



מדינת ישראל
משרד הפנים

חוזר מנכ"ל מיוחד

הנחיות היועץ המשפטי
לממשלה לקראת הבחירות
לרשויות המקומיות

מספר 5/2018

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

לכבוד:
ראשי הרשויות מקומיות

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

מובאות בזה לידיעתכם ולעיוונכם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת
הבחירות לרשויות המקומיות.

אבקשכם להקפיד על הנחיות אלה, ככתבן וכלשונן, וכן להביאן לידיעת חברי
המועצה ועובדי הרשות המקומית.

בברכה,

מרדכי כהן
המנהל הכללי

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

בקובץ זה מרוכזות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018.

נוכח מרכזיות הנושא, המספר הרב יחסית של נושאים המוסדרים בהנחיות והעובדה כי חלק מההנחיות הוכנו לקראת הבחירות הכלליות לכנסת, מצאנו לנכון לשוב ולסקור בקצרה במסמך אחד את העקרונות המרכזיים שבהנחיות המצורפות ואת השינויים המתחייבים כתוצאה מהתאמת ההנחיות לרשויות המקומיות, לרבות כתוצאה מפסיקה שניתנה לאורך השנים האחרונות. עם זאת יש להדגיש הדגש היטב - הנוסח המלא של ההנחיות ויתר ההוראות בעניין, לרבות הוראות חקיקה, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנושא וכן כל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הרלוונטיות, בצירוף ההתאמות וההנחיות המיוחדות המפורטות במסמך זה, הוא המחייב את כלל הנבחרים והעובדים בשלטון המקומי, ועניינו הקפדה על מילוי החוק ועל טוהר המידות ומאבק בגילויי שחיתות.

הקפדה יתירה על מילוי ההנחיות מתחייבת מהדין, כמו גם מעצם טיבו של ההליך הדמוקרטי העומד בבסיס החברה בישראל. בשל כך **בכוונת היועץ המשפטי לממשלה להקפיד על אכיפת הוראות החוק במכלול הנושאים הכרוכים בבחירות ברשויות המקומיות**, בין אם מדובר באכיפה פלילית, באכיפה משמעית, או על-ידי שימוש בסמכויות מנהליות הנתונות למשרד הפנים, ובהן הסמכות לחיוב אישי (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1903, ראו גם נוהל חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית כפי שפורסם בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 מיום 9.6.2009 ו-6/2014 מיום 8.9.2014).

במסגרת הליכים פליליים שנוהלו בעבר לאחר הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות מצאנו גם טענות, כי נבחר ציבור אליהם הגיעו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא מצאו לנכון לקראן והסתפקו בהעברתם ל"גורמים המקצועיים". **אין לקבל טענות מעין אלה**. ההנחיות, לצד החיוב שיש בהן על עובדי הרשויות המקומיות, מיועדות בראש ובראשונה להנחייתם של נבחר הציבור ושל המבקשים להיבחר. מן הראוי שאלו גם אלו יהיו בקיאים בהוראות החוק החלות על הליך הבחירות ולשם כך אנו מוצאים לנכון לפרסם הנחיות.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

1. הנחיות הנוגעות לטוהר הבחירות (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1910, 1.1911, 1.1904)

טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו ולמצפונו. כל ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה שדינה חמש שנות מאסר. לעניין זה מדגישה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1910, כי עצם **הצעת** טובת הנאה, לרבות כסף, שווי כסף, שירות, עבודה וכדומה, לאדם כדי שיצביע או ימנע מלהצביע, מהווה עבירת שוחד בחירות. בדומה, די בעצם השימוש באיום בגרימת נזק, לרבות איום בפיטורין או במניעת עבודה, כדי להשלים ולהוות עבירה חמורה. יצוין כי במסגרת זו הוכללה במפורש גם עבירה של שידול להצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללה, נידוי וכדומה. יובהר, כי האיסור על מתן שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע, חל גם אם השוחד נועד לעודד בוחר להצביע או לרפות ידיו מלהצביע באופן כללי ולא למועמד או לרשימה ספציפיים.

בנוסף לעבירה חמורה זו, נקבע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 **איסור כללי על שימוש במתנות במסגרת תעמולת הבחירות**. לעניין איסור כללי זה הקבוע בסעיף 8 לחוק האמור יש להבחין, בהתאם להנחית היועץ 1.1910 בין חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם ועיקר שימושם הוא לצורך תעמולת בחירות דוגמת כפתורים ומדבקות שעליהם שם, סימן או סיסמא של מועמד או רשימה ובין חפצים שיש להם ערך ושימוש בפני עצמם במנותק ממערכת הבחירות, כגון מכשירי כתיבה, מצרכי מזון או אביזרי רכב בין אם יש עליהם שם, סימן או סיסמא של מועמד או רשימה ובין אם לאו. חלוקה של חפצים בעלי ערך כאמור לעיל הינה אסורה, וזאת אף אם מדובר במתנה פעוטת ערך. בהקשר זה נכון לציין כי הסוגיה האמורה נדונה לאחרונה בפני בית המשפט העליון (דנג"צ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו) ונקבע כי המבחן לפיו יש לקבוע אם הענקת חפץ מסוים היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור הוא **מבחן התכלית הדומיננטית** של הענקת החפץ מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, דהיינו אם הוא נועד להעברת מסר תעמולתי או שמא לתכלית אחרת זולת המסר התעמולתי, שהינה אסורה. מבחן זה חופף מטבעם של דברים במידה רבה את ההבחנה הנזכרת לעיל בהנחית היועץ 1.1910. באותו מקרה נקבע כי חלוקת השבועון שרלי הבדו בעקבות הטבח במערכת השבועון לא הייתה מתנה אסורה, שכן (וכפי שגרס גם היועץ המשפטי לממשלה בתגובתו במסגרת ההליך) חרף הערך הכלכלי של השבועון, מדובר במקרה חריג בו כרוכה תעמולת הבחירות במסר הטמון בעצם חלוקתו של השבועון.

כאן המקום להדגיש מבלי לגרוע מהוראות עונשין אחרות שנקבעו בדין, כי העונש בגין הפרת הוראה מהוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, הינו עד שישה חודשי מאסר או קנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

לצד ההנחיה הכללית העוסקת בטוהר הבחירות, אשר עיקריה פורטו, קיימות מספר הנחיות העוסקות בנושאים ספציפיים, אשר לדאבונו יש מקום, נוכח ניסיון העבר, להזהיר לגביהם.

הנחיה מספר 1.1911 מבהירה, כי **אין לעשות שימוש בהסכם פוליטי כדי להבטיח משרה או טובת הנאה אחרת בתמורה לתמיכה בבחירות**. במסגרת הסכם מעין זה ניתן אומנם להגיע להסכמות בין סיעות, לרבות הרכבה העתידי של הקואליציה וחלוקת התפקידים בין נבחר הציבור, אלא שהענקת טובת הנאה אישית במסגרת ההסכם פסולה מיסודה, והיא עלולה להגיע לכדי עבירה פלילית. לעניין זה יש להדגיש, כי חל איסור גורף על הבטחת משרות בשירות הציבורי, ברשות המקומית או בכל גוף הקשור אליה בתמורה לעזרה או הצבעה בבחירות. לצד האפשרות, כי הסכם מעין זה יהווה עבירה פלילית, מדגישה ההנחיה האמורה שמדובר בהסכם בלתי חוקי, על כל המשתמע מכך מבחינת המשפט הפרטי והמשפט הציבורי. יצוין כי מעבר לאיסור הפלילי, הרי שיש בהסכם כאמור, בכדי להביא בנסיבות מסוימות, לפסילת הבחירות (וראו ה"פ (חל) 183/04 סבג נ' פרומר ורע"א 3055/05 פרומר נ' סבג).

לעניין הסכמים פוליטיים מזכירה ההנחיה האמורה גם את חובתם של החתומים על הסכם לבחירת ראש המועצה, לקביעת הרכבה הסיעתי של המועצה וכדומה, למסור את ההסכם למזכיר המועצה על מנת שיהיה פתוח לעיון. הפרת חובה זו מהווה עבירה פלילית (ראו סעיפים 45 ו-5)93 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965).

הנחיה מספר 1.1904 עוסקת באיסור על מתן הבטחות **קונקרטיות** לחלוקת הטבות או הקצאת תקציבים בזיקה לבחירות. הנחיה זו נכתבה בהתייחס להבטחות של שרים במהלך סיורי בחירות, אלא שהרעיון העומד בבסיסה מבסס חובה להימנע מכל הבטחה מעין זו שנעשית בזיקה לבחירות, מאחר שיש בהבטחה זו כדי להעלות חשד לפגיעה בטוהר הבחירות ובמקרים מסוימים גם לגלוש לתחום הפלילי. מובן שאין באמור כדי לשלול את האפשרות של נבחר ציבור להבטיח לציבור בוחרו במסגרת תעמולת הבחירות הבטחות **כלליות** ברמת המדיניות, לרבות הבטחות הכרוכות בשינוי סדר עדיפויות תקציבי.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

2. הנחיות הנוגעות לאיסור על שימוש במשאבי רשות מקומית לצרכי בחירות
(הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900, 1.1901, 1.1902, 1.1908, 1.1704)

עקרון שוויוניות הבחירות ואמון הציבור במינהל הציבורי מחייב שהרשות המקומית ככזו לא תיקח כל חלק במערכת הבחירות, למעט הפעולות שהוטלו עליה בדין לצורך ארגון וקיום הבחירות. במסגרת זו נאסר על נבחר הציבור ועל עובדי הרשות לעשות שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכי מערכת הבחירות. שימוש מעין זה כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות מהווה עבירה פלילית (סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959). ודוק, גם שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה הינו בגדר האסור – שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית של הפרת אמונים, והוא לכאורה הוצאה בלתי חוקית לעניין נוהל חיוב אישי.

עוד יודגש, כי האיסורים והמגבלות המפורטים לעיל אינם מוגבלים לתקופה מסוימת שלפני הבחירות. עם זאת, על נבחר הציבור ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה שקודמת למועד הבחירות או למועד המשוער של הבחירות, וככל שמועד הבחירות מתקרב יש להימנע מכל פרסום, או מעשה אחר, המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות כחלק ממערכת הבחירות.

ההנחיה הכללית בנושא שמספרה 1.1900 עוסקת באיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 על עשיית שימוש בכספים או ברכוש של גופים מבוקרים המנויים בסעיף ובכללם רשויות מקומיות וכן של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו בקשר עם תעמולת בחירות. ההנחיה עוסקת בהרחבה באיסור הרחב והגורף על פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות, וקובעת עקרונות מנחים, בצירוף דוגמאות, לקביעה מהו "פרסום בקשר עם תעמולת בחירות".

השאלה האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א הנזכר לעיל נבחנת בהתאם לנסיבות המקרה, והיא תלויה במכלול רחב של משתנים, ובראשם האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת לציבור בו (ראו בין היתר, תר"מ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל מיום 4.7.1993 וכן תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.2013).

לאורך השנים האחרונות ניתנו מספר החלטות על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ובהן שבו ונקבעו עקרונות וקווים מנחים שיש ליתן עליהם את הדעת לעת בחינת סוגיות אלו ועל מנת להכריע האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

בהתאם להחלטות האמורות ולעקרונות אלה, יש להקפיד על ההפרדה שבין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור כאשר במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחר ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלו, הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של ראש הרשות המקומית או נבחר ציבור. כך לדוגמה, נקבע כי אין זה ראוי ששמו או תמונתו של ראש הרשות המקומית יופיעו על גבי שלטים המודיעים לציבור על עבודות הנעשות על ידי הרשות המקומית, או כוללים מידע על שירותי הרשות המקומית וכו' (והוא הדין גם בפרסומים אחרים, למשל באגרות לתושבים ובפרסומים בעיתונות). יודגש כי הדברים לא נאמרו רק לגבי הצבת שלטים חדשים בתקופה שלפני הבחירות אלא נקבע מפורשות כי הוראות אלו חלות גם על שלטים שהוצבו בעבר ובמסגרת זאת, נקבע כי יש להסיר את שמו של ראש הרשות המקומית אף משלטים שהוצבו תקופה ארוכה לפני הבחירות (ראו לתר"מ 22/19 גרוס נ' בן חמו מיום 9.1.2013 ומיום 17.2.2013 וכן תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.2013).

כלי עזר לבחינת הפרסומים בהקשר זה הינו עריכת בחינה דו-שלבית: ראשית, יש לבחון האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי. בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום (ליישום הבחינה הדו-שלבית ראו למשל תר"מ 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה נ' חופרי מיום 16.6.2014 ותר"מ 238/20 יריב נ' בכר מיום 31.8.2014).

לעניין זה נקבע כי ככלל, החיוניות והתרומה האינפורמטיבית של הכללת השם או התמונה של נבחר ציבור במסגרת פרסומים אינפורמטיביים לציבור היא מעטה, אם בכלל, ו"רק במקרים חריגים מאוד ייקבע כי שימוש בשמו או בתמונתו של נבחר ציבור אינו נחשב בגדר תעמולה אסורה בתקופה הסמוכה למועד הבחירות" (תר"מ 40/20 אברגיל נ' דהרי).

ויודגש כי בהתאם להנחייתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, כב' השופט סלים גיובראון, מקום בו קיים ספק – יש להימנע מפרסום: "לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים המצויים ב'תחום אפור', קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת, לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו שלו המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית" (תר"מ 14/20 הנזכר לעיל).

מבלי לפגוע במכלול האמור לעיל ובפרשנות שיש ליתן להוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), מאחר שבתקופה של ערב בחירות עלול כל פרסום מטעם רשות מקומית המזכיר את

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

שמו, או תוארו של נבחר ציבור, או שכולל את תמונת נבחר הציבור, להיתפס כתעמולת בחירות אסורה, מנחה משרד הפנים לקראת הבחירות הקרבות, כי **במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, לא יפורסם, ככלל, על ידי הרשות המקומית, פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור, או שכולל את תמונתו. במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית, לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית שנתמנה בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו – 1975 (להלן – היועץ המשפטי לרשות המקומית).**

במקרה של ספק או בנסיבות מיוחדות שבהן רואה היועץ המשפטי של הרשות כי יש מקום לחריגה מהנחיה זו, ייועץ היועץ המשפטי לרשות ביועץ המשפטי למשרד הפנים או במפקח על הבחירות במשרד הפנים. הנחיה זו ניתנת על מנת להפחית את החשש מביצוע עבירות פליליות ונוכח ניסיון העבר אשר בא לביטוי בדוחות מבקר המדינה בעניין.

יצוין כי הוראה זו חלה על פרסום בכל דרך שהיא, לרבות פרסום באתר האינטרנט של הרשות המקומית וכן בדפי הרשות המקומית ברשתות החברתיות (ראו תר"מ 23/19 גור נ' אדיב מיום 17.2.2013).

בנוסף יש מקום להדגיש, אף זאת נוכח ממצאי מבקר המדינה, כי חלוקת מתנות מטעם הרשות המקומית לתושבים סמוך למועד הבחירות, תוך ציון שם ראש הרשות המקומית או של חבר מועצה, מהווה לכאורה תעמולת בחירות אסורה. כפועל יוצא בין היתר מהאיסור על שימוש בנכסי הרשות המקומית בקשר עם תעמולת בחירות, נובעת גם ההנחיה המקובלת זה שנים רבות, כי **אין לערוך פעילות פוליטית ברכוש הרשות המקומית**. בלשונו הברורה של חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 מיום 20.12.2012: "לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם רשימה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלות אופי מפלגתי".

לאיסור זה שני חריגים אשר יפורשו בצמצום ולחומרה. ראשית, השכרה **בתמורה בהתאם למקובל** של אולמות ומקומות פומביים פתוחים אשר הרשות המקומית נוהגת, בכל ימות השנה, להשכירם לציבור הרחב.

חריג זה פורש ככולל גם מתן אפשרות לקיום תעמולת בחירות במסגרת אירועים הנערכים על ידי הרשות בשטחים עירוניים הפתוחים לציבור הרחב, ובלבד שניתנת הזדמנות שווה והוגנת לכל מתמודד לקיים תעמולת בחירות במקום ותוך הקפדה כי נבחר הציבור לא מנצלים לרעה את הנגישות שיש להם לנכסי הציבור (אבעיה 10/20 עיריית פתח-תקוה מיום 22.7.13).

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

החריג השני נוגע לשימוש בנכסים שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות ובהתייחס לפרשנותו יובהר כי בעניין שימוש של ראש הרשות המקומית בלשכה שהועמדה לרשותו על-ידי הרשות, יש לפנות להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים (הנחיה מספר 1.1704). על פי ההנחיה ניתן להשלים עם פעילות מפלגתית מתוך הלשכה רק ככל שמדובר בפעולה **אקראית ומזדמנת**. לפיכך, אין מניעה - מטעמי שכל ישראל - שתוך כדי יום עבודתו של ראש רשות תנוהל שיחת טלפון גם בעניינים פוליטיים, אך לעומת זאת אין להשלים עם מצב בו פעילות מתוכננת, דוגמת כנס פוליטי, סקר וכדומה, תבוצע תוך שימוש בלשכת ראש הרשות. פעילות מהסוג האחרון עלולה להיחשב כתעמולת בחירות אסורה וראו לעניין זה גם חוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23.6.2008 בעניין פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכת ראש הרשות.

קיימות שלוש הנחיות נוספות העוסקות בנושאים קונקרטיים. באמור בהנחיות אלו, לצד הסדרת נושא ההנחיה, יש גם חשיבות פרשנית לגבי נושאים דומים:

א. שימוש בעובדי רשויות מקומיות (חלק ב' להנחיה 1.1902): חל איסור חמור על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. לצד איסור זה ובנוסף לו, על בכירי הרשות המקומית, בפרט על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם גם בבקשה שיתנדבו לפעילות פוליטית שלא במסגרת שעות העבודה.

ב. עריכת אירועים על-ידי רשות בתקופת בחירות (הנחיה מספר 1.1908): הנחיה זו, אשר נוסחה בהתייחס למשרדי הממשלה, חלה גם על אירועים הנערכים על-ידי רשויות מקומיות. לעניין זה קובעת ההנחיה שעריכת אירועים פוליטיים או מפלגתיים המהווים תעמולת בחירות תוך שימוש במשאבים ציבוריים מהווה עבירה פלילית. מובן שגם במסגרת זו קיים קושי בקביעת אופיו של האירוע, ולעניין זה מונה ההנחיה מספר מבחני עזר. בדומה להנחיה לגבי פרסומים, הנחה משרד הפנים שעריכת אירוע רב משתתפים על-ידי רשות מקומית במהלך תקופה של **שישה חודשים** שקודמים למועד הבחירות תובא לאישור מראש של היועץ המשפטי לרשות המקומית.

במסגרת זאת ומבלי לגרוע משאר השיקולים שפורטו בהנחיה, יש לבחון את עיתוי האירוע, הנחיצות בעריכתו במועד המבוקש והמרחק בין מועד האירוע למועד הבחירות. יצוין כי אף אם נמצא כי יש מקום לעריכת האירוע, אין בכך לגרוע מהאיסורים שנקבעו בחוק דרכי תעמולה בכל הנוגע לתעמולה על ידי נבחרי ציבור.

נוסיף ונציין כי במסגרת זאת, ואף ככל שנמצא כי יש מקום לעריכת האירוע ובנוכחות נבחרי ציבור, יש להבטיח ולנקוט באמצעים הנדרשים, על מנת להבטיח כי ככל שנבחרי הציבור

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

עתידיים לקחת חלק באירועים אלו, לא יהיה בדבריהם כדי לעלות ולהוות תעמולה אסורה (וראו בין היתר למשל תר"מ 64/18 הוכמן נ' הלוי מיום 22.9.2008 ופסקאות 19-22 בתר"מ 34/20 קמיל נ' מועצה מקומית מזכרת בתיה מיום 14.7.2013).

בהקשר זה, הננו להפנות את תשומת הלב כי כעולה מהנחיות אלו, יש לנהוג זהירות יתירה וככלל להימנע מקיום סיורים של נבחרי הציבור בשיתוף עובדי הרשות המקומיות בתקופה שקודמת למועד הבחירות – אף ככל שסיורים כאמור נהגו קודם לכן – וזאת מתוך דגש על התקופה של **שלושה חודשים בסמוך למועד הבחירות** ועל מנת להימנע מחשש לתעמולת בחירות, שימוש במשאבי הרשות המקומית ופגיעה בתדמית הניטרלית של עובדי הרשות המקומית. במסגרת זאת, יש ליתן את הדעת ולהקפיד על תחולת הנחיות אלו, לגבי סיורים כאמור, הנערכים לקראת פתיחת שנת הלימודים או בתקופת החגים אשר חלים בתקופה הסמוכה לבחירות (ראו והשוו לעניין זה תר"מ 33/20 קוניק נ' בן שחר מיום 15.7.2013 ותר"מ 125/20 סומך נ' נעים מיום 25.9.2013).

במקרים חריגים וכאשר קיים צורך חיוני בקיום סיור לצורך טיפול בנושא פרטני ובעל דחיפות הנדרש לטיפול הרשות המקומית ניתן יהיה לאפשר את קיום הסיור בהיקף ובאופן שימנעו חשש לתעמולת בחירות וזאת באישור היועץ המשפטי לרשות המקומית.

ג. עריכת סקרים (הנחיה מספר 1.1901): כפי שעולה מן ההנחיה עריכת סקרים על-ידי רשות מקומית עלולה לעלות כדי עבירה פלילית של שימוש בכספי הרשות בקשר עם תעמולת בחירות. בהקשר זה נקבע - בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/98 מיום 15.7.1998 שאליו מפנה ההנחיה האמורה – על מנת להסיר מכשול, איסור גורף על עריכת סקרים על-ידי רשות מקומית במהלך התקופה של **שישה חודשים שלפני הבחירות**. גם על סקרים שנערכים לפני תקופה זו הוטלו מגבלות שפורטו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים האמור.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

3. הנחיות העוסקות בעובדי הרשות המקומית

(הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 מיום 20.12.2012)

על עובד הרשות המקומית לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת, ולהקפיד שמעשיו או התנהגותו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של רשימה כלשהי או מועמד מסוים. בהתאם לכך נקבעו בדין מגבלות על מעורבות עובדי רשויות מקומיות בבחירות, מהן מגבלות שהפרתן עולה כדי עבירה פלילית, ומהן מגבלות שבגינן יוטלו סנקציות משמעותיות. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מפרטת מגבלות אלו ואת הסנקציות שיוטלו בגינן. בנוסף, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 20.12.2012 מנחה אודות המגבלות החלות על עובדי הרשויות המקומיות בהקשר זה.

יובהר כי מגבלות אלה חלות על עובד רשות מקומית בעת היותו בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלה זו לא תחול על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות. (השוו לעניין זה פסקה לב בתב"כ 3/19 הרב חיים אמסלם נ' סיעת ש"ס ואח' ולעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מצויינת במסגרתה).

נוסיף ונבהיר בהקשר זה כי הכללים וההגבלות החלים על עובדי הרשות חלים גם על עובדים שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל (תר"מ 83/20 וידל נ' לביא), עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות בחוזה מיוחד (תר"מ 80/18 בן אסולין נ' בן דוד מיום 28.10.2008), עובדים המבצעים עבודתם בהתנדבות (תר"מ 64/20 חלבי נ' נסראלדין מיום 21.8.2013) ועובדי תאגיד עירוני (תר"מ 123/20 לדרמן נ' עמותת מרכז מריאן לגיל הרך מיום 7.10.2013).

לעניין נותני שירותים חיצוניים לרשות המקומית הפועלים גם למען מתמודדים בבחירות, נקבע כי יש להימנע מהעסקה כפולה כאמור – אף בפרקי זמן נפרדים – בשל מראית עין ועל מנת למנוע ניגוד אינטרסים בעתיד (תר"מ 80/18 הנזכר לעיל).

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

4. מינויים בתקופת הבחירות (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501)

מינוי בתקופת בחירות מעורר חשש כפול: ראשית, מפני שיקולים בלתי ענייניים הכרוכים בהחלטה למנות בתקופה רגישה זו, ושנית – נוכח החשש לכבילת ידיהם של הנבחרים לאחר הבחירות באמצעות איש המשרות הבכירות ערב הבחירות. על מנת להתמודד עם החששות האמורים מחד גיסא, והצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות המינהל מאידך גיסא, קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אמות מידה המאזנות בין השיקולים האמורים להגבלת מינויים בתקופת בחירות בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

בהתאם לכך, קובעת ההנחיה שיש להימנע ככלל מאיזש משרות בכירות על דרך מינוי של קבע בתקופה בחירות. יחד עם זאת, במקרים בהם אין מנוס מאיזש התפקיד שאם לא כן, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב, ולא ניתן לנקוט בחלופות אפשריות (כגון הארכת כהונה, מינוי בפועל, מינוי ממלא מקום וכדומה), ניתן לחרוג מהכלל האמור. באותם מקרים בהם קיים צורך לבצע מינוי קבוע, יש להקפיד באופן מיוחד על אמות המידה להפעלת שיקול הדעת במינוי, ואין למנות בתקופת בחירות מועמדים בעלי זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, ובענייננו – לנבחרי הרשות.

מגבלות אלו נובעות מהוראות יסוד במשפט המנהלי, ולכן יש מקום להחילן גם לגבי מינויים ברשויות מקומיות ובתאגידים מקומיים, והכל בהתאם לנסיבות ולאופי המינוי.

משרד הפנים מנחה אפוא בנושא זה, לפעול בהתאם לכלל האמור לעיל, לרבות באשר לאיזש המשרות ובאשר למועמדים בעלי זיקה אישית, פוליטית או עסקית. מבלי לגרוע מכך, נקבעו הנחיות בחוזר מנכ"ל מיוחד 1/2018 מיום 10.1.2018 - ניהול מערך משאבי אנוש ברשויות מקומיות בשנת בחירות, ועל הרשויות לפעול על פיהן. בנוסף, בתקופה של ששת החודשים שקודמים לבחירות יובא כל הליך למינוי לאישורו של היועץ המשפטי לרשות המקומית, אשר יבחן את הנושא בהתאם לעקרונות הקבועים בהנחיה, ובמידת הצורך תוך התייעצות עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים. מובן גם, כי ככל שמתקרב מועד הבחירות יש מקום לנהוג כפל זהירות בנושא.

חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
ב' אייר, תשע"ח, 17 אפריל, 2018

5. תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912)

אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית. מחד גיסא, יש חשיבות לאכיפת מכלול החיקוקים הנוגעים להצבה של שלטים ומודעות בתקופת בחירות, שכן בתקופה זו עלולים אינטרסים חיוניים שונים להיפגע קשות בהעדר אכיפה. מאידך גיסא, עומדת ההנחיה על הזהירות שיש לנהוג מחשש לשימוש לרעה בסמכות, ולעניין זה קבועים בהנחיה מספר כללים מנחים. במסגרת זו מדגישה ההנחיה את החשיבות שיש באכיפה שוויונית של הוראות החוק, אשר מהווה ערך יסודי וחיוני במשטר מתוקן, ובמיוחד אמורים הדברים כאשר מדובר בחיקוקים הנוגעים לחופש הביטוי.

בהמשך לכך, יצוין כי על הרשות המקומית להפעיל שיקול דעת זהיר ולהבטיח שקיפות ואכיפה שוויונית גם בתחומי אכיפה אחרים הנוגעים במישרין או בעקיפין לפעולות תעמולה. במסגרת זאת ובין היתר יש להקפיד כי ההגבלות על תעמולה בשטחים פתוחים וציבוריים ייאכפו באופן שוויוני ועל פי כללים שקופים וידועים לכלל המתמודדים (ראו בין היתר לתר"מ 58/20 רשימת מהפך ברמה נ' רוכברגר, מיום 7.8.2013).

להשלמת הדברים, הננו להפנות את תשומת הלב לצורך של הרשויות המקומיות להקצות לוחות מודעות בכמות הולמת ובאופן שוויוני לצורך פרסום מודעות על ידי המתמודדים בבחירות.

משפט מינהלי ממשלה - מינויים בשירות הציבורי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מינויים בתקופת בחירות	תאריך: ט' שבט התשנ"ט, 26 ינואר 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 ניסן התשע"ז, אפריל 2017 מספר הנחיה: 1.1501

מינויים בתקופת בחירות

הגם שהכל מצווים, כמובן, להקפיד על אמות-המידה הראויות באשר למינויים בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים כל ימות השנה, למינויים בתקופת בחירות נודעת רגישות מיוחדת. להלן, אפוא, עיקרי הדברים הנוגעים לסוגיית המינויים בתקופה זו, בהתחשב בהיבטיה הייחודיים.

1. כללי

בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות. עם זאת, בפסיקה נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיה המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור. במילים אחרות: תקופת הבחירות אינה גוזרת חובה להימנע מכל פעולה שהיא, אלא צורך לבצע איזון עדין בין החובה להבטיח יציבות והמשכיות שלטונית, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתית הממשל המיוחדת המאפיינת ממשלה בתקופת מעבר (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005), להלן: **פרשת לנדשטיין**). זאת ועוד. על-פי הפסיקה, ישנה הקרנה הדדית בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים בכל מקרה ומקרה. ככל שמידת החיוניות הציבורית בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך (**פרשת לנדשטיין**, בפסקה 9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

בכל הנוגע לשאלת סמכות הממשלה והשרים בענייני **מינויים בתקופת בחירות**, הובהר בפסיקה כי זו היא "אך מקרה פרטי של שאלת השימוש בסמכויות אחרות העומדות לממשלה בתקופת בחירות" (בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה נאור (1.4.2015), להלן: **פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**). וכך נקבע בעניין זה ב**פרשת לנדשטיין**:

"עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי

לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיוש תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב ...

בהקשר זה, די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של "בין השמשות" השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיוש משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר" (שם, בפסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

עוד הבהיר בית המשפט בפרשת לנדשטיין, כי ביסוד המגבלות על מינויים בתקופת בחירות עומד שיקול כפול: ראשית, הממשלה אינה פועלת עוד מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עקרון הרציפות עד לכינון ממשלה חדשה; ושנית, קיומו של חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי מינוי ערב בחירות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. שיקול רלוונטי נוסף לעניין זה נוגע לחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי-הפיך (ראו למשל: בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (21.3.2006)). שיקול זה מקבל משנה-תוקף ככל שמדובר במינויים לתפקידים הבכירים והמשמעותיים יותר מבין אלה המצויים בסמכות הממשלה או השר הנוגע בדבר.

יש לציין, כי השיקולים הנוגעים לחשש המוגבר מכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים ולחשש מיצירת עובדות מוגמרות בפני הממשלה הבאה מתקיימים גם לעניינה של ממשלה יוצאת כתוצאה מקבלת חוק התפזרות הכנסת וקביעת בחירות מוקדמות. משכך, חלות גם עליה מגבלות הנובעות ממעמדה כממשלה זמנית עד לכינון ממשלה חדשה וגם היא נדרשת לאיפוק בהפעלת סמכויותיה. דברים אלו יפים כמובן אף בהיבט של מינויים.

ההנחיות שלהלן נועדו לקבוע את אמות-המידה המאזנות בין השיקולים האמורים להגבלת מינויים ערב בחירות ועד לכינונה של ממשלה חדשה לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון. ככלל, יובהר, כי חרף העובדה שלמינויים בתקופת הבחירות נודעת רגישות מיוחדת ונדרש לגביהם איפוק רב, אין לומר כי קיימת מניעה מוחלטת לקיים מינויים גם בתקופת בחירות, אף אם הם בכירים באופיים – השאלה היא שאלה של שיקול-דעת (בג"ץ 10134/02 ח"כ אושעיה נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(2) 49, 53 (2003)). ההכרעה בדבר איוש משרה פלונית בתקופת בחירות תלויה, אפוא, בגורמים שונים והיא פרי מלאכת איזון בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין. כך, לעיתים לא יהא מנוס מאיוש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באיושם צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב (פרשת לנדשטיין, בפסקה 10). במסגרת זאת, ראוי יהיה ליתן משקל לבכירות המשרה ואופייה, לרבות אם היא כוללת סמכויות סטטוטוריות; מידת הפגיעה הצפויה לתפקודה התקין של הרשות באי-איושה; קיומה של אפשרות להאריך כהונה של בעל תפקיד מכהן או לאישה על-ידי ממלא-מקום במינוי זמני; קיומו של הליך מקצועי לאיוש המשרה; המועד שבו מתעורר הצורך במינוי במסגרת תקופת

הבחירות (למשל – עובר ליום הבחירות או לאחריו); וכיוצא באלו. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בפרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה, אשר עסקה בשאלת מינויו של מפכ"ל המשטרה בתקופת בחירות:

"בהתאם לפסיקותיו של בית משפט זה, נקודת המוצא היא שכלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיזש תפקידים ציבוריים. ... הטעמים העיקריים לכך הם החשש למינוי משיקולים בלתי ענייניים והעובדה שכלל שפועלת הממשלה אך ורק על סמך עקרון הרציפות יהיה במינוי משום כבילת הממשלה העומדת לקום שכבר תפעל מכוח אמון הציבור והכנסת. ... יחד עם זאת, חשוב לזכור שמדובר בנקודת מוצא בלבד. כפי שגם נאמר בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין איסור מוחלט על קיום מינויים, אף של בכירים, בתקופת בחירות. השאלה היא שאלה של שיקול דעת ואיזון. ... במקרים בהם קיים צורך ממשי באיזש משרה שלא ניתן להותירה מיותרת, העובדה שמדובר בתקופת בחירות אינה צריכה להביא למצב בו הרשות הנוגעת בדבר לא תתפקד. ... קיימים מקרים בהם ההחלטה שלא למנות אדם למשרה בתקופת בחירות באופן שהמשרה תיוותר בלתי מאויזש, במיוחד כשמדובר במשרה שלנושאה תפקידים סטוטוריים, תהיה בלתי סבירה. במקרים כאלה הפתרון הסביר בתקופת בחירות יכול להיות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונתו של מי שמכהן במשרה באותה עת" (שם, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור).

על רקע דברים אלו, יתוו להלן העקרונות המרכזיים שלאורם יש לנהוג בתחום המינויים בתקופת בחירות. מטבע הדברים, לא ניתן יהיה להתייחס באופן ספציפי לכל סוגי המינויים האפשריים, שכן אלה הם רבים ומגוונים, ועל כן יידונו סוגי המינויים השכיחים ביותר והכללים שיחולו בעניינם.

יובהר, כי "המועד הקובע" לצורך ההנחיות שלהלן הוא המועד בו החלה "תקופת הבחירות", בהתאם לנסיבות הייחודיות והמשתנות בכל מערכת בחירות. ככלל, תקופת הבחירות מסתיימת לאחר כינונה של הממשלה החדשה, אך יושם אל לב כי יישומם של השיקולים השונים הצריכים לעניין ההחלטות בנושא זה עשוי להשתנות כפועל יוצא מהמועד שבו נדרשת קבלת ההחלטה בתוך תקופת הבחירות.

2. מינויים בשירות המדינה ומינויים נוספים בסמכות שר או הממשלה

א. מינויים באמצעות מכרז: כידוע, מינויים אלה מתבצעים בהליכים המנוהלים מכוח הנחיות נציבות שירות המדינה; מבוססים על אמות-מידה שוויוניות ושקופות (ובכלל זאת תיאורי-תפקיד ותנאי-סף הנקבעים ומפורסמים מראש) ועל מנגנוני בחינה והערכה מקצועיים; ואסורה בהם ממילא מעורבות הדרג הפוליטי (וזאת אף במקרים הנדירים שבהם השלמת הליך המינוי נעשית בדרך של חתימת שר). לפיכך, אין מניעה כי מינויים הנערכים באמצעות מכרז כאמור ימשכו כסדרם אף בתקופת בחירות. זאת, מבלי לגרוע מסמכותו הכללית של נציב שירות המדינה לדחות הליכי מכרז בנסיבות מיוחדות. מובן, כי בתקופת בחירות יש להקפיד על אי-מעורבות הדרג הפוליטי במשנה-תוקף.

ב. מינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים: מאחר שבהליך המינוי למשרות בכירות באמצעות ועדת איתור קיימת מעורבות של השר (ולרוב הוא גם מחייב

אישור של הממשלה), הרי שבהתאם לעקרונות שצוינו לעיל, איוש משרות כאמור בתקופת בחירות, ככלל, מעורר קושי. לצד זאת, יש ליתן את הדעת לכך שמדובר בהליך בחירה בעל אופי מקצועי, תחרותי, שוויוני ופומבי, אשר במסגרתו מחויב הגורם הממנה להעניק משקל רב להמלצת ועדת האיתור, תוך שנדרש טעם מהותי בעל משקל מיוחד מצדו בכדי לסטות מהמלצתה (בג"ץ 8134/11 אשר נ' שר האוצר (29.1.2012)).

לאור זאת, ובהינתן הצורך לצמצם את הפגיעה בעשייה הממשלתית השוטפת, נציב שירות המדינה יהא רשאי לאשר, בהחלטה מנומקת, לקיים הליכי ועדת איתור במקרים הבאים:

- (1) **חיוניות איוש המשרה:** כאשר קיימת חיוניות באיוש מייד של המשרה (כך למשל, נוכח סמכויות סטטוטוריות המוחזקות בידי בעל התפקיד או האטה בלתי-סבירה שתיגרם לשירות הניתן לציבור עקב חסרוננו), ולא ניתן למצוא לצורך באיוש קבוע של המשרה פתרון סביר והולם אחר, כגון על-ידי הארכת כהונת בעל התפקיד המכהן או על-ידי מינוי ממלא-מקום. לרבות מינוי בפועל. זאת, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד (בג"ץ 4065/09 כהן נ' שר הפנים, פסקה 12 (20.7.2010)) ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.
- (2) **אופי המשרה:** כאשר מדובר במשרה מקצועית מובהקת שאינה כוללת רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר ויצירת עובדה מוגמרת בעניינה בפני השר או הממשלה הבאים אינה מעוררת קושי בנסיבות העניין; ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.
- (3) **שלב הליך ועדת האיתור לפני המועד הקובע:** כאשר ועדת האיתור הגישה את המלצתה לשר לפני המועד הקובע, אך הליך המינוי טרם הושלם, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד. גם במקרים אלה תינתן הדעת לטיב המשרה ולאופייה.

במקרים אלו, ניתן יהיה לאפשר מינוי ועדות איתור, המשך פעילותן של ועדות איתור קיימות, השלמת הליך המינוי ואיוש המשרות באופן קבוע, וזאת לאחר בחינת מכלול נסיבות העניין ובשים לב גם לסמיכות ההחלטות למועד הבחירות. יש להקפיד על כך שפעילות ועדות האיתור בנסיבות אלו תיעשה בלוח-זמנים מהיר על מנת לתת מענה יעיל לצורך באיוש המשרה.

יצוין, כי הכללים האמורים יחולו גם כאשר הליך ועדת האיתור אינו מתחייב על-פי חוק או החלטת ממשלה (ולמעט כשמדובר במשרות או בתפקידים הנדונים בפסקה 2.ה. שלהלן); וגם במקרה שוועדת האיתור החלה בפעילותה קודם לתקופת הבחירות אך טרם מסרה את המלצתה על מועמד לגורם הממנה.

ג. מינויים למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי: מדובר במינויים למשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי, אשר בשונה מתפקידים המאושישים באמצעות הליכי מכרז או ועדת איתור, לא מתקיים לגביהם הליך תחרותי, מקצועי ושקוף, ולגורם הממנה נתון

בעניינם שיקול-דעת רחב ביותר. על רקע זאת, ככלל, בתקופת בחירות יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה וכן מהפסקת כהונה של נושאי משרות כאלה. ככל שמשרה כזו התפתחה או צפויה להתפתח, יש לבחון את האפשרות להאריך באופן זמני את כהונתו של בעל התפקיד המכהן, ולחלופין – לאייש את התפקיד באמצעות ממלא-מקום מתוך שירות המדינה, כמצוות סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**). כפי שאף הובהר בפסיקה, ברי כי הארכת כהונה תיתכן רק במקרים שבהם הדבר אפשרי מבחינה משפטית וניתנת הסכמתו של המכהן במשרה (**פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור). רק במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיזו מידה של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איזו המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות. ככלל, מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי שלמועמד אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

ד. מינוי מנכ"לים: ככלל, על שר המכהן בתקופת בחירות להימנע מהחלפת מנכ"ל המשרד. אמנם, דרך-כלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול-דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, כמו גם לסיים את כהונתו; מדובר במינוי אישי של השר, ושרים אכן נוהגים לעתים להחליף את מנכ"ל המשרד עם כניסתם לתפקיד, או בסמוך לאחר מכן. עם זאת, המנכ"ל הוא הדרג המקצועי הבכיר במשרד ואינו חלק מהדרג הפוליטי, והחלפתו בתקופת בחירות עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. מכאן העיקרון האמור שלפיו, ככלל, יש להימנע משינויים בתפקידי מנכ"לים בתקופת בחירות. לצד זאת, יש לזכור כי מנכ"ל המשרד משמש גם כגורם מתווך בין הדרג המקצועי ובין השר ועבודה תקינה של המשרד מחייבת יחסי עבודה ואמון תקינים בין השניים. לכן, במקרה בו השתכנע נציב שירות המדינה כי אין מנוס מהחלפת המנכ"ל לשם תפקודו התקין של המשרד, ניתן יהיה לחרוג מן הכלל האמור. במסגרת זו יהיה מקום ליתן משקל ממשי לשאלה האם המנכ"ל המכהן הוא מנכ"ל שמונה מתוך שירות המדינה, או מנכ"ל שמונה על-ידי השר הקודם מחוץ לשירות הציבורי. במקרה בו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל, בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 23 לחוק המינויים.

ה. מינויים לתפקידים נוספים ולמשרות לא בכירות שלא באמצעות מכרז: ישנם משרות ותפקידים נוספים שאינם בכירים באופיים אשר הגם שאישור המינוי להם מצוי בסמכות השר (או במקרים מסוימים – מנכ"ל המשרד), על-פי רוב, הליך האיתור והבחירה להם מבוסס על המלצותיו של הדרג המקצועי במשרד או של מומחים אחרים בתחום, בלא מעורבות מהותית של השר או של נושאי משרת אמון מטעמו. המדובר, בין היתר, במינויים לתפקידים כגון חברי ויושבי-ראש בוועדות ערר לסוגיהן, מועצות מייעצות, ועדות פרס, ועדות רפואיות, ועדות תביעות וכדומה. ככלל, ועל מנת לצמצם את הפגיעה ביציבות וברציפות הפעילות הממשלתית, לא תהיה מניעה לאיש משרות ותפקידים אלה בתקופת בחירות, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים להלן:

1. השר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בהצעת המועמדים או בהליך בחירתם (למעט, כאמור, באישורו הסופי של המינוי).
2. למועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית, או עסקית לשר משרי הממשלה.
3. המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.

מינויים שאינם עומדים בתנאים שלעיל ייבחנו בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 2.ג. להנחיה זו, היינו – ניתן יהיה לאפשרם אך בנסיבות שבהן קיימת חיוניות באיזושהי מידה של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר. למען הסר ספק, יובהר כי ההנחיות שלעיל יחולו גם על מינויים לתפקידים קצרי-טווח, כדוגמת מינוי ועדות או צוותים מקצועיים לצורך מטרה מוגדרת ולמשך פרק זמן מוגדר. זאת, שכן, ככלל, גם בהתייחס למינויים כאמור עלולים להתעורר החששות העומדים ביסוד ההוראות שלעיל (ראו והשוו: בג"ץ 1311/15 **דיין נ' שר החינוך**, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת חיות (20.5.2015)).

1. הקניית סמכות לעובדי מדינה מכהנים: המגבלות האמורות בהנחיה זו לא יחולו על מינוי שאינו אלא הקניית סמכות סטטוטורית או תפקיד נוסף לעובד מדינה מכהן במסגרת תפקידו.

2. נושאי משרות אמון בלשכות שרים ומנכ"לים: אין מניעה למנות נושאי משרות אמון בלשכת שר או בלשכת מנכ"ל, אשר העסקתם מסתיימת עם חילופי הנבחר.

3. מינויים בגופים ביטחוניים

למען הסר ספק, יובהר כי עקרונות ההנחיה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מינויים הנעשים במשטרה (החל מדרגת ניצב), שירות בתי הסוהר (החל מדרגת גונדר) וצה"ל (החל מדרגת אלוף), וזאת ככל שיש בהם מעורבות של הדרג הפוליטי. במסגרת יישום ההנחיה על מינויים אלו, תינתן הדעת, בין היתר, לצרכים ייחודיים של גופים אלו במישור המבצעי-ביטחוני ולאופי הליכי המינוי הנערכים בהם.

4. מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים

כללי - מאפייניהם הייחודיים של התאגידים בהם עוסק חלק זה של ההנחיה
החברות הממשלתיות הוקמו כאישיות משפטית נפרדת מן הממשלה, לשם הגשמת מטרה ציבורית שהממשלה הפקידה בידה. על החברה הממשלתית לפעול, ככלל, לפי השיקולים העסקיים שעל-פיהם נוהגת חברה שאינה ממשלתית (סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **חוק החברות הממשלתיות**)). המדינה היא בעלת מניות בחברה, ומכוח חוק החברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים בחברה בידי השרים, כהגדרתם בחוק זה. השרים גם מאשרים את מינוי יושב ראש הדירקטוריון והמנהל הכללי בחברה הממשלתית, לאחר שאלו נבחרים על-ידי דירקטוריון החברה. השרים מפעילים את סמכות המינוי כנאמני הציבור (בג"ץ 932/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הוועדה לבדיקת מינויים**, פ"ד נג(3) 769, 787 (1999)). בניגוד למינויים בשירות המדינה, דירקטור, משעה שנתמנה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה הוא מכהן (סעיף 254 לחוק החברות, התשנ"ט-1999). אין הוא

זרועו הארוכה של השר הממנה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השרים באשר לאופן פעולתו. עליו להפעיל שיקול דעת עצמאי (ראו סעיף 106 לחוק החברות, התשנ"ט-1999).

תאגיד ציבורי הוא תאגיד שמוקם בחוק מיוחד או בחיקוק מיוחד (להלן: **החוק המקים**), ופועל על-פי הסדרים מיוחדים שנקבעו בחוק המקים. התאגידים הציבוריים הינם חלק מן המגזר הציבורי, אולם הם בעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. האישיות המשפטית הנפרדת מאפשרת מידה רבה יחסית של גמישות ניהולית ועצמאות, בכפוף להסדרים הקבועים בחוק המקים. התאגידים הציבוריים ממלאים תפקידים ציבוריים מגוונים, הנקבעים בחוק המקים או בחוקים אחרים, ולעתים מופקדות בידיהם סמכויות שלטוניות למילוי תפקידם הציבורי. חברי המועצה המכהנים בתפקידם הציבורי כפופים להוראות החוק המקים ומונחים לפעול לקידום מטרות התאגיד שנקבעו בו. הם אינם כפופים להוראות השר שמינה אותם.

מאפיינים אלה של החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים משליכים על האופן שבו יש להחיל על המינויים בהם את הכללים החלים על מינויים בתקופת בחירות. יש ליצור איזון בין החשש ממינויים פוליטיים והצבת עובדות בפני הממשלה החדשה לבין הצורך בהתנהלות תקינה של הגופים.

נקודת האיזון שנקבעה היא התייחסות שונה למינויים שהחלו לפני המועד הקובע לבין מינויים שהחלו לאחריו. בעניין זה ניתן משקל לכך שהחלטה על מינוי דירקטור בחברה ממשלתית או חבר מועצה בתאגיד ציבורי מקבלת ביטוי מעשי בהצעת המינוי המועברת, על דעת השרים הממנים, לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים. לכן, אם ההחלטה על המינוי, קרי, העברתו לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים, נתקבלה לפני המועד הקובע, החשש כי ההחלטה נבעה משיקולי בחירות, קהה. במקרים אלה יש ליתן משקל רב יותר לצורך בהתנהלות תקינה של החברות והתאגידים ולאפשר את המשך הליכי המינוי.

א. מינויים שהועברו לבדיקה לפני המועד הקובע

- (1) הליכי מינוי של מועמדים שהועברו לוועדה לבדיקת מינויים יושלמו כרגיל.
- (2) אם המינוי הועבר לוועדה לבדיקת מינויים אך טרם נבחן על-ידיה עד המועד הקובע, ולמועמד זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, אישור המינוי יותנה בעמידה במבחן מחמיר ביחס לקיומם של "כישורים מיוחדים".
- (3) לעניין מינוי דירקטורים מקרב העובדים לפי סעיפים 17(ג) ו-18 לחוק החברות הממשלתיות, ניתן יהיה להמשיך בהליכי המינוי אם הבחירות לקביעת הנציג הנבחר נערכו לפני המועד הקובע. אולם לא ימונה דירקטור מקרב העובדים בתקופת הבחירות אם הוא בעל זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

ב. מינויים שהועברו לבדיקה החל מהמועד הקובע

יש להימנע מקידום הליכי מינוי שטרם הועברו לגורם הבוחן את המינוי במועד הקובע, למעט במקרים חריגים שבהם קיימת הצדקה מיוחדת להשלמת המינוי בתקופת הבחירות. להלן יפורטו העקרונות המנחים לפיהם יאושרו מינויים אלה. במקרה של ספק יש לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה למינוי:

(1) מינוי דירקטורים, חברי מועצה ויושבי ראש: בקשות למינויים אלה יאושרו בהתקיים שני תנאים מצטברים בלבד:

א. המינוי נחוץ לשם הבטחת פעילותם התקינה של החברה הממשלתית או התאגיד או הגוף בהם מדובר, או לצורך שמירה על אינטרסים של המדינה כבעלת מניות בחברה;

דוגמאות (לא ממצות) למקרים בהם המינוי נחוץ:

- (1) המינוי דרוש להבטחת מאזן הכוחות בין המדינה ובין בעלי מניות נוספים;
- (2) המינוי הוא של עובד מדינה בחברה או בתאגיד שלדעת הרשות או הוועדה לבדיקת מינויים אין בה ייצוג מספיק לעובדי המדינה;
- (3) המינוי דרוש להשלמת או להבטחת המניין החוקי בדירקטוריון או במועצה;
- (4) המינוי הוא בחברה בהקמה או בחברה הנמצאת בשלב מתקדם של שינוי מבני משמעותי, או בשלב מתקדם של הליך ההפרטה;
- (5) המינוי הוא של מועמד בעל מומחיות חשבונאית או פיננסית לפי סעיף 2א16 לחוק החברות הממשלתיות, לחברה בה לא מכהן דירקטור בעל מומחיות כזו.

ב. למועמד אין זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי: מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי נושא באחריות ראשונה במעלה להשגת מטרותיו של הגוף שבראשו הוא עומד, והוא ממלא תפקיד מרכזי בהתנהלותו התקינה. משכך, ישנה חשיבות מיוחדת לאיוש משרות אלו במינוי קבוע. מכיוון שקיימים הליכי מינוי שונים לצורך בחירת מנכ"ל בחברה ממשלתית ובתאגיד ציבורי, ההסדר לגבי מינוי מנכ"ל יהיה בהתאם למאפייני הגוף והחוק המסמיך.

א. מנכ"ל חברה ממשלתית: מינוי מנכ"ל בחברה ממשלתית נערך בהליך תחרותי ושוויוני, באמצעות ועדת איתור, בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, ובפיקוחה. לכן, תפקידו של השר בהליך מתמצה באישור המועמד שנבחר על-ידי ועדת האיתור. לפיכך, ונוכח חשיבות תפקיד המנכ"ל בחברה הממשלתית, ניתן לקבוע נקודת איזון גמישה יותר ביחס למינויים אלה בחברות ממשלתיות:

(1) אם הליך איתור המנכ"ל נמצא בעיצומו "במועד הקובע", קרי, לאחר שכבר התקבלו ההחלטות על אופי ההליך, הקריטריונים והמשקולות, וכן חלף המועד האחרון להגשת המועמדות - ניתן להשלים את הליך המינוי, בכפוף לבדיקת הרשות בדבר תקינות ההליך. עם זאת, לא ימונה בתקופה זו מנכ"ל שהוא בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) במקרים אחרים יש להימנע ממינוי של קבע ויש לפעול למינוי מנכ"ל בפועל (לפי סעיף 42(ג) לחוק החברות הממשלתיות; ראו גם הנחיה 6.5000 עמ' 22-23). מינוי מנכ"ל בפועל ייעשה מקרב עובדי החברה.

(3) במקרים חריגים, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, מנהל רשות החברות הממשלתיות יהיה רשאי לאשר לחברה ממשלתית לנקוט בהליכי מינוי מנכ"ל באמצעות ועדת איתור גם לאחר "המועד הקובע", אם התקיימו התנאים לפי סעיף 4(ב)(1) לעיל.

(4) החליט דירקטוריון חברה לפתוח בהליך איתור מנכ"ל לאחר המועד הקובע, בלי שנתבקש או נתקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה מראש – יקיים את ההליך עד לשלב קביעת המועמד שנבחר על-ידיו. בדיקת המועמד הנבחר בידי הוועדה לבדיקת מינויים ואישור השרים, ייעשו רק לאחר כינון הממשלה החדשה. בדיקת זיקותיו של המועמד, תיעשה הן ביחס לשרי הממשלה היוצאת והן ביחס לשרי הממשלה החדשה.

ב. **מנכ"ל תאגיד ציבורי:** הליך מינוי המנכ"ל בתאגיד ציבורי נקבע בחוק המקום. הליך זה אינו אחיד והוא משתנה בין תאגיד לתאגיד בסוגיות כמו זהות הגורם הממנה, קיומה של ועדת איתור, מאפייני הליך האיתור ועוד. לפיכך, לא ניתן לקבוע כלל אחיד שיחול על מינויים אלה. מינויים אלה יבחנו לגופם בהתחשב בעקרונות הנחיה זו.

ג. מינויים שנעשים ללא מעורבות שר או הממשלה

מינויים מסוימים בתאגידים ציבוריים ובגופים אחרים שהוועדה לבדיקת מינויים בוחנת, נעשים בידי גורמים מוסמכים ללא מעורבות של שרים. דוגמה מרכזית הם המינויים של דירקטורים בתאגידים מים וביוב. מינויים אלה אינם כפופים להוראות הנחיה זו, ואין מניעה שיימשכו כרגיל גם בתקופת הבחירות לכנסת. לגבי מינויים כאלה נאמר בפרשת לנדשטיין: "מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר". על הוועדה לבחון היטב מינויים אלה ובמקרה בו קיים חשש להשלכות של תקופת הבחירות על מינוי זה יופעלו לגביו מבחנים מחמירים.

משפט מינהלי ממשלה – אתיקה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
פעילות מפלגתית בלשכות שרים	תאריך: י"ג חשון התשנ"ח, 13 נובמבר 1997 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 אייר התשס"ו, מאי 2006 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1704

פעילות מפלגתית בלשכות שרים

איסור פעילות מפלגתית של שרים

1. הכלל הוא, שככל שמדובר בפעילותו המפלגתית והפוליטית של השר, להבדיל מתפקידו כשר וכנציג הממשלה, על השר להימנע משימוש בשירותי הלשכה והמשרד הממשלתי עליו הוא מופקד לצרכיו המפלגתיים-פוליטיים.
2. אכן, אין אפשרות להפרדה מוחלטת בין פעילויותיו השונות של השר. לפיכך, אין אפשרות לשלול כי במהלך עבודתו השוטפת, ישתמש השר בשירותי לשכתו, באופן מזדמן, גם לצורך פעילות פוליטית-מפלגתית. עם זאת, יש להבטיח כי פעולות אלה יהיו מוגבלות ומצומצמות במגמה למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ושל המנגנון המשרדי ולשמור על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה.
3. לפיכך, יש להפריד, ככל שניתן, בין מילוי התפקיד השלטוני המיניסטריאלי לבין הפעילות המפלגתית. פעילות מפלגתית אישית גרידא אין לבצע מתוך הלשכה, הן בשל הפן התקציבי והן משום הדימוי הציבורי. ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית מתוך הלשכה רק ככל שהמדובר בפעילות אקראית ומוגבלת בהיקפה. כך, למשל, אין מניעה שתוך כדי יום עבודתו של השר במשרדו, המוקדש בעיקרו לענייני המשרד, הוא ינהל שיחות טלפון גם בעניינים פוליטיים, או יקיים פגישה אישית בנושא מפלגתי.
4. לעומת זאת, כאשר מעוניין שר לזמן כנס של חברי מפלגה או לדווח לחברי המפלגה על פעילותו הציבורית, ועליו לשלוח לצורך כך מאות (ואף יותר) מכתבים, אין לעשות זאת מהמשרד הממשלתי, כשם שהכנס עצמו לא ייערך במשרד. המדובר בפעילות מתוכננת, ידועה מראש ורבת היקף, והזירה המתאימה לפעילות זו היא הכנסת, או משרדי המפלגה או כל מקום אחר בדומה לכך שמחוץ למשרד. הוא הדין לגבי פניות טלפוניות, בהיקף משמעותי.
5. כך למשל, ומבלי לגרוע מהתיאור לעיל אשר למותר ולאסור, באשר לפעילות דיור, יוזכר סעיף 11(ד)(1) לחוק חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951 (להלן - חוק החסינות),¹ הקובע כי:

"מכתב מאת חבר הכנסת הנשלח בדואר רגיל מבנין הכנסת לכל מקום בתחומי המדינה, פטור מתשלום; ועדת הכנסת תקבע את מספר המכתבים שהוראה זו תחול עליהם."

¹ סעיף זה אינו חל בתקופה של 75 ימים לפני יום הבחירות לכנסת, כפי שקבוע בסעיף 11(ה) לחוק החסינות.

סעיף 15 לחוק החסינות קובע כי :

"לענין חוק זה, דין חבר הממשלה שאינו חבר כנסת, כדין חבר הממשלה שהוא חבר הכנסת".

לפי סעיף 3 להחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א - 2001, מספר המכתבים שיכול חבר הכנסת לשלוח מבין הכנסת הוא 15,000 לשנה, ומספר המכתבים שמחוצה לו הוא 750 לשנה.

בהקשר זה, קבעה ועדת האתיקה של הכנסת, בהחלטתה מיום 22.10.85, כי תכליתה של הזכות היא לאפשר לחבר הכנסת למלא ביעילות את תפקידו כחבר הכנסת ואין מדובר כאן בהטבה אישית גרידא. לכן, הזכות למשלוח דברי דואר על חשבון הכנסת נועדה לצורך פעילותו הציבורית של חבר הכנסת.

איסור פעילות מפלגתית של עוזרים וצוות לשכה

6. סעיף 33 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיווג) קובע לאמור :

"עובד המדינה לא יעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2א² לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959; הוראה זו לא תחול על פעילות מינהלית של מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, עוזר או דובר של שר או של סגן שר, והכל כשהיא נעשית כסיוע לשר או לסגן השר".

7. לענין המגבלות על פעילות מפלגתית-פוליטית, יש להבחין בין העוזרים המקצועיים של השר או סגן השר לבין העוזרים הפוליטיים.

8. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות השרים וסגני השרים מיום 11.10.05 (בק/97), רשאי שר לקבוע כי אחד או שנים מעוזריו ישמשו כעוזרים פוליטיים (ש אחד מהם יכול לשמש כדובר ויועץ תקשורת לשר), וכי סגן שר רשאי לקבוע עוזר אחד כעוזר פוליטי (שיוכל לשמש גם כיועץ תקשורת) (ראה גם פסקה 02.522(ב) לתקשי"ר). שאר העוזרים הם מקצועיים.

9. העוזרים המקצועיים, המסייעים לשר או לסגן שר בפעילותו המקצועית במשרד, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות פוליטית, אלא כשמדובר בפעילות מזדמנת ואקראית, הנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה. לענין זה נקבע בפסקה מס' 2.533 לתקשי"ר, כי על עובדים אלה חלים הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית כעל שאר עובדי המדינה. עם זאת, רשאים הם לעסוק בפעילות מפלגתית במסגרת פעילותם המנהלית. כך למשל, נהג רשאי להסיע את השר ברכב ממשלתי לאסיפה מפלגתית. מנהל הלשכה, המזכיר והעוזרים רשאים להדפיס נאומים מפלגתיים ולתאם פגישות פוליטיות. אולם, אסור להם לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה, כגון גיוס תומכים, מצביעים ותרומות.

10. העוזרים הפוליטיים רשאים לסייע לשר או לסגן השר בפעילותם המפלגתית-פוליטית, על-מנת לפנות את מרב זמנם של השר וסגן השר לעסוק בענייני משרדם. לצורך כך הם זכאים לשימוש במשאבי המשרד

² ההפניה במקור לסעיף 2 ונראה כי מדובר בטעות והכוונה היא להפנות לסעיף 2א.

ההכרחיים הדרושים לעבודתם, כגון חדר בלשכה ושירותי מזכירות וטלפון. מעבר לכך אין לאפשר שימוש במשאבי המשרד, ואין לנצל פעילות זו כ"מסלול עוקף" לאיסור השימוש בנכסי הציבור, ולאיסור הפעילות המפלגתית של עובדי המדינה. בהתאם לכך, אין לגייס את העוזר הפוליטי (וכל שכן עוזר מקצועי) לפעילות פוליטית כללית במסגרת מפלגתו של השר או סגן השר.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה	תאריך: י' שבט התשמ"ט, 1 פברואר 1985 עדכון: כ"ה ניסן התשנ"ט, 11 אפריל 1999 אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1900 (21.779)

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי

הממשלה

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן - החוק) קובע לאמור:

"איסור שימוש בנכסי ציבור

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת-בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים³ של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במיטלטלין המוחזקים למעשה על-ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה".

סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בבחירות פנימיות במפלגות בכספים ובנכסים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

³ המלים "או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים" התווספו לסעיף 2א במסגרת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014 (ס"ח התשע"ה, עמ' 104 מיום כ"ה בכסלו התשע"ה (17 בדצמבר 2014)) - ראו סעיף 12(1) לחוק האמור. מדברי ההסבר של הצעת החוק עולה, כי כדי למנוע הישנות של מקרי עבר בהם התגלה כי לצורך תעמולת בחירות של מועמד נעשה שימוש בנכסים בלתי מוחשיים דוגמת סמל של הרשות המקומית הוצע לתקן את סעיף 2א בחוק כך שיובהר בו כי חל איסור להשתמש אף בנכסים בלתי מוחשיים של הגופים הנכנסים בגדרי הסעיף (וראו תר"מ 6/91 דו"ד פרל נ' יאיר יששכר וולף).

פסקאות (1), (2), (3), (4) ו-9 בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה אליהן מפנה סעיף 2א כמצוטט לעיל עניינן גופים מבוקרים אלה :

א. "כל משרד ממשלתי" (פסקה 1) ;

ב. "כל מפעל או מוסד של המדינה" (פסקה 2) ;

ג. "כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה" (פסקה 3) ;

ד. "כל רשות מקומית" (פסקה 4) ;

ה. "כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי ; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן ; ...

לענין פסקה זו -

'פעילות כאיגוד מקצועי' – ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים ;

'ארגון עובדים כוללי' – ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד ;" (פסקה 9).

סעיף 2א חל אפוא על הגופים המבוקרים המנויים לעיל וכן על "תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו" (כל אלה ייקראו להלן - "גוף מבוקר"). יש לציין כי על בסיס זה חלים סעיף 2א ובהמשך לו הנחייה זו בין השאר על תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות. לענין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות מופץ אף חוזר נפרד מטעם מנהל רשות החברות.

2. חל אפוא איסור על עשיית שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין, בכספי אחד מהגופים האמורים, או בנכסים של הגופים הללו, על-פי הסעיף, ובכלל זה איסור על הוצאת פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות. האיסור משתרע על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, חוזרים לתושבים, שלטי חוצות, סרטי קולנוע ווידאו או פרסום באמצעות האינטרנט.

3. בהקשר זה נבקש להבהיר למען הסר ספק כי אתרי אינטרנט, דפים ברשתות חברתיות ואפליקציות שהם ממשלתיים או עירוניים לרבות אלה המשמשים את תושבי המדינה לקבלת מידע על הנעשה בגופים המנויים בסעיף הם "משאב ציבורי" ושימוש בהם לצרכי תעמולת בחירות מנוגד להוראות החוק, הוא הדין אף במאגר המנויים של אתרים, דפים ואפליקציות אלה (וראו לדוגמא החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט סלים ג'ובראן בתר"מ 115/20 מר בועז כהן נ' מר אריה שמס ואח' מיום 17.9.2013, ותרי"מ 22/20 ד"ר יואב רוזן נ' מר חי אדיב שניתן ביום 1.7.2013).

4. הרינו שבים ומזכירים את עיקרי הקווים המנחים בעניין האיסור האמור :

א. האיסור על שימוש בכספי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות חל גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם יש בו, מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת בחירות (ראו : תר"מ 2/83 נאות ואח' נ' עיריית חיפה, ואח', פ"ד לז(4) 183, 188[ז] ; לענין העיתוי, השוו תב"כ 4/84 חשאי נ' סיעת הליכוד ואח', פ"ד לח(3) 45, 47). קיימת חובה להקפיד על קביעת חיץ ברור בין תקציבו של אותו גוף מבוקר, והשימוש בו, לבין תקציב בחירות והשימוש בו. שר או ראש רשות מקומית, הנוטל חלק במערכת הבחירות, זכאי לפרסם את מפעליו, אך

זאת אך ורק מתקציב רשימתו ולא מתקציב המשרד או הרשות המקומית (ראו: תר"מ 2/83 נאות דלעיל, בעמ' 189 [ג-ד]).

ב. יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום יהיה מידע שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו. כזה הוא, למשל, מידע המתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככזה, ושאינו כולל את אחד הפרטים המנויים להלן:

(1) תיאור הישגים אישיים של השר או של עובד המשרד;

(2) ייחוס הישגי העבר של המשרד לאדם פלוני;

(3) דיוקן אישי של השר או של עובד המשרד;

(4) הישגי השר במישור המפלגתי (כגון, מילוי אחר מצע מפלגתי);

(5) המידע מתייחס לפעילות המשרד בתחום ובתקופה בה כיהן אותו שר, או עובד המשרד, בהשוואה לתקופות קודמות, תוך שימת דגש על ההיבט האישי;

(6) פרסום שבו מופיעה תמונתו של השר או של אחד מעוזריו הקרובים, המזוהים עם רשימה פלונית, כשבפרסום כלול סיכום הישגיהם והתוויית תכניותיהם לעתיד, והתמונה אינה רלוונטית למידע המובא לידיעת הציבור;

(7) פרסום שבו ישנה הדגשה והעדפה למדיניות השנויה במחלוקת ציבורית ואיננה בגדר מדיניות ברורה ומוצהרת של המשרד;

(8) מידע הנמסר בצורה של מכתב אישי של השר או אחר מטעמו, לציבור הנזקק לשירותי המשרד, תוך ציון שמו של השר המכהן באותה עת או אחר מטעמו.

ג. כל פרסום יש לבחון על-פי מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני האדם הסביר (ראו: תר"מ 2/83 נאות דלעיל, בעמ' 189 [ד-ה]).

5. רשימת הסימנים דלעיל איננה ממצה, כמובן, ואפשר שפרסום יראה כתעמולת בחירות אף באין בו סימן מן הסימנים האמורים. כמו כן, לא נמנו בהנחיה זו כל אופני השימוש בנכסי המדינה, האסורים לפי הסעיף. כאמור, הכל תלוי בהקשר, במועד, בתוכן הדברים, בנוסחם ובשאר נסיבות.

לעניין מועד הפרסום, מדובר במבחן גמיש, שאין בו פרק זמן מוגדר ומדויק; אולם ברור כי ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות. יש להדגיש עם זאת כי בניגוד לסעיפים אחרים בחוק, תחולתו של סעיף 2א משתרעת אף מחוץ ל-90 הימים שלפני הבחירות (ראו סעיף 2 לחוק) קרי בכל עת.

6. יודגש גם, כי אישור תקציבי שניתן לפרסום אין בו כדי להכשיר את השימוש בכספים, אם השימוש במהותו נועד למטרה אסורה של תעמולת בחירות (ראו: תר"מ 2/83 נאות דלעיל, בעמ' 188 [ד-ה] וכן ע"א 4459/98 מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט. באותו עניין חויב השר רפאל איתן בהשבת כספים ששולמו לצורך פרסום מודעה מטעם משרד החקלאות אשר יו"ר וועדת הבחירות המרכזית קבע כי היוותה למעשה כסות לתעמולת בחירות באופן המהווה הפרה של ס' 2א לחוק).

7. לא למותר להזכיר גם את הוראות סעיפים 17 ו-17א לחוק, המטילות אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר על מי שמפר את הוראת סעיף 2א לחוק וכן את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות, המטילה אחריות

פלילית על מי שמפר את הוראת סעיף 3כה28 לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ולפי סעיף 3כה28 לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיפים 17ב ו-17ג לחוק וכן סעיף 3כה28(ב) לחוק המפלגות).

8. בנוסף להנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות, יש להקפיד שהמידע שבפרסום יהיה ערוך באופן אובייקטיבי ומוצג בצורה מאוזנת ובהתאם לכללי המינהל התקין.

9. כמו כן יובהר כי ההנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות באות להוסיף על כל יתר ההוראות הנוגעות לפרסומים ממשלתיים ובכלל זאת כמובן גם הוראות התכ"מ לעניין שילוב פרסומת מסחרית בפרסום.

10. במקרה של ספק בשאלה אם פרסום מסוים יש בו משום תעמולת בחירות אסורה, אם מבחינת התוכן או הצורה ואם מבחינת העיתוי, מן הראוי להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית או של משרד הפנים, לפי העניין, אשר בשעת הצורך יביאו את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי הממשלה בתקופת בחירות".

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי הממשלה בתקופת הבחירות	תאריך: ב' אדר התשנ"ט, 18 פברואר 1999 עדכון: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 מספר הנחיה: 1.1901

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה

בתקופת הבחירות

1. בעיצומה של תקופת הבחירות עוסקים חברי הממשלה, מטבע הדברים - במקביל לתפקידיהם במסגרת המשרדים עליהם הם מופקדים - גם בפעילות פוליטית-מפלגתית בהקשר של מערכת הבחירות. ברור לכל, כי יש להישמר מעירוב התחומין בכל הנוגע לשימוש בנכסי הציבור.
2. הכלל הוא, כי חל איסור על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, שהרי נכסי הציבור מיועדים לשמש את כלל הציבור ולא לתעמולה של מפלגה או רשימת מועמדים זו או אחרת, שהמקורות המותרים למימוןה קבועים בחוק. כלל זה מצא את ביטויו, בין היתר, בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959.
3. במסגרת הכללית דלעיל, יש ליתן את הדעת לסוגיות קונקרטיות העולות על הפרק. ענייננו כאן עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות. משרדי הממשלה עורכים, במסגרת עבודתם השוטפת, סקרים בנושאים שונים. אך סקרים הם גם כלי שנעשה בו שימוש רב על-ידי המתמודדים בבחירות, לבחינת הלכי הרוח בקרב הציבור.
4. החשש לטשטוש הגבולות בתקופה רגישה זו הוא אפוא ממשי, ויש להבהיר ולחדד על מנת להסיר מכשול.⁴
5. הואיל וכאמור, סקרים בנושאים שונים נערכים על-ידי משרדי הממשלה במהלך הפעילות השוטפת, יש מקום להבחין בין סקרים בנושאים מקצועיים, כמשמעותו הדווקנית של מונח זה, הנעשים במסגרת העבודה היומיומית הרגילה, לבין סקרים הנוגעים לעמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום הלאומי. בעוד שאין סיבה לפגוע בעבודתה המקצועית של הממשלה בתקופת הבחירות, הרי שסוג הסקרים האחרון, עלול להעלות קושי שכן סקרים מסוג זה נועדים - או יכולים להיראות כאילו נועדו - לבחון את הלכי הרוח בקרב הציבור. נוסף על כך, יש קושי של ממש להבחין - בתקופת הבחירות - בין שימוש בסקרים לצורך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות לבין שימוש במערכת הבחירות במידע שבתוצאות הסקרים על עמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום קרי שימוש במידע לצרכי תעמולת בחירות. כפי שצוין לעיל, יש גם יסוד להניח כי קיימת חפיפה מסוימת בין סקרים בנושאים אלה לבין הסקרים שעורכים המתמודדים בבחירות.
6. אכן, הדברים הם בחינת "ועשו סייג לתורה", שכן נוכח הרגישות המיוחדת בתקופה דנן, גם שאלות שהן לגיטימיות שלא בתקופת בחירות, כדי לבחון את עמדות הציבור בנושאים שיש לגבש בהם עמדת ממשלה,

⁴ לעניין בחירות לרשויות המקומיות יש להפנות את תשומת הלב לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/98 אשר כולל את מסקנות סיכום הדיון שנערך בנושא במשרד המשפטים בשנת 1998.

עלויות - בתקופת בחירות - להיות שאלות בעלות אופי פוליטי, או להיראות ככאלה. מכך ראוי להימנע, ולו מבחינת מראית פני הדברים.

כך, למשל, סקר שמטרתו לבחון את שביעות הרצון של מגזרי אוכלוסיה בנושאים שונים הקשורים בהם, על-ידי משרד פלוני או אלמוני, שיכול שיהיה לגיטימי שלא בתקופת בחירות, עלול להיתפס כאילו נעשה בהקשר של תעמולת הבחירות.

7. התוצאה היא, אפוא, שמשרדי הממשלה צריכים להימנע בתקופת הבחירות מעריכת סקרים שאינם בנושאים מקצועיים מובהקים והמהווים חלק מעבודתו המקצועית השוטפת של המשרד, כגון, סקר של הרשות למלחמה בסמים בדבר השימוש בסמים או סקר בעניין צרכי התחבורה מטעם משרד התחבורה. במיוחד יש להימנע מעריכתם של סקרי שביעות רצון וסקרים הכוללים שאלות על נבחרי ציבור או מועמדים בבחירות. בנוסף, כל השאלות הנשאלות במסגרת כל סקר שעורך משרד ממשלתי, יובאו טרם עריכת הסקר לאישורו של היועץ המשפטי של המשרד, על מנת שיוודא כי לא יישאלו שאלות שעולה חשש כי יש בהן משום נגיעה לתעמולת בחירות. בשעת הצורך יביא היועץ המשפטי של המשרד את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

8. יש לקוות שהקפדה ניאותרה על הכללים דלעיל תסייע לניקיון הדעת ולמניעת לזות שפתיים, מבלי לפגוע בעבודתם המקצועית של משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה " ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי הממשלה בתקופת בחירות".

מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)	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
פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות	משפט מינהלי בחירות

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 העוסקות בהוראות סעיף 2א 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 בנושא פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים. למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש רשות מקומית אינו רשאי 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 בהרחבה הודעה מס' עה/5 של נציבות שירות המדינה מיום 10.12.2014 בנושא הוראות בעניין הבחירות לכנסת ה-20, וכן הודעות נוספות שפרסמה 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 ג'דעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושיות השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, עמ' 841:

"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"צ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, בעמ' 147 :

"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; תירס נ' עיריית תל אביב (ניתן ביום 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(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1975).

יודגש, כי איסור זה חל על כל עובדי המדינה ועל כל עובדי 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. 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', לפיה חל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית לרבות ממונים על מועצות דתיות (ההחלטה מיום 26 בדצמבר 2012).

7. המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. כך, למשל, עובדי מדינה ועובדי רשות מקומית עליהם חלים סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 75(ב) 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 28כה3(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 במיוחד 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 בעבירה 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 ועובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, וזו לכאורה הוצאה בלתי חוקית (ראו לעניין זה סעיף 221 לפקודת העיריות).

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

11. 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 זו אינן ראויות, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה	תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: תמוז התשס"ג, יולי 2003 מספר הנחיה: 1.1903

טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה

לקראת הבחירות מתקבלות בלשכת היועץ המשפטי לממשלה פניות רבות בנוגע לפרסומה של תעמולת בחירות או בנוגע לעבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), או לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969, או לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1965 (להלן - חוקי הבחירות). להלן דרכי הפעולה הנדרשות:

1. סבר אדם כי קיים חשש לפרסומה של תעמולה אסורה, וזאת בטרם נעשתה, או לעבירה על חוקי הבחירות שניתן עדיין למנעה, הדרך לעשות זאת היא באמצעות פניה ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, לפי נוהל שפורסם ברשומות (ק"ת התשנ"ו 2708, 2709), לבקשת צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה. הדבר מצריך כמובן, הבאת ראיות, ועמידה בעילות שקובע החוק.

הפרת צו המניעה מהווה בזיון בית-המשפט ומאפשרת הטלת קנסות, אותם ניתן לגרוע מכספי מימון המפלגות.

2. כשמדובר בעבירה שכבר בוצעה, ואי אפשר למנעה, ניתן להגיש תלונה למשטרת ישראל. אכיפת החוק בנושא זה חשובה ויש לזרז את הטיפול בה על מנת ליצור אכיפה אפקטיבית. לצד זאת, נוכח הרגישות המתחייבת בכל הנוגע לניהול הליכים נגד נבחרי ציבור בתקופה שלפני הבחירות, יש מקום ליצירת מנגנון אחיד ויעיל, במישור הארצי, לטיפול בתלונות אלו. ראו לעניין זה גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1913 "מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות".

3. ככל שמדובר במימון של תעמולת בחירות של מפלגה על חשבון גוף מבוקר, כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, ניתן גם להעביר ראיות בנושא למבקר המדינה, שבסמכותו להביא לשלילת כספי מימון של הרשימה או להטלת קנסות.

4. במקרים בהם מדובר בחשד לשימוש בכספי רשות מקומית שלא כדין, לרבות תוך הפרת חוקי הבחירות, ניתן גם להביא ראיות בפני האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים כדי שישקול את האפשרות לפתוח בהליך של חיוב אישי לפי סעיף 221 לפקודת העיריות.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: י"ב אייר התשנ"ט, 28 אפריל 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 מספר הנחיה: 1.1904	הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות

הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות

1. ככל שקרב מועדן של בחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש - ולו מבחינת מראית פני הדברים - לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות.
2. כידוע, סמכות שלטונית מופקדת בידי שליחי הציבור בנאמנות ועל בעל הסמכות להפעילה בתום לב, בסבירות, בשוויון ומשיקולים ענייניים בלבד.

מטבע הדברים, בתקופת בחירות נוטלים השרים, לצד תפקידם המיניסטריאלי, חלק במערכת הבחירות במסגרת רשימות המתמודדים, ולעתים כוללת פעילות זו סיורים בישובים שונים ברחבי הארץ. במצב דברים זה נדרשת הקפדה על הבחנה ברורה בין התחומים האמורים.

3. ככלל, יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם. החלטות מסוג זה יש לקבל בהתאם לסדרי מינהל תקין, ובין היתר לאחר תהליך מסודר של קבלת החלטות, לרבות התייעצות בדרג המקצועי ועבודת המטה הנדרשת, ובהתאם לנהלים המחייבים. משכך, אין מקום לקבל החלטות על חלוקת הטבות או הקצאת תקציבים או להודיע עליהן במהלך סיור בחירות או בזיקה אליו.
4. מעבר לכך, על יסוד הכללים הנוגעים לתעמולת בחירות, חל איסור על תעמולת בחירות במסגרת סיורים רשמיים של שר - בתוקף תפקידו - להבדיל מסיורי בחירות במסגרת פעילותו מטעם רשימתו. החלטות או מעשים שבימים רגילים לא היו מעוררים בעייתיות מיוחדת, עלולים להראות - ערב בחירות - כאילו מעורבים בהם שיקולים בלתי ענייניים.
5. כאמור, מתחייבות בעניין זה הקפדה דווקנית ורגישות מיוחדת, על מנת למנוע חשש לעירוב תחומים בין שיקולים מיניסטריאליים לבין שיקולים פוליטיים-מפלגתיים בתקופת בחירות; בהקשר זה נודעת חשיבות רבה גם למראית פני הדברים.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1908	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה

בתקופת בחירות

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט – 1959 (להלן חוק דרכי תעמולה) קובע את האיסור לעשות בקשר עם תעמולת בחירות שימוש בכספים ובנכסים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו (וראו בהקשר זה התיקון האחרון לסעיף במסגרתו הוספו לסעיף המלים "נכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים" כמפורט בהנחיה 1.1900). לפי הוראות סעיפים 17 ו- 17א לחוק דרכי תעמולה הפרת הוראת סעיף 2א נושאת עימה אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר או קנס. מבלי לגרוע מכך נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (לפי סעיפים 17ב ו-17ג לחוק דרכי תעמולה) סמכות ליתן צווים המונעים, בין היתר, גם ביצוע עבירה לפי הסעיף האמור.
2. המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות.
3. כנסים, טקסים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי משרדי הממשלה, צריכים לעמוד אף הם באיסור הקבוע בסעיף 2א (פסקה 1) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה עניינה משרדי ממשלה). הוראת הסעיף חלה בכל עת, גם מחוץ לתקופת בחירות, אך בתקופה זו יש לשים לב ביתר שאת לכך שאירועים אלה לא יגלשו לכדי תעמולת בחירות.
4. בבג"צ 869/92 ז'ולי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) נדונה משמעותו של המונח "תעמולת בחירות" בהקשר לשידורים בטלוויזיה, אולם אמירותיו של בית-המשפט כוחן יפה גם לעריכת כנסים ואירועים אחרים. בפסק הדין נקבע כי יש חשיבות לגורם הזמן ולשאלה מי יזם את השידור. כן נקבע כי עצם העובדה שמועמד לכנסת ממלא תפקיד באירוע מסוים אין בה כשלעצמה להפוך אותו לתעמולת בחירות. עוד נקבע כי כוונתו של מחבר המשדר אינה קובעת; אפילו לא נתכוון המחבר לשידור שעיקר עניינו השפעה על הבוחר, אך הלכה למעשה זו התוצאה, לפנינו תעמולת בחירות. הנשיא ברק, לאחר שהוא מפרט את השיקולים של חופש הביטוי ועקרון השוויון ביניהם יש לאזן, מתייחס לאפשרות קיומה של תעמולת בחירות עקיפה. המבחן לקיומה של תעמולה עקיפה, לפי פסק הדין, הוא מבחן האדם הסביר: האם

לפי מבחני סבירות ושכל ישר יש לראות את המשדר כתעמולה. בהקשר זה מאשר פסק הדין את קביעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז, השופט חלימה, כי שידור תעמולה הוא שידור שעיקר פועלו בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, או העשוי להתפרש על-ידי הצופה ככזה, וכן כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה או הסתייגות כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות.

5. אם ננסה אפוא ליישם את האמור על שידורים לגבי כנסים ואירועים אחרים, הרי שגם כאן קשה לקבוע מראש קווי תיחום ברורים אימתי ייחשב אירוע כזה לאירוע פוליטי-מפלגתי, המהווה תעמולה שלא ניתן לממנה כדין מכספי המשרד, ואימתי ייחשב לאירוע ממלכתי, שמימונו על-ידי המשרד הוא לגיטימי. הדבר ייקבע לפי הצטברותן של הנסיבות הכרוכות בכל אירוע קונקרטי. יחד עם זאת ניתן להגדיר כמה אמות מידה, על מנת שיהוו מבחני עזר בהם ייבחן כל אירוע:

- א. העיתוי - עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות;
- ב. לגבי בחירות שמועדן לא היה ידוע מראש - האם נקבע האירוע מבעוד מועד, לפני יצירת העילה לבחירות;
- ג. האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל של פעילות המשרד;
- ד. האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית (כגון, טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים מידי שנה);
- ה. אם אין מדובר באירוע תקופתי - האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;
- ו. היקף האירוע - האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בו הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו;
- ז. מהותו של האירוע - עד כמה קשור לעבודת המשרד;
- ח. מי הם הדוברים באירוע - עד כמה מהווה במה לשר או לפוליטיקאים אחרים העומדים לבחירה;
- ט. תוכן הדברים שיינשאו בו - ברכות לעומת תעמולה - עד כמה עוסק התוכן בשכנוע ובהשפעה על הבוחר או ביצירת אהדה או הסתייגות כלפי המתמודדים.

6. **הצטברותם של מבחנים אלה עשויה לתת תמונה לגבי כל אירוע ואירוע, האם ובאיזו מידה הוא מהווה תעמולה אסורה לפי החוק.**

7. על מנת להמחיש את אמות המידה הללו יובאו להלן כמה מקרים ממערכות בחירות קודמות:

- כחודש לפני הבחירות היה אמור להתקיים כנס של המשרד לקליטת עליה בנושא מקבצי דיור, שאינו במהלך הרגיל של עבודת המשרד, אליו יובאו עולים מכל רחבי הארץ, ובמהלכו ישא השר נאום, והעולים יוזמנו לתת תגובות והצעות לפועלו של המשרד בתחום זה. באותו עניין קבענו שיום העיון הזה נופל בגדר תעמולה, שמימונה מכספי המשרד אסור על-פי החוק.
- במקרה אחר היה אמור ראש ממשלה לקחת חלק באירוע שבו תוכרו עיר פלונית כ"עיר חכמה", כשבועיים לפני הבחירות, ובמסגרתו לשאת נאום ולענות על שאלות הקהל. הפרויקט התחיל זמן רב לפני הבחירות, וכדי לאפשר את השתתפותו של ראש הממשלה בטקס, מבלי שהדבר ייחשב לתעמולה אסורה, הסכימו המעורבים בדבר לנקוט בצעדים הבאים: האירוע ינותק מהפרויקט "מחשב לכל ילד" ולא יינתנו מחשבים

במסגרת האירוע האמור, במקום נאום של עשרים דקות, ישא ראש הממשלה דברי ברכה קצרים בלבד ולא יתקיים שלב השאלות מהקהל. בנוסף, העביר ראש הממשלה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית התחייבות שלא לנצל את האירוע לצורך תעמולת בחירות.

- בדומה למקרה זה, ביטל ראש ממשלה את השתתפותו באירוע רב משתתפים של פרויקט "מחשב לכל ילד", שמומן על-ידי משרדי ממשלה שונים ועל-ידי גופים מבוקרים אחרים, שנועד להתקיים כחודש וחצי לפני הבחירות, לאחר שסברנו כי גם אם ראשיתו של האירוע חפה מכל הקשר מפלגתי או תעמולתי, קיומו באותו עיתוי מעלה חשש כבד כי הוא יהווה הלכה למעשה תעמולת בחירות.
- שר האוצר התחייב בפני יושב ראש ועדת הבחירות שלא לשאת במהלך חגיגות ה"תימניאדה" בעיר פלונית, שנועדו להתקיים כחודש לפני הבחירות, בהשתתפות אמנים וראש העיר, דברים שעניינם תעמולת בחירות ולא לעשות במהלך החגיגות מעשים שעניינם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין.

8. אף כי, כאמור, קשה להתוות קווי תיחום מדויקים בענייני תעמולת בחירות, יש במקרים כאלה להמחיש את אמות המידה לקיומם של כנסים או אירועים ולהשתתפות אישים פוליטיים בהם. יוסף, כי נוכח הטבע האנושי ונסיבותיה של מדינת ישראל, ואין צורך להכביר מילים, אין מנוס מפרשנות מחמירה של האמור, בשל הצורך לקיים את החוק ולמנוע שימוש בנכסי המדינה וגופים מבוקרים שלא כדין. ועוד, בתקופת בחירות, נוכח הרגישות המיוחדת, יש להביא דבר עריכתו של אירוע ונסיבותיו לידיעת היועץ המשפטי של המשרד, אשר בשעת הצורך יביא את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

9. יצוין, כי האמור חל על כל גוף מבוקר אליו מפנה סעיף 2א, לרבות הרשויות המקומיות אליהן מתייחסת פסקה (4) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה וכן על תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1910 (21.776)	טוהר הבחירות

טוהר הבחירות

1. טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו על המצעים והמועמדים של הרשימות המתמודדות בבחירות. מתן טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות, עלול לשבש ולסלף את שיקול דעתו. גם איומים או הטבות באופנים שונים, כמפורט להלן, בכוחם להשפיע על הצבעת הבוחר. לפיכך, ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או באמצעות איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה. במסגרת זו הוכללה במפורש גם עבירה של שידול להצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללה, נידוי וכדומה.

2. לעניין טוהר הבחירות, פסק בית-המשפט העליון בע"פ 71/83 פלאטו שרון, ואח'י נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757, כך:

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפיה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההוויה הדמוקרטית האמיתית." (שם, עמ' 764 - 765)

ועוד נאמר שם:

"חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיסי להטיל לקלפי את פתק ההצבעה, אלא גם, ובעיקר, החופש הגמור לעבור כבן-חורין את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית. לכן, כל מעשה, שיש בו כדי לצמצם או לבטל, בין במישרין ובין בעקיפין, את חירות חשיבתו של הבוחר ויכולתו לתת ביטוי אמיתי לתכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על-פי שיקול-דעתו העצמי - אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו - פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה. מכאן, שמעשים כאלה פסולים הם מיסודם. גישה שונה או מקילה בנושא זה, השלמה עם מעשים מעין אלה והיגררות אחריהם, יביאו בהכרח לשיבוש התהליך הדמוקרטי ולסילוף דמותו, שכן, התוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי בעל המאה יהיה גם בעל הדעה, וכפועל יוצא מכך גם בעל השררה, על כל המשתמע מכך; אין לך עיוות חמור יותר מזה של עקרון השיטה הדמוקרטית בחברה נאורה." (שם, עמ' 766 - 767).

3. סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 88 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1965, קובעים כי העושה אחת מאלה, דינו מאסר חמש שנים או קנס:

שחיתות ואיום

- "(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (2) המקבל או המסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, כדי שיצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (3) המאיים על בוחר בגרימת נזק, לו או לאדם אחר, אם הבוחר יצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) המבטיח לבוחר עבודה אם יצביע או יימנע מהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (5) המפטר או מאיים לפטר אדם מעבודה או מונע או מאיים למנוע ממנו קבלת עבודה כדי שיצביע או לא יצביע או משום שהצביע או לא הצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או משום שנמנע או לא נמנע מהצבעה, או כדי שיימנע או לא יימנע או משום שנמנע או לא נמנע מתעמולת בחירות, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת.
- (6) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לעניין זה, "קמיע" - לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עמו."

ראוי להדגיש, כי העבירה המוגמרת שלפי ס' 122(1) מתקיימת בעצם ההצעה לשוחד הבחירות, זאת אף ללא מתן שוחד בפועל. יובהר, כי האיסור על מתן שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע, חל גם אם השוחד הוא לעודד או לרפות ידיו של בוחר להצביע באופן כללי ולא למועמד או לרשימה ספציפיים (ת"מ 198/20 מר חיים לוי נ' רוח-חדשה ואח' (ניתן ביום 21.10.2013)). יתרה מכך, בפסיקה אף נקבע כי אין צורך בהוכחת קיומה של השפעה בפועל על הבוחר, ולמעשה די בקיומה של אפשרות להשפיע על אופן הצבעתו של הבוחר (עמנ (חי') 14450-11-08 פייסל שחייבר נ' מחמוד בוקאעי ואח' (ניתן ביום 16.2.2009), בעמ' 10). די איפוא בהבטחת טובת הנאה כדי להשלים את המעשה הפלילי, ובדומה די באיום על בוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(3), ודי בעצם שידול הבוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(6). כמו כן, יובהר כי אין להבחין לעניין זה בין הבטחה למתן ברכה לבין מתן ברכה בפועל, ושתי הפעולות אסורות בהקשר של תעמולת בחירות על פי סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת. יצוין כי דברים אלו נקבעו כאמור בהתייחס לסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת אך הם יפים גם לעניין ס' 88 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

4. המחוקק מצא לנכון להבהיר בסעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת ובסעיף 89 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), כי:

- | דרכי שוחד | "אין נפקא מינה בשוחד - |
|--|------------------------|
| (1) אם היה כסף, שווה-כסף, שירות או טובת-הנאה אחרת, למעט הובלת הבוחר בכלי-רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו; | |
| (2) אם היה בעד פעולה של הלוקח עצמו או בעד השפעתו על פעולת אדם אחר; | |
| (3) אם ניתן מידי הנותן או באמצעות אדם אחר, אם ניתן לידי הלוקח או בשביל הלוקח לידי אדם אחר, אם ניתן מתחילה או בדיעבד, ואם הנהנה מן השוחד היה הלוקח או אדם אחר." | |

הוראות אלו חשובות ביותר. ראשית, יש בהן כדי להבהיר שכל טובת הנאה יכולה להיחשב כשוחד בחירות אם ניתנה על מנת לשכנע בוחר להצביע. לעניין זה, גם תשלום בעבור חדר במלון ואף עבור ארוחה, למעט כיבוד קל כגון, משקה קל, קפה ועוגה במסגרת אירוע במערכת הבחירות, מהווים טובת הנאה, ויכול שיהוו שוחד בחירות על-פי הדיון, אם נעשו במטרה להשפיע על בוחר או על קבוצת בוחרים (ראו למשל: ע"פ 70722/06 נעמנ בלומנטל נ' מדינת ישראל, (ניתן ביום 22.3.2007)). שנית, יש בהוראת סעיף 123(2) כדי להבהיר כי מתן טובת

הנאה לאדם על מנת שיפעיל השפעתו על אדם אחר מהווה שוחד בחירות. במסגרת זו, ניתנה על-ידי בית- המשפט העליון בפרשת פלאטו שרון דוגמא של הבטחת טובת הנאה לרב על מנת שיקרא למאמיניו להצביע בדרך מסוימת, או, להבדיל, הבטחת טובת הנאה לספורטאי על מנת שיקרא לאוהדי קבוצתו להצביע עבור מפלגה מסוימת.

5. בפסק הדין בפרשת פלאטו שרון נדונו מקרים שונים של מתן הטבות ונקבע כי יש לראות כשוחד בחירות, בין היתר את המצבים אלה:

(א) מתן הבטחה על-ידי מועמד בבחירות שיסייע לאנשים מסוימים בהשגת דיור זול, מתוך המקורות הכספיים של המועמד, ומתוך כוונה להשפיע באמצעות טובת הנאה על הבוחרים להצביע בעבורו בבחירות;

(ב) העסקת אנשים כפעילים בתשלום מטעם רשימת מועמדים, כאשר ההעסקה אינה אלא מסווה ואין בה ממש, או שהיא מצטמצמת בעיקר לפעולות סרק שאין בהן צורך, וכל זאת כדי להצדיק את התשלום, שנועד כולו או בעיקרו כדי להשפיע על הפעיל ועל מקורביו להצביע בעד אותה רשימה. יודגש, כי תשלום תמורה מופרזת בגין ההעסקה בנסיבות האמורות עלול להגיע לכדי שוחד בחירות (ראו למשל, ת"פ (קרית-גת) 738/00 מדינת ישראל נ' אסל אהרון ניתן ביום 23.5.2001) בו נקבע שתשלום 30,000 ש"ח בגין שבועיים עבודה למועמד מתחרה שפרש, מהווה שוחד בחירות שכן מדובר בתשלום מופרז שמטרתו לקנות את השפעתו של המועמד שפרש).

(ג) מתן טובת הנאה לבעלי השפעה, לרבות ראש קהילה או עדה או מנהיג חברתי וכיוצא באלה, שעה שטובת ההנאה ניתנת להם לא משום יכולתם להסביר ולא בגין עשייתם האמיתית ובתום לב בתחום ההסברה, אלא למען יושפעו הם עצמם וישפיעו על הנתונים להשפעתם להצביע עבור המועמד.

6. נוסף על המצבים האמורים, ניתן להזכיר כי בפסק הדין בעת"מ (חי") 1365/03 סאלח סלים נ' מנהל הבחירות למועצה המקומית אעבלין (ניתן ביום 20.2.06) נקבע אגב ערעור בחירות כי ניתן לראות כשוחד בחירות גם ביצוען בסמיכות לבחירות של עבודות בניה רחבות היקף, תוך מימון של המועצה לבניית קירות תומכים בשטחים פרטיים וכל זאת לפי שיקול דעתו הבלעדי של ראש המועצה בלא תכנית ביצוע שיטתית, כוללת ומסודרת. עוד ניתן להזכיר כי בת"פ חיפה 1135/07 מדינת ישראל נ' מחמד ח'יר (ניתן ביום 31.12.2007) נדון שוחד בדרך של הבטחת משרה בשכר תוך הפרת הוראת סעיף 488(4) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות).

7. ייתכנו מקרים של מתן טובות הנאה בקשר לבחירות שאינן מגיעות כדי שוחד בחירות, ואף-על-פי-כן הן אסורות לפי החוק, בהיותן מתנות בקשר לתעמולת הבחירות. לעניין זה קובע סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט – 1959 (להלן חוק דרכי תעמולה) כי: "לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים." סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה קובע כי העברייין צפוי לעונש מאסר של ששה חודשים או לקנס.

בעניין האיסור על תעמולת בחירות מלווה בתכניות בידור יובהר, כי אין נפקא מינה אם מדובר על פעילות שנעשית בהתנדבות, ובנוכחות נציגי המועמדים, אם לאו (תר"מ 105/20 מר רון כץ נ' רשימת "ביחד" (ניתן ביום 15.09.2013).

האיסור על מתן מתנות אינו חל לגבי חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמו, ועיקר שימושם הוא לצורך תעמולת בחירות. כך, לדוגמא, אין איסור לתת ללא תמורה כפתורים, מדבקות, גלויות מצוירות, כובעים וכיוצא באלה, שעליהם שם, סימן או סיסמא של רשימת מועמדים. את אלה ניתן לדמות לכרוזים או לחומר הסברה מודפס, ואין לראות בהם מתנות כמשמעותן בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה.

לעומת זאת, האיסור על מתן מתנות בקשר לתעמולת הבחירות חל על כל חפץ שיש לו ערך ושימוש במנותק ממערכת הבחירות, כגון, מכשירי כתיבה, מצרכי מזון או אביזרי רכב, וכיוצא באלה מוצרים אחרים, בין אם יש עליהם שם, סימן או סיסמא של רשימת מועמדים ובין אם אין.

יצוין כי גם לעניין סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה יפה המשמעות שניתנה למונח "תעמולת בחירות" בבג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) בהקשר של שידורים בטלוויזיה (ראו לעניין זה החלטת השופט גו'בראן בתפקידו כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 – סיעת "רק ראשון בראשות דב צור" נ' עו"ד ליאל אבן זוהר (החלטה מיום 28 ביולי 2013)

8. לאורך השנים עלו טענות שלפיהן נהוגות במערכת הפוליטית פרקטיקות מסוימות שאינן מתיישבות עם הוראות הדין, וכי קיומן של אלו מצדיק הימנעות מאכיפת הדין הפלילי. טענה זו אינה חדשה, והיא נדונה ונדחתה בפסק הדין בפרשת פלאטו שרון הנזכרת לעיל (בעמ' 773):

"האם טענת המערערים, במיוחד חלפון, כי המעשים המיוחסים להם בארבעת האישומים משקפים את דרכי הבחירות המקובלות בישראל, יכולה לסייע להגנתם?

התשובה לשאלה זו היא שלילית. טענה זו אינה יכולה להוות מגן מפני הרשעת המערערים, אם אמנם ימצאו אשמים, שכן עובדת ביצוע מעשים פליליים בעבר בידי אחרים, בלי שאלה ייענשו, אינה יכולה להוות הכשר לביצוע מעשים כאלה בהווה ובעתיד."

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1911

הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי

כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1910 בעניין טוהר הבחירות, הבטחה לטובת הנאה, לרבות הבטחה למשרה, הניתנת תמורת תמיכה בבחירות מהווה שוחד בחירות. הנחיה זו עוסקת במקרים בהם המשרה מובטחת במסגרת הסכם פוליטי.

1. הסכמים פוליטיים בין רשימות ומועמדים אינם נדירים במקומותינו, אך עליהם להיעשות בגבולות המוכתבים בחוק. לסוגיית המותר והאסור במסגרת הסכמים פוליטיים ככלל התייחס בית-המשפט העליון בבג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1), 749, ולסוגיה של הבטחת משרות כחלק מהסכם פוליטי נדרש בית-המשפט העליון בפסק הדין בבג"צ 2285/93 אָוסי נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מ"ח(5) 630.

2. כידוע, הפסיקה העוסקת בהסכמים פוליטיים שעניינם חלוקת תפקידים ברשות ציבורית, מבחינה בין הסכמים לגיטימיים, לבין הסכמים פסולים שעיקרם הבטחת שכר או טובת הנאה אישית גרידא לפלוני, אשר יכולים אף לעלות כדי עבירה פלילית.

כך, בפסק הדין בבג"צ 2285/93 אָוסי נחום נ' גיורא לב הנ"ל, נקבע על-ידי הנשיא שמגר כדלקמן:

"...דומה כי הבחנה מדויקת יותר יכולה להיות זו המבדילה בין הסכם בדבר הסדר חלוקת התפקידים ברשות המבצעת או ברשות מקומית, ותו לאו, לבין הסכם...שהמוקד שלו הוא הבטחת משכורת, יהיה התפקיד שיהיה עילת התשלום אשר יהיה." (שם, בעמ' 638-639).

ובהמשך על-ידי השופט זמיר:

"חלוקת תפקידים ומשרות בהסכם קואליציוני הינה כשרה כמכשיר למימוש המצע של הסיעה ולקידום האינטרסים של בוחריה. זו צריכה להיות המטרה המדריכה את הסיעה כשהיא עורכת הסכם קואליציוני, ובכלל זה גם כשהיא דורשת חלוקת תפקידים ומשרות בין נציגיה או מסכימה לכך. המשכורות הנלוויות למשרה אינה אמורה להיות בגדר מטרה בפני עצמה, מכל מקום לא מטרה דומיננטית אלא תוצאה נגזרת." (שם, בעמ' 645)

3. כנגזרת מהאמור, חלוקת תפקידים לגיטימית במסגרת הסכם פוליטי תתייחס, ככלל, לתפקידים של נבחרי ציבור, להבדיל מתפקידים של עובדים מן השורה (ראו לעניין זה בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), 111; ת.פ. (ירושלים) 32/94 מדינת ישראל נ' שלום פדידה (ניתן ביום 30.5.1994)).

4. בהתאם לאמור, הדוגמאות המוכרות מהפסיקה לעבירות של שוחד ומתן טובות הנאה במסגרת הבטחת משרות בהסכמים פוליטיים, עוסקות במקרים בהם אכן הבטחת המשרה הייתה מקרה מובהק של הבטחת טובת הנאה פסולה. כך, למשל, בת"פ (חיפה) 4021/05 מדינת ישראל נ' סדן, הורשעו ראש עיריית חדרה לשעבר ומעורבים נוספים, בין היתר, בעבירות של מתן ולקחת שוחד בגין הסכמים שעסקו בהתחייבויות להענקת משרה בלתי מוגדרת, עם תשלום קצוב, לתקופה קצובה, וכן טובות הנאה כספיות אחרות, שאין להן כל קשר עם תפקידים הציבוריים של הצדדים להסכמים. יצוין כי אחד המעורבים בפרשה ערער לבית המשפט העליון וזה אישר את ההרשעה (ע"פ 1224/07 אברהם בלדב נ' מדינת ישראל, ניתן ביום 10.2.2010, פס' 14). אגב כך ותוך שהוא מפנה לדבריו המצוטטים לעיל של הנשיא שמגר בבג"צ 2285/93 הנ"ל מציין בית המשפט:

"בעוד הסכמה לחלוקת תפקידים במסגרת הסכם קואליציוני אינה נחשבת לפסולה בתורת שכזו, הבטחת טובת הנאה חומרית לאדם או לגוף פוליטי בתמורה להסכמה פוליטית כזו או אחרת הינה פסולה בתכלית. על הבדל משמעותי זה בין הסכם פוליטי כשר להסכם פוליטי בלתי חוקי עמד בית המשפט בפרשת נחום (הנשיא שמגר, בעמ' 638)" (הציטוט מפס' 14 לפסק הדין).

סוגיה דומה נדונה בשעתו בע"פ 71/83 פלאטו שרון, ואח' נ' מ"י, פ"ד לח(2) 757, ובעמ' 792 אמר כב' השופט דב לוי:

"אין כל פסול בכך, שראשי ציבור או מנהיגי עדות יזדהו עם מועמד זה או אחר ויבקשו לקדמו, ובמגמה זו יפנו אל אנשיהם וישפיעו עליהם להצביע למען אותו מועמד. אולם, התקשרות עם ראשי ציבור כנ"ל, שהיא כשרה, אם רקעה הוא רעיוני, מתוך אמונה שבכך ייטב לציבור, אם משום כישוריו של המועמד ואם משום המסר הענייני והמעשי שהוא נושא עמו, תהיה פסולה ומושחתת, אם ביסודה טובת הנאה ישירה, הניתנת לראש הציבור, למענו או למען קהל" (ההדגשה הוספה).

5. בפרשת פרומר, פסל בית המשפט העליון את תוצאות הבחירות בנהרייה בשל הסכמים פוליטיים טרם הבחירות, בהם הובטחו למועמדים ומקורביהם משרות עובדי ציבור בתמורה להסרת מועמדות ותמיכה בבחירות, בפסק דינו עמד הנשיא ברק על הפסול בדבר:

"אכן, שלטון לא קונים בכסף, ואף לא בשווה כסף. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית פוגעת באמון הציבור הן במערכת הפוליטית והן בשירות הציבורי. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית משחיתה את המוסר הציבורי". (רע"א 3055/05 פרומר נ' סבג (ניתן ביום 21.8.2005), פסקה 12)

יש לציין, כי ככל שההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר לבחירות, יתכן שתהיה לו השלכה על תקפותן, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי הפסול עלול היה להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה רע"א פרומר, שם).

6. מלבד ההקשר הפלילי יש להדגיש, לעניין תקפו של הסכם פוליטי אשר תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור, כי הסכם כזה איננו מחייב, אסור לקיימו והוא בטל. נורמה זו חלה אם מכוח הוראות חוק החוזים, ואם מכוח דיני המשפט המינהלי. לפיכך, הסכם פוליטי ובו תניה למנות עובד ציבור על-פי שיקולים פוליטיים הוא בטל ומבוטל, ולא זו בלבד שהוא נוגד את תקנת הציבור אלא הוא אף בלתי חוקי (ראו בג"צ ז'רז'בסקי לעיל, בעמ' 820-819). באותו פסק דין אף נכתב:

"כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה... הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים"... "קדימה" זו פוגעת היא בצפור הנפש של מינהל תקין וטוהר המידות, ויש בה כדי להביא לפגיעה חמורה ברמתו המקצועית של השירות הציבורי ולאמון הציבור בתקינות פעולות המינהל..."

בהמשך לעניין זה ראו גם סעיף 2 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן חוק הממשלה) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה ממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר - לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

וכן את סעיף 45ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן חוק הרשויות המקומיות (בחירות)) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו -

(1) במועצה של רשות מקומית;

(2) בחברה של רשות מקומית;

(3) בכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהרשות המקומית משתתפת, במישרין או בעקיפין, בהנהלתו או בהוננו, לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצוע הסכם או התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

7. לסיכום, יש להבהיר, כי לא ניתן להבטיח במסגרת הסכם פוליטי ובכלל, כי אדם מסוים ימונה להיות עובד ציבור, וזאת בין אם ההבטחה נוקבת בשם המשרה, בין אם מדובר בתיבה כללית שעוסקת "בתפקיד בשכר", "תפקיד ביצועי", תפקיד ניהולי" וכיוצא בזאת. כל שניתן להסדיר במסגרת הסכם פוליטי הוא את חלוקת תפקידי נבחרי הציבור, וגם כאן חוקיות ההסכם מותנית, כאמור בסעיף 2 לעיל, בשיקולים שעמדו ביסוד ההבטחה הפ (חיי) 183/04 ז'קי סבג נ' רון פרומר [פורסם בנבו], תשסג (2) 595 (14.3.05).

8. לא למותר להפנות בהקשר זה לסעיף 1 לחוק הממשלה ולסעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), אשר עוסקים בפרסום הסכמים.
9. סעיף 1 לחוק הממשלה מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לכינונה של ממשלה, להבעת אי אמון בה, להצבעה על חוק התקציב, לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או למינויו של סגן שר, חובה למסור הסכם זה למזכיר הכנסת, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי הכנסת, ובתקופת בחירות גם לבאי כוח רשימות המועמדים, והכל כמפורט באותו סעיף.
10. סעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לבחירת ראש רשות מקומית, להרכבה הסיעתי של מועצת רשות מקומית, לצירוף חברי מועצה אחרי כינון המועצה או למינוי סגן ראש המועצה, חובה למסור הסכם זה למזכיר הרשות המקומית, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי המועצה, והכל כמפורט באותו סעיף. הסנקציה על הפרת חובה זו קבועה בהוראתו הכללית של סעיף 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), הקובע כי המפר הוראה מהוראות החוק שלא צוינה באותו פרק דינו ששה חודשי מאסר או קנס.
11. חובה זו, ליתן פומבי להסכמים פוליטיים, מסייעת בהבאתם לידי הציבור, ובכך מסייעת השקיפות לשמירת טוהר הבחירות.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 מספר הנחיה: 1.1912

תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר

פוליטי

רקע

1. הנחיה זו עניינה בשאלת התחולה והאכיפה של חוקי עזר ברשויות מקומיות המסדירים הצבת שילוט ומודעות בתחומי הרשות (להלן - **חוקי העזר**). ההנחיה נועדה להשיב על פניות שונות שנגעו לתחולת חוקי העזר על שילוט "פוליטי" באופן כללי, ועסקו הן בצורך לקבל היתר מן הרשות המקומית לצורך הצבת שלטים כאמור, והן בהגשת כתבי אישום על-ידי הרשויות המקומיות נגד נאשמים, בשל הצבת שלטים שעסקו בבחירות המוניציפליות הקרובות, לכאורה בניגוד להוראות חוקי העזר הרלוונטיים.

החיקוקים המסדירים הצבת שילוט

2. הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על-ידי חיקוקים רבים ושונים, ובדרך כלל אין בעובדה כי חיקוק אחד חל על הפעולה כדי להוציא את תחולתו של חיקוק אחר. כך למשל, על הצבת שלטים ומודעות עשויים לחול חיקוקים שונים, כגון, חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה - 1965, חוק העונשין, התשל"ז - 1977, פקודת התעבורה, חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו - 1966, חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התשי"ט - 1949, וכמובן חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה).

חוק עזר עירוני הבא להבטיח את המראה הנאה של העיר, את הנקיון בתחומה, מניעת נזק לרכוש, או את בטיחות העוברים והשבים, אינו יוצא מכלל זה.

3. בבסיס החוקים השונים עומדות תכליות שונות, ובדרך כלל אין לומר כי חיקוק אחד ממצה את הסוגיה בכללותה. לכן, אין לקבל את הטענה כי קיומו של חוק דרכי תעמולה, שנועד בעיקרו להבטיח את הגינותו של המאבק הפוליטי ושוויון ההזדמנויות להשתתף בו (אם כי חלק מהוראותיו מביאות בחשבון גם שיקולים של חזות פני העיר), מוציא את תחולתו של חוק עזר עירוני, שתכליתו העיקרית שונה (אם כי הסדרה מושכלת של חלוקת שטחי מודעות לפי חוק עזר משרתת גם את המטרה של שוויון והגינות במשחק הפוליטי).

בענייננו, באים הדברים לביטויים המפורש בהוראות סעיף 10(א1)(2) לחוק דרכי תעמולה, אשר מסמיך במפורש רשות מקומית לקבוע בחוק עזר תנאים והגבלות להצגת מודעה על דירת מגורים או מטה מפלגה, לשם הבטחת בטיחות הציבור ואיכות הסביבה, ובלבד שעניינם של התנאים גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה. עם זאת וכאמור לעיל, גם במקרים בהם יחסי הגומלין בין חוק דרכי התעמולה ובין חוק העזר אינם מוסדרים במפורש בחוק, אין להסיק כי הסדרת נושא בחוק דרכי תעמולה היא ממצה.

חוק דרכי תעמולה וחוק עזר

4. לשונם של חוקי העזר המסדירים את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי הרשות המקומית רחבה, בדרך כלל, וחלה לכאורה כמעט על כל שלט ולכל מטרה, ללא הבחנה בין סוגי מודעות ושלטים. נושא דיונונו הן מודעות הנושאות מסר פוליטי, עליהן חל כאמור גם חוק דרכי תעמולה (סעיפים 10 ו- 10א), הקובע עיקרון של הדבקת מודעות על לוחות מודעות, על מטה בחירות או על דירת מגורים ולא במקומות אחרים.

5. תכליתו המרכזית של חוק דרכי תעמולה היא החלה של "כללי משחק" הוגנים ושוויוניים על התחרות הפוליטית. תכליתו המרכזית של חוק עזר עירוני היא הגנה על חזות פני העיר ועל ערכים אסתטיים ובטיחותיים (אם כי, כפי שצוין בסעיף 3 לעיל, כל חיקוק משרת גם את המטרה האחרת). יש לתת את הדעת ליחס בין שני החיקוקים ולמתחם שיקול הדעת של הרשות בהפעילה את חוק העזר, לאור חוק דרכי תעמולה.

6. ככל שניתן, יש לפרש ולהפעיל חיקוקים באופן הרמוני. אולם, ראוי להדגיש, כי חוק העזר, בהיותו חקיקת משנה, כפוף נורמטיבית לחוק דרכי תעמולה, ולפיכך, ככל שקיימת סתירה בין הוראותיהם, הרי הוראות האחרון גוברות. על-כן, לא רשאית הרשות המקומית לאסור כליל, במסגרת משטר הרישוי, הצבת שלטי תעמולה על דירת מגורים או על מבנים המשמשים מטות מפלגתיים. מנגד, הרשות גם מוגבלת מלהתיר הצבת שלטים כאלה על מבנים אחרים אשר חוק דרכי תעמולה מונע הצבת מודעות עליהם.

בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה מוגבלת בזמן, שלא כסעיפים הנזכרים בחוק דרכי תעמולה, החלים בתקופה של תשעים הימים שלפני הבחירות.

שוויוניות באכיפת החוק

7. אכיפה שוויונית של הוראות החוק על כלל הכפופים לו היא ערך יסודי וחיוני בכל משטר מתוקן. במיוחד יש להקפיד על ערך זה כאשר מדובר בחיקוקים הנוגעים לחופש הביטוי הפוליטי בכלל, ולחופש הביטוי במסגרת מאבק בחירות בפרט. מהאמור עולה, כי על הרשות המקומית להקפיד הקפדה יתרה על שוויוניות באכיפה, הן במתן היתרים להצבת שלטים, והן במסגרת מדיניות התביעה, מקום שהיא סבורה כי הוראות החוק הופרו. אין לקבל בשום אופן מציאות לפיה מדיניות אכיפת החוק ויחידות הפיקוח של העיריה הופכות כלי שרת במאבק פוליטי. בנושא דומה קבע בית-המשפט העליון, כי אכיפת החוק ותלישת מודעות המופנות נגד

ראש העיריה, תוך הותרת מודעות אחרות על מקומן, מהווה אכיפה בררנית ופסולה (בג"צ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 287).

8. דבר זה נכון תמיד, ואולם הוא חשוב שבעתיים בתקופתה של מערכת בחירות. השוויון הוא הערך הבסיסי שביסוד חוק דרכי תעמולה (תר"מ 3/93 סיעת מר"צ נ' מר טדי קולק, ואח' (ניתן ביום 25.8.1993)). לעניין זה נעיר, כי המחוקק מצא לנכון להחיל בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה את עקרון השוויון על חברות פרטיות העוסקות בשילוט חוצות, ומוכן שהדבר נכון מכוח קל וחומר לגבי רשות מקומית.

תחולת חוקי עזר (מודעות ושלטים) על הפגנות ואסיפות

9. הוראות חוקי העזר השונים המסדירים את נושא השילוט בתחומי רשויות מקומיות נוקטות בדרך כלל לשון רחבה, וחלות, מבחינת לשון, על קשת רחבה ביותר של פרסומים. אולם, ככל שהוראות חוק עזר (מודעות ושלטים) מתיימרות להשליט משטר רישוי ופיקוח של הרשות המקומית על שלטים הנישאים בהפגנה ובאסיפה, הרי הן בטלות.

בתמצית יאמר רק, כי חוק העזר לא נועד ליצור מנגנון רישוי על שילוט ארעי במהותו, מסוג זה הנישא בהפגנות ואסיפות, ופקודת העיריות, מכוחה נחקקים חוקי העזר חסרה את ההסמכה המפורשת הנדרשת כדי שיתאפשר פיקוח הכולל פגיעה בחופש ההפגנה והתהלכה. סוגיה זו מוסדרת באמצעות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971, הקובעת את מנגנון הרישוי ואת המבחנים להפעלתו (השוו: ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, ואח', פ"ד מז(5) 189, 214).

מסקנות

10. מהמקובץ עולה, כי אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית. נוכח רגישותה של הסוגיה יצינו להלן מספר פעולות מעשיות שעל הרשות המקומית לנקוט:

א) על הרשויות המקומיות לוודא כי בשטח שיפוטן קיימת כמות מספקת של שטחי פרסום שנועדו לפרסום מודעות, ובמידת הצורך להגדיל את כמותם בתקופת הבחירות. קיום כמות מספקת של שטחי פרסום, בפיזור מתאים בתחומי הרשות המקומית, יצדיק משטר אכיפה קפדני יותר של חוקי העזר, וכך יצא נשכר חופש הביטוי, ללא שחזות פני העיר תיפגע. מנגד, היעדרם של שטחי פרסום, יחד עם מדיניות אכיפה קשוחה של חוקי העזר, עשויים לגרום פגיעה קשה ובלתי הכרחית בחופש הביטוי ובאפשרות של ניהול תעמולת בחירות אפקטיבית ולגיטימית.

ב) מחובתה של הרשות המקומית לקבוע בעוד מועד את אמות המידה לחלוקה של שטחי הפרסום לרשימות השונות על לוחות המודעות שלה, ולפרסמן באופן נאות. ניתן להיעזר בשיטה אותה נוקט חוק דרכי תעמולה, בקבעו את חלוקת הזמן לזמני שידור בטלוויזיה, קרי - שטח מינימלי לכל רשימה ותוספת שטח בגין כל חבר במועצה היוצאת הכלול במסגרת אותה רשימה.

לעתים, ניתן להגיע להסכם בין הרשימות לבין הרשות המקומית בדבר ההקצאה (דוגמא חיובית להסכם כזה מוזכרת בתר"מ 3/93 בנוגע לעיריית ירושלים).

ג) כדי לוודא הפעלת מדיניות רישוי ותביעה אחידות ושוויוניות, על הרשות המקומית לקבוע כללים בהוראות פנימיות, לפיהם יונחו עובדיה, ברוח האמור לעיל, כיצד לפעול. על ההוראות הפנימיות לקחת בחשבון, בין השאר, את ההיתר הניתן בחוק דרכי תעמולה להצבת שלטי תעמולה על משרדי מפלגה (ובהקשר זה ראוי לאפיין מהו "מטה" או "מועדון") ואת האיסור להציב שלטים כאמור שלא על לוחות מודעות ומשרדים. כן צריכה הרשות לקחת בחשבון את מספר ההיתרים ואת מסגרת הזמן בה מדובר.

ד) כדי למנוע שימוש לרעה בהפעלת סנקציות חוקיות שונות, יש להגיש כתבי אישום בנושאים אלה על-ידי היועצים המשפטיים של הרשות המקומית, או לפחות לאחר שעברו את ביקורתם. במסגרת הביקורת, על היועץ המשפטי של הרשות לוודא כי כתב האישום תואם את מדיניות התביעה העקרונית של הרשות המקומית. בנוסף יש להקפיד, כי כתבי אישום בעניין זה יהיו מפורטים דיים, באופן שהתשתית העובדתית תפורט במלואה לרבות הנסיבות המדויקות של הצבת השלט, ובכלל זה - האם מדובר בשלט קבוע, או בשלט או מודעה שהוצבו במסגרת הפגנה חולפת, סוג המבנה עליו מוצב השלט - בית מגורים או מבנה המשמש כמטה של מפלגה - וכיוצא באלה.

ה) כפי שעולה מסעיף 10(א1)(2) לחוק דרכי תעמולה ועל מנת שלא לפגוע יתר על המידה בחופש הביטוי הפוליטי, חוק העזר יאפשר לתושבים לתלות שלטים בדירות מגורים, תוך הסדר הנושא הטכני של גודל, צורה וחומר ממנו עשויה השלט, ללא התערבות בתוכן וללא הטלת אגרה על שילוט זה.

11. אכיפת מכלול החיקוקים הנוגעים להצבה של שלטים ומודעות חיונית בתקופת בחירות, לא פחות ואף יותר מאשר בשאר ימות השנה, שכן בתקופה זו עלולים אינטרסים חיוניים שונים להיפגע קשות בהעדר אכיפה. עם זאת, במסגרת מדיניות האכיפה יש לתת את הדעת כי בידי הרשות המקומית ניתן כלי רב עוצמה, ועליה להישמר שלא לעשות בו שימוש לרעה.

12. מצב בו לשונם של חוקי עזר רבים היא לשון גורפת ורחבה, והגבלת אכיפתם למקרים ראויים הוא עניין לשיקול הדעת של הרשות המקומית לבדה, אינו מניח את הדעת. במקרה מעין זה, רצוי לתקן את חוקי העזר באופן שינתן ביטוי למכלול השיקולים הנזכרים לעיל, כך שלא יעשה שימוש בהוראות גורפות החלות על כל סיטואציה ללא הבחנה. נעיר כי ניסוח רחב של הוראת החיקוק יחד עם יישום בלתי מבוקר שלה, עשויים לגרור קביעה משפטית, לפיה לוקה הוראת חוק העזר בחוסר סבירות או אף חוסר סמכות (השוו: בג"צ זקין לעיל). ליועצים המשפטיים לרשויות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.