



ט"ו בסיון תשפ"ג

04.06.2023

לכבוד

חברי מועצת העיר, ראשי מינהלים, מנהלי אגפים ועובדי עיריית ירושלים

מכובדי כולם;

**הנדון: דגשים וקווים מנחים לנבחרי הציבור ולעובדים בעירייה לקראת הבחירות למועצה ולראשות העיר**

ביום 31.10.2023 עתידה להתקיים מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, ואתכבד להביא בפניכם להלן ריכוז של דגשים וקווים מנחים, המאגדים את כללי המותר והאסור המחייבים, החלים על נבחרי הציבור ועל העובדים בעיריית ירושלים, בתקופה הנוכחית ועד ליום הבחירות.

אציין כי תחומי העיסוק של דיני הבחירות לרשויות המקומיות הם רבים, וחולשים גם על נושאים שאינם מצויים במסגרת תפקידו הסטטוטורי של הח"מ, היועמ"ש לעירייה, המתמקד ככלל ובשלב זה בעיקר, בבחינת תחולת ויישום ההגבלות שנקבעו בדיני הבחירות על פעילות העירייה השוטפת בתקופת הבחירות. לכן במסמך זה נפרט רק את הדגשים הנוגעים במיוחד לתחום עיסוק מסוים זה של הגבלות דיני הבחירות, כמפורט בתוכן העניינים להלן:

**תוכן עניינים**

מבוא, מושגי יסוד והעקרונות שבבסיס מגבלות דיני הבחירות ..... 2

פרק א' - האיסור על שימוש במשאבי ציבור לתעמולת בחירות..... 4

1. פרסומים ..... 6

2. אירועים, סיורים, סקרים ושימוש במידע עירוני ..... 8

3. פעילות פוליטית במבני הרשות ..... 10

4. התנהלות עובדי עירייה ותאגידים עירוניים ..... 12

פרק ב' - שילוט תעמולתי ותחולת ואכיפת חוקי עזר בתקופת הבחירות..... 14

1. הנחיות בנושא שילוט תעמולתי ..... 14

2. מדיניות אכיפה של חוקי עזר עירוניים בתקופת הבחירות ..... 20

פרק ג' - עקרון האיפוק בהפעלת סמכויות שלטוניות ..... 22

פרק ד' - מינויים, שכר וניהול משאבי אנוש בתקופת הבחירות ..... 25

סיכום..... 32

### מבוא, מושגי יסוד והעקרונות שבבסיס מגבלות דיני הבחירות

1. אלא אם מצוין אחרת במסמך זה, כוחם של האיסורים והמגבלות המפורטים להלן, היה יפה החל מיום 1 למאי 2023 (תקופת הבחירות כמשמעה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959; להלן: "חוק דרכי תעמולה"), וכוחם יפה עד ליום הבחירות, ה- 31.10.2023, ובכלל זה גם בקשר עם פעילות העירייה במשך תקופת הסיבוב השני של הבחירות, ככל ויתקיים (להלן: "תקופת הבחירות").
2. ברירת המחדל היא כי פעילות העירייה על מרכיביה השונים ממשיכה כסדרה גם בתקופת הבחירות, למעט פעילות שקיומה הוגבלה בדין או בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים או בהנחיות היועמ"ש לממשלה.
3. במסגרת זאת, התפקיד המובנה של יועמ"ש העירייה הוא לסייע לבחון, במידת הצורך ולפי הנסיבות, את תחולת ההגבלות על פעילות והתנהלות אורגני העירייה בתקופה זו.
4. זאת בדגש על כך שבהנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והיועמ"ש לממשלה הוגדרו פעילויות עירוניות, לגביהן ישנה דרישה לאישור מפורש של היועמ"ש לעירייה עבור ביצוען בתקופת הבחירות, ובכללן: הפצה של פרסומים עירוניים וקיום אירועים וכנסים ברכוש עירוני או במימון כספי ציבור (ראו בפרק א' להלן); שיקול דעת באכיפת חוקי עזר עירוניים בתחום השילוט (ראו בפרק ב' להלן); החלטות לגבי מינויים של עובדים (ראו בפרק ד' להלן).
5. המגבלות על פעילות העירייה בתקופת הבחירות, נובעות מעקרונות יסוד מרכזיים בדיני הבחירות, ובראשם - עקרון השמירה על טוהר הבחירות. בבסיס עקרון השמירה על טוהר הבחירות עומד הרעיון, שכל בוחר יצביע בבחירות על פי אמונתו ודעתו האישית, תוך שיש להקפיד על חופשיות תודעתו ובחירתו, לרבות הפיסית, השכלית והנפשית, שלא תושפע מגורמים פסולים, בלתי הוגנים או בלתי שוויוניים<sup>1</sup>:

"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 לתוכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על-פי שיקול-דעתו העצמי - אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו - פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> הנחיות היועמ"ש לממשלה מס' 1.1910, 1.1911 ו- 1.1904; סעיפים 88 ו- 89 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965.

<sup>2</sup> ע"פ 71/83 שמואל פלאטו שרון מ' מדינת ישראל; הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1910.

6. במסגרת זאת, ניתן להצביע על איסור של מתן הבטחה או הצעה למתן טובות הנאה, לרבות בכסף, בשווה כסף, בשירות, בעבודה ובתקציבים עירוניים<sup>3</sup>; איסור על איום בגרימת נזק, לרבות איום בפיטורים או במניעת עבודה; הימנעות משידול של בוחר מלהצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללות, נידוי וכד'; איסור על שימוש פסול בהסכם פוליטי להבטחת משרות או טובות הנאה<sup>4</sup>; חובה על פרסום הסכמים פוליטיים בין מועמדים, מפלגות וסיעות<sup>5</sup>; איסור על מתן הבטחה קונקרטי לבוחר פוטנציאלי מסוים בקשר עם תעמולת בחירות ובשים לב לנסיבות העניין ובחינתן<sup>6</sup>.

7. נראה, אם כן, כי עקרון השמירה על טוהר הבחירות, מן ההיבט של תהליך גיבוש הדעה של הבוחר, מחייב שמירה על כללים ואיסורים, שנועדו לשמור על עקרונות של הגברת אמון הציבור במינהל הציבורי ועל קיום בחירות דמוקרטיות, ענייניות, שוויוניות והוגנות בפני כולם וכלפי התושבים<sup>7</sup>. בהתאם לכך נקבעו במיוחד, הכללים והאיסורים החלים על נבחר הציבור והעובדים ברשויות המקומיות, הנובעים מהעקרונות האמורים ושעליהם יינתנו הדגשים במסגרת מסמך זה, ובתמצית:

**בפרק א'**, נעסוק בכל הנוגע לשימוש פסול במשאבי ציבור עירוניים לצורך קיום תעמולת בחירות, כדוגמת שימוש פסול בפרסומים עירוניים, קיום אירועים, סיורים, סקרים ושימוש במידע עירוני, קיום פעילות או כנסים פוליטיים במבני הרשות וכן בכל הנוגע לכללי ההתנהלות המצופים מעובדים בעירייה ובתאגידים העירוניים בתקופת הבחירות;

**בפרק ב'**, נעסוק בכל ההיבטים, הכללים והאיסורים ביחס להצבת שילוט תעמולתי במרחב הציבורי והפרטי, וכמו כן, בהבהרת מדיניות האכיפה המנהלית והפלילית של חוקי העזר הרלוונטיים לעניין;

**בפרק ג'**, נעסוק בעקרון האיפוק בהפעלת סמכויות שלטוניות, המגבלות הנגזרות ממנו בכל הנוגע לפעילותה השוטפת של העירייה ובכלל זה בקשר עם אישור תקציבים, עסקאות במקרקעין, קביעת גביית מיסים, תיקון חוקי עזר עירוניים, פעילות וועדות המועצה כגון כספים ומכרזים ועוד כיו"ב;

**ובפרק ד'**, נעסוק במגבלות שנקבעו בהנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והיועמ"ש לממשלה, בכל הנוגע לניהול מערך משאבי האנוש בעירייה, ובכלל זה למינויי עובדים, איוש משרות, תנאי שכר, פעילות וועדת הבחינה והמכרזים לקבלת עובדים בכירים.

הכול, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

<sup>3</sup> בג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה.

<sup>4</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1911.

<sup>5</sup> בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה.

<sup>6</sup> ע"א 4071/16 יוסי בכר – ראש עיריית בת ים נ' אלי יריב.

<sup>7</sup> ראו למשל, בה"ש 7 לעיל, בפס' 15; תבב 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' השר נפתלי בנט, בפס' 21.

## פרק א' - האיסור על שימוש במשאבי ציבור לצורך תעמולת בחירות<sup>8</sup>

8. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות במשאבי הציבור, בקבעו את האיסור כי:

**"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר... או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה"**

9. גוף מבוקר לעניין חוק דרכי תעמולה הוא בין היתר רשות מקומית, ובסעיף 3(א) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900, הובהר כי האיסור 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 הבחירות. עוד הובהר שם כי, האיסור חל גם על שימוש במשאב ציבורי שאיננו משאב מתכלה, כדוגמת כתובת מייל ציבורית, תפוצה משרדית, שימוש בנכס אינטרנטי ועוד כיו"ב.<sup>9</sup>

10. יחד עם שעמדנו עליו לעיל, ושעוד נעמוד עליו בהרחבה בהמשך, חשוב להדגיש כי קיימים עקרונות יסוד סותרים בבחינת פעולותיה של הרשות המקומית בתקופת הבחירות.

מחד גיסא, קיימת חשיבות עליונה ואינפורמטיבית לפרסומו של הדרג הביצועי הבכיר והנבחר בעירייה, על מנת להביא לידיעת הציבור את פועלם, וכך גם לגבי קידום אינטרסים ציבוריים ופעילויות ציבוריות, ששילוב הגוון האישי של נבחריו הציבור בהם (שנבחרו על ידי מרבית התושבים), עשוי להעצימם ולאפשר לציבור לראות ולשפוט את נבחריו ואת פעולותיהם הציבוריות.

מאידך גיסא, קיים חשש לעשיית שימוש לרעה במשאבי הציבור לטובת פרסומים או קיום אירועים או כל פעילות עירונית אחרת, שאין בהם אלא תעמולת בחירות בלבד, ועל כן עולים הם כדי הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ובכך חותרים תחת עקרונות השמירה על טוהר הבחירות, טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור במינהל הציבורי, עקרונות שוויוניות הבחירות וחופש הבחירה של הבוחרים.

11. כדי להתמודד עם הקושי האמור ולאזן כראוי בין העקרונות הסותרים, נקבע כי יש לבחון לפי העניין, בכל מקרה על נסיבותיו, את אמות המידה המנחות כלהלן<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> חוזר מנכ"ל מס' 5/2018, בע"מ 6-10, הנחיות היועמ"ש לממשלה מס' 1.1900, 1.1901, 1.1902, 1.1908 ו- 1.1704.

<sup>9</sup> תב"כ 3/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר נ' חה"כ אבי ורצמן (14.01.2014); הנחיה מס' 1.1900.

<sup>10</sup> בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח'. המבחנים רלוונטיים לבחינת פרסומים של הרשות, אך נקבע כי ניתן ויש להחלים, בשינויים המחויבים, גם ביחס לסוגים אחרים של שימוש במשאבי ציבור, לדוג

- 11.1. **מבחן הדומיננטיות:** ככל שמדובר בפרסום/שימוש במשאב ציבורי שאין לו ערך אינפורמטיבי, ועיקרו בפרסום שמו או האדרתו של נבחר הציבור או בעניינים פוליטיים, הדבר יהיה אסור. בהתייחס לאירוע מכספי ציבור או במבנה ציבורי, יש לבחון את תוכנו, זהות ואופי הדוברים בו, הנושאים שעל הפרק והיותם אינפורמטיביים ובעלי ערך ציבורי אמיתי לתושבים.
- 11.2. **מבחן העיתוי:** ככל שמתקרבים ליום הבחירות, מתעצם האיסור על שימוש במשאבי הציבור במסגרת פרסומים או קיום פעילות עירונית שיש בקיומה חשש כלשהו לתעמולת בחירות.
- 11.3. **מבחן הפעילות השוטפת (חזרתיות מותרת):** פרסום, אירוע או פעילות שנערכים ברוטינה קבועה מראש (בהתאם למקרה או למועד קבוע בשנה), מטילים את הכף לאישור קיומם אף בתקופת בחירות.
- 11.4. **מבחן האמינות:** ישנה חשיבות לכך שהפרסום או המידע המועבר במסגרת הפעילות העירונית יהיה אמין ומדויק. ככל שהם אמינים פחות, יסווגו הם כתעמולה אסורה.
- 11.5. **מבחן היוזם:** כאשר הפעילות או הפרסום נערכים בעקבות יוזמה של המערכת הביצועית בעירייה ובהמלצתה, תוך הצבעה על הצדקה ציבורית לקיומם, נוטה הכף לאשר את הדבר.
- 11.6. **מבחן חיוניות המידע:** ככל שמדובר במידע הנוגע לציבור, פרסומו או הדיון והשילוב שלו במסגרת פעילות עירונית יהיה אפשרי, בכפוף ליתר נסיבות העניין.
- 11.7. **מבחן קהל היעד והיקפו:** יש לבחון את מידת היקף וזהות קהל היעד של הפרסום או הפעילות העירונית, ולוודא כי הם תואמים לנסיבות ולתוכן ומהות הפרסום או הפעילות.
- 11.8. **מבחן השכל הישר והטעם הטוב:** מבחן זה הינו "תבחין כללי" שבוחן את התמונה המצטיירת בכללותה מנסיבות המקרה.
12. ולתשומת ליבכם, בתקופה הנוכחית ועד ליום הבחירות, אמת מידה קריטית היא מבחן העיתוי, הואיל והמדובר בתקופה הסמוכה ביותר למועד הבחירות.
13. משום כך, על נבחרי הציבור ועובדי הרשות להקפיד להיזהר במיוחד בפעולותיהם, בבחינת מראית פני הצדק, ככל שמועד הבחירות מתקרב, שהרי בתקופה זאת יש להימנע מכל מעשה המעלה חשש לשימוש במשאב הרשות או בתפקיד ציבורי כחלק ממערכת הבחירות, וכבר נקבע כי במשך **"...תקופה זו, מחויב השלטון באיפוק בהפעלת סמכויותיו; נדרש איזון עדין בין החובה לפעול במקום שיש צורך חיוני בכך, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות"**<sup>11</sup>
14. בשים לב לאמור, נציין להלן את הדגשים של איסור השימוש במשאבי ציבור מסוגים שונים לתעמולת בחירות, ובכלל זה שימוש בפרסומים, באירועים, בכנסים, בסקרים, במידע עירוני ובעובדי העירייה.

חלוקת מתנות קטנות ערך, קיום אירועים ברכוש עירוני וכיו"ב, ר' לעניין זה למשל בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2018/5, בע"מ 4, ע"מ 9, בהנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1908 ובדנג"צ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו.  
<sup>11</sup> בג"צ 8815/85 לנדשטיין נ' שפיגלר

1. פרסומים<sup>12</sup>

15. כאמור, במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית, גם בנכסי רשת האינטרנט המצויים ברשותה, אין מקום ליחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות.

16. נדגיש, הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, אלא שבמסגרת תקופת הבחירות, חל ככלל האיסור שאין לכרוך אותה עם פרסום שמו של נבחר ציבור;

כך לשם ההמחשה<sup>13</sup>:

16.1. חל איסור ששמו או תמונתו של נבחר הציבור יופיעו על גבי שלטים המודיעים לציבור על עבודות הנעשות על ידי אותה רשות, או כוללים מידע על שירותי הרשות.

16.2. חל איסור ששמו או תמונתו של נבחר הציבור יופיעו באגרות לתושבים ובפרסומים בעיתונות, וגם ברשת האינטרנט.

16.3. איסור הפרסום חל גם על שלטים שהוצבו בעבר, ובמסגרת זאת נקבע כי יש להסיר את שמו של נבחר הציבור אף משלטים שהוצבו תקופה ארוכה לפני הבחירות.

16.4. התפיסה היא כי אין פסול בקיום תעמולת בחירות, שהיא לגיטימית לצורך קיום מערכת בחירות דמוקרטית ומגוונת, תוך פרסום מידע והחלפת דעות ומחשבות עם ציבור הבוחרים; ואולם כי אין מקום לשימוש במשאב הציבורי לצורך עריכת פרסומים אלה:

**"אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו"**<sup>14</sup>

17. להלן יפורטו עוד מספר דוגמאות של פרסומים שנקבעו כפסולים (בין היתר בתקופת בחירות), על ידי יושבי הראש של וועדות הבחירות האזוריות והמרכזיות, בכל מקרה ומקרה על נסיבותיו הייחודיות:

17.1. שלט המודיע על עבודות שיפוץ בהיכל התרבות, עם הכיתוב "שלכם ובשבילכם" עם שמו של נבחר הציבור;

<sup>12</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1900.

<sup>13</sup> ראו למשל ולא רק: תר"מ 69/66 גרוס נ' בן חמו מיום 9.1.2013 ומיום 17.1.2013; תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.2013.

<sup>14</sup> ער"מ 2/83 פרופסור יהודית נאות נ' עיריית חיפה, פ"ד לז(4) 183.

- 17.2. שילוט חוצות בדבר עבודות תשתית ופיתוח עם ציון שמו של נבחר הציבור (לרבות שלטים ישנים);
- 17.3. שלטי חוצות הנושאים מסרים ציבוריים בדבר שמירת הניקיון ועידוד מחזור פסולת ביתי, כאשר שמו של נבחר הציבור מאוזכר בתחתית;
- 17.4. שלט "צאתכם לשלום" עם חתימת נבחר הציבור;
- 17.5. ידיעון ואגרת מידע לתושבים עם תמונת נבחר הציבור;
- 17.6. עלון מידע בחתימת נבחר הציבור;
- 17.7. סרטון תדמית בו מופיע נבחר הציבור;
- 17.8. תמונת נבחר הציבור בדף העירייה באתר רשת חברתית;
- 17.9. שימוש חוזר ומרובה במונח "בברכת נבחר הציבור" בפרסומים עירוניים של אירועים רבים.
- 17.10. תגובת נבחר הציבור לשאלות המועלות לדף הרשת החברתית או דף האינטרנט העירוני.
18. **ולתשומת ליבכם, כי לקראת הבחירות בשנת 2013, הוציא משרד הפנים את שתי ההנחיות הבאות:**
- 18.1. במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, לא יפורסם, ככלל, על ידי הרשות המקומית, שמו או תוארו של נבחר הציבור.
- 18.2. במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית, לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית.
19. על אף האמור לעיל, יצוין כי לעמדת הח"מ ובשים לב להחלטות וועדות הבחירות השונות והמשתנות, באירועים שהם במעמד נבחר ציבור המהווה את הדרג הביצועי הבכיר בעירייה, המשתתף באירוע ולעיתים גם נואם או מברך בו, ניתן לכלול במודעה כי האירוע במעמדו, ובכלל זה את תוארו ואת שמו המלא, ואולם זאת רק ככל שיש להשתתפותו באירוע ערך לתושבים ולאור יתר נסיבות העניין<sup>15</sup>.
- נכון לשלב זה, הכלל האמור יהיה תקף עד ליום 01.08.2023, קרי 3 חודשים בטרם מועד הבחירות. בכל מקרה, יש להעביר כל פרסום ופרסום לאישורו של הח"מ, כמודגש לעיל.

<sup>15</sup> תר"מ 12/25 **התעוררות נ' ליאון**, בפס' 41; תר"מ 18/25, דברי כב' השופט גרשון: "יש להיזהר מפני יצירת איסורים מוחלטים... על רקע זה אין לומר שציון העובדה בפרסום, שאיש הציבור יישא דברים או ישתתף באירוע כזה או אחר של היחידה העירונית היא פסולה ככזו, יחד עם זאת יש להימנע מהבלטת יתר של הדברים"; ער"מ 2/26 **חוקתי** – חרדים למדינה ולשלטון הציבורי נ' מיכאל וידל, ראש עיריית רמלה ואח'.

2. קיום אירועים, סיורים, סקרים ושימוש תעמולתי במידע עירוני<sup>16</sup>

**אירועים וסיורים**

20. אין לערוך אירועים פוליטיים או מפלגתיים או אירוע המהווה תעמולת בחירות תוך שימוש במשאבים ציבוריים (אירוע פוליטי ייחשב ככזה כך שאסור יהיה לעורכו ממשאבי ציבור, בהתאם לבחינת נסיבות העניין ובכללן העיתוי, חזרתיות האירוע, היקפו ותוכנו, דובריו ועוד כיו"ב נסיבות)<sup>17</sup>.

21. אירוע עירוני לעניין זה, יכול שיופק על ידי העירייה או לחלופין על ידי תאגיד עירוני, ויכול שמדובר באירוע שהעירייה משתתפת במימונו אך בכל מקרה, יש להקפיד על כך שהאירוע לא יישא אופי פוליטי בשום צורה, וכן להקפיד על האיסור לפיו על הדרג הנבחר לא להיות מעורב בקביעת עלויות תקציביות, מיקום האירוע, זהות המשתתפים, התקשרות העירייה עם ספקים ונותני שירות וכל עניין נוסף או אחר הנוגע להפקת האירוע.

22. לצד האמור וככלל, יש גם להימנע מקיום סיורים של נבחר ציבור בשיתוף עובדי הרשות המקומית בתקופה שלפני מועד הבחירות, בכדי למנוע מצב של חשש למתן הבטחות בקשר עם תעמולת בחירות, ובדגש על התקופה של 3 חודשים בטרם מועד הבחירות<sup>18</sup>.

23. על אף האמור בסעיפים 21-22, אירועים וסיורים שתוכננו ואושרו מראש (למשל, יום ירושלים), כמו גם כאלה המתקיימים באופן קבוע וסדיר כל שנה (למשל, כנס מתגייסים או לכבוד פרס מצטיינים)<sup>19</sup>, או הנדרשים לצרכים ציבוריים מובהקים כאשר קיים צורך חיוני בקיום הסיור לטיפול בנושא פרטני בעל דחיפות (כגון קיום סיורים שוטפים באתרים עם מפגעים או נזק או מחסור המצריך טיפול מיידי), ניתן לקיים גם בתקופת בחירות;

24. **אולם זאת, כפי המקובל ועל פי דרישת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והנחיות היועמ"ש לממשלה - אירועים רבי משתתפים וסיורים כאמור, במשך תקופת שישה החודשים שלפני מועד הבחירות, יהיו חייבים לקבל את אישור הח"מ, היועץ המשפטי לעירייה, בטרם קיומם.**

**סקרים**

25. במשך תקופת הבחירות חל איסור על עריכת סקרים על ידי הרשות המקומית ויחידותיה, וככלל גם על פרסום של כאלה שהחלו בעריכתם עוד בטרם תקופת הבחירות, הואיל ויש בכך חשש להשפעה פסולה ובאמצעות משאבים ציבוריים על חופש דעתם של הבוחרים<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> הנחיות היועמ"ש לממשלה מס' 1.1901, 1.1904, 1.1908 ו- 1.1704.

<sup>17</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1908; סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה; וראו גם בסעיף 11 דלעיל.

<sup>18</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1904.

<sup>19</sup> תר"מ 31/21 כב' השופט ארנון דראל; תר"מ 41/21 כב' השופט סאאב דבור.

<sup>20</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1901.



26. לעניין עריכת סקרים ובבחינת שימת סייג נוכח החשש משימוש פסול בהם, נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/98 ובהנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1901, כי בתקופת השישה חודשים שלפני הבחירות - לא יערך כל סקר על ידי הרשות המקומית.

#### שימוש במידע עירוני וחשיפתו

27. הרשות המקומית מנהלת מאגרי ידע ומידע שונים, הכוללים בין היתר, מידע אישי ופרטי של תושבים. לגורמים הפוליטיים השונים הפועלים בתחומי השלטון המקומי, יש אינטרס פוליטי טבעי ומובהק באיסוף ושימוש במידע מן הסוג הזה.

28. לכן, יובהר כי חל איסור מוחלט על שימוש במאגרי המידע של העירייה כחלק ממערכת הבחירות, וזאת בשים לב להוראת סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה.

29. מאגרי המידע העירוניים מהווים חלק מנכסי הרשות, ושימוש בהם לצורך תעמולת בחירות תהווה שימוש אסור, שעשוי להקנות יתרון פסול למתמודד בבחירות העושה שימוש במידע עירוני מעין זה.

30. שימוש במידע כאמור גם חושף את העירייה ואורגניה לסנקציות מנהליות, אזרחיות ופליליות<sup>21</sup>, שכן המדובר בדרך כלל במידע החוסה תחת הגנות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, וזאת בין היתר, לאור שימוש במידע שלא בהתאם למטרות שנרשמו במסגרת תהליך הרישום של מאגרי המידע העירוניים, בהתאם להוראות החוק כאמור ותקנותיו<sup>22</sup>.

31. לכן, במשך תקופת הבחירות חל איסור מוגבר והקפדה יתרה על חשיפת כל מידע עירוני בניגוד לדין, וחלילה בשימוש בו בקשר עם תעמולת בחירות.

<sup>21</sup> ראו למשל, בסעיפים 29, 29א, ו-31א(א) לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.  
<sup>22</sup> ראו למשל, בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2018.

3. פעילות פוליטית במבני הרשות<sup>23</sup>

32. אין לערוך פעילות פוליטית במבני הרשות ;

וכך באו הדברים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018 :

"לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם רשימה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלות אופי מפלגתי"<sup>24</sup>

33. זאת ועוד, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שבות וחוזרות על הקביעה וההנחיה המחייבת, לפיה :

"לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם רשימה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלות אופי מפלגתי"

34. לאיסור זה שני חריגים, אשר מפורשים בצמצום ולחומרה :

א. השכרה בתמורה מלאה של אולמות ומקומות פומביים פתוחים אשר הרשות נוהגת, בכל ימות השנה להשכירם לציבור הרחב ;

"שטחיה הציבוריים של רשות מקומית מהווים במה אפקטיבית לשם השמעת דעות והחלפת רעיונות ועל כן שלילת נגישותם בפני הביטוי הפוליטי עלולה לפגוע קשות בעקרון חופש הביטוי... על הרשות המקומית לפתוח את מתקניה המיועדים לשימוש הקהל הרחב תוך מתן אפשרות להבעת דעות שונות, ובכלל זה לאפשר מתן במה לביטוי פוליטי, מבלי להגביל את הביטוי לו היא נותנת במה על פי תכנון"<sup>25</sup>

ב. שימוש בנכסים שהועמדו על ידי הרשות לרשותו של נבחר הציבור ;

ונבהיר, ניתן להשלים עם פעילות מפלגתית מתוך הלשכה רק ככל שמדובר בפעולה אקראית ומזדמנת ;

לפיכך אין מניעה - מטעמי שכל ישראל - שלדוגמא, תוך כדי יום עבודתו של נבחר הציבור תנוהל שיחת טלפון או שתיים, או למשל, כי תיערך פגישה אישית מזדמנת בעניין פוליטי או ייערך חיפוש או שניים באינטרנט לצורכי הבחירות או בעניינים פוליטיים, אך לעומת זאת אין להשלים עם מצב בו פעילות מתוכננת, דוגמת כנס פוליטי, סקר וכדומה, תבוצע תוך שימוש

<sup>23</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1908 ו- 1.1704

<sup>24</sup> מיום 7.10.2007 ומיום 20.12.2012

<sup>25</sup> ע"מ 3307/04 קול אחר בגליל נ' המועצה האזורית משגב ; ראה גם ולא רק : אבעיה 10/20 פתח תקווה ; תר"מ 58/20 אבנר נ' רוכברגר .

בלשכת נבחר הציבור ובמשאבים המוקצים לו על ידי העירייה, הואיל והיא יכולה להיחשב כתעמולת בחירות אסורה<sup>26</sup>.

35. יש לבצע, לכן, ניתוק מוחלט בין נבחר הציבור המכהן (שהפך להיות מתמודד) ובין הרשות.

36. האיסורים והכללים האמורים, חלים לדעת הח"מ גם לגבי שימוש בנכסים המצויים בבעלות או בחזקת תאגידים עירוניים ו/או גופים נתמכים אחרים, לפי נסיבות העניין וכגון מינהלים קהילתיים.

37. בכל מקרה, כאמור בסעיף 24 שלעיל, בתקופת שישה החודשים שלפני יום הבחירות, כל אירוע או פעילות עירונית הנחזית על פניו כפעילות בעלת היבטים פוליטיים אפשריים ובהשתתפות נבחר ציבור, יש להעביר מראש לאישורו של הח"מ, היועמ"ש לעירייה.

<sup>26</sup> חוזר מנכ"ל מסי' 4/2008 מיום 23.7.2008 בעניין פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכת ראש הרשות, בע"מ 26; הנחיית היועמ"ש לממשלה מסי' 1.1704; סעיף 3 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים, תשי"ט-1959).

4. התנהלות עובדי עירייה ותאגידי עירוניים<sup>27</sup>

38. סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק הבחירות"), קובע את האיסור על תעמולת בחירות אסורה הנעשית על ידי עובדי הציבור, ובכללם עובדי הרשות המקומית:

**"75(א) 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 חרום), 1945, או תפקיד שרוי בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות"**

39. לפיכך חל איסור על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה ובמסגרתה, שיכולה בנסיבות מסוימות לעלות אף כדי ביצוע עבירה פלילית.

40. עובד עירייה לא יעסוק בפעילות פוליטית כלשהי מטעם רשימה או למען רשימה של מועמדים, בשעות העבודה וגם לאחריהן, במקום העבודה ובמתקנים השייכים לעירייה וכן לא יעשה שימוש במשאבי העירייה לצרכי בחירות (לדוגמא, שימוש בכספים או ברכוש עירוני, לרבות טלפון, מחשב, שימוש במשרדי העירייה, במוסד או במתקן השייך לעירייה, בכל דרך שהיא, לרבות בנכסי תאגיד או גוף מבוקר שהעירייה משתתפת בהנהלתו או בהונו.

41. עובד עירייה לא ייתן את הסכמתו, בעל פה או בכתב, לפרסום שמו מטעם מפלגה, רשימה, אם מצורף לו תיאור תפקידו בשירות העירייה. עובד עירייה לא ישתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות למועצה של העירייה.

42. כך גם חל איסור על בכירי הרשות ובפרט על הדרג הנבחר, מלפנות לכפופים להם גם בבקשה שיתנדבו לפעילות פוליטית שלא במסגרת שעות העבודה (פעילות פוליטית תהיה בין היתר, שכנוע אדם להצטרף כחבר לרשימה, עריכת מפקד של חברי מפלגה, הזמנות לפעילות מפלגתית ועוד כיו"ב).

43. זאת ועוד, על עובד הציבור לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית ושמעו או התנהגותו הציבוריים לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של רשימה או מועמד כלשהו.

<sup>27</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1902; סעיף 75(א) לחוק הבחירות; חוזר משמעת וטוהר המדינות – הבחירות לכנסת ה-20 מיום 10.12.2014 (נציבות שירות המדינה – אגף משמעת; התקשי"ר, בסעיף 42.3; לוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018, בע"מ 11.

44. לכן ככלל עובד עירייה לא יפרסם במדיה החברתית רשומה (פוסט), אשר עלול להתפרש כפרסום אסור או בסימן של תעמולת בחירות.

45. המגבלות חלות על עובדים גם בהיותם בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום, אלא אם יצאו לחופשה ללא תשלום לכל תקופת הבחירות ולצורך התמודדות בבחירות ובכפוף ליתר הוראות הדין המסדירות את העניין בחוק הבחירות ויתר הדינים הרלוונטיים לעניין<sup>28</sup>.

46. בעניין 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<sup>29</sup>.

47. יודגש כי האיסור האמור בהוראת סעיף 75(א) לחוק הבחירות, חל על כל עובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית, ללא הבדל דרגה, ובלבד שהם בעלי סמכות מנהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל.

48. 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. וכך בסוגייה זאת כבר יצאה הלכה, ולפיה, יש לפרש את לשון סעיף 75(א) לחוק הבחירות בהקשר של המונח "סמכות מינהלית" פרשנות מרחיבה "המקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית"<sup>30</sup>.

49. יובהר עוד, כי הכללים וההגבלות החלים על עובדי הרשות, חלים ככלל גם על:

49.1. עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות בחוזה מיוחד<sup>31</sup>;

49.2. עובדים המבצעים את עבודתם בהתנדבות<sup>32</sup>;

49.3. עובדי תאגיד עירוני<sup>33</sup>;

49.4. עובדי מועצות דתיות<sup>34</sup>;

49.5. עובדי גופים נתמכים אחרים, לפי הנסיבות וכגון מינהלים קהילתיים.

<sup>28</sup> אלא אם כן מדובר בעובד המתמודד בבחירות (ראו תב"כ 3/19).

<sup>29</sup> ער"מ 1430/05 תירם נ' עיריית תל אביב. ראה גם ולא רק: תב"כ 15/24 עו"ד שחר בן מאיר נ' פרופ' שמחון ואח'; ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה האזורית תמרה.

<sup>30</sup> תר"מ 69/21 יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח'.

<sup>31</sup> תר"מ 80/18 בן אסולי ואח' נ' בן דוד ואח'.

<sup>32</sup> תר"מ 64/20 חלבי נ' נאסראדין.

<sup>33</sup> תר"מ לדרמן נ' עמותת מרכז מריאן לגיל הרך.

<sup>34</sup> תב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס.

**פרק ב' - שילוט ותחולת ואכיפת חוקי עזר בתקופת הבחירות**<sup>35</sup>

**1. הנחיות בנושא שילוט**

**שילוט ושלטי חוצות - כללי**

50. מודעות בחירות הן אמצעי חיוני לקיום תעמולת בחירות. באמצעות המודעות מתקיימת תעמולת בחירות ומועברים מסרים לבוחרים. אין לך מערכת בחירות דמוקרטית בלא החלפת דעות, וקיום תעמולת בחירות חופשית במסגרתה יכולים המועמדים לשכנע את הציבור. המודעות הן חלק מן השיח הפוליטי והן נחוצות לקיומו של הליך בחירה דמוקרטי.

51. חופש הביטוי הפוליטי, למרות חשיבותו הניכרת, אינו עומד לבדו. המחוקק הסדיר את הנושא במספר דברי חקיקה המבקשים, לצד שמירת חופש הביטוי, לשמור גם על השוויון ועל הסדר העירוני.

52. הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על ידי חיקוקים רבים ושונים, אשר חלקם מהווים דבר חקיקה ראשית. בין ההוראות: פקודת התעבורה, חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 ועוד.

53. פקודת העיריות וחוקי העזר השונים של עיריית ירושלים מקנים לעירייה סמכויות מסוימות להתערב בקיום הפגנות והצבת דוכני מחאה/החתמה ועוד במרחב הציבורי בירושלים, כאשר הדבר נדרש להגן על אינטרסים ציבוריים שהעירייה מופקדת עליהם, כגון מכשולים ומניעת מטרדים או שילוט אסור, ובכלל זה לדרוש קבלת היתר מוקדם מן העירייה. לעניין זה יש להזכיר את חוק העזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019 וחוק העזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון), התשל"ח-1978 (להלן: "חוקי העזר").

54. תפקידה של הרשות המקומית הינו ליישם ולאכוף את הוראות חוקי העזר המקומיים, אשר תכליתם הגנה על חזות פני העיר ועל ערכים אסתטיים ובטיחותיים בתחומי הרשות - ואולם בתקופת בחירות, שהינה תקופה חשובה ורגישה מאין כמוה בחיי חברה דמוקרטית, שומה על הרשות ליישם את סמכויות הרישוי והאכיפה הנרחבות המוקנות לה בחוק העזר, גם בהתחשב בהוראותיו ובתכליתו של דבר החקיקה הראשית המיוחדת החל על הצבת שלטים בתקופה זו, הוא חוק דרכי תעמולה.

55. תכליתו המרכזית של חוק דרכי תעמולה הינה החלת "כללי משחק" הוגנים ושוויוניים על התחרות הפוליטית<sup>36</sup>, ותכלית זו, כמו גם ההוראות הספציפיות השונות הקבועות בחוק למטרה זו, משפיעים על מתחם שיקול הדעת הנתון בידי הרשות בהפעילה את סמכויות הרישוי והאכיפה על פי חוק העזר.

<sup>35</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.  
<sup>36</sup> ראה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.

56. ודוק: תחולתו של חוק דרכי תעמולה אינה מבטלת, אומנם, את תחולתו של חוק העזר, ואולם בהיותו דבר חקיקת משנה, כפוף חוק העזר, נורמטיבית, להוראות חוק דרכי תעמולה, וככל שקיימת סתירה בין הוראות השניים, גוברות הוראות חוק דרכי תעמולה<sup>37</sup>.

57. וראה לעניין זה את הוראות סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה:

**”11. על אף האמור בכל דין אחר, לא תרשה רשות מקומית הדבקות חומר שיש בו תעמולת בחירות אם החומר נוגד את הוראות סעיפים 9, 10, 10א או 10ב.”**

58. להלן ייסקרו ההוראות המיוחדות החלות על שילוט בתקופת בחירות.

#### הגדרות

**”תקופת בחירות”** - אם לא נאמר אחרת, תקופה של 90 הימים שלפני יום הבחירות, לרבות יום הבחירות.

**”תעמולת בחירות”** - פרסום שהאפקט הדומיננטי שלו הינו לשכנע מצביעים לבחור במועמד או רשימה בבחירות<sup>38</sup>.

**”מתמודד בבחירות”** - מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית<sup>39</sup>;

**”מודעה”** - לרבות כל הודעה או כרזה או תמונה או צילום או ציור או כתובת או סמל או תבנית או כיוצא באלה, העשויים מחומר כלשהו או המוצגים באמצעות אור, קול, עשן, גז או בכל דרך או אמצעי אחר, ושלא נועדו להיות מוצגים בדרך קבע<sup>40</sup>.

**”שלט”** - לרבות כל הודעה המכילה שמו או כינויו או מקצועו של אדם או עסק או של מוסד, המוצג בדרך כלשהי, בין אם הוא מחובר לנכס ובין אם לאו, לרבות כל אביזרים ומיתקנים הנלווים אליו, ושנועד להיות מוצג בדרך קבע או לזמן ממושך.

**”מיתקן פרסום חוצות”** - מיתקן המשמש להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות, המותקן ומופעל על ידי משווק פרסום, בהסכמת הרשות המקומית אשר בתחומה הוא מותקן, וכן שילוט על גבי אוטובוס להצגת מסרים כאמור<sup>41</sup>.

**”משווק פרסום”** - מי שעוסק בהפעלה של מתקני פרסום חוצות ובשיווק של שטחי פרסום על גבי מתקנים אלה.

<sup>37</sup> ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.

<sup>38</sup> בג"ץ 869/92 ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"מ מו(2) 692.

<sup>39</sup> מתוך סעיף 10ב' לחוק דרכי תעמולה.

<sup>40</sup> סעיף 1 לחוק העזר.

<sup>41</sup> סעיף 10ב(א) לחוק דרכי תעמולה.

**תחולת האיסורים וההגבלות**

59. סעיף 9(ב) לחוק דרכי תעמולה קובע את האיסור הכללי על קיום תעמולת בחירות באמצעי שילוט ופרסום חוצות שונים, שלא על פי הוראות סעיף 10 לחוק זה:

”9(ב) פרט לאמור בסעיף 10 לא תהיה תעמולת בחירות באמצעות הדבקה, התקנה, כתיבה, צביעה או זריקת אור על מבנים או גדרות או על כבישים, מדרכות או שטחים אחרים המיועדים לציבור שילך או שישע בהם.”

60. בהתאמה, קובע, כאמור, סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה:

”11. על אף האמור בכל דין אחר, לא תרשה רשות מקומית הדבקה חומר שיש בו תעמולת בחירות אם החומר נוגד את הוראות סעיפים 9, 10, 10א או 10ב.”

61. לנוכח הוראות סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה האמורות לעיל, ובהינתן שהוראות חוק דרכי תעמולה גוברות כאמור נורמטיבית על הוראות חוק העזר, הרי שהרשות המקומית אינה רשאית ליתן היתר לקיום תעמולת בחירות בתקופת בחירות, באמצעות מודעה מודפסת, שלט או כל אמצעי פרסום חוצות אחר, באופן המנוגד למגבלות המפורטות להלן.

**הנחיות מיוחדות לעניין מודעות מודפסות ושלטים המהווים תעמולת בחירות, בתקופת בחירות**

62. סעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה קובע מגבלות מיוחדות החלות בתקופת בחירות, על מודעות מודפסות המהוות תעמולת בחירות:

”10(א) לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה:

(1) המודעה לא תהא גדולה מ-50 על 70 סנטימטר;

(2) (בוטלה);

(3) המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים;



**(4) המודעה לא תודבק אלא על לוחות מודעות שייעדה רשות מקומית דרך קבע להדבקת מודעות או שייעדה במיוחד להדבקת מודעות של תעמולת בחירות לקראת בחירות.**

63. למעלה מהחובה שלא להתיר הצגת מודעות מודפסות בניגוד למגבלות שלעיל (וראה פרק ג' לעיל), נדרשת הרשות המקומית לוודא כי בשטח שיפוטה קיימת כמות מספקת של לוחות מודעות, ובמידת הצורך להגדיל את כמותם בתקופת הבחירות - באופן שיאפשר את חופש הביטוי החיוני בתקופת בחירות ואת ניהולה של תעמולת בחירות אפקטיבית ולגיטימית<sup>42</sup>.

64. בנוסף קבע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיה מס' 1.1912<sup>43</sup>, כי מחובתה של הרשות המקומית לקבוע מבעוד מועד את אמות המידה לחלוקה של שטחי הפרסום לרשימות השונות על לוחות המודעות שלה.

**לפיכך על מינהל תפעול לקבוע, כי שטחי הפרסום יחולקו כך שלכל רשימה יוקצה שטח מינימלי מכלל שטחי הפרסום בעיר, ולכל רשימה בה כלולים חברים במועצה היוצאת יתווסף שטח נוסף בגין כל חבר במועצה היוצאת הכלול בה.**

65. סעיף 10(א1) לחוק דרכי תעמולה, קובע חריג להגבלה המתירה הדבקת מודעות של תעמולת בחירות, רק על גבי לוחות מודעות:

10.10(א1) על אף הוראות סעיף קטן (א) תותר תעמולת בחירות באמצעות מודעה המוצגת על גבי דירת מגורים או על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או רשימת מועמדים, ובלבד שהצבת המודעה אינה אסורה לפי חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966, ואם נקבעו תנאים והגבלות בחוק עזר לפי פסקה (2), כפוף לאותם תנאים והגבלות;

(2) רשות מקומית רשאית לקבוע בחוק עזר תנאים והגבלות להצגת מודעה כאמור בפסקה (1), לשם הבטחת בטיחות הציבור ואיכות הסביבה, שעניינם גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה.

66. משנקבע בחוק דרכי התעמולה, באופן פוזיטיבי, כי תותר תעמולת בחירות באופנים האמורים לעיל, הרי שהרשות רשאית לקבוע מגבלות להסדרת הנושא הטכני של גודל (בגבולות המותר עפ"י חוק דרכי תעמולה), צורה וחומר ממנו עשוי השלט - אך אינה רשאית לאסור כליל על הצבת מודעות של תעמולת בחירות על גבי דירות ומטות המפלגות.

<sup>42</sup> ראה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.  
<sup>43</sup> בנוסחה האחרון, כפי שתוקן בחודש נובמבר 2012.

67. יובהר כי דירת מגורים לעניין סעיף זה, אינה כוללת שטח משותף של בניין<sup>44</sup>, גדר או חומת בית או בניין הגובלים ברחוב<sup>45</sup>, או נדל"ן מסחרי<sup>46</sup>.

#### תעמולת בחירות על גבי מתקני פרסום חוצות בתקופת בחירות

68. המגבלות האמורות לעיל לעניין מודעות מודפסות ושלטים, אינן חלות על פרסום תעמולת בחירות באמצעות מתקני פרסום חוצות - וזו מותרת גם בתקופת הבחירות, כהגדרתה לעיל<sup>47</sup>.

69. חלף המגבלות הקבועות, בסעיפים 10 ו-10א' לחוק דרכי תעמולה, לגבי מודעות מודפסות ושלטים, קבע המחוקק בסעיף 10ב' לחוק דרכי תעמולה, מגבלות שונות על קיום תעמולת בחירות באמצעות מתקני פרסום חוצות, וחובות דיווח - החלות כולן החל מהיום ה-33 שלפני יום הבחירות, על משווק הפרסום ועל המתמודדים, על מנת להבטיח את השוויון בין המתמודדים בבחירות ולאפשר פיקוח נאות של מבקר המדינה על הפרסום<sup>48</sup>.

70. בין היתר נקבע, כי פרסום תעמולת בחירות באמצעות מתקני פרסום חוצות, מותר, החל מהיום ה-33 שלפני יום הבחירות (מועד הגשת הרשימות), רק ככל שהוא נעשה מטעם מתמודד בבחירות אלה, כהגדרתו לעיל<sup>49</sup>.

71. עוד נקבע כי משווק פרסום המפעיל למעלה מ-10% מכלל מתקני פרסום החוצות בשטח המדינה כולה או בשטח רשות מקומית מסוימת, לא יקצה למתמודד אחד בבחירות, במועד נתון, שטח פרסום בשיעור העולה על 10% משטח הפרסום שלו, הן במדינה כולה והן ברשות המקומית<sup>50</sup>.

72. לכן יש להחתים את הזכיינים של מתקני הפירסום העירוניים על טופס הצהרה והתחייבות שיעמדו בהוראות החוק בעניין זה.

<sup>44</sup> ראה תר"מ 8/03 קרפ נ' גל (23.2.2003)

<sup>45</sup> ראה תר"מ 110/20 בנימינוב נ' עיריית אור יהודה (29.9.2013)

<sup>46</sup> ראה תר"מ 73/03 בן קסוס נ' ברדה (14.10.2003)

<sup>47</sup> ראה סעיף 10ב(ה) לחוק דרכי תעמולה, וכן דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927.

<sup>48</sup> ראה דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927.

<sup>49</sup> סעיף 10ב(1) לחוק דרכי תעמולה.

<sup>50</sup> סעיף 10ב(3) לחוק דרכי תעמולה.

**היעדר תחולה לחוק העזר על שלטים הנישאים בהפגנות ואסיפות**

73. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912, חוק העזר לא נועד לחול על שלטים הנישאים בהפגנות ובאסיפות - שכן פקודת העיריות, מכוחה נחקק חוק העזר, חסרה את ההסמכה המפורשת הנדרשת לקיום פיקוח של הרשות המקומית, הכולל פגיעה בחופש ההפגנה והתהלוכה.

74. לפיכך, ככל שהוראותיו ומגבלותיו של חוק העזר מתיימרות להשליט משטר רישוי ופיקוח של הרשות המקומית על שלטים מסוג זה, יש לפעול לפי נוהל מחאות במרחב הציבורי העירוני וכן בנושא אכיפה כפי שמופיע בפרק משנה 2 להלן בנושא אכיפת חוקי עזר.

**הנחיות כלליות לעניין מדיניות רישוי ואכיפה בתקופת בחירות**

75. בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוק העזר, על הרשות המקומית לתת את הדעת בתקופת בחירות, על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד על השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית<sup>51</sup>.

76. לפיכך ולנוכח החשיבות המיוחדת הקיימת לחופש הביטוי הפוליטי בכלל, ולחופש הביטוי במסגרת מאבק בחירות בפרט, על הרשות להקפיד בתקופת בחירות הקפדה יתרה, על שוויוניות באכיפה - הן במתן היתרים להצבת שלטים, והן במסגרת מדיניות התביעה בגין הפרות של החוק - ולהימנע מביצוע אכיפה בררנית ופסולה<sup>52</sup>.

77. על מנת להבטיח קיום מדיניות אכיפה שוויונית, קובע היועץ המשפטי לממשלה<sup>53</sup> כי יש להגיש כתבי אישום בנושאים האמורים בחוות דעת זו לעיל, רק 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.

78. בנוסף יש להקפיד כי כתבי האישום 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.

<sup>51</sup> סעיף 6 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.

<sup>52</sup> ראה בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 287.

<sup>53</sup> סעיף 10(ד) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1912.

## 2. מדיניות אכיפה של חוקי עזר בתקופת הבחירות

79. בסעיף 2 זה בפרק ב' זה נבקש להביא לידיעתכם את מדיניות האכיפה שנקבעה בעיריית ירושלים ע"י היועץ המשפטי לעירייה והתובע העירוני, לקראת הבחירות המוניציפליות של שנת 2023, ואת ההנחיות שניתנו על ידינו לאגף אכיפה ושיטור, בהתאמה.

80. מטרת המדיניות היא להביא למיצוי זכותם של המתמודדים בבחירות לערוך תעמולת בחירות, לצד קיום הוראות החוק וחקיקת המשנה ושמירה על ניקיונה של העיר וחזותה, מניעת מפגעים ומניעת הפגיעה באיכות הסביבה.

81. מובהר כי בכוונת עיריית ירושלים לאכוף באופן אפקטיבי כל הפרה של הוראות חוק העזר לירושלים (שילוט) התש"ף-2019 וחוק העזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) תשל"ח – 1978 (להלן: "חוקי העזר").

### שילוט ופרסום חוצות:

82. יודגש כי בכוונתנו לפעול בדרך של הגשת כתבי אישום הכוללים ריבוי עבירות, בהתאם לחוק העונשין (תיקון מס' 113), התשע"ב – 2012.

83. לשימושכם ונוחתכם, בהמשך יוצבו מטעם עיריית ירושלים לוחות ארעיים, עליהם תהיו זכאים לתלות מודעות בעניין תעמולת הבחירות וזאת ללא תשלום.

84. יובהר כי חל איסור מוחלט להדביק מודעות ושילטים על לוחות המודעות הקבועים של העירייה ושימוש בהם לצרכי תעמולה יגרוור אף הוא אכיפה משפטית.

85. יובהר כי חל איסור לתלות שלטי בד/יוטה/פלריג בשטחי ציבור, על מתקני דרך, גשרים, גדרות וכדומה.

86. יובהר כי אסורה הצבת שילוט כאמור בסמוך לצירי תנועה ועל מדרכות באופן המסכן את התנועה, יוצר מפגעים ו/או מגביל את השימוש בדרך/במדרכה.

### דרכי הסברה ותעמולה:

87. בנוסף לאמור, עיריית ירושלים תאפשר באמצעות האגף לקידום עסקים באישור בכתב באופן ולפי שיקול דעת מקצועי הצבת דוכנים לצרכי תעמולת בחירות. זאת ובלבד שהדוכן לא יחסום את המדרכה, ושלא יוצבו בקירוב לתוואי הרכבת הקלה, לא בתחנות הסעה, לא בצמתים ולא בשוק מחנה

יהודה. ככל שימצא כי דוכנים הוצבו ללא אישור, תבוצע אכיפה של פירוק, הסרת הדוכן והחרמתו ע"י אגף אכיפה ושיטור ללא התראה נוספת.

88. יצוין כי הצבת דוכנים, כאמור, תתאפשר רק בשלושת החודשים טרם מועד הבחירות (בכפוף להיתר טרם הצבת הדוכן).

89. יובהר, כי פרסום מודעות ושלטים והצבת דוכנים בניגוד להוראות חוקי העזר ובניגוד לאמור לעיל, תגרור אכיפה רחבת היקף לצורך הסרת העבירה ובמלוא החומרה, הן באמצעות תפיסת כלים המשמשים לביצוע העבירה, הן באמצעות הסרת המודעות והשילוט ותפיסתם, מתן דוחות והגשת כתבי אישום למדביקים, והן באמצעות נקיטה בהליכים משפטיים כנגד הסיעות ומי מטעמם.

90. לשם הגברת האכיפה ויעילותה הוקם צוות אכיפה ייעודי מטעם אגף אכיפה ושיטור לתקופת הבחירות, בליווי צוות עורכי דין מהתביעה העירונית, אשר יפעלו לצורך אכיפה ונקיטה בהליכים משפטיים כנגד כל הפרה של החוק, לרבות, הטלת קנסות גבוהים ותפיסת ציוד וחומר הסברה וכולי, ותפיסת כלי רכב המשמשים לביצוע עבירות של הדבקת מודעות ושלטים.

91. יודגש כי בכוונת העירייה לאכוף החוק בתוך פרקי זמן קצרים מאוד, וכבר עובר לתקופת הבחירות ובמהלכה יוגשו כתבי אישום הן כנגד המדביקים עצמם והן כנגד הסיעות והמתמודדים ותידרש ענישה כספית משמעותית כנגד עבריינים.

92. יובהר כי העירייה גיבשה הנחיית מדיניות וזאת על מנת שתוכלו לפעול למיצוי זכותכם לקיים תעמולת בחירות ברחבי העיר יחד עם החובה לשמור על קיום הוראות החוק ככתבן וכלשונו ובכך לשמור על חזות העיר, ניקיונה ושמירת הסדר הציבורי ובטיחות העוברים והשבים.

93. עיריית ירושלים מבינה את הצורך האמיתי והחשוב בקיום תעמולת בחירות והאמצעים שפורטו לעיל מעידים על כך. יחד עם זאת, עיריית ירושלים תפעל בחומרה כנגד הפרת החוק ועשיית דין עצמי, תוך יצירת מפגעים ופגישה בחזותה של העיר ירושלים.

94. יודגש כי האמור לעיל, חל הן על הסיעות/מפלגות והן על הגורמים המעורבים בתעמולת הבחירות.

**פרק ג' - עקרון האיפוק בהפעלת סמכויות שלטוניות<sup>54</sup>**

95. עקרון האיפוק בהפעלת סמכויות שלטוניות של הרשות המקומית בתקופה שלקראת מועד הבחירות, נובע ונגזר מן העקרונות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט בכל הנוגע למידת האיפוק והריסון שעל ממשלה שאיבדה את אמון הכנסת לדגול בה, מהטעם שאל לה למועצת הרשות המקומית לקבל החלטות משמעותיות, הרות גורל או בעלות משמעויות כלכליות גדולות, כאשר יכול ואותה המועצה, על נבחרי הציבור שבה, לא יכהנו במסגרת תקופת הכהונה שלאחר מועד הבחירות.

96. הטענה היא, כי מי שיצטרך למלא אחר היישום והביצוע של אותן החלטות, היא מועצת הרשות שתיבחר לאחר הבחירות, ואין זה מן הראוי כי המועצה היוצאת תכפיף במסגרת הרגעים האחרונים לכהונתה, את המועצה הנכנסת שלאחר הבחירות ותכבול בכך את ידיה<sup>55</sup>.

97. יחד עם זאת, חשוב לציין כי להבדיל מממשלה שאיבדה את אמון הכנסת (ובכך את אמון הציבור), מועצת הרשות המקומית ונבחרי הציבור שבה, מכהנים גם במשך תקופת הבחירות, מכוח האמון שקיבלו מהציבור ולאחר בחירתם בבחירות דמוקרטיות. זאת ועוד, קיימת חשיבות רבה לרציפות ושגרת הפעילות של הרשות המקומית, וזאת בכל הנוגע למתן השירות הציבורי לתושבים, לפעילות המועצה וועדותיה ועוד כיו"ב.

98. במסגרת הזאת, נדרשים העירייה ואורגניה למצוא את האיזון הנכון והראוי בין העקרונות הנוגדים הנזכרים: שמירה על איפוק וריסון בקבלת החלטות משמעותיות, מחד גיסא, ושמירה על רציפות הפעילות העירונית והשירות לתושבים, מאידך גיסא, כאשר נקודת האיזון משתנה ככל שמתקרבים למועד הבחירות.

99. לטעמנו, בהתאם לפסיקה, לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ולהנחיות היועמ"ש לממשלה, ראוי לנהוג בעניינים כגון אלה, כדלקמן<sup>56</sup>:

99.1. **התנהלות באחריות תקציבית:** יש להקפיד בדבר שמירה על איזון תקציבי והתנהלות באחריות תקציבית, אשר מוטלת על גזבר העירייה, כמי שאחראי להכנת תקציבי העירייה, ניהול מערכת החשבונות שלה ולהכנת הדוחות הכספיים.

<sup>54</sup> הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10.2 – הנחיות המנהל לשלטון המקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות (05.01.2023).

<sup>55</sup> בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר.

<sup>56</sup> ר' לעניין זה, בין היתר, במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10.2 – הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות (05.01.2023).

99.2. **הטלת ארנונה כללית:** הואיל ובהתאם לסעיף 276 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה, נקבע כי על אף האמור, בכל הנוגע לשנת בחירות תתקבל החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה כללית לא יאוחר משלושה חודשים מיום תחילת הכהונה של ראש העירייה הנכנס, כאשר תחילת תוקפה של ההחלטה על הטלת ארנונה כללית כאמור, תחול מיום 1 בינואר של אותה שנת כספים.

בהתאם לכך, על מועצת עיריית ירושלים לאשר את צו הארנונה לשנת 2024, עד ליום 21.02.2024, ולא עד ליום 01.07.2023. עוד יובהר כי ככל שיתקיים סיבוב שני בבחירות הקרובות, המועד יידחה למועד מאוחר יותר, בהתאם לכללים האמורים לעיל, ובשינויים המחויבים.

99.3. **הנחות בארנונה:** הנחות בארנונה יש להעניק רק בהתאם לכללים המקובלים ולאחר אישור הגורמים המוסמכים ויש להקפיד בתקופת הבחירות במשנה זהירות ולהימנע מהרחבת מעגל ההנחות, וככל שמבוקש להרחיבו, יש לעשות זאת בכפוף לכל דין ובכפוף לקבלת חוות דעת כלכלית של גזבר העירייה על תקציב הרשות המקומית ויכולתה לממן את אבדן ההכנסות הצפוי מאותה הרחבה ולהניח את חוות הדעת בפני המועצה וועדותיה בטרם קבלת החלטה.

99.4. **אישור הצעת תקציב לשנת 2023/2024:** בהתאם לסעיף 206(ב1) לפקודת העיריות, על מועצה לאשר תקציב עירוני עד לתום 3 חודשים ממועד קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת. לאור העובדה כי על אף שאנו מצויים בשנת בחירות, אך שנכון למועד זה טרם אושר התקציב העירוני השוטף לשנת 2023 ובשים לב לצורך בהמשך הפעילות העירונית ורציפותה, אין מניעה משפטית לאישור תקציב 2023 כאמור בתקופת הבחירות. לגבי תקציב 2024, ממילא יהיה מדובר באישור התקציב על ידי המועצה הנבחרת לאחר הבחירות.

99.5. **עדכון, התקנה ותיקון של חוקי עזר:** קידום חוקי עזר לרבות שינויים, שיש בהם משום אובדן הכנסות לרשות המקומית, יובאו לאישור המועצה רק לאחר ביצוע בחינה קפדנית על פי האיזון והאיפוק הנדרשים בהיותנו מדברים על צעדים לטווח הארוך שהינם בעלי משמעות על המועצה הבאה ויכולת פעולתה. על כן כל שינוי או התקנה של חוק עזר כאמור, מצריך בתקופת הבחירות חוות דעת של גזבר העירייה על תקציב הרשות המקומית ועל יכולתה לממן את אבדן ההכנסות צופה פני העתיד ולהניח אותה בפני המועצה בטרם שתקבל החלטתה. בכל מקרה לטעמנו, נכון יהיה להגביל את המועצה ולא להביא לאישורה התקנה או תיקון של חוק עזר, במסגרת הזמן של 3 חודשים לפני מועד הבחירות, בכפוף לחריגים, שיאושרו מראש על ידי היועמ"ש לעירייה ובהתאם לנסיבות מיוחדות המצדיקות את הדבר (למשל הוראת שעה לתקופה קצרה, דחיפות העניין ואובדן הכנסות דווקא בשל היעדר הפעולה).

99.6. **בקשות לקבלת אשראי:** בשנת הבחירות יש לנהוג בריסון ואיפוק בנטילת אשראי בדגש על אשראי לזמן ארוך ולפעול בהתאם לתוכנית האשראי הרב שנתית, או אחרת, ככל שישנן. במסגרת זאת יש לבחון כל נטילת אשראי על רקע העקרונות האמורים לעיל, לנקוט משנה זהירות בכל הנוגע לנטילת אשראי שיש בו כדי לכבול את ידי המועצה הנבחרת ובכלל זה גם לבחון האם מדובר בנטילת אשראי עבור פרויקט חדש או קיים, את גובה האשראי ביחס לתקציב הרשות, האם מדובר במימון מלא של העירייה או בהשתתפות שלה בפרויקט כזה או אחר, מה ההשלכה של הצורך בפירעון ההלוואה על פעולות המועצה הנבחרת, היקף החיוניות והדחיפות של נטילת האשראי, מהות ביצוע הפרויקט בגינו נדרש האשראי וכיו"ב. גם כאן, נטילת אשראי בסכומים גבוהים תצריך את חוות דעתו של גזבר העירייה לעניין חיוניות הפרויקט וההיתכנות התקציבית לשאת בהוצאה בתקציב המועצה.

99.7. **גבייה ונקיטת אמצעי אכיפה:** על הרשות המקומית חלה חובה לפעול כרגיל למיצוי הליכי גבייה ואכיפה ולנקוט בכלל הפעולות הדרושות על מנת לגבות מס אמת.

99.8. **עשייה במקרקעין:** על הרשות המקומית לנהוג בשום שכל ובזהירות הדרושה בכל הנוגע לקבלת החלטות לפי סעיף 188 לפקודת העיריות, שכן במקרקעין הן ממשאביה היקרים ביותר של העירייה. במסגרת זאת יש להקפיד על קיום כלל ההנחיות הרלוונטיות, הוראות הדין ונהלי הקצאות המקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית של משרד הפנים והתבחינים שאושרו במסגרת הנוהל העירוני בעניין. בתוך כך אין למנוע את הפעילות השוטפת של וועדת ההקצאות המקצועית, ואף לא את פעילותה של הוועדה המייעצת להקצאות, בכפוף להקפדה על הכללים האמורים לעיל. עם זאת, מן הראוי כי במשך 3 החודשים שלפני מועד הבחירות, לא יובאו לאישור מועצת העיר הסכמים של עשייה במקרקעין, נוכח השפעתם לטווח הארוך והמשמעות הכלכלית הגדולה של עסקאות במקרקעין. במסגרת זאת ייתכנו חריגים לכלל, ובכל מקרה יש לבחון כל מקרה לגופו ובהתאם לנסיבות העסקה, המועד בו החל התהליך, היקף השטח שמבוקש להעברה, היקף וטיב הזכויות שמוצע להעביר ועוד כיו"ב.

99.9. **פעילות וועדות המועצה (וועדת מכרזים, וועדת תמיכות, וועדת כספים וכדומה):** לא הדין ולא הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והיועמ"ש לממשלה מגבילות את פעילותן של הוועדות האמורות, אך על פעילותן של כל וועדות המועצה חולש העקרון של שמירה על איפוק וריסון. לפיכך אין למנוע את התכנסות הוועדות האמורות והדיונים בהן, על מנת לשמור על רציפות הפעילות העירונית והשירותים הניתנים לתושבים. יחד עם זאת, יש להקפיד על מבחן השכל הישר, ולבחון כל נושא המועלה לדיון במסגרת הוועדות בשים לב לעקרון האמור, תוך בחינת כל מקרה לגופו, על נסיבותיו, נחיצותו ודחיפותו, היקפו הכלכלי והשפעת קבלת ההחלטה בכל נושא ונושא לטווח הארוך.



**פרק ד' - מינויים, שכר וניהול משאבי אנוש בתקופת הבחירות**<sup>57</sup>

**100. הגדרות:**

"**איוש משרה**" – כל פעולה הנוגעת להליך איוש המשרה, לרבות תקנונה, קביעת התבחינים והמבחנים כנדרש בתקנות קבלת עובדים, פרסום המכרז לאותה משרה וכיו"ב;

"**חוזה אישי**" – כל חוזה העסקה שאינו מוסדר בחוקת העבודה, לרבות חוזה בכירים כהגדרתו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, חוזה שכר שהוא נגזרת שכר מנכ"ל, חוזה לנושא משרת אמן, חוזה דירוגי (חוזה 587 לאקדמאים, חוזה 987 למשפטנים, חוזה 551 לכלכלנים, חוזה 515 למהנדסים והנדסאים) וכיו"ב;

"**משרה בכירה**" – משרה בדרגה גבוהה כהגדרתה בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"מ-1979) להלן: "התקנות" או "תקנות קבלת עובדים";

"**משרה חדשה**" – כל משרה שאינה משרה קיימת;

"**משרה ייעודית**" – משרה המתקצבת בהיקף העולה על 25%, באופן ישיר או עקיף על ידי משרד ממשלתי, לרבות משרות שיועדו לבוגרי תוכנית צוערים לשלטון המקומי;

"**משרה מוניציפלית**" – כל משרה שאינה ייעודית.

"**משרה סטטוטורית**" – משרה כמשמעותה בסעיף 169(ב) לפקודת העיריות – מנכ"ל, מנהל יחידת חינוך, גזבר, יועץ משפטי, מבקר פנים, מהנדס ווטרינר;

"**משרה קיימת**" – כל משרה אשר לפני תחילתה של שנת הבחירות התקיימו לגביה כל התנאים הבאים במצטבר:

- המשרה תוקצבה ותוקננה בתקציב המאושר של הרשות המקומית לפני תחילתה של שנת הבחירות.

- המשרה הייתה מאוישת בפועל לפני תחילתה של שנת הבחירות.

<sup>57</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10.2 – הנחיות המנהל לשלטון המקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות (05.01.2023).

“רשות מקומית בעלת מדד הון אנושי גבוה” – רשות מקומית הנמצאת ברשימת הרשויות שהוגדרו בשנת הבחירות כרשות בעלת מדד הון אנושי גבוה על ידי אגף בכיר בקרת הון אנושי במשרד הפנים.

101. הנחיות לעניין איוש משרות בשנת הבחירות:

101.1. בכל שנת הבחירות:

החל הליך לאיוש משרה שאינה בכירה, ולא התכנסה וועדת הבחינה עד 4 שבועות לפני מועד הבחירות, תתכנס ועדת הבחינה אך ורק לאחר סיום הבחירות וכינון המועצה החדשה.

החל הליך לאיוש משרה בכירה, ולא הסתיים עד 8 שבועות לפני מועד הבחירות, תתכנס ועדת הבחינה אך ורק לאחר סיום הבחירות וכינון המועצה החדשה.

החל הליך לאיוש משרה סטטוטורית, ולא הסתיים עד 3 חודשים לפני מועד הבחירות, תתכנס ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים אך ורק לאחר סיום הבחירות וכינון המועצה החדשה. במידת הצורך, רשאית הרשות המקומית לאייש את המשרה בתקופה זו באמצעות מילוי מקום זמני.

101.2. בתקופה השנייה של שנת הבחירות:

101.2.1. אין מניעה להמשיך ולאייש משרות קיימות שאינן בכירות, ומשרות ייעודיות שאינן בכירות בהתאם לכללים החלים בשגרה;

101.2.2. בתקופה זו לא ניתן לאייש משרות מוניציפליות חדשות, לרבות משרות הפטורות ממכרז ומשרות אמון;

101.2.3. בתקופה זו לא ניתן לאייש כל משרה בכירה שאינה סטטוטורית (קיימת או חדשה);

101.2.4. על אף האמור בסעיפים קטנים 2 ו 3 - במקרים המפורטים להלן, ניתן יהיה לאייש גם משרות מוניציפליות חדשות או בכירות:

(1) קיים צורך דחוף באיוש המשרה והתקבל אישור הממונה על המחוז מראש ובכתב;

(2) מדובר במשרה שאושרה במסגרת מודל הפיתוח הארגוני מראש ובכתב על ידי ועדת ההיגוי העליונה של משרד הפנים, או במסגרת החלטת ממשלה, והתקבל אישור מראש ובכתב ממנהלת אגף בכיר על בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד

מינהל היועץ המשפטי לעירייה

ניכר ספרא 8, ת.ד. 775, ירושלים 9100707, טלפון: 02-6297592/3, פקס: 02-6296986

אתר אינטרנט: Website: www.jerusalem.muni.il

Safra square 8, P.O.B. 775, Jerusalem 9100707, Tel 02-6297592\3, Fax 02-6296986

הפנים. האישור יינתן לאחר בחינת החיוניות באיוש המשרה לצורך הרציפות התפקודית של הרשות ובתיאום מול המחוז.

101.2.5. בתקופה זו ניתן להמשיך ולאייש משרות סטטוטוריות.

101.3. להלן טבלה המרכזת את ההנחיות לאיוש משרות בשנת הבחירות:

משרה סטטוטורית	משרה ייעודית	משרה קיימת רגילה	משרה קיימת בכירה	משרה מוניציפאלית חדשה רגילה	משרה מוניציפאלית חדשה בכירה	תקופה ראשונה
איוש כרגיל	איוש כרגיל	איוש כרגיל	איוש כרגיל	איוש כרגיל	נדרש אישור המחוז	תקופה ראשונה
איוש כרגיל	איוש כרגיל	איוש כרגיל	נדרש אישור המחוז	נדרש אישור המחוז	נדרש אישור המחוז	תקופה שנייה

- כל ההנחיות חלות גם על איוש משרות הפטורות ממכרז בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979;

- הוראות חוזר המנכ"ל כאמור לעיל ולהלן חלות גם על איוש משרה באמצעות ניווד עובד קיים.

101.4. מובהר כי, בתקופת ששת החודשים שלפני יום הבחירות, כל הליך מינוי נדרש להיות מובא לאישורו של היועץ המשפטי של הרשות<sup>58</sup>.

102. הנחיות לעניין איוש זמני של משרות במילוי מקום בשנת הבחירות:

102.1. במקרה של איוש משרות במילוי מקום זמני יחולו ההנחיות הרגילות החלות על הרשות המקומית כמפורט בסעיף 2.7 בחוברת ההנחיות שפרסם אגף בכיר לבקרת ההון האנושי מיום 01.05.2021.

102.2. בהתאם לכך, להלן הכללים הרלוונטיים:

102.2.1. משרה סטטוטורית – החל הליך לאיוש משרה סטטוטורית, ולא הסתיים עד שלושה חודשים לפני מועד הבחירות תתכנס ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים אך ורק לאחר סיום הבחירות וכינון המועצה החדשה, במידת הצורך, רשאית הרשות לאייש את המשרה בתקופה זו באמצעות מילוי מקום זמני.

<sup>58</sup> חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018, בע"מ 12 והנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 1.1501.

102.2.2. משרה מוניציפאלית חדשה או בכירה ומשרה ייעודית חדשה – לא רלוונטי, ולא ניתן למילוי מקום.

102.2.3. משרה קיימת (מוניציפלית/ייעודית) שהתפנתה באורח קבע – ניתן לאייש לתקופה של 3 חודשים בכפוף לקבלת כלל האישורים הנדרשים. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה ל-3 חודשים נוספים בהתקיים התנאים הקבועים בדין וההנחיות הרגילות החלות על הרשות המקומית בנוגע לאיוש זמני.

102.2.4. משרה קיימת (מוניציפלית/ייעודית) שהתפנתה זמנית – עד שנה או עד שובו של העובד, לפי המוקדם. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה לשנה נוספת בהתקיים התנאים הקבועים בדין וההנחיות הרגילות החלות על הרשות המקומית בנוגע לאיוש זמני.

102.3. כמו כן, להלן טבלה המרכזת את ההנחיות בנוגע לאיוש משרות במילוי מקום:

מילוי מקום	משרה מוניציפאלית חדשה או בכירה	משרה ייעודית חדשה	משרה מוניציפאלית קיימת	משרה ייעודית קיימת
משרה שהתפנתה באורח קבוע	לא רלוונטי	לא רלוונטי	ניתן לאייש עד 3 חודשים בכפוף לקבלת כלל האישורים הנדרשים. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה ל-3 חודשים נוספים, בהתקיים התנאים הקבועים בדין	ניתן לאייש עד 3 חודשים בכפוף לקבלת כלל האישורים הנדרשים. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה ל-3 חודשים נוספים, בהתקיים התנאים הקבועים בדין
משרה שהתפנתה באופן זמני	לא רלוונטי	לא רלוונטי	עד שנה או עד חזרת העובד לפי המוקדם, בכפוף לתנאים הקבועים בהנחיות. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה לשנה נוספת בהתקיים התנאים הקבועים בדין	עד שנה או עד חזרת העובד לפי המוקדם, בכפוף לתנאים הקבועים בהנחיות. מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את התקופה לשנה נוספת בהתקיים התנאים הקבועים בדין

**103. הנחיות לעניין שכר ותנאי שירות לעובדי הרשות המקומית:**

**103.1. העלאת תוספת שכר וקידום בדרגות בשנת בחירות:**

103.1.1. לא תאושר תוספת שכר למעט קידום בדרגה בטווח מתח הדרגות התקני של המשרה בהתאם לכללים הקבועים בפרק 3.2 לאוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות או תוספות/קידומים המחויבים מכוח הסכמים קיבוציים.

103.1.2. לא יוענקו דרגות אישיות (כמשמעותן בסעיף 3.2.14 לאוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות), יובהר לעניין זה כי דרגת שהייה (+) נחשבת כדרגה הנכללת במתח הדרגות התקני של המשרה (יובהר כי הוראות אלה יחולו גם על כל העובדים המועסקים בחוזים אישיים. הוראות אלה יחולו גם על עובדים המועסקים בחוזים אישיים דירוגיים.

103.1.3. תשלומים שאינם חלק מהשכר הרגיל (ש.ג, כוננות, רכב) – לא ניתן להעניק בשנת בחירות הוספה או הגדלה של תשלומים שאינם חלק מהשכר הרגיל (כדוגמת אחזקת רכב, כוננויות, שעות נוספות וכד''). הוראות אלה יחולו גם על עובדים המועסקים בחוזים אישיים דירוגיים.

103.1.4. בכל הנוגע לשעות נוספות, במקרים חריגים בהם מתעורר צורך בשל נסיבות חריגות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש, רשאית הרשות להוסיף אד הוק ובאופן פרטני שעות נוספות לעובד ובלבד שגזבר הרשות אישר כי קיים תקציב מאושר לצורך תשלום התוספת וכי מנכ"ל הרשות אישר כי יש הכרח בהוספת השעות לצורך ביצוע העבודה, וכי אי מתן התוספת כאמור לעובד, יפגע בעבודתה של הרשות המקומית. יובהר כי האישור יינתן לתקופה שלא תעלה על חודשיים בכל פעם<sup>59</sup>.

**103.2. העסקה בחוזה אישי בשנת בחירות:**

103.2.1. לא ניתן להעביר עובד קיים מהעסקה בדירוג דרגה להעסקה בחוזה אישי באותו תפקיד בכל שנת הבחירות;

103.2.2. עדכון שכר בחוזה אישי – לפי טווח השכר הרגיל בהתאם לוותק ויאושר בהתאם לכללים הרגילים החלים על הרשות בעניין זה ובכפוף להערכת עובד בתוקף;

<sup>59</sup> מכתב הבהרה המהווה עדכון מסי' 20.1.1 של משרד הפנים מיום 21.05.2023 לחזור מסי' 10.2 – הנחיות המנהל לשלטון המקומי לתקופת הבחירות לרשויות המקומיות מיום 05.01.2023.

103.2.3. חוזים אישיים במשרות חדשות – בתקופה השנייה: באישור אגף בכיר לבקרת הון אנושי במשרד הפנים.

103.3. **כינוס ועדת בחינה לפני מועד הבחירות:**  
ועדת הבחינה תתכנס לפני מועד הבחירות בהתאם לתקופות שלהלן –

**משרה שאינה בכירה** – עד 4 שבועות;

**משרה בכירה** – עד 8 שבועות;

**משרה סטטוטורית** – עד 3 חודשים.

ככל ולא עומדים במועדים ועדת הבחינה תתכנס לאחר הבחירות וכינון המועצה החדשה.

103.4. **יציאה לחופשה ללא תשלום (חל"ת):**

אישור חל"ת לעובדים בדירוג דרגה – יינתן ע"י הרשות המקומית במקרים חריגים בלבד, ובשים לב לנסיבות שבגינן מבוקש החל"ת.

בחוזה אישי – הרשות תעביר בקשה מנומקת וחתומה ע"י ראש הרשות/מנכ"ל הרשות לרפרנט הרלוונטי באגף לבקרת הון אנושי. האישור יינתן בתיאום עם המחוז.

עובדים במשרת אמון – לא יינתן אישור חל"ת, גם אם הם מועסקים בדירוג דרגה.

103.5. **הגדלת היקף משרה:**

הגדלת היקף משרה מוניציפלית בשנת הבחירות כמוה כאיש משרה חדשה ויחולו הכללים הקבועים בחוזר זה ונוסף עליהם יחולו על ההגדלה הכללים הרגילים הקבועים בנוהל הגדלת היקף משרה מיום 10.11.22. על אף האמור, נדרש להגדלה בהתאם להנחיות בדבר הגדלת היקף משרה אישור אגף בכיר לבקרת הון אנושי. לא יידרש נוסף לכך גם אישור המחוז מכוח חוזר המנכ"ל, אולם ההגדלה כאמור תיעשה בתיאום מול המחוז.

103.6. **הארכת שירות לאחר גיל פרישה:**

הארכת שירות של עובדים מעבר לגיל פרישת חובה תיעשה בהתאם לכללים שחלים בשגרה. על אף האמור, הרשות רשאית להאריך את שירותו של העובד רק לתקופה של עד 3 חודשים לאחר סיום שנת הבחירות. אין באמור בכדי למנוע מהעובד להגיש בקשה נוספת, עם סיום התקופה ובקשתו תיבחן בהתאם לכללים הרגילים. בנוגע לתפקידים במשרות של עובדי כינון (במוסדות כינון) כגון: מלווה הסעות, סייעות צמודות, סייעת גן ילדים, מורים וכיו"ב,

הארכת השירות תתאפשר עד לסוף שנת הלימודים ולא עד שלושה חודשים מסיום שנת הבחירות<sup>60</sup>.

### 103.7. עדכון דרגות הרשות:

לא ניתן לעדכן את דרגת הרשות גם אם בהתאם לנתוני הלמ"ס מס' התושבים עלה.

### 104. הבהרה לגבי מכרזים לאיוש משרות שפורסמו בטרם הכניסה לשנת הבחירות (לפני ה- 01.01.2023):

ברוח תשובות של משרד הפנים ממערכת הבחירות הקודמת, שעסקו בין היתר במשרה חדשה, וכן בהתאם להתייעצות שהתקיימה לאחרונה עם הגורמים הרלוונטיים, אין אנו מוצאים מניעה לפרסם בתקופה השנייה לשנת הבחירות מכרז פנים-חוץ, אף למשרה חדשה, **כאשר התקיים למשרה מכרז פנים ולא נמצאו מועמדים מתאימים, ובלבד שפרסום המכרז הנוסף נעשה בפרק זמן סביר שמעיד על רצף, כפי שיובהר:**

104.1. בהתאם להסכם הקיבוצי המיוחד של עיריית ירושלים (סעיף 48/3) מכרז פנים-חוץ לאיוש משרה תקנית פנויה יפורסם כאשר נערך לגבי המשרה מכרז פנימי ולא נמצא לה מועמד מתאים או לא היו מועמדים כלל.

104.2. בנוסף, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים (10.2)- הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות מיום 5.1.2023 (עמ' 10), בו נכתב כי ככל ומשרה פורסמה בפומבי טרם תחילת תקופת הבחירות, אין מניעה לפרסמה בשנת הבחירות ולא נדרשים האישורים מכוח חוזר המנכ"ל.

104.3. נוכח האמור, כאשר מדובר במשרה שפורסמה טרם שנת הבחירות במכרז פנים ולא הצליחו לאישה, הרי שבהתאם להליכי איוש משרה הקיימים בעירייה לפי ההסכם הקיבוצי, פרסום המשרה במכרז פנים-חוץ הינו המשך לניסיון איוש המשרה ומשכך, כל עוד פרסום מכרז פנים-חוץ נעשה תוך פרק זמן סביר שיש בו כדי להעיד על רצף, אנו סבורים (גם בהתאם לתשובות שניתנו) כי ניתן לראות את המשרה כמשרה שפורסמה בטרם תחילת התקופה.

<sup>60</sup> מכתב הבהרה המהווה את עדכון מס' 20.1 לחוזר מנכ"ל מס' 10.2 – הנחיות לשלטון המקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות.

**דברי סיכום**

105. תקופת הבחירות לרשויות המקומיות היא תקופה לחוצה ומאתגרת, גם לנבחרי הציבור המכהנים, גם לאלה המתמודדים בבחירות וגם בעבור עובדי העירייה, התאגידים העירוניים והשירות הציבורי בכללותו.

106. אני מבקש מכולם לעשות כל הנדרש ולהקפיד לשמור על הדגשים המפורטים בקובץ זה (על כל ההפניות שבו להוראות הדין, הנחיות משרד הפנים והיועמ"ש לממשלה בעניין), כדי שנוכל לקיים מערכת בחירות עניינית, תוך שמירה על עקרונות היסוד של דיני הבחירות בדבר שמירה על טוהר הבחירות, שוויון בין כל המועמדים, שמירה על טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור בו, שמירה על משאבי ציבור עירוניים, כללי המינהל התקין ומראית פני הצדק, בפני ובעבור תושבי העיר ירושלים.

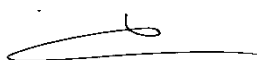
107. לכן, יש לקרוא בעיון קובץ דגשים זה, וככל הנדרש, לפנות בכל הנוגע למקרים פרטניים גם לקבלת ייעוץ משפטי מאת הח"מ, בכל הקשור במסגרת תפקידו לסייע בבחינת תחולת המגבלות הנגזרות מדיני הבחירות על פעילותה השוטפת של העירייה בתקופת הבחירות.

108. זאת בדגש על הצורך באישור מפורש של הח"מ לקיום פעילויות עירוניות מסוימות בתקופת הבחירות, כאמור בסעיף 24 לעיל בנוגע להפצת פרסומים עירוניים וקיומם של אירועים וסיורים; כאמור בסעיף 37 לעיל לגבי פעילות של נבחרי ציבור במבני ציבור; כאמור בסעיף 77 לעיל לגבי הפעלת שיקול דעת ביחס לאכיפת חוקי עזר עירוניים בתחום השילוט במרחב העירוני וכאמור בסעיף 101.4 לעיל, לגבי מינויי עובדים.

109. ככל שיפורסמו עדכונים נוספים ו/או הנחיות חדשות ו/או פסיקה שמשנה הלכות והנחיות קיימות, יובאו לידיעתכם ע"י הח"מ דגשים נוספים, ככל שיידרש.

110. אני מאחל בהצלחה במערכת הבחירות לכל מי שיבחר להתמודד בבחירות למועצה ולראשות העיר, וכך גם לעובדי העירייה המסורים, בקיום ההנחיות, בהתנהלות תקינה על פיהן ובבחירות מוצלחות.

**בברכה,**



**אלי מלכה, עו"ד**

**היועץ המשפטי לעירייה**