

הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

לטם פרי-חזן*

כמעט שני עשורים לאחר המהפכה החוקתית נקבע בבג"ץ טבקה כי הזכות לחינוך היא זכות חוקתית השלובה בזכות לכבוד. המאמר עומד על תהליכי התפתחותם של ההסדרים המרכזיים שעיצבו את הזכות לחינוך בישראל בשני העשורים האחרונים, במטרה לבחון אם וכיצד שיקף פסק-הדין בבג"ץ טבקה את המגמות המאפיינות את מדיניות החינוך.

הדיון מחולק לארבעה יסודות של הזכות לחינוך, על-פי מסגרת נורמטיבית המבוססת על ההגדרה שניתנה לזכות זו על-ידי ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות: הזכות לחינוך זמין, המחייבת את קיומם של מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות מתפקדים ובכמות מספקת במסגרת החינוך הציבורי, וכן את אישור הפעלתם של מוסדות חינוך פרטיים; הזכות לגישה שווה לחינוך, המתייחסת לאיסור הפליה בחינוך ולנגישות פיזית וכלכלית של שירותי חינוך; הזכות לחינוך מתקבל על הדעת, הן מבחינת תוכנו והן מבחינת האופן שבו הוא מועבר; והזכות לחינוך המותאם לצרכים תרבותיים, ליכולות לימודיות ולהעדפותיהם של הילדים.

מן המאמר עולה כי חלק מן ההסדרים הרחיבו את הזכות לחינוך, אם כי לעיתים באופן איטי והדרגתי. הסדרים אחרים צמצמו את הזכות לחינוך, בעיקר בשל כוחות מגזריים שהובילו את תהליכי ההסדרה. בקטגוריית-ביניים נמצאים הסדרים אשר מבטאים הכרה בזכות לחינוך, אך האופנים שבהם הם עוצבו ויושמו הגבילו ואף איינו את משמעותם. יש גם הסדרים המבטאים "תנועת מטוטלת" בין קווי מדיניות שונים. כן ניכר כי מימוש הזכות לחינוך, על כל יסודותיה, אינו שוויוני, וכי רבדיו השונים של אי-השוויון בחינוך משתלבים זה בזה ומעצימים את השפעתו.

* מרצה, החוג למנהיגות ומדיניות בחינוך, הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת חיפה. המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בכנס "הגנה על זכויות האדם בישראל: עשרים שנה למהפכה החוקתית" (האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה והמרכז הבינתחומי הרצליה, דצמבר 2011). אני מודה לשולמית אלמוג, לדן גבתון וליעל כפרי על עזרתם הרבה בשלבים שונים במהלך הדרך. אני מודה גם להרן רייכמן, לאריה קיזל, לאלעד פלד, למיכאל בירנהק ולתמי הראל בן שחר על שיחות והערות מועילות, וכן למערכת כתב-העת **משפט ועסקים** על עבודת העריכה. האחריות לתכנים היא שלי בלבד.

לנוכח האמור לעיל דומה כי ההכרה בזכות לחינוך כזכות חוקתית לא שיקפה שינויים מהותיים במדיניות החינוך. ספק אם יהיה בה כדי להשפיע בעתיד על מימוש הזכות לחינוך ללא תמורות במקומו של החינוך בסדרי העדיפויות הפוליטיים.

מבוא

- פרק א :** הזכות לחינוך זמין
1. בתי-ספר ציבוריים מתפקדים ובכמות מספקת: תקצוב החינוך הרשמי, חלוקתו ומערכת יחסיו עם חוק ההסדרים
 2. אישור הפעלתם של בתי-ספר שאינם ציבוריים והימנעות מסגירתם: בין חוק נהרי לפסק-דין חברותא
- פרק ב :** הזכות לגישה שווה לחינוך
1. איסור הפליה בחינוך: כיצד עקפה ההדרה בבתי-הספר את איסורי ההפליה
 2. נגישות פיזית של החינוך: הרחבת הגישה לחינוך בתוך בית-הספר, אל בית-הספר, בבית ובבית-החולים
 3. נגישות כלכלית של החינוך: מחירו המאמיר של חינוך "חינם"
- פרק ג :** הזכות לחינוך מתקבל על הדעת
1. תוכני חינוך מתקבלים על הדעת: סיפורן של תוכניות-הליבה
 2. חינוך המועבר באופן מתקבל על הדעת: התפתחותה של המדיניות המסדירה את איכות הסביבה החינוכית
- פרק ד :** הזכות לחינוך מותאם
1. חינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים: חד-תרבותיות חינוכית במערכת מתבזרת
 2. חינוך המותאם ליכולות לימודיות: חינוך מיוחד, חינוך למצטיינים ומה שביניהם
 3. חינוך המותאם לרצונות הילדים: זכויות השתתפות ובחירה במרחב הבית-ספרי
- אחרית-דבר: עתידה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית יציר הפסיקה

מבוא

"אין כזכות לחינוך האחוזה ונעוצה בערך כבוד האדם בקשר שאינו ניתן לניתוק. לא ניתן לנתק ולהפריד בין כבוד האדם לבין זכותו הבסיסית של אדם לקנות דעת, תרבות, ערכים ומיומנויות שבהשתלבותם מהווים תנאי לקיום ולחיים

בכבוד אנושי. בלא מימוש מלא של הזכות לחינוך נפגע כבודו של האדם, ונפגע קיומו האנושי בכבוד. בלא חינוך, נפגעת יכולתו של האדם לממש את הווייתו האנושית במלואה; פגיעה זו כמוה כפגיעה בזכותו לכבוד אנושי... יש יסוד לומר, אפוא, כי הזכות לחינוך מהווה, כשלעצמה, חלק מזכותו של אדם לכבוד אנושי בהקשר החוקתי...¹

כמעט שני עשורים לאחר המהפכה החוקתית נקבע בבג"ץ טבקה כי הזכות לחינוך מהווה חלק מכבוד האדם בהקשר החוקתי.² לקביעה זו קדמו פסקי-דין שהכירו בחשיבותה של הזכות לחינוך³ אך הותירו בצריך עיון את שאלת חוקתיותה,⁴ וכן עיגון של הזכות לחינוך בסעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, אשר אינו מפרט סטנדרטים מנחים ליישומה ומכפיף את מימושה "להוראות כל דין".⁵ על רקע זה,

- 1 בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פס' 16 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 31.8.2010) (להלן: בג"ץ טבקה).
- 2 שם. ראו גם בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, פס' 26 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 6.2.2011) (להלן: בג"ץ אבו לבדה). יש לציין כי בבג"ץ רובינשטיין נ' הכנסת נטען כי הזכות לחינוך הינה גם חלק מהזכות החוקתית לחופש העיסוק, אשר כוללת הן את הזכות לבחור בפרנסה המכבדת את בעליה והן את החופש לבחור בעיסוק התואם את רצונו וכישוריו של האדם. ראו את כתב העתירה בבג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 39 (להלן: כתב העתירה בבג"ץ רובינשטיין). נכון למועד כתיבתן של שורות אלה, עניין זה תלוי ועומד עדיין לפני בית-המשפט.
- 3 ראו, למשל, בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד (3) 2, 24 (1996); בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 213–214 (2002) (להלן: בג"ץ ועד פוריה עלית); בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 842–843 (2002) (להלן: בג"ץ יתד); בג"ץ 5108/04 אבו גודה נ' שרת החינוך, פ"ד נט(2) 241, 244–245 (2004) (להלן: בג"ץ אבו גודה); בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערכי בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נד(3) 233, 238 (2000) (להלן: בג"ץ תוכניות שח"ר); בג"ץ 6671/03 אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5) 577, 584–585 (2005) (להלן: בג"ץ אבו גנאם); בג"ץ 8046/04 בן עטייה נ' ראש-עיריית בת ים, פ"ד נט(4) 29, 33 (2005); בג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון-לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, פס' 4 לפסק-דינה של השופטת ביניש (פורסם בנבו, 18.7.2005) (להלן: בג"ץ ועד הורים עירוני ראשון-לציון); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערכים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 15 לפסק-דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו, 27.2.2006) (להלן: בג"ץ אזורי עדיפות לאומית); בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פס' 51 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 27.7.2008) (להלן: בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי).
- 4 ראו, למשל, בג"ץ יתד, שם, בעמ' 843; בג"ץ ועד הורים עירוני ראשון-לציון, שם, פס' 4 לפסק-דינה של השופטת ביניש.
- 5 ס' 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ס"ח 42 (להלן: חוק זכויות התלמיד). ממחקרו של דן גבתון על חוק זכויות התלמיד עולה כי רבים מן המאפיינים המבטיחים שנכללו בהצעת החוק הושמטו או צומצמו בתהליך החקיקה הסופי, ביניהם ההצהרה כי הזכות לחינוך מושגת "על ההכרה בעקרון השוויון ועל ההכרה בזכותם של אנשים צעירים לכיבוד דעת, לשלמות הגוף

הפסיקה בבג"ץ **טבקה**, שלפיה הזכות לחינוך היא זכות חוקתית, מהווה ציון-דרך עקרוני. קביעה זו לא נדרשה אומנם לצורך ההכרעה, אולם פסק-הדין יצר תשתית נורמטיבית רחבה לטענות חוקתיות אשר נבחנות בבית-המשפט העליון בימים אלה.⁶ הקביעה כי הזכות לחינוך מהווה חלק מכבוד האדם מעוררת שאלות באשר למשמעותה של זכות זו, באשר להסדרים המשפטיים המעצבים אותה ובאשר להיקף יישומה בישראל. האם הפסיקה ביקשה לשקף מגמת שיפור במקומה של הזכות לחינוך בסדרי העדיפויות הציבוריים או שמא היא ניסתה לעצור כוחות המכרסמים בזכות זו? כיצד היא משתלבת עם תהליכים משפטיים וחברתיים? אבקש לענות על שאלות אלה באמצעות הנחת קווים לדמותה של הזכות לחינוך בישראל ובחינת תהליכי התפתחותם של ההסדרים המרכזיים שעיצבו זכות זו בעשרים השנים שחלפו למן המהפכה החוקתית. בחלק מאותם תהליכים ניכרת השפעתה של המהפכה החוקתית, ואילו באחרים בולטים יותר גורמים נוספים שעיצבו את מדיניות החינוך בשני העשורים האחרונים, ביניהם שינויים במאזני הכוחות הפוליטיים, חילופים תכופים של שרי החינוך, תמורות חברתיות המקדשות את האינדיווידואליזם והתחרותיות על-חשבון הסולידריות החברתית, תהליכי הפרטה מקיפים, הפערים הגדלים בין שכבות האוכלוסייה, גלי העלייה וקבלת האמנה בדבר זכויות הילד.⁷

על-מנת לבחון את תהליכי התפתחותה של הזכות לחינוך, אבקש לאמץ את הצעתה של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות לראות את הזכות לחינוך ככוללת ארבעה יסודות:⁸ **זמינות (availability)** – הזכות למוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות זמינים; **נגישות (accessibility)** – הזכות לגישה שווה אל אותם מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות; **קבילות (acceptability)** – הזכות לחינוך מתקבל על הדעת הן מבחינת תכניו והן מבחינת האופן שבו הוא מועבר; ו**מותאמות (adaptability)** – הזכות לחינוך המותאם לצורכי התלמידים, בין היתר בהתאם לרקע החברתי והתרבותי שממנו באו. יסודות אלה של הזכות לחינוך מעוגנים באופנים שונים באמנה הבין-לאומית בדבר

[7] לצנעת הפרט" (ס' 1 להצעת חוק זכויות התלמיד, התש"ס-1999, 732מ, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/15/1039.rtf), והקביעה כי "זכותו של כל ילד במדינת ישראל לקבל השכלה בסיסית, ולרכוש את אותן מיומנויות אנושיות וחברתיות, שיאפשרו לו לספק את צרכיו בעתיד ולהיות אזרח עצמאי" (שם, ס' 4). ראו דן גבתון "לאיזה תלמיד החוק דואג? חוק זכויות התלמיד: תרומתו ותפקידו בראי הפסיקה" **משפט ועסקים** יד 767 (2012) (להלן: גבתון "לאיזה תלמיד החוק דואג?").

6 ראו את הדיון שקיים בית-המשפט העליון בבג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** בתאריך 6.9.2010.
7 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991) (להלן: האמנה בדבר זכויות הילד).

8 The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment* CESCR, *The Right to Education* (UN Doc. E/C.12/1999), para. 6 (להלן: *The Right to Education*). להצעות אחרות להגדרת יסודותיה של הזכות לחינוך ראו יורם רבין **הזכות לחינוך** (to Education Douglas Ray, *Rights, Education and the Evolution of the Curriculum*, in ; (2002) 64–62 EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE 17 (Douglas Ray et al. eds., 1994).

זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות⁹ ובאמנה בדבר זכויות הילד, אשר מקימות שתייהן חזקת התאמה פרשנית לחוקי המדינה.¹⁰ חזקה זו מקבלת משנה תוקף מכך שחוק זכויות התלמיד, המעגן את הזכות לחינוך, אינו מגדיר זכות זו, וקושר בינה לבין האמנה בדבר זכויות הילד.¹¹ הצעות לעיגון בחוק של יסודות הזכות לחינוך, אשר מתבססות על הגדרתה של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, עלו בעבר בדוח ועדת רוטלוי,¹² בדוח ועדת דוברת¹³ ובמסמכי מדיניות נוספים.¹⁴

הזכות לחינוך אינה מוגבלת אומנם לילדים,¹⁵ אך בשל הצורך לתחום את היקף הדיון, אתמקד במדיניות המסדירה מוסדות חינוך המיועדים לגילאי חינוך-חובה. המוסדות להשכלה גבוהה וחלק ממוסדות החינוך לגיל הרך, אשר לא חל עליהם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949,¹⁶ כפופים למסגרות נורמטיביות שונות, הראויות לדיון מקיף ונפרד. הפרספקטיבה המשפטית תושלם אומנם באמצעות בחינת תהליכים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים אשר השפיעו על עיצוב הנורמות ויישומן, אולם היא מכתובה במידה רבה את אופיו של הדיון. כאמור, מטרתו של חיבור זה היא להציע מסגרת נורמטיבית רחבה לסקירת המגמות המרכזיות בהסדרת הזכות לחינוך בישראל

9 אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966, אושרה ב-1991 ונכנסה לתוקף ב-1992) (להלן: האמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות).

10 קיימת חזקה פרשנית שלפיה יש התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות המשפט הבינ-לאומי שמדינת-ישראל מחויבת להן. ראו ע"פ 3112/94 אבר-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד (נג) 422, 430 (1999), מצוטט אצל שולמית אלמוג ואריאל בנדור "טובת ילדים, זכויות האדם" ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה 93, 98 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005). יש לציין כי במאמר יוזכרו בהקשרים שונים מקורות נוספים אשר אינם חלק מהמשפט הבינ-לאומי ההסכמי ולפיכך אינם מקימים חזקת התאמה פרשנית לחוקי המדינה. אולם כאמור, עיקר הדיון במשפט הבינ-לאומי יתמקד באמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובאמנה בדבר זכויות הילד, שהינן אמנות שהמדינה חתומה עליהן. יתר המקורות נכללו במאמר על-מנת להרחיב את המסגרת לבחינת יסודותיה ואופייה של הזכות לחינוך.

11 ס' 1 לחוק זכויות התלמיד. ראו גבתון "לאיזה תלמיד החוק דואג?", לעיל ה"ש 5.

12 הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה דוח ועדת המשנה בנושא חינוך 213–214 (2003) www.justice.gov.il/MOJHeb/YeutzVehakika/NosimMishpatim/ HavaadLeZhuyot/DochHinuch.

13 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל התוכנית הלאומית לחינוך 256 (2005) cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Ntfe/HdochHsofi/DochSofi.htm.

14 ראו, למשל, ויקטור לביא ורונית תירוש הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור 32 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מס' 44, 2003); "חוק חינוך – חובה! עקרונות חוק אחריות המדינה לחינוך" (הכל חינוך – התנועה לקידום החינוך בישראל, 2010) www.hakoled.org.il/webfiles/fck/File/hok_hahinuch.pdf.

15 בס' 13 (א) לאמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות נקבע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לחינוך".

16 חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 287 (להלן: חוק לימוד-חובה).

למן המהפכה החוקתית. מסגרת זו אינה מתיימרת למצות את הדיון בנושאים הרבים והמגוונים הקשורים למימושה של זכות זו.

הערה מקדמית נוספת קשורה לבחירות המושגיות. חקיקת החינוך בישראל מבחינה בין מוסדות חינוך "רשמיים" – אשר מוחזקים בידי המדינה והרשויות המקומיות,¹⁷ ומשתייכים לחינוך ה"ממלכתי", ה"ממלכתי-דתי" או ה"ממלכתי-משלב"¹⁸ – לבין מוסדות חינוך "מוכרים שאינם רשמיים"¹⁹ ומוסדות פטור.²⁰ במקומות שבהם אתיחס להגדרות הקיימות בחקיקה אשתמש במונחים המעוגנים בהגדרות אלה. אולם במסגרת הדיון העקרוני, ולנוכח ההגדרות במשפט הבין-לאומי, אבקש לכנות את מוסדות החינוך הרשמיים בישראל "בתי-ספר ציבוריים". את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ואת מוסדות הפטור, אשר מוחזקים על-ידי גורמים פרטיים, אבקש לכנות "בתי-ספר

17 ס' 1 לחוק לימוד-חובה.

18 ס' 1 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ס"ח 137 (להלן: חוק חינוך ממלכתי).

19 ס' 1 לחוק לימוד-חובה. מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מחולקים למספר רב של סוגים ותת-סוגים, ביניהם בתי-ספר חרדיים יסודיים לבנים ובתי-ספר חרדיים לבנות, בתי-ספר ייחודיים (כגון בתי-ספר לאומנויות, בתי-ספר דמוקרטיים ובתי-ספר אנתרופוסופיים), בתי-ספר של רשתות חינוך טכנולוגי, בתי-ספר אקסטרניים ובתי-ספר של עמותות מסוימות בחינוך ההתיישבותי. ראו דן גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם? מקום המשפט כמכשיר לקידום הוגנות במסגרת רפורמות בחינוך: ניתוח שלושה מקרים" **האם המשפט חשוב?** 355 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות, 2011) (להלן: גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם?"). נוסף על כך, כל בתי-הספר העל-יסודיים במדינה לכיתות ט-יב או לכיתות י-יב אינם מוסדות רשמיים, משום שהם לא הוכרו ככאלה ברשומות, אף שחלקם בבעלותן של הרשות המקומית או המדינה. ראו יובל וורגן ואיתי פידלמן "מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות בעבודתה של ועדת החינוך" 3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 19.3.2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02204.pdf.

20 קיימים שלושה מסלולים שבאמצעותם חוק לימוד-חובה מאפשר לפטור הורים מן החובה – המוטלת עליהם בס' 4 לחוק – לדאוג לכך שהילדים או הנערים ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר. **ראשית**, שר החינוך רשאי להורות כי הוריו של ילד או נער מסוים פטורים מחובה זו אם "(I) קיימים, לדעת השר, טעמים מיוחדים לכך שהילד או הנער לא ילמד במוסד חינוך מוכר, והילד או הנער מקבל באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר; או (II) השר משוכנע שאין הילד או הנער מסוגל ללמוד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר" (שם, ס' 5(ב)). מכוח סעיף זה מאשר משרד החינוך את החינוך הביתי. ראו יובל וורגן "חינוך ביתי" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 13.8.2007) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01977.pdf. **שנית**, שר החינוך רשאי להכריז על בית-ספר מסוים כמוסד אשר הורי הילדים הלומדים בו פטורים מן החובה שילדיהם ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר (ס' 5(א) לחוק לימוד-חובה). **שלישית**, תיקון משנת 2008 לחוק לימוד-חובה קובע כי מוסד חינוך תרבותי ייחודי – כהגדרתו בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, ס"ח 742 (להלן: חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים) – הינו מוסד אשר הורי הילדים הלומדים בו פטורים מן החובה שילדיהם ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר (ס' 5(א) לחוק לימוד-חובה). מוסדות הפטור הם בתי-ספר חרדיים לבנים המקבילים לכיתות א-ח, המצויים בבעלותם של גופים פרטיים מגוונים, וכן כמעט כל בתי-הספר החרדיים לבנים המקבילים לכיתות ט-יא שבהם מלמדים לימודי קודש בלבד (הישיבות הקטנות), אשר פועלים מכוח חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.

שאינם ציבוריים".²¹ כן יש להבהיר את השימוש במושג "בית-ספר", אשר אינו מובן מאליו לנוכח העובדה שבחקיקת החינוך בישראל נעשה שימוש במושג "מוסד חינוך" ושבישיח הציבורי נהוג לכנות חלק מבתי-הספר "תלמודי-תורה", "ישיבות" או "סמינרים". השימוש במושג "בית-ספר" מבטא השקפה שלפיה מוסדות החינוך לכיתות א-יב הם קודם-כל בתי-ספר, וקיים הבדל משמעותי בינם לבין מוסדות חינוך שאינם בתי-ספר.²² בכל הנוגע באחריותה של המדינה למימוש זכותם לחינוך של התלמידים המתחנכים בהם.

הדיון במאמר יחולק לארבעה חלקים, אשר כל אחד מהם יוקדש ליסוד מיסודותיה של הזכות לחינוך ולממדיו השונים. אין מדובר בחלוקה הרמטית, שכן יסודותיה של הזכות לחינוך, כיסודותיהן של כל זכויות האדם, אינם ניתנים להפרדה חדה, והם תלויים זה בזה וקשורים זה לזה.²³ באופנים רבים ושונים. כל סוגיה שתידון להלן רלוונטית אפוא ליותר מיסוד אחד של הזכות לחינוך, ומבטאת לעיתים קונפליקטים פנימיים בין אותם יסודות, המשקפים את מורכבותה של הזכות לחינוך ואת מטרותיה המגוונות. בחלק המסכם אבקש לעמוד על עתידה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית יציר הפסיקה.

פרק א: הזכות לחינוך זמין

ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מבחינה בין שני ממדים של הזכות לחינוך זמין. המימד האחד הוא הבטחת זמינותם של מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות מתפקדים ובכמות מספקת במסגרת החינוך הציבורי.²⁴ הוועדה מציינת כי הגורמים הנדרשים על-מנת שמוסדות החינוך הציבוריים והתוכניות החינוכיות הנלמדות בהם יתפקדו כוללים מרכיבים חומריים, כגון בניינים וחומרי הוראה, וכן מורים מיומנים

21 את המושג "בתי-ספר שאינם ציבוריים" העדפתי על המושג "בתי-ספר פרטיים" בשל הגבולות העמומים הקיימים בישראל בין מוסדות חינוך רשמיים לבין מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור. אופיים של גבולות אלה מתבטא, בין היתר, בעובדה שכל החטיבות עליונות משתייכות לחינוך המוכר שאינו רשמי, לרבות אלה שבבעלות ציבורית; בקיומו של "זרם-ביניים", אשר אינו מוגדר בחוק, הכולל את רשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייני החינוך התורני"; ובתקציבים הנכבדים המוקצים למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות הפטור. ההבחנה בין חינוך ציבורי לבין חינוך שאינו ציבורי תתמקד אפוא בזהותו של הגורם המחזיק את בית-הספר ומנהל אותו, בהתאם להגדרת חוק לימוד-חובה, והיא תיערך תוך מודעות לעמימות הנובעת מכך שחלק מבתי-ספר הממומנים באופן מלא על-ידי המדינה יוגדרו על-פיה בכל-זאת כבתי-ספר שאינם ציבוריים. אני מודה לדן גבתון על הערה זו. השאלה מהו חינוך ציבורי אינה ברורה כלל בעידן של הפרטה, ביזור ומעבר לניהול עצמי של בתי-ספר הן בישראל והן בעולם.

22 הכוונה היא למוסדות המספקים חינוך לא-פורמלי בשעות אחר-הצהריים.

23 ראו: *Vienna Declaration and Programme of Action* (1993), www.unhcr.org/refworld/topic,459d17822,459b17a82,3ae6b39ec,O.html.

24 *CESCR, The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 50.

המקבלים משכורות תחרותיות בשוק המקומי.²⁵ המימד האחר של הזכות לחינוך זמין, על-פי הגדרת הוועדה, הוא הימנעות מסגירת בתי-ספר פרטיים.²⁶

1. בתי-ספר ציבוריים מתפקדים ובכמות מספקת: תקצוב החינוך הרשמי, חלוקתו ומערכת יחסיו עם חוק ההסדרים

במשפט הבין-לאומי הזכות לחינוך ציבורי זמין מעוגנת באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הקובעת כי לשם השגת מימושה המלא של הזכות לחינוך יש לקיים "חינוך יסודי חובה וזמין... לכל",²⁷ וכן "חינוך תיכון לצורותיו השונות, לרבות חינוך תיכון טכני ומקצועי, [שיהיה] נחלת הכלל".²⁸ עוד קובעת אמנה זו כי "יש להמשיך באורח פעיל בפיתוחה של מערכת בתי ספר בכל הרמות... ולשפר בהתמדה את התנאים החומריים של סגל ההוראה".²⁹ הוראות דומות כלולות באמנה בדבר זכויות הילד, המטילה חובה על המדינות לדאוג לקיומו של "חינוך יסודי חובה"³⁰ וכן לעודד "צורות שונות של חינוך תיכון, לרבות חינוך כללי ומקצועי" ולעשותן זמינות לכל ילד.³¹ במאמר מוסגר יש להדגיש, כבר בשלב זה, כי קיימת הבחנה בין זמינות החינוך לבין שכר הלימוד הנדרש בעבורו. כאמור, הזכות לחינוך זמין מחייבת את המדינה להשקיע כספים בפיתוחם של מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות במסגרת החינוך הציבורי.³² הזכות לחינוך חנים הינה חלק מהזכות לגישה שווה אל אותם מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות, אשר תידון בהרחבה בהמשך.

בישראל חוק לימוד-חובה מקנה זכות לחינוך ציבורי זמין ל"כל ילד וכל נער" במשך חמש-עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן-ילדים ושתיים-עשרה בכיתות א עד יב.³³ סעיף 7(א) לחוק לימוד-חובה מעגן את אחריותה של המדינה למתן חינוך-חובה, וסעיף 7(ב) קובע כי קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה יהא מוטל על המדינה ועל רשויות החינוך המקומיות במשותף. המונחים "ילד" ו"נער" בסעיף 1 לחוק לימוד-חובה אינם מתייחסים לאזרחות, לתושבות או לאשרת שהייה.³⁴

25 ש.ם.

26 ש.ם.

27 ס' 13(ב)1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

28 ס' 13(ב)2) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

29 ס' 13(ב)5) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

30 ס' 28(א)1) לאמנה בדבר זכויות הילד.

31 ס' 28(א)2) לאמנה בדבר זכויות הילד.

32 ראו: Sital Kalantry, Jocelyn E. Getgen & Steven Arrigg Koh, *Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR*, 32 HUM. RTS. Q. 253, 275 (2010).

33 ס' 1, 2(א) ו-7 לחוק לימוד-חובה.

34 בבית-המשפט לעניינים מנהליים נדחתה בשנת 2010 טענה שלפיה הרשות המקומית אינה אחראית לספק שירותי חינוך לילדים אשר מתגוררים בתחום שיפוטה אך אינם רשומים כתושבים והוריהם

הרחבת חוק לימוד-חובה על כלל גילאי שלוש וארבע נקבעה בתיקון לחוק בשנת 1984, אך הוחלה באופן איטי והדרגתי בשל דחיות חוזרות ונשנות בחוק ההסדרים.³⁵ בשנת 2012, בעקבות המחאה החברתית, התקבלה החלטת ממשלה שהרחיבה את זכותם של גילאי שלוש וארבע לחינוך ציבורי זמין בערוץ מקביל לחוק לימוד-חובה.³⁶ הרחבת חוק לימוד-חובה על כיתות יא ו-יב, שנקבעה בתיקון לחוק בשנת 2007,³⁷ מיושמת אף היא בהדרגה.³⁸ התלמידים שחוק לימוד-חובה חל עליהם זכאים לחינוך ציבורי זמין במשך 41 שעות לפחות בכל שבוע, על-פי האמור בחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997.³⁹ גם השלמת החלתו של חוק זה נדחתה פעמים מספר

אינם משלמים מיסים. נפסק כי טענה זו אינה מעוגנת בכל הוראה חוקית. עת"ם (מנהליים ב"ש) 241/09 עודה נ' משרד החינוך, פס' 7 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 16.5.2010) (להלן: עת"ם עודה). בפסק-דין נוסף, משנת 2012, נקבע כי סירובה של עיריית אילת לקלוט ילדים של מבקשי מקלט במערכת החינוך הרגילה הינו בלתי-סביר. צוין כי מתן לגיטימציה להסדר של הפרדה בחינוך, על יסוד מדינת-המוצא של הילדים ומעמדם המשפטי, הינו חסר תקדים בעולם המערבי, וכי על משרד החינוך לנהוג בהתאם לאחריות המוטלת עליו מכוח חוק ומכוח האמנה בדבר זכויות הילד. עת"ם (מנהליים ב"ש) 29883-07-11 מאנג'אן נ' עיריית אילת (פורסם בנבו, 2.8.2012).

35 חוק לימוד-חובה הוחל על גילאי שלוש וארבע בעיקר ביישובים המסווגים בשני האשכולות התחתונים בדירוג חברתי-הכלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו יובל וורגן "דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 1.7.2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02258.pdf.

36 החלטת הממשלה מינואר 2012 לממן את חינוכם של גילאי שלוש וארבע לא החילה את חוק לימוד-חובה על הילדים בשכבות-גיל אלה, אך העניקה להם זכות לחינוך "ציבורי" זמין. את המונח "חינוך ציבורי" החילה הממשלה על גנים בבעלות ציבורית כמו-גם על גנים בבעלות פרטית לחלוטין אשר יבקשו הכרה כמוסד חינוך "מוכר שאינו רשמי" ויתחייבו להימנע מגביית שכר לימוד בתמורה לקבלת התקצוב הציבורי (החלטה 4088 של הממשלה ה-32 "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012) 147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm). בכך יצרה החלטת הממשלה "סלט" משפטי. כאמור, חקיקת החינוך בישראל מבחינה בין מוסדות חינוך "רשמיים", המוחזקים על-ידי המדינה והרשויות המקומיות, לבין מוסדות חינוך "מוכרים שאינם רשמיים" ומוסדות פטור, המוחזקים על-ידי גורמים פרטיים. בעוד יד אחת של הממשלה דוחה את בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים כחינוך "פרטי", כפי שיתואר בהמשך בחלק העוסק בזכות לחינוך פרטי זמין, היד האחרת מגדירה את הגנים המוכרים שאינם רשמיים כגנים "ציבוריים" על-אף היותם פרטיים באותה מידה.

37 ס' 8 לחוק לימוד חובה (תיקון מס' 29), התשס"ז-2007, ס"ח 392.

38 ראו צו לימוד חובה (החלה בכיתות י"א-י"ב), התש"ע-2009, ק"ת 136; צו לימוד חובה (החלה בכיתות י"א וי"ב) (מס' 2), התש"ע-2010, ק"ת 1621; צו לימוד חובה (החלה בכיתות י"א וי"ב), התשע"א-2011, ק"ת 1205; פרוטוקול ישיבה מס' 449 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (12.7.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2011-07-12-01.html.

39 תיקון לחוק משנת 2009 קובע כי בבתי-ספר שבהם מופעלת התוכנית "אופק חדש" לא יפתח מספר שעות הלימוד מ-37 שעות. ס' 3(ב) לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ס"ח 204 (להלן: חוק יום חינוך ארוך).

באמצעות חוק ההסדרים, והיא קבועה עתה לשנת 2015.⁴⁰ התיקונים המרחיבים את היקפו של חוק לימוד-חובה וכן חוק יום חינוך ארוך מבטאים על פניהם מחויבות מקיפה לזכות לחינוך ציבורי זמין, ובפועל אכן תרמו למימושה של זכות זו, גם אם באופן הדרגתי. נתונים אמפיריים מצביעים על כך שבשני העשורים האחרונים חל גידול הדרגתי בשיעור הלמידה הכללי במערכת החינוך וכן בשיעור התלמידים המסיימים כיתה יב.⁴¹ עם זאת, קיים פער משמעותי בין המחויבות העקרונית למימוש הזכות לחינוך ציבורי זמין לבין הנכונות הממשלתית להקצות משאבים למימוש זכות זו.

ביטוי נוסף לפער בין המחויבות לבין מימושה בפועל נידון במהלך העשור האחרון בבג"ץ **חמדאן נ' עיריית ירושלים**, אשר עסק במחסור בבתי-ספר רשמיים בירושלים המזרחית.⁴² בשנת 2001 ניתן פסק-דין שעיגן את התחייבותם של משרד החינוך ועיריית ירושלים לבנות 245 כיתות לימוד חדשות במסגרת תוכנית לארבע שנים. בעקבות בקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט, שבה נטען כי התוכנית לא יושמה, ניהל בית-המשפט העליון מעקב ממושך, משנת 2005, אחר התקדמותם של הליכי בינוי הכיתות במזרח ירושלים. בהחלטה משנת 2011 צוין כי ההתקדמות במתן פתרון לבעיית החינוך במזרח ירושלים היא איטית מדי, כי הרשויות כולן כשלו במשימה, וכי "חובת המדינה לספק חינוך רשמי לילדי מזרח ירושלים בעינה עומדת", אולם העתירות מיצו את עצמן, וספק אם ניתן להוסיף ולקדם את הנושא בצורה משמעותית.⁴³ מקרה נוסף שעסק בזכות לחינוך ציבורי זמין במזרח ירושלים נידון בבג"ץ **אבו לבדה נ' שרת החינוך**,⁴⁴ שבו ביקשו תלמידים תושבי מזרח ירושלים כי המדינה תחזיר להם את עלויות לימודיהם בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, משום שהיא לא מימשה את זכותם לחינוך בבתי-ספר רשמיים. בית-המשפט פסק, בשנת 2011, כי ככל שבמהלך תקופה של חמש שנים לא יגושר הפער בין דרישתם של תלמידי מזרח ירושלים להיקלט בחינוך הרשמי לבין

40 ש"ס 4(א); ס' 51 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ס"ח 138, 192 (תיקון עקיף לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997). הארכת יום הלימודים לגילאי שלוש עד תשע הייתה אחת ההמלצות המרכזיות בתחום החינוך בדוח ועדת טרכטנברג. מן הנתונים שהוצגו לפני הוועדה עולה כי רק כ-16% מתלמידי הגנים וכ-27% מתלמידי בתי-הספר היסודיים לומדים יום חינוך ארוך במסגרות פדגוגיות המפוקחות על-ידי משרד החינוך, ורק חלק מן התלמידים הללו זכאים לכך במסגרת חוק יום חינוך ארוך. תלמידים אחרים הלומדים יום חינוך ארוך במסגרות פדגוגיות המפוקחות על-ידי משרד החינוך משלמים סכומים גדולים בעבור זכאות זו, וזאת במסגרת תוכנית מיל"ת, המופעלת על-ידי קרן רש"י במימון משותף של משרד החינוך, הרשויות המקומיות וההורים. ראו **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** חלק ג – מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9 (2011) hidavrut.gov.il/content/4255.

41 נחום בלס "האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?" 27, 39 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2011) (להלן: בלס "האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?"). נתונים אלה כוללים את תלמידי מזרח ירושלים ואת התלמידים החרדים (שם).

42 בג"ץ 3834/01 **חמדאן נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 29.8.2001).

43 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 3834/01 **חמדאן נ' עיריית ירושלים**, פס' 6-7 (פורסם בנבו, 6.2.2011).

44 בג"ץ **אבו לבדה**, לעיל ה"ש 2.

יכולת הקליטה של מערכת החינוך, תידרש היערכות של הרשות במישור המימוני לצורך השגת הסדר כספי בינה לבין מוסדות החינוך החלופיים שבהם נקלטו תלמידים שבקשותיהם להשתלב בחינוך הרשמי נדחו.⁴⁵ בג"ץ **חמדאן ובג"ץ אבו לבדה** משקפים את המגבלות המוכנות בפסקי-דין בעלי משמעויות תקציביות רחבות-היקף,⁴⁶ אשר השפעתן גוברת עוד יותר כאשר קיימים קשיים פוליטיים ביישום המדיניות.⁴⁷ מגבלות אלה ניכרו גם ביישומן של פסקי-דין משנת 2006 שבו נקבע כי מפת אזורי העדיפות הלאומית, אשר מתווה עדיפויות בהקצאת משאבים לחינוך, מפלה לרעה יישובים ערביים.⁴⁸ גם במקרה זה הוגשה בקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט לאחר שמפת אזורי העדיפות הלאומית לא שונתה בתוך שנה כנדרש. בהחלטה משנת 2008 ציין בית-המשפט כי מדובר בביטוי חמור של חרות שהמדינה נוטלת לעצמה לא לקיים את פסק-הדין.⁴⁹

על-פי הגדרתה של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הזכות לחינוך ציבורי זמין נפגעת גם כאשר קיימים מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות בכמות מספקת אולם אלה אינם "מתפקדים", קרי, חסרים בהם מרכיבים חומריים נחוצים או מורים מיומנים המקבלים משכורות תחרותיות בשוק המקומי. הסדרה חלקית מאוד של המתקנים והשירותים שבת-הספר הציבוריים אמורים לספק קבועה בתקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), התשי"א-1951, הקובעות שירותים שאין לגבות בעבורם תשלומי הורים. התקנות מתייחסות, בין היתר, לחדרי קריאה, לעבודה של עובדים סוציאליים שמטרתה למנוע חיסורים ונשירה, לייעוץ מקצועי ולשירותי עזרה ראשונה.⁵⁰ בשנת

45 שם, פס' 64 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

46 ראו בעניין זה גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם?", לעיל ה"ש 19; Michael Heise, *The Courts, Education Policy, and Unintended Consequences*, 11 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 633, 654-657 (2002); Michael Heise, *Litigated Learning and the Limits of Law*, 57 VAND. L. REV. 2417 (2004); Eric A. Hanushek, *Introduction*, in *COURTING FAILURE: HOW SCHOOL FINANCE LAWSUITS EXPLOIT JUDGES' GOOD INTENTIONS AND HARM OUR CHILDREN* xiii, xvi-xvii (Eric A. Hanushek ed., 2006).

47 ראו: BENJAMIN MICHAEL SUPERFINE, *THE COURTS AND STANDARDS-BASED EDUCATION REFORM* 12 (2008); Molly S. McUsic, *The Law's Role in the Distribution of Education: The Promises and Pitfalls of School Finance Litigation*, in *LAW AND SCHOOL REFORM: SIX STRATEGIES FOR PROMOTING EDUCATIONAL EQUITY* 88, 137 (Jay P. Heubert ed., 1999).

48 בג"ץ **אזורי עדיפות לאומית**, לעיל ה"ש 3.

49 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 23.11.2008) (להלן: החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ **אזורי עדיפות לאומית**).

50 רשימה נוספת של שירותים בית-ספריים שבעבורם אין לגבות תשלומי הורים קבועה בחזר מנכ"ל משנת 2002. רשימה זו כוללת הוצאות תפעול, מנהלה ותחזוקה, שימוש בספרייה, שמירה ועוד. "תשלומי הורים" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך** סג/3ג(א), 3.11-9 (התשס"ג) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sc3ak3_11_9.htm (להלן: **חוזר מנכ"ל תשלומי הורים**).

2005 עתרו הורים לבג"ץ נגד החלטת משרד החינוך לא לספק שירותי עזרה ראשונה בבתי-ספר באמצעות נוכחות קבועה של אחות מוסמכת.⁵¹ בית-המשפט העיר כי חלה על המדינה החובה לספק את "השירותים המקובלים", קרי, אותם שירותים שהמחוקק קבע כי ראוי שיהיו באחריותן הבלעדית של רשויות החינוך.⁵² קביעה זו, אשר נראית מובנת מאליה לנוכח הוראות התקנות, נדרשה על רקע מגמות משמעותיות של עלייה בהיקף המימון הפרטי של החינוך.⁵³ דומה כי אחת מתוצאותיהן של מגמות אלה היא ערעור אחריותה של המדינה לספק חינוך ציבורי זמין לכלל התלמידים, לרבות אלה שהוריהם אינם מסוגלים לשדרג את השירותים הניתנים במסגרתו.

שירות משמעותי שעבר בשנים האחרונות לאחריותה החלקית של המדינה הוא הזנת התלמידים. חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, קובע כי לתלמידים בגני-חובה ובבתי-ספר יסודיים שבהם מתקיים יום לימודים ארוך מכוח חוק יום חינוך ארוך תסופק ארוחה חמה במימון משותף של המדינה, הרשויות המקומיות וההורים.⁵⁴ תחולתו של חוק ארוחה יומית מוגבלת הן בשל תחולתו ההדרגתית של חוק יום חינוך ארוך, הן בשל סעיף תחולה הדרגתית בחוק עצמו⁵⁵ והן בשל יישום חלקי, אשר אחת הסיבות המרכזיות לו היא הקושי הכלכלי של חלק מהרשויות המקומיות וחלק מן ההורים להשתתף במימון הארוחות.⁵⁶

כאמור, הזכות לחינוך ציבורי זמין מחייבת גם כמות מספקת של מורים מיומנים המקבלים משכורות תחרותיות בשוק המקומי. נתונים מצביעים על מחסור מתפתח

מן החוזר עולה כי הספקת מחשבים ומזגנים אינה באחריותן של המדינה והרשות המקומית (שם, ס' 6.1 ו-12.5).

51 בג"ץ 10794/05 לנדאו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 26.8.2007). לחלופין התבקש בעתירה לאפשר גביית תשלומי הורים כדי לשכור שירותי עזרה ראשונה.

52 שם, פס' 10 לפסק-הדין. במהלך הדיונים קיבלה על עצמה המדינה את החובה לספק שירותי עזרה ראשונה בבתי-ספר באמצעות מערך ייעודי של מד"א, ונפסק כי מדובר בפתרון סביר (שם, פס' 16 לפסק-הדין). ראו גם ע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות נ' משרד הבריאות (פורסם בנבו, 28.2.2011) (פסילת זכייתה של חברה פרטית במכרז למתן שירותי רפואה מונעת לתלמידים בכיתות א-ט, בשל כך שהאחות הראשית לא עברה השתלמות מוכרת).

53 ראו דיון בחלק ב3 להלן.

54 חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, ס"ח 70 (להלן: חוק ארוחה יומית).

55 ס' 4 לחוק ארוחה יומית.

56 ראו יובל וורגן "יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד – תמונת מצב" 6 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 15.11.2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02382.pdf; בג"ץ 602/07 ועד ההורים המוסדי של בית הספר אלזהרא ברה נ' משרד החינוך והספורט (פורסם בנבו, 18.2.2007). יש לציין כי קיימים ליקויים באיכות המזון המוגש מכוח חוק ארוחה יומית, בכמותו, בתנאי הגיהות (היגיינה) והתברואה בבתי-הספר וכן בפיקוח על תהליכי הייצור, ההובלה והחלוקה. ראו מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, 137, 181–195 (2009); אתי וייסבלאי "הפיקוח על הסעדה במוסדות חינוך" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 19.6.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02880.pdf.

במורים, בעיקר במתמטיקה, במדעים ובאנגלית.⁵⁷ על בסיס ניתוח של נתוני ה-OECD, כותבת רות קלינוב כי שכר המורים בישראל נמוך מאוד הן בהשוואה לשכר המורים במדינות אחרות בעלות תמ"ג דומה לנפש והן בהשוואה למשכורת שיכלו המורים להשתכר אילו פנו לתעסוקה שאינה הוראה.⁵⁸ לדבריה, השכר הנמוך עשוי להסביר את הקושי של מערכת החינוך לגייס מורים "איכותיים".⁵⁹ מפרספקטיבה זו, הרפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", שבמסגרתן עלה שכרם של חלק מהמורים, עשויות לתרום למימוש רחב יותר של הזכות לחינוך ציבורי זמין. כך גם תוכניות שונות שיישם משרד החינוך בשנים האחרונות במטרה למשוך ללימודי הוראה סטודנטים מצטיינים, ביניהן תוכנית "חותם" להסבת אקדמאים מצטיינים להוראה, תוכניות הסבה של עובדי היי-טק להוראה וכן מלגות שכר לימוד לסטודנטים מצטיינים ולסטודנטים המשלבים תואר שני עם תעודת הוראה.

בהשוואה למדינות ה-OECD, אחוז גבוה יחסית מהתוצר הלאומי הגולמי בישראל מוקדש לתקצוב החינוך.⁶⁰ אולם ברוח ה-OECD על החינוך בישראל מצוין כי נתון זה מטעה בשל מספרם הגבוה של התלמידים בישראל, וכי הנתון שיש להביא בחשבון בשיח על תפקודם של מוסדות החינוך הוא ההשקעה הכספית בכל תלמידה ותלמיד בישראל, שהינה נמוכה באופן משמעותי מזו שבמדינות ה-OECD.⁶¹ עוד נמצא על-ידי

57 ראו סמדר דוניצה-שמידט ורות זוזובסקי "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך" שבילי מחקר 18, 45 (2012). ממסמך שהוכן על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בשנים הקרובות צפוי מחסור של יותר מ-10,000 מורים במערכת החינוך בישראל. ראו יובל וורגן ואיתי פידלמן "מחסור במורים במערכת החינוך" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26.8.2008). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02154.pdf. נחום בלס כותב כי אין הוכחה חותכת בדבר מחסור במורים, אך קיימות עדויות על מחסור נקודתי במקומות מסוימים ובמקצועות מסוימים. נחום בלס "האם יש מחסור במורים?" (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2010). ראו גם ת"ק (תביעות קטנות י-ם) 1931/09 מילשטיין נ' מדינת ישראל – משרד החינוך (פורסם בנבו, 7.9.2009) (תביעה נגד משרד החינוך שבה התבקש סכום כספי לשיעורים פרטיים שיפצו על לימודי אנגלית לא-סדירים בבית-הספר בעקבות מחלה פתאומית של המורה לאנגלית; התביעה נדחתה, בין היתר, בשל המאמצים שנעשו למציאת מורה מחליף, אשר נמשכו זמן רב בשל "מחסור חמור במורים לאנגלית במקומות רבים בארץ, ובמיוחד בירושלים").

58 רות קלינוב "מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על-פי Education at a Glance 2010 (EAG) 23 (ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2010). cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim/Education+at+a+Glance+2010.htm.

59 שם, בעמ' 26.
60 OECD, OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2009 – HOW TO MOVE AHEAD IN EDUCATION REFORM 80–81 (2009), www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeecd/economics/oeecd-economic-surveys-israel-2009/how-to-move-ahead-in-education-reform_eco_surveys-isr-2009-6-en (להלן: OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2009).

61 ראו: OECD, EDUCATION AT A GLANCE 2010 – OECD INDICATORS 191, 195, 204 (2010), www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf. הנתונים ברוח מתייחסים להשקעות הציבוריות

מחברי הדוח כי בעשרים השנים האחרונות לא חל שינוי בשיעור תקצוב החינוך כאחוז מהתוצר הלאומי הגולמי.⁶² משמעות הדבר היא שבתקופה זו לא חל שיפור במקומו של החינוך בסדרי העדיפויות הכלכליים.

2. אישור הפעלתם של בתי-ספר שאינם ציבוריים והימנעות מסגירתם: בין חוק נהרי לפסק-דין חברותא

ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מציינת כי לזכות לחינוך זמין יש מימד נוסף – הימנעות מסגירת בתי-ספר פרטיים.⁶³ סעיף 13(ד) לאמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות וסעיף 29(ב) לאמנה בדבר זכויות הילד מעניקים לכל אדם את החירות להקים ולנהל מוסדות חינוך, בכפוף לכך שיישמרו בהם עקרונות-היסוד המתווים את מטרות החינוך⁶⁴ וכן אמות-מידה מינימליות כפי שייקבעו על-ידי המדינה. ניתן אפוא לומר כי החובה לממש את המימד השני של הזכות לחינוך זמין הינה רחבה מזו שהוועדה מציינת: על-פי האמנות הבינ-לאומיות, המדינה מחויבת לא רק להימנע מסגירת בתי-ספר שאינם ציבוריים, אלא גם לאשר את הקמתם של בתי-ספר שאינם ציבוריים העומדים בסטנדרטים הנדרשים מהם. עם זאת, המשפט הבינ-לאומי אינו מטיל חובה על המדינה לתקצב בתי-ספר שאינם ציבוריים.⁶⁵

הזכות להקים ולנהל בתי-ספר שאינם ציבוריים נתמכת בזכויות נוספות הקבועות באמנות הבינ-לאומיות. סוג אחד של זכויות הן זכויות הוריות. סעיף 26(3) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם קובע כי "להורים זכות בכורה לבחור את דרך החינוך לילדיהם". סעיף 13(ג) לאמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות וסעיף 5(1)(ב) לאמנה נגד אפליה בחינוך קובעים כי להורים יש חופש להבטיח חינוך דתי ומוסרי לילדיהם בהתאם להכרתם,⁶⁶ ולבחור לילדיהם בתי-ספר אחרים מאלה

והפרטיות בבתי-ספר ציבוריים ובכאלה שאינם ציבוריים. לשיעור ההשקעה הפרטית בחינוך ראו שם, בעמ' 226.

62 OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2009, לעיל ה"ש 60, בעמ' 81. במדינות ה-OECD ההוצאה הממוצעת לכל תלמיד גדלה בשיעורים גבוהים הרבה יותר מאשר בישראל. ראו בלס "האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?", לעיל ה"ש 41, בעמ' 17-18. לניתוח הנתונים ראו גם קלינוב, לעיל ה"ש 58, בעמ' 11.

63 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 50.

64 ראו בחלק ג להלן.

65 ראו לעניין זה: G. and L. Lindgren et al. v. Sweden, Communications Nos. 298/1988 and 299/1988, para. 10.3 (July 12th, 1990, UN Doc. CCPR/C/40/D/298/1988); Arie H. Hollis Waldman v. Canada, Communication No. 694/1996, para. 10.6 (November 5th, 1999, UN Doc. CCPR/C/67/D/694/1996).

66 אמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966, אושרה ב-1991 ונכנסה לתוקף ב-1992) (להלן: האמנה הבינ-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות);

שהוקמו על-ידי הרשויות הציבוריות, ובלבד שהם ממלאים אחר נורמות-הסף בתחום החינוך כפי שנקבעו או אושרו על-ידי המדינה.⁶⁷ סוג נוסף של זכויות רלוונטיות הוא זכויותיהם של אנשים המשתייכים למיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה או להשתמש בלשונם בצוותא עם החברים האחרים בקבוצתם.⁶⁸ זכויות אלה רחבות יותר כאשר מדובר באנשים המשתייכים לקבוצות מיעוט שהן מילידי המקום המקוריים (indigenous peoples).⁶⁹ הגנה ייחודית לזכותם של בני מיעוטים לאומיים לנהל את פעילותם החינוכית, לרבות תחזוקת בתי-הספר, קבועה באמנה נגד אפליה בחינוך.⁷⁰

הזכות להקים ולנהל בית-ספר, כמרגם הזכויות התומכות בה, מהוות חלק מזכות הילדים לחינוך בשל החזקה כי החלטותיהם של ההורים משקפות בדרך-כלל טוב יותר את טובת ילדיהם מאשר החלטות הנעשות על-ידי רשויות המדינה. הטיעונים העומדים ביסודה של חזקה זו מתבססים על-פי-רוב על ההנחה שההורים מכירים את צורכי ילדיהם⁷¹ ורוצים לפעול על-מנת לקדם את רווחתם של

אמנה נגד אפליה בחינוך, כ"א 12, 565 (נפתחה לחתימה ב-1960, אושרה ב-1961) (להלן: האמנה נגד אפליה בחינוך). ראו גם ס' 18(ד) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

67 יש לעיין כי באמנה בדבר זכויות הילד אין סעיף מקביל. ראו לעניין זה: KLAUS DIETER BEITER, THE PROTECTION OF THE RIGHT TO EDUCATION BY INTERNATIONAL LAW 122 (2006). עם זאת, ס' 14 לאמנה זו מקנה הגנה לזכויות ההורים לספק הכולנה לילדים במימוש זכויותיהם לחופש מחשבה, מצפון ודת. כמ-כך, ס' 5 לאותה אמנה קובע כך:

"המדינות החברות יכבדו את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים, או, מקום שניתן ליישום, של בני המשפחה המורחבת או הקהילה, כנהוג על-פי המסורת המקומית, של אפטרופסים חוקיים או של אישים אחרים האחראיים משפטית לילד, על-מנת לספק, באופן המתאים לצרכי הילד המתפתח, הכולנה והדרכה נאותה בהפעלת הזכויות המוכרות באמנה זו."

הזכויות המוכרות כוללות את זכות הילדים לחינוך, המעוגנת בס' 28 ו-29 לאמנה בדבר זכויות הילד. 68 ס' 27 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות. להגנות רחבות יותר ראו: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (Annex to GA Res. 47/135, UN Doc. A/47/49 (Vol. I) (1992), reprinted in 32 ILM 911 (1993). ההצהרה קובעת כי המדינות ינקטו אמצעים על-מנת ליצור תנאים שיאפשרו לאנשים המשתייכים לקבוצות מיעוט לבטא את מאפייניהם ולפתח את תרבותם, שפתם, דתם, מסורתם ומנהגיהם, מלבד במקרים שבהם נהגים ספציפיים מפרים את החוק המדינתי או מנוגדים לסטנדרטים בין-לאומיים (שם, ס' 4(2)).

69 ראו לעניין זה: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Articles 15-16 (G.A. Res. 61/295, UN Doc. A/RES/61/295, 2007) (להלן: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples).

70 ראו ס' 15(ג) לאמנה נגד אפליה בחינוך.

71 ראו בג"ץ 172/71 קרמר נ' עיריית ירושלים, פ"ד כה(1) 767, 779 (1971); רע"א 5587/97 היועץ המשפטי לממשלה נ' ב' אכר (קטיין) על ידי הוריו ואפטרופסיו הטבעיים, פ"ד נא(4) 830, 860 (1997) (להלן: רע"א אכר (קטיין)); MARTIN GUGGENHEIM, WHAT'S WRONG WITH CHILDREN'S RIGHTS 42 (2005); CHARLES FRIED, RIGHT AND WRONG 153 (1978).

ילדיהם,⁷² וכן על ההנחה שסביבה משפחתית אינטימית, החופשית מהתערבות המדינה, תורמת לילדים.⁷³

בישראל הזכות להקים ולנהל בית-ספר שאינו ציבורי אינה מעוגנת בחקיקה. דומה כי התהליך המשמעותי ביותר שחל בהסדרת מערכת החינוך למן המהפכה החוקתית נוגע במימוש זכות זו. סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי קובע כי שר החינוך רשאי לקבוע סדרים ותנאים להכרזת מוסדות חינוך כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים ולתמיכת המדינה בתקציביהם, "אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט". תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, שהותקנו בהתאם לסעיף 11 הנ"ל, קובעות את התנאים להכרזה במוסדות חינוך כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים.⁷⁴ עד לשנים האחרונות התמקדו תנאים אלה רק בסטנדרטים שבית-הספר עצמו עומד בהם, ביניהם מספר התלמידים הלומדים בו, השכלתם של המורים ומשכורותיהם, מספר ימי הלימוד, תוכנית הלימודים, מועדי החופשות וכן תנאי השיכון והציוד.⁷⁵ כן נדרש בית-ספר מוכר שאינו רשמי לקבל רישיון לפי חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, הקובע גם הוא תנאים דומים.⁷⁶ בעקבות תהליכי הסדרה המחייבים תקצוב של החינוך שאינו ציבורי,⁷⁷ תוקנו בשנת 2009 תקנות מוסדות מוכרים באופן שהרחיב את התנאים להכרזה במוסד חינוך כמוסד מוכר שאינו רשמי גם להשפעתו של אותו מוסד על החינוך הרשמי. על-פי תקנה 3(א) לתקנות מוסדות מוכרים, שר החינוך רשאי לא להכיר במוסד חינוך כמוסד חינוך מוכר שאינו רשמי אם הוא עלול לפגוע במערכת החינוך הממלכתית – למשל, לגרום לסגירה של כיתות, מוסד חינוך או מוסדות חינוך במערכת זו, להפחתת מספר התלמידים או שיעורם בה, או לפגיעה בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים הלומדים בה, קרי, לפגיעה בשילובם יחדיו של תלמידים בעלי יכולות למידה שונות ומשכבות חברתיות-כלכליות מגוונות. דומה כי תיקון זה אינו עולה בקנה אחד עם דרישות המשפט הבינ-לאומי שפורטו לעיל, שלפיהן קיימת זכות להקים ולנהל מוסדות חינוך העומדים בסטנדרטים מסוימים. יתר על כן, התיקון מקנה לשר החינוך שיקול-דעת גורף, ויש חשש שהוא יופעל בהתאם לשיקולים פוליטיים ובאופן לא-שוויוני.⁷⁸ נוסף על כך,

72 GUGGENHEIM, שם, בעמ' 35, 47.

73 שם, בעמ' 38, 101; JOSEPH GOLDSTEIN, ANNA FREUD & ALBERT J. SOLNIT, BEFORE THE BEST INTERESTS OF THE CHILD 9-10 (1979).

74 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, ק"ת 104 (להלן: תקנות מוסדות מוכרים).

75 תק' 3 לתקנות מוסדות מוכרים.

76 ס' 9(א) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, ס"ח 180 (להלן: חוק פיקוח על בתי-ספר). הסעיף מתייחס לתחומים הבאים: (1) תוכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים; (2) הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך; (3) מבני בית-הספר והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי הלימוד, הספח והשירות; (4) תנאי הבטיחות בבית-הספר; (5) הריהוט והציוד של בית-הספר; (6) הבסיס הכספי לקיום בית-הספר.

77 ראו בהמשך חלק זה.

78 על הצורך בהפעלת סטנדרטים שוויוניים בהחלטה על הכרה במוסד חינוך ראו בש"א (שלום מ"א) 27/05 פתחי עולם (ע"ר) נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, תק"ש 17793 (1) 2007.

התיקון אינו מתיישב עם חוק פיקוח על בתי-ספר, אשר מתווה כאמור סטנדרטים הקשורים לבית-הספר עצמו, ולא להשפעתו על החינוך הרשמי. נוצרת אפוא הפרדה מלאכותית בין שאלת רישויו של בית-הספר לבין שאלת ההכרה בו, שכן שילוב ההסדרים מאפשר לכאורה לתת רישיון לבית-ספר שאינו רשמי ולאחר-מכן לסרב להכיר בו כמוסד חינוך מוכר שאינו רשמי. יש להדגיש בהקשר זה כי על-פי חוק לימוד-חובה, הורים אשר שולחים את ילדיהם לבית-ספר שאינו מוסד חינוך רשמי, מוסד מוכר שאינו רשמי או מוסד פטור – עוברים עברה פלילית.⁷⁹

יישום תקנה 3(א1) לתקנות מוסדות מוכרים נידון בפסק-דינו של בית-המשפט לעניינים מנהליים אשר פסל בשנת 2011 את החלטת משרד החינוך לא לאשר את הפעלת בית-הספר "חברותא".⁸⁰ באותו מקרה קבע משרד החינוך כי אין לתת רישיון לבית-הספר משום שפתיחתו עלולה לפגוע בעקרון האינטגרציה, במספר הכיתות בבית-הספר הרשמיים ובמערך החינוכי ברשות החינוך המקומית.⁸¹ בית-המשפט קבע כי אי-אפשר להחיל את הוראותיה של תקנה 3(א1) לתקנות מוסדות מוכרים, המתייחסות להשפעתו של בית-הספר על החינוך הרשמי, על חוק פיקוח על בתי-ספר, אשר אינו כולל הוראות דומות.⁸² למרות זאת התייחס בית-המשפט מבחינה עובדתית לאופנים שבהם בית-הספר "חברותא" עומד בתנאים של תקנה 3(א1) הנ"ל, ודחה את טענותיו של משרד החינוך בהקשר זה. נפסק כי אין לפגוע בזכות ההורים לבחור את חינוך ילדיהם בהסתמך על נימוקים כלליים ואפשרויות תיאורטיות, וכי נטל ההוכחה לעניין הנזקים הצפויים למוסדות החינוך הרשמיים מוטל על משרד החינוך.⁸³ חודשים מספר לאחר פרסום עמ"נ **חברותא** פורסם עמ"נ **כנסיית מר ג'יריס**, אשר פסל את החלטת משרד החינוך לא לאשר את הפעלתו של בית-ספר נוצרי-אורתודוקסי. פסק-הדין מנומק באופן דומה לעמ"נ **חברותא**, ומתייחס, בין היתר, גם לצורך לנקוט מדיניות שווה ביחס לזרמים השונים.⁸⁴

פסקי-הדין בעמ"נ **חברותא** ובעמ"נ **כנסיית מר ג'יריס** עולים בקנה אחד עם פסקי-דין נוספים של בתי-המשפט לעניינים מנהליים אשר חיזקו בעשור האחרון את זכות ההורים לבחור בחינוך שאינו ציבורי.⁸⁵ כאמור, זכותם של הורים להקים ולנהל בית-ספר שאינו

79 ס' 1 ר-4 לחוק לימוד-חובה.

80 עמ"נ (מנהליים ת"א) 52641-12-10 מדינת ישראל – משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות – חברה לתועלת הציבור בע"מ (פורסם בנבו, 15.6.2011) (להלן: עמ"נ **חברותא**).

81 שם, פס' 17.

82 שם, פס' 25.

83 שם, פס' 33.

84 עמ"נ 12302-07-11 מדינת ישראל – משרד החינוך נ' העמותה למען כנסיית מר ג'יריס – כפר יאסיף, פס' 9 לפסק-הדין (פורסם בנבו, 18.10.2011) (להלן: עמ"נ **כנסיית מר ג'יריס**).

85 ראו, למשל, עת"ם (מנהליים ת"א) 1294/01 עתיד נ' משרד החינוך, תק-מח 2001(3) 830; עמ"נ (מנהליים ת"א) 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נ' משרד החינוך, תק-מח 2011(1) 9461. להרחבה ראו את מאמריו המקיפים של דן גבתון: דן גבתון "בציפייה למזרחי נ' מחלקת החינוך של טופי-גן השרון (לא נידון): מבט משווה וביקורתי על עמדת בית-המשפט העליון כלפי

ציבורי או לבחור לחנך את ילדיהם בבית-ספר כזה מהווה חלק מזכות הילדים לחינוך בשל החלטה שהורים של הורים משקפות בדרך-כלל באופן הטוב ביותר את טובת ילדיהם. יפים לעניין זה דבריה של השופטת ביניש בע"פ **פלונית נ' מדינת ישראל** שלפיהם "התפיסה הבסיסית, הן מבחינה משפטית והן מבחינה פסיכולוגית-חינוכית, היא כי במקרה הרגיל שיקול-דעתם של ההורים הוא אשר מסמל ומגבש באופן הטוב ביותר את ההחלטות הראויות בגידול ילדיהם".⁸⁶ עם זאת, הפסיקה הקנתה מעמד נורמטיבי גבוה יותר לזכויות ההורים בתא המשפחתי מאשר לזכויות ההורים במרחב הבית-ספרי, וזאת גם כאשר דובר במרחב שאינו ציבורי, ואף כזה שיוסד על-ידי ההורים ונוהל על-ידיהם.⁸⁷ הגבולות שהוצבו בפסיקה לזכויות ההורים במרחב הבית-ספרי באים

האינטגרציה בחינוך בישראל" **עיוני משפט** כח 473 (2004); גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם?", לעיל ה"ש 19.

86 ע"פ 4596/98 **פלונית נ' מדינת ישראל**, פ"ד נד(1) 145, 182 (2000) (להלן: ע"פ **פלונית**). ראו גם ע"א 2266/93 **פלוני, קטין נ' פלוני**, פ"ד מט(1) 221, 233 (1995) (להלן: הלכת **פלוני**). יפים לכך דבריו של בריאן ברי: "Just as democracy is the worst form of government except for all the others, so parents... are, for all their faults, better than any yet-discovered alternative for raising children." BRIAN BARRY, CULTURE AND EQUALITY: AN EGALITARIAN CRITIQUE OF MULTICULTURALISM 202 (2001).

87 זכותם של הורים לחנך את ילדיהם כראות עיניהם הוכרה בפסיקה בית-המשפט העליון בהלכת **פלוני**, שם, שבה נקבע כי "זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם" (שם, בעמ' 235). יש לציין כי הלכת **פלוני** נפסקה במקרה שעסק במחלוקת בין שני ההורים באשר לאופי החינוך הדתי שיקבל ילדם. הלכה זו נזכרה בפסיקות מאוחרות יותר, אולם היקפה צומצם. כך, למשל, במקרה שעסק במחלוקת בין הורים לבין צוות רפואי בנוגע לטיפול שיינתן לילד נקבע כי "להורים נתונה זכות יסודית לאוטונומיה בהחלטות הנוגעות לגידול ילדיהם" (רע"א **אכר (קטין)**, לעיל ה"ש 71, בעמ' 859); ובמקרה שעסק במחלוקת בין שני ההורים לגבי מתן טיפול פסיכולוגי לילדם נקבע כי "זכותם של ההורים לקיים את חובתם ולגדל את ילדיהם בדרך הנראית להם" (בע"ם 5710/05 **פלוני נ' פלוני**, פ"ד סא(2) 663, פס' 10 לפסק-הדין (2006)). פסק-דין אחרים של בית-המשפט העליון שבהם צוטטה הלכת **פלוני** דיברו על הזכות להורות כזכות-יסוד בהקשר של הוצאת ילדים מחזקת הוריהם ובהקשר של הקמת משפחה. ראו, למשל, בע"ם 366/06 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 14.2.2007); בג"ץ 2245/06 **דוברין נ' שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 13.6.2006); בע"ם 5082/05 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני**, פ"ד ס(3) 201 (2005); דנ"א 6041/02 **פלונית נ' פלוני**, פ"ד נח(6) 246 (2004); דנ"א 7015/94 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד נ(1) 48 (1995). לאחרונה נסוג בית-המשפט העליון באופן משמעותי מהלכת **פלוני** בהקשר הקונקרטי של זכות הבחירה של ההורים במסגרת הבית-ספרית. בבג"ץ **טבקה** הוכרה זכות ההורים לחנך את ילדיהם – ובלשונו של בית-המשפט, "הזכות לאוטונומיה אישית בחינוך" – כזכות "חשובה", ה"מוכרת בשיטה הדמוקרטית" (בג"ץ **טבקה**, לעיל ה"ש 1, פס' 23, 33 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה). אולם בית-המשפט נמנע מלהגדיר זכות זו כזכות-יסוד או כזכות חוקתית, וקבע לפיכך כי היא נסוגה מפני הזכות החוקתית לשוויון בחינוך (שם, פס' 33 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה). ניתן אפוא לומר כי זכות ההורים לחנך את ילדיהם כראות עיניהם מוכרת בפסיקה בית-המשפט העליון כזכות-יסוד בספֶרה המשפחתית, הפרטית. קביעה זו עולה בקנה אחד גם עם קיומה של זכות חוקתית

לידי ביטוי, בין היתר, במחויבות להבטיח לילדיהם חינוך מתקבל על הדעת וכן באיסור להפלות ילדים אחרים.⁸⁸ הזכות להקים ולנהל בתי-ספר שאינם ציבוריים הינה אפוא זכות שהמדינה רשאית ואף חייבת להגבילה בתנאים שונים. השאלה היא מהן ההצדקות להטלת ההגבלות, אם הן מעוגנות בחוק ואם יישומן נעשה באופן שוויוני.

מימוש הזכות לחינוך זמין בבתי-ספר שאינם ציבוריים אינו תלוי רק בהכרה באותם בתי-ספר, אלא גם בהיקף התקצוב שהמדינה מעניקה להם. כאמור, המשפט הבין-לאומי אינו מחייב את המדינה לתקצב חינוך שאינו ציבורי, אולם ברי כי הזכות להקים ולנהל בית-ספר לא תוכל במקרים רבים לבוא לידי מימוש ללא תקצוב מהמדינה.⁸⁹ בישראל לא הוסדר לאורך שנים תקצובם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ושל מוסדות הפטור. כזכור, סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי קובע כי שר החינוך רשאי לתמוך במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אם יחליט כך ובמידה שיחליט. עד שנת 1992 נעשה תקצובם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ושל מוסדות הפטור על-פי שיטת הכספים הייחודיים, ללא אמות-מידה ברורות ובהשפעת לחץ פוליטי משמעותי.⁹⁰ לנוכח פסיקת בג"ץ⁹¹ נחקק בשנת 1992 סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, המשמש בסיס לחוקי התקציב השנתיים. הוראות סעיף 3 לחוק יסודות התקציב מבטיחות כי התמיכה הממשלתית במוסדות ציבור תחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים ובהתאם לנוהל התמיכות הממשלתי.⁹² מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור נחשבים מוסדות ציבור לפי החוק, בהיותם גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרת חינוך. חריג להוראות סעיף 3 הנ"ל נקבע לגבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המשתייכים לרשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייין החינוך התורני", אשר זכאים למימון על-פי אמות-מידה ענייניות אחידות ושוויוניות "כמו לכלל ילדי ישראל".

לפרטיות, המעוגנת בס' 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150 (ראו הלכת פלוני, לעיל ה"ש 86, בעמ' 235). בכל הנוגע במרחב הבית-ספרי נקבע, כאמור, כי זכות ההורים היא זכות "חשובה", אולם אין היא עולה כדי זכות חוקתית בעלת מעמד שווה לזכות הילדים לחינוך.

88 ראו בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 3; בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1.

89 ראו BEITER, לעיל ה"ש 67, בעמ' 565-566; Yoram Rabin, *The Many Faces of the Right to Education*, in EXPLORING SOCIAL RIGHTS: BETWEEN THEORY AND PRACTICE 265, 272 (Daphne Barak-Erez & Eyal M. Gross eds., 2007).

90 להרחבה ראו אמנון דה-הרטוך "תמיכת המדינה במוסדות ציבור – לבלוב הכספים הייחודיים" משפטים כט 75 (1998). ראו גם את דבריו של השופט זמיר בבג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג (5) 337, 344 (1999) (להלן: בג"ץ התנועה המסורתית):

"אכן, על שיטת הכספים הייחודיים אפשר היה לומר כי היא לעג לרש: חוק התקציב השנתי נעשה, ביודעין ובגלוי, מכשיר לחלוקה של כספי המדינה, כאילו היו שלל בחירות, באופן שקיפח מוסדות טובים וראויים לתמיכה, רק משום שלא היו מקורבים למלכות."

91 בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מ"ב (4) 705, 707 (1989).

92 להרחבה בדבר מטרות הסעיף ראו בג"ץ התנועה המסורתית, לעיל ה"ש 90, בעמ' 344; בג"ץ 6634/94 יקותיאלי נ' השר לענייני דתות, פ"ד מט (5) 45, 48 (1995); בג"ץ 7378/97 מועצת תנועות הנוער נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נב (3) 438, 433 (1998).

בשנת 2000 עיצב בית-המשפט העליון עקרונות מנחים לעניין תקצובם של מוסדות חינוך שאינם רשמיים בבג"ץ רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך.⁹³ באותו מקרה נקבע כי "מוסדות-החינוך הרשמיים אבר הם בגופה של המדינה", ובאמצעותם "ממלאה המדינה את חובתה לספק חינוך לילדי ישראל", ואילו בעניינם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים אין המדינה נושאת בחובות ליתן חינוך לילדים המתחנכים בהם או לממן את החזקתם של אותם מוסדות.⁹⁴ עקרונות אלה עולים בקנה אחד עם הגדרת הזכות לחינוך זמין במשפט הבין-לאומי. כפי שנראה בהמשך, בעשור האחרון חלה נסיגה משמעותית מיישומם.

בשנת 2003, בעקבות עתירה לבג"ץ,⁹⁵ נקבע לראשונה בחוזר מנכ"ל מדרג תקצוב של בתי-ספר לפי מעמד המשפטי. לפי מדרג התקצוב שנקבע, מוסדות החינוך הרשמיים מהווים את יחידת התקצוב הבסיסית – 100%; מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים זכאים ל-75% מתקציבי החינוך הרשמי; ומוסדות הפטור זכאים ל-55% מתקציבי החינוך הרשמי.⁹⁶ בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, החוזר קובע חריג למדרג האמור, ומציין כי תקציב השעות במוסדות החינוך ברשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייני החינוך התורני" יהיה שווה לזה של מוסדות החינוך הרשמיים, בתנאי שהם יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית.⁹⁷

באותה תקופה החלו לעלות לפני בית-המשפט טענות שלפיהן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב מפלה לטובה את רשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייני החינוך התורני" ביחס למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אחרים.⁹⁸ בית-המשפט העליון הכיר בכך שההסדר בסעיף 3א מכשיר חלוקה לא-שוויונית של התמיכה הממשלתית, אולם קבע כי מדובר בהסדר שנקבע לפני חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפיכך הוא מוגן מכוח סעיף שמירת הדינים.⁹⁹ בפסק-דין משנת 2006 המליץ בית-המשפט למחוקק לתת את דעתו לנושא זה, "נוכח חשיבותה ומרכזיותה של הזכות לחינוך וחשיבות עקרון השוויון בחינוך".¹⁰⁰ לנוכח פסיקת בית-המשפט העליון, סירב בית-המשפט לעניינים

93 בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69 (2000) (להלן: הלכת רשת גני חב"ד).

94 שם, בעמ' 81–82.

95 בג"ץ 1614/00 בית ספר הריאלי בחיפה נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 19.2.2004).

96 "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סג/10(ג), 34-3 (התשס"ג) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sc10ck3_7_34.htm (להלן: חוזר מנכ"ל תקצוב החינוך היסודי).

97 שם.

98 בג"ץ 2828/02 עמותת "אלערפאן" נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 14.4.2004) (להלן: בג"ץ אלערפאן); בג"ץ 10808/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שרת החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 11.7.2006) (להלן: בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל).

99 בג"ץ אלערפאן, שם; בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל, שם, פס' 10 לפסק-דינה של השופטת ברלינר ופס' 3 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

100 בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 98, פס' 3 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

מנהליים להרחיב את ההסדר בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, העוסק כאמור בתמיכת המדינה במוסדות ציבור, גם להקצאת קרקע הנעשית על-ידי הרשויות המקומיות.¹⁰¹ פסיקה זו של בית-המשפט לעניינים מנהליים הובילה בשנת 2007 לחקיקת סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, אשר זכה בכינוי "חוק נהרי".¹⁰² חוק נהרי מחייב את הרשויות המקומיות לממן את מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ביחס דומה לזה שהמדינה מממנת אותם. עוד קובע חוק זה כי אין בהוראות הנזכרות לעיל כדי לגרוע מסמכותה של רשות חינוך מקומית לקבוע שיעור השתתפות גבוה יותר.¹⁰³ חוק נהרי התקבל בהליך מזורז.¹⁰⁴ בדיון סוער שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת הועלו טענות רבות על-ידי ראשי השלטון המקומי בדבר העדר כיסוי תקציבי לחיובן של הרשויות המקומיות להשתתף בתקציביהם של מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.¹⁰⁵ טענות אלה לא זכו במענה, ובאותו יום אישרה הוועדה להעביר את הצעת החוק למליאת הכנסת לקריאת השנייה והשלישית. במהלך הדיון במליאה, אשר בסופו התקבל החוק, הצרה שרת החינוך על נוכחותם הדלה של חברי-הכנסת, אשר "אינם מתעניינים בחינוך הממלכתי".¹⁰⁶ חודשים מספר לאחר חקיקת חוק נהרי חתמה שרת החינוך יולי תמיר על תקנות ליישומו (להלן: תקנות נהרי), אשר נועדו לקבוע סדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד של מוסדות חינוך מוכרים

- 101 עת"ם (מנהליים ת"א) 1187/05 נציגות הבית המשותף, ועד הבית ברח' פפר 18, פתח תקוה נ' עיריית פתח תקוה, תק-מח 2005(3) 413, פס' 16 לפסק-הדין. נקבע כי יש להגביל את הפטור שניתן לרשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייני החינוך התורני" מן ההליך השוויוני הקבוע בס' 3א רק להסדרים שהסעיף חל עליהם במישרין (שם).
- 102 על-שם חבר-הכנסת שהציע את חקיקת הסעיף – משולם נהרי מסייעת ש"ס. הסעיף נחקק במסגרת חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 7), התשס"ז-2007.
- 103 ראו בהקשר זה עת"ם (מנהליים י"ם) המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מועצת עיריית ירושלים, תק-מח 2010(2) 16728, שבו נקבע כי אמות-המידה לקביעת שיעורי השתתפות העולים על ההסדר הקבוע בחוק נהרי צריכות להיות ענייניות, ברורות, קונקרטיות ושוויוניות (שם, פס' 14, 30).
- 104 ביום 6 במאי 2007 החליטה הממשלה לאשר את עקרונותיה של טיוטת התיקון (החלטה 1632 של הממשלה ה-32 "טיוטת-חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס. 8) (תיקון – השתתפות הרשויות המקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים), התשס"ז-2007 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק" (6.5.2007) (www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/05/des1632.htm). כבר למחרת קיבל חוק נהרי, בהחלטת ועדת הכנסת, פטור מחובת הנחה על שולחן הכנסת (פרוטוקול ישיבה מס' 107 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-17 (7.5.2007) ([www.knesset.gov.il/protocols/ \(7.5.2007\)](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2007-05-07.rtf)), עבר לדיון במליאה, והתקבל בקריאה ראשונה ברוב של ארבעים וארבעה חברי-כנסת נגד אחד בלבד (פרוטוקול ישיבה מס' 114 של הכנסת ה-17 (7.5.2007) (www.knesset.gov.il/plenum/data/02997207.doc)).
- 105 פרוטוקול ישיבה מס' 198 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (21.5.2007) (www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2007-05-21-01.rtf).
- 106 פרוטוקול ישיבה מס' 120 של הכנסת ה-17 (21.5.2007) ([www.knesset.gov.il/plenum/data/ \(21.5.2007\)](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/03244607.doc#_Toc168312869)). חוק נהרי התקבל ברוב של שלושים ושמונה חברי-כנסת נגד ארבעה (שם).

שאינם רשמיים, שמהם ייגזר התקצוב שהרשויות המקומיות מחויבות לתת להם לפי חוק נהרי. תקנות נהרי, אשר נקבעו כתיקון לתקנות מוסדות מוכרים, קובעות כי המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, שמתקיימים בו התנאים המפורטים בתקנות, בשיעור של 75% מתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי דומה.¹⁰⁷

בעקבות הסכם קואליציוני¹⁰⁸ התקבל בסוף יולי 2009 תיקון לחוק נהרי, אשר כונה "חוק גפני".¹⁰⁹ על-פי תיקון זה, השתתפותה של רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים יכול שתהיה, כולה או חלקה, גם בשווה-כסף, כגון באמצעות העסקת עובדים. במהלך הדיונים בוועדת החינוך של הכנסת בעניין חוק גפני הועלו טענות קשות בדבר חוסר השקיפות שבתקצוב בשווה-כסף.¹¹⁰ שר החינוך גדעון סער סיכם את הדיון במילים הבאות: "בסך-הכל, אני חושב שהתיקון הזה הוא תיקון שמאפשר גמישות, הוא מאפשר שיקול דעת, הוא מאפשר תפקוד של המוסדות לקראת ה-1 בספטמבר וזה בסופו של דבר הדבר העיקרי."¹¹¹ חוק גפני התקבל גם הוא בהליך מזורז בן יום אחד.¹¹² באותו יום הגישה סיעת מרצ הצעת אי-אמון בממשלה

107 תק' 9 (א) לתקנות מוסדות מוכרים. עוד קובעות התקנות כי ניתן להפחית את השתתפות המדינה בתקציבו של מוסד חינוך מוכר בשיעור של עד 10% אם הוא אינו מקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית ובהתאם לממוצע הדירוג החברתי-הכלכלי של התלמידים הלומדים בו (שם, תק' 9(ב)). יצוין כי התקנה אינה חלה על כיתות י-יב (תק' 9(ו)).

108 ראו "הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-32 למדינת ישראל בין סיעת 'הליכוד' בכנסת ה-18 לבין סיעת ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה בכנסת ה-18" (23.3.2009) www.knesset.gov.il/docs/heb/coal2009Shas.pdf

109 על-שם חבר-הכנסת משה גפני מסיעת "יהדות התורה", שיזם את חקיקתו. מדובר בחוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 11), התשס"ט-2009.

110 פרוטוקול ישיבה מס' 54 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (27.7.2009) www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2009-07-27.rtf ; פרוטוקול ישיבה מס' 52 של הכנסת ה-18 (27.7.2009) www.knesset.gov.il/plenum/data/02800009.doc

111 פרוטוקול ישיבה מס' 54 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, שם.

112 ההליך כלל דיון בנוסחן של הוראות החוק בוועדה ואישור במליאה באותו יום, פטור מחובת הנחה על שולחן הכנסת וכן הצבעה שלא נזכרה בסדר-היום. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 52 של הכנסת ה-18, לעיל ה"ש 110. בפתח הדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט הדגיש יושב-ראש הוועדה, חבר-הכנסת זבולון אורלב, כי יש לסיים את הליכי החקיקה במהרה על-מנת לאשר את החוק עוד באותו יום: "מפאת סדרי עבודת הבית בשבוע הנוכחי, ההזדמנות היחידה שלנו להשלים את חקיקת החוק הזה, הוא אם אנחנו נאשר את החוק לקריאה שנייה ושלישית בוועדה עוד היום, עד הצהריים... אני רוצה להבהיר לכולנו ששעון החול הוא מאוד מאוד בעייתי" (פרוטוקול ישיבה מס' 54 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, לעיל ה"ש 110). בפתח הדיון במליאה העיר אחד מחברי-הכנסת כי ההצבעה על חוק גפני לא נזכרה בסדר-היום, אולם יושב-ראש הכנסת הבהיר כי סדר-היום שונה. חבר-הכנסת אופיר פינס-פז, שהודיע מראש כי הוא מבקש להגיש הסתייגות להצעת החוק, לא נכח במליאה, שכן הוא לא ידע על שינוי סדר-היום. במהלך הדיון הגיע חבר-הכנסת פינס-פז וטען כי ההצבעה על החוק הייתה אמורה להיות למחרת היום (פרוטוקול ישיבה מס' 52 של הכנסת ה-18, לעיל ה"ש 110).

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך : קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

בשל הרס החינוך הציבורי במדינת-ישראל והעדפת החינוך הפרטי המגזרי עליו. הצעת אי-האמון נדחתה. עם זאת, שר החינוך ציין בתשובתו להצעה כי בחלק מהדברים שנאמרו "היה בהחלט טעם"¹¹³

שנה קודם לכן התקבל בכנסת גם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, אשר יידון בהרחבה בהמשך הדברים. לעניין מימוש הזכות לחינוך זמין בבתי-ספר שאינם ציבוריים יש לציין רק כי החוק מחייב לתקצב מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, אשר מעמדם המשפטי הוא של מוסדות פטור, בשיעור של 60% מהחינוך הרשמי.¹¹⁴

תיקון משנת 2010 לתקנות מוסדות מוכרים ביקש למתן את השפעתם של חוק נהרי ותקנות נהרי באמצעות מתן אפשרות לשר החינוך לשקול לא לתקצב מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי אשר עלול לפגוע במערכת החינוך הממלכתית באופנים שונים.¹¹⁵ תיקון זה מעלה חשש לפגיעה בעקרון השוויון בתקצוב החינוך שאינו ציבורי. המדינה אומנם אינה מחויבת לתקצב בתי-ספר שאינם ציבוריים, אולם אם היא מחליטה להקצות משאבים לבתי-ספר אלה, עליה לשמור על עקרון השוויון. ההכרח לחזק את החינוך הציבורי אינו יכול אפוא לשמש הכשר לרבדים אחרים של הפליה במימוש הזכות לחינוך.

יש לציין כי בפסיקת בתי-המשפט נעשה לאורך השנים ניסיון לשמר את הלכת רשת גני חב"ד,¹¹⁶ אשר קובעת כאמור כי למדינה אין אחריות לממן בתי-ספר שאינם ציבוריים. ניסיון זה נמשך גם לאחר חוק נהרי, תקנות נהרי וחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. כך, למשל, צוין בבג"ץ טבקה משנת 2010 :

"חובת המדינה לספק חינוך חינם מתמצה בכך שהיא מעמידה לרשות הציבור את הזכות ללימוד במוסדות החינוך הממלכתיים. אין על המדינה חובה לממן מהקופה הציבורית את מוסדות החינוך שאינם רשמיים... אף על פי כן, בהסדרים שונים, קבע המחוקק הישראלי קריטריונים להכרה ולתמיכה ממשלתית גם בתקציבי מוסדות החינוך שאינם רשמיים, על סוגיהם השונים..."¹¹⁷

שני מקרים הממחישים את משמעותן של קביעות אלה נידונו לאחרונה לפני בתי-המשפט לעניינים מנהליים. בעת"ם הורוביץ נ' עיריית ירושלים¹¹⁸ נידונה החלטה של עיריית ירושלים להעביר מבנה שאוכלס באופן זמני על-ידי בית-ספר חרדי מוכר שאינו רשמי לשימוש של בית-ספר רשמי. העותרים – הורים לתלמידות שהתחנכו בבית-הספר

113 ש.ם.

114 ס' 5 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.

115 תק' 9(ב1) לתקנות מוסדות מוכרים.

116 לעיל ה"ש 93. ראו, למשל, בג"ץ ועד פוריה עלית, לעיל ה"ש 3, בעמ' 214–217; בג"ץ 8133/05 עיריית ביתר עלית נ' שרת החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 16.10.2005).

117 בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 26 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. ראו גם בג"ץ אבו לבדה, לעיל ה"ש 2, פס' 36 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

118 עת"ם (מנהליים י-ם) 40362-06-10 הורוביץ נ' עיריית ירושלים, תק-מח 2010(3) 5617.

החרדי – טענו כי יש להם זכות, שכנגדה חובה של הרשות המקומית, שיימצא להם פתרון ראוי למצוקת המקום בבתי-הספר. בית-המשפט קבע כי לרשות המקומית אין חובה לספק מבנה למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, לנוכח התפיסה הבסיסית שלפיה ניתן אומנם לממש את הזכות לחינוך על-ידי בחירה במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי אולם בבחירה זו אין כדי לחייב את המדינה לשאת בהוצאות הלימוד במוסד חינוך זה.¹¹⁹ מקרה דומה, שבו סירבה עירייה להקצות קרקע לבית-ספר חרדי מוכר שאינו רשמי, נידון בעת"ם עמותת למען אחיי נ' ראש עיריית מודיעין מכבים-רעות.¹²⁰ נקבע כי מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי "על אף ההכרה בו, נותר פרטי במהותו", שכן תשתיותיו וכוונת-האדם המפעיל אותו אינם מיוסדים על משאבי הציבור.¹²¹ כן צוין כי מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי זכאי מכוח החוק, בנתונים מסוימים, לתמיכה כספית מן הרשות המקומית, אולם החובה המוטלת על הרשות אינה כוללת מחויבות להקמת תשתית פיזית על מקרקעי הציבור.¹²² בעניין אחר נקבע כי למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי אין זכות קנויה לקבלת תקציב מהמדינה, אלא עסקינן בזכות שברשות, הנתונה לשיקולים ולאומת-מידה הקבועים מראש.¹²³

לנוכח האמור לעיל ניכר כי מדיניות החינוך בישראל בתקופה שלאחר המהפכה החוקתית פועלת בשני כיוונים סותרים בכל הנוגע במימוש הזכות לחינוך זמין. מצד אחד, תקנות מוסדות מוכרים מאפשרות לשר החינוך לא לאשר הקמת בתי-ספר שאינם ציבוריים אף אם הם עומדים בסטנדרטים הנדרשים מהם, ולפגוע בכך בזכות להקים ולנהל בית-ספר, הקבועה באמנות בין-לאומיות שהמדינה חתומה עליהן, וכן בעקרון השוויון. מצד אחר, חוק נהרי, תקנות נהרי וחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מעודדים הקמת בתי-ספר שאינם ציבוריים באמצעות תקצוב נדיב, באופן שפוגע ביכולתה של המדינה לספק בתי-ספר ציבוריים מתפקדים ובכמות מספקת. כפי שראינו, קיימים פערים משמעותיים בין מחויבותה של המדינה לספק חינוך ציבורי זמין לבין מימושה של מחויבות זו בפועל. תיעול הכספים המועברים כיום לחינוך שאינו ציבורי לצורך חיזוק החינוך הציבורי היה עשוי לצמצם פערים אלה. מדיניות החינוך מטילה אפוא על כלל הציבור את נטל הסבסוד של חינוך מתבדל,

119 שם. הקצאת מבנה למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, כך צוין, היא עניין שבשיקול-דעת, שצריך להיעשות על-פי כל נהלי ההקצאות שהעירייה פועלת לפיהם ובכפוף לכל דין (שם, פס' 22). עם זאת, נקבע גם כי במסגרת החלטתה של רשות בדבר שימושים והקצאות של מבנים ציבוריים שבידה, ההתחשבות בצורכיהם של תושבים הנזקקים לזרמי חינוך אחרים אינה שיקול זר, ויש נסיבות שבהן אף חובה ליתן לשיקול זה משקל. שם.

120 עת"ם (מנהליים ת"א) 1101/08 עמותת למען אחיי נ' ראש עיריית מודיעין מכבים-רעות, תק-מח 2009(2) 5175.

121 שם.

122 שם.

123 עת"ם (מנהליים נצ') 180/09 עמותת אלעלאא נ' מדינת ישראל – משרד החינוך, תק-מח 2009(4) 8233.

אשר מדיר משורותיו שכבות גדולות של האוכלוסייה באמצעות סיפּי כניסה מסוגים שונים. אחד מנימוקיו של משרד החינוך לאי־מתן רישיון לבית־הספר "חברותא", במקרה שנידון לעיל, היה הצורך להקצות לבית־הספר משאבים כלכליים ניכרים, הנגרעים "מהעוגה התקציבית של משרד החינוך".¹²⁴ בטענה זו יש ממש, גם אם באותו מקרה לא הובאו די הוכחות קונקרטיות לתמיכה בה, והיא ממחישה כיצד סוגיית ההכרה וסוגיית התקצוב שלובות זו בזו. ככל שגדל היקף התקצוב שבית־ספר שאינו ציבורי זכאי לו על־פי דין, גובר התמריץ לא להכיר באותו בית־ספר. שר החינוך התקין אומנם בשנת 2010 תקנה המאפשרת לא לתקצב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים הפוגעים בחינוך הרשמי באופנים שונים, אולם דומה כי יהיה קשה ליישב החלטות פרטניות בדבר מניעת תקצוב לפי תקנה זו עם עקרון השוויון. כפי שראינו, לאורך השנים ניסתה הפסיקה למתן את השפעתם של ההסדרים החקיקתיים על מימוש הזכות לחינוך זמין. בפסיקה ניכרות מגמות לפסול החלטות של משרד החינוך הפוגעות בזכות להקים ולנהל בתי־ספר שאינם ציבוריים, מחד גיסא, ולאשר החלטות המצמצמות את היקף המשאבים הציבוריים המוקצים לבתי־ספר שאינם ציבוריים במקרים שבהם הדין אינו מחייב תקצוב, מאידך גיסא.

פרק ב: הזכות לגישה שווה לחינוך

ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מציינת כי הזכות לגישה שווה (accessibility) למוסדות חינוך ולתוכניות חינוכיות כוללת שלושה ממדים:¹²⁵ (1) איסור הפליה; (2) נגישות פיזית של החינוך; (3) נגישות כלכלית של החינוך, שפירושה שהחינוך צריך להיות תואם את האפשרויות הכספיות של כולם (affordable). המשותף לשלושת הממדים של הזכות לגישה שווה למוסדות חינוך ולתוכניות חינוכיות הוא מימוש הזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך, המעוגנת בסעיף 28(א) לאמנה בדבר זכויות הילד. בחלק זה אערוך דיון נפרד בכל אחד מממדיה של הזכות לגישה שווה לחינוך, בשל ההקשרים השונים שבהם מתעוררות השאלות הנוגעות בכל אחד מהממדים. עם זאת, יצוין כי המסגרת הנורמטיבית המסדירה את איסור הפליה בחינוך רלוונטית גם לשני ממדיה הנוספים של הזכות לגישה שווה לחינוך, שכן איסור הפליה במובנו הרחב הוא תמונת־הראי של הזכות לשוויון בחינוך.¹²⁶

124 עמ"נ חברותא, לעיל ה"ש 80, פס' 35.

125 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 6.

126 בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 18 לפסק־דינה של השופטת פרוקצ'יה.

1. איסור הפליה בחינוך: כיצד עקפה ההזרה בבתי-הספר את איסורי הפליה

איסור הפליה בחינוך קבוע בכמה מקורות במשפט הבין-לאומי. הוראות כלליות האוסרות הפליה במימוש זכויות קבועות באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות¹²⁷ ובאמנה בדבר זכויות הילד.¹²⁸ הוראות האוסרות באופן ספציפי הפליה בחינוך כלולות באמנה נגד אפליה בחינוך,¹²⁹ בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם,¹³⁰ באמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה¹³¹ ובאמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית.¹³² יש הטוענים כי לזכות לשוויון בחינוך יש מעמד של מנהג בין-לאומי, בהסתמך, בין היתר, על העיגון הרחב של זכות זו בחוקותיהן של מדינות שונות ועל היקף ההצטרפות הרחב של מדינות לאמנות האמורות.¹³³ הזכות לשוויון בחינוך נזכרה בפסקי-דין רבים העוסקים בהקשרים שונים, ביניהם הפליה בקבלה לבתי-ספר ובתוכם,¹³⁴ הפליה בהקצאת משאבים ציבוריים למימוש הזכות לחינוך ציבורי זמין,¹³⁵ הזכות לחינוך פרטי זמין¹³⁶ והזכות לחינוך מיוחד,¹³⁷ וכן

127 ס' 2(ב), 3 ו-13 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

128 ס' 2(א) לאמנה בדבר זכויות הילד.

129 ס' 2 לאמנה נגד אפליה בחינוך מונה מצבים אחדים שבהם הפרדה בחינוך לא תיחשב הפליה. ראשית, הסעיף קובע כי הפרדה מגדרית בחינוך אינה נחשבת הפליה אם לשני המינים מסופקת גישה שוות-ערך לחינוך, אם לסגל המורים שלהם יש הכשרה מאותה רמה, אם המבנים והציוד בבתי-ספרם הם באותה איכות, ואם יש להם הזדמנות שווה לבחור באותם קורסים או בקורסים שווים-ערך (שם, ס' 2(א)). עוד קובע הסעיף כי הפרדה על בסיס דת או שפה בחינוך אשר מושתתת על רצונם של ההורים אינה נחשבת הפליה אם ההשתתפות בחינוך מסוג זה הינה רשות, ואם החינוך הניתן מתאים לרמות שנקבעו או אושרו על-ידי הרשויות המוסמכות (שם, ס' 2(ב)).

130 ס' 7 (איסור הפליה) וס' 26 (הזכות לחינוך) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (The Universal Declaration of Human Rights (1948) www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hbr.pdf) (להלן: הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם).

131 ס' 10 לאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, כ"א 1035, 179 (נפתחה לחתימה ב-1979), אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).

132 ס' 5(ה)5 לאמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית, כ"א 861, 547 (נפתחה לחתימה ב-1966, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1979).

133 ראו בג"ץ **טבקה**, לעיל ה"ש 1, המקורות המצוינים בפס' 21 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

134 ראו דיון בהמשך חלק זה.

135 ראו, למשל, בג"ץ **אזורי עדיפות לאומית**, לעיל ה"ש 3, פס' 15 לפסק-דינו של הנשיא ברק; החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ **אזורי עדיפות לאומית**, לעיל ה"ש 49, פס' 5; בג"ץ **תוכניות שח"ר**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 238; בג"ץ **אבו גנאם**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 589-590.

136 ראו, למשל, בג"ץ **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, לעיל ה"ש 98, פס' 10 לפסק-דינה של השופטת ברלינר.

137 ראו, למשל, בג"ץ **יתד**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 847; בג"ץ 6973/03 **מרציאנו נ' שר האוצר**, פ"ד נח(2) 270, 276 (2003) (להלן: בג"ץ **מרציאנו**).

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

הפליה בנגישותו הפיזית¹³⁸ והכלכלית¹³⁹ של החינוך. על-מנת להגביל את היקף הדין ולמקדו, אדון בחלק זה בהיבט מרכזי ומובחן של איסור ההפליה בחינוך אשר זכה בעיגון בהסדרים ייחודיים – הפליה בקבלה לבתי-ספר ובתוכם. הדרה היא צורה פוגעת במיוחד של הפליה.¹⁴⁰ בבג"ץ טבקה נקבע בהקשר זה כי איסור ההפליה בחינוך הוא חלק מהזכות לכבוד האדם, בין היתר בשל האופנים שבהם ההפליה משפיעה על בטחונם העצמי של הילדים, אשר עלולים להטמיע בתהליך התבגרותם חוויות של דחייה וניכור חברתי.¹⁴¹ לנוכח האמור לעיל, ומבלי להביע עמדה באשר להבחנה החוקתית בין הפליות מסוגים שונים,¹⁴² תעמוד ההדרה בחינוך במרכז הדין בחלק זה.

בשנת 2000 נקבעו שני הסדרים מרכזיים האוסרים הפליה בבתי-ספר – האחד בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, אשר חל על מוסדות חינוך רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים;¹⁴³ והאחר בסעיף 3(א) לחוק איסור הפליה, אשר חל על כל מוסדות החינוך.¹⁴⁴ הפרת איסורי ההפליה בחוקים אלה מהווה עברה פלילית. כמו-כן, מנכ"ל משרד החינוך רשאי לצוות על סגירת בית-ספר בגין הפרת איסור ההפליה שבסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד.¹⁴⁵ סנקציה אפשרית נוספת היא תביעה אזרחית מכוח חוק איסור הפליה, המאפשר לבית-המשפט לפסוק פיצוי כספי בלא הוכחת נזק.¹⁴⁶ ככלל, רישום תלמידים למוסדות החינוך הרשמיים אמור להיעשות ללא תהליך מיון, לפי ההסדר הקבוע בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959.¹⁴⁷

138 ראו, למשל, בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19, 27 (1996) (להלן: בג"ץ בוצר).

139 ראו, למשל, בג"ץ ועד פוריה עלית, לעיל ה"ש 3, בעמ' 221; בג"ץ ועד הורים עירוני ראשון-לציון, לעיל ה"ש 3, פס' 5 לפסק-דינה של השופטת ביניש.

140 ראו מנחם מאונטר "פרשת עמנואל ובעיות המפגש הבין-תרבותי" (צפוי להתפרסם בתרבות דמוקרטית).

141 בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 19 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

142 ראו והשוו שם; בג"ץ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני דתות, פס' 41 ו-49 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 14.6.2010) (להלן: בג"ץ יקותיאל).

143 לגבי התחולה ראו ס' 16 לחוק זכויות התלמיד.

144 חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, ס"ח 58 (להלן: חוק איסור הפליה). "שירות ציבורי", המוגדר בס' 1 לחוק, כולל, בין היתר, שירותי חינוך המיועדים לשימוש הציבור. חוק איסור הפליה חל גם על גופים פרטיים המספקים שירות לציבור. במבוא להצעת החוק נאמר: "מוצע שהחוק יחול גם על עסקים פרטיים המחזיקים מקומות ציבוריים, או המספקים מוצרים או שירותים ציבוריים, שכן עיקר התופעה החברתית השלילית מתרחשת במקומות שהם בבעלות פרטית, כאמור" (הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התש"ס-2000, ה"ח 370).

145 ס' 32(א) לחוק פיקוח על בתי-ספר.

146 ס' 5 לחוק איסור הפליה.

147 ראו תק' 7א, 1א7 ו-7ב לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, ק"ת 1160 (להלן: תקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום)), המסדירות את אופן הרישום לבתי-הספר הרשמיים.

חריגים לכלל זה הם בתי-ספר על-יסודיים לאומנויות, אשר רשאים למיין תלמידים בהתאם לכישוריהם בתחום האומנות הרלוונטי.¹⁴⁸ בפועל האיסור החל על מיון תלמידים בקבלה למוסדות החינוך הרשמיים אינו נאכף במקרים רבים,¹⁴⁹ ובמקרים אחרים המיון "מומר" בתשלומי הורים גבוהים, המאפשרים סינון על-פי יכולות כלכליות.¹⁵⁰ תהליך של מיון תלמידים למוסדות חינוך רשמיים נעשה במקרים אחדים גם לגבי תלמידים ממוצא אתיופי במטרה ליצור אינטגרציה.¹⁵¹ נפסק כי המבחן לקיומה של הפליה הוא אובייקטיבי, ולפיכך העדר זדון אינו שולל את ההפליה הכרוכה במיון שנעשה על בסיס ארץ-מוצא.¹⁵² בחוזר מנכ"ל משנת 2004 נקבע כי יופסק השימוש במכסות לקבלת תלמידים אתיופים לבתי-ספר.¹⁵³

איסורי ההפליה בחינוך יושמו בפסיקה בעיקר לגבי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אשר רשאים להציב תנאי קבלה מסוגים שונים. בשנת 2006, בעקבות פסק-דין נוקב של בית-המשפט לעניינים מנהליים במקרה שעסק בהפליה עדתית בקבלה לבתי-ספר חרדיים לבנות,¹⁵⁴ גיבש משרד החינוך נוהל בשם "הנחיות בנושא קבלה ורישום

148 ראו "האיסור לחייב תלמידים להשתתף במבחני מיון לבתי ספר על-יסודיים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עא/4(א), 3.7-62 (התשע"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-7/HoraotKeva/K-2011-4-3-7-62.htm.

149 ראו ניר מיכאלי "ביד נעלמה ובורוע נטויה – היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך" מפנה 58, 27, 30 (2008); עת"ם (מנהליים ב"ש) 327/07 גורדון נ' עיריית אשקלון – מחלקת החינוך, תק-מח 2007(3) 7809; עת"ם (מנהליים י-ם) 8123/08 פרנקל (קטינה) נ' מסלול "מדרשת הרטמן לבנות" בחטיבת הביניים א.ד. רוטשילד (פורסם בנבו, 15.4.2008); ע"ע"ם 8280/07 עיריית אשקלון נ' דן (פורסם בנבו, 27.5.2008); אור קשתי "משרד החינוך מאיים לקצץ בתקציב בתי ספר יחודיים שעורכים מבחני מיון" הארץ 6.1.2011 www.haaretz.co.il/news/education/1.1155463; טלילה נשר "דרישות הקבלה לבני 5 בבי"ס לטבע בת"א: דחיית סיפוקים ויכולת לנהל קונפליקטים" הארץ 17.1.2012 www.haaretz.co.il/news/education/1.1619006.

150 ראו בחלק 3 להלן.

151 ראו ת"א (שלום כ"ס) 5244/02 בוגלה נ' משרד החינוך, תק-של 2006(3) 14118 (להלן: ת"א בוגלה) (שם נקבע כי קביעת מכסות לתלמידים שמוצאם מאתיופיה בבתי-ספר רשמיים מהווה מדיניות מפלה). ראו גם ת"א (שלום ב"ש) 2359/05 טאללין נ' עיריית ערד, תק-של 2010(1) 55385 (להלן: ת"א טאללין) (שם נקבע כי העברת תלמידים ממוצא אתיופי מגן ממלכתי-דתי לגן ממלכתי חרף רצון הוריהם מהווה הפליה).

152 ת"א בוגלה, שם, פס' 55; ת"א טאללין, שם, פס' 9.

153 "שיבוץ תלמידים בנייהעדה האתיופית במוסדות החינוך" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סד/9(א), 3.7-47 (התשס"ד) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sd9ak3_7_47.htm.

154 עת"ם (מנהליים י-ם) 241/06 (האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך והספורט, תק-מח 2006(2) 2143 (להלן: עת"ם האגודה לזכויות האזרח). באותו מקרה נקבע כי על הרשות המקצועית וגורמי הפיקוח שלה מוטלת החובה לפתח תוכנית פיקוח פעילה, יעילה ושקופה שתפעל בזמן-אמת לחיסול כל אבק של חשש לפעילות בלתי-חוקית בכלל ולהפליה על רקע עדתי בפרט. שם, פס' 48.

תלמידים לבתי"ס המפוקחים על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי".¹⁵⁵ נוהל הקבלה האמור נוסח בלשון נקבה, ועל-פי תוכנו, המחייב בחינה בכתב, הוא מתאים להחלה על בתי-הספר העל-יסודיים בלבד.¹⁵⁶ זאת, אף שעל-פי כותרתו הוא חל על כל בתי-הספר המפוקחים על-ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, הכוללים גם את מוסדות הפטור, ואף שהצו האופרטיבי בפסק-הדין חל על כל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. נוהל קבלה לבתי-הספר החרדיים היסודיים גובש רק בשנת 2007, בעקבות הליכים משפטיים נוספים שעסקו ישירות בהפליה בקבלה לכיתה א בבית-ספר חרדי – עת"מ מ.י.,¹⁵⁷ שנידון לפני בית-המשפט לעניינים מנהליים, וערעור שהוגש על פסק-הדין לבית-המשפט העליון.¹⁵⁸ במהלך הדיון בערעור קבע בית-המשפט העליון כי על משרד החינוך להודיע בתוך שלושים יום אילו אמצעי בקרה ופיקוח בכוונתו להפעיל כדי לוודא שהליך קבלתם של תלמידים לבתי-הספר של החינוך העצמאי יתקיים על-פי אמות-מידה ענייניות ושוויוניות.¹⁵⁹ הנוהל שגובש בעקבות הליכים אלה כונה "הנחיות לקליטת תלמידים ותלמידות לכיתה א' בבתי הספר היסודיים", ונשלח כמכתב מאת משרד החינוך למנהל רשת "החינוך העצמאי", ללא פרסום באתר משרד החינוך.¹⁶⁰

ציון-הדרך המשמעותי הבא בהתפתחות איסור ההפליה בחינוך נרשם בשנת 2008, שבמהלכה הוגשה עתירה שעסקה בהפרדה בין תלמידות ממוצא אשכנזי לבין תלמידות ממוצא מזרחי בתוך בית-הספר החרדי "בית יעקב" בעמנואל. באוגוסט 2009, משכשלו נסיונות מתמשכים להגיע לפשרה,¹⁶¹ פורסם פסק-הדין.¹⁶² נקבע כי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים זכאים "להתוות מאפיינים תרבותיים לפיהם ינהגו תלמידי בית-הספר",¹⁶³ אך "אין בכוחו של כל מאפיין ייחודי – יהא זה מאפיין תרבותי, דתי, מנהגי

155 משרד החינוך "הנחיות בנושא קבלה ורישום תלמידים לבתי"ס המפוקחים על ידי האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי" (2006) (להלן: נוהל הקבלה לחינוך העל-יסודי).

156 גם במשרד החינוך התייחסו לנוהל זה כאל נוהל החל על מוסדות החינוך העל-יסודיים בלבד. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 66 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (23.10.2006) www.knesset.gov.il/protocols/data/rff/chinuch/2006-10-23-01.rtf

157 עת"מ (מנהליים ת"א) 2176/06 מ.י. (קטינה) נ' משרד החינוך התרבות והספורט, תק"מ 2006(4) 8156.

158 ע"מ 10769/06 פלוגית נ' משרד החינוך התרבות והספורט (פורסם בנבו, 30.4.2007).
159 שם.

160 משרד החינוך "הנחיות לקליטת תלמידים ותלמידות לכיתה א' בבתי הספר היסודיים" (2007), פורסם באתר עמותת נוער כהלכה – frenkim.co.il/site/detail/departAlbum/albumPic.asp?category_id=67039&depart_id=152566. העובדה שהנוהל גובש בעקבות פסק-הדין מצוינת בפתח הנוהל עצמו.

161 ראו תגובה מטעם העותרים על הבקשה לעיכוב פסק-דין בבג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 17.5.2010).

162 בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 6.8.2009) (להלן: בג"ץ עמנואל).

163 שם, פס' 20 לפסק-דינו של השופט לוי.

או אידיאולוגי, כדי להצדיק הפלייה".¹⁶⁴ באשר לשאלת המאפיינים אשר הבחנה לפיהם מותרת, נקבע רף שלפיו "על המאפיין להיות נדבך אינהרנטי בתפיסת עולמו של המוסד החינוכי המבקש להקנות את ערכי המגזר, עליו להיות רלוונטי לתכלית ההבחנה, ועליו להיות מאפיין בלעדיו נתקשה לקיים את מערכת החינוך המגזרית על-פי אמות מידתה".¹⁶⁵ במקרה זה, כך נפסק, נקל לקבוע כי תכליתן של ההוראות הייתה אחת ויחידה: הפרדתן של בנות המגזר החסידי מעמיתותיהן הספרדיות.¹⁶⁶ הביקורת על משרד החינוך נדחקה למקום שולי יחסית בפסק-הדין. נקבע כי "משנמנעו מרכז החינוך העצמאי ובית-הספר לעמוד בהוראותיו של משרד החינוך, היה על זה האחרון להפעיל את סמכויותיו ולבטל את רישיונו של בית-הספר תוך מניעת תקצובו".¹⁶⁷ חודשים מספר לאחר מתן פסק-הדין לא נעשה בשטח דבר, וההפרדה נמשכה. לאחר שהוגשה לבית-המשפט העליון בקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט, הציב משרד החינוך לבית-הספר אולטימטום לביטול ההפרדה. בתום האולטימטום בוטלה ההפרדה, אולם התלמידות ממוצא אשכנזי לא הגיעו ללימודים.¹⁶⁸ משרד החינוך ביקש ממנהלת בית-הספר להפעיל את סמכותה בהתאם להוראות חוק לימוד-חובה ולשלוח התראה להורים בעניין חובתם לדאוג להתייצבות בנותיהם ללימודים, אך היא לא עשתה כן.¹⁶⁹ באפריל 2010 קבע בית-המשפט העליון כי רשת "החינוך העצמאי" הפרה את פסק-הדין, והטיל על הרשת קנס בעבור כל יום שבו תמשיך להימנע מליישם את פסק-הדין.¹⁷⁰ ביוני 2010 הורה בית-המשפט גם על מאסרם של ההורים שלא צייתו לפסק-הדין.¹⁷¹ רוב האבות הגיעו לבית-הכלא, בליווי עשרות אלפי מפגינים, ואילו האימהות לא התייצבו למאסרן.¹⁷² יום למחרת עוכב מאסרן של האימהות על-ידי בית-המשפט.¹⁷³ בסוף אותו חודש, שלושה ימים לפני סיום שנת הלימודים, בוטלו צווי המאסר לנוכח הסכמת ההורים לקיים בבית-הספר "שלושה ימי עיון משותפים לכל בנות בית הספר, בהשתתפות גדולי הרבנים והמרצים מכל העדות, כדי לקרב את הלבבות". באת-כוח

164 שם, פס' 19 לפסק-דינו של השופט לוי.

165 שם.

166 שם, פס' 26 לפסק-דינו של השופט לוי.

167 שם, פס' 27 לפסק-דינו של השופט לוי.

168 קובי נחשוני "עמנואל: האשכנזיות שובתות נגד בג"ץ" *ynet* 13.12.2009 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3819242,00.html

169 ראו החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 1067/08 **עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 17.5.2010).

170 אביעד גליקמן "בג"ץ: בית יעקב בעמנואל ביזה את בית המשפט" *ynet* 7.4.2010 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3872685,00.html

171 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 1067/08 **עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 15.6.2010).

172 יובל יועז וקובי ישעיהו "דרמה במגרש הרוסים: רבבות חרדים מלווים את ההורים מעמנואל למאסר" **גלובס** 17.6.2010 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000567534

173 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 1067/08 **עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 17.6.2010).

המדינה הצהירה כי היא רואה בהודעת ההורים קיום של פסק-הדין, וכי "אמצעי האכיפה שננקטו השיגו את מטרתם".¹⁷⁴ ביום 25 באוגוסט 2010 הודיע משרד החינוך כי החליט להיעתר לבקשתה של קבוצת הורים מן "המגמה החסידית" בבית-הספר לאשר להם פתיחת בית-ספר פטור. אותה קבוצת הורים הביעה את נכונותה לוותר על "זכותה" לתקצוב לפי נוהלי משרד החינוך.¹⁷⁵ בית-המשפט החליט כי לכאורה מוצו ההליכים בגדרי העתירה הנוכחית ולפיכך אין מקום להוראות אופרטיביות נוספות.¹⁷⁶ עם זאת, צוין כי לא נותר אלא לקוות שהטעם שעמד בבסיס החלטתו של משרד החינוך לאשר את בית-הספר הפטור לא בא על-מנת להשיג בפועל את המטרה הפסולה שעמדה קודם לכן בבסיס פיצולו הפיזי של בית-הספר הקיים לשניים.¹⁷⁷ עוד הובהר כי לא מן הנמנע שאם בהמשך הדרך יחליט משרד החינוך לתקצב את בית-הספר הפטור, תוכל שאלת התקצוב "לשוב ולהיות מועלית במלוא עוזה, באכסניה המתאימה".¹⁷⁸ על רקע הנסיבות דומה כי לא היה מנוס מהחלטה זו, אולם השלכותיה הנורמטיביות בנוגע לקשר בין הקצאת משאבים ציבוריים לבין שימוש בפרקטיקות מפלות אינן ברורות.

במהלך הדיון בבג"ץ עמנואל התקבלו תקנות נהרי, שנידונו לעיל. תקנות אלה קובעות, בין היתר, כי תקצובם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אשר אינם נוקטים "מדיניות רישום אינטגרטיבית ובכלל זה שילוב תלמידים בעלי יכולות למידה שונות ומשכבות חברתיות-כלכליות מגוונות" יופחת בשיעור של 5% עד 10%.¹⁷⁹ מדובר בהסדר אשר מאפשר למעשה, על-פי לשונו, לנהוג בהפליה ולשלם על כך מחיר של הפחתת תקצוב מזערית. משרד החינוך הביע עמדה שלפיה מטרתו של הסדר זה היא להפחית מתקציבם של בתי-ספר ייחודיים אשר אינם מקיימים מדיניות אינטגרציה מלאה, כגון בתי-ספר לאומנויות או למדעים.¹⁸⁰ אולם עמדה זו אינה עולה מלשון התקנות, והיא סותרת את סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, אשר אוסר, בין היתר, הפליה מטעמים של רקע חברתי-כלכלי.

הלכת בבג"ץ עמנואל באשר לקווי הגבול בין הבחנה מותרת לבין הפליה חוזקה וחודרה בבג"ץ טבקה, אשר עסק בהפליית תלמידים ממוצא אתיופי בקבלה לבתי-ספר

174 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 27.6.2010).

175 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פס' 3, 7, 16 (פורסם בנבו, 14.9.2010) (להלן: החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ עמנואל).

176 שם, פס' 9.

177 שם, פס' 13.

178 שם, פס' 17. באשר לתקצוב מאת המועצה המקומית, הובהר כי זו אינה "רשאית להעביר כספים, או שווי כסף, מתקציבה למוסד הפטור, בניסיון לעקוף את ההסכמה בדבר היעדר תקצוב, עליה הצהיר משרד החינוך" (שם, פס' 18).

179 ראו תק' 9(ב) ותק' 9(ג) לתקנות מוסדות מוכרים.

180 טיעונים משלימים מטעם המדינה בבג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פס' 85 (פורסם בנבו, 21.6.2009).

שאינם ציבוריים. נקבע כי ניתן להבחין בין תלמידים רק במקרים נדירים וחריגים שבהם מדובר ב"תנאי-בלעדיו-אין לעצם קיומו של המוסד" אשר בלעדיו "ניטלת ממנו הייחודיות המגזרית מן השורש".¹⁸¹ בשנת 2011, בעקבות פסק-הדין בבג"ץ טבקה, התקבל תיקון לסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, אשר הוסיף לרשימת הטעמים שבגינם נאסר להפלות גם הפליה מחמת ארץ-מוצא.¹⁸²

הדוגמות המייצגות שנידונו לעיל להדרה בבתי-ספר שאינם ציבוריים ממחישות את הקשיים בהתמודדות עם מקרים אלה.¹⁸³ מקורם של חלק מהקשיים הוא בחשש של משרד החינוך מפני עימות פוליטי עם הגורמים המנהלים את בתי-הספר החרדיים. מהמקרים שנידונו בפסיקה עולה כי במשך שנים נהג משרד החינוך להתעלם מפרקטיקות מפלות בבתי-ספר חרדיים או למזער את משמעותן, אף-על-פי שהוגשו אליו תלונות רבות בעניין זה.¹⁸⁴ האישור שניתן על-ידי משרד החינוך להפעלת בית-ספר

181 בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 31 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. העקרונות שנקבעו בבג"ץ עמנואל ובבג"ץ טבקה כאשר לאופיים של המאפיינים שניתן להבחין לפיהם בין תלמידים יושמו בפסק-דין של בית-המשפט לעניינים מנהליים בירושלים – עת"ם (מנהליים י"ם) 55600-10-10 י.ב. (קטיץ) נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 26.1.2011). באותו מקרה נידונה עתירתה של אס חד-הורית אשר טענה כי החלטת בית-ספר חרדי יסודי מוכר, המשתייך לרשת "מעייין החינוך התורני", לא לקבל את בנה לכיתה א הפלחה אותו לרעה על בסיס מצבו המשפחתי. בית-המשפט קבע כי החלטת בית-הספר התבססה מבחינה עובדתית על אי-התאמת אורח חייה של המשפחה לרוחם של בית-הספר והקהילה שאותה הוא משרת. קביעה זו נתמכה בכך שבבית-הספר לומדים יותר משלושים תלמידים הבאים ממשפחות חד-הוריות, וכן בכך שבית-הספר התחייב לשקול את קבלת התלמיד בשנת הלימודים הבאה, לאחר שהמשפחה תהיה בתהליך של חזרה בתשובה בליווי רבני (שם, פס' 7). נקבע כי אמת-המידה לקבלת תלמידים שלפיה על אורח החיים בביתו של התלמיד להתאים לרוח בית-הספר "עומדת בליבו" של החינוך החרדי (שם, פס' 9).

182 חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 3), התשע"א-2011, ס"ח 980.

183 ניתן להניח כי המקרים שנידונו בפסיקה מהווים דוגמות מייצגות לפרקטיקות המפלות ולהיקפן. יש לשער כי מדובר בתופעה רחבה לנוכח החסמים הרבים העומדים בדרכם של הורים חרדים המבקשים להיאבק בהפליית ילדיהם בקבלה לבתי-הספר החרדיים ובתוכם. ראו אביעד הכהן "נישט פון אונזערע" (לא משלנו): אפליה עדתית בחברה החרדית וייצוגן של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות מקרבה" מעשי משפט ג 123 (2010). חלק מן העתירות שהוגשו נגד ההפליה העדתית בבתי-הספר החרדיים לא הוגשו באופן ישיר וגלוי על-ידי ההורים שילדיהם נתקלו בהפליה, אלא על-ידי גופים אחרים, כגון עמותת "נוער כהלכה", אשר הוקמה על-ידי קבוצת חרדים ספרדים במיוחד למטרה זו, או האגודה לזכויות האזרח, אשר קיבלה לאורך השנים פניות רבות מהורים חרדים שהתלוננו על הפליה וביקשו להישאר בעילום-שם. ראו עת"ם האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 154, פס' 4 ו-27; האגודה לזכויות האזרח "למנוע אפליה נגד תלמידות ממוצא מזרחי בבתי ספר חרדיים" www.acri.org.il/he/?p=1283 22.2.2006.

184 כך, למשל, בעת"ם אלקסלסי ציין בית-המשפט כי ניכר שמשרד החינוך והעירייה אינם נוהגים לפקח על קבלת ההחלטות הנהוגה במוסד הפטור מושא העתירה. עת"ם (מנהליים י"ם) 1320/03 אלקסלסי נ' עיריית ביתר עילית, תק-מח 2004(2) 6351, פס' 3, 26, 28 (להלן: עת"ם אלקסלסי). בפסק-הדין בעת"ם האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 154, נכתב כי "קצרה היריעה מלפרט את מספר הפניות החוזרות ונשנות בהן פנתה העותרת אל משרד החינוך בטרם פנתה לבית המשפט", וכי "בשלב

פטר בעמנואל ממחיש גם הוא את אוזלת-ידו של המשרד בהתמודדות עם תופעות ההפליה העדתית בבתי-הספר החרדיים על צורותיהן השונות. קשיים אחרים נובעים מעיצוב לא-יעיל של סנקציות בחוק זכויות התלמיד ובחוק איסור הפליה. הסנקציות שהסדרים אלה מאפשרים – צווי מאסר, קנסות וצווי סגירה – הן סנקציות קיצוניות, אשר משרד החינוך נמנע מלהשתמש בהן.¹⁸⁵ סנקציה מתונה יותר של שלילת מימון ציבורי מבית-ספר המפלה תלמידים אינה מעוגנת בחוק. סמכותו של משרד החינוך לשלול מימון כאמור אומנם הוכרה בפסיקה,¹⁸⁶ אך נראה כי העדר עיגון בחוק משפיע על היקף השימוש בה.¹⁸⁷ חוק איסור הפליה מאפשר פיצוי כספי ללא הוכחת נזק, אולם אין מדובר בתרופה הממגרת את ההפליה, ולפיכך אין היא מהווה תחליף לסנקציות אחרות.¹⁸⁸ עוד יש לציין כי אין התאמה בין סעיף 5(א) לחוק זכויות התלמיד לבין סעיף 3(א) לחוק איסור הפליה בכל הנוגע ברשימת הטעמים שבגינם אין להפלות. בסעיף 3(ד)(1) לחוק איסור הפליה קיים גם חריג שלפיו אין מדובר בהפליה כאשר ההבחנה מתחייבת מאופיו או ממהותו של השירות הציבורי. אי-ההתאמה בין ההסדרים מקשה את קביעת קו הגבול בין הבחנות מוצדקות, אשר נערכות על בסיס שוני רלוונטי, לבין הבחנות שאינן מוצדקות, אשר נערכות על בסיס שוני שאינו רלוונטי ונחשבות לפיכך הפליה.¹⁸⁹ כאמור, פסקי-הדין בבג"ץ עמנואל ובבג"ץ טבקה יצרו אף הם חריגים מצומצמים לאיסורי הפליה.

מסיום משרד החינוך חזל להשיב לעותרת, ופניויה והשגותיה בעניין דרכי הטיפול והפיקוח של משרד החינוך בנושא רישום הילדים למוסדות החינוך החרדים כלל לא נענו" (שם, פס' 22). באותו מקרה מונו שתי ועדות בדיקה על-ידי משרד החינוך. בפסק-הדין נאמר כי בדוח של אחת מהן אין "מענה לציפיות מעבודת ועדה ציבורית שבאה לבחון נושא רגיש ובעל משמעות חשובה מאין כמוה לחינוך ולערכי שלטון החוק", וכי בחינת הדוח "מעלה שורה של תמיהות לגבי דרך עבודת הוועדה ולגבי מסקנותיה" (שם, פס' 34). גם לגבי הדוח השני נקבע כי אין מדובר בתשתית עובדתית מספקת וסבירה (שם, פס' 36).

185 במהלך דיון שנערך בשנת 2009 בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת קבל יושב-ראש הוועדה זבולון אורלב על כך שמשרד החינוך אינו "אמיץ" דיו להפעיל את סמכויותיו על-פי ס' 5 לחוק זכויות התלמיד (פרוטוקול ישיבה מס' 52 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (21.7.2009) (www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2009-07-21-01.rtf)). מהדיון עלה כי משרד החינוך מעולם לא השתמש בסמכותו על-מנת להתלונן במשטרה ולהפעיל את הסנקציות הקבועות בחוק זכויות התלמיד בגין הפרת איסור הפליה (שם).

186 ראו בג"ץ עמנואל, לעיל ה"ש 162, פס' 10 לפסק-דינו של השופט לוי; בג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 44 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה; עת"ם אלקסלסי, לעיל ה"ש 184, פס' 26 ו-30.

187 כתב העתירה בבג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 24.9.2008).

188 לאחרונה נפסקו פיצויים כאמור לתלמידות שהופלו בפרשת עמנואל. ראו ת"א (שלום ת"א) 18228/08 זלינגר נ' בית יעקב בעמנואל – הנהלה (פורסם בנבו, 19.7.2011). לפסקי-דין נוספים שבהם ניתן פיצוי כספי מכוח חוק איסור הפליה ראו ת"א בוגלה, לעיל ה"ש 151; ת"א טאללין, לעיל ה"ש 151.

189 שוויון מהותי אין פירושו זהות, אלא יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים לפי מידת שונותם. ראו

גם לנוהלי הקבלה שגיבש משרד החינוך הייתה השפעה מוגבלת ביותר על מיגור הפרקטיקות המפלות בבתי-הספר. כאמור, מעמדם הנורמטיבי של נוהלי הקבלה עמום, והם עוצבו בניסיון לציית להוראות פסקי-הדין באופן הנקודתי ביותר האפשרי. בהתאם לכך, נוהלי הקבלה מיושמים באופן חלקי¹⁹⁰ וללא פיקוח,¹⁹¹ ותוקפם שנוי במחלוקת.¹⁹² גם במקרים שבהם יושמו נוהלי הקבלה נראה כי נמצאו הדרכים לעוקפם. במקרה שבו קבעה ועדת ערר של משרד החינוך, שהוקמה לפי נוהל הקבלה לכיתות א, כי לא נמצא טעם לאי-קבלת תלמידה ממוצא מזרחי לבית-ספר חרדי בעיר אלעד, השבית ועד ההורים את הלימודים, ובאזור בית-הספר נתלו כתובות-נאצה.¹⁹³ במקרה שנידון בבג"ץ **עמנואל** התבטאה ההפליה בהפרדה בתוך בית-הספר. במקרים אחרים אפשרו הנהלים להסוות את ההפליה ולתת לה "הכשר", בהעדר בקרה על מבחני המיון ועל בדיקתם.¹⁹⁴

לעניין זה בג"ץ **המרכז לפלורליזם יהודי**, לעיל ה"ש 3, פס' 72; בג"ץ 11020/05 **פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך, התרבות והספורט** (פורסם בנבו, 16.7.2006); בג"ץ 8186/03 **קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך**, פ"ד נט(3) 873 (2004); בג"ץ **אבר גאנס**, לעיל ה"ש 3, פס' 13-15; בג"ץ **טבקה**, לעיל ה"ש 1, פס' 18 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. הפליה פסולה מתרחשת רק מקום שניתן יחס שונה ולא-הוגן לשווים. על-מנת להבחין בין "שווה" לבין "שונה", יש לקבוע בכל מקרה נתון את "קבוצת השוויון" הרלוונטית לאור מאפייני הנורמה ותכליתה. בג"ץ **יקותיאלי**, לעיל ה"ש 142, פס' 36-37 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

190 יובל וורגן "טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת תלמידים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי" 2 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 28.2.2010) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02478.pdf (להלן: וורגן "טענות בדבר אפליה עדתית").

191 מבקר המדינה **דוח שנתי 61 לב שנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009** 944 (2011) www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=595&id=57&contentid=&parentid=u ;ndefined&sw=1024&hw=698; וורגן "טענות בדבר אפליה עדתית", שם, בעמ' 15. במסמך מצוין כי לטענת משרד החינוך אין באפשרותו לקיים בקרה מערכתית מקיפה על קבלת התלמידים בחינוך החרדי ועל יישום הנחיות הקבלה במלואן, בשל משאבי הפיקוח המצומצמים העומדים לרשותו בחינוך המוכר שאינו רשמי.

192 הנהלת רשת "החינוך העצמאי" ציינה, בתשובה לפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי לא ידוע לה על מדיניות כלשהי של משרד החינוך בנושא קבלת תלמידים (שם, בעמ' 15-16).

193 ראו עת"ם (מנהליים ת"א) 2409/08 **פלונית נ' בית יעקב אלעד (החדש)** (פורסם בנבו, 9.9.2008); נטע סלע "החינוך החרדי באלעד: 5 בנות נותרו בבית" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3591537,00.html; נטע סלע "בצו בית משפט: ילדה התקבלה ל'בית יעקב'" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3594297,00.html 9.9.2008 **ynet**; התקבלה, התלמידות שובתות" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3599096,00.html 19.9.2008 **ynet**.

194 ראו וורגן "טענות בדבר אפליה עדתית", לעיל ה"ש 190, בעמ' 21; דבריה של נציגת האגודה לזכויות האזרח בפרוטוקול ישיבה מס' 66 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, לעיל ה"ש 156; נטע סלע "לכתוב ליד שם התלמידה: אשכנזיה או מזרחית?" www.ynet.co.il/articles/31.8.2006 **ynet**; יאיר אטינגר "האם מבחן אחיד לתלמידות אשכנזיות ומזרחיות ימנע אפליה בבתי-ספר?" www.haaretz.co.il/hasite/spages/835664.html 10.3.2007 **הארץ**.

2. נגישות פיזית של החינוך: הרחבת הגישה לחינוך בתוך בית-הספר, אל בית-הספר, בבית ובבית-החולים

מימד נוסף של הזכות לגישה שווה לחינוך הוא נגישות פיזית של החינוך. ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מציינת בהקשר זה כי החינוך צריך להינתן באמצעות הגעה למיקום גיאוגרפי שנוחותו סבירה (כגון בית-ספר שכונתי) או באמצעות טכנולוגיה מודרנית (כגון גישה לתוכניות למידה מרחוק).¹⁹⁵ הגדרה זו אינה ממצה, אך יש בה כדי להמחיש חלק מן ההקשרים השונים שבהם מתעוררים קשיים בנגישות פיזית של החינוך. בחלק זה אדון בסוגיות אחדות הקשורות לגישה לחינוך בתוך בית-הספר, אל בית-הספר, בבית ובבית-החולים, אשר הוסדרו בשני העשורים האחרונים באמצעות חקיקה או פסיקה.

שנים ספורות לאחר המהפכה החוקתית נידונה הזכות לגישה פיזית שווה לחינוך בבג"ץ **בוצר**. באותו מקרה קבל נער מרותק לכיסא-גלגלים על כך שעליו לצאת מבניין בית-הספר ולהקיפו על-מנת להגיע מקומת הכיתות אל קומת השירותים. בית-המשפט פירש בהרחבה את תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970, אשר חייבו הנגשה של קומה אחת בלבד בבית-הספר, וקבע כי מטרתן היא "לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר ככל ילד אחר, להבטיח בכך את כבודו ולאפשר לו שוויון ההזדמנויות בחינוך".¹⁹⁶ נפסק כי על הוועדה המקומית מוטלת החובה לבחון במהירות הראויה אמצעים טכניים מתאימים להגשמת התקנות, מתוך נקודת מוצא כי מדובר בזכות, ולא בחסד.¹⁹⁷

בשנת 1999 נכנס לתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998,¹⁹⁸ ובשנת 2005 תוקן החוק ונקבעו בו הוראות מנחות בדבר הנגשת מקומות ציבוריים ושירותים ציבוריים.¹⁹⁹ שירותי חינוך הוחרגו מן ההוראות הכלליות המחייבות הנגשה, ונקבעו לגביהם שני מסלולים. מסלול אחד הוא הנגשה כללית, המחייבת בניית מעלית בבניין המרכזי ובניית תאי שירותים נגישים בקומת הכניסה בבניין המרכזי.²⁰⁰ להוראה זו נקבעה החלה הדרגתית משנת 2007 ועד לשנת 2019.²⁰¹ תקנות ליישומה

195 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 6.

196 בג"ץ **בוצר**, לעיל ה"ש 138, בעמ' 27.

197 שם, בעמ' 29. בעקבות הגשת העתירה התחייבו משרד החינוך והמועצה המקומית להתקין אנכון, אשר היה אמור לאפשר לנער מעבר בין הקומות מבלי לצאת מהבניין, אולם הם סירבו להתקין מעלית בשל עלותה הגבוהה. בית-המשפט קבע כי אם האנכון שולל את עצמאותו של הנער והוא נזקק לסיוע מבחוץ לשם הפעלתו, אזי אין הוא בגדר אמצעי מתאים להגשמת התקנות (שם).

198 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ס"ח 152 (להלן: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות).

199 ראו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005, ס"ח 288.

200 ס' 19לג לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

201 ס' 19לג לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

פורסמו רק בשנת 2011.²⁰² מסלול ההנגשה האחר שנקבע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוא הנגשה פרטנית, המחייבת עריכת התאמות נוספות הנדרשות כדי לאפשר לתלמיד אפשרות גישה סבירה. נקבע כי מוסד החינוך יערוך את התאמות הנגישות מייד לאחר המועד שבו נודע לו לראשונה על רישומו של התלמיד, וכי שר החינוך יקבע הוראות שיבטיחו כי עריכת ההתאמות תסתיים לפני תחילת הלימודים.²⁰³ תקנות ליישום מסלול ההנגשה הפרטנית טרם פורסמו, אך בשלהי שנת 2011 נקבע בחוזר מנכ"ל כי יש לאפשר לילדים עם מוגבלות רישום מוקדם למוסדות החינוך על-מנת להתחיל בתהליך ההנגשה במועד הרישום המוקדם.²⁰⁴ בהעדר תקנות, נעשתה ההנגשה עד כה מכוח נהלים של משרד החינוך.²⁰⁵ בדוח של האגף לבינוי ותקצוב במנהל הפיתוח של משרד החינוך, משנת 2008, נכתב כי קיימים כשלים וקשיים ביישום חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בין היתר צוין שם בהקשר זה כי אין התאמה בין החוק והתקנות, המחייבים מעלית רק בבניין המרכזי, לבין המציאות בבתי-ספר רבים שבהם אין בניין מרכזי; כי רשויות מקומיות נוטלות כספים המיועדים להנגשה ומשתמשות בהם למטרות אחרות; כי אין במשרד החינוך מערך בקרה על ביצוע העבודות; וכי העבודות נמשכות זמן רב, עד כדי כך שלעיתים הן מסתיימות רק לאחר שהתלמיד כבר סיים את לימודיו.²⁰⁶ בשנים האחרונות נפסקו בבתי-משפט השלום פיצויים כספיים בגין עיכובים משמעותיים בהנגשת מוסדות חינוך.²⁰⁷

202 תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א-2011, ק"ת 1425.

203 ס' 19 ללד לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בת"א (שלום נצי') 9440/07 **פלונית נ' עיריית כרמיאל**, תק"ש 2010 (1) 103302, פס' 7 (להלן: ת"א **עיריית כרמיאל**), צוין כי "מתאיור ההליכים הבירוקרטיים הדרושים להשגת תקציב להפיכת מבנה חינוך לנגיש לנכים, כמו גם מתיאור לוחות הזמנים לבניה עולה כי קביעת מועד רישום תלמיד למוסד הספציפי בה הוא עתיד ללמוד כמועד הקובע ליצירת החבות אינו ישים".

204 "הקדמת הרישום לילדים בעלי צרכים מיוחדים הזקוקים להנגשה פיזית של המוסד החינוכי" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך** עב/4(א), 3.10-13 (התשע"ב) [cms.education.gov.il/EducationCMS/ Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-10/HoraotKeva/K-2012-4a-3-10-13.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-10/HoraotKeva/K-2012-4a-3-10-13.htm).

205 ראו ת"א (שלום קר') 25413-03-10 **אמה של פלונית (קטינה) נ' עיריית שפרעם** (פורסם בנבו, 21.9.2011) (להלן: ת"א **עיריית שפרעם**).

206 ראו אודי כהריאל "הנגשה פיזית של בתי-ספר בישראל – תמונת מצב" **עניין של גישה** 8, 5, 10-9 (2008).

207 ראו ת"א **עיריית כרמיאל**, לעיל ה"ש 203; ת"א **עיריית שפרעם**, לעיל ה"ש 205. בת"א **עיריית כרמיאל** (לעיל, חלק ד(IV), פס' 2) צוין כי:

"לא נסתרו טענות התובעים... בדבר הסבל שנגרם להם בגין חיוב הקטינה לשהות בבית ספרה מבלי שיהיו בו מתקנים נדרשים לאפשר לה ללמוד באופן סדיר מבלי לחוש שונה במידה לא נדרשת בשל נכותה הפיזית... בדבר הצורך להסתייע בעזרת הורים ועזרת תלמידים אחרים כדי להתנועע ממקום למקום... בדבר המנעות מיציאה להפסקות כדי שלא להיות לטורח על הזולת... בדבר תחושות רעות בשל הצורך להשתמש בזחלילון, אשר גם ע"פי עמדת מנהל בית הספר, אינו מתאים לייעדו, ולא נועד לשמש שלושה ילדים נכים

זכותם של ילדים עם מוגבלות לגישה פיזית שווה לחינוך הוכרה גם בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, המחייב את הרשות המקומית שהילד עם המוגבלות גר בתחום שיפוטה לדאוג להסעתו אל מוסד החינוך וממנו.²⁰⁸ נפסק כי שיקולי תקציב אינם יכולים להוות עילה לאי-קיום החובה הקבועה בחוק.²⁰⁹

הזכות לגישה פיזית אל בתי-הספר נידונה בשנים האחרונות בכמה פסקי-דין שעסקו ביישובים בדוויים שאינם מוסדרים. בבג"ץ אבו גודה נ' שרת החינוך, משנת 2004, טענה המדינה כי אין אפשרות להקים גני-ילדים ביישובים הבלתי-מוכרים, שכן בנייה ביישובים אלה היא בלתי-חוקית.²¹⁰ בית-המשפט ציין כי יש להבטיח שמוסדות החינוך יהיו נגישים לתלמידים המבקשים ללמוד בהם.²¹¹ עם זאת, העתירה נדחתה בשל העדר תשתית עובדתית מבוססת בעניין נגישותם של מוסדות החינוך הקיימים בכפרים אחרים.²¹² סוגיה זו נידונה שוב לפני בית-המשפט העליון שנתיים לאחר-מכן, בבג"ץ אלעמור נ' שרת החינוך.²¹³ הדיון התמקד הפעם במדיניותו של משרד החינוך לא לממן הסעות לגני-ילדים לגילאי שלוש וארבע, גם מקום שכבר הוחל עליהם חוק לימוד-חובה, עקב בעיות בטיחות. בית-המשפט קבע כי הבדיקה צריכה להיות יצירתית ופרטנית, בשל הקשיים הכרוכים בנושא. כך, למשל, צוין כי יש לבחון את אפשרויות ההסעה המשפחתיות וכן את האפשרויות להקצות חדרים לשירותי חינוך בבתי מגורים.²¹⁴ גלגול נוסף של הפרשה נידון בבית-המשפט לעניינים מנהליים בשנת 2009. נקבע כי מדיניות

במקביל... [נ]לעניין הצורך בניהול מאבק ציבורי מתיש, אשר בסופו ובגינו הוחשה מלאכת בניית המעלית וזו נסתיימה בשנה איחור.
 בת"א עיריית שפרעם (לעיל, פס' 70) צוין כי:

"[הקטינה] נאלצה לעשות שימוש בשירותים באולם הספורט, המצוי מחוץ לכתלי בית הספר, תוך המתנה לפתיחתם של לפחות שער ודלת נעולים (וזאת בהנחה ששער בית הספר כן היה פתוח), וזאת לא רק בסתיו, אלא גם בחורף, בגשם וברוח. השימוש בשירותים עצמם נעשה בחשיכה, תוך שימוש באור הטלפון הנייד ו/או בדלת פתוחה, על כל ההשפלה הנלווית לכך, ותוך פגיעה חמורה וקשה, בפרטיות הקטינה שהינה ילדה בגיל ההתבגרות ותוך רמיסת כבודה."

באותו מקרה נדחתה טענת העירייה כי יש לייחס להורי התלמידה אשם תורם בגין העדר נכונות לרושמה לבית-ספר אחר, המותאם לצורכיהם של תלמידים עם מוגבלות. נפסק כי טענה זו חותרת תחת עקרון השוויון של אנשים עם מוגבלות, אשר כולל גם את האוטונומיה של התלמיד והוריו לממש את רצונותיהם ולבחור את בית-הספר המתאים להם, תוך הטלת חובה על הרשות לדאוג לנגישותו של מוסד החינוך שבו בחרו, גם אם קיים מוסד חינוך חלופי נגיש (שם, פס' 47).

208 חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, ס"ח 71.

209 ת"א (שלום ב"ש) 2159/03 אבו גאמע נ' עיריית רהט (פורסם בנבו, 15.6.2008).

210 בג"ץ אבו גודה, לעיל ה"ש 3.

211 שם, בעמ' 248.

212 שם, בעמ' 248-249.

213 בג"ץ 10030/05 אלעמור נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 24.6.2006).

214 שם, פס' 71.

עידודם של תושבי הכפרים הבדויים הבלתי-מוכרים להתפנות אינה יכולה לעמוד מול זכות הילדים לחינוך.²¹⁵ נפסק, לפיכך, כי אי-אפשר להטיל על ההורים את חובת ההסעה ומימונה, בשל המרחקים הגדולים ותנאי התשתית הקיימים בפזורה הבדווית, וכי יש לאתר במועצה המקומית ירוחם שטחים שחלה עליהם תוכנית מתאר ואשר מתאימים להקמת גן-ילדים.²¹⁶ קשיים בנגישותו של החינוך התעוררו גם ביישובים בדויים שקיימים בהם בתי-ספר. בשנת 2011 הוגשה בקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בגין אי-יישום התחייבותה של המדינה לסלול דרך גישה ראויה מצומת הכניסה ליישוב הבדוי אל-פורעה עד לבית-הספר היסודי במקום. בהחלטה בבקשה ציין בג"ץ כי התנהלות המדינה מבטאת זלזול בוטה בהתחייבותיה לפני בית-המשפט.²¹⁷ לפני כעשור נחקק חוק חינוך חינוך חולים, התשס"א-2001,²¹⁸ אשר עיגן את זכותם של ילדים אשר מאושפזים בבית-חולים או שוהים בביתם בשל מחלה מתמשכת לקבל חינוך חינוך חינוך חולים או בבית,²¹⁹ על-פי "תוכנית חינוך" אשר תיקבע על-ידי שר החינוך. בחוק נקבעה החלה הדרגתית, אשר הייתה אמורה להסתיים בשנת 2008,²²⁰ אך כיום היא קבועה לשנת 2014 עקב דחיות בחוק

215 עת"ם עורה, לעיל ה"ש 34, פס" 7.

216 שם. במקרה אחר שנידון לפני בית-המשפט לעניינים מנהליים נפסק כי אין לשלול הסעות מילדים המתגוררים בשכונה בלתי-מוסדרת בגין פעילות הבנייה הבלתי-חוקית של הוריהם (עת"ם (מנהליים ת"א) 2571/05 א. א. (קטיין) נ' עיריית רמלה, תק"מח 2008 (2) 14136, פס" 25 לפסק-הדין). בפסק-הדין נקבע כי הסעות מהוות חלק מהזכות לחינוך, וכי חוזר המנכ"ל המזכה בהסעות רק תלמידים המתגוררים ביישוב שתושביו יושבים בו כחוק אינו יכול לשנות זכות הקבועה בדין (שם, פס" 21, 29).

יש לציין כי חקיקת החינוך אינה מחייבת ככלל את הרשות המקומית לארגן הסעות לבתי-הספר. תק' 7 לתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום) קובעת כללים מנחים לעניין המרחקים המרביים בין בתי-הספר לבין מקום מגוריהם של התלמידים. הרשות המקומית רשאית לחרוג ממרחקים אלה אם קיימת תחבורה ציבורית "מספקת ומתאימה לילד פלוני" או אם היא קובעת הסדרי תחבורה נאותים אחרים. בעתירה משנת 2009 נטען לפני בית-המשפט לעניינים מנהליים כי תחבורה ציבורית אינה פתרון סביר לילדים צעירים, אולם העתירה נדחתה בשל העדר סמכות עניינית של בית-המשפט לדון בסבירותה של הוראת תק' 7 הנ"ל. ראו עת"ם (מנהליים י"ם) 1778/09 לוי נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 16.11.2009).

217 החלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית-משפט בבג"ץ 6773/05 גבועה נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 15.11.2011).

218 חוק חינוך חינוך חולים, התשס"א-2001, ס"ח 128 (להלן: חוק חינוך חינוך חולים).
219 בחוזר מנכ"ל משנת 2007 עוגנה גם זכותם של תלמידים הנעדרים מבית-הספר בשל מחלה לשמירה על קשר עם בית-הספר ולסיוע בהשלמת החומר הנלמד בכיתה. "הוראות השמירה על הקשר עם תלמידים חולים הנעדרים מהלימודים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סח/3(א), 2.4-6 (התשס"ח) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-4/HoraotKeva/K-2008-3a-2-4-6.htm.

220 ס' 7 לחוק חינוך חינוך חולים.

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך : קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

ההסדרים.²²¹ "תוכנית חינוך" טרם נקבעה בתקנות. בשנת 2010 נקבע בבית-המשפט לעניינים מנהליים כי לאור תכלית החקיקה יש לפרש את המונח "תוכנית חינוך" בחוק חינוך חנם לילדים חולים ככולל את סל שירותי החינוך שנקבע בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. צוין כי עם קביעת "תוכנית חינוך" מפורטת על-ידי שר החינוך לא יידרש עוד בית-המשפט לפרשנות החוק, וכי קשה להבין מדוע התקנת התקנות מתעכבת זמן כה רב.²²²

הזכות לגישה פיזית שווה לחינוך זכתה אפוא בנראות ובהכרה הן בחקיקה והן בפסיקה. עם זאת, בדומה להסדרים אחרים שיש להם עלות כלכלית, גם כאן יש פער בין ההכרה בזכות לבין הנכונות ליישמה בתוך פרק-זמן סביר. במקרה של נגישות החינוך ביישובים בדוויים, כמו במקרה של זמינות החינוך במזרח-ירושלים, ניכר גם שיח רב-שנים בין בתי-המשפט לבין הרשות המבצעת אשר הישגיו הם חלקיים ואיטיים.

3. נגישות כלכלית של החינוך: מחירו המאמיר של חינוך "חינם"

המימד השלישי של הזכות לגישה שווה לחינוך, על-פי הגדרתה של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הוא נגישות כלכלית של החינוך. לעניין מימושה של זכות זו, קיימת הבחנה במשפט הביין-לאומי בין חינוך יסודי לבין חינוך על-יסודי. כך, האמנה בדבר זכויות הילד קובעת כי המדינות "ידאגו כי יהיה חינוך יסודי חובה חנם פתוח לכל",²²³ ואילו לגבי החינוך העל-יסודי נקבע רק כי המדינות "יעודדו את פיתוחן של צורות שונות של חינוך תיכון... יעשו אותן זמינות ונגישות עבור כל ילד, וינקטו צעדים מתאימים כגון הנהגת חינוך חנם והגשת סיוע כספי במקרה הצורך".²²⁴ הוראות דומות כלולות באמנה הביין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.²²⁵ אמנה זו מחייבת גם הקמת "שיטה נאותה של מתן מילגות".²²⁶

בישראל חוק לימוד-חובה קובע זכות לחינוך חנם לכל התלמידים שהחוק חל עליהם ואשר טרם סיימו יב כיתות, לרבות אלה שהגיעו לגיל שמונה-עשרה וסיימו יב כיתות בלבד.²²⁷ חוק לימוד-חובה קובע חובת חינוך במשך חמש-עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן-ילדים ושתיים-עשרה בכיתות א עד יב,²²⁸ אולם החלתו של החוק על כלל גילאי שלוש וארבע ועל כיתות יא-יב טרם הושלמה, כאמור. ילדים בשכבות-גיל אלה

221 פרוטוקול ישיבה של ועדת הכספים, הכנסת ה-18 (29.11.2010) www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2010-11-29-01.rtf

222 עת"ם (מנהליים חי') 34429-12-09 ח.ג. (קטינה) נ' משרד החינוך והתרבות, תק"מח 2010(2) 10416 (להלן: עניין ח.ג.).

223 ס' 28(א)(1) לאמנה בדבר זכויות הילד.

224 שם, ס' 28(א)(2).

225 ס' 13(ב)(1)-(2) לאמנה הביין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

226 שם, ס' 13(ב)(5).

227 ס' 6(א) לחוק לימוד-חובה.

228 ס' 1 ו-2(א) לחוק לימוד-חובה.

זכאים כיום לחינוך חינוך מכוח מסלולים עוקפים: לגבי גילאי שלוש וארבע חלה החלטת הממשלה מינואר 2012, אשר נידונה לעיל בחלק העוסק בזכות לחינוך זמין,²²⁹ ואילו לגבי תלמידים בכיתות יא-יב חל צו לימוד חובה (חינוך חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978. צו זה הותקן לפי סעיף 6(ג) לחוק לימוד-חובה, הקובע כי שר החינוך רשאי להורות בצו כי מי שאי-אפשר, לדעת השר, להבטיח את לימודיו במוסד חינוך רשמי – ילמד במוסד חינוך אחר, ואוצר המדינה יישא בשכר לימודיו באותו מוסד.

סעיף 6(ג) הנ"ל נידון בבג"ץ **ועד פוריה עלית**, שבו נטען כי תלמידים אשר הופנו לחינוך המוכר שאינו רשמי בשל העדר בתי-ספר רשמיים במועצה האזורית זכאים לחינוך חינוך. בפסק-הדין, משנת 2002, הודגש כי הזכות לחינוך חינוך חלה בחינוך הרשמי בלבד, וכי המבקש שילדו ילמד בבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון.²³⁰ אולם כאשר ילדים מוכווני על-ידי רשויות החינוך לבית-ספר מוכר שאינו רשמי, הם זכאים לחינוך חינוך כאילו למדו בבית-ספר רשמי.²³¹ גם בבג"ץ **אבו לבדה**, שנידון לעיל, נפסק כי אם לא יגושר הפער בין דרישתם של תלמידי מזרח ירושלים להיקלט בחינוך הרשמי לבין יכולת הקליטה של מערכת החינוך, תידרש היערכות של הרשות במישור המימוני לצורך השגת הסדר כספי בינה לבין מוסדות החינוך החלופיים שבהם נקלטו תלמידים שבקשותיהם להשתלב בחינוך הרשמי נדחו.²³²

בית-המשפט העליון פסק לא אחת כי הזכות לחינוך חינוך חינוך חלק מהזכות לחינוך ומהזכות לשוויון בחינוך, וכי יש לאפשר החלה מלאה ושלמה של זכות זו.²³³ בפועל הורים לתלמידים בבתי-הספר הרשמיים בישראל נושאים בתשלומים מגוונים. גביית תשלומי הורים בחינוך הרשמי החלה בשנות השמונים, ומעסיקה מאז את מעצבי מדיניות החינוך באופן מתמיד.²³⁴ גבייה זו מתאפשרת באמצעות כמה הסדרים. ההסדר המרכזי מעוגן בסעיף 6(ד) לחוק לימוד-חובה. סעיף זה קובע כי "מי שזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו", אולם מתיר לרשות החינוך המקומית לגבות מן ההורים "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". מכוח סעיף זה נגבים מהורי

229 ראו לעיל ה"ש 36.

230 בג"ץ **ועד פוריה עלית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 217. ראו גם בש"א (מנהליים חי') 2827/07 **מאהר נ' המטרונות של העדה היוונית (רומית) מלקושי (קתולית)** (פורסם בנבו, 16.4.2008).

231 בג"ץ **ועד פוריה עלית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 223.

232 בג"ץ **אבו לבדה**, לעיל ה"ש 2, פס' 64 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

233 ראו בג"ץ **ועד הורים עירוני ראשון-לציון**, לעיל ה"ש 3, פס' 9; בג"ץ 7374/01 **פלונים נ' מנכ"לית משרד החינוך**, פ"ד נו(6) 529, 546 (2003) (להלן: **בג"ץ פלונים**); בג"ץ **ועד פוריה עלית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 221.

234 ראו ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" **עיוני משפט** כח 347, 358 (2004), וכן את הדוחות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת המאוזכרים בהמשך חלק זה במאמר.

התלמידים בישראל תשלומי-חובה בעבור ביטוח תאונות אישיות ובריאות השן, וכן מגוון של תשלומי-רשות בעבור סל תרבות, טיולים, מסיבות כיתתיות, השאלת ספרי לימוד, הזנה ועוד.²³⁵ סוג נוסף של תשלומי הורים נגבים בעבור תוכנית לשעות לימוד נוספות על השעות שנקבעו בתוכנית הלימודים (תל"ן), וזאת מכוח סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי וסעיף 6(ה) לחוק לימוד-חובה. מספר שעות התל"ן שניתן לגבות בעבורן תשלומי הורים גדל לאחרונה משלוש לארבע וחצי עד חמש בכל שבוע.²³⁶ בתי-ספר ממלכתיים-דתיים רשאים לגבות סכומים גבוהים יותר בעבור תוכנית לימודים תורנית נוספת של חמש שעות לימודי קודש בכל יום.²³⁷ כן ניתן לגבות מהורים תשלומים בעבור "רכישת שירותים מרצון" מכוח חוזר מנכ"ל משנת 2002. שירותים אלה כוללים, בין היתר, חוגים, רכישה מרוכזת של ספרי לימוד, שימוש באינטרנט, רכישת תוכנות ולומדות למחשב, פרויקטים לימודיים, עיתון בית-ספר ועוד.²³⁸ חוזר המנכ"ל כולל גם סעיף המאפשר תרומות הורים ביוזמת ועד ההורים "למימון רכישות המיועדות לשיפור בית הספר שאינן ממומנות על ידי גורם אחר (כגון מזגנים ומחשבים) ואינן מחובת המדינה או רשות החינוך המקומית, וכן לסיוע לתלמידים נזקקים במוסד".²³⁹

משרד החינוך מפרסם מדי שנה את הסכומים המרביים שניתן לגבות לגבי כל סוג של תשלום הורים, להוציא תרומות הורים,²⁴⁰ אולם בתי-ספר רבים חורגים מן ההנחיות,²⁴¹ ומשרד החינוך אינו נוקט כמעט צעדים פעילים לאכיפתן.²⁴² גביית תשלומי הורים גבוהים באופן משמעותי מן המותר על-פי כללי משרד החינוך מאפיינת בתי-ספר ייחודיים או מסלולי לימוד ייחודיים, כגון כיתות מצוינות, כיתות מופ"ת, מגמות אומנות

235 ראו עמי צדיק ועמר שוורץ "תשלומי הורים במערכת החינוך: אומדן התשלומים והשלכות חברתיות" 3-6 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 11.3.2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf.

236 יובל וורגן "תשלומי הורים בגין 'תוכנית לימודים נוספת' (תל"ן) ו'רכישת שירותים מרצון'" 4-5 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 1.2.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02796.pdf (להלן: וורגן "תשלומי הורים בגין 'תוכנית לימודים נוספת' (תל"ן) ו'רכישת שירותים מרצון'").

237 "תשלומי הורים עבור תכנית לימודים נוספת תורנית במוסדות חינוך ממלכתיים-דתיים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ע3(א), 13-11.3 (התש"ע) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-11/HoraotKeva/K-2010-3a-3-11-13.htm.

238 חוזר מנכ"ל תשלומי הורים, לעיל ה"ש 50, ס' 5.

239 ש"ס 6.1.

240 ראו משרד החינוך "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ב" (2011) [EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/Nehalim/Naalim/TashlumeyHorimTashab.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/Nehalim/Naalim/TashlumeyHorimTashab.htm).

241 וורגן "תשלומי הורים בגין 'תוכנית לימודים נוספת' (תל"ן) ו'רכישת שירותים מרצון'", לעיל ה"ש 236, בעמ' 2; פרוטוקול ישיבה מס' 445 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (5.7.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2011-07-05-01.html. ראו גם עת"ם (מנהליים חי') 1086/05 דינס נ' מדינת ישראל (פורסם בנוב, 16.11.2005).

242 וורגן "תשלומי הורים בגין 'תוכנית לימודים נוספת' (תל"ן) ו'רכישת שירותים מרצון'", לעיל ה"ש 236, בעמ' 4. ראו גם גרניט אלמוג-ברקת ודן ענבר "של מי אתה, ילד? פתיחת אזורי רישום בירושלים" הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל 111, 127 (אורית איכילוב עורכת, 2010).

או העשרה תורנית.²⁴³ מדיניותו של משרד החינוך בשנים האחרונות היא להסדיר את האפשרויות לתת חינוך ייחודי במסגרת החינוך הציבורי, ולא למונען, על-מנת להגביל את התרחבותו של החינוך שאינו ציבורי.²⁴⁴

הסכומים שניתן לגבות בעבור תשלומי-החובה ותשלומי-הרשות מכוח סעיף 6(ד) לחוק לימוד-חובה טעונים אישור של שר החינוך וועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. בשנת 2007 קבע בית-המשפט העליון כי אין חובה חוקית להביא לאישור הוועדה גם את התשלומים בעבור תל"ן ובעבור רכישת שירותים מרצון.²⁴⁵ עם זאת, צוין כי יש לבחון את שאלת התאמתם של תשלומי ההורים במובנם הרחב לעקרונות-היסוד של החינוך, קרי, ממלכתיות, חינוך חינם ושוויון ההזדמנויות.²⁴⁶

מימון ההסעות לבתי-הספר עשוי גם הוא להיות מוטל בחלקו על ההורים. על-פי חוזר מנכ"ל המסדיר את ההסעות לבתי-הספר הרשמיים, משרד החינוך משתתף במימון 40%–90% מעלות ההסעות, בכפוף לתנאים המזכים במימון.²⁴⁷ עוד נקבע בחוזר זה כי רשות מקומית המגישה בקשה לאישור הסעה ומקבלת אותו חייבת להשתתף בעלות ההסעה.²⁴⁸ בית-המשפט העליון דחה לאחרונה עתירה שבה נטען כי הזכות לגישה שווה לחינוך מחייבת מימון תחבורה לבתי-ספר אשר אינם נגישים לתלמידים. נפסק כי שירותי הסעה אינם נכללים בגדר המילים "דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו", כאמור בסעיף 6(ד) לחוק לימוד-חובה.²⁴⁹ עם זאת, צוין בפסק-הדין כי ראוי שמשרד החינוך יקבע מדיניות ברורה באשר להשתתפות ההורים במימון ההסעות של ילדיהם.²⁵⁰ בלא הסדר כאמור, כל רשות מקומית קובעת מדיניות שונה, בהתאם ליכולותיה הכלכליות, והפערים בין הרשויות במימוש הזכות לגישה שווה לחינוך גדלים. פגיעה

243 יובל וורגן "מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 7.2.2011). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02804.pdf

244 שם, בעמ' 7–8.

245 בג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי נ' מדינת ישראל, פס' 29 (פורסם בנבו, 14.8.2007).

246 שם.

247 "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סז/8(ג), 3.3-5 (התשס"ז) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-3/HoraotKeva/K-2007-8c-3-3-5.htm

248 שם, ס' 2.8.

249 ע"מ 1761/12 ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה, פס' 12 (פורסם בנבו, 12.8.2012).

250 שם, פס' 23. ראו גם עת"ם (מנהליים ב"ש) 392/09 לוינסון נ' מועצה אזורית להבים ומשרד החינוך, פס' 5 (פורסם בנבו, 13.4.2010); כתב העתירה בעת"ם (מנהליים מר') 23879-09-11 אלטורי נ' משרד החינוך. במקרה האחרון עתר אב תושב גדרה נגד החלטתה של המועצה המקומית גדרה לחייבו בסכום חודשי של 6,000 ש"ח בעבור הסעת שלושת ילדיו לבתי-ספר ממלכתיים ערביים ברמלה. אותם בתי-ספר היו בתי-הספר הממלכתיים הערביים הקרובים ביותר לאזור מגוריו, והגישה אליהם בתחבורה ציבורית הייתה כרוכה בהחלפת שלושה או ארבעה קווי אוטובוס שונים בכל כיוון ובחציית כבישים ראשיים. העתירה נמחקה לנוכח הסכמת משרד החינוך והמועצה המקומית לממן באופן מלא ומייד את ההסעות.

נוספת בשוויון נובעת מכך שהתשלום בעבור ההסעות מהווה חסם לבחירה בבתי-ספר מרוחקים מאזור המגורים. עם התרבות בתי-הספר העל-אזוריים והתרחבות המגמות לפתיחת אזורי הרישום, תגבר גם השפעתו של התשלום בעבור ההסעות כאמצעי למיון תלמידים על בסיס כלכלי.

מגבלה משמעותית נוספת במימוש הזכות לחינוך חנים נובעת מהסכומים הגבוהים הנגבים מן ההורים בעבור ספרי הלימוד. שיעורם של סכומים אלה מקורו בהפקעת מחירים שאינה מפוקחת,²⁵¹ במיעוט בתי-הספר שמתנהלת בהם תוכנית להשאלת ספרי לימוד²⁵² ובעקיפת הוראותיו של חוק חינוך ממלכתי האוסרות החלפת ספר לימוד מאושר במשך חמש שנות לימודים מיום שהוא נקבע כספר לימוד במוסד חינוך.²⁵³ חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, אשר אמור להזיל את עלויות הספרים באופן משמעותי, נדחה ארבע פעמים באמצעות חוק ההסדרים, ונכנס לתוקף רק בשנת 2010. החלתו של החוק צפויה להיעשות באופן הדרגתי במשך שנים מספר.²⁵⁴

תשלומי ההורים למיניהם מכרסמים בזכות לחינוך חנים, ומהווים מס רגריבי הפוגע בנגישותו הכלכלית של החינוך בבתי-הספר הרשמיים. מעבר לכך, היקפם של תשלומי ההורים וההסדרים השונים שמכוחם הם נגבים מאפשרים במקרים רבים פרקטיקות לא-

251 יובל וורגן "הפיקוח על תחום ספרי הלימוד במערכת החינוך" 4 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 4.2.2010) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02435.pdf (להלן: וורגן "הפיקוח על תחום ספרי הלימוד במערכת החינוך").

252 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 168 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (17.2.2010) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2010-02-17.html

253 ס' 4(ג) לחוק חינוך ממלכתי. ראו גם "הוראות לאישור ספרי לימוד" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סו/3(א), 6.3-8, ס' 4.5, 5.1 (התשס"ו) [mankal/arc/sf3ak6_3_8.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sf3ak6_3_8.htm). בחוזר נקבע גם כי אין לכלול בספרי הלימוד משימות המחייבות כתיבה בתוכו, פרט למקרים חריגים המצוינים בחוזר (שם, ס' 5.1). הוראות אלה, אשר נועדו לאפשר למידה מספרים משומשים על-מנת לחסוך בהוצאות, אינן משיגות במקרים רבים את מטרתן, משום שהוצאות הספרים מוציאות מדי שנה מהדורה חדשה של אותו ספר, משום שקיים במערכת החינוך שימוש נרחב מאוד בספרי לימוד שאינם מאושרים או משום שיש לקנות מארז ספרים חדש אם התקלקל או אבד אחד ממרכיביו. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 168 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18, שם; אילנית חיות "שערוריית הספרים: מדפיסים ב-10 ש' – ומוכרים ב-100 ש'" גלובס 20.7.2011 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000665690; וורגן "הפיקוח על תחום ספרי הלימוד במערכת החינוך", לעיל ה"ש 251, בעמ' 1-2; פרוטוקול ישיבה מס' 436 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (28.6.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2011-06-28-03.html (באותו דיון אושר להעביר לקריאה ראשונה את הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – איסור מכירת ספר לימוד במארז), התש"ע-2009, פ/1909/18/1909.rtf). www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1909.rtf

254 ראו תיקון מס' 4 בס' 21 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2008, ס"ח 104. ראו גם "השאלת ספרי לימוד – יישום חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000 והתקנות להשאלת ספרי לימוד, התש"ע-2010" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עא8(א), 6.3-11 (התשע"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/6/6-3/HoraotKeva/k-2011-8-1-6-3-11.htm

שוויוניות, כגון ריכוז תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות גבוהות בבתי-ספר ייחודיים או בכיתות נפרדות שבהם נגבים תשלומים גבוהים²⁵⁵ וכן הדרת תלמידים מפעילויות שהורים לא שילמו בעבורן.²⁵⁶ העלייה בתשלומי ההורים מתיישבת עם הפערים שנודונו לעיל בין המחויבות העקרונית למימוש הזכות לחינוך ציבורי זמין לבין הנכונות הממשלתית להקצות משאבים למימושה של זכות זו. במידה רבה נוח למשרד החינוך לאפשר להורים בעלי יכולת כלכלית להשלים את הפערים בכוחות עצמם, ולהבטיח כך שהורים אלה לא ינטשו את החינוך הציבורי לטובת בתי-הספר הפרטיים, אשר מתרבים בעקבות ההסדרים המחייבים את המדינה ואת הרשויות המקומיות לתקצבם. עיצוב הכללים המשפטיים בנושא זה מעורר אפוא שאלות מדיניות מורכבות, וממחיש כיצד יסודותיה השונים של הזכות לחינוך תלויים זה בזה.

פרק ג: הזכות לחינוך מתקבל על הדעת

המונח "חינוך מתקבל על הדעת" נבחר בחיבור זה כתרגום של אותו יסוד של הזכות לחינוך אשר כונה על-ידי ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במונח "acceptability". הגם שתרגום אפשרי של מונח זה עשוי להיות "חינוך הולם", בחרתי בתרגום "חינוך מתקבל על הדעת", המכוון למתחם אפשרויות אשר ייתכן שהרף התחתון בו אינו "הולם" או "משביע-רצון" אולם ניתן לקבלו כמימוש מינימלי של הזכות לחינוך. אין בכך כדי לטעון כי בבתי-הספר הציבוריים המדינה מחויבת לספק אך ורק אותו סף תחתון שהזכות לחינוך מציבה, קרי, "חינוך מתקבל על הדעת". חובת המדינה להבטיח חינוך ציבורי הולם²⁵⁷ מתחייבת, בין היתר, מעקרון השוויון. אולם ענייננו כאן הוא באותו יסוד של הזכות לחינוך אשר יש להבטיח כי כל תלמיד ותלמיד יזכו במימושו, גם אם הם מתחנכים בבתי-ספר שאינם ציבוריים המנוהלים על-ידי גורמים פרטיים.²⁵⁸

255 ראו נוגה דגן-בוזגלו "היבטים של הפרטה במערכת החינוך" 25–27 (מרכז אדוה, 2010) .32–29. www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=619; מיכאלי, לעיל ה"ש 149, בעמ' 29–32. ראו גם עת"ם (מנהליים ת"א) 2402/05 קציר נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 13.6.2006) ("קשה לי להבין מדוע שפר גורלו של מי שבאורח מקרי גר בסמיכות מקום לבית ספר שיש בו מגמת לימודים ייחודית. ועוד יותר קשה לי להבין מדוע הנוהל הוא כזה המאפשר רק למי שידו משגת ללמוד בבית ספר שיש בו מגמת לימודים מיוחדת שהתלמיד מתאים לה").

256 ראו חוזר מנכ"ל תשלומי הורים, לעיל ה"ש 50, ס' 11.1(ב).
257 ראו והשוו: MARTIN R. WEST & PAUL E. PETERSON, SCHOOL MONEY TRIALS: THE LEGAL PURSUIT OF EDUCATIONAL ADEQUACY (2007); Lauren Nicole Gillespie, *The Fourth Wave of Education Finance Litigation: Pursuing a Federal Right to an Adequate Education*, 95 CORNELL L. REV. 989, 1002–1007 (2010).

258 ראו והשוו: R. v. Secretary of State for Education and Science Ex Parte Talmud Torah

המשפט הבין-לאומי מתווה את הזכות לחינוך מתקבל על הדעת באמצעות מטרות החינוך הנזכרות בכמה אמנות והצהרות בין-לאומיות. ככלל, ניתן לומר כי מטרות אלה כוללות שני ממדים של דרישות. מימד אחד מעוגן באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הקובעת כי "החינוך ייועד לפיתוחן המלא של אישיות האדם ותחושת כבודו"²⁵⁹ ובאמנה בדבר זכויות הילד, שלפיה חינוך הילד יכוון ל"פיתוח אישיות הילד, כשרונותיו ויכולתו הגופנית עד למיצויים המלא"²⁶⁰. ההצהרה העולמית בדבר חינוך לכל מתייחסת באופן מפורט יותר ל"צורכי חינוך בסיסיים", הכוללים כלי למידה חיוניים (כגון אוריינות, הבעה בעל-פה, חשיבה כמותית ופתרון בעיות) ותוכני למידה בסיסיים (כגון ידע, מיומנויות, ערכים וגישות) הנדרשים לבני-אדם על-מנת לשרוד, לפתח את יכולותיהם באופן מלא, לחיות ולעבוד בכבוד, להשתתף באופן מלא בפיתוח, לשפר את איכות חייהם, לערוך החלטות מושכלות ולהמשיך ללמוד.²⁶¹

המימד האחר של דרישות המתוות את הזכות לחינוך מתקבל על הדעת מדגיש את הקשר בין זכות זו לבין זכויות אדם וסובלנות. האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובעת כי החינוך ייועד "לחזק את כיבוד זכויות האדם וחירויות היסוד" וכן "לאפשר לכל אדם להשתתף בפועל בחברה חופשית" ו"לקדם הבנה, סובלנות ורעות בין כל האומות והקבוצות הגזעיות, האתניות או הדתיות"²⁶². באופן דומה, האמנה בדבר זכויות הילד קובעת כי חינוך הילד יכוון "לפיתוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסוד, ולעקרונות הגלומים במגילת האומות המאוחדות"²⁶³, וכן "להכנת הילד לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות, ואנשים שהם מילידי המקום המקוריים"²⁶⁴.

Machzikei Hadass School, Queen's Bench Division (Crown Office List) (12 Apr. 1985, CO/422/84). בפסק-הדין נידונה חוקיותה של תוכנית הלימודים בבית-ספר חרדי עצמאי באנגליה. בית-המשפט קבע כי יש לגלות אומנם גישות למסורת של קבוצת המיעוט, אולם המדינה רשאית להציב דרישות-סף של חינוך ותוכנית לימודים לצורך השגת רמת לימוד נאותה והקניית ערכי השכלה בסיסיים שעל כל בית-ספר לעמוד בהם. התערבות זו נדרשת, כך נקבע, על-מנת להבטיח שחינוכם של התלמידים לא יפגע בסיכוייהם להשתלב בעתיד בחברה הכללית. באתר מקרה נסבה ההכרעה על פרשנותו של ה-1944 Education Act, שלפיו חויבו בתי-הספר העצמאיים לקיים "efficient and suitable instruction".

259 ס' 13(א) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. ראו גם ס' 26(2) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.

260 ס' 29(א1) לאמנה בדבר זכויות הילד.

261 ס' 1(1) להצהרה העולמית בדבר חינוך לכל (The World Declaration on Education for All) .((1990) hdrnet.org/536/1/Education_for_all.pdf.

262 ס' 13(א) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. ראו גם ס' 26(2) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.

263 ס' 29(א2) לאמנה בדבר זכויות הילד.

264 שם, ס' 29(א4).

Klaus Deiter Beiter כותב כי המטרות הכלולות במימד הראשון של הזכות לחינוך מתקבל על הדעת הינן אישיות, ואילו המטרות הכלולות במימד השני נושאות אופי חברתי.²⁶⁵ ההנחה המובלעת בחיבור זה היא כי שני סוגי המטרות משרתים את הזכות האישית לחינוך. על-פי גישה זו, חינוך לזכויות אדם הוא זכות אדם בפני עצמה,²⁶⁶ אשר פגיעה בה עלולה להשפיע על האפשרות לפתח מודעות לזכויות לאורך החיים.²⁶⁷

שני ממדיה של הזכות לחינוך מתקבל על הדעת מעוגנים במשפט הישראלי במטרות הנקובות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי. המימד הראשון של הזכות לחינוך מתקבל על הדעת מעוגן בסעיפים 2(5)–(7) לחוק חינוך הממלכתי, הקובעים כי מטרות החינוך הן –

- "(5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כשרונותיהם השונים, להרחיב את אופקיהם התרבותיים ולחשפם לחוויות אמנותיות, והכל למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות;
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמימוניות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים..."

מטרות רחבות אלה מקבילות במידה רבה לדרישות המשפט הבין-לאומי. בסעיף 2(5) לחוק חינוך ממלכתי מעוגנת הדרישה הכללית – הנזכרת באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובאמנה בדבר זכויות הילד – שלפיה החינוך יכוון לפתח את אישיותם של הילדים, כישוריהם ויכולותיהם. בסעיפים 2(6) ו-2(7) לחוק מעוגנות דרישות מפורטות יותר, שעניינן הן בידע כללי והן במימוניות חשיבה ולמידה.

סעיפים 2(2) ו-2(11) מתווים מטרות הבאות לשרת את המימד השני של הזכות לחינוך מתקבל על הדעת, אשר כולל, כאמור, חינוך לזכויות אדם ולסובלנות. סעיפים אלה קובעים כי מטרות החינוך הממלכתי הן –

265 BEITER, לעיל ה"ש 67, בעמ' 468.

266 ראו: Gudmundur Alfredsson, *The Right to Human Rights Education*, in ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS 213 (Asbjorn Eide, Catarina Krause & Allan Rosas eds., 1994).

267 להרחבה ראו: Shulamit Almog & Lotem Perry-Hazan, *The Ability to Claim and the Opportunity to Imagine: Rights Consciousness and the Education of Ultra-Orthodox Girls*, 40(2) J. L. & EDUC. 273 (2011).

"(2)...לפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים ;

...

(11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל;..."

מטרותיו של חוק חינוך ממלכתי אינן חלות באופן ישיר על בתי-ספר שאינם ציבוריים.²⁶⁸ לעומת זאת, במשפט הבין-לאומי אין הבחנה בין בתי-ספר ציבוריים לבין בתי-ספר שאינם ציבוריים כאשר לדרישות המתוות את הזכות לחינוך מתקבל על הדעת. הן האמנה בדבר זכויות הילד והן האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות דורשות כי החינוך הניתן בבתי-ספר שאינם ציבוריים יהיה כפוף אף הוא לעקרונות הכלליים המתווים את הזכות לחינוך. נוסף על כך, אמנות אלה דורשות כי החינוך בבתי-ספר שאינם ציבוריים יעמוד בסטנדרטים חינוכיים מינימליים שייקבעו על-ידי המדינה.²⁶⁹

על-פי הגדרתה של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הזכות לחינוך מתקבל על הדעת מתייחסת הן לתכניו של החינוך (substance) והן לאופן שבו הוא מועבר (form).²⁷⁰ מכאן שעניינה של זכות זו במגוון של פרקטיקות חינוכיות הקשורות לאיכותו של החינוך, אשר עשויות לכלול לא רק את תוכניות הלימודים, אלא גם את דרכי הלמידה וההוראה ואת האקלים הכיתתי והבית-ספרי. ברוח הגדרה זו אבקש להקדיש להלן חלקים נפרדים לדיון בתוכני החינוך ובאופנים שבהם הוא מועבר. הדיון בתוכני החינוך יתמקד בהתפתחות הסדרתה והטמעתה של תוכנית-הליכה, ואילו במסגרת הדיון באופנים שבהם החינוך מועבר אבקש להתמקד בצפיפות

268 יצוין כי מסקנה שונה עולה מפסק-הדין בבג"ץ טבקה, לעיל ה"ש 1, פס' 38 ו-50 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה.

269 ס' 29 (ב) לאמנה בדבר זכויות הילד; ס' 13 (ד) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. ס' 29 (ב) לאמנה בדבר זכויות הילד קובע כי החינוך הניתן במוסדות חינוך פרטיים "יעמוד באמות מידה מינימליות, כפי שתיקבענה ע"י המדינה". לעומת זאת, ס' 13 (ד) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי החינוך הניתן במוסדות חינוך פרטיים "ימלא אחרי נורמות המינימום, שהמדינה עשויה לקובען", ובכך הוא אינו מחייב את המדינה לקבוע סטנדרטים חינוכיים מינימליים לבתי-ספר פרטיים. אולם ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות הביעה את דעתה כי המדינה מחויבת לגבש סטנדרטים כאלה. ראו CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 54. ראו גם BEITER, לעיל ה"ש 67, בעמ' 463; Fons Coomas, *In Search of the Core Content of the Right to Education*, in CORE OBLIGATIONS: BUILDING A FRAMEWORK FOR ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS 217, 230 (Audrey Chapman & Sage Russell eds., 2002).

270 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 6.

הכיתות ובאלימות בבתי-הספר לנוכח מרכזיותן של סוגיות אלה בשיח החינוכי והמשפטי.

1. תוכני חינוך מתקבלים על הדעת: סיפורן של תוכניות-הליבה

חוק חינוך ממלכתי משנת 1953 מסדיר את סמכותו של משרד החינוך לקבוע בתקנות סדרים ותנאים להנהגת תוכנית-יסוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים,²⁷¹ ותקנות מוסדות מוכרים מאותה שנה קובעות כי קיום תוכנית-יסוד המהווה 75% מכלל שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי הינו תנאי להכרה במוסד חינוך.²⁷² למרות הוראות אלה, במשך עשרות שנים לא גיבש משרד החינוך תוכנית-יסוד למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. רק בשנת 1999 עלתה תוכנית-היסוד לסדר-היום הציבורי, בעקבות עתירה לבית-המשפט העליון שבה נטען כי המדינה הפרה את חובתה על-פי חוק חינוך ממלכתי לקבוע תוכנית-יסוד לבתי-הספר החרדיים, ופגעה בכך בזכותם לחינוך של התלמידים המתחנכים בהם.²⁷³ העתירה נדחתה בעקבות התחייבות המדינה לפרסם בתוך שלושים יום חוזר מנכ"ל אשר יכלול תוכנית-ליבה שתחול על בתי-ספר מוכרים.²⁷⁴

כחודש לאחר מתן פסק-הדין בבג"ץ פריצקי פורסם חוזר מנכ"ל "מבנה הלימודים, עקרונות ההוראה וארגון מערכת השעות בבית הספר היסודי",²⁷⁵ המפרט באופן מופשט שבע גישות לעולם הדעת שתוכנית הלימודים בבית-הספר היסודי אמורה להתבסס עליהן.²⁷⁶ תוכנית-ליבה לחינוך היסודי פורסמה רק בשנת 2003, במהלך דיון בעתירה נוספת לבג"ץ שבה התבקש בית-המשפט לבטל את ההקצבות הכספיות הניתנות לבתי-ספר חרדיים אשר אינם מלמדים את תוכנית-הליבה.²⁷⁷ תוכנית-הליבה עוגנה בחוזר מנכ"ל "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל",²⁷⁸ אשר עיקריו יפורטו בהמשך.

271 ס' 11 ו-34(3) לחוק חינוך ממלכתי.

272 השר רשאי לאשר אחוזים שונים מאלה, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו, לפי מבחנים ומבדקים, לרמת ההישגים הנהוגה במוסד חינוך רשמי. תק' 3(א1)(א) ו-3(ג) לתקנות מוסדות מוכרים.

273 בג"ץ 2751/99 פריצקי נ' שר החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 23.1.2000) (להלן: בג"ץ פריצקי). ראו שירה בן ששון-פורסטנברג "תוכנית הליבה" 1 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26.5.2003) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00557.pdf

274 בג"ץ פריצקי, שם.

275 "מבנה הלימודים, עקרונות ההוראה וארגון מערכת השעות בבית הספר היסודי" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס' 7/7(ב), 3.1-8 (התש"ס) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s7bk3_1_8.htm

276 שם, ס' 2.

277 בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נט(3) 224 (2004) (להלן: בג"ץ ארגון המורים).

278 "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סד/1(א), 3.1-22 (התש"ס ג) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sd1ak3_1_22.htm

פסק-הדין בבג"ץ ארגון המורים ניתן בנובמבר 2004, ובו ניתנה למדינה ארכה של שלוש שנים להשלים את תוכנית-הליכה לחינוך העל-יסודי וליישמה.²⁷⁹ פסק-הדין רחב-יריעה, וכולל התייחסות עקרונית לכך שאי-גיבוש תוכנית-הליכה מהווה חריגה מסמכות, פוגע באמון הציבור ומפר את עקרון השוויון. עם זאת, בית-המשפט קיבל את כל טענותיו של משרד החינוך, והביע ביקורת מועטה בלבד על אופן התנהלותו של המשרד, אשר היה אמור לגבש תוכנית-ליכה לכל מוסדות החינוך המוכרים כבר בשנת 2000 אולם בפועל גיבש תוכנית-ליכה לחינוך היסודי בלבד ובאחרון של שלוש שנים. נוסף על כך, אין בפסק-הדין דיון של ממש בדבר זכותם לחינוך של הילדים המתחנכים בבתי-הספר החרדיים, שעמדה בבסיס טענותיהם של העותרים בבג"ץ פריצקי.

בקיץ 2007, לקראת שנת הלימודים תשס"ח, הוגשו לבג"ץ עתירות שבהן נטען כי משרד החינוך מפר את הצו שניתן בבג"ץ ארגון המורים. בעתירות צוין כי המשרד לא השלים את קביעת תוכנית-הליכה לחינוך העל-יסודי, וממילא לא יספיק להטמיעה וליישמה, וכי הוא אינו מפעיל פיקוח על יישום תוכנית-הליכה בחינוך היסודי.²⁸⁰ ביולי 2008 ניתן פסק-הדין בעתירות אלה, שבו ניכרה ביקורת חריפה על התנהלותו של משרד החינוך. נקבע כי "לא הוכח כל ניסיון ממשי מטעם משרד החינוך למצות את פרק הזמן של שלוש השנים שהוקצב על פי פסק הדין לבקשת המדינה, כדי לקדם בנחישות את תכנית הליכה בחינוך העל-יסודי לבנים במגזר החרדי, ולקיים את חובתו ואחריותו של המשרד לענין זה", וכי "התמונה שנצטיירה לעיני בית המשפט באשר למידת תודעת מחויבותם של משרד החינוך ושרת החינוך לקיים את חובתם על פי פסק הדין בהליך הראשון היתה עגומה ביותר".²⁸¹ עוד צוין כי "עשוי להיווצר מתח טבעי בין זכות ההורים להקנות לילדם חינוך לפי השקפת עולמם, לבין חובת המדינה לאכוף לימוד חובה ולהבטיח הקניית ערכי השכלה בסיסיים לכל ילד בישראל בכל מיגזר ואוכלוסיה שהוא", אולם "נקודת המוצא המקובלת בישראל, כמו גם במדינות דמוקרטיות נוספות, הינה כי יש ליישב את המתח האמור בדרך של כיבוד האוטונומיה של המשפחה לבחור את קו החינוך הרצוי לילדיה, אך זאת תוך הכרה בסמכות המדינה, ולעיתים אף בחובתה, להתערב באוטונומיה זו לשם הגנה על טובת הילד וזכויותיו, ולהשגת תכלית חברתית כללית ביצירת מכנה משותף של ערכי חינוך בסיסיים, המאחדים את כל בני החברה".²⁸² בתחום החינוך, כך נקבע, "מוסמכת המדינה ואף חייבת לדאוג להקניית ערכי יסוד בחינוך לכל ילד באשר הוא, כדי להכשירו לקראת חייו הבוגרים ולאפשר לו למצות את

החזור עודכן בשנת 2005 בשל טעות שנפלה בחזור משנת 2003 – השמטת המגזר הדרוזי. ראו "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס/3(א), 25-3.1 (התשס"ו) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2006-3a-3-1-25.htm (להלן: חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי).

279 בג"ץ ארגון המורים, לעיל ה"ש 277, בעמ' 240.

280 בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 3, פס' 10–11.

281 שם, פס' 44.

282 שם, פס' 55.

אישיותו ואת יכולותיו בחברה".²⁸³ קביעה זו מעגנת את אחד הגבולות המשמעותיים לזכויות ההורים במרחב הבית-ספרי, והיא עולה בקנה אחד עם פסקי-דין קודמים שבהם נקבעו גבולות מסוגים שונים לזכויות ההוריות.²⁸⁴

בסיום פסק-הדין נכתב כי היה בדעת בית-המשפט להוציא צו מוחלט אשר יורה למשרד החינוך לפעול לאלתר ליישומה ולהטמעתה של תוכנית-הליכה בכל בתי-הספר המוכרים ברמת החינוך העל-יסודי במגזר החרדי, להימנע ממתן תמיכות ממשלתיות לבית-ספר במגזר החרדי אשר אינו מקיים את תוכנית-הליכה, ולקיים מנגנון פיקוח יעיל על יישום תוכנית-הליכה. עם זאת, בהתחשב בכך שפסק-הדין התפרסם במקביל להשלמת הליכי החקיקה של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, לא ניתנו בסופו של יום צווים אופרטיביים.²⁸⁵

עוד בטרם ניתן פסק-הדין בבג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי החלו הליכי חקיקה שנועדו לפטור את בתי-הספר החרדיים העל-יסודיים לבנים – הישיבות הקטנות – מיישום תוכנית-הליכה. הליכים אלה הבשילו לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, המאפשר לבתי-ספר אלה אוטונומיה בבחירת התכנים הנלמדים בהם, בכפוף להגבלה שתכנים אלה אינם נוגדים את ערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.²⁸⁶ בדיונים בהצעת החוק בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת נכחו חברי-כנסת מעטים, ברובם המכריע חרדים,²⁸⁷ ובהצבעה על אישור החוק בכנסת נעדרו רוב חברי-

283 ש.ם.

284 ראו ע"פ פלונית, לעיל ה"ש 86, בעמ' 182; הלכת פלוני, לעיל ה"ש 86, בעמ' 234–235. בהלכת פלוני צוין בהקשר זה כי כוחה של המדינה להתערב בהחלטות ההורים "נעוץ בחובתה כ-*parens patriae* להגן על אלו מאזרחיה שאינם מסוגלים להגן על עצמם" (שם, בעמ' 237). מקורה של דוקטרינת "*parens patriae*" (parents of the country) במשפט האמריקאי. להרחבה ראו: Natalie Loder Clark, *Parens Patriae and a Modest Proposal for the Twenty-first Century: Legal Philosophy and a New Look at Children's Welfare*, 6 MICH. J. GENDER & L. 381 (2000).

285 בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 3, פס' 83.

286 ס' 2(ב)(1) לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. נוסף על כך החוק מתיר למנכ"ל משרד החינוך לצוות בכתב על סגירתו של מוסד חינוך תרבותי ייחודי שבו מתנהלת או נסבלת הסתה נגד המדינה. שם, ס' 35(א)(4).

287 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 322 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (17.12.2007) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2007-12-17-01.html; פרוטוקול ישיבה מס' 412 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (16.4.2008) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2008-04-16-01.html; פרוטוקול ישיבה מס' 442 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (12.6.2008) www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/; פרוטוקול ישיבה מס' 472 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (2008-06-12-01.rtf) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2008-07-09.html (9.7.2008); פרוטוקול ישיבה מס' 479 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (16.7.2008) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2008-07-16-01.html.

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך : קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

הכנסת מהמליאה במכון.²⁸⁸ לאחר חקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים פורסם חוזר מנכ"ל בשם "תכנית היסוד (הליבה) לחטיבות הביניים בחינוך העל-יסודי",²⁸⁹ אשר אינו חל על בתי-ספר חרדיים על-יסודיים לבנים, המיועדים לכיתות ט-יא.

אם כן, הנורמות שהיו אמורות להבטיח בשנים האחרונות את מימוש הזכות לחינוך מתקבל על הדעת בבתי-ספר שאינם ציבוריים בישראל הן חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, משנת 2003, וחוזר מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים, משנת 2009.²⁹⁰ על-פי האמור בפתחם של חוזרים אלה, תוכניות-היסוד הקבועות בהם חלות לכאורה על כל התלמידים בכל מוסדות החינוך, ומתיימרות להיות תוכניות מקיפות הכוללות הן ערכים, הן תכנים והן מיומנויות למידה.²⁹¹ בשני החוזרים מודגש גם הצורך בגיבוש תשתית חינוכית ותרבותית משותפת, שתכלול מכנים משותפים חינוכיים וערכיים של כלל החברה בישראל.²⁹² אולם מחויבות הצהרתית זו למימוש הזכות לחינוך מתקבל על הדעת אינה באה לידי ביטוי באופני עיצובן של תוכניות-היסוד. על-פי חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, המקצועות היחידים המחייבים את כל בתי-הספר, לרבות בתי-הספר הפטורים, הם שפת-אם (עברית או ערבית), מתמטיקה ותנ"ך.²⁹³ כן בולטת בחוזר זה אי-מחויבותם של בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים המשתייכים למגזר העברי ללמד אנגלית, בפרט לנוכח המחקרים המעידים על רמה נמוכה מאוד של לימודי אנגלית בבתי-הספר החרדיים.²⁹⁴ גם חינוך לזכויות אדם ולסובלנות מקבל ביטוי שולי בלבד

288 שחר אילן "מחטף בכנסת: הישיבות הקטנות יקבלו פטור מלימודי ליבה" הארץ 23.7.2008 www.haaretz.co.il/hasite/spages/1004810.html

289 "תכנית היסוד (הליבה) לחטיבות הביניים בחינוך העל-יסודי" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ט/8(א), 3.1-36 (התשס"ט) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/ (להלן: חוזר מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים).

290 לתוכניות-היסוד בגני-הילדים ראו "תכנית היסוד למערכת החינוך הקדם-יסודי" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ט/7(ג), 3.1-9 (התש"ס) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/ (להלן: חוזר מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים).

291 חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, לעיל ה"ש 278, ס' 1.1; חוזר מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים, לעיל ה"ש 289, ס' 1.1.

292 חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, שם, ס' 2; חוזר מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים, שם, ס' 2.

293 חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, שם, ס' 3.

294 חלק מהמחקרים מתייחסים ישירות לידע באנגלית הנרכש בבתי-הספר החרדיים. ראו אודי שפיגל "ותלמוד-תורה כנגד כולם": חינוך חרדי לבנים בירושלים 151 (2011); Simeon D. Baumel, *Teaching English in Israeli Haredi Schools*, 2(1) LANGUAGE POLICY 47, 55-56 (2003) מחקרים אחרים המעידים על היקף לימודי האנגלית בבתי-הספר החרדיים נערכו בקרב חרדים בוגרים שביקשו להשתלב במסגרות להכשרה מקצועית ולהשכלה אקדמית. ראו אסף מלחי, בצלאל כהן ודן קאופמן חרדים לעתידם: עמדות וחסמים ביחס ללימודים גבוהים במגזר החרדי 34 (2008) www.jiis.org.il/upload/haredim.pdf; יהודית קינג וניר גזית "פרנסה בכבוד" (מחזור א'): תוכנית הכשרה מקצועית לחרדים – מחקר והערכה" (מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2005) www.tevet4u.org.il/files/wordocs/Pamasa%20kavod-heb%202005.pdf; יוחאי חקק בין

בתוכניות-היסוד. 295 עוד יש לציין כי הוראות מסוימות של חוק זכויות התלמיד המיישמות זכויות אדם במרחב הבית-ספרי מחייבות את בתי-הספר הרשמיים בלבד. 296 משמעותן בפועל של תוכניות-הליבה נגזרת גם מכך ששני חוזרי הליבה כוללים רק רשימה של מקצועות ואינם מתייחסים לתכנים. 297 לא ברור לפיכך איזו תוכנית לימודים

קודש לתכל'ס – גברים חרדיים לומדים מקצוע 97 (2004). ראו גם משרד התעשייה, המחקר והתעסוקה "מבנה מערך מחקר מתוכנן 2009–2010: המגזר החרדי בישראל" 12 (2009) www.israel-industry-trade.gov.il/NR/rdonlyres/E7C4C2C8-31D9-443B-819A-23FC863A7641/0/haredim1109.pdf

295 תוכנית-הליבה לחינוך היסודי אינה מחייבת לימודי אזרחות. הנושא "אורח החיים במדינה יהודית ודמוקרטית" מצוין בתוכנית-הליבה לחינוך היסודי בנושא מומלץ, שאינו מחייב הן את בתי-הספר הרשמיים והן את בתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים (חזור מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, לעיל ה"ש 278, ס' 5). בחטיבת-הביניים קיימת חובה ללמד אזרחות בכיתות ט בלבד (חזור מנכ"ל ליבה לחטיבות-הביניים, לעיל ה"ש 289, ס' 5). על בתי-ספר חרדיים לבנים לכיתות ט-יא (הישיבות הקטנות) חל כאמור חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, ולכן הם פטורים מחובה זו. בחטיבה העליונה מקצוע האזרחות נלמד כמקצוע-חובה לבחינות-הבגרות, אולם לא כל התלמידים ניגשים לבחינות-הבגרות.

מחקרים שנערכו מצביעים על לימוד לא-רציף של מקצוע האזרחות בבתי-הספר בישראל, על היקף נמוך של תלמידים הנחשפים לערכים ולחוויה אזרחית באמצעות תוכניות ופעילויות חוץ-קוריקולריות, על משאבים מעטים באופן יחסי המוקצים לחינוך האזרחי, על חוסר בהכשרות ייעודיות, וכן על פיצול רחב בסמכויות הפיקוח על החינוך האזרחי ובגופים הרבים האחראים להפעלתו, אשר חלקם פועלים ישירות מול בתי-הספר בלא מעורבות של משרד החינוך. ראו ריקי טסלר "חינוך אזרחי בחברה לא-אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?" **פוליטיקה** 14, 25 (2005); ריקי טסלר "חינוך לדמוקרטיה: השתתפות כאינטרס תלת מגזרי" **נ.צ. לדמוקרטיה** 17 (2008) (עותק מצוי אצל המחברת); פרוטוקול ישיבה מס' 27 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (27.6.2006) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2006-06-27-01.html; יובל וורגן "חינוך לדמוקרטיה" 12–15 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 23.10.2007) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01893.pdf.

לאחרונה שונתה תוכנית הלימודים באזרחות באופן שמדגיש יותר את זהותה היהודית והציונית של המדינה. ראו תומר ולמר "אושר: יותר לאומיות וצביון יהודי בלימודי האזרחות" **ynet** 19.7.2011 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4097546,00.html. שינוי מסוג זה יפחית מטבע הדברים את השעות שיוקדשו לחינוך לזכויות אדם ולסובלנות במסגרת המצומצמת ממילא של לימודי האזרחות בישראל.

296 ראו חוק זכויות התלמיד, ס' 6 (מתן זכות שימוע לתלמיד לפני הרחקתו לצמיתות מבית-הספר), 13 (עידוד הקמתה של מועצת תלמידים) ו-16(ב) (תחולה).

297 במחקר שנערך לאחרונה דורגו מדינות ארצות-הברית לפי האופן שבו הן מסדירות את בתי-הספר הפרטיים. במחקר נמצא כי כמעט בכל מדינה קיים סעיף חוק כללי הדורש מבתי-הספר הפרטיים ללמד רשימה של נושאי-ליבה, כגון אנגלית, מתמטיקה, מדעים ואזרחות. סעיף מסוג זה לא קיבל דירוג במסגרת המחקר, שכן צוין כי דרישות אלה הכרחיות על-מנת להבחין בין בתי-ספר לבין מוסדות שאינם בתי-ספר. ראו: Christopher Hammos, *Fifty Educational Markets: A Play Book of State Laws and Regulations Governing Private Schools* (2008), www.edchoice.org/CMSModules/EdChoice/FileLibrary/295/private_schools_laws®s.pdf.

תענה על דרישותיה של תוכנית-הליכה, בפרט במקצועות שאין בהם תוכניות לימודים מאושרות. בדוח מבקר המדינה לשנת 2007 צוין כי במקצועות מסוימים המחייבים את בתי-הספר בישראל אין כלל תוכניות לימודים, ובמקצועות אחרים תוכניות הלימודים ישנות מאוד, חלקן בנות שלושים שנה ויותר. עוד נמצא כי לא נקבעו נהלים בעניין דרכי עבודתם של הגורמים המופקדים על פיתוח תוכניות לימודים במשרד החינוך, כי אין תוכנית עבודה רב-שנתית, וכי לא מתקיים מעקב מסודר ושיטתי אחר תוכניות לימודים קיימות.²⁹⁸ במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אשר אינם מחויבים ללמד את תוכניות הלימודים המאושרות על-ידי משרד החינוך,²⁹⁹ משמעותה של תוכנית-הליכה עמומה עוד יותר. שי פירון מציין לעניין זה כי בבתי-הספר החרדיים מתקיימים אומנם שיעורי מתמטיקה, "אבל גם למידה של לוח הכפל על פי מסכת סוכה... יכולה להיחשב כלימודי מתמטיקה לצורך העניין".³⁰⁰

בכל הנוגע בפיקוח על יישום תוכנית-הליכה, מגמתו של משרד החינוך בעשור האחרון היא לאמץ מדיניות של סטנדרטים המנטרת הישגים בבחינות-הבגרות, במבחני המיצ"ב ובמבחנים הבין-לאומיים.³⁰¹ נטען כי מדיניות זו מובילה להסטת שעות למקצועות שמתקיימים בהם מבחני הערכה, לצמצום ולדילול של תוכניות הלימודים, ולהתנערות מאחריות לתכנים שההישגים בהם אינם נמדדים.³⁰² ניר מיכאלי מצביע על כך שבמערכת החינוך מתקיים תהליך של הפרטה פדגוגית, אשר החל במהלך שנות התשעים והואץ למן שנות האלפיים. במסגרת תהליך זה, כותב מיכאלי, ניכר גידול משמעותי של ארגונים פרטיים אשר מעורבים בתכנון ובהספקה של תוכניות לימודים ומממנים חלק מפעולתם בעזרת המדינה או הרשות המקומית.³⁰³ לדבריו, שלל התוכניות החינוכיות המופעלות על-ידי ארגונים מסוגים שונים חודרות אל החינוך הציבורי על-פי היצע השוק, בהתאם לאינטרסים פרטיים, ללא מדיניות מסדירה, ללא תהליך מסודר ומושכל של קבלת החלטות פדגוגיות וללא פיקוח ובקרה.³⁰⁴ העדר הפיקוח בולט במיוחד בבתי-ספר חרדיים, אשר רובם הגדול אינם נוטלים חלק בבחינות המיצ"ב למרות החובה המוטלת עליהם בחזרה מנכ"ל ליבה לחינוך

298 מבקר המדינה דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 856–829 (2008) www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=2&contentid=9620&parentci d=undefined&bctype=9620&sw=1024&hw=698 (להלן: מבקר המדינה דוח לשנת 2007).

299 Amos Zehavi, *No Exit? Public Funding, Private Education and Accountability in Israel* 24 (2009) spirit.tau.ac.il/government/downloads/FFAmosZehaviBLINT.pdf.

300 פרוטוקול ישיבה מס' 45 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (13.7.2009) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2009-07-13.html.

301 ראו דגן-בווגלר, לעיל ה"ש 255, בעמ' 25.

302 ראו שם, בעמ' 26–27. ראו גם אור קשתי "דו"ח של משרד החינוך: כ-82% מבתי הספר היסודיים אינם מלמדים את מספר השעות הנדרש במקצועות הליכה" הארץ www.haaretz.co.il/8.4.2010 hasite/spages/1161589.html.

303 מיכאלי, לעיל ה"ש 149, בעמ' 28.

304 שם, בעמ' 28–29.

היסודי.³⁰⁵ ממגוון נתונים מן השנים האחרונות עולה כי מספר המפקחים בחינוך החרדי זעום.³⁰⁶ בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ בעניין זה החל תהליך הדרגתי של הוספת תקני פיקוח, אולם מדובר עדיין במפקחים מהמגזר החרדי אשר אינם כפופים למפמ"רים (מפקחים מרכזיים) של תחומי הדעת השונים במשרד החינוך.³⁰⁷ מבקר המדינה ציין בהקשר זה כי משרד החינוך ויתר, ביודעין, על קיום פיקוח ראוי על בתי-ספר מוכרים במגזר החרדי אף שהחוק מחייבו לעשות כן.³⁰⁸ בהעדר פיקוח הולם, למשרד החינוך יש יכולת מוגבלת בלבד להפחית את תקצובם של בתי-ספר אשר אינם מיישמים את תוכנית-הליכה, כנדרש על-פי חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי.³⁰⁹ מעבר לכך, קיימים גם בתי-ספר חרדיים רבים שאינם נכללים כלל במאגרי המידע של משרד החינוך, שכן משרד החינוך מעולם לא מיפה את כלל בתי-הספר במגזר החרדי.³¹⁰ באותם בתי-ספר

305 חוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי, לעיל ה"ש 278, ס' 2. מנתונים באתר משרד החינוך עולה כי בתי-הספר החרדיים המוכרים אמורים להיבחן רק במתמטיקה ובעברית, וכי רובם הגדול מסרבים למלא חובה זו. ראו ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך **מיצ"ב תש"ע: מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית** חלק א – מבחני הישגים 5 (2010); ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך **מיצ"ב תשס"ט: מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית** חלק א – מבחני הישגים 5 (2009). הדוחות זמינים ב־cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/Meitzav/Dochot-Maarachtim.htm. בתי-הספר הפטורים ממילא אינם חייבים ליטול חלק במבחני המיצ"ב או להוכיח עמידה ברמת הישגים כלשהי. לאחרונה הוציא בית-המשפט העליון צו על-תנאי המורה למשרד החינוך ליתן טעם מדוע לא יחיל את חובת קיומם של מבחני המיצ"ב גם במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. בג"ץ 3613/10 **המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 22.3.2012). באותו מקרה צוין כי לא נמצאה עילה להתערבות בג"ץ בכל הקשור לתגבור ולחיזוקו של מערך הפיקוח הפדגוגי על מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי. זאת, לנוכח הודעותיו של משרד החינוך כי הוא מקיים תהליך של תגבור והעצמה כאמור (שם).

306 מבקר המדינה **דוח לשנת 2007**, לעיל ה"ש 298, בעמ' 755; יובל וורגן "מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב" 6–7 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 27.11.2007) www.panim.org.il/text/chinuch-haredy.pdf; וורגן "טענות בדבר אפליה עדתית", לעיל ה"ש 190, בעמ' 17.

307 ראו אתי וייסבלאי "לימודי תכנית הליכה במערכת החינוך החרדית" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 30.7.2012) www.news1.co.il/uploadFiles/538585841655732.pdf; פרוטוקול ישיבה מס' 688 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (31.7.2012) www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2012-07-31.rtf. תפקידם של המפמ"רים הוא להוות מקור ידע מקצועי בתחום הדעת, לעצב את תוכניות הלימודים ולפקח על יישומן, וכן לדאוג להכשרה מתאימה של עובדי ההוראה.

308 מבקר המדינה **דוח לשנת 2007**, לעיל ה"ש 298, בעמ' 755.

309 רק בשנתיים האחרונות החל משרד החינוך להפחית את תקצובם של בתי-ספר חרדיים שאינם מלמדים את תוכנית-הליכה. פרוטוקול ישיבה מס' 688 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18, לעיל ה"ש 307.

310 מבקר המדינה **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** 43 (2008) www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=511&id=96&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698.

"נעלמים" לומדים תלמידים "נעלמים" אשר שום גורם ציבורי אינו יודע ואינו מבקש לדעת היכן וכיצד ממומשת זכותם לקבל חינוך.

עם סיום כתיבתו של חיבור זה, בפתח שנת הלימודים תשע"ב (2011), פורסם חוזר מנכ"ל נוסף בשם "תכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, לכיתות א'-ח"³¹¹. שינוי בולט בחוזר זה הוא החיוב ללמד אנגלית בכיתות ד-ח.³¹² עם זאת, הוא אינו קובע דבר לגבי הקשר בין ליבה לבין תקצוב או לגבי החובה להשתתף במבחני המיצ"ב, ולא ברור אם הוא מחיל בעניינים אלה את ההוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל ליבה לחינוך היסודי. בדומה לשאר חוזרי המנכ"ל שהוזכרו לעיל, גם חוזר זה פורסם סמוך לאחר הגשת עתירות בעניין תוכנית הליבה,³¹³ והוא מעוצב כרשימת מקצועות ללא תכנים.

2. חינוך המועבר באופן מתקבל על הדעת: התפתחותה של המדיניות המסדירה את איכות הסביבה החינוכית

במקרים רבים גם חינוך שתוכנו איכותי לא ישיג את מטרתו אם הוא יועבר באופנים שאינם מאפשרים לתלמידים למצות את יתרונותיו. הזכות לחינוך המועבר באופן מתקבל על הדעת עשויה להתייחס למגוון של סוגיות הקשורות להכשרת המורים,³¹⁴ לתנאי הלימוד³¹⁵ ולאקלים הכיתתי והבית-ספרי.³¹⁶ בחלק זה אתייחס לשניים מהנושאים שעמדו במרכז השיח המשפטי, החינוכי והציבורי העוסק באיכות העברתו של החינוך – מספר התלמידים בכיתה ואווירת אלימות בסביבה החינוכית.

מספר התלמידים בכיתה נתפס בישראל ובעולם כמדד מקובל לאיכות החינוך, אף שקיימות מחלוקות מחקריות באשר לאופיו של הקשר בין גודל הכיתה לבין הישגי

311 "תכנית היסוד למגזר החרדי בבית הספר היסודי, לכיתות א'-ח" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עב/1(ב), 3.1-41 (התשע"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/Ets Medorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2012-1b-3-1-41.htm

312 ש, ס' 3.

313 כתב העתירה בבג"ץ רובינשטיין, לעיל ה"ש 2 (שבו הועלו טענות חוקתיות נגד חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים); כתב העתירה בבג"ץ 3613/10 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך (שבו טענו העותרים לכשלים בפקוח על יישום תוכניות הליבה בחינוך החרדי).

314 ראו ה"ש 57 לעיל.

315 כך, למשל, "שעת אפס" בשעות הבוקר המוקדמות, משמרת לימודים שנייה בשעות הערב או כיתות ללא מזגנים עשויות להשפיע על איכות העברתו של החינוך.

316 הקשר בין הזכות לחינוך לבין האווירה בסביבה החינוכית נידון בבג"ץ פלונים, לעיל ה"ש 233. בית-המשפט פסק כי תנאים של מצוקה חברתית קשה אינם מאפשרים לילד השרוי בהם למצות באופן מלא את זכותו לחינוך, ומצריכים לפיכך את העברתו לסביבה חברתית שבה יש לו סיכוי להגשים את יכולותיו השכליות ולהתפתח ברוחו ובנפשו תוך שהוא זוכה ביחס של כבוד ואהדה מסביבתו. נקבע כי נטל המימון של העברה כזו מוטל על הרשות הציבורית. שם, בעמ' 547-548.

התלמידים.³¹⁷ בישראל כיתה תקנית מונה בין 20 ל-40 תלמידים.³¹⁸ בשנת 2007 הוסף לחוק לימוד-חובה סעיף 12ד, הקובע כי בלימודים בכיתות א ו-ב במוסד חינוך רשמי יילמדו לפחות עשר מסך כל שעות הלימוד השבועיות של מיומנויות-היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון) במסגרת שבה מספר התלמידים למורה אינו עולה על עשרים. להוראת הסעיף נקבעה תחולה הדרגתית עד לשנת 2012. מאז נדחתה תחולת התיקון פעמיים באמצעות חוק ההסדרים, וכיום היא קבועה לשנת 2014.³¹⁹

בינואר 2008 התקבלה החלטת ממשלה שבה נקבע כי גודל הכיתות יוקטן באופן הדרגתי עד ל-32 תלמידים בכיתה, והוקצו סכומים לצורך יישומה של החלטה זו.³²⁰ בעקבות דחיות חוזרות ונשנות של יישום ההחלטה,³²¹ הגיש ארגון המורים עתירה לבית-הדין הארצי לעבודה. נפסק כי מסגרת התקציב שנקבעה באוגוסט 2008 מהווה סיכום אחרון של כברת-הדרך הארוכה שעברה התוכנית לצמצום מספר התלמידים בכיתות, וכי מדובר בהתחייבות שלטונית מחייבת. עוד נקבע כי אין לתת לממשלה אפשרות לחרוג מהתחייבותה באמצעות "התאמות" לתקציב המדינה, על-מנת לא לרוקנה מתוכן.³²² מאז חלה מגמה איטית והדרגתית של הפחתת מספר התלמידים בכל כיתה, בעיקר בכיתות גדולות במיוחד, אך ביותר מרבע מהכיתות בישראל לומדים עדיין יותר מ-32 תלמידים.³²³

317 ראו: OECD, EDUCATION AT A GLANCE 2011: OECD INDICATORS 394 (2011), www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf (להלן: OECD, EDUCATION AT A GLANCE); ראו גם נחום בלס "הקטנת גודל הכיתה: משמעויות תקציביות וחינוכיות" 9 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2008); ליאור דטל "הכיתה הישראלית: ילד ישראלי מרעיש יותר מחמישים סינגפורים" *TheMarker* 1.9.2011 www.themarker.com/career/1.1182291.

318 חוזר מנכ"ל תקצוב החינוך היסודי, לעיל ה"ש 96, ס' 1.6(ד)(2). המספר המרבי של ילדים בגן-חובה הוא 35, המספר המרבי של תלמידים בכיתות א-י הוא 40, והמספר המרבי של תלמידים בכיתות יא-יב הוא 38. ראו משרד החינוך "מדריך אוח" cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/madrech/KitaAlef.htm.

319 ראו ס' 45 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 157; ס' 52 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ס"ח 138.

320 החלטה 3020 של הממשלה ה-31 "תכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה" (27.1.2008) www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/01/des3020.htm.

321 החלטה 4016 של הממשלה ה-31 "דחיית יישום ההחלטה בדבר הקטנת מספר התלמידים בכיתה" (24.8.2008) www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/08/des4016.htm; החלטה 4275 של הממשלה ה-31 "תכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה" (27.11.2008) www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/11/des4275.htm.

322 ס"ק (ארצי) 13/08 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים נ' משרד האוצר, פס' 39 לפסק-דינה של השופטת וירט לבנה (פורסם בנבו, 10.5.2009). הודגש כי מדובר בהתחייבות ציבורית לשיפור החינוך בישראל, המכוונת כלפי אוכלוסיית המדינה בכלל וכלפי ציבור התלמידים בפרט. התחייבות מעין זו, כך צוין, לבד ממעמדה המשפטי, נושאת גם תוקף מוסרי. שם, פס' 11 לפסק-דינו של הנשיא אדלר.

323 יובל וורגן "מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל – תמונת מצב" (הכנסת – מרכז

מספר התלמידים הממוצע בכל כיתה בישראל כיום הוא כ-324³²⁴ – מספר גבוה באופן משמעותי ממספר התלמידים הממוצע בכל כיתה במדינות ה-OECD, אשר עומד על 21 תלמידים בחינוך היסודי ו-24 תלמידים בחטיבות הביניים.³²⁵ כן יש להביא בחשבון כי הממוצע הישראלי מתייחס גם לבתי-ספר שאינם ציבוריים, שבהם מספר התלמידים קטן יותר.³²⁶ הסדרת מספר התלמידים בכיתה היא סוגיה תקציבית הקשורה גם לזכות לחינוך ציבורי זמין, המחייבת כזכור מוסדות חינוך ותוכניות חינוכיות מתפקדים ובכמות מספקת. ככל חוקי החינוך המחייבים השקעה תקציבית, גם כאן קיימת הכרה בזכות אשר אינה מלווה מחויבות עקבית למימושה.

סוגיה נוספת העומדת במרכז השיח בנושא איכות החינוך קשורה להתמודדות עם אלימות בבתי-הספר. סוגיה זו מעוררת את שאלת האיזון בין זכותם של כלל התלמידים לחינוך המועבר באופן מתקבל על הדעת לבין זכויותיהם לחינוך ולהליך הוגן של תלמיד או תלמידה הנוהגים באלימות. בתחילת שנות התשעים החלה תופעת האלימות בבתי-הספר לחדור אל השיח הפוליטי, החברתי והחינוכי, הוקמו ועדות לטיפול בנושא, והופעלו עשרות תוכניות חינוכיות נקודתיות למניעת אלימות, אשר היו על-פי-רוב קצרות-טווח וצרות-היקף.³²⁷ בעקבות דוח ועדת וילנאי, משנת 1999, פורסם חוזר מנכ"ל אשר הסדיר, בין היתר, את ההיערכות הבית-ספרית ליצירת אקלים של מוגנות, וניסח כללים מנחים לתגובות על אירועי אלימות.³²⁸ סמוך לכך התקבל חוק זכויות התלמיד, המעגן את זכותם של תלמידים המיועדים להרחקה מבית-הספר לצמיחות לקיום הליך הרחקה המאפשר שימוע לפני הנהלת בית-הספר, ערר לפני ועדה בראשות מנהל המחוז והגשת עתירה לבית-המשפט לעניינים מנהליים.³²⁹ בשנת 2009 הציב

המחקר והמידע, 30.8.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02912.pdf (להלן: וורגן "מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל").

שם 324.

OECD, EDUCATION AT A GLANCE 2011, לעיל ה"ש 317, בעמ' 394, 396. OECD, ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2009, לעיל ה"ש 60, בעמ' 89; OECD, EDUCATION AT A GLANCE 2011, לעיל ה"ש 317, בעמ' 394, 396.

326 וורגן "מספר התלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל", לעיל ה"ש 323, בעמ' 1.

327 רחל ארהרד וזיוה ברוש "מ'אין בעיה' ל'חליפה מיוחדת': התמודדות מערכת החינוך עם אלימות תלמידים" דפים 46, 62, 67-73 (2008). החוקרות מציינות כי עד לאותה תקופה התאפיין יחסה של מערכת החינוך לאלימות בבתי-הספר בהכחשה, בהדחקה ובהטחת האשמות כלפי התקשורת וועדי ההורים על כך שהם מדגישים באופן מגמתי ביטויי אלימות נקודתיים (שם, בעמ' 66).

328 "יצירת אקלים בטוח וצמצום האלימות במוסדות חינוך" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/4(ג), 2.1-3 (התשס"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sa4ck2_1_3.htm (חוזר זה בוטל). ראו ארהרד וברוש, שם, בעמ' 77-78.

329 ס' 6-8 לחוק זכויות התלמיד. מכוח החוק התקבלו תקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002, אשר מסדירות, בין היתר, את פרסומם של כללי המשמעת הבית-ספריים ואת הליכי הדיון בשימוע ובערר. סמוך לאחר-מכן פורסם חוזר מנכ"ל הקובע עקרונות מנחים להוצאה מהכיתה, להשעיה ולהרחקה לצמיחות מבית-הספר. לנוסח המעודכן ראו "נוהל הרחקה לצמיחות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עב/6(א),

משרד החינוך את המאבק באלימות כיעד מרכזי, אשר כולל, בין היתר, את המטרות הבאות: הטמעת מדיניות של "אפס סובלנות" לאלימות, חיזוק הסדר והמשמעת, ומתן גיבוי למורים ולמנהלים.³³⁰ במסגרת מדיניות זו נוסף לחוק זכויות התלמיד סעיף המאפשר הרחקה לאלתר, בטרם הסתיימו הליכי הערר.³³¹ כן עודכן באופן מקיף חוזר המנכ"ל המסדיר את ההתמודדות הבית-ספרית עם אירועי אלימות, ונקבעו אמות-מידה מנחות להערכת חומרתם של אירועי אלימות, לרבות פגיעות שנעשו באמצעות האינטרנט או באמצעות טלפונים ניידים. בהתאם לחוזר, חלה חובה להגיב על כל אירוע אלימות.³³² בשנת 2010 הוגשה הצעת חוק לביטול חוק זכויות התלמיד. בדברי ההסבר צוין, בין היתר, כי חוק זכויות התלמיד גרם נזק של ממש למערכת החינוך בישראל, וכי בשם ההגנה על תלמידים יחידים, פגע החוק ברוב המכריע של התלמידים בבית-הספר המבקשים ללמוד.³³³ ההצעה עוררה ביקורות רבות,³³⁴ ונדחתה לבסוף בוועדת השרים לענייני חקיקה.³³⁵

2.4-9 (התשע"ב) / cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/EtsMedorim/2/ 2-4-HoraotKeva/K-2012-2-4-9-6-1.htm

330 אסף ויניגר "התמודדות משרד החינוך עם תופעת האלימות בבתי-הספר" 4 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 28.11.2011). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02963.pdf

331 ס' 6(ד) לחוק זכויות התלמיד. בדברי ההסבר לתיקון נכתב כי עד כה, בתקופת-הביניים שבין ההחלטה בדבר הרחקתו של תלמיד לבין ההחלטה בערר שהגיש, המשיך התלמיד – אף אם היה מעורב במעשי אלימות קשים – ללמוד באותו בית-ספר, ולא היה אפשר להשתמש נגדו באמצעי משמעת יעילים אשר יבטיחו הגנה על הקהילה הבית-ספרית (הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 2), התשס"ט-2009, ה"ח 744). באותו תיקון נקבע כי ועדת השימוע תהא חייבת לשמוע לא רק את התלמיד המורחק והוריו, אלא גם את המפקח האחראי על בית-הספר או את הנהלת בית-הספר (ס' 7(ב) לחוק זכויות התלמיד). ראו גם תקנות לימוד חובה (כללי דיווח על אלימות גופנית), התש"ע-2009, ק"ת 117.

332 "קידום אקלים בטוח והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות החינוך" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ע/1(א), 2.1-12 (התשס"ט) / cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/Ets Medorim/2/2-1/HoraotKeva/K-2010-1a-2-1-12.htm (להלן: חוזר מנכ"ל קידום אקלים בטוח). החוזר מעדכן ומרחיב חוזרי מנכ"ל קודמים בנושא זה. עם זאת, לעדכון זה לא נלוו ביטול או עדכון של כל חוזרי המנכ"ל הנוספים העוסקים בהתמודדות עם אלימות במערכת החינוך, אף-על-פי שמבקר המדינה המליץ בשנת 2008 כי משרד החינוך יפרסם נוהל חדש, כולל וממצה, בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי, אשר יחליף את חוזרי המנכ"ל מן השנים הקודמות, יישב סתירות ויתייחס להיבטים נוספים שאינם מנוסחים בבהירות בחוזרים הקודמים. ויניגר, לעיל ה"ש 330, בעמ' 8.

333 הצעת חוק איסור הפליה בחינוך וביטול חוק זכויות התלמיד (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2010, פ/18/2369/18/18/2369.rtf www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2369.rtf. הוצע לשלב בחוק לימוד-חובה את

ס' 5 לחוק זכויות התלמיד, האוסר הפליה בחינוך, ולבטל את יתר סעיפיו של חוק זכויות התלמיד. 334 גבתון "לאיזה תלמיד החוק דואג?", לעיל ה"ש 5; אור קשתי "ביקורת על ההצעה לביטול חוק זכויות התלמיד: 'מעוותת ומשרדת חוסר אונים'" **הארץ** 19.3.2010 www.haaretz.co.il/news/education/1.1193798.

335 החלטה חק/1813 של ועדת השרים לענייני חקיקה, הממשלה ה-32, "הצעת חוק איסור הפליה

השפעתה של התנהגות אלימה על זכותם של כלל התלמידים לחינוך מתקבל על הדעת נידונה בעת"ם קונפידן נ' אוהיון משנת 2009. באותו מקרה עתרו הוריהם של תלמידים בכיתה ד נגד אחד התלמידים בכיתה, נגד הוריו, נגד המועצה המקומית ונגד משרד החינוך, בטענה כי התנהגותו האלימה של התלמיד פוגעת בילדיהם.³³⁶ בית-המשפט ציין כי העברת התלמיד לבית-ספר אחר – ומקל וחומר העברתו למוסד חינוך מיוחד – היא פגיעה במימוש זכותו לחינוך, אולם התנהגותו החריגה של אותו תלמיד אינה מאפשרת לשאר התלמידים בכיתה לממש את זכותם לחינוך. יש לשאוף, כך נקבע, לפתרון המאפשר באופן סביר את זכותו של זה וזכותם של אלה באופן הדדי. בעקבות הגשת העתירה גיבשו הרשויות "תוכנית מוגנות", במטרה להבטיח השגחה מתמדת על התלמיד וכן להוביל לשיפור התנהגותו. נפסק כי אין יסוד להתערבות בית-המשפט כדי לכוף את הרשויות לגבש הסדר אחר, בהנחה שהתוכנית תמומש ותקיף גם את שעות ההפסקה.³³⁷ שנה לאחר-מכן נידונה בפסיקה עתירה של תלמיד והוריו נגד החלטתן של רשויות החינוך להעביר את התלמיד מכיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל למסגרת החינוך המיוחד.³³⁸ בית-המשפט ציין כי דוח התפקוד של התלמיד מתאר תגובות אלימות, קללות והפרעות, אשר מסכלות כל אפשרות לנהל את שיעורי הכיתה. נפסק כי "זכותו של היחיד אינה נופלת מזכות הקבוצה; אך גם זכותו של כל אחד מחברי הקבוצה אינה נופלת מזכותו של היחיד", וכי "העדפת זכות אחת על פני רעותה אפשרית רק במקום שלא ניתן לקיים באופן שוויוני את הזכות של כל אחד ואחד מן הפרטים". בנסיבות המתוארות, כך נקבע, לא היו הוועדות המקצועיות יכולות להגיע למסקנה אחרת מזו שהגיעו אליה, הן על בסיס ראיות טובות של התלמיד והן על בסיס ראיות טובות של הכיתה כולה.³³⁹

דן גבתון טוען כי עיסוק-היתר בשאלת ההרחקה לאלתר ולצמיתות הינו מטריד. לדבריו, גם כאשר מוטלת חובה על הרשות המקומית ועל בית-הספר למצוא מוסד חלופי, אנו יודעים מהמחקר האמפירי כי נגרם נזק לתלמידים המורחקים – הן בשל עצם המעבר והן בשל כך שההעברה נעשית על-פי-רוב לבתי-ספר ברמה נמוכה יותר. כמו-כן, כותב גבתון, מאחר שהמורחקים משתייכים לעיתים קרובות למיעוטים מודרים או למשפחות מוחלשות מבחינה חברתית-כלכלית, יכולתה של המשפחה לטפל בחינוך הילדים בתקופת-הביניים היא מוגבלת.³⁴⁰ מאמרו של גבתון בנושא זה ממקד את תשומת-הלב בכך שמטרת ההרחקה לאלתר ולצמיתות אינה צריכה להיות ענישה, אלא

בחינוך וביטול זכויות התלמיד (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010 של ח"כ עינת וילף (פ/2369) "www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2011/06/des3319.htm (29.5.2011)

336 עת"ם (מנהליים ת"א) 2426/09 קונפידן נ' אוהיון (פורסם בנבו, 27.12.2009) (להלן: עת"ם קונפידן).

337 ש.ם.

338 עת"ם (מנהליים ת"א) 2389/09 מ.ח. א (קטיץ) נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 17.1.2010).

339 ש.ם.

340 גבתון "לאיזה תלמיד החוק דואג?", לעיל ה"ש 5.

פעולת מניעה,³⁴¹ או במילים אחרות – הגנה על זכותם של כלל התלמידים לחינוך המועבר באופן מתקבל על הדעת. זוהי המדיניות העולה גם מפסק-הדין בעת"ם קונפידן. סוגיה קשורה נוספת היא הגנת הפרטיות בסביבה הבית-ספרית במקרים שבהם ננקטים אמצעים למניעת אלימות. בשנים האחרונות הוענקו לצוות הבית-ספרי סמכויות בנוגע לחיפוש בכלי התלמידים,³⁴² הופעלו תוכניות נסיוניות שבמסגרתן נערכו בדיקות שתן לאיתור תלמידים הצורכים סמים,³⁴³ והותקנו מצלמות-מעקב במאות בתי-ספר ללא נורמות מנחות.³⁴⁴ המדיניות במקרים אלה מבטאת גם היא איזון פנימי בין פנים שונים של הזכות לחינוך, לצד זכויות מוגנות נוספות, כגון הזכות לפרטיות ולהליך הוגן. חינוך אינו מועבר באופן מתקבל על הדעת הן כאשר התלמידים חוששים מאלימות והן כאשר הם נתונים במעקב מתמיד הממשטר את התנהגותם.³⁴⁵ שאלות אלה מחייבות חשיבה רבת-חזונית מקיפה על האמצעים לאיסוף מידע ועל אופני השימוש במידע, כמו-גם על בקרה ראויה של התהליכים המתרחשים כיום בשטח ביוזמתם של רשויות מקומיות, מנהלי בתי-ספר וועדי הורים.

341 ש.ם.

342 חזון מנכ"ל קידום אקלים בטוח, לעיל ה"ש 332, נספח 3. ראו גם חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, ס"ח 758 (לעניין סמכותו של המאבטח הבית-ספרי).

343 ראו "הסוף לג'וינטים בהפסקה: בדיקות שתן לתלמידי ת"א" וואלה חדשות 30.12.2006 news.walla.co.il/?w=21/1032436. בכתבה דיווח על תוכניות נסיוניות בתל-אביב, ברעננה ובאשדוד. לדיון בנושא זה ראו פרוטוקול ישיבה מס' 63 של הוועדה למאבק בנגע הסמים וועדת החינוך והתרבות, הכנסת ה-16 (18.9.2003) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2003-07-28-01.html. יש לציין כי חזון מנכ"ל של משרד החינוך אוסר ביצוע בדיקות שתן לאיתור סמים בבית-הספר. ראו "נוהל הטיפול בתלמיד שנמצא מעורב בשימוש בסמים" חזון מנכ"ל מיוחד ו, 2.5-1 (התשנ"ח) -A5C7EEE8-EA5B-4C7F-B901-cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/D10B52EBDE48/109033/1997.pdf. החזון קובע כי מנהל בית-הספר אינו רשאי לחקור תלמידים, להעסיק חוקרים פרטיים ולדרוש בדיקות בגוף התלמידים כדי לגלות משתמשים, גם אם הדבר נעשה בהסכמה בכתב של התלמידים והוריהם (שם, בעמ' 8).

344 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (29.8.2010) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2010-08-29-02.html. בישיבה הוחלט כי משרד החינוך יקיים עבודת מטה מקיפה בנושא זה, שתכלול היבטים חינוכיים, ציבוריים ומשפטיים. ראו גם יעל ברנובסקי ואלי סניור "אח גדול: מצלמות בבתי הספר יחזרו למשטרה" ynet 15.8.2010 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3936638,00.html; מירב שלמה-מלמד "לראשונה: מצלמות מעקב בתוך כיתות הלימוד" mynet תל אביב-יפו 22.12.2011 www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4165094,00.html.

345 מיכאל בירנהק כותב בהקשר זה כי במקום להיאבק באלימות באמצעות חינוך, לשדר לתלמידים אמון וליצור אצלם תחושה של אחריות, ממשמעים אותם באמצעים של שליטה והפחדה המבטלים את אישיותם העצמית. החשיבה הבטחוניסטית, טוען בירנהק, כבשה גם את הסביבה החינוכית. מיכאל בירנהק "כשבתי הספר הופכים לכלא והתלמידים למקורות מידע" פרויקט דמוקרטיה 22.10.2010 /democracy-project.org.il/he/2010/09/ כשבתי-הספר-הופכים-לכלא-והתלמידים-למקו.

פרק ד: הזכות לחינוך מותאם

ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מגדירה את יסוד המותאמות בזכות לחינוך כיסוד המחייב חינוך גמיש (flexible) המתמקד בצורכיהם המשתנים של הילדים, על הרקע החברתי והתרבותי שממנו באו.³⁴⁶ מדובר בזכות רחבה, העשויה לכלול אגד של זכויות מסוגים שונים. בחלק זה אתמקד בכמה ממדים אפשריים של יסוד המותאמות בזכות לחינוך – מותאמות למעגלי ההשתייכות התרבותיים של הילדים, מותאמות ליכולותיהם הלימודיות ומותאמות לבחירותיהם האישיות. חלוקה זו אינה דיכוטומית או ממצה, אך יש בה כדי להבהיר את האופנים המרכזיים שבהם ההסדרים המשפטיים מבטאים את הצורך להתאים את החינוך לצורכי התלמידים.

1. חינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים: חד-תרבותיות חינוכית במערכת מתבזרת

האמנה בדבר זכויות הילד קובעת כי החינוך יכונן "לפיתוח יחס כבוד להורי הילד, לזהותו התרבותית, ללשונו וכן לערכיה הלאומיים של הארץ בה מתגורר הילד, לארץ מוצאו ולתרבויות שונות מתרבותו הוא".³⁴⁷ האמנה מתווה אפוא את המותאמות התרבותית של החינוך באמצעות כמה מעגלי השתייכות – משפחתיים, קהילתיים, לאומיים וגם בין-תרבותיים. האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות אינה מגינה במפורש על הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים, אולם קובעת כי לשם השגת מימושה המלא של הזכות לחינוך, יקוים "חינוך תיכון לצורותיו השונות".³⁴⁸ ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מציינת כי מניסוח זה משתמע שהאמנה מכירה בכך שחינוך תיכוני חייב להתאפיין בגמישות של תוכניות הלימודים ודרכי ההוראה, על-מנת לענות על צורכיהם של תלמידים בספרות חברתיות ותרבותיות שונות.³⁴⁹ ההצהרה העולמית בדבר חינוך לכל מכירה בכך שהיקף צורכיהם הלימודיים הבסיסיים של התלמידים והאופן שבו יש לספקם תלויים במדינה ובתרבות, ומשתנים עם חלוף הזמן.³⁵⁰ בכך ההצהרה מבטאת את הקשר בין מגוון הצרכים התרבותיים לבין השינויים בצרכים אלה, המושפעים מכך שבני-האדם מייצרים ומייבאים תכנים תרבותיים באופן

346 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 6.

347 ס' 29(א)(3) לאמנה בדבר זכויות הילד.

348 ס' 13(ב)(2) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

349 CESCR, *The Right to Education*, לעיל ה"ש 8, פס' 12.

350 ס' 1(1) להצהרה העולמית בדבר חינוך לכל. הצהרה זו מכירה גם בכך ש "[t]he basic learning needs of youth and adults are diverse and should be met through a variety of delivery systems". שם, ס' V. ראו גם שם, ס' 2(2).

תמידי.³⁵¹ האמנות הבין-לאומיות מעגנות את הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים גם באמצעות הגנה על זכויות הילדים לחופש מחשבה, מצפון ודת,³⁵² וכן על זכותם של ילדים המשתייכים לקבוצות מיעוט ליהנות מתרבותם, להצהיר על דתם, לקיים את מצוותיהם או להשתמש בשפתם-הם.³⁵³ הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים באה לידי ביטוי גם בזכות להקים בתי-ספר שאינם ציבוריים³⁵⁴ וכן בזכות ההורים לבחור לחנך את ילדיהם בבתי-ספר כאלה.³⁵⁵

במשפט הישראלי הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים מעוגנת בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, אשר קובע, בין היתר, כי מטרת החינוך הממלכתי הן "לחנך אדם להיות אוהב אדם... המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו",³⁵⁶ וכן "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו".³⁵⁷ הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים הוכרה גם בבג"ץ **עמנואל**, משנת 2009, שבו צוין כי "מטרות החינוך נוגעות לעולם התוכן ממנו הגיע התלמיד ולתרבותו, הן נוגעות למורשתו ולאורח חייו, ועל מוסדות החינוך לאזן בין הצורך להקנות כלים ומיומנויות, איתם יוכל תלמיד לצאת אל העולם ולממש את יכולותיו, לבין הצורך התרבותי, הערכי והלאומי לגבש את אופיו של התלמיד ולחנכו לאור זהותו הלאומית ומורשת אבותיו".³⁵⁸ כן צוין כי "שיטת המשפט בישראל מכירה בזכותם של מגזרי אוכלוסיה שונים לשמור על ייחודיותם ועל סגנונם הדתי והתרבותי כחלק מאופייה הרב-תרבותי של החברה הישראלית, המכבדת גם את השונות ואת הייחודיות ונותנת להן מקום בחייהן של עדות וקהילות".³⁵⁹ עם זאת, במקרה שעסק במימון הסעות לבתי-ספר חרדיים ציין בית-המשפט העליון גם כי "לא ניתן לאפשר ללא גבול פיצול לתת זרמים", וכי מעבר להכרה בפיצול לרשתות "החינוך העצמאי" ו"מעייני החינוך התורני" ובפיצול

Menachem Mautner, *From "Honor" to "Dignity": How Should a Liberal State Treat Non-Liberal Cultural Groups?*, 9(2) THEO. INQ. L. 609, 617–618 (2008)

352 (א) לאמנה בדבר זכויות הילד; ס' 18(א) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

353 ס' 30 לאמנה בדבר זכויות הילד. יש לציין כי הזכות לחינוך מותאם מקבלת הגנה יתרה במשפט הבין-לאומי כאשר מדובר בקבוצות מיעוט שהן מילידי המקום המקוריים (indigenous peoples).

ראו ס' 15(1) להכרזת האו"ם בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007) www.converge.org.nz/pma/DRIPGA.pdf).

354 ס' 13(ד) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; ס' 29(ב) לאמנה בדבר זכויות הילד.

355 ס' 13(ג) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; ס' 5(1)(ב) לאמנה נגד אפליה בחינוך; ס' 18(ד) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; ס' 26(3) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.

356 ס' 2(1) לחוק חינוך ממלכתי.

357 שם, ס' 2(8). ראו גם ס' 1 לחוק זכויות התלמיד, הקובע כי מטרת החוק היא "לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד... תוך שמירה על... ייחודם של מוסדות החינוך לסוגיהם השונים".

358 בג"ץ **עמנואל**, לעיל ה"ש 162, פס' 13 לפסק-דינו של השופט לוי.

359 החלטה בבקשה לפי פקודת בדין בית-משפט בבג"ץ **עמנואל**, לעיל ה"ש 175, פס' 11.

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

המגדרי, אין בסיס בדין המתיר פיצול נוסף "בין בתי ספר בעלי אופי חרדי שמרני ובתי ספר בעלי אופי חרדי שמרני יותר".³⁶⁰

בפועל הזכות לחינוך המותאם למעגלי השתייכות תרבותיים אינה מחולקת באופן שווה בין הקהילות השונות המרכיבות את החברה הישראלית. אחד הביטויים לכך הוא שיהודים רשאים לבחור בין זרמי חינוך ציבוריים שונים – "ממלכתי", "ממלכתי-דתי" ולאחרונה גם "ממלכתי משלב"³⁶¹ – ואילו מי שאינם יהודים אינם זכאים לבחירה דומה, אלא להתאמה של תוכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים.³⁶² ממחקרים רבים עולה כי לציבור הערבי אין כלים ראויים שיאפשרו לו להשפיע על מותאמותן התרבותית של תוכניות הלימודים בבתי-הספר הרשמיים.³⁶³ אחת הסיבות לכך היא העדרה של מועצה מייעצת לשר החינוך. זרם החינוך הממלכתי-הדתי זרם החינוך הממלכתי המשלב³⁶⁴ זוכים בשליטה מסוימת בתוכניות הלימודים, שכן הם מיוצגים על-ידי מועצות המייעצות לשר החינוך בעניינים שונים, אשר קיומן מעוגן בחוק חינוך ממלכתי.³⁶⁵ בשנת 1996 הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996, שמכוחן הוקמה מועצה מייעצת גם לחינוך הערבי, אשר תפקידה, בין היתר, להמליץ לפני השר בעניינים הנוגעים בגיבושה של מדיניות חינוכית ופדגוגית במסודות החינוך הערביים שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך

360 בג"ץ 10749/08 מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל נ' משרד החינוך, פס' 33 (פורסם בנבו, 30.12.2009). נקבע כי כשם שתלמידי החינוך הרשמי זכאים למימון הסעה רק לבית-הספר הקרוב לביתם, כך גם תלמידי החינוך החרדי זכאים למימון הסעה רק לבית-הספר של הרשת הקרוב ביותר לביתם.

361 ס' 1 לחוק חינוך ממלכתי. לאחרונה אישר שר החינוך להפעיל את בית-הספר "אורט שלומי" כמוסד חינוך שהינו ממלכתי-דתי וממלכתי גם-יחד. עתירה בעניין זה תלויה ועומדת לפני בג"ץ: בג"ץ 7371/09 גילאון נ' שר החינוך (פורסם בנבו, 15.10.2009). ראו גם עת"ם (מנהליים חי') 9268-08-09 יוסף נ' ראש המועצה המקומית שלומי (פורסם בנבו, 23.8.2009).

362 ס' 4(א) לחוק חינוך ממלכתי.
363 ראו ח'אלד אבר-עסבה "מערכת החינוך הערבית וסוגיית השוויון" מפנה: במה לענייני חברה 58, 43 (2008); ח'אלד אבר-עסבה החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי 42-49 (2007); ח'אלד אבר-עסבה "הקמת מינהל עצמאי ואוטונומי למערכת החינוך הערבית בישראל" אי-שוויון בחינוך 131 (דפנה גולן-עגנון עורכת, 2004); איימן אגבריה ואברהים מחאג'נה "החינוך הערבי בישראל בין שיח ההישגיות לשיח ההכרה" אלפיים 34, 111 (2009); אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט 241, 260 (2002); יוסי דהאן ויוסי יונה "דוח דוברת: על המהפכה הניאורליברלית בחינוך" תיאוריה וביקורת 27, 11, 31-33 (2005).

364 "חינוך ממלכתי משלב" הינו חינוך ממלכתי אשר משלב בתוכנית הלימודים שלו לימודי יהדות מוגברים ושם דגש בעיסוק בזהות היהודית ובחינוך לפי תוכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי משלב (ס' 1 לחוק חינוך ממלכתי).

365 ראו ס' 13, 13א, 15 ו-16 לחוק חינוך ממלכתי.

התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם.³⁶⁶ אולם סמכויותיה של המועצה הוגדרו באופן מצומצם, והיא אינה פועלת כבר שנים רבות.³⁶⁷ גם חלק מהילדים המתחנכים בבתי-הספר הרשמיים במגזר היהודי אינם זוכים במימוש זכותם לחינוך המותאם למעגלי ההשתייכות התרבותיים שלהם. זרם החינוך הממלכתי היהודי התאפיין במשך שנים רבות בקידושה של מדיניות "כור ההיתוך", שאליה נלוותה אי-הכרה בתרבותם של תלמידים ממוצא מזרחי.³⁶⁸ יוסי יונה עומד על כך שמערכת החינוך הממלכתית שקדה על הכלתם של התלמידים ממוצא מזרחי בקולקטיב הלאומי, אך גם סימנה אותם כזקוקים ל"המרה תרבותית".³⁶⁹ לטענת יונה, למרות הרטוריקה הרשמית המתפתחת בדבר חשיבותה של הגישה הרב-תרבותית לחינוך, לא נעשה עדיין מאמץ של ממש להבטיח ייצוג למורשת ההיסטורית והתרבותית של יהודי המזרח בתוכניות הלימודים.³⁷⁰ גם שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו טוענים בהקשר זה כי תוכנית הלימודים הרשמית בישראל יוצרת תחושות של זרות בקרב חלק גדול מבני-הנוער, בין היתר בשל המודלים המשפחתיים והתעסוקתיים שהיא מקדשת, הדת ודפוסי הפולחן, המוזיקה המשמשת באירועים ובשיעורים, וכללי ההתנהגות הבין-אישיים והציבוריים.³⁷¹ מדיניות זו היא אחת הסיבות להצלחתה הגדולה של רשת "מעייין החינוך התורני" של תנועת ש"ס לגייס תלמידים רבים ממשפחות לא-חרדיות אשר חיפשו דרך להתחבר לזהותן האתנית.³⁷² התרחבותה של הרשת והתחזקות מעמדה

366 תק' 1 לתקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996, ק"ת 1407.
 367 להרחבה ראו יוסף ג'בארין ואימן אג'באריה **חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל** 56–57 (2010). המועצה המייעצת שפעלה משנת 1996 התפטרה בעקבות דחיית המלצותיה בדבר הקמת מועצה פדגוגית ערבית (שם, בעמ' 57).
 368 ראו יוסי יונה ויצחק ספורטא "החינוך הקדם-מקצועי ויצירת מעמד הפועלים בישראל" **מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש** 68 (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר עורכים, 2002); חנה הרצוג "כל שנה יכולה להיחשב כשנה הראשונה": הסדרי זמן וזהות בוויכוח על שנות החמישים "תאוריה וביקורת" 17, 209, 214 (2000); יעקב לופו **ש"ס דליטא: ההשתלטות הליטאית על בני תורה ממרוקן** (2004); צבי זוהר "חכמי התורה והמודרנה: על אורתודוקסיה, חכמי המזרח ותנועת ש"ס" **גיליון שבט** 8, 14, 18–19 (התשנ"ז).

369 יוסי יונה **בזכות ההבדל: הפרויקט הרב-תרבותי בישראל** 60, 67 (2005) (להלן: יונה **בזכות ההבדל**). ראו גם ניסים מזרחי "לא רוצים סוציולוגיה: פדגוגיה ללא חברה בשדה החינוך בישראל" **אלפיים** 34, 42, 54 (2009).

370 גם כאשר מורשת זו מוצגת, טוען יונה, ייצוגה נעשה מנקודת-מבט אירופוצנטרית, אשר גוזרת על הציבור המזרחי מעמד שולי בזיכרון הלאומי ונוטה לתייג את ילדיו כבעלי יכולות קוגניטיביות נחותות וחסכים תרבותיים. יונה **בזכות ההבדל**, שם, בעמ' 110–111.

371 ראו שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו "יעדים לתיקון החינוך: לקראת קידום כלל התלמידים בישראל" 23 (מרכז אדוה, 2011) www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=660 (להלן: סבירסקי ובוזגלו "יעדים לתיקון החינוך").

372 יונה **בזכות ההבדל**, לעיל ה"ש 369, בעמ' 103. הנרייט דהאן-כלב מציינת בהקשר זה כי ש"ס מילאה לגבי הציבור המזרחי חלל פוליטי-היסטורי שבמסגרתו נתפסו "בני עדות המזרח" כחסרי זהות דתית מסוימת ונחשבת, כחסרי תרבות מוכרת וכחסרי מעמד אתני לגיטימי (הנרייט דהאן-כלב "עדתיות

הפוליטי בשני העשורים האחרונים היו גורמים מרכזיים בשינוי המבנה הארגוני של מערכת החינוך בישראל באופן שמקדם ומעודד את החינוך שאינו רשמי.³⁷³ בעקבות גלי העלייה הגדולים של שנות התשעים, מברית-המועצות-לשעבר ומאתיופיה, החלו להתגבש קווי מדיניות חלקיים וספורדיים המבטאים הכרה במעגלי ההשתייכות התרבותיים של תלמידים עולים: בשנת 1994 הוקם "מרכז ההיגוי של עולי אתיופיה במערכת החינוך" כזרוע מייעצת למשרד החינוך;³⁷⁴ בשנת 1996 פורסם חוזר מנכ"ל המעגן את זכותם של תלמידים עולים להשתמש בשפת ארץ-המוצא שלהם בסביבה הבית-ספרית;³⁷⁵ בשנת 2001 נקבע בחוזר מנכ"ל נוסף כי אין להציע לתלמידים עולים לשנות את שמם, וכי מומלץ לעסוק במקורותיהם של השמות ובמשמעויותיהם;³⁷⁶ ובשנת 2005 פורסם משרד החינוך סטנדרטים מנחים לקליטת עלייה, אשר מדגישים את חשיבות השמירה על תרבות ארץ-המוצא ומתן ביטוי לייחוד התרבותי.³⁷⁷ כמו-כן, האגף לקליטת תלמידים עולים במשרד החינוך מגבש תוכניות לימודים רב-תרבותיות ומפעיל תוכניות גישור בין-תרבותי שבמסגרתן מועסקים בבתי-הספר עובדים מארץ-מוצאם של העולים.³⁷⁸ במחקר נטען כי יוזמות אלה אינן מהוות מדיניות כוללת וקוהרנטית, וכי משימת הקליטה מעוצבת מתוך פרספקטיבה של צרכים

בישראל – נקודת-מבט פוסט-מודרנית" מודרניות, פוסט-מודרניות וחינוך 197, 214 (אילן גור-זאב עורך, 1999).

373 להרחבה ראו לטם פרי-חזן "תהליכי הסדרת החינוך החרדי בישראל – פוליטיקה, משפט ומה שביניהם" רגולציה בחינוך: משילות מבוצרת במערכת כאוטית (יוסי יונה עורך, צפוי להתפרסם ב-2013).

374 ראו מרכז ההיגוי של עולי אתיופיה במערכת החינוך "מי אנחנו" העמותה לקידום החינוך – ירושלים www.mercaz-higui.org.il/pages/whoweare.aspx

375 "השימוש של תלמידים עולים בשפת ארץ המוצא שלהם" חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/10(א), 1.7-1 (התשנ"ט) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/nt10k1_7_1.htm

בחוור צוין כי "נקודת המוצא היא שהשפה היא מרכיב בזהות הילד ובתרבותו ויש לכבדה ככזו".

376 "שימור שמותיהם המקוריים של התלמידים העולים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סב/1(א), 1.7-6 (התשס"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sb1ak1_7_6.htm

(חוור זה בוטל). בחוור צוין כי השם הוא מרכיב משמעותי מאוד בזהותו של האדם, וכי "הוא משקף את הקשר של האדם לתרבותו, לסביבתו ולמשפחתו".

377 אגף קליטת תלמידים עולים "סטנדרטים לתהליכי קליטה של תלמידים עולים בבתי הספר" משרד החינוך cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Olim/MeidaVehanhayot/HaklitaBeBeit.Hasefer/ThalichyKlita.htm

378 ראו אגף קליטת תלמידים עולים "מגשרים חינוכיים בינתרבותיים" משרד החינוך cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Olim/MeidaVehanhayot/KoahAdam/Megashri [m.htm](http://cms.education.gov.il/m.htm); אגף קליטת תלמידים עולים "רכז עולים" משרד החינוך EducationCMS/Units/Olim/MeidaVehanhayot/KoahAdam/Rakaz.htm; אגף קליטת תלמידים עולים "תכניות – מרקם" משרד החינוך [ShiluvLimudi/TochniotMirkam.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Olim/ShiluvLimudi/TochniotMirkam.htm)

זמניים, ולא כמצב-קבע של ריבוי תרבויות.³⁷⁹ חוזר מנכ"ל מקיף משנת 2011 מעיד על שינוי מסוים בפרספקטיבה זו. בין היתר נקבע בחוזר כי בתי-הספר שלומדים בהם בצוותא תלמידים ילידי הארץ ותלמידים מארצות-מוצא שונות ייחשבו בתי-ספר רב-תרבותיים, ותוכנית הלימודים, צוותי ההוראה והסביבה הפיזית בהם ישקפו את אופיים הרב-תרבותי.³⁸⁰

מדיניות "כור ההיתוך" שאפיינה את החינוך הרשמי הובילה לחיפוש אחר ייחודיות תרבותית בכיתות נפרדות או בבתי-ספר נפרדים, בין בתוך החינוך הרשמי ובין מחוץ לו. התרחבותן של רשתות דוגמת "מופ"ת"³⁸¹ ו"מעייין החינוך התורני" היא דוגמה בולטת לכך. הביזור התרבותי במערכת החינוך השתלב בתהליכי ההפרטה המאפיינים את מדיניות החינוך בישראל בעשרים השנים האחרונות.³⁸² בחינוך הרשמי תהליכי ההפרטה ניכרים, בין היתר, בפתיחת בתי-ספר ייחודיים או כיתות נפרדות שבהם נגבים תשלומי

379 ראו ריטה סבר "לשון הקליטה: קליטת עולים בעזרת עידוד פעיל לשמירת שפת האם וגישה בין-תרבותי בחינוך" **חינוך בחברה רבת תרבויות: פלורליזם ונקודות מפגש בין שסעים תרבותיים** 67 (פנינה פרי עורכת, 2007). לטענת סבר, תפיסת תרבותם של העולים כתופעה חולפת מתבטאת, בין היתר, בהגדרות של התלמיד העולה המבוססות על מבחן הזמן למן העלייה לארץ. עוד טוענת סבר כי למרות המדיניות הרשמית, שפת העולים נתפסת עדיין כ"איום". ראו גם אריק גלסנר "מחירה של קליטה ללא אסטרטגיה" **ארץ אחרת** 30, 43 (2005) acheret.co.il/?cmd=articles.140&act=read&id=509.

380 "קליטה והשתלבות של תלמידים עולים ותלמידים תושבים חוזרים" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך עב/3(ב), 1.7-7, ס' 3.3 (התשע"א)** cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/1/1-7/HoraotKeva/K-2012-3b-1-7-7.htm (להלן: חוזר מנכ"ל קליטה והשתלבות של תלמידים עולים).

381 ראו "חזון ומטרות רשת מופת" **רשת מופת למצוינות בחינוך** www.reshetmofet.org/BRPortal/br/P102.jsp?arc=141548; אלק ד' אפשטיין "התפיסה הרוסית" של החינוך היהודי – הרהורים על האתגרים והסיכונים של רשתות החינוך שהוקמו על ידי מורים יוצאי חר-המדינות בישראל בפרספקטיבה רב-תרבותית" **חינוך בחברה רבת תרבויות: פלורליזם ונקודות מפגש בין שסעים תרבותיים** 143 (פנינה פרי עורכת, 2007).

382 להרחבה בדבר תהליכים אלה ראו **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (אורית איכילוב עורכת, ORIT ICHILOV, THE RETREAT FROM PUBLIC EDUCATION: GLOBAL AND ISRAELI; PERSPECTIVES 75-96 (2009); שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו "בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב של החינוך הישראלי" (מרכז אדוה, 2009) www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=567 (להלן: סבירסקי ודגן-בוזגלו "בידול אי שוויון ושליטה מתרופפת"); מיכאלי, לעיל ה"ש 149; מרסלו וקסלר "הפרטת החינוך והרס החינוך הציבורי" **אי שוויון בחינוך** 42 (דפנה גולן-עגנון עורכת, 2004); שלומית עמיחי, יוסי דהאן, משה ליכטמן וניסים מטלון "דיון על חינוך והמגזר השלישי: כותרת: מעורבות או התערבות?" **פנים** 44, 85 (2008); בת חן וינהבר, רינת בן נון ואיתן שיפמן "סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך: דוח ממצאים – תשס"ח" (המכון ליזמות בחינוך, 2008) www.beitberl.ac.il/centers/yazamoot/forum_yazamut01/Documents/PDF/doch-maarechet_hinuch.pdf; בלנק, לעיל ה"ש 234; גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם?", לעיל ה"ש 19.

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

הורים גבוהים,³⁸³ בהרחבת האפשרות להפעיל תוכניות לימודים נוספות במימון פרטי לאחר שעות הלימודים הרגילות³⁸⁴ ובפתיחת אזורי הרישום.³⁸⁵ בחינוך שאינו רשמי מדיניות ההפרטה ניכרת באוטונומיה פדגוגית ומנהלית רחבה ובתקציבים גבוהים, אשר מעודדים בתי-ספר לצאת ממסגרת החינוך הרשמי.³⁸⁶ דן גבתון מציין בהקשר זה כי המצדדים בהפרטת החינוך נמצאים בדרך-כלל משני צידי המתרס של השיח הציבורי והפוליטי – קבוצות אתניות ודתיות המעוניינות לשמר ולחזק את תרבותן, מן העבר האחד, ובעלי אמצעים אשר דוגלים בהשקפת-עולם קפיטליסטית ומעוניינים לצמצם את מעורבות המדינה בשירותים הציבוריים, מן העבר האחר.³⁸⁷

תהליכי ההפרטה במערכת החינוך בישראל מאפשרים רק לחלק מהקבוצות התרבותיות לתת לילדיהן חינוך המבטא את השתייכותם הקבוצתית או התת-קבוצתית. ההסדרים הקיימים בחינוך הרשמי מבטאים העדפה כלפי הקבוצות התרבותיות היהודיות וכן כלפי קבוצות חזקות מבחינה כלכלית המסוגלות לשלם בעבור חלקי החינוך שהופרטו. בחינוך שאינו רשמי ניכרת העדפה כלפי הקהילה החרדית, אשר באה לידי ביטוי בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב³⁸⁸ ובחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.³⁸⁹

383 ראו דיון בחלק ב לעיל.

384 ראו דיון בחלק ב לעיל.

385 ראו תק' 1א7 לתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), המאפשרת שיוך תלמידים לחטיבות-הביניים על-פי שיטת הבחירה המבוקרת. התקנה הוספה בשנת 2004 (תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) (תיקון), התשס"ד-2004, ק"ת 719). על שיטת הבחירה המבוקרת ראו גם בג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 13.4.2005); בג"ץ 6437/04 תבורי נ' משרד החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 11.8.2004); "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עא/6(א), (התשע"א) 3.1-40, [cms.education.gov.il/EducationCMS/ Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2011-6-1-3-1-40.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2011-6-1-3-1-40.htm). החוזר הנ"ל פורסם בעקבות החלטת 1953 של הממשלה ה-32 "הרחבת אזורי רישום – בתי ספר רשמיים" (11.7.2010), שבה הוחלט לתמוך בהצעתו של שר החינוך להביא לידי חיזוקו של החינוך הרשמי, בין היתר, באמצעות הרחבת אזורי הרישום ומתן האפשרות לבחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי-הספר (שם, ס' 1).

386 לפירוט ראו דיון בחלק א לעיל.

387 דאן גיבטון, LEGALISED LEADERSHIP: LAW-BASED EDUCATIONAL REFORM IN ENGLAND AND ITS EFFECT ON HEAD TEACHERS 19 (2004). גם שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו כותבים כי שני הכוחות הדינמיים ביותר בשטח הם המעמד המבוסס, היודע לנצל את נסיגתה של המדינה כדי לטפח בעבור ילדיו בתי-ספר אליטיסטיים מתבדלים, והמפלגות החרדיות, שמערכות החינוך שלהן הולכות ומתרחבות, אם בגלל הריבוי הטבעי הגבוה ואם בגלל ההצטרפות הגוברת של משפחות מעוטות משאבים, בעיקר מזרחיות, אשר צופות בחוסר אונים בהתדלדלותם של בתי-הספר הממלכתיים ואינן מסוגלות להתחרות בשוק החינוכי הנשלט על-ידי כוחות השוק (סבירסקי ודגן-בוזגלו "בידול אי שוויון ושליטה מתרופפת", לעיל ה"ש 382, בעמ' 9).

388 ראו דיון בחלק א לעיל.

389 "קבוצה תרבותית ייחודית", על-פי ס' 1 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, היא "קבוצת אוכלוסייה שיש לה מאפיינים תרבותיים ייחודיים והיא אחת מאלה: (1) קבוצת האוכלוסייה החרדית

כפי שטוען יוסי יונה, מדיניות זו אינה נובעת מהכרה ברב-תרבותיות, אלא ממצאות פוליטית ויחסי כוחות המאפשרים לקבוצות מסוימות – אך לא לאחרות – להשתמש בעוצמתן על-מנת לשמר, לפתח ולהנחיל את מורשתן התרבותית.³⁹⁰ מעבר לכך, לגבי חלק מאותן קבוצות ספק אם חלות ההצדקות המרכזיות העומדות ביסוד הזכות לחינוך המותאם לצרכים תרבותיים, אשר יסודן בקשר שבין תרבות קהילתית לבין כבוד עצמי, פיתוח אישיות וגיבוש זהות.³⁹¹

התוצאה היא מערכת חינוך מבוזרת, סגרגטיבית ולא-שוויונית.³⁹² אומנם, מבחינה מבנית מערכת החינוך משקפת גיוון תרבותי, אולם מדובר ב"גיוון מסדר שני"³⁹³ – גיוון מוסדי של בתי-ספר אשר אינו משקף את מעגלי המותאמות המתוארים באמנה בדבר זכויות הילד ובחוק חינוך ממלכתי. דומה כי ככל שמתרבים הגוונים התרבותיים של בתי-הספר כן גוברת החד-תרבותיות החינוכית בתוך בתי-הספר, אשר מוצאת ביטוי בהתמקדות יתרה במעגלים תרבותיים קהילתיים מצומצמים.³⁹⁴

שתלמידיה לומדים בישיבה לימודי קודש לפי ההלכה היהודית; (2) קבוצת אוכלוסייה אחרת שקבע השר [שר החינוך], בצו". עד עתה לא ניתן כל צו כאמור. כאשר לאפשרות המוגבלת להחיל את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים על קבוצות תרבותיות אחרות ראו תמי הראל בן שחר "אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליכה ומימון ציבורי של החינוך – על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008" **משפט וממשל** יב 281, 325–331 (2009).

390 יונה **זכות ההבדל**, לעיל ה"ש 369, בעמ' 107. ראו גם אילן גור-זאב "מודרניות, פוסט-מודרניות ורב-תרבותיות בחינוך בישראל" **מודרניות, פוסט-מודרניות וחינוך** 7, 44–45 (אילן גור-זאב עורך, 1999); אריה קיזל "החינוך הדמוקרטי הממיין" **חברה** 9 (2003).

391 JOEL SPRING, THE UNIVERSAL RIGHT TO EDUCATION: JUSTIFICATION, DEFINITION, AND GUIDELINES 135, 155 (2000); DOUGLAS HODGSON, THE HUMAN RIGHT TO EDUCATION 186 (1998); JOHN RAWLS, COLLECTED PAPERS 166 (Samuel Freeman ed., 1999); IAN MACMULLEN, FAITH IN SCHOOLS? AUTONOMY, CITIZENSHIP, AND RELIGIOUS EDUCATION IN THE LIBERAL STATE 160–161, 182–186 (2007); Leora Bilsky, *Child-Parent-State: The Absence of Community in the Court's Approach to Education*, in CHILDREN'S RIGHTS AND TRADITIONAL VALUES 134, 143–145 (Leslie Sebba & Gillian Douglas eds., 1998).

392 לניתוח המתחים בין הפוליטיקה של הרב-תרבותיות לבין אינטגרציה חברתית בחינוך ראו: Richard Thompson Ford, *Brown's Ghost*, 117(5) HARV. L. REV. 1305 (2004); Martha Minow, *Confronting the Seduction of Choice: Law, Education, and American Pluralism*, 120 YALE L.J. 814 (2011).

393 Heather K. Gerken, *Second-Order Diversity*, 118 HARV. L. REV. 1099 (2005) 835. Minow, שם, בעמ' 835.

394 כך, למשל, כאשר בתי-הספר החרדיים אינם מלמדים שיעורי אזרחות או אינם מקנים לתלמידים המתחנכים בהם ידע בשפה האנגלית, שיאפשר להם ליטול חלק בעולם הגלובלי, אין הם מממשים את זכותם של אותם תלמידים לחינוך המותאם לכל מעגלי ההשתייכות שלהם. אומנם, תפקידו של מעגל ההשתייכות לקהילה החרדית, כקהילה מתבדלת המתאפיינת בדפוסי חיים ייחודיים, הינו המשמעותי והחשוב ביותר בחייהם של רוב הילדים המשתייכים לקהילה זו. אולם התמקדות חינוכית במעגל ההשתייכות הקהילתית אינה מצדיקה הדרה ממעגלי השתייכות רחבים יותר.

2. חינוך המותאם ליכולות לימודיות: חינוך מיוחד, חינוך למצטיינים ומה שביניהם

הגנה על חינוך המותאם לצורכי התלמידים עשויה להתבטא גם בהתאמת החינוך ליכולותיהם הלימודיות. ההסדר המרכזי במשפט הישראלי המגן על מימד זה של הזכות לחינוך מותאם הוא חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988,³⁹⁵ הקובע את זכותם של ילדים עם צרכים מיוחדים לחינוך חנם המותאם לצורכיהם, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק ושירותים נלווים, כגון שירותי הסעה וארוחות, עזרים מסייעים ושירותים רפואיים, פְּרֹא־רפואיים, פסיכולוגיים וסוציאליים.³⁹⁶ חוק חינוך מיוחד חל על מגוון רחב של צרכים מיוחדים – ביניהם אוטיזם, פיגור, שיתוק מוחין, לקויות שמיעה, לקויות ראייה, הפרעות קשב וריכוז, ולקויות למידה³⁹⁷ – המחייב מגוון של אמצעים להתאמה. עוד קובע החוק כי הצוות המטפל במוסד לחינוך מיוחד יקבע תוכנית לימודים אישית לכל ילדה וילד עם צרכים מיוחדים, בשיתוף עם הוריהם.³⁹⁸

יישומו של חוק חינוך מיוחד הושפע באופן משמעותי מהמהפכה החוקתית, וכן מהאמנה בדבר זכויות הילד, הכוללת סעיף המגן על זכותם של ילדים הלוקים בכושרם לטיפול מיוחד.³⁹⁹ בשנת 2002 קבע בית-המשפט העליון, בבג"ץ יתד, כי ילדים עם צרכים מיוחדים זכאים לחינוך מיוחד חנם, בין שהם לומדים במוסדות ובכיתות מיוחדים ובין שהם משולבים במסגרות החינוך הרגיל.⁴⁰⁰ סעיף 7 לחוק, הדן בחינוך מיוחד במסגרת מוסד חינוכי רגיל, לא קבע אז כי על המדינה לממן את השילוב, אך נפסק כי קיימת חובת מימון כאמור לנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון, המשפט הבין-לאומי ותכלית החוק להביא את הפוטנציאל הטמון בילד עם צרכים מיוחדים לידי מימוש ולאפשר את שילובו בחברה.⁴⁰¹

לאחר פסק-הדין בבג"ץ יתד הוסף תיקון לחוק חינוך מיוחד המחייב את המדינה לממן את הסיוע שילדים עם צרכים מיוחדים המשולבים במסגרת חינוכית רגילה נזקקים לו.⁴⁰² משלא הוקצו משאבים ליישום התיקון, הוגשה עתירה נוספת בשנת 2003.⁴⁰³ נפסק כי אין מקום לפרש את הוראות חוק חינוך מיוחד, המעניקות לרשויות שיקול-דעת לתחום את היקף החינוך המיוחד תוך התחשבות באילוצים תקציביים, באופן המאפשר למדינה להשתחרר כליל מחובתה על-פי חוק לימוד-חובה לדאוג למתן חינוך לכלל

395 חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ס"ח 114 (להלן: חוק חינוך מיוחד).

396 ס' 1-4 לחוק חינוך מיוחד.

397 ראו שם, ס' 1; האגף לחינוך מיוחד "אוכלוסיות חינוך מיוחד" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/educationcms/units/special.

398 ס' 19 לחוק חינוך מיוחד.

399 ס' 23 לאמנה בדבר זכויות הילד.

400 בג"ץ יתד, לעיל ה"ש 3.

401 שם, בעמ' 849.

402 ס' 20 לחוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002, ס"ח 90.

403 בג"ץ **מרציאנו**, לעיל ה"ש 137.

הילדים.⁴⁰⁴ נקבע לפיכך כי על המדינה להקצות מייד, לשנת הלימודים שהייתה אז בעיצומה, סכום שיהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברמה מינימלית.⁴⁰⁵ בשנת 2007 מונתה ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל (להלן: ועדת דורנר). בדוח הוועדה, משנת 2009, צוין כי עד כה לא הוחל פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד על כלל התלמידים במערכת החינוך עקב תוספת התקציב ההדרגתית. כן צוין כי על-פי עמדתם של גורמי-מקצוע במשרד החינוך, גם כאשר תושלם התוספת ותיהפך לקבועה, לא יהיה בה די ליישום תוכנית השילוב בחטיבות העליונות, ולו ברמה מינימלית.⁴⁰⁶ בפסק-דין משנת 2011 דחה בג"ץ בקשה של הורים ליתן צו שיפוטי שיוורה על הקצאת תקציב ייעודי נוסף לשם יישום מלא של פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד. צוין כי חלק מהבעיות שהועלו בעתירה בנוגע לתקצוב-חסר של תוכנית השילוב ימצאו את פתרונן במסגרת תהליך הבחינה המחודשת של שיטת התקצוב של החינוך המיוחד בעקבות המלצותיה של ועדת דורנר.⁴⁰⁷

בעקבות פסק-הדין בבג"ץ יתד, העניקו פסקי-דין של בתי-המשפט לעניינים מנהליים מן השנים האחרונות פרשנות רחבה לזכות לחינוך מיוחד. שני פסקי-דין משנת 2008 עסקו בהנחיית משרד החינוך לא לאשר לילדים עם צרכים מיוחדים סיוע אישי. במקרה אחד עתרו נגד ההנחיה ילדה וילד עם לקויות פיזיולוגיות קשות שנזקקו לסיוע אישי במוסד לחינוך מיוחד שבו למדו. בית-המשפט קבע כי נוהל או הנחיה של משרד החינוך שיישומם הדווקני פוגע במימוש זכות-היסוד לחינוך מיוחד לא יוכלו להיוותר על כנם. צוין כי יש אומנם היגיון בטענתו העקרונית של משרד החינוך כי הישענות-יתר על סיוע אישי עלולה להחליש את רצונו ומאמציו של תלמיד החינוך המיוחד למצות את יכולותיו העצמאיות, אולם החלה דווקנית של מדיניות השוללת כליל מעורבות של סיעים אישיים עלולה לסכל את מימוש זכות-היסוד לחינוך מיוחד. לפיכך נפסק כי יש לנסח את

404 שם, פס' 8.

405 שם, פס' 11. עם זאת, צוין כי "לנוכח העלות הנוספת של החינוך המיוחד, החוק מאפשר, כסף תחתון, לממן רק את הסיוע לאותם ילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאינם יכולים לקבל חינוך כלל בלעדיו, ברמה המינימלית המאפשרת את שילובם. מעל לסף זה ניתן שיקול-דעת להחליט על היקף הסיוע שיינתן, על בסיס קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו הרשויות המוסמכות" (שם, פס' 10). ראו גם בג"ץ 7443/03 ית"ד עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 2.6.2004); בג"ץ 5597/07 אל"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 21.8.2007); ת"א (מחוזי ים) 8039/06 פלוגית נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 2.4.2009).

406 הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל דין וחשבון פרק שני – "תמונת מצב החינוך המיוחד במדינת ישראל בראיית משרד החינוך" (2009) www.abiliko.co.il/index2.php?id=1455&lang=HEB#P5c. פיילוט מצומצם ליישום חלק מהמלצותיה של ועדת דורנר, ביניהן שינוי שיטת התקצוב של החינוך המיוחד ושיתוף ההורים בבחירת המסגרת שבה ילמד ילדם, החל בשנת 2011. אור קשתי "המלצות ועדת דורנר בנושא החינוך המיוחד ייושמו בהדרגה החל מ-2011" הארץ 24.1.2010 www.haaretz.co.il/news/education/1.1185906. בג"ץ 5989/07 אל"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 1.3.2011).

ההנחיה מחדש כך שייקרא צוהר לסטייה מן הכלל.⁴⁰⁸ בעקבות פסק-הדין נקבע בחוזר מנכ"ל כי במקרים חריגים אפשר ליעד ממכסת סייעי התגבור סיוע אישי לתלמידים עם נכויות קשות ומורכבות.⁴⁰⁹ במקרה אחר, שנידון בבית-המשפט לעניינים מנהליים, עתרו נגד אותה הנחיה הורים לילד אוטיסט אשר לווה על-ידי סייעת אישית במימון פרטי בבית-ספר רגיל. באשרו בקשה של ההורים למתן צו-ביניים, קבע בית-המשפט כי נוצר מצב שבו הילד רגיל לליווי, שכן ליווי זה החל כבר בגן ונמשך בבית-הספר, בידיעת משרד החינוך, למרות ההוראות האוסרות זאת. צוין כי אי-אפשר אומנם להתעלם מהשיקולים העומדים ביסוד הנחיותיו של משרד החינוך, וכן מחוסר השוויון בין תלמידים הזוכים בסיוע פרטי לבין אלה אשר יד הוריהם אינה משגת לממן סיוע כזה. אולם לנוכח הנסיבות המיוחדות, ובהתחשב בטובתו של הילד, ניתן צו-ביניים המורה על המשך העסקתה של הסייעת האישית הפרטית.⁴¹⁰ בפסק-דין נוסף, משנת 2010, נקבע, כאמור לעיל, כי יש לפרש את המונח "תוכנית חינוך" בחוק חינוך חנים לילדים חולים ככולל את סל שירותי החינוך שנקבע בחוק חינוך מיוחד.⁴¹¹

סוגים אחרים של התאמות ליכולות התלמידים לא עוגנו בחוק, אלא בחוזרי מנכ"ל ובהנחיות של משרד החינוך. כך, למשל, עוגנה לאחרונה בחוזר מנכ"ל זכותם של תלמידים מחוננים ומצטיינים לחינוך המותאם לצורכיהם.⁴¹² האגף למחוננים במשרד החינוך פועל כבר כשלושה עשורים,⁴¹³ אולם לאורך השנים לא הושקעו משאבים בחינוך מותאם למחוננים, והטיפול בנושא הוזנח.⁴¹⁴ בשנת 2003 הוקמה במשרד

408 ע"מ (מנהליים ת"א) 1214/08 אוראל (קטין) נ' מדינת ישראל – משרד החינוך, האגף לחינוך מיוחד (פורסם בנבו, 7.9.2008).

409 "סייעות במוסדות החינוך המיוחד" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סח/7, 1.2-5 (התשס"ח) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/1/1-2/HodaotVmeyda/H-2008-7-1-2-5.htm. החוזר משנת 2008 עודכן בשנת 2011, והוא אינו מתייחס עוד להגבלות של סיוע אישי. ראו "סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עא/10(א), 1.2-39 (התשע"א) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/1/1-2/HoraotKeva/K-2011-10-1-1-2-39.htm. ראו גם "סייעות רפואיות בחינוך הרגיל" חוזר מנכ"ל משרד החינוך עב/1(ב), 2.2-76 (התשע"א) cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/2/2-2/horaotkeva/k-2012-1b-2-2-76.htm.

410 כש"א 32225/08 (מנהליים ת"א) ל.ט. קטין נ' מדינת ישראל – משרד החינוך (פורסם בנבו, 11.9.2008).

411 ראו עניין ח.ג., לעיל ה"ש 222, ובטקסט שלידה.

412 "תלמידים מחוננים – תכניות ייחודיות ונהלים להפעלתן וליישומן" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ע/8(ב), 1.5-1, ס' 1.3 (התש"ע) cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/1/1-5/HoraotKeva/K-2010-8b-1-5-1.htm (להלן: חוזר מנכ"ל לתלמידים מחוננים).

413 אגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים "מי אנחנו" משרד החינוך cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Gifted/AboutUs/AboutUs.htm.

414 משרד החינוך דוח ועדת ההיגוי לקידום החינוך למחוננים בישראל (2004) cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/DB91C5FD-FE85-4CC4-A197-3B77B9952668/56916/VaadatHiguy.pdf.

החינוך ועדת היגוי מקצועית לחינוך מחוננים, וגובשו המלצות מנחות להסדרת התחום. בעקבות פעולתה של ועדת ההיגוי, פורסם בשנת 2010 חוזר מנכ"ל המסדיר, בין היתר, את הפעלתן ונגישותן של מסגרות לימוד ייחודיות לתלמידים מחוננים במרכזי מחוננים או בכיתות מחוננים על-אזוריות.⁴¹⁵

חוזרי מנכ"ל מעגנים גם את זכותם של תלמידים עולים להתאמות בבחינות-הבגרות, לרבות היבחנות בשפת-האם,⁴¹⁶ לשעות-עזר פרטניות או בקבוצות נפרדות,⁴¹⁷ לתוכניות לימודים וחומרי למידה מיוחדים ללימוד עברית כשפה שנייה, ולמורים שהתמקצעו בכך.⁴¹⁸ הסדרים אלה פורסמו לאחר שנים שבהן נעשתה הוראת העברית לתלמידים עולים באופן לא-מקצועי.⁴¹⁹ ממחקר שערך לאחרונה מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי הסיוע שמשרד החינוך מושיט לתלמידים עולים הוא על-פי-רוב חלקי, ארעי ונקודתי, ותלוי בהשלמת המימון על-ידי הרשויות המקומיות וקרנות פרטיות.⁴²⁰ אחת הסיבות לכך היא תופעה נרחבת של העברת שעות תגבור רבות ליעדים אחרים ללא פיקוח.⁴²¹ קיים אפוא פער בין הנורמות הקיימות לבין יישומן, ורשויות מקומיות שבהן מתגוררים תלמידים עולים רבים מתקשות לפיכך להתמודד עם קליטתם.⁴²²

הגבול בין מימוש זכותם של תלמידים עולים לחינוך המותאם לצורכיהם לבין האיסור להפלות תלמידים אלה מחמת מוצאם הינו במקרים רבים עמום וקשה להגדרה. בשנים האחרונות קיימת תופעה נרחבת של ריכוז תלמידים ממוצא אתיופי במסגרות

415 בחוזר נכתב כי מסגרות אלה "מזמנות את התלמיד המחונן למפגש עם קבוצת עמיתים הדומים לו בצרכים, במאפיינים, בחשיבה וביכולות, מפגש המאפשר העצמה והתפתחות של התלמיד בהיבטים קוגניטיביים ורגשיים כאחד" (חוזר מנכ"ל תלמידים מחוננים, לעיל ה"ש 412, ס' 4.1(א)).

416 "זכויות של תלמידים עולים ותושבים חוזרים בבחינות הבגרות" חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/2(א), 4.3-6 (התשנ"ט) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//nt2ak4_3_6.htm; "זכויות של תלמידים עולים ותושבים חוזרים הנבחנים בבחינות הבגרות" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סט/3(א), 4.3-35 (התשס"ט) [cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/3\(א\).htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/3(א).htm); Mankal/EtsMedorim/4/4-3/HoraotKeva/K-2009-3a-4-3-35.htm.

417 "תלמידים עולים זכאים – הבהרות" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס' 7(א), 1.7-3 (התש"ס) education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s7ak1_7_3.htm; "הקצאה וניצול של שעות העזר לתלמידים עולים מאתיופיה" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס' 1(א), 1.7-2 (התשנ"ט) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s1ak1_7_2.htm. חוזרי המנכ"ל הנ"ל בוטלו, ושולבו בחוזר מנכ"ל קליטה והשתלבות של תלמידים עולים, משנת 2011, לעיל ה"ש 380.

418 חוזר מנכ"ל קליטה והשתלבות של תלמידים עולים, לעיל ה"ש 380, ס' 3.3-3.4, 5.

419 ראו סבר, לעיל ה"ש 379.

420 אתי וייסבלאי "השתלבותם של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך" 2 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 12.8.2010) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02608.pdf.

421 פרוטוקול ישיבה מס' 148 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-18 (28.2.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2011-02-28.html.

422 וייסבלאי, לעיל ה"ש 420, בעמ' 2, 13.

משפט ועסקים טז, תשע"ד הזכות לחינוך : קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית

חינוכיות נפרדות, בין היתר בטענה שיש צורך להתאים את החינוך לצורכי התלמידים באמצעות "כיתות קלט", חינוך טכנולוגי או חינוך מיוחד.⁴²³ תופעה זו הולידה מחאה בקרב הורים יוצאי אתיופיה, שהובילה לסגירת בית-ספר בפתח-תקוה שבו למדו תלמידים ממוצא אתיופי בלבד.⁴²⁴ את יוצאי ברית-המועצות-לשעבר, לעומת זאת, מאפיינות מגמות של התבדלות מרצון בתוך מערכת החינוך, אשר מקורן, כאמור, הוא בחלקו תרבותי ובחלקו האחר מבוסס על הצורך בהוראת עברית כשפה שנייה באופן מקצועי.⁴²⁵ ביחס לעולי ברית-המועצות-לשעבר נטען כי הפניה לכיתות-אולפן, במקום שילוב מיידית בכיתות רגילות, הייתה מונעת מצד דברים שבו תלמידים לומדים במשך שנים מבלי להבין את המתרחש סביבם.⁴²⁶

כיתות נפרדות לצד כיתות רגילות פועלות גם במסגרת מסלולים שיוסדו לצורך מתן סיוע מותאם לתלמידים המתקשים בתחומים שונים, ביניהם מסלולי מב"ר (מסלול בגרות רגיל),⁴²⁷ אתגר (מסלול בגרות טכנולוגי),⁴²⁸ טו"ב (מסלול בגרות וטכנאות)⁴²⁹ ותל"ם (תנופה לבגרות מלאה).⁴³⁰ בהקשר זה נטען כי אי-השוויון הלימודי במערכת החינוך צריך לעמוד במרכז השיח החינוכי, שכן תלמידים ממגזרים שונים ומשכבות חברתיות שונות משובצים למסלולי לימוד שונים, ועקב כך מקבלים תוכנית לימודים שונה בתוכנה ובאיכותה, המביאה אותם לנקודות סיום שונות.⁴³¹

423 שם. סיבה אחרת לכך היא ריכוזו של תלמידים ממוצא אתיופי ביישובים מסוימים והפנייתם לזרם הממלכתי-הדתי בשל תהליך הגיור (שם).

424 ראו תומר ולמר "סער: נסגור בתי ספר לאתיופים, תופעה פסולה" *ynet* 29.8.2011 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4115395,00.html; רענן בן צור "בית הספר לאתיופים' נסגר, ילדים יוצאים מפ"ת" *ynet* 4.9.2011 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4117416,00.html.

425 אפשטיין, לעיל ה"ש 381, בעמ' 164.

426 שם.

427 על כיתות מב"ר ראו אגף שח"ר "מב"ר – מסלול בגרות רגיל, כיתות לקידום תלמידים לבגרות מלאה: חוברת נהלים והערכות לפתיחת כתות מב"ר" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shachar/Tfasim.

428 על כיתות אתגר ראו אגף שח"ר "אתגר (ל"ב טכנולוגי) לקראת בגרות: הנחיות ונהלי הפעלה לשנת הלימודים התשע"ב" (התשע"א) **משרד החינוך** -D9519114-NR/rdonlyres/ [8A58-40FA-8773-7A74060A2F04/126497/_.pdf](http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/D9519114-NR/rdonlyres/D9519114-NR/rdonlyres/8A58-40FA-8773-7A74060A2F04/126497/_.pdf).

429 על כיתות טו"ב (טכנאי ובגרות) ראו המינהל למדע וטכנולוגיה "המסלול המדעי-טכנולוגי זאת השפה של הדור הבא – הצטרפו ללימודי מדע וטכנולוגיה בתיכון" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MadaTech/technology/proyektim_ve_tochniyot/Project_Tov.htm.

430 על כיתות תל"ם ראו אגף שח"ר "תל"ם – תנופה לבגרות מלאה בכתות ט' בחטה ב: חוברת נהלים והנחיות" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shachar/Machlakot/TipuachBeinaim/Telem.htm.

431 ראו סבירסקי ובוזגלו "יעדים לתיקון החינוך", לעיל ה"ש 371, בעמ' 7.

3. חינוך המותאם לרצונות הילדים: זכויות השתתפות ובחירה במרחב הבית-ספרי

מימד נוסף של הזכות לחינוך מותאם עשוי להתבטא בהגנה על זכותם של ילדים להביע דעה בחופשיות בכל עניין הנוגע בהם, ושיינתן משקל ראוי לדעותיהם, בהתאם לגילם ולמידת בגרותם.⁴³² הזכות לחינוך מותאם כוללת אפוא גם את הבטחת יכולתם של התלמידים להשפיע על החינוך שיקבלו ולהתאימו לצורכיהם, באמצעות השתתפות בעיצוב הסביבה החינוכית ובאמצעות בחירה בין אפשרויות חינוכיות שונות, בהתאם לגילם ולמידת בגרותם. זכויות נוספות המשלימות זכות זו הן חופש הביטוי⁴³³ וחופש המחשבה, המצפון והדת.⁴³⁴

פן אחד של מימוש זכויותיהם של תלמידים להשתתפות ולבחירה במרחב הבית-ספרי הוא מעורבות בתהליכי עיצובה של מדיניות החינוך, בין באמצעות שמיעה של עמדותיהם, בין באמצעות שיתוף-פעולה עם מבוגרים ובין באמצעות הובלה עצמאית של תהליכי מדיניות.⁴³⁵ הזכויות להישמע ולהשתתף בתהליכי עיצובה של מדיניות החינוך באות לידי ביטוי בחוק זכויות התלמיד, משנת 2000, המחייב את בתי-הספר לעודד הקמת מועצת תלמידים⁴³⁶ וכן לשתף את נציג מועצת התלמידים המחוזית בוועדות שימוע על הרחקת תלמיד מבית-הספר.⁴³⁷ בתיקון לפקודת העיריות מאותה

432 ס' 12(א) לאמנה בדבר זכויות הילד.

433 שם, ס' 13.

434 שם, ס' 14(א); ס' 18(א) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

435 דנה מיטרה וסטיבן ג'יי גרוס מציעים מודל של "פירמידה של קולות תלמידים" לתיאור מנגנונים של השתתפות תלמידים בעיצוב סביבתם החינוכית. בבסיס הפירמידה נמצאים מנגנונים המאפשרים את שמיעת התלמידים; באמצעה מצויים מנגנונים המבוססים על שיתוף-פעולה בין תלמידים למבוגרים בתהליכי עיצוב מדיניות; ובראשה ניצבים מנגנונים המפתחים את כישורי המנהיגות של התלמידים, בנייהם הובלת תהליכי מדיניות וכן ביקורת ומחאה בבית-הספר. Dana L. Mitra & Steven Jay Gross, *Increasing Student Voice in High School Reform: Building Partnerships, Improving Outcomes*, 37(4) EDUC. MANAGE., ADMIN. & LEADER. 522, 523-524 (2009). ראו גם: Gerison Lansdown, *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making* 16 (2000), www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight6.pdf; Michael Fielding, *Leadership, Radical Student Engagement and the Necessity of Person-Centred Education*, 9(4) INT. J. LEADER. EDUC. 299 (2006).

436 ס' 13 לחוק זכויות התלמיד. מועצות תלמידים היו קיימות עוד לפני חקיקת חוק זכויות התלמיד, אך החוק היווה חלק מתהליך מיסודן והסדרתן. ראו מועצת התלמידים והנוער הארצית "ההישגים שלנו" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Mtna/Odot/CounAchvmnts.htm כיום קיימות מועצות תלמידים בית-ספריות, רשותיות ומחוזיות, וכן מועצת תלמידים ארצית. על מבנה פעילותן ראו מועצת התלמידים והנוער הארצית "מבנה המועצות" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Mtna/Odot/CounConst.htm

437 ס' 7(א)(4) לחוק זכויות התלמיד; "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר", לעיל ה"ש 329, ס' 3.6.2(ד). נקבע כי בוועדת השימוע ישתתף ראש מועצת התלמידים

שנה נקבע כי נציג מועצת התלמידים העירונית יהיה חבר גם בוועדה לקידום מעמד הילד בעירייה.⁴³⁸ בעקבות חקיקתו של חוק זכויות התלמיד פורסם חוזר מנכ"ל המסדיר את פעולתה של מועצת התלמידים, את הבחירות אליה, את הקצאת המשאבים לעבודתה ואת ערוצי התקשורת בינה לבין בוחריה ובינה לבין הנהלת בית-הספר.⁴³⁹ חוזרי מנכ"ל מן השנים האחרונות ממשיכים תהליך זה, בקובעם כי ישותפו תלמידים בכתיבת תקנון בית-הספר⁴⁴⁰ ובדיון על הנהגת תלבושת אחידה.⁴⁴¹

מעורבות תלמידים בעיצובה של מדיניות החינוך עשויה להתבטא, כאמור, גם בהובלת תהליכי מדיניות באופן עצמאי, לרבות באמצעות פעולות המבטאות ביקורת ומחאה. בשנים האחרונות פורסמו כמה יוזמות מדיניות של תלמידים, ביניהן הקמת ארגון חלופי למועצת התלמידים הארצית,⁴⁴² שביתות נגד הקיצוץ בתקציב החינוך⁴⁴³ ונגד דוח דוברת,⁴⁴⁴ וביטול "שעת האפס" בעקבות הגשת תלונה למבקר המדינה.⁴⁴⁵ בכל הנוגע בשאלת גבולותיו של חופש הביטוי בתוך המסגרת הבית-ספרית, ההסדרה המרכזית באה לידי ביטוי בתקנוני בית-הספר ובמדיניותה של ההנהלה הבית-ספרית.⁴⁴⁶ איסור ספציפי של השתתפות בהפגנות מכל סוג שהוא במהלך שעות הלימודים נקבע

המחויזית או סגנו, אלא אם כן יבקשו התלמיד או הוריו שהוא לא ישתתף בדיון. ההחלטה תינתן על-ידי יושב-ראש ועדת השימוע (שם, ס' 3.6.3).

438 ס' 149(ב)(8) לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964.

439 "מועצת התלמידים בבית הספר" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סב/1(א), 7.9-3 (התשס"א) [.cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sb1ak7_9_3.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sb1ak7_9_3.htm)

440 חוזר מנכ"ל קידום אקלים בטוח, לעיל ה"ש 332, ס' 3.2.1(ב).

441 "דיון על הנהגת תלבושת אחידה והופעה הולמת בבתי-הספר" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סד/8(א), 2.4-5, ס' 2.2 (התשס"ד) [.cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sd8ak2_4_5.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sd8ak2_4_5.htm)

"הנהגת תלבושת אחידה" חוזר מנכ"ל משרד החינוך ע/8(א), 2.4-7, ס' 2.1 (התש"ע) [.cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-4/HoraotKeva/K-2010-8a-2-4-7.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-4/HoraotKeva/K-2010-8a-2-4-7.htm)

על-פי חוזר מנכ"ל זה, משנת 2010, קיימת חובה להנהיג תלבושת אחידה בחטיבות-הביניים ובבתי-הספר היסודיים.

442 מורן זליקוביץ' "מועצת התלמידים הארצית מציגה: 'המורדים'" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2935970,00.html 22.6.2004 ynet

443 מורן זליקוביץ' "היום: שביתת תלמידים בגלל הקיצוץ בחינוך" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3339225,00.html 13.12.2006 ynet

444 מורן זליקוביץ' "שביתת התלמידים: אלפים לא הגיעו ללמוד" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3052261,00.html 1.3.2005 ynet

445 ריטל חובל "התלמידים שביטלו את שעת האפס" הארץ www.haaretz.co.il/hasite/pages/1230021.html 2.6.2011

446 בשנים האחרונות פורסמו מקרים אחדים המעלים את שאלת גבולותיו של חופש הביטוי בבית-הספר. ראו, למשל, אלי אשכנזי "מיצג ונדליסטי של תלמידי תיכון מסעיר את עין חרוד" הארץ 30.6.2011

www.haaretz.co.il/hasite/pages/1233061.html; נועה קושרק "תלמידים שהניפו שלט 'ברוך שפטרנו' הורחקו ממסיבת הסיום בשוהם" הארץ 22.6.2010

www.haaretz.co.il/hasite/pages/1175527.html; יהלי מורן זליקוביץ' "יום האלכוהול": התלמידים יפתיעו עם מיץ פטל?" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3828574,00.html 3.1.2010 ynet

כמדיניות כללית בחוזר מנכ"ל⁴⁴⁷ ההבחנה בין מה שמותר לומר בבית-הספר לבין מה שאסור לומר בו נקבעת על-פי התנאים החברתיים המכוננים את ה"שדה" הבית-ספרי כשדה שבו מיוצר שיח.⁴⁴⁸ בישראל טרם נידונה לפניו בתי-המשפט שאלת גבולותיו של חופש הביטוי בבית-הספר, ולא נקבעו לפיכך קווים מנחים להבחנה בין ביטויים מסוגים שונים.⁴⁴⁹

447 "השתתפות תלמידים בטקסים ובאירועים ממלכתיים ואיסור ההשתתפות בהפגנות" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/2(א), 13-3.7 (התשס"א) / cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sa2ak3_7_13.htm

448 ראו פייר בורדייה "הצנזורה" שאלות בסוציולוגיה 135 (אבנר להב מתרגם, 2005), מצוטט אצל מיכאל בירנהק "פתח-דבר: השיח על-אודות השיח" שקט, מדברים! התרבות המשפטית של חופש הביטוי בישראל 11, 16 (מיכאל בירנהק עורך, 2006).

449 בבג"ץ 4298/93 ג'בארין נ' משרד החינוך, פ"ד מח(5) 199 (1994), נידונה עתירה של נערה דתית-מוסלמית נגד החלטתו של בית-ספר מוכר שאינו רשמי לא לקבלה ללימודים כל עוד היא חובשת כיסוי-ראש. בית-המשפט קבע כי החלטתו של בית-הספר הינה סבירה, בהתחשב בכך שמדובר בבית-ספר פרטי של עדה דתית מוכרת הנהנה מאוטונומיה חינוכית, וכן בכך שמאחורי דרישת האחידות בלבוש ובהתנהגות עומדים שיקולים חינוכיים אשר קשורים לאופיו ולמהותו של בית-הספר, ומבוססים על פלורליזם דתי ועדתי. צוין כי פגיעה בלבוש ובהתנהגות האחידה תוביל לפגיעה באופיו של בית-הספר ובאיכותו הייחודית, וסופה לפגוע במסגרתו הייחודית ובעמדה הדתית (המתונה) השולטת בבית-הספר (שם, בעמ' 204).

בהערת-אגב ציין הנשיא ברק כי אילו ביקשה העותרת לכסות את ראשה במטפחת, כמצוות דתה, בבית-ספר רשמי, היה מן הראוי להכיר בזכותה זו – הן מכוח מטרות החינוך הממלכתי, המוגדרות בחוק חינוך ממלכתי, והן מכוח זכות האדם של כל תלמיד לבטא בלבושו את עקרונות דתו (שם, בעמ' 203). השופט גולדברג ציין כי מדובר באמירה בעייתית, והביא דוגמה לכך: תלמיד בבית-ספר ממלכתי-דתי מבקש, מטעמים שבהשקפת-עולם, להסיר את הכיפה מראשו ולא לחבוש אותה אף בבית-הספר. היש להכיר בזכותו לבטא את עצמו כך בבית-הספר? אם לא נאפשר לו זאת, נפגע לכאורה בזכותו לבטא את השקפת-עולמו, ולא נתייחס בסובלנות לדעותיו. מאידך גיסא, היש מקום בבית-ספר ממלכתי-דתי לתלמיד שאינו חובש כיפה? (שם, בעמ' 204).

במקרה אחר נדחתה בקשת הורים למנוע העלאת מחזה בית-ספרי. נפסק כי בית-המשפט אינו "צנזור-על", ואף אינו "מורה-על", וכי אין מקום לביקורת שיפוטית שעניינה תוכן הביטוי שמבקשים למנוע. ראו בש"א (מחוזי חי') 6655/02 ויסולי נ' ביה"ס הריאלי העברי בחיפה (פורסם בנבו, 10.5.2002).

לפסקי-דין של בית-המשפט העליון האמריקאי העוסקים בחופש הביטוי בבית-הספר ראו: Tinker v. Des Moines, 393 U.S. 503 (1969); Bethel School District No. 403 v. Fraser, 478 U.S. 675 (1986); Hazelwood School District et al. v. Kuhlmeier et al., 484 U.S. 260 (1988); Morse v. Frederick, 551 U.S. 393 (2007). בפסקי-דין אלה אומצו קווים מנחים להבחנה בין ביטויים שיש להתירם במסגרת הבית-ספרית לבין ביטויים שיש לאוסרם. חלק מן ההבחנות שאולות מן הפסיקה העוסקת בחופש הביטוי, כגון ביטוי סביל מול ביטוי פעיל, ביטוי פוליטי מול ביטוי מסחרי או קיומו של קהל שבו. הבחנות אחרות מיוחדות לסביבה הבית-ספרית, כגון מידת ההפרעה למהלך הלימודים התקין, ביטוי שנעשה בהפסקה מול ביטוי שנעשה בשיעור או באירוע רשמי, הגורם שממנו את הפעילות שבמסגרתה נעשה הביטוי, התייעצות קודמת עם צוות ההוראה, הוראות התקנון הבית-ספרי ועוד.

פן נוסף של מימוש זכויותיהם של תלמידים להשתתפות ולבחירה במרחב הבית-ספרי הוא בחירה בין אפשרויות חינוכיות שונות – בחירת זרם חינוכי, בית-ספר, מגמה, נושא אישי בתוך תוכנית הלימודים ועוד.⁴⁵⁰ כאמור, למן המהפכה החוקתית הורחבו הן הזכות לבחור בחינוך שאינו ציבורי והן הזכויות לבחור בזרם חינוכי, בבית-ספר ובכיתה נפרדת בתוך החינוך הציבורי.⁴⁵¹ אולם במקרים רבים בחירה אמיתית נתונה רק לאוכלוסיות מבוססות, אשר מסוגלות לעמוד בתשלומי הורים גבוהים או לממן הסעות לבית-ספר אשר מרוחקים מאזור המגורים.⁴⁵² גרניט אלמוג-ברקת ודן ענבר כותבים כי לכאורה התלמידים וההורים הם המכריעים בתהליך הבחירה, אולם המציאות מלמדת כי עורך הביקוש יוצר מערכת הדדית, אשר מצידה האחד הורים המבקשים לבחור בית-ספר ייחודי בעבור ילדיהם ומצידה האחר בתי-ספר שיצרו מערכת מיון קפדנית לקבלת תלמידים. לדבריהם, תהליכים אלה מזינים זה את זה, ומחקרים מלמדים כי בתי-הספר העל-אזוריים נוטים לקלוט מבין הפונים אליהם שיעור גבוה במיוחד של תלמידים ממשפחות מבוססות וממעמד חברתי-כלכלי גבוה מן הממוצע.⁴⁵³

גם אפשרויות הבחירה בין מסלולי הלימוד השונים בתוך בית-הספר התרחבו במהלך השנים,⁴⁵⁴ והן כוללות כיום יותר ממאה מקצועות-בחירה לבגרות, אשר חלקם דומים

450 מובן שהבחירה בין האפשרויות החינוכיות אינה של התלמידים בלבד, אלא גם של הורים. אולם ניתן להניח כי ככל שגיל התלמידים עולה, וככל שמדובר בבחירה בתוך המרחב הבית-ספרי, להבדיל מבחירת הזרם החינוכי או מבחירת בית-הספר עצמו, משקלם של רצונות התלמידים גובר.

451 להשלמת הדיון יש להזכיר גם את התפתחותה של הסדרת החינוך הביתי. בשנת 2002 גובש לראשונה חוזר מנכ"ל שקבע הוראות מנחות לאישור החינוך הביתי – "חינוך ביתי – נהלים" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך סג/2(א), 3.1-15 (התשס"ג)** (cms.education.gov.il/EducationCMS/3.1-15/2a/arc/sc2ak3_1_15.htm). במסגרת עדכונים שנעשו בהוראות חוזר המנכ"ל בשנים 2006 ו-2009 הוקלו חלק מהדרישות לאישור חינוך ביתי ולפיקוח על ביצועו. ראו "חינוך ביתי – נהלים" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך סו/8(א), 3.1-26 (התשס"ו)** (cms.education.gov.il/3.1-26/8a/arc/sf8ak3_1_26.htm); **חינוך ביתי – נהלים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך סט/8(א), 3.1-37 (התשס"ט)** (cms.education.gov.il/EducationCMS/3.1-37/8a/arc/sf8ak3_1_37.htm). בשנת 2007 הוגשה לבג"ץ עתירה נגד הוראותיו של חוזר המנכ"ל משנת 2006. התיק נסגר בשנת 2009 בעקבות שינוי של הוראות אלה. בפסק-הדין צוטטו דבריה של באת-כוח המדינה שלפיהם אחוז הסירוב לבקשות לחינוך ביתי הוא קטן ביותר, והמדינה מאשרת ככלל בקשות העומדות בתנאי החוזר. ראו בג"ץ 6672/07 **זינגר נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 30.3.2009). לאחרונה הוגשה הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – חינוך ביתי), התשע"א-2011, פ/2947/18 (www.knesset.gov.il/2947/18/privatelaw/data/18/2947.rtf). המבקשת לעגן את נושא החינוך הביתי בחקיקה ראשית.

452 ראו אלמוג-ברקת וענבר, לעיל ה"ש 242, בעמ' 126. גם ישי בלנק מצביע על כך שלהורים אמידים יש אפשרויות בחירה אפקטיביות יותר. בלנק, לעיל ה"ש 234, בעמ' 348. בלנק מצביע על פערים בנגישות, בקשרים ובמידע, הפועלים לטובת הורים מקבוצות חזקות. שם, בעמ' 398.

453 אלמוג-ברקת וענבר, לעיל ה"ש 242, בעמ' 132–133.

454 על התהליכים שהובילו לכך ראו דפנה סחייק "בחניות הבגרות: סקירת השינויים שחלו בבחניות הבגרות במהלך השנים ודיון במטרותיהן" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ינואר 2003) (www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00979.pdf).

מאוד זה לזה.⁴⁵⁵ האפשרויות הרבות לבחירה במסלולי בגרות יוצרות במקרים רבים הסללה של תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות לכיוון תעודה אשר אינה עונה על דרישות הקבלה להשכלה גבוהה או מכוונת למקצועות שבהם לא נדרשת השכלה אקדמית.⁴⁵⁶ בהקשר זה עולה שאלת האיזון בין הרצון לאפשר לתלמידים בחירה בין אפשרויות חינוכיות שונות, ככלי למימוש זכותם לחינוך המותאם לרצונותיהם ולהגדלת שיעור הזכאים לבגרות, לבין הרצון למקד את התלמידים באותם מקצועות אשר יפתחו לפנייהם אפשרויות רבות יותר בעתיד, ככלי למימוש זכותם לחינוך מתקבל על הדעת.⁴⁵⁷ כיום מדיניותו של משרד החינוך היא לצמצם את מספר מקצועות-הבחירה לבגרות, על-מנת למקד את ההוראה והלמידה במקצועות-הליבה.⁴⁵⁸

בתחום החינוך הטכנולוגי המקצועי דומה כי חלה מגמה הפוכה. בשנות התשעים פעלו כמה ועדות לבחינת החינוך הטכנולוגי המקצועי, בעקבות ביקורות חברתיות חריפות על הסללת תלמידים מהפריפריה למקצועות טכנולוגיים ועל הגבלת אפשרות הגישה שלהם לבחינות-הבגרות.⁴⁵⁹ לנוכח המלצותיהן של הוועדות יושמה רפורמה בחינוך הטכנולוגי שבמסגרתה בוטלו המסלולים המקצועיים, בוטלה האפשרות לקבל תעודת-גמר ממשרד החינוך, והוחלט כי כל התלמידים בנתיב הטכנולוגי יוכלו לגשת לבחינות-הבגרות.⁴⁶⁰ בשנים האחרונות השתנתה המגמה, ומשרד החינוך פועל במטרה לחזק שוב את החינוך הטכנולוגי המקצועי, "כמענה לצרכים המקצועיים, כמו גם לצרכים הלאומיים של מדינת ישראל".⁴⁶¹ לצורך זה יוסדו פרויקטים שונים שבמסגרתם תלמידים רוכשים תעודת טכנאי מוסמך ומשתלבים אחת לשבוע בעבודה בתעשייה.⁴⁶²

455 כך, למשל, בשנת 2010 הוחלט לאחד, בין היתר, את המקצועות הבאים: "מערכות רכב" ו"מערכות מכונאות רכב", "קבלת תיירות" ו"שיווק וקידום תיירות", "אדריכלות" ו"תכנון הנדסי של מבנים". ראו יובל וורגן "מקצועות הבחירה לבגרות" 5 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 30.5.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02863.pdf (להלן: וורגן "מקצועות הבחירה לבגרות").

456 ראו בתיה שוכן, רם וזהבי וגריניט אלמוג-ברקת "בחינה מחודשת של בית הספר העל-יסודי המקצועי הטכנולוגי: אידאולוגיה, מדיניות ומודלים" **60 שנות חינוך בישראל: עבר, הווה, עתיד** 69, 77-78 (מכון מנדל לחינוך, 2008) my.mli.org.il/mli_pdf/Graduate/Mandel.SHOCHEN2.pdf

457 במסגרת האיזון יש להביא בחשבון גם את המשאבים הדרושים על-מנת לפתח תוכניות לימודים, לנסח שאלונים ולבדוק בחינות, בפרט לנוכח העובדה שחלק מהמקצועות דומים מאוד זה לזה, כאמור, ובאחרים נבחנים תלמידים ספורים בלבד. וורגן "מקצועות הבחירה לבגרות", לעיל ה"ש 455, בעמ' 4, 6.

458 שם, בעמ' 10.

459 ראו יובל וורגן וגלעד נתן "החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם" 6 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 13.7.2008) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02141.pdf

460 ראו שם, בעמ' 9; "יישום הרפורמה בחינוך הטכנולוגי בכל מערכת החינוך" **חוזר מנכ"ל משרד החינוך** סד/1(א), 9.7-10 (התשס"ג) cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sd1ak9_7_10.htm

461 וורגן ונתן, לעיל ה"ש 459, בעמ' 20.

462 ראו המינהל למדע וטכנולוגיה "תכנית אסטרטגית לחיזוק החינוך המדעי-טכנולוגי" **משרד החינוך** cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MadaTech/tochnit_astراتيجit. ראו גם אור קשתי

פרויקטים אלה מרחיבים את אפשרויות הבחירה של תלמידים אשר אינם מעוניינים בלימודים עיוניים, אך מעלים מחדש טענות בדבר "חזרתו של הפיאודליזם החינוכי".⁴⁶³ התלמידים הלומדים ברוב בתי-הספר החרדיים אינם ניגשים לבחינות-הבגרות, ולפיכך האפשרויות הרבות לבחירה בין מסלולי לימוד שונים לבגרות אינן נפתחות לפניהם. בתי-הספר החרדיים לבנות מאפשרים בחירה רחבה יחסית בין מגמות לימוד, וזאת בשל הצורך להבטיח כי הבנות החרדיות יוכלו לפרנס את בעליהן, אשר תורתם אומנותם.⁴⁶⁴ בבתי-הספר החרדיים לבנים, לעומת זאת, אפשרויות הבחירה מצומצמות ביותר. רובם המכריע של בתי-הספר החרדיים העל-יסודיים לבנים הם ישיבות קטנות שבהן לומדים לימודי קודש בלבד. קיימות ישיבות חרדיות תיכוניות ספורות שבהן לומדים לבחינות-בגרות,⁴⁶⁵ וכן מספר קטן של בתי-ספר טכנולוגיים המיועדים לנוער חרדי נוסף.⁴⁶⁶ נערים חרדים בני חמש-עשרה המסיימים את לימודיהם בבתי-הספר היסודי מוכווני אפוא, באופן גורף כמעט, למסלול חיים של לימודי קודש, מבלי שתהיה בידם אפשרות סבירה לבחור בין בתי-ספר חרדיים על-יסודיים או בין מגמות שונות בבתי-ספר חרדיים על-יסודיים המאפשרים שילובים שונים של לימודי קודש ולימודי חול המתאימים לרצונותיהם.

463 תוכנית במשרד החינוך: תלמידי תיכון יעבדו פעם בשבוע במפעל "הארץ" 24.1.2010 www.haaretz.co.il/hasite/spages/1144642.html?more=1; אילנה קוריאל "יוכלו להוציא קיטור: תלמידי הדרום יתמקצו ברכבת" *ynet* 16.4.2012 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4216855,

464 ראו יוסי דהאן "חזרתו של הפיאודליזם החינוכי" *העוקץ* 24.1.2010 www.haokets.org/ חזרתו-של הפיאודליזם-החינוכי/2010/01/24. ראו גם אברהם פרנק "האם מערכת החינוך חוזרת להסללה?" *עבודה שחורה* 26.1.2010 www.blacklabor.org/?p=16200

464 ראו Almog & Perry-Hazan, לעיל ה"ש 267. 465 ראו יעקב לופו *ההתנגדות החרדית לישיבות תיכוניות חרדיות* (2007); יאיר אטינגר "בכירי הרבנים במאבק נגד הקמת ישיבה חרדית שתכין לבגרויות" *הארץ* 4.5.2010 www.haaretz.co.il/hasite/spages/1167188.html; יאיר אטינגר "ארץ השמש העולה: האופוזיציה החרדית לשלטון העסקנים והחצרות קמה בבית שמש" *הארץ* 27.8.2010 www.haaretz.co.il/hasite/spages/1186466.html

466 בתי-ספר אלה פועלים במסגרת פרויקט "שוה"ר טוב". ראו ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הצוות לבחינת יישום "חוק טל" בראשות חבר-הכנסת יוחנן פלסנר *דוח ביניים* 17 (2011) portal.knesset.gov.il/NR/rdonlyres/97BC9D2E-9B0C-408D-91C5-C9D585BEB3E9/809/tal1601.2011.pdf

אחרית-דבר: עתידה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית יציר הפסיקה

בעשרים השנים שחלפו למן המהפכה החוקתית, תהליכי הסדרתה של הזכות לחינוך מבטאים מימוש רחב יותר של חלק מממדיה. כך, למשל, הורחבה הזכות לגישה פיזית לחינוך בתוך בית-הספר, אל בית-הספר, בבית ובבית-החולים. כן הורחבה זכותם של ילדות וילדים עם צרכים מיוחדים לתקצוב שילובם בחינוך הרגיל, לסיוע אישי ולחינוך המותאם לצורכיהם גם במקרים שבהם הם מרותקים למיטתם. מדיניותו של משרד החינוך מבטאת חזוק של הזכות לחינוך מותאם גם לגבי תלמידים עולים, תלמידים מחוננים או כאלה שמתקשים בתחומים שונים, וכן לגבי תלמידים המשתייכים לחלק מהקבוצות התרבותיות המרכיבות את החברה הישראלית. כל אלה מעלים, כאמור, את שאלת אופיו של חינוך נפרד המותאם לתרבות, ליכולות או לרצונות, כמסגרת מעצימה או ככלי מפלה ומסליל אשר פוגע בשוויון ההזדמנויות בחינוך.⁴⁶⁷ חלק מן ההסדרים מרחיבים אומנם את מימושה של הזכות לחינוך, אולם אינם זוכים ביישום הולם בשל דחיות משמעותיות, חוזרות ונשנות, באמצעות חוק ההסדרים.⁴⁶⁸ מצב דברים זה מאפיין, בין היתר, את השלמת החלתו של חוק לימוד-חובה על כלל גילאי שלוש וארבע ועל כיתות יא-יב, את השלמת החלתם של חוק יום חינוך ארוך ושל חוק ארוחה יומית, את הדחייה הארוכה בכניסתו לתוקף של חוק השאלת ספרי לימוד, את הצמצום ההדרגתי במספר התלמידים בכיתות א-ב בשיעורים שבהם מלמדים מיומנויות-יסוד, ואת תקצובם של תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

וממדים אחרים של הזכות לחינוך צומצמו ועוצבו בפועל על-ידי גורמים פוליטיים

467 ראו בהקשר זה Ford, לעיל ה"ש 392, העוסק בשאלה זו תוך דיון בפרקטיקות שונות של הפרדות בחינוך הבית-ספרי, ביניהן מסלולים של לימודי תרבות אפרו-אמריקאית, חינוך דו-לשוני ובתי-ספר המיועדים לתלמידים בעלי נטייה מינית שאינה הטרוסקסואלית. ראו גם Minow, לעיל ה"ש 392.

468 חוק ההסדרים כונה "החור השחור של שלטון החוק", המאפשר לפוליטיקה לנצל חלל ריק ממשפט. ראו יהודה שנהב "החור השחור בשלטון החוק" **העוקץ** 31.8.2011 / החור-השחור-של-שלטון-החוק/ www.haokets.org/2011/08/31. ראו גם טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 247, 250-251 (2007). חוק ההסדרים הראשון נחקק בשנת 1985, כצעד משלים לתוכנית-החירום הכלכלית ליישוב המשק. מאז נהפך החוק, שנועד כחוק חירום, לנוהג מקובל המובא לאישור הכנסת מדי שנה או שנתיים, בצמוד לחוק התקציב, והשימוש בו הולך ומתרחב. הליך החקיקה של חוק ההסדרים מתאפיין בכך שנידונים במסגרתו נושאים רבים ומגוונים כמקשה אחת ובמסגרת-זמן קצרה. נפסק כי מדובר בהליך חקיקה בעייתי מאוד מבחינה דמוקרטית, שכן אופיו מקשה מאוד על מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לקיים דיון מעמיק וממצה, ופוגע ביכולתם לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק. נוסף על כך, הצמדתו של חוק ההסדרים לחוק התקציב מבטיחה משמעת קואליציונית בהעברתו. ראו בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל** אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 33-35 (2004).

מגזריים⁴⁶⁹ או על-ידי כוחות השוק.⁴⁷⁰ כך, למשל, הזכות לחינוך ציבורי זמין נפגעה כתוצאה מהקצאת משאבים רחבה לחינוך שאינו ציבורי, אשר לא נלוותה אליה הגדלה כוללת של תקציב החינוך. גם הזכות לגישה כלכלית שווה לחינוך הציבורי כורסמה על-ידי מדיניות המאפשרת תשלומי הורים גבוהים, ללא פיקוח ואכיפה, מה שיוצר לעיתים הדרה בתוך בתי-הספר. דוגמה נוספת היא ההסדר הקבוע בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, אשר מעגן בחקיקה ראשית מצב דברים שבו תלמידי הישיבות הקטנות אינם זוכים לקבל תוכני חינוך מתקבלים על הדעת.

בקטגוריית-ביניים נמצאים הסדרים המבטאים הכרה בזכות לחינוך, אך האופנים שבהם הם עוצבו וישמו הגבילו – ולעיתים אינו – את משמעותם בפועל. כך, למשל, חוזרי המנכ"ל המתווים את תוכניות-הליבה מעגנים את הזכות לתוכני חינוך מתקבלים על הדעת, אולם בפועל חסרים מנגנונים שיבטיחו את יישומן של תוכניות-הליבה בכל בתי-הספר. קטגוריית-הביניים מאפיינת גם את הנהלים האוסרים הפליה בחינוך, אשר עוצבו באופן נקודתי, וישמו באופן ברירני ושימשו לא אחת ל"הכשרת" ההפליה. פער בין הנורמות לבין יישומן ניכר גם בבניית הכיתות במזרח ירושלים, בבניית מוסדות חינוך נגישים לתלמידים בדוויים, בהנגשת מוסדות חינוך לילדים עם מוגבלות ובהקצאת משאבים ייעודיים לתלמידים עולים.⁴⁷¹

469 אברהם יוגב מצביע על כך שהבעיה אינה בעצם המעורבות הפוליטית בחינוך, אלא בעוצמתה ובסגנונה של המעורבות הפוליטית בחינוך בישראל (אברהם יוגב "מחקר, מדיניות ופוליטיקה בחינוך: משולש שווה צלעות או משולש ברמודה?" *מגמות* 43(1) 3, 6 (2004)). לדברי דן גבתון, המעורבות הפוליטית בחינוך בישראל מבוססת על "תרבות של מחטפים, כוחנות וזמניות" (גבתון "לחיות על פי עקרונות או לחנך לקראתם?", לעיל ה"ש 19).

470 חוקרים רבים ביקרו את השימוש הנרחב בשיקולים כלכליים כגורם מנחה בעיצובה של מדיניות החינוך, אשר עלול לאיים על מימושה של הזכות לחינוך באמצעות הערכת מיומנויות וידע במונחים כלכליים, הפיכת בתי-הספר למפעלים המונחים על-ידי שיקולי יעילות, וסיוע בשימור מבני כוח לא-שוויוניים בחברות קפיטליסטיות על-ידי הסללת תלמידים לשלבים נפרדים במדרג התעסוקתי. ראו, למשל, ICHILOV, לעיל ה"ש 382; דהאן ויונה, לעיל ה"ש 363; SAMUEL BOWLS & HERBERT, GINTIS, SCHOOLING IN THE CAPITALIST AMERICA: EDUCATIONAL REFORM AND THE CONTRADICTIONS OF ECONOMIC LIFE (1976); MICHAEL W. APPLE, IDEOLOGY AND CURRICULUM (1990); Ingrid Robeyns, *Three Models of Education: Rights, Capabilities and Human Capital*, 4(1) THEOR. & RES. EDUC. 69 (2006); KATARINA TOMASEVSKI, EDUCATION DENIED: COSTS AND REMEDIES 22–34 (2003).

471 על הפער בין הנורמות לבין יישומן ראו גם את דבריו של חבר-הכנסת אלכס מילר, יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (פרוטוקול ישיבה מס' 445 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, לעיל ה"ש 241):

"אין יותר את הכוח והסבלנות לדבר שוב [ו]שוב על כך שעל חוזרי המנכ"ל שיוצאים אין מי שיאכוף אותם. בכל פעם שאני מקיים כאן ישיבה הנושא הזה עולה. מצפצפים על החוזר ועל כל דבר, פיקוח המזון, על תשלומי הורים, על הסעות, על בטיחות, על הכול, על הטוילים."

יש גם הסדרים המבטאים "תנועת מטוטלת" בין קווי מדיניות סותרים.⁴⁷² כך לגבי השינויים שחלו בהליך ההרחקה הקבוע בחוק זכויות התלמיד, אשר מבטאים איזון משתנה בין זכותם לחינוך ולהליך הוגן של התלמידים המורחקים לבין זכותם של כלל התלמידים הלומדים עימם לחינוך מתקבל על הדעת. כך גם לגבי בחינות-הבגרות, אשר היקפן הורחב ולאחר-מכן צומצם, ולגבי החינוך הטכנולוגי המקצועי, שבו חלה מגמה הפוכה. שינויי מדיניות מאפיינים גם את הזכות לחינוך זמין בבתי-ספר שאינם ציבוריים, אשר מצד אחד צומצמה לנוכח שינוי תנאי ההכרה במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, ומצד אחר חוזקה בעקבות ההסדרים המעגנים הקצאה רחבה של משאבים ציבוריים לחינוך שאינו ציבורי.

כן ניכר מכל חלקיו של חיבור זה כי מימוש הזכות לחינוך, על כל ממדיה, נעשה באופן לא-שוויוני. אי-השוויון בא לידי ביטוי בקבלה לבתי-הספר, בתוך בתי-הספר, בין בתי-הספר, בין הרשויות המקומיות ובין מגזרי החינוך השונים, והוא מתחזק במקרים שבהם ההסדרה של משרד החינוך "רודפת" אחר המגמות בשטח.⁴⁷³ רבדיו השונים של אי-השוויון במימוש יסודותיה של הזכות לחינוך משתלבים זה בזה, מעמיקים את ההפליה ומתורגמים לפערים באפשרות הגישה להשכלה גבוהה ובמימוש זכויות אדם אחרות אשר הזכות לחינוך מהווה מפתח להנאה מהן.⁴⁷⁴

מדיניות ציבורית שנעה בין זכויות ואינטרסים, ואשר תרה אחר האיזון הראוי בין מטרות משתנות של אחדות, שונות, שוויון ואיכות, מאפיינת את החינוך כמגזר מדיניות ייחודי, שבמסגרתו מתנגשים שורה של ערכים ראויים.⁴⁷⁵ חוקרי מדיניות חינוך מצביעים על כך שכל מערכת חינוך תשקף הגיונות סותרים, וכי לעולם אי-אפשר לצפות להתאמה מלאה בין ההסדרים הרשמיים לבין עצמם ובינם לבין הפרקטיקות הלא-רשמיות הפועלות בחברה.⁴⁷⁶ הגדרתה של הזכות לחינוך כזכות המורכבת מארבעה יסודות, אשר כמעט כל סוגיה במדיניות החינוך מעוררת קונפליקטים ביניהם, מתיישבת עם תפיסות אלה. אולם מחיבור זה עולה כי במקרים רבים מדיניות החינוך בישראל לא הייתה תוצר

472 אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שמשנת 1990 ועד היום התחלפו שרות החינוך ושרי החינוך בישראל שלוש-עשרה פעמים. ראו "כל השרים במשרד החינוך והתרוכות" אתר הכנסת www.knesset.gov.il/govt/heb/GovtByMinistry.asp?ministry=5.

473 ראו דגן-בוזגלו, לעיל ה"ש 255, בעמ' 7; מיכאלי, לעיל ה"ש 149.

474 חוקרים רבים עמדו על הקשרים בין הזכות לחינוך לבין זכויות אדם אחרות. ראו, למשל, יורם רבין "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 567, 570–572 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); BEITER, לעיל ה"ש 67, בעמ' 28–29; Coomas, לעיל ה"ש 269, בעמ' 219–220.

475 ראו ענת גופן-שריג "חינוך כמגזר מדיניות ייחודי" מדיניות ציבורית 3, 4 (2009). גופן-שריג מצביעה על כך שככלל קיים קושי ביצירת מכנה משותף במדיניות חינוך. לדבריה, במגזרי המדיניות האחרים קיימת לרוב הסכמה במידה זו או אחרת על-אודות "מטרת-העל" או הערך הציבורי שרוצים להשיג באמצעות המדיניות – בריאות טובה יותר, תחבורה יעילה ונגישה יותר, תשתיות מפותחות יותר וכדומה – אולם בתחום החינוך יש שורה ארוכה של ערכים ראויים (שם).

476 ראו יוסי יונה "ניאור-ליברליזם: הרגולציה של הרגולציה" רגולציה בחינוך: משילות מבוזרת במערכת כאוטית (יוסי יונה עורך, מכון ון ליר, צפוי להתפרסם ב-2013).

של דיון ציבורי אשר הביא לידי ביטוי מגוון של ערכים ודעות בדבר מטרות החינוך והביא בחשבון את זכויות הילדים, אשר מחויבים לקבל חינוך וקולם נעדר מן ההליך הפוליטי. דומה כי המייחד את ההקשר הישראלי הוא השילוב של מסגרת חקיקתית ארכאית, אשר חלקה מנותק מהתהליכים המתרחשים בשטח, עם כוחות מגזריים בעלי עוצמה המעצבים את ההסדרה בפוליטיקה הארצית והמקומית. שילוב זה של כאוס נורמטיבי עם כוחנות פוליטית וכלכלית התאפשר והשתמר לנוכח מקומו של החינוך בסדרי העדיפויות הציבוריים. בשנים האחרונות יוסדו ועדות ציבוריות במטרה לשנות את מדיניות החינוך, קמו ארגונים חברתיים העוסקים בחינוך, הוגשו תביעות עקרוניות בנושאי חינוך, וחל גידול במספרם של המחקרים האקדמיים העוסקים בהסדרת החינוך. אולם כל אלה טרם שינו את מידת נכונותו של רוב הציבור לתת לנציגיו הפוליטיים ייפוי-כוח לנהל מאבקים על החינוך, אשר יוכלו להניב שינוי נורמטיבי מקיף ובעל משמעות מעשית.⁴⁷⁷

לנוכח האמור לעיל דומה כי ההכרה בזכות לחינוך כזכות חוקתית לא שיקפה מגמות של שינוי מהותי במעמדה של זכות זו, וספק אם היא תשפיע בעתיד על מימושה בפועל. יכולתם של בתי-המשפט לנהל תהליכי מדיניות רחבי-היקף, ארוכי-טווח ועתירי-תקציב הינה מוגבלת, בפרט לנוכח חקיקת חינוך ישנה, חסרה ורצופת סתירות. משפט החינוך משקף הכרעות ערכיות מהותיות באשר לאופייה של החברה, אך מקומן הטבעי של הכרעות אלה הוא ההליך הפוליטי. יש להכיר אפוא בתפקידה המרכזי של הפוליטיקה בהסדרת החינוך, אך בד בבד להבטיח כי מימושה של הזכות לחינוך לא יוסדר באמצעות אוסף תלאים של הסכמות פוליטיות המבוססות על אילוצים קואליציוניים קונטינגנטיים ועל שיקולים כלכליים. את גבולותיה של הפוליטיקה בעיצוב משפט החינוך רצוי להגדיר באמצעות ההליך הפוליטי עצמו, על-ידי רפורמה כוללת בחקיקת החינוך, אשר תכלול עיגון של הזכות לחינוך בחוק-יסוד⁴⁷⁸ ותהווה עדות להסכמה חברתית רחבה בדבר חשיבותו ומשמעותו של החינוך.

477 יוסי דהאן מציין בהקשר זה כי נרמה שהדיון המתעורר, מצד אחד, והשגרה שבה מערכת החינוך מתנהלת, מצד אחר, מתקיימים כמעט במקביל ללא נקודות מגע ביניהם. יוסי דהאן "הקדמה" אלפיים 34, 11 (2009).

478 הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, הכוללת את הזכות לחינוך, עומדת על שולחן המחוקק כבר שנים מספר, אולם טרם התקבלה. לנוסח האחרון של הצעת החוק, ולסקירת עשרות הצעות דומות שהוגשו למן שנת 1996, ראו הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, פ/3783/18 www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3783.rtf

