

1 ביולי 2026

לכבוד לכבוד
 עו"ד מיכל דגן גב' יוספה חליבה
 היועצת המשפטית, עיריית רחובות מנכ"לית עיריית רחובות
 בדוא"ל בדוא"ל
 שלום רב,

הנדון: תיקון הנחיות שגויות שניתנו לעובדי העירייה בנושא פעילות פוליטית

בעקבות הפצת מסמך "רענון הנחיות – איסור על פעילות מפלגתית ופוליטית" (להלן: **מסמך ההנחיות**) לעובדי עיריית רחובות ביוני 2026, שהגיע לידינו, אנו פונים אליכן בדרישה שתבהירו לעובדי הרשות המקומית כי לא כל פעילות פוליטית, אף כזו שמתבצעת בתקופת בחירות, היא אסורה. לאיסור הגורף על עיסוק "בפעילות פוליטית ומפלגתית כלשהי" שמטיל המסמך על כלל עובדי העירייה, לרבות איסור על השתתפות בהפגנות ופעילות ברשתות החברתיות, אין כל עיגון בדין. הוא חותר תחת הזכות החוקתית לביטוי ולביטוי בפרט, שגוי ומטעה, ומטיל אפקט מצנן פסול ומסוכן על עיסוק מותר בפעילות פוליטית. לעירייה אין כל סמכות לעצב מחדש את הזכות לביטוי וגבולותיה.

נפרט.

1. ביום 9.6.2026 הפיצה מנכ"לית העירייה, גב' חליבה, לעובדי העירייה את מסמך ההנחיות, ובו "דגשים לאיסורים החלים על השתתפות עובדי הרשות המקומית בפעילות פוליטית". לצד איסורים המעוגנים בדין, לרבות האיסור על שימוש במשאבי העירייה וברכושה לצרכים פוליטיים, נקבע בו, בין היתר, שעובדי עירייה לא יעסקו בפעילות פוליטית ומפלגתית כלשהי; לא ישתתפו בהפגנות ותהלוכות פוליטיות ובחוגי בית; ושלעיהם להימנע מביטוי עמדותיהם ברשתות החברתיות. המסמך ממשיך וקובע כי הפרת הוראותיו עשויה להוות עבירת משמעת ולגרור הליכים משמעתיים. המנכ"לית הגדילה עשות, שעה שקראה לעובדים לדווח לה על הפרות הנחיותיו.

2. הדין אכן מטיל סייגים לפעילות פוליטית ומפלגתית על עובדים מסוימים, בדרגות שונות ובתפקידים שונים, בשל הצורך לשמור על תדמית נייטרלית של הרשות ועובדיה, במטרה לשמר את אימון הציבור בה. אולם המסמך כולו, והאיסורים על ביטוי הנקובים בו, מתאפיינים בבלבול ניכר בין עובדים שהאיסורים הללו חלים עליהם לבין אחרים, בין פעילות פוליטית המתבצעת בזמנו הפרטי של העובד לכזו שמתנהלת בשעות העבודה, ובין ביטוי פוליטי לבין תעמולת בחירות. להבחנות מתבקשות אלה, המעוגנות בדין אך נעדרות ממסמך ההנחיות, יש השלכות ישירות לקביעה אילו פעולות וביטויים מותרים לאלפי עובדי העירייה.

3. המקורות הנורמטיביים להטלת מגבלות ביטוי על חלק מעובדי הציבור מגוונים. אלה כוללים את חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק**

הסיווג וחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1969 (להלן: **חוק התעמולה**); את הדין הפלילי (חוק העונשין, התשל"ז-1977, בפרק ט' סימן ד' לחוק); את חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות לכנסת**); ובענייננו בפרט את סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1975 (להלן: **חוק הרשויות המקומיות**). לצדם ניצבים פסקי דין, החלטות ממשלה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הוראות התקש"ר וחוזרי נציבות שירות המדינה. אולם בכל אלה, אין כדי לבסס את האיסור הגורף על פעילות פוליטית שנקוב בהוראות שונות במסמך ההנחיות.

4. נפתח באיסור על תעמולת בחירות. סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות אוסר על עובדי רשות מסוימים, בהם עובדי רשות מקומית אשר יש להם סמכות מנהלית, או שהם עובדים בתפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות. כך גם סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1902 "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות" (יולי 2022) (להלן: **הנחיה 1.1902**), האיסור בהשתתפות בתעמולת בחירות לכנסת או לרשויות המקומיות, "חל על כל עובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית, ללא הבדלי דרגה, שהם בעלי סמכות או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל". ההנחיה ממשיכה ומפרטת, שהמונח "סמכות מנהלית" כולל סמכות להכריע הכרעות כלפי הציבור, וכן את הממונים על בעלי הסמכות.

5. אלא שלא לכל אחת ואחד מאלפי עובדי העירייה נתונה סמכות זו, וזאת גם בהתאם לפרשנות המרחיבה למונח "סמכות מנהלית", לפיה סמכות מנהלית היא כזו "שמקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מנהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית" (תר"מ 69/21 **לוי נ' עיריית כפר סבא** (23.9.2019); כן ראו הנחיה 1.1902). רבים מאוד מעובדי העירייה אינם נופלים כלל לגדרי המונח. הם אינם מקבלים קהל, אין להם כל סמכות הכרעה בעניינים של התושבים, הם אינם מוציאים צווים ואינם מחלקים רישיונות והיתרים. בין אלה אפשר למנות, למשל, חשבות וחשבים, מתכנתות ומתכנתים, אנשי מערכות מידע וסייבר, עובדי ועובדות תחזוקה ורכש, אנליסטים, סטטיסטיקאים ועובדי תכנון. על אלה, ועל רבים כמותם - עובדי עירייה אנונימיים לציבור - לא מוטלות כל מגבלות. אלה מוטלות, כאמור, רק על בעלי סמכות מנהלית ומי שתפקידם כרוך במגע עם קהל, ויש להבהיר זאת לכלל העובדים.

6. חמורות אפילו יותר הן ההנחיות אשר עוסקות בפעילות פוליטית, מונח רחב ומקיף יותר מפעילות מפלגתית ומתעמולת בחירות. כאמור בפתח הדברים, ההנחיות אוסרות על כל עובדי העירייה, ללא כל הבחנה בין סוגי העובדים, דרגותיהם ותפקידם, "לקחת חלק בפעילות פוליטית", "לעסוק בפעילות פוליטית", להשתתף בהפגנות ותהלוכות, לנאום באסיפות פוליטיות ולהשתתף בחוגי בית. לכל אלה אין עיגון נורמטיבי, ודינם להיפסל.

7. נקודת המוצא לכל הטלת מגבלות על ביטוי, היא שחופש הביטוי הינו זכות חוקתית, "ציפור נפשה של הדמוקרטיה". חופש הביטוי הפוליטי זוכה להגנה מרבית, בשל היותו חשוף יותר מכל להתנכלות שלטונית (בג"ץ 6396/96 **זקין נ' ראש עיריית באר שבע**, פ"ד נג(3) 289, 303 (1999)). לצד הלכה מפורשת וארוכת שנים בנושא, מצא המחוקק לנכון להטיל מגבלות וסייגים מסוימים על חופש הביטוי של "מי שמשרתים את הציבור" (עש"מ 5/86 **ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 227 (1986) (להלן: **עניין ספירו**)), ובפרט על עובדי מדינה. אלה מוצאים

ביטויים בחוק הסיוג ובפרק 4.23 לתקשי"ר. הוראות פרק זה אוסרות על עובדי מדינה, בין היתר, לארגן הפגנות או תהלוכות בעלות אופי מדיני ולבקר "בצורה מעליבה ופוגעת" את הכנסת, ועדותיה וחוקים שחוקקו. עיקר ההגבלות על פעילות פוליטית וביטוי פוליטי מוטלות אך ורק על עובדים מסוימים, בדרגות ובתפקידים מסוימים. אלה מונים, בין היתר, עובדים בארבע הדרגות הבכירות ביותר; נושאי משרה שבסמכותם לחלק רישיונות והיתרים, פקידי סעד ועובדי שירות משפטי - תפקידים הרלבנטיים למערך כוח האדם בעירייה - עליהם נאסר לארגן אסיפות פומביות בעלות אופי מדיני ולנאום בהן; להשתתף בהפגנות ובתהלוכות בעלות אופי מדיני; להיות חברים בהנהלת מפלגות, להשתתף באסיפות פומביות של מפלגות ולהרצות בהן.

8. יודגש, כי למרות שהוראות חוק הסיוג והתקשי"ר אינן חלות ישירות על עובדי רשויות מקומיות, בפסיקה נקבע כי התנהגות אשר אינה הולמת עובד מדינה, אינה הולמת אף את עובד הרשות המקומית (ער"מ 259/96 שמואל נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, 841 (1996)). עוד נפסק בו, כי מאחר שעבירות המשמעת הנקובות בסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, אליהן כיוון מסמך ההנחיות, זהות לעבירות המשמעת המפורטות בסעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963 – "ברור לעין כי המחוקק התכוון להחיל על עובדי הרשויות המקומיות אותן נורמות של התנהגות החלות על עובדי המדינה". משמע, הוראות החוק והתקשי"ר משמשות מקור השראה נורמטיבי לנורמות ההתנהגות המצופות מעובדי הרשויות המקומיות. כך מתייחסת לדברים אף הנחיה 1.1902.

9. לענייננו מתבקשת השאלה מהן אסיפות, תהלוכות והפגנות בעלות אופי מדיני, אשר ההשתתפות בהן נאסרת על חלק מקבוצות העובדים (ועל פי הקביעה השגויה במסמך ההנחיות על כלל עובדי הרשות). בית הדין הארצי לעבודה נתן למונח פרשנות מרחיבה, וקבע כי גם סוגיות פנים פוליטיות, למשל ההפגנות נגד ההפיכה המשטרית, עשויות להיות בעלות אופי מדיני, וכי "לא קיימת הפרדה דיכוטומית בין שני המונחים 'מדיני' ו'פוליטי' ולעתים השימוש בהם יעשה אף כמילים נרדפות (ע"ע 11297-04-23 שאול כהן – מדינת ישראל (26.6.2023) בפסקה 54). עם זאת, בית הדין הזהיר מפני פרשנות שלפיה "הפגנה מכל סוג שהוא תסווג כ'פוליטית'", והדגיש כי יש לבחון אם מדובר בהפגנה בעלת אופי מדיני בהתאם לתכלית חוק הסיוג, שהיא כאמור, שמירה על אופיו הנייטרלי, נטול הפניות, של השירות הציבורי. אולם בין אם נוקטים בפרשנות מרחיבה למושג ובין אם בוחרים בפרשנות מצמצמת, איסור על השתתפות בהפגנות חל רק על חלק קטן מעובדי העירייה.

10. מהאמור לעיל עולה, אם כן, כי אין כל מקור נורמטיבי לאיסור הגורף על פעילות פוליטית כלשהי, שמחיל מסמך ההנחיות על כלל עובדי עיריית רחובות. נדגיש: עובדי עירייה הם קודם כל אזרחים, בעלי תפיסות עולם והשקפות פוליטיות שונות, אשר למרביתם מותר לבטאן בדפוסים שונים בזמנם הפרטי. הם רשאים להפגין ולמחות. הם רשאים למתוח ביקורת על המדינה, הממשלה ואורגניה. הם רשאים להתבטא ברשתות חברתיות. הם רשאים להשתתף בחוגי בית. הגבלות הביטוי מוטלות רק על עובדים מסוימים, כפי שפורט לעיל. רבבות מעובדי רשויות מקומיות אינם נמנים עליהם.

11. ועוד. בית המשפט העליון כבר פסק, כי במסגרת האיזון בין הזכות החוקתית לביטוי ולביטוי פוליטי של עובדי רשויות, לבין פעילותה התקינה של הרשות, יש לצמצם ככל הניתן את הגבלות הביטוי המוטלות על עובדי ציבור. נוסחת האיזון שנקבעה לכך היא ודאות קרובה לנזק או לפגיעה בשירות הציבורי או באינטרסים אשר אותם הוא משרת (עניין ספירו, בפסקה 6). בהתאם, אין להטיל על עובדי ציבור סייגים כלליים או סתמיים (שם). הנחיה האוסרת על כלל עובדי העירייה השתתפות בהפגנות ותהלוכות פוליטיות, ועיסוק בפעילות פוליטית כלשהי, אינה חוקית.

בשל כל אלה נשוב ונדרוש כי מסמך ההנחיות יתוקן בהתאם להוראות הדין ויופץ לכלל עובדי העירייה, תוך הבהרה חד משמעית כי למרבית העובדים מותר לנהוג בהתאם לצו מצפונם ולתפיסת עולמם ולעסוק בפעילות פוליטית, גם בתקופת בחירות.

טל חסין, עו"ד

העתקים:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

מר חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי