדבריו של השופט אור נלמד לענייננו. חופש הלשון, באשר הוא, אין הוא מטיל על המדינה חובת עשה.

בהמשך דברינו להלן נדבר בצ'רטר הקנדי שעניינו זכויות וחירויות. נעיין בניסוחו של הצ'רטר (ראו להלן, בפיסקה 65) וידענו כי הלשון האנגלית והלשון הצרפתית הוכרו מפורשות כלשונויותיה הרשמיות של קנדה, וכי שתי לשונות אלו זכו למעמד שווה ולזכויות שוות ככל שרשויות השלטון נוגעות בדבר. נשווה את לשון הצ'רטר להכרזת העצמאות ונבין על נקלה כי אין בה בהכרזה כל הטלת חובה פוזיטיבית על המדינה שזה אך נולדה באשר לשימוש בשפה הערבית.

23. חופש הלשון, רואים אנו בו נורמה מובנת מאליה - נורמה שלא נוכל בלעדיה - ואולם חלילה לנו להקל ראש בהבטחת חופש זה. היה זה בשנותיה הראשונות של המדינה - שנים מעטות לאחר שהכרזת העצמאות הבטיחתנו נאמנה על חופש הלשון - שהמועצה לביקורת סרטים ומחזות אסרה על להקות מקומיות להעלות הצגות תיאטרון בשפת היידיש. אומנים זרים הורשו להביע עצמם על הבימה בשפת היידיש, לא כן ישראלים. מונח לפניי צילום מכתב שכתב ביום כ"ה טבת תשי"א (3.1.1951) יושב-ראש המועצה לביקורת סרטים ומחזות בעניינה של ההצגה "צווי קונילמל" (שני קונילמל), וזו לשון המכתב:

כ"ה טבת תשי"א
3.1.51

לכבוד
מר אהרון אסטראגורסקי
רחוב מרכז בעלי מלאכה 14,
תל-אביב.

א.נ.

הנידון: - בקשתו להצגת "צווי קונילמל".

בתשובה למכתבו מיום 27 בדצמבר 1950, הננו מתכבדים להודיעו כי בהתאם להחלטת המועצה לביקורת סרטים ומחזות אין להתיר הצגות ביידיש ע"י להקות מקומיות.

ההיתר להופיע ביידיש נתנה [כך] אך ורק לאמנים-אורחים הבאים לבקור בארץ.

בכבוד רב,

(-)

קיסילוב
יו"ר המועצה

העתקים: למחלקה הפלילית, המטה הארצי
משטרת ישראל ת"א.

מפקד מחוז ת"א, מטה מחוז
משטרת ישראל

הקורא יתן דעתו לזהות הנמענים בתחתית המכתב. בכך ניתן להודות: דבר הסירוב הודע במהירות למבקשים.

נוסיף כי אותה עת אף נהגה במשרד הפנים מדיניות שעודדה עיתונות עברית והעדיפה אותה על פני עיתונות ביידיש. השוו: בג"ץ 213/52 מ. שטיין, מ"ל "העתון הדימוקרטי" נ' שר הפנים, פ"ד ו 867. ימים אלה של צמזורת-לשון חלפו-עברו, ואולם נדע כי חירות הלשון אינה מובנת מאליה כפי שניתן היה לסבור תחילה.

24. נמצא לנו איפוא כי הכרזת העצמאות אין בה אחיזה לטיעוני העותרות, וכי אין בה בהכרזה כל חובה המוטלת על המשיבות לכתוב שילטי-חוצות מטעמה בערבית.

חובה מן המשפט הבינלאומי הפומבי?

25. בהיעדר יסוד משפט פוזיטיבי בדיון לחובות שהן טוענות להן, ניפנות העותרות אל המשפט הבינלאומי. לטענתן, החובה לכבד את שפתו של המיעוט מעוגנת בהוראת סעיף 27 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (International Covenant on Civil and Political Rights), אמנה שישראל אישרה אותה בשנת 1991. לגירסתן של העותרות, הוראת סעיף 27 לאמנה זו "מטילה חובה פוזיטיבית על המדינות" ומהוראת-אמנה זו מבקשות הן ללמוד לעניין. אלא שהוראת סעיף 27 לאמנה הנזכרת (שאותן אין העותרות מצטטות בעתירה) אינה תומכת בטענה. וזה לשונו של סעיף 27 האמור:

In those states in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

קריאה בהוראת אמנה זו תלמדנו כי העותרות מערבות שוב מין-בשאינו-מינו; זכות שכנגדה ניצבת חובה בזכות החופש והחירות. הוראת סעיף 27 - כלשונה - אינה מדברת אלא בזכות החופש והחירות, ואין בה כדי להטיל חובה פוזיטיבית על המדינה כטענת העותרות. אכן, כל שהוראת סעיף 27 מטילה על המדינות הוא שלא למנוע מקבוצות מיעוט כי תעשינה שימוש בלשון, וכי יינתן להן חופש הדת והתרבות. ראו עוד: David Kretzmer, *The Legal Status of the Arabs in Israel* (Westview, 1990) 164. כל שהאמנה מחייבת את המדינות החתומות עליה הוא לסובלנות כלפי קבוצות מיעוטים בנושאי תרבות, דת ולשון; אין בה הטלת חובה על המדינות לסייע למיעוט לשמר לקדם ולטפח את שפתו, את תרבותו או את דתו.

26. לעניין פירושו של סעיף 27 האמור, מסיבות העותרות את תשומת הלב להערת הוועדה לזכויות האדם של האו"ם (Human Rights Committee, General Comment 23, Article 27), הערה ולפיה:

[A]rticle 27 relates to rights whose protection imposes specific obligations on States parties. The protection of these rights is directed towards ensuring the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole

בהסתמך על החלטה זו טוענות העותרות כי חובה היא "המוטלת על הרשויות הציבוריות לכבד את שפת המיעוט". ועוד טוענות הן, כי "הפרשנות המקובלת להוראה זו מטילה חובה פוזיטיבית על המדינות". אינני מסכים לא לפירושן של העותרות ולא למסקנה הנדרשת מדבריהן.

ראשית לכל, גם אנו מסכימים כי הוראת סעיף 27 מטילה חובה על המדינה, אלא שתוכנה של חובה זו תוכן שלילי הוא, לאמור: החובה שלא להתערב בחופש הלשון, בחופש הדת ובחופש התרבות של המיעוט. יתר-על-כן: אני נכון להסכים כי מוטלת על המדינה אף חובת עשה, והיא, חובה למנוע אחרים מהתערב בחופש של המיעוט. וכלשונה של אותה החלטה עצמה (בסעיף 6.1 בה):

Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a "right" and requires that it shall not be denied. Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right

are protected against their denial or violation. Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.

נקרא פירוש זה לסעיף 27, וידענו כי אין בו דבר וחצי-דבר המטיל חובה פוזיטיבית על המדינה כטענת העותרות. אכן, לשונו של סעיף 27 נהירה ואין מיקרא יוצא מידי פשוטו. מכל מקום, נזכור כי החובות המוטלות בסעיף 27 לאמנה, על המדינות מוטלות הן ולא על הרשויות המקומיות, כטענת העותרות.

בלא שניכנס לשאלה עד כמה יכולה אמנה, בתורת שכזו, להקנות זכויות לפרט בתחומי המדינה - וכידוע ההלכה המקובלת עונה לשאלה זו בשלילה; ראו, למשל: בג"ץ 493,69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד (2) 197, 233, 234 - לא נמצא לנו כי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מקנה למיעוט הערבי המתגורר בתחומי המשיבות זכויות כנטען על-ידי העותרות, קרא: זכויות המטילות על המדינה או על הרשויות המקומיות חובה פוזיטיבית לשימורה, לקידומה ולטיפוחה של השפה הערבית על דרך של כיתוב בשילוט-חוצות או בכל דרך אחרת.

מחוק לשיקול-דעת - המיבחן הפונקציונלי

27. חוק או דין פוזיטיבי המחייבים עירייה לכתוב שילטי-חוצות מטעמה בערבית - או גם בערבית - לא נמצאו לנו. ואולם שיקול-דעת יש לה לעירייה כיצד תעצב שילוט-חוצות מטעמה, ואם ייכתב השילוט - בצד העברית - גם בערבית. השאלה הנשאלת עתה היא, איפוא, כיצד שומה על העירייה להפעיל את שיקול דעתה לעת שהיא בוחנת את שאלת הכיתוב על שילוט מטעמה; מה שיקולים שומה עליה על העירייה להביא במניין שיקול דעתה, והאם בין אותם שיקולים יש שיקול המכריע את הכף? לשאלות אלו ולשאלות הנגזרות מהן ניפנה עתה.

28. עירייה מחזיקה בסמכויות שהוענקו לה בדין - במפורש או מכללא - ואך-ורק בסמכויות אלו. סמכות הצבתו של שילוט נלמד עליה, על דרך הכלל, מתוך סמכויותיה הכלליות של העירייה לעשות לטובת תושביה (סעיף 249 לפקודת העיריות), ועל סמכות כללית זו תוסיף עצמה סמכותה המיוחדת של עירייה כי "תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסימטאות והכיכרים, או תשנה שמותיהם כשיש צורך בכך ... ותדאג לקביעתם

במקומות בולטים ... " (סעיף 235(4)(א) לפקודת העיריות). על כך תיתוסף סמכות העירייה כרשות תימרוז מקומית, להציב בתחומיה תמרורי אזהרה, תמרורי הוריה, תמרורי מודיעין, סימנים על פני הדרך וסימני-עזר בדרך (תקנה 18 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961). כולנו נסכים איפוא, כי כל אחת מן העיריות המשיבות קנתה סמכות להציב בתחומיה שילוט-חוצות. השאלה הנשאלת אינה אלא זו: האם - כטענת העותרות - הפעלתו של שיקול דעת ראוי בגידרי אותה סמכות חייבת שתביא את העיריות המשיבות למסקנה כי כל שילוט מטעמן הכתוב עברית חייב שישא אף כיתוב בערבית? ולא עוד, אלא - כלשון העתירה: "בגודל זהה לזה שבעברית ..."? לבחינתה של שאלה זו שומה עלינו לבחון את סוגי השיקולים שחובה על עירייה לשקול לעת שהיא מפעילה סמכות על-פי חוק. סוגי שיקולים אלה ייגזרו, בראש ובראשונה, מטיב סמכויותיה ופעילויותיה של עירייה, ומטיב היחסים ההדדיים שבין עירייה לבין תושבי העיר. מהו איפוא טיב סמכויותיה ופעילויותיה של עירייה ומהו טיב היחסים שבין עירייה לבין תושביה?

29. בפרשת יקותיאל נ' שר הפנים (בג"ץ 6741/99, פ"ד נה(3) 673), בחנו טיב שיקוליה של עירייה לעת שהיא מפעילה סמכויות שהוענקו לה בדין, ופסקנו כי יש להבחין הבחן-היטב בין שיקולים הימים למדינה - אם תרצו: לממשלה - לעת שהיא מחליטה החלטות, לבין שיקולים הימים לעירייה המפעילה סמכות מסמכויותיה. על הבחנה זו אמרנו, בין השאר, דברים אלה (שם, 704):

מנינו פגמים עוד ועוד בקביעתו של שר הפנים ... בחינה מקרוב של הנושא תלמדנו, כי המכנה המשותף של הפגמים כולם - או של רובם - הוא בעירובו של מין-בשאינו-מינו, לאמור: בעירובה של מדיניות כלל-מדינתית במדיניות עירונית. לא הרי זו כהרי זו. יש מדיניות כלל-מדינתית שאינה יפה למדיניות עירונית, ויש מדיניות עירונית שאינה יפה למדיניות כלל-מדינתית.

באותו מקרה בחנו שאלה אם רשאית ומוסמכת היא עירייה להעניק הנחות מארנונה לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, ותשובתנו לשאלה היתה (על-פי ההנחות שהינחנו באותו עניין) כי מדינה רשאית ומוסמכת להעניק הטבות-ממון לתלמידי ישיבה וכי שלא כמדינה היא עירייה (שם, 705):

הנחת-היסוד לענייננו היא זו - ועתה לא נערער על ההנחה - שהמדינה רשאית ומוסמכת להחליט כי מבקשת היא להיות לעזר לאברכים שתורתם אומנותם ולתמוך בהם בתשלומי-כסף. בבחינת הערכים שאותם מבקשת המדינה לקדם, אין חולקים לענייננו עתה כי מוסמכת ורשאית היא המדינה לעודד אברכים ללמוד בישיבה, וכי עידוד זה יכול שיהיה על דרך של תשלומים להבטחתה של הכנסת מינימום. ואמנם, תקציב משרד הדתות כולל פריט שעניינו תשלומים להבטחתה של הכנסת מינימום לאברכים שתורתם אומנותם, ותשלומים אלה אינם עומדים לפנינו לביקורת. זו מדיניות המדינה - מדיניות שבאה לידי ביטוי בתקציב המדינה - מדיניות המעניינת עצמה באינטרסים כלל-מדינתיים.

המדינה רשאית ומותרת, לא כן היא העירייה (שם, 705, 706):

שונה מן המדינה היא הרשות המקומית. שלא כמדינה, שמדיניותה היא על-פי עצם טיבה כלל-מדינתית, רשות מקומית מוסמכת וחייבת לרכז עצמה - בכפוף ליוצאים ספציפיים המנויים בחוק - אך בתחומיה בלבד, ומדיניותה חייבת שתבטא אינטרסים מקומיים של הרשות ושל תושביה. רשות מקומית אמורה לדאוג לקהילתה - לא לכלל קהילת המדינה - ומדיניותה חייבת שתתאים עצמה לכלל הקהילה המתגוררת בתחום הרשות. רשות מקומית אמורה לספק שירותים לכלל התושבים שבתחומה, ואותם תושבים אמורים לממן את ההוצאות שהרשות עומדת בהן לאספקת השירותים.

.....

בהקשר זה ניזכר בהלכה הכללית ולפיה אמורה רשות מקומית להעסיק עצמה, על דרך העיקרון, בנושאים מקומיים ולהרחיק עצמה מעניינים הנושאים אופי כלל-ארצי. רשות מקומית, כל רשות מקומית, תידרש לענייניה המיוחדים ובה-בעת תזהיר עצמה מטיפול בעניינים שטיבם כלל-מדינתי הוא.

שילוט בתחומה של עירייה - שילוט רחובות, מיבני ציבור וכיוצא-באלה - כמוהו כשאר שירותים שעירייה מספקת לתושביה: שירותים כתאורה, כביוב, כמדרכות וככבישים. כל אלה, צורכי יומיום הם המצויים באחריותה ובסמכותה של הרשות המקומית, וזו תעשה כחוכמתה ועל-פי שיקול-דעתה בשוותה נגד עיניה את רווחת תושביה, את טובתם, את נוחותם. ואילו במקום שעירייה תחרוג מן המנדט שהופקד בידיה - לשרת את תושביה כיאות - ותפליג אל נושאים המחייבים הכרעה לאומית מרכזית - נושאים שעל-פי עצם טיבם לא למענם נבחר ראש עיר ושלא למענם הצביעו התושבים עבור חברי מועצת העיר - יורה בית-משפט את העירייה כי תסיג עצמה מטיפול באותם נושאים ותרכז עצמה באשר הוטל עליה לעסוק בו: בתאורה, בכבישים, בכיוב, במתנ"סים. בית-המשפט ישוב ויזכיר לעירייה כי פתרונות של שאלות כלל-מדינתיות למחוקק המרכזי - לכנסת - ולממשלה ניתנו; לרשויות השלטון המרכזיות ולא לרשויות המקומיות; וכי על הרשות המקומית לשמור עצמה בדל"ת אמותיה ולהימנע מהסדרתן של סוגיות כלל-מדיניות או כלל-לאומיות במסווה הסדרתה של סוגיה מוניציפלית. ראו עוד והשוו: בג"ץ 122/54 אקסל נ' ראש העיר חברי המועצה ובני העיר של אזור נתניה, פ"ד ח 1524, 1531-1532; ע"פ 217/68 יזראמקס נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 343, 363-364.

30. כתאורה, ככבישים וכביוב כן הוא השילוט העירוני. ככל השירותים האחרים שעירייה מושיטה לתושביה, כן הוא השילוט שייעודו הוא לשרת את צורכי היומיום של התושבים. ייעודו של השילוט ייעוד פונקציונלי הוא; ייעוד פונקציונלי ולא כל ייעוד אחר. שילוט לא נועד לשרת לא מטרה כלל-מדינתית ולא תכלית כלל-לאומית. שילוט עירוני לא נועד לספק צורכי-נפש ומעיקרו לא נוצר הוא לקיים ולממש אידיאולוגיות רמות

ונשגבות. השילוט אמור להסביר למתעניין שמו של רחוב מהו; האם בניין פלוני בניין המוזיאון העירוני הוא; האם אסור לנסוע בכביש מסויים כי חופרים בו; ועוד כיוצא באלה פיסות-מידע פשוטות, אלמנטריות, האמורות לעזור לאדם להתמצא בעירו. שילוט נועד לחיי היומיום השוטפים. שילוט לא נועד למניפסטים על-אודות אמונות ודעות ורגשות. עירייה נבחרה לספק לתושביה שירותי יומיום וחותרה על כל מעשיה ופעולותיה; כל שירות שעירייה מספקת לתושביה, חותרה של עירייה טבוע בו; וכשאר שירותי העירייה כן הוא נושא השילוט: חותרה של העירייה - החותרה העירוני היומיומי, חותרה הרווחה והנוחות של התושב - טבוע בו.

31. ומה בענייננו-שלנו? הכל יסכימו - איש לא יחלוק - כי שילוט העירייה בתחומיה - שמות הרחובות, בנייני הציבור וכו' - חייב להיעשות בשפה הנהירה לתושבים. שילוט ברחובות תל-אביב-יפו שעליו כיתוב בשפת מונגוליה החיצונית לא יסכון באשר לא יהיה בו כדי לענות על צרכי התושבים. שילט-חוצות אינם ממלאים את ייעודם כהלכה אם עוברים-ושבים אינם מבינים את הכתוב עליהם. ועירייה שאִלֶּה הם שילט-החוצות שלה, כְּשֶׁלָּה במילוי תפקידה.

האם זה ענייננו-שלנו?

לו הוכח לנו כי תושביהן הערביים של העיריות המשיבות - ולמען הנוחות נדבר להלן בתל-אביב-יפו - נמצאים אמנם נפגעים בשל כך שאין הם יכולים לקרוא בשילט-החוצות של העירייה (נזכור שמדברים אנו אך-ורק בשלטים המוצבים ברחובות הצדדים של השכונות היהודיות; ראו לעיל, פסקה 8), לא היינו מהססים לומר את דברנו צלול וברור והיינו מחייבים את העירייה להוסיף כיתוב בערבית לכיתוב בעברית; כך ברחוב סוטין, כך ברחוב מודיליאני וכך בכל שאר הרחובות בשכונות היהודיות. דא עקא, בעתירה שלפנינו לא מצאתי ולו תלונה קונקרטית אחת - אף לא קֶצֶה-קֶצֶה של תלונה קונקרטית - על-כך שפלוני נתקל בקושי בשל היעדר כיתוב בערבית על השילוט ברחוב סוטין. לא נמצא לנו ולו בדל-ראיה על ערבים שדרכם אבדה להם אך בשל כך שחסר להם הכיתוב בערבית בשמותיהם של רחובות צדדיים בשכונות היהודיות. לא שמענו דבר על-כך שהערבים נמצאו ניזוקים בשל כך שנתקשו בהבנת העברית על שילט-הרחוב. לא קיבלנו נתונים על-אודות שיעור הערבים שאינם יודעים קרוא עברית.

העותרות עשו עצמן אפטרופות על כל תושבי המשיבות, אך לא טרחו להציג לפנינו ולו תצהיר אחד של תושב אשר חש עצמו נפגע עקב היעדר כיתוב בערבית. טענות שמענו לרוב: על "מניעת זכות גישה" ועל "סכנה בטיחותית", ואולם אלו כולן טענות פורחות באוויר הן בלא שהעותרות טרחו לעגן בנתונים של-ממש.

בהיעדר תשתית ראיות הולמת, כל טענות העותרות על הפגיעה בתושבי המשיבות, טענות ריקות מתוכן הן, טענות סרק הן שאין ביכולתן להעלות פרי של סעד.

32. במכתבים שכתבה העותרת 2 לעיריות המשיבות חוזרת ונשנית הטענה הבאה, ובלשון זו בדיוק: "נהגים ערבים רבים מתלוננים, כי השילוט בדרכים בתחום העיר תל-אביב-יפו אינו כולל את השפה הערבית ... דבר שפוגע בנהגים הערביים, שכן העדר כיתוב בערבית מקשה עליהם, הלכה למעשה, למצוא את דרכם בתוך העיר." כך נכתב במכתב שנשלח לעיריית תל-אביב-יפו וכך - בדיוק - נכתב במכתבים שנשלחו לעיריות רמלה ולוד. ואולם חוץ מאמירות כלליות וסתמיות אלו על "נהגים ערבים רבים" ועל הקושי שהם נתקלים בו, לא זכינו לשמוע תלונה אף לא מנהג אחד. ואולי לא הוגש כל תצהיר משום שאין נהגים ערבים אשר נתקלו בקושי של-ממש כטענת העותרת 2?

הוא הדין בטענת העותרות - זו הפעם טענה המנוסחת בזהירות רבה יותר - ולפיה "על הרשויות המקומיות מוטלת חובה להקנות לדוברי הערבית גישה נאותה למוסדות העירוניים באמצעות שילוט בשפתם, וזאת כדי לאפשר לאזרחים אלו מיצוי שווה של השירותים הניתנים על ידן", וכי חובה זו מקבלת מישנה-תוקף "כאשר מדובר בשלטי אזהרה, שכן אי הבנתם של שלטים ממין זה מסכנת את בטיחותם של האזרחים הערבים". ואולם גם כאן לא טרחו העותרות לעשות קונקרטיזציה של טיעוניהן.

33. יתר-על-כן: בשנים האחרונות הירחבנו במאוד את תחום פרישתה של זכות העמידה (locus standi) ונדרשנו לא אחת - ולא מעט - לעתירות ציבוריות (actiones populares). ואולם גם בהרחבה זו כלל נקוט בידינו, והוא, שלא נשמע לעתירה אם יש נפגע פרטי והנפגע אינו פונה לבג"ץ בתלונה על אותה פגיעה שנפגע. במקרה מעין-זה נאמר לאותו עותר ציבורי המבקש לטעון לזכותו של הפרט הנפגע: מה לך שמתעבר אתה על ריב לא לך? אם הנפגע אינו מתלונן על פגיעה שנפגע, מה לך שראית להעיר ולעורר חילוקי-דעות? ראו והשוו: בג"ץ 217/83 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 443; בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים פ"ד מא(2) 1, 23 ואילך; בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 461, 462, 469, 472; בג"ץ 2148/94 גלברט נ' יושב ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, פ"ד מח(3) 573, 579.

בפרשת חנה ח'לף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון (בג"ץ 527/74, פ"ד כט(2) 319), החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה על שינוי ייעוד של חלקה מסויימת, ואולם בניגוד להוראה מפורשת שבחוק לא פירסמה את דבר השינוי המיועד בעיתון בוקר הנדפס בשפה הערבית. העותרים טענו כי בשל מחדל הפירסום נמנעה מהם זכותם להתנגד לתוכנית, ובית-המשפט נעתר לעתירה והורה על ביטול החלטתה של

הוועדה המחוזית לשנות את ייעוד החלקה. הנה-כי-כן, אדם שנפגע קונה זכות לעתור לבג"ץ בעניינה של אותה פגיעה, ובית-המשפט ייעתר לו במקרה המתאים. בענייננו שלנו, שלא כבפרשת ח'לף, לא נמצא לנו אדם נפגע. כל שנמצא לנו אינם אלא טיעונים כלליים ורחבים על-אודות פגיעות היפותטיות. ואם בכך אין די, נוסף ונאמר עוד זאת.

34. תושבי הערים המשיבות, תל-אביב-יפו, לוד, רמלה ונצרת-עילית - תושבי כל עיר לעצמם - בחרו במועצת עירייה ובראש עירייה, ורצונם היה כי נבחרים אלה שבחרו בהם ינהלו את ענייני העיר ואת ענייניהם- שלהם ככל שהמדובר בחייה המוניציפליים של העיר. כך בענייני העיר בכללם וכך בנושא השילוט העירוני ברחבי העיר. והנה, לא מפי תושביהן של הערים המשיבות ולא מפי נבחריהם של התושבים - לא מפי אלה ולא מפי אלה - לא שמענו כל תלונות שהן על דבר השילוט העירוני. התושבים ונבחריהם נוח להם בשילוט כפי שהוא, ובוודאי נוח להם בתיקונים שכל אחת מן הערים - בעקבות דבריו של היועץ המשפטי לממשלה - מציעה בענייני של השילוט העירוני. הם, בעלי-העניין העיקריים, נוח להם ואין תלונה בפייהם, אך תלונות - וברמה - שומעים אנו מפי העותרות, שדבר אין להן ולחייהן המוניציפליים של הערים המשיבות. העותרות עשו עצמן אפטרופות לתושביהן הערבים של המשיבות - אפטרופות בעל-כורחם של התושבים הערבים - וטוענות הן בשמם של אותם תושבים טענות שאותם תושבים עצמם אינם מעלים. אלה אין בפייהם תלונה, ואלו יש בפייהן תלונות בשמם של אלה אשר לא הסמיכו אותן ולא ביקשו את ייצוגן. הנקבל זאת?

35. זאת ועוד. קרוב להניח כי למועצותיהן של העיריות המשיבות נבחרו גם ערבים. נבחרים אלה אמורים לייצג את האינטרסים של בוחריהם, לרבות האינטרסים הכרוכים בנושא שילוט-החוצות והכיתוב בערבית על שילוט זה. ובכל-זאת לא שמענו מכיוונם של נבחרים אלה לא פרץ ולא צווחה. האם לא נאמר - האם לא יהא זה ראוי שנאמר - כי נבחרים אלה הם-הם המייצגים האוטנטיים של תושבי הערים המשיבות - אותם תושבים שהעותרות מתיימרות לדבר בשמם - וכי לא נשמע מפי העותרות טיעונים שהנציגים האוטנטיים של התושבים אינם משמיעים אותנו? אם אין די בכך, נוסף ונאמר עוד זאת: האם לא ראוי היה כי נושא השילוט העירוני יעלה בראש ובראשונה על שולחנה של מועצת העירייה - כנציגה הנבחרת של התושבים - ונשמע מה יש בפייהם של נבחרים הציבור לומר? אכן, נתקשינו לקבל כי נשמע לעותרות - המתיימרות לייצג את תושביהן הערביים של העיריות המשיבות - קודם שאותם אורגנים הכוללים גם נבחרים ערבים יאמרו את דברם. והרי אותם נבחרים ערבים בעיריות המשיבות הם-הם החיים את היומיום, הם ולא העותרות המשיבות; והם, בראש ובראשונה, הם האמורים להחליט אם החלטות העירייה החלטות סבירות הן.

36. מסתבר כי למיצער עיריית תל-אביב-יפו לא ישבה בין-המשפטיים ולא שקטה על שמריה. במועצת העירייה של עיריית תל-אביב-יפו יושבים שני נבחרים ערבים, ובעקבות דיון שני שהיה בבית-המשפט נועץ היועץ המשפטי לעירייה עם אותם שני נבחרים. וכך מדווח לנו היועץ המשפטי לעירייה, עורך-דין אחז בן-ארי, על ההתייעצות בשני החברים הערבים היושבים במועצת העיר:

היועץ המשפטי של המשיבה [נועד] עם שני החברים הערביים המכהנים במועצת העירייה, כדי לשמוע את דעתם, גם בהיבט של כיבוד השפה הערבית (וכיבוד דובריה) וגם בהיבט המעשי של נוחות ההתמצאות בעיר, למי שהערבית היא שפתו. שני חברי המועצה חיוו דעתם, כי התכנית, בשינויים קלים ששולבו בה, די בה גם כדי לענות לצורך וגם כדי לספק את התחושה, תחושתם של הערבים אזרחי המדינה.

אם זו דעתם של נבחר העיר הערבים - נציגיהם הלגיטימיים הנבחרים של תושבי העיר - כיצד זה נשמע לטרוניות מפי מי שאינו כלל תושב העיר ועניינו בעתירה אינו אלא עניין אידיאולוגי? אם אותם נציגים נבחרים לגיטימיים מודיעים אותנו כי נתנו ברכתם לתוכנית; כי הצעתה של עיריית תל-אביב-יפו לשינוי השילוט בעיר יש בה כדי לענות על צורכיהם הפונקציונליים של תושבי העיר; כי מכבדת היא, ההצעה, את השפה הערבית; וכי מספקת היא את תחושתם של התושבים הערבים; כיצד זה נבוא אנו, בית-המשפט, ונודיע את העירייה כי תוכניתה תוכנית היא שאין לקבלה? בהכרעתנו זו, אם כך נכריע, הלא נסטה אנו עצמנו מן המקובלות עלינו באשר לחלוקת סמכויות וכוחות בין הרשות המבצעת לבין הרשות השופטת ובאשר לתחום פרישתה של ביקורת הבג"ץ על עשייתן ועל מחדליהן של רשויות השלטון? הנוכל לומר ברצינות כי תוכנית העירייה - תוכנית שעל דעת הנבחרים הערבים - סוטה מן הסביר כדי-כך שנהפכנה על-פיה? וכיצד זה נכפה על עיריית תל-אביב-יפו דברים שנבחריהם הערבים של התושבים אינם מבקשים כלל לעצמם? אם כך הוא בעיריית תל-אביב-יפו, קל-וחומר בעיריית המשיבות האחרות ששיעור תושביהן הערבים גדול הוא משיעור התושבים הערבים בתל-אביב-יפו. ראו לעיל, בראש חוות-דעתנו.

37. אכן, כי נתערב בהחלטת הגופים המוסמכים של העיריות המשיבות, תהווה התערבותנו סטייה חריפה מן המקובל עלינו בהתערבות בהחלטותיהם של גופי שלטון, לא-כל-שכן התערבות בגופי שלטון נבחרים האמורים לייצג ולשקף את דעת מי שבחרו בהם במישרין. ונזכור: אין אנו מדברים עתה בזכות יסוד שבכוחה לפצח גם שיקול דעת של גוף נבחר. מדברים אנו בשיקול-בין-שיקולים, וביצירת משוקלל מכל הכוחות המושכים לצדדים. וכך, בהתייצב לפנינו נבחרים ערבים האומרים לנו את שהם אומרים, דומני שחייב להיות שיקול מרחיק לכת ביותר כדי שנדחה את דעתם. שיקול מעין זה - או אף שיקול המתקרב אליו - לא נמצא לי.

38. בפרשת עדאלה נ' השר לענייני דתות (בג"ץ 240/98, פ"ד נב(5) 167) טענה העותרת על הפלייתם

לרעה של ערבים בתקציב המדינה, ועל-כך אמרנו דברים אלה (שם, 181):

שלושה המה עיקרים היוצרים הכרעה שיפוטית וסעד בצידה: סיכסוך בין בעלי-דין (*lis inter partes*) במובנו הרחב של המושג "סכסוך"; הכרעה שיפוטית באותו סכסוך; הענקת סעד בצידה של ההכרעה. בריח-התיכון בכל שלושה עיקרים אלה יימצא ביסוד הספציפיות והקונקרטיזם: הסכסוך חייב שיהיה ספציפי וקונקרטי (טרוניה על אי-הענקת רשיון-עסק ספציפי; תלונה על הפקעתה של חברת-קרקע פלונית; עתירה בגין מעצר שלא-כדין); בעקבות הסכסוך הספציפי והקונקרטי תבוא הכרעה שיפוטית ספציפית וקונקרטיית אף-היא ... והסעד אף הוא, כסכסוך מעיקרו וכהכרעת-הדין, חותם הקונקרטיזם והמיוחדות יוטבע בו ... בדרך-כלל, בהיעדר ספציפיות וקונקרטיזם מן הסכסוך, לא יידרש בית-המשפט לתביעה שלפניו.

העתירה באותה פרשה, כך סברנו, לא עמדה בתנאים הנדרשים, ועל-כך אמרנו דברים אלה (שם, 187):

... אין ענייננו בעתירה מן-המניין, אלא במניפסט כללי הטוען להפלייתם לרעה של העדות הערביות בישראל לעת הקצאתם של כספים בחוק התקציב. מניפסט מעין-זה אינו עשוי לשמש תשתית לעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק.

כך אמרנו באותה פרשה, כך נאמר גם בענייננו-שלנו. העותרות לא פרשו לפנינו סיכסוך ספציפי וקונקרטי התובע פתרון. אין עולה מן העתירה מצוקתם של פלוני או של אלמונית. העתירה מחזיקה בין קפליה אך טרוניה תיאורטית, כללית וסתמית, על-אודות תושבים ערבים המתגוררים בתחומי המשיבות והמתקשים לקרוא את שילוט הרחוב. ואולם ראיה כלשהי העשויה להעביר את הערטילאי והסתמי אל הקונקרטי והממשי לא טרחו העותרות להציג לפנינו. העותרות לא עמדו איפוא בחובת הסף המינימלית המוטלת על כל העותר לסעד מבית-המשפט הגבוה לצדק, קרא: בחובה לייסד את עתירתן על תשתית עובדות כלשהי, לא-כל-שכן על תשתית עובדות מוצקה. אכן, בעבר לא נדרשנו - ומטעמים טובים לא נדרשנו - לעתירות סתמיות מעין העתירה הנדונה עתה לפנינו. הלכה שהינחנו הלכה טובה וראויה היא. אציע לחבריי כי לא נסטה ממנה, וכנדרש מכך - כי לא ניעתר לעותרות.

39. כללם של דברים: העותרות לא הציגו לפנינו ולו ראשית ראיה על אודות אי-נוחות הנגרמת לתושבי

הערבים המשיבות בשל היעדר כיתוב בערבית על שילוט החוצות - ולענייננו עתה: על שילוט חוצות שברחובות

הצדדיים בשכונות היהודיות - ולא נמצאה לנו כל ראיה ראויה ולפיה נפגמה יכולתם של התושבים הערבים

ליהנות מן השירותים העירוניים אך בשל היעדר כיתוב בערבית על השלטים העירוניים. טענות בעלמא אין די בהן כדי שבית-המשפט הגבוה לצדק יעניק סעד לפונים אליו.

באותו הקשר לא נוכל אף להתעלם מדברי פרקליטות המדינה בתגובתה לעתירה, ולפיה "...הציבור הערבי ככלל, ובעיקר הדורות שלאחר קום המדינה, אינו משולל יכולת קריאה והבנת שלטים גם בשפה העברית והאנגלית". העותרות מודות, למעשה, בנכונותה של קביעה זו, אלא שהחובה להוסיף כיתוב בערבית לשילטי-החוצות שרירה וקיימת, לטענתן, "גם במצב בו דוברי שפת המיעוט דוברים את שפת הרוב על בוריה". באומרן דברים אלה שהן אומרות, מודות העותרות במשתמע - ויותר מאשר במשתמע - כי בהיעדר כיתוב בערבית - וזכור: בהיעדר כיתוב בערבית ברחובות הצדדיים של השכונות היהודיות - אין נפגעים תושביהן הערבים של המשיבות. אם אלה פני הדברים - ואלה הם אמנם פניהם - כי אז נשמט הטיעון הפונקציונלי שביסוד דרישתן של העותרות מן המשיבות.

40. אם אין די בדברים שאמרנו, נסיף ונאמר עוד זאת: המשיבות לעתירה נבחרו בידי העותרות בהיותן ערים המאכלסות תושבים ערבים, בשיעור זה או אחר, בצידם של תושבים יהודים. שיעור התושבים הערבים בכלל האוכלוסיה של הערים המשיבות נע בין 6 אחוזים (בתחומי עיריית תל-אביב-יפו) לבין 22 אחוזים (בתחומי עיריית לוד). העותרות בונות טיעוניהן על אותם תושבים ערבים המתגוררים בתחומי הערים המשיבות, שלדעתן עצם קיומם של אותם תושבים - וצורכיהם הפונקציונליים - מטילים על העיריות המשיבות - שבתחומיהן מתגוררים ערבים - חובות כיתוב בערבית על שילוט החוצות. ואולם שאלה לעצמה היא אם הנחת-היסוד של העתירה הנחת-יסוד תקפה היא. וזה פשר הדברים.

41. התושב הערבי - זו הנחת העתירה - מנהל את חייו בעיר מגוריו, ומכאן חובת השילוט בערבית המוטלת על הערים שבקירבן שוכנת אוכלוסיה ערבית בשיעור שאינו זניח. ואולם הנחת-יסוד זו, הנחה מוטעית היא. "בשכבר הימים היה אדם נוטע עצמו במקום מגורים פלוני, וממנו לא זז אלא עם אירועים של אירועים יוצאי דופן. מי שגר בתל-אביב גר בתל-אביב, מי שגר בירושלים גר בירושלים, מי שגר בהרצליה גר בהרצליה, ומי שגר בחיפה גר בחיפה" (רע"א 5817/95 ד"ר נועה רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 221, 232). לא עוד (שם, 232, 233):

נשתנו הזמנים, נתחלפו המנהגות, וימים של היום אינם ימים של אתמול. כיום נודדים יחידים ומשפחות ממקום למקום ביתר קלות, ולענייננו נאמר, כי אין בהכרח יחס ישיר בין הגורמים שהביאו לפיזור האוכלוסיה לבין מידת הנצרכות או הזכאות של האוכלוסיה. למשל: אפשר שפלוני יגור בתל-אביב דווקא - אף שמקום עבודתו הוא ברמת-השרון או בהרצליה - משום שהדירה בתל-אביב שבה הוא מתגורר, דמי השכירות

בה זולים מדמי השכירות בדירה מקבילה ברמת-השרון או בהרצליה. אין זו אלא דוגמה זעירה, וכל כוונתנו אינה אלא להמחיש היעדר רלוואנטיות וחוסר קשר ראוי בין מקום מגורי אדם לבין ציפייתו הלגיטימית כי המדינה תנהג בו כראוי: בסבירות, בשוויון ובהגינות, ולא בשרירות ובהפליה.

.....

ועוד. רמת-השרון נושקת בכמה וכמה רשויות מקומיות: בתל-אביב רבה, בהרצליה, בהוד-השרון. הוסף לכך רשויות מקומיות נוספות שהמרחק ביניהן לבין רמת-השרון נמדד במאות מטרים - גבעתיים, רמת-גן, כפר-סבא, רעננה, פתח-תקווה, ראש-העין, בני-ברק - וידעת כי רמת השרון אינה אלא רשות אחת בתוך אשכול רשויות הסמוכות במאוד זו לזו, וכל הרשויות יחדיו מהוות רצף טריטוריאלי כמו היו רשות אחת.

...

... כשאני לעצמי, לא ידעתי מה ... בין תל-אביב (מקום מגורי המבקשת) לבין רמת-השרון, או בין רמת-השרון לבין הרצליה או בין רמת-השרון לבין הוד-השרון, או כפר-סבא או רעננה, והרי כולן נושקות זו בזו ולעתים אף לא תדע אימתי עזבת גבולה של אחת ובאת בגבולה של רעותה.

הגבולות המוניציפליים של הערים נושאים עימם בימינו לא מעט שרירות. בהקשרים מסויימים - כגון לצורך תשלום ארנונה - אין חשוב מן הגבולות שנקבעו, לא כן בחיי היומיום שהגבולות נעדרו-משמעות הם במידה רבה ואין הם מתווים תחום מחיה ופעילות לאדם. אדם יכול שיתגורר ביפו, בתחומיה של תל-אביב-יפו, מקום עבודתו יהיה בחולון או בבת-ים או בהרצליה או בכל אחת מן הערים הנושקות לתל-אביב-יפו; ולעת ערב יצא לבילוי בעיר שלישית מאשכול הערים שתל-אביב-יפו במרכזן. וכך, אם אמנם מתקשים ערביי תל-אביב-יפו בקריאת עברית - וקושי זה, כזכור, לא הוכח - נתקלים הם באותו קושי גם בחולון ובבת-ים, ברמת-גן ובפתח-תקווה, ברמת השרון ובהוד השרון, בכפר-סבא וברעננה. הצבת שלטים בערבית אך בתחומיה הפורמליים של עיר מגוריהם - בתחומיה של תל-אביב-יפו - לא תסכון, ואפשר נחוייב לשמוע לדרישותיהם גם כלפי הערים האחרות, שאף הן במובן מסויים "ערים מעורבות".

42. אכן, עיריות בת-ים וחולון, למשל, חבות חובות - בראש ובראשונה - כלפי תושביהן. ואולם אם בצורך פונקציונלי מדברים אנו, מה טעם לא תישאנה גם עיריות חולון ובת-ים בחובות? תושביה הערבים של תל-אביב-יפו תורמים גם לבת-ים ולחולון - בין שעובדים הם בין שמבליים הם בתחומיהן - ומדוע לא נאמר כי עיריות אלו חבות חובות כלפי מי שתורם לרווחתן? ואם אלה דברים ייאמרו על הערים הנושקות בתל-אביב-יפו, לא-כל-שכן ייאמרו הם - ובעוצמה רבה יותר - על ערים שערבים מן הסביבה באים בהן בתכיפות רבה כנתניה, פתח-תקווה, עפולה, חדרה ועוד. ומתוך שחבךך - חבךך אית ליה, וחבךך דחבךך - חבךך אית ליה (בבא בתרא כח, ע"ב) - מתוך שלחברך יש חבר, ולחברו של חברך יש חבר - תחול חובה שהעותרות טוענות לה על כל רחבי-הארץ כולה, או - למיצער - על פני רובה של הארץ.

וכך, מאחר שההבחנה בין הערים המשיבות לבין מקומות היישוב ססביבותיהן הבחנה היא שהמלאכותיות רבה בה, נתקשה לייחד את חובת הדו-לשוניות רק למשיבות שלפנינו. ואולם דווקא ה"תפסת מרובה" הזה ילמדנו, כך נראה לי, כי הטיעון הפונקציונלי לוקה בתשתיתו; ואילו צימצום החובה אך לעיריות המשיבות יש בו לא-מעט מן השרירות והמלאכותיות. מכל אלה נלמד, כי נשמע לטיעון הפונקציונלי לא על-פי שיעור האוכלוסיה הערבית בתחומיה של רשות מקומית פלונית - שיעור האוכלוסיה באשר הוא - אלא בתיתנו דעתנו לחסר-של-אמת בהיעדרו של שילוט בערבית. ואולם ראיות של-ממש על-כך לא הובאו לפנינו, ועל-כך דינה של הטענה כי תידחה.

43. כללם של דברים: עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה - עמדה אשר אומצה בידי העיריות המשיבות - עמדה היא הבאה גם בתחומי הסמכות גם במיתחם הסבירות. מאזנת היא ברגישות ובתבונה בין האינטרסים השונים והאמיתיים של האוכלוסיה הערבית בתחומי העיריות המשיבות ועונה היא על צרכיה הפונקציונליים של אותה אוכלוסיה: כיתוב בערבית על שילטי-הרחובות בצירים הראשיים, בשכונות הערביות ועל מיבני הציבור. ביצועה של עמדה עקרונית זו יאפשר לערבים הבאים בתחומיהן של הערים המשיבות - תושבים ושאינם-תושבים - למצוא את דרכם כראות ברחובות הערים; מביעה היא כבוד ראוי ללשונם ולתרבותם של הערבים אזרחי ישראל; ובה-בעת מעמידה היא את הלשון העברית לא אך כאחת מלשונות הארץ אלא כלשון הרא שה של המלכות. עמדתן של המשיבות מאזנת כראוי בין הגורמים השונים, ולא נמצא לי טעם טוב להורות אותן לסטות ממנה.

השפה הערבית כביטוי לזהות לאומית ותרבותית,

היש זכות קיבוצית לטיפוח זהות תרבותית ולאומית?

44. דברים שאמרנו עד כה לימדונו לדעת כי אין עומדת לרשותן של העותרות נורמה פוזיטיבית שעליה יכולות הן להסמך את עתירתן. לא נמצא לנו לא דבר-חוק ולא כל מקור משפטי אחר המחייב את המשיבות להוסיף כיתוב בערבית לשילטי-הרחוב שהן מציבות בתחומיהן. לא נמצאו לנו אף שיקולי-מעשה פונקציונליים העשויים לחייב את המשיבות בכיתוב בערבית על-גבי שילוט החוצות. גם לא התייצב לפני בית-המשפט אדם הטוען כי רואה הוא עצמו נפגע במישרין ובאורח אישי מהיעדרו של כיתוב בערבית. מהו איפוא טיעון של העותרות ויישמע?

45. מסתבר כי העותרות רואות עצמן טוענות לפנינו בשמו של הציבור הערבי בישראל בכללו. את טענותיהן ואת הטרוניות שבפיהן אומרות הן העותרות לשטוח לפני בית-המשפט מפי "דוברי הערבית כקבוצה בעלת ייחוד לאומי-לשוני". לא את ריבן שלהן מבקשות העותרות לריב. מבקשות הן לריב את ריבה של "קבוצת המיעוט" הערבי בכללותה. לא באינטרס ישיר ומיידי של היחיד מבקשות הן כי נכריע; אף לא באינטרס ישיר ומיוחד של התושבים הערבים המתגוררים בתחומיהן של הערים המשיבות. מעמידות הן עצמן כמייצגות של הקולקטיב הערבי בישראל, ותובעות הן בשמו של אותו קולקטיב - בשמו ולמענו - הכרה בזכות הנגזרת ממהותו כקולקטיב: הזכות כלפי רשויות הציבור - הערים המשיבות, ובעצם: המדינה בכללותה - כי יעשו לשימורה ולטיפוחה של זהות תרבותית ולאומית של הקולקטיב הערבי.

46. טיעון זה - בשמו של הקולקטיב הערבי, ולמענו - מלווה את העתירה מתחילתה ועד סופה - בפרקים מיוחדים ובהערות הזרועות לאורך כל העתירה, זעיר-שם זעיר-שם; וטיעון זה, הוא - להלכה ולמעשה - הטיעון הנפח רוח חיים בעתירה כולה והעושה אותה לעתירה מיוחדת לעצמה. טיעון זה מבקש מבית-המשפט לכונן בהלכה זכות מזן חדש: זכותם הקולקטיבית של בני המיעוט הערבי בישראל לשימור ולטיפוח זהותם הלאומית וייחודם התרבותי.

זכות זו, אין העותרות טוענות לה בעבור בני המיעוט הערבי כיחידים העומדים, כל אחד מהם, לעצמו. זכות זו עולה וצומחת מתוך השתייכותם של בני המיעוט הערבי לקולקטיב לאומי ותרבותי, ותכליתה הברורה והגלויה היא להטיל חובות על רשויות הציבור לקדם את מאפייניו הייחודיים של קולקטיב זה. זכות זו, כך טוענות העותרות, נגזרת ממנה זכות-בת לקידום מעמדה של הלשון הערבית, וזכות-בת זו מצידה נותנת חיים לזכות-נכדה כי בשילוט העירוני למיניו ולסוגיו יופיע כיתוב בשפה הערבית, שפתו של המיעוט. במילים אחרות: התשתית היא זכותו הקולקטיבית של המיעוט לזהות תרבותית ולאומית; זכות זו נותנת חיים לזכות לשימורה ולטיפוחה של לשון המיעוט, בהיותה של הלשון מאפיין בולט של תרבות הקבוצה; ומן הלשון צומחת הזכות לכיתוב על השילוט העירוני. אכן, אין ענייננו בעתירה מן המניין. עתירת העותרות אין היא עתירה-בין-עתירות. אין היא עתירה מאותן עתירות שהורגלנו אליהן ואשר לפיתרון יצרנו כלי-מלאכה מתאימים.

47. להמחשת דברינו נצביע על כמה מובאות הפזורות לאורכה של העתירה:

- [מדיניות המשיבות בשילוט העירוני מהווה] פגיעה בכבודם של אזרחי המדינה הערבים (מתוך

המבוא לעתירה)

- כבודם של אזרחי המדינה הערבים נפגע בשל הפונקציה של השפה כזיהוי תרבותי-לאומי (מתוך המבוא לעתירה). (ניתן דעתנו: אין העותרות מדברות בתושבי הערים המשיבות אלא ב"אזרחי המדינה הערבים").

- [מטרתה העיקרית של העותרת 1 היא] קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל (סעיף 1 לעתירה)

- עוצמת הפגיעה [בשל מדיניותן של המשיבות] חמורה במיוחד בשל מעמדה של השפה ביצירת זהות תרבותית ולאומית (הטיעון המשפטי שלאחר סעיף 15 לעתירה)

- החובה, המוטלת על הרשויות הציבוריות, לכבד את שפת המיעוט (סעיף 21 לעתירה)

- האזרחים הערבים, המתגוררים בתחומן של המשיבות, מהווים קבוצת מיעוט לאומית, לשונית ותרבותית. אחד ממאפייניה של הזהות התרבותית הנפרדת הוא הלשון הייחודית (סעיף 24 לעתירה).

- מכאן, שגם ללא מעמד חוקי לשפה הערבית, זכאים האזרחים הערבים, המתגוררים בתחומן של המשיבות, לקרוא את השילוט העירוני בשפתם (סעיף 25 לעתירה).

- מדיניותן המפלה של המשיבות, המתעלמת ממעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית, פוגעת בכבודם של דוברי הערבית כקבוצה בעלת ייחוד לאומי-לשוני. כל מדיניות, המפלה על רקע קבוצתי, מהווה פגיעה קשה בכבודם של בני ובנות הקבוצה המופלית. היא מעוררת תחושה של קיפוח וניכור, מעידה על נחיתות במעמד האזרחי ופוגעת בתחושת השייכות של קבוצת המיעוט. הפליית קבוצת מיעוט באופן כזה נוגדת את הציווי החוקתי של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 27 לעתירה).

- [אי קיומו של שילוט בערבית] מהווה דחייה של מיעוט זה [המיעוט הערבי] מתוך הוויית החיים הישראלית. דחייה זו מחזקת את תחושת הקיפוח והניכור של בני ובנות המיעוט, ופוגעת בתחושת השייכות שלו (סעיף 33 לעתירה).

- לשפה פונקציה ייחודית בטיפוח זהותם התרבותית והלאומית של בני ובנות המיעוט. במדינות רב לאומיות שונות בעולם, כגון שוויץ וקנדה, השונות הלשונית מהווה אינדיקציה ראשונה במעלה לזהות התרבותית הנפרדת. החשיבות שבמתן ביטוי ציבורי לשפת המיעוט אינה מתמצה, אפוא, רק בהיבט המעשי של הקניית

מידע לאזרח. הקפדה על שימוש בשפת המיעוט נגזרת גם מזכותו של המיעוט לשמר את זהותו הלאומית ואת ייחודו התרבותי (סעיף 34 לעתירה).

- הפלייה על רקע לשוני פוגעת, אם כן, בתחושת השייכות של בני ובנות הקבוצה המופלית. מעבר להחלה לא שוויונית של החוק, ולאי הנוחות הנגרמת לאזרח דובר שפת המיעוט, יש כאן פגיעה של ממש בזהותה התרבותית של קבוצת המיעוט (סעיף 36 לעתירה).

- במאמר מוסגר יצוין, כי אין די בכך שיוסף כיתוב בערבית לשילוט כדי לצאת ידי חובה; על הכיתוב להיות בגודל זהה לזה שבעברית וכן בכתיב נכון, בהתאם לכללי השפה. אי עמידה בדרישות אלו מהווה אף היא פגיעה בכבודם של בני ובנות מיעוטי הלשון (הסיפה לעתירה).

48. העותרות מבקשות מאיתנו, איפוא, כי נכיר באזרחי ישראל הערבים כקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית, קבוצה הזכאית - באמצעות השפה הערבית - לשימור ולטיפול זהותה הלאומית והתרבותית הנבדלת. ועוד מישאלה בפי העותרות, והיא, כי נטיל על רשויות הציבור חובה לממש זכותו זו של הציבור הערבי על דרך של הוספת כיתוב ערבי על שילוט הרחוב. העותרות מבקשות, אם כן, כי נכיר באזרחי ישראל הערבים כקבוצת מיעוט לאומית בעלת זהות עצמאית; כקבוצה הזכאית לשמר את תרבותה ואת מורשתה; ומוסיפות הן וטוענות כי הכרה זו מצמיחה לה לקבוצה חובה המוטלת על רשויות הציבור לסייע לה, במעשה, לטפח את זהותה הייחודית. אחת הנגזרות מאותה חובה כל-כוללת היא הוספת הכיתוב בערבית על כלל שילטי-הרחוב של הרשות המקומית, וזאת מתוך הכרה בייחודה של קבוצת המיעוט ובחשיבות השפה לשמירת ייחודיות זו.

בלשון המשפט נאמר, שהעותרות - אשר נטלו זכות לעצמן לייצג את הציבור הערבי בישראל - תובעות בשם בני אותו ציבור כי תוכר זכותם הקיבוצית, זכות הנגזרת מהשתייכותם לקבוצה, לטיפול זהותם הלאומית והתרבותית, וכנגזר מכאן - זכותם לטיפול ולשימור שפתם, בין השאר על דרך של כיתוב בערבית על שילטי-החוצות של הרשויות המקומיות. לא סביב זכותו של היחיד לעצמו מבקשות העותרות לפרוש חומת-מגן; לא את אינטרס הפרט מבקשות הן לקדם. מבקשות הן לקדם את האינטרס הנגזר מייחודו הקולקטיבי של הציבור הערבי, האינטרס לשמר את זהותה הייחודית ואת שונותה של קבוצת המיעוט. לענייננו-שלנו ייאמר, כי העותרות חותרות לחיזוק מעמדה של הלשון הערבית כרכיב מכונן של הקולקטיב הלאומי הערבי וככלי לביטוי מאפייניו הייחודיים. בשל חשיבותה של הלשון במסגרת זהותם הלאומית של בני המיעוט הערבי, כך טוענות העותרות, מצוות ועומדות הן רשויות הציבור לסייע למיעוט בשימורה ובקידומה של הלשון. תוספת הכיתוב

בערבית על שילטי-החוצות אמורה לבטא, לדעת העותרות, את הכרת רשויות הציבור בייחודו התרבותי והלאומי של המיעוט הערבי בישראל, ולתת פועל לחובתן של הרשויות לסייע למיעוט בשימורה ובפיתוחה של זהות העצמאית.

49. העותרות טוענות לקיומה של זכות קיבוצית לשימורה ולקידומה של זהות לאומית ותרבותית. דא עקא: לא נמצא לנו כי עלה בידיהן להצביע על מקור זכות פוזיטיבי במשפט ישראל, לא בדין החרות ולא בהלכה. ואין פלא בדבר. על דרך הכלל, הזכויות המוכרות במשפטנו הן זכויות שנושאן הוא היחיד, האדם באשר אדם הוא. הזכויות, ככלל - ובכפוף לחריגים - אינן ניתנות אלא ליחיד.

השקפה זו - השקפה המעמידה במרכז הבימה את היחיד, השקפה המעלה על נס את ערכו של האדם, את אישיותו של היחיד, את רוחותו של הפרט - עליה השתית בית-משפט זה, למיום היווסדו, את תורת הזכויות. האדם, היחיד, היה ונותר נושא הזכויות; אליו כיחיד - ולא כחלק מקבוצה - דיבר בית-המשפט כל השנים, וזכויות שניתנו - לו ניתנו. "תרומתו המרכזית של בית המשפט העליון למשפט הישראלי מאז קום המדינה הייתה בהכרה בקיומן של זכויות אדם ובקביעת האיזון הראוי בין לבין שלום הציבור וביטחוננו. מאז קום המדינה הצהיר בית המשפט העליון על קיומן של זכויות אדם ועל כך כי הן מבוססות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין" (בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 355, 413, מפי המישנה לנשיא, השופט ברק). בית-המשפט הכיר, כמובן, בצורך לאזן בין זכויות היחיד לבין צורכי החברה וטובת הכלל, ואולם המיסגרת החברתית, כשהיא לעצמה, לא היוותה נושא לזכויות; היא היוותה אך גורם שיש להביאו במניין לעת קביעת היקפן ועומקן של זכויות הפרט. "כך נולדו הלכות בג"צ 1/49 בז'רנו ואח' נ' שר המשטרה ואח' (פ"ד ב 80); בג"צ 144/50 שייב נ' שר הבטחון ואח' (פ"ד ה 399); בג"צ 73/53, 87 חברת "קול העם" בע"מ ואח' נ' שר הפנים (פ"ד ז 871); בג"צ 7/48 אל-כרבוטלי נ' שר הבטחון ואח' (פ"ד ב 5); בג"צ 337/81 מיטרני ואח' נ' שר התחבורה ואח' (פ"ד לז(3) 337); ע"ב 3,2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, אבנרי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה (פ"ד לט(2) 225), ועוד הלכות רבות וטובות המלוות אותנו בדרכנו..." (שם, 400). כל הלכות אלו כולן עניינן בזכויות היחיד: חופש הביטוי, חופש העיסוק, חירות ממעצר, הזכות להיבחר ועוד. ביסודן של הלכות אלו מונחת התפישה שהאדם, היחיד, הוא בעל ערך לעצמו, וכי יש מעמד לרצונו של היחיד, למאווייו, לאושרו. תפיסה זו אף ביקשה - ומבקשת - לטפח את אישיותו של היחיד, את חירותו, את האוטונומיה שלו, ולהגן על כל אלה מפני המדינה. עניינה הוא ביחיד באשר הוא, בזכותו של היחיד כאדם.

50. אותה השקפת עולם, כאמור, נתנה חיים לחוקי היסוד שראו אור עולם בשנת 1992. חוקי-יסוד החדשים "נוטעים עצמם בתשתית נורמטיבית קיימת" (פרשת גנימאת, 413) אשר נוצקה בפסיקתו של בית-משפט זה. וכלשונו של סעיף 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו:

1. זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על
 ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-
 חורין, והן יובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על
 הקמת מדינת ישראל.

וכנגזרת מעקרונות-יסוד אלה הן הזכויות שנחקקו עמוק בחוק היסוד, אלו זכויות היחיד בדימוקרטיה ליברלית: זכות היחיד לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד; חירותו האישית של האדם; זכות האדם לצאת ממדינתו ולבוא אליה כרצונו; זכותו של היחיד לפרטיות ולצינעת חייו. בזכויותיו של היחיד באשר אדם הוא מדברים הם חוקי-היסוד; בזכותה של קבוצת בני-אדם, ותהא זו קבוצה לאומית, קבוצה תרבותית או כל קבוצה אחרת - אין הם מדברים. גם אין הם מדברים בזכותו של אדם כחלק מקבוצה. החברה העוטפת את היחיד רלבנטית היא אך לשם קביעת היקפן ותחום פרישתן של זכויותיו, ואף זאת רק "במידה שאינה עולה על הנדרש".

51. העותרות באות אלינו ובפיהן תפיסה שונה. הזכות שהן טוענות לה - הזכות לטיפול זהות לאומית ותרבותית - אין היא זכות המוענקת ליחיד כחי לעצמו. אף אין זו זכות המשותפת לכלל אזרחי המדינה באשר אזרחי המדינה הם. זכות שהעותרות טוענות לה זכות היא הנגזרת מהשתייכותו של אדם לקבוצת אוכלוסיה מסויימת: היותו של אדם חבר בקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית. תכליתה של הזכות היא לסייע לבני קבוצת המיעוט לשמר ולפתח את זהותם כקבוצה עצמאית. זכות היא המבקשת לחזק את קווי-ההיחודיים של קבוצת המיעוט; להבדילה מן הקבוצות שבסביבתה; ולהגן על בני הקבוצה מפני הידמות לקבוצות אחרות או סמיעה בהן. היא מבקשת לאפשר לקבוצת המיעוט לשמר את מאפייניה הייחודיים, את לכידותה ואת אורחות-חייה, ולטפח את תרבותה ואת מורשתה.

52. נכבד, כמובן, את השקפת העולם של העותרות ואת רצונן לשמר את ייחודו של המיעוט הערבי בישראל. ואולם השאלה הנשאלת היא, אם השקפת עולם זו - יפה וראויה ככל שתהיה - תירגמה עצמה לזכות או למערכת זכויות בשיטת המשפט בישראל. תשובתנו לשאלה היא בשלילה. משפט ישראל אינו מכיר בזכות קולקטיבית - זכות שכנגדה עומדת חובת-עשה - לטיפול זהות ותרבותה הייחודית של קבוצת אוכלוסיה מסויימת, ולא שמענו עד-כה על זכותו של מיעוט לשמר ולקדם את לשונו תוך הטלת חובה על רשויות הציבור לסייע לו. מכירים אנו בחופש התרבות ובחופש הלשון. זכותו של היחיד, של כל יחיד, עומדת לו - בכפוף לחריגים

- לעסוק בפעילות תרבותית כחפצו; כל אדם בן-חורין הוא לבטא עצמו בלשון שיחפץ בה, והמדינה לא תותר לחייבו לבטא עצמו בלשון אחת ולגזור עליו הימנעות משימוש בלשון אחרת. ואולם חובה המוטלת על המדינה לסייע למיעוט לשמר ולפתח את לשונו ותרבותו - חובה מעין-זו לא היכרנו.

53. המדינה רשאית, כמובן, להחליט כי מבקשת היא לסייע בשימורה ובקידומה של לשון פלונית, בין בחוק בין בדרך אחרת. כך הוא, למשל, חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, תשנ"ו-1996, ולפיו הוקמה רשות לאומית לתרבות היידיש בישראל, רשות שתכליתה היא (בין השאר) "להעמיק בעם את הכרת תרבות היידיש על כל צורותיה ולטפח לשם כך את חקר התרבות האמורה והוראתה", וכן "לקדם, לסייע ולעודד את היצירה בת זמננו בלשון היידיש" (סעיף 2 לחוק). הוא הדין בחוק הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, תשנ"ו-1996, שמכוחה הוקמה הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו בישראל, רשות אשר תכליתה באשר לשפת הלאדינו היא תכלית הרשות הלאומית לתרבות היידיש באשר ליידיש. ואולם החלטה מעין זו - החלטה בדרג ממלכתי - פריורגטיבה היא של השלטון. לא לדוברי יידיש, לא לדוברי לאדינו ולא לדוברי כל לשון אחרת אין זכות לקבל סיוע מרשויות הציבור, ורשויות הציבור אינן נושאות בכל חובה לשמר לשונות אלו או לטפחן.

54. בטענתן לזכות המשפטית של המיעוט הערבי - ובמקביל, לחובתו של השלטון - לשימורה ולקידומה של לשונו, מבקשות העותרות מאיתנו כי ניצור יש מאין. בקשת העותרות היא כי תוכר זכותם של בני המיעוט הערבי ל"טיפול זהותם התרבותית והלאומית", וכי זכות כללית זו תזכה למימוש, בין השאר, באמצעות זכות ספציפית: הזכות לשילוט רחוב בלשון הערבית. בקשת העותרות היא, איפוא, כי נהפוך את חופש הלשון וחופש התרבות - אלו חירויות-יסוד של היחיד - לזכויות הגוררות אחריהן חובות: חובות ספציפיות המוטלות על רשויות הציבור לטובת המיעוט הערבי, לקידום ולשימור זהותו הקולקטיבית. ביתר דיוק ופירוט: נתבעים אנו לחייב את העיריות המשיבות להוסיף כיתוב בערבית על כלל שילטי-הרחוב בתחומן. זאת לא נוכל לעשות ואין הצדקה כי נעשה.

בפסיקתו העניפה הכיר בית-המשפט העליון שוב ושוב, עוד ועוד, בזכויות שנושאן הוא היחיד. ואולם, שלא כזכותו של היחיד, בית-משפט זה לא כונן בהלכה זכויות קיבוציות הנגזרות משונויותן של קבוצות אוכלוסיה, זכויות שתכליתן היא לשמר אותה שונויות. מעולם לא היכרנו בזכות משפטית קיבוצית של קבוצת אוכלוסיה לטיפול ולקידום תרבותה ולשוונה, לא-כל-שכן שלא היכרנו בחובת המדינה לסייע לדבר. כך על דרך הכלל, ולעניינה של הלשון הוספנו ובחנו מקרוב את הוראת סימן 82 לדבר המלך במועצה. ככל שניתן לראות בהוראת-חוק זו הכרה בזכות קיבוצית, דבר-המלך קבע בבירור היקפה של אותה זכות, ולא נמצא לי כי רשאים אנו לעבור גבול שקבע המחוקק ולהרחיב את תחום פרישתה. יתר-על-כן: כפי שנפרט עוד להלן, הכרה בזכות קולקטיבית

לטיפול זהותם הלאומית והתרבותית של בני המיעוט הערבי - כבקשת העותרות - מהווה הלכה ולמעשה מעשה פוליטי, והסמכות לעשייתו של מעשה זה לרשויות הפוליטיות ניתנה - להן, ולא לבית-המשפט.

מהותה הפוליטית של העתירה

55. עתירת העותרות כי נכיר בזכות קיבוצית הקנויה למיעוט הערבי בישראל - זכות שממנה מבקשות הן לגזור את חובת הכיתוב בערבית על שילוט חוצות של העיריות המשיבות - נודעת לה לא אך חשיבות עיונית, אלא - ובעיקר - חשיבות מעשית באשר ליחסים בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת. עתירת העותרות מאיתנו היא, כי בית-המשפט ינקוט צעד פוליטי מובהק, לא פחות; שבית-המשפט יקבע, כהילכת משפט, כי הערבים בישראל אינם אך אזרחים הזכאים לשוויון זכויות (וחובות). מבקשות הן מאיתנו שנקבע כי הערבים בישראל מהווים מיעוט לאומי ותרבותי שעל המדינה לסייע לו בשימור ובקידום זהותו העצמאית. אלא שקביעה זו מהווה הכרעה פוליטית ממעלה רמה, והרשויות שבסמכותן לגבש הכרעה מעין-זו הן הרשויות הפוליטיות - בראשן הכנסת - ולא בית-המשפט.

56. מיזמה הראשון הכירה המדינה באזרחים הערבים שבתחומה כאזרחים שווי-זכויות. מעמד זה הוקנה לערבים בהכרזת העצמאות אשר הבטיחה להעניק "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין", ואף קראה "לבני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל, לשמור על השלום וליטול חלק בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". כן הבטיחה המדינה לערבים בהכרזת העצמאות מעמד של אזרחים שווי-זכויות. כשם שיהודי אזרח ישראל נהנה מזכויות הניתנות לו על-פי חוק והלכה, כן הוא האזרח הערבי, שאותן זכויות עצמן אמורות להינתן לו. "כל אזרחי ישראל - יהודים ושאינם יהודים - הינם 'בעלי מניות' במדינה ... בתוככי המדינה כל אזרחי המדינה הם שווי זכויות": רע"א 2316/96 איזקסון נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 529, 549.

57. תפישת-עומק זו באשר למעמדם של הערבים בישראל כאזרחים שווי זכויות היא אף שהינחתה את בית-המשפט בפרשת קעדאן (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258). באותו מקרה פסקנו כי "המדינה לא הייתה רשאית על-פי דין להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצרך הקמת היישוב הקהילתי קציר על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים" (שם, 286), והשיקול שהינחה את בית-המשפט היה ערכו הנעלה של עקרון השוויון בין אזרחי המדינה (שם, 272):

השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. כל רשות בישראל - ובראשן מדינת ישראל, רשויותיה ועובדיה - חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים

השונים במדינה...אכן, המדינה חייבת לכבד זכותו הבסיסית של כל פרט במדינה לשוויון ולהגן עליה.

ב"שוויון בין הפרטים" דיברנו; בין פרטים ולא בין קבוצות. על יסוד עיקרון זה של שוויון, ובקובענו כי שוויון זכויות אזרחי בין היחידים במדינה עקרון יסוד הוא בחיינו, הוספנו ופסקנו כי "אל לה למדינה להפלות בין פרטים שעה שהיא מחליטה להקצות להם מקרקעי מדינה" (שם, 275). בהכריענו כפי שהיכרענו כדן, הינחתה אותנו ההכרה כי הפליה מחמת דת או לאום, הפליה היא שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המוסר והצדק של חברתנו, כי הפליה פסולה היא. לא נתבקשנו לקבוע - וממילא לא קבענו - כי לאוכלוסיה הערבית בארץ, כקבוצת מיעוט, קנויות זכויות קולקטיביות מכל סוג ומין שהם. דיברנו אך - כדרכנו - בשוויון בין יחידים, ומשנמצא לנו כי נפגע שוויון זה - פסקנו כפי שפסקנו. העיקרון האינדיבידואלי - עיקרון שעניינו היחיד ולא הקבוצה - בא לידי ביטוי ברור בחוות הדעת הקצרה שכתבתי אנוכי, וכך אמרתי באותו עניין (שם, 287):

בחלוקת משאבי-הכלל בין יחידי החברה בישראל הופלו העותרים לרעה, וממילא זכאים הם לסעד שלו זכאי מי שהופלה לרעה. מטעם זה אני מסכים להכרעת-הדין של חברי הנשיא ברק.

עקרון השוויון הוא אף שהדריך אותנו בשורת פסקי-דין שבהם קבענו את חובת המדינה להקצות תקציבי-שוויון למיגזר הערבי. וכפי שאמרנו בבג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, :170

עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כול, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכלל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר.

ראו עוד: בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נד(3) 233; בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון (טרם פורסם). פסקי-דין אלה - הם ואחרים זולתם - נועדו לממש הלכה למעשה את עקרון השוויון בחלוקת תקציבים לאזרחי ישראל הערבים, והלכות שקבענו גזרו עצמן מן הערך הבסיסי של איסור הפליה בין אזרח לאזרח. אין בפסקי-דין אלה משום מתן זכויות לאוכלוסיה הערבית כקבוצת מיעוט לאומית ותרבותית, ולא הוטלה

בהם על המדינה כל חובה לטפח את מאפייניו הלאומיים היחודיים של הציבור הערבי בישראל. קבענו חובת שוויון בין האזרחים; הא ותו לא.

58. נזכיר בהקשר זה כי זכותו של האזרח הערבי לשוויון נקבעה בשורת דברי-חוק מן השנים האחרונות. כך, למשל, הוראת סעיף 18א(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ולפיה "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסיה הערבית." כך אף על-פי הוראת סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ולפיה בקרב העובדים בשירות המדינה "יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם ... [של בני האוכלוסיה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית". כיוצא בהוראות אלו היא הוראת סעיף 2(11) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 - (כפי שתוקנה בשנת תש"ס-2000), ולפיה:

2. מטרת החינוך הממלכתי הן:
מטרת החינוך הממלכתי

(1)

.....

(11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסיה הערבית ושל קבוצות אוכלוסיה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.

במובן מסויים יש בהוראות אלו הכרה בזכויות קולקטיביות של הערבים בישראל ובייחודם התרבותי והלשוני. ואולם ההכרה בזכויות אלו הכרה מפורשת וייחודית היא, וממילא מצמצמת היא עצמה לגדרים שקבע המחוקק. זכות קולקטיבית כללית של האוכלוסיה הערבית - כקבוצת מיעוט - לטיפול ולשימור זהותה הלאומית והתרבותית בסיוע המדינה, לא נוצרה ולא הוכרה במשפט ישראל.

59. סקרנו מיקצת דברי-חוק והלכות המסיבים עצמם על מעמדם של הערבים בישראל כאזרחים שווים-זכויות, וכך עשינו כדי להבהיר ולחדד את משמעותה העמוקה של עתירת העותרות ואת השינויים המפליגים שמבקשת העתירה לחולל בחיי המשפט בארץ. בתשתיתה של העתירה מניחות העותרות את מעמדם של הערבים בישראל כמיעוט לאומי ותרבותי, ותכלית הכיתוב בערבית על שילטי-הרחוב של הרשויות המקומיות - התכלית כל-כולה - לא נועדה אלא "לשמר את זהותו הלאומית ואת ייחודו התרבותי" של המיעוט הערבי. העותרות מבקשות מאיתנו ליצור זכות שתכליתה לסייע למיעוט לשמר את זהותו הייחודית, יצירה שהיא בבחינת יש-מאין, לא פחות. בית-המשפט מתבקש להורות את העיריות המשיבות כי שילוט חוצות מטעמן יהיה

דו-לשוני - ו"על הכיתוב [בערבית] להיות בגודל זהה לזה שבעברית" - וזאת כדי לאפשר לערבים לשמור על זהותם התרבותית הנפרדת מפני שחיקה. ואולם יצירתה של זכות זו - והמוטיבציה הגלויה ליצירתה - מחייבת על-פי עצם טיבה הכרעה פוליטית החורגת מתפקידו ומסמכותו של בית-משפט זה. בית-המשפט אל-לו ליצור כך זכויות בטרם יאמר המחוקק דברו ובטרם ייערך דיון ציבורי מעמיק באשר לדרכה של המדינה. אשר ללשון - או ללשונות - המדינה, מעמדן של לשונות רשמיות במדינה עניין חוקתי הוא והסדרי הלשון אמורים להיות בחוקה. כך הוא אף בישראל, שהלשונות הרשמיות בה נקבעו בדבר המלך שלשנת 1922 אשר כונה "החוקה הקטנה". תופעה זו, שמקומה של הלשון הוא בחוקה, דווקא היא תלמדנו שהכרעה כמבוקש בידי העותרות - להכרה בזכויות קולקטיביות לעניינה של הלשון - חייבת ליפול במקום אחר ולא בבית-המשפט.

60. בהקשר זה נוסף עוד ונציין: לא נירטע מהכרעה עניינית בעתירה אך בשל היבט פוליטי המעורב בה; והוא, כמובן, אם אמורים אנו להכריע בסיכסוך מן-המניין בין היחיד לבין הרשות. יחיד הרב את ריבו - גם אם ריבו משותף הוא לו ולקבוצת יחידים, או אף לציבור בכללו - בית-המשפט יטה אוזן קשבת לטרונותיו ויעניק לו סעד, על-פי העניין, חרף ההשלכות הפוליטיות הנגזרות מן ההכרעה בדיון. ואולם לעולם ידריך בית-המשפט עצמו על-פי אמות-מידה משפטיות. בית-המשפט לא נועד ליצוק אידיאולוגיה פוליטית למיסגרתה של נורמה משפטית, והוא לא יעשה כן. השוו: פרשת רסלר, שם, 492 (מפי השופט ברק). העיקרון ולפיו מכריע בית-משפט אך ורק לפי אמות-מידה משפטיות הוא ממהותה של מלאכת השפיטה. הוא מלווה אותנו בכל אשר נלך ונבוא כצל המלווה אדם בלכתו ובבואו. וכאשר סוגיה פוליטית מתגלגלת לפיתחו, ידון בית-המשפט ויכריע בה על-פי הנורמה המשפטית שלעניין. ואולם מקום שהמסגרת חייבת להימלא תוכן בידי הרשות הפוליטית - כך, למשל, בעניין זכויותיה הלאומיות והתרבותיות של קבוצת מיעוט - לא יסיג בית-המשפט את גבולן של הרשויות האחרות. ראו עוד והשוו: ע"ב 2/84, 3 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט(2) 225, 296, 303 (מפי השופט מ' אלון).

61. נוסף ונטעים שוב: עניינה האמיתי של העתירה שלפנינו אין הוא בשילוט רחוב מטעם העיריות המשיבות. עניינה הוא - מעיקרה: בתחילתה, בהמשכה ובסופה - בזכויותיהם התרבותיות והלאומיות של הערבים בישראל. זכויות אלו, למיטב הבנתי, חורגות אל-מעבר לזכויות המוכרות והנילוות למעמד היחיד בישראל. נגזרות הן מן השונות הקבוצתית של המיעוט ותכליתן אינה אלא לסייע למיעוט לשמור על אותה שונות. עניין הוא בחובתן של רשויות הציבור - כטענת העותרות - לטפח את תרבותו של המיעוט ולהגן עליה מפני שחיקה וטמיעה בתרבות הרוב. נושא הענקתן של זכויות אלו - או זכויות מעין-אלו - מהווה, בראש ובראשונה, סוגיה פוליטית שההכרעה בה נתונה ממילא לרשויות הפוליטיות. השאלה שאלה עדינה וסבוכה היא, והשלכותיה השלכות מרחיקות-לכת הן על דמותה ועל צביונה של ישראל כמדינה יהודית ודימוקרטית. מטבע

הדברים בית-המשפט אינו הפורום המתאים להידרש לסוגיה זו ולהכריע בה. הואיל והמערכת הפוליטית - בראשה הכנסת - לא הכירה בזכויות מן הזן שהעותרות חפצות בו, קרא: זכויות המחייבות את המדינה לסייע למיעוט בשימור ובטיפוח זהותו ותרבותו הנפרדות; ובידענו כי טרם נתהוותה מיסגרת משפטית מוצקה וברורה למימושן של זכויות אלו; היעתרות לעתירה לא תבטא הכרעה משפטית (בעלת משמעויות פוליטיות) אלא הכרעה פוליטית בעלת משמעויות פוליטיות ומשפטיות. וכך, בתינו דעתנו לטיבה של המאטריה, לא היא זה נכון וראוי כי בית-המשפט יעתר לעותרות ויצור בהבל פיו זכויות יש-מאין.

62. כדי להסיר ספק נוסף ונדגיש: לא נ' אמר דבר וחצי דבר, מטוב ועד רע, על שאיפתי הפוליטיות של העותרות. אומרים אנו אך זאת, שמקומן של שאיפות אלו הוא בשדה הפוליטי ולא בשדה המשפט. אם תיצור המערכת הפוליטית תשתית משפטית להכרה בזכויות כנטען בידי העותרות, קרא: הכרה משפטית בזכויות התרבותיות של המיעוט הערבי - זכויות שחובות ניצבות בצידן - או-אז יפתחו לפנינו לרווחה שערי בית-משפט זה. ואולם, כל עוד באות העותרות לפנינו ובפיהן אך חזון אידיאולוגי בלבד; כל עוד אין בידי העותרות להורות לפנינו באצבע על נורמה פוזיטיבית המתרגמת אותו חזון למציאות משפטית המטילה חובה על רשויות הציבור; כל עוד לא נתקיימו כל תנאים אלה, אין בידי בית-המשפט להעניק להן סעד כבקשתן. מכוח הסמכות הקנויה לו לא יוכל בית-משפט זה ליצור זכות - זכות מן הזן של זכות-חובה - המיועדת לשמר ולקדם את זהותו הלאומית והתרבותית של המיעוט הערבי בישראל; שאם יעבור ויעשה כן - יחרוג בית-המשפט מגבולותיה הלגיטימיים של הכרעה שיפוטית כמקובל בחברה דימוקרטית שעקרון ביזור הסמכויות שולט בה. אכן, כחזותה על פניה, עניינה של העתירה שלפנינו אינו אלא בכיתוב על שילטי-רחוב של רשות מקומית; ואולם אין זה אלא חזיון מטעה, והוא כאותן קרני-אור הנשברות אל פריזמה. במהותה ובעיקרה, עתירת העותרות עניינה הכרעה פוליטית בזכויות קולקטיביות של המיעוט הערבי בישראל; הכרעה פוליטית ולא הכרעה משפטית כהרגלנו. עתירה זו נדחה מעל פנינו.

זכויות לשון במשפט המשווה

63. בנוסותנו ללמוד משיטות משפט אחרות לשיטת המשפט בארצנו, נדרשים אנו לזהירות רבה. פני המשפט הם כפני העם, ולא הרי אופיו וצרכיו של עם אחד כהרי אופיו וצרכיו של עם אחר. הוסף לכך אירועים היסטוריים מיקריים שאירעו במהלך השנים, וידעת כי לימוד היקש משיטת משפט אחת לשיטת משפט אחרת יכול שיהיה כרוך בכשלים לא-מעטים. כמובן שטיב הנושא הנידון אוצל על יכולת הלימוד וההיקש ממקום אחד למקום אחר. בנושא שהוא בינלאומי על-פי עצם טיבו - כהילכות המסחר הבינלאומי וכמינהג הסוחרים - ניטיב

ללמוד היקש בשל טיב המאטריה. כך הוא - במידה מעטה יותר - באשר לכללים מן המשפט הפרטי כגון בנושאי מכר וכיו"ב (וכידוע לכל נחתמו בנושאים אלה אמנות בינלאומיות להאחדת הדין). מן העבר האחר יתייצבו נושאי המעמד האישי ודיני המשפחה, אלה נושאים הקשורים קשר אינטימי הדוק להיסטוריה ולמינהגים של כל אומה ואומה. בנושאים אלה נתקשה בהיקש ממקום למקום. כך הוא בעניינה של הלשון.

64. מדינות רבות כוללות בחוק או בחוקה הוראות בנושא לשונה או לשונותיה של המדינה, ואולם בכל הנוגע לזכויות המיעוט בלשונו מנהג המחוקק דרכו זהיר-זהיר. לשון המיעוט אינה אלא אחת המניפסטציות - אם כי מניפסטציה מן החשובות שבהן - לייחודו של המיעוט ולהבדלתו מן הרוב במדינה. עניינה של הלשון אין הוא ביחיד אלא בקולקטיב החי בתחומיה של המדינה, קולקטיב הנושא מאפיינים המייחדים אותו והמבדילים אותו מיתר אזרחי המדינה. זכויות הלשון תעוררנה איפוא - בדרך הטבע - רגישות פוליטית רבה, ותדיר תעוררנה סביבן מחלוקת ציבורית. רגישות זו משתקפת היטב במדינות דו-לשוניות כבקנדה. הבה נאמר מילים אחדות על נושא הלשון שבקנדה, ואולם נזהיר עצמנו כבר בתחילה, כי בהיותה של הסוגיה קשורה קשר אינטימי להיסטוריה של המדינה ולשאלות פוליטיות פנים-מדינתיות, נגביל עצמנו לטכניקות ולדרכי-מחשבה ונימנע מהתעמקות בתכנים אשר כדרך הטבע שונים הם ממדינה למדינה.

65. שתי לשונות רשמיות יש לה לקנדה: הלשון האנגלית והלשון הצרפתית, ולמעמדן של אלו היסטוריה משפטית לא פשוטה. שתי לשונות אלו הפכו משך השנים למעין חי הנושא את עצמו; זכויותיהן של אותן לשונות היוו בעבר ועדיין מהוות הן סוגיה ציבורית שנויה במחלוקת, ובתי-המשפט נדרשו לפסוק לעיתים תכופות במחלוקות סביב הלשון. דבר-החוק הראשון שלעניין הוא סעיף 133 לחוק הקונסטיטוציה שלשנת 1867 (Constitution Act, 1867) שעניינו הוא הדו-לשוניות של קנדה ומעמדן של שתי הלשונות, האנגלית והצרפתית:

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

כיום מוסדר נושא הלשונות בצ'רטר הקנדי - המכונה Canadian Charter of Rights and Freedoms

והמהווה חלק I ב- Constitution Act, 1982 - בסעיפים 16 עד 23 בו. נביא אחדות מהוראות אלו:

(1) English and French are .16 Official languages
the official languages of of Canada
Canada and have equality of
status and equal rights and
privileges as to their use in all
institutions of the Parliament
and government of Canada.

...
(1) Everyone has the right .17 Proceedings of
to use English or French in any Parliament
debates and other proceedings
of Parliament.

...
(1) The statutes, records .18 Parliamentary
and journals of Parliament statutes and
shall be printed and published records
in English and French and
both language versions are
equally authoritative.

...
19. (1) Either English or Proceedings in
French may be used by any courts
person in, or in any pleading in
or process issuing from, any established by
court established by Parliament
Parliament.

...
20.(1) Any member of the Communications
public in Canada has the right by public with
to communicate with, and to federal
receive available services institutions
from, any head or central
office of an institution of the
Parliament or government of
Canada in English or French,
and has the same right with
respect to any other office of
any such institution where
there is a significant (One
demand for communications
with and services from that
office in such language; or
b) due to the nature of the
office, it is reasonable that
communications with and
services from that office be
available in both English and

French.

סעיף 16 לצ'רטר קובע את העיקרון: קנדה היא מדינה דו-לשונית, והלשונות הרשמיות בה הן אנגלית וצרפתית. הוראות הצ'רטר העוקבות מפרטות בנושא מעמדן של הלשונות האנגלית והצרפתית, ומוסיפות ומטילות הן חובות קונקרטיות על רשויות השלטון במיגוון נושאים. ניתן דעתנו לדרך ניסוחן של ההוראות, שכן בדרך זו יימצא לנו היסוד העיקרי המאפיין את הוראות הלשון בצ'רטר הקנדי: הצ'רטר מנוסח בהקפדה ובזהירות. אין בו חובת דו-לשוניות גורפת המוטלת על רשויות השלטון בכל אשר תפנינה וביחס לכל פעולות או פירסום שתעשינה. נהפוך הוא: הצ'רטר גדר שטח מסויים סביב-סביב ועל דרך זה תחם את עקרון הדו-לשוניות בגבולות מוגדרים וברורים. ובלשונו של בית-המשפט בקנדה בפרשת **Ford v. Quebec** [1988] 2 S.C.R. 712,

:751

The language rights in the Constitution impose obligations on government and governmental institutions that are in the words of Beetz J. in *Macdonald*, a "precise scheme", providing specific opportunities to use English or French, or to receive services in English or French, in concrete, readily ascertainable and limited circumstances.

66. ועוד: בהידרשו לזכויות לשון על-פי הקונסטיטוציה, מהלך בית-המשפט בקנדה זהיר-זהיר, וביוצוקו תוכן לזכויות הלשון הקבועות בצ'רטר - ובחקיקה אחרת אף-היא - מפגין הוא ריסון לא-מעט. בית-המשפט הודיענו בשורת פסקי-דין, כי יש להבחין הבחן-היטב בין זכויות האדם היסודיות - בהן הזכות לחיים, לחירות אישית, לחופש מעיניים ועוד כיוצא באלו זכויות - לבין זכויות אחרות. זכויות האדם היסודיות, כך קבע בית-המשפט, נושאות עימהן מיטען ראשוני, עקרוני, אלמנטרי. שלא כמותן הן הזכויות האחרות - בהן זכויות הלשון - שנעדרות הן אותו מיטען בסיסי. זכויות אלו האחרונות, שלא כזכויות היסוד, מהוות הן בעיקרן פרי של פשרה פוליטית, ועל-כן שומה עליו על בית-המשפט לנוע בין גבולותיה של אותה פשרה ולהימנע ככל יכולתו מפריצת הגבולות או מהרחבתם. אכן, בהיותו מודע לתהליכים הפוליטיים שהניבו את הזכויות הלשוניות, נטל הוא המוטל על בית-המשפט לרסן עצמו ככל יכולתו. בית-המשפט יזכור וישמור כי המקום המתאים להיווצרותן ולקיומן של זכויות בתחום הלשון הוא במערכת הפוליטית, ועל-כך יקפיד כי פירוש הדין בנושא זה בהליכים שלפניו יהא מדוד וזהיר. בית-המשפט יזכור כי הנתיב המתאים לקידום זכויות הלשון הוא בהליכי החקיקה - לא בהליכי השפיטה - וכי הפשרה הפוליטית שהביאה ללידת הזכויות מחייבת אותו להיזהר ולהימנע משינויים שהם בחצרו

של המחוקק. ובלשוננו של השופט (Beetz J.) בפרשת **des Acadiens du Nouveau-é**

Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education [1986] 1

S.C.R. 549, 578-580:

Unlike language rights which are based on political compromise, legal rights tend to be seminal in nature because they are rooted in principle. Some of them, such as the one expressed in s. 7 of the *Charter* [the right to life, liberty and security of the person], are so broad as to call for frequent judicial determination.

Language rights, on the other hand, although some of them have been enlarged and incorporated into the *Charter*, remain nonetheless founded on political compromise.

This essential difference between the two types of rights dictates a distinct judicial approach with respect to each. More particularly, the courts should pause before they decide to act as instruments of change with respect to language rights. This is not to say that language rights provisions are cast in stone and should remain immune altogether from judicial interpretation. But, in my opinion, the courts should approach them with more restraint than they would in construing legal rights.

.....

...The legislative process, unlike the judicial one, is a political process and hence particularly suited to the advancement of rights founded on political compromise.

.....

In my opinion, s. 16 of the *Charter* confirms the rule that the courts should exercise restraint in their interpretation of language rights provisions.

דברים דומים השמיענו בית-המשפט בפרשת 1 [1986] **Macdonald v. City of Montreal**

S.C.R. 460. באותה פרשה נשלחה הזמנה לדין בשפה הצרפתית למי שהיה דובר אנגלית, ובתשובה לטענה

שנטענה לעניין פירושו של סעיף 133 ל- Constitution Act, 1867 (ראו לעיל, פסקה 65), מתח בית-

המשפט ביקורת על הניסיון שנעשה ליצור בדרך הפרשנות חובה דו-לשונית שעה שפשוטו של מיקרא מאפשר

לבחור בין השפה האנגלית לבין השפה הצרפתית. אמר בית-המשפט:

No interpretation of a constitutional provision, however broad, liberal, purposive or remedial can have the effect of giving to a text a meaning which it cannot reasonably bear and which would even express the converse of what it says. (at 487)

בית-המשפט קובע כי הוראת סעיף 133 לחוק משנת 1867 לא שתלה בקונסטיטוציה אלא "a limited form of compulsory bilingualism ... וממשיך ואומר הוא כך (שם, 496):

This incomplete but precise scheme is a constitutional minimum which resulted from a historical compromise arrived at by the founding people who agreed upon the terms of the federal union... And it is a scheme which can of course be modified by way of constitutional amendment. But it is not open to the courts, under the guise of interpretation, to improve upon, supplement or amend this historical constitutional compromise.

חוסר רצונו של בית-המשפט לתקן או לשנות - במסווה של פרשנות - הסדרים שנתהוו על דרך של פשרה פוליטית, נגלה וברור לעין.

67. בפסקי-דין נוספים שב בית-המשפט הקנדי והדגיש את חשיבותה של הלשון ככלי לביטוי אישי ותרבותי. כן הביע בית-המשפט נכונותו לפרש את זכויות הלשון שבצ'רטר ולהעניק סעדים שיהלמו תכליתן של אותן זכויות: שימור שפתו של המיעוט ויציקת משמעות לשותפות בין שתי הקבוצות הלשוניות. עם זאת, חזר בית-המשפט על ההבחנה בין זכויות היחיד המסורתיות לבין הזכויות ללשון; שהזכות ללשון תוצר היא של פשרה פוליטית, ולעת שהיחיד מבקש לכונן חובות המוטלות על רשות השלטון לטובתה של אוכלוסיה מסויימת, מצווה בית-המשפט לנקוט מישנה זהירות בפירוש. ראו עוד: **Mahe v. Alberta** [1990] 1 S.C.R. 342, 364-365; Reference re Public Schools Act (Man.) [1993] 1 S.C.R. 839, 850-852. אכן, יש אף זרם פרשנות המתנגד לפרשנות הקודמת; ראו דעה שהובעה בפרשת **R. v. Beaulac** [1999] 1 S.C.R. 768. בין כך ובין אחרת, בקנדה נדרשים בתי-המשפט לפירושו של חוק חרות ולהחלת כללי פרשנות אלה ואחרים על חוקי קונסטיטוציה שונים. בעניינינו-שלנו מדברים אנו בשיקול דעת של הרשות - שיקול-דעת שאינו מעגן עצמו בחוק מישרין הקובע חובותיה של רשות מקומית - ודומה שלעניין זה של שיקול-דעת ידה של האסכולה הראשונה על העליונה, לאמור: בשים-לב למאטריה נדרשת היא הרשות השופטת בישראל לזהירות-

יתר לעת בחינת שיקול דעתן של הרשויות המקומיות ולעת שאנו מתבקשים להורות אותן כי תעשינה בניגוד לרצונן בנושא הלשון.

אמנות שונות

68. לעניין הזכות ללשון נסב את תשומת-הלב לשתי אמנות אשר באו מבית היוצר של מועצת אירופה. האמנה האחת היא הצ'רטר האירופי בדבר לשונות אזוריות או לשונות מיעוט (The European Charter for Regional or Minority Languages), אמנה אשר נחתמה בסטרסבורג בשנת 1992 ותחילתה היתה בשנת 1998. האמנה האחרת היא אמנת המיסגרת להגנת מיעוטים לאומיים (Framework Convention for Protection of National Minorities), אמנה אשר נחתמה אף-היא בסטרסבורג בשנת 1995 ותחילתה היתה בשנת 1998. ישראל אינה צד לאמנות אלו.

אין טעם שננתח אמנות אלו לפני-ולפנים; לא אך משום שישראל אינה צד להן, ולא אך משום שגם לו היתה ישראל צד להן גם-אז לא היה להן תוקף - מכוח עצמן - אלא מן המדינה ולחוץ ולא במשפט הפנימי. לא ננתח אמנות אלו משום שמלאות וגדושות הן בסייגים ובסייגי-סייגים, שיקול הדעת הניתן למדינות - לעשות או שלא-לעשות - שיקול דעת רחב הוא; וכל אלה מעידים על הקשיים שזכויות הלשון מעוררות והרגישות הרבה הכרוכה בהכרה בהן.

כללם של דברים

69. לא בכדי לא מצאנו מקרה שבו הכיר בית-משפט - על דעתו-שלו ומכוח סמכותו - בזכותו של מיעוט ללשון. לא נמצא לנו פסק-דין שבו נענה בית-משפט לתביעתה של קבוצת מיעוט להכיר בייחודה התרבותי והלאומי, והעניק לה זכויות שתכליתן לטפח ייחוד זה. לא נמצא לנו כי בתי-משפט הטילו אי-פעם על רשויות הציבור חובת-עשה לקידום שפתו של מיעוט בלא שנמצא יסוד סטטוטורי ברור לכך. ולא שמענו כי ערכאת שיפוט במקום כלשהו נעתרה לטענות המופרחות לחלל בית-המשפט על-אודות פגיעה בשלומם ובביטחונם של אזרחים עקב אי-ידיעת השפה, בלא שהעותרים טרחו לייסד טיעוניהם על נתונים בדוקים ועל ראיות של-ממש. כל אלה מבקשות העותרות מאיתנו, ואני לא ידעתי כיצד ניענה להן. אכן, הזירה הפוליטית - לא השיפוטית - היא הזירה המתאימה למימוש תביעותיהן של העותרות, ובאותה זירה על העותרות לנהל את מאבקן להכרה

בזכויות הלשון של הציבור הערבי בישראל. רק לאחר שהשיג-ושיח הפוליטי יתרגם עצמו לשפת המשפט; רק עם היווצרה של מיסגרת משפטית הולמת, בין בחקיקה בין אחרת; רק אז יוכל בית-המשפט לומר את דברו ולמלא את חובתו ביציקת תוכן לאותה מיסגרת ובאכיפתה של החובה שבדין. בית-המשפט לא יוכל - ואין הוא רשאי - לשעות לשאיפות פוליטיות וליתן להן פועל משפטי, כל עוד לא ניתרגמו אותן שאיפות לנורמות משפטיות פוזיטיביות. ניסיון לעקוף את התהליך הפוליטי על דרך פנייה לבית-המשפט, ניסיון זה לא יצלח.

פולמיקה

70. בפתח חוות דעתו מציג חברי הנשיא ברק את השאלה העומדת לפנינו לדיון:

האם מוטלת חובה על עיריות, אשר בתחומן מתגורר מיעוט ערבי, להשתמש בשפה הערבית - בצד השפה העברית - בכל השילוט העירוני. זו השאלה הניצבת בפנינו בעתירה זו.

אכן כן. אלא שזו אינה אלא העטיפה. השאלה שהעותרות העמידו לפנינו להכרעה - השאלה לאמיתה - עניינה בזכות קולקטיבית ללשון, זכות הקנויה לטענתן למיעוט הערבי בתחומי העיריות המשיבות. שאלה זו אין עניינה אך בשילוט עירוני. סוגיית השילוט העירוני אינה אלא מניפסטציה, גילוי, למעיינות עמוקים המזינים את העתירה בשורשיה והנותנים לה חיים.

71. בפסק-דין משרטט הנשיא ארבעה כוחות המושכים לצדדים; מזה זכות האדם לשפתו וערכי השוויון והסובלנות, ומזה מעמדה של הלשון העברית ושיקול הלכידות הלאומית והריבונות הלאומית. בשוקלו ערכים אלה בפלס ובמאזניים, ובאזנו ביניהם, מגיע הנשיא לכלל מסקנה כי כיבוד הזכות ללשון וערך השוויון מוליכים "למסקנה כי בשילוט העירוני בערים המשיבות, יש להוסיף, לצד הכיתוב העברי, גם כיתוב בערבית" (פסקה 26 לפסק הדין). כפי שהיסברנו בחוות דעתנו באריכות - אפשר באריכות-יתר - לדעתנו לא בדברים אלה עיקר. ואולם, גם לו הלכתי בדרכו של חברי גם-אז לא הייתי מסיק מסקנות שהסיק.

72. אשר להגנה על זכותו של אדם ללשונו אומר חברי הנשיא, כי חשיבותה של הלשון בקיום האנושי מחייבת הגנה עליה, ובלשונו (בפיסקה 18 לחוות-דעתו):

הכרזת העצמאות קבעה כי מדינת ישראל "תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". לפרט ניתן איפוא חופש להתבטא בלשון הרצויה לו. נתונה לו החירות להביע מחשבותיו (האישיות, החברתיות והמסחריות) בלשון שבה יחפוץ" (ע"א 105/92, ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 202). חופש זה נגזר הן מהזכות החוקתית לחופש הביטוי והן מהזכות החוקתית לכבדו האדם (ראו ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 520). כנגד חופש זה של הפרט עומדת חובתה של הרשות השלטונית להגן על חופש זה.

לעניין זה אין לנו אלא לחזור על דברים שאמרנו בחוות-דעתנו לעיל באשר לסוגי הזכויות השונים. חופש הלשון הוא זכות מזן החירות, וזכות מעין-זו - על-פי עצם הגדרתה - אין בה כדי להטיל חובה פוזיטיבית על הזולת (אלא החובה שלא להתערב באותו חופש). אכן, כלשון הנשיא "כנגד חופש זה של הפרט עומדת חובתה של הרשות השלטונית להגן על חופש זה", אלא שהגנה זו על החופש אינה כוללת חובה פוזיטיבית של כיתוב בערבית על שילוט חוצות. חירות הלשון אינה משמיעה - על-פי עצם טיבה - אלא חופש וחירות; אין היא משמיעה הטלתה של חובת עשה על הרשות. זאת ועוד: כפי שהראינו בחוות-דעתנו לעיל, חירות הלשון פוקדת עצמה עם זכויות היסוד של היחיד, זכויות האדם באשר אדם הוא. ואולם לא על זכות זו משתיתות העותרות את עתירתן. הזכות שהעותרות טוענות לה היא זכות לטיפוח לשונו של המיעוט, זכות הנגזרת ממאפייניה הייחודיים של קבוצת המיעוט. זכות זו, זכות קיבוצית היא, זכות היא השונה מזכות היסוד של היחיד. אין זה נכון, לדעתי, לבנות את הזכות הקולקטיבית ללשון על זכות היחיד לחופש הלשון. מכל מקום, עד כה לא הכיר בית-המשפט העליון בהלכה אלא בזכות היחיד, בזכותו של האדם באשר אדם הוא, ובנתיב זה פוסעים גם חוקי היסוד. הזכות הקולקטיבית נמנית עם משפחת זכויות אחרת, ודומה כי אין להקיש מזו לזו.

73. אשר לערך השוויון אומר ואחזור, כי העותרות לא הביאו ולו שמץ ראיה לפגיעה שהן טוענות לה. לדברי חברי: "מקום בו חלק מן הציבור לא יכול להבין את השילוט העירוני נפגעת זכותו ליהנות באופן שוויוני משירותי העיריה." (פסקה 19 לפסק הדין). אכן כן: פגיעה בזכות הגישה לשירותים עירוניים מעוֹת הוא הראוי לתקון, ובית-המשפט ימהר להושיט יד לעזרתו של הנפגע. אלא שבענייננו-שלנו לא שמענו אלא טענות וטרוניות בעלמא. ראיות של-ממש על מצוקת המיעוט הערבי - לא שמענו ולא ראינו. ואם בענייניו של הפרט נדרוש לדעת ולהבין מצוקתו מהי, לא-כל-שכן - כבענייננו - שהעתירה עתירה ציבורית היא. אמרנו על כך בבג"ץ 2148/94 גלברט נ' יושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, פ"ד מח(3) 573, 601, ונחזור על הדברים:

ב"כאב הפרט" נלך עם עותר יד ביד ונעזור לו כמיטבנו; ואילו אם יבוא לפנינו עותר ובפיו "כאב האומה" או "כאב העולם", ראוי הוא כי נדקדק עמו, למצער בראשיתה של הדרך. עותר כעותרים שלפנינו עשה עצמו שליח הציבור, ועליו הטורח והדאגה שפרקו יהיה נאה וקולו יהיה נעים ודבריו יהיו דברים. ... בית-משפט אינו בית-מדרש, ושאלות של חוק ומשפט תעלינה בו רק על יסוד תשתית של עובדות וסכסוך של אמת.

העותרים לא הניחו כל תשתית של עובדות ראוייה וסכסוך של אמת לא קם ולא נהיה.

אכן, לא שמענו ולא ראינו נפגעים-כביכול; לא קראנו ולו בדל-תצהיר על פגיעה, ואף נתוני סטטיסטיקה לא הוצגו לפנינו. מה שיעור הערבים שהעברית אינה שגורה על פיהם בכל אחת מן הערים המשיבות? כמה מהם נדרשים לשילטי-רחובות וכמה מהם מתקשים בקריאתם? על כל אלה לא ידענו דבר. מיגדלי-בבל של טענות בנו העותרות על עוול ועל קיפוח, ואולם קצה-קצה של ראייה לא ראינו ולא שמענו. הכך יעניק בית-משפט סעד לעותר? אכן, כפי שאמרנו בחוות דעתנו כמה וכמה פעמים: התשתית האמיתית לעתירה אין היא אלא זכותו הקולקטיבית של המיעוט הערבי בישראל ובערים המשיבות. ואולם זכות זו, לא זו בלבד שאין היא פוקדת עצמה עם זכויות היסוד המוכרות לנו, אלא שעד כה לא הוכרה בהילכתו של בית-משפט זה.

74. לאחר הציגו את הכוחות המושכים לצדדים; ולאחר שאלה הארבעה ניצבים לפנינו במלוא הדרם; ניגש חברי הנשיא ל"מלאכת האיזונים". על מלאכה זו מעיד חברי כי לא הקלה עימו, ובלשונו: "האיזון הראוי בין שיקולים של לכידות לאומית וריבונות מדינית מזה לבין שיקולים של זכות אדם לשפתו, שוויון וסובלנות מזה, בכל הנוגע לשימוש בשפה שאינה עברית בשילוט עירוני ברחובות שאינם ראשיים באיזורים שאין בהם ריכוז של מיעוט דובר אותה השפה, אינו פשוט כלל ועיקר." (פסקה 24 לפסק הדין). אני מסכים. ואולם אם כך, אם כה קשה היא המלאכה, הלא ראוי היה לפסוק כי העיריות המשיבות - בדרכו של היועץ המשפטי לממשלה - לא חרגו ממיתחם הסבירות? אם מעשה האיזונים "אינו פשוט כלל ועיקר" לבית-המשפט העליון, הלא נאמר כי ערייה סבירה יכולה היתה להגיע למסקנה שהעיריות המשיבות הגיעו אליה? מדוע הכרח הוא להגיע למסקנה האחת-והיחידה - המסקנה הטוטאלית - שהעותרות מבקשות? מדוע חייבים אנו לחייב את המשיבות כבקשת העותרות? מהו אותו אילוץ הכופה אותנו להסיק מסקנה שחברי הנשיא מבקש להסיק? וכי פיתרונות הביניים - פיתרונות הביניים כולם - פיתרונות כה פסולים הם עד שהכרח הוא להולכים מעל פנינו? וכי אין פיתרונות ביניים טובים וראויים בין כיתוב בערבית על כל שילטי-הרחוב לבין כיתוב בערבית על אותם שילטי-רחוב שהעותרות נכונות לו? אתמהה.

75. ולבסוף: חברי הנשיא קוצב מועדים של שנתיים ועוד שנתיים להחלפת השלטים בתחומיהן של המשיבות. דומני שגם בכך מקשים אנו על המשיבות שלא-לצורך. אין ספק שהחלפת השלטים כרוכה בהוצאה כספית, והגם שלא ראינו אומדנים כספיים, אני נוטל היתר לעצמי להניח שהמדובר הוא בהוצאה של מאות אלפי ש"ח. העותרות בחרו להן מועד להגשת עתירה. יכולות היו העותרות להגיש עתירה לפני שנתיים או בעוד

שנתיים, ואינני רואה הצדק כי ביצוע הצו כהצעת חברי ילך בעיקבות העותרות דווקא. כשאני לעצמי הייתי משהה את הביצוע באורח דיפרנציאלי לעניין סוג השילוט ולתקופות ארוכות יותר.

סוף דבר

76. אם תישמע דעתי כי אז ביטלנו את הצו על-תנאי ודחינו את העתירה.

אחר הדברים האלה

77. קראתי את חוות דעתה של חברתי, השופטת דורנר, ונתחזקתי במסקנתי כי אין לחייב את העיריות המשיבות כדעתו של הנשיא ברק וכדעתה של חברתי. חברתי מונה שורה ארוכה של דברי-חוק ומבקשת היא להסיק מהם מסקנה שהיא מסיקה; ואילו אני אומר: איפכא מסתברא. דווקא אותו פירוט שמפרטים המחוקק ומחוקק-המישנה במקומות אלה ואחרים, דווקא אותו פירוט ילמדנו כי נצפה לפירוט גם בענייננו-שלנו ושלא ניצור יש-מאין. כפי שאמרתי בחוות דעתי (ראו לעיל, פסקה 10), ההצהרה כי שפה פלונית היא שפה "רשמית", הצהרה פרוגרמטית היא בתחום המשפט. נצפה מן המחוקק כי יחצוב מן הסלע נורמות פרטיקולריות ויודיעו במה תתבטא "רשמיותה" של השפה. אם אלה דברים אמורים בקנדה - מדינה הידועה לכלל כמדינה דו-לשונית, מדינה שנושא הלשון בה הוא מן הנושאים המנסרים בה כל העת (ראו עוד פסקאות 65 עד 67, לעיל) - במקומנו לא כך נאמר? דווקא בשל רגישות-היתר שיש לנושא הלשון ולשימוש בלשון, דווקא בשל כך ראוי לנו שנכבד את המחוקק הראשי בהתוויית הדרך. להוציא מקרים חריגים במיוחד - ענייננו אינו נמנה עימם - ראוי כי מילוי "לקונות" - או "לקונות"-כביכול - לא יעשה בידי בת-המשפט.

78. כפי שכתבתי בחוות-דעתי, ענייננו-שלנו נסוב על יחסי רוב-מיעוט. סוגיה זו, בעיקרה, נתונה היא להכרעתן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. בית-המשפט יאמר את דברו - ובקול רם - במקום שבו תיפגענה זכויות היחיד. לא כן במקום שהמדובר הוא ביחסי הרוב היהודי והמיעוט הערבי בישראל. יתר-על-כן: ראוי לנו כי נבחין הבחן-היטב בין היתר הניתן למיעוט להשתמש בלשונו לבין חובות שאנו אומרים להטיל על רשויות הציבור לעניין שימוש בלשון. על צידי שלי אומר, כי לעניין של חובות המוטלות על הרשויות, אבחן בֶּחֶן היטב מה הורה אותנו המחוקק, ואמנע מהטלת חובות מבית-מידרשו של בית-המשפט אלא במקרים חריגים במיוחד. לא אמרתי - אף לא אומר - כי יחסי רוב ומיעוט מציבים לפנינו - תמיד ובכל הקשר שהוא - שאלה שאינה שפיטה. ואולם דומני שעל קרקע של רוב-מיעוט שומה עלינו להלך זהיר-זהיר שמא נִכָּשֶׁל וניפול. נושא

היחסים בין רוב ומיעוט אמור הוא, על-פי עצם טיבו, להיות מוסדר בין הרוב לבין המיעוט ובהליך הדימוקרטי המקובל. למותר לומר - נדגיש שוב - כי אין אנו מדברים בנושאי זכויות היחיד, שבהם רב לו ידו של בית-המשפט והם מן הנושאים שבהם נעסוק יום-יום שעה-שעה.

דבר אחרון: קראתי את הטעמים שמעלה חברתי השופט דורנר למסקנתה בחוות-דעתה, ולקורא אומר כי לא נמצא לי כיצד נובעת מסקנתה מאותם טעמים.

שׁוֹפֵט

השופט ד' דורנר:

1. בעתירה שלפנינו טענו העותרות, כי סימן 82 לדבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י), 1922 (להלן: דבר המלך) מקנה לערבית מעמד של שפה רשמית, מעמד שמכוחו מחויבות הרשויות המקומיות המשיבות, שלצד אוכלוסייתן היהודית מתגוררת בהן אוכלוסייה ערבית, להוסיף לכיתוב העברי בשילוט העירוני גם כיתוב בשפה הערבית. העותרות הוסיפו וטענו, כי חובה זו אינה נובעת אך מסימן 82, אלא נשענת גם על עקרונות השוויון, הזכות לכבוד האדם והמשפט הבינלאומי.

חברי, הנשיא אהרן ברק, תומך בקבלת העתירה. לשיטתו, הגם שסימן 82 לא חל על רשויות מקומיות וספק אם משתרע הוא על שילוט, הרי שהוספת כיתוב בשפה הערבית לשילוט בעברית מתחייבת מאיזון כדין בין התכליות המתחרות שביסוד הפעלת שיקול-הדעת של רשויות מקומיות.

חברי, השופט מישאל חשין, חולק על דעת הנשיא. השופט חשין, אף כי הוא סובר שסימן 82 מסדיר גם שילוט בשפה הערבית, מסכים כי חובת שילוט כזה אינה חלה על רשויות מקומיות. אך לדעתו, באין נורמה בדין - המבטיח חופש לשון אך אינו מטיל חובת עשה על הרשות המקומית - ובהיעדר ראייה בדבר פגיעה בשוויון הפרט, כגון: תצהיר של ערבי תושב אחת מן הרשויות המקומיות המשיבות, כי בשל חוסר שליטתו בשפה העברית נפגע מהיעדר כיתוב ערבי על-גבי שלטים עירוניים - אין מקום להתערב בהחלטת המשיבות.

מסכימה אני לתוצאה המוצעת על-ידי הנשיא. עם זאת, לדעתי, חובת המשיבות מעוגנת בסימן 82 לדבר המלך במועצתו, על-פי פרשנותו לאחר שינויו בסעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח1948- (להלן: פקודת סדרי השלטון והמשפט), שביטל את מעמדה של השפה האנגלית כשפה רשמית ואת עדיפות הנוסח האנגלי, פרשנות המושפעת על-ידי שורה של דברי-חקיקה המהווים את הסביבה הנורמטיבית שבהקשרה פועל סימן 82.

הערבית כשפה רשמית על-פי סימן 82

2. כותרת סימן 82 היא: "שפות רשמיות". לצורך בירור מובנו של המונח "שפה רשמית" בסימן 82 יש לפנות לתולדות הארץ ולהיסטוריה החקיקתית של הסימן. כדברי אהרן ברק בספרו, פרשנות במשפט (כרך שני: פרשנות החקיקה, תשנ"ג), בפרק שכותרתו "דף היסטורי שקול כנגד כרך של הגיון", בע' 408: "את תכליתו של חוק ניתן להבין על רקע ההיסטוריה של העם והמדינה. לעתים דבר זה בולט לעין. אין להבין את פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח1948- ... בלא לשרטט את הרקע ההיסטורי של הקמת המדינה ורשויותיה". סימן 82 הותקן על-ידי ממשלת המנדט ששלטה על שתי קהילות - יהודית וערבית. הסימן אומץ, בשינויים מסוימים, על-ידי מדינת ישראל. זאת בתנאים חברתיים שונים מאלה שהיו בתקופת המנדט, לאחר שבני הקהילה הערבית הפכו למיעוט במדינת ישראל היהודית והדמוקרטית.

3. הוראות דבר המלך מעוגנות בכתב המנדט לארץ-ישראל (Mandate for Palestine). כתב המנדט אושר על-ידי מועצת חבר הלאומים, לאחר שחבר הלאומים החליט לבחור במלך בריטניה לשלוט בארץ כנאמן מטעמו, והוא כולל הוראות שונות לבעל המנדט. כתב המנדט הדגיש את הקשר ההיסטורי בין העם היהודי לבין ארץ-ישראל, וקבע את מחויבותה של ממשלת המנדט להקים בית לאומי יהודי בארץ. כתב המנדט הבטיח, כלפי כלל תושבי ישראל, חופש דת, מצפון ופולחן, לצד אי-הפליה על רקע גזע, דת ולשון. לשם הגשמת תכליות אלו העניקו בעלות הברית הראשיות לבעל המנדט את מלוא זכויות החקיקה, האדמיניסטרציה ושיקול-הדעת לגבי צורת הממשל שיוקם בארץ.

בגדר הוראות אלה קבע כתב המנדט בסעיף 22 את השפות האנגלית, הערבית והעברית כשפות

רשמיות. וכך נקבע בסעיף:

English, Arabic and Hebrew shall be the official languages of Palestine. Any statement or inscription in Arabic on stamps or money in Palestine shall be

repeated in Hebrew, and any statement or inscription
in Hebrew shall be repeated in Arabic.

דבר המלך – שיש שהגדירו אותו: "חוקת ארץ-ישראל" (ראו אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית מאת אמנון רובינשטיין וברק מדינה, תשנ"ז) (להלן: רובינשטיין), בע' 1172) - כולל הצהרת עקרונות, וביניהם חזרה על הצהרת בלפור ועל עקרונות המנדט. סימן 82, כפי שתוקן בשנת 1939, אימץ את סעיף 22 לכתב המנדט בקובעו את האנגלית, הערבית והעברית כשפות רשמיות. הדבר עולה מכותרתו "Official Languages", ובעברית: "שפות רשמיות".

בהוראה פורטו השימושים השונים בשלוש השפות או באחת מהן, המתחייבים ממעמדן כשפות רשמיות - על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות באזורים שייקבעו על-ידי הנציב העליון, או על-ידי התושבים הנזקקים לשירותי הרשויות. כך, חויבו הרשויות להשתמש בשלוש השפות בפרסומים שנמנו בהוראה, ונקבעה זכות התושבים להשתמש באחת משפות אלה בפנותם לבתי-המשפט ולמשרדי הממשלה.

הגם שרשמיות השפות נקבעה בכותרת הסימן ולא הוזכרה בגופו, הרי שקביעת מעמדן של שלוש השפות שהוזכרו בסימן כשפות רשמיות הוא עיקר ההוראה. "שפה רשמית" הוא מונח מוכר במשפט. ראו, למשל, סעיפים 4(1) ו-6(1) לחוקת דרום-אפריקה. ואילו גוף הסימן קובע תוצאות והשלכות משפטיות שונות של קביעת הרשמיות. ראו רובינשטיין, שם בע' 87-88; אביגדור סלטון, "השפות הרשמיות בישראל", הפרקליט כג (תשכ"ז) 387, בע' 387-388. מעמדן של השפות העברית והערבית כשפות רשמיות של שתי הקהילות בארץ לביטוי גם בתקנות החינוך, 1933 (להלן: תקנות החינוך), המכירות במערכות חינוך נפרדות בשפה הערבית ובשפה העברית. ראו תקנות 2 ו-9(ב) לתקנות החינוך.

אף ההחלטה ההיסטורית של האומות המאוחדות על הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל, מיום 29

בנובמבר 1947, מתייחסת לשפה הערבית, הפעם כשפת המיעוט במדינת-ישראל. וכך נכתב בה:

The following stipulation shall be added to the declaration concerning the Jewish State: "In the Jewish State adequate facilities shall be given to Arabic-speaking citizens for the use of their language, either orally or in writing, in the legislature, before the Courts and in the administration".

4. ואכן, ההכרזה על הקמת מדינת-ישראל (להלן: הכרזת העצמאות) מבטיחה לכל אזרח במדינה חופש לשון, חינוך ותרבות, ואילו לשפה העברית היא מתייחסת כערך לאומי חשוב של העם היהודי, בהדגישה, בגדר הקשר ההיסטורי של העם היהודי לארצו ושיבת בניו בעת האחרונה, את תחייתה של השפה העברית. בהצהירה על תחיית השפה העברית כאחד המאפיינים של תקומת העם היהודי בארצו מחד גיסא, ובהבטיחה חופש לשון, חינוך ותרבות לכל אזרחיה מאידך גיסא, קבעה הכרזת העצמאות את עקרונות האיזון המתבקשים ממעמדן של שתי השפות - העברית והערבית - במדינת-ישראל.

ברוח זאת, מייד לאחר הקמת המדינה קבעה מועצת המדינה הזמנית בסעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט: "כל הוראה בחוק הדורשת את השימוש בשפה האנגלית, בטלה". כתוצאה מסעיף זה בוטלו, מצד אחד, ההוראות בסימן 82 שקבעו את חובת השימוש באנגלית. ומצד שני – ובכך העיקר לענייננו – אושרר מעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית של מדינת ישראל היהודית והדמוקרטית, וזאת על רקע הכרזת האו"ם על הקמת המדינה והכרזת העצמאות.

5. עקרונות אלה, של בכורת העברית ומעמד הערבית כלשון רשמית, מומשו הלכה למעשה בשורה ארוכה ועקבית של דברי-חקיקה.

כך, מסעיף 24 לחוק הפרשנות, תשמ"א1981- עולה, כי הנוסח המחייב של התחיקה הוא הנוסח העברי. זאת, להוציא דין שניתן לפני הקמת המדינה באנגלית ולא נקבע לו נוסח חדש בשפה העברית. מעמדה העליון של השפה העברית בא לביטוי גם בסעיף 5(א)5 לחוק האזרחות, תשי"ב1952-, המתנה קבלת אזרחות ישראלית בידיעת-מה של השפה העברית ובסעיף 26(3) לחוק לשכת עורכי-הדין, תשכ"א1961-, המתנה רישום מתמחה על-ידי הלשכה בידיעתו את השפה העברית. מנגד, כאמור, בעוד שמעמדה של האנגלית כשפה רשמית בוטל בסעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, הרי שהצעת חוק שביקשה לבטל את מעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית – נדחתה. ראו הצעת חוק שפת המדינה, תשי"ב1952- (דברי הכנסת, כרך 12, נספחות, בע' 2528).

למעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית ניתן ביטוי בדיני החינוך, התקשורת והבחירות. כך, תקנות החינוך שהוזכרו לעיל נשארו בעינם. נוסף להן חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג1953-, שבו נקבע בסעיף 4, כי "במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". בשנת תש"ס תוקן החוק ונקבע, כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסיה הערבית...". תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), תשנ"ו1996-, הקימו מועצה

שתפקידה לבחון את מצב החינוך הערבי ולהציע דרכי פעולה לקידומו ולשילובו המלא של החינוך הערבי במערכת החינוך הממלכתית. תקנה 5 לתקנות מורה, כי המועצה תמליץ על גיבושה של מדיניות חינוכית ופדגוגית שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם.

כלי-התקשורת הממלכתיים מחויבים בשידור בשפה הערבית. סעיף 3(3) לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, וסעיף 5(5) לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, מחייבים לקיים שידורים בשפה הערבית "לצרכיה של האוכלוסיה הדוברת ערבית".

בחוקי הבחירות נקבעו הסדרים המבטאים, מצד אחד, את בכורת השפה העברית, ומצד שני, מאפשרים לבוחרים ערבים להביע רצונם בשפתם. זאת, על-ידי מתן אפשרות להוסיף בפתק הצבעה בבחירות לאות הרשימה ולכינויה העבריים את האות והכינוי הערביים שוועדת הבחירות אישרה כמקבילים לאות ולכינוי העבריים. הבוחרים רשאים להשתמש בפתק הצבעה בעברית, או עם תרגום לערבית. ראו סעיף 76(ב) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב), תשכ"ט-1969 - (להלן: חוק הבחירות לכנסת); סעיף 51(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 - (להלן: חוק הבחירות לרשויות המקומיות); סעיף 184 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 - (להלן: צו המועצות המקומיות); סעיף 7(ג)(2) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 - (להלן: חוק בחירת ראשי רשות מקומית).

שלושה מארבעה דברי-חקיקה אלה מכשירים בלשון מפורשת גם פתק הצבעה בכתב-יד שסומנה עליו האות הערבית בלבד. ראו תקנה 82(6) לתקנות הבחירות לכנסת ולראש-הממשלה, תשל"ג-1973; סעיף 184(ג) לצו המועצות המקומיות; וסעיף 7(ג)(4) לחוק בחירת ראשי רשות מקומית, המכשירים פתק הצבעה בכתב-יד שסומנה עליו האות הערבית בלבד. הוראה מפורשת דומה אינה מצויה בחוק הבחירות לרשויות מקומיות, ואולם, בית-המשפט העליון, בפסק-הדין שניתן ברוב-דעות ברע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג(2) 128 (להלן: פסק-דין מרעי), הכשיר בדרך של פרשנות רחבה גם פתק הצבעה לפי חוק הבחירות לרשויות מקומיות בכתב-יד בשפה הערבית בלבד. המשנה-לנשיא שלמה לוי, בדעת-מיעוט, כתב שם, בע' 144:

המגמה התחקיתית של סעיף 61(ג) היא רק להקל על מצביע שאינו מוצא בקלפי פתק הצבעה של הרשימה שבה הוא מעוניין, בלי שתיפגע המסגרת הבסיסית של קיום פתקי הצבעה בעברית; לעניין זה אין ולא כלום לשאלת הגדרתה של השפה הערבית כשפה רשמית ולהסדרים מפורשים אחרים שנקבעו בחוקי בחירות אחרים.

אך בעל דעת הרוב, השופט חשין, שלדעתו הצטרפתי, חלק על דברים אלה. וכך כתב השופט חשין,

ודבריו הפכו להלכה פסוקה:

כהוראת סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922, השפה הערבית בארצנו, נודע לה מעמד נעלה במיוחד, ויש אף הגורסים כי שפה "רשמית" היא (יהא-אשר-יהא פירוש המושג "רשמית"). ... עיקר הוא שהשפה הערבית היא שפתה של כחמישית מאוכלוסיית המדינה - שפת-הדיבור, שפת-התרבות, שפת-הדת - ושיעור זה של אוכלוסין הוא מיעוט ניכר שראוי לנו כי נכבדו - אותו ואת שפתו. מדינת ישראל היא מדינה "יהודית ודמוקרטית", ובהיותה מה שהיא חובה היא המוטלת עליה לכבד את המיעוט שבה: את האדם, את תרבותו של האדם, את שפתו של האדם. עיקרון חוקתי זה בישראל ימלא בתוכנו וברוחו - ברחבות וברווחה - את הוראת סעיף 61(ג) לחוק הבחירות.

רשמיותה של השפה הערבית אינה באה איפוא לביטוי אך בשימושים המפורטים בסימן 82. הפירוט שבסימן אינו רשימה סגורה. עיקר ההוראה הוא קביעת מעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית של מדינת ישראל.

ערבית כלשון רשמית ועקרון השוויון

6. ככלל, עקרון השוויון בין יהודים לערבים חל על זכויות אישיות. לכלל זה יוצאים-מן-הכלל אחדים, ובהם ההכרה בשפה הערבית כלשון רשמית שנייה, לצד השפה העברית. ראו יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו), בע' 44.

את סימן 82, המעניק לערבית מעמד של שפה רשמית, יש לפרש בראש-ובראשונה על-רקע התחיקה המעניקה עדיפות לשפה העברית, שפת הרוב, ולמעמדה הבכיר של השפה העברית במדינה היהודית והדמוקרטית, שפה שהיא "אחד מהכוחות המאחדים אותנו כעם" (השופט ברק בע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, בע' 208 (להלן: ע"א ראם)).

במדינת ישראל, הערבית אינה עוד שפתה של אחת מהקהילות הנשלטות על-ידי בריטניה, אלא שפת המיעוט, אשר בהכרזת העצמאות הובטח לו - ככל אזרחי המדינה - חופש לשון, חינוך ותרבות. את סימן 82, כפי שתוקן עם הקמת המדינה, יש לפרש על-פי תכליתו במדינת ישראל היהודית והדמוקרטית. ראו בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי, פ"ד מב(4) 617; ע"א ראם, בע' 199.

7. המסקנה היא, איפוא, כי בעוד שהעברית היא הלשון הרשמית הראשונה של מדינת-ישראל, בהיותה השפה הלאומית של הרוב, הרי שמעמדה של הערבית כשפה רשמית על-פי סימן 82 המתוקן נועד לקיים את חופש הלשון, הדת והתרבות של המיעוט הערבי.

מימוש חופש זה אינו מצטמצם בהגנה על האוכלוסייה הערבית מפני איסור השימוש בשפתה, אלא מחייב את הרשויות לתת אפשרות למיעוט הערבי לחיות את חייו במדינת ישראל בשפתו. ההנחה היא כי אזרחים ערבים בישראל עשויים לדעת ערבית בלבד, ועל-כל-פנים, לשלוט אך בשפה זו. ראו דברי השופט חשין ברע"א מרעי, שהניח כי בוחרים בישובים ערביים עשויים לדעת ערבית בלבד. ראו גם דברי דוד ויפמן במאמרו, David Wippman, "Symposium: Human Rights on the Eve of the Next Century: Aspects of Human Rights Implementation: The Evolution and Implementation of Minority Rights" 66 *Fordham L. Rev.* (1997) 597, 606

Although article 27 [of the Covenant on Civil and Political Rights] does not on its face require positive state action, a number of commentators argue that it would add nothing to other articles of the Covenant if it is interpreted simply as a right to be free from discrimination with reference to culture [and] language... [T]he protection of minorities, as opposed to the mere prevention of discrimination, requires positive action that includes concrete services rendered to minority groups.

תכלית זו מתחייבת מערך השוויון, שהוא "ממהותה ומאופיה של מדינת-ישראל" (המשנה-לנשיא מנחם אלון בע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות לכנסת, פ"ד מג(4) 221, בע' 272), והוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו (השופט משה לנדוי בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, בע' 698).

8. החובה לאפשר למיעוט לא יהודי לחיות בשפתו מקובלת גם ביהדות. ממקורותינו עולה החובה להכיר בלשון ובתרבות של גרי-תושב. ראו תלמוד בבלי, עבודה זרה, סד: ב; ספר החינוך מצוה, צד. ככאלה, על יהודים להתייחס למיעוט כאל בני-אדם בעלי זכויות, וזאת על-ידי הכרה פורמלית בדיניהם ותרבותם. וכך העיר רמב"ם:

ויראה לי שאין עושין כן לגר תושב אלא לעולם דנין לו בדיניהם, וכן יראה לי שנוהגין עם גרי תושב בדרך ארץ וגמילות חסדים כישראל, שהרי אנו מצווין להחיותן שנאמר לגר אשר בשעריך תתננה ואכלה.
[הלכות מלכים, פרק י', הלכה יב]

כאמור, המדינה אכן הכירה בחובה זו בשורה ארוכה של דברי-חקיקה, וכן בשילוט הנושא כיתוב בערבית בדרכים בינעירוניות, בערים ירושלים, חיפה ועכו, ובהסכמה שניתנה בעתירה זו להוסיף כיתוב בערבית בשילוט העירוני ברשויות המקומיות המשיבות - בצירים הראשיים ובתחום בו מתגוררת אוכלוסייה ערבית משמעותית, ובשלטי הכוונה למוסדות עירוניים ובתוכם.

עם זאת, מעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית, אינו מתיישב עם צמצום השילוט לאזורים מסוימים בתחומי הרשויות המקומיות המשיבות. לצמצום זה יש אף קונוטציה פוגעת. כמו חברי הנשיא, אף אני לא מצאתי נימוק ראוי במישור המעשי להבחנה בין השילוט העירוני בערים ירושלים, חיפה ועכו, הנושא, כמובן מאליו וכעניין שבשגרה, כיתוב גם בשפה הערבית, לבין הכיתוב על-גבי השילוט ברשויות המקומיות המשיבות.

אני מסכימה איפוא לקבלת העתירה כאמור בפסק-דינו של הנשיא.

שׁוֹפֵט

הוחלט ברוב דעות כנגד דעתו החולקת של השופט מ' חשין, כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, ט"ז באב התשס"ב (25.7.2002).

הנשיא שופט שופטת

העתק מתאים למקור A10.99041120 /דז/
נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.
רשם

בבית המשפט העליון פועל מרכז מידע, טל' 02-6750444
בית המשפט פתוח להערות והצעות: pniot@supreme.court.gov.il
לבתי המשפט אתר באינטרנט: www.court.gov.il