

הזכות לחינוך

מאחורי החוקים השונים בנושא החינוך עומדת התפיסה כי החינוך הוא פעולה אחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה, החיוני הן לפרט והן לחברה בכללותה, ולכן עליו להיות זמין לכל וללא תשלום, כנגזר גם מהזכות לשוויון.

חקיקה

1. חוק לימוד חובה, התשי"ט – 1949.
2. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג – 1953.
3. חוק חינוך מיוחד התשמ"ח – 1988.

תוכנית גילית היא תוכנית חינוכית שמטרתה לאפשר התפתחות קוגניטיבית תקינה לילדים, בעיקר עד גיל 3, הגדלים בתנאים של קיפוח ומצוקה סביבתית קשה, ומספקת פיתרון לכחמישים ילדים בשלושה מרכזים. התוכנית פועלת ע"י הקצבות משרד החינוך, אולם כיום החליט המשרד לבחון מחדש את אפשרות קידומן של תוכניות אלטרנטיביות, הקפיא את גודל המימון, ויתכן שיחליט על הפסקתו המוחלטת.

לא קיימת נורמה משפטית מוגדרת הקובעת את הזכות לשירות המדובר או את היקפו וטיבו. אשר לחיסכון הכספי, הדבר שנוי במחלוקת בין המומחים; במצב דברים זה, אין למצוא אי סבירות בהחלטת המשרד. ואמנם קיימות מחלוקות בין מנהלת התוכנית לבין המשרד, אך זו נוגעת לשיקולי המשך ההתקשרות של משרד החינוך עם התוכנית, ואין בכך משום שיקול זר. גם יש לזכור כי עמותת גילית אינה מוסד ציבורי המקבל תמיכה מהמדינה בהתאם לקריטריונים שוויוניים, אלא שירותיה נרכשים באמצעות החברה למתנ"סים; מכאן הסמכות הרחבה של המשרד בהמשך רכישת שירותים אלה ומימונם. גם לא ניתן לומר שהיתה הבטחה מינהלית של שר החינוך, להמשיך ולתקצב את התוכנית או להגדיל את תקציבה.

לעניין הזכויות החברתיות, החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. הוא מהווה יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט, ולקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים לרווחתה של הקהילה כולה. ואולם, בכל אלה אין כדי לחייב את המסקנה כי קיימת בשיטתנו זכות יסוד חוקתית לחינוך. זכות יסוד חוקתית טעונה עיגון חוקתי; המסמך החוקתי היחיד אשר עשוי להיות רלוונטי לטיעון זה, הוא חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך חוק זה אינו מעגן במפורש את הזכות לחינוך. הזכות ל"חופש חינוך", על פי פשוטה, באה להבטיח חירות ובחירה בחינוך, אך זכות זו אינה כוללת את חובתה של המדינה לספק חינוך כזה או אחר, אפילו היינו גורסים שמגילת העצמאות הפכה למקור עצמאי לזכויות אדם.

גם אין כל הוראת דין המטילה חובה על משרד החינוך לדאוג לחינוכם של גילאי 0-3 שנים. היא נעשית מכוח סמכותו הכללית של משרד החינוך, וכפופה לאילוצים התקציביים במסגרתם הוא פועל. אמנם, חוק חינוך מיוחד חל על ילדים חריגים; אולם לא ניתן לומר כי החוק מטיל חובה על משרד החינוך לעניין זה, מה גם שכיום המטרה אליה חותר המשרד היא להרחיב את היקף הילדים הזוכים לטיפול, ולא לבטל את הטיפול באוכלוסיה זו.

ניתן אמנם לומר, כי על משרד החינוך לפעול כדי ליצור שוויון הזדמנויות בחינוך, אך עיקרון זה אינו עומד בגפו במנותק מן ההקשר החברתי הכולל. מימושו של העיקרון מחייב הקצאת משאבים, ויש לאזן בין היכולת הכספית של הרשות לבין הצרכים; במקרה שלפנינו, המשיבים אינם מתנערים מן הצורך לדאוג לאוכלוסיית היעד של תוכנית גילית. הם מבקשים לקדם תוכניות אשר יש בהן פוטנציאל לקדם מספר רב יותר של ילדים.

קשה שלא לחוש אהדה לעניינם של העותרים, אך השאלה בה יש להכריע היא, האם ישנה עילה משפטית לחייב את משרד החינוך להמשיך ולממן את התוכנית או להגדיל את תקציבה. לאור האמור לעיל, התשובה היא בשלילה. העתירה נדחית.

לפי חוק חינוך מיוחד, המדינה אחראית למתן חינוך מיוחד חנם לנוקדים לו, במוסד לחינוך מיוחד באזור מגורי הילד. העותרים מבקשים כי נורה למדינה לספק חינוך מיוחד בחנם לילדים בעלי צרכים מיוחדים, שנמצאו מתאימים לשילוב במוסדות הרגילים אם יינתן לילדים הסיוע הדרוש.

בדו"ח מבקר המדינה נקבעה מסקנה, כי חלוקת התקציב בחינוך המיוחד אינה ראויה: משרד החינוך מעודד אמנם את השילוב אך אינו מממן את ההוצאות הכרוכות בו, ונטל המימון נופל על כתפי ההורים. מאחר שמרבית המשפחות אינן מסוגלות לעשות זאת, נפגעת אפשרות שילובם של תלמידים רבים בעלי צרכים מיוחדים במערכות החינוך הרגיל.

הזכות לחינוך הוכרה זה מכבר כאחת מזכויותיו הבסיסיות של האדם. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שאותה אישרה מדינת ישראל, מצהירה שהחינוך מיועד לפיתוחן המלא של אישיות האדם ותחושת כבודו ולחיזוק כיבוד זכויות האדם וחירויות היסוד, וקובעת כי חינוך היסוד יהיה חובה וזמין לכל בחינם. הזכות לחינוך מעוגנת גם באמנה בדבר זכויות הילד, שאושרה אף היא על-ידי ישראל.

במשפט הישראלי, קובע חוק חינוך חובה הסדר של חינוך חובה לכל ילד וילדה עד הגיעם לגיל 15, וכן את אחריותה של המדינה לדאוג למתן חינוך כזה. הזכות לחינוך חנם אף מגשימה את עקרונות השוויון, באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה. הפליה במימוש הזכות לחינוך עשויה, אם היא נעשית על רקע השתייכות קבוצתית, להיחשב כהשפלה הפוגעת בזכות לכבוד האדם, וזאת בניגוד לפגיעה בשוויון מטעמים פוליטיים, מינהליים או תקציביים. בענייננו, ההפליה של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים היא על רקע השתייכות קבוצתית, אך סיבותיה הן תקציביות.

הזכות לחינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לא תמומש אלא-אם-כן יזכו לחינוך מיוחד העונה על צרכים אלה. שילוב נכים במרקם הרגיל של חיי החברה נועד להגן על כבודם של הנכים ועל חירותם, וזאת על-ידי הבטחת שוויון והשתתפות בחברה בכל תחומי החיים. על רקע זה יש לפרש גם את חוק חינוך מיוחד. גם תכליתו של חוק חינוך מיוחד היא להעניק חינוך מיוחד בחנם לכל ילד בעל צרכים מיוחדים, כדי לאפשר את שילובו בחברה. אומנם, החוק אינו קובע במפורש כי חינוך זה ימומן על-ידי המדינה, אך לנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון, המסקנה המתבקשת היא כי חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל.

הפירוש המפלה שעל-פיו פעלה המדינה עד כה מביא לתוצאה בלתי-סבירה. אין זה מתקבל על הדעת, כי הכנסת בחרה, באופן שרירותי, לצמצם את חובת המדינה לתת חינוך מיוחד חנם רק לאחת משתי המסגרות שנקבעו בחוק. אילו צם של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים הוא חמור, ואין להשלים עימו. אילוץ כזה פוגע בלב-ליבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חנם מתגלם לשאיפה להעניק הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם.

על המדינה בענייננו להקצות את תקציב השנה הבאה באופן שיממש בדרך שוויונית את הזכות לחינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, בין באמצעות הקצאת סכום אחד עבור הוצאות החינוך שלהם, שיתחלק בהמשך באופן שוויוני, ובין באמצעות הקצאה נפרדת, בגוף הצעת חוק התקציב, של סכומים עבור חינוך של ילדים כאלה במוסדות לחינוך מיוחד ובבתי-ספר רגילים. באשר לשנה זאת, הרי שככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשויות בהגשמה מיידית שלהם, גם אם הדבר כרוך בשינוי מבנה התקציב. אלא שבמקרה זה אין זה ראוי כי נוציא צו נוקשה שיתייחס כבר לשנת התקציב הנוכחית. זאת לאור החשש, שעקב הקשיים הכלכליים שבהם נתונה המדינה בימים אלה תפגע חלוקה מחודשת של התקציב בילדים בעלי צרכים מיוחדים המתחנכים במוסדות לחינוך מיוחד; ואולם עם זאת, על המדינה, ככל שהדבר אפשרי, ולו באופן חלקי, לדאוג לתקצוב חינוכם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים כבר כעת. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: עד היום אמצע 2006, כ-4 שנים לאחר מתן פסק הדין, עדין לא קיימה אותו המדינה. המסקנה היא שעל בג"ץ לחדול מהשיטה שהיתה נהוגה עד שנות ה-90 כאשר לא היה ניתן לתת צו כנגד המדינה, ולחדול כיום מלתת פסקי דין הצהרתיים אלא אופרטיביים בלבד, על מנת למנוע מהעותרים לעתור שוב לתיקון פסק הדין.

בית הספר התיכון "בית ירח" הוקם ע"י אגודה שתופית שחברים בה יישובי הסביבה, שילדיהם מהווים את רוב ציבור תלמידי בית הספר. הישוב פוריה הוא ישוב קהילתי השוכן בתחומי המועצה האזורית, שגם ילדיו לומדים בבית הספר. מעמדו של בית הספר הוא פרטי "מוכר" שאינו רשמי, הממומן על ידי משרד החינוך והמועצה האזורית. בית הספר גובה עבור תלמיד תשוב פוריה, תשלום גבוה מזה הנגבה מהתלמידים משאר הישובים. בית הספר כפוף לביקורת בג"צ לגבי התפקידים הציבוריים שהוא ממלא. עניינה של המחלוקת גם שקשור בשאלת חובותיהן של הרשויות הציבוריות בעניין זה, לא ניתן לברר את הסוגיה כולה בלא צירוף כל הגורמים הנוגעים לעניין, ובכללם בית הספר.

חובה על המדינה להבטיח מתן אמצעים בסיסיים לרווחתו הפיסית והרוחנית של האדם, כולל הזכות לחינוך. ההכרה בזכות האדם לחינוך הביאה לחקיקת חוק לימוד חובה אשר בא להנהיג שיטת לימוד חובה חינוך היסודי. לעקרון חינוך חובה חינוך נוסף חוק חינוך ממלכתי, אשר נועד להנהיג חינוך ממלכתי במוסדות החינוך הרשמיים בלא קיום זיקה מפלגתית או עדתית. בצד החינוך הממלכתי הרשמי, מוגנת זכות האדם לחינוך פרטי אשר נטל מימונו אינו רובץ כחובה על המדינה, כנגזר מחירותם של יחידים וגופים להקים ולנהל מוסדות חינוך פרטיים בתנאי שיענו לתנאים בסיסיים שנקבעו על ידי המדינה.

עמידה בחובת חינוך מחייבת לימוד סדיר במוסד חינוך מוכר. עלות ניהולם של מוסדות חינוך רשמיים מוטלת כולה על הרשויות הציבוריות ואילו מקור מימונם של מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים אינו בהכרח ציבורי, אף שבפועל רובם נתמכים במידה זו או אחרת מכספי מדינה והרשויות המקומיות, והוא הדין בבית הספר נשוא הליך זה. מוסדות אלה נתונים לפיקוח הרשות הציבורית במספר מישורים, כולל קיום תכנית יסוד שהיא תכנית לימודים מחייבת. בנוסף על המוסד להגיש לרשות הציבורית פרטים על הכנסות והוצאות הן לצורך בקשת ההכרה והן מידי שנה לאחר קבלת ההכרה.

תלמיד שחל עליו לימוד חובה על פי החוק זכאי לחינוך חינוך במוסד חינוך רשמי. מי שלא ניתן להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי, ילמד במוסד חינוך אחר ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כזה. מוסדות רשמיים רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות עבור שירותים נוספים הניתנים לתלמיד מעבר לשירותים המקובלים. הדין בבתי ספר פרטיים מוכרים שאינם רשמיים שונה; כלל חינוך חינוך אינו חל עליהם באורח אוטומטי. המבקש שילדו ילמד בהם מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון שאינו מוטל על תלמיד בחינוך הרשמי. עם זאת, נתונה לרשות הציבורית סמכות פיקוח על המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים, לרבות שיעורי שכר לימוד וגבייתו.

החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינוך, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא אפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הגשמת ערכים אלה מתיישבת עם המגמה להגביל ככל הניתן את נטל ההוצאות המוטלות על ההורים, ולמנוע התניית רישום תלמידים במוסד חינוך בתשלומים כלשהם מלבד אלה שאושרו כתשלומי חובה על ידי משרד החינוך. בפועל, מרבית המוסדות החינוכיים העצמאיים המוכרים נהנים מתמיכה כספית

מאסיבית של הרשות הציבורית וההבדל בינם לבין בתי הספר הרשמיים מבחינה זו אינו משמעותי.

מרבית בתי הספר התיכוניים בארץ הם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. בדרך כלל המדינה משלמת את שכר הלימוד עבור התלמידים הלומדים בבתי הספר הללו בחטיבות הביניים ובשלב התיכון. כאשר מוסד חינוך פרטי נתמך בכספי מדינה, זכות בידי המדינה לדרוש, כעניין שבמדיניות, כי העלויות המוטלות על הורי התלמידים תהיינה מצומצמות ככל האפשר במסגרת המגמה הכללית לקדם את רעיון השוויון בחינוך בכל המגזרים.

בנסיבות אלה זכאים תלמידי פוריה זכאים לחינוך חינם כאילו היו תלמידים בבית ספר רשמי, והאחריות למימון זה מוטלת על הרשויות הציבוריות, על פי ההסדרים המקובלים ביניהן. יוצא מכך כי אין חבות על ילדי פוריה לשלם לבית הספר דמי הרשמה או תשלומים אחרים (להוציא תשלומי חובה שאושרו בידי משרד החינוך) בעד חינוך חובה בבית הספר אליו הופנו על ידי רשויות החינוך.

בנוסף, "בית ירח" דורש מהעותרים תשלומים מיוחדים לכיסוי מרכיבי ההעשרה והתגבור הלימודי, שביט הספר מקיים בין כתליו. לכאורה, על פי נוהל משרד החינוך אין מקום לכפות על הורי תלמידים גם במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, תשלומי-רשות עבור תכניות נוספות גם מקום שההתנגדות לשאת בתשלומים אלה אינה נובעת מקושי כלכלי. דרישת משרד החינוך כי בית הספר יקיים שעורים מיוחדים בהשתתפות 50% מתלמידיו לכל הפחות אינה עומדת בסתירה לנוהל המותיר לתלמידים שהופנו לבית הספר על ידי רשויות החינוך את זכות הבחירה לגבי שעורי הרשות.

יש לשחרר תלמידים הזכאים לחינוך חובה חינם מנטל כלכלי הכרוך בלימודיהם והטלת המעמסה הכלכלית הכרוכה בכך על המדינה. הפעלה שוויונית של ערך זה מצדיקה החלתו גם לגבי מוסד מוכר שאינו רשמי, לפחות ככל שמדובר בתלמידים הזכאים לחינוך חינם, הלומדים בו עקב הפנייה של רשויות החינוך ולא מבחירתם העצמית. מכאן שתלמידים כאלה פטורים גם במוסד זה מתשלום עבור תכנית היסוד, ושמורה להם זכות הבחירה באשר לתכניות הנוספות, המחייבות תשלום מיוחד.

אין חובה על תלמידי פוריה לשלם עבור תכניות נוספות המתקיימות בבית הספר, ומי מהם שיוותר על השתתפות בתכניות אלה לא ישולב בהן ולא יחוייב לשלם עבורן. גם אין להתנות קבלתם של תלמידי פוריה לבית הספר או את המשך לימודיהם בו בתשלום תשלומי-רשות כלשהם. העתירה מתקבלת ברובה.

הערת העורך: כעולה מפסק הדין, זכותה – וחובתה – של המדינה להתערב בניהולם של כל בתי הספר הממומנים על ידה, כולל פרטיים. אבל קיימת השאלה האם רשאי בכלל ביי"ס ממלכתי, או כזה שרוב מימונו מגיע מן המדינה, לגבות תשלומים מן ההורים.

בית משפט זה קבע בעבר, בפרשת יתד, כי ילדים בעלי צרכים מיוחדים זכאים לחינוך מיוחד חינם, זאת בין אם הם לומדים במוסדות ובכיתות מיוחדים, ובין אם הם משולבים במסגרות החינוך הרגיל, וכי על המדינה להקצות את התקציב המתאים לשם כך. לנוכח מגבלות התקציב של המדינה נקבע, כי עליה לקיים דרישות אלה, לכל המאוחר במסגרת ההכנה של הצעת התקציב של השנה הבאה, היא שנת 2003; יצויין כי חוק חינוך מיוחד כפי שתוקן לאחר פסק הדין, קיבל את עמדת בית המשפט. העותרים הם ברובם הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. הסתבר להם, כי חרף פסיקת בית-משפט זה, ההתפתחויות החקיקתיות, ופניות משרד החינוך, אין בכוונת המדינה להעביר את התוספת התקציבית הנדרשת לביצוע החוק. משכך, הם עתרו כי המשיבים יחויבו לתקצב באופן מידי את חינוכם של הילדים.

בהתאם לחוק, על השר לקבוע את מספר התלמידים הזכאים למימון על פי כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים, לא יעלה על התקציב שייקבע לאותה השנה. נראה מהנתונים, כי המדינה אינה מתכוונת לתת תוספת תקציבית כלשהי בשנה זו לצורך שילוב תלמידים הנזקקים לסיוע במסגרות החינוך הרגילות, וכי אף בשנים הקרובות אין בדעתה לתת תוספת שתענה על הדרישות כפי שנקבעו על-פי מומחים מטעמה. על רקע זה, השאלה העומדת להכרעתנו היא אם החוק מאפשר למדינה, בשל אילוצים תקציביים, לא להעניק חינוך מיוחד כלל לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות תוך קבלת הסיוע הדרוש לכך.

החוק קובע כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את התקציב להרחבת מספר הזכאים לחינוך מיוחד ולתוספת הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים. כן נקבע בו כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע תכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, ואת אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים. המדינה מציעה לפרש הוראות אלה כקובעות כי לשר האוצר נתונה הסמכות להחליט שקבוצה אחת מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים לא תקבל את הסיוע הדרוש לה, וממילא, לא תזכה לחינוך. אולם פרשנות זאת אינה יכולה להתקבל, שכן היא אינה מתיישבת עם תכלית החוק כפי שהיא עולה מהקשרן החקיקתי של ההוראות האמורות.

יש לפרש את ההוראות האמורות על-יסוד חובת המדינה לדאוג למתן חינוך לכלל הילדים על-פי חוק לימוד חובה. חוק זה ל על הילדים כולם ואינו מעניק כל שיקול-דעת לשר האוצר. תכליתו של חוק חינוך מיוחד היא להשלים את הוראות חוק לימוד חובה, ולקבוע את ההסדרים הספציפיים למימוש חובתה הכללית של המדינה בהקשר של מסגרות החינוך המיוחד, על-רקע ההכרה בצורך ובחיוניות של מסגרות אלה, שבלעדיהן לא תוכל המדינה לדאוג למתן חינוך לציבור הנדרש לה, ולא תוכל למלא אחר חובתה כלפי ציבור זה. אין מקום לפרש את אותן הוראות של חוק חינוך מיוחד - המעניקות לרשויות שיקול-דעת לתחום את היקף החינוך המיוחד, תוך התחשבות באילוצים תקציביים - כמאפשרות למדינה להשתחרר כליל מחובתה על-פי חוק לימוד חובה לקבוצת תלמידים.

מן הדין לפרש את ההוראות ולהפעילן לאור החזקה הפרשנית, לפיה תואמות הן לא רק את הזכות לחינוך, ובכללו החינוך המיוחד, אלא אף את עקרון השוויון. הימנעות ממתן חינוך לילדים בעלי

צרכים מיוחדים, בשלבים המוקדמים של חייהם, מונעת מהם את האפשרות לקנות את המיומנויות הבסיסיות הנדרשות בכל חברה. כך, לא יוכלו ילדים אלה לקבל הזדמנות שווה לפתח את אישיותם, להגיע למימוש עצמי, ולהשתלב בחברה. אין מקום לפרש את החוק כמאפשר לקצץ דווקא בזכותם לחינוך של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים הזקוקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות. החינוך המיוחד משרת לא רק את עניינם של הילדים אלא גם את האינטרס הציבורי, ובכללו האינטרס לחסוך במשאבי המדינה. שהרי, הדעת נותנת כי ילדים שלא יוכלו, לכשיגדלו, לדאוג לעצמם, יפלו לנטל על כתפי הציבור.

המסקנה המתבקשת היא כי שיקול-הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא שיקול דעת מוגבל. ההוראות האמורות מאזנות בין המגבלות התקציביות של המדינה לבין הזכות לחינוך ולשוויון, אך כל הילדים זכאים לחינוך בסיסי חינוכי. המדינה חייבת איפוא לממן את הסיוע הנדרש לכל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. עם זאת, לנוכח העלות הנוספת של החינוך המיוחד, החוק מאפשר, כסף תחתון, לממן רק את הסיוע לאותם ילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאינם יכולים לקבל חינוך כלל בלעדיו, ברמה המינימלית המאפשרת את שילובם. מעל לסף זה ניתן שיקול-דעת להחליט על היקף הסיוע שניתן, על בסיס קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו הרשויות המוסמכות.

החוק האמור הוחל במתכונתו הנוכחית מתחילת שנת הלימודים תשס"ד, כלומר מראשית ספטמבר 2003. ואולם שנת 2003 לא תוקצבה כלל, ואילו לשנת 2004 מתכוונת המדינה להציע תקציב בסכום זעום ביחס להערכת המומחים במשרד החינוך, תקציב שלא יאפשר את מימוש הזכות לחינוך אף ברמה המינימלית. מאחר שמרבית המשפחות בעלות ילדים הזקוקים לחינוך כזה אינן מסוגלות לממן בעצמן את השירותים הדרושים, נפגעת אפשרות שילובם של ילדים אלה וממילא, בהיעדר תקציב נוסף, נשללת זכותם לחינוך. מצב עניינים זה אינו מקיים את תכלית החוק וסותר את חובת המדינה להגשים, ולו ברמה המינימלית, את הזכות לחינוך; וכן סותר הוא את חובתה לכבד את הזכות לשוויון.

על המדינה להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק. כן יוטל על המדינה, במסגרת תקציבה לשנת הלימודים הבאה, תשס"ה, לגבש הסדר מלא וממצה, בדרך של קביעת קריטריונים ברורים, העולים בקנה אחד עם דרישות החוק. העתירה מתקבלת.

עניינה של העתירה בפתרון בעיית השפכים הזורמים בנחל חברון, ואשר ממררים את חייהם של תושבי הפזורה הבדואית "אום בטיין". בגדר העתירה התבקש, בין היתר, צו ביניים שיורה לרשויות המדינה להתקין לאלתר גשרונים לחציית הנחל.

בסמכותנו להורות על מתן צו הביניים הדחוף המבוקש, אף בהנחה שדיני התכנון והבנייה אינם מאפשרים זאת. סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה קובע, כי בית המשפט העליון ישב גם כבית משפט גבוה לצדק; בשבתו כאמור ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר.

מעמדה הנורמטיבי של הוראה זו הוא מעמד חוקתי על-חוקי. עניינה איננו רק בדיני הסמכות הדיונית אלא גם בדיני הסעד המהותי. אין כל הגבלה על הסעדים שבית-משפט זה יכול להושיט לאזרח הנפגע על-ידי מעשה או מחדל של רשות ממלכתית או ציבורית. כל תרופה וכל סעד אשר יישרו בעיני בית-משפט זה והנראים לו כדרושים לעשיית צדק הם בהישג ידו.

אמנם, ככלל, יירתע בית המשפט הגבוה לצדק מלהעניק, מכוחו של סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה, סעד אשר אינו עולה בקנה אחד עם דבר חקיקה אחר, אף אם מעמדו הנורמטיבי נמוך יותר. ואולם, בנסיבות חריגות ויוצאות דופן, כאשר המקרה "זועק לשמיים" ואין דרך חוקית אחרת להושיט בו "סעד למען הצדק", לא מן הנמנע כי בית המשפט יזקק לסמכות "בלתי קונוונציונאלית" זו.

במקרה שלפנינו, מדובר במצב "קפקאיי" ממש, אשר אמנם זועק לשמיים. ילדים רכים בשנים נדרשים לסכן את חייהם על מנת להגיע לבית הספר הממלכתי, שהוקם בקרבת בתיהם על-ידי מדינת ישראל, או לחילופין להימנע מלהגיע לבית הספר בימי הגשמים. המדינה אינה מתכחשת לחובתה להקים במקום גשרון לחציית הנחל, אשר ימנע את הסכנה; ואולם, לטענתה, ידיה כבולות על-ידי הדין, אשר יאפשר לה לעשות כן רק בעוד מספר חודשים.

אין זה מתקבל על הדעת, כי דיני התכנון והבנייה התכוונו למנוע הצלת חיים בדרך של הקמת מבנה זמני לשעת חירום. ואולם, אף אם נניח כי זו אכן הייתה כוונתם, אין בכוחם לגבור על הוראתו החוקתית העל-חוקית של סעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה. לא כל שכן בענייננו, כאשר המניעה החוקית הנטענת ליתן היתר בנייה לגשרון קבועה בהוראות דין מדרגה נורמטיבית נמוכה של חקיקת-משנה בלבד, ולא בדבר החקיקה הראשית הרלוונטי.

אשר על כן, ובנסיבותיו החריגות של המקרה, החלטנו להורות למדינה בצו ביניים, להקים בזמן הקצר ביותר האפשרי גשרון במתכונת יבילה מעל נחל חברון, אשר יאפשר לילדי פזורת אום בטיין חצייה בטוחה של הנחל בדרכם לבית הספר. העתירה מתקבלת.

עיקר טענת העותר היא כי הוראת חוק הספריות הציבוריות אינה מיושמת, מובן זה שהשתתפות אוצר המדינה במימון הספריות הציבוריות אינה מגיעה ל-50% הנדרשים בחוק.

שני עקרונות מנחים את פעולתה של הספרייה הציבורית: האחד, טבוע בעצם הגדרת המונח "ספרייה ציבורית" והוא - כי הספרייה תהא פתוחה לציבור הרחב, ותיענה לכל המבקש להרחיב דעת לבוא בשעריה. עקרון יסוד שני, הנגזר מהראשון הוא, כי שירותי הספרייה הבסיסיים יינתנו חינם, ובכך תובטח לכל אדם זכות גישה למקור חשוב זה של השכלה, תרבות ודעת, בלא התנייה באשר ליכולתו הכלכלית. שני עקרונות אלה משקפים תפיסה חברתית המייחסת חשיבות מהותית לקיומן כאמצעי לקידום ערכי חינוך, תרבות וחברה, והכרה כי המדינה חבה חובה לספק לאזרחיה מקור זה להרחבת הדעת חינם אין כסף, על בסיס שוויון מלא של הזדמנויות. מכל הבחינות האמורות משמשת הספרייה הציבורית אמצעי חשוב במימוש זכותו הבסיסית של האדם לחינוך ולתרבות.

החוק בנוסחו הנוכחי מבחין בין עלות שנתית של הוצאות החזקה וניהול של ספריות לבין שיעור השתתפות האוצר בהקמתן ובפיתוחן. הוא מגדיר לראשונה את חובת השתתפות המדינה בעלות השנתית של ההחזקה והניהול בשיעור של 50%, תוך שהוא משאיר את שיעור ההשתתפות בהקמה ובפיתוח לקביעת השר מדי שנה. מחויבות המדינה לשאת בנטל תקציבי בתחום זה מתחייבת מאופי השירות הניתן ותכליותיו. העקרון החשוב כי שירותי ספרייה ינתנו לכל דורש בלא תשלום מחייב מימון ציבורי, ובראש וראשונה מימון ממשלתי.

קיים קשר הדוק בין מתן שירותי ספרייה חינם לבין הטלת חובת השתתפות במימון שירותים אלה על אוצר המדינה. קשר זה מדגיש את קיומו של אינטרס לאומי בהעמדת שירותי ספרייה לרשות הציבור הרחב, שווים לכל נפש, כחלק מתפיסה כוללת של תפקיד המדינה בהחדרת תרבות, חינוך והשכלה בכל מגזרי האוכלוסיה. יצויין כי הסדר חקיקתי המחייב השתתפות המדינה במימון יעד ציבורי מסוים יתפרש על רקע מגבלות ואילוצים תקציביים כוללים, ובית המשפט יטה על פי רוב שלא להתערב באופן הקצאת המשאבים, אלא אם הופרו כללי המשפט המינהלי, ובתוכם עקרון הסבירות והשוויון.

עם השנים, הלכה השתתפות האוצר במימון הספריות ונשחקה, והפכה שולית ביחס לנטל התקציבי שהוטל על השלטון המקומי. החוק תוקן במטרה להביא לשינוי תפיסה מבורך באשר להגדרת נטל המימון לספריות הציבוריות בין השלטון המרכזי למקומי. שוב לא הושאר שיקול דעת רחב למדינה להגדיר את שיעור השתתפותה בנטל החזקתן וניהולן של הספריות תוך התחשבות בצרכים תקציביים כלליים, אלא מעתה נקבעה אחריותה התקציבית למימון היעד האמור על דרך הגדרה מדויקת, פרטנית ומחייבת. לראשונה נקבע בצורה מחייבת עקרון המעגן לטווח ארוך נטל מימון שוויוני בין הרשות המרכזית למקומית לגבי ניהול והחזקה של ספריות, תוך הותרת שיקול דעת לרשות המוסמכת לקבוע את שיעור השתתפות המדינה רק בנושאי הקמה ופיתוח של הספריות. המדינה הודיעה כי הממשלה החליטה לפעול לביטול ההסדר החקיקתי החדש, פרי התיקון לחוק, ככל שהוא מתייחס לחלוקת הנטל התקציבי היחסי בנושא הספריות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות. לאור כל אלה, ובכפוף לאמור לעיל, נדחית העתירה.

אחריות הרשות הציבורית להעברת תלמיד ממסגרת חינוכית אחת למסגרת אחרת בשל היקלעותו לתנאי מצוקה חברתית קשים ומיוחדים, הינה פועל יוצא מזכותו הבסיסית של הילד לחינוך. תנאי מצוקה חברתית קשים אינם מאפשרים את מיצוייה המלא של הזכות לחינוך. אחריות זו משתמעת גם מהוראות חוק לימוד חובה ומתקנות ההעברה המכירות באופן כללי במצבים בהם צרכים חינוכיים מצדיקים העברה. כאשר אין מוסד חינוך מתאים לצורכי התלמיד ברשות החינוך המקורית יש להעבירו לבית ספר העונה לצרכיו. על הרשות הציבורית חל נטל המימון של העברה כזו. לענין זה אין משקל מיוחד לעובדה שהיוזמה לבקשת ההעברה באה מהורי התלמיד, ממנהל המוסד או מרשות החינוך המקומית עצמה. כלל זה לא יחול מקום שהעברת התלמיד מתבקשת על רקע העדפות ההורים או התלמיד שאינן נעוצות בצרכים חיוניים על פי אמות מידה אובייקטיביות.

בענייננו, אחותו הקטנה של הקטין נקלעה למצוקה חברתית קשה בבית הספר, בעקבות הארוע בו היה מעורב אחיה. ההורים בקשו את העברת הילדה עם תום כתיב א' לבית ספר אחר מחוץ לרשות המקומית. בהיות בקשה זו יוצאת דופן, פרי מקרה חריג, בקשתם אושרה על ידי הרשויות, אשר, מן הסתם, הכירו בצורך ובהצדקה שבהעברה זו, אף מבלי שדרשו לקבל חוות דעת מקצועיות בקשר לצורך בהעברה. הן אישרו לא רק את עצם הצורך בהעברת הילדה אלא גם את העברתה לבית ספר מסוים המצוי מחוץ לתחומי רשות החינוך המקומית המקורית אליה היא משתייכת. בנסיבות הקשות שנוצרו, השתכנעה הרשות המוסמכת כי יש הצדקה בפעולת ההעברה לצורך הבטחת סביבת למודים תקינה ושקטה לילדה, והחלטתה הינה ראויה מכל בחינה.

העברת הילדה לבית הספר הקולט, שהיא בלתי נמנעת במקרה זה, כרוכה בהוצאות כספיות של אגרת תלמידי חוץ ומימון הסעות. בנסיבות הענין, על הרשויות הציבוריות בתחום החינוך לשאת בנטל מימון של הוצאות אלה, על פי הסדרי החוק והנוהלים הקובעים את היקף המימון של הרשות המקומית ומשרד החינוך במקרה של צורך בהעברת תלמיד מבית ספר ברשות חינוך מקומית אחת לבית ספר ברשות חינוך מקומית אחרת, בדומה להסדרים הקיימים לצורך העברה על פי חוק לימוד חובה.

העתירה מתקבלת במובן זה שתחוייבנה הרשויות הציבוריות - המדינה והרשות המקומית לשאת בנטל תשלומי ההסעות ואגרת חינוך לתלמידי חוץ של אחות-הקטין, הכל כקבוע בהסדרים ביניהן, בדומה לאלה החלים על פי חוק לימוד חובה. כן ראוי לתקן ולהבהיר את הנוהלים הקיימים במשרד החינוך וברשויות המקומיות בנושאי ההסעות ותשלומי תלמידי חוץ בהקשר זה.

בראשית שנת הלימודים הורה ראש עיריית בת-ים כי בתי-הספר בעיר לא ייפתחו. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

חוק לימוד חובה קובע כי חלה חובת לימוד-חובה על כל ילד או נער בישראל צעירים מחמש-עשרה שנים. על הורי הילד הוטלה החובה לדאוג כי הילד או הנער ילמדו באופן סדיר במוסד-חינוך מוכר, ואילו על המדינה ועל הרשות המקומית הוטלה החובה לקיים מוסדות-חינוך בהם ילמדו הילדים והנערים. בענייננו, שני טעמים נפרדים עמדו ביסוד החלטתו של ראש העיר - ואלה הם: האחד, "מצבם הרעוע של מבני החינוך בעיר עד כדי סיכון בטחונם של הילדים בעת שהייתם בהם", וסירובו של משרד החינוך להעביר לעירייה תקציבים מתאימים לביצוע תיקונים נדרשים בבתי הספר; והשני, מחלוקת שנתגלעה בין משרד החינוך לבין עיריית בת-ים באשר למועד ביטול חטיבות-הביניים בעיר. מטעמים אלה החליט מר לחיאני - בעצה אחת עם ועד הורי התלמידים בעיר - להשבית את הלימודים בעיר, ועל דרך זה לעורר את הציבור כנגד משרד החינוך שאינו קשוב דיו לצרכיה של העיר.

טיעוניו ודרך הילוכו של מר לחיאני אינם מקובלים עלינו מכל-וכל. אשר לטענת הבטיחות בבתי הספר: חובתה של רשות מקומית לקיים מוסדות-חינוך מטילה על הרשות אחריות לדאוג לשלום התלמידים בשהותם בתחומי המוסדות. מכאן שאם נמצא לה לרשות המקומית כי מיבנה בית-ספר פלוני אינו בטוח לשימוש בו וכי מסכן הוא את התלמידים, חייבת היא הרשות - וחייב הוא משרד החינוך - למנוע את הלימודים באותו מיבנה עד שיתוקנו הליקויים. ואולם לא זה המצב בענייננו. לתשובתו של מר לחיאני צורפו ראיות אחדות המגלות מיפגעים שנתגלו בבתי-ספר אחדים בבתי-ים, ואולם לא נשתכנענו כי מיפגעים אלה חייבו את סגירתם של אותם בתי-הספר, ובוודאי שלא היה באותן ראיות כדי להצדיק סגירתם של כל מיבני החינוך בעיר ללא יוצא-מן-הכלל. יתר-על-כן. לו סבר אומנם כי אותם ליקויים מסוכנים הם לתלמידים ומונעים הם את פתיחתה של שנת הלימודים, חזקה על מר לחיאני כי היה מתריע על כך לפני משרד החינוך מבעוד מועד, וזאת לא עשה מה גם שלא נראה כי קיימת סכנה כזו.

לעניין המחלוקת באשר למועד ביטולן של חטיבות הביניים בעיר, העירייה לא רשאית היתה להפר חובתה לקיים את הלימודים בעיר גם אם נפלו בינה לבין משרד החינוך מחלוקות כלשהן. ראש עיר אינו מחזיק בסמכות לבטל תלמידי בתי-ספר מתלמודם - בחריג מובן מאליו של סיכון חיים ובריאות - גם אם לדעתו פועל הוא לטובתם של התלמידים. מר לחיאני ביקש אומנם את טובתם של תושבי עירו, אולם ראש-עיר, ככל תופש סמכות אחר - ובעצם ככל יחיד אחר במדינה - חייב בראש-ובראשונה לפעול על פי חוק. אין הוא רשאי להפר חוק אך מפני שסבור הוא כי כך ראוי וכך נכון. העתירה מתקבלת.

מטרתה המוצהרת של העותרת היא חינוך ילדי ישראל בגיל הגן ברוח תורת ישראל וערכי חב"ד, ולשם כך היא מחזיקה בששים ושמונה גני-ילדים המוכרים כגני-חובה על-פי דין, וחלק ניכר מתקציבה בא ממשרד החינוך. לטענתה, חלים על גני-החובה שהיא מפעילה חובות אותן מטיל חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, ועתירתה היא שנורה למשיב כי ישאו במימון הוצאות שהיא נאלצת לעמוד בהן בשל חלות אותו חוק עליה.

מטרת החוק האמור הינה לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל. הוא בא להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך. בין השאר הוא משיג את מטרותיו באמצעות יום לימודים ארוך. עקב קשיים תקציביים, נדחתה הפעלתו של החוק. כמו כן יצויין כי בהחלת החוק, באותם מקומות שהוחל, הוטל על הרשויות לעשות על דרך של שוויון בין כל מוסדות-החינוך. החוק חל גם על גני חובה.

חובת חינוך חלה על כל ילד בישראל החל בגיל שלוש ועד היותו נער בן 15; חובה זו מוטלת על המדינה במסגרת מוסד חינוך מוכר על ידה, בין אם רשמי (השייך לה) או בלתי רשמי, כמו מוסדות החינוך של העותרת. בסמכות השר לתמוך במוסד מוכר בשיעור הנראה לו. החוק מבקש להחיל עצמו לא אך על מוסדות-חינוך רשמיים בלבד אלא על מוסדות-חינוך מוכרים לא רשמיים. מטרת החוק הן לתת הזדמנות שווה לכל ילדי ישראל, וכן להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות-החינוך, כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד. "חינוך ממלכתי" פירושו - חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו. מכאן שהחוק מבקש להסב עצמו על החינוך הממלכתי בלבד, לאמור: על החינוך הניתן מאת המדינה במוסדות-חינוך רשמיים, ולא על החינוך הניתן מאת מוסדות-חינוך לא רשמיים כגני-החובה של העותרת. חוק יום חינוך ארוך אומר להוסיף על הלימודים במוסדות-החינוך שחוק חינוך ממלכתי כוון, כלומר על הלימודים במסגרת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי.

פירושו של חוק יום לימוד ארוך הינו כי החוק מכוון לחול על מוסדות-החינוך הרשמיים בלבד, אלה מוסדות שבהם ניתן חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי. אמנם, בהוראת סעיף 1 לחוק יום לימוד ארוך, הגדרת המושג "מוסד-חינוך" כוללת "מוסד-חינוך ללימוד שיטתי לתלמידים", והגדרה זו פורשת עצמה גם על גני-החובה של העותרת. אלא שבהיעדר התאמה בין סעיפי החוק, ההוראה המהותית היא הגוברת.

סעיף המטרה נועד, על-פי עצם טיבו, לכוון אותנו לתכליתו של החוק. משבאנו לכלל מסקנה כי החוק לא נברא לחלות אלא על מוסדות-חינוך רשמיים בלבד - על מוסדות חינוך רשמיים להוציא מוסדות-חינוך מוכרים לא רשמיים - מסקנה נדרשת מאליה היא כי גני-החובה של העותרת לא יבואו בין גדירותיו. חוק יום לימוד ארוך לא נברא אלא לכבודם של מוסדות-החינוך הרשמיים, לכבודם ולכבודם בלבד; ומוסדות-החינוך המוכרים הלא רשמיים (ובכפוף להוראות חוק יסודות התקציב) לא יבואו בקהל. חוק יום לימודים ארוך מפנה אותנו לחוק חינוך ממלכתי, ומכאן שעניינו של החוק אינו אלא במוסדות-חינוך רשמיים, בהם ולא במוסדות-חינוך אחרים. העתירה נדחית.