



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תר"מ 69/21

העותר: יהורם לוי

נגד

המשיבים: 1. עיריית כפר סבא
2. משרד הפנים

עתירה לסעד הצהרתי בהתאם לסעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: עו"ד עודד גזית; עו"ד יורם בקל

בשם המשיבה 1: עו"ד בתיה בראף (מליכזון); עו"ד שגיא טנא; עו"ד נטלי רוזניק

בשם המשיב 2: עו"ד הדס ערן

תאריך הישיבה: כ"ו באלול התשע"ח (06 בספטמבר 2018)

החלטה

1. לפני עתירה למתן סעד הצהרתי לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), בגדרה התבקשתי להצהיר בהתאם להוראות סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הבחירות לרשויות), שאין הגבלה, מכל סוג שהוא, שאמורה לחול על התמודדות העותר, מר יהודם לוי, סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל המחלקה לחינוך על יסודי במשיבה 1, עיריית כפר סבא, בבחירות הצפויות להתקיים בתאריך 30.10.2018 – למועצת עיריית תל אביב-יפו.

עמוד 1 מתוך 1

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

2. בהתאם להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן: הוראות סדרי הדין), הוריתי כי המשיבים יגיבו לעתירה.
3. בתאריך 20.08.2018 התקבלה תגובת המשיבה 1 לעתירה, המתנגדת לקבלת העתירה ומבקשת לדחותה.
4. בתאריך 29.08.2018 התקבלה תגובת המשיב 2 לעתירה, שאף הוא שולל את המבוקש בעתירה.
5. העותר, ביקש רשות להשיב לתגובת המשיבים לעתירה, ולאחר שניתנה הרשות, תשובתו הוגשה בתאריך 02.09.2018.
6. בעקבות עיון בעתירה, בתגובות המשיבים ובתשובת העותר להן, ובהתאם לסעיף 13(ב) להוראות סדרי הדין – הוריתי כי העתירה תובא לדיון במעמד הצדדים שנערך בפני בתאריך 06.09.2018 וזה אכן התקיים ובמהלכו הוברר כי יש צורך בהכרעה שיפוטית בעתירה. לפיכך אפרט עתה את יתר הנתונים הצריכים לעניין.

דקע

7. בתאריך כ"א בחשוון התשע"ט (30 באוקטובר 2018), צפויות להתקיים הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות לפי סעיף 4 לחוק הבחירות לרשויות, ובכלל זה למועצת עיריית כפר סבא, המשיבה 1, ולמועצת עיריית תל אביב-יפו.
8. העותר הוא עובד של המשיבה 1, בתפקיד סגן מנהלת אגף חינוך ומנהל המחלקה לחינוך על-יסודי, והוא החליט, על-פי דבריו, להתמודד למועצת עיריית תל אביב-יפו, במסגרת רשימת מועמדים שצפויה להגיש מפלגת יש עתיד למועצת עיריית תל אביב-יפו בבחירות הקרובות.
- כעולה מטענות הצדדים לעתירה, לעותר במסגרת תפקידו סמכויות בתחומי החינוך העל-יסודי בעיר כפר סבא, ובכלל זה הוא משתתף בקבלת החלטות בעניין רישום ושיבוץ תלמידים לבתי ספר, הכנת תכניות פדגוגיות, גיבוש תכניות לשימוש בתקציבי המחלקה שבראשה הוא עומד, וכן הוא נוטל חלק במפגשים עם הורי תלמידים, ייצוג המשיבה 1 בוועדות שהוקמו לפי דין ובפני משרד החינוך, ועוד.

עמוד 2 מתוך 2

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون، أورشليم القدس، 9195015
 טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 دوا"ل البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

9. לאחר שנודע ליועץ המשפטי למשיבה 1, עו"ד אלון בן זקן, על כוונותיו של העותר להציג מועמדותו לבחירות למועצת עיריית תל אביב-יפו – הוא ביקש מהעותר להמציא לו חוות דעת משפטית שעל-פיה יש באפשרותו להתמודד בבחירות בעיר אחת, בעודנו משמש כעובד המשיבה 1.
10. בתאריך 10.06.2018 העביר העותר חוות דעת מטעמו, שנכתבה על-ידי בא-כוחו כאן, עו"ד עודד גזית, המשמש, לדבריו גם כיועץ המשפטי למפלגת יש עתיד. בהתאם לחוות דעת זו, אין כל סתירה או ניגוד עניינים בין כהונה של העותר כחבר במועצת עיריית תל אביב-יפו לעבודתו במשיבה 1, ואף סעיף 120(6) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (שעניינו בפסלות לכהונה כחברי מועצה; להלן: פקודת העיריות) – איננו מונע ממנו להתמודד ולכהן כאמור.
11. לאחר בחינה של חוות הדעת האמורה, הודיע עו"ד בן זקן בתאריך 02.07.2018 לעותר, כי חלות לגביו הוראות סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות, לפיו עובד רשות מקומית, אשר יש לו סמכויות מינהליות, או שבתפקידו כרוך מגע עם קהל, איננו רשאי לקחת חלק בתעמולת בחירות, או להתמודד בבחירות, גם אם הוא מבקש להתמודד ברשות מקומית אחרת, אלא אם ימלא אחר הוראות סעיף 2(ב) לחוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964 (להלן: חוק הגבלת הזכות להיבחר) וייצא לחופשה ללא תשלום באופן רציף, החל מהמועד בו הוא מתחיל לקחת חלק בתעמולת הבחירות ועד לאחר הבחירות. עמדה זו התבססה על עמדת המשיב 2, כפי שהופצה בדואר אלקטרוני בקרב היועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות בתאריך 27.06.2018.
12. בא-כוח העותר פנה לעו"ד בן זקן בתאריך 05.07.2018, וחלק בפניו על התשובה הנ"ל, תוך הצגת עמדה שונה. ב"כ העותר ביקש מעו"ד בן זקן לבחון מחדש את גישתו, וככל שיחזיק בדעתו – הציע כי הצדדים יפנו בצוותא באבעיה לוועדת הבחירות האזורית, לקבלת הכרעה משפטית.
13. בתאריך 16.07.2018, השיב עו"ד בן זקן לבא-כוח העותר, כי אין בכוונתו לשנות מעמדתו, וכי הוא רשאי לפנות למשרד הפנים בנושא זה.
- נוכח עמדה זו, ומבלי שנערכה פנייה נוספת למשרד הפנים – הוגשה העתירה שבפניי.
14. לאחר הצגת הרקע העובדתי הנ"ל – אעבור עתה לסקירת טענות הצדדים.
- טענות העותר
15. לטענת העותר – עמדת המשיבים שגויה משורה של טעמים שיפורטו להלן.

16. העותר טוען כי הוא איננו עובד בתפקיד הכרוך ב"מגע עם קהל", או מחזיק ב"סמכות מינהלית" כהגדרתם של אלה בחוק הבחירות לרשויות, שכן אין בידו סמכות על פי דין, להכריע הכרעות כלפי אנשים מן הציבור ולפיכך אין בידי המשיבים סמכות לכפות עליו לצאת לחופשה לצורך הגשת מועמדותו למועצת עיריית תל אביב-יפו.

17. העותר מוסיף וטוען כי פרשנותם של המשיבים להוראת סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות, מרחיבה למעשה את האיסור על התמודדות בבחירות, מעבר לתנאי הכשירות הקבועים בחוק הבחירות לרשויות ובחוק הגבלת הזכות להיבחר.

בהקשר זה העותר טוען כי יש לקרוא סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות כך שיובהר כי הוא עוסק בעובד רשות מקומית המועמד לבחירה באותה רשות מקומית. הוא מבקש לדייק זאת על סמך לשון הסעיף האמור הקובעת, בהוראות הרלבנטיות לענייננו, כך:

"(א) עובד המדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של הקרן הקיימת לישראל או של תאגיד השידור הישראלי, אשר יש להם סמכות מינהלית, לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת חרום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות.

(ב) מתקיימות הבחירות למועצה ביום שבו מתקיימות גם הבחירות לכנסת, לא יקחו חלק העובדים המפורטים בסעיף קטן (א) בתעמולת הבחירות בשום רשות מקומית.

(ג) חיילים בשירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 או בשירות מילואים לפי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, או בשירות קבע של צבא-הגנה לישראל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות.

(ד) בית משפט שהרשיע אדם בשל עבירה על הוראות סעיפים קטנים (א) או (ב), יורה, בנוסף על כל עונש, על השעייתו מעבודתו או ממילוי תפקידו, ללא תשלום, עד ליום הבחירות; אין בהוראה זו כדי למנוע העמדת אותו אדם לדין משמעתי".

לטענת העותר, קבלת פרשנות המשיבים מביאה לכך שלכאורה אין צורך בסיפא של סעיף 75(א) המוזכר לעיל, במיוחד בשים לב לאמור בסעיף 75(ב) לחוק הבחירות לרשויות. סעיף 75(א) אוסר על עובדי הציבור הנזכרים ברישא לו לבצע תעמולת בחירות ב"תחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות". לטענת העותר, החזקה הפרשנית היא כי המחוקק איננו משחית מילותיו

לריק, ועל כן, משלא נקט המחוקק בהוראה גורפת, המונעת התמודדות בכל רשות מקומית (כפי שעשה בסעיף 75(ב) וכפי שמשמע מסעיף 75(ג)) – הרי שיש לפרש את סעיף 75(א) כך שהוא חל רק בתחומי אותה רשות מקומית בה מועסק אותו עובד ומתקיימות בה בחירות שהעובד נוטל בהן חלק.

18. זאת ועוד – לטענת העותר, פרשנות המשיבים מביאה להגבלה דה-פקטו של הזכות להיבחר, שהיא זכות חוקתית, ולכן יש לפרש את הצמצום בזכות בקימוץ.

19. לבסוף טוען העותר כי אין לגזור גזרה שווה בין התמודדות בבחירות לבין לקיחת חלק בתעמולת בחירות. האיסור שבסעיף 75(א) הינו על השתתפות בתעמולת בחירות, ואילו ההגבלה שמבקשים המשיבים להשית, חלה, להבנתו, גם על התמודדות בבחירות.

20. נוכח כל האמור לעיל, העותר טוען כי אמון הציבור בשלטון המקומי לא ייפגע אם יינתן לו להתמודד למועצת עיריית תל אביב-יפו, ולכן יש לקבל את עמדתו ולהתיר לו להתמודד, מבלי שיידרש לצאת לחופשה ללא תשלום.

טענות המשיבים

21. המשיבה 1 סקרה בתחילה את תפקידו של העותר, ואת כוחותיו במשרתו, תוך שהיא מדגישה את סמכויותיו המינהליות ומתארת את המגע שיש בתפקידו עם הציבור.

22. בהמשך, ציינה המשיבה 1 כי עמדתה המשפטית מתבססת על חוות דעת שהתקבלה אצלה מהמשיב 2, לו היא כפופה בנושאים אלה.

23. לעמדת המשיבה 1 – אין חשיבות באיזו מועצה מקומית מבקש העותר להתמודד, אלא לבחון את היקף סמכויותיו ותפקידו במועצה בו הוא עובד. ככל שבתפקידו של העותר כרוך מגע עם קהל, או בקבלת החלטות מינהליות, כאמור בסעיף 75(א) הנ"ל – הוא איננו רשאי ליטול חלק בתעמולת בחירות ברשות מקומית כלשהי שנערכות בה בחירות, כל עוד הוא לא יצא לחופשה ללא תשלום מהרשות המקומית בה הוא עובד.

24. המשיב 2 גורס אף הוא כי יש לדחות את העתירה. כטענה מקדמית המשיב 2 מציין כי לא נערכה כל פניה מוקדמת אליו מטעם העותר, ולכן העתירה לוקה גם באי מצוי הליכים.

עמוד 5 מתוך 5

בהמשך תגובתו, ומבלי להידרש לעובדות של המקרה הפרטני – המשיב 2 מדגיש שעמדתו היא שסעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות חל אף על עובדי רשות מקומית אחת המבקשים להתמודד לבחירות ברשות מקומית אחרת, שהם אינם עובדים בה.

25. המשיב 2 טוען כי פרשנותו של העותר איננה מתיישבת עם לשונו של סעיף 75(א) הנ"ל, ועם תכליתו, אשר מבקשת לשמור על אמון הציבור ועל המבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי.

26. המשיב 2 סומך עמדתו על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 בעניין "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות", ועל חשיבות שמירת תדמית השירות הציבורי כשירות שניתן לכלל הציבור, על בסיס עניני ושוויוני, ללא קשר, או השפעה להשתייכות מפלגתית.

המשיב 2 מוסיף עוד וטוען כי המחוקק העמיד את כל סוגי עובדי הציבור שחלה עליהם המגבלה באותו מעמד – בין אם הם עובדי מדינה, עובדי רשות הפיתוח, קק"ל, שירות התעסוקה ובין אם הם עובדי רשות מקומית שהאמור בסעיף 75(א) מתקיים בהם. לטענת המשיב 2, אין יסוד לאבחנה בין עובד סניף קק"ל כפר סבא לעובד עיריית כפר סבא לעניין תחולתן של ההגבלות.

27. לבסוף, מציין המשיב 2 שלעמדתו, בשים לב לתפקידו הספציפי של העותר, הוראת סעיף 75(א) חלה בעניינו, ואף מזכיר כי פסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית הרחיבה בעבר את תחום פריסתו של הסעיף גם על עובדי ציבור שאין להם סמכות מינהלית פר-סה, נוכח תכליותיו החשובות, ואף החילה את הסעיף גם על עובדים של מעבידים שאינם מנויים בסעיף, כגון: מורים המועסקים במוסדות חינוך בבעלות פרטיות (תב"כ 24/20 חדו"ש – לחופש דת ושוויון נ' רשימת ש"ס ואח' (03.03.2015) השופט (כתארו אז) ס' ג'ובראן), או עובדי תאגידים עירוניים (תב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס ואח' (26.12.2016) השופט (כתארו אז) א' רובינשטיין).

28. יחד עם זאת, עמדת המשיב 2 היא כי יציאה לחופשה רצופה של עובד, החל מתחילת ביצוע התעמולה וכלה ביום הבחירות (חלף למשל, פיטוריו או התפטרותו), מאזנת בין תכליותיו החשובות של סעיף 75 האמור, לבין הזכות להיבחר, שכן ההגבלה איננה מונעת מהעובד להתמודד, אלא רק מחייבת אותו לצאת לחופשה.

29. נוכח כל האמור לעיל – עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות.

התשובה לתגובות המשיבים

30. כאמור, העותר ביקש רשות להשיב לתגובות המשיבים לעתירה, ולאחר שזו ניתנה – הגיש תגובה תמציתית, בגדרה גרס כי נוכח העובדה שחברות במועצת רשות מקומית איננה מזכה בתגמול, הרי שלקיחת חופשה ללא תשלום לצורך ההתמודדות היא גזירה קשה – כלכלית ואישית.

31. העותר מוסיף כי המשיב 2 התעלם בתשובתו מטענותיו לגבי ההבדלים הלשוניים בין סעיף קטן 75(א) ל-75(ב) הנ"ל, ומכאן שלא מצא תירוצים לפירוט שהועלו מצדו של העותר.

32. העותר אף שב על טענותיו כי תדמית השירות הציבורי לא תפגע אם יינתן לו להתמודד בבחירות למועצת עיריית תל אביב-יפו, נוכח העובדה שאין כל ממשק בין עבודתו בעיריית כפר סבא, לבעלי זכות הבחירה בתל אביב. העותר מוסיף ומדגיש כי לטעמו אין לו כל סמכות מינהלית, שכן יש לפרש מונח זה בצמצום, נוכח ההגבלה שסעיף 75(א) הנ"ל משית. העותר אף גורס שתפקידו המקצועי איננו כרוך במגע עם קהל.

33. לאחר שהצגתי את טענות הצדדים – המכלול בשל עתה לקבלת החלטה בעתירה, ולפיכך אעבור עתה לליבון הדברים, זאת לאחר שהצעתי לעותר כי ישקול אם הוא עומד על עתירתו נענו בשלילה, תוך שהוא מתבקש על-ידי לברור צעדיו ביחס לכל תוצאה אפשרית.

דיון והכרעה

34. לאחר עיון בכל החומר שבתיק ושמיעת טיעונים של באי-כוח הצדדים – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, בכפוף לאמור בפסקאות 49 ו-50, הכל כמבואר להלן. אפרט איפוא ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

רקע נורמטיבי

35. סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות שנוסחו הובא בפיסקה 17 שלעיל, מטיל מגבלות על השתתפות בתעמולת בחירות על עובדי מדינה, תאגידים ורשויות שונות, על עובדים של רשויות מקומיות, ככל שאלה ממלאים תפקידים מסוימים וכן אף על חיילים משרתים ככאלה.

תחולתו של סעיף זה איננה קצובה בזמן נתון, והוא נושא בחובו סנקציה פלילית (בהתאם לאמור בסעיף 93(5) לחוק הבחירות לרשויות).

עמוד 7 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiro.gov.il

חברי, השופט (כתוארו דאז) ס' ג'ובראן, עמד על תכליתו של הסעיף הנ"ל בקבעו כך:

"עובד ציבור מחויב לשמור על תדמית ניטרלית, הן כלפי הציבור והן באופן מהותי, וזאת כדי שיישמר טוהר המינהל הציבורי, עיקרון השוויון, ואמון הציבור כי עובדי המינהל הציבורי עושים עבודתם ללא משוא פנים" (תר"מ 44/20 מרציאנו נ' ניצן (05.08.2013)).

ובהקשר זה, יפים גם דבריו של הנשיא מ' שמגר:

"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולו, על כל זרמיו וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים, במיוחד בסגנון קיצוני ומיליטאנטי, נוצר הסיכון, שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת [...]. במלים אחרות, תדמיתו של עובד כחסר פניותו כחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק על מדיניות הממשלה או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלוגנית. אצל אלה שאינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו" (עש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד (מ) 4 (1986)).

36. ההגבלות החלות על עובדי ציבור בענייני בחירות, מתקיימות בשני רבדים:

(א) **רובד הגבלת הזכות להיבחר**: ברובד זה קבע המחוקק קבוצות של עובדים, אשר אינם כשירים להתמודד בבחירות, אם לא התפטרו, או לא יצאו לחופשה ממשרתם במועד שננקב בחוק. לעניין הבחירות לרשויות המקומיות קובע חוק הגבלת הזכות להיבחר כי עובדי מדינה מסוגים המפורטים בסעיף 1 לחוק האמור וכן בתוספת לחוק זה – אינם רשאים להיות מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות. מעבר לכך, אף עובדי רשויות מקומיות הממלאים תפקידים המפורטים בתוספת לחוק האמור – אינם כשירים להתמודד למועצת הרשות המקומית, זולת אם יצאו לחופשה מעבודתם באותה רשות שבה הם מתמודדים לא יאוחר מהיום הששים שלפני יום הבחירות (ראו גם:

עמוד 8 מתוך 8

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015. العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855. דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

סעיף 4(ג) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975; סעיף 7 לחוק הבחירות לרשויות).

הוראות דומות, ואף מחמירות יותר, חלות גם בעניין הבחירות לכנסת (ראו סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת; סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת)). עובד ציבור שאיננו פועל בהתאם להוראות המוזכרות לעיל, אינו כשיר להתמודד בבחירות.

(ב) **רובד האיסורים הנוספים החלים על עובדי ציבור מכהנים**: ברובד זה נמצא האיסור על עובד ציבור לקחת חלק בתעמולת בחירות (סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות; סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת), ואיסורים נוספים החלים מכוח היותו של העובד – עובד ציבור, וזאת בין השאר במערכת היחסים שבינו לבין מעבידו. העיצומים בגין הפרת איסורים אלו אינם מצויים בתנאי אי-כשירות לכהונה (השוו: בג"צ 250/66 אלתגר נ' מועצת עיריית נתניה, פ"ד כ(4) 720 (1966) (להלן: עניין אלתגר), אלא בפן המינהלי (צווים לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה), בפן יחסי העבודה, בפן המשמעותי (ראו: ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837 (1996)), ואף במישור הפלילי (סעיף 93(5) לחוק הבחירות לרשויות; וראו גם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 בעניין "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות" (להלן: הנחיית היועמ"ש); הודעת נציב שירות המדינה מס' עח/17 בעניין "הוראות בעניין הבחירות לרשויות המקומיות – 2018" מתאריך 10.07.2018 (להלן: הוראת נש"מ)).

שני רבדים אלו, אינם חופפים אלא משיקים, ואולם הפרשנות העקרונית שיש ליתן להם דומה, שכן בבסיסן תכליות משותפות.

37. בבחנו את הרובד המשיק, הדן בהגבלת הזכות להיבחר ברשות מקומית, עקב מילוי תפקיד פלוני באותה רשות, ציין השופט ת' אוד, דברים שלעמדתו נכונים גם במקרה שבפנינו, בדבר הפגיעה שעלולה להתרחש באמון הציבור עקב מעורבותו של עובד הרשות המקומית במערכת הבחירות:

"... מעורבותו של עובד השייך לדרג הביצועי במערכת בחירות כזו היא בעייתית. היא פוגעת באמון הציבור בטוהר שיקוליו של העובד. היא

מעלה סימן שאלה מעל החלטותיו ופעולותיו. יש בה כדי לפגוע במרקם התקין של היחסים שבין הציבור בתחום הרשות המקומית לבין המינהל הפועל בעבור ציבור זה. כפי שציין הנשיא ברק בבג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת ואח', בהתייחסו לבחירות לכנסת: 'אין אדם יכול, בעת ובעונה אחת, לקיים את אמון הציבור באופי הממלכתי של משרתו ולבקש את אמון הבוחר באופי המפלגתי של מועמדותו' (בג"ץ 6859/98 אנקונינה ואח' נ' פקיד הבחירות אור עקיבא ואח', פ"ד נב(5) 433 (1998)).

הנה כי כן, העקרונות העולים מן החוק וההלכה הפסוקה מצביעים על השאיפה ליצור הפרדה בין מערכת הבחירות המקומית, לבין עובדי הציבור הנזכרים בסעיף, לנוכח הפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה מהשתתפות שלהם בתעמולת בחירות – על מרקם היחסים שבין הציבור והרשות המקומית, ומראית העין השלילית שהדבר עלול לעורר ביחס לדימוי הא-פוליטי שהמינהל מחויב בו.

אעבור עתה לבדיקת טענות פרטניות יותר שעלו במכלול.

סמכות מינהלית ומגע עם קהל

38. ראשית, אתייחס לטענת העותר לפיה אין לו במשרתו סמכות מינהלית ובתפקידו לא כרוך מגע עם קהל, ולכן סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות, לא חל בעניינו.

אין בידי לקבל טענה זו. תפקידו המתואר של העותר, מלמד כי במסגרת עיסוקו הוא מחזיק בסמכויות מינהליות והוא מקיים מגע עם קהל (כנזכר בפיסקה 8 שלעיל). ויודגש: נוכח עקרונות היסוד הניצבים בבסיס האיסור על השתתפות עובדי ציבור בתעמולת בחירות, יש ליתן ללשון החוק כאן פרשנות מרחיבה, המקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים, או נגיעה פוליטית (לעמדה מרחיבה אף יותר, ראו עמדתו של חברי-קודמי בתפקיד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט (כתארו אז) ס' ג'ובראן: ב-תר"מ 83/20 וידאל נ' לביא (10.09.2013); וב-תר"מ 87/20 רשימת מהפך ברמה נ' רוכברגר (08.09.2013)).

אוסף ואצין כי סמכות מינהלית איננה רק סמכות המוענקת בחוק. סמכות מינהלית היא כל סמכות שמעניק המינהל הציבורי לעובדיו, בין אם היא נובעת מחיקוק, או מהוראת מינהל (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, משפט וממשל א' (התשנ"ב), עמ' 82; סעיף 14 להוראת נש"מ; סעיף 6 להנחיית היועמ"ש). סמכויותיו של העותר לטפל בהליכי רישום לבתי הספר העל-יסודיים במשיבה 1 היא סמכות מינהלית ברורה, והמשיבים אף הציגו ממשקים שיש לתפקידו במגע עם קהל.

עמוד 10 מתוך 10

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

פרשנות הצירוף: "רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות"

39. עיקר המלאכה הפרשנית הרלבנטית מתמקדת פה במשמעות הסיפא לסעיף 75(א) הנ"ל, הקובעת כי: "עובד[ים] של רשות מקומית [...] אשר יש להם סמכות מינהלית, [...] או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות" (התוספות, ההשמטות וההדגשות בציטוט הסעיף הנ"ל הן שלי – ח"מ).

מהי, אפוא, "רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות"? האם כדעת העותר, משמעות הסעיף היא איסור על לקיחת חלק בתעמולת בחירות רק בתחומי הרשות המקומית בה מועסק העובד ואשר בבחירות למועצתה הוא מתמודד, או כדעת המשיבים, האיסור על לקיחת חלק בתעמולת בחירות חל בכל רשות מקומית בה מתקיימות בחירות באותו מועד.

מבין שתי הפרשנויות הנ"ל, עדיפה עליי עמדת המשיבים. כמתואר לעיל, ההלכה הפסוקה ראתה בסעיף 75(א) הנ"ל משום הוראה היונקת את לשדה מהתכלית של שמירה על טוהרו וניקייתו של השירות הציבורי מכל הטיה פוליטית, או חשש למשוא פנים – ואפילו למדאית עין. ואכן, אף כי לשון המחוקק בסעיף האמור איננה חד-משמעית, הרי שהחשש מפני הכתמת השירות הציבורי בפסול של הטיה פוליטית, ואף הפגיעה הטמונה מיניה וביה בנידאות של השירות הציבורי, אם יותר לעותר ולשכמותו להשתתף בבחירות – מצדיקה בעיניי פרשנות המגבילה את השתתפות העובד בתעמולת הבחירות, בין אם הוא מתמודד באותה רשות מקומית, ובין אם הוא מבקש להתמודד ברשות אחרת.

משמצאתי כי זו הפרשנות ההולמת לסיפא לסעיף 75(א), אפרט עתה כיצד פרשנות תכליתית זו הולמת את לשון הסעיף ויתר סעיפי המשנה שבו, לנוכח טענת העותר כי סעיף 75(ב) יוצר אבחנה פרשנית.

על היחס שבין סעיף 75(א) ליתר סעיפי המשנה

40. כמתואר לעיל, סעיף 75(א) לחוק הבחירות לדשויות נועד להסדיר את איסור ההשתתפות בתעמולת בחירות מוניציפלית של עובדי הציבור הנזכרים בו. סעיף 75(ב), עוסק במצב עניינים מיוחד, בו מתקיימות הבחירות לרשויות המקומיות במקביל למועד הבחירות הכלליות לכנסת. דומה כי הוראות ס"ק (ב) הן מורשה מהסדרי הבחירות שהיו נהוגים בעבר.

ראשיתו של סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות (למעט מספר תיקונים טכניים בעיקרם שהוכנסו בסעיף ברבות השנים), הוא בחוק המקורי, שחוקק ב-1965. באותן שנים התקיימו הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות ביחד עם הבחירות לכנסת (ראו בעניין זה: דנה בלאנדר "הבחירות לרשויות המקומיות – איך, כמה, מי ולמה" פרלמנט 60 (2008) זמין באתר: www.idi.org.il/parliaments/4503/4506; וכן: הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 13), התשמ"ו-1986, ודברי ההסבר שם). ברירת המחדל הייתה, אפוא, כי בכל עת שהתקיימו בחירות כלליות לרשויות המקומיות, יחולו גם בחירות לכנסת, וכך תחול על עובדי הציבור הוראת סעיף 75(ב), האוסרת על עובדי ציבור לקחת חלק בתעמולה "בכל רשות מקומית שהיא". ההגבלה המנויה בסעיף 75(א), לעומת זאת, חלה רק לגבי עובד ב"רשות מקומית שמתקיימות בה בחירות", היינו: רשות מקומית שמסיבה כלשהי נערכו בה בחירות שלא ביום הבחירות הכלליות לכנסת.

בינתיים, במצוות המחוקק, חל פיצול בין הבחירות הכלליות לכנסת לבין הבחירות לרשויות המקומיות, והביא לכך שהבחירות לרשויות המקומיות נקבעות מדי חמש שנים וקצוב להן מועד קבוע (ראו סעיף 4 לחוק הבחירות לרשויות). לכך ישנם מספר חריגים, וביניהם: מקרים בהם כוננה רשות מקומית חדשה, שאז הבחירות מתקיימות סמוך למועד הקמתה (סעיף 3 לחוק הבחירות לרשויות); מקרים בהם מצא שר הפנים לדחות מועד בחירות למועצת רשות מקומית, אם ראה טעם לכך (ראו: סעיף 5 לחוק הבחירות לרשויות; דנג"ץ 1913/97 מואסי ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נב(2) 49 (1998)). כמו כן רשאי שר הפנים להאריך את מינויה של ועדה ממונה לפי סעיף 146(ב) לפקודת העיריות לאחר התייעצות עם גורמים שונים – ובכך לדחות את מועד הבחירות באותה מועצה. זה המקום אף לציין כי בעבר הבחירות למועצות האזוריות התקיימו במועד נפרד ממועד הבחירות למועצות המקומיות (פיצול זה התקיים עד לתיקון שנכנס לתקפו לאחרונה, ראו: חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) (תיקון מס' 10), התשע"ז-2017).

שינויים אלה בהווה, המשפטית והעובדתית, מחייבים מתן פרשנות תכליתית ועדכנית להוראת סעיף 75 הנ"ל.

41. הרקע החקיקתי האמור, מוליך אפוא אל המסקנה לפיה כוונת המחוקק המקורית הסובייקטיבית הייתה להגביל עובד רשות מקומית מליטול חלק בתעמולת בחירות לרשות המקומית בה הוא מועסק במקרים שבעת חקיקת החוק היו אז ייחודיים (היינו, מקרים בהם הבחירות לרשות המקומית לא נערכו במועד בו התקיימו הבחירות הכלליות לכנסת). מצב הדברים בו עסקינן כעת, שהוא תולדה של ההפרדה בין מערכות הבחירות המוניציפאליות והכלליות, מחייב

עתה פרשנות מרחיבה לסעיף 75(א) הנ"ל כדי להגן מפני פוליטיזציה של השירות הציבורי וכדי לשמור על אמון הציבור בעובדי הציבור.

42. כאמור, העותר סבור כי הוראת סעיף 75(ב) לחוק הבחירות לרשויות מצדדת בעמדתו הפרשנית. הסיפא לסעיף זה מורה כי מקום בו הבחירות למועצת הרשות המקומית מתקיימות ביום בו מתקיימות בחירות כלליות לכנסת, הרי שעובד הציבור מנוע מליטול חלק בתעמולת בחירות "בשום רשות מקומית". לשיטת העותר, מעצם העובדה כי המחוקק נקט בלשון גורפת לגבי המקרה הפרטני בו מתקיימות בחירות לכנסת ביחד עם בחירות לרשויות המקומיות, יש ללמוד כי מקום בו הבחירות לרשות המקומית האחת חלה באותו מועד בו חלות בחירות לרשות המקומית האחרת (כבענייננו) – לא חל האיסור הגורף לגבי תעמולת בחירות (ומועמדות בבחירות) בכל רשות מקומית שהיא (זאת, בשים לב לכך שהמחוקק נקט בלשון שונה, שאיננה גורפת, לגבי המקרה הנדון כאן: "... לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות").

ואולם, על אף העובדה כי המחוקק נקט במינוח שונה לגבי כל אחד מהתרחישים האמורים – לא שוכנעתי כי יש בכך כדי לחתור תחת התכליות האובייקטיביות העומדות ביסוד סעיף 75(א) האמור עד כדי מתן פרשנות ההולמת את עמדתו של העותר. הפרשנות התכליתית המוצעת על-ידי המשיבים מוצדקת, אפוא, בנסיבות העניין ובעקרון שכן אף שלשון החוק איננה אחידה ובהירה – אין לגזור כאן ממונח זה, או אחר, בו נקט המחוקק במקום אחד, לגבי הוראת חיקוק סמוכה לה.

43. מסקנה זו עולה גם מלשון החוק עצמו. כך, למשל, הוראת סעיף 75(ג) שעניינה באיסור קיום תעמולת בחירות על-ידי חיילים, מורה כי: "חיילים [...] לא יקחו חלק בתעמולת בחירות". אף כאן, אם יטען הטוען כי המדובר באיסור גורף על תעמולה בידי חיילים, עשויה להתעורר השאלה מהי כוונת המחוקק לאשורה, ומדוע לא המשיך והוסיף פה את הדברים האמורים בסעיף 75(ב) ("בשום רשות מקומית"). ואולם דומני כי אף בשאלה זו אין ממש, שכן כפי שצינתי לעיל, משמעותן של כל הוראות סעיף 75(א), (ב) ו-(ג) דומה במהותה, והיא עולה מהתכלית השוזרת את סעיפי המשנה כולם, גם אם אין המחוקק נוקט מסיבות חקיקתיות היסטוריות בלשון אחידה לגבי כל אחד מהמקרים הפרטניים.

44. כפי שהוסבר אפוא – אין בלשון החוק לבדה כדי לפתור את הדילמה הפרשנית העולה מכך שהמחוקק לא נתן את מלוא דעתו, כפי הנראה, למצב בו מתקיימות בחירות הן ברשות המקומית בה מועסק עובד הציבור, והן ברשות המקומית האחרת בה הוא מבקש להיבחר. במצב דברים זה, מוצדקת לפיכך הפרשנות התכליתית שתוארה לעיל, ולפיה התכלית האובייקטיבית העולה מלשון

החוק ומההלכה הפסוקה המפרשת אותו – היא כי אין להתיר מצב שעובד הציבור ייקח חלק בתעמולה, או יתמודד בבחירות לרשות מקומית אחרת, בד בבד עם המשך העסקתו הפעילה ברשות המקומית בה הוא עובד.

משזו המסקנה אליה הגעתי בהיבט ניתוח החקיקה הפרטני – אפנה לבחינת טענות העותר במישור החוקתי.

ההגבלה על הזכות להיבחר

45. מה בין מניעת התמודדות בבחירות ללקיחת חלק בתעמולה? מועמד בבחירות נושא עמו תעמולת בחירות לכל אשר ילך, בין כאשר יקיים חוגי בית ברשות המקומית בה הוא מתמודד שלא בשעות העבודה, ובין כאשר יקבל קהל, או ינהל את הרישום לחינוך העל-יסודי ברשות בה הוא עובד. בתקופת הבחירות יש קושי משמעותי להבחין מה היא תעמולה, ומה איננו נופל בקטגוריה זו, והרי אין ארצנו גדולה כדי כך, שדבר היותו של אדם מועמד ברשות פלונית לא יובא לידיעת תושבי רשות אלמונית, קל וחומר כאשר העותר מתעתד להתמודד ברשימת מועמדים אותה תגיש סיעה של הכנסת.

לפיכך, הנני סבור כי לצרכי פרשנות עדכנית של סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות – עצם ההתמודדות בבחירות טומנת בקרבה, מיניה וביה, קיומה של תעמולת בחירות (והשוו: עניין אלתגר, בעמ' 724).

46. אין בידי גם לקבל את טענתו של העותר בדבר פגיעה בזכותו להיבחר. דומני שבנושא זה חלה דוקטרינת הברירה, שהותוותה ב-בג"צ 7157/95 ארד נ' יו"ר הכנסת פ"ד נ(1) 573, 587 (1996):

"הגשמתן של זכויות אלה – לבחור ולהיבחר – מונחת ביסוד המבנה המדיני של מדינת ישראל. היא מהווה תכלית אשר את דיניה מבקשים להגשים. עם זאת, חוק-יסוד: הכנסת נתן עדיפות לשיקול האחר, בדבר הגשמת האופי הא-פוליטי של השירות הציבורי. אכן, השתתפות פעילה במאבק הפוליטי, כמועמד ברשימה המתמודדת לכנסת, נתפסה על-ידי חוק היסוד כפגיעה קשה באופיו הממלכתי והא-פוליטי של שירות הציבור, עד שהדבר חייב לדעתו בחירה בין המשך השירות הציבורי לבין מועמדות לבחירות לכנסת. בבחירה זו ידו של 'טוהר השירות הציבורי' היא על העליונה. דומה שביסוד העדפה זו עומדת ההכרה כי המפתח להגשמת הזכות להיבחר מצוי בידו של משרת הציבור. בדרך כלל בידו הכוח להתפטר ממשרתו בשירות הציבור, ובכך לפתוח את הדרך למימוש זכותו להיבחר" (וראו גם ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, נז(3) 793 (2003)).

עמוד 14 מתוך 14

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015. العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855. דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiro.gov.il

47. לסיום יש להעיר כי במקרה שלפנינו – אין דרישה להתפטרות ואין מדובר בפיטורין, אלא רק ביציאה לחופשה ללא תשלום, וזו תרופה מידתית לפתרון קרני הדילמה.

10 דבר

48. נוכח כל האמור לעיל – אני דוחה את העתירה, ומקבל את פרשנותם העקרונית של המשיבים, לפיה עובד רשות מקומית שחל על תפקידו סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות – איננו רשאי להשתתף גם בתעמולת בחירות לרשות אחרת שמתקיימות בה בחירות, ובפרט כשהוא מתמודד בהן, אלא בהינתן כי ייצא לחופשה ללא תשלום מעיסוקו ברשות המקומית בה הוא עובד מעת שהחל ליטול חלק בתעמולת בחירות כאמור, או במועד שהגיש את מועמדותו לבחירות, הכל לפי המוקדם יותר. אינני מחווה דעה בשאלות נוספות שעלו בשולי הטענות במכלול, כמו למשל, לגבי סתירה אפשרית בין תפקידו של העותר בעיריית כפר-סבא לבין כהונתו במועצת עיריית תל אביב-יפו, או בהנהלתה אם ייבחר.

49. בנסיבות העניין, ונוכח אי הבהירות ששררה בנושא עד כה – אני מורה כי תינתן לעובדי הרשויות הנזכרות בסעיף 75(א) המבקשים להתמודד ברשות אחרת מזו בה הם עובדים, ובכללם לעותר – אפשרות לצאת לחופשה ללא תשלום עד למועד האחרון להגשת רשימת המועמדים לבחירות לרשויות המקומיות (החל במערכת הבחירות לרשויות המקומיות הנוכחית, בתאריך 27.09.2018).

50. בשים לב לראשוניות הסוגיה שעלתה בעתירה זו וליוזמת העותר להבהרת המצב המשפטי – לא אעשה פה צו להוצאות.

51. עותק מהחלטה זו יופץ על-ידי משרד הפנים לכל הגורמים הרלבנטיים ויונח בפני מנהלי הבחירות, כדי שהמועמדים בכוח, שלא פעלו מלכתחילה על-פי הנחיית משרד הפנים, ישקלו עתה את צעדיהם.

ניתנה היום, י"ד בתשרי התשע"ט (23.9.2018).

חנן מלצר, שופט
 המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-21

עמוד 15 מתוך 15

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
 טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiro.gov.il