

בית-דין הקונגרס הציוני

לפני : השופט משה לנדוי, אב בית-הדין
ד"ר דוד פרץ, חבר בית-הדין
מר יצחק שבו, עו"ד חבר בית-הדין
מר מאיר סילברסטון, עו"ד חבר בית-הדין
מר גבריאל גלייזר, עו"ד חבר בית-הדין

ערעורים על החלטה של ועדת הבחירות המרכזית
לקונגרס הציוני הכ"ט, מיום 26.7.77, ועל החלטה
של ועדת הבחירות האזורית של הפדרציה הציונית
האמריקאית, מיום 17.2.77, בענין שיטת הבחירות
לקונגרס הציוני הכ"ט בארצות-הברית.

הופיעו : מר צבי קלמנטינובסקי, עו"ד, פרקליט ההסתדרות הציונית העולמית
בשם חרות-הצה"ר בארצות-הברית : עו"ד דן פון-ויזל, יוסף מלמן
ומרטין צוקרברוט.
בשם אמריקאים למען ישראל פרוגרסיבית, השומר הצעיר : מר ראובן ארזי.
בשם תנועת העבודה הציונית בארצות-הברית : גב' אסתר זקלר.
בשם הפדרציה הציונית האמריקאית וועדת הבחירות האזורית
לארצות הברית : מר מרטין מרקסון, עו"ד
מזכיר בית הדין : ד"ר אהרן צברגבאום, עו"ד.

פ ס ק - ד י נ

בשני ערעורים אלה עלינו לדון בשיטת הבחירות לקונגרס הציוני הכ"ט
בארצות-הברית שקבעה ועדת הבחירות האזורית לארצות-הברית בהחלטה מיום 17.2.77,
כלהלן :

"That 45% be allocated in accordance with the membership of the
constituent organizations, and 55% be allocated directly as a result
of a nationwide ballot.

Each Zionist membership organization of the American Zionist
Federation who participates in the election shall receive a
minimum of one delegate to the congress. There shall be no other
guarantees."

החלטות אלה נתקבלו בשעתו ברוב של 76.7% .

ערעורים על שיטת בחירות זו נדחו על ידי בית הדין הארצי בארצות-הברית ביום 5.5.77 ועל ידי ועדת הבחירות המרכזית ביום 26.7.77.

את הערעורים שלפנינו הגישו ברית חרות-הצה"ר בארצות הברית ו- אמריקנים למען ישראל פרוגרסיבית, השומר הצעיר. הם תוקפים אותו חלק של השיטה הנוגע להקצאת 45% ממספר הצירים לקונגרס מארצות-הברית על פי מספר החברים של הארגונים שמהם מורכבת הפדרציה הציונית האמריקאית. אין חולקין עוד על שיטת הבחירות בדרך הצבעה בדואר שלפיה ייבחרו 55% מכלל הצירים.

טענת המערערים – מר פון ויזל בשם חרות-ברית הצה"ר ומר ארזי בשם אמריקאים למען ישראל פרוגרסיבית, השומר הצעיר, היא השיטה הקובעת ש- 45% ממספר הצירים יוקצו או ייבחרו על ידי הארגונים החברים בפדרציה, לפי מספר החברים של כל ארגון, נוגדת את חוקת ההסתדרות הציונית העולמית, ובמיוחד סעיף 19, פסקא 1 ממנה, המורה כי

"הצירים ייבחרו בכל אזור בחירות (ארץ) לפי שיטה

שתהלוך את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים";

וכן שהיא נוגדת את תקנות הבחירות לקונגרס הציוני שאושרו על ידי נשיאות הוועד הפועל וההנהלה הציונית ביום 23.3.76 (להלן תקנות בחירות) ובמיוחד תקנה 13 (ג), הקובעת לאמור:

"הוועד המנהל רשאי לקבוע שיטה של בחירות בלתי-ישירות,

או להנהיג הצבעה בדואר, בצורה הצבעה בלעדית או

נוספת על ההצבעה בקלפי. קיבל הוועד המנהל החלטה

כאמור, יתקין, תקנות לבחירות בלתי-ישירות או

להצבעה בדואר, הכל לפי הענין, תוך חודש ימים

מקבלת ההחלטה הנ"ל. ויגיש אותם לוועדת הבחירות

המרכזית לאישור".

הצעת המערערים היא שהבחירות תהיינה במלואן, כדי 100% ממספר הצירים, לפי שיטת ההצבעה בדואר. לעמדת המערערים הצטרפה תנועת העבודה הציונית בארצות-הברית, מפי נציגתה לפנינו, גב' אסתר זקלר. כן הודיעה ההסתדרות הציונית של אמריקה (Z.O.A.) במברק אל בית-דין זה, אשר נתקבל ביום 8.11.77, אחרי הישיבה ביום 6.11.77 שבה נדונו ערעורים אלה שגם היא מצדדת ב"בחירות של 100% בארצות-הברית".

מר מרקסון בשם המשיבות, הפדרציה הציונית האמריקאית וועדת הבחירות הארצית לארצות-הברית, מבקש לקיים את השיטה, כפי שנתקבלה בוועדת הבחירות האזורית, כולל ההקצאה או הבחירה של 45% לפי המשקל המספרי של חברי הגופים המרכיבים את הפדרציה. לטענתו תואם גם חלק זה של השיטה עקרונות דמוקרטיים מקובלים, בהתחשב עם התנאים המיוחדים השוררים בארצות-הברית, גם על פי מבנה הפדרציה וגם על פי רעיונות המקובלים במבנה החוקתי של ארצות-הברית עצמן.

את יתדותיו הוא תוקע בעיקר בפסק-דין שנתן בית-דין הקונגרס ביום 22.11.71, לקראת הבחירות לקונגרס הכ"ח, שבו הוכשרה שיטה כמעט זהה אשר קבעה כי "45% של הצירים ייבחרו על ידי הארגונים שמהם מורכבת הפדרציה, באשר מספר החברים שיוקצה לכל ארגון יהיה מבוסס על מספרים בדוקים של חבריהם לפי המצב ביום 30 ביוני 1971".

זה היה, לטענת מר מרקסון, פרוש מוסמך של החוקה ושל תקנה 6(א) של התקנות לביצוע החוקה (להלן: תקנות הביצוע), שזה לשונה:

"כל ועדת בחירות אזורית תתקין תקנות-בחירות לקונגרס בהתאם לשיטה שהונהגה באזור ולצרכיו המיוחדים".

תקנות הבחירות באו רק להשלים את אשר קובעות החוקה ותקנות הביצוע, לפי אותו פרוש של בית-דין הקונגרס-טוען מר מרקסון- ועל כל פנים החוקה ותקנות הביצוע הן בעלות תוקף חקיקתי עדיף מתקנות הבחירות.

נראות לנו טענותיהן של המערערות כטענות המשיבות. להלן נדון תחילה בתוקפן ובמשמעותן ל- תקנות הבחירות לגבי נושא הדיונים הללו, ולאחר מכן נדון בשאלה אם השיטה המותקפת כאן תואמת עקרונות דמוקרטיים מקובלים, כדרישת סעיף 19(1) של החוקה.

תקנות הבחירות אושרו, כאמור, ביום 77. 3. 23 על ידי נשיאות הוועד הפועל הציוני וההנהגה הציונית. אלה הוסמכו לכך בהחלטה מס' 23 מהחלטות הוועד הפועל מן הימים 4-8 בינואר 1976, על יסוד סעיף 31 (1) של החוקה. ברור שהחוקה כדבר-החקיקה הבסיסי של ההסתדרות הציונית העולמית, היא בעלת דרגה תחקיקתית עדיפה מתקנות הבחירות. אבל לעומת תקנות הביצוע, תקנות הבחירות הן בעלות מעמד שווה, כי כאלה כן אלה הן בבחינת חקיקה- משנית. יתר על כן, מעיון בתקנות הבחירות כלן עולה שהן נועדו להיות קודקס שלם בכל הנוגע לבחירות לקונגרס, ובכלל זה שיטות הבחירות המותרות. זוהי חקיקה יותר מפורטת בנושא הבחירות מאשר תקנה 6 של תקנות הביצוע, לקראת "בהתאם לסעיף 19 של החוקה ולתקנה 6 של התקנות לביצוע החוקה", כאמור בתקנה 13 (א) של תקנות הבחירות, במגמה ליישב בין ההוראות הכלליות שבתקנה 6 של תקנות הביצוע לבין ההוראות הספציפיות של תקנות הבחירות. כאשר אנו קוראים אותן כך, אין אנו מוצאים שום סתירה ביניהן.

מלשון תקנות הבחירות משתמע בעליל כוונתו של המחוקק לפרט למקרים המיוחדים המפורטים בתקנה 20 (בחירות בלי הצבעה לרגל הגשת רשימת מועמדים אחת בלבד) ותקנה 22 (בחירות בלי הצבעה לרגל תנאים חיצוניים), תהיינה הבחירות ישירות או בלתי ישירות (ויחסיות או אישיות, במובן רוביות; ראה תקנות 17 ו-18), וההצבעה תהיה בקלפי או בדואר, ואין עוד שיטות אחרות זולת אלה, (בבחירות בלתי ישירות התכוונו מתקיני תקנות הבחירות להצבעה באמצעות כנס בוחרים, כמסתבר מן הנוסח האנגלי המדבר על "indirect elections (Electoral College)". פרוש זה לא עולה מלשון התקנה 13 עצמה, אלא גם מתקנה 15: "ההצבעה תהיה אישית וחשאית" (המילה "ישירה" השתרבבה כאן בשל טעות סופר, --- את הנוסח האנגלי שהיה המצע לדיונים אשר הביאו לידי קבלתן של תקנות הבחירות), כלומר זכות הבחירה היא לבוחר כפרט וכן מתקנה 20 הקובעת שאם הוגשה רשימה אחת בלבד "לא תתקיים הצבעה"- שמע מיניה שאחרת תתקיים הצבעה: ובדומה לזה ראה תקנה 22.

אין ספק שהסדר חקיקתי זה הולם במלואו את סעיף 19(1) של החוקה, כי הוא ממלא אחרי העקרונות הדמוקרטיים המקובלים, וכן הוא עולה בקנה אחד עם סעיף 22(1) של החוקה לפיו

"יהודי שהוא חבר בגוף המסונף להסתדרות הציונית

העולמית (סעיף 3) והגיע לגיל י"ח שנה, יהיה בעל

זכות לבחור לקונגרס".

נפנה עתה אל פסק-הדין של בית-דין זה משנת 1971, שבו ביקש מר מרקסון לראות את האסמכתא העיקרית לטענותיו. נדונה שיטה דומה לזו הנדונה בערעורים אלה. ובה נאמר (בעמ' 4) :

"אנו מקבלים את טענת מר בן-זאב בשם הפדרציה בקביעת שיטת הבחירות בכל ארץ מותר להתחשב בנסיבות המיוחדות השוררות באותה ארץ. בארצות-הברית מבוסס מבנה הפדרציה על שיתוף בין ארגונים. בלשונו של מר וייסמן, והן בעיקרו עדיין ארגון -- ארגונים. אין פגם בכך שמבנה זה ישתקף גם בשיטת הבחירות לקונגרס. בודאי מוטב היה אילו כלליות הבחירות היתה מתגבשת בצורה עוד יותר שלמה, בדרך בחירת כל הצירים על-ידי הבוחרים במישירין. אבל גם בשיטה אשר נתקבלה ישנה התקדמות רבה לעומת הסדר הקודם של חלוקת כל המנדטים על פי "המפתח" הנוקשה. לפיכך אין לפסול את השיטה רק משום היותה עדיין שיטה מעורבת"

להלן עמד בית הדין – על "הקושי העיקר הנעוץ בבדיקת אמינותן של רשימות הבוחרים, כלומר בדיקת כשירותם של הבוחרים", והתריע על סרוב הארגונים להרשות ליריביהם את העיון ברשימות חבריהם, ואמר כי "על ועדת הבחירות לעשות על מאמץ כדי לתקן מעוות זה ולהרשות לארגונים השונים הזדמנות סבירה, במסגרת הזמן הקצר העומד עדיין לרשותם, לעיין ברשימות יריביהם".

בפסק-דין מיום 31.10.76, שבו נפסלה החלטה של הוועד הפועל הציוני בענין רשימת מועמדים מוסכמת כדי 90%, חזר בית-דין הקונגרס לאותו נושא (שם, בעמ' 6), ואמר על שיטת הבחירות שנודונה בפסק הדין הקודם משנת 1971 :

"... ביחס ל 45% נאמר כי הם ייבחרו על ידי הארגונים על יסוד מספרים בדוקים של חבריהם לפי המצב ביום 30.6.71 (הקונגרס הכ"ח התקיים בינואר 1972), אף אם אין הפרה של עקרונות דמוקרטיים בבחירות בלתי-ישירות כאלה באמצעות ארגונים, בתנאי שהן משקפות את המשקל היחסי של מספר החברים בכל ארגון וארגון (וראה גם תקנה 13(ג) של תקנות הבחירות מיום 23.3.76)..." (ההדגשה שלנו).

יושם אל לב שבדבריו בשנת 1971 הדגיש בית הדין שני שיקולים אשר הופיעו על השפיעו על פסיקתו : ראשית, בית הדין ראה בשיטה המעורבת, שהכילה גם --- הקצאת 45% מן המנדטים לפי מספר החברים של הארגונים, התקדמות לקראת שיטה דמוקרטית מלאה שעדיין לא הושגה, כאילו נאמר "במצב הקיים מוטב 55% מאשר לא כלום"; ושנית, היתה פסיקת בית הדין מבוססת על ההנחה שרשימות החברים אמינות. דבר זה הודגש גם במובאה הנ"ל מפסק הדין משנת 1976.

פרשנות מסוייגת זו אשר נקט בית הדין בשנת 1971, תוך ראית הדברים בהתפתחותם והתקדמותם הדינמית לקראת שיטת בחירות דמוקרטית מושלמת, יכולה להדריך אותנו כיום, מאשר אנו באים להעריך את המצב העובדתי והמשפטי שנוצר אחרי התקנת תקנות הבחירות ממרס 1976. אין אנו מקבלים את טענת מר מרקסון שמתקיני התקנות הללו כאילו השלימו בדרך של legislative acquiescence עם התוצאה שאליה הגיע בית הדין בשנת 1971 גם לגבי העתיד לבוא. אכן, כאשר מחוקק מתקן את החוק ואינו מבטל תוך כדי כך הלכה אשר נפסקה קודם לכן בסוגיה שבה הוא דן, יכולה שתיקתו לעלות כדי אישור ההלכה ההיא בשתיקה. אבל לא כך הוא בעניינו : כאן שינה מחוקק-השמנה את המצב המשפטי שהיה קיים קודם לכן לא רק בדרך של תיקון אלא בקביעה ממצה של נורמות חדשות בכל הנוגע לבחירות ושיטות הבחירות. משעשה כן, אין עוד לחזור לפסיקה קודמת שבאה לפרש את הדין הקודם, כאילו היא מחייבת עדיין כיום.

נמצא ששיטת הקצאה של 45% מן המנדטים לפי מספר החברים של הארגונים המרכיבים את הפדרציה הציונית האמריקאית אינה שיטה כשרה, כי תקנות הבחירות, הקובעות באופן ממצה את שיטות הבחירות וההצבעה המותרות, אינן מכירות בשיטה כזאת.

עד כאן דנו שטעון הראשון של המערערים לפסילת השיטה שהם מתקיפים, וקיבלנו אותו. נראה לנו גם הטעם השני, הרחב יותר, שאותה שיטה נוגדת עקרונות דמוקרטיים מקובלים אין אנו סבורים שניתן ללמוד היקש מן השיטה הנהוגה בבחירות לקונגרס של ארצות-הברית. אכן זו שיטה מעורבת של בחירות כלליות לבית הנבחרים באמצעותו של כנס בוחרים, ושל בחירות מספר שווה של חברי הכנס מכל מדינה מחמישים המדינות של ארצות הברית בלי להתחשב בגודל האוכלוסייה של כל מדינה. אבל בזה תם הדמיון בין שיטה זו ובין השיטה שעליה משיגים המערערים, כי גם הבחירות לסנט הן בחירות ממש, שבהן מצביע כל בוחר באופן אינדיווידואלי על המועמדים הרצויים לו ; ואילו כאן נעדה הצבעה כזאת להתקיים רק ביחס ל 55% מן המנדטים, ויתר 45% מתחלקים בין הארגונים על בסיס מספר החברים הרשומים, והם מתמנים למעשה על ידי הגופים המנהלים של הארגונים השונים (וארגונים אלה אף אינם חייבים לקיים בחירות מנימיות לבחירת ציריהם).

אשר לצרכים המיוחדים של אזור הבחירות בארצות-הברית (תקנה 6א) לתקנות הביצוע) נכון הדבר שהארגון הפנימי של הפדרציה הציונית האמריקאית מבוסס בעיקר על הארגונים המרכיבים אותה, אבל אין מה מצדיק עוד את שלילת זכות הבחירה לקונגרס, ולוא שלילה חלקיה בלבד, של כל ציוני בפרט, המעוגנת בחוקה (סעיפים 19(1) ו-22(1)) ובתקנות הבחירות משנת 1976.

והעיקר : אפילו סביר לקרוא להסדר זה מעין בחירות בלתי-ישירות שבהן בא רצונו של הבוחר האינדיבידואלי לביטוי כלשהו, כאילו הוא ייפה מראש את כחו של הארגון שאליו הוא משתייך, להצביע בשמו—הרי גם קונסטרוקציה מחשבתית כזאת לא תתכן אלא אם רשימות הבוחרים "משקפות את המשקל היחסי של מספר החברים בכל ארגון וארגון", כמו שאמר בית-דין הקונגרס בפסק-דין משנת 1976. והנה, הנחה זו אשר היתה מונחת ביסוד האישור המסוייג שבית הדין נתן לשיטה זו בשנת 1971 – הוכחה למרבה הצער מיד לאחר מכן כבלתי מציאותית. בדין וחשבון השנתי של מבקר ההסתדרות הציונית העולמית מס' 16 לשנת הכספים 1971/72 (ירושלים תשל"ג-1972) אנו קוראים לסיכום הבקורת על מפעל החברות בארצות-הברית (שם, בעמ' 21) :

"בעוד שניתן להתייחס אל הנתונים המספריים של כמה

מהארגונים במידה רבה של אמון, אין אפשרות להתייחס

במלוא האמינות לנתונים של ארגונים אחרים, כפי שעולה

מתיאור השיטות, שהם נקטו בהן בהלך המפקד, בגוף

הדין וחשבון.

אל הנתונים הסופיים של המפקד בארצות-הברית-

כפי שנמסרו על ידי הנהלת הפדרציה הציונית למטה המפקד

בירושלים בחודש מאי 1971 – יש להתייחס בהסתייגות משת

סיבות : האחת – בשל האמור לעיל והשניה בשל הנוהג של

רבים מיהודי ארצות-הברית להיות חברים בכמה ארגונים

בעת ובעונה אחת. תיתכן, איפוא, האפשרות שארגונים

רבים כללו במספריהם חברים שנכללו גם בנתונים של

ארגונים אחרים" (ההדגשה שלנו).

אין צורך להרבות מלים על כך שכפילות כזו ברשימות החברים עלולה לעוות באופן חמור את האופי הדמוקרטי של בחירת צירים באמצעות הארגונים, כפי שועדת הבחירות הארצית קבעה אותה. נראה הדבר כי עוות זה טרם בא על תיקונו גם היום. בהופיעו לפנינו הודה מר מרקסון שאין בידו לתמוך עוד במה שכתב בטיעונו המפורט בכתב, הערוך היטב, במגמה להפיג חששות כבדים אלה. אדרבא, כפי שאמר לנו : "אני מתקשה לטעון שהכח המספרי היחסי (של חברי הארגונים) יבוא לידי ביטוי". וכאשר נשאל מר מרקסון : אילו הונהגה החלוקה בין הארגונים, שועדת הבחירות האזורית נקטה לגבי 45%, כשיטה כללית לגבי 90% של הצירים, האם היה טוען עדיין שזו שיטה ההולמת עקרונות דמוקרטיים מקובלים, ענה ברוב הגינותו שאין הוא יכול להשיב על כך תשובה חיובית. ועוד נתגלה לנו מתוך קריאת הפרוטוקול של ועדת הבחירות האזורית מיום 13.10.77 שעדיין קיימת אצל כמה ארגונים אותה רתיעה מלגלות את רשימות חבריהם ליריביהם שאותה גינה בית-דין הקונגרס בפסק-דין משנת 1971, ורב החשש שללא גילוי מלא כזה גדולה הסכנה על קיום רשימות חברים בלתי אמינות.

אשר על כן אנו מוצאים שהשיטה הנדונה, כאשר דנים בה על פי המציאות הקיימת, אינה עונה על עקרונות דמוקרטיים מקובלים.

הפרקליט המלומד, עו"ד צ. קלמטינובסקי, תמך בעמדת המערערים, תוך כדי כך הוא הטיל ספק בסמכותה של ועדת הבחירות האזורית לקבוע מעיקרא את שיטת הבחירות לקונגרס הכ"ט בארצות-הברית. הספק נובע לדעתו מן האמור בתקנה 13(א) של תקנות בחירות שאת שיטת הבחירות יקבע "הועד המנהל", הוא הועד הארצי המנהל של הפדרציה, כהגדרתו בתקנה 1(א). הועד המנהל של הפדרציה הציונית האמריקאית הוא חבר המנהלים (National Board of Directors) לפי סימן 10, סעיף 1 של **תקנון** הפדרציה, והרי לא הוא אלא ועדת הבחירות האזורית קבעה את שיטת הבחירות. לדעתנו אין יסוד לספק זה, כי לפי סימן 13, סעיף 2, **לאותו תקנון** רשאי חבר המנהלים ליצור ועדות מיוחדות ולאצול להן מסמכויותיו. חבר המנהלים של הפדרציה הסמיך את ועדת הבחירות האזורית לקבוע את שיטת הבחירות, בהחלטה מיום 28.3.76, על יסוד תזכיר של נשיאת הפדרציה מיום 27.2.76 (סעיף 3, שם). אין לטעון נגד הסמכה זו ש"אין שלוח עושה שלוח", כי חבר המנהלים אינו שלוח לענין זה, אלא הוא בעל הסמכות המקורית, הן בתור הגוף המוסמך לפי תקנון ההסתדרות הציונית הארצית לקבוע שיטת הבחירות, על יסוד סעיף 19(2) לחוקה, והן בתור "ועד מנהל", לפי תקנה 13(א) של תקנות הביצוע; ובתוקף סמכות מקורית זו הוא מינה, על יסוד תקנון הפדרציה, את ועדת הבחירות האזורית בארצות-הברית למלא התפקיד הזה במקומו. על כן לא ראינו טעם לפסול את החלטתה של ועדת הבחירות האזורית בשלמותה בשל ה-----פורמלי שהפרקליט המלומד עורר.

על יסוד האמור אנו מצהירים שאותו חלק של החלטת ועדת הבחירות האזורית של הפדרציה הציונית האמריקאית מיום 17.2.77 הקובע הקצאת 45% של כלל הצירים על יסוד מספר החברים של הארגונים המרכיבים את הפדרציה-הנו בטל.

בסימו של ספק-דין זה הננו מביעים את ביטחוננו בשיטת ההצבעה בדואר ניתנת להרחבה על בחירת כל הצירים מארצות-הברית ללא קשיים מעשיים, אף בשעה מאוחרת זו. הפעלה מלאה של שיטה זו תהיה צעד גדול קדימה לקראת הגשמת דמוקרטיה מלאה, הלכה למעשה, בתנועה בציונית בארצות-הברית. צעד זה יגביר את ההתעוררות שעליה מעידות התוצאות המשמחות של מפקד הציונים בארצות-הברית לקראת הקונגרס הכ"ט, על מנת שהתנועה הציונית של ארצות-הברית תמלא את התפקידים המרכזיים שנועדו לה בתוך יהדות ארצות-הברית ובתנועה הציונית העולמית.

ניתן בירושלים היום ט"ו בכסליו תשל"ח – 25.11.1977

(חתימה)	(חתימה)	(חתימה)	(חתימה)	(חתימה)
_____	_____	_____	_____	_____
אב בית-הדין	שופט	שופט	שופט	שופט