

הערת חקיקה

אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליכה ומימון ציבורי של החינוך – על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים,

התשס"ח-2008

תמי הראל בן שחר*

הדילמה בדבר מעורבותה של המדינה במוסדות החינוך של הציבור החרדי ממלאת מקום חשוב בשיח הציבורי והמשפטי בישראל זה שנים רבות. לאחרונה נחקק חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, הקובע כי בתי-ספר של העדה החרדית אשר יוכרו כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים יקבלו מימון מאת המדינה, גם ללא לימוד "תוכנית-הליכה", ובלבד שתוכנית הלימודים או אורח החיים לא יהיו מנוגדים לערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. במאמר זה אטען כי החוק מעניק אוטונומיה רחבה מדי לאוכלוסייה החרדית על חינוך ילדיהם, מבלי לספק מנגנוני הגנה לאינטרסים הציבוריים בחינוך, ובעיקר לאינטרס שהתלמידים יגדלו להיות אזרחים סובלניים ועצמאיים כלכלית. נוסף על כך, קסדר זה עלול לפגוע בזכותם של ילדים בני העדה החרדית לקבל חינוך שיאפשר להם לבחור בעתיד לעזוב את הקהילה. בתחילה אנתח את הדילמה המתעוררת במדינות ליברליות רבות ביחס לחינוכם של ילדים בני קבוצות מיעוט לא-ליברליות. לאחר-מכן אציג שתי גישות פרדיגמטיות להתמודדות עם הדילמה, ואראה כיצד כל גישה מאמצת איזון המאפשר לקבוצות מיעוט לחנך את ילדיהן על-פי דרכן, תוך ייצור מנגנוני הגנה כמותיים ותוכניים המבטיחים את האינטרס הציבורי בחינוך. לטענתי, הוראות החוק אינן יוצרות מנגנוני הגנה כאלה, ולכן החוק אינו מהווה קסדר לגיטימי לחינוכם של ילדים בני הקהילות מיעוט לא-ליברליות. בשולי המאמר אתייחס לאפשרות להחיל

* תלמידת מחקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודה לדוד אנוך, לדן גבתון, למשה כהן-אליה, ליעל כפרי, לברק מדינה, לאילן סבן, לנדב שוקד ולחברי מערכת משפט וממשל על הערותיהם המועילות.

את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים על בתי-ספר של המיעוט הערבי-הפלסטיני.

מבוא. א. דילמת חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות. ב. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים: הרקע לחקיקתו והוראותיו: 1. הרקע לחקיקתו; 2. ההוראות של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים; 3. השינוי שיצר החוק. ג. הגישות המרכזיות להתמודדות עם הדילמה הרב-תרבותית: 1. גישה ראשונה: מיסוד נתיב של חינוך פרטי בצד אי-מימונו על-ידי הציבור; 2. גישה שנייה: מימון חינוך פרטי לקהילות מיעוט על-ידי המדינה בצד חיוב בלימוד "תכנית-הליכה"; 3. ישראל לפני חקיקת החוק: גישת-ביניים של התניית המימון; 4. סיכום-ביניים. ד. האם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מספק מנגנוני הגנה? 1. מנגנוני הגנה כמותיים; 2. מנגנוני הגנה תוכניים. ה. האם יש להכיר בקהילות נוספות כקהילות תרבותיות ייחודיות? ו. סיכום.

מבוא

ביום 23.7.2008 עברה בכנסת, בקריאות השנייה והשלישית, הצעת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008.¹ החוק קובע את כללי הרישוי של מוסד חינוך תרבותי ייחודי ואת אופן תקצובו. על-פי הוראות החוק, מוסדות חינוך שיוכרו כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים – קטגוריה הכוללת לעת עתה רק את בתי-הספר העל-יסודיים החרדיים – יתוקצבו על-ידי המדינה בגובה של 60% מן התקציב שניתן לתלמיד בחינוך הממלכתי. התנאים להכרה במוסד חינוך תרבותי ייחודי הם טכניים ברובם, כגון קיומם של תנאים פיזיים נאותים ומספר-סף של תלמידים, ואילו ההגבלות המוטלות על התוכן הנלמד בבתי-הספר ועל הערכים שאליהם מחנכים בהם הינן מצומצמות למדי. בכך העניק החוק לציבור החרדי אוטונומיה חינוכית רחבה, תוך מימונה על-ידי המדינה.

חקיקת החוק הינה נקודת השיא במחלוקת קשה שניטשת בשנים האחרונות בחברה הישראלית באשר למידה שבה המדינה רשאית להתערב במערכת החינוך של הציבור החרדי ובאשר למחויבותה של המדינה לממן חינוך זה. ההסדר הקבוע בחוק קובע נקודת איזון חדשה בדילמה סבוכה זו, ובמאמר זה אנסה להאיר את משמעויות האיזון שנקבע בחוק. ראשית, בפרק א, אתאר את הדילמה שמעלה סוגיית חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות בדמוקרטיה ליברלית. לאחר-מכן, בפרק ב, אציג בפירוט את ההוראות של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים ואת הנסיבות שהובילו לחקיקתו. בפרק ג אדון בשתי גישות פרידגמטיות המתמודדות עם דילמת חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות

1 ס"ח 742 (להלן: חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים או החוק). החוק נכנס לתוקף ביום 30.9.2008.

בעולם, וכן במצב המשפטי בישראל שקדם לחקיקת החוק, ואטען כי אף שכל גישה יוצרת איזון אחר בין האינטרסים הציבוריים לבין האינטרס של הקבוצות הלא-ליברליות, שתיהן לגיטימיות, שכן הן משמרות "מנגנוני הגנה" המצמצמים את השפעתו המזיקה של חינוך לא-ליברלי על החברה בכללותה. מנגנוני ההגנה הללו הינם משני סוגים: "מנגנוני הגנה כמותיים" ו"מנגנוני הגנה תוכניים". בפרק ד אחזור לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, ואראה כי הוא אינו מאמץ מנגנוני הגנה כמותיים או תוכניים, ומכאן שהוא נותן כוח רב מדי לקבוצות לא-ליברליות בחינוך ילדיהן, דבר העלול לבוא על-חשבון האינטרסים הלגיטימיים של המדינה בחינוכם של ילדים אלה. לבסוף, בפרק ה, אתייחס לאפשרות להחיל את החוק על בתי-ספר ערביים בישראל.

א. דילמת חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות

הדילמה בדבר גבולות מעורבותה של המדינה בחינוכם של ילדים בני קהילות מיעוט לא-ליברליות אינה דילמה ייחודית לישראל. היא מעסיקה מדינות רבות בעולם המתמודדות עם מציאות רבת-תרבותית. שאלת המעורבות בחינוכם של ילדים בני קבוצות מיעוט הינה רק אחת ממגוון של דילמות המתעוררות במציאות רבת-תרבותית, אולם הרגישות ביחס אליה גבוהה במיוחד בשל הכוח המיוחס לחינוך הפורמלי בעיצוב ערכיהם ואופן מחשבתם של אנשים ובהשפעה על מסלול חייהם.² החינוך נתפס כמכשיר רב-כוח לא רק בעיצוב הפרטים ותפיסת-עולמם, אלא גם בעיצוב פני החברה העתידית בכללותה. לפיכך הן המדינה והן קהילות המיעוט תופסות את השליטה בחינוך כאמצעי הכרחי להמשך קיומן ולשימור אופיין, ורואות בויתור על שליטה זו איום חמור על הישרדותן.³

2 תפיסה זו של החינוך היא הנחת-היסוד המעניקה תוקף לדילמה המוצגת להלן. מבלי להניח את חשיבותו של החינוך הפורמלי בפיתוחם ובעיצובם של זהות האדם, מערכת אמונותיו ותפיסת-עולמו, המאבקים המרים על השליטה בחינוך הם חסרי טעם. עם זאת, הנחה זו אינה מובנת מאליה, ויש ממצאים אמפיריים סותרים באשר לחלקו של בית-הספר בעיצוב תפיסות-עולמם של ילדים, ובכל מקרה ברור כי מידת ההשפעה תלויה במשתנים רבים. ראו: Tyll van Geel, *The Search for Constitutional Limits on Governmental Authority to Inculcate Youth*, 62 TEX. L. REV. 197, 262–271 (1983). ניתן לנסח לפיכך את הטענה בצורה מרוכבת, שתהיה מדויקת יותר: מכיוון שהחינוך הפורמלי הינו זירה מרכזית של הקניית ידע וערכים, ככל שיש לקהילה/למדינה שליטה רבה יותר בחינוך הפורמלי כן יש סיכוי גדול יותר שהילד יאמץ את השקפת-עולמן.

3 John R. Lott, Jr., *An Explanation for the Public Provision of School: The Importance of Indoctrination*, 33 J. L. & EDUC. 199 (1990); Nomi M. Stolzenberg, *He Drew a Circle that Shut Me Out: Assimilation, Indoctrination and the Paradox of a Liberal Education*, 106 HARV. L. REV. 581 (1993). אומנם, טענותיהן של המדינה ושל הקהילה בהקשר זה אינן שוות בהכרח במשקלן. לקהילה ולמשפחה יש ממשקים רבים עם הילדים שבהם הן יכולות להנחיל את ערכיהן ולהשפיע על הילד, ולכן, לכאורה, הן זקוקות פחות לחינוך הפורמלי לשם

אחד המאפיינים של מדינה ליברלית הוא המחויבות שלה לאפשר לפרטים חירות לפעול על-פי תפיסתם לגבי החיים הטובים ולממש את האוטונומיה שלהם. הורים חשים כי השליטה בחינוך ילדיהם היא חלק מרכזי מיכולתם לחיות את חייהם על-פי דרכם, ולכן התערבות באוטונומיה החינוכית מבטאת חוסר כבוד מצד המדינה כלפי דרך החיים שלהם, מפלה אותם לרעה ופוגעת בזכויותיהם. כדי לממש את דרך חייהם באופן ראוי, זכות ההורים להכוונת חינוך ילדיהם חייבת להיות רחבה, ולכלול שליטה במה שהילדים לומדים ובמה שהם אינם לומדים, כמו-גם שליטה בזהותם של מוריהם וחבריהם לספסל הלימודים. לקהילות רבות, ובכלל זה לקהילה החרדית בישראל, נגרמת פגיעה של ממש גם כאשר התערבותה של המדינה מינורית לכאורה. כך, למשל, גם תוכנית ליבה צרה, הכוללת מעט לימודי חול, לימודי אזרחות וחשיפה לדרכי חיים אחרות (אף מבלי לחנך לכך שהן דרכי חיים ראויות), מהווה פגיעה באורח החיים החרדי ובחינוך על-פיו. זאת, ראשית, משום שלפחות לפי אחת התפיסות, לימודי חול אסורים על-פי ההלכה,⁴ אולם חשוב יותר, משום שהקהילה החרדית מעוניינת לבודד את התלמידים מתכנים חיצוניים הנובעים מתפיסת-עולם פלורליסטית, שכן תפיסה זו מנוגדת לערכי הקהילה ומהווה איום על המשכיותה.

טענה בדבר פגיעה בדרך החיים של ההורים עקב חשיפת הילדים לתכנים המנוגדים לאמונתם נשמעה בפרשת *Mozert*⁵ הידועה, שם ביקשו הורים לילדים נוצרים פונדמנטליסטים פטור מתוכנית הלימודים הציבורית בקריאה, בטענה שחשיפת הילדים באמצעות חומרי הלימוד לדרכי חיים מגוונות מהווה פגיעה באמונתם הדתית של ההורים וביכולתם לחנך את ילדיהם על-פי דרכם. בית-המשפט דחה את העתירה, וקבע כי עצם חשיפתם של ילדים לדרכי חיים שונות אינה מהווה אינדוקטרינציה אנטי-דתית. ביקורת נמתחה על פסק-הדין בשל העובדה שהוא מתעלם מן הפגיעה הנגרמת לתפיסות-עולם של קבוצות דתיות סגורות מעצם החשיפה לדרכי חיים שונות, ובכך מנסה לטשטש את הפרדוקס שמדינה דמוקרטית ניצבת מולו כאשר היא כופה על חברה לא-ליברלית חינוך המנוגד לאמונותיה בשם ערכים ליברליים.⁶

4 כן. לעומת זאת, למדינה יש גישה מוגבלת מאוד לאמצעי חברות של ילדים בני קהילות סגורות, ומכאן חשיבותה של דריסת-הרגל בחינוך הפורמלי מבחינתה. מאידך גיסא, קהילת מיעוט נתונה ממילא בלחצים מתמידים להיטמעות בחברה הכללית, ולכן היא זקוקה למסגרת החינוך הפורמלי על-מנת להקנות את הבסיס הערכי והתרבותי לילדי הקהילה.

5 משפט וממשל יב 409, 367 (2008).

6 *Mozert v. Hawkins County Board of Education*, 827 F.2d 1058 (6th Cir. 1987) (להלן: עניין *Mozert*).

7 *Amy Gutmann, Civic Education and Social Diversity*, 105 ; 3 *Stolzenberg*, לעיל ה"ש 3 ; 557, 567 (1995) *ETHICS*.

את הזכות לשלוט בהכוונת חינוכם של הילדים ניתן לגזור מכמה זכויות-יסוד, שהעיקריות מביניהן הן חופש הדת,⁷ חופש הביטוי,⁸ הזכות לתרבות,⁹ חירות כללית,¹⁰ אוטונומיה¹¹ וחופש ההתאגדות.¹² בית-המשפט העליון בישראל התייחס לזכות ההורים להכווין את חינוך ילדיהם "כזכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין ההורים לצאצאיהם".¹³ הסיווג הפורמלי של הזכות חשוב פחות לענייננו, שכן אף

- 7 הזכות של אנשים מאמינים לחנך את ילדיהם לפי דרכם יכולה להיחשב חלק מחופש הדת בשני אופנים. ראשית, כאשר הדת כוללת הוראות ספציפיות הנוגעות בחינוך הילדים, מוטלת על ההורים חובה דתית לחנך את ילדיהם בהתאם לציויי הדתי. לכן הטלת איסור על ההורים לעשות כן מונעת מהם קיום חובה דתית, ובכך מפרה את חופש הדת שלהם. נוסף על כך, גורם הכרחי בכינונה של דת הוא העובדה שהיא מתמשכת על-פני דורות. פגיעה בחינוך מסכנת את התמשכותו של אורח החיים הדתי על-פני הדורות, ובכך פוגעת בחופש הדת. Stephen L. Carter, *Parents, Religion, and the Schools: Reflections on Pierce, 70 Years Later*, 27 SETON HALL L. REV. 1194, 1204 (1997). האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות פוליטיות ואזרחיות רואה בזכות למתן חינוך דתי חלק מהזכות לחופש הדת (ס' 18.4 לאמנה). מאידך גיסא, ראייה זו מגבילה את הזכות לשלוט בחינוך הילדים לקבוצות דתיות, ולא בטוח שיש הצדקה להגבלה כזאת, שכן גם הורים שאינם משתייכים לקהילה דתית יכולים לטעון כי שליטה בחינוך חשובה להם באותה מידה ממש.
- 8 העברת מסר חינוכי באופן עקיף, על-ידי בית-הספר הנבחר, מהווה ביטוי של אמנת ההורים. פגיעה בביטוי החינוכי על בסיס השקפת-עולם מהווה הגבלת ביטוי מהסוג החמור, שכן היא מבוססת על תוכן (viewpoint discrimination). ראו: Stephen Gilles, *On Educating Children: A Parentalist Manifesto*, 63 U. CHI. L. REV. 937, 1012–1020 (1996).
- 9 Chandran Kukathas, *Are There Any Cultural Rights? in THE RIGHTS OF MINORITY CULTURES* 247 (Will Kymlicka ed., 1995).
- 10 ראו: *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925) (להלן: פרשת *Pierce*). פסק-דין אלה יידונו בהמשך בפרק ג של המאמר.
- 11 מכיוון שהאופן שבו מתחנכים ילדיו של אדם הוא חלק מרכזי מהאופן שבו ייתב ספור חייו. ראו, למשל, עת"מ (מנהלי י-ם) 1320/03 אלקסלסי נ' עיריית ביתר עליה (פורסם בנבו, 21.6.2004). להצגת הטיעון והבעייתיות שבו ראו: Stephen Macedo, *In Defense of Conditional Funding of Religious Schools*, 1 L. & ETHICS OF HUM. RTS. 382, 394 (2007).
- 12 Kukathas, לעיל ה"ש 9; Steven H. Shiffrin, *Children and Education: Tensions Within the Parent-Child-State Triad: The First Amendment and the Socialization of Children: Compulsory Public Education and Vouchers*, 11 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 503, 528 (2002); Michael Stokes Paulsen, *The Freedom of Expressive Association: Scouts, Families, and Schools*, 85 MINN. L. REV. 1917 (2001).
- 13 דברי השופט חשין בע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235–236 (1995) (להלן: עניין פלוני). השופט חשין קובע כי מדובר בזכות חוקתית טבעית, וזאת אף שהיא אינה מעוגנת בחוק-יסוד. חופש החינוך מוזכר בהכרזת המדינה, ובפרשת שוחרי גיל"ת פורש מושג זה כמבטיח חירות ובחירה בחינוך, אף שגם שם נאמר בהערת-אגב שספק אם מדובר בזכות חוקתית. ראו בג"ץ 1554/95 "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ(3) 2, 24–25 (1996). בחקיקה הישראלית יש שני מקורות המתייחסים לזכות לשלוט בחינוך הילדים:

שלסיווג יש לעיתים חשיבות עיונית, במקרים רבים הוא נובע בעיקר ממידת ההגנה המשפטית שיש לזכויות שונות בשיטות משפט שונות. על כל פנים, ברור כי בעבור המיעוט הרבה מוטל על הכף בסוגיית השליטה בחינוך. אולם, כפי שאסביר כעת, לחברה בכללותה יש אינטרס חשוב לא פחות בחינוכם של ילדים, שכן גם לחברה צפויים נזקים אם הילדים לא יחונכו כראוי.¹⁴ ראשית, החברה בכללותה מעוניינת להבטיח כי יוקנו לילדים הכלים להיות בבגרותם אזרחים עצמאיים ויצרניים בעולם המודרני, על-מנת שלא ייפלו לנטל על החברה.¹⁵ שנית, חינוך נועד להבטיח את צמיחתם של "אזרחים טובים" במדינה ליברלית, כלומר, אזרחים סובלניים ושומרי חוק המסוגלים להשתתף בצורה אפקטיבית בהליך הפוליטי. אכן, כפי שאומר Macedo, אנשים אינם נולדים אזרחים טובים, אלא יש לחנכם לכך.¹⁶ אזרחים שאינם מחונכים לערכים אלה עלולים לפגוע בסדר הציבורי ובאזרחים אחרים אשר עמדותיהם שונות משלהם.¹⁷ הסכנה שהחברה חשופה לה כתוצאה מקיומם של אזרחים לא-מחונכים גדולה ככל שהקבוצה הלא-ליברלית גדולה יותר, קיצונית יותר ומעורבת יותר מבחינה פוליטית. במקרים החמורים ביותר מתעררר חשש לעצם קיומה של המסגרת המדינית הדמוקרטית, ולכן מעורבותה של המדינה בחינוך עשויה להיות מוצדקת באמצעות דוקטרינת "הדמוקרטיה המתגוננת".¹⁸

האחד הוא ס' 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפורטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 120, הקובע כי "אפורטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין, לרבות חינוכו..."; והאחר הוא חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ס"ח 137 (להלן: חוק חינוך ממלכתי), המעניין להורים זכות לבחור זרם חינוך (ממלכתי או ממלכתי-דתי). לדעתי, נורמות אלה מעניקות להורים זכות מוגבלת בלבד להשפיע על החינוך הפורמלי של ילדיהם, וזאת בניגוד לרוח הדברים של השופט חשין בעניין פלוניס הנ"ל.

14 בהמשך הדברים אתייחס גם ל"צדדים" נוספים שיש להם אינטרס בסוגיית החינוך, הלוא הם הילדים עצמם והקהילות שאליהן הם משתייכים. ראו להלן את הטקסט הסמוך לה"ש 29-31.

15 David F. Labaree, *Public Goods, Private Goods: The American Struggle Over Educational Good*, 34(1) AM. EDUC. RES. J. 39 (1997).

16 "Good citizens are not simply born that way, they must be educated by schools and a variety of other social and political institutions." STEPHEN MACEDO, *DIVERSITY AND DISTRUST: CIVIC EDUCATION IN A MULTICULTURAL DEMOCRACY* 16 (2000).

17 מטרה נוספת המוזכרת בכתיבה כמצדיקה התערבות של המדינה בחינוך היא יצירת לכידות חברתית ואתוס משותף, וכן חינוך לפטריוטיות ולנאמנות למולדת. לדעתי, אלה מטרות ראויות לחינוך רק ככל שהן מתחייבות מן המטרות שהוזכרו לעיל, כלומר, שמירה על הסדר ועל היכולת לקיים מוסדות דמוקרטיים. כמטרות בפני עצמן ספק בעיניי אם הן מהוות הצדקה טובה להגבלת זכויותיהן של קבוצות מיעוט. על כינונה של מערכת חינוך ציבורית בארצות-הברית כמנוע ליצירת לכידות חברתית ראו להלן בה"ש 80 ובטקסט הסמוך לה. על מערכת החינוך הערבית בישראל כמערכת שנועדה להבטיח נאמנות ראו להלן בפרק ה. ראו גם Lott, לעיל ה"ש 3.

18 כהן-אליה, לעיל ה"ש 4. על מנגנונים של דמוקרטיה מתגוננת, כגון פסילת מפלגות, כתחליף לחינוך ליברלי, ראו להלן בטקסט הסמוך לה"ש 149-150.

לפיכך יש הסכמה כי מעורבות מסוימת של המדינה בחינוכם של ילדים מוצדקת, גם כאשר הדבר נעשה בניגוד לרצון ההורים.¹⁹

אולם מהם אזרחים טובים, ומהו החינוך הדרוש על-מנת להבטיח כי הילדים יגדלו להיות כאלה? קיימת מחלוקת בקרב הוגים ליברלים מהן התכונות של "אזרח טוב" אשר לגיטימי שהמדינה תחנך אליהן. כך, למשל, קיימת מחלוקת אם יש לפתח אצל ילדים יכולת לבחינה ביקורתית של דרכי חיים שונות²⁰ או שמא רק יכולת להשתתפות ביקורתית בזירה הפוליטית;²¹ אם יש לחנך לסובלנות ולשמירה על הסדר הציבורי בלבד²² או שמא גם לכבוד הדדי ולשיתוף-פעולה בדרכי שלום בין אנשים עם תפיסות טוב שונות;²³ אם יש הצדקה לחינוך לערכים אלה רק כאשר מדובר בהגנה על עצם קיומם של המוסדות הדמוקרטיים ועל יציבותו של השלטון הדמוקרטי או שמא ניתן להצדיק התערבות של המדינה גם כאשר אין סכנה להמשך קיומו של המשטר הדמוקרטי. הבחנה בין ליברלים בעלי תפיסה ליברלית קומפרהנסיבית לבין ליברלים פוליטיים עשויה להסביר את ההבדלים בגישות הללו: ליברלים פוליטיים סבורים כי המדינה רשאית לחנך לערכים הליברליים הפוליטיים בלבד, בהיותם ערכים שעשויים להיות מוסכמים על אנשים בעלי תפיסות טוב שונות, ובכלל זה גם על כאלה שתפיסתם לגבי החיים הטובים שונה מזו הליברלית; ואילו הוגים בעלי תפיסה ליברלית קומפרהנסיבית סבורים כי יש מערך רחב יותר של ערכים ליברליים שראוי לחנך אליהם ילדים, גם אם הוריהם מתנגדים לכך.²⁴

Tyll van Geel, *Citizenship Education and the Free Exercise of Religion*, 34 AKRON L. REV. 293 (2000).

AMY GUTMANN, *DEMOCRATIC EDUCATION* 30–31 (1987)

William A. Galstone, *Two Concepts of Liberalism*, 105 ; פרק 7, 16, לעיל ה"ש MACEDO 21

WILLIAM GALSTONE, ; (Galstone, *Two Concepts of Liberalism*: (להלן: ETHICS 516 (1995)

LIBERAL PURPOSE, GOODS, VIRTUES AND DIVERSITY IN THE LIBERAL STATE 241–256 (1991).

Galstone, *Two Concepts of Liberalism*, שם. 22

MACEDO, לעיל ה"ש 16. 23

Stephen Macedo, *Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of* 24

הפוליטי בראי החינוך" מורה צדק: עיונים בתורתו של ג'ון רולס 102 (דניאל אטאס ודוד הד

עורכים, 2007); ; כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 380–383; Galstone, *Two Concepts of*

Liberalism, לעיל ה"ש 21. גלסטון מבחין בין תפיסות ליברליות שונות על-פי הערך המרכזי

המנחה אותן: אוטונומיה לעומת גיוון (diversity). תפיסות המונחות על-ידי שאיפה לחינוך

לאוטונומיה יתערבו בצורה משמעותית יותר בחינוך. גלסטון מחזיק בגישה ליברלית השמה

דגש בגיוון, וזו מתערבת פחות בחינוך של קהילות. לניתוח גישתו של גלסטון ראו: Yoav

Hammer & Yossi Dahan, *Democracy, the Educational Autonomy of Cultural Minorities*

and the Law: The Case of the Ultra-Orthodox Minority in Israel, in CITIZENSHIP,

EDUCATION AND SOCIAL CONFLICT (Hanan Alexander, Halleli Pinson & Yossi Yonah

eds., forthcoming 2010).

משה כהן-אליה, במאמרו העוסק בחינוך לערכים דמוקרטיים בבתי-ספר חרדיים,²⁵ טוען כי ניתן להצדיק כפיית חינוך לערכים דמוקרטיים על מיעוט לא-ליברלי בצורך להגן על יציבותו של המשטר הדמוקרטי, בדומה לדוקטרינת "הדמוקרטיה המתגוננת". טענה זו מתבססת על תפיסת הליברליזם הפוליטי.²⁶ אולם ליברליזם פוליטי עשוי, להבנתי, להצדיק חינוך לערכים ליברליים גם כאשר אין איום מוחשי על עצם הישרדותו של השלטון הדמוקרטי. למשל, גם במקרים שבהם הקבוצה הלא-ליברלית קטנה ולא-אלימה, ולפיכך אינה מאיימת על יציבות השלטון, ליברל פוליטי עשוי להצדיק התערבות של המדינה בחינוך וכפיית חינוך לסובלנות ולשיתוף-פעולה בדרכי שלום.²⁷

לטעמתי, חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אינו מאפשר למדינה למלא את חובותיה ביחס לחינוכם של ילדים גם על-פי הדרישות הצרות של הליברליזם הפוליטי, לא כל שכן על-פי דרישותיו של הליברליזם הקומפרהנסיבי. לכן איני רואה צורך, במאמר זה, להכריע בין שתי התפיסות הללו. נוסף על כך, אני שותפה לביקורת הגורסת כי להבחנה בין ליברליזם פוליטי לבין ליברליזם קומפרהנסיבי יש השלכות מעשיות מוגבלות בלבד בהקשר של חינוך, וכי אין הבדל ממשי בין החינוך שיינתן על-פי שתי הגישות. כך, למשל, אותם כלים ממש דרושים לשם הפעלת ביקורתיות בזירה הפוליטית ולשם בחינה ביקורתית של תפיסות טוב, ואין הבדל בין חינוך לסובלנות בזירה הפוליטית לבין חינוך שנועד להניע ילדים לייחס ערך שווה לדרכי חיים שונות.²⁸ לכן נראה כי ההבדלים החמקמקים שבין ההוגים השונים באשר להגדרה המדויקת של תוכן החינוך האזרחי הראוי הינם ביטויים שונים של אותם עקרונות בסיסיים.

25 כהן-אליה, לעיל ה"ש 4.

26 שם, בעמ' 380-383.

27 אלא אם כן מבינים את האינטרס "הבטחת יציבות השלטון" בצורה רחבה יותר מאשר רק הישרדות של המשטר הדמוקרטי; אולם אז ההשוואה לדוקטרינת "הדמוקרטיה המתגוננת" מתאימה פחות, שכן זו שמורה למקרים קיצוניים של סכנה למוסדות המשטר הדמוקרטי. ראו Macedo, לעיל ה"ש 24.

28 ראו Gutmann, לעיל ה"ש 6, וכן: JEFF SPINNER, THE BOUNDARIES OF CITIZENSHIP: RACE, ETHNICITY AND NATIONALITY IN THE LIBERAL STATE 93-95 (1994); EAMONN CALLAN, CREATING CITIZENS: POLITICAL EDUCATION AND LIBERAL DEMOCRACY 13 (1997). יש אומנם הבדל חשוב לעניין אופן ההצדקה של התערבות המדינה בחינוך, שכן ליברליזם פוליטי צריך להצדיק כפייה של מדינה באמצעות טעמים אשר יכולים להיות מוסכמים על אנשים סבירים שחלוקים ביניהם באופן עמוק באשר לתפיסות הטוב, בעוד ליברליזם קומפרהנסיבי מצדיק התערבות כזו מטעמים ליברליים. עם זאת, היא אופן ההצדקה אשר יהא, גם הליברל הפוליטי וגם הליברל הקומפרהנסיבי צריכים להתנגד להוראותיו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. ניתן להשמיע אותה ביקורת גם ביחס להבחנה של גלסטון בין גישות ליברליות של אוטונומיה לבין גישות השמות במרכז את הגיון. גלסטון עצמו מודה כי מחויבותו ליצירת זכות יציאה מהקהילה (exit) לילדים בני קהילות לא-ליברליות מחלישה את ההבחנה בין השתיים. ראו Galstone, *Two Concepts of Liberalism*, לעיל ה"ש 21.

עד כה הוצגה הדילמה כהתנגשות בין האינטרסים של ההורים לבין האינטרסים של המדינה הליברלית. אולם התמונה מורכבת יותר ומצריכה עידון, שכן אין זהות בין האינטרסים של הילדים המתחנכים לבין אלה של הוריהם.²⁹ המדינה מכירה באחריות של ההורים לילדיהם, שאליה מתלווה זכותם לשלוט בחינוכם של הילדים ולכווננו, אך היא אינה משוחררת מן החובה להגן על שלומם והתפתחותם התקינה של ילדיהם. חובה זו יכולה להצמיח הצדקה להתערבות בחינוך של קבוצות מיעוט לא-ליברליות, לכל-הפחות כאשר החינוך אינו מאפשר להם לבחור לעזוב את הקהילה, ולפיכך יש לתופסו כשקול לכפיית דרך החיים של הקהילה על הפרט.³⁰ קיימות כמה דרכים שבהן חינוך יכול להיות שותף ביצירת הקושי לעזוב את הקהילה, כגון אי-חשיפה של הילדים לקיומן של אפשרויות מחוץ לקהילה; אי-מתן כלים בסיסיים להישרדות בחברה החיצונית (שימוש בשפת קהילה השונה משפת הרוב, אי-לימוד מקצועות בסיסיים הדרושים לתעסוקה וכולי); הרתעת הילדים מעזיבת הקהילה תוך הצגת העזיבה ככרוכה בסנקציות שאינן קיימות במציאות, ועוד.³¹ ברור כי מבחינתם של הורים המשתייכים לקהילה דתית אנטי-ליברלית סגורה, התערבות כזו היא פוגענית ביותר. אחד המאפיינים של קהילות דתיות אנטי-ליברליות היא התנגדות לחשיפת הילדים לקיומן של דרכי חיים אחרות ולמתן לגיטימציה לבחירה בדרכי חיים אלה.

29 נוסף על כך, ניתן להבחין בין האינטרסים של ההורים לבין האינטרסים של הקהילה שאליה הם משתייכים, אשר לא תמיד יהיו זהים, ויש מחלוקת בשאלה אם ראוי להכיר באינטרסים העצמאיים של הקהילה כאשר אלה אינם עולים בקנה אחד עם זכויותיהם של הפרטים. ראו: BRIAN BARRY, CULTURE AND EQUALITY 205–209 (2001); WILL KYMLICKA, MULTICULTURAL CITIZENSHIP 83, 167–169 (1995).

30 זוהי תפיסה צרה למדי של הצדקת התערבותה של המדינה בחינוך לשם קידום רווחת הילד. ניתן בהחלט לטעון כי קידום רווחתו של הילד מחייבת התערבות רחבה אף יותר של המדינה – למשל, כדי להבטיח כי הילד מקבל חינוך שיאפשר לו להיות חיים אוטונומיים, ולפתוח לפניו מגוון של אפשרויות ראויות בחיים. גם בהקשר זה המחלוקת בין ליברליזם פוליטי וליברליזם קומפרהנסיבי רלוונטית. ליברל פוליטי מכיר בכך שתפיסה ליברלית של "רווחת הילד" היא רק אחת מבין תפיסות אפשריות שונות, וגורס כי המדינה אינה צריכה לקדם עמדה אחת על-פני אחרת. לכן הוא יצמצם את מטרות החינוך להבטחת זכות יציאה מן הקהילה – מטרה שהינה פוליטית במהותה.

31 השוו: Wisconsin v. Yoder, 406 U.S. 205 (1972). באותו עניין אפשר בית-המשפט העליון בארצות-הברית לקהילת האמיש לקבל פטור מלימוד החל בגיל ארבע-עשרה, ונימק זאת בכך שהחינוך הניתן לילדים עד גיל ארבע-עשרה מספק להם את הכלים הדרושים להם כדי להסתדר בקהילתם. פסק-הדין לא התייחס לשאלה אם הכלים שרכשו בשמונה שנות לימוד מאפשר לילדים הללו להסתדר גם מחוץ לקהילתם. לעומתו, בית-המשפט האנגלי, בפסק-דין שעסק ברישוי בית-ספר חרדי, התייחס לכך שחובה על המדינה לוודא כי החינוך הניתן לילדים בבית-ספר פרטי מאפשר לתלמידים לבחור דרך חיים אחרת. ראו: R v. The Secretary of State for Education and Science ex parte Talmud Torah Machzikei Hadass School Trust (Q.B. 1985), CO/422/84. לתיאור קשייהם של בוגרי החינוך החרדי להשתלב בחברה החילונית, בתעסוקה ובהשכלה ראו שחר גינוסר "לא תלמד" ידיעות אחרונות – 7 ימים 18, 1.9.2000.

אך פגיעה זו בעבור הליברל הינה הכרח בל יגונה, שכן ליברל אינו יכול להסכים לצמצום אחריותה של המדינה רק להגנה על ילדים מפני התעללות פיזית.

נקודה אחרונה שיש להתייחס אליה בדיון על-אודות התייחסותה של המדינה לחינוכם של ילדים המשתייכים לקהילות לא-ליברליות היא שאלת מימון החינוך. כשם שהמדינה יכולה לאזן בין האינטרסים המנוגדים באמצעות שימוש (או הימנעות משימוש) בכוחה הכופה – כלומר, על-ידי קביעה מה מותר ומה אסור, מה חובה ומה רשות – היא יכולה לעשות שימוש בכוחה המקצה, על-ידי החלטה אם לממן, באיזו מידה ובאילו תנאים.³²

החינוך הינו שירות אשר ברוב החברות מסופק, לפחות בחלקו, במימון ציבורי. ההסבר התועלתני הקלאסי למימון הציבורי נובע מכך שחינוך הינו טובין שיש בו מימד ציבורי, דבר ההופך את המימון הפרטי לבלתי-יעיל. אומנם, התועלת המרכזית הצומחת מן החינוך היא למתחנך עצמו, ולפיכך היה אפשר לכאורה לדרוש מכל תלמיד תשלום המייצג את מידת התועלת שצומחת לו מחינוכו. אולם בחינוך יש גם מימד של טובין ציבוריים, שכן את התועלת הצומחת לחברה בכללותה מהיותם של האזרחים מחונכים אי-אפשר לייחס לפרטים השונים ולחייבם בתשלום בהתאם.³³ אולם אם מתן אוטונומיה חינוכית לקבוצת מיעוט לא-ליברלית מונע את צמיחתן של התועלות החברתיות של החינוך, אזי החינוך נהפך לטובין פרטיים, וההצדקה למימון הציבורי קטנה.

מימון ציבורי של החינוך יכול לנבוע גם מתפיסה שוויונית ביחס לחינוך – ראשית, משום שמימון ציבורי שוויוני יפחית את חוסר השוויון בחינוך, ושנית, משום שמימון ציבורי של החינוך הינו פרוגרסיבי, שכן גובה ההכנסה קובע את מידת החיוב במס.³⁴ חינוך הינו שירות שיש הסכמה רחבה לגבי הערך שבהספקתו השוויונית, גם בקרב אלה שאינם אגליטריאניים ביחס לחלוקת משאבים אחרים.³⁵

32 על ההבחנה בין השימוש בכוח הכופה לבין השימוש בכוח המקצה ראו: GEORGE SHER, BEYOND NEUTRALITY: PERFECTIONISM AND POLITICS 34–37 (1997). לביקורת על הבחנה זו ראו: Moshe Cohen Eliya, *Is Conditional Funding a Less Drastic Means*, 1 L. & ETHICS HUM. RTS. 354 (2007). לתגובה על הביקורת ראו: Macedo, לעיל ה"ש 11.

33 Milton Friedman, *The Role of Government in Education*, in ECONOMICS AND THE PUBLIC INTEREST 124 (Robert A. Solo ed., 1951). המאפיינים של טובין ציבוריים הם העדר יריבות בצריכה (non-rival), כלומר שהתועלת אינה מתמעטת ככל שיש נהנים רבים יותר; והעדר בלעדיות בצריכה (non-exclusive), כלומר שאי-אפשר להגביל את ההנאה לאלה ששילמו בעבורה. התועלת החברתית הצומחת מן החינוך עונה על שני התנאים הללו, שכן אזרחים מחונכים היטב יוצרים תועלת לכולם, שאינה קטנה ככל שיש נהנים רבים יותר, ואשר אי-אפשר למנוע את ההנאה ממנה ממי שלא שילם בעבורה. ראו ברק מדינה "חוקה כלכלית", הפרטה ומימון ציבורי: מתווה להגבלת חופש הפעולה בקביעת מדיניות כלכלית" ספר זמיר על משפט ממשל וחברה 583 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005).

34 לשיקולי צדק בהחלטה אם לספק מוצר באופן פרטי או ציבורי ראו שם, בעמ' 625–626.

35 למשל, חינוך שוויוני יכול להיות מוצדק גם מטעמים מריטוקרטיים, שכן על-פי תפיסה זו, שכפול יתרונות מדור לדור הוא דבר בלתי-יעיל. חינוך שוויוני מבטיח כי בכל דור יתחלקו

בהקשר של הדילמה בדבר חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות, מדינה יכולה להכריע כי אף שהיא אינה אוסרת על בני הקהילה לחנך את ילדיהם בנפרד, בהתאם לדרכם, היא אינה מוכנה לממן זאת, שכן החברה בכללותה אינה מפיקה את התועלת החברתית המופקת באופן רגיל מחינוך, ומשום שהמדינה אינה מעוניינת לעודד חינוך כזה. נוסף על כך, למימון ציבורי של פעילות יש מימד סמלי, שכן העברת תקציבים ציבוריים עשויה להתפרש כעידוד של הפעילות האמורה וכתמיכה בה. לפיכך מדינה עשויה להחליט להימנע מתקצוב בתי-ספר שאינם מחנכים לערכים ליברליים. מאידך גיסא, שימוש בכוח המקצה על-מנת להעדיף חינוך המתאים לערכים ליברליים עשוי לעורר טענות בדבר הפליה של קבוצות חשודות, כגון קהילות דתיות, אתניות ואחרות.

הדילמה שהוצגה כעת מעסיקה את כל המדינות הדמוקרטיות, שכן מאפיין חברתי של כולן הוא קיומן של קהילות מיעוט בתוכן. אומנם, לא בכל המדינות תחושת האיום מפני קהילות לא-ליברליות זהה בעוצמתה, אך הגידול באוכלוסיות המיעוט ובמעורבותן הפוליטית מביא לידי כך שהנושא מעסיק במידה הולכת וגוברת את המדינות הדמוקרטיות במערב.³⁶ נוסף על כך, אף שהדילמה חריפה במיוחד בהקשר של קהילות לא-ליברליות, מתחים דומים קיימים גם ביחס לקבוצות מיעוט תרבותיות, דתיות ואתניות שערכיהן אינם מנוגדים לערכים הליברליים.³⁷

מדינות שונות מגיבות באופן שונה על דילמה זו, ומדיניות החינוך של כל מדינה מבטאת איזון שונה בין הכוחות השונים, ונובעת במידה רבה מנתונים פוליטיים, דמוגרפיים, היסטוריים ומשפטיים המיוחדים לה. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים יצר איזון חדש המבטא את התגובה הייחודית של מערכת המשפט הישראלית על דילמה זו. במאמר זה אבקש לטעון כי המשותף לפתרונות השונים שהוצעו לדילמות הללו במדינות ליברליות אחרות הוא שהם מאפשרים לקהילות לשלוט במידה רבה בחינוך ילדיהן, אך במקביל

מחדש היתרונות בין אנשים על-פי כשרונם, ולא על-פי מוצאם. ראו: ADAM SWIFT, HOW NOT TO BE A HYPOCRITE: SCHOOL CHOICE FOR THE MORALLY PERPLEXED PARENT 25 (2003).

36 Stephen Macedo & Patrick Wolf, *Introduction: School Choice, Civic Values, and Problems of Policy Comparison*, in EDUCATING CITIZENS: INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON CIVIC VALUES AND SCHOOL CHOICE 1 (Patrick J. Wolf & Stephen Macedo eds., 2004) (הספר להלן: EDUCATING CITIZENS).

37 למשל, כאשר מדובר בקהילת מיעוט בעלת שפה ותרבות ייחודיים המעוניינת להנהיג חינוך בשפת הקהילה. במקרים מסוג זה יש חשש לפגיעה ביכולת ליצור את הלכידות החברתית הנחוצה לשם שגשוגה של המדינה. יולי תמיר הבחינה בין התמודדות עם מיעוטים החולקים עם קבוצת הרוב את הערכים הליברליים (רב-תרבותיות "דקה") לבין התמודדות עם מיעוטים לא-ליברליים (רב-תרבותיות "עבה"). ראו יולי תמיר "שני מושגים של רב-תרבותיות" רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית 79 (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורון שמיר עורכים, (1998).

משמרים "מנגנוני הגנה" שנועדו להבטיח את האינטרסים של המדינה. לטענתי, חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מעניק אוטונומיה חינוכית רחבה במימון ציבורי מבלי לשמר מנגנוני הגנה מספקים היכולים להבטיח את האינטרסים של החברה בכללותה ואת האינטרסים של הילדים החרדים.

ב. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים: הרקע לחקיקתו והוראותיו

1. הרקע לחקיקתו

היוזמה לחקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים נולדה בעקבות לחץ מתמשך של התדיינויות משפטיות בבג"ץ שנועדו לחייב את המדינה לאכוף את תוכנית-הליבה ("תוכנית-היסוד")³⁸ על בתי-הספר החרדיים או לחלופין להפסיק את תקצובם של בתי-ספר אלה. אכן, החוק הובא לקריאות השנייה והשלישית ארבעה ימים בלבד לפני שניתן פסק-הדין בעתירתו של המרכז לפלורליזם יהודי,³⁹ שעמד לאסור את המשך תקצובם של מוסדות חינוך אלה.

את סדרת ההתדיינויות המשפטיות העוסקות בליבה פתחה עתירה שהגיש חבר-הכנסת יוסף פריצקי בשנת 1999. בעתירה נדרש משרד החינוך לקבוע תוכנית-יסוד בעבור בתי-הספר המוכרים, כפי שהוא היה מחויב לעשות על-פי החוק. העתירה נדחתה על-סמך הצהרת בא-כוחה של המדינה כי שר החינוך יכין תוכנית-יסוד כנדרש, וזו תפורסם בחוזר מנכ"ל.⁴⁰

38 "תוכנית-הליבה" היא המונח שבו נעשה שימוש בדיון הציבורי והאקדמי בנושא ההתערבות בתוכן הנלמד בבתי-ספר. המחוקק ומחוקק-המשנה משתמשים במונח "תוכנית-היסוד", המוגדר בחוק חינוך ממלכתי כחלק מתוכנית הלימודים שהשר יקבע כתוכנית-חובה. תוכנית-היסוד קבועה כיום בשני חוזרי מנכ"ל המגדירים מערכת שעות נושאת הקובעת אילו מקצועות יש ללמד בכל מגזר ובכל שכבת-גיל, ובאיזה היקף שבועי. במאמר זה אשתמש במונח "תוכנית-היסוד" כאשר מדובר בתוכנית הספציפית שאותה קבע משרד החינוך או אמור לקבוע, ובמושג "תוכנית-הליבה" אשתמש כשם כללי לתוכנית לימודים שהיא חובה לכלל התלמידים ואשר מקנה כלים וערכים בסיסיים. ראו ס' 1 ו-4 לחוק חינוך ממלכתי; חוזר מנכ"ל משרד החינוך התשס"ד/1(א) "תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" (1.6.2003) www.tzafonet.org.il/kehil/shaal/liba_files/h0001624.htm; חוזר מנכ"ל משרד החינוך התשס"ח/3(א) "תוכנית היסוד (ליבה) לחינוך העל-יסודי" (1.11.2007) [www.tzafonet.org.il/kehil/shaal/liba_files/h0001624.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2008-3a-3-1-30.html)

39 בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 27.7.2008) (להלן: עניין המרכז לפלורליזם).

40 בג"ץ 2751/99 פריצקי נ' שר החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 25.1.2000) (להלן: עניין פריצקי).

יש להבין את פרשת פריצקי גם על רקע סעיף 3א לחוק יסודות התקציב,⁴¹ אשר קובע כי תמיכה במוסדות ציבור תיעשה על-פי אמות-מידה שוויוניות, ומבטל למעשה את "הכספים הייחודיים". אולם סעיף 3א(ט) קובע כי כללים אלה לא יחולו על הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד "מרכז החינוך העצמאי" ובתאגיד "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (הרשתות הגדולות המזוהות עם אגודת ישראל ו"ס, בהתאמה). סעיף 3א(י) קובע כי שני תאגידי אלה יתוקצבו על-פי אמות-מידה ענייניות אחידות ושוויוניות כמו אלה המשמשות לתקצוב חינוכם של כלל ילדי ישראל, וכי יישמרו אופיו ומעמדו של החינוך החרדי בתאגידי האמורים. סעיפים אלה פורשו כמאפשרים תקצוב מלא לשתי הרשתות הללו רק אם אלה ילמדו את תוכנית-היסוד במלואה.⁴²

בשנת 2002 עתר ארגון המורים העל-יסודיים נגד מימון בתי-ספר שאינם מלמדים את תוכנית-היסוד, בטענה כי תקצובם נעשה בחוסר סמכות ופוגע בשוויון.⁴³ משרד החינוך הסכים אף הוא כי תנאי לקבלת תקציב ציבורי הוא שמוסד החינוך ילמד את תוכנית-היסוד, אלא שלטענת המשרד תוכנית-היסוד בעבור החינוך היסודי כבר גובשה, ויישומה החל בבתי-הספר של המגזר החרדי. באשר לתוכנית-היסוד בחינוך העל-יסודי טען משרד החינוך כי ראוי לאפשר לו להמשיך בתהליך שהחל בו, לאור הניסיון שיצטבר מיישום תוכנית-היסוד בחינוך היסודי, ותוך שיתוף-פעולה עם המגזר החרדי. בשל מורכבות התהליך ורגישותו, ביקש משרד החינוך ארכה של שלוש שנים להשלמת התהליך.

בית-המשפט (מפי השופט אדמונד לוי ובהסכמתם של הנשיא אהרן ברק והשופט סלים ג'ובראן) קיבל את העתירה, וקבע כי תקצובם של מוסדות שאינם מקיימים את תוכנית-היסוד אכן חורג מסמכותו של משרד החינוך, ומהווה הפרה של חובת הנאמנות של הרשות בחלוקת כספי ציבור. בית-המשפט קבע עוד כי תקצוב שנעשה ללא אמות-מידה פוגע בשוויון. עם זאת, בשל העובדה שלא הועברה לבתי-הספר החרדיים תוכנית-יסוד מסודרת המבהירה מה עליהם ללמד, ובהעדרם של מנגנוני אכיפה לתוכנית כזו,⁴⁴ קבע בית-המשפט כי הצו האוסר העברת תקציב למוסדות חינוך שאינם מלמדים את תוכנית-היסוד ייכנס לתוקפו רק כעבור שלוש שנים. מכיוון שפסק-הדין ניתן בסוף שנת 2004, נדרשו בתי-הספר

41 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס"ח 60.

42 ראו דן גבתון "חינוך כדין: היבטים משפטיים ומשמעויות משפטיות" לקראת מהפכה חינוכית 104 (דן ענבר עורך, 2005); Asher Maoz, *Religious Education in Israel*, 83 U. DET. (2006) 679, 714-716. MERCY L. REV.

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

44 בית-המשפט קבע כי הלכה למעשה קיימת תוכנית לימודים המיושמת בבתי-הספר הממלכתיים והממלכתיים-הדתיים, אולם זו אינה ניתנת ליישום מידי בבתי-הספר החרדיים, וזאת על-אף התחייבותה של המדינה בנושא, כפי שניתנה בעניין פריצקי, לעיל ה"ש 40.

להיערך להוראת תוכנית-היסוד לקראת שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007), ונקבע כי אלה שלא יעשו כן לא יתוקצבו על-ידי המדינה.

השנים נקפו, תקופת הארכה חלפה, ותוכנית-היסוד לא הונהגה במגזר החרדי. לפיכך, בתחילת שנת הלימודים תשס"ח הוגשו שתי עתירות (שנידונו במאוחד) לבית-המשפט העליון: האחת על-ידי המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת; והאחרת על-ידי ארגון המורים העל-יסודיים.⁴⁵ העתירות תקפו את המשך תקצובם של מוסדות החינוך שאינם מלמדים את תוכנית-היסוד על-אף חלוף תקופת הארכה.⁴⁶

עמדת המדינה בתגובה על עתירות אלה הייתה שונה מעמדתה בעניין ארגון המורים, וכעת נטען כי תהיה זו טעות לכפות את מוסדות החינוך העל-יסודיים החרדיים לבנים (המכונים "הישיבות הקטנות") ללמד את תוכנית-היסוד, שכן יש להגיע להידברות עם מנהיגי הציבור החרדי בדבר תוכני הליבה והיקפה. שרת החינוך הציעה תוכנית זמנית לתקופה של שנתיים, שבמסגרתה יוכלו מוסדות החינוך לבחור לקבל מימון מופחת, ולא יצטרכו ללמד כלל את תוכנית-היסוד.⁴⁷ במהלך השנתיים הללו, הבטיחה השרה, יימשכו הנסיונות להרחיב את הטמעת תוכנית-הליבה במגזר החרדי. הצעת משרד החינוך נתקלה בהתנגדות לא רק מצד העותרים. גם נציגי הישיבות הקטנות התנגדו להצעה זו, מכיוון שהיא איימה להפחית באופן ניכר את חלקה של המדינה במימון (מ-75% ל-55%).

לאחר שהצעת משרד החינוך ירדה מן הפרק, ובשל החשש מפני מתן פסק-דין אשר יגרום להפסקת תקצובם של מוסדות חינוך שאינם מלמדים את תוכנית-היסוד, גובשה במהירות הצעת חוק על-ידי חברי-כנסת חרדים שנועדה "לבטל את הזיקה בין חובת אימוץ

45 עניין המרכז לפלורליזם, לעיל ה"ש 39.

46 בזמן שחלף לא רק שלא נפסקה הזרמת המימון לחינוך החרדי אשר אינו מלמד את תוכנית-הליבה, אלא להפך – תיקון מס' 7 לחוק החינוך הממלכתי (הידוע בכינויו "חוק נהרי"), שנחקק גם הוא בשנת 2008, קבע כי רשות מקומית חייבת לתקצב בתי-ספר מוכרים באותו שיעור שבו משרד החינוך מתקצב אותם (ראו ס' 11א לחוק החינוך הממלכתי). משמעות התיקון היא שלילת שיקול-הדעת שהיה לרשויות המקומיות בדבר העברת תקציבים לחינוך מוכר שאינו רשמי, וחיובן לחלק את תקציבן המוגבל ממילא גם לבתי-ספר שאינם רשמיים. יתרונו של התיקון הוא בהבטחת אמת-מידה שוויונית והוגנת להקצאה לבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים.

47 המתווה כונה "מתווה הפטור", מכיוון שהכוונה הייתה שבת-ספר מוכרים ייפכו למשך שנתיים לבתי-ספר "פטור". ההבדל בין מוסדות מוכרים לבין מוסדות "פטור" יבואר להלן בטקסט הצמוד לה"ש 68–70. לגישת משרד החינוך, פסק-הדין בעניין ארגון המורים, לעיל ה"ש 43, חל רק על בתי-ספר מוכרים, ולפיכך הפיכתם למוסדות "פטור" מאפשרת להם להמשיך לקבל תקצוב ממשרד החינוך מבלי ללמד את תוכנית-הליבה. בית-המשפט לא קיבל הבחנה זו, וקבע כי פסק-הדין קובע נורמה החלה על כל בתי-הספר. ראו עניין המרכז לפלורליזם, לעיל ה"ש 39.

תוכנית ליבה בתכניות הלימודים במגזר החרדי לבין קבלת תיקצוב ממלכתי".⁴⁸ חקיקת החוק קדמה כאמור לפרסום פסק-הדין בארבעה ימים בלבד.⁴⁹ פסק-הדין, אשר בעת חקיקת החוק כבר היה כתוב, מציין כי חוקק חוק חדש, ומשכך לא יינתנו צווים אופרטיביים בעתירה, אף שהיה בכוונת בית-המשפט לעשות כן. על-אף תוצאה זו, הותיר בית-המשפט את הנמקת פסק-הדין כפי שנכתבה בטרם נחקק החוק, ובכך אפשר הצצה לפסק-הדין כפי שהיה ניתן אילו לא נחקק החוק, ולעמדתו הנורמטיבית של בית-המשפט בשאלת השליטה בחינוך של קבוצות לא-ליברליות.⁵⁰ בית-המשפט קבע כי יש ליצור איזון בין זכותם של ההורים להכווין את חינוך ילדיהם לבין האינטרס של המדינה בחינוך וכן החובה המוטלת עליה כלפי הילדים לספק להם חינוך נאות שיאפשר את פיתוח היכולות והאוטונומיה שלהם. לפיכך, אף שיש לאפשר להורים לבחור בזרם החינוך הרצוי להם, יש לחייב את כל התלמידים בתוכנית-ליבה מוגבלת בהיקפה אשר תאפשר מרחב גדול מספיק לאוטונומיה של ההורים אך תנחיל נורמות-מינימום של חינוך והשכלה כלליים.⁵¹ פסק-הדין הדגיש כי למדינה אסור לתקצב בתי-ספר מכל סוג (מוכרים, פטור) אשר אינם מלמדים את תוכנית-היסוד. בדעת בית-המשפט היה לתת צווים להתחיל ביישומה של תוכנית-ליבה בכל המוסדות העל-יסודיים שאינם רשמיים, וכן להורות כי לא יועברו תקציבים למי שאינו עומד בהוראת הליבה. נוסף על כך התכוון בית-המשפט לחייב את

48 שם, פס' 28. מעניין שבדברי ההסבר מוצגת מטרתו של החוק כקידום רב-תרבותיות: "במדינת ישראל יש קבוצות תרבותיות שונות, המקיימות אורח חיים המיוחד להן ויש להן מאפיינים תרבותיים ייחודיים... מטרתה של הצעת החוק... היא לאפשר קיום של מוסדות חינוך של קבוצת האוכלוסייה החרדית וקבוצות אוכלוסייה אחרות... 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." דברי ההסבר להצעת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, ה"ח 239.

49 החוק עבר בקריאות השנייה והשלישית ביום 23.7.2008, ואילו פסק-הדין ניתן ביום 27.7.2008. החוק עבר ברוב של 39 חברי-כנסת, בתמיכתם של חברי-הכנסת הערבים ולאחר שרוב חברי הקואליציה לא נכחו באולם, כנגד 6 חברי-כנסת (חברי-הכנסת של מרץ וכן אופיר פינס). יש המייחסים את היעדרותם של חברי הקואליציה מהאולם ל"דיל" פוליטי שנרקח עם חברי סיעת ש"ס. ראו שחר אילן וצבי זרחיה "אושר במחטף: ימומנו ישיבות חרדיות גם ללא לימודי ליבה" הארץ Online חדשות 24.7.2008 www.haaretz.co.il/hasite/pages/1005089.html.

50 בית-המשפט ציין כי התשתית הנורמטיבית כבר נקבעה למעשה בעניין ארגון המורים (לעיל ה"ש 43), ולפיכך פסק-הדין היה יכול להיות יישומי בלבד, אך בשל חשיבות העניין בחר בית-המשפט לתאר את עמדתו העקרונית בסוגיה.

51 עניין המרכז לפלורליזם, לעיל ה"ש 39, פס' 51–57 לפסק-הדין. אף שהוא אינו מתייחס לשאלה במפורש, ניסוחם של הדברים מצביע על כך שבית-המשפט מאמץ בפסק-דין זה גישה רחבה באשר לתפקידה של המדינה ביחס לחינוכם של ילדים בני מיעוט לא-ליברלי, המתיישבת עם הליברליזם הקומפרהנסיבי. ראו לעיל את הטקסט הסמוך לה"ש 24–28.

משרד החינוך לקיים מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל-יסודי, על-מנת להפסיק את תקצובם של מוסדות שאינם עומדים בדרישות הליכה. אולם, כאמור, לנוכח חקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, נמנע בית-המשפט ממתן צווים מוחלטים בעתירה. תיאור האופן שבו חוקק החוק מעורר לפיכך ביקורת לא רק על תוכנו, אלא גם על הליך חקיקתו. הצורה החפופה שבה נחקק החוק, על רקע איום של צו מוחלט בעתירה לבג"ץ,⁵² וכן העובדה כי הוא מגזרי מאוד⁵³ מצדיקות כשלעצמן ביקורת עליו.

2. ההוראות של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים

על-פי הגדרת החוק, מוסד חינוך תרבותי ייחודי הוא מוסד חינוך שלומדים בו תלמידים מכיתות ט-יב (כלומר, החוק אינו חל על בתי-הספר היסודיים) ואשר ניתן בו חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית. על-פי הגדרת החוק, קבוצה תרבותית ייחודית היא קבוצת אוכלוסייה שיש לה מאפיינים תרבותיים ייחודיים, והיא אחת מאלה: " (1) קבוצת האוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים בישיבה לימודי קודש לפי ההלכה היהודית; (2) קבוצת אוכלוסייה אחרת שקבע השר, בצו, באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת".⁵⁴

הורים שילדם לומד במוסד חינוך שהוכר כמוסד חינוך תרבותי ייחודי יהיו פטורים מן החובה החלה על הורים לילדים בגיל חינוך-חובה לדאוג כי אלה ילמדו באופן סדיר בבית-ספר מוכר.⁵⁵ בכך מצטרפים מוסדות חינוך אלה לצורות חינוך נוספות אשר נכללות בפטור מלימוד-חובה, כגון חינוך ביתי ומוסדות "פטור" חרדיים.⁵⁶ התנאים לקבלת הכרה כבית-ספר תרבותי ייחודי הם בעיקרם תנאים טכניים. מוסד החינוך צריך לעמוד בתנאים לקבלת רישיון, ביניהם בסיס כספי נאות; רמה נאותה של מבנים, ריהוט וציוד; תנאי בטיחות הולמים; ואישור של משרד הבריאות.⁵⁷ כמו-כן לא יינתן רישיון למבקש שהורשע בעברה שיש עימה קלון או בעברה שיש בה כדי לפגוע במדינה, או אם מתנהלת נגדו חקירה בגין עברה כזו.⁵⁸ נוסף על כך, מספר התלמידים ושעות הלימוד במוסד החינוך יהיו על-פי דרישותיו של שר החינוך.⁵⁹

52 אכן, בבג"ץ 5364/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה, פ"ד מט(1) 758 (1995), ציין המשנה לנשיא ברק (כתוארו אז) כי אין זה ראוי לחוקק בנושא אשר תלוי ועומד לפני בית-המשפט.
53 אף שעל פניו הוא עשוי לחול על קבוצות נוספות, בפועל הוא אינו מתאים לקבוצות רבות בחברה הישראלית. ראו להלן בפרק ה.
54 ס' 1 לחוק. לניתוח האפשרות להחיל את החוק גם על קבוצות נוספות ראו להלן בפרק ה.
55 ס' 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 287 (להלן: חוק לימוד-חובה).
56 הוראות הפטור מלימוד-חובה קבועות בס' 5 לחוק לימוד-חובה. הפטור המתיחס למוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים קבוע בס' 5(א) לחוק.
57 ס' 10 ו-13 לחוק.
58 ס' 12 לחוק.
59 ס' 2 לחוק.

משפט וממשל יב תש"ע אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליכה ומימון ציבורי של החינוך – על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008

ההגבלה המרכזית הנוגעת בתוכני הלימוד במוסד חינוך תרבותי ייחודי היא שבבית-הספר צריך להינתן "חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית", ואסור שתוכנית הלימודים או אורח החיים בו יהיו מנוגדים ל"ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".⁶⁰

נוסף על כך, מנכ"ל משרד החינוך רשאי לתת צו סגירה נגד בית-הספר אם נוכח כי "במוסד החינוך מתנהלת או נסבלת הסתה נגד המדינה" או אם "הופר איסור ההפליה כאמור בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד", האוסר הפליית תלמיד על רקע עדתי, חברתי-כלכלי או פוליטי בכל תחומי הפעילות בבית-הספר – רישום, קבלה, הרחקה, קביעת מסלולים, כיתות ומשמעת.⁶¹

החוק אינו קובע הגבלות משמעותיות לגבי העסקת מורים במוסדות חינוך ייחודיים תרבותיים. כך, למשל, אין הוראה הנוגעת בהשכלתם של המורים, ואין אפילו הוראה המחייבת אותם להחזיק בתעודת הוראה.⁶² ההגבלות היחידות הקבועות בחוק לגבי העסקת עובד הוראה נוגעות בהעסקת מורה שהורשע בעברות בטחוניות או בעברה שיש עימה קלון (אם המנכ"ל סבור שבשל כך אין הוא ראוי לשמש עובד הוראה). כמו-כן אין להעסיק עובד אם יש בהתנהגותו משום השפעה מזיקה על התלמידים.⁶³

מוסד חינוך תרבותי ייחודי שעמד באמות-המידה הללו יתקצב על-פי החוק בגובה של 60% מ"יחידת המימון", כלומר, מהסכום שבו המדינה מממנת תלמיד הלומד במוסד חינוך על-יסודי רשמי במסלול לימודים עיוני באותה שנת לימודים.⁶⁴

3. השינוי שיצר החוק

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים יצר מציאות חוקית חדשה. עד לחקיקת החוק היו בישראל שלושה סוגים עיקריים של בתי-ספר: בתי-ספר רשמיים, בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות "פטור". בתי-ספר רשמיים הם בתי-הספר הממלכתיים והממלכתיים-

60 ס' 2(ב)(1).
61 זאת, אם ההפליה לא תוקנה. ראו ס' 35 לחוק וכן חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ס"ח 42. להוראה דומה ראו ס' 32(א) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, ס"ח 180 (להלן: חוק הפיקוח), שלפיו מנכ"ל משרד החינוך רשאי להוציא צו סגירה לבית-ספר אם הופר איסור ההפליה.
62 לשם השוואה, מורים בבתי-ספר על-יסודיים ציבוריים נדרשים להיות בעלי תואר שני לפחות במקצוע שהם מלמדים וכן להחזיק בתעודת הוראה. ראו חוזר מנכ"ל מיוחד ה (התשנ"ז) cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/50528985-F71A-464D-850D-6992BDF079A8/81394/doc.חוזרמנכלישןסרוק.
63 ס' 19 לחוק.
64 ס' 5 לחוק.

הדתיים,⁶⁵ אשר שייכים למדינה או לרשויות המקומיות, ממומנים על-ידיהן באופן מלא ומלמדים 100% מתוכנית-היסוד.⁶⁶ לצד בתי-הספר הרשמיים קיימים בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. בתי-ספר אלה אינם בבעלות המדינה, אולם המדינה מכירה בהם וממנת אותם בשיעור של 75%. כתנאי להכרה במוסדות הללו ולתקצובם, השר רשאי להתנות תנאים באשר ללימוד תוכנית-היסוד בהם, ולפקח עליהם.⁶⁷ תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, מטילות חובה על בתי-ספר מוכרים ללמד 75% מכלל השעות של תוכנית-היסוד הנהוגה בחינוך הרשמי. נוסף על בתי-הספר הרשמיים והמוכרים קיים מסלול שלישי של חינוך – מוסדות ה"פטור" – המיועד לילדים אשר קיבלו פטור מחובת הלימוד לפי סעיף 5 לחוק לימוד-חובה. מוסדות ה"פטור" מחויבים ברישוי על-פי חוק הפיקוח על בתי-ספר. מתן הרישיון מותנה בקיומם של תנאים פיזיים נאותים וכן בקיומה של תוכנית לימודים נאותה והכשרת מורים מתאימה.⁶⁸ חוק הפיקוח אף מסמיך את השר לתת הוראות שיבטיחו כי החינוך יושג על העקרונות המפורטים בסעיף 2 לחוק החינוך הממלכתי.⁶⁹ לפיכך מוסדות ה"פטור" חייבים בלימוד 55% מתוכנית-היסוד, ומתקצבים בשיעור דומה.⁷⁰

65 עד לאחרונה היו שני זרמים בחינוך הממלכתי – החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-הדתי. לאחרונה חוקק תיקון מס' 10 לחוק החינוך הממלכתי, המייסד את זרם החינוך הממלכתי המשלב, שהגדרתו בחוק היא "חינוך ממלכתי המשלב בתכנית הלימודים שלו לימודי יהדות מוגברים, ושם דגש על עיסוק בזהות יהודית ועל חינוך לפי תכנית השלמה למוסד חינוך ממלכתי משלב". החינוך הערבי אינו מאורגן בזרם משלו, אלא מהווה חלק מן החינוך הממלכתי. לאחרונה אנשי ציבור וחינוך מן האוכלוסייה ערבית דורשים כי יוקם בחינוך הרשמי זרם ערבי. ראו, למשל, איתמר ענברי "במגזר הערבי רוצים זרם חינוך עצמאי" nrg 10.7.2008 www.nrg.co.il/online/1/ART1/758/160.html; יואב שטרן "ועדת המעקב לחינוך תקים גוף עצמאי שיפקח על בתי-ה"ס הערביים" הארץ online חדשות 7.12.2007 www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=932308&contrassID=1&subContrassID=0&sbSubContrassID=0. ראו גם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל 27–29 (2006) reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/heb%5b1%5d_1.pdf; KHALED ABU-ASBAH & LIBAT AVISHAI, RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT OF THE ARAB EDUCATION SYSTEM IN ISRAEL (2007).

66 ס' 1 לחוק לימוד-חובה.

67 ס' 11 לחוק חינוך ממלכתי.

68 על-פי ס' 9 לחוק הפיקוח, לא ייתן מנכ"ל משרד החינוך רישיון אלא אם כן הוא סבור שתובטח רמה נאותה בכמה עניינים, ביניהם הכשרתם וכושרם של סגל עובדי החינוך.

69 ס' 28(א) לחוק הפיקוח. ס' 2 לחוק החינוך הממלכתי הוא הסעיף המפרט את מטרות החינוך הממלכתי, ביניהן חינוך לערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שוויון הזדמנויות, חינוך למדע ולדעת, חינוך לביקורתיות ועוד.

70 יורם רבין הזכות לחינוך 334–335 (2002). לסקירה על-אודות מקורות המימון של החינוך החרדי, ולטענה כי הוא אינו סובל מהפליה בתקציבים בהשוואה לחינוך הממלכתי, ראו ורדה שיפר מערכת החינוך החרדי בישראל: תקצוב, פיקוח ובקרה (1998).

השימוש במושג "חינוך חרדי" יוצר רושם מוטעה כאילו יש מערכת חינוך אחידה ומגובשת שמשרתת את הציבור החרדי בכללותו. למעשה, לציבור החרדי בישראל יש בתי-ספר שונים, שחלקם מוסדרים ברשתות, וחלקם בתי-ספר נבדלים.⁷¹ בתי-הספר החרדיים שונים זה מזה גם במעמד המשפטי, ואין גם זיהוי מלא בין השתייכות לרשת כזו או אחרת לבין היות בית-הספר מוסד מוכר או מוסד "פטור". בתי-ספר עשויים להיות בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים או מוסדות "פטור", על-פי ההסדר הספציפי שחל בעניינם.⁷² אם כן, עד לחקיקת החוק חויבו בתי-הספר החרדיים (הן מוסדות מוכרים והן מוסדות "פטור", בין שהשתייכו לאחת מן הרשתות שצוינו לעיל ובין אם לאו) ללמד חלק מתוכנית-היסוד כתנאי לרישום ולמימון. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים שינה את מצב הדברים. החוק מעניק למוסדות החינוך החרדיים שיוכרו כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אוטונומיה חינוכית רבה, שכן בתי-הספר קובעים באופן עצמאי את התכנים שילמדו בהם, ואינם מחויבים עוד ללמד את תוכנית-היסוד, אף לא באופן חלקי. אומנם, כאמור, החוק אוסר על בתי-הספר ללמד תכנים המנוגדים לערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ואף מעניק לשר סמכות לסגור את בית-הספר אם הוא נוכח כי מתנהלת או נסבלת בו הסתה נגד המדינה, אולם זוהי הגבלה חלשה למדי, שאינה דורשת לימוד תוכנית ליבה, כגון אזרחות, אנגלית ומתמטיקה.

נוסף על כך, החוק הסיר את ההוראות שחלו על בתי-ספר מוכרים ומוסדות "פטור" מכוח חוק הפיקוח בנוגע להשכלתם של מורים, שכן המורים והרבנים של העדה החרדית אינם רוכשים השכלה אוניברסיטאית, אלא מוכשרים במסגרת הישיבות של העדה החרדית. נכונה אומנם הטענה כי גם בעבר, חרף דרישת החוק ללמד חלק מתוכנית-היסוד כתנאי למימון, בפועל בתי-הספר התיכונים לבנים (הישיבות הקטנות) מעולם לא לימדו את תוכנית-היסוד ואף על-פי-כן תקצובם לא נפגע. לפיכך, לכאורה, ניתן לומר שכשם שלפני חקיקת החוק זכו מוסדות החינוך המוכרים ומוסדות ה"פטור" בתקצוב (כל אחד לפי שיעורו) מבלי ללמד את תוכנית-היסוד, הריהם זוכים בתקצוב מבלי ללמד את תוכנית-היסוד גם לאחריו,⁷³ והחוק רק הפך מצב זה לחוקי.⁷⁴

71 הרשת הגדולה ביותר היא "מרכז החינוך העצמאי", המזוהה עם העדה החרדית האשכנזית. רשת חשובה נוספת היא "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל", המזוהה עם היהדות החרדית המזרחית ומפלגת ש"ס. כאמור, תקצובן של שתי רשתות אלה שונה מתקצובם של בתי-ספר חרדיים אחרים, בשל ס' 3א(ט)–(י), הקובע כי אלה יתקצבו בשיעור של 100%. לכן, אם בתי-ספר המשתייכים לשתי הרשתות הללו מלמדים את תוכנית-היסוד במלואה, הם זכאים לתקציב של 100%.

72 רבין, לעיל ה"ש 70, בעמ' 426. יש אף בתי-ספר חרדיים שהינם בתי-ספר רשמיים, כגון בתי-ספר של חב"ד, שמשתייכים לזרם החינוך הממלכתי-הדתני. ראו Maoz, לעיל ה"ש 42.

73 מידת התקצוב השתנתה בעקבות החוק, כך שמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים שהיו בעבר מוסדות מוכרים מקבלים כיום מימון בשיעור נמוך יותר (60% במקום 75%), ואילו מוסדות שהיו בעבר מוסדות "פטור" מקבלים כיום מימון בשיעור גבוה יותר (60% במקום 55%).

טענה זו מוטעית לדעתי מכמה טעמים. ראשית, החוק ביטל את התמריץ שהיה לציבור החרדי לנהל משא-ומתן על החלה מוסכמת (חלקית או הדרגתית ככל שתהיה) של תוכנית-היסוד.⁷⁵ האיום בדבר ביטול תקציביהם של מוסדות החינוך גרם לכך שבפועל התקיים בשנים האחרונות תהליך שבמסגרתו החלו בתי-ספר רבים של העדה החרדית, ובעיקר בתי-הספר לבנות, ללמד את תוכנית-היסוד.⁷⁶ ההסדר המשפטי שקדם לחוק העמיד את המדינה בנקודת פתיחה טובה יותר למשא-ומתן עם הציבור החרדי, ואילו החוק החדש סתם למעשה את הגולל על קיומו של משא-ומתן כזה, ואף מעורר את החשש לנסיגה בלימוד תוכנית-היסוד בבתי-ספר שכבר החלו לקיים לימודים אלה.

נוסף על כך, עיגון ההסדר בחקיקה ראשית מעניק לו כוח רב יותר וכן חסינות רבה יותר מפני תקיפה. אם בעבר הייתה הרשות המבצעת חופשייה לעשות פעולות על-מנת להטמיע ערכים ליברליים בחינוך החרדי ולעגנם בחוזרי מנכ"ל או בתקנות, כיום אין היא חופשייה לעשות כן.⁷⁷ לבסוף, לעיגון הפטור מליבה בחקיקה יש משמעות סמלית, שכן חקיקתו של

74 יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, חבר-הכנסת מיכאל מלכיאור, אמר דברים אלה מפורשות בדיון שנערך בכנסת בקריאות השנייה והשלישית של החוק: "כל שרי החינוך עד היום עשו את זה. אלא מה, הם עשו את זה בצורה לא מסודרת ולא חוקית. מה שאנחנו עושים כאן... זה להסדיר את העניין בחוק... אני חושב שיותר טוב לעשות דברים בחוק, גם אם אנחנו לא אוהבים אותם, מלעשות אותם בצורה בלתי חוקית..." "ד"כ התשס"ח 263.

75 נוסף על התהליכים שהתקיימו בעניין זה בתוך משרד החינוך, ניתן לציין עבודה מעמיקה ביותר שנעשתה במכון ון ליר, שבמסגרתה נבדקו באופן מקיף תוכניות הלימוד הקיימות בבתי-הספר של ארבעה מגזרים – ממלכתי, ממלכתי-דתי, ערבי וחרדי – ונעשה ניסיון להתחקות אחר המשותף להן. הרצאה מפי פרופ' נפתלי רוטנברג וליבת אבישי מיום 5.2.2009 (המחקר עתיד לראות אור בקרוב בספרם של ליבת אבישי ונפתלי רוטנברג אחדות מתוך שונות: ליבה חינוכית משותפת לילדי ישראל).

76 בבתי-ספר אלה הדברים נעשים רחוק מעין התקשורת, ובהסכמה, מתוך צרכים כלכליים-תעסוקתיים של הקהילה החרדית עצמה. דברים ברוח זו נאמרו על-ידי חבר-הכנסת משה גפני ביום-עיון בנושא הליבה שהתקיים ביום 8.4.2008 באוניברסיטת תל-אביב. ראו גם מרכז מידע ומחקר של הכנסת מסמך רקע לדיון בנושא תכנית הליבה (2003), וכן כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 388–391. מאידך גיסא, ההתנגדות להוראת לימודי חול בישיבות הקטנות, שבהן לומדים הנערים החרדים, חריפה הרבה יותר, ולכן יש הטוענים כי הלחץ ממילא לא היה מוביל לשינוי בעמדה זו. שם, בעמ' 397–398.

77 למשל, בשנת 2008 תוקנו גם תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, ק"ת התשס"ח 388, שבהן נקבע (בתק' 9) כי על-מנת לקבל את מלוא התקציב, מוסדות מוכרים נדרשים (נוסף על הוראת הליבה) לקיים מדיניות קבלה אינטגרטיבית, ובכלל זה לשלב ילדים בעלי יכולות למידה שונות ומשכבות חברתיות-כלכליות מגוונות. נקבע כי אם ממוצע הדירוג החברתי-הכלכלי של המוסד יסטה בצורה משמעותית מן הממוצע היישובי, יפגע תקצובו ב-10%. לסקירה מקיפה של המשמעות של הפעלת רפורמות בחינוך באמצעות חקיקה ראו דן גבתון "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל" תמורות בחינוך – קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים 407 (יובל דרור, דוד נבו ורנה שפירא עורכים, 2003).

חוק מבטאת באופן סמלי את הסכמתו של הרוב לתוכנו. לפיכך החוק מעניק למצב הקיים לגיטימציה ציבורית – בתי-הספר החרדיים פועלים כעת בחסותו של החוק, ולא בניגוד אליו, ולפיכך חשופים פחות לביקורת ציבורית.

ג. הגישות המרכזיות להתמודדות עם הדילמה הרב-תרבותית

לאחר שסקרתי בפירוט את ההסדר שיצר החוק, אפנה לנתח שתי גישות פרדיגמטיות להתמודדות עם חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות, וכן את הגישה שהייתה נהוגה בישראל עד לחקיקת החוק החדש. כפי שאראה, כל גישה מציעה איזון אחר בין האינטרסים והזכויות המונחים על הכף, ולפיכך גם אמצעי הגנה שונים לאינטרסים של המדינה בחינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות. הגישה הראשונה מתירה חינוך פרטי אשר נהנה מאוטונומיה רחבה אולם אינו זוכה כלל במימון מאת המדינה. גישה זו מאמצת מנגנון הגנה כמותי. הגישה השנייה מממנת חינוך דתי של קהילות שונות אולם מפקחת בצורה הדוקה על התכנים הנלמדים ועל הערכים שאליהם מחנכים. גישה זו משתמשת במנגנוני הגנה תוכניים. המצב המשפטי בישראל לפני חקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים התאפיין בהתניית מימון של בתי-הספר החרדיים בתנאי תוכן, ובכך היווה מודל-ביניים ששילב את שתי הגישות הפרדיגמטיות הללו.

חשוב לומר כי מדיניות חינוך בכל מדינה הינה דבר מורכב מאין כמותו, ועל-כן הצגת הגישות בעמודים הקרובים אינה מתימרת להיות ממצה. נוסף על כך, ההסדרים הספציפיים במדינות השונות שונים מאוד זה מזה, עקב התמודדותה של כל מדינה עם מציאות חברתית, כלכלית ומשפטית שונה ועם אילוצים פוליטיים שונים. לפיכך עשויים להיות הבדלים משמעותיים גם בין מדינות שמדיניות החינוך שלהן ניתנת לסיווג לאותה גישה פרדיגמטית. מדינה יכולה אף לאמץ מרכיבים משתי הגישות, וליצור מערכת מורכבת משלה. על-כן יהיה מדויק יותר לומר כי הגישות הפרדיגמטיות, יותר משנועדו לתעד מצב עניינים ממשי במדינה מסוימת, נועדו לתאר שני קצוות של ציר, שכל מדינה מתמקמת עליו על-פי צרכיה. מידת הפירוט שאנקוט ומידת הרגישות שאגלה לדקויות קשורות למטרת הצגתן של הגישות, שהינה צנועה למדי – כל גישה מציעה למדינות מנגנוני הגנה שונים על-מנת לשמור על האינטרסים החיוניים שלה, ומטרתה היא לחלץ מכל גישה את מנגנוני ההגנה שלה, לדון באופן תמציתי בגישה, על יתרונותיה וחסרונותיה, ואז להעריך אם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מעניק את מנגנוני ההגנה הללו למדינה.

1. גישה ראשונה: מיסוד נתיב של חינוך פרטי בצד אי-מימון על-ידי הציבור

הגישה הפרדיגמטית הראשונה מאפשרת חינוך פרטי על-פי רצון ההורים והקהילות, אולם חינוך זה אינו ממומן על-ידי המדינה. דוגמה להמחשת גישה זו היא מערכת החינוך

בארצות-הברית.⁷⁸ כאשר התפתחה מערכת החינוך הציבורית בארצות-הברית, החל בסוף המאה התשע-עשרה, נתפסה זו כפרויקט בעל חשיבות אזרחית מן המעלה הראשונה. כחברה שקיים בה אחוז גבוה של מהגרים, הוטרדו מעצבי המדיניות בסוגיית חוסנה של החברה האמריקאית ומהיכולת ליצור שפה, אתוס ומצע ערכי משותפים לבני הקהילות השונות המרכיבים אותה. החינוך הציבורי נתפס לפיכך כבעל תפקיד מכריע בתהליך בינויה של אומה אמריקאית חופשית ובחינוכם של האזרחים לערכים הליברליים המשותפים.⁷⁹ העובדה שבתי-הספר הציבוריים משותפים לכל גוני החברה נתפס כמאפיין בעל ערך חינוכי כשלעצמו, שכן הדרך הטובה ביותר לחנך לסובלנות היא על-ידי יצירת מפגש בלתי-אמצעי וקשר חברי בין בני-אדם מקבוצות שונות.⁸⁰

זהו ההסבר להתנגדותה החזקה של המערכת האמריקאית לקיומן של מערכות חינוך נפרדות לקהילות שונות. הדבר הגיע לשיא בחקיקת חוק במדינת אורגון שאסר כליל הקמת בתי-ספר פרטיים והפעלתם. חוק זה נפסל אומנם על-ידי בית-המשפט העליון של ארצות-הברית בפרשת *Pierce*,⁸¹ בנימוק שהוא פוגע בחופש ההתארגנות של ההורים ובזכותם לחנך את ילדיהם על-פי אמונתם, אולם יש בו כדי להעיד על העוינות העמוקה בארצות-הברית כלפי חינוך פרטי.⁸²

78 מדיניות החינוך האמריקאית עד לפני שני עשורים הדגימה גישה זו בצורה טובה, אולם בשני העשורים האחרונים התחוללו שינויים מרחיקי-לכת במדיניות החינוך האמריקאית, המקרבים אותה לגישה השנייה. ראו להלן את הטקסט הסמוך לה"ש 100–105.

79 MACEDO, לעיל ה"ש 16, פרק 2, ובמיוחד בעמ' 52–63; Carter, לעיל ה"ש 7, בעמ' 1204.

80 רעיון ה-Common School כורך בתוכו גם חינוך לערכים משותפים וגם בית-ספר המשרת את כל התלמידים יחדיו. ראו: Terence H. McLaughlin, *The Burdens and Dilemmas of Common Schooling, in CITIZENSHIP AND EDUCATION IN LIBERAL-DEMOCRATIC SOCIETIES: TEACHING FOR COSMOPOLITAN VALUES AND COLLECTIVE IDENTITIES* 121 (Kevin McDonough ed., 2003).

81 לעיל ה"ש 10.

82 באותה תקופה פסל בית-המשפט העליון גם חוק של מדינת נברסקה שאסר על בתי-ספר ללמד בשפה שאינה אנגלית. ראו פרשת *Meyer*, לעיל ה"ש 10. לניתוח פסקי-הדין על רקע התקופה ראו: MACEDO, לעיל ה"ש 16, בעמ' 94 ואילך; Frederick M. Hess, *Breaking the Mold: Charter Schools, Contract Schools and Voucher Plans, in AMERICAN EDUCATIONAL GOVERNANCE ON TRIAL: CHANGE AND CHALLENGES* 114, 116 (William L. Boyd & Debra Miretzky eds., 2003). יצוין כי בארצות-הברית השליטה בחינוך ומימונו נעשים באמצעות רשויות חינוך מקומיות ("school boards"), אשר נבחרות על-ידי התושבים ואינן מקבילות תמיד מבחינה גיאוגרפית לרשויות המקומיות. שליטה מקומית בחינוך מעניקה כוח רב לתושבים, ומכיוון שיש סגרגציה עמוקה בדיוור בארצות-הברית, תוכני החינוך הנקבעים ברמה המקומית יכולים לתת מענה לצורכיהן של קהילות מסוימות בתוך המערכת הציבורית, במגבלות איסור מיסוד הדת. לביקורת על השליטה המקומית בשל תרומתה להפרדה הגזעית (ד-ה-סגרגציה נעשית רק בתוך אזורי חינוך, ואינה חוצה אזורי חינוך) ולחוסר השוויון בחינוך (מימון החינוך נעשה מתקציב מקומי, ולכן בתי-ספר באזורים עשירים מקבלים יותר) ראו: Richard Thompson Ford, *Brown's Ghost*,

לנוכח הלכת *Pierce*, הורים רשאים לייסד ולנהל בתי-ספר פרטיים, אולם המדינה אינה משתתפת במימוןם של בתי-ספר אלה. זאת, בעיקר מכיוון שרוב בתי-הספר הפרטיים היו והינם בתי-ספר כנסייתיים, ובשל איסור מיסוד הדת אסור להעביר כספים מן הקופה הציבורית למוסדות דתיים. לפיכך האפשרות של חינוך פרטי נושאת עימה עלויות כלכליות גבוהות מאוד. באשר להסדרת פעולתם של בתי-הספר הפרטיים, תוכני הלימוד והעסקת המורים, נקבע בהלכת *Pierce* כי אין כל ספק שהמדינות רשאיות להסדיר באופן סביר את בתי-הספר הפרטיים, ולפקח על תוכנית הלימודים ועל המורים המלמדים בהם.⁸³ אולם, אף שאין ספק בדבר סמכותן של המדינות לעשות כן, בפועל הפיקוח על החינוך הפרטי חלש ביותר, ובמדינות מסוימות הוא אף אינו קיים כלל כעניין שבמדיניות. לפיכך בתי-ספר פרטיים פטורים על-פירוב מתכתיבי תוכן של המדינה.⁸⁴

יש לציין כי איסור המימון הציבורי של בתי-ספר דתיים אינו מקיף שירותים כגון הסעות לבתי-הספר הדתיים או חיבור של מבני החינוך שלהם לתשתיות.⁸⁵ אלה ניתנים לבתי-הספר הפרטיים כמו לבתי-הספר הציבוריים. כמו-כן, בתי-ספר פרטיים יכולים לקבל הנחות במס כפי שמקבלים ארגונים הפועלים למטרות ציבוריות.⁸⁶

117(5) HARV. L. REV. 1305 (2004); Molly S. McUsic, *The Future of Brown v. Board of Education: Economic Integration of the Public Schools*, 117(5) HARV. L. REV. 1334 (2004). לניתוח המצב בישראל בהקשר זה ראו ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" עיוני משפט כח 347 (2004).

פרשת *Pierce*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 534.
83 מידת הפיקוח והאופן המדויק שבו הוא נעשה משתנים ממדינה למדינה: יש מדינות שבהן בתי-הספר צריכים לקבל רשיון עסק, והם מפוקחים על-ידי מבחני רמה אקדמית; יש מדינות שבהן בתי-הספר יכולים לבחור להיות מפוקחים, ובתמורה להיות כשירים לתת תעודות (בדומה לתעודת-בגרות); ויש מדינות שבהן אין כל מנגנון רישוי או פיקוח על בתי-ספר פרטיים, וההנחה היא שמנגנוני השוק יפקחו על איכות החינוך הניתן בהם. ראו: Eric A. DeGroff, *State Regulation of Nonpublic Schools: Does the Tie Still Bind?* 2003 B.Y.U. EDUC. & L.J. 363. בהקשר זה ראוי לציין את פסק-הדין בעניין *Mozert*, לעיל ה"ש 5, שבו נקבע כי אין לפטור תלמידים ממשפחות נוצריות פונדמנטליסטיות מתוכנית הלימודים בקריאה. קביעה זו מובנת על רקע העובדה שלהורים יש האפשרות לעזוב את החינוך הציבורי ובכך להימנע מהחשיפה לתכנים הלא-רצויים.

85 ראו: *Everson v. Ewing Township*, 330 U.S. 1 (1947), שם נקבע כי שירותים ממשלתיים כלליים יכולים להינתן גם למוסדות דתיים, שכן אף שאין להשתמש בכוחה של המדינה כדי להעדיף דתות, אין להשתמש בכוחה גם כדי לפגוע בהן. השוו בג"ץ 8133/05 עיריית בית"ר עלית נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 16.10.2005) (להלן: עניין עיריית בית"ר עלית), שבו קבע בית-המשפט העליון כי אין למדינה חובה לממן את פרויקט ההזנה בבתי-ספר שאינם רשמיים.

86 *Macedo*, לעיל ה"ש 11, בעמ' 404–406. ראו בעניין זה: *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

בהעדר מימון ציבורי של החינוך הפרטי, רוב הילדים, כולל אלה המשתייכים לקהילות דתיות או תרבותיות מובחנות, לומדים במערכת החינוך הציבורית, וזו, מצידה, אמורה לחנך אזרחים טובים ועם זאת לאפשר לבני כל הקבוצות למצוא בה את מקומם. כך נוצר מנגנון הגנה כמותי לאינטרסים של המדינה: יהיו אומנם ילדים אשר לא יחונכו כראוי, אבל מספרם יהיה נמוך מכדי להציב סכנה של ממש לאינטרסים הללו.

מערכת חינוך ציבורית רחבה כזו נדרשת לקלוט תלמידים מקבוצות מיעוט דתיות ותרבותיות, ויכולה להתמודד עם אתגר זה באחת משתי דרכים: האחת היא ליצור תוכנית לימודים "רוזה" מבחינה ערכית, שתחנך לערכים הליברליים הבסיסיים ביותר אך תהיה ניטרלית ביחס לכל תוכן אחר, ובכך תאפשר לילדי כל הקבוצות התרבותיות להשתלב בחינוך הציבורי (כך בארצות-הברית); והאפשרות האחרת היא ליצור מערכת חינוך שהיא עצמה רב-תרבותית, קרי, נותנת קול לתרבויות ולדתות שונות – למשל, על-ידי שיתוף נציגים של קהילות שונות בקביעת תוכנית הלימודים או על-ידי קביעת זרמים או בתי-ספר נפרדים לילדי קהילות דתיות ותרבותיות שונות.⁸⁷

מערכת החינוך הציבורית בארצות-הברית היא מהסוג הראשון, כלומר, בתי-הספר מחויבים לניטרליות ביחסם לדת ולתפיסות טוב אחרות. במהלך השנים הושמעה ביקורת עיקשת על כך שבתי-הספר הציבוריים אינם ניטרליים, אלא מקדמים את תפיסת הטוב של הרוב.⁸⁸ טענות אלה באו לידי ביטוי בשורה של התדיינויות משפטיות ומאבקים ציבוריים סביב הוצאת תכנים ופרקטיקות שמקדמים תפיסות לא-ניטרליות, כגון הקראת התנ"ך,⁸⁹

87 על האפשרויות הללו ראו: Kenneth A. Strike, *Liberty, Democracy and Community: Legitimacy in Public Education, in AMERICAN EDUCATIONAL GOVERNANCE*, לעיל ה"ש 37, 82, 46–54. על חינוך רב-תרבותי נמתחה ביקורת בטענה כי אף-על-פי שהוא נותן קול לקבוצות מיעוט, הוא אינו מספק הגנה למיעוטים, שכן המנגנון הוא רובני, וקולם נותר מוחלש. נוסף על כך נטען כי המערכת מוגבלת ביכולתה להתייחס לכל הקולות, ולפיכך רק הקהילות הגדולות והממוסדות זוכות בקול. ראו, למשל: YEHUDI O. WEBSTER, AGAINST THE MULTICULTURAL AGENDA: A CRITICAL THINKING ALTERNATIVE ch. 1 (1997). קיומו של זרם ממלכתי-דתי במערכת החינוך הממלכתית בישראל יכול להדגים מערכת רב-תרבותית הכוללת הפרדה בבתי-ספר, כך שבת-ספר של כל זרם מנוהלים על-ידי הזרם עצמו. עם זאת, אי-אפשר להתייחס למערכת הממלכתית בישראל כאל מערכת רב-תרבותית מקיפה, שכן הקהילה הדתית הלאומית היא היחידה המיוצגת כזרם (הוספת הזרם המשלב אינה תורמת לקוהרנטיות של השיטה, שכן זרם זה אינו מייצג קהילה מובחנת בחברה הישראלית). לגבי הכרה בזרם חינוך ערבי ראו לעיל ה"ש 65 וכן להלן פרק ה. ניתן גם לטעון כי יש קושי עם מערכת כזאת, שכן על-מנת לחנך לערכים של סובלנות, אין די בלימוד על תרבויות אחרות באופן תיאורטי, אלא על החינוך הציבורי להיות משותף ולהפגיש ילדים מתרבויות שונות.

88 בתחילת המחלוקת סביב החינוך הציבורי בארצות-הברית, נשמעו הטענות מצד המיעוט הקתולי, שטען כי החינוך הציבורי מחנך לפרוטסטנטיות. כיום הטענות הן שהחינוך הציבורי מחנך לדת חילונית הומניסטית ("secular humanism"). ראו MACEDO, לעיל ה"ש 16; Stolzenberg, לעיל ה"ש 3.

89 MACEDO, לעיל ה"ש 16, במיוחד בעמ' 65–69.

הקדשת זמן של דממה להרהור או לתפילה,⁹⁰ תליית כרזה בכיתות ובה עשרת הדיברות,⁹¹ תוכניות לימודים שונות (לימוד אבולוציה,⁹² חשיפה לדרכי חיים שונות⁹³ וחינוך מיני⁹⁴), הצדעה לדגל⁹⁵ ועוד. מעניין כי מן העבר האחר יש גם ביקורת על כך שבתי-הספר האמריקאיים, מתוך חשש שיפגעו בניטרליות, התרוקנו כליל מערכים.⁹⁶ במקביל לטענה כי החינוך אינו ניטרלי דה-פקטו, נשמעה גם הטענה כי ניטרליות מהסוג הנדרש אינה יכולה להתקיים כלל, שכן כל חינוך טעון תמיד ערכית ופוליטית, ותכנון אינם הכרחיים, אלא תוצר של משא-ומתן פוליטי. לפיכך אין זה ראוי לחייב ילדים מקבוצת מיעוט דתית ללמוד בחינוך הציבורי,⁹⁷ ותחת זאת יש לממן בעבורם חינוך על-פי אמונתם. אולם בעוד שחלק ניכר מהמאבקים על הוצאת פרקטיקות דתיות מבתי-הספר זכו בהצלחה בסופו של דבר,⁹⁸ הדרישה למימון חינוך דתי לא נחלה הצלחה.⁹⁹ מעניין שבשנים האחרונות – דווקא בשל הביקורת הציבורית הגוברת על איכותו היורדה של החינוך הציבורי, ולא בשל היענות לתביעותיהן של קבוצות מיעוט – ניכר ריכוך של איסור העברת תקציבים לבתי-ספר פרטיים בארצות-הברית, ומדינות שונות הנהיגו רפורמות

-
- 90 ראו, למשל: Engel v. Vitale, 370 U.S. 421 (1962), שם נקבע כי קביעת זמן לתפילה, אף אם ניתן לפטור ממנה תלמידים לבקשת הוריהם, הינה מיסוד אסור של דת.
- 91 Stone v. Graham, 449 U.S. 39 (1980). בעניין זה קבע בית-המשפט כי חוק שחייב תלייה של עשרת הדיברות על הקיר מפר את התיקון הראשון לחוקה, שכן אין למעשה מטרה חילונית לגיטימית.
- 92 Edwards v. Aguillard, 482 U.S. 578 (1978), שם פסל בית-המשפט חוק שדרש לימוד של תפיסה דתית לגבי בריאת העולם כל אימת שמתייחסים לתיאוריית האבולוציה; Epperson v. Arkansas, 393 U.S. 97 (1968), שם בוטל חוק שאסר לימוד תיאוריות שלפיהן האדם התפתח ממין קדום, שכן האיסור מפר את חופש הדת ואת איסור מיסוד הדת; והשוו: Scopes v. State, 154 Tenn. 105, 289 S.W. 363 (1927).
- 93 עניין *Mozert*, לעיל ה"ש 5.
- 94 Cornwell v. State Board of Education, 314 F.Supp. 340 (1969), שם נדחתה עתירה נגד חוקתיותו של חוק-עזר במרילנד שחייב חינוך מיני בבתי-הספר. בית-המשפט קבע כי החוק אינו מהווה התערבות של המדינה בדת.
- 95 West Virginia State Board of Education v. Barnette, 319 U.S. 624 (1943). בפסק-דין זה נקבע כי חיוב תלמידים להצדיע לדגל פוגע בחופש הדת שלהם.
- 96 הגישה המקובלת בחינוך הציבורי בארצות-הברית להתמודדות עם סוגיות ערכיות היא באמצעות "הבהרת ערכים" ("values clarification"), שבמסגרתה המורים עוזרים לתלמידים לגבש, לנסח ולנמק את עמדותיהם שלהם, וליצור שיח ביניהם המבוסס על כבוד וסובלנות, מבלי לחנך לעמדה מסוימת. על גישה זו נמתחה ביקורת בטענה שהיא מחנכת לרלטיביזם מוסרי, שלפיו "כל עמדה היא כשרה". ראו MACEDO, לעיל ה"ש 16, בעמ' 122–125.
- 97 לניתוח מקיף של טענות אלה ראו Stolzenberg, לעיל ה"ש 3.
- 98 ראו לעיל ה"ש 89–91 וה"ש 95. לעומת זאת, העתירות שתקפו את תוכני הלימוד – כגון לימוד אבולוציה, חינוך מיני או חשיפה לדרכי חיים אחרות – לא צלחו בדרך-כלל. ראו לעיל ה"ש 92–94.
- 99 MACEDO, לעיל ה"ש 16, בעמ' 81–82.

בחינוך המאפשרות הזרמה של תקציבים ציבוריים לבתי-ספר פרטיים באמצעות שוכרי חינוך שילדים רשאים לממשם בבתי-ספר פרטיים או ציבוריים לפי בחירתם. תקיפה חוקתית של תוכנית מסוג זה, בטענה כי היא מפרה את איסור מיסוד הדת, נדחתה בבית-המשפט העליון.¹⁰⁰ על פסק-הדין נמתחה ביקורת, בין היתר בטענה שהתוצאה המעשית תהיה הגברת המשיכה של בתי-הספר הדתיים, בעיקר במקומות שבהם רמתם של בתי-הספר הציבוריים ירודה.¹⁰¹ ריכוך נוסף של איסור המימון הציבורי של בתי-ספר פרטיים בא לידי ביטוי בתופעה ההולכת ומתרחבת של בתי-ספר שְׁכָר (charter schools), שבמסגרתם בתי-ספר ציבוריים נמסרים לניהולם של גופים פרטיים, ביניהם גם גופים דתיים.¹⁰² לעת עתה תוכניות אלה מוגבלות עדיין מבחינת היקף התלמידים המשתתפים בהן,¹⁰³ אולם אם תוכניות אלה יגדלו והאפשרות לחינוך פרטי במימון המדינה תיהפך לזמינה, הדבר צפוי להגדיל את כמות התלמידים הלומדים בבתי-ספר אלה, ומדיניות החינוך בארצות-הברית תרחק עוד יותר מן הגישה הפרדיגמטית שתוארה. אם כך אכן יקרה, יישחק מנגנון ההגנה הכמותי וייהפך ללא-אפקטיבי, והדבר יניע את המדינות לנצל את סמכותן להסדיר את בתי-הספר הפרטיים ולפקח עליהם. נוסף על כך, מימון ציבורי גורר עימו ממילא מעורבות גדולה יותר של המדינה, בשל השימוש במכרזים, הצורך לקבוע אמות-מידה שוויוניות והצורך של בתי-הספר לדרוש על פעילותם.¹⁰⁴ כבר כעת, כדי להשתתף בתוכנית ולזכות בכספי השוברים, על בית-הספר להימנע מלהפלות בין תלמידים על רקע דת, בין היתר בקבלה לבית-הספר, וכן להימנע מלימוד תכנים גזעניים.¹⁰⁵ יש לשער כי מעורבותה של המדינה תגדל ככל שבתי-הספר הפרטיים יהוו נתח גדול יותר ממערכת החינוך.

- 100 Zelman v. Simmons-Harris, 536 U.S. 639 (2002) (להלן: עניין Zelman).
- 101 Moshe Cohen Eliya & Yoav Hammer, *An Argument from Democracy Against School Choice: A Critique of Zelman v. Simmons-Harris*, 49 LOY. L. REV. 859 (2003). כן ראו את דעת המיעוט של השופטים Breyer ו-Souter בעניין Zelman, לעיל ה"ש 100.
- 102 ראו, למשל, גבתון, לעיל ה"ש 77. לסקירה בדבר מעורבותם ההולכת וגוברת של גופים דתיים בהספקת חינוך ורווחה ראו: MARTHA MINOW, PARTNERS, NOT RIVALS PRIVATIZATION AND THE PUBLIC GOOD chs. 2, 3 (2002).
- 103 בשנת 2002 למדו רק 2% מכלל התלמידים בארצות-הברית בבתי-ספר המשתייכים לפרויקטים של בחירה ושְׁכָר. ראו Hess, לעיל ה"ש 82, בעמ' 131. ראו גם: James E. Ryan & Michael Heise, *The Political Economy of School Choice*, 111 YALE L.J. 2043 (2002).
- 104 ראו: Carolyn Herrington & France Fowler, *Rethinking the Role of States and Educational Governance*, in AMERICAN EDUCATIONAL GOVERNANCE, לעיל ה"ש 82, 271, 284.
- 105 איסור ההפליה על רקע דתי בבתי-הספר הפרטיים-הדתיים הללו הוא תנאי מכביד מאוד, שכן תלמידים שאינם משתייכים לעדה הדתית של בית-הספר רשאים לקבל פטור מלימודי הדת בבית-הספר. רבים מבתי-הספר הדתיים המשתתפים בתוכניות בארצות-הברית מעידים על עצמם כי הדת משולבת בכל תוכני הלימוד. מכך נובע שקבלת תלמידים לא-דתיים לבתי-ספר אלה תגרום לשינויים עמוקים יותר בבית-הספר, ואולי להיחלשות הפן הדתי שבהם. אין פלא, אם כן, שהיו בתי-ספר שכינו את כספי השוברים "גלולה מורעלת", וסירבו להשתתף

אם כן, הגישה הראשונה (חינוך פרטי ללא מימון ציבורי) מאפשרת אוטונומיה רבה להורים בהקמת בתי-ספר פרטיים ובניהולם, אולם מטילה עליהם את מימון בתי-הספר. הבעייתיות תתעורר כאשר הורים יחישו כי התוכן הנלמד בבית-הספר הציבורי מנוגד לאמונתם ופוגע בזכותם לחנך את ילדיהם על-פי דרכם, אך לא יוכלו לשאת בעלויות הכלכליות של החינוך הפרטי. נוסף על הפגיעה בחופש הדת ובזכות לשימור התרבות, תיגרם אז גם פגיעה בשוויון. נוסף על כך ניתן לטעון כי אם ניתן להצדיק, מטעמים ליברליים, את סירובו של אדם לשלוח את ילדיו לחינוך הציבורי (ולפיכך את בחירתו בחינוך הפרטי), אזי יש בכך כדי להצמיח תביעה למימון חינוך כזה, במיוחד כאשר סירוב לממן אותו ימנע בפועל את האפשרות לחינוך פרטי. בלא מימון כזה יעמוד האדם מול בחירה בלתי-אפשרית בין זכותו לחופש דת לבין זכותו להשתתף באופן שוויוני בשירות ציבורי.¹⁰⁶ מן הכיוון האחר גישה זו בעייתית שכן לא ברור כי העובדה שמספרם של הילדים שנותרים מחוץ למערכת הוא קטן מבטיחה את ההגנה על האינטרסים הציבוריים. אומנם, ככל שמדובר באינטרס של שימור המשטר הדמוקרטי, נראה כי הגנה כמותית הינה אפקטיבית, מכיוון שהסכנה לדמוקרטיה נוצרת רק כאשר כמות גדולה של אנשים אינם מאמינים בה. אולם יש נזקים אחרים שעלולים להיגרם כבר מן האדם הראשון שאינו מחונך כראוי (כגון נטל כלכלי בשל אנשים שאינם עובדים והסכנה הנשקפת מאנשים לא-סובלניים). הנתון הכמותי רלוונטי למידת הנזק, אך לא לעצם התקיימותו. למשתנה הכמותי אין משמעות גם ככל שמדובר בחובתה של המדינה לדאוג באמצעות החינוך לרווחתם של הילדים ולשמר להם זכות יציאה אפקטיבית מן הקהילה.

נוסף על כך, מכיוון שטיעון זה נוגע בתוצאות הרעות של חינוך פרטי, יש משמעות לא רק לגודלה של הקבוצה, אלא גם לשאלה אם מאפייניה של הקהילה אכן יוצרים סכנה למשטר הדמוקרטי. יש להבחין בין קהילה מתבדלת אשר אינה מנסה להשפיע על המדיניות הציבורית ואינה מממשת את מלוא זכויותיה האזרחיות, כגון קהילת בני האמיש בארצות-הברית, לבין קהילה אשר מעורבת בחיים הפוליטיים, נהנית ממכלול הזכויות האזרחיות ומנסה להשפיע על הספרה הציבורית, דוגמת הנוצרים הפונדמנטליסטים בארצות-הברית, ובמידה רבה גם החרדים בישראל. קהילות מן הסוג הראשון – אלה המתבדלות באורח

בתוכניות. ראו עניין *Zelman*, לעיל ה"ש 100, בעמ' 712–713; *School Vouchers, Religious Non-Profit Organizations and Liberal Public Values*, 75 CHI.-KENT. L. REV. 417, 436–439 (2000).

106 Michael W. McConnell, *The Selective Funding Problem: Abortions and Religious Schools*, 104 HARV. L. REV. 989, 1046–1047 (1991), לעיל ה"ש 11, בעמ' 385–386.

מקיף הכולל את הספירה הציבורית – מקיימות "אזרחות חלקית" בלבד, ולפיכך מאיימות במידה פחותה על האינטרסים של החברה בכללותה.¹⁰⁷

חיסרון נוסף של נתיב הסדרה זה הוא שגם אם יש הצדקה להותרת שוליים של חינוך פרטי שאינו בשליטת המדינה, גישה זו משרטטת את השוליים האלה באופן שגוי. זאת, משום שההבחנה בין מי שיוכל להתחנך בבית-ספר פרטי לבין מי שילמד בבית-ספר ציבורי נעשית על רקע יכולת כלכלית, ולא על רקע הצדקות מוסריות, כגון המידה שבה תיפגע דרך החיים של הקהילה על-ידי היחשפות לחינוך הציבורי. כלומר, תלמיד ממשפחה עשירה יוכל ללמוד בבית-ספר פרטי יוקרתי, אולם תלמיד מקבוצה דתית ייחודית יאלץ ללמוד בבית-ספר ציבורי. אם הטעם העיקרי להגנה על הזכות לחינוך פרטי הוא הגנה על חופש הדת או סובלנות כלפי תרבויות מיעוט, אזי שרטוט הגבולות באופן זה אינו מקדם את השגת היעד. זאת, אף שבת-ספר יוקרתיים המשרתים את האליטות לא יעוררו לרוב חשש באשר לחינוך לערכים לא-ליברליים או בנוגע להעדר יכולת להשתלב בשוק העבודה, ולכן הם מציבים בעיה פחותה לכאורה בפני המדינה הליברלית.¹⁰⁸

לסיכום, הגישה הראשונה מאפשרת חינוך פרטי אשר נהנה מאוטונומיה רחבה בבחירת תוכן החינוך אך אינו ממומן על-ידי המדינה. מנגנון ההגנה העיקרי בגישה זו הוא מספרם הנמוך של הילדים המקבלים חינוך לא-ליברלי, וזאת בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בחינוך הפרטי. בדרך-כלל קבוצות מיעוט לא-ליברליות אינן קבוצות עשירות, ולכן מערכות החינוך שלהן יישארו קטנות ושוליות.

מנגנון ההגנה המשני הקיים במערכת האמריקאית הוא סמכותה של המדינה להסדיר את החינוך הפרטי, במובן של פיקוח ממשי על התכנים הנלמדים בו ועל התנהלותו. אומנם,

107 ראו SPINNER, לעיל ה"ש 28, פרק 5, ובמיוחד בעמ' 97–112; וכן כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 382–383. כן ראו את דעת המיעוט של השופט חשין בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.5.2006) (להלן: בג"ץ התנועה לאיכות השלטון). פסק-הדין עוסק בחוקתיותו של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, ס"ח 521, המכונה "חוק טל". השופט חשין מתאר את מעורבותם של בני העדה החרדית בממשל ובפוליטיקה, וקובע כי בשל כך אין לפטור אותם מן החובות האזרחיות: "בעשותם את שהם עושים... בתובעם לעצמם את שהם תובעים; ובקבלם את שהם מקבלים; הוציאו עצמם בני העדה מרשות היחיד שלהם ובאו אל רשות הרבים. שלא כבני כת האימיש אשר נשארו ספונים ברשות היחיד, בני העדה סמוכים אל שולחן הקהל וזוכים הם להטבות מלוא-הטנא. ומי שיצא אל רשות הרבים ונהנה משררה ומהטבות ליחיד, חייב לנהוג כפי שנוהגים ברשות הרבים ולחוב בחובות שהרבים והיחיד חבים בהם" (שם, פס' 54 לפסק-דינו של השופט חשין).

שאלה נוספת היא אם ניתן להגדיר פטור שיחול על קבוצות מיעוט מסוימות, ולא על אחרות, בהתאם לאופיין ולמידת האיום שהן מציבות בפני האינטרס הציבורי, ואם אין בהבחנה כזאת חשש להפליה בעייתית המבוססת על תוכן (viewpoint).
108 לעומת זאת, בתי-ספר אלה בעייתיים בשל השפעתם השלילית על השוויון בחינוך.

מדינות רבות אינן עושות כיום שימוש נרחב בסמכות זו, אולם הסמכות קיימת, ואם יהיה צורך בכך, יוכלו המדינות להשתמש בה.

2. גישה שנייה: מימון חינוך פרטי לקהילות מיעוט על-ידי המדינה בצד חיוב בלימוד "תוכנית-הליכה"

הגישה השנייה לאיזון בין האינטרסים של המדינה הליברלית לבין האינטרסים של קבוצות המיעוט הלא-ליברליות שבתוכה היא מתן מימון ציבורי לחינוכם של ילדים בני קהילות מיעוט דתיות, תרבותיות או אתניות הלומדים בבתי-ספר פרטיים. בבסיסה של גישה זו עומדת התפיסה שחינוך הוא אחת הדרכים החשובות של קהילה להנחיל את תרבותה ואמונותיה, ולפיכך להבטיח את שגשוגה. קהילת מיעוט נתונה באיום על המשכיותה ועל שימור ייחודיותה, ולפיכך הזכות לשליטה בחינוך הילדים חשובה לגביה אף יותר. כאשר כל קהילה רשאית להקים מוסדות חינוך בעבור ילדיה, נוצר גיוון של מוסדות חינוך ודרכי חיים, ולגיוון זה כשלעצמו יש ערך על-פי התפיסה הליברלית. מכיוון שחינוך הוא שירות יקר ביותר, ומכיוון שמיעוטים דתיים, תרבותיים ולאומיים הם פעמים רבות קבוצות הנמצאות בשולי החברה גם מבחינת מעמדם הכלכלי, המדינה נוטלת על עצמה לממן את חינוכם של הילדים, בלי תלות בסוג בית-הספר שבו הם לומדים.

פרדיגמה זו, בצורתה הרחבה ביותר, עשויה לאפשר חינוך פרטי במימון ציבורי גם לקבוצות שמתגבשות סביב תפיסות חינוכיות (חינוך דמוקרטי, אנתרופוסופי) או סביב תוכניות לימודים ייחודיות (בתי-ספר אקולוגיים, בתי-ספר לאומנויות).¹⁰⁹ גבולות המימון של החינוך הפרטי ישורטטו על-פי ההצדקה שניתנת למימון החינוך הפרטי, כך שאם מדובר בהצדקה רבת-תרבותית, המימון יוגבל לחינוך המאפשר שונות תרבותית ודתית. אחת הבעיות המתעוררות בפרדיגמה מהסוג הזה היא נטייתן של קבוצות להשתמש בהצדקות התרבותיות הללו לשם הקמת בתי-ספר סגרגטיביים ויצירת היבדלות מעמדית בחינוך.

109 קיים קושי אמיתי לסווג מהו סוג הייחוד המצדיק הקמת בית-ספר נפרד. בהולנד, למשל, שבה בית-ספר פרטי ימומן על-ידי המדינה רק אם יפגין ייחוד, מתעוררים קשיים בשל הצורך של רשויות החינוך להעריך את מידת ייחודיותן של הקהילות המבקשות. ראו: Ben Vermeulen, *Regulating School Choice to Promote Civic Values: Constitutional and Political Issues in the Netherlands*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 31. לשאלה קשורה בדבר הגופים הרשאים להקים בתי-ספר, ובפרט בדבר הקמת בתי-ספר על-ידי גופים עסקיים, ראו: Chris Lubienski, *The Politics of "The Public" in Public Education* (presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, April 2002); David Beers & Jerry Ellig, *An Economic View of the Effectiveness of Public and Private Schools*, in PRIVATIZING EDUCATION AND EDUCATIONAL CHOICE: CONCEPTS, PLANS AND EXPERIENCES 19 (Simon Hakim, Paul Seidenstat & Gary W. Bowman eds., 1994).

בבסיס מחויבותה של המדינה למימון חינוך על-פי אמונת ההורים עומדת, בין היתר, התפיסה שהוצגה בביקורת על הגישה הראשונה, שלפיה אדם אינו צריך לעמוד מול דילמה המכריחה אותו לבחור בין זהותו ואמונתו לבין זכותו ליהנות משירות ציבורי שהמדינה מעניקה חנם לכל אזרחיה. אדם אינו צריך לסבול סנקציה כלכלית בשל העובדה שהוא מחזיק בתפיסת טוב מסוימת השונה מזו של הרוב.¹¹⁰ נוסף על כך, התומכים בתוכניות אלה מניחים כי מתן אפשרות להורים לבחור את בית-הספר שבו ילמדו ילדיהם יגרום גם לשיפור ברמה האקדמית של בתי-הספר, שכן בתי-ספר לא-טובים יתומצו להשתפר, שכן אם לא יעשו כן, הם ייסגרו.¹¹¹

יש לציין כי צורות שונות של מימון ציבורי של חינוך דתי פרטי נפוצות הרבה יותר מן המודל הראשון, שבו יש חירות רחבה ללא מימון ציבורי כלל, ומדינות ליברליות רבות בעולם מעניקות מימון ממשלתי לחינוך פרטי. במדינות מסוימות באירופה הזכות למימון ציבורי של החינוך הפרטי אף עוגנה בחוקת המדינה.¹¹² הדבר גרם לשגשוג של בתי-הספר

-
- 110 Thomas v. Review Bd., 450 U.S. 707, 716 (1981).
 111 במדינות רבות (ביניהן ארצות-הברית שהוזכרה קודם, וכן ישראל) הונהגו רפורמות של בחירת הורים בחינוך (school choice). רפורמות אלה רחבות מכפי שאני מתארת בחלק זה, שכן הן מקיפות גם בחירה בין בתי-ספר ציבוריים שונים, ולא רק בין בתי-ספר בעלי ייחוד דתי או תרבותי. בבסיסן של רפורמות אלה ניצבת התפיסה כי אפשרות הבחירה של הורים תגרום לתחרות בין בתי-הספר, שתוביל לשיפור רמת החינוך הניתנת. על בחירת הורים ראו: JOHN E. CHUBB & TERRY M. MOE, POLITICS, MARKETS AND AMERICA'S SCHOOLS (1990); פלור היימן ורנה שפירא "בחירת הורים בבתי-ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכות חינוך – המקרה של תל-אביב ולקחיו", תמורות בחינוך - קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים 77 (יובל דרור, דוד נבו ורנה שפירא עורכים, 2003); Beers & Ellig, לעיל ה"ש 109; גבתון, לעיל ה"ש 77. לסקירה השוואתית על בחירת הורים ראו EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36. לביקורת על שימוש בתחרות ובבחירה לשם שיפור החינוך ראו אורית איכילוב ואנדרה מזאוי "בחירה בחינוך ומשמעויותיה החברתיות בקהילה הערבית ביפו" מגמות לח 421, 423-421 (1997). לטענה כי בחירת הורים פוגעת בשוויון בחינוך ראו גבתון, לעיל ה"ש 42; יוסי דהאן ויוסי יונה "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי – בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג" יובל למערכת החינוך בישראל 163 (אלעד פלד עורך, 1999). לממצאים מארצות-הברית ראו: BRUCE FULLER & RICHARD F. ELMORE, WHO CHOOSES? WHO LOSES? CULTURE, INSTITUTIONS AND THE UNEQUAL EFFECTS OF SCHOOL CHOICE chs. 2, 3 (1996). מאנגליה ראו: CHRISTOPHER GREEN, THE PRIVATIZATION OF THE STATE EDUCATION: PUBLIC, PARTNERS, PRIVATE DEALINGS (2005). לממצאים מניו-זילנד ראו: HUGH LAUDER & DAVID HUGHES, TRADING IN FUTURES: WHY MARKETS IN EDUCATION DON'T WORK (1999) 42-62, 82-96.
- 112 Anne Bert Dijkstra, Jaap Dronkers & Sjoerd Karsten, ראו: *Private Schools as Public Provision for Education: School Choice and Market Forces in Netherlands*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 67; Jan De Groof, *Regulating School Choice in Belgium's Flemish Community*, in EDUCATING CITIZENS, שם, 156.

הדתיים, עד כדי כך שבבלגיה ובהולנד, למשל, יותר מ-70% מן התלמידים לומדים בבתי-ספר אשר מוקמים ומנוהלים על-ידי גופים פרטיים במימון המדינה.¹¹³ באנגליה, לצד בתי-הספר שבבעלות המדינה, בתי-ספר של דתות שונות זוכים בתמיכה כספית, לעיתים בשיעור זהה לזה שניתן לבתי-הספר של המדינה, בהתאם למידת השליטה שיש למדינה בבית-הספר, ובכלל זה במדיניות של קבלת התלמידים והעסקת המורים.¹¹⁴

מציאות חינוכית מבוזרת כל-כך מעוררת חשש ממשי מפני איבוד שליטה של המדינה באיכות החינוך ובתכנים הנלמדים, ובכך טמונה סכנה לאינטרס הציבורי. על-מנת להתמודד עם חשש זה, המדינות מאמצות צעד משלים, והוא רגולציה רבה ופיקוח הדוק על בתי-הספר בתחומים רבים, ביניהם הרמה האקדמית של בתי-הספר והישגי התלמידים, הערכים שאליהם מחנכים, הכשרת המורים, תהליכי קבלת התלמידים והיבטים נוספים של חיי בית-הספר.¹¹⁵

אם כן, בין תהליכים של ביזור חינוכי לבין התגבשותן של תוכניות-ליבה מחייבות יש קשר הדוק. כל עוד החינוך מסופק באופן ריכוזי על-ידי המדינה, ממילא תוכני החינוך שהתלמידים לומדים בכל בתי-הספר דומים, והחששות בדבר העדר לכידות חברתית ושותפות ערכית בקרב האזרחים העתידיים אינם מתעוררים. תהליכים של ביזור, המעניקים כוח לקהילות ולפרטים, מעוררים חשש באשר להצלחת החינוך האזרחי. על רקע חשש זה מתגבשים מנגנוני הגנה תוכניים, בעיקר תוכניות-הליכה ומנגנונים נוספים של שליטה ופיקוח, כגון מבחני רמה אחידים.

על-אף חשיבותם של אמצעים אלה להגשמת המטרות הציבוריות של החינוך, נקל לראות שהם פוגמים באטרקטיביות של גישה זו בעבור קהילות המיעוט, מכיוון שהאוטונומיה החינוכית מצומצמת יותר.¹¹⁶ הדבר פוגע כאמור באינטרסים של הקהילות אך גם בגיוון בין בתי-הספר, שהוא אחד העקרונות שבבסיס הגישה.¹¹⁷

113 De Groof ; לעיל ה"ש 112, לעיל ה"ש 112.
114 Philip Petchy, *Legal Issues for Faith Schools in England*, 10(2) ECC. L.J. 174 (2008);
Neville Harris, *Regulation, Choice and Basic Values in Education in England and Wales: A Legal Perspective*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 91.
115 Denis Meuret, *School Choice and Its Regulation in France*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 238, 247.
116 Richard W. Garnett, *Regulatory Strings and Religious Freedom: Requiring Private Schools to Promote Public Values*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 324. דוגמה קיצונית לכך היא חיובם של בתי-ספר פרטיים בצרפת המקבלים מימון ממשלתי ללמד תוכנית לימודים הזוהה לזו של בתי-הספר הציבוריים, ותכנים דתיים מהווים רק תוספת לתוכנית הלימודים הציבורית. ההבדלים הנותרים בין בתי-הספר הפרטיים והציבוריים מצומצמים מאוד: גובה התשלום שההורים משלמים, היכולת לבחור מורים והאווירה והאתוס של בית-הספר. ראו Meuret, לעיל ה"ש 115, בעמ' 246–250.
117 הגיוון נפגע גם מטעם נוסף, והוא שתקציב בית-הספר תלוי במספר התלמידים הרשומים אליו. כאשר יש ריבוי של בתי-ספר פרטיים, מתפתחת תחרות בין בתי-הספר על התלמידים

לסיכום, על-פי הפרדיגמה השנייה, המדינה מאפשרת להורים ולקהילות להקים בתי-ספר פרטיים המתאימים לתפיסתם הדתית והתרבותית, וממנת את החינוך בהם. מדיניות כזו מעודדת ריבוי של בתי-ספר פרטיים וביזור של החינוך משליטת המדינה לשליטה מקומית ומגזרית. על-מנת לשמר את השליטה של המדינה בתוכני החינוך ובאיכותו, המדינות משתמשות ברגולציה עבה, המקיפה נושאים מגוונים, החל בתוכנית הלימודים ובמבחני רמה אחידים, וכלה באמות-מידה להעסקת עובדי הוראה, לקבלת תלמידים ולכל תחומי החיים של בית-הספר. רגולציה זו מהווה אמצעי הגנה תוכני מפני הנזק שעלול להיגרם למדינה כתוצאה מכך שילדים מקבלים חינוך לא-ליברלי.

3. ישראל לפני חקיקת החוק: גישת-ביניים של התניית המימון

כפי שתואר לעיל, עד לחקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, בתי-ספר מוכרים ומוסדות "פטור" היו חייבים ללמד חלק מתוכנית-היסוד על-מנת לזכות בתקצוב חלקי מן המדינה. אומנם, מדיניות זו מעולם לא נאכפה כראוי בישראל, ובתי-הספר החרדיים תוקצבו מבלי שעמדו בתנאים שנקבעו, אך הדיון שלהלן יתייחס לאפשרויות שמנגנון של התניית מימון מציע.

התניית מימון מהווה אמצעי להפעלת לחץ כלכלי על קבוצות המפעילות בתי-ספר פרטיים, ובמסגרתה נקבע כי בית-ספר פרטי אשר ייטול על עצמו ללמד את תוכנית-הליבה יקבל הטבה כספית, ואילו בית-ספר שיימנע מכך לא יקבל את ההטבה הכספית. עיצובה המדויק של התניה יכול ללוש כמה פנים. ההתניה יכולה, באופן תיאורטי, להיות על מלוא סכום המימון (כלומר, בית-ספר שאינו מלמד ליבה לא יקבל מימון כלל, ובית-ספר שמלמד ליבה יקבל מימון מלא) או על חלק מן הסכום (כלומר, כל בתי-הספר מקבלים מימון מסוים, ובית-ספר שמלמד ליבה מקבל סכום נוסף; הסכום הנוסף יכול להשוות את תקצובו של בית-הספר הפרטי לזה של בית-הספר הציבורי או לשמור על פער לטובתו של בית-הספר הציבורי).¹¹⁸

הפוטנציאליים, והדבר גורם לבתי-ספר לאמץ תוכניות שעשויות להתאים לקבוצות רחבות יותר של תלמידים. פעמים רבות, לפיכך, הבחירה בבתי-הספר הפרטיים אינה מושתתת עוד על תפיסת-העולם הייחודית, אלא על הצטיינות אקדמית. ראו: Jaap Dronkers, *Do Public and Religious Schools Really Differ? Assessing the European Evidence*, in EDUCATING CITIZENS, לעיל ה"ש 36, 287. ראו גם דהאן ויונה, לעיל ה"ש 111.

118 כהן-אליה מקדם במאמרו דגם כזה של התניית מימון, שבו בתי-ספר פרטיים יקבלו מימון נמוך בלי תלות בלימודי ליבה, ולאחר-מכן יוכלו לקבל תוספת אם ילמדו ליבה. אולם גם לאחר קבלת התוספת יישמר עדיין יתרון לבתי-הספר הציבוריים. ראו כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 429. תוכניות השוברים בארצות-הברית, אשר מעניקות מימון ציבורי לבתי-ספר פרטיים, הינם מהסוג הראשון, כלומר, בתי-ספר שאינם עומדים בתנאים אינם משתתפים בתוכנית ואינם מקבלים מימון כלל. ראו Macedo, לעיל ה"ש 105.

מאחורי מדיניות אשר מתנה מימון עומדת הנחה אמפירית שלפיה קהילות מתקשות לממן לבדן את מערכות החינוך שלהן, ולפיכך יסכימו להתפשר על האוטונומיה החינוכית בתמורה להשתתפות המדינה במימון החינוך. ייתכן שיהיו קבוצות אשר יחליטו לוותר על המימון בתמורה לשמירה על האוטונומיה שלהן, אולם ההנחה היא כי מספרן של אלה יהיה קטן.

התניית המימון דומה בכך לגישה הראשונה, בשל השימוש בתמריץ כלכלי לשם יצירת מנגנון הגנה כמותי שיגביל את מספרם של התלמידים המקבלים חינוך לא-ליברלי. מאידך גיסא, התניית המימון דומה גם לגישה השנייה, שכן בתי-ספר שמקבלים מימון מן המדינה, גם אם הוא אינו שווה-ערך למימון החינוך הציבורי, מחויבים לתנאי תוכן כגון הוראת ליבה, פיקוח ועמידה בסטנדרטים אקדמיים מסוימים. ההבדל החשוב בין גישה זו לבין הגישה השנייה שהוצגה לעיל הוא היכולת לבחור להימנע מתנאי התוכן, תוך ויתור על מימון המדינה. באנגליה, למשל, עמידה בדרישות כגון קיום ביקורת אחת לכמה שנים, הכנת תלמידים לחיים האזרחיים ולימוד השפה האנגלית היא תנאי לרישוי, ולא למימון, ומי שמפעיל בית-ספר ללא רישיון עובר עברה פלילית.¹¹⁹ התניית מימון הינה, אם כן, מעין דגם-ביניים אשר מאמץ מנגנוני הגנה משני הסוגים.

התניית מימון היא אפשרות אטרקטיבית מאוד. היא נתפסת כפוגעת פחות בחירות מאשר חיוב ישיר בהוראת ליבה (הגישה השנייה), מכיוון שהיא משאירה אפשרות לאנשים לוותר על המימון ולהימנע מהוראת הליבה, אך היא מבטיחה כי הבחירה באפשרות זו תהיה נדירה, בשל תג המחיר הגבוה הנלווה אליה. התניית המימון גם פשוטה ליישום מכיוון שהיא מעניקה תמריץ למבקשי המימון לעמוד בתנאים שנקבעו, ולפיכך מפחיתה את עלויות הפיקוח. נוסף על כך, היא אינה מחייבת, כתנאי למימון, שהחינוך יהיה מדינתי (הגישה הראשונה), ומאפשרת לקהילה לקיים מערכת חינוך פרטית ונפרדת ובכל-זאת לקבל סיוע כלכלי מאת המדינה.¹²⁰

חסרונה הבולט של השיטה הוא שאנשים שאינם יכולים לספק חינוך לילדיהם לא תמיכה מן המדינה יהיו חייבים לשלוח את ילדיהם לבתי-ספר ציבוריים או לבתי-ספר שמלמדים ליבה.¹²¹ בעבור אלה, התניית המימון שקולה לכפיית ליבה.¹²² מאידך גיסא,

119 Harris, לעיל ה"ש 114. גם בישראל קיום בית-ספר ללא רישיון הינו עברה פלילית. כמו-כן, מבחינה משפטית, ניתן להתנות רישיון בלימוד תוכנית-היסוד (ראו ס' 33, 9 ו-28 (א) לחוק הפיקוח). עם זאת, כפי שתואר לעיל, מדיניות החינוך בישראל וכן ההתדיינויות המשפטיות מתייחסות ללימוד תוכנית-היסוד כתנאי למימון, ולא כתנאי לרישוי.

120 כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 417-430.

121 זאת, בהינתן שיש חובת חינוך, משום שאם אין חובה (שמגובה בסנקציה פלילית) לשלוח את הילדים לבית-הספר, ניתן לטעון כי ההורה אינו חייב לשלוח את ילדו לבית-ספר אם בית-הספר אינו לרוחו.

122 ראו Cohen Eliya, לעיל ה"ש 32; Macedo, לעיל ה"ש 11.

התניית המימון תהיה אפקטיבית במידה פחותה, אם בכלל, ככל שההורים (או הקהילה) אמידים יותר. לפיכך התניית מימון אינה יוצרת קשר בין המידה שבה מוצדק לתת לקהילה שליטה בתוכני הלימוד לבין המידה שבה הדבר מתאפשר תחת משטר זה.

נוסף על כך, אני סבורה כי על-מנת שהערמת קשיים כלכליים על בתי-ספר פרטיים (בין על-ידי אי-הענקת מימון כלל ובין על-ידי התניית המימון) תעלה בקנה אחד עם החובה לנהוג בהגינות, על מערכת החינוך הציבורית לספק שירות לתלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות בצורה שתכבד את זהותם ואמונותיהם. מכיוון שבתי-הספר הממלכתיים בישראל אינם מתיימרים להיות ניטרליים מבחינה דתית וערכית, ואינם משרתים ילדים בני דתות שונות ולאומים שונים, הם אינם מהווים אפשרות חינוכית ראויה בעבור ילדים אלה. לפיכך ההתייחסות לבחירתם של הורים חרדים לשלוח את ילדיהם לבית-ספר חרדי כאל החלטה חופשית (משמע, כאל הכרעה בין כמה אפשרויות) מעידה על חוסר הבנה ביחס לתפיסת-עולמם של חברי קבוצה זו.¹²³

זאת ועוד, על-מנת שהתניית המימון תשיג את מטרתה, על מעצביה להביא בחשבון נתונים אמפיריים על הקהילות הרלוונטיות, על יכולותיהן הכלכליות ועל הסיכוי שאלה יהיו מוכנות להיכנע לתכתיבי תוכן בתמורה למימון. יש גם לגבותה ביכולת לפקח שתוכנית-הליכה אכן נלמדת בצורה אפקטיבית, וכי אין מלמדים תכנים הנוגדים את ערכיה. בישראל לא התקיימו התנאים הללו. ראשית, מעולם לא נאכפה החובה ללמד ליבה בבתי-הספר החרדיים, ותקצובם של בתי-הספר לא נפגע בשל כך. באשר ליכולתם של בתי-הספר להתקיים בלי מימון כלל, הלחץ שנוצר מצד הציבור החרדי סביב החוק החדש וכן ההתדיינויות בעבר מעידים כי איום בהפסקת תקצובם של בתי-הספר החרדיים אכן מהווה איום משמעותי על יכולתם של החרדים לקיים חינוך עצמאי. עם זאת, יש קולות הטוענים כי גם אילו איימה המדינה להפסיק לחלוטין את מימון הישיבות הקטנות, לא היה הדבר מניע אותן ללמד את תוכנית-הליבה.¹²⁴

אולם ניתן לטעון כי אף אם התניית המימון אינה אפקטיבית – כלומר, לא תביא לידי כך שתלמידים רבים יותר ילמדו את תוכנית-הליבה הרלוונטית – יש לה עדיין ערך, מכיוון שהמדינה מחויבת להבטיח כי תקציבים ציבוריים מגיעים למוסדות שמקיימים את הערכים

123 בכך בתי-הספר הממלכתיים בישראל שונים מבתי-הספר הציבוריים בארצות-הברית, למשל. לפסק-דין המשקף את הגישה שלפיה הורים חרדים בוחרים לשלוח את ילדיהם לחינוך שאינו חינוך ממלכתי, ראו עניין עיריית בית"ר עלית, לעיל ה"ש 85; בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד נ' שר החינוך, פ"ד נד (3) 69 (2000); Hammer & Dahan, לעיל ה"ש 24.

124 ראו כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 398, 428.

הציבוריים.¹²⁵ נוסף על כך, על-ידי הקצאה כלכלית המדינה מביעה תמיכה במוסד ובתוכן שהוא מייצג.¹²⁶

יצוין כי יש תמריצים נוספים מלבד תמריצים כלכליים שמדינה יכולה להעניק בתמורה להוראת הליכה. למשל, במדינות מסוימות בארצות-הברית בתי-הספר הפרטיים אינם מחויבים לפתוח את שעריהם לפיקוחה של המדינה, אולם אם יעשו כן, הם יקבלו את הזכות להעניק לתלמידיהם תעודות מוכרות (דיפלומות, כגון תעודת-בגרות).¹²⁷ התניה כזאת עשויה להיות אפקטיבית במקרים מסוימים, כאשר בני הקהילה מעוניינים להשתלב בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה בחברה הכללית, אולם היא תהיה נטולת ערך ביחס לקהילה מסתגרת אשר אינה מעוניינת שחבריה יוכלו להשתלב בעולם החיצוני.

4. סיכום-ביניים

עד כה הצגתי כמה פתרונות שונים לדילמת חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות. הפרדיגמה הראשונה היא אי-מימון של בתי-ספר פרטיים. פרדיגמה זו מגינה על האינטרסים החברתיים בחינוך על-ידי כך שהיא יוצרת תמריץ כלכלי לאנשים לחנך את ילדיהם באופן שעולה בקנה אחד עם האינטרסים החברתיים בחינוך. אומנם נותרת להורים בררה להימנע מחינוך כזה, ולהשאיר בידיהם אוטונומיה רחבה ביחס לחינוך ילדיהם, אולם העלות הגבוהה של אפשרות זאת גורמת לכך שהתופעה נשארת שולית. שיטות אלה מספקות, אם כן, מנגנוני הגנה כמותיים. הפרדיגמה השנייה היא מדיניות של מימון ציבורי של חינוך דתי-פרטי על-פי אמונת ההורים. פרדיגמה זו מאפשרת את פריחתם של בתי-ספר פרטיים, אולם משתמשת בכוחה הכופה של המדינה לשם הטלת הגבלות על בתי-הספר, כגון תוכניות-ליבה, מבחנים אחידים וכללים בדבר העסקת מורים ובחירת תלמידים. אמצעים אלה מספקים מנגנוני הגנה תוכניים. כאמור, מדינות שונות עשויות לעצב מדיניות חינוך מורכבת, אשר מאמצת גישה מסוימת באופן חלקי או יוצרת עירוב של מרכיבים משתי

125 Macedo, לעיל, ה"ש 11, בעמ' 417-418; Macedo, לעיל ה"ש 105, בעמ' 441-442. אומנם גם מתן רישיון על-ידי המדינה יכול להיתפס כמתן לגיטימציה, אולם הוא נתפס כניטרלי יותר. אין זה מקרי, לפיכך, שעיקר המאבקים הציבוריים והמשפטיים התמקדו בסוגיית המימון, ולא ברישוי בתי-ספר, אף שמבחינה משפטית גרידא הדבר היה אפשרי.

127 לעניין דומה ראו: Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers, 31 S.C.C. [2001]. באותו עניין דן בית-המשפט העליון הקנדי בדחיית בקשתה של אוניברסיטה פרטית נוצרית לאישור תוכנית להכשרת מורים שתזוה את בוגריה בדיפלומה שתאפשר להם ללמד בבתי-ספר ציבוריים, בשל העובדה שהמכללה מחתימה את תלמידיה ועובדיה על התחייבות להימנע ממעשים האסורים על-פי הדת הנוצרית, ביניהם פעילות הומוסקסואלית. ראו גם DeGroff, לעיל ה"ש 84.

הגישות. המדיניות בישראל לפני חקיקת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים היא דוגמה (לכאורית) לדגם מעורב מסוג זה.¹²⁸

ניתוח הגישות השונות מספק כמה תובנות חשובות בהקשר הישראלי. ראשית, קיימת הסכמה נרחבת על כך שלמדינה ליברלית יש זכות (ואחריות) להתערב בחינוכם של ילדים, גם כאשר התערבות זו מנוגדת לרצון ההורים, בשל האינטרסים החינוכיים של המדינה. הגישות השונות אינן חלוקות על כך שייכתנו מקרים שבהם ראוי שהמדינה תתערב בחינוך ילדים בניגוד לרצון הוריהם, אלא בשאלה כיצד יש לעצב את ההתערבות הזאת. לפיכך חשוב להכיר בכך שהפגיעה באינטרסים של בני קבוצת מיעוט לא-ליברלית הנגרמת כתוצאה מפעולה (או הימנעות מפעולה) של המדינה בנוגע לחינוך אינה פסולה כשלעצמה. שנית, הבחירה בפרדיגמה מסוימת, או בהסדר המשלב מרכיבים מן הפרדיגמות השונות, צריכה להיעשות בהתאם לנסיבות המיוחדות של המדינה הספציפית. בהקשר זה דומה כי הבחנה חדה בין בתי-ספר ציבוריים לבין בתי-ספר פרטיים-דתיים אשר אינם מקבלים מימון כלל (הפרדיגמה הראשונה) מתאימה למדינה שבה ההפרדה בין דת ומדינה מקובלת ומושרשת בכל תחומי החיים. כאמור, אפילו בארצות-הברית, על-אף המסורת החוקתית בעניין זה, מתקשים להצדיק את ההפרדה החדה, ובשנים האחרונות היא הולכת ומיטשטשת.¹²⁹ בישראל, שבה דת ומדינה כרוכים זה בזה, ובתי-ספר ממלכתיים (דתיים וחילוניים כאחד) מלמדים תנ"ך ולימודי יהדות נוספים כחלק מתוכנית-היסוד, הבחנה חדה כזו אינה מתאימה למערכת. נוסף על כך, העובדה שמאות בתי-ספר פרטיים-דתיים קיימים ומקבלים מימון זה שנים, מחד גיסא, והעובדה שמערכת החינוך הציבורית אינה ערוכה לספק חינוך לילדים בני העדה החרדית, מאידך גיסא, פוגעות בלגיטימיות של שלילת מימון מבתי-ספר פרטיים של בני העדה החרדית.

הפרדיגמה השנייה, שהיא גם המקובלת יותר בעולם, יכולה להשתלב באופן טבעי יותר במערכת הקיימת בארץ, בשל המסורת הקיימת בישראל של מימון חינוך דתי. עם זאת, היא אינה נטולת קשיים. ראשית, היא מטילה נטל כלכלי כבד על המדינה, הנדרשת לממן חינוך פרטי אשר אינו מגשים תמיד את הערכים והאינטרסים של המדינה. מתן אפשרות להורים להקים בתי-ספר שיגשימו את ערכיהם מעודד הקמה של בתי-ספר קטנים ומגזריים, דבר המייקר את החינוך עוד יותר. נוסף על כך, פרדיגמה זו אינה פותרת את בעיית הפיקוח על תוכני הלימוד בבתי-הספר של קהילות מיעוט לא-ליברליות. גם אם יקבלו בתי-הספר על עצמם את תוכנית-הליבה, החינוך הערכי עלול לא להיות אפקטיבי. מימון בתי-ספר של קהילות לא-ליברליות יאפשר את פריחתם, ולנוכח החששות הללו בדבר האפקטיביות של

128 הטעם לכך שמדובר בדוגמה לכאורית בלבד הוא שהמדיניות מעולם לא יושמה כראוי על בתי-הספר החרדיים, כאמור.

129 MINOW, לעיל ה"ש 102.

הפיקוח המדינתי, נשאלת השאלה אם מימון כזה רצוי. לבסוף, פרדיגמה זו כרוכה באכיפה ישירה של לימודי הליכה, וככזו היא עלולה להיתקל בהתנגדות. אם כן, נראה לי כי מדיניות חינוך הקרובה יותר לגישה השנייה מתאימה יותר למערכת החינוך בישראל. עם זאת, אין ברצוני להכריע בשאלה מהי מדיניות החינוך הטובה ביותר, שכן זו אינה שאלה נורמטיבית-משפטית בלבד, ולשם מתן מענה כולל לה יש צורך במחקר אמפירי חינוכי. מאמר זה מתמקד אפוא בשאלה אם מדיניות החינוך הנוכחית היא לגיטימית מבחינה נורמטיבית, ולא אם היא הטובה ביותר. מן הסקירה שלעיל עולה כי מדיניות לגיטימית יכולה ללבוש צורות שונות – כשל אחת הפרדיגמות או שילוב של מרכיבים משתייהן – כל עוד לצד מתן חינוך הולם לקהילות המיעוט היא משמרת מנגנונים להגנה על האינטרס הציבורי. כעת אשוב לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, ואטען כי חוק זה אינו מציע מנגנוני הגנה כאלה, ולכן אינו מהווה הסדרה לגיטימית לסוגיית חינוכם של ילדים בני קהילה לא-ליברלית.

ד. האם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מספק מנגנוני הגנה?

1. מנגנוני הגנה כמותיים

החוק מעניק לבתי-ספר חרדיים שיוכרו כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מימון בגובה 60%. מימון זה נמוך מהמימון הניתן לבתי-הספר המוכרים, אך גבוה מזה הניתן למוסדות ה"פטור"¹³⁰. מימון בשיעור זה אינו מהווה, כדבר שבעובדה, מנגנון הגנה כמותי. ההוכחה הטובה ביותר לכך היא העובדה שהקבוצה החרדית היא שיזמה וקידמה את הצעת החוק, כך שברור שהחרדים סבורים כי מימון בשיעור זה יאפשר לבתי-הספר להתקיים מבלי ללמד את תוכנית-היסוד.¹³¹ מספר התלמידים הלומדים לימודי ליבה לא רק שלא צפוי לעלות בעקבות חקיקת החוק, אלא שייכתן שיקרה תהליך הפוך, ובתי-ספר אשר לימדו בעבר חלק מתוכנית-היסוד (או בתי-ספר שהיו מתפשרים ועושים כן אילולא חוק החוק) יוכרו כעת כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים ולא ילמדו ליבה. כאשר יש חפיפה בין ממדי הקבוצה הדתית לבין מספר הלומדים בבתי-הספר הפרטיים שאינם מלמדים ליבה, התמריץ אינו

130 כאמור, מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מקבלים תקצוב בגובה 75% מהתקצוב הניתן לחינוך הרשמי, ואילו מוסדות ה"פטור" מקבלים תקצוב בגובה 55% מתקצובו של החינוך הרשמי.

131 המנהיגים החרדים מתייחסים לחוק כאל הצלחה מסחררת, וזאת בלשון המעטה. יושב-ראש ש"ס אלי ישי צוטט באומרו ברדיו "קול חי": "ברוך שעשה לנו נס... זה היום עשה השם, נגילה ונשמחה בו..." פרשנים פוליטיים חרדים אף הגדירו את החוק כ"חוק השני בחשיבותו אחרי חוק טל". ראו אילן וזרחיה, לעיל ה"ש 49.

אפקטיבי, שכן הוא אינו מעודד שום תלמיד מתוך הקבוצה ללמוד בבית-ספר המלמד ליבה.¹³²

אולם אם התמריץ אינו אפקטיבי, אזי עלול להתעורר קושי חוקתי להצדיק את המימון המופחת הניתן למוסדות החינוך התרבותיים הייחודיים בהשוואה לחינוך הממלכתי. לכאורה, נציגי החרדים יוכלו לטעון כי אם ההצדקה למימון חלקי היא יצירת תמריץ ללימודי ליבה, אזי אמצעי זה אינו מתאים למימוש המטרה, ולפיכך מדובר בהפליה אשר אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה.¹³³ מאידך גיסא, אין זה ברור כלל כי למדינה יש חובה לממן באופן שווה גופים פרטיים שאינם מקדמים את הערכים הציבוריים.¹³⁴

אם כן, תקצוב חלקי של מוסדות החינוך התרבותיים הייחודיים אינו מהווה כשלעצמו מנגנון הגנה כמותי, שכן הוא אינו מצמצם את מספרם של הילדים הלומדים בבתי-ספר אלה. מאידך גיסא, מספרם של הילדים הלומדים בבתי-הספר החרדיים מוגבל מראש, שכן אין זה סביר שילדים רבים שאינם חרדים יעדיפו ללמוד בבתי-ספר אלה, אשר אינם מציינים את בוגריהם בתעודת-בגרות. בכך המצב שונה מבתי-הספר הנוצריים-הדתיים בחוץ-לארץ, המהווים אפשרות חינוכית מפתה גם בעבור משפחות לא-דתיות, בשל רמתם האקדמית הגבוהה.¹³⁵

האם הגבלתם של בתי-ספר אלה לגודלה של הקהילה החרדית מהווה כשלעצמה מנגנון הגנה כמותי? לדעתי, התשובה שלילית. בבתי-הספר העל-יסודיים החרדיים לומדים יותר מ-20% מכלל התלמידים היהודים בגיל זה, ובסך-הכל כ-56,000 תלמידים.¹³⁶ גם אם בתי-

132 לאפשרות של החלת החוק על קבוצות נוספות ראו להלן בפרק ה.
133 אחד ממבחני-המשנה של המידתיות החוקתית הוא קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי לבין התכלית. ראו דליה דורנר "מידתיות" ספר ברנזון כרך ב 281, 289 (אהרן ברק וחיים ברנזון עורכים, 2000); בג"ץ 1030/99 אורון נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640, 665-666 (2002). ראו גם כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 423. מאידך גיסא, ניתן להסביר את המימון החלקי גם בדרכים אחרות – למשל, כנובע מכך שמימון המדינה הוא מעין "דוברות" של המדינה. טענה כזו עומדת בעינה גם אם המימון אינו אפקטיבי כתמריץ.

134 ראו Macedo, לעיל ה"ש 11.

135 במחקרה מצאה ורדה שיפר כי קצב הגידול של מוסדות "מעייני החינוך התורני" עולה באופן משמעותי על קצב הגידול של האוכלוסייה שממנה באים תלמידי הרשת, ומכך הסיקה כי הורים לא-חרדים שולחים את ילדיהם למוסדות החינוך של "מעייני החינוך התורני". ראו שיפר, לעיל ה"ש 70, בעמ' 10. עם זאת, חשוב להדגיש, ראשית, כי מחקרה של שיפר עוסק בחינוך היסודי, ולא בחינוך העל-יסודי, ושנית, כי "מעייני החינוך התורני" היא רשת שהחינוך הניתן בה מסוגר פחות וכולל לימודי חול. נראה כי מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אשר אינם מלמדים לימודי חול לא ימשכו אליהם תלמידים מסורתיים רבים. יתר על כן, הסיכוי שתלמידים מסוג זה יתקבלו לבתי-ספר אלה הוא קלוש, שכן בתי-הספר רשאים לסרב לקבל תלמידים שאורח חייהם אינו מתאים לזה המאפיין אותם.

136 יצוין כי האומדן של מספר התלמידים בחינוך העל-יסודי הלומדים בבתי-ספר חרדיים מסוגים שונים אינו מדויק, וכי בפרסומים שונים יש התייחסות למספרים שונים במעט. הדבר נובע,

הספר העל-יסודיים לבנות ימשיכו ללמד לימודי חול, עדיין כמחצית התלמידים עלולים לא ללמוד לימודי-ליבה בבית-הספר העל-יסודי. בהתחשב בעובדה שמדובר בקבוצה שקצב הגידול הטבעי שלה גדול במיוחד, מספר זה צפוי לעלות בהתמדה.¹³⁷ בניסיון להכריע אם מספר התלמידים שלא יקבלו חינוך לערכים ליברליים הוא כזה היוצר איום על טובת הציבור, יש לייחס משקל לעובדה שהחברה החרדית דוגלת אומנם בהתבדלות חברתית ותרבותית מהחברה בישראל, אבל היא אינה מתבדלת מבחינה פוליטית כלל וכלל. החברה החרדית מעורבת בפוליטיקה הישראלית, עושה שימוש במנגנונים הדמוקרטיים על-מנת לקדם את ענייניה ותפיסת-עולמה, וחשוב מכך – מעוניינת להחיל את תפיסת-עולמה על הספֵרה הציבורית בישראל. לפיכך, אף אם אין איום מיידי על עצם קיומה של הדמוקרטיה, העובדה שקבוצה זו אינה מחונכת לערכי-ליבה אזרחיים מעוררת דאגה רבה, ובצדק.¹³⁸

נוסף על כך, להבדיל מקבוצה דוגמת האמיש, הקהילה החרדית, אף שיש לה מוסדות עזרה הדדית, אינה נמנעת ממימוש זכויות סוציאליות שהמדינה מעניקה לאזרחיה, ביניהן קצבאות ילדים, קצבאות זקנה וקצבאות נכות. גם במובן זה אי-אפשר לראות בקבוצה זו

ככל הנראה, מן הקושי באיסוף הנתונים ביחס לחינוך העל-יסודי בקהילה החרדית, הנגרם בשל ריבוי הבעלויות והמעמד השונה של מוסדות החינוך השונים. כמובן, חלק מהבנים החרדים לומדים החל בגיל שבע-עשרה במסגרת ישיבה גבוהה, שם הם לומדים יחד עם תלמידים בוגרים וממומנים מכספי משרד הדתות. דבר זה מקשה אף הוא על איסוף נתונים מדויקים. ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב מערכת מידע ניהולי חינוכי www.education.gov.il/mamnach (27.11.2007). כן ראו משרד החינוך לשם ההשוואה, בשנת 1970 למדו בחינוך החרדי 3.7% מן התלמידים היהודים בחינוך העל-יסודי בלבד. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 59 לוח 8.12 (2008) www.cbs.gov.il/energy/cw_usr_view_SHTML?ID=668.

137 לא למותר לציין כי החשש אינו תיאורטי גרידא, וכי כבר התרחשו התנגשויות אלימות סביב השליטה בספֵרה הציבורית בישראל – למשל, סביב סגירת כבישים בשבת או קיום מצעד הגאווה בירושלים. חינוך לערכים כגון סובלנות והידברות נועד לגרום לכך שמחלוקות סביב אמונה דתית ומוסרית לא יידרדרו לעימות אליים. על הפגנות השבת ראו יהונתן ליס "גל נוסף של אלימות חרדים בירושלים" וואלה 22.2.2004 news.walla.co.il/?w=90/508554. על ההתנגדות למצעד הגאווה ראו אפרת וייס ואבירם זינו "8 פצועים ו-24 עצורים בעימותים בין חרדים ושוטרים" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3414073,00.html) 17.6.2007 www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3414073,00.html.

138 מובן שאיני טוענת כי בקרב קבוצות אשר חונכו לערכים ליברליים אין אלימות. חינוך לערכים ליברליים יכול להעמיק את הסובלנות לדעות אחרות ולאמונות אחרות, אך אינו מהווה מרשם בטוח לכך. עם זאת, יש לשים לב לאופיין המיוחד של ההתנגשויות עם האוכלוסייה החרדית, הנובעות מהתנגדות ומחוסר סובלנות כלפי צורת החיים של אנשים אחרים.

מעין "אזרחים חלקיים" שניתן לפטור אותם מחינוך שיבטיח את האינטרסים החברתיים והכלכליים הבסיסיים של החברה.¹³⁹ לבסוף, כפי שציינתי לעיל, מנגנוני הגנה כמותיים אינם אפקטיביים כאשר מדובר בנוזקים המתגבשים החל בילד הראשון שאינו מחונך לערכים ליברליים. בנוזקים מסוג זה, כמות הילדים משפיעה על היקף הנוזק, אך לא על עצם התרחשותו. לכן אני סבורה שהחוק אינו מעניק למדינה מנגנון הגנה כמותי מפני הנוזקים שבחינוך הלא-ליברלי העתיד להינתן במוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים חרדיים. כעת נברר אם החוק מעניק למדינה מנגנוני הגנה תוכניים.

2. מנגנוני הגנה תוכניים

כפי שתואר בתחילת המאמר, החוק מטיל הגבלות תוכן מצומצמות בלבד על מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. אסור שתוכנית הלימודים או אורח החיים בבית-הספר יהיו מנוגדים לערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ואסור שבית-הספר ינהל או יסבול הסתה נגד המדינה או יפלה תלמידים. כמו-כן חל איסור להעסיק מורה אשר בהתנהגותו יש משום השפעה מזיקה על התלמידים.¹⁴⁰ תנאים אלה אינם תנאים למימון, אלא תנאים לרישוי, כלומר, הסנקציה המוטלת על בתי-ספר שאינם מקיימים תנאים אלה היא סגירת בית-הספר. מאידך גיסא, תנאים אלה מהווים רשימה סגורה של תנאים לרישוי, וזאת להבדיל מהמצב החוקי ששרר לפני החוק, שבו לשר הייתה סמכות לקבוע תנאים הקשורים לתוכנית הלימודים בבתי-ספר שאינם רשמיים.¹⁴¹

ההגבלות המצויות בחוק צרות, לדעתי, מכדי להוות מנגנון אפקטיבי ומספק להגנה על האינטרסים החברתיים שבחינוך אזרחים סובלניים, שומרי חוק ועצמאיים, אשר יוכלו לבחור – אם יחפצו – באורח חיים אחר מלבד החרדי, וזאת מכמה טעמים: ראשית, הגבלת התוכן המרכזית הינה הוראה נגטיבית, ולא פוזיטיבית. כאמור, תנאי להכרה בבית-ספר הוא שתוכנית הלימודים ואורח הפעילות בו אינם נוגדים את ערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אך אין חיוב של בתי-הספר ללמד תכנים

139 SPINNER, לעיל ה"ש 28. ביחס לחברה החרדית בישראל, סוגיית העצמאות הכלכלית קשורה באופן הדוק להסדר "פטור" נוסף שחל עליהם, הוא הפטור משירות צבאי, שבמסגרתו נאסר על תלמיד ישיבה שתורתו אומנותו לעבוד בתקופת דחיית השירות. ראו ס' 2(2) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002. ראו גם בג"ץ התנועה לאיכות השלטון, לעיל ה"ש 107, והשוו עמירם גונן מהישיבה לעבודה – הניסיון האמריקני ולקחים לישראל (2000); עמירם גונן בין לימוד תורה לפרנסה – חברת לומדים ומתפרנסים בלונדון (2005).

140 ס' 2(ב)(1), 19 ו-35 לחוק.

141 ס' 11 לחוק חינוך ממלכתי; ס' 9 ו-28 לחוק הפיקוח.

מסוימים ולחנך לערכים מסוימים. לפיכך, גם אם ימלאו בתי-הספר אחר ההוראה, היא אינה יוצרת, בפרשנותה הפשוטה, כל חובה ללמד אזרחות, מתמטיקה ואנגלית, או כל סוג של לימודי חול אחרים, ובכך אינה מאפשרת לתלמידים להשתלב בשוק העבודה וליטול חלק בחיים החברתיים-הכלכליים. בכך יש משום פגיעה הן בזכויותיהם של התלמידים עצמם והן באינטרסים של החברה בכללותה.

ניתן לכאורה לטעון כי יש להתייחס לתוכנית לימודים הכוללת לימודים דתיים בלבד כאל תוכנית הסותרת את אופייה הדמוקרטי של מדינת-ישראל. אכן, כפי שפורט לעיל, ערכי הדמוקרטיה מחייבים חינוך ליברלי מסוים לילדים בני קהילות לא-ליברליות. פרשנות כזו תחייב את משרד החינוך לא להכיר במוסדות חינוך אשר אינם מלמדים לימודי חול בהיקף כלשהו, גם אם מצומצם מזה שמוסדות "פטור" ומוסדות מוכרים מחויבים בהם. אולם נראה לי כי אין לתלות תקוות רבות מדי ביכולתו של הביטוי לעגן חובה פוזיטיבית ללמד לימודי חול בשיבות הקטנות, שכן פרשנות זו אינה הפרשנות המילולית המובנת מאליה לסעיף, והיא אף סותרת מניה וביה את כוונתו המפורשת של המחוקק. נוסף על כך, משרד החינוך כבר הצהיר כי הוא אינו מעוניין לכפות לימודי ליבה על "הישיבות הקטנות"¹⁴². נראה כי גם בית-המשפט העליון, אף שעמדתו העקרונית מתיישבת עם כפיית ליבה בדרך של התניית מימון, לא ימהר לתת לסעיף פרשנות מרחיקת-לכת כזו.

טעם נוסף לכך שהגבלת התוכן שבחוק אינה מספקת לשם הגנה על האינטרסים של המדינה הוא שקשה יותר לפקח על הוראה שאוסרת לימוד תכנים מסוימים מאשר על הוראה המחייבת ללמד תכנים מסוימים. הפיקוח נעשה בדרך-כלל על תוכנית הלימודים עצמה, שאותה קל לבדוק, ולא על מה שמתרחש מדי יום בכיתה, דבר שאי-אפשר לבחון אותו באופן יסודי ולאורך זמן, שכן גם אם תוכנית הלימודים הרשמית אינה כוללת תכנים אסורים, אלה עלולים לחלחל לתוך שיעורים מבלי שמנגנוני הפיקוח ידעו על כך.¹⁴³ מאידך גיסא, ניתן לטעון כי האפשרות של הטלת רגולציה פוזיטיבית על התכנים בבתי-הספר החרדיים (כפיית ליבה) אינה מעשית מכמה טעמים. ראשית, גם אם בתי-הספר החרדיים ייכנעו לכאורה לתכתיבי התוכן, ניתן להטיל ספק במידת האפקטיביות שבה מורה חרדי יחנך את תלמידיו לערכים אזרחיים ליברליים.¹⁴⁴ כמו-כן ניתן לטעון כי ערכים אזרחיים, כגון סובלנות ודו-שיח מכבד, אינם נלמדים באופן עיוני, אלא יש לחוותם כדי להפנימם. לפיכך עיקר כוחו של בית-הספר הציבורי אינו בתוכנית הלימודים שלו, אלא

142 עמדה זו הוצגה בעניין המרכז לפלורליזם, לעיל ה"ש 39.

143 זאת, במיוחד לנוכח הנתונים בדבר כוח-האדם המוקצב במשרד החינוך לשם פיקוח על המגזר החרדי. בעתירתו של המרכז לפלורליזם (שם) נטען כי במשרד החינוך יש רק שני מפקחים האחראים לכל החינוך המוכר שאינו רשמי, המונה כ-200,000 תלמידים.

144 בקורת זו רלוונטית פחות ללימודי חול מאשר לחינוך ערכי. המציאות מראה כי כאשר לימודי חול נלמדים בבתי-הספר השונים של הקהילה החרדית, הם נלמדים בהצלחה רבה. ראו כהן-אליה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 389.

במפגש שהוא מזמן לבני קהילות שונות זה עם זה. לפיכך כפיית תוכנית-היסוד על תלמידי בתי-הספר החרדיים תניב פירות מוגבלים בלבד.

על-אף האמת שבטענות אלה, לימודי ליבה, אף אם חלקיים או כאלה הנלמדים בחוסר רצון, יש בהם חשיבות של ממש. תוכנית לימודים במקצועות חול, המגובה במבחנים אחידים, תגרום לכך שתלמידים ייחשפו לתכנים הללו וירכשו כלים שהם אינם רוכשים בשום צורה אחרת. נוסף על כך, לימוד תוכנית-היסוד עשוי להתניע תהליך שינוי ארוך-טווח, שבמהלכו ייהפכו מקצועות-היסוד לחלק טבעי יותר מעולם הידע של הקהילה החרדית.

יש בחוק הוראות נוספות שעשויות להיות מקור לחובות ביחס לתוכני הלימוד, כגון ההוראות בדבר אי-הפליה או ההגבלות באשר להעסקת עובדים. אולם על-אף חשיבותן של הוראות אלה והפוטנציאל שלהן להסדיר באופן עקיף את המתרחש בבית-הספר,¹⁴⁵ לא נראה שמשרד החינוך או בית-המשפט עתידים לעשות שימוש בסעיפים אלה לשם התערבות נרחבת בבתי-הספר.

הערה נוספת הנוגעת במנגנוני הגנה תוכניים חוזרת לעובדה שהחוק חל על בתי-ספר מכיתה ט עד יב בלבד. ייתכן שהוראת ליבה עד לכיתה ח מעניקה לתלמידים בני העדה החרדית כלים מספקים לשם מימוש האינטרסים הציבוריים שבחינוך. ייתכן שדיעצת קרוא וכתוב וחישוב בסיסי והיכרות עם המוסדות הדמוקרטיים מקנות להם די כלים לנטילת חלק פעיל בחברה, ואף מאפשרות להם לעזוב את הקהילה אם רצונם בכך. אכן, העובדות מצביעות על כך שיש צעירים שעוזבים את הקהילה החרדית ומתגברים על הקשיים הרבים הכרוכים בכך, כך שלכאורה אין כפייה של ממש להישאר בחברה החרדית. מאידך גיסא, לפני שנים מספר התארגנה קבוצה של צעירים, כולם יוצאי ישיבות חרדיות אשר לא למדו לימודי חול, והתכוונה להגיש תביעה נגד המדינה בטענה כי זו התרשלה בחובתה לראווג לחינוכם, וכי העובדה שהם לא זכו בחינוך ראוי פגעה בזכויותיהם וביכולתם להשתלב בהשכלה ובתעסוקה. בתחשתם של הצעירים, הם הגיעו לחברה החילונית נטולי כלים וכישורי חיים, והם מתארים את המעבר כמאבק להישרדות ממש.¹⁴⁶ תיאור מסוג זה, ככל

145 חשוב במיוחד הוא איסור ההפליה מטעמים עדתיים, שהינה תופעה נפוצה בקהילה החרדית. ראו בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 6.8.2009), שבו הורה בית-המשפט לבית-הספר היסודי לבנות "בית יעקב" בעמנואל להסיר כל סממן פורמלי או מהותי של הפליה בין תלמידות מזרחיות ואשכנזיות. ראו גם עת"מ (מנהלי י-ם) 241/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך, התרבות והספורט (פורסם בנבו, 26.4.2006), העוסק בהפליה של תלמידות מזרחיות בקבלה לסמינרים של בית יעקב. באשר להוראה בדבר אי-העסקת עובד שיש לו השפעה מזיקה על התלמידים, אפשר לכאורה להגביל באמצעותו באופן עקיף את העסקתם של מורים אשר מחנכים לחוסר סובלנות או לגזענות. 146 גינוסר, לעיל ה"ש 31. יצוין כי התביעה לא הוגשה לבסוף. המקרה של אותם צעירים אינו מלמד בהכרח על מצבם של צעירים תחת החוק החדש, מכיוון שייתכן שהם לא למדו לימודי חול גם בבית-הספר היסודי. ראו גם: Leslie Sebba & Varda Shiffer, *Tradition and the*

שהוא אכן מדויק בעבור תלמיד אשר למד על-פי תוכנית-היסוד בבית-הספר היסודי אך לא בבית-הספר העל-יסודי, פותח פתח לתקיפה חוקתית של החוק בשל הפגיעה הנגרמת לחירותם ולכבודם של הילדים החרדים.¹⁴⁷

באשר להשפעה של לימודי ליבה בבית-הספר היסודי על אפשרות צמיחתם של אזרחים סובלניים ועצמאיים כלכלית, אף שיש בלימודים אלה חשיבות רבה, אין בהם כדי לבטל את החששות שצוינו לעיל. תפיסת-עולמם של אנשים מתעצבת לאורך כל שנות הילדות, ולכן אין די בהוראת ליבה בחינוך היסודי לבדו. נוסף על כך, כאמור, אכיפת לימודי הליבה והפיקוח עליהם אינם משביעי-רצון גם בבתי-הספר היסודיים. דווקא לאחר חקיקת החוק חשוב במיוחד לקיים פיקוח על לימוד תוכנית-היסוד בבתי-הספר היסודיים של העדה החרדית, ולוודא כי חקיקת החוק לא תתחיל תהליך של כדור-שלג, שבמסגרתו יחדלו מלימוד תוכנית-היסוד גם בבתי-ספר יסודיים.

אם כן, חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מאפשר לקהילה דתית ואנטי-ליברלית אוטונומיה חינוכית רחבה מבלי לשמר מנגנוני הגנה תוכניים, שיבטיחו כי החינוך הניתן לתלמידים מקנה להם כלים לבחור את דרך החיים הרצויה להם ולהיות בוגרים סובלניים ועצמאיים בעולם המודרני. מסקנה זו מצטרפת למסקנתי הקודמת כי הוראות החוק אינן מייצרות הגנה כמותית על האינטרסים של המדינה בחינוך, ולפיכך אינו יוצר איזון ראוי בינם לבין זכויותיהם של חברי הקהילה החרדית.

לפני סיום אתייחס לטענת-נגד חשובה, ואעיר הערה ממתנת. נוסף על כך אבחן, בפרק הבא, אם קיומו של ההסדר בחוק המתייחס לקהילה החרדית מחייב יצירת הסדר דומה גם בעבור קהילות נוספות.

טענת-הנגד היא שאף אם איזון האינטרסים מצדיק את התערבות המדינה בחינוכם של הילדים החרדים, התערבות כזאת (באמצעות סגירת בתי-ספר שאינם מלמדים את תוכנית-היסוד, למשל) תוביל לעימות חריף ואף אלים, ולפיכך, בחישוב הכללי, עדיף להימנע מכך. ככל שטענה זו מבוססת, היא אכן טענה כבדת-משקל ומדאיגה, וצריכה להשפיע על עיצוב ההסדר. עם זאת, הטענה הנטענת במאמר היא שהסכנה החברתית הנובעת מחינוך לא-ליברלי נוגעת גם היא בשלום הציבור ובמניעת אלימות, מה שמחזק את התחושה כי אי-אפשר להימנע כליל מהתערבות מבלי לגרום לנזק חמור בטווח הארוך. עם זאת, עיצובו

Right to Education: The Case of the Ultra-Orthodox Community in Israel, in CHILDREN'S RIGHTS AND TRADITIONAL VALUES 160, 163–165 (Gillian Douglas & Leslie Sebba eds., 1998).

147 יצוין כי בזמן שבו תוכננה התביעה, כלומר בשנת 2000, היא נסמכה על כך שהמדינה לא פעלה על-פי חוק שהטיל עליה אחריות לפקח על לימוד תוכנית-היסוד. המצב החוקי שונה כיום, שכן כיום אין למדינה סמכות לכפות את לימוד תוכנית-היסוד במוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.

המדויק של ההסדר ומנגנוני ההגנה שייבחרו צריכים להתחשב באופן שבו הם יתקבלו, ולעיתים יש לבחור פתרון שאינו אידיאלי על-מנת להימנע מגרימת נזק אחר.

בהקשר דומה מגיעה ההערה הממתנת הבאה: אף שהחינוך הפורמלי הינו כלי רב-עוצמה ואוניוורסלי להטמעת ערכים ולחברות, הוא אינו זירת החברות היחידה, וניתן לנצל זירות אחרות לשם חינוך לערכים ליברליים. דוגמה לאמצעי חברות חשוב נוסף היא תקשורת-ההמונים, אשר משפיעה על הקניית ערכים ומעניקה משמעות לתופעות הסובבות אותנו. אמצעים נוספים – כגון שלטי-חוצות, אירועי תרבות ואומנות שהמדינה תומכת בהם וכן הערך החינוכי שיש בהליך הדמוקרטי עצמו ובאינטראקציות שבין האזרח לבין מוסדות המדינה – עשויים אף הם להשפיע על עיצובם של אזרחים.

נוסף על כך, וזו נקודה חשובה: המדינה יכולה לאמץ הסדר שלפיו צעירים אשר החליטו לעזוב את הקהילה יוכלו להשלים את לימודיהם בגיל מבוגר במימון המדינה. במהלך חקיקת החוק הגיש חבר-הכנסת אבשלום וילן ממרץ הסתייגות לחוק, ובה דרש כי החוק יעגן במפורש את זכותם של בוגרים שעזבו את הקהילה להשלים את לימודיהם לתעודת-בגרות במימון ציבורי עד גיל שלושים.¹⁴⁸ הסתייגותו של חבר-הכנסת וילן לא התקבלה, ולעת עתה המדינה אינה מחויבת לממן לימודים משלימים לבוגרי מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אשר עוזבים את הקהילה החרדית.

מלבד אמצעים חינוכיים שונים המשפיעים על עיצובו של אדם ועל יצירתם של "אזרחים טובים", למדינה יש אמצעים אחרים להגן על הסדר הציבורי, על יציבות השלטון ועל אופייה הדמוקרטי של המדינה. בראש ובראשונה המדינה יכולה להישען על ההליך הפלילי למניעת אלימות או הפרה של שלום הציבור שעלולים להתלקח בשל חוסר סובלנות, גזענות או קנאות דתית. נוסף על כך המדינה יכולה לעשות שימוש בהגבלות על הזכות להיבחר, כדי להבטיח כי מפלגות המסכנות את המשך קיומו של המשטר הדמוקרטי לא יוכלו להיבחר לכנסת.¹⁴⁹ אמצעי נוסף עשוי להיות שריון חוקתי של מרכיבים רבים יותר של שיטת הממשל הליברלית – כגון הפרדת הרשויות, זכויות אדם, שלטון החוק ואופיים של המוסדות הדמוקרטיים במדינה – באופן שיקשה על קבוצות לא-ליברליות, גם אם אלה יצברו כוח פוליטי רב יותר בעתיד, לפגוע במרקם החיים הדמוקרטי.¹⁵⁰ אולם יעילותם של אמצעים אלה מוגבלת אף היא, וככל שהקבוצה האנטי-ליברלית גדלה, גם הסכנה לדמוקרטיה גדלה. במצב כזה מתעורר גם ספק בדבר הלגיטימיות של המשך קיומו של משטר דמוקרטי הנשען על הסדרים ששוריינו על-ידי רוב בעבר.¹⁵¹

148 ראו ד"כ, לעיל ה"ש 74.

149 ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69. אך יש להיות ערים לכך שגם אפשרויות אחרות עלולות להגביל את חירותן של קהילות בצורה חמורה.

150 תודה לאילן סבן על נקודה מעניינת זו.

151 לתיאור מרתק של המקרים של אלג'יריה ותורכיה, שבהן קיימת תמיכה ציבורית נרחבת במפלגות לא-דמוקרטיות, ראו: Gregory H. Fox & Georg Nolte, *Intolerant Democracies*.

הערתי הממתנת אינה מייתרת את השליטה של המדינה בחינוך הפורמלי, אף שיש למדינה אמצעים נוספים היכולים להגן על הדמוקרטיה. לחינוך הפורמלי יש מאפיינים ייחודיים ההופכים אותו להכרחי לשימור האינטרס הציבורי, ולכן גם אילו אימצה המדינה את האמצעים הנוספים שתוארו – דבר שהיא אינה עושה כעת – היה חשוב לשמור על שליטה מסוימת שלה בחינוך הפורמלי. ראשית, החינוך הינו אוניוורסלי, ולכן מאפשר למדינה גישה גם לילדים בני קהילה מסתגרת, אשר אינה צרכנית של תקשורת-המונים או של תרבות כללית. נוסף על כך, מעורבות בחינוך מאפשרת עיצוב ערכי, בעוד הגבלת הזכות לבחור ולהיבחר וכן שריון חוקתי אינם מתמודדים עם חוסר ההזדהות עם הערכים הליברליים, אלא רק מגבילים את היכולת להביא את העמדות הללו לידי ביטוי בזירה הפוליטית. לפיכך, על-אף ההערה הממתנת, מסקנתי נותרת בעינה: הסדר ראוי ביחס לחינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות צריך להעניק חירות לקהילות לחנך על-פי דרכן, תוך שימור מנגנוני הגנה המבטיחים את האינטרסים החברתיים בחינוך. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים אינו יוצר מנגנוני הגנה אפקטיביים כלשהם, ועל-כן אין הוא הסדר ראוי.

הפרק האחרון מתייחס להתאמתו של החוק לקבוצות תרבותיות ייחודיות נוספות, כגון האוכלוסייה הערבית בישראל.

ה. האם יש להכיר בקהילות נוספות כקהילות תרבותיות ייחודיות?

עד עתה ניתחתי את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים כמתייחס לחברה החרדית בלבד, שכן זו הקבוצה התרבותית הייחודית היחידה המוגדרת בו במפורש. אולם החוק קובע כי שר החינוך יכול, באישורה של ועדת החינוך של הכנסת, להכיר בקבוצת אוכלוסייה בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים כקבוצה תרבותית ייחודית לצורך החוק.¹⁵² אילו קבוצות נוספות בחברה הישראלית באות בחשבון לצורך הוראות חוק זה? האם עקרון השוויון מחייב להחיל את החוק על קבוצות נוספות? והאם הכרה בקבוצות נוספות משנה את תמונת המצב מבחינת האיוון בין האינטרסים של הקהילות התרבותיות הייחודיות לבין האינטרסים של המדינה בחינוך? לא אוכל במסגרת מאמר זה להתייחס לשאלות הללו באופן מקיף, אך אתייחס לנושא בקצרה, ובעיקר לשאלת חינוכם של ילדים בני המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל.

36 HARV. INT'L L.J. 1 (1995); Edip Yuksel, *Cannibal Democracies, Theocratic Secularism: The Turkish Version*, 7 CARDOZO J. INT'L & COMP. L. 423 (1999)
152 בס' 1 לחוק. כאמור לעיל, דברי ההסבר נוקטים אף הם שיח רב-תרבותי, ומציינים כי החברה החרדית היא רק דוגמה לתרבויות ייחודיות נוספות שהחוק בא לממש את זכויותיהן. ראו לעיל ה"ש 48.

השאלה אילו קבוצות נוספות יכולות ליהנות מהוראות החוק מתחלקת לשתי שאלות נפרדות. השאלה הראשונה היא משפטית פורמלית, ונוגעת בהגדרות הקבועות בחוק. השאלה השנייה, והמורכבת יותר, עניינה בהתאמה של החוק לצרכיה של כל קהילת מיעוט, לנוכח מצבה הכלכלי, מידת מעורבותה בחברה הישראלית ומידת האוטונומיה החינוכית שהיא זקוקה לה.

באשר לשאלת ההגדרה הפורמלית, החוק קובע כי קבוצה תרבותית ייחודית היא קבוצת אוכלוסייה שיש לה מאפיינים תרבותיים ייחודיים. מדובר בהגדרה רחבה, המאפשרת התייחסות למרכיבים שונים ההופכים קָבֵר בני-אדם לבעלי תרבות משותפת ונבדלת. מאפיינים אלה עשויים להיות, בין היתר: שפה משותפת; אמונות ופרקטיקות דתיות נבדלות; מערך סמלי משותף; לבוש או התנהגויות משותפים; פולקלור, ספרות ואומנות משותפים; ותחושת הזדהות וסולידריות.¹⁵³ לנוכח הגדרה זו, בתי-ספר ייחודיים, כגון בתי-ספר דמוקרטיים, הומניסטיים או אנתרופוסופיים, אינם יכולים לקבל הכרה כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, שכן אף-על-פי שבת-ספר אלה שונים מבתי-הספר הממלכתיים הרגילים, ייחודם טמון באופיו של בית-הספר ובשיטה החינוכית הנקוטה בו, ולא במאפיינים התרבותיים של התלמידים ומשפחותיהם.

לעומתם, קבוצות שייחודן אינו מוגבל רק לבית-הספר יהיו מועמדות מתאימות להכרה כקבוצות תרבותיות ייחודיות. הקבוצה המשמעותית ביותר בחברה הישראלית לעניין זה היא המיעוט הערבי-הפלסטיני.¹⁵⁴ המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל הינו מיעוט אתני ולשוני אשר נבדל מתרבות הרוב בדתו, במנהגיו, בתפיסותיו ובאוצרותיו התרבותיים. גם מבחינה סובייקטיבית, המיעוט הערבי-הפלסטיני רואה את עצמו כקבוצה עם זהות משותפת

153 רבין, לעיל ה"ש 70, בעמ' 125–126. על הבעייתיות שבאיתור שונות בין קבוצות על-פי מאפיינים שונים, כגון סגנון חיים או השתייכות אתנית, ועל השימוש במושג "רב-תרבותיות", ראו BARRY, לעיל ה"ש 29, בעמ' 19–24. על המושג "תרבות" ראו מנחם מאוטנר משפט ותרבות 25–40 (2008).

154 מובן כי אין זו הקבוצה היחידה. ייתכן שגם קבוצות דתיות קטנות, כגון עדי יהוה, סיינטולוגים ואחרים, יוכלו לבקש הכרה. חשוב בהקשר זה לומר כי ההכרה היא בבית-ספר, ולא ברשת או בזרם, דבר המאפשר גם לקבוצות קטנות להקים מוסדות חינוך. השאלה היא אם יהיה כדאי להן לפנות לערוץ זה, והתשובה לכך תושפע מתלותה של הקהילה במימון הציבורי וממידת האוטונומיה שבני הקהילה מעוניינים בה. בעת"מ (מנהלי ת"א) 1294/01 בית ספר עתיד נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 29.8.2001) דובר בבית-ספר מוכר שאינו רשמי אשר חלק ממוריו וחלק מהורי התלמידים הלומדים בו עוסקים בסיינטולוגיה. במקרה זה נאמר כי בית-הספר קיבל רשות ללמד סיינטולוגיה במסגרת תוכנית לימודים נוספת בשעות שאחרי הלימודים הרגילים ובאישור הפיקוח. ייתכן שקבוצות תרבותיות או דתיות מסוימות יסתפקו בשליטה בתוכניות הלימודים הבית-ספריות הניתנת לבתי-ספר במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי או אפילו בחינוך הרשמי, ולא יראו צורך בעצמאות שהחוק מעניק.

ומובחנת ועם תחושת סולידריות וערבות הדדית בין חבריה.¹⁵⁵ לפיכך הוא מהווה מועמד קלסי להכרה בו כקבוצה תרבותית ייחודית על-פי החוק. עם זאת, התנאי שלפיו החינוך הניתן בבית-הספר צריך לנבוע מאורח חייה של הקבוצה התרבותית הייחודית עלול להיות מכשול בדרך להכרה בבתי-הספר הערביים כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, שכן ספק אם ערבות מהווה אורח חיים מובחן.¹⁵⁶

אולם גם בהנחה שהסעיף יפורש כמאפשר להכיר בבתי-הספר של המיעוט הערבי-הפלסטיני כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תיוותר עדיין השאלה המורכבת יותר אם כדאי לקבוצה להשתמש באפשרות זו. ראשית, יש להבין מהן המוטיווציות לכך, כלומר, מה מצב החינוך הערבי בישראל כיום. לאחר-מכן יש לבדוק מה תאפשר ההכרה בהם כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, ומה יהיה מחיר ההכרה. לבסוף יש לשאול אם הכרה בבתי-ספר ערביים כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים עלולה לפגוע באינטרסים שיש למדינה בחינוכם של ילדי המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל.

כיום רוב התלמידים הערבים לומדים בחינוך הממלכתי בערבית, ואלה מהווים כ-20% מתלמידי החינוך הרשמי בישראל.¹⁵⁷ החינוך הממלכתי בערבית סבל במשך שנים – וממשיך לסבול – מהפליה ניכרת בתקציבים.¹⁵⁸ נוסף על כך הוא אינו מאורגן בזרם נפרד בתוך החינוך הממלכתי, ומידת האוטונומיה שניתנת לקבוצה בעיצוב תוכנית הלימודים שלה ובניהול ענייניה היא מועטה. אף ששפת הלימוד היא ערבית, תוכנית הלימודים בה דומה מאוד לתוכנית הלימודים הממלכתית בעברית, וכוללת שעות לימוד רבות במקצועות כגון תנ"ך, עברית, היסטוריה של עם ישראל וצינונות. תכנים הקשורים לזהות התרבותית

155 עם זאת, המיעוט הערבי אינו הומוגני, אלא מורכב מקבוצות בעלות ייחוד תרבותי ודתי. לפיכך ייתכן שקבוצות שונות בתוכו יבקשו לקבל הכרה נפרדת מקבוצות תרבותיות ייחודיות.

156 ייתכן שדווקא קבוצת הברווזים תוכל לטעון לקיומו של אורח חיים מובחן וייחודי, אולם היא עלולה להראות לא רק שיש לה אורח חיים מובחן, אלא גם שהחינוך שהיא מעוניינת להעניק בבתי-הספר נובע מאורח חיים מיוחד זה.

157 ראו רבין, לעיל ה"ש 70, בעמ' 446. במסגרת החינוך הערבי הרשמי אין חינוך דתי (כמו הזרם הממלכתי-הדתי בחינוך העברי), ובנים ובנות לומדים בבתי-הספר במשותף. במהלך השנים נוצרה קטגוריה נפרדת לחינוך הדרוזי, ובמידה מסוימת גם לחינוך הברדווי. ראו מאג'ד אלחאג' חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי 83–88 (1996); ויקטור לביא הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל 57–61 (1997).

158 ראו רבין, לעיל ה"ש 70, בעמ' 446–455; Zama Coursen Neff, *The Legal and Socio-Economic Status of Arab Citizens in Israel: Discrimination Against Palestinian Arab Children in the Israeli Educational System*, 36 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 749 (2004). החל בשנת 1992 מופנים תקציבים גדולים יותר לחינוך הערבי, אולם ניתן עדיין להצביע על הפליה. ראו, למשל, בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.6.2007); אלחאג', לעיל ה"ש 157, בעמ' 89; ח'אלד אבו עסכה מערכת החינוך הערבית בישראל – מצב קיים וחלופות ארגוניות אפשריות 21 (1997); לביא, לעיל ה"ש 157, בעמ' 16.

הלאומית והדתית של המיעוט עוברים סינון וסובלימציה, כך שהנרטיב הפלסטיני ביחס למרחב ולהיסטוריה של עמו נותר בדרך-כלל מחוץ לבית-הספר.¹⁵⁹

התוצאות של כל אלה הן הישגים נמוכים מאוד של התלמידים בחינוך הערבי ותחושת חשדנות וניכור של הקהילה כלפי מערכת החינוך שלה.¹⁶⁰ מיעוט מקרב הילדים הערבים לומדים בבתי-ספר כנסייתיים, אשר חלקם בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים וחלקם אף אינם מוכרים.¹⁶¹ בתי-הספר הכנסייתיים מושכים אליהם גם תלמידים ערבים שאינם נוצרים, בשל איכות החינוך הניתן בהם, אשר עולה באופן משמעותי על איכות החינוך הציבורי הערבי, אולם הלימודים בהם כרוכים בתשלום, והם אינם זמינים באופן מלא בכל הארץ.¹⁶² אף שבתי-הספר הכנסייתיים רשאים לשלוט בתוכנית הלימודים שלהם,¹⁶³ תוכנית זו דומה מאוד לתוכנית הלימודים בבתי-הספר הרשמיים, שכן בתי-ספר אלה מעוניינים שבוגריהם יהיו בעלי תעודת-בגרות שתאפשר להם להשתלב בהשכלה הגבוהה ובעולם התעסוקה בישראל.

אכן, במישור של השאיפה להשכלה גבוהה והרצון להשתלב בעולם התעסוקה טמון השוני החשוב והמרכזי בין המיעוט הערבי-הפלסטיני (או מרביתו) לבין הקבוצה החרדית.

159 מערכת החינוך הממלכתית בערבית נועדה במשך שנים לטפח נאמנות של האזרחים הערבים למדינת-ישראל, ולטשטש ולהחליש את הזהות הלאומית הפלסטינית. ראו יוחנן פרס "חינוך לאומי של נוער ערבי בישראל: השוואת תכניות לימודים" מגמות טז(1) (1968); אלחאג', לעיל ה"ש 157, בעמ' 100-123; אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 241, 269 (2000) (להלן: סבן "הזכויות הקיבוציות"); ABU-ASBAH & AVISHAI, לעיל ה"ש 65. נוסף על כך, מערכת החינוך בערבית אינה נהנית מזכויות ניהול עצמי. עד לשנות השמונים עמד אדם יהודי בראש הגוף במשרד החינוך האחראי לחינוך בערבית, וגם כיום, כאשר הממונה על החינוך הערבי משתייך לקבוצה זו, האגף אינו נהנה מכוח רב, ואינו שותף בחלוקת המשאבים או בקביעת החלטות אסטרטגיות הקשורות לחזון ולמדיניות. להבדיל ממועצת החינוך הממלכתית-הדתית, למועצה לחינוך ערבי יש מעמד של מועצה מייצעת בלבד. ראו תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייצעת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996, ק"ת 1407. יתרה מזו, במשך שנים הייתה מעורבות פעילה של גורמי הביטחון בבחירת עובדי הוראה למגזר הערבי. ראו אבו עסבה, לעיל ה"ש 158, בעמ' 15-17; אלחאג', לעיל ה"ש 157, בעמ' 56, 140-141; אילן סבן "המשפט והמיעוט הערבי-פלסטיני בשלושת העשורים הראשונים למדינה: מתכונת הפיקוח" מחקרי משפט כד 565, 631-632 (2008).

160 ABU-ASBAH & AVISHAI, לעיל ה"ש 65, בעמ' 15-16.

161 בתי-ספר אלה משרתים כ-5% מן התלמידים הערבים-הפלסטינים בישראל. ראו Neff, לעיל ה"ש 158, בעמ' 755; איכילוב ומזאוי, לעיל ה"ש 111, בעמ' 425.

162 רבין, לעיל ה"ש 70, בעמ' 464-465; איכילוב ומזאוי, לעיל ה"ש 111, בעמ' 426-427; אלחאג', לעיל ה"ש 157, בעמ' 79.

163 בתי-הספר הכנסייתיים הם בתי-ספר של עדה דתית, וחלה עליהם פקודת החינוך [נוסח חדש], התשל"ח-1978, נ"ח 607. על-פי ס' 6(ב) לפקודה, לבתי-ספר אלה יש אוטונומיה בתוכנית הלימודים.

בני קהילת מיעוט זו אינם מבקשים פטור מלימודי חול או פטור מחינוך אזרחי ליברלי.¹⁶⁴ הם מוטרדים בעיקר מאיכות החינוך המוענק לילדיהם ומהדרת תרבותם וזהותם הייחודית מן הלימודים. האם ההכרה בבתי-ספר ערביים כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים עשויה להוות פתרון למצוקותיו של החינוך הערבי? אני סבורה כי התשובה שלילית: יתרונותיו של שינוי כזה יהיו מועטים, ואילו המחיר יהיה פגיעה בתקצוב החינוך הערבי וביכולתם של הערבים לדרוש שוויון בהקצאה. אנמק את עמדתי בקצרה.

ראשית, אף אם החוק יאפשר באופן פורמלי לבתי-הספר הערביים להימנע מלימודי יהדות, ציונות ואפילו עברית, ולגבש בעבור עצמם תוכנית לימודים המשקפת את תרבותם וזהותם, תוכנית לימודים זו לא תהיה מוכרת על-ידי משרד החינוך, ולכן לא תקנה לבוגרי בתי-ספר אלה תעודת-בגרות, המהווה תנאי לגישה להשכלה הגבוהה ולתעסוקה מקצועית ומכניסה. מכיוון שמרבית הקבוצה הערבית מעוניינת בתעודת-בגרות ובהשתלבות תעסוקתית בחברה הישראלית, יצטרכו בתי-הספר להמשיך ללמד את תוכנית-היסוד, כפי שעושים בתי-הספר הכנסייתיים כיום,¹⁶⁵ ועזיבת המערכת הממלכתית רק תקטין את תקציבם ותחליש את כוחם.

לעומת זאת, הקמת זרם נפרד בתוך החינוך הממלכתי, בדומה למנהל החינוך הממלכתי-הדתי, תעניק לקבוצה כמה יתרונות חשובים: תקצוב מלא על-ידי המדינה; עיצוב תוכניות לימודים ייחודיות, כולל תוכניות נפרדות לבגרות; ניהול עצמי של החינוך הערבי, ובכלל זה קביעת מטרות החינוך וחלוקת המשאבים; זכות השתתפות בהחלטות מדיניות של משרד החינוך, כולל אלה שאינן נוגעות במיעוט, ועוד.¹⁶⁶ אומנם, מכיוון שמדובר בזרם בתוך החינוך הממלכתי, ייתכן שמידת האוטונומיה תהיה מוגבלת ביחס לתכנים המועברים, והמערכת עלולה להתקשות לקבל חינוך לזהות לאומית פלסטינית, אולם כפי שאפרט כעת, מגבלה דומה תחול ממילא גם על מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.

אף שהחוק מתייחס במפורש רק לקבוצה החרדית, העובדה שהוא עשוי לחול בעתיד גם על בתי-ספר ערביים עמדה לנגד עיניהם של המנסחים, וחששותיהם ניכרים בחוק. כך, למשל, החוק קובע כי תינתן הכרה למוסד חינוך אשר תוכנית הלימודים בו ואורח ההתנהגות במסגרתו אינם נוגדים את ערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הגבלה זו עלולה לגרום לכך שבית-ספר שתוכניות הלימודים שלו נותנות ביטוי לנרטיב הפלסטיני ביחס להקמת המדינה, או לשאיפה לשינוי אופייה של מדינת-ישראל למדינה דו-לאומית, לא יקבלו הכרה. אין זו הפרשנות היחידה האפשרית לחוק, אך אם תאומץ פרשנות שמרנית כזו, יהיה בכך כדי לפגוע ביכולתם של בני המיעוט הערבי-הפלסטיני להביא לידי

164 ככל שיש קבוצות אשר מתנגדות לחינוך ליברלי וללימוד מקצועות חול – למשל, קבוצות מוסלמיות פונדמנטליסטיות – הסוגיות שמתעוררות ביחס לחרדים מתעוררות ביתר שאת בעניינן. אגע בכך בקצרה בהמשך.

165 ראו סבן "הזכויות הקיבוציות", לעיל ה"ש 159, בעמ' 270.

166 ראו אבו עסבה, לעיל ה"ש 158, בעמ' 29–31.

ביטוי את זהותם הלאומית גם במסגרת מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים.¹⁶⁷ אם כך, ייתכן שהאוטונומיה שהחוק יעניק לחינוך הערבי לא תעלה על זו שיוכל לקבל אם יוכר כזרם נפרד בחינוך הממלכתי.

נוסף על כך, יש הוראות שניכר בהן בכירור כי הן נועדו לחול על בתי-ספר ערביים אשר יבקשו לקבל הכרה כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. כאלה הן, למשל, ההוראות האוסרות העסקה של מורים או מתן רישיון לאנשים שהורשעו בעברות נגד בטחון המדינה או שמתנהלת נגדם חקירה בחשד כי עברו עברה כזו,¹⁶⁸ והסמכות ליתן צו סגירה נגד בית-ספר אם מתקיימת או נסבלת בו הסתה נגד המדינה.¹⁶⁹ אין בכך כדי לומר ששתי הוראות אלה אינן סבירות, אלא רק שהן חלות באופן מיוחד על המיעוט הערבי.¹⁷⁰

מן הטעמים הללו החוק אינו צפוי להתאים לצרכיו של רוב המיעוט הערבי. אולם ייתכן שקבוצות פונדמנטליסטיות בתוך המיעוט הערבי-הפלסטיני, המתנגדות לערכים הליברליים, יבקשו להקים בתי-ספר שיהיו פטורים מחינוך ליברלי. בהקשר הישראלי קבוצות אלה מעוררות דאגה רבה, הן מן הטעמים שהוצגו באשר לחינוך החרדי והן בשל החשש שהן יקיימו חינוך שיעודד התנגדות אלימה למדינת-ישראל. אומנם, בית-ספר אשר מחנך באופן גלוי לאלימות או תומך בטרור לא יורשה להתקיים, אולם קיימת כאמור בעיית פיקוח, ולכן היכולת לשלוט במסרים הסמויים המועברים היא מוגבלת.

לסיכום, מבחינה פורמלית החוק עשוי לחול גם על קבוצות תרבותיות ייחודיות נוספות, אלא שלגבי רוב הקבוצות התרבותיות, ובכלל זה מרבית המיעוט הערבי, החוק אינו מהווה אפשרות ראויה ואטרקטיבית, שכן הוא חוסם בפני תלמידיו השתלבות בחברה הכללית כבוגרים. החוק מתאים לפיכך בראש ובראשונה לקבוצה החרדית, ובמידה מסוימת גם לקבוצות לא-ליברליות אחרות, כגון קבוצות אסלאמיות פונדמנטליסטיות. להבחנה זו יש משמעות מנוגדות: מחד גיסא, מדובר בתגלית חיובית, שכן היקפו של החוק וכמות התלמידים שהוא צפוי לחול עליהם יהיו מצומצמים יותר; אך מאידך גיסא, גוברת ההכרה

167 אין זו הפרשנות היחידה שכן הביטוי מתייחס לערכיה היהודיים של המדינה, ולא לעצם זהותה היהודית של המדינה. כלומר, החוק אינו דורש שתוכנית הלימודים ואורח הפעילות במוסד החינוכי לא ינגדו את הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אלא שהם לא ינגדו את הערכים הנובעים מהגדרתה כזו. על-אודות משמעויותיו של המושג "מדינה יהודית ודמוקרטית" ראו מדינה יהודית ודמוקרטית (דפנה ברק-ארוז עורכת, 1996). ראו גם סבן "הזכויות הקיבוציות", לעיל ה"ש 159, בעמ' 307–313.

168 ס' 19 ו-12 לחוק.

169 ס' 35(א)(4) לחוק.

170 הגבלות אלה מבטאות בעיקר חרדה ודעה קדומה המזהה ערבי-פלסטיני בעל זהות ותודעה לאומית עם סיכון בטחוני והסתה. מעבר לכך, יש חשש כי סעיף המעניק סמכות ליתן צו סגירה לבית-ספר שנסבלת בו הסתה נגד המדינה עלול להתפרש באופן מרחיב, כך שבטייפים ביקורתיים לגיטימיים ייחשבו הסתה נגד המדינה ויובילו לסגירת בתי-ספר.

כי מדובר בחוק שרק נחזה כמקדם רב-תרבותיות במובן הרחב, בעוד שבפועל הוא נועד לשרת את האוכלוסייה החרדית בלבד.

ו. סיכום

עיצובה של מדיניות חינוך ראויה הוא מלאכת מחשבת מורכבת, המחייבת תבונה, רגישות וירידה לפרטים. אי-אפשר "לייבא" מדיניות חינוך ממדינה אחרת, שכן הצלחתה של זו תלויה במאפיינים המקומיים – הן של מערכת החינוך (כגון המשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך, קיומם בשטח של בתי-ספר פרטיים, פערים קיימים בחינוך ועוד) והן של החברה בכללותה (מידת הלכידות בחברה וקיומם של ערכים ומסורת אזרחית מבוססת, קיומם של מיעוטים לא-ליברליים משמעותיים, המשטר החוקתי של המדינה ועוד). נוסף על כך, שום גישה אינה אידיאלית, ואל מול יתרונותיה של כל גישה יש גם חסרונות ומחירים, שאת מקצתם תיארתי.

לפיכך דמוקרטיה ליברלית שונות, אף שהן חולקות ערכים בסיסיים משותפים, נוקטות גישות שונות בהתמודדותן עם האתגרים החינוכיים הנובעים מרב-תרבותיות, וחלקן מאמצות מרכיבים מכל אחת מהגישות השונות, על-מנת להימנע מחלק מחסרונותיהן ולהתאים את המדיניות לנסיבותיהן המיוחדות. כל הבחירות הללו הינן בחירות לגיטימיות שכן הן מביאות בחשבון, מחד גיסא, את הזכויות שמתעוררות במציאות רב-תרבותית, ומאידך גיסא, את העובדה שחינוך ילדים אינו עניין פרטי, ושלחברה יש אינטרסים ואחריות בנושא זה. המשותף להן הוא שהן אינן מרימות ידיים אל מול גודל האתגר.

חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מאפשר לבתי-ספר של הקהילה החרדית לקבל פטור מלימודי ליבה יחד עם מימון ציבורי, ובכך יוצר הסדר לא-מאוזן, שאינו מבטיח את האינטרס הציבורי בחינוכם של ילדים, ואינו מגן על זכויותיהם של הילדים המתחנכים עצמם. לכן, אף שעשויים להיות כמה פתרונות לגיטימיים לסוגיית חינוכם של ילדים בני קהילות לא-ליברליות, ההסדר הקיים אינו אחד מהם. אף שהחוק מטיל הגבלות מסוימות על תוכן הלימוד, מדובר בהגבלות צרות מדי, שאין בהן כדי להבטיח את המשכיותה ושגשוגה של חברה שסועה כחברה הישראלית. החוק אף אינו יוצר תמריץ לקבוצה החרדית לשאת ולתת עם המדינה ולהגיע לפשרה בנושא הליבה, אלא להפך – הוא עלול לגרום לנסיגה בהיקף הוראת הליבה בבתי-הספר החרדיים.

על-כן החברה הישראלית מחויבת כעת לעקוב בדריכות אחר יישום החוק, ולהעריך את השפעתו על חינוכם של ילדים בני העדה החרדית ועל החברה הישראלית בכללותה. אם החששות שביטאתי יתבררו כמוצדקים, לא יהיה מנוס מלשוב ולבחון את האופן שבו המדינה מתמודדת עם סוגיית חינוכם של ילדים חרדים.