

10.5.18  
עתירה מס' 1394-17

בעניין: פדי רואש, נשר  
עותר: נשר

נגד

משיב: משיח עמר, נשר

## החלטה

1. לפנינו ערעור על החלטת בית הדין לפי סעיף 21א לחוקה לדחות את עתירת המערער להרחיק את המשיב מן התנועה, וזאת בעקבות הרשעת המשיב בעבירה על-פי חוק תכנון ובנייה אשר בית המשפט קבע שיש עמה קלון.
2. המערער והמשיב חברים בסניף נשר של התנועה. המשיב הנו איש ציבור אשר היה חבר עיריית נשר מטעם הליכוד וכיהן כסגן ראש העיר.
3. ביום ה-8/1/17 נגזר דינו של המשיב בגין הרשעתו בשלוש עבירות בניגוד לסעיפים 204(א), 208 ו-210 לחוק תכנון ובנייה, תשכ"ה-1965 וזאת מכיוון שביצע שלוש תוספות בנייה בביתו הפרטי ולא קיים צו שיפוטי להריסתו. המשיב ביצע בסופו של יום את ההריסה לאחר שלא הצליח להסדיר את הבנייה. בית משפט השלום קבע, כי אין במעשיו של המשיב קלון. על פסק דין זה של בית משפט השלום הוגש ערעור. בית המשפט המחוזי במסגרת הערעור שהוגש מטעם המדינה (עפ"א 58660-03/16), הפך את ההחלטה וקבע, כי בנסיבות העניין, יש במעשי המשיב קלון. בית המשפט המחוזי נימק את החלטתו בחומרה המיוחדת הכרוכה באי-קיום צו הריסה שיפוטי תוך מודעות מלאה הן למעשי הבנייה הבלתי חוקית והן למתדל שבהימנעות מקיום צו הריסה שיפוטי. בית המשפט הדגיש גם את תפקידו הציבורי של המשיב כנסיבה מחמירה המצדיקה להטיל עליו קלון.
4. בעקבות החלטת בית המשפט המחוזי נוהלו הליכים בבית הדין בין המשיב לבין מר שלומי זיינו (עתירה מס' 1379/17 זיינו נ' עמר, שנדונה יחד עם עתירה 1380/17 סוויסה נ' זיינו). במסגרת אותם הליכים הגיעו הצדדים לפשרה, שהובילה למחיקת העתירות.

5. לאחר הדברים האלה, כאשר לפי הנטען המשיב עמד בהסכם הפשרה (וטענה זו שנויה במחלוקת משהוגשה ע"י מר זינו בקשה לביזיון בית הדין שטרם נתבררה), הגיש המערער את עתירתו, בה דרש להרחיק את המשיב מן התנועה משהורשע בעבירה שיש עמה קלון.
6. המשיב טען בפני בית דין קמא כי לנוכח הסדר הפשרה שהושג בעתירה קודמת אין לדון בעניין שנית. היועץ המשפטי של התנועה תמך בעמדת המשיב ואף הוסיף, כי הסמכות לפי סעיף 21א לחוקה היא סמכות שבשיקול דעת ואין בית הדין חייב להפעילה.
7. בפסק דין לא מנומק מיום ה-2/1/18 דחה בית הדין את העתירה ובנימוקים מיום ה-24/1/18 הסביר את טעמי הפסק. שלושת חברי בית הדין היו תמימי דעים כי יש לדחות את העתירה. הרכב קמא של בית הדין נימק זאת בשני נימוקים מרכזיים: חוסר תום לב של העותר, אשר פנה לבית הדין בעתירה לאחר שנחתם הסכם פשרה באותו עניין ביחס לעתירה של חבר אחר באותו סניף כנגד המשיב וכן היעדר קלון מהותי בהרשעתו של המשיב בהקשר התנועתי. בית הדין הטעים, כי קביעת הקלון נבעה בעיקר ממעמדו ותפקידו של המשיב במישור המוניציפלי.
8. המערער לא השלים עם קביעה זו של בית הדין והגיש את הערעור שלפנינו.
9. בערעורו המערער טוען כי הסמכות של בית הדין היא סמכות שבחובה וכאשר חבר בתנועה מורשע בעבירה שיש עמה קלון, חייב בית הדין לסלקו מן התנועה. בעניינו של המשיב בית המשפט המחוזי קבע כי במעשיו, ובייחוד בהפרת צו שיפוטי היה משום קלון.
10. המשיב תומך בנימוקי הרכב קמא של בית הדין וטוען כי אין מקום לסלקו מן התנועה אך ורק בשל הרשעה בעבירת תכנון ובנייה.
11. לאחר ששמענו את טיעוני הצדדים ועיינו במכלול החומר הרלוונטי, החלטנו כי יש לדחות את הערעור על הסף, מכיוון שאין זכות ערעור על החלטה של בית הדין שלא לקבל עתירה להפסקת חברות בתנועה. למעלה מן הצורך, נאמר כי גם לגופו של עניין אין לקבל את הערעור.
12. סעיף 21א הוא חידוש בחוקת התנועה. הסעיף פותח פתח לכל אחד מחברי התנועה לעתור לבית הדין ולבקש להפסיק חברותו של כל חבר אחר בתנועה, אם נתקיימה אחת העילות המנויות בסעיף 21א להפסקת חברות.
13. סעיף 21א(ה) קובע כך:

על החלטת בית הדין להפסיק חברות בתנועה לפי סעיף זה, יהיה כל אחד מהצדדים לעתירה זכאי לערער בפני בית הדין. בית הדין ידון בערעור במושב של 5 שופטים, שחבריו לא ישבו במושב, שנתן את פסק הדין נשוא הערעור.
- לפי פשוטו של מקרא, זכות הערעור קמה כאשר ניתנת החלטה להפסיק חברות בתנועה. על החלטה כזאת, רשאי "כל אחד מהצדדים לעתירה" לערער לבית הדין במושב של חמישה. מכלל הן שומעים אנו את הלאו – כאשר בית הדין מחליט שלא להפסיק חברות בתנועה לפי סעיף זה, לא קמה הזכות לערער על החלטה. זכות הערעור פתוחה אפוא רק על החלטה של סילוק מן התנועה. מי שעתירתו לסלק חבר מן התנועה נדחתה אינה יכול לערער על החלטה זו.
14. ישאל השואל – מדוע אם כן נאמר כי "כל אחד מהצדדים לעתירה" יהיה זכאי לערער על החלטת בית הדין? הרי מי שעתירתו התקבלה ובית הדין הורה על סילוקו של חבר מן התנועה כמבוקש בעתירה אין לו עניין לערער על החלטה. התיבה "כל אחד מהצדדים", יטען הטוען, מצביעה על כוונת המחוקק התנועתי לאפשר גם לעותר שעתירתו נדחתה לערער על החלטת הדחייה.

15. סתירה לכאורה זו ניתן ליישב בקלות. לפי סעיף 21א(ד) בית הדין שהחליט על הפסקת חברותו של אדם בתנועה חייב לסלקו לתקופה שלא תפחת משנתיים. משך תקופת הפסקת החברות נתונה לשיקול דעת בית הדין. יכול שהעותר יבקש לערער על תקופת הפסקת החברות עליה החליט בית הדין. בהיותו צד לעתירה רשאי הוא לעשות זאת. אולם מה שפותח את הפתח לערעור ל-"כל אחד מהצדדים לעתירה" היא החלטה על הפסקת החברות.

16. אכן, הטענה לפיה התיבה "כל אחד מהצדדים לעתירה" מרמזת על כוונה לאפשר ערעור גם על החלטה הדוחה את העתירה, אינה בלתי אפשרית. אך היא דורשת להוציא את לשון החוקה מידי פשוטה ולהעדיף את התכלית הנטענת של הסעיף על פני הלשון המפורשת. מחלף זה קשה הוא. אין כל הצדקה לשקול אותו מבלי שיתקיימו שיקולי מדיניות כבדי משקל התומכים בו.

17. בענייננו ההיפך הוא הנכון. שיקולי המדיניות השיפוטית תומכים דווקא בצמצום זכות הערעור על החלטה הדוחה עתירה לסיכוק חבר מן התנועה.

18. ראשית, סעיף 21א מפרט למעשה את האכיפה של הדין התנועתי ומאפשר לכל אחד מחברי התנועה, תוך עקיפת מוסדות התנועה, לפנות לבית דין ולטעון להרחקה של חבר אחר. אכיפה פרטית זו מעוררת אי-נוחות מסוימת כי היא הופכת את חברי התנועה למשגיחים בפוטנציה איש על רעהו. וודאי אם זהו רצונו של המחוקק התנועתי – יש ליתן לו תוקף. אולם, אין לנקוט בפרשנות מרחיבה של ההוראות המפריטות את אכיפת הדין התנועתי כאשר הפרשנות הזאת אינה עולה בבירור ומזדקרת מלשון הכתוב.

19. שנית, המנגנון הערעורי לפיו הרכב אחד (גם אם מורחב) של בית הדין מהווה ערכאת ערעור על הרכב אחר של בית הוא מנגנון בעייתי. בית הדין העליון של הליכוד הנו ערכאה אחת וחברים בו הם בעלי דרגה אחת. מנגנון ערעורי המטיל על חברי בית הדין לשבת כערכאת ערעור על חבריהם בעלי אותה דרגה הוא מלאכותי ותמוה. גזירת הכתוב הוא ואת גזירת הכתוב יש לקיים. אולם, אין להרחיבה מעבר לכתוב. מקום שהפרשנות הפשוטה מובילה למסקנה כי זכות הערעור קיימת אך עת בית הדין מחליט על הפסקת חברותו של חבר בתנועה, אין להידחק לפרשנות אחרת שתרחיב את זכות הערעור ותוציא את המקרא מידי פשוטו. זכות הערעור היא חריג ואין להיזקק לאפשרויות פרשניות רחוקות שתרחיבה את החריג הזה.

20. שלישית, הואיל והסנקציה של ההרחקה משורות התנועה היא סנקציה קשה, יש הגיון במתן זכות ערעור למי שהוחלט להרחיקו. מנגד, יכול המחוקק התנועתי לסבור, כי מי שהעתירה להרחקתו נדחתה לא צריך לעמוד שוב בסכנת הרחקה, הפעם במסגרת דיון בערעור.

21. מכל הטעמים האלה, אנו קובעים כי אין עומדת למערער הזכות לערער על ההחלטה הדוחה את עתירתו להרחיק את המשיב משורות התנועה. משכך, יש מקום לדחות את הערעור על הסף בהיעדר זכות ערעור.

22. הסוגיה הפרשנית שמעורר הערעור – משמעותו וגבולותיו של הקלון שמחמתו ניתן להרחיק חבר מן התנועה – הנה סוגיה חשובה. איננו יודעים אם נשיאות בית הדין הייתה מסרבת לבקשה לקיים דיון נוסף בסוגיה, לו הייתה מתבקשת. על כן, וכדי להניח דעתו של המערער לבל יסבור שערעור שלו נדחה אך מטעמי פרוצדורה, נאמר את דעתנו בעניינים שבמהות.

23. לדעתנו ההחלטה של בית המשפט המחוזי, לפיה בהקשר של סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראשי רשות וסגני וכהונתם), תשל"ה-1975, המעשים שבהם הודה המשיב, אינה מחייבת הרחקתו משורות התנועה.

24. הקלון הוא מושג שסתום, העשוי לשאת משמעויות שונות בהקשרים שונים. המושג של קלון משקף את רמת ההתנהגות הערכית והמוסרית הנדרשת מאדם על מנת שיהיה ראוי למלא תפקידים שונים, לעסוק במקצועות מוסדרים, או לבצע פעולות משפטיות שונות. אין מדובר בסטנדרט אחיד של רמת ההתנהגות המוסרית. למשל, מקובל להניח שעבירות תעבורה אין בהן קלון. אדם הנוהג בחוסר זהירות לא נחשב לפסול לכהונת רמות ומכובדות. עם זאת, אדם שעבר עבירת תעבורה חמורה מתוך רשלנות, ספק אם יהיה ראוי לכהן כשופט תעבורה, כי בהקשר זה ייבחנו מעשיו שהיינו מניחים להם בכל הקשר אחר. בדומה לכך, אדם שהורשע בהחזקה ושימוש בסם מסוכן לצריכה עצמית כנראה לא ייפסל עקב כך מהתמודדות לכנסת, או מכהונה כדיקטטור בחברה ממשלתית, אך וודאי יהיה במעשיו משום קלון אם תיבחן מועמדות לכהונה כמנהל הרשות למאבק בסמים, באלימות ובאלכוהול.

25.

26. בזולת או בציבור שיהיו אסורים בכל חברה מתורבתת מחמת הנזק שהם גורמים לאדם או לציבור. מעשי עבירה אלה הם בבחינת *mala in se*, רעים כשלעצמם, וגם אלמלא היה מוטל עליהם איסור חוקי, היו הם ראויים לגינוי מוסרי. מעשים הנגועים בחוסר יושר, מעשים שיש בהם מעילה באמון של אדם או של ציבור, או פגיעה בזולת, או פגיעה בציבור הנם מעשים שכאלה.

27. לעומת זאת, ישנם מעשים אשר החוק אוסר, הגם שמעשים אלה אינם גורמים לנזק משמעותי לאדם או לציבור. מעשים אלה שאסורים אך מחמת גזרת החוק. הם בבחינת *mala prohibita*. כאלה הן עבירות רגולטוריות למינהן, אשר אינן גורמות נזק ישיר לזולת או לציבור.

28. בהקשר התנועתי, מעשי עבירה שגם אלמלא האיסור החוקי היה דבק בהם פגם מוסרי חמור מחמת היותם פוגעים באדם או בציבור, או כרוכים במעילה באמון וחוסר יושר, קרוב לוודאי יסווגו כנושאים קלון למי שמורשע בעשייתם. לעומת זאת, מעשים שהנם אסורים אך מחמת האיסור החוקי ואין בהם פגיעה משמעותית באדם או בציבור ואין הם נעשים מתוך מעילה באמון או גילוי של חוסר יושר, הנטייה תהיה לסווגם כאלה שלא נושאים בחובם קלון.

29. בענייננו, המשיב הורשע בעבירות תכנון ובנייה, הכוללות גם אי-ביצוע של צו הריסה שיפוטי. אלה במובהק עבירות רגולטוריות, אשר אין בהן פגיעה ישירה ומשמעותית באדם או בציבור, אין הן כרוכות במעילה באמון ואין בהן גילוי של חוסר יושר. משום כך, בהקשר התנועתי אין מדובר בעבירות נושאות קלון כמשמען בסעיף 21 לחוקה.

30. בית המשפט המחוזי קבע כי הרשעתו של המשיב בעבירות אלה נושאת קלון בהקשר בהתחשב בכהונתו של המשיב כסגן ראש עיריית נשר. קביעה זו טעמיה ברורים והגיון רב בצידה – הרשויות המקומיות נושאות באחריות לאכיפת דיני תכנון ובנייה. בהתאם לסעיף 18(א) לחוק התכנון והבנייה, מועצת הרשות המקומית היא וועדת התכנון המקומית. הקביעה, לפיה אדם שעבר ביודעין עבירה על חוקי התכנון בהיותו משמש כחבר וכסגן יושב ראש של הגוף האחראי לביצועם ולאכיפתם של הדינים האלה מובנת. אולם, הקביעה ניתנה בזיקה הדוקה לכהונתו של המשיב כסגן ראש רשות מקומית. רף ההתנהגות הדרוש מנבחר ציבור שממלא תפקיד כזה שונה וגבוה מן הרף הנדרש מחבר מן השורה בתנועה פוליטית. משכך, הקביעה כי דבק בהרשעתו של המשיב קלון שניתנה מכוח סעיף 20 לחוק רשויות מקומיות (בחירת ראשי רשויות וסגניהם וכהונתם) אינה מחייבת הרחקתו של המשיב מן התנועה.

31. מקובלת עלינו גם עמדתו של היועץ המשפטי, לפיה הסמכות של בית הדין להרחיק את מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון היא סמכות בשיקול דעת. במסגרת הפעלת שיקול הדעת בית הדין ישיקול שיקולים שונים, כגון תום הלב של העותר, שיהוי, מידת הקלון ויתר נסיבות העניין. בענייננו, גם לו קבענו כי דבק במעשי המשיב קלון בהקשר התנועתי (ואיננו סבורים כך), דין העתירה הייתה לדחייה –

המערער השתתה יותר מחצי שנה עם עתירתו והגישה אחרי שבן בריתו הפוליטי הגיע להסדר פשרה שגרר מחיקת עתירה קודמת בעניין. בנסיבות אלה, השיהוי וההליך הקודם כשלעצמם מצדיקים את

32. מן הטעמים האלה, יש לדחות את הערעור גם לגופו.

עקיבא נוף:

מקבל את עמדת חברי באשר לתוצאה בעיקר בשל הזיגזוג שיכול להראות כחוסר תום לב מצד המערער. איני שותף לקביעת המסמרות בעניין הקלון שנקבע על ידי בהמ"ש. לכן, אני שותף לתוצאה אך לא להלכה שקבעו חברי.

(-)	(-)	(-)
חבר ביה"ד עו"ד ר. בוקר	חבר ביה"ד עו"ד י.בם	נשיא ביה"ד עו"ד מ. קליינר
	(-)	(-)
	חבר ביה"ד עו"ד ע. נוף	חבר ביה"ד עו"ד מ. טבקמן