

1. סלמאן אבו קרינאת, ת.ז. 035110725
2. עודה אבו ראשד, ת.ז. 052455433
3. ג'בר אבו כף, ת.ז. 035211010
4. ח'ליל אבו סבילה, ת.ז. 026212969
5. סאלם אבו סבילה, ת.ז. 033467457
6. מוסטפא אבו סבילה, ת.ז. 024760183
7. לבאד אבו עפאש, ת.ז. 058971441
8. מיאדה אבו קוידר, ת.ז. 301571824
9. מטעב קרעאן, ת.ז. 028331031
10. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
כולם ע"י ב"כ עוה"ד מונא חדאד ו/או סאוסן זהר ו/או חסן
גיבארין ו/או סוהאד בשארה ו/או נדים שחאדה ו/או
מאיסאנה מוראני ו/או מוחמד בסאם
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090
טל: 04-9501610; פקס: 04-9503140

העותרים

- נגד -

1. המועצה אזורית נווה מדבר
2. המועצה אזורית אלקסום
שניהם ע"י ב"כ עוה"ד חן אביטן ואח'
רח' הנרייטה סולד 8 ב', באר שבע 8489434
3. משרד החינוך
ע"י פרקליטות מחוז דרום
בנין קרסו, קרן היסוד 4 (קומה 8), באר שבע

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא יפעלו להתקנת תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים הלומדים בבתי הספר בכפרים אבו תלול, אבו קרינאת, אלזרנוק, ואדי אלנעם, אום בטין וכוחלה שבנגב, אשר יבטיחו את זכותם של ילדי העותרים לחינוך נגיש, נאות, בטוח וסביר כמתחייב מחוק לימוד חובה, תשי"ט – 1949, ובאופן שימנע העמדת התלמידים בפני סכנה בטיחותית;

ב. מדוע לא יפעלו לתיקון כשלי הבטיחות הנובעים מהיעדרן של תחנות הסעה, מחסור בגדרות מגן, היעדר שילוט, היעדרן של סככות, פסי האטה, מעברי חצייה, אבני שפה של מדרכות בבתי הספר הנ"ל כמתחייב מהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/1 (ב) מיום 27.8.2013.

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

1. עניינה של עתירה זו הוא בזכותם של ילדי העותרים, תושבי ששה כפרים בדואים בנגב, לחינוך חובה זמין, נגיש, נאות, בטוח והולם, שכן הם אינם נהנים מזכות זו במלואה. מדובר בכפרים אבו קרינאת, אום בטין, אבו תלול, ואדי אלנעם, אלזרנוק וכוחלה, כולם תחת שטח שיפוטן של המשיבות 1 ו-2. בשל המרחק שבין ביתם לבין בית הספר בו הם לומדים, ילדי העותרים מגיעים לבתי הספר באמצעות הסעות המאורגנות ומתקצבות על ידי המשיבים. באספקת ההסעות, המשיבים מכירים בצורך ובזכאותם של התלמידים בבתי הספר נשוא העתירה להסעות, זאת ללא קשר למצבם התכנוני של הכפרים – באם הם מוכרים או לא.
2. בעוד שההסעות הן פתרון המאפשר לתלמידים להגיע לבתי הספר באופן מוסדר ומסודר ולממש את זכותם לחינוך חובה חינוכי, אין בבתי הספר נשוא העתירה, אשר הינם דוגמא למצבם של מרבית בתי הספר בכפרים הבדואים בנגב, תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים מבתיים לבית הספר ומבתי הספר חזרה לבתיים.
3. זכותם של התלמידים להסעות מבתיים אל בתי הספר וחזרה מהם אינה שנויה במחלוקת. זכות זו נובעת מחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"), וההכרה שהסעות התלמידים מאפשרת את יישום החוק על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר שבו הם לומדים מרוחק מבתיים.
4. מכוח הכרה זו, המשיבים מפעילים מערך הסעות בהיות התלמידים עומדים בקני המידה לזכאות אשר נקבעו בחוזר מנכ"ל תשע"ד/1 (ב) בעניין הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים משנת 2013 (להלן: "חוזר המנכ"ל"), בהיותם גרים במרחק של 2-3 ק"מ ומעלה מבתי הספר בהם הם רשומים ולומדים. משרד החינוך, המשיב מס' 3, משתתף במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען והוא קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות, עליהן נמנות המשיבות 1 ו-2.
5. יחד עם זאת, בהסעות המאורגנות של התלמידים טמונות סכנות רבות, כגון התרחשות תאונות במהלך העלייה לרכב ההסעה והירידה ממנו והתפרעות התלמידים במהלך ההסעה. מתוך הכרה בסכנות אלה ובכדי להימנע מהן, נקבעו בחוזרי מנכ"ל הנחיות בטיחות הקשורות למערך ההסעות.
6. עתירה זו נוגעת להפרת אחת החובות החשובות ביותר והיא החובה להתקנתן ותחזוקתן של תחנות הסעה לתלמידים אשר נועדו לאיסופם ולפיזורם. המשיבים גם לא עומדים בחובתם לדאוג ולפקח על קיומם של גדרות מגן להפרדת המקום בו עומדים התלמידים מאזור התנועה, שילוט ברור בתחנות, מדרכות מעל פני הכביש, פסי האטה, מעברי חצייה, וכן סככות שבהן יוכלו התלמידים לחכות בבטחה.

7. מכאן פנייתם של העותרים לבית המשפט על מנת לחייב את המשיבים לקיים את החוק ולכבד את שלטון החוק על ידי הקמת תחנות הסעה וכללי הבטיחות וזאת על מנת להבטיח את זכותם של ילדי העותרים לחינוך נגיש, נאות ובטוח ולמנוע את הפגיעה בזכותם החוקתית לחיים ושלמות הגוף.

העותרים

8. העותרים מס' 1-2, הינם תושבי כפר אבו קרינאת בנגב והורים לילדים הלומדים בבית ספר יסודי "א" בכפר אבו קרינאת.

9. העותר מס' 3 הינו יושב ראש ועד מקומי אום בטין והורה לילדים הלומדים בשלושת בתי הספר שבכפר אום בטין.

10. העותרים מס' 4-6 הינם תושבי הכפר אבו תלול והורים לילדים הלומדים בבית ספר יסודי "אלמוסתקבל" בכפר.

11. העותר מס' 7 הינו תושב כפר וואדי אלנעם והורה לשני ילדים הלומדים בבית ספר "עזאזמה ב" בכפר.

12. העותרת מס' 8 הינה תושבת כפר אלזרנוק בנגב ואם לשני ילדים, הגדול מביניהם לומד בבית הספר היסודי בכפר.

13. העותר מס' 9 הינו תושב כפר כוחלה בנגב והורה לארבעה ילדים הלומדים בבית הספר היסודי בכפר.

14. העותר מס' 10, הרשום כעמותה, הינו ארגון זכויות אדם הפועל לקידום ומימוש זכויותיו של המיעוט הערבי, לרבות בתחום החינוך.

המשיבים

15. המשיבות מס' 1 ו-2 הינן מועצות אזוריות שבתחום שיפוטן נמצאים הכפרים נשוא העתירה והן האחראיות על אספקת שירותי חינוך לילדי הכפרים ולביטחונם ולשלומם של התלמידים המוסעים למוסדות חינוך.

16. המשיב מס' 3 הינו המשרד האחראי על מתן חינוך חובה נגיש בהתאם לחוק לימוד חובה ומשתתף במימון הסעות התלמידים במערכת החינוך ובפיקוח עליהן.

רקע עובדתי

היעדר תחנות הסעה בכפרים הבדואים בנגב

17. ברוב בתי הספר שבתחום שיפוט המשיבות 1 ו-2, ביניהם בתי הספר בהם לומדים ילדי העותרים ואשר יפורטו להלן, לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים, זאת ללא קשר למצבם התכנוני של הכפרים – באם הם מוכרים או לא מוכרים. מאות התלמידים מתאספים בנקודות לא מוסדרות, ללא שילוט, מדרכות או סככות וליד כבישים ראשיים. היעדרן של תחנות הסעה ויתרת

דרישות הבטיחות מהוות מפגע בטיחותי המסכן את חיי התלמידים ושלמות גופם, במיוחד שמדובר באלפי ילדים המוסעים באמצעות ההסעות לבתי הספר ועשרות המתאספים באותן נקודות לא מוסדרות, ולא בטיחותיות וללא שילוט, מדרכות או סככות, בקרבת כבישים לא מעובדים.

להלן פירוט המצב בכפרים נשוא העתירה.

הכפר אבו קרינאת

18. כפר אבו קרינאת שבנגב הוכר ונמצא בהליכי תכנון. הוא נמצא בתחום שיפוטה של המועצה האזורית נווה מדבר, המשיבה מס' 1, ומונה כ- 4,500 תושבים. בכפר קיימים שני בתי ספר יסודיים ("א" ו-"ב"), בית ספר תיכון וכ- 10 גני ילדים אשר לומדים בהם מעל ל-2,100 תלמידים הנזקקים להסעות בכדי להגיע לבתי הספר ולחזור מהם. המרחק הממוצע בין נקודת איסופם של התלמידים מבתיהם לבין בתי הספר הוא מעל ל-3 ק"מ. בשטח בית הספר יסודי "א" לא הוקמו תחנות הסעה, אין מדרכות ואין סככות, כך שבפועל נקודת ההעלאה וההורדה של התלמידים להסעות היא בשטח פתוח שמקיף את בית הספר אשר משמש גם כן כדרך למעבר של כלי רכב (ראו תמונה א' להלן).

בכל יום בבוקר, מתאספים כ- 500-600 תלמידים, ביניהם ילדי העותרים 1 ו-2, בצורה מפוזרת ומסוכנת ומחכים באמצע הכביש להסעה ובקרבת מכוניות נוסעות. גם לאחר סיום הלימודים הילדים עומדים באופן מפוזר ומסוכן ומחכים להסעה. זאת ועוד, בנקודת איסופם ופיזורם לביתם, אין גדרות מגן המפרידות בין התלמידים למסלולי הנסיעה, אין מדרכות ואין שילוט אזהרה. כל אלה מהווים מפגעי בטיחות חמורים המסכנים את התלמידים.

יצוין ויודגש, כי הקרקע הסמוכה לבית הספר יסודי "א" הינה בבעלות המדינה. העותר מס' 1 ואחיו עושים שימוש במקרקעין משנות החמישים ולא ידועה להם על כל התנגדות להקצאת חלק מהמקרקעין לצורך הקמת תחנת הסעה בשטח הסמוך לבית הספר.

** תצהיר מטעם העותר מס' 1, המהווה חלק בלתי נפרד מעתירה זו, מסומן כנספח "א".



תמונה א'

בית ספר יסודי "א" בכפר אבו קרינאת.

הכפר אום בטין

19. כפר אום בטין שבנגב הוכר ונמצא בהליכי תכנון. הכפר נמצא בתחומי המועצה אזורית אלקסוס, המשיבה מס' 2, ומונה כ-5,000 תושבים. בכפר שני בתי ספר יסודיים, בית ספר אבו כף ובית ספר אל-סנאבל, שכל אחד מהם משרת כ-500 תלמידים שחלק מהם מגיעים מכפרים השכנים לאום בטין. בנוסף, קיים בית ספר תיכון וכ-9 גני ילדים. המרחק מבתי הספר ביחס לנקודות איסוף התלמידים הינו מעל ל-3 ק"מ ומרבית התלמידים נזקקים להסעות בכדי להגיע לבית הספר ולחזור לבתיהם. בבתי הספר באום בטין לא קיימות תחנות הסעה מוסדרות. כך שההסעות שמובילות את התלמידים לבית הספר מורידות את התלמידים בכביש העוקף את בית הספר (ראו תמונה ב' להלן).

בנוסף, בבתי הספר בכפר אום בטין אין מפרצי חנייה להורדת והעלאת התלמידים, כך שהאוטובוסים מורידים את התלמידים בכל מקום אפשרי והם נעים בתוך קהל התלמידים כך שתלמידים הנשארים ברחבה חשופים לפגיעה גם אחרי שירדו מהאוטובוס. כמו כן, בהעדר תחנות הסעה עם סככות, הילדים חשופים בימי החורף לגשם ולקור ובימי הקיץ חשופים לשמש ולסכנותיה.



תמונה ב'

בית ספר יסודי אלסנאבל
בכפר אום בטין.

הכפר אבו תלול

20. כפר אבו תלול שבנגב הוכר ונמצא בהליכי תכנון. הוא נמצא בתחום שיפוטה של המועצה האזורית אלקסוס, המשיבה מס' 2, ומונה כ-5,000 תושבים. בכפר קיימים שני בתי ספר יסודיים – בית ספר אלמוסתקבל ובית ספר אלאעסם, בית ספר תיכון וגני ילדים. מעל ל-5,300 תלמידים, הגרים במרחק של יותר מ-3 ק"מ מבתי הספר, מוסעים לבתי הספר וחזרה לבתיהם בכל יום לימודים. בבתי הספר היסודיים אין תחנות הסעה ואין נקודות עלייה וירידה מוסדרות, אין גדר הפרדה, תמרורי אזהרה או מעבר חצייה. בבית ספר יסודי אלמוסתקבל, רכב ההסעה נעצר ומוריד את הילדים על עלייה והילדים נאלצים לעלות אותה עד להגעה לבית הספר.

תמונה ג'

בית ספר יסודי אלאעסם
בכפר אבו תלול.



הכפר ואדי אלנעם

21. הכפר ואדי אלנעם שבנגב הינו כפר לא מוכר המתגוררים בו כ- 15,000 תושבים והנמצא בתחום שיפוטה של המשיבה מס' 1, שהיא האחראית על אספקת שירותי חינוך לילדי הכפר בסמוך לכפר שלושה בתי ספר יסודיים וכ-16 גני ילדים ורוב הילדים המגיעים אליהם מוסעים באמצעות הסעות מוסדרות מבתיהם אל בתי הספר וחזרה מהם.

בתי הספר אל-עזאזמה א' ב' ו-ג' בכפר וואדי אלנעם, משרתים כ-2,000 תלמידים המגיעים מכפר וואדי אלנעם וכפרים שכנים. המרחק בין בתי הספר למקום איסופם ופיזורם של התלמידים נע בין 3-30 ק"מ. בתי הספר ממוקמים בסמוך לצומת דרכים בכניסה לכפר. הדבר בעייתי כשם שנקודת הקליטה וההורדה שמחוץ לבית הספר מהווה מרחב לתנועת כלי רכב הנכנסים ויוצאים מן הכפר, ובהיעדר גדר בטיחות המפרידה בין תנועת התלמידים לתנועת כלי הרכב אין כל דרך שבה התלמידים יכולים להגיע מבית הספר לנקודת הקליטה של ההסעות בבטחה. למעשה, אותו שטח המשמש כציר תנועה ראשי בכניסה לכפר וכמרחב שבו תלמידים מתאספים וממתינים להיקלט בהסעות או מתפזרים מהן, נעדר כל תחנת הסעה מסודרת ובטוחה, וכך התלמידים מסכנים את ביטחונם, שלמות גופם וחייהם בכל פעם שהם מתאספים על מנת לעלות או לרדת מההסעות (ראו תמונה ד' להלן).



כפר אלזרנוק

תמונה ה'

בית הספר היסודי בכפר
אלזרנוק.

22. כפר אלזרנוק שבנגב הינו כפר לא מוכר המונה כ-6,000 תושבים והנמצא בתחום שיפוטה של המשיבה 1, שהיא האחראית על אספקת שירותי חינוך לילדי הכפר. בסמוך לכפר יש בית ספר יסודי אחד וכ-10 גני ילדים וכ-950 תלמידים עושים את דרכם לבית הספר וחזרה ממנו בכל יום באמצעות ההסעות המוסדרות וממומנות על ידי

המשיבים. בסביבת בית הספר אין תחנות הסעה והילדים נאלצים להשתמש בהסעה סמוך מאוד



לכביש הראשי הכולל תנועה גדולה של רכבים העוברים בו במהירות (ראו תמונה ה' להלן).

כפר כוחלה

23. כפר כוחלה שבנגב הוא כפר מוכר הנמצא בתחום שיפוט המשיבה מס' 2 ומונה כ-1,000 תושבים. בכפר יש בית ספר יסודי אחד אליו מוסעים התלמידים בגיל לימוד חובה באמצעות הסעות המוסדרות וממומנות על ידי המשיבים. בבית הספר לא הותקנה תחנת הסעה להורדת והעלאת התלמידים.

תמונה ד'

בכדי להגיע
להסעה,

בית ספר יסודי אלאעסם הילדים
בכפר ואדי אלנעם. נדרשים

לחצות את
הכביש הלא



מוסדר ולהסתובב בין האוטובוסים ורכבי ההסעה אשר מגיעים לאסוף את התלמידים באופן המסכן את חייהם. העפר אשר נגרם כתוצאה מתנועת כלי הרכב הרבים המתאספים עם תחילת וסיום יום הלימודים, משבשים את יכולת הראיה של התלמידים בעת (ראו תמונות ו' ו-ז' להלן).

תמונות ו' ו-ז'

שטח בית ספר היסודי
בכפר כוחלה.



24. יצוין, כי אותם ליקויים בטיחותיים הנובעים מהיעדר תחנות הסעה מוסדרות בבתי הספר הנ"ל, קיימים גם בנקודות הקליטה והפיזור שבכפרים מהם מגיעים התלמידים לבתי הספר. כיוצא בכך, תלמידים היוצאים מכפריהם אל בתי הספר מתאספים בנקודות קבועות שבהן אין מפרצים או תחנות, אין שטח מוגבה להגנת התלמידים מתנועת כלי הרכב, אין גידור ולמעשה אין בהן כל הסדרה בטיחותית המתחייבת מהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.

החובה להקים תחנות הסעה

25. תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 (להלן: "תקנות הרישום") מחייבות רשות מקומית לספק ולממן הסעה של תלמידים למוסדות החינוך במידה והמרחק בין מוסד החינוך לבין בית התלמיד עולה על 2 ק"מ ואין תחבורה ציבורית (ראו סעיף 7(ב)(1) לתקנות הרישום וסעיף 28(ג) לחוזר המנכ"ל). בענייננו המרחק בכל הכפרים הוא לכל הפחות 3 ק"מ ואין תחבורה ציבורית ועל כן מסופקות ההסעות לילדי העותרים והתלמידים האחרים.

26. יחד עם זאת, המשיבים לא פעלו ומסרבים לפעול להתקנת תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים כמתחייב מהוראות חוזר המנכ"ל ומחובתם החוקית והמוסרית לשמור על שלומם של הילדים ולוודא שהם מגיעים מביתם לבתי הספר וחזרה בבטחה.

27. נספח ג' לחוזר המנכ"ל מסדיר את "הנחיות ביטחון ובריאות בהסעות ובמפריצי חנייה", (להלן: "נספח ג'"), אשר נלקחו בחלקן הגדול מתוך סעיף 5.3-66 לחוזר מנכ"ל הוראת הקבע עג/2(א) מאוקטובר 2012. ההנחיות האלה מפרטות את הפעולות שיש לבצע לצורך "אבטחת ביטחונם של תלמידי מערכת החינוך בבתי הספר שיש בהם הסעות". ההנחיות קובעות כי:

"הרשות המקומית, תוך שיתוף פעולה עם מנהל בית הספר, תקבע את תחנות האיסוף וההורדה. מומלץ כי תחנות אלה תיקבענה במקומות שבהם הילדים לא יוכרחו לחצות כבישים לפני עלייתם על הרכב המסיע ואחרי רדתם ממנו."
(סעיף 3.3.2 (א) לנספח ג').

28. ובהמשך נקבעה החובה להקים מסוף הסעות בית-ספריות, אשר יכלול: גדרות-מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה, מסלול תנועה המאפשר יציאה ללא שימוש בהילוך אחורי, שילט אזהרה בולט ועליו הכיתוב "שטח תמרון אוטובוסים – הכניסה אסורה".

** מצ"ב העתק מחוזר המנכ"ל תשע"ד/1(ב) יחד עם נספח ג' לחוזר המנכ"ל, המהווה חלק בלתי נפרד מעתירה זו, סומן כנספח "ע/1".

29. זאת ועוד, נושא הבטיחות במוסדות החינוך מעוגן בחוזר מנכ"ל תשע"ג/6(א) מיום 1.2.2013 הנושא כותרת "בטיחות, ביטחון ושעת חירום", והקובע בסעיף 4.3.1. כי:

"דרכי הגישה אל מוסד החינוך וממנו יאפשרו ככל האפשר תנועה רגלית בטוחה והימנעות מחציית עורקי תחבורה ראשיים, צמתים, מסילות ברזל ונתיבי מים".

ובסעיף 4.3.2:

"דרכי הגישה למוסד והמדרכות שלצדן יהיו סלולות, מרוצפות או כבושות..."

30. בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך, תשע"ג/6(א), אותה דרך שבה מתאספים התלמידים בשעות הכניסה והיציאה מבית הספר אינה סלולה, אלא מכוסה בסלעים ומכשולים החושפים את התלמידים לסכנת מעידה או החלקה בכל פעם שהם יוצאים משערי בית הספר אל נקודת הקליטה להסעה או להפך, וכן בזמן ההמתנה להסעות (ראו התמונות שצורפו לעיל).

31. בנוסף, גם משרד התחבורה הוציא הנחיות לתכנון תחנות היסעים בבתי ספר הקובעות, בין היתר, כי:

- קיימת חובה לתכנון תחנות היסעים, המוגדר כמקום המיועד לעצירה של אוטובוסים ו/או כלי רכב ציבורי אחר המסיע תלמידים לבית הספר (עמ' 2 להנחיות);
- יש להבטיח כי שטח התחנה יהיה צמוד לבית הספר ותאפשר גישה ישירה של התלמידים לשער הכניסה ללא צורך בחצייה של כבישים (עמ' 6);
- יש לקבוע את מספר עמדות האוטובוס/מיניבוס הנחוצות לביצוע ההסעות, בהתאם לכמות כלי הרכב ומספר הסבבים (עמ' 8);
- בתכנון משטחי המתנה האמורים להכיל תלמידים הממתינים להסעות תלמידים מומלץ שיתוכננו באופן שהתלמידים לא ייאלצו להמתין בצפיפות (עמ' 15);
- שטח המיסעה בתחנות ההיסעים יהיה מוגדר בגדר-מעקה העומדת בתקני משרד החינוך הקבועות בחוזר המנכ"ל (עמ' 19);
- חשוב מאוד לבנות סככות המתנה לתלמידים המאפשרות הצללה מרבית זאת בשל תנאי האקלים השוררים בארץ (עמ' 24);
- יש להציב תמרורים בתחנות ההיסעים (עמ' 27);

- משטחי הריצוף בתחנות ההיסעים ובדרכי הגישה אליהן יהיו רצופים ואחידים בגובהם (עמ' 27);

ראו: משרד התחבורה, הנחיות לתכנון תחנות היסעים בבתי ספר, דצמבר 2002. בקישור: http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PLANNING/TihnunTahanotSchool.pdf

32. כאמור, בבתי הספר נשוא העתירה לא מתקיימות אף אחת מאותן הנחיות. בניגוד להוראות הבטיחות של משרד התחבורה, אין בשטח הסמוך לבית הספר, הנמצא באחריותם של המשיבים, מפרצי חנייה לאוטובוסים, אין שטח מוגבה להגנה על התלמידים מפני תנועת כלי הרכב, אין שילוט אזהרה וכן אין הכוונה, ארגון סדרי ההסעות או פיקוח עליהם. למעשה, האוטובוסים מורידים את התלמידים בכל נקודה אפשרית, ומבצעים פרסה באותה רחבה בכדי לשוב לכביש הראשי תוך שהם נעים בין קהל התלמידים.

33. למותר לציין, כי האחריות לבטיחותם של התלמידים ולהקמת תחנות ההסעה בהתאם להנחיות משרד התחבורה מוטלת על המשיבים.

ההשלכות על ילדי העותרים והתלמידים בכלל

34. נוכח העובדה כי במרבית הכפרים הבדואים הכבישים והמדרכות אינן סלולות, וכן בהעדר צמתים מוסדרים ורמזורים, יוצא כי המעבר בין הדרכים מהווה סכנה חמורה לחיי התלמידים ולשלמות גופם. יתר על כן, העדר תחנות הסעה משמעו שהתלמידים הממתינים להיקלט באוטובוסים או הורדים מהם, מתאספים במקום אחד מבלי שתהיה חלוקה והתארגנות של קבוצות נפרדות לכל הסעה. כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו תלמידי בית הספר המתאספים בנקודת הקליטה ממתינים בצפיפות, מה שגורם להידחפות ילדים לאוטובוסים המגיעים ופציעתם.

35. הימצאותן של תחנות הסעה צמודות לבית הספר מקבלת משנה חשיבות נוכח מצבה המסוכן של הדרך המובילה לבית הספר ולאור הסכנה הנשקפת על חיי התלמידים במעבר מנקודת ההורדה מההסעה אל שער בית הספר.

36. בנוסף על המצב העגום המתואר לעיל, תושבי הכפרים מדווחים כי ההסעות עצמן אינן מתנהלות בצורה מוסדרת. התלמידים מוסעים לבית הספר בקבוצות, וכתוצאה מכך, קבוצת התלמידים הראשונה שמוסעת לבית הספר מגיעה עוד בטרם פתיחת שערי בית הספר וממתינה זמן רב מחוץ לשער עד להגעת הקבוצות האחרות. כך גם בהסעות חזרה מבית הספר, כאשר קבוצות התלמידים הממתינים להיקלט בהסעות, ממתינים זמן רב באמצע הכביש בחום או בקור מבלי שתהיה להם הגנה כלשהי מפני גשמים או מפני החום הכבד בימי הקיץ.

37. משמעות הדבר היא שתלמידים הנוסעים אל בתי הספר ומבתי הספר בחזרה אל ביתם צריכים להתאסף באמצע הכביש ולהמתין שעות ארוכות במקום החשוף לתנועת רכבים העוברים בכבישי עפר ולאבק הרב היוצא מהרכבים. כמו כן, במקרים רבים הילדים נאלצים לעבור בכביש ראשי בכדי להגיע ממקום הורדתם אל שער בתי הספר.

38. מצב מסוכן זה הביא לא פעם לתאונות שבהן נפגעו ילדים הן בשל המכשולים המצויים בשטח המיועד לקליטת והעלאת ילדים והן בשל צפיפות התלמידים המתאספים בזמן ההמתנה להסעה או בזמן פיזור הילדים בהורדה (ר' נספח "א"). כך למשל, בנו של העותר מס' 2 אשר לומד בבית

הספר יסודי א' אבו קרינאת, נפגע בזמן ירידתו מההסעה לבית הספר ושבר את ידו והוא עדיין סובל מבעיות בידו עם ליום זה.

39. בדו"ח שפורסם על ידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, צוין והודגש כי "הספרות מצביעה על כך שהסיכון להיפגעות תלמידים בהסעות כהולכי רגל בעת העלייה / הירידה מהאוטובוס, על ידי רכב ההסעה עצמו או על ידי רכבים החולפים בסביבה, גדול מהסיכון להיפגע בתוך האוטובוס בזמן נסיעה". מכאן חשיבות הקמת, השמירה על ושיפור הבטיחות של אזורים של העלאת והורדת תלמידים (ר' הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, **הסעות תלמידים לבית הספר**, 2008, <http://www.rsa.gov.il/meidamechkar/pirsumim/documents/studenttransportion.pdf>).

40. בהתאם לדו"ח נוסף מטעם בטרם והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, עולה כי קיימת נקודת תורפה בטיחותית במקומות הקליטה וההורדה מן האוטובוסים, כאשר התרחישים הנפוצים לפגיעת תלמידים הינם "פגיעת רכב ההסעה בילד החוצה בקדמת הרכב, כאשר הנהג אינו מבחין בילד בשל קומתו הנמוכה וממשיך בנסיעתו; נפילתו בעת הירידה מהרכב ופגיעה על ידי רכב ההסעה הממשיך בנסיעתו; וכן חצייה לפני או אחרי רכב ההסעה, המביאה לפגיעה על ידי רכבים החולפים בסביבה, אשר אינם מבחינים בילד המוסתר על ידי רכב ההסעה" (ראו: בטרם- המרכז הלאומי לבטיחות ולבריאות ילדים וכן הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, **סקירת ספרות בנושא בטיחות בהסעת תלמידים**, מרץ 2012).

41. יודגש, כי מאז פרסום הדו"חות הנ"ל ולמרות הזמן הרב שעבר מאז, המצב בשטח נותר כפי שהוא.

42. העדר ארגון ראוי ופיקוח להסעות מהווה סכנה חמורה לחיי התלמידים ושלמות גופם וחושפת אותם לסכנת החלקה, מעידה, ואף דריסה. הדרישה לקביעת סדרי הסעה ברורים אף קבועה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הקובע כי:

"סדרי ההסעה יהיו ברורים ויובאו לידיעת התלמידים והוריהם. סדרי אלו יכללו התנהגות באירועים חריגים (תאונות, פגיעה חבלנית, שרפה)".

43. יתר על כן, ממסקנותיו של מבקר המדינה בדו"ח משנת 2015 בעניין הסעות תלמידים למוסדות חינוך, אשר ביצע בדיקה בנושא, בין היתר, במועצה אזורית נווה מדבר (המשיבה 1), עולה כי ברוב בתי הספר במועצה האזורית לא הוקמו תחנות הסעות לאיסוף ופיזור תלמידים וכי קיימים מפגעים בטיחותיים בסביבת מוסדות החינוך ובהם "מחסור בגדרות מגן להפרדת המקום שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה, היעדר שילוט, פסי האטה, מעברי חצייה, ואבני שפה של מדרכות שלא סומנו כנדרש". בדוח זה, נקבע כי על משרד החינוך לפעול, בין היתר:

"לביצוע צעדי פיקוח ובקרה הדוקים מול הרשויות המקומיות בנושא הסעות תלמידים, לרבות ביצוע ביקורות על חברות הסעה, במטרה להבטיח שהרשויות המקומיות יקיימו מכרזים כדן, תוך הקפדה על קיום תנאי הבטיחות והבטחת שלומם וביטחונם של התלמידים המוסעים.

... להקפיד שימולאו הוראות חוק לימוד חובה וחוזרי מנכ"ל בכל הקשור להסעות תלמידים בידי הרשויות המקומיות וחברות ההסעה, ולחייבן לפעול בהתאם. כמו כן, עליו להתייחס באופן פרטני לכל הממצאים שהועלו בדוח זה ולנקוט בצעדים הנדרשים לייעול מערך ההסעות ושיפורו" (עמ' 151 לדוח).

44. עוד צוין, כי על משרד החינוך לבצע ביקורת ופיקוח על מערך ההסעות הכוללים גם "בדיקת תשתית המסוף הבית-ספרי, כגון קיום מפרצי חנייה וסובות מתאימות לכלי הרכב, קיום גדר הפרדה בין המדרכה לכביש וקיום סככות המתנה" (עמ' 185 לדוח).

45. לעניין חובתן של המועצות המקומיות, הדוח הדגיש כי "חלה עליהן החובה להקים תחנות הסעה ולדאוג לתקינותן, למלא את הוראות הבטיחות ולפעול למניעת מפגעים. אי-הקפדתן על הקמת תחנות הסעה תקינות ועל מילוי דרישות הבטיחות עלולה לסכן את חייהם של התלמידים המוסעים" (עמ' 179 לדוח).

46. בעניין המועצה האזורית נווה מדבר, הודגש בדוח כי על משרד החינוך והמועצה למצוא פתרון בהקדם "נוכח המצב הרעוע של תשתיות הכבישים בחלק מהמסלולים שבתחום שיפוטה של המועצה, ונוכח העובדה שבפועל חברות ההסעה מבצעות חלק מההסעות באוטובוסים בני יותר מעשר שנים, בניגוד לתנאי המכרז המחייבים להסיע תלמידים בכלי רכב שגילם אינו עולה על עשר שנים" (עמ' 187).

ר' דוח מבקר המדינה, **הסעות תלמידים למוסדות חינוך**, 2015, עמ' 149, 151, 180-179 ו-187-185. קישור לדוח מבקר המדינה משנת 2015:

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_425/6e23a132-50c2-4395-8506-c19dd1b1d3ae/104-hasao.pdf

47. הדוח לעיל עסק גם במעקב אחר תיקון הליקויים אשר הועלו בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2008 בו הובאו תוצאות ביקורת המשרד על הסעות תלמידים למוסדות חינוך. כעולה מהדוח, ליקויים אלה – הכוללים: ליקויים חמורים במצב התשתיות הפיזיות הקשורות להסעה (שיש בהן כדי לסכן את חיי התלמידים), היעדרן של תחנות הסעה בהתאם לחובה לפי חוזר המנכ"ל, אי הצבת שלטים או התקנת סככות - לא תוקנו.

קישור לדוח מבקר המדינה משנת 2008:

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_325/5b5b5d23-a3ac-4a50-a150-6cfabb021bc6/r-040-ver3_doc.docx

48. כאמור, בכל הנוגע לאוכלוסייה אליה מתייחסת עתירה זו, הסעת התלמידים אל מוסדות החינוך הינה הכרחית ליישום זכותם החוקתית של התלמידים לחינוך, ותחנות ההסעה מהוות חלק מהותי מקיום מערך הסעות בטיחותי המקטין את הסיכון לתאונות ולפגיעה בתלמידים. חרף עובדה זו, הבחינות המקצועיות והמעמיקות שנעשו לתנאי הסדרי הסעת התלמידים מעלים שורה ארוכה של ליקויים בטיחותיים חמורים אשר מצריכים טיפול באופן מיידי מפאת הסכנה הממשית הנשקפת על חיי ובריאות התלמידים המוסעים.

מיצוי הליכים

49. ביום 6.8.2015 פנה העותר מס' 10 אל המשיבים בשם העותרים בדרישה להקמת תחנות הסעה בטיחותיות כדין לילדים המוסעים אל ומבתי הספר המפורטים לעיל. הודגש כי העדר תחנות ההסעה מסכן את חיי התלמידים ושלמות גופם ופוגע בזכותם לחינוך כשם שזכות זו נושאת בחובה ביצוע הסעות בטיחותיות. עוד הודגש, כי היעדרן של תחנות ההסעה מהווה הפרה להוראות חוזר

המנכ"ל והוראות משרד התחברה אשר מחייבות אף הן הקמת תחנות הסעה לבתי ספר וזאת במטרה לשמור על שלומם של התלמידים והתלמידות.

** מצ"ב העתק ממכתב העותרים מיום 6.8.2015, סומן כנספח "ע/2".

50. בתשובתו של ב"כ המשיבה 1 מיום 31.8.2015, צוין כי אכן קיים מערך הסעות עבור כ-11,000 תלמידים, וכי "בחלק ניכר מבתי הספר מוגדרים שטחי העלאה וההורדה וזאת בנקודות שממוקמות בצמוד לבתי הספר. חרף האמור, אין המדובר בשטחים מבוניס או מוסדרים וזאת מחמת היעדר תקצוב לטובת הנושא" (סעיף 4 למכתב התשובה). עוד צוין, כי היעדרן של תשתיות, כבישים ומדרכות סלולות בישובים (שהינם אותם גורמים המסכנים את חייהם של התלמידים) מקשים עוד יותר על המשיבה 1 לקדם בניית תחנות איסוף, וכי "פעמים תובעי בעלות (מקומיים) מונעים את קידום העבודות" להקמת תחנות הסעה.

** מצ"ב העתק ממכתב התשובה של המשיבה 1 מיום 31.8.2015, סומן כנספח "ע/3".

51. ביום 2.11.2015 נשלח מכתב נוסף לב"כ המשיבה 1 ובו מענה לטענות אשר הועלו בתשובתם לעיל, וכן נשלח מכתב תזכורת לקבלת התייחסות המשיבה 2. צוין כי העדר תשתיות בכפרים וכן העדר תקצוב לטובת הקמת תחנות הסעה אינם יכולים לגבור על מימוש הזכות לחינוך. בנוסף, הודגש כי הטענה בנוגע להתנגדות התושבים המקומיים להקמת תחנות הסעה אינה מבוססת, שכן בדיקה שנערכה על ידי נציגה מטעם העותר מס' 10 בשטח עם בעלי הקרקע הסמוכים לבתי הספר בכפרים השייכים לתחום שיפוט המשיבה 1 העלתה כי רוב השטחים נמצאים בבעלות המדינה וכי ביתר המקרקעין בעלי הקרקעות מסכימים להקמת תחנות הסעה בשטח הסמוך לבתי הספר. תצהיר מטעם עותר 1, הוא העושה שימוש במקרקעין הסמוכה לבית הספר עשרות שנים ואשר הביע הסכמתו להקמת תחנת הסעה בשטח, צורף לעתירה וסומן "א".

** מצ"ב העתק ממכתבי העותרים מיום 2.11.2015, סומנו כנספח "ע/4".

52. ביום 20.7.2016, לאחר שני מכתבי תזכורת, התקבלה תשובת ב"כ המשיבה 1 והמשיבה 2 (אשר עד לאותה עת לא התקבל כל מענה מטעמה) ובו התייחסות לשתי המועצות האזוריות והפניה למכתב התשובה מיום 31.8.2015 לעיל.

** מצ"ב העתק ממכתב התשובה מיום 20.7.2016, סומן כנספח "ע/5".

53. יצוין, כי משרד החינוך לא התקבל כל מענה למכתבם של העותרים מיום 6.8.2015 ואף לא למכתבי התזכורת מיום 2.11.2015 ומיום 25.9.2016.

** מצ"ב העתק ממכתבי התזכורת מיום 2.11.2015 ויום 25.9.2016, סומנו כנספחים ע/6 ו-ע/7, בהתאמה.

54. התעלמות משרד החינוך מדרישות העותרים, תוך הפרת חובתו לדאוג לביטחונם של התלמידים, ולפקח על מערך ההסעות שהוא מממן, כמו גם התנערות המועצות האזוריות מחובתן לדאוג לקיומן של תחנות הסעה, למרות שהן מודות כי אין המדובר בנקודות מוסדרות ותוך שהן מעלות טענות חסרות כל בסיס, מצביעות על קלות הראש והיעדר הרצינות של המשיבים בלפתור את הבעיה וקיום מערך הסעות בטיחותי עבור התלמידים הבדואים בנגב. התנהלות המשיבים והמצב הקיים

מובילים לפגיעה בזכויותיהם הבסיסיות של התלמידים נשוא העתירה, זאת כפי שיפורט בהרחבה להלן.

הטיעון המשפטי

55. העותרים יטענו כי היעדרן של תחנות הסעה עבור ילדי העותרים מהווים הפרה לעקרון שלטון החוק המטיל חובה סטטוטורית על המשיבים. הפרה זו מובילה לפגיעה בזכות לחינוך כזכות יסוד, בזכות לשוויון בחינוך, ובזכות לחיים, בריאות ושלמות הגוף של התלמידים.

אי קיום הוראות חוזר המנכ"ל, מהווה פגיעה בשלטון החוק

56. כפי שפורט בהרחבה ברקע העובדתי לעיל, המשיבים אינם מקיימים אחר הוראות חוזר המנכ"ל המחייבות הקמת תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים, כמו גם הצבת גדרות מגן, התקנת סככות והצבת שלטים כנדרש ופורט בנספח ג' לחוזר המנכ"ל.

57. בהתאם לפסיקה, חוזר מנכ"ל מהווה הנחייה מנהלית במסגרתה קובעת הרשות קריטריונים להפעלת סמכותה. כפי שנקבע, חשיבותן העיקרית של ההנחיות הפנימיות בכך שהן מתרגמות את העקרונות הקבועים בחקיקה ובפסיקה לשפת העבודה היומיומית של הרשות (ע"ע 1493/02 תג'ריד נופל נ' שירות התעסוקה, פד"ע לט 272 (27/8/03)).

58. מעמדו המשפטי של חוזר מנכ"ל משרד החינוך הינו כדין חקיקה המהווה מערכת נורמות המחייבת את המערכת השלטונית. על כן, פסיקת בית המשפט העליון הכירה בקיום חובה לאמץ הנחיות מנהליות, וזאת על מנת להבטיח כי בכל הקשור לחלוקת משאבים ציבוריים ובהפעלת סמכויות אכיפה שונות, הפעלת הסמכויות תהיה שוויונית ולא שרירותית (ר' בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289, 304-305 (1999)). ובעניין מעמד ההנחיות פנימיות, בית המשפט קבע כי:

"הנחיות פנימיות, על-פי עצם טיבן – כמוהן כחוק או כתקנות-נועדו הן להדריך את הרשות המוסמכת כיצד תפעל, ומעמידות הן את הנדרשים לרשות – ומראש – על דרכי עבודתה של הרשות ועל הכללים שיחייבו אותה בפעילותה" (ר' ע"א 93/6926 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת חשמל פ"ד מח (3) 749 (1994)).

59. מכאן, שלהוראות חוזר המנכ"ל מעמד מחייב. ומכל מקום, להוראות חוזר המנכ"ל יש נפקות וחשיבות רבה מכוח חובתם של המשיבים לשמור על הבטיחות בשטח בית הספר ולהבטיח כי זכותם של התלמידים לחינוך בהתאם לחוק לימוד חובה תמומש בדרך בטוחה ומבלי לסכן את חייהם. על כן, אי קיום הוראות חוזר המנכ"ל והתנערות המשיבים מחובתם להקים תחנות הסעה מהווה פגיעה בעקרון שלטון החוק. במקרה זה, יש להחיל את הכלל לפיו, "חוק קיים על מנת

שיבוצע, הלכה למעשה" (ר' בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד לט(1) 745 (1985), פסקה 9).

הפגיעה בזכויות החוקתיות

60. אי יישום הוראות הדין כמפורט לעיל והפגיעה בשלטון החוק גורמות במקרה דנן לפגיעה חמורה ומוחשית בזכויות החוקתיות של ילדי העותרים וכן יתר התלמידים הלומדים בבתי הספר נשוא העתירה, וזאת כמפורט להלן:

הפגיעה בזכות לחינוך בטוח ונאות

61. הפרת החובה על ידי המשיבים לספק חינוך בטוח ונאות פוגעת בזכות החוקתית של העותרים ויתר התלמידים בבתי הספר נשוא העתירה לחינוך. זכותו של כל ילד ונער לחינוך ציבורי זמין מעוגנת בחוק לימוד חובה, הקובע בסעיף 2(א) כי "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער". חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 גם הוא קובע, בסעיף 3, כי "כל ילד במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין".

62. בהקשר זה יודגש, כי החקיקה הקיימת ומעמדה של הזכות לחינוך אינם תלויים או מתנים את תחולתם על פי מעמד הכפרים וההכרה בהם.

63. הזכות לחינוך הוכרה כזכות יסוד בשורה ארוכה של פסקי דין (ראו, לדוגמא, בבג"ץ 1554/95 עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך, נ(3) 002 (1996)). היא עוד הוכרה כזכות אדם בסיסית וזכות יסוד המשמשת גם למימושן של זכויות יסודיות נוספות, כגון חופש הביטוי והיכולת לקלוט מידע, חופש ההצבעה והבחירה, חופש ההתאגדות וחופש העיסוק (בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002); בג"ץ 5373/08 אסמעיל אברהים אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם במאגרים, 6.2.2011) (להלן: "עניין אבו לבדה").

הפגיעה בזכות החוקתית לשלמות הגוף ולחיים

64. בנוסף לפגיעה בזכות לחינוך, אי התקנת תחנות איסוף ופיזור העומדות בתנאי הבטיחות, מביאה לפגיעה נלווית בזכות התלמידים לבריאות ולחיים. העדר תחנות הסעה לבתי הספר מעמיד את חיי התלמידים בסכנה יומיומית וכן פוגע בזכותם לחינוך נגיש, ועל כן התקנתם איננה סובלת דיחוי. המקרה של בנו של העותר מס' 2, הלומד בבית הספר יסודי א' באבו קרינאת אשר נפגע בידו במהלך ירידה מרכב ההסעה לבית הספר, הוא רק דוגמא אחת מני רבות לתאונות המתרחשות בעניין אי הסרת נושא העלייה והירידה מרכב ההסעה.

65. רבים מההורים אשר ילדיהם עושים דרכם לבית הספר דרך ההסעות המוסדרות וממונות על ידי המשיבים דואגים לשלומם ולבטיחותם בשל היעדרם של תחנות הסעה, המשאירות את הילדים עומדים באמצע הכביש והנאלצים לחצות את כביש ראשי ובלתי מועבד לבית הספר. "אין זה סביר

להעמיד הורים בפני הדילמה של מימוש זכות ילדיהם לחינוך אל מול ההגנה על חיי הילדים" (בג"ץ 8397/06 ווסר אדוארדו נ' שר הביטחון, סב(2) 198 (2007)).

66. היעדר קיומם של תחנות הסעה ממקום איסופם ומקום הורדתם של הילדים מעמידה אותם בפני סכנה, במיוחד נוכח מצב התשתיות בכפרים נשוא העתירה ובכפרים הבדואים בכלל. הדבר מהווה פגיעה בזכויות החוקתיות לשלמות הגוף ולחיים הנמצאים בגרעין הזכות החוקתית לכבוד. סעיף 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעים כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם" וכי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

הפגיעה בזכות לשוויון בחינוך

67. כאמור, כעולה מדוח מבקר המדינה משנת 2015 (ר' סעיף 44 לעתירה לעיל), ברוב בתי הספר בתחום המשיבה מס' 1 לא הוקמו תחנות הסעה לאיסוף ופיזור התלמידים. מבדיקת העותרים, המצב נכון גם ברוב בתי הספר בתחום המשיבה מס' 2 וכך הוא המצב עבור כל בתי הספר נשוא העתירה. הדבר אינו כך בבתי הספר ביישובים היהודים בנגב אשר בהם מקפידים על הקמת תחנות הסעה שאף לא קיימים בהם כשלי בטיחות. התוצאה של הפרת החובה להקמת תחנות הסעה כאמור יוצרת מצב של חוסר שוויון בולט בכל הנוגע לאכיפת החקיקה.

68. הזכות לשוויון טבועה ושזורה בזכות לחינוך ובחובה המוטלת על הרשויות המוסמכות לספק חינוך שוויוני לכל ילד במדינה, שכן "בלעדי יסוד השוויון בחינוך, לא ניתן לממש את הזכות לחינוך על כל צדדיה והיבטיה. בלא שוויון הזדמנויות אמיתי בחינוך, נפגעת זכותו של אדם לפתח את הווייתו האישית באמצעות רכישת דעת וערכים, ונפגעת זכותו לשוויון הזדמנויות אמיתי בהמשך החיים בהגיעו לבגירות" (ר' בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם במאגרים, 31.8.2010)).

69. הזכות לשוויון אף מעוגנת בחוק לימוד חובה (סעיף 2(א)) ובחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 הקובע כי אחת ממטרותיו היא "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו" (סעיף 2(8) לחוק). זאת ועוד, סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד כולל הוראה מפורשת האוסרת על רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמם להפלות בחינוך, בין היתר, מטעמים של רקע חברת-כלכלי.

70. הפליה בחינוך פוגעת בערכים הבסיסיים שהזכות לחינוך נועדה להגשים ופגיעה בה מהווה פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם. וכפי שנקבע בעניין אבו לבדה:

"ההפליה בחינוך עלולה להנציח תחושות של נחיתות והשפלה בתהליך גיבוש אישיותם של הילדים, ולתת אותותיה בבגרותם; היא עלולה לפתח ניכור ודיסהרמוניה בין מגזריה השונים של החברה... אכן, **"הפגיעה בשוויון קשה היא תמיד. היא קשה שבעתים שעה שהיא פוגעת בזכות לחינוך"**

... הזכות לשוויון בחינוך משיקה במישרין לזכות החוקתית לכבוד האדם. ההפליה ככלל, ובהשתקפותה בחינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם. הפגיעה בשוויון בחינוך כמוה כפגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם..."

71. זכות של הילדים לשוויון במימוש הזכות לחינוך הוכרה גם בסעיף 28 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, ואשר אושררה על ידי ישראל בשנת 1991 (ר' עת"מ 241/06 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד החינוך** (פורסם במאגרים 2006.4.26). אמנה זו אף מעגנת את עקרון טובת הילד בסעיף 3 לאמנה, והקובע כי טובת הילד תהיה שיקול ראשון במעלה בכל הפעולות הנוגעות לילדים.

72. הזכות לחינוך, הזכות לשוויון בחינוך וחובת המדינה ורשויותיה לספק חינוך, מוסדרות באמנות בינלאומיות נוספות וביניהן סעיף 13 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות וסעיף 26 להכרזה לכל באי עולם, העוסקות בזכות לחינוך; וגם סעיף 5(ה)5 לאמנה בדבר ביעורן של כל הצורות של האפליה הגזעית וסעיף 26 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות המעגנות את עקרון איסור ההפליה).

שיקולי נוחיות אינם יכולים לגבור על יישום הוראות הדין

73. כפי שפורט ברקע העובדתי לעיל, המשיבים מתחמקים מחובתם על פי חוק למימוש זכות העותרים לחינוך נגיש ובטיחותי, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים לקיום מערך הסעות בטיחותי ופיקוח על מימוש הוראות הדין והזכות לחינוך. בתשובתה מיום 31.8.2015 (נספח ע/3), המשיבה מס' 1 מודה כי על אף שבחלק ניכר מבתי הספר מוגדרים שטחי העלאה והורדה, "אין המדובר בשטחים מבונים או מוסדרים וזאת מחמת היעדר תקצוב לטובת הנושא" (סעיף 4 לנספח ע/3). יחד עם זאת, הלכה פסוקה היא כי מגבלות תקציביות אינן יכולות לשמש עילה או בסיס לאי קיום החוק.

74. בהיקשר זה יודגש, כי כאשר "קיימת חובה סטטוטורית ספציפית, הקובעת לא רק את הזכות לשירות, אלא גם את טיבו והיקפו המוגדרים [...] משקלם של שיקולי תקציב וסדרי עדיפויות יורד, ובדרך כלל על הרשות לקיים את חובותיה החוקיות, ככתבן וכלשונו" (בג"ץ 1554/95 **עמותת שוחרי גילת נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד נ(3) 2, 16 (1996)).

בעניין זה, ראו גם: בבג"ץ 6845/00 **איתנה ניב ואח' נגד בית הדין**, פ"ד נו (6) 663 (2002); ע"א 5942/92 **פלוני נ' אלמוני**, פ"ד מח (3), 837, 842, 645 (1994); בג"צ 7081/93 **בוצר ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות"**, פ"ד נ (1), 19, 27 (1996); בג"צ 4541/94 **מילר נ' שר הביטחון ואח'**, פ"ד מט (4), 94, 113, 122 (1995); דנ"פ 2316/95 **גנימאת נ' מדינת ישראל**, פ"ד מט (4), 589 (1995); בג"צ 6055/95 **שגיא שמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג (4) 241, 281 (1999); בג"ץ 205/94 **עקיבא נוף נ' מדינת ישראל** פ"ד נ (5) 449.

75. כמו כן, לא פעם נקבע על ידי בית המשפט העליון כי אסור לרשות מנהלית לשקול שיקולי נוחיות המונעים בתוצאה הקצאת תקציבים לצורך מימוש זכויות האדם (ראו: בג"צ 4541/94 **מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מט (4) 94; עע"א 4463/94 **גולן נ' שירות בתי הסוהר**, פ"ד נ (4) 136 (1996), עמ' 189; בג"צ 1081/93 **בוצר נ' מועצה מקומית מכבים רעות**, פ"ד נ (1) 19, 27 (1996)).

76. בבג"ץ 4363/00 **ועד פוריה עלית נ' שר החינוך**, פ"ד נו(4) 203, 225 (2002), בית המשפט הדגיש את "חשיבות העברת הנטל הכלכלי של שכר הלימוד למדינה, במקום בו אין בנמצא מוסד לימוד ציבורי זמין וילדים נאלצים ללמוד במוסד חינוך אחר תוך נשיאה בעלות הכספית הכרוכה בכך." בבג"ץ 6671/03 **אבו ג'נאם נ' משרד החינוך**, פ"ד נט(5) 577 (2005) נקבע כי חובה על המדינה לנקוט באמצעים ראויים על מנת להבטיח הקניית חינוך לכל הילדים במדינה. "לצורך כך נדרשים

תקציבים בהיקפים מתאימים, ונדרש מנגנון אשר הפעלתו תבטיח פיקוח ומעקב מתמידים אחר השתלבותם של הילדים במסגרות בית ספריות" (עמ' 585 לפסק הדין).

ראו גם בג"ץ 7374/01 **פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך**, פ"ד נד(6) 529 (2003) גם בו עמד בית המשפט העליון על חובת המדינה להבטיח חינוך חינוך חינוך לכל הכוללת את החובה למימון המסגרת הזמינה הרלוונטית, גם כשהיא כרוכה בעלות כספית.

77. האחריות המשותפת המוטלת על המשיבים לקיום מוסדות חינוך כוללת מניה וביה אחריות להבטיח נגישות סבירה ובטוחה לתלמידים. קיום תשתית חינוך, אם כן, משתרעת על הבטחת הדבר על כל היבטיו, שכן כבר נפסק, כי:

"אחריות המדינה והרשות המקומית לקיים תשתית חינוך חובה חינוך מחייבת מיצוי חובה זו על כל היבטיה, על כל הקשור והכרוך בהפעלת מערכת חינוך שתתאים לתכליותיה." (בג"ץ 7374/01 **פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך**, פד"י נד (6) 529, 546).

78. העותרים יטענו כי הפרשנות הראויה והנכונה לחובה המוטלת על המשיבים מכוח החוק ל"קיים מוסדות חינוך" כוללת את החובה לדאוג לקיום פתרון ראוי לתלמידים שבאזור מגוריהם לא קיימים מוסדות חינוך. במסגרת חובת המדינה לקיים מוסדות חינוך על פי סעיף 7(א) לחוק לימוד חובה, מוטלת על המדינה האחריות להבטיח/לדאוג להתקנת תחנות הסעה בטיחותיות שמאפשרות לתלמידים להגיע לבתי הספר תוך שמירה על בטיחותם ושלמות גופם.

79. התקנת תחנות הסעה בבתי הספר המנויים לעיל הנה ערובה להנגשת מוסדות החינוך ובכך להבטחת חינוך נאות לתלמידים. אחריותה של המדינה כלפי הילדים בגילאי חינוך חובה איננה רק לספק מסגרות חינוך אלא לדאוג שתלמידיה **יקבלו חינוך נאות**. על אחריותה של המדינה לדאוג להקניית חינוך נאות עמד בית משפט נכבד בעבר, כדלקמן:

"בסוגיית חינוכו של הדור הצעיר מצויות שתי זכויות-חובות יסוד. האחת- זכותם-חובתם של ההורים להקנות חינוך נאות לצאצאיהם... והשניה - זכותה-חובתה של המדינה, באמצעות מוסדותיה שהוסמכו לכך, לדאוג להקניית חינוך נאות בצורה מאורגנת ומתוכננת, הקבועה בחוק, ואף זכות-חובה זו בעלת משקל רב והיא חשובה מאוד". (בג"ץ 421/77 **ניר נ' מועצה מקומית באר יעקב**, פ"ד לב (2) 253, 256).

80. מאחר וקיימת חובה על הרשויות המקומיות ועל המדינה לספק חינוך נגיש והסעות לבתי הספר במצב בו בית הספר נמצא במרחק ממקום המגורים, אזי על ההסעות להיות בטיחותיות בכדי לא לסכן את חיי התלמידים. וכפי שכבר נקבע: "נסכים, כמובן - כיצד נוכל אחרת? - כי חובתה של רשות מקומית לקיים מוסדות-חינוך מטילה על הרשות אחריות לדאוג לשלום התלמידים בשהותם בתחומי המוסדות, ולהבטיח כי אותם מוסדות יהיו בטוחים וראויים ללימודים" (בג"ץ 8046/04 **אורי בן עטיה נ' ראש עיריית בת ים**, (פורסם במאגרים, 17.1.2005)). לא ניתן לחלוק כי נקודות פיזור הילדים מההסעות לבית הספר הינה חלק מתחום מוסד הלימודים. כמו כן, כפי שנקבע בעניין **אבו גודה**, "אין די בהצהרה כי מוסדות חינוך קיימים. צריך להבטיח כי אלה יהיו נגישים לתלמידים המבקשים ללמוד בהם" (ר' בג"ץ 5108/04 **אסמעיל מחמד אבו גודה נ' שרת החינוך**,

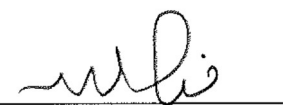
פ"ד נט(2) 241 (2004), זאת כאשר נטל הנשיאה בעלות החינוך נופל על הרשות הציבורית (ר' בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (2002)).

81. זאת ועוד, בחוזר המנכ"ל הוסדר הפן הבטיחותי והארגוני שביישום חובת הבטחת לימוד בטוח ובטיחותי, בין היתר, דרך ההסעות לבית הספר ונקבעה החובה להקמת תחנות הסעה לקליטת והורדת התלמידים. כפי שנקבע בבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך (פורסם במאגרים, 27.7.2008):

"חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינם, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך." (ההדגשה אינה במקור).

82. הנה אם כן, המשיבים אינם יכולים מצד אחד לא להעמיד בפני ילדי העותרים גני ילדים בכפרים ובמרחק סביר ממקום מגוריהם, ומצד שני לסרב להסדיר עבורם הסדרי תחבורה נאותים – ובטוחים ובטיחותיים – שיבטיחו התייצבותם בבתי הספר שהינם במרחק של יותר משני קילומטרים ממקום מגוריהם.

על יסוד כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט.



מונא חדאד, עורכת – דין
ב"כ העותרים

חיפה, 24.1.2017