

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6973/03

בפני: כבוד השופטת ד' דורנר
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותרים: ליאת נתן מרציאנו ו-7 אחי

נגד

המשיבים: 1. שר האוצר
2. הממונה על התקציבים במשרד האוצר
3. שרת החינוך, התרבות והספורט
4. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: א' בכסלו תשס"ד (26.11.03)

בשם העותרים: עו"ד גידי פרישטיק

בשם המשיבים: עו"ד יובל רויטמן

פסק-דין

השופטת ד' דורנר:

עניינה של עתירה זו הינו בהיקף חובת המדינה לתקצב את ביצוע חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988 (להלן: החוק, או חוק חינוך מיוחד), כך שיאפשר חינוך חינם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים ששולבו, על-פי החלטות רשויות החינוך, במסגרות החינוך הרגיל.

הרקע לעתירה

1. בתאריך 14.8.03 קבע בית-משפט זה, בבג"צ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (להלן: בג"ץ יתד), כי ילדים בעלי צרכים מיוחדים זכאים לחינוך מיוחד

חינם, בין אם הם לומדים במוסדות ובכיתות מיוחדים, ובין אם הם משולבים במסגרות החינוך הרגיל. זאת, מתוך הכרה בכך שהצרכים המיוחדים הם שונים; ישנם ילדים שיוכלו לקבל את חינוכם אך במסגרת מיוחדת, ואילו ישנם ילדים שיוכלו למצות את הפוטנציאל הטמון בהם דווקא במסגרת הכללית, תוך שיקבלו סיוע מיוחד. כן נקבע בבג"צ יתד כי על המדינה להקצות את תקציבה כך שתוכל לממש את הזכות לחינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, הן במוסדות לחינוך מיוחד והן בבתי-ספר רגילים. לנוכח מגבלות התקציב של המדינה נקבע, כי עליה "לקיים דרישות אלה, כמפורט בפסק-הדין, לכל המאוחר במסגרת ההכנה של הצעת התקציב של השנה הבאה, והחל משנת התקציב הבאה, הכול במגבלה הקבועה בסעיף 7(ה) לחוק" (שס, בע' 849).

בתאריך 13.11.02 תוקן החוק בחוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), תשס"ג-2002 (להלן: תיקון 7), שתחילתו בשנת הלימודים תשס"ד. תיקון 7 מחייב את המדינה, בסעיף 20ב, לממן גם את הסיוע לילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במסגרת החינוכית הכללית. תיקון 7 התקבל למרות שהכנסת צפתה – כפי שאף צוין בהצעת החוק – כי יישומו יהיה כרוך בעלויות רבות, ואף הוצבע על מקור מימון – רזרבת התקציב. ראו הצעת החוק, תשס"ב-2001, בע' 170. בגדרי הליכי החקיקה אף הכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת "התייחסות והערכה תקציבית" של התיקון. האומדנים שהוצגו לעלות השנתית השוטפת נעו בין 720 מליון ל-1.16 מיליארד ש"ח, בתוספת עלות חד-פעמית של 180-240 מליון ש"ח. וראו "הצעת תיקון לחוק החינוך המיוחד – חוק חינוך מיוחד (תיקון – שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות רגילות), תשס"ב-2002, התייחסות והערכה תקציבית (2002). משרד האוצר ביקש לדחות את כניסת תיקון 7 לתוקף בשל עלויותיו, אך ועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החינוך דחתה את הבקשה.

משנתקבל תיקון 7 על-ידי הכנסת, ציינה שרת החינוך, לימור לבנת, במכתב מיום 26.5.03 לשר האוצר, בנימין נתניהו, כי התוספת הנדרשת ליישום התיקון לחוק הינה, מלבד "עלויות פיתוח, התאמות מבנים והסעות", 2.9 מיליארד ש"ח. אלא שמשרד החינוך, בהתחשבו בקשיים הכלכליים בהם נתונה המדינה, מציע תוכנית מינימלית, המבוססת על הפעלת תוכנית השילוב, כמצוות החוק, כפי שפורש על-ידי בית-משפט זה, קודם להרחבות שבתיקון. במכתבה ציינה שרת החינוך כי העלות הראשונית של תוכנית מינימלית זאת היא 600 מליון ש"ח, והיא תיפרש על-פני חמש שנים, כך שהעלות השנתית תהיה כ-120 מליון ש"ח. לפי חישוב זה, על-מנת להפעיל את התוכנית בשנת הלימודים תשס"ד יש צורך בתוספת של 40 מליון ש"ח לחודשי ספטמבר עד דצמבר, ושל 80 מליון ש"ח לחודשי ינואר עד אוגוסט.

העתירה והתשובה

2. העותרים 1-6 הם הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, הפעילים בקבוצת "שילוב מיד", שהוקמה לשם דאגה לעניינם של כ-50,000 ילדים בעלי צרכים מיוחדים בישראל, הזקוקים לשילוב במסגרות החינוך הכלליות. העותרים 7 ו-8 הינם חברי-כנסת שליוו את המאבק הפרלמנטרי לקבלת תיקון 7 וליישומו. לעותרים כולם הסתבר, כי חרף פסיקת בית-משפט זה, ההתפתחויות החקיקתיות, ופניות משרד החינוך, וחרף מאמציהם להדגיש את צורכיהם הדוחקים של ילדים אלה, אין בכוונת המדינה להעביר את התוספת התקציבית הנדרשת לביצוע תיקון 7, ואף לא לביצוע "התוכנית המינימלית" האמורה. משכך, הם עתרו כי המשיבים יחויבו לתקצב באופן מידי את חינוכם של הילדים.

בתשובתה לעתירה הפנתה אותנו המדינה להוראת סעיף 7(ה) לחוק, שלפיה על השר לקבוע את מספר התלמידים הזכאים למימון "על פי כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים לא יעלה על התקציב שייקבע כאמור לאותה השנה". כן הפנתה היא לסעיף 20ג לחוק, ממנו עולה, לדעתה, כי תוכנית השילוב הנקבעת על-ידי שר החינוך דורשת את הסכמת שר האוצר. לדידה של המדינה, מהוראות אלה ניתן להסיק כי החוק מסמיך את הרשויות לפעול בהדרגתיות באימוץ ההסדרים שנקבעו בו, וזאת תוך מתן משקל רב למגבלות התקציביות. לגישה, חרף הקיצוצים הרבים בתקציב משרד החינוך לא קוצץ התקציב שיועד לחינוך המיוחד בשנים הקודמות, קיצוץ שביצעו היה מחייב הפחתה של כ-133 מליון ש"ח. לבסוף, המדינה טענה כי נערכות שיחות בין משרדי החינוך והאוצר שתכליתן לקבוע את היקף התוספת התקציבית שיופנה לצורך יישום תיקון 7, וכי בכוונתה לתת תוספת תקציבית על-פי תוצאות שיחות אלה.

3. לאחר שמיעה של טיעוני הצדדים הוצאנו צו על-תנאי בתאריך 24.8.2003, שבו אפשרנו למדינה להשיב לעתירה תוך 10 ימים. למרבה הצער, המשיבים התעכבו במתן תשובתם לצו. זאת, לפי טענתם, בשל הצורך להמתין לתוצאות דיוני משרד האוצר. משכך, ביקשו העותרים כי נעשה את הצו מוחלט ונורה למשיבים לתקצב באופן מידי את חינוכם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במוסדות חינוך רגילים, למיצער על-פי התוכנית שפורטה במכתבה האמור של שרת החינוך.

תשובת המדינה הוגשה, לבסוף, ביום 31.10.2003. בתשובה זו נטען כי בכונת המדינה לתקצב את החוק בסך כולל של 250 מליון ש"ח, בפריסה של שבע שנים שתתחיל בשנת הכספים 2004, כך שבשנה זו יועבר סך של כ-35 מליון ש"ח כתוספת לתקציב משרד החינוך, והיתר יתווסף בהדרגה במהלך שאר השנים. כן מציינת היא כי משרד החינוך ממילא הקצה כבר 401 מליון ש"ח לשנה לתקצוב שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך המיוחדות. עמדתה היא כי יש להשאיר את תקצוב החוק לשיקול דעת שר האוצר, "שבידיו הראייה הכוללת לצורכי התקציב של המדינה".

4. בתגובתם לתשובה זו טענו העותרים, כי אין המדינה יוצאת ידי חובתה בתקצוב חינוך הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאותם יש לשלב במסגרות הרגילות, בתוספת התקציבית המובטחת, באשר אין תוספת זו כוללת את שנת התקציב 2003 כלל, ואף אין זה ברור כיצד תחולק התוספת על-פני שבע השנים הבאות, שכן המדינה לא ציינה כל אמות-מידה שעל-פיהן תפעל.

5. מטיעוני העותרים והמשיבים גם יחד עולה איפוא, כי המדינה אינה מתכוונת לתת תוספת תקציבית כלשהי בשנת 2003 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, בסעיפים 7(ה) ו-20ג (להלן: ההוראות), מאפשר למדינה, בשל אילוצים תקציביים, לא להעניק חינוך מיוחד כלל לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות תוך סיוע.

פירוש החוק

6. סעיף 7(ה) לחוק קובע:

השר [שר החינוך], בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את התקציב להרחבת מספר הזכאים לחינוך מיוחד ולתוספת הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים לפי פרק ד'1; השר יקבע לכל ועדת השמה את מספר הזכאים שהיא רשאית לאשר בכל שנת לימודים, על-פי כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים לא יעלה על התקציב שייקבע כאמור לאותה שנה.

ואילו בסעיף 20 לחוק נקבע:

השר, בהסכמת שר האוצר, יקבע תכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; התכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים.

כאמור, המדינה מציעה לפרש הוראות אלה כקובעות כי לשר האוצר נתונה הסמכות להחליט שקבוצה אחת מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים – היא קבוצת הילדים הנזקקים לחינוך במסגרות הרגילות – לא תקבל את הסיוע הדרוש לה, וממילא, לא תזכה לחינוך.

7. פרשנות זאת אינה יכולה להתקבל. שכן, היא אינה מתיישבת עם תכלית החוק כפי שהיא עולה מהקשרן החקיקתי של ההוראות האמורות. כדברי השופט יואל זוסמן:

דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים, ומכאן שיש לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק – הוא ולא אחר – בא לשרת.
[בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, בע' 513]

להשלמת הקשרו המלא של הטקסט, שממנו יש לדלות את תכלית ההוראה, יש להוסיף כידוע גם את עקרונות היסוד של השיטה, שחזקה כי החיקוק מתיישב עמם ונועד להגשימם. ראו אהרן ברק, פרשנות במשפט (כרך שני – פרשנות החקיקה, תשנ"ג), 147.

8. בענייננו, יש לפרש את ההוראות האמורות על-יסוד חובת המדינה לדאוג למתן חינוך לכלל הילדים על-פי חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה). "מטרת חקיקה זו היתה להקנות לכל ילד בישראל חינוך ברמה הבסיסית כענין שבחובה, כאשר נטל הנשיאה בעלות החינוך מוטל על הרשות הציבורית" (דברי השופטת אילה פרוקצ'יה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית ואח' נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, בע' 214). חוק זה חל על הילדים כולם – לרבות על ילדים בעלי צרכים מיוחדים, הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות – 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. זאת, על-רקע ההכרה בצורך ובחיוניות של מסגרות אלה, שבלעדיהן לא תוכל המדינה לדאוג למתן חינוך לציבור הנדרש להן, ולא תוכל למלא אחר חובתה כלפי ציבור זה. בהקשר זה אף הודגש, בתיקון 7, מעמד הבכורה הנתון לחלופת השילוב בחינוך מיוחד. ראו הצעת חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, בע' 169, והצעת החוק לתיקון 7, שם בע' 167. ממילא, 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.

9. זאת ועוד: 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. ראו בג"ץ יתד, שם בע' 846. 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. ראו בג"ץ יתד, בע' 841, והאזכורים שם. והשוו יורם רבין, הזכות לחינוך (ירושלים, תשס"ב), 65. ממילא, אין מקום לפרש את החוק כמאפשר לקצץ דווקא בזכותם לחינוך של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים הזקוקים לשילוב במסגרות הרגילות. וכפי שאמרתי במקום אחר:

הגשמת השוויון... מחייבת תכנון מערכתי שייקח בחשבון את צרכיהם היחודיים... מטבע הדברים [התכנון המערכתי] עולה כסף... בעלות זאת חייבת לשאת [המדינה]... שיקולים תקציביים... אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד.
[בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, 142-144]

בנוסף לכך יש לציין, כי 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.

10. המסקנה המתבקשת היא כי שיקול-הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא מוגבל. אכן, ההוראות האמורות מאזנות בין המגבלות התקציביות של המדינה לבין הזכות לחינוך ולשוויון. אך כאמור, כל הילדים – לרבות ילדים בעלי צרכים מיוחדים הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות – זכאים לחינוך בסיסי חינוכי. ו"מקום בו מטיל חוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של

היעדר תקציב" (בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, דברי השופט מישאל חשין בע' 754). 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 שיינתן, על בסיס קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו הרשויות המוסמכות.

מן הכלל אל הפרט

11. כאמור, בתיקון 7 נקבע, כי תחולת החוק היא מתחילת שנת הלימודים תשס"ד, כלומר, מתאריך 31.8.2003.

והנה, כפי שפורט לעיל, 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 המינימאלית. טענות המדינה בדבר התקציב המופנה לחינוך המיוחד אינן יכולות להתקבל. שכן, עוד בבג"ץ יתד נקבע כי סכום זה, שהופנה בעיקרו למוסדות החינוך המיוחד, אינו מספק את צרכי הילדים המשולבים במסגרות הכלליות. מדו"ח מבקר המדינה מס' 52ב לשנת 2001 אף עולה, כי 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.

אני מציעה איפוא להפוך את הצו למוחלט במוכן הבא:

על המדינה להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום, ברוח האמור בסיפא למכתבה של שרת החינוך לשר האוצר מיום 26.5.03, שהוזכר לעיל.

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, כפי שהובהרו בפסק-דין זה.

המדינה תישא בהוצאות העותרים, בסך כולל של 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' דורנר.

ניתן היום, כ"ט בכסלו תשס"ד (24.12.03).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת