

1 באפריל 2015

לכבוד

גב' מיכל כהן, מנכ"לית

משרד החינוך

רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים 91911

ובפקס': 02-5602246

שלום רב,

הנדון: הוראות לא חוקיות בתקנון מועצת התלמידים והנוער

אנו פונים אליך בבקשה להורות על תיקונו של עקרון 12 לתקנון-העל של מועצת התלמידים והנוער והדגשים הנלווים אליו, אשר מציבים הגבלות קשות על פעילות פוליטית של נציגי מועצות תלמידים וסותרות זכויות יסוד במשטר דמוקרטי, ובהן הזכות החוקתית לבחור והזכות החוקתית לחופש הביטוי הפוליטי, כמו גם חינוך לאזרחות ערכית מעורבת ופעילה, ועל כן דינם להתבטל.

פנייתנו אליך מתבצעת לאחר התכתבויות ממושכות שניהלנו עם המחלקה המשפטית של המשרד ועם שר החינוך לשעבר, הרב שי פירון, בשנת 2013, בעקבותיהן שונה אשתקד תקנון מועצת התלמידים. אולם עיון בתקנון החדש ותלונות שקיבלנו מתלמידים מעלים כי השינויים שהתקבלו אינם מספקים, וכי עקרונות שנותרו על כנם ממשיכים ופוגעים בזכויות חוקתיות של חברי המועצה. בשל כך, נדרשת רביזיה מלאה ונוספת של התקנון, ברוח המלצותיו של שר החינוך לשעבר, שהתקבלו בעקבות התייעצות מעמיקה עם משרד המשפטים.

1. ביום 30 באפריל 2012 החליטה ועידת מועצת התלמידים והנוער (להלן: "המועצה"), במסגרת הוספת עקרון 12 לתקנון המועצה (להלן: "התקנון הישן"), לאסור באופן גורף על כל נציגי מועצות התלמידים באשר הם - למיטב ידיעתנו, כ-30,000 תלמידות ותלמידים - לעסוק בכל פעילות פוליטית שהיא, בכל עת. בין היתר, הוחלט לאסור על השתתפות הנציגים בעצרות פוליטיות, על תמיכה במפלגה או במועמד פוליטי, ואף על התפקדות למפלגה כלשהי והצבעה בפריימריז המפלגתיים.

העתק התקנון הישן מצ"ב ומסומן "א".

2. בהמשך להוספת עקרון 12 לתקנון שלח יו"ר המועצה דאז מכתב לחברי המועצה, ובו הודיע להם כי איום בהדחה מרחף מעל ראשו של כל חבר מועצה שיעבור על האיסור המעוגן בתקנון "להתפקד, להביע תמיכה ואף להשתתף בעצרות ואירועי תמיכה של מפלגה, סיעה, או תנועה פוליטית כלשהי".

העתק ממכתב יו"ר המועצה מיום 5.12.2012 מצ"ב ומסומן "ב".

3. בעקבות תלונות שקיבלנו מחברי מועצות תלמידים, אשר מחו על הפגיעה הקשה בחופש הביטוי הפוליטי שלהם, החלנו בסדרת התכתבויות עם הלשכה המשפטית של משרד החינוך בדרישה לתיקון התקנון. במכתבינו ציינו, אז כמו עכשיו, כי עקרון 12 לתקנון פוגע באופן אנוש בעקרונות היסוד של שיטת המשפט בישראל, ובפרט בחופש הביטוי הפוליטי ובזכות לבחור ולהיבחר. בפניותינו תבענו לערוך את ההפרדה המתבקשת בין הספירה הפרטית לציבורית של חברי המועצה, ולקבוע כי בפועלם כאנשים פרטיים לא ניתן להגביל היבט כלשהו של זכותם לביטוי פוליטי.

4. בקצרה נציין כי עמדת הלשכה המשפטית של המשרד, אשר עברה כמה גלגולים, הייתה כי עקרון 12 מגלם בתוכו הסדר מידתי ומאוזן, אשר מונע בין היתר את ניצולם של בני הנוער חברי המועצה על-ידי בעלי אינטרסים שונים, ועל כן אין מקום לשנותו; וכן כי הגבלה זו על חברי מועצה אינה שונה מההגבלה הקיימת על עובדי מדינה נוספים, לרבות אנשי חינוך, שופטים, אנשי צבא ומשטרה.

העתקים ממכתבנו לעו"ד סביר מהלשכה המשפטית מיום 19.12.2012 ומיום 16.1.2013 ותשובותיה מיום 8.1.2013 ו-8.4.2013 מצ"ב ומסומן "ג".

5. בשל התנגדות נחרצת לעמדת הלשכה המשפטית של המשרד, פנינו ביום 1 ביולי 2013 לשר החינוך לשעבר, הרב שי פירון, בבקשה להתערבותו בנושא. בתשובתו, שניתנה לאחר בירור מעמיק עם משרד המשפטים בסוגיה, הובעה הסכמה כי "צריך שיובהר כי לא ניתן באמצעות תקנון העל להגביל חירויות או זכויות המוקנות לחברי המועצה על פי חוקיה של מדינת ישראל.....". השר פירט במכתבו המלצות ודגשים חשובים לתיקון העיקרון ה-12, וחתם את מכתבו בהבטחה לפיה "המשרד יוודא כי הדגשים יתוקנו וכי ייקבע הסדר מידתי, סביר ומאוזן אשר אינו פוגע בזכויות יסוד של חברי המועצה."

העתק מכתבנו לשר מיום 1.7.2013 והעתק תשובתו מיום 27.10.2013 מצ"ב ומסומן "ד".

6. ואכן, בוועידה הארצית של מועצת התלמידים שהתקיימה באפריל 2014 שונה ותוקן התקנון, וחלק מההגבלות שהוטלו על זכותם של תלמידים חברי מועצות לחופש ביטוי בכלל ופוליטי בפרט בוטלו. כן ניכר כי נעשה ניסיון, שהצליח בחלקו, לערוך את ההבחנה המתבקשת בין פעילות חברי מועצות תלמידים בכובעם הפרטי לבין זו המתבצעת בתפקידם כחברי מועצה, ונקבע כי חברי מועצות התלמידים יכולים להשתתף בעצרות וכנסים של מפלגות באופן פרטי.

העתק מעקרון 12 של התקנון החדש, כפי שמופיע כיום באתר האינטרנט של המועצה, מצ"ב ומסומן "ה".

עם זאת, בדיקה שערכנו לאחרונה בעקבות תלונות של תלמידים חברי מועצות תלמידים העלתה, כי הפגיעה בזכות החוקתית לבחור, להיבחר, להתפקד למפלגות ולהשתתפות פוליטית נותרה על כנה בשני סעיפים שונים של התקנון, כמפורט להלן:

א. ס' 5 בתקנון פוגע בזכות החוקתית לחופש הביטוי

7. ס' 5 לעקרון ה-12 המתוקן חוזר על האיסור שעוגן בס' 3 בעקרון 12 שקדם לו וקובע: "חברי המועצה אינם יכולים, במסגרת המפה הפוליטית הישראלית ובמסגרת המפלגתית להצביע בפריימריז, להיות חברי מרכז מפלגה ולהשפיע מבחינה מפלגתית".

8. אף שבעקבות התיקון מ-2014 בוטל האיסור הגורף על השתתפות חברי מועצות תלמידים בכנסים ועצרות פוליטיים, לרבות מפלגתיים, אין בכך להגשים במלואה את הזכות לחופש ביטוי פוליטי. היכולת לבחור ולהיבחר – עליה ממשך לאסור התקנון - היא זכות יסוד, המהווה מאפיין בסיסי של דמוקרטיה בכלל, ושל שיטת המשפט בישראל בפרט. יפים לענייננו הדברים הבאים:

"הזכות לבחור והזכות להיבחר הן בין חירויות היסוד המרכזיות והחשובות ביותר. הזכות להתמודד בבחירות היא זכות יסוד מדינית, המבטאת את רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות. מכאן, כי קיומה וההקפדה על שמירתה של זכות זו, הם מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית" (ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת).

9. עיגון האיסור גם בגרסתו החדשה של העיקרון ה-12 סותר, כאמור, אף את המלצתו של שר החינוך לשעבר, שנעשתה בהתייעצות עם משרד המשפטים. במכתבו מיום 27 לאוקטובר 2014 כתב השר כי יומלץ לשנות את הסעיף ולבטל את האיסור, מאחר ואין בהתפקדותם של חברי מועצות למפלגות ובהצבעתם בפריימריז כדי לפגוע במועצת התלמידים, ובמילותיו:

"במסגרת הדגשים לעקרון ה-12...

ג. ... מומלץ לקבוע כי בני נוער חברי המועצה יכולים להתפקד למפלגה, מאחר ואין חשש לפגיעה בהיבט הממלכתיות או בייצוגיות המועצה כתוצאה מפעולה זו.

ד. כן נקבע בנוסח הנוכחי של ס' 3 (הזהה לס' 5 בעיקרון המתוקן – ט.ח.) כי בני נוער אינם יכולים להצביע בפריימריז – אף בעניין זה מומלץ לקבוע כי אין מניעה שבני הנוער חברי המועצה יצביעו בבחירות מסוג זה, שכן אף במקרה זה לא מתעורר חשש לפגיעה בהיבט הממלכתיות או בייצוגיות המועצה.

10. בסיכום מכתבו כתב, כאמור, השר כי המשרד יוודא שהדגשים יתוקנו, וזאת לאחר שהגורמים המקצועיים ינחו את חברי המועצה בדבר הצורך להגן במסגרת ההתנהלות הדמוקרטית של המועצה על הזכויות המוקנות של חבריה לחופש הביטוי. צר לנו להיווכח כי לא כך נעשה, אך אנו

מצפים כי התיקון יתבצע כעת, סעיף 5 יבוטל, וחברי מועצות התלמידים יוכלו לקחת חלק בכל פעילות מפלגתית, לרבות לבחור ולהיבחר בפריימריז.

ב. סעיף 3 בתקנון עמום, סותר סעיפים אחרים בו ובעל אפקט מצנן על השתתפות פוליטית

11. אם לא די בהתעלמות מועצת התלמידים והגורמים הרלוונטים במשרד מהנחיות השר בעניין השתתפות בפריימריז, אלה גם אלה כשלו מלבצע תיקון נדרש נוסף, המופיע בסעיף 3 לעקרון החדש והופיע במתכונת שונה אך במעט בס' 1 לעקרון הישן.

12. סעיף 3 לעקרון ה-12 החדש קובע:

"חברי המועצה אינם רשאים להשתתף במסגרות הפוגעות בעניינים אוניברסליים, ומדירות קבוצות שונות באוכלוסייה (לדוגמא: זכויות מתנחלים, זכויות למיעוטים, זכויות נשים, אפליה על רקע דתי, עדתי וכד')"

13. סעיף זה מעלה כמה קשיים מרכזיים:

א. הסעיף סותר את סעיף 6 לדגשים של עיקרון 12 החדש, המתיר בפירוש השתתפות בעצרות ובכנסים של מפלגות כ"פרטים". בכך נוצר חוסר ודאות לגבי הוראות העיקרון, אשר עלול להרתיע חברי מועצות תלמידים מלממש את הזכות לחופש הביטוי הפוליטי המתבטאת בין היתר בהשתתפות בכנסים, עצרות והפגנות.

ב. הנוסח החדש אף אינו עורך את ההבחנה המתבקשת בין פעילותם הפוליטית של חברי מועצת התלמידים כפרטים לבין השתתפותם כמייצגים של בני הנוער או של מועצת התלמידים, זאת בניגוד לסעיפים אחרים בתקנון החדש אשר ערכו הבחנה מתבקשת זו ובניגוד להמלצת שר החינוך, אשר קבעה כי "בני הנוער אינם יכולים להשתתף במסגרות הפוגעות בעניינים אוניברסאליים המדירים קבוצות שונות באוכלוסייה, בתור נציגים של המועצה או בני הנוער".

ג. ניסוחו של הסעיף אף עמום ביותר, ובכך הוא פותח פתח לפרשנויות נרחבות אשר עלולות ליצור הגבלה בלתי מידתית ובלתי סבירה על חופש הביטוי. כך למשל לא ברור מה נכלל בהגדרה "מסגרות" (האם היא מתייחסת להשתתפות בארגון? להשתתפות בהפגנה? לקבוצת חשיבה המתכנסת בבית פרטי? לדבר אחר?). כן לא ברור מהם עניינים "אוניברסאליים" שאינם "מדירים" קבוצות באוכלוסייה: האם, למשל, השתתפות בהפגנה למען הגבלת גובה שכר דירה תיחשב כפגיעה בזכותם הקניינית של בעלי נכסים ועל כן להדרתם, ואילו השתתפות בהפגנה נגד הכיבוש בדרישה לסגת מהשטחים תיחשב לפגיעה בזכויות מתנחלים? שהרי, לא מן הנמנע לטעון כי כל פעילות פוליטית בשמה של קבוצה מובחנת "מדירה" בפועל את מי שאינם משתייכים אליה, ועל כן אסורה על פי התקנון.

תוצאה זו אינה מתקבלת על הדעת בשל פגיעתה בזכויות חוקתיות וההגנה הראויה על חופש הביטוי.

ד. זאת ועוד. חשוב לזכור כי הזכות לחופש הביטוי נועדה גם, ובמיוחד, להגן על ביטויים בנושאים שנויים במחלוקת שלא תואמים בהכרח את עמדת הרוב. סעיף 3 עלול לשדר לחברי מועצת התלמידים מסר שגוי, לפיו רק פעילות פוליטית שזוכה לקונצנזוס רחב בקרב התלמידים ואשר אינה שנויים במחלוקת חוסה תחת ההגנה של חופש הביטוי הפוליטי, ומותרת מכוח העקרון ה-12.

14. על כן יש לתקן גם את סעיף 3, לטעמנו ברוח המלצות השר, ולקבוע כי בני הנוער חברי המועצה אינם יכולים להשתתף במסגרות פוליטיות שונות "בתור נציגים של המועצה".

בשל כינוסה הקרב של הוועידה השנתית של מועצת התלמידים והנוער, נבקש בהקדם את התייחסותך לתיקונים המתבקשים בתקנון והנחיית חברי מועצות התלמידים בהתאם.

בכבוד רב וחג שמח,

טל חסין, עו"ד

העתקים :

עו"ד עדי סביר, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית, משרד החינוך, בפקס: 02-5603840
מר גל יוסף, יו"ר מועצת התלמידים והנוער הארצית, בדוא"ל galyosef2@gmail.com