



מדינת ישראל  
משרד הפנים

# חוזר מנכ"ל מיוחד

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה  
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

מספר 2/2013



חוזר המנהל הכללי – מיוחד 2/2013  
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות  
י"ג בסיון התשע"ג, 22 במאי 2013

י"ג בסיון התשע"ג  
22 במאי 2013

חוזר מנכ"ל מיוחד 2/2013

אל: ראשי העיריות  
ראשי המועצות המקומיות  
ראשי המועצות האזוריות

**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 וכלשונו, וכן להביאן לידיעתם של חברי המועצה ועובדי הרשות המקומית.

בברכה,

יגאל צרפתי  
המנהל הכללי

## הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

בקובץ זה מרוכזות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013.

נוכח מרכזיות הנושא, המספר הרב יחסית של נושאים המוסדרים בהנחיות והעובדה כי חלק מההנחיות הוכנו לקראת הבחירות הכלליות לכנסת, מצאנו לנכון לסקור בקצרה במסמך אחד את העקרונות המרכזיים שבהנחיות ואת השינויים המתחייבים כתוצאה מהתאמת ההנחיות לרשויות המקומיות. 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 מהדיון, 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 משמעתית, או בשימוש 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 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009).

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

### **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 יימנע מלהצביע, מהווה עבירת שוחד בחירות. בדומה, די בעצם השימוש באיום בגרימת נזק, לרבות איום בפיטורין

חוזר המנהל הכללי – מיוחד 2/2013  
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות  
י"ג בסיון התשע"ג, 22 במאי 2013

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.

**בנוסף** לעבירה חמורה זו, נקבע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 **איסור כללי על שימוש במתנות במסגרת תעמולת הבחירות**. לעניין איסור כללי זה יש להבחין בין חלוקה של חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם לצורך תעמולת בחירות דוגמת כפתורים ומדבקות שעליהם שם, סימן או סיסמה של מועמד או רשימה ובין חלוקה של 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 סיסמה של מועמד או רשימה ובין אם לאו. חלוקה של חפצים בעלי ערך כאמור לעיל הינה אסורה, וזאת אף אם מדובר במתנה פעוטת ערך.

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

לצד ההנחיה הכללית העוסקת בטוהר הבחירות, אשר עיקריה פורטו לעיל, 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 העתידית של הקואליציה וחלוקת התפקידים בין נבחרי 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 (חי) 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 45א ו-93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965).

הנחיה מספר 1.1904 עוסקת באיסור על מתן הבטחות **קונקרטיים** 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 בוחריו במסגרת תעמולת הבחירות הבטחות כלליות ברמת המדיניות, לרבות הבטחות הכרוכות בשינוי סדר עדיפויות תקציבי.

**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 נבחרי 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 האיסור – שימוש מעין זה עלול להיות 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 נבחרי 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.

לאחרונה 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. בהתאם להחלטות האמורות ולעקרונות אלה, יש להקפיד על הפרדה בין הרשות המקומית ובין נבחרי הציבור, כאשר במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלה, הפצת מידע לציבור מטעם

חוזר המנהל הכללי – מיוחד 2/2013  
הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות  
י"ג בסיון התשע"ג, 22 במאי 2013

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 אלה 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). עוד יודגש, כי בהתאם להנחייתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, מקום בו קיים ספק – יש להימנע מפרסום (תר"מ 23/19 גור נ' אדיב מיום 17.2.03).

מעבר לאמור בהנחיה, ומבלי 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 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. 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 מיום 7.10.2007 ומיום 20.12.2012: "לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא,

**חוזר המנהל הכללי – מיוחד 2/2013**  
**הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות**  
**י"ג בסיון התשע"ג, 22 במאי 2013**

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 מלאה של אולמות ומקומות פומביים פתוחים אשר הרשות המקומית נוהגת, בכל ימות השנה, להשכירם לציבור הרחב. 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 ישר - 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 לחוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23.7.2008 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 נבחר ציבור.

בהקשר זה, הננו להפנות את תשומת הלב כי כעולה מהנחיות אלו, יש להימנע ולנהוג זהירות יתירה בקיום סיורים של נבחר ציבור 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. עם זאת במקרים חריגים וכאשר קיים צורך חיוני בקיום הסיור 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 מיום 15 ביולי 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.

### 3. הנחיות העוסקות בעובדי הרשות המקומית

**(הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 7.10.2007 ו-20.12.2012)**

על עובד הרשות המקומית לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. 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. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 7.10.2007 ומיום 20.12.2012 מנחה בצורה ברורה את עובדי הרשויות המקומיות בהקשר זה.

**יובהר כי הכללים וההגבלות החלים על עובדי הרשות, חלים גם על העובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות בחוזה מיוחד (ראו תר"ם 80/18 בן אסולי ואח' נ' בן דוד ואח').**

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

מינוי בתקופת בחירות מעורר חשש כפול: ראשית, מפני שיקולים בלתי עניינים 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, ולמנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות המינהל מאידך גיסא, קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מגבלות על סמכות המינוי בתקופת בחירות בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

בהתאם לכך, קובעת ההנחיה שיש להימנע ככלל מאיוש משרות בכירות על דרך מינוי של קבע בתקופה בחירות. רק במקרים בהם אין מנוס מאיוש התפקיד ולא ניתן לנקוט בחלופות אפשריות (כגון 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 או פוליטית לנבחרים.

מגבלות אלו נובעות מהוראות יסוד במשפט המנהלי ולכן יש מקום להחילן גם לגבי מינויים ברשויות מקומיות ובתאגידים מקומיים.

משרד הפנים מנחה אפוא בנושא זה, לפעול בהתאם לכלל האמור לעיל, לרבות באשר לאיוש המשרות ובאשר למועמדים בעלי זיקה אישית או פוליטית. במסגרת זאת, נקבעו בהנחיות מנכ"ל משרד הפנים (חוזר מנכ"ל מיוחד 1/2013 - ניהול מערך משאבי אנוש ברשויות מקומיות בשנת בחירות), הנחיות מיוחדות בכל הנוגע למינויים ואיוש משרות בתקופת הבחירות. בנוסף, בתקופה של ששת החודשים שקודמים לבחירות יובא כל הליך מינוי 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.

**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 בהיעדר אכיפה. מאידך גיסא, עומדת ההנחיה על הזהירות של 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.

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 בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
טוהר הבחירות	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 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 פלייסי מסוימים של חוק הבחירות, לכל ייכשלו ולמען טוהר ההליך הדמוקרטי ברשויות.<sup>1</sup>

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,**

<sup>1</sup> 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.

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 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). 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.

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 (ראו למשל: ע"פ 70722/06 נעמי בלומנטל נ' מדינת ישראל, טרם פורסם). שנית, יש בהוראת סעיף 2)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 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 אהרון, 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 הנאה 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, 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.

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 יימצאו 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 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 אוסי 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 אוסי נחום נ' גיורא לב, פ"ד מח(5), 630, 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 הנלוות 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, תק-מח 96 (2) 2654 וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1911).

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 ולקיחת 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.

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 קהלו" (ההדגשה הוספה).**

5. לא מכבר, 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 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". (בג"צ**

**3055/05 פרומר נ' סבג (טרם פורסם), פסקה 12)**

יש לציין, כי ככל שההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר לבחירות, יתכן שתהיה לו השלכה על תקפותן, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי היה בפסול כדי להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה בג"צ 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..."**

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.

8. לא למותר להפנות בהקשר זה לסעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א – 2001 ולסעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה – 1965, אשר עוסקים בפרסום הסכמים. 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.

סעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לבחירת ראש רשות מקומית, להרכבה הסייעתי 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.

חובה זו, ליתן פומבי להסכם, מסייעת בהבאתו לידי הציבור, ובכך מסייעת השקיפות לשמירת טוהר הבחירות. במקרה של הסכם הנוגע לרשויות המקומיות, הפרת חובה זו היא עבירה פלילית, ויש ליתן את הדעת גם לכך.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי 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

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.

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

### 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), (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 בכספי גוף מבוקר כאמור בקשר עם תעמולת בחירות בבחירות פנימיות במפלגות.

סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, המאוזכר בחלקו בסעיף הנזכר לעיל, קובע בחלקו הנוגע לעניין, כדלקמן:

"ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לבקרתו של המבקר:

- (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;

...

(9) 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 כולל" – ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד ;"

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

לענין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות, מופץ בנפרד חוזר 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, סרטי קולנוע ווידאו, או פרסום באמצעות האינטרנט.

3. הרינו שבים ומזכירים את עיקרי הקווים המנחים בענין 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).

(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 ככה, 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.

(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 ומדויק; 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 וכן, את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות, המטילה אחריות פלילית על מי שמפר את הוראת סעיף 28כה3 לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ולפי סעיף 28כה3 לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיף 17 לחוק וסעיף 28כה3(ב) לחוק המפלגות).

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

9. כמו כן, כל פרסומת ופרסום ממשלתי צריך שיוזמנו אך ורק בלשכת הפרסום הממשלתית, או באמצעותה (ראו הכללים לעניין זה בהוראות התכ"ם, פרק 8, סעיף 2 ואילך). אם בכוונת הגוף המבוקר לשלב פרסומת מסחרית בפרסום, הרי עליו לקבל את אישורה של הועדה הבין-משרדית לאישור פרסומת מסחרית, ועדה הפועלת ליד החשב הכללי (ראו הכללים שנקבעו לכך בתקשי"ר - בהוראה 43.84 ובפרק 8 לתכ"ם).

10. כאמור, האמור לעיל חל גם על פרסומים מסוגים אחרים, ובהם חוזרים לתושבים, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע וסרטי וידיאו.

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.

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 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. סעיף 11(ד)(1) לחוק חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א - 1951 (להלן - חוק החסינות)<sup>1</sup>, קובע 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".**

סעיף 15 לחוק החסינות קובע כי:

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

<sup>1</sup> סעיף זה אינו חל 75 ימים לפני יום הבחירות לכנסת, כפי שקבוע בסעיף 11(ה) לחוק החסינות.

לפי החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א - 2001, מספר המכתבים שיכול חבר הכנסת לשלוח מבנין 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.

5. 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.

#### איסור פעילות מפלגתית של עוזרים וצוות לשכה

6. סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיוג) קובע לאמור:

**"עובד המדינה לא יעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2א<sup>2</sup> 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".**

על-פי הוראת התקשי"ר מס' 2.552 עובדי לשכות שרים וסגני שרים רשאים 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.

7. לעניין זה יש להבחין בין העוזרים המקצועיים של השר/סגן השר לבין העוזרים הפוליטיים. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות השרים וסגני השרים מיום 11.05.05 (בק/97), רשאי שר לקבוע כי אחד או שנים מעוזריו ישמשו כעוזרים פוליטיים (שאחד מהם יכול לשמש כדובר ויועץ תקשורת לשר), וכי סגן שר רשאי לקבוע עוזר אחד כעוזר פוליטי. שאר העוזרים הם עוזרים מקצועיים.

<sup>2</sup> ההפניה במקור לסעיף 2 ונראה כי מדובר בטעות והכוונה היא להפנות לסעיף 2א.

8. העוזרים המקצועיים, המסייעים לשר בפעילותו המקצועית במשרד, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות פוליטית, אלא כשהמדובר בפעילות מזדמנת ואקראית, הנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה.

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

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
פעילות מפלגתית של עובדי רשויות מקומיות	תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)

### פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

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 הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בנושא פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים. למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש רשות מקומית אינו ראוי למנות לו עוזר פוליטי, על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים, וכי מכלול המגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות, ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית, חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות המקומית.

בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו בהרחבה הודעה מס' ס/3 של נציבות שירות המדינה מיום 6.11.08 בנושא הוראות בעניין הבחירות לכנסת ה-18, וכן הודעות נוספות שפרסמה נציבות שירות המדינה בעניין זה.

### 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 (4) 227). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושיות השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בר"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמר, פ"ד (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 ספירן לעיל בעמ' 236, 235).

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.

יצוין כי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) 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."

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).

**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 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; 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.

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, וכן נאסר עליהם לקחת חלק בארגון תעמולת בחירות.

כמו כן, יש להימנע מלשתף עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות בסיורים שעורך הדרג הנבחר במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות בתקופת בחירות, אם הסיור נערך במסגרת מערכת 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**

לצד האיסורים שהפרתם גוררת אחריות פלילית כאמור לעיל, חלות על עובדי המדינה הוראות שהפרתן היא בגדר עבירת משמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963. בהקשר זה, יש להזכיר את ההוראות הקבועות בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות פוליטית ומגבית כספים) ובתקשי"ר, במיוחד בתת-פרק 42.3.

פעילות של עובד רשות מקומית הסוטה מהמגבלות החלות עליו בעניין פעילות פוליטית, ככלל תהווה עבירת משמעת לפי סעיף 9(3) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, הקובע 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.

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 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 בעובדי מדינה ועובדי רשות מקומית לצרכים פוליטיים**

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 2 לחוק דרכי תעמולה.

לצד האמור ובנוסף לו, על עובדי מדינה ועל עובדי הרשויות המקומיות, 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.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות	תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 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 בכסף 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 זוילי 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 הבחור, 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 הבחור, או העשוי להתפרש על-ידי הצופה ככזה, וכן כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה או הסתייגות כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות.

אם ננסה אפוא ליישם את האמור על שידורים לגבי כנסים ואירועים אחרים, הרי שגם כאן קשה לקבוע מראש קווי יתחום 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. 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.

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.

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 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 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 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 למימונה 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.
5. בהקשר הבחירות לרשויות המקומיות, ובעקבות פניה של הועדה 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 נבחרי 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 להיראות 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 דנן, 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 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.

8. התוצאה היא, אפוא, 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 הכלליים 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.

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

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

### מינויים בתקופת בחירות

הגם שהכל מצויים, 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.

#### 1. כללי -

בהתאם לסעי' 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 הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"צ 5167/00 פרופ' וייס נ. ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455; בג"צ 8815/05 לנדשטיין ואח' נ. שפיגלר ואח').

אשר למינויים בתקופה של ערב בחירות נקבע בפרשת לנדשטיין הנ"ל, בין היתר, כדלקמן:

"עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים... בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתונו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיפוק 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 באיזוש 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."

עוד מבהיר בית המשפט שם, כי ביסוד המגבלות על מינויים 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.

ההנחיות להלן נועדו לקבוע את אמות המידה המאזנות בין השיקולים האמורים להגבלת מינויים ערב בחירות לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון.

"המועד הקובע" לצורך ההנחיות שלהלן, הוא המועד בו החלה "תקופת הבחירות".

## 2. מינויים בשירות המדינה -

א. מינויים באמצעות מכרז - מינויים באמצעות מכרז יימשכו כסדרם, שכן מינויים אלה מתבצעים בהליכים בהם אסורה מעורבות הדרג הפוליטי. מובן, כי בתקופת בחירות יש להקפיד על אי-מעורבות הדרג הפוליטי במשנה תוקף.

ב. מינוי למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים - מאחר שבהליך המינוי באמצעות ועדת איתור קיימת מעורבות של השר (ולרוב גם הממשלה), הרי שבהתאם לעקרונות שצוינו לעיל, יש, ככלל, להימנע מאיזוש משרות בכירות באמצעות ועדות איתור. ככל שקיימת חיוניות באיזוש מידי של המשרה, ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר אחר, כגון ע"י מינוי ממלא-מקום, ניתן, באישור נציב שירות המדינה, לקיים את הליכי ועדת האיתור, אך הועדה תמליץ לשר, בכל מקרה, על מועמד אחד בלבד.

האמור חל גם על ועדות איתור שהחלו בפעילותן קודם לתקופת הבחירות אך הליך המינוי טרם הושלם, למעט אם ניתן אישור נציב שירות המדינה להשלמת עבודת הוועדה, בשים לב לשיקולים דלעיל ולמכלול נסיבות המקרה.

עם זאת, אין מניעה לקיים את ההליכים המקדמיים לפעילותה של ועדת האיתור, אשר אין בהם מעורבות של הדרג הפוליטי, כגון פרסום הודעה לציבור המזמינה הגשת מועמדות למשרה, קבלת מועמדות ומיון על ידי נציבות שירות המדינה.

ג. מינוי למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי - ככלל, יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה, וכן יש להימנע מהפסקת כהונה של נושאי משרות כאלה. ככל שמשרה כזו התפנתה, יש ככלל לאישה באמצעות ממלא-מקום מתוך המערכת. במקרים בהם קיימת חיוניות באיזושהי מידה של המשרה באופן קבוע, תיערך בדיקה פרטנית של הנסיבות. מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, ככלל, רק על-ידי מינוי מקצועי מובהק מתוך המערכת.

ד. מינוי מנכ"לים - ככלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, ולסיים את כהונתו. מדובר במינוי אישי של השר, ושרים אכן נוהגים במקרים לא מעטים 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. בנסיבות בהן שר חדש נכנס לתפקידו בתקופת ממשלת מעבר או ערב בחירות, תחומה תקופת כהונתו לפרק זמן קצר, בתקופה של ערב בחירות.

החלפת מנכ"ל בתקופה זו עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. עם זאת, מנכ"ל המשרד משמש כגורם מתווך בין הדרג המקצועי ובין השר ועבודה תקינה של המשרד מחייבת יחסי עבודה ואמון תקינים בין השניים.

לפיכך, ככלל, על שר המכהן בממשלת מעבר להימנע מהחלפת מנכ"ל המשרד. חריג לכך הוא מקרה בו השתכנע נציב שירות המדינה, כי אין מנוס מהחלפת המנכ"ל לשם תפקוד תקין של המשרד. במסגרת זו יש ליתן משקל ממשי לשאלה האם מדובר במנכ"ל מקצועי, או במנכ"ל שהובא למערכת כמינוי אישי של השר הקודם. במקרה בו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל בהתאם לסעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

### 3. חברות ממשלתיות, תאגידים סטאטוטוריים ומינויים לגופים נוספים

א. מינויים שהועברו לבדיקה לפני המועד הקובע – הליכי מינוי של מועמדים שהועברו לגורם הבוחן את המינוי - הועדה לבדיקת מינויים שלפי חוק החברות הממשלתיות, או היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי, לפי הענין - לפני המועד הקובע, יושלמו כרגיל. בהקשר זה יודגש, כי מועמדות שהועברה כאמור על-ידי שר שפרש מתפקידו תוחזר לשר החדש, ועל החלטתו של השר החדש יחולו המגבלות על מינויים בתקופת בחירות.

ב. מינוי דירקטורים, חברי מועצה ויושבי ראש – בקשות למינויים כאמור לא יאושרו, אלא בהתקיים שני תנאים מצטברים:

(1) 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;

(2) למועמד אין זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

דוגמאות (לא ממצות) למקרים בהם המינוי נחוץ כאמור בפסקה (1) לעיל הן: המינוי דרוש להבטחת מאזן הכוחות בין המדינה ובין בעלי מניות נוספים; המינוי דרוש להשלמת או להבטחת המניין החוקי בדירקטוריון או במועצה; המינוי הוא בחברה אשר נמצאת בשלב מתקדם של שינוי מבני משמעותי, או בשלב מתקדם של הליך ההפרטה, והמינוי דרוש לצורך השלמת המהלך.

המגבלה לפי סעיף קטן זה לא תחול, מטעמים ברורים, על מינוי עובד המדינה כדירקטור במסגרת תפקידו בשירות המדינה.

ג. מנכ"ל חברה ממשלתית – מינויים אלו נערכים בהליך תחרותי ושוויוני, באמצעות ועדת איתור ובהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות לענין זה, ובפיקוחה של הרשות. לפיכך -

(1) ככל שוועדת האיתור החלה בפעילותה לפני "המועד הקובע" - ניתן להשלים את הליך המינוי, בכפוף לבדיקת הרשות בדבר תקינות ההליך. ככל שלמועמד זיקה אישית, פוליטית או עסקית, אישור המינוי יותנה בעמידה במבחן מחמיר ביחס לקיומם של "כישורים מיוחדים".

(2) ככל שטרם החל הליך של ועדת איתור לפני "המועד הקובע" - ככלל, יש להימנע ממינוי של קבע בתקופה זו, ויש לפעול למינוי מנכ"ל בפועל (לגבי מנכ"ל חברה ממשלתית ישנה אפשרות כזו לפי סעיף 42(ג) לחוק, וראו הנחיה 6.5000 עמ' 18). מינוי מנכ"ל בפועל כאמור ייעשה מקרב עובדי החברה; ואולם מנהל הרשות יהיה רשאי - מטעמים מיוחדים הנוגעים לגודל החברה, מצבה וצרכי הניהול המיוחדים שלה - לאשר לחברה ממשלתית לנקוט בהליכי מינוי מנכ"ל באמצעות ועדת איתור גם לאחר "המועד הקובע", בתנאים האמורים בפסקה (1) לעיל.

ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1907 "הגבלות לקראת פרישה ולאחר פרישת שרים וסגני שרים".

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 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 להשיג 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, התש"ט - 1949, וכמובן חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התש"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).

בעניינינו, באים הדברים לביטויים המפורש בהוראות סעיף 10(א1)(2) לחוק דרכי תעמולה, אשר מסמך 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 ושילטים. נשוא 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.

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 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.

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 (תרי"מ 3/93 סיעת מר"צ נ' מר טדי קולק, ואח', תק-על 93(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

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 והתהלוכה. 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 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.

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.

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 לגרוור קביעה משפטית, לפיה לוקה הוראת חוק העזר בחוסר סבירות או אף חוסר סמכות (השוו: בג"צ זקנן לעיל). ליועצים המשפטיים לרשויות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.