

W. Z. CONGRESS
Court

תיק מס': 14/3/77

בית-דין הקונגרס הציוני

לפני : השופט משה לנדוי, אב בית-הדין
ד"ר דוד מרץ, חבר בית-הדין
מר יצחק חבו, 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 ביטול הבחירות
לקונגרס הציוני הכ"ט בארצות-הברית.

הופיעו : מר צבי קלמנטינובסקי, עו"ד, פרקליט ההסתדרות הציונית העולמית.
בשם חרות-הצח"ר בארצות-הברית: עו"ד דן פון-וויזל, יוסף מלמן
ומרטין צוקרברוס.
בשם אמריקאים למען ישראל פרוגרסיבית, הזומר הצעיר: מר ראובן ארזי.
בשם חנועת 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,
כלהן :

"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 נחקלו ביטול ברוב של 76.7% .

ערעורים על שיטה 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, הוומר הצעיר. הם תוקפים אותו חלק מן השיטה הנובע להקצאת
45% ממספר הצירים לקונגרס מארצות-הברית על פי מספר החברים של הארגונים שבהם
מורכבת הפדרציה הציונית האמריקאית. אין חולקין עוד על שיטת הבחירות בדרך
הצבעה בדואר שלפיה ייבחרו 55% מכלל הצירים.

טענת המערערים - מר פון וייזל בשם חרות-ברית הצה"ר ומר ארזי בסם
אמריקאים למען ישראל פרוגרסיבית, הוומר הצעיר, היא שהשיטה הקובעת 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
שתהלום את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים";

וכן שהיא נוגדת את חקנות הבחירות לקונגרס הציוני שאושרו על ידי נשיאות
הועד הפועל וההנהלה הציונית ביום 23.3.76 (להלן: חקנות הבחירות) ובמיוחד
חקנה 13(ג), הקובעת לאמור:

"הועד המנהל רשאי לקבוע שיטה של בחירות בלתי-ישירות,
או להנהיג הצבעה בדואר, בצורת הצבעה בלעדית או
נוספת על ההצבעה בקלפי. קיבל הועד המנהל החלטה
כאמור, יתקין חקנות לבחירות בלתי-ישירות או
להצבעה בדואר, הכל לפי הענין, תוך חודש ימים
מקבלת ההחלטה הנ"ל, ויגיש אותן לוועדת הבחירות
המרכזית לאישור".

הצעה המערערים היא שהבחירות תהיינה במלואן, כדי 100% ממספר הצירים,
לפי שיטת ההצבעה בדואר. לעמדת המערערים הצטרפה תנועת מעבודה הציונית
בארצות-הברית, מפי נציגתה לפנינו, גב' אסתר זקלר. כן הודיעה ההסתדרות
הציונית של אמריקה (Z.O.A.) במברק אל בית-דין זה, איר 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 בים המליכות, הפדרציה הציונית האמריקאית וועדת הבחירות
הארצית לארצות-הברית, מבקש לקיים את השיטה, כפי שנתקבלה בוועדת הבחירות
האזורית, כולל ההקצאה או הבחירה של 45% לפי המקל המספרי של חברי הגופים
המרכיבים את הפדרציה. לטענתו תואם גם חלק זה מן השיטה עקרונות דמוקרטיים
מקובלים, בהתחשב עם התנאים המיוחדים הנוררים בארצות-הברית, גם על פי מבנה
הפדרציה וגם על פי רעיונות המקובלים במבנה החוקתי של ארצות-הברית עצמן.

אח יחדותיו הוא חוקע בעיקר בטקס-דין ינתן בית-דין הקונגרס ביום 22.11.71, לקראת הבחירות לקונגרס הכ"ח, יבנו הוכשרה טיטה כמעט זהה אטר קבעה כי 45% של הצירים ייבחרו על-ידי הארגונים ומהם מורכבת הפדרציה, כאשר מספר החברים שיוקצה לכל ארגון יהיה מבוסס על מספרים בדוקים של חבריהם לפי המצב ביום 30 ביוני 1971".
זה היה, לשענת מר מרקסון, פרוט מוסמך של החוקה ושל תקנה 6(א) של התקנות לביצוע החוקה (להלן: תקנות הביצוע), וזה לשונו:

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

תקנות הבחירות באו רק להחליט את אטר קובעות החוקה ותקנות הביצוע, לפי אורו פרוט של בית-דין הקונגרס - טוען מר מרקסון - ועל כל פנים החוקה ותקנות הביצוע הן בעלות אופי חקיקתי עדיף מתקנות הבחירות.

נראות לנו טענותיהן של המערערות מטענות המשיבות. להלן נדון תחילה בתוקפן ובמחציתן של תקנות הבחירות לגבי נוסח הדיונים הללו, ולאחר מכן נדון ביאלה אם השיטה המוחקפת כאן תואמת עקרונות דמוקרטיים מקובלים, כדריסת סעיף 19(1) של החוקה.

תקנות הבחירות אומרו, כאמור, ביום 23.3.77 על-ידי נציאות הועד הפועל הציוני וההנהלה הציונית. אלה הוסמכו לכך בהחלטה מס' 23 מהחלטות הועד הפועל מן הימים 4-8 בינואר 1976, על יסוד סעיף 31(1) של החוקה. ברור שהחוקה דבר-החקיקה הבסיסי של ההסתדרות הציונית העולמית, היא בעלת דרגה תחקית עדיפה מתקנות הבחירות. אבל לעומת תקנות הביצוע תקנות הבחירות הן בעלות מעמד שווה, כי כאלה כן אלה הן בבחינת חקיקה-מינהלית. 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 מסודרת בנושא הבחירות מאשר תקנה 6 של תקנות הביצוע, וזו לקראת "בהתאם לסעיף 19 של החוקה ולתקנה 6 של תקנות הביצוע 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 משתמעת בעליל כוונתו של המחוקק לפרט למקרים המיוחדים המפורטים בתקנה 20 (בחירות בלי הצבעה לרגל הגיעה 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, נציין עוד שיטות אחרות זולת אלה (בבחירות בלתי-ישירות התכוונו מתקני תקנות הבחירות להצבעה באמצעות כנס בוחרים, כמסתבר מן הנוסח האנגלי המדבר על "indirect elections (Electoral College)".
פרוט זה עולה לא רק מלשון התקנה 13 עצמה, אלא גם מתקנה 15: "ההצבעה תהיה אישית וחשאית" (המלה "ישירה" הותרבה כאן בול טעות סופר, והזיה את הנוסח האנגלי שיהיה המצע לדיונים אחר הביאן לידי קבלתן של תקנות הבחירות), כלומר זכות הבחירה היא לבחור כפרט; ומן מתקנה 20 הקובעת, אם הוגיה רשימה אחת בלבד "לא תתקיים הצבעה" - יפס כינויה האחרת 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 שלפיו

"יהודי שהוא חבר בגוף המטונף להסתדרות הציונית העולמית (סעיף 3) והגיע לגיל י"ח שנה, יהיה בעל זכות לבחור לקונגרס".

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

"אנו מקבלים את טענת כר-בן-זאב ביש הפדרציה שבקביעת שיטת הבחירות בכל ארץ מותר להתחשב בנסיבות המיוחדות הסודרות באותה ארץ. בארצות-הברית מבוסס מבנה הפדרציה על סיתוף בין ארגונים. בליונו של מר וייסמן, נחו בעיקרו עדיין ארגון יל ארגונים. אין סגס בכך שמבנה זה נחקק גם בשיטת הבחירות לקונגרס. בודאי מוטב היה אילו כלליות הבחירות היתה מתבססת בצורה עוד יותר שלמה, בדרך בחירת כל הצירים על-ידי הבוחרים במישרין. 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 גם על "הקנייני העיקרי הנעוץ בבדיקת אמינותו של רשימות הבוחרים, כלומר בדיקת כוונותם של הבוחרים", והתריע על סרוב הארגונים להרשות ליריביהם את העיון ברשימות הבוחרים, ואמר כי "על ועדת הבחירות לערוך כל מאמץ, כדי לחקק מעורר זה ולהרשות לארגונים היונים הזדמנות סבירה, במסגרת הזמן הקצר העומד עדיין לרשותם, לעיין ברשימות יריביהם".

בפסק-דין מיום 31.10.76, סבו נפסלה החלטה של הוועד הפועל הציוני בעניין רשימת מועמדים מוסכמת כדי 90%, חזר בית-דין הקונגרס לאותו נושא (סם, בעמ' 6), ואמר על שיטת הבחירות הנדונה 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 השקל היחסי של מספר החברים בכל ארגון וארגון (וראה גם תקנה 13(ג) של תקנות הבחירות מיום 23.7.76)...". (ההדגשה שלנו).

יוטם אל לב שבדבריו בשנת 1971 הדגיש בית הדין גבי שיקולים אחרים הפועלים על פסיקתו: ראשית, בית הדין ראה בזיטה המעורבת, והכילה גם הקצאה 45% כן המנדטים לפי מספר החברים של הארגונים, התקדמות לקראת שיטה דמוקרטית מלאה שעדיין לא הושגה, כאילו נאמר "במצב הקיים מוטב 55% מאד לא כלום"; ושנית, היתה פסיקת בית הדין מבוססת על ההנחה שהזימות החברים אמינות. דבר זה טוב הודגש גם במובאה הנ"ל מפסק הדין משנת 1976.

פרשנות מסוימת זו אשר נקט בית הדין בשנת 1971, תוך ראית הדברים בהתפתחותם והתקדמותם הדינמית לקראת שיטת בחירות דמוקרטית מושלמת, יכולה להדריך אותנו כיום, כאשר אנו באים להעריך את המצב העובדתי והמספטי הנוצר אחרי התקנות חקנות הבחירות ממרס 1976. אין אנו מקבלים את טענה מר מרקסון המחקיני התקנות הללו כאילו הסלימו בדרך של legislative acquiescence עם התוצאה טאליה הגיע בית הדין בשנת 1971 גם לגבי העתיד לבוא. אכן, כאשר מחוקק מתקן את החוק ואינו מבטל תוך כדי כך הלכה אחר נפסקה קודם לכן בסוגיה שבה הוא דן, יכולה שתיקתו לעלות כדי אישור ההלכה שהיא בתיקה. אבל לא כן הוא בעניננו: כאן שינה מחוקק-המטנה את המצב המספטי שהיה קיים קודם לכן לא רק בדרך של תיקון אלא בקביעה ממצה של נורמות חדשות בכל הנוגע לבחירות ושיטות הבחירות. מטעם כן, אין עוד לחזור לפסיקה קודמת שבאה לפרש את הדין הקודם, כאילו היא מחייבת עדיין כיום.

נמצא לזיטה הקצאה של 45% מן המנדטים לפי מספר החברים של הארגונים המרכיבים את הפדרציה הציונית האמריקאית אינה זיטה כזוה, כי תקנות הבחירות, הקובעות באופן ממצה את שיטות הבחירות וההצבעה המותרות, אינן מכירות בזיטה כזאת.

עד כאן דנו בטעם הראשון של המערערים לפסילת הזיטה שהם מתקיפים, וקיבלנו אותו. נראה לנו גם הטעם השני, הרחב יותר, שאותה זיטה נוגדת עקרונות דמוקרטיים מקובלים. אין אנו סבורים שניתן ללמוד היקף מן הזיטה הנהוגה בבחירות לקונגרס של ארצות-הברית. אכן, זו זיטה מעורבת, של בחירות כלליות לבית הנבחרים באמצעות כל כנס בוחרים, ושל בחירות מספר קטן של חברי הסנא מכל מדינה מחמשים המדינות של ארצות הברית, בלי להתחשב בגודל האוכלוסיה של כל מדינה. אבל בזה חס הדמיון בין זיטה זו ובין הזיטה שעליה מטיגים המערערים, כי גם הבחירות לסנא הן בחירות מסוי, שבהן מצביע כל בוחר באופן אינדיבידואלי על המועמדים הרצויים לו; ואילו כאן נועדה הצבעה כזאת להתקיים רק ביחס ל-55% מן המנדטים, ויותר 45% מתחלקים בין הארגונים על בסיס מספר החברים הרגומים, והם מתמנים למעשה על ידי הגופים המנהלים של הארגונים השונים (וארגונים אלה אף אינם חייבים לקיים בחירות פנימיות לבחירת ציריהם).

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

והעיקר: אפילו אפשר לקרוא להסדר זה מעין בחירות בלתי-יטורות שבהן בא רצונו של הבוחר האינדיבידואלי לבחור כלשהו, כאילו הוא זיפה מראש את כחו של הארגון ואליו הוא משתייך, להצביע בשמו - הרי גם קונסטרקציה מחשבתית כזאת לא תתכן אלא אם רשימות הבחורים "מזקקות את המזקל היחסי של מספר החברים בכל ארגון וארגון", כמו שאמר בית-דין הקונגרס בפסק-דינו משנת 1976. והנה, הנחה זו אשר היתה מונחת ביסוד האיסור המסוייג בבית הדין נתן לשיטה זו ביטול - הוכחה למרבה הצער מיד לאחר מכן כבלתי-מצויאותית. בדין וחשבון השנתי של מבקר ההסתדרות הציונית העולמית מס' 16 לשנת הכספים 1971/72 (ירושלים, תשל"ג-1972) אנו קוראים בסיכום הבקורת על מפעל החברות בארצות-הברית (ס, 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 הסיסות, שהם נקטו בהן במהלך 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 מסתי סיבות : **האחת** - בחל האמור לעיל והסויה בחל הנוהג של רבים מיהודי ארצות-הברית להיות חברים בכמה ארגונים בעת ובעונה אחת. תייחון, איפוא, האפשרות שארגונים רבים כללו במספריהם חברים שניכללו גם בנתונים של ארגונים אחרים". (ההדגשה שלנו).

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

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

הפרקליט המלומד, עו"ד צ. קלמנטינובסקי, תמך בעמדת המערערים. חוץ כדי כך הוא הטיל ספק במסכותה של ועדת הבחירות האזורית לקבוע מעיקרא את שיטת הבחירות לקונגרס הכ"ס בארצות-הברית. הספק נובע לדעתו מן האמור בחקנה 13(א) של תקנות הבחירות שאת שיטת הבחירות יקבע "הועד המנהל", הוא הועד הארצי המנהל של הפדרציה, כהגדרתו בחקנה 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 למפק זה, כי לפי סימן 13, סעיף 2, של **אוחז תקנון** ראשי חבר המנהלים ליצור ועדות מיוחדות ולאצול להן מטמכיותיו. 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, סט). אין לטעון נגד הסמכה זו ש"אין הלוח עושה הלוח", כי חבר המנהלים אינו שלוח לענין זה, אלא הוא בעל הסמכות המקורית, הן בתור הגוף המוסמך לפי תקנון ההסתדרות הציונית הארצית לקבוע את 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 את התפקיד הזה במקומו. על כן לא ראינו סעם לפסול את החלטתה של ועדת הבחירות האזורית במלמתה בטל הספק הפורמלי. הפרקליט המלומד עורר.

על יסוד האמור אנו מצהירים שאותו חלק של החלטה 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 - הנר בטל.

בסימו של פסק-דין זה הננו מביעים את בטחוננו בשיטת ההצבעה בדואר ניתנת להרחבה על בחירת כל הצירים בארצות-הברית ללא קשיים מעשיים, אף בזה מאוחרת זו. הפעלה מלאה של שיטה זו תהיה צעד גדול קדימה לקראת הגשמת דמוקרטיה מלאה, הלכה למעשה, בתנועה הציונית בארצות-הברית. צעד זה יגביר את ההתעוררות שעליה מעידות התוצאות המטמכות של מעקד הציונים בארצות-הברית לקראת הקונגרס הכ"ס, 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"ה - 25.11.1977

אב בית-הדין יוסף יוסף יוסף יוסף