

10 באוגוסט 2025

סקירה: חופש הביטוי של עובדי רשויות מקומיות

הזכות לחופש הביטוי, לרבות הזכות של עובדי ציבור, עומדת במרכזו של כל משטר דמוקרטי, כאשר ההגנה על ערך עילאי זה מהווה למעשה תנאי למימוש יתר הזכויות בדמוקרטיה. לעיתים, זכות זו מוגבלת כאשר היא מתנגשת עם היבטים נוספים של השירות הציבורי ובהם ארון הציבור, ניטרליות ותפקוד תקין של השירות הציבורי כלפי כל תושביו.

סקירה זו נכתבה לאור מספר מקרים בהם יצאו הנחיות לעובדי רשות מקומית שאינן עולות בקנה אחד עם כלל העקרונות המנחים בחוק ובפסיקה והיא נכתבה מתוך [חוות דעת משפטית מורחבת](#). בסקירה זו נפרט על העקרונות המנחים בנוגע לאירועי חופש ביטוי פוליטי של עובדי רשויות מקומיות:

1. חופש הביטוי הפוליטי - ככלל, לעובדי הרשות המקומית יש זכות בסיסית לחופש הביטוי, לרבות חופש הביטוי הפוליטי וביקורת על השלטון (כל עוד ההתבטאות אינה מעליבה). מעבר לזכות השמורה לעובדים, יש אינטרס לציבור להיחשף לביקורת עובדי המדינה והרשויות על השירות הציבורי. ביקורת של עובדי מדינה ורשויות מקומיות על השירות הציבורי יש בה גם כדי להבטיח יעול תפקודו של השירות הציבורי בעקבות חשיפת ליקויים בדרך פעולתו ואף כדי לתרום לתדמיתו כגוף המחויב לערכים של שקיפות ופתיחות לביקורת. יוצא שהזכות למתוח ביקורת היא גם חובה מתוקף היותם של עובדי הציבור גם נאמני הציבור.
2. ניטרליות - במקרים בהם הביקורת הפומבית בעלת גוון פוליטי מובהק ובמיוחד במקרים בהם הסגנון הוא קיצוני עולה החשיבות לשמירה על איזון ותדמית של עובד ציבור נטול פניות. עקרון זה נובע מהצורך לחזק את ארון הציבור ביכולת השירות הציבורי לקבוע החלטות באופן הגון וענייני. אולם, חובת הניטרליות לא שוללת את הזכות לחופש הביטוי, לרבות חופש ביטוי פוליטי והשמעת ביקורת על השלטון אלא מטילה מגבלות אליהן צריך להתייחס. הטלת מגבלה יכולה להיעשות רק כאשר קיימת ודאות קרובה לכך שהביטוי יוביל לפגיעה ביכולת התפקוד של השירות הציבורי והארון שהציבור רוחש לו.
3. ניצול מעמד, תפקיד או משאב של הרשות - המחוקק הטיל על עובדי המדינה ועל עובדי ציבור מגבלות מסוימות על חופש הביטוי בכדי שלא לפגוע בארון 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.

לכן קיימת הצדקה מוגברת להטלת מגבלות בכל הנוגע לסוגיות הקשורות לתעמולת בחירות או לתמיכה ושכנוע להצביע עבור מפלגות או מועמדים מסוימים (ברשויות מקומיות - רשימות מקומיות), אמון הציבור מחייב את עובדי ציבור שלא להתערב בתהליכי בחירות דמוקרטיים, אך אין להפוך כל דיון פוליטי ככזה המוגדר כדיון מפלגתי הקשור להליך הבחירה.

4. סגנון הביטוי - כאשר בוחנים אם דברי עובד ציבור מהווים עבירת משמעת, יש חשיבות לא רק למה שנאמר - אלא גם לאיך זה נאמר. הדין מאפשר למתוח ביקורת, אך הוא מצפה מהעובדים לעשות זאת באופן מכבד, שאינו מעליב או משתלח. ההגבלות על סגנון הביטוי, כמו האיסור להשתמש בביטויים פוגעניים נחשבות לפגיעה קלה יותר בזכות לחופש הביטוי, שכן הן מתייחסות לאופן ההבעה ולא לעצם הביקורת. עם זאת, גם כשיש ביטוי שנוי במחלוקת, אין למהר להפעיל סנקציות. הדין המשמעתי נוקט גישה זהירה במיוחד כאשר מדובר בביטוי פוליטי, ומחייב לבחון כל מקרה לפי נסיבותיו: מה חומרת הדברים? האם מדובר באמירה בודדת או בדפוס חוזר? האם העובד בכיר ובעל השפעה, או עובד זוטא? האם יש קשר ברור בין ההתבטאות לבין תפקידו? לבסוף, ההמלצה הברורה היא להשתמש בצעדים משמעתיים רק כמוצא אחרון, ורק כאשר ברור שהביטוי חצה קווים אדומים של בוטות או פגע פגיעה ממשית בשירות הציבורי או באמון בו.

מסקנות:

- באשר לרוב המכריע של עובדי הרשויות המקומיות, נדרשת הגנה רחבה יותר על הביטויים הפוליטיים שלהם בכל הנוגע לסוגיות פוליטיות ומדינתיות, מאחר והם אינם שותפים בקביעת מדיניות ארצית והם למעשה אזרחים ככל האזרחים. **כמובן שככל שהדברים נוגעים לביקורת על ענייני הרשות המקומית, נדרשת הבחנה מקבילה מותאמת לזו הקיימת בין עובדי המדינה על רקע תפקידים ובכירותם.**
- עיון בהליכים המשפטיים בהם אושרו הרשעות בענייני משמעת מעלה כי הם התמקדו כמעט לחלוטין בסוגיות הנוגעות לפוגענות הביטוי, שימוש באמצעי הרשות וכו'.
- חשוב להדגיש שלא ניתן לאסור על עובדי הרשות לפרסם תגובות או להשתתף בכל דיון פוליטי בפלטפורמות תקשורתיות/רשתות חברתיות ועל כל הבעת דעה בעניינים פוליטיים, כולל בזמנם הפרטי, מדובר בהנחיה חריגה שפוגעת בחופש הביטוי של העובדים.

• יובהר, 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](#)".

בימים בהם ישנה חשיבות יתרה לשמירה על עקרונות הדמוקרטיה ועל זכויות האזרח ראוי כי הרשויות המקומיות יגבשו מדיניות המעודדת את חופש הביטוי של עובדיהם בכלל ושל חופש הביטוי הפוליטי בפרט, הן במישור הכללי והן בסוגיות הקשורות לרשות המקומית.

המלצות:

1. כמנהיגות מקומית המחויבת לשמירה על ערכי הדמוקרטיה ועל זכויות המוקנות מתוך כך לעובדים והעובדות של הרשות המקומית ראוי, כי תפיצו הצהרה או מכתב לעובדי הרשות שמסביר על הזכות לחופש הביטוי והעקרונות המנחים.
 2. חשוב לשלב עקרונות אלו גם בנוהלי המשמעת במסגרת סדרי העבודה של אגף משאבי אנוש.
 3. ישנה חשיבות יתרה לפרסם עם תחילת שנת הלימודים את העקרונות המנחים בנוגע לחופש הביטוי לצוותי המורים והמורות המועסקים תחת הרשות וזאת בשל העובדה שבימים של מתיחות חברתית הם הראשונים להיות "מותקפים" על כל הבעת דעה ערכית-חינוכית.
- מכון שיטה, ישמח לסייע בכתיבה וניסוח של מכתב או הצהרה מותאמים לעובדי ועובדות הרשות המקומית שלך, או בחשיבה נוספת על הדרך בה ניתן להטמיע עקרונות אלה בעבודת הרשות.