



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## גבולות חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

**כתיבה: ירון אונגר ויובל וורגן**

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ח' בתמוז תש"ע

20 ביוני 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

מבוא	1
<b>1. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ההוראה במערכת החינוך – רקע וטענות כלליות</b>	<b>1</b>
1.1. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ציבור	2
1.1.2. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה	3
1.1.3. העיסוק בנושאים פוליטיים בהקשר של מטרות החינוך	4
1.1.4. ההשפעה הפוליטית של בתי-ספר בכלל ושל עובדי הוראה בפרט	5
<b>2. גבולות חופש הביטוי של עובדי הוראה – המצב בישראל</b>	<b>9</b>
2.1. חקיקה בעניין חופש הביטוי של עובדי המדינה	9
2.2. חוק חינוך ממלכתי	10
2.3. פסיקת בתי-המשפט	11
<b>3. מדיניות משרד החינוך</b>	<b>13</b>
3.1. הנחיות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך	13
3.2. תחולה ואכיפה	15
<b>4. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במדינות נבחרות</b>	<b>16</b>
4.1. ארה"ב	16
4.2. אנגליה	17
4.3. אוסטרליה	18



## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת זבולון אורלב, יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לקראת דיון בוועדה בנושא: גבולות חופש הביטוי במוסדות חינוך.

המסמך מתמקד בהיבטים שונים של סוגיית חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך.<sup>1</sup> סוגיה זו עולה על סדר-היום הציבורי מפעם לפעם, ולא אחת מתעוררת סערה ציבורית סביב אירוע הזוכה לפרסום באמצעי התקשורת, אם בעקבות עצומה שהפיץ מנהל בית-ספר בקרב המורים, הדורשת ממשד החינוך שלא לכפות על המורים ללמד את "מורשת רבין",<sup>2</sup> אם בעקבות מנהל אשר נטען כי הוא קורא לתלמידיו "להתנגד לכיבוש",<sup>3</sup> וכיוצא בכך.

במסמך מוצגים הנושאים האלה:

### • חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך – רקע וטענות כלליות

- חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ציבור;
- חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה;
- העיסוק בנושאים פוליטיים בהקשר של מטרות החינוך;
- ההשפעה הפוליטית של בתי-הספר בכלל ושל עובדי ההוראה בפרט.

### • המצב בישראל

- חקיקה בעניין חופש הביטוי של עובדי המדינה;
- חוק חינוך ממלכתי;
- פסיקת בתי-המשפט;
- מדיניות משרד החינוך – חוזרי המנכ"ל.

### • חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במדינות נבחרות.

## 1. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ההוראה במערכת החינוך – רקע כללי

ככלל, הדיון בסוגיית חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך מחייב לבחון את הנושא בכמה היבטים מרכזיים, ובהם: חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ציבור בכלל; זכותו של מחנך (או עובד הוראה אחר) להביע עמדה פוליטית בפני תלמידיו; עיסוק בנושאים פוליטיים בהקשר של קביעת מטרות החינוך; ההשפעה הפוליטית של בית-הספר ועובדי ההוראה על התלמידים.

<sup>1</sup> מסמך זה אינו מסמך משפטי. הוא גם אינו עוסק בחופש הביטוי של תלמידים במערכת החינוך או בסוגיות חופש הביטוי של סטודנטים והחופש האקדמי של אנשי סגל במוסדות להשכלה גבוהה. נוסף על כך, במה שקשור לעובדי הוראה, אין במסמך התייחסות ישירה לפעילות הפוליטית שלהם במסגרת איגוד מקצועי.

<sup>2</sup> ראו למשל: שמואל מיטלמן, משרד החינוך רודף אותי מטעמים פוליטיים, באתר האינטרנט nrg, פורסם ב-12 באוגוסט 2007, כניסה אחרונה: 14 ביוני 2010.

<sup>3</sup> ראו למשל: נעמי רייכמן, תלמידים, צריך להילחם בכיבוש, באתר האינטרנט mynet, פורסם ב-6 בינואר 2010, כניסה אחרונה: 14 בינואר 2010.



נבחר כי המונח "חופש ביטוי פוליטי" אינו חד-משמעי, וכי מתעוררת שאלה סביב הגדרתם של ביטויים "פוליטיים" והבחנה בינם ובין ביטויים "שאינם פוליטיים". יש המגדירים מהו "פוליטי" באופן מצומצם ומייחסים אופי פוליטי בעיקר לפעולות ולביטויים הקשורים ישירות למנגנונים ממסדיים (או מפלגתיים), ולעומת זאת יש הגורסים כי "הכול פוליטי", וכי ההבחנה בין ביטויים שונים (למשל בין ביטויים בנושאים מדיניים לביטויים בנושאים חברתיים) היא מלאכותית.<sup>4</sup>

## 1.1. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ציבור

עקרון חופש הביטוי נחשב "ציפור הנפש של הדמוקרטיה".<sup>5</sup> "השמעת דעות חופשית והחלפת דעות בלתי מוגבלת בין איש לרעהו הן בגדר תנאי שאין בלעדיו לקיומו של המשטר המדיני והחברתי, שבו יכול האזרח לשקול, תוך לימוד הנתונים וללא מורא, מה דרוש, לפי מיטב הבנתו, למען טובתם ורווחתם של הכלל ושל הפרט, ואיך יובטח קיומם של המשטר הדמוקרטי ושל המסגרת המדינית אשר בתוכה הוא פועל".<sup>6</sup> רבים סבורים שלערך זה יש מעמד חוקתי בישראל, מכוחו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו,<sup>7</sup> אך יש להדגיש שחופש הביטוי הוכר על-ידי בית-המשפט העליון כערך-על שנים רבות לפני שנחקק חוק-היסוד.<sup>8</sup>

ואולם חופש הביטוי איננו ערך מוחלט, ובשל כך הוא ייסוג לעתים מפני ערכים אחרים, ככבוד האדם, תקנת הציבור וביטחון המדינה.<sup>9</sup>

נהוג להתייחס לשתי הצדקות מרכזיות להגבלת חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ציבור: הראשונה קשורה ליחסי העבודה שבין עובד למעביד, והשנייה קשורה לאמון הציבור בשירות הציבורי.

מן ההיבט של יחסי העבודה שבין עובד למעביד עולה הטענה שכל ביקורת של עובד על התנהלותו של המעביד מעכירה את מערכת היחסים שבין העובד למעביד ואף בין כלל העובדים למעביד, וכן מפירה את המשמעת וההרמוניה במקום העבודה ובכך פוגעת ביכולתם של העובדים לבצע את העבודה כהלכה.<sup>10</sup>

מן ההיבט של אמון הציבור בשירות הציבורי עולה הטענה ש"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולו, על כל זרמיו

<sup>4</sup> מתוך: יהודה שנהב, "פתח דבר", תיאוריה וביקורת גיליון מס' 34, אביב 2009, עמ' 5-6, ומאמרים נוספים בגיליון זה של כתב העת, אשר הוקדש לנושא: מהו הפוליטי.

<sup>5</sup> ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435.

<sup>6</sup> בג"ץ 372/84 קלופפר נאוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238. בבג"ץ 14/86 יצחק לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1), 421, 433-434, הדגיש השופט ברק כי "חופש הביטוי הוא הנותן למשטר את אופיו הדמוקרטי. בלא דמוקרטיה אין חופש ביטוי, ובלי חופש ביטוי אין דמוקרטיה".

<sup>7</sup> כך כתב השופט ברק: "במספר אמרות אגב הביעו מספר שופטים – ואנוכי ביניהם – את ההשקפה כי כיום יש לחופש הביטוי מעמד חוקתי-על-חוקי, בהיותו חלק מכבוד האדם המעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו". ראו: בג"ץ 4804/94 חברת "סטיישן פילם" בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5), 661 (להלן: פרשת "סטיישן פילם"), עמ' 676-677.

<sup>8</sup> בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871. בפסיקה מאוחרת יותר אמר השופט לנדוי שחופש הביטוי הוא אחת הזכויות "שאינן כתובות על ספר" אך הן "נובעות במישרין מאופיה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש". ראו: בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל נ' לוי גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד טז(4), עמ' 2407, 2414-2415. להצדקת ההגנה על חופש הביטוי ראו פרשת "סטיישן פילם", פסקה 6 בפסק-הדין של השופט ברק; אילנה דיין אורבך, "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי", עיוני משפט כ' (תשנ"ו), עמ' 377.

<sup>9</sup> בג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, עמ' 284-285.

<sup>10</sup> ראו: דפנה ברק, "חופש הביטוי של עובדי ציבור", עיוני משפט טז(2) 369, עמ' 279 (להלן: חופש הביטוי של עובדי ציבור); בר"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה פ"ד נ(1) 837, בעמ' 841. נימוק זה שייך אומנם גם לחופש הביטוי של עובד שאינו עובד ציבור, כפי שהודגש בפרשת שמא. נינה זלצמן מוסיפה שמעבר להיבט של יחסי העבודה, כל עובד ציבור חב אמון לציבור, לשמור על ערכים ציבוריים כביטחון המדינה, שלום הציבור וכדומה, ובשל כך מושתת עליו חובה יתירה להימנע מפעולה שעלולה לפגוע באחד מהערכים האלה. ראו:



וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים... נוצר הסיכון שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל, שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת...".<sup>11</sup>

ואולם יש הטוענים שבשל מעמדו של עקרון חופש הביטוי, והקושי להבהיר את המצבים שבהם הביטוי הפוליטי יפגע בתפקודו של השירות הציבורי, יש לצמצם את ההגבלה על חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הציבור לביטויים שיש בהם **ביקורת פומבית** על מדיניות **המשרד שהאדם עובד בו**, ואף זה רק כאשר יש **בביקורת כדי לסכל את ביצוע תפקידו**.<sup>12</sup>

## 1.2. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה

שאלה נפרדת היא אם מורה זכאי לחופש ביטוי מוחלט בשיעוריו או בשעה שהוא עוסק בכל פעילות חינוכית אחרת עם תלמידיו. בהקשר זה עלולות שלוש טענות התומכות בהגבלת זכותו של המורה להביע את עמדותיו הפוליטיות האישיות בפני תלמידיו, מן ההיבט המוסדי, מן ההיבט החינוכי ומן ההיבט הדמוקרטי.

**מן ההיבט המוסדי** עולה הטענה שהמחנך לא מגיע לתפקידו כמנהיג טבעי בחברה שהוא יושב בה אלא ממונה לתפקיד על-ידי הממסד. הממסד נתן לו מנדט לחנך, אך לא לעשות שימוש בתפקידו לשם אינדוקטרינציה<sup>13</sup> של עמדותיו האישיות.<sup>14</sup>

טענה שונה במקצת היא שהכנסת פוליטיקה למערכת החינוך עלולה להפוך את מערכת החינוך הממלכתית ל"זירת התגוששות פוליטית" ולזרוע פלגנות ופירוד בין התלמידים.<sup>15</sup>

**מן ההיבט החינוכי** עולה הטענה שמלאכת החינוך נועדה להצמיח "לומדים עצמאיים", אנשים חושבים שמגבשים דעה משלהם על בסיס מחקר יסודי של נתונים ועובדות, ולא מתפקידו של המחנך "לבוא אל תלמידיו עם 'בשורה'". לפי תפיסה זו, זכותו וחובתו של המחנך להביע את דעותיו בפני התלמידים, אך רק כשותף לדיון, שאינו כופה את רצונו, שכן אחרת הוא חוטא לחינוך.<sup>16</sup>

ואולם תפיסה זו שנויה במחלוקת; מחנכים רבים סבורים שגם בעידן פוסט-מודרני, ואולי דווקא בעידן זה, "בית-הספר, אסור שישמש ראי לחוליי החברה (ניכור, פער עדתי, אנוכיות ונהנתנות). נהפוך הוא! מחובתו לחתור באופן בלתי נלאה לשנות את ההווה הנתונה... כדי לעצב את החברה של מחר, שתהיה מושתתת על ערכים מוסריים".<sup>17</sup> יתר על כן, גם חוקרים שתפיסתם היא כי "עקרונית, אין למחנכים זכות

<sup>11</sup> ראו: עש"מ 5/86 גזעון ספירו נ' נציב שירות המדינה פ"ד מ(4), 227, 244-245, וראו גם בר"ע (ארצלי) 647/08 ג'והיינה חוסיין נ' מדינת ישראל – נציב שירות המדינה, תק-אר (1)2009, 207, 211.

<sup>12</sup> ראו: דפנה ברק, "חופש הביטוי של עובדי ציבור", עמ' 390.

<sup>13</sup> אינדוקטרינציה – הוראה שיטתית ומכוונת שמטרתה לגרום לאדם או לקבוצת אנשים לאמץ ללא כל ביקורת השקפת עולם, אמונות או ערכים מסוימים ולשלול אחרים; "שטיפת מוח" (מילון "רב מלים").

<sup>14</sup> ראו: חנן יניב, "על ההבדל בין חינוך לערכים לאינדוקטרינציה" בבלוג חינוך אחר, פורסם ב-18 לפברואר, 2010. מקרה שהובא כדוגמה לשכנוע פוליטי מצד מורה אשר ניסתה לשכנע את התלמידים כי עליהם לצדד במועמדותו של ברק אובמה לנשיאות ארה"ב ראו בקטע הווידיאו: <http://www.youtube.com/watch?v=kDEAYgm0Dv8>. תמליל השיחה בין המורה לתלמידיה: <http://www.matthewktabor.com/2008/11/06/politics-in-the-classroom-how-not-to-do-it-> [courtesy-of-diantha-harris-of-asheville-north-carolina](http://www.courtesy-of-diantha-harris-of-asheville-north-carolina/) (כניסה אחרונה: 16 ביוני 2010).

<sup>15</sup> ראו ת"א (ירושלים) 10451/01 ישראל שירן נ' משרד החינוך, תק-של (1)2004, 123, 130. גורמים שונים, ובהם הלשכה המשפטית של משרד החינוך ועו"ד רועי כוכבי, הפנו אותנו לפסק-דין זה, ואנו מודים להם על כך.

<sup>16</sup> ראו אברהם פרנק, "רם כהן – חינוך ואינדוקטרינציה", אתר TheMarker Café, פורסם ב-28 באפריל 2010.

<sup>17</sup> ראו למשל: אברהם צפרוני, "בית-הספר צריך ויכול לחנך לערכים", בכתב העת המקוון עיונים בחברה, בטכנולוגיה, בתרבות ובמדע גיליון 2, 2006. עיון רחב בסוגיה זו ראו: חינוך לערכים בהקשרים הוראתיים מגוונים (בעריכת נאוה



לחנך לערכים מחייבים", הסכימו לכך ש"הצורך הפסיכולוגי של חניכים בביטחון פנימי מקשה על המחנכים להימנע מחינוך לערכים אלה".<sup>18</sup>

**מן ההיבט הדמוקרטי** יש הטוענים שתפיסה דמוקרטית שלמה מבוססת על גיבוש עמדה פוליטית בבחירה חופשית מתוך "שוק חופשי" של דעות, שבו ניתנת לכל עמדה הזדמנות שווה להישמע ולשכנע. במובן זה השמעת עמדה פוליטית של מחנך פוגעת במידת מה בשוק החופשי, שכן התלמידים הם "קהל שבו", שאינו מסוגל "להצביע ברגליו" ולפרוש כאשר הוא שומע עמדה שאינה מתיישבת עם השקפת עולמו. זה קהל התלוי, במידה רבה, במורה שמביע את העמדה ומערכת החינוך נותנת בידיו זמן ומשאבים כדי לגרום לתלמידיו להאמין בו ולהעריך את עמדותיו. על כן הטוענים כך סבורים כי השמעת עמדה פוליטית מפי מחנך מעצימה בצורה בלתי הוגנת את השפעתה של עמדה זו בחברה הכללית.<sup>19</sup>

### 1.3. העיסוק בנושאים פוליטיים בהקשר של מטרות החינוך

הדיון הציבורי בנושא חופש הביטוי הפוליטי במערכת החינוך כרוך בכמה מושגים מרכזיים שנעשה בהם שימוש תכוף, ובהם: "חינוך לערכים", "חינוך אידיאולוגי" ו"חינוך פוליטי". למושגים אלו עשויות להיות הגדרות שונות, ובהתאם להגדרות גם דעות שונות בדבר חשיבותם, ובשל כך ראוי לעמוד תחילה על משמעותם:

**חינוך לערכים** הוא נושא שנוי במחלוקת; מחד גיסא רבים טוענים כי מערכת החינוך אינה יכולה להסתפק בהקניית ידע ובהנפקת תעודות וציונים, וכי עליה להקנות לתלמידיה מטען ערכי עשיר. מאידך גיסא, בחברה שאינה אחידה בהרכבה התרבותי עלול להתעורר קושי רב בהסכמה על הערכים הספציפיים שיש להקנות לתלמידים. נוסף על כך, יש החוששים שחינוך לערכים יביא בפועל לאינדוקטרינציה פוליטית, דתית או אידיאולוגית. לנוכח קשיים אלה יש המציעים כי החינוך לערכים יתבטא בעיקר בחינוך למעורבות ערכית, להיזקקות לערכים ולהתדיינות עליהם.<sup>20</sup>

**חינוך פוליטי**: לפי צבי לס,<sup>21</sup> חינוך פוליטי מוגדר "פעילות המתבצעת בבית-הספר באמצעות התכנים של תוכניות הלימודים המקובלות, או באמצעות תכנים אקטואליים של הפוליטיקה הלאומית והבינ-לאומית, שמטרתה פיתוח כישוריו האינטלקטואליים ורגישותו המוסרית של התלמיד לצורך הפעלתם במצבים המזמינים נקיטת עמדות בעניינים פוליטיים".

---

מסלובטי ויעקב עירם); **ערכים וחינוך לערכים**, הוצאת משרד החינוך והתרבות, היחידה להשתלמויות, חוברת ח', 1999, וראו גם א"פ קליינברגר, "הזכות לחנך לערכים מחייבים" **מגמות** לא (4), עמ' 332-337. עוד לעניין המחלוקת סביב הלגיטימיות של החינוך לערכים, בין היתר בהקשר של הגישה הרב-תרבותית, ראו: אברהם יוגב, "גישות לחינוך ערכי בחברה פלורליסטית", בתוך: יעקב עירם, שמואל שקולניקוב, יונתן כהן ואלני שטר (עורכים), **צמתים: ערכים וחינוך בחברה הישראלית**, משרד החינוך: הוצאת לשכת המדענית הראשית, 2001, עמ' 355-379; אילן גור-זאב, "מודרניות, פוסט-מודרניות ורב-תרבותיות בחינוך בישראל", בתוך: אילן גור-זאב (עורך), **מודרניות, פוסט-מודרניות וחינוך**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1999, עמ' 7-50.

<sup>18</sup> ציטוט זה מבוסס על עמדה שהציג בעבר הפרופסור לחינוך אהרון פריץ קליינברגר; מתוך: יצחק קשתי, מרדכי אריאלי ושמחה שלסקי, **לקסיקון החינוך וההוראה**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1997, עמ' 196.

<sup>19</sup> ראו למשל: Duncan Kenedy, "Politicizing The Classroom", 4 **Review of Law and Women's Studies** 81, 1995, p. 84.

<sup>20</sup> הערך "חינוך לערכים", בתוך: יצחק קשתי, מרדכי אריאלי ושמחה שלסקי, **לקסיקון החינוך וההוראה**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1997, עמ' 196. ראו גם: "פתח דבר", וכן מאמרים נוספים, בתוך: יעקב עירם, שמואל שקולניקוב, יונתן כהן ואלני שטר (עורכים), **צמתים: ערכים וחינוך בחברה הישראלית**, משרד החינוך: הוצאת לשכת המדענית הראשית, 2001.

<sup>21</sup> צבי לס, "חינוך פוליטי וחינוך אידיאולוגי – הבחנות", בתוך: **לחץ והתנגדות בחינוך – מאמרים ושיחות**, תל-אביב: ספריית פועלים, 2000, במסגרת סדרת "מחשבות על חינוך" בעריכת יורם הרפז, עמ' 344-359. המאמר הופיע במקור בתוך: רינה שפירא ואסא כשר (עורכים), **רשפים: היבטים היסטוריים, פילוסופיים וחברתיים של החינוך**, אוניברסיטת תל-אביב, 1991, עמ' 309-320.



**חינוך אידיאולוגי:** לם מגדיר חינוך אידיאולוגי: "שימוש בתוכני החיים הפוליטיים האקטואליים ובתכנים של תוכניות הלימודים לגיוס תמיכתו של התלמיד בעמדה פוליטית שמעדיפים מחנכיו או המוסד שבו הוא מתחנך...; עיקרו במאמץ לשכנע את התלמיד בדבר יתרונה של עמדה פוליטית שמעדיפים מחנכיו, שאינם נמנעים בדרך כלל מלהזדקק לדעת קהל וללחץ קבוצתי להפעלת סמכותם ולשימוש בסטריאוטיפים הרווחים בסביבה, בשעה שהם מנסים להביא את חניכיהם לקבל את העמדות הפוליטיות הרצויות להם".<sup>22</sup>

לדברי לם, ההבחנה בין חינוך פוליטי לחינוך אידיאולוגי מתמצה בכך ש"החינוך הפוליטי מנסה להשליט את שכלו ואת רגישותו המוסרית של היחיד על התנהגותו בתחום הפוליטי", בעוד ש"החינוך האידיאולוגי מבקש להשליט את האידיאולוגיה שהמחנכים מעדיפים על שכלו של האדם, על תחושת המוסר שלו ובעיקר על התנהגותו הפוליטית".<sup>23</sup> פירר ציינה בעניין זה כי "חינוך פוליטי אינו זהה לחינוך מפלגתי אינדוקטרינרי, ואיננו עומד בניגוד לחינוך לערכים, אלא בא להשלימו".<sup>24</sup>

**מובן כי בהגדרת מטרות החינוך בחברה ובמערכת חינוך מסוימת בהקשר של אחת הגישות שהוצגו לעיל יש השפעה רבה על עיצובם של גבולות חופש הביטוי במערכת זו.**<sup>25</sup>

בטרם נפרט את ההוראות התקפות כיום בתחום זה בישראל נציג בקצרה גם כמה היבטים מרכזיים של הסוגיה הקשורים לאופן השפעתם הפוליטית של בתי-הספר ושל עובדי ההוראה על תלמידים במערכת החינוך.

#### 1.4. ההשפעה הפוליטית של בתי-ספר בכלל ושל עובדי הוראה בפרט

אורית איכילוב, בספרה "עולמם הפוליטי של ילדים ובני-נוער",<sup>26</sup> מציינת כי יש הרואים בבית-הספר את **סוכן החברות הפוליטי**<sup>27</sup> המרכזי בחברה. הנחה זו נשענת בין היתר על כך שנמצא קשר בין מספר שנות ההשכלה לבין ידע, עמדות ודפוסי התנהגות בתחום הפוליטי, וכן על כך שהשפעת בית-הספר פועלת בגיל

<sup>22</sup> צבי לם, "חינוך פוליטי וחינוך אידיאולוגי – הבחנות", בתוך: **לחץ והתנגדות בחינוך – מאמרים ושיחות**, תל-אביב: ספריית פועלים, 2000, במסגרת סדרת "מחשבות על חינוך" בעריכת יורם הרפז, עמ' 344–359. המאמר הופיע במקור בתוך: רינה שפירא ואסא כשר (עורכים), **רשפים: היבטים היסטוריים, פילוסופיים וחברתיים של החינוך**, אוניברסיטת תל-אביב, 1991, עמ' 309–320.

<sup>23</sup> שם.

<sup>24</sup> רות פירר, "מי מפחד מחינוך פוליטי?", **מעלות**, גיליון מס' 18, 1987, עמ' 9–12.

<sup>25</sup> היו שטענו כי אפשר להתייחס לארבע דרכים עיקריות של התמודדות עם סוגיות פוליטיות בבית-הספר: "התעלמות והדחקה" – לפי גישה זו, בשל החשש מפני אינדוקטרינציה פסולה על המורה להימנע כליל מלימוד סוגיות פוליטיות בכיתתו; "הבהרת ערכים" – לפי גישה זו, תפקידו של המורה הוא לסייע לתלמיד להבהיר את ערכיו לעצמו, כדי שיוכל ליישם בהקשרים פוליטיים מגוונים; "הדרכה פרוצדורלית" – לפי גישה זו, תפקיד המורה ללמד דרכים לניתוח רציונלי שיסייע לתלמיד להעריך את מוסריותן של עמדות פוליטיות, ו"חינוך פוליטי" – לפי גישה זו (בניגוד למוצג לעיל), המחנך נדרש להציג לתלמידיו מערך מוכן של ערכים ראויים (בעיניו), כדי לכוונם לקבלת הכרעות פוליטיות נכונות, בהתאם לתפיסתו החינוכית.

See: J. Watkins, "Forming a value curriculum: Two philosophical issues to consider", in: D. Purpel & K. Ryan (Eds.), **Moral education** 11, 1976, pp. 11–13.

<sup>26</sup> אורית איכילוב, **עולמם הפוליטי של ילדים ובני-נוער**, תל-אביב: יחדיו, 1984, עמ' 97–111 ועמ' 194–200.

<sup>27</sup> על-פי מילון "רב מילים", חֶבְרוֹת הוא תהליך העיצוב של תכונות היחיד ודפוסי התנהגותו על-ידי הסביבה החברתית שלו והקניית ערכיה וכלליה, תהליך העושה את הפרט לחלק מן החברה ("סוציאליזציה").

"חֶבְרוֹת פוליטי", לפי איכילוב, עוסק ב"תהליכי השתלבותם של פרטים בתרבות ובמערכת פוליטית בחברה נתונה, או בהכשרה לתפקיד האזרח"; **עולמם הפוליטי של ילדים ובני-נוער**, 1984, עמ' 15.



הילדות המאוחרת ובגיל ההתבגרות, תקופות שנחשבות מרכזיות בעיצוב אישיותו, עמדותיו ודפוסי התנהגותו של היחיד.

**מנגד, יש המתייחסים בספקנות להנחה בדבר מרכזיותו של בית-הספר כסוכן חֵבְרוֹת פוליטי.** אלה טוענים כי קשה לייחס בוודאות את ההתפתחות הפוליטית אצל תלמידים להשפעת בית-הספר (כלומר קשה לבודד השפעה זו מגורמי השפעה אחרים). כמו כן הם נשענים על מחקרים המצביעים על **נטייתם של מורים להימנע מדיון בנושאים פוליטיים ובעיות אקטואליות** ועל כך שמידת הנכונות של התלמידים לקלוט את השפעות בית-הספר נתפסת כנמוכה.

בספר האמור דנה איכילוב בהרחבה בסוגיית השפעתו של בית-הספר על התלמידים בתחום הפוליטי, בהתייחסות הן לגורמים ולתהליכים הפועלים בתוך בית-הספר והן למעמדו של בית-הספר בחברה. **אשר למורים ולאנשי הסגל החינוכי** איכילוב מציינת כי השפעתם עשויה להתבטא בכמה דרכים:

- תיווך בין תוכני הלימוד לבין התלמיד – סיוע בהבנת חומר הלימודים תוך פירושו באופן מסוים;
- חשיפת התלמיד לדעותיו האישיות של המורה בנושאים פוליטיים במסגרת הכיתה או במפגשים מחוץ לכיתה (בעניין זה מצוין כי ייתכן שדווקא מפגשים בלתי פורמליים בין מורה לתלמיד יהיו בעלי אופי אישי ומשמעותי יותר, ולפיכך תהיה השפעתם רבה יותר);
- היות המורה דגם לחיקוי ולהזדהות בעבור התלמיד בהקשרים הרלוונטיים לתחום הפוליטי (בעניין זה איכילוב מציינת כי גם הימנעות של המורה מהבעת דעות ומנקיטת עמדות עשויה להשפיע על התלמיד, ובמקרה זה התלמיד יתרשם כי הפוליטיקה היא תחום שבו יש להימנע מחילוקי דעות ומנקיטת עמדה וכי תפקיד האזרח מחייב ניטרליות).

אשר **למידת השפעתם של עובדי ההוראה** כסוכני חֵבְרוֹת פוליטי, זו עשויה להיות תלויה במגוון גורמים, ובהם:

- **הדימוי של מקצוע ההוראה ומעמדו בחברה** – על-פי איכילוב, סמכותו ועצמאותו המקצועית של המורה מוגבלות בהשוואה לבעלי מקצועות אחרים, הנחשבים מקצוענים בתחומם. מגבלה זו נובעת בין היתר מכך שהמורה פועל בתוך מערכת ביורוקרטית וכפוף לשורה ארוכה של בעלי תפקידים, ומגורמים נוספים המקשים על יצירת יחסי אמון בין מורים לבין תלמידיהם.<sup>28</sup>
- **ציפיות הציבור מן המורה ולחצים המופעלים על המורה כעובד ציבור** – ככלל, יש ציפייה שהמורה יעסוק בטיפול ערכים שיש הסכמה רחבה עליהם בציבור. בצד זה, הדעה הרווחת היא כי על המורה לדון בנושאים פוליטיים בכיתה, אולם להימנע מאינדוקטרינציה ומהבעת דעותיו האישיות.

איכילוב מציינת כי "הדרישה לדון בנושאים פוליטיים תוך הימנעות מהבעת דעות גורמת למורים להיות ניטרליים במידה כזאת שהם נמנעים מלדון בהיבטים הקונפליקטואליים של הפוליטיקה

<sup>28</sup> ראו גם: יעל תמיר, "כרוניקה של כישלון ידוע מראש", בתוך: יעל תמיר ואבנר בן-עמוס (עורכים), **המורה בין שליחות למקצוע**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1995, עמ' 9–26; נעמה צבר בן יהושע ודן גבתון, "דרושים: מכוונות לידע וקוד אתי – הערות אחדות על פרופסיונליזציה של ההוראה", **המורה בין שליחות למקצוע**, עמ' 123–150.





ובנושאים שנויים במחלוקת בכלל". זאת ועוד, בתוך בית-הספר פועלים מנגנוני פיקוח גלויים וסמויים המחזקים את נטיית המורים שלא לדון בנושאים רגישים.<sup>29</sup>

#### 1.4.1. עמדות מורים בנושא הבעת דעה פוליטית בפני תלמידים

אחד ההיבטים שיש להקדיש להם תשומת לב במסגרת הדיון על גבולות חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה הוא עמדותיהם של עובדי ההוראה עצמם בנושאים הכרוכים בסוגיה זו, כגון מידת התמיכה שלהם בהבעת דעה פוליטית בפני תלמידים.

גם בעניין זה לא נוכל להרחיב כאן ולסקור באופן מקיף את מכלול המידע הזמין, אך נציין כי בשנת 2000 השתתפה ישראל במחקר בין-לאומי שעסק בלימודי אזרחות במערכת החינוך, ובמסגרתו הועברו שאלונים תלמידי כיתות י"א בבתי-ספר ממלכתיים במגזר היהודי ובמגזר הערבי ולמורים לאזרחות בכיתות אלו, אשר בהם נבחנו בין היתר דעותיהם של המורים, עמדותיהם ותפיסותיהם בכל הקשור למקצוע האזרחות דרכי הוראתו ולמטרות החינוך לאזרחות.

אחת מהסוגיות שעליהן נשאלו המורים היתה הסוגיה של **הבעת דעה אישית על-ידי המורה בשיעור** (כלומר הבעת דעה בפני התלמידים במסגרת פורמלית של הוראה). נמצא כי המורים תמכו בהבעת דעה מסוג זה **תמיכה מסויגת בלבד**. בצד זאת, המורים תמכו במידה רבה בחשיפת התלמידים לכל קשת הדעות הפוליטיות הרווחות בחברה הישראלית, באמצעות הזמנת נציגי המפלגות השונות לבתי-הספר.<sup>30</sup>

#### 1.4.2. היבטים נוספים

לדיון בסוגיית ההשפעה הפוליטית במערכת החינוך בישראל על מאפייניה הייחודיים עשויים להיות היבטים רבים ושונים. אחד מהיבטים אלה, אשר נתייחס אליו כאן בקצרה, הוא אופן הביטוי הפוליטי והעיסוק בנושאים פוליטיים בקרב עובדי הוראה **במגזרים השונים** במערכת החינוך בישראל.

ייסוד מערכת החינוך הממלכתית בישראל היה כרוך בתהליך של דה-פוליטיזציה, אשר התאפיין בהדגשת המאחד והמשותף ובהימנעות מדיון בנושאים שנויים במחלוקת. בתוך כך נדרשו גם המורים לניטרליות ולהימנעות מהבעת דעות אישיות. איכילוב ציינה בנושא זה כי "הדה-פוליטיזציה של מערכת החינוך יצרה חינוך סטרילי לאזרחות, המדגיש לימוד עקרונות מופשטים אך נמנע לחלוטין מלדון במציאות החברתית-פוליטית ובעיותיה, בסוגיות רגישות של העבר הקרוב של החברה הישראלית ובמגוון דרכים להשתתפות ופעילות אזרחית". נוסף על כך, לדבריה, "העמדות החברתיות והחינוכיות

---

<sup>29</sup> ראו גם: M.W. Apple, **Ideology and Curriculum**, New-York: Routledge, 1990, Chapter 6: "Educational and political work", pp. 149–160.

<sup>30</sup> פרופסור אורית איכילוב, אוניברסיטת תל-אביב – בית-הספר לחינוך, אוריינטציות אזרחיות של תלמידים בכיתות י"א ושל מורים בבתי-ספר על-יסודיים יהודיים וערביים בישראל (דוח מסכם ראשוני), הוגש לוועדת ההיגוי של המחקר הבין-לאומי באזרחות (IEA) ולמשרד החינוך, דצמבר 2000.

בסיכום ממצאי השאלונים למורים נמצא בין היתר כי תפיסות המורים בדבר מטרות החינוך לאזרחות שמרניות למדי מבחינה זו שהנושאים שלהם ייחסו חשיבות רבה ביותר כבר נכללו בתוכנית הלימודים. המורים ייחסו חשיבות להקניית מגוון רחב של אוריינטציות אזרחיות לתלמידיהם, אך גילו לעתים עמדה מהוססת אשר ליכולתם להקנות לתלמידים נושאים שלהם ייחסו חשיבות רבה.

המחקר הבין-לאומי באזרחות – CIVED – נערך בשנים 2000-1999 על-ידי האגודה הבין-לאומית להערכת הישגים בחינוך (IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement), האחראית גם למחקרי TIMSS ו-PIRLS, שישראל משתתפת בהם. בשנת 2009 ערך גוף זה מחקר בין-לאומי נוסף באזרחות (ICCS 2009), אך ישראל לא השתתפה בו.



שנמצאו בקרב ציבור המורים ביטאו בדרך כלל שמרנות, ולרוב נמצאו דומות לעמדות הרווחות בציבור".<sup>31</sup>

יש הטוענים כי בעשורים האחרונים חל שינוי ניכר במצב העניינים המתואר לעיל, בין היתר משום שעם ביסוס המדינה ומוסדותיה חלה נסיגה מסוימת מתפיסת הלאומיות הממלכתית כתבנית תרבותית מכוננת, ומנגד חלה עלייה של האתוס האינדיבידואלי, המטפח את ההגשמה העצמית גם כאשר הדבר בא על חשבון הגשמת מטרות לאומיות. התפיסה הרב-תרבותית תרמה גם היא לשינויים בקבוצות בחברה בכל הקשור לחינוך ערכי ולחינוך פוליטי.<sup>32</sup>

על רקע תהליכים אלה, וכן על רקע אירועים פוליטיים-מדיניים אשר עוררו מחלוקת חריפה בציבור, נראה כי עקרון הדה-פוליטיזציה של מערכת החינוך לא נשמר באופן עקבי או אחיד, וכי **הרגישות הרבה של הדיון בנושאים פוליטיים עשויה להתבטא כיום באופן שונה במגזרים שונים במערכת החינוך**. נושא זה ראוי לדיון נפרד, אך מפאת קוצר היריעה נזכירו כאן בקצרה בלבד.

יש הטוענים כי **בחינוך הדתי יש כמה גורמים שעשויים לעודד חינוך פוליטי אידיאולוגי**;<sup>33</sup> הראשון בהם הוא התפיסה שהוראת ההלכה היהודית לתלמידים היא חלק אינטגרלי מתפקיד המחנך<sup>34</sup> וההלכה נוגעת בכל תחומי החיים.<sup>35</sup> בהתאם לכך, המחנך עשוי לראות הבעת עמדה פוליטית כחלק מהותי מתפקידו כמחנך, שממנו אין הוא רשאי להשתחרר. יתר על כן, החינוך הדתי עשוי להתאפיין בתפיסת עולם שבה קיימת אמת מוחלטת ונצחית שאינה כפופה לשינויי העתים ואינה ראויה לבחינה מחודשת. בתפיסה כזאת עשוי להיות קשה להציג עמדות שונות כשוות ערך.<sup>36</sup>

בצד זאת יש הטוענים כי **בחינוך הערבי בישראל עדיין רווחת, ואף ביתר שאת, תופעת הדה-פוליטיזציה**. מפאת קוצר היריעה לא נוכל אומנם להרחיב כאן בניתוח תהליכים הקשורים לביטוי הפוליטי של עובדי

---

<sup>31</sup> פרופסור אורית איכילוב, אוניברסיטת תל-אביב – בית-הספר לחינוך, אוריינטציות אזרחיות של תלמידים בכיתות י"א ושל מורים בבתי-ספר על-יסודיים יהודיים וערביים בישראל (דוח מסכם ראשוני), הוגש לוועדת ההיגוי של המחקר הבין-לאומי באזרחות (IEA) ולמשרד החינוך, דצמבר 2000.

<sup>32</sup> עיון רחב בסוגיה זו ראו: **חינוך לערכים בהקשרים הוראתיים מגוונים** (בעריכת נאוה מסלובטי ויעקב עירם); **ערכים וחינוך לערכים**, הוצאת משרד החינוך והתרבות, היחידה להשתלמויות, חוברת ח', 1999, וראו גם א"פ קליינברגר, "הזכות לחנך לערכים מחייבים" **מגמות** לא (4), עמ' 332–337. עוד לעניין המחלוקת סביב הלגיטימיות של החינוך לערכים, בין היתר בהקשר של הגישה הרב-תרבותית, ראו: אברהם יוגב, "גישות לחינוך ערכי בחברה פלורליסטית", בתוך: יעקב עירם, שמואל שקולניקוב, יונתן כהן ואלני שטרן (עורכים), **צמתים: ערכים וחינוך בחברה הישראלית**, משרד החינוך: הוצאת לשכת המדענית הראשית, 2001, עמ' 355–379; אילן גור-זאב, "מודרניות, פוסט-מודרניות ורב-תרבותיות בחינוך בישראל", בתוך: אילן גור-זאב (עורך), **מודרניות, פוסט-מודרניות וחינוך**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1999, עמ' 7–50.

<sup>33</sup> דוגמה לעדויות על אינדוקטרינציה פוליטית במערכת החינוך הממלכתי-דתי אפשר למצוא במחקר של ד"ר זהבית גרוס, **עולמן של בנות ציוניות דתיות – בין כריזמה לרציונליזציה**, המכון לחקר החינוך הדתי ולקידומו על שם פרופסור אליעזר שטרן, בית-הספר לחינוך של אוניברסיטת בר-אילן, מאי 2002. תמצית של מחקר זה יש במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **עולמן של בנות ציוניות דתיות – בין כריזמה לרציונליזציה: תקציר מחקרה של ד"ר זהבית גרוס**, בעיקר בסעיף 2.2.5, כתבו שירה בן ששון פורסטנברג ויפעת שי, 2 במרס 2003, באתר האינטרנט של הכנסת.

<sup>34</sup> ראו **רמב"ם** תלמוד תורה א, ב; **שולחן ערוך** יורה דעה רמה, ג.

<sup>35</sup> ראו למשל דברי השופט אלון בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ואח' פ"ד כז(2) 169, 767, המתייחס לעמדת השופט ברק ש"מלוא כל הארץ משפט", וקובע ש"דברי חברי נכונים ונכוחים הם, אם יוכנס בהם שינוי יקטן אחד בלבד, והוא שכל מקום שנאמר בהם המונח "משפט" יבוא במקומו המונח "הלכה". וראו מקורות נוספים לעניין זה במאמרו של ידידה שטרן "**פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**", מסמך עמדה מס' 18 של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, נובמבר 1999, עמ' 10–13. חשוב לציין בהקשר זה שאומנם יש עמדות אחרות בעניין זה, כמבואר שם, אולם גם להערכתו של הכותב עמדות אלה אינן מייצגות את הזרם המרכזי בציבור הדתי.

<sup>36</sup> ראו: סימא גרינבוים-גוטמן, "**חינוך לערכים בחינוך הממלכתי דתי-הלא-פורמלי**", **קשר עין** גיליון 117 (ניסן-אייר תשס"ב), באתר האינטרנט של ארגון המורים העל-יסודיים.

גרינבוים-גוטמן מציינת שם גם את התפיסה הסמכותנית של דמות המחנך, המחנכת את התלמיד לראות את המחנך כרבו ולירא מפניו כ"מורא שמים" (ע"פ אבות ד, י"ב), כתפיסה שונה במהותה מזו המאפיינת את החינוך הממלכתי שאינו דתי. בתפיסה כזאת עשוי דיון ערכי פתוח שבו הרב מעמיד את עצמו כשווה ערך לתלמידיו להיראות כחותר תחת סמכות המחנך.



ההוראה במגזר הערבי, אך נזכיר כי במחקר שנערך בשנת 2004 בקרב מורים ערבים בישראל נמצא כי רק 17% מהם דנים עם תלמידיהם בנושאים אקטואליים ופוליטיים. במחקר צוין כי אף שבאירועי אוקטובר בשנת 2000 נהרגו 13 אזרחים ערבים, רק 23% מהמורים במגזר הערבי דנו בכך עם תלמידיהם, ובחלק גדול מהמקרים התלמידים הם שיזמו את השיח בנושא.<sup>37</sup> אחרים טוענים, בין היתר בפרסומים בכלי התקשורת, כי במקומות מסוימים במערכת החינוך במגזר הערבי דווקא רווחת כיום הבעת דעות פוליטיות רדיקליות, לעתים באמצעות גורמים חיצוניים אשר מתאפשרת להם הגישה לבתי-הספר.<sup>38</sup> מובן שיש צורך לסקור בהרחבה יתירה מחקרים עדכניים נוספים שנושא זה נבחן בהם.<sup>39</sup>

נציין עוד, על קצה המזלג, כי במכון הישראלי לדמוקרטיה מתנהל בשנתיים האחרונות פרויקט מחקר שנושא "חינוך לתודעה פוליטית" ומטרתו לפתח **מודל של חינוך פוליטי המתאים למערכת החינוך בישראל**, מתוך תפיסה ש"בלא חינוך לתודעה פוליטית, המלה 'פוליטיקה' נהפכה למלה גסה והתחום הפוליטי נתפס כתחום זר ובזוי בקרב רוב בוגרי מערכת החינוך".<sup>40</sup>

## 2. גבולות חופש הביטוי של עובדי הוראה – המצב בישראל

הגבלת חופש הביטוי של המורים בישראל מבוססת על שלושה מקורות נורמטיביים עיקריים: החקיקה בעניין חופש הביטוי של עובדי המדינה, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי), וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

יש להדגיש כי לבעלות על מוסד החינוך יש זיקה חזקה להגבלות החלות על עובדי ההוראה המועסקים בו. סקירה זו מתמקדת בהוראות החלות על עובדי הוראה שהם עובדי המדינה.

### 2.1 חקיקה בעניין חופש הביטוי של עובדי המדינה

סעיף 51(5) של חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק הסיוג), קובע ש"הממשלה תקבע... סוגים של עובדי המדינה או נושאי משרות בשירות המדינה", שעליהם יחול האיסור –

(2) לארגן אספה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אספה כאמור או לנאום בה;

<sup>37</sup> המחקר נערך על-ידי פרופסור מאגיד אל-חאגי ופורסם (בערבית) בשנת 2006; ממצאי המחקר מצוטטים ממאמרה של קטי חיורי-וחד, "השלכות הקונפליקט הישראלי-פלסטיני על תפקיד המורה הערבי במדינת ישראל", **במכללה: מחקר, עיון ויצירה**, הוצאת המכללה האקדמית לחינוך על-שם דוד ילין, גיליון מס' 21, תשס"ט, עמ' 263–284.

<sup>38</sup> ראו למשל: אפרת זמר-ברונפמן ועמית כהן, **התנועה האסלאמית חודרת לתיכונים ערבים**, **nrj-מעריב**, 9 במאי 2010.

<sup>39</sup> ביום עיון שנערך לאחרונה באוניברסיטת תל-אביב הציג ד"ר אימן אגיבאריה מאוניברסיטת חיפה כמה ממצאים ממחקר שערך לאחרונה על הוראת האזרחות בחינוך הערבי. ד"ר אגיבאריה הבחין בין חופש הדיבור לבין חופש הביטוי. לטענתו, בבתי-הספר הערביים יש כיום חופש דיבור למורים, ואפשר שאלה יצאו נגד מסרים שונים שמשרד החינוך מבקש להעביר. עם זאת, חופש הביטוי של המורים, במובן של השפעה על השיח הציבורי הכללי בישראל, עודנו מוגבל. כמו כן, לדבריו, תופעות התחרותיות ושימת הדגש על הישגים, אשר חדרו לבתי-הספר הערביים, צמצמו את תפקידם הפוליטי של בית-הספר ושל המורים (אשר מעדיפים להימנע מדיונים פוליטיים כדי לא לאבד זמן הדרוש להכנה לבחינות הבגרות).

מתוך: סיכום דברי הדוברים ביום העיון "שלח לי שקט מאורגן: חופש הביטוי הפוליטי בבית-הספר" (נערך ב-10 במרס 2010, ביוזמת התוכנית "המשפט בשירות הקהילה" של אוניברסיטת תל-אביב), באתר האינטרנט של **צוות חינוך אזרחי ודמוקרטיה במט"ח**, כניסה: 1 ביוני 2010.

<sup>40</sup> ראו: פרופסור אייל נווה, "חינוך לתודעה פוליטית: הגדרת המושג, אפיון השיח ומיפוי השדה", באתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה, <http://www.idi.org.il/events1/NonfictionDays/PoliticalEdu/Pages/Article1.aspx>, וכן חומר נוסף **באתר הפרויקט**.



(3) להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני;

(4) להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות לכנסת או למועצה של רשות מקומית או לבחירות שחל עליהן חוק הבחירות לגופים ציבוריים, תשי"ד-1954;

(5) לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בריאיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר.

בהודעה על סוגים של עובדי המדינה שעליהם יחולו האיסורים המנויים בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959,<sup>41</sup> מפורטת רשימה של עובדי מדינה שהאיסור האמור חל עליהם. על-פי הודעת הממשלה בנושא זה, **האיסור האמור חל על עובדי הוראה ברמות הבכירות, ובהם מפקחים ומנהלי בתי-ספר** (שהם עובדי המדינה).<sup>42</sup>

**עובדי הוראה זוטרים אינם נכללים ברשימה זו; נראה כי ההגבלות היחידות המוטלות עליהם הן ההגבלות הקבועות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך שיפורטו בהמשך, ואלה, ככלל, מצומצמות בהיקפן מההגבלות החלות על עובדי מדינה בכירים.**

כמו כן, עובד הוראה אינו רשאי להשמיע ביקורת מעליבה ופוגעת על ממשלה מכהנת או ממשלה שכיהנה בעבר, וזה בעיקר על-פי ההוראה שבסעיף 3(17) לחוק חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, הקובעת שעובד מדינה ש"התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה", ייחשב כמי שעבר עבירת משמעת, ויהיה אפשר לפתוח בהליך משמעתי נגדו.<sup>43</sup>

לבסוף, עובד הוראה שהוא עובד המדינה אינו רשאי לארגן "הפגנה או תהלוכה בעלות אופי מדיני".<sup>44</sup>

## 2.2. חוק חינוך ממלכתי

סעיף 19 לחוק חינוך ממלכתי קובע ש"מורה, וכן עובד אחר במוסד חינוך, לא ינהל תעמולה לטובת מפלגה או ארגון פוליטי אחר בקרב תלמידים של מוסד חינוך". הוראה זו אינה אוסרת על המורה להביע

<sup>41</sup> י"פ 1536, התשכ"ט, עמ' 1792; י"פ 2301, התשל"ז, עמ' 938. הרשימה פורסמה גם ב**תקנה 42.321** לתקנות שירות המדינה.

<sup>42</sup> ראו נוסח ההודעה בסעיף 42.321 לתקנות שירות המדינה (להלן: התקשי"ר), וכן פירוט ארבע הדרגות העליונות בדירוג עובדי ההוראה בסעיף 42.391(ד) בתקשי"ר; האמור לעיל מבוסס גם על מכתבה של עו"ד דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, במכתבה אל שר החינוך ואל מנכ"ל משרד החינוך בנושא: חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך, 20 ביוני 2010 (המכתב התקבל סמוך למועד סיום הכתיבה של מסמך זה).

בכל הקשור לעובדי הוראה (ובהם מנהלי בתי-ספר) שאינם עובדי המדינה, ובייחוד עובדי הוראה המועסקים על-ידי תאגיד פרטי שבידו הבעלות על בית-הספר, ראו הרחבה בפסק-דין **שירן, ת"א (שלום יר')** 10451/01 **ישראל שירן נ' משרד החינוך** תק-של 2004(1), 123, 130.

<sup>43</sup> אומנם החוק אינו מבהיר שביטוי פוליטי כאמור הוא בגדר "התנהגות שאינה הולמת" או "התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה", אולם בית-הדין המשמעתי של עובדי המדינה בבד"מ 41/01 (פורסם ב**קובץ פסקי-דין בנושא עבירות משמעת של עובדי הוראה**, עמ' 33-34) קבע שכך יש להסיק מן ההוראה שבסעיף 42.537(ג) לתקנות שירות המדינה, הקובעת ש"איסור על עובדים באיזו דרגה שהיא לבקר בצורה מעליבה או פוגעת את הממשלה המכהנת באותה עת ומשרדיה, ו/או כל ממשלה שכיהנה בעבר ו/או מדיניות קודמת של משרדי הממשלה", אף שבית-הדין עצמו מעיר שהוראה זו גם היא אינה חלה על עובדי הוראה זוטרים (שאינם מנהלי בתי-ספר), לנוכח סעיף 01.024 לתקנות שירות המדינה, הקובע שהוראות התקשי"ר אינן חלות על מי שהופטר מחוק שירות המדינה (מנויים), התשי"ט-1959, **זולת אם נקבע אחרת**, ולרבות לא על – "מנהלים, מורים, גננות ומדריכי גנ"ע, אשר משכורתם משתלמת במישרין מתקציב משרד החינוך והמועסקים במשרד החינוך והתרבות במוסדות חינוך". לגבי מנהלים – בתקשי"ר אכן נקבע אחרת, בסעיף 42.931(ד), אך לגבי מורים אין כל קביעה אחרת.

<sup>44</sup> סעיף 4 לחוק הסיוג.



עמדה פוליטית שאינה "לטובת מפלגה או ארגון פוליטי", ואף אינה אוסרת עליו להביע עמדה שלא "בקרב תלמידים".<sup>45</sup>

בנוסף, סעיף 34 בחוק קובע כי שר החינוך ממונה על ביצוע החוק וכי הוא יתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו, ובכלל זה תקנות בדבר "מניעת כל תעמולה מפלגתית ומדינית במוסד חינוך בכל צורה שהיא, בין על-ידי מורי המוסד ועובדיו ובין על-ידי אנשים מן החוץ".<sup>46</sup>

בכנסת ה-17 נדונה הצעת חוק ממשלתית שעניינה הסדרת מעמדו של מקצוע ההוראה.<sup>47</sup> ההצעה התקבלה בקריאה ראשונה, אך קידומה לא נמשך מעבר לכך. בהצעה זו נכלל בין היתר סעיף שעניינו "מגבלות על פעילות פוליטית", ופורטו בו שלוש הגבלות עיקריות שהוצע להחיל על עובדי הוראה:

- א. איסור לעסוק בהוראה על מי שנבחר לכהן כחבר הכנסת או כחבר בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני;
- ב. איסור על עובדי הוראה לעשות שימוש במקרקעין, במתקנים, בציוד ובכספים של מוסד חינוך לצורך פעילות מפלגתית או לצורך קידום מטרות מפלגתיות;
- ג. איסור על עובדי הוראה לנהל תעמולה לטובת מפלגה או ארגון פוליטי אחר בקרב תלמידים.

יש לציין כי ההוראה הראשונה מהשלוש שבהצעת החוק האמורה נלקחה מחוק שירות המדינה האמור, ואילו ההוראה השלישית נלקחה מסעיף 19 לחוק חינוך ממלכתי; בדברי ההסבר להצעה צוין כי הסעיף בחוק חינוך ממלכתי חל רק על עובדי הוראה במוסדות החינוך הרשמיים, ואילו בהצעת החוק הוצע להחילו אותה על כלל עובדי ההוראה.

בפתח דברי ההסבר לסעיף זה בהצעה צוין גם כי תכליתן של ההגבלות המוצעות היא "למנוע פעילות פוליטית בתוך מוסד החינוך והשפעה בלתי הוגנת על תלמידים". כן צוין כי "עובד ההוראה המורשה (וכך גם המתמחה בתקופת התמחותו) הוא בר-סמכא בעיני תלמידיו, ולכן פעילותו הפוליטית, שלא במסגרת ההגבלות בסעיף המוצע, יכולה להשפיע על עמדותיהם באופן לא ראוי".

נזכיר כי בהצעת החוק האמורה הוצע גם כי שר החינוך יקבע, בהתייעצות עם ארגוני המורים ועם מועצת עובדי ההוראה (שהקמתה הוצעה גם כן בהצעת חוק זו), כללי אתיקה מקצועית מחייבים לעובדי הוראה מורשים ולמתמחים בהוראה. יתכן כי בכללים כגון אלה, אילו נקבעו, היתה נכללת גם התייחסות לנושא חופש הביטוי של עובדי הוראה בנושאים פוליטיים.

## 2.3 פסיקת בתי-המשפט

ככלל, פסק-הדין המנחה לעניין חופש הביטוי הפוליטי של עובדי המדינה הוא פסק-הדין בעניין ספירו, שנקבע בו שאין מגבילים את חופש הביטוי של עובד המדינה אלא כן אם "נוצרת ודאות קרובה של נזק או של פגיעה בשירות הציבורי או באינטרסים אשר אותם הוא משרת".<sup>48</sup> אף שהלכת ספירו נאמרה לעניינו של עובד מדינה שאינו מורה, למעשה הלכה זו מנחה גם לעניין חופש הביטוי של עובדי הוראה.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> ראו ת"א (שלום יר') 10451/01 ישראל שירן נ' משרד החינוך תק-של 12004(1), 123, 130.

<sup>46</sup> סעיף 34(8) בחוק.

<sup>47</sup> הצעת חוק (הממשלה) עובדי הוראה, התשס"ח-2008.

<sup>48</sup> עש"מ 5/86 גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4), 227, 237-238 (1986).

<sup>49</sup> ראו: ער"מ 259/96 מוחמד ג'מיל שמא נ' מועצה מקומית תמרה פ"ד נ(1), 837; ת"א (שלום יר') 10451/01 ישראל שירן נ' משרד החינוך, תק-של 12004(1), 123, פסקה 28 של פסק-הדין.



סוגיית חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה נדונה לראשונה בראשית שנות ה-50, בעתירתו הידועה של ד"ר ישראל (שייב) אלדד נגד החלטת שר הביטחון, דוד בן-גוריון, למנוע את העסקת אלדד כמורה בטענה (שלא הוכחה) שהטיף לעשות שימוש בנשק נגד צה"ל וממשלת ישראל כל אימת שהדבר נראה בעיניו.

אלדד טען שהמניע האמיתי לסירובו של שר הביטחון לאשר את העסקתו היה פוליטי – חשש שמא אלדד יחנך את הדור הצעיר לעמדות פוליטיות המנוגדות לעמדת הממשלה. בפתח פסק-הדין הצהיר השופט שניאור זלמן חשין:

"אני נוטל חירות לעצמי להביע בהזדמנות זו, ומעל דוכן מכובד זה, את משאלתי ותקוותי אשר הן – בטוח אני בכך – גם משאלתם ותקוותם של אלפי תושבים במדינה, כי לא ירחק היום, והכנסת תחוקק חוק אשר יאסור איסור חמור על מורים ומחנכים ועל כל העוסקים בצורכי חינוך הלכה למעשה, לעסוק, בין בגלוי ובין בסתר, אם בין כותלי בית-הספר ואם מחוצה לו, בענייני פוליטיקה, או בכל התעסקות שריח פוליטיקה עולה ממנה. חינוך ילדינו קודש הוא, ועל מזבחיו אין להקריב אש זרה. יעסקו להם איש הפוליטיקה בשלו ואיש החינוך בשלו, ואל ייכנסו זה לתחומו של זה. ואם חשקה נפשו של המורה והמחנך בקלחת הפוליטיקה דווקא, יפשוט מעליו אצטלא של הוראה וילך לו ויעסוק בפוליטיקה כאוות נפשו, אך על סף בית-האולפנה אל תדרוך עוד כף רגלו, ולא ירעיל נשמותיהן של תינוקות של בית רבן בנבכי פוליטיקה ובריבי מפלגות".<sup>50</sup>

כשנתיים לאחר סיומה של פרשת אלדד חוקקה הכנסת את חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובו סעיף 19 הנזכר לעיל.

לאחר שנתיים נוספות נדרש בית-המשפט שוב לשאלת העירוב בין פוליטיקה לחינוך, בפרשת כץ-שמואלי,<sup>51</sup> אשר בה אישר בית-המשפט העליון פיטורי מורה שהפיצה את עמדותיה הקומוניסטיות בקרב תלמידיה, על בסיס ההנחה שמורה הדוגלת בהשקפות כאלה אינה מסוגלת להגשים את מטרות החינוך שהוגדרו בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (כנוסחו אז), ובהן: "להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל".

השופט זוסמן הזכיר בפסק-דינו את ההוראה שבסעיף 19 לחוק חינוך ממלכתי, ואת משאלתו של השופט חשין, שעליה העיר: "אינני יכול להימנע מלהביע את צערי, שבחוקקה את חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, לא ראתה [הכנסת] לטוב לפנייה לשעות אל משאלה זו",<sup>52</sup> שכן לפי החוק, לכל הדעות, לא נאסר על המורה לעסוק בפוליטיקה כל עוד לא נעשה הדבר בקרב תלמידיו, אך "אין מנוס מן התוצאה, כי התעסקות כזו תגיע לאוזני התלמידים ותמצא הד בקרבם, לחיוב או לשלילה. בין כה ובין כה, עשוי הדבר לנטוע בקרב התלמידים את הזרע של פילוג מפלגתי, אשר אינו עולה בקנה אחד עם מטרות החינוך הממלכתי".<sup>53</sup>

מדבריו של השופט זוסמן בפרשת כץ-שמואלי עולה אומנם פרשנות רחבה להוראה שבסעיף 19 לחוק חינוך ממלכתי, אשר לפיה אסורה על המורה פעילות פוליטית בקרב תלמידיו אף אם פעילות זו לא נועדה לשרת את האינטרס של מפלגה או ארגון פוליטי, ואולם נראה כי זו אינה הפרשנות המקובלת כיום.

כך עולה מדבריו של השופט מינץ בפרשת שירן, אשר בה נדונה תביעת הפיצויים של מנהל בית-הספר ישראל שירן נגד משרד החינוך בשל השעייתו מתפקידו לאחר שפרסם בחדר המורים עצומה הקוראת

<sup>50</sup> בג"ץ 144/50 ד"ר ישראל שייב נ' שר הביטחון ואח' פ"ד ה, תשי"א/תשי"ב-1951, 399, בעמ' 404.

<sup>51</sup> בג"ץ 76/55 כץ - שמואלי נ' שר החינוך והתרבות פ"ד ט 1839, בעמ' 1844.

<sup>52</sup> ש.ם.

<sup>53</sup> ש.ם.





לראש הממשלה ולשר החינוך שלא לחייב את בתי-הספר ללמד ביום הזיכרון לראש הממשלה יצחק רבין את מורשתו. השופט מינץ מדגיש בהקשר זה כי "אין בחוק הוראה האוסרת פעילות פוליטית שאינה מפלגתית או ארגונית. כמו כן, אין הוראה האוסרת אף פעילות פוליטית מפלגתית שלא בקרב התלמידים".<sup>54</sup>

עוד נקבע בפסק-הדין כי: "...אכן קיים איסור לערוך תעמולה בקרב תלמידים, אבל מעבר לכך, מורים הם גם אזרחים, והאיסור על הבעת דעתם הפוליטית מול תלמידיהם אינו דומה לאיסור להביע את דעתם בחדר המורים פנימה. בדומה לכך, יהא זה מרחיק לכת לאסור על מורה להביע את דעתו הפוליטית מחוץ לכותלי בית-הספר... מקומה של מדינת ישראל לא נפקד בין מקומן של המדינות הדמוקרטיות הנאורות בעולם, בהן חופש הביטוי הינו ערך כמעט מקודש. נהפוך הוא. מקום של כבוד יש לנו בהיררכיה של מדינות אלו. ואולם אין מדובר במקרה זה אך בהבעת דעה או על שיח פוליטי חופשי בין מורים בחדר המורים הסגור. מדובר בשימוש בבית-הספר ובמערכת הפריסה של בתי-הספר בכל הארץ ככלי לקידום והפצה של רעיון פוליטי מובהק, כשרעיון זה, אף אם הוא לגיטימי כשלעצמו מבחינה ציבורית ואישית, הוא עומד בניגוד מוחלט לא רק לתוכנית הלימודים, אלא גם קורא לעבור על החוק. בכך עבר התובע את הגבול הדק הקיים בין חופש הביטוי המותר לבין זה האסור – בתוך מערכת החינוך".

אף שהפסיקה בתחום חופש הביטוי של עובדי הוראה בישראל מעטה, דומה שאפשר לראות בפסקי-הדין שנדונו שככלל, בתי-המשפט בישראל נוטים לפרש את היקף תחולתן של ההוראות המגבילות את חופש הביטוי הפוליטי של מורים בישראל בצמצום רב. רק ביטוי שיוצר ודאות קרובה לפגיעה בשירות הציבורי או באינטרסים שהמורה אמור לשרת, או ביטוי שמחבל בהגשמת מטרות החינוך שנקבעו בסעיף 2 לחוק החינוך הממלכתי, ייחשב אסור.

### 3. מדיניות משרד החינוך

#### 3.1. ההנחיות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך

נוסף על החקיקה שפורטה לעיל, רוב ההוראות הרלוונטיות של משרד החינוך מעוגנות כיום בשני סעיפים מרכזיים בחוזר מנכ"ל המשרד מאפריל 2009.<sup>55</sup>

בפתח הסעיף בחוזר המנכ"ל שעניינו: הנחיות כלליות לגבי סייגים לפעילות פוליטית-מפלגתית של עובדי הוראה מצוין כי "לאמירותיהם ולהתנהגותם של עובדי ההוראה תיתכן השפעה רבה על תחושותיהם ועל דעותיהם של התלמידים". בחוזר מצוין עוד כי לעובד ההוראה עומדת הזכות להיות בעל עמדות פוליטיות-מפלגתיות, ועומדת לו גם הזכות לחופש ביטוי (גם במסגרת פעילותו הפדגוגית והחינוכית), אך זכות זו אינה מוחלטת, ובמקרים מסוימים ייתכן שהיא תיסוג מפני זכויות אחרות.

בסעיף האמור בחוזר המנכ"ל מודגש כי ההוראות בחוזר מיועדות להחלת קוד אחיד ונורמה שווה על עובדי ההוראה, בין שהם עובדי מדינה ובין שלא, משום ש"מן הראוי כי יהיה דין אחד ושווה לכל אנשי החינוך העוסקים בחינוך והוראה" (ההדגשה במקור). בהמשך לכך נכתב בחוזר כי "על עובד ההוראה,

<sup>54</sup> ת"א (שלום יר') 10451/01 ישראל שירן נ' משרד החינוך תק-של 2004(1), 123, 130.

<sup>55</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ט/8(א), סעיף 3.7-59, הנחיות כלליות לגבי סייגים לפעילות פוליטית-מפלגתית של עובדי הוראה, 1 באפריל 2009; סעיף 9.2-1, הנחיות ויעדים פדגוגיים לקראת בחירות ולקראת ביקור נבחרי ציבור בבתי-הספר (ובייחוד סעיף 2 בחוזר זה: "החינוך לתודעה ולמעורבות פוליטית – הגדרתו וחשיבותו"), 1 באפריל 2009.



כמי שאמון ומופקד על תלמידים, להיראות בציבור נטול פניות, לרבות פניות פרטיות, ניטרלי ואובייקטיבי ככל האפשר. עליו לנהוג איפוק וסובלנות, ולא לבכר ולעודד עמדה פוליטית כזו או אחרת על רעותה" (ההדגשה כאן אינה במקור).

בין ההוראות המפורטות בחוזר מנכ"ל זה:

▪ **איסורים כלליים החלים על עובדי הוראה –**

- איסור להעביר ביקורת מעליבה או פוגעת, בפומבי, על הכנסת וועדותיה (ובכלל זה החלטות וחוקים שנתקבלו על-ידיהן), וכן על הממשלה ומשרדה, במסיבת עיתונאים, בריאיון, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר. כלל זה חל על עובד ההוראה גם כאדם פרטי בעת שהוא מביע את דעתו באמצעי התקשורת;

- אסור לעובד הוראה להסכים לפרסום שמו בכתב או בעל-פה, בצירוף ובציון תוארו או תפקידו כעובד הוראה, מטעם מפלגה מסוימת, בזמן היותו עובד הוראה פעיל.

▪ **איסור תעמולה** (בחוזר מפורטות הפעולות האסורות, למשל: איסור הבעת דברים בפומבי שעניינם ומטרתם השפעה על עמדת המאזינים בעניין בחירות או דברים שעשויים להתפרש כך; הבעת אמירה פומבית שתוכנה מתייחס במישרין לעמדה קונקרטי של מפלגה או מועמד מסוים);

▪ **איסור השתתפות באספה, בהפגנה, בתהלוכה, בכינוס או בארגון בעלי אופי פוליטי-מפלגתי –** בחוזר מפורטות הפעולות האסורות בחלוקה לפי דרגה: עובדי הוראה בארבע הדרגות הבכירות ביותר (מנהל מוסד חינוך, מפקח, וכן מנהל אגף, מנהל מינהל או מנהל מחוז במשרד החינוך), בין הפעולות האסורות על אלה: איסור לארגן אספה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אספה כאמור ולנאום בה, איסור להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני; למורים מן השורה מותר להשתתף בהפגנות מפלגתיות-פוליטיות שנערכות מחוץ לשעות הלימודים, אם הן אינן בתחומי המוסד החינוכי ובקרב תלמידים של המוסד החינוכי, על אחריותם הם ובתנאי שאין בערכים המובעים בהפגנה משום סתירה לערכי המדינה ואין באמירות המובעות משום עבירה על אחת ההוראות המשמעותיות המפורטות בחוזר (וכן בתנאי שהמורה הוא משתתף בלבד ואינו ממארגני ההפגנה או מיוזמיה);

▪ **איסור קבלת כספים למטרות פוליטיות או מפלגתיות;**

▪ **הוראות בדבר מועמדות לכנסת, לראשות מועצה או לחברות במועצה ברשויות המקומיות.**

בסעיף אחר בחוזר המנכ"ל האמור מפורטים "הנחיות ויעדים פדגוגיים לקראת בחירות ולקראת ביקור נבחרי ציבור בבתי-הספר". סעיף זה מתמקד בעיסוק של בתי-הספר בחינוך לתודעה פוליטית הן בתקופה שלקראת בחירות לכנסת והן במהלכה השוטף של שנת הלימודים.

בפתח החוזר מצוין כי משרד החינוך מעודד עיסוק בחינוך לתודעה פוליטית, אך באמות המידה החינוכיות והפדגוגיות המפורטות בחוזר ומתוך הבחנה בין החינוך לתודעה ולמעורבות פוליטית ואזרחית, שהוא "מותר ואף רצוי", ובין חינוך לתפיסה פוליטית-מפלגתית מסוימת, שלגביו מודגש כי הוא פסול ואסור על-פי החוק.

על-פי החוזר, מערכת החינוך שמה לה למטרה לחנך לגיבוש תודעה פוליטית, כלומר "לחשוף כל תלמיד למגוון של ידע, עמדות ודעות כדי שיוכל לפתח לעצמו תפיסת עולם והשקפה משלו, מתוך תחושת אחריות ומעורבות במדינה ובחברה". בחוזר מצוין כי מטרות אלה עולות גם ממטרות החינוך הממלכתי



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. עם זה, החוק אוסר על מערכת החינוך קידום אידיאולוגיה פוליטית-מפלגתית מסוימת במסגרת בית-הספר.

בחוזר מצוין כי "עובדי ההוראה נדרשים להסביר ולהבהיר לתלמידים את השקפות העולם ואת נקודות המבט השונות הקיימות במערכת הפוליטית, ועליהם לעשות זאת ביושר אינטלקטואלי, בהגינות ובאופן מאוזן [...] על עובד ההוראה להסביר לתלמידיו ולחשוף אותם להשקפות המנוגדות באופן שווה, בשפה ראויה ונקייה, בלי לעודד ולהעדיף השקפה אחת על רעותה [...]".

עוד מצוין בסעיף זה בחוזר כי התפיסה הפדגוגית המוצגת בו מבוססת בין היתר על דוח ועדת-קרמניצר,<sup>56</sup> אשר קבעה כי "לא ניתן לחנך מינוח ממש לאזרחות ללא עיסוק אינטנסיבי שוטף באקטואלי ובשנוי במחלוקת" וציינה בדוח המסכם שלה כי "ראוי להבהיר כי מותר למורה לנקוט עמדה בנושא שנוי במחלוקת, ובלבד שאין הוא מקנה לעמדתו מעמד של עמדה מחייבת" (ההדגשה אינה במקור).<sup>57</sup>

בחוזר מפורטות כמה אמות מידה לניהול שיח כיתתי בנושאים פוליטיים (כגון הצגת קשת העמדות לגבי כל נושא במגבלות של איסור הסתה, גזענות ועידוד לאלימות; הזמנה לערוך דיון פתוח וביקורתי; עידוד התלמידים לגבש עמדה ולהביע אותה באופן מנומק, כיבוד עמדות אחרות ועוד), והנחיות בכל הקשור למפגשי תלמידים עם מועמדים בבחירות ועם נבחרי ציבור.

### 3.2. תחולה ואכיפה<sup>58</sup>

מהלשכה המשפטית של משרד החינוך נמסר כי ההוראות בחוזרי המנכ"ל חלות על כל עובדי ההוראה באשר הם, לרבות עובדי הוראה המועסקים על-ידי הרשויות המקומיות ועל-ידי בעלויות אחרות של מוסדות חינוך, והעובר על הוראות אלו צפוי לדין משמעתי ולסנקציות כמפורט להלן:

- עובדי הוראה שהם עובדי המדינה – על-פי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. הסנקציות שבית-הדין למשמעת מוסמך להטיל על עובד מדינה שיוורשע הן רחבות, ובהן: התראה, נזיפה, הורדה בדרגה, קנס, השעיה ואף פיטורין;

- עובדי הוראה המועסקים על-ידי הרשויות המקומיות – על-פי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978;

- עובדי הוראה המועסקים בידי תאגיד פרטי בעל רשיון – שלילת היתר ההעסקה או רשיון ההוראה, על-פי סעיף 16 לחוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969 (בחוק זה נקבע כי המנהל הכללי של משרד החינוך רשאי לסרב לתת אישור להעסקת עובד חינוך אשר הוכח שיש בהתנהגותו "משום השפעה מזיקה על תלמידים").

יש לציין כי במסגרת הכנת מסמך זה פנינו אל משרד החינוך בבקשה שיפרט את כל המקרים מהשנים האחרונות שנקטו בהם צעדים משמעתיים נגד עובדי הוראה על רקע חריגה מההוראות שפורטו לעיל. בשלב זה טרם התקבלה תשובה מפורטת.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> ועדה ציבורית אשר מונתה בשנת 1995 על-ידי שר החינוך דאז, אמנון רובינשטיין, כדי לבחון את נושא החינוך לאזרחות.

<sup>57</sup> צוות ההיגוי לחינוך לאזרחות בראשות פרופסור מרדכי קרמניצר (ועדת-קרמניצר), להיות אזרחים – חינוך לאזרחות לכלל תלמידי ישראל – דוח בנינים, ירושלים, פברואר 1996.

<sup>58</sup> עו"ד דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, מכתב אל שר החינוך ואל מנכ"ל משרד החינוך (בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת) בנושא: חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במערכת החינוך, 20 ביוני 2010.



#### 4. חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה במדינות נבחרות

נושא חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה נדון זה שנים על-ידי חוקרים ואנשי חינוך ואף משמש כר נרחב לפסיקה ענפה של בתי-משפט ברחבי העולם,<sup>60</sup> ואולם בשל קוצר הזמן והיריעה לא נוכל להקיף את הנושא, ובשל כך בחרנו להתמקד בשלוש מדינות: ארה"ב, אנגליה ואוסטרליה.

##### 4.1. ארה"ב

בחוק הפדרלי של ארה"ב אין כל הגבלה על חופש הביטוי של העוסקים בחינוך, אך סוגיה זו נדונה רבות בפסיקת בתי-המשפט,<sup>61</sup> אשר קבעו מגבלות שונות על חופש הביטוי הפוליטי של המורים.

**בפרשת פיקרינג**<sup>62</sup> נדונה זכותה של מחלקת חינוך לפטר מורה שפרסם בעיתון מאמר ביקורת על אופן התנהלות המחלקה. בית-המשפט הורה להשיב את המורה לתפקידו ובתוך כך קבע עיקרון כללי שלפיו **כל עוד ההתבטאות של המורה נושאת אופי ציבורי, ואין ראייה לכך שהיא עלולה לפגוע במילוי תפקידיו כמורה או בהתנהלותו הרגילה של בית-הספר, אין לשלול ממנו את הזכות לבקר את מערכת החינוך.**

**בפרשת ג'יימס**<sup>63</sup> קבע בית-המשפט העליון שמורה רשאי לענוד סרט שחור על זרועו לאות מחאה על מלחמת וייטנאם, ובלבד שהדבר אינו מנוגד לדרישות המשמעתיות של בית-הספר ואינו פוגע בזכויות אחרים.

**בפרשת מאייר**<sup>64</sup> נקבע שהתיקון הראשון לחוקת ארה"ב (חופש הביטוי) אינו מגן על מורה שהתבטא נגד המלחמה בעירק במהלך שיעור בענייני דיומא.

בית-המשפט של דרום קרוליינה אישר לסלק מורה מחליפה מצוות ההוראה בחטיבת ביניים בשל התבטאויותיה בפני תלמידים נגד נשיא ארה"ב ונגד המעורבות הצבאית של ארה"ב בעירק ובפנמה.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> מן הלשכה המשפטית של המשרד נמסר רק כי מטופלים כמה מקרים של התבטאויות פוליטיות, וכי באחד מהם מדובר במקרה שהוא "על גבול ההסתה". זמן קצר לאחר סגירת מסמך זה, פורסם בכלי התקשורת כי משרד החינוך שלל את אישור העסקתו של מורה בבית-ספר תיכון ברהט אשר הטיף כנגד מדינת ישראל. זאת, לאחר שנערך למורה שימוע בפני הנהלת המשרד. ראו: ליאת עזר, "מורה בדואי השווה את היהודים לנאצים – וסולק", **ישראל היום**, 12 ביולי 2010.

<sup>60</sup> נושא חופש הביטוי הפוליטי עשוי להיות כרוך גם בסוגיות של חופש המצפון או של חופש המחשבה והדעה. כך, למשל, במאמר אקדמי שפורסם לאחרונה על מערכת החינוך ביפן נדונה סוגיה של סירוב עובדי הוראה בבתי-ספר לכבד בקימה את ההמנון והדגל היפניים במסגרת טקסים הנערכים בבית-הספר, או – במקרה של מורים למוסיקה – לשיר ולנגן את ההמנון יחד עם מקהלת בית-הספר, בשל התנגדותם לאופיים של סמלים אלה. ראו:

Tadashi Hanami, "Objectionable work: conscientious objection in Japan", **Comparative Labor Law & Policy Journal** 31 (3), Spring 2010, pp. 441-454

וכן מאמרים נוספים בגיליון זה של כתב העת, אשר עוסקים בחופש המצפון ביחסי עבודה. אנו מודים לד"ר אמיר פז-פוקס על הפנייתו לגיליון זה.

<sup>61</sup> ניתוח הפסיקה בארה"ב ראו גם:

[Teachers rights in public education](#). A Publication of The Rutherford Institute<sup>tm</sup>, 2002; Martha M. McCarthy, "[Public School Employees' Political Activities and Expression](#)", **Educational Horizons** Spring 2009, pp. 162-168.

<sup>62</sup> **Pickering v. Board of Education**, 391 U.S. 563 (1968); **Mt. Healthy City Board of Education. v. Doyle**, 429 U.S. 274 (1977).

<sup>63</sup> **James v. Board of Education. of Central Dist. No. 1 of the Towns of Addison**, 461 F.2d 566, 572 (2nd Cir. 1972), cert. denied, 409 U.S. 1042.

<sup>64</sup> **Mayer v. Monroe County Cmty. Sch. Corp.**, 474 F.3d 477 (7th Cir. 2007), cert.

<sup>65</sup> **Calef v. Budden**, 361 F. Supp. 2d 493 (D.S.C. 2005).



פסיקות אלה מלמדות ש**בתי-המשפט בארה"ב נכונים לגלות סובלנות יחסית כלפי מורה המביע את עמדותיו הפוליטיות בדרך של התנהגות ופחות סובלנות כלפי מורה המביע את עמדותיו הפוליטיות בפני תלמידיו במהלך שיעור.**

## 4.2. אנגליה

נושא חופש הביטוי הפוליטי של עובדי ההוראה באנגליה מוסדר בחקיקה ראשית. חוק החינוך משנת 1996 מטיל על מחלקת החינוך המקומית, על הגוף המנהל את בית-הספר ועל המנהל את האחריות **למנוע ממורים לקדם עמדות פוליטיות חד-צדדיות (partisan political views) במסגרת עבודת ההוראה.**<sup>66</sup> החוק אף מטיל על הגופים האמורים את האחריות לדאוג לכך שכאשר מוצגת בפני התלמידים סוגיה בעלת גוון פוליטי (במסגרת הלימודים או אף מחוץ למסגרת הלימודים, בפעילות שיש לבית-הספר חלק בה), יוצגו בפני התלמידים העמדות הפוליטיות המנוגדות בסוגיה זו בדרך מאוזנת.<sup>67</sup>

פסיקה שניתנה לאחרונה על-ידי בית-המשפט העליון באנגליה<sup>68</sup> הבהירה את דרישות החוק. פסיקה זו ניתנה בעקבות פנייה של אב נגד משרד החינוך, שהפיץ בקרב בתי-הספר באנגליה את סרטו של סגן נשיא ארה"ב לשעבר, אל גור, "האמת המטרידה", בעניין השפעות ההתפתחות הטכנולוגית על הגדלת החור באוזון באטמוספירה של כדור הארץ. האב טען שהסרט מציג עמדה פוליטית חד-צדדית ובשל כך יש בעצם הפצתו עבירה על הוראות חוק החינוך האמורות.

בית-המשפט פסק כי אף שהסרט הכיל מידע מדעי, מאחר שהיתה למידע זה גם פרשנות מעשית, הכוללת דרישה מממשלות לפעול בהתאם למסקנות העולות מן הניתוח המדעי של הנתונים, אפשר להגדירו סרט פוליטי.

ואשר לשאלה אם הסרט מציג עמדה פוליטית חד-צדדית, לאחר ששוכנע בית-המשפט בקיום עמדות שונות מאלה שהסרט מציג ובקיום ניתוחים שונים של הנתונים המדעיים המוצגים בסרט, הוא אישר שאומנם מדובר בהצגת עמדה פוליטית חד-צדדית.

ואולם בית-המשפט הדגיש שהצגת סרט המציג עמדה פוליטית חד-צדדית כשלעצמה אינה עבירה על חוק החינוך, כל עוד אינה מיועדת להשפיע על התלמידים לאמץ את העמדה המוצגת בסרט.

לכן מורה להיסטוריה רשאי להציג בפני תלמידיו סרט תעמולה נאצי כדי להבהיר את הלכי הרוחות בגרמניה הנאצית; זוהי אומנם הצגה של עמדה פוליטית חד-צדדית, אך הצגה שלא נועדה לקדם את העמדה הפוליטית המוצגת.

אשר לשאלת האיזון בין עמדות נוגדות, בית-המשפט דחה את פרשנותו של האב, שלפיה החוק דורש להעניק לכל אחת מהעמדות "זמן אוויר" שווה, וקבע שהחוק דורש הצגה הוגנת ובלתי מעורבת של העמדות השונות, אך אינו דורש לתת לכל אחת מהן "זמן אוויר" שווה.

<sup>66</sup> See Education Act 1996 (c. 56), sec. [406\(1\)\(b\)](#).

<sup>67</sup> Ibid. Sec. [407\(1\)](#).

<sup>68</sup> See *Dimmock v Secretary of State for Education and Skills* [2008] ELR 98;

<http://www.teachingexpertise.com/articles/partisan-political-view-classroom-6707>, כניסה: 15 ביוני 2010. בכתובת <http://www.teachingexpertise.com/articles/partisan-political-view-classroom-6707>



### 4.3. אוסטרליה

באוסטרליה אין חקיקה ראשית (פדרלית או מדינתית) בעניין חופש הביטוי הפוליטי של עובדי הוראה, אולם מצאנו שבחוזר רשמי של משרד החינוך במדינת ניו סאות-וולס<sup>69</sup> נקבעו עקרונות מנחים לעניין זה. החוזר קובע שבת-ספר ציבוריים צריכים להיות מקום של דיון רציונלי ואובייקטיבי, ולכן אין לעורר דיון פוליטי בין כותלי בת-הספר זולת אם דיון כזה משרת את מטרותיו החינוכיות של בית-הספר והוא חלק עקבי מהגשמת יעדיה של תוכנית הלימודים, ואינו מקדם את ענייניה של קבוצה פוליטית, מפלגה וכדומה.

החוזר אוסר הפצת חומר פוליטי בתוך בית-הספר ומחייב את המורה לשמור על אובייקטיביות, להימנע מעיוות הדיון ומהטייתו לצד פוליטי מסוים ולהכיר בזכותם של התלמידים והוריהם להחזיק בדעה אחרת.

האחריות למתיחת ביקורת על תוכניות הלימוד, על חומר אודיו-ויזואלי ועל הרצאות של מרצים אורחים מוטלת על מנהל בית-הספר (או מורה מטעמו), שתפקידו לוודא שהתוכניות וההרצאות לא יהיו נגועות בהטיה פוליטית.

על מנהל בית-הספר מוטלת גם האחריות להביא לידיעת ההורים את עיקרי המדיניות האמורה, ובמידת הצורך לבקש את אישורם להשתתפות ילדיהם בפעילות בעלת אופי שנוי במחלוקת.

---

<sup>69</sup> ראו באתר האינטרנט [https://www.det.nsw.edu.au/policies/curriculum/schools/cont\\_issue/PD20020045.shtml](https://www.det.nsw.edu.au/policies/curriculum/schools/cont_issue/PD20020045.shtml) כניסה: 15 ביוני 2010. ביקורת על מדיניות זו ראו: Charles Kivunja, Paul Dr. Reitano, Kim Ms. Porter, Teaching controversial issues in schools to prepare children for a sustainable global village, pp. 3-4, כניסה: 15 ביוני 2010.

