



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21  
The Central Elections Committee for the 21<sup>st</sup> 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

**פ"מ 3/21**

- בעניין: 1. פנחס עידן  
2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית  
3. רשות שדות התעופה  
4. היועץ המשפטי לממשלה (המשיבים)

בחינת כשרותו של מועמד לפי סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969

- בשם המשיב 1: עו"ד עמית חדד; עו"ד נועה מילשטיין  
בשם המשיבה 2: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי; חה"כ דוד ביטן  
בשם המשיבה 3: עו"ד חיה ארמן; עו"ד אריה שחם; עו"ד רון חלפון  
בשם המשיב 4: עו"ד יונתן ברמן; עו"ד קובי עבדי

**החלטה**

1. בתאריך 21.02.2019 חל המועד האחרון להגשת רשימות מועמדים לקראת הבחירות לכנסת ה-21. באותו יום הגישה מפלגת הליכוד תנועה לאומית ליברלית יחד עם מפלגת אח"י – ארץ חברה יהדות את רשימת המועמדים מטעמן לקראת הבחירות לכנסת (להלן: הרשימה). ברשימה נכלל מר פנחס עידן (להלן: מר עידן) במקום ה-19.  
2. במהלך בדיקת כלל רשימות המועמדים שהוגשו לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת עלה כי מר עידן עובד ברשות שדות התעופה – תאגיד שהוקם על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן: הרשות). על כן, נציגי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פנו לרשות כדי לברר את דרגתו של מר עידן. במענה לפניית נציגי הוועדה, צוין מטעם סמנכ"ל למינהל וארגון ברשות כי מר עידן דורג עד לתאריך 06.01.2019 בדרגה הגבוהה ביותר בסולם הדירוג הצמוד

עמוד 1 מתוך 5

- למשרתו (דרגה 30 בדירוג התעופתי), והחל ממועד זה הורד, לבקשתו, לדרגה החמישית מלמעלה באותו סולם דירוג (דרגה 26 בדירוג התעופתי).
3. יובהר כי פניית נציגי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לרשות בוצעה על רקע הוראות סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת או החוק), שלפיו עובד מדינה (לרבות עובד תאגיד שהוקם על פי חוק), שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, או שדרגתו נמוכה מהדרגה השלישית שמתחת לדרגה העליונה בכל דירוג, אם לתפקידו נקבע מתח דרגות הכולל את הדרגה השלישית האמורה, אינו רשאי להיות מועמד לכנסת, אלא אם כן חדל להיות עובד כאמור במועד הקבוע בחוק. בענייננו, המועד האחרון שבו עובד מדינה בכיר כאמור נדרש להתפטר מעבודתו כדי להתמודד בבחירות לכנסת ה-21 היה ה-06.01.2019 (ראו: הודעת נציב שירות המדינה מסי' עה/7: הוראות בעניין הבחירות לכנסת ה-21 (להלן: הודעת הנציב)), היינו אותו מועד שבו נטען כי הורדו דרגותיו של מר עידן.
4. לנוכח נסיבות הורדת דרגותיו של מר עידן, ובפרט לנוכח השאלה האם עובד תאגיד על פי חוק רשאי לבקש את הורדת דרגותיו בסמוך ולצורך התמודדותו בבחירות לכנסת, הוריתי למשיבים להגיש את עמדתם בנוגע לכשירות מועמדותו של מר עידן.
5. לאחר קבלת עמדות כל המשיבים התקיימו בפני, בתאריך 05.03.2019, שני דיונים בסוגיה בנוכחות באי-כוח המשיבים, ובדיון השני ביקשתי שיופיעו גם המנכ"ל והסמנכ"ל למינהל וארגון ברשות, והם עשו כן.
- במהלך הדיונים האמורים, בשים לב לקושי הלכאורי שהתגלה באישור מועמדותו של מר עידן לבחירות לכנסת ה-21, ובכלל זה לראייה שהומצאה בדיון השני ולפיה דרגתו של מר עידן הורדה רטרואקטיבית, בהוראת הסמנכ"ל, רק בתאריך 08.01.2019, הצעתי שמר עידן ישקול את האפשרות להסיר את מועמדותו, בכפוף לביטול הורדתו בדרגות וביקשתי שיודיע לי את עמדתו בנושא עד לתאריך 06.03.2019 שעה 00:09.
6. בתאריך 06.03.2019 מר עידן הודיע כי הוא מקבל את ההצעה ומסיר את מועמדותו בבחירות לכנסת ה-21, בהמשך למה שהוצע לו.
7. נוכח כל האמור לעיל – אני מורה על הסרת מועמדותו של מר עידן מהרשימה לקראת הבחירות לכנסת ה-21. מעבר לכך יש לראות את הורדתו של מר עידן בדרגות, בנסיבות שבהן נעשתה – כבטלה מעיקרא (Void Ab-Initio).
8. בשים לב למורכבות הסוגיה ולנושאים שונים שהתעוררו במהלך הדיון בפני, אבקש לייחד כאן מספר מילים והערות לכללים החלים בענין – כדי להבהיר את האמור בפיסקה 7 שלעיל, ולהדריך לעתיד:
- א) לאחר קבלת עמדות המשיבים בהליך זה ושמיעת המעורבים שנטלו חלק בפעילות שהיתה כרוכה בהורדת הדרגה הנ"ל – נראה שבקשתו של מר עידן להורדתו בדרגות נעשתה בתום לב מצידו, בין היתר, בשים לב לכך שפנה לקבלת ייעוץ משפטי בנושא אל היועץ המשפטי לרשות ופעל לפי הנחיותיו. מר עידן הסתמך על יעוץ זה שקיבל, אף

שבדיעבד התברר כי יעוץ זה היה לא מדויק. התרופה הראויה איפוא בנסיבות, לאחר שמר עידן הודיע על הסתלקותו מהמועמדות, היא החזרת המצב לקדמותו.

(ב) פסילת מועמד מלהתמודד בבחירות היא החלטה קשה לנוכח הפגיעה המשמעותית בזכות החוקתית להיבחר הגלומה בפסילה וכן בפגיעה העקיפה בזכות החוקתית לבחור (על החשיבות של הזכות להיבחר – ראו: ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט 365, 382 (1965); ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 247, 225 (1985); ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 186 ו-191 (1988); בג"ץ 6601/95 מור שמגר נ' ראש המטה הכללי, רב-אלוף אמנון ליפקין-שחק, פ"ד מט(5) 240, 243 (1996); רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 58 (1996); בג"ץ 11243/02 פייגלין נ' יושב-ראש ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, 156 (2003)).

דברים אלה מקבלים משנה תוקף לנוכח תנאי הכשירות הנוקשים להגשת מועמדות לבחירות לכנסת, שיוצרים כללים דיכוטומיים וטכניים "אשר חותכים באופן חד בין זכאות לאי זכאות" (פ"מ 1/20 מפלגת "כולנו בראשות משה כחלון", פסקה 22 (26.01.2015) (להלן: עניין מלקו)). על כן, ולנוכח ההשלכות הקשות הנשקפות למבקשים להתמודד בבחירות לכנסת כתוצאה מאי-עמידה בתנאי סף אלו, מוטב יהיה כי בעתיד כל מועמד, בכל פעם שמתעורר אצלו ספק בנוגע לכשירותו להתמודד בבחירות יפנה, במידת הצורך, לאחר שייטול ייעוץ משפטי – ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בבקשה למתן הכרעה מוקדמת בסוגיה ("Pre-Ruling"), וינהג על פי העיקרון: "אם יש ספק – הדין הוא לחומרא" (ראו למשל: עניין מלקו; פ"מ 2/20 מפלגת "כולנו בראשות משה כחלון" נ' נציב שירות המדינה (28.01.2015) (להלן: עניין ביטון-שאשא); פ"מ 1/21 ר'דיר נ' נציב שירות המדינה (15.02.2019) (להלן: עניין ר'דיר)); פניה כזו ל-Pre-Ruling בנושאי כשירות של מועמדים הפכה כבר לנוהג **בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת** לקראת בחירות, והיא חוסכת נטילת סיכונים מיותרים והתדיינויות. מעבר לכך התרת הספקות מבעוד מועד עשויה למנוע עוגמת נפש מיותרת בדיעבד, ובד בבד לחזק את הוודאות של כלל הגורמים הרלוונטיים לענין.

(ג) באשר לאפשרות הורדת דרגות מצד עובדי מדינה ועובדי תאגיד שהוקם בחוק לצורך התמודדות בבחירות לכנסת, אני סבור, מבלי לקבוע מסמרות סופיות בנושא ומבלי להידרש לכלל ההיבטים של סוגיה סבוכה זו, כי לא ניתן להתגבר בדרך זו על מגבלת הצינון הקבועה בסעיף 56 לחוק. לשון החוק, כוונת המחוקק ותכליות החקיקה, כפי שפורשו בפסיקה, נועדו להותיר בידיו של מועמד **שתי ברירות**: להישאר בעבודתו בשירות הציבורי ולא להתמודד לבחירות לכנסת, או להתפטר מעבודתו טרם המועד הקובע, כהגדרתו בחוק, ולהתמודד לבחירות. זוהי "דוקטרינת הברירה" שהותוותה בבג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' וייס, פ"ד נ(1) 573 (1996) (להלן: עניין ארד) (ראו גם: עניין מלקו, בפסקה 17; עניין ביטון-שאשא, בפסקה 14).

### עמוד 3 מתוך 5

מצב הדברים במועד הקובע נבחן רישומית באופן אובייקטיבי ולא ניתן לשנותו בדיעבד, אף אם נעשו קודם למועד הקובע פעילויות לקראת השינוי. מכאן שמעמדו של חר עידן, נחתך לפי מצבו ורישומו בתאריך **06.01.2019**, ולא על פי השינוי שנערך לגביו בתאריך **08.01.2019** בתוקף מה-06.01.2019 (השור: ע"ב 92/03 מופז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793 (2003)).

הנה כי כן, לדידי אין להפוך איפוא את "דוקטרינת הברירה" ל"דוקטרינת רב ברירה" על ידי הוספה של חלופה שלישית – של הורדת דרגות העובד חלף התפטרותו במטרה לעקוף את הוראות הצינון המהותיות הקבועות בסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת. מתן הכשר למהלך מעין זה שכונה אפילו על ידי בא-כוחו המלומד של חר עידן "אוונגרדי" יהפוך את כוונת המחוקק לפלסטר.

למען שלמות התמונה יצוין כי בהודעת הנציב הודגש כי עובד מדינה שדרגתו או מתח דרגות תפקידו מכניסים אותו לגדרי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת, יהיה כשיר להתמודד בבחירות לכנסת "רק אם התפטר משירות המדינה" עד המועד הקובע כהגדרתו בחוק (שם, בסעיף ג1 להודעה). כלומר, גם מקריאת הודעת הנציב, שאמנם חלה על עובדי מדינה, אבל מתבססת על אותן הוראות חוק שחלות על עובדי תאגיד שהוקם בחוק, ניתן היה להסיק כי לעובד ציבור בכיר שמבקש להתמודד בבחירות עומדת אפשרות אחת בלבד: התפטרות.

(ד) כפי שצינתי בדיון שהתקיים בפניי במסגרת ההליך הנוכחי, וכן בהחלטות שונות שהוצאתי במערכת הבחירות לכנסת ה-21 עד הנה – דיני הבחירות יש להם מספר תכליות. כך גם ביחס לתקופות הצינון הקבועות בחוק הבחירות לכנסת, ובאופן אף יותר ספציפי באשר לכללי הצינון החלים על בעלי תפקידים בשירות המדינה בשל דרגתם או מתח דרגתם. אחד הרציונלים שעומד בבסיס תקופת הצינון של עובדי מדינה הוא שמירה על האופי הניטראלי והא-פוליטי של השירות הציבורי, ובאופן כללי יותר שמירה על טוהר השירות הציבורי ועל אמון הציבור בו. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בעניין ארד:

"אמון הציבור בנושאי התפקידים הציבוריים - ובהם הרבנים הראשיים, שופט, דיין, מבקר המדינה ועובדי מדינה בכירים וקציני צבא - ייפגע אם עובדי ציבור אלה יגלו מעורבות פוליטית עמוקה וגלויה על-ידי כך שיהיו מועמדים לבחירות לכנסת וישתפו עצמם ממילא במאבק בבחירות הממשמשות ובאות. חוק היסוד ביקש אפוא להבטיח כי בעלי תפקידים אלה יחדלו מלמלא את תפקידם בטרם ייכלל שמם ברשימת המועמדים" (שם, בעמ' 586).

לעניין זה חשוב להדגיש כי תקופת הצינון הקבועה בסעיף 56 לחוק נועדה לחול על בעלי תפקידים ציבוריים בכירים בלבד, כפי שניתן ללמוד מהוראות סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 56(א1)(1) ו-2 לחוק הבחירות לכנסת, וכך גם מהדברים המובאים לעיל

בעניין ארז. בכל הנוגע לעובדי מדינה ותאגידים שהוקמו על פי חוק, ארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג או מתח דרגות כאמור נועדו לשקף, כמעין "כלל אצבע", את בכירות תפקידם.

עם זאת, היום לא תמיד הדרגה או מתח הדרגות משקפים את בכירותו של עובד הציבור, וכך יוצא שנמנע מבעלי תפקידים מסוימים להתמודד לבחירות לכנסת בשל דרגתם או מתח דרגתם, למרות שהרציונל האמור לעיל – שמירה על האופי הניטראלי והא-פוליטי של השירות הציבורי בקרב נושאי תפקיד בכירים – לא מתקיים בהכרח בעניינם (ראו והשוו: עניין מלקו, בפיסקה 21, שם נקבע בין השאר כך: "אולם, קיימים עשרות תפקידים שניתן להניח כי אין בנמצא תשובה מלומדת האם הם בגדר תפקידים שהוראות הצינון חלות עליהם, אם לאו. כך למשל, בין הדירוגים שניתן למצוא בשירות הציבורי, ניתן למצוא את דירוג הפיזיותרפיסטים, דירוג המרפאים בעיסוק, דירוג קלדניות שופטים ועוד"). בה בעת ישנם תפקידים שלא נכללים בדרגות הבכירות כאמור בסעיף 56 לחוק, אך ניתן להניח, כי לנוכח מעמדם, היקף השפעתם ובכירותם, ראוי היה לקבוע כי על נושאי תפקידים אלה להיות מנועים מלהתמודד בבחירות לכנסת בשים לב לרציונל האמור. יתר על כן, ישנם תפקידים בשירות הציבורי שלא מוצמד להם כלל מתח דרגות (ראו למשל: עניין מלקו, בפיסקה 26; עניין ביטון-שאשא, בפיסקה 6 ו-16).

על כן, וכפי שציינתי כבר בעבר (עניין ר'דיר, בפיסקה 10), ראוי שהכנסת תבחן את הצורך בשינוי הסדר הצינון בכל הנוגע לעובדי מדינה ועובדי תאגיד שהוקם על פי חוק (ראו והשוו: עניין ביטון-שאשא, בפיסקה 30), ותיתן את דעתה על מכלול ההיבטים בסוגיה, שעל מקצתם עמדתי לעיל.

9. כאמור לעיל, חלק מהאמור בפיסקה 8 שלעיל נאמר למעלה מן הצורך, בשים לב להודעתו הנ"ל של מר עידן בדבר הסרת מועמדותו מהתמודדות בבחירות לכנסת ה-21. עם זאת, לנוכח חשיבותם, ובשל מעמדה החוקתי של הזכות להיבחר וכדי להימנע ממקרים דומים של מפח נפש מצד המבקשים להתמודד בבחירות – ראיתי לייחד מספר מילים בסוגיה, במבט צופה פני עתיד.

10. בשולי הדברים ובסופם – מוצא אני לנכון לציין את רמת הטיעון הגבוהה של כל באי-כוח הצדדים שהופיעו בפני.

ניתנה היום ל' אדר א' התשע"ט (07.03.2019).

**חנן מלצר**

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-21**

עמוד 5 מתוך 5