

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7351/03

בפני : כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט א' רובינשטיין

העותרים : 1. ועד הורים עירוני ראשון-לציון
2. משה שיינפלד
3. ועד הורים עירוני נתניה
4. נגה זילברברוך
5. שי לחמן

נגד

המשיבים : 1. שרת החינוך, התרבות והספורט
2. משרד החינוך, התרבות והספורט

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה : כ"ח באדר א' התשס"ה (9.3.2005)
בשם העותרים : עו"ד יעקב ישראלי ; עו"ד ערן וילנר
בשם המשיבים : עו"ד דינה זילבר

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

האם רשאים המשיבים לגבות מתלמידי בתי-הספר התיכוניים תשלומים בגין היבחנותם בבחינות הבגרות? זו השאלה המרכזית הטעונה הכרעה בעתירה שבפנינו.

עיקרי העובדות

1. העותרים 1 ו-3 הינם ועדי הורים עירוניים המאגדים את הורי התלמידים בערים ראשון לציון ונתניה, בהתאמה. העותרים 2 ו-4 הינם יושבי הראש של ועדים אלה והורים לתלמידים אשר סיימו לימודיהם בכיתות ט' ו-יא' בעת הגשת העתירה. העותר 5 כיהן בשנים 1992-2000 כיו"ר עמותת ארגון הורים ארצי למערכת החינוך בישראל

והוא אב לתלמידה אשר סיימה לימודיה בכיתה יא' בעת הגשת העתירה. ילדיהם של העותרים 2, 4 ו-5 נדרשו לשלם תשלומים בגין בחינות הבגרות בהן נבחנו בשנת הלימודים תשס"ג עובר להגשת העתירה, ולפי הטענה, חלקם עתידים להידרש לתשלומים עבור בחינות הבגרות בשנות הלימודים תשס"ד, תשס"ה ותשס"ו.

המשיב 2 - משרד החינוך, התרבות והספורט - גובה מזה שנים תשלומים בגין בחינות הבגרות. תשלומים אלה מהווים תנאי לזכאותם של התלמידים להיבחן בבחינות אלה. בעבר, נהג משרד החינוך לגבות מן התלמידים תשלום בשיעור של 22 ₪ עבור כל יחידת לימוד, דהיינו תשלום מוכפל בשלוש עד חמש עבור בחינת בגרות המורכבת מיחידות לימוד אחדות. בשנת 1997 הוגשה לבית-משפט זה עתירה כנגד התשלום האמור (בג"ץ 2465/97 ארגון הורים ארצי למערכת החינוך בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט (לא פורסם) (להלן: בג"ץ ארגון הורים ארצי)). באותה עתירה טענה העותרת כי שר החינוך התרבות והספורט דאז, מר זבולון המר ז"ל, החליט לבטל את התשלומים בגין בחינות הבגרות ולפיכך חייב משרד החינוך לקיים התחייבות זו. מנגד, טענה המדינה באותה עתירה כי החל משנת הלימודים תשנ"ח תחול הפחתה משמעותית בשיעור התשלום הנדרש עבור ההשתתפות בבחינות הבגרות, כך שבמקום תשלום בשיעור של 22 ₪ עבור כל יחידת לימוד לפי ההסדר הקודם, ייגבה תשלום בשיעור של 10 ₪ בלבד עבור שאלון בחינה אחד. בהתחשב בכך, פסק בית-משפט זה (השופטים י' זמיר, ד' זורנר וי' טירקל) כי נוכח ההפחתה המשמעותית בשיעור התשלום הנדרש עבור ההשתתפות בבחינות הבגרות "...נותר מעט מאד, מבחינה מעשית, מן העתירה המקורית, עד כדי כך שמתעורר ספק אם ראוי היה, במצב זה, לעמוד על העתירה". לגופם של דברים, קבע בית המשפט כי ספק אם ראוי לכנות את הכוונה המוצהרת של משרד החינוך לבטל את התשלום עבור בחינות הבגרות בשם התחייבות. בית המשפט ציין כי מדובר במדיניות של משרד החינוך, אשר הוא זכאי לשנותה עם שינוי העתים והצרכים. מכל מקום, נפסק כי אף אם היתה התחייבות או הבטחה מצד משרד החינוך, הרי הוא קיים את רוב רובה של התחייבותו בדרך של הפחתה גדולה בשיעור התשלום. על רקע כל אלה, נדחתה העתירה.

לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ ארגון הורים ארצי הנ"ל, החל משרד החינוך לגבות מהתלמידים תשלום בשיעור של 10 ₪ עבור כל שאלון בחינה. יצוין כי על פי מדיניות משרד החינוך בשנים האחרונות, מרבית בחינות הבגרות הן "מודולריות", קרי- מורכבות ממספר שאלונים, באופן המאפשר לתלמיד לגשת לכל חלק מהבחינה בנפרד. המעבר לשיטת הבחינות המודולריות נועד להרחיב את שכבות האוכלוסייה שישלימו את בחינות הבגרות הנדרשות לצורך זכאות לתעודת בגרות. זאת, באמצעות

מתן אפשרות לתלמיד לצבור היקף מורחב של יחידות לימוד במספר בחינות ולשפר בכך את הישגיו. עם זאת, כתוצאה מהשיטה המודולרית גדל הנטל הכלכלי על התלמידים, שכן ככל שמספר השאלונים בבחינת הבגרות רב יותר, כך גדל התשלום הנדרש עבורה.

התפתחות נוספת ארעה בשנת הלימודים תשס"ב-תשס"ג, עת העלה משרד החינוך את שיעור התשלום הנדרש עבור בחינות הבגרות מ-10 ש"ח ל-20 ש"ח ולאחר מכן ל-25 ש"ח עבור כל שאלון בחינה. בעקבות התפתחות זו הוגשה העתירה שלפנינו, וביום 4.4.04, לאחר שמיעת טענות באי-כוח הצדדים, ניתן צו על-תנאי המורה למדינה ליתן טעם מדוע לא יבוטלו לחלוטין דרישות התשלומים עבור בחינות הבגרות. בתשובתה התייחסה המדינה הן לשאלות המשפטיות שעתירה זו מעוררת, והן לטעמיה לגביית הכספים ולשיעורם. לענין העלאת התעריפים, טענה המדינה כי העלאת שיעורי התשלומים עבור בחינות הבגרות נבעה ממספר טעמים. על-פי הטענה, עלות כל שאלון בחינה הינה בממוצע כ-180 ש"ח לתלמיד. בסכום עלותו הכוללת של שאלון נכללות עלויות חיבור הבחינה, הדפסתה, פרסום תוצאותיה ובדיקתה; עלויות ההשגחה על הנבחנים; וכן עלויות התאמת דרכי ההיבחנות לתלמידים בעלי ליקויי למידה, כגון מתן תוספת זמן והקראת הבחינה. לטענת המדינה, בשנים האחרונות עלותן של בחינות הבגרות גדלה בשיעורים משמעותיים, בהתחשב במספר גורמים: ראשית, בקיץ 2001 החל פרויקט "ההזדמנות השנייה", במסגרתו ניתנה לנבחנים במקצועות שונים הזדמנות נוספת להיבחן בבחינות הבגרות ולשפר את התוצאה שהשיגו. שנית, לאחרונה גברה הדרישה להתאמת הבחינות לנבחנים בעלי ליקויי למידה. ושלישית, בשנים האחרונות ניגשים יותר תלמידים לבחינות הבגרות נוכח רפורמות שונות שהונהגו במערכת החינוך, ובהן מתן אפשרות לקבל תעודת בגרות חלקית, הפעלת פרויקט לעידוד השלמת בחינות הבגרות ופתיחת מועד החורף כאופציה נוספת להיבחנות בבחינות הבגרות במקצועות החובה. לטענת המשיבים, הגדלת עלותן של בחינות הבגרות מחד גיסא, והקיצוצים הכבדים שהושגו על תקציבו של משרד החינוך מאידך גיסא, הם המונחים בבסיס ההחלטה להעלאת שיעורי התשלום עבור שאלוני בחינות הבגרות.

טענות הצדדים והשתלשלות ההליכים

2. העתירה שבפנינו תוקפת את חוקיות גבייתם של התשלומים בגין שאלוני בחינות הבגרות. בעתירתם טוענים העותרים כי הזכות לחינוך הינה זכות יסוד במשפט החוקתי בישראל, וממנה נובעת הזכות לחינוך חינם. על-פי הטענה, בחינות הבגרות הן

חלק בלתי נפרד מהזכות לחינוך חינם על-פי חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה או החוק), ואין בסמכותם של המשיבים לגבות תשלומים מהנבחנים בבחינות אלה. לחלופין, טענו העותרים כי אפילו היתה למשיבים סמכות לגביית תשלומים עבור בחינות הבגרות, הרי השימוש בסמכות זו אינו ראוי. לטענת העותרים, גביית מאות שקלים כתנאי זכאות להיבחן בבחינות הבגרות, עומדת בסתירה למדיניותו המוצהרת והרצויה של משרד החינוך לעודד את ציבור התלמידים לגשת לבחינות אלה.

מנגד, טענה המדינה כי בחינות הבגרות אינן חלק מהזכות לחינוך חינם לפי חוק לימוד חובה. על-פי הטענה, בחינות הבגרות הן בגדר שירות שמעניקה המדינה לתלמידי בתי-הספר, ותכליתן היא חיצונית למערכת החינוך - יצירת מדד אחיד ומוסכם להערכת תלמידים לצורך קבלה למוסדות ההשכלה הגבוהה ולמוסדות אחרים. כך למשל, לבחינות הבגרות ניגשים גם תלמידים אקסטרניים המשלמים בחינות אלה במקצועות בהם לא נבחנו במהלך לימודיהם התיכוניים. לטענת המדינה, יש בכך כדי לתמוך בעמדתה לפיה בחינות הבגרות מהוות כלי הערכה חיצוני ללימודי התיכון ולא חלק בלתי נפרד מהם. בטיעוניה בפנינו הדגישה באת-כוח המדינה כי ניתן להשלים 12 שנות לימוד במערכת החינוך גם מבלי להיבחן בבחינות הבגרות, וכי הבחירה האם להיבחן בבחינות אלה ובאיזה היקף נתונה בידי התלמידים. בהתחשב בכל אלה, נטען כי המדינה חייבת לקיים את בחינות הבגרות, אולם אין היא חייבת לספק בחינות אלה בחינם. המדינה הוסיפה וטענה כי התשלום עבור בחינות הבגרות מהווה מחיר מסובסד או דמי השתתפות עבור שירות שמעניק משרד החינוך לתלמידיו, ולפיכך אין הכרח בהסמכה שבחוק על-מנת לגבות תשלום זה. עוד נטען כי התשלום שנגבה מהתלמידים כדמי בחינה הינו סביר, שכן הוא מהווה 15% בלבד מעלותן הכוללת של בחינות הבגרות. מדובר בכ-500 ₪ בממוצע לתלמיד, המתפרשים על-פני שלוש השנים במהלכן ניגש התלמיד לבחינות הבגרות, ובחלק מבת-הספר קיימת מערכת סיוע לתלמידים המתקשים לעמוד בתשלומים אלה. על-פי הטענה, מדובר בסכומים סבירים שאין עילה להתערבות בהם, במיוחד נוכח הקיצוצים הכבדים המושגים על תקציבו של משרד החינוך בשנתיים האחרונות.

3. בדיון שנערך בפנינו ביום 9.3.05, העלנו בפני המשיבים את השאלה מדוע לא יסדירו בחקיקה את גביית התשלומים עבור בחינות הבגרות. בהודעה משלימה מיום 23.3.05 הודיעה באת-כוח המדינה כי המדינה עומדת על טענתה לפיה אין הכרח בהסמכה מפורשת בחוק לשם גביית התשלומים הנדונים. אף-על-פי-כן, ציינה באת-כוח המדינה כי מכאן ולהבא, מוכנים המשיבים לפעול להסדרת מקור מסמך בחקיקה לגביית השתתפות חלקית מצד התלמידים בבחינות הבגרות. על-פי האמור בהודעת

המדינה: "משרד החינוך יפעל בהקדם לגיבוש תזכיר חוק שיאפשר לשרת החינוך לקבוע, באישור ועדת החינוך של הכנסת, את שיעורי ההשתתפות של תלמידים בתשלום עבור בחינות הבגרות. התזכיר יוכן ויוגש לכנסת במושב הקיץ הקרוב".

בתגובתם להודעה האמורה, טענו העותרים כי אין בהודעת המדינה כדי לייתר את ההכרעה בעתירה. לטענתם, לא ברור אם תתקבל בכנסת חקיקה כאמור, ומכל מקום ראוי להכריע בעמדתה העקרונית של המדינה לפיה גביית תשלומים עבור בחינות הבגרות אינה מחייבת הסמכה שבחוק.

לאחר שעיינו בטענות הצדדים, באנו למסקנה כי דין העתירה להתקבל וכי דינו של הצו על תנאי להפוך למוחלט. להלן טעמינו לכך.

הזכות לחינוך חינם

4. מדינת ישראל אשר צמחה מתוך חברה שהגנה על רווחת ילדיה ושחינוכם היה בין הערכים המרכזיים של מייסדיה, הכירה בזכות לחינוך עוד בשנותיה הראשונות. חוק לימוד חובה שנחקק בשנת 1949 קבע הסדר של חינוך חובה לכל ילד וילדה בישראל, ובמסגרתו נקבעה אחריותה של המדינה לדאוג למתן חינוך כאמור. במסגרת תיקון מס' 5 לחוק משנת 1969, נקבע כי חינוך החובה יחול על כל ילד וילדה עד הגיעם לגיל 16 או עד להשלמת כיתה י', לפי המוקדם.

בפסיקתו עמד בית משפט זה על מעמדה של הזכות לחינוך ועל חשיבותה כ"כלי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי חי ומתפקד" ו"לקיומה של חברה, בה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה". עוד עמד בית-משפט זה על מרכזיותה של הזכות לחינוך כ"יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם" (ראו: בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד נ(3) 2, 24; כן ראו: בג"ץ 5108/04 אבו גודה נ' שרת החינוך (טרם פורסם), בפסקה 3; בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני חינוך נ' משרד החינוך, פ"ד נד(3) 233, 238; בג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך (טרם פורסם), בפסקה 6; בג"ץ 8046/04 בן עטייה נ' ראש עיריית בת ים (טרם פורסם), בפסקה 4). לאחרונה, עמד בית משפט זה על מעמדה של הזכות לחינוך כזכות יסוד (בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 843 (להלן: בג"ץ יתד)). ואמנם, אין חולק כי הזכות לחינוך חיונית לפיתוח אישיותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה, למימושם העצמי ולמיצוי כשרונותיהם ויכולותיהם; הזכות לחינוך מאפשרת

להם להכיר מגוון של השקפות, החינויות לתהליך גיבוש זהותם, דעותיהם ובחירותיהם, כמו גם להפנמת ערך כבוד האדם, ובפרט כבודו של האחר, השונה או החריג; מימוש הזכות לחינוך היא הגשר שלהם אל ההשתלבות בחברה כאנשים אוטונומיים, היכולים לבחור את דרכיהם מבין אפשרויות שונות הפתוחות בפניהם, ולשפר את רווחתם ואת רווחת הקהילה בה הם חיים. יצוין כי בשנת 2000 עוגנה בסעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן: חוק זכויות התלמיד) הצהרה עקרונית וחשובה בנוגע לזכות לחינוך בזו הלשון: "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". הצהרה זו תואמת את עקרונותיה של אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד.

העותרים טענו בפנינו כי הזכות לחינוך הינה זכות חוקתית. שאלה נכבדה זו - האם הזכות לחינוך כלולה בזכות לכבוד האדם כמשמעותה בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו - טרם הוכרעה בפסיקתנו. הואיל והיא אינה מחייבת הכרעה במקרה דנן, נותר אותה גם אנו בצריך עיון. מכל מקום, שותפים אנו לדעה כי זכות היסוד לחינוך "עומדת על רגליה שלה, ללא קשר הכרחי לזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (ראו: בג"ץ יתד הנ"ל, בעמ' 843).

5. לצד הסדרתו של חינוך החובה, קובע חוק לימוד חובה את חובת המדינה לספק לכל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל חינוך חינם. כנגד חובה זו, עומדת זכותם של כל ילד, ילדה, נער ונערה בישראל ללימוד חינם (ראו: דברי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 6671/03 אבו גנאם הנ"ל, בפסקה 6). ההכרה בזכות לחינוך חינם הממומן על ידי המדינה הינו פונקציה של התפתחות חברתית וקביעת מדיניות, שהציבה את החינוך במרכז סדרי העדיפויות החברתיים מאז שנותיה הראשונות של המדינה. על חשיבותו של חינוך החינם עמדה השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, בזו הלשון:

"החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושתת על עקרון היסוד של חינוך חובה חינם, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה, על בסיס שוויון הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת החינוכית הניתנת לו. הקניית ערכי חינוך כלליים על בסיס שוויוני נועדה לאפשר לפרט לפתח את אישיותו בתחומי דעת שונים, ובה בעת לפתח באמצעות החינוך חיי חברה הנשענים על ערכי מוסר, זכויות אדם, ותרבות אנושית" (שם, בעמ' 221).

חינוך החינם נועד, אפוא, לאפשר שוויון הזדמנויות בחינוך על-מנת ליתן לכל ילד וילדה הזדמנות שווה למימוש העצמי, לגיבוש אישיותם ולהשתלבותם המוצלחת בחברה. יצוין כי בשנת 2000 עוגנה הזכות לשוויון בחינוך בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד האוסר על הפליה של תלמידים בחינוך היסודי והתיכוני.

6. בהתאם להוראותיו של חוק לימוד חובה, חלה הזכות לחינוך חינם על לימודים במוסדות החינוך הרשמיים, או במוסדות חינוך אחרים אליהם הופנו תלמידים שלא ניתן היה להבטיח את לימודיהם במוסד חינוך רשמי (ראו: הוראת סעיף 6(א) רישא לחוק והוראת סעיף 6(ג) לחוק). תנאי הזכאות לחינוך חינם נקבעו בהוראת סעיף 6(א) לחוק לימוד חובה, אשר זו לשונה:

| | |
|---|---------------------------------|
| <p>6. (א) אלה זכאים לחינוך חינם במוסד חינוך רשמי:</p> <p>(1) מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה;</p> <p>(2) נער שבאחד הגילים 16 או 17, זולת אם סיים את לימודיו לפי תכנית של לימודים בכיתה י"ב, ומי שבגיל 18 ולא סיים אלא לימודים לפי תכנית של לימודים בכיתה י"א; "</p> <p>(ההדגשה הוספה - ב.ת.).</p> | <p>"זכות לימוד חינם"</p> |
|---|---------------------------------|

"נער" מוגדר בסעיף 1 לחוק כדלקמן: "אדם שבראשית שנת הלימודים היה באחד הגילים מ- 14 עד 17" (ההדגשה הוספה - ב.ת.).

בטיעוניה בפנינו, אישרה המדינה כי לימודי התיכון בכיתות יא' ויב' אינם בגדר חינוך חובה, אולם הם נכללים בגדר הזכות לחינוך חינם כאמור בהוראת סעיף 6(א) לחוק. אין חולק, אפוא, כי הלימודים בכיתות יא' ויב' במוסד חינוך רשמי נכללים כיום בגדר חינוך החינם שהמדינה חייבת לספק על-פי חוק עד גיל 18 או עד להשלמת כיתה יב', לפי המוקדם. בהקשר זה, ראוי לציין כי באמנות בינלאומיות שונות מוטלת החובה לספק חינוך חינם לתלמידים בבתי-הספר היסודיים בלבד (ראו למשל: סעיף 26 להצהרה הבינלאומית על זכויות האדם של האו"ם משנת 1948; סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966; וסעיף 28 לאמנה בדבר זכויות הילד משנת 1990, אשר מכירים בזכות לחינוך וקובעים כי חינוך יסודי צריך להיות חובה ולהינתן בחינם לכל). העובדה כי בישראל ניתן חינוך החינם עד סוף כיתה יב', מדגישה את חשיבותה של הזכות לחינוך ואת השאיפה לשוויון הזדמנויות בחינוך כערכי יסוד בחברה הישראלית.

עוד יצוין כי בשנים האחרונות הרחיב המחוקק את היקף הזכאים לחינוך חינם מעבר לקבוע בהוראת סעיף 6(א) לחוק לימוד חובה. כך למשל, חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988 קובע את הזכות לחינוך חינם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בגילאים שלוש עד עשרים ואחת. חוק חינוך חינם לילדים חולים, תשס"א-2001 מעגן את הזכות לחינוך חינם של ילדים חולים כהגדרתם בחוק הנ"ל. זאת ועוד; על-פי צווים שהוציא שר החינוך בהתאם לסמכותו בסעיף 2(א) לחוק לימוד חובה, חל לימוד החובה חינם גם על ילדים בני 3 ו-4 בישובים שאוכלוסייתם נתונה לקשיים כלכליים או אחרים (ראו: צו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), תשנ"ט-1999; צו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), תשס"א-2001). נוסף כי על-פי חוק, משתתפת המדינה בעלותם של מעונות יום עבור פעוטות בסיכון ופעוטות עם מוגבלויות עד גיל שלוש. אף שאין מדובר בחקיקה המחייבת מתן חינוך חינם, יש בה כדי להצביע על מחויבותה של המדינה לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך גם בגילאים רכים (ראו: חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000 וכן: חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000; כן ראו: בג"ץ 7974/04 פלוני נ' שר הבריאות (טרם פורסם)).

7. ככלל, האחריות למימון של חינוך החינם על-פי חוק לימוד חובה, מוטלת על המדינה ועל רשויות החינוך המקומיות (סעיף 7 לחוק). לכאורה, מלשונו הרחבה של סעיף 6 לחוק הנושא את הכותרת "זכות לימוד חינם", יכול היה להשתמע כי המדינה נושאת במכלול הוצאות הלימודים של הזכאי לחינוך חינם. הלכה למעשה, על-אף השימוש בלשון "חינוך חינם", חוק לימוד חובה אינו פוטר לחלוטין את ההורים מתשלומים בגין חינוך ילדיהם. וכך קובע סעיף 6(ד) לחוק:

... 6.

**"זכות
לימוד
חינם**

(ד) מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא יידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף-קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר הוצאות בידי השר טעונים אישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת."

מהוראת סעיף 6(ד) הנ"ל עולה כי המדינה נושאת באופן מלא בהוצאות הרישום ובדמי הלימוד עבור שעות לימוד החובה של הזכאים לחינוך חינם. המדינה ורשות החינוך המקומית מממנים באופן מלא גם את עלותם של "שירותים מקובלים" המוגדרים בתקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), תשי"א-1950. על-פי התקנות, נכללים ב"שירותים מקובלים" בין היתר, חדרי קריאה, שירות היגינה, עזרה ראשונה וייעוץ מקצועי. ככלל, וכל עוד לא נקבע אחרת בחוק, אין לגבות תשלומים מהורי התלמידים עבור שירותים אלה. עם זאת, סעיף 6(ד) מוסיף וקובע כי עבור אספקה ושירותים מעבר לאמור לעיל, רשאית רשות החינוך המקומית לגבות מההורים תשלומים והחזרי הוצאות. גבייתם ושיעורם של תשלומים אלה טעונים אישורם של שר החינוך והתרבות וועדת החינוך והתרבות של הכנסת. יצוין כי החל משנת הלימודים תשמ"ג, אישר השר לגבות מההורים סכומי כסף מוגדרים עבור חומרי מלאכה ואומנויות, שירותי בריאות, ספרי לימוד במוסד המספק ספרים וכן חומר לימודי משוכפל. עוד אישר השר לגבות מההורים את מלוא החזר ההוצאות עבור שיעורי שחיה, סיורים וטיולים (ראו: י' רבין הזכות לחינוך (תשס"ב) 312-313).

הנה כי כן, הזכות לקבל "חינוך חינם" במוסדות החינוך הרשמיים או במוסדות החינוך שפורטו בסעיף 6(ג) לחוק, חלה עד סוף כיתה יב' או עד גיל 18, לפי המוקדם. עם זאת, ככל זכות, אף הזכות לחינוך חינם אינה מוחלטת. חוק לימוד חובה מסמיך את רשות החינוך המקומית בנסיבות ובתנאים הקבועים בחוק, לגבות מהורי התלמידים תשלומים והחזרי הוצאות עבור אספקה ושירותים נוספים מעבר לדמי הרשמה, שכר לימוד ו"שירותים מקובלים". עוד נציין כי על-פי הוראת סעיף 8 לחוק לימוד חובה, רשאי שר החינוך בהתייעצות עם שר הפנים, להסמיך רשות חינוך מקומית להטיל על תושבי שטח שיפוטה ארנונה "לכיסוי ההוצאות הכרוכות במילוי החובות המוטלות על רשות החינוך המקומית לפי חוק זה".

הזכות להיבחן בבחינות הבגרות

8. כפי שצוין לעיל, טענתם המרכזית של העותרים בפנינו הינה כי בחינות הבגרות נכללות בגדר הזכות לחינוך חינם. מנגד, טוענת המדינה כי אף שהלימודים בכיתות יא' ויב' הינם חלק מחינוך חינם, מן הדין להבחין בין שלבי הלימוד עד בחינות הבגרות לבין הבחינות עצמן. על-פי טענת המדינה, הבחינות הנדונות אינן חלק מהזכות לחינוך חינם ואין המדינה חייבת לשאת במלוא עלותן. במחלוקת זו הדין עם העותרים מן הטעמים שלהלן.

9. הזכות להיבחן בבחינות בגרות זכתה לעיגון מפורש בהוראת סעיף 9 לחוק זכויות התלמיד, אשר זו לשונה:

| | |
|---|---|
| <p>9. כל תלמיד זכאי להיבחן בבחינת בגרות ממשלתית המתקיימת במוסד החינוך שבו הוא לומד אלא אם כן לא עמד התלמיד בתנאים שקבע השר בהתייעצות עם הועדה."</p> | <p>"הזכות להיבחן בבחינות הבגרות"</p> |
|---|---|

הוראת סעיף 9 הנ"ל מעגנת את זכותו של התלמיד להיבחן בבחינות הבגרות, אולם אין בהוראת החוק האמורה כדי לקבוע דבר בנוגע לשאלת מימון של בחינות אלה. סעיף 6 לחוק לימוד חובה המעגן את הזכות לחינוך חינם עד סוף כיתה יב', אינו מאזכר את הזכות להיבחן בבחינות הבגרות וממילא אינו קובע מפורשות האם בחינות אלה נכללות בגדר חובתה של המדינה לספק חינוך חינם.

סעיף 6(ד) רישא לחוק שנוסחו הובא לעיל, קובע כי "מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא יידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו..." (ההדגשה הוספה - ב.ד.). השאלה הטעונה הכרעה בפנינו הינה האם "הלימודים" עליהם חל חינוך החינם כוללים במשתמע גם את בחינות הבגרות, אם לאו. לכאורה עשויה לשונה של הוראת סעיף 6(ד) לחוק לשאת את שני הפירושים הנטענים על-ידי הצדדים בפנינו - הפירוש האחד, לפיו בחינות הבגרות מהוות חלק מהלימודים שחינוך החינם חל עליהם; והפירוש האחר, לפיו הבחינות הנדונות אינן חלק מחינוך החינם. מבין שתי האפשרויות הלשוניות האמורות, יש לבחור את אותה משמעות המגשימה באופן המלא ביותר את תכלית החקיקה. לפיכך, השאלה האם בחינות הבגרות מהוות חלק מחינוך החינם צריכה להיבחן בהתחשב בתכליתו של הסדר חינוך החינם הקבוע בחוק לימוד חובה, וכן בהתחשב בטיבן ובתכליתן של בחינות הבגרות במערכת החינוך בישראל.

אשר לטיבן ולתכליתן של בחינות הבגרות - בטיעוניה בפנינו הדגישה המדינה כי לבחינות הבגרות תכלית חיצונית למערכת החינוך: יצירת מדד אחיד מוסכם להערכת תלמידים לצורך קבלה למוסדות ההשכלה הגבוהה ולמוסדות אחרים. עוד הדגישה המדינה כי בשונה ממבחנים אחרים המתקיימים במשך שנות הלימודים בבתי-הספר, בחינות הבגרות אינן בגדר חובה וניתן להשלים 12 שנות לימוד במערכת החינוך גם מבלי להיבחן בהן. על אף מאפיינים אלה, לא ניתן להתעלם מכך שבחינות הבגרות

מהוות את סיכום לימודיו של התלמיד בבית-הספר התיכון. בבחינות הבגרות נדרש התלמיד ליישם את הכלים והידע שצבר במהלך שנות לימודיו ולהוכיח את הישגיו. בכך אין כדי לומר כי בחינות הבגרות מהוות את התכלית היחידה של החינוך בבתי-הספר העל יסודיים וברי כי אין בהן כדי למצות את מכלול העשייה החינוכית במשך כל שנות הלימודים בבתי-הספר. עם זאת, אף המדינה אישרה בטיעוניה כי בחינות הבגרות מהוות את סיכום החומר הנלמד בבתי-הספר התיכוניים ובמהלך הלימודים מכוונת מערכת החינוך את התלמידים להצלחה בהן. זאת ועוד; אף כי בחינות הבגרות נועדו ליצור כלי הערכה בידי המוסדות להשכלה גבוהה ומוסדות אחרים, הרי הבחינות הנדונות משרתות גם את מערכת החינוך עצמה, העושה שימוש בתוצאותיהן לצורך בדיקת הישגיהם של בתי-הספר, הערכת שיטות הלימוד ועיצוב תכני ההוראה במערכת החינוך. בהתחשב בכל אלה, קשה לקבל את עמדתה הפרשנית של המדינה לפיה יש להבחין בין שלבי הלימוד עד בחינות הבגרות לבין הבחינות עצמן לצורך קביעת היקפו של חינוך החינם.

אשר לתכליתו של הסדר חינוך החינם הקבוע בחוק - כפי שצוין לעיל, חינוך החינם נועד לאפשר שוויון הזדמנויות בחינוך, על-מנת לסייע לכל ילד וילדה בפיתוח אישיותם, במימוש העצמי ובהשתלבותם המוצלחת בחברה. נוכח מרכזיותן של הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך, פסק בית-משפט זה כי: "...מתבקשת החלה רחבה של אחריות הרשות הציבורית להבטיח את זכות הפרט לחינוך חינם במובנו המלא והשלם של ערך זה..." (ראו: דברי השופטת א' פרוקצ'יה בכג"ץ 7374/01 פלוניס נ' מנכ"לית משרד החינוך, פ"ד נז(6) 529, 546 והאסמכתאות המובאות שם). בעניין שבפנינו, נוכח חשיבותן של בחינות הבגרות כמשקפות את הישגי התלמידים עם סיום לימודיהם בבית-הספר התיכון, ובהתחשב בתכלית של קידום שוויון ההזדמנויות בחינוך, הפרשנות המכלילה את בחינות הבגרות בגדר חינוך החינם היא הפרשנות העולה בקנה אחד עם תכליתו של החוק ועם מטרת החינוך שהמדינה מעניקה לתלמידים על פי החוק; לפיכך, זוהי אף הפרשנות המתחייבת של הוראות החוק.

חיזוק למסקנה האמורה ניתן למצוא בתקנות זכויות התלמיד (תנאים לבחינות הבגרות), התשס"ב-2002 (להלן: התקנות). תקנות אלה מפרטות את התנאים להיבחן בבחינות הבגרות כפי שנקבעו על-ידי שר החינוך בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. וכך קובעות התקנות:

"זכות להיבחן
1. תלמיד יהיה זכאי להיבחן בבחינת בגרות ממשלטית במסגרת מוסד החינוך שבו הוא לומד

במקצוע הבחינה וברמת הבחינה שבה בחר, אלא אם כן לא נתקיימו לגבי תנאים אלה:
 (1) מקצוע הבחינה נלמד במוסד החינוך שבו הוא לומד לפי תכנית הלימודים שקבע משרד החינוך למקצוע הבחינה ולרמת הבחינה;
 (2) התלמיד בחר ולמד את מקצוע הבחינה וברמת הבחינה שבהם בחר להיבחן, ותכנית הלימודים במקצוע הבחינה של הכיתה שבה למד, תואמת את דרישות תכנית הלימודים שקבע משרד החינוך, לצורך בחינת הבגרות במקצוע שבו בחר להיבחן.

2. (א) עמד התלמיד בשני התנאים שבתקנה 1, יהיה זכאי להיבחן בבחינת בגרות במקצוע הבחינה וברמת הבחינה שבהם בחר להיבחן, זולת אם הצוות המקצועי במוסד החינוך, הכולל את מנהל המוסד, היועץ החינוכי, מחנך הכיתה, המורה המקצועי המלמד את התלמיד את מקצוע הבחינה ורכז השכבה אם קיים כזה (להלן - הצוות המקצועי), לא אישר לו להיבחן בבחינת הבגרות מנימוקים מיוחדים שיפורטו בכתב.
 (ב) התלמיד יהיה רשאי לערור על החלטת הצוות המקצועי שלא לאפשר לו להיבחן במקצוע הבחינה שבו בחר, לפני המפקח הכולל של משרד החינוך; החלטת המפקח הכולל סופית; בתקנה זו, 'מפקח כולל' - כהגדרתו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956.

**"סייג
לזכות**

3. על אף האמור בתקנות 1 ו-2 (א) רשאי מנהל מוסד חינוך, במקרים חריגים ובהסכמת רוב חברי הצוות המקצועי, להתיר את השתתפות התלמיד בבחינת הבגרות גם אם לא נתקיימו התנאים לכך, כולם או מקצתם.

**"סמכות
המנהל
במקרים
חריגים**

הנה כי כן, התקנות מסייגות את הזכות להיבחן בבחינות הבגרות בסייגים ברורים. סייגים אלה אינם כוללים דרישת שלום מצד התלמיד כתנאי להיבחן בבחינות הבגרות, אלא סייגים חינוכיים שכולם שלובים וכרוכים במסגרת הלימוד שבבית-הספר ובצוות המקצועי שבו. בכך יש כדי לתמוך במסקנה כי בחינות הבגרות נכללות בגדר הסדר חינוך החינם הקבוע בחוק לימוד חובה.

יודגש כי המסקנה אליה הגענו מתייחסת אך לבחינות הבגרות בהן נבחנים התלמידים הלומדים בבתי-הספר התיכוניים על-פי חוק לימוד חובה. לפיכך, אין יסוד לחשש שהביעה באת-כוח המדינה שמא יהיה במסקנתנו האמורה כדי להשליך על

מימון של בחינות הבגרות האקסטרניות או בחינות אחרות הנדרשות לצורך קבלת תלמידים למוסדות להשכלה גבוהה (כגון הבחינה הפסיכומטרית).

גביית תשלום עבור בחינות הבגרות

10. משקבענו כי הסדר חינוך החינם חל על בחינות הבגרות, עלינו לברר מהי משמעות הדבר לעניין סמכותו של משרד החינוך לדרוש מהנבחנים תשלומים בעד בחינות אלה.

כפי שפורט לעיל, סעיף 6(ד) רישא לחוק לימוד חובה קובע כלל לפיו אין לדרוש דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו של מי שזכאי לחינוך חינם. כלל זה אינו מוחלט, ונקבעו לו בחוק חריגים. כך למשל, נקבע בסעיף 6(ד) סיפא הנ"ל כי רשות חינוך מקומית רשאית לגבות תשלומים והחזר הוצאות בעד אספקה ושירותים "שאינם מקובלים", והכל בתנאים ובנסיבות כמפורט בחוק. חריג זה חל על רשות חינוך מקומית בלבד ואינו יכול להיות מקור מסמיך לגביית תשלומים מטעם משרד החינוך עבור בחינות הבגרות. בהעדר הסמכה מפורשת בחוק לעניין גביית תשלומים עבור בחינות הבגרות, אין בכוחו של משרד החינוך לסטות מן הכלל הקבוע בסעיף 6(ד) רישא לחוק לפיו אין לגבות דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודי חינוך החינם, ובכלל זה בחינות הבגרות.

מעבר לדרוש, יצויין כי גם אלמלא נכללו בחינות הבגרות בגדר הסדר חינוך החינם, לא היתה המדינה רשאית לגבות תשלום עבור בחינות אלה ללא הוראה מסמיכה בדין. נעיר לעניין זה כי אין לקבל את טענת המדינה בנוגע למשמעות סיווגם של התשלומים עבור בחינות הבגרות כמחיר או דמי השתתפות, להבדיל מאגרה או מס. מבלי לקבוע מסמרות, נציין כי לדעתנו התשלום עבור בחינות הבגרות הינו סוג של אגרה, ומכל מקום הוא בגדר תשלום חובה, להבדיל ממחיר. מטעם זה אין לגבותו ללא הסמכה בחוק או לפי חוק (ראו: סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה). אשר על כן, מתבקשת המסקנה כי גביית התשלומים בגין בחינות הבגרות נעשית שלא בסמכות ולפיכך אינה כדין.

11. לא נעלם מעינינו הטיעון התקציבי שהעלתה המדינה להצדקת החיוב בתשלום עבור בחינות הבגרות. אכן, מערכת החינוך נפגעה שנה אחר שנה כתוצאה מקיצוצי תקציב. כפי שפירטה המדינה בתגובתה, עלותן הכוללת של בחינות הבגרות היא גבוהה ועל פי מדיניות שרי החינוך הנוהגת משך שנים, התגבשה עמדה - שאיננה נטולת יסוד

- כי העול המוטל על כתפי הורי התלמידים הנבחרים בבחינות הבגרות הוא יחסית קטן, אך תועלתו לתקציב משרד החינוך הינה משמעותית. המדינה הוסיפה וטענה כי ביטול חיוב התשלום של הנבחרים עבור בחינות הבגרות עלול לפגוע ברפורמות שהונהגו בנוגע לבחינות אלה (מועדי קיץ וחורף, מועד "הזדמנות שנייה", התאמת דרכי ההיבחנות לליקויי למידה) וכן בשירותי חינוך חשובים אחרים שהמדינה מעניקה לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך. אף אם יש ממש בטענות אלה, לא לנו להכריע בהן. כידוע, שיקולי תקציב - הגם ששיקולים כבדי משקל הם - אין בהם כשלעצמם כדי להעניק סמכות חוקית לרשות שלטונית כאשר סמכות זו לא ניתנה כנדרש בחוק. אם אמנם גישתם של המופקדים על החינוך בישראל היא כי התשלום המוטל על ההורים לשם השתתפות במימון בחינות הבגרות מוצדק הוא, עליהם לבסס את דרישתם ולעגן את סמכותם בחקיקה. בהעדר הוראה חוקית מסמיכה, אין הם רשאים להטיל את הנטל הכספי על ההורים, גם אם נטל זה נראה בעיניהם מוצדק וסביר.

בסיום הדברים נציין כי בבג"ץ ארגון הורים ארצי הנ"ל דן בית-משפט זה בסבירות שיעור התשלום שגבה משרד החינוך אותה עת עבור בחינות הבגרות. בפנינו טענה המדינה כי עצם הדיון בסבירות שיעורם של דמי בחינות הבגרות, מלמד כי בית-משפט זה אישר בבג"ץ ארגון הורים ארצי הנ"ל כי משרד החינוך מוסמך לגבות תשלומים אלה. בטענה זו אין ממש. באותה פרשה לא עמדה לדיון שאלת סמכותו של משרד החינוך לגבות את התשלומים הנדונים וממילא אין לראות בפסק-הדין האמור משום סתירה למסקנות אליהן באנו בעניין שבפנינו.

סוף דבר

12. בחינות הבגרות בבתי-הספר התיכוניים נכללות בגדר הסדר חינוך החינם על-פי חוק לימוד חובה. בהעדר הסמכה בחוק, אין משרד החינוך רשאי להורות על גביית תשלומים עבור בחינות אלה. לפיכך, הצו על תנאי הופך למוחלט במובן זה שאנו מצהירים כי גביית התשלומים מתלמידי התיכון עבור בחינות הבגרות נעשית שלא בסמכות ולפיכך אינה כדין.

יודגש כי איננו נוקטים כל עמדה בשאלה מה דינם של אלה ששילמו תשלום עבור בחינות הבגרות ללא עיגון בחוק, והאם עומדת להם זכות השבה עקב כך. שאלה זו לא עמדה לדיון בפנינו ואיננו מחווים בה כל דעה (ראו והשוו: בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד נ(2) 793, 819-820; רע"א 2837/98 ארד נ' בזק חברה

ישראלית לתקשורת, פ"ד נד(1) 612,600; ע"א 4335/01 עיריית צפת נ' בזק חברה
ישראלית לתקשורת, פ"ד נח(2) 17,24).

המשיבים ישאו בשכר טרחת עורך דין כולל בסך של 15,000 ₪ ובהוצאות
המשפט.

ש ו פ ט

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

א. (1) אני מסכים לפסק דינה של חברתי השופטת ביניש. פעמים שאילוצים
תקציביים – שהם במקרים רבים ממשיים וכבודם במקומם – מעוררים את יצירתיותו
של המינהל הציבורי לברוא יצור שקשה מאוד להתחקות אחר הגנטיקה המשפטית שלו.
כך גם בענייננו. בתודעה ה"רגילה" של האדם מן היישוב בחינות הבגרות הן המשך
ישיר וסיומת, בחינת פשיטא, ללימודים התיכוניים; זאת מבלי שנידרש לבחינות
החיצוניות ("אקסטרניות") הנערכות למי שלא זכה בלימודים מסודרים.

(2) טענת המשיבים – העוברת כחוט השני בעמדתם, ומלאכת הפרקליטות לא
היתה קלה כל עיקר בתיק – כי בחינות הבגרות אינן חובה והן בעלות תכלית חיצונית
למערכת החינוך, ככלי הערכה לצורך קבלה למוסדות להשכלה גבוהה ו"אלמנט חיצוני
ללימודים עצמם" בכל הכבוד, קשה לקבלה. מאז ומעולם – והדבר אינו טעון ראייה –
היו בחינות הבגרות מעשה הסיום של הלימודים התיכוניים. משכבר הימים אף נראו
בחינות אלה כשלב השכלה שרבים הסתפקו בו כהישג סביר, ובמודעות מחפשי עבודה
או מציעי עבודה אף נהגו לציין כי דרושים בעלי תעודת בגרות (או שהמציעים עצמם
הכריזו על כך). היכולת להשלים לימודים של 12 שנים בלא בחינות בגרות, לה טוענים
המשיבים, אמנם קיימת להלכה, וזכורות שנים שבהן בהתישבות הקיבוצית, למשל, לא
נבחנו בחינות בגרות כדי שהלימודים ייעשו לתכלית הלימוד. ואולם, מזה עת רבה

למצער - ובמיוחד מאז נערכות חלק ניכר מבחינות הבגרות עוד בסיום כיתה י' וכיתה י"א – יש לראותן, באופן מובהק וברוב רובם של המקרים, כחלק מתהליך הלימודים. ואם כך, ההבחנה שמבקשים המשיבים, במצוקתם התקציבית, בין שלבי הלימוד לבין הבחינות במסגרת חינוך חנם ספק אם יכולה היא לעמוד. לדידי, מציאות החיים מצדיקה לפרש את המלים "בעד לימודיו" בסעיף 6(ד) רישא לחוק לימוד חובה אף לשונית ככוללת את בחינות הבגרות, שכן "לימודיו", לרבות הבחינות במשמע, והפרדה ביניהם אינה טבעית ואין לה הצדק. משזו דעתי, לא כל שכן שמקובלת עלי הפרשנות התכליתית שהציעה חברתי, הנסמכת גם על תקנות זכויות התלמיד (תנאים לבחינות) התשס"ב-2002, בחינת נדבך פרשני נוסף.

(3) דומה שלא בכדי נחקק סעיף 9 לחוק זכויות התלמיד, שציטטה חברתי. דברי ההסבר להצעת חוק זכויות התלמיד התש"ס-2000 (ה"ח תש"ס, 452) מלמדים אותנו, כי החוק בא "להסדיר ולקבוע את זכויות התלמיד במסגרת מוסד החינוך שבו הוא לומד. הוא משקיף על חוקי החינוך השונים מנקודת מבט של התלמיד". על רקע זה, האם אין סעיף 9 משמיע לנו לא רק את זכותו המהותית של התלמיד להיבחן בחינות בגרות "במוסד החינוך שבו הוא לומד", אלא גם את היות בחינות הבגרות חלק מתכנית הלימודים? אם החוק מתפרש מ"נקודת מבט של התלמיד", האם אין להניח כי "התלמיד הסביר" ו"התלמידה הסבירה" ייצאו מן ההנחה, כי בחינות הבגרות הן חלק מתכנית הלימודים ככל משפטה וחוקתה? ועוד, דומה שגם במוסדות להשכלה גבוהה אין משלמים ככלל בנפרד בעבור הבחינות בסיומם של קורסים ושנות לימודים, ושכר הלימוד כולל את הבחינות.

(4) אוסיף, כי לדעתי קביעתו של תשלום – או אי קביעתו – לא הם שיכריעו את הכף בדילמה ובדאגה שעליהן הצביעו המשיבים, ועניינה האם ישנו עומס יתר של בחינות בגרות, ומה היחס בין הבחינות לבין יתר העשייה הפדגוגית.

ב. החינוך במשפט העברי

(1) ארשה לעצמי לייחד, בפסק דין שבו בחינוך עסקינן, מקום למקומו של החינוך באתוס היהודי ובמשפט העברי. לימוד תורה מוצא ביטויו הראשוני בתפילה מרכזית ליומו של היהודי, בשחרו ובערבו, קריאת שמע, שמקורה בפסוקי ספר דברים בה נאמר על דברי התורה "ושננתם לבניך" (דברים ו' ז'), וכדברי רש"י שם, "לבניך אלו התלמידים; מצינו בכל מקום שהתלמידים קרויים בנים". וכך גם דברי רש"י בקטע הבא של קריאת שמע ("והיה אם שמוע"): "ולמדתם אותם את בניכם לדבר בם..."

(דברים י"א, י"ט) - "משעה שהבן יודע לדבר למדהו 'תורה צוה לנו משה', שיהא זה לימוד דיבורו, מכאן אמרו, כשהתינוק מתחיל לדבר, אביו משיח עמו בלשון הקודש ומלמדו תורה...". משה אומר לבני ישראל (דברים ד', ה') "ראה למדתי אתכם חוקים ומשפטים כאשר צוני ה' אלהי לעשות כן בקרב הארץ אשר אתם באים שמה לרשתה", ולהלן (דברים ד', י"ד) "ואותי צוה ה' בעת ההיא ללמד אתכם חוקים ומשפטים..." ופורש "אתכם" (על-ידי רש"י במקום) כתורה שבעל פה.

(2) לא למותר להזכיר את המשנה במסכת אבות (ה', כ"א) מפי התנא רבי יהודה בן תימא "בן חמש שנים למקרא, בן עשר למשנה, בן שלש עשרה למצוות, בן חמש עשרה לתלמוד" – סדרי חינוך נמשכים, אם נרצה. עוד ראו תקנת ר' שמעון בן שטח, ירושלמי כתובות ח', י"א "שיהיו תינוקות הולכים לבית הספר"; כן ראו תקנתו הנודעת יותר של ר' יהושע בן גמלא שמספר עליה התלמוד (בבלי בבא בתרא כ"א, א'): "אמר רב יהודה אמר רב: ברם זכור אותו האיש לטוב ויהושע בן גמלא שמו (רש"י מתארו כאחד הכהנים הגדולים בימי בית שני - א"ר) שאלמלא הוא נשתכח תורה מישראל. שבתחילה מי שיש לו אב, מלמדו תורה, מי שאין לו אב לא היה למד תורה... עד שבא יהושע בן גמלא ותיקן שיהא מושיבין מלמדי תינוקות בכל מדינה ומדינה בכל עיר ועיר, ומכניסין אותו כבן שש כבן שבע". וראו בבלי בבא מציעא פ"ה ב' לסיפור המופלא של ר' חייא שפעל שלא תשתכח תורה מישראל על-ידי מערכת שלמה של הכנת מזון וספרי לימוד לילדים והסדרת הוראה של תורה ומשנה במקום שלא נמצאו בו מלמדים, שעל כך אמר רבי יהודה הנשיא "כמה גדולים מעשי חייא".

(3) התלמוד הבבלי (נדרים ל"ז א') נסמך על הפסוקים בדברים ד' ה' ו-ו' י"ד בדונו בשכר מלמדים, ומבחין הוא בין לימוד מקרא, שעליו נוטל המלמד שכר, לבין לימוד מדרש, ומן השקלא וטריא עולה כי לענין מקרא ישנן דעות שונות באשר להוראה בשכר (כגון שאפשר למלמד ליטול שכר שימור – שמירת התלמידים - או שכר פיסוק טעמים) מה שאין כן מדרש. התלמוד שם, בהסבירו מדוע אין נוטלין שכר בקשר ללימוד מדרש, מבסס גישתו על כך שהפסוקים הללו מתארים את דרך לימודו והוראתו של משה, ולפיכך "מה אני בחינם אף אתם נמי (גם כן) בחינם". גם בסוגיה בבבא בתרא כ"א א' נדרש התלמוד גם לשאלת שכרם של המורים (דברי רבא שם באשר למספר התלמידים הקובע לגבי שכירת מלמד תינוקות; ישנן דעות שונות באשר לכך – ראו בירור הלכה שם). ואולם, כפי שנראה להלן, המציאות הכתיבה צורך בשכר למלמדים.

(4) ראו גם רמב"ם בפירושו המשניות נדרים ד' ג' "לפי שאינו מותר בתורתנו בשום פנים ללמד מקצוע ממקצועות חכמת התורה בשכר... מה אני בחנם אף אתם

בחינם. אבל מותר ללמד את המקראות בשכר במקום שנהגו בכך מתוך כוונה שיהא אותו שכר לימוד הטעמים ושכר שמירת התינוקות שלא ייעזבו ויתקלקלו (כלומר שכר עניינים שהם "חיצוניים" לעצם לימוד התורה – א"ר) ואני תמה על אנשים גדולים שעיוורה אותם התאוה והכחישו את האמת והנהיגו לעצמם הקצבות בעד המשפטים והלימוד ונתלו בראיות קלושות...". להלכה נפסק (רמב"ם, מדע, הלכות תלמוד תורה א', ז'); "היה מנהג המדינה ליקח מלמד התינוקות שכר, נותן לו שכרו, וחייב ללמדו בשכר עד שיקרא תורה שבכתב כולה. מקום שנהגו ללמד תורה שבכתב בשכר מותר ללמד בשכר, אבל תורה שבעל פה אסור ללמדה בשכר, שנאמר "כאשר צוני ה'" בין מה אני בחינם למדתי אף אתם למדתם בחינם ממני, וכן כשתלמדו לדורות למדו בחינם כמו שלמדתם ממני. לא מצא מי שילמדו בחנם ילמדו בשכר, שנאמר 'אמת קנה'. יכול ילמד לאחרים בשכר, תלמוד לומר 'ואל תמכור' (על שם דברי הפסוק במשלי כ"ג, כ"ג "אמת קנה ואל-תמכר") הא למדת שאסור לו ללמד בשכר ואף על פי שלימדו רבו בשכר". רואים אנו כי במישור העקרוני הקו המנחה הוא הלימוד בחינם, והחריג הוא השכר, ויש להפעילו במשורה. אפשר ללמוד מכך גזירה שווה לענייננו.

(5) על החינוך במורשת ישראל ומרכזיותו ראו ד"ר יורם רבין, הזכות לחינוך, 45-56 והמקורות המובאים על-ידיו; ראו גם רשימתו "הזכות לחינוך והחובה לחנך – ולמדתם אותם את בניכם", פרשת השבוע, עקב תשס"ד, 175 (אביעד הכהן ומיכאל ויגודה, עורכים), והמקורות המאוזכרים ומצוטטים שם. ואכן, לעניין מימונו של החינוך מצטט הוא את ר' מאיר הלוי אבולעפיה (רמ"ה) (ספרד, המאה הי"ב – י"ג) בפירושו לתלמוד, שלפיו שכר המורים ממומן על-ידי הציבור "כי היכי דלילפו [כדי שילמדו] בני עניים כבני עשירים". וכך גם מובאת פסיקתו של הרב שניאור זלמן מלאדי (רוסיה, המאה הי"ח, האדמו"ר הראשון לחב"ד), בספרו שולחן ערוך הרב (תלמוד תורה, א-ג') "ושכר מלמדי תינוקות, תקנת חכמים היתה לפרוע מקופת הקהל בעד כל התינוקות שבעיר, בני העשירים והעניים יחד".

(6) עם זאת נגבה – כאמור – לא אחת שכר לימוד, ואף מדורג "לפי ממון" – כלומר, לפי היכולת הכלכלית; ראו הרמ"א (ר' משה איסרליש, המאה הט"ז) בהגהה לשולחן ערוך חושן משפט קס"ג, ג'; יצוין כי סימן קס"ג בשולחן ערוך חלק חושן משפט עניינו "דברים שבני העיר כופין זה את זה", ולענייננו "במקום שבני העיר מושיבין ביניהן מלמד תינוקות ואין אביהן של תינוקות יכול לשכור לבניהם ויצטרכו הקהל ליתן השכר גובין לפי ממון". ראו גם ערוך השולחן לר' יחיאל מיכל אפשטיין (רוסיה, המאה הי"ט – ה"כ) חושן משפט קס"ג א' "וכופין בני העיר זה את זה... ולשכור מלמדים ללמד תורה לבני עניים". קרי, הגביה היא למען בני עניים; ראו גם שם, י"ד "במקום

שבני העיר מושיבין ביניהם מלמד תינוקות לתלמוד תורה ואין אביהן של התינוקות יכולים לשכור לבניהם מפני עניותם והקהל צריכים ליתן שכר לימודים כמו בתלמוד תורה שבמדינתנו, גובין לפי ממון דעל העשיר מוטל יותר; רוצה לומר – שכר לימוד מדורג.

(7) עינינו הרואות כי חשיבותו של החינוך היא יסוד מוסד, והגישה הבסיסית לגביו היא אספקתו חינוך על-ידי הציבור והמלמדים, אך מציאות החיים מצדיקה גבייתו של שכר לימוד כשהמדובר בהורים בעלי אפשרות, ובמלמדי תורה שאין להם ממה להתפרנס או משום שכר בטלה (הרב שלמה זלמן אוירבאך "שביתת מורים", תחומין ה', 288, 291; ראו גם על קיפוח שכר המורים הרב צבי פסח פרנק, שם 293; הרב בן ציון מאיר ח' עוזיאל, שם, 293-294; הרב אורי דסברג "שביתת עובדים על פי ההלכה", (סקירה ביבליוגרפית), שם 295).

(8) הרב חיים דוד הלוי (עשה לך רב, ג', פ"ח) מזכיר כי עיקר החיוב בשכר הלימוד גם לאחר תקנת ר' יהושע בן גמלא, מוטל על ההורים, אך כשאין ידם משגת לשלם, קופת הציבור משלמת; ראו גם הרב א' בקשי-דורון בנין אב ד', נ"ה, עמ' רנ"א – רנ"ב בעניין חובת הציבור לעניין לימוד לעומת חובת היחיד, ו"החיוב על הציבור הוא לדאוג לכך שכל התלמידים ילמדו תורה בשכר" (עמ' רנ"ג). (על פי "אור שמח" לר' מאיר שמחה כהן מדוינסק); ראו גם חוות דעתו של יעקב שפירא, ממונה על ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מיום ל' שבט תשס"ה (9.2.05), בעניין "הזכות לחינוך" בפרק המבוסס על חוות דעת של ד"ר מיכאל ויגודה, ראש תחום המשפט העברי במשרד המשפטים, לוועדת החוקה); חוות הדעת מצביעה על מעבר הזכות לחינוך במשפט העברי מחובה פרטית לחובה ציבורית. כן ראו הרב יהודה זולדן, "הסעת תלמידים למוסדות חינוך מחוץ למקומות מגוריהם", תחומין י"ז 145; רבין, הזכות לחינוך, 50-51.

(9) אמנם לא מצאתי עיסוק ישיר בנושא התשלום בעד בחינות; אך דומני כי ניתן ללמוד באנלוגיה מן הדברים שהובאו, כי מחד גיסא, עיקר הלימוד אמור להיות בחינם, ומאידך גיסא ישנה התחשבות בצרכי החיים ובמציאות באשר לקביעתו של שכר לימוד. אלה יכולים להוות שיקול ערכי, המצריך מחשבה פרטנית רבה, בהחלטה אם וכיצד לקדם חקיקה שתכלול גביה בעבור בחינות הבגרות.

ג. ולבסוף, חברתי ציינה כי אין מקום לנקוט עמדה בשאלה מה דינו של מי ששילם בעבור בחינות בגרות ללא עיגון בחוק. כשלעצמי סבורני, כי אחת הדרכים

להתמודדות עם עניין זה עשויה להיות טמונה בדוקטרינה של הבטלות היחסית (ראו י' זמיר, הסמכות המינהלית ב', 830-832; בג"ץ 10455/02 אמיר נ' לשכת עורכי הדין (טרם פורסם) (השופט – כתארו אז – מצא); בג"ץ 551/99 שקם נ' מנהל המכס, פ"ד נ"ד 112, 120 (השופט זמיר); בג"ץ 4232/01 נח נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם) (השופט שטרסברג-כהן). ואולם, אין ההליך הנוכחי מקום לקבוע מסמרות בכך.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ד' ביניש.

ניתן היום, י"א בתמוז התשס"ה (18.7.2005).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט