

30 ליוני 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 בקשר למימון פסול של כנסי תעמולה פנים-פוליטיים מקופת המפלגה וסיוע פסול של מנהלת המפלגה**

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

1. לעיוני הגיעה תלונתו של חבר המפלגה, מר דוד אמסלם, שבה נטען כי הכנסים האחרונים שנערכו מצידו של יו"ר המפלגה עם חברי מפלגה שונים ועם יושבי ראש סניפי המפלגה, מומנו מכספי קופת המפלגה. כן נטען עוד כי מנגנון המפלגה גם מימן מקופתה הודעות טקסט, הודעות קוליות, פליירים תעמולתיים וסרטוני וידאו. וכל זאת, שעה שכנסים אלו נערכו לצורך הסברה, תעמולה ושכנוע ראשי הסניפים וחברי המפלגה להצביע בעד אחת מהצעותיו של יו"ר המפלגה לתיקון חוקת הליכוד ונגד הצעות אחרות (במסגרת הליך ההצבעה שהתקיים ביום חמישי ה-11 ליוני 2015). כך גם נטען הייתה מטרת הוצאת הפליירים, הודעת הטקסט, ההודעות הקוליות וסרטי הוידאו – קרי, לשם תעמולה כאמור בעבור ההצעה לתיקון חוקה שהוצעה מצד יו"ר המפלגה.
2. נוכח תלונה זו, פניתי אליך וכן ליו"ר המפלגה בבקשה לקבלת תגובה והתייחסות, ואולם פנייתי זו נענתה בהתעלמות מוחלטת. אי לכך, עלי לבצע מלאכתי ולבסס את דו"ח הביקורת על בסיס המאזן הראייתי העומד בפניי, וכן להניח כי פעולות התעמולה שתוארו לעיל וכן הכנסים האמורים מומנו מכספי קופת המפלגה, עת שמדובר בפעולות תעמולה ובכנסים שתכליתם לשכנע חברי מפלגה להצביע בעבור הצעת יו"ר המפלגה לתיקון חוקה (וכנגד ההצעות האלטרנטיביות שהוצעו מטעם מר אמסלם וחברי מפלגה נוספים).
3. כשאלו פני הדברים, הנני לציין כי מדובר על חריגה בוטה מסמכות ואף שימוש פסול בכספי המפלגה לטובת צד אחד במחלוקת פנים-פוליטית במפלגה. כלומר, משהנהלת המפלגה וקופתה צריכים להישמר אובייקטיבים במחלוקות פנים-פוליטיות במפלגה (או במחלוקות שבין מציעים שונים המעלים הצעות שונות לתיקון חוקת המפלגה), אין הנהלת המפלגה רשאית להורות על מימון של כנסי הסברה וחומר תעמולתי לטובת הצעתו של חבר אחד במפלגה אל מול הצעותיהם של חברים אחרים. שהרי מעבר לפגיעה בשוויון שנוצרת מאליה, גם ניתן לראות בכך התערבות של המנהלת, תוך שימוש פסול בכספי המפלגה, לקידום מטרה פרטנית (פנים-פוליטית) של אחד מחברי המפלגה (שהינו גם "בעל השליטה" ובעל יחסי מרות עם המנהלת), במסגרת מחלוקת פנימית מול חברים אחרים בה (מטרה הזרה למטרות דיני מימון המפלגות).
4. ניתן להקיש לעניין האמור מן הכללים שנקבעו בשעת קיומן של בחירות פנימיות, שאז אסור בתכלית האיסור להנהלת המפלגה לממן כנסים של מועמד אחד כנגד מועמד אחר. ובאנלוגיה

לדין הכללי הציבורי (שחולש על מפלגה בהיותה גוף דו-מהותי), אפנה ואשאל מן האמור בתר"מ 2/19 מר עמי פיינשטיין נ' מר רחמים מלול, מ"מ ראש העיר רחובות, תק-על 2009(4), 8202, 8203 (2009):

**"..האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי ההתמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות, מלכתחילה. "המטרה היא למנוע את השימוש בכספים, במקרקעין ובמטלטלין של הממשלה ושל גופים ציבוריים" (דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון), התשכ"א-1961, ה"ח 466, 228; וראו גם: דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 12) (איסור שימוש בכספי תאגידי עירוניים וגופים אחרים, התשנ"ה-1995). זאת, על מנת למנוע ניצול לרעה של נכסים וכספים שייעודם הוא לשרת את הציבור כולו, לטובת מי שנהנה ממעמד שליטה עליהם (בג"צ 1094/06 הליכוד - תנועה לאומית ליברלית נ' ועדת הבחירות המרכזית (לא פורסם, 6.2.2006)). מועמד, המתחרה בבחירות בעודו מכהן בתפקיד ציבורי, רוכש, מעצם תפקידו זה, חשיפה ציבורית גדולה, שאינה מנת חלקם של המועמדים האחרים. עם מציאות זו, המולידה, מטבע הדברים, נקודות פתיחה שונות של המועמדים, קשה להתמודד, אולם על רקע זה, יש משמעות מיוחדת לדרישת החוק למנוע ממועמד כזה עשיית שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, המעצימה את היתרון הניתן לו בהתמודדות..."**

5. הנה כי כן, מקום שהוגשו הצעות מתחרות לתיקון חוקת המפלגה (אחת מטעם יו"ר המפלגה ואחרות מטעם של חברים אחרים), לא יעלה על הדעת כי מנהלת המפלגה תסייע ותעניק יתרון (בדמות של מימון מקופת המפלגה), לעריכת כנסים והפצת חומר תעמולה או הסברה לטובת הצעתו הפרטנית של אחד מהחברים. באשר, כפי שתואר לעיל, לא רק הפגיעה בשוויון היא תוצאת הפעולה האמורה, אלא בעיקר החריגה מסמכות של מנהלת המפלגה בהוצאת כספים, שלא כדין, לטובת הצעתו של אחד מהחברים, במחלוקת הפנים-פוליטית שבינו לבין חברי מפלגה אחרים.

לעניין הכרתם של כספי המפלגה ככספי ציבור שנועדו רק למטרות המפלגה עצמה, ראה גם האמור בע"א 8414/08 אריה טל נ' אברהם פריד, תק-על 2008(4), 1001, 1009 (2008):

**"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, שככלל הוא עושה בו כבתוך שלו, אלא בכספי ציבור בדרגה המובהקת ביותר, כספי משלם המיסים שנועדו למימושם של תהליכים דמוקרטיים."**

6. לדברים אלו - חומרה יתרה, עת שגם עולה החשד שאירגנת בעצמך את אחד מהכנסים האמורים (על אף היותך עובד שכיר של המפלגה). ויוער, כי עצם השתתפותך כמנכ"ל המפלגה (הנדרש להישמר כגורם אובייקטיבי במחלוקת פנים-פוליטיות) באחד מהכנסים, הינה פעולה

פסולה מעיקרה, בדיוק באותו אופן שמנכ"ל של עירייה איננו רשאי לנקוט בעמדה ו/או להתערב ו/או להנחות כנס פוליטי שנערך מטעמו של ראש העיר.

ועוד, עצם סיועך כמנכ"ל המפלגה לצורך כינונו של הכנס הפנים-פוליטי, היא גם בגדר שימוש פסול במשאבי המפלגה. כך בהיקש, כלל ידוע הוא כי ראש עירייה איננו רשאי לעשות שימוש בעובדי עירייה בעת עריכתו של כנס פוליטי לחברי מפלגתו או כנס בנושא פנים-פוליטי שבמחלוקת שבין חברי סיעתו. ראה לדוגמא הנחיתת היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 (פעילות מפלגתית של עובדי רשויות מקומיות):

**"באשר לאיסורים העוסקים בשימוש בכוח המשרה ובכוח השררה לקידום מטרות זרות, לרבות פוליטיות, ומה כי הפרתם נכללת במסגרת הדין הפלילי הכללי (פרק ט', סימן ד' לחוק העונשין, התשל"ז - 1977)..איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, והוא לכאורה הוצאה בלתי חוקית כמובנה בסעיף 221 לפקודת העיריות. בנוסף, נראה כי שימוש מעין זה, כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות, יכול שיכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש "בכספים של גוף מבוקר" לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה."**

7. אשר על כן, ולאור התלונה שהובאה בפניי (ובשקלול העובדה כי התעלמת מפנייתיי באופן שאין באפשרותי לעמוד על היקף מימון הכנס מקופת המפלגה ועוצמת השתתפותך בו), הנני לקבוע בזאת כי פעולות מנהלת המפלגה שתוארו לעיל, הן בגדר חריגה בוטה מסמכות ושימוש שלא כדין בכספי מפלגה לצורך ביצועה של תעמולה פנים-פוליטית במחלוקת שבין שני חברי מפלגה (לטובת החבר שהינו גם "בעל שליטה" במפלגה ושהמנהלת כאמור מצויה תחת מרותו).

ואבאר עוד, כי אף יו"ר המפלגה התעלם מפנייתיי כלפיו, ומיאן ליתן תגובתו לתלונה שתוארה לעיל. מכאן, ובלית כל ברירה אחרת, אין לי אלא גם לקבוע כי השימוש שעשה יו"ר המפלגה במשאבי המפלגה (ובכספיה ככל שהוצאו) לטובת פעולות התעמולה וכנסי ההסברה במחלוקת הפנים-פוליטית, הוא בגדר שימוש פסול וזר למטרות המפלגה.

8. אמליץ, אפוא, כי ליקויים אלו יתוקנו בדרך של קביעת נוהל שבגדרו יאסר על עובדי המנהלת לסייע לחבר כזה או אחר, בעת מחלוקת פנים פוליטית (שבה על המנהלת להישמר אובייקטיבית), וכן יאסר על כל סיוע מצד עובדי המנהלת לטובת תעמולת הסברה של מי מהחברים, לרבות סיוע מסוג של מימון מקופת המפלגה.

9. בשולי הדברים אדגיש, כי זה בחובתך לדון ולשקול את יישומה של המלצתי זו, כמצוות הדין הנורמטיבי שסוקר 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 המלצות. 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 המלצות, 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 המלצות 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"צ 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"צ 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 המלצות, 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 ההמלצה 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 ותיקנות תפקודה (בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פ"ד נד(15) 410, 415 (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 המלצתי זו, כמצוות סעיף 6א' לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הקובע כי:

## המוסד לביקורת

"(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."

10. אשר על כן, אבקשך להודיעני, ללא כל דיחוי, האם בכוונתך לדון בהמלצתי לעיל וליישמה הלכה למעשה.

בברכה,



גלילי שי, עורך דין  
מבקר מפלגת הליכוד