

13.7.17
עתירה מסי' 1374-17

בעניין:

עותר: עו"ד בועז מורג

נגד

משיבים: תנועת הליכוד

פסק-דין

עו"ד יצחק בם, חבר בית הדין

1. בפנינו עתירה כנגד החלטת מרכז הליכוד לקבוע את הבחירות לוועידת הליכוד החמישית לדצמבר שנת 2019 ככל שלא תהיה 2019 שנת בחירות ולדצמבר 2020 ככל ש-2019 תהא שנת בחירות. עתירה זו הוגשה במתכונת של בקשה לדיון נוסף על פסק דיננו מיום ה-19/1/17 בעתירות 1318/15 ו-1346/16, אך הנשיאות החליטה כי אין הבקשה שהוגשה מתאימה להידון כבקשה לדיון נוסף ומשכך וכדי לייעל את ההליך ולחסוך את הצורך בהגשת העתירה, העבירה את הבקשה לדיון נוסף לדיון כעתירה חדשה.

2. העותר טוען, כי את הבחירות לוועידה החמישית יש לקיים מייד ובהקדם בטרם תתחיל שנת הבחירות לרשויות המקומיות. העותר מבסס את טענתו על הוראות סעיף 53 לחוקה, הקובע כי המרכז יקבע את תאריך הבחירות לוועידה ארבע שנים לאחר נעילתה. הוועידה הרביעית, טוען העותר, חייבת הייתה להינעל ב-30/7/2012 והעובדה כי לא ננעלה הנה מנוגדת להוראות החוקה ואסור לאפשר למרכז להיבנות ממנה ולקבוע את מועד הבחירות לוועידה החמישית תוך הסתמכות על מועד הנעילה המוצהר של הוועידה הרביעית. כדי לרדת לסוף דעתו של העותר, יש לסקור תחילה את תולדותיו של ההליך עד כה.

א. תולדות ההליך

3. הבחירות לוועידת הליכוד הרביעית התקיימו ב-31/1/2012. לפי הוראות סעיף 52(א) לחוקה, הוועידה שנבחרה חייבת הייתה להתכנסת תוך תשעים יום, לפעול משך תשעים

יום נוספים ולהינעל 180 יום לאחר היבחרה וזאת לאחר שבחרה את יו"ר המזכירות, יו"ר המרכז ויו"ר הלשכה. בנוסף היה על הוועידה לבחור את מבקר התנועה ואת בית הדין וכן את וועדת חוקה ולהעביר הצעות לתיקון החוקה לדיון במרכז בהתאם לסעיף 55(ה)(1) לחוקה וכל זאת בתשעים שהקציב סעיף 52(א) לחוקה לצורך כך.

4. ברם, ועידת הליכוד לא פעלה בהתאם לסד הזמנים הקבוע בחוקה. מושבה הראשון כונס לאחר שחלפו תשעים הימים מיום היבחרה. במושב זה היא לא בחרה מוסדות וראשיהן. מילוי תפקידיה של הוועידה בבחירת מוסדות התנועה וראשי המוסדות נגרר על פני חודשים רבים. מוסדות התנועה, ובהם וועדת החוקה, יו"ר הוועידה ונשיאות הוועידה, בית הדין, מבקר התנועה ויו"ר המזכירות נבחרו בסוף יוני 2013.

5. משבחרה הוועידה את המוסדות וראשיהם, ביקשו יו"ר התנועה ויו"ר הוועידה הנבחר לכנסה ביום ה-11/7/2013 למושב נעילה. הדבר היה מוביל לכך שוועדת החוקה שנבחרה זה עתה לא הייתה דנה בהצעות הרבות לתיקון החוקה שהוגשו ולא הייתה מעבירה את ההצעות לוועידה כדי שזו תדון בהן, או כדי שזו תחליט אם להעבירם למרכז בהתאם לסעיף 55(ה)(1) לחוקה. לא מדובר בדבר של מה בכך – הוועידה רשאית לקבל תיקונים לחוקה ברוב רגיל, ואילו במרכז תיקון לחוקה טעון רוב מיוחד של שני שלישים מן המשתתפים בהצבעה. על כן, השאלה אלו הצעות לתיקון החוקה יידונו ויועברו ע"י הוועידה הייתה שנויה במחלוקת ונדונה גם על-ידי בית דין זה.

6. כנגד ההחלטה לכנס את הוועידה למושב נעילה ביום ה-11/7/2013 הוגשה עתירה לבית הדין הזה ע"י עו"ד אביעד ויסולי (עתירה מס' 1164/13). במסגרת אותה עתירה (שנדונה בהרכב של ד"ר אריאל בוכניק, אב"ד, עו"ד עמנואל וייזר חבר ביה"ד ועו"ד יאיר לחן, חבר ביה"ד) הגיעו הצדדים להסכמה, לפיה לכינוס הוועידה שנועד ל-11/7/2013 לא תיערכנה הצבעות כלשהן ולא תתקבלנה החלטות. לאחר הבחירות המוניציפליות (דהיינו לאחר 22/10/2013) ולא יאוחר מ-15/12/2013 תכונס הוועידה פעם נוספת לשם הצבעה על הצעות החלטה או תיקוני חוקה כפי שיוגשו. ההסכמות קיבלו תוקף של פסק דין.

7. יוצא אפוא, כי הדחייה הראשונה בנעילת הוועידה לאחר בחירת המוסדות נעשתה בעקבות עתירה לבית הדין אשר דרשה כי הוועידה לא תינעל עד אשר תקבל החלטה ביחס לתיקוני החוקה הרבים שהוצעו ומועד הכינוס והדיון נדחה בהסכמה שהושגה בין העותר דשם לבין המשיבים, הסכמה אשר קיבלה תוקף של פסק דין.

8. אולם, הוועידה לא כונסה עד ה-15/12/2013 זאת למרות ההסכמה שקיבלה תוקף של פסק דין. מועד הכינוס נדחה ל-18-19/12/2013 וכינוסה של הוועידה וסדר יומה המשיכו להעסיק את בית הדין. ביום ה-10/12/2013 דן בית הדין דן בעתירה מס' 1206/13 של מר שבח שטרן, חבר וועדת החוקה ובמסגרת דיון זה נתון תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים, לפיה הוועידה תינעל ב-19/12/2013 לאחר שתובא בפניה הצעה לפי סעיף 55(א)(1) לחוקה להעביר למרכז את ההצבעה ביחס לתיקוני החוקה השונים.

9. גם ההסכמה הזו, שקיבלה תוקף של פסק דין, לא יצאה אל הפועל. ראשית, עו"ד אביעד ויסולי, העותר המקורי בעתירה מס' 1164/13 הודיע כי אינו צד להסכמה ואין היא מקובלת עליו. עו"ד ויסולי הגיש עתירה נוספת (עתירה מס' 1208/13) ובה ביקש לקבוע כי הוועידה לא תינעל, אלא תתכנס לישיבה נוספת, תדון בתיקוני החוקה המוצעים ותצביע על העברתם למרכז כמקשה אחת. כאשר נדונה העתירה, היה כבר ברור לבית הדין, כי בניגוד לפסק הדין המוסכם בעתירתו של שבח שטרן, הוועידה לא הצביעה על ההצעה בדבר העברת הדיון בהצעות תיקון החוקה למרכז בהתאם לסעיף 55(א)(1) לחוקה. על כן, בעתירה זו ניתן פסק דין, לפיו הוועידה תשוב ותתכנס בפברואר 2014, אך תהיה היא

מוסמכת לדון אך ורק בנושאים ובהצעות לשינוי חוקה הנוגעות לבחירות למזכירות, ללשכת הליכוד, לצעירי ליכוד ולייצוג המייסדים במוסדות הליכוד. כן נקבע בפסק הדין לוח זמנים לכינוס המכרז ולבחירת המזכירות.

10. פסק דין זה לא הניח לא את דעת העותר ולא את דעת המשיבים, אשר שניהם ביקשו לקיים דיון נוסף בעניינו בהרכב של חמישה שופטים. פסק הדין שניתן בהרכב של חמישה הרחיב את ההנמקה של הפסק, אך לא שינה את התוצאה האופרטיבית בדבר ההוראה לכנס את הוועידה פעם נוספת, תוך הגבלת סדר יומה אך לנושאים שההכרעה בהם חיונית לצורך עריכת הבחירות למוסדות התנועה – המזכירות, הלשכה, צעירי ליכוד והסדרת ייצוג המייסדים במוסדות אלה.

11. כנגד פסק הדין שניתן במושב חמישה יו"ר המרכז עתר לבית המשפט המחוזי בתל-אביב (ה"פ 63441-01/14 דנון נ' יו"ר הליכוד ואח'), (פורסם במאגריס)). בפסק דין תמוה למדי בית המשפט קיבל את העתירה תוך שהוא קובע, כי בית הדין הזה לא היה רשאי להגביל את סדר יומה של הוועידה אך לנושאים החיוניים לקיום הבחירות למוסדות וכי סדר היום נתון לשיקול דעת נשיאות הוועידה ואין בית הדין מכוח סעיף 126 לחוקה רשאי להתערב בכך.

12. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אשר לא התייחס לשאלת סמכות בית הדין, אולם, ההליכים בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון ארכו זמן. בסופו של דבר נותרה הקביעה האופרטיבית ביחס לביטול ההוראה בדבר ההגבלה של הנושאים שעל סדר יומה של הוועידה. אולם, עקב ההתדיינות, לוח הזמנים שנקבע בהחלטה בעתירה 1208/13 השתבש לחלוטין.

13. תחילה, נקבע כינוס הוועידה ל-31/3/14 וזאת מתוך כוונה לקיים הצבעות ולנעול את הוועידה באותו מועד. ברם, לקראת הכינוס הזה עו"ד ויסולי עתר לבית הדין בבקשה למנוע את הכינוס וזאת בטענה, כי על פי טיוטת דו"ח מבקר התנועה, חלק מחברי הוועידה צורפו אליה שלא כדין, מבלי שנתקיימו בהם התנאים המזכים אותם להיות חברי מרכז מכוח כהונה ומבלי שהגופים המוסמכים אישרו את צירופם. העותר טען, כי לא ניתן לקיים הצבעות בעניינים שנויים במחלוקת בטרם תתברר כשרות כהונתם של חברי הוועידה. בדיון ביום ה-30/3/14 בית הדין קיבל את העתירה במתווה שהוסכם בין העותר לבין יו"ר הוועידה והורה כי הוועידה תידחה עד לאחר חג הפסח של אותה שנה, אך תקויים בהקדם מייד לאחריו.

14. עוד לפני דיון זה מיום ה-30/3/14 דן בית הדין בעתירתו של היועץ המשפטי עו"ד הלוי ושל עותרים נוספים נגד יו"ר הוועידה ח"כ דני דנון ומשיבים נוספים בעניין העמדה להכרעת הוועידה של הצעות לתיקון החוקה אשר היו משנות את סמכויות יו"ר התנועה ביחס לסדר היום של מרכז התנועה והלשכה. העתירה לגופה נדחתה בידי בית הדין משהייתה זו עתירה מוקדמת. אולם, בשולי הדברים הביע בית הדין אי-נחת מהדחיות של נעילת הוועידה בזו הלשון:

מדובר בוועידה שעל פי חוקת התנועה חדלה להתקיים (סעיף 52 א). לו היה היועץ המשפטי, או חבר אחר, מבקש בשלב מין השלבים פסק דין הצהרתי ברוח זו, סביר להניח שהיה מקבל אותו. נגד החלטה כזו קרוב לוודאי שלא הייתה מוגשת עתירה ואם הייתה בכל זאת מוגשת, סיכוייה להתקבל היו קלושים למדי. כינוסיה בימים אלה של הוועידה אינם מכוח החוקה אלא מכוח פסיקות של בית המשפט ובית הדין הזה שהעניקו לה הנשמה מלאכותית בניגוד לקביעתה המפורשת של החוקה. (סעיף 52 א סיפא כאמור). בית הדין אפשר, בד"כ על פי

הסכמות אותן הוא עודד, לקיים כינוס ועידה חריג כדי למנוע שלילת הסיכוי של חברי תנועה רבים, שהגישו הצעות לתיקוני חוקה, להעבירן ברוב רגיל במרכז למשך 18 חודש על פי הסמכת הוועידה בהתאם לסעיף 55 ה' 1 לחוקה. היות ומדובר בוועידה שעצם קיומה אינו חוקתי, מצא בית הדין לנכון לאפשר לוועידה להחליט אך רק באותם עניינים שהעברתם למרכז תרוקן אותם מתוכן כמו החלטות בעניין סדרי בחירת המזכירות הנבחרות בפתח ישיבת המרכז הראשונה. דהיינו, בניגוד למה שנאמר בהחלטה ב-ה.פ. 14-01-63441, בית הדין לא החליט על פי שיקול דעתו שלו מהי רשימת הנושאים שידונו, היכן ומתי. בית הדין קבע עקרון שהיות והוועידה נעולה על פי החוקה, התייאתה המלאכותית, תתן מקום לדיון אך ורק לתיקוני חוקה חיוניים שהעברתם למרכז מרוקנת אותם מתוכן. על כן אנו דבקים בעמדתנו כי פעלנו בגדר סמכותנו בהחלטתנו בעתירה 1208/13. אשר על כן אנו מוצאים לנכון לציין כבר כעת את דעתנו כי עמדת עוה"ד הלוי, כפי שהוצגה בסיכומיו וחוות הדעת של פרופ. רון שפירא בכל הנוגע לסמכותנו, מקובלות עלינו. אנו מקווים שאם שוב יתעורר הצורך בכך, בבוא העת, תגן תנועת הליכוד על עמדתה זו בכל ערכאה אפשרית.

15. בסופו של דבר הוועידה ננעלה ביום ה-7.5.2014. בהתאם להוראות החוקה, ובלי עיכובים, המרכז בישיבתו הראשונה בחודש שלאחר נעילת הוועידה בחר את מוסדות התנועה ובהם המזכירות.

16. הליכוד הוא תנועה דמוקרטית תוססת ואין בה רגע דל. סוגיית הוועידה ירדה מסדר היום ושאלות אחרות ניצבו בקדמת הבמה. אך סוגיית מועד נעילת הוועידה שבה לבית הדין עם עתירתו של חבר המרכז משה אפרגן (עתירה מס' 1318/15). בעתירה זו ביקש העותר לקבוע את דצמבר שנת 2017 כתאריך יעד לבחירות לוועידת הליכוד החמישית וזאת בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בחוקה. העותר התבסס על הערת אגב של בית הדין הזה בעתירה מס' 1213/14 ביחס להיותה של הוועידה נעילה דה-יורה.

17. בית הדין קיים דיון בעתירה של מר איפרגן. בדיון בנוכחות השר חיים כץ שהחליף את השר דנון בתפקיד יו"ר המרכז, הודיע היו"ר כי יפעל להעביר במרכז החלטה כי הבחירות לוועידה החמישית תתקיימנה בינואר 2019 (וזאת בהנחה כי שנת 2019 לא תהיה שנת בחירות. הנחה זו נראתה מסתברת בעת הדיון). משכך, החליט בית הדין להותיר את העתירה תלויה ועומדת למשך שישה חודשים, כדי לעקוב אחר ההתפתחויות, שמא בעקבות החלטה זו או אחרת של המרכז העתירה תתייתר.

18. ביום ה-4/7/2016, בעת שעתירתו של מר איפרגן הייתה תלויה ועומדת, הגיש העותר שבפנינו, עו"ד בועז מורג, עתירה משלו, בה טען, כי יש לקבוע בדחיפות את מועד הבחירות לוועידה החמישית, הואיל וביום ה-31/7/16 צירי הוועידה שנבחרו ביום ה-31/1/2012 השלימו ארבע וחצי שנות כהונה. יש לפרש את החוקה כקוצבת משך כהונה של ארבע שנים וחצי לצירי הוועידה ההופכים להיות חברי מרכז. משכך יש לקבוע את הבחירות בהתאם ללוח הזמני הקבוע בחוקה, קרי ארבע שנים וחצי לאחר הבחירות הקודמות, וזאת בהתעלם מן העיכובים שהיו בעבודת הוועידה.

19. לאחר הגשת העתירה של עו"ד מורג דנו בה יחד עם העתירה של מר איפרגן. בדיון מיום ה-15/11/2016 לאחר ששמענו את עמדות הצדדים ואת עמדת יו"ר המרכז, לפיה בדעתנו, בעצה אחת עם יו"ר התנועה, לכנס את המרכז, קבענו, כי תינתן הודעת עדכון תוך חודש ימים בדבר מועד כינוסו של המרכז לצורך קביעת המועד לבחירות לוועידת הליכוד החמישית. העתירות נותרו תלויות ועומדות בציפייה להודעת עדכון של יו"ר המרכז.

20. העותר ביקש לקיים דיון נוסף בהחלטה להותיר את העתירות תלויות ועומדות ולהמתין 30 יום להודעת עדכון של יו"ר המרכז, אך בקשתו זו נדחתה, משאין בית דין זה מקיים דיונים נוספים על החלטות ביניים.

21. חלפו שלושים הימים, אך הודעת עדכון מיו"ר המרכז לא באה והעותר ביקש לקבל פסק דין. ככלות הכול, הודיע יו"ר המרכז כי בדעתו לכנס את המרכז ביום ה-28/2/17 לצורך הצבעה על מועד הבחירות לוועידת הליכוד החמישית. מר איפרגן הסתפק בהודעה זו בכפוף למספר הבהרות ולעומתו, עו"ד מורג ביקש לקבל פסק דין.

22. ביום ה-19/1/17 בית הדין פסק, כי עתירתו של עו"ד מורג הנה עתירה מוקדמת, מכיוון שהגוף המוסמך לקבל החלטה בדבר מועד הבחירות לוועידה החמישית הוא מרכז הליכוד והוא טרם קיבל את ההחלטה. מעבר לכך, העיר בית הדין כי העובדה שהוועדה פעלה שלא כדין כאשר לא השלימה את מלאכתה תוך 180 הנה אמנם פגם, אך קיומו של פגם זה אינו מוביל בהכרח להתעלמות ממועד נעילתה בפועל. התוצאה של הפגם הזה היא תוצאה יחסית, היא פרי איזונים של מכלול השיקולים ובכלל זה מועד קבלת ההחלטה והשלכותיה.

23. העותר לא השלים עם ההחלטה ופנה בהמרצת פתיחה לבית המשפט המחוזי בבקשה לבטלה (ה"פ 30634-02/17).

24. בינתיים, בעת שהמרצת הפתיחה הייתה תלויה ועומדת, המרכז איחר להתכנס ובניגוד להודעת יו"ר המרכז במקום להתכנס ב-28 בפברואר, המרכז התכנס ערב הדיון בהמרצת הפתיחה והצביע בעד הצעת החלטה, לפיה ככל שתהיה שנת 2019 שנת בחירות, אזי הבחירות לוועידת הליכוד החמישית ייערכו ביום ה-24/12/2020 ואם שנת 2019 לא תהיה שנת בחירות, ייערכו הבחירות ב-24/12/2019. מן הראוי לציין כי החלטה זו לפי הדיווח שקיבלנו מהיועץ המשפטי במהלך הדיון נתקבלה פה אחד, זולת נמוע אחד. בהקשר זה נוסף, כי לפי פרוטוקול וועדת החוקה, אשר אותו צירף העותר, גם ההחלטה של וועדת החוקה להביא את ההצעה האמורה לפני המרכז נתקבלה פה אחד.

25. בדיון שנערך ב-24/5/2017 בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, העותר לאחר ששמע את הערות בית המשפט הסכים למחוק את המרצת הפתיחה תוך שמירה על טענותיו ולחזור לבית הדין על מנת למצות את ההליכים בבית הדין.

26. למחרת היום הגיש העותר "בקשה דחופה לדיון נוסף", בה ביקש לערוך דיון נוסף בפסק הדין מיום ה-19/1/17. הבקשה הועברה לנשיאות, אשר פסקה כי אין היא מתאימה להידון כבקשה לדיון נוסף וזאת בשל התפתחויות שאירעו לאחר מתן פסק הדין.

27. על מנת שלא לעכב את הדיון מטעמים פרוצדורליים, החליטה הנשיאות לראות בבקשתו של העותר לדיון נוסף עתירה חדשה ולהעבירה לדיון ככזאת. מכאן העתירה.

ב. טענות הצדדים

28. העותר, במסמך מפורט המשתרע על פני יותר משלושים עמודים טוען שתי טענות מרכזיות:

29. לטענת העותר כל הנוגעים לשאלת קביעת מועד הוועידה מצויים בניגוד עניינים. בית הדין מצוי בניגוד עניינים בדונו בשאלת מועד כינוס הוועידה, וזאת מכיוון שכינוס הוועידה פירושו גם תום כהונת בית הדין ובחירתו מחדש. משכך, כל חברי בית הדין נתונים בניגוד עניינים, מכיוון שיש להם עניין אישי בתוצאות ההליך, בהנחה הסבירה שרצונם הוא לכהן פרק זמן הארוך ביותר האפשרי. בהתבסס על כך, העותר טוען כי אין זה ראוי שבית הדין יכריע ביחס למועד הבחירות לוועידה ויש להוציא את ההחלטה הזאת אל מחוץ לתנועה. סיוע לטענה זו העותר מוצא באמירת אגב של בית המשפט המחוזי בתל-אביב, בה העיר בית משפט כי אילו נדרש בית הדין להכריע ביחס לעתירה המבקשת לכפות עריכת בחירות מחדשות למוסדות התנועה, כולל בית הדין עצמו, היה הוא בניגוד עניינים.

30. לא רק בית הדין מצוי בניגוד עניינים, אלא גם המרכז המצביע למעשה על הארכת כהונתו מצוי בניגוד עניינים ויו"ר המרכז, אשר נבחר במקומו של השר דנון באמצע הקדנציה מבקש להשלים כהונה של ארבע שנים ושוקל את שיקול משך כהונתו כשיקול המרכזי.

31. טענתו המרכזית השנייה של העותר מתבססת על הוראות סעיפים 52(א) ו-53(א) לחוקה. העותר טוען, כי מועד נעילת הוועידה קבוע בחוקה ויש לכבד את לשון החוקה המפורשת. העובדה כי בתוך 180 יום מהיבחרה הוועידה לא השלימה את כלל התפקידים לשמם נבחרה אינה דוחה את מועד נעילת הוועידה. יש לראות את הוועידה כנעולה במועד הקבוע בחוקה, או למצער, במועד בו בחרה את ראשי המוסדות, את המבקר ואת בית הדין (קרי 30/6/13) ומשכך יש לקיים את הבחירות לוועידה החמישית עד קיץ 2017.

32. העותר טוען כי אין לקבל את המבחן הפונקציונלי (מועד השלמת התפקידים של הוועידה) ולא את מבחן ההכרזה על הנעילה כמבחנים לקביעת מועד נעילת הוועידה.

33. כחיזוק לטענותיו העותר מביא את הזכות של חברי התנועה לבחור ולהיבחר, אשר נפגעת פגיעה קשה עת נדחות הבחירות לוועידת הליכוד החמישית. מעבר לכך, טוען העותר, דחיית הבחירות פוגע בציפייה ובהסתמכות של חברי התנועה המבקשים להתמודד, מכיוון שאלה הסתמכו על כך שהבחירות לוועידה החמישית יתקיימו במועד הקבוע בחוקה, קרי ארבע שנים וחצי לאחר הבחירות שקדמו להן, וכל דחייה מהווה "שינוי כללי משחק תוך כדי משחק" באופן הפוגע בציפייה ובהסתמכות.

34. היועץ המשפטי של התנועה טוען מנגד, כי אין בית הדין מצוי בניגוד עניינים, מכיוון שהסוגיה העומדת לדיון אינה מעמדו של בית הדין, אלא פרשנות חוקת הליכוד אותה בית הדין מוסמך לפרש. יתרה מכך, לא בית הדין קובע את מועד הבחירות לוועידה, אלא המרכז עושה זאת מתוקף הוראה מפורשת בחוקה. האמירה של בית המשפט המחוזי בעניין נטוביץ' נאמרה בהקשר ספציפי של קביעת מועד לבחירת בית הדין עצמו, להבדיל מסוגיית מועד בחירת הוועידה העומדת לדיון כאן.

35. ביחס לטענתו המרכזית השנייה של העותר, היועץ המשפטי משיב כי המבחן הראוי הוא מבחן פונקציונלי, מכיוון שאם נאמר כי לאחר 180 יום הוועידה ננעלה וכל פעולותיה לאחר מכן לא היו כדין, נגיע למצב שכל מוסדות התנועה נבחרו שלא כדין וכל תיקוני החוקה אשר נתקבלו על-ידי הוועידה, או על-ידי המרכז בהעברה מן הוועידה בהתאם לסעיף 55(ה1) לחוקה, לא נתקבלו כדין.

36. יתר על כן, לדידו של היועץ המשפטי, הפרשנות המוצעת על ידי העותר, עלולה לגרום קיצור כהונה של מוסדות התנועה באופן שיפגע ביציבותם של המוסדות האלה ובתפקודם.

37. היועץ המשפטי מוסיף וטוען, כי קביעת המועד לכינוס הוועידה נמצא בסמכותו של המרכז והחלטתו מיום ה-23/5/2017 המרכז פעל על סמך חוות דעת של היועץ המשפטי של התנועה, אשר קבעה, כי הוועידה ננעלה ביום ה-7/5/2014. לטענת היועץ, כל עוד מדובר בפרשנות סבירה של הדין התנועתי על-ידי מוסד של התנועה לצורך פעולה המצויה בסמכותו, אל לו לבית הדין להתערב.

ג. סוגיית ניגוד העניינים

38. לאחר ששמענו את טענות הצדדים בהרחבה, החלטנו לדחות את העתירה ואלה טעמנו:

39. אין בידינו לקבל את הטענה כי בית הדין צריך לפסול את עצמו מלדון בעתירה מחמת ניגוד עניינים. אכן, צודק העותר בכך, שלקביעת מועד הוועידה יש השפעה על מועד הבחירה מחדש של בית הדין, מכיוון שהוועידה החדשה מחויבת לבחור מחדש את ראשי מוסדות התנועה וחלק ממוסדותיה ואת בית הדין בכלל זה. לא נותר לנו אלא לקוות, כי הוועידה שתיבחר תעשה זאת במועד הקבוע בחוקה, ללא עיכובים מיותרים המעוררים בעיות חוקתיות לאחר מכן.

40. הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים הנו בעל תכלית מניעתית. הוא בא למנוע מראש הימצאות של מקבל החלטה במצב שבו קיים חשש לכך שלצד שיקולים רלוונטיים הוא ישקול שיקול זר, או יעניק משקל בלתי הולם לשיקולים רלוונטיים וזאת מחמת עניין זר לתכלית החוקית של ההחלטה העומד לנגד עיניו. הכלל בא למנוע מראש את האפשרות כי עניין זר להחלטה ישפיע על קבלתה. כלל זה הוא מאושיות הצדק הטבעי.

41. אולם, הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים אינו כלל מוחלט. קיימים לו חריגים וחריג הצורך (necessity) הוא אחד מהם. ישנם מצבים, בהם כל מקבל החלטות יימצא בניגוד עניינים מסויים ועדיין יש צורך לקבל את ההחלטה. (ר' בעניין זה בג"צ 531/79 סיעת הליכוד נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566; בג"צ 8192/04 התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145, 156). כך, למשל, בדיון על סמכויות בית המשפט כל שופט יימצא בניגוד עניינים, ועדיין בתי המשפט דנים בסמכויות של עצמם.

42. סוגייה של קביעת מועד הבחירות לוועידת הליכוד הנה דוגמא טובה למצב, בו אין מוסד בתוך התנועה שאינו נגוע במידה זו או אחרת של ניגוד עניינים לגביו. כדי להבין זאת יש לעמוד על מהות האינטרסים המנוגדים. ההנחה היא, כי בעלי תפקידים נבחרים רוצים להמשיך להחזיק בתפקיד ולדחות ככל האפשר את בחירתם מחדש. כל בעלי התפקידים הנבחרים בתנועה נבחרים על-ידי הוועידה, במישרין או בעקיפין. לא מדובר באינטרס אישי של חבר בית דין זה או אחר, אלא כל חברי בית דין אליבא דהעותר נתונים לאותו ניגוד עניינים עצמו. לא רק הם נתונים לאותו ניגוד עניינים, אלא כל חברי הגופים הנבחרים והמרכז עצמו לוקים באותו ניגוד עניינים.

43. הוועידה בוחרת את כל מוסדות התנועה המרכזיים, באופן שקיים קשר ישיר בין הבחירות לוועידה לבין הבחירה מחדש של מוסד וראשיו. כך, שאם נאמץ את עמדת העותר נגיע בעל כורחנו למסקנה, שאין אף מוסד תנועתי שיכול לקבוע את המועד לקיום הבחירות לוועידה, כי כל המוסדות נתונים בניגוד עניינים. מנגד, הוועידה היא המוסד העליון בתנועה, הבחירות לוועידה הנם המפתח לבחירת מוסדות התנועה וראשיהם, החלטה בדבר מועד הבחירות היא אחת ההחלטות המרכזיות בחיי התנועה. זהו מצב מובהק של צורך, מכיוון שמחד, כל הנוגעים בדבר נתונים במידה מסוימת של ניגוד

עניינים. מנגד, אין זה אפשרי להוציא אל מוסד חוץ-תנועתי את אחת ההחלטות המרכזיות והחשובות ביותר בחיים התנועתיים. מפלגה היא גוף משפטי ופוליטי בעל אוטונומיה פנימית, הרשאי להסדיר את התנהלותו הפנימית בעצמו. קבלת החלטות פנים מפלגתיות על-ידי גורמי חוץ נוגדת את העקרון הזה. המפלגה היא איגוד של חבריה וחברי המפלגה ינהלו בהתאם לתקנונה. חברי המפלגה ינהלו ולא גופים חיצוניים. משכך, יש לדחות את הטענה בדבר פסלות בית הדין.

44. לא זו אף זו – בענייננו מתקיים חריג נוסף לכלל בדבר איסור ניגוד העניינים והוא קיומו של היתר בדין. בית הדין אינו קובע את מועד הבחירות לוועידה. בית הדין אך מבקר בביקורת שיפוטית את ההחלטה שקיבל הגוף המוסמך לכך – המרכז. גם המרכז נתון במידה מסוימת בניגוד עניינים, מכיוון שבקובעו את מועד הבחירות לוועידה קובע המרכז את מועד תום כהונתו. אולם, למרות ניגוד העניינים הזה, הפקידה החוקה בידי המרכז את הקביעה אימתי ייערכו הבחירות, ואף הוסיפה החוקה וקבעה, כי אם נדחו הבחירות לוועידה עקב שנת בחירות, יכול המרכז לקבוע את המועד בתוך שלוש השנים שלאחר שנת בחירות. מקבל ההחלטה עצמו מצוי אפוא בניגוד עניינים שהדין המסמך מתיר אותו. משהדין מפקיד את קבלת ההחלטה בידי מי שמניה וביה מצוי בחשש ניגוד עניינים, הרי אין מדובר בפגם.

45. כאשר החוקה מניחה בידי המרכז עצמו לקצוב לעצמו את תקופת כהונתו, ברי שאין פגם בכך שבית הדין, אשר וועידה חדשה צפויה לבחור אותו מחדש, יבקר את ההחלטה של המרכז. מדובר בהחלטה שהמחוקק התנועתי מראש ובכוונת מכוון הפקיד אותה בידי המרכז למרות החשש לניגוד עניינים. משלא נתיירא המחוקק התנועתי מניגוד עניינים אצל המחליט, וודאי שאין להירתע מטענת ניגוד העניינים אצל בית הדין.

46. לא זו אף זו – החוקה היא תקנון מפלגה והיא חוזה בין המפלגה לחבריה ובין החברים לבין עצמם. צד לחוזה יכול להסכים כי הוא או אחרים יפעלו מתוך חשש מובנה לניגוד עניינים. משהחוקה הפקידה בידי המרכז את הסמכות לקבוע את המועד לכינוס הוועידה ובידי בית הדין את הסמכות לדון בסכסוכים בין החברים והמוסדות, רואים את החברים והמוסדות כמי שהסכימו כי המרכז יקבל את ההחלטה ובית הדין יבקר אותה, למרות החשש לניגוד העניינים.

47. העותר מוסיף וטוען כי יו"ר המרכז (שהנו מכוח כהונתו גם יו"ר וועדת החוקה) שקל שיקולים זרים שהנם פרי ניגוד העניינים כאשר ביקש לקבוע את מועד הבחירות לוועידה לשנת 2019 או 2020. אולם, מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה עולה במפורש, כי השר חיים כץ תלה את השיקולים ביחס למועד הבחירות לוועידה בבחירות המוניציפליות והארציות ובהיעדר אפשרות לערוך את הבחירות ב-2017. ההערות בדבר משך כהונתו של היו"ר נאמרו על-ידי אחרים לאחר ההצבעה. משכך, אין תשתית עובדתית לטענת ניגוד עניינים. יתר על כן, כאשר מדובר במוסד קולגיאלי קשה לעמוד על מניעי הצבעה של כל אחד מן החברים. כך הוא ביחס למוסד קולגיאלי מצומצם כגון וועדת החוקה, כך הוא וודאי ביחס למוסד רב משתתפים, כמו המרכז. הטענה של שיקולים זרים אינה נתמכת אפוא בראיות והנה מוקשה כאשר היא מתייחסת להחלטות של מוסדות קולגיאליים.

48. משכך, יש לדחות את טענת העותר לפיה על בית הדין לפסול את עצמו ולהוציא הלכה למעשה את הדיון בשאלת כינוס הוועידה אל מוסד חוץ-תנועתי כלשהו. ומכאן – לעיקר:

49. העותר טוען, כי את ימיה של הוועידה יש למנות מבחירתה וגם אם לא התכנסה תוך תשעים ימים וגם אם לא השלימה את מלאכתה תוך תשעים ימים נוספים, יש לראותה כנעולה לאחר מאה ושמונים יום.

50. הוועידה אינה כינוס חברתי בעלמא. הוועידה הנה מוסד תנועתי עליון שיש לו תפקידים מוגדרים – הוועידה חייבת לבחור את ראשי מוסדות התנועה, את בית הדין ואת המבקר. הוועידה היא עת רצון לשינויי חוקה ויכולה הוועידה לאשר העברת הצעות לתיקון החוקה למרכז. לפי סעיף 55(ה)(1) לחוקה יש לדבר משמעות רבה, כמבואר לעיל.

51. הוועידה לא יכולה להינעל מבלי שמילאה את תפקידה ובחרה את ראשי המוסדות והמוסדות שבחירתם מסורה לה לפי החוקה. זו לשונו המפורשת של סעיף 52(א) הוועידה ננעלת "ולאחר שבחרה את יו"ר המרכז, את יו"ר המזכירות ואת יו"ר הלשכה". אם נראה את הוועידה כנעולה מאה ושמונים יום לאחר היבחרה בלא קשר לשאלה אם היא בחרה את המוסדות וראשיהם או לאו, נגיע למצב שהתנועה תשותק ללא מוסדות וללא ראשי המוסדות אם הוועידה החמיצה מכל סיבה שהיא את המועד לבחירתם. לפי הגישה הזאת, פעולת הוועידה לאחר תום מאה ושמונים הימים הנה פעולה שלא כדין, מכיוון שוועידה נעולה היא וועידה שהפכה למרכז וסמכות הבחירה של ראשי המוסדות ושל בית הדין והמבקר לא נתונה למרכז.

52. על כן, המסקנה המתבקשת הנה שהמבחן לשאלת אימתי ננעלת הוועידה הוא מבחן פונקציונלי ולא פורמלי-כרונולוגי. הוועידה לא יכולה להינעל מבלי שמילאה את תכליתה ובחרה את ראשי המוסדות והמוסדות הנתונים לבחירתה.

53. בענייננו, הבחירות לראשי המוסדות, לבית הדין ולתפקיד המבקר נערכו ביוני 2013. מבלי לבחור את ראשי המוסדות ואת המוסדות, הוועידה לא יכולה הייתה להינעל. משנבחרו ראשי המוסדות והמוסדות, נקבע מושב נעילה של הוועידה ל-11 ביולי 2013. אולם, אז בעקבות עתירה לבית הדין, נדחה מועד נעילת הוועידה ל-15 בדצמבר אותה שנה, וזאת כדי לאפשר לוועידה לדון בהצעות הרבות לתיקון חוקה שהוגשו.

54. המשך קיומה של הוועידה בין יולי לדצמבר 2013 היה וודאי בניגוד לסעיף 52(א) לחוקה, כמו גם המשך קיומה של הוועידה לאחר סוף יולי 2012, מועד בו היא הייתה צריכה לסיים את מלאכתה ולהינעל. אולם, אי אפשר לומר שבאותו פרק זמן היא הייתה נעולה דה-יורה, או שהמשך פעולתה היה שלא כדין. בית הדין, על דעת היועץ המשפטי של התנועה שייצג את התנועה ומוסדותיה, קבע כי נעילת הוועידה תידחה על מנת לאפשר לה למלא את אחת הפונקציות שהחוקה הקצתה לה. מילוי אותה פונקציה לא היה אפשרי בלא קיומה ובלא כינוסה של וועדת חוקה, אשר נבחרה רק ביוני 2013.

55. המצב מורכב יותר ופגום יותר ביחס לפרק הזמן שבין 15 בדצמבר 2013 לבין 7-8 במאי 2014. הוועידה נתכנסה ב-18-19 בדצמבר 2013 (לא היה מקום להקפיד על דחייה של 3-4 ימים, אם הייתה זו הבעיה היחידה), אך בניגוד להסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין בעתירה מס' 1146/13 ובניגוד לפסק הדין המוסכם בעתירה מס' 1206/13 של שבח שטרן, לא נערכו בה הצבעות והיא לא קיבלה החלטות ביחס להעברת הצעות לתיקון חוקה למרכז לפי סעיף 55(ה)(1).

56. במצב זה בית הדין הועמד בפני עובדה מוגמרת כאשר הוועידה לא פעלה לפי ההסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין ולא ננעלה. במצב שנוצר, בית הדין פסק כי על הוועידה להשלים את מלאכתה בלוח זמנים קבוע וצפוף שקבע בית הדין והגביל את סדר יומה של

הוועידה לנושאים החיוניים כדי לקיים את הבחירות למזכירות הליכוד ולמוסדות אחרים הנבחרים על-ידי המרכז בכינוסו הראשון. קביעת לוח הזמנים והגבלת סדר היום היו בבחינת סעד שנתן בית הדין בגין מחדלה של הוועידה לקיים את פסק הדין המוסכם ולהינעל.

57. כאשר בית המשפט המחוזי במסגרת ה"פ 63441-01/14 דנון נ' יו"ר הליכוד ואח' ביטל את ההגבלות לוח הזמנים וסדר היום שקבע בית הדין, הוא למעשה ביטל את הסעד שנתן בית הדין בגין העיכוב בנעילת הוועידה ומחדלה למלא את תפקידיה. העתירה לבית המשפט המחוזי ופסק דינו שיבשו את לוח הזמנים שקבע בית הדין ופגעו בסמכותו ליתן סעדים מידתיים ואפקטיביים בגין מחדלה של הוועידה. על רקע זה באה הערת אגב של בית הדין בפסק דין בעתירה מס' 1213-14 שבעיקרה עסקה בנושא אחר.

58. נשאלת אפוא השאלה, באיזו תקופה הונשמה הוועידה בהנשמה מלאכותית ואבק של אי-חוקתיות דבק בה? ברי, כי פגם מסוים קיים לאורך כל התקופה שלאחר 31/7/2012, מועד בו הייתה הוועידה אמורה להינעל. אולם, פגם לא נוכל לומר כי פגם הנו חמור במידה המצדיקה לראות בדיעבד את הוועידה כנעולה בתקופה שקדמה לבחירת ראשי המוסדות והמוסדות שהוועידה בוחרת, כי אז נטיל ספק בכשרות הבחירה ותימצא התנועה ללא מוסדות. בתקופה שבין יוני לדצמבר 2013 הוועידה המשיכה מכוח הסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין. קשה לומר כי הסכמה שקיבלה אישור של המוסד המשפטי העליון של התנועה מהווה הפרה של הדין התנועתי והופכת את דחיית הנעילה לבלתי חוקית. משכך, לא נוכל לומר, כי הפגם שדבק באי-נעילתה של הוועידה עד דצמבר 2013 הוא כזה המצדיק לראות אותה כוועידה נעולה "המונשמת מלאכותית".

59. כאמור, המצב מורכב יותר בתקופה שלאחר ה-19 בדצמבר 2013, עת הוועידה פעלה בניגוד לפסק דין מוסכם. אולם, אזי בזמן אמת בית הדין קבע מה הסעד הראוי באותה נקודת הזמן. יתכן, שההיתר שנתן בית הדין לכינוס המשך של הוועידה היה סעד בלתי מספיק, אך משזה הסעד שניתן בזמן אמת, לא נוכל לבוא ולומר בדיעבד, כי היה מקום להכריז על הוועידה כנעולה ומשכך יש למנות את הזמן מנעילת הוועידה מאותה נקודת זמן. גם בסעד המתון יחסית שנתן בית הדין ראה בית המשפט המחוזי להתערב, תוך שיבוש לוח הזמנים שבית הדין קבע. התערבות זו ממחישה מחד עד כמה התערבות חיצונית בענייני התנועה עלולה לפגום בחוקיות ההתנהלות ומאידך מסבירה במידה רבה את התארכותה של הוועידה במספר חודשים נוספים.

60. אין ספק, בהתארכותה של הוועידה מעבר ל-31/7/2012 דבק פגם. אולם, הפגם אינו מוביל באופן אוטומטית לסעד של ביטול כל פעולה שבא בתקופת הפגם והתעלמות מכל מה שאירע לאחר ה-31/7/2012. יש לדון בשאלה האם לצורך קביעת מועד הבחירות לוועידה החמישית יש לראות את הוועידה הרביעית כנעולה מיום ה-31/7/2012 באספקלריה של דוקטרינת הבטלות היחסית.

ה. הפגם והסעד – תורת הבטלות היחסית

61. בעבר, במשפט המנהלי נהוג היה להפריד בין פגמים היורדים לשורש הסמכות והופכים את הפעולה המנהלית לבטלה (בבחינת void) ונעדרת נפקות משפטית כלשהי לבין פגמים קלים יותר ההופכים את הפעולה המנהלית לניתנת לביטול (voidable) לפי שיקול דעת בית המשפט. גם ביחס למועדים הקבועים בחיקוק נהוג היה להבחין בין הוראות הקבועות מועדים וזמנים מחייבים לבין הוראות מנחות ביחס למועדים, אשר אי עמידה בהם אינה גוררת בטלות, או פקיעת סמכות, או פקיעת כהונה (ר' בג"צ 188/63 בצול נ' שר

הפנים, פ"ד יט(1) 337, 354; בג"צ 5992/97 ערער נ' ראש עיריית נתניה, פ"ד נא(5) 649; בג"צ 6827/07 בריל נ' שר הפנים, (פורסם בנבו).

62. דוקרטינה זו התיישנה ואינה מקובלת כיום במשפט המנהלי הישראלי וכיום מקובל יותר לבחון את שאלת נפקות הפגם באספקלריה של דוקטרינת הבטלות היחסית. כפי שהסביר זאת השופט (בדימ') פרופ' יצחק זמיר במאמרו "הביקורת השיפוטית מפרקטיקה לתיאוריה" **משפט ועסקים טו**, תשע"ב, 225, עמ' 258:

תיאוריה אחת, שאומצה במשפט הישראלי מן המשפט האנגלי, מבחינה בין הוראות חוק "מחייבות" לבין הוראות חוק "מנחות". הוראת חוק "מנחה" יכולה להיות, למשל, הוראת חוק הקובעת כי רשות מנהלית מסוימת מוסמכת לקבל החלטה מסוימת עד מועד מסוים. אם הרשות קיבלה החלטה כזאת לאחר המועד שנקבע בחוק, יש לומר, לפי השכל הישר, כי היא חרגה מסמכותה. על פי התיאוריה (הישנה) בדבר הבטלות המוחלטות, התוצאה המתבקשת היא שהחלטה כזאת בטלה מעיקרה. אולם, כפי שהתברר לבית-המשפט פעם אחר פעם, ייתכנו מצבים שבהם תוצאה כזאת לא תהיה מוצדקת, ואף תזיק מן הבחינה של טובת הציבור או מבחינה אחרת. כך יכול להיות, לדוגמה, אם הסטייה מן המועד הייתה שולית, אם הייתה לה הצדקה בנסיבות המקרה או אם היא לא גרמה כל נזק. כדי לחמוק מן ההלכה המחייבת לבטל החלטה כזאת, כפי שנובע מן התיאוריה בדבר הבטלות המוחלטות, פסק בית-המשפט כי יש סוג של הוראות חוק שהפרתן על-ידי רשות מנהלית אינה פוגעת בתוקף החלטותיה של הרשות, וכינה הוראות מסוג זה "הוראות מנחות". ההבחנה בין הוראות חוק מחייבות לבין הוראות חוק מנחות, אף שהיא נובעת מצורך אמיתי ומוצדק להתחמק מן התיאוריה בדבר הבטלות המוחלטות, היא הבחנה מבישה, שכן באופן עקרוני כל הוראת חוק צריכה להיות מחייבת, להבדיל מהמלצה בלבד. אין מנוס אלא להתייחס להבחנה זו כאל פרי באושים של תיאוריה מוטעית.

63. באספקלריה זו נבחן את הפגם של הימשכות פעולת הוועידה ומחדליה בהקשר של מועד הבחירות לוועידה הבאה.

64. תכלית ההוראות בדבר מחזוריות הבחירות לוועידה נועדה להבטיח חיים תנועתיים סדירים, תפקוד תקין של מוסדות התנועה תוך התחדשות ולממש את זכותם של החברים לבחור ולהיבחר. אולם, החוקה לא קשרה את מועד הבחירות לוועידה אחת אל מועד הבחירות של קודמתה. החוקה לא קבעה כי הבחירות תתקיימנה כל פרק זמן מסוים. החוקה קבעה, כי הבחירות תתקיימנה אחת לפרק זמן מסוים מנעילת הוועידה הקודמת.

65. תכלית הוראה זו הנה לאזן בין הזכות לבחור ולהיבחר לבין קיום חיים תנועתיים סדירים. הוועידה ממלאת פונקציות תנועתיות חשובות ובחורת את ראשי מוסדות התנועה. הבחירה של מוסדות אחרים של התנועה (כגון מזכירות, לשכה וועדת הבחירות) קשורה למועד נעילת הוועידה. לכן, התעלמות ממועד נעילת הוועידה בפועל תביא למצב לא רצוי של קטיעות במשך כהונתם של המוסדות במקרים בהם הוועידה לא עושה את מלאכתה בזמנים הקצובים בחוקה. לו החוקה ביקשה לבכר את הזכות לבחור ולהיבחר על פני יציבות המוסדות, הייתה היא קובעת כי הבחירות תיערכנה כל ארבע וחצי שנים, או קושרת בין מועד בחירות לוועידה הבאה לזה של קודמתה. אך אלה אינם הוראות החוקה.

66. החוקה צפתה אפוא מצב אפשרי של הימשכות פעולת הוועידה וקבעה, כי מניין הזמן לבחירות לוועידה חדשה יתחיל דווקא מנעילת הוועידה הקודמת, לאחר שזו מילאה את

תפקידיה, ולא ממעוד בחירתה. לכן, הסעד של התעלמות ממועד נעילת הוועידה בפועל אינו הסעד המתאים כאשר בוחרים אנו בדיעבד את הפגם שנפל בהתנהלות הוועידה.

67. אין לומר כי הפרת הוראות החוקה בדבר פרקי הזמן בהם חייבת הוועידה להתכנס ולבצע את תפקידיה תיוותר ללא סעד. הסעד תלוי במועד הפנייה לבית הדין ובשאלה האם התקיפה של החלטות הוועידה והתנהלותה היא תקיפה ישירה או עקיפה. בתקיפה ישירה, וודאי בית הדין רשאי ואף חייב ליתן סעד של ציווי לוועידה לפעול בלוח הזמנים הקבוע ואף להתערב בסדר יומה, כפי שאכן עשה זאת בעתירה 1208/08. השאלה היא מה הסעד הראוי כאשר בתקיפה עקיפה מבקש העותר להתעלם ממועד נעילתה של הוועידה בפועל ומן העובדה כי הוועידה לא השלימה את התפקידים המחויבים לפי החוקה זמן רב לאחר מועד שבו הייתה אמורה להינעל.

68. הסעד בגין הפרת הדין נתון לשיקול דעתו של בית הדין. במסגרת שיקול הדעת הזה על בית הדין לשקול את תכליתו של הדין שהופר, את עוצמת ההפרה, את השפעת הסעד על התנועה ואת הזכויות והאינטרסים הלגיטימיים של המעורבים. אין זו וודאי רשימה סגורה.

69. לא נכחד, הפגם שבאי-נעילת הוועידה אינו פגם של מה בכך. עם זאת, תכליתה של הוראת סעיפים 52 ו-53(א) לחוקה כפי שהובהרה לעיל על רקע מכלול הוראות החוקה תסוכל, אם יינתן לעותר הסעד המבוקש.

70. מעבר לקיצור כהונת המוסדות שנבחרו על-ידי המרכז בכינוסו מיוני 2014, יש לקחת בחשבון גם את העובדה, כי קבלת הסעד אותו מבקש העותר תגרור את התנועה לוועידה, להתמודדות פנים תנועתית במסגרתה על תפקידי נשיאות הוועידה, חברות בוועדת החוקה, ולאחר מכן במסגרת המרכז הראשון שיתכנס תוך 30 יום לאחר נעילת הוועידה גם להתמודדות בין חברי התנועה על כהונה במזכירות, בלשכה ובוועדת הבחירות, וכל זאת בסמוך לבחירות המוניציפליות, כאשר התנועה אמורה להשקיע את כל כוחה ומאמציה בהתמודדות זו.

71. נבהיר: אם יתקיימו הבחירות תוך 60 יום (למעשה, מייד לאחר חגי תשרי), והוועידה (בניגוד לפעם הזאת) תפעל לפי לוח הזמנים הקבוע בחוקה, היא תתכנס בראשית 2018 ולמשך ארבעה חודשים (שלושה חודשי וועידה וחודש עד לכינוס המרכז הראשון) הפעילים המרכזיים של התנועה, במקום היערכות למרוץ המוניציפלי, יהיו עסוקים בהתמודדות על תפקידים תנועתיים. תכלית קיומה של מפלגה היא ייצוג במוסדות השלטון והתמודדות על הזכות לייצג את האזרחים במוסדות אלה. תכלית זאת עלולה להיות מסוכלת אם תיגרר המפלגה לוועידה ולמערכות בחירות פנימיות שלאחריה בסמיכות כזאת לבחירות המוניציפליות.

72. דעתנו היא, שאין להקריב את התכלית העליונה של קיום המפלגה לשם השגת תכלית אחרת, הגם חשובה, של זכות לבחור ולהיבחר למוסדות הפנימיים של התנועה. התנועה ומוסדותיה אינם תכלית בפני עצמם, אלא כל קיומם הוא כדי להגיע לייצוג חבריה ובוחריה במוסדות השלטון הנבחרים. העדפת זכות לבחור ולהיבחר פנים תנועתית על פני היערכות למבחן העליון של התנועה – לדין הבחור – הופכת את היוצרות בצורה לא ראויה.

73. שיקול נוסף שיש לשקול בהחלטה בדבר הסעד שיינתן בתקיפה עקיפה של התנהלות הוועידה שלא ננעלה במועד הקבוע הוא שיקול של ציפייה והסתמכות. טוען העותר, כי

ההיערכות לבחירות לוועידה דורשת זמן ומי שמבקש להיבחר צריך להיערך כשנתיים מראש וזאת בשל תקופת האכשרה הארוכה הנהוגה בתנועתנו. המבקשים להתמודד התחילו להיערך שנתיים לאחר המועד הקבוע בחוקה לנעילת הוועידה ודחיית הבחירות פוגע בהסתמכותם על המועדים הקבועים בחוקה ובציפייתם.

74. טיעון ההסתמכות מהווה דווקא שיקול נגד מתן הסעד אותו מבקש העותר. אכן, היערכות לבחירות לוועידה דורשת זמן ממי שמבקש להיבחר, בייחוד אם מדובר בכוחות חדשים. אולם, דווקא משום כך אי אפשר לקבוע מועד לבחירות לוועידה בהתראה של 60 יום. עד לעתירה לכל בר בי רב היה ברור, כי מניין הזמן לבחירות מתחיל עם נעילת הוועידה הקודמת לפי פשט לשון החוקה. זו גם הייתה חוות הדעת של היועץ המשפטי של התנועה. מי שביקש להיערך לבחירות לוועידה ולפקוד חברים חדשים לשם כך, ידע אפוא שאין בחירות באופק הקרוב. קביעת בחירות בהתראה קצרה תפגע בהסתמכותם ובציפייתם של אותם אנשים שהסתמכות על מועד נעילת הוועידה בפועל והסתמכותם גובתה בהמשך הדרך אף בחוות דעת של היועץ המשפטי של התנועה.

75. שיקולים רבים וכבדי משקל מטים אפוא את הכף לטובת אי-התערבות בהחלטת מרכז התנועה ביחס למועד הבחירות לוועידה. הזכות לבחור ולהיבחר הנו שיקול נגדי משמעותי, אשר יש לקחת בחשבון. כיצד תישמר הזכות לבחור ולהיבחר אם נאפשר עריכת בחירות לוועידה שמונה או תשע שנים לאחר הבחירות הקודמות?

76. לסוגיה הזאת נשיב בכמה אופנים. ראשית, עוצמתו של שיקול זה הייתה רבה יותר והיה בכוחו להטות את הכף לטובת מתן סעד של ציווי לוועידה לו היה מועלה במסגרת תקיפה ישירה של התנהלות הוועידה בזמן אמת. היות התקיפה עקיפה מקהה את עוצמתו של השיקול הזה ומעצימה את משקלם של השיקולים הנוגדים.

77. שנית, כזכור, בעקבות התערבות קודמת של בית המשפט בקביעת מועד הוועידה במסגרת ה"פ 1306-01/10 גולדרייך נ' נתניהו, (פורסם במאגרים), החוקה תוקנה באופן שמאפשר למרכז לקבוע את הבחירות לוועידה שנדחו מחמת הבחירות הכלליות או המוניציפליות בשלוש השנים שלאחר הבחירות שהיוו עילה לדחייה. לו המרכז היה קובע, למשל, כי הבחירות לוועידה ייערכו שלוש שנים לאחר הבחירות הכלליות, בהתאם לסמכותו לפי החוקה, יתכן כי השיקול של הזכות לבחור ולהיבחר היה מטה את הכף כנגד ההחלטה. לא כך בענייננו. הגם שהחלטה מעט נדיבה עם המרכז וקובעת את הבחירות הפנימיות לסוף השנה שלאחר שנת הבחירות הארציות, מדובר בהחלטה המצויה במתחם הסבירות. ההחלטה לכתחילה העניקה משקל ראוי לזכות לבחור ולהיבחר של חברי התנועה, באופן שאיננו רואים עילה להתערב בה על בסיס זה.

78. שלישית, העותר טוען שהוא מייצג מעל מאה אלף של חברי התנועה אשר זכותם לבחור ולהיבחר נפגעה בעקבות ההחלטה. אולם, העותר עומד לפנינו יחידי. תנועת הליכוד היא תנועה שוקקת, בה יש זרמים וחוגים שונים, סיעות רוב ומיעוט בסניפים ונציגים לקבוצות רוב ולקבוצות מיעוט במוסדות. הזכות לבחור ולהיבחר קרובה במיוחד ללב של קבוצות וסיעות המיעוט בתנועה, אשר מקווה לזכות להזדמנות להיהפך לרוב בבחירות ולהגדיל את ייצוגן במוסדות. לו הבחירה בזכות לבחור ולהיבחר הייתה כה עוצמתית כפי שמתאר אותה העותר, היינו מצפים כי החלטת המרכז הקובעת את הבחירות לשנת 2019 או 2020 תתקבל במרכז בתוצאה הכוללת הצבעת רוב והצבעת מיעוט. היינו מצפים שנציגי סיעות מיעוט הסניפיות או התנועתיות יצביעו נגד ההחלטה המרחיקה את היום בו יתאפשר להם לערער על הגמוניה של קבוצות הרוב בסניפים או במרכז. דא עקא, במהלך הדיון היועץ המשפטי הודיענו כי ההחלטה על מועדי הבחירות התקבלה במרכז ללא מתנגדים. תמהני, שמא בשורתו של העותר בדבר הפגיעה האנושה בזכות לבחור

ולהיבחר לא הגיעה אל חברי המרכז המייצגים סיעות מיעוט של סניפיהם ואלה הצביעו בעד החלטה שאינה מיטיבה עמם.

79. התוצאה המתבקש אפוא הנה, כי בגין הפגם שנפל בהתנהלות הוועידה שהמשיכה לפעול לאחר מועד הנעילה הקבוע בחוקה, אין העותר זכאי לסעד אותו ביקש. דין העתירה להידחות.

עוה"ד מרים מזר חברת בית הדין : לאחר קריאה מעמיקה בפס"ד המקיף והמפורט של כב" השופט איציק במ הריני מסכימה.

מיכאל קליינר נשיא בית הדין :

גם אני מצטרף לפסק הדין של חברי יצחק במ. עם זאת אני מוצא לנכון להוסיף מספר הערות.

אין עוררין שהחוקה בעת כתיבתה שוותה לנגד עיניה ועידה כל חמש שנים לכל היותר (כולל הנחות, בצ"מ, דחיות טבעיות וכיו"ב). עם זאת כבר בעת כתיבתה יצרה החוקה חריגים הקשורים לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות שבמציאות הפוליטית הישראלית המזמנת בחירות מוקדמות לכנסת חדשות לבקרים, יצרה תשתית חוקתית שבמקרה של בחירות עוקבות לכנסת ולרשויות מכתיבה דחיות חוזרות ונשנות בגין סמיכות שנות הבחירות. קשה להתווכח עם הכרעה חוקתית שכזו המעדיפה עיסוק בבחירות חיצוניות על פני בחירות פנימיות, שהרי בעבור מפלגה בחירות חיצוניות הן בפועל תכלית קיומה.

ב- 29.4.2010 אישר מרכז הליכוד תיקון מרחיק לכת לחוקה, המאפשר למרכז לקבוע ועידה עד שלוש שנים לאחר הבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות (סעיף 53 (ב)).

סעיף זה יצר תשתית חוקתית, שעל פניה, מאפשרת קביעת הוועידה לשנת 2022, במקרה בו יוקדמו הבחירות לכנסת והן תתקיימנה לפני שנת 2019, ולשנת 2023, אם הן תתקיימנה במועדן. הסכמת יו"ר המרכז, בדיונים בבית הדין בעתירת איפרגן ומאוחר יותר בעתירתו הראשונה של העותר בעתירה זו, לא לעשות שימוש בסעיף זה ולקבוע בחירות לוועידה בשנה הראשונה לאחר שנת הבחירות החיצוניות, עמדה ביסוד ההסכמה של העותר איפרגן, שחשש שאי קביעת מועד לבחירות לוועידה יוביל לדחיות נוספות, תוך עשיית שימוש מקסימלי בסעיף הזה, בהמשך.

בניגוד לאמור בדברי חברי במ, (בסעיף 77 לפסק דינו) הרי בשל העובדה שמדובר בהוראה חוקתית מפורשת חדשה, אינני בטוח שבית הדין היה אמור לראות עצמו רשאי לבטלה באמצעות פסיקה- להבדיל מניסיון להגיע לתוצאה הנראית לבית הדין רצויה באמצעות שכנוע נמרץ, כפי שעשינו בהצלחה. לו ניצל המרכז סמכותו להארכת מועדים במלואה על פי סעיף 53 (ב), אין בחוקת הליכוד סעיף המקנה לבית הדין סמכות להתערב בחקיקה תנועתית שנעשתה ללא דופי מבחינה חוקתית, רק בגלל שהתוצאה אינה נראית לו נאותה. בייחוד שהליכוד אינו פועל בחלל ריק וגם בחוקי המדינה אין תימוכין שיעניקו לבית הדין סמכות שכזו. חוק המפלגות היודע בנושאים אחרים לפרט ולהרחיב, בנושא הניהול הפנימי של מפלגות כל שהוא דורש הוא קיומו של תקנון. ואמנם מפלגה חשובה וגדולה כמו יש עתיד אינה מקיימת בחירות כלל. ב- 2021 היא אמורה לקיים בחירות ליו"ר. ראש המפלגה הנוכחי הודיע כבר שאם יבחר ימשך המצב הקיים היום על פי חוקת יש עתיד, בו היו"ר בוחר את הרשימה. הציבור הרוצה "להשפיע מבפנים" כלשון אתר המפלגה, נקרא למסור פרטים כדי להתנדב לפעילות. אף מילה באתר על חברות במפלגה, השפעה על הרשימה וכיו"ב.

לאחר כל זאת וכדי לא להותיר מקום לספקות, עמדתנו היא שאי קיום בחירות פנימיות דמוקרטיות בצורה סדירה היא תופעה פסולה בעליל שיתכן והגיע הזמן שברמה הממלכתית, המחוקק ייתן דעתו עליה. דעתנו גם אינה נוחה מהשתרשות התופעה בליכוד שוועידות הולכות ומתארכות והפערים בין ועידה לוועידה, גם הם ארוכים מהרצוי לדעתנו.

במקור, התקיימו ועידות בליכוד, או ליתר דיוק במרכיביו, חרות והמפלגה הליברלית, יומיים שלושה ברציפות, הן היו בוחרות בין שליש למחצית חבריהן למרכז, מתקנות את החוקה ומתפזרות. בוועידת חרות 1986, התגלה משבר חריף בגינו לא הצליחה הוועידה לבחור מרכז. המוצא שאומץ באופן "חד פעמי ובלתי חוזר", על פיו הוועידה בוחרת את כל חבריה למרכז הפך מאז להסדר של קבע. עם זאת הזהות הפרסונלית בין הוועידה למרכז לא שינתה כהוא זה את ההבדלים הניכרים בסמכויות בין הגופים: למעט האחדות הפרסונלית בין הגופים לא חל שום שינוי בסמכויותיהם. הוועידה היא גוף שתפקידו לבחור את ראשי המפלגה ומוסדותיה לתקן את החוקה, ולהתפזר. המרכז עם בחירתו בוחר את חברי יתר המוסדות. רק עם בחירת הלישכה והמזכירות מתחיל מחזור חדש של פעילות תנועתית. עד לבחירת חברי הלישכה והמזכירות התנועה המפלגה בפועל משותקת. יו"ר הלישכה ויו"ר המזכירות אמנם נבחרים בוועידה אך אין להם כל סמכות, כל סמכויותיהם נובעות מהגוף בראשו נבחרו לעמוד, אלא שהגוף הזה נבחר על ידי המרכז, כך שכל עוד לא התפזרה הוועידה ופינתה את הבמה למרכז הזמן התנועתי עומד מלכת, והמפלגה מצויה בוואקום.

כך קרה שהמפלגה החלה את מחזור הפעילות שלה רק במחצית השניה של 2014. ועידה שפעם ארכה יומיים התמשכה למעלה משנתיים של זמן תנועתי אבוד.

בבואנו לבודד משתנה אחד שהוביל לדחיות האינסופיות של נעילת הוועידה, אין צורך למאמץ מיוחד: כפי שניתן ללמוד מתיאורו של עו"ד בס יש אשם אחד ויחידי ואין בלתו – תיקוני החוקה. כל העיכובים הורתם ולידתם בהוראות סעיף 57ב (א) לחוקה. בוועידה מוגשות מאות הצעות לתיקוני חוקה, מכל הסוגים ומכל המינים. ועדת החוקה הנבחרת בוועידה עצמה אינה בנויה לעבור את ההליך הפורמלי שהסעיף מחייב לגבי כמות הצעות תיקון גדולה ובו בעת לקיים דיון רציני בהצעות משמעותיות בנושאים רגישים. וכך מתגלגל הדיון למרכז. המציאות הוכיחה שגם המרכז לא מתמודד עם הנושא המתגלגל לבית הדין. בסופו של עניין הוליד סעיף 57ב, הרבה יותר עתירות שחלקן עדיין תלוי ועומד, מאשר תיקוני חוקה.

המסקנה היא שעוד לפני הוועידה ראש התנועה ויו"ר המרכז יקימו, בהתייעצות עם יתר ראשי המוסדות וועדה מיוחדת, או וועדת משנה של וועדת חוקה שתלמד את הנושא ותציע למרכז הסדר ריאלי ועדכני לתיקוני חוקה. לדוגמה בלבד, ניתן לקבוע שהוועידה לא תתפזר, ותתכנס אחת לשנה לצורך תיקוני חוקה ברוב רגיל. במקביל יבחר מרכז על פי מפתח סניפי שיכלול לא יותר מ 1000 חברים, דבר שיאפשר לו לתפקד שוב בצורה משמעותית ולהותיר את התיקונים לחוקה בידי הוועידה, כאמור, כך שהתקופה בין ועידה לוועידה לא עוד תהיה שבועה באילוצי הרצון לאפשר למרכז לתקן את החוקה ברוב רגיל על פי סעיף 55(ה)1 לחוקה.

על כל פנים, כאמור, אנו דוחים את העתירה וקובעים כי החלטת המרכז בעניין מועד הוועידה הקרובה נותרת על מכונה

(-)

(-)

(-)

נשיא ביה"ד עו"ד מ. קליינר חברת ביה"ד עו"ד מ. מזר חבר ביה"ד עו"ד י. בס