



ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט סלים ג'ובראן  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**פ"מ 2/20**

המבקשת: מפלגת "כולנו בראשות משה כחלון"

נגד

המשיבים: 1. נציב שירות המדינה  
2. מנכ"ל משרד החינוך  
3. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה להכרעה מוקדמת בשאלה האם ד"ר יפעת ביטון-שאשא  
כשירה להיכלל ברשימות מועמדים בבחירות לכנסת ה-20

**החלטה**

רקע וטענות הצדדים

1. היועץ המשפטי של מפלגת "כולנו בראשות משה כחלון" פנה אליי בבקשה למתן הכרעה מוקדמת (עוד טרם הגשת רשימות המועמדים) – Pre Ruling. בשאלה, האם ד"ר יפעת ביטון-שאשא, שעבדה עד לאחרונה, כעובדת המדינה, בתור סגנית נשיא במכללת אוהל, מכללה אקדמית לחינוך, כשירה או מנועה להיכלל ברשימת המועמדים מטעם המפלגה בבחירות הקרובות לכנסת ה-20.

2. סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי אלה לא יהיו מועמדים לכנסת: "(8) עובדי מדינה בכירים וקציני צבא בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק". מכוח הסמכה זו, קבעה הכנסת בסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת) הוראות בדבר כשירותם של עובדי המדינה, עובדי תאגידים שהוקמו בחוק, וכיו"ב להתמודד בבחירות לכנסת.

3. סעיף 56(א) לחוק הבחירות לכנסת מונה רשימה, שהמנויים בה לא יהיו

מועמדים לכנסת, אלא אם כן חדלו לשמש בתפקידם האמור לפני "היום הקובע". סעיף 56(א) האמור, מגדיר את "היום הקובע" באופן יחסי לבכירותם של המפורטים בהגדרה. בפסקה (2) להגדרה "היום הקובע" נקבע כי עובדי המדינה שדרגתם היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, נדרשים לחדול להיות עובדי מדינה 100 ימים לפני יום הבחירות.

4. אם הבחירות הוקדמו, ונותרו מקביעת מועד הבחירות פחות מ-110 ימים – היום שבו הם נדרשים לחדול להיות עובדים הוא 10 ימים מיום קביעת מועד הבחירות. משהבחירות לכנסת ה-20 הוקדמו, "היום הקובע" לעובדים הוא 18 בדצמבר 2014 (הודעת נציב שירות המדינה מס' עה/5 של מיום 10.12.2014).

5. ד"ר ביטון-שאשא התפטרה מתפקידה האחרון, סגנית נשיא מכללת אוהל, ביום 2.1.2015. משכך, ככל והיא נכנסת בגדרי אחד מסוגי העובדים שבסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת, היא מנועה מלהתמודד בבחירות. רק לאחרונה, ב-פ"מ 1/20 בעניינה של גב' צגה מלקו, כתבתי: "בהקשר זה, עולה השאלה - מה דינו של עובד שאין בדירוג בו הוא מועסק חלוקה לדרגות? אשאר שאלה זו, לעת עתה, בגדר צריך עיון" (סעיף 26 להחלטתי מיום 26.1.2015, להלן: עניין מלקו). עניינה של ד"ר ביטון-שאשא, מחייב עתה את הכרעתי בסוגיה זו.

6. ובמה דברים אמורים? ד"ר ביטון-שאשא היא עובדת הוראה. לעובדי הוראה, בשונה ממרבית עובדי המדינה, אין בדירוג חלוקה לדרגות. ודוק; סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת מגביל מועמדים מלהתמודד בבחירות אם הם נמנים עם ארבעת הדרגות הבכירות בדירוג אליו הם משתייכים. משכך, עולה במלוא חריפותה השאלה שהשארתי רק השבוע בגדר צריך עיון בעניין מלקו.

7. המבקשת סבורה, כי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת אינו חל על עובדי הוראה בכלל, ועל ד"ר ביטון-שאשא בפרט. לשיטתה, אין גם בהודעה עה/5 של נציבות שירות המדינה וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה כדי לשנות ממסקנה זו. ראשית, היות ששני אלה מצויים במדרג נורמטיבי נמוך מחוק-יסוד: הכנסת וחוק הבחירות לכנסת, שכאמור לגישתם אינם מגבילים עובדים כדוגמתה של ד"ר ביטון-שאשא. סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת קובע את הכלל הבסיסי וכי ניתן להטיל מגבלות מכוח חוק, והודעת נציבות שירות המדינה וחוזר מנכ"ל משרד החינוך אינם בגדר חוק. משכך, ככל וקיימות בהם מגבלות מעבר למגבלות

שבסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת, הרי הם נקבעו בחוסר סמכות.

8. שנית, כך או כך, אין בהודעת נש"מ עה/5 ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך כדי להחיל את הוראות הצינון בעניינה של ד"ר ביטון-שאשא: אלה מחילים את הוראות הצינון בנוגע למפקחים ומנהלי בתי ספר. ברי כי ד"ר ביטון-שאשא אינה נמנית עם אלה.

9. בנוסף, טוענת המבקשת כי מבחינה מהותית, תפקידה האחרון של ד"ר ביטון-שאשא, כסגנית נשיא מכללת אוהלו, אינו דומה למפקחים ומנהלי בתי ספר: "במסגרת תפקידה במכללת ד"ר ביטון-שאשא מרצה בקורסים במכללה, ומשתתפת בבניית מערכי הלימודים, בהתאם למתווה משרד החינוך, ומשמשת כאשת קשר אל מול משרד החינוך לעניין מהות הקורסים שיש ללמד במכללה. ד"ר ביטון-שאשא אינה מוסמכת במסגרת תפקידה לחתום על תעודות, אינה מוסמכת לחתום על קבלה ללימודים או על סיום לימודים, אינה מוסמכת לחתום על הפסקת לימודים ולמעשה אינה מוסמכת לחתום על דבר בשם המכללה. ד"ר ביטון-שאשא אף אינה מוסמכת לחתום על התחייבויות כספיות כלשהן בשם המכללה. ד"ר ביטון-שאשא אינה מוסמכת להחליט על קבלת או קליטת מרצים או על פיטורם, ואינה מוסמכת להחליט על פיטורי מרצים. תחת אחריותה נמצא צוות מצומצם מאד של עובדי עמותה המכללה" (סעיפים 7-8 לבקשה).

10. החלטתי להוסיף את המשיבים 1-3 לבקשה ולבקש את תגובתם. עמדתם היא שד"ר ביטון-שאשא כשירה להתמודד בבחירות הקרובות לכנסת ה-20. בתגובה מפורטת, התחקו המשיבים אחר המקור החוקי ממנו נכון ללמוד על המגבלות החלות על עובדי הוראה.

11. ראשית, טוענים המשיבים, כי אין בדרגות השכר של עובדי הוראה כדי להשליך על ענייננו: "דירוג [שכר] עובדי ההוראה איננו משקף היררכייה מקצועית או ניהולית, אלא השכלה בלבד... בסולם זה אין אפוא ביטוי למעמד ההיררכי של העובדים בדירוג עובדי ההוראה" (סעיף 16 לתגובה).

12. שנית, לשיטת המשיבים, סעיף 42.391 לתקשי"ר, המפרט סוגי עובדים שנאסר עליהם להיות חברים ב-"גוף בוחר" כמשמעותו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, הוא המקור החוקי הרלוונטי

לענייננו. לעמדת המשיבים: "ניסוח ההוראה בתקשי"ר לגבי ארבע הגדרות העליונות בחוק סיוג פעילות מפלגתית זהה לניסוח ההוראה המופיעה בחוק הבחירות לכנסת לעניין מועמדות של עובד מדינה לכנסת. בניגוד לקביעת התקשי"ר לגבי חוק סיוג פעילות מפלגתית, אין בתקשי"ר פירוט לגבי הדרגות העליונות לעניין המגבלות המוטלות מכוח חוק הבחירות לכנסת. אלא שכאמור, בשני החוקים מדובר באותו ניסוח... לפיכך, ברור מדוע החיל חוזר מנכ"ל משרד החינוך את ההגדרה של ארבע הדרגות העליונות שנקבעה בתקשי"ר לגבי חוק סיוג פעילות מפלגתית גם על הגדרת ארבע הדרגות העליונות לעניין המגבלות המוטלות מכוח חוק הבחירות לכנסת, והחלה זו נכונה לדעת המשיבים מן הטעמים שתוארו לעיל ומקובלת גם עליהם" (סעיף 19 לתגובה).

13. היות שד"ר ביטון-שאשא אינה נמנית עם אלה (מפקחת, מנהלת בית ספר, או עובד מטה בכירה במשרד החינוך) – גם מבחינה פורמאלית בהתאם להגדרת תפקידה וגם באופן מהותי בהתאם לתפקידיה במכללת אוהלו – סבורים המשיבים כי היא כשירה להתמודד בבחירות הקרובות.

דיון והכרעה

14. בעניין מלקו, עמדתי על התכליות ופסיקת בית המשפט העליון בנוגע להוראות הצינון לבחירות לכנסת ובכללם סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת:

"במילים אחרות, בית המשפט העליון הכריע כי על אף הפגיעה הגלומה בהוראות הצינון בזכויות לבחור ולהיבחר, יש לפרשן בהתאם לתכלית בדבר טוהר המידות בשירות הציבורי ואמון הציבור בו. זאת, מכוח שתי סיבות: ראשית, נוכח החשיבות הרבה שבתכלית זו, כאמור לעיל; שנית, נוכח העובדה שאין בחוק כדי לפגוע במועמדים וכי הפגיעה בציבור הבוחרים זניחה ופריפריאלית. זאת, משום שהחלטה אם להתפטר מעבודתו טרם המועד הקובע בחוק (100 ימים לעניין עובד תאגיד שהוקם בחוק בדומה לרשות השידור) – מצויה בידי המבקש להתמודד בבחירות. זוהי 'דוקטרינת הברירה' (שם, בפס' 17).

15. בנוסף, קבעתי כי את סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת יש לפרש באופן דווקני, כך שהוא חל על מגבלות ביחס לדרגת עובדים – כלשון החוק – ולא ביחס לבחירות תפקידם (שם, בפס' 19-34).

עמוד 4 מתוך 8

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

16. לאחר מחשבה רבה, הגעתי לכלל מסקנה כי סעיף 56 לחוק הבחירות אינו חל על עובדי ההוראה של משרד החינוך כדוגמתה של ד"ר ביטון-שאשא (שכאמור אין בדירוג בו הם מועסקים חלוקה לדרגות). משכך, ד"ר ביטון-שאשא כשירה להתמודד בבחירות לכנסת ה-20. בעת זו, אשאיר בגדר "צריך עיון" את השאלה האם הוראות הצינון חלות אם לאו על עובדי ההוראה המצוינים בחוזר מנכ"ל החינוך וב-עה/5 של נציבות שירות המדינה (דהיינו: מפקחים, מנהלי בתי ספר, ועובדי מטה בכירים במשרד החינוך). הגעתי למסקנתי זו מכוח מספר סיבות שיפורטו להלן:

17. ראשית, כאמור, סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת שותק ביחס לעובדים שאין בדירוג בו הם מועסקים חלוקה לדרגות. סוגיה דומה עמדה להכרעה בפני השופט א' גולדברג, יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-12. נוסחו הקודם של סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת שותק בנוגע למגבלות ביחס לעובדי תאגידי שהוקמו בחוק (כיום, אין כך המצב, ראו: סעיף 56(א) לחוק הבחירות לכנסת). בהתאם, עלתה השאלה, האם הוראות הצינון חלות אם לאו על עובד תאגיד מעין זה.

18. מדובר, למעשה, בסוגיה פרשנית דומה עד מאד לענייננו – מהו הדין ביחס לסוגי עובדים שהוראות הצינון לבחירות לכנסת שותקות לגביהם. השופט א' גולדברג קבע כי משעה שהחוק אינו מסייג את מועמדותם של עובדים מעין אלה – הוראות הצינון אינן חלות עליהם. זאת, על אף שהתכלית שביסוד הוראות הצינון רלוונטיות גם ביחס לעובדים מעין אלה, וכדבריו:

"לדעתי מטה המאטריה בה אנו עוסקים את הכף, עקב חשיבותה המיוחדת [של הזכות להיבחר ולבחור], לצמצום הכלל בדבר ניגוד עניינים... מסקנתי זו מתחזקת לאור אופיה של ועדת הבחירות המרכזית וסמכותה המקורית בחוק... סמכות אשר כזאת לוועדת הבחירות המרכזית צריכה להינתן במפורש, וזו אינה מצויה בחוק הבחירות" (החלטה בעניין פרשנות סעיף 7(8) לחוק-יסוד: הכנסת, השופט א' גולדברג, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-12, 1988).

19. שנית, כפי שציינתי בעניין מלקו:

"נראה כי המחוקק קבע קו פרשת מים חד וברור בדיוק על מנת למנוע מצבי ביניים מעין אלה שיובילו לחוסר ודאות. כל כלל

עמוד 5 מתוך 8

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

דיכוטומי, מעצם טבעו, מעלה תמיד בקשות לחריגה ממנו (כמו הבקשה שבפניי). עם זאת, כעניין של מדיניות שיפוטית, כללים קטגוריים אשר חותכים באופן חד בין זכאות לאי זכאות, בין התיישנות עילה לאי התיישנותה, יש להחיל באופן דווקני ואחיד. נקיטה בגישה מפויסת ופרגמטית יותר תוביל למדרון חלקלק ולפגיעה בוודאות המשפטית" (ש, פס' 22).

20. אותו טעם יפה גם לענייננו. מכוח שיקולי מדיניות של ודאות משפטית, נכון להחיל כלל קל ליישום שיעניק ודאות משפטית למפלגות השונות ולעובדי המדינה השונים. ברי, כי קביעה שהוראות הצינון שבחוק הבחירות לכנסת חלות גם עובדי מדינה שאין בדירוג בו הם מועסקים חלוקה לדרגות, תחייב להמציא יש מאין בלוחות זמנים בלתי אפשריים (הרי מחר הוא היום האחרון להגשת רשימות המועמדים) לוח דירוגים במטרה לקבוע אם הם מנועים או לא להתמודד בבחירות הקרובות לכנסת ה-20. משכך, נראה כי השיקול בדבר ודאות משפטית מוביל אף הוא למסקנה כי הוראות הצינון בבחירות לכנסת אינן חלות על עובדים מעין אלה, ובהתאם על עניינה של ד"ר ביטון-שאשא.

21. שלישית, כאמור, סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת שותק ביחס לשאלה הדרושה פרשנות עתה. ברי, כי לכל הפחות בעניינם של מורים ודירוגם – נראה כי מדובר בשתיקה המהווה הסדר שלילי ולא לאקונה (המאפשרת השלמה באמצעות פרשנות תכליתית). על כך ניתן ללמוד מסעיף 56(ב) לחוק הבחירות לכנסת המורה: "עובד המדינה – פרט למורה – חייל בשירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון וכן חייל בשירות קבע של צבא-הגנה לישראל שסעיף קטן (א1) אינו חל עליהם, ששמו נכלל באחת מרשימות המועמדים, יופסק שירותו מיום הגשת רשימת המועמדים ועד יום הבחירות, ואם נהיה לחבר הכנסת – כל זמן היותו חבר הכנסת" (ההדגשות הוספו).

22. ענייני הרואות: בסעיף 56 לחוק הבחירות – אותו הסעיף עצמו הקובע את המגבלות הנדרשות פרשנות – הזכיר המחוקק באופן מפורש מורים - עובדי הוראה - כדוגמת ד"ר ביטון-שאשא. סעיף 56(ב) לחוק קובע, כי עובדים שהוראות הצינון מגבילות את מועמדותם באופן עקרוני, אך דרגתם אינה מארבעת הדרגות הגבוהות בדירוגם, יפסיקו את שירותם ממועד הגשת רשימת המועמדים. ברי, כי סעיף זה סייג מגדרו, מפורשות, מורים. יש בעובדה זו כדי

ללמד כי לפנינו "שתיקה מדעת" של המחוקק, המהווה הסדר שלילי – לפחות בנוגע לעובדים אלה (ראו והשוו: ע"א 2281/06 אבן-זוהר נ' מדינת ישראל (28.4.2010); רע"א 10879/02 באולינג כפר סבא נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה (6.12.2006)).

23. רביעית, בית המשפט העליון קבע בפרשת ארד (בג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(1) 573 (1996)) ובפרשת מופז (ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נ(3) 793 (2003)), כי את הוראות הצינון יש לפרש בצמצום ובדוקנות. דהיינו: אין להמציא יש מאין הוראות לתוך החוק, ולמתוח את לשונו והמגבלות שבו מעבר לגבולות האפשר.

24. בהתאם, פרשנות מצומצמת ודוקנית זו, שמכוחה מנועה גב' מלקו מלהתמודד בבחירות הקרובות, היא אחד מהטעמים שבגינם ד"ר שאשא-ביטון כשירה להתמודד בהם.

25. חמישית, כפי שמציינת המבקשת, מניעה ממעוניין בכך להתמודד בבחירות פוגעת בזכויות החוקתיות לבחור ולהיבחר. בהתאם, פגיעה בזכות זו צריכה להיעשות בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בו. כך מורה לנו פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכך מורה לנו סעיף 7(8) לחוק-יסוד: הכנסת ביחס לסוגיה זו.

26. ברי, כי משעה שאין עוררין כי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת שותק ביחס לעובדי הוראה כדוגמת ד"ר ביטון-שאשא, נראה על פניו כי אין בנמצא הסמכה המאפשרת פגיעה מעין זו. ודוק; גם אם בפנינו לאקונה ולא הסדר שלילי ביחס לעובדים שאין בדירוג בו הם מועסקים חלוקה לדרגות, נראה שאין בנמצא הסמכה מפורשת לפגיעה משמעותית מעין זו בזכויות החוקתיות לבחור ולהיבחר (ראו: בג"ץ 377/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337 (1983); בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (7.7.2014)).

27. למותר לציין, כי שעה שהחוק שותק ביחס לעובדי הוראה – אין ב-דוקטרינת הברירה" מפרשת ארד כדי להשליך על ענייננו.

28. יצוין, כי נוכח האמור, ספק בעיני אם המגבלות שנקבעו בתקשי"ר ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך, לעניין עובדי הוראה שהם מפקחים, מנהלי בית ספר, ועובדי מטה בכירים במשרד החינוך, יכולות לעמוד. עם זאת, הכרעה בסוגיה זו אינה נדרשת בענייננו, ומשכך בחרתי להשאירה בגדר "צריך עיון", כאמור לעיל.

סוף דבר

29. סוף דבר, סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת אינו מגביל עובדים כדוגמתה של ד"ר ביטון-שאשא. משכך, כשירה היא להתמודד בבחירות לכנסת ה-20.

30. בשולי הדברים, אציין כי ראוי, לאחר שוך סערת הבחירות לכנסת ה-20, שהמחוקק ייתן דעתו לתיקון סעיף 56 לחוק הבחירות, ויקבע מפורשות הוראות בנוגע לעובדי המדינה שבדירוג שבמסגרתו הם מועסקים אין דרגות, ובין אלה גם בנוגע לעובדי ההוראה ולעובדי המדינה המועסקים בחוזים מיוחדים.

ניתנה היום, ח' בשבט התשע"ה (28.1.2015)

  
 סלים ג'ובראן  
 שופט בית המשפט העליון  
 יושב ראש ועדת הבחירות  
 המרכזית לכנסת ה-20