



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4100/20

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרת: עלמה אלון

נגד

המשיבים: 1. שר החינוך
2. מנכ"ל משרד החינוך

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד ירון אלון

בשם המשיבים: עו"ד פרימן מוריה

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

עניינה של העתירה שלפנינו באורכם של שרוולי הבגדים עמם רשאים תלמידי ישראל להגיע ללימודים בכתי הספר במערכת החינוך הממלכתית. המשיבים, שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך, בחרו להשאיר סוגיה זו, כיתר הנושאים הקשורים בבחירת התלבושת האחידה, לשיקול דעתם של מוסדות החינוך הממלכתיים השונים, על מנת שתתקבל החלטה "באמצעות תהליך חינוכי משתף שיהיו שותפים לו הצוות החינוכי של בית הספר, התלמידים וההורים", ובשאיפה כי "התלבושת שתיבחר תהיה הולמת ומכבדת את המסגרת החינוכית" (סעיפים 2.1 ו- 2.4 לחוזר תלבושת אחידה, שיוזכר להלן). העותרת בדעה כי על המשיבים לקבוע הנחיות מחייבות לעניין זה, תוך שלשיתת עליהם לאסור מכל וכל קביעת הגבלות לעניין אורך בגדי התלמידים, כל עוד אין מדובר בלבוש החושף איברים אינטימיים. דין העתירה להידחות, בהעדר כל עילה להתערב

בהחלטת המשיבים לבזר לבתי הספר את ההחלטות בענייני התלבושת האחידה בכלל, ובעניין אורך השרוולים בפרט. זהו תקציר הדברים, ולהלן אאריך קמעה בפרטיהם.

רקע

1. העותרת, עלמה אלון (להלן: העותרת), הנה תלמידת כתיב ח' בחטיבת הביניים י"ג בראשון לציון. בתקנון בית הספר בו היא לומדת, בדומה לתקנוני בתי ספר אחרים בעירה ובמדינה כולה, נקבעו בשנים האחרונות הגבלות על אורכם של שרוולי הבגדים עמם רשאים התלמידים להגיע ללימודים (להלן: ההגבלות). למשל, כך טוענת העותרת, בתקנון בית ספרה נאסר להגיע עם מכנס אשר שרווליו קצרים מקו הברך של התלמידה או התלמיד. העותרת סברה כי בקביעת הוראה זו ודומותיה בתקנוני בתי הספר נפלו פגמים משפטיים, וביום 24.5.2020 שלחה מכתב אל המשיבים, שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך (להלן: המשיבים), ושטחה בו את טענותיה. בחלוף שלושה שבועות, ביום 14.6.2020, ולאחר בירור מול מנהלת בית ספרה של העותרת, השיבו לה המשיבים במכתב מנומק ומפורט. העותרת לא ראתה בכך סוף פסוק, וביום 22.6.2020 הגישה באמצעות אמה כאפוטרופסית, ובייצוג אביה כבא כוחה, את העתירה המונחת לפתחנו. בגדרה מבוקש, בתמצית, כי נורה למשיבים להימנע מלהגביל – בעצמם או על דרך האצלה לצוותי בתי הספר שבפיקוחם – את אורכם של שרוולי הבגדים עמם רשאים להגיע התלמידים ללימודים.

טענות הצדדים

2. לטענת העותרת, ההגבלות פוגעות בזכויות הפרט של תלמידי ישראל ללא הסמכה מפורשת בדין, למען תכלית שאינה ברורה ובאופן בלתי מידתי. לשיטתה, האיסור היחיד אותו ניתן להצדיק בהקשר הנידון הוא על הגעה לבית הספר בלבוש החושף איברים אינטימיים. ואולם, לדידה, לא רק שההגבלות מפליגות הרבה מעבר לרף זה אלא שהן גם מביאות לתוצאה מפלה בשני מובנים. הראשון – הפליה בין תלמידי ותלמידות מוסדות הלימוד (החילוניים) השונים אשר נוצרת בשל העובדה שההגבלות נקבעות על ידי צוותו החינוכי של כל בית ספר ובית ספר. השני – הפליה מגדרית הנובעת מכך שההגבלות נאכפות באופן סלקטיבי על תלמידות יותר מאשר על תלמידים, וזאת לעתים בלשון משפילה ומחפצה. על מנת להימנע מחוויה שלילית זו, כך העותרת, מוותרות התלמידות מראש על הניסיון להגיע לבית ספרן בלבוש העומד בהגבלות וחלף זאת מחמירות הן עם עצמן ומגיעות ללימודים כשהן לבושות במכנסיים ארוכים, אף בימי הקיץ החמים. העותרת מוסיפה ומציינת בהקשר זה כי סיבה עיקרית להפליה הנטענת היא

שתכלית ההגבלות אינה נהירה דיה, בשים לב לכך שבחלק מהמקרים נועדו ההגבלות למנוע לבוש פרובוקטיבי או גירוי מיני של בני המין השני, בעוד שבחלק אחר נקבעו ההגבלות לשם הגשמת ערכי צניעות, ולעתים אף במטרה למנוע אלימות.

לנוכח פגיעה נטענת זו בזכויות התלמידים סבורה העותרת כי דינן של ההגבלות בטלות, וזאת בפרט בהינתן שהן נעדרות הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית של הכנסת. לא כל שכן, כך נטען, שעה שצוותי החינוך בבתי הספר הם הגורמים הקובעים את ההגבלות, וזאת מבלי שהואצלה להם הסמכות לעשות כן. בעניין זה, מדגישה העותרת כי הסמכה כאמור אינה בנמצא, לשיטתה, גם בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך הרלוונטיים: סעיף 7-2.4 שכותרתו "הנהגת תלבושת אחידה" בחוזר מנכ"ל תשע"ז/8(א) (7.4.2010) והוראת קבע מס' 0256 "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון" (עודכנה ביום 20.5.2020) (להלן: חוזר תלבושת אחידה ו-חוזר אקלים, בהתאמה; ושניהם יחד: חוזרי המנכ"ל). לצד זאת, נטען כי עיון בחוזרי המנכ"ל מלמד על 'מדרון חלקלק', מאחר שכפי שעולה מחוזר קודם (סעיף 5-2.4 בחוזר מנכ"ל תשס"ד/8(א) (1.4.2004)), בעבר דגל משרד החינוך בהחלה וולונטרית של הוראות בדבר תלבושת אחידה בבתי הספר, בעוד שבחוזר תלבושת אחידה נהפכו אלו למנדטוריות לגבי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, ובהמשך לכך נקבעו בתקנוני בתי הספר הגבלות נוספות על לבושם והופעתם של התלמידים. על כן, נטען בעתירה כי על המשיבים לפעול לשנות את חוזרי המנכ"ל באופן שימנע את קביעת ההגבלות.

3. המשיבים מצדם טוענים כי דינה של העתירה להידחות, בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בחוזרי המנכ"ל ובהיעדר עילה לקבלת הסעד המבוקש על ידי העותרת. בעיקרו של דבר, טוענים המשיבים כי משרד החינוך מוסמך לקבוע באמצעות חוזרי מנכ"ל הוראות שמשקפות את מדיניותו בעניינים פדגוגיים, כמו גם הוראות נלוות באשר לדרכי יישומה בבתי הספר. רעיון מרכזי בהקשר זה, כך נטען, הוא שלצד קביעת המסגרת הנורמטיבית על ידי משרד החינוך, וכחלק מתפיסתו באשר לחשיבותם החינוכית של תהליכי שיח ולקיימת אחריות במסגרת הקהילה, מוענקת לבתי הספר האפשרות לקבוע בתקנוניהם הוראות יישומיות פרטניות בעניינים הנ"ל, וזאת בשיתוף פעולה בין המורים, התלמידים וההורים. לטענת המשיבים, בכלל הוראות אלו מנויות הוראות הנוגעות לאורחות החיים בבתי הספר, כגון הגעה ללימודים בלבוש אחיד ובהופעה הולמת.

באופן יותר ספציפי, גורסים המשיבים כי ההגבלות עליהן מלינה העותרת, ואשר התקבלו בשיתוף כלל גורמי קהילת כל בית ספר ובית ספר, הינן מידתיות, משרתות צרכים פדגוגיים ומקדמות אקלים חינוכי מיטבי במוסדות הלימוד. המשיבים מציינים כי

ההבדלים בין ההגבלות השונות נובעים מהוראות חוזרי המנכ"ל המבטאות תפיסה לפיה יצירת אקלים חינוכי מיטבי ועיגונו בתקנון הינה משימה משותפת של כלל גורמי קהילת בית הספר, לרבות התלמידים והוריהם. כן הודגש כי אין חולק שעל ההגבלות להיות בלתי מפלות וכן כי אכיפתן נדרשת להיעשות בשוויון ובהתאם לדין ולהוראות הקבועות בחוזרי המנכ"ל. אלא שלשיטת המשיבים, ככל שישנה טענה קונקרטית ביחס להוראות מסוימות בתקנון בית ספר כלשהו או לדרך אכיפתן, הרי שעל הטיפול בה להתחיל בפנייה למנהל או מנהלת בית הספר, במסגרת שיח חינוכי, ורק אם זו לא נחלה הצלחה ניתן לפנות למשרד החינוך ולאחר מכן ובמידת הצורך להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים. במקרה דנן, כך המשיבים, לא הואילה העותרת למצות הליכים כאמור.

דיון והכרעה

4. דינה של העתירה שלפנינו להידחות. חוזרי המנכ"ל נקבעו על ידי מנכ"ל משרד החינוך מכוח הסמכות שהוקנתה לו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן: תקנות הפיקוח), שהותקנו מכוח סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. תקנות הפיקוח מסדירות את סמכותו של שר החינוך לקבוע, באמצעות מנכ"ל משרד החינוך, מדיניות ונהלים בעניינים פדגוגיים ומנהליים למוסדות החינוך הממלכתי (ראו בעיקר תקנות 2-3 לתקנות). חוזרי המנכ"ל הניצבים במרכז העתירה דנן אינם אלא דוגמה להתוויית מדיניות פדגוגית כאמור. כך למשל, בחוזר תלבושת אחידה מוסברת "המשנה החינוכית" שביסודו, במילים הבאות:

"התלבושת האחידה היא ביטוי חיצוני לתפיסה חינוכית-ערכית שבבסיסה עומדים ערכי השוויון, הצניעות, השייכות הקהילתית והאחוה. מטרתה – העמקת ערכים אלו והקלה על הנטל הכלכלי המוטל על ההורים. התלבושת האחידה תורמת לקידום אקלים בית-ספרי מיטבי ולהקטנת הנראות של פערים כלכליים במוסד החינוכי" (סעיף 1.3).

בהמשך לכך מפרט החוזר מספר הנחיות, וביניהן כי "ההחלטה בדבר סוג התלבושת האחידה, צבעה, הסמל והכיתוב שיופיעו עליה תתקבל באמצעות תהליך חינוכי משתף שיהיו שותפים לו הצוות החינוכי של בית הספר, התלמידים וההורים" (סעיף 2.1); כי "התלבושת שתיבחר תהיה הולמת ומכבדת את המסגרת החינוכית" (סעיף 2.4); וכן כי "על בתי הספר לתת את דעתם לגבי התהליך החינוכי של קבלת ההחלטות בדבר התלבושת האחידה הייחודית להם" (סעיף 2.8).

הערה: חוזר תלבושת אחידה חל רק ביחס לבתי הספר היסודיים וחיטובות הביניים, וקובע בהם חובה להנהיג תלבושת אחידה. לגבי החטיבות העליונות חל עדיין הנוסח הקודם של ההנחיה המאפשר הנהגה של תלבושת אחידה לפי שיקול דעת המוסד החינוכי, וזאת בהתאם להחלטה ש"תתקבל באמצעות תהליך חינוכי דמוקרטי, שיהיו שותפים לו צוות בית הספר, התלמידים וההורים" (סעיף 2.2 לסעיף 5-2.4 בחוזר סד/8(א)). הוראות רלוונטיות לעניין התלבושת האחידה קבועות גם בחוזר אקלים, המסדיר את נושא קביעת התקנון הבית-ספרי (סעיף 2.2), ואת חובת התלמידים להופיע בתלבושת אחידה/תלבושת הולמת בהתאם להוראות התקנון הבית-ספרי (סעיף 2.4).

5. עינינו הרואות, כי בחוזרי המנכ"ל נקבע בכוונת מכוון כי תחת המסגרת הנורמטיבית שקבע משרד החינוך באשר לתלבושת האחידה של התלמידים, יסדיר כל בית ספר ובית ספר את ההוראות הפרטניות לעניין זה – בהתאם למאפייני קהילתו ובשיתוף פעולה בין כלל הגורמים המרכיבים קהילה זו, לרבות התלמידים והוריהם. לא מצאנו בעתירה נימוק משכנע לכך שבהחלטה זו נפל פגם כלשהו, לא כל שכן פגם המצדיק את התערבותנו. כן לא מצאנו פגם בעמדת המשיבות כי סמכות המוסד החינוכי משתרעת גם לעניין ההגבלות בהן עסקינן – קביעת אורך השרוולים. כך, בוודאי, בהינתן הפרשנות המרחיבה שהעניק בית משפט זה לסמכות הנתונה למשיבים מכוח סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי ותקנות הפיקוח (ראו למשל, בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית על-ידי היושב ראש איתן רון נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 218 (2002); בג"ץ 10980/04 איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך, פסקה 27 (23.1.2007); בג"ץ 5004/14 ג'קלין נ' משרד החינוך, פסקה 18 (7.8.2019)).

6. משכך, העובדה שבתי ספר שונים הגיעו להגבלות שונות על אורכם של השרוולים המותרים בין כותלם אינה אלא תוצאה של מדיניות מבזרת, שטעמיה הקהילתיים והפדגוגיים בצדה, ואשר אין כל הצדקה כי נתערב בה (השוו: בג"ץ 4298/93 ג'בארין נ' שר החינוך, פ"ד מח(5) 199, 204 (1994)).

7. לקראת סיום, יובהר המובן מאליו כי אכיפת קוד הלבוש הנהוג בבתי הספר באופן מפלה מנוגדת לדין: סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 קובע איסור הפליה, שסנקציה פלילית בצדו, בין היתר "מטעמים של נטייה מינית או זהות מגדרית" לגבי "זכויות וחובות תלמידים לרבות כללי המשמעת והפעלתם"; ובאופן ספציפי, מורה סעיף 2.4 לחוזר אקלים כי מדיניות ההופעה בתלבושת אחידה או ההופעה ההולמת כפי שהוגדרה בתקנון בית הספר "תישום באופן שוויוני בין בנים לבנות". אך כפי שהדגישו המשיבים בתגובתם, טענה בדבר קוד הלבוש הקבוע בתקנון בית הספר או בדבר אופן

אכיפתו, דינה לעלות תחילה בפני מנהל בית הספר, ורק משמוצה אפיק זה נפתחת הדלת לפנייה לגורמי משרד החינוך ולאחר מכן ובמידת הצורך לעתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים (סעיף 5(1) ופרט 3 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000).

סוף דבר

8. התוצאה היא שאנו מורים על דחיית העתירה, בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בחוזרי המנכ"ל המסדירים עניין זה על דרך של ביזור סמכות ההחלטה למוסדות החינוך השונים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אכן כן, דינה של העתירה – לדחייה.

דומני, כי נתנו לה, לעותרת עלמה (ולאביה, בא-כוחה), בְּמָה, מעבר למידותיה. כשם שלא נתערב בדרכי חינוכה של עלמה, משום שהרשות נתונה, והחובה מסורה – לאביה ולאמה; כשם שלא נבוא בנעלי מוהי חטיבת בנינים י"ג בראשון לציון, ונותר בידיהם את מלאכת ההוראה וקביעת סדרי הלימוד בבית הספר; כך גם לא נחוה דעתנו ולא נמוד את אורכם של שרוולי בגדי תלמידי כיתה ח', בתוך שאר תלמידי ישראל.

לא הליך משפטי נחוץ כאן, אלא תהליך חינוכי; לא בית המשפט ינצח על המלאכה, אלא הצוות החינוכי של בית הספר, הוא אשר מופקד על המשימה, בשותפות עם התלמידים וההורים, כפי שמורה "חוזר תלבושת אחידה"; וזאת במגמה שהתלבושת תהיה הולמת, ומכבדת את המסגרת החינוכית.

ולא שהעניין שעל הפרק הוא פשוט. ניכר שהעותרת חשה חנוטה במכנסיים ממתניים ועד ירכיים, ואינה שבעת-רצון. נושא העתירה – חשוב. אך הוא נטוע בשדה החינוך; צומח בבית הספר; בבית המשפט הוא קמל.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

1. פסק דין זה נכתב בימי החורף, אך את העתירה עלינו לבחון כאילו הוגשה בימי קיץ, כאשר גם חתולי הרחוב תרים אחר מסתור-צל מפני השמש הלוהטת. ייתכן כי בשל כך, אני רואה את העתירה באופן שונה במקצת מחברי, הגם שבתוצאה הסופית אני סבור כי דינה להידחות.

2. העתירה מציפה נושא שאין להקל בו ראש. ההחלטה של בית הספר כי יש להגיע עם מכנס אשר שרווליו אינם קצרים מקו הברך היא לכאורה החלטה ניטרלית מבחינה מגדרית, ואינה מבחינה בין תלמיד לתלמידה. אלא שבהיבט המעשי, דומה כי יש ממש בטענת העותרת כי בשטח, העיסוק באורך המכנס מתמקד בעיקר בתלמידות ויוצר מבוכה לכל המעורבים.

זאת ועוד. במכתבם מיום 24.5.2020 (נספח 5 לעתירה) העלו באי כוח העותרת בעיה פרקטית, וככל שבקיאיתי בענייני אופנת נשים מגעת, ייתכן כי יש ממש בדברים. הנה כי כן, יש כיום היצע של מכנסיים קצרים ונוחים עבור בנים המגיעים עד קו הברך, אך אין היצע דומה למכנסיים קצרים עבור בנות. וכך נותרות הבנות עם שלוש אופציות: מכנסיים קצרים מעל קו הברך (מה שנאסר); מכנסי שלושת-רבעי או מכנסיים ארוכים. ובריפרור לשיר המפורסם ניתן לומר כי נעליים קונים מהר וגרביים לא חסר אך מכנסיים לבנות בקו הברך שקונים אותם קומפלט – קשה מאוד להשיג אותם כעת.

בשורה התחתונה, אין להקל ראש בטענת העותרת שהמצב בשטח הוא שההגבלה נאכפת בעיקר על התלמידות, ובשל כך תלמידות מגיעות לבית הספר כשהן לבושות במכנסיים ארוכים, אף בימי הקיץ החמים ואף בטיולי בית הספר בימי הקיץ.

3. ענייננו בתלבושת אחידה, והחוזר נשוא דיוננו מחיל על חטיבות הביניים ובתי הספר היסודיים במערכת החינוך הממלכתי את החובה להנהיג תלבושת אחידה. סעיף 1.3 לחוזר קובע את המשנה החינוכית שבבסיס התלבושת האחידה כלהלן: "התלבושת האחידה היא ביטוי חיצוני לתפיסה חינוכית-ערכית שבבסיסה עומדים ערכי השוויון, הצניעות, השייכות הקהילתית והאחוה. מטרתה – העמקת ערכים אלו והקלה על הנטל הכלכלי המוטל על ההורים. התלבושת האחידה תורמת לקידום אקלים בית-ספרי מיטבי ולהקטנת הנראות של פערים כלכליים במוסד החינוכי". ודוק: צניעות במובן של "הצנע לכת", של ענווה וסולידריות חברתית, כפי שעולה מהקשר הדברים והדבקם ומדיוני הכנסת בנושא. מצאתי לנכון להזכיר נקודה זו, על מנת למסגר את הדיון בהקשרו. לכן, ומבלי לקבוע מסמרות, ייתכן כי ראוי לקבוע סטנדרט על פני כלל, סטנדרט שלפיו על

התלבושת להיות הולמת וראויה, מבלי להידרש לסנטימטרים ולמדידות למיניהן, שיש בהן כדי להביך, שמא אף להשפיל או חלילה להחפיץ.

4. ולאחר הדברים האלה, מצאתי כי דין העתירה במתכונתה הנוכחית להידחות. העתירה מכוונת עצמה כנגד חוזר מנכ"ל משרד החינוך בטענה שאין להאציל אל בתי הספר את הסמכות להטיל הגבלות כלשהן על הלבוש. אכן, ספק אם קיים קשר חד-ערכי בין חינוך לבין אורך שרוול מכנס, אך איני סבור כי נושא הלבוש והתלבושת האחידה הוא עניין לשיח זכויות חוקתי שצריך למצוא מקומו בהכרח בחקיקה ראשית כטענת העותרת. חוזר משרד החינוך מעניק "אוטונומיה בית ספרית" לכל בית ספר בהתאם להחלטה ש"תתקבל באמצעות תהליך חינוכי משתף שיהיו שותפים לו הצוות החינוכי של בית הספר, התלמידים וההורים". איני רואה פגם בביזור הסמכות לבתי הספר להחליט ולקבוע הוראות הנוגעות להופעה הולמת על פי מאפייני הקהילה ותוך שיתוף התלמידים וההורים.

לכך יש להוסיף כי העותרת לא מיצתה את הדרכים האחרות העומדות בפניה. הכוונה לא רק לדרכים משפטיות אלא גם ובעיקר מול בית הספר עצמו, לרבות מיצוי האפשרות להביא את הנושא לדיון משותף של הצוות החינוכי של בית הספר וההורים והתלמידים. בכך מצטרף אני לדברי חברי השופט נ' סולברג כי ראוי שהנושא יטופל במסגרת השיח הקהילתי והבית ספרי ומתוך הסכמה משותפת על בסיס רחב ככל שניתן, ולא בין כותלי בית המשפט. מכל מקום, לאחר מיצוי הליכים, הרי שטענות העותרת שמורות לה בפורום המשפטי הראוי כאמור בפסקה 7 לפסק דינו של חברי השופט ע' גרוסקופף.

ש ו פ ט

העתירה נדחת, כאמור בפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף. לפני משורת הדין, ובהינתן ההבדלים המסוימים בעמדותינו ביחס לעתירה, איננו עושים צו להוצאות.

ניתן היום, א' בכסלו התשפ"א (17.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט