

**אל:** סו"ב מאיר רוטברג, יו"ר ועדת סניפים ומחוזות  
**מאת:** ועדת הבחירות המרכזית  
**תאריך:** 12 באוקטובר 2025  
**הנדון:** פרשנות סעיף 12.4.2.1 לתקנון הלשכה – מגבלת כהונה של חבר המועצה הארצית

## דעת הרוב

**מאת:** כבוד השופטת (בדימוס), ד"ר דפנה אבניאלי – יו"ר ועדת הבחירות; סו"ב גבי מלכה – חבר ועדה;  
עו"ד פיאד טמיש – חבר ועדה (ללא זכות הצבעה)

### א. רקע

1. ביום 27.08.2025 קיבלה ועדת הבחירות המרכזית של לשכת סוכני ביטוח בישראל ע"ר (להלן בהתאמה: "**ועדת הבחירות**" או "**הוועדה**", ו- "**הלשכה**"), בקשה להבהרה מטעם סו"ב מאיר רוטברג – יו"ר ועדת סניפים ומחוזות בלשכה, בעניין תחולת סעיף 12.4.2.1 לתקנון הלשכה על מי שישבו בהרכב המועצה הארצית בשתי הקדנציות האחרונות (2017-2021; ו-2021-2025), שעה שחלקם נמנו עם הרכב המועצה **מכוח תפקיד נבחר אחר** (נשיא, נציגי מחוזות וסניפים, לרבות יושבי ראש או בעלי תפקידים נבחרים אחרים), ולא כמועמדים **שנבחרו ייעודית לתפקיד חבר מועצה באופן ישיר** (להלן: "**הפנייה**").

2. בישיבת מיום 02.09.2025, קיימה ועדת הבחירות דיון מעמיק בנושא הפנייה, לרבות שמיעת עמדת יושב ראש ועדת התקנון בלשכה – סו"ב אבי אקהאוס, אשר היה אמון על ניסוח תקנון הלשכה בגרסתו המחייבת כיום לצרכי הבחירות הקרובות, אשר התייחס בין היתר לתכלית הסעיף האמור ומטרת ועדת התקנון מהתקנתו. לאחר, קיום הדיון ושמיעת עמדתם של כל חברי ועדת הבחירות בסוגיה, הוחלט ברוב קולות לקבל את הפנייה כמפורט להלן. חבר ועדה אחד – כבוד אב בית הדין הארצי של הלשכה – סו"ב קובי צרפתי, נותר בדעת מיעוט.

### ב. השאלה

3. בהתאם להוראות סעיף 12.4.2 לתקנון:

12.4.2. חבר שנבחר לאחד התפקידים המפורטים להלן וסיים שתי תקופות כהונה רציפות בת ארבע (4) שנים כל אחת מהן, לא יוכל לשמש שוב באותו תפקיד, אלא לאחר הפסקה של כהונה אחת לפחות:

- 12.4.2.1. חבר המועצה הארצית;
- 12.4.2.2. יושב ראש סניף;
- 12.4.2.3. יושב ראש מחוז;
- 12.4.2.4. חבר ועד מחוזי;
- 12.4.2.5. יושב ראש ועדה מקצועית.

4. עולה השאלה – האם מגבלת הכהונה שבסעיף 12.4.2.1, שלפיה מי שסיים **שתי תקופות כהונה רציפות** כחבר המועצה הארצית לא יוכל לשוב ולכהן באותו תפקיד אלא לאחר תקופת צינון, חלה גם על מי שישב בהרכב המועצה **אך ורק** מכוח תפקיד אחר, כגון: יו"ר מחוז; יו"ר סניף; נשיא

הלשכה; או, שמא היא חלה רק על מי שנבחר לתפקיד הייעודי – חבר המועצה הארצית שנבחר בבחירות ארציות, כמשמעותו בסעיף 6.3 לתקנון (להלן: **"חבר מועצה ארצית"**).

5. בהתאם, מאחר וענייננו בתפקיד שנוצר בתקנון החדש אשר אושר רק בחודש ינואר 2025; ולא היה קיים בתקנון הקודם של הלשכה – האם סעיף 12.4.2.1 האמור חל רק באופן פרוספקטיבי לגבי חברי מועצה שייבחרו מהקדנציה הקרובה וקדימה או שהוא חל גם על מי שכיהנו לפני כניסת התקנון הנוכחי לתוקף.

### ג. דיון והכרעה

6. בבואנו לפרש טקסט נורמטיבי כלשהו, ובמקרה זה: תקנון הלשכה, עלינו לפעול על-פי אמות המידה המקובלות במלאכת הפרשנות בשיטתנו המשפטית – נקודת המוצא הפרשנית היא **לשון ההוראה הנורמטיבית** (תחום הכיסוי של לשון ההוראה, האפשרויות הלשוניות, מרחב התמרון הלשוני וכו'); **הלשון צריכה להגשים את התכלית** המונחת בבסיס הלשון של ההוראה הנורמטיבית (התכלית היא כוכב הצפון של הפרשן והוא צריך לשאוף לפרשנות הלשונית שמבטיחה את הגשמת התכלית בצורה הטובה ביותר); **כוונת כותב ההוראה הנורמטיבית** (הפרשן רשאי להסתמך על דיוני יוצר היצירה הנורמטיבית על מנת להבין את כוונת הנסח שיצק אל תוך התבנית הנורמטיבית); וכן, מאחר ויש מנעד של אפשרויות בחירה בין פרשנויות שונות מקובלות, על הפרשן להפעיל **שיקול דעת שיפוטי-פרשני** על מנת להכריע בין האפשרויות שעלו במלאכה הפרשנית (ראו: ע"פ 2910/94 **יפת נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(2) 353; וגם, א' ברק, **פרשנות במשפט**, כרך ב, פרשנות החקיקה (נבו, תשנ"ג) 79-94).

7. כאמור, נקודת המוצא היא טקסטואלית-לשונית. הסעיף מתייחס למי שנבחר **"לאחד התפקידים"** המנויים בו, ומגביל חזרה **"לאותו תפקיד"**. ההבחנה המילולית מלמדת, כי החלופה שבסעיף 12.4.2.1 – **"חבר המועצה הארצית"**, מתייחסת **לתפקיד ייעודי** נפרד, שאינו זהה לתפקידים שמכוחם יושבים במועצה אקס-אופיציו, כגון: יושב ראש מחוז או יושב ראש סניף.

8. **חיזוק נוסף לאמור** ניתן למצוא בסעיף 6.2.1 לתקנון אשר מפרט את הרכב המועצה הארצית. מאותו סעיף ניתן ללמוד, כי המועצה מורכבת מנציגים שהם מינוי מכוח תפקיד (אקס-אופיציו) וזה עיקר הרכב המועצה (ראו סעיפים 6.2.1.1 עד 6.2.1.4 לתקנון); ועשרה (10) נציגים ארציים שנבחרים באופן ישיר לתפקיד חבר מועצה (ראו סעיף 6.2.1.5 לתקנון). **היינו**, יש הבדל ברור בין חברי מועצה שנבחרו לתפקיד זה באופן ישיר, לבין אלה שמכהנים בו מכוח תפקיד אחר שנבחרו לו.

**במלים אחרות**, התקנון עצמו מבדיל בין מסלולי הגעה למועצה – בחירה ייעודית (ראו סעיף 6.3 לתקנון), לעומת חברות מכוח תפקיד (סעיפים 6.2.1.1 עד 6.2.1.4 לתקנון). לפיכך, צבירת שתי קדנציות כחבר מועצה ארצי, מכוח בחירה ישירה לתפקיד זה, **אינה** שקולה לצבירת כהונות מכוח תפקיד אחר, שאז מדובר בתפקיד שונה.

9. מעבר לאמור, כפי שגם ציין יו"ר ועדת התקנון בפני ועדת הבחירות, תכלית מגבלת הכהונה שבסעיף 12.4 לתקנון, היא **"להכניס דם חדש"** לתפקידי הלשכה ההתנדבותיים השונים ולמנוע התמשכות כהונה באותו מסלול ייצוג; **אולם**, ועדת התקנון לא כיוונה, לא בלשון ולא ברוח, **לחסימת ניוז**

**תפקידי** בין מסלולים שונים (מתפקיד אקס-אופיציו לתפקיד ייעודי; ולהיפך), רק מפני שלשני המסלולים תוצאת-משנה זהה – ישיבה במועצה. איזון ראוי בין תכלית הריענון לבין האינטרס של לא לפגוע בהרכב המועצה הארצית ותפקודה (כפי שיפורט בהמשך), **מחייב פרשנות תפקידית-מסלולית, ולא פרשנות אישית-מצטברת.**

10. לטעמנו, פרשנות מרחיבה, המונה **כל** כהונה במועצה, מכל מקור, במניין "שתי תקופות כהונה רציפות", מוליכה לתוצאות קשות ובלתי סבירות. **ודוק**: היא עשויה למנוע מיושב ראש מחוז או סניף נבחרים, אשר ישבו במועצה אקס-אופיציו, להתמודד על תפקיד חבר מועצה ארצי (ולהיפך); וזאת, **שאינה תכלית ההסדר** ואף פוגעת בזכות לבחור ולהיבחר במידה העולה על הדרוש. חזקה על מתקיני התקנון שלא התכוונו לייצר "חסימה רוחבית" בין מסלולי הייצוג, אלא **מגבלה נקודתית על תפקיד מוגדר כשלעצמו** (מסקנה זו אף מתיישבת עם דברי יו"ר ועדת התקנון שהוצגו בפנינו).

11. מנגד, **פרשנות מצמצמת**, שלפיה כל ישיבה בעבר בהרכב המועצה, מכל מסלול, תיספר במניין מגבלת הכהונה האמורה, מעוררת קשיים מערכתיים ממשיים, לרבות:

11.1. **דילול מלאכותי של המאגר הכשיר**: צמצום מספר המועמדים הכשירים בכל מחוז וסניף יגרום למחסור במועמדים ראויים, לרבות בתחומי מומחיות נדרשים, ויפגע בתחרותיות ובהיצע האיכותי;

11.2. **פגיעה ברציפות התפקודית, בקוורום ובהרכבת ועדות משנה**: ריבוי חסימות יביא לחילופים תכופים, לקושי בהשגת קוורום לישיבות ולאיוש ועדות המועצה, ככל שיוקמו; וכתוצאה מכך, לעיכובים בקבלת החלטות וליקוי התפקיד הפיקוחי של המועצה;

11.3. **שיבוש מפתח הייצוג המחוזי-סניפי והחלשת זיקת השטח**: מחוזות וסניפים יתקשו לשבץ נציגים בעלי היכרות עומק עם הזירה המקומית, מה שיוביל לתת-ייצוג ולהתרחקות בין המועצה לשטח. כך, כהונתו של בעל תפקיד נבחר באותו תפקיד תוך חסימת אפשרות כהונתו במועצה תביא, בוודאות, למניעת ייצוג אותו מחוז או סניף במועצה הארצית שהוא היה אמור להתמנות אליה אקס-אופיציו;

11.4. **יצירת נתק בין הוועד המנהל לבין המועצה**: נזכיר שגם בהרכב הוועד המנהל, בחפיפה מסוימת למועצה, מכהנים חברים שממונים אליו אקס-אופיציו (ראו סעיף 7.2 לתקנון). חסימת חברי ועד מנהל מנוסים מלשבת במועצה, תפגע בציר הדיווח, התיאום והבקרה ההדדיים בין שני אורגנים חשובים בלשכה – הוועד המנהל והמועצה, ותקטין את הידע המוסדי סביב שולחן המועצה;

11.5. **העצמת אי-ודאות פרוצדורלית וסיכון להתדיינויות וערעורים**: פרשנות מצמצמת כפי שתוארה לעיל, תגדיל מחלוקות על כשירות ומניין כהונות, תגרור הליכים טרם הבחירות ואחריהן, ותערער על ודאות ותוקף התוצאות;

- 11.6. **פגיעה בעקרונות היסוד:** מכלול ההשלכות המפורטות לעיל, פוגע במידתיות, בשוויון בבחירות וביעילות המוסדית של הלשכה, ומביא לתוצאה שאינה מאזנת נכונה בין ריענון ההרכב לבין כשירות ותפקוד תקין.
12. **בנוסף,** הכלל הוא שדין של הוראות נורמטיביות **שלא** לחול באופן רטרואקטיבי (אלא אם נקבע מפורשות אחרת). בענייננו, התפקיד הייעודי של חבר מועצה ארצי במתכונתו הנוכחית הוגדר בתקנון שאושר בינואר 2025, ולא היה קיים בתקנון הקודם ערב התקנת תקנון זה. באין הוראת מפורשת אחרת, **אין מונים** לצורך סעיף 12.4.2.1 קדנציות שמועדן קודם לכניסת ההסדר לתוקף, שעה שהתפקיד, במובנו החדש, לא התקיים בכלל. פרשנות רטרואקטיבית הייתה פוגעת בוודאות ובהסתמכות ומציבה מגבלה בדיעבד על זכות ההתמודדות והזכות להיבחר.
13. נוכח כל המפורט לעיל, הפנייה מתקבלת; ומסקנתנו מלשון התקנון, ממבנהו ומתכליתו, היא:
- 13.1. המונח "**חבר המועצה הארצית**" בסעיף 12.4.2.1 לתקנון מתייחס לחברי מועצה שנבחרו במסלול הייעודי של חבר מועצה שהוא נציג ארצי בהתאם לסעיף 6.3 לתקנון;
- 13.2. מניין הקדנציות לעניין המגבלה שבסעיף 12.4.2.1 ייעשה **פרוספקטיבית**, החל מהקדנציה שתפתח בסיום הבחירות המתוכננות ליום 14.01.2026;
- 13.3. כהונה במועצה **מכוח תפקיד אחר**, כגון: נשיא, יו"ר מחוז או יו"ר סניף (כאמור בסעיף 6.2.1 לתקנון), **אינה באה במניין** הקדנציות לעניין סעיף 12.4.2.1;
- 13.4. הספירה היא **תפקידית-מסלולית**. היינו, רק שתי קדנציות רצופות בתפקיד חבר מועצה ארצי, חוסמות התמודדות **שוב לאותו תפקיד** עד לאחר "כהונת צינון" בתפקיד אחר או ללא כהונה כלל; ואינן חוסמות התמודדות לתפקיד אחר; ולהיפך.
14. למען שלמות התמונה נבחר:
- 14.1. מי שכיהן בעבר כחבר מועצה (מכוח כל תפקיד שהוא) רשאי להתמודד בבחירות הלשכה לשנת 2026 לתפקיד חבר מועצה ארצי (זאת, נוכח כך, שבנקודת זמן זו – סמוך להתקנת התקנון), אין חבר לשכה אשר יכול היה למלא (לפי מניין חדש) שתי קדנציות רציפות באותו תפקיד מאז כניסת התקנון לתוקפו;
- 14.2. מי שבעתיד יסיים שתי קדנציות רציפות בתפקיד חבר מועצה ארצי שנבחר בהתאם לסעיף 6.3 לתקנון, לא יוכל להתמודד שוב לאותו תפקיד בלא תקופת צינון של קדנציה אחת לפחות. אך הוא יוכל להתמודד למוסדות נבחרים אחרים, ולהיפך.
15. נוכח הקשיים הפרשניים והסיכונים התפקודיים שפורטו לעיל, ועדת הבחירות קוראת לוועדת התקנון ליזום תיקון מבהיר לתקנון, אשר יעגן במפורש את הפרשנות התפקידית-מסלולית של מגבלת הכהונה. מוצע כי בסעיף 12.4.2.1, לאחר המילים "חבר המועצה הארצית", יתווספו המילים "שנבחר בהתאם לסעיף 6.3 לתקנון". תיקון נקודתי זה יסיר עמימות, ישמר את עקרון הזרמת הדם החדש מבלי לפגוע בכשירות ובייצוג, ויחזק את הוודאות והמשילות של מוסדות הלשכה.

## דעת מיעוט

**מאת:** סו"ב קובי צרפתי – חבר ועדה ואב בית הדין הארצי של הלשכה

16. לשונו של סעיף 12.4.2 לתקנון קובעת כי "חבר שנבחר **לאחד התפקידים המפורטים**... לא יוכל לשמש שוב **באותו תפקיד**...". המונח "**חבר המועצה הארצית**" שבסעיף 12.4.2.1 מתאר את עצם הכהונה כחבר במועצה, כמוסד יציג, ואינו מותנה במקור הכהונה (בחירה ייעודית לעומת ישיבה אקס-אופיציו). משמע, "אותו תפקיד" הוא **חברות במועצה הארצית**; להבדיל מתפקידי נשיא, יו"ר מחוז או יו"ר סניף, ולא "אותו מסלול בחירה". לשון התקנון איננה מוסיפה את הסייג "שנבחר בהתאם לסעיף 6.3"; ומכאן שאין לנו להוסיפו בדרך פרשנות.

17. סעיף 6.2.1 לתקנון מונה את **הרכב המועצה** ומציין שמי שיושב בה, בין אם מכוח בחירה ייעודית ובין אם אקס-אופיציו, הוא "**חבר מועצה**" **בפועל**. לפיכך, ההבחנה בתקנון בין מסלולי ההגעה לתפקיד (סעיף 6.3 לעומת סעיף 6.2.1 לתקנון) היא הבחנה **טכנית-מוסדרת** בלבד; ובוודאי שאינה משנה את זהותו המהותית של התפקיד – כהונה כחבר המועצה. מכאן שספירת כהונות צריכה להיעשות **לפי עצם הכהונה במועצה**, ולא לפי מסלול ההגעה אליה.

18. **עוד יובהר**, כי תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 12.4 (כולו) הינה מניעת התבססות כוח ורוטציה אמיתית. אם תתקבל פרשנות תפקידית-מסלולית, תיפגע אותה תכלית מוצהרת של מגבלת הכהונה – **לא נמנע ריכוז כוח מתמשך** ולא נבטיח **ריענון אמיתי** בהרכב המועצה. לא זו אף זו. פרשנות כאמור תבטיח אפשרות עקיפה של המגבלה בקלות: מי שכהן שתי קדנציות כחבר מועצה במסלול אחד יוכל להמשיך לשבת במועצה **ברצף** באמצעות מסלול אחר; והתכלית תסוכל. לפיכך, יש לפרש את הסעיף כחל על **כל כהונה בפועל במועצה**, יהא מקור הכהונה אשר יהא.

19. **תפקידנו בפירוש התקנון הוא הבטחת כללי משחק אחידים**. הפרשנות המוצעת לעיל מבטיחה **שוויון הזדמנויות** בין מועמדים ופשטות תפעולית (היינו, ודאות חקיקתית): כל מי שישב במועצה שתי קדנציות, מכל מסלול, יפנה מקום לקולות חדשים. יצירת הבחנה תפקודית בין מי שהגיעו ממסלול זה או אחר עלולה להפלות לחיוב קבוצה מסוימת ולהנציח יתרון מבני לבעלי תפקידים שכיחנו במועצה אקס-אופיציו.

**ודוק:** כלל פרשני שלפיו "כל כהונה בפועל במועצה נספרת" הוא **פשוט, ודאי ואכיל**. לעומתו, כלל מסלולי יוליד מחלוקות פרשניות (מהו "אותו תפקיד"? מה הדין לגבי כהונה חלקית? הצמדה למועדים משתנים בתפקידים אקס-אופיציו וכו'); ויגביר התדיינות ערב בחירות – היא התוצאה שהוועדה מבקשת למנוע.

20. יודגש, ספירת כהונות עבר איננה "ענישה" בדיעבד אלא **קביעת תנאי כשירות עתידי** על בסיס עובדות היסטוריות ניטרליות, כנוהג מקובל בדיני כשירות (השכלה, ותק, עבר משמעותי). ממילא, ההוראה חלה **פרוספקטיבית על הבחירות הקרובה** (אשר תחול שנה לאחר תיקון התקנון), גם אם הספירה כוללת כהונות שנצברו לפני אישור התקנון; אין כאן שלילה של זכות קנויה, אלא קביעת סף כשרות למועד הבחירות.

21. **לסיכום :** בהתאם ללשון, למבנה ולתכלית, יש לפרש את סעיף 12.4.2.1 לתקנון כך שכל מי שביהן בפועל כחבר מועצה ארצית שתי קדנציות רצופות, בין מכוח בחירה ייעודית ובין אקס-אופיציו, לא יוכל לשמש שוב כחבר מועצה ארצית אלא לאחר קדנציית צינון אחת לפחות. פרשנות זו מממשת את תכלית הרוטציה, מבטיחה שוויון והוגנות, ומייצרת כלל ברור וניתן לאכיפה.
22. **הצעתי האופרטיבית היא** לדחות את הפנייה ; לקבוע כי מניין הכהונות לעניין סעיף 12.4.2.1 לתקנון יכול כל כהונה בפועל במועצה (מכל מסלול), וכי ההגבלה תחול החל מהבחירות המתוכננות ליום 14.01.2026 על בסיס ספירת כהונות שנצברו עד מועד זה.

### הוחלט כאמור בדעת הרוב.

### הוראות יישום ופרסום

23. מזכירות ועדת הבחירות תפרסם לאלתר הודעת הבהרה פומבית בנוסח ההכרעה.
24. החלטה זו תצורף לדפי ההנחיות למועמדים ותהווה אסמכתה באתר הבחירות הרשמי.

### חתימות

ד"ר דפנה אבניאלי – יו"ר ועדת הבחירות

סו"ב קובי צרפתי – חבר ועדה

סו"ב גבי מלכה – חבר ועדה

עו"ד פיאד טמיש – חבר ועדה (ללא זכות הצבעה)