

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1911

הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי

כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1910 בעניין טוהר הבחירות, הבטחה לטובת הנאה, לרבות הבטחה למשרה, הניתנת תמורת תמיכה בבחירות מהווה שוחד בחירות. הנחיה זו עוסקת במקרים בהם המשרה מובטחת במסגרת הסכם פוליטי.

1. הסכמים פוליטיים בין רשימות ומועמדים אינם נדירים במקומותינו, אך עליהם להיעשות בגבולות המוכתבים בחוק. לסוגיית המותר והאסור במסגרת הסכמים פוליטיים ככלל התייחס בית-המשפט העליון בבג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1), 749, ולסוגיה של הבטחת משרות כחלק מהסכם פוליטי נדרש בית-המשפט העליון בפסק הדין בבג"צ 2285/93 אָוסי נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מ"ח(5) 630.

2. כידוע, הפסיקה העוסקת בהסכמים פוליטיים שעניינם חלוקת תפקידים ברשות ציבורית, מבחינה בין הסכמים לגיטימיים, לבין הסכמים פסולים שעיקרם הבטחת שכר או טובת הנאה אישית גרידא לפלוני, אשר יכולים אף לעלות כדי עבירה פלילית.

כך, בפסק הדין בבג"צ 2285/93 אָוסי נחום נ' גיורא לב הנ"ל, נקבע על-ידי הנשיא שמגר כדלקמן:

"...דומה כי הבחנה מדויקת יותר יכולה להיות זו המבדילה בין הסכם בדבר הסדר חלוקת התפקידים ברשות המבצעת או ברשות מקומית, ותו לאו, לבין הסכם...שהמוקד שלו הוא הבטחת משכורת, יהיה התפקיד שיהיה עילת התשלום אשר יהיה." (שם, בעמ' 638-639).

ובהמשך על-ידי השופט זמיר:

"חלוקת תפקידים ומשרות בהסכם קואליציוני הינה כשרה כמכשיר למימוש המצע של הסיעה ולקידום האינטרסים של בוחריה. זו צריכה להיות המטרה המדריכה את הסיעה כשהיא עורכת הסכם קואליציוני, ובכלל זה גם כשהיא דורשת חלוקת תפקידים ומשרות בין נציגיה או מסכימה לכך. המשכורות הנלוות למשרה אינה אמורה להיות בגדר מטרה בפני עצמה, מכל מקום לא מטרה דומיננטית אלא תוצאה נגזרת." (שם, בעמ' 645)

3. כנגזרת מהאמור, חלוקת תפקידים לגיטימית במסגרת הסכם פוליטי תתייחס, ככלל, לתפקידים של נבחרי ציבור, להבדיל מתפקידים של עובדים מן השורה (ראו לעניין זה בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), 111; ת.פ. (ירושלים) 32/94 מדינת ישראל נ' שלום פדידה (ניתן ביום 30.5.1994)).

4. בהתאם לאמור, הדוגמאות המוכרות מהפסיקה לעבירות של שוחד ומתן טובות הנאה במסגרת הבטחת משרות בהסכמים פוליטיים, עוסקות במקרים בהם אכן הבטחת המשרה הייתה מקרה מובהק של הבטחת טובת הנאה פסולה. כך, למשל, בת"פ (חיפה) 4021/05 מדינת ישראל נ' סדן, הורשעו ראש עיריית חדרה לשעבר ומעורבים נוספים, בין היתר, בעבירות של מתן ולקחת שוחד בגין הסכמים שעסקו בהתחייבויות להענקת משרה בלתי מוגדרת, עם תשלום קצוב, לתקופה קצובה, וכן טובות הנאה כספיות אחרות, שאין להן כל קשר עם תפקידים הציבוריים של הצדדים להסכמים. יצוין כי אחד המעורבים בפרשה ערער לבית המשפט העליון וזה אישר את ההרשעה (ע"פ 1224/07 אברהם בלדב נ' מדינת ישראל, ניתן ביום 10.2.2010, פס' 14). אגב כך ותוך שהוא מפנה לדבריו המצוטטים לעיל של הנשיא שמגר בבג"צ 2285/93 הנ"ל מציין בית המשפט:

"בעוד הסכמה לחלוקת תפקידים במסגרת הסכם קואליציוני אינה נחשבת לפסולה בתורת שכזו, הבטחת טובת הנאה חומרית לאדם או לגוף פוליטי בתמורה להסכמה פוליטית כזו או אחרת הינה פסולה בתכלית. על הבדל משמעותי זה בין הסכם פוליטי כשר להסכם פוליטי בלתי חוקי עמד בית המשפט בפרשת נחום (הנשיא שמגר, בעמ' 638)" (הציטוט מפס' 14 לפסק הדין).

סוגיה דומה נדונה בשעתו בע"פ 71/83 פלאטו שרון, ואח' נ' מ"י, פ"ד לח(2) 757, ובעמ' 792 אמר כב' השופט דב לוי:

"אין כל פסול בכך, שראשי ציבור או מנהיגי עדות יזדהו עם מועמד זה או אחר ויבקשו לקדמו, ובמגמה זו יפנו אל אנשיהם וישפיעו עליהם להצביע למען אותו מועמד. אולם, התקשרות עם ראשי ציבור כנ"ל, שהיא כשרה, אם רקעה הוא רעיוני, מתוך אמונה שבכך ייטב לציבור, אם משום כישוריו של המועמד ואם משום המסר הענייני והמעשי שהוא נושא עמו, תהיה פסולה ומושחתת, אם ביסודה טובת הנאה ישירה, הניתנת לראש הציבור, למענו או למען קהל" (ההדגשה הוספה).

5. בפרשת פרומר, פסל בית המשפט העליון את תוצאות הבחירות בנהרייה בשל הסכמים פוליטיים טרם הבחירות, בהם הובטחו למועמדים ומקורביהם משרות עובדי ציבור בתמורה להסרת מועמדות ותמיכה בבחירות, בפסק דינו עמד הנשיא ברק על הפסול בדבר:

"אכן, שלטון לא קונים בכסף, ואף לא בשווה כסף. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית פוגעת באמון הציבור הן במערכת הפוליטית והן בשירות הציבורי. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית משחיתה את המוסר הציבורי". (רע"א 3055/05 פרומר נ' סבג (ניתן ביום 21.8.2005), פסקה 12)

יש לציין, כי ככל שההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר לבחירות, יתכן שתהיה לו השלכה על תקפותן, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי הפסול עלול היה להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה רע"א פרומר, שם).

6. מלבד ההקשר הפלילי יש להדגיש, לעניין תקפו של הסכם פוליטי אשר תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור, כי הסכם כזה איננו מחייב, אסור לקיימו והוא בטל. נורמה זו חלה אם מכוח הוראות חוק החוזים, ואם מכוח דיני המשפט המינהלי. לפיכך, הסכם פוליטי ובו תניה למנות עובד ציבור על-פי שיקולים פוליטיים הוא בטל ומבוטל, ולא זו בלבד שהוא נוגד את תקנת הציבור אלא הוא אף בלתי חוקי (ראו בג"צ ז'רז'בסקי לעיל, בעמ' 820-819). באותו פסק דין אף נכתב:

"כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה... הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים"... "קדימה" זו פוגעת היא בצפור הנפש של מינהל תקין וטוהר המידות, ויש בה כדי להביא לפגיעה חמורה ברמתו המקצועית של השירות הציבורי ולאמון הציבור בתקינות פעולות המינהל..."

בהמשך לעניין זה ראו גם סעיף 2 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן חוק הממשלה) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה ממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר - לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

וכן את סעיף 45ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן חוק הרשויות המקומיות (בחירות)) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו -

(1) במועצה של רשות מקומית;

(2) בחברה של רשות מקומית;

(3) בכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהרשות המקומית משתתפת, במישרין או בעקיפין, בהנהלתו או בהוננו, לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצוע הסכם או התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

7. לסיכום, יש להבהיר, כי לא ניתן להבטיח במסגרת הסכם פוליטי ובכלל, כי אדם מסוים ימונה להיות עובד ציבור, וזאת בין אם ההבטחה נוקבת בשם המשרה, בין אם מדובר בתיבה כללית שעוסקת "בתפקיד בשכר", "תפקיד ביצועי", תפקיד ניהולי" וכיוצא בזאת. כל שניתן להסדיר במסגרת הסכם פוליטי הוא את חלוקת תפקידי נבחרי הציבור, וגם כאן חוקיות ההסכם מותנית, כאמור בסעיף 2 לעיל, בשיקולים שעמדו ביסוד ההבטחה הפ (חיי) 183/04 ז'קי סבג נ' רון פרומר [פורסם בנבו], תשסג (2) 595 (14.3.05).

8. לא למותר להפנות בהקשר זה לסעיף 1 לחוק הממשלה ולסעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), אשר עוסקים בפרסום הסכמים.
9. סעיף 1 לחוק הממשלה מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לכינונה של ממשלה, להבעת אי אמון בה, להצבעה על חוק התקציב, לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או למינויו של סגן שר, חובה למסור הסכם זה למזכיר הכנסת, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי הכנסת, ובתקופת בחירות גם לבאי כוח רשימות המועמדים, והכל כמפורט באותו סעיף.
10. סעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לבחירת ראש רשות מקומית, להרכבה הסיעתי של מועצת רשות מקומית, לצירוף חברי מועצה אחרי כינון המועצה או למינוי סגן ראש המועצה, חובה למסור הסכם זה למזכיר הרשות המקומית, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי המועצה, והכל כמפורט באותו סעיף. הסנקציה על הפרת חובה זו קבועה בהוראתו הכללית של סעיף 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), הקובע כי המפר הוראה מהוראות החוק שלא צוינה באותו פרק דינו ששה חודשי מאסר או קנס.
11. חובה זו, ליתן פומבי להסכמים פוליטיים, מסייעת בהבאתם לידי הציבור, ובכך מסייעת השקיפות לשמירת טוהר הבחירות.