

מסמך רקע משפטי לקראת דיון הכנה לקריאה השניה והשלישית
איסור העסקת עובדי הוראה ושליחת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור
או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד–2024 (כ/908)

בוועדת החינוך, התרבות והספורט 6.2.24

הצעת החוק נועדה להתמודד עם תופעה המתרחשת בבתי ספר שמתקיימים או מתאפשרים בהם גילויי הזדהות של עובדי הוראה, ולעיתים גם של הנהלת בית הספר, עם מעשי טרור או תמיכה בהם. הנחת המוצא היא שתופעה זו מתקיימת, על פי רוב, בבתי ספר במזרח ירושלים, ויש בה משום הסתה של קטינים נגד מדינת ישראל לצד האדרה של טרוריסטים. הצעת החוק לא מבחינה כמובן בין סוגי עובדי החינוך או מוסדות החינוך והיא חלה כמובן על כלל מוסדות החינוך והעובדים במדינת ישראל שניהולם מוסדר בחוקים שהצהח מתקנת.

כדי לנסות לצמצם את התופעה, הצעת החוק מציעה לקבוע הוראות בכמה חוקים הנוגעים להעסקת עובדי הוראה וחינוך ולמימון מוסדות לימוד שבהם מתקיימת פעילות כאמור.

ההסדרים העיקריים בהצעת החוק:

א. **תיקון חוק חינוך ממלכתי (סעיף 1 (3) להצעת החוק)** – קביעת **פיטורין מינהליים של מורים עובדי המדינה ע"י מנכ"ל משרד החינוך** – מוצע כי המנכ"ל יוכל לפטר עובד שעשה מעשה של הזדהות עם ארגון טרור כמשמעותו בסעיף 24(א)(1) לחוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016 (להלן – חוק המאבק בטרור), היינו, פרסם קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור או פרסם דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור, תמיכה בו או הזדהות עמו. מדובר כאמור בפיטורים מינהליים, במקרים בהם התיק לא שוכלל לכדי הליך פלילי ואף לא לכדי הליך משמעותי.

א. באופן עקרוני, עובדי המדינה נתונים לדין משמעותי תחת חוק שירות המדינה (משמעת) וקיימים כלים לטיפול בהם באמצעות חוק המשמעת, לרבות השעיה מיידית ודחופה ל- 30 ימים עד להחלטה לגביהם¹ וכן השעיה עד לסיום ההליכים בעניינם, כמו גם להביא לפיטורם - גם אם לא הוגש כתב אישום או שלא מתקיים הליך פלילי.

ב. לפיכך, הסעיף המוצע אמור להתייחס רק לדלתא שבה נציב שירות המדינה לא מצא מקום לקיים הליך משמעותי או שמשום מה לא ניתן לקיים הליך משמעותי וכן לא מתקיים הליך פלילי.

ג. מכיוון שהסעיף עוסק במצבים בהם הוחלט שלא להעמיד לדין פלילי או משמעותי, ככל הנראה לרוב בשל חוסר בראיות, הרי שיהיה מדובר לרוב במקרים גבוליים. זאת ועוד, מאחר שמול ההחלטה לפעול נגד מי שמביע דעות שעשויות להיחשב הזדהות עם טרור או תמיכה בו, עומדת הזכות החוקתית לחופש ביטוי וייתכנו מקרים גבוליים, כמו גם העובדה שמדובר בראיות ברמה המינהלית- חשוב שהסעיף יכלול מנגנון שיבנה את שיקול הדעת של מנכ"ל משרד החינוך ויבהיר לאילו מקרים החוק מכוון במקרה זה. כך למשל לקבוע לצד ההתנהגות של "פרסם קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור או פרסם דברי שבח, אהדה או עידוד

¹ על שולחנה של ועדת חינוך מונחת לאישור לשניה – שלישית הצעת חוק בעניין מקביל שבה סעיף המציע הארכת השעיה דחופה עד 90 ימים.

למעשה טרור, תמיכה בו או הזדהות עמו", תנאי נוסף של "חומרה מיוחדת נוכח היותו עובד חינוך".

ב. **תיקון חוק פיקוח על בתי ספר (סעיף 13(1) להצעת החוק) - מוצע לאפשר למנכ"ל משרד החינוך לשלול/ לא להעניק אישור העסקה למורים המועסקים באמצעות בעלויות פרטיות או על ידי רשויות מקומיות, כלומר מוסדות מוכרים לא רשמיים המכונים בקצרה "מוכש"ר. בחוק זה קיימת כבר היום בחוק הפיקוח על בתי ספר אפשרות לפטר מורים באופן נרחב, אם יש בהתנהגותו של אותו מורה "השפעה מזיקה על קטינים". משרד החינוך הבהיר לוועדה כי הוא עושה כבר היום שימוש בסעיף זה כדי לפטר גם מורים המביעים תמיכה בטרור או מזדהים עם טרור. לפיכך, לא ברור למה נדרש להוסיף לחוק סעיף ספציפי בעניין הזדהות עם טרור.**

ג. **מוצע לשלול אישור העסקה ממורה המועסק במוכש"ר אם העובד הורשע בעבירת ביטחון חמורה או בעבירת טרור כהגדרתן בחוק המאבק בטרור (סעיף 13(1)(א) להצה"ח). גם בעניין זה יש לציין כי קיימת כבר היום בחוק הפיקוח סמכות למנכ"ל משרד החינוך לשלול או לא לתת אישור העסקה כמורה "למי הורשע בעבירה שיש בה כדי לפגוע בביטחון המדינה". הגדרה זו רחבה מאוד ויכולה לכלול גם עבירות ביטחון חמורות ועבירות טרור שיש להניח שמי שהורשע בגינן, יישלל ממנו גם בחקיקה הקיימת היום אישור העסקה.**

ד. **מוצע לשלול זכות להודעה מוקדמת מעובדים אלה (סעיף 23(2)(ג) להצה"ח):**

א. עובד הוראה בשירות המדינה שפוטר בשל הרשעה בעבירת ביטחון/ טרור או שפוטר בפיטורין מינהליים ע"י מנכ"ל משרד החינוך עקב התנהגות שהמנכ"ל מצא שיש בה הזדהות עם טרור או תמיכה בו ;

ב. **עובד הוראה במוכש"ר שאישור העסקתו נשלל ע"י המנכ"ל בשל הרשעה בעבירת ביטחון/ טרור או בשל התנהגות שהמנכ"ל מצא שיש בה הזדהות עם טרור או תמיכה בו.**

א. חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, תשס"א-2001, מחייב מתן הודעה מוקדמת לעובד. שלילת הודעה מוקדמת היא לעתים חלק ממצב בו נשללו פיצויי פיטורין, למשל אם הנושא מוסדר בהסכם קיבוצי החל על המעסיק, כמו למשל במקרה בו פוטר העובד עקב הפרת משמעת חמורה בנסיבות המצדיקות שלילת פיצויים. במקרים אחרים בית הדין האזורי לעבודה שקובע פיטורים יכול לקבוע שפיטוריו של העובד היו בנסיבות המצדיקות פיטורים ללא תשלום פיצויים וללא תקופת ההודעה המוקדמת, או לפי החלטת בית דין למשמעת אשר הורה על פיטורים בלא פיצויים מכוח הוראות חיקוק הקובע שיפוט משמעת.

ב. סעיף שלילת הודעה מוקדמת לא היה קיים בנוסח המקורי של הצעת החוק ומשרד החינוך הציע לשאול את ההסדר הקיים בסעיף 8 לחוק למניעת העסקת עברייני מין ולקבוע גם כאן הסדר מיוחד של שלילת הודעה מוקדמת, המתגברת על הוראות הסכם קיבוצי או חוזה עבודה. אולם הממשלה תומכת בהסדר זה רק במקרה של הרשעה בעבירות ביטחון או טרור, ולא במצבים של פיטורין ברמה המינהלית על ידי מנכ"ל המשרד, כפי שמופיע בנוסח שעבר קריאה ראשונה.

ג. ההסדר לפיו יש לשלול הודעה מוקדמת רק במקרה של הרשעה ולא במקרה של פיטורין מינהליים, מייצר את האיזונים המתבקשים בין הזכויות המשפטיות העומדות על הפרק ונותן הצדקה לשלילה מיידית של הזכות הסוציאלית להודעה מוקדמת, ביחד עם שלילת זכות העיסוק.

ה. **השעיית עובד הוראה עובד המדינה/ התליית אישור העסקה של עובד מוכש"ר** - מוצע לתקן את סעיף 47(א1) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, המסדיר השעיית עובד מדינה שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות מסוימות, כך שניתן יהיה להשעותו מיידית גם אם הוגש נגדו כתב אישום בשל עבירת ביטחון חמורה או עבירת טרור, כהגדרתן בחוק המאבק בטרור. במקביל - מוצע הסדר דומה לגבי עובדי בעלויות, בסעיף 18 לחוק הפיקוח על בתי ספר, הקובע התלייה של אישור העסקה ע"י המנכ"ל אפ הוגש כתב אישום בעבירות האמורות.

ו. שלילת תקציבים ממוסדות חינוך - הצעת החוק מציעה תיקונים במספר חוקים על מנת לשלול תקצוב הניתן על ידי המדינה למוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים:

I. תיקון חוק חינוך ממלכתי - (סעיף 111) ו- (2) להצעת החוק): מוצע לקבוע כי שר החינוך (או מי שיסמך לעניין זה) יהיה רשאי להורות על אימתן תמיכה בתקציב, כולה או חלקה, למוסד חינוך מוכר לא רשמי, אם הוכח להנחת דעתו כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור או תמיכה בהם. כמו כן, השר רשאי להורות לרשות מקומית לא לממן מתקציבה את אותו מוסד חינוך (סעיף 11א. לחוק חינוך ממלכתי).

II. תיקון חוק לימוד חובה (סעיף 4 להצעת החוק) - מוצע להסמיך את שר החינוך לשלול תקצוב ממוסדות לימוד שבהם לומדים תלמידים בחטיבה העליונה (כיתות י"ב-י"ג), כפי שמאפשר סעיף 6(ג) לחוק זה, אם הונח להנחת דעתו של השר כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור כהגדרתם בחוק המאבק בטרור, או תמיכה בהם.

III. עוד מוצע לקבוע כי שר החינוך יוכל לשלול השתתפות המדינה, כולה או חלקה, בתקציב מוסדות שניתנה בהם הוראת פטור לפי סעיף 5(א) לחוק לימוד חובה (מוסדות פטורים), כפי שהיא מוסדרת בסעיף 10א לחוק, אם הוכח להנחת דעתו כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור או תמיכה בהם.

א. פיקוח משרד החינוך על מוסדות חינוך לא רשמיים מוסדר במנגנון של רישוי הקבוע בחוק פיקוח על בתי ספר, ובצדו כלי אכיפה מנהליים ופליליים. כלומר, המנהל הכללי יכול לקבל החלטה לבטל רישיון או לתת רישיון אך לקבוע בו תנאים - אי קיום התנאים יכול להביא כמובן לביטול הרישיון. בנוסף, המנהל הכללי בנסיבות הקבועות בחוק יכול להוציא גם צו סגירה לבית ספר. לא כל הוצאת צו סגירה גוררת בהכרח ביטול הרישיון. הפרה של הוראות המנהל הכללי יכול לעלות כדי עבירה פלילית. הפרה של החוק לאחר שניתנה הזדמנות לתקן

- ליקויים, כרוכה בסנקציה של ביטול רישיון או הוצאת צו סגירה וכן באפשרות לנקוט הליך פלילי נגד המוסד. ביטול רישיון בהכרח יביא לשלילת תקציב.
- ב. בפועל, משרד החינוך משתמש מזה שנים בכלי נוסף – הכלי התקצובי- על מנת לאכוף הפרות שונות, לפני השימוש בכלי של שלילת רישיון או הוצאת צו סגירה. שימוש בכלי זה לא שולל לחלוטין את האפשרות לקיים בית ספר, הוא מעודד פעמים רבות לתיקון ההפרה ומאידך, הוא אינו מייצר מצב שבו המדינה מממנת פעילות שמנוגדת לחוק או לדין או למדיניות משרד החינוך.
- ג. הכלי התקצובי פועל בתוך מנעד של אפשרויות- לרוב, מטילים קודם חסימה תקציבית אך לא שוללים את התקציב לחלוטין. בנוסף, ישנה אפשרות להשיב את הכספים שנחסמו ככל שתוקנו הליקויים. כמו כן יש למשרד שיקול דעת האם להשיב את הכספים ממועד החסימה או לחילופין מהמועד שבו הליקויים תוקנו.
- ד. עמדת משרד החינוך כפי שהועברה לוועדה, היא כי כבר כיום המשרד רואה עצמו רשאי שלא לתקצב מוסד חינוך ככל שהוא מפר את הוראות הדין. כך מתנהל המשרד מזה שנים ובית המשפט אישר עקרונית התנהלות זו בשורת פסקי דין. מתכונת הפעולה הנהוגה היא כי המשרד נתקל בהפרה ומתריע על הצורך בתיקון ליקויים. ככל שאין תיקון ליקויים, במסגרת הליך השימוע המשרד מפרט את מנעד האמצעים שהוא יכול לנקוט בהם- עצירת/חסימת תקצוב, שלילת תקצוב, ביטול אישור העסקה וביטול רישיון או צו סגירה. באם הליקויים מתוקנים- מתבטלת בדרך כלל הקפאת התקציב, אולם במקרים מסוימים לא כל התקציב מוחזר רטרואקטיבית. המשרד פועל על פי נוהל מיוחד שהתקין לעניין זה ובכל המקרים מתקיים שימוע.
- ה. כך למשל, הוקפא תקציבם של מוסדות שנקטו הפליה נגד תלמידים בניגוד לעקרון השוויון ושל מוסד שהמשיך להעסיק מנהל שמשרד החינוך שלל את אישור העסקתו.
- ו. במקומות שלא ניתן היה בבירור לחסום/ להקפיא תקציב, קבע משרד החינוך כללים להקפאת תקצוב בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953. כך למשל, במקרה של גבייה מעבר למותר של תשלומי הורים ושכר לימוד (סעי' 19. ד. לתקנות) ואי תשלום שכר כדין לעובדים (סעי' 3(א)(6) לתקנות).
- ז. המשרד הקפיא תקצוב גם במקרים בהם נמצא שנעשה שימוש בספרי לימוד לא מאושרים בהם נמצא שיש הסתה נגד מדינת ישראל והודיע למוסד החינוך כי ההקפאה תתבטל ברגע שהליקוי יתוקן.
- ח. נוכח האמור לעיל ופעילותו הענפה של משרד החינוך בחסימת ושלילת תקציבים ממוסדות חינוך הפועלים שלא כדין, יש לקיים דיון בשאלה האם יש צורך לחוקק הוראה מיוחדת המאפשרת למשרד החינוך לשלול תקציב ממוסד חינוך שמתנהלת בו הסתה ואם כן- מדוע לא להסדיר את העניין בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), בהן מוסדרים שאר ענייני שלילת התקציב.
- ט. הסדר שלילת התקציב הוא בין הנושאים שהוועדה קבעה שתדון בו בהכנת החוק לקריאה שניה ולקריאה שלישית. בנוסח הצעת החוק מופיע כי הוועדה תדון

בסבירות ובמידתיות של ההסדר לשלילת תקציב ממוסד חינוך על רקע פעילות של הזדהות או תמיכה בטרור המתקיימת בו, לרבות אלה: הגדרה ברורה יותר של התנאי לשלילת תקציב עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור או תמיכה בהם, הבניית שיקול הדעת של שר החינוך בעניין זה (למשל האפשרויות העומדות בפניו אם הנהלת בית הספר טיפלה בתופעה) וכן שקילה מחדש של שלילת תקציב ממוסד חינוך לפי חוק לימוד חובה בכל הנוגע למוסדות שבבעלות רשות מקומית, לאור עמדת השלטון המקומי בעניין זה.

י. אם יוחלט על קביעת הסדר כאמור בהצעת החוק שלפנינו, עליו לכלול התייחסות **בין היתר לחומרת המעשים** (האם שיחת מסדרון בין שני עובדי שירות בבית הספר מהווה עילה לשלילת תקציב?), **משך הזמן בו ננקטו מעשי ההזדהות והתמיכה, מודעות הנהלת המוסד לקיום המעשים** (במקרים מסוימים ניתן להניח שהנהלת המוסד היתה מודעת), **היקף השפעה על תלמידים, האם ננקטו צעדים על ידי הנהלת המוסד כנגד תומכי הטרור וכן מתן אפשרות לתיקון ליקויים** לפני שלילה מוחלטת של התקציב (הסדר מדורג).

יא. נושאים נוספים שהוועדה קבעה שתדון בהם בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית:

1. האפשרות לקיים בדיקות ביטחוניות מטעם שירות הביטחון הכללי לעובדי הוראה כדי לשלול את קיומה של תמיכה בטרור
2. הוספת שיקול בדבר קיומה של חומרה מיוחדת בשל היות העובד עובד הוראה להחלטת המנהל הכללי על פיטוריו של עובד כאמור לפי חוק חינוך ממלכתי או שלילה או אימתן אישור העסקה כאמור לעובד חינוך לפי חוק פיקוח על בתי ספר, וכן הוספת מנגנון של אישור היועץ המשפטי לממשלה לביצוע פעולות כאמור על ידי המנהל הכללי;
3. קביעת תבחין להחלת ההוראות שנקבעו לעניין עובדי חינוך בסעיף 16 לחוק פיקוח על בתי ספר גם על **עובדי שירות (מזכיר, שרת, תומך הוראה וכיו"ב)**;
4. צמצום ההוראות של שלילת הודעה מוקדמת לפיטורים בחוק חינוך ממלכתי ושל ביטול אישור העסקה לפי חוק פיקוח על בתי ספר, כך שיחולו במקרים של הרשעה בעבירת ביטחון או בעבירת טרור בלבד, ובמקביל שקילת הוספת סעיף שלילת פיצויי פיטורים במקרים אלה.