



משמר הדמוקרטיה
הישראלית

13 בינואר 2023

חוות דעת משפטית פומבית:

**עובדי ציבור ועובדי מדינה רשאים להשתתף בהפגנות המחאה
נגד תוכנית החקיקה של הממשלה בתחום המשפטי**

1. בעקבות פרסום תוכנית החקיקה של שר המשפטים, יריב לוין, הכוללת שינויים מרחיקי לכת ופגיעה חריפה בעצמאות מערכת המשפט ובשלטון החוק, מתוכננות ברחבי הארץ הפגנות מחאה נרחבות. בין היתר מתוכננת הפגנה כזו בתל אביב במוצ"ש 14.1.2023.
2. לקראת ההפגנות האמורות, הופצו חוות דעת שונות שעניינן זכותם של עובדי ציבור, לרבות עובדי מדינה, להשתתף בפעולות המחאה הללו נגד תוכנית החקיקה של הממשלה בתחום המשפטי. **משמר הדמוקרטיה הישראלית מבהיר כי אין כל איסור על עובדי ציבור ועובדי מדינה להשתתף בהפגנות המחאה נגד החקיקה**, וזאת כפי שיפורט להלן. מכאן כי גם עובדי ציבור, ועובדי מדינה בכללם, רשאים להשתתף בדרך של נוכחות בהפגנות נגד תוכנית החקיקה של שר המשפטים.
3. יובהר עם זאת, כי תקנון שירות המדינה אוסר על עובדי הציבור לשאת דברים, לנאום, להתראיין או להשמיע בדרך אחרת ביקורת על הממשלה, משרדיה ומדיניותה; אך איסור זה אינו חל על עצם ההשתתפות בהפגנות המחאה.
4. להלן יובא ההסבר המשפטי, המבוסס על פסיקתו של בית המשפט העליון בעתירה בשנת 2017 בעניין ההפגנות נגד היועץ המשפטי לממשלה הקודם, אביחי מנדלבליט, בכיכר גורן בפתח תקוה.
5. סעיף 1 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק הסיווג) קובע כי על סוגים מסוימים של עובדי מדינה יחולו הגבלות שונות, לרבות: "להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני". עובדי השירות המשפטי נמנים עם עובדי המדינה שאיסורים אלה חלים עליהם.
6. בהתאם לאמור, קובעת פסקה 42.322 לתקנון שירות המדינה את האיסורים הבאים:

**"(ב) איסור לארגן הפגנה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של
אסיפה כאמור ולנאום בה;
(ג) איסור להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני."**

7. עיינו הרואות, האיסור החל על עובדי ציבור איננו איסור גורף להשתתף בכל הפגנה או תהלוכה, אלא רק על הפגנות או תהלוכות בעלות אופי מדיני.
8. משמעות המונח "הפגנה בעלת אופי מדיני" פורשה בפסיקה, בבג"ץ 6537/17 **התנועה למען איכות השלטון נ' משטרת ישראל** (8.10.2017). באותו פסק דין פורשו סעיפים 83-84 לפקודת המשטרה, שעניינן סמכות המשטרה להתנות קיום הפגנה ("אסיפה", בלשון הפקודה) או תהלוכה במתן רישיון מטעם המשטרה. יוער כי הגדרתה של "אסיפה" בסעיף 83 לפקודה היא: "חמישים איש או יותר



משמר הדמוקרטיה הישראלית

שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל עניין מדיני או כדי לדון בנושא כזה". מונח זה דומה עד כדי זהות למונח "הפגנה או תהלוכה בעלות אופי מדיני" המופיע בחוק הסיווג ובתקשי"ר, ולפיכך יש לפרשם באותו אופן.

9. נקבע כי יש לפרש בצמצום מונח זה, וזאת נוכח מעמדה הרם של הזכות לחופש ההפגנה והמחאה, שהיא נגזרת של חופש הביטוי. וכך כתבה השופטת אסתר חיות בפסק הדין (סעיפים 39-41):

"עיקרון פרשני נוסף התומך בפרשנות המצמצמת של המונח "נושא בעל אופי מדיני" (...) הוא העיקרון לפיו אין מפרשים הוראת חוק באופן הפוגע בזכויות אם לא עולה מלשונה באופן ברור ומפורש כי לכך כיוון המחוקק. משניתן לפרש את המונח האמור באופנים שונים, יש לאמץ את הפירוש הפוגע פחות בזכויות שהזכרנו.

"הסמכות (...) ליתן או לסרב ליתן רישיונות מראש לאסיפות של 50 איש או יותר ב"נושא בעל ענין מדיני", צריכה להתפרש באופן מצמצם כמתייחסת לאסיפות בנושאים מדיניים-פוליטיים במובן הצר של מונחים אלו. עוד אני סבורה כי ההפגנות נושא העתירה דנן אשר מטרתן המוצהרת היא שמירה על שלטון החוק ועל טוהר המידות בישראל, אין להגדרן כאסיפות מדיניות-פוליטיות ועל כן אינן טעונות ברישיון".

10. יוער כי האיסור הקבוע בסעיף 42.537(א) לתקשי"ר איננו חל על ענייננו, מאחר שהוא קובע איסור על השמעת ביקורת באופן אקטיבי על הממשלה, משרדיה ומדיניותם. מסעיף זה עולה כי על עובדי ציבור בכלל, ופרקליטים בפרט, חל איסור לשאת דברים בהפגנות האמורות, אך הוא איננו אוסר השתתפות בהפגנות אלה בדרך של נוכחות בהן.

11. משכך, המסקנה המתבקשת היא כי האיסור על עובדי ציבור להשתתף בהפגנות או בתהלוכות בעלות אופי מדיני, אינו חל בנסיבות ענייננו, שכן ההפגנות המתוכננות נגד הכוונה לשנות הסדרים הנוגעים לסמכות בית המשפט, לאופן בחירתם של שופטים ולמעמדו של הייעוץ המשפטי בשירות הציבורי, אינם נושאים בעלי אופי מדיני. מכאן כי מותר לעובדי ציבור בכלל, ופרקליטים בשירות הציבורי בפרט, להשתתף בהפגנות האמורות.

12. משמר הדמוקרטיה הישראלית היא עמותה, שהוקמה על-ידי משפטנים ופעילים חברתיים, ששמה לה למטרה לפעול למען האינטרס הציבורי לטיפוח ערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית, כמדינה יהודית ודמוקרטית, בתחומי שלטון החוק, המשטר והמינהל הציבורי; לפעול לשיפור נורמות השלטון והמשטר התקינות ולמיגור השחיתות השלטונית; לחזק את ערכיה הדמוקרטיות של המדינה, לפעול למען כינון חוקה ראויה, הפרדת הרשויות ואיזונים ובלמים ביניהן; לחזק את מעמדה של הרשות השופטת, עקרונות המשפט, הצדק וזכויות האדם; לעמוד על חשיבותו ומרכזיותו של עיקרון השוויון בפני החוק ואכיפת עיקרון זה; להטמעת ערכי מינהל תקין ואתיקה בקרב עובדי ונבחרים ציבור; ולגיבוש וקידום חקיקה שתעגן את הערכים הללו.

על החתום,

משמר הדמוקרטיה הישראלית