

## תקציר מנהלים - פרשנות המונח "זיקה פוליטית" במינויים בשלטון המקומי

1. חוות הדעת שבנדון עוסקת בפרשנותו של המונח "זיקה פוליטית" בהקשרי מינויים בשלטון המקומי ונכתבה לבקשתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, במסגרת דיון בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "**התיקון**"). תקציר זה יפנה לעיקרי הדברים שמובאים בחוות הדעת, אך יובהר כי יש לעיין בה לעומקה טרם יישום הכללים שיפורטו מטה.
2. במסגרת התיקון נקבע הצורך בבחינת שאלת קיומה של זיקה פוליטית בכל הנוגע למינוי עובדים, ונקבע כי כשירותו של מועמד למשרה תבחן בשים לב לקיומה של "**זיקה פוליטית, כלכלית או אישית**" שעשויה להוביל לפסילת מינוי בהיבטי ניגוד עניינים. עוד נקבע כי מינוי של נציגי ציבור לוועדות הבחינה לקבלת עובדים ברשויות המקומיות, יהיה רק מי שאין לו אחת מהזיקות שהוזכרו.
3. חוות הדעת עוסקת בחלקה הראשון בסקירת פרשנות המונח "זיקה פוליטית" והאינדיקציות המעידות על קיומה של "זיקה פוליטית", כפי שאלו מופיעות בדברי חקיקה, בפסיקה ובהוראות שונות [פס' 6-16], ומציגה את השימוש במונח בדין הקיים בשלטון המקומי [פס' 17-23].
4. עיקר חוות הדעת הוא בהצגת אמות מידה מומלצות לבחינת מקרים בהם עלולה להתקיים זיקה פוליטית בדיני השלטון המקומי, נוכח מורכבותו השלטונית, ובהתחשב בכך שזו נבחנת כחלק מאגד זיקות, לצד זיקה כלכלית וזיקה אישית [פס' 26]. נקבע כי זיקה פוליטית נבחנת על ידי עמידה על קשר בין מועמד למשרה או נציג הציבור בוועדת הבחינה במכרזי הרשות המקומית לבין נבחר ציבור או ישות פוליטית (כגון רשימה או סיעה במועצה או במפלגה) [פס' 27], בטווח של עד שלוש שנים אחורה ממועד הבדיקה (כשפרק הזמן עשוי להיות ארוך יותר במקרים מסוימים) [פס' 28], בשני היבטים מרכזיים:
  - (1) **טיב הקשר** – בהקשר זה נדרש לבחון את רמת הפעילות בין המועמד לבין הישות הפוליטית, ובכלל זה, מה מידת הקשר בין המועמד לישות הפוליטית, האם המועמד מחזיק בתפקיד במנגנון הפוליטי הקשור לישות הפוליטית? והאם נקט המועמד בצעדים אקטיביים לטובת המועמד הפוליטי הרשימה, הסיעה או המפלגה, תוך שהוא מזוהה איתם, גם אם הוא איננו מחזיק בתפקיד במנגנון הפוליטי? [פס' 28א].
  - (2) **משך הקשר** – האם מדובר בקשר ארוך טווח ומתמשך או בקשר קצר ונקודתי? [פס' 28ב] בנוסף לבחינת תזמון האירועים המקימים את הזיקה [פס' 32].
5. יובהר כי לא כל קשר פוליטי יחשב כזיקה פוליטית, ואמות מידה אלו נועדו להוות נקודת מוצא לבחינה הפרטנית של כל מקרה לגופו, בהתחשב בנסיבות וההקשר הייחודיים לו. על כן ניתן לחרוג מהן, לחומרא או לקולא, במקרים המתאימים לכך, בין היתר בהתחשב בהצטרבות אפשרית של אינדיקציות [פס' 32].
6. על מנת לסייע בהבהרת אמות המידה, חוות הדעת כוללת רשימת דוגמאות למקרים שבהם על פני הדברים לא מתקיימת זיקה פוליטית [פס' 31] ומקרים שבהם על פני הדברים מתקיימת זיקה פוליטית [פס' 33]. בנוסף, יוער כי תרומה כספית עבור קמפיין בחירות, היא כשלעצמה - בהעדר אינדיקציות נוספות - לא מקימה זיקה פוליטית, ועליה להבחן בהתאם לדיני ניגודי העניינים [פס' 29].
7. יודגש שרשימת המקרים שמעידים על קיומה של זיקה או העדרה אינה בהכרח ממצה, ועל כל מקרה להבחן פרטנית בהתאם לנסיבות והתשתית העובדתית הרלוונטית. במקרים בהם מתעוררות התלבטויות אגב יישום

אמות המידה, ניתן לפנות למחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), שבמשרד המשפטים, לצורך קבלת הכוונה נוספת בנושא.

## מדינת ישראל<sup>1</sup> משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)  
ירושלים: כ"ג באלול תשפ"א  
31 באוגוסט 2021  
תיקנו: 803-04-2021-000131  
סימוכין: 803-99-2021-005341

### הנדון: פרשנות המונח "זיקה פוליטית" במינויים בשלטון המקומי

#### א. מבוא

8. חוות דעת זו עוסקת בפרשנותו של המונח "זיקה פוליטית" בהקשרי מינויים בשלטון המקומי, ונכתבה לבקשתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, על דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון. חוות הדעת תעסוק בסקירת האינדיקציות המעידות על קיומה של "זיקה פוליטית", כפי שאלו מופיעות בדברי חקיקה, בפסיקה ובהוראות שונות, ולאחריה יוצגו אמות מידה מומלצות לבחינת מקרים בהם עלולה להתקיים זיקה פוליטית בשלטון המקומי, בהתבסס על טיב ומשך הקשר לבעל תפקיד פוליטי או מוסד פוליטי, וכן הבחנה בין דוגמאות למקרים שבהם משתכללת/ נוצרת זיקה פוליטית ובין מקרים שלא משתכללת/נוצרת הזיקה.

9. בשנת 2020 נערכה רפורמה בהליכי המכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות, במטרה לקבוע מנגנוני בחירה של עובדים אשר מושתתים על כללי צדק טבעי, סטנדרטים מקצועיים מבוססי ידע וניסיון, ונעדרי מתופעות של שרירות ומשוא פנים. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "התיקון" או "תיקון תקנות קבלת העובדים"), נועדו להגביר את ההגינות, השקיפות והשוויון בהליך קבלת העובדים כמו גם ליצור אחידות בקליטת העובדים בשלטון המקומי ובמסגרת זו אף שונה שמן של התקנות העיקריות, והן נקראות כעת תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979 (להלן: "התקנות").

10. במסגרת התיקון נקבע הצורך בבחינת שאלת קיומה של זיקה פוליטית בכל הנוגע למינוי עובדים, ונקבע כי כשירותו של מועמד למשרה תבחן בשים לב לקיומה של "זיקה פוליטית, כלכלית או אישית" שעשויה להוביל לפסילת מינוי בהיבטי ניגוד עניינים.<sup>1</sup> עוד נקבע כי מינוי של נציגי ציבור לוועדות הבחינה לקבלת עובדים ברשויות המקומיות, יהיה רק מי שאין לו אחת מהזיקות שהוזכרו.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> תקנות 4 ו-29 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2021  
<sup>2</sup> ראו תקנה 22 לתקנות, שם נקבע כי "אדם לא ייכלל ברשימה כאמור בתקנת משנה (ב), ולא ישב כנציג ציבור בוועדת בחינה לפי תקנות אלה, אם הוא עובד הרשות המקומית או נבחר בה, או אם יש לו זיקה אישית, פוליטית או כלכלית לראש הרשות המקומית"

11. במסגרת הדיון באישור התקנות בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הועלו טענות כי קיימת אי-בהירות ואי-אחידות בפרשנות המונח "זיקה פוליטית". בשל כך, התבקש הייעוץ המשפטי לממשלה לגבש, ביחד עם משרד הפנים, והוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים של נבחרים בשלטון המקומי, חוות דעת שתבהיר את הפרשנות הקיימת בדין למונח "זיקה פוליטית" ואת האופן בו יש ליישמו בשלטון המקומי, באופן שימנע יישום לא עקבי של המונח ברשויות מקומיות שונות, ויקדם את מטרות התיקון ביצירת הליך שוויוני ומקצועי לקבלת עובדים.

12. דרך הילוכנו תהיה כדלקמן: **ראשית**, יוצג העיקרון בדבר איסור עשיית מינוי בשל זיקה פוליטית, והיחס אליו בדיני המינויים; **שנית**, יפורט אגד האינדיקציות המעידות על זיקה פוליטית, כפי שאלה מופיעות בחקיקה הראשית והמשנית, בפסיקה ובהנחיות היעוץ המשפטי לממשלה; **שלישית**, תוצג המסגרת הנורמטיבית הייחודית החלה בשלטון המקומי, וההתייחסויות הקיימות למונח "זיקה פוליטית" בדיני המינויים החלים בו; **רביעית**, תוך שימוש באינדיקציות שפורטו בחלק השני, יפורטו מספר אמות מידה פרקטיות לפרשנות המונח "זיקה פוליטית" שייסיעו בהצבעה על מקרים בהם מתקיימת זיקה כאמור בשלטון המקומי, תוך מתן דוגמאות ליישומן במצבים שונים שבהם קיים חשש לקיומה של זיקה פוליטית.

## **ב. העיקרון בדבר איסור מינוי בשל זיקה פוליטית**

13. מושכלות היסוד של השירות הציבורי בישראל קובעות כי עליו להיות ממלכתי, א-פוליטי, מקצועי ונטול פניות.<sup>3</sup> בהתאם לכך, מינויו של עובד ציבור צריך להיעשות על בסיס כישורים, כך שלתפקיד ייבחר האדם המתאים ביותר, ולא הודות לקשרים שייתכן שקיימים בין המועמד לגורם הממנה. מכאן, ולאור החשש כי מינוי עובד ציבור יעשה על בסיס שיקולים פוליטיים, דבר שעשוי לפגוע קשות באמון הציבור בשירות הציבורי ולערער את יציבות, איכות ומקצועיות השירות הציבורי,<sup>4</sup> בשיטת המשפט הישראלית נקבע כי זיקה מפלגתית-פוליטית, עשויה להוביל במקרים מסוימים לפסילת מינוי,<sup>5</sup> או לקביעתן של דרישות מחמירות בעת בחינת התאמת המועמד לתפקיד.

<sup>3</sup> מושכלות יסוד אלו נקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1958, וכן בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1958, כמו גם בפסיקת בית המשפט העליון.

<sup>4</sup> להרחבה ראו יצחק זמיר, מינויים פוליטיים, משפטים כ' (תש"ן) 19; בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל** פ"ד נב(5) 122, שם נכתב: "המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט 'מיודעים', ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת."

<sup>5</sup> להרחבה ראו בג"ץ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה(1) 33, שם נכתב: "רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בדינו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה [...] כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבורי על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמך את הרשות הממנה."

14. יישום מרכזי של כלל זה חל ביחס למינויים בחברות ממשלתיות, בתאגידים ציבוריים ובגופים נוספים שהוקמו בחיקוק ומנויים בתוספת השניה לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: **חוק החברות הממשלתיות**), שם נקבע בסעיף 18 המנגנון הבא:

"18ג. (א) מצאה הועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש **זיקה אישית, עיסקית או פוליטית** לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו **כישורים מיוחדים** בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו **שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה**.  
(ב) לענין חוק זה, לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית."<sup>6</sup>

בהתאם לקבוע בחוק, ככל שימצא שמתקיימת במועמד לכהונה זיקה פוליטית, כמו גם זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה נדרש יהיה להצביע על קיומם של **כישורים מיוחדים** או **כשירות מיוחדת אחרת** שבגללם ראוי המועמד לכהן במשרה אליה הוא מיועד למרות הזיקה הקיימת בעניינו.

15. כלל זה מופיע בעיקרו בדברי חקיקה נוספים דוגמת: חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, בהתייחס לסייגים למינוי למועצת מקרקעי ישראל;<sup>7</sup> חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, בהתייחס למינוי דירקטורים למועצת המנהלים של חברת החדשות;<sup>8</sup> חוק בנק ישראל, תש"ע-2010, בהתייחס לסייגים לכהונת דירקטור לוועדה המוניטרית ולמועצה המינהלית;<sup>9</sup> חוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017, בהתייחס למצב של ניגוד עניינים של חבר מועצה ציבורית מיעצת לשירות אזרחי;<sup>10</sup> וכן חוקים נוספים.

16. יש להבהיר כי על פי הדין, ככלל, אין בקיומה של זיקה פוליטית כשלעצמה כדי להביא לפסילה קטגורית של מועמדים לשירות הציבורי.<sup>11</sup> קיומה של אחת מהזיקות מציבה דרישה נוספת, מעבר לתנאי הכשירות הרגילים שנקבעו לתפקיד, בדבר קיומם של "כישורים מיוחדים" במועמדים. דרישה זו מנסה להבטיח מחד, כי המועמדים המתאימים ביותר יתמנו לתפקיד על בסיס כישוריהם ולא קשריהם, ומאידך, כי מועמדים מתאימים בעלי כישורים רלוונטיים לתפקיד הציבורי לא ייפסלו אך בשל זיקתם. ברמה המעשית, דרישת הכישורים המיוחדים נבחנת בהתאם לטיב הזיקה ועוצמתה כאשר נדרשת הלימה בין עוצמת הזיקה לרף הכישורים המיוחדים שיידרש מועמד לכהונה להציג לצורך מינויו למשרה בשירות הציבורי.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> ההדגשות נוספו

<sup>7</sup> סעיף 4ג(6) בחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960; להרחבה ניתן להפנות להחלטת ממשלה מס' 3406 שמכוחה הוקמה הוועדה המיוחדת שתפקידה לבחון מועמדים בעלי זיקה לפי חוק רשות מקרקעי ישראל.

<sup>8</sup> סעיף 67ג(3) בחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990

<sup>9</sup> סעיף 26ב(4) בחוק בנק ישראל, תש"ע-2010

<sup>10</sup> סעיף 39 בחוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017

<sup>11</sup> להרחבה ראו עניין **דקל** בעמ' 35: "הפסול שבמינוי פוליטי אין פירושו שאסור לעובד בשירות הציבור, המתמנה על-ידי הרשות הציבורית, להזהרות עם מפלגה פוליטית זו או אחרת או להשתייך אליה; דבר זה מותר לו לעובד ולמועמד לעבודה. אך השתייכות או הזדהות אלה צריך שישמשו "כגורם נייטרלי" (ראה דב"ע מח/168; מח/170-113), בעמ' 528, דברי השופט מ' גולדברג, נשיא בית הדין הארצי לעבודה), שאינו פועל לא לחובתו ולא לזכותו של מועמד פלוני או אלמוני."

<sup>12</sup> להרחבה ראו בג"ץ 932/99 **התנועה למען איכות שלטון בישראל נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים**, פ"ד נג(3), 769, שם נכתב: "אם כן, מהי הדרישה ל"מיוחדות" המוצאת ביטוי בסעיף 18ג(א)? בלי לקבוע מסמרות בדבר, ובלי ליתן הגדרה ממצה אשר ניתנת בנקל ליישום, די אם נאמר כי מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסוגלי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. מכל מקום, וזאת בקשת להדגיש, אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנדונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי-דופן, "מיוחדים". וראו הנחיית יועץ 6.5000, בעמ' 43.

17. משזה נאמר, יודגש כי דרישת הכישורים המיוחדים לא נקבעה מפורשות בתיקון תקנות קבלת העובדים ביחס לשלטון המקומי (כפי שזו מופיעה בדברי חקיקה אחרים, דוגמת חוק החברות הממשלתיות) וחוות דעת זו אינה עוסקת בפרשנות הדרישה בשלטון המקומי, כי אם בהבהרת המקרים בהם נראה מועמד לכהונה בשלטון המקומי כבעל זיקה. כמו כן, יוזכר שוב, כי בכל הנוגע למינוי נציגי ציבור בוועדת הבחינה, קיימת דרישה ברורה להיעדר כל זיקה כתנאי למינוי נוכח רגישות התפקיד. כלומר, ככל שמועמד לתפקיד נציג ציבור מחזיק באחת מהזיקות המנויות בתקנות, הוא יהיה מנוע מלשמש כנציג ציבור, וזאת בשל השוני בין התפקידים והציפיה שנציג הציבור ייצג את הציבור ויהיה בלתי תלוי ונטול פניות בבואו לבחון מועמדים אחרים לתפקידים בשלטון המקומי (זאת, בדומה לדרישה ביחס לנציגי הציבור המתמנים כחברי הוועדה לבדיקת מינויים לפי ס' 18' לחוק החברות הממשלתיות). על אף ההבדל האמור ביחס לאפשרות המינוי נוכח קיומה של זיקה ודרישת הכישורים המיוחדים, בחינת קיומה של זיקה תתבצע באותו האופן ביחס לכל תפקיד בשירות הציבורי שנקבע שיש צורך שיעמוד בדרישות אלו. על כן, יובהר כי אמות המידה והכללים המצביעים על קיומה של זיקה פוליטית במועמד, שיפורטו בהמשך חוות הדעת, תקפים וחלים בכל אחד מהמקרים.

### ג. פרשנות המונח "זיקה פוליטית" בדיון הכללי

18. הוראות משפטיות שונות (בחקיקה, הנחיות, פסיקה וכד') פירשו את המונח זיקה פוליטית, ואגב כך יצרו מספר אינדיקציות שבהתקיימותן ניתן יהא לקבוע כי במועמד לכהונה ציבורית מתקיימת זיקה כאמור. פרק זה יציג סקירה של אותן אינדיקציות בדיון הכללי (וזאת במובחן מהפרשנות הניתנת למונח בדיון החל בשלטון המקומי, שתדון בפרק הבא לחוות הדעת), על מנת לצייר תמונה בהירה ככל הניתן לאופן בחינת הכלל בדבר קיומה של זיקה פוליטית.

19. כאמור, חוק החברות הממשלתיות קובע בסעיף 18ג את הכלל בדבר קיומה של זיקה אישית, עסקית או פוליטית, ובסעיף קטן (ב) אף מוסיף הגדרה נגטיבית למונח "זיקה פוליטית" לפיה: "לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית". בתיקון לחוק החברות הממשלתיות בו נוסף הסעיף, וכן בדברי ההסבר, לא מובהר מה היא אותה "זיקה פוליטית", אך פרוטוקול הדיון שהתקיים בעניינו בכנסת מבהיר את הרקע לכך:

"לא הגדרנו במדויק מה היא זיקה פוליטית. בהוראות היועץ המשפטי יש ניסיון להגדרה של זיקה פוליטית, אבל אנחנו בכוונה ובאופן מודע השארנו את התפקיד הזה לוועדה, שמיד אדבר עליה. השארנו זאת לקביעת הוועדה.

אני רוצה לומר רק כמה דברים שהתגבשו בוועדה כהגדרה של זיקה פוליטית. אנחנו חשבנו שזיקה פוליטית מדברת על מינוי שהוא גמול למועמד מטעם השר; כלומר, שיש בו אלמנט של גמול. דיברנו על כך שמינוי פוליטי הוא מינוי המנחה את השר על מנת להשיג קשר של "גמול לי ואגמול לך". המינוי הפוליטי הוא טובת הנאה בין הממנה לממונה. המינוי הפוליטי הוא פגם ביכולת השיקול העצמאי של הדיקטטור, החב את נאמנותו לחברה בלבד, ואך ורק לה.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> מתוך דבריו של ח"כ דוד צוקר, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, מתוך פרוטוקול הישיבה ה-77 של הכנסת השלוש-עשרה (עמ' 25) מיום 16.3.1993

20. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 6.5000 בדבר "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" (להלן: "הנחייה 6.5000"), אשר מפרטת, בין היתר, את אופן היישום של הכלל שנקבע בחוק החברות הממשלתיות, מניחה את הבסיס לאינדיקציה על זיקה פוליטית בהתייחס למועמדים שהם בעלי ניסיון בכהונה במשרה פוליטית שלפי טיבה מסתבר ממנה חשש לקרבה או לזיקה פוליטית.<sup>14</sup> בהקשר זה מפרטת הנחיה 6.5000 מקרים של קשר ישיר לפעילות פוליטית שבגינם תוגדר "זיקה פוליטית", לרבות:

"היותו של אדם יועץ או עוזר לשר משרי הממשלה; עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית עם שר משרי הממשלה; מתן שירות לקידום עניינו הפוליטי, או האישי, של שר משרי הממשלה, או לקידום ענייני מפלגתו; חברות פעילה במוסד, או בגוף של מפלגתו של שר משרי הממשלה; היותו של המועמד קרוב מדרגה ראשונה לאדם בעל זיקה לשר משרי הממשלה, וכיוצא באלה".

על אף פירוט המקרים הספציפיים, נקבע בהנחיה כי לא מדובר ברשימה סגורה של מקרים:

"יובהר, כי האמור לעיל הוא על דרך הדגמה, ואין בו כדי למצות את קשת המקרים בהם מתקיימת במועמד זיקה פוליטית, עסקית או אישית לשר משרי הממשלה. עם זאת, יודגש, כי הוראת הסעיף מעגנת את אחד מן העקרונות החשובים ביותר, והוא הכלל, שלפיו אין בעל סמכות מינוי ממנה את קרובו או אדם אחר שיש לו עניין במינויו, בין מטעמים של זיקה עסקית או כלכלית ובין מטעמים אחרים."<sup>15</sup>

21. בבג"ץ 2846/95 קזולה משה נ' הועדה לבדיקת מינויים (להלן: "עניין קזולה"),<sup>16</sup> קבע בית המשפט העליון הלכה, שעוגנה לאחר מכן במסגרת הנחייה 6.5000, לפיה פעילות מפלגתית שעולה מעבר לחברות גרידא במפלגה, לרבות חברות במרכז מפלגה, מועצת סניף וכיוצא באלה, תהווה "זיקה פוליטית":

"נחה דעתנו כי בשל היות העותר ציר הועידה של המפלגה, ונוסף לכך פעיל בחיים הפוליטיים בדרכים אחרות, נתקיימה בו "זיקה פוליטית" עם השר, כאמור בסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975."

<sup>14</sup> הנחיית יועץ 6.5000 עמ' 45

<sup>15</sup> ההדגשות נוספו

<sup>16</sup> בבג"ץ 2846/95 קזולה משה נ' הועדה לבדיקת מינויים על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (פורסם בנבו, 22.05.1996)

22. **הנחייה 6.5000** מתייחסת בנוסף לשאלה בדבר האפשרות לניתוק זיקה, וקובעת כי גם בהינתן מצב בו מסתיימת הזיקה מבחינה פורמלית (דוגמת סיום תפקיד פוליטי), קיים פרק זמן בו הזיקה אינה "מתנתקת" והחשש מפני השפעות לא ענייניות בשל הקשר הפוליטי נשמר. נקודת המוצא שקובעת הנחייה 6.5000 הינה כי בחלוף שנה אחת ועד שלוש שנים ממועד סיום הזיקה ניתן יהיה לראות בה ככזאת שהתנתקה ולא מעמידה חשד למינוי על רקע הזיקה שהתקיימה (תקופה זו יכולה גם להתארך או להתקצר במקרים חריגים).<sup>17</sup> פרק הזמן עד לניתוק הזיקה יקבע באופן פרטני, לאחר בירור אופי הזיקה, נסיבותיה, משכה ועוצמתה, כאשר "משך הזמן הנדרש לניתוק זיקה ממושכת ובעלת עוצמה גבוהה, יהיה ארוך יותר מזה הנדרש לניתוק זיקה נקודתית שעצמתה פחותה".<sup>18</sup> ההנחיה מרחיבה וקובעת כי :

"שאלה אחרת היא לגבי הצעד הנדרש לצורך סיום זיקה פוליטית. כיוון **שלא ניתן לקבוע רשימה סגורה של מאפיינים בהתקיימם תיווצר ותסתיים זיקה פוליטית**, אין לשאלה זו תשובה אחת. במקרה של הכללת אדם ברשימת מועמדים לכנסת מטעמה של מפלגה, שלה מעמד רשמי לפי חוק, נמשכת הזיקה לפי החוק כל עוד לא פעל בדרך המותווית בסעיף 87(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, להתפטרות מרשימת המועמדים לכנסת ולהסרת שמו ממנה. זאת, גם כאשר נכלל בה במקום שאינו נחשב "ריאלי". לאחר מכן, נדרש שתחלוף תקופת זמן מתאימה, בהתאם לאמור לעיל, עד לניתוקה של הזיקה כליל".<sup>19</sup>

23. **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 1.1500**, בדבר "**בדיקת מינויים על-ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה**" (להלן: "**הנחיה 1.1500**"), עוסקת במינויים לוועדות או גופים ממשלתיים, ובלבד שהמינוי אינו בדרך של מכרז או מעין מכרז (ועדה לאיתור מועמדים) וקובעת שעל היועץ המשפטי של משרד ממשלתי לבחון "אם למועמד המוצע יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה". כן קובעת ההנחיה נוסחה זהה לזו המופיעה בחוק החברות הממשלתיות, ביחס לכישורים מיוחדים אצל מועמדים שימצא שיש להם אחת מן הזיקות.<sup>20</sup> הנחיה זו מפנה להנחיה 6.5000 בכל הנוגע לקריטריונים שיש לשקול בבחינת קיום הזיקות, וקובעת כי על מועמד לכהונה או תפקיד כאמור למלא שאלון אישי, הדומה לשאלון האישי למועמד לוועדת איתור בנציבות שירות המדינה, ולאתו בתצהיר.

נציין כעת כי גם **תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני)**, תשס"ו-2006, כוללות שאלון דומה, אשר מותאם למועמדים לתפקידים בשלטון המקומי (ראו פירוט בפרק הבא לחוות הדעת).

<sup>17</sup> הנחיית יועץ 6.5000 עמ' 33, שם נכתב: "לשאלה כמה זמן צריך לחלוף ממועד סיום הזיקה עד לניתוקה, אין תשובה חד-חד. נקודת המוצא היא כי פרק הזמן הנדרש לניתוק הזיקה הוא בין שנה אחת לשלוש שנים. יכול שתקופה זו תוארך או תקוצר במקרים חריגים. קביעת התקופה הנדרשת לניתוק הזיקה בתוך הטווח האמור תיעשה תוך איזון בין החשש ממינוי הנעשה משיקולים זרים, מצד אחד, לבין תוצאות חלוף הזמן, מצד שני. איזון זה ייעשה לאחר בירור אופייה, נסיבותיה, משכה ועוצמתה של הזיקה. משך הזמן הנדרש לניתוק זיקה ממושכת ובעלת עוצמה גבוהה, יהיה ארוך יותר מזה הנדרש לניתוק זיקה נקודתית שעצמתה פחותה. משך הזמן הנדרש לניתוק הזיקה יקבע אפוא בהתאם לעצמת הזיקה והתמשכותה, בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה."

<sup>18</sup> הנחיית יועץ 6.5000 עמ' 39

<sup>19</sup> שם; ההדגשות נוספו

<sup>20</sup> הנחיית יועץ 1.1500 עמ' 2

#### ד. המונח "זיקה פוליטית" בדיני השלטון המקומי

24. משסקרנו את פרשנות המונח "זיקה פוליטית" במובן הרחב, כפי שהתפרש לאורך השנים בחקיקה ובפסיקה, נעבור לבחינת הדינים החלים על השלטון המקומי, וליישום הכלל האוסר על מינוי בשל זיקה פוליטית במסגרת הרפורמה בהליכי המכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות.

25. השלטון המקומי הוא, מעצם מהותו, ישות שלטונית מורכבת: "ישות שהיא בירוקרטית אך גם דמוקרטית; ישות שהיא בעת ובעונה אחת פיצול אדמיניסטרטיבי של המדינה אך גם מגלמת התארגנות וולונטרית של קהילת אנשים".<sup>21</sup> מורכבות זו מתגלמת גם ביחס לסמכות הדרג הפוליטי, הנבחר, למנות את נושאי המשרה השונים בדרג המבצע, המקצועי, בשירות הציבורי ברשות המקומית או במועצה המקומית. יש לציין שהשלטון המקומי חווה בעבר מקרים מסוימים של שימוש בכוח המשרה על בסיס שיקולים פוליטיים לא תקינים בידי ראשי הרשויות המקומיות, אשר עליהם עמדו מבקר המדינה וגורמים נוספים עם השנים.<sup>22</sup>

26. רשות מקומית היא רשות מנהלית המהווה חלק מרשויות השלטון וככזו חלים עליה דיני המשפט המינהלי בכללותם.<sup>23</sup> על כן, הכלל העקרוני בדבר מינויים משיקולים ענייניים לצורך הגשמת התכלית של מינוי המועמד המתאים ביותר למשרה הציבורית חל גם בשלטון המקומי ומקבל ביטוי גם בחקיקה הספציפית שחלה על השלטון המקומי, כפי שיפורט להלן.

27. כך, פקודת העיריות [נוסח חדש], וצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 מעניקים את הסמכות העיקרית למינוי עובדים בעירייה לראש העירייה,<sup>24</sup> עוד נקבע כי לא יתמנה עובד רשות מקומית למשרה ברשות בטרם פירסם ראש הרשות המקומית את המשרה בפומבי על פי הכללים ששר הפנים יתקין לעניין זה "בדבר דרכי מכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגי משרות, ורשאי הוא בתקנות כאמור לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהן לא תחול, בתנאים שיקבע, חובת מכרז".<sup>25</sup>

28. הליכי קבלת עובדים בשלטון המקומי מוסדרים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979 (להלן: "התקנות" או "תקנות קבלת עובדים"). גם קודם לתיקון התקנות שנעשה בשנת 2021, הכלל אודות בחירת המועמד הטוב והכשיר ביותר למשרה, עוגן בהוראות באופן הבא: "ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, נסיונו, הכשרתו והתאמתו של מועמד".<sup>26</sup>

<sup>21</sup> ישי בלנק "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד(2) 197 (2004).  
<sup>22</sup> להרחבה ראו: דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, משרד המשפטים (2016); דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 93-109 (2014), בפרק העוסק בשימוש אסור של ראשי רשויות במשאבי הרשות המקומית לצרכי בחירות; דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, משרד המשפטים (2016); דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 5-133 (2014), בפרק העוסק במינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013.

<sup>23</sup> יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (מהדורה ראשונה) (1996) בעמ' 363.  
<sup>24</sup> סעיף 170 לפקודת העיריות [נוסח חדש], וסעיף 140 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.  
<sup>25</sup> סעיף 170(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] המוחל על המועצות המקומיות מכח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.  
<sup>26</sup> סעיף 27(א) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, וסעיף 77 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.



29. תקנות קבלת עובדים, בנוסח המתוקן,<sup>27</sup> ביקשו בין היתר לקדם את התכליות של הגברת ההגינות, השקיפות והשוויון בדרכי קבלת עובדים בשלטון המקומי וקידום נורמות של מנהל תקין וטוהר מידות.<sup>28</sup> בשל כך, כולל התיקון יישום דומה לזה הקיים בחוק החברות הממשלתיות בכל הנוגע לקידום של מועמדים בעלי "זיקה אישית, עסקית או פוליטית" לדרג הפוליטי ברשות המקומית. מונח זה מוזכר בנוסח התיקון שהתקבל בשלושה הקשרים:<sup>29</sup>

(1) **בקשה להשתתף במכרז, לפי סעיף 4 לתקנות:**

"4. בקשה להשתתפות במכרז פומבי למשרה פנויה תכלול את הפרטים הבאים:

[...]

(7) פירוט קרובי משפחה של המועמד העובדים ברשות המקומית או בתאגיד עירוני של הרשות המקומית, וכל מידע נוסף הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים; לעניין זה, "מידע נוסף הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים" – מידע בדבר עיסוקיו, תפקידיו וענייניו האישיים של מי שעומד להתחיל לכהן או מכהן כבעל תפקיד ברשות המקומית, שלו או של קרובו, העלולים לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים, ובכלל זה **זיקה פוליטית, כלכלית או אישית לראש הרשות המקומית, לחבר מועצה ברשות המקומית או לעובד שדרגתו אחת משתי הדרגות הגבוהות ביותר ברשות המקומית**; לעניין סעיף זה "קרוב משפחה" – כהגדרתו בסעיף 174א לפקודת העיריות או בסעיף 106 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977, לפי העניין."

(2) **הרכב נציגים בוועדת הבחינה, לפי סעיף 22 לתקנות:**

"22. (א) ראש הרשות המקומית ימנה את ועדת הבחינה בהתאם להוראות תקנות אלה.

(ב) ראש הרשות המקומית יקבע, לפחות אחת לשנה, רשימה של שמות נציגי הציבור המקומי הכשירים לשמש נציגים בוועדת בחינה; הרשימה תכלול לפחות 5 נציגי ציבור ותפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית; לא יקבע כנציג ציבור מי שנכלל ברשימה במשך ארבע שנים ברציפות בטרם חלפה שנה מיום סיום כהונתו; בסעיף זה הפסקת כהונה של פחות משלושה חודשים תיחשב ככהונה רצופה.

(ג) אדם לא ייכלל ברשימה כאמור בסעיף קטן (ב), ולא יישב כנציג ציבור בוועדת בחינה לפי תקנות אלה, אם הוא עובד הרשות המקומית או נבחר בה, או אם יש לו **זיקה אישית, כלכלית או זיקה פוליטית לראש הרשות המקומית, לחבר מועצה ברשות המקומית או לעובד שדרגתו אחת משתי הדרגות הגבוהות ביותר ברשות המקומית** או שהוא עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדת הבחינה לבין עניין אישי אחר או תפקיד אחר, שלו או של קרובו כהגדרתו בתקנה 24."

<sup>27</sup> תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) התש"ס-1979

<sup>28</sup> דברי ההסבר לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2020

<sup>29</sup> ההדגשות נוספו

(3) **פרוטוקול ועדת הבחינה**, לפי סעיף 29 לתקנות :

"29. (ב) הפרוטוקול יכלול את הפרטים הבאים :

[..]

(5) פירוט הגבלת כשירויות לגבי כל מועמד, לרבות קרבה משפחתית של המועמד למי מבין

עובדי או נבחרי הרשות המקומית, או ניגוד עניינים אפשרי של המועמד עם מי מעובדי

או נבחרי הרשות המקומית, ובכלל זה **זיקה פוליטית, כלכלית או אישית**;"

30. יש לציין כי כבר בשנת 2006, במסגרת תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006 (להלן :

**"תקנות נציגי העיריה בתאגיד עירוני"**), הוחל לראשונה סטנדרט מהסוג האמור במסגרת דיני השלטון המקומי,

כשנקבע כי כנציג עירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני לא ייכלל אדם בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית

לראש העירייה או לחברי מועצת העירייה, וכן נוצר מנגנון לבחינת כשירותם של מועמדים ואי-קיומן של זיקות

אישיות, עסקיות או פוליטיות, פרט למקרים בהם תוכח כשירות מיוחדת.<sup>30</sup> יתרה מכך, בתוספת לתקנה 5(ד)

בדבר שאלון למועמדים, מפורטות הזיקות עליהן המועמד נדרש לדווח, לרבות זיקה פוליטית :

#### **"6. זיקות לראש הרשות המקומית או לחבר מחברי מועצת הרשות**

**"זיקה פוליטית"** – לרבות השתתפות ברשימה מפלגתית לכנסת או לרשות מקומית,

השתתפות בבחירות מקדימות, מועצת סניף מפלגה, ועידת מפלגה או מוסד אחר, גם אם לא

נבחרת.

אם יש זיקה או קשר נא לפרט. אם אין זיקה נא לכתוב בשורה המתאימה "אין".

6.1 זיקה או קשר אישי או פוליטי כלשהו לראש הרשות או לחבר מועצה (לרבות קרבה

משפחתית) בהווה או בעבר (אם הזיקה התקיימה בעבר – נא לציין מתי נפסקה) :

6.2 זיקה או קשר עסקי, בהווה או בעבר, עם ראש הרשות או עם חבר מועצה לרבות קשרי

עבודה, תרומות או קשרים עסקיים אחרים בין בכסף או בשווה כסף (אם הזיקה התקיימה

בעבר – נא לציין מתי נפסקה) :

6.3 מתן שירות בהווה או בעבר, לקידום ענינו הפוליטי, העסקי או האישי של ראש הרשות או

של חבר מועצה או לקידום עניני מפלגתו או סיעתו (אם השירות ניתן בעבר ו-נא לציין מתי

נפסק) :

6.4 עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית או פעילות במסגרת הסיעה עם ראש הרשות או

עם חבר מועצה בהווה או בעבר (אם הזיקה התקיימה בעבר – נא לציין מתי נפסקה) :

6.5 השתייכות בהווה או בעבר, לאחד מאלה : גוף בוחר (לרבות מרכז מפלגה), גוף נבחר, גוף

ממנה או בסיעה דן במינוי, בין במישרין ובין בעקיפין, לתפקידים במפלגה הנמנית עם

מפלגות או בסיעה של ראש הרשות או של חבר מחברי המועצה או לגוף אחר כלשהו של

מפלגות או סיעות לרבות עמותות הקשורות למפלגה או סיעות כאמור (אם הזיקה

התקיימה בעבר – נא לציין מתי נפסקה) :

6.6 חברות במוסד, במועצה, בוועדה, בוועדה או בגוף אחר כלשהו של מפלגתו או סיעתו של

ראש הרשות או חבר מועצה, לרבות עמותות הקשורות למפלגה או סיעה כאמור, בהווה

או בעבר (אם החברות התקיימה בעבר – נא לציין מתי נפסקה) :

<sup>30</sup> סעיפים 5-6 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006

- 6.7 זיקה או קשר אחרים כלשהם לראש הרשות או לחבר מועצה לרבות תרומות בכסף או בשווה כסף בהווה או בעבר (אם בעבר, נא לציין מתי נפסקו הזיקה או הקשר):
- 6.8 ייצוג ראש הרשות או חבר המועצה, מפלגותיהם או רשימותיהם בגוף או במוסד או ארגון לרבות עיריה או מועצה מקומית, או ייצוג לענין מסוים, בהווה או בעבר (אם בעבר – נא לציין מתי נפסק הייצוג):
- 6.9 פעילות במסגרת מפלגה או סיעה מסיעות המועצה בהווה או בעבר, שאינה מפורטת לעיל – נא לפרט ולציין מהי הפעילות ומתי התרחשה:
- 6.10 זיקה או קשר, בהווה או בעבר, כאמור באחד מהסעיפים 6.1-6.9 בין ראש הרשות או חבר מועצה לבין קרוב משפחה מדרגה ראשונה (בן זוג, הורה או אח) של המועמד נא לפרט את מהות הזיקה ולציין מתי התקיימה. "

## ה. אמות מידה

31. בפרק זה לחוות הדעת יפורטו אמות מידה מומלצות לבחינת קיומה של זיקה פוליטית במינויים בשלטון המקומי, בהתבסס על מכלול האינדיקציות שהוצגו קודם לכן ביחס למינויים המבוצעים בשירות הציבורי, וכן בהתבסס על מקרים שהובאו בפני הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות. יודגש כי אמות מידה אלו נועדו להוות נקודת מוצא לבחינה הפרטנית של כל מקרה לגופו, בהתחשב בנסיבות וההקשר הייחודיים לו. על כן ניתן לחרוג מהן, לחומרא או לקולא, במקרים המתאימים לכך. עוד יובהר כי אין המדובר ברשימה סגורה.
32. יובהר עוד כי בעוד שבשירות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים בחינת קיומה של זיקה פוליטית מבוצעת ביחס לקשרים עם שר משרי הממשלה, קיומה של זיקה פוליטית של מועמד לשירות בשלטון המקומי נבחנת ביחס לקשרים עם ראש הרשות המקומית, חבר מועצה ברשות המקומית וזיקה כלכלית או אישית נבחנת גם אל מול עובד שדרגתו אחת משתי הדרגות הגבוהות ביותר ברשות המקומית.<sup>31</sup> לשם הנוחות, נתייחס בפרק זה לכל אלו תחת הכותרת "נבחר ציבור".
33. כהערה מקדמית יצוין כי זיקה פוליטית נבחנת ברגיל כחלק מאגד של זיקות, לצד זיקה כלכלית (קשרים עסקיים שכרוכים לרוב בתגמול כספי) וזיקה אישית (קשרים בין-אישיים), כפי שמופיע בלשון תקנות קבלת עובדים וכן בדברי חקיקה אחרים. כל אחת מהזיקות היא בעלת מאפיינים ייחודיים לה, על בסיסן מתבצעת בחינה הממוקדת באותם ההיבטים. עם זאת, זיקות אלה חולקות בסיס משותף, ולעיתים חופף, של אינדיקציות שמעידות על קיומה של הזיקה. בשל כך, נדגיש כי אמות המידה שיוצגו בפרק זה מכוונות להעיד על זיקה פוליטית, אך ייתכן ואלה מעידות גם על אחת מהזיקות הנוספות או שתיהן, ואינן מיתרות את הבחינה הנוספת בהיבטי הקשרים האישיים והכלכליים של המועמד עם נבחרי הציבור הרלוונטיים. בתוך כך, חוות דעת זו תתייחס בעיקרה למקרים שנכנסים תחת ההגדרה של "זיקה פוליטית", ואולם אין בכך כדי לשלול מצבים שבהם זיקה פוליטית לא מתקיימת, אך ייקבע שזיקה אחרת (אישית או כלכלית) מתקיימת.

<sup>31</sup> תקנה 4 ו-22 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979

34. מכלול המבחנים והאינדקציות שנסקרו לעיל, מעלים כי לא כל פעילות או התנהגות תהווה "זיקה פוליטית". קיומה של זיקה יבחן בטווח של עד שלוש שנים אחורה ממועד הבדיקה (כאשר פרק הזמן יכול להיות ארוך או קצר יותר במקרים מסוימים, כפי שיפורט מטה), ויתמקד ב**טיב ומשך הקשר** בין מועמד למשרה או נציג הציבור בוועדת הבחינה במכרזי הרשות המקומית, לבין:

- א. **נבחר ציבור** כגון ראש עירייה, חבר מועצה, ראש רשימה או סיעה המתמודד לבחירות ברשות המקומית או מזוהה עם סיעה במועצה, או חבר ברשימת מועמדים מטעם מפלגה
- ב. **ישות פוליטית** כגון רשימה, סיעה במועצה או מפלגה (כאן ובכל מקום אחר במסמך זה, המונח "מפלגה" יתייחס לכל מפלגה המיוצגת בסיעות המועצה או מזוהה עם סיעה במועצה).

במקרה (א) הקשר הוא פוליטי-פרטני, קרי הוא מתבסס על קשר אישי וישיר לבעל תפקיד פוליטי, אשר כפי ששמו מרמז עליו עשוי לכלול גם מאפיינים אישיים, בנוסף למאפיינים פוליטיים (היות והקשר נוסד על רקע פרויקט פוליטי או עמדה פוליטית מסוימת). לדוגמה: ראש מטה בחירות או דובר פוליטי לחבר מועצה או ראש הרשות. במקרה (ב) הקשר הוא פוליטי-מוסדי, והוא יכול להתקיים במישור המקומי (מועמד ברשימה המיוצגת במועצה - לרבות אם לא נבחר כחבר המועצה, חבר במוסד של רשימה או נציג שלה) או במישור הארצי, כאשר מפלגה קשורה או מזוהה עם רשימה מקומית (כדוגמת היותו של אדם חבר במרכז מפלגה, או מייצג מפלגה בוועדת הבחירות המרכזית).

יודגש כי כלל זה חל על המועמד עצמו, וכן על קרובי משפחתו מדרגה ראשונה, כך שניתן לראות בהם גם כבעלי זיקה (כלומר, ככל שנמצא שקרוב משפחה מדרגה ראשונה של המועמד למשרה מחזיק בזיקה פוליטית כלפיו נבחר ציבור או מפלגה, ניתן יהיה לראות גם במועמד עצמו כבעל זיקה).<sup>32</sup>

35. כאמור, לא כל קשר פוליטי יחשב כזיקה פוליטית, וככלל עליו להיות במידת מובהקות המלמדת על קיום זיקה (לדוגמה, חברות מן המניין במפלגה אינה מקימה לבדה זיקה פוליטית). קיומה של זיקה פוליטית תבחן לרוב בשני צירים:

- א. **טיב הקשר** - בהקשר זה נדרש לבחון את רמת הפעילות בין המועמד לבין הישות הפוליטית בשני היבטים:

ראשית, האם המועמד מחזיק בתפקיד במנגנון הפוליטי הקשור לישות הפוליטית? בהקשר זה יש לבחון ביחס לקשר פוליטי-מוסדי את **מידת ההשתלבות במוסד הפוליטי** – האם מדובר בחברות במפלגה גרידא או כהונה בתפקיד מפלגתי/סיעתי (כגון מועמדות ברשימה, תפקיד במטה הבחירות, בא כוח רשימה, נציג בוועדת הבחירות המקומית, בבית הדין של המפלגה, הובלת תא פנים-מפלגתי, חברות במרכז המפלגה או ועידת המפלגה וכו'), וביחס לקשר פוליטי-פרטני, יש לבחון **האם אותו אדם נמצא במערכת יחסים קרובה או רחוקה עם בעל התפקיד הפוליטי** (לדוגמה, מי ששימש כראש מטה המפלגה של ראש הרשות במשך שנים ארוכות אינו כמי ששימש כעוזרו למשך תקופה קצרה של מספר חודשים שהסתיימה לפני מספר שנים).

<sup>32</sup> הנחיית יועץ 6.5000, עמ' 39

שנית, האם נקט המועמד בצעדים אקטיביים לטובת המועמד הפוליטי הרשימה, הסיעה או המפלגה, תוך שהוא מזוהה איתם, גם אם הוא איננו מחזיק בתפקיד במנגנון הפוליטי? בהקשר זה יש לבחון את **מידת היוזמה והמעורבות האישית של המועמד** לתפקיד, בפעילות פוליטית שמזוהה עם מפלגה, רשימה או מועמד (דוגמת תפקיד במטה הבחירות של בעל התפקיד הפוליטי, ארגון חוגי בית או כל פעילות אחרת לקידום בחירת המועמד הרשימה או הסיעה, גיוס אקטיבי של תורמים לקמפיין בחירות). בחינה זו תבקש לברר מה היה היקף המאמצים שהושקעו בפעילות הפוליטית, וכן את מידת הפומביות של אותן פעולות, כאשר ככל שישנן יותר פעולות אקטיביות וציבוריות, כך עולה הסבירות שמתקיים קשר פוליטי. בהקשר זה יובהר כי השתתפות חד פעמית בכנס בחירות ואף אירוח חד פעמי של חוג בית, לא ילמדו כשלעצמם על זיקה פוליטית. פעילות אקטיבית או נרחבת יותר במטה הבחירות או בקמפיין הבחירות תוכל ללמד על קיומה של זיקה פוליטית.

ב. **משך הקשר** - יש לבחון האם מדובר בקשר ארוך טווח ומתמשך או בקשר קצר ונקודתי? ככל שהקשר יהיה ממושך יותר, ובעל יותר נקודות מגע לאורך זמן בין המועמד לבין נבחר הציבור, כך תתחזק המסקנה שקיימת זיקה פוליטית.

יש לקחת בחשבון בהקשר זה שזיקה עשויה להתנתק עם חלוף הזמן, כאשר משך הזמן לניתוק הזיקה (תקופת הצינון הראויה) תלוי במשך הקשר ועצימותו. הכלל לעניין זה קובע שפרק הזמן לניתוק הזיקה הוא בין שנה לשלוש שנים, עם אפשרות להארכת או קיצור תקופה זו במקרים חריגים (ראו פסקה 15 לעיל).

ככל שהבחינה תעלה שמדובר על קשר ברמת עצימות נמוכה, בה הפעילות הפוליטית היא בעיקרה פסיבית ומנותקת מנבחר ציבור או היישות הפוליטית, וכוללת השתתפות לא סדירה עד חד פעמית, כך גדל הסיכוי לקבוע שלא מתקיימת זיקה פוליטית בעניינו של המועמד, או שתקופת הצינון תהא קצרה יותר.

36. יובהר כי **תרומה כספית** עבור קמפיין בחירות, בין אם היא מיועדת למועמד ספציפי או למפלגה, היא כשלעצמה - בהעדר אינדיקציות נוספות - לא מקימה זיקה פוליטית. על התרומה להבחין לפי אמות המידה שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 1.1712, בדבר "ניגוד עניינים של נבחר ציבור בגין קבלת תרומה" ובהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (אשר מאפשרות קבלת תרומה עד לסכום מקסימלי של 5,000 ש"ח לתורם, וקובעות שככל שימצא שניתנה תרומה מעל לגובה המותר, יקבע שחל בין המועמד או המפלגה לבין התורם ניגוד עניינים).<sup>33</sup> הדבר נכון גם באשר לערבויות והלוואות, לגביהן נקבע כי יחולו כללים זהים על כל ערבות מעל לסכום המקסימאלי שנקבע על תרומות.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> להרחבה ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1712; עוד יובהר כי התרומה יכולה להיות עבור רשימה או סיעה (ולא לאדם פרטי).  
החריג היחידי בהקשר זה הינו מקרה של בחירות לראש הרשות, בהם המועמד עצמו רשאי לגייס תרומות עד לגובה אותו הסכום; בנוסף יובהר שימשך על פני כל תקופת כהונתו, ועד לתום הכהונה העוקבת, קרי, שתי קדנציות.  
<sup>34</sup> הנחיית היועץ 1.1712, עמ' 8

37. על מנת לסייע בידי הגורמים הרלבנטיים, להלן תרוכזנה דוגמאות למקרים שבהם על פני הדברים לא מתקיימת זיקה פוליטית, ולאחריהן דוגמאות למקרים שבהם על פני הדברים מתקיימת זיקה פוליטית. יודגש כי מדובר בדוגמאות בלבד ויש לבחון כל מקרה לגופו, בשים לב לאמות המידה שפורטו לעיל. לכן, עשויים להתקיים מקרים שבשל הנסיבות המיוחדות שמאפיינות את אותו המקרה, תיקבע מסקנה שונה מסיווג הדוגמאות שמפורט להלן.

38. דוגמאות למקרים שבהם על פני הדברים לא מתקיימת זיקה פוליטית:

- א. חברות במפלגה (בלבד);
- ב. השתתפות בחוג בית אחד או שניים למועמד פוליטי;
- ג. התבטאות פוליטית, שאינה שיטתית או נרחבת ושאינה פורמאלית (לא כמאמר בגוף תקשורת או נאום בעצרת), בעל פה או בכתב, בעד או נגד מפלגה או מועמד או נבחר ציבור מסוים, לרבות ברשתות החברתיות;
- ד. תליית כרזת תמיכה או גינוי במועמד או בעל תפקיד פוליטי בביתו הפרטי של אדם;
- ה. נוכחות בהפגנות או כנסים פוליטיים באופן ספורדי (כמשתתף מן המניין);
- ו. חתימה על עצומה בנושא פוליטי (להבדיל מארגון של עצומה);
- ז. מתן שירות מעין-שיפוטי עבור מפלגה (ולא עבור מועמד), לעניין פנים מפלגתי, כאשר זה תחום בזמן וקשור בתחום המומחיות והעיסוק של המועמד (דוגמת שופט בראש בית הדין המפלגתי) וכאשר המינוי מבוצע לאחר שמתן השירות כבר הסתיים;

39. נדגיש כי בעוד שכל אירוע בפני עצמו, כפי שפורט בדוגמאות שלעיל, יכול שלא להעיד על קיומה של זיקה – הצטברות של מספר מקרים מסוג זה, עשויה להוביל למסקנה שקיימת זיקה פוליטית. כמו כן, ישנה חשיבות לתזמון של האירועים שכן ייתכן כי פעילות מסוג הפעילות האמורה, שנעשית בסמוך למכרז בו משתתף המועמד, או נציג הציבור, עשויה להיחשב לזיקה פוליטית.

40. דוגמאות למקרים שבהם על פני הדברים מתקיימת זיקה פוליטית:

- א. התמודדות בבחירות לרשויות המקומיות או בבחירות לכנסת, ברשימה המיוצגת בסיעות המועצה או במפלגה המזוהה עם סיעה במועצה, לרבות התמודדות בפריימריז מפלגתיים;<sup>35</sup>
- ב. בעל תפקיד באחד מהאורגנים או המוסדות של רשימה המיוצגת בסיעות המועצה או מפלגה המזוהה עם סיעה במועצה, או בגוף הקשור במישרין למפלגה או התומך בפעילותה (לרבות: מועמדות ברשימה, תפקיד במטה הבחירות, בא כוח רשימה, נציג בוועדת הבחירות המקומית, חברות במרכז מפלגה או ועידת מפלגה, חברות בהנהלת סניף מפלגתי או בגוף בוחר של המפלגה, הנהגת תא פנים-מפלגתי, בית הדין של המפלגה, ועדת ביקורת של המפלגה);
- ג. עבודה משותפת עם ראש הרשות או אחד מחברי המועצה או המועמדים לצורך קידום ענייני המפלגה או הרשימה;
- ד. מתן ייעוץ, שירות או סיוע לראש המועצה או לחבר מועצה בקשר להתמודדותו בבחירות או כהונתו במועצה. ככל שתחום הייעוץ הוא יותר מקצועי ומתוחם, כך הזיקה תקטן תקופת הצינון הנדרשת תהא קצרה יותר, וככל שתחום הייעוץ הינו פוליטי הרי שהזיקה תגבר ותקופת הצינון תתארך;
- ה. בעל תפקיד במסגרת קמפיין בחירות או מטה בחירות של אדם או רשימה המיוצגת בסיעות המועצה או מפלגה המזוהה עם סיעה במועצה;
- ו. גיוס תורמים או כספים עבור מפלגה, רשימה או מועמד;
- ז. לקיחת חלק בחמ"ל טלפונים לגיוס מצביעים מטעם מפלגה, רשימה או מועמד;
- ח. שימוש כנציג מטעם המפלגה, רשימה או מטעם מועמד בכנסים או פגישות;
- ט. השתתפות בארגון כנסים פוליטיים עבור מפלגה, רשימה או מועמד;
- י. השתתפות כדובר בכנס פוליטי מטעם מפלגה, רשימה או מועמד;
- יא. קיום פגישות סדירות ו/או בתדירות גבוהה עם דמויות פוליטיות ממפלגה או רשימה מסוימת או מזוהים איתה בנסיבות שמלמדות על קשרים פוליטיים ממשיים. ככל שתכיפות או כמות הפגישות תהא גדולה יותר כך תידרש תקופת צינון יותר משמעותית;

<sup>35</sup> לעניין זה יובהר כי הזיקה קיימת כל עוד המועמד נמצא ברשימה, גם אם לא נבחר, ותקופת הצינון מתחילה במועד בו הוא מודיע על התפטרותו מהרשימה.

41. בהמשך לפירוט אמות המידה כאמור לעיל, יוצע כי ברמת הבירור העובדתי שמא קמה למועמד "זיקה פוליטית", יעשה שימוש בשאלון עבור המועמדים לבירור הזיקות. דוגמה לשאלון מסוג זה מופיעה כנספח בתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006 (ראו פסקה 23 לעיל), שנועד לבחון בצורה מקיפה את כשירותו של המועמד למינוי, אך יומלץ כי זה יותאם לאמות המידה שמופיעות בחוות דעת זו. בהתבסס על המידע שנאסף, יוצע לבחון קיומה של זיקה פוליטית ותקופת הצינון הנדרשת על בסיס אמות המידה שפורטו לעיל, תוך בחינה פרטנית של כל מקרה לגופו.

42. יובהר כי הקביעה הסופית בדבר קיומה או אי קיומה של זיקה פוליטית במועמד היא תלויה נסיבות קונקרטיות, בין היתר, לאור הקשר ההדוק שבין הזיקות השונות (זיקה פוליטית, אישית או כלכלית). בשל כך, על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את המקרים לגופם, ולהכריע באופן פרטני לגביהם על בסיס אמות המידה שפורטו לעיל.

43. לסיכום, נציין שרשימת המקרים שמעידים על קיומה של זיקה או העדרה (כפי שפורטה לעיל) אינה בהכרח ממצה, ועל כל מקרה להבחן פרטנית בהתאם לנסיבות והתשתית העובדתית הרלוונטית. במקרים בהם מתעוררות התלבטויות אגב יישום אמות המידה, ניתן לפנות ללשכה המשפטית של משרד הפנים או למחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), שבמשרד המשפטים, לצורך קבלת הכוונה נוספת בנושא.

בברכה,



דני חורין  
ממונה בכיר

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

מזכירות ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת