

בג"ץ 6269/12

לפני: כבוד הנשיאה מ' נאור  
כבוד השופט ע' פוגלמן  
כבוד השופט צ' זילברטל

העותרים: 1. הנהגת ההורים הארצית  
2. הפורום לסלולריות שפויה  
3. עו"ד דפנה טחובר  
4. רן גרינברג  
5. אפרת גרינברג  
6. פלוני  
7. פלונית

נגד

המשיבים: 1. שר החינוך  
2. שר הבריאות  
3. השר להגנת הסביבה

התנגדות לצו על תנאי

(11.02.2015)

כ"ב בשבת התשע"ה

תאריך הישיבה:

עו"ד מיכאל בך

בשם העותרים 1-2 ו-4-7:

בעצמה

בשם העותרת 3:

עו"ד ערין ספדי עטילה

בשם המשיבים:

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

העידן שבו אנו חיים מתאפיין ב"מהפכת מידע". המרשתת (רשת האינטרנט) הפכה את המידע והידע האנושי לזמין ולנגיש יותר מאי פעם. משרד החינוך מבקש להתאים את תכנית הלימודים להתפתחות זו ופועל לחיבורם של בתי הספר בישראל למרשתת, כך שניתן יהיה להשתמש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים במסגרת ההוראה, הלמידה וההערכה. הדבר מחייב התקנת תשתית מתאימה בבתי הספר. משרד החינוך מתיר – בסייגים שנקבעו – התקנת תשתית מרשתת אלחוטית בבתי הספר. התקנת תשתית זו כרוכה בחשיפת התלמידים וצוות בית הספר למידה מסוימת של קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת. מידת הסיכון של קרינה זו והשפעותיה על בריאות האדם שנויות במחלוקת בין מומחים שונים. האם בתנאים אלה רשאי משרד החינוך להתיר התקנת תשתית מרשתת אלחוטית בסייגים שקבעו? האם מדיניות זו סבירה? אלו השאלות העומדת להכרעתנו.

## רקע

1. החל משנת הלימודים תשע"א (השנים 2010-2011) מפעיל משרד החינוך – הוא המשיב 1 (להלן: המשיב) – תכנית תקשוב לאומית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21 (להלן: תכנית התקשוב). במסגרת זו מותקנת תשתית מרשתת בפס רחב בבתי הספר כדי לאפשר שימוש במחשבים, מחשבים ניידים ומחשבי-לוח ("טאבלטים") (להלן: מכשירי קצה). מאז החלה תכנית התקשוב לפעול הותקנו בבתי הספר הן תשתיות מרשתת קוויות (להלן: תשתית קווית) הן תשתיות מרשתת אלחוטיות (להלן: תשתית אלחוטית). תשתית קווית פועלת כך שמכשירי הקצה מחוברים לנקודת מרשתת באמצעות כבלים. לעומת זאת, תשתית אלחוטית פועלת באמצעות נתב אלחוטי (Router) ש"משדר" את המרשתת למכשירי הקצה, דבר הגורם לפליטת קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת (להלן: קרינה או קרינה בלתי מייננת). המשיב היה ער לקיומו של דיון מדעי בנושא השפעותיה של הקרינה הבלתי מייננת על בריאות האדם, ולכן החליט לבחון את ההשלכות הבריאותיות והבטיחותיות של חשיפת תלמידים אליה. לצורך כך הוקם – בשלב הראשון – צוות בין-משרדי שבו היו חברים פרופ' גלברג, ראש אגף מניעת רעש וקרינה במשרד להגנת הסביבה המשמש גם כממונה על הקרינה לפי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 (להלן: הממונה על הקרינה; חוק הקרינה הבלתי מייננת); ד"ר רוזנברג, מנהל המחלקה לבריאות העובד במשרד הבריאות; ומר קוריאט, מנהל תחום ארגון וניהול ידע במשרד החינוך (להלן: הצוות). הצוות בחן את השפעותיה הבריאותיות של קרינה שמקורותיה בתשתית אלחוטית, בטלפונים ניידים ובמתקני השמל. לצורך דיוננו נתמקד בהמלצות הנוגעות לקרינה מתשתית אלחוטית.

2. הצוות גיבש טיוטת המלצות שהועמדה לעיון הציבור ביום 17.4.2012. לאחר קבלת הערות הציבור ודיון מקצועי נוסף, פרסם הצוות את המלצותיו הסופיות ביום 10.7.2012 במסמך שהוכתר "התאמת מערכת החינוך למאה ה-21 שילוב ציוד תקשורת ומחשבים בבתי הספר – השלכות בריאותיות ובטיחותיות" (להלן: המסמך). הצוות סקר את המצב הנוהג במדינות רבות בעולם ומצא כי הגישות נחלקות בין עידוד מובהק לשימוש בתשתית אלחוטית לבין איסור מוחלט על שימוש בתשתית כאמור; וכי ישנן גם גישות ביניים המתירות שימוש בתשתית אלחוטית בכפוף למגבלות שונות. הצוות מצא כי אין קביעה מדעית ברורה שלפיה חשיפה לקרינה בלתי מייננת פוגעת בבריאות האדם. לצד זאת, הצוות הדגיש כי ישנה מורכבות ייחודית בחשיפת תלמידים לקרינה בלתי מייננת שכן גילם הצעיר הופך אותם לפגיעים יותר לנזקים בריאותיים, שאף אם אינם ניכרים כעת עלולים להתפתח במרוצת השנים; כמו גם נוכח העובדה כי החשיפה לקרינה נכפית על התלמידים בגלל חובת הנוכחות בבית הספר מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. לפיכך, המליץ הצוות לנהוג בהתאם לעיקרון "הזהירות המונעת", היינו: לנקוט באמצעי זהירות מפני קרינה הבלתי מייננת הגם שזנזיקה טרם הוכחו באופן מובהק. זאת,

בדומה לעיקרון שביסוד חוק הקרינה הבלתי מייננת הקובע את התנאים שבהם ניתן לחשוף את הציבור למקור קרינה (ראו והשוו לסעיף 1 לחוק הקרינה הבלתי מייננת). זאת ועוד, הומלץ להעדיף ככל הניתן התקנת תשתית קווית בבתי הספר תוך שצוין כי השימוש בה מבטיח איזון ראוי בין הצרכים הפדגוגיים והטכנולוגיים מזה, לבין הסכנות הבריאותיות האפשריות לתלמידים מזה. לצד זאת, הצוות עמד על כך כי במקרים שבהם לא מתאפשרת התקנת תשתית קווית בבית הספר ומותקנת תשתית אלחוטית, יש להפעילה על פי כללי בטיחות וזהירות שפורטו במסמך; להקפיד על ביצוע בדיקות קרינה עתיות כדי לוודא שרמת הקרינה אינה חורגת מהתקנים שנקבעו; ולטפל בכל תלונה הנוגעת לרגישות יתר של תלמיד לקרינה בלתי מייננת.

3. על בסיס המלצות הצוות ולקראת שנת הלימודים תשע"ב (השנים 2011-2012) החליט המשיב לפרסם חוזר מנכ"ל בנושא. לאחר שנערכה עבודת מטה נוספת מול כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך פורסם ביום 10.10.2012 חוזר מנכ"ל מספר 3.6-9 "שילוב ציוד תקשורת והתקני קצה בבתי הספר – השלכות בריאותיות ובטיחותיות" (להלן: חוזר 2012). החוזר אימץ את המלצות הצוות שהופיעו במסמך, תוך שהודגש כי כלל ההוראות הכלולות בו הן על דעת הממונה על הקרינה (הגם שהתקנת תשתית אלחוטית בבתי הספר אינה מחייבת קבלת היתר מאת הממונה לפי חוק הקרינה הבלתי מייננת). בהתאם לכך קבע החוזר כי ברירת המחדל היא כי על בתי הספר להתקין תשתית קווית; כי תשתית אלחוטית תותקן רק במקרים שבהם התקנת תשתית קווית יוצרת מפגע בטיחותי, לאחר קבלת חוות דעת של יועץ בטיחות מוסמך ובאישור ממונה הבטיחות הארצי; כי בכל מקרה אין להשתמש במתקני קצה שאינם תומכים בחיבור לתשתית קווית; כי השימוש בתשתית אלחוטית יעשה תוך נקיטת מירב כללי הזהירות במטרה להפחית את עצמת הקרינה ואת מידת חשיפת התלמידים אליה; וכי תערכנה בדיקות קרינה עתיות כדי לבדוק שעצמת הקרינה אינה חורגת מן התקן.

4. לאחר פרסום חוזר 2012 התברר כי רבים מבתי הספר נתקלים בקשיים ביישומם. הקושי האחד עניינו בטיחותי, שכן חיווט הכיתה לאורכה ולרוחבה עלול ליצור מפגע של ממש. הקושי השני עניינו פדגוגי, שכן שימוש במכשירי קצה המחבורים לתשתית קווית מצמצם מאוד את נייחות הריהוט ומכשירי הקצה עצמם באופן המגביל את האפשרות לבצע פעילויות למידה דינמיות דוגמת לימוד בקבוצות. עוד ציינו חלק מבתי הספר כי התקנת תשתית קווית עלולה להקטין את כמות מכשירי הקצה שבהם ניתן לעשות שימוש בכל כיתה. נוכח התפתחויות אלו החליט המשיב על כינוס ועדה בין-משרדית (להלן: הוועדה) לצורך בחינה מחודשת של המדיניות שהותוותה בחוזר 2012, בשים לב לקשיי היישום שהתעוררו. לוועדה מונו כל חברי הצוות כמפורט מעלה, וכן נציגי ממשלה נוספים ממשרד התקשורת, ממשרד המדע והטכנולוגיה וממטה התקשוב הממשלתי. כמו כן, מונתה כחברה בצוות פרופ' סדצקי – מנהלת היחידה לאפידמיולוגיה של סרטן ושל קרינה במכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות וראש מרכז הידע בנושא קרינה בלתי מייננת – שהיא מומחית בעלת שם בנושא ומשמשת גם כיועצת למשרד הבריאות בנושא זה. בראש הוועדה עמד ד"ר רימון, מנהל מינהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע במשרד החינוך.

5. הוועדה השלימה את דיוניה בחודש יוני 2013. המלצותיה עוגנו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.6-11 "שילוב ציוד תקשורת והתקני קצה בבתי הספר – השלכות בריאותיות ובטיחותיות" (להלן: חוזר 2013) שנכנס לתוקפו ביום 27.8.2013 וביטל את חוזר 2012. גם בחוזר 2013 צוין כי כלל ההנחיות הנכללות בו הן על דעתו של הממונה על הקרינה. חוזר 2013 קבע אף הוא כי יש להעדיף התקנת תשתית קווית כל עוד התקנתה אינה יוצרת מפגע בטיחותי. לצד זאת, כפי שפורט בתצהיר התשובה לעתירה שעשה ד"ר רימון, הוועדה שבראשה עמד הכירה בכך שהתקנת תשתית אלחוטית עשויה להיות מוצדקת גם מטעמים פדגוגיים במצבים שבהם התקנת תשתית קווית בלבד עשויה להגביל את מגוון השימושים האפשריים במתקני הקצה. משכך, קבעה הוועדה כי גם במצבים אלה ניתן יהיה להקים תשתית אלחוטית בכפוף למגבלות שונות ובהן: הגבלת שכבת הגיל שממנה יחשפו

תלמידים לקרינה לכיתה א' ומעלה; התקנת תשתית קווית בכל בית ספר שאליה יחובר התקן קצה לשימוש המורה, כך שכשהמורה לבדו זקוק לחיבור למרשתת לא תופעל התשתית האלחוטית; נקיטת מירב האמצעים להגביל את משך חשיפת התלמידים לקרינה ולמזעור עצמתה; ועריכת בדיקות קרינה עתיות להבטחת עמידה בתקן המחייב. בנוסף, נקבע כי נוכח ההתפתחות המדעית והטכנולוגית המתמדת בנושא, תוסיף הוועדה הבין-משרדית להתכנס פעמיים בשנה כדי לבחון את המדיניות הנוהגת ואת הצורך בעדכונה.

## מהלך הדיון בעתירה

6. בין השנים 2013-2015 קיים בית משפט זה (במותבים שונים) ארבעה דיונים בעתירה שבמהלכם עקבנו בקפידה אחר ההתפתחויות שתוארו לעיל במדיניות המשיב. בשלב הראשון, ובטרם ניתן צו על תנאי, התקיימו שלושה דיונים: שניים בימים 6.2.2013 ו-18.7.2013 – לאחר כניסת חוזר 2012 לתוקף; ודיון נוסף ביום 23.4.2014, לאחר כניסת חוזר 2013 לתוקף. דיונים אלה הוקדשו בעיקר לבחינת טענת העותרים בדבר קיומו של פער ממשי בין מדיניותו המוצהרת של המשיב – כפי שעוגנה בחוזר התקף נכון לאותה עת – לבין מצב הדברים "בשטח". ביום 23.4.2014 ניתן צו על תנאי המורה למשיב לנמק מדוע לא יפעל לפי ההמלצות שנכללו במסמך (קרי, המסמך מיום 10.7.2012). לאחר מכן ביום 11.2.2015 התקיים דיון נוסף בהתנגדות לצו על תנאי.

7. לאורך התקופה כולה הגישו העותרים הודעות עדכון רבות שאליהן צורפו ממצאים וחומר נוסף לחומר שצורף לעתירה המקורית. אלה נועדו לתמוך ביתר שאת בטענות העותרים שעליהן נעמוד בהרחבה להלן, שלפיהן מדיניותו המוצהרת של המשיב אינה משקפת את "מדיניותו האמיתית" ואינה עולה בקנה אחד עם מצב הדברים הנוהג "בשטח"; וכי הידע המדעי שכבר קיים בנושא, כמו גם עדויות הולכות ומצטברות לתחלואת ילדים עקב חשיפה לקרינה בלתי מייננת, תומכים במסקנה שלפיה מדיניות המשיב אינה סבירה. כמו כן, בדיון שהתקיים ביום 11.2.2015 נשמעה טענת העותרת 3 כי היא סובלת ממצב רפואי מורכב שנגרם עקב החשיפה לקרינה, וכי מוכרים לה מידיעה אישית סיפוריהם של תלמידים רבים הסובלים מתופעות פיזיולוגיות קשות שנגרמו כתוצאה מחשיפה לקרינה.

8. במהלך הדיונים התבקשו הבהרות מן המשיב באשר לפער הנטען בין מדיניותו המוצהרת לבין מצב הדברים הקיים. המשיב עמד על כך שהוא פועל באופן עקבי ליישום החוזרים. זאת ועוד, בדיון שהתקיים ביום 18.7.2013 הבהירה באת כוח המשיב כי חוזר 2013 מחייב גם בתי ספר שהתקינו בעבר תשתית אלחוטית להתקין תשתית קווית, אלא אם מתקיים לגביהם אחד הסייגים המפורטים בחוזר, כמתואר לעיל. נוכח האמור הורה בית משפט זה למשיב למסור נתונים בנוגע ליישום חוזר 2013 ולגבותם בתצהיר מתאים. התבקשו נתונים לגבי מספר בתי הספר שבהם מותקנת תשתית קווית; מספר בתי הספר שבהם מותקנת תשתית אלחוטית; ומספר התלמידים הסובלים מרגישות יתר לקרינה בלתי מייננת. ביום 19.11.2013 עדכן המשיב לראשונה בנתונים חלקיים שהתייחסו ל-71.3% מכלל בתי הספר בישראל בלבד שהתבססו על סקר טלפוני שערכה עבורו חברה פרטית. בהמשך עודכנו הנתונים על סמך בדיקות יסודיות יותר שערך המשיב. על פי הנתונים המעודכנים האחרונים שהובאו לעיון בית המשפט ביום 5.2.2015, המתייחסים ל-1,986 מתוך כ-4,600 בתי ספר בישראל, ב-6 בתי ספר קיימת תשתית אלחוטית בלבד; ב-1,470 בתי ספר קיימת תשתית משולבת, קווית ואלחוטית; וב-510 בתי ספר ישנה תשתית קווית בלבד (יצוין כי בהודעת עדכון מיום 9.3.2015 נמסר כי בינתיים נאספו נתונים לגבי 2,270 בתי ספר, וכי ב-555 מהם מותקנת תשתית קווית בלבד, אך לא נמסר עדכון לגבי מספר בתי הספר שבהם מותקנת תשתית אלחוטית ולגבי מספר בתי הספר שבהם ישנה תשתית משולבת). עוד עדכן המשיב כי בינתיים נערכו בדיקות בטיחות וקרינה ב-1,047 בתי ספר על ידי בודקים מוסמכים מטעם המשרד להגנת הסביבה, וכי באף אחת מן המדידות לא נמדדה חריגה מרמת הקרינה המותרת, שהוגדרה מלכתחילה בתקן מחמיר פי 10 מהתקן

שקבע ארגון הבריאות העולמי. לצד זאת, אותרו ליקויים מסוימים לגבי יישום היבטים אחרים של חוזר 2013, והמשיב עדכן כי בכל מקרה שכזה גובש דו"ח לתיקון הליקויים תוך קציבת פרק זמן מתאים לכך.

9. המשיב ציין כי אין בידו למסור נתונים ביחס לבקשתנו האחרונה לעדכנו בדבר מספר התלמידים הסובלים מרגישות יתר לקרינה בלתי מייננת, בשל כך שטרם הוכרה מדעית תופעה של רגישות יתר לקרינה בלתי מייננת (המכונה גם Electronic Hypersensitivity – EHS). בהתאמה, גם ארגון הבריאות העולמי לא גיבש המלצה טיפולית ברורה ביחס לתופעה המתאפיינת במגוון של סימפטומים שמקורותיהם עשויים להשתנות, אלא המליץ על טיפול פרטני בסימפטומים (לרבות הערכה פסיכולוגית ופסיכיאטרית). על כן, לטענת המשיב, לא מדובר בתופעה ברת אבחון שניתן לעמוד על מספר הסובלים ממנה. דברים אלה נתמכו בחוות דעת של פרופ' סדצקי ובתצהירו של פרופ' גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. לצד זאת, התחייב המשיב לבחון כל תלונה פרטנית ולטפל בה בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה.

10. בנוסף, במסגרת תצהיר התשובה מיום 22.7.2014 עדכן המשיב כי החליט לאמץ מתווה לבחינת יישום חוזר 2013 שיתפרש על פני 4 שנים, שלטובתו הוקצו עשרות מיליוני ש"ח. במסגרת זאת ייאספו נתונים מעודכנים לגבי השימוש בתשתיות מרשתת בכל בתי הספר בארץ. כמו כן ייערכו בדיקות עתיות בבתי הספר שבהם מותקנת תשתית אלוטית כדי לבדוק שרמת הקרינה עומדת בתקן המותר וכדי לוודא שיתר ההוראות שנקבעו בחוזר 2013 מקוימות כנדרש. על ביצוע מתווה היישום הופקד צוות מקצועי אצל המשיב האחראי גם על תיקון ליקויים שיימצאו. המשיב ציין כי אי תיקון הליקויים צפוי לגרור סנקציות כלפי בית הספר. עוד עדכן המשיב כי התקבלו תלונות רפואיות מכמה בתי ספר. באותם בתי ספר ערך המשיב בדיקות קרינה ומצא כי לא נמדדה חריגה מרמת הקרינה המותרת. בנוסף, בבדיקות רפואיות שרוכזו ונבדקו ביוזמתו של משרד הבריאות באותם בתי ספר לא נמצא ממצא פתולוגי.

11. לאחר הדיון בהתנגדות לצו על תנאי שהתקיים ביום 11.2.2015, ונוכח טענות העותרים בדבר השפעותיה המזיקות של הקרינה על בריאות הילדים, הורינו למשיב להגיש תצהירים משלימים מאת פרופ' סדצקי ומאת פרופ' גלברג, הממונה על הקרינה. התצהירים הוגשו ביום 24.2.2015. מתצהירה של פרופ' סדצקי עולה כי מדיניות המשיב התגבשה בהתאם לידע העדכני הקיים בנושא, ובכלל זה התייחסות ארגון ה-IRAC (International Agency for Research on Cancer) מיסודו של ארגון הבריאות העולמי, שסיווג את הקרינה בלתי מייננת כ"מסרטן אפשרי בבני אדם", קביעה שעליה מסתמכים גם העותרים, כפי שנראה להלן. פרופ' סדצקי הבהירה כי משמעותו של הסיווג היא כי כל עוד לא יתקבלו הוכחות חד משמעיות לגבי קיומו או היעדר קיומו של קשר בין חשיפה לקרינה בלתי מייננת לבין הסיכון להתפתחות סרטן, יש להשתמש בטלפונים ניידים ובטכנולוגיות נוספות הפולטות קרינה באופן מושכל. בהתאם לכך, לעמדתה, יש לנהוג בענייננו בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת, כפי שנוהג המשיב. פרופ' גלברג הוסיף כי שימוש בתשתית אלוטית בתנאים שנקבעו בחוזר 2013 הוא בטוח ולא כרוך בחשיפה לקרינה ברמה העולה על הספים שנקבעו כבלתי מזיקים על ידי המשרד להגנת הסביבה, שהתבססו על המלצות ארגון הבריאות העולמי, לרבות לגבי ילדים, חולים וקשישים. בהמשך אפשרנו לעותרים להגיב בכתב על האמור בתצהירים אלה. תגובות הוגשו ביום 16.3.2015.

רואים אנו אפוא כי התשתית העובדתית והמקצועית שנפרשה בדיונים ובכתבי הטענות היא רחבה ומקפת. קודם שנדרש לשאלה המשפטית הממוקדת המסורה להכרעתנו, נעמוד על תמצית טענותיהם העיקריות של הצדדים לעתירה ועל הסעדים המתבקשים בגדרה.

טענות הצדדים לעתירה

12. העותרים טוענים כי מדיניות המשיב המעוגנת בחוזר 2013 היא בלתי סבירה ודינה להתבטל. לטענתם, חשיפת תלמידים לקרינה בלתי מייננת צפויה לגרום לנזקים קשים לבריאותם. לתמיכה בטענתם הציגו העותרים שורה ארוכה של מחקרים בינלאומיים ומסמכים אחרים ובהם עמדתו הנזכרת של ארגון ה-IRAC משנת 2011 שהכיר בקרינה הבלתי מייננת הנפלטת מטלפונים ניידים – אותו סוג קרינה הנפלטת מתשתית אלחוטית – כ"מסרטן אפשרי בבני אדם". עוד הציגו העותרים הפניות למאמרים ולמחקרים שונים שהתפרסמו בעולם, שחלקם מצביעים לכאורה על קיומו של קשר סיבתי בין חשיפה לקרינה לבין פגיעה בבריאות האדם בכלל, ובילדים בפרט. העותרים סבורים כי התשתית העובדתית-מדעית האמורה מובילה למסקנה ברורה שלפיה חשיפת תלמידים לקרינה בלתי מייננת – גם במגבלות שקבע המשיב במסגרת חוזר 2013 – מסוכנת לתלמידים, ועל כן יש לאסור עליה לחלוטין, גם אם הדבר צפוי לפגוע במידת מה בהיבטים הפדגוגיים של תכנית התקשוב; כי מסד הנתונים שעל בסיסו קבע המשיב את מדיניותו הוא חלקי וחסר; ובהתאמה, כי גם תקני הקרינה שקבע המשרד להגנת הסביבה – המבוססים אף הם על אותו מסד נתונים – אינם סבירים. בהמשך לכך, ובתגובה לתצהירים המשלימים מיום 24.2.2015, ביקשו העותרים ביום 16.3.2015 כי נורה על מינוי מומחה מטעם בית המשפט כדי שיכריע במחלוקת המדעית-עובדתית הניטשת בינם לבין המשיב.

13. טענה נוספת של העותרים שהוצגה בהרחבה בדיונים לפנינו, היא כי מדיניות המשיב כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר 2013 (ולפניו בחוזר 2012) – שלפיה ניתנת עדיפות עקרונית להתקנת תשתית קווית, למעט במקרים שפורטו לעיל – אינה משקפת את "מדיניותו האמיתית" של המשיב ואינה עולה בקנה אחד עם מצב הדברים הנוהג בפועל. לביסוס טענתם הצביעו העותרים על מקרים שבהם התאפשרה לכאורה התקנת תשתית אלחוטית בבתי ספר, מבלי שנבחנה עד תום האפשרות להתקין תשתית קווית, ומבלי שהתקבלה חוות דעת מיועץ בטיחות מוסמך, כנדרש; דוגמאות לחוסר היכרות מספק של הדרגים המקצועיים ברשות המקומית ובבתי הספר עם החוזרים המחייבים של המשיב; ודוגמאות להתקנת תשתית אלחוטית גם במקרים שבהם הורים רבים בבית הספר הביעו התנגדות מפורשת לכך. העותרים הוסיפו וטענו כי לא אחת המשיב בעצמו מעודד ומממן התקנת תשתית אלחוטית. בהקשר זה הצביעו, בין היתר, על מסמך הנוגע לתכנית התקשוב, הלקוח לטענתם מאתר המרשתת של המשיב, שממנו עולה – כך נטען – כי המשיב מעודד בגלוי את הגשתה של תכנית התקשוב באמצעות התקנת תשתית אלחוטית.

14. המשיב טוען כי דין הצו על תנאי להתבטל וכי דין העתירה להידחות. לשיטתו, הגם שיש להעדיף שימוש בתשתית קווית לצורך מזעור החשיפה של תלמידים לקרינה בלתי מייננת – כפי שנקבע בחוזר 2013, ולפניו בחוזר 2012 – קיים צורך בשימוש גם בתשתית אלחוטית כאשר הדבר מתחייב משיקולים פדגוגיים ובטיחותיים. להשקפת המשיב, מדיניותו המעוגנת בחוזר 2013 היא מדיניות סבירה המאזנת באופן ראוי בין השמירה על בריאות התלמידים לבין ההכרח הפדגוגי לשלב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים בהוראה. המשיב מדגיש כי המדיניות הסופית המופיעה בחוזר 2013 גובשה לאחר תהליך מקצועי סדור, שכלל היוועצות עם כלל המומחים וגורמי המקצוע הנוגעים לעניין, וכי רמת הקרינה נקבעה בהתאם לסף מחמיר פי 10 מרמת החשיפה שנקבעה על ידי ארגון הבריאות העולמי כחשיפה בלתי מזיקה. עוד הדגיש המשיב כי בבדיקות הקרינה שנערכו עד כה לא נמצאו כל חריגות מרמת הקרינה המותרת, וכי אין בידי דיווח לגבי נזק רפואי כלשהו שנגרם לתלמידים עקב החשיפה לקרינה.

15. לאחר שעיינו בטיעוני הצדדים ובחומר הרב שהונח לפתחנו, לא מצאנו כי הונחה עילה להתערבותנו בהחלטה נושא העתירה דנן. במוקד העתירה שלפנינו מחלוקת מקצועית בדבר השפעות אפשריות של קרינה בלתי מייננת על בריאות התלמידים. העותרים פרושו יריעה רחבה במטרה לשכנענו כי התשתית העובדתית-מדעית שהוצגה על ידם עדיפה על זו ששימשה את המשיב לצורך גיבוש מדיניותו בנושא, וכי תשתית זו תומכת במסקנה כי כבר היום יש לאסור כליל על שימוש בתשתית אלוטית בבתי הספר. העותרים אף ביקשו, כאמור, כי נורה על מינוי מומחה מטעם בית המשפט להכרעה במחלוקת זו.

16. יאמר כבר בראשית הדברים כי אין בידנו לקבוע כי מדיניות המשיב המעוגנת בחוזר 2013 היא בלתי סבירה במידה המצדיקה את התערבותנו. כידוע, החלטת הרשות תמצא סבירה אם היא מגלמת איזון ראוי בין מגוון השיקולים הצריכים לעניין. איזון זה עשוי להוליד מתחם רחב של אפשרויות פעולה שבחירה בכל אחת מהן תהייה סבירה אף אם בית המשפט סבור כי בנסיבות העניין הייתה עדיפה החלטה אחרת (ראו, בין רבים, ע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקה 22 (9.9.2014)). בענייננו, רוחבו של מתחם הסבירות נגזר מכך שעסקינן בהחלטה שבמומחיות מקצועית הנשענת על שיקולים מקצועיים מובהקים (בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 (26.11.2012) (להלן: עניין דלק)). זאת ועוד, הלכה מושרשת היא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטת הרשות המוסמכת שבתחום מומחיותה המקצועית של הרשות אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות. על הטעמים שביסוד הלכה זו עמדתי בהרחבה בעניין דלק. הבהרתי כי הלכה זו נובעת ממושכלות היסוד של הביקורת השיפוטית שלפיהן בית משפט זה אינו בא בנעלי הרשות, ובמיוחד כך כשמדובר בהכרעה בסוגיות מקצועיות מובהקות שבהן נהנית הרשות מהידע המקצועי, מהמומחיות ומהניסיון הרלוונטיים לקבלת ההחלטה. מאותם הטעמים – ובשונה מהמודל הקיים בהקשר זה במשפט האזרחי – ככלל, אין מקום למינויו של מומחה מטעם בית המשפט בהליך המינהלי. מינוי מומחה כאמור יביא להעתקת מרכז הכובד מהחלטת הרשות שהוסמכה לכך בדין לבית המשפט, ובפועל למומחה שמינה בית המשפט (עניין דלק, פסקאות 11-12). עמדה על כך השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש:

"כל עוד החלטת הרשות אינה חורגת ממיתחם הסבירות, כלומר כל עוד מדובר בהחלטה שרשות מינהלית סבירה הייתה יכולה לקבל, לא יתערב בית-המשפט בהחלטה [...] כך בדרך כלל, וכך במיוחד כאשר הרשות המינהלית משתיתה את החלטתה על בסיס חוות-דעת מקצועיות של גורמים מקצועיים [...] מקום שהפעילה הרשות מומחים מטעמה, לא ישים עצמו בית המשפט מומחה, וודאי שלא ימנה מומחה תחתיו כדי להכריע לגופה של מחלוקת מקצועית. אכן, לעולם לכל בעיה יהיו פותרים ופתרונים אחדים. ייתכן אף שבית-המשפט ייטה אחר החלטה המבכרת פתרון זה ולא פתרון אחר. אך בכך אין כדי להביא את בית-המשפט להחליף את שיקול-דעתה של הרשות בשיקול-דעתו" (בר"מ 3186/03 מדינת ישראל נ' עין דור, פ"ד נח(4) 754, 766 (2004); ראו גם: בג"ץ 13/80 "נון" תעשיית שמורים בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות, פ"ד לד(2) 693, 696-695 (1980); בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (21.10.2013); נימוקי פסק הדין מיום 2.7.2014, פסקה 47 לחוות דעתו של הנשיא א' גרוניס).

17. מדיניות המשיב הנבחנת בגדריה של עתירה זו, המתירה שימוש בתשתית אלחוטית במגבלות שפורטו בחוזר 2013, היא עניין מובהק שבמומחיות מקצועית. מדיניות זו נשענת על הערכתם המקצועית של המומחים ושל גורמי המקצוע הרלוונטיים, שעליהם נמנו, בין היתר, הממונה על הקרינה – אשר מתוקף תפקידו הסטטוטורי אמון על הגנת הציבור מפני השפעותיה של קרינה בלתי מייננת; פרופ' סדצקי, מומחית מובילה בתחום; ופרופ' גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. אלה גיבשו את המלצותיהם באשר למידת הסכנה שכרוכה בחשיפת תלמידים לקרינה בלתי מייננת בהתאם למגבלות ולכללי הזהירות שנקבעו. כפי שהדגיש המשיב, רמת הקרינה נקבעה בהתאם לסף שהוא מחמיר פי 10 מרמת החשיפה שנקבעה על ידי ארגון הבריאות העולמי כחשיפה בלתי מזיקה. מדיניות זו אומצה על ידי המשיב שאף הוסיף וקבע כי המדיניות תבחן באופן עתי על ידי הוועדה הבין-משרדית, וזאת נוכח ההתפתחויות המדעיות התכופות בתחום. אכן, העותרים הציגו תשתית עובדתית-מדעית חלופית המבקשת להוביל למסקנה שונה. ברם, בהתאם להלכה הנוהגת, אין די בכך כדי להצדיק את התערבותנו או כדי לבסס עילה מספקת להורות על מינוי מומחה מטעם בית המשפט בגדר הליך הביקורת השיפוטית. כך במיוחד שעה שהרשות בעניינו ביצעה הליך סדור ומקיף, שבמסגרתו בחנו כלל הגורמים הנוגעים בדבר – הן בצוות הבין-משרדי, הן בוועדה הבין-משרדית – את נקודת האיזון הראויה בין השיקולים הרלוונטיים – נזקה האפשריים של הקרינה הבלתי מייננת מזה, והצרכים הפדגוגיים שהותוו במסגרת תכנית התקשוב מזה.

18. זאת ועוד, הלכה למעשה, במסגרת חוזר 2012 נבחנה חלופה מחמירה יותר שלפיה יותר השימוש בתשתית אלחוטית רק במקרים של מפגע בטיחותי, אך נמצא כי בבתי ספר רבים ישנו קושי מעשי ליישם חלופה זו. לפיכך, אומצה בסופו של דבר המדיניות שעוגנה בחוזר 2013, שבראיית המשיב מגלמת את נקודת האיזון הראויה בין השיקולים האמורים. מדיניות זו כוללת שורה של כללי זהירות, בדיקות קרינה עתיות ומתווה מפורט ליישום ולמעקב אחר ביצוע החוזר. נוכח כל אלה, ובשים לב למתחם הסבירות הרחב העומד למשיב בסוגיות מקצועיות מהסוג שלפנינו, אין בידנו לקבוע כי מדיניות המשיב חורגת ממתחם זה.

19. לבסוף, אין בידנו לקבל את טענת העותרים שלפיה קיים פער בין חוזר 2013 לבין מה שהעותרים מכנים "מדיניותו האמיתית של משרד החינוך". הצו על תנאי שניתן בעתירה זו הורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יפעל המשיב בהתאם למסמך מיום 10.7.2012. כפי שראינו, אכן חלה התפתחות במדיניותו של המשיב החל משנת 2012 – אז פורסם לראשונה מסמך הצוות הבין-המשרדי – ועד היום. התפתחות זו מבטאת את הידע והניסיון המעשי שצבר המשיב הרלוונטיים לגיבוש המדיניות בנושא. אין בידנו לקבוע כי חוזר 2013, שמביא לידי ביטוי את המדיניות המחייבת את בתי הספר, אינו משקף את "מדיניותו האמיתית" של משרד החינוך. מטבע הדברים, במהלך הטמעתה של מדיניות חדשה אפשר שלא יהיו התאמות בין המדיניות המוצהרת לבין אופן יישומה בבתי הספר השונים, ובוודאי כך משהונהגו בה שינויים תכופים יחסית. לפיכך, ייתכן כי בנקודות זמן מסוימות נגלו פערים בין מדיניות המשיב לבין המצב השורר בחלק מבתי הספר. מכל מקום, המשיב עדכן בנתונים מעודכנים שנאספו במהלך הדיון בעתירה, שנתמכו בתצהירים מתאימים, ואין עילה לקבוע כי נתונים אלה אינם משקפים את המצב לאשורו. בצד האמור נשוב ונדגיש כי סיום הדיון בעתירה אין משמעו סיום הליך הבחינה שמקיימות הרשויות בנושא. המשיב ימשיך לבחון את יישום חוזר 2013 על פי מתווה סדור שגיבש שבמסגרתו יערכו בדיקות עתיות בבתי הספר כדי לוודא שרמת הקרינה עומדת בתקן המותר. באשר לטענות בדבר רגישות יתר לקרינה בלתי מייננת, הנחתנו היא כי המשיב – כפי התחייבותו – יבחן כל תלונה פרטנית בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה. ככל שהמשיב לא יעמוד בהתחייבותו אלו דלתות בית משפט זה פתוחות בפני העותרים.



20. בטרם חתימה נעיר כי לא נעלמה מעינינו דאגת העותרים לשלומם ובטיחותם של התלמידים במערכת החינוך. אף אנו ערים לזהירות המיוחדת המתחייבת מכך שמדובר בסוגיה בעלת השפעות אפשריות – סביבתיות ובריאותיות – על ילדי ישראל. מטעם זה נמשכו ההליכים בעתירה זו תקופה ארוכה תוך שמיצינו כל אפשרות לבחינה מדוקדקת של הטענות והסוגיות השונות שהועלו לפנינו. בסופו של יום מצאנו כי כל אלו נבדקו על ידי צוות רב תחומי של מומחים מן המעלה הראשונה מדיסציפלינות שונות, אותם הפקיד הדין על הסוגיה שלפנינו. הסמכות – כמו גם האחריות – מוטלת על הרשויות המוסמכות ובגדר כללי הביקורת השיפוטית לא מצאנו עילה להתערב במדיניות הנוגעת לחשיפת תלמידים לקרינה בלתי מייננת עקב שימוש בתשתית מרשתת אלחוטית שמצאה ביטוי בחוזר 2013. אציע אפוא לחבריי לבטל את הצו על תנאי ולדחות את העתירה. בנסיבות העניין, לא ייעשה צו להוצאות.

שופט

השופט צ' זילברטל:

אני מסכים.

שופט

הנשיאה מ' נאור:

אני מסכימה.

הנשיאה

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, י' באייר התשע"ה (29.4.2015).

שופט

שופט

הנשיאה

---