

עו"ד הרן רייכמן

מומחה בעתירות מנהליות ועתירות חינוך

4.8.25

לכבוד:

שיטה – מכון למדיניות מקומית

הנדון: חוות דעת – חופש הביטוי של עובדי רשויות מקומיות

1. בהתאם לבקשתכם, הריני לחוות את חוות דעתי ביחס לחופש הביטוי של עובדי הרשויות המקומיות.
 2. חוות דעת זו באה על רקע הנחייה שניתנה ביום 7.7.25 על ידי מנכ"לית [REDACTED], לעובדי העירייה, הקובעת איסור מוחלט על כל ביטוי פוליטי של עובדי העירייה. כפי שיובהר להלן, הנחיית מנכ"לית העירייה, הינה הנחייה גורפת יתר על המידה, המגבילה באופן שאינו תואם את הדין, את חופש הביטוי של עובדי הרשות.
 3. הזכות לחופש הביטוי עומדת במרכזו של כל משטר דמוקרטי, כאשר ההגנה על ערך עילאי זה מהווה למעשה תנאי למימוש יתר הזכויות בדמוקרטיה. כך למשל נקבע בפסק הדין בדנ"א 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך, סז(1) 667 (2014):
- "חופש הביטוי הוא מהערכים המרכזיים והחשובים ביותר במשטר הדמוקרטי. הוא הוגדר כ"זכות עילאית" (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953)) וכ"ציפור נפשה" של הדמוקרטיה (ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). כך לפני חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכך גם לאחריו (ראו, מני רבים, עניין סנש בעמ' 828-830, בפסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק; עניין בן גביר, בפסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקציה). כשלעצמי הזדמן לי לציין, כי "חופש הביטוי הוא זכות עילאית, העומדת לאדם כחברה דמוקרטית כדי ליתן חרות לרוח האנוש, כדי להיאבק בעריצות ובסתימת פיות, כדי לאפשר שיח ציבורי בשוק הדעות, כדי לסייע לחרות לגבור על הרודנות ועל הטוטליטריזם" (רע"פ 10462/03 הנזכר, בעמ' 90). בראש וראשונה חשיבותו בביקורת השלטון, כמובן".
4. בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, סב(4) 715 (2008) הבהיר בית המשפט כי חופש הביטוי הפוליטי נמצא בגרעין הזכות לחופש ביטוי והוא זוכה להגנה המשמעותית ביותר:

"הטעמים העומדים ביסוד חופש הביטוי הם שלושה: הטיעון האחד מבסס עצמו על הרצון לחשוף את האמת. הטיעון השני מבסס עצמו על הצורך להביא להגשמתו העצמית של האדם. הטיעון השלישי מבסס את חופש הביטוי על המשטר הדמוקרטי. על רקע טעמים אלה ניתן לאפיין סוגים שונים של חופש ביטוי - חלקם נמצאים בגרעין הזכות וחלקם במעטפת. לא הרי פגיעה שהיא בגרעינה של הזכות כהרי פגיעה בשוליה (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 49 (1997) (להלן - פרשת חורב)). אכן, נקבע בפסיקתנו כי חופש הביטוי הפוליטי הוא בגרעין הזכות לחופש הביטוי (פרשת שינוי פסקה 3 לפסק דינו של השופט ריבלין). "חופש הביטוי הפוליטי ראוי להגנה מירבית, הן משום שנודעת לו חשיבות יתירה מבחינה חברתית, כיסוד מוסד של המשטר הדמוקרטי, והן משום שהוא חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון" (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289, 303 (1999) (להלן - פרשת זקין)). אכן, חופש הביטוי "מקבל משמעות מיוחדת לעניין הביטוי הפוליטי בכלל ולעניין הביטוי הפוליטי במסגרת מאבק בחירות בפרט... אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה. בלא דמוקרטיה, אין חיות לחופש הביטוי... חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני

הציבור, ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי (פרשת זילי, 702; ראו גם בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 15 לפסק דינה של השופטת חיות ([פורסם בנבו], מיום 1.2.2006) (להלן – פרשת בשארה)). **"מבין סוגי הביטויים השונים, ההגנה הניתנת לחופש הביטוי הפוליטי - שהוא תנאי הכרחי לקיומו של הליך דמוקרטי - היא רחבה במיוחד"** (בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157, 164 (2003) (להלן – פרשת אינדור)).

5. ברע"פ 5991/13 סגל נ' מדינת ישראל נקבע כי:

"ככל שהביטוי עוסק בעניין ציבורי רב יותר, למשל סוגיה פוליטית או חברתית מובהקת וככל שעניינו דמות ציבורית כך תגדל הנטייה לסווגו כביטוי פוליטי. [...]
'ביקורת ציבורית על נושאי משרה ציבוריים' מקיימת בבירור את הרציונלים שבבסיס חופש הביטוי וראויה להגנה רחבה...כך, למשל, ביקורת על מפכ"ל המשטרה בשל התנהלות המשטרה תיחשב ביטוי פוליטי" (שם, בפסקה 36)

6. יחד עם האמור מצא המחוקק להטיל על עובדי המדינה ועל עובדי ציבור מגבלות מסוימות על חופש הביטוי בכדי שלא לפגוע באמון הציבורי בשירות הציבורי, כאשר מגבלות אלו מתמקדות באיסורים על השתתפות בבחירות, תעמולת בחירות או פעילויות מפלגתיות, וזאת בכדי למנוע, גם למראית עין, כי עובדי הציבור מנצלים את מעמדם לטובת קידום אג'נדות מפלגתיות תוך פגיעה בהליך הבחירות הדמוקרטי.

7. כך למשל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 קובע כי:

"עובד המדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק וכן עובד של ועדות הבחירות, עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית או של הקרן הקיימת לישראל, אשר יש להם סמכות מינהלית לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות"

8. בדומה קובע סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1975:

"עובד המדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של הקרן הקיימת לישראל או של תאגיד השידור הישראלי, אשר יש להם סמכות מינהלית, לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות"

9. בכל הנוגע לעובדי מדינה **(ולא לעובדי רשות מקומית)** הוטלו מגבלות נוספות בחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 (להלן: **"חוק הסיווג"**). כך למשל הטיל המחוקק על הממשלה לקבוע סוגים של עובדים עליהם יחולו האיסורים הבאים:

- (1) להיות חברים בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני;
- (2) לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אסיפה כאמור ולנאום בה;
- (3) להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני;
- (4) להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות לכנסת, או למועצה של רשות מקומית, או לבחירות שעליהן חל חוק הבחירות לגופים ציבוריים, תשי"ד-1954;
- (5) לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר."

10. בנוסף אוסר חוק הסיווג על **"עובד מדינה שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, לא יהיה חבר בגוף בוחר. הממשלה, בהתייעצות עם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאית לקבוע, בהודעה שתפורסם ברשומות, סוגים נוספים של עובדי מדינה שסעיף קטן זה יחול עליהם"**;

11. בהתאם לחוק הסיווג, במסגרת פרק 4.23 לתקשי"ר נאסרו על כלל עובדי המדינה האיסורים הבאים:

- "לא ייערכו במשרד ממשלתי, במוסד או במתקן ממשלתי, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם מפלגה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית, או בעלת אופי מפלגתי.
- לא יארגן עובד הפגנה או תהלוכה בעלת אופי מדיני.
- עובד המדינה לא יעסוק בשעות העבודה בפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה, כגון: שכנוע אדם להצטרף כחבר למפלגה, או עריכת מפקד של חברי מפלגה, או הפצת הזמנות לפעילות מפלגתית, או תליית מודעות מטעם מפלגה במשרד וכדומה.
- עובד המדינה לא יעסוק בפעילויות הנזכרות בין כתלי המשרד, המוסד או המתקן הממשלתי, גם לאחר שעות העבודה.
- עובד המדינה אינו רשאי להשתמש ברכוש ובשירותים המשרדיים לפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה.
- עובד המדינה לא ייתן את הסכמתו, בעל-פה או בכתב, לפרסום שמו מטעם מפלגה, אם מצורף לו תואר תפקידו בשירות המדינה"

12. בנוסף נכללו הגבלות על חלק מעובדי המדינה, בארבע הדרגות הבכירות ובתפקידים מקצועיים מסוימים (למשל הקשורים לפעולות אכיפה כגון משפטנים, שוטרים, פקדי גבייה וכו'), שהן:

1. איסור להיות חברים בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני;
2. איסור לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אסיפה כאמור ולנאום בה;
3. איסור להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני;
4. איסור להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות לכנסת או למועצה של רשות מקומית או לבחירות שעליהן חל [חוק הבחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954](#) (ראה גם פסקה [42.331](#));
5. איסור להשתתף באסיפות פומביות של מפלגות או של גופים מדיניים כדי לתת הרצאות על איזה נושא שהוא, כיוון שעצם הופעתו של העובד מעל במה מפלגתית עלול ליצור רושם של זיקה מפלגתית."

13. סוגיית פרסום והעברת הביקורת, בהתאם לחוק הסיווג, הוסדרה בפרק 42.53 לתקשי"ר, הקובע בין היתר כללים בעניין פרסום ידיעות המגיעות אליו במסגרת תפקידו, ובכללם (אין מדובר בציטוט ישיר)

- לא יפרסם עובד ברבים את תוכנם של כל מסמך רשמי או של כל ידיעה שהגיעו אליו עקב שירותו, אלא אם קיבל רשות לכך מאת המנהל הכללי של משרדו או מאת עובד אחר שהוסמך לכך על-ידי המנהל הכללי, ורק אם פרסום ברבים כזה הותר לו.
- לא יפרסם עובד ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי או הקשור לעניינים שבהם הוא מטפל בתוקף תפקידו הרשמי, אלא אם קיבל רשות לכך מאת המנהל הכללי של משרדו או מאת עובד אחר שהוסמך לכך על-ידי המנהל הכללי. ורק אם פרסום ברבים כזה הותר לו או מדובר בפרסום רשמי.
- עובד, המבקש לפרסם ברבים, שלא בתוקף תפקידו ולצורכי עבודתו בשירות, מסמך או תעודה המצויים ברשות מוסד ממוסדות המדינה, יפנה בבקשה אל שר משרדו באמצעות האחראי; מצא השר כי יש להרשות את הפרסום, יביא את הבקשה לאישור הממשלה...
- עובד רשאי לפרסם ברבים בכל המקרים שאינם נזכרים לעיל (בכפוף לאיסורים הקשורים לעבודה פרטית)

14. סעיפים **42.536** ו-42.537 לתקשי"ר מתייחסים לפרסומים הנוגעים לסוגיות ציבוריות שאינן קשורות ישירות לעבודת עובד המדינה להלן :

"42.536"

42.535 למרות האמור בפסקה-

- א. אסור על העובדים המנויים בפסקה **42.321** (עובדים בדרגות הבכירות ובתפקידים המקצועיים כאמור בסעיף 11 לעיל – ה.ר.) לבקר את הכנסת וועדותיה, ובכלל זה חוקים והחלטות שנתקבלו על ידיהם, במסיבת עיתונאים, בריאיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר;
- ב. אסור על העובדים המנויים בפסקה **42.321** לראיין אישים בנושאים פוליטיים או מדיניים, בין בשכר ובין שלא בשכר, בעיתון, במסיבת עיתונאים, ברדיו, בטלוויזיה, בספר או במקום פומבי; איסור זה חל גם על ריאיון הנערך לאחר שעות העבודה;
- ג. אסור על עובד באיזו דרגה שהיא לבקר, בצורה מעליבה או פוגעת, את הכנסת וועדותיה, ובכלל זה חוקים והחלטות שנתקבלו על ידיהם, במסיבת עיתונאים, בריאיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר;
- ד. שר רשאי להסמיך עובד משרדו להגיב על ביקורת שנמתחה על-ידי הכנסת, ועדותיה או חברי כנסת על החלטה או עניין הנוגעים למשרדו.

42.537

- א. אסור על העובדים המנויים בפסקה **42.321** לבקר את הממשלה ומשרדיה ובכלל זה מדיניותם, במסיבת עיתונאים, בריאיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר;....
- ב. אסור על העובדים המנויים בפסקה **42.321** לבקר ממשלה שכינה בעבר או מדיניות קודמת של משרדי הממשלה, במסיבת עיתונאים, בריאיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעיתון או בספר;
- ג. אסור על עובדים באיזו דרגה שהיא לבקר, בצורה מעליבה או פוגעת, את הממשלה המכהנת באותה עת ומשרדיה, ו/או כל ממשלה שכינה בעבר ו/או מדיניות קודמת של משרדי הממשלה.

15. עיינו הראות כי בהתאם לתקשי"ר מגבלות על ביטויים המבקרים את מדיניות הממשלה נמוטלים על חלק מסויים מעובדי המדינה, ואילו יתר עובדי המדינה רשאים לבקר את הממשלה ובתנאי שהם עושים באופן שאינו מעליב או פוגע.

16. שיקול הדעת והקווים המנחים בכדי לקבוע האם אמירה מסויימת של עובד המדינה נכנסת לתחום האסור ומהווה עבירה משמעתית נדונה בפסק הדין בעש"מ 5/86 **גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה**, מ(4) 227 (1986) :

"6(א) נקודת המוצא בכל בחינה משפטית כגון זו שלפנינו טמונה בהכרה בכך שיש לשקוד על קידומו ועל קיומו של חופש הביטוי, וזאת אף לאור ההנחה הסבירה, כי יש שוני, מבחינת מירוח הפעולות המותרות, בין האזרח הרגיל לבין עובד הציבור, וכי כפועל יוצא מכך חלות הגבלות מסוימות על התבטאותו ברבים של עובד הציבור. - המחלוקת סבה על היקפה המותר של ההגבלה האמורה. משמע, מקובל כי המרכיב הנורמאטיבי ל חופש הביטוי אינו גורם בלעדי בכגון דא, מאחר שהאינטרס של שירות הציבור מחייב גם הטלתם של סייגים מסוימים על חופש ההתבטאות ועל דרכי ההתבטאות של מי שמשרת את הציבור כולו. לשון אחר, השאלה שלפנינו נבחנת, מבחינת אמת המידה המכרעת, לאור הנורמה של חופש הביטוי, המקרינה מכוחה גם על ההגבלות החוקיות הנ"ל ומשפיעה על מידתן המותרת) השווה **free speech and impermissible motive in the** , note 376(1979) . Yale l.j 89" **dismissal of public employees**). למען חופש הביטוי נוטים לצמצם ככל האפשר את הסייגים בתחום האמור המוטלים על עובדי הציבור. כן אין מטילים על עובד הציבור סייגים כלליים וסתמיים, אלא מצמצמים את הסיוג לאותן נסיבות, בהן נוצרת ודאות קרובה של נזק או של פגיעה בשירות הציבורי או באינטרסים אשר אותם הוא משרת."

17. כאמור, חוק הסיווג והוראות התקשי"ר, מתוכו, אינן חלות על עובד הרשות המקומית שאינו עובד מדינה. משכך, יש לבחון אילו מהנורמות הנוגעות לביטוי הפוליטי חלות על עובד הרשות המקומית.

18. הצינור המרכזי להחלת נורמות התנהגות על עובדי הרשות המקומית, מצוי בסעיף 9 (4) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978:

"עובד רשות מקומית שעשה אחת מאלה אשם בעבירת משמעת:

- (1)
(4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו;

19. בער"מ 259/96 מוחמד ג'מיל שמא נ' מועצה מקומית תמרה, נ(1) 837 (1996) נדון עניינו של עובד המועצה המקומית תמרה אשר הוגשה כנגדו תובענה על-ידי המועצה המקומית לאחר "שפירסם והפיץ ברחבי הכפר שלושה כרוזים כתובים בערבית.....החתומים על-ידיו בתוארו כמורה בבית הספר התיכון שבכפר, הוא מתח ביקורת קשה, לא רק עניינית אלא גם אישית, על המועצה המקומית שנבחרה בתמרה, לרבות ראש המועצה וממלאי תפקידים בכירים במועצה, כשהם נקובים בשמותיהם. לפי התובענה, כרוזים אלה כוללים "דברי זיבה והשמצות קשות...". כך כתב למשל על ראש המועצה:

"האם הוא עושה נופש ונח אחרי מסג' בבית מלון 'הכוכבים' רח' דוד מס' 15 קומה שביעית חדר 61? או שהוא בתחנת משטרת קרית חיים ביחידה הארצית לחקירות שוחד?" ועוד כהנה וכהנה, על שוחד ושחיתות המיוחסים לראש המועצה, ובסופו של הכרוז הקריאה: "תתפטר, תתפטר, תתפטר".

20. בפסק הדין הדוחה את הערעור בעניין שמא קובע בית המשפט, תוך כדי שהוא מאושש את הלכת ספירו, להלן:

"אין לי לומר אלא זאת, שההלכה בעניין ספירו... אף שנפסקה לגבי עובדי המדינה, חלה גם על עובדי הרשויות המקומיות, בשינויים המחויבים. עבירות המשמעת לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), זהות לעבירות המשמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, לא רק בתוכן אלא גם בלשון. ברור לעין כי המחוקק התכוון להחיל על עובדי הרשויות המקומיות אותן נורמות של התנהגות החלות על עובדי המדינה. אכן, מבחינה מהותית לא צריך להיות הבדל בין אלה לבין אלה: בדרך כלל, התנהגות שאינה הולמת את התפקיד של עובד המדינה, אף אינה הולמת את התפקיד של עובד הרשות המקומית".

21. בעניין ער"מ 1430/05 גרשון תירס נ' עיריית תל אביב (נבו) 7.11.2005 חזר בית המשפט על כך שנורמות ההתנהגות המצופות מעובד המדינה חלות גם על עובד הרשות המקומית. בעניין זה נדון עניינו של טכנאי במכון הרנטגן במרכז הרפואי תל-אביב (בית החולים איכילוב), אשר היה בסכסוך עם בית החולים, אשר הדביק מדבקות באיזורים ציבוריים בהם נאמר "מחדלים באיכילוב ברבש תתפטר!".

22. בדחייתו את הערעור הבהיר בית המשפט כי קיימת חשיבות בהשמעת ביקורת עניינית על השירות הציבורי שיש בה גם לשמר את חופש הביטוי וגם ליעל את תפקיד השירות הציבורי, אך הבהיר כי סגנון הביקורת צריך להלוו את התנהלות עובד הציבור:

"... באיזון שבין שמירה על חופש הביטוי לבין הבטחת תפקודו התקין ותדמיתו ההולמת של השירות הציבורי, השמעת ביקורת עניינית וכנה על התנהלות השירות הציבורי ראויה להגנה מיוחדת. למעשה, ניתן אף לומר כי ההגנה על אפשרותו של עובד ציבור להשמיע ביקורת כאמור מקדמת את שני האינטרסים המוטלים על הכף במשוואה שלפנינו. מובן שיש בדבר כדי להבטיח את האינטרס האישי של עובד הציבור לחוות דעתו על נושאים הקשורים להתנהלות השירות הציבורי כמו גם את האינטרס הציבורי להיחשף לביקורת זו. אך מעבר לכך יש בהבטחת אפשרותו של עובד הציבור להביע ביקורת גם כדי לתרום ליעול תפקודו של השירות הציבורי בעקבות חשיפת ליקויים בדרך פעולתו ואף כדי לתרום לתדמיתו כגוף המחויב לערכים של שקיפות ופתיחות לביקורת) ראו בהקשר זה.... נקודת המוצא צריכה להיות כי ביקורת חופשית הינה דרך טובה לביעור תופעות פסולות מקרב שורות השירות הציבורי (ראו ד' ברק, בע' 390). עם זאת, מובן כי אף הזכות להתריע ולבקר – שיש בה, למעשה, גם מימד של חובה המוטלת על עובד הציבור מתוקף היותו נאמן הציבור – איננה בלתי מסויגת. בכפוף לנוסחת האיזון הכללית שנקבעה בהלכת ספירו, חופש הבעת הדעה והביקורת עשוי להיות מסויג במספר מישורים. ראשית, יש

שתתחייב הטלת סייגים על ההתבטאות במישור התוכני. זהו המצב, למשל, מקום בו תוכן התבטאותו של עובד ציבור והזיקה בין התבטאות זו לבין תפקידו עלולים לסכל את יכולתו למלא תפקיד זה כהלכה וכתוצאה מכך לפגום ביכולת הפעולה של השירות הציבורי (השוו: ד' ברק, שם).

23. סיכום מקיף ניתן לסוגייה זו בעב"י (מחוזי ת"א) 33743-01-22 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו (נבו 9.10.2023) שם נקבע כי

"יש אפוא לאזן, במסגרת הדין המשמעותי, בין חופש הביטוי של העובד להתבטא ובין פעילותה התקינה של הרשות בה הוא עובד. האיזון בין השיקולים העומדים על הפרק הוביל את כב' הנשיא שמגר לגבש את נקודת האיזון ולפיה "למען חופש הביטוי נוטים לצמצם ככל האפשר את הסייגים בתחום האמור המוטלים על עובדי הציבור. כן אין מטילים על עובד הציבור סייגים כלליים וסתמיים, אלא מצמצמים את הסיוג לאותן נסיבות, בהן נוצרת ודאות קרובה של נזק או של פגיעה בשירות הציבורי או באינטרסים אשר אותם הוא משרת" (עניין ספירו, בעמ' 237). דברים אלה, שנפסקו ביחס להתבטאויות עובד הציבור בנושאים כלליים, כוחם יפה גם ביחס לביקורת המושמעת כלפי עובדי הרשות עצמה. והאיזון האמור שנקבע ביחס לדיני המשמעת החלים על עובדי המדינה חל גם על עובדי הרשויות המקומיות (עניין תירס, בפסקה 8). 35. כיצד כל אלה צריכים להתבטא הלכה למעשה? כבר נפסק שמצופה מהעובד להשמיע את הביקורת שלו "ראשית כול בתוך המסגרת פנימה. עליו לפעול ולפנות בצינורות הארגוניים שנועדו לכך או שנובעים מן המבנה ההירארכי שבתוך הרשות הציבורית, ועליו להביא דעתו והשקפתו בענייני העבודה לידיעת הממונים עליו, כדי שהם, ודרכם הציבור כולו, יפיקו את התועלת הראויה מכך" (עניין ספירו, בעמ' 239). מלבד מגבלות המוטלות על תוכן הביטוי של עובד ציבור יש גם מגבלות על סגנון הביטוי. "האיסור על הסגנון המעליב והפוגע, אשר אליו מתייחס התקשי"ר, הוא בגדר תוספת מחמירה, הנובעת מן המגמה לקיים צורת התבטאות תרבותית של כל עובד ציבור ולמנוע ביקורת נטולת רסן. טמון בכך גם יסוד של שמירת משמעת בין עובדי הציבור, כי קיומה של המשמעת אינו מתיישב עם נקיטתו ברבים של סגנון מעליב ופוגע של עובד כלפי הרשות הציבורית אשר בה הוא מועסק וכלפי הממונים עליו - ואף לא כלפי אלו העובדים ביחד עמו" (עניין ספירו, בעמ' 247). מתן דגש על סגנון הביטוי במסגרת הדין המשמעותי משקף פגיעה קלה יותר בחופש הביטוי. "האיסור על ביקורת מעליבה ניתן להצדקה בכך שהוא מטיל מגבלה רק על צורת ההבעה של הדברים, כמתחייב משמירת תדמיתו של מקום העבודה ובמיוחד מהצורך לשמור על מערכת יחסי העבודה עצמה" (דפנה ברק "חופש הביטוי של עובדי-ציבור" עיוני משפט טז 369, 372 (1991)). 36. במישור המהותי הדין המשמעותי מיושם בזהירות במקרים של ביטוי פוליטי של העובד. הוא משקף איזון העולה בקנה אחד עם המשפט החוקתי מזה ועם דיני העבודה מזה. בסופו של דבר יש לבחון בכובד ראש את הנסיבות שעל הפרק. כפי שציין כב' השופט שטיין בעניין המרכז הרפורמי "לא הרי התבטאות שמידת הפגיעה שלה באנשים אחרים הינה מועטה יחסית, כהרי אמירה קשה ופוגענית; לא הרי פליטת-פה אסורה אחת ויחידה, כהרי סדרה של התבטאויות אסורות אשר מתפרשות על פני ציר-זמן ארוך; ולא הרי אמירה שנאמרת על ידי עובד ציבור זוטר יחסית, שאין לה השפעה של ממש על תדמית השירות הציבורי ועל עובדיו, כהרי אמירה פוגענית או התבטאות אסורה אחרת אשר יוצאת מפיו של איש ציבור בכיר, האוחז בשררה, ואשר צובעת את השירות כולו במשוא פנים או בדעה קדומה. שיקולים אלה ושיקולים רלבנטיים נוספים, אשר כוללים, בין היתר, את קיום הזיקה העניינית בין אמירתו של עובד הציבור לבין תפקידיו וסמכויותיו, אמורים להישקל על ידי מוסדות המשמעת בבואם להחליט אם התבטאות כזאת או אחרת של עובד ציבור מגיעה, לכאורה, כדי עבירת משמעת ומצדיקה את פתיחת ההליך המשמעותי נגד העובד" (שם, בפסקה 57). 37. כך במישור המהותי. ובכל הנוגע במישור פרוצדורל האכיפה טוב יעשו גורמי המשמעת אם ינקטו בצעד המשמעותי כמוצא אחרון ולא כמוצא ראשון. טלו עובד ציבור המעביר מחד גיסא ביקורת החוסה תחת חופש הביטוי הפוליטי, אך מאידך גיסא חוצה קווים אדומים של בוטות וסגנון"

24. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1902 (אליה הפנתה עיריית תל-אביב-יפו בחוות הדעת) קיימת אמירה עקרונית בדבר הצורך של "עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית, לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת", בהפנתו לפסק הדין בעניין ספירו, הקובע בהקשר נייטרליות עובד הציבור כדלקמן:

"בהקשר שלפנינו יש להוסיף, כי הבעיה חריפה במיוחד כאשר המדובר בביקורת פומבית בעלת גוון פוליטי מובהק. עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולו, על כל זרמיו וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים, במיוחד בסגנון קיצוני ומיליטאנטי, נוצר הסיכון, שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת, וככל שהסגנון חריף יותר, תתחזק התחושה, שהעובד נכון לשרת רק מטרות בעלות גוון מוגדר, הנראות לו כנכונות. במלים אחרות, תדמיתו של עובד כחסר פניות וכחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק על מדיניות הממשלה או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלוגנית. אצל אלה אינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו. הפגיעה בשירות הציבורי הנובעת מכך ברורה כמובן בעליל, שהרי "קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות" (דברי השופט ברק בבג"צ 531/79 [3], בעמ' 571). מתעוררות גם התדמית של השירות הציבורי, שהרי אין לטשטש את התחומים בין שירות המדינה, שאינו חלק ממערכת ארגונית פוליטית-מפלגתית אלא נחלתו של כלל הציבור, לבין ארגונים פוליטיים. החיץ בין אלה חייב להיות ברור, והזדהות קולנית ברבים של העובד עם קו מפלגתי-פוליטי או עם זרם פוליטי גוררת אחריה השפעות, שהשלכתן על תדמיתו של שירות המדינה כולו. לכך נתכוונה ועדת ברנזון, כאשר כתבה בדו"ח שצוטט לעיל: "פעילות פוליטית א. על עובדי הציבור להמנע מפעילות פוליטית או ציבורית העשויה לפגוע או להראות כפוגעת בכושרו להעמיד את אינטרס הכלל מעל לאינטרס מפלגתי או בכושרו למלא את תפקידיו ללא משוא פנים..."

סעיף 51(5) הנ"ל ביקש למנוע את הנזק או הפגיעה, הנובעים מן המעורבות הפומבית הישירה של עובד ציבור במחלוקות פוליטיות. עובד ציבור בחר במשרה בה טמון מניה וביה העדר פניה פוליטית. משרה ציבורית ופעילות של תועמלן פעיל וקולני, המטיף למען השקפה פוליטית מובהקת, אינם תיישבים זה עם זה. הפגיעה נובעת כאן הן מעצם העיוות של התדמית של השירות הציבורי והן מן הפגיעה ביכולת הפעולה של השירות הציבורי. הרי כל אזרח ישאל עצמו, למשל, בצדק, מהי יכולת הפעולה של מחלקת האירוע לאורחים מחו"ל, אם מי שמקבל פניהם הוא גם מי שהודיע, בכתב וברבים, כי הממונים עליו בשירות הציבורי הם פושעי מלחמה. אין שלטון היכול להסכים לכך, שעובדי ההסברה שלו ינהגו בדרך כזאת. האיסור על הסגנון המעליב והפוגע, אשר אליו מתייחס התקשי"ר, הוא בגדר תוספת מחמירה, הנובעת מן המגמה לקיים צורת התבטאות תרבותית של כל עובד ציבור ולמנוע ביקורת נטולת רסן. טמון בכך גם יסוד של שמירת משמעת בין עובדי הציבור, כי קיומה של המשמעת אינו מתיישב עם נקיטתו ברבים של סגנון מעליב ופוגע של עובד כלפי הרשות הציבורית אשר בה הוא מועסק וכלפי הממונים עליו - ואף לא כלפי אלו העובדים ביחד עמו. **סיכומו של דבר, קו התייחסות בין הבעת הדעה המותרת לבין הביקורת האסורה מקורו בהנחה, שיש סוגי ביקורת ברבים של עובד ציבור, החורים לפי צורתם ותוכנם מהבעת דעה גרידא ולובשים צורה ותוכן הגורמים נזק ליכולת התפקוד של השירות הציבורי, לתדמיתו, לאמון שהציבור רוחש לו ולמשמעתו. כאשר יש ודאות קרובה של נזק כאמור, מופעל האיסור העולה מסעיף 51(5), ועובד, שמפר הוראות החוק הנ"ל במידה ובאופן כנ"ל, אינו יכול להיתלות בטענה, כי אך עשה שימוש בזכותו לחופש הדיבור. כמוסבר, יש לעניין זה הגבלות החלות על עובד מדינה שהוא חייב לכבד אותן."**

25. מכל האמור לעיל עולה כי הטלת מגבלות על חופש הביטוי של עובד הציבור ובכללו עובד הרשות המקומית צריכה להעשות רק כאשר קיימת ודאות קרובה לכך שהביטוי יוביל לפגיעה ביכולת התפקוד של השירות הציבורי והאמון שהציבור רוחש לו. ודוק: חופש הביטוי כולל הן הבעת עמדות על סוגיות ציבוריות רחבות וגם ביקורת בונה שיש בה חשיבות הן ליכולת הביטוי של עובד והן לשיפור השירות הציבורי.

26. ניתוח הדין מעלה כי קיימת הצדקה מוגברת להטלת מגבלות בכל הנוגע לסוגיות הקשורות לתעמולת בחירות או לתמיכה ושכנוע להצביע עבור מפלגות או מועמדים מסויימים (בכל הנוגע

לעובדי רשויות מקומיות – בדגש על מפלגות מקומיות), סוגיות אשר בעניינן קיימת חשיבות לנייטרליות של עובד הציבור באשר אמון הציבור מחייב כי עובדי הציבור לא יראו כמי שמתערבים בתהליכי הבחירות הדמוקרטיים. עם זאת, שימת הלב כי אין להפוך כל דיון פוליטי ככזה המוגדר כדיון מפלגתי הקשור להליך הבחירה.

27. לצד זאת, נדרשת הקפדה של עובדי ציבור לא למסור מידע לא מורשה המגיע אליהם במסגרת תפקידם, באופן שפוגע בהתנהלות התקינה של הרשות הציבורית.

28. עוד קיים איסור ברור בכל הנוגע לניצול המשאבים הציבוריים לשם קידום עניינים פוליטיים או סוגיות ציבוריות שאינן קשורות לעבודת עובד הציבור/הרשות המקומית.

29. סוגייה נוספת עליה הדין מקפיד נוגעת לא לעצם הביקורת או הבעת העמדה אלא לסגנון ולתוכן אשר אמור להלוו את ההנהגות של עובד ציבור.

30. בהתאם לכללים מרבית עובדי המדינה רשאים להביע ביקורת חופשית על הממשלה ומשרדיה, כל עוד הדברים נעשים בסגנון שאינו מעליב או פוגע. גם בהקשר זה יש להיזהר מ"יד קלה על ההדק" הממשיגה ביטויים כפוגעניים כלאחר יד ויש לשמר איסורים אלו לאמירות קיצוניות וחוזרות על עצמן.

31. כפי שצוין לעיל, קיימת החמרה על עובדי מדינה בדרגות הבכירות ובתחומים נקובים, להביע עמדות ביקורתיות פומביות, וזאת בשל הזיהוי שלהם עם המסגרת המדינתית והצורך באמון הציבור בה. אע"פ כי מן הראוי להפעיל בזהירות רבה איסורים גם על עובדים אלו נוכח חשיבות הביטוי בכלל והביטוי הפוליטי בפרט.

32. בהתאם לעקרונות אלו, בכל הנוגע לכל הפחות לרוב המכריע של עובדי הרשויות המקומיות, נדרשת הגנה רחבה יותר על הביטויים הפוליטיים שלהם בכל הנוגע לסוגיות פוליטיות ומדיניות, באשר ברור כי הם אינם שותפים בקביעת מדיניות ארצית והם למעשה אזרחים ככל האזרחים.

33. כמובן שככל שהדברים נוגעים לביקורת על ענייני הרשות המקומית, נדרשת הבחנה מקבילה מותאמת לזו הקיימת בין עובדי המדינה על רקע תפקידים ובכירותם.

34. עיון בהליכים המשפטיים בהם אושרו הרשעות בענייני משמעת מעלה כי הם התמקדו כמעט לחלוטין בסוגיות הנוגעות לפוגעות הביטוי, שימוש באמצעי הרשות וכו', ולא לעצם הבעת הביקורת. יש לשמר מגמה זו המאפשרת את עצם הביקורת.

35. טרם סיום נבחר כי כללים אלו חלים על כללי עובדי הרשויות המקומיות לרבות עובדים במערכת החינוך, ובהינתן שמדובר כמובן בביטויים מחוץ לכיתת הלימוד והמסגרת הלימודית. לעניין השיח המקובל בתוך כיתת הלימוד ראו חוזר מנכ"ל "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת"

36. **המסקנה המתבקשת מכל האמור היא כי ההנחיה לעובדי עיריית []** האוסרת באופן גורף על "מתן תגובות והשתתפות בכל דיון פוליטי בפלטפורמות תקשורתיות/רשתות חברתיות, לרבות פייסבוק..." וכי הם "רואים בחומרה כל עיסוק בנושאים פוליטיים של עובדי עירייה ויודגש כי האיסור על עובד ציבור למעורבות/הבעת דעה בעניינים פוליטיים" לרבות בזמן הפרטי, **הינה הנחיה החורגת מתחומי הדין ופוגעת פגיעה יתירה בחופש הביטוי של עובדיה"**

37. לו תשמע דעתו של הח"מ, מן הראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו מדיניות היוצאת מתוך נקודת מוצא המעודדת את חופש הביטוי של עובדיהם בכלל ושל חופש הביטוי הפוליטי בפרט, הן במישור הכללי והן בסוגיות הקשורות לרשות המקומית.

בברכה,
הד"ר איכמן, ע"צ

ⁱ אין בחוות דעת זו בכדי להעניק ייעוץ משפטי קונקרטי או להחליף את הצורך בייעוץ משפטי בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו