

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 8414/08

בפני : כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט י' דנציגר

המערער : אריה טל

נ ג ד

המשיבים : 1. אברהם פריד
2. בנימין נתניהו
3. גדי אריאלי
4. הועדה המוניציפלית של הליכוד
5. תנועת הליכוד

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה
בתיק הפ 190/08 שניתן ביום 3.10.08 על-ידי השופט
י' עמית

תאריך הישיבה : כ"ד בתשרי תשס"ט (23.10.08)

בשם המערער : עו"ד יהודה רסלר, עו"ד אמיר רוזנקרנץ

בשם המשיב 1 : עו"ד אריאל פלביאן, עו"ד יהודה מלאך

בשם המשיבים 2-5 : עו"ד אבי הלוי, עו"ד אלי כהן קגן

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

רקע

א. ערעור שמהותו נטועה במשפט הציבורי, אך הוא לובש אדרת של משפט אזרחי; ערעור על החלטתו (ובמהות פסק דינו) של בית המשפט המחוזי בחיפה (השופט עמית) בה"פ 190/08 מיום 3.10.08, בעניין סכסוך בין מתמודדים בטירת הכרמל בקשר לייצוג תנועת הליכוד בבחירות המוניציפליות שם. המערער, חבר הליכוד שהסיר מועמדותו בבחירות המקדימות (פריימריס) בליכוד והקים סיעה מקומית

עצמאית, מבקש – בין השאר – לזכות, וזאת בברכת הליכוד, בנתח ממימון המפלגות השייך לליכוד; הליכוד – המשיבים 2-5 – תומך במערער; המשיב 1, שזכה בבחירות המקדימות בהן הסיר המערער את מועמדותו, מתנגד לכך. המחלוקת, שיריעתה הרחבה כללה נושאים שונים, מצטמצמת כיום, לפחות על פניה ולשיטת המערער, ל"כופתאות" של מימון הבחירות על פי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993. זאת – להבדיל מקביעות בית המשפט קמא בענייני "הגדה", עצם ייצוגו של הליכוד, שעליהן אין המערער חולק עתה בפנינו. למצער על פני השטח במימון עסקינן, ובכך תינתן הכרעתנו, אף כי מאחורי זאת רוחש מאבק עמוק יותר.

ב. לרקע הדברים יתוארו בתמצית תולדות הסכסוך, כפי שהעלן על הכתב בית המשפט קמא, אשר נדרש לנושא במספר דיונים. שני הניצים (מונח זה משמש כאן אך במשמעות של היריבות בתיק) הם חברי הליכוד וחברי מועצת העיר טירת הכרמל. שניהם הציעו מועמדותם לראשות העיר. ועדת ההיגוי הנקובה בסעיף 143כו לחוקת הליכוד (שהיא תקנונה בהתאם לסעיף 14 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992) החליטה שלא ייערכו בחירות מקדימות, וכי המערער יהא מועמד הליכוד לראשות העיר, וזאת מכוח סקרים, שעל פיהם נהנה המערער מתמיכה גדולה יותר.

ג. כמותנו כשופט קמא, נביא את נוסח סעיף 143כו, שהוא סעיף מרכזי לענייננו, גם אם – כפי שיפורט להלן – סבור המערער כי איננו מצויים עוד ב"מגרש" חוקת הליכוד אלא אך ורק בחצרי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות).

ד. והרי לשון הסעיף:

"ועדת היגוי עליונה

143כו. (א) לפני בחירות לכלל הרשויות המקומיות, ימנה יו"ר התנועה, באישור מרכז הליכוד, ועדת היגוי עליונה בת שלושה חברים שתהיה אחראית למערכת הבחירות לכלל הרשויות המקומיות.

(ב) ועדת ההיגוי העליונה רשאית בנסיבות מיוחדות, לקבוע כי הליכוד יתמוך בבחירת המועמד שתקבע הועדה, או ברשימה שתקבע הועדה, ימנע מהצגת מועמד מטעמו, והיא מוסמכת לקבוע מועמד בעצמה או בעקבות הליכים אחרים כפי שהורתה.

(ג) ועדת ההיגוי תשמע את עניינם של הנוגעים בדבר ובכלל זה את עניינם של אלה העלולים להיפגע מהחלטותיה. הועדה תאפשר לפונים האמורים, להביא בפניה את עניינם בדרך שתקבע, בלא שתפגע יעילות עבודתה. בכלל זה, רשאית הועדה לקבוע כי הדברים יובאו בפניה, או בפני מי שתמנה לשם כך בע"פ או

בכתב, פנים אל פנים או בדרך אחרת, באורח ישיר או באמצעות נציג וכל כיוצא באלה".

ה. כפי שתיאר בית המשפט קמא, השיג המשיב 1 על החלטת ועדת ההיגוי בפני בית הדין של הליכוד, בראשות השופט (בדימוס) אביגדור משאלי, ובית הדין נענה לו ופסק ביום 6.8.08 כי יש לקיים בחירות מקדימות. משנעו הטחנות בליכוד לעניין יישום פסיקתו של בית הדין לאט, הוגשה ב-21.8.08 המרצת פתיחה לבית המשפט קמא שעניינה הוראה לליכוד לקיים את הבחירות. הליכוד פנה לבית הדין לדיון נוסף בהחלטתו, ועל פי עקרון ההתערבות המצומצמת בהופעות טריבונלים פנימיים, הותלה הדיון בבית המשפט המחוזי (בהחלטה מיום 26.8.08) עד לדיון הנוסף בבית הדין של הליכוד; בדיון זה בהרכב מורחב (1.9.08) נותרה החלטת בית הדין מיום 6.8.08 על כנה. על פי נימוקיה של אותה החלטה, שנמסרו ביום 26.8.08, משנחוצות (סעיף 143כו(ב) הנזכר) "נסיבות מיוחדות", אין סקרי דעת קהל יכולים להוות נסיבות כאלה בהיותם "משתנים חדשות לבקרים" – ויש איפוא לקיים בחירות מקדימות. סוף דבר, אלה אכן קויימו; המערער, שיכול היה להתמודד – גם לפי החלטת בית הדין – הסיר מועמדותו לפני הבחירות המקדימות, והוכרזה איפוא מועמדות המשיב 1 מטעם הליכוד לראשות העיר.

ו. עתה, כפי שתיאר בית המשפט קמא, החלו הליכים הקשורים לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), וראשיתם ב"הליך הזדהות" בתחילת ספטמבר 2008, לפי סעיף 25(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), לשם הודעה מטעם חברי מועצה על סיעותיהם ופרטיהן. דרכי המערער והמשיב 1 נפרדו – המערער הזדהה בשם סיעת "טירת הכרמל 1" והמשיב 1 – בשם "הליכוד – מח"ל". ועדת ההיגוי של הליכוד הכירה – כך נמסר וכפי שיבורר דבר זה אינו פשוט להלמו עובדתית ומשפטית – בסיעת המשיב 1 כסיעת בת של הליכוד; אך בא כוח הליכוד בכנסת הודיע לשר הפנים, כך נמסר, כי הליכוד הוא סיעת אם גם לסיעת המערער, כך שרשימת המועמדים של המערער תוגש בחתימת בא כוח הסיעה בכנסת. בפועל, כפי שקבע בית הדין, אישר הליכוד כי הוקצה על-ידיו מימון לסיעת המערער.

פסק הדין קמא

ז. בית המשפט שיוה לנגד עיניו את הגישה המרוסנת הננקטת בהתערבות בהכרעותיהם של טריבונלים פנימיים במפלגות, ואת אמות המידה לביקורת השיפוטית

— עמידה בתקנון המפלגה ובעקרונות הצדק הטבעי, תום לב, סבירות ותקנת הציבור. על כן גם איפשר בית המשפט מיצוי ההליכים בבית הדין של הליכוד. אך פעלו של המערער, ושל הליכוד בעקבותיו, לדברי בית הדין, "עומד בסתירה לחוקת הליכוד, וכל כולו נחזה כהתחכמות שנועדה לעקוף את החלטות בית הדין של הליכוד". זאת, בחינת "שתי סיעות לליכוד — זו שלנו זו גם כן", זו שזכתה בבחירות המוקדמות וזו שועדת ההיגוי חפצה ביקרה. ואם כן, כנאמר, "מה יתרון לו למועמד שזכה בפריימריס בכל עמלו שעמל וטרח תחת השמש, על פני מתמודד אחר שועדת ההיגוי חפצה ביקרו?" ; כך, לשיטת בית המשפט, נעקף ונעשה פלסתר הן רצון חברי הליכוד הבוחרים והן רצון בית הדין.

ח. בית המשפט נדרש ללשון חוקת הליכוד, וציין כי אין בה הוראה המסמיכה את ועדת ההיגוי לתמוך במועמד נוסף על מי שכבר נבחר בבחירות המקדימות; אין לשיטתו לאקונה אלא הסדר ממצה; יש לפרש על דרך הצמצום את סמכותה של ועדת ההיגוי בסעיף 143כו, ואין להלום כי "נסיבות מיוחדות" שלא נתקבלו על דעת בית הדין, יתקיימו לצורך הסדר חיצוני; לשיטת השופט קמא, אם נבחר מועמד בבחירות מקדימות, אין להציג מועמד אחר מטעם המפלגה; וגם לא ניתנה זכות טיעון למשיב 1 בקשר לכך. הדברים מסתייעים, כנאמר, אף בהוראות אחרות של חוקת הליכוד הסמוכות לסעיף 143כו, שהוא "מולדת" ועדת ההיגוי.

ט. נאמר עוד, כי הסתמכות על סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), המאפשר יותר מסיעת בת אחת — אינה תקפה, שכן אף אם מתיר זאת המחוקק, חוקת הליכוד לא עיצבה אפשרות לכך.

י. סוף דבר, לשיטת בית המשפט אין לקבל ריקונן של החלטות בית הדין של הליכוד מתוכנן, בחינת — בלשוני — שמאל מקרבת וימין דוחה. על כן נאסר על הליכוד לתמוך במערער וליתן לו תקציב, והוא צונח להעביר תקציב למימון לרשימת הליכוד.

הערעור

י"א. בערעור נטען, כי פסק דינו של בית הדין של הליכוד מולא עם הכרזת המשיב 1 כמועמד הליכוד; כי לא היה מקום לפנות לבית המשפט קמא לסעדים שאינם בפסק הדין של בית הדין של הליכוד, והיתה איפוא חריגה מסמכות; שסקרי דעת קהל מהווים "נסיבה מיוחדת" לעניין הכרעת ועדת ההיגוי של הליכוד (צורפו סקרים); וכן כי סמכויות ועדת ההיגוי באשר למועמדות מטעם הליכוד הודעו מראש.

י"ב. בעיקרי הטיעון שהוגשו על-ידי המערער לקראת הדיון נטען, בין השאר, אי מיצוי הליכים על-ידי המשיב 1, שכן השאלה האם רשאת תנועת הליכוד לקיים שתי סיעות בת ולתקצבן לא הובאה לפני מוסדות השיפוט הפנימיים. עוד נטען, כי פסק הדין קמא ניתן בחוסר סמכות, אך הטענה נתמכה בנימוק שונה, קרי, כי פסק דינו של בית דין הליכוד הוא בחינת פסק בוררות, ועל כן היה צורך לפעול לפי הוראות חוק הבוררות, תשכ"ח-1968. נטען גם, כי על פי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) יכול שיהיו לסיעת אם שתי סיעות בת, וסעיף 143 כו לחוקה הוא "סעיף סל", שגם ניתן לתכנן פומבי אף בהכרזת ועדת הבחירות המקדימות על המשיב 1 כמועמד הליכוד לכהונת ראש הרשות המקומית. עוד הוטעם חופש הפעולה הפוליטי הצריך להישמר למפלגה פוליטית, והתומך לשיטת המערער בעמדתו.

י"ג. בעיקרי הטיעון של המשיב 1 נטען בין השאר, כי הליכוד מחויב להכרזה על משיב זה כמועמד, וכי לא כובד פסק הדין של בית דין הליכוד; כי הסקרים הנטענים התומכים במערער אינם ברורים ואינם אמינים; כי שעה שהמדובר בזכויות יסוד בבחירות יש מקום להתערבות שיפוטית; כי הליכי בית הדין של הליכוד מוצו ואין מקום לטענה בעניין זה; כי יש לקיים את פסק דינו של בית הדין בתום לב, ודבר זה לא נעשה.

י"ד. בעיקרי הטיעון מטעם הליכוד נטען בין השאר, כי שגה בית המשפט בכך שצימצם את סמכות ועדת ההיגוי לשלב הקודם לבחירות המקדימות, שכן שיקוליה הפוליטיים של המפלגה לשם העצמת כוחה מאפשרים לוועדה לפעול גם לאחר מכן, כפי שאירע למשל בהחלטת בית הדין של המפלגה בפרשה אחרת, בעיר רמלה; נאמר כבר כאן, כי באותה החלטה נקבע שנתקיימו "נסיבות מיוחדות" באחד המקרים שנדונו, אך הנימוקים לא ניתנו ולכן אין בדינו להידרש לכך. עוד נטען מטעם הליכוד, כי ההחלטה להעניק לסיעת המערער מעמד של סיעת בת היא החלטה פוליטית מובהקת ולגיטימית, והיא העומדת לדיון; המשיב 1 לא הביא נושא זה בפני בית הדין של הליכוד, והדברים לא מוצו. סוף דבר, נטען כי טעה בית המשפט "שעה שביטל את החלטת ועדת ההיגוי העליונה שהכירה בשתי סיעות בת של הליכוד בטירת הכרמל ובהחלטתה לממן אותן, תוך שהיא שומרת לעצמה את הזכות להחליט, בכל עת, מי מבין שני המועמדים העומדים בראש שתי סיעות הבת שלה, יזכה בסופו של דבר, לתמיכתה הפוליטית".

הדיון בפנינו

ט"ו. בפנינו טען עו"ד רסלר בשם המערער, כי משאלתו מצמצמת עצמה לביטול הסעד של אי מתן התקציב למערער 1, שנקבע בבית המשפט קמא. הדבר נומק בהוראת סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), שלפיה יכול שתהא לסיעת אם יותר מסיעת בת אחת, ולענייננו, גם אם נבחר המשיב 1 כנציג הליכוד, רשאי הליכוד כנטען לקבוע אף סיעת בת נוספת, זו של המערער, וזאת מטעמים פוליטיים. גם המשיב 1 זכאי, וראוי למימון – אך אין מניעה לתיתו גם למערער. לשיטת המערער, כפי שהוצגה בפנינו (בשונה – דומה – מן הנטען בערעור גופו), מנותק השלב הנוכחי מן השלב הקודם של ההליך, שקדם להחלטת בית הדין של הליכוד. השלב הקודם קבע, מפי בית הדין של הליכוד, את החובה לקיים בחירות מקדימות, ואלה קוימו והמשיב 1 זכה בהן. עתה מצויים אנו, כך נטען, בשלב חדש – שלב המימון, וכאן באה לעזרת המערער הוראת סעיף 1. לשיטת המערער, לאחר שסקרים מצביעים על סיכוי של מועמד פלוני, במקרה דנא המערער, אפשר ליתן לו נתח מכספי המימון.

ט"ז. נציג הליכוד עו"ד הלוי טען בפנינו, כי יש להביט במשקפיים שונות על הבחירות לרשויות המקומיות מאשר על הבחירות לכנסת, ולגבי הבחירות לרשויות המקומיות, גם לאחר הבחירות המקדימות יכולה ועדת ההיגוי של המפלגה להתערב, על פי סעיף 143כו לחוקת הליכוד, ומשחותם בא כוח הסיעה בכנסת ונותן גושפנקה לסיעת הבת הנוספת, הנה מה טוב – והדבר נעשה כדין. מכל מקום, ועדת ההיגוי על פי חוקת הליכוד רשאית להחליט בשונה מאשר הוכרע בבחירות המקדימות.

י"ז. נציג המשיב 1 עו"ד פלביאן טען, כי תקנון הליכוד – החוקה – חל ומחייב, ועל פי עקרונות של תום לב אין מקום במקרה דנא, לאחר החלטת בית הדין של הליכוד, לשני מועמדים, משנערכו בחירות מקדימות.

י"ח. בדיון עלה, בתשובה לשאלותינו, כי אין בהירות בשאלה האם החליטה ועדת ההיגוי כל עיקר החלטה כלשהי לאחר החלטת בית הדין, ומי – אם בכלל – הגורם שהחליט לתמוך גם במערער. בא כוח הליכוד השיב לנו בעניין זה ב"הן ולא ורפיא בידיה", ובא כוח המערער סבר כי אין בנמצא החלטה, בגלל צו מניעה שהוצא; דבר זה, לדעת המשיב 1, סתר את העובדה שכבר הוקצו – כטענתו – כספים למערער. נציין כי בהחלטה מיום הדיון – 23.10.08 – קבענו:

"בא כוח המשיבים 5-2 יודיע עוד היום האם ועל-ידי מי ניתנה החלטה לתקצוב המערער כסיעת-בת, וככל שניתנה יצרף להודעתו את נוסח ההחלטה".

י"ט. בהודעת המשיבים 5-2 בעקבות ההחלטה נאמר, שבירור בתנועת הליכוד העלה,

"כי ועדת ההיגוי המוניציפאלית של תנועת הליכוד ומינהלת המפלגה החליטו, כי בנסיבות שנוצרו בטירת הכרמל, שבהן שני חברי הליכוד הזדהו במועצת העיר בשתי סיעות נפרדות, כי תנועת הליכוד תתמוך כספית בשתי סיעות הבת של הליכוד בטירת הכרמל ותממן אותן מכספי מימון הבחירות לרשויות המקומיות, בשם לב לגודלן ולהערכה לגבי הישגיהם בבחירות. לשאלת בית המשפט הנכבד האם קיימת החלטה בכתב של ועדת ההיגוי, ובכן, מהבירור עולה, כי ההחלטה שהתקבלה כאמור על-ידי ועדת ההיגוי העליונה ומנהלת הליכוד לא הועלתה על הכתב".

נציין כבר כאן, כי בהודעה זו רב הסתום על הנגלה. לא ניקב תאריך להחלטה. גם איננו יודעים אם סעיף 143כו(ב) לחוקת הליכוד מסמיך את ועדת ההיגוי בעניין מימון, אך ככל שהתשובה היא בחיוב, נחוץ היה ליתן שימוע למשיב 1 (הוראת סעיף 143כו(ג)), ולא נאמר לנו כי דבר זה נעשה.

כ. לאחר הדיון בפנינו ובטרם ניתנה הכרעתנו ביקש בא כוח המערער להגיש ראייה נוספת, ועניינה תשובה מלשכת המפקח הארצי על הבחירות לראש העיריה המכהן של טירת הכרמל. כנטען, על פי המכתב, אושר כי סיעת המערער הוכרה כסיעת בת של הליכוד בטירת הכרמל. בא כוח הליכוד הסכים לצירוף הראייה. בא כוח המשיב 1 התנגד לצירוף הראייה, בנימוק שלא צורפה החלטת הליכוד לתמוך ברשימת המערער, וכי מכתב המפקח על הבחירות אינו רלבנטי, שכן אין המפקח מיועד להשתלשלות הדברים ולנסיבות המיוחדות של תיק זה, להבדיל מקביעה עקרונית בדבר האפשרות לפיצול.

כ"א. עיינו במכתב עו"ד א' פישמן, סגן בכיר למפקח על הבחירות, מיום 12.10.08, אף כי לא ראינו את מכתב ראש העיריה מ-8.10.08 שעליו ניתנה התשובה. בנושא המימון נאמר במכתב סגן המפקח (סעיף 5) כי

"חוק המימון מאפשר לסיעת אם לקיים שתי סיעות בת במקביל בישוב נתון. לפי הנתונים שבידי, סיעת הליכוד בכנסת אכן הצהירה על 2 סיעות בת בטירת הכרמל".

אין במכתב זה כדי לשנות מן התמונה שבפנינו. העובדה שגורם בסיעת הליכוד הצהיר על שתי הסיעות כבודה במקומה, אך בשאלת המימון לא קבעה סגן המפקח על הבחירות – ולא התיימרה לקבוע, דומני – דבר, מעבר לציון העובדה שהצהרה בעניין שתי סיעות בת ניתנה. זאת בעקבות הזדהות במועצת העיריה לפי סעיף 25(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), והוראות חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) בעניין אישורים על-ידי בא כוח הסיעה – הליכוד – בכנסת. לא נתחדש איפוא לדידנו חידוש של ממש.

הכרעה

כ"ב. לאחר העיון החלטנו כי אין בידנו להיעתר לערעור. ביסודו של דבר מקובלת עלינו הכרעתו של בית המשפט קמא, ותוצאתה היא לטעמנו היחידה האפשרית בנסיבות המקרה, אם בדין ואם בגדרי הגינות, במערכת פוליטית המבקשת להיות נקייה. טעמינו יפורטו בתמצית, נוכח הזמן הדוחק וכדי שהכל יידעו את אשר לפניהם מבחינת אפשרויות המימון.

כ"ג. אכן, מקובל לומר, וזו גם רוח הפסיקה מקדם, כי יש ליתן למפלגות לנהל את ענייניהן על פי חוקתן ותקנונן, לשם כך נחקק חוק המפלגות, תשנ"ב-1992, ולמפלגות נקבעה חובת תקנון (סעיף 14 לחוק המפלגות). מדיניות שיפוטית זו מתיישבת עם השכל הישר והרוח הדמוקרטית; כפי שציין השופט ברנזון עוד בע"א 189/76 מפלגת העבודה הישראלית נ' לוין, פ"ד לא(2) 265, 270, "נאמר לא פעם שתחומי ההתערבות של בתי המשפט בעניינים הפנימיים של גופים וולונטריים הם צרים, בהיותם מוגבלים לעילות של חריגה מסמכות ופגיעה בעיקרי הצדק (ע"א 575/70 תג'ר נ' ההתאחדות לכדורגל, פ"ד כד(2) 499, 501, בר"ע 164/71 בני יהודה תל אביב נ' התאחדות לכדורגל בישראל, פ"ד כ"ה(2) 413 בע' 417); ואולם השופט ברנזון הוסיף, כי בית המשפט הגביל גישה מצמצמת זו לפסיקתו של טריבונל פנימי – גוף שיפוטי – ולא למוסדות מינהליים, וחריגה מסמכות בכל גוף היא "לעולם עילה טובה להתערבותו של בית המשפט" (עמ' 271). לדידנו התערבות מעין זו במקומה בודאי בשעה שבכף המאזניים מונח שימוש בכספי מדינה שהוקצו למימון בחירות, והמפלגה משמשת צינור לחלוקתם, ואין איש רשאי לעשות בהם שימוש כאוות רוחו אלא על פי דין. במקרה דנא אין לקבל טענת חוסר סמכות להתערבות שיפוטית, ודרישה להפנות את המערער לבית הדין של התנועה לאחר שגורמי המפלגה פעלו שלא ברוח החלטותיו – אינה במקומה ואין להלמה.

כ"ד. נזכיר, בחינת פשיטא, כי מפלגה היא גוף דו-מהותי. עיון בחוק המפלגות, תשנ"ב-1992, מגלה חיש קל, כי המחוקק העטה על המפלגה שתי אדרות למען ייחם לה – אדרת ציבורית ואדרת "פרטית", קרי במשפט הפרטי. במישור הציבורי, קובע סעיף 1 לחוק זה כי מפלגה היא "חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". במישור המסגרי קובע סעיף 3(א), כי "מפלגה רשומה היא תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית". לכך ניתן ביטוי בפסיקה: בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מ"ה(1) 749, 836 (דברי השופט – כתארו אז – ברק); ד"ר יגאל מרזל, המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות (תשס"ה-2004), 243 ואילך, והפסיקה הנזכרת שם בעמ' 254-257. אכן, ד"ר מרזל מציין (עמ' 259-260), כי אפיון המפלגה כגוף דו מהותי אינו נותן תשובה לשאלות מהות עצמן, דהיינו, אילו נורמות חלות על המפלגה, והדבר מוליד פתרונות אד-הוק, פניה לבתי המשפט ובחינת כל מקרה לגופו. לשיטתו – ונושא זה חורג ממסגרת ענייננו – יש ליצור מודל משפטי, של המפלגה כאורגן חוקתי. המחבר מציין, כי מימון המפלגות הוא מתחומי החקיקה "המקימים בכל פעם זעקה ציבורית של שוד הקופה על ידי המפלגות עצמן ללא מנגנון של פיקוח" (עמ' 432); ראו גם אסף הראל, גופים דו-מהותיים, גופים פרטיים במשפט המינהלי (תשס"ח-2008), 97-98. והנה בנידון דידן ברי, שהמדובר בפעילות הנכללת בפן הציבורי של המפלגה, ובמובהק, שהרי המדובר בכספי המדינה למימון ההליך הדמוקרטי, המוזרמים באמצעות המפלגה – אך צבועים בגווני ציבוריים אולטימטיביים. על כן אין צריך להידרש כאן לשאלות סיווג שמעוררים המחברים הראל (שם, עמ' 216 בה"ש 33) ורענן הר-זהב ("חוק המפלגות – מציאות חדשה", המשפט ב' (תשנ"ה-1994) 37). סבורני כשלעצמי כי בכגון דא תיטה הכף לפרשנות נורמטיבית, המאפשרת בקרה ראויה על הוצאת כספי הציבור, כזאת המעוגנת בחוק ובחוקת המפלגה. וכבר צוין, לגבי שירותי בריאות כללית (ואין הדברים זהים אחד לאחד), כי "חרף העובדה שהמערכת (שירותי בריאות כללית – א"ר) היא גוף אשר מקורו במשפט הפרטי, נושאת פעילותה אופי ציבורי משמעותי ביותר. מגמה שיפוטית ברורה היא להחיל לגבי גוף מעין זה (גוף "דו מהותי"), בצד עקרונות המשפט הפרטי, גם כללים מתחום המשפט הציבורי, האמורים לתחום את דרך פעולתו למסגרת של אמות מידה ראויות" (ע"א 8825/03 שירותי בריאות כללית נ' משרד הביטחון (לא פורסם)).

כ"ה. ברי כי גם את יישום חוקת המפלגה, שהיא תקנונה, מסמך דו מהותי, יש לבחון אף במשקפיים של המשפט הציבורי, ובענייננו במובהק במשקפיים אלה (ראו הראל שם, עמ' 92 בה"ש 187, והר-זהב שם, עמ' 49). אכן, בסופו של יום גם אם הנורמה

המסגרתית – על פי צורת ההתאגדות של מפלגה – נטועה בקרקע המשפט הפרטי, תפקידה ותפקודה העיקרי הוא ציבורי. אמנם מציין המחבר הראל שם, עמ' 425 בה"ש 12, "ככל שמדובר במפלגה, לנוכח השפעתה העזה על החיים הציבוריים במדינה, זיקתה לערכי המשפט הציבורי היא בעלת עוצמה חזקה ביותר, חרף זאת, ועל אף תפקידה הציבורי, מהותה הפרטית הבסיסית נשמרת הואיל ומפלגה אינה מוקמת 'מכוח חוק' אלא 'על פי חוק'". לצד זאת ראו גם דברי המחבר הר-זהב (שם, עמ' 45), כי משנחקק חוק מימון המפלגות, אשר – כמצוטט מפיו מדברי פרופ' אמנון רובינשטיין במהדורה הרביעית של ספרו המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל א', 370 – "שינה באורח יסודי את מערכת היחסים בין המפלגה לבין המדינה, והעניק למפלגה הישראלית מעמד מיוחד במשפט הציבורי", תוך שהאחריות למימון המפלגה מוטלת על הציבור, זכאי הציבור – ואומר שלדידי אכן כך הוא – "כי המפלגה תפעל על פי אמות המידה של שויון, הגינות, למטרות הראויות, בתום-לב מתוך הגינות, לא רק במסגרת פעולתה המעין-שלטונית אלא גם בפעולתה הפרטית". גם למבחין בין סוגי הפעילות המפלגתית, ציבורית ופרטית – והכרעה אינה נחוצה בנידון דידן (ראו גם השקלא וטריא אצל הראל שם, עמ' 216-219) – אנו בפעולה בכספי ציבור למטרה ציבורית עסקינן, שתכליתה קידום ההליך הדמוקרטי, ולגביה ברור כשמש בצהרי היום, כי חובת הגינות ותום לב מוטלת על המפלגה. תפקיד בית המשפט הוא לסייע להשריש נורמה זו וליתן לה את ביטויה הראוי. ועוד, הואיל ובמישור המסגרתית בהליך אזרחי עסקינן, נזכיר ונטעים כי על כלל המשפט האזרחי חופה עקרון תום הלב (סעיפים 39 ו-61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973). שעה שהמדובר בסיטואציה בעלת אופי ציבורי עז, נכון הדבר ביתר שאת, ורמת ההוגנות ותום הלב המצופה מגורם דו-מהותי הנהנה ממימון הציבור – גבוהה שבעתיים. ראו גם דפנה ברק-ארוז, "משפט ציבורי ומשפט פרטי – תחומי גבול והשפעות גומלין", משפט וממשל ה' (תש"ס) 95, 113; דפנה ברק-ארוז, "זכויות אדם בעידן של הפרטה", עבודה, חברה ומשפט ח' (התשס"א) 209, 214 (מצוטט אצל הראל שם, עמ' 420 ה"ש 105); בג"צ 4363/00 ועדת פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 222, השופטת פרוקצ'יה (שם לעניין חובות המוטלות על מוסד חינוך פרטי הנתמך בכספי המדינה); אמנון רובינשטיין וערן דויד, "המדינה היא לא עסק פרטי", ספר דניאל – עיונים בהגותו של פרופ' ד' פרידמן (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים, 2008), 855, 867.

כ"ו. אכן, מקום שעסקינן בכספי מימון הבחירות, והם כספי כלל הציבור, הטיפול בהם מחייב משנה אחריות וזהירות (ואין בכך לומר, שכספי מפלגה שאינם כספי מימון בחירות אינם מחייבים אחריות וזהירות). בהיקש מן המשפט העברי, ראו את שאמרו חכמים – משנה בבא מציעא ג', ב' – בענין שוכר פרה שהשאילה לאחר ומתה אצל

השואל, בשקלם מי יקבל דמי הפרה מן השואל: היו שסברו כי ישולמו לשוכר; על כך אומר התנא ר' יוסי – שהלכה כמותו – "כיצד הלה עושה סחורה בפרתו של חברו?", אלא יחזרו דמי הפרה לבעלים. מסביר הרא"ש (רבינו אשר, אשכנז-ספרד, המאה הי"ד) את טעמו של ר' יוסי, כי השוכר נחשב כאילו השאיל את הפרה בשליחות המשכיר – הבעלים; ראו גם רמב"ם שכירות א', ו'; שולחן ערוך חושן משפט ש"ז, ה'; ערוך השולחן לר' יחיאל מיכל אפשטיין (רוסיה המאות הי"ט-הכ') חושן משפט ש"ז ה'. אף בענייננו, המפלגה אינה יכולה לעשות בכספי מימון הבחירות כבתוך שלה, בחינת עושה סחורה בפרתו של חברו, אלא בגדרי הדין, הדין הכללי וחוקתה שלה. אין המדובר בפעולה בכספו הפרטי של אדם, שכלל הוא עושה בו כבתוך שלו, אלא בכספי ציבור בדרגה המובהקת ביותר, כספי משלם המיסים שנועדו למימושם של תהליכים דמוקרטיים.

כ"ז. נציין עתה, כי לא נוכל לקבל את ההפרדה הדיכוטומית שביקש בא כוח המערער לערוך בין כל מה שאירע עד להכרעתו של בית הדין של הליכוד, לה כנטען ציית הליכוד, לבין מה שאירע לאחר מכן, השלב הנוכחי. להפרדה כזאת לא ביקש בא-כוח הליכוד עצמו להביא, והמערער היה בחינת "קתולי מן האפיפיור". המערער הסתמך על הסיפה להגדרת סיעת בת בסעיף 1 בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), המאפשרת קיומן של יותר מסיעת בת אחת – ואילו הליכוד טען לסמכות ועדת ההיגוי מכוח סעיף 143כו לחוקת הליכוד. לשיטתנו, כמו לשיטת בית המשפט קמא, אין מקום להפרדה בין השלבים. עסקינן במערכת בחירות אחת. אכן, המחוקק איפשר קיומן של שתי סיעות בת, אך לא נוכל להלום כי בכך נכללת גם סיטואציה כמו זו שלפנינו, קרי, של קיום בחירות מקדימות של הליכוד לאחר החלטת בית הדין של התנועה, אך אחריהן "שווא עמלו בוניו בו" (תהלים קכ"ז, ב') – מה שהיה כלא היה, והשדה פרוץ להכרעות אחרות, כחפץ נפשם (מלכתחילה) של אנשי מטה המפלגה. נזכיר, כי בית הדין של הליכוד בנימוקיו מיום 26.8.08 להחלטתו מ-6.8.08 לקיום בחירות מקדימות, בניגוד להחלטת ועדת ההיגוי העליונה, עוד בטרם הדיון הנוסף שבו ניתנה הכרעה זהה ב-1.9.08, קבע כך:

"אין חולקין על הטעם, הצורך וההגיון במינויה של ועדת ההיגוי העליונה על סמכויותיה, במיוחד לאור ניסיון העבר, ואין אנו רואים איפוא סתירה ביניהם ובין זכותם של חברי התנועה לבחור ולהיבחר. עם זאת, החלטתה של הועדה להימנע מקיום בחירות וקביעתה את המועד מטעמה מותנים בקיום נסיבות מיוחדות (לפי סעיף 143כו (ב) – א"ר). אין אנו רואים בהסתמכות על סקר דעת קהל משום נסיבות מיוחדות, שכן, מן המפורסמות, סקרי דעת קהל משתנים חדשות לסקרים

ולא ניתן להסתמך על ממצאיהם כבסיס להערכת סיכוייהם של המתמודדים".

כ"ח. משנערכו איפוא בחירות מקדימות שעה שנותר המשיב 1 כמועמד יחיד (פרוטוקול ועדת הבחירות המקדמיות מיום 8.9.08), לכאורה אין לאפשר עוד עקיפתן, שהרי יראה הדבר כאותה "התחכמות" שעליה דיבר בית המשפט קמא, והלוא היה בידי המערער להתמודד בבחירות הללו. ודאי אין בדינו לקבל את הטענה (מפי המערער) כי "מה שהיה היה" ועתה חוזר הניגון לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) ואליו בלבד. אך אף אם נלך בלא חמדה לשיטה לה טוען הליכוד, ונקבע כי הסמכות נתונה לוועדת ההיגוי כיוון שלא נאמר אחרת, ונטעים כאמור כי איננו יודעים אם אף מימון נכלל בגדר זה, צריכות לשם כך להתקיים "נסיבות מיוחדות", חדות וברורות, כדי שועדת ההיגוי תחליט בשונה מדרך המלך. והנה החלטתן של "ועדת ההיגוי ומנהלת הליכוד" (גוף אחרון זה לא הוברר טיבו והרלבנטיות שלו לנושא), שעליה נמסר בהודעת המשיבים 2-5, לא ניקב מועדה ולא תועדה, ועל כן נותרה כמין ישות ערטילאית; ברי כי גוף ציבורי, בנושא בעל חשיבות, צריך שיתעד את החלטותיו כדבעי, וביחוד אם יש להן משמעות של "כופתאות" ולא "הגדה" בלבד, קרי כסף ולא אמירה בעלמא; ראו גם בג"צ 712/07 אסיף ינוב גידולים נ' מועצת הרבנות הראשית (לא פורסם, 23.10.07), פסקאות כ"ו-כ"ז. אשר ל"נסיבות המיוחדות", הנחוצות ככל שלועדה סמכות בענין המימון, אין לקבל – כנטען – כי הזדהות שני חברי ליכוד במועצת העיר כשתי סיעות נפרדות היתה הרקע להחלטה. דבר זה אינו יכול לעמוד, שהרי בדרך זו "נתת תורת כל אחד ואחד בידו" (משנה שביעית ב', א'), וחרף החלטת בית הדין מי שלא נכנס בדלת הראשית לטרקלין, על-ידי הבחירות המקדימות, יבוא בדרך עקיפה, בחלון. ולבסוף, ובכפוף לאמור, לא נמסר לנו כי ניתן שימוע למשיב 1, והרי הוא הוא הנפגע מן ההחלטה, וזאת על פי סעיף 143(ג) לחוקת הליכוד. באלה, ואף בעניין השימוע עצמו בלבד, עמוד יסוד של הגינות, די שלא להיזקק ל"החלטה" זו של ועדת ההיגוי. עם זאת, לא נפטור עצמנו מהידרשות למכלול, גם בהנחה – שאינה מקובלת עלינו – כי ההחלטה ניתנה כדבעי.

כ"ט. כאמור, השליך בא כוח המערער את יהבו בפנינו בראש וראשונה על סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) – סעיף ההגדרות. הסעיף קובע מהי סיעת בת, קרי, כזאת "שמסרה עד 14 יום לאחר היום הקובע הודעה בכתב לשר הפנים המציינת כי היא סיעת בת במועצת רשות מקומית, ומי היא סיעת האם שלה; הודעה זו תישא אישור של בא כוח סיעת האם בכנסת; יכול שלסיעת אם תהיה יותר מסיעת בת אחת". סיעת אם מוגדרת כ-

"כל אחת מאלה:

(1) סיעה מסיעות הכנסת;

(2) מפלגה".

לשלמות התמונה יצוין, כי החוק מכיר גם ב"רשימת בת", והיא "רשימה המוגשת מטעם סיעת אם ברשות מקומית שבה אין לסיעת האם סיעת בת". סעיף 2 לחוק קובע כי "כל סיעה, כל רשימה, כל מועמד לראש מועצה אזורית וכל מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות זכאים למימון הוצאות הבחירות שלהם מאוצר המדינה, על פי הוראות חוק זה". לא למותר לציין, כי הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הצעות חוק תשנ"ג, 307), הוגשה ב-29.7.93 על-ידי חברי הכנסת א' פורז וא' דיין מטעם ועדת הפנים ואיכות הסביבה (החוק הועבר לועדה ביום י"ז באדר תשנ"ג – 10.3.93). החוק כפי שנתקבל (ביום 21.7.93) (הצעת החוק פורסמה אחרי קבלתו) כלל את הסיפה להגדרת סיעת-בת בה עסקינן, קרי "יכול שלסיעת-אם תהיה יותר מסיעת-בת אחת". נאמר בדברי ההסבר (עמ' 318), כי החוק המוצע מבוסס על חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראת שעה), תשמ"ח-1988; אך בהגדרת סיעת בת באותו חוק אין התוספת שלפיה "יכול שלסיעת אם תהיה יותר מסיעת בת אחת". אכן, מן הסתם ייתכנו בחיים הפוליטיים מצבים, והם צריכים להיות נדירים מטבעם, שבהם "אם גדולה" תפרוש כנפיה על יותר מסיעה אחת, ולכך כיוון מן הסתם המחוקק. אך האם ישם הדבר לענייננו? המצבים הללו אמורים להיות מעוצבים ומוצבים מלכתחילה "על השולחן", בהגינות ובגילוי נאות, ולא בנסיבות שבהן נבנה בית של בחירות מקדימות, ולא נוצרו כל "נסיבות מיוחדות" חדשות שלא היו ידועות לפני כן, ועתה מבקשים בפועל לקעקעו.

ל. נשוב ונפנה מבטנו לחוקת הליכוד, כדרך שעשה בית המשפט קמא. פרק יב(2) בה עוסק בשלטון המקומי. הוא מחזיק 5 סעיפים – 143 כג עד 143 כז. הנחת היסוד בו היא קיומה של סיעת ליכוד בבחירות לרשות המקומית, שהמועמדים לה ייבחרו על-ידי חברי מועצת סניף הליכוד בבחירות כלליות (סעיף 143 כד). לגבי מועמד הליכוד לכהונה כראש הרשות המקומית יוחדה הסמכות לכלל חברי סניף הליכוד ברשות המקומית (סעיף 143 כה). ועדת ההיגוי העליונה שממנה יו"ר התנועה לפני בחירות לכלל הרשויות המקומיות, רשאית "בנסיבות מיוחדות" לקבוע כי הליכוד יתמוך בבחירת המועמד שתקבע הועדה, או ברשימה שתקבע הועדה, או יימנע מהצגת מועמד מטעמו, והיא מוסמכת לקבוע מועמד בעצמה או בעקבות הליכים אחרים כפי שהורתה (סעיף 143 כו(ב)), אך זאת לאחר שמיעת הנוגעים בדבר, לרבות אלה העלולים להיפגע

מהחלטותיה (סעיף 143כו(ג)). כבר תיארנו את הסירכות במה שנמסר לנו, הן באשר לתיעוד, הן באשר ל"נסיבות המיוחדות", והן לעניין שימוע.

ל"א. מה העולה מכל אלה? הוא אותה "התחכמות" שעליה דיבר השופט קמא. היו במטה הליכוד מי שהיו מעוניינים בעצם במועמדות המערער; אך לא צלחה דרכם למנוע קיומן של בחירות מקדימות, והמערער גם לא השתכנע להתמודד בהן משהוכרזו; קיוו איפוא, כי מה שלא עלה בידיהם בדרך המלך, יעלה ויבוא בכביש העוקף.

ל"ב. מטרתם של סעיפי החוקים העוסקים בבחירות ובמימון, וגם של חוקת הליכוד כפי שראוי להניח, היא פוליטיקה נקיה, של הגינות ותום לב. לשם כך עליה לילך בקו ישר ועקבי, בהתאם להחלטות בית הדין של התנועה ככתבן וכרוחן. אכן, מדרך הטבע יהיו בבחירות מוניציפליות סיטואציות פוליטיות שיש בהן מורכבות ויריבויות, ותחרות – לגיטימית ונורמלית – בין מועמדים. הדרך לפתרון היתה, בנידון דידן, השתתפות בבחירות מקדימות. אמנם משמתקיימות "נסיבות מיוחדות" של ממש נתונה סמכות לועדת ההיגוי להכרעה בלא בחירות מקדימות, אך משנערכו בחירות מקדימות בעקבות הוראת בית הדין, אף אם של מועמד יחיד משהסיר אחר את מועמדותו כפי שאירע כאן, הן הופכות לדרך המלך וכל שינוי בהן, קרי, הוצאת כספי ציבור שלא על פיהן, יש לבחון בשבע עיניים ובזכוכית מגדלת. בכך גם נחזק את בית הדין של תנועת הליכוד, ואת כיבודן האמיתי, לא הנומינלי, של החלטותיו.

ל"ג. המשפט המינהלי העברי בוחן כגון דא בגדרי "והייתם נקיים מה" ומישראל" (במדבר ל"ב, כ"ב). רבות צוטטה המשנה במסכת שקלים (ג', ב'), העוסקת במניעת חשדות כלפי כהן הבא להוציא כספים מקופת בית המקדש לרכישת קרבנות הציבור, שמא יטול חלילה לכיסו, ועל כן נקבעו לו כללי לבוש והתנהגות מיוחדים; ראו ע"מ 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים, פ"ד נט(2) 145, 173, 174; וראו גם ע"פ 9893/06 לאופר נ' מדינת ישראל פסקה ג' לחוות דעתו; וכן נ' רקובר שלטון החוק בישראל (תשמ"ט), 91-92. בנדון דידן יש רלבנטיות מיוחדת לדוגמה זו, שאף כאן בכספי הציבור עסקינן.

ל"ד. איננו נעתרים לערעור. המערער מזה והמשיבים 5-2 ישלמו שכר טרחת באי כוחו של המשיב 1 בסך 10,000 ₪ כל אחד.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"ט בתשרי תשס"ט (28.10.08).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט