

1 ביולי 2013

לכבוד  
הרב שי פירון,  
שר החינוך  
רחוב דבורה הנביאה 2, ירושלים 91911  
ובפקס': 02-5602246

שלום רב,

**הנדון: עקרון לא חוקי בתקנון מועצת התלמידים והנוער**

אנו פונים אליך בבקשה להורות על מחיקתו של עקרון 12 מתקנון מועצת התלמידים והנוער, האוסר על נציגי מועצות תלמידים לעסוק בפעילות פוליטית. עקרון זה, אשר הותקן לפני כשנה, סותר זכויות יסוד במשטר דמוקרטי, ובהן הזכות החוקתית לחופש הביטוי בכלל ולחופש הביטוי הפוליטי בפרט, ועל כן דינו להתבטל. עקרון זה, החל על בני נוער וצעירים, אף סותר חינוך לאזרחות ערכית מעורבת ופעילה.

פנייתנו אליך נעשית לאחר התכתבויות שניהלנו עם הלשכה המשפטית של משרד החינוך, אשר הסתיימו ללא הסכמה, ועל כן נדרשת התערבותך.

**א. רקע**

1. ביום 30 באפריל 2012 החליטה ועידת מועצת התלמידים והנוער (להלן: "המועצה"), במסגרת הוספת עקרון 12 לתקנון המועצה, 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. בין היתר קובע עקרון 12 כך:

"1. נציגי המועצה אינם יכולים להשתתף במסגרות הפוגעות בעניינים אוניברסאליים-פוליטיים אשר משקפים עמדה של קבוצות ספציפיות בחברה או מדירים קבוצות שונות באוכלוסייה.

2. נציגי המועצה לא יוכלו להתפקד למפלגה, לעצב דעת קהל בתוך המפלגה, להצביע בפריימריז או לעזור בקידום מפלגה או מועמד פוליטי.

3. אסור לנציגה בפרט או למועצה ככלל להביע תמיכה במפלגה מסוימת או במועמד פוליטי מסוים, ומתוקף כך, אל למועצה ברמה

היישובית או ברמה הארצית להיפגש או לדבר אך ורק עם מפלגה מסוימת אלא לקיים דיאלוג עם כלל המפלגות והסיעות.

4. נציגי המועצה אינם יוכלו (כך במקור) להשתתף בעצרת ובאירועי תמיכה שונים של מפלגה, סיעה או תנועה פוליטית מסוימת."

העתק מעקרון 12 של התקנון, כפי שפורסם באתר האינטרנט של המועצה, מצ"ב ומסומן "א".

2. בהמשך להוספת עקרון 12 לתקנון שלח יו"ר המועצה, מר יובל כחלון, מכתב לחברי המועצה ביום 5 בדצמבר 2012 (להלן: "המכתב"), בעיצומה של מערכת הבחירות לכנסת ה-19, שבו נכתב, בין היתר:

".... בעקבות העיקרון שהתווסף ליתקנון העל' בוועידת מועצת התלמידים והנוער בשנה שעברה (30.4.12) אסור לאף נציג בגלגלי מועצות התלמידים והנוער להתפקד, להביע תמיכה ואף להשתתף בעצרות ואירועי תמיכה של מפלגה, סיעה, או תנועה פוליטית כלשהי... זכרו כי עליכם להצביע אך רק להצביע, ללא שום פעילות הקשורה לתהליך הבחירות... **במידה ויובא לידיעתנו על פעילות של נציג במסגרות מפלגתיות, אנו נאלץ לדון בנושא ולהדיחו במידת הצורך** (הדגשה במקור)."

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

3. לאחר שחבר מועצת תלמידים פנה לאגודה לזכויות האזרח בנושא, שלחנו ביום 19 בדצמבר 2012 מכתב ליו"ר המועצה, עם העתק ללשכת היועצת המשפטית של משרד החינוך. במכתבנו ציינו, אז כמו עכשיו, כי עקרון 12 לתקנון פוגע באופן אנוש בעקרונות היסוד של שיטת המשפט בישראל, לרבות בחופש הביטוי הפוליטי ובזכות לבחור ולהיבחר, עקרונות אשר חולשים גם על תקנון המועצה. בהתאם, ביקשנו מיו"ר המועצה למחוק עקרון זה לאלתר מתקנון המועצה.

העתק מכתבנו מיום 19.12.2012 מצ"ב ומסומן "ג".

4. ביום 8 בינואר 2013 נשלחה אלינו תשובתה של עו"ד עדי סביר, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית של משרד החינוך. בתשובתה נכתב, כי מטרתו של עקרון 12 היא שמירה על המועצה כגוף א-פוליטי ממלכתי, דבר שלא יכול להיעשות, כך נטען, כאשר החברים בה לוקחים חלק בפעילות פוליטית כלשהי. בהמשך לכך נכתב, כי אין מניעה שחברי המועצה ייקחו חלק בפעילות פוליטית בכובעם הפרטי אולם לא בשם הארגון ולא כנציגיו. לסיכום נקבע, 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.

העתק מכתבה של עו"ד סביר מיום 8.1.2013 מצ"ב ומסומן "ד".

5. בתשובתנו, מיום 16 בינואר 2013, כתבנו כי שמחנו לגלות שעמדת משרד החינוך היא שיש לאפשר לחברי המועצה לממש את זכותם לחופש ביטוי ואת זכותם לבחור ולהיבחר כאשר הם פועלים בספירה הפרטית. עם זאת הוספנו, כי עקרון 12 אינו עורך את ההבחנה הנחוצה בין המרחב הפרטי לציבורי, ולכן מטיל הגבלה קשה וגורפת על זכויותיהם של חברי המועצה, אשר אינם מודעים לכך. על כן ביקשנו כי עמדת משרד החינוך תוטמע בתקנון המועצה כך שיובהר כי כאשר נציג המועצה פועל כאדם פרטי אין כל מקום להגבילו מלממש את זכויותיו הדמוקרטיות הבסיסיות – לא על-ידי שלילת אפשרותו להפגין ולהשתתף בכנסים, לא על-ידי שלילת אפשרותו להביע את עמדתו הפוליטית בכל מסגרת שהיא, ובודאי שלא על-ידי שלילת אפשרותו להתפקד למפלגה זו או אחרת.

העתק ממכתבנו מיום 16.1.2013 מצ"ב ומסומן "ה".

6. למקרא תשובתה של עו"ד סביר למכתבנו זה הסתבר שהשמחה הייתה מוקדמת מדי. ביום 8 באפריל 2013 היא השיבה לנו, כי אין כל מקום לתיקון עקרון 12, שכן הוא אינו פוגע באופן בלתי סביר בזכויות דמוקרטיות בסיסיות; עוד נכתב שם כי עמדתו העקרונית של משרד החינוך היא שאין לאפשר למי שהוא חבר מועצה להתפקד למפלגה זו או אחרת, שכן יהיה בכך לפגוע בממלכתיות המועצה, מטרה העומדת בבסיס עקרון 12. בנוסף צוין, כי הגבלה זו על חברי מועצה אינה שונה מההגבלה הקיימת על עובדי מדינה נוספים, לרבות אנשי חינוך, שופטים, אנשי צבא ומשטרה, ובכך יש לחזק את הטענה כי הגבלה זו אינה בלתי סבירה.<sup>1</sup>

העתק מכתבה של עו"ד סביר מיום 8.4.13 מצ"ב ומסומן "ז".

עמדה זו, כאמור, עומדת בסתירה לזכויות יסוד במשפט הישראלי, ומכאן פנייתנו אליך.

## ב. עקרון 12 פוגע בזכויות חוקתיות

7. כאמור, ההחלטה למנוע כל פעילות פוליטית שהיא מכל חברי המועצות באשר הם, משמעה פגיעה קשה בזכויות חוקתיות ובהם חופש הביטוי הפוליטי והזכות לבחור ולהיבחר.

8. חופש הביטוי הפוליטי עומד בבסיסו של חופש הביטוי הכללי, והוא נמנה על העקרונות הבסיסיים של דמוקרטיה בכלל, ושל שיטת המשפט בישראל בפרט. יפים לענייננו הדברים הבאים:

"המדינה הדמוקרטית מקנה לאזרחיה ולתושביה כלים חוקיים מגוונים להגשמת מטרותיהם הפוליטיות, החברתיות והציבוריות. הקלפי הוא כלי מרכזי אך אין הוא כלי שוטף. הביטוי החופשי הוא אחד הכלים החשובים להגשמת השותפות הדמוקרטית. מכאן החירות העומדת לכל

<sup>1</sup> בין לבין התגלה כי הנוסח של עקרון 12 המפורסם באתר המועצה שונה מזה הנמצא בידי הלשכה המשפטית של משרד החינוך (להלן: "הנוסח הנוסף"). כך, למשל, הנוסח הנוסף כולל סעיף המאפשר לחברי המועצה להשתתף בכנסים ועצרות בכובעם הפרטי (סעיף 4). עם זאת, גם הנוסח הנוסף אוסר על חברי מועצה להתפקד למפלגות. בנוסף, כעולה ממכתבו של יו"ר המועצה המתואר מעלה, עמדתו דה-פקטו של מר כחלון היא שיש להגביל כל פעילות פוליטית של חבר מועצה, ללא כל הבחנה בין הספירה הפרטית לציבורית. מכל מקום, העובדה כי הנוסח באתר המועצה אינו תואם את הנוסח הנמצא בלשכה המשפטית של משרד החינוך הובאה לידיעת עו"ד עדי סביר ביום 29 באפריל 2013. העתק מהנוסח הנוסף מצ"ב ומסומן "ו").

אדם במדינה הדמוקרטית להביע באורח חופשי את התרעומת שבליבו... איש איש ולשונו, איש איש ואופיו, איש איש והרקע התרבותי בו צמח. חירות זו, ולצדה זכויות פוליטיות ואזרחיות אחרות, הן התחליף הטוב ביותר לנקיטה בצעדים אלימים ובלתי-דמוקרטיים, ששיטתנו שוללת מכל-וכל" (רע"א 10520/03 **איתמר בן גביר נ' אמנון דנקור**, פס' 12 לפסק דינו של הש' ריבלין (פורסם בנבו, 12.11.2006).

9. כך גם לעניין הזכות לבחור. ונדגיש, כי אף שבמכתבו של יו"ר המועצה נקבע כי נציגי המועצות רשאים להצביע בבחירות, אין בכך כדי להגשים את הזכות במלואה. כאמור מעלה, הזכות לבחור איננה מתמצה בשלשול פתק ההצבעה לקלפי ביום הבחירות. זכות זו מתממשת באופן מלא רק כאשר הפרט יכול להשתתף בכינוסים פוליטיים ולהביע תמיכה במועמד זה או אחר. בנוסף, לא תיתכן מחלוקת על כך שהזכות לבחור כוללת אף את הזכות להתפקד למפלגה ולהצביע בפריימריז המפלגתיים.

10. עמדת משרד החינוך אף עומדת בסתירה למטרותיה של מועצת התלמידים והנוער הארצית, שניכר כי היא מכירה בחשיבותה של מעורבות פוליטית בקרב אלה שהיא מייצגת. זוהי, למשל, אחת ממטרות המועצה, כפי שהיא מוצגת באתר האינטרנט שלה:

"לקדם חינוך לדמוקרטיה, חינוך לערכים, שמירת החוק וקידומו, ליישם ערכים של אזרחות פעילה ודמוקרטית מהלכה למעשה, להתנדבות, למנהיגות ולטיפוח תרבות הנהגה דמוקרטית בקרב בני הנוער".<sup>2</sup>

לתפיסתנו, לא ניתן לקדם "חינוך לדמוקרטיה" תוך איסור על מימוש הזכויות הבסיסיות ביותר בה, ולא ניתן לממש "אזרחות פוליטית" ללא אפשרות למעורבות פוליטית. כיצד תטופח "תרבות הנהגה דמוקרטית בקרב בני הנוער", מבלי שאלה יוכלו לקחת חלק פעיל בהליך הדמוקרטי? הדברים נכונים ביתר שאת כשמדובר על תלמידים, בני נוער, אשר אינם יכולים להצביע בבחירות לכנסת מפאת גילם, ועל כן האפשרות היחידה שיש להם ליטול חלק בהליך הפוליטי-דמוקרטי היא באמצעות השתתפות בכנסים ובהפגנות. שלילת זכותם של כלל נציגי המועצה לעשות כן תשלול מהם לחלוטין את האפשרות לקחת חלק בהליך הפוליטי-דמוקרטי. פגיעה זו אינה מידתית ואינה סבירה, ועל כן אין לקבלה.

11. עוד נציין כי איננו שותפים, בלשון המעטה, להשוואה שנעשתה בין חברי מועצת התלמידים והנוער לאנשי חינוך, שופטים, אנשי צבא ומשטרה. חברי מועצות תלמידים אינם עובדי מדינה, והחשש לניגוד עניינים ולהשפעה פסולה, בעטיו נאסר על הראשונים ליטול חלק בפעילות פוליטית (וגם על כך

<sup>2</sup> ר' מטרות המועצה בכתובת <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Mtna/Odot/CounCau.htm>

ניתן לחלוק), אינו מתקיים כלל שעה שמדובר בהשתתפות אזרחית רצויה ומבורכת של בני נוער וצעירים בהליך הדמוקרטי. נזכירך עוד, כי ההגבלות המוטלות על חופש הביטוי של עובדי מדינה מעוגנות בחקיקה ראשית (למשל חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים התשי"ט-1959), בחוזרי מנכ"ל ובהוראות התקשי"ר, אשר אינם חלים על חברי מועצות תלמידים, וכי לא קיים כל מקור נורמטיבי מכוחו ניתן לפגוע פגיעה כה קשה בזכותם של תלמידים לקחת חלק בחיים הפוליטיים.

12. סיכומם של דברים: עקרון 12 של תקנון מועצת התלמידים עומד בסתירה לזכויות חוקתיות ולעקרונות יסוד בשיטת המשפט הישראלית, ועל כן אינו חוקי ודינו להתבטל. עקרון זה אף סותר את הוראות סעיפים 14 ו-15 באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד 1989, אשר ישראל חברה לה, המקבעות את זכותם של קטינים לחופש מחשבה, מצפון והתקהלות. גם אם נקבל את עמדת המחלקה המשפטית של משרד חינוך, המדגישה את החשיבות שבשמירה על מועצה "א-פוליטית וממלכתית" ניתן להשיג מטרה זו באמצעים שפגיעתם בזכות לחופש הביטוי ובחופש הביטוי הפוליטי בפרט מידתיים יותר.

13. טרם סיום נציין, כי לאחרונה התברר לנו, משיחות עם חברי מועצה נוספים, כי שינוי התקנון והוספת עקרון 12, הביאו להדחתם של חברי מועצה אשר נטלו חלק בפעילות פוליטית, ולפרישתם של אחרים, שסירבו להסכין עם המגבלות הקשות על חופש הביטוי שלהם. משיחות אלה למדנו גם כי עיקרון 12 הפך לכלי ניגוח בין החברים לבין עצמם, כאשר חבר אשר רצה להביא להדחתו של חבר אחר, יידע את המועצה בהתבטאויותיו הפוליטיות באופן שיש בו להביא, על פי עקרון 12 כאמור, להדחתו. דברים אלה אך מחזקים את עמדתנו - עקרון 12 עומד בסתירה לזכויות יסוד במשפט הישראלי ככלל, ומביא לפגיעה חמורה בחופש הביטוי של חברי המועצה בפרט.

אשר על כן, נבקשך לפעול לביטולו של עקרון 12 בתקנון מועצת התלמידים, או לחלופין לתקנו כך שיתאפשר לתלמידים חברי מועצות ליישם אזרחות פעילה ודמוקרטית עם פי ערכיהם, מצפונם ותפיסת עולמם, כאשר הם פועלים בכובעם הפרטי.

בכבוד רב,

טל חסין, עו"ד

אילן גפני, עו"ד

העתק: עו"ד עדי סביר, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית, משרד החינוך, בפקס: 02-5603840