

מדינת ישראל  
משרד החינוך  
לשכת היועצת המשפטית

22 מאי 2022  
כ"א אייר תשפ"ב

לכבוד,  
עו"ד סאלם ארשיד  
עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
שלום רב,

**הנדון: מכרז 13/3.2022 להקמת מאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך**  
(מכתבך מיום 11.4.2022)

1. פנייתך שבנדון התקבלה בלשכה המשפטית.
2. בסעיף 4 במכתבך, נטען כי הדרישה לחתום על שני הסעיפים בהצהרה בנספח 11 במכרז הנ"ל מהווה פגיעה חמורה בחופש הביטוי והביקורת, וכן פגיעה בזהות הלאומית והזיכרון הקולקטיבי של אזרחים ערבים בישראל ובכלל זה גם מתן הזדמנות שווה במימוש חופש העיסוק של עמותות וגופים אחרים בחברה הערבית אשר מספקים או מעוניינים לספק תוכניות ומענים חינוכיים בבתי הספר. לטענתך, התניות כאלה הינן ניסיון להשכיח ולדכא את הנרטיבים של מיעוט אתני לגבי אירועים, עובדות, רגשות ואידיאולוגיות תוך כדי השתקת דיון חיוני בשאלות בעלות חשיבות ציבורית רבה וכן כל יכולת של התלמיד הערבי ללמוד אודות תרבותו ומורשתו. הפגיעה וחומרתה מחריפים לטענתך לנוכח העובדה כי הצהרה זאת נוקטת במונחי עמומים ומעורפלים, שמייצרים אי-וודאות כיצד יפורשו בידי משרד החינוך (להלן גם- "המשרד").
3. בסעיף 6 במכתבך נטען כי הצהרה בדבר "מדינה יהודית ודמוקרטית" היא גם בעייתית כשלעצמה כי היא מחייבת בדרך זו או אחרת להתחייב לחנך לפי ערכי הציונות, דבר שגם הוא פוגע בעקרון מתן הזדמנות שווה לגופים ערבים להשתתף במכרז ללא התניות מקפחות.
4. בסעיף 10 נטען כי הכללת תנאים אלה במכרז יכריחו לכאורה עמותות וגופים אחרים לחתום על שני סעיפי ההצהרה הנ"ל כדי להיכלל במאגר משרד החינוך, דבר שהינו מנוגד למטרה של חינוך לפלורליזם וסובלנות עת מוצגים בפני התלמידים השקפת עולם ונרטיבים היסטוריים ותרבותיים מאוד מסוימים של קבוצת הרוב בחברה. כך גם לעניין חינוך המטפח את זהות התלמידים והידע שלהם אודות מורשתם ותרבותם.
5. בסעיף 11 נטען כי הדרישה במכרז עומדת בניגוד להחלטת ממשלה מספר 550 מיום 24.10.2021 בתחום החינוך בה נקבע כי:

**מדינת ישראל**  
**משרד החינוך**  
**לשכת היועצת המשפטית**

"צוות המשנה יגבש תוכנית עבודה למערכת החינוך הערבית לרבות הבדואית אשר תושתת על החזון לפיו מערכת החינוך תכין את בוגריה להשתלבות בחברה הישראלית ותקדם את המוביליות החברתית, **תוך שמירה על מורשתה, זהותה וערכיה של החברה הערבית**... הבוגר בחברה הערבית יחזיק ביכולות וכלים לעיסוק בזהותו, עמדותיו וסולם ערכיו" (ההדגשה לא במקור).

6. בסעיף 12 נטען כי מכרז המכריג את כל מי שאוחז בדעות פוליטיות שונות או בנרטיב תרבותי שונה מהנרטיב של קבוצת הרוב בחברה, לגבי שאלות שהינם במחלוקת ציבורית, הינו ללא ספק מכרז שלא נותן הזדמנות שווה לכולם, וזאת בניגוד לאמור בסעיפים 1א ו-2(א) בחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 ובתקנה 1 א בתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

7. מספר ימים לאחר שהתקבל מכתבך כאמור במשרד החינוך, ומבלי שהספקנו להשיב הגשתם עת"מ (26699-04-22) בתאריך 13.4.2022.

8. כב' השופטת דנה כהן-לקח בהחלטה מיום 30.4.2022, דחתה בקשתכם למתן צווים כנגד המשרד החינוך, לביטול סעיפים ג' ו-י' לנספח 11 במסמכי המכרז או לחילופין – מתן אפשרות לעותרות לגשת למכרז בלא לחתום על שני סעיפי ההצהרה הנ"ל, וקבעה כי על משרד החינוך לעדכנה בתשובה למכתבכם שבנדון עד ליום 22.5.2022.

**להלן התייחסותנו לטענות העולות ממכתבכם :**

9. נבקש להבהיר כי "הקמת מאגר ספקי תכניות ומענים עבור משרד החינוך" (להלן- "מכרז המאגר") מאפשר למציעים להיכלל במאגר ספקים מקוון אשר יציע תכניות ומענים בתחום החינוך. מנהלי בתי הספר שמתוקצבים על-ידי המדינה יוכלו לפנות באופן ישיר לספקים שייכללו במאגר המקוון, ולרכוש מהם לפי בחירתם תכניות ומענים בתחום החינוך בהתאם לצרכיו של בית הספר. זאת, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 226 מאוגוסט 2021, לפיה חלק מתקציב החינוך יועבר לאחריות של מנהלי בתי הספר כחלק מהרחבת המגמישות הניהולית במערכת החינוך.

10. בהתאם לדרישות שקבע משרד החינוך במכרז, ספקים המעוניינים להיכלל במאגר התוכניות והמענים שיוצגו לבתי הספר, נדרשים להמציא מסמכים שונים ולחתום על הצהרות שונות ביניהן ההצהרה בנספח 11.

11. בנספח 11 במכרז, על הספק מגיש ההצעה למכרז להצהיר כי:

"הח"מ \_\_\_\_\_ (שם ומשפחה) ת.ז. \_\_\_\_\_ מצהיר כי  
במסגרת הפעלת תוכניות או מענים חינוכיים בבתי הספר בין אם הפעלה חד-פעמית או מתמשכת, בין בתמורה ובין בהתנדבות, לא ייכלל גורם חיצוני

# מדינת ישראל

## משרד החינוך

### לשכת היועצת המשפטית

שבמטרתו או במעשיו, לרבות בהתבטאויותיו, לפי העניין, יש תוכן העומד  
בסתירה למטרות החינוך הממלכתי במפורש או במשתמע, ואו שמתקיים בו אחד  
או יותר מאלה:

....

(ההדגשה אינה במקור)

12. משרד החינוך דוחה מכל וכל ומן היסוד את הטענות, וטוען כי הדרישות בנספח 11 הינן  
דרישות חוקיות המעוגנות בחוקי היסוד ובדברי החקיקה, כפי שיובהר להלן.

#### מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, יום העצמאות

13. במסגרת תוכנית הגפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) משרד החינוך עתיד בשנת הלימודים  
לתקצב את מערכת החינוך – בתי הספר הרשויות המקומיות והבעלויות – בסכום המוערך  
בכ- 2.4 מיליארד ₪. המכרז בו אנו דנים מבסס את מאגר התוכניות והמענים מהם ירכשו  
מנהלי בתי הספר להפעלה במוסד החינוך אותם הם מנהלים.

14. נספח 11 במכרז, מצהיר המציע בין היתר כי התוכניות והמענים שהגיש למכרז אינם  
שוללים את קיומה של מדינת ישראל ובכלל זה כמדינה יהודית ודמוקרטית, וכי אינם  
מציינים את יום העצמאות או יום הקמת מדינת ישראל כיום אבל.

15. לשיטת משרד החינוך הגם שיש בסעיפי ההצהרה מושא העתירה ומכתבכם כדי לצמצם את  
הזכות לחופש ביטוי והביקורת וכן זכויות אחרות הנזכרות בטענות כנגד משרד החינוך,  
הרי שצמצום זה נקבע בסמכות המוקנית למשרד החינוך המעוגנת בחוק, נועד לתכלית  
ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. על כן, המשרד יותיר את הסעיפים בהצהרה על כנה  
כתנאי להירשם כספק במאגר הספקים לתוכניות ומענים במערכת החינוך.

16. קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ומעמד יום העצמאות הינו עקרון על  
המעוגן בחוקי יסוד שונים- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - סעיף 1א ו-2, חוק-יסוד:  
ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי – סעיפים 1(ב) ו9(א).

#### מטרות החינוך הממלכתי וסמכויות שר החינוך

17. בחוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953 (להלן-"החוק") הוגדרו מטרות החינוך לרבות:

בסעיף 2 (א)2 בחוק נקבע כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא:

# מדינת ישראל

## משרד החינוך

### לשכת היועצת המשפטית

"(2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים;"

ובסעיף 2(א)(11):

"(11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל;"

הנוסח שנכתב בהצהרה כלשונו "תוכן העומד בסתירה למטרות החינוך הממלכתי במפורש או במשתמע..." מחיל את כל הסעיפים של מטרות החינוך לרבות אלה שצוינו לעיל. בנוסף, קובע החוק כי לשר החינוך הסמכות לקבוע את תוכנית הלימודים במוסדות חינוך רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים ולפקח עליהם.

18. לעניין מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים נקבע בסעיף 28 בחוק הפיקוח על בתי הספר, תשכ"ט-1969 (להלן - "חוק הפיקוח") כי "שר החינוך והתרבות רשאי לתת לבעל רישיון את ההוראות הדרושות, לדעת השר, להבטיח כי החינוך הניתן בבית הספר יושתת על העקרונות המפורטים בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953".

19. לעניין מוסדות רשמיים נקבע בסעיף 2 בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), תשי"ז-1956 (להלן: "תקנות הפיקוח") כי ההדרכה הפדגוגית וכן הפיקוח הפדגוגי על כל המוסדות יבוצע בידי השר באמצעות המנהל הכללי.

### הפגיעה בחופש הביטוי והביקורת

20. אכן בהחלטות המשרד במסגרת המכרז שבנדון יש צמצום של חופש הביטוי והביקורת. יחד עם זאת, צמצום זה נעשה על ידי משרד החינוך מכוח הסמכויות המוקנות לו בחוק, כפי שאחראי על מערכת החינוך בישראל, הן בהיבט של התכנים והן בהיבט של הפיקוח. התניית הכניסה למאגר המענים בהצהרה שעל הפרק, נועדה לשרת תכלית ראויה. שכן, דווקא הבטחה כי ספקים חיצוניים יפעלו באופן שהולם את ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ותואם את נוסח חוקי היסוד, נועד לספק מעטפת רחבה לחופש הביטוי, תוך הותרת מקרים מובהקים, שנמצאים ב"שוליים", מחוץ למאגר התכניות.

# מדינת ישראל

## משרד החינוך

### לשכת היועצת המשפטית

סירוב גופים המעוניינים להעניק שירותים במערכת החינוך להצהיר כי לא ישללו את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולא יצינו את יום הקמת המדינה כיום אבל, נוגד באופן חזיתי וברור את רוח חוקי היסוד, לרבות הקבוע בחוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, כי ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי וכי יום העצמאות הינו יום החג הלאומי הרשמי של המדינה. החלטת המשרד לחייב חתימה על נספח 11 במכרז הינה החלטה **מידתית**, משרד החינוך באמצעות מכרז המאגר פותח את שערי מערכת החינוך לקשת רחבה מאוד של תוכניות חינוכיות ומענים שונים, אשר לדעת מנהל בית הספר, מתאימות ביותר לצורך חינוך והשכלת התלמידים וצוותי ההוראה. ההצהרה בנספח 11, נועדה לצמצם את אותן תוכניות ומענים בשוליים אשר ינסו באמצעות מנגנון המכרז להכניס אל מערכת החינוך, מכספי משלמי המיסים, תוכניות וערכים הנוגדים חזיתית ערכי מדינת ישראל ומטרות החינוך מכל הדתות ומכל המגזרים.

21. **ככל שגוף מבקש להיכנס למוסדות החינוך אשר מחד, מבקש ליהנות מתשלום המועבר מכספי המדינה ומאידיך שולל את קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית ו/או מבקש להנחיל לתלמידים שיום העצמאות הוא יום אבל, אינו יכול לטעון שבכך יש "להשכיח ולדכא את הנרטיבים" ו/או "פגיעה חמורה בחופש הביטוי והביקורת".**

22. ודוק, ההצהרה הנדרשת כתנאי להשתתפות במכרז כוללת את כל מטרות החינוך כאמור, לרבות סעיף 2(11) לחוק החינוך הממלכתי, שבו מצוין כי ספק שאינו מכיר בזכויות כל אזרחי ישראל לרבות התרבות, ההיסטוריה והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית – אף מי שמפר סעיף זה לא יוכל להיכלל במאגר הספקים.

23. במערכת החינוך קיימות תוכניות רבות המקדמות שיח פלורליסטי לרבות שיח שנוי במחלוקת, תוכניות לחיים משותפים, חוזרי מנכ"ל מנחים לחגים ומועדים של המגזרים השונים ועוד ועוד.

24. על כן, כאמור, אנו דוחים כל טענה כלפי משרד החינוך כי הדבר פוגע בעקרון מתן הזדמנות שווה לגופים ערבים להשתתף במכרז ללא התניות מקפחות.

25. לעניין טענתך בסעיף 11 במכתבך, נזכיר כי בחודש מאי 2014 נחתמה האמנה הבינ-מגזרית להפעלת תוכניות במערכת החינוך. תוצרי השיח הבינ-מגזרי פורסמו בחוברת (להלן: "**מסמך מסכם**") המסכמת את הקשר של מערכת החינוך עם ארגונים וגופים חיצוניים ואת ההסדרה שנעשתה על בסיס מנגנוני שותפות קבועים וברורים שנבנו ביחד עם בעלי העניין והשותפים בחינוך, בהתבסס על תפיסת 'משילות משתפת' שמקדמת בניית שותפויות ושקיפות של המידע לכלל מערכת החינוך ושותפיה. האמנה מפרטת סדרת עקרונות

# מדינת ישראל

## משרד החינוך

### לשכת היועצת המשפטית

ויישומים לשותפות בהפעלת תוכניות במערכת החינוך וקובעת בין השאר כי משרד החינוך הוא בעל הסמכות והנושא באחריות על מערכת החינוך בישראל וכי השותפים מתחייבים כי הכנסת תכניות לבתי הספר תתבצע בהתאם לתהליך שותפות מיטבית כפי שמופיע בהמלצות השולחן העגול הבינ-מגזרי ובהנחיות משרד החינוך. הצוות הכיר בכך כי מנהל המוסד החינוכי יבחר תוכניות אך ורק מהמאגר וכי הוא זה שצריך להוביל את המהלך לשילוב הקו המנחה של המודל תוכניות חיצוניות בבית-הספר, בשיתוף צוות ההוראה והכל כמובן בכפוף לדין וחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך. כמו כן נקבע במסמך המסכם בתנאי הסף כי :

..."

2. הצהרה שהגוף אינו פועל כנגד מטרות מדינת ישראל ו'מטרות החינוך'.

26. כאמור לעיל, סעיף 2 בחוק קבע את מטרות החינוך הממלכתי. על מנת להגשים מטרות אלה נקבעו סעיפים שונים בדיני החינוך שמטרתם לאפשר לשר החינוך ו/או מי מטעמו להנהיג מדיניות ולפקח שאכן מטרות החינוך מיושמות בפועל. חוזרי המנכ"ל רבים ושונים מעגנים את יישום המדיניות של מטרות החינוך, לדוגמא :

- חוזר מנכ"ל "הנחיות כלליות לגבי סייגים לפעילות פוליטית-מפלגתית של עובדי הוראה"
- חוזר מנכ"ל "התכנית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת" אשר קובע בסעיף 2 :

"...באחריות מנהל בית הספר לבדוק כי הפעילות עולה בקנה אחד עם חוק החינוך הממלכתי ועם מטרות החינוך ואין בה משום עידוד לגזענות ולהסתה או קריאה לאלימות ולהדרה הנוגדות את מסגרת החוק ו/או פגיעה בלגיטימיות של מדינת ישראל ומוסדותיה הממלכתיים."

"... עובדי ההוראה יסבירו ויבהירו לתלמידים את השקפות העולם ואת נקודות המבט השונות הקיימות במערכת החברתית והציבורית... עליהם לעשות זאת ביושר אינטלקטואלי, בהגינות ובאופן מאוזן, כדי לחשוף את התלמידים למורכבות המציאות הקיימת ולאפשר להם לגבש את עמדתם האישית באופן מנומק."

- חוזר מנכ"ל משנת 2018 "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך" שקובע בסעיף 3.1.3 :

"...תוכנית אסורה לכניסה למערכת החינוך היא תוכנית שמטרותיה או תכניה או אנשי צוותה נמצאו נוגדים את ערכי משרד החינוך או שיש בהם משום פגיעה אפשרית בתלמידים..."

27. מכאן, הרי שגם מנהלי בתי הספר האמורים לקבל מהספקים שירותים הכוללים תוכניות ותכנים בנושאים שונים מחויבים לפעול על פי חוזרי המנכ"ל. ככל שספק יציג תוכנית המנוגדת לחוקי היסוד ו/או לחוק ו/או לחוזרי המנכ"ל הרי שממילא לא ניתן יהיה להכניסו

# מדינת ישראל

## משרד החינוך

### לשכת היועצת המשפטית

למוסד החינוכי. משרד החינוך מבקש להביא לידיעת הספקים את המגבלות והנורמות המצופות ממוסדות החינוך כבר בשלב הראשוני טרם כניסתם למאגר.

28. כפי שפסק בית המשפט לא אחת, נורמות ההתנהגות הנדרשות מגורמים העובדים עם תלמידים במוסד חינוך מחייבות מעצם מהותם של דברים סטנדרט התנהגות גבוה וגילוי אחריות מיוחדת כלפי תלמידים, על בסיס תפישות היסוד וערכי היסוד של החברה בכלל ומערכת החינוך בפרט.

29. המשנה החינוכית של מערכת החינוך בבסיסה נשענת על פלורליזם וחופש הביטוי. אולם זה אינו הערך היחיד אותו מבקשת המערכת לקדם ולשקול. להכחיש את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ו/או לציין את יום העצמאות כיום אבל, כשם שלא לכבד את האמור בסעיף 2(11) בחוק, לא יקדם שיח סובלני, מתון, ממלכתי ועוד והדבר אף סותר את מטרות החינוך הממלכתי כפי שנקבעו בחוק.

30. מעבר להוראות הדין, נבקש לציין כי במשרד החינוך קיים מאגר תוכניות חינוכיות המונה אלפי תוכניות חיצוניות. המאגר ממפה את כל התוכניות המוצעות למוסדות החינוך במדינת ישראל כאשר איכות התוכניות וההמלצה עליהן נקבעת על ידי צוותי ההוראה במוסדות החינוך. בתוכניות השונות ניתן למצוא בין השאר גופים מכל קצוות הקשת הפוליטית, החברתית, הטכנולוגית ועוד. נבהיר, כי נכון להיום מוצעות למגזר הערבי במאגר 8,254 תוכניות חינוכיות חיצוניות.

31. מכאן, עמדת המשרד כי ההסדר האמור מהווה הסדר ראוי ומידתי, המאפשר כניסה של גופים וגורמים שונים ומגוונים אשר מבקש לתרום בנושא לטובת כלל ילדי ישראל על יסוד הערכים אותם מבקשת מערכת החינוך לקדם המעוגנים בחוק, בתקנות ובחוזרי המנכ"ל.

**בברכה,**

אביגדור דנה עז"ד  
סגן בכיר ליועצת המשפטית

בלה רזונסקי, עו"ד  
ממונה (עוץ משפטי)

**העתק:**

גב' דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך  
עו"ד אילת מלקמן, היועצת המשפטית  
גב' נתי בן נעים, מנהלת אגף בכיר (תפעול, רכש ולוגיסטיקה)  
גב' לילך אפלטון, ממונה (תכנ' חיצוניות וקידום שותפויות), מינהל הפדגוגי  
גב' אורנה מיטמיגר, מנהלת אגף (רכש מכרזים והתקשרויות)