

ד"ר דוד מרץ, חבר בית-הדין
מר יונתן (ינוס) כהן ; חבר בית-הדין
פרופסור בנימין אקצין, חבר בית-הדין
פרופסור הנס קלינגהופר, חבר בית-הדין
מר מאיר סילברסטון עו"ד, חבר בית-הדין

בבקשתו של פרקליט ההסתדרות הציונית העולמית
לבדיקת חוקיותה של החלטה לפי סעיף 49(א), פסקא 1(ב)
של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית.

הופיעו : מר צבי קלמנטינובסקי, עו"ד, פרקליט ההסתדרות הציונית העולמית.
בשם ההנהלה של ההסתדרות הציונית העולמית : מר משה בן-זאב, עו"ד
מר אברהם שנקר, ראש המחלקה לארגון ולהסברה של ההנהלה,
הרב משה אדלמן, בשם מר יצחק נבון, יו"ר הוועד הפועל הציוני,
ד"ר ראובן איתן, מזכיר הוועד הפועל הציוני.

בשם חרות-הצה"ר : מר יורם ארידור, עו"ד ומר דן פון-וייזל, עו"ד.
מר רפאל קוטלוביץ, עו"ד.

מר יוסף קלארמן, חבר ההנהלה של ההסתדרות הציונית העולמית.

מר יצחק קורן, בשם תנועת העבודה
הרב יהודה אלינסון, בשם המזרחי הפועל המזרחי
מר אברהם תורי, עו"ד, בשם התנועה הציונית העצמאית
מר מרדכי דיין, בשם איגוד הציונים הכלליים
מר עזרא שפירא, בשם הקונפדרציה
מר ראובן ארזי, בשם מפ"ס
מזכיר בית הדין, ד"ר אהרן צברגבאום

פסק-דין

פרקליט ההסתדרות הציונית פנה ביום 10.9.76 אל בית-דין זה בבקשה לבדוק את חוקיותה של החלטה של הועד הפועל הציוני מיום 14.7.76, שתוכנה כלהלן :

"תקנה 20 [של תקנות הבחירות לקונגרס הציוני]

תסומן 20 פיסקא א) ואחריה תבאנה הפיסקאות הבאות :

(ב) הוגשה לוועדת בחירות אזורית רשימת מועמדים מוסמכת בין גופים ציוניים, אשר זכו בבחירות לקונגרס הקודם בארץ הנדונה (אזור הבחירות בהתאם לסעיף 19 של החוקה) ל- 50% לפחות מכלל הצירים, תיחשב רשימה כזאת כנבחרת, בתנאי שהיא תכלול נציגות של כל גוף אשר זכה בקונגרס הקודם לפחות לציר אחד מאותה ארץ. תנאי זה לא יכול על גוף שכבר אינו קיים בארץ הנדונה בשעת הגשת רשימת המועמדים המוסכמת.

(ג) אם הרשימה הנזכרת בפיסקא ב) אינה כוללת נציגות של גוף, אשר בבחירות לקונגרס הקודם לא זכה לציר, יש להעביר-על אף האמור בסעיפים 12(ג) ו- 13 (ח) של "התקנות בדבר בחירות רשימות עולמיות" – את הקולות, שנמסרו בעד אותו גוף בבחירות לקונגרס הקודם, לרשימת הבחירות העולמית, אליה הצטרף הגוף הנדון בבחירות לקונגרס הקרוב. בקונגרס הציוני הקרוב, תביעה כזאת תוגש לוועדת הבחירות המרכזית ולבית-דין הקונגרס.

(ה) פיסקאות ב), ג) ו-ד) כוחן יפה לגבי הקונגרס הכ"ט בלבד.

החלטה זו (אשר תיקרא להלן "ההחלטה הנדונה"), נתקבלה בוועד הפועל ברוב של 47 נגד 12 ו- 16 נמנעים. סיעת חרות-הצה"ר לא השתתפה בהצבעה. כלל מספר חברי הועד הפועל בעלי זכות הצבעה הוא 110.

ההחלטה הנדונה באה לתקן ולהוסיף על תקנה 20 של תקנות הבחירות לקונגרס הציוני שאושרו על ידי נשיאות הועד הפועל הציוני וההנהלה הציונית בישיבתן מיום 23.3.76. תקנה 20 הובאה לפני הועד הפועל על ידי הועדה לתיקון החוקה ותקנות לביצוע החוקה. ועדה זו מונתה על יסוד החלטה מס' 21 של הקונגרס הכ"ח (בינואר 1972).

הבעיה שהפרקליט הביא לפני בית-דין זה היא אם ההחלטה של הועד הפועל פוגעת בסעיפים 19 ו-22 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית. סעיף 19, פסקא 1, כפי שתוקן בהחלטה 51 של הקונגרס הכ"ג, קובע כי :

"הצירים ייבחרו בכל אזור בחירות (ארץ) לפי שיטה

שתהלוס את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים".

וזה לשון סעיף 22, פסקא 1 של החוקה :

"כל יהודי שהוא חבר בגוף המסונף להסתדרות הציונית

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

לבחור לקונגרס".

2. הצעה שבית-דין זה יחליט בדבר חוקיותה של החלטה שנתקבלה במוסד ציוני מרכזי (כאן : בועד הפועל) יכולה, לפי סעיף 49, פסקא 1(ב) של החוקה לבוא מן ההנהלה הציונית או מן הפרקליט. ההנהלה הודיעה במכתבה מיום 25.8.76 אל יו"ר ההנהלה העולמית של חרות-הצה"ר כי לא תפנה לבית-דין הקונגרס בשאלת החוקיות של ההחלטה הנדונה של הועד הפועל, ובכתב תשובה שהגיש בשמה מר משה ריבלין, המנהל הכללי, לפי תקנה 31 של תקנות בית-דין הקונגרס, הודיעה ההנהלה ביום 22.9.76 שהיא החליטה, בהסתייגות חבר ההנהלה מר קלארמן, לסמוך ידה על החלטת הועד הפועל ושאלה היא תומכת בעמדת הפרקליט.

טענותיו בכפירה בסמכותו של בית-הדין לדון בבקשת הפרקליט, מאחר שלפי סעיף 49, פסקא

1(ב) של החוקה מוסמך בית-הדין לבדוק רק את חוקיותה של "החלטות", ואילו כאן אין לפנינו החלטה אלא מעשה חקיקה, שאינו נתון כלל לבקורת שפטית של בית-דין זה, אלא אם שאלת חוקיות מתעוררת לרגל סיכסוך, כאמור בפסקא 1(ב) של סעיף 49 – וכאן אין לפנינו סכסוך, כמשמעותו באותה פסקא.

4. לא מצאנו ממש בטענה זו. הנכון בה הוא שפנית הפרקליט אינה מעוררת "סכסוך", שכן מונח זה

כוונתו למקרה שבו נוצר סכסוך בענין קונקרטי בין שני יריבים בטרם יניע אחד מהם את בית הדין להכריע בחוקיותה של החלטה. כך פסק בית-דין זה ביום 11.12.64, בבקשת האיגוד העולמי של הציונים הכלליים

לקבוע שתקנה 32(ג), פסקאות (בב) ו- (גג) לתקנות הבחירות לקונגרס הציוני, כנוסחן דאז, בטלה. לשון אחרת, ב"סכסוך" מתעוררת שאלת חוקיותה של החלטה רק אגב בירור הסכסוך, ואילו בדרך השניה, שבה

נדרש בית-דין זה אל שאלת חוקיותה של החלטה לפי סעיף 49, פסקא 1(ב), דהיינו דרך ההצעה של

ההנהלה או של הפרקליט, מהווה שאלת החוקיות של ההחלטה את עצם נשוא הבירור בפני בית-הדין.

משום כך החליט בית-הדין בהחלטתו ההיא לדחות את בקשת האיגוד העולמי של הציונים הכלליים על הסף, כי לא היה שם סיכסוך קונקרטי, וזכות ההצעה נתונה רק להנהלה ולפרקליט ולא לגוף ציוני אחר.

ברם, ההחלטה הנדונה, לתקן את תקנות הבחירות, היא ללא ספק "החלטה" גם לצורך האמור בסעיף 49

של החוקה ויש לדחות את ניסיונו של מר בן-זאב ללמוד לענין זה גזרה שווה מדיני הכנסת. הכנסת מביעה

את רצונה באחת משתי דרכים : בחוק ובהחלטה, ואצלה החלטה אין לה בדרך כלל תוכן חקיקתי. ואילו

חוקת ההסתדרות הציונית מכירה רק בהבעת רצונו של הקונגרס או של הועד הפועל הדרך החלטה,

והחלטה יכולה להיות בעלת תוכן חקיקתי או תוכן אחר כלשהו. דבר זה עולה ברורות, לשמל, מסעיף 64 של החוקה הקובע כי "החלטות על שינוי החוקה תהיינה בעלות תוקף...." בפועל מופיעים "ענייני תחיקה" כפרק אחד בין יתר החלטות הקונגרס (למשל, בהחלטות הקונגרס הכ"ח) וגם ההחלטה הנדונה לשינוי תקנות הבחירות כונתה בכל המסמכים הרשמיים שבהם היא הוזכרה בכינוי זה, כי כאמור אין כינוי אחר להבעת רצונו של הוועד הפועל.

אין גם שום טעם אחר לצמצם את משמעות המונח "החלטה" בסעיף 49, פסקא 1(ב) צמצום מלאכותי, כהצעת מר בן-זאב. אדרבא, צמצום כזה היה מביא לכך שההחלטות החשובות ביותר של גופים ציוניים, דהיינו החלטות בעלות אופי חקיקתי, הן דווקא לא תהיינה נתונות לשום בקורת שיפוטית ישירה אלא רק לבקורת עקיפה, אגב ברור של "סכסוך". הבחנה זו שמר בן-זאב מבקש להבחין נראית לנו חסרת עקביות, כי גם בקשר לסכסוך מדבר סעיף 49 על חוקיותן של החלטות, ומה נשתנתה בדיקת החלטה לרגל סכסוך מבדיקת החלטה על יסוד הצעה?

5. אין אנו סבורים שהפרקליט השהה את פנייתו לבית-דין זה יתר על המידה, כפי שטען מר בן-זאב כטענה טרומית נוספת. ההחלטה הנדונה של הוועד הפועל נתקבלה כאמור ביום 14.7.76. ביום 25.8.76 הוגיע המנהל הכללי למר קוטלוביץ, יו"ר ההנהלה העולמית של חרות-הצה"ר, שההנהלה הציונית לא תפנה לבית-דין הקונגרס בשאלת החוקיות של ההחלטה ביום 10.9.76 פנה הפרקליט מצדו לבית-דין זה. אין לבוא אליו בטענות על שהמתין תחילה לתגובת ההנהלה.

6. בטענותיו לפנינו חווה הפרקליט את דעתו נגד חוקיות ההחלטה הנדונה, משום היותה נוגדת את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים, המחייבים בבחירות הצירים לקונגרס, כמצוות סעיף 19 של החוקה. אכן, אין לנו ספק שהתיקון אשר ההחלטה נדונה חוללה בתקנה 20 לתקנות הבחירות נוגד עקרונות אלה ניגוד גמור. אמנם 90% מכלל הצירים בקונגרס הקודם, כאמור בתקנה 20(ב) החדשה, הם רוב מכריע מכלל הצירים, אבל טעות שבהגיון הוא לחשוב, כי "שלטון הרוב" שבהסדר כזה ממלא אחרי עקרונות הדמוקרטיה, מפני שהכרעת רוב היא מסימני ההיכר של משטר דמוקרטי. אנו עוסקים בבחירות על פי עקרונות דמוקרטיים מקובלים, ועקרון יסוד בבחירות דמוקרטיות הוא עקרון השוויון: שוויון זכותו של הבוחר כפרט לבחור ושוויון הסיכויים של מועמדים (פרטים או רשימות) להיבחר. בבג"צ 98/69, פד"י כ"ג (1) 693,698 (ברגמן נגד שר האוצר) הסביר בית המשפט העליון בישראל כי עקרון היסוד הדמוקרטי של שוויון הכל בפני החוק "יכול להתקיים גם בפני עצמו בלי להישען על סעיף בחוקה כתובה... רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כלו".

כן הוא גם במשטר החוקתי של ההסתדרות הציונית העולמית הדוגל במפורש בעקרונות דמוקרטיים מקובלים. הוראה זו שבסעיף 19 הוספה לחוקה בקונגרס הכ"ו, כאשר בוטלה שיטת השקל ובמקומה באה שיטת בחירות על בסיס אזורי. אותה שעה כאילו ביקש הקונגרס להזכיר להסתדרויות הציוניות האזוריות

שגם אחרי שינוי השיטה עליהן לקיים שיטת בחירות דמוקרטית. היתה זאת למעשה הוראה דקלרטיבית על עקרון שהיה מונח מאז ומתמיד ביסודה של שיטת הבחירות בהסתדרות הציונית העולמית.

7. (צא ולמד?) עד כמה משבשת תקנה זו את עקרון השוויון מיסודו: היא מבקשת לקבוע "אחוז חסימה" – 10% מכלל הצירים לקונגרס הקודם – להשתתפות ברשימת המועמדים המוסכמת היחידה, לפי תקנה 20 ב). שמענו במשטר דמוקרטי על אחוז חסימה בקביעת התוצאות של בחירות, אך טרם שמענו על אחוז כזה במתן זכות הגישה אל הבחירות.

ומנין לנו שאותם 90% שמלפני ארבע או חמש שנים מיצגים גם כיום אותו רוב של 90%, ולא פחות מזה? ההוראה שהרשימה היחידה" תכלול נציגות של כל גוף, אשר זכה בקונגרס הקודם לפחות לציר אחד באותה ארץ" – אין בה כדי לתקן את המעוות. אף לא נאמר שאותה "נציגות" חייבת לשקף את כח האלקטורלי של המיעוט, שאינו משותפי ה- 90%, בקונגרס הקודם. אך לא זו בלבד אלא התיקון הנדון יוצר "מועדון סגור" של הסיעות שהיו מיוצגות בקונגרס הקודם ומונע השתתפות בבחירות על בסיס של שוויון מרשימות מועמדים חדשות. לאלה נותר רק לתבוע לעצמם נציגות בקונגרס הציוני הקרוב לפי תקנה 20 ד). התקנה אינה קובעת שום אמות מידה למתן נציגות כזאת ולגודלה אלא הכל הושאר לשיקול דעתם של הגופים המחליטים על כך, מבלי שניתן לגופים או לקבוצות חדשים כאלה להוכיח את כחם הנכון בבחירות.

8. נטען לפנינו שההסתדרות הציונית העולמית הופכת בהדרגה ל"ארגון של ארגונים" ושהתקנה החדשה נותנת ביטוי נכון למגמה זו. טענה בטעות יסודה. אותו מונח מופיע בפסק-דין של בית-דין הקונגרס מיום 22.11.71, בענין הבחירות לקונגרס הכ"ח בארצות הברית. שם נדונה ואושרה שיטת בחירות שקבעה כי 55% מהצירים לקונגרס מארה"ב ייבחרו באופן ישיר בבחירות כלל-ארציות, באמצעות הדואר, ו- 45% של הצירים ייבחרו ע"י הארגונים שמהם מורכבת הפדרציה, כאשר מספר החברים שיוקצה לכל ארגון יהיה מבוסס על מספרים בדוקים של חבריהם לפי המצב ביום 30 ביוני 1971. בדברו על הסדר זה אמר בית הדין (שם, בעמ' 4) :

"בארצות הברית מבוסס מבנה הפדרציה על ---- בין ארגונים. בלשונו של מר וייסמן, זהו בעיקרו עדיין ארגון של ארגונים. אין פגם בכך שמבנה זה ישתקף גם בשיטת הבחירות לקונגרס. בוודאי מוטב היה אילו כלליות הבחירות היתה מתגשמת בצורה עוד יותר שלמה, בדרך בחירת כל הצירים על-ידי הבוחרים במישרין. אבל גם בשיטת אשר נתקבלה ישנה התקדמות רבה לעומת הסדר הקודם של חלוקת כל המנדטים על פי 'המפתח' הנוקשה. לפיכך אין לפסול את השיטה רק משום היותה

(---- משפט חסר ----)

לקונגרס בין ארגונים על יסוד משקלם בקונגרס קודם. גם 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 בחירות מיום 23.3.76), יש ויש הפרה ל עקרונות אלה בחלוקת המנדטים בין ארגונים, תוך קיפוח המיעוט וחסימת הדרך לבחירות בפני חברי ארגונים אשר קמו בין לקונגרס לקונגרס. הרי סעיף 22 של החוקה מבטיח במפורש לכל יהודי שהוא חבר בגוף המסונף להסתדרות הציונית העולמית והגיע לגיל י"ח ישנה את זכות הבחירה לקונגרס ביחיד.

9. נטען עוד שהחוקה עצמה קובעת בסעיף 21 שבמדינת ישראל לא תתקיימנה בחירות לקונגרס ושהצירים ייקבעו בהתאם ליחסי הכוחות של המפלגות הציוניות בכנסת ש---- לאחרונה לפני פתיחת הקונגרס. על כך יש להעיר שהיה זה תיקון של החוקה עצמה ותיקון אשר נעשה על פי רצון הקונגרס עצמו ואם כי יש בו ויתור על בחירות ישירות לקונגרס, לפחות יש בו "צילום" של יחסי הכוחות בין המפלגות הציוניות בכנסת שהם עצמם נקבעו בבחירות דמוקרטיות.

10. תקנה דומה לזו המותקפת עתה היתה כבר קיימת בעבר, לפי תקנות הבחירות משנת תשכ"ד (בתקנה 32(ג), שם) והיא היתה בתוקף בבחירות לקונגרס הכ"ו (והרכבו של הקונגרס הכ"ו הועתק גם אל הקונגרס הכ"ז). אבל עובדה זו אינה מוסיפה תוקף לתקנה הנדונה לפנינו. בהקשר זה יצוין שסעיפים 19 ו-21 בניסוחם דהיום עדיין לא היו קיימים באותו זמן. על כל פנים, עד היום לא עמדה חוקיות ההחלטה ההיא מעולם לבדיקה שפוטית בהחלטת בית-דין הקונגרס מיום 11.12.64, אשר הוזכרה לעיל, ובה דחה בית הדין על הסף ניסיון לתקוף את חוקיותה, אמר בית-הדין בסיום דבריו כי

"השאלות הענייניות, שעורר האיגוד בבקשתו, הן שאלות נכבדות למדי, אשר מן הרצוי שתמצאנה את פתרונן, אם על פי החלטת הקונגרס ואם- לאחר שזה יסתיים- על ידי הנעת בית הדין להכריע בהן, על יסוד הצעת ההנהלה או הפרקליט".

חבל שבשעתו לא הושם לב להערה זו של בית-הדין. אמנם בוטלה התקנה הישנה בתקנות הבחירות ביום 23.3.76, אבל כעבור ארבעה חדשים היא קמה לתחיה, ובכך נעורה הבעיה מחדש בכל חריפותה.

11. השאלה הבאה שעלינו לדון בה היא, אם יש לראות בהחלטה הנדונה לתיקון תקנות הבחירות החלטה לתיקון החוקה אשר נתקבלה כדין. ההחלטה נתקבלה על ידי הוועד הפועל, שלו הוקנתה סמכות חקיקה כפולה: ראשית, סמכות מקורית "להוציא תקנות לביצוע החוקה הזאת", לפי סעיף 65 של החוקה. את ההוראה הזאת יש לקרוא ביחד עם סעיף 19, פיסקא 4 של החוקה הקובעת כי "הפרטים [בחס לשיטת הבחירות לקונגרס] ייקבעו בתקנות לביצוע החוקה". שנית, נאצלה לוועד הפועל סמכות לשנות את החוקה עצמה, בסעיף 64 של החוקה המסמיך את הקונגרס

"להחליט בנוכחותם של רוב צירי הקונגרס וברוב של שני שלישים של המצביעים להעביר את סמכותו לשינוי

החוקה לוועד הפועל, ולוועד הפועל בלבד... במקרה של העברה לוועד הפועל תהיה החלטתו בעלת תוקף, אם תתקבל בנוכחותם של רוב חבריו בעלי זכות הצבעה וברוב של שני שלישים של המצביעים".

12. הקונגרס הכ"ח פעל על יסוד הוראה זו (ועל יסוד סעיף 15 של החוקה המורה כי "בכפוף להוראת סעיף 64, רשאי הקונגרס להעביר סמכות מסמכויותיו לוועד הפועל או לגוף אחר, לפי ראות עיניו"). והחליט בהחלטה מס' 22 כי

"בהתאם לסעיפים 15 ו-64 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית, מסמיך הקונגרס את הוועד הפועל להחליט על שינויים בחוקת ההסתדרות הציונית העולמית".

מכל מה שהוכח לפנינו ברור לחלוטין שבהחלטתו הנדונה לא התיימר הוועד הפועל להשתמש בסמכותו לפי החלטה מס' 22 ולתקן את החוקה, אלא הוא השתמש בסמכות הנתונה לו להתקין תקנות ביצוע לפי הסעיפים 64 ו-19, פסקא 4 של החוקה (או להתקין תקנות בחירות – וההבחנה בין שתיים אלה אינה תמיד ברורה), על פי הצעה שהובאה לפניו על ידי הוועדה לבדיקת החוקה ותקנות הביצוע לחוקה. בהזמנה לשיבת הוועד הפועל מיום 14.7.76 נאמר באופן סתמי שעל סדר היום "החלטה על הצעות הוועדה לתיקון החוקה, שתקיים את ישיבתה ביום שלישי, ח' בתמוז תשל"ו (6 ביולי 1976), בלי לפרט אם ההצעות תהיינה לתיקון החוקה או לתיקון של תקנות (וכזכור, שמה המלא של ועדת החוקה הוא "הוועדה לתיקון החוקה ותקנות לביצוע החוקה", וכשמה כן היא). ואחרון אחרון: על פי לשון התיקון עצמו הוא בא לתקן אותה תקנה 20, ללא כל תיקון של החוקה.

13. (----- משפט חסר-----)

החוקה, לא היה תוקף לתיקון התקנות אם היתה בו סתירה להוראה של החוקה עצמה – והרי כבר ראינו שתוכנה סותר את סעיף 19 של החוק. נוסף עתה שהיא סותרת גם את הסעיף 22 שממנו עולה כעקרון שהצירים לקונגרס נבחרים בבחירות. קביעת הצירים על פי הסכם שאינו "מקיר אל קיר" נוגד את העקרון הזה.

14. בזה הגענו לבעיה המרכזית בדיון זה: מאחר שבפועל נתקבלה ההחלטה ברוב של שני שלישים מן המצביעים הדרוש לפי סעיף 64 לתיקון החוקה (כי את הנמנעים מהצבעה אין למנות עם כלל המצביעים), האם אפשר לראות בהחלטה הנדונה החלטה לתיקון החוקה, שאמנם לא נתקבלה במפורש בתור שכזאת, אך יש לראותה כמתקנת את החוקה במשתמע? ועוד לפני כן יש לשאול: האם בכלל יתכן תיקון החוקה במשתמע?

15. נשיב על שאלות אלה אחרון ראשון: דעתנו היא שתיקון החוקה יכול להעשות רק במפורש, ולא במשתמע. מר בן-זאב הזכיר סעיף 5(ג) של הצעת חוק יסוד: חקיקה (הצעות חוק תשל"ו, מס' 1221, בעמ' 136) המציע כי בחוק הסותר חוק-יסוד יפורש שתקפו הוא על אף האמור החוק-היסוד, וביקש ללמוד מן ה"הן" שבהצעה זו את ה"לאו" ביחס לחוקה של ההסתדרות הציונית העולמית, שבה אינה מצויה הוראה דומה. לנו נראה שהוא הדין גם בלעדי הוראה כתובה כזאת. החוקה היא יסוד מוסד למבנה המוסדות הציוניים ולסמכויותיהם. אין הדעת סובלת שהאמור במסמך זה ייסתר לא בהוראה מפורשת, כדרוש לפי סעיף 64 של החוקה עצמה, אלא בדרך הפרשנות של המשתמע מן האמור במעשה חקיקה אחר. קבלת שיטה כזאת פסולה מעיקרא, והיא היתה יוצרת אי-בהירות שיש למנעה, כי היא היתה מצריכה בירור בדיעבד באיזה רוב נתקבלה ההחלטה "המתקנת" ומה היה בכוונתם של אלה שקיבלוה. בבעיה זו דן פרופ. קלוד קליין במאמרו "רוב מיוחד ושינוי במשתמע", בקשר לסעיף 46 של חוק יסוד הכנסת, ב"הפרקליט",

כרך כ"ח מיולי 1973, בעמ' 563. הוא שולל (שם, בעמ' 572/3) שלילה גמורה את האפשרות לתקן חוקה תיקון מכללא בדרך חוק רגיל, מטעמים משכנעים שהוא מפרט.

16. במאמר מוסגר נסיף כאן כי עשויות להתעורר שאלות נכבדות נוספות: נניח שהועד הפועל היה מפעיל את סמכותו לפי סעיף 64 ומתקן במפורש את הסעיפים 19 ו-22 של החוקה, על ידי הכפפתם להחלטה הנדונה, האם היה נודע תוקף חוקתי לתיקון בזה של החוקה? ובקשר לכך: האם ניתנים סעיפים אלה בכלל לשינוי, בהיותם אבני יסוד של המבנה החוקתי כלו, ואם כן, האם הועד הפועל מוסמך לחולל שינוי כזה, על פי (----- משפט חסר -----)

בסעיף 12 של החוקה? נוכל להניח לשאלות אלה, כי מר ארידור נמנע מלטעון שההחלטה הנדונה היתה חסרת תוקף גם אילו היה הועד הפועל מקבל אותה במפורש כהחלטה תיקון לחוקה, ולנו אין צורך להתעמק בצד זה של הענין על פי יזמתנו, כי הדבר אינו דרוש להכרעתנו בדיון זה.

17. קיים טעם נוסף לדחיית הטענה שיש לראות את התקנה כתיקון של החוקה במשתמע, אפילו היה תיקון כזה אפשרי. כוונתנו להליכים בוועד הפועל שבהם נתקבלה ההחלטה. בהחלטותיו מן הימים 4-8 בינואר 1976 החליט הועד הפועל בהחלטה 16 (ה) להוסיף לסעיף 64 של החוקה פיסקא 2, בזו הלשון:

"לא ידון הקונגרס או הוועד הפועל בשינוי החוקה,
אלא אם הצעה מנוסחת ומנומקת של השינוי הוגשה
לנשיאות הוועד הפועל ולחבריו ולפדרציות הציוניות
60 יום לפני הדיון. מסיבות מיוחדות או יוצאות
מגדר הרגיל רשאית ההנהלה להציע בקונגרס או בוועד
הפועל שינוי של החוקה, אף-על-פי שלא הוגשה הצעה
כאמור לעיל. במקרה זה תהיה ההחלטה על השינוי בעלת
תוקף אם נתקבלה בנוכחותם של רוב צירי הקונגרס או
חברי הוועד הפועל בעלי זכות ההצבעה ברוב של 75%
של המצביעים".

תיקון חשוב זה ייכנס לתוקפו רק בתום הקונגרס הכ"ט. אבל גם בלעדיו מובן מאליו שלא יתכן תיקון של החוקה אלא אם חברי הועד הפועל מודעים לעובדה שתיקון של החוקה עומד לפניהם לדיון. 35 מחברי הועד הפועל לא באו לשיבה. יכול להיות שאילו הודע להם בשישיבה עומדים לדון בתיקון כזה של החוקה, היו לפחות מקצתם מטריחים עצמם לבוא לשיבה. בשיבה עצמה עורר מר ארזי, חבר הועד הפועל, את שאלת חוקיותה של ההחלטה באמרו בשם סיעת מפ"ם (בעמ' 17 של הפרוטוקול):

"אנו שוללים את ההצעות שהובאו על ידי הועדה לתיקון
החוקה, שכן הן נוגדות את החוקה הציונית. בסעיף 19
של החוקה הציונית נאמר- הצירים ייבחרו בכל אזור
בחירות לפי שיטה שתהלו את עקרונות הדמוקרטיים המקובלים.
יתרה מזאת, סעיף זה תוקן בהתאם להחלטה של הקונגרס הכ"ז.
אין ספק כי עקרונות הדמוקרטיים המקובלים אינם מכירים
ברוב יחסי לקבוע נציגות נבחרת למוסד, לגוף ציבורי,
זוהי המצאה ציונית והמצאה רעה. וטוב שבשעתו את
ההמצאה הזאת התפטרו ממנה ושינו אותה".

לאחר מכן (בעמ' 22) הציע מר קוטלוביץ כי

”בהתאם לסעיף 53 של החוקה, זו זכותי, נשמע
את חוות דעתו של פרקליט ההסתדרות הציונית בגין
חוקיות הצעה זו”.

(----משפט חסר----)

אבל את רשות הדבור לא נתן לו. מר נבון לא הופיע לפנינו מפאת העדרו מן הארץ ולא שמענו הסבר לסרובו זה. בדברים שאמר בישיבה לא היה הסבר של ממש. לכאורה היה זה מעשה שלא ייעשה. החוקה מבטיחה לפרקליט ההסתדרות הציונית העולמית מעמד מכובד. לפי סעיף 53 מתפקידו לייצג למוסדות הציוניים המרכזיים בענייני חוק ומשפט הקשורים בחוקה וכן, בית היתר, בהחלטות הועד הפועל. לפי סעיף 32, פסקא 3 (2) הוא רשאי להשתתף בוועד הפועל בזכות דעה מייצגת, ולפי סעיף 12 של תקנות הועד הפועל הציוני יועמד רבע מן הזמן שהוקצב לדיון לרשות כל אלה המשתתפים במושב בזכות דעה מייצגת. מר ארזי עורר בדבריו הנ”ל שאלה חמורה בדבר חוקיות ההחלטה בעמדה לדיון. היעלה על הדעת שלפרקליט לא תנתן רשות הדיבור, כדי שייצג לחברי הועד הפועל בשאלה כזו? מכיוון שדבר זה לא נעשה, הצביע הועד הפועל מבלי שעמד כראוי על ההיבט המשפטי של הצבעתו. בנסיבות אלה בודאי אין לומר כי חבריו ידעו בעת הצבעתם שהם מתקנים את החוקה תיקון משתמע או תיקון מכללא.

18. נמצא שההחלטה הנדונה בטלה משום שהיא קובעת הוראה חקיקתית הסותרת את החוקה; שאין לראות בה תיקון של החוקה עצמה, לא במפורש ולא מכללא, ושכל מקום לא ייתכן תיקון של החוקה במשתמע. מר בן-זאב ממשיך וטוען שאפילו --- הוא, על בית-דין זה להשתמש בשיקול דעתו ולא לבטל את ההחלטה או להכריז עליה כבטלה. שיקול דעת כזה נתון לבית-הדין, לטענת מר בן-זאב, על יסוד תקנה 33 (א) של תקנות בית-דין הקונגרס, שלפיה יבטל בית-הדין את ההחלטה הבלתי-חוקית ”או יתן כל פסק-דין אחר שימצא לנכון”. שני טעמים הוא מעלה לשם הנמקת הטענה החלופית הזאת: ראשית, ההסתדרות הציונית העולמית היא ארגון וולונטרי כלל-עולמי, בעל הרכב מגוון, המתלבט בבעיות ארגוניות ואחרות לרוב, ואין לדקדק עמו כמו עם גוף ממלכתי. אף אם הפתרון שנמצא בהחלטה הנדונה אינו חוקי, הרי הוא פתרון מעשי – הטוב ביותר בניתן להשיגו בכל הנסיבות – ועל כן יש לקיימו. שנית, ובמשולב עם הנימוק הראשון, בטול ההחלטה עתה מן ההכרח שיביא לדחייה נוספת של מועד הקונגרס הכ”ט, שנועד להיפתח ביום 17.1.1977, אחרי דחיה של שנה שהיתה הכרחית עקב פטירתם של שני יושבי-ראש של ההנהלה הציונית תוך זמן קצר. בינתיים כבר התקדמו ההכנות הארגוניות לקראת הקונגרס. כולל בחירות אשר כבר התקיימו בשבע ארצות. כל הטרחה והממון שהוצאו על הכנות אלה עלולים לרדת לטמיון. על הצד הזה של הענין הרחיב את הדבור ראש מחלקת הארגון וההסברה, מר שנקר, תוך מתן פרטים על מצב ההכנות בארצות שונות, והוא תמך תמיכה נמרצת בבקשה שלא לגרום לדחיית מועד הקונגרס.

19. את נימוקו הראשון של מר בן-זאב – הוא הנימוק שאין להקפיד ---- דא עם ארגון וולונטרי – אנו דוחים בשתי ידיים. אין בדעתנו לשגות בהכללות ולומר שלעולם ייקוב הדין את ההר. גם מוסד שיפוטי ממלכתי עשוי להביא בחשבון שיקולי צדק ולפסוק לפרקים לפניו משורת הדין. הדבר תלוי בראש ובראשונה בנושא שעליו מתנהל הדיון. בזה אינו נבדל בית-דין של ארגון וולונטרי מבית משפט ממלכתי. ברם, בדיון דגן ענין לנו בעקרונות יסוד שאין להתפשר לא עליהן ולא על הפעלתן הלכה למעשה. התנועה הציונית היא דמוקרטית משחר יהיה, וכליה הארגוניים- ההסתדרות הציונית העולמית ומוסדותיה – נוצרו על פי חוקתה בצלמם של עקרונות דמוקרטיים, וכאלה הם מוסיפים להיות עד עצם היום הזה. הצטרפות

ארגונים אחרים אליה היא בוודאי תופעה משמחת, אבל אין היא חזות הכל. עדיין חייב מקור כחה העיקרי להיות היחידים המתקבצים יחדיו להשגת יעדי הציונות. לשם כך הושקע לאחרונה מאמץ רב במפעל החברות. אל לה להסתדרות הציונית העולמית ליהפך לפדרציה של עסקנים. תנועה החדלה לנוע והמסתדרת בתוך עצמה ונועלת את שעריה בפני מי שמבקש לבוא וליטול חלק בקביעת דרכה, מאבדת את תנופתה הדינמית, וארגון שאינו כבד את חוקתו שלו חותר במו ידיו תחת אישיות קיומו. אין אלה דקדוקי עניות של משפטנים אלא בנפש התנועה הציונית הדבר. זאת כלפי פנים; וכלפי חוץ, לעת כזאת כאשר הציונות מותקפת ומושמצת מכל עבר על ידי אויבי העם היהודי, חשוב הוא שבעתיים שהיא תשמור שמירה קפדנית על דמותה כתנועה המקיימת את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים. מתוך שיקולים אלה אין בית-דין זה יכול להסתפק בקביעת הלכה גרידא, ללא מעשה המחייב מן ההלכה.

20. אשר לנימוק השני – הסכנה של דחית מועד הקונגרס – אין אנו מזלזלים בחששותיהם של מר בן-זאב ומר שנקר. עם זאת אין אנו בטוחים שבמאמץ עילאי אי-אפשר יהיה לקיים בעוד מועד בחירות כדין באותן ארצות שבהן הן טרם התקיימו, במידה שלא יושגו בהם הסכמים כוללים על חלוקת המנדטים בהתאם לתקנה 20 הבלתי-מתוקנת של תקנות הבחירות. אבל אפילו יהיה צורך בדחיית המועד, סבורים אנו שיש לשלם את המחיר הזה, כדי שהחוקה לא תיעשה פלסטר.

21. לבסוף בקש מר בן-זאב, שוב לחלופין, שבית-הדין יחזיר את הענין לוועד הפועל, כדי שזה יקבל החלטה חדשה להבהרת ההחלטה הנדונה או להכשרת תוכנה בדרך אחרת. אין אנו רואים מקום לעשות כן. גם ללא החזרת הענין אליו, חופשי הוועד הפועל כמובן, לקבל כדין כל החלטה חדשה הנראית לו.

22. על יסוד כל האמור מחליט בית-דין הקונגרס לבטל את החלטת הוועד הפועל מיום 14.7.76, להוספת פיסקאות (ב) עד (ה) לתקנה 20 של תקנות הבחירות לקונגרס הציוני, מפני שהיא פוגעת בסעיפים 19, פיסקא 1 ו-22 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית. אנו מורים שאם יהיה הכרח לדחות את מועד הקונגרס הכ"ט והמועד יידחה לתקופה שלא תעלה על ששה חדשים, לא יהיה צורך לקיים את הבחירות מחדש בארצות שבהן כבר התקיימו בחירות כדין עד היום, ותוצאות הבחירות הללו תעמודנה בתוקפן.

פסק-דין זה ניתן פה אחד.

ניתן בירושלים היום, ז' בחשוון תשל"ז – 31 באוקטובר 1976.

<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>	<u>(חתימה)</u>
משה לנדוי	ד"ר דוד מרץ	יונתן (ינוס) כהן	בנימין אקצין	הנס קלינגהופר	יעקב שכטר	מאיר סילברסטון
אב בית-הדין	שופט	שופט	שופט	שופט	שופט	שופט