



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ו, 2018-2019

קורס משפט ציבורי – עבודת סיום
הפסיקה בנושא לימודי ליבה בחינוך החרדי

מגיש: איל ארגוב (ת.ז. 033697384)
מנחה אקדמי: פרופ' סוזי נבות

מרץ 2019



תוכן העניינים

1	מבוא
2	פרק ראשון : רקע בדבר לימודי ליבה
4	פרק שני : פסיקות בג"ץ עד חוק 2008
9	פרק שלישי : "חוק 2008" והפסיקה לאחריו
13	תובנות וסיכום
	ביבליוגרפיה

מבוא

אופן שילובה של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית הוא אחת הסוגיות הכלכליות- חברתיות החשובות העומדות בפני המדינה. זאת בשל התבדלותן מהחברה מחד גיסא, והגידול המהיר בחלקן באוכלוסייה מאידך גיסא. האוכלוסייה החרדית מהווה היום כ-8% מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64). בשל פרוץ הילודה הגבוהה אצלם, חלקה של האוכלוסייה החרדית צפוי לגדול משמעותית בעשורים הקרובים. על פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2065 יהיו החרדים כרבע מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים.¹ נקודות ההתבדלות המרכזיות של האוכלוסייה החרדית היוצרות מתח מול שאר החברה הן בנושא הגיוס לצבא, עיצוב המרחב הציבורי, מיעוט השתתפותם של הגברים החרדים בשוק העבודה ומיעוט לימודי ליבה בחינוך החרדי. מרכיבים אלה אף כרוכים אחד בשני. כך למשל, מיעוט לימודי ליבה בשלבי החינוך היסודי והעל-יסודי מקשה בשלב מאוחר יותר של החיים לרכוש השכלה גבוהה ולהשתלב בשוק העבודה ברמת הכנסה נאותה. זה בתורו דוחק חלק מהגברים החרדים אל מחוץ לשוק העבודה.

עבודה זו תדון בפסיקות בית המשפט, בעיקר בג"ץ, בעניין לימודי ליבה במוסדות החינוך החרדיים. שאלת חובת לימוד מקצועות ליבה בחינוך החרדי הגיעה לבג"ץ ארבע פעמים. שלוש הפניות הראשונות (בג"ץ פריצקי 1999, בג"ץ ארגון המורים 2002, בג"ץ המרכז לפלורליזם 2008) עסקו בעיקר בסמכותה של המדינה לפטור מוסדות חינוך חרדיים על-יסודיים מלימודי ליבה ובסמכותה להמשיך לתקצב את אותם מוסדות שאינם מלמדים לימודי ליבה תחת חוק חינוך ממלכתי והיעדרו של חוק ייעודי אחר. תוצאתן של עתירות אלה היתה אמירה של בית המשפט כי המדינה חרגה מסמכותה ולכן אינה רשאית להמשיך להעביר תקציבים למוסדות חינוך חרדיים שאינם מלמדים לימודי ליבה. אולם, התקצוב לא פסק ולימודי ליבה לא הוכנסו למוסדות החינוך העל-יסודיים. כמענה לעתירה האחרונה לבג"ץ, חוקק בכנסת חוק מוסדות חינוך תרבותיים יחודיים 2008 (להלן "חוק 2008"), שפטר מוסדות חינוך חרדיים על-יסודיים מלימוד לימודי ליבה והסדיר תקצוב עבורם. מידת החוקתיות של חוק זה נידונה בבג"ץ רובינשטיין 2010.

בהמשך העבודה, יסקור סעיף 2 את מהותה של תכנית לימודי ליבה לפי הפסיקה ואת מבנה מערכת החינוך בהקשר של המוסדות החרדיים (עד החלת חוק 2008). בסעיפים 3 ו-4 יתוארו בהרחבה פסיקות בג"ץ האמורות וחוק 2008. בסעיף 5 יוצעו תובנות ממכלול ההסתכלות על פסיקות בית המשפט.

¹ פראן, סופיה ואביעד קלינגר (2018). תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2018..

פרק ראשון: רקע בדבר לימודי ליבה

תכליתה של תוכנית הליבה במערכת החינוך הישראלית מסוכמת היטב בדבריה של השופטת פורקצ'יה: "תכנית הליבה נועדה לחשוף כל תלמיד בישראל, באשר הוא, ובלא שום לב למגזר החברתי אליו הוא משתייך, לתכנים לימודיים בסיסיים בעלי אופי כללי, לאומי ואוניברסאלי. מטרת תכנית הליבה לפתח אצל התלמידים ידע בסיסי, מיומנויות וערכי חיים משותפים שיאפשרו לכל אחד מהם לתפקד בחיים עצמאיים בחברה הפלורליסטית הישראלית. תכנית הליבה מתבססת על מכנה משותף רחב, הבנוי על ערכים הומניים אוניברסליים ועל היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. לימודי הליבה נועדו להשיג שתי מטרות עיקריות: האחת – להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם וכל מגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי, שהוא חיוני ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים השונים של החברה; השנייה – לתת בידי כל ילד בישראל כלים בסיסיים להתמודד עם החיים, ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו ועצמיותו, הן בילדותו והן בבגרותו".² תוכנית הליבה המוגדרת על ידי משרד החינוך כוללת לימוד עברית, חשבון, מדעים, תנ"ך, אנגלית וחינוך גופני.

חרף השקפה לעיל לימודי ליבה אינם נלמדים באופן שווה בכל מוסדות החינוך בישראל. חוק חינוך ממלכתי 1953, תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) 1953, וחוזרי מנכ"ל (טרום 2008) מגדירים, בהקשר של תכנית ליבה, שלושה סוגים של מוסדות חינוך:

1. **מוסדות חינוך רשמיים** – אלה מוסדות המוחזקים ומתוקצבים על ידי המדינה, ומקיימים את מלוא תוכנית הליבה (מכונה גם "תכנית היסוד"). התוכנית מהווה בין 40% ל-60% מזמן ההוראה של הילדים בהתאם לדרגות הכיתה השונות. שאר הזמן מאפשר הענקת תכנים נוספים בהתאם לבחירת זרם החינוך והמוסד החינוכי.

2. **מוסדות מוכרים שאינם רשמיים** – הם מוסדות שאינם מוחזקים על ידי המדינה. הם נועדו לתת לתלמידיהם תפיסות ערכיות אחרות מאלו של המוסדות הרשמיים. התנאי להכרה במוסדות אלה הוא קיומה של תוכנית ליבה, שמהווה 75% משעות לימוד הליבה במוסדות הרשמיים. בהתאם, מוסדות אלה מקבלים מהמדינה 75% מהתקצוב של מוסדות רשמיים, ועליהם להגיע לרמת ההישגים הנדרשת במוסדות הרשמיים.

3. **מוסדות פטור** – מוסדות אלה אינם מוחזקים על ידי המדינה. בחוזר המנכ"ל לתוכנית היסוד בחינוך **היסודי** נקבע כי תלמידי מוסדות הפטור חייבים בלימוד של 55% לפחות מתוכנית הליבה. בחוזר המנכ"ל לתוכנית היסוד בחינוך **העל-יסודי** נקבע כי תכנית הליבה

² בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, עמ' 21-22.

חלה על כל התלמידים במערכת החינוך העל-יסודי, והיא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי. אולם, החוזר אינו מפרט מהו היקפה של תכנית הליבה הנדרש ממוסדות הפטור בחינוך העל-יסודי. החוזר מסתפק בציון העובדה כי מוסדות חינוך המלמדים פחות מ- 75% מתוכנית הליבה לא יוכרזו כמוסדות מוכרים, ולא יתוקצבו ככאלה, וכי "במקרים חריגים אפשר יהיה לקבל פטור מלימודי חובה מכוחו של סעיף 5 לחוק לימודי חובה, התש"ט-1949". ההנחיות שפורסמו בדבר התנאים למתן פטור אינן כוללות דרישה ללימוד תכנית הליבה במוסדות הפטור. תחת זאת, ההנחיות מחייבות כי תכנית הלימודים במוסד לא תעמוד בסתירה לחוקי מדינת ישראל וערכיה, ולעקרונות מגילת העצמאות; כי מתכונת הלימודים תהיה שיטתית וסדורה; וכי תנאי הלימוד הפיזיים יהיו נאותים ובטיחותיים.

פרק שני: פסיקות בג"ץ עד "חוק 2008"

העתירות לבג"ץ בנושא לימודי ליבה בחברה החרדית החלו בסוף שנות התשעים על רקע היעדר קיומה של תכנית ליבה סדורה עבור המוסדות החרדיים, מיעוט קיומן של לימודי ליבה בכל דרגי החינוך החרדי, העדר פיקוח נאות על המוסדות המוכרים ומוסדות הפטור המקבלים מימון והתגברות האקטיביזם השיפוטי והמהפכה החוקתית.

א. בג"ץ פריצקי (1999)

בשנת 1999 הוגשה עתירה ראשונה בנושא לימודי הליבה, בה נטען כי המדינה הפרה את חובתה על פי חוק חינוך ממלכתי לקבוע תכנית ליבה לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. עמדת המדינה בעתירה היתה כי תכנית הלימודים המיושמת במוסדות הלימוד הרשמיים חלה גם על המוסדות המוכרים. המדינה טענה כי הבעיה התמקדה בהיעדר פיקוח הולם על יישום תכנית הליבה במוסדות החינוך המוכרים. העתירה נדחתה תוך ציון התחייבותה של המדינה לפרסם חוזר מנכ"ל אשר יכלול את תכנית היסוד שתחול על המוסדות המוכרים.³

ב. בג"ץ ארגון המורים (2002):

לאחר שלא התפרסמה כל תכנית לימודי ליבה עבור מוסדות החינוך המוכרים, ואף לא הוקמו מנגנוני פיקוח ליישומה של תכנית כזו במוסדות החינוך החרדיים, בשנת 2002 הגיש ארגון המורים העל-יסודיים עתירה בסוגיית תכנית הליבה. בעתירה נדרשה המדינה לבטל את ההקצבות הכספיות הניתנות למוסדות חינוך "מוכרים שאינם רשמיים" המלמדים לימודי קודש בלבד ואינם עומדים בתנאי קיומה של תוכנית הליבה. עתירה זו נידונה בפני הנשיא ברק והשופטים לוי וג'ובראן.

קביעת השופטים בפסק הדין היתה כי תכנית הליבה מחייבת במוסדות החינוך הבלתי רשמיים, ובכלל זה במוסדות המוכרים ובמוסדות הפטור. על כן, הזרמת הכספים למוסדות שאינם מקיימים את התנאים הבסיסיים שעוגנו בחוק, ואינם מגשימים את מטרות החינוך הממלכתי מהווה חריגה מסמכות של משרד החינוך. יתרה מזאת, מימון מוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות החוק והתקנות במובן האמור מעלה חשש לפגיעה בעקרון השוויון, ויצירת אפלייה אי-חוקית בין מוסדות שמקיימים את לשון החוק, לבין אלה שאינם מקיימים אותו.

³ בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, עמ' 11.

בפסיקתו, הוציא בית המשפט צו מוחלט המורה למדינה לבטל את ההקצבות הכספיות למוסדות אשר אינם עומדים בתנאים ובקריטריונים להכרה ב"מוסדות מוכרים" המזכה בהקצבות כספיות. מאחר שבעת העתירה לא גובשה תכנית ליבה שתתאים למוסדות חינוך החרדיים ולא נקבעו מנגנוני פיקוח ואכיפה – נעתר בית המשפט לבקשת המדינה והורה כי הצו יכנס לתוקפו רק כעבור שלוש שנים (דהיינו, בשנת הלימודים תשס"ח 8-2007). לראיית בית המשפט, אף כי הסדרת לימודי ליבה כבר נמצא באיחור, פרק זמן של שלוש שנים אינו חורג ממתחם הסבירות. כדברי השופטים: "לא ניתן להתעלם מכך שהמשיבים נטלו על עצמם לבצע שינוי מרחיק לכת במערכת החינוך. מערכת אשר מאז קום המדינה איזנה בין הצורך לכבד את האוטונומיה הדידקטית של כל אחד מהמגזרים השונים בישראל, לבין הצורך להקנות חינוך שיכין כל ילד וילדה לחיים משותפים במדינה פלורליסטית. משהתקבלה ההחלטה לערוך את האיזון מחדש, במטרה לקרב בין המגזרים השונים, ולהטמיע בהם ערכי יסוד משותפים, יש לבצע את השינוי הזה ברגישות רבה כדי לשמר את מערכת היחסים העדינה השוררת בין המגזרים השונים בחברה הישראלית".⁴

ג. בג"ץ המרכז לפלורליזם (2007):

בשנת הלימודים תשס"ח תכנית הליבה לא הונהגה במלוא ההיקף הנדרש בחינוך העל-יסודי לבנים במגזר החרדי ("ישיבות קטנות"). מוסדות אלה הם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. יותר מכך, במהלך שלוש השנים שחלפו מאז מתן פסק הדין בבג"ץ ארגון המורים, לא נעשתה כל פעולה של ממש מצד משרד החינוך להיערך להטמעת תכנית הליבה בישיבות הקטנות במגזר החרדי. עד להגשת העתירות, לא נוצרה כל הידברות, ולא כל שכן, לא הושגו הבנות או הסכמות בין משרד החינוך לבין נציגי מוסדות החינוך החרדי בעניין הטמעת התכנית.⁵ על כן, המרכז לפלורליזם יהודי וארגון המורים הגישו עתירות בדרישה לאכוף חובת לימודי ליבה במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות פטור. (כלומר, לקיים את הוראת בג"ץ ארגון המורים). העתירה נידונה לפני השופטת פרוקציה והשפוטס ג'ובראן ופוגלמן.

לעתירה זו היו שני צירים. הציר הראשון, עסק בחובת לימודי ליבה במוסדות המוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות הפטור בחינוך העל-יסודי ובשאלת המשך תקצובם של המוסדות שלא מקיימים את דרישת לימודי הליבה. לטענת העותרים הענקת מימון למוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות החוק, עמדה בסתירה לעיקרון השוויון ויצרה אפלייה כפולה:

⁴ בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך, התרבות והספורט, עמ' 240-239.

⁵ בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, עמ' 29.

הן אפלייה לטובת בתי ספר לא-רשמיים הזוכים להזרמת כספי ציבור למרות שאינם מקיימים את התנאים הבסיסיים, והן אפלייה לרעה כלפי התלמידים במוסדות שאינם רשמיים שאינם זוכים לתכנית הלימודים היסודית שאמורה להקנות להם השכלה יסודית כללית, שהיא חיונית לכל אדם לצורך השתלבותו בחיי החברה בבגרותו.⁶ הציר השני של העתירה דן בהקמת מערך פיקוח הנוגע גם למוסדות החינוך היסודיים. באלה אומנם יושמה תכנית ליבה, אולם לטענת העותרים משרד החינוך לא הקים מערך פיקוח במטרה לבחון האם התכנית אכן נלמדת בכלל מוסדות החינוך.

במהלך ההליך המשפטי ניסתה המדינה לקדם "מתווה פטור" שמעביר חלק ממוסדות החינוך המוכרים למוסדות במעמד פטור המתקצב ב-55%. המסר שהועבר למשרד החינוך מוועד החינוך החרדי היה כי אין לקבל את המתווה (שכן הדבר יגרום להפחתת התמיכה הכספית הניתנת כיום בשיעור של 75% לשיעור של 55%, ובשל החשש כי הסבת מעמדם למוסדות פטור יפגע בתמיכות נוספות המוזרמות אליהם מגורמים נוספים), וכי לנוכח העתירה, אין מנוס מקידום חקיקה אשר תשנה את המצב הנורמטיבי, ותקבע את חובתה של המדינה לתקצב מוסדות חינוך כגון הישיבות הקטנות, בלא קשר להפעלת תכנית הליבה במסגרתם. למעשה, כבר בסמוך להגשת העתירות, הוגשה הצעת חוק של חברי כנסת מהסיעות החרדיות, אשר נועדה לבטל את הזיקה בין חובת אימוץ תכנית ליבה במגזר החרדי לבין קבלת תקצוב ממלכתי.⁷ אם לא די בסירוב החרדים למתווה, גם בית המשפט ביקר חריפות את "מתווה הפטור" שהועלה. בית המשפט קבע כי המתווה עמד בסתירה מובהקת לקביעות פסק הדין בהליך ארגון המורים - "הן על פי לשונן והן על פי רוחן". על פי בית המשפט המתווה לא התיישב עם שימוש ראוי בסמכות מתן הפטור הנתונה למצבים מיוחדים. הוא אף העיר כי קידום המתווה מעיד על היעדר מחויבותה של המדינה לקיים כעת או בעתיד את פסק הדין מבג"ץ ארגון המורים.⁸

בהכרעת הדין, שנכתבה על ידי השופטת פרוקצ'יה, יצא בית המשפט בחריפות כנגד התנהלות המדינה בעניין אי-לימודי ליבה במוסדות החינוך העל-יסודיים במגזר החרדי. הכרעת הדין מציינת שהזכות לחינוך הוכרה במשפט כזכות יסוד המוקנית לכל אדם (על כך עוד יורחב בהמשך בבג"ץ רובינשטיין). "חשיבותה המכרעת של הזכות לחינוך נובעת מחיוניות החינוך למימוש זכויות האדם כפרט ולמיצוי האוטונומיה האישית שלו, כגורם המפתח את אישיותו ואת יכולותיו, ונותן בידי כוחות התמודדות ואפשרות לממש שוויון הזדמנויות בחברה בה הוא חי בנערותו ובבגרותו. הזכות לחינוך מקרינה על זכויות יסוד אחרות של האדם, כגון חופש הביטוי וחופש העיסוק; מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג

⁶ בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, עמ' 11.

⁷ שם, עמ' 11.

⁸ שם, עמ' 32.

תכליות חברתיות. החינוך מהווה חוליה מקשרת בין מגזרי החברה השונים והמגוונים ואמצעי גישור חיוני לבניית מירקם חברתי הרמוני. החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים. הוא תנאי חיוני למימוש העצמי של הפרט, ולקיום חיי חברה תקינים.⁹

מימוש הזכות לחינוך נתונה לילד ולהוריו, אך מוטלת גם על המדינה החובה לדאוג להקניית ערכי חינוך בסיסיים המשותפים לכל. השופטים הכירו בכך שיש מתח טבעי בין זכות ההורים להקנות לילדם חינוך לפי השקפת עולמם, לבין חובת המדינה לאכוף לימודי ליבה ולהבטיח הקניית ערכי השכלה בסיסיים לכל ילד בישראל בכל מגזר אוכלוסייה שהוא. המתח אף עשוי לגבור בקרב קבוצת מיעוט אתנית-תרבותית, כדוגמת החברה החרדית, המבקשות לשמר מורשת תרבות ייחודית. לדידם של השופטים, את המתח יש ליישב בדרך של כיבוד האוטונומיה של המשפחה תוך הכרה בסמכות המדינה, ולעיתים אף בחובתה, להתערב באוטונומיה זו. התערבות המדינה נועדה הן לשם הגנה על טובת הילד וזכויותיו והן לשם השגת תכלית חברתית כללית שכן אי לימודי ליבה בחברה החרדית משליכה על כלל האוכלוסייה ולא רק על הפרט שנעדר לימודים אלה: *"בתחום החינוך, מוסמכת המדינה ואף חייבת לדאוג להקניית ערכי יסוד בחינוך לכל ילד באשר הוא, כדי להכשירו לקראת חיי הבוגרים ולאפשר לו למצות את אישיותו ואת יכולותיו בחברה. חובה זו חיונית גם לצורך עיצוב חיי חברה תקינים בראייה כוללת"*.¹⁰

השוואה שערך בית המשפט מול מדינות נוספות בעולם לימדה כי דרישה לקיום תכנית ליבה מקובלת בתפיסה המשפטית-ערכית במדינות המערב, ונתפסת כראויה. הדברים אמורים גם בהקשר לבתי ספר פרטיים של קבוצות מיעוט תרבותיות דתיות. השופטים אף הביאו כדוגמה את אנגליה ומדינות שונות בארצות הברית, ובפרט את מדינת מסצ'וסטס בה הכנסייה עתרה נגד חובת תכנית יסוד בבתי ספר פרטיים – ונדחתה.¹¹ יחד עם זאת, בית המשפט ציין כי תכנית הליבה צריכה להיות מוגבלת בהיקף כדי לאפשר להורי הילדים מרחב מספיק למימוש האוטונומיה החינוכית שלהם.

לראיית השופטים הקצאת כספי המדינה ליעדים ציבוריים שונים כפופה לעולם לעקרון השוויון. עקרון השוויון בחלוקת כספי מדינה למוסדות חינוך אינו מתקיים כאשר קיימים סטנדרטים מהותיים שונים בין מוסדות חינוך שונים ביחס לחובת הטמעת תכנית הליבה במסגרתם.

⁹ שם, עמ' 33-34.

¹⁰ שם, עמ' 35.

¹¹ שם, עמ' 37-39.

בית המשפט הכיר, אמנם, בצורך בביצוע הדרגתי של שינויים מהותיים, אך לטענתו כבר ניתן בפסק דין בג"ץ ארגון המורים פרק זמן ממושך של שלוש שנים להטמעת תכנית הליבה במוסדות החינוך החרדים. בפסק הדין הוא אף ערך השוואה מעניינת של המקרה הנידון לשאלת גיוס בחורי ישיבות שלראייתו דורשת זמן התאמה ממושך יותר. "אין הרי יישום חובת שירות בצבא, שמשמעותה עזיבת חיי הישיבה וגיוס לצבא, כהרי חיוב תלמיד להיחשף, בצד לימודי קודש, לערכי השכלה יסודיים, בנלווה ללימודיו העיקריים, לעניין ההדרגתיות שבהחלת ההסדר החדש".¹²

לאור כל אלה התכוון בית המשפט להוציא צו מוחלט, אשר ייכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים הבאה (תשס"ט 9-2008), ויורה למשרד החינוך לפעול לאלתר ליישומה ולהטמעתה של תכנית הליבה בכל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ברמת החינוך העל-יסודי במגזר החרדי. בנוסף, היה בדעתו להורות לא לתת תמיכות ממשלתיות למוסד חינוך במגזר החרדי (מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור) אשר אינו מקיים תכנית ליבה. כלומר, לקיים כלשונו את פסק הדין מבג"ץ ארגון המורים. בנוסף, בית המשפט התכוון להורות על משרד החינוך לקיים מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל-יסודי שיבדוק באופן סדיר את מידת עמידתם של מוסדות החינוך החרדי בחובת ההוראה של תכנית הליבה.

אולם, במועד סמוך לשימוע פסק הדין, אושר בכנסת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים 2008 ("חוק 2008") הנוגע לסוגיות שבעתירה. לאור ההתפתחות החקיקתית החדשה שהתרחשה תוך כדי העתירה, והעובדה שפרטיה לא היו מוכרים לבית המשפט בעת הפסיקה, החליטו השופטים לדחות את העתירה ולא לתת צווים אופרטיביים כלשהם. באשר לחקיקה החדשה, הם לא נקטו כל עמדה באשר ליחס שבין הליך חקיקה האמור לבין המצב הנורמטיבי שקדם לו, וקבעו כי "מקומה של שאלה זו להתברר במסגרת משפטית אחרת".¹³ כפי שנראה מסגרת משפטית זו לא אחרה לבוא.

לסיכום, פסיקות בית המשפט עד 2008 עסקו בשאלת סמכותה של הממשלה, לאור הוראות חקיקה כלליות, לא לפעול לקיום תוכנית ליבה במוסדות החרדים ובמקביל להמשיך לתקצב אותן. בפסיקות אלה אומנם נאמרו על ידי בית המשפט מילים נחרצות גם באשר לפעולת הממשלה שלא בסמכות וגם באשר לחיוניות לימודי ליבה. עם זאת, בפועל הפסיקות לא שינו את המצב לימודי הליבה מיסודו, ובעיקר הביאו לשינוי מצב החקיקה כפי שידון בפרק הבא.

¹² שם, עמ' 48.

¹³ שם, עמ' 51.

פרק שלישי: "חוק 2008" והפסיקה לאחריו

א. "חוק 2008"

כמענה לפסיקת בג"ץ ארגון המורים והדיון בבג"ץ בעתירת המרכז לפלורליזם שעמד לחייב לימודי ליבה במוסדות העל-יסודיים או הפסקת התקצוב לאלתר, חוקקה הכנסת את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים תשס"ח-2008; את החוק הביאו לאישור חברי הכנסת מהסיעות החרדיות. מטרת החוק לאפשר קיום של מוסדות חינוך של קבוצת האוכלוסייה החרדית (וקבוצות אוכלוסייה אחרות ששר החינוך יאשר) על ידי הכרה בהם כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים וקביעת מנגנון לתקצובם. זאת, נוכח ההכרה בחשיבות שיש לייחס לזכויות של קבוצות אוכלוסייה ייחודיות ובצורך להבטיח תנאי חינוך נאותים ללומדים במוסדות החינוך של קבוצות אלה, בין היתר באמצעות תקצוב נאות.¹⁴

מוסד חינוך תרבותי-ייחודי מוגדר בחוק כמוסד חינוך, שלומדים בו תלמידים בכיתות ט' עד י"ב, שניתן בו חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית הלומדת בו בהתאם למאפייניה הייחודיים. קבוצה תרבותית-ייחודית מוגדרת בחוק כאוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים בישיבה לימודי קודש לפי ההלכה היהודית או קבוצת אוכלוסייה אחרת שקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. נכון לשנת 2014 לא הוכרה קבוצה תרבותית ייחודית כלשהי מעבר לקבוצת האוכלוסייה החרדית המוכרת בחוק. הצלחת החוק, מבחינת המשך קיום המוסדות החרדיים על פי אורחות חייהם תוך הבטחת תקצובם הביא לכך שהרוב המכריע (93%) של הבנים החרדים בשלב העל-יסודי לומדים כיום במוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.¹⁵

לפי החוק, התנאים להכרה במוסד חינוך כמוסד חינוך תרבותי ייחודי כוללים קיום חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית, הלומדת בו בהתאם למאפייניה הייחודיים ושאורח הפעילות במוסד אינם נוגדים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מוסד שיוכר ככזה, יזכה למימון בשיעור של 60%.

לימודי הליבה אינם מוזכרים במפורש בחוק. עם זאת, בהתחשב בעובדה שלימודי הליבה אינם מהווים תנאי למתן רישיון ולהכרה במוסד חינוך כמוסד תרבותי ייחודי עולה למעשה כי מוסדות אלו פטורים מלימודי ליבה.

לסיכום, "חוק 2008" הגדיר מוסדות חינוך חרדיים על-יסודיים הפטורים מחובת לימוד תכנית ליבה וזוכים למימון בשיעור של 60%.

¹⁴ הצעת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, עמ' 350.

¹⁵ הורביץ, נרי (2016). החברה החרדית – תמונת מצב, עמ' 25.

ב. בג"ץ רובינשטיין (2010):

בשנת 2010 הגישו שבעה עותרים – שלושה חברי כנסת וארבעה יוצאים בשאלה – בקשה לפסול את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים 2008. העותרים טענו כי החוק פוגע בזכות לחינוך המהווה, לטענתם, חלק מכבוד האדם ולפיכך מוגנת על ידי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. טענתם המרכזית היא כי החוק פוגע בזכות לחינוך של הילדים, הלומדים במוסדות בהם לא נלמדים לימודי ליבה, ובכך נפגע כבוד האדם של אותם ילדים. בעתירה נטען, כי החוק אינו חוקתי, שכן הפטור מלימודי הליבה פוגע ביכולת ההשתלבות של תלמידים חרדיים בחברה ובשוק העבודה, ועל כן, פוגע בזכויותיהם החוקתיות לכבוד האדם ולחופש העיסוק. בשולי הדברים העותרים הוסיפו וטענו כי תקצוב מוסדות החינוך הייחודיים מהווה פגיעה בעקרון השוויון, הן מאחר שמוסדות החינוך התרבותיים ייחודיים זוכים ליחס מועדף ביחס לשאר מוסדות החינוך במידת השתתפות המדינה בתקציבם; והן מאחר שהתלמידים במוסדות אלה מופלים לרעה ביחס לתלמידים בשאר מוסדות החינוך שכן הם אינם זוכים לתוכנית הלימודים היסודית. נבחין כי העתירה לא עסקה בפגיעה שהחוק המאפשר אי-קיום לימודי ליבה משית על החברה הכללית. העתירה נידונה בהרכב מורחב של 9 שופטים.¹⁶

המתווה לבחינת חוקתיות החוק כולל שני שלבים. **בשלב הראשון** יש לשאול האם החוק פוגע בזכות חוקתית כלשהי המעוגנת בחוק יסוד. במוקד העניין על השופטים היה לבחון האם הזכות לחינוך מהווה היבט של כבוד האדם כפי שהוא מעוגן בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. גם אם התשובה לאלה חיובית, יש לבחון האם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים פוגע בזכויות שהוכרו כבעל מעמד חוקתי. בנוסף לזכות לחינוך, היה עליהם להתייחס לשאלת הפגיעה של החוק בזכות לשוויון אשר הוכרה כזכות חוקתית. אם מגיעים למסקנה כי חוק מוסדות חינוך תרבותיים פוגע בזכויות המעוגנות בחוק היסוד, על השופטים **בשלב שני** לבחון האם הפגיעה עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק היסוד. כלומר האם הפגיעה היא לתכלית ראויה והאם היא מידתית. לשם כך יש לעמוד על זכויות ואינטרסים מתחרים, ובהם הזכות לאוטונומיה הורית בחינוכו של הילד, והזכות לתרבות של המגזר החרדי.

בפסק הדין קבע בית המשפט ברוב דעות (2:7) כי אין עילה חוקתית לביטול חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, ואין מקום שבג"ץ יורה למדינה לאכוף את תכנית לימודי הליבה על מוסדות החינוך התרבותיים-ייחודיים.

הרוב המוחלט של השופטים מצא בזכות לחינוך זכות חוקתית המוגנת על ידי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. לשם ההמחשה, השופטת חיות סברה שעל המדינה להבטיח כי כל

¹⁶ הנשיא גרוניס, המשנה לנשיא נאור, ארבל, רובינשטיין, גיבראן, חיות, הנדל, פוגלמן ועמית.

תלמיד יזכה לחינוך הבסיסי הנדרש על מנת שיוכל לפתח את יכולותיו, את אישיותו ואת כישוריו בלא שיסבול מנחיתות חברתית במדינה שבה הוא חי בהיעדר השכלה.

חלק משופטי הרוב פסלו את העתירה בשלב הראשון מאחר שסברו שהעותרים לא הוכיחו כי החוק פוגע בזכות המוגנת לחינוך. כך למשל השופט הנדל סבר שעל אף תרומתם של לימודי ליבה תיכוניים להשתלבות בחיי החברה והמשק, אין הוכחה לקיומה של פגיעה בזכות יסוד חוקתית בעיקר מפני שפלח האוכלוסייה עליו חל החוק מוגבל.

חלק משופטי הרוב סברו, כי יש בחוק פגיעה בזכות המוגנת לחינוך אך זו עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. השופטת נאור הדגישה את ההתנגשות הטבועה בין הזכות לחינוך לבין זכות חוקתית אחרת – זכותם של הורים להשפיע על תכני החינוך של ילדם ולחנכם לפי השקפת עולמם: *"שאלה היא בעיני, והדברים אינם מובנים מאליהם, אם הזכות לקבל חינוך משמעה גם שעל המדינה לאלץ את הפרט לקבל חינוך."*¹⁷ לגישתה, התועלת השולית המוגשמת על ידי החוק – דהיינו התוספת להגשמתה של הזכות לאוטונומיה בחינוך – עולה על הנזק השולי שבפגיעה בזכות לקבל חינוך. לעניין זה הדגישה השופטת נאור כי לימודי הליבה נותרו חובה לכל התלמידים עד לסיום כיתה ח'. השופט עמית חידד עמדה זו באומרו כי *"אין עניינה של העתירה בשאלה אם רשאית המדינה לכפות תכני לימוד על קבוצת מיעוט, אלא בשאלה אם חייבת המדינה לכפות תכנית לימוד על קבוצת מיעוט."*¹⁸

לסיכום, בפסיקה זו בית המשפט מציף שתי תובנות השזורות זו בזו. ראשית, לימודי ליבה הם חשובים לקיום החברה הישראלית, אך יש לקיים איזון בין הפטרנליזם של המדינה בעניין כפיית לימודי ליבה בכלל האוכלוסייה לבין הותרת האוטונומיה ההורית באשר לקביעת אופי ותכני החינוך של ילדם. שנית, ראוי שהמחוקק יקבע את נקודת האיזון ולא בית המשפט. מסכם זאת השופט רובינשטיין באומרו שאומנם ניכר בחבר השופטים תמיכה בלימודי ליבה, אולם "חוק לא ראוי אינו פוגע בהכרח בזכויות חוקתיות. המחוקק עשה את בחירתו ולא על בית משפט זה המלאכה להוציא לחברה הישראלית את הערמונים מהאש בסוגיה הרגישה הנפיצה של החינוך החרדי".¹⁹

ג. פסיקות נוספות

לשם השלמות, ראוי לציין שתי פסיקות נוספות שניתנו אחרי "חוק 2008". בשנת 2010 התנהל במקביל לבג"ץ רובינשטיין דיון בעתירה לגבי הפיקוח שמפעיל משרד החינוך על מוסדות החינוך שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בכל הקשור לשאלת החלת תוכנית היסוד

¹⁷ בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, עמ' 116.

¹⁸ שם, עמ' 132.

¹⁹ שם, עמ' 143.

במוסדות השונים והנגזרות התקציביות של העמידה בחובה זו (בג"ץ המרכז לפלורליזם יהודי, 2012). נקבע כי נוכח התהליך הנמשך של תגבור והעצמת הפיקוח מצידו של משרד החינוך אין מקום בשלב זה להתערבותו של בית המשפט בעניין. לצד זאת מצא בית המשפט לנכון להוציא צו על תנאי בנושא אחד שעניינו בשאלת חובת קיומן של בחינות המיצ"ב במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, כפי שזו חלה על מוסדות החינוך הרשמי. לחובה זו יכולה להיות משמעות עתידית שכן ממצאים ראשוניים מתוך מבחני מיצ"ב מצביעים על הישגים נמוכים במוסדות החרדיים – דבר המתנגש עם הדרישה ממוסדות מוכרים שאינם רשמיים "להגיע לרמת ההישגים הנדרשת במוסדות הרשמיים".

ב-2015 הגישו מספר "יוצאים בשאלה", אשר התחנכו במוסדות חינוך חרדיים המוכרים וממומנים על ידי המדינה, לבית המשפט המחוזי תביעת נזיקין בשל הנזק שנגרם להם מאי-לימודי ליבה והתרשלות המדינה בפיקוח ואכיפת לימודי הליבה (שמעון לב ואחרים נגד משרד החינוך, 2017). על פי התביעה אי-הלימודים פגעו קשות ביכולתם להשתלב בשוק התעסוקה ולהתקיים באופן עצמאי ובכבוד. בית המשפט דחה את התביעה, אך לא מתוך דיון סביב שאלת הנזק שנגרם לאותם צעירים, אלא בשל התיישנות בתביעה. בית המשפט קבע כי מועד תחילת מרוץ התיישנות לעניין זה הוא בגיל 18, בו היו יכולים להיות מודעים לזק שנגרם להם (עוד בגיל צעיר יותר). על כן, בית המשפט קבע התיישנות לגבי כל התובעים שגילם 25 ומעלה בעת הגשת התביעה.

תובנות וסיכום

בעבודה זו תוארה התייחסות בית המשפט לנושא של חיוב לימודי ליבה במוסדות החינוך החרדיים (בעיקר על-יסודיים), דרך הסתכלות על מספר פסקי דין בג"ץ. שאלת חיוב מוסדות חינוך ללמד לימודי ליבה מעלה התנגשות בין מספר ערכים וזכויות. מן הצד האחד, קיום לימודי ליבה מתיישב עם הזכות לחינוך, שהיא חיונית להשתלבותו העתידית של התלמיד בחברה הישראלית ובמשק הכלכלי. יתרה מזאת, לימוד תוכנית ליבה אוניברסלית מעניקה לכל תלמידי ישראל יסוד ערכי משותף החיוני ליצירת חברה הרמונית. הענקת לימודי ליבה תורמים לא רק לתלמיד עצמו, אלא גם לחברה בכך שגדלים הסיכויים שלא יהיה עליהם לשאת בנטל פרנסתו העתידית באמצעות קצבאות שונות. קיום לימודי ליבה גם מחזק את ערך השוויון ומניעת האפליה – הן אפליה לטובה של מוסדות המקבלים תקצוב חרף אי-לימוד תוכנית יסוד, והן אפליה לרעה של תלמידי החינוך החרדי שלא זוכים לכלים שידרשו להם להשתלבות עתידית. מן הצד השני, חיוב לימודי ליבה מהווה פגיעה בחירות הפרט לקבוע את דרך חינוך ילדיו וזכות קבוצה חברתית לפעול ולחנך לערכים ואורחות חיים השונים מאלה של החברה האזרחית. העתירות שהוגשו לבית המשפט ביקשו ממנו להביע את דעתו על האיזון הראוי בין הערכים והזכויות הללו.

ניכר, כי התמודדות בית המשפט עם התנגשות הערכים הזו היתה שונה לגמרי עד שנת 2008 ולאחריה. בפסיקות שניתנו טרם גיבוש חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים 2008, הביע בית המשפט קו נחרץ התומך בחיוב לימודי ליבה במוסדות החינוך החרדיים (או למעשה הפסקת תקצובם של אלה שלא מלמדים לימודי ליבה). בפסיקות אלה לא רק שביט המשפט הצביע על החריגה הטכנית מסמכות בהעברת תקציבים למוסדות חרדיים שמלמדים רק לימודי קודש, אלא הביע בנוסף מילים נחרצות בזכות קיומם של לימודי ליבה אוניברסליים גם בקרב האוכלוסייה החרדית. אולם, לאחר חקיקת "חוק 2008", פסיקת בית המשפט משתנה. בבג"ץ רובינשטיין 2010 השופטים מכריעים ברוב קולות, כי המצב הקיים בו ישנם לימודי ליבה מלאים עד כיתה ח' ומכיתה ט' המוסדות החרדים ("ישיבות קטנות") פטורים מלימודי ליבה ומקבלים מימון בשיעור של 60% אינו מפר את האיזון באופן הנדרשת התערבות בית המשפט. בשולי הדברים, בפסק דין של בית המשפט המחוזי בעניין תביעת הנזיקין – בית המשפט סירב לדון בנושא לימודי ליבה בשל קימו של התיישנות. כלומר, אמירתו היתה שאת איזון הערכים ראוי שתעשה הכנסת ולא בית המשפט, וזה שנעשה במסגרת "חוק 2008", גם אם אינו לטעמם, אינו נמצא במתחם הפגיעה המחייב את בית המשפט להתערב.

האם זהו סוף פסוק? לא מן הנמנע, כי מספר מגמות המתרחשות ישנו את נקודת האיזון בין הערכים והזכויות שנסקרו לעיל, ואולי יביאו אותו אל מחוץ למתחם המידתיות

בו בית המשפט יחליט להתערב. ראשית, ככל שהיקף ההשכלה ועומקה עולים בקרב האוכלוסייה הלא-חרדית, כך לימודי ליבה רק עד כיתה ח' בקרב החרדים יוצרת פגיעה כלכלית עתידית חריפה יותר בתלמיד החרדי (ביחס לתלמיד הלא-חרדי). זאת עוד מעבר לעובדה שלימודי הליבה עד כיתה ח' הם חלקיים – הן בשעות והן בכיסוי (העדר אנגלית למשל) – והממצאים כי רמתן מוליכה להישגים נמוכים. שנית, גידול משקלה של האוכלוסייה החרדית הולך ומעמיס נטל כלכלי חריף יותר על יתר האוכלוסייה; זאת ככל שניתן להראות שהעדר קיומם של לימודי ליבה אכן גורם ל-"תת-תעסוקה" באוכלוסייה החרדית – קרי, מיעוט השתתפות בשוק העבודה, תעסוקה במשרות חלקיות ותעסוקה בשכר נמוך. מאז 4-2013 (לאחר בג"ץ רובינשטיין 2010) החלו להתקיים בישראל סקרי מיומנויות מבוגרים (פיאא"ק) שמצביעים על מיומנויות היסוד הנמוכות יחסית בקרב האוכלוסייה החרדית. המיומנויות הנמוכות מסבירות לפחות מחיצית מפער השכר בין חרדים ליהודים לא-חרדים לאחר (לאחר שמתחשבים בתכונות דמוגרפיות ותואר הלימודים של המועסקים). אולם, המגמות הנ"ל הן איטיות ונראה שלעת הנוכחית בג"ץ אינו הכתובת המתאימה למי שמעוניין לקדם קיומם של לימודי ליבה לגברים חרדים גם אחרי כיתה ח'.

ביבליוגרפיה

הורביץ, נרי (2016). **החברה החרדית – תמונת מצב**. המכון החרדי למחקרי מדיניות, אוגוסט 2016.

פראן, סופיה ואביעד קלינגר (2018). **תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2018**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2018.

פסיקה:

בג"ץ 2751/99, עו"ד יוסף י. פריצקי נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נב(5) 481 (1998).

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

בג"ץ 4805/07, המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571 (2008).

בג"ץ 3613/10, המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, (2012).

בג"ץ 3752/10, אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, (2014).

ת"א 34537-09-15, לב ואח' נ' משרד החינוך ואח', (2017).

חקיקה:

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953.

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח-2008.