

על הזכות לחינוך מן הבית

יורם רבין, * נוראל אור**

מוקדש לפרופ' אמנון רובינשטיין, אשר בעת כהונתו כשר החינוך נוסח הנוהל של חינוך מן הבית.

"החינוך אינו עניין סטטי של העברת מיומנות וידע, אלא המנוע של העוצמה הכלכלית, הקטר המושך אחריו את קרונות המשק."

אמנון רובינשטיין***

המאמר עוסק בזכותם של הורים לחנך את ילדם בבית. הדיון בזכות לחינוך מן הבית מעלה שאלות הנוגעות בהיקפה של הזכות לבחור חינוך ובהגבלות שראוי להטיל עליה. שתי שאלות עיקריות נידונות ברשימה זו: **הראשונה** היא אם זכותם של הורים לבחור חינוך בעבור ילדם מתמצית באפשרות לבחור בין בתי-הספר הציבוריים והפרטיים השונים או שמא עומדת להם גם זכות לחנך בבית. אם קיימת זכות לחנך בבית, מתעוררת השאלה **השנייה**, והיא אילו הגבלות ראוי להטיל על זכותם של הורים לחינוך מן הבית. ברשימה זו אנו מציעים דיון ראשוני בשתי שאלות אלה. מן המחקר העיוני והמשווה עולה המסקנה כי הזכות לחינוך מן הבית נגזרת מהזכות החוקתית "לבחור חינוך", שהינה חלק מהזכות לחירות המנויה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפיכך בסוף המאמר מוצעים עקרונות מנחים לצורך חקיקתו של הסדר ישראלי.

* פרופסור למשפטים, דקן, בית-הספר למשפטים, המסלול האקדמי המכללה למינהל.
** עורך-דין, בוגר במשפטים (LL.B.), בית-הספר למשפטים, המסלול האקדמי המכללה למינהל, תלמיד לתואר מוסמך במשפטים (LL.M.), הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.
הכותבים מבקשים בזאת להודות לאמנון רובינשטיין, לדפנה ברק-ארוז, לשמוליק בכר ולליאב אורגד. תודה מיוחדת ליהונתן כהנא, אשר יטודיתו וקפדנותו היו יקרים מפז.
*** אמנון רובינשטיין "הקטר שמושך אחריו את קרונות המשק" **הארץ – מאמרים** 11.6.1996.

מבוא

פרק א: על התופעה של חינוך מן הבית

1. תיאור התופעה
2. המחלוקות בנוגע לחינוך מן הבית

פרק ב: על הזכות לחינוך מן הבית

1. הזכות לבחור חינוך – הצדקותיה ומעמדה החוקתי
 - (א) זכותו החוקתית של הילד לאוטונומיה ולחירות
 - (ב) זכותם החוקתית של ההורים לאוטונומיה ולחירות
 - (ג) הזכות לבחור חינוך כבסיס לשימורה של התרבות
2. הזכות לחינוך מן הבית – הצדקותיה ומעמדה החוקתי

פרק ג: הזכות לחינוך מן הבית במשפט המשווה

1. כללי
2. ארצות־הברית
3. קנדה
4. אירלנד
5. נורווגיה
6. אוסטרליה
7. דנמרק
8. הונגריה
9. סיכום

פרק ד: הזכות לחינוך מן הבית בישראל

1. על תופעת החינוך מן הבית בישראל
2. מעמדה החוקתי של הזכות לחינוך מן הבית
3. ההסדר בחוק והפרקטיקה הנוהגת
4. הטעמים להטלת הגבלות על מימושה של הזכות
 - (א) הזכות של הילד לקבל חינוך הולם
 - (ב) האינטרס של המדינה בהענקת חינוך בהתאם למטרות החינוך
 - (ג) הזכות של הילד לשוויון בחינוך
 - (ד) זכותו של הילד לבחור חינוך
5. סיכום – לקראת עיגונה בחקיקה של הזכות לחינוך מן הבית בישראל
 - (א) כינונה של זכות חוקתית מפורשת
 - (ב) הסדרה בחוק של הזכות ושל הגבלותיה

מבוא

הכתיבה המשפטית העדכנית בישראל העוסקת בזכות לחינוך, הן כזכות-יסוד הן כזכות חוקתית,¹ אינה כוללת התייחסות מעמיקה ושיטתית לתופעה של חינוך מן הבית. נראה כי הטעם לכך הוא שעד כה לא היווה חינוך מן הבית פרקטיקה נפוצה בארץ. הזכות לחינוך מן הבית הוכרה בשיטות משפט מערביות רבות. בישראל, לעומת זאת, לא הוסדר נושא זה על-ידי הכנסת, ונכון להיום החינוך מן הבית מעוגן רק בחוזר של מנכ"ל משרד החינוך. להערכתנו, העובדה שמספרם בישראל של הילדים המתחנכים מן הבית הולך וגדל² מקרבת את היום שבו יידרש בית-המשפט לנושא של חינוך מן הבית ולשאלות שהוא מעורר.³

הדיון בזכות לחינוך מן הבית מעלה שאלות מעניינות הנוגעות בהיקפה של הזכות לבחור חינוך ובהגבלות שראוי להטיל עליה. שתי שאלות עיקריות יעסיקו אותנו ברשימה זו: **הראשונה** היא אם זכותם של הורים לבחור חינוך בעבור ילדם מתמצית באפשרות לבחור בין בתי-הספר הציבוריים והפרטיים השונים או שמא עומדת להם גם זכות לחנך בבית. אם קיימת זכות לחנך בבית, מתעוררת השאלה **השנייה**, והיא אילו הגבלות ראוי להטיל על זכותם של הורים לחינוך מן הבית. ברשימה זו נערוך דיון ראשוני בשתי שאלות אלה. בסופה של הרשימה, ובהתבסס על המסקנות הנובעות מן המחקר העיוני והמשווה, נציע עקרונות מנחים לצורך חקיקתו של הסדר ישראלי.

פרק א: על התופעה של חינוך מן הבית

1. תיאור התופעה

"חינוך מן הבית" (Home Education או Home Schooling) הינו מונח שגור בספרות המתמייחס לשני מישורים עיקריים בחינוך: האחד נוגע במקום שבו החינוך נעשה, והאחר נוגע בזהותו של האדם הקובע את תוכנית הלימודים. שני מישורים אלה שלובים זה בזה

1 לדיון כללי בזכות לחינוך ראו יורם רבין **הזכות לחינוך** (2002) (להלן: רבין **הזכות לחינוך**); יורם רבין "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 567 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004) (להלן: רבין "הזכות לקבל חינוך"); Yoram Rabin, *The Many Faces of the Right to Education*, in EXPLORING SOCIAL RIGHTS 265 (Daphne Barak-Erez & Aeyal Gross eds., 2007).

2 לגבי הנתונים בישראל ראו להלן ליד ה"ש 118. לגבי הנתונים במדינות אחרות ראו להלן בה"ש 37.

3 עתירה בנושא חינוך ביתי כבר הוגשה לבג"ץ בשנת 2007, אך נמחקה בפסק-דין בן שש שורות בלבד, לאחר שהעותרים חזרו בהם מעתירתם לנוכח חוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי (להלן ה"ש 116) שהוצא בשנה זו. ראו בג"ץ 6672/07 **זינגרד נ' משרד החינוך** (טרם פורסם, 30.3.2009).

ומגדירים במשותף את החינוך מן הבית. בעוד המישור הראשון מתאר מבחינה פיזית את התופעה שבמסגרתה ילדים בכל הגילים מתחנכים מן הבית ואינם פוקדים את בית-הספר,⁴ המישור השני עוסק בפן המהותי יותר, קרי, בתכנים החינוכיים המועברים לילדים אלה, אשר נקבעים בראש ובראשונה על-ידי ההורים.⁵ ההגדרה המסורתית לחינוך מן הבית גורסת כי על-מנת שתהליך חינוך יוגדר כחינוך מן הבית, עליו לעמוד בשני תנאים: האחד, שלפחות חלק מן החינוך ייעשה בבית, ולא במוסד חינוך ציבורי או פרטי מוכר; והאחר, שההורים יהיו מעורבים באופן כלשהו בקביעת תוכנית הלימודים. כך, למשל, בהתאם לתפיסה המסורתית, לימוד הנעשה בבית (בשל מגבלה פיזית או ריחוק גיאוגרפי) בהתאם לתוכנית לימודים של מוסד חינוכי מוכר ובפיקוחו אינו נתפס כ"חינוך מן הבית", אלא כ"לימוד מרחוק" או כ"לימוד עצמי".⁶ מאידך גיסא, אם ילד נוכח חלק מן הזמן בבית-הספר אך לומד בהתאם לתוכנית לימודים שנקבעה על-ידי הוריו, הוא נחשב כמי שנתון בחינוך ביתי לכל דבר ועניין.⁷ עם זאת, לעיתים "לימוד מרחוק" ייעשה לאו דווקא בשל מגבלה פיזית או גיאוגרפית, אלא בשל חוסר אמונה של ההורים בשיטות ההוראה הנהוגות בבתי-הספר או בשל חשש לחשוף את הילד לאלימות, לסמים וכדומה. תהא הסיבה לקיומו אשר תהא, נראה כי ניתן להגדיר גם לימוד עצמי כזה כמקרה "קל" של חינוך מן הבית, שכן ההוראה נעשית ברוב המקרים על-ידי ההורים עצמם, במסגרת א-פורמלית כזו או אחרת, אגב קביעה של דרכי הלימוד ושיטות הלימוד.

רוב החוקרים העוסקים בנושא מסכימים כי קיים קושי מסוים לאפיין את המשפחות המחנכות מן הבית, שכן הן מגוונות מאוד מבחינת מאפייניהן ומבחינת דעותיהם של ההורים: יש ביניהן משפחות בעלות מכוונות דתית חזקה, ולעומתן משפחות בעלות מכוונות ליברלית; יש ביניהן משפחות בעלות הכנסה גבוהה, אך גם משפחות בעלות הכנסה בינונית ואף נמוכה; ובחלק מהן ההורים משכילים, בעוד באחרות ההורים חסרי השכלה.⁸ גם הטעמים לבחירה בחינוך מן הבית רבים ומגוונים. בין הסיבות ניתן למצוא

Gerry J. Knowels, Stacey E. Marlow & James A. Muchmore, *From Pedagogy to Ideology: Origins and Phases of Home Education in the United States 1970–1990*, 100(2) AM. J. EDUC. 195 (1992).

Sandra H. Nicholls, *Home Schooling: A View of Future Education?* 7(1) EDUCATION IN RURAL AUSTRALIA 17 (1997).

LEWIS. J. PERELMAN, SCHOOL'S OUT: THE NEW TECHNOLOGY AND THE END OF EDUCATION (1992).

על חשיבותה של ההגדרה ועל הניסיון למצוא מאפיינים כלליים לתופעה ראו ארי נוימן **חינוך מן הבית בישראל** 10–11 (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – הפקולטה למדעי הרוח והחברה, 2003).

מחקר שנערך בארצות-הברית בשנת 1986 העלה כי 45% מן ההורים המחנכים בבית הם בעלי תואר ראשון לפחות, 50% מחזיקים בתעודת-בגרות בלבד, והיתר בעלי השכלה נמוכה מזו. CHRISTOPHER J. KLICKA, THE RIGHT TO HOME SCHOOL: A GUIDE TO LAW ON PARENTS' RIGHT IN EDUCATION 1 (2nd ed. 1998); Beth Bowen, *HomeSchoolers Excel*, 3(1) THE

סיבות גיאוגרפיות (דוגמת מגורים במקום מבודד), מגבלות פיזיות, חוסר הסכמה עם דרכי ההוראה בבית-הספר, אידיאולוגיה דתית וכן קשיים כלכליים שאינם מאפשרים למשפחות (שאינן מאמינות בחינוך במסגרת בתי-הספר הציבוריים) לממן לילדיהן לימודים בבית-ספר פרטי. אולם בעשורים האחרונים הולכת וגוברת נטייתם של הורים לחנך את ילדיהם מן הבית דווקא מן הטעמים הפדגוגיים. הסיבה לכך היא שכיום הורים שמגבלות פיזיות או גיאוגרפיות מונעות את הגעת ילדיהם לבית-הספר יכולים למצוא ברוב המקרים פתרונות סבירים במסגרות הציבוריות, כגון למידה מרחוק או הוראה בבית של תוכנית הלימודים של בית-הספר תוך שמירה על קשר הדוק עם המוסדות הציבוריים. לפיכך משפחות המעדיפות לא לשלוח את ילדיהן לבית-הספר עקב אי-שביעות-רצון מהתכנים ומדרכי הלימוד מהוות כיום את חלק-הארי מתוך אוכלוסיית המשפחות המחנכות בבית.⁹

כאמור, בקרב משפחות המחנכות בבית, ההורים הם שקובעים את תוכנית הלימודים, אשר מטבע הדברים משתנה ממשפחה למשפחה. כך, למשל, בעוד משפחות אחדות מעדיפות לחנך את ילדיהן באמצעות תוכנית לימודים "מבנית" של מוסד ציבורי הנגישה דרך האינטרנט, משפחות אחרות מעדיפות לבחור באופן עצמאי את נושאי הלימוד, ולהשמיט נושאים שאינם חשובים בעיניהן להתפתחותו של הילד.¹⁰ בהתאמה לכך משתנות גם שיטות הלימוד והדרכים שההורים בוחרים להעביר באמצעותן את החומר הלימודי לילדיהם. במקרים מסוימים מתקבצים כמה הורים המחזיקים בתפיסות דומות ומחנכים את ילדיהם במשותף, על-פי לוח-זמנים ותוכנית לימודים מוגדרת, תוך הקצאת חדר ספציפי באחד הבתים והפיכתו למעין כיתת לימוד. אולם התפיסה המרכזית המובילה כיום את החינוך מן הבית גורסת כי אין לקיים לימודים במסגרת מתוחמת, אלא יש לקיימם בכל שעות היום, כחלק משגרת יומם של הילדים. משפחות רבות מעדיפות לא לבצע פעולות העלולות להתפרש כהוראה ממש, ומקפידות לספק לילדיהן גירויים שונים, לטפח את סקרנותם ולעודד אותם לשאול שאלות. הלימוד נעשה באמצעות קריאת ספרים, צפייה בטלוויזיה, גלישה באינטרנט ושימוש במקורות אחרים הזמינים לילדים בחיי היומיום.¹¹ לסיכום, הסיבות לבחירה של הורים בחינוך מן הבית, כמו-גם שיטות הלימוד המשמשות אותם, הינן רבות ומגוונות. אולם נראה כי כל ההורים הללו מחזיקים באמונה משותפת אחת – האמונה שיש להם זכות בסיסית לבחור את החינוך הנתפס בעיניהם כטוב ביותר לילדיהם.

HOME SCHOOL COURT REPORT (1987), available at www.hslda.org/courtreport/V3N1/V3N114.asp

9 נוימן, לעיל ה"ש 7, בעמ' 18.

10 בישראל נכון להיום קיימות לפחות שבע תוכניות ושיטות לימוד שההורים נעזרים בהן לצורך הוראה בבית. ראו האתר הישראלי לחינוך מן הבית – www.ab-lifeschooling.com/site/detail/detail/detailDetail.asp?detail_id=237055

11 להרחבה בעניין זה ראו רונלד מייהן *מערכת החינוך הבאה, או: המחנכים מן הבית כפורצי דרך* (1999).

2. המחלוקות בנוגע לחינוך מן הבית

לגבי החינוך מן הבית נטושות שתי מחלוקות עיקריות, השלובות זו בזו. המחלוקת האחת נושאת אופי פדגוגי. השאלה שבמחלוקת נוגעת באיכות התוצאות של החינוך מן הבית. כדי לענות על שאלה זו, יש לבדוק את שיטת החינוך מן הבית אל מול מסגרות החינוך הקיימות, תוך השוואה בין הישגי המתחנכים בהן והתייחסות לדרכי הלימוד ולשיטות העברת החומר הנלמד. בהקשר זה נשמעים טיעונים סותרים משני צידי המתרס.¹²

התומכים בחינוך מן הבית מצביעים על מחקרים שונים שהראו כי ילדים שהתחנכו בבית השיגו תוצאות טובות יותר מאלה שהתחנכו במוסדות הציבוריים – הן מבחינה אקדמית הן מבחינה חברתית.¹³ נוסף על כך, התומכים בחינוך מן הבית מצביעים על כך שבעבר, כאשר מקורות המידע היו מעטים, היה היגיון בריכוז ילדים במקום אחד על-מנת לאפשר להם גישה למידע. אולם כיום, בעידן התפוצצות המידע, כאשר המחשב זמין לכל, קיימת זרימה קבועה של מידע בעלות נמוכה, ואין כל היגיון ב"האבסת" הילדים בידע.¹⁴

המתנגדים לחינוך מן הבית סבורים כי המתכונת של חינוך ביתי אינה מאפשרת פיקוח ראוי על התכנים. נוסף על כך קיים חשש שבהעדר חינוך במסגרות הציבוריות יגדלו הילדים ללא מסגרת כלל, ללא תובנות בסיסיות לגבי המשמעות של חברות או התחשבות באחר, ויש סיכוי גבוה יותר שהם יגדלו להיות שונאי אדם. טענה נוספת מכוונת נגד כשירותם של ההורים לשמש מחנכים לילדיהם. בהתאם לטענה זו, החינוך צריך להיות מסופק על-ידי אנשי-מקצוע שהוסמכו לכך על בסיס מיטב הישגיהם של החברה והמדע. יהיו ההורים משכילים ככל שיהיו, אין בידם הידע המקצועי הדרוש על-מנת לשמש מורים.

12 להרחבה בנושאים אלה ראו חיה הלר-דגני **HomeSchooling בישראל – צעדים ראשונים** (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל-אביב – הפקולטה למדעי הרוח, 1996); מייהן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 11.

13 כך, למשל, במחקר שנערך בארצות-הברית בשנת 1998 נמצא כי ילדי חינוך ביתי שלא היו מעולם בבית-ספר קיבלו בממוצע ציונים גבוהים יותר בבחינות הסיום מאלה שביקרו בבתי-הספר הציבוריים. כמו-כן לא נמצאה השפעה חיובית לעובדה שההורים היו בעלי תעודת הוראה או למשך הזמן שהוקדש ללימודים פורמליים. מחקר אחר הראה כי אין הבדלים בתפיסה העצמית ובקצב רכישת הכישורים והידע בין ילדי החינוך הביתי לבין ילדים אחרים. מחקרים נוספים הראו כי בוגרי החינוך הביתי שהמשיכו לאוניברסיטה הצליחו בלימודיהם, וכי כישוריהם החברתיים היו טובים מאלה של הסטודנט הממוצע. ראו: Lawrence M. Rudner, *Scholastic Achievement and Demographic Characteristics of Home School Students in 1998*, 7(8) EDUC. POL. ANAL. ARCH. (1999), available at epaa.asu.edu/epaa/v7n8; Julie Webb, *The Outcomes of Home-Based Education: Employment and Other Issues*, 41(2) EDUC. REV. 33 (1989).

14 מייהן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 56.

המחלוקת האחרת – המשפטית באופייה – נוגעת בהיקפה של הזכות לחינוך מן הבית ובהגבלות שראוי שיוטלו עליה על-ידי גורמי המדינה. בין שתי המחלוקות יש קשר הדוק. אילו היו ברשותנו ממצאים פדגוגיים המעידים על יתרונות ברורים ובלתי-שנויים במחלוקת של החינוך הביתי ביחס לחינוך במסגרת בית-ספר, היה אפשר להכיר בזכות לחינוך מן הבית, להטיל עליה הגבלות מצומצמות ביותר ואף לעודדה. לעומת זאת, אילו הצביעו מחקרים פדגוגיים בלתי-שנויים במחלוקת על חסרונות רבים של החינוך הביתי ועל נזקים קשים שהוא מסב, קרוב לוודאי שרשויות המדינה היו מטילות הגבלות חמורות על החינוך הביתי (או אף אוסרות אותו כליל). הבעיה היא שתמונת המצב לגבי החינוך הביתי אינה ברורה עדיין דייה. מן הצד האחד, החינוך הציבורי מצוי במשבר עמוק מבחינה ערכית, פדגוגית וכלכלית, ואין צורך להאריך בדברים.¹⁵ מן הצד האחר, קיימות מדינות מפותחות רבות, כגון ארצות-הברית, שהחינוך הביתי בהן נעשה פופולרי ונמצא בעלייה. האם הוכחו יתרונותיו? קשה לשפוט את החינוך הביתי באופן כולל לחיוב או לשלילה. הטעם לכך הוא שהגיוון בו הוא רב. ניתן להצביע על מקרים של חינוך ביתי מעולה, וכנגד זה על מקרים של חינוך ביתי רשלני. לדעתנו, במציאות כזו יהא זה לא-ראוי לשלול את החינוך הביתי מדעיקרא, אך באותה מידה יהיה זה פזיז לאפשר חינוך ביתי ללא הגבלות ופיקוח הולם (כשם שקיים פיקוח על בית-ספר). לנוכח זאת אנו מציעים מתווה זהיר:

1. לבסס את הזכות לחינוך מן הבית כנגזרת של הזכות ההורית לבחור חינוך;
2. לנסות לשרטט הגבלות – בשלב הראשון אף שמרניות מעט – כדי להבטיח שהחינוך מן הבית יעשה בהתאם לאמות-מידה הולמות.

בפרק הבא ננסה לבסס את הזכות לחינוך מן הבית, ובשלב מאוחר יותר נדון בהגבלות שיש להטיל על הזכות.

פרק ב: על הזכות לחינוך מן הבית

הזכות לחינוך מן הבית מהווה היבט מסוים של הזכות הכללית יותר לבחור חינוך. לפיכך נפתח בדיון עיוני עקרוני לגבי הזכות לבחור חינוך, ולאחר-מכן נבסס את הזכות לחינוך מן הבית כנגזרת של הזכות לבחור חינוך.

15 ראו, למשל, דן גבתון "מקום המשפט כמכשיר לקידום הוגנות במסגרת רפורמות בחינוך: ניתוח שלוש מקרים" **האם המשפט חשוב?** 355, 399 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות, 2010); גרעון סער "לקראת שינוי חיובי במגמה החינוכית" **מחשבה רב-תחומית בחינוך ההומניסטי** 5, 9 (2010).

1. הזכות לבחור חינוך – הצדקותיה ומעמדה החוקתי

שלוש הן הזכויות בחינוך: הזכות לקבל חינוך, הזכות לבחור חינוך¹⁶ והזכות לשוויון בחינוך. פעמים זכויות אלה משלימות זו את זו, ופעמים הן עומדות האחת כנגד רעותה.¹⁷ רבים מן הדיונים העוסקים בזכות לחינוך מתמקדים בזכות לקבל חינוך, שהיא במידה רבה מרכז-הכובד של הזכויות השונות בחינוך ואף תנאי לקיומן. עם זאת, הואיל והזכות לקבל חינוך, כמרגם הזכות לשוויון בחינוך, עוסקות בדרך-כלל בזכותו של הפרט לקבל חינוך מטעם המדינה ובמימונה, ברור כי אלה רלוונטיות פחות לבחינת זכויותיהם של המבקשים לחנך את ילדיהם מן הבית. **הזכות העיקרית הנוגעת בסוגיית החינוך הביתי היא דווקא הזכות לבחור חינוך.** בזכות זו נמקד את הדיון שלהלן. שלושה טעמים עיקריים תומכים בהכרה בזכות החוקתית לבחור חינוך. מאחר שדיון מעמיק בקשר לטעמים אלה נערך לא אחת,¹⁸ נדון בהם כאן בקצרה בלבד.

(א) זכותו החוקתית של הילד לאוטונומיה ולחירות

הזכות שיש לכל אדם, לרבות ילד, לקבל החלטות בנוגע לעתידו נובעת מן הזכות הבסיסית לאוטונומיה של הרצון ומן הזכויות לחירות ולכבוד.¹⁹ כחלק מזכות זו, כל אדם מחזיק באינטרס לבחור ולקבל את החינוך הטוב ביותר בעבורו. **הילד הוא הזכאי העיקרי הנהנה מהחינוך, ועל-כן הוא מחזיק באינטרס הטבעי והחזק ביותר לבחור חינוך בעבור עצמו.**

אומנם, מבחינה מעשית הזכאי העיקרי לחינוך הוא בדרך-כלל הילד, הנחשב "אדם" שכשר לזכויות, וזכותו לבחור חינוך הינה זכות עצמאית העומדת על רגליה-היא.²⁰ אולם בשל העובדה שילד רך בימים אינו כשיר לקבל החלטות הנוגעות בעתידו, מלאכה זו מוטלת על ההורים. אלה, מטבע הדברים, רוצים בטובת ילדיהם, ומוכנים לקדמה בהתאם למידת יכולתם.²¹ ברור, לכן, כי הורה אמור לבחור בעבור ילדיו את החינוך שיתרום בצורה הטובה ביותר לפיתוחם.

16 לדעתנו, המונח המדויק יותר לתיאור זכות זו הוא "הזכות להשפיע על תוכני החינוך" (ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 111). עם זאת, מטעמי נוחות נשתמש במסגרת מאמר זה במונח העממי, המוכר והקצר יותר "הזכות לבחור חינוך".

17 להרחבה ולדיון בהצדקות להכרה בזכויות אלה ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 60 ואילך; Rabin, לעיל ה"ש 1, בעמ' 273–279.

18 ראו, למשל, רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 111 ואילך.

19 רבין "הזכות לקבל חינוך", לעיל ה"ש 1, בעמ' 578; רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 119–120 ואילך; יוסף מ' אדרעי "זכויות אדם וזכויות חברתיות" **ספר ברנזון** כרך ב 45, 99 (אהרן ברק וחיים ברנזון עורכים, התש"ס).

20 רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 98–99.

21 רבין "הזכות לקבל חינוך", לעיל ה"ש 1, בעמ' 579.

(ב) זכותם החוקתית של ההורים לאוטונומיה ולחירות

זכותם של ההורים לבחור חינוך בעבור ילדיהם הינה זכות מסוג חופש, הנגזרת מהזכויות הקלאסיות לאוטונומיה ולחירות. התפיסה היא כי ההורה נהנה מחירות ומאוטונומיה בכל הנוגע במימוש האינטרס שלו להשפיע על ילדיו ולעצבם בדמותו. חירות ואוטונומיה אלה מקורן בקשר הטבעי והראשוני שבין ההורה לילד ובהכרה בזכויותיו של ההורה כאדם. מאחר שהחינוך הוא הכלי המרכזי להטמעת ערכים ולעיצוב אישיותו של הילד, ראוי להפקיד כלי זה בידי ההורים. מנקודת־מבט ליברלית אין כל מחלוקת לגבי זכותם של ההורים להוות גורם מכריע בחייהם של ילדיהם ולחנך אותם כראות עיניהם. להורים עומדת זכות לגדל את ילדיהם בדמותם ובהתאם לערכים שהם מאמינים בהם.²² הצדקה נוספת לזכותם של ההורים לבחור חינוך נגזרת מן העובדה שההורה משמש אפטרופוס לילדיו. ככזה מוטלת עליו חובה בחוק לדאוג לילדיו (וכאשר חובה זו מופרת, הוא צפוי לעמוד לדין).²³ התפיסה הבסיסית היא כי אין זה ראוי שההורים יקדמו אינטרסים אישיים על גבם של ילדיהם, והם אמורים לראות בטובתם ובקידום עתידם מטרה ראשונה במעלה. לפיכך ראוי להעניק להם, לצד החובות המוטלות עליהם, גם זכויות וחופש פעולה.²⁴

הזכות לאוטונומיה ולחירות הוכרה כזכות חוקתית מקדמת דנא, ולפיכך התפיסה היא כי גם לחירותם של ההורים לבחור חינוך, הנגזרת מזכות זו, יש מעמד חוקתי.²⁵

(ג) הזכות לבחור חינוך כבסיס לשימורה של התרבות

ההצדקה השלישית להכרה בזכות לבחור חינוך נובעת מהטענה כי החינוך הוא תנאי לשימורה של "תרבות", אשר חיונית כשלעצמה למימוש החירות, הכבוד והזהות העצמית של האדם. הקשר התרבותי התומך הוא תנאי מוקדם והכרחי להכרעות אישיות אוטונומיות בנוגע לתוכניות חיים. מכאן הטענה כי הזכות לתרבות היא תנאי לקיומן של הזכויות האישיות המבוססות על האוטונומיה של הפרט, כגון החירות. הטענה היא כי על־מנת שאנשים יוכלו להפעיל את חירותם לבחור את דרך חייהם, נחוצות להם חלופות של דרכי חיים ומרכיביהן. אלה מוצעות לאנשים על־ידי תרבויות. על־כן יש לאנשים אינטרס יסודי בתרבות. חברה ליברלית, ובפרט חברה רב־תרבותית כחברה הישראלית, חייבת לאפשר לפרטים בה לשמר מערכות של ערכים, מסורת ושפה היוצרים יחדיו את התרבות. שימור התרבות של קבוצות קטנות, ואף של משפחות, מתאפשר באמצעות הבחירה ההורית.²⁶

22 לעניין זה ראו: Tamar Meisels, *Home Schooling: The Right To Choose*, 10(3) ISR. AFF. 110, (2004) 114.

23 ראו לעניין זה ס' 323 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226; ס' 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 380; רבין "הזכות לקבל חינוך", לעיל ה"ש 1, בעמ' 579.

24 שם, בעמ' 580.

25 רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 386-387.

26 ראו לעניין זה עת"מ (מחוזי י"ם) 1320/03 **אלקסלסי נ' עיריית ביתר עילית**, פ"מ מנהליים התשס"ג 641, פס' 10 לפסק־דינו של השופט אוקון (2004): "ניסיון להכתיב תכני לימוד ודרכי לימוד עשוי

ביסודה של הזכות לתרבות מונחת התפיסה כי תרבות היא אורח חיים חובק-כל, המקיף את מלוא היבטיו של הקיום האנושי. מעצם מהותה, התרבות נזקקת לקבוצה. כאורח חיים של קבוצה (כגון קבוצה אתנית, דתית או לאומית), התרבות משמשת אבן-בוחן המבדילה בין קבוצה אחת לאחרת. מה שמכנים "אורח חיים" אינו יכול להתקיים אלא במסגרת של קבוצה. לעומת זאת, סגנון חיים יכול להתקיים במסגרת פרטנית. החירות הנתונה לאדם לממש את עצמו, שהיא אחת הזכויות הליברליות הבסיסיות (ואולי הראשונה במעלה), מקבלת את משמעותה האמיתית בהקשר החברתי והתרבותי שלה. לפיכך הגנה על החירות כזכות יחידנית מחייבת הגנה על התרבות שבמסגרתה הפרט פועל. לפי תפיסה זו, לתרבויות שונות, ובכלל זה לקבוצות מיעוט, עומדת החירות להעניק חינוך אשר ישמר את תרבותן וייחודן.²⁷ קיום זרם חינוך (או סוג חינוך) המשמר את תרבותה של קבוצת מיעוט יאפשר לחברי הקבוצה לגבש את זהותם העצמית, וכפועל יוצא מכך אף לממש את חירותם בצורה הטובה ביותר.

לסיכום הדיון בטעמים השונים, האינטרס הבסיסי של אדם להשפיע על החינוך שהוא מקבל – קרי, הזכות לבחור חינוך – נובע מן ההכרה כי השפעה על דרך חינוכו הינה השפעה ישירה על שפתו ועל עיצובו המקצועי, החברתי והתרבותי. מכאן שהאינטרס לבחור חינוך קשור בקשר ישיר לזכותו הבסיסית של כל אדם לאוטונומיה ולחירות.²⁸ **במונחים חוקתיים ניתן לומר כי הזכות לבחור חינוך הינה למעשה נגזרת של הזכויות הקלאסיות לאוטונומיה ולחירות, ועל-כן גם מעמדה שלה חוקתי.**²⁹ אכן, כפי שנראה בהמשך, הזכות לבחור חינוך הוכרה על-ידי בית-המשפט העליון כזכות בעלת מעמד חוקתי.³⁰

עם זאת, ככל זכות חוקתית אחרת, הזכות לבחור חינוך עלולה להתנגש בערכים חשובים אחרים אשר לחברה יש אינטרס להגן עליהם. לפיכך, מטבע הדברים, ההגבלות

לעורר התנגדות בשל פגיעתו המרה באוטונומיה זו. אכיפתו של משטר לימודים אחיד עלול לחטוא לצרכיהן הייחודיים של קהילות שונות, ולפגוע ברצון לשמר תרבות או זהות עצמית. ניתן לומר כי שלילה מוחלטת של בתי ספר פרטיים עשויה לפגוע בכבוד האדם, ויש בה אף לפגום, בנסיבות מסוימות, במרקם החיים הדמוקרטיים. בנוסף, שלילה כזו פוגעת בזכויות של המיעוט להתארגן כקהילה, מקום שזכויות כאלה מוכרות.

27 להרחבה בעניין זה ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 113 ואילך.

28 שם, בעמ' 112. ראו גם את דבריו של השופט אור בבג"ץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט**, פ"ד נ(3) 2, פס' 35 לפסק-דינו של השופט אור (1996), שלפיהם "...החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי, חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, שבה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה".

29 בהתאם לגישה המקובלת, מדובר בזכות מסוג חופש שניתן לשייכה לדור הראשון של הזכויות – הזכויות האזרחיות והפוליטיות, ובמרכזן הזכות לחירות – אשר הוכרו כזכויות חוקתיות מקדמת דנא. להרחבה ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 119.

30 רבין **הזכות לקבל חינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 582; ע"א 2266/93 **פלוני, קטיץ נ' פלוני**, פ"ד מט(1) 235, 221 (1995).

המוטלות על הזכות נגזרות מהאיזון החוקתי בינה לבין האינטרסים המתחרים. הגבלתה של הזכות לבחור חינוך כמוה כהגבלת חירותו של הפרט, וככזו תידרש גם היא לעמוד בתנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.³¹

2. הזכות לחינוך מן הבית – הצדקותיה ומעמדה החוקתי

חופש הבחירה המוענק להורים בקשר לחינוך ילדיהם בתוך המערכת הציבורית מצומצם ברוב המקרים לסוגיות כגון החופש לבחור את בית-ספר שבו ילמד הילד מבין אלה המוצעים על-ידי המדינה, החופש לבחור את תוכן הלימודים במסגרת מתחם הבחירה הנתון וכדומה. עם זאת, הזכות לבחור חינוך עשויה לבוא לידי ביטוי בדרישתו של הורה לפטור את ילדיו לחלוטין מחינוך-חובה בבית-הספר הציבורי או בבית-הספר הפרטי, ולבחור בדרך חינוך עצמאית הניתנת לילדיו באופן יחידני בבית. במסגרת הביתית ההורה יכול לבחור בעצמו ובאופן בלעדי את הנושאים שיילמדו על-ידי ילדיו, ולקבוע את התכנים, את היקף החומר וכדומה. על-כן פשיטא שהזכות לחנך בבית מהווה היבט של הזכות לבחור חינוך. הזכות לחינוך מן הבית חוסה תחת אותן הצדקות המשמשות להכרה בזכות לבחור חינוך, ומהווה על-כן חלק בלתי-נפרד מהיקפה של הזכות לבחור חינוך: הזכות לחינוך מן הבית מגשימה את זכותם של ההורים לאוטונומיה בקבלת החלטות בכל הנוגע בילדיהם; היא מגשימה את זכותם של הפרטים (הילדים) לבחור את החינוך הטוב ביותר בעבורם; והיא משמשת אמצעי עיקרי לשימור התרבות של קבוצות שונות, ובפרט של קבוצות מיעוט, באמצעות החינוך. לפיכך המסקנה המתבקשת היא שהזכות לחינוך מן הבית אינה בת חורגת לזכות לבחור חינוך, אלא איבר מאיבריה.³² היא מכוסה על-ידיה ונמצאת בתחום השתרעותה. הזכות לחנך בבית מהווה תת-מקרה של הזכות החוקתית לבחור חינוך, ויש לה היבט חוקתי מובהק.

לסיכום, הזכות לחינוך מן הבית מהווה חלק מהזכות החוקתית לבחור חינוך. עם

31 כאן, וגם בהמשך, אנו פוסעים בעקבות המודל הדרושלבי של אהרן ברק. ראו אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 43–44 (2010): "מקובל לקבוע כי הגישה המודרנית לזכויות החוקתיות מבוססת על מודל דר-שלבי. בשלב הראשון נבחן היקפה של הזכות החוקתית. נקבע התחום שאותו היא מכסה. נקבע תחומה ה'חיובי' (מה יש לעשות כדי להגן עליה) ותחומה השלילי (מה יש להימנע מלעשות כדי שלא לפגוע בה). נקבעים התכנים של הזכות. נקבעים הגבולות המפרידים בינה לבין זכויות חוקתיות אחרות. בשלב השני נבחנת השאלה אם קיים צידוק חוקתי לפגיעה בזכות על ידי נורמה תת חוקתית. נקבעת המידה שבה ניתן לממש במשפט התת-חוקתי את הזכות – בין אם במלוא היקפה ובין אם במגבלות מסוימות."

32 בהשאלה מדבריה של השופטת דורנר בבג"ץ 606/93 **קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד מח(2) 1, 10 (1994): "הביטוי המסחרי (commercial speech) אינו בן חורג לחופש הביטוי, אלא הוא אבר מאבריו. בפסיקתנו הוא נכלל בזכות לחופש הביטוי כדבר מובן מאליו, ללא צורך בהנמקה מיוחדת..."

זאת, זכות זו, ככל זכות אחרת,³³ אינה מוחלטת. ניתן להטיל עליה הגבלות הנובעות מהגנה על אינטרסים וערכים מתנגשים.³⁴

פרק ג: הזכות לחינוך מן הבית במשפט המשווה

1. כללי

סעיף 26(1) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם קובע, בין היתר, כי "כל אדם זכאי לחינוך" וכי "החינוך בשלב הראשון הוא חובה".³⁵ בהתאם לפרשנות שהייתה מקובלת במשך שנים רבות, הסיפא של סעיף 26(1), הקובעת את חובת החינוך, מחייבת את המדינה להעניק את חינוך-החובה בבית-הספר, ולא בכל מקום אחר.³⁶ פרשנות זו לא אפשרה צורות חינוך שאינן במסגרת בית-ספר, דוגמת חינוך בבית. אולם לנוכח מספרם ההולך וגדל של ילדים המתחנכים בבית נוצר צורך דחוף בהסדרה משפטית של התופעה.³⁷ כפועל יוצא מכך, בשנים האחרונות ניתן להצביע על שינוי מגמה. מדינות רבות בעולם הכירו בזכותן של המשפחות לחנך את ילדיהן בבית, תוך התבססות, בין היתר, דווקא על סעיף 26(3) לאותה הכרזה, הקובע כי "להורים זכות בכורה לבחור את דרך החינוך לילדיהם". כתוצאה מכך, במדינות שונות עוגן מעמדם של הלומדים מן הבית בחוק – פעמים בחוק שהעניק זכות מפורשת, ופעמים בחוק שהסמיך את השר (בדרך-כלל שר החינוך) לפטור הורים המעוניינים להעניק חינוך בבית מחובת החינוך.

33 למעט בכמה מצבים חריגים שבהם הכיר המשפט המודרני בזכויות אדם שאין להטיל עליהן הגבלות בשום אופן. על כך ראו ברק, לעיל ה"ש 31, בעמ' 53.

34 ראו להלן בתת-פרק ד4.

35 G.A. Res. 217 (III) A, U.N. Doc. A/RES/217(III) (Dec. 10, 1948). אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד (A/RES/44/25 (Nov. 20 1989) קובעת אף היא, בס' 28, כי על המדינות לדאוג כי "יהיה חינוך יסודי חובה חינם פתוח לכל". הזכות לחינוך והזכות לבחור חינוך קבועות גם בס' 13 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (G.A. Res. 2200 (XXI) (16 Dec. 1966) (A/47/415), ובס' 28–29 לאמנה בדבר זכויות הילד לעיל. על הזכות לחינוך במשפט הבין-לאומי ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 163–190.

36 ראו: Amanda Petrie, *Home Education in Europe and the implementation of Changes of Law*, 47 INT'L REV. EDUC. 477 (2001).

37 בתחילת שנות השמונים היו בארצות-הברית רק כ-15,000 ילדים שלמדו מן הבית, אולם בשנת 1994 כבר נאמד מספרם במיליון, וכיום ההערכה היא שבארצות-הברית לבדה מתחנכים מן הבית כ-2 מיליון ילדים. באנגליה גדל מספר המשפחות המחנכות מן הבית מ-20 בשנת 1977 ל-25,000 בשנת 1997 ולכ-50,000 בשנת 2003. באוסטרליה הוערך מספרם של המתחנכים מן הבית ב-60,000 בשנת 1997, ובניו-זילנד הוערך מספרם באותה שנה ב-7,000, שהם כ-1% מכלל אוכלוסיית הילדים בגיל חינוך-חובה. ראו נוימן, לעיל ה"ש 7, בעמ' 13.

במדינות אחרות זכתה הזכות לחינוך מן הבית אף בהכרה חוקתית על-חוקית, בין בצורה מפורשת ובין על-דרך פרשנות של הטקסט החוקתי.³⁸ לצורך הדיון בזכות לחינוך מן הבית במדינות השונות עלינו להביא בחשבון לא רק את מעמדה הנורמטיבי של הזכות, כפי שנקבע בחקיקה ובחוקות השונות, אלא גם את ההסדרים המשניים שהונהגו באותן מדינות על-מנת לאפשר את יישום הזכות בפועל ואת ההגבלות שהוטלו על מימושה, בין באמצעות פיקוח ובין באמצעות הנחיות פנימיות. להלן נדון בהסדרים השונים של החינוך מן הבית בשיטות שונות לפי חתך של מדינות. ביחס לכל מדינה ננסה להפריד בין שאלת מעמדה של הזכות לחנך בבית לבין ההגבלות שהוטלו על מימושה, ובכלל זה שאלת הפיקוח ושאלת המימון.

בחרנו לסקור מדינות אחדות שבהן הזכות לחינוך מן הבית הוכרה ברמה החוקתית או ברמה החקיקתית. בהמשך הדברים נבקש להציע בישראל מסגרת נורמטיבית, וזאת, בין היתר, לאור ניתוח הזכות במדינות שנסקור להלן.

2. ארצות-הברית

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

חינוך מן הבית מקובל מאוד בארצות-הברית. מספרם של הילדים המתחנכים מן הבית בארצות-הברית גדל מדי שנה באופן ניכר – מכ-15,000 בשנות השמונים לכ-250,000 בתחילת שנות התשעים ועד כ-1.1 מיליון בשנת 2003. מחקרים שנערכו בשנים האחרונות מראים כי בין השנים 1999 ו-2003 גדל מספר הלומדים בחינוך ביתי ב-29%, וההערכה היא כי בשנת 2006 הגיע מספר המתחנכים מן הבית עד כדי 2.1 מיליון תלמידים, המהווים 2.2% מכלל הילדים בגיל לימוד-חובה.³⁹ התרחבותה של תופעת החינוך מן הבית יצרה לחץ בלתי-פוסק להסדרת התופעה מבחינה משפטית (כפי שנראה בהמשך, בעיקר באמצעות הגשת עתירות לבתי-המשפט השונים).

ההכרה בחינוך ביתי על-ידי בתי-המשפט המדינתיים נעשתה שנים רבות קודם לדיון החוקתי בזכות, אשר נערך אגב עניין *Yoder*, שאליו נגיע מייד. הפסיקה המדינתית בנוגע לזכות לחינוך מן הבית התבססה על פרשנותם של חוקי החינוך של המדינות השונות, אשר החילו חובת נוכחות ב"בית-ספר ציבורי" או ב"בית-ספר פרטי" בלבד, אולם לא הגדירו מהו "בית-ספר פרטי". לנוכח זאת הצליחו בתי-המשפט לאתר מוצא פרשני שיאפשר חינוך מן הבית.⁴⁰ כבר בשנת 1904 הכיר בית-המשפט העליון של מדינת אינדיאנה בחינוך ביתי כ"בית-ספר פרטי" לכל דבר ועניין, לאחר שקבע כי "בית-ספר"

38 ראו KLIČKA, לעיל ה"ש 8, בעמ' 157.

39 NCES – National Center for Education Statistics, *Homeschooling in the United States: 2003 – Statistical Analysis Report* (2006); NHERI – National Home Education Research Institute, *Research Facts on Homeschooling* (July 2006).

40 ראו KLIČKA, לעיל ה"ש 8, בעמ' 99.

הוא מקום שבו ילדים מתחנכים. לגישתו של בית-המשפט, מספר הילדים המתחנכים באותו מקום אינו מכריע בשאלת הגדרתו כ"בית-ספר", ועל-כן ניתן לקיים בית-ספר ובו תלמיד אחד בלבד.⁴¹

החלטה דומה ניתנה בשנת 1950 על-ידי בית-המשפט העליון של מדינת אילינוי בפרשת *Levisen*,⁴² שם נקבע, בין היתר, כי חובת החינוך באה לכפות הורים לספק חינוך לילדיהם, כנגזרת של חובתם הכללית להשגיח עליהם ולדאוג לרווחתם. לפיכך מטרתה של חובת החינוך היא שכל הילדים יחונכו, ולא דווקא במקום מסוים או בדרך מסוימת.⁴³

החוקה האמריקאית (הפדרלית) אינה מעגנת כלל זכויות בחינוך. חרף זאת, פריצת-הדרך המשמעותית ביותר בביסוסה של הזכות לחינוך מן הבית אירעה במישור החוקתי-הפדרלי בשנת 1972, כאשר ניתן בבית-המשפט העליון (הפדרלי) פסק-הדין בעניין *Yoder*.⁴⁴ פסק-דין זה עסק בזכותם של בני כת האמיש (הנוצרית) לחינוך מן הבית, על רקע התנגדותם לשליחת ילדיהם למערכת החינוך הציבורית (או לבית-ספר פרטי מוכר אחר) בשלב בית-הספר התיכון. המשיבים היו חברים בכת האמיש שהתגוררו במחוז במדינת ויסקונסין. חוק החינוך של מדינת ויסקונסין קבע את החובה של ההורים לשלוח את ילדיהם לבית-ספר ציבורי או לבית-ספר פרטי מוכר עד להגיעם לגיל שש-עשרה, והטיל עונש פלילי על הורה העובר על הוראות החוק. המשיבים סירבו לשלוח את ילדיהם בני הארבע-עשרה והחמש-עשרה לבית-ספר מעבר לכיתה ח, בטענה שהשכלה נוספת (השכלה תיכונית) אינה נחוצה לאורח החיים של בני כת האמיש, ותחשוף את ילדיהם לסכנה של חברה חילונית.⁴⁵ המשיבים שהועמדו לדין הורשעו בעבירה על חוק חינוך-חובה של מדינת ויסקונסין, ועל כל אחד מהם הוטל קנס.⁴⁶ המשיבים התגוננו בטענה כי החוק הנוגע בעניין מפר את זכויותיהם המעוגנות בתיקונים הראשון והארבע-עשר לחוקה. מחומר הראיות במשפטם הפלילי עולה כי המשיבים האמינו, בהתאם לעקרונות המסורתיים של כת האמיש,⁴⁷ כי שליחתם של בני הכת לבית-ספר

41. *State v. Peterman*, 70 N.E. 550 (1904).

42. *People v. Levisen*, 90 N.E.2d 213 (1950).

43. ראו *Klicka*, לעיל ה"ש 8, בעמ' 100; עניין *Levisen*, לעיל ה"ש 42, בעמ' 215.

44. *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972).

45. המשיבים לא התנגדו לחינוך יסודי של ילדיהם, בהאמינם כי הללו צריכים לרכוש כמה כישורים בסיסיים, כגון יכולת לקרוא תנ"ך, יכולת להיות איכרים ואזרחים טובים, ויכולת לשאת ולתת עם בני-אדם שאינם חברים בכת ככל שהדבר נדרש בחיי היומיום. באשר לחינוך התיכוני, לעומת זאת, סברו המשיבים כי הוא מיותר, מאחר שהוא מפתח ערכים המרחיקים את האדם מאלוהיו.

46. פסק-הדין בעניין *Yoder*, לעיל ה"ש 44, בעמ' 208.

47. פסק-הדין בעניין *Yoder*, לעיל ה"ש 44, מספק את הרקע הנדרש לגבי הכת: כת האמיש הגיעה לארצות-הברית במאה השש-עשרה משווייץ. בני הכת מאמינים בחזרה אל הפשטות ואל עקרונות הנצרות הקדומה. בהתאם למורשת הקדומה, בני הכת מאמינים כי הישועה האישית מחייבת חיים של בדלנות מהעולם המודרני המתועש והחומרני, והתרחקות מהשפעותיו המזיקות. הרעיון של חיים אשר אדישים לעולם המודרני ולערכיו הוא מעיקרי אמונתם של בני הכת.

תיכונים, ציבוריים או פרטיים, עומדת בניגוד לדתם ולצורת חייהם. הם חששו כי שהיית ילדיהם בבתי-הספר התיכונים הציבוריים תחשוף אותם לסביבה עוינת ותרחיק אותם מבחינה פיזית ורגשית – בשלב קריטי לחינוכם – מדרך החיים והאמונה של בני הכת. שליחתם של ילדי הכת אל בתי-ספר תיכונים, כך האמינו המשיבים, לא רק תחשוף אותם לסכנה של גינוי מצד הכנסייה של קהילת האמיש, אלא גם תסכן את הגאולה הדתית שלהם ושל ילדיהם. בית-המשפט העליון קיבל את טענותיהם של המשיבים, וקבע כי התיקון הראשון לחוקה, המעגן את חופש הדת, מחייב הענקת פטור מלימודים בבית-ספר לבני כת האמיש מגיל ארבע-עשרה ומעלה. בית-המשפט קבע כי התנגדותם של בני הכת לחינוך-החובה הפורמלי מעוגנת עמוק בעקרונות אמונתם הדתית, וכי הדרישה המחייבת את ילדי הכת בני הארבע-עשרה והחמש-עשרה ללמוד בבתי-ספר תיכונים מפרה את חופש הדת ופוגעת לא כדין בזכותם של ההורים לשלוט בדרך גידולם של ילדיהם.

פסק-הדין בעניין *Yoder* סלל את הדרך להכרה נרחבת בזכות לחינוך מן הבית (לא רק על בסיס דתי). במהלך השנים שלאחר-מכן תוקנו חלק מהחוקות המדינתיות, והזכות לחינוך מן הבית עוגנה בהן באופן מפורש.⁴⁸ במדינות האחרות, שבהן לא עוגנה הזכות במפורש, היא הוכרה על-דרך פרשנות של הטקסט החוקתי הקיים.⁴⁹ כמעט בכל המדינות – הן באלה שעייגנו את הזכות לחינוך מן הבית באופן מפורש בחוקותיהן, הן באלה שבהן ההכרה נעשתה על-דרך פרשנות, ובוודאי במדינות שבהן הזכות לא הוכרה כלל בזכות חוקתית – נעשתה הסדרה מפורטת של הזכות בחוקי החינוך. עיון בסעיפי החוק העוסקים בזכות לחנך בבית מעלה כי החינוך מן הבית הוצב בשורה אחת עם החינוך הציבורי והחינוך הפרטי, כך שלהורים ניתנת האפשרות המלאה לבחור באיזו דרך לחנך את ילדיהם.⁵⁰

ההכרה החוקתית בזכות לחינוך מן הבית הניבה תוצאות מעשיות בפסיקה. כך, למשל, נקבע כי סעיפי החוק שהחילו חובת נוכחות קשיחה שאינה מאפשרת חינוך ביתי

48 CO. CONST. art. IX, sec. 11; OK. CONST. art. XIII sec. 4; DE. CONST. art. X, sec. 1; N.C.

.CONST. art. IX, sec. 3; ID. CONST. art. IX, sec. 9; N.M. CONST. art. XII, sec. 5

49 כך, למשל, בחלק מן המדינות עשו בתי-המשפט שימוש בדוקטרינת העמימות החוקתית

(vagueness) – הקובעת כי חוק עמום שאינו בהיר דיו לאזרח אינו חוקתי – על-מנת לבטל חוקי

חינוך שלא אפשרו חינוך בבית. הדבר נעשה במסגרת הליכים פליליים שנפתחו נגד הורים שחינכו

את ילדיהם בחינוך מן הבית בניגוד לחוקי החינוך הקיימים. באמצעות שימוש בדוקטרינת העמימות,

ביטלו בתי-המשפט את הסעיף הרלוונטי בחוק החינוך האוסר חינוך מן הבית, ונמנעו מלהרשיע את

ההורים. ראו, למשל: State v. Popanz, 371 N.W.2d 525 (Minn. 1985); State v. Newstrom, 371 N.W.2d 525 (Minn. 1985);

Roemhild v. State, 251 Ga. 569 (1983); 112 Wis.2d 166, 332 N.W.2d 750 (1983).

50 ראו, לדוגמה: The Michigan School Code, sec. 1561(3): "A child is not required to attend a

public school in any of the following cases:... (f) The child is being educated at the child's

home by his or her parent or legal guardian in an organized educational program in the

subject areas of reading, spelling, mathematics, science, history, civics, literature, writing,

and English grammar"; ARIZONA REVISED STATUTES title 15, sec. 15-802.01; MISSOURI

.ANNOTATED STATUTES sec. 167.031

אינם חוקתיים.⁵¹ בתי-משפט במדינות שונות בארצות-הברית ביטלו בזה אחר זה את חוקי החינוך הקשיחים בהסתמך על הפרשנות שניתנה לחוקה הפדרלית בפרשת *Yoder*, ולמעשה יצרו מציאות משפטית המאפשרת חינוך ביתי ללא צורך בעיגון חוקתי או חוקי כלשהו במדינות עצמן. בהעדר עיגון מפורש של זכויות חינוך בחוקה הפדרלית, העניקה מציאות זו, הלכה למעשה, מעמד חוקתי לזכות לחינוך ביתי, אף שלא על בסיס טקסט חוקתי מפורש.⁵² כך, למשל, בפסק-דין שניתן בשנת 1991 בפרשת *Leeper*⁵³ קבע בית-המשפט לערעורים במדינת טקסס כי הטלת איסור על הורים לקיים חינוך ביתי רק מהטעם שמדובר בחינוך הניתן בבית, ולא בבית-הספר, פוגעת בזכותם הבסיסית לשוויון, ומהווה הפליה על רקע מיקום בלבד. בית-המשפט לערעורים קבע כי מאחר שההבדל היחיד בין החינוך הציבורי לבין חינוך ביתי הוא המקום שבו מתקיים הלימוד, אין מדובר ב"שוני רלוונטי" המצדיק את שלילת הזכות.⁵⁴

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

המודל הנהוג כיום בארצות-הברית מעניק להורים אוטונומיה מוחלטת כמעט בבחירת החינוך לילדיהם, וההתערבות השלטונית בחופש הבחירה מצומצמת מאוד. התפיסה הכללית ברוב המדינות בארצות-הברית היא כי גורמי הפיקוח יתערבו במסגרת המשפחתית רק אם יוכח כי נגרם נזק לילד או כי ההורה אינו מקיים חובות בסיסיות המוטלות עליו, דוגמת החובה לזון את ילדיו, ליתן להם טיפול רפואי וכדומה.⁵⁵ תפיסה זו אומצה בעיקרה גם בכל הנוגע בחינוך הביתי. התערבות של גורמי הפיקוח והפסקת החינוך הביתי נעשות רק במקרים חריגים וקיצוניים.⁵⁶

לנוכח האמור, ברבות מן המדינות בארצות-הברית ההורים אינם נדרשים לקבל אישור מיוחד לחנך בבית. הדרישה היחידה מהורה המבקש להעביר את ילדיו למסגרת חינוך ביתי היא למסור הודעה מוקדמת ולחתום על "טופס פרישה" או טופס דומה, המצהיר כי הילד פורש מן החינוך הציבורי ומתחנך מעתה ואילך על-ידי הוריו בחינוך ביתי.

סוגיה נוספת הקשורה להגבלות המוטלות על זכות ההורים לקיים חינוך מן הבית נוגעת בזכות הנגזרת של ההורים לשלוח את ילדיהם ללימודי השלמה על בסיס חלקי בבתי-ספר ציבוריים. סוגיה זו התעוררה בכמה בתי-משפט בארצות-הברית, ובית-המשפט העליון טרם אמר בה את דברו. פסק-דין חשוב בסוגיה זו ניתן בפרשת

51 ראו: *Jeffery v. O'Donnell*, 702 F. Supp. 516 (1988).

52 ראו רבין **הזכות לחינוך**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 236.

53 *Texas Educational Agency v. Leeper*, 843 S.W.2d 41(1991).

54 החלטה זו של בית-המשפט לערעורים אושרה אף על-ידי בית-המשפט העליון של מדינת טקסס.

ראו: *Texas Educational Agency v. Leeper*, 893 S.W.2d 432 (1994). כן ראו *KLICKA*, לעיל

ה"ש 8, בעמ' 108.

55 ראו: *Commonwealth of Pennsylvania v. Ross*, 17 Pa. Commw. 105 (1975).

56 שם, בעמ' 110.

57. *Swanson* בפרשה זו בחרו העותרים להעניק לבתם חינוך בבית מסיבות דתיות, וללמדה עקרונות מן הנצרות שלא נכללו בתוכנית הלימודים של בית-הספר. כאשר הגיעה הילדה לכיתה ז', החליטו העותרים לשולחה ללימודים חלקיים בבית-ספר ציבורי לצורך השלמת החינוך שקיבלה בבית. הילדה השתתפה בשני קורסים, ועמדה בהם בהצלחה. שנה לאחר-מכן, כאשר הייתה הילדה בכיתה ח', ביקשו העותרים לרשום את הילדה לקורסים נוספים, אך היא הורחקה מבית-הספר לאחר שאומצה מדיניות חדשה הדורשת נוכחות מלאה של התלמידים בבית-הספר. העותרים הגישו תביעה לבית-משפט פדרלי, שבה טענו כי מדיניותו החדשה של בית-הספר מפרה את זכויותיהם הן ברמה המדינתית (לאור החקיקה המדינתית) והן ברמה הפדרלית (מכוח החירויות המוגנות על-ידי החוקה הפדרלית). עתירה זו נדחתה בבית-המשפט של הערכאה הראשונה, וכן נדחה הערעור שהוגש על פסק-הדין לבית-המשפט הפדרלי. תוצאה זו משקפת את המצב המשפטי כיום בכמה מדינות, שבהן אין להורים המחנכים בבית זכות לשלוח את ילדיהם לבית-הספר הציבורי על בסיס העיקרון של נוכחות חלקית. בספרות המחקרית בארצות-הברית נמתחה ביקורת על מצב זה.⁵⁸

3. קנדה

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

הזכות לחינוך מן הבית בקנדה אינה מעוגנת בחוקה הקנדית – הצ'רטר הקנדי בדבר זכויות וחירויות משנת 1982 – אך היא מעוגנת באופן מפורש בחוקי החינוך של כל הפרובינציות השונות במדינה, ומהווה את אחד הסייגים בחוק לחובת החינוך. חקיקת החינוך הקנדית מטילה חובת נוכחות בבית-הספר על ילדים בני שש עד שש-עשרה,⁵⁹ אך חובה זו מסויגת וגמישה, ומאפשרת לילד פטור מנוכחות בבית-הספר במצבים שבהם הוא מקבל "חינוך מספק" או "חינוך סטנדרטי" בבית או בכל מקום אחר. כך, למשל, סעיף 260 לחוק החינוך של הפרובינציה מניטובה – Manitoba Public Schools Act – קובע כי הורה לא יחוב באחריות פלילית ולא ייענש על סירובו לשלוח את ילדיו לבית-הספר אם הם מקבלים באותה עת חינוך "הולם" בבית או בכל מקום אחר.⁶⁰

57. *Swanson v. Guthrie Ind. Sch. District*, 135 F.3d 694 (10th Cir. 1998).

58. David W. Fuller, *Public School Access: The Constitutional Right of Home-Schoolers to "Opt In" to Public Education on a Part-Time Basis*, 82 MINN. L. REV. 1599 (1998).

59. הדבר נכון לגבי רוב המחוזות, אולם קיימים מחוזות בקנדה שבהם תקופת חינוך-החובה חלה עד גיל מאוחר יותר. כך, למשל, בשנת 2005 הוארך גיל חינוך-החובה במחוז אונטריו מגיל שש-עשרה לגיל שמונה-עשרה. להרחבה בנושא זה ראו האתר הקנדי לחינוך מן הבית – www.studentsforlife.net/ontario.html.

60. Manitoba Public Schools Act, C.C.S.M. 1998, sec. 262: "No person is liable to any of the penalties set out in this act for failing or refusing to send his child to school [if]... the child is currently receiving a standard of education at home or elsewhere..."

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

אף שהחינוך הביתי אינו מעוגן כאמור במישור החוקתי, קנדה הינה מן המדינות המתקדמות בתחום החינוך מן הבית. חוקי החינוך בפרובינציות השונות מקפידים על העיקרון שלפיו חובת החינוך משמעה החובה לחנך, ולא החובה להימצא בבית-ספר.⁶¹ עיון בחוקי החינוך של המחוזות השונים בקנדה מעלה כי ברוב המחוזות קיבל החינוך מן הבית מעמד שווה, והוא ממוקם בשורה אחת עם החינוך הממוסד והחינוך הפרטי.⁶² נוסף על כך, הנטל להוכיח כי ילד אינו מקבל חינוך מספק בבית מוטל על גורמי הפיקוח של המדינה, וכדי להרים נטל זה, המדינה נדרשת להוכיח מעל לכל ספק סביר כי ההורים נכשלו במשימה זו.⁶³ כלומר, החוק הקנדי קובע חזקה שלפיה ילד המתחנך בבית מקבל חינוך מספק, ועל המבקש לסתור זאת מוטל הנטל להוכיח אחרת.⁶⁴ פסק-הדין המשמעותי ביותר בנושא זה ניתן על-ידי בית-המשפט הקנדי בעניין *Beauchamp*,⁶⁵ שם נקבע כי על-מנת לשכנע את בית-המשפט כי הילד אינו מקבל חינוך מספק כמשמעותו בחוק, הרשויות המוסמכות חייבות להציג לפני בית-המשפט ראיות מהותיות ומפורטות, ואף להיעזר בעדויות מומחים. רק אם יצליחו גורמי החינוך להרים את הנטל הכבד המוטל עליהם, ייטה בית-המשפט להורות על ביטול החינוך הביתי ועל השבתו של הילד למסגרת החינוך הציבורי. מעבר לכך, העובדה שהנטל להוכיח אי-עמידה בתנאי החוק מוטל על הרשויות מביאה לידי כך שהזכות אינה נתפסת כחריג ללימודים במוסדות הציבוריים, אלא כנורמה ראויה ולגיטימית.⁶⁶

(ג) שאלת המימון

כמו רבות מן המדינות המעגנות את החינוך מן הבית בחוקיהן, קנדה אינה מתקצבת את

ראו גם: Ontario Education Act, R.S.O. 1990, sec. 21(2): "A child is excused from attendance at school if... the child is receiving satisfactory instruction at home or elsewhere..."

61 Adler v. Ontario, [1996] 3 S.C.R. 609, 699 (Can.): "The education act mandates compulsory education but no compulsory school attendance"

62 גם הרישום לחינוך בבית נעשה בהליך פשוט ומקביל לזה המשמש לרישום לשיטות החינוך האחרות. ברוב המחוזות אין צורך לבקש אישור מיוחד לחינוך מן הבית, וכל שההורים נדרשים לעשות הוא לרשום את ילדיהם לבית-הספר הקרוב ולציין כי הם מחנכים אותו מן הבית. הרישום נעשה בכל שנה בדיוק כפי שנרשמים ילדים הלומדים במוסדות הציבוריים, אלא שהוא נעשה רק על-מנת לוודא שהילד אכן מתחנך מן הבית, ולא משתמט מלימודים, וכדי לאפשר למשפחות לקבל חומרים ועזרי לימוד מבית-הספר במידת הצורך. ראו, למשל: British Columbia School Act, R.S.B.C. 1996 c. 412 (Home Education), secs.3, 12-14

63 Lambton County Board of Education v. Beauchamp, [1979] 10 R.F.L. (2d) 354 (Can.)

64 בניגוד לנוהג המקובל, שלפיו ההורים המבקשים לחנך בבית הם שצריכים להוכיח מזמן לזמן כי הם עומדים בתנאי החוק.

65 עניין *Beauchamp*, לעיל ה"ש 63.

66 שם.

הלומדים מן הבית, ואלה נדרשים לממן את לימודיהם בכוחות עצמם.⁶⁷ במהלך השנים נעשו נסיונות של הורים המחנכים את ילדיהם מן הבית לעתור לבית-המשפט על-מנת שזה יורה למדינה לממן את לימודי ילדיהם, תוך התבססות על זכויות שונות בחוקה. בין היתר נטען כי העובדה שהחינוך מן הבית אינו מתקצב פוגע בזכותם של הילדים לשוויון בחינוך,⁶⁸ בזכות לחופש הדת⁶⁹ וכן בזכות לשוויון במימוש הדת של הלומדים. טענות אלה לא התקבלו על-ידי בית-המשפט העליון של קנדה, והמצב נשאר כשהיה.⁷⁰ אומנם, העדר התקצוב מהווה מכשלה בפני הורים המבקשים לחנך את ילדיהם בבית, אולם דבר זה כשלעצמו אינו פוגע בזכותם הבסיסית לעשות כן.

4. אירלנד

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

סעיף 42(2) לחוקה האירית, משנת 1990, קובע במפורש כי הורים רשאים לחנך את ילדיהם בבית, בבית-ספר פרטי או באחד מבתי-הספר הציבוריים.⁷¹ בהתאם לתפיסה השלטת באירלנד, הזכות לחנך בבית נובעת מזכותם של ההורים לקבוע את עתיד ילדיהם,⁷² מזכותו של הילד לקבל חינוך⁷³ ומהכרה חד-משמעית ביחידה המשפחתית

67 ראוי לציין כי אף שהלומדים מן הבית אינם מקבלים מימון מן המדינה, חוקי חינוך רבים מטילים על בתי-הספר שאליהם נרשמו הלומדים מן הבית חובה לספק להם חומרים ועזרי לימוד ככל שיידרש, על-מנת לסייע בידם ללמוד באופן סביר. ראו בעניין זה *British Columbia School Act*, לעיל ה"ש 62, ס' 9.

68 הטענה שהועלתה במקרים אלה היא כי הואיל וההורים מחנכים את ילדיהם מן הבית מסיבות דתיות, אי-מימונו של החינוך הביתי אל מול המימון המלא של בתי-הספר הציבוריים, שאינם מחנכים על-פי הדת, מפלה את העותרים על רקע דתי ופוגע בזכותם לשוויון הקבועה בס' 15 לצ'רטר הקנדי. לדיון בטענה זו ראו לדוגמה: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143 (Can.); *R. v. Trupin*, [1989] 1 S.C.R. 1296 (Can.); *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418 (Can.); *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, 584 (Can.).

69 לדיון בטענה זו ראו גם: *Richard B. v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1988] 1 S.C.R. 315 (Can.); *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (director)*, [1988] 1 S.C.R. 315 (Can.); *65 O.R. (2d) 641* (Can.).

70 בפסק-הדין המפורסם בעניין *Adler*, משנת 1996, קבע בית-המשפט העליון של קנדה כי אי-מימונו של החינוך מן הבית, אף אם הוא מפלה ופוגע בזכותם של העותרים למימוש דתם, אינו נחשב פגיעה בזכותם לשוויון, הואיל והוא נעשה על רקע פוליטי, ולא על רקע דתי גרידא. החברה בקנדה הינה "חברה רבת דתות", וכפועל יוצא מכך מגיעים לבתי-הספר הציבוריים תלמידים מדתות שונות, וברור כי אין באפשרות המדינה לממן חינוך שונה לכל אחד מהם על רקע דתו. ראו עניין *Adler*, לעיל ה"ש 61, בעמ' 718.

71 Ireland Constitution [1990], sec. 42(2): "Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognized or established by the State"

72 ראו: *Best v. Attorney General*, [2000] 2 ILRM 1, at p. 11 (Ir.).

73 *G. v. An Bord Uchtála*, [1980] IR 32, at 55.

כאוטונומיה המנוהלת על-ידי ההורים.⁷⁴ סעיף 42(3.1) לחוקה אף מדגיש וקובע כי אסור למדינה לחייב הורה לשלוח את ילדיו לבית-ספר ציבורי או לכל בית-ספר אחר. המשמעות היא שלהורים מוענקת אוטונומיה מוחלטת בבחירת החינוך.

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

כאמור, סעיף 42(2) לחוקה הארית קובע כי הורים רשאים לחנך את ילדיהם בבית. עם זאת, סעיף 42(3.2) לחוקה קובע כי המדינה, כאחראית לטובת החברה בכללותה, חייבת להקפיד כי ילדים המתחנכים בבית מקבלים "רמה מינימלית של חינוך" – הן מבחינה אקדמית, הן מבחינה חברתית, הן מבחינה מוסרית. מן האמור עולה כי ההחלטה להעניק חינוך בבית מטילה על ההורים חובות משמעותיות הן מבחינת הרמה האקדמית של החינוך והן מבחינת הרמה הערכית של החינוך, לרבות החובה להקנות לילדים כישורים חברתיים.

המונח "רמה מינימלית של חינוך" לא הוגדר בחוקה במפורש, ונותר עמום במשך שנים מספר. בשנת 1999 נידון בבית-המשפט העליון של אירלנד עניין *Best*, שם התעוררה שאלת פרשנותו של המונח "רמה מינימלית", ובתוך כך נידונה השאלה אימתי הרשויות יכולות להפסיק את החינוך בבית מהטעם שהורה אינו מעניק לילדיו רמה מינימלית של חינוך. בפרשה זו הועמדה אָם לדין משום שהחינוך שהעניקה לילדיה היה מתחת לנדרש בחוקה, לדעת הרשויות. טענתו של התובע הכללי הייתה כי על בית-המשפט לקבוע, על-דרך פרשנות, כי תוכנית הלימודים של בתי-הספר הציבוריים היא הרמה המינימלית הנדרשת בסעיף 42(3.2) לחוקה. בית-המשפט העליון של אירלנד לא קיבל טענה זו, וקבע כי תוכנית הלימודים בבתי-הספר הציבוריים נתפסת כחינוך באיכות גבוהה, ועל-כן אינה תואמת את הסטנדרט המינימלי שנקבע על-ידי המחוקק. עוד נקבע שם כי אין לקבוע באופן קשיח סטנדרט מינימלי של חינוך, שכן זה עשוי להשתנות מתקופה לתקופה,⁷⁵ וכן תלוי בנסיבותיה האישיות של כל משפחה, כגון מיקומה הגיאוגרפי ומצבם החברתי והנפשי של ילדיה.⁷⁶

בעקבות פסק-הדין בעניין *Best* נחקק בשנת 2000 ה-*Education (Welfare) Act*, שמטרתו המוצהרת, כפי שהובאה במבוא לחוק, היא "להבטיח את זכותו של כל ילד לרמה מינימלית של חינוך, ובתוך כך לקבוע סדרי רישום לילדים המתחנכים מחוץ למסגרות הציבוריות". במסגרת החוק נקבעו אמות-מידה להקמתה של ועדה שתקרא *The National Educational Welfare Board*, שתהא אחראית ליישומו של החוק (להלן: הוועדה או הוועדה לחינוך בבית).⁷⁷ תפקידיה של הוועדה נקבעו בסעיף 10 לחוק, וכוללים, בין היתר, הסדרה של הליכי הרישום של ילדים לחינוך בבית, ומינוי של בעלי-

74 עניין *Best*, לעיל ה"ש 72.

75 שם, בעמ' 10.

76 שם.

77 *Education (Welfare) Act, 2000, sec. 9 (Act No. 22/2000) (Ir.)*

תפקידים ומפקחים אשר יבטיחו כי ילד המתחנך מחוץ למסגרת הציבורית מקבל חינוך ראוי.

כיום הליך העברתו של ילד לחינוך בבית נעשה באופן מסודר דרך הוועדה. הורים אשר מבקשים לחנך את ילדם בבית נדרשים למלא טופס בקשה. לאחר-מכן מתקיימת פגישה לצורך "הערכה מוקדמת" בהשתתפות ההורים ומפקח מטעם הוועדה. במסגרת פגישה זו המפקח בוחן את הסיבות שבעטיין ההורים מבקשים לחנך את ילדם בבית, את סוג החינוך שההורים מתכוונים להעניק לילדם ואת התנאים הפיזיים שבהם החינוך מתקיים, דוגמת מיקום הלימודים ושעות הלימוד. בתום הפגישה המפקח נותן את חוות-דעתו לגבי רמת החינוך המתוכננת ואם היא עומדת באמת-המידה של "חינוך מינימלי" כנדרש בחוקה. בהסתמך על הערכה זו הוועדה מחליטה אם לאשר את החינוך בבית אם לאו. באופן כללי, ברוב המקרים של המקרים הוועדה מאשרת את החינוך בבית, ואינה מערימה קשיים על ההורים.⁷⁸

(ג) שאלת המימון

הזכות לחינוך מן הבית באירלנד אינה נתפסת כזכות מסוג חירות בלבד, אלא גם כזכות המטילה חובה על המדינה. סעיף 42(4) לחוקה קובע כי על המדינה לספק חינוך חינם ולהקצות את כל המשאבים העומדים לרשותה על-מנת שהילדים יוכלו לקבל חינוך. בהתבסס על סעיף זה קבע בית-המשפט העליון כי המדינה מחויבת להקצות משאבים גם ללומדים מן הבית. עם זאת, הותר בית-המשפט בידי רשויות המדינה את שיקול-הדעת באשר לגבולותיה של חובה זו, וזאת בהתאם לצרכים המדינתיים, הפוליטיים וכדומה.⁷⁹ למרות האמור, המשפחות המחנכות את ילדיהן בבית אינן מקבלות מימון ישיר מן המדינה. למעשה, הקצאת המשאבים נעשתה על-ידי המחוקק בדרך עקיפה, באמצעות הקמת הוועדה לחינוך בבית וכן באמצעות הוספת תקציבים לספריות הציבוריות, אשר המתחנכים מן הבית נעזרים בהן לצורך לימודיהם.⁸⁰

5. נורווגיה

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

חוקת נורווגיה משנת 1814 אינה מעגנת במפורש או בדרך של פרשנות את הזכות לחנך בבית.⁸¹ סעיף 110c לחוקה קובע הוראה כללית המחייבת את המדינה ורשויותיה לכבד

78 ראו לעניין זה את תיאורו של הליך הרישום באתר האיירי לחינוך מן הבית – www.homeschool-ireland.com/law-registration.php.

79 ראו: O'Donoghue v. Minister for Health, [1996] 2 IR 20 (Ir.).

80 ראו את תיאור הקשיים שמשפחות החינוך הביתי מתמודדות עימם באתר האיירי לחינוך מן הבית – www.homeschool-ireland.com/ireland.php.

81 חוקת נורווגיה משנת 1814 אינה מעגנת במפורש גם זכויות אדם רבות אחרות אשר נחשבות חלק טבעי ובלתי-נפרד מחוקותיהן של שיטות משפט מערביות רבות. בין הזכויות שאינן נכללות בחוקה

ולחבטיה את זכויות האדם, אך אינו קובע רשימה ספציפית של הזכויות הראויות להגנה.⁸² אף שזכויות שונות הוכרו על-ידי בתי-המשפט בדרך של פרשנות, וקיבלו הגנה חוקתית על-חוקית בהתבסס על פרשנותו של סעיף 110c הנ"ל,⁸³ הזכות לחינוך מן הבית טרם זכתה בהכרה חוקתית כזו.

עם זאת, הזכות לחינוך מן הבית מעוגנת כיום בחקיקת החינוך הרגילה. משנת 1969 ועד שנת 1998 עמד בתוקפו בנורווגיה חוק החינוך משנת 1969,⁸⁴ אשר עיגן, כחלק מחובת החינוך, גם את חובת הנוכחות בבית-הספר. בין השנים 1993 ו-1997 נערכה רפורמה מקיפה בחוקי החינוך של נורווגיה, שבמסגרתה הוקדם גיל הכניסה ללימודים מגיל שבע לגיל שש, והורחבה חובת החינוך מתשע שנים לעשר שנים בסך-הכל. כחלק מרפורמה זו נחקק בשנת 1998 חוק חינוך חדש,⁸⁵ אשר החליף את הביטוי "חובת החינוך" בביטוי "מחויבות לחינוך" והשמיט את חובת הנוכחות בבית-הספר. בניגוד לחוק החינוך משנת 1969,⁸⁶ חוק החינוך החדש משנת 1998 קובע, בסעיף 1-2 לחוק, כי "המחויבות לחינוך" באה לידי סיפוקה על-ידי נוכחות בבית-הספר של המדינה או על-ידי קבלת חינוך שווה-ערך בבית-ספר פרטי או בבית.⁸⁷

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

סעיף 2-14 לחוק החינוך החדש משנת 1998, שכותרתו "פיקוח מוניציפלי על הוראה מן הבית",⁸⁸ מטיל את האחריות לפיקוח על הרשויות האחראיות לחינוך-החובה, ואף מאפשר להן לדרוש מהמתחנכים מן הבית להיבחן מפעם לפעם על-מנת להוכיח את ידיעותיהם.⁸⁹ אם הישגיו של ילד במבחנים אלה אינם משביעי-רצון, המפקח על חינוך-החובה רשאי לקבוע כי הילד אינו מקיים את חובת החינוך וכי לפיכך עליו לשוב ללמוד במסגרת הציבורית.

ניתן למצוא זכויות בסיסיות ביותר, דוגמת הזכות לחיים ולכבוד, וכן זכויות נוספות, דוגמת הזכות לפרטיות, חופש התנועה, שלמות הגוף, זכויות בהליך משפטי ועוד.
 82 THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF NORWAY, 1814, sec. 110c: "It is the responsibility of the authorities of the State to respect and ensure human rights. Specific provisions for the implementation of treaties thereon shall be determined by law"
 83 ראו, למשל: Folgero and others v. Norway (App. No. 15472/02), [2007] 23 BHRC 227; [2007] ELR 557 (Nor.)
 84 Primary and Lower Secondary Education Act No. 24 [1969], sec. 13 (להלן: חוק החינוך משנת 1969).
 85 Act Relating to Primary and Lower Secondary Education (Education Act), 1998 (Nor.) (להלן: חוק החינוך החדש).
 86 חוק החינוך משנת 1969, לעיל ה"ש 84.
 87 Christian W. Beck, *Alternative Education and Home Schooling in Norway*, 77(6) CHILD. EDUC. 356, 357 (2001).
 88 ראו חוק החינוך החדש, לעיל ה"ש 85, ס' 2-14, שכותרתו "Municipal supervision of home tuition".
 89 ראו Beck, לעיל ה"ש 87, בעמ' 357-358.

סעיף 2-14 שימש במשך שנים רבות בסיס לוויכוח עיקש בין רשויות החינוך לבין הורי החינוך מן הבית. לנוכח העובדה שהמחוקק הנורווגי עיגן את הזכות לחינוך מן הבית בחוק החינוך, הכיר בה כשיטת חינוך לגיטימית והורה לבטל אותה רק במקרים מיוחדים, ראו בכך הורי החינוך מן הבית אישור ברור וסופי לשיטת החינוך מן הבית כתחליף לחינוך הממוסד. רשויות החינוך, לעומתם, ראו בסמכותם להשיב ילדים לבית-הספר הוכחה לכך שמשמעותה הבסיסית של חובת החינוך היא דווקא המחויבות לבית-הספר.⁹⁰ בשנת 1995 עמדה מחלוקת זו לפני הכרעה, כאשר נידונה בבית-המשפט העליון של נורווגיה פרשת Mosvik,⁹¹ אשר עסקה בהורים שסירבו ללמד את ילדיהם את שיעורי הריקוד שנדרשו על-פי תוכנית הלימודים שנקבעה על-ידי בית-הספר הציבורי במחוז מגוריהם. אולם באופן מפתיע החליטו רשויות בית-הספר שהגישו את העתירה למשוך אותה באמצע ההליך, וכך נמנע בית-המשפט מלהידרש לסוגיה. משיכת העתירה משמשת מאז את הורי החינוך מן הבית כגושפנקה חוקית לצדקת דרכם.⁹²

בשנים שלאחר-מכן הלך והתחזק מעמדה של הזכות לחינוך מן הבית בנורווגיה. כיום הורים המבקשים לחנך את ילדיהם בבית יכולים לעשות זאת כאוות נפשם, ובלבד שמסרו הודעה מוקדמת על כך לרשויות בית-הספר באזור מגוריהם. גם הפיקוח המוטל מכוח החוק על משפחות החינוך הביתי נעשה גמיש יותר, כך שבפועל ממונה "מורה מפקח", וזה מבקר אצל המשפחות המחנכות בבית כפעמיים בשנה בלבד בדרך-כלל. הגמשת התנאים הובילה לכך שבשנת 2002 חינוכו כ-400 משפחות בנורווגיה את ילדיהן מן הבית, בהשוואה ל-40 משפחות בלבד שעשו זאת בשנת 1996. הנתונים בפועל מראים כי למן שנת 2002 הלך וגדל מספר המתחנכים בבית, אולם טרם נערך סקר מקיף ועדכני בעניין זה.⁹³

(ג) שאלת המימון

כאמור לעיל, חוק החינוך החדש משנת 1998⁹⁴ מאפשר להורים למלא את חובת החינוך באמצעות מתן חינוך לילדיהם בבית-ספר פרטי או בבית, ובלבד שחינוך זה יהיה שווה-ערך לזה הניתן בבית-הספר של המדינה.⁹⁵ עם זאת, הורים שבוחרים לחנך את ילדיהם מן הבית אינם זכאים לקבל כל סיוע או מימון מן המדינה, והם נאלצים לממן את לימוד ילדיהם בעצמם.

90 ש.ם.

91 ש.ם, בעמ' 358.

92 ש.ם.

93 ראו: HSLDA, *Home Education in Norway* (2008), www.hslda.org/hs/international/Norway/200812190.asp.

94 ראו לעיל ה"ש 85.

95 ראו Beck, לעיל ה"ש 87, בעמ' 357.

6. אוסטרליה

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

באוסטרליה הזכות לחינוך מן הבית נובעת מזכותו הבסיסית של כל ילד לקבל חינוך, הקבועה בסעיף 4 לחוק החינוך משנת 1990.⁹⁶ בהתאם לחקיקה האוסטרלית, האחריות לחינוכו של הילד – ברמה גבוהה – מוטלת בראש ובראשונה על הוריו.⁹⁷ בהסתמך על הוראה זו, וכחלק ממנה, נקבעו בחוק החינוך תנאים מפורשים המאפשרים את חינוכו של ילד מן הבית.⁹⁸ המבנה החקיקתי באוסטרליה בנושא זה מהווה מעין איזון בין הזכות לחנך בבית לבין חובת החינוך. העובדה שגם הזכות לחינוך מן הבית וגם חובת הפיקוח מעוגנות באופן מפורש בחוק החינוך הופכת אותן לשוות מבחינת מעמדה הנורמטיבי, ומקשה ויתור או הגמשה של מי מהן.

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

זכותו של כל ילד באוסטרליה לקבל את החינוך הטוב ביותר נתונה כאמור לאחריותם של ההורים, אולם החוק מטיל על רשויות המדינה את החובה להבטיח לא רק את עצם קבלת החינוך, אלא גם את איכותו.⁹⁹ הליך רישומו של ילד כ"מתחנך מן הבית" באוסטרליה הוא קשה וארוך, והאישור ניתן כל פעם לתקופה של חצי שנה לכל-היותר. מעבר לכך, ההורים נדרשים לחנך על-פי "תוכנית לימודים בסיסית" הנקבעת על-ידי המדינה.¹⁰⁰ כך, למשל, נדחתה בקשתו של אב לחנך את בנו השלישי מן הבית, אף ששני ילדיו האחרים כבר אושרו להליך זה, וזאת משום שלא השלים את תוכנית הלימודים שקיבל במועדים שנקבעו.¹⁰¹

עובדות אלה, כמו גם העובדה שהזכות לחינוך מן הבית מוכרת על-ידי הדין האוסטרלי כחלק מן הזכות לקבל חינוך, ולא כחלק מן הזכות לבחור חינוך,¹⁰² משפיעה באופן ניכר על מעמדה של הזכות לחינוך מן הבית ועל האפשרויות הפתוחות לפני המבקשים לחנך את ילדיהם בצורה זו. התפיסה היא כי ההורים מקיימים את זכותו של הילד לקבל חינוך, ולא את זכותו לבחור את תוכני החינוך, ועל-כן המחנכים מן הבית נדרשים לעמוד בתוכנית לימודים מוגדרת מראש, המבטיחה כי החינוך יהא ברמה הגבוהה ביותר, על-פי דרישות המדינה.¹⁰³

96 Education Act 1990, § 4 (Austl.) (להלן: חוק החינוך האוסטרלי).

97 שם, ס' 4(b).

98 שם, ס' 71–73.

99 שם, ס' 4(c).

100 ס' 8 לחוק החינוך האוסטרלי, לעיל ה"ש 96, קובע שבעה נושאים שמהווים את קורסי-הליבה של תוכנית הלימודים לתלמידי גן-חובה עד כיתה ו. בין נושאים אלה ניתן למצוא אומנות, מוזיקה, מדעי החברה וכדומה.

101 Dao v. Board of the Board of Studies, [2004] NSW ADT 140 (Austl.)

102 ס' 4 לחוק החינוך האוסטרלי, לעיל ה"ש 96.

103 Boxx v. Aquilina, [2000] NSWSC 166 (Austl.)

7. דנמרק**(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות**

מערכת החינוך הציבורית בדנמרק הוקמה בתחילת המאה התשע-עשרה. בשנת 1814, שנים מספר לאחר הקמת מערכת החינוך, הונהג לראשונה "חינוך-חובה". כבר בראשית הדרך פורש המונח בדרך שונה מזו המוכרת בישראל ובמדינות אחרות, וניתנה לו משמעות מרחיקת-לכת מבחינת המונחים שהיו נהוגים באותם ימים במדינות מערביות מפותחות אחרות. גורמי החינוך בדנמרק דאגו להדגיש כי "חובת החינוך" אין משמעה "חובת נוכחות בבית-הספר", אלא הקפדה על מתן חינוך נאות. בהתאם למדיניות הנהוגה בדנמרק, אורחי המדינה חופשיים לחנך את ילדיהם בדרך הנראית להם כטובה ביותר, כל עוד רמת החינוך הניתנת לילדים תואמת את הסטנדרט הנהוג במערכת הציבורית.¹⁰⁴ קיומה של מערכת חינוך ציבורית בדנמרק, אשר עוצבה במקורה כדי לספק חינוך לכלל האזרחים, לא שללה הסדרים אחרים שאפשרו הענקת חינוך בדרכים אחרות. כך, למשל, אף שבתחילת דרכם נוהלו בתי-הספר הציבוריים על-ידי הכנסייה הלותרנית, הכירו גורמי החינוך בזכותם של בני דתות אחרות לשמר את דתם באמצעות מערכת החינוך. קתולים, יהודים ובעלי דתות אחרות היו רשאים להקים בתי-ספר משלהם, והמדינה הייתה מחויבת להעניק להם תקציב מהקופה הציבורית. התנאי היחיד לקבלת מימון ציבורי היה שמספר הילדים בבית-הספר כולו לא יפחת מעשרים ושמונה. בהמשך ניתנה להורים האפשרות להקים בתי-ספר פרטיים לא רק מסיבות דתיות, אלא גם מסיבות אידיאולוגיות, פוליטיות ופדגוגיות.¹⁰⁵

כפועל יוצא ממורשת זו עוגנה בחוקת דנמרק משנת 1952 זכותם של האזרחים לחינוך פרטי שאינו מסופק על-ידי המדינה. סעיף 76 לחוקה הדנית מעניק הכרה חוקתית לכלל הבסיסי שהותווה על-ידי מערכת החינוך מאה שנים קודם לכן: חובת החינוך אינה מחייבת נוכחות בבית-הספר. לפיכך הורים אשר דואגים בעצמם לחינוך ילדיהם פטורים מלשלוח אותם לבית-הספר הציבורי, כל עוד הם מעניקים לילדיהם חינוך התואם את הסטנדרטים הנהוגים בבתי-הספר הציבוריים.¹⁰⁶

Danish Ministry of Education, Danish Education (Copenhagen, Denmark 1980): "It should, however be noted that compulsory education did not mean compulsory schooling. It meant that people were free to educate their children in whatever way they saw fit..."

105 שם. ראו גם: DENIS P. DOYLE, FAMILY CHOICE IN EDUCATION: THE CASE OF DENMARK, HOLLAND AND AUSTRALIA 13-15 (1984).

106 DENMARK CONSTITUTION 1952, sec. 76 (compulsory schooling): "All children of school age shall be entitled to free instruction in the elementary schools. Parents or guardians who themselves arrange for their children or wards receiving instruction equal to the general elementary school standard, shall not be obliged to have their children or wards taught in elementary school"

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

מעבר לקביעתה של הזכות לחינוך מן הבית בחוקה, נקבע הסדר מפורט בנוגע לחינוך הביתי ולדרכי חינוך א-פורמליות אחרות בפרק 5 לחוק החינוך הציבורי משנת 1993. פרק זה קובע, בין היתר, כי ילדים המקבלים חינוך ביתי אינם מחויבים להשתתף בחינוך הציבורי,¹⁰⁷ אולם על ההורים מוטלת החובה לוודא כי הילד מקיים את חובת החינוך המוטלת עליו באופן התואם את דרישותיה של מערכת החינוך הציבורית.¹⁰⁸ במערכת החינוך בדנמרק קיימת תוכנית פדגוגית הכוללת כמה מקצועות-חובה שהתלמידים מחויבים ללמוד במהלך תשע שנות הלימוד שבהן חלה חובת החינוך. בין מקצועות אלה ניתן למצוא אנגלית, דנית, מתמטיקה, מדעים וכדומה.¹⁰⁹ על-מנת לוודא כי תלמידי החינוך מן הבית עומדים בדרישות הפדגוגיות שנקבעו, לרבות לימוד מקצועות-החובה, רשויות הפיקוח דורשות שהם יעברו מבחנים תקופתיים בסיומה של כל שנה לצורך בחינת רמתם הלימודית. מבחנים אלה מורכבים מתוכנית הלימודים הנהוגה בבתי-הספר הציבוריים, ועל-כן ברוב המקרים ילדי החינוך מן הבית נדרשים ללמוד גם את תוכנית הלימודים של בתי-הספר הציבוריים כדי לעבור את הבחינה.¹¹⁰

8. הונגריה

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

סעיף 67(2) לחוקת הונגריה נוקט גישה דומה, מבחינה עקרונית, לזו הנהוגה בדנמרק, וקובע כי הורים רשאים לבחור את דרך החינוך המוענקת לילדיהם.¹¹¹ זכות זו נובעת מהתפיסה כי האחריות להענקת חינוך ראוי מוטלת באופן בלעדי על ההורים.¹¹² מאחר שהאחריות לחינוכם של הילדים מוטלת על כתפיהם של ההורים בלבד, ראוי להעניק בצידה גם זכויות שיאפשרו להורים לחנך את ילדיהם בדרך הנראית בעיניהם הטובה ביותר. כפועל יוצא מתפיסה חוקתית זו נקבעה בחוק החינוך הציבורי משנת 1993 הזכות לחנך בבית.¹¹³ סעיף 7 לחוק החינוך קובע כי בהתאם לבחירתם של ההורים, חינוך-

107. The Folkeskole Act 1993, secs. 33(1)–33(2) (Den.)

108. שם, ס' 35(1).

109. להרחבה נוספת ראו: EURYDICE-DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION AND CULTURE, NATIONAL SUMMARY SHEETS ON EDUCATION SYSTEM IN EUROPE – DENMARK (2006)

110. Jens Bjerg, *Danish Education: Pedagogical Theory in Denmark and in Europe, and Modernity*, 31(1) COMP. EDUC. 31, 36 (1995)

111. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF HUNGARY 1949, art. 60(2): "Parents are entitled to the right of choosing the kind of education their children are to receive"

112. שם, ס' 70J: "In the Republic of Hungary, parents and guardians have the obligation of seeing to the education of minor children"

113. Hungarian Act No. LXXIX of 1993 on Public Education

החובה יכול להתקיים בבית-הספר או באופן פרטי – מושג רחב הכולל גם "חינוך בבית".¹¹⁴

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

בחוק החינוך ההונגרי משנת 1993 נקבע כי חינוך בבית אפשרי בתנאי שהוא נעשה בהתאם לתוכנית הלימודים של בתי-הספר הציבוריים ובהתאם למבחנים הנערכים פעמיים בשנה. בהתאם לסעיף 7(2) לחוק, החינוך הביתי נתון לפיקוחו של מנהל בית-הספר שבו היה הילד אמור להירשם כתלמיד. אם מנהל בית-הספר מגיע למסקנה כי ההורים אינם מקיימים את חובת החינוך כנדרש ואינם מספקים לילד חינוך נאות, הוא רשאי לדווח לגופים הממונים על החינוך במחוז שבו הילד גר, ולאלה יש הסמכות לבטל את האישור שניתן להורים.¹¹⁵

9. סיכום

(א) מעמדה הנורמטיבי של הזכות

מבחינת המעמד הנורמטיבי של ההסדר הקובע את הזכות לחינוך מן הבית, ניתן לחלק את המדינות שנסקרו לשלוש קבוצות עיקריות:

הקבוצה הראשונה – מדינות שהזכות לחינוך מן הבית עוגנה בחוקתן באופן מפורש (ובעקבות זאת הוסדרה בחקיקה). בקבוצה זו ניתן למנות את המדינות הבאות: אירלנד, דנמרק וחמש מדינות בארצות-הברית, שבהן הזכות קבועה בחוקה המדינתית.

הקבוצה השנייה – מדינות שהזכות לחינוך מן הבית לא עוגנה במפורש בחוקתן אך הוכרה על-דרך פרשנות של הטקסט החוקתי. ברוב המדינות הללו ניתן למצוא, בעקבות ההכרה החוקתית, פירוט של הזכות לחינוך מן הבית בחקיקה הרגילה. בקבוצה זו ניתן למנות, למשל, את הונגריה ומדינות שונות בארצות-הברית.

הקבוצה השלישית – מדינות שהזכות לחינוך מן הבית לא עוגנה בחוקתן במפורש או בדרך של פרשנות, אך עוגנה בחוקי החינוך. בקבוצה זו ניתן למנות את אוסטרליה וכן את קנדה, שבה עוגנה הזכות לחינוך מן הבית בחוקי החינוך של הפרובינציות השונות.

(ב) ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות

מעמדו הנורמטיבי של ההסדר בדבר הזכות לחינוך מן הבית – עיגון בחוקה או בחקיקה רגילה – אינו מצביע בהכרח על חוזקה של הזכות. את חוזקה של הזכות לחינוך מן הבית יש לשפוט גם לאור ההגבלות המוטלות על מימושה. כך, למשל, בעוד בחלק מהמדינות מדובר בזכות רחבת-היקף המאפשרת בחירה חופשית של תוכני החינוך, מדינות אחרות

114 שם, ס' 7: "Depending on the choice of the parent the compulsory education may be performed by attending school or as private student".

115 ראו: HUNGARIAN INSTITUTE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND DEVELOPMENT, EDUCATION IN HUNGARY 2006 (Budapest 2007).

מטילות על הזכות לחינוך מן הבית הגבלות ותנאים שונים. התנאים שההורים נדרשים לעמוד בהם משתנים ממדינה למדינה. בחלק מהמדינות נקבעו תנאים מקילים, דוגמת הגשת "טופס פרישה" בלבד, ואילו באחרות נקבעו תנאים מחמירים יותר, דוגמת מבחנים תקופתיים, עמידה בביקורות של מפקחים פעמיים בשנה או עמידה בתוכנית לימודים קשיחה שנקבעת על-ידי המדינה.

בין המדינות שהעניקו הגנה רחבה לזכות לחינוך מן הבית ניתן למצוא, מלבד המדינות המוזכרות ברשימה זו, גם את שווייץ, יפן ואנגליה. לעומת זאת, במדינות כגון הולנד, ספרד, פורטוגל ואף אוסטרליה, המוזכרת ברשימה זו, ההגבלות המוטלות על מימושה של הזכות הן רבות יותר וקפדניות יותר.

(ג) שאלת המימון

ככלל, גם במדינות המעניקות את ההגנה הרחבה ביותר לזכות לחנך בבית, המדינה אינה מממנת את החינוך מן הבית, וההורים נדרשים לממן את לימודי ילדיהם בכוחות עצמם. הגישה הנוהגת בנושא זה היא שגם אם זכות זו עומדת להורים ולילדיהם, היא אינה מטילה חובת מימון על המדינה.

חריגה ביחס למגמה כללית זו היא אירלנד, שבה קבע בית-המשפט העליון כי על המדינה להקצות משאבים למתחנכים מן הבית. עם זאת, בית-המשפט השאיר למדינה שיקול-דעת בדבר האופן שבו יוקצו המשאבים, ובסופו של יום הקצאת המשאבים לא נעשתה באמצעות מימון ישיר למשפחות, אלא באמצעים חלופיים שונים, דוגמת הקמת ועדה לרישום ולפיקוח על חינוך ביתי, חיזוק הספריות הציבוריות וכדומה.

פרק ד: הזכות לחינוך מן הבית בישראל

1. על תופעת החינוך מן הבית בישראל

חינוך מן הבית בישראל הוא עדיין תופעה שולית. בהתאם לנוהלי משרד החינוך,¹¹⁶ הורים המבקשים להקנות לילדיהם חינוך ביתי לוועדה מחוזית של המשרד. לפיכך הנתונים הרשמיים בקשה לאישור חינוך ביתי לוועדה מחוזית של המשרד. לפיכך הנתונים הרשמיים היחידים בנוגע למספר הילדים המתחנכים בבית בישראל מצויים בידי משרד החינוך ונגזרים מבקשות האישור המוגשות מדי שנה. עם זאת, רבים מן ההורים המבקשים לחנך את ילדיהם בבית אינם פונים למשרד החינוך בבקשת אישור. על-כן נראה שהנתונים

116 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, התשס"ט/8(א), ס' 37-31 "חינוך ביתי – נהלים" (אפריל 2009) (להלן: חוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי), זמין גם בכתובת cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/3/3-1/horaotkeva/k-2009-8a-3-1-37.htm. חוזר זה החליף חוזר מנכ"ל ישן יותר משנת 2006.

המובאים על-ידי משרד החינוך אינם מייצגים את כלל התלמידים המתחנכים בחינוך ביתי בישראל.¹¹⁷

פירוט הבקשות שהוגשו למשרד החינוך לאישור חינוך ביתי מראה כי מספר הבקשות עולה בכל שנה באופן הדרגתי. כך, למשל, משנת 2004 ל-2005 עלה מספר הבקשות מ-70 ל-155, בהתאמה, ובשנת 2007 הגיע מספרן ל-185. אולם כאמור, אין מדובר בנתונים מלאים ומקיפים. ארגונים שונים העוסקים בחינוך ביתי טוענים כי מספר המשפחות שמנהיגות חינוך ביתי ואשר אינן מוכנות להיחשף מגיע לכ-285.¹¹⁸ מכל מקום, אף שמדובר עדיין בתופעה שולית, אין חולק כי לעת עתה מספרם של הילדים המתחנכים בחינוך ביתי עולה בהדרגה.

2. מעמדה החוקתי של הזכות לחינוך מן הבית

זכויות לחינוך באופן כללי, והזכות לבחור חינוך בפרט, אינן מעוגנות במפורש בחוק-יסוד. עם זאת, בפסק-הדין המנחה של בית-המשפט העליון בעניין פלוני,¹¹⁹ משנת 1995, קבע הנשיא שמגר כי לזכות של ההורים לבחור חינוך ולהשפיע על תוכנו יש מעמד חוקתי. במקרה זה נידונה מחלוקת שהתגלעה בין בני-זוג בקשר לחינוך ילדיהם המשותפים. השאלה שהתעוררה בנסיבות העניין הייתה איזה חינוך דתי יקבלו ילדיהם של בני-הזוג – אם הם יחונכו על ברכי הדת היהודית, שאליה השתייכו מיום לידתם ואשר אליה השתייכו הוריהם בעת נישואיהם, או שמא יש לחושפם גם לתורתה של כת "עדי יהוה", שאליה הצטרפה האם לאחר נישואיה. בית-המשפט המחוזי קבע כי הילדים יוספו לקבל חינוך יהודי, וכי אמם תימנע מלחשוף אותם לתורתה של כת "עדי יהוה". האם ערערה על פסק-הדין לבית-המשפט העליון. בפסק-הדין של בית-המשפט העליון הסביר הנשיא שמגר כי החלטה בערעור מחייבת יישוב של האינטרסים והזכויות של שלושה צדדים – הילד, הוריו והמדינה. בהמשך, אגב דחיית ערעורה של האם מטעמים של הגנה על טובת הילד וזכויותיו, קבע הנשיא שמגר את הדברים הבאים (אם כי הדברים נאמרו, ככל הנראה, כאמרת-אגב):

"זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם. המסגרת המשפחתית אינה עומדת בצד המערכת החוקתית, אלא היא חלק אינטגרלי ממנה. במסגרת היחידה המשפחתית נתונות להורים זכויות המוכרות על-ידי המשפט החוקתי והמוגנות על-ידי. זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם,

¹¹⁷ במסמך שנערך על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע לחינוך הביתי, ציינו הכותבים כדוגמה לעניין זה כי "במחוז הצפון יש שלוש משפחות, עם עשרה ילדים, שאינן מוכנות – עקרונית – לבקש אישור מהמדינה". ראו הכנסת – מרכז המחקר והמידע "חינוך ביתי" 5 (אוגוסט 2007), זמין בכתובת www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01977.pdf.

¹¹⁸ שם, בעמ' 6.

¹¹⁹ עניין פלוני, לעיל ה"ש 30.

על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם... זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם – חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו...¹²⁰

אף שבמקרה זה האמירה על הזכות לבחור חינוך נגעה במצב של קונפליקט פנים-משפחתי, ולא דווקא זכות של ההורים מול רשויות השלטון, נראה כי הטעמים התומכים במתן מעמד חוקתי לזכות שרירים הן במצב של בחירת חינוך על-ידי ההורים במשותף, הן כאשר הבחירה באופיו של חינוך מסוים או בתכנים מיוחדים נעשית על-ידי הפרט הזכאי לחינוך (מבוגר או ילד) והן כאשר היא נעשית על-ידי ההורים והילד במשותף. לכן, לדעתנו, פסק-הדין בעניין פלוני מבסס טעמים טובים להכרה במעמדה החוקתי של הזכות לבחור חינוך במובנה הרחב, קרי, הן זכות של הילד והן זכות של ההורים.¹²¹ רמז למעמדה החוקתי של הזכות לבחור חינוך ניתן למצוא גם בדבריה של השופטת פרוקצ'יה בעניין פוריה עלית:

”בצד החינוך הממלכתי הרשמי, מוגנת זכות האדם לחינוך פרטי אשר נטל מימונו אינו רובץ כחובה על המדינה. זכות זו נגזרת מחירותם של יחידים וגופים להקים ולנהל מוסדות חינוך פרטיים בתנאי שיענו לתנאים בסיסיים שנקבעו על ידי המדינה...¹²²”

ההשקפה בדבר מעמדה של הזכות לבחור חינוך חלחלה גם לפסיקת בתי-המשפט המחוזיים הן בעניין פלג¹²³ והן בעניין אלקסלסי, שם הדגיש השופט אוקון את ההצדקה

120 שם, בעמ' 235 (ההדגשות הוספו).

121 רבין הזכות לחינוך, לעיל ה"ש 1, בעמ' 388–389.

122 בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 214 (2002). אך ראו את דברי הביקורת על דבריה אלה של השופטת פרוקצ'יה אצל גבתון, לעיל ה"ש 15, בעמ' 400: "קיימת לדעתי מגמה מדאיגה של 'זליגת' השקפות נאו-ליברליות אל פסיקת בית המשפט העליון. אלה כוללות הערות אגב על החינוך הפרטי כמעין זכות יסוד שמקורה המשפטי, ודאי בחוקי החינוך הישראליים, אינו ברור."

123 עת"מ (מחוזי ים) 324/05 פלג נ' מנכ"לית משרד החינוך, פ"מ התשס"ד(1) 229, 236 (2005): "...הזכות לחינוך כוללת בחובה את החופש לבחור את סוג החינוך התואם את השקפת העולם והמשקף את התרבות והייחודיות של הפרט. זכות זו אינה מוחלטת והיא כפופה למסגרת של שיקולים, איזונים, בחינה ופיקוח על-ידי משרד החינוך המופקד על כך. קיים מתח מתמיד בין הרצון להגשים את מאווייהם ורצונם של צרכני החינוך (התלמידים והוריהם) המבקשים להתאים לעצמם מסגרת חינוך המתאימה להם, לבין הצורך ליצור משטר של ניהול החינוך ופיקוח עליו, הצורך בקביעת תכניות לימודים והרצון להגיע ליעדי חינוך מוגדרים והקניית ידע בסיסי מוכתב לכלל ציבור התלמידים. מתח זה מוצא את פתרונו (שלעולם אינו מושלם) על-ידי יצירת מסגרות ותכניות לימוד המתאימות לכל ילד ומאפשרות להוריו להשתתף בעיצוב חינוכו."

של הזכות לבחור חינוך כבסיס לשימורה של התרבות (הצדקה שעליה כבר עמדנו לעיל).¹²⁴

לתפיסתנו, וכפי שהוסבר לעיל בהרחבה,¹²⁵ הזכות לבחור חינוך כוללת בחובה גם את הזכות של הורים לחינוך מן הבית. במילים אחרות, הזכות לחינוך מן הבית חוסה תחת היקפה של הזכות לבחור חינוך. הזכות לחינוך מן הבית היא איבר מאיבריה של הזכות לבחור חינוך. עם זאת, וכפי שהוסבר לעיל, הזכות אינה מוחלטת, וכאמור בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ניתן להגבילה (לפגוע בה) מכוח חוק אשר הולם את ערכיה של מדינת-ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. בהתאם לסקירה לעיל, ניתן לומר כי מדינת-ישראל נמנית עם קבוצת המדינות שהכירו בזכות לבחור חינוך – ובתוך כך בזכות לחינוך מן הבית – בדרך של פרשנות חוקתית. מדינות אלה, כפי שתואר בהרחבה בפרק של המשפט המשווה,¹²⁶ עדכנו את חקיקת החינוך כך שתתאים לפרשנות החוקתית של הזכות. עדכון חקיקת החינוך כך שתעלה בקנה אחד עם הזכות החוקתית לחנך בבית מתחייבת גם בישראל. לנוכח זאת נפנה כעת לבדוק אם ההסדר החוקי והפרקטיקה הנהוגים בארץ תואמים את מעמדה הנורמטיבי של הזכות לחינוך מן הבית.

3. ההסדר בחוק והפרקטיקה הנוהגת

חוקי החינוך בישראל אינם מתייחסים באופן מפורש לאפשרות (או לזכות) של הורים לחנך את ילדיהם בבית. עם זאת, כפי שיוסבר להלן, הזכות לחינוך מן הבית מוענקת להורים מכוח סמכותו של שר החינוך להעניק פטור אישי מלימוד-חובה.¹²⁷

124 עניין אלקסלסי, לעיל ה"ש 26, פס' 10 לפסק-הדין: "קיומם של בתי ספר פרטיים לצדם של בתי ספר רשמיים הוא מסימני ההיכר של דמוקרטיה השתתפותית. משטר זה מעודד התארגנות קהילתית ומאפשר לקהילה לנהל את חייה לפי הבנתה, בין היתר באמצעות הפעלתם של מוסדות חינוך. בתי ספר פרטיים עונים על הצורך לשמור על מסגרת ייחודית בחברה רב-תרבותית, ובכך מקדמים גם את האוטונומיה האישית של הפרט, המתבטאת ביכולתו לשלוט על דרכי חינוכו. ניסיון להכתיב תכני לימוד ודרכי לימוד עשוי לעורר התנגדות בשל פגיעתו המרה באוטונומיה זו. אכיפתו של משטר לימודים אחיד עלול לחטוא לצרכיהן הייחודיים של קהילות שונות, ולפגוע ברצון לשמר תרבות או זהות עצמית. ניתן לומר כי שלילה מוחלטת של בתי ספר פרטיים עשויה לפגוע בכבוד האדם, ויש בה אף לפגום, בנסיבות מסוימות, במרקם החיים הדמוקרטיים. בנוסף, שלילה כזו פוגעת בזכויות של המיעוט להתארגן כקהילה, מקום שזכויות כאלה מוכרות." ראו את דברי הביקורת של גבתון, לעיל ה"ש 15, בעמ' 395, גם על פסק-דין זה: "הערה זו מקוממת במיוחד כשמדובר בחינוך פרטי, שמתאפשר באופן מובהק רק למי שספסף מצוי בידו. האם לעניים לא מגיע לשמור על מסגרת תרבותית ייחודית או על אוטונומיה אישית?"

125 ראו פרק ב לעיל.

126 ראו תת-פרקים ג(5) ו-ג(9) לעיל.

127 ניתן לטעון לקווי דמיון מסוימים בין חינוך מן הבית לבין מערכת החינוך החרדי בישראל. עם זאת, החינוך החרדי בישראל – אשר מאורגן ברשתות חינוך בהתאם להשתייכות פוליטית, ולא כיוזמה פרטית של הורים כאלה ואחרים – שונה מהתבנית הרגילה של חינוך מן הבית, ומעורר בעיות

בישראל קיימת חובת חינוך המטילה על ילדים בני שלוש עד שמונה-עשרה חובת נוכחות באחד ממוסדות החינוך המוכרים על-ידי המדינה.¹²⁸ המחוקק הישראלי עיגן את חובת החינוך בחוק לימוד-חובה, אולם הסמיך את שר החינוך להעניק להורים פטור משלוח את ילדיהם לבית-הספר אם קיימים טעמים מיוחדים לכך, ובתנאי שההורים מסוגלים לספק לילדם לימוד שיטתי המניח את דעת השר. כך קובע בעניין זה סעיף 5 לחוק לימוד-חובה:

5. פטור

(א) השר רשאי להורות, בהוראה שתפורסם ברשומות, כי ההורים של ילדים ושל נערים, וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך המתואר באותה הוראה, ואינו מוסד חינוך מוכר – יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4.

...

(ב) (1) השר רשאי להורות, בהוראה כללית או מיוחדת, כי ההורים ונותן העבודה של ילד או של נער, וכן הנער עצמו, יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4, אם –

(I) קיימים, לדעת השר, טעמים מיוחדים לכך שהילד או הנער לא ילמד במוסד חינוך מוכר, והילד או הנער מקבל באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר; או

(II) השר משוכנע שאין הילד או הנער מסוגל ללמוד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר;

(2) בהוראה לפי סעיף קטן זה רשאי השר לקבוע כל תנאי וכל סייג הנראים לו... (ההדגשה הוספה).

על בסיס סמכות זו גיבש משרד החינוך מדיניות של מתן פטור אישי מחינוך-חובה להורים המבקשים לחנך את ילדם בבית. המדיניות מעוגנת בחוזר של מנכ"ל משרד החינוך.¹²⁹ וזו עמדתו של משרד החינוך לגבי חינוך ביתי בהתאם לנוהל:

ייחודיות החורגות ממסגרתו של מאמר זה. על החינוך החרדי ושלל הבעיות שהוא מעורר ראו, למשל, תמי הראל בן שחר "אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליכה ומימון ציבורי של החינוך – על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008" **משפט וממשל** יב 281 (2009); משה כהן-אליה "דמוקרטיה מתגוננת וחינוך לערכים דמוקרטיים בבתי-הספר החרדיים" **משפט וממשל** יא 367 (2008).

128 על-פי ס' 1 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 26 (להלן: חוק לימוד-חובה), "חינוך חובה" פירושו – לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בחמש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן-ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל ושתיים עשרה שנות לימוד, בכיתות א' עד י"ב, לילדים ולנערים".

129 חוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי, לעיל ה"ש 116.

"עמדת מערכת החינוך בישראל היא שמקומם של תלמידים בגיל לימוד חובה הוא במסגרת מוסדות החינוך, הפועלים בהתאם לאמור בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, וחוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ט-1969. בהתאם לתיקון 29 לחוק לימוד חובה חלה חובה לימוד במוסד חינוך מוכר עד כיתה י"ב. לפיכך על משרד החינוך ועל רשות החינוך המקומית לפעול לחינוכו של תלמיד במוסד חינוך. עם זאת תאושרנה בקשות לחינוך ביתי במקרים שבהם ההורים מציגים השקפת עולם מגובשת ביותר השוללת חינוך במסגרת בית ספר או במקרים שקיימות נסיבות יוצאות דופן, מיוחדות וחריגות, שבעטיין יאפשר משרד החינוך פטור מחוק לימוד חובה להורים המבקשים שילדם לא ילמד במוסד חינוך מוכר, בתנאי שנמצא שהילד מקבל חינוך שיטתי המניח את הדעת בביתו. בכל מקרה מדובר בחינוך של ילד בודד או של ילדי משפחה אחת ולא בהתכנסות לצורך לימודים של ילדי כמה משפחות יחד. חילוקי דעות או סכסוכים בין ההורים לבית הספר לא ישמשו עילה לאישור חינוך ביתי."¹³⁰

הנוהל מפרט שורה של כחמישה-עשר תנאים שההורים והילדים נדרשים לעמוד בהם על-מנת שבקשתם תאושר. כחלק מתנאים אלה, ההורים המבקשים להקנות לילדיהם חינוך ביתי נדרשים לפנות למנהל המחוז במחוז שבו הם גרים ולהגיש בקשה מיוחדת, בצירוף תוכנית לימודים מפורטת ורשימה של תוצרי לימוד. מנהל המחוז ימנה לצורך כך ועדה, אשר תבקר בבית ההורים ותוודא כי הילד עתיד לקבל חינוך ראוי. לאחר הביקור תגבש הוועדה המלצה בכל הנוגע באישור החינוך הביתי. גם אם ניתן להורים אישור להקנות חינוך ביתי, הוא ניתן לשנה אחת בלבד. הורים המבקשים להאריך את תוקפו של האישור נדרשים לפנות שוב אל הוועדה המחוזית ולהגיש בקשה נוספת.¹³¹ הורה שאינו עומד בתנאים אלה צפוי לעמוד לדין פלילי, ועלול להיגזר עליו מאסר של עד שישים ימים.¹³²

כפי שנפרט בקיצור להלן, המצב הנורמטיבי המתואר לעיל אינו בלתי-חוקי. ההנחה שלנו היא כי הזכות לחנך בבית הינה זכות בעלת מימד חוקתי, ומשום כך הפגיעה בה צריכה לעמוד בתנאיה של פסקת ההגבלה, לרבות בתנאי הראשון, שלפיו הפגיעה צריכה להיעשות "בחוק" או "לפי חוק... מכוח הסמכה מפורשת בו".¹³³ אומנם, חוק לימוד-חובה אינו מאזכר כלל את האפשרות של ההורים לחנך בבית, אולם סעיף 5 לחוק לימוד-

130 שם, פס' 2.

131 ראו לעניין זה שם, פס' 3, המפרטת את הליך הרישום לחינוך בבית.

132 ס' 4(ב)(1) לחוק לימוד-חובה. במחקר שערכנו לא מצאנו פסקי-דין שבהם הועמדו הורים לדין בגין העברה לפי סעיף זה. עם זאת, לפי כתבות שפורסמו באינטרנט, עברה לפי סעיף זה נידונה בבית-משפט לעניינים מקומיים, שפסקי-הדין בו לרוב אינם מפורסמים. ראו, לדוגמה, אלי לוי ואיתמר ענברי "ההורים ניצחו את עיריית חיפה" nrg מעריב 19.12.2006 www.nrg.co.il/online/1/ART1/519/913.html

133 כאמור בס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.

חובה מסמיך את השר להעניק פטור מלימוד-חובה אם "קיימים, לדעת השר, טעמים מיוחדים לכך שהילד או הנער לא ילמד במוסד חינוך מוכר, והילד או הנער מקבל באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר". לדעתנו, סעיף 5 לחוק לימוד-חובה מהווה הסמכה מפורשת להענקת פטור מלימוד-חובה לכל מי שמקבל באופן פרטי לימוד שיטתי, וההסדר הקבוע בחוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי מהווה פרשנות סבירה לתנאי שלפיו "הילד או הנער מקבל באופן פרטי לימוד שיטתי" כמובנו בסעיף זה.¹³⁴ נוסף על כך, סעיף 12 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, קובע, כי "הסמכה ליתן פטור... משמעה הסמכה ליתן אות[ו]... בתנאים".¹³⁵ כלומר, בהתאם לסעיף זה, ההסמכה הכללית לתת פטור מלימוד-חובה – למי שמקבל באופן פרטי לימוד שיטתי – כוללת גם את הסמכות להתנות את החינוך הביתי בתנאים, כקבוע בחוזר המנכ"ל.

לכאורה יש בעייתיות גם בחוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי: בפסקה 2 לחוזר נקבע כי "הסמכות לאשר או לדחות בקשה לחינוך ביתי נתונה בידי שר החינוך על פי סעיף 5(ב)(1), (2) ו-(3) של חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. השר אֶצֶל את סמכותו זו למנהל הכללי ולמנהלי המחוזות." מפסקה זו לא ברור מכוח איזו הסמכה הואצלה סמכות זו, אך מדובר כנראה באצילה מכוח סעיף 33(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי "סמכות הנתונה לאחד השרים על פי חוק... למעט סמכות להתקין תקנות, רשאי השר לאצול, כולה, מקצתה או בסייגים, לעובד ציבור". ניתן לטעון כי מבחינה מהותית יש לראות בחוזר המנכ"ל תקנה בת-פועל תחיקתי,¹³⁶ וסיווגו כהנחיה מהווה ניסיון לעקוף את האיסור להאציל סמכויות. יפים לענייננו דבריו של השופט חשין בפסק-דין שניסי:

"מתקשים אנו להשתחרר מרושם כי סיווג הקריטריונים כהנחיות פנימיות – להבדיל מנורמות בנות-פועל תחיקתי – יש בו כדי לחתור תחת ההוראה האוסרת אצילה של הסמכות לקביעתן של נורמות בנות-פועל תחיקתי. גם אם מבחינה פורמאלית אין אותן הנחיות פנימיות בחינת צוים בני-פועל תחיקתי, הנה מבחינה מהותית נועדו הן לבוא תחת הסדרים נורמטיביים שהשר אמור היה

134 לדעתנו, בנסיבות העניין מדובר ב"הסמכה מפורשת" כדין הן במישור החוקי (ראו בעניין זה דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך א 97 (2010)) והן במישור החוקתי (ראו בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי בע"מ נ' היועץ המשפט לממשלה**, פס' 12-14 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש (טרם פורסם, 20.8.2008); בג"ץ 1800/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה**, פס' 7 לפסק-דינו של השופט לוי (טרם פורסם, 7.10.2008)).

135 ברק-ארז, שם, בעמ' 149.

136 וזאת בהתאם לשני מבחני-המשנה שנקבעו בהקשר זה בע"פ 213/56 **היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ**, פ"ד יא 695 (1957). המבחן הראשון – שלפיו התקנה צריכה לפנות לציבור בלתי-מסוים – מתקיים במקרה זה, שכן מדובר בקבוצה פתוחה. התקנה פונה לכל אדם המעוניין לקבל פטור מלימוד-חובה בגין חינוך ילדיו בבית. המבחן השני – שלפיו התקנה שינתה את המצב הנורמטיבי הקיים – מתקיים אף הוא בענייננו, שכן אמות-המידה שנקבעו למתן פטור הם ההסדר הנורמטיבי לגופו של עניין. כלומר, ללא עמידה באמות-המידה שנקבעו בחוזר המנכ"ל, אין אפשרות לקבל פטור מלימוד-חובה.

לקבוע בצו גופו. עצם קביעתם של הקריטריונים – קביעה ראויה לעצמה – דומה-עד-זהה לציוויים של צוים בני-פועל תחיקתי.¹³⁷

האם מכל האמור ניתן להסיק כי חוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי אינו חוקי, שכן הוא מהווה תקנה בת-פועל תחיקתי שלא פורסמה ברשומות? לדעתנו, אפשר לפרש את חוזר המנכ"ל באופן אוהד יותר, דהיינו, שהשר אצל המנכ"ל את הסמכות להחליט בכל הנוגע בכל בקשת פטור פרטנית (אישית), ואילו התנאים הכלליים הקבועים בחוזר המנכ"ל משקפים למעשה את מדיניות הענקת הפטורים שנקבעה על-ידי השר, ואשר המנכ"ל רק חזר והצהיר עליה בכתובים, קרי, בחוזר עצמו.

לסיכום הדברים ניתן לומר כי בישראל קיימת זכות חוקתית לחינוך מן הבית, אשר מפורטת בסעיף 5 לחוק לימוד-חובה ובחוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי. המצב המשפטי בנושא זה, אף שאינו בלתי-חוקי כאמור, ראוי עדיין שיוסדר באופן פורמלי ומפורש בחוק ראשי, כפי שנעשה במדינות אחרות.

אכן, בתחילת שנת 2011 הוגשה הצעת חוק פרטית המבקשת לתקן את סעיף 5 לחוק לימוד-חובה, ולהסמיך את השר "להתקין תקנות לעניין מתן חינוך ביתי".¹³⁸ הצעת החוק, אם תקבל, תגביר את הבהירות והוודאות בכל הנוגע בעקרון הסמכות, וזאת ללא קשר לתוכנה: ראשית, ההסמכה להטיל הגבלות על הזכות לחינוך ביתי תיעשה בחוק ראשי של הכנסת; ושנית, ההגבלות יוטלו בחקיקת-משנה מכוח הסמכה מפורשת (ולא באמצעות חוזר מנכ"ל).

4. הטעמים להטלת הגבלות על מימושה של הזכות

ההגבלות המוטלות על האפשרות לחנך בבית מפורטות, כאמור, בחוזר מנכ"ל של משרד החינוך.¹³⁹ בשלב זה אנו מבקשים לפרוש באופן מסודר את הערכים המנוגדים אשר במצב של התנגשות יכולים ליצור הגבלות, ברמה התת-חוקית, לגבי מימושה של הזכות לחנך בבית.

(א) הזכות של הילד לקבל חינוך הולם

קיומה של חובת חינוך, אשר בישראל מעוגנת בפרק השני בחוק לימוד-חובה, נוגעת בשני מישורים: האחד – עצם החובה לפקוד את בית-הספר לצורך לימודים, כלומר, החובה לקבל חינוך במשך תקופה המוגדרת על-ידי המדינה; והאחר – החובה לקבל תכנים לימודיים שמוכתבים על-ידי המדינה (ואשר בישראל באים לידי ביטוי ב"תוכנית-

137 בג"ץ 2740/96 שניסי נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481, פס' 31 לפסק-דינו של השופט חשין (1997).

138 הצעת חוק לימוד חובה (תיקון – חינוך ביתי), התשע"א-2011 (הצעת חוק מטעם שבעה חברי-כנסת, הונחה על שולחן הכנסת ביום 14 בפברואר 2011) (להלן: הצעת החוק).

139 חוזר המנכ"ל בנושא חינוך ביתי, לעיל ה"ש 116.

הליכה", האמורה להגשים את מטרותיו של החינוך הממלכתי¹⁴⁰). חובת החינוך מוצדקת משני טעמים: האחד, הצורך להגן על זכותו של הילד לקבל חינוך ראוי והולם; והאחר, האינטרס הציבורי בהענקת חינוך ובקביעת תוכני החינוך.¹⁴¹ נעמוד תחילה על זכותו של הילד לקבל חינוך ראוי והולם. לכל ילד עומדת הזכות לקבל חינוך ראוי והולם. זכות זו מצדיקה את הטלתה של חובת חינוך על כלל ילדי ישראל, שתפקידה להבטיח כי כל ילד יקבל חינוך ראוי על חשבונה של המדינה. הזכות של ההורים לבחור חינוך – ובענייננו, הזכות של ההורים לחנך את הילד בבית – עלולה להתנגש ולפגוע בזכות של הילד לקבל חינוך ראוי והולם. טענה זו מתייחסת לזכותו של הילד בנפרד מזכותם של הוריו: האפשרות של הורים לבחור בעבור ילדיהם חינוך אחר מזה הניתן במוסדות הציבוריים פותחת פתח לפגיעה ברמת החינוך הניתן לילדים – הן מבחינת שעות הלימוד, הן מבחינת רמת הלימוד ואיכותו והן מבחינת תוכני הלימוד.¹⁴² פגיעה כזו עלולה לנבוע מכמה סיבות, כגון בורות של ההורים, חוסר יכולת כלכלית, אמונות שונות וכדומה. לנוכח סכנות אלה, זכותו של הילד לקבל חינוך הולם מצדיקה הטלת הגבלות שונות על החינוך הביתי – כגון פיקוח של המדינה על הורים המחנכים את ילדיהם בבית – וזאת כדי להבטיח שהילד יקבל חינוך הולם, בתנאים ובאיכות אשר יאפשרו לו לממש את הפוטנציאל הגלום בו.¹⁴³

(ב) האינטרס של המדינה בהענקת חינוך בהתאם למטרות החינוך

האינטרס השני המצדיק את הטלתה של חובת חינוך הוא האינטרס הציבורי בהענקת חינוך ובקביעת תוכני החינוך. הזכות של ההורים לחנך את הילד בבית עלולה להתנגש ולפגוע באינטרס הציבורי בהענקת חינוך הולם. בנושא זה ראוי להרחיב: נוסף על היותו אינטרס חזק של הפרטים בחברה – הורים וילדים כאחד – החינוך הוא גם אינטרס של המדינה. טובת הכלל והאינטרס הציבורי יכולים לשמש הצדקה עצמאית להטלת חובת חינוך, שכן החינוך טוב לא אך לפרט עצמו, כי אם גם לציבור האזרחים והתושבים בכללותו. חינוך מטעם המדינה בא להגשים כמה מטרות, ביניהן חינוך לדמוקרטיה ולערכים של כיבוד זכויות אדם; הקניית מיומנויות בסיסיות; והעברת ידע המאפשר פיתוח סולידריות חברתית, כגון היסטוריה, ידע עם וכדומה. החינוך הוא הבסיס לעיצוב דמותו של האזרח ולהקניית ערכים הומניים ודמוקרטיים – ערכים של שיתוף פעולה וסולידריות חברתית, התחשבות בזולת ותרומה לזולת, צדק ושוויון זכויות. מערכת החינוך אמורה לשקף במטרותיה ובפעולותיה את התרבות הלאומית שהחברה שואפת אליה. ניהול החינוך על-ידי המדינה והזרמת כספים לקידומו, תוך שימת דגש בנושאים החשובים בעיניה, מהווה אמצעי לקידום האינטרסים של החברה כולה, ובכלל זה יצירת

140 מטרותיו של החינוך הממלכתי מוגדרות בס' 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ס"ח 131.

141 על ההצדקות להטלתה של חובת חינוך ראו שלמה נחמיאס "הצידוק לכפיית חינוך חובה" היבטים בחינוך 5 ("אייזנברג עורך, התשנ"ב).

142 א"פ קליינברגר "יסודות פילוסופיים של חוקי חינוך חובה" כיוונים רבים – כוונה אחת: דברי עיון ומחקר בחינוך 217, 226–227 (התשכ"ט).

143 רבין הזכות לחינוך, לעיל ה"ש 1, בעמ' 142.

”דבק אזרחי” וסולידריות חברתית, עליית הרמה התרבותית, הורדת רמת הפשיעה, מלחמה בעוני וכדומה.¹⁴⁴ נוסף על כך, החינוך הוא מנוע הכלכלה. התפיסה היא כי השקעה בחינוך הציבורי תוליד תושבים משכילים ומיומנים יותר, אשר לא ייכנסו למעגל האבטלה והעוני, ויוכלו להתפרנס בכבוד מעשייה יצרנית תוך מימוש שאיפותיהם האישיות, וכך יזדקקו פחות לסיוע מן המדינה. הון אנושי איכותי במדינה הוא תנאי הכרחי להצלחתה הכלכלית. חברה משכילה תוכל לקיים כלכלה יצרנית חכמה ויעילה, בעלת כושר תחרות, שתבטיח את יתרונה היחסי בתחרות הכלכלית העולמית ותעלה את רמת החיים של כל תושביה.¹⁴⁵

מתן אפשרות להורים לחנך את ילדיהם בבית והענקת פטור מתוכנית הלימודים המקובלת עלולים לפגוע בהשגת המטרות המפורטות לעיל, וכפועל יוצא מכך גם באינטרס הציבורי. פגיעה כזו נעשתה כבר כאשר המדינה הכירה בבתי-ספר פרטיים, אלא שפגיעה זו מוזערה כמעט לחלוטין באמצעות פיקוח של הגורמים הציבוריים על התכנים הנלמדים בבתי-הספר הפרטיים (למשל, באמצעות החלת תוכנית-ליבה בהם). פיקוח כזה נעשה בקלות יחסית כאשר מדובר בגוף כגון בית-ספר פרטי, שבו מרוכזים ילדים רבים, אך הוא קשה ויקר מאוד לאכיפה על משפחות מפורזות שכל אחת מהן מהווה יחידת חינוך עצמאית. לסיכום, האינטרס של המדינה בחינוך מצדיק הטלת הגבלות שונות על החינוך הביתי, וזאת כדי להבטיח את הגשמתן של מטרות החינוך של המדינה יש אינטרס לקדם.

(ג) הזכות של הילד לשוויון בחינוך

החינוך משמש, בין היתר, כלי מרכזי לניעות חברתית, להקטנת פערים חברתיים ולקידומה של חברה מתוקנת וסולידרית. חינוך ברמה גבוהה הניתן לכל – כזה היכול להיות מושג במערכת בתי-הספר הציבוריים – הוא אמצעי ליצירת שוויון הזדמנויות בחברה, המאפשר שבירה של מעגל העוני. מתן חינוך במחיר שווה לכל נפש (“חינוך חינם”) ובאופן אחיד יביא לידי כך שהישגיהם של הפרטים בחברה יהיו תלויים פחות ביכולות הכלכליות של הוריהם, במוצאם הלאומי, במינם או במקום מגוריהם. לפיכך פתיחת השער לבחירתו של חינוך אחר מזה הניתן במוסדות הציבוריים פותח גם ליצירת פער חברתי ולפגיעה בשוויון ההזדמנויות של הפרטים בחברה.¹⁴⁶ לנוכח כל אלה ניתן להבין את הטענה כי חינוך מן הבית משרת בדרך-כלל את השכבות העשירות בחברה¹⁴⁷ ומחליש את מערכת בתי-הספר הציבוריים, אשר מקדמים

144 מתוך כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל התוכנית הלאומית לחינוך 41 (2005).

145 שם, בעמ' 41–42.

146 שם, בעמ' 43: ”במדינות רבות הצליחו להפחית בצורה משמעותית את השפעת הרקע הסוציו-אקונומי על הישגי התלמידים, ובכך תרמו תרומה מכרעת לקידום שוויון ההזדמנויות, לניירות חברתית ולעיצובה של חברה הוגנת. בישראל עדיין לא השגנו זאת.”

147 בלא השתתפות של המדינה במימון החינוך מן הבית, האפשרות לממש זכות זו מתאפשרת בעיקר למשפחות בעלות אמצעים. עם זאת, יש משפחות הבורחות לחנך בבית מטעמים דתיים או אידיאולוגיים, ואלה אינן בעלות אמצעים בהכרח.

כשלעצמם את הערך של שוויון בחינוך.¹⁴⁸ לסיכום, האינטרס של השגת שוויון בחינוך (או מנקודת-המבט של הפרט – הזכות לשוויון בחינוך) מצדיק הטלת הגבלות שונות על החינוך הביתי, וזאת כדי להבטיח שמירה על מידה של שוויון בחינוך (למשל, הקביעה שאין המדינה צריכה להשתתף במימונו של חינוך מן הבית, כדי לא לפגוע בתמריץ של הורים לשלוח את ילדם לבתי-הספר הציבוריים הממומנים על-ידי המדינה).

(ד) זכותו של הילד לבחור חינוך

הזכות לבחור חינוך נתונה לא רק להורים, אלא גם לילד, והיא נובעת מהמגמה החדשה המתחייבת אל הילד כאל "אדם" שכשר למכלול שלם של זכויות,¹⁴⁹ לרבות הזכות לבחור חינוך.¹⁵⁰ הזכות לבחור חינוך נתונה כאמור להורים, אך לאור העיקרון של זכויות הילד, יש להתחשב גם בנטיותיו וברצונותיו של הילד עצמו, אף שהדבר רלוונטי רק בשלבים מאוחרים יותר של החינוך. לכן ההצדקה שלפיה יש להקנות להורים את הזכות הבלעדית לבחור חינוך לילדם עומדת רק כל עוד הילד עצמו אינו יכול לקיים בחירה אמיתית בשל גילו הרך ואי-בשלותו. כאשר הילד עומד על דעתו, יש להתחשב בדעתו ובנטיותיו. היקפן של הזכויות של הילד הבוגר צר מזכויותיהם של המבוגרים, וזאת בשל הצורך לקיים פיקוח על חינוכו. לכן ההחלטה על כיוון החינוך ובחירת תוכני החינוך צריכות להיעשות על-ידי ההורים והילד במשותף, תוך התייעצות ושכנוע.¹⁵¹ לדעתנו,

148 על כך יש להוסיף את העובדה שהחינוך הציבורי בישראל נמצא כבר כך במשבר ובסכנה, ומרכיביו המרכזיים – פיקוח על בחירת בתי-הספר ותוכנית הלימודים – עוברים תהליך של מעין הפרטה. ראו על כך אצל גבתון, לעיל ה"ש 15, בעמ' 397, 399–400.

149 John M. Eekelaar, *The Emergence of Children's Rights*, 6 O.J.L.S. 161 (1986); THE IDEOLOGIES OF CHILDREN'S RIGHTS (M. Freeman & P.E. Veerman eds., Dordrecht 1992)

150 הנשיא שמגר מסביר כי המושג "זכויות הילד" שונה ורחב מהמושג "טובת הילד": "זכויות הילד אינן המרה של מושג טובת הילד. היפוכו של דבר, הן מושג רחב יותר ממושג טובת הילד והן כוללות אותו בתוכן. הרבותא שבפנייה אל זכויות הילד היא כי 'טובת הילד' היא מושג רגשי-סובייקטיבי שנשען על שיקול הדעת וההערכה העובדתית של בית-המשפט במקרה ספציפי, בו בזמן ש'זכויות הילד' הן מושג חוקתי-נורמטיבי הנשען על מערכת זכויות מוכרת וקיימת, אך המודרך כמובן גם כן על-ידי השאיפה להכיר בטובת הילד." ראו עניין פלוני, לעיל ה"ש 30, בעמ' 254. ומוסיף הנשיא שמגר שם, בעמ' 253–254: "מושג 'זכויות הילד' מורה לנו כי לילד נתונות זכויות. מושג 'זכויות הילד' הוא בגדר פריסת סוכת ההגנה החוקתית על הילד. ביטייה בהכרה בזכויותיו ובכך שמכלול הזכויות הוא גם ערובה להבטחת טובתו... התפיסה שמקפל המושג בתוכו היא זו: הילד הוא יצור אוטונומי בעל זכויות ואינטרסים עצמאיים מאלה של הוריו. אמנם, היקפן של הזכויות עשוי להיות צר מזכויותיהם של מבוגרים, אולם בכך אין כדי לשמוט את הקרקע תחת הנחת היסוד בדבר זכויות הילד."

151 עיקרון זה קרוי "עקרון ההשתתפות". על עיקרון זה ראו טלי גל "ילדים נפגעי עברה והזכות להשתתפות" זכויות הילד והמשפט הישראלי 267, 270 (תמר מורג עורכת, 2010): "זכותם של ילדים להשתתפות בהליכי קבלתן של החלטות הקשורות לחייהם הנה אחד העקרונות המנחים באמנה בדבר זכויות הילד, אשר מדינת ישראל חתומה עליה. אמנה זו, אשר נחתמה ואושרה על ידי המספר הגדול ביותר של מדינות בהשוואה לכל אמנה אחרת, משקפת כיום קונסנזוס בין-לאומי

כאשר מדובר באופן ספציפי בזכות של ההורים לבחור בחינוך מן הבית, יש לתת משקל גם להעדפתו של הילד (אם הגיע לגיל נערוּת) או לשתף אותו בהחלטה לגבי שילובו או אי-שילובו בבית-הספר.¹⁵²

5. סיכום – לקראת עיגונה בחקיקה של הזכות לחינוך מן הבית בישראל

(א) כינונה של זכות חוקתית מפורשת

חוקי-היסוד בישראל אינם מעגנים זכויות בחינוך. אומנם, זכויות חינוך שונות, כגון הזכות לבחור חינוך¹⁵³ והזכות לשוויון בחינוך,¹⁵⁴ הוכרו כבעלות מימד חוקתי. אך כפי שכבר נטען בעבר, הגיעה העת להעלות את הזכויות בחינוך לרמה החוקתית בדרך-המלך, קרי, לכוון באופן מפורש זכויות חוקתיות מתחום החינוך במסגרתה של חוקה או במסגרתה של חוק-יסוד¹⁵⁵ (חוק-יסוד: זכויות חברתיות¹⁵⁶ או חוק-יסוד עצמאי שיעסוק בזכויות בחינוך). כפי שהראינו לעיל, הזכות לחינוך מן הבית נושאת כיום מימד חוקתי, שכן היא מהווה היבט של הזכות החוקתית הבלתי-מנויה לבחור חינוך, אשר הוכרה על-

באשר לזכויותיהם של ילדים ובני נוער. אף על פי שהאמנה לא אומצה כחוק במדינת ישראל, היא יוצרת מחויבות בין-לאומית לקיים את הוראותיה. "בע"פ 3112/94 אבר-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 422, 430 (1999), קבע בית-המשפט בישראל חזקה פרשנית שלפיה יש לפרש דברי חקיקה ככל האפשר ברוח הוראותיה של האמנה לזכויות הילד.

152 כזכור, בעניין *Yoder*, לעיל ה"ש 44, קיבל בית-המשפט האמריקאי את עמדתם של ההורים שהעדיפו לחנך את ילדיהם במסגרת כת האמיש, במקום לשולחם לבית-הספר בעיר הסמוכה. מעניין ששופט המיעוט בפרשה, השופט Douglas, קָלַק על האיזון העקרוני שנעשה על-ידי דעת הרוב בין האינטרס של המדינה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוקי חינוך-החובה של המדינה, לבין זכותם של ההורים ביחס לחינוך ילדיהם. לדעת שופט המיעוט, יש להביא בחשבון, נוסף על זכותם של ההורים ורצונה של המדינה, את זכותו של הילד. פסק-הדין של דעת המיעוט מביא לידי ביטוי את האיזון העדין בין שלושה צדדים: המדינה, ההורים והילד. השופט Douglas סבור כי בנסיבות העניין היו הילדים זכאים לומר את דברם לפני בית-המשפט ולשטוח את רצונם באשר ללימוד בבית-ספר תיכון. השופט הצטרף אל התוצאה שאליה הגיעה דעת הרוב רק בהקשר של אחד המשיבים, אשר בתו העידה על התנגדותה לקבלת חינוך תיכוני. על דעת הרוב באשר לשני המשיבים הנותרים, לעומת זאת, קָלַק שופט המיעוט עד אשר תינתן לבניהם הזכות להביע את דעתם ורצונם לפני בית-המשפט לגבי קבלת חינוך תיכוני. וכך קובע השופט Douglas (שם, בעמ' 243): "Our opinions are full of talk about the power of the parents over the child's education... And we have in the past analyzed similar conflicts between parent and State with little regard for the views of the child... Recent cases, however, have clearly held that the children themselves have constitutionally protectible interests. These children are 'persons' within the meaning of the bill of rights"

153 עניין פלוני, לעיל ה"ש 30.

154 בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002).

155 ראו, למשל, רבין הזכות לחינוך, לעיל ה"ש 1, בעמ' 501–503; אהרן ברק "הקדמה" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 5 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

156 ראו הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, ה"ח 2253, ה"ח 2256.

דרך פרשנות של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁵⁷ על-כן, בעת כינונה של הזכות לבחור חינוך בטקסט החוקתי¹⁵⁸ יש לציין במפורש כי הזכות של ההורים לבחור חינוך כוללת בחובה את האפשרות להעדיף את הדרך של חינוך מן הבית לצד האפשרויות לבחור בחינוך במסגרת בתי-ספר ציבוריים או בתי-ספר פרטיים.¹⁵⁹

(ב) הסדרה בחוק של הזכות ושל הגבלותיה

במצב הנורמטיבי הנוכחי – שבו הוכרה הזכות לחינוך מן הבית על-ידי פרשנות של הטקסט החוקתי – יש צורך לעגן את הזכות החוקתית לחינוך מן הבית גם בחקיקה ראשית, במסגרת חקיקת החינוך (כפי שנעשה במדינות אחרות). עיגון חוקי מעין זה אמור לשקף את האיזון החוקתי העדין בין הזכות לחינוך מן הבית לבין ההגבלות שראוי להטיל על זכות זו. לדעתנו, מכיוון שממדיה של תופעת החינוך מן הבית מצומצמים למדי, ראוי לנקוט מידה של זהירות, ולהתנות בשלב הראשון את החינוך מן הבית בתנאים קפדניים. את ההסדר החוקי המפורט יש לחוקק, לדעתנו, בהתאם לעקרונות המפורטים להלן:

1. תוגדר הזכות של הורים לחינוך מן הבית. במסגרת זו יודגש כי זכות זו ניצבת לצד חובת החינוך, ואינה מהווה פטור מחובת החינוך, אלא רק דרך אחרת להגשמתו. במסגרת הזכות ניתן לשקול גם להכיר בזכות של ההורים לממש את הזכות לחינוך מן הבית באופן חלקי, ולהשאיר את הילד בבית-הספר לצורך לימוד של מקצועות מסוימים.¹⁶⁰
2. בדומה להסדר הקיים כיום, חינוך מן הבית יותנה בהגשת בקשה מסודרת לרשויות החינוך, שאליה יצורפו תוכנית לימודים מפורטת ורשימה של תוצרי לימוד. מנהל המחוז ימנה לצורך כך ועדה, אשר תבקר בבית ההורים ותוודא כי הילד עתיד לקבל חינוך ראוי.
3. בעת הדיון בבקשת האישור לחינוך מן הבית ייתנו רשויות החינוך משקל גם לרצונו או לאי-רצונו של הילד ללמוד בבית, וזאת בהתאם ל"עקרון ההשתתפות".
4. הורים המחנכים מן הבית יחויבו בהוראה של מקצועות-ליבה מסוימים, וזאת כדי להגן על זכותו של הילד לקבל חינוך הולם, וכדי להגן על האינטרס של המדינה בהגשמת מטרות החינוך.
5. חינוך מן הבית יותנה בפיקוח של משרד החינוך. הפיקוח ייעשה באמצעות מפקחים שתפקידם יהיה לוודא כי ההורים מקיימים את חובת החינוך המוטלת עליהם. משרד החינוך יוכל לדרוש מילדים המתחנכים בבית לקיים בחינות במסגרת בית-ספר או במסגרת אחרת שתיקבע.

157 ראו עניין פלוני, לעיל ה"ש 30, בעמ' 235.

158 לצד זכויות אחרות בחינוך, כגון הזכות של הילד לקבל חינוך, הזכות לשוויון בחינוך וכדומה.

159 כפי שקובע, למשל, ס' 42(2) לחוקת אירלנד, לעיל ה"ש 71: "Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognized or established by the State"

160 ראו אצל Fuller, לעיל ה"ש 58.

6. רשויות החינוך יהיו מוסמכות לבטל אישור שניתן להורים לחינוך מן הבית במקרה שבו האחרונים לא סיפקו לילדם הוראה באיכות, ברמה ובהיקף הנדרשים.¹⁶¹
7. המדינה לא תשתתף בכל דרך במימון ישיר של חינוך מן הבית. כלומר, לא תהיה השתתפות כזו בדרך של תשלומים להורים המחנכים מן הבית, להבדיל ממימון עקיף, כגון נשיאה של המדינה בעלות הכלכלית של הפיקוח על החינוך מן הבית וכדומה.

הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת בתחילת שנת 2011,¹⁶² ואשר אינה מנותחת במאמרנו, כוללת חלק מהעקרונות המוצעים, אך לא את כולם. אנו תקווה כי הליך החקיקה בכנסת יושלם במהרה, וכי המחוקק ייתן את דעתו, בעת הדיון בהצעת החוק, לכל העקרונות שעליהם הצבענו לעיל.¹⁶³

161 בעת"מ (מחוזי ת"א) 1294/01 בית הספר עתיד נ' משרד החינוך (לא פורסם, 29.8.2001) קבע בית- המשפט המחוזי בתל-אביב כי התערבותה של המדינה בהחלטתם של ההורים לגבי חינוך ילדיהם מוצדקת כאשר הפגיעה בילד הינה קשה ומשמעותית. מאידך גיסא, אם הפגיעה הקיימת או הצפויה אינה חמורה, יש ליתן משקל עודף להחלטתם של ההורים.

162 לעיל ה"ש 138.

163 למן מועד הגשתה של הצעת החוק, ב-14 בפברואר 2011, ועד ירידתו של המאמר לדפוס לא התקיים כל דיון בהצעה זו במליאת הכנסת או באחת מוועדותיה (נבדק לאחרונה ב-1 ביולי 2011).

