הזכות לחינוך

מעורבותו של בית המשפט בנושאי חינוך קובעת למדינה כללי מעשה. האם המדינה עומדת באתגר שבית המשפט מציב מולה?

יורם רבין

אחד הספרים המשפטיים החשובים שהתפרסמו בארצות-הברית בשנים האחרונות ואשר השפיע על אופן חשיבתם של חוקרים רבים, הוא ספרו של היהודי פרופ' ג'רלד רוזנברג מאוניברסיטת שיקגו שיצא לאור בשנת 1991 "התקווה החלולה". פרופ' רוזנברג ביקש לבדוק עד כמה באמת סייע בית-המשפט האמריקני בקידומם וביישומם של רפורמות ושינויים חברתיים שבדרך כלל מיוחסים לו, כגון: הגנה על זכויות אזרחיות, זכויות נשים, זכויות שחורים, הגנת איכות הסביבה, המאבק על הפלות וכדומה. במחקר רחב היקף מצביע רוזנברג על תוצאות מאכזבות, המעוררות מחשבות נוגות על כוחם של בתי-משפט לייצר שינוי חברתי. במשפט הסיום של הספר כותב רוזנברג כך: "בתי המשפט באמריקה אינם מוסדות כל יכולים. הם בעלי מגבלות חמורות וממוקמים במערכת פוליטית המבוססת על הפרדה בין רשויות. הציפייה מבתי המשפט לייצר רפורמות חברתיות משמעותיות מתעלמת מעברם וממגבלותיהם, ומבוססת על אמונתנו התמימה והרומנטית בניצחונן של הזכויות על הפוליטיקה. אולם, בעוד הרומנטיקה והתמימות הן בעלות קסם, הן אינן יכולות להיות מוצגות כראיה בבית-המשפט".

האם מסר פסימי זו צריך להיות גם מנת חלקו של המתבונן על מערכת המשפט בישראל? מה יכולתו של בית-המשפט העליון להניע שינויים חברתיים בנושאי חברה בכלל, ובנושאי חינוך בפרט, תוך הגנה על זכויותיהן של קבוצות מוחלשות בחברה? בשל ההיסטוריה הקצרה והעדר הפרספקטיבה קיים עדיין קושי לספק תשובה כנה לשאלה זו. אולם, על דבר אחד ניתן להצביע: בשל סיבות רבות, כגון: מגבלות המגרש הפוליטי, הרחבת זכות העמידה בבית-המשפט ובייחוד פעילותן של עמותות לא-ממסדיות, גדלה כמות ההתדיינויות בנושאי חברה וחינוך ללא שיעור. ארגונים כגון עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי), האגודה לזכויות האדם והאזרח, עמותת יתד (עמותת ילדי תסמונת דאון) וכן עמותות וגורמים פרטיים נוספים, הניחו וממשיכים להניח לפתחו של בית-המשפט עתירות שונות בנוגע לזכויות שונות בחינוך.

בשנים האחרונות, מצא עצמו בית-המשפט עוסק רבות בנושאי חינוך בקשר למגזרים שונים כגון: המגזר הערבי (עתירות בנושאים של יישומו של יום חינוך ארוך במגזר הערבי; אי-הפעלתה של תוכנית אגף שח"ר במגזר הערבי; וחיבור בתי-הספר בישובים בדואיים לא מוכרים לרשת החשמל); המגזר החרדי (עתירות בנושאים של אכיפת "תוכנית היסוד" על בתי-הספר של המגזר החרדי; ואפליה בקבלה לבתי-ספר וגנים חרדיים פרטיים); חינוך מיוחד (עתירות בקשר לתקצוב תוכנית שוחרי גיל"ת; ותקצוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים לצורך שילובם בבתי-ספר רגילים); וכן עתירות בנושאים שונים כגון אינטגרציה בחינוך; אזורי רישום; והזכות לחינוך חינם (עתירות בקשר לתשלומים מיוחדים שהוטלו על הורים עבור תכניות תגבור והעשרה; והזכות להסעות לבתי-הספר), ואלו הן רק דוגמאות.

זכותו של הילד

האם בבסיס פסיקותיו של בית המשפט ניתן לאתר קו מנחה או השקפת עולם בנושאי חינוך? באופן העולה בקנה אחד עם "שיח הזכויות" המודרני, וברוח "ההפכה החוקתית".

ניתן כיום לדבר על שלוש זכויות מרכזיות בשדה החינוך: א. הזכות לקבל חינוך, שהינה בעיקר זכותו של הילד; ב. הזכות לבחור חינוך, שהינה בעיקר זכותם של ההורים; ג. הזכות לשוויון בחינוך, שחשיבותה נוגעת לקבוצות שונות הסובלות מהפליה בחינוך. יישומן של זכויות אלו מעורר שאלות קשות מתחום המעשה, כגון בעיות מימון או התנגשותן של זכויות החינוך בינן לבין עצמן. כך למשל, מתעוררת השאלה מהו הדין, כאשר זכותם של ההורים לבחור את החינוך מתנגשת עם זכותו של הילד לקבל חינוך הולם. שאלה זו התעוררה בשנת 1999 בעתירתו של ח"כ (היום שר) פריצקי נגד משרד החינוך. בעתירה התבקש שר החינוך ליתן טעם מדוע לא יפעיל את הסמכות הנתונה לו, ויקבע "תכנית יסוד", אשר תחול, מכוח החוק, על מוסדות החינוך החרדיים (מוסדות מוכרים שאינם רשמיים). בעתירה נטען, כי כוונת המחוקק, היתה כי לכל ילד וילדה הלומדים במערכת החינוך בישראל, בין במוסד חינוך רשמי ובין במוסד חינוך שאינו רשמי, תובטח מידה מינימלית של לימודי מקצועות שהן חובה. המדינה, כאחראית על חינוך ילדיה, מצאה לנכון להבטיח לכל ילד וילדה הלומדים במוסדות החינוך המוכרים לימוד מקצועות והקניית גרעין של ערכים ותכנים שיהיו משותפים לכל מוסדות החינוך של המדינה, רשמיים ושאינם רשמיים. העותרים טענו, כי קיים נתק בין תיקצובן של מערכות חינוך אלה לבין חובתן לחנך את הילדים הלומדים בהם לממלכתיות וכי למעשה אין מקנים במוסדות חינוך אלה כלים המכשירים את הלומד או הלומדת להתמודד עם החיים אשר מחוץ למעגל החיים החרדי ולו במידה מינימלית. חשוב להדגיש, כי בעתירה לא התכחשו העותרים לזכותו של המגזר החרדי לבחור תכני חינוך ייחודיים, אך הם מציינים, כי בנוסף לחינוך החרדי מוטלת על המדינה חובה להקנות לתלמידיה כלים ותכנים מינימליים. תכנים המאפשרים לכל תלמיד ותלמידה לבחור לעצמם מקצוע, להיות בעלי השכלה כללית, לדעת אודות מוסדות המדינה, והכל תוך שמירת אורח חייהם הדתי-אורתודוכסי. בפסק-הדין קיבל בג"ץ למעשה את העיקרון של אכיפת "תוכנית היסוד" על בתי-הספר החרדיים, ובכך העדיף את זכותו של הילד לקבל חינוך הולם על פני זכותם של ההורים לבחור שלא להעניק לילדיהם תכני לימוד חיוניים.

הזכות לחינוך או חובת החינוך

שאלה אחרת נוגעת למעמדה של הזכות לחינוך, אשר לא נקבעה כזכות מפורשת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בפסק-דין חשוב משנת 1995, עניין עמותת שוחרי גיל"ת, הביע השופט אור את דעתו כי הזכות לחינוך אינה זכות חוקתית הנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. פסק-דין זה ספג ביקורת קשה מצד מלומדים רבים באקדמיה המשפטית, ובמשך מספר שנים "נשלף" כל פעם מחדש כדי להדגים את עוינותו של בית-המשפט העליון למשפחת הזכויות החברתיות.

בשלהי שנת 2002, ניתן על-ידי השופטת דורנר פסק-הדין חשוב בעניין "יתד", נגד שר החינוך, ששינה את המגמה שנסתמנה בעניין עמותת שוחרי גיל"ת. בעתירה ביקשו העותרים את בית המשפט להורות למדינה לספק חינוך מיוחד חינם לילדים בעלי צרכים מיוחדים, שנמצאו מתאימים לשילוב במוסדות הרגילים. הרקע לעתירה היה מדיניותו של משרד החינוך אשר סירב לממן באופן מלא את ההוצאות הכרוכות בשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בבתי-ספר רגילים, ונטל המימון נפל ברובו על כתפי ההורים. כתוצאה מכך נאלצו הורים שאין ביכולתם לשאת בהוצאות אלו להעביר את ילדיהם שנמצאו מתאימים לשילוב בחינוך הרגיל למוסדות לחינוך מיוחד.

המגמה המעדיפה שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרת חינוכית רגילה, נתמכת על-ידי הגישות החינוכיות הרווחות כיום, והיא נכונה ביתר שאת ביחס לילדים עם תסמונת דאון (שלגביהם הוכח כי הם מצליחים טוב יותר הן מבחינה לימודית והן מבחינה חברתית אם משלבים אותם במסגרות רגילות מגיל צעיר). בית המשפט העליון, בקבלו את העתירה, קבע את זכאותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לחינוך חינם, לא רק ביחס לילדים שהושמו במוסדות לחינוך מיוחד, אלא גם ביחס לילדים בעלי צרכים מיוחדים שהושמו ושולבו במערכת החינוך הרגילה. פירושה המעשי של ההחלטה בעניין "יתד" עבור ילד אשר אובחן כבעל צרכים מיוחדים ששולב במערכת החינוך הרגילה הוא מתן תוספת של כ-10 עד 20 שעות שבועיות נוספות, אשר תממן את שכרם של המורים לחינוך מיוחד, הסייעות, היועצים החינוכיים ובעלי מקצועות נוספים אשר להם נזקק התלמיד בעל הצרכים המיוחדים, מעבר לשעות הלימוד הרגילות בהן הוא לומד בכיתה הרגילה.

אולם כאמור, חשיבותו של פסק-הדין בעניין יתד חורגת מגדר המחלוקת הצרה. בפסק-הדין מצביעה השופטת דורנר, לראשונה, על קיומה של זכות לחינוך, והיא עושה כן בהתבסס על שלושה מקורות משפטיים: הראשון, החקיקה בעניני חינוך; השני, נורמות המשפט הבינלאומי שמדינת ישראל מחוייבת להן המעגנות את הזכות לחינוך; השלישי, מרכזיותו של החינוך במסורת ישראל ובמשפט העברי. חשוב לציין, כי הקביעה המפורשת בדבר קיומה של "זכות יסוד לחינוך" היתה בעלת השלכה פרקטית בנסיבות העניין, ולא נקבעה לשם המליצה בלבד. קיומה של זכות יסוד העמידה כלל פרשני חשוב לפיו: מבין שתי פרשנויות אפשריות של דין יש להעדיף את זו המקיימת או הפוגעת פחות בזכות היסוד. השופטת דורנר, בעניין "יתד", עשתה שימוש בכלל פרשני זה לצורך פרשנותו של חוק חינוך מיוחד. תוך שהעדיפה את הפרשנות המטיבה עם הזכות לחינוך, לפיה חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל.

פסיקה ומציאות

מכל ההתפתחויות שפורטו שבה ועצה השאלה, האם קביעותיו של בית-המשפט העליון הינן בגדר רטוריקה או שיש בהן כדי לשנות את פני המציאות ולרפא את מערכת החינוך מתחלואיה ובעיותיה? האם הקביעות המשפטיות בדבר אכיפת "תוכנית היסוד" או קיומה של "זכות יסוד לחינוך" יש בהן כדי לייצר את השינוי החברתי הדרוש לתיקון העוולות וחוסר השוויון בשדה החינוך?

ברור, כי בקביעות אלו אין די. כדי ליצור שינוי אמיתי צריכות אחיותיה של הרשות השופטת - הרשות המחוקקת והרשות המבצעת - להפנים את המסרים המשפטיים ולהתגייס ליישומן של הזכויות החברתיות בכלל והזכויות משדה החינוך בפרט. כידוע, "לרשות השופטת אין חרב ואין ארנק". בכוחן של יתר הרשויות לסקל את הרפורמות הרצויות, שכן הפוליטיקה, כך מלמד אותנו מחקרו של רוזנברג, חזקה משיח הזכויות. הרשות המחוקקת, היא הכנסת, צריכה להתגייס ולחזק את הזכויות החברתיות ולקבל במהרה את חוק-יסוד: זכויות חברתיות וכן את חוק-יסוד: הזכויות בחינוך. חוקים אלו, שיש בהם כדי להעניק לבית-המשפט כלים נוספים לביקורת שיפוטית, "תקועים" כבר שנים רבות בשלבי חקיקה שונים והשלמתם נדחית בשל שיקולים קואליציוניים זרים. בנוסף, ואף חשוב מכך, על הרשות המבצעת לקדם וליישם את זכות היסוד לחינוך בתאם לרוח הפסיקה של בית-המשפט העליון, וזאת באופן שוויוני, ללא דיחוי, תוך הקצאת המשאבים המתאימים. רק שילוב ידיים של שלושת הרשויות מקדם סיכוי אמיתי להביא את מהפכת החינוך האמיתית לכל בית בישראל.

ד"ר יורם רבין הוא מרצה בבית-הספר למשפטים של המסלול האקדמי המכללה למנהל. ספרו "הזכות לחינוך" ראה אור בימים אלו.