

י"ח דוד מרץ, חבר בית-הדין
מר יונתן (ינוס) כהן, חבר בית-הדין
פרופסור בנימין אקצין, חבר בית-הדין
פרופסור הנס קלינגהופר, חבר בית-הדין
ד"ר יעקב שכטר, עו"ד, 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), פיסקא 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 נכון, יו"ר הוועד הפועל הציוני,
ד"ר ראובן איתן, מזכיר וועד הפועל הציוני.

בשם חרות-הצה"ר : מר יורם אריזור, 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 אליסון, בשם המזרחי-הפועל המזרחי
מר אברהם תורי, עו"ד, בשם התנועה הציונית העצמאית
מר מרדכי דייץ, 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 הוועד הפועל הציוני מיום 14.7.76, שתוכנה

כלהלך:

"תקנה 20 של תקנות הבחירות לקונגרס הציוני
הסומן 20 פיסקא א) ואחריה הבאנה 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-90%
לפחות מכלל הצירים, תיחשב רשימת כזאת כנבחרת, בתנאי
שהיא תכלול נציגות של כל גוף, אשר זכה בקונגרס הקודם
לפחות לציר אחד האותה ארץ. תנאי זה לא יבול על גוף
שכבר אינו קיים בארץ הנדונה בשעת הגשת רשימת המועמדים
המוסמכת.

(ג) אם הרשימה הנזכרת בפיסקא ב) אינה כוללת נציגות של
גוף, אשר בבחירות לקונגרס הקודם לא זכה לציר, יס
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 הקודם.

בקונגרס הציוני הקרוב. הביעה כזאת תוגס לוועדה
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. טיעון חרות-הצה"ר לא הסתתפה בהצבעה. כלל מספר הבדי

הוועד הפועל בעלי זכות הצבעה הוא 110.

ההחלטה הנדונה באה לחקן ולהוסיף על תקנה 20 של תקנות הבחירות לקונגרס

הציוני שאושרו על ידי נשיאות הוועד הפועל הציוני וההנהלה הציונית בישיבתן

מיום 23.3.76. תקנה 20 המקורית דנה בבחירות בלי הצבעה לרגל הגשת רשימת

מועמדים אחת בלבד. ההצעה לתיקון תקנה 20 הצבאה לפני הוועד הפועל על ידי הוועדה

לתיקון החוקה ותקנות הביצוע החוקה. ועדה זו מונתה על יסוד ההחלטה מס' 21 של

הקונגרס הכ"ה (בינואר 1972).

הבעיה שהפרקליט הביא לפני בית-דין זה היא אם ההחלטה של הוועד הפועל

פובעה בסעיפים 19 ו-22 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית. סעיף 19, פיסקא 1,

כפי שתוקן בהחלטה 51 של הקונגרס הכ"ג, קובע כי :

"הצירים ייבחרו בכל אזור בחירות (ארץ) לפי שיטה
סתהלום את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים".

וכה לשון סעיף 22, פיסקא 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 לבית-דין זה יחליט בדבר חוקיותה של ההחלטה ונתקבלה במוסד ציוני מרכזי

(כאן: בוועד הפועל) יכולה, לפי סעיף 49, פיסקא 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 תפגה לבית-דין הקונגרס בשאלת החוקיות של ההחלטה

הנדונה של הוועד הפועל, ובכתב תשובה שהגיש באמה 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 ההחלטה הוועד הפועל וסאין

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 חוקיותן של "החלטות", ואילו כאן אין לפנינו החלטה אלא מעשה חקיקה, ואינו נתון כלל לבקורת הפוטית של בית-דין זה, אלא אם שאלת חוקיות מתעוררת לרגל סיכסוך, כאמור בפסקא 1(ב) של סעיף 49 - וכאן אין לפנינו סיכסוך, כמשמעותו באותה פסקא.

4. לא מצאנו ממש בסענה זו. הנכון בה הוא רק שבית הפרקליט אינה מעוררת "סיכסוך", שכן מונה זה כוונתו למקרה שבו נוצר סיכסוך בענין קונקרטי בין שני יריבים בטרם יגיע אחד מהם את בית הדין להכריע בחוקיותה של החלטה. כך פסק בית-דין זה ביום 11.12.64, בבקשת האיגוד העולמי של הציונים תלליים לקבוע שהקנה 32(ג), פסקאות (בב) ו-(גג) לתקנות הבחירות לקונגרס הציוני, כנוסחן דאז, בטלה. לשון אחרת, ב"סיכסוך" מתעוררת שאלת חוקיותה של החלטה רק אגב בירור הסיכסוך, 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 לדהות את בקשת האיגוד העולמי של הציונים תלליים 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 לדהות את נסיונו של מר בן-זאב ללמוד לענין זה גזרה שונה מדיני הכנסת. הכנסת מביעה את רצונה באחת משתי דרכים: בחוק ובהחלטה, ואצלה החלטה אין לה בדרך כלל תוכן חקיקתי. ואילו חוקת ההסתדרות הציונית מבירה רק בהבעת רצונו של הקונגרס או של הועד הפועל בדרך החלטה, והחלטה יכולה להיות בעלת תוכן חקיקתי או תוכן אחר כלשהו. דבר זה עולה ברורות, למשל, 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 ה"ח") וגם ההחלטה הנדונה לשינוי תקנות הבחירות כונתה בכל המסמכים הרשמיים שבהם היא הוזכרה בכינוי זה, כי כאמור אין כינוי אחד להבעת רצונו של הועד הפועל. אין גם שום טעם אחר לצמצם את מלואה המונה "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 דוקא לא תהיינה

נתונה לשום בקורת סיפוסית יחירה אלא רק לבקורת עקיפה, אגב בירור של "סיכסוך".

הבהרה זו שמר בן-זאב מבקש להבהיר נראית לנו הסאת עקביות, כי גם בקטר לסיכסוך מדבר סעיף 49 על חוקיותן של החלטות, ומה נשתנתה בדיקת החלטה לרגל סיכסוך מבדיקת החלטה על יסוד הצעה?

5. אין אנו סבורים שהפרקליט חסה את פניו לבית-דין זה יתר על המידה, כפי שטען מר בן-זאב בטענה טרומית נוספת. ההחלטה הנדונה של הוועד הפועל נתקבלה כאמור ביום 14.7.76. ביום 25.8.76 הודיע המנהל הכללי למר קוטלוביץ, יו"ר ההנהלה העולמית של חרות-הצח"ר, שהחלטת הציונים לא תפנה לבית-דין הקונגרס בטאלת החוקיות של ההחלטה וביום 10.9.76 פנה הפרקליט מצדו לבית-דין זה. אין לבוא אליו בטענות על שהמתיך תחילה לתגובת ההנהלה.

6. בטענותיו לפנינו הורה הפרקליט את דעתו נגד חוקיות ההחלטה הנדונה, משום היותה נוגדת את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים, המחייבים בבחירות הצירים לקונגרס, כמזנות סעיף 19 של החוק. אכן, אין לנו ספק שהתיקון אשר ההחלטה הנדונה הוללה 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 להעניב, כי "שלטון הרוב" שבהסדר כזה מפלא אחרי עקרונות הדמוקרטיה, מפני שהכרעת רוב היא מסימני ההיכר של מסטר דמוקרטי. אנו עוסקים בבחירות על פי עקרונות דמוקרטיים מקובלים, ועקרון יסוד בבחירות דמוקרטיות הוא עקרון הסיוון: שויון זכותו של הבוחר כפרט לבחור ושויון הסיכויים של מועמדים (פרטים או רשימות) להבחר. 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 שויון הכל בפני החוק "יכול להתקיים גם בפני עצמו בלי להשען על סעיף בחוקה כתובה... רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מנשמת אפו של המסטר החוקתי שלנו כלו". כן הוא גם במסטר החוקתי של ההסתדרות הציונית העולמית הדוגל במפורש בעקרונות דמוקרטיים מקובלים. הוראה זו שבסעיף 19 הוספה לחוקה בקונגרס הכ"ו, כאשר בוסלה שיטת הסקל ובמקומה באה שיטה בחירות על בסיס אזורי. אותה טעה כאילו ביקש הקונגרס להזכיר להסתדרות הציונית האזוריות שגם אחרי שינוי השיטה עליהן לקיים שיטה בחירות דמוקרטית. היתה זאת למעשה הוראה דקלריטיבית על עקרון שהיה מובן מאז ומתמיד ביסודה של שיטת הבחירות בהסתדרות הציונית העולמית.

"אחוז הסימה" - 10% מכלל הצירים לקונגרס הקודם - להשתתפות בריסמת המועמדים המוסכמת היחידה, לפי תקנה 20 ב). שמענו במהטר דמוקרטי על אחוז הסימה בקביעת התוצאות של בחירות, אך טרם שמענו על אחוז כזה במתן זכות הסימה אל הבחירות. ומניין לנו האותם 90% שמלפני ארבע או חמש שנים מיבגים גם כיום אותו דוב של 90% ולא פחות מזה? ההודאה שהריסמה 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 כחו האלקטורלי של מיעוט, שאינו מסותפי 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. כענה זו בטעות יסודה. אותו מונח מופיע בפסק-דין של בית-דין הקונגרס מיום 22.11.71, בעניין הבחירות לקונגרס הכ"ח בארצות הברית. שם נדונה ואושרה היסוד בהירות שקבעה כי 55% מהצירים לקונגרס מארה"ב ייבחרו באופן ישיר בבחירות כלל-ארציות, באמצעות הדואר, ו-45% של הצירים ייבחרו על ידי הארגונים שממם 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 סיתוף בין ארגונים. בלשוננו של מר וייסמן, זהו בעיקרו עדיין ארגון של ארגונים. אין פגם בכך שמבנה זה ישתקף גם בסיסת הבחירות לקונגרס. בודאי מוטב היה אילו כלליות הבחירות היתה מתבטאת 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 מטום היותה עדיין שיהה מעורבת".

לקונגרס בין ארגונים על יסוד מסקלם בקונגרס קודם. גם ביחס ל-45% נאמר כי הם
"לייבחרו 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-יחסיות כאלה באמצעות ארגונים, בהנאי שהן משקפות את המסקל היחסי
של מספר החברים בכל ארגון וארגון (נראה גם תקנה 13(ג) של תקנות הבחירות
מיום 23.3.76), יש ויש הפרה של עקרונות אלה בתלוות המנדטים בין ארגונים, הן
קיימות הפיעוט והסימה הדרך לבחירות בפני חברי ארגונים אשר קמו בין קונגרס לקונגרס.
היו סעיף 22 של החוקה מבטיח במפורש לכל יהודי שהוא חבר בגוף המסונף להסתדרות
הציונית העולמית והגיע לגיל י"ח שנה את זכות הבחירה לקונגרס כיהודי.

9. נטען עוד שהחוקה עצמה קובעת בסעיף 21 שבמדינת ישראל לא תתקיימה בחירות
לקונגרס ושהצירים ייקבעו בהתאם ליחסי הכוחות של המפלגות הציוניות בכנסת שנבחרה
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
יחסיות 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), ס"ט) 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 יצויין שמעופים 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 נסיון לתקוף את חוקיותה, אמר בית-הדין בסיום דבריו כי

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

חבל שבשעתו לא הוטם לב להפרה זו של בית-הדין. אגבם בוצלה התקנה הישנה בתקנות
הבחירות ביום 23.3.76, אבל כעבור ארבעה חודשים היא קמה למחיה, ובכך נעורה
הבעיה מחדש בכל הריפותה.

11. השאלה הבאה שעלינו לדון בה היא, אם יש לראות בהחלטה הנדונה לתיקון תקנות הבהירות ההלטה לתיקון החוקה אשר נתקבלה כדין. ההחלטה נתקבלה על ידי הוועד הפועל, שלו הוקנתה סמכות הקיקה כפולה: ראשית, סמכות מקורית "להוציא תקנות לביצוע החוקה הזאת", לפי סעיף 65 של החוקה. את ההוראה הזאת יש לקרוא ביהד עם סעיף 19, פסקא 4 של החוקה הקובעת כי "הפרטים [ביחס לריטת הבהירות לקונגרס] ייקבעו בתקנות לביצוע החוקה". שנית, נאצלה לוועד הפועל סמכות להנות את החוקה עצמה, בסעיף 64 של החוקה המסמין 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 ההחלטתו בעלת תוקף, אם תתקבל בנוכחותם של רוב חבריו בעלי זכות הצבעה וברוב של שני שלישים של המצביעים".

12. הקונגרס הכ"ה 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, מסמין הקונגרס את הוועד הפועל להחליט על שינויים בחוקת ההסתדרות הציונית העולמית".

מכל מה שהוכח לפנינו ברור להלוטין 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 לישיבת הוועד הפועל מיום 14.7.76 נאמר באופן סתמי טעל סדר היום "החלטה על הצעות הוועדה לתיקון החוקה, טקסים את ישיבתה ביום שלישי, ה' בתמוז תשל"ו (6 ביולי 1976)", בלי לפרט אם ההצעות ההיינה לתיקון החוקה או לתיקון של תקנות (ובזכור, שמה המלא של ועדת החוקה הוא "הוועדה לתיקון החוקה ותקנות לביצוע החוקה", וכשמה כן היא). ואחרון אחרון: על פי לטון התיקון עצמו הוא בא לתקן אותה תקנה 20, ללא כל תיקון של החוקה.

והרי כבר ראינו שהוכנה כותר את סעיף 19 של החוק. נוסף עתה שהיא סותרת גם את הסעיף 22 שממנו עולה כעקרון החיוביים לקונגרס נבחרים בבחירות. קביעת הצירים על פי הסכם שאינו "מקיר אל קיר" נוגז 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 הנמצעים 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. נסיב על סאלות 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 תסל"ו, מס' 1221, בעמ' 136) המציע כי בחוק הסותר חוק-יסוד יפורש שתקפו הוא על אף האמור בחוק-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 טובלת שהאמור במסמך זה ייסתר לא בהוראה מפורשת, כדרוש לפי סעיף 64 של החוקה עצמה, אלא בדרך הפרטנות של המשתמע מן האמור במעשה חקיקה אחר. קבלת שיטה כזאת פסולה מעיקרא, והיא היתה יוצרת אי-בהירות שיט למנעה, כי היא היתה מצריכה בידור בדיעבד באיזה רוב נתקבלה ההחלטה "המתקנת" ומה היה בכוננתם של אלה שקיבלוה. בבעיה זו דן פרופ. קלוד קליון במאמרו "רוב מיוחד ושינוי במשתמע", בקטר לסעיף 46 של חוק יסוד: הכנסת, ב"הפרקליט", כרך כ"ח מיוולי 1973, בעמ' 563. הוא שולל (סם, בעמ' 572/3) הלילה גמורה את האפשרות לתקן חוקה תיקון מכללא בדרך חוק רגיל, מטעמים משכנעים שהוא מפרט.

16. במאמר מוסגר נוסף נאץ 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 היתה נודע תוקף חוקתי לתיקון כזה של החוקה? ובקטר לכך: האם ניתנים סעיפים אלה בכלל לשינוי, בהיותם אבני יסוד של המבנה החוקתי כלו, ואם כן, האם הויד הפועל מוסמך לחולל שינוי כזה, על פי

בסעיף 12 של החוקה? נוכל להביא להחלטות אלה, כי מר ארידוף נמנע מלסעוף מהחלטה
הנדונה היתה חסרת תוקף גם אילו היה הוועד הפועל מקבל אותה במפורש כהחלטה תיקון
לחוקה, ולנו אין צורך להתעסק בצד זה של העניין על פי יזמתנו, כי הדבר אינו דרוש
להכרעתנו בדיון זה.

17. קיים טעם נוסף לדהיית הטענה שיש לראות את התקנה כתיקון של החוקה במהותה,
אפילו היה תיקון כזה אפשרי. כוונתנו להליכים ביעד הפועל שבהם נתקבלה ההחלטה.
בהחלטותיו מן הימים 4-8 בינואר 1976 החליט הוועד הפועל בהחלטה 16 (ה) להוסיף
לסעיף 64 של החוקה פסקה 2, בדו הלטרון :

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

תיקון חשוב זה ייכנס לתוקפו רק גתים הקונגרס הב"ס. אבל גם בלעדיו מובן מאליו
שלא יתכן תיקון של החוקה אלא אם חברי הוועד הפועל מודעים לעובדה שתיקון של החוקה
עומד לפנייהם לדיון. 35 מחברי הוועד הפועל לא באו לישיבה. יכול להיות שאילו
נודע להם שבישיבה עומדים לדון בתיקון כזה של החוקה, היו לפחות מקצתם מטריחים
עצמם לבוא לישיבה. בישיבה עצמה עורר מר ארידוף, חבר הוועד הפועל, את סאלת חוקיותה
של ההחלטה באמרו בשם סיעת מפ"ם (בעמ' 17 של הפרוטוקול) :

"אנו טרללים את ההצעות שהובאו על ידי הוועדה לתיקון
החוקה, מכך הן נוגזות את החוקה הציונית. בסעיף 19
של החוקה הציונית נאמר - הצייט ייבחרו בכל אזור
בחירות לפי שיטה שתהלה את עקרונות הדמוקרטיים המקובלים.
יתרה מזאת, סעיף זה תוקן בהתאם להחלטה של הקונגרס הב"ס.
אין ספק כי עקרונות הדמוקרטיים המקובלים אינם מכירים
ברוב יחסי לקבוע נציגות נבחרת למוסד, לגוף ציבורי,
זוהי המצאה ציונית והמצאה רעה. וטוב שבשעתנו את
ההמצאה הזאת התפטרנו ממנה ושינונו 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".

אבל את רשות הדבור לא נתן לו. מר גבון לא הופיע לפנינו מפאת העדרו מן הארץ ולא שמענו הסבר לסרובו זה. בדברים שאמר בישיבה לא היה הסבר של המש. לכאורה היה זה מעשה ולא ייעשה. החוקה מבטיחה לפרקליט ההסתדרות הציונית העולמית מעמד מכובד. לפי סעיף 53 מהפקידו לייצג למוסדות הציוניים המרכזיים בענייני חוק ומשפט הקשורים בחוקה וכן, בין היתר, בהחלטות הוועד הפועל. לפי סעיף 32, פסקא (2)3 הוא רשאי להשתתף בוועד הפועל בזכות דעה מיעצת, ולפי סעיף 12 של תקנות הוועד הפועל הציוני יועמד רבע מן הזמן שהוקצב לדיון לרשות כל אלה המשתתפים במושב בזכות דעה מיעצת. מר ארזי עורר בדבריו הנ"ל סאלה חמורה בדבר הנקיות ההחלטה שעמדה לדין. היעלה על הדעת שלפרקליט לא הנתן רשות הדבור, כדי שייצג להברי הוועד הפועל בסאלה כזו? מכיון שדבר זה לא נעשה, הצביע הוועד הפועל מבלי לעמד בראוי על החיבת המשפט של הצבעתו. בנסיבות אלה בודאי אין לומר כי חבריו ידעו בעת הצבעתם שהם מתקנים את החוקה תיקון משהמע או תיקון מכללא.

18. גמצא שההחלטה הנדונה בטלה משום שהיא קובעת הוראה הקיקתית הסותרת את החוקה; שאין לראות בה תיקון של החוקה עצמה, לא במפורש ולא מכללא, וסמכל מקום לא ייתכן תיקון של החוקה במשחמע. מר בן-זאב ממחיק וסוען שאפילו הן 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 שניתן להשיגו בכל הנסיבות - ועל כן יש לקיימו. שנית, ובמשולב עם הנמוק הראשון, בטול ההחלטה עתה מן ההכרח סיביא לדחיה גוספת של מועד הקונגרס הכ"ט, שנועד להפתח 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 הסרתה והממון שהוצאו על הכנות אלה עלולים לרדת לטמיון. על הצד הזה של העניין הרחיב את הדבור ראש מחלקת הארגון וההסברה, מר שנקר, תוך מתן פרטים על מצב ההכנות בארצות שונות, והוא תמך תמיכה נמרצת בבקשה שלא לגרום לדחיה מועד הקונגרס.

19. את נמוקו הראסון של מר בן-זאב - הוא הנמוק שאין להקפיד בכגון דא עם ארגון

וולונטרי - אנו דוחים בשתי ידיים. אין בדעתנו לשבות בהכללות ולומר שלעולם יקוב

הדין את ההר. גם מוסד שיפוטני ממלכתי עשוי להביא בחשבון שיקולי צדק ולפטוק

לפרקים לפגמים מקורה הדין. הדבר תלוי בראס ובראשונה בנושא שעליו מאנהל הדין.

בזה אינו נבדל בית-דין של ארגון וולונטרי מבית משפט ממלכתי. ברם, בדיון דנן

ענין לנו בעקרונות יסוד שאין להתפשר לא עליהן ולא על הפעלבן הלכה למעשה. התנועה

הציונית היא תנועה דמוקרטית משחר ימיה, וכליה הארגוניים - ההסתדרות הציונית

העולמית ומוסדותיה - נוצרו על פי הוקתה בצלמם של עקרונות דמוקרטיים, וכאלה הם

מוסיפיים להיות עד עצם היום הזה. הצטרפות ארגונים אחרים אליה היא בודאי תופעה

משמחת, אבל אין היא הזות הכל. עדיין חייב מקור כזה העיקרי להיות ביחידים

המתקבצים יחדיו להטבת יעדי הציונות. לשם כך הושקע לאחרונה מאמץ רב במפעל

ההברות. אל לה להסתדרות הציונית העולמית ליחפך לפדרציה של עסקנים. תנועה ההדלה

לנוע והמסתגרת בתוך עצמה ונועלת את סעריה בפני מי שמבקש לבוא וליטול חלק בקביעת

דרכה, מאבדת את תנופתה הדינמית, וארגון שאינו מכבד את הוקתו שלו חותר במו ידיו

החת אישיות קיומו. אין אלה דקדוקי עניות של משפטנים אלא בגפש התנועה הציונית

הדבר. זאת כלפי פנים; וכלפי חוץ, לעת כזאת כאשר הציונות מותקפת ומוסמכת מכל

עבר על ידי אויבי העם היהודי, חיוב הוא הבעתיים שהיא תסמור שמירה קפדנית על

דמותה כתנועה המקיימת את העקרונות הדמוקרטיים המקובלים. מתוך שיקולים אלה אין

בית-דין זה יכול להסתפק בקביעת הלכה גרידא, ללא מעשה המתחייב מן ההלכה.

20. אשר לנמוק השני - הסכנת של דחיתמועד הקונגרס - אין אנו מזלזלים בהששותיהם

של מר בן-זאב ומר שנקר. עם זאת אין אנו בטוחים שבמאמץ עילאי אי-אפשר יהיה לקיים

בעוד מועד בהירות כדין באותן ארצות שבהן הן טרם התקיימו, במידה שלא יושגו

בהם הסכמים כוללים על חלוקת המנדטים בהתאם לתקנה 20 הבלתי-מתוקנת של תקנות

הבהירות. אבל אפילו יהיה צורך בדהית המועד, סבורים אנו שיש לשלם את המחיר

הזה, כדי שהחוקה לא תיעשה פלסתר.

21. לבסוף בקט מר בן-זאב, שוב לחלופין, שבית-הדין יחזיר את הענין לנועד

הפועל, כדי שזה יקבל החלטה חדשה להבהרת ההחלטה הנדונה או להכשרת תוכנה בדרך

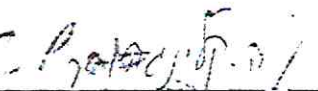
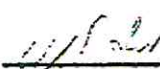
אחרת. אין אנו רואים מקום לעשות כן. גם ללא החזרת הענין אליו, חופשי הוועד

הפועל, כמובן, לקבל כדין כל החלטה חדשה הנראית לו.

22. על יסוד כל האמור מהליט בית-דין הקונגרס לבטל את החלטת הוועד הפועל מיום 14.7.76, להוספה פיסקאות ב) עד ה) לתקנה 20 של תקנות הבהירות 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 שנה חדשים, לא יהיה צורך לקיים את הבהירות מחדש בארצות שבהן כבר התקיימו בהירות כדין עד היום, ותוצאות הבהירות הללו תעמודנה בתוקפן.

פסק-דין זה ניתן פה אחד.

ניתן בירושלים היום, ז' בחסון תשל"ז - 31 באוקטובר 1976.

			
יחזקאל קצנלבן	יחזקאל קצנלבן	יחזקאל קצנלבן	יחזקאל קצנלבן
שופט	שופט	שופט	שופט