

תוכן עניינים

3.....	מבוא
4.....	הסכמים פוליטיים
5.....	תחולת המשפט המנהלי והציבורי
7.....	הסכם הנוגד את תקנת הציבור
10.....	החובה לפרסם הסכמים פוליטיים
11.....	הגישה השוללת את תחולת המשפט הציבורי
13.....	תחולת דיני החוזים
18.....	דיון ומסקנות
18.....	חוזה הנוגד את תקנת הציבור – אין סעד של אכיפה?
19.....	הצעה – חוזה למראית עין ב"סימולציה יחסית"
23.....	סיכום
24.....	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

הסכם פוליטי הוא הסכם העוסק במדיניות השלטון, והוא יכול לכלול בתוכו מגוון רחב של הסכמים: הסכמים בין מפלגות, בשלטון המרכזי או בשלטון המקומי; הסכמים אישיים בין פוליטיקאים; הסכמים בין סיעות בתוך מפלגות, ועוד.

בפסיקה ובספרות נדונה השאלה, מהו הדין החל על הסכמים פוליטיים, והאם בכלל מדובר בהסכמים שהם "שפטיים", כלומר, הסכמים שניתן להביא אותם בפני בית המשפט. למרות העיסוק רב השנים בשאלות אלה, נראה כי עד היום אין תשובה ברורה וחד-משמעית בשאלות אלה, וחילוקי הדעות בעניין הם רבים וקיצוניים. ישנם כאלו הסבורים כי הסכמים פוליטיים הם הסכמים שאינם שפטיים, אין להחיל עליהם לא את כללי המשפט הציבורי והמנהלי ולא את כללי המשפט הפרטי ודיני החוזים ה"רגילים"; ישנם כאלו הסבורים כי על הסכמים פוליטיים יחולו כללי המשפט הציבורי והמנהלי, אך לא המשפט הפרטי; ישנם כאלו הסבורים כי הסכמים פוליטיים הם כהסכמים "רגילים" לכל דבר ועניין, ודיני החוזים ה"רגילים" יחולו עליהם במלואם, אף אם דיני החוזים עצמם יכולים להוביל למסקנה כי ההסכם הפוליטי בטל בשל היותו נוגד את תקנת הציבור.

המשותף לכל הדעות הללו, עליהן אעמוד להלן בהרחבה, הוא כי מדובר בדעות קיצוניות, המכריעות באופן גורף לגבי כל ההסכמים הפוליטיים המוגדרים ככאלה. חילוקי הדעות בקשר לדין החל על הסכמים פוליטיים נובעים ממחלוקת עמוקה יותר, ובשאלה האם הצדדים להסכם הפוליטי התכוונו ליצור ביניהם יחסים מחייבים, ואם כן, איזה דין התכוונו כי יחול עליהם. מאחר והמחלוקת בקשר לדין החל על ההסכמים הפוליטיים נובעת מהשאלה האם הצדדים התכוונו ליצור ביניהם יחסים מחייבים, נראה לי כי התשובה על כך איננה יכולה להיות גורפת. יכול להיות ולגבי הסכם פוליטי מסוים לא הייתה כוונה ליצור יחסים מחייבים, בעוד שלגבי הסכם פוליטי אחר כן הייתה כוונה ליצור יחסים מחייבים. נוכח האמור, נראה לי כי ההצעות המועלות בפסיקה ובספרות בקשר לדין החל על ההסכמים הפוליטיים אינן מושלמות.

במסגרת העבודה אבקש להציע דרך-ביניים להשקפה על הסכמים פוליטיים. אבקש לטעון כי יש להחיל על הסכמים פוליטיים את דיני החוזים ה"רגילים" במלואם, אולם דיני החוזים עצמם יכולים להוביל למסקנה כי ההסכם הפוליטי הוא בטל. אך בניגוד לעמדות בספרות המחילות את דיני החוזים ה"רגילים" על הסכמים פוליטיים, הגורסות בצורה גורפת כי בכל ההסכמים הפוליטיים יש כוונה ליצור יחסים מחייבים, הצעתי היא כי יש לבחון בכל מקרה לפי נסיבותיו האם הצדדים אכן התכוונו ליצור יחסים מחייבים או לא. אבקש להציע דרך קלה לבחינה זו, אשר תוכל להתבסס לא רק על ההתחייבויות שנכתבו בהסכם בצורה מפורשת, ואשר לעיתים קשה לדעת מראש האם הייתה כוונה לגביהן ליצור יחסים מחייבים, אלא ניתן יהיה לבחון את כוונת הצדדים גם מהתחייבויות אחרות ושונות מההתחייבויות שנקבעו במפורש בהסכם. בחינה זו מוכרת בפסיקה בקשר לחוזים שיכולים להיות מסווגים כחוזים למראית עין ובד בבד כחוזים בלתי חוקיים, ובפסיקה נקבע כי הגם שהוכח כי הצדדים לא התכוונו לקיים את ההתחייבויות המפורשות שבהסכם, הרי שניתן ללמוד מהתנהגותם של קיומו של "חוזה סמוי", ועל כוונה ליצור יחסים מחייבים, השוללת את הקביעה כי מדובר בחוזה למראית עין בלבד.

בחלק הראשון של העבודה אבהיר בקצרה מהם הסכמים פוליטיים, ואעמוד על השינוי בגישתו של בית המשפט בקשר לסוגיית השפיטות של הסכמים פוליטיים. בחלק השני, אעמוד על תחולתו של המשפט הציבורי והמנהלי על הסכמים פוליטיים, על ההשלכות שיש לכך לעניין הסכמים הנוגדים את תקנת הציבור, ועל חובת פרסום הסכמים פוליטיים. בחלק השלישי, אציג עמדות שונות מהגישה הרווחת בפסיקה - שונות לשני הכיוונים: גם עמדות השוללות אף את תחולת המשפט הציבורי והמנהלי עם

הסכמים פוליטיים וגם עמדות הקוראות להחלה מלאה של דיני החוזים ה"רגילים" על הסכמים פוליטיים. בחלק הרביעי והאחרון אערוך דיון, שבו אציע דרך-ביניים, אשר איננו קובעת בצורה גורפת את הדין החל על כל ההסכמים הפוליטיים, אלא מבקשת לבחון כל הסכם על פי נסיבותיו, ובהתאם לכך לקבוע האם מדובר בחוזה שלא הייתה כוונה לגביו ליצור יחסים מחייבים, ומדובר בחוזה למראית עין, או שכן הייתה כוונה ליצור יחסים מחייבים, ומדובר בחוזה הנוגד את תקנת הציבור. סיווג החוזה כחוזה למראית עין או כחוזה הנוגד את תקנת הציבור איננו משנה לעניין תוקפו של ההסכם, אשר יהיה בטל בכל מקרה, אך יכול להשפיע על שאלת הסעד שיינתן לאחר הביטול.

הסכמים פוליטיים

המונח "הסכם פוליטי" כולל בתוכו מגוון רחב של הסכמים הנוגעים למדיניות השלטון, המרכזית או המקומית. הסכמים פוליטיים יכולים להיחתם בין מפלגות, בין חברים באותה המפלגה, בין סיעות קואליציה או אופוזיציה, ועוד.

כך הוגדר ההסכם הפוליטי בספרות:

"הסכם פוליטי הוא הסכם בין מפלגות, סיעות בתוך מפלגה, מועמדים למשרות ציבוריות או בעלי משרות ציבוריות, הנוגע למדיניות השלטון, למבנהו ולדרכי הפעלתן של סמכויות שלטוניות. הסכמים מסוג זה יכולים להיכרת קודם לבחירות, וגם אחריהן. דוגמה מובהקת להסכם פוליטי היא הסכם קואליציוני, הנעשה בדרך כלל לאחר הבחירות, והקובע חלוקת תיקים בממשלה בין המפלגות השותפות להסכם, התווית קווי פעולה מדיניים, אופן הפעלתן של סמכויות ביצוע (למשל, הקצאת כספים למטרות מסוימות) ואופן הפעלתן של הליכי החקיקה והפיקוח הפרלמנטרי על דרשות המבצעת (למשל אופן ההצבעה של נציגי המפלגות בכנסת)"¹.

הסכמים פוליטיים שכיחים מאוד בחיים הפוליטיים בישראל, והפסיקה אף הגדירה אותם כ"פועל יוצא של מבנה השלטון ושל שיטת הבחירות שלנו"². בשיטת המשטר הנוהגת בישראל, המבוססת על מפלגות

¹ נילי כהן, "ההסכם הפוליטי", המשפט א (תשנ"ג). 59.

² בג"צ 1601/90 משולם שליט נ' פרס, (פורסם בבנו, 08.05.90). 353. 358.