

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8397/06

בג"ץ 8619/06

בפני :
כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופטת ד' ברלינר

העותר בבג"ץ 8397/06 : עו"ד ווסר אדוארדו

העותרים בבג"ץ 8619/06 :
1. ועד ההורים העירוני בשדרות
2. מטה המאבק להשבת הביטחון לשדרות
3. בתיה קטר
4. אלון דויד
5. התנועה לאיכות החינוך בישראל

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 8397/06 :
1. שר הביטחון
2. מדינת ישראל-משרד הביטחון
3. שרת החינוך
4. מדינת ישראל-משרד החינוך
5. ראש המועצה האזורית שער הנגב
6. המועצה האזורית שער הנגב

המשיבים בבג"ץ 8619/06 :
1. משרד הביטחון
2. משרד האוצר
3. משרד החינוך

עתירות למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבות :
כ"ד בחשון התשס"ז (15.11.2006)
כ" בשבט התשס"ז (08.02.2007)

בשם העותר בבג"ץ 8397/06 : בעצמו

בשם העותרים 1-4
בבג"ץ 8619/06 :
עו"ד אורי קידר ; עו"ד קרן רז מורג

בשם המשיבים 1-4
 בבג"ץ 8397/06 והמשיבים
 עו"ד רענן גלעדי
 1-3 בבג"ץ 8619/06 :

בשם המשיבים 5-6
 בבג"ץ 8397/06 :
 עו"ד שמואל קדם

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

יישובי אזור "עוטף עזה", ובהם העיר שדרות ויישובים בתחום המועצה האזורית שער הנגב, מותקפים משך שנים על-ידי רקטות "קסאם" שנורות מתחומי רצועת עזה. שתי העתירות שלפנינו נוגעות לשאלת חובתה של המדינה למגן את מוסדות החינוך ביישובי "עוטף עזה".

1. העותר בבג"ץ 8397/06 הוא תושב קיבוץ כפר עזה, המשתייך למועצה האזורית שער הנגב. שני ילדיו של העותר לומדים בבית הספר האזורי "שער הנגב", שבו לומדים כ-1200 תלמידים מיישובי הסביבה. אין חולק כי בית ספר זה נמצא בטווח הפגיעה של רקטות ה"קסאם" הנורות מרצועת עזה. העותרים בבג"ץ 8619/06 הם ועד ההורים העירוני בשדרות וגורמים נוספים המעוניינים במיגון בתי הספר וגני הילדים בעיר, המצויים גם הם, כמובן, תחת איום הפגיעה של רקטות ה"קסאם". שתי העתירות שבפנינו מעוררת את שאלת סבירות אופן המיגון עליו החליטו המשיבים בבג"ץ 8619/06 והמשיבים 1-4 בבג"ץ 8397/06 (להלן: המשיבים) ביחס לבתי הספר ב"עוטף עזה".

2. בחודש יוני 2006, בעקבות נפילה של רקטת קסאם בשטח בית ספר בשדרות, החליט שר הביטחון כי יש לפעול למיגונם של בתי הספר ביישובי "עוטף עזה". ביום 2.7.06 אימצה הממשלה (בהחלטת ממשלה מס' 219) את תכנית המיגון שהוכנה על-ידי פיקוד העורף, לפיה יש למגן את עשרים וארבעה בתי הספר ביישובי עוטף עזה, המונים שישה-עשר בתי ספר יסודיים ושמונה בתי ספר על-יסודיים, בשיטת "המרחבים המוגנים". שיטה מיגון זו אינה מבוססת על מיגון המלא של כל הכיתות בבתי הספר

השונים, אלא על כך שחלק מהכיתות ימוגנו וחלק אחר של הכיתות לא ימוגנו כלל, אך יהיו סמוכות למרחב ממוגן, כך שיתאפשר לתלמידי אותן כיתות להגיע למרחב המוגן עם הישמע ההתרעה על ירי רקטות "קסאם". יש לציין, כי המרחבים המוגנים עליהם מבוססת שיטת מיגון זו כוללים כיתות לימוד מסוימות אך גם אזורים בבית הספר שאינם כיתות, כגון מסדרונות ממוגנים. על-פי לוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה אמור היה מיגונם של שני שליש מבתי הספר (שישה-עשר בתי הספר היסודיים) להסתיים עד לתחילת שנת הלימודים תשס"ז ביום 3.9.06; ואילו מיגון השליש הנוסף של בתי הספר (שמונת בתי הספר העל-יסודיים) אמור היה להסתיים עד לסיום חגי תשרי תשס"ז ביום 16.10.06. על-פי החלטת הממשלה, הוקצה תקציב בסך 75 מיליון ש"ח לשם יישומה של תכנית המיגון. לטענת המשיבים מסגרת תקציבית זו אפשרה למגן (בשיטת "המרחבים המוגנים") רק את "כיתות האם" בכל בתי הספר (היינו, הכיתות הרגילות בהן מתקיימים עיקר הלימודים) ולא את כיתות ה"ספח", כדוגמת מעבדות, כיתות מחשבים וכיו"ב.

3. מסיבות שונות לא הושלם מיגונם של כל בתי הספר ביישובי "עוטף עזה" במועד שנקבע בהחלטת הממשלה, ובחודש אוקטובר 2006 הוגשו שתי העתירות שלפנינו. העתירה בבג"ץ 8397/06 מתייחסת לאי-השלמת מיגונו של תיכון "שער הנגב", וכללה אף טענות באשר לאופן קיום הלימודים בבית הספר במועד הגשת העתירה. יצוין, כי המשיבים 5 ו-6 בעתירה זו, שהם הרשות המקומית וראש הרשות, העלו בכתבי הטענות בעתירה טענות שונות כנגד החלטתה המקדמית של המדינה שלא למגן את כיתות הספח בתיכון "שער הנגב". העתירה בבג"ץ 8619/06 התייחסה לאי-השלמת מיגונם של בתי הספר וגני-הילדים בעיר שדרות.

4. ביום 15.11.06 התקיים דיון מאוחד בשתי העתירות (בפני השופטים ד' ביניש, ע' ארבל וד' חשין). שתי הסוגיות המרכזיות שהתעוררו במהלך הדיון היו המועד המתוכנן להשלמת עבודות המיגון ושיטת המיגון עליה הוחלט. בנוגע להשלמת עבודות המיגון הסתבר כי עד למועד הדיון חלה התקדמות משמעותית במיגון מוסדות החינוך ביישובי "עוטף עזה", אולם עבודות אלה טרם נסתיימו. באשר לשיטת המיגון נטען בדיון על-ידי באי-כוח העותרים כי שיטת "המרחבים המוגנים", שלפיה, כזכור, אין ממגנים באופן מלא כל אחת מכיתות הלימוד, אינה מתאימה למצב בו ההתרעה לפני נפילת רקטות ה"קסאם" היא של כחמש-עשרה שניות בלבד, שכן פרק זמן זה אינו מאפשר לפנות כיתה שלמה ולהעבירה למרחב המוגן. לפיכך, החלטנו בדיון שנערך ביום 15.11.06 להוציא על-צו-על-תנאי המתייחס לשני סעדים. האחד מורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יושלם הליך המיגון המלא של מוסדות החינוך ב"עוטף

עזה", לרבות בעיר שדרות, תוך פרק זמן קצר בהתאם לנסיבות הדוחקות; השני, מדוע לא ימירו את שיטת ה"מרחבים המוגנים" במיגון של כל כיתות הלימוד.

5. תצהירי תשובה לצו-על-תנאי מטעם המשיבים הוגשו ביום 20.12.06. התצהירים ניתנו על-ידי מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון ועל-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור. בתצהיר התשובה של מפקד פיקוד העורף נמסר כי מיגוןן של כל כיתות האם בבתי הספר הסתיים בכפוף להשלמות מיגוןן נקודתיות, שעדיין נדרשו באותו מועד. השלמות מיגוןן אלה, שמקורן בהערות יועצי המיגון המועסקים על-ידי פיקוד העורף, כללו בעיקרן הוספת פתחים נוספים לכיתות לצורך הקלה על מעבר מהיר של תלמידים בדרכם למרחב המוגן בעת הישמע ההתרעה על שיגור רקטות ה"קסאם". עוד נמסר בתצהיר התשובה כי את גני הילדים באזור "עוטף עזה" הוחלט למגן בשיטת "המיגון המלא", וכי עד למועד הגשת התצהיר הושלם מיגונם של שמונים ואחד מתוך מאה חמישים ואחד גני ילדים באזור ומיגונם של מרבית יתר הגנים אמור להיות מושלם עד לסוף חודש מרץ 2007. כן נטען בתצהיר התשובה כי פרויקט המיגון של מוסדות החינוך ב"עוטף עזה" הינו פרויקט יקר וחסר תקדים מבחינת היקפו ומורכבותו ההנדסית והלוגיסטית וכי עד אותו מועד הושקעו בו קרוב ל-180 מיליון ש"ח בלוחות זמנים שהם כמעט בלתי אפשריים. על כן נטען בתצהיר התשובה, כי המדינה פועלת בהתאם לסטנדרט שנקבע בחלקו הראשון של הצו-על-תנאי מיום 15.11.06 (השלמת הליך המיגון תוך זמן קצר בהתאם לנסיבות הדוחקות), וכי דין העתירות בכל הנוגע להיבט זה להידחות.

בתצהיר התשובה מטעמו של אלוף פיקוד העורף ניתנה התייחסות מפורטת אף לראש השני של הצו-על-תנאי, והוסבר מדוע עמדתם של המשיבים הינה כי את בתי הספר (בניגוד לגני הילדים) יש למגן בשיטת "המרחבים המוגנים" ולא במיגון מלא. כאמור, לפי שיטת "המרחבים המוגנים" רק כיתות לימוד מסוימות ממוגנות במיגון מלא, ואילו תלמידי יתר הכיתות נדרשים להספיק ולהגיע ל"מרחב מוגן" בעת הישמע ההתרעה על שיגור רקטות "קסאם". בתמצית הדברים ייאמר, כי בתצהיר התשובה נטען כי נוכח העובדה שזמן ההתרעה הרגיל של מערכת "צבע אדום", המתריעה על ירי רקטות "קסאם", הינו בין חמש-עשרה לשלושים שניות, ובהתחשב בכך שלאחר הוספת כל הפתחים הנדרשים בכיתות יהיה לדעת פיקוד העורף פרק הזמן של חמש-עשרה שניות פרק זמן ריאלי לפינויים של התלמידים בכל הגילאים אל המרחבים המוגנים, פתרון המיגון בשיטת "המרחבים המוגנים" הינו פיתרון מספק. יצוין, כי הערכת זמנים זו מבוססת על תוצאות שני סבבים שונים של תרגילים שנערכו בחודשים ספטמבר ונובמבר 2006 בבתי ספר שונים באזור "עוטף עזה". מפקד פיקוד העורף הכיר אמנם

בתצהירו בכך ששיטת "המיגון המלא" הינה השיטה העדיפה מבחינה ביטחונית, אולם הוא טען כי חסרונה הגדול של השיטה הוא בעלויות הגבוהות הכרוכות בה. כך, במועד הגשת תצהיר התשובה הוערכה העלות הכוללת של מיגון כיתות האם בלבד (בכיתות א' – י"ב) בשיטת "המיגון מלא" בסך של כ-162.5 מיליון ש"ח. בהקשר זה נטען עוד, כי יישום שיטת "המיגון המלא" ביחס לבתי ספר ב"עוטף עזה" עלול להוות תקדים רב משמעות ביחס לבתי ספר באזורים אחרים בארץ הנמצאים כיום או שיימצאו בעתיד תחת איום דומה; כי תפיסת המיגון היחידה שנהגה עד כה לגבי בתי ספר בישראל הייתה שיטת "המרחבים המוגנים"; וכי לשינוי שיטת המיגון ביחס לבתי ספר עלולות להיות השלכות גם על תפיסת המיגון של המדינה ביחס למוסדות נוספים כגון בתי חולים ובתי אבות.

סוגיה נוספת אליה התייחס מפקד פיקוד העורף בתצהירו הייתה מיגוןן של כיתות הספח (בשיטת "המיגון המלא" או בשיטת "המרחבים המוגנים"). במועד הגשת תצהיר התשובה לא כללו תכניות המיגון של בתי הספר ב"עוטף עזה" את מיגוןן של כיתות הספח. עלות מיגוןן של כיתות הספח בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים הוערכה (נכון למועד הגשת תצהיר התשובה) בסך של כ-58 מיליון ש"ח בשיטת "המרחבים המוגנים", ובסך של כ-144 מיליון ש"ח בשיטת "המיגון המלא".

בתצהיר התשובה מטעם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהוגש אף הוא ביום 20.12.06, נמסר כי בעקבות דיון שהתקיים בראשות ראש הממשלה ביום 19.11.06, נעשית עבודת מטה בינמשרדית בנוגע לשאלת המיגון המלא של כיתות האם של תלמידי כיתות א'-ו', על מנת שהממשלה תוכל לקבל החלטה סופית בעניין. כן נמסר בתצהיר האמור, כי ייבחן הצורך בעבודת מטה נוספת בנוגע למיגון כיתות הספח של תלמידי כיתות ז'-י"ב בשיטת "המרחבים המוגנים".

6. ביום 8.2.07 התקיים בפנינו דיון בהתנגדות לצו-על-תנאי. בהודעה מעדכנת מיום 6.2.07, שהגישו המשיבים לקראת הדיון, הם התייחסו לשינויים שחלו מאז הגשת תצהירי התשובה לצו-על-תנאי. המשיבים הודיעו כי ביצוע ההשלמות הנקודתיות למיגון בתי הספר, שהיו ידועות במועד הגשת תצהירי התשובה לצו-על-תנאי, הסתיים. עם זאת נמסר, כי בתוך כחודש ימים יבוצעו השלמות נקודתיות חדשות, שהצורך בהן התעורר בעקבות סיור של יועצי המיגון שנערך בבתי הספר בתחילת חודש ינואר 2007. בנוסף הודיעו המשיבים, כי ביום 18.1.07 הוחלט במשרד ראש הממשלה על שינוי במדיניות המיגון של בתי הספר, כך שכיתות האם של תלמידי כיתות א'-ג' ימוגנו במיגון מלא; כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב ימשיכו להיות ממוגנות בשיטת

"המרחבים המוגנים"; וכיתות הספח, שככלל לא היו ממוגנות, ימוגנו אף הן בשיטת "המרחבים המוגנים", בכפוף לסדרי עדיפויות פדגוגיים שיועברו על-ידי משרד החינוך. תאריך היעד שנקבע להשלמת תוספות מיגון אלה הוא ערב תחילת שנת הלימודים הבאה (תשס"ח). בנוסף התייחסו המשיבים בהודעתם לעלות המוערכת העדכנית של הוספת המיגון המלא גם לכיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב ולכיתות הספח, כפי שמבקשים העותרים; עלות זו עומדת על כ-106 מיליון ש"ח ביחס לכיתות ד'-י"ב ועל כ-86 מיליון ש"ח, ביחס לכיתות הספח.

באשר למיגונם של גני הילדים ב"עוטף עזה" נמסר בהודעה המעדכנת מטעם המשיבים מיום 6.2.07, כי מספר גני-הילדים שמיגונם הושלם עד לאותו מועד עומד על מאה ושלושה גנים מתוך מאה חמישים ואחד. בנוגע ליתר הגנים נמסר כי עבודות המיגון והבנייה מחדש של מרביתם אמורות להסתיים עד לסוף חודש מאי 2007 (וברובם המכריע של הגנים עד לסוף חודש מרץ 2007). בנוגע לקבוצה נוספת של עשרים ותשעה גני-ילדים, שהמידע אודותם הועבר לפיקוד העורף רק לאחר הגשת העתירות, נמסר בהודעה המעדכנת כי הוחלט על-ידי משרד ראש הממשלה בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כי ימוגנו אך ורק גנים הנמצאים תחת אחריות משרדי החינוך או התמ"ת, וכן גנים השוכנים במבנים ציבוריים ייעודיים לגן (ולא גנים השוכנים בבתי מגורים פרטיים).

בעקבות הדיון שנערך בפנינו ביום 8.2.07 הורינו למדינה להגיש הודעה מעדכנת נוספת ביחס לפעילות שנעשתה הן ביחס להרחבת הפתחים בין הכיתות הממוגנות למרחבי המיגון והן ביחס להשלמת המיגון של כיתות הספח. כן המלצנו למדינה לבחון מחדש את נושא "המרחבים המוגנים" בהתחשב בזמן ההתרעה הקצר הניתן לתלמידים כדי לפנות את הכיתות הבלתי ממוגנות. עוד הורינו למשיבים להעביר לבאי-כוח העותרים רשימה של כל המקומות שבהם, לטענת המשיבים, הפרויקט הושלם כדי שהעותרים יוכלו להגיב או להפנות את תשומת ליבם של המשיבים לצרכים מיוחדים.

7. הודעה מעדכנת נוספת מטעם המשיבים הוגשה ביום 15.4.07. בהודעה נמסר כי בעקבות המלצתו של בית המשפט לשוב ולבחון את שיטת "המרחבים המוגנים" נערך בין הימים 18.3.07 ל-23.3.07 ניסוי רחב היקף בבתי הספר ב"עוטף עזה". ניסוי זה כלל מאה חמישים ושתיים כיתות אם, המהוות כ-75% מכיתות האם ה"לבנות" המצויות בבתי הספר ב"עוטף עזה" (כיתות "לבנות" הוא כינוי של הכיתות שאינן ממוגנות במיגון מלא, אלא שמיגונן מבוסס על שיטת "המרחבים המוגנים"). יצוין, כי

מתוך מאה חמישים ושתיים הכיתות שהשתתפו בניסוי שלושים ושש כיתות הן של תלמידי א'-ג', שאותן הוחלט, כאמור לעיל, למגן במיגון מלא. מתוצאות הניסוי עולה כי ב-57% מהכיתות שנבדקו הצליחו התלמידים לעבור למרחבים המוגנים תוך חמש-עשרה שניות ומטה. ב-23% מהכיתות שנבדקו הצליחו התלמידים לעבור למרחבים המוגנים תוך שש-עשרה עד תשע-עשרה שניות. ביתר הכיתות, שהן 20% מהכיתות שנבדקו, ארך המעבר למרחבים המוגנים עשרים שניות ומעלה. לטענת המשיבים, תוצאות הניסוי הוטו לרעה מאחר שברכות מן הכיתות בבתי הספר העל-יסודיים ניכרו חוסר שיתוף פעולה וזלזול מופגן של התלמידים בעת ביצוע התרגילים. על כך ניתן, לטענת המשיבים, ללמוד מכך שדווקא בקרב תלמידי כיתות א'-ו' עמד שיעור כיתות האם ה"לבנות", שהצליחו לעבור למרחבים המוגנים תוך חמש-עשרה שניות ומטה על 71%-75% מהכיתות, ואילו בקרב כיתות ז'-י"ב עמד שיעור זה על 39%-45% מהכיתות. המשיבים טוענים עוד, כי ניתן להניח שאילו תלמידי הכיתות הגבוהות היו משתפים פעולה באופן מלא עם הניסוי, היו גם התוצאות שלהם ביחס למעבר למרחבים המוגנים תוך חמש-עשרה שניות ומטה עומדים על כ-70%-75%. בכל הנוגע לפער שנותר, אף לשיטת המשיבים, לשם השגת הצלחה מלאה במעבר למרחבים המוגנים תוך חמש-עשרה שניות, הודיעו המשיבים כי בעקבות ביצוע התרגילים הם הגיעו למסקנה כי יש הכרח להרחיב ולהוסיף עוד עשרות רבות של פתחים בין כיתות האם ה"לבנות" לבין המרחבים המוגנים. לפיכך, גובשה בדיון שהתקיים ביום 1.4.07 רשימה של תשעים דלתות, שאותן יש להוסיף או להרחיב. בהודעת המשיבים נמסר כי ביצוע רשימת השלמות עדכנית זו כבר החל והוא צפוי להסתיים עד לסוף חודש מאי 2007. עוד ציינו המשיבים בהודעתם, כי הדרכת המורים והגברת התרגול על-ידי התלמידים צפויות אף הן להביא לשיפור בתוצאות. מנגד ציינו המשיבים, כי לגבי חלק מן הכיתות קיימת הטיה חיובית מסוימת בתוצאות התרגילים, שפורטו לעיל, שכן מספר התלמידים שנכחו בהן בעת ביצוע הניסוי היה נמוך ממספר התלמידים הרגיל באותן כיתות. בהסתמך על תוצאות הניסוי, כפי שפורטו לעיל, טוענים המשיבים כי הניסוי הוכיח באופן אמפירי את הנחת היסוד של שיטת "המרחבים המוגנים", לפיה ככלל התלמידים אכן יכולים לעבור למרחבים המוגנים תוך חמש-עשרה שניות.

באשר לכיתות הספח נמסר בהודעה המעדכנת מטעם המשיבים מיום 15.4.07, כי כשבעים כיתות וחדרי ספח נמצאו בשלב זה חיוניים למיגון (בשיטת "המרחבים המוגנים"), וכי על-פי לוח הזמנים הנוכחי יושלמו מרבית עבודות המיגון ככל האפשר עד פתיחת שנת הלימודים הקרובה ויתרת העבודות תושלם עד לסיום חגי תשרי תשס"ח. בנוגע לגני-הילדים מסרו המשיבים כי עבודות המיגון (בשיטת המיגון המלא) הסתיימו לגבי מאה ושבעה-עשר מתוך מאה חמישים ואחד הגנים. בנוגע ליתר הגנים

נמסר כי חל עיכוב בלוח הזמנים שנמסר בעבר, לאחר שנתברר כי נדרש עבורם תקציב נוסף מעבר לזה שנקבע מלכתחילה. בהודעתם פירטו המשיבים את המועדים הצפויים להשלמת עבודות המיגון. העבודה בשני גנים אמורה היתה להסתיים עד לסוף חודש אפריל 2007; שלושה-עשר גנים יושלמו עד לסוף חודש מאי 2007; שלושה גנים יושלמו עד לסוף יולי 2007; ושמונה גנים יושלמו ככל האפשר עד לסיום חגי תשרי תשס"ח. באשר לשמונה גנים נוספים, הנמצאים בשדרות, נמסר בהודעת המשיבים כי העבודות למיגונם מוקפאות מסיבות שאינן תלויות במדינה, וזאת על רקע טענות שהועלו על-ידי קבלן שהפסיד במכרז שערכה העירייה.

בנוסף מסרו המשיבים בהודעתם מיום 15.4.07, כי ביום 1.4.07 החליטה הממשלה להקציב סכום נוסף של 135.15 מיליון ש"ח לטובת מיגון מוסדות החינוך בשדרות וביישובי עוטף עזה (החלטת ממשלה מס' 1528). סכום זה נועד לביצוע עבודות המיגון בגני הילדים, למיגון המלא של כיתות האם של תלמידי כיתות א'-ג' ולמיגון כיתות הספח בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. הסכום עליו הוחלט בהחלטת הממשלה מצטרף, כך מציינים המשיבים בהודעתם, לסכום של כ-200 מיליון ש"ח, שכבר הושקעו על-ידי הממשלה במיגון מוסדות החינוך הנזכרים עד לאותו מועד.

ביום 24.5.07 בסמוך לכתיבת פסק דין זה הגישו המשיבים הודעת עדכון מטעמם בה הגיבו על פנייתנו לנקוט עמדה, אם נוכח השינוי במצב הביטחון באזור שדרות חל שינוי בתפיסתם לעניין מיגון הכיתות, והתברר כי אין שינוי בעמדה. עם זאת, נוכח המצב השורר בימים אלה באזור הכריז שר הביטחון מכוח הסמכות הנתונה לו בסעיף 9(ב)1 לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, על "מצב מיוחד בעורף". הכרזה זו הוארכה על-ידי הממשלה וההארכה אושרה על-ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

8. הנה כי כן, השאלה העומדת כיום במוקד המחלוקת בין העותרים למשיבים, הינה האם יש לחייב את המדינה למגן את כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב בשדרות וביתר יישובי "עוטף עזה" בשיטת המיגון המלא, או שמא ניתן להסתפק במיגוןן של כיתות אלה בשיטת "המרחבים המוגנים". שאלה דומה מתעוררת גם בנוגע למיגוןן של כיתות הספח בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים ב"עוטף עזה".

לטענת העותרים, תוצאות הניסוי רחב ההיקף שערכו המשיבים, כמפורט בפסקה 7 לעיל, שמהן עולה כי כ-43% מהתלמידים לא הספיקו לעבור למרחבים

המוגנים בתוך חמש-עשרה שניות, מוכיחות כי שיטת "המרחבים המוגנים" אינה שיטת מיגון סבירה, וזאת במיוחד נוכח העובדה שלפחות במקצת מן המקרים אין נשמעת כל התרעה בדבר שיגור רקטות הקסאם. כן טוענים העותרים, כי נוכח העובדה שהתקציב הכולל הנדרש למיגון המלא של כיתות האם לתלמידי כיתות ד'-י"ב ושל כיתות הספח, כעולה מהודעת המשיבים מיום 6.2.07, עומד על סך של כ-192 מיליון ש"ח, אין מדובר בהוצאה בלתי-סבירה לשם מניעת הסיכון הנשקף לחייהם של מאות תלמידים. עוד טוענים העותרים, כי מדיניות המיגון של המשיבים פוגעת בזכות לחיים, לשלמות הגוף ולחינוך של התלמידים, הלומדים בכיתות שאינן ממוגנות כראוי, ואף אינה עולה בקנה אחד עם חובותיה של המדינה על-פי חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה). לטענת העותרים, השיקולים התקציביים המועלים על-ידי המשיבים אינם מצדיקים פגיעה בזכויות אדם אלה.

המשיבים טוענים, לעומת זאת, כי מתוצאות הניסוי שנערך בחודש מרץ 2007 ניתן ללמוד כי שיטת "המרחבים המוגנים" נותנת מענה בטחוני מספק לכיתות שמיגוןן מבוסס על שיטה זו; וזאת במיוחד נוכח ההטיות השליליות המשמעותיות שהיו לטענת המשיבים בניסוי, כמפורט בפסקה 7 לעיל. המשיבים מוסיפים טוענים בהקשר זה, כי עמדתו של מפקד פיקוד העורף, לפיה שיטת "המרחבים המוגנים" נותנת פיתרון מספק מבחינה ביטחונית הינה עמדתה המקצועית של הרשות המינהלית בפרשה שלפנינו, וככזו היא נהנית מחזקת הכשרות המינהלית ונדרשות ראיות כבדות משקל על מנת לסתור אותה. כן טוענים המשיבים כי על אף שהמדינה לקחה על עצמה מיוזמתה את האחריות למיגון מוסדות החינוך ב"עוטף עזה", הרי ההנחה שמוטלת עליה חובה משפטית לעשות כן, ובפרט לממן בעצמה את מלוא עלות המיגון אינה ברורה מאליה. המשיבים אמנם מכירים בכך שעל המדינה מוטלת חובה כללית לדאוג לביטחון אזרחיה, אולם לטענתם מדובר בחובה שלמדינה נתון שיקול דעת רחב לגבי דרך מימושה, ושיקול דעת זה כפוף, בין היתר, לשיקולים תקציביים. בהקשר זה טוענים המשיבים כי אף אם היו העותרים מוכיחים כי פתרון המיגון המוצע על-ידי המדינה אינו מספק מבחינה ביטחונית, אין די בכך על מנת להעניק להם את הסעד המבוקש על ידם, שכן מדובר בשאלה חלוקתית מובהקת המבוססת על סדרי עדיפויות תקציביים, שמרכז הכובד שלה הוא בתחום המדיניות, המסור לממשלה, ולא בתחום המשפט. המשיבים מציינים עוד, כי המדינה הקצתה עד כה סכום חסר תקדים של למעלה מ-330 מיליון ש"ח למיגון מוסדות החינוך ב"עוטף עזה", וכי המשמעות הכלכלית של קבלת העתירות תהיה הטלת עלות תקציבית נוספת על האוצר בסכום של מאות מיליוני ש"ח בטווח הזמן המיידית, וככל הנראה מיליארדי ש"ח בטווח הזמן הרחוק יותר.

9. השאלה שניצבת בפנינו הינה, אם כן, האם החלטתם של המשיבים שלא למגן את כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב ואת כיתות הספח במיגון מלא אלא להסתפק לשם כך בשיטת "המרחבים המוגנים" הינה החלטה המצויה במתחם הסבירות. מן הראוי לציין, כי במקרה דנן איננו נדרשים לקבוע מסמרות בכל הנוגע לשאלה האם בכל מקרה הייתה מוטלת על המדינה חובה, על-פי חוק לימוד חובה או על-פי מקור נורמטיבי אחר כלשהו, לדאוג למיגונם של מוסדות החינוך ב"עוטף עזה" ולממן את עבודות המיגון הנדרשות; שכן בכל הנוגע לעיר שדרות וליתר ישובי "עוטף עזה" נטלה על עצמה המדינה את האחריות למיגון מוסדות החינוך. משעה שהחליטה המדינה לשאת באחריות המקצועית והתקציבית למיגונם של מוסדות החינוך ב"עוטף עזה", מוטלת עליה החובה לנקוט במדיניות מיגון סבירה ביחס למוסדות חינוך אלה.

10. נקודת המוצא לבחינת בחירתם של המשיבים לבסס את מיגונן של כיתות מסוימות בבתי הספר ב"עוטף עזה" על שיטת "המרחבים המוגנים" הינה כי בחירה זו מבטאת את עמדתה המקצועית של הרשות המינהלית, שהיא בעלת המומחיות בעניין, ועל כן לא בנקל יתערב בית המשפט, המבקר את שיקול דעתה של אותה רשות, בהכרעתה המקצועית (ראו למשל: בג"ץ 3930/94 ג'זמאוי ואח' נ' שר הבריאות, פ"ד מח(4) 778, 785-786; בג"ץ 82/02 קפלן נ' מדינת ישראל, משרד האוצר, אגף המכס, פ"ד נח(5) 901, 908-910; בג"ץ 7510/05 לוטן נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה (טרם פורסם), פסקה 23 לפסק הדין). אף בעובדה שלבחירה בין שיטות המיגון השונות ישנן משמעויות כספיות, שבלשון המעטה אינן מבוטלות, ושבחירה זו מבטאת, בין השאר, סדרי עדיפויות תקציביים מסוימים בדבר אופן חלוקת המשאבים בחברה, יש כדי להשפיע על המידה שבה ייטה בית משפט זה להתערב באותה בחירה (ראו למשל: בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 152-153; בג"ץ 4613/03 שחם נ' שר הבריאות, פ"ד נח(6) 385, 393-394). אולם, מנגד יש לזכור כי כל תחומי פעולתה של הרשות אינם חסינים באופן מוחלט מפני ביקורת שיפוטית, כך בוודאי כאשר מדובר בתחומים הנוגעים למילוי חובותיה של הרשות כלפי האזרח וכאשר הביקורת היא על החלטותיה הביצועיות של הרשות. היקף הביקורת הוא תלוי עניין ונסיבות; בכל הנוגע להקצאת משאבים תקציביים היקף הביקורת הוא אמנם מצומצם יותר, אך הוא יוכרע על-פי מאזן השיקולים, הזכויות והאינטרסים העומדים אל מול שיקולי התקציב (ראו למשל: בג"ץ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164; בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת זאון נ')

משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834). על כן יתערב בית משפט זה – אם כי לעיתים רחוקות ומתוך ריסון – אף בהחלטות הנוגעות לשיקול דעתה המקצועי של הרשות או לתקציבים המוקצים על ידה, אם החלטות אלה חורגות באופן קיצוני ממתחם הסבירות המוקנה לרשות המינהלית. מאליו מובן כי על בית המשפט להתערב במידה רבה יותר כאשר עסקינן בהחלטות שעשויות להשליך על זכויות אדם בכלל, ועל מידת הסיכון שנשקף לחיי אדם בפרט. סבירותן של החלטות מעין אלה תיבחן, כמובן, בראש ובראשונה בהתאם לתשתית העובדתית שניצבה בפני הרשות בעת קבלת ההחלטה.

11. במקרה דנן, לאחר שהוצגה בפנינו התשתית העובדתית הרלוונטית עליה נסמכת ההחלטה שלא למגן את כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב ואת כיתות הספח במיגון מלא אלא בשיטת "המרחבים המוגנים", אין מנוס מן המסקנה כי החלטה זו חורגת ממתחם הסבירות. שני השיקולים העיקריים עליהם מבוססת החלטת המדינה, שלא למגן את הכיתות הנזכרות במיגון מלא, הינם השיקול הביטחוני-מקצועי והשיקול התקציבי. בכל הנוגע לשיקול הביטחוני-מקצועי המשיבים אינם חולקים על כך שמיגון מלא של הכיתות נותן מענה ביטחוני טוב יותר מפני איום רקטות ה"קסאם" בהשוואה למיגון בשיטת "המרחבים המוגנים". השאלה שמתעוררת בהקשר זה הינה האם שיטת "המרחבים המוגנים" נותנת מענה ביטחוני סביר לתלמידים הלומדים באותן כיתות, שמיגוןן מבוסס על שיטה זו. ודוק: אין מוטלת על המשיבים חובה מוחלטת להגן על התלמידים מפני כל איום או סכנה באשר הם. הטלת חובה מעין זו אינה אפשרית מבחינה מעשית, וספק אם היא ראויה מבחינה עקרונית. חובתם של המשיבים, משעה שהמדינה נטלה על עצמה את האחריות למיגון מוסדות החינוך ב"עוטף עזה", הינה ליתן מענה ביטחוני סביר לתלמידי בתי ספר החשופים לאיום של רקטות ה"קסאם", כל עוד הללו נדרשים להתייזב ללימודים באותם מוסדות חינוך.

12. תוצאות הניסוי רחב-ההיקף שבוצע בחודש מרץ 2007 ביחס לכיתות שמיגוןן נסמך על שיטת "המרחבים המוגנים", כמפורט בפיסקה 7 לעיל, תומכות להשקפתנו בטענת העותרים כי שיטת מיגון זו אינה נותנת מענה בטחוני סביר ומספק לסיכונים הניצבים בפני תלמידי אותן כיתות. כזכור, מתוצאות הניסוי עולה כי כ-43% מהכיתות שנטלו חלק בניסוי לא הצליחו לעבור למרחבים המוגנים בפרק הזמן של עד חמש-עשרה שניות, שהוא לשיטת המשיבים פרק הזמן הרלוונטי לענייננו. המשיבים בהודעתם מיום 15.4.07 העלו הסברים מהסברים שונים באשר לתוצאות הניסוי ותלו אותן, בין היתר, באי-שיתוף פעולה מצד התלמידים שהשתתפו בניסוי ובמחסור בפתחים רחבים דיים בכיתות השונות. בהסברים אלה, שהינם למעשה בגדר השערות, אין כדי לשכנע כי שיטת "המרחבים המוגנים" נותנת מענה ביטחוני הולם לאיום הניצב

בפני התלמידים. ראשית, אף לשיטתם של המשיבים אילו התלמידים בכיתות ז'-י"ב היו משתפים פעולה באופן מלא עם הניסוי היה עומד שיעור הכיתות (בקרב כיתות אלה), שהיו מצליחות לעבור למרחבים המוגנים בפרק הזמן של עד חמש-עשרה שניות, על כ-75%-70%, בדומה לשיעור המקביל בקרב כיתות א'-ו'. שנית, לא שוכנענו כי די בהרחבת והוספת הפתחים, אותן מתכוונים המשיבים לבצע, כדי לצמצם משמעותית את שיעור הכיתות שלא יצליחו לעבור למרחבים המוגנים בפרק הזמן הנקוב. המשיבים לא הביאו ראיה כלשהי התומכת בהשערה זו, ומנגד תוצאות הניסוי שנערך מעלות כי שיעור המעבר של תלמידי כיתות א'-ו', שעל פני הדברים נראה כי בעיית רוחב הפתחים אמורה להיות משמעותית פחות לגביהם בהשוואה לתלמידים המבוגרים יותר, עומד על כ-75%-70% בלבד.

בנוסף יש לזכור, ולעניין זה חשיבות רבה, כי לפחות במקצת מן המקרים אין כלל התרעה מוקדמת מפני שיגור רקטות ה"קסאם". במקרים אלה אין ספק כי הסיכון הניצב בפני תלמידי הכיתות שאינן ממוגנות במיגון מלא הינו משמעותי יותר מזה הניצב בפני תלמידי הכיתות שממוגנות במיגון זה; וזאת, אף שגם ביחס לאחרונים מדובר, כפי שעולה מטענות המשיבים, בסיכון בלתי-מבוטל.

13. המסקנה המתבקשת להשקפתנו מן האמור לעיל הינה כי שיטת "המרחבים המוגנים" אינה נותנת מענה בטחוני הולם לכיתות שמיוגון מבוסס על שיטה זו. עם זאת, אין די בכך כדי לקבוע כי מדיניותם של המשיבים הינה בלתי סבירה באופן שיצדיק את פסילתה. על מנת להגיע למסקנה שכזו עלינו לבחון אילו שיקולים נוספים עמדו ביסוד החלטתם של המשיבים. השיקול שהציבו המשיבים, כפי שטענו הם עצמם בפנינו, אל מול השיקול הביטחוני-מקצועי הינו, כאמור לעיל, השיקול התקציבי. שיקול זה הינו שיקול לגיטימי ואינו שיקול זר. שיקול זה אף עשוי לעיתים לגבור על שיקול ביטחוני כזה או אחר. אין מוטלת על המדינה חובה מוחלטת להגן על כל אזרח או אף על כל תלמיד בכל מחיר מפני כל איום הנשקף לביטחוננו האישי. כל אימת שהמדינה נדרשת להחליט האם להקצות סכום כספי מסוים על מנת להפחית איום ביטחוני כזה או אחר עליה לאזן בין מידת ממשותו של האיום הביטחוני; הסיכון שצפוי לחיי אדם אם אותו סיכון יתממש; העלות הכספית הכרוכה במניעתו או צמצומו של אותו סיכון; ושיקולים אחרים שעשויים להיות רלוונטיים בנסיבותיו הקונקרטיות של מקרה מסוים. האיזון בין שיקולים אלה צריך להיעשות בגדרי מתחם הסבירות הנתון לרשות המינהלית.

14. במקרה דנן העלות הצפויה של מיגון כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב ושל כיתות הספח במיגון מלא עומדת, כעולה מהודעת המשיבים מיום 6.2.07, על כ- 192 מיליון ש"ח. סכום זה אינו סכום מבוטל. לא בנקל יורה בית משפט זה למדינה כי עליה להקצות סכום בסדר גודל זה למטרה מסוימת, כאשר קודם לכן החליטה המדינה שלא להקצות לאותה מטרה. מנגד, בנסיבות המקרה שבפנינו הקצאתו של הסכום המצוין נדרשת על מנת להגן על חיי אדם מפני איום ביטחוני שאינו איום פוטנציאלי או ערטילאי בלבד, שקיים ספק אם יתממש. מדובר באיום יומיומי, ממשי וקונקרטי, שחשופים לו אלפי תלמידי בתי ספר ביישובי "עוטף עזה" ושדרות. איום זה, המרחף מעל ראשיהם של קטינים בבתי ספר המצויים לא הרחק ממרכז הארץ, הוא איום המתמשך תקופה ארוכה על תלמידים, רק בשל כך שמשפחותיהם מתגוררות באזור שהפך לאזור שתושביו נתונים תקופה ארוכה בסיכון לחייהם ובמתח בלתי פוסק, והוא אינו ניצב בפני תלמידי בתי ספר אחרים בישראל. החובה ללמוד בבית הספר החלה על רובם המכריע של התלמידים על-פי חוק לימוד חובה, וזכותם ללמוד במוסדות החינוך הרשמיים, על-פי חוק לימוד חובה ועל-פי חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, מצדיקות בנסיבות המקרה דנן הטלת חובה על המדינה לספק הגנה על חייהם ושלומם; גם אם אין מדובר בחובה מוחלטת זוהי ללא ספק חובה מוגברת בנסיבות שנוצרו. אין זה סביר להעמיד הורים בפני הדילמה של מימוש זכות ילדיהם לחינוך אל מול ההגנה על חיי הילדים. מיגון כיתות האם של תלמידי כיתות ד'-י"ב וכיתות הספח בבתי הספר ב"עוטף עזה" במיגון מלא ולא בשיטת "המרחבים המוגנים" יספק הגנה טובה יותר מפני הסיכון הנשקף לחייהם ולשלמות גופם של אותם תלמידים. בנסיבות אלה, ובמיוחד נוכח עוצמת האיום, מידת ממשותו, מספר התלמידים החשופים אליו, והאפשרויות המעשיות שניתן באמצעותן להיטיב את ההתמודדות עם הסיכון, הגענו לכלל מסקנה כי האיזון שביצעו המשיבים במקרה דנן בין השיקול הביטחוני-מקצועי לשיקול התקציבי חורג משמעותית ממתחם הסבירות. היינו, החלטה שלא למגן את הכיתות הנזכרות במיגון מלא ולהסתפק במיגון בשיטת "המרחבים המוגנים" הינה החלטה בלתי-סבירה במידה המצדיקה התערבות שיפוטית.

מן הראוי להעיר עוד, כי פסק דין זה מוגבל לנסיבות המקרה דנן, כפי שהן עלו מהתשתית העובדתית שהונחה בפנינו. איננו קובעים היום כי קיימת חובה למגן במיגון מלא את כל הכיתות בכל בית ספר בישראל, הניצב בפני איום בטחוני כלשהו שמיגון מלא של הכיתות בו הוא רלוונטי להתמודדות מולו; או כי שיטת "המרחבים המוגנים" הינה שיטה שאין להשתמש בה למיגונם של בתי ספר או מוסדות ציבור אחרים

בישראל. החשש שהעלה המשיב בתצהיר התשובה כאילו ההחלטה למגן את בתי הספר בשדרות ובנגב המערבי תגרור אחריה מיגון בתי ספר ברחבי הארץ, אינו טעם מספיק להימנעות ממיגון כשחיי התלמידים בסכנה כה חמורה. המסקנה אליה הגענו בעניין שלפנינו מבוססת כל כולה על העובדות הקונקרטיות הנוגעות לסיכונים שבתי הספר בשדרות וביתר יישובי "עוטף עזה" נתונים בהם מחד, ולאומים הנשקפים לתלמידי אותם בתי ספר מאידך.

15. אשר על כן, אציע לחבריי ליתן צו מוחלט המורה למשיבים למגן את כל כיתות האם בבתי הספר בשדרות וביתר יישובי "עוטף עזה" במיגון מלא ולא בשיטת "המרחבים המוגנים". על המשיבים להשלים את עבודות המיגון של כיתות אלה עד לתחילת שנת הלימודים תשס"ח. אף את כיתות הספח בבתי הספר הללו נדרשים המשיבים למגן במיגון מלא ולא בשיטת "המרחבים המוגנים". כיתות הספח שימוגנו הן אלה שעל מיגון הוחלט, בהתאם לסדרי העדיפויות הפדגוגיים שקבע משרד החינוך, כמפורט במכתבו של מנכ"ל משרד החינוך מיום 13.3.07 (המצורף כנספח מ/4 להודעת המשיבים מיום 15.4.07). מיגון של כיתות ספח אלה יושלם עד לתום חגי תשרי תשס"ח. באשר לגני הילדים ב"עוטף עזה", לא מצאנו לנכון ליתן צו מוחלט, רק משום שאין מחלוקת כי יש למגנם במיגון מלא והעבודות למיגונם מתבצעות בקצב סביר.

ה נ ש י א ה

השופטת ד' ברלינר:

אני מסכימה לתוצאה אליה הגיעה חברתי הנשיאה, וברצוני להוסיף מילים ספורות בלבד, כדלקמן:

נראה לי כי לתוך מתחם הסבירות בנסיבות הקיימות בעת הזו ביישובי עוטף עזה והעיר שדרות במיוחד, ניתן להכניס גם שיקולים שעניינם מתן עידוד, השתתפות בגורל ותחושת ביטחון מקסימלית עד כמה שהדבר ניתן לתושבי המקום, במיוחד כאשר מדובר בילדים. זאת, לצד השיקולים שפירטה חברתי שעניינם מידת הביטחון שמעניקה שיטת המיגון המוצעת.

מקובל עלי – כי ככלל, אין אלו השיקולים שיכללו במתחם הסבירות לבדיקתה של שיטת מיגון כזו או אחרת. אלא שהזמנים חריגים, הסבל שעוברת העיר שדרות והישובים הנוספים חריג במימדיו, הן בהתייחס לתקופה שבה נתונים התושבים לאיום ה"קסאמים" והן באשר לריבוי הפגיעות והיקפן.

זמנים חריגים – מצדיקים אמצעים חריגים, ומתחם הסבירות צריך לשקף כאמור גם היבט זה.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, י"ב בסיון התשס"ז (29.05.2007).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה