

תוכן עניינים

3.....	מבוא
4.....	הסכם פוליטי מה הוא
6.....	חוזה והסכם פוליטי יחסים ומתחים
9.....	פסק דין ז'רז'בסקי
10.....	כיצד חל הדין על הסכם פוליטי
14.....	קביעת אי החוקיות
14.....	ההבחנה בתכנו של ההסכם
15.....	ההבחנה הרצויה
16.....	תרופות – מה מתאים להסכם פוליטי
18.....	סיכום
19.....	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

הסכמים פוליטיים מסדירים את התנהלותם של גופים שלטוניים בתחומים רבים. הסכמים פוליטיים נושאים בחובם אינטרסים אישיים ומפלגתיים, טובות הנאה אישיות וטובת הציבור או ציבור הבוחרים.

המושג הסכם פוליטי מעלה אסוציאציות של הסכמים קואליציוניים חשאיים הנרקמים בחדרי חדרים על ידי פוליטיקאים ערמומיים וצוותים ממולחים. אך למעשה, ייתכן וההגדרה של הסכם פוליטי כוללת אף הרבה מעבר לכך. האם הסכם פוליטי הוא רק בין מפלגות בשלטון הכללי, או גם בין סיעות בשלטון המקומי? מה דינה של התחייבות של מפלגה המתמודדת בבחירות להקמת מוסד ציבורי? מה דינו של הסכם שנכרת בין מפלגה לאזרח פרטי? האם הסכם של העירייה עם האזרח יכול אף הוא להיכלל בהגדרה זו?

למרות שהסכמים שכאלו מלווים אותנו באופן תמידי, ולמרות היקף התחומים בהם הם עוסקים והשפעתם על כלל אזרחי המדינה, נדמה כי טרם ניתן מענה חד משמעי וכולל הן ביחס לשאלת ההגדרה של הסכם פוליטי והן ביחס לשאלת הדין החל על הסכם פוליטי. האם הסכם פוליטי הוא מחייב מבחינה משפטית, או שהוא נתון לביקורת ציבורית/פוליטית בלבד? תחומים רבים הוסדרו במהלך השנים על ידי מערכת המשפט ונקבעו בהם מסמרות, ולמצער, נקבע כי תחומים מסוימים אינם בתחום הביקורת של מערכת המשפט (כנושאים צבאיים למשל). אך נדמה שבנושא כה חשוב זה, טרם הונחה תשתית המגדירה באופן כולל את המסגרת הנורמטיבית בתוכה מתקיימים ההסכמים הפוליטיים.

במאמר זה ננסה לעמוד על התייחסות המשפט הישראלי להסכם פוליטי, ולבחון מהו הדין החל על הסכם כזה. נעמוד על ההבדלים בין הסכמים השונים זה מזה, הן בזהות הצדדים להסכם, והן בתוכן ההסכם, על בסיס הנורמות (המועטות) הקיימות כיום במשפט הישראלי בנוגע להסכמים פוליטיים. נעמוד על ההבחנה המתבקשת בין סוגי ההסכמים השונים לאור הנורמות הקיימות במשפטנו, כפי שתבוא לידי ביטוי במסקנתנו.

בראשית המאמר נעמוד על מגוון ההגדרות שניתנו ביחס להסכם פוליטי, וננסה למצוא את הגדרה הממצה מתוך מגוון הדעות. בהמשך נבחן את מהותו של ההסכם הפוליטי ביחס לחוזה "רגיל", וננתח מהו הדין החל על הסכמים פוליטיים לאור פסקי הדין של בתי המשפט על ערכאותיהם השונות. נציג את דעתנו המבחינה בין הסכמים פוליטיים שונים לאור מהות ההתחייבות הכלולה בהם, ונראה כיצד הבחנה זו באה לידי ביטוי גם בתרופות על הפרת התחייבות במסגרת הסכם פוליטי. יובהר כבר עתה, כי אין מטרת המאמר לנסח את החוק הרצוי. מטרת המאמר היא להצביע על הכיוון אליו צריך המחוקק לשאוף בבואו להסדיר את הסוגיה ולהניח את המסגרת הנורמטיבית הראויה.

הסכם פוליטי מה הוא

"הסכמים פוליטיים, והסכמים קואליציוניים בפרט, התקיימו בישראל מאז ומעולם וניתן לומר כי הם תוצר לוואי טבעי, ואף חיוני, של צורתו של המשטר הנהוג אצלנו – המשטר הרב-מפלגתי. מהותו ואופיו של ההסכם הקואליציוני משתנים מענין לענין אולם באופן כללי ניתן לומר כי ההסכם

הקואליציוני קובע, בדרך כלל, מהם קווי המדיניות המשותפים המקובלים על הצדדים להסכם ומהן הדרכים בהן יופעלו הסמכויות השלטוניות לצורך הגשמת מדיניות זו. כמו כן, אפשר והסכם קואליציוני יסדיר עניינים הקשורים בחלוקת תיקים בממשלה בין הצדדים להסכם, מינויים ועניינים אחרים הקשורים במדיניות ניהול השלטון¹.

ההגדרה של הסכמים פוליטיים איננה פשוטה. מעיון בספרות ובפסיקה ניכרים חילוקי דעות באשר להגדרה ממצה של המונח "הסכם פוליטי", ודומה כי ייתכנו מקרים רבים אשר לא יהיו נתונים להכרעה חד משמעית.

ניתן למצוא בספרות את ההגדרה הכוללת הבאה:

"הסכם" הוא מעין חוזה, שניתן להביאו לבית המשפט, לרב או לבורר. "פוליטי" במובן הניטרלי של המושג, הוא תהליך שנועד להביא להכרעות מחייבות והוא מבוסס על שקלא וטריא, פשרות, מיקוח והבנות. "הסכמים פוליטיים" הם אפוא כל ההתחייבויות של פוליטיקאים ושל גופים פוליטיים בענייני ציבור. הקמת גוש פרלמנטרי, מצע של מפלגה, נאום בחירות, הסכם קואליציוני, קווי יסוד – כולם, למרות ההבדלים, הם בגדר הסכם פוליטי. אפילו "סימביוזה" בין פוליטיקאי לעיתונאי היא מעין הסכם: הדלפות תמורת פרסום².

בפסיקה מצינו את ההגדרה של "הסכם ציבורי" אשר מבלי להכריע בשאלה האם הוא זהה בהגדרתו ל"הסכם פוליטי", נראה כי על פי ההגדרה שתצוטט להלן, לא ניתן יהיה למצוא הבדלים רבים ביניהם. כך נאמר בפרשת רובין:

"ישאל השואל, הסכם מתחום המשפט הציבורי מהו? התשובה היא, כי קיימות קטיגוריות רבות של הסכמים, שהמסגרות הקיימות של המשפט הפרטי אינן מתאימות להם. ואשר הדרך לבחינתם היא מזווית הראייה של המשפט הציבורי. במסגרת זו ניתן לכלול הסכמים, בהם הצדדים כולם הם גורמים הפועלים במשפט הציבורי, כגון הסכם קואליציוני במישור הממשלתי, או הסכמים בהם אחד הצדדים הוא גורם ציבורי והצד האחר הוא גורם פרטי, כגון עסקת טיעון³."

¹ בג"צ 306/05 סיעת המפד"ל בכנסת נ' ממשלת ישראל, (פורסם בנבו, 21.08.05). 8.
² גל נור "הסכמים פוליטיים", מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים 38 (תשנ"ג). 97.
³ בשג"צ 456/86 רובין נ' ברגר ואח', פ"ד מא(1). 73.