

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4805/07

בג"ץ 6343/07

בפני:

כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט ס' ג'ובראן
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותר בבג"ץ 4805/07: המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל

העותר בבג"ץ 6343/07: ארגון המורים בבתי ספר על יסודיים, בסמינרים ובמכללות

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 4805/07: 1. משרד החינוך
2. עמותת איגוד מנהלי הישיבות והמוסדות התורניים
3. מוסדות "נטעי תורה" בארה"ק

המשיבים בבג"ץ 6343/07: 1. משרד החינוך – מדינת ישראל
2. שרת החינוך – פרופ' יולי תמיר
3. היועץ המשפטי לממשלה – עו"ד מני מזוז
4. עמותת איגוד מנהלי הישיבות והמוסדות התורניים
5. מוסדות "נטעי תורה" בארה"ק

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר בבג"ץ 4805/07: עו"ד עינת הורביץ, עו"ד יונית שליין בן אור

בשם העותר בבג"ץ 6343/07: עו"ד סיגל פעיל שחר

בשם המשיב 1 בבג"ץ 4805/07 והמשיבים 1-3 בבג"ץ 6343/07: עו"ד דינה זילבר

בשם המשיב 2 בבג"ץ 4805/07 והמשיב 4 בבג"ץ 6343/07: אין התייצבות

בשם המשיב 3 בבג"ץ 4805/07 ובשם המשיב 5 בבג"ץ 6343/07: עו"ד מנחם ינובסקי

בשם המבקשים להצטרף: עו"ד עדיאל גלס

פסק-דיןהשופטת א' פרוקצ'יה:רקע

1. מערך החינוך הממלכתי בישראל נועד להשיג מטרות שונות העומדות ביסוד מערכת הערכים החברתיים, הלאומיים, והאנושיים, הניצבים בתשתית קיומה הערכי של המדינה (סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי)). חינוך ממלכתי משמעו חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית לימודים שנקבעה למוסדות חינוך רשמיים, אשר נועדה להשיג את מטרות החינוך האמורות. במסגרת תכנית הלימודים הכוללת, קיימת "תכנית יסוד" שהיא תכנית חובה החלה בכל מוסד חינוך רשמי. תכנית היסוד מגלמת את הגרעין הקשה של התכנים והערכים שהקנייתם לתלמיד הינה בבחינת חובה בכל מוסד חינוך רשמי. מוסדות החינוך הרשמיים ממומנים בשלמותם על ידי המדינה או אחת מרשויותיה, והיא אחראית להקניית חינוך ממלכתי בהם, במסגרת תכנית לימודים, ובכללה "תכנית היסוד". בצד בתי הספר הרשמיים, פועלים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, אשר אינם מוחזקים על ידי המדינה. מוסדות אלה מבקשים להקנות לתלמידיהם תכני חינוך התואמים את התפיסות הערכיות שבית הספר מבקש לקדם. עם זאת, נדרש איזון בין תכנים אלה לבין הגרעין הקשה של ערכי החינוך הכלליים שהקנייתם נדרשת גם במוסד זה. החוק נותן בידי המדינה סמכות לקבוע את התנאים להכרה במוסדות אלה, להנהיג בהם את תכנית היסוד, ולקבוע את שיעור תמיכת המדינה בתקציביהם (סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי). תנאי להכרה בבית ספר כמוסד מוכר שאינו רשמי הוא, בין היתר, קיומה של "תכנית יסוד" במסגרתו (סעיף 3(א)(א1) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) תשי"ד-1953 (להלן: תקנות החינוך הממלכתי)). על תכנית היסוד במוסדות מוכרים להוות לפחות 75% מכלל שעות הלימוד במוסד חינוך רשמי, אלא אם אושר היקף אחר בהתקיים תנאים מסוימים (סעיף 3(ג) לתקנות החינוך הממלכתי). בהתקיים התנאי האמור בדבר תכנית היסוד, משתתפת המדינה בתקציב שעות לימוד של מוסד מוכר בשיעור של 75% מתקציב שעות לימוד של מוסד רשמי דומה, בכפוף לסייגים שונים (תקנה 9 לתקנות החינוך הממלכתי).

"מוסדות הפטור" הם סוג שלישי של מוסדות חינוך, שלגביהם מוסמך שר החינוך בתנאים מסוימים לפטור תלמיד מחובת לימוד סדיר במוסד חינוך מוכר (סעיף 5(א) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה)). שאלת החובה להנהיג תכנית יסוד במוסד פטור כתנאי לקבלת תקצוב ממשלתי עולה אף היא בהקשר שלפנינו. על פי מדיניות הרשות המוסמכת, גם מוסדות פטור נדרשים להנהיג תכנית ליבה בהיקף מסוים כתנאי לקבלת מימון ממשלתי.

2. ענייננו בהליך זה במידת אכיפתה של החובה להנהיג "תכנית יסוד" בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי, ובמיוחד ברמה העל-יסודית. סוגיה זו שלובה ואחוזת בשאלה נוספת, מה דין המשך מתן תמיכה ממשלתית בתקציבי מוסדות חינוך שאינם מקיימים את החובה שבדין להנהיג בבית ספרם "תוכנית-יסוד" או "תכנית ליבה", כשמה של תכנית היסוד בפי מעצבי המדיניות במשרד החינוך. כן עולה השאלה, מה דינה של הצעת הרשות המוסמכת להסב מוסדות מוכרים לבעלי מעמד של מוסדות פטור, כאמצעי לאפשר המשך הזרמת מימון ממשלתי לאותם בתי ספר ללא הטלת חובה ליישם במסגרתם את תכנית הליבה. סוגיות אלה אחוזות ושלובות בהלכה פסוקה שניתנה בבית משפט זה לפני מספר שנים, אשר הורתה על חובת הנהגת תכנית הליבה בבתי הספר המוכרים במגזר החרדי החל בתחילת שנת הלימודים תשס"ח, כתנאי להמשך הזרמת תקציבים ממשלתיים לאותם מוסדות (בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים נ' שרת החינוך, פד"י נט(3) 224) (להלן – פסק הדין).

העתירות

3. שתי עתירות בפנינו: עתירת המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל (להלן - ה"תנועה") ועתירת ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים בסמינרים ובמכללות (להלן - ארגון המורים). העתירות מופנות כנגד משרד החינוך ושרת החינוך, היועץ המשפטי לממשלה, וכנגד עמותת איגוד מנהלי הישיבות והמוסדות התורניים, ומוסדות "נטעי תורה" בארה"ק. (בקשו להצטרף לעתירות סגן ראש הממשלה ושר התמ"ת, הרב אליהו ישי, וחברי הכנסת הרב ליצמן והרב גפני).

4. העתירות נסבו בעיקרן על הפעלת תכנית "הליבה" של משרד החינוך על מוסדות החינוך העל יסודי במגזר החרדי.

בעתירת התנועה, נתבקש כי תיקבע לאלתר תכנית ליבה למגזר החרדי, אשר תופעל באופן מחייב במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור העל-

יסודיים, וכי הפעלת תכנית כזו ויישומה במגזר זה תהווה תנאי להמשך תיקצובם של מוסדות אלה. עוד נתבקש בעתירה להורות כי בכל מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי ומוסד פטור בחינוך היסודי שאינם מקיימים תכנית ליבה, או אינם מקיימים אותה בהיקף הנדרש על ידי הרשות מוסמכת, תופסק או תופחת הזרמת תקציבים ממשלתיים בהתאם. כן נתבקש סעד שעניינו הפחתה יחסית של תקציב מוסדות בחינוך היסודי, המלמדים תכנית ליבה בשיעור נמוך מ-100%. סעד נוסף שנתבקש עניינו בצורך בהקמת מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל-יסודי, אשר יופעל לאלתר, ויבחן באופן סדיר את מידת עמידתם של כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בחובת הפעלת תכנית הליבה במסגרתם.

עתירת ארגון המורים נסבה כולה על סעד שעניינו אי קיום פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירתו הראשונה של ארגון המורים ואשר ניתן ביום 15.12.04. לדברי העתירה, פסק הדין הורה על מתן צו מוחלט, אשר נכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007). על פי אותו צו, מתבטלות כל ההקצבות למוסדות מוכרים המלמדים לימודי קודש, אשר אינם עומדים בתנאים ובקריטריונים הקבועים בדין לקבלת הקצבות כספיות מתקציב המדינה. על פי העתירה, יש לפעול באופן מיידי ליישם הוראות צו זה.

5. ביום 25.9.07, לאחר שמיעת טיעוני הצדדים, הוצא על ידינו צו על תנאי באשר לסעד המבוקש בעתירת ארגון המורים, וכן צו כאמור לגבי עתירת התנועה, ככל שהוא נוגע לסעדים המבוקשים בעתירה, למעט הסעד שנתבקש בעניין הפחתה יחסית של התקצוב בחינוך היסודי על פי מידת הפעלתה של תכנית הליבה בכל מוסד.

עניינו מתמקד, אפוא, בשני הצירים המרכזיים הבאים: האחד - סוגיית החובה לקיים "תכנית ליבה" בחינוך העל-יסודי במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות פטור על-יסודיים, תוך יישום ראוי של קביעות פסק הדין שניתן בנושא זה. סוגיה זו קשורה בהמשך תיקצובם של מוסדות חינוך אשר לא נערכו ואינם נערכים גם עתה ליישום תכנית הליבה, כאמור. השני – מידת הצורך בהקמת מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל-יסודי, אשר יפעל ברציפות, ויבצע בדיקה סדירה של מידת עמידתם של כלל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בתנאי החוק ופסק הדין.

הרקע לעתירות

6. שתי העתירות הוגשו על רקע פסק הדין שניתן בעתירת ארגון המורים, אשר עתר בשעתו לביטול ההקצבות הכספיות הניתנות על ידי המדינה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים המלמדים לימודי קודש בלבד. באותו ענין, טען ארגון המורים כי מוסדות אלה אינם עומדים בתנאים שנקבעו בחוק לצורך הכרה בהם, מאחר שהם אינם מקיימים "תכנית יסוד", היא תכנית הליבה, המכילה בתוכה את ערכי הלימוד הבסיסיים שכל ילד בישראל חייב להיחשף להם בלימודיו ברמה היסודית והתיכונית בלא קשר למגזר החברתי אליו הוא משתייך. במסגרת אותה עתירה, נתבקש בית המשפט להורות למוסדות החינוך העל-יסודיים במגזר החרדי לקיים את תכנית הליבה של משרד החינוך החל מחודש ספטמבר 2004, ולחילופין, להורות למדינה להפחית הקצבות כספיות למוסדות שאינם מקיימים את תכנית הליבה לשיעור המימון שבו זוכים מוסדות הפטור. בית המשפט העליון (כב' השופט א' א' לוי) בהסכמת הנשיא ברק והשופט ג'ובראן קבעו את עיקרי הדברים הבאים:

7. מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב) קיימת חובה לקיים נוהלי תקציב תקינים על בסיס עקרונות של שוויון ופומביות במימון מוסדות ציבוריים אשר אינם מנוהלים על ידי רשויות המדינה. כלל זה היה שריר וקיים מכוח עקרונות משפטיים ופסיקתיים כלליים עוד בטרם נחקק ההסדר הסטטוטורי האמור. הזרמת תקציבים למוסד חינוך פלוני כפופה לתנאים שנועדו להגשים את המטרות שלשמן נועדה ההקצבה. במקרה זה, על ההקצבות הכספיות למוסדות החינוך לקיים את תכלית חוק חינוך ממלכתי וההסדרים על פיו. הזרמת כספים למוסדות שאינם מקיימים את התנאים הבסיסיים שעוגנו בחוק, ואינם מגשימים את מטרות החינוך הממלכתי מהווה חריגה מסמכות של משרד החינוך, והפרת נאמנות שהרשות הציבורית חבה לציבור. מימון מוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות החוק והתקנות במובן האמור מעלה חשש לפגיעה בעקרון השוויון, ויצירת הפלייה הנוגדת את החוק בין מוסדות שמקיימים את החוק, לבין אלה שאינם מקיימים אותו (פסקה 15). בית המשפט קבע, כי בפועל קיימת תכנית ליבה המיושמת בבתי הספר הרשמיים העל-יסודיים, אך היא לא עוגנה בתקנות, ולא נקבע מנגנון להפעלתה במוסדות חינוך חרדיים, ולא מופעל פיקוח על יישומה. כן קבע, כי תקצוב מוסדות מוכרים ללא יישום תכנית ליבה לוקה בחוסר סמכות. מצד שני, נקבע כי טרם גובשה תכנית ליבה שתתאים למוסדות חינוך חרדיים, ולא נקבעו מנגנוני פיקוח ואכיפה למטרה זו (פסקה 17). במצב דברים זה, עתרה המדינה לאורכה של שלוש שנים כדי

לאפשר לה להשלים את יישום התכנית בכל מערכת החינוך היסודי והעל-יסודי. זו לשון בקשתה של המדינה בתשובתה לאותה עתירה:

”קביעת פרק זמן של 3 שנים מכאן ולהבא, קרי עד שנת הלימודים תשס”ח, ליישום ראשוני של תכנית הליבה בבתי הספר היסודיים לבחינת הלקחים שהופקו מהיישום האמור, והעמקת היישום האמור במסגרת מגזרים רחבים להפנמת הרעיון האמור, לשכלול מנגנוני הפיקוח והבקרה בכל רובדיהם, להשלמת גיבוש חובת הזכאות לבגרות שהינה תנאי מקדים... לגיבוש תכנית ליבה לחטיבות הביניים ולבתי הספר העל-יסודיים, למיצוי הניסיון להגעה להבנות עם מגזרים שונים המתבקשים לשנות את אורחות חייהם מבראשית בנוגע ל”ציפור הנפש”, היא מערכת החינוך, לגיבוש תכנית ליבה מוצעת לחטיבות ולבתי הספר העל-יסודיים, היא סבירה ביותר, ואינה נדמית למשיבים מוגזמת כלל ועיקר.”

8. בית המשפט בחן את משמעות בקשת המדינה למתן האורכה המבוקשת על פי מבחן הסבירות. הוא קבע, כי אף שהרשות המוסמכת חרגה מסמכותה בהזרמת תקציבים למוסדות חינוך שאינם מקיימים תכנית ליבה, יש מקום לאפשר לה לתקן את הפגם באורח שקול ומחושב, גם אם יידרש לכך פרק זמן סביר נוסף. בסופו של יום, בית המשפט הוציא צו מוחלט המורה למשיבים, כלשון הצו “לבטל את ההקצבות למוסדות הלומדים למודי קודש, אשר אינם עומדים בתנאים ובקריטריונים הקבועים בדין להכרה ב”מוסדות מוכרים” המזכה בהקצבות כספיות”. כן הורה בית המשפט, כי הצו יכנס לתוקפו כעבור שלוש שנים, דהיינו, בשנת הלימודים תשס”ח (להלן – הצו המוחלט) (פסקה 20 לפסק הדין). דחיית מועד כניסתו לתוקף של הצו נעשתה מתוך התחשבות בצורך לאפשר למשרד החינוך ושרת החינוך להשלים את התהליך שהחלו בו על פי לוח זמנים שהם עצמם קבעו, ואשר אותו בקשו מבית המשפט לאמץ. בית המשפט מצא, כי בנסיבות העניין, פרק זמן של שלוש שנים, כמבוקש על ידי המדינה, אינו חורג ממתחם הסבירות. הרציונל לקביעה זו של בית המשפט טמון בדבריו הבאים של השופט לוי:

”הסעד המבוקש על ידי העותר - הפסקה או הפחתה משמעותית בתקצוב למוסדות אשר אינם מקיימים תכנית ליבה - הינו סעד שבא להעניש במובן מסוים את אלה שלא חטאו. כפי שהובהר לעיל, טרם ניתנו הוראות למוסדות החינוך החרדיים באשר לתכנית שעליהם ליישם, פרט להתראה כי בעתיד הם יתבקשו לעמוד בדרישות חדשות. האחריות למחדל זה רובצת לפתחם של

המשיבים, ואלה הודו בפגם ופירוטו בפנינו את הצעדים שהם נקטו, נוקטים וינקטו כדי להכפיף את מעשיהם להוראות הדין. המשיבים כבר החלו ליישם את הסעדים אותם שהעותר דורש: גיבוש תכנית ליבה ויישומה במוסדות החינוך המוכרים, ביניהם מוסדות חינוך במגזר החרדי. תכנית זו תהווה קריטריון לקבלת תקציבים, לאחר שתושלם מלאכת ההכנה.

...

בהתייחסותם לבעיית התקצוב, שקלו המשיבים את הצורך להנחיל ערכים של סובלנות וכבוד הדדי, תוך שיתוף פעולה ולא על ידי כפייה. הם גיבשו תכנית אשר לא רק תציב דרישות למוסדות החינוך החרדיים, אלא גם תספק את המשאבים (הכשרת מורים, הכנת חומר לימוד וכיוצא באלה), הדרושים לקיים את התנאים שייקבעו. בקביעת לוח זמנים לגיבוש וליישומה של תכנית ליבה לחינוך העל-יסודי, ניסו המשיבים להגיע לפתרון תוך הידברות ובניית מנגנון פיקוח הולם. המשיבים סיפקו הסברים המניחים את הדעת לשאלה מדוע דרוש פרק הזמן שלו הם עותרים, כדי להשלים את הכנתה ויישומה של תכנית ליבה במערכת החינוך העל-יסודי. וכאן המקום להדגיש, כי מדובר בתכנית אשר עתידה לחול על כ-26,000 תלמידים במוסדות אשר נהנו עד כה מאוטונומיה פדגוגית. בהתחשב במורכבות המשימה, וברגישות הנדרשת לביצועה באופן מוצלח, נראה לנו כי לוח הזמנים אשר התוו המשיבים מתאפיין בהדרגתיות נבונה ולא בסחבת, ועל רצינות כוונותיהם ניתן ללמוד מהליך דומה אשר נקטו, ואשר כבר הביא ליישום מוצלח של תכנית ליבה במערכת החינוך היסודי.

גם אם הדבר נעשה באיחור, לא ניתן להתעלם מכך שהמשיבים נטלו על עצמם לבצע שינוי מרחיק לכת במערכת החינוך, מערכת אשר מאז קום המדינה איזנה בין הצורך לכבד את האוטונומיה הדידקטית של כל אחד מהמגזרים השונים בישראל, לבין הצורך להקנות חינוך שיכין כל ילד וילדה לחיים משותפים במדינה פלורליסטית. משהתקבלה ההחלטה לערוך את האיזון מחדש, במטרה לקרב בין המגזרים השונים, ולהטמיע בהם ערכי יסוד משותפים, יש לבצע את השינוי הזה ברגישות רבה כדי לשמר את מערכת היחסים העדינה השוררת בין המגזרים השונים בחברה הישראלית". (שם, בעמ' 238-240). (הדגשות לא במקור).

בחלוף העיתים

9. השנים נקפו, ותקופת האורכה שניתנה לכניסתו לתוקף של הצו המוחלט נשוא פסק הדין חלפה. שנת הלימודים תשס"ח החלה, אך תכנית הליבה לא הונהגה במלוא ההיקף הנדרש בחינוך העל-יסודי במגזר החרדי. מספר חודשים לפני תחילת שנת

הלימודים תשס"ח פנתה התנועה לשרת החינוך בבקשה לברר האם הושלם תהליך קביעת תכנית הליבה בחינוך העל-יסודי, ומהם התהליכים להטמעת התכנית בכלל מוסדות החינוך החרדי, וכיצד נערך המשרד לפקח על יישומה. ביום 20.5.07, נענה העותר כי תכנית הליבה בחינוך העל יסודי נמצאת בשלבי גיבוש מתקדמים לקראת שנת הלימודים תשס"ח. עם זאת, צויין כי לא הוקצו משאבים מיוחדים להטמעת תכנית הליבה בחינוך היסודי, ואף לא יוקצו משאבים כאמור להטמעת התכנית בחינוך העל יסודי. בכל הנוגע למישור פיקוח, התייחס משרד החינוך לחינוך היסודי בלבד, וציין כי לא הוקמו מנגנוני פיקוח חדשים, וכי המפקחים הכוללים במגזר החרדי בודקים את יישום תכנית הליבה בבתי הספר היסודיים. על רקע תשובה זו, והחשש שמא אין בכוונת משרד החינוך למלא אחר הצו המוחלט שניתן בפרשת ארגון המורים וההצהרות שניתנו על ידיו באותו הליך, הגישה התנועה את העתירה נשוא הליך זה. ארגון המורים פנה אף הוא בפנייה דומה למשרד החינוך כחודשיים לפני כניסת הצו המוחלט לתוקף. פנייתו לא נענתה בכל תשובה עניינית. מכאן העתירה שהוגשה מטעמו.

העתירות

עתירת התנועה

10. טענתה העיקרית של התנועה היא כי משרד החינוך נמנע מלקיים את פסק הדין בענין ארגון המורים. בחינוך העל יסודי, המשרד לא השלים כלל את גיבוש תכנית הליבה, וממילא לא התבצעו פעולות להטמעתה, וכן לא נערכו בידי המשרד פעולות הביקורת הנדרשות להפחתת הזרמת התקציבים למוסדות שאינם עומדים בדרישות הדין, כפי שהתחייבה המדינה לעשות בהליך הראשון. בחינוך היסודי, יושמה תכנית ליבה, אולם משרד החינוך אינו מקיים ביקורת במטרה לבחון האם התכנית אכן נלמדת בכלל מוסדות החינוך, ולא מופעל מנגנון פיקוח הולם לענין זה על המוסדות המוכרים ועל מוסדות הפטור. לטענת העותרת, המשרד מודע למספר עשרות בתי ספר יסודיים שאינם מקיימים את תוכנית הליבה כמתחייב מאחוז התקצוב שהם מקבלים, והוא אינו נוקט באמצעים המתחייבים מכך, קרי: הפחתה או ביטול המשך תקצובם של אותם מוסדות מכספי מדינה בהתאם ליחסיות הפעלת תכנית הליבה במסגרתם.

לטענת התנועה, במשרד החינוך קיימים כיום שני תקני מפקחים בלבד, המופקדים על כ- 800 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי, המונים יחדיו כ- 200,000 תלמידים. היקף תיקני זה אינו סביר להשגת תכלית הפיקוח, ואינו מאפשר קיום ביקורת ראויה, כמתחייב בהקצאת כספי ציבור על פי הדין, והדבר בולט על רקע השוני בין היקף תקני פיקוח במוסדות החינוך הרשמיים לעומת המוסדות המוכרים. במוסדות הפטור אין, ולו תקן אחד, למשרת

פיקוח, על אף שמועברים סכומי תקציב ניכרים לידי מוסדות אלה. חסרות הנחיות שיסדירו את תדירות ואופן עריכת הביקורת, ואין מאגר נתונים בדבר תוצאות ביקורות שנערכו.

טוענת התנועה, כי התנהלות משרד החינוך, המעניק מימון למוסדות חינוך שאינם עומדים בדרישות החוק, עומדת בסתירה לעיקרון השוויון המעוגן ביסוד השיטה המשפטית, וסותר את הוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. ההפלייה הנגרמת כתוצאה ממימון זה היא כפולה: ראשית, בתי הספר הלא רשמיים מופלים לטובה ביחס לבתי הספר הרשמיים, בכך שהם זוכים להזרמת כספי ציבור למרות שהם אינם מקיימים תנאים בסיסיים החלים על בתי הספר הרשמיים; שנית, התלמידים במוסדות החינוך שאינם רשמיים, מופלים לרעה ביחס לתלמידי החינוך הרשמי, שכן הם אינם זוכים לתכנית הלימודים היסודית שאמורה להקנות להם ערכים של השכלה יסודית כללית, שהיא חיונית לכל אדם לצורך השתלבותו בחיי החברה בבגרותו.

כן נטען, כי השתהות משרד החינוך ביישום תוכנית הליכה במגזר החרדי והסחבת שהוא נוקט בעניין זה, מהווים, בראש ובראשונה, הפרה של צו מוחלט שניתן בפסק הדין, נשוא ההליך הראשון, על כל המשמעויות הנובעות מכך מבחינת עקרון חובת כיבוד צווי בית משפט. יתר על כן, בהתנהגות המשרד יש גם משום הפרה של חובה מינהלית לפעול לביצוע מדיניות תוך זמן סביר, וקיפוח טובתם של מאות אלפי תלמידים שאינם זוכים בהשכלה כללית בסיסית עקב שיקולים זרים שאינם ממין השיקולים הענייניים שראוי לשוקלם.

עתירת ארגון המורים

11. ארגון המורים משיג אף הוא כנגד אי קיום פסק הדין שניתן בהליך הראשון בידי משרד החינוך. לטענתו, מתשובות משרד החינוך לפנייתו, עולה חשש כי, מן הצד האחד, המשיבים לא פעלו כדי ליישם את תוכנית הליכה במוסדות החינוך החרדיים; מן הצד האחר, למשרד אין כל כוונה נראית לעין לחדול מהזרמת תקציבים לאותם מוסדות, וכל זאת בניגוד חזיתי לצו המוחלט שהוצא בפסק הדין. מנגד, הפרת הצו המוחלט גורעת באופן משמעותי מהמאגר התקציבי של מוסדות החינוך המוכרים אשר מקיימים את תנאי תכנית הליכה, ובכך מפלה אותם לרעה. התנהגות משרד החינוך גורמת לגריעה תקציבית ממי שמקיים את הכללים, ומיטיבה עם אלה שאינם מקיימים אותם. אי התערבות שיפוטית במצב הקיים עלולה להביא להנצחת מצב בלתי נסבל של הקצאת כספי מדינה בסכומי עתק לטובת מוסדות לא רשמיים שאין עליהם פיקוח, ואשר נמנעים באופן חזיתי מקיום תכנית הליכה בניגוד לעקרונות החינוך הממלכתי. כן יש

בכך משום הנצחת חוסר השוויון שנוצר עקב כך, העומד בסתירה לעקרונות יסוד של משטר דמוקרטי. העלמת עין מחובת משרד החינוך להקפיד בקיום החוק ובצווי בית המשפט מהווה הפרה בוטה של עקרונות הנטועים עמוק במערכת המשפט בישראל. ארגון המורים מבקש, אפוא, להורות למדינה לקיים לאלתר את הנחיות פסק הדין בהליך הראשון.

עמדת המדינה

12. תגובתה המקדמית של המדינה הוגשה על דרך תצהיר מטעם שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר. עמדת המדינה היא, כי דין העתירות להידחות.

אשר לבתי ה90 היסודיים, טוענת המדינה כי אין עילה של ממש לעתירות. ככלל, תוכנית הליבה מיושמת ומוטמעת בבתי הספר היסודיים שבחינוך החרדי, הן במוסדות המוכרים שאינם רשמיים בשיעור של 75% לפחות, והן במוסדות הפטור בשיעור של 55% לפחות. מוסדות חינוך יסודי מסוגים אלה שלא יעמדו במינימום הנדרש האמור, לא יתוקצבו לעתיד לבוא. המוסדות המוכרים שאינם רשמיים, ואינם עומדים בדרישות של 75% מתוכנית היסוד, יתוקצבו כמוסדות פטור, ובתנאי שילמדו לפחות 55% מתוכנית היסוד. בכוונת המשרד להעמיק את הטמעת תוכנית הליבה, ואת הפיקוח על יישומה בחינוך היסודי.

המדינה מבקשת עם זאת, להצמיד לנתוניה "הערת אזהרה", כלשונה. לדבריה, הנתונים המצויים כיום בידיה מבוססים על דיווחי המוסדות ועל מערך הפיקוח במתכונתו כיום, הכולל 3 מפקחים קבועים, ו-4 משרות הדרכה בלבד. אלו צריכים לפקח על כ-500 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, בהם לומדים כ-145,000 תלמידים. מערך הפיקוח הקיים, כך הצהירה השרה, אינו מספק, ודבר זה משליך באופן טבעי על אמינות הנתונים. בכוונת השרה לפעול החל בשנת לימודים זו להטמעת תוכנית הליבה בחינוך היסודי, ולהגביר את הפיקוח עליו באופן משמעותי.

על פי הנתונים שבידי משרד החינוך, בשנת הלימודים התשס"ז מימוש תוכנית הליבה בחינוך היסודי היה בשיעורים הבאים: כלל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים עמדו בשיעור המינימלי של לימוד 75% מתוכנית הליבה. רובם הגדול (411 מתוך 503) מפעיל את תוכנית הליבה בהיקף מלא. 49 מוסדות בחינוך החרדי במרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני, זכו לתקצוב מלא על אף שלא לימדו את תוכנית הליבה בהיקף מלא. השרה הצהירה, כי החל בשנת הלימודים הקרובה, התשס"ח, יקפיד משרד

החינוך על התנאת שיעור התקצוב בשיעור מימוש תכנית הליכה, ומוסדות שילמדו תכנית ליכה בשיעור מופחת יזכו לתקצוב מופחת בהתאם.

13. אשר לבתי הספר העל יסודיים: משרד החינוך השלים את גיבוש תוכנית הליכה לחינוך העל יסודי, והיא הועברה לכלל בתי הספר העל יסודיים בסמוך לפתיחת שנת הלימודים התשס"ח (ביום 29.8.2007). בחוזר המנכ"ל בו התפרסמה תוכנית הליכה (תשס"ח/3(א) 30-3.1), צוין כי תוכנית הליכה חלה על כל התלמידים במערכת החינוך העל יסודי, בכל הזרמים והמגזרים, וכי היא תנאי מוקדם לקבלת תקצוב ממלכתי. בחינוך הרשמי, על התלמידים ללמוד את תוכנית הליכה במלואה. במוסדות המוכרים שאינם רשמיים מחויבים התלמידים ללמוד 75% לפחות מתוך תוכנית הליכה, ועליהם להגיע לרמת ההישגים הנהוגה במוסדות החינוך הרשמיים. העמידה ברמת ההישגים הנדרשת בחינוך הרשמי והמוכר תיבדק, בין היתר, באמצעות מבחני מיצ"ב ובחינות הבגרות. שיעור התקצוב של בתי ספר המלמדים לפחות 75% מתוכנית הליכה, יהיה בהתאם לשיעור שבו תוכנית הליכה נלמדת. מוסדות חינוך המלמדים פחות מ- 75% מתוכנית הליכה לא יקבלו הכרה כמוסד מוכר, ולא יתקצבו ככאלה. עוד צוין בחוזר המנכ"ל, כי "במקרים חריגים אפשר לקבל פטור מלימודי ליכה בחינוך העל יסודי מכוחו של סעיף 5 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949. הנחיות בענין הגשת הפטור תפורסמנה בנפרד". (מש/10).

14. להערכת המשרד, מוסדות החינוך העל יסודיים החרדיים לבנות, עומדים ברובם בדרישות תוכנית הליכה, ובעתיד ייעשו מאמצים להמשך הטמעת תוכנית הליכה במערכת זו. הבעיה מתמקדת בחינוך העל-יסודי לבנים במגזר החרדי, המכונה ה"ישיבות הקטנות", בהן לומדים הבנים בגיל החינוך העל יסודי במגזר החרדי. מוסדות אלה הם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. המדינה מודה, כי תלמידי הישיבות הקטנות מקדישים את כל זמנם ללימודי קודש בלבד, בהתאם לתפיסה הדתית-ערכית המקובלת בעולם החרדי, וכי מוסדות אלה אינם עומדים בדרישות תוכנית הליכה.

15. שרת החינוך מצהירה כי לעת זו, אין בידי משרד החינוך לשנות מן המציאות שבה הישיבות הקטנות מסרבות לקבל על עצמן את תוכנית הליכה. לגישה, הטמעת תוכנית הליכה צריכה להיעשות בדרך של אמצעי שכנוע ולא בכפייה, מאחר שמדובר בתהליך חברתי ותרבותי המביא עימו שינוי של מסורת ארוכת ימים מאז קום המדינה. תחת זאת, מבכר משרד החינוך להתקדם באופן הדרגתי ביישום תוכנית הליכה בחינוך העל-יסודי לבנים במגזר החרדי, בדרכי הידברות מתמשכת, בדומה לאופן שבו הוטמעה תוכנית הליכה בגילאי החינוך היסודי, ובקרב הבנות בחינוך העל יסודי. זאת,

מתוך הכרה בזכותם של מגזרים המקיימים אורח חיים ייחודי לשמר את זהותם וייחודם התרבותיים והדתיים, ומתוך הכרה בחשיבות לימודי הקודש עבור הציבור החרדי, ומתוך "השקלול הכולל של תועלות חברתיות מול נזקים" והיתרונות הרבים הטמונים בהסדר מוסכם ביחס להטמעת תכני לימוד. הצעתה האופרטיבית של שרת החינוך היא לנקוט ביחס לישיבות הקטנות במתווה משפטי מיוחד - "מתווה פטור" - שפרטיו יובאו להלן. מיתווה זה, לשיטתה, מתיישב עם הדין, ואינו עומד בסתירה לפסק הדין בהליך הראשון. המדינה מציעה לנקוט במתווה זה במשך שנתיים, כשלאחריהן תיבחן מדיניות המשרד מחדש.

16. "מתווה הפטור" המוצע על-ידי שרת החינוך הינו תכנית המאפשרת, לגישתה, מתן הכרזה על הישיבות הקטנות שתהיינה מעוניינות בכך, ושתעמודנה בתנאים מסוימים, כעל "מוסדות פטור", וזאת מכוח סעיף 5(א) לחוק לימוד חובה. הוראת חוק זו מאפשרת לשר החינוך לפטור תלמידים מחובת לימוד סדיר במוסד חינוך מוכר, הקיימת לפי סעיף 4 לאותו החוק. לשיטת משרד החינוך, לאחר שהפטור יוחל על תלמידי הישיבות הקטנות, ניתן יהיה לתקצבן בשיעור של 55% מתקצוב בתי הספר הרשמיים, וזאת גם אם לא יפעילו את תכנית הליבה במסגרתם כלל. עיקר התנאים שהמדינה מתנה לצורך מתן פטור לישיבות הקטנות, הינו כי תוכנית הלימודים במוסד לא תעמוד בסתירה לחוקי מדינת ישראל וערכיה, ותתיישב עם עקרונות מגילת העצמאות; כי מתכונת הלימודים תהא שיטתית וסדורה; וכי תנאי הלימוד הפיזיים יהיו נאותים ובטיחותיים (פסקה 64 לתצהיר התשובה מטעם המדינה). כן מציינת המדינה, כי מוסדות הלימוד הללו שיזכו בפטור, עדיין יהיו כפופים לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, ויידרשו לרישוי מכוחו.

17. המדינה מציינת בהודעתה כי היא מודעת להשלכות המהלך, אשר בעטיו יינתן פטור מוחלט מלימודי הליבה לעשרות אלפי תלמידים בשנה. לדבריה, לקיומו של מספר גדול של תלמידים שאינם נחשפים לתכני הליבה, ואינם מחונכים על ערכי הצינונות והדמוקרטיה, ישנן השלכות עתידיות בעייתיות על דמותה של החברה הישראלית. לפיכך, עמדתה העקרונית היא, כי יש להמשיך ולהרחיב את לימודי הליבה, המסייעים בהגשמת תכליות החינוך הממלכתי במעגלי גיל ומגזר רחבים ככל הניתן. עם זאת, הערכתה היא, כי לא ניתן, לעת הזו, להחיל את לימודי הליבה על תלמידי הישיבות הקטנות, וכי מדובר בגזירה שהציבור החרדי אינו יכול לעמוד בה. מכאן, שלעמדת שרת החינוך, ההחלטה על מתווה הפטור, המתוכנן בשלב זה לפרק זמן של שנתיים, היא החלטת מדיניות לגיטימית, הנופלת במתחם הסבירות, והיא פותרת סתירה אפשרית בין דרישות החוק והמשפט לבין צרכי החיים.

18. המדינה טוענת עוד, כי סבירות החלטתה מתחזקת נוכח תוכנית "ההזדמנות השנייה" אותה מנהיג משרד החינוך. תכנית זו מיועדת לאפשר למי שלא מימש את זכותו לקבל חינוך והשכלה בסיסיים במהלך לימודיו במערכת החינוך היסודי והעל-יסודי, לזכות לחינוך כזה במימון המדינה עם הגיעו לבגרות, ועד שימלאו לו 30 שנה. במסגרת תכנית זו, יוכלו התלמידים לממש את זכותם ללימודים ברמה תיכונית ולגשת לבחינות בגרות.

19. לבסוף, טוענת המדינה, כי בית משפט זה הכיר במצבים שונים בצורך לקיים הליך הדרגתי ארוך ואיטי כדי להביא לשינוי חברתי ראוי, ונמנע מלהורות על שינוי כזה בדרך של צווים וכפייה. דוגמא לכך היא פרשת גיוס בחורי הישיבות (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (טרם פורסם, ניתן ביום 11.5.2006) (להלן: פרשת התנועה לאיכות השלטון)). בענייננו, לימוד התורה הוא ערך עליון בחברה החרדית, המצוי בתשתית הערכית הבסיסית של הציבור החרדי. השבתת לימוד תורה לצורך כלשהו, ובכלל זה לצורך לימודי-חול, כרוכה בפגיעה ערכית עמוקה בשורש האמונה ואורח החיים של בני הקהילה החרדית. לפיכך, שינוי עומק מעין זה, צריך להיעשות באופן הדרגתי, תוך חתירה להסכמה ובלא כפייה, בדומה לגישה שאומצה בסוגיית גיוס בחורי הישיבות לצבא.

תשובת נציגי החינוך היסודי החרדי

20. בשלב הראשון, הופנתה העתירה, מלבד המדינה, גם כנגד מוסדות החינוך היחודיים - מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני. מעיין החינוך התורני ציין בתשובתו, כי הוא רואה בחיוב את קיומה של תכנית ליבה, וכי הוא מיישם אותה, הלכה למעשה, בכל בתי הספר שלו. במרבית המוסדות של גוף זה נלמדת התוכנית בהיקף מלא. תלמידיו משתתפים דרך קבע במבחני המיצ"ב שעניינם בדיקת מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית תוך שיתוף פעולה מלא עם משרד החינוך, והישגיהם אינם נופלים מאלו של תלמידי החינוך הרשמי. עם זאת, מעיין החינוך התורני ביקש לחלוק על גישת המדינה, לפיה תקצובם המלא של המוסדות הייחודיים מותנה בלימוד תוכנית הליבה בהיקף מלא. מרכז החינוך העצמאי השיג כנגד תכלית העתירות להפחית בתקצובם של מוסדות החינוך החרדיים. ביום 25.9.07, בהסכמת בעלי הדין, הורינו על מחיקת משיבים אלה מן העתירה.

21. ביום 11.12.07 נענינו לבקשת נציגות מוסדות נטעי אורה בארצה"ק (להלן: "מוסדות נטעי אורה") להצטרף כמשיבה לעתירה. מוסדות נטעי אורה הינה איגוד של חמישה מוסדות חינוכיים – "ישיבות קטנות". לדברי נציגות מוסדות אלה, היא מייצגת גם עשרות מוסדות חינוך חרדיים, ובהן ישיבות קטנות נוספות, שהיא משמשת להן לפה. לטענת הנציגות, פסק הדין בהליך הראשון אינו חל על הישיבות הקטנות ואינו מחייב אותן, מאחר שהן לא צורפו כצד לאותה עתירה, ועמדתן לא נשמעה בגדרה. מעבר לכך, הישיבות הקטנות לא קיבלו הודעה ממשרד החינוך על חובתן להפעיל תוכנית ליבה במסגרתן, אלא לאחר פתיחת שנת הלימודים הנוכחית תשס"ח ביום 18.9.07, בשעה שפורסמה בעיתוני המגזר החרדי הודעת משרד החינוך על כוונה לשלול רישיונות של בתי ספר על-יסודיים, שאינם מקיימים את תוכנית הליבה. לטענתם, שינוי משמעותי מעין זה חייב לבוא לידיעת מוסדות החינוך לא יאוחר מיום 31 במאי בשנת הלימודים הקודמת, שהוא המועד האחרון שבו ניתן להודיע למורים על פיטוריהם לפני תחילת שנת הלימודים הבאה.

22. מוסדות נטעי אורה טוענים כי נכסי הרוח של עולם הישיבות ראויים לכיבוד ולהוקרה על ידי המוסדות הממלכתיים, ויש להכיר בתכניות הלימודים המופעלות על ידן כתכניות העונות על התכלית והצרכים הנדרשים מתלמידי החינוך העל יסודי בישיבות הקטנות. אין לדרוש מהן, ולא כל שכן לכפות עליהן, לימודי ליבה הנלמדים בבתי הספר הממלכתיים בהיקף כלשהו. כמו כן, כיום כבר קיים מידרג בתמיכה התקציבית בין בתי הספר העל יסודיים השונים, בהתאם לשיעור התלמידים הניגשים לבחינות הבגרות. הפער במימון התקציבי על פי השעות שבועיות לתלמיד בין בית ספר המגיש את תלמידיו לתכנית בגרות מלאה, לבין בית ספר המלמד לימודי קודש עומד על כ- 37%.

23. לטענת מוסדות נטעי אורה, ההצעה להפוך את הישיבות הקטנות למוסדות פטור, אינה ראויה ואינה מקובלת. לא זו בלבד שיש בה כדי להוציא את הישיבות הקטנות אל "מחוץ לגדר", אלא שהסיווג האמור כמוסדות פטור פוגע בזכויות תלמידי הישיבות הקטנות ומוריהם. הישיבות הקטנות מקיפות כ- 25,000 תלמידים, שיום הלימודים שלהם משתרע, למצער, על פני יותר ממכפלת שעות הלימוד הנהוגות בבתי הספר העל-יסודיים הרשמיים. הנזק העלול להיגרם לישיבות הקטנות מהפעלת תכנית הפטור הוא רב, והוא רחב מן הקיצוץ התקציבי ל- 55% מסך התקצוב הניתן למוסד המקיים תכנית ליבה מלאה; שכן משמעות הדבר היא כי מוסדות ממלכתיים אחרים,

המסייעים במימון פעילויות שונות במוסדות מוכרים בלתי רשמיים, כגון החזקת ילדים בפנימיות על ידי משרד הרווחה, יפסיקו את תמיכתם. באופן כזה, ל-6,500 תלמידים, שהינם בעלי צרכים מיוחדים, לא יימצא פיתרון במסגרת מוסדות הפטור. פגיעה משמעותית נוספת עלולה להיגרם ביחס לשכר המורים. על פי הטענה, לא בכדי נמנעו הישיבות הקטנות מהגשת בקשות להסב את מעמדם למוסדות פטור, ויש להניח כי הם יימנעו גם להבא מהגשת בקשות כאמור.

24. ביום 30.10.07 נעתרנו לבקשה לצרף להליך את עמותת איגוד מנהלי הישיבות והמוסדות התורניים לעתירה (להלן – העמותה). עמותה זו מאגדת בתוכה את רוב הישיבות הקטנות בישראל (ראו מכתב העמותה מיום 22.11.07 לשרת החינוך. מש/1 להודעת המדינה מיום 9.12.07). העמותה לא הגישה תשובה נפרדת מטעמה.

25. ביום 23.12.07 הוגשה בקשה מטעם סגן ראש הממשלה, השר אלי ישי, יושב-ראש תנועת ש"ס, ומטעם חברי הכנסת הרב יעקב ליצמן והרב משה גפני, מראשי תנועת יהדות התורה (אגודת ישראל ודגל התורה), להצטרף לעתירה כמשיבים (להלן – המבקשים להצטרף). בתשובתם ציינו המבקשים להצטרף כי העמותה אינה יכולה להשיב לעתירות, שכן היא אינה מוסמכת לכך, וכי הם מבקשים לשמש פה לישיבות הקטנות. המבקשים לא צורפו באופן פורמלי להליך, אולם התרנו להם להעלות את טענותיהם בכתב ובעל פה, ואלו הן:

המבקשים קובלים על כך שפסק הדין בהליך הראשון, המשנה סדרי עולם נטועים מזה עשרות שנים, ניתן בלא שנשמעה עמדת הישיבות הקטנות. עם זאת, לגישתם, את הנעשה אין להשיב. על כן, יש להתמקד במצוקה החריפה אליה נקלעו הישיבות הקטנות מראשית שנת הלימודים התשס"ח. למוסדות אלה נודע לראשונה על פסק הדין בהליך הראשון, ועל כוונת משרד החינוך להתנות את חידוש הרישיונות ואת תקצובם ביישום 75% מתכנית הליבה במוסדותיהם, כשלושה שבועות לאחר פתיחת שנת הלימודים התשס"ח (ביום 18.9.07). משהכיר משרד החינוך בבעייתיות שנוצרה, הציע את מסלול הפטור הזמני לתקופה של שנתיים. על אף שהצעה זו עדיפה על פני שלילה מוחלטת של התקציב הממשלתי, עדיין קיימים בה פגמים חמורים, המעמידים בספק את המשך יכולת תיפקודן של הישיבות הקטנות. המיתווה שהוצע על ידי משרד החינוך מפחית באופן משמעותי את שיעור התיקצוב הניתן לישיבות, על אף שגם קודם לכן סבלו רבים ממוסדות חינוך אלה מקשיים כלכליים ניכרים. אם רצה משרד החינוך להפחית את שיעור התקצוב של מוסדות שאינם מנהיגים את תוכנית הליבה, היה עליו להתריע על כך עוד לפני שנת הלימודים תשס"ח, ובכל מקרה לא יאוחר מ-31.5.07,

שהוא המועד הקובע לגבי פיטורי מורים ובניית ההיערכות הנדרשת לצמצום שעות הלימוד. על כן, מתבקש בית המשפט להורות כי תיקצוב הישיבות הקטנות בשנת הלימודים התשס"ח, יימשך באותו שיעור שנהג בשנת הלימודים הקודמת, בשנת תשס"ז, וכמקובל במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים. לטענת המבקשים, בחודשים הקרובים יבואו נציגי הישיבות הקטנות וראשי המפלגות החרדיות בדברים עם משרד החינוך, בתקווה לסכם, תוך הבנה, מתכונת להפעלת הישיבות הקטנות בעתיד.

עמדת העותרים לתשובת המדינה

26. לטענת התנועה, "מתווה הפטור" המוצע על-ידי משרד החינוך אינו מבוסס מבחינה משפטית. חיוב מוסדות חינוך מסוימים בלימוד תוכנית ליבה, ומתן פטור מתכנית ליבה לסוג מוגבל של מוסדות פוגע קשות בעיקרון השוויון. יש לראות בכך גם משום התפרקות המדינה מחובתה להעניק לתלמידי הישיבות הקטנות יסודות השכלה בסיסית, המהווה פגיעה בכבודם של תלמידים אלה, בכך שהיא שוללת מהם ערכי חינוך כלליים יסודיים. שלילה זו נעשתה מכוח החלטה מינהלית, וככזו היא אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. יצירת מסלול הפטור מנוגדת גם לתפיסות היסוד שעמדו בבסיס תקצובם של מוסדות החינוך עד כה, ומהווה שינוי חד במדיניות העיקבית של משרד החינוך בנושא תכנית הליבה; לא כל שכן, מדובר בסטייה מהאמור בפסק הדין בהליך הראשון. לאור אלה, מסלול הפטור לוקה בפסול של חוסר סבירות קיצוני. חוסר הסבירות במתווה הפטור, שנועד, לכאורה למיצוי ההידברות עם המגזר החרדי, מתעצם לאור פרק הזמן הארוך שחלף מאז ניתן פסק הדין בהליך הראשון, אשר לא נוצל כראוי למיצוי הידברות כאמור.

אשר לפיקוח על יישום תוכנית הליבה, טוענת התנועה כי על משרד החינוך להצביע על תוכנית בת יישום, המכוסה בתקציב מתאים, שתגדיל באופן משמעותי את מספר המפקחים במוסדות שאינם רשמיים. אין להסתפק בהצהרה על כוונה להעמיק את הפיקוח, שאינה מגובה בהיערכות מעשית.

חרף כל אלה, מאחר שהליכי עתירה זו גלשו עמוק אל תוך שנת תשס"ח, הודיעה התנועה מטעמים מעשיים כי לא תתנגד לדחיית יישום פסק הדין בהליך הראשון עד לתחילת שנת הלימודים תשס"ט, כדי שהזמן שנותר עד אז ינוצל להטמעת תוכנית הליבה במוסדות החינוך החרדיים, ולהסדרת הפיקוח על יישומה. וזאת,

במסגרת לוח זמנים קבוע מראש, ותוך עדכון בית המשפט אודות התקדמות יישום פסק הדין.

ארגון המורים העלה טענות דומות ביחס לעמדת המדינה. בעקבות דיון, הוצא צו על תנאי, כפי שפורט לעיל.

תצהיר תשובה נוסף מטעם המדינה

27. בתשובה לצו על תנאי שהוצא בעתירה, הודיעה שרת החינוך, כי נכון לעת הזו, אך מוסדות ספורים בלבד פנו למשרד החינוך בבקשה לעבור למסלול הפטור. מגעים שהתקיימו בין מנהיגי הציבור החרדי לשרת החינוך הבהירו, לדברי השרה, כי המגזר החרדי מתקשה לקבל על עצמו לעת הזו את מתווה הפטור הזמני. זאת, על אף שלטענת השרה, וכעולה מסיכום דיון מיום 19.9.07 שצורף, מתווה הפטור גובש בהסכמה מלאה עם מנהיגות הציבור החרדי. השרה מציינת בתצהירה כי היא שקלה את הנימוקים שהוצגו בפניה, שעיקרם בטענת מנהיגות הציבור החרדי אודות המועד המאוחר בו נודע להם על פסק הדין בהליך הראשון, ועל הקושי המהותי להיערך עוד השנה לשינויים הנגזרים משינוי מעמדם כמוסדות מוכרים שאינם רשמיים למוסדות פטור. זאת, על אף שמתווה הפטור גובש בהסכמה מלאה עימם.

השרה מציינת בתצהיר כי בלב כבוד, היא החליטה להיענות לבקשת מנהיגות הציבור החרדי ולדחות את יישום מתווה הפטור הזמני לתחילת שנת הלימודים התשס"ט, בכפוף לאישור בית משפט זה. נוכח זאת, היא מבקשת לדחות את ביצועו של פסק הדין בהליך הראשון עד לסיומה של שנת הלימודים התשס"ח, באופן שיאפשר למוסדות החינוך העל יסודי החרדי להישאר במעמד של מוסדות מוכרים, ולהמשיך לקבל הקצבות מלאות כמוסדות במעמד זה. מתווה הפטור הזמני על פי המתוכנן יחל משנת הלימודים התשס"ט. משמעות הדבר היא, למעשה, מתן אפשרות למוסדות החינוך החרדיים פסק זמן של שנה כדי להיערך למעבר למסלול הפטור.

השרה חזרה והדגישה את עמדתה המקצועית החד משמעית התומכת בהטמעת תוכנית הליכה במגזר החרדי, וציינה כי זו תכלית ההצעה למתווה הפטור לשנתיים, שטמונה בה כוונה לקיים מגעים להטמעת תכנית הליכה בישיבות הקטנות.

28. ביום 17.2.08 ניתן לצדדים במסגרת הליך זה פרק זמן של 30 יום להידבר ביניהם לצורך השגת הבנה. בהודעתה מיום 18.3.08, הודיעה המדינה, כי התקיימו מגעים בין נציגי משרד החינוך לבין נציגי המגזר החרדי. המסר שהועבר למשרד החינוך בפגישות השונות, היה זהה: בקרב מערכת החינוך החרדי פועל ועד חינוך המורכב מ-9 רבנים, המייצגים באופן מוסמך את רוב הזרמים השונים במגזר החרדי, ולו נתונה סמכות בנושאי חינוך. חברי הוועד החליטו, כי אין לקבל את מדיניות החלת תוכנית הליבה על הישיבות הקטנות, וכי במצב הדברים הנוכחי, ונוכח מהלך התנהלותה של העתירה, אין מנוס, לגישתם, מקידום חקיקה, אשר תשנה את המצב הנורמטיבי, ותקבע את חובתה של המדינה לתקצב מוסדות חינוך ייחודיים ובהם הישיבות הקטנות, בלא קשר להפעלת תכנית הליבה במסגרתם. למעשה, כבר בסמוך להגשת העתירות הנדונות, הוגשה הצעת חוק של חברי כנסת מהסיעות החרדיות, אשר נועדה לבטל את הזיקה בין חובת אימוץ תוכנית ליבה בתכניות הלימודים במגזר החרדי לבין קבלת תיקצוב ממלכתי. כפי שנמסר, שרת החינוך מתנגדת להצעת החוק, ורואה בחומרה את ההשלכות הפדגוגיות והחברתיות שייגרמו כתוצאה מהנצחת מצב שבו חלקים משמעותיים מאוכלוסיית המדינה לא ייחשפו לתכנים וערכים של תכנית הליבה. על רקע זה, נתבקש בית המשפט על ידי המדינה לשקול בחיוב את הצעתה למתווה הפטור, העדיף לדעתה על פני החקיקה המוצעת.

הסדר מעבר

29. במהלך הדיון בעתירה, ולבקשת המדינה, החלטנו על הסדר מעבר, לפיו בשלב זה תמשיך המדינה לתקצב את הישיבות הקטנות בשיעור של 55%, עד למתן הכרעה בעתירה.

הכרעה

30. העתירות שבפנינו מעלות לדיון פעם נוספת סוגיה בעלת משמעות ערכית, חברתית ומשפטית בעלת חשיבות מיוחדת. השאלה היא – מהו היקף חובתה של המדינה להנהיג תוכנית ליבה במוסדות החינוך השונים בישראל, ובכלל זה במוסדות ייחודיים בעלי צביון ערכי מיוחד; קשורה לכך השאלה – מהו היקף חובתם של מוסדות חינוך ייחודיים שאינם רשמיים לקבל על עצמם תכנית ליבה בהיקף כזה או אחר במסגרת תכנית הלימודים הנהוגה בבית ספרם. משאלה זו נגזרת שאלה נוספת – האם מוסמכת ורשאית המדינה להעביר כספי ציבור למוסדות חינוך שאינם מקבלים על

עצמם את עולה של תכנית הליכה, ומפרים את החובה לשלבה במסגרת תכנית הלימודים הנהוגה אצלם; האם קיימת זיקה הכרחית בין מתן תמיכה תקציבית ממשלתית במוסדות חינוך, לבין מידת כפיפותם לערכי-יסוד של חינוך מדינתי-כללי?

מהותה של תכנית הליכה

31. תכנית הליכה נועדה לחשוף כל תלמיד בישראל, באשר הוא, ובלא שים לב למגזר החברתי אליו הוא משתייך, לתכנים לימודיים בסיסיים בעלי אופי כללי, לאומי ואוניברסאלי. תכנים אלה הם הגרעין הבסיסי, המשותף והמאחד את כל הזרמים השונים בחברה הישראלית, המהווה "מכנה משותף לכלל התלמידים ברמה המושגית – תכנית – ערכית ובכישורי חשיבה ולמידה" (התכנית הלאומית לחינוך (דו"ח דברת) ינואר 2005, פסקה 1.7.3). מטרת תכנית הליכה לפתח אצל התלמידים ידע בסיסי, מיומנויות וערכי חיים משותפים שיאפשרו לכל אחד מהם לתפקד בחיים עצמאיים בחברה הפלורליסטית הישראלית. תכנית הליכה מתבססת על מכנה משותף רחב, הבנוי על ערכים הומניים אוניברסליים ועל היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.

לימודי הליכה נועדו להשיג שתי מטרות עיקריות: האחת – להוות חוליה מקשרת בין כל פלגי העם וכל מגזריו כדי ליצור מכנה משותף בסיסי, שהוא חיוני ליצירת הרמוניה חיונית בין הרבדים האנושיים השונים של החברה; השנייה – לתת בידי כל ילד בישראל כלים בסיסיים להתמודד עם החיים, ולממש את הזכות לשוויון הזדמנויות בפיתוח אישיותו ועצמיותו, הן בילדותו והן בבגרותו. תכנית הליכה כוללת לימודי יהדות ורוח, אזרחות, גיאוגרפיה, עברית ואנגלית, מתמטיקה ומדעים, וחינוך גופני.

32. במהלך דורות רבים פעלו מוסדות חינוך ייחודיים במגזר החרדי במנותק מהתכנים הכלליים של החינוך הממלכתי בישראל, כאשר לימודי הקודש היוו ליבת החינוך במוסדותיהם, ואין בלתם. במהלך דורות רבים הוזרמו כספי מדינה למוסדות חינוך ייחודיים, שבמערך תכנית הלימודים שלהם לא נכלל כל יסוד של השכלה כללית בעלת אופי ציבורי-כללי. השאלות שעלו סביב מציאות זו באו לכלל ניתוח והכרעה בפסק הדין של בית משפט זה בהליך הראשון, אשר בחן בהרחבה את שאלת חוקיותו של ההסדר הקיים. פסק הדין עסק בשתי הסוגיות הקשורות – מהו היקף החובה של המוסדות הייחודיים להנהיג תכנית ליכה במסגרתם, ומה הזיקה בין קיום חובה זו לבין סמכותה של המדינה להזרים תקציבים ממשלתיים למוסדות כאלה. פסק הדין אמר את דברו בשתי סוגיות אלה ובכך הגדיר את המצב הנורמטיבי בצורה מפורשת וברורה. על

פי פסק הדין, תכנית הליכה הינה תכנית מחייבת במוסדות החינוך הבלתי רשמיים, ובכלל זה במוסדות מוכרים ומוסדות פטור. המימון הממשלתי קשור ואחוז במידת היישום של תכנית הליכה במוסד החינוך על פי יחס דומה. המדינה אינה רשאית להזרים מימון ממשלתי למוסד חינוך שאינו מקיים תכנית ליכה. היקף המימון הממשלתי המוזרם הוא פונקציה של היקף היישום של תכנית הליכה, ועל פי יחס דומה. המדינה אינה רשאית להעביר כספי מדינה למוסד חינוך שאינו מיישם תכנית ליכה בכל היקף שהוא. היא רשאית להעביר מימון כזה רק ביחס ישר להיקף היישום של התכנית. על פי פסק הדין, העיקרון האמור, ככל שהוא נוגע למימון הממשלתי, חל הן על מוסדות מוכרים שאינם רשמיים והן על מוסדות פטור. הוא נגזר מהוראות מפורשות של הדין הסטטוטורי ביחס למוסדות מוכרים, ונשאב מעקרונות כלליים של שוויון בקבלת כספי המדינה החלים גם על מוסדות פטור מכוח סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, ומכוח יסודות השיטה.

33. העתירות שבפנינו הן, אפוא, חוליה נוספת ומאוחרת להכרעה שיפוטית עקרונית שנתקבלה על ידי בית משפט זה בפסק הדין בהליך הראשון בסוגיות החשובות הנדונות. אנו ניצבים כיום על קרקע חרושה, שהניחה מיתווה נורמטיבי שלם בנושא זה. אף שהעתירות שבפנינו מציגות פעם נוספת את הסוגיות בהיבטן העקרוני, עניינן המרכזי קשור ואחוז בשאלת מידת יישומו של פסק הדין בהליך הראשון, אשר הכריע בהלכה פסוקה בשאלות העקרוניות הנדונות.

מוקד ההכרעה בפנינו נסב, אפוא, סביב הפן היישומי של פסק הדין בהליך הראשון, המצוי בגרעין העתירות שלפנינו. נוסף דברים למבט העקרוני בשאלות הנדונות, בשל חשיבותן הייחודית לפרט ולכלל – להקניית ערכי השכלה וחינוך בסיסיים לכל תלמיד בישראל באשר הוא, לעיצוב פניה של החברה הישראלית בהווה ובעתיד, ולהבטחת קיום שלטון החוק והסדרי ממשל תקינים במדינה.

יישום פסק הדין בהליך הראשון

34. מושכלות יסוד של שלטון החוק הן, כי "משניתן פסק דין חובה לקיימו כלשונו וכרוחו" (דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 5711/91 פורז נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מו(1) 299, 308 (1991)). חובת הציות לפסקי דין וכיבודם נימנים על תנאי היסוד עליהם מושתת משטר חוק במדינה דמוקרטית. חובה זו "עולה מן הדין, והיא ביטוי להכרח להסדיר חייה של חברה לפי נורמות בסיסיות המאפשרות קיומה של מסגרת מאורגנת בה שולט החוק" (שם). בלא ציות לפסקי דין של בתי המשפט, מתערער עקרון שלטון החוק והמשפט, והסדר

החברתי מתפורר. איש הישר בעיניו יעשה, והמרחק בין שלטון המשפט לאנרכיה הוא כחוט השערה.

35. אי כיבוד פסק דין של בית משפט על-ידי אזרח הוא גילוי חמור של פגיעה בשלטון החוק. חמור מכך שבעתיים הוא אי כיבודו של פסק-דין על-ידי רשות מרשויות השלטון. אכן, "החובה לכבד פסק דין של ערכאה מוסמכת, החלה על כל אדם, חלה ביתר שאת על רשויות השלטון" (הנחיה 6.1003 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (מיום 15.6.03)). הימנעות רשות שלטונית מציות לפסק-דין של ערכאה שיפוטית הינה מן החמורות ומן המדאיגות שבסכנות האורבות לשלטון החוק במדינה דמוקרטית (א' רובינשטיין וב' מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל, (כרך א', עקרונות יסוד, תשס"ה), עמ' 271-274). העיקרון המהותי של שלטון החוק בנוי על התודעה כי השלטון עצמו, ככל אזרח, כפוף לחוק ואינו מורם מעליו. "שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעו, שכל הגורמים במדינה, בין הפרטים כיחידים וכהתאגדויות, ובין זרועות המדינה, חייבים לפעול על פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה" (דברי השופט ברק בבג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 621 (1986)). מדינה שבה רשות שלטונית נוטלת את החוק לידיה - ברצותה, מקיימת צו שיפוטי שניתן נגדה, וברצותה מתעלמת ממנו, היא מדינה שזרעים בה זרעי פורענות ואנרכיה, ומתפתחת בה תרבות מסוכנת של שלטון כח ושרירות. רשות שלטונית היא נאמן הציבור, אשר "משלה אין לה ולא כלום" (בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971)). ככזו, היא אמורה לשמש אות ומופת לכיבוד החוק ושלטון החוק. עיני הציבור נשואות לרשויות השלטון ולנושאי המשרה בהן. כיבוד ערכי החוק והמשפט, ופיתוח מסורת של הגנה על ערכי שלטון החוק מושפעים מהתנהגותם. אי קיום הדין, ואי ציות לפסקי דין על ידי רשות שלטונית טומנים בחובם פגיעה ערכית עמוקה לא רק בתשתית הפורמלית של סדרי השלטון והמשטר, אלא גם בליבה של המסורת ותרבות השלטון הראויה, המשמשים דוגמא ומופת להתנהגות הראויה של הפרט בחברה. בפרשה אחת, בה נמנעה המדינה מלקיים פסק דין במועד שנקבע לכך, נאמרו הדברים הבאים, המתאימים גם לענייננו:

"מציאות זו של אי קיום פסק הדין במהלך תקופה של 7 חודשים, היא מציאות קשה במדינת חוק, כאשר המדינה, המופקדת על שמירה על שלטון החוק, היא עצמה שותפה לאי כיבוד הדין וההלכה הפסוקה.

...

מעבר להיבט הסבל המתמשך של העופות, תופעת אי כיבוד פסק הדין על-ידי הרשות הציבורית היא,

כשלעצמה, ראויה לביקורת קשה, לנוכח הסטייה שהיא מבטאת מהליכי ממשל תקינים, ומנורמות חוקתיות בסיסיות הטמונות בבסיסו של ההליך הדמוקרטי. ... רשויות אכיפת החוק לא פעלו בדרך ראויה ליישם במועד הקובע את קביעותיו האופרטיביות של פסק הדין. גם אם הקדישו זמן לבחינת שיטות חלופיות לפיטום, ובתום לב סברו כי אפשר יהיה למצוא שיטה שתענה לאמות המידה שנקבעו בפסק הדין, הזמן והמועדים לכך לא היו נתונים בידיהם. הם הוכתבו על-ידי פסק הדין, והיתה חובה לקיימם כלשונם (השווה בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פד"י נד(1) 112, 125; בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פד"י נב(2) 1, 9-19; בג"ץ 3782/95 עמותת "בצדק" נ' ממשלת ישראל, פד"י מט(5) 362, 364). כבר נאמר לא אחת, כי הפרת צווים של בית המשפט אינה מסתכמת באינטרס המוגן שעליו מושתת פסק הדין בלבד. אי קיום צווים פוגע 'בציבור כולו, במעמדה של הרשות השופטת, ובתשתית החברתית המביאה לכיבוד החוק' כלשונו של השופט ברק בע"א 371/78 מוניות הדר לוד בע"מ נ' ביטון, פד"י לד(4) 232, פסקה 9; (ראו גם בש"פ 4445/01 גל נ' קצובשווילי, פד"י נו(1) 210, פסקה 8). החובה לקיים צו של בית המשפט הינה, אפוא, ערך העומד לעצמו, ושומה על רשויות אכיפת החוק לשקוד על קיומם של צווי בית המשפט במסגרת חובתן לדאוג לקיומו של החוק בישראל (ע"פ 578/78 מדינת ישראל נ' עיטה, פד"י לו(1) 723, פסקה 3; ע"פ 4603/90 גבירצמן נ' מדינת ישראל, פד"י מז(2) 529, 555) "בג"צ 7713/05 נוח- התאחדות ישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, ניתן ביום 22.2.06)).

36. חובת כיבודו של פסק דין על ידי פרט או רשות שלטונית משמעותה - קיומו על פי לשונו ועל פי רוחו. כיבוד פסק דין פירושו קיומו על פי נוסחו ועל פי תכליתו. ככל מסמך משפטי, המתפרש על פי הנוסח והתכלית, כך גם פסק-דין מתפרש בהתאם למילותיו ובשים לב למטרתו. קיום ראוי ונאות של פסק-דין אינו מתיישב עם תשלום מס שפתיים לנוסח פורמלי של צו שיפוטי המוצא מהקשרו, או בנקיטה בדרך עקלתון שאינה מגשימה את תכליתו. דרישת קיום פסק-דין על פי תכליתו חלה על הפרט, והיא מחייבת את הרשות הציבורית ביתר שאת. הדבר נגזר מחובתה המוגברת כרשות שלטונית לקיים את פסיקת בית המשפט, כלשונה וכרוחה, בלא הליכה בדרכי עקיפין, שאינן מגשימות את התכלית שהפסיקה נועדה להשיג.

37. פסק הדין בהליך הראשון בוחן לעומק את השאלות מהן חובותיה של המדינה ומוסדות החינוך שאינם רשמיים להנהיג תכנית ליבה בהיקף כזה או אחר במוסדותיהם, ומה הזיקה בין חובה זו לבין סמכותה של המדינה להעביר מימון ממשלתי למוסדות אלה. פסק הדין עומד על כך כי מערכת החינוך, הממומנת על ידי המדינה, באה להגשים מטרות אשר נקבעו בחוק חינוך ממלכתי. "דרך החינוך, מבקש המחוקק להטמיע בתלמידים את ערכי היסוד של החברה בישראל, כדי להעניק להם את הכלים הנדרשים, הן להצלחה במשלח ידם, הן למילוי חובותיהם והבנת זכויותיהם כאזרחיה של מדינת ישראל", כלשון פסק הדין בפסקה 7, שם. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי מגדיר את מטרות החינוך הממלכתי ובהם – הנחלת עקרונות ההכרזה על הקמת מדינת ישראל, וערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית; לימוד תולדות ארץ ישראל, תורת ישראל, והמורשת היהודית; פיתוח אישיות התלמיד וכישרונותיו, ביסוס ידיעותיו, חיזוק החשיבה העצמאית, כח השיפוט והביקורת שלו; הענקת שוויון הזדמנויות וטיפוח מעורבות חברתית, פיתוח יחס של כבוד ואחריות באדם לסביבה הטבעית ולנוף, והכרת השפה, התרבות והמורשת של קבוצות אוכלוסייה שונות, ובהן האוכלוסייה הערבית, תוך החדרת התודעה לקיום שוויון זכויות של כל אזרחי המדינה.

38. על פי פסק הדין, מימוש מטרות יסוד אלה בחינוך בישראל מושג הן בדרך של הטלת חובת לימוד מכח חוק על כל תלמיד בגיל לימוד חובה, הן בדרך של הטלת חובה לקיים "תכנית-יסוד" במסגרת תכנית הלימודים, והן בהתניית תקצוב מוסדות חינוך ביישום תכנית ליבה, שנועדה לקדם את המטרות של החינוך הציבורי, בהיקף יחסי כפי שייקבע על ידי הרשות המוסמכת. לעניין המימון הממשלתי, עומד פסק הדין על אבחנה בין שלושה סוגי מוסדות – מוסדות חינוך רשמיים, אשר תקציבם ממומן כולו על ידי המדינה או אחת מרשויותיה; מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, אשר השר הכיר בהם במסגרת סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי; בתקנות החינוך הממלכתי נקבעו תנאים להכרה במוסד חינוך, ונקבעה חובה להנהיג בהם תכנית יסוד, ונקבעו תנאים למידת התמיכה בתקציביהם. על פי התקנות, הכרה ורישוי של מוסד חינוך מוכר מותנים בקיום תכנית ליבה שתכלול 75% מכלל שעות הלימוד במוסד רשמי, בכפוף לסייגים מסוימים שפורטו שם. מוסדות הפטור מהווים מסלול שלישי עבור ילדים בגיל חינוך חובה. על פי סעיף 5 לחוק לימוד חובה, השר רשאי להורות כי ילד או נער בגיל לימוד חובה, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך לא מוכר, יהיו פטורים מחובות לימוד סדיר על פי סעיף 4 לאותו חוק. פטור כזה מותנה בקיום טעמים מיוחדים לכך שילדים לא ילמדו במוסד מוכר, והם מקבלים באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר, או שהשר

השתכנע שהילדים אינם מסוגלים ללמוד באופן סדיר במוסד חינוכי מוכר (סעיף 5 לחוק לימוד חובה). לדברי פסק הדין – "גם מוסדות הפטור מקבלים תקציב ממשרד החינוך, אך בשיעור מופחת, ולפי תכניתם החדשה של המשיבים – בשיעור של 55%, אשר מותנית ביישום 55% מתכנית הליבה שתתגבש" (פסקה 7 לפסק הדין). פסק הדין ממשיך ומנתח את חובת מימון לימודיהם של תלמידי כיתות י"א וי"ב בחטיבה העליונה (סעיף 6 (א) (ב)) לחוק לימוד חובה, וכן סעיף 2 (4) (ב) לצו לימוד חובה (חינוך חינוס שלא במוסד חינוך רשמי), תשל"ח-1978).

39. פסק הדין עומד עוד על חובת הרישוי הקיימת לגבי כל מוסד חינוך על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן – חוק הפיקוח). מתן רישיון מותנה בקיום תנאים פיזיים וכן בקיום תכנית לימודים נאותה (סעיף 9 לחוק הפיקוח). הוראה זו מסמיכה הצבת תנאים ביחס לתכנית הלימודים כתנאי סף לרישוי בית ספר, ללא קשר לשאלת תיקצובו (פסקה 9 לפסק הדין). הנחה מוסכמת ביסוד פסק הדין היא כי –

"הצדדים מסכימים כי תנאי לקבלת תקציב ציבורי הינו כי מוסד חינוך יקיים את תכנית היסוד כפי שהוגדרה על ידי משרד החינוך... המשיבים סבורים כי יש לאפשר את מיצוי של התהליך המורכב והרגיש לגיבושה של תכנית הליבה וליישומה במוסדות אשר עד כה נהנו מאוטונומיה פדגוגית". (פסקה 10 לפסק הדין).

40. פסק הדין נשען, אפוא, על הנחה מוסכמת על המדינה, המתיישבת עם החוק, כי הזרמת מימון ציבורי למוסדות חינוך שאינם רשמיים – בין מוסדות מוכרים ובין מוסדות פטור, מותנית באימוץ תכנית ליבה בהיקף כזה או אחר, כפי שתורה הרשות המוסמכת.

השאלה שנותרה לדיון באותו ענין הצטמצמה ללוח הזמנים הסביר למימוש הרפורמה האמורה של הטמעת תכנית הליבה במוסדות החינוך הייחודיים. המדינה עתרה לצורך כך לפרק זמן של שלוש שנים נוספות, תוך שעמדה על מורכבותה של הרפורמה במגזר החרדי, ועל הקשיים הערכיים והמעשיים ביישומה.

41. בית המשפט עמד בפסיקתו על חובת קיום נוהלי תיקצוב תקינים, שוויוניים, ופומביים במימון מוסדות ציבוריים שאינם מנוהלים על ידי רשויות המדינה. עקרון זה, כך קבע, נובע מסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב ומעקרונות משפטיים כלליים החלים על הרשות הציבורית. במקרה זה, המימון הממשלתי של מוסדות חינוך נועד להגשים את מטרות החינוך הממלכתי, ומתן מימון כאמור בלא עמידה בתנאי זה משמעותו חריגה

מסמכות הרשות הציבורית; כן יש בכך הפרת נאמנות כלפי הציבור, ופגיעה בחובת השוויון בין מוסדות חינוך אחרים המקיימים את מטרות החוק, לבין אלה שאינם מקיימים אותו (פסקה 15 לפסק הדין).

42. בנסיבות העניין, ראה בית המשפט לנכון לאפשר לרשות המוסמכת פסק-זמן של שלוש שנים לתיקון הפגם במוסדות חינוך במגזר החרדי חרף חריגתה מסמכות, ולמרות פעולתה בניגוד לחוק במתן מימון למוסדות חינוך שאינם מקיימים את מטרות החינוך הממלכתי. בין היתר, התחשב בית המשפט בטענת משרד החינוך כי מדובר בתכנית מורכבת, המקיפה ציבור תלמידים המונה 26,000 ילדים במוסדות החינוך החרדי, שנהנו עד כה מאוטונומיה פדגוגית. מתוך מודעות לשינוי מרחיק הלכת המתוכנן במערך תכנית הלימודים במערכת החינוך הכוללת, ובהתחשב במורכבות המשימה וברגישות הנדרשת ביישומה, קיבל בית המשפט במלואה את בקשת המדינה לאורכה.

בסופו של יום, הוציא בית המשפט צו מוחלט לביטול ההקצבות הממשלתיות למוסדות המלמדים לימודי קודש שאינם עומדים בתנאים הנדרשים לצורך הכרה בהם כ"מוסדות מוכרים", המזכה בהקצבות כספיות, כפי הסעד שנתבקש בעתירה. ביצועו של הצו נדחה לשלוש שנים, עד תחילת שנת הלימודים תשס"ח.

43. תוכנו של פסק הדין הוא רחב, וקביעותיו באשר לאיסור הזרמת מימון ציבורי למוסדות שאינם מקיימים את מטרות החינוך הציבורי ומתפרשות על פני כל מוסדות החינוך שאינם רשמיים, ובכללם מוסדות מוכרים ומוסדות פטור. הגם שהצו האופרטיבי נוגע למוסדות מוכרים שאינם רשמיים כפי שנתבקש בעתירה, הקביעות העקרונית של פסק הדין רחבות בהרבה מן הצו האופרטיבי, וחלות, על פי לשונן ועל פי הגיוןן על כל מימון ציבורי הניתן לכל מוסד חינוך, באשר הוא.

הניסיון לבודד את תוכנו של הצו האופרטיבי מיתר קביעות פסק הדין, ולהסיק ממנו כי הוא מאפשר להמשיך במימון ציבורי של מוסדות חינוך שאינם רשמיים ואינם מוכרים, כגון מוסדות פטור, רק מן הטעם שהם אינם נכללים בניסוח הדווקני של הצו המוחלט בפסק הדין, משול לעקירת תכלית פסק הדין מניסוחו, ולהוצאת דברים מהקשרם האמיתי. משמעות האבחנה הנטענת בין הצו האופרטיבי לבין הקביעות הכלליות של פסק הדין תובהר בהמשך.

התייחסות משרד החינוך לקביעות פסק הדין וללוח הזמנים שנקבע במסגרתו

44. מתשובות משרד החינוך לעתירות, ומעמדתו בבית המשפט עולה בבירור כי פסק דינו של בית משפט זה בהליך הראשון לא קויים במועדו, ואינו מקויים עד עתה, בין על פי לשונו ובין על פי רוחו.

עם פרוש שנת הלימודים תשס"ח, לא הוחלה ולא יושמה תכנית הליכה במוסדות החינוך העל יסודי בישיבות הקטנות במגזר החרדי. לא עוד, אלא שמתשובת המדינה ומטיעוניהם של נציגי החינוך במגזר החרדי מסתבר כי במהלך שלוש השנים שחלפו מאז מתן פסק הדין בהליך הראשון, לא נעשתה כל פעולה של ממש מצד משרד החינוך להיערך להטמעת תכנית הליכה בישיבות הקטנות במגזר החרדי. עד להגשת העתירות, לא נוצרה כל הידברות, ולא כל שכן, לא הושגו הבנות או הסכמות בין משרד החינוך לבין נציגי מוסדות החינוך החרדי בעניין הטמעת התכנית. ההודעה בדבר החובה להנהיג תכנית ליכה, כתנאי להמשך קבלת תקציבים ממשלתיים, הועברה באופן רשמי למוסדות החינוך החרדיים רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים תשס"ח, אם לא לאחר תחילתה, ובעקבות הגשת עתירות אלה. לא הוכח כל ניסיון ממשי מטעם משרד החינוך למצות את פרק הזמן של שלוש השנים שהוקצב על פי פסק הדין לבקשת המדינה, כדי לקדם בנחישות את תכנית הליכה בחינוך העל-יסודי לבנים במגזר החרדי, ולקיים את חובתו ואחריותו של המשרד לענין זה. שנת הלימודים תשס"ח החלה, ואף נסתיימה, בלא שתכנית הליכה הופעלה, ובלא שנראו אף ניצנים ראשונים של היערכות אמיתית להפעלתה בזמן קרוב. התמונה שנצטיירה לעיני בית המשפט באשר למידת תודעת מחויבותם של משרד החינוך ושרת החינוך לקיים את חובתם על פי פסק הדין בהליך הראשון היתה עגומה ביותר.

התכנית להסבת מעמד מוסדות החינוך המוכרים למוסדות פטור

45. ובכך לא די. בצר לו, ביקש משרד החינוך למצוא מוצא מן הסבך, ומהו? עלה רעיון יצירתי, פרי רוחם של אנשי הרשות המוסמכת, לעקוף את הצו המוחלט שהוצא בפסק דין, ולאפשר למוסדות מוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי להמשיך ולקבל מימון ממשלתי גם בלא יישום תכנית ליכה כלל, וזאת בדרך המקורית הבאה: בחודש ספטמבר 2007 יצא משרד החינוך בהודעה לציבור לפיה, החל בשנת תשס"ח לא יינתנו רשיונות ותקציבים למוסדות חינוך על-יסודיים שאינם מלמדים לפחות 75% מתכנית הליכה. מוסדות על-יסודיים שלא יעמדו בדרישות תכנית הליכה רשיונם יבוטל. עם זאת, הועלתה בפני מוסדות אלה האפשרות להגיש בקשה לפטור זמני מכוח סעיף 5

לחוק לימוד חובה, כדי שתלמידיו לא יפרו את חובת הביקור הסדיר במוסד מוכר. את הבקשות ניתן היה להגיש עד 30.10.07 (מש/10 לתשובת המדינה).

בטיעוניה בעל פה, הבהירה המדינה, כי מוסדות שיזכו לפטור כאמור ימשיכו להתנהל כמוסדות פטור ולקבל מימון מכספי המדינה, על אף שלא תיכלל תכנית ליבה בהיקף כלשהו בתכנית הלימודים שלהם. המדינה תירצה מהלך זה בנימוק כי הצו האופרטיבי בפסק הדין בהליך הראשון אוסר על המשך תיקצוב של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, אשר לא אימצו את תכנית הליבה של משרד החינוך. מכאן, משעה שמוסדות אלה הופכים מבעלי מעמד מוכר שאינו רשמי למוסדות פטור, הרי, כמעשה קסם, הצו האופרטיבי בפסק הדין אינו חל עליהם, וניתן להמשיך בתיקצובם כמוסדות פטור בשיעור 55%, גם אם הם אינם עומדים בהוראת תכנית ליבה כלל.

46. במישור העובדתי, מוסדות החינוך העל יסודי לבנים במגזר החרדי דחו את רעיון המרת מעמדם למוסדות פטור מטעמיהם שלהם, בשל חשש כי הדבר יגרום להפחתת התמיכה הכספית הניתנת כיום בשיעור של 75% לשיעור של 55%, ובשל החשש כי הסבת מעמדם למוסדות פטור יפגע בתמיכות נוספות המוזרמות אליהם מגורמים נוספים. גם משהתברר כי מהלך הסבת מעמדם של המוסדות המוכרים למוסדות פטור כלל אינו מעשי, הרי הוא משקף עמדה קשה ותמוהה של משרד החינוך ביחסו לפסק הדין בהליך הראשון, ולחובתו לקיים בתום לב את הוראותיו, כמצופה וכנדרש מרשות שלטונית.

47. המדיניות שנקט בה משרד החינוך בענין מתן אפשרות למוסד מוכר להסב את מעמדו למוסד פטור כדי להמשיך ולקבל תקציב ממשלתי בלא לימוד תכנית ליבה, מעוררת תמיהה רבה במובנים הבאים:

ראשית, היא עומדת בסתירה מובהקת לקביעות פסק הדין בהליך הראשון, הן על פי לשונן והן על פי רוחן. קביעות אלה, המצביעות על קיום זיקה הדוקה בין מימון ממשלתי לבין הטמעת תכנית ליבה במוסד חינוך שאינו רשמי, נסבו במפורש על כל מוסדות החינוך שאינם רשמיים, המקבלים כספי מדינה. קביעות אלה חלות, בלא יוצא מן הכלל, על מוסדות מוכרים ומוסדות פטור כאחד. המדינה עצמה הצהירה בפני בית המשפט בהליך הראשון כי היא מתנה את תיקצובם של מוסדות הפטור בשיעור 55% בהטמעת תכנית ליבה במוסדות אלה, בהיקף שייקבע. העובדה, כי הצו האופרטיבי בפסק הדין מתייחס, כבקשת העתירה, למוסדות מוכרים שאינם רשמיים במגזר החרדי, ואינו מתפרש על מוסדות פטור, אינה מעלה ואינה מורידה לענין זה. חובתה של הרשות

המוסמכת הינה לקיים את פסק הדין על פי רוחו, ולא להאחז בלשון הצרה של הצו האופרטיבי, אגב חיפוש אחר דרך עוקפת שאינה מתיישבת עם קביעותיו המהותיות של פסק הדין, ועם הרציונל העומד ביסודו.

שנית, השיטה שמצא משרד החינוך לאפשר את "ניודם" של מוסדות מוכרים והפיכתם למוסדות פטור כדי לאפשר להם "להשתחרר" מהחובה להנהיג תכנית ליבה במסגרתם, ובה-בעת להמשיך ולקבל תקציבים ממשלתיים, אינה מתיישבת עם שימוש ראוי בסמכות מתן הפטור הנתונה לרשות מכוח סעיף 5 לחוק לימוד חובה. סמכות מתן הפטור נועדה למצבים מיוחדים בהם ישנה הצדקה עניינית לפטור הורים וילדים מחובת לימוד סדיר במוסד חינוך מוכר. פטור כזה ניתן בנסיבות יוצאות דופן, ונילוות לו תוצאות הלוואי כי מי שאין עליו חובת לימוד סדיר, אינו זוכה בלימוד חינוך, המדינה אינה אחראית לתת לו חינוך חובה חינוך, ולא עומדת זכות להורים לבחור בזרם חינוך מוכר (סעיף 5(ב)(3) לחוק לימוד חובה). ברי, כי שימוש ראוי בסמכות הפטור אינו מתיישב כלל ועיקר עם "ניודם" של מוסדות חינוך מוכרים, והפיכתם למוסדות פטור כדי לשחררם מחובת הטמעת תכנית ליבה. על אחת כמה וכמה, אין הוא מתיישב עם המשך הזרמת כספים ממשלתיים למוסדות פטור כאלה, כל עוד הם נמנעים מקיום תכנית ליבה, כפי שמדיניות משרד החינוך מחייבת, וכעולה מהתנאים הכלולים ברשיון לבית הספר על פי חוק הפיקוח על בתי הספר. על מדיניות זו יורחב בהמשך.

שלישית, המחשבה כי ניתן להמשיך ולהזרים כספים ציבוריים למוסדות פטור בלא הטמעת תכני הליבה מנוגדת לעקרונות משפטיים כלליים של שוויון בהקצאת כספי ציבור. עקרון השוויון העולה מסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, והחובה לקיים את השוויון כערך בעל אופי חוקתי, שקיבל ביטוי בהלכה הפסוקה אינם מתיישבים עם המשך תקצוב של מוסדות פטור בלא עמידה בתנאי הליבה. מציאות כזו, אילו הותרה, היתה מפרה את האחידות והשוויון הנדרשים בין מוסדות החינוך למיניהם ולמגזריהם, הזוכים במימון ציבורי על בסיס קיום תנאים שוויוניים המשתקפים בהחלת יסודות של חינוך ציבורי ותכנית ליבה במסגרת הבית-ספרית, בהיקף כפי שקבעה הרשות המוסמכת.

48. חומרה מיוחדת בעמדתו של משרד החינוך משתקפת בהיעדר מחויבותו לקיום פסק הדין בעתיד. המדינה בטיעונה מדברת על תהליך של "אבולוציה במקום רבולוציה", על הידברות עתידית, בלתי מוגדרת בזמן, עם ראשי החינוך במגזר החרדי, על ניסיון להשפיע ברוח טובה ובלא כפייה על ראשי העדה החרדית, משל היינו היום בתחילתה של הדרך להטמעת הליבה ולא בסופה. בהצגת טעמיה בפנינו, לא ניכרה

התמודדות כלשהי של משרד החינוך ושל שרת החינוך עם חומרת התופעה של אי-קיום פסק הדין עד היום, וניתן ביטוי להעדר מחוייבות ממשית לביצועו גם בעתיד. לבקשת הדחייה לתקופה של שנה או שנתיים נוספות שהועלתה בפנינו לא נתלוותה כל מחוייבות ממשית לבצע את התכנית, מלבד השמעת אמירות בלתי מחייבות, בעלות טעם אמורפי וחסר ממשות אמיתית. בעמדת משרד החינוך בהליך שלפנינו יש משום נסיגה מהותית ומשמעותית מהעמדה בה נקט בהליך הקודם בפני בית המשפט, וחזרה מהמחוייבות שנטל על עצמו אז לתקן את הפגם שנפל בפעולתו לאורך שנים בהזרמת מימון למוסדות החינוך החרדי בלא דרישה לקיום זיקה בין הזרמה זו להטמעה של תכנית הליכה במוסדותיהם. בעמדת המשרד, לא הועלתה כל טענה בדבר שינוי במדיניות המקצועית הנקוטה על-ידו ביחס לחובת ההחלה של תכני הליכה בכל מוסדות החינוך המורשים באשר הם. התפנית חלה, ככל הנראה, במישורים אחרים, חיצוניים למסגרת השיקולים הענייניים שעל הרשות המינהלית המוסמכת לשקול בגדרי הפעלת סמכותה – שיקולים זרים לחובות החוקיות, הסבירות והשוויון בהפעלת הסמכות המינהלית; שיקולים שאינם מתיישבים עם חובת הנאמנות של הרשות כלפי הציבור, ואינם מונחים על-ידי עקרונות היסוד בדבר דרכי הקצאת כספי ציבור; ושיקולים המתעלמים מחובתה הבסיסית של הרשות הציבורית לכבד ולקיים פסקי דין של ערכאה שיפוטית עליונה.

49. בנסיבות אלה, משמעות אי קיום פסק הדין על ידי הרשות המוסמכת היא בעלת עוצמה רבה. השלכות הדבר משתרעות מעבר לסוגיה הנדונה בהליך זה, על כל חשיבותה הרבה. הן נוגעות בגרעין הקשה של שלטון החוק, וחובות המינהל התקין החלות על רשות שלטונית. יש להן השפעה על המיתווה הנורמטיבי-ערכי שביסוד רעיון הפרדת הרשויות, וחובתן של הרשויות לכבד זו את סמכויותיה של זו. יש בהן מסר מדאיג לציבור הרחב ולאזרח הישראלי כפרט. בנסיבות אלה, היה מקום להתערבות שיפוטית, ומתן מענה לעיקרי הסעדים המבוקשים בעתירות שלפנינו.

50. ניתן היה לסיים את פסק הדין בנקודה זו, והיה מקום לפעול כמתחייב מהנסיבות שתוארו לעיל. אולם חשיבותה של הסוגיה המהותית המקופלת בהליך זה - הקניית ערכי הליכה בחינוך בכל מגזרי האוכלוסייה, מצדיקה ייחוד דברים והתייחסות משפטית וערכית לגופה של הסוגיה, ובכלל זה לזיקה הקיימת בין המחוייבות לחינוך הליכה לבין סוגיית המימון הציבורי במוסדות חינוך, בהמשך ישיר לקביעות פסק הדין בהליך הראשון, וברוח פסיקתו.

51. הזכות לחינוך הוכרה במשפטנו כזכות יסוד המוקנית לכל אדם (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 27.2.06) (להלן: פרשת ועדת המעקב); בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002) (להלן: פרשת יתד)). הזכות לחינוך הובטחה במגילת העצמאות, והיא מעוגנת באמנות שונות במשפט הבינלאומי שישראל אשררה או שהיא צד להן, וכן במשפט הבינלאומי המנהגי (סעיף 26 בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948); סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966); סעיפים 28 ו-29 לאמנה בדבר זכויות הילד (1989); Y. Dinstein, "Cultural Rights", 9 Israel Yearbook on Human Rights (1979) 58 ועד 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 213-215 (2002)). הזכות לחינוך מעוגנת בדברי חקיקה שונים בספר החוקים הישראלי (יורם רבין, הזכות לחינוך, (תשס"ב-2002), עמ' 301 ואילך). הזכות לחינוך אינה זכות חדשה עמנו, והיא נטועה עמוק בערכי היהדות ובמורשת ישראל (פרשת יתד, עמ' 842; פרשת התנועה לאיכות השלטון). חשיבותה המכרעת של הזכות לחינוך נובעת מחיוניות החינוך למימוש זכויות האדם כפרט ולמיצוי האוטונומיה האישית שלו, כגורם המפתח את אישיותו ואת יכולותיו, ונותן בידיו כוחות התמודדות ואפשרות לממש שוויון הזדמנויות בחברה בה הוא חי בנערותו ובבגרותו. הזכות לחינוך מקרינה על זכויות יסוד אחרות של האדם, כגון חופש הביטוי וחופש העיסוק; מימוש הזכות לחינוך נועד להשיג תכליות חברתיות. החינוך מהווה חוליה מקשרת בין מגזרי החברה השונים והמגוונים ואמצעי גישור חיוני לבניית מירקם חברתי הרמוני. החינוך הוא אמצעי חשוב לקידום ערכים דמוקרטיים חופשיים. הוא תנאי חיוני למימוש העצמי של הפרט, ולקיום חיי חברה תקינים (ראו דברי השופט אור בבג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד נו(3) 2, עמ' 24-25 (1996) (להלן: "פרשת שוחרי גיל"ת")).

52. הזכות לחינוך היא זכות מורכבת. יש בה פן של זכות אדם, שכנגדה ניצבת "חובת אדם" שיש לממשה במסגרת לימוד חובה. חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינוך, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך.

53. משמעות הזכות לחינוך מנקודת ראותו של הפרט משתלבת בזכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם בהתאם להשקפת עולמם ואמונתם, בבחינת זכות טבעית

העומדת להם מכוח קשר הטבע בינם לבין ילדם (הנשיא שמגר בע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פד"י מט"ו (1) 221, 6-235) (להלן - פרשת פלוני). לאור משקלו המיוחד של החינוך בעיצוב פני הפרט והחברה, מוטלת על המדינה חובה לא רק לאכוף ולפקח על ביצוע לימוד חובה בכל המגזרים, אלא גם להסדיר במישרין, ובאמצעות תנאי הרישוי, את התכנים המהותיים של החינוך, והערכים הבסיסיים המוקנים באמצעותו בכל מוסדות החינוך. מימושה של הזכות לחינוך נתונה אמנם לילד ולהוריו, אולם בה-בעת, מוטלת על המדינה חובה לדאוג להקניית ערכי חינוך בסיסיים המשותפים לכל, כדי להגשים במידת האפשר, הרמוניה חברתית, ולהכשיר את כל ילדי ישראל להיות אזרחים נושאי זכויות וחובות משותפים. על שני פנים אלה של הזכות והחובה בחינוך, עמד השופט מ' אלון בבג"ץ 421/77 ניר נ' המועצה המקומית באר-יעקב, פ"ד לב (2) 253, 265 (1978):

”בסוגיית חינוכו של הדור הצעיר מצויות שתי זכויות-חובות יסוד: האחת - זכותם-חובתם של ההורים להקנות חינוך נאות לצאצאיהם, ודעתם-השקפתם בדבר חינוך נאות מהו היא ללא ספק בעלת משקל רב וחשובה מאוד; והשניה - זכותה-חובתה של המדינה, באמצעות מוסדותיה שהוסמכו לכך, לדאוג להקניית חינוך נאות בצורה מאורגנת ומתוכננת, הקבועה בחוק, ואף זכות-חובה זו בעלת משקל רב היא וחשובה מאוד.”

54. החינוך, לבד מחשיבותו כזכות מהותית של האדם, נושא עמו חשיבות גדולה גם מנקודת מבטה של החברה בכללותה. ”החינוך מעצב את פני החברה וקובע את דמותה, לא רק מבחינת הישגי הידע והמומחיות הנרכשים, אלא גם בעיצוב התשתית הערכית והמוסרית המאפיינת אותה” (בג"ץ 6914/06 ארגון ההורים הארצי נ' מדינת ישראל, (לא פורסם, ניתן ביום 14.8.07)). החינוך יוצר גשר בין תרבויות שונות, אורחות חיים והשקפות שונות, ומאפשר בניית תשתית לחיי חברה משותפים ופוריים בין מגזרי אוכלוסיה שונים בתחומי ארץ אחת (פרשת שוחרי גיל"ת, עמ' 24; י' רבין, לעיל, בעמ' 79-73).

55. עשוי להיווצר מתח טבעי בין זכות ההורים להקנות לילדם חינוך לפי השקפת עולמם, לבין חובת המדינה לאכוף לימוד חובה ולהבטיח הקניית ערכי השכלה בסיסיים לכל ילד בישראל בכל מגזר אוכלוסיה שהוא. הורים לילדים בגיל לימוד חובה עשויים להעדיף חינוך הבנוי על ערכים ואמונות שאינם מתיישבים עם ערכים בסיסיים של החברה והמשטר בישראל. המתח עשוי לגבור מקום שההורים משתייכים לקבוצת מיעוט אתנית-תרבותית, והם מבקשים לשמר, במסגרת החינוך, את האוטונומיה

האישית הנתונה להם דרך הטמעת מורשת תרבותם הייחודית, ולקיים חיי קהילה על פי אמונותיהם ואורחות חייהם. ייחודה של קבוצת המיעוט עשוי להשתקף באמונה דתית, המשתלבת בזכות לחופש דת (פרשת פלוניס, בעמ' 232-233). מתח זה, מתקשר למתח כללי יותר הקיים במשפט, בין זכויות וחובות ההורים כלפי ילדיהם, לבין חובת המדינה להבטיח את טובת הילד, וזכויותיו (פרשת פלוניס, עמ' 237). נקודת המוצא המקובלת בישראל, כמו גם במדינות דמוקרטיות נוספות, הינה כי יש ליישב את המתח האמור בדרך של כיבוד האוטונומיה של המשפחה לבחור את קו החינוך הרצוי לילדיה, אך זאת תוך הכרה בסמכות המדינה, ולעיתים אף בחובתה, להתערב באוטונומיה זו לשם הגנה על טובת הילד וזכויותיו, ולהשגת תכלית חברתית כללית ביצירת מכנה משותף של ערכי חינוך בסיסיים, המאחדים את כל בני החברה (פרשת פלוניס, עמ' 238). בתחום החינוך, מוסמכת המדינה ואף חייבת לדאוג להקניית ערכי יסוד בחינוך לכל ילד באשר הוא, כדי להכשירו לקראת חייו הבוגרים ולאפשר לו למצות את אישיותו ואת יכולותיו בחברה. חובה זו חיונית גם לצורך עיצוב חיי חברה תקינים בראייה כוללת.

56. באמנות בינלאומיות המעגנות את הזכות לחינוך, אומץ עקרון מנחה לפיו יש לכבד את זכות ההורים לבחור בקו החינוך הרצוי לילדם על פי בחירתם, אך זכות זו כפופה לדרישות מינימום שהמדינה קובעת, בכפוף לכיבוד זכויות אדם וחירויות יסוד, וכדי לממש אפשרות של כל פרט להשתתף בפועל בחיי החברה (סעיף 26 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948); סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות (1966) וסעיף 29 לאמנה בדבר זכויות הילד (1989); סעיף 5(1)(ג) לאמנה נגד הפלייה בחינוך; רבין, עמ' 166, 185).

תוכנית יסוד בחינוך - כללי

57. על רקע המתח הקיים בין זכות הפרט לחינוך, הניתנת למימוש בתכנים הנקבעים על פי רצון ההורים, בשילוב עם האינטרס הציבורי להעניק תכני חינוך בסיסיים משותפים לכלל התלמידים בלא הבדלי מגזר, נולד הצורך בגיבוש תוכנית יסוד בחינוך, הנקבעת על-ידי המדינה. תוכנית יסוד זו - "תוכנית ליבה" - נועדה לאזן בין הערכים הנוגדים. מצד אחד, תכניה מכוונים להקנות ערכים משותפים לכלל ילדי ישראל בכל המגזרים, שיהוו חוליה מקשרת ביניהם, ויקנו להם ערכים חשובים לעיצוב אישיותם, ויתרמו לקיום הרמוניה חברתית. מנגד, תכנית זו אמורה להיות מוגבלת בהיקפה, ועליה להתמקד בעיקר-העיקרים, כדי להותיר בידי ההורים מרחב מחיה מספיק למימוש האוטונומיה הנתונה להם לבחור לילדם בזרם החינוך הרצוי להם. בכך, משקפת תכנית הליבה מיזוג ואיזון בין ערך כיבוד האוטונומיה האישית של הפרט

בבחירת זרם החינוך הרצוי לו, לבין הצורך להנחיל נורמות מינימום של חינוך והשכלה כלליים, שנועדו להבטיח כי כל ילד בישראל ייחשף לערכים לימודיים וחינוכיים בסיסיים, האמורים להיות נחלתו של כל אזרח במדינה, בלא הבדל השקפת עולם, דת או אמונה. איזון זה נועד למזג בין צורכי הפרט לצרכי הכלל, תוך ויתור הדדי ביניהם.

58. הצורך בתכנית ליבה בולט במיוחד מקום שהמרחק התרבותי והאמונתי בין מגזרי אוכלוסיה שונים הוא עמוק במיוחד. כאן נדרשת ביתר שאת יצירת תשתית ערכית משותפת, שתאפשר קיום חיים בצוותא בחברה אנושית אחת. צורך זה מתעצם בארץ קולטת עליה כדוגמת ישראל, המתאפיינת בפסיפס של תרבויות ומגזרי אוכלוסיה שונים, בעלי רקעים תרבותיים מגוונים, ובהקשר מיוחד לקבוצות מיעוט מתבדלות, כדברי פרופ' רדאי: "האוטונומיה של תת-קבוצה, או של ההורים בנושא החינוך איננה יכולה להיות בלתי מוגבלת ואין היא רישיון להגבלת הפוטנציאל של הילד להגיע לבגרות אישית מלאה. האחריות החינוכית כלפי הילדים בחברה איננה נחלת הקהילה או ההורים בלבד, אלא היא מתחלקת בינם לבין המדינה הליברלית" (פרנסיס רדאי, "דת, חילוניות וזכויות אדם" מקום למחשבה בשער 7 (2000) 26; 'י רבין, עמ' 160-156). מנגד, יש לזכור כי דווקא בקבוצות מיעוט בעלות זהות תרבותית ודתית מובחנת, עשוי האיזון להימצא בהגבלת תכנית הליבה לתכנים מינימליים הכרחיים בלבד לצורך השגת מטרות החינוך הכללי, בצד כיבוד החופש להנחלת ערכי החינוך הייחודי לתלמידי אותו מיגזר.

59. החשיבות הרבה בהוראת תוכנית ליבה בכל מערכת החינוך, ובכלל זה בבתי הספר הפרטיים, מוכרת ומקובלת במקומות רבים בעולם המערבי. כך למשל באנגליה, ובמדינות רבות בארצות הברית, מקובלת דרישה לקיום תוכנית ליבה גם בבתי ספר פרטיים. חוק החינוך האנגלי משנת 1944 (The Education Act, 1944), הכיר בזכות ההורים לחנך את ילדיהם בהתאם להשקפת עולמם בבתי ספר פרטיים, אך זאת, בכפוף לחיובם של המוסדות הפרטיים לקיים הוראה "יעילה והולמת" ("efficient and suitable instruction") (סעיפים 71 ו-76 לחוק). בפרשת R. v. Secretary of State for Education and Science Ex Parte Talmud Torah Machzikei Hadass School, Queen's Bench Division, (Crown Office List) (The Times 12 April 1985, CO/422/84), עמד בית המשפט באנגליה על האיזון הראוי הנדרש בין כוחה של המדינה לדרוש הקניית רמת חינוך כללית מינימלית לכל תלמיד במדינה, לבין זכות ההורים לבחור את מסלול החינוך הרצוי לילדיהם בהקשר לבית ספר פרטי של הזרם היהודי-חרדי. הוא קבע, כי במקרים של קבוצות מיעוט דתיות, על המדינה לייחס משקל רב לרצון ההורים לחנך את ילדיהם בהתאם לאמונתם. עם זאת, המדינה רשאית להציב דרישות מינימום של חינוך ותכנית לימודים שעל כל בית ספר לעמוד בהם, בלא

קשר לאופיו. על המדינה בנסיבות אלה, להתמקד בדרישות ההכרחיות לצורך השגת רמת לימוד נאותה, והקניית ערכי השכלה בסיסיים, תוך גילוי רגישות למסורת של קבוצת המיעוט, ואל לה להפוך את בית הספר הפרטי לבית ספר מעין מדינתי. בהתאם לאיזון זה, נדרש בית הספר נשוא העתירה לשנות את תוכנית הלימודים שלו בהתאם לדרישות המפקח מטעם המדינה (ראו גם 'י רבין, בעמ' 437-438). בחוק החינוך שנחקק בשנת 2002 (The Education Act, 2002), נקבע כי על שר החינוך להתקין תקנות שיסדירו את התנאים הנדרשים ממוסדות חינוך פרטיים בתחומים שונים, ובהם איכות הלימודים בהם (סעיף 157(1) לחוק). מכוח סעיף זה, הותקנו בשנת 2003 The Education (Independent School Standards) (England) Regulations. בתחום הפדגוגי, קבעו התקנות, כי תוכנית הלימודים של בית הספר חייבת לכלול תוכנית הוראה ראויה שתספק, בין היתר:

"Full time supervised education for pupils of compulsory school age, which gives pupils experience in linguistic, mathematical, scientific, technological, human and social, physical and aesthetic and creative education" (§2(a)).

60. בארצות הברית, החילו מדינות רבות חובה על בתי ספר פרטיים לכלול בלימודיהם תוכנית ליבה (ראו Eric A. DeGroff, *State Regulation of Nonpublic Schools: Does the Tie Still Bind?*, 2003 BYU Educ. & L.J. 363, 392 (2003)). כן ראו באתר של משרד החינוך האמריקאי את ניתוח הרגולציה של בתי הספר הפרטיים, לפי מדינות (www.ed.gov/pubs/RegPrivSchl/Chart2.html). בית המשפט העליון הפדרלי בארצות הברית, הכיר בזכותם החוקתית של הורים לחנך את ילדיהם לפי אמונתם. אולם, הוא חזר והבהיר, כי אין בכך בכדי לשלול את סמכות המדינה להציב דרישות סבירות בפני בתי הספר הפרטיים, ובכלל זה, דרישה להורות במסגרת תכנית הלימודים תכני לימוד כלליים מסוימים. כך למשל, נקבע בפרשת Central Dist v. Allen, 392 U.S. 236, 245-247 (1968):

"[a] substantial body of case law has confirmed the power of the States to insist that attendance at private schools, if it is to satisfy state compulsory attendance laws, be at institutions which provide minimum hours of instruction, employ teachers of specified training, and cover prescribed subjects of instruction. Indeed, the State's interest in assuring that these standards are being met has been considered a sufficient reason for refusing to accept instruction at home

as compliance with compulsory education statutes"

מקרה מעניין, הקרוב לענייננו, נדון על-ידי בית המשפט המחוזי הפדרלי בפרשת *New Life Baptist Church Academy v. East Longmeadow*, 885 F.2d 940 (1st Cir. 1989), באותו ענין, נדון חוק של מדינת מסצ'וסטס, שדרש מבתי ספר פרטיים ללמד: " [r]eading, writing, the English language and grammar, geography, arithmetic, drawing, music, the history and Constitution of the United States, the duties of citizenship, health education, physical education, and good behavior". הכנסיה הבפטיסטית התנגדה לסמכות המדינה להתערב בתוכנית הלימוד של בית הספר שלה, וטענה כי הדבר נוגד את חופש הדת הקבוע בתיקון הראשון לחוקה האמריקאית. בית המשפט המחוזי הפדרלי דחה את עמדת הכנסיה, באומרו כי:

"[t]he Free Exercise Clause does not prohibit the School Committee from enforcing, through appropriate means, a state law that requires 'approval' of the Academy's secular education program [because] **the states interest in making certain that its children receive an adequate secular education is 'compelling'**" (pp. 943-944). (ההדגשה הוספה)

61. הנה כי כן, עיון במשפט המשווה מלמד, כי דרישה לקיום תוכנית ליבה בחינוך מקובלת בתפיסה המשפטית-ערכית במדינות המערב, ונתפסת כראויה. הדברים אמורים גם בהקשר לבתי ספר פרטיים של קבוצות מיעוט תרבותיות דתיות. אופיים של בתי ספר אלה, מצדיק התחשבות מיוחדת של המדינה בצרכים התרבותיים המיוחדים של מגזרים שונים, אולם אינו פוטר את בתי הספר מחובה להקנות לתלמידיהם גם חינוך לערכים מוסריים וחברתיים כלליים עליהם מושתתת המדינה.

תוכנית הליבה בדיני החינוך בישראל

תוכנית הליבה בדיני החינוך בישראל והחלתה כדרישת חובה במוסדות החינוך השונים

62. קיומה של תוכנית ליבה בחינוך בישראל, מכוונת להבטיח הקניית ערכי השכלה וחינוך בסיסיים משותפים לכל ילדי ישראל בכל מגזרי החברה. החלתה של תכנית הליבה במגזרי החינוך נובעת מחוק חינוך ממלכתי, מתנאי רישוי של בתי הספר על פי חוק הפיקוח על בתי הספר, ומהזיקה הקיימת בחוקי החינוך ובדין הכללי בין הטמעת תכנית הליבה לבין זכותו של מוסד חינוך לקבל מימון ממשלתי. תכנית

לימודים במוסדות חינוך רשמיים כוללת כענין שבחובה "תכנית-יסוד" כאמור בסעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי:

"תכנית לימודים" פירושו – תכנית לימודים שנקבעה על ידי השר למוסדות החינוך הרשמיים להשגת המטרה האמורה בסעיף 2; וכולל 'תכנית היסוד' שהשר יקבעה בתכנית חובה על כל מוסד כזה".

מטרות תכנית הלימודים, ובכלל זה תוכנית הליבה, מקופלות במטרות העיקריות של החינוך הממלכתי המפורטות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי. מטרות אלה משלבות חינוך לערכים בסיסיים עליהם מושתתת המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ופיתוח אישיותו וכישוריו של התלמיד כפרט.

63. סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי מסמיך את שר החינוך להנהיג גם במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, את לימודי תוכנית הליבה כדרישת חובה. הוראה זו מפקידה בידי שר החינוך את שיקול הדעת המקצועי בדבר מידת הפיקוח על מוסדות אלה, ושיעור תקצובם הממלכתי. זו לשון ההוראה:

"השר רשאי לקבוע בתקנות סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא-רשמיים כמוסדות-חינוך מוכרים, להנהגת תכנית-היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט" (ההדגשה לא במקור).

64. בסמוך למועד אישורו של חוק חינוך ממלכתי בכנסת, פרסם שר החינוך את תקנות החינוך הממלכתי. תקנה 3 מפרטת את התנאים להכרזה על מוסד חינוך כמוסד מוכר, ואחד מהם הוא קיום תוכנית יסוד (תקנה 3(א)(1) לתקנות). על פי תקנה 3(ג), תוכנית היסוד כמוסד מוכר תהיה בהיקף של 75% מהמקובל כמוסד רשמי, בכפוף לסייגים:

"תכנית היסוד כמוסד מוכר תהווה 75% מכלל שעות הלימודים כמוסד חינוך רשמי, אולם השר רשאי לאשר אחוזים שונים מאלה, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנתונה כמוסד חינוך רשמי".

65. חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969 (להלן: חוק הפיקוח), מטיל חובת רישוי על מוסדות חינוך שאינם בבעלות המדינה. ניהול מוסד חינוך ללא רישיון, מהווה

עבירה פלילית (סעיף 33 לחוק). חוק הפיקוח חל על מרביתם של מוסדות החינוך שאינם רשמיים – בין המוכרים ובין מוסדות הפטור – פרט לחריגים מצומצמים המפורטים בחוק, אשר אינם נוגעים לענייננו. אחד מהתנאים המרכזיים למתן רישיון לבית ספר הינו קיום רמת לימודים נאותה במישור "תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים.. בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו" (סעיף 9(א)(1) לחוק הפיקוח). לצורך החלטה בעניין זה, על המנהל הכללי להתחשב "בסוג בית הספר, ובגילם ובצרכיהם של התלמידים – הכל בהתאם לכללים שהתקין שר החינוך והתרבות בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת" (סעיף 9(ב) לחוק). בהתאם לכך, נקבעו כללי פיקוח על בתי-ספר (מבחנים למתן רישיונות), התשל"א-1971 (להלן - כללי הפיקוח). על פי כללים אלו, נדרש המנהל הכללי, שעה שהוא שוקל קיומה של רמה נאותה במוסד החינוך המבקש רישוי בהיבט של תכנית הלימודים, להתחשב ב"תכניות, המערכות ורשימות שפורסמו על-ידי המנהל הכללי ושהן בתוקף לגבי אותו סוג של בית ספר בזמן הגשת הבקשה לרישיון" (סעיף 1 לכללי הפיקוח).

66. על פי סעיף 28(א) לחוק הפיקוח, שר החינוך מוסמך לדרוש ממוסד חינוך, כתנאי לרישיון, כי החינוך הניתן בו יושתת על עקרונות החינוך הממלכתי:

"שר החינוך והתרבות רשאי לתת לבעל-רישיון את ההוראות הדרושות, לדעת השר, להבטיח כי החינוך הניתן בבית-הספר יושתת על העקרונות המפורטים בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953."

במהלך הדיון בעתירה בהליך הראשון, גיבש משרד החינוך נוהל קבוע לצורך הגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך על פי חוק הפיקוח (נוהל הרישוי הקבוע, תשס"ה). במישור הפדגוגי, קובע הנוהל כי תנאי לרישוי מוסד חינוך הוא הוראה של תכנית הליבה, קרי:

"הוראת תוכנית היסוד (תוכנית הליבה) כפי שנקבעה על ידי משרד החינוך" (סעיף 15 לנוהל הגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשס"ט, וסעיף 14 לנוהל הרישוי לשנת תשס"ה, כפי שמצוטט בפסקה 16 לתגובת המדינה המשלימה מיום 23.7.04 בעתירת ארגון המורים בהליך הראשון).

67. מדיניות זו של משרד החינוך לא שונתה, והיא עומדת בעינה ומחייבת כאז כן היום. על מוסד חינוך מוטלת חובה לקיים את מדיניות משרד החינוך הנוגעת לדרכי

הפעלת מוסדות חינוך כפי שבאה לידי ביטוי בחוזרי המנכ"ל של המשרד (סעיף 17 לנוהל הרישוי הקבוע). משרד החינוך אכן פרסם שורה של חוזרי מנכ"ל הקובעים את חובת קיומה של תוכנית ליבה במוסדות החינוך, תחילה בחינוך היסודי ("תוכנית היסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל", תשס"ד/1(א), 22-3.1), ולאחרונה גם בחינוך העל-יסודי ("תוכנית היסוד (ליבה) לחינוך העל-יסודי", תשס"ח/3(א), 30-3.1) (למהלכים שקדמו לפרסום תוכניות הליבה, ראו בג"ץ 2751/99 פריצקי נ' שר החינוך (לא פורסם, ניתן ביום 23.1.00); פרשת ארגון המורים). חוזרים אלו חלים, כמפורט בהם, על כל הזרמים, ובכל המגזרים בחינוך היסודי והעל יסודי. ביחס לחינוך היסודי, נקבע בחוזר המנכ"ל לתוכנית היסוד בחינוך היסודי, כי תלמידי החינוך הרשמי חייבים בלימוד תוכנית הליבה במלואה; תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי חייבים בלימוד 75% לפחות מתוכנית הליבה, ועליהם להגיע לרמת החינוך הנהוגה במוסדות החינוך הרשמיים; ואילו תלמידי מוסדות הפטור חייבים בלימוד 55% לפחות מתוכנית הליבה. בחינוך העל-יסודי נקבע בחוזר המנכ"ל לתוכנית היסוד בחינוך העל-יסודי, באופן דומה, כי תכנית הליבה מחייבת את כל הלומדים במערכת החינוך בישראל בחינוך הרשמי, בחינוך המוכר ובמוסדות הפטור. בסעיף 3 לחוזר נקבע, כי תכנית הליבה חלה על כל התלמידים במערכת החינוך העל-יסודי, והיא תנאי מוקדם לקבלת תיקצוב ממלכתי. בסעיף 3.2 נאמר, כי על תלמידי החינוך הרשמי ללמוד את תוכנית הליבה במלואה, וכי על תלמידי החינוך המוכר שאינו רשמי ללמוד 75% מתוכנית הליבה ולהגיע לרמת ההישגים הנדרשת במוסדות הרשמיים. עם זאת, החוזר לתוכנית היסוד בחינוך העל-יסודי אינו מפרט מהו היקפה של תוכנית הליבה הנדרש ממוסדות הפטור בחינוך העל-יסודי. החוזר מסתפק בציון העובדה כי מוסדות חינוך המלמדים פחות מ- 75% מתוכנית הליבה לא יוכרזו כמוסדות מוכרים, ולא יתוקצבו ככאלה, וכי:

"במקרים חריגים אפשר יהיה לקבל פטור מלימודי חובה מכוחו של סעיף 5 לחוק לימודי חובה, התש"ט-1949. הנחיות בענין הגשת פטור תפורסמנה בנפרד" (סעיף 3.5 לחוזר בדבר תוכנית היסוד בחינוך העל-יסודי).

הנחיות בדבר התנאים למתן פטור בחינוך העל-יסודי פורסמו לאחרונה באתר האינטרנט של המשרד ("הגשת פטור מחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, למוסדות על יסודיים", <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/Nehalim>, [/Naalim/PatorZamani.htm](http://Naalim/PatorZamani.htm)). הנחיות אלה אינן כוללות דרישה ללימוד תוכנית הליבה במוסדות הפטור. תחת זאת, ההנחיות מחייבות כי תוכנית הלימודים במוסד לא תעמוד בסתירה לחוקי מדינת ישראל וערכיה, ולעקרונות מגילת העצמאות; כי מתכונת הלימודים תהיה שיטתית וסדורה; וכי תנאי הלימוד הפיזיים יהיו נאותים ובטיחותיים.

לא נתברר כל צורכו כיצד מיישב משרד החינוך את הנחיית הנוהל לחינוך העל-יסודי, המחייב הקניית תכנית ליבה בכל מגזרי החינוך, לרבות מוסדות הפטור, עם ההנחיות למתן פטור למוסדות מוכרים על-פי סעיף 5 לחוק לימוד חובה.

68. הנה כי כן, בדין הישראלי קיימת דרישה חקיקתית מפורשת להפעלת תוכנית ליבה במוסדות חינוך רשמיים ובמוסדות מוכרים שאינם רשמיים. חובה זו נובעת מחוק חינוך ממלכתי ומתקנות החינוך הממלכתי, וקיום תכנית הליבה היא תנאי למתן הכרה במוסד חינוך שאינו רשמי. הדרישה לקיום תוכנית ליבה במוסדות המוכרים שאינם רשמיים, חלה עליהם גם מתוקף חוק הפיקוח והתקנות והכללים שהותקנו מכוחו, ומתוקף חוזרי המנכ"ל שעניינם תוכנית הליבה בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי במוסדות המוכרים. החובה לקיים תוכנית ליבה קיימת כיום גם ביחס למוסדות הפטור. מכוח חוק הפיקוח, והתקנות והכללים שהותקנו לפיו, מחויבים מוסדות הפטור בחינוך היסודי בלימוד תוכנית הליבה בהיקף של 55% כתנאי לרישויים מכח חוזר המנכ"ל בענין תכנית הליבה בחינוך היסודי. עם זאת, לא נקבעה הוראה כללית הקובעת את ההיקף המינימלי הנדרש בלימוד תוכנית הליבה במוסדות הפטור בחינוך העל-יסודי.

הזיקה בין תכנית הליבה למימון הממשלתי

69. תוכנית הליבה בכל מגזרי חינוך מוחלת במגוון אמצעים. החלתה היא תנאי מחייב לצורך הכרה במוסד חינוך, ועשויה להיות תנאי מחייב לצורך רישוי. החלת תכנית הליבה כחלק מערכי החינוך הכללי המוקנים לתלמידי בתי הספר עומדת בזיקה ישירה והדוקה למימון הממשלתי שניתן להזרים למוסד החינוך. כפיפותו של מוסד החינוך לערכי חינוך כלליים, המשתקפים בתכנית הליבה בהיקף שקבעה הרשות המוסמכת, הינה תנאי לקבלת כספים ממשלתיים. הדבר עולה, בראש ובראשונה, מעקרונות השוויון בחלוקת כספי מדינה בין מוסדות החינוך השונים. הוא נובע מחוקי החינוך, ומוצא את ביטויו גם בנוהלים ובעקרונות התיקצוב שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

עיקרון השוויון בחלוקת כספי מדינה

70. עקרון השוויון הוא מעקרונות היסוד של המשפט. הוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (השופט לנדוי בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פד"י כג(1) 693, 698). השוויון הוא ערך מנחה בבחינת חוקיות המינהל הציבורי (י. זמיר ומ. סובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל ה' (התש"ס) 165). הפלייה פסולה

משמעה יחס שונה אל שווים ויחס בלתי שווה ובלתי הוגן למי שראוי לאותו יחס (בג"צ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פד"י מג(2) 501, 507). עקרון השוויון מבוסס על תפיסה של רלבנטיות במוכן זה שאין מקום להבחנה בין אנשים או בין עניינים מטעמים לא ענייניים, ובה בעת ניתן להבחין ביניהם מטעמים רלבנטיים (בג"צ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י נא(3) 289, 312; ודנג"צ 4191/97 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י נד(5) 330). מושג השוויון אינו מחייב בהכרח זהות מלאה בהסדרים המינהליים. לעיתים, כדי להשיג שוויון ניתן לפעול "מתוך שונות" (הנשיא ברק בבג"צ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לבטחון פנים, פד"י נח(2) 358, פסקה 6).

הקצאת כספי מדינה ליעדים ציבוריים שונים כפופה לעולם לעקרון השוויון. חלוקת כספי מדינה כפופה לדרישות השוויון והסבירות, ועליה להיות מונחית משיקולים ענייניים, ולהתנהל על פי אמות מידה ברורות וגלויות (בג"צ 59/88 בשג"צ 418/88 צבן נ' שר האוצר, פד"י מב(4) 705, 706-7).

71. תמיכת המדינה במוסדות חינוך כפופה לדיני התמיכות הכלליים, שעיקריהם מעוגנים כיום בחוק יסודות התקציב. "עיקרון העל" בדיני התמיכות הינו עיקרון השוויון, המעוגן בסעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב, הקובע:

"הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור
יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי
מבחנים שוויוניים"

72. עקרון השוויון החל בחלוקת תמיכות הינו שוויון מהותי, המחייב מתן יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים, לפי מידת שונותם. הענקת יחס שונה לפרטים או למוסדות שאין ביניהם שוני רלוונטי לעניין הנדון מהווה הפלייה פסולה, ומקים עילה להתערבות שיפוטית (בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 89 (2001); בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, 706; בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע ואמנויות, פ"ד נא(2) 259, 281-283). הפלייה פסולה עשויה להתבטא במתן תמיכה שונה למוסדות דומים במאפיינים רלבנטיים בדרך של הצבת תנאים שונים לכל מוסד לצורך הקצאת כספי ציבור, בלא שמתקיימת הצדקה עניינית לכך.

73. המימון הממשלתי במוסדות החינוך בישראל היה נגוע במשך שנים רבות בפגמים של חוסר שוויון מהותי, אשר גרמו לאי צדק, והקשו על השגת יעדי החינוך העיקריים בכלל המגזרים. כדי להתמודד עם עיוותים אלה, מונתה ועדת שושני לבחינת התקצוב בבתי הספר היסודיים. ועדה זו המליצה לעבור בהדרגה לשיטת תקצוב חדשה, הבנויה על קריטריונים שוויוניים, אחידים ופומביים לכלל תלמידי ישראל. אחד הקריטריונים המרכזיים שנקבעו בהמלצותיה הוא "הוראת תכנית הליבה שתיקבע על ידי משרד החינוך, ופיקוח מלא על ביצועה, כתנאי הכרחי לתקצוב כל סוגי מוסדות החינוך". שיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון בתי הספר נקבע על-פי דו"ח שושני בהתאם למספר תנאים, וביניהם - הוראת תכנית הליבה כתנאי בסיסי הכרחי לקבלת תקציב בכל סוגי מוסדות החינוך (סעיף 5.1 לדו"ח שושני). עיקרון זה אומץ על-ידי משרד החינוך, ועוגן בחוזרי המנכ"ל שפורטו לעיל, הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי, בכלל המגזרים והזרמים. על פי דו"ח שושני, שיטת התקצוב היא אחידה, אך היקף התקצוב משתנה על פי מעמדו של בית הספר ומידת קרבתו למדינה (סעיף 3.7 לדו"ח) (בג"צ 8186/03 קרן חינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פד"י נט(3) 873, פסקה 7 לפסק דיני).

74. עקרון השוויון בחלוקת כספי מדינה למוסדות חינוך אינו מתקיים כאשר קיימים סטנדרטים מהותיים שונים בין מוסדות חינוך שונים ביחס לחובת הטמעת תכנית הליבה במסגרתם. החלת תכנית הליבה, המשקפת את עיקרי החינוך הערכי המשותפים לכל תלמידי ישראל, היא תנאי להשתייכותו הערכית והמערכתית של מוסד חינוך למערכת החינוך בישראל. המחוייבות לקיים תכנית ליבה, בהיקף כפי שנקבע על ידי משרד החינוך על פי סוג המוסד, היא תנאי הכרחי לזכייה בכספי מדינה, ותנאי זה משותף מכוח הדין ומכוח ערכי היסוד לכל מוסדות החינוך באשר הם. בלא עמידה בתנאי זה, ניטל הבסיס להזרמת מימון ממשלתי למוסד החינוך, ונוצר פער של אי-שוויון בין מוסדות חינוך המקיימים את דרישת הליבה, לבין אלה שאינם מקיימים אותה. המסקנה המתחייבת מכך היא, כי המימון הממשלתי מותנה בקיום תוכנית הליבה, והיקפו נגזר ביחס ישר למידת ההחלה של תכנית זו.

75. תוכנית הליבה נועדה לאזן בין זכות התלמיד להיחשף לתכני חינוך בסיסיים הנדרשים לעיצוב אישיותו ופיתוח כישוריו, בצד מתן מענה לאינטרס הציבורי הכללי המבקש ליצור שיח משותף בין מגזרי אוכלוסיה שונים שאורח חייהם, תרבותם ודתם שונים, כדי להביא לקוהרנטיות חברתית ברמה הבסיסית. בצד אינטרסים אלה, ניצבת זכותם המהותית של ההורים לבחור לילדם חינוך בעל אופי ייחודי, שיתיישב עם אמונתם ודרך חייהם. המתח בין האינטרסים השונים מתעצם במקום שקיימים הבדלי

תרבות ואמונה עמוקים בין המגזר הייחודי לבין שאר מגזרי החברה. דווקא בנסיבות כאלה, ישנה חשיבות מיוחדת בהקניית עקרונות הליכה בחינוך, כדי לאזן בין ההכרה בייחודו של החינוך המגזרי מצד אחד, אך בה-בעת, להקל על תהליך ההשתלבות של הקהילה הייחודית במרקם החברתי הרחב, ולבנות גשר אנושי מאחד בין כל פלגי העם.

בין הפלייה פסולה למעבר הדרגתי למדיניות שוויונית

76. נטען על ידי המדינה כי לצורך הטמעת תכנית הליכה במוסדות החינוך הייחודיים יש צורך בהדרגתיות ובשלביות ממושכת, ולא ניתן ליישם את התכנית במוסדות אלה בבת אחת. לגישה, יש בטעם זה משום הצדקה לדחייה נוספת של יישום תכנית הליכה בישיבות הקטנות של המגזר החרדי.

77. הבדלי תרבות ואמונה דתית אינם מצדיקים כשלעצמם הבחנה מפלה בין קבוצות, ואינם מקהים את הפגיעה בשוויון, העלולה לנבוע מהתייחסות מפלה בין קבוצות בעלות מכנה משותף רלבנטי. עם זאת, שוני ברקע תרבותי, באורחות חיים ובתפיסות ערכיות עשוי להצדיק הדרגתיות מסוימת ביישום הסדר חדש, שנועד להשיג שוויון. אולם הדרגתיות זו חייבת להיעשות בתום לב ובסבירות, ולא כאמצעי שנועד לדחות את הקץ, ולהנציח בעקיפין את ההסדר המפלה. ההדרגתיות תלויה בטיבו של הענין, במידת הקושי האובייקטיבי ביישום השינוי, ובאורך הזמן הסביר שראוי להקצות לצורך תקופת המעבר בהתחשב במכלול נסיבות הענין. שאלת ההדרגתיות ביישום השינוי הראוי עלתה, בין היתר, בפרשת גיוס בחורי הישיבות לצה"ל, בה ציינתי את הדברים הבאים:

"שונותה של קהילה והתבדלותה משאר מגזרי הציבור מעמידים לעיתים קושי בסיסי בקיום הדרישה המהותית לשוויון בנשיאת הנטל החברתי הכולל, ובקיום כלל החובות המוטלות על שכם האזרחים החיוניות לניהול חיי חברה תקינים. יש, ופערים ערכיים-אידיאולוגיים משפיעים על דפוסי חייה של קהילה, ויוצרים מחסום אמיתי להשתלבותה בחיי החברה והמדינה, ולנשיאתה השוויונית בנטל החובה הציבורית. זוהי תופעה חברתית מוכרת. יש לרדת לחיקרה, להעריכה, להבין את משמעותה ולהגדיר את גבולותיה האמיתיים. אין להתייחס אליה, א-פריורי, כאל שונות המצדיקה הבחנה מותרת, והחלת דין שונה, משל היה מדובר ב'ביחס שונה אל שונים' שאיננו בגדר הפלייה. ככלל, השונות התרבותית-רוחנית כשלעצמה אינה מעידה על שונות רלבנטית המכשירה מבחינה מושגית יצירת הסדר מפלה בנשיאת נטל החובה הציבורית. עם זאת, שונות זו עשויה להצריך מנגנון התאמה ייחודי; לעיתים, היא תחייב תהליך הדרגתי ורב-

שלבי בדרך לגישור על פני פער הריחוק בין הקבוצות השונות, בדרך להשגת יעד השוויון. דרך זו עשויה לחייב פעולה על בסיס של שונות. יש להתמודד עם שונות זו כחלק מהתהליך הדמוקרטי החותר לאינטגרציה אמיתית בין קבוצות האוכלוסיה השונות, תוך יצירת הרמוניה ונקודות מיתאם ביניהן, אגב הכרה וכיבוד עצמאותן הערכית והאידיאולוגית" (פסקה 4 לפסק דיני).

היא עלתה בתחום אחר, בפרשת קצין ביקור סדיר בחינוך במיגזר הבדואי בדרום, בו נדרש שינוי הדרגתי לצורך גישור על פני פער ההפלייה שנתקיים בתחום זה (בג"ץ 6671/03 אבו גאנם נ' משרד החינוך, פד"י נט(5) 577, 591-592 (2005) (להלן: פרשת אבו גאנם):

"המודעות המלאה לצורך בגישור על פני פערים עמוקים בתחומים שונים של חיי החברה בישראל, ובמקרה זה פערים בין המיגזר היהודי למגזר הערבי-בדואי בתחום החינוך, מחייבת, מצד אחד, נחישות לגבי החובה לפעול להשגת השוויון. מאידך, מתחייבת ההכרה כי לא את כל השינויים ולא את כל התמורות החברתיות הראויות ניתן להשיג במלואם מיד, וגישור פערים שנפערו לאורך דורות רבים אינו מתרחש בהינף יד וקולמוס. גישור על פערים עמוקים, תולדת מציאות רבת-שנים, מחייב תשתית של סדרי עדיפויות של קודם ומאוחר; הוא מחייב הקדמת העיקר ואיחורו של הטפל. הוא מחייב זמן להיערכות נכונה מתוך מבט רחב אופק, כדי להבטיח שתיקונו של עוול אחד לא יצור, מבלי משים, עוול אחר; הוא מחייב קביעת מיתחם זמן סביר להגשמת יעד השוויון המיוחל והתחשבות, בין השאר, ביעדים חברתיים חשובים ומורכבים נוספים וקביעת סדר עדיפות ביניהם; הוא מחייב עמידה על כך שתהליך הדרגתי שהוחל בו להקטנת הפער ואלי השוויון יתקדם בקצב סביר, עד להשלמתו בהשגת היעד הרצוי".

78. אכן, גם מקום שקיימת הצדקה ליישום הדרגתי של הסדר חדש המתחייב מדרישת השוויון, יש לבחון את סבירותה של תקופת המעבר המבוקשת על רקע נסיבותיו המיוחדות של הנושא העומד לדיון, על מכלול השלכותיו. לא הרי סוגיה אחת - כדוגמת סוגיית גיוס בחורי הישיבות, כסוגיה אחרת, שעניינה הטמעת תכנית ליבה במוסדות חינוך של המגזר החרדי. אין הרי דרישת שוויון, שמשמעותה מהפכה שורשית באורח חייו של אדם צעיר המשתייך לקהילה בעלת אורח חיים ייחודי, כהרי יישום תכנית לימוד כללית בהיקף כזה או אחר במוסד חינוך ייחודי, בבחינת תוספת לתכנית הלימודים הייחודית הנהוגה בבית הספר. אין הרי יישום חובת שירות בצבא, שמשמעותה עזיבת חיי הישיבה וגיוס לצבא, כהרי חיוב תלמיד להיחשף, בצד לימודי

קודש, לערכי השכלה יסודיים, בנלווה ללימודיו העיקריים, לענין ההדרגתיות שבהחלת ההסדר החדש. אולם, גם בענין אחרון זה הכיר בית משפט זה בסבירות קיומו של הליך הדרגתי להטמעת תכנית הליכה, ולצורך כך הקציב שלוש שנים כתקופת מעבר לשם התארגנות כוללת של משרד החינוך ומוסדות החינוך החרדיים לביצוע המעבר לשיטה השוויונית בחינוך ובמימון הציבורי בחינוך. למרבית הצער, תקופת מעבר ארוכה זו לא נוצלה לתכלית שלשמה היא נועדה, ואנו ניצבים כיום באותה נקודה ממש בה ניצבנו לפני למעלה משלוש שנים, ודבר לא ארע במהלך הזמן. מיתווה הפטור שהוצע על ידי משרד החינוך נועד לעקוף בדרך לא דרך את חובת הרשויות ומוסדות החינוך להשלים, עם תום תקופת המעבר, את תהליך ההטמעה של תכנית הליכה במוסדות החינוך החרדי, כדי להגיע ליעד של שוויוניות בין מוסדות החינוך במערכת החינוך כולה.

79. ומעבר לכל אלה: המדינה הרחיקה לכת, ואיננה מבקשת עוד הארכה של תקופת מעבר מתוך מחוייבות להטמעת תכנית הליכה במגזר החינוך החרדי. בלא תודעת מחוייבות לקיים את אחריותה בענין הטמעת תכנית הליכה במוסדות החינוך החרדי, היא פועלת בניגוד למיתווה השוויוני, ומבקשת לעבור למיתווה אחר, שהוא מסלול הפטור, שתכליתו להנציח ולהקצין את הפער בין מוסדות החינוך באמצעות הדגשת שוני בלתי רלבנטי בין המוסדות, תוך ויתור בלתי מובן לדרישות קהילה המסרבת לקבל על עצמה את עולו של הדין, ואת עולם של עקרונות יסוד המחייבים את מערכת החינוך כולה. הצגתה את מיתווה הפטור כענין זמני, שלאחריו תיעשה חשיבה מחודשת, איננה מקהה מן התוצאה של אי כיבוד הדין ואי קיום פסק הדין ולוח הזמנים שנקבע במסגרתו.

אין צריך לומר, כי דרך זו אינה יכולה לצלוח את מבחני השוויון, ודינה להיפסל. המשך הזרמת תקציבים למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, שלא הטמיעו את תכנית הליכה, אינה עומדת במבחן השוויון, ואינה מאפשרת הזרמת מימון ממשלתי לאותם מוסדות.

המועד הקובע להחלת המדיניות השוויונית בחינוך מבחינת הטמעת תכנית הליכה והזרמת מימון ממשלתי למוסדות חינוך, חלף כבר בתחילת שנת הלימודים תשס"ח; משאנו עתה בסיומה של שנת לימודים זו, נכון הוא להחיל מדיניות שוויונית זו, הלכה למעשה, לכל המאוחר בתחילת שנת הלימודים תשס"ט, כלומר בחודש ספטמבר 2008. הזרמת תקציבי ממשלה מותנית ממועד זה בהפעלת תכנית הליכה.

80. מעבר לסוגיית התנאת המשך ההקצבות למוסדות חינוך בהטמעת תכנית הליכה, ביקשו העותרים סעד גם במישור הפיקוח על אופן יישום התכנית במוסדות שאימצו אותה, ומקבלים תמיכה ממשלתית. בקשת העותרים היא כי משרד החינוך יגביר באופן משמעותי את מערך הפיקוח על מידת יישום תכנית הליכה במוסדות חינוך הזוכים לתקצוב ממלכתי, כדי לפקח שהם אכן עומדים בחובה זו.

81. אכן, קיום קריטריונים ענייניים ושוויוניים להקצאת כספי ציבור למוסדות חינוך הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. על הרשות הציבורית חלה חובה מתמשכת להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים למתן הכספים מתקיימים בפועל ולאורך זמן. מתחייב, אפוא, פיקוח של הרשות הציבורית על חלוקת הכספים, ועל קיום התנאים כחלק מחובת הנאמנות החלה על הרשות כלפי הציבור (בג"צ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, 706).

אופן עריכת הפיקוח והיקפו הם עניין הנתון לשיקול דעתה של הרשות הציבורית, האמונה על קביעת סדרי העדיפויות בין כלל מטלותיה, ובהתחשב במשאביה. עם זאת, לא ניתן לוותר על קיום פיקוח יעיל ואפקטיבי בחלוקת הכספים, אשר יהלום את מהות התמיכה הציבורית הניתנת. פיקוח המאפשר יצירת חללים בלתי מפוקחים בתקצוב ממלכתי, ומתן כספים בהיקף משמעותי ללא בחינה אמיתית של מילוי התנאים המוקדמים לכך, עשויה להוות הפרה של חובת הנאמנות החלה על הרשות הציבורית כלפי הציבור (פרשת אבו גאנס, בעמ' 585-584).

82. בענייננו אין חולק בדבר הצורך בקיום פיקוח על מוסדות החינוך כדי לוודא את דבר עמידתם בתנאים הנדרשים לצורך תקצובם הממלכתי. המדינה מכירה בחשיבות הפיקוח על מוסדות החינוך, ובחיוניותו במערך התמיכות הממשלתיות. המדינה מודה, באמצעות הצהרתה של שרת החינוך, כי מערך הפיקוח הקיים כיום "אינו מספק". בשל כך, לא היתה המדינה מוכנה להתחייב כי הנתונים שמסרה לבית המשפט בדבר היקף הטמעת תוכנית הליכה בחינוך היסודי הינם נכונים, וצרפה להם "הערת אזהרה", כהגדרתה. שרת החינוך הצהירה על כוונתה לשפר את הפיקוח ולהעמיקו כבר בשנת הלימודים הנוכחית. בתצהירה נאמר:

"לדעתה של השרה, יש לתגבר את מערך הפיקוח, ובכוונתה, כחלק מיישום מהלך הפטור, ליזום מהלך להעמקת הטמעת הליכה, עיבוי מערך הפיקוח באופן

משמעותי, וייעול ושיפור איכות הפיקוח האדמיניסטרטיבי. השרה פועלת בימים אלה להשגת הגיבוי התקציבי ליישום פעולות אלה, שיאפשרו בניית מסד נתונים אמין ואובייקטיבי, וכפועל יוצא מכך, את בחינת הטמעתה של הליכה באופן מדויק יותר" (פסקה 30 לתצהיר התשובה מיום 24.9.07).

מאז אמירה זו בתצהיר התשובה, לא הובאו בפנינו נתונים נוספים המפרטים באיזו מידה הוגשמה כוונה זו. בנסיבות אלה, היה מקום ליתן צו מוחלט גם במישור הפיקוח על מידת עמידתם של מוסדות החינוך בתנאים המוקדמים של החלת תכנית הליכה, כתנאי לקבלת תמיכות ממשלתיות.

תוצאה

83. על פי האמור לעיל, היה בדעתנו להוציא צו מוחלט בשתי העתירות, אשר יכנס לתוקפו בתחילת שנת הלימודים תשס"ט, אשר יורה למשיבים, משרד החינוך ושרת החינוך, לפעול לאלתר ליישומה ולהטמעתה של תכנית הליכה בכל מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים ברמת החינוך העל יסודי במגזר החרדי; כמו כן, היה בדעתנו להורות כי על משרד החינוך להימנע ממתן תמיכות ממשלתיות למוסד חינוך במגזר החרדי, אשר אינו מקיים תכנית ליכה במסגרת תכנית הלימודים הנהוגה במסגרתו, ובכלל זה למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ולמוסדות פטור, וכי יש לקיים בהקשר זה, כלשונו וכרוחו, את הצו המוחלט שהוצא בבית משפט זה בבג"צ 10296/02 ביום 15.12.04.

כן היה בדעתנו להורות כי על משרד החינוך חלה חובת קיום מנגנון פיקוח יעיל לחינוך היסודי והעל יסודי, אשר עליו לבדוק באופן סדיר את מידת עמידתם של מוסדות החינוך החרדי בחובת ההוראה של תכנית הליכה, וכי מוסד שיימצא מפר תנאים אלה, תיקצבו יופסק או יוקטן בהתאם לממצאים שיתקבלו.

אולם, לאחר כתיבת פסק דין זה, ובסמוך למועד הצפוי לשימועו, נתבשרנו כי אושר בכנסת בקריאה שנייה ושלישית חוק חדש הנוגע לסוגיות נשוא הליך זה, וזאת בעוד עתירות אלה תלויות ועומדות וממתנות לפסק דין. התפתחות חקיקתית חדשה זו אינה ידועה לנו לפרטיה, ומטבע הדברים ההליך החקיקתי החדש לא עמד לדיון בפנינו, ולא נבחן במסגרת העתירות הנדונות. משכך, לא יינתנו כל צווים אופרטיביים, ולא

ננקוט כל עמדה באשר ליחס בין הליך חקיקה זה לבין המצב הנורמטיבי שקדם לו.
מקומה של שאלה זו להתברר במסגרת משפטית אחרת.

משרד החינוך ישא בשכר טרחת העותר בבג"צ 4805/07 בשיעור 20,000 ש"ח,
ובשכר טרחתו של העותר בבג"צ 6343/07 בשיעור זהה.

ש ו פ ט

השופט ט' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ד בתמוז התשס"ח (27.7.2008).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט