

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

6משפט אזרחי

6עבודה

1משמעת

מספר הנחיה 6.6100 (ג21.854, 21.854, 21.809):

נקיטת עמדה בפומבי על-ידי ממלאי תפקידים בשירות הציבורי בנושא מדיני שנוי במחלוקת

א. כללי

1. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספית), ה'תשי"ט-1959 (להלן - **חוק הסיוג**), (מטיל איסורים שונים על הפעילות של "סוגים של עובדים בשירות המדינה או נושאי משרות בשירות המדינה".

באופן כללי, ניתן לומר כי חוק הסיוג אוסר על עובדים ונושאי משרות אלה ליטול חלק פעיל בפעילות מפלגתית או פעילות בעלת אופי מדיני. וזה פירוט האיסורים, כפי שנקבע בסעיף 1 לחוק:

(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 בעלת 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, ה'תשי"ד-1954;

(5) לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עתונאים, בראיון עם עתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר."

2. חוק הסיוג נחקק "במגמה לתרום ליציבותו של מנגנון העובדים במשרדי הממשלה ולהרחיק את הפקידות הבכירה מפעילות מפלגתית מובהקת וכולטת העלולה להזיק למעמדה בעיני הציבור" (ראו דברי הסבר להצעת

החוק, הצ"ח ה'תשי"ט, מס' 365, עמ' 91). עובדי המדינה ונושאי משרות בשירות המדינה חייבים לבצע בנאמנות מלאה את המדיניות שנקבעה כדין על-ידי הממשלה, היא הרכבה המפלגתית אשא היא ותהא השקפתם האישית אשר תהא. לפיכך, עובדי המדינה אינם רשאים להטיף ברבים נגד המדיניות שנקבעה. הטפה של עובד המדינה לאי-ביצועה של מדיניות שעל ביצועה הוא מופקד, יחד עם אחרים. היא בגדר תרתי דסתרי" (ראו עש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4)227, 239 (להלן - פס"ד ספירו).

כמו כן, עובדי המדינה ונושאי משרות בשירות המדינה חייבים לשרת בנאמנות כל אדם הנזקק להם, במסגרת תפקידיהם על-פי דין, בלי להתחשב כלל ועיקר בהשתייכותו המפלגתית או בהשקפתו המדינית. על עובדי המדינה לשמור על תדמית נייטרלית, כיוון שלא רק אלה המזדהים עם עמדותיהם עשויים להיזקק לשירותיהם. עובד הנוטל חלק בויכוח פוליטי פומבי יוצר סיכון שחלק מהציבור יחדל לראות בו עובד למען הכלל, נטול פניות. תדמיתו המקצועית של עובד המדינה נסדקת ככל שעולה עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית, תוך צידוד בגישה פוליטית מסוימת. תוך כך, פוגע העובד גם בתדמית השירות הציבורי כולו (ראו פס"ד ספירו, עמ' 245). חשוב, אם כן, שהתדמית של שירות המדינה תשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית בלבד.

3. מטעמים אלה, מחייב חוק הסיוג סוגים מסוימים של עובדי המדינה ונושאי משרות בשירות המדינה - ואלה הם, כפי שנקבע על-ידי חוק הסיוג, עובדים ונושאי משרות בדרג בכיר או בעמדות השפעה כלפי אזרחים - לנתק עצמם מפעילות מפלגתית או מדינית, כמפורט בחוק. הודעות בדבר סוגי העובדים עליהם חלים האיסורים המנויים בחוק פורסמו ברשומות (ראו בנספח להנחיה זו).

יצוין, כי האיסורים בחוק חלים על העובד בכל מקום, גם מחוץ לישראל (ראו בג"צ 100/57 וייס נ' המפכ"ל, בג"צ 103/57 מילר נ' המפכ"ל, פ"ד יב 179).

ב. תחולת חוק הסיוג על רשויות ציבוריות

עיון בהוראות סעיף 9 לחוק הסיוג מלמד כי-

"לעניין חוק זה, דין כל גוף הנקוב בתוספת (להלן - מוסד ממלכתי ... (כדין משרד ממשרדי הממשלה, ודין כל עובד בהם כדין עובד המדינה. ..."

המחוקק היה מודע להבדל שבין עובד המדינה לבין עובד מוסד ממלכתי אחר. בכל-זאת, ראה לקבוע באופן מפורש כי ככל שהמדובר, לעניין חוק הסיוג, במוסדות שחוק זה חל עליהם, הרי דינם כדין משרד ממשרדי הממשלה, ודין עובדיהם כדין עובדי המדינה. ממילא כפופים עובדים אלה, לעניין חוק הסיוג לנציבות שירות המדינה (ראו גם דברי ההסבר לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) (תיקון), התש"ך, הצ"ח ה'תש"ך 163 (סעיף 10 לחוק הסיוג אכן מעגן את סמכותו של בית-הדין המשמעתי של עובדי המדינה גם כלפי עובד המוסד הממלכתי שהחוק חל עליו, בכך שהוא מורה כי יהיו לו לגביו "כל הסמכויות שיש לו לגבי עובד המדינה"; וכל זאת, מבלי לגרוע מהוראות כל דין אחר (סעיף 11 לחוק הסיוג).

ג. פעולות אסורות לפי חוק הסיוג - דוגמאות

1) חתימה על עצומה בעלת אופי מדיני

על כל עובדי המדינה חל איסור לארגן הפגנה או תהלוכה (סעיף 4 לחוק הסיוג). אך ההשתתפות בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני אינה אסורה על כל עובדי המדינה אלא רק על סוגי עובדים מסוימים, כפי שנקבע בחוק הסיוג.

חתימה על עצומה בעלת אופי מדיני שנועדה להתפרסם ברבים אינה אמנם השתתפות בהפגנה או בתהלוכה, אולם מבחינה מעשית היא משמשת מטרה דומה ועשויה להיות לה משמעות דומה. לפיכך, ובהתחשב ברוח החוק ובאופי משרתו או תפקידו של העובד, גם אם החוק אינו אוסר, השתתפות בעצומה כזאת, מן הראוי שעובד המדינה ימנע עצמו ממנה. וכבר נאמר על-ידי בית-המשפט העליון, לעניין רשימת האיסורים בחוק, שאין המדובר ברשימה סגורה (בג"צ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 147).

זאת ועוד. אם עצומה כאמור יש בה משום ביקורת על הממשלה, ובכלל זה כמובן גם ביקורת על מדיניות הממשלה בנושא מסוים, הרי עצם החתימה על העצומה, אם היא נעשתה באחת הדרכים הקבועות בסעיף 1(5) לחוק הסיוג, כלומר, במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר, אפשר שיהיה בה משום הפרה של חוק הסיוג.

אפשר גם שחתימה על עצומה שיש בה ביקורת על הממשלה לא תיעשה באחת הדרכים הקבועות בסעיף 1(5) לחוק, אלא בדרך אחרת, כגון שהיא אמורה להימסר לראש הממשלה או לגוף ציבורי מסוים. במקרה כזה, אפשר שהחתימה על העצומה לא תהווה הפרת חובה המוטלת בחוק. אולם, גם במקרה כזה מן הראוי שעובד המדינה ימנע מלחתום על עצומה כזאת, בהתחשב ברוח החוק ובאופי תפקידו בשירות הציבורי.

2) השתתפות בתעמולה פומבית - מידת תחולת האיסור על נאום או הרצאה בחוג בית

על עובדי המדינה שלהם סמכות מינהלית או שתפקידם כרוך במגע עם קהל, אסורה כל תעמולת בחירות. לעומתם, מנועים עובדי המדינה באותן דרגות עליהן חלה הודעת הממשלה לפי סעיף 1 לחוק הסיוג, מהשתתפות בתעמולה פומבית בלבד (סעיף 1(4) לחוק הסיוג). אבחנה זו מקורה בסעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], ה'תשכ"ט-1969.

עובדי המדינה מן הקבוצה השניה לא יהיו רשאים לקחת חלק פעיל בחוג בית, כאשר השתתפותם בו נושאת אופי פומבי, מסיבה זו אחרת. זאת, למשל, כאשר שמו של עובד המדינה הופיע על ההזמנה בכתב לחוג בית, כאשר חוק הבית התקיים בעקבות הזמנה לציבור, אפילו לציבור מסוים, או כאשר נוכחים במקום - שלא באקראי ולמטרות סיקור עיתונאי - נציגי כלי תקשורת, ועוד.

יצוין, כי אין מניעה חוקית כי עובדים משתי הקבוצות המנויות לעיל ישתתפו באופן פסיבי בחוג בית. ואולם, כפי שנאמר לעיל, בכל מקרה יש לבחון האם, בהתחשב ברוח החוק ובאופי משרתו או תפקידו של העובד, ראוי שהעובד ייטול חלק ולו פסיבי בחוג בית.

למותר לציין, כי פעולות אלה, חתימה על עצומה והשתתפות בחוג בית, הן כמובן רק מקצת מן האיסורים הנובעים מחוק הסיוג.

ד. משמעת

חוק הסיוג קובע (בסעיף 8), כי "עובד המדינה המפר חובתו לפי חוק זה, אחראי אחריות משמעתית". משמע, ניתן לתבוע עובד כזה לדין בפני בית-הדין למשמעת של עובדי המדינה, ואם יימצא חייב בדינו, רשאי בית-הדין להטיל עליו עונש, כפי שימצא לנכון בנסיבות עניין, בהתאם לחוק שירות המדינה (משמעת), ה'תשכ"ג-1963

נספח

אזכורי הודעות הממשלה לפי סעיף 1 לחוק הסיוג:

1. י"פ 1536, ה'תשכ"ט, עמ' 1792; י"פ 2301, ה'תשל"ז, עמ' 938 - סוגי העובדים עליהם חלים האיסורים.

2. י"פ 1536, ה'תשכ"ט, עמ' 1792 - עובדי בנק ישראל.

3. י"פ 1402, ה'תשכ"ה, עמ' 2460; י"פ 1323, ה'תשכ"ז, עמ' 522 - עובדי רשות השידור.

4. י"פ 857, ה'תשכ"א, עמ' 1586 - עובדי המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה.