



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 009387-2024)
ירושלים, י"ג אדר א' תשפ"ד
22 פברואר 2024

לכבוד
עובדות ועובדי הכנסת

שלום רב,

הנדון: התבטאויות ופעילות בעלת אופי פוליטי של עובדי הכנסת לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

בשבוע הבא, ביום שלישי, יח' באדר א' התשפ"ד, 27 בפברואר 2024, יתקיימו הבחירות לרשויות המקומיות. בהנחה זו אחזור על המגבלות החלות בעניין התבטאויות ופעילות בעלת אופי פוליטי של עובדי הכנסת, ככלל, ולנוכח הבחירות, בפרט.

א. כללי¹

1. חופש הביטוי והיכולת להביע עמדות פוליטיות בפומבי הם עקרונות יסוד מן המעלה הראשונה. אולם, חופש זה אינו בלתי מוגבל, וחלות עליו מגבלות מסוגים שונים (כגון איסור על הוצאת לשון הרע ואיסור על הסתה לגזענות או לאלימות). לגבי עובדי מדינה, חלות מגבלות נוספות המפורטות בחקיקה ובתקשי"ר ושפורשו בפסיקה.
2. האתוס העומד בבסיס עבודת עובדי הכנסת הוא מתן שירות ממלכתי, ניטרלי וא-פוליטי לחברי הכנסת מכל גווני הקשת הפוליטית, בין בתחום הפרלמנטרי ובין בתחום מינהל הכנסת והמעטפת הלוגיסטית והטכנית.
3. אדם שבחר לעבוד בכנסת, מקבל על עצמו, מכללא, מגבלות מחמירות בכל ענין שהוא בעל אופי פוליטי, החלות הן במסגרת תפקידו והן מחוץ לשעות העבודה, וזאת לאור יחודו של מקום העבודה ועל מנת שיתאפשר לעובד לבצע את תפקידו ולהעניק שירות מקצועי וממלכתי לחברי הכנסת מכל סיעות הבית. חברי הכנסת רוחשים אמון רב לעבודת עובדי הכנסת, משום ידיעתם ותחושתם שעובדי הכנסת אינם עוסקים בקידום אידיאולוגיה פוליטית פרטית ושהשירות הניתן להם על ידי עובדי הכנסת הוא מקצועי.
4. לתדמית הניטרלית של עובדי המדינה, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת יש גם חשיבות רבה לשמירה על האינטרס הציבורי וזאת בהבטחת תפקוד ראוי ויצירת תדמית הולמת של השירות הציבורי בישראל.²
5. המגבלות החלות על עובדי הכנסת מתייחסות הן לפעילויות בזירה הפוליטית-ציבורית והן להתבטאויות פומביות בנושאים שעל סדר היום הציבורי. שכן, כל פעילות פומבית או התבטאות פומבית של עובד הכנסת בעניינים שעל סדר היום הציבורי, עלולה לפגוע בתדמיתו של העובד כגורם ממלכתי, ניטרלי וא-פוליטי.

¹ חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959; פרק 42.3 לתקשי"ר; פרק ט', סימן ד' לחוק העונשין, התשל"ז-1977; חוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969, חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.
² עש"מ 5/86 ג'דעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227 (1986); ר"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד (1996) 837 (11).

6. הדבר מחייב את עובדי הכנסת לנהוג בזהירות רבה ולהפעיל שכל ישר בנוגע לפעילויות או התבטאויות כאמור.
7. חובות אלה מתחדדות לאור השימוש הנרחב ברשתות החברתיות השונות. אף שהן מתעצמות בתקופת בחירות אשר הינה תקופה מתוחה ורגישה במיוחד, כוחן יפה גם למשך השנה כולה.

ב. פעולות והתבטאויות פוליטיות אסורות

8. התבטאות יכולה שתהיה בין אם בעל פה או בכתב, ובין אם נכתבה ברשתות החברתיות. לאור העובדה שהרשתות החברתיות תופסות כיום מקום מרכזי בשיח הפוליטי וכבר הפכו למעין "כיכר העיר" החדשה, יש להביא בחשבון כי הדברים הנכתבים במרחב הווירטואלי הופכים אף הם לפומביים ומתפרסמים לעיתים ברבים. אין לכותב הפוסט או התגובה שליטה מלאה על ידי מי הם ייראו או לאן יועברו. משכך, חשוב כי כל עובד כנסת יקפיד הקפדה יתרה על האופן בו הוא מתבטא ומתנהל גם באפיקים אלו ויימנע מהתבטאות שיש בה כדי לפגוע בניטרליות הנדרשת ממנו.
9. הכללים המובאים במכתבי ולהלן חלים בין אם בכתבת "פוסט" ובין אם בכתבת תגובה, בין אם הפוסט ציבורי ובין אם הפוסט מוגבל לחברים בלבד, או שמדובר בשיתוף הפוסט.
10. כתיבה ברשתות החברתיות בנושאים פוליטיים ובנושאים שעל סדר היום הציבורי – על עובדי הכנסת להימנע מכתובה או התבטאות שיש בה כדי הזדהות מפלגתית, תמיכה בחברי כנסת, סיעות או מפלגות או התנגדות להם, וכמובן ביקורת וכתובה פוגענית ביחס לסיעות, חברי הכנסת, חברי ממשלה או אישיות ציבורית-פוליטית אחרת. כמו כן, יש להפעיל שיקול דעת ושכל ישר בכתובה על נושאים שנמצאים בסדר היום הציבורי.
11. התבטאויות פוגעניות שונות כמו התבטאות גזענית או הטרדה מינית – על עובדי הכנסת חל איסור חמור להתבטא באופן פוגעני, לרבות התבטאות גזענית, בעלת גוון גזעני או הנוגעת למוצאו האתני של אדם, התבטאויות מפלות או פוגעניות כלפי מאן דהוא, או התבטאות התומכת בטרור, או בביצוע עבירות, במישרין או בעקיפין. כן, חל איסור להתבטא באופן העולה כדי "הטרדה מינית", בהתאם לסעיף 3 לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.
12. מובן כי האיסור חל על כל התבטאות בוטה ופוגענית, בין אם היא מנוסחת באופן פוגעני או בין אם שמתוך הקשרה היא מהווה התבטאות פוגענית או גזענית. מטבע הדברים, אין מדובר "ברשימה סגורה" של התבטאויות אסורות וכל אמירה פוגענית תבחן לגופה בהתאם להקשר בו נאמרה.
13. כתיבה בנושאים פוליטיים ובנושאים שעל סדר היום הציבורי – בין ספרים, מאמרים וטורי דעה, ובין בסוגי מדיה נוספים, כגון אתרי אינטרנט, רשתות חברתיות ובלוגים פומביים. התקשי"ר אוסר לחלוטין על עובד מדינה בכל דרגה שהיא לבקר בצורה מעליבה או פוגעת את הכנסת וועדותיה, ובכלל זה חוקים והחלטות שנתקבלו על ידם, בנאום, בשידור, בעיתון או בספר, וכן לבקר בצורה מעליבה או פוגעת את הממשלה המכהנת באותה עת ומשרדיה או כל ממשלה שכהנה בעבר או מדיניות קודמת של משרדי הממשלה.
14. לגבי עובדים מדרגות מסוימות³ התקשי"ר מחמיר ואף אוסר לבקר בביקורת כלשהי (גם אם לא מעליבה או פוגעת) את הכנסת, ועדותיה והחלטותיה כאמור, וכן את הממשלה והחלטותיה כאמור. לעניין עובדי הכנסת איסורים אלה יפורשו כחלים גם על ביקורת או הבעת עמדה כלפי חברי כנסת או סיעות.
15. בנוסף, ובשל הרגישות הרבה כפי שפורטה לעיל, על עובד כנסת המבקש לפרסם ספר, מאמר או טור דעה בכל סוגי המדיה הפומביים המתאימים לפעילות הכנסת או חברי הכנסת, וכן, בנושאים שעל סדר היום הציבורי, לבקש לכך אישור מראש הן של מנהל החטיבה בה הוא עובד והן של דובר הכנסת.

³ דרגות מסוימות: דירוג מנהלי: דרגה 22 ומעלה; דירוג המחר: 43 ומעלה; דירוג משפטים: 44 ומעלה.

16. חברות במפלגה והצבעה בפריימריס – עובדי הכנסת, בדומה לעובדי המדינה, רשאים להיות חברי מפלגה ובמסגרת זו רשאים להצביע בבחירות מקדימות (פריימריס) שבהם רשאים להצביע כלל חברי המפלגה. אולם, אף אם הדבר אינו אסור, על העובד להביא בחשבון שהתפקדות למפלגה והצבעה בפריימריס אינן חסויות, ומטבע הדברים הן יכולות להגיע לידיעת חברי הכנסת המתמודדים בפריימריס וכן לתקשורת, ועלולות לפגוע בערכים עליהם עמדנו קודם, במיוחד כאשר מדובר בעובדים המשתייכים לתחום הפרלמנטרי ועובדים בכירים. משכך, ראוי שעובדים המשתייכים לתחום הפרלמנטרי ועובדים בכירים, יקבלו על עצמם הוראה מחמירה אף יותר מההוראות הקבועות בתקשי"ר וימנעו מלהתפקד למפלגה וכל שכן לקחת חלק פעיל בפעילותיה.

17. השתתפות בהפגנות – החוק והתקשי"ר אוסרים על כל עובדי המדינה לארגן הפגנה או תהלוכה בעלת אופי מדיני, ועל עובדים מדרגות מסוימות אף להשתתף בהפגנות או תהלוכות "בעלות אופי מדיני". הוראות אלה חלות גם על עובדי הכנסת בהתאמה. החוק אינו מגדיר מהי הפגנה בעלת אופי מדיני והגדרה זו נתונה לפרשנות. מן הראוי שעובדי הכנסת יגזרו על עצמם פרשנות מחמירה וימנעו מהשתתפות בהפגנות שעניינן נושאים המצויים בלב המחלוקת הפוליטית.

18. חתימה על עצומות – ככלל, על עובדי הכנסת להימנע מחתימה על עצומות שמטרתן להשפיע על מקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה.

19. ראיונות לאמצעי התקשורת וקשר עם עיתונאים – על עובדי הכנסת, בדומה לעובדי המדינה, חל איסור להתראיין או לתדרך עיתונאים שלא בתיאום ובאישור דובר הכנסת ומנהל החטיבה של העובד.

ג. פעילות הקשורה בבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות⁴

20. לכל עובד כנסת אסור לקחת חלק בתעמולת בחירות לכנסת, בין אם היא ברבים ובין אם אינה כזאת-בכל אזורי הארץ.

21. לכל עובד כנסת אסור לקחת חלק בתעמולת בחירות לרשויות מקומיות, בין אם ברבים ובין אם לא ברבים, בתחום הרשות המקומית שבה מתקיימות הבחירות. אם מתקיימות הבחירות לרשות המקומית ביום שבו מתקיימות הבחירות לכנסת, חל האיסור האמור על תעמולת בחירות לכל רשות מקומית.

22. "תעמולת בחירות" משמעותה בין היתר⁵:

א. הטפה ישירה למען מפלגה או מועמד מהמתמודדים בבחירות, או מתיחת ביקורת על מפלגה או רשימה או מועמד כאמור;

ב. הצגת מצעיהן ותכניותיהן של מפלגה או רשימה המתמודדת בבחירות, וכן דברי שבח לתכונות ולכוש מועמדיהן – לצד ביקורת על אלו של יריביהן;

ג. דברים שעניינם ומטרתם השפעה על הבחירות, או עשויים להתפרש ככאלה;

ד. אירוח "חוג בית" המיועד לתעמולת בחירות, או מתן נאום ב"חוג בית" כאמור.

23. פעולה בניגוד להוראות המפורטות לעיל מטילה אחריות משמעתית וכן מהווה עבירה על החוק. עובד שהורשע בשל עבירה על ההוראות שפורטו יושעה, ללא תשלום, עד ליום הבחירות.

⁴ סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969, סעיף 130; חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, סעיף 75.
⁵ המונח "תעמולת בחירות" אף שהוא מופיע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אינו מוגדר באופן מפורש. עם זאת, למונח זה נוצק תוכן הן בפסיקה והן בהנחיות של נציבות שירות המדינה. ראו למשל: הודעה עה/5 בעניין הוראות בעניין הבחירות לכנסת ה-20, נציבות שירות המדינה (10.12.2014).

ד. תחולת הוראות החוק והתקשי"ר

24. אין בהנחיה זו כדי לגרוע מהוראות החלות על עובדי הכנסת מכוח כל דין, לרבות חוק העונשין, התשל"ז-1977, חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 והתקשי"ר.
25. סעיף 40.211(ג) לתקשי"ר קובע כי ניתן להעמיד לדין משמעת עובד אשר "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה, או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה". מכאן שהתבטאות או התנהלות שאינה הולמת עובד כנסת הינה אסורה ועלולה להוות עבירת משמעת.
26. בחוק העונשין, התשל"ז-1977, בפרק ט', נקבע אף כי ניתן להעמיד לדין פלילי מי שעושה שימוש בכוח המשרה ובכוח השררה לקידום מטרות זרות, לרבות פוליטיות.

ה. התייעצות עובד עם מנהל החטיבה

27. בהנחיה זו עמדתי על הרציונליים שבבסיס ההגבלות החלות על פעילויות והתבטאויות של עובדי הכנסת. מובן כי לא ניתן לפרט את מכלול ההתנהגויות שיש בהן פוטנציאל לפגיעה באופי המיוחד של העבודה בכנסת. לכן, על כל עובד מוטלת החובה להפעיל שיקול דעת ושכל ישר כשהוא בוחר להתבטא באופן פומבי, ולזכור כי התפקיד בכנסת מחייב גם החלה של אמות מידה וסטנדרט התנהלות והתבטאות גבוהות מהרגיל.
28. כאשר ישנה התלבטות לעובד לעניין פעילות, התבטאות או תחולת ההנחיות, מוצע כי תיעשה פניה מטעמו לממונה הישיר ולמנהל החטיבה הרשאים להיעזר גם בלשכה המשפטית.
29. במקרים בהם עובדי הכנסת היו שותפים לפעילות או נקטו עמדה פומבית בנושא מסוים, ונושא זה בא לפתחם במסגרת עבודתם, עליהם להודיע על כך לממונה הישיר ומנהל החטיבה, אשר יבחנו, ביחד עם הלשכה המשפטית, האם מתעורר חשש לניגוד עניינים בין פעילות זו לבין עבודתם בכנסת.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר משה (צ'יקו) אדרי, מנכ"ל הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
ניצב יובל חן, קצין הכנסת
הגב' מירה פיירשטיין, ראש אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני
מר שמוליק דהן, דובר הכנסת
חברי הנהלת הכנסת
הגב' לבנה כהן, סגנית ראש אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני