בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו

**פשר 2624/99**

בפני כב' השופטת **אלשיך ורדה**

המבקש: **רשם העמותות**

ע"י ב"כ עו"ד **א. שביט**

נגד

המשיבה: **ארגון השוטרים הבינלאומי (סניף ישראל) (ע"ר)**

ע"י ב"כ עו"ד **א. מעוז** ועו"ד **ארד-אילון**

החלטה

1. מונחת בפני בקשתו של רשם העמותות, להוציא צו פירוק לעמותת ארגון השוטרים, וזאת על בסיס סעיפים 49(1) ו-49(3) לחוק העמותות תש"מ-1980, וזו לשונם:

49. עילות הפירוק בית המשפט המחוזי רשאי לצוות על פירוק של עמותה בכל אחת מאלה:

(1) פעולות העמותה מתנהלות בניגוד לחוק, למטרותיה או לתקנונה;

(2) ...

(3) חוקר שנתמנה לפי סעיף 40 המליץ על פירוק העמותה;

2. הבקשה סבה על סעיפים שאינם סעיפים "כלכליים" העוסקים בחדלות פרעון. אין חולק כי לא מדובר, במקרה דנן, על מקרה "רגיל" של פירוק חברה או עמותה, ונסיבותיו הן חדלות פרעונה של אותה ישות משפטית. העילות המביאות, לגרסת המבקש, להתגבשות עילת פירוק הפעם הינם אי-סדרים, ניצול כח לרעה ופעולה בניגוד לתקנון העמותה. פועל יוצא מכך הוא כי מקרה זה אינו שייך לתחום המשפט המסחרי, אלא עוסק בשאלות נכבדות מתחום המשפט המנהלי בכלל, וגבולות סמכותו של רשם העמותות כרשות מוסמכת בפרט. כמו כן, עולות שאלות הגולשות לתחום המשפט החוקתי, דיני ראיות ודיני הפירוק עצמם.

העובדות בקצירת האומר;

3. ארגון השוטרים הבינלאומי (סניף ישראל) (להלן: "העמותה"), מונה כ- 20,000 חברים רובם משורות המשטרה. עיקר תקציבה בא לה מגביית מיסי חבר מחבריה.

מחזורה השנתי עומד על כ-6.4 מיליון ש"ח.

4. לעמותה תקנון, והיא מקיימת מוסדות פנימיים. על פי תקנונה, היא אמורות להתקיים בחירות למוסדותיה אחת ל-3 שנים. הבחירות האחרונות בעמותה נערכו בנובמבר 1997, לאחר שחלפו שבע שנים בלא שנערכו בחירות.

5. מערכת הבחירות דנן היתה סוערת, וניטשה בין שני מחנות יריבים. תנ"צ (בדימ') עו"ד ניסים מעוז (להלן: מעוז), ראש אחת הסיעות הללו, ניצח בבחירות ונבחר לנשיא העמותה. אולם, כיוון שהבחירות לכל תפקיד היו אישיות, נבחרו מזכ"ל ויועץ משפטי אשר נמנו, ככל הנראה, על תומכי המועמד הנגדי בבחירות לנשיאות.

= 2 =

היחסים בין הצדדים היו מתוחים מאד, והלכו והחריפו עם הזמן, והובילו למעשה, בסופו של דבר, לבקשת פירוק זו.

6. חומר הראיות מעלה תמונה לפיה שלט "מחנה מעוז" בישיבות הנשיאות ללא מיצרים. לטענת הרשם, היה לו רוב "אוטומטי", שאיפשר לו להעביר כל החלטה בה חפץ. עם זאת, תחילה נשמרה המתיחות בין הצדדים בשקט יחסי, והעמותה המשיכה לתפקד כרגיל, תוך שיתוף פעולה, יחסי, בין אנשי המחנות.

7. הסכסוך בין הצדדים "התפוצץ" בישיבת הנשיאות מיום 28.5.98, סביב שאלה של נסיעות לחו"ל. "מחנה מעוז" שינה באופן פתאומי החלטה שהתקבלה פה-אחד בישיבה קודמת, לאשר את נסיעת המזכ"ל ליוון. המזכ"ל טען כי השינוי נגרם בשל התערבות פסולה של מעוז שבאה כ"נקמה" על כך כי המזכ"ל והיועץ המשפטי הכשילו נסיעה מתוכננת קודמת שלו לחו"ל.

מעוז ותומכיו הכחישו זאת בתוקף, וטענו כי שינוי ההחלטה בא בשל כך כי המזכ"ל הטעה אותם בישיבה הקודמת, כאשר מסר דיווח לא נכון כאילו הנסיעה מתחייבת מתפקידו, בעוד שלא כך היו פני הדברים בפועל.

8. המזכ"ל לא קיבל את הדברים "ברוח טובה", וכבר באותה ישיבה הבטיח "תגובה הולמת" בפניה לעיתונות. בכך, נפתחה מערכת השמצות הדדית אף בעיתונות, תוך ששני הצדדים אינם חוסכים שבט לשונם איש מרעהו, ואינם בוחלים בפניות לעיתונות בנושא זה. הגדיל לעשות מר מעוז, אשר בסיכום שהגיש לחוקר מטעם רשם העמותות ב- 15.7.99 כינה את אחד מיריביו:

"אגואיסט רודף כבוד, בדאי, שקרן, טייח, מפיץ בלופים, בהמה עיוורת, מה שעשיתי באחורה הוא עוד לא עשה בקדימה..." (כך מתבטא נשיא ארגון השוטרים בישראל ועורך-דין!!!)

9. יריביו של מעוז הגישו נגדו תלונה לרשם העמותות, וזה השתמש בסמכותו לפי ס' 40 לחוק העמותות ומינה את עו"ד נדב העצני כחוקר מטעמו (להלן: החוקר).

מעוז, מנגד, ניסה לפתוח בהליך הדחה של המזכ"ל והיוהמ"ש של הארגון. הוא עשה כל מאמץ להמשיך בו למרות התנגדותם החד-משמעית של החוקר ורשם העמותות ולמרות החלטות שניתנו בבית המשפט בעניין, מפי כב' השופט זפט.

10. החקירה נמשכה חודשים רבים, תוך שיתוף פעולה בין החוקר לרשם העמותות, והתארכה מאד בשל הסכמת החוקר לחרוג שוב ושוב מלוחות הזמנים שקבע בכדי לתת לצדדים, וביחוד למעוז, להגיש סיכומים ארוכים וכמות רבה של מסמכים.

בסופו של דבר, הוציא החוקר דו"ח חריף, אשר מתח ביקורת נוקבת ומפורטת על העמותה ופעולתה. הנקודות העיקריות לחובת העמותה, עפ"י דו"ח החוקר, הינן:

א. קיימת סדרה של כשלים מבניים חמורים בעצם מבנה העמותה ובתקנון. אלה גרמו להפרעה חמורה לפעילותה התקינה, אף בטרם פרוץ הסכסוך הנוכחי. ביניהם הגדרות לא ברורות או רחבות מדי של תפקידים, שיטת בחירות לקויה שמונעת תפקוד יעיל מהנשיאות, מינויים בלא להתחשב בתנאי כשירות, וכיוצא באלו.

ב. קיים סכסוך חריף בין ראשי העמותה, שגלש הרחק אל מעבר לגבולות הסביר, ומונע למעשה כל תפקוד ראוי מהעמותה, בעיקר בשל היותו פרי הליקויים המבניים הקיימים בבסיסה שהחמירו את המצב לדרגה בלתי נסבלת.

ג. תפקודו של המזכ"ל, יריבו העיקרי של מעוז ואחד המתלוננים לרשם העמותות, נמצא רחוק מאד מלהשביע רצון, אולם מעל כולם בולט לרעה, עפ"י הדו"ח, הנשיא מעוז עצמו, אשר לגביו קובע החוקר בס' 13ב. כדלקמן:

= 3 =

"נשיא העמותה, תנ"ץ בדימוס ניסים מעוז, מנהל את הארגון שלא כדין, בניגוד לתקנון, שלא בהתאם למטרות העמותה ולשורת הסבירות, תוך השלטת נורמות כוחניות, שימוש פסול בכח שלטוני, עושק זכויות ודעת המיעוט, דריסת מתנגדיו והשלטת רצונו ללא מיצרים". (ההדגשות שלי - ו.א.)

כמו כן, טען החוקר כי מעוז ניסה לשבש ולסכל את החקירה, זאת בעיקר במחטף שעשה ע"י נסיון להדיח המתלוננים נגדו, בעוד החקירה בעיצומה, ואף בניגוד להחלטת ביהמ"ש המחוזי מפי כב' השופט זפט בה"פ 2000839/98 מיום 13.12.98.

החלטה זו אסרה עליו מפורשות לשנות את הסטטוס-קוו בעת החקירה ע"י פיטורי המתלוננים.

ד. כנגד מעוז אישית עולה שורת טענות קשות כפי שצוטטו לעיל, בין היתר, מדובר בהאשמות הבאות:

ד.1 ריקון תפקידי מתנגדיו מתוכן, עקיפתם ומידורם ע"י מינוי "יועצי צללים" שימלאו את מקומם בפועל, הוראות לנושאי תפקיד בעמותה שלא לשתף עימם פעולה, וכ"ו.

ד.2 שימוש בבטאון העמותה להשמצות חריפות כנגד מתנגדיו, תוך מניעתם מלהגיב בבטאון. יש לציין כי מעוז עצמו לא הכחיש עובדה זו, אלא הצדיק עמדתו באחת מתגובותיו כדלקמן:

"בטאון איפ"א הינו בטאון של ארגון איפ"א, ולכן מטבע הדברים זהו המקום בו ישמיע הארגון את דברו לעמיתיו, במיוחד כתגובה למעשי ומעללי שמולביץ' ופלייסיג (המתלוננים - הדגשה שלי, ו.א.).

ד.3 מינויים לעמדות כח (כגון גזבר) של נאמניו, בלא להתחשב בחוסר כשירות, תוך שינויים תמוהים של התקנון במקום בו זה לא התאים לרצונו.

ד.4 מימון מאבקים משפטיים שלו כנגד מתנגדיו, בטענה כי הוא מייצג את הארגון עצמו. מכאן נובע שוב, לגישת החוקר, הזיהוי הפסול שעושה מעוז בינו לבין העמותה.

11. החוקר מסיק כי מעוז לוקה ב"גישה טוטליטרית", תוך זיהוי פסול בין העמותה לבין צרכיו ומאבקיו האישיים.

12. מסקנות אלו הובילו את החוקר להמליץ שורה של המלצות, שרובן עוסקות בתיקון הליקויים היסודיים בתקנון, כולל בשיטת הבחירות והגדרת סמכויותיהם של בכירי העמותה. כמו כן, המליץ על עריכת בחירות בהקדם האפשרי לאחר שינוי התקנון.

לסיום, ממליץ החוקר בתוקף על פסילתו של מעוז מלמלא לא רק את תפקיד נשיא הארגון, אלא מחברות כלשהי בנשיאות העמותה.

13. הדו"ח, שאורכו 47 עמודים, הוגש לרשם העמותות ב 4.8.99, ואומץ במלואו בידי הרשם כבר למחרת היום, כאשר הרשם רואה בהמלצות המלצות חובה. הגשת הדו"ח, היתה לדידו, סיום פורמלי בלבד לשיתוף פעולה שוטף בין החוקר לעובדי הרשם.

עובדי הרשם עודכנו באופן שוטף במהלך עבודת החוקר והיו בסוד העניינים לאורך כל הדרך, ומכאן "הזריזות" שבאימוץ הדו"ח במלואו כמעט מיד לאחר הגשתו.

14. העמותה, בראשות מעוז, סרבה בטענות מטענות שונות לישם את המלצות החוקר, ומיהרה לפנות לבג"צ תוך שהיא מעלה שוב ושוב טענות של חוסר סמכות, משוא פנים, התערבות חסרת הצדקה בתקנון של גוף וולונטרי-פרטי, וכ"ו (טענות שאשוב אליהן בהמשך). לאור זאת אימץ הרשם את החלופה שהציע החוקר, בס' 16ג לדו"ח:

= 4 =

"במידה והעמותה לא תתקן את כל המפורט בדו"ח זה בהתאם ללוח הזמנים המצוין בו, יש לפעול לפירוקה".

15. ראוי לציין כי לא הוכחש ע"י המבקש כי מטרתו העיקרית, היתה ונותרה להביא את העמותה לתקן דרכיה בהתאם לדו"ח החוקר. ב"כ הרשם הודתה בפה מלא באינטרס הציבורי החיוני שבקיומו של ארגון השוטרים, ובנזק שיגרם מפירוקו.

לא הוכחש למעשה כי בקשת הפירוק עשויה להיות, בסופו של יום, דרך לאלץ את העמותה לאמץ את דו"ח החוקר במלואו ולהנהיג בה שינויים מרחיקי לכת. לשאלה זו ובחינת סמכותו של הרשם לנהוג בדרך אשר כזו, אחזור בהמשך דברי.

טענות המשיבה;

העמותה, אשר עד לשלב הסיכומים יוצגה בידי מעוז עצמו, תקפה בשצף-קצף את החוקר, הדו"ח ורשם העמותות לכל אורך החזית, ועל כל צעד ושעל, כאשר טענותיה העיקריות הינן:

16. הרשם והחוקר חרגו מסמכותם כשמנעו מהעמותה לפטר את שני המתלוננים במהלך החקירה, דבר שהיה, לגרסת המשיבה, זכותה לפי התקנון. העמותה, מפי מר מעוז, הרחיקה לכת וכינתה צעד זה של החוקר:

"בקשה שאי אפשר לסרב לה, למעשה סחיטה באיומים כהגדרתה בס' 428 לחוק העונשין ו/או שימוש לרעה בסמכות כהגדרתה בס' 280 לחוק העונשין".

(ההדגשות שלי - ו.א.)

לשון נקיה של ממש, ועוד מפי נשיא ארגון השוטרים ועורך דין בכתבים המוגשים לבית משפט ראה עמ' 6, פסקה 14ב סיפא לתשובת העמותה, תחת הכותרת "סיכום".

כלומר, המשיבה מאשימה את רשם העמותות בלא פחות מאשר עבירה פלילית חמורה, וזאת בלשון מפורשת שאינה משתמעת לשתי פנים.

17. הרשם חרג מסמכותו ופעל בשרירות ובמשוא פנים, כאשר אסר על העמותה בראשות מעוז לשכור שירותי עו"ד במאבקיה המשפטיים. מסיבה זו, לדברי מעוז, ורק מסיבה זו, יצג הוא עצמו את העמותה גם במשפט נשוא בקשת הפירוק דנן (אך בכ"ז בסופו של דבר את הסיכומים הגיש בשמם פרקליט אחר).

18. ההמלצות שבדו"ח החוקר בכל הנוגע הן לשינוי יסודי במבנה העמותה ותקנונה, ובעיקר לגבי פסילתו של מעוז עצמו מכהונה בראש הארגון, הינן פגיעה חמורה בזכויות הפרט המעוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. למעשה, אליבא דהמשיבה, מדובר בחריגה מובהקת מסמכות, העומדת בניגוד חריף לעקרון חוקיות המנהל. לכן, ממשיכה המשיבה וטוענת, דינה בטלות מוחלטת.

19. החוקר פעל תוך משוא פנים חריף לטובת המתלוננים. מטעם זה, בין היתר, מסקנותיו והמלצותיו הינן מגמתיות, חד-צדדיות, בלתי-הוגנות וכ"ו. טענות אלו מכוונות, למעשה, לתקיפה חזיתית של סבירות הדו"ח כולו.

20. הרשם הפר את החובה המוטלת עליו, כרשות מוסמכת, להפעיל שיקול דעת עצמאי, מאוזן ומבוסס, זאת בעיקר משום שאימץ את הדו"ח בשלמות תוך יום אחד מקבלתו, כאשר כל ההמלצות אומצו כהמלצות חובה.

= 5 =

21. שוב ושוב עולה, הטיעון הבא בכתב הגנתה הרחב של העמותה:

בעוד הרשם הינו רשות מנהלית, הכפופה לכל חוקי המשפט הציבורי (ועל כך אין חולק), הרי המשיבה הינה גוף וולונטרי-חוזי, המוגנת בידי המטריה הרחבה של זכויות הפרט, המעוגנות ברמה על-חוקית בידי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

המשיבה מצביעה במיוחד על חופש ההתאגדות, חופש החוזים (לעניין תקנון העמותה, הנתפס בעיני המשיבה כיחסים חוזיים ולונטריים בין העמותה לחבריה לפי ס' 9 לחוק העמותות). כמו כן, מרבה המשיבה להזכיר את הפגיעה האישית הצפויה במעוז עצמו, כפגיעה אנושה בזכות לבחור ולהבחר.

22. המשיבה ממשיכה וטוענת, באריכות, כי סמכויות מנהליות הפוגעות בפרט יש לפרשן בצמצום, ולהתנות את הוכחתן בתנאים חמורים, ונטל ההוכחה לקיומם מוטל על הרשות. זאת גם לאור היקף פרישת עקרון חוקיות המנהל. לעניין זה, מצטטת המשיבה את בג"צ 35/51 חת נ' מועצה עירונית חיפה, לאמור "היקף סמכותו של גוף מנהלי מוגדר לפי החוק, וכל דבר החורג מד' אמותיו של החוק בטל ומבוטל הוא

(ULTRA VIRES)". לטענת המשיבה, נופל מקרה זה בדיוק לקטגוריה זו.

בשלב הסיכומים, לאחר שיצוג המשיבה עבר מידי מעוז לידי עו"ד ארד-איילון, הוסיפה המשיבה טענות רבות נוספות, אשר העיקריות בהן הינן כדלקמן:

23. דו"ח החוקר מבוסס על עדויות שמיעה ואינו קביל. זאת, כיוון שמעמדו של חוקר מטעם רשם העמותות אינו שונה, אליבא דשיטתו, מסיכומיו של שוטר המנהל חקירה פלילית של חשוד בתחנת המשטרה.

24. כאשר נמנעה ב"כ רשם העמותות מלחקור את מצהירי העמותה השונים על תצהיריהם, הקימה כנגד המבקש חזקה לפיה כל האמור בתצהירים דנן הינו אמת לאמיתה.

25. כמו כן, שב ב"כ המשיב והעלה טענות דיוניות בסיכומים בנוגע לפסלות תצהירים מטעם עובדי המבקש, וחבל שכך, שהרי אלה נדונו ונדחו כבר במהלך הדיון עצמו.

26. לגופו של עניין, טוענת המשיבה כי לא קמה עילת פירוק כנגדה, קל וחומר לאור עקרון המידתיות, אשר אין חולק כי בית המשפט מחוייב לו לאור חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. זאת, שכן הוכחו, לכל היותר, סכסוכים בצמרת העמותה, בעוד אין חולק כי מדובר בעמותה מתפקדת היטב, אשר העניקה שירותים משביעי רצון לחבריה.

27. עוד טוענת המשיבה כי אין תחולה לחזקת תקינות מעשה המנהל במקרה דנן, היות סעד הפירוק הינו בסמכות מקורית של בית המשפט, להבדיל מסמכות משנית, של פיקוח על מעשי רשות מנהלית.

עד כאן העובדות והטיעונים ולהלן הנימוקים והחלטתי.

המסגרת הנורמטיבית

28. אקדים ואומר, כי מקרה זה מעורר שאלות מורכבות מתחום המשפט המנהלי והחוקתי - באספקלריית דיני הפירוק. השאלה המונחת, לכאורה, לפתחו של בית המשפט, אינה אלא:

באלו נסיבות רשאי בית המשפט להחליט כי עמותה סולבנטית אינה ראויה להמשיך להתקיים.

= 6 =

זוהי שאלה קשה, המצריכה עריכת איזונים מורכבים ועדינים בין זכויות הפרט לטובת הציבור ולעקרונות היסוד של תקינות המנהל, אשר אף הם משליכים השלכה חשובה, בסופו של דבר, על זכויות הפרט. כמו כן, עולות שאלות על מהות סמכותו של רשם העמותות, ככל שהדבר נוגע לפירוק עמותה.

מהותה ומעמדה של סמכות רשם העמותות לפי סעיף 49 לחוק העמותות

29. רשם העמותות הינו רשות מנהלית, ותפקידו העיקרי הוא רישום ופיקוח על עמותות בישראל, וזאת על פי חוק העמותות. סמכויות הרשם הרלוונטיות לדיון זה הינן שתיים:

א. הסמכות לפי סעיף 40 לחוק העמותות, המאפשרת לו, בתנאים מסויימים, למנות חוקר בכדי לבדוק תפקודה של עמותה.

ב. המלצה לפירוק העמותה: הסנקציה העיקרית והחמורה ביותר בחוק העמותות.

פירוק עמותה שלא מרצונה לפי סעיף 49 לחוק, יכולה להעשות, בין היתר, אם חוקר שנתמנה לפי ס' 40 המליץ על פירוקה.

פירוק, הינו הסנקציה החריפה ביותר שניתן להטיל על ישות משפטית, להבדיל ממנהליה או משתתפיה, שכן הוא מביא לפקיעת קיומה על פי דין. על אחת כמה וכמה מודגשת חומרה זו, כאשר הפירוק אינו נובע מחדלות פרעון או מסיבה אובייקטיבית אחרת אשר אינה מאפשרת לעמותה להוסיף ולפעול, אלא מנסיבות אחרות, בהן מגיע ביהמ"ש למסקנה כי על אף שהעמותה יכולה אולי להמשיך ולפעול, לא ראוי כי כך יקרה בפועל.

30. מחלוקת חריפה נטושה, בין הצדדים, אודות היקף הסמכות, התנאים להפעלתה, והשאלה האם יש לפרשה בצמצום, ובאיזה מידה. טוענת המשיבה כי סמכויותיו של רשם העמותות הינן "פיקוח טכני" ברובו, ואילו רשם העמותות טוען כי לא זו בלבד שסמכות הרשם מהותית, אלא שעל המלצתו לפרק עמותה, במידה שלא נמצא בה אחד הפגמים המנהליים היורדים לשורשו של עניין, חלה החזקה רבת העוצמה בדבר תקינות מעשה המנהל.

31. לעמותות השונות והרבות הקיימות בארץ, וביחוד לגדולות שבהן, ישנו תפקיד כלכלי חשוב ואף כוחות ניכרים. רבות מהעמותות הגדולות חולשות על תפקידים חשובים בחיי הכלכלה והחברה של המדינה, כאשר הן מנהלות מנגנונים ענפים וסבוכים, ומגלגלות מדי שנה סכומי כסף נכבדים. זאת ועוד; ברבות מאותן עמותות, עקב גודלן ומורכבותן, יכולת החבר מן השורה להשפיע על הנעשה בתוכן מצומצמת מאד, ובדרך-כלל הסכמתו לקבלת חוקי העמותה מוכתבת במסגרת חוזה אחיד, אשר אין לו כל השפעה על תוכנו.

הדבר בולט מכח קל וחומר בעמותה דנן; בעוד היא כוללת כמעט את כל חברי המשטרה וזרועות בטחון הפנים האחרות, הרי שהנהגתה מורכבת תמיד, בפועל, מקציני משטרה בכירים בדימוס - עניין הממזער עוד יותר את יכולת השוטר מהשורה להשפיע על התנהלות העניינים במסגרת העמותה.

32. תפקיד הרשם הוא פיקוח. הרשם הינו הרשות המנהלית שתפקידה לבקר ולאזן את כוחן של העמותות, העשוי לכפוף בלא סייג את חבריהן, תוך השפעה משמעותית על מגזרים חשובים וגדולים בכלכלה ובחברה. סמכות זו נועדה, בראש ובראשונה, לא למען "תועלת הרשות" כגון העשרת קופת המדינה, אכיפת כללים של מדיניות שלטונית וכ"ו, אלא לתועלת הציבור ולשמירת זכויות הפרט של חברי העמותות השונות, אשר בלא פיקוח עשויות להפגע ולהתקפח משמעותית. אין לי אלא לחזור, בנקודה זו, על ההלכה הפסוקה אשר קבעה זה מכבר כי כח בלא מיצרים ופיקוח מוליך כמעט בהכרח להשחתת מידות ולפגיעה בזכויות הפרט.

= 7 =

כמו כן, סכנה חמורה לזכויות הפרט עשויה לארוב לפרטים לא רק מצד המדינה ורשויות המנהל, אלא אף מצידם של גופים פרטיים בעל כח, החולשים, בעידן זה של הפרטה וליברליזציה, על תחומים הולכים וגדלים במשק, ומקיימים כח מיקוח עדיף לאין ערוך מזה של הפרט הבודד.

יתר על כן: בעוד רשויות המדינה כפופות לחוקיו המגבילים של המשפט המנהלי, הרי שגופים פרטיים פועלים למטרות "פרטיות", כגון הפקת רווחים וקידום אינטרסים אישיים של בעלי שליטה, דבר שהינו לגיטימי בהחלט, אלא שהוא מגביר עוד יותר את הסכנה לקיפוח זכויות הפרט. בית המשפט בתוך עמו הוא יושב, ואיננו מתעלם מהעובדה כי לעיתים קרובות הפרטים הנפגעים הינם חסרי ידע בדין, אינם מכירים את זכויותיהם, ואין להם הכח, המשאבים או היכולת, לעיתים, לנהל מערכה משפטית ארוכה כנגד גוף רב עוצמה ומשאבים. לכן, לעיתים קרובות, נותרת האפשרות לפיקוח של בית המשפט, אם לא יהיה גורם "מתווך" המסוגל ליזום חקירות ובדיקות, כאבן שאין לה הופכין, כי מקרים רבים לא יגיעו כלל לשעריו.

33. סמכויות רשם העמותות הינן סמכויות מהותיות, היורדות לשורש הדברים, וככל שעסקינן בסמכות בקרה ופיקוח, אין לפרשן בצמצום, אלא לפי תכליתן. כפי שאמרתי לעיל, אין מדובר בסמכויות אשר נועדו לפגוע בזכות הפרט, כטענת המשיבה, אלא לעיתים משמעותן האמיתית הינה הפוכה. אין בכך, כמובן, כדי להפוך סמכות זו לבלתי מוגבלת ונטולת פיקוח. הפיקוח, על אופן הפעלת סמכות הרשם, הוא בידי בית המשפט, על פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

34. חלקה העיקרי של החלטתי זו יעסוק באופן הפיקוח, כולל גדרי סמכותו של הרשם מחד גיסא, ושל בית המשפט מאידך גיסא.

עולות לענין זה השאלות הבאות:

א. מהם גדרי סמכותו של רשם העמותות בנוגע לאותם סעיפים רלוונטים בחוק והפעלתם?. האם במקרה דנן חטאו הרשם ו/או באי כוחו בחריגה מסמכות זו, שפירושה הפרת עקרון חוקיות המנהל?. מהי שרשרת הפעולות התקינה אשר על הרשם לבצע?. האם עמד בדרישות המשפט המנהלי במקרה דנן?

ב. היכן, במהלך "שרשרת הפעולות" שעושה רשם העמותות במקרה כגון זה, מההחלטה למנות חוקר ועד דרישתו להוציא צו פירוק לעמותה, חלה חזקת תקינות מעשה המנהל? פרושה של שאלה זו הינו משמעותי במיוחד, היות ובמקום בו חלה חזקה זו, על בית המשפט לנהוג באיפוק שיפוטי רב, ולהמנע מלהתערב בהחלטת הרשות, אלא אם זיהה בה פגם היורד לשורשו של עניין.

כל זאת בעוד כאשר במקום בו אין החזקה חלה, אלא בסמכות מקורית של בית המשפט עסקינן, הרי תחולת חזקת תקינות מעשה המנהל מצומצמת הרבה יותר. הרשם, במקרים כאלה, הוא אשר צריך להוכיח, בסופו של יום, כי קמה עילת פירוק - זאת כאשר ההחלטה הסופית מצויה בידי בית המשפט.

35. אלא טרם אוכל להדרש להכרעה בסוגיות עקרוניות אלו, יש לבחון את מעמדה ומהותה של המשיבה עצמה; זאת שכן לקביעות אלו תפקיד מכריע באיזון בין זכויותיה שלה לסמכויות הרשם, על רקע עקרונות העל חוקתיים שנקבעו בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ותחום הגבולות הלא מובהק והמטושטש תמיד שבין המשפט הציבורי למשפט הפרטי.

חובה על בית המשפט לקבוע, ראשית, מה דמות העמותה, והיכן נטועות רגליה;

א. האם בתחום הציבורי, על חוקיו וסדריו המגבילים, הדורשים רמה גבוהה של סדר ומנהל תקין;

= 8 =

או שמא

ב. בתחום הפרטי, אשר מידת ההתערבות בו פחותה יותר.

זאת, מתוך הנחת היסוד כי פרטים המתאגדים בגופים וולונטריים הם היודעים טוב מכל אחר מהו רצונם?

36. ראשונה, יש להפריד הפרדה חדה בין העמותה לבין מר מעוז עצמו. הפרדה זו, לא נשמרה כראוי, למרבה הצער, בטיעוני המשיבה, בה משמשות בערבוביה, תחת אותן כותרות, פגיעות נטענות בעמותה ובמר מעוז אישית, ומוסקות לגביהן, כמובן מאליו, אותן מסקנות עצמן.

בניגוד למעוז האדם, העמותה אינה אדם פרטי. מדובר בישות משפטית שנוצרה לפי דין וכפופה לו. השאלה בה יש להכריע היא מה מהותה המדוייקת של העמותה, לאילו דינים היא כפופה, ובאיזו מידה. בשלב זה, יעסוק הדיון בעמותה לבדה. לעניין הפגיעות הנטענות במעוז אישית אדרש מאוחר יותר.

37. בעבר, המשפט נטה, לאבחן באופן חד בין גופים ציבוריים לגופים פרטיים, תוך שעל הראשונים חלים מלוא דיני המשפט הציבורי ואילו האחרונים חופשיים לעשות כרצונם (ר' בג"צ 262/62 ישראל פרץ נ' כפר שמריהו, פד"י טז(3) 2101).

לעומת זאת, הגישה המודרנית מכירה בכך כי אין מדובר בשני מישורים נפרדים שאין בינם ולא כלום; קיים למעשה, בין המישור הציבורי במובהק למישור הפרטי במובהק, תחום ביניים של גופים המצויים במעין "תחום אפור" שבין הפרטי לציבורי.

38. בתקדים המנחה של ע"א 294/91, חברה קדישא נ' קסטנבאום, פד"י מו(2) 464, נקבע פה-אחד המושג "גוף דו-מהותי", המקיים תכונות של שני המישורים בו-זמנית.

בדרך כלל, כפי שעולה מפרשת קסנטבאום, מדובר בגוף פרטי מבחינת דרך התאגדותו, הבעלות עליו וכ"ו. אלא שבשל מאפיינים מסויימים שניכרים בו ובפעילותו, כגון השפעה מכרעת על פעילות ציבורית חשובה, תמיכה ממלכתית רחבת היקף או כניסה לתפקיד שהוא מעין-ציבורי מעצם מהותו, קמות לגביו חובות מסויימות מהמשפט הציבורי. היקף החובות לעולם אינו נתון לקביעה נוסחתית נוקשה, אלא הינו לעולם בשיקול דעת, לפי נסיבות המקרה וטיב הגוף הנתון לבחינתה של הערכאה השיפוטית.

לעיתים קרובות, יוטלו על הגוף עקרונות היסוד של המשפט המנהלי, בעיקר החובה לפעול בהגינות, העדר-שרירות ומשוא פנים, ובלא הפליה פסולה. זאת בתוספת לחובת תום הלב הבסיסית, הקיימת גם במשפט הפרטי עצמו.

בית המשפט העליון חזר על הלכה זו גם בע"א 1536/95 שמחה און נ' מפעלי בורסת היהלומים, פד"י מט(3), 196 (להלן: פרשת און). שם הכירה ההלכה הפסוקה באפשרות להטיל חובות ציבוריות גם על גוף עסקי, ולא רק על מוסדות ללא כוונת רווח, שנועדו להגשים מטרות חברתיות וציבוריות.

39. עיון בפסקי הדין בעניין קסטנבאום ואון, מעלה רשימה של שיקולים עיקריים שעל ביהמ"ש לשקול כאשר הוא דן בענין גוף פלוני:

א. האם הגוף חולש על פעולה חשובה ציבורית במהותה? ככל שהתשובה לכך היא חיובית, וקיים אינטרס ציבורי בסיסי בפעילות המיוחדת עליה חולש הגוף, כך יטה ביהמ"ש להגביר את פיקוחו על-ידי הטלת חובות מהמשפט הציבורי.

ב. האם לגוף מונופולין על הפעולה אותה הוא מבצע? זוהי שאלה שהודגשה הן בפרשת קסטנבאום והן בפרשת און. בפסק הדין הראשון, אמרו שופטי הרוב מפורשות כי נדבך הכרחי בדרך לתוצאה אליה הגיעו היא כי לעותרים אין חלופה ראויה אחרת מלבד להסתמך על שירותיה של חברה קדישא (הגוף שעמד לבדיקה באותה פרשה - ו.א).

= 9 =

המונופולין, מעצם טיבו, מקרב מאד את הגוף הנבדק למעמדה של הרשות המנהלית ומרחיק אותה מהמגזר הפרטי, המבוסס על התקשרויות חוזיות וולונטריות ועל תחרות חופשית. כמו כן, מעצם העדר התחרות, הסכנה לאי-סדרים, מנהל לא יעיל ובזבזני, שיקולים זרים ואפילו שרירות ומעשי שחיתות, כדברי אותה אימרה, שחזרה פעמים רבות בפסיקה "כל כח משחית, ואילו כח מוחלט משחית בצורה הרסנית".

יוצא מכך, כי ההחלה החריפה והרחבה ביותר של כללי המשפט המנהלי תבוא אם גוף "פרטי" לכאורה נהנה ממונופולין בענף/שירות המהווה צורך בסיסי עבור הציבור כולו או חלק ניכר ממנו. כך למשל חברת החשמל, בזק וגופים דומים להם, בין אם מניותיהם מוחזקות בידי הממשלה או בידי גורמים פרטיים.

ג. האם הגוף נהנה מתמיכה תקציבית ישירה, או נהנה מכיסו של ציבור משלמי המסים בדרך אחרת? שיקול זה הינו למעשה שיקול של הגינות בסיסית. גוף הנהנה מתמיכה של תקציבי מדינה (או רשויות ציבור אחרות) אינו פרטי במלוא מובן המילה, שכן פעולתו ממומנת, בעקיפין או במישרין, במלואה או בחלקה, מכספי משלם המיסים.

לכן, לא יכול גוף כזה לטעון לזכות לעשות כרצונו ב"רכושו", כאילו היה אדם פרטי, ולפעול בצורה שיהנה מ"דובשה" של הרשות אך לא "יסבול מעוקצה".

אם כי תמיכה תקציבית ישירה הינה "דרך המלך" לעניין זה, הרי ניתן להעלות על הדעת גם צורות אחרות של "סמיכות לשולחנו של הציבור". גם הטבות כספיות משמעותיות, כגון פטור ממיסים, יכולות למלא בעקיפין את אותה פונקציה, שכן דינו של מי שהרשות מוותרת כלפיו, ביודעין, על תשלום המגיע לה על פי דין, כדין מי שנהנה מתמיכתה הישירה לכל דבר ועניין.

גם צורה נוספת של מימון יכולה להכנס לתחום זה: גוף הגובה מס תקופתי קבוע מציבור גדול של פרטים, בין אם לפי הסמכה בדין או חוזה אחיד רחב-תפוצה שמגזר או ציבור גדול אינו יכול לחמוק מלחתום עליו.

אמנם, אין זו תמיכה ממשלתית או מנהלית ממש, אולם יש לדרך מימון זו מכנה משותף עם התמיכה הממשלתית: בשני המקרים, מתקיים הגוף מציבור משלמי המיסים, אשר אין בידם אפשרות אמיתית וסבירה להמנע מהתשלום, להתמקח עם הגוף על דרכי פעולתו ועל מידתו וטיבו של השירות שהוא מעניק, וכ"ו. יוצא מכך, כי גם אם קיים הבדל בין גוף כזה לבין גוף המקבל תמיכה תקציבית ישירה, הרי ההבדל מתמצה במידה בו יטה ביהמ"ש להטיל עליו את חובות המשפט הציבורי, הא ותו לא.

40. שיקולים אלה אינם רשימה סגורה, אלא אך התוויה של מספר סימני היכר מרכזיים וחוזרים על עצמם, שקיומם בגוף פלוני מכוונים להכרזתו כגוף "דו-מהותי", שכללי המשפט המנהלי חלים עליו במידה זו או אחרת. נראה, כי ניתן להצביע על מספר שיקולים נוספים, שיש להם משמעות לעניין שבפני, האם ועד כמה ניתן להכריז על גוף כגוף דו-מהותי:

א. עיסקיות הגוף: ככל שמדובר בגוף שמטרתו המוצהרת והלגיטימית היא להפיק רווחים עבור חבריו ובעלי השליטה בו, כך תקטן הנטיה לראות בו גוף דו-מהותי. למצער, ירסן עצמו ביהמ"ש מלהטיל עליו חובות גורפות מתחום המשפט המנהלי. ידוע, כי הקפדה על חוקי המשפט המנהלי במלואם, עשויה לסרבל ולפגום ביעילותו של גוף הפועל בתחום העסקי. קיים מתח מובנה בין היעילות הכלכלית לבין עקרונות המשפט הציבורי, שעל ביהמ"ש להתחשב בו בשיקוליו, אם כי לא בהכרח יכריע שיקול זה את הכף. לענין זה ניתן להצביע בעצם הנכונות של ביהמ"ש העליון, בפרשת און, לשקול הטלת חובות מהמשפט הציבורי על גוף עסקי.

(ראה גם ע"א 4850/96 קל בניין נ' ע.ר.מ. רעננה, פד"י נב(5), 562).

= 10 =

כפי שקרה, לא אחת, בפסיקה העוסקת בדיני המכרזים, "הפסיד" שיקול זה את המערכה למרות חשיבותו (אולם גם אז, יכול ביהמ"ש להתחשב בו תמיד במידתן וחומרתן של החובות המנהליות שיבחר להטיל על הגוף).

ב. קשר בין הגוף לבין מאפיניים יחודיים של קהילה, מסורת ומורשת: גם שיקול זה יכול להוות שיקול הפועל כנגד החלת חובות מסויימות מהמשפט הציבורי על גוף. קהילות אתניות ודתיות שונות עשויות להיות בעלות מערכת ערכים השונה בתכלית מעקרונות היסוד של הליברליזם המערבי, עליו מבוססים עקרונות המשפט הציבורי של מדינת ישראל. גופים שיקימו קהילות כאלו כדי לשרת את חבריהן עשויים להפגע ולהיות בלתי תואמים את מטרת הקמתם כתוצאה מהחלה גורפת מדי של עקרונות ציבוריים הזרים למורשתם.

גם שיקולים של שימור מסורות וערכים לאומיים עשויים לפעול פעולה דומה, ולרסן את החלת הכללים המנהליים.

שיקול אחרון זה, היה היסוד לדעת המיעוט של השופט מ' אלון בפרשת קסטנבאום.

הוא הוזכר וקיבל חשיבות גם בדעת הרוב, המתייחסת במפורש לשיקול זה.

אמנם, בסופו של דבר, לא הכריע השיקול דנן את הכף, אולם נפסק במפורש כי התחשבות בו, במידה סבירה, היא מחוייבת, ויתכן כי פגיעה משמעותית יותר ברגשות דת ומסורת היתה מביאה לתוצאה שונה.

ג. קשר בדעת הקהל בין הגוף לגוף מנהלי חשוב: זהו שיקול מכריע, שלא עלה במפורש בפסקי הדין בעניין קסטנבאום ואון. נסיבות מסויימות עשויות ליצור, ולו בדעת הקהל, קשר הדוק בין גוף פרטי במהותו לבין רשות מנהלית חשובה. כאשר מתקיים קשר כזה, עשוי הציבור ליחס אי-סדרים, שערוריות, מעשי שרירות ושחיתות בגוף הפרטי גם לאותה רשות מנהלית, עד כדי שיפגם אמון הציבור ברשות המנהלית עצמה.

41. יוצא איפוא, כי קיימת רשימה לא-סגורה של שישה שיקולים עיקריים שעל ביהמ"ש לשקול בדונו האם להכריז על גוף מסויים כגוף דו-מהותי, ואלו הינם:

א. האם הגוף חולש על פעולה שמעורב בה אינטרס ציבורי חשוב?

ב. האם, ועד כמה, נהנה הגוף ממונופולין בפעולתו?

ג. האם זוכה הגוף לתמיכה תקציבית ישירה/עקיפה, או מתפרנס בדרך אחרת מציבור רחב של משלמי מיסים?

ד. האם יש קשר אינהרנטי הדוק לרשות מנהלית חשובה, עד כדי כך כי דעת הקהל עשויה לכרוך את פעולותיו עם אותה רשות וליחס את ליקוייו גם אליה?

ה. האם הגוף עסקי טהור, או שמא מדובר בגוף שאינו למטרות רווח?

ו. האם הגוף כרוך ברגישויות דתיות, אתניות, מסורתיות או תרבותיות?

42. העמדת המשיבה במבחן ששת השיקולים דנן מביאה לתוצאה חד-משמעית, לפיה מדובר בגוף דו-מהותי. לא זאת אלא אף זאת; אם נציב אותו על אותה קשת דמיונית שבקצה האחד הרשות המנהלית המובהקת, ובשני הגוף הפרטי המובהק, הרי ארגון השוטרים יתמקם לא על קו האמצע, אלא קרוב הרבה יותר לקוטב הציבורי של אותה קשת. במקרה דנן, אין אף התנגשות בין השיקולים השונים: כל השישה מביאים לאותו כיוון חד-משמעי.

= 11 =

א. אין חולק, אף לא המשיבה עצמה, כי ארגון השוטרים ממלא אינטרס ציבורי חשוב ביותר. העמותה ממלאת תפקיד מפתח בחייהם של אנשי כוחות המשטרה, בדאגה לרווחתם הכלכלית והחברתית, ארגון השתלמויות ומפגשים מקצועיים, וכיוצא בזה.

יש לו חשיבות עבור אנשי המשטרה, הממלאים תפקיד מפתח בהגנה על החברה.

לעמותה דנן תפקיד מפתח בעידוד וסיוע לאנשים אלו, ובכך היא ממלאת תפקיד ציבורי ראשון במעלה. תפקיד נוסף שלה, אשר יש עמו אינטרס ציבורי מובהק, הוא יצוג ציבור שוטרי ישראל בפני אגודת איפ"א העולמית, ועידוד קשרים עם גופי משטרה מחו"ל. יוצא מכך, כי התנאי דנן מתקיים.

העמותה דנן כרוכה בקשר הדוק בפעילויות שאינטרס הציבור בהן גדול מאד.

ב. אין חולק, כי לעמותה מונופולין מוחלט, לפחות דה-פקטו, בתחומי פעילותה.

אין במדינת ישראל ארגון שוטרים מתחרה. יוצא, שכל שוטר, המעוניין בחברות בארגון של בני מקצועו ובהטבות שחברות כזו נושאת עמה, יהיה חייב להצטרף למשיבה.

כמו כן, מחומר הראיות עולה בבירור כי תקנון העמותה הינו חוזה אחיד במובהק. השוטר הבודד חייב לקבלו כפי שהוא או להמנע מחברות בעמותה. הוא איננו יכול להתמקח או לשנות את התקנון. לכן, דרושה מידה רבה מאד של תמימות בכדי לטעון באמונה כנה כי תקנון העמותה הוא יחסים חוזיים פרי רצון חופשי של הצדדים.

ג. עיקר תקציבה העצום של העמותה, מעל 6 מיליון ש"ח בשנה, בא לה ממיסי החברים. אי תשלום במועד של מיסי החבר במלואם, כאמור במפורש בס' 4ב(6) לתקנון, עשוי לגרום לפקיעת חברות בעמותה. יוצא מכך כי העמותה חיה מכספיהם של ציבור שוטרי וסוהרי המדינה, כ-20,000 איש, שכל אחד מהם מחוייב למעשה לשלם לה מס חודשי קבוע.

שילוב האמור לעיל עם המונופולין של העמותה מביא למסקנה הבלתי נמנעת כי העמותה מתקיימת מכספי ציבור השוטרים, ולא מכספים פרטיים (או הלוואות) שמזרימים אליה בעלי השליטה בה, בדומה למצב המקובל בחברה עסקית, ואף לא מתרומות ומענקים וולונטריים מגורמים פרטיים ספציפיים. יוצא כי גם בעניין זה מכוונת העמותה לכיוון המנהלי, להבדיל מהכיוון הפרטי.

ד. ארגון השוטרים קשור בקשר אינהרנטי למשטרה, גוף שאין צורך להכביר במילים על הצורך החיוני באמון הציבור בו. אי-סדרים, התכתשויות פומביות ושערוריות בארגון, כפי שאכן פרצו לעין-כל בשל הסכסוך בין ראשיו (אשר גלש עד מהרה להשמצות בעיתונות), יטו להיקשר, בדעת הקהל, גם למשטרה עצמה. אם לא יבלמו וירוסנו, עשויים אלו ליצור בעיני הציבור רושם לא מחמיא, בלשון המעטה, כלפי ציבור השוטרים כולו.

ה. ארגון השוטרים לא נוסד למטרות רווח, בשונה מחברה עסקית. הוא עמותה שמטרתה לשרת מקצועית, חברתית, תרבותית ויצוגית את ציבור השוטרים, ולא להעשיר ולמלא אינטרסים אישיים של בעלי שליטה אלו או אחרים.

יוצא מכך, כי לא קיים כאן שיקול הנגד המרסן של פגיעה אפשרית בריווחיות וביעילות, היכול לצמצם הכפפה של גוף עסקי לחוקים של המשפט הציבורי.

כמו כן, לא קיימת במקרה זה הרתיעה הבסיסית של ביהמ"ש להכניס ראשו לשיקולים עסקיים-כלכליים על הסיכונים והסיכויים שהם צופנים לבעליהם.

ביהמ"ש אינו צריך לחשוש, איפוא, כי בהכפפת המשיבה לכללי המשפט הציבורי יפגע ביעילותה הכלכלית ובריווחיותה, שכן אלו אינם כלל בגדר שיקולי מפתח כאן.

= 12 =

ו. בניגוד למקרה קסטנבאום, אשר עסק בחובות המוטלות על החברה-קדישא, אין במקרה דנן אף לא שמץ של רגישות דתית, אתנית, קהילתית או חשש לפגיעה במסורות וכ"ו. המשיבה אינה אלא "נספחת" של משטרת ישראל, הבנויה כל כולה על ערכי המדינה, המשתקפים גם בכללי המשפט המנהלי.

אין, ולו שמץ, חשש כי הכפפתה לכללים אלו תגרום לצרימה פנימית בתוכה, אשר תחבל במטרות אותן קמה לשרת.

43. המסקנה, אם כך, כפי שכבר אמרתי לעיל, היא כי המשיבה היא גוף דו-מהותי במובהק, הקרוב אל המשפט הציבורי יותר מאשר אל המשפט הפרטי. שייכות זו חזקה ובלתי ניתנת לערעור, אף יותר מאשר הגופים שנידונו בתקדימים המנחים של קסטנבאום ואון.

עולה כי הטענה עליה חוזרת המשיבה שוב ושוב, כי התערבות הרשם בתקנונה היא פגיעה מנהלית בזכויות הפרט וביחסים חוזיים וולונטריים וחופשיים, בחופש ההתארגנות ובשאר זכויות יסוד, אין לה על מה שתסמוך. ההיפך הוא הנכון: העמותה כפופה, כדת וכדין, לכללי המשפט הציבורי. תקנונה אינו מסמך פרטי שכל התערבות מנהלית בו צריך שתעשה במשורה, אלא קרוב בעצמו במעמדו לתקנות ונהלים פנימיים של רשות מנהלית, שאין חולק כי הם דורשים פיקוח, התערבות ותיקון בעת הצורך. בהעדר פיקוח נאות, בעל כח ראוי, דווקא המשיבה היא זו המועדת לפגוע באותן זכויות מורמות-מעם בשמן נקבה ועליהן הרבתה כל-כך להסתמך בדבריה, בכתב ובעל-פה.

44. ודוק; אין באמור לעיל עדיין קביעה, כי צדק רשם העמותות בהחלטתו, או אף כי מוסמך היה לקבלה. גם התערבות של רשות אחת בפעולות רשות אחרת אינה יכולה להעשות אלא על פי חוק ולפי כללי המשפט המנהלי, כולל סמכות, וכן טעם סביר ומידתי לפעולה אשר כזו. חשיבותו של שלב זה בדיון הינה אחת ויחידה - להבהיר כי לא בגוף פרטי-וולונטרי עסקינן, אלא בגוף דו-מהותי. יוצא מכך, כי התערבות בענייני המשיבה אין דינה כדין התערבות בענייני אדם פרטי. הפגיעה בזכויות יסוד, אם היא קיימת, היא פתוחה הרבה יותר, ומלווה באינטרסים ציבוריים כבדי משקל. מכאן כי ביהמ"ש רשאי וצריך לתת לסמכויות הפיקוח שבחוק העמותות פרשנות "נדיבה", כדי להשיג את מטרות הדין הכללי, קל חומר שאין לפרש את הסמכות "במשורה", כטענת המשיבה.

45. משהגעתי לנקודה זו, וקבעתי את מעמדה של העמותה, ככל שבהתערבות מנהלית ומשפטית עסקינן, הגיעה העת לבדוק ולקבוע את מעמדו של המבקש, ואת תקינות פעולותיו מראשיתן ועד לדיון בבית המשפט. כמו כן, ראוי לבדוק את המלצותיו ולקבוע את מעמדן בדיון.

שרשרת פעולותיו של רשם העמותות הדורשת בדיקה הינה:

א. האם ההחלטה למנות חוקר היתה כדין בנסיבות המקרה?

ב. אילו סמכויות הוקנו לחוקר? מה היתה גדר סמכותו? האם חרג מכך?

ג. האם פעל הרשם כדין באמצו את דו"ח החוקר?

ד. מה משקל המלצת הרשם כלפי בית המשפט?

46. עקרון היסוד, הינו כי רשם העמותות הינו רשות מנהלית, עליה חל עקרון חוקיות המנהל. כל אשר לא הותר לו בחוק, במפורש או במשתמע, אסור לו. זאת, במיוחד כאשר בפעולות הפוגעות בזכות הפרט עסקינן.

אלא שפירושו של עקרון זה, יסודי וחשוב ככל שיהיה, צריך להיות לפי ההגיון והשאיפה שהוא מכתיב לעסוק במהותן של סמכויות, ולא בפורמליזם ריק מתוכן.

= 13 =

מכך יוצא, כי כאשר הוקנתה לרשם העמותות סמכות בחוק, אין לפרשה פירוש מכני- מצמצם בהכרח, גם אם תוצאתה יכולה להיות פגיעה באי-אילו זכויות. יש לפרשה פרשנות מהותית ותכליתית, בהתאם למטרתה של הסמכות ולנסיבות המקרה, כמו גם בהתאם למעמדו של הצד שכנגד וחומרת הפגיעה בזכויותיו.

לעניין זה, די אם יאמר כי על אף דברי מלומדים שונים, עצם שימושו של פרט בביטוי "זכות" אינו בבחינת "קלף מנצח", המכריח את הרשות בכל מקרה לסגת אחור;

כאשר עניין לבית המשפט באיזון זכות אל מול סמכות של הרשות שניתנה לה בחוק, הרי הזכות נבחנת תמיד לפי נסיבות המקרה ולפי איזון אינטרסים מהותי ולא פורמליסטי. אין עצם מושג ה"זכות" חומה בל-תעבר, שאין להבקיעה אלא בנסיבות קיצוניות.

עמד על כך הנשיא א' ברק, בפסק דינו בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פד"י מט(4), 221, כאשר קבע במפורש, כי אין זכות מוחלטת, באשר האדם חי בחברה, ולא על אי בודד. כל זכות, חשובה ככל שתהיה, ניתנת לאיזון ושקילה כאשר עומדת מולה זכות אחרת, או אינטרס הציבור. זאת אם הנפגע הוא אדם פרטי, קל וחומר כאשר בגוף דו-מהותי עסקינן, אשר חלים עליו גם עקרונות יסוד מהמשפט הציבורי.

47. במהלך הבדיקה, שזורה כחוט השני, למעשה, השאלה הבסיסית הבאה: היכן חלה והיכן לא חלה חזקת תקינות מעשה המנהל?. נפקותה של הבחנה זו הינה עצומה, שכן במקום בו חלה החזקה, תהיה התערבות בית המשפט במעשה המנהל מצומצמת, ותחול אך ורק אם ימצאו בו פגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין.

זאת, שכן חלה במקרה זה ההלכה עתיקת היומין כי אין בית המשפט שם עצמו כערכאת ערעור על מעשה הרשות, ואין הוא מציב את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה.

מאידך גיסא, במקום בו אין חלה חזקת תקינות מעשה המנהל, הרי שהסמכות המקורית הינה בידי בית המשפט. אין לרשות מעמד עדיף, בהעדר ראיה לסתור, על מצבו של כל מתדיין אחר המבקש לשכנע את בית המשפט בצדקת עמדתו, אשר עליו לעבור מסכת ראייתית ומשפטית הנקבעות שתיהן בידי בית המשפט, בטרם תתקבל עמדתו.

48. בדיקת שרשרת מעשי המנהל, תביא לתוצאה הבאה: תחילתו של מעשה המנהל כאשר עלה חשד בפני הרשם כי ענייניה של העמותה אינם מתנהלים כשורה, והוא החליט להפעיל את סמכות הפיקוח המהותית המסורה לו. סופו של מעשה המנהל הינו כאשר הגיעה הרשות המנהלית, קרי, רשם העמותות, למסקנות, ופנתה עמן לבית המשפט, כדי לקבל שם את סעד הפירוק.

יוצא מכל זאת, כי מעשה המנהל הסתיים עם הפניה לבית המשפט. דומה הדבר, בשינויים המחוייבים, למעשה המנהל של רשויות אכיפת החוק, אשר החל עם פתיחתה של חקירה פלילית, והסתיים עם הגשת כתב האישום לבית המשפט, בעוד פרקליטות המדינה עומדת מאחוריו ומנסה להוכיחו בפני השופט.

49. המסקנה היא, כי חזקת התקינות חלה ככל שעסקינן בפעולות הרשות, באופן בו גיבשה את מסקנותיה, והחליטה לבוא עמן לבית המשפט. חזקה היא, כי נשקלו השיקולים הנכונים, וכי כדין פעלה הרשות כאשר החליטה לחקור ולאמץ את מסקנות הגוף החוקר, ולאחריהם להגיש בקשה לסעד משפטי - בין אם בכתב אישום פלילי עסקינן, או בבקשה לפירוק עמותה לפי סעיף 49 לחוק העמותות. בכל הנוגע לאלו, לא ימהר בית המשפט להתערב בשיקול דעתה של הרשות, בין אם בפרקליטות עסקינן, ובין אם ברשם העמותות.

אלא, שאין בכל אלה כדי לגרום לפגיעה אנושה בזכויות הפרט, שכן עצם הענקת הסעד הינה סמכות מקורית של בית המשפט, ולא של הרשות המנהלית.

= 14 =

על כך, לא חלה חזקת תקינות מעשה המנהל. כשם שהמשטרה והפרקליטות יכולות להאשים אך לא להרשיע, כך יכול רשם העמותות לבקש פירוקה של עמותה, אך לא לפרקה על דעת עצמו, שכן סמכויות אלה מסורות לבית המשפט בלבד. מרגע שנפתח הדיון, וכל צד הציג את עמדתו, אין בית המשפט כבול לשיקול דעתה המהותי של הרשות, לא בניתוח וגיבוש המסכת העובדתית, קל וחומר שלא בפסיקה וישום של הדין החל עליה.

ככל שנוגעים הדברים לעניין זה, הרי שדין עמדת רשם העמותות להדחות, ודין עמדת העמותה להתקבל. אין לרשם העמותות, ולא היתה לו מעולם, סמכות מנהלית מקורית לגבי עצם פירוקה של עמותה לפי חוק העמותות, להבדיל מהמלצה הניתנת לבית המשפט בעניין זה.

50. אלא שדווקא ממושכל זה, נובע הצורך בזהירות-יתר של בית המשפט ככל שעסקינן במעשי המנהל אשר קדמו לדיון המשפטי. דרך-כלל, תתמצה ביקורת בית המשפט על פעולת רשם העמותות בבדיקת עילת הפירוק הנטענת, ובדחייתה אם ימצא כי רשם העמותות ובאי-כוחו לא עמדו בנטל הוכחתה. אך לעיתים רחוקות, יתערב בית המשפט במעשי המנהל שקדמו לכך, ואת ביקורתו עליהם, יביע בפסק-דינו בעניין המהותי העומד בפניו.

בית המשפט יתערב בשרשרת הפעולות הקדם-משפטית רק אם ימצא במעשה המנהל פגם חמור ביותר, היורד לשורש העניין, ואשר בית המשפט ישתכנע כי דחיית טענות הרשם לגופו אין די בהן כדי לתקנו. כך למשל, לא יטה בית המשפט להתערב ולקבוע כי מסקנה או המלצה פלונית של הרשם חרגו מגדר סמכותו בעודו יכול לדון בה ולדחותה לגופו של עניין, אלא במקרים קיצוניים, העולים לכדי פגם היורד לשורשו של מעשה המנהל, כגון חריגה מובהקת מסמכות.

על פי עקרון זה תבדק שרשרת מעשי המנהל אשר קדמה לדיון המשפטי בעילת הפירוק, קרי, לאחר שיבדק מעשה המנהל.

51. הפעלת סמכותו של רשם העמותות למנות חוקר:

הרשם מינה חוקר לבדיקת העמותה, עפ"י הסמכות המסורה לו בס' 40א, וזו לשונו:

" 40 . מינוי חוקר וסמכויותיו (תיקון: תשנ"ו) (א) הרשם רשאי, לבקשת רבע מכלל חברי העמותה או לבקשת ועדת הבקורת או הגוף המבקר, ואף מיזמתו הוא, למנות חוקר שיחקור את דרך ניהול העמותה, תפקודה בהתאם להוראות חוק זה, ופעולותיה הכספיות; החוקר ימסור לרשם דין וחשבון" (ההדגשה שלי - ו.א).

אין מחלוקת כי הרשם לא פעל, במקרה דנן, לבקשת רבע מחברי העמותה או ועדת הביקורת שלה. המחלוקת היא בדבר פרשנות הביטוי "מיוזמתו הוא" אשר בסעיף דנן, והאם נכנסת פעולת הרשם לד' אמותיו. לטענת המשיבים, פעל הרשם לא מיוזמתו, אלא מיוזמת שני יריביו של מעוז בצמרת העמותה, אשר התלוננו בפני הרשם, (ולטענת המשיבה, "הזינו" אותו במידע מגמתי, מסולף וכוזב). לכן, כך מוסיפה וטוענת המשיבה, חרג הרשם מסמכותו בעצם מינוי החוקר.

דין טענה זו של המשיבה להדחות, אף אם היה נמצא (ואינני קובעת עמדה בנידון) כי טענתה העובדתית נכונה במלואה. סעיף 40א לחוק העמותות, הינו כלי הפיקוח והביקורת העיקרי הנתון בידי רשם העמותות. בשל חשיבותו הציבורית והמנהלית העצומה של הפיקוח, מחד גיסא, ומידת הפגיעה שאינה חמורה במיוחד בעמותה מעצם מינוי חוקר (להבדיל מישום מסקנותיו בפועל). מאידך גיסא, יש צורך לתת לסעיף דנן פירוש רחב לפי תכליתו.

= 15 =

52. פירוש הביטוי "ואף מיוזמתו" לפי תכלית הסעיף מביאה למסקנה הבלתי נמנעת כי אין נפקא מינא אם מינוי החוקר בא כתגובה על תלונה של חבר עמותה, אפילו היה זה האחרון מגמתי, ו/או נמצא בסופו של דבר כמי שאינו דובר אמת. משמעות הביטוי "מיוזמתו" המופיע בס' 40א היא דרישה להפעלת שיקול דעת מנהלי ראוי, הא ותו-לא.

נראה, כי לשם מינוי חוקר, די כי בעיני הרשם יתעורר חשד סביר כי ענייני העמותה אינם מתנהלים כראוי. ההבדל בין העילות השונות המצויות בסעיף הוא פשוט: כאשר רבע מחברי העמותה ו/או ועדת הביקורת מבקשים מינוי חוקר, קמה חזקה כי הנסיבות מצדיקות את מינויו. במקרים אחרים, כמו למשל תלונת חבר עמותה בודד, לא קמה חזקה, ועל הרשם לבדוק את התלונה ביסודיות ולהחליט האם היא מצדיקה הפעלת סמכותו. רק במצב בו ברור על-פניו כי התלונות מופרכות ואינן עולות אף לרמה של ראיות לכאורה או ביסוס חשד לכאורי, עשויה החלטת הרשם למנות חוקר להחשב כהטרדה לא סבירה של העמותה. לא כזה הוא המקרה דנן.

אין נפקא מינא, לעניין זה, אם התגלתה התלונה בדיעבד כלא מבוססת. משמעות מינוי החוקר אינו קבלת גרסת המתלוננים אלא אך ורק מציאתה ראויה לבירור. קל וחומר, שאין מדובר בקבלת דבריהם כ"ראה וקדש". מסיבות אלו, דין טענתה זו של המשיבה, גם היא, להידחות.

53. אוסיף עוד זאת; גם לו נפלה טעות בהחלטת הרשם למנות חוקר, הרי הדרך לערער על כך הינה אך ורק לפי ס' 40ד לחוק העמותות:

"(ד) על החלטת הרשם למנות או לא למנות חוקר לפי סעיף זה, רשאים העמותה או מבקשי החקירה לערור לשר הפנים תוך 14 ימים מיום שניתנה להם הודעה על ההחלטה."

הדין קובע חד-משמעית כי אין זכות ערעור כלשהי, אלא אם נקבעה בדין. דרך הערעור דנן, אם-כן, היא ההליך היחיד בו ניתן לערער על החלטה לפי ס' 40א, להבדיל מערעור על תפקודו ו/או מסקנותיו של החוקר. משלא פעלו המשיבים לפי ס' 40ד, החמיצו את זכותם לערער על המינוי.

סמכויות החוקר מטעם רשם העמותות.

54. מינויו של חוקר לעמותה פלונית נכנס למעשה לגדר האצלת סמכויות של הרשם לחוקר. פירוש סעיף 40 לפי תכליתו כפי שהובהר, מביאה למסקנה כי סמכותו של החוקר אינה אך ורק איסוף טכני, אוטומטי וחסר-שיקול דעת של עובדות וראיות.

תפקידו של החוקר, כ"זרועו הארוכה של הרשם" (מעמד עליו אף המשיבה אינה חולקת), הינה להפעיל את שיקול דעתו המיטבי כדי להביא בפני הרשם תמונת מצב עדכנית, בהירה וכוללת של המצב בעמותה. זאת כדי שהרשם יוכל לעמוד על קיומה, או העדר קיומה של עילת פירוק.

אין לקבל את הגישה, אותה גורסת המשיבה, לפיה הערכת תפקודה של נשיאות העמותה, תקנונה וזרועותיה היו בגדר חריגה מסמכות. כלום רצתה העמותה כי סמכות החוקר תכלול אך "הצפת" הרשם במבול של עובדות, בלא לאבחן בין עיקר לטפל? כלום סברה העמותה כי החוקר יצא ידי חובתו במסקנה סתמית אודות קיומה או אי קיומה של עילת פירוק, דבר אשר יחשב, ובצדק, כחשוד בשרירות?

דומה, כי אף מעוז ויתר חברי העמותה, אשר "הציפו" את החוקר בטיעונים, ואילצו אותו לחרוג הרחק מעבר למסגרת הזמנים ששם לעצמו לסיום החקירה, לא סברו כך באמת ובתמים. הם הניחו נכונה כי בפני "ידו הארוכה של הרשם" הם עומדים, בעל- תפקיד אשר יגבש מסקנות משפטיות כלליות על התנהגותם והתנהלות העמותה.

= 16 =

55. זאת ועוד; אף אם החוקר הניח לעצמו לחרוג ולטעון ולהסיק מסקנות שאינן רלוונטיות לסמכותו, הרי שתרופת העמותה הינה הדיון לגופו של עניין בבית המשפט.

אין זה מן הנמנע כי בית המשפט, אגב הכרעתו, יסיק כי חלק מסויים בדו"ח החוקר אינו רלוונטי לעילת הפירוק, ויתעלם ממנו. אלא שאין בכך כדי לבסס חריגה מסמכות במובן כזה, אשר פוסלת את דו"ח החוקר מלבוא בשערי בית המשפט. בלא לפסוק בדבר, דומה כי רק חריגה רבתי של החוקר מתחומי המותר, תביא להתערבות בית המשפט העולה לכדי פסילה ממש של דו"ח החוקר או חלקים ממנו. כך למשל גלישה לעניינים פרטיים של חברי עמותה, שאינם נוגעים לניהול העמותה בפועל, או דרישה לחשיפת מידע העומדת בניגוד לאחד החסיונות שבדיני הראיות או לדין אחר. כזאת לא קרה.

56. כבר בנקודה זו ניתן לדחות על הסף אחת מטענות המשיבים.

המשיבים טוענים לחוסר תום-לב, מגמתיות וחריגה מסמכות מצד החוקר, בין היתר, בשל העובדה כי הוא "מגונן על המתלונן מר שמולביץ' גם בנימוקים שאפילו מתלונן זה עצמו לא טען להם" (כך נוסח המקור, ו.א.).

שגגה נפלה בעצם העלאת טענה זו. תפקיד החוקר, כפי שנפסק קודם לכן, אינו מתמצה בהקלטת אינפורמציה והעברתה כפי שהיא לרשם. קל וחומר, שאין הוא כבול בהסקת מסקנותיו אך ורק לטענות שטענו חברי העמותה לפניו. זכותו וחובתו של החוקר היא להתבסס על כל החומר שלפניו ועל שיקול דעתו המקצועי בהסקת מסקנותיו.

קל וחומר שאין הוא שלוח מטעמו של מי מהצדדים בעמותה, המוגבל אך ורק למה שהסמיכו הלה לומר ולעשות. נראה, כי המשיבים ניסו לאמץ לכאן, שלא כדין, את ההגבלה המוטלת על שופט המונעת ממנו להעלות מיוזמתו ראיות עובדתיות שאחד הצדדים לא העלה בפניו, ו/או לפסוק לאחד הצדדים סעד שהלה לא בקש או מעבר לסכום שהלה ביקש. לא ברור לי, עם כל הכבוד הראוי, מהיכן ניסו המשיבים לבסס גזירה שווה זו. למסקנה זו אין כל עיגון בדין.

יוצא, כי גם שלב זה בפעולת הרשות נמצא תקין, בנסיבות המקרה דנן.

אימוץ הדו"ח על ידי הרשם

57. השלב האחרון של פעולת הרשות, עליו נטושה מחלוקת חריפה בין הצדדים, היא אופן אימוץ הדו"ח בידי רשם העמותות, ותקינות הליך זה. בנקודה זו, באים לידי ביטוי גבולותיה של האצלת הסמכויות המנהלית, לאמור: האיסור החל על הרשות המוסמכת להתפרק משיקול דעתה העצמאי. יוצא, כי אין רשם העמותות רשאי לאמץ את דו"ח החוקר בבחינת "כזה ראה וקדש", אלא חובה עליו לבדוק את הדו"ח היטב, ולהפעיל שיקול דעת מנהלי תקין. בעיקר, עליו לבדוק, האם עומד הוא בתנאי סף של רצינות ונכונות לגופו של עניין, אשר יעשו אותו כשר לאימוץ ההמלצות שבתוכו או חלקן, ולהנחתן בפני בית המשפט.

המשיבה קובלת על כך כי הרשם אימץ את דו"ח החוקר, אשר אורכו למעלה מ-40 עמודים, ביום אחד בלבד. אליבא דשיטת המשיבה, קמה חזקה בנסיבות כאלו כי הרשם לא עמד בחובה המוטלת עליו להפעיל שיקול דעת עצמאי ותקין - קל וחומר לנוכח חומרת המלצות הדו"ח.

58. אין חולק, כי דו"ח מפורט ומעמיק כדו"ח החוקר אשר הונח בפני דורש שיקול דעת ראוי ולא אימוץ ב"מחטף". דומה, כי אילו הוכח בפני, כי באי-כוחו של רשם העמותות ראו את הדו"ח לראשונה ואימצוהו תוך יום אחד, הרי יתכן והייתי רואה בכך מצב דברים בלתי תקין.

אלא שבמקרה דנן הוכח להנחת דעתי, ולמעלה מכך, כי לא כך היו פני הדברים.

אמנם, הדו"ח אומץ בתום יום אחד מהגשתו הפורמלית, אלא שהוכח להנחת דעתי, כי החוקר עבד כל העת תחת פיקוחם והנחייתם של באי-כוחו של הרשם, אשר היו מעורבים בחקירה כל העת.

= 17 =

יוצא מכך, כי הגשת הדו"ח לא היתה אלא סיום פורמלי לשיתוף-פעולה מתמשך בין הגוף מאציל הסמכות לגוף הנאצל, ובנסיבות אלו אין באימוץ הדו"ח תוך יום אחד כדי להוכיח פגם מהותי במעשה המנהל.

אמנם, יתכן ובכך סטה רשם העמותות ממהלך הדברים ה"קלאסי" של האצלת סמכויות מנהלית, שכן דומה כי מעולם לא "הניח" סמכותו במלואה אצל החוקר, אלא פעל ביחד איתו, עד אשר דומה כי מדובר כאן ב"מודל מעורב" של האצלת סמכויות ופעולת רשות רגילה. לדעתי, אין בכך כל פסול. העובדה כי הרשם היה מעורב לכל אורך הדרך בחקירה עומדת לזכות תקינותו של מעשה המנהל יותר מאשר לחובתו, ומעידה העד-היטב כי רשם העמותות לא התפרק מסמכותו כרשות מוסמכת ולו לרגע אחד. די בכך כדי לדחות את כל טענות המשיבה לעניין זה.

סמכותם של רשם העמותות והחוקר למנוע שינויים בעמותה בעת החקירה:

59. הגם שענין זה אינו דרוש להכרעתי הסופית, הרי כיוון שהיווה חלק ניכר מזירת המחלוקת בין הצדדים ומושא לחילופי האשמות כבדים ביניהם, הרי שפטור בכלום אי אפשר;

המשיבה קובלת על "רשת הבטחון" שפרשו החוקר והרשם מתחת לשני חברי ההנהלה המתלוננים, בכך שמנעו ממעוז להוביל לפיטוריהם עוד במהלך החקירה.

המשיבה מרחיקה לכת, וטוענת במפורש כי בכך עבר הרשם עבירה פלילית:

"המבקש, למעשה, איים וכפה על המשיבה ובמיוחד על הח"מ (מעוז - ו.א.) להמנע מלעשות מעשה, שהמשיבה זכאים (כך במקור) לעשותו, ואשר למבקש אין סמכות למנוע מהם מלעשותו. זאת, תוך נקיטת לשון מאיימת ורמז לבאות.

דהיינו "בקשה שאי אפשר לסרב לה" ולמעשה סחיטה באיומים כהגדרתה בסעיף 428 לחוק העונשין, ו/או שימוש לרעה בסמכות כהגדרתה בסעיף 280 לחוק העונשין".

מוטב היה לטענה זו אלמלא נטענה כלל ועיקר. לבד מעזות המצח בהאשמת רשם העמותות במעשה פלילי, אשר גובלת בהוצאת דיבה של ממש, טענה זו מופרכת על פניה.

חמור מכך, המשיבה מתעלמת ביודעין מהכרעתו המפורשת שת ביהמ"ש המחוזי מיום 13.12.98 בה"פ 200839/98, מפי כב' השופט זפט, לאמור:

"מאחר ורשם העמותות מינה חוקר לבדיקת טענות המבקשים (שני המתלוננים - ו.א.) וזה ביקש מהנשיאות להמנע בתקופת הבדיקה משיקולים פרסונליים, אני סבור יש לאפשר את החקירה המתנהלת תוך שמירה על הסטאטוס-קוו. לכן, אני מורה כי עד לסיום בדיקת החוקר לא תידון בנשיאות שאלת ההמלצה על פיטורי המבקשים"

נסיון זה של המשיבה לעקוף החלטה של בית המשפט (שכן לא הוגש עליה ערעור), אשר הכריעה מפורשות סוגיה זו, כאילו לא היתה מעולם, גובלת בנסיון להטעות את בית המשפט הזה. טעם זה, לכשעצמו, מצדיק את דחיית כל טענות המשיבים בעניין זה על הסף. כלום סברה המשיבה כי החלטה זו תעלם מעיני?

60. אלא, שגם לגופו של עניין, דין טענת המשיבים להידחות. פעולת החוקר והרשם, נועדו, כדברי כב' השופט זפט, לשמור על הסטטוס-קוו במהלך החקירה ולמנוע את שיבושה במחטף של רוב מעוניין. כלל יסוד במנהל תקין הינו הגנה על מתלוננים וחושפי ליקויים מפיטורים לא מוצדקים בידי בעלי השליטה באותו גוף. זאת לעיתים אף אחרי תום החקירה, קל וחומר במהלכה. התנהגות אחרת היתה מרתיעה עובדים וחברי עמותות מלדווח על ליקויים ושחיתויות, פן יבולע להם - ולכך לא יתן ביהמ"ש את ידו.

= 18 =

61. טיעוני המשיבים לעניין זה אינה מעלה כל נימוק המשנה את התמונה. הקו החוזר ונשנה בטיעוניו של מעוז, הן בתגובותיו בכתב והן במהלך הדיון, היתה חזרה שוב ושוב על כך כי זכותה וסמכותה של עמותה לפטר בעלי תפקיד בדרך שנקבעה בתקנון. אין חולק, כי זכות כזו אכן קיימת, אולם תפקידו של הרשם, כמפקח על תקינות פעולת העמותות, לעמוד על המשמר ולהקפיד שזכות זו לא תנוצל באופן בלתי ראוי.

הפעלת זכות כזו על רקע סכסוכים אישיים וכתשובה על תלונה לרשם העמותות הינה דוגמה מובהקת להפעלה בלתי ראויה של זכות. בדין פעלו הרשם והחוקר כאשר התנגדו לכך בתוקף, תוך התיחסות להתנהגות זו של מעוז והעמותה כנסיון לשבש את החקירה. מה למשיבים, אם כך, כי ילינו על עמדת הרשם, שהזהיר אותם כי יתחשב בנסיונות אלו שלהם במסקנותיו הסופיות? מעצם סמכותו של רשם העמותות לפתוח בחקירה, עולה גם סמכותו לשמור על מהלכה התקין ולמנוע ממישהו בתוך העמותה הנחקרת מלשבשה. דומה כי אין נסיון מובהק יותר לשיבוש החקירה מאשר פיטורי המתלוננים בעוד זו בעיצומה - וזאת אף אם צודקים המשיבים בטענתם כי נסיון זה בא גם על רקע הסכסוך המתמשך בין הצדדים, אשר הביא את מעוז ותומכיו לסברה כי המתלוננים אינם ממלאים את תפקידם כיאות.

62. ראוי להוסיף ולהבהיר, כי אין דבר בין הגנת המתלוננים מפיטורין, תוך כדי חקירה, לבין אימוץ טענותיהם בסופו של יום. כמו כן, אין משמעות הדבר בהכרח הגנה עליהם, אם יתברר כי העלילו עלילות שוא או היו שותפים בעצמם בשחיתויות עליהן הלינו. המקרה שבפני מדגים זאת היטב: דו"ח החוקר מותח, בין היתר, ביקורת חריפה על תפקוד המזכ"ל שמולביץ', אחד המתלוננים, ומציע לצמצם את סמכויותיו.

כמו כן, טוען החוקר כי היקף סמכותו של המתלונן השני, היועץ המשפטי פלייסיג, היא מוגזמת בעליל, ודורש בתוקף לצמצמה - וזאת למרות דחייתו את טענותיו של מעוז לעניין תפקודו של פלייסיג, ומצא אותו ללא דופי.

63. המסקנה המתבקשת, אם-כך, היא כי טענות המשיבה בכל הנוגע לסמכות ולסבירות פעולת המבקשים בעניין מניעת פיטורי המתלוננים נדחות לחלוטין.

המדובר בטענות-שווא אשר מוטב אלמלא הועלו ויותר מכך נעשה הדבר, אגב האשמה מרחיקת לכת של רשם העמותות בפלילים. צר לי עד מאד, כי מעוז, שהינו עו"ד, קצין משטרה בדימוס ונשיא עמותה נכבדה, מצא לנכון להעלות טיעונים מסוג זה כלל ועיקר.

64. המסקנה המתבקשת, מכל האמור לעיל, כי לא נמצא פגם מנהלי היורד לשורשו של עניין בהתנהגות רשם העמותות והחוקר מטעמו, וזאת ממינוי החוקר ועד לפתיחת הדיון בבית המשפט, בה התייצב הרשם כמבקש את פירוק העמותה. עתה הזמן והמקום לבדיקת הטענות לענין הפירוק לגופן.

עילת הפירוק

65. אין חולק כפי שכבר נאמר לעיל, כי העובדה שרשם העמותות הגיע למסקנה כי יש לפרק עמותה, גם אם החלטה זו הינה תקינה לחלוטין מהבחינה המנהלית, הרי אין בכך, עדיין, כל נפקות אופרטיבית כלפי העמותה, שהרי ההחלטה בדבר פירוק עמותה הינו בסמכותו הבלעדית של בית המשפט. תפקידו של בית המשפט הוא להכריע האם קיימת עילת פירוק כנגד העמותה, אם לאו.

= 19 =

66. הסעיפים הרלוונטיים הינם:

א. סעיף 49(1) לחוק העמותות: פעולות העמותה מתנהלות בניגוד לחוק, למטרותיה או לתקנונה.

ב. סעיף 49(3) לחוק העמותות: חוק שנתמנה לפי סעיף 40 המליץ על פירוק העמותה.

67. אקדים ואומר, כי לדעתי, סעיף 49(3) לחוק העמותות אינו עילת פירוק עצמאית בכל מובן ועניין, אין חולק, כי חוקר מטעם רשם העמותות, אינו ערכאה משפטית, והמלצתו אינה פסק-דין חלוט או אף מעשה מינהל הנהנה מעקרון חזקת התקינות מן הבחינה המשפטית (להבדיל מאשר מן הבחינה המנהלית).

תפיסה שונה מזו היתה מצמצמת מאד את יכולת בית המשפט להתערב בהמלצת החוקר, שכן פירוש סעיף 49(3) לפי לשונו בלבד לא היה מותיר בידי בית המשפט אלא לבדוק את תקינות שיקול הדעת המנהלי של החוקר, בלא שיוכל לדון בעילת הפירוק המהותית.

68. ברור כי תוצאה כזו אינה ראויה. במקרה כזה, אין אלא לקבוע, כי אין לפרש את סעיף 49(3) לפי לשונו בלבד, אלא לקרוא אותו לפי תכליתו, על רקע החוק ותכליתו. ההלכה הפסוקה הכירה, זה מכבר, באפשרות לפרש טקסט באופן החורג ממשמעותו הלשונית, כאשר הדבר מתחייב כתוצאה מפרשנות תכליתית המחפשת את הפירוש הראוי ממכלול החוק ומטרתו.

כך נאמר, לעניין זה, בע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991), פד"י מט (ג), 265:

"לדעתי, כל מה שמסתתר מאחורי ביטויים אלו ואחרים הוא מובן (מילולי) שאינו מתיישב עם תכלית החוזה. פרשנות מילולית מביאה לאבסורד, לחוסר עקביות ולחוסר נוחות, כאשר היא אינה מגשימה את תכליתו של החוזה.

אכן, שופט המפרש חוזה שעשו הצדדים, רשאי במקרים מיוחדים לשנות מלשון החוזה. הוא יעשה כן כדי להגשים את התכלית המונחת ביסוד החוזה.

למותר לציין כי השימוש בסמכות זו ראוי לו שייעשה בזהירות מרבית. בית המשפט אינו רשאי לכתוב חוזים בעבור הצדדים. יש לכבד את דרישות הצורה ואת כללי הראיות בעניין סתירת הכתב. פעילותו של השופט בתיקון הטקסט שנעשה על-ידי הצדדים צריכה, מטבע הדברים, להיות מוגבלת למקרים קיצוניים, שבהם תסוכל התכלית אם לא ישונה לשון הכתוב".

דברים אלו נאמרו, אמנם, לעניין פרשנות חוזה, אלא שהאמור בהם, כפי שקבע סגן הנשיא (כתארו דאז) השופט א. ברק, נכון, בעקרון, לפרשנותו של כל מסמך משפטי, בין אם מדובר בחוזה, צוואה, תקנה או חוק. המקרה דנן הינו, במובהק, אחד מאותם מקרים קיצוניים, שבה יסוכלו מהות החוק, ואף עקרון חוקיות המנהל עצמו, אם סעיף 49(3) יפורש פרשנות לשונית צרה, אשר תתן בידי חוקר של רשם העמותות כח ליצור עילת פירוק עצמאית.

69. פרשנות תכליתית זהירה של סעיף 49(3), על רקע תכליתו ומיקומו בטקסט המשפטי הכולל של חוק העמותות, מצביע כי יש לפרשו כדלהלן: עילת פירוק כנגד עמותה, לפי סעיף 49(3), תקום כאשר חוקר מטעם הרשם מצא כי מתקיימת בעמותה אחת מעילות הפירוק האחרות שנקבעו בסעיף 49.

פרשנות זו פותרת, בעליל, את בעיית חוקיות המנהל; אמור מעתה כי אין החוקר יוצר עילת פירוק עצמאית, אלא אך מסב את עיני בית הרשם ובית המשפט לקיומה של אחת מעילות הפירוק העצמאיות, הידועות והמוכרות אשר בחוק העמותות.

הסמכות המקורית, המשפטית, נותרת לפי פרשנות זו במקומה האמיתי - בידי בית המשפט.

= 20 =

70. אלא שתשובה זו, הגיונית ומסתברת ככל שתהיה, מעוררת שאלה אחרת: אם כך, מדוע טרח המחוקק וחקק את סעיף 49(3)? אין חולק כי בית המשפט רשאי לפרק עמותה גם בלא שמונה לה חוקר, אם הוכח להנחת דעתו, במידה של מאזן ההסתברויות הנהוגה במשפט אזרחי, כי התקיימה עילת פירוק. כך למשל, בתביעת נושה, הטוען כי העמותה הינה חדלת פרעון, בתלונה של חבר עמותה, או אף בעתירה ציבורית בה טוענים כי עמותה ספציפית מכוונת לסכן את המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.

מה תפקידו, אם כך, של סעיף 49(3)? שהרי חזקה היא, כי אין דרכו של המחוקק לחוקק סעיפים מיותרים.

עיון בסעיף 49(3) מוביל למסקנה כי אין בו עילת פירוק עצמאית, ובכל זאת תפקיד ומשמעות יש ויש בו. מלשון החוק ותכליתו עולה המסקנה, כי המלצת חוקר לפירוק עמותה, אם נמצא כי עברה את המבחנים הרגילים של הפעולה המנהלית, נותנת יתר הדגשה וחומרה לבקשת הפירוק.

71. יוצא מכך, כי דו"ח חוקר מפורט ומבוסס, המסיק כי קיימת עילת פירוק, משנה את יחסי הכוחות בפתח הדיון בבית המשפט. אמנם, אין בדו"ח החוקר כדי להפוך את נטל הראיה כנגד העמותה, קל וחומר שלא ליצור חזקת תקינות מעשה מנהל לגבי עילת הפירוק עצמה - אולם יוצא מכך כי לדו"ח החוקר ישנו משקל ראייתי עצמאי ונכבד, וכוחו המדוייק נקבע בידי בית המשפט. זאת בכל מקרה לנסיבותיו, לפי התרשמותו מאופן עשיית הדו"ח, הפירוט שבו, הקוהרנטיות שבין העובדות למסקנות העולות בו - ושאר סממנים של הערכת מיומנות ומהימנות, המשפיעים על משקלו של דו"ח החוקר בעיני בית המשפט.

המסקנה הינה, אם כך, כי דו"ח חוקר מטעם רשם העמותות מקבל מעין "מעמד ביניים" ראייתי. מחד גיסא, אין הוא עולה לדרגת החלטת "קצין" בית משפט, כגון מפרק הבודק תביעות חוב של נושים, אשר נטל הראיה, במקרה של תקיפתה בבית המשפט, הינו על התוקף עצמו. מאידך גיסא, אין היא "יורדת" לדרגת דו"ח חקירה משטרתית גרידא, שאין בו ולו שמץ של ראיה עצמאית להוכחת תוכנו.

72. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מטרת חוק העמותות ושיטות פעולת החוקר. חוקר מטעם רשם העמותות אינו אך ורק "עיניו ואוזניו" של הרשם, העורך בירור עצמאי ומקיף של תמונת המצב בעמותה. בדיקת יחסי הכוחות בינו לבין חברי העמותה מעלה תמונת מצב שונה לחלוטין מתמונת מצב בחקירה משטרתית של חשוד, לדוגמא; בידי חברי העמותה היכולת להשפיע על מהלך החקירה ותוכנה הרבה יותר מאשר יכולתו של חשוד בחקירה. הם רשאים להעלות בפני הרשם סוגיות כרצונם, להגיש לו סיכומים מטעמם, ועוד כהנה וכהנה. כך כרגיל, וכך מכח קל וחומר במקרה דנן, כאשר עקב הענות לבקשות הצדדים להגיש לו עוד ועוד חומר, ולהעלות סוגיות נוספות, חרג הרשם בהרבה ממתכונת החקירה שתכנן מלכתחילה.

פעולת החוקר מזכירה פעולה של ערכאה מעין-שיפוטית, השונה בתכלית מחקירה משטרתית, שהינה, כידוע, מוכתבת לחלוטין בתוכנה בידי אנשי המשטרה. יתר על כן;

מעשיו של החוקר נבחנים היטב בידי בית המשפט, ואם יימצא כי פעל בצורה חד- צדדית ולא מאוזנת במטרה למצוא ראיות להוכחת עילת פירוק, יתכן מאד ותהיה לכך השפעה מכרעת על ערך הדו"ח שהגיש, וזאת לא רק לגבי משקלו. לעיתים, יטה בית המשפט לפסול חלקים מהדו"ח, ובמקרים קיצוניים אף את כולו. גם בכך, שונה החוקר מטעם רשם העמותות מחוקר משטרתי, אשר אין חולק כי תפקידו (בסייג של הגינות וסבירות) הינו להגיע לכדי השגת ראיות מפלילות. גם בכך, מזכיר החוקר ערכאה מעין-שיפוטית.

73. המסקנה המתחייבת מכך, כבר בנקודה זו, כי טענות העמותה כאילו דו"ח החוקר חסר כל ערך ראייתי, בהיותו מבוסס על עדויות שמיעה, דינה להדחות. דו"ח החוקר נמדד על-ידי בית המשפט כמכלול, מתוך נטיה התחלתית לייחס לו ערך ראייתי עצמאי חשוב, גם אם לא מכריע בפני עצמו.

= 21 =

אין בכך כדי לקבוע, שבית המשפט לא יתן את דעתו למשמעות היות חלק מהדו"ח מבוסס על עדויות שמיעה, אולם זאת יעשה בבחינת המשקל, ולא בבדיקת הקבילות.

בכך, עולה פסיקה זו גם בקנה אחד עם הגישה המודרנית בדיני הראיות, המעבירה את הדגש ממבחני קבילות למבחני משקל - וזאת גם ובעיקר ככל שעסקינן בדוחות של גופים חוקרים, שנעשו לאחר בדיקות שטח, שמיעת הצדדים ואיסוף ראיות.

קביעה זו, ככל שמדובר בחוקר מטעם רשם העמותות, משרתת את המטרה של מוסד החוקר ככלי פיקוח מהותי על עמותות, פיקוח שהינו אינטרס ציבורי חשוב - כל זאת תוך איזון בינו לבין עקרונות חוקיות המנהל וזכויות הפרט. די לציין, לעניין זה, כי הסקת מסקנה כאילו לדו"ח החוקר אין כח ראייתי, משל עצמו, היתה הופכת עד- מהרה למסר לעמותות נחקרות, כאילו ניתן לזלזל בחוקר, לא לשתף עמו פעולה ולהתעלם מהמלצותיו, תוך מחשבה כי יוכלו למצוא מקלט בדיון שיפוטי ארוך. כל זאת תוך אילוץ החוקר ורשם העמותות לפרק את הדו"ח לגורמיו ולהוכיח מבראשית כל פרט ופרט שבו. תוצאה כזו, לא רק שהינה בלתי רצויה מבחינה ציבורית, היתה יוצרת כפל-הליכים, סרבול וחוסר יעילות.

74. משהסקתי כי המלצת חוקר לפרק עמותה כוחה במישור הראייתי ולא במישור המשפטי-מהותי של עילת פירוק עצמאית, נותרה עילת הפירוק של סעיף 49(1) לחוק העמותות, והיא התנהלות עמותה בניגוד לחוק, או בניגוד למטרותיה ותקנונה. היות ולא נטען ע"י רשם העמותות, לפחות לא במישרין, כי פעולת העמותה הגיעה לכדי עברות על החוק עצמו, אלא עיקר טענותיהם של החוקר והרשם מופנות אל מישור ליקויים במישור התקינות, ההגינות והמבנה של העמותה, הרי שעילת הפירוק הנטענת במקרה דנן הינה זו עילת הסיפא של סעיף 49(1): התנהלות עמותה בניגוד למטרותיה ותקנונה. על פי עילה זו, תידון בקשה זו מכאן ואילך.

75. עיון בעילת פירוק מגלה מיד כי אין מדובר בפירוק על רקע כלכלי, וזאת בניגוד לעילת חדלות הפרעון, שהינה עילה עצמאית המופיעה בחוק העמותות לצד העילה דנן. לכן, בדיון בעילה זו, לא מתייחס בית המשפט במישרין לכשלים שעיקרם פיננסי, העשויים להביא לשיתוק פעולות העמותה בשל צבירת חובות ואי עמידה בתקציבה.

נקודת הפתיחה, בעילתו של סעיף 49(1), הינה כי העמותה אינה חדלת פרעון, ומסוגלת להמשיך ולתפקד מבחינה כלכלית. נושים אינם צובאים על שעריה, ולעיתים קרובות, מהבחינה החיצונית, היא מתנהלת כתמול-שלשום. לא פעם, בעיקר כאשר בעמותה גדולה ורבת חברים עסקינן, היא מוסיפה לנהל פעילות ענפה, עד כדי כך כי החבר מן השורה אינו חש, במישרין, את הכשלים שבפעילות העמותה.

76. עם זאת, כאשר קיימים כשלים אחרים בניהול עמותה, אשר אף כי אין הם מביאים, באופן ישיר, לשיתוק פעילותה, הם חמורים לא פחות. לעיתים, ככל שבשחיתות וחוסר יעילות עסקינן, הם עשויים להביא, בסופו של דבר, אם לא יבלמו במועד, גם למצב של חדלות פרעון.

77. מהי, איפה, פעולה בניגוד למטרות עמותה ולתקנונה? נראה, כי את אותן פעולות, בהן עוסק סעיף 49(1) לחוק העמותות, ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים:

א. פעולות הנוגדות סעיף ספציפי מפורש בתקנון או בסעיף המטרות של העמותה.

מדובר על הפרות מוגדרות, חדות וברורות: טול למשל, עמותה שמטרתה דאגה לבריאותו של ציבור מסויים, אשר מתברר כי החלה לפעול כמשווקת של חברת תרופות. בכך, סטתה במובהק ממטרתה, בהעמידה לנגד עיניה שיקול זר היורד לשורשו של עניין, ויכול, לעיתים, אף להתנגש בו חזיתית. זאת, אם יסתבר, למשל, כי אותה חברת תרופות משווקת מוצר לקוי העשוי לפגוע בבריאותו של אותו ציבור במקום לשפרה.

= 22 =

ב. פעולות הנוגדות עקרונות יסוד: לעיתים מתגלות לבית המשפט פעולות מסויימות, אשר אף על פי שאינן נוגדות במפורש סעיף ספציפי של התקנון או המטרות, הרי הן זרות ונוגדות ברוחן במשתמע לא רק את התקנון עצמו, אלא את עקרונות היסוד העומדים מאחורי התקנון, ולעיתים אף את עקרונות יסוד השיטה עצמה. זאת בעוד שחזקה על כל עמותה, ביחוד עמותה גדולה ורבת חברים המתקרבת לדרגתו של גוף דו-מהותי, כי כוונת תקנונה לכבדם ולהתאים עצמו אליהם (אף בלא הוראת חוק קוגנטית מפורשת), וזאת אלא אם תקנונה ומטרותיה סותרים הנחה זו במפורש או במשתמע. חלק אינהרנטי מאותם עקרונות יסוד הינם הגינות, ניהול תקין העולה בקנה אחד עם יסודות הדמוקרטיה, והעדר עושק המיעוט. במיוחד אמורים הדברים בהמנעות מניהול המערבב אינטרסים פרטיים זרים של ראשי העמותה עם ניהול העמותה עצמה, תוך הפיכתה כלי לקידום מטרותיהם האישיות.

78. ברור, כי כאשר עוסקים באותן מטרות יסוד ורקע בלתי מוגדרות, שומה על בית המשפט להזהיר עצמו מהתערבות יתר, העשויה לחתור תחת רצונם החופשי וחופש ההתאגדות המוקנה לחברי העמותה:

א. ככל שבאגודה קטנה ומעטת חברים יותר מדובר, כך ימעט בית המשפט מלהתערב בנעשה בתוכה. זאת, מתוך הנחה כי אופן הניהול משקף היטב את רצונם של חברי העמותה, ובכוחם להשפיע עליו.

ב. ככל שמדובר על אגודה בעלת מטרות ורקע מיוחדים השונים מעקרונות הבסיס של השיטה עסקינן, הרי כך יזהר בית המשפט יותר מלאכוף עליה נורמות זרות לרוחה ולאופיה.

79. במקרה שבפני, לא מתקיים אף אחד מהסייגים הללו. אין חולק, כי מדובר בעמותה בעלת יותר מעשרים אלף חברים, המקיימת במידה רבה סממנים מובהקים של גוף דו-מהותי. עניין זה נידון קודם לכן בהחלטה זו, ואין לי אלא לחזור על אשר נאמר על- ידי שם ככל שנוגע הדבר למהותה של העמותה, כפי שמצטיירת זו בעיני בית המשפט (סעיפים 42 עד 43 לעיל).

80. יוצא כי אי עמידה של עמותה בתקנונה, במישרין או במשתמע, עלולה להוות עילת פירוק עצמאית, וזאת אף ובמיוחד כאשר העמותה מתפקדת לכאורה, ואינה עומדת על סף חדלות פרעון. זוהי מצוות המחוקק. לכן, כל טענות העמותה כי לא קמה עילת פירוק כנגדה באשר אין היא חבה חובות לנושים, פועלת ומספקת שירותים לחבריה, דינן דחיה ככל שבעצם קיומה של עילת פירוק עסקינן, להבדיל משאלת המידתיות, בה אעסוק בהמשך דברי. מעבר לדרוש, אחזור ואזכיר דברים שנאמרו קודם לכן, כי אי-סדרים ומנהל לקוי, אם לא יבלמו, עשויים במידה רבה של סבירות להביא או לתרום בסופו של דבר גם לקריסה כלכלית ולחדלות פרעון.

81. גלוי וידוע כי בכל גוף גדול וענף פעילות ותקציב יש לעיתים סכסוכים וקשיים, בין אם מדובר ברוב או מיעוט. עם זאת, ספק אם תשובה לכל "חריקה" צריך להיות צו פירוק. אין חולק כי פירוק מהותו "עונש מוות" לישות משפטית והינו סעד דרסטי וקיצוני מאד, אף כאשר בגוף דו-מהותי מדובר. סעד זה פוגע בחברי העמותה, המסתמכים על ונהנים משרותיה. לכן, אין לקבל, כמובן מאליו, את הטענה שמעלה הכונס הרשמי בסיכומיו, כאילו עצם האפשרות כי נכסי העמותה, לאחר פירוקה, יעברו לעמותה אחרת בעלת מטרות זהות, מחפה כמעט לחלוטין על הפגיעה. לא כך הינם פני הדברים.

יוצא מכך, כי ככל שמדובר על חיסול עמותה, אשר אינה בעילת חדלות-פרעון, בשל אחת מעילות סעיף 49 לחוק העמותות עולה שאלה חריפה של מידתיות. לא כל תמונה של אי-סדרים, יחסים אישיים קשים או ליקויים בתפקוד העמותה ובתקנונה מצדיקים שמוש בסעד הקיצוני של פירוק.

= 23 =

82. התשובה לשאלת המידתיות הינה שיקול דעת זהיר ומאוזן בנסיבות כל מקרה ומקרה, מתוך שקילת הדברים על רקע עקרונות היסוד. אין ללכת אחרי ה"פיתוי" ולהתיימר להפוך פסיקה משפטית לנוסחה כלכלית-מתמטית מדוייקת, אשר אין לה אחיזה בחיי המציאות הרבגוניים, אשר תחת ידם מצבים חדשים שלא נחזו בכל פעם, ועשויים להפוך פסיקה "נוסחתית" כזו על פניה.

עקרון המידתיות יאפשר לצוות על פירוק של עמותה כאשר הקשיים ואי הסדרים עלו לדרגת מצב בלתי נסבל באספקלריה של מנהל תקין ועקרונות היסוד של השיטה. כך למשל, עשוי לקרות במצבים קשים של שחיתות מידות, ערבוב פסול בין אינטרסים של העמותה לאינטרסים אישיים, צורות קשות במיוחד של עושק מיעוט המגיעות לכדי פגיעה בלתי נסבלת המונעת מהמיעוט כל שימוש סביר בזכויותיו הלגיטימיות בעמותה (להבדיל מבניהולה, דבר אשר אין לו זכות שבדין לגביו), וכן, באופן כללי, בכל מצב בו התנהלות העמותה והמסר העולה מתוכה לחברים ולציבור הינו בלתי נסבל בעליל. זאת במיוחד, כאשר העמותה מתקשרת בתודעת הציבור עם גוף ציבורי חשוב, כגון משטרת ישראל במקרה דנן. לא לאורך זמן ניתן לשאת מצב בו גוף מקושר עם החשובה ברשויות אוכפות החוק מתנהל בצורה לקויה וקלוקלת, אגב מאבקים פומביים תוך השמצות בעיתונות, התנגדות חוזרת ונשנית בבתי משפט, ועוד כהנה וכהנה.

83. לשאלת המידתיות גם אספקט אחר, והיא השאלה האם לא ניתן להשיג את אותן מטרות בדרכים אחרות, פוגעניות פחות. שאלה זו חוזרת ועוברת כחוט השני בסיכומי הצדדים, וביחוד באלו של העמותה.

אכן, מקום בו קיים פתרון אחר, פוגעני פחות, מן הראוי לנקוט בו תחילה. אף רשם העמותות מודה בפה מלא כי בעמותות אחרות נפתר הענין בהנחיית העמותה לפעול לפי תוכנית הבראה, ובכך נסתיים המשבר ו"חרב הפירוק" הוסרה מעל ראשן של אותן עמותות. אלא שדומה כי במקרה דנן, נתקל הרשם בעמותה אשר עשתה כל שלאל ידה, במשך חודשים רבים, כדי לסכל כל אפשרות כזו, ועל כך התגלגלו הדברים למקום בו אנו מצוים.

אין חולק, כי במשך חודשים ארוכים סרבה העמותה לערוך שינויים אותם נדרשה ע"י הרשם לערוך. זאת, תוך העלאת טענות מטענות שונות, רובן חסרות כל בסיס, כנגד פעולתו, והטיעון החוזר ונשנה כי הינה "עמותה פרטית" אשר לרשם אין כל סמכות להתערב בניהולה - טיעון אשר כבר קבעתי לעיל, הינו שגוי. נפתחה מערכה משפטית ארוכה, שכללה אף פניה לבג"צ. אמנם, אין חולק כי זכותו של כל פרט או גוף משפטי לפנות לערכאות, אלא שזכות לחוד, ואופן השימוש בה לחוד. דומה, כי רשם העמותות יכול ורשאי להסיק מסקנות מתאימות כאשר זכות הפניה לערכאות הופכת לנשק טקטי, שמטרתו המנעות משיתוף פעולה עמו. במקרה דנן, לא צלח אף המשא ומתן שנוהל על-ידי הצדדים גם לאחר הדיון המשפטי, ואשר בכדי לאפשרו נהגתי לפנים משורת הדין ודחיתי את הגשת הסיכומים מטעם הצדדים. פעם אחר פעם, סרבה העמותה לרבות מדרישות הרשם, וביחוד ליכולת פיקוח אפקטיבית שלו על מהלך השינויים בעמותה.

לא זאת, אלא אף זאת; לאחר שנכשל המשא ומתן, ובית משפט זה קיבל את כל סיכומי הצדדים ועמד כבר על סף מתן פסק דינו, הודיעה העמותה, לפתע פתאום, כי החליטה לקבל חלק נוסף מדרישות הרשם, אף זאת תוך הסתייגויות שונות, ובעיקר, אם ירדתי לסוף דעתה, מתוך מגמה לבצע הכל בעצמה, בלא יכולת פיקוח והתערבות אפקטיבית של רשם העמותות. כך לא רק תוך העלאת טענות וקביעות עובדתיות חדשות, לאחר שלב הסיכומים במשפט, אלא מתוך טענה כי אם יתעלם בית המשפט מ"הצעה משופרת" זו של העמותה, ימצא עצמו חוטא לעקרון המידתיות.

= 24 =

טענה זו, היא כנראה "שכר" אורך הרוח שגיליתי כלפי העמותה, ולאחר אין ספור הזדמנויות שניתנו לעמותה, גם בבית המשפט. החל מדחיית הבקשה למינוי מפרק זמני וכלה באין ספור אורכות לניהול משא ומתן אשר ניתנו לפנים משורת הדין, לרבות אורכות להגשת סיכומים מאז חודש אפריל. דומה, כי אורך רוחי כלפי העמותה לא נוצל, ולא הועיל.

84. דין עמדה זו של העמותה להדחות מטעם כפול - דיוני ומהותי;

א. הטעם הפרוצדורלי, המציאות בשטח משתנה בכל רגע וככל שבבית משפט העוסק בקביעת תמונת מצב עובדתית עסקינן, הרי שבמוקדם או במאוחר מגיע השלב, בו אין עוד איסוף ראיות. מגיע השלב בו על בית המשפט להכריע, כאשר הוא "מותח קו" אשר משמעו "עד כאן ולא עוד", ואין הצדדים מורשים עוד להעלות ראיות בפניו. זוהי מהות עקרון סופיות הדיון. כמובן שעקרון זה, ככל עקרון פרוצדורלי, אינו מוחלט, וניתן לעיתים לסטות ממנו. כך למשל, סביר להניח כי חברה לא תפורק כחדלת פרעון אם תוך כדי הדיון המשפטי יפתח לה לפתע מקור מימון חדש וזמין, בעלי השליטה וישלמו את חובותיהם עד תום, וזאת אף לאחר תום שלב הוכחת חדלות הפרעון.

אלא שככל שאין הדברים בראיה ההופכת את תמונת המצב, אלא אך משפיעה על שאלת המידתיות, בדרך כלל לא יטה בית המשפט להרשות העלאתה בשלב כה מאוחר. קל וחומר כאשר יתר הצדדים מתנגדים לכך. מן הראוי כי העמותה תתן דעתה, שאין מדובר במקרה דנן בהתמחרות בין מציעים על רכוש חברה חדלת-פרעון, שם יטה בית המשפט לעשות הכל כדי לקבל את ההצעה הטובה ביותר עבור הנושים. עסקינן בהבאת ראיות, הכפופה לעקרון סופיות הדיון. זאת גם, ובעיקר, כאשר יכולה היתה העמותה לערוך שינויים אלו חודשים רבים קודם לכן. אין בכך, כמובן, למנוע מהעמותה לשכנע את הרשם כי הצעתה טובה היא, ולהביא בכך לסיומה של המחלוקת, בהסכמה.

ב. גם אם אתעלם להרף מהפרוצדורה, הרי גם מהותית אין כל סיבה למהר ולהתיר לעמותה להעלות את "הצעתה המשופרת" תחת חסות עקרון המידתיות. כפי שציינתי קודם, יכולה היתה העמותה להעלות הצעות אלו אף זמן רב קודם לדיון, קל וחומר במהלך המשא ומתן שהתנהל בין הצדדים לאחריו, ובו בנו של קל וחומר בטרם הוגשו הסיכומים. על רקע המאבקים הארוכים בין העמותה לרשם והמשא ומתן שכשל, יכול ורשאי היה רשם העמותות להסיק כי הצעתה המשופרת של העמותה אינה אלא אמצעי נוסף כדי להשהות את מתן פסק הדין ולדחות ההכרעה לזמן נוסף, ואי לכך לסרב להתייחס להצעות אלו. מה גם כי די בעיון חטוף בהן כדי להיווכח כי רב המרחק בינן לבין דרישות הרשם במהלך המשא ומתן. כמו כן, דומה כי אין מדובר אלא בהצהרת כוונות בעלמא, אשר ספק כיצד יתורגמו, על סמך נסיון העבר, לפעולות במציאות. בנסיבות המקרה דנן, דומה כי גם אם היתה מתקבלת כראיה, לא היתה הצעתה המשופרת של העמותה משנה בהרבה את החלטתי זו, זאת מנימוקים שיוסברו בהמשך.

85. בעבר, היו עומדות בפני בית המשפט שתי אפשרויות קיצוניות, והן הוצאת צו פירוק, על כל המשתמע מכך בדבר חיסולה המוחלט של החברה, או השארת החברה פועלת כפי שפעלה עד-כה, דבר אשר עורר בהכרח, מלבד במקרים מובהקים לכאן או לכאן, שאלה חריפה של מידתיות. בינתיים פיתחה הפסיקה מספר תרופות ביניים, המסוגלות ליתן פתרונות לחברות ועמותות כושלות, אשר לא יותיר את הדורשים את פירוקן בלא סעד מחד גיסא, אולם תמנע הפגיעה הקיצונית של הפירוק "הקלאסי" מאידך גיסא.

אמנם, תרופות אלו פותחו בעיקרן לעניינן של חברות ועמותות חדלות-פרעון, אולם אין אני רואה סיבה עקרונית להמנע מלהחילן, במקרים מתאימים ובשינויים המחוייבים, אף על חברות או עמותות שקמה נגדן עילת פירוק אחרת.

= 25 =

מול חברה חדלת-פרעון עומדים נושים, להם זכות נגדית ישירה לקבלת כספם, זכות אשר יעילותה עשויה להתקפח ולהחלש, לעיתים, בשל התחשבות בחברה, בעובדיה ובאינטרס הציבורי (אם אכן קיים כזה) בהמשך הפעלתה. הרי שמול עמותה אשר נטען נגדה כי היא מתנהלת בניגוד לתקנונה, דרך משל, אין בדרך כלל בעלי "זכות נגדית" אשר כזו, ולמצער אין בעלי זכות נגדית בעוצמה אשר תשווה לעוצמת זכותו של נושה המשווע לכספו.

יוצא, כי לעניין זה השפעה חריפה על שאלת המידתיות, ואין יכולת לערוך דיון רציני בשאלה זו בלא לעבור ולפרש אותו תחילה. כבר מדברים אלו, עולה כי טענתה של העמותה, כאילו בפני בית המשפט אך שתי ברירות:

א. לפרק את העמותה.

ב. להשאירה כפי שהיא.

דינה להדחות. לרשות בית המשפט עומדות אפשרויות ביניים נוספות, בין הפירוק ה"קלאסי", לבין השארת המצב הנוכחי, הבלתי שפיר, על כנו.

פירוש חוק העמותות (או פקודת החברות), כאילו הם מאפשרים אך "זיכוי" או "עונש מוות" לישות משפטית, היה יוצר מצב אבסורדי ובלתי נסבל, בו היו נותרים על כנם בלא התערבות גופים לקויים המתנהלים בניגוד להוראת החוק. דבר, שבין היתר, היה מונע מרשם העמותות כל אפשרות לפיקוח סביר על עמותות שאינן חדלות- פרעון, דבר הנוגד באופן חריף ומובהק את האינטרס הציבורי. לחלופין, היו ניתנים צוי פירוק רבים לגופים שאין צורך אמיתי לחסלם. מצב כזה, לכשעצמו, היה נוגד את עקרון המידתיות ואת רוחו של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. מסיבה זו, פיתח בית המשפט של פירוק, מעצם סמכותו הטבועה, סעדי בינתיים אחרים, פוגעניים פחות.

מוזר בעיני כי דווקא העמותה היא המעלה טיעון שמשמעותו נסיגה לאחור אל מצב בו הפגיעה בזכויותיהן של עמותות וחבריהן הינו רב וחריף הרבה יותר.

86. אחד האמצעים החשובים ביותר לעניין זה, אשר פותחו בפסיקתו של בית משפט זה, הינו המפרק המקבל סמכויות חלקיות להפעלה בצד תוארו כמפרק. בעבר היה השימוש בתפקיד זה מצומצם, ועיקרו טיפול בגופים כלכליים גדולים אשר קיים אינטרס ממלכתי להפעילם למרות שהגיעו למצב של חדלות-פרעון. הפסיקה החדשה עושה בו שימוש לעיתים קרובות ביותר אף לחברות "אלמוניות" וקטנות.

כך, לדוגמא, נכלל בנוסח כתב המינוי המוצא למפרק בבית משפט זה.

"2. המפרק הזמני יפעיל את החברה כ"עסק חי" זאת, כדי לשמור על מוניטין החברה, אם ישנו, ולאפשר השגת תמורה מירבית עבור נכסי החברה, במידת הצורך.

3. לאחר מס' ימי פעילות, יערוך המפרק הזמני הערכת מצב כלכלית. אם יגיע לכלל מסקנה כי אין כדאיות כלכלית בהמשך הפעלת החברה כ"עסק חי" יגיש בקשה מתאימה לבית המשפט ויצרף את תגובת ב"כ הכנ"ר.

4. לצורך הפעלת החברה יעזר המפרק הזמני במנהלי החברה ועובדיה, במידת הצורך. "

נטייתי, בשל עקרון המידתיות, להשתמש בכתב מינוי כזה כדרך שגרה, אלא אם כן ברור ואין חולק כי במועד הגשת בקשת הפירוק כבר חדלה החברה מפעילותה, ואין עוד סיבה וטעם לנסות ו"להנשימה".

= 26 =

87. כאמור, אין כל מניעה מלאמץ עקרון זה אף למקרים של פירוק שאינם פרי חדלות- פרעון, כל זאת בנסיבות המתאימות ובשינויים המחוייבים. כאשר מצווה בית המשפט על מינוי מפרק מסוג זה, הרי שהמסר הוא כי, אין ניתן עוד אמון בהנהלה הנוכחית של החברה או העמותה, או כי בית המשפט סבור כי הגיעו אל סוף דרכו ו/או ניהלו של אותו גוף בצורה כושלת ובלתי-סבירה. עוד עולה ממינוי כזה כי בית המשפט סבור שיש מקום להמשך פעילות, למען חבריה ולמען האינטרס הציבורי. ההבדל המשמעותי, אשר יש ליתן עליו את הדעת כאשר לא בחדלות פרעון עסקינן, הינו כי מפרק כזה, כשימונה לא יהיה בא-כוחו של אחד הנושים, אשר לו אינטרס עצמאי, ולא פעם אינו עולה בקנה אחד עם אינטרס תפעול החברה.

כאשר בעמותה עסקינן, יהיה מפרק כזה בא-כוחו של רשם העמותות, אשר הינו רשות מנהלית אובייקטיבית, חסרת אינטרסים כלכליים פרטיים משל עצמה. לכן, אין חשש משמעותי כי יווצר ניגוד אינטרסים משמעותי ומתח פנימי אשר יחבל בעבודת המפרק.

מינוי מפרק כזה מותיר לבית המשפט יתר חופש במתן סמכויות ובהחלת איסורים ביחסיו עם העמותה ועם בעלי השליטה. לא בהכרח, יותר למפרק כזה שמינויו לא בא על רקע חדלות-פרעון לסלק ולמדר כליל את הנהלת העמותה, ולעשות בעמותה כבתוך שלו.

88. יוצא מכך, כי חריפותה של שאלת המידתיות עומעמה במידה רבה. בעוד קודם לכן, דובר על הכרעה בין ניגודים תהומיים ובסעד דרסטי וקיצוני בהכרח, הרי כעת הונמך הרף בהרבה, והפגיעה אשר על בית המשפט לשקול הינה אך התערבות באי-כוחו של רשם העמותות באוטונומיה הפנימית של העמותה שלעולם אינה חסרת גבולות.

זאת, כאשר מימדי ההתערבות וחומרתה הינם עניין לשיקול דעתו של בית המשפט.

המחלוקת הראייתית

89. העמותה, מעבר לטענותיה לגופו של ענין, תוקפת את עצם קבילותו של הדו"ח, וכן את קבילות הראיות שעלו בבית המשפט לענין שיקול דעתו של הרשם. זאת, משום שלפי טענת העמותה אין לקבל את התצהירים שהוגשו בידי עובדי הרשם. מעבר לכך, טוענת העמותה כי גם אם דו"ח הרשם קביל, לא עולה ממנו עילת פירוק.

עניין קבילות התצהירים של באי-כח הרשם הוכרע סופית זה-מכבר, ועוד במהלך הדיון. לא היה מקום לפתוח דיון מחדש, במסגרת הסיכומים, בענין שהסתיים והוכרע.

די אם יאמר, לעניין זה, כי ככל שאמורים הדברים בהוכחת אי-תקינות שיקול הדעת המנהלי בכל הנוגע לפעולות הרשות המנהלית, הרי חלה חזקת תקינות מעשה המנהל.

הנטל הוא, דווקא, על העמותה להוכיח את אי התקינות. כמו כן, שאלתה של עילת הפירוק הינה עניין לניתוח מסקנות דו"ח החוקר, סמכות אשר מסורה, לבית המשפט, ואין לכך דבר עם תצהירי רשם העמותות, אלא עם ניתוח עבודת החוקר בלבד.

90. כמו כן, מעלה העמותה טענות שונות ומשונות לעניין אי-קבילות הדו"ח עצמו, היות והוא מכיל עדויות שמיעה. טענות אלה נידונו על-ידי קודם לכן ונדחו.

אינני מוצאת לחזור על כך כאן. צודקת העמותה בטענתה כי שיקול דעתו ומסקנותיו של החוקר אינן מחייבות את בית המשפט. אכן, על עניין זה לא חלה חזקת תקינות מעשה המנהל, אלא שמכאן ועד מסקנה גורפת בדבר אי-קבילות הדו"ח רב הדרך.

91. טוענת העמותה בנוסף, כי משלא הזמין רשם העמותות לחקירה את נותני התצהירים מטעמה, "הוכח" כי כל דבריהם נכונים. אלא, שאי חקירה על תצהיר אינה מונעת מבית המשפט מלהפעיל את שיקול דעתו שלו, ולברור לו, לפי ההגיון ומבחן ההשתלבות ביתר הראיות, איזה משקל ינתן לתצהיר בנסיבות המקרה. אי חקירה עדין איננו מעיד על כך כי כל שנאמר באותם תצהירים הוא בבחינת "ראה וקדש".

= 27 =

בית המשפט צריך להתייחס בחשדנות "טבעית" לתצהיריהם של עדים מעוניינים, אשר אין חולק כי עשו תצהיריהם מטעמו של אחד הצדדים במשפט, זאת אף כאשר הוא נאלץ לתת פסק דין בהעדר הגנה, או במעמד צד אחד. קל וחומר כאשר אותם תצהירים אינם אלא חלק ממכלול גדול של ראיות שנפרש בפני בית המשפט.

עיון בתצהירים מלמד כי הם מכילים תערובת מגוונות, ולא תמיד קלה להפרדה של עובדות, סברות, הסקת מסקנות והבעת עמדות אישיות. אם לגבי העובדות הנטענות אין בית המשפט נוקט לעולם בדרך של "ראה וקדש", הרי לעניין סברות והסקת מסקנות מעובדות - קל וחומר.

92. מצאתי להעיר כי טענות העמותה בדבר אי-קבילות דו"ח הרשם, עלו לראשונה בשלב הסיכומים. זאת לאחר שב"כ העמותה בעת הדיון, עו"ד מעוז, חקר את חוקר הרשם בחקירת שתי וערב על אודות קטעים נכבדים בדו"ח עצמו והמסקנות העולות ממנו.

משעשה זאת, אין העמותה יכולה להשמע מאוחר יותר בטענות כנגד קבילות הדו"ח, זאת להבדיל, כמובן, ממשקלו הראייתי.

יוצא, כי משלא נסתרה חזקת סבירות מעשה המינהל, עומדים בפני בית המשפט שני אלו, זה מול זה: דו"ח הרשם מחד גיסא, אשר משקלו הראייתי נכבד, אך לא מוחלט, ממנו מבקש רשם העמותות כי אסיק קיום עילת פירוק כנגד העמותה, וטיעוני העמותה ותצהירי חבריה מאידך גיסא, העותרים לדחית העילה.

93. עיון בדו"ח הרשם מעלה, כי החלק העובדתי בו, הינו תיאור של מספר ארועים עובדתיים חשובים בצמרת העמותה, וביחוד מישיבות הנשיאות, וכן של התבטאויות הצדדים ותוצאות עובדתיות שנבעו מהן. נוסף לאלו, קיימות טענות עובדתיות אחרות, מהן חמורות ביותר (כגון שוחד בחירות וכ"ו), לגביהן קובע הרשם כי לא עלה בידו להגיע למסקנה חד-משמעית. משכך, שומה אף על בית המשפט להתעלם מהאשמות אלו בבואו לפסוק האם קמה עילת פירוק כנגד העמותה.

ככל שבמישור הראייתי עסקינן, עולה כי עיקר המחלוקת אינה על עצם התרחשות ארועים אלו ואחרים. עיקר המחלוקת בין הצדדים נסבה, בסופו של דבר, בעיקר על פרשנותם של אותם ארועים, הלכי הנפש של הצדדים המעורבים, כוונותיהם והמסקנות שיש להסיק מהם.

יותר מאשר ניתן לדבר על מחלוקת עובדתית, ניתן לדבר, במקרה דנן, על מחלוקת הנופלת לגדר הפרשנות וההיסק ההגיוני מהעובדות, ועל המסקנות העולות מהם על כוונות הצדדים, וכמובן, המסקנות המשפטיות העולות מכך.

94. עיון בתצהירים ובחומר הראיות מעלה:

א. כשלים מבניים יסודיים בתקנון העמותה, הינם הגורם במידה רבה למצב העמותה. כשלים אלו, כאשר הצטרפה אליהם דיסהרמוניה בין נושאי התפקיד בעמותה, היוו מתכון בטוח לכשל תפקודי, התנגשויות וליקויים, אשר בסופו של דבר גרמו והביאו לחקירת רשם העמותות. הדברים אמורים בעיקר באלה:

א.1 קיום בחירות אישיות לכל תפקיד ותפקיד בנפרד. הדבר הביא לכך כי כאשר התמודדו זה מול זה שני מחנות יריבים, נבחרו לתפקידי המפתח אנשים ביניהם יריבות אישית עזה, בעוד מהות התפקיד הינה עבודה צמודה תוך שיתוף פעולה. דבר זה תרם ליצירת מצב, לפיו ניסו בעלי תפקיד יריבים אלו למדר ולחתור זה תחת זה.

ספק גדול לכן אם ניתן להאשים בכך צד אחד בלבד. אין ספק כי לכל צד טענות כנגד משנהו, וחלקן ודאי מוצדקות. עיון בחומר הראיות, מלמד כי למזכ"ל הארגון, מר שמולביץ', היה חלק בהיווצרות הסכסוך לא פחות מיריבו, נשיא העמותה מעוז.

= 28 =

א.2 בעיות בהגדרת תפקידים: נוסף לאותו ליקוי בסיסי ויסודי, נפלו קשיים בהגדרת התפקידים השונים. תפקיד המזכ"ל, כלל סמכויות ותחומי אחריות רבים מדי, אשר קשה היה לעמוד בהם אף לאדם העובד במשרה מלאה, קל וחומר למתנדב העובד במשרה נוספת.

תפקיד היועץ המשפטי כלל כוחות רבים מדי, דבר שיצר סיכון תמידי להתנגשות עם תפקיד הנשיא. יתר על כן, תפקידים אשר אמורים היו להיות מקצועיים ובלתי תלויים, כגון גזבר ויועץ משפטי, הפכו תפקידים המתמודדים עליהם בבחירות, דבר שטמן בחובו פוטנציאל לסיכון פעולתם המקצועית והבלתי-תלויה של גורמים אלה.

גרוע מכך, לא נאכפו בעמותה תנאי-סף לעניין כשירות למשרות שונות. כך למשל, לא נדרש מהגזבר כל ידע פורמלי בכספים, דבר שהיה בו פוטנציאל ליצירת ליקויים בתפקיד העמותה.

א.3 בעוד שהתפקידים השונים בצמרת הארגון כוללים "כיבודים" רבים, כגון נסיעות לחו"ל על חשבון הארגון, אין כל מערכת ביקורת של "מותר ואסור" לעניין זה. ביקורת שתעשה הבחנה מדוייקת אלו נסיעות הינן בגדר תפקיד פלוני ואלו נסיעות הינן בגדר רשות, אלו תמומנה ע"י הארגון ואלו מכיסו הפרטי של נושא המשרה. החוסר בהגדרות איפשר לצדדים הניצים להשתמש בנסיעות לחו"ל כנשק טקטי לנגח ולפגוע אלו באלו. בין היתר, ניתן לנשיאות חופש פעולה רחב מדי לאשר או לא לאשר נסיעות, וזאת שלא לפי מערכת מוגדרת של כללים, החשופה לביקורת חברי הארגון ולביקורת רשם העמותות. צודק החוקר בטענתו כי לא במקרה התפוצץ הסכסוך בין הצדדים בישיבה שדנה בנושא הנסיעות לחו"ל.

א.4 חלוקת הכוחות והסמכויות בין רוב למיעוט לא הוגדרה. ליקוי זה איפשר לרוב בנשיאות הארגון, אשר היה למעשה מחנה תומכיו של מעוז, להשתמש ברוב שבידיהם כדי להעביר כמעט כל החלטה, ואף לנסות ולרוקן מתוכן את תפקידיהם של אנשי המיעוט. כל זאת, כאשר רוב חברי הנשיאות, בין אם בשל היותם "רוב אוטומטי" בשירות מעוז, כפי שטוען הרשם, ובין אם משום תרעומת על התנהגות נציגי המיעוט, כטענת מעוז ותומכיו, מסוגלים ואף מעבירים החלטות אשר עמדו לכאורה בניגוד לתקנון, כגון נסיון להדיח את נציגי המיעוט מהנשיאות, למרות שאלו נבחרו לתפקידם כדין, או לצמצם בדרך לא-דרך את סמכויותיהם.

א.5 מערך הביקורת של העמותה היה משותק כמעט כליל. לאחר עיון בחומר הראיות נחה דעתי כי צודק החוקר בטענתו כי מבקר הארגון לא מילא את תפקידו כשורה, ולא היה אלא תומך נוסף של מחנה מעוז. אינני מוצאת להכריע האם יצאו מפיו דברי חנופה פומביים ולא- ראויים כלפי מעוז בכנסי הארגון השונים, דבר אשר שנוי במחלוקת עובדתית בין הצדדים, ואיננו מעלה או מוריד לצורך ההכרעה.

ב. עולה תמונה ברורה לפיה נשיא הארגון, מר מעוז, עשה בעמותה כבשלו, תוך כדי כך שהוא מגלה חוסר סובלנות קיצוני כלפי כל אופוזיציה, וזאת בלא לפסוק מה מידת האשמה של מתנגדיו. אין ספק כי מעוז עשה כל שלאל ידו כדי להשפיל ולמדר את מתנגדיו, כאשר אין הוא בוחל בהעלאת טענות סרק, ואינו מבחין בין מותר לאסור בארגון דמוקרטי. כל זאת, תוך ערבוב לא כשר בין אינטרסים פוליטיים שלו ושל מחנהו, לבין אינטרסים מובהקים של העמותה.

אחת הדוגמאות הבולטות והצורמות ביותר לנושא זה היה אופן השימוש בבטאון העמותה, אותו ניצל מעוז להשתלחות ביריביו. כאשר בקשו אלו לכתוב מאמרי תגובה, דאג מעוז לאסור עליהם כל גישה לבטאון, דבר אשר לא הוכחש על ידו בעדות לפני החוקר (ואף לא בבית המשפט). מפני חומרת הדברים, מצאתי לנכון לצטט דבריו במלואם:

"בטאון איפ"א (העמותה - ו.א) הינו בטאון של ארגון איפ"א, ולכן מטבע הדברים זהו המקום בו ישמיע הארגון את דברו לעמיתיו, במיוחד כתגובה למעשי ומעללי שמולביץ' ופלייסיג (יריביו בנשיאות - ו.א)".

= 29 =

95. דברים אלו מעידים כאלף עדים על העדר תפיסה דמוקרטית בסיסית, ועל זיהוי כמעט מוחלט של העמותה, בעיני מעוז, עם עצמו ותומכיו, כאשר מתנגדיו אינם אופוזיציה, אלא אנשים שיש להשתיקם. עם הלך-נפש זה משתלב גם מידור יריביו של מעוז, לעיתים בניגוד מוחלט להוראות התקנון, כגון מניעת המזכ"ל מעיסוק בפרוטוקולים, הוראות שהוציא מעוז לאנשיו שלא לשתף עמו פעולה, וכן מינוי "יועצי נשיא" שתפקידם היה להחליף הלכה למעשה את יריביו. כאשר מעל לכל, בלט מינויו של עו"ד יוסה ירמיה ל"יועץ נשיא" אשר הכין פעם אחר פעם חוות-דעת משפטיות נגדיות לחוות הדעת של היועץ המשפטי פלייסיג, ובהיותו נוכח ופעיל בישיבות הנשיאות למרות שלא היה חבר נשיאות, מילא למעשה, בניגוד לחוק ולתקנון, את תפקידו של היועץ המשפטי.

אין בכך כדי לפסוק בעניין תפקודם של מתנגדי מעוז. דומה, כי המזכ"ל והיועץ המשפטי, אשר אין חולק כי היו שייכים למחנה היריב למחנה מעוז, מעולם לא השלימו באמת ובתמים עם שלטונו של האחרון. לכן בכל פעם שצצו חילוקי דעות מקצועיים הפכו הללו להתנגחות רבתי. פעם נוספת, דומה כי יותר מהצדדים הפועלים עצמם, הביאו לכך הליקויים בתקנון.

96. מחומר הראיות, עולה תמונה ברורה ועגומה של עמותה, אשר אף כי אין היא קורסת כלפי חוץ ומעניקה שירותים (ואף שירותיים ראויים לשבח) לחבריה, הופכת הנהגתה לשדה-קרב יום יומי. עמותה, אשר אין לקברניטיה כללי מותר ואסור בסיסיים. אין חלוקת כוחות והתוויה, ולו מינימלית, של כללי המשחק בין מחנה השלטון לאופוזיציה. הרוב עושה בעמותה כבשלו, ממדר את מתנגדיו בניגוד לתקנון, ומנסה לרוקן את תפקידיהם מתוכן. בעיתונים ניטשת מלחמה רבתי בהם תוקפים הצדדים את זה את זה, כאשר הן מעוז והן יריבו שמולביץ', בעיקר, נראים כנעדרים כל ריסון מילולי, ההולם נציגי ציבור אשר היו בעבר נושאי דרגות בכירות במשטרת ישראל, ושניהם עורכי דין!

97. מצב זה היה והינו בלתי נסבל, וחייב עריכת בדק בית מיידי ומעמיק. זאת באופן אובייקטיבי ושקול, בלא נטיה למחנה זה או מחנה אחר. מסיבה זו, באו דרישותיו הראשוניות של הרשם, אשר דומות על פניהן לדרישות אלמנטריות לתיקון מיידי של המעוות.

דע עקא, שהעמותה בחרה להמנע משיתוף פעולה עם הרשם, ועתרה לבית הדין הגבוה לצדק כנגד עצם סמכותו להתערב בענייניה. אף המשא ומתן שנוהל מאוחר יותר בין הצדדים כשל, על רקע סירובה של העמותה, עד הרגע האחרון ממש, לאמץ את המלצות הרשם, תוך עמידה על המקח, שעיקרה, למעשה, סירובו של מחנה מעוז לשמוט מידיו עמדות כח, ביחוד כאלו הנוגעות למערך הביקורת של הארגון.

98. על רקע זה, הגיע הרשם למסקנה כי הנהגתה הנוכחית של העמותה אינה רוצה ואינה מסוגלת להתמודד לעומק באובייקטיביות ראויה עם הבעיות היסודיות בעמותה, ואי לכך, אין מנוס מהתערבותו בעניניה, על-ידי מינוי מפרק. הרשם לא חלק מעולם על כך כי מטרתו, אף במינוי מפרק, היתה ונותרה עריכת שינויים מבניים ופרסונליים בעמותה, בכדי לאפשר את הבראתה.

99. לאור חומרת הליקויים בעמותה, והעדר כללי "מותר ואסור", מוצדקת היתה עמדת הרשם, ועומדת בעקרון המדתיות. לא נותר לי אלא להביע צער על כך כי התנהגות קברניטי העמותה החריפה שוב ושוב את המצב, עד אשר הסיק רשם העמותות, ובצדק, כי אין מנוס ממינוי בעל תפקיד מטעמו אשר יוכל להכתיב את השינויים הדרושים בעמותה, בלא להיות תלוי בכך בהנהגתה, העמותה הוכיחה פעם אחר פעם כי אין היא מעוניינת בשיתוף פעולה עמו, אלא בהערמת קשיים על דרכו, ואינה מבינה, למעשה, את הפסול שבדרכיה הקודמות ואין בה נכונות אמיתית לשינוין.

מכאן באה בקשת הרשם למנות לעמותה מפרק - ובמצב הדברים הנוכחי, ובסייגים שיובאו, הצדק עמו.

= 30 =

100. מאידך גיסא, אינני מתעלמת מראיות ברורות שהובאו לעובדה כי העמותה פעלה, לפחות עד לפרוץ המשבר הסופי, לשביעות רצון חבריה, וסיפקה להם מגוון שירותים, וזאת על פי המטרות העולות מתקנונה ומיעודה. לא נעלם מעיני, כמו כן, כי בתקופת נשיאותו של מר מעוז שופרה רמת השירותים הקיימים, והוכנסו שירותים ופעילויות אחרות. כמו כן, לא נעלם מעיני מעמדה הנכבד של העמותה במסגרת ארגון השוטרים הבינלאומי - אלא שאין באלו כדי להתיר המשך המצב השורר בצמרת.

כמו כן, אין נפקא מינא לעניין זה באשמת מי החל הסכסוך הפרסונלי, ואיזה תפקיד בדיוק מילא כל צד במסגרתו. זאת כפי שאין כל צורך להכריע האם היטיב לתפקד היועץ המשפטי, כפי שטוען רשם העמותות, או שמא כל פעילותו הונעה מרצון להכשיל את נשיא הארגון. דומה כי לכל כיוון שלא אפנה, אגיע בסופו של דבר למסקנה כי כשלים במבנה העמותה ותקנונה אחראים במידה מכרעת לאותו מצג עגום.

101. משסרבה הנהגת העמותה, פעם אחר פעם, לשתף פעולה עם רשם העמותות, ונקטה כל דרך להכשילו - בין אם בנסיון לבצע מחטפים פרסונליים במהלך החקירה עצמה ואף בניגוד לצווי בית משפט, ובין אם מדובר בעתירות לא מוצדקות לבג"צ בנוגע לעצם סמכות הרשם לשנות את תקנון העמותה, הרי רשאי היה הרשם להגיע למסקנה כי רק מפרק אובייקטיבי, שהינו פקיד בית המשפט, יוכל לתקן את המעוות בעמותה.

102. אמנם, אילו לא היתה עומדת בפני ברירה לבד ממינוי מפרק "קלאסי" שתפקידו לחסל את העמותה, יתכן והתוצאה היתה שונה. יתכן מאד כי הליקויים בעמותה, חמורים ככל שיהיו, אינם מצדיקים סעד קיצוני אשר כזה. אלא שעומדת בפני גם הברירה למנות לעמותה מפרק, אשר בין סמכויותיו תהיה הסמכה לנסות להבריא את העמותה, ותפקידיו יוגדרו ע"י בית המשפט, אשר לו הפיקוח על פעולותיו.

עסקתי, בפסקי דין אחרים, בחובת העדר משוא-פנים וההגינות המוגברת אליה מחוייבים מפרק, כונס-נכסים ונאמן בפשיטת רגל - ואין מקרה זה שונה מאחרים, אך ורק משום שמבקש הפירוק אינו גוף כלכלי או נושה, אלא רשות מנהלית.

המסקנות העולות לגבי התנהגותו של נשיא העמותה ושאלת פסילתו האישית מהתמודדות בבחירות

103. אין חולק, כי דו"ח הרשם מייחס לנשיא העמותה, מר מעוז, מעשים חמורים ביותר, ורואה בו אחד האחראים הראשיים למצב היום.

בין היתר, מעבר לתרומתו המכרעת לליקויים החמורים בתפקוד העמותה, מייחס החוקר למעוז, אישית, את המעשים הבאים:

א. ריקון תפקידי מתנגדיו מתוכן באופן בלתי חוקי, ע"י מידורם, מתן הוראות לבעלי תפקיד שלא לשתף עמם פעולה, ומינוי "יועצי צללים" שיתפקדו בפועל במקום מתנגדיו. זאת בעיקר לעניין היועץ המשפטי של העמותה.

ב. ערבוב פסול בין צרכי העמותה לצרכיו האישיים, המתבטא בזיהוי יריביו כ"אוייבי העמותה".

ג. נסיון לשבש את חקירת רשם העמותות, וזאת בעיקר על-ידי נסיון להדיח את מתנגדיו מתפקידיהם בעיצומה של החקירה, למרות בקשתו המפורשת של הרשם שלא יעשה כן, ואף בניגוד לפסיקתו המפורשת של בית המשפט.

ד. מימון מאבקיו המשפטיים ה"אישיים" מכספי העמותה, ואף זאת במסגרת המאבק במתנגדיו, אשר הגיע לבתי המשפט.

= 31 =

104. כך מסכם החוקר את מסקנותיו לעניינו של מעוז:

"נשיא העמותה, תנ"ץ בדימוס ניסים מעוז, מנהל את הארגון שלא כדין, בניגוד לתקנון, שלא בהתאם למטרות העמותה ולשורת הסבירות, תוך השלטת נורמות כוחניות, שימוש פסול בכח שלטוני, עושק זכויות ודעת המיעוט, דריסת מתנגדיו והשלטת רצונו ללא מיצרים".

ואי לכך, מגיע החוקר, בין היתר, להמלצה הבאה לגבי מעוז:

"לאור כלל המסקנות המפורטות לעיל, יש לשקול היטב האם מר מעוז ראוי להיות מועמד לבחירות מחדש לתפקיד נשיא הארגון"

105. עסקינן, למעשה, בהמלצה לפסילה אישית של מעוז מהתמודדות מחדש בבחירות לנשיאות, אשר שקולה, למעשה, להכרזה אופרטיבית כי אין הוא ראוי לשמש בתפקיד זה.

אין חולק, כי המלצה זו (אשר אומצה בידי רשם העמותות), הינה חמורה מאין-כמוה, זאת גם היות ואין מדובר עוד בפגיעה בעמותה, שהינה גוף דו-מהותי, אלא באדם פרטי. כמו כן, אין האמור אך ורק בפגיעה במשלח-ידו ובזכותו לבחור ולהבחר, אלא אף פגיעה אנושה בשמו הטוב. עובדות אלו הן שיכתיבו במידה רבה את אופן שקילת השיקולים והאיזונים במקרה דנן.

106. לגבי העמותה עצמה, הגעתי לתמונה העובדתית-משפטית לפיה התנהלה זו בצורה בלתי-תקינה, תוך העדר נורמות בסיסיות ראויות, וכי התרחשו בה מאבקי כח לא ראויים ואי-סדרים חמורים. זאת, הן באשמתם של קברניטיה, והן ובעיקר בשל הליקויים היסודיים בתקנונה של העמותה, אשר תרומתם למתרחש בתוכה, מרגע שפרצו סכסוכים אישיים בצמרתה, היתה מכרעת.

נשאלת השאלה האם התנהגותו של מעוז עצמו חרגה אף מעבר לאותה תמונת מצב כללית עגומה, וזאת במידה שתצדיק פסילתו האישית? בשל עקרון המידתיות, יש מקום לקביעה מעין זו רק אם התקיימו במעוז שתיים אלו:

א. התנהגותו היתה חמורה באופן חריג, מעל ומעבר ל"ליקויי הרקע" בעמותה.

ב. בנסיבות המקרה דנן, אין די באמצעים אחרים שינקטו, כגון שינוי תקנון העמותה, בכדי למנוע התרחשות כזו בעתיד.

107. מהי, אם כן, התמונה העולה לעניינו של מעוז?

א. עולה מחומר הראיות ערבוב פסול שנפל באומד-דעתו של מעוז בין ענייניו האישיים, כולל מאבקו במתנגדיו, לבין ענייניה של העמותה ככזו. התנהגותו של מעוז בעניין בטאון העמותה (דבר אשר עולה גם ובעיקר מתגובותיו שלו) מעידות על כך בבירור. במיוחד כאשר העתון הוא של העמותה ונועד לכל חבריה.

אכן, אין חולק כי נשיא העמותה מוסמך ורשאי ליצגה. אלא, שמעצם מהותה של תפיסה דמוקרטית בסיסית, על הנשיא לאבחן בין מאבקים של העמותה, המופנים כלפי חוץ, לבין מאבקים פנימיים, ובין מיעוט לרוב.

אין חולק, כי יסודות הסכסוך בין מעוז למתנגדיו נעוצים בעובדה כי תמכו במחנה הנגדי בעת הבחירות. כמו כן, דומה כי תפקודו הלקוי של המזכ"ל, מר שמולביץ' (דבר אשר הוכח בפני מעל לכל ספק), וכן התנגשויות אישיות בין מעוז מחד לבין המזכ"ל והיועץ המשפטי, תרמו גם הם את תרומתם.

= 32 =

אכן, לא מן הנמנע כי מעוז סבר בתום-לב, כי התנהגות יריביו פוגעת בפעילות העמותה, וככל שנוגע הדבר למר שמולביץ', עולה מהראיות כי סברה זו לא היה רחוקה מהמציאות כלל וכלל. אלא שמעוז לא עשה כל מאמץ להמנע מלחצות את הקו בין שמירה על פעילות תקינה לבין ניצול פסול של סמכותו לצורך מאבקים סיעתיים ואישיים.

ב. על רקע זה, ניתן להבין את יתר ההאשמות המיוחסות למעוז - ביניהן ריקון תפקידי יריביו מתוכן ע"י מהלכים לא תקינים של מינוי "יועצי צללים", מידורם של יריביו והנסיונות הבלתי פוסקים להדיחם.

חומרה מיוחדת, לשיטתי, יש להתנהגות המיוחסת למעוז ככל שהדבר נוגע לנסיונות ההדחה החוזרים ונשנים של מתנגדיו, בניגוד לבקשת רשם העמותות, ואף בניגוד להחלטת כב' השופט זפט בהפ' 200839/98 מיום 13.12.98:

"מאחר ורשם העמותות מינה חוקר לבדיקת טענות המבקשים, וזה ביקש מהנשיאות להמנע בתקופת הבדיקה משיקולים פרסונליים, אני סבור שיש לאפשר את החקירה המתנהלת תוך שמירת הסטטוס קוו ולכן אני מורה כי עד לסיום בדיקת החוקר לא תידון בנשיאות שאלת ההמלצה על פיטורי המבקשים" (מתנגדיו של מעוז - ו.א).

אלא שמעוז התעלם מכך, והמשיך בנסיונותיו להדיח את מתנגדיו, זאת תוך העלאת טענות מתחכמות כאילו הנשיאות רק "ממליצה" על הפיטורין, ולאחר שצו בית המשפט ומאמצי רשם העמותות מנעו ממנו את מבוקשו, המשיך במידור מתנגדיו ובריקון תפקידיהם מתוכן, בניגוד לכל דין ובניגוד לצוי בית משפט.

מעוז הגדיל לעשות בתגובתו לבקשת הפירוק, ותוך כדי התעלמות מהעובדה כי לעניין הפיטורים ניתנה החלטה שיפוטית, הציג כל זאת כזכותו האלמנטרית, ואף כינה את התערבות רשם העמותות "סחיטה באיומים", תוך הדגשת משמעותו הפלילית של מונח זה.

להתנהגות זו יש ליחס חומרה מיוחדת, החורגת אף מהמצב הכללי בעמותה, שכן הונח בפני מעוז צו שיפוטי תקף, וכעו"ד הוא ודאי מבין את משמעותו אך והוא בחר להתעלם ממנו. זאת, בניגוד לכל אמת מידה של ציות לחוק לה היה מחוייב הן כראש עמותה, הן כקצין בכיר בדימוס והן כעו"ד.

ג. פרשת ההוצאות המשפטיות ניתנת להבנה על רקע המצב בעמותה, והעדר נורמות של מנהל תקין ודמוקרטי. הפרשיות בהן עסקינן עוסקות ברובן המכריע במאבקים המשפטיים בין מעוז ליריביו, בה פעל הוא עצמו, לכאורה, בשם העמותה - וזאת מעצם מעמדו וסמכותו, כמו גם הרוב של תומכיו בנשיאות. עסקינן, בין היתר, במאבק שניהל מעוז כנגד תביעתם של מתנגדיו, אשר בקשו לאסור עליו להדיחם. כמו כן, דובר בבג"צ שהגישה העמותה כנגד מסקנות החוקר.

בעוד רשם העמותות רואה בהוצאות אלו הוצאות משפטיות אישיות של מעוז אשר מומנו מכספי העמותה, טוען מעוז כי מדובר במאבקים משפטיים לגיטימיים של העמותה ככזו.

יתכן, כי הצדק עם מעוז ככל שהדבר נוגע לעתירה שהגיש לבית המשפט הגבוה לצדק. עתירה זו, שנדחתה והתבררה כשגויה לחלוטין מהבחינה המשפטית, יכולה להחשב, ולו במסגרת הנאה מהספק, כמאבק של העמותה כנגד התערבות רשם העמותות.

= 33 =

אלא, שהעימות המשפטי השני בו עסקינן, נטוע רובו בסכסוך הפנימי בעמותה, ועיקרו נסיונו של מעוז להביא להדחת מתנגדיו בעיצומה של חקירת רשם העמותות. במסגרת זו, אין בליבי ספק כי צדק החוקר בעדותו בבית המשפט כי בדיקה מהותית, להבדיל מפורמליסטית גרידא, של העניין, תגלה כי מדובר במאבק שניהל מחנה מעוז כנגד מתנגדיו, ולא במאבק משפטי אמיתי שניהלה העמותה ככזו.

אלא, שמעוז, מעצם שליטת מחנהו בעמותה, יכול היה לממן את המאבק מכספיה, בעוד שיריביו, אשר הסכסוך הפנימי בעמותה איים על תפקידיהם והביא אותם לפנות לבית המשפט, מממנים את המאבק מכיסם הם.

בנסיבות אלו, הגעתי למסקנה כי אמנם אין בכל האמור לעיל הוצאות אישיות של מעוז במלוא מובן המילה, אשר יש בהם בכדי לבסס אי חוקיות לשמה, אלא שיש באמור, אכן, ניצול בלתי תקין של משאבי העמותה לטובת מאבק פוליטי פנימי של מחנה אחד כנגד רעהו, ולאחד המחנות גישה לקופה. מאורע זה מצטרף ומדגיש את התמונה הכללית של ניהול בלתי תקין של העמותה, תוך ערבוב אינטרסים אישיים והעדר תפיסה בסיסית של מותר ואסור ביחסי רוב ומיעוט.

108. מכל האמור לעיל, נובע כי התנהגותו של מעוז, אישית, אף כי היתה חלק מתמונת המצב הכללית בעמותה, הרי שחרגה ממנה בממדיה במספר נקודות, וזאת בעיקר ביחסו המזלזל לבקשות הרשם ולצווי בית המשפט, תוך הטחת האשמות וביטויים ברשם העמותות, אשר עדיף להם אלמלא באו לעולם כלל ועיקר. עם זאת, לא הוכחה מצד מעוז שחיתות מידות החורגת כליל מהליקויים והמצב הכללי בעמותה עצמה.

109. התחום המוכר והידוע ביותר של פסילה אישית הינה הפסילה הבאה בשל הרשעה בעבירות פליליות שיש עמן קלון. עסקינן, במקרים אלו, בפסילה כללית ומקיפה ממילוי תפקידים מסוימים, כגון משרות ציבוריות ועיסוק בתחומי עיסוק מסויימים.

בדומה לכך, קיימת פסילה אישית מכח חוק (ואף זאת בתחומים רחבים), כלפי אדם שהוכרז כפושט רגל.

המשותף לשתי אלו הינו החלטה שיפוטית אשר קדמה לפסילה, אשר הרשיעה את האדם בפלילים או הכריזה עליו כפושט רגל. אין מדובר, בשום פנים ואופן בפסילה אגבית, הנובעת מהחלטתה של רשות מנהלית אשר עיקרה עוסקת בישות משפטית בה היה אותו אדם חבר או מנהל.

אין חולק, כי לא זה הוא המקרה דנן. מעוז לא הועמד לדין פלילי, ולא ננקטו נגדו הליכי פשיטת רגל או כל הליך דומה אחר. לכן, אין כל מקום להקיש מאותם דינים והפסילה האישית האינהרנטית והמוחלטת הכרוכים בהם למקרה דנן. אשר על כן, אין במקרה דנן תחולה לסעיף 33 לחוק העמותות, אשר תנאי הפסילה המופיעים בו אינם אלא המצבים אשר הוזכרו לעיל: הרשעה בעברות פליליות והכרזה כפושט רגל.

110. בשלב זה, יש לבדוק האם יתכן מקור אחר ממנו ניתן לשאוב את סמכות לפסילה אישית. דומה, כי הסעיף הרלוונטי בחוק הינו סעיף 7 לחוק החברות, שזו לשונו:

"הגבלת עיסוקים:

הורה בית משפט כי יש ליחס חובות של חברה לבעל מניה בה, לפי הוראת סעיף 6(ג), או לנושא משרה שלה, לפי הוראת סעיף 54(ב), רשאי הוא להורות כי במשך תקופה שיקבע ושלא תעלה על חמש שנים, לא יוכל אותו אדם להיות דירקטור או מנהל כללי של חברה או להיות מעורב, במישרין או בעקיפין, ביסוד חברה או בניהולה"

= 34 =

111. עסקינן למעשה במקרים בהם הורה בית המשפט על "הרמת מסך ההתאגדות" מעילה מסויימת. אמנם, עסקינן ביחוס חובות כספיים של החברה לבעל מניות שלה, אלא שניתן לנסות ולהקיש מהרציונל של אותם סעיפים אליהם מתייחס הסעיף דנן, אף למקרים שאינם קשורים לחובות כספיים - זאת שכן הסנקציה בסעיף 7 דנן אינה סנקציה כספית, והרציונל שלה הינו, ככל הנראה, כי יתכן ואדם אשר התקיימו לגביו יסודות אותם סעיפים אינו רשאי ליסד או לנהל ישות משפטית. לעניין זה, אין נפקא מינה אם מדובר בחברה מסחרית או בעמותה שאינה למטרות רווח, שכן אם מתיר המחוקק התערבות באוטונומיה ובזכות ההתאגדות שבגוף הראשון, שהינו גוף פרטי- כלכלי לחלוטין, הרי מכח קל וחומר ניתן לעשות זאת בגוף שאינו למטרת רווח, אשר מקבל הקלות מקופת הציבור, ולא פעם כרוכים בו אינטרסים ציבוריים חשובים.

הסעיף הרלוונטי לנסיבות המקרה דנן הינו סעיף 6(ג)(2) לחוק החברות, והרישא שלו קובעת:

"בנסיבות העניין צודק ונכון לעשות כן (להרים את מסך ההתאגדות - ו.א) בשים לב שהיה יסוד סביר להניח כי ניהול עסקי החברה לא היה לטובת החברה..." ( ההדגשות אינן במקור - ו.א).

112. כאמור, אין כל מניעה להקיש מחוק החברות לחוק העמותות בעניין זה, וזאת, כפי שהוסבר קודם לכן, מכוחו של קל וחומר.

זאת ועוד; הסנקציה אותה מבקש רשם החברות להפעיל כלפי מעוז במקרה דנן, נופלת בחומרתה אף מהקבוע בסעיף הנ"ל. אין מדובר על פסילה מכהונה בועד עמותה בכלל, אלא בפסילה מהשתתפות בבחירות ספציפיות בעמותה ספציפית.

יוצא מכך, כי על פי הדין, מוסמך בית המשפט (להבדיל מרשות מנהלית) להורות כך לגבי מעוז. השאלה היא האם "צודק ונכון" לעשות זאת במקרה דנן, זאת תוך התחשבות בשני אלו:

א. האם השימוש בסנקציה זו הולם את חומרת הנסיבות ואת התנהגותו של מר מעוז, כאשר מתבוננים במכלול העובדות והמסקנות במקרה דנן?

ב. האם לא יתכן שימוש באמצעי חמור פחות אשר יהלום את חומרת המעשים והמחדלים המיוחסים למר מעוז, וכן ימנע את הסכנה להשנותם בעתיד?

113. שאלה זו אינה מן הקלות, ואודה כי פסחתי ביני לביני רבות. מחד גיסא, עומדים מעשים חמורים ביותר, והאינטרס הציבורי להרתיע נושאי תפקידים בחברות ועמותות מהתנהגות מסוג זה, אשר יכול ויתקפח אם אמנע מלמצות את הדין עם מעוז.

מאידך גיסא, עומדות זכויותיו האזרחיות של מעוז, המוגנות בהגנה חוקתית. כמו כן, לא נעלם ממני עברו רב השנים, אשר עלה בכמה מהתצהירים אשר צורפו לתגובת העמותה. כמו כן, מתווספת לכך ההכרה כי כל אותה פרשיה עגומה בניהול העמותה, אשר היא הרקע למעשיו של מעוז, נבעה בעיקרה מליקויי התקנון ושיטת הניהול בעמותה, וזאת אף אם התנהגותו של מעוז עצמו חרגה מהתמונה הכללית בחומרתה.

דומה, כי אם יתוקן התקנון עצמו בהתאם לדרישת רשם העמותות והאמור בהחלטה זו, מעטים הסיכויים כי התנהגות מעין-זו תשוב ותשנה.

כמו כן, מצאתי כי התנהגות שני יריביו של מעוז, וביחוד התנהגות מזכ"ל העמותה, היו לקויות ומעוררות תמיהה אף הן. קשה עלי התוצאה, לפיה יצאו הם בלא כלום, בעוד מעוז עצמו נפסל מלהתמודד בבחירות.

= 35 =

114. מכל האמור לעיל, הגעתי למסקנה כי די, בנסיבות המקרה דנן, בסעדים אשר ינקטו כלפי העמותה במטרה לשינוי הליקויים שנפלו בתקנונה, ואין מקום, בנסיבות המקרה, לפסול אותו מלהתמודד לנשיאות העמותה.

עם זאת, אין כל מניעה כי אם במהלך הפירוק יתברר כי יש מקום ונוצרו או השתנו נסיבות לחזור על עתירה זו, הרי שאין בדברים שנאמרו לעיל משום מעשה בית דין, והמפרק יוכל כמובן להגיש בקשה נפרדת לענין זה, או לענינו של כל בעל תפקיד אחר.

115. אשר על כן ולאור כל האמור לעיל יש לקבל את הבקשה ולמנות לעמותה מפרק.

א. אני ממנה את עו"ד נדב העצני למפרק, ואלה סמכויותיו:

ב. כל הסמכויותעל פי דין, ובנוסף:

ג. ניהול העמותה, תוך שיתוף פעולה, ככל הניתן עם הנהגתה הנבחרת ונשיאה, בכדי לתקן את הליקויים והכשלים שנגלו בה, כולל ובעיקר בתקנונה, וזאת ע"י השמטה, שינוי והוספה של סעיפים כפי שיראה לו צודק ונכון.

המפרק יערוך את הצעותיו לשינויים בתקנון תוך 60 יום, ויגיש אותם לאישור בית המשפט ורשם העמותות.

ד. עריכת בחירות מוקדם ככל הניתן לאחר שיסתיימו שינויי התקנון, כולל בדיקה ופיקוח מדוקדק על הגינותן של בחירות אלו, ובעיקר הקפדה על כך כי המועמדים ישמרו על כללי התנהגות והתבטאות ההולמים נציגי ציבור.

הבחירות יערכו תוך 60 יום מיום אישור השינויים בידי בית המשפט ורשם העמותות.

ה. מתן שירות בתקופת הביניים לחברי העמותה, תוך שיתוף פעולה עם בעלי התפקידים הנבחרים. לא יפוטרו עובדים, אלא במידת ההכרח, וזאת רק לאחר אישורו של בית המשפט קודם לכן.

ו. השגת כל מידע, ופניה בשם העמותה לכל גורם בכדי לעמוד על שהתרחש בתוך העמותה, ועל היקף ותוכן נכסיה.

ז. קבלת הוראות ופעולה לפי צווי בית המשפט, כפי שינתנו מעת לעת עפ"י הצורך.

ח. דו"ח ראשון על פעולות המפרק יוגש לבית המשפט תוך 45 יום ולאחריו מידי 60 יום.

ט. המינוי כפוף להפקדת התחייבות עצמית של המתמנה בסך 100,000 ש"ח.

י. תיקון שיטת הבחירות, כך שתמנע דיסהרמוניה בין בעלי תפקידים ביצועיים נבחרים בשל שהשתייכותם למחנות יריבים.

יא. הכתבת מאזן כוחות, חלוקת סמכויות וכללי מותר ואסור בין מחנה השלטון לאופוזיציה. בין היתר, לשקול האם אין זה מן הראוי כי בעוד התפקידים הביצועיים יהיו, כולם, בידי מחנה השלטון, ישמרו תפקידי ביקורת הארגון לאופוזיציה, וכמו כן יוגדרו סמכויותיהם באופן יעיל וסביר.

= 36 =

יב. שינוי הגדרות תפקידים, כך שתמנע התנגשות כוחות ו/או מאזן כוחות/עודף כוחות בלתי סביר, וחלוקת הסמכויות תתאים לכוחם של אנשים העושים תפקידם בהתנדבות, ועובדים למחייתם במשרה נוספת. בין היתר, לשקול הפיכתם של תפקידים מקצועיים מובהקים כגון גזבר ויועץ משפטי לתפקידים בלתי-תלויים המנותקים, ככל הניתן, מהמאבק בעמותה.

יג. קביעת כללי כשירות בסיסיים למשרות השונות בארגון, אשר יוודאו כי רק אנשים המתאימים לתפקידים ישאו בהם.

יד. קביעת מערכת נוקשה, מוסדרת וברורה של כללי אסור ומותר בחלוקת "כיבודים", בעיקר נסיעות לחו"ל, כדי להוציאם מחוץ למאבקים אישיים, פוליטיים וטקטיים בתוך העמותה.

טו. קביעת מערכת אתית בלתי משתמעת לשתי פנים, בכל הנוגע לכללי "אסור ומותר" בהתנהגות מנהיגי הארגון, כולל בפניותיהם לעיתונות, שמירה על אחריות ואתיקה מקצועית.

116. בנסיבות אלה, ולאור החלטתי דלעיל ומינוי מפרק, מתייתר הצורך בדיון בבש"א 6880/00 ו- 14519/01.

117. המשיבה תשלם למבקש הוצאות ושכ"ט עו"ד בסך 30,000 ש"ח בצרוף מע"מ צמוד מהיום ועד לתשלום בפועל.

המזכירות תודיע לצדדים כי החלטתי לרשותם, במזכירות, החל מהיום בשעה 13:00.

ניתנה היום, כ"ד בתמוז תשס"א, (**15.07.2001**), בהעדר הצדדים.