

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)	פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

1. מטרת הנחיה זו להבהיר את המגבלות החלות בנושא פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות. במסגרת זו יש לדון במגבלות החלות על עובדי מדינה ועל עובדים בשלטון המקומי, אשר מבקשים מיוזמתם לעסוק בפעילות פוליטית. בנוסף, יובהרו האיסורים החמורים החלים על שימוש בעובדי מדינה או בעובדי הרשויות המקומיות לצרכיו הפוליטיים של הדרג הנבחר.

הנחיה זו תהווה אמת מידה לעוסקים באכיפת החוק, הן באכיפת האיסורים הפליליים והן באכיפת הדין המשמעתי. הנחיה זו משלימה שורה של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה. יודגשו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיות 1.1900 ו-1.1908, העוסקות בהוראות סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), אשר מטיל אחריות פלילית על האחראי לשימוש בכספים ובנכסים של גוף מבוקר לצורך תעמולת בחירות, וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 העוסקת בנושא פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים. למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש רשות מקומית אינו ראוי למנות לו עוזר פוליטי, על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים, וכי מכלול המגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות, ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית, חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות המקומית.

2. בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו הוראות פרק משנה 42.3 לתקשי"ר וכן הודעות שמפרסמת נציבות שירות המדינה בעניין זה.

חלק א': המגבלות החלות על השתתפות עובדים בפעילות פוליטית

3. הלכה פסוקה היא כי על עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית, לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת (עש"מ 5/86 גזעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227 (1986)). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושרת השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, עמ' 841 (1996):

"מן המפורסמות הוא כי המעמד של עובד הציבור נושא עמו מערכת של זכויות וחובות מיוחדות למעמד זה. יש חובות המעוגנות בחיקוקים, יש שנקבעו בהלכה ויש הנובעות מחוזה העבודה. הן כוללות את מצוות המשמעת, את חובת הנאמנות, את האיסור לקבל מתנות בקשר לעבודה, את המגבלות על פעילות מפלגתית, ועוד. ויש בהן המשליכות גם על חופש הביטוי של עובד הציבור. אכן, כאשר אדם נעשה עובד הציבור, הוא מקבל על עצמו, בין יתר החובות, גם מגבלות על חופש הביטוי. מגבלות אלה משקפות את היחס הראוי בין העובד לבין מעביד בדרך כלל, בשירות הציבורי כמו במגזר הפרטי. אך, נוסף לכך, הן נדרשות גם על-ידי האינטרס הציבורי בתפקוד ראוי ותדמית הולמת של השירות הציבורי".

4. ככל שאמורים הדברים בעובדי מדינה, מצאו המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור ביטוי מפורט בהוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק הסיוג).

יצוין כי חוק הסיוג אינו חל באופן מפורש על עובדי הרשויות המקומיות, אך אין לראות בחקיקה זו כרשימה סגורה, לא לעניין סוגי האיסורים החלים על עובדי המדינה ולא לעניין סוג עובדי ציבור שעליהם החוק חל.

הלכה מפורשת בעניין זה נקבעה בבג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, בעמ' 147 (1986):

"חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959 אינו כולל רשימה סגורה, לא לעניין אלה עליהם הוא חל, ולא לעניין אלה עליהם הוא אינו חל. המחוקק ביקש לקבוע הסדרים מיוחדים בנושאים מספר הנוגעים לפעילות מפלגתית, ואין בחקיקה זו כל היתר לפעילות פוליטית או אחרת. פעילות שאינה נתפסת בהוראות החוק תיבחן לגופה, על-פי המערכת הנורמטיבית החלה עליה. הימצאותה מחוץ לחוק השירות אין משמעותה הימצאותה מחוץ לכל חוק, ומלשון האיסור של החוק אין ללמוד היתר לגבי כל עניין ודבר המצוי מחוצה לו".

5. כאמור לעיל, המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי ציבור מחייבת להיזהר מפני מעורבות בעניינים פוליטיים ולנהוג בהתאם למגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור. לעניין זה קבע בית-המשפט העליון, כי דרך כלל היא שהתנהגות שאינה הולמת את התפקיד של עובד מדינה, אף אינה הולמת את התפקיד של עובד הרשות המקומית (פרשת שמא לעיל, בעמ' 841; ער"מ 1430/05 תירם נ' עיריית תל אביב (נבו 7.11.2005), בפס' 8).

איסורי החוק הפלילי

6. באשר לאיסורים העוסקים בשימוש בכוח המשרה ובכוח השררה לקידום מטרות זרות, לרבות פוליטיות, דומה כי הפרתם נכללת במסגרת הדין הפלילי הכללי (פרק ט', סימן ד' לחוק העונשין, התשל"ז - 1977).

לגבי השתתפות בתעמולת בחירות לכנסת או בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות, נקבע, בין היתר, איסור פלילי קונקרטי על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות (סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת); סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1975.

לחשיבות שביסוד האיסור האמור על השתתפות בתעמולת בחירות מצד עובדי ציבור כאמור (וביתר שאת עובדי ציבור בכירים), וזיקתו לאיסור על פעילות פוליטית ראו תב"כ 15/24 ע"ד **שחר בן מאיר נ' פרופ' שמחון ואח'** (נבו 5.2.2021) בו הדגיש השופט פוגלמן כי כתוצאה מהשתתפות, כאמור, אמון הציבור בשירות הציבורי, וכן יכולתו של שירות זה למלא את תפקידו נאמנה, עלול להיפגע פגיעה קשה.

יודגש, כי האיסור האמור חל על כל עובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית, ללא הבדל דרגה, שהם בעלי סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל. לעניין זה יובהר, כי המונח "סמכות מינהלית" כולל, לצד סמכויות על-פי דין, כל סמכות שיש עמה הכוח להכריע הכרעות כלפי אנשים מן הציבור, ובכלל זה סמכותם של הממונים על בעלי סמכויות מינהליות. בתר"מ 69/21 **יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח'** (נבו 23.9.2018) נקבע כי יש לתת ללשון סעיף 75(א) בהקשר של המונח "סמכות מינהלית" פרשנות מרחיבה "המקימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית" (סעיף 38 להחלטה). עוד יצוין בהקשר זה תר"מ 87/20 **רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' יצחק רוכברגר ואח'** (נבו 8.9.2013) במסגרתו ניתן על ידי השופט גיוראן צו מניעה לפי סעיף 75 האמור כנגד עובדי רשות מקומית, אף שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל.

בהמשך לכך יש להפנות את תשומת הלב להחלטתו של השופט רובינשטיין, כיו"ר וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, בתב"כ 3/19 **הרב חיים אמסלם נ' סיעת ש"ס ואח'** (נבו 26.12.2012), לפיה חל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית לרבות ממונים על מועצות דתיות.

יצוין כי בתר"מ 69/21 האמורה לעיל נקבע עוד כי יש לפרש את הוראת סעיף 75(א) האמור, האוסר (בין היתר) על עובד רשות מקומית "לקחת חלק בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות", כחלה בין אם העובד מתמודד בבחירות לאותה רשות בה הוא עובד ובין אם הוא מתמודד לרשות מקומית אחרת (ראו סעיף 48 להחלטה). כן נקבע בהחלטה כי "לצרכי פרשנות עדכנית של סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות - **עצם ההתמודדות בבחירות טומנת בקרבה, מיניה וביה, קיומה של תעמולת בחירות**" (סעיף 45 להחלטה, ההדגשות במקור).

7. יובהר כי מגבלות אלה באשר לתעמולת בחירות חלות על עובד המדינה ועובד רשות מקומית גם בעת היותם בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלות אלה לא יחולו על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות (השוו לעניין זה סעיף לב בתב"כ 3/19 הנ"ל ועמדת

היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מצוינת במסגרתו וכן סעיף 48 בתר"מ 69/21 הנ"ל). המונח "תעמולת בחירות" אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. בקשר עם מונח זה עושים יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש גם במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 זיילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692 (1992) והמשמש, על מבחני העזר שנקבעו ליישום, לפרשנות המונח "תעמולת בחירות" בסעיף 2א לחוק הבחירות דרכי תעמולה (ראו לעניין זה הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניין סעיף 2א הנזכרות בסעיף 1 לעיל; לשימוש במבחן הדומיננטיות לעניין האיסור על עובד ציבור לקחת חלק בתעמולה. ראו למשל תר"מ 83/20 הנ"ל וער"מ 5/21 הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור (נבו 25.9.2018)). מבלי לגרוע מכלליות האמור יצוין בהקשר זה כי עובדי מדינה ועובדי רשות מקומית עליהם חלים סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) אינם רשאים להרצות או לארגן חוגי בית לקראת הבחירות.

עוד יודגש בהיבט הפלילי, כי תעמולת בחירות המתבצעת בשעות העבודה ותוך שימוש בנכסי או בכספי המשרד הממשלתי או הרשות המקומית, עלולה להוות גם עבירה על הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיף 28כה(א) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

אחריות משמעתית

8. לצד האיסורים שהפרתם גוררת אחריה אחריות פלילית כאמור לעיל, חלות על עובדי המדינה הוראות שהפרתן היא בגדר עבירת משמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בהקשר זה, יש להזכיר את ההוראות הקבועות בחוק הסיוג ובהמשך לכך את הוראות התקשי"ר ובמיוחד ההוראות שבפרק משנה 42.3 וכן הוראות פסקה 42.537.

פעילות של עובד רשות מקומית הסוטה מהמגבלות החלות עליו בעניין פעילות פוליטית, תהווה ככלל עבירת משמעת לפי סעיף 9(3) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, הקובע, בין היתר, כי עובד רשות מקומית אשם בעבירת משמעת אם "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו". כך למשל, בפרשת שמא לעיל, אישר בית-המשפט העליון הרשעה בדין משמעתי של עובד אשר תקף פומבית את הרשות המקומית.

9. כמפורט לעיל, נקבע בפסיקה כי ככלל התנהגות שאינה הולמת עובד מדינה אינה הולמת גם את עובד הרשות המקומית. לפיכך מובן, כי להוראות התקשי"ר העוסקות בפעילות פוליטית מעמד חשוב בקביעת קריטריונים בנושא בכל הנוגע לעובדי רשות מקומית, כל שכן במקרה בו החילה על עצמה רשות מקומית את הוראות התקשי"ר כתקנון העסקת עובדים. בנוסף נדגיש, כי האחריות המשמעטית יכול שתהיה רחבה יותר מהאיסור הפלילי. כך למשל, יכול שתוטל אחריות משמעטית על עובד ברשות מקומית העוסק בתעמולת בחירות, וזאת אף אם הדבר אינו נכלל בגדר האיסור הפלילי.

חלק ב': שימוש בעובדים לצרכים פוליטיים

10. איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי המדינה ובעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, והוצאה בלתי חוקית (ראו לעניין זה סעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

בנוסף, נראה כי שימוש מעין זה, כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות, יכול שייכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש "בכספים של גוף מבוקר" לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

לצד האמור ובנוסף לו, על עובדי מדינה ועל עובדי הרשויות המקומיות, וכן על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו או יטלו חלק בפעילות פוליטית, וזאת בין אם מדובר בפעילות שבמסגרת העבודה ובין אם מדובר בפעילות שאינה במסגרת העבודה או בפעילות התנדבותית. כך לדוגמא יש להימנע מלשתף עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות בסיורים שעורך הדרג הנבחר במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, אם הסיור נערך במסגרת מערכת הבחירות. פעולות מעין אלה אינן ראויות, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי.