

משרד החינוך

פעולות הביקורת

נבדק רישום תלמידות לבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי במגזר החרדי ושיבוצן בבתי הספר. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הפיקוח של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות על רישום התלמידות ושיבוצן בבתי ספר; הליכי הרישום והשיבוץ; שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובמרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל. בדיקות השלמה נעשו בעיריות ירושלים, בני ברק, בית שמש ומודיעין עילית, ונציגי משרד מבקר המדינה אף ביקרו ב-14 בתי ספר לבנות שהביקוש להם גבוה מהיצע המקומות הקיימים בהם.

נבדקה ההתקשרות של משרד החינוך עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק וההתקשרות עם חברה שתפקידה בין השאר לקיים בקרה על החברה למתנ"סים. בביקורת נבדקו בעיקר אלה: הכנת המכרז למתן שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק שפורסם במאי 2009; קיום קורסים בידי החברה למתנ"סים; הבקרה שקיים המשרד על ההתקשרות עם החברה למתנ"סים והפעלת אתרי לומדות. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער שבמשרד ובמחוזות תל אביב וירושלים של המשרד. בדיקות השלמה נעשו בחברה למתנ"סים.

נבדק הסיוע הכספי שמשרד החינוך מעניק לתלמידים בבתי ספר ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת נעשתה בעיקר במינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, במינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה ובמינהל הפדגוגי במשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

נבדק טיפול משרד החינוך במסעות תלמידי תיכון לפולין. בין היתר נבדק אם המשרד בחן את המטרות הפדגוגיות של המסעות ועדכן במשך השנים שבהן הם מתקיימים; נבדק פיקוח המשרד על התנהלות המסעות; נבדק אם המשרד פעל די כדי שתלמידים מכל השכבות החברתיות-כלכליות יוכלו להשתתף במסעות. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער ובמינהלת פולין. בדיקות השלמה נעשו בשירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"י), באגף הביטחון, באגף המפקחים המרכזיים ובלשכת המדען הראשי.

שיבוץ תלמידות בבתי ספר במגזר החרדי

תקציר

במוקד דוח ביקורת זה עומדים מיון של אלפי מועמדות, מדי שנה, ושיבוץ בבתי ספר במגזר החרדי. בשנים האחרונות שב ועלה נושא זה על סדר היום הציבורי. ביטוי נרחב לנושא ניתן בכמה פסקי דין, בהם פסק דין שנתן בג"ץ באוגוסט 2009, ובו נדונה טענה על אפליה בין תלמידות במוסד חינוכי חרדי בעמנואל בשל מוצאן העדתי¹ (להלן - בג"ץ עמנואל).

רישום ושיבוץ צריכים להיעשות בשיטתיות ובהגינות ועל פי כללים שידועים גם למועמדות ולהוריהן. למשל יש להקפיד שהחלטה לקבל מועמדות לבתי הספר או לדחותה תתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות, שאם לא כן עלול להיפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני אשר מביא לידי דחייתה של מועמדת עלול לגרום לה ולבני משפחתה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון.

מערכת החינוך בישראל מורכבת משלוש תת-מערכות: החינוך הרשמי; החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) ומוסדות פטור². רוב בתי הספר במגזר החרדי הם מוסדות של החינוך המוכש"ר או מוסדות פטור. בתי הספר במגזר זה הם בבעלות גופים ציבוריים או גופים פרטיים, ומשרד החינוך (להלן גם - המשרד) מממן את פעילותם מימון חלקי או מלא. בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010)³ היו במגזר החרדי 1,195 בתי ספר, 1,004 מהם (84%) מוסדות של החינוך המוכש"ר. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנות שהותקנו על פיו מוסדרות דרכי הפעלתם של מוסדות החינוך המוכש"ר וחובתו של משרד החינוך לפקח עליהם. אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך (להלן - האגף) אחראי לפיקוח על פעילותם של מוסדות חינוך במגזר החרדי. האגף כפוף במישרין למנכ"ל המשרד, ד"ר שמשון שושני.

"מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - החה"ע או מרכז החינוך העצמאי) הוא אגודה עותומאנית, ובשנת הלימודים התש"ע היו בבעלותו 226 בתי ספר חרדיים. במועד הביקורת לא היה לחה"ע מנכ"ל, ובראשו עמד המשנה למנכ"ל, מר צבי בוימל.

עיקרי הממצאים

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא רישום תלמידות לבתי ספר מוכש"ר במגזר החרדי ושיבוץ בהם הן בחינוך היסודי והן בחינוך

- 1 בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" ויואב ללום נ' משרד החינוך, מ"מ עמנואל ומרכז החינוך העצמאי (פורסם בתקדין).
- 2 מוסדות ששר החינוך קבע לפי סעיף 5 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כי הם פטורים מחובת הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק.
- 3 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

העל-יסודי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובחה"ע. בדיקות השלמה נעשו בעיריות ירושלים, בני ברק, בית שמש ומודיעין עילית. במהלך הביקורת ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה ב-14 בתי ספר לבנות, מהם שמונה יסודיים ושישה על-יסודיים (להלן - בתי הספר שנבדקו). בתי ספר אלה נבחרו על פי ממצאי בדיקה מוקדמת של משרד מבקר המדינה, שלפיהם הביקוש לבתי הספר האלה גדול מהיצע המקומות בהם.

בביקורת נבדקו הנושאים האלה: הפיקוח של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות על רישום תלמידות ושיבוץן בבתי ספר; הליכי הרישום והשיבוץ; שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן.

עיקרי הממצאים

הפיקוח של משרד החינוך על הרישום והשיבוץ

מחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מחוק הפיקוח והתקנות שהותקנו על פיו ומהפסיקה של בתי המשפט עולה כי: הרשות המקומית אחראית לרישום ילדים ונערים למוסדות החינוך המוכשר; על משרד החינוך ועל הרשות המקומית חלה האחריות להבטיח כי מטרות החינוך הממלכתי ימומשו גם במוסדות אלה; ועל המשרד מוטל לפקח על המוסדות גם בכל הקשור לדרכי הקבלה אליהם כדי להבטיח, בין השאר, את קיום עקרון שוויון ההזדמנויות.

1. מספר המפקחים: מספר בתי הספר הנתונים לפיקוחו של מפקח באגף גדול פי כמה ממספר בתי הספר הנתונים לפיקוחו של מפקח על פי מפתח התקינה שקבע משרד החינוך למחוזותיו ואינו חל על האגף. נתונים אלה מעוררים ספק בדבר יכולתו של האגף לקיים פיקוח שוטף ואפקטיבי על כלל המוסדות הנתונים לפיקוחו.

2. נוהלי רישום וקבלה: את ההנחיות בדבר הליכי קבלת התלמידים בחינוך המוכשר פירט משרד החינוך בשני מסמכים: נוהלי רישום וקבלה לבתי ספר על-יסודיים (להלן - נוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים), שהעביר האגף לבתי הספר במאי 2006, ו"הנחיות לקליטת תלמידים ותלמידות לכיתה א' בבתי הספר היסודיים" (להלן - ההנחיות לבתי ספר יסודיים), אשר פורטו במכתב ששלחה נציגת הלשכה המשפטית של המשרד אל מנכ"ל החה"ע לשעבר במאי 2007.

משרד החינוך לא עיגן את האמור בשני המסמכים בנוהל או בחוזר מנכ"ל. הוראות אלו, הנוגעות למאות בתי ספר במגזר החרדי ולאלפי משפחות שבנותיהן נרשמות למוסדות החינוך, ראוי כי יעוגנו בנוהל או בחוזר המנכ"ל ויובאו לידיעת הציבור שהן נוגעות אליו. יצוין כי אחד משני המסמכים מוצג באתר האינטרנט של משרד החינוך, ואולם כלי זה אינו מאפשר הפצה יעילה של מידע בציבור החרדי.

3. התקנונים של בתי הספר: לכל בית ספר לבנות שבבעלות החה"ע יש תקנון שבו מפורטים כללי ההתנהגות החלים על תלמידות בית הספר, כללי לבוש וצניעות החלים על התלמידות ועל הוריהן וכללים נוספים הנוגעים למשפחה. בדצמבר 2006 בדק משרד החינוך 86 תקנונים של בתי ספר וקבע שיש לעשות שינויים ב-60 מהם. לדוגמה, המשרד הורה שלא להתנות את קבלתה של תלמידה בכך שאמה בוגרת

"סמינר בית יעקב"⁴ ואביה "בוגר הישיבות הקדושות", למחוק את התיאור המפורט של לבוש ההורים בתקנון ולבטל איסורים שהוטלו על הבנות, כמו האיסור להשתתף במסיבות ימי הולדת של חברות לכיתה.

משרד מבקר המדינה בדק אם התקנונים של שבעה מבתי הספר היסודיים שנבדקו תוקנו כנדרש ומצא שמשרד החינוך ביקש לתקן שישה מהם, וכולם לא תוקנו. התברר כי משרד החינוך לא בדק אם התקנונים שונים, והחה"ע אף לא דרש ממנהלי בתי הספר לתקנם. השתלשלות הדברים בעניין זה מעידה על חולשה ממשית של המשרד בעניין הפיקוח על מוסדות החה"ע.

4. ה ט י פ ו ל בת ל ו נ ו ת : משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מפורטת בדבר הטיפול של משרד החינוך בשתי תלונות שהוגשו לו בדצמבר 2009 על בתי ספר של החה"ע בבית שמש, ובעקבות קבלתן העלו גורמים במשרד עצמו את הצורך לעשות בדיקה שחורגת מגבולות התלונות עצמן לגבי נוהלי הרישום וסדרי הקבלה. הפעולות שביצע האגף בעקבות הממצאים שעלו לקו בחסר: הוא הסתפק בקבלת הסברים מהחה"ע, לא בדק מדוע נמנע מנציגתו לפעול על פי סמכויות שהוקנו למפקחים בחוק ולהיכנס לבית הספר ולא תבע שמפקחים מטעם המשרד או נציגיהם יוכלו לבצע את תפקידם ולבקר בבתי ספר של החה"ע גם ללא הודעה מראש; הוא לא הרחיב את בירוריו לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה.

עיקר פעולות הפיקוח של המשרד מתבססות על טיפול בתלונות ובפניות של הורים. הטיפול בתלונות לא הורחב לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה בבתי הספר שבבעלות החה"ע. טיפול זה מצביע על דפוסי פיקוח מוגבלים ומרוסנים שספק רב אם יש בהם כדי להבטיח שמערך הקבלה והרישום מתנהל כראוי באופן שוטף תוך מניעת פגיעה בעקרון השוויון.

הפיקוח של הרשויות המקומיות על הליכי הרישום והשיבוץ

האחריות לפיקוח על הרישום והקבלה של תלמידים למוסדות החינוך המוכשר מוטלת על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות. חשיבות הפיקוח גוברת במציאות שבה לכמה מבתי הספר יש ביקוש עודף: מספר הבנות המעוניינות ללמוד בהם גדול ממספר הבנות שהם יכולים לקלוט. במצב כזה עולה ביתר שאת הצורך לקבוע שיטה הוגנת ושוויונית למיון המועמדות ולפקח על יישומה.

1. ע י ר י י ת י ר ו ש ל י מ : (א) האגף לחינוך חרדי שייך ל"מנהלה לחינוך ירושלים" (להלן - מנח"י)⁵. אף על פי שהאגף נדרש שוב ושוב לפתור בעיות הנובעות מביקוש עודף לבתי ספר מסוימים, הוא לא מילא כיאות את תפקידו בכל הנוגע לפיקוח על הרישום לבתי הספר היסודיים בעיר⁶, לא בירר אם בתי הספר ממיינים ומשבצים את המועמדות על פי שיטה ידועה וברורה, ואף לא דרש מהם להציג את אמות המידה המשמשות אותם למיון. אשר לחינוך היסודי הסתפק האגף בעיקר

4 המונח "סמינר" משמש בחברה החרדית גם לציון בית ספר על-יסודי לבנות. במונח האמור במובן זה נעשה שימוש ברוח.

5 מנח"י הוקמה בהסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים בשנת התשמ"ט. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד.

6 הרישום לבתי ספר בחינוך המוכשר מתבצע במוסדות עצמם.

בטיפול בבנות שמקום לימודיהן לא נקבע עד מועד סמוך לפתיחת שנת הלימודים, והחלטותיו על שיבוץ התקבלו לפי כללים שקבע החה"ע. האגף נהג שלא להתערב בשיקוליהם של בתי הספר העל-יסודיים, אלא ניסה לשכנעם לקבל בנות שלא שובצו לאחר ש"מילאו את השורות".

(ב) הסמכות להסדיר את שיבוץ של תלמידות תושבות ירושלים היא סמכות שלטונית שנתונה לעיריית ירושלים. נמצא כי לשם טיפול בעררים של הורי תלמידות על החלטות של בתי ספר על-יסודיים בירושלים ולשם פתרון בעיות שמתעוררות בשיבוץ בנות בבתי ספר אלה במגזר החרדי נעזר האגף לחינוך חרדי בוועדה חיצונית שחברים בה שני רבנים (להלן - ועדת הרבנים). עיריית ירושלים לא מינתה את ועדת הרבנים באופן רשמי ולא הגדירה את תפקידיה. העירייה גם אינה יודעת מהם השיקולים המנחים את חברי הוועדה בבואם להחליט על שיבוץ של תלמידה בבית ספר מסוים, ולכן עובדיה אינם יכולים להביא לידיעת ההורים את הנימוקים להחלטה. הסתייעותו של האגף לחינוך חרדי בוועדת הרבנים לשם שיבוץ הבנות בבתי הספר אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. העירייה אינה יכולה לאפשר מעורבות במימוש סמכויות שלטוניות בלא שקוימו התנאים האמורים.

2. עיריית בני ברק: העירייה אינה ממלאת את תפקידיה בכל הנוגע לפיקוח על קבלת התלמידות לבתי הספר העל-יסודיים שבתחומה.

3. עיריית מודיעין עילית: במודיעין עילית פועלים שבעה בתי ספר על-יסודיים לבנות, והעירייה הקצתה להם מבנים וציוד. לעירייה לא היה מידע על הרישום של התלמידות אליהם והשיבוץ בהם, והיא אף לא פרסמה את מועדי הרישום לבתי הספר. מאמציה למצוא מקומות לימוד לתלמידות בכיתות ט' התמצו בניסיונות לשכנע את בתי הספר לקבל את התלמידות. העירייה מוסמכת לפקח על הליכי הרישום והשיבוץ בתחומה, ולמרות זאת היא הציגה את עצמה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כמי שניצבה חסרת אוניס מול עובדת אי-שיבוץ של בנות בבתי ספר על-יסודיים, ועם זאת דיווחה על פעולות שנקטה בעקבות הביקורת אשר אפשר לראות בהן ראשיתו של הליך פיקוח.

הליכי הרישום והשיבוץ

ההחלטה אם לקבל מועמדת צריכה להתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות כדי שלא יפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. לא די שהליכי המיון והשיבוץ יביאו לידי מציאת מקום לימוד לכל הבנות, אלא יש לנקוט הליכים שיבטיחו מיון על פי שיטה ידועה מראש, הוגנת ושוויונית, ולהודיע להוריהן של הבנות שלא התקבלו מהי סיבת הדחייה. ואולם משרד החינוך והחה"ע מסתפקים בעצם מציאת מקום לימוד ומוותרים על הדרישות לגבי ההליך: בתי ספר לא קבעו אמות מידה מפורטות ושקופות; כמה מאמות המידה שלפיהן נעשה השיבוץ אינן עולות בקנה אחד עם הדרישה לנהוג בשוויוניות; וטיפולם של בתי הספר בביקוש היתר לא נעשה תמיד בשקיפות ועל פי כללי הצדק הטבעי.

1. קבלת אחיות של תלמידות: נמצא שבתי הספר מעדיפים לקבל מועמדות שהן אחיות של תלמידותיהם. בבתי הספר העל-יסודיים אמת מידה זו יוצרת לעתים מצב שבו אחיות של תלמידות הן חלק הארי של הבנות שבית הספר מקבל. כך, למשל, ציין מנהל בית ספר בירושלים ש-70% מהתלמידות המתקבלות

בכל שנה לבית ספרו הן אחיות של תלמידות בבית הספר, והן מתקבלות ללא קשר לרמתן הלימודית. מכאן שיש בתי ספר מבוקשים ש"ממלאים את השורות" בעיקר באחיות של תלמידות בית הספר, ולכן סיכוייה של בת בכורה, בת יחידה או בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר להתקבל אליהם - קטנים במידה ניכרת.

אמת מידה שלפיה ניתנת עדיפות לאחות של תלמידת בית הספר עלולה להקטין את סיכויי קבלתה של בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר: על פי דברים שמסר מנהל של בית ספר על-יסודי לבנות בירושלים, כאשר נרשמת לבית ספרו בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר, מעורר הדבר חשד, שהרי היא אמורה ליהנות מיתרון בקבלה לבית הספר הזה ולמרות זאת נדחתה כביכול; אמנם הדבר אינו פוסל את קבלתה, אולם יש לתמוה מדוע היא לא ממשיכה במסלול שבו למדה אחותה, ולכן בית הספר יהסס לקבלה.

משרד מבקר המדינה העלה את החשש שבמציאות שבה מתן עדיפות לאחיות הוא אמת המידה העיקרית, ולעתים אף היחידה, לקבלת תלמידות לבתי הספר, וגם אם קיימות אמות מידה אחרות, הן מאבדות את משמעותן ונעשות לא רלוונטיות להליך המיון. מתן עדיפות לאחיות מנציח למעשה את אמות המידה ששימשו בשנים עברו למיון מועמדות, ובהן אמות מידה פסולות שאפשרו למנוע מכמה מן המועמדות להירשם לבתי ספר מסוימים. אמת מידה הנוגעת לאחיות אינה עומדת בדרישה לשוויון: מחד גיסא, היא משמרת במידה רבה את הרכב אוכלוסיית המשפחות שבנותיהן יכולות להתקבל לבתי הספר המבוקשים, ומספר הבנות ממשפחות אחרות שמתקבלות מצומצם במידה רבה; מאידך גיסא, היא עלולה להקטין את סיכויי קבלתה של בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר. על משרד החינוך לבחון את השימוש באמת מידה זו בבתי הספר העל-יסודיים ולהביא את הנושא להכרעת שר החינוך ומנכ"ל המשרד.

2. מיון מועמדות לבתי ספר של החה"ע: הליכי הרישום והשיבוץ נעשים בעיקרם בבתי הספר, והרשויות המקומיות והחה"ע עוסקים בעיקר בטיפול בבנות שמקום לימודן לא נקבע.

(א) אחד מבתי הספר היסודיים בירושלים מעדיף לקבל תלמידות שאמותיהן למדו בו בשעתן מלקבל בנות שמתגוררות היום סמוך אליו, אף על פי שהיה עליו לקבל תלמידות על פי אזורי רישום שקבע החה"ע.

(ב) אמות המידה שלפיהן מיון בית ספר יסודי אחר בירושלים אינן שקופות ואינן מאפשרות להורה לדעת אם ההחלטה בעניינה של בתו מוצדקת, ולא ברור מהן כיצד נקבעת התאמת אורח חיי המשפחה לרוח בית הספר. ביולי 2009 הגיש חבר הכנסת, מר חיים אמסלם, לשר החינוך, מר גדעון סער, שאילתה בדבר מספר התלמידות שנדחו מבית ספר זה בשנת הלימודים התש"ע. נמצא שהמשרד דחה את הטענות של חבר הכנסת לאחר בדיקה שטחית ונסמך על נתונים שקיבל מהחה"ע בלי שבדק אותם. בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה נמצא שהנתונים שהציג חבר הכנסת היו נכונים.

(ג) הנהלת החה"ע והמשרד סבורים שאי-קבלת תלמידה בשל יחסיה העכורים של אמה עם גורמים בבית הספר היא נימוק ראוי. עמדתו של המשרד אינה עולה בקנה אחד עם רוחו של חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, כפי שבאה לידי ביטוי במטרותיו.

3. קבלה ודחייה של מועמדות בבתי ספר על-יסודיים: בנוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים קבע האגף שני כלים למיון המועמדות: בחינה בכתב על נושאים כלליים וריאיון אישי. לאגף היו אינדיקציות לקיומו של הליך לא שוויוני בכל הנוגע לקבלת תלמידות לבתי ספר על-יסודיים, לרבות תלונות, אולם הוא לא בדק כראוי את הנושא והעדיף לעתים לאמץ את גרסת בתי הספר.

בנוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים נקבע כי "יש לקבוע מראש משקל משמעותי לכל שלב מהליך הקבלה (קרי - בחינה בכתב וריאיון)" (ההדגשה במקור).

(א) נמצא כי בכמה מבתי הספר שנבדקו משמשות תוצאות ראינות של מועמדות תנאי סף לקבלה לבתי הספר, ומשקלן גדול ממשקלן של תוצאות הבחינה. מי שהריאיון עמה לא תאם את רוחו של בית הספר לא התקבלה, ללא קשר לתוצאות המבחן שעשתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר משרד החינוך כי הריאיון הוא תנאי סף לקבלת התלמידות, אף שלפי הנוהל שהוא עצמו קבע יש לקבוע מראש משקל משמעותי גם לבחינה בכתב.

(ב) בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי סמינר מבוקש בבני ברק דחה בקשות קבלה של מועמדות שציוניהן במבחני המיון ובראינות היו גבוהים מאלו של עשרות מועמדות שהתקבלו, ומכאן שקיבל החלטות שאינן הוגנות ושוויוניות. גם סמינר מבוקש אחר בעיר דחה בקשות של מועמדות שציוניהן במבחנים היו גבוהים מציוניהן של מועמדות שהתקבלו, ונתוניו העלו חשש לקיום הליכי מיון לא שוויוניים. אף שהנתונים של שני בתי הספר היו בידי האגף ונבדקו על ידו במסגרת בירור תלונה שקיבל שר החינוך בפברואר 2010, הוא קבע שלא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקתו וכי בתי הספר נימקו באופן מניח את הדעת את דחיית בקשות הקבלה. מסקנת האגף המגובה בתשובת משרד החינוך מלמדת שהתקיים פיקוח לקוי על הליך הקבלה.

(ג) בעקבות תלונה שנשלחה, בין השאר, לשר החינוך בנובמבר 2009 בדק האגף את ערכות הקבלה⁷ של שני בתי ספר על-יסודיים במודיעין עילית. הנתונים שהיו בידי האגף, על יסוד תיעוד חלקי בלבד שקיבל, היו אמורים לכל הפחות לעורר שאלות בדבר דרכי קבלת ההחלטות בשני בתי הספר. קודם להסקת המסקנות היה על האגף לקבל מבתי הספר את סיכומי הראיונות ולבדוק אם הם היו מפורטים ומדידים ואם קבלת ההחלטות על פי המסמכים שבידיהם הייתה הוגנת. אולם האגף לא עשה כל זאת, ולכן הוא לא יכול היה לדעת אם הליכי המיון והשיבוץ בבתי הספר הללו היו שוויוניים והוגנים. למרות זאת הוא קבע שבתי הספר לא פעלו בניגוד להנחיות, ובכך הכשיר הליך מיון שיש חשש שאינו הוגן, על פי התיעוד שבידו. תשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו, כפי שהיא משתקפת בהנחיותיו לבתי ספר על-יסודיים.

יש חשש שעקב מורכבות הטיפול בנושא רגיש של מיון מועמדות לבתי ספר על-יסודיים במגזר החרדי, צמצם המשרד את הפיקוח עליהם והסתפק בבדיקת תלונות

7 לשם בקרה על הרישום לבתי הספר העל-יסודיים ועל קבלת התלמידות נכתב בנוהלי הרישום שכל בית ספר יכין "ערכת קבלה" שתכלול בין השאר את המסמכים האלה: רשימת הנרשמות לבית הספר; רשימת המועמדות שהתקבלו ואלה שבקשתן להתקבל נדחתה; מסמכי הערעורים שהתקבלו; טפסים שבהם נתוני הראיונות של המועמדות.

שהובאו לפניו באופן רשמי. זאת חרף מדיניותו המוצהרת בהליכים משפטיים שעוסקים במיון תלמידות ובשיבוץ וחרף הכללת הנושא בנוהלי הפיקוח שלו.

(ד) כמה מן הנתונים בערכות הקבלה של בתי ספר על-יסודיים שהיו בידי האגף הוצגו באופן שהקשה את בדיקתם. לפיכך בדיקה כוללת של נתוני כל המועמדות מסורבלת וכמעט לא אפשרית. הדבר פגע באפשרות לבחון כראוי את החלטות בתי הספר בעניין קבלת מועמדות ואת הפיקוח על שיבוץ.

4. איסוף מידע על המועמדות ועל משפחתה: (א) התברר כי מידע על המועמדות מגיע לבתי ספר ממקורות שונים, בהם בית הספר היסודי, ועד ההורים בבית הספר וגורמים שונים בקהילה. למידע זה, המתקבל בדרכים שאינן רשמיות, יש משקל רב בהחלטה אם לקבל מועמדת או לדחותה. הליך רישום כזה פותח פתח להעברת מידע אשר נועד להשפיע על החלטת בית הספר, מאפשר שימוש בפרטי מידע שונים, גם כאלה שמידת מהימנותם מוטלת בספק וכאלה שנמסרים שלא בתום לב, ועלול להביא לידי פגיעה בצנעת הפרט. איסוף אקראי של מידע מהקהילה עלול גם להביא לידי פגיעה בשוויון שבין המועמדות.

(ב) הרשמה לבתי ספר יסודיים כרוכה במילוי טופס שבו יש לרשום פרטים אישיים על המועמדת ומשפחתה (להלן - שאלון ההרשמה). הלשכה המשפטית של המשרד הנחתה את החה"ע לגבי הפרטים שרשאי בית הספר לבקש בשאלונים והדגישה: "לא ידרשו פרטים שונים שאינם קשורים במישרין בתלמיד".

משרד מבקר המדינה בדק את שאלוני ההרשמה לקראת שנת הלימודים התשע"א של שישה בתי ספר יסודיים שבבעלות החה"ע. נמצא כי בתי ספר אלה ביקשו מהנרשמות לציין מידע שאינו קשור בהן במישרין וכללו בשאלון פרטים שאסר המשרד לבקש, כמו מקום לימודיהם של אחי המועמדת. בקשת מידע זה בשאלון ההרשמה מעוררת חשש שבתי הספר מחליטים אם לקבל מועמדת גם על סמך נתונים שאינם רלוונטיים לה עצמה.

5. הטיפולים בעררים: בהנחיות לבתי ספר יסודיים נכתב כי במשרד תפעל ועדת ערר שימנה מנכ"ל המשרד ובראשה יעמוד מנהל האגף. המשרד לא הגיב כאשר החה"ע ערער לפניו שוב ושוב על סמכותו לדון בערורים.

(א) המשרד לא פרסם לציבור את דבר קיומה של ועדת הערר, ולכן יכלו המועמדות והוריהן לדעת עליה רק מבתי הספר. אולם התברר כי 14 בתי הספר שנבדקו לא הביאו לידיעתן של מועמדות שנדחו ולידיעת הוריהן את דבר קיומה של הוועדה במשרד ואת האפשרות לערער לפניה. נראה אפוא כי המשרד הקים ועדת ערר אך פעל כמי שיצא ידי חובתו במינויה שכן נמנע מלפרסם את דבר קיומה ואף לא בדק אם בתי הספר עצמם פרסמו זאת. ואכן נמצא כי לוועדת הערר הוגשו עררים מעטים בלבד.

(ב) החה"ע דרש שקודם להגשת ערר לוועדת הערר של האגף יערערו ההורים לפני החה"ע, אולם לא היו בידי מסמכים שמעידים על טיפולו בעררים.

6. קיום הליכי רישום מקדמיים ובלתי פורמליים: נמצא כי עוד קודם לרישום הפורמלי לבתי הספר העל-יסודיים במודיעין עילית ולסמינר מבוקש בבני ברק התקיימו הליכים בלתי פורמליים שבהם מיינו בתי הספר את התלמידות שהתעתדו לסיים את לימודיהן בכיתה ח' וגיבשו החלטה מי מתאימה ללמוד בהם. הליך הרישום לסמינר בבני ברק אף כלל איסוף מידע מגורמים שונים לגבי תלמידות

בתי הספר היסודיים בעיר. ההליך הבלתי פורמלי מצמצם במידה רבה את משקלם של הרישום והליך המיון הפורמליים ולמעשה מייתר אותם.

שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן

1. מכסה לקבלת תלמידות ממוצא ספרדי: בבתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי נהוגה מכסה לקבלת בנות ממוצא ספרדי. דבר קיומה של המכסה הובא בהרחבה בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים מ-2006⁸ (להלן - פס"ד האגודה לזכויות האזרח), שלפיו כמה שנים קודם לכן הוציא הרב יוסף שלום אלישיב, מעמודי התווך של החברה החרדית, הוראה שלפחות 30% מן התלמידות שיקבל כל בית ספר על-יסודי לבנות יהיו תלמידות יוצאות עדות המזרח. על פי דברים שמסרו שלושה בתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי בירושלים לבית המשפט, כלל זה נועד ליצור "העדפה מתקנת". עיריית ירושלים סברה כי "קביעת מכסת מינימום, הביאה בפועל לשינוי מבורך, אך לא די בקביעת מכסה כי אם יש להגיע לרישום שוויוני, שלא עפ"י ובקשר לבחינת מוצא".

ממסמכי האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים ומדברים שמסרו למשרד מבקר המדינה מנהלי בתי ספר בעיר עולה כי יש בתי ספר שרואים במכסת ה-30% מכסה מקסימלית. מכסת מקסימום לעניין זה משמעה שלא תתאפשר קבלת בנות ממוצא ספרדי בבית ספר שבו מכסת הבנות ממוצא זה התמלאה. ממצאי הביקורת על ציון מוצאן העדתי של מועמדות במסמכי עיריית ירושלים ובמסמכים של בתי ספר יכולים להעיד שהחלטה אם לקבל מועמדת תלויה גם במוצאה. קבלת החלטה לדחות מועמדת בשל מוצאה הספרדי היא בבחינת אפליה על רקע עדתי.

2. בתי ספר המיועדים לבנות ספרדיות בלבד: מביקורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי הספר שנבדקו ומראיונות עם מנהליהם עלה שבין בתי הספר העל-יסודיים במגזר החרדי יש מוסדות שמיועדים לבנות ממוצא ספרדי. מנהלת של אחד מבתי הספר הגדולים של החה"ע בבני ברק הסבירה ששלושת בתי הספר העל-יסודיים לבנות המבוקשים ביותר בעיר הם בתי הספר היחידים בעיר שלומדות בהם בנות ממוצא אשכנזי שאורח חיי משפחתן חרדי-ליטאי⁹, ובנות ממוצא אשכנזי שאינן מתקבלות לאחד מהם לומדות בבתי ספר בערים אחרות. לדבריה, בתי הספר העל-יסודיים האחרים מיועדים לתלמידות ממוצא ספרדי.

הקמתם של בתי ספר לתלמידות ממוצא ספרדי אשר לא התקבלו לבתי הספר המבוקשים ושיבוץ מרבית התלמידות ממוצא אשכנזי בבתי הספר המבוקשים יכולים להעיד על אפליה של מועמדות בשל מוצאן העדתי.

גם לאחר שממצאי הביקורת הוצגו למשרד החינוך הוא העדיף לעמוד על דעתו שקיומם של בתי ספר לבנות ממוצא ספרדי נובע מרצונו של הציבור הספרדי, ולא בחר לבחון את הנתונים האמורים ולנתח את הגורמים לקיומם.

3. הברת ה פילה: בפסק הדין שניתן בבג"ץ עמנואל נדון התקנון של בית הספר שבו עסקה התביעה, לרבות סעיף שלפיו התפילות בבית הספר יהיו "בהברה

8 עת"מ 241/06 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד החינוך התרבות והספורט (פורסם בתקדין).

9 בנות למשפחות שאורח חייהן חרדי-חסידי (להבדיל מחרדי-ליטאי) לומדות לרוב בבתי ספר ייחודיים לחסידות שאליה משתייכת משפחתן (אם מדובר בחסידויות הגדולות) או בבית ספר חסידי "כללי".

אשכנזית". התקנונים של חמישה בתי ספר יסודיים של החה"ע שבדק משרד מבקר המדינה במאי-יוני 2010 כללו גם סעיף זה.

קיומם של תקנונים שבהם נקבע שהתפילות בבית הספר יהיו בהברה אשכנזית משאיר את הקושי שעליו הצביע בג"ץ, ולפיו מדובר בדרישה שיש בה כדי להפלות תלמידות שמוצאן מעדות ספרד.

4. דרישת מידע המעיד על מוצא המשפחה: בשאלוני ההרשמה שנבדקו לא נדרשו ההורים לציין בפירוט את מוצאם. עם זאת הם נדרשו לציין לעתים מהו שם משפחתה הקודם של האם, היכן מתפללים ההורים ובאיזו ישיבה למד האב. בהנחיות לבתי ספר יסודיים אסר המשרד לדרוש פריטי מידע אלו משום שאינם מעידים על המועמדת עצמה אלא על משפחתה, וסביר להניח שהם נועדו ללמד על מוצא משפחתה ועל שיוכה החברתי-קהילתי.

5. בדיקת המשרד בדבר קיומה של מדיניות מפלה: בנובמבר 2003 מינתה מנכ"לית המשרד דאז, רונית תירוש, ועדה לבדיקת הטענות בדבר מדיניות מפלה לכאורה הנהוגה בבתי הספר במגזר החרדי. יו"ר הוועדה הייתה מנהלת האגף דאז. בדצמבר 2003 הגישה הוועדה למנכ"לית את מסקנותיה. בפס"ד האגודה לזכויות האזרח נמתחה ביקורת על מסקנות אלה, ובין השאר נכתב בה כי דוח הוועדה הציבורית לקה בחסר שכן הוועדה הניחה שעניין האפליה העדתית בקבלת תלמידות לבתי הספר החרדיים גלוי ובר-הוכחה; ואולם נקודת מוצא זו מוטעית, שהרי "אפליה לעולם אינה גלויה אלא מוסווית ונסתרת".

המשרד לא עשה בדיקה מקיפה של הטענות על אפליה עדתית בבתי הספר במגזר החרדי בעקבות הביקורת של בית המשפט על בדיקתו הקודמת.

6. חשש לאפליה על רקע עדתי במודיעין עלית: (א) ממצאי הביקורת מעלים חשש ששני בתי ספר זעירים בעיר הוקמו עבור בנות מקבוצות מסוימות מובחנות באוכלוסיית העיר - ממוצא ספרדי - אשר לא נמצא להן מקום לימוד בבתי הספר הקיימים. עיון ברשימת התלמידות של שני בתי הספר מלמד שרובן ככולן נושאות שם משפחה המעיד לכאורה על מוצא ספרדי.

(ב) בנובמבר 2009 התלונן תושב מודיעין עלית לפני שר החינוך ומנכ"ל המשרד, ואחר כך גם לפני העירייה, על "הפליה על רקע גזעני במוסדות החינוך במודיעין עלית". המתלונן שטח את טענותיו, בין השאר בנוגע לאפליית תלמידות על רקע מוצאן העדתי, במועד מוקדם שהיה בו כדי לאפשר בירור מעמיק ונקיטת פעולות עוד לפני סיום לימודיה של בתו בבית הספר היסודי, ואף טרח להזכיר למשרד את עניינו שוב ושוב. נמצא כי העירייה לא הגיבה על טענותיו והמשרד לא קיבל החלטה בעניינו עד אוקטובר 2010. טיפולו של המשרד - ובייחוד טיפולה של ועדת הערר - בעניינו של המתלונן התאפיין בסחבת פסולה ובהתעלמות מחומרת הטענות ומדחיפות הטיפול בתלונתו.

סיכום והמלצות

כל תלמידה ותלמיד במדינת ישראל, ראוי שבקשתם להתקבל לבית ספר תיבחן בהליך הוגן ושוויוני. קיומו של הליך כזה מותנה בראש ובראשונה בקיום שיטת מיון סדורה.

בין בתי הספר במגזר החרדי יש הנהנים מביקוש רב של בנות והוריהן, ולכן יש תחרות על המקומות הפנויים בהם. ממצאי הביקורת העלו שהיו כשלים בביקוח של משרד החינוך על תהליכי הקבלה למוסדות החינוך המוכש"ר. בייחוד בולטת חולשת הביקוח של המשרד על מרכז החינוך העצמאי.

מכלול הממצאים שהועלו בדוח זה משמשים קרקע פורייה שבה עלולה לצמוח גם אפליה על רקע עדתי. מוסדות החינוך במגזר החרדי כמו גם מרכז החינוך העצמאי, ואף משרד החינוך רואים ב"מבחן התוצאה" - בתי ספר מגוונים מבחינה עדתית - הוכחה לאי-אפליה על רקע עדתי. אולם מבחן זה מטעה: עצם שיבוץ של בנות ממוצא ספרדי בבית ספר אינו מעיד על אי-אפליה שכן ייתכן שמיון הוגן ושוויוני היה מאפשר לבנות נוספות ממוצא זה להתקבל.

העדויות המצביעות על החשש לקיומה של אפליה על רקע עדתי בבתי הספר שבביקוח המשרד היו גלויות למשרד, והיה עליו לבדוק היטב את הליכי הרישום והשיבוץ בבתי הספר. משרד החינוך לא קיים פעולת ביקוח ממשית אשר היה בה כדי להבטיח הליכי קבלה שוויוניים ולא עשה את הדרוש כדי למנוע אפליה. החה"ע פעל שלא על פי הכללים שקבע המשרד, אשר נועדו להבטיח מיון הוגן של מועמדות, ולא הקפיד לקיים הליכי קבלה בדרך שתמנע מראש אפשרות לאפליה בין תלמידות. הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני עלול לגרום למועמדת שנדחתה ולבני משפחתה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון ואף לעורר אי-אמון ברשויות השלטון ובתקינות פעולתן.

על הנהלת משרד החינוך להנהיג שינוי של ממש בביקוח של המשרד על רישום תלמידות לבתי ספר במגזר החרדי ועל שיבוץ. הפעולות העיקריות שעליה לעשות הן אלה: לקבוע כללים ברורים להליכים אלה ולפרסם אותם בציבור; להתאים את תפקידי המפקחים מטעם המשרד למציאות הייחודית במוסדות החינוך במגזר החרדי ולדאוג שהם יוטמעו בקרב המפקחים; להגביר את נוכחות המפקחים במוסדות החינוך; לקבל מהנהלת האגף דיווחים תקופתיים על יישום השינויים הנדרשים בהליכי הקבלה לבתי הספר.

המשימות בתחום שבו עוסק דוח זה נרחבות ומורכבות, ועל כן יש לוודא שהמענה הארגוני שנותנת הנהלת משרד החינוך לטיפול בנושא זה הוא מספיק. בראש ובראשונה מוטל על הנהלת המשרד לוודא שעובדי המשרד והנהלת החה"ע פועלים בנחישות ובנמרצות כדי לעקור מהשורש כל אפליה או חשש לאפליה על רקע עדתי.



מבוא

זה כמה שנים מתנהל דיון ציבורי בעניין החינוך במגזר החרדי. חלוקת התלמידים בין מוסדותיו על פי מאפיינים חברתיים, קבוצתיים ומשפחתיים שבה ועלתה בדיון לא אחת. משרד מבקר המדינה קיבל תלונות הנוגעות לשיבוץ תלמידים, בעיקר תלמידות, במוסדות החינוך במגזר החרדי. גם במסמכי משרד החינוך (להלן גם - המשרד) ועיריית ירושלים נמצאו תלונות של הורים בעניין זה. לפיכך נבדקו נושאים הנוגעים לכך, בהם נושאים שבאחריות המשרד והרשויות המקומיות.

במוקד דוח ביקורת זה עומדים מיון של אלפי מועמדות, מדי שנה, ושיבוצן בבתי ספר במגזר החרדי. רישום ושיבוץ צריכים להיעשות בשיטתיות ובהגינות ועל פי כללים שידועים גם למועמדות ולהוריהן. למשל, יש להקפיד שההחלטה לקבל מועמדות לבתי הספר או לדחותן תתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות, שאם לא כן עלול להיפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני אשר מביא לידי דחייתן של מועמדות עלול לגרום לה ולבני משפחה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון.

1. המושג "יהדות חרדית" מתאר קבוצה מוגדרת ומובחנת בחברה היהודית¹⁰. החברה החרדית אינה עשויה מקשה אחת, ורבים בה הפלגים ("חסידים", "ליטאים", "ספרדים") ופלגי המשנה. החרדים מבטאים את ייחודם הדתי-חברתי בצורות שונות, בהן הופעתם החיצונית, ולכן פעמים רבות אפשר לזהות את החוג שאליו משתייך האדם החרדי (גבר או אישה).

משנות החמישים במאה העשרים אפשרו תהליכים חברתיים שונים לתת-קבוצות המרכיבות את החברה החרדית לבטא את זהותן הייחודית המתבססת על מוצא משותף. הקהילות הללו הקימו לעצמן מוסדות חינוך, ישיבות, כוללים ובתי ספר לבנות כדי לעצב את זהותן הייחודית.

2. בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו "רשות חינוך מקומית", החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים. במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ואפשר להבחין ביניהם, בין היתר, על פי יסוד הבעלות עליהם והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (1) החינוך הרשמי - במוסדות החינוך השייכים לו מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע המשרד ובפיקוחו המלא. מוסדות חינוך רשמיים ממומנים במלואם בידי המדינה והרשויות המקומיות; (2) החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר) - מוסדות החינוך השייכים לו הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים ונהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים. על המשרד לפקח על פעילותם, והוא מממן אותם מימון חלקי או מלא; (3) מוסדות פטור¹¹ - מוסדות ששיעור המימון שלהם בידי המדינה נמוך משיעור המימון של החינוך המוכש"ר והפיקוח של המשרד על פעילותם מצומצם. רוב בתי הספר לבנות במגזר החרדי הם מוסדות של החינוך המוכש"ר.

3. בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010)¹² היו במגזר החרדי 1,195 בתי ספר, 1,004 מהם (84%) מוסדות של החינוך המוכש"ר בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי, בהם מוסדות לבנות, מוסדות לבנים ומוסדות לבנות ולבנים. בשנה זו למדו בבתי הספר של המגזר החרדי כ-244,000 תלמידים, מהם כ-200,000 (82%) במוסדות החינוך המוכש"ר.

בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנות על פיו מוסדרות דרכי הפעלתם של מוסדות החינוך המוכש"ר וחובתו של המשרד לפקח עליהם. אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד (להלן - האגף או האגף לחינוך מוכש"ר) פועל במתכונת של מחוז ארצי, והוא אחראי, בין השאר, לפקח על פעילותם של מוסדות חינוך במגזר החרדי. האגף כפוף במישורין למנכ"ל המשרד, ד"ר שמשון שושני.

4. "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - החה"ע או מרכז החינוך העצמאי) הוא אגודה עותומאנית שהוקמה בשנת 1953. בשנת הלימודים התש"ע היו בבעלות החה"ע 226 בתי ספר, רובם המכריע בתי ספר יסודיים: ב-118 מהם (52%) למדו רק תלמידות, ב-63 מהם (28%) למדו רק תלמידים וב-45 מהם (20%) למדו תלמידות ותלמידים. בחוק

10 פרידמן מנחם, החברה החרדית - מקורות מגמות ותהליכים, הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל (1991), עמ' 6 ואילך.
 11 מוסדות פטור הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים והתלמידים הלומדים בהם והוריהם פטורים מחובת לימוד סדיר.
 12 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי המשרד יתקצב את החה"ע למטרות חינוך בלבד לפי תבחינים ענייניים אחידים ושוויוניים החלים על כל ילדי ישראל. במועד הביקורת לא היה לחה"ע מנכ"ל, ובראשו עמד המשנה למנכ"ל, מר צבי בוימל.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא רישום תלמידות לבתי ספר מוכש"ר במגזר החרדי ושיבוצן בהם הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך ובחה"ע. בדיקות השלמה נעשו בעיריות ירושלים, בני ברק, בית שמש ומודיעין עילית. במהלך הביקורת ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה ב-14 בתי ספר לבנות, מהם שמונה יסודיים ושישה על-יסודיים (להלן - בתי הספר שנבדקו). בתי ספר אלה נבחרו על פי ממצאי בדיקה מוקדמת של משרד מבקר המדינה, שלפיהם הביקוש לבתי הספר הללו גדול מהיצע המקומות בהם.

בביקורת נבדקו הנושאים האלה: הפיקוח של המשרד ושל הרשויות המקומיות על רישום תלמידות ושיבוצן בבתי ספר; הליכי הרישום והשיבוץ; שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאן.

הפיקוח של המשרד על רישום תלמידות ושיבוצן בבתי ספר

1. בחוק לימוד חובה הוטלה על המדינה האחריות לתת חינוך חובה חנם, על פי ההגדרות בחוק. בתקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן - תקנות לימוד חובה-רישום), הוטלה על הרשות המקומית האחריות לרישום ילדים ונערים למוסדות חינוך, לרבות מוסדות של החינוך המוכש"ר.

(א) חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי שר החינוך "רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

(ב) חוק לימוד חובה קובע כי הורים של ילד בן שש ומעלה או של נער בגיל לימוד חובה חייבים לרשום את הילד או את הנער במוסד חינוך או ברשות חינוך מקומית¹³. בתקנות לימוד חובה-רישום נקבע כי: "מנהל המחלקה לחינוך [ברשות מקומית] הוא רשם ראשי ברשות חינוך מקומית"¹⁴; הרשם הראשי "אחראי לארגון הרישום ולביצועו בתחום שיפוטה של רשות החינוך המקומית בהתאם לחוק הלימוד, לחוק החינוך ולתקנות אלה"; הרישום לבית ספר קיים ייעשה בידי מנהל בית הספר, ועליו למלא את הוראותיו של הרשם הראשי בעניין זה; הרשם הראשי ממונה על הרישום בכל בית ספר מוכר שאינו רשמי, ומנהל כל בית ספר כזה חייב לקיים את הוראותיו לגבי הרישום.

2. חובת המדינה לפקח על מוסדות החינוך, ובכלל זה על קבלת תלמידים אליהם, נקבעה גם בפסיקה.

13 "רשות חינוך מקומית", על פי תקנות לימוד חובה-רישום: לעניין מוסד - רשות החינוך המקומית המקיימת את המוסד; לעניין תלמיד - רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה גר התלמיד.

14 "רשם", על פי תקנות לימוד חובה-רישום, הוא "מנהל בית-ספר או אדם שנתמנה על-ידי רשות החינוך המקומית להיות רשם לגני-ילדים או לבתי-ספר במקום בו אין בית-ספר".

(א) בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים שניתן ביוני 2004¹⁵ (להלן - פס"ד אלקסלסי) נדונה עתירתם של שלושה ילדים המתגוררים בביתר עילית שביקשו להשתלב במוסד חינוכי שהוא מוסד פטור. בפסק הדין הודגשה חובת המדינה לפקח על מוסדות החינוך מכוח המימון שהיא מעניקה להם: "קיומם של בתי ספר פרטיים לצידם של בתי ספר רשמיים הוא מסימני ההיכר של דמוקרטיה השתתפותית"; "הכרה בחינוך נפרד... אינה מחלצת את המוסד מפיקוח המדינה בגבולות מסויימים"; "דרישה זו ממשרד החינוך... מתעצמת עם השקל הראשון אשר מועבר על ידי משרד החינוך למוסדות חינוך פרטיים כאלה"; "הפיקוח אינו תלוי במידת הנכונות של המפוקח לקבל עליו את הפיקוח".

עוד נקבע בפס"ד אלקסלסי כי עיריית ביתר עילית נמנעה כמעט לחלוטין מלהתערב בנעשה בבית הספר וכי התערבותו של המשרד הייתה מוגבלת והפיקוח שלו היה רופף ביותר. בית המשפט הורה למשרד להפעיל אמצעי פיקוח על המוסד "אשר יבטיחו את הסדרי הקבלה למוסד החינוכי על ידי הצגת קריטריונים ברורים והליך קבלה מוסדר".

(ב) בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים אשר ניתן באפריל 2006¹⁶ (להלן - פס"ד האגודה לזכויות האזרח) נדונה עתירתה של "האגודה לזכויות האזרח בישראל" נגד המשרד, עיריית ירושלים ואחרים להורות למשרד להפעיל את סמכויותיו על פי כל דין כדי לקיים פיקוח על אמצעי המיון ושיטת הקבלה של "מוסדות החינוך השייכים לרשת בית יעקב בירושלים". בפסק הדין נכתב כי מוסדות חינוך מוכש"ר "הינם גופים הנתונים לפיקוח הרשות הציבורית במספר מישורים. מוסדות אלה נהנים מאוטונומיה חינוכית רחבה שהינה פועל יוצא של המשטר הדמוקרטי המעודד מתן אפשרות לקהילה לשמור על מסגרת ייחודית, בין השאר באמצעות הפעלה של מוסדות חינוך. אולם הצורך בשמירה על האופי הייחודי של הקהילות השונות, אינו בא לייתר את הצורך בפיקוח הרשות הציבורית, מקום בו מדובר בשמירה על זכויות יסוד מהמדרגה הראשונה של ערכי חיים מתוקנים בחברה. עקרון השוויון השולל אפליה חייב להישמר מכל משמר גם בתוך המסגרות הסגורות והמיוחדות של הקהילה בכלל ומוסדות חינוך מוכרים, שאינם רשמיים בפרט".

בפסק הדין נקבע בעניין זה כי "חוק חינוך ממלכתי קובע את עקרונות היסוד העומדים בבסיס החינוך הממלכתי, וביניהם עקרון 'שוויון ההזדמנויות'. האחריות להבטיח כי מטרות אלה תמומשנה גם במוסדות חינוך שאינם רשמיים, חלה על משרד החינוך ועיריית ירושלים". עוד קבע בית המשפט כי בעתירה זו נדון "הידוק הפיקוח על קבלת תלמידות ללימודים [בשלושה בתי ספר על-יסודיים חרדיים בירושלים]. מדובר בסמכויות פיקוח שהוקנו למשרד החינוך ולעיריית ירושלים בחוקי החינוך השונים המאפשרים להם לפקח בצורה יעילה ואפקטיבית על הרישום ועל הקבלה למוסדות החינוך החרדי".

בית המשפט הורה לגורמי הפיקוח - המשרד ועיריית ירושלים - לעקוב אחר הרישום במוסדות החינוך האמורים כבר לקראת שנת הלימודים הקרובה (התשס"ז, 2006-2007) כדי לוודא ש"הנחיות ודרישות הפיקוח מיושמות הלכה למעשה".

מן החוק, מן התקנות ומן הפסיקה עולה כי: הרשות המקומית אחראית לרישום ילדים ונערים למוסדות החינוך המוכש"ר; על המשרד והרשות המקומית חלה האחריות להבטיח כי מטרות החינוך הממלכתי ימומשו גם במוסדות החינוך המוכש"ר; על המשרד מוטל לפקח על מוסדות החינוך המוכש"ר ועל מוסדות פטור גם בכל הקשור לדרכי הקבלה אליהם כדי להבטיח, בין השאר, את קיום עקרון שוויון ההזדמנויות; ואין להתנות את הפיקוח בנכונותו של המפוקח לקבל עליו את הפיקוח.

15 עת"מ 1320/03 מנחם מענדל אלקסלסי ואח' נ' עיריית ביתר עילית ואח' (פורסם בתקדין).
 16 עת"מ 241/06 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד החינוך והספורט (פורסם בתקדין).

מערך הפיקוח באגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי

על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), מפקח מטעם המשרד המבקר במוסד חינוכי יהיה מוסמך, בין השאר, להעריך מורים, לקבל קהל, לטפל בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו ולתאם את פעולותיהם של מערך ההדרכה ושל מפקחים אחרים הפועלים במוסד בלי קשר לבעליו. הדין אינו מבחין באופן מהותי בין תפקידי המפקח בחינוך הממלכתי ובין תפקידיו במוסדות החינוך המוכש"ר.

1. על האגף מוטל לפקח על מוסדות החינוך המוכש"ר ועל מוסדות הפטור במגזר החרדי בכל שלבי החינוך. בשנת הלימודים התש"ע הוא פיקח על 888 בתי ספר בחינוך המוכש"ר הרגיל (בשונה מהחינוך המיוחד), 689 מהם בחינוך היסודי (כיתות א'-ח') ו-199 מהם בחינוך העל-יסודי (כיתות ט'-י"ב), באמצעות תקן של שבע משרות פיקוח כולל¹⁷. באגף יש מפקחת אחת ל-162 בתי הספר היסודיים לבנות בחינוך המוכש"ר הרגיל (להלן - המפקחת על בתי ספר יסודיים) וכן מפקחת אחת ל-137 בתי הספר העל-יסודיים לבנות בחינוך הרגיל (להלן - המפקחת על בתי ספר על-יסודיים).

2. בדוח מבקר המדינה לשנת 2008¹⁸ הועלה כי במאי 2007 קבע המשרד מפתח תקינה שלפיו מפקח על בתי ספר אחראי לפקח על 30 בתי ספר במחוזות של המשרד שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר קטן או על 24 בתי ספר במחוזות שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר גדול; מפתח התקינה משקף היקף מסוים של משימות שמוטל על המפקח במונחים של מספר מוסדות הנתונים לפיקוחו אשר מאפשר לו למלא את תפקידיו. המשרד החליט שמפתח התקינה האמור לא יחול על האגף, אולם לא קבע לאגף מפתח אחר.

מספר בתי הספר שנתונים לפיקוחן של המפקחת על בתי ספר יסודיים ושל המפקחת על בתי ספר על-יסודיים גדול פי כמה ממספר בתי הספר הנתונים לפיקוחו של מפקח על פי מפתח התקינה. נתונים אלה מעוררים ספק בדבר יכולתו של האגף עם כוח האדם שעמד לרשותו בתקופת הביקורת, לקיים פיקוח שוטף ואפקטיבי על בתי הספר לבנות במגזר החרדי, הנתונים לפיקוחו. על הנהלת המשרד לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שלרשות האגף יעמדו משאבי פיקוח על פי מפתח התקינה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי לאחרונה פרסם מכרזים לאיוש 15 תקני פיקוח חדשים וכי בכוונתו לפרסם מכרזים נוספים כדי להשוות את מפתח התקינה בחינוך המוכש"ר לזה שבחינוך הרשמי.

הנחיות בדבר רישום תלמידות וקבלתן

1. ביוני 2004 הורה כאמור בית המשפט המחוזי בירושלים למשרד החינוך בפס"ד אלקסלסי להפעיל אמצעי פיקוח על המוסד הנתבע, שאינו רשמי, כדי להבטיח שקבלת התלמידים אליו

17 על פי תקנות סדרי הפיקוח, מפקח כולל הוא מי שהתמנה למשרה זו בתקן כמשמעותו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; מפקח הוא מי שהתמנה למשרה זו על פי הוראות תקנות סדרי הפיקוח ואינו מפקח כולל.

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, בפרק "חינוך מוכר שאינו רשמי", עמ' 749.

תיעשה בהליך מוסדר ועל פי אמות מידה ברורות. הבטחת הליכים תקינים לקבלת תלמידים במאות בתי ספר על יסוד אמות מידה ברורות מחייבת פרסום הנחיות שימשו את כלל בתי הספר בנושא.

מפס"ד האגודה לזכויות האזרח עולה כי תכנית המשרד לפיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר תכלול "תבחינים מקצועיים ושוויוניים אשר על פיהם יפעלו מוסדות החינוך החרדי ברישום ובקבלה של תלמידות. על גורמי הפיקוח לקבוע או לאשר נוהלים מתאימים, על פיהם יבוצע הרישום למוסדות החינוך. אין צורך לומר שכל אלה חייבים להיות שקופים ובידיעת הכלל, והציבור הרלבנטי בפרט... מן הראוי שתכנית הפיקוח של משרד החינוך תגובש במסמך מסודר ומפורט אשר יופץ כהנחיה מחייבת למוסדות ויעמוד לעיון הציבור".

עד 2006 לא פרסם המשרד הוראות או הנחיות בעניין זה לבתי ספר בחינוך המוכש"ר. רק במאי באותה השנה, בעקבות פסק דין זה, שלחה המפקחת על בתי ספר על-יסודיים למנהלי בתי הספר שבתחום פיקוחה מכתב שכותרתו "נהלי רישום וקבלה לבית הספר ע"ס [על-יסודיים]" (להלן - נוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים). במכתב ציינה המפקחת ש"ככלל יש לדאוג להליך שוויוני, ברור ומדיר, המאפשר בקרה ופיקוח מטעם משרדנו, במידת הצורך, אחר התנהלות הרישום והקבלה". המפקחת פירטה הנחיות לגבי אמות המידה לקבלת תלמידים, בחינתם וטיפול בערעורים (ראו להלן). התברר שהמשרד לא עיגן את האמור במכתב זה בנוהל או בחוזר מנכ"ל.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי המסמך ובו נוהלי הרישום מפורסם באתר האינטרנט של המשרד וכך הוא מובא לידיעת ההורים המבקשים לוודא כי הוא מקיים.

על המשרד לעגן את נוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים במסמך רשמי מטעם הנהלת המשרד - נוהל או חוזר מנכ"ל. יוער גם כי הפרסום באינטרנט אינו מבטיח חשיפה ממשית לכלל הציבור החרדי הנוגע בדבר משום שהשימוש שלו באינטרנט מצומצם יחסית. על המשרד לבחון אפוא דרכים להפצת הנהלים האלה בקרב הציבור החרדי.

2. בינואר 2007 העבירה מנהלת האגף דאז (להלן - מנהלת האגף לשעבר) למנכ"ל החה"ע דאז (להלן - מנכ"ל החה"ע לשעבר) הנחיות הנוגעות לתהליך הקבלה של תלמידות לבתי הספר היסודיים. היא ציינה שמטרת ההנחיות היא להבטיח שהליך הקבלה למוסדות החינוך יהיה שוויוני ושקוף ו"יהיה נתון לפיקוח ולביקורת, במידת הצורך". בין השאר נקבע בהנחיות כי "הקריטריונים לקבלת תלמידים למוסדות חינוך יפורסמו במסגרת תקנון בית הספר" וכי "התקנון יאושר בידי משרד החינוך".

באותו החודש כתב מנכ"ל החה"ע לשעבר למנהלת האגף לשעבר כי הוא מבקש שהאגף יזמן את נציגי החה"ע לפגישה שבה יסבירו את עמדתם לגבי ההנחיות לבתי הספר היסודיים, המפורטות במכתביה של המנהלת מינואר 2007. ביולי 2007 שב המנכ"ל והציג בקשה זו לפני המפקחת על בתי ספר יסודיים וציין שבקשתו הקודמת לא נענתה. הוא הדגיש: "תתפלאי להוודע ולהוכח עד כמה אזורינו קשובות ועד כמה נהיה מוכנים לעשות ככל הנדרש, על מנת שהליכי ונוהלי הרישום והקבלה לבית הספר שבמסגרתנו יהיו שקופים ושוויוניים ובמידת הצורך נתונים לפיקוח וביקורת". מן המסמכים עולה כי האגף לא השיב למנכ"ל החה"ע לשעבר ולא התקיים דיון בהנחיות.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי עמדתו של החה"ע "נשמעת כל העת... ונמצא כי אין מקום, בעניין זה לדון בהנחיות ובאופן הפיקוח על מרכז החינוך העצמאי עם מרכז החינוך העצמאי". לדבריו, עמדתו של החה"ע נשמעת במסגרת הדיונים בוועדת הערר (ראו להלן) ו"לא יתכן כי יהיה שותף בקביעת ההנחיות".

מן הראוי כי לפני גיבוש מדיניותו ועיגונה בנוהל ישמע המשרד את עמדתם של הגורמים הנוגעים בדבר. בקיום הליך זה אין כדי לפגוע בסמכות הבלעדית של המשרד לקבוע את הכללים וההוראות. כך ניתן יהיה להבטיח כי הכללים וההוראות יקבעו לאחר שנבחן מכלול ההיבטים והטענות הנוגעים בדבר.

3. במאי 2007, בעקבות דיונים בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים¹⁹ בעניין רישומה של ילדה לבית ספר "בית יעקב" ביישוב אלעד (להלן - פס"ד מ.י. (קטינה)), העבירה סגנית מנהלת מחלקה בלשכת היועצת המשפטית של המשרד למנכ"ל החה"ע לשעבר "הנחיות לקליטת תלמידים ותלמידות לכיתה א' בבתי הספר היסודיים" (להלן - ההנחיות לבתי ספר יסודיים). במסמך זה הוצגו ביתר פירוט ההנחיות של מנהלת האגף לשעבר וכן ניתנו הנחיות חדשות.

בהנחיות לבתי ספר יסודיים נכתב כי מטרתן היא "הגברת השקיפות והבטחת קיומם של כללי הצדק הטבעי בהליכי קבלת תלמידים ותלמידות לבתי הספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי". ההנחיות נוגעות להליכי הרישום והקבלה, לתקנון בית הספר, למקורות המידע של בית הספר על המועמדים ללמוד בו, למתן זכות שימוע בטרם קבלת החלטה, למועד קבלת החלטה ולזכות לערער עליה.

נמצא כי גם את ההנחיות לבתי ספר יסודיים לא עיגן המשרד בנוהל או בחוזר מנכ"ל ולא פרסם אותן בציבור, כנדרש בפס"ד האגודה לזכויות האזרח. משמעות הדבר היא שהוריי המועמדות לבתי הספר אינם יודעים על קיומן של הנחיות שנועדו להבטיח מיון הוגן, ולכן אינם יכולים לעמוד על זכויותיהם בעניין זה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי האגף יבחן את ההנחיות לבתי הספר - יסודיים ועל-יסודיים - ויעדכן אותן וכי הוא יפעל לעגן את ההנחיות בחוזר מנכ"ל בתוך פרק זמן של 90 יום ויפרסמן בציבור.

פיקוח המשרד על מרכז החינוך העצמאי ומוסדות החינוך שבבעלותו

בשנת הלימודים התש"ע היו בבעלות החה"ע 226 מוסדות חינוך: 217 בתי ספר יסודיים ותשעה בתי ספר על-יסודיים. כאמור, ב-163 מהם (72%) למדו תלמידות.

תקנון בית הספר

לכל בית ספר לבנות שבבעלות החה"ע יש תקנון שבו מפורטים כללי ההתנהגות הנדרשים מתלמידת בית הספר - בבית הספר ומחוצה לו, כללי לבוש וצניעות שחלים על התלמידה והוריה וכללים הנוגעים למשפחתה. בדצמבר 2006, במהלך דיונים בעתירה נשוא פס"ד מ.י. (קטינה), בדק המשרד 86 תקנונים של בתי ספר של החה"ע. את הבדיקה עשו המפקחת על בתי ספר יסודיים וסגנית מנהלת מחלקה בלשכת היועצת המשפטית של המשרד.

19 עת"מ 2176/06 מ.י. (קטינה) ט.ב. (קטינה) נ' משרד החינוך ואח'. פסק הדין ניתן ב-15.11.06. (פורסם בתקדין).

בעקבות ממצאי הבדיקה קבע המשרד שיש לבצע שינויים ב-60 מ-86 התקנונים שנבדקו. לדוגמה, המשרד הורה שלא להתנות את קבלתה של תלמידה בכך שאמה בוגרת "סמינר בית יעקב"²⁰ ואביה בוגר "הישיבות הקדושות", למחוק את התיאור המפורט של לבוש ההורים בתקנון ולבטל תנאים הנוגעים לפעילות של התלמידות מחוץ לכותלי בית הספר, בהם האיסור "להתחבר עם בנות שאינן בנות 'בית יעקב'" והאיסור להשתתף במסיבות ימי הולדת של חברות לכיתה ובמסיבות אחרות הנחגגות מחוץ לכותלי בית הספר.

בינואר 2007 העביר האגף למנכ"ל החה"ע לשעבר את התקנונים ובהם השינויים הנדרשים וביקש ממנו להעבירם לבתי הספר "על מנת שיערכו שינויים כנדרש".

באותו החודש כתב מנכ"ל החה"ע לשעבר למנהלת האגף כי החה"ע לא יוכל לקבל את התיקונים הנוגדים את עקרונותיו והוסיף: "אנו כמובן מוכנים לכלול את דרישות משרד החינוך בתקנונים, לשמוע את הערות משרד החינוך, וככל שדרישות והערות אלו אינם נוגדות לערכים ולעקרונות החינוך העצמאי, נוכל לקבלם וליישמם. אך לא נוכל בשום אופן לקבל הנחיות גורפות לשינויים בנוסח תקנוני ביה"ס עפ"י קביעת משרד החינוך לבדו, מבלי שהתקיים בעניין שום דיון עם החינוך העצמאי... אנו מבקשים כי תזמנו אותנו לקיים פגישה בעניין, בה נוכל להשמיע את הסברינו במספר נושאים".

מן המסמכים עולה כי האגף לא השיב על מכתבו של מנכ"ל החה"ע לשעבר ולא קיים פגישה עמו בעניין זה. יתרה מזו, האגף לא בדק כלל אם התקנונים שונו על פי דרישתו, והמפקחת על בתי ספר יסודיים אף לא ידעה אם החה"ע העביר את התקנונים המתוקנים לבתי הספר.

1. משרד מבקר המדינה בדק אם התקנונים של שבעה מבתי הספר היסודיים שנבדקו תוקנו על פי הוראות המשרד. נמצא כי בשישה מהם ביקש המשרד לעשות שינויים, אולם הם לא תוקנו על פי דרישתו. שש המנהלות של בתי ספר אלה השיבו שהן לא קיבלו מהחה"ע הנחיות לתקן את התקנונים. להלן דוגמאות לתיקונים שדרש המשרד לעשות:

(א) המשרד הורה לחה"ע לעשות שינויים בסעיפי התקנון של בית ספר יסודי א' באלעד, ובין השאר למחוק דרישה הנוגעת ללבושו של אבי המועמדת (עוד בעניין השימוש בפרטים על משפחתה של מועמדת ראו להלן בפרק על שיבוץ מועמדת בהתחשב במוצאה). כמו כן המשרד הורה לתקן את התקנון של בית ספר יסודי ב' בביתר עילית ולהימנע מפירוט פריטי הלבוש של ההורים. בתקנון שנמסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2010 לא נעשה התיקון המבוקש; אדרבא, בית הספר הרחיב את תיאור הלבוש הנדרש מהאם.

(ב) המשרד הורה לעשות שינויים בתקנון בית ספר יסודי ג' בבית שמש, בין השאר לגבי הגנים שמהם קולטים בתי הספר תלמידים.

(ג) בתקנון בית ספר יסודי ד' בירושלים הורה המשרד לשנות סעיף אחד - "זכות קדימה תינתן לתלמידות של הורים, שהינם בוגרי ישיבות, ואמהות בוגרות סמינר בית יעקב" - ולבטל סעיף אחר הנוגע ללבוש האב.

2. נמצא כי היו סעיפים שהורה המשרד לשנות בתקנון של בית ספר אחד, אך הוא לא הורה לשנותם בתקנון של בית ספר אחר. לדוגמה, המשרד לא הורה לבית ספר יסודי ד' בירושלים להימנע

20 המונח "סמינר" משמש בחברה החרדית גם לציון בית ספר על-יסודי לבנות. במונח האמור במובן זה נעשה שימוש ברוח.

מפירוט פריטי הלבוש של ההורים, ולבית ספר יסודי ה' בבית שמש הוא לא הורה להימנע מפירוט הלבוש של האם כפי שהורה לבית ספר יסודי ב' בביתר עילית.

אשר לסעיפים האמורים בתקנוני בתי הספר שדרש המשרד לתקן, השיב החה"ע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי סגנון הלבוש של ההורים ומקום הלימוד שלהם הם "נתונים רלוונטיים ביותר לאורחות החיים, וההשקפה התורנית הלכתית של המשפחה וממילא יש בהם כדי להשליך על התאמת הילדה לבית הספר. החה"ע עומד בכל תוקף על עצמאות שיקוליו בקשר לכך".

מן האמור לעיל עולה שהמשרד נקט פעולה מובהקת של פיקוח - בדיקה שיטתית של תקנונים - אך החה"ע הודיע לו במפורש שהוראותיו לתיקונים לא ייושמו במלואן. תשובות מנהלות בתי הספר שהובאו לעיל מוכיחות כי דרישת משרד החינוך לתקן את התקנונים לא הובאה לידיעתן, והחה"ע לא דרש למלא דרישות אלה. המשרד לא הגיב על הודעתו של החה"ע ולא בירר מהן הסיבות להתנגדותו לבצע חלק מן התיקונים שדרש לעשות בתקנונים.

פעולת משרד החינוך בעניין התקנונים של בתי הספר מעידה על חולשה ממשית של המשרד, על פיקוחו הלקוי על החה"ע ומוסדותיו ועל היעדר עקביות ואחידות בדרישותיו לתיקון תקנונים של בתי ספר שונים. המשרד לא תבע שתוכר סמכותו לקיים פיקוח אפקטיבי על החה"ע ומוסדותיו בתחום הרישום והקבלה ולא וידא שתוקנו הליקויים שמצא. ואכן גם בתשובתו של החה"ע למשרד מבקר המדינה הוא הבהיר שהוא חולק על משרד החינוך בעניין זה ועומד בתוקף על עצמאות שיקוליו.

על המשרד מוטל לעמוד איתן ולהפעיל את סמכויות הפיקוח שלו. עליו לוודא שהתקנונים של כל בתי הספר בחינוך המוכשר אינם כוללים הוראות הסותרות את מדיניותו ואת הנחיותיו. על החה"ע, שבתי הספר שלו מוכרים וממומנים בידי המדינה, לנהוג על פי מדיניותו של המשרד, להורות למנהלי בתי הספר אילו כללים אפשר לכלול בתקנון ואילו כללים יש למחוק ממנו, ולוודא שבתי הספר נוהגים לפי הוראותיו.

משרד החינוך השיב בינואר 2011 כי האגף ישוב ויבחן את התקנונים: המפקחים "יאספו את התקנונים עד מחצית חודש ינואר, ויבדקו עד תחילת חודש מרץ. ההערות יועברו לעיון מוסדות החינוך, והסבריהם יישמעו עד סוף חודש אפריל. ככל שייקבע שיש לתקן את התקנונים יש להורות למוסדות לעשות כן ולעקוב אחר התיקון".

פעולות שנקט האגף בעקבות שתי תלונות שקיבל

אשר למוסד חינוך מוכשר קובעות תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, כי "מנהל מוסד חייב למסור למפקח הממונה על המוסד את כל הידיעות שיבקש ולאפשר לו לפקח במוסדו"; "מנהל מוסד ומוריו חייבים לשתף פעולה עם מפקח הממונה על המוסד, להתחשב בעצותיו ולהישמע להוראותיו"; "מפקח רשאי לבקר בכל שיעור ובכל כיתה של מוסד העומד בפיקוחו".

1. בתחילת דצמבר 2009 כתבה נציגת האגף לחינוך מיוחד במשרד לאגף לחינוך מוכשר על פנייה שהגיעה לכנסת ולאגף לחינוך מיוחד בעניינה של תלמידה א' בבית ספר יסודי ה' של החה"ע בבית שמש. הנציגה כתבה שלדעתה יש לבדוק בדחיפות את הליך הטיפול בתלמידה א', לרבות חשש לפעולות לא תקינות בתחום החינוך המיוחד.

(א) באותו היום שלח האגף לבית הספר מדריכה²¹ מטעם הפיקוח על החינוך המיוחד המוכשר כדי לברר את הנושא. מנהלת בית הספר סירבה להכניס את המדריכה לבית הספר.

המפקחת על החינוך המיוחד באגף מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במרס 2010 שהחה"ע אינו מאפשר למדריכות מטעמה לבקר בבתי הספר ללא תיאום מראש, אף שלדעתה פיקוח על בית ספר צריך לכלול גם ביקורים בהפתעה שכן לעתים כאשר דבר הביקור ידוע מראש אי-אפשר לראות את התמונה האמיתית".

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי מדריכות "מאז ומעולם אינן נכנסות לבתי הספר אלא בתיאום מראש"; למרות זאת, לבקשת מנהלת בית הספר אישר החינוך העצמאי את כניסתה של המדריכה כאורחת של המנהלת, באותו מעמד. מנהלת בית ספר יסודי ה' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי היא פעלה על פי הנחיות של החה"ע, אשר ניתנו בעקבות פנייה טלפונית שלה באותו היום.

נמצא כי האגף לחינוך מוכשר לא בדק מדוע נמנע מנציגתו לפעול על פי סמכויות שהוקנו למפקחים בחוק ולהיכנס לבית הספר ולא תבע שמפקחים מטעם המשרד או נציגיהם יוכלו לבצע את תפקידם ולבקר בבתי ספר של החה"ע גם ללא הודעה מראש. כדי שהמשרד יוכל לבצע פיקוח אפקטיבי על בתי ספר של החה"ע על האגף לחינוך מוכשר להורות לחה"ע לאפשר לנציגי הפיקוח מטעם המשרד להיכנס לבתי ספר בכל עת שיחפצו וכן לטפל בנחישות במקרים שבהם החה"ע או מוסדותיו אינם נוהגים כך.

(ב) למחרת ביקורה של המדריכה ביקרה המפקחת על בתי ספר יסודיים בבית ספר יסודי ה'. היא בדקה, בין השאר, את מסגרת הלימודים הכיתתית של תלמידי א'. על פי סיכום הביקור, התלמידה למדה בכיתה קטנה, אשר נפתחה כדי לתת לתלמידות שבה שעות תגבור בנפרד. המפקחת על בתי ספר יסודיים כתבה לנציגת האגף לחינוך מיוחד את התרשמותה מהביקור בבית הספר, אשר נשענה בעיקר על הסבריה של מנהלת בית הספר, וציינה: "הוסבר למנהלת כי נעשתה פעולה בלתי חוקית והכיתה שיצרה אינה תקינה". הכיתה הקטנה פוזרה והתלמידות חזרו ללמוד בכיתות לימוד רגילות.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי אין בפרשה הנוגעת לתלמידי א' כדי ללמד על הטיפול הרגיל בתלמידים מתקשים.

אף על פי שנציגת האגף לחינוך מיוחד העלתה חשש שבנציגתה של תלמידי א' נהג בית ספר יסודי ה' בהליך שקשור לתחום החינוך המיוחד, לא עירב מנהל האגף את המפקחת על החינוך המיוחד באגף. הפעולות שביצע האגף בעקבות הממצאים שעלו לקו בחסר: הוא הסתפק בקבלת הסברים מהחה"ע ולא בדק אם המקרה מעיד על שיטת עבודתו של בית הספר בנושא החינוך המיוחד.

על משרד החינוך להפיק את הלקחים ממקרה זה הן במישור של הפיקוח הכולל על דרכי הטיפול של בית הספר שבבעלות החינוך העצמאי והן במישור של בירור תלונות המועברות לטיפול המשרד.

2. בדצמבר 2009 קיבלו מנכ"ל המשרד ויו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, פנייה בעניין שיבוצה של תלמידי ב', אשר נרשמה לכיתה א' בבית ספר

21 המשרד מעסיק עובדי הוראה בתפקידי הדרכה (מדריכים) באופן זמני. משאב ההדרכה ניתן לרוב כימי הדרכה שבועיים. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2010) ב60, בפרק "ניצול משאבי ההדרכה במערכת החינוך". ע' 779.

יסודי ה' של החה"ע בבית שמש לשנת הלימודים התש"ע. הילדה שובצה בפועל בבית ספר יסודי ו' של החה"ע, וגם זאת רק באמצע דצמבר.

(א) נציגת האגף לחינוך מיוחד במשרד כתבה בעניין זה לאגף לחינוך מוכשר בדצמבר 2009 והציעה לברוק את "הקריטריונים המשתנים בין תלמידות בית הספר בקבלה ללימודים" לבית ספר יסודי ה'.

למרות פנייתה הנוספת של נציגת האגף לחינוך מיוחד בעניין קבלת תלמידות לבית ספר יסודי ה' בבית שמש לא בדק האגף את הליכי הקבלה והרישום אליו ולא וידא שהם מתנהלים על פי ההנחיות לבתי ספר יסודיים.

עם תחילת לימודיה של התלמידה בבית ספר יסודי ו' כאמור, השביתו הורי בית הספר את הלימודים בו, לסירוגין, במשך שלושה ימים "בשל התערבותם של גורמים חיצוניים שאינם נמנים על ציבור יראי ה', בכל הקשור לקבלת תלמידות לבית הספר". יו"ר הנהגת ההורים הארצית כתבה על כך למנכ"ל המשרד, והוא השיב שיש להפנות את המכתב לוועד ההורים ולא למשרד.

(ב) בפברואר 2010 כתב עורך דין מכתב למנכ"ל המשרד בשם תלמידה ב' והוריה. במכתב הועלו טענות על הטיפול של בית ספר יסודי ו' בתלמידה, ובכלל זה העברתה מכיתה אחת לאחרת ללא הודעה מוקדמת וללא תיאום עם הוריה. הוא ציין כי "מסתבר, שהבטחת מנהלת בית הספר... להוריה... ולפיה הילדה תהיה מוצג מוזיאוני", מעין מצורעת, איש לא ידבר עמה, איש לא ישב לידה - אכן מתקיימת במלואה". מהמכתב עולה שתמליל השיחה שבין המנהלת ובין אמה של הילדה הועבר למנכ"ל המשרד עוד קודם לכן. באותו היום הודיעה המפקחת על בתי ספר יסודיים לחה"ע על התלונה וציינה שמנהל האגף עומד לעשות בירור בעניין. על פי דברים שכתבה המפקחת על בתי ספר יסודיים למנהל האגף במרס 2010, אישרה מנהלת בית הספר כי צעד זה וצעדים אחרים שנקטה "בטעות יסודם".

(ג) כעבור שבוע כתב המשנה למנכ"ל החה"ע למנהל האגף כי "לא היו בדברי המנהלת כוונות בלתי ראויות אלא הבעת עמדה חינוכית פדגוגית" וכי החה"ע העיר לה על דרך התנסחותה. הוא הוסיף: "נדגיש בתוקף כי לא ניתן יד ולא נסכים בשום אופן לפגוע בעצמאות החינוכית-פדגוגית של החינוך העצמאי שהיא היא הבסיס לקיומו של החינוך העצמאי".

נמצא שהאגף לא הגיב בכתב על דבריו אלה של המשנה למנכ"ל החה"ע, ועל פי תשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הוא הסתפק בשיחה של נציגיו עם המשנה למנכ"ל החה"ע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ראוי היה שהאגף יבהיר לחה"ע את עמדתו בעניין זה בכתב וידרוש ממנו לנהוג על פיה.

(ד) במרס 2010, כעבור יותר מחודש ממועד מכתבו האמור של עורך הדין למנכ"ל המשרד, שודרה ברשת ב' של קול ישראל הקלטת שיחה של מנהלת בית ספר יסודי ו' עם אמה של תלמידה ב' קודם לקליטתה בבית הספר, שבה מסבירה המנהלת לאם שבתה תסבול בבית הספר גם מבידוד חברתי.

על פי המסמכים שנבדקו בביקורת, פרטי השיחה שבין מנהלת בית ספר יסודי ו' ובין אמה של תלמידה ב' היו ידועים למשרד עוד באמצע פברואר 2010, אולם רק באמצע מרס 2010 זימן מנכ"ל המשרד את מנהלת בית הספר לשימוע, והשימוע עצמו נעשה באפריל 2010.

(ה) לאחר השימוע בלשכת המנכ"ל וקודם לקבלת החלטה נפגש יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד, ד"ר צבי צמרת, עם הורי התלמידה, ואלה התריעו על "סדרי רישום מאולתרים" בבתי הספר של החה"ע בבית שמש. גם לאחר התרעה זו של ההורים לא בדק המשרד את סדרי הרישום לבתי ספר אלה.

(ו) בעקבות השימוע ובהוראת מנכ"ל המשרד השעה החה"ע את מנהלת בית ספר יסודי ו' מניהול בית הספר בשנת הלימודים התשע"א. ממכתב ההשעיה שכתב החה"ע למנהלת עולה שהוא התייחס בחומרה לנוק התדמייתי שנגרם לארגון, אולם הפחית בחומרת מעשיה של המנהלת.

מן האמור לעיל עולה שלמשרד היו קטעי מידע שעוררו חשש שהליכי הרישום והקבלה של תלמידות לבתי ספר של החה"ע לקויים. הוא אמנם פעל במישור האישי כנגד מנהלת בית ספר בעקבות האירוע האמור, אולם הוא לא בדק אם בתי הספר מקבלים תלמידות על פי הכללים שקבע. מכאן שהנהלת המשרד והאגף לחינוך מוכש"ר לא מילאו כראוי את תפקידם שכן הם לא וידאו כי אין המדובר בבעיה יסודית יותר הנוגעת לסדרי הקבלה של תלמידות לבתי ספר שבבעלות החה"ע.

תלונות הן אמצעי לפתור בעיה נקודתית, והטיפול בהן הוא הזדמנות לתקן בעיה כללית. בנוגע לשתי התלונות האמורות, ביקשה נציגת האגף לחינוך מיוחד במשרד מהאגף לחינוך מוכש"ר לערוך בדיקה שחורגת מגבולות התלונות עצמן. בנסיבות אלה ראוי היה שהאגף ירחיב את בדיקתו ולא יסתפק בבדיקת פרטי התלונות האמורות. למרות זאת נמצא כי התלונות טופלו ברמה הפרטנית-אישית בלבד, ולא הורחבו לבחינה כוללת של נוהלי הרישום וסדרי הקבלה בבתי הספר שבבעלות החה"ע. הטיפול של משרד החינוך בשתי התלונות מצביע על דפוסי פיקוח מוגבלים ומרוסנים שספק רב אם יש בהם כדי להבטיח שמערך הקבלה והרישום מתנהל כראוי באופן שוטף ובכל שנה תוך מניעת פגיעה בערוך השוויון.



ממצאי הביקורת מעידים על פיקוח לקוי של המשרד, באמצעות האגף לחינוך מוכש"ר, על מוסדות החינוך המוכש"ר, ובייחוד על כשלים בפיקוח על החה"ע, שהוא בעליהם של מרבית בתי הספר היסודיים לבנות במגזר החרדי.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "מגבלות הפיקוח הן קבלת מידע מגוף שני בלבד. מפקחי משרד החינוך, אף אם היו בהתאם לתקינה הרגילה, לא יכולים היו להימצא בכל עת ובכל מוסד חינוך בעת הרישום. הפיקוח יעיל ככל שיהיה יכול לטפל בדיעבד בפניות ובתלונות הורים ואינו שותף להליכי הרישום בזמן אמת".

לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד אינו יכול להסתפק בבדיקת תלונות בדיעבד ולהניח שבכך מיצה את הדרוש בתחום הפיקוח שכן תחומי אחריותו וסמכויותיו רחבים יותר. על האגף לבדוק היטב את הליכי הרישום לבתי הספר של החה"ע ולוודא שהם הוגנים, שוויוניים ועומדים בכללים שקבע המשרד. על הנהלת המשרד לוודא שהאגף מקיים פיקוח אפקטיבי על החה"ע.

הח"ע הוא הבעלים של מאות מוסדות חינוך במגזר החרדי ואחראי גם להליכי הקבלה של תלמידות למוסדותיו. על הנהלת הח"ע לבדוק את הליכי הקבלה של תלמידות לבתי הספר שלו ולוודא שהם עומדים בכללים שקבע המשרד.

הפיקוח של הרשויות המקומיות על הליכי הרישום והשיבוץ

האחריות לפקח על הרישום והקבלה של תלמידים למוסדות החינוך המוכש"ר מוטלת כאמור על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות: הרשות המקומית אחראית לרישום ילדים ונערים למוסדות החינוך המוכש"ר; על הרשות המקומית ועל משרד החינוך מוטלת האחריות להבטיח שעקרונות היסוד של החינוך הממלכתי, בהם שוויון ההזדמנויות, ימומשו גם בחינוך המוכש"ר.

בפס"ד האגודה לזכויות האזרח שהוזכר לעיל נדונו גם סמכויות פיקוח שהוקנו למשרד החינוך ולעיריית ירושלים בחוקי החינוך השונים המאפשרים להם לפקח היטב על הרישום ועל הקבלה למוסדות החינוך החרדי. בפסק הדין נכתב כי "סמכויות האכיפה העומדות לרשות העירייה בעניין זה מוגבלות. עם זאת מבקרת העירייה הנחתה את העירייה, כבר לפני מספר שנים, בדבר פעולות הפיקוח שעל עיריית ירושלים לעשות. כגון - גיבוש תבחינים לקבלת תלמידות ונוהל רישום לבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים". בית המשפט קבע כי גם אם סמכויותיה של עיריית ירושלים "אינן כה משמעותיות ואפקטיביות כמו אלה המוקנות למשרד החינוך, עליה לבצע פיקוח במסגרת הסמכויות המוקנות לה בחוק ולפעול ללא דיחוי בהתאם להנחיות שניתנו לה על ידי מבקרת העירייה להכנת תוכנית פיקוח אפקטיבית בזמן אמת על רישום תלמידות למוסדות החינוך החרדי".

עיריית ירושלים

בשנת הלימודים התש"ע למדו במערכת החינוך העירונית החרדית בירושלים כ-44,000 בנות ובנים בחינוך היסודי (כיתות א' עד ח') וכ-21,000 בחינוך העל-יסודי (כיתות ט' עד י"ב). כ-14,500 תלמידות למדו ב-22 בתי הספר היסודיים שבבעלות הח"ע בעיר, וכ-10,700 תלמידות למדו בבתי הספר העל-יסודיים החרדיים בעיר.

האגף לחינוך חרדי שייך ל"מנהלה לחינוך ירושלים" (להלן - מנח"י)²². הרישום לבתי ספר בחינוך המוכש"ר מתבצע במוסדות עצמם. הנהלת בית הספר היא המחליטה אם לקבל את המועמדות שנרשמו אליו.

22 מנח"י הוקמה בהסכם בין המשרד ובין עיריית ירושלים בשנת התשמ"ט. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד.

בתי ספר בחינוך היסודי

1. מן המסמכים שנבדקו בביקורת עולה שלכמה מבתי הספר היסודיים החרדיים בירושלים יש ביקוש עורף: מספר הבנות המעוניינות ללמוד בהם גדול ממספר הבנות שהם יכולים לקלוט. במצב כזה יש לקבוע שיטה הוגנת ושוויונית למיון המועמדות.

הבדיקה העלתה שאף על פי שהאגף לחינוך חרדי נדרש שוב ושוב לפתור בעיות הנובעות מביקוש עורף לבתי ספר מסוימים, הוא לא בירר אם בתי הספר ממיינים מועמדות ומשבצים אותן על פי שיטה ידועה וברורה, ואף לא דרש מהם להציג את אמות המידה המשמשות אותם למיון.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "80% מבתי הספר קולטים את תלמידיהם אך ורק על בסיס אזורי רישום. 20% הנותרים נקבעים גם בהם אזורי רישום אך קביעת האזורים מתבצעת לאחר הליך הרישום בפועל, בין השאר בהתאם למצאי הפיזי של המבנים".

קביעת אזורי רישום בדיעבד לאחר סיום הרישום מעקרת מתוכן את השיטה הזאת לשיבוץ תלמידות. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי יש לקבוע מראש שיטה למיון תלמידות ולשיבוץ בתי ספר יסודיים, להחילה על כל בתי הספר ולהביאה לידיעת הבנות והוריהן. שיטת מיון ידועה וברורה תאפשר לדעת מהו מקום לימודיה הצפוי של הבת ולהיערך לכך ותביא לידי הגברת אמון הציבור בה.

2. באגף לחינוך חרדי קיים פורום "ועדת שיבוץ", שבו שותפים גם נציגי החה"ע ונציגי ההורים. בדיוניה לקראת שנת הלימודים התשע"א סקרה הוועדה את מצאי המקומות הפנויים בבתי הספר ובדקה היכן יש צורך לפתוח כיתות נוספות. נוסף על כך, היא טיפלה בשיבוץ בנות שלא שובצו בבית ספר ואיתרה מקומות לימוד עבורן. נמצא שהוועדה לא מונתה באופן רשמי, לא הוצא לה כתב מינוי ותפקידיה לא הוגדרו בכתב.

ממסמכיה של ועדת השיבוץ עולה כי החה"ע קבע לעתים אזורי רישום (ראו להלן). האגף לחינוך חרדי שבמנח" לא העיר את הערותיו בעניין אזורים אלה, אלא נהג על פי החלטת החה"ע. האגף היה ער לאי-ביצועם של סיכומי ועדת השיבוץ, ואף על פי כן הוא השאיר את אכיפת ההחלטות על בתי הספר לחה"ע: בפרוטוקול מדיון ועדת השיבוץ באוגוסט 2010, ימים מעטים לפני פתיחת שנת הלימודים התשע"א, נרשם כי "נציגי העירייה התריעו... על כך שלאור הפניות המתרבות על אי קבלת תלמידות בהתאם לסיכומים, הרי שעל החינוך העצמאי לוודא את ביצוע ההחלטות במלואן".

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי היא רואה בחה"ע "יד ארוכה" של העירייה" מול הנהלות בתי הספר וכי "כל ההחלטות גובשו וסוכמו במשותף לגמרי בין העירייה לבעלות".

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "דיוני 'ועדת השיבוץ' אינם מתנהלים בדרך של 'החלטות ואכיפת החלטות'... מדובר בשיתוף פעולה נושא פרי... במספר בתי ספר לא רב ישנו עורף ביקוש על היצע פיזי ובהתייחס אליהם פועל החה"ע בשיתוף עם העירייה לשיבוץ של כל הבנות ומציאת פתרונות פיזיים... באופן שבסופו של תהליך, מוצאת כל בת את מקומה באחד מבתי הספר הקרובים למקום מגוריה, גם אם לעיתים אינו הקרוב ביותר".

מהאמור לעיל עולה שהאגף לחינוך חרדי, השייך למנח"י ולעיריית ירושלים, לא מילא כיאות את תפקידו בכל הנוגע לפיקוח על הרישום לבתי הספר היסודיים בעיר: הוא הסתפק בעיקר בטיפול בבנות שמקום לימודיהן לא נקבע עד מועד סמוך לפתיחת שנת הלימודים, והחלטותיו על שיבוץ התקבלו לפי כללים שקבע החה"ע.

על מנח"י ועיריית ירושלים לקבוע מדיניות בעניין שיבוץ בנות בבתי ספר יסודיים בחינוך החרדי. בין השאר עליהן לדרוש מבתי הספר או מבעליהם להציג את שיטת המיון שלהם ואת אמות המידה לשיבוץ, לבדוק אותן ולהחליט אם לאשרן. בבדיקה זו עליהן להביא בחשבון מכלול של שיקולים כמו גודלן הרצוי של הכיתות ופיזור אוכלוסיית היעד של בתי הספר בשכונות השונות. על עיריית ירושלים לפקח על מוסדות החינוך ולוודא שהשיבוץ אליהם נעשה על פי המדיניות שנקבעה.

הסמכות להסדיר את שיבוץן של תלמידות תושבות ירושלים היא סמכות שלטונית שנתונה לעיריית ירושלים. לפיכך, על מנח"י לבנות תשתית פורמלית הולמת לוועדת השיבוץ: לקבוע מהם תפקידיה וסמכויותיה וכן לקבוע מי הם חבריה ולמנותם. אין העירייה יכולה לאפשר לחה"ע מעורבות במימוש סמכויות שלטוניות בלא שנבחנה התשתית הפורמלית המלאה כאמור.

בתי ספר בחינוך העל-יסודי

1. נמצא שגם בחינוך העל-יסודי כמה מבתי הספר מבוקשים מאוד בקרב הבנות והוריהן, ומספר הבנות המעוניינות ללמוד בהם גדול הרבה יותר ממספר הבנות שהם יכולים לקלוט.

למרות זאת נמצא כי עיריית ירושלים ומנח"י לא פיקחו על שיבוץ הבנות בבתי ספר על-יסודיים ואף לא בדקו אם הוא נעשה באופן הוגן ושוויוני. עיקר טיפולן של העירייה ומנח"י ברישום בנות ובשיבוץן נעשה לאחר שבתי הספר החליטו אילו תלמידות יתקבלו: האגף לחינוך חרדי מקבל מבתי הספר היסודיים רשימה של תלמידות בכיתות ח' שלא התקבלו לבית הספר שאליו נרשמו ומעביר את הרשימה לכמה מבתי הספר העל-יסודיים בעיר כדי למצוא להן מקום לימוד. ממסמכי האגף עולה שכל בת שמשוּבצת בבית ספר נמחקת מרשימה זו. האגף אינו מתערב בשיקוליהם של בתי הספר, אלא מנסה לשכנעם לקבל בנות שלא שובצו לאחר שבתי הספר "מילאו את השורות".

2. לשם טיפול בעררים של הורי תלמידות על החלטות של בתי ספר על-יסודיים במגזר החרדי בירושלים ולשם פתרון בעיות שמתעוררות בשיבוץ בנות בבתי ספר אלה נעזר האגף לחינוך חרדי בוועדה חיצונית שחברים בה שני רבנים (להלן - ועדת הרבנים). ממסמכי עיריית ירושלים עולה שוועדת הרבנים "פועלת על בסיס וולונטרי כוועדת ערר ומפקחת על שיבוץ הבנות במוסדות על יסודיים".

(א) התברר כי עיריית ירושלים לא מינתה את ועדת הרבנים באופן רשמי ולא הגדירה את תפקידיה. העירייה גם אינה יודעת מהם השיקולים המנחים את חבריה בבואם להחליט על שיבוץ של בת בבית ספר מסוים, ולכן עובדיה אינם יכולים לנמק להורים את ההחלטה. במסמכי העירייה לא נמצאו פרוטוקולים של ועדת הרבנים.

(ב) ביוני 2009 היו ברשימת הלא משוּבצות בחינוך החרדי בירושלים 130 בנות שעדיין לא נמצא להן בית ספר לשנת הלימודים התש"ע; באוגוסט 2010, כמה ימים לפני פתיחת שנת הלימודים התשע"א, היו בידי האגף לחינוך חרדי שמות של כ-100 בנות שעדיין לא נקבע היכן הן ילמדו; ובספטמבר 2010 - לאחר תחילתה של שנת הלימודים - היו 66 בנות שלא שובצו בבתי ספר על-יסודיים.

על פי הסבריהם של מנהל האגף לחינוך חרדי וכמה מעובדיו, את רשימת הבנות שלא שובצו העביר האגף לטיפולן של ועדת הרבנים, ואת רשימת הבנות שלא שובצו גם לאחר תחילתה של שנת הלימודים העביר מנהל האגף לקציני ביקור סדיר²³.

(ג) הברדיקה העלתה שוועדת הרבנים קיבלה פניות בעל פה מעיריית ירושלים ומהציבור הרחב וכי היא לא רשמה את החלטותיה ואת נימוקיה ולא הודיעה לפונים אליה, לרבות הורים שערערו על החלטות של בתי ספר, מהי החלטתה.

3. במסמכי האגף לחינוך חרדי נמצאו 14 תלונות שקיבל לגבי בנות שביקשו להתקבל לבתי ספר על-יסודיים בירושלים בשנת הלימודים התש"ע ולא התקבלו. האגף לא השיב לפונים בכתב. על חלק מן התלונות נרשם בכתב יד שם בית הספר שבו שובצה הבת ללא תאריך.

מן האמור לעיל עולה כי האגף לחינוך חרדי, השייך למנח"י ולעיריית ירושלים, אינו מפקח כנדרש על הליכי הרישום לבתי הספר העל-יסודיים והשיבוץ בהם. האופן שבו נעזר האגף לחינוך חרדי בוועדת רבנים לשם שיבוץ הבנות בבתי הספר אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "ועדת הרבנים פועלת באופן וולונטרי ובלתי תלוי ללא קשר לעיריית ירושלים כאשר העירייה בחרה להיעזר בשירותי הוועדה לעניין קבלת אחיות כולל כפיית המוסדות לקריטריון זה" (בעניין קבלת אחיות של תלמידות בבתי הספר - ראו להלן).

הסמכות להסדיר את שיבוץן של תלמידות תושבות ירושלים היא כאמור סמכות שלטונית שנתונה לעיריית ירושלים. אם העירייה מעוניינת לקבל סיוע מגורמים חיצוניים כמו רבנים, אשר למעמדם הרם בחברה החרדית עשויה להיות תרומה לנושא, עליה להגדיר בפירוט את תפקידם, את המסגרת המינהלית שבה ישולבו, את תחום עיסוקם ואת דרכי הדיווח על עבודתם. מכל מקום, אין העירייה יכולה לאפשר מעורבות במימוש סמכויות שלטוניות בלא שקוימו התנאים האמורים.

על עיריית ירושלים ומנח"י לפקח על רישום התלמידות לבתי הספר ועל החלטות בתי הספר בעניין קבלתן.

עיריית בני ברק

בשנת הלימודים התש"ע למדו במערכת החינוך העירונית החרדית בבני ברק כ-21,000 תלמידות, כ-14,000 מהן בחינוך היסודי וכ-7,000 בחינוך העל-יסודי (כיתות ט' עד י"ב). כ-11,000 מהתלמידות למדו בשנה זו כ-13 בתי ספר יסודיים שבבעלות ה"ה"ע בבני ברק. במאי 2010 מסר מנהל אגף החינוך בעיריית בני ברק לנציגי משרד מבקר המדינה את הדברים האלה:

23 המשרד, באמצעות קציני ביקור סדיר ברשויות המקומיות, מאתר תלמידים שאינם מבקרים ביקור סדיר בבית הספר ומסייע בהחזרתם למעגל הלימודים.

עיריית בני ברק קבעה אזורי רישום לבתי ספר יסודיים של החה"ע: כל בית ספר קולט תלמידות המתגוררות ברחובות מסוימים. אזורי הרישום משתנים משנה לשנה משיקולים דמוגרפיים. הרישום לבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים לבנות מתקיים בבתי הספר עצמם.

1. אגף החינוך בעיריית בני ברק אינו מפקח על רישום התלמידות לבתי הספר העל-יסודיים ועל שיבוץ בהם.

2. ידוע לאגף החינוך בעיריית בני ברק שבתי הספר העירוניים העל-יסודיים לבנות בוחנים ומראיינים מועמדות, אך הוא אינו יודע מה משקל המבחנים והראיונות בהחלטה אם לקבלן. מנהל אגף החינוך בעיריית בני ברק יודע שיש לבתי הספר תקנונים, אולם האגף לא דרש מבתי הספר להציגם.

עיריית בני ברק אינה ממלאת את תפקידה בכל הנוגע לפיקוח על קבלת התלמידות לבתי הספר העל-יסודיים שבתחומה. על העירייה לפקח על כך ולוודא שההליכים מקימים באופן הוגן ושוויוני.

עיריית מודיעין עילית

ראש עיריית מודיעין עילית, מר יעקב גוטרמן, ומנהלת מחלקת החינוך בעיר מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי בעיר פועלים שבעה בתי ספר על-יסודיים לבנות, והעירייה הקצתה להם מבנים וציוד וכי אין לעירייה מידע על הרישום של התלמידות אליהם והשיבוץ בהם, והיא אינה מפרסמת מועדי רישום אליהם. לדבריהם, כאשר עיריית מודיעין עילית מקבלת פניות של הורים בעניין תלמידה שלא התקבלה לבית ספר, היא פונה אל בית הספר ומשתדלת לשכנעו לקבל אותה, ובכך מתמצה פעילותה לגבי הרישום והשיבוץ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 תיארה עיריית מודיעין עילית את מאמציה למצוא מקומות לימוד לתלמידות בכיתות ט': היא "ניסתה לשכנע את ראשי התיכונים לקבל את התלמידות... ראש העיר התערב אישית... העירייה פנתה גם לרבני העיר... על מנת שגם הם יפנו למנהלי בתי הספר העל-יסודיים בבקשה נחרצת לשיבוץ של יתר התלמידות". מלבד זאת היא פנתה לסגן שר החינוך בעניין זה בספטמבר 2010, ובאוקטובר 2010, כחודש וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים התשע"א, פנו רבני העיר מודיעין עילית אל מנהלי ארבעה בתי ספר על-יסודיים בעיר כדי שיקבלו שמונה בנות שעדיין לא שובצו ללימודים.

העירייה הוסיפה והשיבה בפברואר 2011 שהיא מבקשת ממשרד החינוך הוראות מפורטות כיצד עליה להפעיל את סמכויות הפיקוח; היא פנתה בעניין זה לאגף, באותו החודש, וביקשה לקבוע עמו "מתווה עד לפתיחת שנת הלימודים התשע"ב", לרבות בעניין המבחנים והראיונות שייערכו למועמדות, הטיפול בעררים וכן הוראות לפעולות שעל העירייה לנקוט נגד בתי ספר שאינם ממלאים את הנחיותיה.

בעניין זה השיב משרד החינוך בינואר 2011 כי "יגובש נוהל עבודה מול הרשויות ככל האפשר בתיאום עם הרשויות המקומיות ויפורסם. הנוהל יכלול בין היתר מועדי דיווח למשרד החינוך".

עריית מודיעין עילית, כמו רשויות מקומיות אחרות, מוסמכת לפקח על הליכי הרישום והשיבוץ בתחומה, וביכולתה לנקוט פעולות פיקוח כאמור. למרות זאת היא הציגה את עצמה בתשובתה כמי שניצבה חסרת אונים מול עובדת אי-שיבוץ של בנות בבתי ספר על-יסודיים, ועם זאת דיווחה על פעולות שנקטה, אשר אפשר לראות בהן ראשיתו של הליך פיקוח. על העירייה מוטל לפקח על רישום התלמידות לבתי הספר ועל החלטות בתי הספר בעניין קבלתן ולנקוט את הפעולות הנדרשות כדי ששיבוץ ייעשה באופן הוגן ושוויוני.

הליכי רישום ושיבוץ

רישום תלמידות ושיבוץ צריכים להיעשות בשיטתיות ובהגינות ועל פי כללים שידועים גם למועמדות ולהוריהן: יש להקפיד שמועדי הרישום יהיו ידועים וברורים, שהמיון ייעשה בשיטתיות, בשקיפות ובהגינות ושההחלטה לקבל מועמדות לבתי הספר או לדחותן תתקבל על פי אמות מידה ידועות וברורות, שאם לא כן עלול להיפתח פתח לקבלת תלמידות על פי שיקולים שאינם ממין העניין או באופן שרירותי. ביישובים שבהם מתגוררים בעיקר תושבים שאורח חייהם חרדי, וגם בירושלים, יש ביקוש עודף לבתי ספר מסוימים בחינוך היסודי ולבתי ספר מסוימים בחינוך העל-יסודי. במצב כזה עולה ביתר שאת הצורך לשבץ את הבנות באופן האמור. משרד החינוך והרשויות המקומיות אחראים לוודא שהליך רישום המועמדות, מיון ושיבוץ יהיה הוגן ושוויוני.

מתשובתו של מנהל אחד מבתי הספר העל-יסודיים החרדיים הגדולים ניתן ללמוד על מקומם של מוסדות החינוך בחברה החרדית: אידיאולוגיית החינוך החרדי היא במהותה הקפדה על קיום מצוות, ספיגת ערכי קודש, הקניית אהבת תורה ויראת שמיים. נדבך מרכזי בחינוך החרדי הוא החינוך הרוחני הגורם לעיצוב האישיות וסולם הערכים, אשר מושפעים באופן טבעי גם מהגורמים הסביבתיים והחברתיים. על פי שיטת החינוך החרדית, החינוך אינו מתוחם ומוגבל במקום או בזמן. למנהלי המוסדות ולמחנכים בהם אין שיקול דעת רחב וחופש פעולה לעצב דרכי חינוך כרצונם, והם כפופים ל"דעת תורה".

על מקום מוסדות החינוך בקהילה במגזר החרדי ניתן ללמוד גם מתשובתו של החה"ע: חינוך התלמידים אינו מוגבל לשעות הלימוד במוסד. לפיכך נודעת חשיבות ראשונה במעלה להתאמת אורחות חייה של המשפחה לדרכו של בית הספר, שאם לא כן, ייפגעו הן חינוכה של התלמידה והן חינוכן של חברותיה.

קבלת אחיות של תלמידות

בנוהלי הרישום שהעבירה כאמור המפקחת על בתי ספר על-יסודיים לבתי הספר נקבע כי "יש לדאוג להליך שוויוני, ברור ומדיד, המאפשר בקרה ופיקוח מטעם משרדנו, במידת הצורך, אחר התנהלות הרישום והקבלה... יש לקבוע קריטריונים מקצועיים שוויוניים וברורים... אשר על פיהם תפעלו ברישום וקבלה של תלמידות ואשר יפורסמו ויהיו ידועים לכל המעוניין מראש". בנוהלים נקבעו גם שני כלים למיון המועמדות: בחינה בכתב בנושאים כלליים כמו יהדות, אנגלית, מתמטיקה ועברית וריאיון אישי - של כל הנבחנות או של אלה שעמדו בציון סף שנקבע לבחינה.

מזן המסמכים עולה כי בתי ספר על-יסודיים מעדיפים לקבל מועמדות שהן אחיות של תלמידותיהם. מדובר באמת מידה שעל פיה מתקבלות רוב תלמידות כיתות ט' בבתי הספר המבוקשים, ולכן יש לה השפעה ניכרת על סיכוייה של בת להתקבל לבתי הספר האלה.

1. השימוש באמת המידה האמורה הוא נרחב: מנהלים של ארבעה מששת בתי הספר העל-יסודיים שנבדקו מסרו שהם נותנים עדיפות לאחיות של תלמידות. בדצמבר 2010 הפיץ האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים למנהלי בתי הספר העל-יסודיים את הנחיותיה של ועדת הרבנים, שנכתבו על פי הוראת הרב יוסף שלום אלישיב. בהנחיות אלו נכתב, בין היתר, שבית הספר רשאי שלא לקבל אחות של תלמידתו רק בטענה של "חוסר התאמה" ובצירוף נימוק. לקראת הרישום לשנת הלימודים התשע"א כתב סגן ראש עיריית ירושלים להורי התלמידות כי ניתנת עדיפות לאחות לתלמידת בית ספר אשר נמצאת מתאימה.

יישום אמת המידה הזאת בבתי הספר העל-יסודיים יוצר לעתים מצב שבו אחיות של תלמידות הן חלק הארי של הבנות שבית הספר מקבל: סמינר א', אחד מבתי הספר העל-יסודיים המבוקשים בירושלים, מסר ביוני 2010 כי בשיבוץ התלמידות ניתנת עדיפות לאחיות, והן 70% מהמתקבלות בכל שנה ללא קשר לרמתן הלימודית. בדיון שהתקיים בעירייה בינואר 2009 אמר מנהל בית ספר מבוקש אחר בעיר - סמינר ב': "צריך להבין שהכיתות שלנו מלאות ומתמלאים במהירות ע"י אחיות ובנות של צוות". הוא הוסיף כי בנות שהן אחיות של תלמידות בבית הספר וכן בנות של צוות בית הספר ובנות של בוגרות בית הספר "ממלאות כבר את הכיתות עד כמעט 36 לכיתה".

2. קבלתן של רוב התלמידות לבית ספר על-יסודי על בסיס היותן אחיות של תלמידות מנציחה למעשה את אמות המידה ששימשו למיון תלמידות בעבר, עת התקבלו האחיות הבוגרות לכיתות ט'. על אמות המידה מן העבר אפשר ללמוד מפס"ד האגודה לזכויות האזרח, שלפיו עיריית ירושלים מסרה שבעבר היה קיים "נוהג שיש למחות כנגדו, של מניעת או הגבלת רשום שוויוני בשל מוצא עדתי". בפסק הדין נכתב כי "עולה תשחית ברורה ומבוססת לכך שבמגזר החרדי היתה קיימת תופעה של אפליה על רקע עדתי ברישום תלמידות למוסדות החינוך של המגזר החרדי".

3. משרד מבקר המדינה העלה כי לעתים אמת המידה האמורה, שלפיה ניתנת עדיפות לאחיות של תלמידות, פוגעת באותן אחיות: מדברים שמסר מנהל סמינר ג' בירושלים לנציגי משרד מבקר המדינה עולה שכאשר תירשם לסמינר ג' בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר, מעורר הדבר חשד שהרי היא אמורה ליהנות מיתרון בקבלה לבית הספר, בזכות היותה אחות, ולמרות זאת נדחתה כביכול; אמנם הדבר אינו פוסל את קבלתה, אולם יש לתמוה מדוע היא לא ממשיכה במסלול שבו למדה אחותה, ולכן סמינר ג' יהסס לקבלה. על הפגיעה האפשרית באחות שלא התקבלה לבית ספר שבו לומדת אחותה ניתן ללמוד גם מתשובתה של מנהלת סמינר ד' למשרד מבקר המדינה: היא ציינה ש"אי קבלת האחיות הצעירה תגרום צער וביזיון לה ולמשפחתה".

מן האמור לעיל עולה כי אמת המידה הנוגעת לאחיות היא בעלת משקל מכריע במיון המועמדות וכי יש בתי ספר מבוקשים ש"ממלאים את השורות" בעיקר באחיות של תלמידות בית הספר, ולכן סיכוייה של בת יחידה, בת בכורה או בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר להתקבל אליהם קטנים במידה ניכרת. מתן עדיפות לאחיות מנציח למעשה את אמות המידה ששימשו בעבר למיון מועמדות, ובהן אמות מידה פסולות שאפשרו למנוע מכמה מן המועמדות להירשם לבתי ספר. אמת מידה זו אינה עומדת בדרישה לשוויון: מחד גיסא, היא משמרת במידה רבה את הרכב אוכלוסיית המשפחות שבנותיהן יכולות להתקבל לבתי הספר המבוקשים, ומספר הבנות ממשפחות אחרות שמתקבלות מצומצם במידה רבה; מאידך גיסא, היא עלולה להקטין את סיכויי קבלתה של בת שאחותה לומדת בבית ספר אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בית ספר שנוקט הליך למיון מועמדות אשר בסופו נמצא שרוב רובן של המתקבלות אליו הן אחיות לתלמידות בית הספר עלול להביא לידי פגיעה בשוויון. במציאות זו גם אם יש אמות מידה אחרות לקבלת תלמידות לבית הספר, הן מאבדות את משמעותן ונעשות לא רלוונטיות להליך המיון. על בית הספר להחליט אם לקבל מועמדת על פי מערכת שיקולים הוגנת ושוויונית ולפי נתונים האישיים.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי אמת המידה הנוגעת לאחיות היא חיונית ומהווה כלי חשוב ויעיל ביותר בנושא מניעת אפליה עדתית וכי למיטב הבנתה אמת מידה זו משמשת "נדבך חשוב באיזון מערכתי ורוחבי במרקם התלמידות המתקבלות לבתי"ס". המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי אמת המידה הנוגעת לאחיות היא יעילה, ודאית ומדידה ואין בה כדי ללמד על אפליה של תלמידות אחרות כל עוד אין היא משמשת לרעה. הוא הוסיף כי "ההכרעה בעניין זה, כל זמן שאין מדובר בתבחין מפלה נתונה לשיקול הדעת של מנהלי בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים".

מתשובותיהם של משרד החינוך ועיריית ירושלים עולה חשש שהם לא ירדו לשורשו של עניין - הבעייתיות העולה ממסקלה המכריע של אמת המידה הנוגעת לאחיות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפער המסתמן בין העקרונות הנורמטיביים הראויים לעמוד בבסיס הליך השיבוץ ובין ההליכים המתקיימים בפועל, על משרד החינוך לבחון אם ראוי להתבסס על אמת המידה האמורה בבתי הספר העל-יסודיים ובכלל זה לבדוק את יישום אמת המידה ואת החשש להנצחת אפליה על רקע עדתי. ראוי כי בחינה זו תושגת על בסיס מידע רחב הנוגע להפעלת התבחין הלכה למעשה, ואת המסקנות שיועלו ממנה יש להביא להכרעת שר החינוך ומנכ"ל המשרד.

מיון מועמדות לבתי ספר של מרכז החינוך העצמאי

בתקנות לימוד חובה-רישום נקבעו שיטות מיון של מועמדים לבתי ספר בחינוך הרשמי, שבכללן קביעת אזורי רישום לבתי ספר יסודיים בידי רשות חינוך מקומית ושיבוץ תלמידים על פי הגרלה כשמספר הנרשמים גדול ממספר המקומות במוסד. על פי התקנות, שיטות מיון אלה אינן חלות על החינוך המוכשר.

ההנחיות לבתי ספר יסודיים שהעביר המשרד למנכ"ל החה"ע לשעבר במאי 2007, נועדו, על פי קביעת המשרד, להגביר את השקיפות ולהבטיח את קיומם של "כללי הצדק הטבעי בהליכי קבלת תלמידים ותלמידות לבתי"ס שבבעלות מרכז החה"ע". כן נכתב כי "אין בהנחיות האמורות בכדי לפגוע בשיקול הדעת המסור למוסדות החינוך... בעת קבלת תלמידים... עם זאת גם שיקול דעת זה כפוף לכללי הצדק הטבעי". בהנחיות צוין שאם מספר התלמידים העומדים בתבחינים לקבלה לבית הספר יהיה גדול ממספר המקומות בבית הספר, יקיים בית הספר הגרלה ביניהם.

1. לעתים קבעו הרשות המקומית, החה"ע או בתי הספר אזורי רישום לבתי ספר יסודיים. להלן הפרטים:

(א) שלושה מבתי הספר היסודיים של החה"ע - ז', ח' ו-ט' - מצויים בחלקה הצפוני-מזרחי של ירושלים. בית ספר יסודי ז' מתאפיין בביקוש עודף מדי שנה בשנה. לקראת שנת הלימודים התש"ע כתב המשנה למנכ"ל החה"ע לשלוש מנהלות בתי הספר הללו כי הוחלט לקבוע לבתי הספר אזורי רישום ופירט את עיקריהם. התברר כי מנהלת בית ספר יסודי ז' התנגדה לכך בטענה שקיומו "מותנה בהזרמת ילדות משכונות נוספות אשר יש להן מסורת של למידה" בבית הספר. נמצא שבשנת הלימודים התשע"א למדו בבית ספר יסודי ז' 90 תלמידות, 18 מהן התגוררו בשכונות שהיו באזורי הרישום של בתי ספר היסודיים ח' ו-ט'.

יצוין כי ועדת השיבוץ של עיריית ירושלים אישרה באוגוסט 2010 לקבל 74 בנות לבית ספר יסודי ז' על פי נימוקיו של החה"ע ושבע בנות נוספות על פי שיקול דעתה של מנהלת בית הספר ללא נימוק.

מנהלת בית ספר יסודי ז' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי ל-14 מ-18 התלמידות שהתגוררו בשכונות שאינן שייכות לאזור הרישום של בית הספר היו אחיות בבית הספר וזו הסיבה

לקבלתן. אשר לארבע התלמידות האחרות היא ציינה כי "לאור אופיו הייחודי והמסורת ההיסטורית של בית הספר, כמו גם הוותק, הסמכות ושיקול הדעת שלי, מצאתי לנכון לקבל בנות אלה".

מן האמור לעיל עולה כי הורה שביקש לרשום את בתו לכיתה א' בבית ספר של החה"ע בחלקה הצפוני-מזרחי של ירושלים לא היה יכול לדעת איזה משלושת בתי הספר האמורים צריך לקבל את בתו, שהרי תלמידות התקבלו לבית ספר יסודי ז' גם על פי שיקולים אחרים, שאינם שקופים ונהירים לציבור. הנחייתו של החה"ע בעניין שיבוץ בנות בבתי ספר באזור זה בירושלים יושמה באופן חלקי בלבד, ואף סלקטיבי, והחה"ע לא אכף אותה.

(ב) בית ספר יסודי י' בירושלים שבבעלות החה"ע הוא מוסד חינוכי מבוקש. בשנת הלימודים התש"ע היו בו שתי כיתות א' ובשתיהן יחד למדו 57 בנות. התברר כי לקראת שנת לימודים זו מיין בית הספר את המועמדות וקיבל תלמידות לפי אמות המידה האלה: התאמת אורח חיי משפחתן לרוח בית הספר; ריאיון; ציון 30 או יותר במבחן בשלות של בית הספר. לאחר הליך המיון דחה בית הספר את מועמדותן של 24 בנות.

אמות המידה האמורות אינן שקופות ואינן מאפשרות להורה לדעת אם ההחלטה לגבי בתו מוצדקת, ולא ברור כיצד נקבעת התאמת אורח חיי המשפחה לרוח בית הספר. על האגף להתערב בקביעת אמות מידה למיון על פי הצורך ועל פי ממצאי בדיקה זו.

ביולי 2009 הגיש חבר הכנסת, מר חיים אמסלם, לשר החינוך, מר גדעון סער, שאילתה בדבר קבלת תלמידות לבית ספר יסודי י' בירושלים בשנת הלימודים התש"ע. באוגוסט 2009 השיב שר החינוך כי על ההורים שמוצאים את עצמם נפגעים מהחלטת בית הספר לפנות למשרד כדי שתלונתם תיבדק בידי ועדת הערר. בנובמבר 2009 כתב חבר הכנסת לשר החינוך כי עשרות תלמידים נדחו מחוסר מקום וציין כי בבית ספר יסודי י' בירושלים נדחו יותר מעשר תלמידות באותה השנה. באותו החודש כתבה סגנית מנהל האגף אל לשכת השר כי "אין בידינו כל מידע לגבי מספר תלמידות שלא התקבלו אלא אם כן זה מובא לידיעתנו על ידי ההורים... מכל מקום בדקנו נושא זה שוב ונמסר לנו ע"י מרכז החה"ע המתחייב לעמוד מאחורי דבריו כי לא נדחו בבי"ס [יסודי י' בירושלים]... מעל 10 תלמידות".

כאמור, באותה השנה דחה בית הספר את מועמדותן של 24 בנות, ומכאן שהמשרד דחה את הטענות של חבר הכנסת בעקבות בדיקה שטחית ונסמך על נתונים שקיבל מהחה"ע בלי לבדקם. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי הנתונים שהציג חבר הכנסת היו נכונים. על המשרד לבדוק תלונות וטענות הנוגעות לחה"ע באופן מעמיק ולא להישען רק על הסבריו של החה"ע ובייחוד כשאינם מגובים בנתונים.

2. ביוני 2010 הציגה מנהלת בית ספר יסודי ז' לנציגי משרד מבקר המדינה מסמך המפרט את אמות המידה למיון מועמדות, שנכתב אך יום לפני הצגתו. במסמך פורטו, בין היתר, אמות המידה האלה: אחיות של תלמידות בבית הספר; בנות שמתגוררות ברובע היהודי שבעיר העתיקה; תלמידות שאחיותיהן בוגרות בית הספר; תלמידות שאמותיהן בוגרות בית הספר; תלמידות שנמצאו מתאימות על ידי ההנהלה לאחר שנבדקו זיקתן לבית הספר ומסורת המשפחה.

יודגש כי אמות המידה שקבע בית הספר לא כללו מתן עדיפות לתלמידות המתגוררות סמוך לו. מכאן שבית ספר מבוקש של החה"ע בירושלים מעדיף לקבל תלמידות שאמותיהן למדו בו בשעתן מלקבל בנות שמתגוררות היום סמוך אליו. מקצת אמות המידה של בית הספר מעורפלות ואין לדעת מהן מהם סיכוייה של בת זו או אחרת להתקבל.

החה"ע חיזק בתשובתו למשרד מבקר המדינה את עמדת בית הספר וכתב שהוא "יוצא דופן ונתפס הן במערכת פנימה והן בקרב הציבור כמשפחה, כאשר הן בוגרותיו והן צוותו עומדים על כך שבנות הבוגרות תלמדה במסגרתו. מנהלת בית הספר הינה המנהלת הוותיקה ביותר בחינוך העצמאי ועובדה זו, יחד עם המסורת החזקה של בית הספר, אינם מאפשרים חלוקה אזורית או סיווג נוקשה באופן מוחלט ביחס לביה"ס".

המצב הנוכחי שבו מאפשרים המשרד והחה"ע לבית ספר לקבל תלמידות על פי שיקולים היסטוריים שאינם שוויוניים אינו ראוי. אמת מידה שלפיה ניתנת עדיפות לבנות שאמותיהן למדו בבית הספר או שזו מסורתן המשפחתית עלולה להביא לידי דחיית מועמדותן של בנות שאמותיהן לא למדו בבית הספר אך הן מתגוררות סמוך לו ומתאימות מבחינת התקנון. על המשרד לבחון את אמות המידה לקבלת תלמידות לבית ספר יסודי ז' ולשקול אם בתי הספר היסודיים נדרשים להתחשב במקום מגורי המועמדות בעת מיון. עליו לוודא שיעשו השינויים הדרושים באמות המידה הללו כדי שהן יהיו ברורות ושוויוניות ויאפשרו להורה לדעת אם בתו צפויה להתקבל.

3. במסגרת בירור תלונה שקיבלה נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על אי-קבלתה של בת לבית ספר יסודי ג' של החה"ע בבית שמש בשנת הלימודים התש"ע, כתב המשנה למנכ"ל החה"ע לנציבות בספטמבר 2009: "בין אמה של התלמידה לבין מנהלת בית הספר [קיימת] מתיחות (בלשון המעטה). משפחת התלמידה מתגוררת בסמוך למגוריה של המנהלת ומסיבות שונות נוצרה מתיחות בין אשר אינה מאפשרת את שילובה של התלמידה בבית ספר זה. כך גם נוצרה מתיחות בין האם לבין חברת ועד הורים פעילה אשר מונעת שיתוף פעולה בין ההורים לוועד ההורים... אי קבלתה של התלמידה לבית הספר באה למנוע מראש את גורמי הפרעה לשיתוף בין הנהלת ועד ההורים והורי התלמידה, מצב זה גורם לאי התאמתה של התלמידה לבית ספר זה".

בעקבות הנחיית נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה לשלב את התלמידה בבית הספר קיבל אותה בית הספר כשלושה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים.

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת שורה ארוכה של שיקולים חינוכיים ובעיקרם שיקולי טובת הילדה... הוצג לאשורו גם נושא המתיחות שבין הנהלת בית הספר לבין האם והשלכותיה של מתיחות זו על טובת הילדה". מנהלת בית ספר יסודי ג' השיבה כי עניין המתיחות "היה היבט אחד בלבד מנימוקי הסירוב... ולא המרכזי שבהם... החשש היה מחוסר שיתוף פעולה שיביא חלילה לפגיעה בתלמידה".

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי יחסים עכורים בין בית הספר ובין ההורים עלולים להשפיע "על מרות המוסד כלפי התלמיד" ועלולים גם לפגוע בתלמיד. לדבריו, טעם זה משמש לעתים אף להרחקת תלמידים מבתי ספר בחינוך הרשמי ויש בו כדי להביא לידי דחיית תלמידים ממוסדות חינוך, ו"לפיכך טעם זה ראוי לשיטתנו".

בעניין זה יצוין כי חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן - חוק זכויות התלמיד), חוקק כדי לקבוע עקרונות לשמירת זכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד, תוך שמירה על כבוד התלמיד ולעודד יצירת אקלים של כבוד הדדי בקהילת מוסד החינוך.

הנהלת החה"ע והמשרד סבורים אפוא שאי-קבלת תלמידה בשל יחסיה העכורים של אמה עם גורמים בבית הספר היא נימוק ראוי. לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתו של המשרד אינה עולה בקנה אחד עם רוחו של חוק זכויות התלמיד, כפי שבאה לידי ביטוי במטרותיו. על משרד החינוך והחה"ע לוודא ששיקולים ממין זה אינם מהווים את הבסיס להכרעה של בתי ספר בשאלת קבלתה של מועמדת לשורותיהם.

4. על פי תשובתו של החה"ע למשרד מבקר המדינה, במקרים של עודף ביקוש לבית ספר ניתנת קדימות "על בסיס קרבת מגורים, שיוך אזורי, גנים מזינים ואחיות בבית הספר. בקצה שבקצה ישנו מרווח מוגבל של שיקול דעת שמפעילה מנהלת".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבנות שובצו בבתי ספר מבוקשים של החה"ע שלא על פי אמות מידה דוגמת אלה שפורטו בתשובתו. אף במקרים האחדים שבהם הנחה החה"ע את בתי הספר באופן רשמי לקלוט תלמידות על פי קרבת מגוריהן לבית הספר או על פי שיוך אזורי לא יושמו ההנחיות במלואן.

5. בהנחיות של המשרד לבתי ספר יסודיים בחינוך המוכש"ר צוין כי כאשר מספר התלמידים העומדים באמות המידה לקבלה לבית הספר גדול ממספר המקומות בו יש לקיים הגרלה בין המועמדים.

במסגרת בירור שאלות שהוצגו לשר החינוך הודיע לו החה"ע באוקטובר 2009 שהוא מתנגד לקיום הגרלות לשם קליטת תלמידים. החה"ע טען כי מצא "פתרון טוב יותר מקיום הגרלה" והצליח למצוא מקום לימודים לכל הבנות שנרשמו וכי הוא "מכיר באחריות המוטלת עליו כלפי אותן תלמידות המבקשות לקבל חינוך חרדי והוא פועל במסירות כדי למצוא פתרון לכולן".

למרות טענתו של החה"ע שהוא מצא פתרון למצב שבו יש ביקוש עודף לבית ספר, הועלה כי גם לקראת שנת הלימודים שבה נמסרה תשובתו של החה"ע - התש"ע - השיבו בתי ספר של החה"ע בשלילה על בקשות של מועמדות להתקבל מפאת "חוסר מקום" או "מגבלת מקומות פיזית". יצוין כי דחיית הבקשות להתקבל לבתי הספר של החה"ע בשל ביקוש עודף בלבד נעשתה בהנחייתו של החה"ע.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי "אכן בעבר הועברו הנחיות לחה"ע, לפיהן תלמידים יתקבלו באמצעות הגרלה. עם זאת, במהלך השנים נמצא כי החה"ע השכיל לשבץ תלמידים מתאימים שלא באמצעות הגרלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי התייחסותו לדרכי הטיפול של החה"ע במקרים שבהם מספר המועמדות המתאימות לקבלה לבתי הספר גדול ממספר המקומות בהם משקפת את שיטת הפעולה המעדיפה הימנעות מהתערבות. נראה כי המשרד נמנע מלבחון את אמות המידה לקבלת תלמידות ואת היכולת לקבל על פיהן החלטות שוויוניות והוגנות ולא דרש לפרסמן לכל ציבור ההורים. ראוי כי עמדה זו תיבחן בידי הנהלת המשרד, בין היתר, נוכח ממצאי דוח ביקורת זה, שבו פורטו ליקויים רבים הנוגעים להליכי הטיפול של החה"ע בשיבוץ בנות בבתי הספר.



המשרד והרשויות המקומיות אינם מעורבים כראוי בהליכי השיבוץ של תלמידות בבתי הספר היסודיים באמצעות מערך הפיקוח. אמנם המשרד הגדיר את מדיניותו באמצעות קביעת עקרונות כלליים להליכי השיבוץ, אולם הוא אינו אוכף את מדיניותו. המקרים שפורטו לעיל מצביעים על ליקויים ניכרים בהליכי השיבוץ בבתי ספר של החה"ע: בתי הספר לא קבעו אמות מידה מפורטות ושקופות; כמה מאמות המידה שלפיהן נעשה השיבוץ אינן עולות בקנה אחד עם הדרישה לנהוג בשוויוניות; טיפולם של בתי הספר בביקוש היתר לא נעשה בשקיפות, וספק אם יש בו כדי להבטיח קיום הליכים על פי כללי הצדק הטבעי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מציאת מקום לימוד לכל הבנות המבקשות ללמוד בבתי ספר של החה"ע אינה מספקת. יש למיין את המועמדות על פי שיטה ידועה מראש, הוגנת ושוויונית, ולהודיע להוריהן של הבנות שלא התקבלו מהי סיבת הדחייה. על החה"ע לקבוע שיטת מיון כזאת וליישמה. על האגף לבחון אם החה"ע קבע שיטה כזאת, ואם ימצא שלא עשה זאת - עליו לקבוע אותה בעצמו. על האגף גם לוודא מדי שנה בשנה שכל בתי הספר של החה"ע ממיינים את המועמדות על פי השיטה שנקבעה.

משקל מבחני הקבלה והראיונות בהחלטה על קבלת מועמדת לבית ספר על-יסודי

בנוהלי הרישום לבתי ספר על-יסודיים נקבע כי "יש לקבוע תבחינים מקצועיים שוויוניים וברורים לכל מוסד אשר על פיהם תפעלו ברישום וקבלה של תלמידות ואשר יפורסמו ויהיו ידועים לכל המעוניין מראש"; "יש לערוך בחינה בכתב לכל נרשמת"; "הראיון יהיה מתועד בפורמט קבוע ואחיד... יש לשמור אף את הטופס המתעד את התרשמות המראינת"; "יש לקבוע מראש משקל משמעותי לכל מהליך הקבלה (קרי - בחינה בכתב וראיון)" (ההדגשה במקור); "יש לתת לכל נרשמת אפשרות לערער על החלטת בית הספר".

המפקחת על בתי ספר על-יסודיים מסרה שהיא הנחתה את בתי הספר לקבוע משקל של 40% או יותר לתוצאות המבחן. אולם בדיקת נציגי משרד מבקר המדינה בשישה בתי ספר על-יסודיים העלתה שארבעה מהם לא קבעו מראש את המשקלות בבואם להחליט על קבלת מועמדות.

1. סמינר א' בירושלים מסר כי משקל הריאיון בהחלטה אם לקבל תלמידה הוא 50%; משקל המבחן - 40%; ומשקלה של חוות הדעת של ועדת קבלה של בית הספר - 10%. סמינר ה' בירושלים מסר כי משקלו של מבחן הקבלה בהחלטה אם לקבל מועמדת הוא 40%, משקלו של הריאיון הוא 40%-ו-20% נוספים מוקצים לבירורים שעושה בית הספר ולשיקול דעתו.

2. בדיקת נציגי משרד מבקר המדינה את ערכות הקבלה שבהן מסמכים של בתי הספר (ראו פירוט להלן), בעיקר את זו של סמינר ו' במודיעין עילית, מעידה כי תוצאות הראיונות של המועמדות שימשו מעין תנאי סף לקבלה בבתי הספר, ומשקלן גדול ממשקלן של תוצאות הבחינה. מי שהריאיון עמה לא תאם את רוחו של בית הספר לא התקבלה, ללא קשר לתוצאות המבחן שעשתה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010: "תנאי הסף לקבלת תלמידים למוסדות חרדיים הינו התאמת הבית לרוח בית הספר ועמידה בתקנון שהציב. תנאי זה אף גובר על ההישגים

הלימודיים... מדיניות זו עולה בקנה אחד עם הנחיות המשרד... הראיון מהווה תנאי סף, ואין סתירה להנחיה שהמשרד קבע".

בית ספר המבקש להסתמך בהחלטותיו לגבי קבלה של מועמדות גם על ממצאי הראיון עמן, ויהיה משקלם אשר יהיה, חייב לקיים ריאיון העומד בכמה אמות מידה: עליו להיות מובנה; יש לנהל אותו תוך הקפדה על יישום שוויוני למול כל המרואינות; וממצאיו צריכים להיות מסוכמים באופן שיאפשר השוואה אובייקטיבית בין המועמדות. כך יוכל המשרד להשוות בין ממצאי ראיונות של מועמדות שונות ולוודא שההחלטות בעניינן מוצדקות. ריאיון שאינו עומד באמות מידה אלה, בייחוד אם לממצאיו ניתן משקל מכריע בהחלטה אם לקבל מועמדת, פותח פתח לקבלת החלטות מנימוקים שאינם ענייניים ועלול להכשיר את הקרקע גם לאפליה של בת אחת על פני אחרת.

קיים פער בין תשובת המשרד, שלפיה הראיון מהווה תנאי סף, ובין הנוהל שהוא בעצמו קבע, שלפיו למבחן יינתן משקל של 40% או יותר. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שעליו לפעול לתיקון המצב. כמו כן עליו להורות לבתי הספר העל-יסודיים להציג את ממצאי הראיון במונחים כמותיים הניתנים למדידה כדי שיהיה אפשר לוודא שההחלטות שוויוניות והוגנות.

קבלה ודחייה של מועמדות לבתי ספר על-יסודיים

לשם בקרה על הרישום לבתי הספר העל-יסודיים ועל קבלת התלמידות כתב האגף בנוהלי הרישום שכל בית ספר יכין "ערכת קבלה" שתכלול, בין השאר, את המסמכים האלה: רשימת הנרשמות לבית הספר; רשימת המועמדות שהתקבלו ואלה שבקשתן להתקבל נדחתה; מסמכי הערעורים שהתקבלו; טפסים שבהם נתוני הראיונות של המועמדות. כן צוין שבמהלך תקופת הרישום יבוקרו נציגי האגף בבתי הספר כדי לעקוב מקרוב אחר ביצוע הליכי הרישום. משרד מבקר המדינה בדק את ערכות הקבלה לשנת התש"ע של שמונה בתי ספר על-יסודיים.

1. בכני ברק פועלים, בין השאר, שלושה בתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי: הסמינרים ז', ח' ו-ט'. שלושתם מבוקשים מאוד בקרב המועמדות והוריהן ומספר המועמדות המבקשות ללמוד בהם גדול במידה ניכרת ממספר המתקבלות.

בתלונה שקיבל שר החינוך בפברואר 2010 טען אביה של תלמידה שסיימה את לימודיה בכיתה ח' בבית ספר יסודי בכני ברק כי בתו ובנות אחרות לא התקבלו לבתי ספר אלה מנימוקים שאינם ענייניים. בעקבות זאת בדק האגף את פרטי התלונה, ובעיקר את ההחלטות של שלושת בתי הספר האמורים לגבי 23 מועמדות שנרשמו אליהם ולא התקבלו, ועל פי נתוני עיריית בני ברק, עד ינואר 2010 - אמצע שנת הלימודים התש"ע - הן עדיין לא החלו את לימודיהן בכיתה ט'.

בינואר 2010 כתב מנהל האגף לשר החינוך על ממצאי הבדיקה שעשה האגף. לדבריו, הוא ביקש מבתי הספר לנמק את החלטותיהם לדחות את 23 התלמידות, ולכל תלמידה נכתב נימוק המניח את הדעת. הוא הוסיף שיש לתת את הדעת לגודל הכיתות בבתי ספר אלו, המגביל את יכולת הקליטה שלהם. עוד כתב מנהל האגף כי נערך ביקור בבתי הספר כדי "לעמוד על ביצוע התהליך מקרוב... בשלושת בתי הספר נראה על פניו שפעלו על פי ההנחיות... לא מצאנו משהו חריג בהחלטות בית הספר בכל מקום שבדקנו נקודתית".

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים של האגף ושל שלושת בתי הספר לגבי 23 המועמדות שלא שובצו באותה העת. ל-20 מהמועמדות היו ציונים של מבחני קבלה באחד משלושת בתי הספר האמורים, ולשלוש האחרות לא היו כלל ציונים.

(א) בערכת הקבלה של סמינר ט' בני ברק היו רשימת המועמדות שנרשמו לסמינר לשנת הלימודים התש"ע, ציוניהן במבחני המיון וציוני הריאיון. ציוניהן של כמה מהמועמדות שנדחו - במבחן ובריאיון - היו גבוהים מציוניהן של מועמדות אחרות שהתקבלו, ולא צוינו הנימוקים לכך: שלוש מהמועמדות אשר נרשמו לסמינר ט' ולא התקבלו קיבלו ציון א' בריאיון²⁴, ובמבחני הקבלה היו ציוניהן 70 או יותר, לעומת זאת, התקבלו באותה שנה 75 מועמדות עם נתונים נמוכים יותר במבחן; מועמדת אחת קיבלה ציון 81 במבחן וציון גבוה בריאיון, ואילו 148 מועמדות שקיבלו ציון נמוך יותר במבחן, גם כאלה שציוניהן היו 40 או פחות, התקבלו באותה השנה. בית הספר לא ציין מהי סיבת הדחייה.

(ב) שתיים מהמועמדות אשר נרשמו לסמינר ז' ולא התקבלו קיבלו במבחני המיון את הציונים 82 ו-83. בערכת הקבלה של סמינר ז' אשר הייתה בידי האגף לא היו ציוני הריאיונות עמן. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהציון של 314 מן התלמידות שהתקבלו היה נמוך מ-82.

(ג) עוד הועלה בבדיקת ערכת הקבלה של סמינר ז' ש-28 מועמדות שקיבלו ציון 70 או יותר לא התקבלו ולא צוינו הנימוקים לכך. לעומת זאת, הציון של 154 מ-424 (36%) המועמדות שהתקבלו היה נמוך מ-70. בין המתקבלות היו 25 תלמידות שציוניהן היו 50 או פחות.

מנהל סמינר ז' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "הראיונות נערכו... הם קיימים ונמצאים, אלא שתויקו במקום נפרד". המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "המפקחת הגיעה פיזית לבית הספר, ובחנה את ערכות הקבלה... דגמה בחינות, שמעה מביה"ס על הראיונות. כל [אלה] יש בהם לסתור הטענה בדבר פיקוח לקוי".

סמינר ט' דחה אפוא את בקשות הקבלה של מועמדות שציוניהן במבחני המיון ובריאיונות היו גבוהים מאלו של עשרות מועמדות שהתקבלו, ומכאן שקיבל החלטות שאינן הוגנות ושוויוניות. כמו כן לא פורטו נימוקים להחלטות שלא לקבל את התלמידות לבית הספר. סמינר ז' דחה בקשות קבלה של מועמדות שציוניהן במבחנים היו גבוהים משל מועמדות שהתקבלו.

בערכת הקבלה של סמינר ז' היו רק חלק מן המסמכים הנדרשים ובדיקתם העלתה חשש שבית הספר קיבל החלטות שלא היו שוויוניות והוגנות, אולם בהיעדר המסמכים הרלוונטיים, אי-אפשר להסיק מסקנות חד-משמעיות. לשם קיום בדיקה יסודית ושיטתית היה על האגף לדרוש מסמינר ז' להעביר אליו את ממצאי הראיונות, כפי שהוא נדרש לעשות ממילא על פי הנחיות המשרד, לבדוק לפיהם אם החלטות בית הספר היו הוגנות ולסכם בכתב את ממצאיו.

אף שהנתונים שפורטו לעיל היו אמורים להדליק נורה אדומה באגף, הוא קבע שלא נמצאו ממצאים חריגים בבדיקתו ובתי הספר נימקו באופן מניח את הדעת את דחיית בקשות הקבלה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה תמך המשרד במסקנותיו של האגף בלי לפרט הנמקות וטעמים ובלי להביא עובדות נוספות על אודות המקרים. מסקנת האגף המגובה בתשובת המשרד מלמדת שהתקיים פיקוח לקוי על הליך הקבלה.

2. בעקבות תלונה שנשלחה לשר החינוך וליו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנובמבר 2009, בדק האגף את ערכות הקבלה של שני בתי ספר על-יסודיים במודיעין עילית שנזכרו בתלונה, אשר היו בידיו: סמינר ד' וסמינר ו'.

(א) בערכת הקבלה של סמינר ד' היו רשימת המועמדות, ציוניהן בבחינות המיון והחלטות בית הספר לגבי קבלתן, אך לא היו בה ממצאי הראיונות ונימוקים להחלטות שקיבל בית הספר. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שכמה מועמדות קיבלו ציון גבוה יחסית ולא התקבלו, ואילו מועמדות שקיבלו ציונים נמוכים יותר התקבלו.

מנהלת סמינר ד' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי ההחלטה בעניין קבלתן של התלמידות אינה מבוססת על תוצאות המבחן בלבד והדגישה כי להתרשמות מריאיון המועמדת יש משקל רב בהחלטה אם לקבלה. לדבריה, רבות מהבנות שהתקבלו אף שציוניהן היו נמוכים מ-50 נמנות עם משפחות שמצבן הסוציאלי, הבריאותי והכלכלי קשה ביותר. היא הוסיפה כי התקבלו גם בנות שאחיותיהן הגדולות לומדות כבר בבית הספר ו"אי קבלת האחות הצעירה תגרום צער וביזיון לה ולמשפחתה".

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי הוא העיר לסמינר ד' שעליו לשפר את התיעוד של ראיונות הקבלה. עוד ציין המשרד כי הציונים במבחני הכניסה הם רק מדד אחד בהחלטה אם לקבל תלמידה וכי "תנאי הסף הינו מידת ההתאמה של התלמידה לרוח בית הספר".

(ב) בערכת הקבלה של סמינר ו' הייתה רשימת שמות של נרשמות לשנת הלימודים התש"ע ובה פורטו ציוני המועמדות במבחני המיון והחלטת בית הספר לגבי קבלתן. בחינת הרשימה העלתה שמועמדות שציוניהן נמוכים יחסית (44 או פחות) התקבלו, ואילו מועמדות אחרות שציוניהן גבוהים יותר (86 ו-73) לא התקבלו. בערכה לא נמצאו נימוקים להחלטות בעניין קבלתן של המועמדות.

גם בעניין זה השיב המשרד למשרד מבקר המדינה כי "תלמידה שתקבל 100% בבחינה אך לא מתאימה לרוח ביה"ס לא תתקבל". אשר לתלמידות שהתקבלו למרות ציוניהן הנמוכים הוא כתב: "יתכן שמדובר בתלמידות שלהן יש אחיות במוסד החינוך".

מתשובתה של מנהלת סמינר ד' עולה שעיקר ממצאי הביקורת נובעים מקיומן של אמות מידה נוספות לקבלת תלמידות, שאינן נכללות בריאיון ובמבחן. אמות מידה אלה לא היו ידועות למשרד, ולכן הוא לא היה יכול לוודא שההחלטות שקיבל בית הספר היו מוצדקות ושוויוניות. המשרד הסביר את ממצאי הביקורת בעובדת היותו של הריאיון תנאי סף, אולם על פי תשובתו הוא לא בירר מה היו ממצאי הראיונות, ולכן גם לשיטתו הוא לא היה יכול לדעת אם ההחלטות היו מוצדקות.

הנתונים שהיו בידו האגף, על יסוד תיעוד חלקי בלבד שקיבל, היו אמורים לכלל הפחות לעורר שאלות בדבר דרכי קבלת ההחלטות בשני בתי הספר. קודם להסקת המסקנות היה על האגף לקבל מבתי הספר את סיכומי הראיונות ולבדוק אם הם מפורטים ומדידים ואם קבלת ההחלטות על פי המסמכים שבידו הייתה הוגנת. אולם האגף לא עשה זאת, ולכן הוא אינו יכול לדעת אם הליכי המיון והשיבוץ בסמינרים ד' ו-ו' במודיעין עילית היו שוויוניים. למרות זאת הוא קבע שבתי הספר לא פעלו בניגוד להנחיות ובכך הכשיר הליך מיון שיש חשש שאינו הוגן, על פי המסמכים שהיו בידיו.

גם בעניין זה תשובת המשרד, שלפיה מידת ההתאמה של התלמידה לרוח בית הספר משמשת תנאי סף לקבלתה, אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו של המשרד המשתקפת בהנחיותיו לבתי ספר על-יסודיים. התשובה מלמדת גם על קיומו של פער בין מדיניותו המוצהרת של המשרד ובין פעולותיו הלכה למעשה, כפי שהן משתקפות בממצאי הביקורת.

3. בדיקה חלקית של המסמכים בערכת הקבלה של סמינר י' בירושלים העלתה שהתקבלו לסמינר מועמדות שציוניהן במבחן הקבלה היו נמוכים יחסית וההתרשמות מהריאיון עמן הייתה בינונית או נמוכה. לעומת זאת, מועמדות שקיבלו ציונים גבוהים יותר לא התקבלו. בית הספר לא נימק החלטות אלה. בערכה היו נתונים על התרשמות מראיונות עם מועמדות שהתקבלו ולא היו נתונים על התרשמות מראיונות עם מועמדות שנדחו. לפיכך אין לדעת ממסמכים אלה אם ההחלטות התקבלו באופן הוגן ושוויוני.

סמינר י' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי כמה מהתלמידות שהתקבלו "הינן אחיות של תלמידות ביה"ס או בנות צוות, אשר להם דין קדימה ע"פ ההיגיון וקשר רציף עם התלמידה ומשפחתה ובשל מחויבות מוסרית שלא לתקבלנה לבתי"ס אחרים. האחרות נתקבלו עקב שיקולי הנהלה או סיבות הומאניות".

תשובתו של סמינר י' מעידה על קיומן של אמות מידה לקבלת תלמידות שאינן קשורות במבחן ובריאיון. על האגף לקבל מסמינר י' את ממצאי הראיונות, לבדוק את אמות המידה לקבלת התלמידות ולוודא שהן ברורות, מפורסמות בציבור ועולות בקנה אחד עם הנחיותיו. כמו כן יש לדרוש כי כל שיקול שעמד ביסוד החלטה יתועד כדי שיהיה אפשר לבחון את הליכי הטיפול והמיון טרם תחילת שנת הלימודים ולאחריה.

4. הביקורת העלתה שכמה מן הנתונים בערכות הקבלה שהיו בידי האגף היו ערוכים באופן שהקשה את בדיקתן. להלן פרטים:

(א) ערכות הקבלה לא כללו קובצי מחשב אלא מסמכי נייר שהודפסו מקובצי מחשב של בתי הספר. בדרך כלל כללו רשימות המועמדות מאות שמות, ולעתים היו נתוני מועמדת מצויים בכמה רשימות. משום כך בדיקה כוללת של נתוני כל המועמדות מסורבלת וכמעט אינה אפשרית. הדבר פגע באפשרות לבחון כראוי את החלטות בתי הספר בעניין קבלת מועמדות ואת הפיקוח על שיבוץן.

(ב) ערכת הקבלה של סמינר י' אינה ניתנת לבדיקה ללא עיבוד מקיף של הנתונים שבה וללא הקלדה של כל הנתונים למאגר מידע: כדי לבדוק אם החלטות בית הספר ניתנו באופן עקבי על פי ציוני המועמדות וחוות הדעת בעקבות הריאיון על הבודק לעבור על רישומיהן של 267 המועמדות ולהשלים נתונים. סמינר י' השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא יפיק לקחים מממצאי הביקורת.

(ג) לשם בדיקת ציוניה של מועמדת אחת לסמינר ב' יש לאתר את המספר הסידורי שלה ברשימת 311 התלמידות שנבחנו, שבה המספרים הסידוריים אינם מסודרים בסדר רציף. בתנאים אלה בחינה שיטתית של כל המועמדות כמעט אינה אפשרית ללא הקלדה של כל המידע לקובץ ממוחשב. על פי ערכת הקבלה של הסמינר אי-אפשר ללמוד בזמן סביר אם ההחלטות של בית הספר בעניין המועמדות הוגנות ושוויוניות, וממילא אי-אפשר לפקח על הליכי השיבוץ של התלמידות בו. סמינר ב' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי הוא יפעל לתיקון הליקויים שהועלו.

על האגף לדרוש מבתי הספר להגיש את הרשימות הנוגעות למועמדות במתכונת שתאפשר לו לבדוק אותן ביעילות ולוודא שהליכי הקבלה אליהם תקינים. אופן הצגת המידע בערכת הקבלה, אשר קבע המשרד, אינו מאפשר לרדת לחקר האמת.

5. בספטמבר 2009, תחילתה של שנת הלימודים התש"ע, הלינו הורים של מועמדת לבית ספר על-יסודי לפני סגנית מנהל האגף על אי-קבלת בתם לבית ספר תיכון י"א בפתח תקווה, שבעטייה לא החלה את שנת הלימודים. במהלך בירור שעשה האגף הסביר מנהל בית הספר כי המועמדת נדחתה רק בשל הופעתה של האם ולא בשל תוצאות מבחני המיון או הריאיון.

הביקורת העלתה כי אף שהמועמדת נדחתה מסיבה שאינה קשורה בה במישרין, הודיע האגף להורים שהיא לא התקבלה מסיבות הנוצרות בה עצמה, לא מסר להם את הסיבה האמתית לדחייה וציין שלא מצא מקום להתערב בהחלטת בית הספר.

6. חוזר מנכ"ל המשרד בנושא "ביעור רשומות בבתי הספר" קובע כי בית הספר ישמור את בחינות הכניסה אליו במשך שלוש שנים. האגף כלל הוראה זו בהנחיות לבתי ספר על-יסודיים.

את בחינות הכניסה של סמינר א' בירושלים מכין מכון חיצוני. ביוני 2010 מסר מנהל בית הספר למשרד מבקר המדינה כי הבחינות גם נבדקו בידי המכון והמכון העביר לידיו את ציוני הבחינות ללא טופסי הבחינות. לדבריו, מאחר שעד כה לא היה צורך לעיין בהם הטפסים נשארו במכון.

המסמכים שהיו בידי סמינר א' לא יכלו אפוא לשמש את האגף לבדיקת בחינות הכניסה. על האגף לוודא שערכות הקבלה מלאות וכוללות גם את בחינות הכניסה כדי שיוכל לבדוק את הליך קבלת התלמידות. עליו לוודא שבחינות הכניסה נשמרות בבית הספר זמינות לפיקוח ולבדיקה בכל עת.



פיקוח אפקטיבי על הליכי הרישום של תלמידות לבתי ספר ושיבוץ בהם דורש גם בדיקות של נתונין של התלמידות שהתקבלו ושל אלה שמועמדותן נדחתה. ממצאי הביקורת מעידים על הליכי מיון לקויים בבתי ספר על-יסודיים. לאגף היו אינדיקציות לקיומו של הליך לא שוויוני בכל הנוגע לקבלת תלמידות לבתי ספר על-יסודיים, לרבות תלונות, אולם הוא לא בדק כראוי את הנושא והעדיף לעתים לאמץ את גרסת בית הספר.

על האגף לבדוק את הליכי המיון והשיבוץ בבתי הספר שבתחום פיקוחו ואת התלונות עליהם. במידת הצורך עליו לנקוט את הפעולות הנדרשות כדי שהליכים אלה יתוקנו ויהיו הוגנים ושוויוניים.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "ממצאי הדוח מבקשים לחייב התערבות ברגל גסה באוטונומיה של מוסדות החינוך, ותוצאה זו הינה מרחיקת לכת ואינה נכונה. משרד החינוך איננו יכול להחליף את שיקול דעתם של מנהלי המוסדות... ואין לבלבל בין ניהול המוסדות לבין הפיקוח עליהם".

כאשר המשרד אינו אוכף נוהל שקבע הוא מרוקן אותו מתוכן. האוטונומיה שניתנה לחינוך המוכשר בכל הנוגע לשיבוץ תלמידות היא מוגבלת, והמשרד אינו יכול להתנער מהאחריות שהוטלה עליו לפקח על הנושא, כפי שהודגש בפסיקה. תשובת המשרד מעלה חשש שעקב מורכבות הטיפול בנושא רגיש של מיון מועמדות לבתי ספר על-יסודיים במגזר החרדי, הוא צמצם את הפיקוח עליהם והסתפק בבדיקת תלונות שהובאו לפניו באופן רשמי. זאת חרף מדיניותו המוצהרת בהליכים משפטיים שעוסקים במיון תלמידות ובשיבוץ וחרף הכללת הנושא בנוהלי הפיקוח שלו. על הנהלת המשרד לוודא שהאגף עוסק גם במטלות הפיקוח הכרוכות בבדיקות שגרתיות ורחבות של תהליכי המיון כדי להבטיח שהליכי הרישום והשיבוץ המתקיימים בכלל בתי הספר נעשים על פי הוראות הדין, הפסיקה וכללי המינהל התקין.

מידע על המועמדת ומשפחתה

1. הרשמה לבתי ספר יסודיים כרוכה גם במילוי טופס שבו יש לרשום פרטים אישיים של המועמדת ומשפחתה (להלן - שאלון ההרשמה).

(א) בהמשך להנחיות לבתי ספר יסודיים שלחה נציגת הלשכה המשפטית של המשרד למנכ"ל החה"ע לשעבר הנחיה בעניין שאלוני ההרשמה וצירפה למכתבה שאלון לדוגמה ובו בקשה למילוי הפרטים האלה: שם המועמד, מספר הזהות שלו, תאריך לידתו, גן הילדים שבו למד, כתובתו, שמות הוריו, מספרי הזהות שלהם, מספרי הטלפון שלהם ומגבלות רפואיות של המועמד. במכתב צוין שאין לדרוש את הנתונים האלה: שם משפחתה הקודם של האם או של בני ביתה, מקום התפילה של ההורים וכיו"ב. עוד הודגש בו: "לא ידרשו פרטים שונים שאינם קשורים במישרין בתלמיד".

גם החה"ע הפיץ למנהלי בתי הספר היסודיים שלו שאלון הרשמה לדוגמה והדגיש: "אין להוסיף בו פרטים אחרים ללא אישור החינוך העצמאי" (ההדגשה במקור). בשאלון לדוגמה של החה"ע לא נדרשו הנמענים למסור את שם משפחתה הקודם של האם ואת מקום התפילה של ההורים, אולם הם נשאלו על מקום לימוד האב ונדרשו לציין את כתובת המגורים הקודמת של ההורים.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את שאלוני ההרשמה לקראת שנת הלימודים התשע"א של שישה בתי ספר יסודיים שבבעלות החה"ע. כל בתי הספר שנבדקו ביקשו לדעת היכן לומדים שאר ילדי המשפחה. להלן דוגמאות לפרטים נוספים שדרשו כמה מבתי הספר: שם משפחתה הקודם של האם, שמות בתי הספר שבהם למדו שני ההורים, מקום התפילה של המשפחה, שמות של מכרים וידידים של המשפחה בעיר, שם הישיבה שבה למד האב וכתובת המגורים הקודמת של המשפחה.

ששת בתי הספר האמורים ביקשו אפוא מהנרשמות לציין מידע שאינו קשור בהן במישרין וכללו בשאלון ההרשמה פרטים שאסר המשרד לבקש ואף פרטים שאסר החה"ע לבקש. הכללת פריטי מידע אלה בשאלון ההרשמה מעוררת חשש שבתי הספר מחליטים אם לקבל מועמדת גם על סמך נתונים שאינם רלוונטיים לה עצמה.

(ג) מנהלי בתי ספר שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה הבהירו את מידת החשיבות שהם מייחסים לפרטים הנוגעים לאחיה ולהוריה של המועמדת. מהדברים עולה כי למידע לגבי מקום הלימוד של אחי המועמדת יש מקום נכבד בשיקולים אם לקבלה: למשל, מנהלת של אחד מבתי הספר ציינה כי רק לעתים רחוקות היא תקבל בנות מבית ספר חרדי שנחשב "מעט יותר פתוח" או בנות שאחיהם לומדים בתלמוד תורה מסוים בעיר; מנהלות של שני בתי ספר ציינו כי שאלון הרישום "כולל מידע מקומות הלימוד של האחים ומהם אפשר ללמוד על התאמת המשפחה לרוח בית הספר".

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה כי "אכן אלו הם נתונים אשר לא בהכרח קשורים במישרין בתלמיד ואולם מאחר והתאמתה של ילדה לבית ספר של החינוך העצמאי קשורה קשר בל ינתק לאורה חייה של משפחתה, הרי שנתונים אלה הינם בעלי משקל שאין להפריז בחשיבותו ובמרכזיותו ביסודות סלע קיומו של החינוך העצמאי". הוא הוסיף כי הוא "נכון, כפי שהסכים בעבר, להגביל את פרטי המידע על פי רשימה מוסכמת".

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "אין להפריד בין הילד לסביבתו ומשפחתו...לפיכך, מקום לימודיהם של האחים הינו בהחלט מידע רלוונטי". עוד השיב המשרד כי במסגרת רענון הנהלים לבתי הספר יירשם שיש להביא לפני ההורים כל מידע שהיה לפני בית הספר והביא לידי דחיית התלמידה כדי שיוכלו להתמודד עם המידע.

תשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בעניין מקום לימודי האחים אינה תואמת את הנחיותיו לבתי הספר שלא לדרוש פרטים שונים שאינם קשורים במישרין בתלמידה. התשובה מעלה חשש שהמשרד אינו עומד על יישום הנחיותיו ואף מצדיק בתי ספר שפועלים בניגוד להן.

על החה"ע לוודא שבתי הספר ינהגו על פי הנחיותיו והנחיות המשרד ויבקשו מהנרשמות רק פריטי מידע שהם רלוונטיים אליהן במישרין. על האגף לפקח על החה"ע ועל בתי הספר שלו, לבדוק בשיטתיות את שאלוני ההרשמה שלהם מדי שנה בשנה ולוודא שהם עומדים בכללים שקבע המשרד.

2. בהנחיות לבתי ספר יסודיים כתב המשרד: "מבדיקה עולה כי מוסדות החינוך מקבלים את ההחלטה בעניין קבלת תלמידים/ות בהתבסס על אינפורמציה... שמקורותיה ואופייה אינם נהירים תמיד להורי התלמיד/ה. משרד החינוך יבקש כי תהיה שקיפות מלאה למקורות האינפורמציה האמורה, המובאת בפני בית הספר, טרם קבלת ההחלטה בעניין קבלת תלמיד/ה לבית הספר. כך, אם ימצא בית הספר כי בידיו מידע שעלול למנוע קבלת תלמיד/ה... יזמנו הורי התלמיד/ה והמידע ומקורותיו יובאו בפניהם על מנת שיוכלו להתייחס למידע. להורים תינתן אפשרות אמיתית להשמיע טענותיהם בפני בית הספר. במעמד זה יוכלו ההורים להתייחס למידע עליהם ולמקורותיו".

בחוזר ההנחיות לרישום כתב מנכ"ל החה"ע לשעבר כי "ניתן להשיג אינפורמציה בקשר לקבלת תלמיד מגני הילדים ומוסדות חינוך קודמים ותינתן להורים האפשרות להתייחס לכל מידע שיגיע לבית הספר ולמקורותיו".

(א) המפקחת על בתי ספר יסודיים באזור ירושלים מטעם החה"ע מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2010 כי ועד ההורים בבית ספר של החה"ע מתערב בשיבוץ תלמידות בבית הספר, ולעתים מנהל בית הספר מסתייע בו כדי לשבץ את הבנות: "הוועד עוזר למנהל לשבץ תלמידות בעיקר בשכונות שבהן הרכב האוכלוסייה השתנה ויש בהן תושבים חדשים שאינם מתאימים לרוח בית הספר".

(ב) מעורבותם של הורים לתלמידות בבית הספר בשיבוץ בנות חדשות בו עלתה גם בבדיקת משרד מבקר המדינה בבתי הספר של החה"ע: מנהלת בית ספר יסודי ג' בבית שמש מסרה כי ההורים מעורבים בתהליך הקבלה של בנות חדשות וועד ההורים מסייע בקבלת מידע לגבי מועמדת שמשפחתה אינה מוכרת, משכנים וממכרים של המשפחה; מנהלת בית ספר יסודי ב' בביתר עילית מסרה כי לאחר סיום ההרשמה היא מעבירה לוועד ההורים את טופסי ההרשמה ומבקשת מהם להשיג מידע על משפחות לא מוכרות; מנהלת בית ספר יסודי ד' בירושלים מסרה כי במידת הצורך, היא נעזרת בהורים כדי להשיג מידע על משפחות חדשות שאינן מוכרות; היא בודקת את התאמת המועמדות מהבחינה הפדגוגית, וההורים בודקים זאת מהבחינה החברתית.

בית ספר יסודי ד' השיב כי "במידה והמידע המתקבל מעורר ספקות אנו מודיעים להורים על ההתלבטות, משתפים אותם בנתונים שהתקבלו, נותנים להם להשמיע את עמדתם ובהתאם לכך מחליטים". בית ספר יסודי ג' ובית ספר יסודי ב' השיבו כי המידע שעל פיו הוחלט לדחות את המועמדת מוצג להוריה וניתנת להם האפשרות להגיב ולהשמיע השגות וטענות; בית ספר יסודי ג' אף הסביר שרק לאחר הליך זה מתקבלת החלטה.

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה כי בירור אורחות חיים של משפחה דורש כניסה מוגבלת לפרטיותה וכי הוא פועל כדי ללקט את מרב המידע הרלוונטי באופן הדיסקרטי ביותר, המכובד, ההוגן והבלתי פוגעני. לדבריו, מידע זה מתקבל באמצעות טופס הרשמה ובאמצעות בירור בקהילה. החה"ע הוסיף כי הוא הורה למנהלות בתי הספר לרשום במכתבי הדחייה להורים שיש אפשרות לקיים פגישה נוספת, לקבל פרטים נוספים ולדון בהחלטה.

3. סמינר ה' בירושלים מסר במהלך הביקורת כי הוא מברר פרטים על מועמדות שאחיותיהן לומדות בבית הספר ועל בנות אחרות שיוכלו להיות מועמדות לרישום וכי המידע מתקבל גם מגורמים מחוץ לבית הספר. לדבריו, לאחר שהמועמדות נבחנות הוא מקבל מידע עליהן מבית הספר היסודי וממקורות אחרים, ואם המידע המתקבל אינו חיובי הוא מודיע למועמדות באמצעות בית הספר היסודי כי עליהן להירשם לבתי ספר אחרים. המועמדות הללו אינן מוזמנות לריאיון בסמינר.

סמינר ה' השיב למשרד מבקר המדינה שהוא חוזר ומשווה את המידע שאסף למידע שהתקבל מבית הספר היסודי וכן בודק מקורות מידע נוספים לפני "קבלת ההכרעה בגורלה של המועמדת".

מידע על המועמדות מגיע לבתי הספר ממקורות שונים, בהם בית הספר היסודי, ועד ההורים בבית הספר וגורמים שונים בקהילה. מן הביקורת עולה שמידע זה הוא בעל משקל רב בהחלטה אם לקבל מועמדת או לדחותה (בעניין דרישת מידע מהמועמדת - ראו גם להלן בפרק על שיבוץ מועמדת בהתחשב במוצאה). הליך רישום שכולל איסוף אקראי של מידע מגורמים שונים בקהילה פותח פתח להעברת מידע אשר נועד להשפיע על החלטת בית הספר, מאפשר שימוש בפריטי מידע שונים, גם כאלה שמידת מהימנותם מוטלת בספק וכאלה שנמסרים שלא בתום לב, ועלול להביא לידי פגיעה בצנעת הפרט. נוסף על כך, איסוף אקראי של מידע מהקהילה עלול להביא לידי פגיעה בשוויון שבין המועמדות.

לנוכח ממצאי הביקורת על היקף המקורות לקבלת מידע על מועמדות, ספק רב אם בתי הספר יוכלו להציג את מלוא המידע ומלוא מקורותיו לפני ההורים כדי לאפשר להם להגיב עליו ובמידת הצורך להפריכו. על האגף לדרוש מהנהלת החה"ע ליישם את הכללים שקבע המשרד למיון הוגן של מועמדות, לרבות הצורך בשקיפות מלאה של מקורות המידע והצגתם לפני ההורים, ולוודא שבתי הספר פועלים על פיהם.

הטיפול בעררים

בהנחיות לבתי ספר יסודיים נכתב כי במשרד תפעל ועדת ערר שימנה מנכ"ל המשרד ובראשה יעמוד מנהל האגף. נקבע כי עליה לדון בעררים בתוך 21 יום, והיא יכולה לזמן את ההורים או את מנהל בית הספר להופיע לפנייה. עוד נקבע כי עליה לסיים את עבודתה לא יאוחר מ-30 ביוני בכל שנה. ביולי 2007 מינה מנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב, את חברי ועדת הערר. בשנת 2010 הבהיר המשרד שוועדת הערר תדון גם בעררים שיגישו תלמידים בחינוך העל-יסודי. המשרד לא פרסם לציבור ההורים את דבר קיומה של ועדת הערר וגם לא וידא שהחה"ע הביא לידיעת הורי התלמידות והמועמדות לבתי הספר שלו את דבר קיומה.

1. מן המסמכים עלה שלקראת שלוש שנות הלימודים - התשס"ח, התשס"ט והתש"ע - דנה ועדת הערר של המשרד בעשרה עררים בלבד, כולם על החלטות של שני בתי ספר שבבעלות החה"ע באלעד.

2. הואיל וכאמור לעיל, ההנחיות לבתי ספר יסודיים לא פורסמו לציבור וגם הרחבת זכות הערר לתלמידים בחינוך העל-יסודי לא פורסמה, דבר קיומה של ועדת הערר יכול היה להיוודע למועמדות לבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים ולהוריהן רק באמצעות בתי הספר.

אולם התברר כי 14 בתי הספר שנבדקו דחו את מועמדותן של כמה מהנרשמות אליהם בלא להביא לידיעתן ולידיעת הוריהן את דבר קיומה של ועדת הערר במשרד ואת האפשרות לערער לפנייה לפי הנחיות המשרד. מנהלת בית ספר יסודי של החה"ע ומנהל בית ספר על-יסודי מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שדבר קיומה של ועדת ערר במשרד לא ידוע להם.

אי-יודעם של התלמידות והוריהן בדבר קיומה של ועדת הערר עלה הן בראיונות עם מנהלי בתי הספר והן מעיון בנוסח מכתבי הדחייה שבתי הספר נוהגים לשלוח להורים.

3. מן המסמכים שנבדקו בביקורת עולה כי החה"ע ערער על סמכותה של ועדת הערר של האגף פעמיים - באוקטובר 2007 ובינואר 2008, ואף ביקש לקיים דיון על סמכויות הוועדה, הרכבה ודרך ניהול דיוניה. בפברואר 2008 הוא כתב שוב: "קיום ועדות ערר מבלי שסוכם הרכבן, מעמדן וסמכותן מהווה התערבות בנושאים בעלי השלכה פדגוגית אשר החה"ע אינו מתכוון לוותר בהם". בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהמשרד לא השיב על שלושת המכתבים של החה"ע.

4. התברר כי החה"ע דרש שקודם להגשת ערר לוועדת הערר של האגף יערערו ההורים לפני החה"ע.

משרד מבקר המדינה ביקש מהחה"ע לקבל את מסמכיו הנוגעים לעררים שהגישו הורים לקראת שנת הלימודים התש"ע ואת המסמכים המעידים על הדיונים בהם ועל החלטות שהתקבלו. אולם עוזר הנהלת החה"ע הסביר שהטיפול בעררים הסתיים והכנות שובצו, ולכן אין בידי החה"ע מסמכים שמעידים על הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר שאם הנהלת החה"ע מעוניינת לדון בעררים של הורים, עליה לעשות זאת בהליך תקין: להודיע להורים על האפשרות להגיש ערר, בייחוד להורי מועמדות שנדחו, ולקבוע לוח זמנים ברור לכיצועו, אשר ישאיר די זמן למיצוי זכותם של ההורים לערער גם לפני ועדת הערר של המשרד עוד לפני פתיחתה של שנת הלימודים; לדון בעררים כתובים; לרשום פרוטוקולים של הדיונים; לכתוב את החלטותיו ולנמק אותן; להודיע עליהן להורים בכתב; לתעד את התהליך הכולל; ולשמור את כל המסמכים. אם יחליט החה"ע לנהוג כך, מוטל על המשרד לקבוע מועד מסוים בשנה שבו לכל המאוחר יצטרך החה"ע להכריע בעררים שיוגשו לו כדי לאפשר להורים לערער גם לפני ועדת הערר של המשרד במידת הצורך, ויאפשר לתלמידה להיערך כראוי לשנת הלימודים. על האגף מוטל לוודא שהחה"ע מטפל בעררים בהליך ראוי כזה.

5. אף על פי שכאמור החה"ע לא מיסד הליך ערעור שכזה, ובין השאר גם לא היו בידי מסמכים המתעדים את העררים והטיפול בהם, התנה האגף את טיפולו בערר של הורים במיצוי זכות הערעור לפני החה"ע. ביולי 2009 כתבה סגנית מנהל האגף להורי תלמידה שערערו על החלטת בית הספר: "עוד בטרם הגשת ערעור לוועדת הערר של משרדנו, עליכם לערער על ההחלטה בדבר אי-קבלת בתכם ליחידון העצמאי תחילה". מכאן שההורים נדרשו לערער לפני החה"ע כחודש וחצי לפני פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע, להמתין לדיון בעניינם ולקבלת ההחלטה, ורק אחר כך הם יכלו לפנות לוועדת הערר של המשרד. יש מקום להניח שלוח זמנים זה לא היה מאפשר לקבוע את מקום לימודה של הבת לפני תחילתה של שנת הלימודים.

המשרד הקים ועדה שתדון בעררים של הורי מועמדים שלא התקבלו לבתי ספר במגזר החרדי ופעל כמי שיצא ידי חובתו בעצם מינוי הוועדה שכן נמנע מלפרסם את דבר קיומה ואף לא בדק אם בתי הספר עצמם פרסמו זאת. ואכן הוגשו לו עררים מעטים בלבד. המשרד גם לא הגיב כאשר החה"ע ערער לפניו שוב ושוב על סמכותו לדון בערעורים. על המשרד לפרסם לציבור החרדי את דבר קיומה של ועדת הערר ואת הדרכים לפנות אליה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי בשנת הלימודים הנוכחית - התשע"א - האגף יגבש נוהל מפורש לצורך טיפול בעררים ויביאו לידיעת החה"ע. הנוהל יכלול הוראות בדבר כינוסה של הוועדה, התנאים לכינוסה והמועדים לדיון ולקבלת החלטה.

רישום בלתי פורמלי

על פי תקנות לימוד חובה-רישום, תקופת הרישום תהיה מא' שבט של השנה הקודמת לשנת הלימודים שלקראתה נערך הרישום ועד תום עשרים יום ממועד זה; רשות חינוך מקומית תקבע כמה ימי רישום בפרק הזמן הזה; הרשות תקבע לכל בתי הספר שבתחום שיפוטה תאריכי רישום זהים.

1. ראש עיריית מודיעין עילית מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי בתי הספר העל-יסודיים רושמים תלמידות באופן בלתי פורמלי וכי כבר בתחילת שנת הלימודים התשע"א רוב הבנות שהחלו ללמוד בכיתה ח' יודעות בבירור, גם אם באופן בלתי-רשמי, היכן יוכלו ללמוד בשנת הלימודים התשע"ב. לדבריו, בתי הספר מקיימים גם רישום פורמלי, אולם במועד פתיחתו רוב המקומות בכיתות ט' כבר תפוסים בידי בנות שבתי הספר רוצים לקבל ושריינו להן מקום.

2. מנהל סמינר ז' בבני ברק, שהוא אחד הסמינרים המבוקשים בארץ, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כיצד הוא מקבל תלמידות לכיתה ט': בכל שנה בחודש כסלו בערך מקבל הסמינר מעיריית בני ברק רשימה של תלמידות כיתות ח' בבתי ספר יסודיים, והוא מבקש מהם לברר עמן מי מתכוונת להירשם אליו. בתי הספר היסודיים מעבירים לו את רשימת התלמידות הללו, ובחודש אדר בערך מסיים הסמינר לברר את הפרטים על אודותיהן.

מנהל הסמינר הוסיף שהסמינר אוסף מידע לגבי הבנות שמתכוונות להירשם אליו: חלק מן המועמדות הן אחיות של תלמידות הסמינר, ולכן המשפחה מוכרת לו; הוא מקבל מידע מבתי הספר היסודיים; וכן מסתייע בוועדה של רבנים שעוסקים בחינוך לשם איסוף מידע על משפחות של מועמדות לסמינר, למשל באמצעות מכרים מבית הכנסת. לדברי מנהל הסמינר, על פי כל המידע שריכז הסמינר על מועמדות הוא קובע מי מתאימה ללמוד בו, ולמועמדות שאינן מתאימות לדעתו הוא מייעץ, באמצעות בית הספר היסודי, לא להירשם לסמינר. לא כל מועמדת שמקבלת המלצה כזאת נוהגת לפיה.

בכל שנה בחודש אייר בערך מתקיים הרישום לסמינר ז' בבני ברק באופן רשמי: לאחר בחינת התלמידות וריאיון עמן הוא מוסר להן את החלטתו הרשמית. מנהלת בית ספר יסודי י"א בבני ברק, שהוא אחד מבתי הספר הגדולים של החה"ע בעיר, תיארה גם היא את ההליך האמור וציינה שמדי שנה בחודש ניסן, עד פסח, מקבלות רוב הבנות "תמונת מצב" - לאילו בתי ספר יוכלו להתקבל, ולאחר החג מתחיל הרישום הפורמלי.

3. האגף מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2010 שלא ידוע לו על הליך מיון של מועמדות לסמינר ז' בבני ברק קודם למועד הרישום הפורמלי. גם משרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה שלא ידוע לו על קיומו של רישום בלתי פורמלי.

מן האמור לעיל עולה שעוד קודם לרישום הפורמלי לבתי הספר העל-יסודיים במודיעין עילית ולסמינר ז' בבני ברק מתקיימים הליכים בלתי פורמליים שבהם בתי הספר ממיינים את התלמידות שהתעתדו לסיים את לימודיהן בכיתה ח' וגיבושו החלטה מי מתאימה ללמוד בהם. ההליך הבלתי פורמלי מצמצם במידה רבה את חשיבותם של הרישום והליך המיון הפורמלי ולמעשה מייתר אותם.

זאת ועוד, הליך הרישום לסמינר ז' בבני ברק כולל איסוף מידע מגורמים שונים לגבי תלמידות בתי הספר היסודיים בבני ברק, אשר נועד להשפיע על החלטת בית הספר ופוגע בשוויון שבין המועמדות. יתר על כן, מידע זה מועבר עוד לפני שהכנות פנו לסמינר או נרשמו אצלו.

עריית מודיעין עילית צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 מכתב של האגף לחינוך מוכשר לבתי הספר בעיר, ובו בין השאר הנחיות נוספות הנוגעות לרישום המועמדות לשנת הלימודים התשע"ב; במכתב ציין האגף כי הוא ינקוט פעולות נגד בתי הספר אשר החלטתם אם לקבל את התלמידות אם לאו תימסר להן עוד לפני שהם בחנו וראיינו אותן.

על האגף להגביר במידה ניכרת את הפיקוח על הליכי הרישום והשיבוץ בבתי הספר היסודיים ובבתי הספר העל-יסודיים, בייחוד במודיעין עילית ובסמינר ז' בבני ברק. זאת כדי לוודא שיתקיים הליך רישום פורמלי בלבד שיהיה שוויוני ושקוף ולא יועברו נתונים מבתי הספר היסודיים לבתי הספר העל-יסודיים קודם שנרשמו אליהם המועמדות.

שיבוץ מועמדות בהתחשב במוצאה

ממצאי דוח זה מלמדים על הליכי רישום, מיון ושיבוץ שאינם שוויוניים והוגנים במוסדות חינוך יסודיים ועל-יסודיים במגזר החרדי. אין בפיקוח החסר של המשרד על הליכים אלה כדי להביא לידי תיקון המצב ומניעת העדפתה של מועמדת אחת על פני אחרת ללא נימוק אובייקטיבי של ממש. העילות שבכוח העדפה כזאת מגוונות ועלולות לכלול גם מוצא עדתי. מאחר שאין להשתמש במוצא עדתי כנימוק לקבלתה או לאי-קבלתה של בת לבית ספר, שכן זהו נימוק פסול שפוגע בכבוד האדם, עצם הדיון במוצאה עלול להעיד שהחלטה בעניינה מבוססת גם על פריט מידע זה.

בפברואר 2008 הגישו עמותת "נוער כהלכה" ומר יואב ללום עתירה לבג"ץ למתן צו על תנאי לבית ספר יסודי של החה"ע בעמנואל ולמתן צו ביניים המחייב את משרד החינוך, את המועצה המקומית עמנואל ואת החה"ע לאפשר את המשך לימודיהן של כלל התלמידות הלומדות ב"אגף הספרדי" בבית הספר ולאסור עליהם להפסיקם או לפגוע בהם (להלן - בג"ץ עמנואל)²⁵. באוגוסט 2009 נתן בית המשפט את החלטתו ובה נדונה טענה לאפליה של תלמידות על רקע מוצאן העדתי בבית ספר של החה"ע. בג"ץ קבע כי מוסדות חינוך באשר הם מחויבים לזכויות היסוד של הפרט אשר הן אבן הראשה בשיטתנו המשפטית ובמשרנו הדמוקרטי וכי ההכרה בזכות לחינוך פירושה גם זכותם של תלמידים לשוויון בחינוך. בפסק הדין נכתב כי הכלל שלפיו אין מפלים בין אדם לאדם, בין השאר מטעמי עדה, הוא עקרון יסודי חוקתי השלוב בתפיסות היסוד המשפטיות שלנו וכי אין גורם הרסני

25 בג"ץ 1067/08, עמותת "נוער כהלכה" ויואב ללום נ' משרד החינוך, מ"מ עמנואל ומרכז החינוך העצמאי (פורסם בתקדין).

יותר לחברה מתחושת בניה ובנותיה שנוהגים בהם איפה ואיפה; תחושת האי-שוויון היא מהקשות שבתחושות ופוגעת בזהותו העצמית של האדם.

חוק זכויות התלמיד קובע איסור להפלות תלמיד: רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמים לא יפלו תלמידים מטעמים עדתיים ומטעמים אחרים הקשורים לילד או להוריו ונוגעים לרישום תלמיד ולקבלתו למוסד חינוך ולקיום כיתות נפרדות במוסד החינוך. גם לפי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, אין להפלות במתן שירותי חינוך: מי שעיסוקו בהספקת שירות ציבורי, לרבות שירותי חינוך, לא יפלה בהספקת המוצר או השירות הציבורי בגלל גזע, דת או קבוצה דתית וארץ מוצא.

פסק הדין בעניינו של בג"ץ עמנואל דן במפגש בין הזכות לחינוך מגזרי ובין עקרון השוויון וקבע כי אין בזכותה של קהילה לחינוך מגזרי כדי להפחית מחובותיה של המדינה להתוות מדיניות שוויונית ולפקח על ביצועה. במקרה דנן מתנגשת הזכות לחינוך מגזרי עם עקרון השוויון: "במפגש בין הזכות לחינוך מגזרי לבין עקרון השוויון, מתעורר לעתים קושי אינהרנטי ליישב בין השניים באופן המקיים את מלוא היקפם... משקבע מוסד פלוני מאפיינים באמצעותם יובחנו מגזרים באוכלוסייה, תיבחן מדיניותו זו על מאפייניה הקונקרטיים, כמו גם על תוצאותיה בפועל... שירתה ההבחנה את תכליתה - היא הזכות לחינוך מגזרי - באופן רלוונטי, תהיה זו הבחנה מותרת. שירתה ההבחנה את תכליתה באופן שאינו רלוונטי - קרי, באופן שמאפייניה, מטרתה, או תוצאותיה יוצרים אבחנה בלתי רלוונטית בנסיבות העניין - תהיה זו אפליה פסולה". אשר למוסדות המוכשר קבע בג"ץ כי הם זכאים "להתוות מאפיינים תרבותיים לפיהם ינהגו תלמידי בית-הספר. על מאפיינים אלו לייצג את אמונתו ותרבותו של המגזר אשר ברוחו הוקם ופועל בית הספר, ועליהם להביא לידי ביטוי את אורח חייו ותפיסת עולמו של המגזר. ברם, מקום בו כללי בית הספר - או כלליה של מגמה בתוך בית הספר - מכוונים אך למנוע את כניסתה של אוכלוסייה זו או אחרת למסגרת חינוכית פלונית - עניין לנו באפליה פסולה".

בג"ץ סיכם את דיונו במקרה נשוא העתירה כך: מוסד חינוכי רשאי לקיים מגמה ייחודית שבה יילמדו אורחות הדת ותפיסת העולם של קהילה פלונית, אבל עליו לאפשר לכל תלמיד העומד בתנאי הסף הרלוונטיים ומבקש לאמץ את אורח החיים הנלווה לכך ללמוד במגמה שבה הוא חפץ. בעניין זה הכריע בג"ץ כי תכליתה של חלוקת בית הספר נשוא העתירה לשתי מגמות הייתה אחת ויחידה - הפרדתן של בנות המגזר החסידי מעמיתותיהן הספרדיות. הוא ציין כי לאפליה זו היה ביטוי מובהק בתקנון בית הספר, שחלק מסעיפיו מיועדים לנסות ולהפריד בין אזרחים על בסיס עדתי באצטלה של שוני תרבותי. בג"ץ הדגיש כי "העדפתן של תלמידות מעדה פלונית בקבלה למגמה החסידית, תוך הערמת קשיים ביורוקרטים על הורי תלמידות מעדה אלמונית המבקשים לרשום את בנותיהם למגמה, פוגעת קשות בזכות לשוויון. כך היא גם דרישתו של בית הספר בפני הורי התלמידות כי ינהגו לפי אורחות הדת בהם נוהג המוסד, ובבקשה - שטוב שהושמטה מהוראות התקנון - כי לשון התפילה תהיה בהברה אשכנזית בלבד. בכל אלו אין אלא לשרת תכלית פסולה, והיא סגירת דלתות המגמה החסידית בפני תלמידות בנות העדה הספרדית אך משום מוצאן".

בג"ץ דן גם בתפקידו של המשרד בעניין זה וקבע ש"סמכות הפיקוח על האיזון שהובא לעיל מונחת לפתחו. עליו להגן על הזכויות העומדות לאיזון ולנהוג ביד קשה עם מפרייו. אכן, סמכותו של משרד החינוך לביטול רישיונו של בית-ספר הינה סמכות שברשות... סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין^[26]; אין להשלים עם תהליך הדרגתי של ריפוי הפגם, ועל משרד החינוך לנקוט באמצעים אפקטיביים וחד-משמעיים למיגור האפליה והחזרתו של המוסד לתלם האיזון החוקתי". עוד ציין בג"ץ כי במקרה דנן היה על המשרד "לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותו לצורך מיגור האפליה והשבת

26 בג"ץ 3094/93, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5), 4040, 421.

מדיניותו של בית הספר במסגרת האיזון החוקתי. משנמנעו מרכז החינוך העצמאי ובית הספר לעמוד בהוראותיו של משרד החינוך, היה על זה האחרון להפעיל את סמכויותיו ולבטל את רישונו של בית-הספר תוך מניעת תקצובו.

שימוש בפרטים על מוצאה של משפחת מועמדת

1. בפס"ד האגודה לזכויות האזרח הובא בהרחבה דבר קיומה של מכסה לבנות ממוצא ספרדי בבתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי: כמה שנים קודם לכן הוציא הרב יוסף שלום אלישיב, מעמודי התווך של החברה החרדית, הוראה שלפחות 30% מן התלמידות שיקבל כל בית ספר על-יסודי לבנות (סמינר) יהיו תלמידות יוצאות עדות המזרח. עיריית ירושלים טענה ש"החלת השינוי בעמדות הפסולות ובנוהג (שיש למחות נגדו), של מניעת או הגבלת רשום שוויוני בשל מוצא עדתי, דרשה מעורבות ציבורית - בעיקר של רבנים ומנהיגי הדור של האוכלוסייה החרדית" והוסיפה כי מדובר ב"מכסת מינימום של 30%", אשר "נועדה להבטיח שינוי ולא למנוע קבלה מעבר ל'מכסה'".

שלושת בתי הספר העל-יסודיים לבנות שהשיבו לעתירה נשוא פסק הדין טענו כי "מאחר שהחברה החרדית חיה בקהילות סגורות נוצר מצב לפיו, לכל הפחות למראית עין, התפלגות התלמידות בבתי הספר תאמה, לכאורה גם השתייכות עדתית מסוימת בכל מוסד... הוראת הרב הינה כי המוסדות יקבלו לכל הפחות 30% תלמידות יוצאות עדות המזרח, גם אם על פי הקריטריונים הקבועים, קיימות מועמדות עדיפות יוצאות אשכנזי". המשכיבות הסבירו כי "הוראה זו נועדה ליצור העדפה מתקנת ולמנוע את לזות השפתיים ומראית העין כי תלמידות ממוצא מזרחי אינן מתקבלות בשל מוצאן". העירייה הסבירה כי "קביעת מכסת מינימום, הביאה בפועל לשינוי מבורך, אך לא די בקביעת מכסה כי אם יש להגיע לרישום שוויוני, שלא עפ"י ובקשר לבחינת מוצא".

2. מדברים שהועלו בפס"ד האגודה לזכויות האזרח עולה חשש שאמנם ניתנה הוראה לקיים "מכסת מינימום" של תלמידות ממוצא ספרדי, אולם בפועל ראו בה כמה מבתי הספר מכסת מקסימום: לבית המשפט הוגש תצהיר שלפיו "לאחר שהמוסד ממלא את מכסת ה-30% של תלמידות מזרחיות, הוא פונה למלא את שאר 70% המקומות הפנויים בתלמידות אשכנזיות". כן הובאו ממצאי בדיקתה של מבקרת העירייה, התומכים בטענה ש"קיימת מכסה עדתית לתלמידים ממוצא מזרחי (מכסה בשיעור 30 אחוזים), ובכך מחזקים את החשש הכבד לקיומה של אפליה עדתית".

גם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה חשש כי יש בתי ספר שרואים במכסת 30 האחוזים מכסת מקסימום ולא מכסת מינימום:

(א) ביוני 2010 מסר מנהל סמינר ג' בירושלים למשרד מבקר המדינה כי "בתי הספר האשכנזיים מחויבים לקבל מכסה של 30% בנות ממוצא ספרדי ופחות או יותר עומדים במכסה זו". מנהל סמינר א' בירושלים מסר כי הסמינר "עומד במכסת קבלת 30% בנות ממוצא ספרדי, ואף עובר מכסה זו".

(ב) בסיכומי דיונים באגף לחינוך חרדי בעירייה מינואר 2009 נקבע שהשיבוץ לשנת הלימודים התש"ע ייעשה גם על פי המכסה. מנהל סמינר ב' בירושלים הבהיר לנוכחים שהכיתות "מתמלאות במהירות" - עד כדי 36 בנות בכיתה - באחיות של תלמידות בבית הספר, בבנות של צוות בית הספר, בבנות של בוגרות המוסד ובבנות שמשבצת ועדת הרבנים. הוא הדגיש כי "בתוך החישוב הזה ישנן גם חלק מה-30% [מכסת בנות ספרדיות] ומתלמידות חלשות". סגן ראש עיריית ירושלים דרש שהמנהלים ישבצו תלמידות "כאשר כולם ממלאים את ה-30% ולוקחים את האחיות".

בפברואר 2010 שלח מנהל האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים למנהלים של בתי ספר על-יסודיים את ההנחיות של ועדת הרבנים, לרבות זו הקובעת ש"יש לקבל את הבנות בהתאם ליחס שקבע מרן שליט"א".

3. אשר למשרד החינוך נכתב בפס"ד האגודה לזכויות האזרח ב-2006 כי המשרד "כלל לא ראה לנכון להתייחס לנושא של קביעת 'מכסה' בשיעור של 30% בקבלת תלמידות למוסדות החינוך... לכאורה נראה כי משרד החינוך אינו יודע על כך דבר. בדיון בבית המשפט אישר... משרד החינוך כי אין למשרד מידע אם מדובר במכסה הקובעת אחוז מכסימלי או מינימלי, לדבריו - 'אין לנו מידע'". כן נכתב בפס"ד האגודה לזכויות האזרח כי המשרד הסביר ש"הדגש שלנו הוא שהליך הקבלה והרישום יהיה הליך שוויוני לחלוטין. עם קיומה של מכסה כזו ובלי קיומה". בית המשפט סיכם עניין זה במילים אלו: "הוראת 'המכסה' בשיעור 30%, באה על רקע זה ובמטרה לתקן מצב בלתי חוקי זה. אולם השאלה אם אכן המצב תוקן לחלוטין, או חלקית בלבד, נותרה ללא מענה. משרד החינוך מאשר כי עד היום אין לו נתונים לקבוע כיצד פועלת שיטת 'המכסה' בשטח".

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי הוא "איננו מתייחס לעניין 'המכסה'. כאשר מתקבלות תלונות, הן נבדקות לגופו של עניין מבלי לקחת בחשבון מכסה זאת או אחרת. המשרד לא ייתן לגיטימציה למכסה". המשרד הוסיף שאם יתברר שנעשה שימוש במכסה, "ינקוט המשרד בסנקציות על פי חוק הפיקוח".

בתשובה נוספת שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 פורטו ממצאי בדיקות שעשה לגבי מוצאן של תלמידות שהתקבלו לבתי ספר על-יסודיים. על פי ממצאי בדיקות אלו, בשלושה בתי ספר בירושלים היו שיעורי הבנות בעלות מוצא ספרדי שהתקבלו 31%, 30% ו-29%.

4. במסמכים של עיריית ירושלים נמצאה התייחסות למוצאן של מועמדות: (א) במסמכי לשכתו של סגן ראש עיריית ירושלים נרשם כי: 17 בנות בגיל בית הספר היסודי עדיין לא שובצו בבית ספר באוגוסט 2009 לקראת שנת הלימודים התש"ע שנפתחה למחרת היום; היו בהן 4 אשכנזיות 13 ספרדיות; אשר ל-62 בנות בגיל בית הספר העל-יסודי שעדיין לא שובצו, צוין שמדובר ב"19 אשכנזיות 43 ספרדיות".

(ב) במסמכי האגף לחינוך חרדי בעיריית ירושלים נמצא מכתבו של בית ספר יסודי ט' של החה"ע בירושלים שנכתב ערב פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע לגבי 22 מועמדות שלא התקבלו אליו. על חמש מהמועמדות אשר שם משפחתן מעיד שמוצאן ספרדי כתבה נציגת בית הספר כי הן מתגוררות באזור מסוים בעיר וציינה כי "כל האשכנזיות מאזור זה אינן באות אלינו. ביה"ס צריך לקבל אזור באופן מאוזן... לאור הנ"ל קבלנו השנה הסכמה מהחה"ע שאזור זה אינו שלנו".

5. מנהלת בית ספר יסודי ד' בירושלים מסרה ביוני 2010 למשרד מבקר המדינה כי "רוב הבנות האשכנזיות בוגרות בית הספר נכנסות לשלושת הסמינרים הגדולים" וכי לבנות ממוצא ספרדי היא ממליצה על בתי ספר אחרים שידועים כמוסדות חינוך שמיועדים להן. היא הוסיפה כי "בתי הספר העל יסודיים מחויבים לקבל מכסת בנות מעדות המזרח. בוגרות בית הספר המצטיינות המשתייכות לעדות המזרח, 'נחטפות' ראשונות על ידי הסמינרים. הקבלה לסמינר מסוים משמעותית בתקופת השידוכים ובין השאר, זה אחד הגורמים ללחץ של המשפחות בתקופת ההרשמה".

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי הדברים שנאמרו בשני בתי הספר היסודיים ד' ו-ט' אינם מקובלים, ואם יימצא כי אכן הדברים נאמרו, ישקול המשרד המשך טיפול במנהלות שלהם.

על משרד החינוך לבחון את תוכנם של הדברים שאמרו שני בתי הספר ואת משמעותם לגבי שיבוץ בנות בבתי ספר חרדיים בירושלים.



כבר ב-2006 פורסם דבר קיומה של מכסה לקבלת תלמידות שמוצאן ספרדי לבתי הספר העל-יסודיים במגזר החרדי. מכסה זו נועדה לבצע העדפה מתקנת של תלמידות אלו בהליכי המיון בבתי הספר. אולם כבר באותה העת עלה חשש שבפועל יראו בתי הספר במכסה זו שיעור מרבי של בנות ממוצא ספרדי בכל בית ספר. חשש זה מתעצם לנוכח ממצאי משרד מבקר המדינה.

מכסת מקסימום לעניין זה משמעה שבנות שמוצאן ספרדי יכולות להידחות על ידי בית ספר משום ש"מכסת הספרדיות התמלאה". ממצאי הביקורת על ציון מוצאן העדתי של מועמדות במסמכי עיריית ירושלים ובמסמכים של בתי ספר יכולים להעיד שהחלטה אם לקבל מועמדת תלויה גם במוצאה. קבלת החלטה לדחות מועמדת בשל מוצאה הספרדי היא בבחינת אפליה על רקע עדתי.

בשל כל אלה מוטל על משרד החינוך ועיריית ירושלים לנקוט פעולות שיבטיחו קיום הליכי קבלה שוויוניים שאין בהם כדי להפלות בין מועמדות על רקע עדתי. יצוין כי בפס"ד האגודה לזכויות האזרח צידדו שני הגופים הללו בקיומו של הליך שוויוני לקבלת תלמידות. קיומו של הליך קבלה כזה יחייב את בתי הספר לקבוע אמות מידה ראויים, ומכל מקום - לא להביא בחשבון את מוצא משפחה של המועמדת.

בתי ספר בעלי מאפיין עדתי-ספרדי

מביקורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי הספר שנבדקו ומראיונות עם מנהליהם עלה שבין בתי הספר העל-יסודיים לבנות במגזר החרדי יש מוסדות שמיועדים לבנות ממוצא ספרדי.

1. מנהל סמינר ג' בירושלים מסר כי בית הספר, אשר הוקם ב-1994, הוא מוסד חינוך ספרדי, בשונה משלושת בתי הספר הגדולים בירושלים, "הידועים כמוסדות אשכנזיים". הוא הסביר כי מאחר ש"בתי הספר האשכנזיים מחויבים לקבל מכסה של 30% בנות ממוצא ספרדי" הוא קיבל תלמידות שלא התקבלו לסמינרים הגדולים במסגרת ה"מכסה". מלבד זאת הוא ציין שבבית הספר לא לומדות בנות שמוצאן מעדות אשכנז; בנות ממוצא כזה אינן מבקשות להתקבל אליו. גם מנהלת סמינר י"ב בירושלים מסרה כי בית הספר מיועד לבנות ממוצא ספרדי.

2. מנהלת סמינר י"ג בבני ברק מסרה כי בית הספר "מיועד לבנות ממשפחות מעדות המזרח, המעוניינות לשמר את המסורת והתרבות הספרדית". לדבריה, בנות שאינן מתקבלות לבית ספר זה ולשלושת בתי הספר הגדולים בבני ברק יכולות לפנות לכמה בתי ספר על-יסודיים אחרים שגם הם מיועדים לבנות למשפחות מעדות המזרח.

3. בית ספר יסודי י"א בבני ברק הוא אחד מבתי הספר הגדולים של החה"ע בעיר, ובשנת הלימודים התש"ע למדו בו כ-2,000 תלמידות. מנהלת בית הספר מסרה כי שלושת בתי הספר העל-יסודיים לבנות המבוקשים ביותר בעיר הם בתי הספר היחידים בעיר שלומדות בהם בנות ממוצא

אשכנזי שאורח חיי משפחתן חרדי-ליטאי²⁷ וכי בנות ממוצא אשכנזי שאינן מתקבלות לאחד מבתי הספר הללו לומדות בבתי ספר בערים אחרות. לדבריה, בתי הספר העל-יסודיים האחרים מיועדים לתלמידות ממוצא ספרדי.

משרד מבקר המדינה בדק נתונים של התלמידות שלמדו בכיתות ח' בבית הספר היסודי י"א בשנת הלימודים התש"ע ושל בתי הספר העל-יסודיים שאליהם הן התקבלו לשנת הלימודים התשע"א. התברר שבכיתות אלה למדו 203 תלמידות, 58% מהן התקבלו לאחד משלושת בתי הספר המבוקשים שנוכרו לעיל, 19% התקבלו לבתי ספר שמיועדים לבנות ממוצא ספרדי, 10% התקבלו לבתי ספר בערים אחרות ו-13% התקבלו לבתי ספר אחרים.

בחינת הנתונים של 106 תלמידות אשר שם משפחתן עשוי להעיד על מוצא מעדות אשכנזי העלתה שאף לא אחת מהן שוכצה בבית ספר שמיועד לבנות ממוצא ספרדי; 77% התקבלו לאחד משלושת בתי הספר המבוקשים שנוכרו לעיל; 13% התקבלו לבתי ספר בערים אחרות, 8% לבתי ספר של אחת החסידויות בעיר ולגבי 2% מהן לא היו נתונים.

בדיקת משרד מבקר המדינה איששה אפוא את הטענות על קיום מאפיינים עדתיים של בתי ספר על-יסודיים לבנות במגזר החרדי.

הקמתם של בתי ספר לתלמידות ממוצא ספרדי אשר לא התקבלו לבתי הספר המבוקשים ושיבוץ מרבית התלמידות ממוצא אשכנזי בבתי הספר המבוקשים יכולים להעיד על אפליה של מועמדות בשל מוצאן העדתי.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי אכן יש מוסדות חינוך המלמדים ברוח ההלכות והמנהגים של העדה הספרדית. הוא הוסיף כי לא ידוע לו על בית ספר שהוקם בלית ברירה וכי יש הורים המעוניינים לשמר את המסורת ובחורים לשלוח למוסדות אלה את ילדיהם.

מהאמור לעיל עולה כי גם לאחר שהוצגו לפני המשרד ממצאי הביקורת האמורים, הוא העדיף לעמוד על דעתו שקיומם של בתי ספר לתלמידות ממוצא ספרדי נובע מרצונו של הציבור הספרדי והוא לא בחר לבחון את הנתונים האמורים ולנתח את הגורמים לקיומם.

על המשרד לתת את הדעת למציאות שבה בתי הספר המבוקשים קולטים מכסה נתונה של תלמידות ממוצא ספרדי, אשר הישגיהן וכישוריהן הם הגבוהים ביותר, וכתוצאה מכך בתי הספר ה"ספרדיים" אינם קולטים תלמידות אלה לשורותיהם. אם יימצא שמדובר בתופעה, הרי על המשרד לבחון היטב את השפעותיה ולפעול כדי לצמצמה.

דרישות מפלות בתקנון בית הספר

בפסק הדין שניתן בבג"ץ עמנואל נאמר ש"ככלל רשאי מגזר מסוים להציב דרישות בנושאים דתיים על מנת להגשים תכליות שעניינן בחינוך דתי ברמה שבה הוא דוגל, אך אין לטעות בין דרישות אלה לבין דרישות שבסיסן עדתי, וללכת שולל אחר הכסות הדתית-אידיאולוגית שמנסים להלביש להן".

27 בנות למשפחות שאורח חייהן חרדי-חסידי לומדות לעיתים בבתי ספר ייחודיים לחסידות שאליה משתייכת משפחתן (אם מדובר בחסידות גדולה) או בבית ספר חסידי "כללי" שבו לומדות בנות מחסידויות קטנות שאין להן בית ספר ייחודי משלהן.

במסגרת הדיונים בבג"ץ עמנואל הוגש לבית המשפט באוגוסט 2008 תצהיר של מנכ"לית המשרד דאז, גב' שלומית עמיחי, ובו נאמר בעניינו של סעיף מסוים בתקנון בית הספר כי "כמה מהוראות התקנון אינן מקובלות עלי, וביניהן, ההוראה... הקובעת כי הלימודים והתפילות יתקיימו בהברה האשכנזית ועל ההורים לתלמידות שאינן מורגלות בכך להרגילן בביתם לתפילה בלשון זו". מנכ"לית המשרד דאז הודיעה שהחה"ע יעביר באופן מידי למשרד החינוך נוסח מתוקן של התקנון.

בפסק הדין שניתן באוגוסט 2009 נקבע ש"הדרישה המקורית להברה אשכנזית בתפילת התלמידות, דרישה שהוסרה בסופו של דבר יוצרת קושי בחיובה של ילדה להתפלל בהברה שונה מזו הנוהגת בביתה או בבית הכנסת שאליו משתייכת משפחתה. אופייה של דרישה זו חושף באופן בוטה את הכוונה האמיתית העומדת בבסיס ההפרדה בין המגמות ובבסיס התקנון שגובש". עוד נאמר כי בדרישתו של בית הספר בפני הורי התלמידות כי ינהגו לפי אורחות הדת בהם נוהל המוסד, בבקשה שלשון התפילה תהיה בהברה אשכנזית בלבד וכן בדרישות אחרות שלו, אין אלא לשרת תכלית פסולה, והיא "סגירת דלתות המגמה החסידיית בפני תלמידות בנות העדה הספרדית אך משום מוצאן".

נמצא, כי בתקנונים של חמישה בתי ספר יסודיים של החחה"ע שבדק משרד מבקר המדינה במאי-יוני 2010 נרשם שהתפילות בבית הספר מתקיימות "בלשון הקודש (הברה אשכנזית)". מן המסמכים שנבדקו עולה שהמשרד לא הורה לבתי הספר להשמיט זאת מן התקנון בעקבות בג"ץ עמנואל.

החה"ע השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "אין ולא יכול להיות כל פסול בכך שבית ספר נוהג על פי נוסח תפילה מסוים קבוע, על פי מסורת של שנים". משרד החינוך השיב כי בעקבות פס"ד עמנואל "יש להימנע מהכנסת הוראות הקשורות בנוסח התפילה" בתקנונים של בתי הספר.

קיומם של תקנונים שבהם נקבע שהתפילות בבית הספר יהיו בהברה אשכנזית משאיר את הקושי שעליו הצביע בג"ץ, ולפיו מדובר בדרישה שיש בה כדי להפלות תלמידות שמוצאן מעדות ספרד. ראוי היה שבעקבות בג"ץ עמנואל יודא המשרד שהתקנונים של כל בתי הספר בחינוך החרדי תוקנו ונמחקו מהם סעיפים שמהם הסתייג בית המשפט, אולם המשרד לא עשה זאת. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לקיים בחינה יסודית של התקנונים בעניין זה ולוודא שהאמור בהם עולה בקנה אחד עם פסיקת בג"ץ בנושא.

דרישת מידע בשאלוני ההרשמה

אשר לאפליה על רקע של מוצא או דת במוסד חינוכי נאמר בפס"ד אלקסלסי: "היום אולי יותר מבעבר, מתחפרת האפליה ויורדת למחתרת, אך על ידי שימוש בתואנות כשרות משיגה את יעדיה. הנטייה הרעה אינה נאמרת תמיד במפורש".

הביקורת העלתה שבשאלוני ההרשמה שנבדקו לא נדרשו ההורים לציין בפירוט את מוצאם. עם זאת בכמה מן השאלונים הם נדרשו כאמור לציין מהו שם משפחתה הקודם של האם, היכן מתפללים ההורים ובאיזו ישיבה למד האב. כאמור, בהנחיות לבתי ספר יסודיים אסר המשרד לדרוש פריטי מידע אלה משום שאינם מעידים על המועמדת עצמה אלא על משפחתה, וסביר להניח שהם נועדו ללמד על מוצא משפחתה ועל שיוכה החברתי-קהילתי.

1. בית הכנסת נוסד על בסיס המשכיות המסורת הייחודית של הקבוצה המתכנסת בו, קרי: הזהות של הקבוצה וזהותו של היחיד המקושר אליה²⁸. ציון שמו של בית הכנסת מאפשר ללמוד על מוצאה של משפחת המועמדת: בתי הכנסת נחלקים בעיקר על פי עדות ישראל ונוסחים שונים של תפילה המאפיינים את העדות השונות ומשמרים את תרבות המוצא²⁹.

2. ציון שם הישיבה שבה למד האב עשוי להעיד גם הוא על מוצא המשפחה ומאפשר לדעת מיהי הסמכות הרוחנית-דתית שלפיה הוא נוהג. גם שם משפחתה הקודם של האם עשוי להעיד על מוצאה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי בתי הספר מתייחסים למשפחה ולא רק לתלמידה, ואם נמצא שבית הספר בודק את אורח החיים בלבד, משרד החינוך איננו מתערב בשיקול זה. עוד ציין המשרד כי שם הישיבה נותן תמונה רחבה בעניין סגנון המשפחה והבקשה להציגו אינה נובעת מן העניין העדתי. המשרד הוסיף כי במגזר זה אי-אפשר להסתיר את המוצא מפני שהוא בא לידי ביטוי מעשי בחיי היום-יום.

שם הישיבה שבה לומד האב הוא פרט שאינו קשור במישרין בתלמידה, ולכן אסר המשרד לבקשו מהמועמדת ומהוריה. תשובת המשרד בעניין זה אינה מתיישבת עם ההנחיות שהוא עצמו הוציא לבתי ספר יסודיים. מאחר שהמשרד אינו מיישם את מדיניותו ואף מתכחש לה במוצהר בתשובתו לביקורת, הוא שומט מידי את אחד מכלי הפיקוח המרכזיים שלו.

דרישתם של בתי הספר מהורי התלמידים להציג את פריטי המידע האמורים מלמדת שההחלטה אם לקבל את המועמדת לבית הספר מתבססת גם על מוצא משפחתה ועל שיוכה החברתי-קהילתי. על האגף לבדוק אם שאלוני ההרשמה כוללים דרישה לפריטי מידע כאלה, ובמידת הצורך לדרוש שהדרישה תוסר לאלתר.

התמודדות המשרד עם הטענות לאפליה על רקע עדתי

משרד מבקר המדינה קיבל עשרות תלונות על אפליה על רקע עדתי בהליכים לקבלת בנות לבתי ספר בשנים 2008-2010 ולכן בדק את הנושא. גם במסמכי האגף ועיריית ירושלים נמצאו תלונות של הורים בעניין זה.

בנובמבר 2003 מינתה חברת הכנסת רונית תירוש, ששימשה אז מנכ"לית המשרד, ועדה לבדיקת הטענות בדבר מדיניות מפלה לכאורה הנהוגה בבתי הספר במגזר החרדי. יו"ר הוועדה הייתה מנהלת האגף לשעבר.

בדצמבר 2003 הודיעה הוועדה למנכ"לית לשעבר ש"לא קיימת שום אפשרות להוכיח באופן גלוי ומוחלט כי יש מדיניות של אפליה עדתית, יותר מאשר במגזרים אחרים. הרי ברור לעין כל שבמוסדות חינוך שונים... ישנם שיקולים אשר במהותם הם מיוניים במידה כזו או אחרת ולא מצאנו כי במגזר החרדי השיקולים המיוניים היו מודגשים יותר... אין המדובר במדיניות אינהרנטית של המערכת... ישנן טענות של הורים הטוענים לקיפוח. הורים אלה הם למעשה אינטרסנטים, מאחר שלא קיבלו את ילדיהם לבתי"ס, ומצד שני אנו רואים כי בפועל לומדים כמעט בכל בתי"ס ילדים

28 יעקב לופו, "ש"ס העומק ההיסטורי", בתוך: אביעזר רביצקי (עורך), ש"ס - היבטים תרבותיים ורעיוניים (התשס"ו), עמ' 168-169.

29 ניסים ליאון, חרדיות רכה: התחדשות דתית ביהדות המזרחית (2009), עמ' 7.

מבני עדות המזרח, באחוזים משמעותיים... מאחר שאנחנו לא מתערכים ברוח בתייה"ס הייחודיים כגון בתייה"ס למדעים, לאמנויות וכיו"ב... לא מצאנו שעלינו להתערב בבתייה"ס החרדיים. יש לציין שבמערכת החינוך החרדי, קיים מגוון רחב של מוסדות חינוך היכולים לשמש פתרון הולם חילופי מלכתחילה, לכל תלמיד שקיבל תשובה שלילית מהמוסד בו בחרו הוריו לרשמו... הוועדה רואה לנכון לקבוע כי אין ממש בטענות בגין אי קבלת תלמידים על רקע עדתי וכפי שכבר צוין לא ניתן להוכיח אפליה באופן מוחלט".

מסקנותיה של ועדה זו נדונו גם בפס"ד האגודה לזכויות האזרח וכו' נמתחה עליה ביקורת: "מדובר בדוח קצר בן עמוד וחצי אשר עיון בו מעלה שאין בו מענה לציפיות מעבודת ועדה ציבורית שבאה לבחון נושא רגיש ובעל משמעות חשובה מאין כמוה לחינוך ולערכי שלטון החוק... דוח הוועדה לוקה בחסר ונראה כי אין בו התנאים המינימאליים הראויים לדוח של ועדה ציבורית מסוג זה... הוועדה יצאה מנקודת הנחה שעניין האפליה העדתית בקבלת תלמידות לבתי הספר החרדיים לעומת מגזרים אחרים ניתן להוכחה באופן גלוי ומוחלט. נקודת מוצא זו מוטעית שהרי אפליה לעולם אינה גלויה אלא מוסווית ונסתרת. לצורך חשיפת האפליה, אין צורך בהוכחות גלויות, ברורות ומוחלטות ודי ללמוד על קיומה מאינדיקציות נסיבתיות ועל יסוד מסקנות מסתברות שניתן לבססן על בדיקת נתונים מן השטח. אין צורך לומר שאפליה איננה פועל יוצא של מדיניות מוצהרת של גוף זה או אחר, אלא יש ללמוד עליה מכלל הנתונים העובדתיים והנסיבות הנוגעים לעניין" (ההדגשה אינה במקור).

ממסמכי האגף עולה שהמשרד לא עשה בדיקה מקיפה של הטענות על אפליה עדתית בבתי הספר במגזר החרדי בעקבות הביקורת על בדיקתו הקודמת בפס"ד האגודה לזכויות האזרח.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה שהאגף יגבש נהלים סדורים להתמודדות עם השאלות העולות בדוח מבקר המדינה ותיעשה בדיקה מקיפה באמצעות בדיקת כל התקנונים של מוסדות החינוך.

חשש לאפליה על רקע עדתי במודיעין עילית

1. בשנת הלימודים התשע"א פעלו במודיעין עילית שבעה בתי ספר על-יסודיים לבנות, ולמדו בהם 354 תלמידות. שניים מהם היו בתי ספר זעירים: בסמינר י"ד למדו רק כיתות ט' ו-ו', ובסמינר ט"ו - כיתה ט' בלבד. כל בתי הספר הם בבעלות עמותות, והעירייה מספקת להם מבנה וציוד ומשלמת את חשבונות המים שלהם. בשלושה משבעת בתי הספר המחזיקים ברישיון של משרד החינוך³⁰ למדו 276 תלמידות; בארבעת בתי הספר האחרים, שפעלו ללא רישיון, למדו 78 תלמידות, כ-20 בנות בכל בית ספר בממוצע.

יצוין כי המשרד השיב למשרד מבקר המדינה שהוא יפעל לסגירתם של בתי הספר הפועלים ללא רישיון.

30 חוק הפיקוח קובע כי לא יפתח אדם בית ספר "שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי", חוץ ממקרים מסוימים שפורטו בחוק, אלא אם כן יש בידו רישיון לפי חוק זה והוא עומד בתנאיו. מהחוק עולה כי מי שרוצה לקבל רישיון יגיש בקשה לרישיון למנכ"ל המשרד או לסגנו ויכולל בה עניינים שונים, בהם תכנית הלימודים במוסד ותנאי הבטיחות שבו.

(א) ראש עיריית מודיעין עילית הסביר כמפורט לעיל כי בתי הספר העל-יסודיים לבנות בעיר רושמים תלמידים בצורה בלתי פורמלית, וכאשר מתחיל הרישום הפורמלי משובצות בכיתות בנות שבתי הספר מעוניינים בהן ושוינו להן מקום ברישום הלא פורמלי. הוא ציין שההחלטה אם לקבל את המועמדות היא בסמכותם של המנהלים בלבד.

(ב) בדיקת משרד מבקר המדינה במודיעין עילית העלתה כי סמינר י"ד הוקם בשנת הלימודים התש"ע, וסמינר ט"ו - בשנת הלימודים התשע"א, והם פעלו ללא רישיון של המשרד. עיון ברשימת התלמידות של שני בתי הספר האלה מלמד שרובן ככולן נושאות שם משפחה המעיד לכאורה על מוצא ספרדי.

ממצאי הביקורת מעלים חשש ששני בתי הספר הוקמו עבור בנות מקבוצות מסוימות מובחנות באוכלוסיית העיר - ממוצא ספרדי - אשר לא נמצא להן מקום לימוד בבתי הספר הקיימים.

עיריית מודיעין עילית השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי כל אשר עשתה הוא לדאוג שיימצא פתרון הולם לנערות וכי טובתן וטובת הוריהן עמדו לנגד עיניה.

על עיריית מודיעין עילית לבחון אם יש צורך אמתי בשני בתי הספר העל-יסודיים החדשים - סמינרים י"ד ו-ט"ו. בחינה זו נדרשת גם לשם קבלת החלטה של משרד החינוך אם להעניק רישיון למוסדות. אם יימצא שאפשר למצוא לכלל התלמידות של סמינרים אלה פתרונות שיבוץ הולמים בבתי ספר אחרים בעיר, הפועלים ברישיון, שומה על העירייה לפעול לסגירתם.

זאת ועוד, אם העירייה מתקשה לטפל בשיבוץ בנות בבתי ספר, עליה להעלות את הנושא לפני משרד החינוך ולגבש עמו דרך פעולה לתיקון המצב.

2. בנובמבר 2009 כתב תושב מודיעין עילית (להלן בפרק זה - המתלונן) לשר החינוך וליו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת על "הפליה על רקע גזעני במוסדות החינוך במודיעין עילית". המתלונן הדגיש את הקושי של בני החברה החרדית להתלונן לפני גורמים חיצוניים וציין שמשום כך הוא כתב גם בשם של הורים אחרים. להלן עיקרי טענותיו: הליכי הרישום והקבלה לבתי הספר העל-יסודיים בעיר אינם תואמים את הנחיות המשרד; ובכל שנה "כמות הילדות הספרדיות שנשארות מחוץ למסגרות הלימודים נמצאת בעלייה מתמדת וילדות רבות מוצאות עצמן מיטלטלות יום יום בנסיעות מפרכות לירושלים, בני ברק ולעוד ערים רחוקות". הוא ציין גם את דבר קיומו של סמינר י"ד בעיר והדגיש שהמכנה המשותף של הלומדות בו הוא מוצאן הספרדי.

המתלונן ציין גם את דבר קיומו של הרישום הפורמלי לשנת הלימודים התשע"א אשר התקיים לדבריו בסוף אוקטובר 2009, למעשה רק לאחר שבתי הספר מילאו את המקומות הפנויים בכיתות ט' בשנת הלימודים הבאה בבנות שרובן ממוצא אשכנזי. עוד הוסיף כי אין לבתי ספר אלה אמות מידה למיון מועמדות אלא רק רשימה של כללי צניעות שנדרשים מתלמידה.

(א) כעבור כמה ימים, השיב מנכ"ל המשרד למתלונן וביקש לקבל מידע על כל בת שלא תתקבל בשל מוצאה העדתי, וציין כי משרד החינוך ינקוט יד קשה כלפי בתי ספר שמפלים תלמידות על רקע מוצאן. בעקבות זאת כתב המתלונן למנכ"ל, בדצמבר 2009, על רישום בלתי פורמלי של תלמידות כיתות ז' לשנת הלימודים התשע"ב, והציע למנכ"ל לנקוט בכמה פעולות כדי למגר את התופעה. המנכ"ל השיב שבכל מקרה של אפליה על רקע עדתי, יש לפנות לרשות המקומית ולמחוז המתאים במשרד, ואם מדובר במוסד מוכשר - לאגף.

(ב) ממצאי הביקורת הנוכחית המבוססים על בדיקת ערכות הקבלה לשנת הלימודים התשע"ז מעלים חשש שהליכי המיזון והשיבוץ בסמינרים ד' ו-ו' במודיעין עילית לא היו שוויוניים והוגנים ולא עמדו בדרישות המשרד. בדיקת ערכות הקבלה של שני בתי הספר האלה לשנת הלימודים התשע"א העלתה את הממצאים האלה:

(1) הרישום לשנת הלימודים התשע"א לסמינר ו' התקיים באוקטובר 2009, מבחני הקבלה והראיונות התקיימו כחודש לאחר מכן. רק כעבור כשמונה חודשים ולעתים לאחר תחילת שנת הלימודים, נתן בית הספר תשובות סופיות למועמדות. בערכת הקבלה של בית הספר היו ציונים של המועמדות בבחינות אולם לא צורפו לה ממצאי הראיונות, ובית הספר הסתפק בהצגת הסיבות לאי-קבלה של 50 מ-167 מועמדות, כמו "אי-התאמה רוחנית" ו"חלשה לימודית".

(2) על פי ערכת הקבלה של סמינר ד', מבחני המיזון התקיימו באמצע נובמבר 2009, ורק בסוף יולי 2010 הוא נתן תשובות סופיות למועמדות. בערכה הייתה רשימה של ציוני המועמדות בבחינות המיזון, אך לא נכללו בה ממצאי הראיונות, חוץ מציון כללי כמו "מצוינת", "בינונית" ו"לא מתאימה".

ממסמכי האגף עולה שהוא לא בירר עם שני בתי הספר מה פשרם של העיכובים במתן התשובות. האגף גם לא הבהיר להם את חשיבותו של הצורך לתת תשובות במועד מוקדם דיו לפני תחילת שנת הלימודים. נמצא כי עד 7.10.10 (מועד סיום בירורי ההשלמה של נציגי משרד מבקר המדינה) לא ביקש האגף משני בתי הספר מידע על ממצאי הראיונות, ולכן לא היו לו מלוא הנתונים כדי לבדוק את התלונה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי התשובות למועמדות עוכבו בשל החלטה של רבני העיר לעכבן כדי למצוא פתרונות שיבוץ לכל הבנות טרם מתן הודעה רשמית. הוא ציין כי ההורים ידעו מהן התשובות עוד לפני שקיבלו תשובה רשמית, ולמרות זאת מיד עם היוודע העניין במשרד החינוך, הנחתה המפקחת על בתי ספר על-יסודיים למסור לאלתר את התשובות הכתובות להורים.

על המשרד לבדוק היטב את הליכי ההרשמה לשנת הלימודים התשע"א³¹ במודיעין עילית, בין השאר עקב התלונה שקיבל עוד בנובמבר 2009. זאת ועוד, תשובת המשרד שההורים ידעו מהן התשובות עוד לפני שאלה התקבלו באופן רשמי מעידה שהמשרד ידע על קיומם של הליכי רישום שאינם פורמליים.

(ג) מאפריל 2009 פנה המתלונן כמה פעמים למשרד בבקשה לבדוק את הליכי המיזון שבהם השתתפה בתו בשני בתי הספר. באמצע אפריל 2010 הוא פנה לעירייה ולמנהלי בתי הספר, ובסוף מאי 2010 הוא הודיע למנהל האגף שלא נמצאה מסגרת לימוד לבתו לשנת הלימודים התשע"א וציין שלא קיבל מענה על פנייתו לעירייה ולבתי הספר. בתחילת יוני 2010 השיב לו מנהל האגף שבעקבות פנייתו הוא שלח את הנחיות המשרד לבתי הספר ולעירייה וציין שהרשות המקומית היא האחראית לשבץ תלמידים בתחומה.

ביוני 2010 הודיע המתלונן למנכ"ל המשרד ולמנהל האגף שהעירייה ובתי הספר עדיין לא השיבו לו וביקש שהמשרד יתערב בעניין. הוא ציין שבתי הספר סיימו את רוב הליכי המיזון והשיבוץ, ולכן האפשרויות שעומדות לפני בנות שלא נמצא להן מקום לימוד מצומצמות. הוא שב וביקש לבדוק ביסודיות את הליכי הרישום והשיבוץ.

(ד) רק באב התש"ע (יולי-אוגוסט 2010), סמוך לפתיחתה של שנת הלימודים התשע"א, הודיעו הסמינרים ד' ו-ו' למתלונן שבתו לא התקבלה לבתי הספר, וב-22.8.10 הוא הגיש ערר לוועדת הערר של המשרד. כעבור שלושה ימים התקיים דיון של ועדת הערר, ובו השתתפו גם מנהל האגף ונציגת היועצת המשפטית של המשרד. על פי פרוטוקול הדיון, רק בשלב זה התברר לאגף שסמינר ו' לא פועל על פי כמה מנוהלי המשרד וכי עד מועד זה הוא לא מסר תשובות למועמדות הנדחות. סמינר ד' פירט את התרשמותו מהמועמדת באופן לקוני, ומנהלת בית הספר לא הייתה יכולה להצביע על בעיה מסוימת שעלתה בריאיון. ועדת הערר סיכמה כי אי-אפשר להצביע על טעמים זרים לדחייתה של התלמידה משני בתי הספר וכי התלמידה לא תוכל ללמוד בסמינר ו'.

עד אמצע ספטמבר לא העבירה ועדת הערר את החלטתה למתלונן, ולכן הוא פנה שוב לאגף וזה זימנו לדיון נוסף. הדיון התקיים כעבור שלושה ימים, אולם רק במהלך אוקטובר הודיעה ועדת הערר למתלונן שהיא דחתה את הערר.

מן האמור לעיל עולה שהמתלונן שטח את טענותיו, בין השאר בנוגע לאפליית תלמידות על רקע מוצאן העדתי במודיעין עילית, במועד מוקדם שאפשר בירור מעמיק ונקיטת פעולות עוד לפני סיום לימודיה של בתו בבית ספר יסודי, ואף טרח להזכיר למשרד את עניינו שוב ושוב. הוא גם פירט בהרחבה את טענותיו האמורות לעיריית מודיעין עילית ולגורמים הבכירים ביותר במשרד: שר החינוך ומנכ"ל המשרד. כל אלה לא הועילו לו שכן העירייה לא הגיבה על טענותיו והמשרד לא קיבל החלטה בעניינו עד אוקטובר 2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, טיפולו של המשרד - וביחוד טיפולה של ועדת הערר - בעניינו של המתלונן התאפיין בסחבת פסולה ובהתעלמות מחומרת הטענות ומהדחיפות הנדרשת.

(ה) עיריית מודיעין עילית השיבה כי לקראת שנת הלימודים התשע"ב היא פרסמה מודעה בתיאום עם מפקחת מטעם משרד החינוך, ובה קבעה מועדים לרישום. היא הוסיפה כי היא גם פנתה למנהלים של בתי הספר והבהירה להם מהם מועדי הרישום על פי הנחיות המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית מודיעין עילית כי על פי תשובתה והמסמכים שצירפה לה, המודעה פורסמה יום אחד בלבד לפני מועד הרישום, שארך יומיים רצופים. הדבר מעיד שהעירייה ביקשה לצאת ידי חובה בפרסום מועדי הרישום, אך בפועל הרישום מתקיים במסגרת לא פורמלית.

על מנכ"ל המשרד לבדוק היטב את טענותיו של המתלונן הן במישור הכללי - התנהלות מערכת החינוך העל-יסודית לבנות במודיעין עילית - והן במישור הפרטי של המתלונן.

סיכום

בין מוסדות החינוך בחברה החרדית יש כאלה אשר נהנים מביקוש רב של בנות והוריהן, והם מקבלים לשורותיהם רק חלק מהמועמדות. לפיכך נוצרת תחרות על המקומות הפנויים בבתי הספר, ולעניין קבלת התלמידות, בעיקר לבתי ספר על-יסודיים, יש מקום מרכזי בשיח הציבורי בחברה זו.

תלמידה ותלמיד במדינת ישראל, ראוי שיתקבלו לבית ספר בהליך הוגן ושוויוני. קיומו של הליך כזה מותנה בראש ובראשונה בקיומה של שיטת מיון סדורה. יש לצפות שבתי הספר ימיינו מועמדים בהליך כזה, אולם אין די בציפיות ולכן מוטל על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות לקיים פיקוח רצוף, מעמיק ושיטתי. ממצאי הביקורת העלו שהיו כשלים בפיקוח של משרד החינוך על מוסדות החינוך המוכשר בעניין זה, בין היתר לגבי קיום הנחיות המשרד והטיפול בתלונות. בייחוד בולטת חולשת הפיקוח של המשרד על מרכז העצמאי: המשרד אימץ טענות שלו, אשר נמצאו לא מדויקות, ולא דרש שתיושם מדיניות המשרד בבתי הספר שלו. המשרד לא עמד על קיום מדיניותו גם בחינוך העל-יסודי. בתשובתו לדוח ביקורת זה טען המשרד טענות שלעתים לא עלו בקנה אחד עם מדיניותו, ולמעשה התכחש להנחיות שהוא עצמו נתן לבתי הספר.

מכלול הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה משמשים קרקע פורייה שבה עלולה לצמוח גם אפליה על רקע עדתי. דוח זה מלמד שמוסדות החינוך במגזר החרדי כמו גם מרכז החינוך העצמאי, ואף משרד החינוך, מסתפקים בשיבוץ של בנות מעדות שונות במוסדות החינוך ורואים ב"מבחן התוצאה" - בתי ספר מגוונים מבחינה עדתית - הוכחה לאי-אפליה על רקע עדתי. אולם מבחן זה מטעה: עצם שיבוץ של בנות ממוצא ספרדי בבית ספר אינו מעיד על אי-אפליה שכן ייתכן שמיון הוגן ושוויוני היה מאפשר לבנות נוספות ממוצא זה להתקבל.

קיומה של מכסת מקסימום לתלמידות ממוצא ספרדי בבתי ספר על-יסודיים, הדרישה בתקנון מתלמידות בית ספר יסודי להתפלל בהברה אשכנזית, שימוש בפריטי מידע שיכולים להצביע על מוצא המועמדת וקיומם של בתי ספר שמיועדים רק לתלמידות ממוצא ספרדי - יכולים להעיד על אפליה על רקע עדתי בבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך. העדויות המצביעות על החשש מעניין זה היו גלויות למשרד, והיה עליו לבדוק היטב את הליכי הרישום והשיבוץ בבתי הספר. משרד החינוך לא קיים פעולת פיקוח ממשית אשר היה בה כדי להבטיח הליכי קבלה שוויוניים ולא עשה את הדרוש כדי למנוע אפליה. מרכז החינוך העצמאי פעל שלא על פי הכללים שקבע המשרד, אשר נועדו להבטיח מיון הוגן של מועמדות, ולא הקפיד לקיים הליכי קבלה בדרך שתמנע מראש אפשרות לאפליה בין תלמידות.

הליך קבלה שאינו הוגן ושוויוני אשר מביא לידי דחייתה של מועמדת עלול לגרום לה ולבני משפחתה לחוש עגמת נפש ותחושת כישלון. בעיקר אמור הרבר בבת שמבקשת להתקבל לבית ספר על-יסודי ומודעת לתשובות שקיבלו חברותיה לבית הספר היסודי ולחברה שבה היא חיה. מלבד הנזק שעלול להיגרם לה ולבני משפחתה מן התחושה שנדחתה שלא בצדק בשל מוצאה, נגרמת תחושת אי-אמון ברשויות השלטון ובתקינות פעולתן.

על הנהלת משרד החינוך להנהיג שינוי של ממש בפיקוח של המשרד על רישום של בנות לבתי ספר במגזר החרדי ועל שיבוץ. הפעולות העיקריות הנדרשות הן אלה: לקבוע כללים ברורים להליכים אלה ולפרסם אותם בציבור; להתאים את תפקידי המפקח למציאות הייחודית במוסדות החינוך במגזר החרדי ולדאוג שהם יוטמנו בקרב המפקחים; להגביר את נוכחות המפקחים מטעם המשרד במוסדות החינוך; לקבל מהנהלת האגף דיווחים תקופתיים על יישום השינויים הנדרשים בהליכי הקבלה לבתי הספר.

המשימות בתחום שבו עוסק דוח זה נרחבות ומורכבות, ולכן יש לוודא כי המענה הארגוני שנותנת הנהלת משרד החינוך לטיפול בנושא זה הוא מספיק. בראש המשימות הרובצות לפתחה של הנהלת המשרד מוטל עליה לוודא שעובדי המשרד והנהלת מרכז החינוך העצמאי פועלים בנחישות ובנמרצות כדי לעקור מהשורש כל אפליה או חשש לאפליה על רקע עדתי.