

25 לאוקטובר 2015

בפקס: 03-5258085

לכבוד  
מר גדי אריאלי, מנכ"ל מפלגת הליכוד,  
מ"מצודת זאב" ברחוב קינג ג'ורג' 38,  
**תל אביב**

א.נ.,

### **הנדון: דו"ח ביקורת בעניין סמכות התקנת תקנוני הבחירות הפנימיות לקביעת חברי הועד המנהל ולקביעת יו"ר מועצת צעירי המפלגה**

מכוח סמכותי שבסעיף 131 לחוקת המפלגה, הנני לפנות כלפיך כדלקמן:

1. ביום 8.10.15 נדרשו חברי המועצה הארצית של צעירי המפלגה לקיים בחירות פנימיות לקביעת יושב ראש מועצת צעירי המפלגה וכן לקביעת חברי הועד המנהל של צעירי המפלגה, בהתאם להוראות החוקה. דא עקא, כי בסופו של יום, בחירות אלה לא נתקיימו דה פקטו, נוכח הסרת מועמדויות של המועמדים השונים באופן שהביא להתייתרות הבחירות האמורות. חרף זאת, ונוכח התנהלות מנהלת המפלגה בשלבים שעובר לעריכת הבחירות עצמן, הוחלט לערוך דו"ח ביקורת בעניין.

2. בפתח הדברים, יש לבאר כי הבחירות הפנימיות לעיל, ככל בחירות פנימיות במפלגה, נסמכות על תקנון ספציפי שנועד להסדיר את לוחות הזמנים, תנאי הגשת מועמדות וסדרי הדין של בחירות אלה (כל תקנון ספציפי כפוף להוראות החוקה). ובמקרה דנן, פורסמו באתר האינטרנט של המפלגה, שני תקנונים (האחד ביחס לבחירות ליושב ראש מועצת צעירי המפלגה; והשני לבחירות חברי הועד המנהל). על תקנונים אלו, חתום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית של המפלגה, כבוד השופט (בדימ') מנחם נאמן.

3. ואכן, בסעיף 143כב' לחוקת המפלגה, הוסמכה ועדת הבחירות המרכזית לפקח ולהסדיר את קיומן של הבחירות לועידת צעירי המפלגה, לחברי נשיאות ועידת צעירי המפלגה, ליושב ראש ועידת צעירי המפלגה, לחברי המועצה המועצה הארצית של צעירי המפלגה וכן ליושב ראש צעירי המפלגה. דא עקא, שחוקת המפלגה לא העניקה או מסרה כל סמכות פונקציונאלית לועדת הבחירות לקבוע או להסדיר את הבחירות הפנימיות ליושב ראש המועצה הארצית של צעירי המפלגה ולחברי הועד המנהל.

מכאן, יש לתהות מהיכן נשאבה הסמכות של יושב ראש ועדת הבחירות לקבוע תקנוני בחירות הנוגעות לקיומן והסדרתן של הבחירות האמורות. ומשכך, ביצעתי פנייה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט (בדימ') מנחם נאמן, לקבלת תגובתו. זה האחרון נסמך על חוות דעתו של היועץ המשפטי שנתבקשה עקב פנייתי לעיל, והשיב כי פעל מכוח מינוי של מנהלת המפלגה (שהיא ברת הסמכות לביצוע הבחירות הנדונות), ולא מכוח היותו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית.

4. אם כן, עליי להניח, כי מנהלת המפלגה אשר הייתה אמונה על עריכת הבחירות הנדונות, החליטה להסתייע בוועדת הבחירות המרכזית לשם עריכת בחירות אלה (ולכך לא מצאתי כל תיעוד או החלטה רשמית), אולם, אף אילו כך היה הדבר, עדיין אין זה נהיר הכיכד יושב ראש ועדת הבחירות קבע על דעת עצמו (לבדו) את התקנון וסדרי הדין של הבחירות האמורות.

באשר, מקום שנמסרה סמכות לידי ועדת הבחירות המרכזית (בין במסגרת הוראה סטטוטורית ובין במסגרת האצלת סמכויות), לא יעלה על הדעת כי יושב ראש ועדת הבחירות יכהן כדן יחיד (ובהרכב חסר) תוך קבלת החלטה בדבר תקנוני הבחירות (שיש בהם תניות המגבילות את זכות היסוד של המועמדים הפוטנציאלים – להיבחר), ובמה הדברים אמורים?

בית הדין של המפלגה כבר פסק בעבר, בהקשר זה וביחס לקוורום הנדרש בדיוני ועדת הבחירות, בעתירה מס' 1123/12 חיים אביטן נ' ועדת הבחירות המרכזית, את הדברים הבאים:

„סעיף 65(א) לחוקה הקובע שהמנין החוקי של ישיבות הוועדה היא "מחצית מחבריה", דהיינו 4 חברים לפחות לרבות היו"ר. אמנם סעיף זה מעניק ליו"ר הוועדה את הסמכות לפתוח בישיבתה גם אם יש פחות מ-4 חברים אולם זאת אך ורק אם כאשר: "ראה יו"ר הוועדה כי יותר ממחצית הוועדה נמנעים מהשתתפות בישיבה ללא הצדקה...". לדעתנו החובה לבסס את ההחלטה לפתוח את ישיבת הוועדה גם בהיעדר מחצית מחבריה על כך שלא הייתה הצדקה לאי הגעתם (או ממלאי מקומם) מחייב: א. שתישלח בעוד מועד הזמנה ו/או הודעה לכל חברי הוועדה וממלאי מקומם בדבר כינוס הוועדה ומועדו; ב. שלפני שיו"ר הוועדה יהיה רשאי לפתוח את הישיבה, בהיעדר מחצית מחבריה, על יו"ר הוועדה לערוך בדיקה כלשהי באשר לנסיבות בהן לא הגיעו מחצית מהחברים לישיבה, תוך רישום בפרוטוקול הדיון את הנסיבות להיעדרם וקביעתן שנסיונות אלה הצדיקו את העדרם. יש באי מסירת הזמנות ו/או הודעות כאמור כדי לגרום לתוצאה שהיא הפוכה מכוונת החוקה, דהיינו מתן החלטות בשם הוועדה כאשר מדובר הלכה למעשה בהחלטות שניתנו ללא דיון כלשהוא וללא אפשרות להשמיע באוזני כבוד יו"ר הוועדה שיקולים מפלגתיים בנוסף לשיקולים משפטיים. אנו ערים לכך ואף הערנו יותר מפעם אחת במהלך הדיון כי על פי הוראות החוקה דעתו של כבוד יו"ר הוועדה היא הקובעת גם אם כל שאר חברי הוועדה הינם בדעה אחרת. אולם אין בעובדה זו כדי לרוקן מתוכן את משמעות הדיון בוועדה המורכבת ממספר חברים, שכל אחד מהם יכול, אם ירצה בכך, לנסות לשכנע את כבוד יו"ר הוועדה לאמץ גישה זו או אחרת."

5. דהיינו, אף במידה וחברי הוועדה לא יכלו לשנות את החלטותיו של כבוד יו"ר ועדת הבחירות, עדיין מצוות החוקה היא – כי על היו"ר לקיים דיון מקדמים בהשתתפות חברי ועדת הבחירות ו/או ממלאי מקומם, באופן שבו יוכל לשמוע את דעתם בכל הנוגע לקביעת התנאים וסדרי הדין בבחירות הנדונות, וכל זאת עובר לחתימתו על תקנוני הבחירות. כל זאת, מקל וחומר, בעת שבסעיף 54 לתקנון הבחירות עצמו אוזכר כי ועדת הבחירות אחראית על ביצוע הבחירות האמורות (ולא יו"ר ועדת הבחירות לבדו).

ונאמר, לא אחת, כי: "קיום דיון בהרכב חסר הינו חריגה מסמכות דיונית ונוגד את החוק ואת התקנות גם יחד, וכתוצאה מכך גם החלטה, הניתנת בעקבות דיון כזה, היא נטולת

סמכות" (בג"צ 6334/96 – לאה אליהו נ' בית הדין הרבני האזורי. תק-על 99 (1), 539, עמ' 547).

וכך בהיקש, מקום שבגוף מעין שיפוטי, נערך דיון בהרכב חסר, נפסק כי אף במידה ודיון בהרכב מלא לא היה בו לשנות את ההחלטה הסופית (הואיל ושני חברי ההרכב שנכחו בדיון חרצו דעתם, ואילו החבר הנעדר השלישי ממילא היה בדעת מיעוט), עדיין חובת ההיוועצות והדינאמיקה המחשבתית מחייבת לקיים דיון בהרכב מלא. וכך נפסק בהיקש האמור, מפי בית המשפט העליון - בעש"ם 9345/05 מדינת ישראל נגד יואל חסון, תק-על 2007(4), 1556:

**"...בהעדר הוראת חוק המתירה לגוף שיפוטי או מעין שיפוטי דיון והכרעה בהרכב חסר, הכלל הוא כי הליך כזה הננקט בידי אותו גוף נגוע בהעדר סמכות (ע"א 6936/00 חוסיין נ' שר הבריאות, פד"י נה(5) 599, פסקה 34 לפסק דינו של השופט חשין)..הדינאמיקה של התייעצות בשלושה, חילופי הדעות ואפשרויות השכנוע ההדדי שונים בהרכב מלא לעומת הרכב חסר. לפיכך, האמירה לפיה הרכב חסר של שני שופטים שיש ביניהם אחדות דעים מהווה, בלאו הכי, רוב דעות גם במושב וירטואלי של שלושה שופטים, אינה עומדת בפני הביקורת. אין דומה הליך הכרעה בשלושה להליך הכרעה בשניים מבחינת הדינאמיקה הבסיסית של דרך קבלת ההחלטה, ואין דומה אופי השיח, מרחב ההיוועצות, ויכולת ההיזון ההדדי בין חברי ההרכב השלם, לזה המתקיים בהרכב מקוטע: אכן, "כאשר עסקינן בתיק הנדון בפני מותב, קיים ממד נוסף אשר יש לו משקל וראוי להזכירו. ממד זה קשור לאופי תהליך קבלת ההחלטות במושב. תהליך זה תואר בתמצית בדב"ע נא 8-2 אגסי נ' מ"י, פד"ע כג 283: "בתהליך גיבוש ההחלטה..מחייבת דיון פנימי של חברי המותב, החלפת דעות והשתכנוע של חברי המותב". תהליך קבלת ההחלטות במושב, הוא על פי טיבו, תהליך של קבלת החלטות בקבוצה. במהלכו, נחשפים חברי המותב למכלול דעותיהם והתרשמויותיהם של חבריהם..במסגרתו, מתנהל אף הליך שכנוע הדדי, אשר בסופו מתגבשת החלטה סופית..תהליך קבלת ההחלטות במושב הוא תהליך דינמי, האמור להעשיר את חברי המותב הדדי במידע, בהתרשמויות ובזוויות ראייה שונות על הענין הנדון בפניהם. תנאי מוקדם להתרחשות דינאמיקה זו בין חברי המותב הוא פתיחות מחשבתית מצידם, והיותם נכונים להשתכנע מדברי האחר. (דברי השופט אור בבג"ץ 4057/00 ישקר בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד"י נה(3), 734, עמ' 746-747; כן ראו על"ע 11/86 עו"ד פלוני נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פד"י מא(4), 99).."**

6. כך למעשה אירע במקרה דנן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע על דעת עצמו, ללא כל סמכות סטאטוטורית וללא כל דיון מקדים מבין חברי ועדת הבחירות, את התנאים וסדרי הדין של הבחירות האמורות, ותוך כך, אף נקבע בכל אחד מהתקנונים תנאי המגביל את זכות היסוד של מועמדים להיבחר – תנאי בדמות של חובת תשלום של דמי השתתפות לכל מועמד (סך של 2,500 ₪ לכל מועמד ליו"ר מועצת צעירי המפלגה – וסך של 300 ₪ לכל מועמד לועד המנהל).

ויוער, כי טענתו של יושב ראש ועדת הבחירות, כבוד השופט (בדימ') מנחם נאמן, בגדרי תגובתו, כאם הוא מונה לכהן לבדו כ"גורם מסייע" למנהלת, ולכן לא היה נדרש לזמן את חברי ועדת הבחירות בעת קבלת החלטותיו, איננה מתיישבת עם סעיף 54 לתקנון הבחירות (שהותקן מצידו), ושבמסגרתו נקבע מפורשות כי "ועדת הבחירות המרכזית" אחראית על ביצוע הבחירות האמורות (ולא יו"ר ועדת הבחירות לבדו).

7. אם כן ונוכח זאת, נוצרה סיטואציה משפטית בעייתית: מחד גיסא, לועדת הבחירות לא הוענקה כל סמכות סטטוטורית לבצע את הבחירות האמורות (קל וחומר, שלא נמסרה כל סמכות כזו ליושב ראש ועדת הבחירות לכשעצמו); ומאידך, ככל שמנהלת המפלגה הסתייעה ביושב ראש ועדת הבחירות כמעין זרוע ביצועית-מינהלית, כי אז למנהלת זו (ואף לא ליושב ראש ועדת הבחירות) לא ניתנה כל סמכות בחוקה לקבוע או להציב תנאי של דמי השתתפות לשם הגשת מועמדות בבחירות הנדונות.

שכן, הסמכות להגביל את זכות היסוד החוקתית "לבחור ולהיבחר" בבחירות, לרבות בדרך של הצבת תנאי של תשלום סך כספי בעת הגשת המועמדות, חייבת להישען על הוראת דין ספציפית בחוקת המפלגה – לאמור: "דומה כי לא יהא זה למותר לחזור ולציין, כי ענייננו בזכות היסוד להיבחר. כשמדובר בזכות יסוד, אין זה ראוי להסיק איסורים והגבלות כאשר אין לאלה עיגון ברור בחוק." (בג"צ 6859/98 אנקונינה ואח' נ' פקיד הבחירות אור עקיבא ואח', פ"ד נב(5), עמ' 433).

8. ובמקרה דנן, מייסדי החוקה החליטו להעניק ולייחד את הסמכות להגביל את הזכות החוקתית האמורה (בדרך של קביעת תנאי בדמות דמי השתתפות), אך ובלבד לועדת הבחירות המרכזית (ולא לכל גוף אחר), בעת שהיא מפעילה את סמכויותיה הסטטוטוריות ופועלת בהרכב ובקוורום שנקבעו בחוקה – וזאת במסגרת הוראה פוזיטיבית המצויה בסעיף 71(ה) לחוקת המפלגה, שבה נקבע כי:

"(ה). ועדת הבחירות מוסמכת לקבוע את הסכום שעל כל מועמד לשלם לקופת התנועה כדמי השתתפות במימון הוצאות הבחירות."

ולפיכך, לא ניתן לקבל את האמור בחוות דעתו של היועץ המשפטי, שהתייחס להוראות חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (אשר מעניק את הסמכות הכללית למפלגה להתנות הגשת מועמדות בבחירות פנימיות בתשלום דמי השתתפות), מבלי שנתן כל התייחסות לעובדה כי חוקת המפלגה ייחדה סמכות כללית זו לטובת "ועדת הבחירות המרכזית" בלבד (גוף בתוך המפלגה), ולא למנהלת המפלגה או ליו"ר ועדת הבחירות לבדו.

9. הנה כי כן, לפי הוראות החוקה, ועדת הבחירות המרכזית לא הוסמכה לקבוע כל הוראות או תקנונים ביחס לבחירות הנדונות (לא ביחס לבחירות ליושב ראש מועצת צעירי המפלגה, ולא ביחס לבחירות לחברי הוועד המנהל). הסמכות, אפוא, הייתה מסורה למנהלת המפלגה, וככל שמנהלת זו "נעזרה" ביושב ראש ועדת הבחירות כמעין זרוע ביצועית (על אף שלא הוצגה כל החלטה או תיעוד רשמיים לכך), אז ממילא יו"ר ועדת הבחירות (שפעל מכוח סמכותה של המנהלת) לא היה מוסמך כלל להציב בתקנונים את חובת תשלום דמי ההשתתפות כתנאי להגשת מועמדות (היות ורק לועדת הבחירות הסטטוטורית קיימת הסמכות לקביעת דמי השתתפות אלו, וגם זאת בכפוף לישיבה בקוורום הנדרש ובתנאים של יתר הוראות החוקה).

10. מכאן, שעצם ההחלטה של המנהלת (באמצעות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית), להציב תנאי של דמי השתתפות בתקנוני הבחירות האמורות, לא הייתה כדין (קל וחומר, שגביית דמי ההשתתפות נעשתה בחריגה מובהקת מסמכות), ועל כן, המלצתי היא: להשיב, על אתר, את דמי ההשתתפות לכל אותם מועמדים אשר שילמו בפועל דמים אלו לקופת המפלגה. כמו כן, אמליץ, במבט צופה עתיד, לערוך נוהל שבמסגרתו תוסדרנה כל הסמכויות שהמנהלת תוכל "להעניק" ליושב ראש ועדת הבחירות ו/או לחברי ועדת הבחירות, עת שתידרש לקיים בחירות

פנימיות, כשהסמכות הראשונית לכך מסורה לטובתה (למנהלת המפלגה), לרבות בתיעוד רשמי להעברת סמכויות אלה.

11. למותר לציין, כי למנהלת המפלגה האפשרות "להעביר" סמכויות ליו"ר או לחברי ועדת הבחירות, בדרך של הסתייעות בלבד, אולם אין זה ברשות המנהלת "להאציל" סמכויות אלה תוך התנערות מוחלטת מתפקידה. והכוונה היא לכך, כי ככל שמנהלת המפלגה "נעזרת" בגוף אחר כזרוע ביצועית מטעמה, עליה לקבל בעצמה את ההחלטות הרשמיות והסופיות (תוך שהיא "נעזרת" בלבד בגוף האחר), וזאת להבדיל מהליך של "האצלת סמכויות" - שאז הגוף האחר מחליט למעשה "במקום" המנהלת (כפי שאירע במקרה דנן).

על ההבדל בין "העברת סמכויות" לצורכי הסתייעות לבין "אצילת סמכויות" של ממש, יש להשאיל מהדין הנורמטיבי, שבו נקבעו במסגרת בג"צ 2303/90 פיליפוביץ נ' משרד המשפטים, רשם החברות, פ"ד מו(1) 410, הדברים הבאים:

**"..הלכה פסוקה היא, כי רשות שלטונית, אשר החוק מעניק לה סמכות, חייבת לבצע את הסמכות בעצמה, ואינה רשאית - בהעדר הסמכה בדין - לאצול את סמכותה לזולתה: DELEGATUS NON POTEST DELEGARE (ראה ע"פ 74/58 היועץ המשפטי נ. הורנשטיין, פ"ד 315, 365). הלכה זו אינה משקפת כלל (RULE) של משפט מינהלי. היא ביטוי לעקרון, המתרגם עצמו לחזקה (פרוזומציה) כי תכליתו של החוק, אשר יצר את הסמכות, היתה כי בעל הסמכות הקבוע בחוק, הוא ולא אחר, יבצע את הסמכות. כאשר המחוקק מייחד את הפעלת הסמכות לנושא משרה שלטונית, חזקה עליו שהוא מבקש כי נושא משרה זה - הוא ולא אחר - יגשים את הסמכות..במשפט האזרחי הכלל הינו כי "אין שלוח עושה שלוח לנושא שליחותו אלא אם הורשה לכך במפורש או מכללא" (סעיף 16 לחוק השליחות, תשכ"ה-1965). הוא הדין גם במשפט המינהלי..יש להבחין בין האצלה (DELEGATION) של סמכות לאחר לבין קבלת עזרה מאחר לביצוע הסמכות.. בעוד שחזקה היא על חוק כי תכליתו אינה להסמיך את בעל הסמכות לאצול את סמכותו לאחר, אין חזקה כי תכלית החוק היא למנוע מבעל הסמכות מלקבל סיוע, לביצוע הסמכות, מאחר. נהפוך הוא: חזקה על החוק שהעניק הסמכות, כי תכליתו הינה לאפשר לבעל הסמכות להעזר באחרים לביצוע סמכותו. חזקה זו נובעת ממצאות החיים והשלטון. ריבוי הפעילות השלטונית, הסיבוך שבה, התשתית העובדתית המקיפה המשמשת לה בסיס, כל אלה מחייבים, למען יעילות פעולת השלטון, כי הרשות השלטונית תוכל להעזר באחרים בביצוע תפקידיה, ותוכל להפעיל את סמכותה באמצעות זולתה. חזקה על המחוקק, שעה שהוא מעניק סמכות לרשות שלטונית, כי הוא מניח שסיוע זה יתבקש ויתקבל. היקפה של העזרה המותרת משתנה מעניין לעניין, ומתפקיד לתפקיד. עם זאת יש להבטיח כי ההסתייעות באחר לא תהיה כה מקיפה ועמוקה, עד כי הלכה למעשה היא תהיה שקולה כנגד האצלת הסמכות. אכן, מקום שהרשות השלטונית מעמיסה על שכם זולתה ביצוע כל תפקידיה או ביצוע רוב רובם של תפקידיה, היא עשויה לעבור את גבול הביצוע העצמי באמצעות אחר, ולהכנס לתחום האצלה של התפקיד לאחר. חציית גבולות זו עשויה להכשיל את פעולותיה של הרשות השלטונית..לא הרי האצלת סמכות כהרי ביצוע הסמכות תוך הסתייעות באחר. על הרשות השלטונית ליתן דעתה לשאלה, אם היא מבקשת לאצול את סמכותה (כולה או מקצתה) לאחר או רק להסתייע באחר לביצוע סמכותה. הבחירה בין שני ערוצי פעולה אלה צריכה להיות מודעת, תוך שקילת המשמעותיות השונות המתבקשות מצורת הפעולה הנבחרת. גלישה לא מודעת לאחד הערוצים הללו עשויה להפסל בשל הפגם שנפל בהפעלת שיקול הדעת המינהלי. קו הגבול בין האצלת הסמכות לאחר לבין ביצוע הסמכות באמצעות אחר הוא דק...הקושי**



בקביעת קו הגבול בין האצלה לאחר לבין הסתייעות באחר הינו כי בשני המקרים אין בעל הסמכות משתחרר מסמכותו, ובשני המקרים גוף זולת בעל הסמכות מבצע חלק מתפקידו. עם זאת, במקרה הראשון (האצלה) בעל הסמכות הופך את זולתו ל"רשות מוסמכת" שלה סמכויות שלטוניות כמו לרשות המוסמכת עצמה. במקרה השני (ההסתייעות באחר) הסמכות השלטונית היא אך בידי בעל הסמכות, ואילו זולתה אך מסייע לה בהגשמתה של אותה סמכות...אמת-מידה שניתן להעזר בה קשורה במהות התפקיד המוטל על אחר, האם זהו תפקיד הכרוך בשיקול דעת מינהלי או תפקיד בעל אופי טכני. במקום שהרשות המוסמכת מעניקה לאחר תפקיד של שיקול דעת, היא עשויה להחשב כמי שאוצלת את הסמכות לאחר. לעומת זאת, כאשר התפקיד המוענק לאחר הוא בעל אופי טכני, ואילו שיקול הדעת המינהלי נשאר בידי הרשות השלטונית, עשויה הפעולה להחשב כביצוע התפקיד באמצעות אחר ולא כאצילת הסמכות עצמה..

12. כלומר, עת שהמנהלת "נעזרת" בגוף אחר (כדוגמת יושב ראש ועדת הבחירות), באופן שהחלטות הסופיות בעניינים המסורים למנהלת תתקבלנה על ידה, יש לראות זאת "כהסתייעות בגוף אחר", ואולם, מקום שבו המנהלת "מעבירה" את סמכויותיה "באופן עיוור" לגוף אחר, בדרך שהגוף האחר מקבל את ההחלטות הסופיות לפי שיקול דעתו הבלעדי (כפי שאירע במקרה דנן), הרי שיש לראות בכך כ-"האצלת סמכות פסולה" (ללא כל עיגון או אחיזה בהוראות החוקה ואף תוך סתירה להוראות אלה).

נוכח זאת, אמליץ כי מעתה ואילך, כל הסמכויות שהמנהלת תחפוץ "להעביר" לגוף אחר, תהיינה סמכויות טכניות, בדמות של "הסתייעות", באופן שההחלטות הסופיות (לרבות בדרך של אישור תקנוני בחירות) תתקבלנה על ידי המנהלת בלבד, ולא על ידי הגוף המסייע. כמו כן, אמליץ כי בכל מקרה עתידי של צורך "להסתייעות" בגוף אחר לשם עריכת בחירות פנימיות (שהסמכות המקורית לעריכתן מסורה למנהלת המפלגה כאמור), הסתייעות זו תתקיים על ידי ועדת הבחירות המרכזית בהרכבה המלא (למען שמירה על האיזונים והבלמים בקבלת ההחלטות בקשר לבחירות פנימיות- שמיסדי החוקה ראו בהם כמהותיים בעת קביעתם את הרכב ועדת הבחירות המרכזית הסטטוטורית), ולא על ידי יושב ראש ועדת הבחירות לבדו.

13. בטרם נעילה, יש עוד להעיר, כפי שהוער בפתח הדברים, כי בסופו של יום, נותרה מועמדות של מועמד אחד בלבד ליו"ר המועצה הארצית של צעירי המפלגה, ולפיכך לא נתקיימו בחירות בין מועמדים שונים לתפקיד זה. וכך גם הוסרו מועמדויות של מועמדים לועד המנהל, באופן שמספר המועמדים שנותרו לא עלה על מספר המושבים שבועד המנהל, ולפיכך לא התקיימו בחירת דה פקטו גם לגוף זה. ואולם, אין בכל אלו כדי לגרוע מכלל ההתנהלות של גורמי המפלגה, כפי שתואר לעיל.

14. אשר על כן: אלה הן, אפוא, מסקנותיי והמלצותיי. לפיכך, אבקשך להודיעני האם בכוונתך ליישמן (כפי הנדרש בדין הנורמטיבי).

לעניין חובתך לקיים דיון ולשקול את יישום מסקנותיי, אפנה לאמור בת"א (מחוזי-חיפה) 28466-03-13 קונדיטוריה שפיק בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל, תק-מח 2014(4), 18165:

"לא פעם נאמר כי אסור שממצאי הביקורת והמלצות המבקר יוותרו עלי ספר בלבד. הותרת דו"חות המבקר למשפט הציבור בלבד אינה מספקת כדי להבטיח את אפקטיביות הביקורת וכדי לוודא כי ליקויים שנמצאו יתוקנו. כך, למשל, בבג"צ 766/87 הנ"ל מציין בית

המשפט כי "מינהל תקין מחייב כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף מבוקר לא תישאר אות מתה" (שם, עמ' 619). מבקר המדינה הקודם, השופט בדימוס מ' לינדנשטראוס, במאמרו "סוגיות נבחרות בביקורת המדינה", ספר אורי קיטאי 85 (תשס"ח), ציין כי "אסור שחוקי הביקורת שקבעה הכנסת יהפכו ל"אות מתה". אסור שהביקורת תמות מות נשיקה עקב חוסר היכולת לוודא את יישומה" (שם, עמ' 86).. גם בתי המשפט נתנו ידם להבטיח את אפקטיביות הדו"חות ויישום ההמלצות. בתי המשפט חזרו וציינו בפסקי דין רבים כי על הגופים המבוקרים לפעול ליישם המלצות המבקר ואם לא יעשו כן ללא נימוק ראוי ייחשב הדבר כהתנהגות בלתי סבירה המצדיקה התערבות שיפוטית... ויובהר: גם אם המלצות מבקר המדינה אינן מחייבות במישרין את הרשות לנהוג על-פיהן, הרי שהן משפיעות על האופן שבו עליה להפעיל את שיקול דעתה. אם הגוף המבוקר אינו מיישם את ההמלצות, רובץ עליו נטל לנמק את החלטתו בנימוקים בעלי משקל (השוו: בג"ץ 766/87 צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 610, 618-619 (1988); כן ראו בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95, 109). ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (השוו: בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 520-521 (1990).. בהתאם לא היססו בתי משפט במסגרת עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק להעביר תחת שבט ביקורתם את פעולות רשויות המינהל ביישום המלצות המבקר. כך גם בבג"ץ 9223/10 התייחס בית המשפט העליון.. הוסיף בית המשפט וציין כי "ככל שהמשך תהליך הפקת הלקחים ותיקון הליקויים לא יתקדם כמצופה, שמורות לעותרים כל טענותיהם במישור זה" (פסקה 33) (ראו גם: א' רובינשטיין וב' מדינה הנ"ל עמ' 754, 755; בג"ץ 2126/99 דה הס נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נד(1) 468, 478 (2000)..) בשים לב להלכות אלו דומה כי התעלמות גופים מבוקרים מהמלצות של מבקר המדינה, הימנעותם מתיקון ליקויים שנמצאו ואי קיום הוראות חוק המבקר בעניין יישום ההמלצות, עשויה להיחשב כהתנהלות בלתי סבירה במישור המינהלי מחד ולהקים עילת תביעה בנוזיקין למי שנפגע מהתנהלות זו מאידך."

ועוד אבאר אגבית כי כמבקר פנים, אין תפקידי מסתיים בעת כתיבת דו"ח ביקורת זה, אלא שבסמכותי גם לעקוב ולחתור ליישום המסקנות שבתוכנו הלכה למעשה. וראה בהקשר זה, האמור בה"פ (מחוזי-ת"א) 35152-01-14 שי גלילי, עו"ד נ' מפלגת הליכוד, תק-מח 2014(3), :1252

"..על חשיבותו של תפקיד המבקר הפנימי עמד גם כב' הנשיא ברק בבג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84, 93: "חשיבותו של תפקיד המבקר.. מתבקשים גם בשל זכותו של הציבור לדעת על פעולת הרשות ותקינות תפקודה (בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פ"ד נד(415) 410, 411 (3). זכות זו מוגשמת, בין היתר, על יסוד בדיקה של הרשות וביקורת שלה על ידי גורם בלתי תלוי, המדווח על ממצאיו ועוקב אחר יישום המלצותיו. חשיבותו של מוסד הביקורת הנה, על כן, גם בפיקוח והשמירה על היעילות ושלטון החוק לא רק בעיני הגוף המבוקר עצמו אלא גם בשם הציבור כולו. עבודת הביקורת באה לוודא כי לא יעשה שימוש לרעה בכוח הרב הנתון לרשות וכי היא אכן תפעל למימוש מטרותיה (זמיר, "הביקורת הפנימית והמינויים הפוליטיים", עיונים בביקורת המדינה (חוברת 46, תשנ"א (14)...) "

ואאזכר גם לסיום, כי מחובתך העצמאית לקיים דיון ולשקול הטמעת מסקנותיי, כמצוות סעיף 6א' לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הקובע כי:

"(א) הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6, תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 ימים מיום הגשתו; העתק מפרוטוקול הדיון יועבר לממונה כמשמעותו בסעיף 5; (ב) לא פעלה הנהלת הגוף הציבורי כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל חבר מחבריה לפנות לממונה, בכתב, ולדרוש קיום הדיון; היתה דרישה כאמור, יורה הממונה על קיום הדיון תוך 30 ימים מיום קבלת הדרישה."

15. אשר על כן, אבקשך להודיעני, ללא כל דיחוי, האם בכוונתך לדון או ליישם את מסקנותיי כאמור לעיל.

בברכה,



גלילי שי, עורך דין  
מבקר מפלגת הליכוד