

14 בפברואר 2019

לכבוד
חברות התנועה וחבריה
המועמדים בבחירות המקדימות של מועמדי הליכוד לכנסת העשרים ואחת

שלום רב,

הנדון: הביקורת על מערכת החשבונות של המועמדים בבחירות המקדימות בליכוד; חוות דעת

1. ביום ה-7 בפברואר שלח עו"ד שי גלילי, מבקר הפנים של הליכוד, מכתב לכל המועמדים שהשתתפו בבחירות המקדימות של מועמדי הליכוד לכנסת העשרים ואחת שבו ביקש, בין היתר, לקבל דיווח והצהרה בדבר הוצאותיהם והכנסותיהם, הצהרה בדבר כנסים, הלוואות, תרומות, פרטי חשבון הבנק המיוחד שפתחו לצורך ניהול הכספים של הבחירות, פעילים בהתנדבות, פירוט של כל ההוצאות ואמצעי התשלום, עובדים בשכר, פרסומים וסקרים. המבקר ביקש להעביר אליו את הדוחות תוך שבוע מיום מכתבו.
2. המבקר הביע עמדתו כי סמכותו לדרוש מהמועמדים למסור לו דין וחשבון על התנהלותם הכספית מעוגנת בסעיף 28כה' לחוק המפלגות, התשנ"ב – 1992.
3. כמה מועמדים פנו אלי בבקשה לקבלת חוות דעת בנוגע לדרישתו של מבקר הליכוד לקבל מהם דין וחשבון כספי ומידע אודות מערכת החשבונות שלהם בבחירות המקדימות. המועמדים טענו, כי פנייתו של מבקר הליכוד, אינה מתיישבת עם הוראות חוק המפלגות, שקובע כללים בנוגע להתנהלות הכספית של המועמדים בבחירות המקדימות ושמיטל עליהם חובה לדווח למבקר המדינה ולמסור לו דין וחשבון כספי ותיעוד בנוגע למערכת החשבונות שלהם בבחירות.
4. הביקורת על מערכת החשבונות של המועמדים בבחירות המקדימות של מועמדי הליכוד לכנסת, אינה בתחום סמכותו של המבקר הפנימי של התנועה, אלא בתחום סמכותו של מבקר המדינה, כפי שנקבע במפורש בסימן ב' לפרק ב' לחוק המפלגות. לאחר שמבקר המדינה יגיש ליושב ראש הכנסת, לרשם המפלגות ולמוסד לביקורת של הליכוד את הדוח על ביקורת מערכת החשבונות של המועמדים בחירות המקדימות, כאמור בסעיף 28כד(א) לחוק, יהיה מבקר הליכוד מוסמך, במקרה המתאים, להפעיל את סמכותו לפי סעיף 28 לחוק המפלגות, בין היתר, בהסתמך על הממצאים שיקבעו על ידי מבקר המדינה בדוח הביקורת שלו על מערכת החשבונות של המועמדים. לצורך כך, הוא יהיה מוסמך לדרוש מהמועמדים מסמכים הנוגעים לעניין.

אבי הלוי, עורך דין Avi Halevy, Advocate

5. הבחירות של מועמדי הליכוד לרשימת הליכוד לכנסת, מוגדרות בחוק המפלגות כ"בחירות מקדימות", שעליהן חלות הוראות פרק ב' לחוק המפלגות, המתייחסות לתרומות, הוצאות וניהול חשבונות של המועמדים וכן הנחיות מבקר המדינה לפי חוק המפלגות, בדבר ניהול מערכת חשבונות ודיווח בבחירות המקדימות, התשס"ט-2008 (להלן: "ההנחיות").

6. החוק חל על "מועמד" שהוא נבחר ציבור, על מועמד שאינו נבחר ציבור כהגדרתם בחוק המפלגות וגם על כל מי שהכריז על עצמו כמועמד או הודיע ברבים על כוונתו, בעל - פה או בכתב, במפורש או על דרך התנהגות, להתמודד, בבחירות לתפקיד.

7. **סימן ב' לפרק ב' לחוק המפלגות קובע הוראות לפיהן הליכי הבחירות המקדימות של מועמדי המפלגות לרשימותיהן לכנסת מפוקחים על ידי מבקר המדינה.** סעיף 28 לחוק מורה, כי על המפלגה להודיע למבקר המדינה על מועד בחירות מקדימות, על מספר בעלי הזכות לבחור, על הסכומים שהמועמדים רשאים לקבל ולהוציא למימון התמודדותם ואת שמותיהם של המועמדים. בהתאם לסעיף 28 לחוק, מפלגה ו/או מועמד רשאים לבקש חוות דעת ממבקר המדינה לעניין תרומות. סעיף 28(א) מורה כי המועמד ינהל תרומות שקיבל והוצאות שהוציא למימון התמודדותו בבחירות בחשבון בנק נפרד **ולפי הנחיות מבקר המדינה לעניין ניהול מערכת חשבונות.**

8. בהתאם לסעיף 28 לחוק, **מועמד יגיש למבקר המדינה** הודעה שבה יאשר, כי הוא קרא את כל ההוראות הנוגעות לתרומות, להוצאות ולניהול חשבונות בבחירות מקדימות, שנקבעו לפי חוק המפלגות **ובהנחיות מבקר המדינה** וכי הוא מודע להן. סעיף 28 לחוק מטיל על מועמד בבחירות המקדימות **חובת דיווח למבקר המדינה, שבמסגרתה על המועמד למסור למבקר המדינה,** הודעה בכתב הכוללת פרטים אודות פרטי חשבון הבנק, שם המפלגה שבה הוא חבר, התפקיד שהוא מתכוון להתמודד עליו בבחירות, מספר בעלי זכות הבחירה לאותו תפקיד במפלגה, אישור המועמד כי קרא את הוראות החוק **ואת הנחיות מבקר המדינה** בכל הנוגע לתרומות, להוצאות ולניהול חשבונות בבחירות המקדימות וכי הוא מודע להן. על פי החוק על המועמד **לדווח למבקר המדינה** על קבלת כרטיס חיוב בגינו יחויב חשבון הבנק של המועמד. מועמד שבכוונתו לאסוף תרומות, יבקש **ממבקר המדינה** בטרם איסוף התרומות הרשאת כניסה למערכת הממוחשבת לדיווח על תרומות באתר האינטרנט של מבקר המדינה ואת כללי השימוש במערכת הדיווח. המועמד ידווח **למבקר המדינה** על כל תרומה שקיבל מתורם ועל כל תרומה שהחזיר לתורם בתוך 14 ימים, מיום שקיבל או החזיר את התרומה. הדיווח על תרומות כאמור יעשה בפירוט כנדרש על פי הנחיות מבקר המדינה באמצעות מערכת הדיווח.

9. בהתאם לסעיף 28 לחוק מועמד ימסור **למבקר המדינה, לא יאחר משישה שבועות לאחר יום הבחירות המקדימות, דוח על מערכת החשבונות שלו, על התקבולים שקיבל ועל ההוצאות שהוציא, לרבות התחייבויות לגביהן התחייב בתקופת הבחירות ולפניה ועל**

הלוואות שנטל והחזרי הלוואות. לדוח יש לצרף תצהיר המאמת את נכונות האמור בדוח ושלמותו, רשימת תרומות ותורמים סופית ונכונה ליום מסירת הדוח הכספי וכן פירוט הכנסות שאינן מתרומות, יתרות בחשבונות הזכות והחובה לתום תקופת הבחירות המקדימות, פירוט הלוואות שקיבל המועמד, פירוט החזרי הלוואות וכן פירוט הערבויות והביטחונות שקיבל המועמד.

10. בהתאם לסעיף 28כג(א) מערכת החשבונות של המועמדים תעמוד לביקורת של מבקר המדינה ובהתאם לסעיף 17 לחוק, אי עמידה בהוראות חוק המפלגות ובהנחיות מבקר המדינה עלולה לגרור אחריה, בין היתר, הטלה של קנסות כספיים ואף פסילה של המועמד.

11. ראוי להדגיש, כי בשונה מהביקורות שמבקר המדינה מקיים על פעילותן של רשויות ציבוריות שונות, שעצם קיומה ומועד קיומה, נתונים לשיקול דעתו של מבקר המדינה, הרי שעריכת הביקורת על ההתנהלות הכספית של המועמדים בבחירות מקדימות, היא חובה המוטלת על המבקר בחוק, ללמדנו על החשיבות הרבה שהמחוקק מייחס לביקורת של מבקר המדינה על ההתנהלות הכספית של המועמדים ואכן מדובר בביקורת קפדנית, שעורכת כמה שבועות המתקיימת על ידי אנשי מקצוע מיומנים ממשד מבקר המדינה.

12. זאת ועוד חוק המפלגות קובע גם הליכים ברורים לקיומה של הביקורת, שנועדו לקיים הליכי ביקורת הוגנים וראויים ולאפשר למועמדים להיערך כראוי לביקורת ואכן, סעיף 28כב(א)(1) לחוק מורה, כי המועמדים יגישו למבקר המדינה את הדוחות החשבונאיים תוך שישה שבועות לאחר יום הבחירות המקדימות וכי בתוך 12 שבועות מהמועד האחרון למסירת הדוחות של המועמדים למבקר המדינה, הוא יגיש ליו"ר הכנסת, לרשם המפלגות ולמוסד לביקורת של המפלגה דוח על ביקורת מערכת החשבונות של מועמדי המפלגה בבחירות המקדימות.

13. בהחלטת בית המשפט המחוזי, שניתנה בה"פ 14-14-1224 ע"ד שי גלילי מבקר מפלגת הליכוד נגד מנכ"ל הליכוד, התווה בית המשפט את גבולות הסמכות הראויים לביקורת שעורך מבקר המדינה לבין זו של מבקר הפנים של המפלגה וכך הוא קבע:

" ... אמנם אם העניין שהמבקר מבקש לבדוק כבר נבדק בשלמותו על ידי מבקר המדינה ודאי שאין טעם לבדיקה נוספת על ידי המבקר הפנימי, אלא לשם בדיקת תיקון הליקויים כאמור.

הוא הדין אם מבקר המדינה מצוי בעיצומה של בדיקה כזו, גם אז על המבקר הפנימי להניח לו להשלים את בדיקתו, אלא אם הוא סבור שבדיקה עצמאית שלו תסייע לבדיקת מבקר המדינה"

"ואפילו" ממשיך פסק הדין ומורה, כי "אם בדיקת מבקר המדינה צפויה באופן קרוב לוודאי באותו עניין שהמבקר הפנימי ביקש לבדוק, גם אז ניתן לומר שלמבקר המדינה "משפט הבכורה" (שם עמוד 13 שורה 28 ואילך)

14. בפסק הדין שניתן על ידי בית הדין של הליכוד בעתירה מס' 1173-13, עמד בית הדין על חשיבותה של הביקורת הפנימית על פעילותיה של המפלגה וקבע כי המבקר הפנימי של הליכוד לא יערוך ביקורת בנושאים הנתונים לביקורת של מבקר המדינה, בעניין זה קבע בית הדין לאמור:

"מקובלת עלינו, עם זאת, טענתו של היועץ המשפטי, לפיה אל לו (הכוונה למבקר) לערוך ביקורת בעניינים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה, או לביקורתם של גופים רגולטורים כגון: רשם המפלגות, או רשם מאגרי מידע. משאבי התנועה ומשאבי המבקר מוגבלים. אלומות האור של ביקורת הפנים צרה למדי, ולכן לא יהא זה נכון להפנותה למקומות שמוארים בזרקוריהם של אחרים. (ראה עמוד 5 לפסק הדין, פסקה אחרונה)

15. עוד קבע בית הדין של הליכוד, כי יתכנו מקרים שבהם מוסדות התנועה יבקשו מהמבקר הפנימי להעמיק ולחקור נושאים מסוימים שנבדקו על ידי מבקר המדינה, אולם נסיבות אלה אינן מתקיימות במקרה שבפנינו:

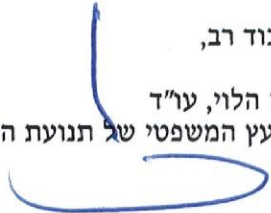
"אין באמור כדי לנעול לחלוטין את דרכו של מבקר התנועה לעסוק בעניינים שבהם משרד מבקר המדינה, או גופי ביקורת אחרים, אמורים את דברים על דרך שגרה. יתכנו בהחלט מצבים שבעקבות ביקורת חיצונית יבקשו מוסדות התנועה לברר וללבן סוגיה שעלתה בדו"ח הביקורת, במצבים אלה וודאי שהמבקר יוכל לבחון ולבדוק את הנושא שכבר נכתב לגביו דו"ח ביקורת חיצוני. אולם, מדובר במצבים קיצוניים וחריגים, כאשר ממצאי הביקורת מצריכים המשך בדיקה פנימית. לרוב, לא יהיה זה מוצדק ולא יהא זה יעיל לחרוש פעמיים את אותו התלם"
(ראה עמוד 5 לפסק הדין פסקה רביעית)

16. סימן ב' לפרק ב' לחוק המפלגות וסעיפים 28כב ו-28כג(א) לחוק המפלגות קובעים כי הביקורת על ההתנהלות הכספית של המועמדים בבחירות המקדימות לכנסת תיערך על ידי מבקר המדינה ולכן על פי החוק ועל הפסיקה של בית המשפט המחוזי ושל בית הדין של הליכוד - "משפט הבכורה" הוא למבקר המדינה. הביקורת על מערכת החשבונות של המועמדים, אינה בתחום סמכותו של מבקר הליכוד.

אבי הלוי, עורך דין Avi Halevy, Advocate

17. לאחר שמבקר המדינה יגיש ליושב ראש הכנסת, לרשם המפלגות ולמוסד לביקורת של הליכוד את הדוח על ביקורת מערכת החשבונות של המועמדים בחירות המקדימות, כאמור בסעיף 28כד(א) לחוק, יהיה מבקר הליכוד מוסמך, במקרה המתאים, להפעיל את סמכותו לפי סעיף 28 לחוק המפלגות, בין היתר, בהסתמך על הממצאים שיקבעו על ידי מבקר המדינה בדוח הביקורת על מערכת.

בכבוד רב,
אבי הלוי, עו"ד
היועץ המשפטי של תנועת הליכוד



העתקים:

כבוד השופט המחוזי (בדימוס) מנחם נאמן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית של הליכוד
מר צורי סיסו, מנכ"ל הליכוד
עו"ד שי גלילי, מבקר הליכוד
מר מאור חמו, רואה החשבון של הליכוד
מר אריק הורוביץ, גזבר הליכוד
גב' חנה רותם מנהלת היחידה לביקורת בחירות ומימון מפלגות, משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור