



## נציבות שירות המדינה

### הודעות

הודעה פג/19

א' באב התשפ"ג (19.7.2023)

### הודעה מס' פג/19

## הוראות בעניין הבחירות לרשויות המקומיות - 2023

### א. הקדמה

1. בהודעה זו: "רשות מקומית" - פירושה עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית;
2. "בחירות לרשות מקומית" - פירושן בחירות למועצה של רשות מקומית, מועצה מקומית, מועצה אזורית, וכן בחירות לראשות רשות מקומית, מועצה מקומית או מועצה אזורית.
3. הבחירות לכלל הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) יתקיימו ביום שלישי, 31 באוקטובר 2023, ט"ז בחשוון התשפ"ג.
4. יום הבחירות הכלליות לרשויות כאמור הוא יום שבתון שבתחומן נערכות הבחירות, וכן לגבי עובדים הרשומים בפנקס הבוחרים של רשויות מקומיות, גם אם מקום עבודתם הוא ברשות מקומית שלא חל בה יום שבתון.
5. מובאות בזה לידיעת עובדי המדינה ההוראות וההנחיות העיקריות הקשורות בבחירות אלו, לרבות סייגים לפעילות מדינית ומפלגתית.
6. ההוראות המפורטות להלן מבוססות על חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964, חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, פקודת העיריות (נוסח חדש), וכן על [הנחיות היועצת המשפטית לממשלה<sup>1</sup>](#) והוראות התקשי"ר.
7. בהתאם להוראות סעיף [42.35](#) לתקשי"ר, בקשות של עובדי מדינה להצגת מועמדות בבחירות לרשויות המקומיות ייבחנו על-ידי האחראי והיועץ המשפטי של המשרד, בהתאם למפורט להלן. בקשות כאמור של עובדים הנמנים על הסגל הבכיר של שירות המדינה, יהיו טעונים גם את אישור נציבות שירות המדינה.

<sup>1</sup> ר' למשל: הנחיה מס' 1.1902 – "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות", הנחיה מס' 1.1704 – "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים".

8. חלק מההוראות שלהלן חל על כלל העובדים, יהיו דירוגם, דרגתם ותפקידם אשר יהיו, בעוד שחלקן האחר מיוחד רק לעובדים בדירוג ובדרגה מסוימים או בתפקידים מוגדרים.
9. עבודת עובדי המדינה בבחירות - בתיאום עם המפקחת הארצית לבחירות, הוסדר היתר כללי לעבודת עובדי המדינה בבחירות לרשויות המקומיות, כמפורט בפסקה [42.428](#) לתקשי"ר ובהודעת נציבות שירות המדינה מס' פג/4 מיום 28.11.2022.

## **ב. הצגת מועמדותו של עובד מדינה בבחירות לרשות מקומית**

1. כל עובד ללא הבדל במעמד או בדרגה בשירות המדינה, המציג את מועמדותו בבחירות לרשות מקומית, חייב להודיע על כך לאחראי במשרדו, בציון תפקידו ודרגתו, מיד עם החלטתו על הצגת מועמדותו.
2. האחראי יפנה ליועץ המשפטי של המשרד, תוך ציון פרטיו האישיים של העובד, תיאור התפקיד המדויק, מהות עבודתו בפועל, לאיזו רשות מקומית הציג את מועמדותו והתייחסותו האם לדעתו תפקידיו של אותו עובד כוללים ברשימת התפקידים המנויים בפסקה [42.351](#) לתקשי"ר.
3. היועץ המשפטי של המשרד יבחן כל בקשה בנדון ביחס להוראות סעיף [42.35](#) לתקשי"ר, ויודיע לאחראי האם על העובד להתפטר, לצאת לחופשה ללא משכורת או חופשת מנוחה [כאמור בסעיף ב(9)]. במקרה של ספק, ניתן להתייעץ עם היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים.
4. בקשה של עובד שמתח הדרגות הצמוד לתקן משרתו הוא 21-23 ומעלה בדירוג המינהלי או בדרגות המקבילות בדירוגים המקצועיים, תועבר לבחינת היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, בצירוף המסמכים הנדרשים לעיל, וכן חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד.
5. על האחראי להודיע ללא דיחוי לעובד את מסקנות חוות הדעת של היועץ המשפטי של המשרד או היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, לפי העניין. האחראי יעביר העתק מהודעה זו למפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים ולנציבות שירות המדינה. יובהר כי הסמכות לבחון את כלל תנאי הכשירות של מועמד, לרבות התנאי המפורט בסעיף 6, נתונה למנהל הבחירות לאחר הגשת רשימת המועמדים.
6. העובדים המפורטים להלן אינם רשאים להציע את מועמדותם בבחירות לרשות מקומית:
  - (א) פקחים ונושאי משרות שיש עמם סמכות חקירה, חיפוש או מעצר;
  - (ב) נושאי משרות שיש עמם סמכות, בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להעניק רשיונות או היתרים או להמליץ על הענקתם, בין שהסמכות מוגבלת לאותה רשות מקומית בלבד ובין שאינה מוגבלת כך;
  - (ג) נושאי משרות שיש עמם סמכות, בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר, לקבל לעבודה, או להפנות לעבודה, בין שהסמכות מוגבלת לתחום אותה רשות מקומית בלבד ובין שאינה מוגבלת כך;
  - (ד) עובדי סעד, שתפקידם לתת סעד בדרך כלל, או בתחומי הרשות המקומית הנוגעת בדבר בלבד, או להמליץ על מתן סעד בדרך כלל, או בתחומים האמורים;
  - (ה) פקידי שומה וכן פקידי גבייה, שמקום עבודתם הוא בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר;
  - (ו) מנהלי עבודה בעבודות ציבוריות היוזמות בידי הממשלה, שמקום עבודתם הוא בתחום הרשות המקומית הנוגעת בדבר;
  - (ז) פקידים שבסמכותם לתת שיכון או שתפקידם להמליץ על מתן שיכון או לבחור מועמדים לקבלת שיכון.

7. עובד הנמנה על רשימת העובדים המנויים בסעיף 6 לעיל, המבקש להציג מועמדותו בבחירות לרשות מקומית, חייב להתפטר מן השירות לא יאוחר מיום הגשת רשימות המועמדים לאישור. על עובד כאמור להגיש התפטרותו מבעוד מועד כדי שהתפטרותו תכנס לתוקף עוד לפני הגשת רשימת המועמדים.
8. עובד הנמנה על רשימת העובדים המנויים בסעיף 6 לעיל, המתפטר מן השירות לצורך הכללת שמו ברשימת המועמדים לבחירות לרשות מקומית, וכן עובד המתפטר מן השירות כדי לא להיות פסול לשמש כחבר מועצה של רשות מקומית או ראש רשות מקומית כאמור להלן, זכאי לפיצויי פיטורים. אולם, לא יראו התפטרות כאמור כפיטורים לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.
9. עובד המדינה שאינו נמנה עם סוגי העובדים שפורטו בסעיף 6 לעיל, ואשר שמו נכלל ברשימת המועמדים לבחירות לרשות מקומית (לרבות ועד מקומי של ישוב), יופסק שירותו מיום הגשת רשימות המועמדים או תחילת תעמולת הבחירות<sup>2</sup> כמפורט בסעיפים ה' 10-15 מטה (לפי המוקדם מביניהם), ועד הבחירות. תקופת הפסקת העבודה עד הבחירות תיחשב כתקופת חופשה ללא משכורת בהתאם להוראות פרק משנה 33.4 לתקשי"ר, או, אם ביקש זאת העובד, כחופשת מנוחה, אם חופשה זו מגיעה לו. בקשה לחופשה ללא משכורת תוגש בטופס (מדף 2470) בהתאם להוראות פרק משנה 33.4 לתקשי"ר. עותק אחד מהטופס יועבר למחלקת הכספים של המשרד ועותק אחד יישלח לנציבות שירות המדינה.
10. עובד כאמור, אשר יצא לחופשה כמפורט בסעיף 9 לעיל, ונבחר לתפקיד של ראש רשות מקומית, יחדל לשרת כעובד המדינה ממועד יום הבחירות וינותק ממועד זה יחסי עובד-מעביד בינו לבין המדינה, ולא יתאפשר לו לשהות בחופשה ללא משכורת.
- עובד כאמור המתפטר מן השירות כדי לכהן כראש רשות מקומית זכאי לפיצויי פיטורים. אולם, לא יראו התפטרות כאמור כפיטורים לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.
11. עובד אשר אינו נמנה על רשימת העובדים המנויים בסעיף 6 לעיל, ואשר שמו נכלל ברשימת המועמדים לבחירות לרשות מקומית, יודיע על כך למנהל היחידה באמצעות טופס הודעה על שינויים אישיים (מדף 2717) ויצוין בטופס את התקופה הנזקפת לחשבון ימי חופשת המנוחה ואת התקופה שהיא חופשה ללא משכורת.

### ג. חברות במועצה של רשות מקומית

1. עובד אשר נבחר כחבר מועצה של רשות מקומית, חייב להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית לפי הוראות פרק משנה 42.4 בתקשי"ר.
2. עובד אשר הוראות סעיף 6 לעיל אינן חלות עליו, פסול לכהן כחבר מועצה של רשות מקומית (לרבות ועד מקומי של ישוב) אם הוא עובד בשכר ואם:
  - א) עבודתו קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי; או
  - ב) עבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות לבין תפקידיו במועצת הרשות המקומית.
3. נבחר עובד להיות חבר מועצה של רשות מקומית והוא פסול מלכהן בה על-פי הוראות סעיף 2 לעיל, יוכל לכהן כחבר אותה מועצה, רק אם התפטר מן השירות או אם אושרה לו חופשה ללא משכורת למשך תקופת כהונתו.
4. המכהן כחבר מועצה של רשות מקומית, למרות שהוא פסול לכך, בגלל האמור בסעיף 2 לעיל עובר עבירה פלילית.

<sup>2</sup> ר' תר"מ 69/21 יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח' (נבו 23.9.2018)

**ד. איסורים החלים על העובדים ונושאי משרות המפורטים להלן:**

1. עובדי המדינה שדרגתם היא אחת מארבע הדרגות העליונות בסולם הדרגות של הדירוג המינהלי;
2. עובדים בדירוגים המקצועיים כדלקמן:
  - א) עובדי מדינה בדרגה מקצועית שמשכורתם המשולבת התחילית איננה נמוכה מן המשכורת המשולבת התחילית של הדרגה השלישית שמתחת לדרגה העליונה בסולם הדרגות של הדירוג המינהלי (להלן - "דרגה מקבילה");
  - ב) עובדי מדינה בדרגה הנמוכה מהדרגה השלישית שמתחת לדרגה העליונה בסולם הדרגות של הדירוג המינהלי, אם לתפקידם נקבע מתח דרגות הכולל את הדרגה השלישית האמורה או דרגה מקבילה.
3. שופטים דיינים, חברי בתי דין דתיים וכל נושאי משרה שיפוטית אחרת;
4. רבנים וכוהני דתות אחרות ששכרם או חלק משכרם משתלם מאוצר המדינה;
5. שוטרים, סוהרים, פקחים וכל נושאי משרה שיש עמה סמכות חקירה, חיפוש או מעצר;
6. נושא משרה שיש עמה סמכות להעניק רשיונות או היתרים, או סמכות להמליץ על הענקתם;
7. עובדי שירות התעסוקה;
8. עובדי סעד;
9. עובדי השירות המשפטי;
10. קציני מחוז;
11. פקידי שומה;
12. פקיד גבייה;
13. עובדים שהורשו לעשות עסקאות מטעם המדינה;
14. עובדים שבסמכותם לקבל עובדים לשירות המדינה, או להמליץ על קבלת עובדים כאמור;
15. מנהלי עבודה;
16. פקידים העוסקים במתן שיכון מטעם המדינה;
17. אחיות ציבוריות.

**להלן האיסורים:**

- א) אסור להיות חברים בהנהלה פעילה של מפלגה או של גוף מדיני;
- ב) אסור לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות לאסיפה כאמור ולנאום בה;
- ג) אסור להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני;
- ד) אסור להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות לרשות מקומית, או לבחירות שעליהן חל חוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954;
- ה) אסור לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר, לרבות העברת ביקורת כאמור על ממשלה שכינה בעבר או מדיניות קודמת של משרדי הממשלה;
- ו) אסור להשתתף באספות פומביות של מפלגות או של גופים מדיניים כדי לתת הרצאות על איזה נושא שהוא, כיוון שעצם הופעתו של העובד מעל במה מפלגתית עלול ליצור רושם של זיקה מפלגתית.

**ה. איסורים החלים על כלל העובדים**

על כל עובדי המדינה, ללא הבדל דרגה ותפקיד, לרבות העובדים המנויים בסעיף ד לעיל, חלים הכללים והאיסורים המפורטים להלן:

1. יש להקפיד שמעשיו או התנהגותו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של מפלגה כלשהי או מועמד מסוים. על העובד להביא בחשבון כי עקב מעמדו כעובד מדינה עלול הציבור לפרש התנהגויות או מעשים מסוימים שלו כאילו נועדו לסייע למפלגה זו או אחרת, או למועמד זה או אחר, ועקב רגישות זו עליו לנהוג משנה זהירות בעניין זה.
2. עובד המדינה לא יבקר בצורה מעליבה או פוגעת את הכנסת וועדותיה, ובכלל זה חוקים והחלטות שנתקבלו על-ידיהם, את הממשלה ומשרדיה ובכלל זה את מדיניותם, במסיבות עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון, בספר, ברשת האינטרנט או כל אמצעי מדיה אחר.

**איסור פעילות מפלגתית במוסדות ממשלתיים**

3. אסור לערוך במשרד ממשלתי, במוסד או במתקן ממשלתי, בשעות העבודה או לאחר שעות העבודה, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם מפלגה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלת אופי מפלגתי;
4. אסור לעובד לעסוק בשעות העבודה בפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה, כגון: שכנוע אדם להצטרף כחבר למפלגה, עריכת מפקד של חברי מפלגה, הפצת הזמנות לפעילות מפלגתית, תליית מודעות מטעם המפלגה במשרד וכדומה;
5. אסור לעובד לעסוק בפעילויות המפורטות לעיל בין כותלי המשרד, המוסד או המתקן הממשלתי, גם אחרי שעות העבודה;
6. אסור לעובד להשתמש ברכוש ובשירותים המשרדיים לפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה. הוראה זו אינה חלה על פעילות מינהלית של נושא משרת אמן בלשכת שר או סגן שר, כשהיא נעשית כסיוע לשר או לסגן השר;
7. עובד מדינה לא ייתן את הסכמתו, בעל-פה או בכתב, לפרסם את שמו מטעם מפלגה - אם צורף לו תואר תפקידו בשירות המדינה;
8. אסור לקיים אסיפת בחירות במשרדי הממשלה, במתקני הממשלה ובמוסדות השייכים לממשלה;
9. אסור להציג ולהפיץ בין כותלי מוסדות ממשלתיים כרוזים ופרסומים אחרים בעלי אופי מדיני או מפלגתי, לרבות הצבת קלפיות או כל צורה אחרת העלולה להתפרש כתעמולה מדינית או מפלגתית (למעט קלפיות שהוצבו על-ידי המפקח הארצי על הבחירות).

**תעמולת בחירות**

10. אסורה תעמולת בחירות מכל סוג שהוא בתוך מוסדות ממשלתיים, בין על-ידי העובדים ובין על-ידי אנשים או מוסדות אחרים;
11. המונח "תעמולת בחירות", אף שהוא מופיע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אינו מוגדר באופן ברור. את התכנים בו יצרו בית המשפט העליון ויו"ר ועדות הבחירות בשורה של פסקי דין והחלטות. בהקשר זה נקבעו כמה כללים שבאמצעותם אפשר להבחין בין התבטאויות ומעשים שאין בהם משום תעמולת בחירות, לבין כאלה שהם בגדר תעמולה כזאת.

12. להלן הכללים המרכזיים הקובעים מה נופל בגדר "תעמולת בחירות":
- (א) הטפה ישירה למען מפלגה כלשהי או מועמד כלשהו מבין אלה המתמודדים בבחירות, או מתיחת ביקורת על מפלגה או רשימה או מועמד כאמור;
  - (ב) הצגת מצעיהן ותוכניותיהן של מפלגה או רשימה המתמודדת בבחירות, וכן דברי שבח לתכונות ולכושר של מועמדיהן - לצד ביקורת על אלו של יריביהן;
  - (ג) דברים שעניינם ומטרתם השפעה על הבחירות, או עשויים להתפרש ככאלה;
  - (ד) תעמולה היא מפלגתית אם תוכנה מתייחס במישרין לנושאים השנויים במחלוקת בין המפלגות.

13. בגדר תעמולת בחירות נכנסים גם פרסומים המתיימרים לסכם או לתאר את תוכן פעילותו של המפרסם, אם יש בהם, מבחינת העיתוי וקירבת הזמן לבחירות, וכן מבחינת תוכנם ונוסחם, משום תעמולת בחירות כאמור בסעיפים 11 ו-12 לעיל. האיסור על הוצאת פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות כאמור משתרע על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע ווידאו או פרסום באמצעות האינטרנט וכל אמצעי מדיה אחר. ניתן להיעזר לצורך זה גם בהנחיות משרד המשפטים לקראת הבחירות, המפורסמות באתר האינטרנט של המשרד.

14. עובד שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא ייקח חלק בתעמולת בחירות, ברבים או שלא ברבים, לרשויות מקומיות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות הבחירות.<sup>3</sup> כמו כן, על עובד בכל דרגה שהיא, שהוא בעל סמכות מינהלית או בעל תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, אסור לארח "חוג בית" המיועד לתעמולת בחירות, או לנאום ב"חוג בית" כאמור. "סמכות מינהלית" לצורכי סעיף זה - כל סמכות, לפי דין ושלא לפי דין, שיש עמה כוח להחליט החלטות או להקצות משאבים, לרבות סמכותם של הממונים על בעלי סמכויות על-פי דין. יובהר, כי מגבלות אלו חלות על עובד גם בהיותו בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלות אלו לא חלות על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות.

#### איסור שימוש בכספי ציבור וברכוש לתעמולת בחירות

15. אסור להשתמש בקשר לתעמולת בחירות בכספים, בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של הגופים המבוקרים הבאים:
- (א) משרד ממשלתי;
  - (ב) מפעל או מוסד של המדינה;
  - (ג) אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש של המדינה, או מנהל רכוש כזה, או מפקח עליו מטעם המדינה;
  - (ד) רשות מקומית;
  - (ה) תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו או בהונו.
16. איסור להשתמש בקשר לתעמולת בחירות במקרקעין של הגופים המנויים בסעיף 16 לעיל.
- "מקרקעין" - כולל משרדים, מבנים, מתקנים ושטחים פתוחים.

<sup>3</sup> בהקשר זה יצוין תר"מ 87/20 רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' יצחק רוכברגר ואח' (נבו 8.9.2013), במסגרתו ניתן ע"י השופט גיוראן צו מניעה כנגד עובדי רשות מקומית, אף שאין להם סמכות מנהלית או מגע עם קהל.

17. אסור להשתמש בקשר לתעמולת בחירות בכל רכוש אחר של גופים המנויים בסעיף 16 לעיל, ובין השאר בכלי רכב, בטלפון, בפקס, בשירותי דואר ובכל שירות או ציוד אחר העומד לרשות העובד בעבודתו בשירות המדינה.

#### איסור להתרים כספים

18. אסור לעובד המדינה להתרים, לגבות או לקבל כספים למטרה כלשהי, זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו.

#### ז. חלות ההוראות

1. ההוראות המפורטות בהודעה זו חלות על עובדי המדינה בכל מקום הימצאם. ההוראות חלות הן על עובדים קבועים והן על עובדים שאינם קבועים (כגון: עובדים ארעיים ועובדים בחוזה מיוחד).

2. על האחראי במשרד ועל כל מנהל יחידה לוודא, כי הוראות אלו יובאו לידיעת כל העובדים בכל מקומות עבודתם ולהבטיח את קיומן הלכה למעשה.

3. בקשות להבהרות בכל מקרה של ספק או חוסר בהירות באשר להוראות אלה, יופנו ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה באמצעות האחראי או היועץ המשפטי של המשרד.

#### ז. עונשים

העובר על ההוראות המפורטות בהודעה זו צפוי להליכים פליליים או הליכי משמעת, בהתאם לחוק.

פרופ' דניאל הרשקוביץ  
נציב שירות המדינה