

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים : ח בתשרי תשע"ח

28 בספטמבר, 2017

תיקנו : 803-04-2017-002042

סימוכין : 803-99-2017-055593

לכבוד
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

הנדון : שמירה על מאפיינים ממלכתיים ומניעת פוליטיזציה בהקשר לפרסומים ממשלתיים

1. בעקבות פניות שונות שהתקבלו במשרדנו בחודשים האחרונים ביחס לפרסומים הנוגעים למשרדי ממשלה שונים, מצאנו לנכון לפנות אליכם לשם חידוד הכללים וההנחיות באשר לחשיבות השמירה על המהות והתדמית הבלתי-פוליטית של פרסומים המבוצעים על-ידי משרדי הממשלה ובאשר לצורך להקפיד על העדר מעורבות של עובדי מדינה בפעילות מפלגתית או פוליטית במהלך ובמסגרת עבודתם – בכלל ובהקשר זה בפרט.
2. כידוע, ההוראות המרכזיות המסדירות כיום את נושא השימוש במשאבי המדינה לצורך פרסומים ממשלתיים הן הוראת תכ"ס מס' 15.3.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים" (להלן – **הוראת התכ"ס**); והנחיות שקבע היועץ המשפטי לממשלה באשר לתיקונים שיש לערוך בהוראת התכ"ס בכל הנוגע לסוגיית הופעתם של עובדי ציבור בפרסום ממשלתי, כפי שפורטו במכתבי מיום 29.3.2017 (להלן – **הנחיית היועץ**).
3. כפי שמובהר הן בהוראת התכ"ס והן בהנחיית היועץ, העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי הם שניים: ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה צריכים להיות מנוצלים לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי ועובדי הציבור המופקדים עליו; שנית, על הפרסום לבטא אך ורק את עמדת המשרד ועליו להיות קשור בקשר הדוק וברור לתחום פעילותו של המשרד, ומכאן – שהוא אינו יכול לכלול מסרים או היבטים פוליטיים.
4. הרציונאליים העומדים בבסיס ההגבלות הקבועות בהוראות האמורות הם **שמירה על ההבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות מפלגתית או פוליטית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים תוך הקפדה על כך שהמימון המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות בלתי ענייניות, אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי הציבור**.¹

¹ תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי גם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בע"א (מחוזי – ים) 4495/98 **מדינת ישראל נ' פלסטין פוסט פיימ התשס"א** (2), 204 (2002) בו חויב שר החקלאות דאז, באופן אישי במימון מלא של עלות מודעה בעלת אופי פוליטי שפורסמה ביוזמתו באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית.

עקרונות אלה באים לידי ביטוי גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בדבר "פעילות מפלגתית בלשכות שרים" בה נקבע כי יש לשמור ככל הניתן על הפרדה בין התפקיד השלטוני המיניסטריאלי של שרי הממשלה לבין פעילותם המפלגתית. בהקשר זה נקבע, כי למרות שניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית של שרי הממשלה מתוך לשכותיהם – כשהיא אקראית ומוגבלת בהיקפה – הרי שאין מקום לבצע פעילות מפלגתית אישית גרידא מתוך לשכות השרים, הן בשל הפן התקציבי והן משום הרצון לשמר את ההיבט הממלכתי והתדמית הבלתי פוליטית של משרדי הממשלה. כך למשל, אין לבצע במשרדי הממשלה פעילות מפלגתית או פוליטית מתוכננת, ידועה מראש ורבת-היקף – אשר הזירה המתאימה לה היא הכנסת, משרדי המפלגה או כל מקום אחר בדומה לכך.

כפועל יוצא מהאמור לעיל, בהקשר לפרסומים, יש להקפיד, בין היתר, כי המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. כן יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי.

5. בנוסף, מגבלות מפורשות קיימות כידוע ביחס למעורבותם של עובדי מדינה בפעילות מפלגתית ופוליטית במהלך או במסגרת עבודתם. כך, כזכור, חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 קובע בסעיף 3ב כי "עובד המדינה לא יעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959". כמו כן, התקשי"ר קובע כי "עובד המדינה לא יעסוק בשעות העבודה בפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה..." או בפעילות כאמור בין כתלי המשרד, המוסד או המתקן הממשלתי גם לאחר שעות העבודה; כי "עובד המדינה אינו רשאי להשתמש ברכוש ובשירותים המשרדיים לפעילות מטעם מפלגה או למען מפלגה" (סעיפים 42.313-42.315 לתקשי"ר); וכן כי "עובד המדינה לא ייתן את הסכמתו, בעל-פה או בכתב, לפרסום שמו מטעם מפלגה, אם מצורף לו תואר תפקידו בשירות המדינה". ליתר פירוט ראו הוראות סעיף 42.31 לתקשי"ר בכללותו; ויוזכר כי על סוגים מסוימים של עובדים חלות מגבלות נוספות, וראו: הוראת סעיף 42.32 לתקשי"ר, בהתבסס על החוק האמור. זאת ועוד, כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 2017 קובעים בסעיף 6 כי: "עובד המדינה יקפיד במסגרת עבודתו שמעשיו או אמירותיו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם מפלגה כלשהי או בעל תפקיד פוליטי כלשהו, ויימנע מעיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, שלא בהתאם לדין ולתקשי"ר. אין בסעיף זה למנוע פעילות בארגון עובדים בהתאם להוראות התקשי"ר. על רקע זאת, ברי כי אין לקבל מצב שבו עובדי מדינה לוקחים חלק, במישרין או בעקיפין, בפעילות פרסומית או תקשורתית אחרת הנעשית עבור או מטעם מפלגות או גורמים פוליטיים אחרים.

6. אבקש כי תבצעו פעולות להטמעת ההוראות האמורות והעקרונות שבבסיסן בקרב עובדי המשרד והדרג הנבחר, לשם ריענון כללי המותר והאסור בנושא זה.

בברכה,

דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט מנהלי – ציבורי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

מר מאיר לוין, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)

מר דני חורין, ממונה בכיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
מר אורן פונו, ממונה בכיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
גב' נטע קניגשטיין, ממונה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
גב' דפנה גוטליב, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
גב' שרית פלבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)
גב' רותם ארנרייך, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)