

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
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 מספר הנחיה: 1.1900 (21.779)	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר

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 של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) 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 במטלטלין המוחזקים למעשה על-ידי גוף או תאגיד כזה, למעט השכרתם של אולמות ושל מקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל להשכרה, ולמעט נכסים שהועמדו על-ידי המדינה לרשותו של שר או של סגן-שר או שהועמדו על-ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות".

סעיף 28כה(2) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מטיל איסור דומה על שימוש בכספי גוף מבוקר בקשר עם תעמולת בחירות בבחירות פנימיות במפלגות.

הגופים הנמנים בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, המאוזכר בחלקו בסעיף הנזכר לעיל, ושעליהם חל האיסור האמור, הם:

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית.

(הגופים והאנשים המנויים לעיל ייקראו להלן - "גוף מבוקר")

לעניין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות, ראו בהרחבה חוזר מנהל רשות החברות מס' 1/2000 מיום י"ז כסלו התשס"א (14.12.00), המצורף כנספח להנחיה זו.

2. חל איפוא 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 בעתונים, סרטי קולנוע ווידאו או פרסום באמצעות האינטרנט.

3. 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]; לעניין העיתוי, השוו תב"כ 4/84 חשאי נ' סיעת הליכוד, ואח', פ"ד לח(3) 45, 47).

(ב) 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]).

(ג) 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 מטעמו 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.

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

4. 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 ומדוייק; אולם ברור כי ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות.

5. 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]).

6. 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 או סעיף 28כה לחוק המפלגות בהתאמה.

7. לעניין הגשת אישום על עבירה לפי החוק, נקבעו בו הוראות נוספות הבאות להעיד על החומרה שבה ראה המחוקק עבירה כאמור. סעיפים 18 ו- 19 לחוק מורים לאמור:

"זכות אישום

18. על אף האמור ... בכל דין אחר, רשאים גם חבר של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ובא-כוח של רשימת מועמדים לכנסת להביא אדם בפלילים בשל עבירה לפי חוק זה.

הגבלת סמכות

19. הוגש אישום בשל עבירה לפי חוק זה על-ידי חבר הועדה או בא-כוח רשימה כאמור בסעיף 18, לא יהיה היועץ המשפטי לממשלה רשאי לצוות על הפסקת הדיון."

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

9. למותר להזכיר, כי כל פרסומת ופרסום ממשלתי צריך שיוזמנו אך ורק בלשכת הפרסום הממשלתית, או באמצעותה (ראו הכללים לעניין זה בהוראות התכ"ס, פרק 8, סעיף 2 ואילך). אם בכוונת הגוף המבוקר לשלב פרסומת מסחרית בפרסום, הרי עליו לקבל את אישורה של הועדה הבין-משרדית לאיסור פרסומת מסחרית, ועדה הפועלת ליד החשב הכללי (ראו הכללים שנקבעו לכך בתקשי"ר - סעיף 43.94 ובפרק 8 לתכ"ס).
10. כאמור, האמור לעיל חל גם על פרסומים מסוגים אחרים, ובהם חוזרים לתושבים, מודעות בעתונים, סרטי קולנוע וסרטי וידאו.
11. 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.

2. קיום תעמולת בחירות בין כתלי החברה [חוק דרכי תעמולה]

- 2.1 אין לקיים אסיפות בחירות בחברה. אין לקיים ביקורי מועמדים לבחירות במתקני החברה בקשר עם תעמולת בחירות.
- 2.2 אין להציג בין כתלי החברה כרוזים ופרסומים אחרים בעלי אופי מדיני/מפלגתי, לרבות הצבת קלפיות, או כל צורה אחרת היכולה להתפרש כתעמולה מדינית או מפלגתית.
- 2.3 אחריות פלילית בגין הפרת ההוראות הנ"ל - כאמור בסעיף 1.5 לעיל.

3. פגישות עם עובדים

דירקטור לא יפגש עם עובדי החברה או כל נציגות שלהם לצורך או בקשר עם תעמולת בחירות. פגישה של דירקטור עם עובדי החברה או כל נציגות שלהם תערך אך ורק אם הוסמך הדירקטור על-ידי הדירקטוריון, בידיעת הנהלת החברה, **ולצורך מילוי תפקיד הדירקטוריון בלבד.**

4. השתתפות נושאי משרה ודירקטורים בבחירות או בהצבעות בגוף בוחר

- 4.1 "נושאי משרה" לעניין זה הינם: יושב-ראש דירקטוריון פעיל בשכר, מנכ"ל ופקידים בכירים כהגדרתם בסעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, או מנהל אחר הכפוף במישרין למנהל הכללי וכל ממלא תפקיד כאמור בחברה אף אם תוארו שונה, המועסקים על-פי חוזה הקובע בין היתר כי מחובתם להקדיש את מירב זמנם לתפקידם.

אין ספק כי התמודדות בבחירות, הן המוקדמות והן בבחירות לכנסת, היא משימה תובענית ביותר ועל המתמודד להקדיש את עיקר זמנו, מירצו, כישוריו ונסיונו. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם חובתו של ממלא תפקיד ניהולי ועם האינטרסים של החברה.

לפיכך, נושא משרה המשתתף בבחירות המוקדמות יצא לחופשה ללא תשלום או לחופשת מנוחה בתשלום, אם עומדת לזכותו ואם הינו עובד החברה. נושא משרה שיצא לחופשה כאמור, יחזור למשרתו לאחר הבחירות המוקדמות, אם לא נבחר לרשימת מפלגתו, או לאחר הבחירות לכנסת, אם לא נבחר לכנסת.

4.2 דירקטור אשר משתתף בבחירות המוקדמות ישעה עצמו מפעילות עד לאחר הבחירות המקדימות. דירקטור המשתתף בבחירות הכלליות ישעה עצמו שלושים יום לפני מועד הבחירות.

4.3 בנוסף, בהתאם לסעיף 3א לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959 (להלן - "חוק סיוג פעילות מפלגתית") נושאי משרה בשכר בחברה ממשלתית שהם חברים בגוף בוחר, לא ישתתפו, כבוחרים, בבחירות הנערכות באותו גוף בוחר, שבהן בוחרים מועמדים לכנסת או לכהונת ראש הממשלה או שר בממשלה, או לכל תפקיד ברשות מקומית, בהסתדרות הציונית או בסוכנות היהודית.

בהתאם להנחיה של היועץ המשפטי לממשלה מיום 7.12.99 "נושא משרה בשכר", לעניין זה, כולל גם דירקטור בחברה ממשלתית המקבל גמול דירקטורים.

"גוף בוחר" הוגדר בחוק סיוג פעילות מפלגתית כ- "גוף שתפקידו או אחד מתפקידיו לבחור מועמדים לכנסת או לכהונת ראש הממשלה או שר בממשלה, או לכל תפקיד ברשות מקומית, בהסתדרות הציונית העולמית או בסוכנות היהודית לארץ ישראל, למעט בחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של המפלגה או של גוף מדיני".

על כן, חוק סיוג פעילות מפלגתית אינו מגביל השתתפות נושאי משרה בשכר בבחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של המפלגה.

5. טוהר הבחירות - שוחד/הצעת שוחד

5.1 חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב), התשכ"ט - 1969 (להלן - "חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה"), קובע כי הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, דינו מאסר חמש שנים או קנס, וזה אף דינו של המקבל או המסכים לקבל שוחד כזה (סעיף 122). ראוי להדגיש כי הצעת שוחד כשלעצמה, אף לא מתן שוחד בפועל, הינה עבירה. החוק מוסיף וקובע

כי אין הבדל אם השוחד היה כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת (סעיף 123).

5.2 "חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיזי 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". [ע"פ 71/83 פלאטו שרון נ' מדינת ישראל פ"ד ל"ח (2) 758].

הפסיקה ראתה כשוחד מצבים כגון, "העסקה מוסווית" של פעילים ותומכים, והבטחת טובת הנאה הגלומה ב"תכנית" להעניק למעוניינים דיור בדמי שכירות זולים ובתנאים נוחים.

מתנות .6

ייתכנו מקרים של טובות הנאה בקשר לבחירות שאינן מגיעות כדי שוחד בחירות לפי סעי 122 לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, ואף-על-פי-כן הן אסורות לפי החוק, בהיותן "מתנות בקשר לתעמולת בחירות". לעניין זה קובע סעיף 8 לחוק דרכי התעמולה, בין היתר, כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות", וסעיף 17 לחוק זה קובע כי העברין צפוי לעונש מאסר של ששה חודשים או לקנס.

האיסור על מתן מתנות בקשר לתעמולת הבחירות חל, לדוגמא, על הענקת פריט לבוש, מכשירי כתיבה, מצרכי מזון או אביזרי רכב וכיוצא באלה מוצרים אחרים, בין אם יש עליהם שם, סימן או סיסמה של רשימת מועמדים ובין אם אין.

יישום ההנחיה .7

היועצים המשפטיים של החברות ינחו את הגורמים הרלוונטיים בחברה לגבי יישום ההנחיה. במקרה של ספק - מתבקשים היועצים המשפטיים לבקש חוות דעת היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות. כמו כן, מתבקשים היועצים המשפטיים ומבקרי הפנים לדווח לרשות החברות הממשלתיות וליועץ המשפטי לממשלה על כל מקרה בו לדעתם עומדים לעבור עבירה, או נעברה עבירה בניגוד להוראות החוק, או אם הופרו או עומדות להיות מופרות הוראות הנחיה זו.

בכבוד רב,

ירון יעקובס

מנהל רשות החברות הממשלתיות

משפט מינהלי ממשלה - מינויים בשירות הציבורי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מינויים בתקופת בחירות	תאריך: ט' שבט התשנ"ט, 26 ינואר 1999 מספר הנחיה: 1.1501

מינויים בתקופת בחירות

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

2. (א) מחד גיסא, נמשכת כסדרה, ככלל, עבודת הממשלה ובכלל זה מינויים ענייניים המתבקשים במהלך הדברים הרגיל, עקב התפנותן של משרות מן השורה, בין בשירות הממשלתי בכלל ובין בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

מאידך גיסא, מינוי אדם בעל זיקה אישית או פוליטית בתקופת הבחירות מעורר כשלעצמו - מטבע הדברים - את החשש כי המינוי נעשה מטעמים בלתי ענייניים. וכמאמר הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעבר: "מינוי שנראה כי דוחקים או נדחקים לעשותו ערב הבחירות... מעורר עליו... חשד שעושה המינוי עושה אותו גם, אם לא בעיקר, מתוך שיקול של כיבוש עמדות של שלטון... (דבר זה) הוא הרסני למוסר הציבור וליחסו של הציבור לחוק ומשפט". במאמר מוסגר יוער כאן, כי התפטרותו של המועמד מחברותו בגוף בוחר של המפלגה סמוך להגשת מועמדותו, אין בה כשלעצמה כדי לאיין את הזיקה הקיימת לכאורה בשל חברותו (ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים").

(ב) נדרשת איפוא הקפדה כפולה - הן באשר לעצם הצורך במינוי בתקופה זו דווקא והן בנוגע להפעלת שיקול הדעת במינוי, על כל פרטיו ודקדוקיו. הדעת נותנת, כי רק מינוי שקיים צורך לעשותו בעת הזאת - ייעשה, ונוכח הרגישות הנזכרת מתחייב שהפעלת הסמכות תיעשה במשורה, תוך בחינת הצורך בהתאם לנסיבות הנוגעות למינוי שמבקשים לעשותו, ובשים לב לחלופות אפשריות (כגון מינוי בפועל, מינוי ממלא מקום וכיוצא באלה).

(ג) משהוברר כי קיים צורך לבצע מינוי מסוים, נדרשים אנו להקפדה מיוחדת על אמות המידה להפעלת שיקול הדעת במינוי. כידוע, סמכות מינוי - של נושאי משרה בשירות המדינה ושל דירקטורים בחברות ממשלתיות או סמכות אישור מנהל כללי ויושב-ראש דירקטוריון בחברות אלה, וכן סמכויות מינוי למשרות אחרות - מופקדות בידי השרים כנאמני הציבור (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 הנזכרת לעיל). לפיכך, ובמיוחד בתקופה זו, על השרים הממנים לנקוט בכל האמצעים הנדרשים כדי שמינויים הנעשים על-ידיהם לא יעוררו חשש, ולו למראית עין, שמא נעשו משיקולים פסולים או לשם השגת תכליות שונות מאלו שלשמן נמסרה הסמכות. הדברים מקבלים משנה תוקף

כשהמדובר במינויים של מועמדים בעלי זיקה אישית או פוליטית בתקופה שבה נקבעות רשימות המועמדים לכנסת.

3. מכל מקום, אם נוצר צורך למנות, ועל מנת להפיג את החששות האמורים, יש הכרח להקפיד על סגולותיו המיוחדות של המועמד והתאמתו לתפקיד. כאמור, בכך מצווים אנו תדיר לנהוג זהירות, ועל אחת כמה וכמה בתקופת הבחירות. בנוסף, יש צורך להשקיף על תהליך המינוי בכללותו ולוודא כי נעשה כולו, קרי לגבי כל אחד מהמועמדים, משיקולים ענייניים בלבד.

4. ככל שהמדובר במשרות בכירות בשירות המדינה, בתקופה זו ראוי ככלל להימנע מאיושן על דרך מינוי של קבע לתפקיד, אלא אם המדובר במינוי מקצועי מובהק הנדרש בעת הזאת במהלך הדברים הרגיל. פשיטא שמינוי כאמור אפשרי רק לגבי אדם נטול כל זיקה אישית או פוליטית (ראו גם מכתב נציב שירות המדינה מיום ח' בטבת התשנ"ט - 27.12.98)

5. (א) אשר למינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים - אם בדירקטוריון של חברה פלונית (או במועצת תאגיד) היו מספר מקומות פנויים להשלמת ההרכב מזה זמן, הנה פעולת מינוי בימים אלה להשלמת הרכב הדירקטוריון (או המועצה) מעבר למניין החוקי הנדרש לקיום ישיבותיו, תוך מינוי מועמדים בעלי זיקה אישית או פוליטית, מעוררת בעייתיות וראוי להימנע ממנה, אלא אם קיימים שיקולים כבדי משקל להשלמת ההרכב, ובשים לב למועמדים לכהונה. הוא הדין לצורך בהימנעות ממינויים בכמות מסיבית.

(ב) בנוסף על האמור לעיל, יודגש כי מינויים של מנהל כללי ויושב-ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית אשר מקומם התפנה - במהלך הדברים הרגיל - בימים אלה, חייב להישקל בכובד ראש מיוחד. במסגרת תהליך זה על דירקטוריון החברה הממשלתית, כמו גם על השר שסמכותו היא לאשר את החלטת הדירקטוריון, לשקול, כל אחד במסגרת חובותיו וסמכויותיו, האם מינוי המנהל הכללי או יושב-ראש הדירקטוריון דחוף ונחוץ לתפקודה התקין של החברה, אם לאו. על הדירקטוריון לקיים הליך בחירה ומיון של המועמדים השונים על מנת שלא ייווצר החשש, ולו למראית עין, שנפל פגם במינוי, מחמת שנתערבו בו שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים. זאת, אף אם מדובר במועמדים בעלי כישורים מיוחדים, שהרי עסקינן גם בחשש שמטרת המינוי היא לא רק לענות על צרכי החברה אלא גם מילוי התחייבויות מצד הממנה להענקת משרות. ניתן להפיג חששות אלה, לפחות בחלקם, אם אכן הדירקטוריון יקבע כי המינוי בתקופה זו הוא חיוני לתפקודה התקין של החברה ואין ניתן להסתפק במינוי ממלא מקום או פתרון אחר, ובעיקר, אם ההחלטה בדבר המועמד שנבחר, התקבלה לאחר בחינתם של מספר מועמדים בעלי כישורים מתאימים.

6. מטבע הדברים, נודעת בתקופה זו חשיבות יתרה לתפקידן של ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה ושל הועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות במסגרת תהליך המינוי. על הועדה הרלוונטית ליתן משנה תוקף לדרישות החוק, לרבות אלו הנוגעות לכישורי המועמד ולמידת התאמתו לתפקיד, ולהקפיד הקפדה מעולה לפי העניין ככל שהמדובר במועמד בעל זיקה אישית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

7. כללם של דברים: הרגישות הכרוכה במינויים בתקופת הבחירות מחייבת דקדוק יתר הן באשר לעצם הצורך במינוי והן באשר להפעלת שיקול הדעת בעשייתו. מסקנה בדבר קיומו של צורך לעשות מינוי פלוני מחייבת בדיקה פרטנית, והדעת נותנת כי הדבר ייעשה במשורה.

8. ככל שהמדובר במועמד בעל זיקה אישית או פוליטית נדרש משנה זהירות, אף אם יש למועמד כישורים מיוחדים אשר בימים רגילים יכול שייחשבו כמספקים, ויש לתת לכך את הדעת שבעתיים. יש להקפיד, בין היתר, על מידת נחיצותו של המינוי לתפקוד התקין, על בחירתם של מועמדים בהליך ראוי, תוך שקילת מועמדים אחרים, נעדרי זיקה, ועל מתן משנה תוקף לדרישת הכישורים המיוחדים במינוי מועמד בעל זיקה.

9. כאמור, הכללים דלעיל יפים כל הימים, אולם בימי תקופת הבחירות - שומה עלינו לנהוג שמירה מעולה, בחינת "והייתם נקיים מה' ומישראל".

ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1907 "תקופת "צינון" לגבי מינויים בתקופת הבחירות ולאחריה".

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
עריכת סקרים על-ידי הממשלה בתקופת הבחירות	תאריך: ב' אדר התשנ"ט, 18 פברואר 1999 עדכון: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 מספר הנחיה: 1.1901

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 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 למימונה קבועים בחוק. כלל זה מצא את ביטויו, בין היתר, בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959, המובא לעיל.

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 איפוא ממשי, ויש להבהיר ולחדד על מנת להסיר מכשול.

5. בהקשר הבחירות לרשויות המקומיות, ובעקבות פניה של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, נדרשנו לסוגיה של עריכת סקרים על-ידי רשויות המקומיות. בדיון שקיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) נדונה, בין היתר, הבעייתיות של עריכת סקרים בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות.

בסיכום הדיון, שהיה על דעת משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, נקבע -

"מניעת חשש לתעמולת בחירות אסורה"

1. סקר הנערך על-ידי רשות מקומית, במהלך כל תקופת כהונתה של מועצה נבחרת, ייערך ויתנהל על-פי אמות מידה מקצועיות. השאלות שתיבחרנה תהיינה שייכות לנושא הנבדק, ויחולו הכללים הרגילים האוסרים תעמולת בחירות על חשבון הרשות.

2. בחצי השנה שלפני הבחירות לא ייערכו סקרים. בזמן זה קשה לבצע שינויים אמיתיים בתהליכי שיפור ניהול ושירות וקיים חשש מוגבר שסקרים שנערכו בתקופה זו ישמשו לשם תעמולת בחירות.

3. בסקרים הנערכים בתקופה שבין שנה לפני הבחירות עד חצי שנה לפני הבחירות לא יישאלו שאלות על נבחר ציבור (ראש העיר, חברי מועצה). סקר הנערך בתקופה זו צריך לעבור את ביקורתו של היועץ המשפטי לרשות שיאשר כי אינו כולל שאלות שאין לכללן ושיש בהן חשש לתעמולת בחירות אסורה. במקרה של ספק יתייעץ היועץ המשפטי לרשות עם היועץ המשפטי למשרד הפנים או עם המפקח על הבחירות במשרד הפנים.

4. מובהר בזאת כי מסקנות הסקר הן חלק ממסמכי העיריה לצורך זכות העיון הקיימת לחברי המועצה במסמכי העיריה לפי סעיף 140א לפקודת העיריות [נוסח חדש].

5. כל האמור לעיל יובא לידיעת הרשויות המקומיות במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים, וכן על-ידי מרכז השלטון המקומי. משרד הפנים יוציא, ככל שימצא לנכון, כללים משלימים שיבהירו מה הם הדברים היוצרים חשש לתעמולת בחירות.

הטעמים שביסוד הקביעות דלעיל תקפים אף לגבי פעולותיהם של משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.

6. 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 שלגבי סוג הסקרים האחרון, שאני. סקרים מסוג זה נועדים - או יכולים להראות כאילו נועדו - לבחון את הלכי הרוח בקרב הציבור. 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. כפי שצוין לעיל, יש גם יסוד להניח כי קיימת חפיפה מסוימת בין סקרים בנושאים אלה לבין הסקרים שעורכים המתמודדים בבחירות.

7. אכן, הדברים הם בחינת "ועשו סייג לתורה", שכן נוכח הרגישות המיוחדת בתקופה דן, גם שאלות שהן לגיטימיות שלא בתקופת בחירות, כדי לבחון את עמדות הציבור בנושאים שיש לגבש בהם עמדת ממשלה, עלולות - בתקופת בחירות - להיות שאלות בעלות אופי פוליטי, או להראות 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 להתפס כאילו נעשה בהקשר של תעמולת הבחירות.

8. התוצאה היא, איפוא, שמשרדי הממשלה צריכים להימנע בתקופה שעד 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 ראוי להימנע מעריכתם של סקרי שביעות רצון וסקרים הכוללים שאלות על נבחר 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.

9. יש לקוות שהקפדה ניאותה על הכללים דלעיל תסייע לנקיון הדעת ולמניעת לזות שפתיים, מבלי לפגוע בעבודתם המקצועית של משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.

יוער, כי לגבי סקרי בחירות, עריכתם ופרסומם, תוקן החוק והוטלו חובות גילוי על מפרסמי הסקר וחובות דיווח למבקר המדינה. כן נאסר על פרסום סקר עשרים וארבע שעות לפני פתיחת הקלפיות ועד לשעת סגירתן (חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22), התשס"ג - 2002, ס"ח 1869, עמ' 14).

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
פעילות מפלגתית של עובדי רשויות מקומיות	תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)

פעילות מפלגתית של עובדי רשויות מקומיות

מטרת הנחיה זו להבהיר את המגבלות החלות בנושא פעילות מפלגתית של עובדי רשויות מקומיות. במסגרת זו יש לדון במגבלות החלות על עובדים בשלטון המקומי, אשר מבקשים מיוזמתם לעסוק בפעילות פוליטית. בנוסף, יובהרו האיסורים החמורים החלים על שימוש בעובדי הרשות לצרכיהם הפוליטיים של הדרג הנבחר ברשות המקומית.

הנחיה זו תהווה אמת מידה לעוסקים באכיפת החוק, הן באכיפת האיסורים הפליליים והן באכיפת הדין המשמעותי. היועץ המשפטי לממשלה יפעל לאכיפת הנורמות הקבועות בהנחיה זו, בין היתר, במעמדו כמקובל לפי סעיף 11 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח - 1978 (להלן - חוק המשמעת).

יודגש, כי הנחיה זו משלימה שורה של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא בחירות. לגבי הרשויות המקומיות, 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, לרבות רשות מקומית, לצורך תעמולת בחירות.

חלק א': המגבלות החלות על השתתפות עובדים בפעילות פוליטית

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 מאושיית השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בר"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."

כאמת מידה ליישום ההלכה הכללית יש לדעתנו לפנות לדו"ח הועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים בראשותו של השופט צ' ברנזון שפעלה בשנת 1958 (השוו: פרשת ספיר לעיל בעמ' 235,236).

מפאת חשיבות העקרונות שנקבעו בדו"ח הועדה, נבקש להביא במלואן את מסקנות הועדה באשר לפעילות פוליטית של עובד הציבור (מטעמי נוחות יכוננו עקרונות אלו "המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור"):

"א. על עובד הציבור להימנע מפעילות פוליטית או ציבורית העשויה לפגוע או להראות כפוגעת בכושרו להעמיד את אינטרס הכלל מעל לאינטרס מפלגתי או בכושרו למלא את תפקידיו ללא משוא פנים.

ב. במיוחד מצווה עובד ציבור הממלא תפקידים בכירים או רפרזנטטיביים להימנע מלהיות פעיל פעילות פוליטית בולטת, כולל הופעות פומביות מטעם מפלגה, השתתפות בהפגנות ותהלוכות פוליטיות, השתתפות בויכוח פוליטי מעל במות ציבוריות בעל פה או בכתב וכיוצא בזה.

ג. עובד ציבור מצווה להימנע מכל פעילות פוליטית בזמן עבודתו או במקום עבודתו.

ד. אסור לעובד הציבור לנצל את מעמדו הרשמי למטרות מפלגתיות. במיוחד, אסור עליו לנסות ולהשפיע על השקפותיהן הפוליטיות של אנשים הכפופים לו או הבאים במגע עמו בקשר לתפקידיו.

ה. אסור לעובד הציבור לאסוף כספים עבור מפלגה או גוף ציבורי כלשהו.

ו. אסור לעובד הציבור לנצל קשרים פוליטיים לשם קידום מעמדו בשירות או לשם קבלת זכויות יתר. כן אסור לעובד ציבור להעדיף או להפלות עובד אחר, להמליץ או להימנע מהמליץ עליו, או לקבוע את התנהגותו כלפי עובד אחר על סמך זהות או חלוקי דעות פוליטיים או על סמך שיקולים מפלגתיים.

ז. עובד ציבור רשאי כפרט להביע דעתו בפומבי - בכתב ובעל פה, לגבי בעיות ציבוריות כלליות שאינן קשורות בעבודתו בתנאי שימלא אחר העקרונות שנקבעו לעיל ובהגבלות כדלהלן:

(1) על עובד הציבור לשמור על סגנון מתאים ולהתבטא בצורה ההולמת את מעמדו.

(2) עובד הציבור לא ימתח בפומבי, בכתב או בעל-פה, ביקורת על המשרד או המוסד בו הינו עובד.

(3) עובד מדינה לא ימתח בפומבי, בכתב או בעל פה, ביקורת על משרד ממשלתי אחר או על מדיניות הממשלה, אלא אם קיבל מראש היתר לעשות כן.

המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור מצאו ביטוי מפורט לגבי עובדי המדינה בהוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959. חוק זה אינו חל על עובדי הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, אין לראות בחקיקה זו כרשימה סגורה, לא לעניין סוגי האיסורים החלים על עובדי המדינה ולא לעניין עובדי ציבור שעליהם החוק אינו 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."

כאמור לעיל, המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי ציבור מחייבת להיזהר בפני 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).

שאלה נפרדת היא, האם ובאילו מצבים, מעורבות פוליטית של עובד רשות מקומית מגיעה לכדי עבירת משמעת או עבירה פלילית.

איסורי החוק הפלילי

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 ברשות בתחום רשות מקומית שם מתקיימות בחירות, נקבע איסור פלילי קונקרטי על עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות (סעיף 130א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969, יחד עם סעיף 126(6) לחוק זה; סעיף 75(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה -

1975). כמובן, כי תעמולת בחירות המתבצעת בשעות העבודה ותוך שימוש בנכסי או בכספי הרשות המקומית, עלולה להוות גם עבירה על הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

יודגש, כי איסור זה חל על 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.

המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. סעיף 130(א) קובע איסור לעסוק בכל סוג של תעמולת בחירות. כך למשל, עובדי רשות מקומית אינם רשאים להרצות או לארגן חוגי בית לקראת הבחירות לכנסת, וכמו כן נאסר עליהם לקחת חלק בארגון תעמולת בחירות.

כמובן גם, כי על עובדי הרשות המקומית להימנע מלהשתתף בספורים של ראש רשות מקומית בתקופת בחירות, אם הסיור נערך במסגרת מערכת הבחירות, היינו במסגרת ביקורים מאורגנים על-ידי מפלגתו או רשימתו של ראש העיר.

אחריות משמעתית

ככלל, פעילות הסוטה מהמגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור מהווה עבירת משמעת לפי סעיף 9(3) לחוק המשמעת, הקובע כי עובד רשות מקומית אשם בעבירה משמעת אם "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד הרשות המקומית". כך למשל, בפרשת שמא לעיל, אישר בית-המשפט העליון הרשעה בדין משמעתי של עובד אשר תקף פומבית את הרשות המקומית.

כפי שנקבע בפרשת שמא, 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, כל שכן במקרה בו החילה על עצמה רשות מקומית את הוראות התקשי"ר כתקנון העסקת עובדים. בנוסף נדגיש, כי האחריות המשמעתיית יכול שתהיה רחבה יותר מהאיסור הפלילי. כך למשל, יכול שתוטל אחריות משמעתיית על עובד בכיר ברשות מקומית העוסק בתעמולת בחירות, וזאת אף אם הדבר אינו נכלל בגדר האיסור הפלילי.

במאמר מוסגר יוער, כי ההכרעה האם להעמיד עובד לדין משמעתי בגין פעילותו הפוליטית מחייבת לאזן בין זכותו של העובד כאזרח ובין החובות המוטלות עליו כפועל יוצא מן המעמד של עובד הציבור (פרשת ספירו ופרשת שמא שלעיל).

חלק ב': שימוש בעובדי רשות מקומית לצרכים פוליטיים

איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, והוא לכאורה הוצאה בלתי חוקית כמובנה בסעיף 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.

לצד האמור ובנוסף לו, דעתנו היא שעל בכירי הרשות המקומית, ובפרט על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו לפעילות פוליטית, וזאת אף אם מדובר בפעילות שלא במסגרת העבודה. פעולה מעין זו אינה ראויה, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי, ולמען טוהר המחנה יש להימנע מכך.

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 17ב 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 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. בעקבות פניות בעניין זה, ולמען הסר מכשול, יש להטעים כי 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 המיניסטרילי, 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 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 מיניסטריליים לבין שיקולים פוליטיים-מפלגתיים בתקופת בחירות; בהקשר זה נודעת חשיבות רבה גם למראית פני הדברים.
6. למען הסדר הטוב יצוין, כי הדברים דלעיל אינם מתייחסים דווקא למקרה ספציפי זה או אחר, והם נאמרים במבט צופה פני העתיד.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: ז' תשרי התש"ס, 17 ספטמבר 1999 מספר הנחיה: 1.1905	שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות

שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות

1. נושא הטסתו של ראש הממשלה במסוקים צבאיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים או תעמולתיים (להלן - פעילות מפלגתית) לא הוסדר בכללים עד כה. העניין עלה מדי פעם בפני יושב-ראש ועדות הבחירות המרכזית, במסגרת עתירות שהוגשו על-ידי סיעות האופוזיציה, ונפתר בהסכמת המפלגות לשאת בעלות המימון של הטיסות לצרכי פעילות מפלגתית.
2. הנושא מעורר שתי שאלות: האחת נוגעת לעצם השימוש ברכוש המדינה למטרות פוליטיות, והשניה נוגעת למימון השימוש.
3. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 אוסר שימוש בכספים או במטלטלין של גוף מבוקר לצרכי תעמולת בחירות. האיסור נובע מכמה סיבות: הצורך לשמור על כספי ציבור ולא להוציאם למטרות מפלגתיות (אלא מכוח חוק מימון מפלגות), הצורך לשמור על שוויון ההזדמנויות של המועמדים בבחירות, הצורך לשמור על דימוי א-פוליטי של השירות הציבורי.
4. שימוש במסוקים של חיל האוויר צריך להיות מוכרע על-פי צרכי האבטחה של ראש הממשלה, הנקבעים על-ידי שירות הבטחון הכללי. ככל שהמדיניות של השב"כ היא כי בעת שראש הממשלה משתמש במסוק, יש לעשות שימוש במסוק של חיל האוויר, אין מניעה לשימוש במסוק של חיל האוויר. ההכרח הבטחוני, הידוע לכל, מפיג את החשש שייפגע דימויו הא-פוליטי של הצבא. מטעם זה דחה בשעתו יושב-ראש ועדת

הבחירות המרכזית בקשה לצו מניעה שיאסור על ראש הממשלה להשתמש בטיסותיו במסוק של חיל האוויר (תב"כ 34/15 ח"כ פינס, ואח' נ' ראש הממשלה, ואח').

5. באשר למטרות האחרות של סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), קרי, הצורך לשמור על כספי ציבור ועל שוויון ההזדמנויות בין המועמדים, ניתן להשיג באמצעות נוסחת מימון, אשר לפיה תישא המפלגה בעלות מלאה של הטיסות ליעדים אשר בהם התבצעה פעילות מפלגתית; וראש הממשלה עצמו, בטיסות ליעדים בהם התבצעה פעילות פוליטית אישית שלו.
 6. בסיס התשלום, בכל מקרה הוא מחיר השוק של מסוק אזרחי בגודל המכיל את הפמליה שהתלוותה לראש הממשלה לצרכי הפעילות המפלגתית ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות המפלגתית.
 7. במקרה של טיסה ליעד בו מתבצעת פעילות מפלגתית בלבד, ישאו המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, בעלות מלאה של הטיסה.
 8. כשמדובר בטיסה מעורבת (המערכת פעילות ממלכתית ופעילות מפלגתית) הן כשמדובר ביעד אחד והן כשמדובר במספר יעדים, יש לבודד את הפעילות המפלגתית מזו הממלכתית, ולראות בטיסה, מושגית, שתי נסיעות: האחרת כולה לצרכי פעילות מפלגתית, והאחרת - לצרכים ממלכתיים.
- היעד המפלגתי אינו צריך להיבלע ביעד הממלכתי ועל המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, לשלם עבור הטיסה מנקודת המוצא ליעד המפלגתי וחזרה, שכן הצורך המפלגתי מכתוב טיסה בכל מקרה ואין מקום שהמדינה תשלם עבור הפעילות המפלגתית.
9. מכאן, שטיסה ליעד בו מתוכננת פעילות מפלגתית אף אם באותו יעד תתקיים גם פגישת עבודה ממלכתית, תמומן על-ידי המפלגה, על בסיס החישוב המפורט בסעיף 7 תוך התחשבות רק בזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית לצורך חישוב פרמטר הזמן של השכרת המסוק. אם הטיסה כוללת כמה יעדים, יממנו ראש הממשלה או המפלגה, לפי העניין, את הטיסה ליעדים בהם נערכה פעילות פוליטית בלבד, כך שיחושב מחיר השכרת מסוק מנקודת המוצא ליעדים המפלגתיים ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית בלבד.
 10. גישה זו, המקובלת גם בארה"ב בתקופת בחירות, פשוטה לחישוב ותמנע שימוש בפיקציות ו"יצירת" פגישות ממלכתיות על מנת להוריד עלויות בטיסות למטרות מפלגתיות, שבתקופת בחירות, בעיקר, יתפסו חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.
 11. פעילות פוליטית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות ממלכתית, או פעילות ממלכתית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות פוליטית, אין בהן כדי לשנות את אופי האירוע.

12. הכללים המפורטים תקפים כל העת אך יש להקפיד על ביצועם במיוחד בתקופת בחירות, בה תופסת הפעילות המפלגתית חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.

14. הכללים נועדו להסדיר את ההתחשבות בין משרד ראש הממשלה לבין מפלגתו של ראש הממשלה. אין בהם כדי לפגוע בהתחשבות הנוהגת והמקובלת בין משרד ראש הממשלה, לבין מערכת הבטחון לגבי טיסות חיל האוויר המוזמנות על-ידי משרד ראש הממשלה.

15. הכללים המפורטים לעיל יחולו, בשינויים המחויבים, גם על טיסות של בעלי תפקידים ממלכתיים אחרים, כגון שר הביטחון, המקיימים פעילות מפלגתית, אם דרישות האבטחה מחייבות טיסתם במסוקי חיל האוויר.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 מספר הנחיה: 1.1906	העברת חומר המוסרט בוידאו מלשכת העתונות הממשלתית למפלגות לצורך תעמולת בחירות

**העברת חומר המוסרט בוידאו מלשכת העתונות הממשלתית
למפלגות לצורך תעמולת בחירות**

האם רשאית לשכת העתונות הממשלתית למסור חומר מוסרט לצורך שימוש בתעמולת בחירות?

- ראשית יצוין, כי ללשכת העתונות הממשלתית מאגר גדול של תמונות סטילס שאליו ניתנת גישה לכל. השאלה מצטמצמת איפוא לצילומי וידאו, שהסרתם החלה רק בשנים האחרונות.
- מן הבחינה המשפטית, נובעים הספקות מהתנגשותם של שני עקרונות. העיקרון האחד, המגולם בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט - 1959, אוסר לעשות שימוש בנכסים של הציבור לצורך תעמולת בחירות. סרטי הוידאו צולמו בידי צלם המועסק על-ידי לשכת העתונות הממשלתית, בציוד של הלשכה, ומכאן שהפקת החומר ממומנת על-ידי הציבור. הרציונל שביסודו של הסעיף המחייב להפריד בין נכסי הציבור ובין צרכים פוליטיים מפלגתיים, כוחו יפה באשר לכספים שהושקעו בהפקת אותו מידע.
- מן העבר השני, העיקרון המתנגש הוא עקרון חופש המידע, שהוא עיקרון מוכר ומעוגן היטב בפסיקה, גם בטרם נכנס לתוקף חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998. לפי עיקרון זה מידע שבידי רשות שלטונית הוא מידע שהציבור יכול לקבלו, אלא אם קיימת עילה המעוגנת בדין כדי שלא לתיתו. בעיקרון זה מגולמת תפיסת עולם של פתיחות לגבי מידע, תפיסה לפיה מידע הוא נכס שהמדינה מחזיקה כנאמן של הציבור. לא למותר לציין כי הגדרת "מידע" בחוק חופש המידע הוא "כל מידע

המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". השאלה בהקשר זה היא האם מידע הפתוח לכלל הציבור יכול שיהיה סגור לצורך תעמולת בחירות.

4. בתשובה לשאלה זו יש לייחס חשיבות רבה לעקרון השוויון. מתן אפשרות שימוש בחומר המוסרט של לשכת העתונות נותן לכאורה יתרון למועמדים מכהנים לגבי שימוש בסרטים שנעשו על-ידי גוף ממשלתי. האיסור הקבוע בסעיף 2(א) מטרתו למנוע מצב זה. יחד עם זאת, המידע פתוח לציבור וההזדמנות לעשות בו שימוש כמובן תהיה פתוחה לכל המפלגות. יתר על כן, בירורנו העלה כי בארכיון של דובר צה"ל נמצא חומר מוסרט של יחידת ההסרטה של דובר צה"ל, שגורמים פוליטיים אחרים כבר ביקשו לעשות בו שימוש, והדבר התאפשר להן תמורת תשלום.

5. לפיכך הגענו לידי מסקנה, כי בנסיבות הקיימות בהן תמונות הסטילס פתוחות לכל שימוש, וכאשר בפועל כבר ניתן חומר מארכיון דובר צה"ל לגורמים פוליטיים אחרים, לא ראוי, בנסיבות אלה, להימנע ממתן החומר המבוקש. יחד עם זאת, כפי שנעשה הדבר לגבי החומר של דובר צה"ל על-ידי משרד הבטחון, יש לדרוש תמורת החומר מחיר כלכלי סביר, וזאת בעיקר כדי לתת ממשות לרעיון שביסוד סעיף 2א האמור, המבטא התייחסות לחומר כאל נכס של המדינה. דרישת התשלום אף מעוגנת בנוהל של לשכת העיתונות עצמה, לפיו מי שמבקש לעשות בתמונה הסטילס מתוך ארכיון התמונות שימוש שאינו אישי, לרבות הצגה ברבים, צריך לשלם עבור שימוש זה.

6. האפשרות לתת את החומר מותנית בכך שיינתן באופן שוויוני ובאותם תנאים לכל הפונים. כמו כן, במתן החומר על לשכת העתונות הממשלתית להקפיד על הגנת הפרטיות של המופיעים בקלטות אלה, ומאחר שאין הסכמות של המופיעים בקלטות לעשיית שימוש בתמונותיהם לצרכי תעמולה, לחייב את מקבלי החומר, להימנע משימוש בצילומיהם של אנשים שאינם אנשי המפלגה, ושל עובדי ציבור בפרט, בנסיבות שיכולות לזהות אותם עם מפלגה זו או אחרת.

7. בסיום הדברים יודגש, כי יש להבטיח כי לשכת העתונות הממשלתית תונחה מתוך שיקולים היסטוריים - ארכיונאיים, עתונאיים והסברתיים אך לא משיקולים פוליטיים - מפלגתיים.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: כ"ו אייר התשנ"ו, 15 מאי 1996 [עדכון 29.11.2005] מספר הנחיה: 1.1907	הגבלות לקראת ולאחר פרישת שרים וסגני שרים

הגבלות לקראת פרישה ולאחר פרישת שרים וסגני שרים

במסגרת תפקידם מוקנים לשרים ולסגניהם סמכויות רבות וכוח השפעה רב. כוח זה הוקנה להם על מנת לשרת את הציבור כולו. בעת הפרישה מהעולם הפוליטי והמעבר

לעולם העסקי עלולות לעלות טענות כי כוח השררה נוצל לרעה. הנחיה זו נועדה להנחות את השרים לקראת פרישתם על מנת למנוע ולו מראית עין של ניצול כוחם לרעה.

בנוסף, עולה בתקופה זו קושי במישור ניגוד העניינים:

”יש ובעל התפקיד אינו נמצא במצב של ניגוד עניינים עם כניסתו לתפקידו ואף לא במשך כהונתו, אולם לקראת פרישתו כאשר הוא מתכנן את עתידו, הוא מתכוון להתקשר דווקא עם גוף עמו הוא מקיים קשרי עבודה.

החשש לניגוד עניינים מתעורר בתקופה שהוא עדיין ממלא את תפקידו הציבורי אולם בתודעתו נמצא כבר האינטרס של הגוף בו הוא עומד להיות פעיל. כדי להקחות את המצב, שבו יהיו לנגד עיניו האינטרס הנוכחי והאינטרס העתידי, ניתן לקבוע מראש פסק זמן בין סיום התפקיד הציבורי לבין תחילת הכהונה בתפקיד החדש, פרק זמן הידוע כ”תקופת צינון”.

(ט' שפניץ ווי' לוסטהויז, ניגוד עניינים בשירות הציבורי, ספר אורי ידין (בי' 315, 326).

בתקופה שלקראת פרישת שר מתפקידו

1. בתקופה שלקראת פרישת שר, חלים הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן – הכללים), לרבות חובתו של השר, הקבועה בסעיף 4 לכללים, לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים. מכללים אלו יש לגזור איסור מוחלט על שר מכהן ליצור קשר עם גופים כלכליים הנזקקים לשר או למשרדו, לשם בירור אפשרויות תעסוקה, או אפשרויות מסחריות אחרות לאחר פרישתו, וכל שכן התקשרות ממש.

בדומה, יצירת קשר עסקי על ידי השר עם גופים הנזקקים למשרדי ממשלה אחרים מעלה קושי במישור של ניגוד עניינים, ובמקרים רבים תהיה אסורה, ואולם קשה לקבוע כלל גורף בהקשר זה. לפיכך, על שר המבקש ליצור קשר עם גופים כלכליים שאינם נזקקים למשרדו, לפנות למבקר המדינה על מנת לקבל את חוות דעתו.

בתקופה שלאחר פרישת השר מתפקידו

2. בסעיף 14 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי”א - 1951 (כפי שתוקן בתשנ”ז, ס”ח 1625, עמ’ 164), נקבעו איסורים מפורשים על ראש הממשלה, שרים או סגני שרים, בקשר לעיסוקם שלאחר תום כהונתם:

”(א) חבר הכנסת, שר וסגן שר, אסור לו להשתמש בתואר תפקידו בכל פעולה הכרוכה בעסקו או במקצועו.

(ב) מי שהיה חבר הכנסת, ראש ממשלה, שר או סגן שר, אסור לו, לאחר תום כהונתו, להבליט בכתב בכל עניין הכרוך בעסקו או במקצועו את העובדה שהיה חבר הכנסת, ראש ממשלה, שר או סגן שר.

(ג) מי שהיה ראש הממשלה או שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כראש הממשלה או כשר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה.

(ד) מי שהיה סגן שר, אסור לו, שלוש שנים לאחר תום כהונתו כסגן שר, להיות חבר בהנהלת חברה או איגוד אחר שקיבלו בזמן כהונתו זכיון מהמדינה באמצעות המשרד שבו הוא כיהן כסגן שר.

(ה) העובר על הוראה מהוראות סעיף זה, דינו - מאסר עד שתי שנים או קנס עד שלושת אלפים לירות או שני העונשים כאחד."

3. בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן – החוק) נקבעו שורה של מגבלות לאחר פרישה משירות הציבור. הרציונל שעומד בבסיס החוק תומצת בבהירות בדברי ההסבר להצעת החוק (הצ"ח 772, 24.4.1968 בעמ' 209):

"מטרת ההצעה היא למנוע תופעות שליליות בשירות הציבור הכרוכות בניצול קשרים אישיים של עובד הציבור שרכש בתוקף תפקידו לפני פרישתו. כל זמן שהעובד נמצא בשירות יש בניצול קשרים אלה למטרות אישיות משום פגיעה בכללי המשמעת ויש בידי מעבידו אמצעי הרתעה מתאימים. לא כן המצב אחרי פרישתו של העובד. הוא עשוי להעמיד את קשריו עם מוסדות ציבור, שרכש במילוי תפקידו, לרשותם של אנשים הנושאים ונותנים עם אותם מוסדות. הוא עשוי להגיע למעמד באותם עסקים שהיו נתונים לטיפולו בהיותו עובד ציבור, ויש למנוע שאפשרות זו תשפיע עליו בשעת מתן החלטה".

יושב-ראש ועדת העבודה, אמר בשעתו בהביאו את הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית, כי החוק -

"נמנה עם מערכת אותם חוקים הבאים לבצר ולחסן את דמותה החברתית של המדינה מפני פגיעות בטוהר המידות והמוסר הציבורי..."

הרינון המוצדק בתוך הציבור על התופעות השונות שנתגלו עם ניצול היחסים והקשרים, שיצר לעצמו העובד בזמן שירותו, כבסיס לקבלת הנאות שונות לאחר פרישתו, כגון, קבלת משרה במפעלים שאיתם בא במגע בזמן כהונתו, ייצוג ממפעלים, חברות במוסדות ממשלתיים וציבוריים, מתוך ניצול הידע שרכש בכהונתו הקודמת..."

(דברי הכנסת התשכ"ט 3157)

4. אף שהוראות חוק זה עוסקות בעובדי ציבור ולא בשרים ובסגני שרים, ההיגיון שבבסיסן יפה גם לגבי שרים וסגניהם, ואולי אף מכוח קל וחומר. לכן ההגבלות שבחוק חלות בשינויים המחויבים, על שרים וסגני שרים מכוח עקרונות המשפט המנהלי בכלל, ודיני ניגוד העניינים בפרט. בית המשפט עמד על טעמים אלו:

"אכן, מקובל עלינו כי לא הרי נבחר ציבור כהרי עובד ציבור. הראשון נבחר על-ידי העם ועומד לשיפוטו. השני נבחר על-ידי נבחר העם ועומד לשיפוטם, אך שוני זה אין משמעותו כי נבחר העם עומד לפני דין הבוחר בלבד, ורק במקרים חריגים ויוצאי-דופן הוא יעמוד גם לדין המשפט. דין הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו. אכן, דווקא עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר, מעובד ציבור "רגיל". מי שנבחר על-ידי העם צריך לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו".

(בג"צ 4267/93, 4287, 4634 אמייתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 470.)

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות	תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 מספר הנחיה: 1.1908

עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות

סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 קובע את האיסור לעשות שימוש בכספי גוף מבוקר בקשר עם תעמולת בחירות. המונח תעמולה אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות.

כנסים, טקסים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי משרדי הממשלה, צריכים לעמוד אף הם באיסור הקבוע בסעיף 2א. 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.

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 ביטוי 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.

אם ננסה איפוא 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:

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

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

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. הפרוייקט 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 מהפרוייקט "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 פרוייקט "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"תימינאדה" 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.

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.

יצוין, כי האמור חל על כל גוף מבוקר, לרבות הרשויות המקומיות.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: א' סיון התשמ"ד, 1 יוני 1984 עדכון: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 מספר הנחיה: 1.1909 (21.775)	התפטרות או חופשה של עובדי ציבור המועמדים לכנסת

התפטרות או חופשה של עובדי ציבור המועמדים לכנסת

1. סעיף 56(א1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969 קובע כי עובדי מדינה בכירים, כמפורט בחוק, וכן קציני צבא בכל דרגה שהיא בשירות קבע, שוטרים או סוהרים, אשר בכוונתם להיות מועמדים לכנסת, חייבים על-פי החוק להתפטר משירות המדינה (או מן הצבא, המשטרה או שירות בתני-הסוהר) לא יאוחר ממאה לפני יום הבחירות ("היום הקובע"), אלא אם מדובר בבחירות שהוקדמו, וביום שבו נקבע המועד של יום הבחירות נותרו פחות ממאה ועשרה ימים עד לעריכתן - שאז הם חייבים להתפטר עד עשרה ימים מיום קביעת המועד כאמור.

אשר לבעלי תפקידים בכירים בכוחות הבטחון, "היום הקובע" הוא ששה חודשים לפני יום הבחירות.

2. עובדי מדינה (פרט למורים) בדרגות נמוכות יותר וחיילים, שאינם קצינים, בשירות-קבע ובשירות סדיר של צבא-הגנה לישראל ששמשם נכלל באחת מרשימות המועמדים, אינם חייבים להתפטר, אולם הם חייבים להפסיק את שירותם ולצאת לחופשה מיום הגשת רשימת המועמדים ועד יום הבחירות (סעיף 56(ב)). עובדים כאלה, אם נבחרו, מופסק שירותם כל עוד הם חברי הכנסת; האמור בסעיף 56 חל גם על עובד תאגיד שהוקם בחוק. נעיר, כי עובדי מדינה לעניין זה אינם רק מי שמונו לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959, אלא גם אחרים כמו אזרחים עובדי צה"ל ועובדי משטרה.

נכון לעת פרסום הנחיה זו, עובדי הוראה יפנו למשרד החינוך (מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה), לבירור מקרים פרטניים. זאת, עד להסדרת הסוגיה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, המצוי בהכנה. הנושא טעון הסדרה נוכח לקחים מן המצב הקיים, וככלל דין עובדי הוראה צריך להיות כדין עובדי המדינה בכללם.

3. אף כי חוק הבחירות לכנסת, המחייב התפטרות או יציאה לחופשה כאמור, אינו חל על עובדי חברות ממשלתיות, אין להתעלם מן העיקרון שביסוד החוק בעניין זה. העיקרון נובע מן התכלית והתדמית של שירות המדינה כשירות המיועד לכלל הציבור, הניתן על בסיס ענייני ושוויוני, ללא קשר או השפעה להשתייכות מפלגתית. תדמית זו עלולה להיפגע אם עובדי מדינה, ובמיוחד עובדי מדינה בכירים ינהלו פעילות מפלגתית פומבית, כמועמדים לכנסת, כשהם ממלאים באותו זמן גם את תפקידם בשירות המדינה. לפיכך נקבעו הוראות החוק. יש מקום להחיל עיקרון זה גם על עובדים בכירים בחברות ממשלתיות, שהוענקו לה תפקידים וסמכויות שקודם לכן מולאו בעיקרם במסגרת משרד ממשלתי על-ידי עובדי מדינה.

4. אשר על כן, מנהל של חברה ממשלתית או יושב ראש דירקטוריון פעיל בשכר, אשר בכוונתם להיות מועמדים לכנסת, אף כי החוק אינו מחייב אותם להתפטר או לצאת לחופשה, מן הראוי שיצאו לחופשה מתפקידיהם (בין חופשה רגילה ובין חופשה ללא תשלום) לא יאוחר ממאה ימים לפני יום הבחירות ועד יום הבחירות, ובכך ישמשו דוגמא להתנהגות ראויה של עובד ציבור בכיר.

5. סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת, קובע כי מועמד לכנסת (מי ששמו כלול ברשימת המועמדים לכנסת מיום הגשת הרשימה ועד יום תחילת כהונתו כחבר הכנסת), שנבחר או נתמנה לאחד מהתפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת, מועמדותו לכנסת תיפסק מיד עם בחירתו או התמנותו לאחד מהתפקידים האלה, ואלו התפקידים המנועים המפורטים בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת -

- (1) נשיא המדינה.
- (2) שני הרבנים הראשיים.
- (3) שופט.
- (4) דיין של בית-דין דתי.
- (5) מבקר המדינה
- (6) ראש המטה הכללי של צה"ל.
- (7) רבנים וכהני דתות אחרים, כשהם משמשים בכהונתם בשכר.
- (8) עובדי מדינה בכירים כמפורט בחוק, וקציני צבא בכל דרגה שהיא בשירות קבע.
- (9) שוטרים או סוהרים.
- (10) עובדי תאגידים שהוקמו בחוק.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
טוהר הבחירות	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 מספר הנחיה: 1.1910 (21.776)

טוהר הבחירות

מטרת הנחיה זו היא הטמעת הוראות חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969 וחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1965 (סעיף 88), כדי למנוע תקלה מצד המתמודדים השונים והציבור, לרבות מועמדים לעתיד לבוא, ולהזהירם בפני היבטים פליליים מסוימים של חוק הבחירות, לבל ייכשלו ולמען טוהר ההליך הדמוקרטי ברשויות.¹

¹ להוראות חוק מקבילות בנוגע לבחירות לגופים שונים ראו, חוק המפלגות, התשנ"ב - 1992 - סעיף 28 ; חוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד - 1954 - סעיף 10 ; כללי לשכת עורכי הדין (בחירות למוסדות הלשכה), התשמ"ב - 1982 - סעיף 56.

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 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. לאחרונה, הוכללה במפורש במסגרת זו 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' 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 והסעיף המקביל לו בחוק 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 בעצם ההצעה לשוחד הבחירות, אף ללא מתן שוחד בפועל, מתקיימת העבירה המוגמרת שלפי סעיף 122(1). 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).

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 בהם 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 הדין, אם נעשו במטרה להשפיע על בוחר או על קבוצת בוחרים. 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 דוגמה 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 נקבע 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 בתשלום תמורה מופרזת בגין ההעסקה בנסיבות האמורות עלולה להגיע לכדי שוחד בחירות (ראו למשל, ת"פ (קרית-גת) 738/00 מדינת ישראל נ' אסל אהרן, תק-של 2001(2), 656, 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. ייתכנו מקרים של מתן טובות הנאה בקשר לבחירות שאינן מגיעות אולי 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, בין היתר, כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות", וסעיף 17 לחוק זה קובע כי העברין צפוי לעונש מאסר של ששה חודשים או לקנס.

איסור זה אינו חל לגבי חפצים שאין להן ערך כלכלי בפני עצמו, ועיקר שימושן כתעמולת בחירות. כך, לדוגמה, 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.

7. לאחרונה, 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 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 גבולות 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 אוסני נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מ"ח(5) 630.

2. בפרשת אוסני נחום עמד בית-המשפט על ההבחנה בין סעיף לגיטימי בהסכם פוליטי בין רשימות, אשר עוסק בחלוקת תפקידי נבחרי הציבור בקואליציה עתידית, ובין סעיף בהסכם פוליטי שמטרתו הבטחת שכר ובשל כך הוא נגוע באי חוקיות. לעניין

חלוקתן של משרות נבחר ציבור, ההלכה היא איפוא שניתן להבטיח בהסכם פוליטי, ובלבד שהדבר נועד כמכשיר למימוש מצעה של סיעה ולא כאמצעי לקידום אינטרס פרטי של אחד מחברי הסיעה.

בהקשר הפלילי נידונה סוגיה דומה, בין היתר, בע"פ 71/83 פלאטו שרון, ואח' נ' מ"נ, פ"ד לח(2) 757, ובעמ' 792 אמר כבי' 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).

3. בעוד ייתכנו, כאמור, מצבים בהם הבטחת משרות נבחר ציבור במסגרת הסכם פוליטי תהיה לגיטימית, חל איסור מוחלט על הבטחת משרות עובד ציבור במסגרת הסכם פוליטי. מינוי עובד ציבור שנעשה בהתחשב בשיקולים זרים, לרבות שיקולים פוליטיים, הוא בלתי חוקי (בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), 111). בהתאם לכך, מובן שהבטחה העוסקת במינוי עובד ציבור במסגרת הסכם פוליטי מנוגדת להוראות המשפט המינהלי. אם ניתנה הבטחה זו בהקשר של בחירות היא עלולה לעלות כדי שוחד בחירות (ראו הנחיית היועץ המשפטי מספר 1.1910 לעיל), ומכל מקום היא עלולה לעלות כדי עבירת הפרת אמונים (ראו: ת.פ. (ירושלים) 32/94 מדינת ישראל נ' שלום פדידה, תק-מח 96 (2) 2654).

4. לאחרונה, בבג"צ 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 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". (בג"צ 3055/05 פרומר נ' סבג (טרם פורסם), פסקה 12)

יש לציין, כי ככל וההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר בחירות, יתכן ותהיה לו השלכה על תקפותן, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי היה בפסול כדי להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה בג"צ פרומר, שם).

5. 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' 819-820). 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..."

6. לסיכום ועל מנת להסיר מכשול, 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".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 מספר הנחיה: 1.1912	תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי

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

רקע

1. הנחיה זו באה בעקבות פניות העוסקות בשאלת התחולה והאכיפה של חוקי עזר ברשויות מקומיות המסדירים הצבת שילוט ומודעות בתחומי הרשות (להלן - חוקי העזר). הפניות השונות נגעו 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.
2. על רקע הטענות הנזכרות, ובשל מורכבות הסוגיה ורגישותה, להלן התייחסות למספר נקודות עקרוניות.

החיקוקים המסדירים הצבת שילוט

3. הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על-ידי חיקוקים רבים ושוונים, 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 והסמל, 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.

4. 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

5. 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 דיוננו 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.

6. 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 5 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.

7. 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

8. 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 העירייה הופכות כלי שרת במאבק פוליטי. בנושא דומה קבע בית-המשפט העליון, כי אכיפת החוק ותלישת מודעות המופנות נגד ראש העירייה, 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).

9. דבר זה נכון תמיד, ואולם הוא חשוב שבעתיים בתקופתה של מערכת בחירות. השוויון הוא הערך הבסיסי שביסוד חוק דרכי תעמולה (תרי"מ 3/93 סיעת מר"צ נ' מר טדי קולק, ואח', תק-על 393(3) 421). לעניין זה נעיר, כי המחוקק מצא לנכון להחיל בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה את עקרון השוויון על חברות פרטיות העוסקות בשילוט חוצות, ומובן שהדבר נכון מכוח קל וחומר לגבי רשות מקומית.

תחולת חוקי עזר (מודעות ושלטים) על הפגנות ואסיפות

10. הוראות חוקי העזר השונים המסדירים את נושא השילוט בתחומי רשויות מקומיות נוקטות בדרך כלל לשון רחבה, וחלים, מבחינת לשונם, 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 אָרְעִי 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

11. 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 יצוינו 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.

12. 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.

מצב שלפיו 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 זקן לעיל). ליועצים המשפטיים לרשויות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
כריתת חוזים על-ידי ועדת הבחירות המרכזית	תאריך: כ"ז טבת התשל"ג, 1 ינואר 1973 מספר הנחיה: 1.1915 (21.412)

כריתת חוזים על-ידי ועדת הבחירות המרכזית

1. נתעוררה השאלה האם מוסמכת ועדת הבחירות המרכזית להתקשר בשמה היא בקשר חוזי לרכישת מקרקעין וליטול על עצמה חבויות והתחייבויות, הקשורות לבעלות בנכסים.

2. מטעמים שיפורטו להלן, תהיה התשובה לשאלה שלילית.

לשם מתן מענה לשאלה שנתעוררה יש להתייחס בנפרד לשני תחומים והם: מעמדה של הכנסת כגוף מוסמך להתקשר בחוזים ומעמדה של ועדת הבחירות המרכזית, לעניין זה.

3. נכסיה של הכנסת הם נכסי המדינה; לשון אחרת, נכסי המדינה אינם כוללים רק את נכסיה של הרשות המבצעת אלא גם את נכסיה של הרשות המחוקקת ושל הרשות השופטת. מעמדה של הממשלה לצורך חוק נכסי המדינה, התשי"א - 1951 (להלן - חוק נכסי המדינה), הוא מעמד של מי שמייצג את המדינה בכל העסקות

הקשורות בנכסים, ומכוח מעמדה זה המעוגן בחוק נכסי המדינה רשאית היא לפעול מטעם כל זרועותיה של המדינה.

4. אין פירושו של דבר כי במצב המשפטי הקיים לא ניתן לאפשר לגורמי הכנסת לפעול לפי שיקול דעתם העצמאי, בביצוען, הלכה למעשה, של עסקאות אשר לכנסת עניין בהם. נהפוך הוא, גורמים של הכנסת הוסמכו לחתום על חוזים על-פי חוק נכסי המדינה.

5. סיכומו של דבר, עסקה בשם הכנסת היא עסקה בשם המדינה המתבצעת, במסגרת התקציב, על-ידי אותם נושאי תפקיד בכנסת שהורשו לכך לפי חוק נכסי המדינה. כל תביעה בקשר לחוזה היא אזי ממילא תביעה בשם המדינה או נגד המדינה ולא תביעה בשם הכנסת או נגד הכנסת.

6. מכאן, לעניין ועדת הבחירות המרכזית: לכאורה, חל האמור בסעיף 3 לעיל גם על חוזים אשר ועדת הבחירות המרכזית מבקשת לברות; אולם קודם לכן יש לפנות ולבחון את האמור בסעיף 134 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969 (להלן - חוק הבחירות לכנסת). סעיף זה קובע כי ועדת הכספים של הכנסת היוצאת תקבע את תקציב ועדות הבחירות על-פי הצעת הוועדה המרכזית; אוצר המדינה יעמיד כספי תקציב זה לרשות יושב-ראש הוועדה המרכזית שיהיה ממונה על הוצאתם.

יש מקום למחשבה, שמא נתכוון המחוקק להעניק ליושב-ראש הוועדה המרכזית מעמד של מי שרשאי, במסגרת התקציב שאושר לפי סעיף 134 לחוק הבחירות לכנסת, לייצג את המדינה בעסקה.

נראה כי ספק הוא אם ניתן ללמוד כוונה כאמור מתוך הוראותיו של סעיף 134. נראה כי לו רצה המחוקק בכך היה מביא בסעיף 134 התייחסות מפורשת לחוק נכסי המדינה, ולא היה מנסה להשתית סמכותו של יושב ראש הוועדה המרכזית על כוונה משתמעת בלבד: גם בנושא זה - בו מוצבים זה ליד זה שמא (סעיף 134) וברי (חוק נכסי המדינה), הרי שברי עדיף. יש להניח שכוונת המחוקק אכן היתה שיושב-ראש הוועדה המרכזית יחלוש מבחינת שיקול הדעת וההחלטה על התקציב שיועמד לרשות הוועדה, אולם ביצוע העסקאות ייעשה כמקובל לפי הדרכים המותרות בחוק נכסי המדינה ועל-ידי אלה שהורשו לכך על-פי החוק האמור. דרך זו היא גם רצויה יותר מבחינה מעשית, כי הרי אין זה רצוי שהוועדה המרכזית או יושב ראשה יהיו צדדים אפשריים להתדיינות משפטית, העלולה לבוא, כדרך טבע האנוש, מהתקשרות חוזית זו או אחרת.

למותר להדגיש, שאין מניעה לכך כי לצורך תקציב הוועדה המרכזית תינתן הרשאה, לפי חוק נכסי המדינה, לנושאי תפקידים אחרים מאלה המטפלים בדרך כלל, לפי ההרשאה הקיימת, בעסקאות של הכנסת.

7. אם ליישם את הדברים הכלליים שהובאו לעיל לבעיה הקונקרטית שהוצגה, היינו רכישת מקרקעין לשם אחסון מטלטלין הדרושים לביצוען של הבחירות, הרי ניתן לומר כדלהלן:

- (א) התקציב הדרוש ייקבע לפי סעיף 134 לחוק הבחירות לכנסת;
 (ב) ההחלטה על הוצאת הכספים צריכה להיות החלטתו של מי שממונה על הוצאת הכספים, היינו - יושב-ראש הועדה המרכזית;
 (ג) החוזה ייחתם על-ידי בעלי הרשאה לפי חוק נכסי המדינה;
 (ד) המקרקעין יירשמו על שם המדינה, כדוגמת רישומו של בניין הכנסת.

3 בינואר, 2001
 מס' מסמך: 0001-0004-264

לכבוד
 עורכי העיתונות היומית בישראל

שלום רב,

הנדון: חובת זיהוי במודעה של תעמולת בחירות

1. ביום כ"ג בכסלו התשס"א (20.12.00) התקבל בכנסת תיקון לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959. בתיקון מספר נושאים הנוגעים לתעמולה גם בעיתונות הכתובה (כגון הגבלות על שימוש בצה"ל או בילדים בתעמולת בחירות). במיוחד ברצוני להסב את תשומת הלב לתיקון שעניינו, בין היתר, להבטיח שמודעות תעמולה, הן אלו הנתלות בחוצות, והן המתפרסמות בעיתונות הכתובה תהיינה מזוהות. כך ניתן יהיה לדעת מי עומד מאחורי מודעת תעמולה, ימנעו הטעייה ובלבול של הציבור באשר לאחראים על פרסום מודעות והעברת מסרים, ותהא לכך אף תועלת לעניין הבקרה והאכיפה של מבקר המדינה לפי הוראות חוק מימון מפלגות.
2. בתיקון החוק, שנכנס לתקפו ביום א' בטבת התשס"א (27.12.00), הוספה פיסקה לסעיף 10(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959, (להלן - חוק דרכי תעמולה) שעניינו מודעות תעמולה בעיתונות הכתובה וזו לשונה:

”(5) המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים”.

3. לפי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, הסעיף העוסק במגבלות על מודעות תעמולה בעיתונות הכתובה חל ב-90 הימים שלפני יום הבחירות. מכאן, שיש לדאוג כי על גבי מודעה שהיא תעמולת בחירות יתפרסם שמו של מזמין המודעה, ואם פעל מטעם מי שמתמודד בבחירות או מטעם גוף כלשהו, יש לציין את פרטי אותו גוף (ולא די לציין רק את שם מזמין המודעה). כפי שנאמר בסעיף, מקום שמי שעומד אחרי הפרסום היא סיעה או רשימת מועמדים, יכולה היא להזדהות בכינוי או באות שאושרו לה לפי חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב] התשכ”ט-1969 או לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשכ”ה-1965, לפי הענין.
4. בהקשר זה, מודעה של תעמולת בחירות יש לפרש במבט רחב ועניינה גם תעמולה נגד מועמד, ואף תעמולה שאינה נוקבת מפורשות בשמו של מועמד, אך ברור מן המסר שבה, שעניינה לשכנע את הציבור להצביע בעד מועמד פלוני או נגדו.
5. מעבר לחובת הציות הכללית לחוק, יש להקפיד על עמידה בדרישת תיקון החוק הנזכר לשם קיום תעמולת בחירות הוגנת וגלויה. אמצעי האכיפה שנקבעו בחוק דרכי תעמולה (ענישה פלילית, צו מניעה של יו”ר ועדת הבחירות המרכזית) חלים, כמובן, גם לגבי ההוראה החדשה.
- מצ”ב נוסח חוק הבחירות דרכי תעמולה (תיקון מס’ 18) התשס”א-2000.

ב ב ר כ ה,

אליקים רובינשטיין
היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, אי חשון, תשס"ב
 3 אוקטובר, 2001
 מס' מכתב: 2001-0004-27237

אל: נציב שירות המדינה
 היועצים המשפטיים של התאגידים הציבוריים

הנדון: מינוי מועמדים לכנסת שלא נבחרו לתפקידים בכירים -
תיקון מס' 33 לחוק-יסוד: הכנסת

1. סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת (כפי שתוקן לאחרונה בתיקון מס' 33 לחוק היסוד, ס"ח התשס"א עמ' 494 – להלן תיקון 33) קובע:

- "אלה לא יהיו מועמדים לכנסת:
- (1) נשיא המדינה;
 - (2) שני הרבנים הראשיים;
 - (3) שופט;
 - (4) דיין של בית דין דתי;
 - (5) מבקר המדינה;
 - (6) ראש המטה הכללי, צבא הגנה לישראל;
 - (7) רבנים וכהני דתות אחרות, כשהם משמשים בכהונתם בשכר;
 - (8) עובדי מדינה בכירים וקציני צבא בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק;
 - (9) שוטרים וסוהרים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק;
 - (10) עובדי תאגידים שהוקמו בחוק, בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק;

זולת אם חדלו לכהן במשרה או בתפקיד כאמור לפני המועד להגשת רשימות המועמדים לכנסת, ואם נקבע בחוק מועד מוקדם מזה, לפני המועד האמור".

סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (להלן - חוק הבחירות משלים את ההוראה שצוטטה לעיל וקובע, לענייננו, מהן הדרגות הבכירות של עובדי מדינה או של עובדי תאגידים שהוקמו בחוק שמי שנושא בהן לא יהיה מועמד לכנסת. משמעות ההוראה היא שמי שנושא במשרות בכירות אלו ורוצה להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת, צריך להתפטר עובר להגשת רשימות המועמדים (למעשה עוד קודם לכן, שכן סעיף 56 הנזכר קובע גם תקופת צינון).

2. בעבר קרה שמועמד הכלול ברשימת מועמדים לכנסת ולא נבחר לכנסת התמנה לתפקיד בכיר בשירות המדינה ונותר במקביל מועמד ברשימה, תוך המתנה להתפנות מקום בכנסת.

ראינו מצב זה, בו עובד מדינה בכיר הוא גם מועמד ברשימת מועמדים וממתין להיכנס לכנסת, כמצב לא רצוי מבחינת השמירה על הנייטרליות והדימוי של עובדי המדינה הבכירים, סברנו גם, שההגיון (ואף הלשון) של סעיף 7 בנוסחו עובר לתיקון 33 איפשרו פרשנות לפיה היקף פרישתו של סעיף 7 השתרע גם על מועמדים שנותרו מועמדים אחרי הבחירות, ולפיכך אם אחד המועמדים שלא נבחר לכנסת לאחד התפקידים הבכירים שנושאייהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת פקעה מועמדותו אוטומטית, והוא חדל מלהיות מועמד מרגע התמנותו כאמור.

3. בבג"צ 7157/95 נאוה ארד נ' יו"ר הכנסת ואח' פ"ד (1) 573 (להלן - פרשת נאוה ארד), נדחתה פרשנותנו ברוב דעות למרות שארבעה מתוך חמשת השופטים סברו כי לשון הסעיף דאז יכולה להתיישב עם עמדתנו כפי שהיתה. שלושת שופטי הרוב קבעו כי סעיף 7 לחוק היסוד נועד להסדיר את "המועמדות" רק עד לבחירות, ולפיכך, חוק היסוד מאפשר למועמד שלא נבחר לכנסת להתמנות לתפקיד בכיר בשירות המדינה, ולהיות בו זמנית מועמד ברשימה, הממתין להתפנות מקום בכנסת. הנשיא ברק קבע שהחשש כי מפלגות השלטון ינצלו את עמדות הכוח השלטוניות הנתונות בידן כדי למנות מועמדים ברשימה לכנסת, שלא נבחרו, לעמדות בכירות בשירות הציבורי, הוא שיקול רציני, אך משקלו החוקתי קל באיזון שבינו לבין הזכות לבחור ולהיבחר. השופטים ציינו שמצב זה אינו רצוי אלא שהחוק מאפשר אותו.

4. לאחר פסק הדין בפרשת נאווה ארד, נותרנו ללא הסדר חוקתי אלא עם הסדר המעוגן בתקשי"ר בלבד, ולפיו אדם ששמו נכלל באחת מרשימות המועמדים אשר זכתה לייצוג בכנסת ולא נבחר לכנסת, יכול להציג את מועמדותו למשרה בכירה בשירות המדינה רק אם התפטר מרשימת המועמדים (סעיף 42.344 וכן סעיף 42.341 לתקשי"ר). הנשיא ברק כינה הוראה זו "הוראה חריפה ... שדבר כוחה לא נבחן לפנינו" (ראו עמ' 589 לפסק הדין בפרשת נאווה ארד), ואילו הש' זמיר (משופטי המיעוט) תהה (בעמ' 609 לפסק הדין) אם ההגנה שבתקשי"ר עומדת במבחן החוק שכן אם חוק היסוד קובע כי הזכות להיבחר חזקה כל כך, עד שמועמד לכנסת אינו מאבד זכות זו אף כשהוא מתמנה למשרה בכירה בשירות המדינה, ספק אם יש בכוח סעיף של התקשי"ר לכרסם בזכות זאת. עוד ציין הש' זמיר כי ממילא התקשי"ר אינו חל על כל המינויים הבעייתיים, ולפיכך קיים חשש לפוליטיזציה בתאגידים הציבוריים ובגופים נוספים.

5. בתיקון 33 בא ענין זה על פתרונו בתיקון סעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת, שכעת קובע:

"חבר הכנסת או מועמד לכנסת שנבחר או נתמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת, חברותו בכנסת או מועמדותו לכנסת, לפי הענין, נפסקת עם בחירתו או עם התמנותו לאחד התפקידים כאמור; לענין זה "מועמד לכנסת" - מי ששמו כלול ברשימת מועמדים לכנסת, מיום הגשת הרשימה עד יום תחילת כהונתו כחבר הכנסת".

(המילים המודגשות - הן אלו שהוספו בתיקון 33).

6. כמו כן, באותו תיקון הוספה פסקה (10) לסעיף 7 לחוק היסוד, שצוטט לעיל ברישאה של מכתבי זה. כעת נקבע בחוק היסוד כי לא יהיו מועמדים לכנסת גם עובדי תאגידים שהוקמו בחוק בדרגות ובתפקידים שייקבעו בחוק (בעבר הוסדר עניינם של עובדי תאגידים שהוקמו בחוק רק בחוק הבחירות והיה ספק באשר לחוקתיותו מאחר שההסדר לא עלה בקנה אחד עם סעיף 7 הנ"ל). הצירוף של סעיף 7 (10) החדש עם התיקון לסעיף 42 מביא להחלת ההסדר (קרי - פקיעת מועמדות לכנסת עם מינוי לתפקיד בכיר) גם על מועמדים שלא נבחרו לכנסת המתמנים לתפקיד בכיר בתאגיד שהוקם בחוק, קרי, רשויות סטטוטוריות למיניהן.

7. בפרשת נאוה ארד, לימדו העובדות על בעייתיות שנבעה מכך שפקיעת המועמדות נעשתה למעשה בהיסח הדעת. פעמים, מועמדים לכנסת שלא נבחרו, היו מתמנים לתפקיד בכיר, ולא היו ערים לכך שלפי עמדתנו, בעצם מינויים, פקעה אוטומטית מועמדותם ברשימה לכנסת. אכן, כעת החוק ברור ולא אמורה להיות הפתעה מעין זו. יחד עם זאת, ראוי לודא, גם באופן מינהלי, שמועמד לכנסת שלא נבחר ועומד כעת בפני מינוי לתפקיד בכיר במדינה או בתאגיד ציבורי יהיה מודע להשלכות המינוי, ויפעיל שיקול דעת של בחירה מודעת בין מועמדות לכנסת לבין מינוי כאמור. אין קושי לכלול בין הטפסים שעל מועמד למלא בטרם מינוי, גם טופס שיכלול את נוסח סעיף 42 לצורך יידוע המועמד שבעת התמנותו למשרה בכירה בשירות המדינה או בתאגיד ציבורי פוקעת אוטומטית מועמדותו לכנסת.

8. סיכומים של דברים:

א. לפי סעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות כנוסחם היום, פוקעת אוטומטית מועמדותם של מועמדים לכנסת המתמנים לתפקיד בכיר (בדרגות המפורטות בסעיף 56 לחוק הבחירות) בשירות המדינה או בתאגיד ציבורי, וזאת בכל שלב של מועמדותם, החל מהגשת הרשימה לכנסת ועד תחילת כהונתם כחברי כנסת.

ב. ראוי לודא, גם באופן מינהלי, כי המועמד עשה בחירה מודעת בין תפקיד בכיר כאמור לבין מועמדות לכנסת, ומוצע לכלול את נוסח סעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת בין הטפסים הניתנים לאנשים המצויים ב"הליכי מינוי" ולידעם (ככל שהם כלולים ברשימת מועמדים לכנסת) שעם מינויים תפקע אוטומטית המועמדות לכנסת.

ג. יש להתאים את הוראות התקשי"ר למצב החוקתי החדש.

מצ"ב צילום מהצעת חוק היסוד (הצ"ח התשס"א, עמ' 722) ומנוסח חוק היסוד שהתקבל (ס"ח התשס"א, עמ' 494).

ב ב ר כ ה,

אליקים רובינשטיין

