נימוקים לפסק הדין

בתיק מס' 34/1/02

בעניין

בקשה דחופה בכתב לפירוש החוקה ולבטלות החלטת ההנהלה מיום 13/9/2002

המבקשות: 1. הסיעה החדשה
2. מרכז עולמי
3. מר"צ
4. תנועת העבודה הציונית

ע"י ב"כ: עוה"ד קרן דהרי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, רח' הסורג 2, ת.ד 31936, ירושלים
ט"ל: 6256261; פקס: 6256260

- נגד -

1. **מר סלי מרידור**
יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית לא"י וההסתדרות הציונית העולמית

2. **הנהלת ההסתדרות הציונית העולמית**

ע"י ב"כ: עוה"ד פרן ברניס
הלשכה המשפטית של הסוכנת היהודית וההסתדרות הציונית העולמית
ת.ד 92, ירושלים 91000
ט"ל: 6202335, 6202922; פאקס 6202694

הרכב בית הדין: השופט ד"ר משה בייסקי, אב בית הדין
השופט ד"ר אליהו וינוגרד
עו"ד עמוס האוזנר

השופטים: ד"ר משה בייסקי
ד"ר אליהו וינוגרד

לפנינו בקשה מטעם ארבע סיעות החברות בהנהלת ההסתדרות הציונית העולמית העותרות לביטול החלטה של ההנהלה שנתקבלה במשאל טלפוני בדבר המלצה על ארבעה מועמדים של ההסתדרות הציונית כחברים בהנהלת הסוכנות היהודית בייצוג כללי ((members at large).

עיינו בחומר בכתובים שהונח לפנינו ושמענו טיעוני באי כוח הצדדים וכן אחדים מחברי ההנהלה, וביום 16 באוקטובר 2002 הודענו על דחיית העתירה.

אלו הנימוקים להחלטתנו:

סעיף 40, פיסקא 1, לחוקת ההסתדרות הציונית העולמית קובע:

"ההנהלה תהיה המוסד המבצע של ההסתדרות הציונית העולמית ומחובתה להוציא לפועל את החלטות הקונגרס והחלטות הוועד הפועל. היא תהיה אחראית לפני המוסדות האלה. ההנהלה מוסמכת לרכוש זכויות ולהתקשר בהתחייבויות בשמה של ההסתדרות הציונית העולמית ולייצגה כלפי חוץ".

בפיסקא 2 נאמר:

"ההנהלה רשאית להעביר לאחד או לאחדים מחבריה או לפקידי ההסתדרות הציונית העולמית או מוסדותיה את הסמכות להתקשר בהתחייבויות כספיות או אחרות בשמה של ההסתדרות הציונית העולמית".

השאלה השנויה במחלוקת היא האם האפשרות שניתנה להנהלה להעביר את "**הסמכות להתקשר בהתחייבויות....אחרות**" כוללת גם את הסמכות לגבי מינוי המומלצים להתמנות כחברים בייצוג כללי בהנהלת הסוכנות היהודית.

אין ספק כי ההסתדרות הציונית היא זו שמחוייבת למנות את החברים הנ"ל – וזאת על פי האמור בהסכם על כינונה מחדש של הסוכנות היהודית לארץ ישראל, סעיף II ה' 2(ב). חברים אלו ייבחרו על ידי חבר הנאמנים (סעיף קטן (ד) לסעיף הנ"ל).

כאמור בסעיף 40 פיסקא 1 לחוקה, שצוטט לעיל, ההנהלה היא המוסד המבצע של ההסתדרות הציונית, מכאן שההתחייבות הנ"ל של ההסתדרות הציונית צריכה להתבצע על ידי ההנהלה.

כאמור בפיסקא 2 הנ"ל, רשאית ההנהלה להעביר מסמכויותיה לגבי התחייבויות אחרות. האם הביטוי "התחייבויות אחרות" כולל רק התחייבויות כספיות או גם התחייבויות שאינן כספיות?

מבחינה פרשנית, אילו הייתה הכוונה רק להתחייבויות כספיות, לא היה צורך להוסיף את המלים "או אחרות". מכיוון שהן נוספו, משמע ש"התחייבויות אחרות" כוללות גם התחייבויות שאינן כספיות.

המלה "התחייבות" אינה בהכרח קשורה בעניינים כספיים. אפשר למצוא הרבה דוגמאות לכך בחקיקה ונביא רק מקצתם:

התחייבות חבר כנסת או שופט לשמור אמונים למדינת ישראל (סעיף 15 לחוק יסוד: הכנסת סעיף 6 לחוק יסוד: השפיטה);

התחייבות לשמירת סוד (תקנה 22 לתקנות האפוטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), התשל"ח – 1978);

התחייבות להבטיח מקום ברשימת מועמדים (סעיף 57א'. לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט – 1969);

התחייבות שלא לעסוק באותו סוג עסק (סעיף 3 (8) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988);

התחייבות שמבוקש הסגרה לא ייעצר (סעיף 17 לחוק ההסגרה), התשי"ד 1954);

התחייבות לעשות צוואה (סעיף 27 לחוק הירושה, התשכ"ה – 1965);

התחייבות שלא להעביר אדם מתפקידו (סעיף 18 לחוק יסוד: הממשלה);

התחייבות לעשות עסקה במקרקעין (סעיף 8 לחוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969).

על כן, לדעתנו, הביטוי "התחייבויות אחרות" כולל גם את ההתחייבות כלפי הסוכנות היהודית למינוי החברים מטעם ההסתדרות הציונית. התחייבות זו מתבצעת על ידי ההנהלה, והיא רשאית להסמיך ועדת משנה, כפי שעשתה בפועל, לעשות את המינוי במקומה.

הטענה הנוספת שהושמעה בפנינו, שלפי נוהל שקבעה ההנהלה (סעיף 9 (ב) לתקנון שלה), כל החלטות ועדה כזו טעונות אישור ההנהלה כולה בישיבה סדירה, אינה יכולה לשנות את המסקנה האמורה. הנוהל הכללי נקבע על ידי ההנהלה עצמה, והיא רשאית, בעניין ספציפי, גם לשנותו, כפי שעשתה בעניין הנדון.

מן הראוי לציין כי אין למבקשים השגות על כישוריהם הטובים של האישים שהוועדה המליצה על מינויים, ועתה, משהסרנו את הטענות הפורמליות לגבי ההליך שהתקיים בנדון, אין מניעה שחבר הנאמנים ידון ויחליט בעניין מינויים.

בשולי הדברים נוסיף כי עדיף הוא כי החלטות כגון זו ששימשה נשוא הדין הזה, תתקבלנה בישיבה ובדיון סדירים, אך אין צידוק מספיק לבטל החלטה שנתקבלה

בדרך אחרת, כפי שנתקבלה ההחלטה נשוא הדיון, מה עוד שהמינוי גופו ייעשה על ידי חבר הנאמנים בישיבתו, כאשר תובא ההחלטה בפניו.

הנימוקים הללו ניתנו על ידינו היום, יז' בחשון תשס"ג, 23/10/2002.

(-)	(-)
_____	_____
ד"ר משה בייסקי נשיא בית הדין	ד"ר אליהו וינוגרד חבר בית הדין

עו"ד עמוס האוזנר, שופט בית הדין:

1. **העתירה שבפנינו הוגשה ביום 2.10.2002, ועניינה הוא כפול: (א) לפירוש החוקה של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן-"החוקה"), ו-(ב) לביטול החלטת ההנהלה הציונית שענינה הקמת ועדה לקביעת ארבעת מועמדי ההסתדרות הציונית העולמית כחברי הנהלת הסוכנות היהודית ב"ייצוג כללי".**

2. מדובר בכך, שהנהלת ההסתדרות הציונית החליטה ברוב דעות, במשאל טלפוני שנערך בימים חמישי ושישי 13-12.9.2002, כי קביעת המועמדים מטעם ההנהלה תיעשה בדרך הבאה: תוקם ועדה, שהיא אשר תציע לבחירה לחבר הנאמנים את ארבעת המועמדים **ללא צורך בדיון נוסף בהנהלה** (נספח א' לעתירה, ההדגשה הוספה).

3. העותרות כאן הן 4 סיעות, שנציגיהן התנגדו להחלטה והן טוענות, כי ההחלטה הזו מבוססת על פירוש לא נכון של הסעיף 40(2) לחוקה עליו נסמכת החלטת ההנהלה. מכאן העתירה על שני חלקיה: הן לפירוש החוקה, והן לביטול ההחלטה האמורה.

נדון בעניינים אלה כסדרם.

<u>פירוש החוקה</u>

4. נוסח הסעיף 40 לחוקה הוא כלהלן:

"פיסקא 1

ההנהלה תהיה המוסד המבצע של ההסתדרות הציונית העולמית ומחובתה להוציא לפועל את החלטות הקונגרס והחלטות הוועד הפועל. היא תהיה אחראית לפני המוסדות האלה. ההנהלה מוסמכת לרכוש זכויות ולהתקשר בהתחייבויות בשמה של ההסתדרות הציונית העולמית ולייצגה כלפי חוץ.

פיסקא 2

ההנהלה רשאית להעביר לאחד או לאחדים מחבריה או לפקידי ההסתדרות הציונית העולמית או מוסדותיה את הסמכות להתקשר בהתחייבויות כספיות או אחרות בשמה של ההסתדרות הציונית העולמית."

5. השאלה במחלוקת היא, האם מדובר בסעיף המאפשר אצילת סמכויות, לאמור: שההנהלה יכולה להסמיך ועדה כלשהי (במקרה זה, ועדה שמונתה במיוחד לענין זה), כך ששיקול דעתה של הועדה יבוא **במקום** שיקול דעתה של ההנהלה, כפי שאכן הוחלט במקרה שלפנינו.

6. ההלכה במשפט המינהלי היא, כי -

"חזקה משפטית היא, כי "אצילת סמכות אסורה היא, אלא אם כן הדבר הותר"... התרת ההאצלה נעשית לרוב במפורש... עם זאת, לעיתים ניתן להסיק אותה כמשתמעת (מכללא) מכוח החוק... אכן, במשפט האזרחי הכלל, הינו, כי "אין שלוח עושה שלוח לנושא שליחותו אלא אם הורשה לכך במפורש או מכללא"... הוא הדין גם במשפט המינהלי. נמצא, כי בכל מקרה בו מתעוררת שאלה הקשורה בסמכותה של רשות שלטונית לאצול מסמכותה, פתרון השאלה מצוי בפירושו של החוק המסמיך...
אכן, במסגרת גיבוש תכליתו של החוק, ההנחה (הפרזומציה) היא כי האצלת סמכות אסורה היא. ההנחה הינה כי תכלית החקיקה הינה שבעל הסמכות יבצע את תפקידו אישית. עם זאת, חזקה זו ניתנת לסתירה. בהקשר זה, יש לקחת בחשבון, בין השאר, את היקף ההאצלה, את מעמדו של המאציל ואת מידת היחוד של משרתו, את היקף שיקול הדעת הניתן לבעל הסמכות (תוך הבחנה בין סמכות שבשיקול דעת לבין סמכות שבחובה, את מהות הסמכות [תוך הבחנה בין סמכויות שיפוטיות, חקיקתית, ביצועית], את השפעתה של הסמכות על זכויות האדם ושלום הציבור ואת הצרכים המעשיים והיעילות המינהלית".

(בג"צ 2303/90, 3703/90, פיליפוביץ' נ. רשם החברות ואח', פ"נ מ"ו(1) 410, בעמ' 420-421). (להלן- "ענין פיליפוביץ'").

7. הדברים מסוכמים ומפורטים בספרו של פרופ' י. זמיר: הסמכות המינהלית (נבו הוצאה לאור, ירושלים 1996) חלק ב', בעמ' 532 ואילך:

> "ההלכה היא כי בהעדר סמכות אצילה מפורשת, האצילה אסורה, אלא אם בנסיבות הענין יש להסיק כי החוק התכוון להתיר את האצילה" (שם, עמ' 533).

ובעמ' 535, לאחר חזרה על המבחנים שבפס"ד פיליפוביץ':

> "שאלת המפתח לענין המדיניות המדיניות השיפוטית היא זאת – האם בדרך כלל ובסך הכל טוב הדבר שרשות מינהלית תוכל לאצול את סמכותה? אם בית המשפט משיב על שאלה זו בשלילה הדעת נותנת כי יהיה נוטה לפרש את נסיבות המקרה באופן המונע אצילה, להוציא מקרים חריגים. **אכן, מסתבר כי זה המצב הלכה למעשה. בדרך כלל, בית המשפט אינו נוטה חסד לאצילה**. רק כך אפשר להסביר את החזקה הפרשנית שנתקבלה על ידי בית המשפט, כלומר החזקה שהמחוקק התכוון למנוע אצילה".

ובעמ' 564:

> "ההלכה קובעת חזקה שהחוק אינו מתכוון להתיר אצילה. **לפי ההלכה, אם החוק אינו מתיר במפורש לאצול סמכות, האצילה אסורה, אלא אם בנסיבות הענין יש להניח כוונה אחרת**. כלומר, בהעדר סמכות אצילה מפורשת, איסור האצילה הוא הכלל, וההיתר – חריג".[1]

<u>מן הכלל אל הפרט</u>

8. **עכשיו שראינו מהי ההלכה הכללית, הבה נראה מהי ההוראה נשוא הדיון והאם חלה עליה ההלכה הכללית עפ"ה אין נוטים לפרש הוראה כמאפשרת אצילת סמכות, או שמא המקרה שבפנינו הוא אחד מאותם המקרים החריגים המאפשר את אצילת הסמכות לועדת משנה.**

9. נחזור ונזכיר את מהות האצילה בענין שלנו: אצילת הסמכות לועדה, אשר שיקול דעתה **יחליף** את שיקול דעתה של ההנהלה הציונית בקביעת המועמדים להנהלת הסוכנות היהודית.

---

[1] בהמשך הדברים, מותח פרופ' זמיר ביקורת על ההלכה הזו לגבי חלק מהמקרים בהם יכולה להתקיים האצלת הסמכות. נראה להלן, כי לענין הנדון – גם עפ"י ביקורת זו, המסקנה לא תשתנה מזו שעפ"י ההלכה הפסוקה.

10. הפעלת קני המידה שבענין פיליפוביץ' על עניינו תעלה, כי מדובר במקרה בו גוף, המורכב מסיעות נבחרות, ממיר את שיקול דעתו לגבי ביצוע של מינויים מסוימים בשיקול דעתו של גוף שונה. בכגון דא יש להיזהר במיוחד. למשל: מינוי שבשיקול דעת על פי חוק, לא יהא זה הגיוני כי מי שהחוק הטיל עליו לבצע את המינוי, לאחר שקילת הנתונים – יעביר שיקול דעתו לאדם אחר, אשר הוא שיחליט במקום מי שהוסמך עפ"י החוק. מובן, כי הרשות המוסמכת לביצוע מינוי מתייעצת עם גורמים שונים בטרם תחליט. יתכן אף, שתאמץ המלצה של מישהו שהתייעצה עימו, "על קירבה ועל כרעיה". אך שיקול הדעת הסופי – שלה הוא.
ואילו כאן – נקבע במפורש, כי שיקול הדעת של הועדה שתמונה **יחליף** את שיקול דעתה של הרשות המוסמכת, וזאת "ללא צורך בדיון נוסף בהנהלה", כלשון ההחלטה.

11. השיקול של היעילות המינהלית איננו חל בענייננו: ההנהלה הציונית מתכנסת כשגרה מדי שבועיים, כך נמסר בעת הדיון. כך שלא היה כל יתרון מינהלי במינוי של ועדה שתדון במינויים הללו **במקום** ההנהלה. כך שגם לדעת מי שמבקרים את ההלכה הקיימת לגבי אצילת סמכויות, משום היעילות המינהלית - הרי במקרה הנדון היעילות המינהלית איננה מצדיקה הקמת ועדה מיוחדת לענין זה, אלא היפוכו של דבר הוא הנכון יותר.
12. הועלתה הטענה, כי במקרה של מינויים ראוי לפנות לועדות משנה, משום שמדובר בחשיפת שמותיהם של מועמדים ואף נתוניהם האישיים. לאמור: עפ"י טענה זו, עדיף שהנתונים הללו יחשפו בפני ועדה של 14 חברים כפי שנעשה כאן, במקום שידונו בפני 26 חברי ההנהלה. טענה זו מחמיצה את העיקר: אין היא מסבירה מדוע הועדה הזו צריך להעניק לה שיקול דעת, **שיחליף** את שיקול דעתה של ההנהלה. הרי הועדה יכולה **להמליץ**, לאור הנתונים שנחשפו בפניה, על מועמדים – ושיקול הדעת הסופי ישאר בידי ההנהלה.

13. נוסחו של סעיף 40(2) לחוקה, כמובא לעיל, לא רק שאיננו סותר את החזקה שבמשפט המינהלי **כנגד** האצלת הסמכות כמתואר לעיל, אלא הוא תואם אותה. הסעיף עוסק ב"סמכות להתקשר בהתחייבויות כספיות או אחרות **בשמה של ההסתדרות הציונית העולמית**". סמכות זו אפשר להקנות לא רק לחברי ההנהלה, אלא גם ל"פקידי ההסתדרות הציונית העולמית או

הסבר מדוע, למצער, לא נשלחה העתירה בדואר בין ימי החג, ומדוע לא נתבצע תיאום טלפוני עם אותו בכיר השוהה בחו"ל, או מדוע הסיעות האחרות לא עתרו באותו הזמן. אין מדובר בשיהוי פורמלי גרידא: מדובר בכך, שנוצרה והושלמה פעולה, לרבות מתן הודעה לאנשים המתמנים, וכל זאת רק משום היסוסם של העותרים.

אין חדש בכך, כי בעניינים כאלו הזריזות היא ממין הענין. ידוע וגלוי היה, כי חבר הנאמנים אמור להתכנס בסוף חודש אוקטובר לאישור המינויים נשוא הדיון. עובדה היא, כי כשנתבצעה פעולת המינוי והודעה למועמדים, לא היתה עתירה תלויה ועומדת, ולא היה יסוד למועמדים או למאן דהוא אחר לפקפק בכך שמדובר במעשה מושלם מבחינת ההנהלה. לכן גם, כאשר העותרים ביקשו צו ביניים כנגד כינוס הועדה, הם איחרו את המועד – שהרי הנעשה כבר נעשה, והועדה, בפועל, סיימה את המוטל עליה.

<u>מהות המינויים</u>

17. חיונית ביותר לתוצאת חלק זה של העתירה היא העובדה, שאין העותרים מתלוננים על תוצאות המינוי מבחינת אישיותם של המועמדים. הן ב"כ העותרים עו"ד דהרי, והן נציגי העותרים עצמם שדיברו באריכות, נשאלו ע"י בית הדין חזור ושאול: מה פסול מצאו במועמדים שנבחרו. פסול כזה לא היה, שכן גם לעותרים אין טרוניה כלפי זהותם של מי שהומלצו. הטרוניה היחידה היתה, כי המועמדים אינם משקפים דווקא את החזון והאידיאולוגיה של הסיעות העותרות. אלא, שהוסבר לנו כי המדובר במינוי ""at large כלומר של מועמדים **שאינם** אמורים לייצג סיעה זו או אחרת, אלא דווקא להיות **נציגים של הציבור הרחב**. נציגים כאלה – עדיף, מן הסתם, שלא ייצגו את הדרך של סיעה זו או אחרת. ואם כך נעשה – הרי שאין סיבה כי בית הדין יתערב בהליך המינוי של המועמדים המומלצים.

18. לשון אחר: מאחר שאין תרעומת כנגד המינויים לגופם, הרי שחלק זה של העתירה הופך לאקדמי גרידא ואין מקום שבית הדין יתערב כדי למנוע מינויים, שהעותרים עצמם אינם מוצאים בהם פסול לגוף הענין – ואף, מינויים שבעצם דווקא הולמים את מטרתם גם אליבא דהעותרים.

19. ולסיכום החלק השני של העתירה: התערבות בית הדין בענייננו איננה נדרשת בהעדר טענה לגוף המינויים; וכל זאת, כאשר המינויים בוצעו במועד שבטרם הונחה עתירה זו בפני ביה"ד, יהיו הסיבות לכך אשר יהיו.

20. בנסיבות אלו, אין להיענות לחלק זה של העתירה – מה גם, שהעותרים כלל לא ביקשו לתקן את העתירה ולפסול את המינוי עצמו, אלא הותירו את העתירה ללא כל התייחסות למינוי המועמדים המומלצים כפי שנעשה.

21. יש לציין לשבח את ב"כ הצדדים, עו"ד דהרי ב"כ העותרים ועו"ד ברניס בשם ההנהלה הציונית, על טיעוניהן הבהירים והממצים בסוגיה שעמדה על הפרק.

22. בנסיבות הענין, אין צו להוצאות.

23. רצוי, כי פרקליט ההסתדרות הציונית יעיר על חוסר התקינות שבפעולת ההנהלה, ולו רק כדי למנוע חוסר תקינות כזה בעתיד.

הנימוקים הללו ניתנו על ידי היום, יח' בחשון תשס"ג, 24/2002.

(-)

_____

עו"ד עמוס האוזנר

חבר בית הדין

כאמור, דחינו את העתירה והנימוקים ניתנו לעיל.