

חוק המפלגות — מציאות חדשה

עו"ד רענן הר־זהב*

מהפכה משטרית וחוקתית

בתקופת כהונתה של הכנסת השתיים-עשרה התרחשה מהפיכה משטרית וחוקתית. חוק-יסוד: הממשלה החדש¹ שינה את שיטת המשטר משיטה פרלמנטרית לשיטה שבה בצד הבחירות לכנסת תתקיימנה, החל מהבחירות לכנסת הארבע-עשרה², בחירות ישירות לראשות הממשלה³. החוק החדש לא הנהיג משטר נשיאותי⁴, אלא יצר יצירה משטרית-משפטית חדשה, שהיא דרך ביניים בין משטר פרלמנטרי ונשיאותי. אל השינוי המשטרי הצטרף שינוי חוקתי בתחום זכויות-האדם. הכנסת חוקקה את חוק-יסוד: כבוד-האדם וחירותו⁵ וחוק-יסוד: חופש העיסוק⁶. חוקים אלה הביאו למהפכה

* מרצה, בית-הספר למשפטים במכללה למינהל ועורך כתב-העת.

1 ס"ח התשנ"ב 214.

2 סעיף 63 לחוק-יסוד: הממשלה החדש.

3 לפי סעיף 3 (ב) לחוק-יסוד: הממשלה החדש, ראש הממשלה אינו מכהן יותר מכוח אמן הכנסת, אלא מכוח אמונו הישיר של כלל ציבור הבוחרים, דהיינו, מכוח היבחרו בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות וחשאיות.

4 משטר נשיאותי מתאפיין על-ידי הסממנים הבאים:

(א) תקופת כהונה קבועה, שאין הגוף המחוקק רשאי לקצרה — לפי החוק רשאית הכנסת להביע אי-אמון לראש הממשלה ואף להתפזר, ברוב חבריה, ולחייב בדרך זו בחירה מחודשת של ראש הממשלה.

(ב) סמכות אישית המוקנית לראש הרשות המבצעת — בחוק אין מוענקות סמכויות כאלה, פרט לסמכויות הכרוכות בניהול הממשלה ובמינוי השרים ופיטוריהם. הממשלה מקבלת את החלטותיה ברוב דעות, כמקובל היום. אין לראש הממשלה תחום סמכויות חוקתי עצמאי כמו זה המוקנה לנשיא ארה"ב או לנשיא צרפת.

(ג) הפרדת רשויות בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, כאשר לכל גוף בנפרד מוקנות סמכויות חוקתיות עצמאיות ואין חברי הרשות המבצעת והעומד בראשה, חברים ברשות המחוקקת — החוק אינו עושה הפרדה כזו: ראש הממשלה חייב לעמוד בראש רשימה לכנסת; שרי הממשלה רשאים לבוא מקרב חברי-הכנסת.

(ד) צמצום ריבונות המוסד המחוקק — על-פי החוק, אין ריבונות הכנסת נפגעת וסמכותה להעביר כל חוק — גם חוק המגביל סמכויות ממשלה — נותרת ללא שינוי. ברוב חבריה, היא יכולה גם לבטל ולשנות את החוק המוצע.

5 ס"ח התשנ"ב 150.

6 ס"ח התשנ"ב 114.

קונסטיטוציונית, שכן מעתה ואילך הפכו זכויות יסוד של האדם לזכויות בעלות עליונות או עדיפות נורמטיבית ומעתה חוק רגיל של הכנסת אינו יכול לפגוע בזכויות המוקנות בחוקים אלה.⁷

יחד עם חוקים חשובים אלה ובסמיכות זמן להם⁸ חוקקה הכנסת את חוק המפלגות, התשנ"ב — 1992.⁹ חקיקה זו אינה חקיקה אקראית, אלא היא מהווה שלב חשוב ברפורמה מרחיקת לכת במשטר ובמשפט הקונסטיטוציוני של מדינת-ישראל. היד המובילה של המהפך החוקתי היתה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת השתיים-עשרה, ששמה לה כיעד מרכזי את שיפור השיטה הדמוקרטית ושיטת הממשל בישראל.¹⁰ ואכן שלושת חוקי-היסוד, חוק המפלגות ושורה ארוכה של תיקוני חוקים נוספים, שהכניסו שינויים משלימים בשיטת המשטר והממשל¹¹, עובדו על-ידי ועדה זר¹² שכראשה עמד ח"כ אוריאל ליין. למעשה, בכנסת השתיים-עשרה לא רק הונח הבסיס לרפורמה משטרית וחוקתית, אלא חלק הארי בה כבר הושלם.

על רקע זה יש לראות גם את חוק המפלגות. בעוד שחוק-יסוד: הממשלה החדש שינה את שיטת הממשל והמשטר בישראל, ושני חוקי-היסוד בתחום זכויות-האדם יצרו שינוי חוקתי מרחיק לכת, חוק המפלגות נועד להסדיר את פעולתם של גופי התיווך בין הציבור לבין רשויות השלטון — המפלגות. זאת על יסוד הגישה, שלמפלגות תפקיד

- 7 למשמעות החוקתית של חוקי-יסוד אלה ראה: א' ברק "המהפכה החוקתית — זכויות יסוד מוגנות" משפט וממשל א (תשנ"ב) 9.
- 8 מעניין לציין, כי כל קבוצת החוקים נתקבלה בכנסת בקריאה שלישית בחודש מרץ 1992. חוקי-יסוד: חופש העיסוק התקבל בקריאה שלישית ביום 3.3.93; חוקי-יסוד: כבוד-האדם וחירותו ביום 17.3.92; חוקי-יסוד: הממשלה החדש וחוק המפלגות התקבלו בקריאה שלישית ביום 18.3.92.
- 9 ס"ח התשנ"ב 190.
- 10 ראה: דין וחשבון על עבודת ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת השתיים-עשרה (ירושלים — תשנ"ב) ע' 1, 2 ו-7.
- 11 מצטרפים לחוקים אלה מספר תיקוני חוקים חשובים נוספים והם: (א) חוקי-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), שנועד למנוע את תופעת הכלנתריום של פרישה מסיעה תמורת טובות הנאה. לפרשנותו של חוק זה ראה: ר' הר־זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים" המשפט א 111.
- (ב) חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23), התשנ"ב — 1991, שהעלה את אחוז החסימה בבחירות לכנסת מאחוז אחד לאחוז וחצי.
- (ג) חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24), התשנ"ב — 1991, האוסר שימוש בנדרים, תרמות והשקעות לצורך שידול בוחרים. לרשימה המלאה של החוקים בתחום זה ראה: דו"ח על עבודת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לעיל הערה 10, בע' 2, 3.
- 12 תופעה מעניינת וראויה לציין ומחקר חוץ משפטי היא, שכל שלושת חוקי-היסוד וכן חוק המפלגות והחוקים הנוספים בתחום הקונסטיטוציוני הם יוזמת חקיקה פרטית. כך למשל, את חוקי-יסוד: הממשלה החדש יזמו חברי הכנסת אוריאל ליין, אמנון רובינשטיין, יואש צידון ודוד ליבאי; את חוקי-יסוד: חופש העיסוק וחוקי-יסוד: כבוד-האדם וחירותו יזם ח"כ אמנון רובינשטיין; חוק המפלגות הוא יוזמה משותפת של חברי הכנסת משה שחל, ראובן ריבלין, אברהם פורז, אמנון רובינשטיין ושבח וייס. החוק נגד כלנתריום (תיקון מס' 4 לחוקי-יסוד: הכנסת), הוא יוזמת חקיקה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, אשר מקורה בהצעת-חוק פרטית של ח"כ אוריאל ליין.

חשוב ומרכזי במשטר הדמוקרטי בכלל ובשיטת המשטר בישראל בפרט ולכן יש לקבוע כללים שיסדירו את המסגרות, להבדיל מהתוכן, של פעולת התאגיד שהוא מפלגה¹³. חקיקת הוראות המסדירות את פעולתן של מפלגות היא חידוש שהוכנס בחוקות הדמוקרטיות, שנתקבלו אחרי מלחמת העולם השנייה¹⁴. בעקבות הניסיון המר שבא עקב השתלטותם של המשטרים הטוטליטריים – המשטר הנאצי בגרמניה, המשטר הפשיסטי באיטליה ומשטרים טוטליטריים אחרים התגבשה המסקנה, כי המפלגות הן מקור ראשון במעלה לעוצמה מדינית וחברתית ואם רוצים שהמשטר והחברה יהיו בעלי אופי דמוקרטי צריך לדאוג שזו תהיה שאיפתן של המפלגות ושהן תפעלנה ותחקיימנה על יסוד עקרונות דמוקרטיים. "במספר חוקות דמוקרטיות שהתקבלו לאחר מלחמת העולם השנייה, נקבעו הוראות הקובעות קווי הסדר כלליים בנושא של מפלגות פוליטיות, מתוך ההכרה שהן ממלאות תפקידים מעין ממלכתיים. בכמה מהן נחקקו גם חוקים רגילים לגבי מפלגות, שהוראותיהם מהוות מעין קודקס של הדינים המיוחדים החלים על מפלגות"¹⁵. יחד עם זאת, גם כיום, בחלק גדול של המדינות הדמוקרטיות אין חקיקה נפרדת המסדירה את פעילותן של מפלגות¹⁶ אולם מעניין לציין, כי למדינות בהן נחקק חוק מפלגות יש יסוד משותף מרכזי, שהן התנסו בעבר בהתמוטטות הדמוקרטיה¹⁷. חוק המפלגות נתפס כמרכיב חשוב בחיזוק הדמוקרטיה ובחיזוק המפלגות ואופיין הדמוקרטי וכבר זמן רב לפני חקיקתו היתה קיימת הסכמה רחבה בין מומחים בדבר הצורך בחקיקתו¹⁸. בשנת 1972 הועלתה בכנסת לראשונה, בהצעת חוק פרטית, היוזמה

13 ראה: דברי ההסבר להצעת חוק המפלגות, התשנ"ב – 1992, ה"ח 106. לטיעונים עקרוניים נגד חקיקת חוק המפלגות ראה מאמרו של ד' אבנון "חוק המפלגות התשנ"ב – 1992" משפט וממשל א (תשנ"ב) 175.

14 י' ה' קלינגהופר "המסגרת החוקית של מפלגות פוליטיות בישראל" ספר אורי ידין (ברוקי, תש"ן, כרך ב) 199, 202.

15 שם, בע' 204.

16 ראה לעניין זה את הדו"ח המקיף והמאלף של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא חוק המפלגות, אשר הוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום 11.2.92 במהלך הכנת חוק המפלגות. בהכנת הדו"ח השתתפו דן אבנון, אריאל בנדור, עליזה בר, יצחק גלנור ואריק כרמון. הדו"ח כולל סקירה מקיפה של המצב במדינות הדמוקרטיות בנושא. מתוך 24 מדינות דמוקרטיות שנבדקו בדו"ח, בחמש קיים חוק מפלגות ובחמש מדינות מובטחת בחוקה זכות ההתארגנות במפלגות. בעניין זה ראה גם מאמרו של ד' אבנון, לעיל הערה 13, הכולל גם סקירה ביקורתית על חוק המפלגות, כפי שנתקבל בכנסת.

17 שם, בע' 3.

18 ראה דעתו של פרופ' י' ה' קלינגהופר כפי שמוכחת במאמרו: י' ה' קלינגהופר, לעיל הערה 14, בע' 199 וכן דעתם של פרופ' אמנון רובינשטיין, של ד"ר ל' בויס וד"ר א' ברגמן כפי שמוכחים בספרו של א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית מורחבת, שוקן, תשנ"א כרך א) 375, 376. ראה גם דעתם של מ' שחל "על המשפט הרצוי" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (האגודה הישראלית לבעית הפרלמנטריות, תשמ"ח) 11. וכן י' גלנור "תרומת חוק המפלגות למערכת הפוליטית" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (האגודה הישראלית לבעית הפרלמנטריות, תשמ"ח) 31. לדברי ש' תמיר "לידתו הקשה של חוק המפלגות" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (האגודה הישראלית לבעית הפרלמנטריות, תשמ"ח) 44.

לחקיקת חוק מפלגות אך הצעה זו לא הגיעה לדיון¹⁹. ניסיון שני נעשה בשנת 1980 עם הגשת הצעת-חוק המפלגות, התש"ם – 1980²⁰. גם הצעה זו לא הגיעה לידי גמר. חוק המפלגות, התשנ"ב – 1992 מקורו בהצעת-חוק פרטית של חברי הכנסת אברהם פורז, אמנון רובינשטיין, משה שחל, ראובן ריבלין ושבח וויס. במהלך הכנת הצעת-החוק התגבש בכנסת קונצנזוס רחב בעד קבלתו, שנתמך על-ידי מומחים חיצוניים²¹ ובסופו של דבר הוא התקבל בכנסת ברוב גדול. חוק זה משנה את מעמדן המשפטי של מפלגות שעד לקבלתו נתפסו כתאגידים פרטיים וולונטריים ומעתה הם תאגידים שיטודם בהתאגדות וולונטרית, אך במהותם הם נטועים בתחומי המשפט הציבורי כגופים ציבוריים מעין ממלכתיים, שלציבור עניין בניהולם התקין.

מעמדה המשפטי של מפלגה

סעיף 1 לחוק המפלגות מגדיר מפלגה כ"חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על-ידי נבחרים". לכך מצטרף סעיף 13(א) לחוק הקובע, כי "מפלגה רשומה היא תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופועולה משפטית". מכך עולה, שמפלגה נולדת מתוך התאגדות וולנטרית של אנשים ואין היא גוף שיצירתו בחוק. אולם מעת שנוצרה וודאי מעת שהצליחה להביא לייצוג בכנסת על-ידי נבחרים, היא הופכת להיות התאגדות משפטית שפועלה העיקרי הוא בתחום המשפט הציבורי.

עד לכניסתו לתוקף של חוק המפלגות היו המפלגות הותיקות²² מאוגדות על-פי חוק האגודות העותומני משנת 1909 והמפלגות החדשות²³ התאגדו לפי חוק העמותות, התש"ם – 1980. חוק המפלגות משנה את הדין הקיים. אין הוא מתיר עוד התאגדות על-פי הדין הקודם, אלא מחייב שכל המפלגות יתאגדו על-פיו. חבר בני-אדם, שלא יתאגד על-פי חוק המפלגות לא יורשה להגיש רשימת מועמדים לבחירות לכנסת²⁴, אינו רשאי לשאת את השם "מפלגה", או כל צורה דקדוקית הנגזרת ממנה²⁵ ולא יהיה זכאי למימון מפלגות²⁶.

- 19 ראה בדברי ההסבר להצעת-חוק המפלגות, לעיל הערה 13.
- 20 ה"ח 198.
- 21 ראה דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16, בע' 1. לסקירה ביקורתית על נוסח החוק, כפי שנחקל, ראה מאמרו של ד' אבנון, לעיל הערה 13.
- 22 מפלגות שנוסדו לפני 1.4.83.
- 23 מפלגות שנוסדו לאחר 1.4.83.
- 24 סעי' 31 (1) לחוק המפלגות, המוסיף הוראה זו בסעיף 4א. לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט – 1969. חשוב לציין כי הועלתה דעה שסעיף 31 (1) לחוק המפלגות אינו תקף. דעה זו (של ד"ר אריאל בנצור, שהופיעה במסגרת הערת מערכת במאמרו של ד' אבנון, לעיל הערה 13, בע' 184–183), גורסת שהתנאים שקובע חוק המפלגות לרישום מפלגה פוגעים בעקרונות הכלליים והשיוויון בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ועל-כן היה עליהם להתקבל ברוב שדורשים סעיפים 4 ו-46 לחוק-היסוד והם לא התקבלו ברוב כזה.
- 25 סעי' 11 לחוק המפלגות.
- 26 סעיף 32 לחוק המפלגות תיקן את סעיף 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג – 1973, בכך שהגדיר

כבר לפני קבלתו של חוק המפלגות, קבע בית-המשפט העליון, שאין לראות מפלגה כארגון וולנטרי, הנמצא מחוץ לתחום המשפט הציבורי. בית-המשפט קבע, כי:

”מפלגה היא גוף משפטי מורכב. מחד גיסא היא מהווה התאגדות מתחומי המשפט הפרטי. מאידך גיסא היא מהווה יחידה חוקתית הפועלת בתחומי המשפט הציבורי”²⁷.

דוגמא לפעילות מפלגה בתחום המשפט הציבורי היא, למשל, כאשר מפלגות או סיעות בכנסת חותמות על הסכם פוליטי כלומר, הסכם הנוגע למדיניות השלטון, לניהול החיים הפרלמנטריים, להרכבת מוסדות השלטון ולהפעלתן של סמכויות שלטוניות²⁸. במסגרת זו חלות עליהן נורמות מתחום המשפט הציבורי. כאן אין המפלגות פועלות לעצמן, אלא הן פועלות במסגרת השלטונית ומשמשות כנאמן הציבור וככאלה פעילותן נבחנת לפי אמות המידה של המשפט הציבורי²⁹ – אמות מידה של שיקולים עניינים, של שיוויון, סבירות, הגינות, ותוס-לב. ההתלבטות בשאלת מעמדן המשפטי של המפלגות נבעה בעיקר מדרך התאגדותן. כיוון שנתאגדו על-פי המשפט הפרטי, קשה היה להינתק מהיסוד הנורמטיבי הזה שבהן. יחד עם זאת, לא הכריעו בתי-המשפט באופן ברור בשאלת מעמדן של המפלגות וכאמור, הותירו אותן כגוף משפטי מורכב שתחום פעילותו החוקתית ציבורית כפוף לנורמות המשפט הציבורי. התאגדותן של מפלגות על-פי המשפט הפרטי מצד אחד ומעמדן החוקתי-ציבורי מצד שני, כשלכך נילוה מימוןן מכספי המדינה על-פי חוק מימון מפלגות, התשל”ג – 1973 עוררו ביקורת של משפטנים ודרישות לחקיקת חוק מפלגות, על מנת שתקויים ביקורת ציבורית ומשפטית על ענייניהן הפנימיים³⁰. נראה לי, שעם חקיקת חוק המפלגות נע מרכז הכובד המשפטי והעביר את המפלגות אל תוך המשפט הציבורי.

התנועה הנורמטיבית של המפלגות כישויות משפטיות אל תוך המשפט הציבורי משמעה שעל המפלגות חלים, בנוסף לכללי המשפט הפרטי, גם כללי היסוד של המשפט הציבורי וכללים אלה חלים על המפלגה לא רק בפעולתה כיחידה חוקתית או כחלק מובהק מהשלטון, אלא גם בפעולתה כ”גוף פרטי”³¹. יחד עם זאת בפעולתן

מפלגה, כמשמעותה בחוק המפלגות. על-פי סעיף 2 לחוק מימון מפלגות המימון ניתן ל”סיעה”, וסיעה מוגדרת בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות כ”מפלגה”, שהתמלאו לגביה תנאים מסוימים. תנאי למתן המימון הוא שהסיעה היא קודם לכל מפלגה. לכן מתחילתו של חוק המפלגות תהא זכאית למימון רק מפלגה הרשומה כחוק. על-פי חוק מימון מפלגות (הוראת שעה), התשנ”ג – 1993, ס”ח 100, ימשיכו סיעות לקבל מימון עד 10.11.93, שעד אז עליהן להרשם לפי חוק המפלגות.

- 27 בג”צ 1635/90 ז’רז’בסקי נ’ ראש הממשלה, פ”ד מה (1) 749, 836 וראה גם בג”צ 1601/90 שליט נ’ פרס, פ”ד מד (3) 353, 364.
- 28 ראה בג”צ 1635/90, שם, שם. וכן נ’ כהן “ההסכם הפוליטי” המשפט א (תשנ”ג) 59.
- 29 בג”צ 1601/90, לעיל הערה 27, בע’ 364, 365.
- 30 לביקורת זו ראה: א’ רובינשטיין, לעיל הערה 18, בע’ 375, 376. שם מופיעים גם דברי ביקורת של ד”ר לי בוים וד”ר א’ ברנמן. ראה גם: י’ ה’ קלינגהופר, לעיל הערה 14, בע’ 204.
- 31 זו ההלכה החלה על חתי רשות ולעניין זה ראה: ג’ שלו דיני חריים (רין-תש”ן) 647–654; ד”נ 22/82 בית יולט בע”מ נ’ משה רביב, פ”ד מג (1) 441, 465.

במשפט הפרטי ספק אם יש להחיל על המפלגות את המשפט המנהלי על כל פרטי כלליו, או להסתפק בהפעלת עקרונות היסוד של מינהל ציבורי תקין. מקורו של ספק זה באבחנה שפיתח בית-המשפט העליון בין גוף פרטי, גוף ציבורי וגוף דר־מהותי. קיומם של גופים הפועלים למען מטרות ציבוריות ומחזיקים בידם סמכויות על־פי דין, בעוד שהם מאוגדים כגופים פרטיים, יצר את ההכרה בקיומו של גוף משפטי דר־מהותי או מעין־ציבורי. כך למשל הוכרו חברות ממשלתיות מסוימות כגופים דר־מהותיים³². הוא הדין בחברות קדישא³³ וייתכן שיש אף בסיס לראות באוניברסיטאות גופים דר־מהותיים³⁴.

גוף שאופיו הוא דר־מהותי, כאמור לעיל, יחולו עליו הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי. הנורמות והכללים האמורים יופעלו תוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, ולייחוד זה השפעה הן על העקרונות מתחום המשפט הפרטי והן על הנורמות מתחום המשפט הציבורי³⁵. כבר לפני חקיקתו של חוק המפלגות היו המפלגות גופים דר־מהותיים מבחינה משפטית. אומנם עם חקיקתו של חוק המפלגות עדיין אין ליומר שהמפלגות הפכו לגופים ציבוריים "טהורים", שהרי עדיין יסוד התאגדותם בהחלטה פרטית של קבוצת אנשים. עם זאת ניתן לומר שהצטברות הסממנים הציבוריים שבהן — הצטברות שגדלה לאחר חקיקת החוק — הופכת אותם לבעלי אופי ציבורי דומיננטי, כשהיסוד הפרטי שבהן הופך לשולי.

חוק המפלגות הכניס מספר שינויים משמעותיים בדין הקיים, שיוצרים, יחד עם הדין הקיים, את אותה הצטברות מכרעת של סממנים ציבוריים המעבירים את המפלגות לתחום המשפט הציבורי. ראשית, על־פי הדין הקיים, שעוגן גם בחוק המפלגות, נהנית מפלגה ממימון ציבורי על־פי חוק מימון מפלגות, התשל"ג — 1973. שנית, מפלגה אינה רשאית, על־פי סעיף 21 לחוק המפלגות לעסוק, במישרין או בעקיפין, בפעילות כלכלית־עסקית ובכך נותקה מפלגה ממסגרת מרכזית לפעילות טבעית לגופים פרטיים ואובחנה גם מתאגיד אחר לרבות עמותה, הרשאי לעסוק בפעילות המניבה הכנסות כספיות. שלישית, הוכפפה המפלגה בסעיף 13(ב) לחוק המפלגות, לביקורת מבקר המדינה לא רק לגבי ניהול העניינים הכספיים בה, אלא גם לגבי כל העניינים האחרים הנוגעים לביצוע חוק המפלגות. ועיקר הדברים היא מהותן היסודית של המפלגות, אשר מגבשות את עיקר הכוח הפוליטי ומביאות באמצעות כך לכינון המוסדות השלטוניים — הכנסת והממשלה. אותה הצדקה רעיונית ומשפטית שעמדה ביסוד יצירת המשפט הציבורי — דהיינו הכפפת השלטון לרבריו השונים, לעיקרים יסודיים של שיוויון, תום־לב, הגינות, סבירות, פעולה לתכלית הנכונה וכללים בסיסים נוספים — מחייבת

32 בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל, פ"ד מא (2) 449.

33 ע"א 294/91 חברת קדישא גחשא קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464.

34 ראה למשל: בג"צ 474/73 פורדים נ' המוסדות להשכלה גבוהה, פ"ד כח (1) 354, 356; ע"א 319/65 אלבלדה נ' האוניברסיטה העברית, פ"ד כ (1) 204; בג"צ 131/81 דובר נ' המועצה להשכלה גבוהה, פ"ד לה (4) 263.

35 ראה: בג"צ 294/91, לעיל הערה 33, בע' 492.

הכפפת המפלגות לעקרונות אלה, שכן הן "מקור ראשון במעלה לעוצמה מדינית וחברתית בארץ"³⁶.

על-פי חוק המפלגות, ההבדל בין מפלגה להתאגדות אחרת הפועלת לקידום מטרות מדיניות או חברתיות הוא בכך, שמפלגה פועלת לקידום המטרות על-ידי התמודדות בבחירות לכנסת³⁷. לא המטרות הן הקו המפריד אלא דרך קידום המטרות. בכך נבדלות מפלגות מקבוצות חוץ-פרלמנטריות, שנמנעות מהתמודדות בבחירות לכנסת ומרכזות את פעולתן בניסיון להשפיע על דעת הציבור או להביא לשינויים חקיקתיים באופן עקיף שלא על-ידי נציגים משלהן בכנסת³⁸.

התאגדות של מפלגה לפי חוק המפלגות ופירוקה

מעט כניסתו של חוק המפלגות לתוקף חייבות כל המפלגות, מפלגות שכבר קיימות ומפלגות שביקשו לקום בעתיד, להתאגד על-פי חוק המפלגות. מחוק המפלגות (רישום מפלגות קיימות) (הוראת שעה), התשנ"ג – 1993³⁹ ומחוק מימון מפלגות (הוראת שעה), התשנ"ג – 1993⁴⁰ עולה, כי על המפלגות הקיימות עם כניסתו של החוק לתוקף ב-10.4.93 להירשם עד לא יאוחר מ-10.11.93. החוק קובע הקמת מוסד של רשם מפלגות, המתמנה על-ידי שר-המשפטים והוא בעל תנאי כשירות של שופט בית-המשפט המחוזי⁴¹.

ייסוד מפלגה נעשה על-ידי מאה בני-אדם לפחות, שהם אזרחי ישראל בגירים ותושביה⁴². על המייסדים להגיש בקשה לרישום המפלגה לרשם ובה יש לפרט את שם המפלגה, מטרותיה ומענה וכן יש לצרף רשימה של שמות המייסדים⁴³. לגבי מפלגה קיימת, שיש לה ייצוג בכנסת באמצעות סיעה או חלק מסיעה בעת כניסתו של חוק המפלגות לתוקף⁴⁴, נקבע בחוק המפלגות (רישום מפלגות קיימות) (הוראת שעה),

36 'ה' קלינגהופר, לעיל הערה 14, בע' 204.

37 סעיף 1 לחוק המפלגות.

38 תופעה זו של צמיחת קבוצות חוץ-פרלמנטריות, המצדיקה כשלעצמה מחקר עצמאי, התפתחה מאוד בישראל. בחיים הפוליטיים בישראל ניתן למצוא קבוצות חוץ-פרלמנטריות רבות, החל מקבוצות שקמו לשם קידום מטרות מדיניות כמו שלום עכשיו וגוש אמונים, המשך בקבוצות המטפלות בנושאים משפטיים חוקתיים כמו חוקה לישראל, התנועה לשינוי שיטת הממשל והתנועה לאיכות השלטון והמשך בקבוצות נוספות המטפלות בהיבטים אחרים של החיים הפוליטיים, כמו האגודה לזכויות-האדם, האגודה להגנה על שלום הילד, שדולת הנשים וקבוצות נוספות אחרות.

39 ס"ח התשנ"ג 100.

40 ס"ח התשנ"ג 100.

41 סעיף 3 לחוק המפלגות.

42 סעיף 2 לחוק המפלגות.

43 סעיף 4(א) לחוק המפלגות. דרך הגשת הבקשה כמו גם פרטי ביצוע אחרים, נקבעו בתקנות המפלגות (רישום ודיווח), התשנ"ג – 1993, ק"ת 772; לתשלום אגרת רישום ואגרות אחרות לעניין חוק המפלגות ראה: תקנות המפלגות (אגרות), התשנ"ג – 1993, ק"ת 730.

44 חוק המפלגות נכנס לתוקף ב-10.4.93, שכן סעיף 34 שבו קובע שתחילתו שנה מיום פרסומו והחוק פורסם ביום 9.4.92.

התשנ"ג – 1993, שהבקשה לרישומה יכול שתוגש בידי רוב חברי הכנסת שהם חברי אותה מפלגה ובחתימתם⁴⁵. לבקשה לרישום יצורף תקנון המפלגה וכפי שנראה בהמשך זהו מסמך יסודי שחוק המפלגות קובע את מסגרתו. תוך 14 ימים מעת שהוגשה הבקשה יש לפרסם הודעה על הגשתה ברשימות ובעיתונים יומיים, כן מורה החוק על המצאת העתקים מהבקשה לחברי ועדת הבחירות המרכזית, לבאי-כוח הסיעות בכנסת ולבאי-כוח רשימות מועמדים לבחירות לכנסת, אם הגשת הבקשה נעשתה בתקופת הבחירות לכנסת⁴⁶.

חוק המפלגות מקנה זכות לכל אזרחי ישראלי בגיר, תושב הארץ, להתנגד לרישום מפלגה⁴⁷. על ההתנגדות להיות מוגשת בכתב לרשם המפלגות, בצירוף הנמקות, תוך 30 יום מהפרסום ברשימות של ההודעה על הגשת הבקשה⁴⁸. הרשם מוסמך לדון בהתנגדות ולהחליט אם לקבל את ההתנגדות או לדחותה. אם התקבלה ההתנגדות והרשם סירב לרשום מפלגה, עוברת החלטתו באופן אוטומטי, אף ללא צורך בערעור, לבדיקת בית-המשפט העליון. נדחתה ההתנגדות, ניתנת החלטת הרשם לערעור ברשות לבית-המשפט העליון תוך 30 יום מעת שניתנה⁴⁹. מכך עולה, כי פסילת מפלגה לרישום אפשרית רק באישור בית-המשפט העליון. לא נפסלה המפלגה לרישום, היא תרשם כפנקס המפלגות⁵⁰, תינתן לה תעודת רישום ורשם המפלגות יפרסם על כך הודעה ברשימות ובעיתונים יומיים וכן ימסור הודעה על כך ליו"ר הכנסת וליו"ר ועדת הבחירות המרכזית⁵¹.

על כל שינוי בתקנונה או במענה על המפלגה יש להודיע לרשם שירשום את השינויים⁵², אולם החלטת מפלגה לשנות את שמה או מטרה ממטרותיה טעונה הליך מלא של רישום, לרבות הגשת בקשה בדבר השינויים, פרסום פומבי, התנגדויות והחלטת רשם⁵³. מעת שנרשמה מפלגה כפנקס המפלגות היא רשאית לשאת את התואר "מפלגה". כל גוף שלא נרשם כמפלגה אסור לו לשאת את השם מפלגה או כל צורה דקדוקית הנגזרת ממנה⁵⁴.

מפלגה מתפרקת באחת משתי דרכים: פירוק מרצון ופירוק לפי צו של בית-משפט. סעיף 27 לחוק קובע, כי התפרקות מרצון תעשה על-פי החלטה של שני שלישים מחברי המוסד המרכזי של המפלגה בישיבה של המוסד המרכזי שניתנה עליה הודעה של 21

45 חוק המפלגות (רישום מפלגות קיימות) (הוראת שעה), התשנ"ג – 1993, הוא הוראת שעה ותחולתו עד 10.11.93.

46 סעיף 4(ב) ר-ג) לחוק המפלגות.

47 סעיף 6(א) לחוק המפלגות.

48 סעיף 6(ב) לחוק המפלגות. לעניין דרך הגשת ההתנגדות והליך ההכרעה בה ראה תקנה 5 לחקנות המפלגות (רישום ודיווח), התשנ"ג – 1993.

49 סעיף 6(ג) ר-ד) לחוק המפלגות.

50 סעיף 7 לחוק המפלגות.

51 סעיף 12 לחוק המפלגות.

52 סעיף 10 לחוק המפלגות.

53 סעיף 9 לחוק המפלגות.

54 סעיף 11 לחוק המפלגות.

ימים מראש. הפירוק יכנס לתוקף כעבור לא פחות משבועיים מיום קבלת ההחלטה. סעיף 26 קובע, כי פירוק של מפלגה לפי צו של בית-משפט יהיה כדרך שמפרקים עמותה בשניונים המחוייבים.

סייגים לרישום מפלגה

סעיף 5 לחוק המפלגות קובע, כי "לא תרשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה במפורש או במשתמע, אחת מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לגזענות; (3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות". נראה לי, שהוראה זו שהיא למעשה שילוב של ההוראות בסעיף 7א. לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 3 לחוק העמותות, תש"ם – 1980, אינה משנה מבחינה מהותית את הדין הקיים. ההוראה אומנם מנוסחת בלשון שונה במעט מניסוחו של סעיף 7א. שם הסייגים האוסרים השתתפות רשימות מועמדים בבחירות לכנסת מחמת שלילת קיומה של מדינת-ישראל כמדינת העם היהודי ושלילת האופי הדמוקרטי של המדינה נוסחו בשני סייגים עצמאיים. לעומת זאת בסעיף 5 לחוק המפלגות שני סייגים אלה נכללים בהוראה אחת, המשלבת יחדיו את שני היסודות הקונסטטיטוציונים של מדינת-ישראל – אופיה היהודי ואופיה הדמוקרטי. יחד עם זאת, נראה ששוני זה לא ישנה את הפרשנות שניתנה לסעיף 7א. לחוק-יסוד: הכנסת על-ידי בית-המשפט העליון⁵⁵.

הוספת ההגבלה שבפסקה (3) לסעיף 5, המונעת רישום מפלגה אם יש יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות, נשאבה כאמור מסעיף 3 לחוק העמותות. אומנם עד כה טרם קבע בית-המשפט פרשנות לסעיף זה לעניין מפלגות פוליטיות. יחד עם זאת פסק כבר בית-המשפט העליון לעניין רישום אגודה לפי החוק העותומני, כאשר נטען שהאגודה מתכוונת לפגוע בקיומה של מדינת-ישראל באמצעים בלתי חוקיים ואסר את רישומה⁵⁶. פסקת ההגבלה המופיעה בסעיף 5 (ד) נכללה בעבר בהצעת-החוק מכוחה הוסף סעיף 7א' לחוק-יסוד: הכנסת⁵⁷, אך במהלך הכנת החוק היא הושמטה בשל הרצון לצמצם את הסייגים למינימום ואכן הדיעה המקובלת היא שזהו סעיף רחב מאוד הפותח פתח לפסילה בלתי לגיטימית⁵⁸ של רשימות. יחד עם זאת, יש לציין כי דיעות אלו היו בפני הכנסת ובעיקר בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת שהכינה את חוק המפלגות⁵⁹ ולמרות זאת, אומץ נוסח בעייתי זה. נראה לי, כי גישת הפרשנות המצמצמת שאימץ בית-המשפט העליון לסעיף 7א' לחוק-יסוד: הכנסת ראויה גם בפרשנות פסקת הגבלה חדשה זו.

55 לסיכום פרשנות הסייגים בסעיף 7א. ראה: א' רובינשטיין, לעיל הערה 18, בע' 384-404.
 56 בג"צ 253/64 גריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח (4) 673.
 57 הצעת-חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), תשמ"ה – 1985, ה"ח 193.
 58 ראה: א' רובינשטיין, לעיל הערה 18, בעמ' 393 והערות שוליים 95 שם.
 59 דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה, 16, בע' 27.

לאחר חקיקתו של סעיף 5 לחוק המפלגות, נראה שנוצרה כפילות מסויימת בינו לבין סעיף 7א' לחוק-יסוד: הכנסת. מעתה ואילך תהליך בדיקתן של המפלגות יעשה כבר בעת הרישום לפי חוק המפלגות. יחד עם זאת, חוק המפלגות קובע מנגנון בדיקה המתקיים פעם אחת בעת רישום המפלגה, ואילו סעיף 7א' מעמיד את רשימות המתמודדים לבדיקה מחודשת ככל עת שמתקיימות בחירות לכנסת. סייג נוסף לרישום מפלגה הוא, שלא תרשם מפלגה בשם העלול להטעות או בשם העלול לפגוע בתקנת הציבור, או ברגשותיו, או בשם הזהה, או הדומה עד כדי להטעות לשם של מפלגה רשומה או שהיתה רשומה⁶⁰. מנוסח החוק עולה ספק אם רשם המפלגות רשאי לסרב לרשום מפלגה מחמת פגם בשם, או רק מחמת הסייגים המהותיים הפוסלים מפלגה לרישום לפי סעיף 5. לעניין זה שתי פרשנויות אפשריות. האחת, שהרשם מוסמך שלא לרשום מפלגה מחמת פגם בשם. השנייה היא, כי במקרה של פגם בשם ירשום הרשם את המפלגה, אך הוא רשאי לדרוש ממנה לשנות את השם ואם לא נענתה לדרישה, רשאי הרשם לבקש מבית-המשפט המחוזי בירושלים לצוות על המפלגה לשנות את שמה⁶¹. נחווה את דעתינו בעניין זה בהמשך.

מקורות ההכנסה של מפלגה

סעיף 25 לחוק המפלגות קובע רשימה סגורה של מקורות ההכנסה של מפלגה ולפיו לא יהיו למפלגה הכנסות אלא ממקורות אלה. ארבעה הם מקורות ההכנסה שיכולים להיות למפלגה: (1) דמי חבר. (2) כספים שהתקבלו לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג — 1973. (3) תרומות שהתקבלו לפי חוק מימון מפלגות. (4) הכנסות שמקורן בכספים שהתקבלו מהמקורות האחרים, או מנכסים שנועדו לפעילותה של המפלגה, גם אם אינם משמשים לפעילותה אותה שעה.

שלושת מקורות ההכנסה הראשונים ידועים ומוגדרים. טיבו של מקור ההכנסה הרביעי עמום וטעון בירור. לצד קביעת מקורות ההכנסה בסעיף 25 נקבע בסעיף 21 לחוק, כי:

”מפלגה לא תעסוק, במישרין או בעקיפין, בפעילות כלכלית — עסקית.”

סעיף חשוב זה אוסר על מפלגה להשתתף בכל צורה שהיא בפעילות המניבה רווחים כלכליים מפעילות עסקית. בין סעיף 25 לסעיף 21 קיים ”מותר משפטי” מסוים ויש לפרשם כהוראות משלימות ולא נוגדות. איזו פעולה תהווה השתתפות בפעילות כלכלית-עיסוקית ואיזו פעולה כלכלית מותרת על-פי החוק היא שאלה פרשנית לא קלה. מסעיף 25 (4) עולה, כי מפלגה המקבלת הכנסות מדמי חבר או מחוק מימון מפלגות, בין מאוצר המדינה ובין בתרומות, אינה חייבת להוציא את הכספים באופן שוטף, אלא יכולה לכלכל את צעדיה באופן שתישמר רזרבה או ישמרו סכומים שיוצאו בשלב

60 סעיף 8(א) לחוק המפלגות.

61 סעיף 8(ב) לחוק המפלגות.

מאוחר יותר, בין לפעילות שוטפת ובין בזמן הבחירות⁶². יחד עם זאת סעיף 21 מונע את האפשרות, כי המפלגה תעשה שימוש בכספים אלה להשתתפות בפעילות כלכלית-עסקית, במטרה לזכות בהכנסות שינבעו בעקיפין ממקורות ההכנסה באופן זה. החלופה של מקור ההכנסה הרביעי מכוננת כנראה לדמי שכירות ממכנים או ציור ששימשו במקורם לפעילות המפלגה, אך אינם משמשים לפעילותה בזמן מסוים, וכן להכנסות מריבית על הפקדת כספים שנתקבלו ממקורות מותרים.

כאמור מפלגה רשאית להשקיע את כספי הכנסותיה בהם אין היא עושה שימוש אותו זמן, בהשקעה אשר תשמור על ערך הכסף. יחד עם זאת, אין זה ברור האם מותר למפלגה להשקיע את הכנסותיה בשוק ההון באמצעות ברוקר או קרן נאמנות ברמת סיכון גבוהה, או שמא עליה להסתפק בהשקעות באפיקי השקעה מסוימים, שכן אין לפסול את האפשרות שפעילות ברמה מסוימת במסגרת שוק ההון תגיע לכדי פעילות עסקית. סעיף 21 לחוק נחקק על יסוד התפיסה, כי יש לקבוע סייגים לפעילות הכלכלית של המפלגות. אין ספק שהוא סעיף בעל משמעות מרחיקת לכת. הוראה בלשון זוהי נכללה גם בסעיף 19 רישא להצעת-חוק המפלגות משנת 1980, שהוגשה על-ידי הממשלה. על הוראה זו אמר פרופ' י.ה. קלינגהופר המנוח כי:

”ספק רב אם ניתן יהיה לקיים את האיסור הזה הלכה למעשה; במציאות הישראלית, מגזרים נרחבים של המשק קשורים למפלגות ותלויים בהן. מפעלים חשובים מחוברים להסתדרות הכללית של העובדים דרך חברת העובדים, או צמודים להסתדרות הציונית העולמית, או שהוקמו כחברות ממשלתיות המנוהלות בפיקוחה של הממשלה. מן המפורסמות הוא, כי גופים ציבוריים אלה – הממשלה, ההסתדרות הציונית העולמית וההסתדרות הכללית של העובדים – נשלטים על-ידי נציגי מפלגות פוליטיות. תהיה זו אשליה להאמין שאפשר, על-ידי חוק, לשים קץ לדומיננטיות המפלגתית השוררת, במציאות הכלכלית הישראלית, בסקטורים גדולים אלה.”⁶³

במהלך הכנת רשימה זו ניסיתי לברר מהם הטעמים האקטואליים שהניעו לקביעת האיסור המוחלט על מפלגה לעסוק בפעילות כלכלית-עסקית. חיפשתי את הטעמים בדיון בכנסת בקריאה הראשונה⁶⁴ ובקריאה השנייה והשלישית⁶⁵ של החוק ולא מצאתי. גם בדו"ח מקצועי שהוכן לוועדת החוקה, חוק ומשפט⁶⁶ כמו גם בדברי ההסבר להצעת-החוק לא נמצאו כל טעמים⁶⁷. משיחות בעל-פה עם יו"ר ועדת החוקה, חוק

62 שכן על-פי חוק מימון מפלגות רשאית מפלגה בזמן בחירות להוציא כפל מימון הבחירות הניתן לה מאוצר המדינה לפי החוק.

63 י' ה' קלינגהופר, לעיל הערה 14, בע' 206.

64 ד"כ 124 (תשנ"ב) 2406.

65 ד"כ 125 (תשנ"ב) 3851.

66 דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16.

67 לצערי לא עלה בידי לעיין בפרוטוקולים של ועדת החוקה, חוק ומשפט שעסקה בהכנת החוק בשל הגבלה הקבועה בתקנון הכנסת המונעת עיון בפרוטוקולים של ועדה של הכנסת, אלא באישור הוועדה. בקשה שהגשתי לעיון בחומר נדחתה על-ידי הוועדה ביום 23.3.93.

ומשפט של הכנסת השתיים-עשרה, אוריאל לין ועם חלק מיוזמי הצעת-החוק נראה, כי הטעם המיידית להוספת האיסור נעוץ בסברה, כי יש מפלגות אשר עוסקות או מעורבות בפעילות כלכלית-עסקית. פעילות כזו נתפסה כפסולה ועל-כן הוכנסה הוראה זו לקביעת נורמה ברורה.

נראה לי, כי סעיף 21 הוא בעל חשיבות נורמטיבית ראשונה במעלה והוא גם נעוץ בתפיסה שהמפלגות נוטלות חלק מרכזי בחיים הפוליטיים ועל-ידי יצירת מוסדות השלטון הן משתתפות בו. סעיף זה מסמן תפיסה חדשה. יסודה של הדמוקרטיה המודרנית בעיקרון המחייב הפרדת רשויות. עיקרון הפרדת הרשויות, שנוסח על-ידי מונטסקייה⁶⁸, נועד ליצור פיזור של הכוח בין מספר גופי שלטון מתוך התפיסה שפיזור כוח כזה ימנע עריצות ודיקטטורה⁶⁹. על יסוד כך פורש עיקרון זה כמחייב איזונים ובלמים⁷⁰ בין רשויות השלטון, כשכל אחת בולמת את הכוח ברשות האחרת ומאזנת אותו, כדי למנוע היווצרות מוקד אחד של כוח, שיסכן את השיטה הדמוקרטית. עיקרון זה שפותח בעבר כאשר לרשויות השלטון, נכון היום בהיקף רחב יותר. בעבר השלטון החזיק לא רק בכוח הפוליטי אלא יחד עימו גם בכוח ובמשאבים הכלכליים של המדינה, כמו גם ביכולת השפעה על הציבור באותם אפיקי מידע מצומצמים שהיו קיימים אז. כיום נכון יותר לדבר על שלושה מוקדי כוח שונים – כוח פוליטי או כוח השלטון, הכוח הכלכלי והכוח שבהעברת מידע ודיעות, היינו ביכולת השפעה באמצעות אמצעי התקשורת האלקטרוניים והכתובים על דעת-הציבור, השפעה שעשויה לגרום לשינויי משטר, שינויים כלכליים ושינויים תרבותיים ואחרים. משטר דמוקרטי תקין מחייב איזונים ובלמים לא רק בין זרועות השלטון, אלא גם בין מוקדי הכוח החדשים שנוצרו במציאות המודרנית. על-כן חשוב ליצור הפרדה בין מוסדות השלטון לבין המוסדות הכלכליים ובין אלה לבין מוסדות התקשורת. הפרדה כזו תמנע היווצרות מוקד כוח מסוכן ובעיקר תמנע עירוב אינטרסים, שיקולים זרים וסכנה של שחיתות. סעיף 21 לחוק המפלגות תואם גישה זו, כאשר הוא מנתק את המפלגות, המהוות מבחינה מהותית גורם מרכזי בין גורמי השלטון, מן החיים הכלכליים-עסקיים.

האיסור שבסעיף 21 עולה בקנה אחד גם עם התפיסה שהמפלגה אינה התאגדות פרטית אלא התאגדות מעין ממלכתית, שלציבור יש עניין שתפעל על-פי כללי היסוד של המשפט הציבורי ועל-פי קריטריונים של מינהל תקין. גישה זו התקבלה למעשה עם

68 Montesquieu *The Spirit of The Laws* Book 11, ch. 6,7 ניסוחו של העיקרון מיוחס למונטסקייה, אף-על-פי שכבר קודם לפניו, במאה ה-17 נוסח הרעיון על-ידי הפילוסוף האנגלי ג'ון לוק.

69 ברבר משמעותו של עיקרון הפרדת הרשויות נטוש ויכוח בין החוקרים כאשר לכוונתו של מונטסקייה – האם העיקרון קובע חלוקה נוקשה של תפקידים, או שכוונתו היתה ליצירת איזונים ובלמים בין סמכויותיהם של שלוש הרשויות. כך או כך ברור, כי הטעם ביצירת העיקרון נעוץ ברצון למנוע היווצרות מוקד כוח שיוביל לעריצות ודיקטטורה.

70 פרשנות תורתו של מונטסקייה כמכוונת ליצור איזונים ובלמים היא הפרשנות המקובלת היום ובצורה זו הבינו את תורתו גם האבות המייסדים של החוקה האמריקאית, שיצרו בחוקה שיטה של איזונים ובלמים בין הרשויות השונות.

חקיקתו של חוק מימון מפלגות, שהקנה למפלגות מימון מאוצר המדינה. "חוק זה שינה באורח יסודי את מערכת היחסים בין המפלגה לבין המדינה והעניק למפלגה הישראלית מעמד מיוחד במשפט הציבורי"⁷¹. סעיפים 25 ו-21 לחוק המפלגות השלימו מהלך זה, שכן עתה מוטלת האחריות העיקרית למימונה הכלכלי של המפלגה על הציבור. אחריות זו מזכה את הציבור, כי המפלגה תפעל על-פי אמות מידה של שיוויון, הגינות, למטרות הראויות, בתום-לב מתוך הגינות לא רק במסגרת פעולתה המעין-שלטונית, אלא גם בפעולתה הפרטית.

ניהול החיים הפנימיים במפלגה

אחת השאלות המרכזיות שנדרונו בעת חקיקת חוק המפלגות היתה, האם לקבוע בחוק הוראות מפורשות המחייבות ארגון ומבנה דמוקרטי של המפלגה. השאלה אם לחייב מפלגה לפעול בזירתה הפנימית בהליכים דמוקרטיים היא שאלה יסודית. מדינות אשר חוקקו חוק למפלגות כללו, ברוב המקרים, גם הוראות המחייבות דמוקרטיה פנימית. כך נעשה בחוק הגרמני על מפלגות וכן בחוק הספרדי ובחוק של ונצואלה. ואכן, התפיסה הרואה במפלגות מוסדות ממלכתיים המתווכים בין הציבור לשלטון ועל יסוד כך גם מעניקה להם מימון ממלכתי, מצדיקה קביעת חובת דמוקרטיה פנימית⁷².

הצעת-חוק המפלגות⁷³ כללה הוראה שקבעה, כי לכל מפלגה יהיה מוסד נבחר, שייבחר על-ידי כלל חברי המפלגה בבחירות כלליות, שוות וחשאיות לפחות אחת לחמש שנים⁷⁴. אפשרות אחרת היא לקבוע הליך של בחירות מוקדמות בהשתתפות כלל חברי המפלגה. הוראות אלה אינן מופיעות בחוק המפלגות. הן אינן מופיעות לא מחמת שהיתה אי-הסכמה לגביהן מטעמים עניינים, אלא משום אילוך פוליטי והרצון לקבל את החוק על בסיס של קונסנזוס פוליטי רחב. בעניין זה החוק הוא תוצאה של פשרה⁷⁵. החוק אימץ את הגישה, שקביעת ההליכים בזירה הפנימית של המפלגה, הם עניינה של המפלגה. על-כן קובע סעיף 16 לחוק, כי "מועמדי מפלגה לבחירות לכנסת ייקבעו בהליך שיוגדר בתקנון". כמו כן החוק מחייב, כי למפלגה יהיו לכל הפחות שלושה

71 א' רובינשטיין, לעיל הערה 18, בע' 370.

72 למחקר השוואתי כללי על חוקי מפלגות במדינות אחרות וכן לעניין זה ראה: ד"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16; לעניין דמוקרטיה פנימית בחוקי מפלגות במדינות אחרות ראה שם, בע' 18.

73 הצעת-חוק המפלגות, התשנ"ב – 1992, ה"ח 106.

74 שם, סעיף 9 (א).

75 דבריו של ח"כ אמנון רובינשטיין בדיון בקריאה השנייה והשלישית של החוק משקפים את השיקול המרכזי בקבלת החוק ללא קביעת הוראות אלה. וכך אמר: "האמת היא שגם אנחנו היינו רוצים שבחוק המפלגות ייאמר משהו יותר בסיסי לגבי הארגון הדמוקרטי של המפלגות, אבל חוק כזה אפשר להביא לכנסת אך ורק בקונסנזוס רחב, גם עם המפלגות החרדיות והן התנגדו בכל תוקף להכנסת כל איזכור לגבי המבנה הדמוקרטי. לכן, לדעתי, צדק יור' הוועדה, שבמקום להמשיך ולהתווכח על החוק האידאלי ולא להביא שום חוק לאישור המליאה, הוא הגיע בעניין הזה למכנה משותף רחב עם כל הסייעות המיוצגות בכנסת". (ד"כ 125 (תשנ"ב) (3851).

מוסדות שיכללו מוסד מרכזי, גוף המופקד על ניהול ענייני המפלגה וכיצוע החלטות ומוסד לביקורת⁷⁶. יחד עם זאת, אין הוא קובע כיצד ייבחרו חברי מוסדות אלה, ומשאר זאת לתקנון המפלגה⁷⁷. כאמור, המפלגה קובעת באמצעות תקנונה כיצד ייבחרו מועמדיה בבחירות לכנסת, אולם אם קבעה המפלגה כי מועמדיה ייבחרו בבחירות מוקדמות (פריימריס) מחייב סעיף 17 לחוק המפלגות להחיל על הבחירות המוקדמות את הוראות חוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד – 1954 אשר מחייב עריכת בחירות מסודרות, מבוקרות והוגנות. סעיף 22 לחוק המפלגות קובע, כי לבקשת מפלגה ניתן להחיל בצו על הבחירות הנערכות לוועידה הכללית של המפלגה, את חוק הבחירות לגופים ציבוריים. בכך אין חידוש ממשי, משום שגם לפני כן איפשר חוק הבחירות לגופים ציבוריים להחיל לפי בקשת מפלגה את הוראותיו על בחירות הנערכות למוסד ממוסדותיה של המפלגה⁷⁸. בנוסף לכך, סעיף 23 לחוק המפלגות מחייב להחיל על כל הליך של בחירות למוסד של המפלגה את סעיפים 8 עד 12 מחוק בחירות לגופים ציבוריים, הקובעים עבירות בחירות. גם בכך אין חידוש ממשי, שכן בסעיף 2(א) לחוק בחירות לגופים ציבוריים כבר נקבע בעבר, כי סעיפים 8 עד 11 מהחוק יחולו על בחירות למוסד של מפלגה. גם החברות במפלגה כפופה לתנאים הקבועים בתקנון המפלגה, אך בעניין זה קבע החוק הסדרים ראשוניים מחייבים. סעיף 20 קובע, כי רשאי להיות חבר במפלגה רק אזרח ישראלי בגיר ותושב הארץ. קטין ותושב מדינה אחרת, אפילו הם אזרחי המדינה, אינם רשאים להיות חברים במפלגה. החברות היא אישית ואינה ניתנת להעברה. הסעיף גם מחייב את המפלגה לקיים רישום של כל חבריה, לרבות החברים בסניפים ורישום זה מהווה ראייה לכאורה לרישום במפלגה.

כלל יסודי וחשוב, שנקבע בסעיפים 15 ו-20 לחוק, אוסר על אדם להיות חבר אלא במפלגה אחת בלבד. יחד עם זאת, רשאי אדם להיות חבר במפלגה ובמערך הכולל את אותה מפלגה כלומר במסגרת משותפת למפלגה או למפלגות או לחוגי ציבור. דוגמא למסגרת משותפת כזו היא למשל, סיעת מר"צ, המורכבת משלוש מפלגות – ר"צ, מפ"ם ושינוי. לפיכך, חבר כל אחת משלוש המפלגות רשאי להיות גם חבר במסגרת המשותפת להן. כלל זה הוא חלק מקבוצת הוראות המופיעות ברובן בסעיף 28 לחוק המפלגות, שנועד להבטיח את טוהר הבחירות במפלגות ולמנוע תופעות של גיוס אנשים לבחירות פנימיות במפלגות שונות רק כדי לעזור למועמד זה או אחר או הצטרפות למפלגות שונות משיקולים אישיים בלבד⁷⁹.

76 סעיף 18 לחוק המפלגות.

77 כפוף להוראה הקבועה בסעיף 19 לחוק, לפיו כחבר המוסד לביקורת לא ייבחר חבר הנהלה או חבר בית־דין.

78 זאת על־פי סעיף 2 לחוק בחירות לגופים ציבוריים (תיקון מס' 2), תש"ם – 1980.

79 ראה למשל דוגמאות שניתנו בדברי ח"כ אברהם פורז בקריאה הראשונה לחוק המפלגות ד"כ בדיון מיום 20.1.92, עמ' 2408.

תקנון המפלגה

תקנון המפלגה הוא המסמך המרכזי על-פיו מתנהלת המפלגה. סעיף 14(א) לחוק המפלגות קובע, כי:

”למפלגה יהיה תקנון והיא תתנהל על-פיו”.

סעיף 14(ב) קובע במפורט אילו הוראות יכלול התקנון וכדרך זו מטיל על מפלגה חובה לנהל את ענייניה בדרך מוסדרת ומאורגנת ועל-פי הליכים, מוסדות, סדרים ומועדים שייקבעו באופן ברור בתקנון. הוראה זו מהווה שינוי חשוב, שכן היא מחייבת את המפלגה לקבוע מראש את זכויות החברים וחובותיהם, סמכויות מוסדות המפלגה וסניפי המפלגה באזורי הארץ, דרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת, מועדי התכנסות מוסדות המפלגה וסדרי הדין בהם והוראות לניהול המפלגה לפי הוראות החוק.

חיוב מפלגה לקבוע, באמצעות תקנונה, דרך מסודרת לניהולה, היה אחד המניעים המרכזיים לחקיקת חוק המפלגות. את התופעה החמורה שבא חיוב זה לפתור תיאר ח”כ משה שחל, אחד מיוזמי החוק, בעת הדין בכנסת בקריאה הראשונה כך:

”מוסדות רבים של מפלגות, אלה הקיימים, אלה המתקיימים, לא נבחרו מזמן; ואם נבחרו, בחירתם היתה לוקה בחסר. ורבים מבין אלה המנהיגים את המפלגות רואים בעצם ההליך של הבחירה איזה עונש שצריך להימנע ממנו”⁸⁰.

יחד עם זאת, החוק אינו קובע מה דינה של מפלגה שלא הגישה תקנון או שהתקנון אינו כולל את ההוראות המחייבות על-פי סעיף 14 לחוק. מפלגה טענה רישום בפנקס המפלגות ולבקשת הרישום עליה לצרף את תקנון המפלגה⁸¹. החוק אינו קובע אם הרשם מוסמך שלא לרשום מפלגה מחמת פגם בתקנון או היעדר תקנון. מסעיפים 5 ו-8 לחוק נראה, כי קיימים שני סוגי סייגים לרישום מפלגה שבהתקיימם רשאי הרשם לסרב לרשום מפלגה. הסייג האחד נערץ במטרות או במעשים, הפוסלים אותה לרישום לפי סעיף 5 לחוק, הכוללים שלילת קיומה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות ועשיית שימוש במפלגה כמסווה לפעולות בלתי חוקיות. הסייג השני נערץ בשמה של המפלגה, שאסור שיהיה שם העלול להטעות, לפגוע בתקנת הציבור וברגשותיו או להיות זהה או דומה לשם של מפלגה אחרת עד כדי להטעות. כאשר מתקיים אחד משני סוגי סייגים אלה, קובע החוק הליך בדיקה ואכיפה. אם נפל בה פגם במטרות או מעשים לפי סעיף 5 לא תרשם המפלגה, הוא הדין אם נפל בה פגם בשם. כאשר לפגם בשם מעורר סעיף 8(ב) לחוק קושי מסוים. לפי הסעיף, אם גרשמה מפלגה בשם שאין לרושמו, הרשם רשאי לדרוש ממנה לשנות את שמה ואם לא עשתה כן, הוא רשאי לבקש מבית-המשפט המחוזי בירושלים לצוות עליה לעשות כן. השאלה היא, אם סעיף 8(א) אוסר בלשון ברורה רישום מפלגה מחמת פגם בשם, לצורך מה

80 ד”כ 124 (תשנ”ב) 2406.

81 סעיף 4 ו-12 לחוק המפלגות.

מופיע סעיף 8(ב)? ייתכן כי הפתרון נעוץ בתהליך הפרוצדורלי של בדיקת כשירות המפלגה לרישום. סעיף 6 לחוק קובע תהליך של התנגדות לרישום מפלגה בפני הרשם, במהלכו מכריע הרשם בכשירות המפלגה לרישום. אפשרות פרשנית אחת היא, כי סעיף 8(ב) צופה מצב, בו לא תהא התנגדות לרישום מפלגה מחמת השם והפגם שבשם יתעורר בדיעבד לאחר הרישום. במקרה כזה קובע הסעיף הליך מתקן באמצעות דרישה לשינוי שם. אפשרות פרשנית אחרת היא, שהפגם בשם לא ימנע את רישום המפלגה מלכתחילה, אך הפגם יתוקן בהליך הקבוע בסעיף 8(ב).

הבעיה קשה עוד יותר בכל הנוגע לפגם שבתקנון, בין פגם של היעדר תקנון ובין פגם שהתקנון לא כולל את כל ההוראות לפי סעיף 14 לחוק. החוק אינו קובע במפורש, כי היעדר או פגם בתקנון הוא סייג לרישום מפלגה. יחד עם זאת הוא מחייב שלכל מפלגה יהא תקנון. על-פי סעיף 6, כל אזרח רשאי להתנגד לרישום מפלגה. הסעיף אינו קובע מהם טעמים טובים להתנגדות, והשאלה היא, האם פגם של תקנון מצדיק מניעת רישומה של מפלגה. השאלה קשה. מצד אחד, סעיף 31 לחוק המפלגות תיקן את חוק הבחירות לכנסת, ומעתה רשימת מועמדים אינה יכולה להתמודד בבחירות לכנסת, אלא אם נרשמה כמפלגה לפי חוק המפלגות. מסקנה, כי פגם בשם ופגם בתקנון מונעים רישום מפלגה משמעותה הטלת סייגים נוספים על זכות היסוד של האזרח להיבחר ולבחור. זכות שיש לקיימה כפוף למגבלות חיוניות בלבד, שכבר בסעיף 5 לחוק המפלגות הורחבו מעבר לקבוע בסעיף 7א. לחוק-יסוד: הכנסת. מצד שני המטרה ביסוד חוק המפלגות היא לגרום לפעולה מסודרת ותקינה של מפלגות בשל מעמדן הציבורי והמשפטי ויש לדאוג שהוראות החוק ייושמו.

נראה לי, שיש לפתור התלבטות משפטית זו באחת משתי דרכים. אפשרות אחת היא, כי לרשם, באישור בית-המשפט העליון, לפי סעיף 6 לחוק המפלגות סמכות למנוע רישומה של מפלגה גם מחמת פגם בשם או בתקנון, אך אין חובה לעשות כן, דהיינו, הבעיה תעבור מתחום הסמכות לתחום הסעדים או שיקול-הדעת. כך למשל, אם תוגש בקשה לרישום מפלגה שלא בתקופת הבחירות תהא הצדקה למנוע רישום גם מחמת פגמים בשם ובתקנון והמפלגה המיועדת תוכל להכניס את השינויים הנדרשים ולהגיש בקשה מתוקנת, מבלי שתיפגע הזכות להיבחר ולבחור. לעומת זאת, אם תוגש בקשה לרישום מפלגה בתקופת בחירות – וזהו הזמן שבו או בסמוך לו מפלגות חדשות נוסדות בדרך כלל – פגמים שבתקנון ואולי אף בשם, ייתכן ולא יצדיקו מניעה של הרישום. במסגרת הפעלת שיקול-הדעת יהיה מקום לשקול את חומרת הפגם ואפשרות תיקונו. אפשרות אחרת היא, שבשל פגם בתקנון או בשם אין סמכות למנוע רישומה של מפלגה. פגם בשם יתוקן בהליך לפי סעיף 8(ב) לחוק המפלגות. פגם בתקנון יתוקן באמצעות סעדים משפטיים רגילים לאחר רישומה של המפלגה.

מעמדו המשפטי של תקנון המפלגה

סעיף 14(א) לחוק המפלגות קובע, כי "למפלגה יהיה תקנון והיא תתנהל על-פיו". סעיף 14(ב) מפרט את ההוראות שחייב תקנון כל מפלגה לכלול והם כוללים את התנאים

לקבלת חברים למפלגה, השעייתם והוצאתם ממנה; הזכויות והחובות של החברים; מוסדות וסדרים בדבר הליכים משמעתיים נגד חבר המפלגה ואמצעי המשמעת; הסמכות של סניפי המפלגה באזורי הארץ; קביעת מוסדות המפלגה, תפקידיהם, הרכבם, סמכויותיהם ודרכי פעולתם, ודרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת; מועדי התכנסות מוסדות המפלגה וסדרי הדיון בהם והוראות בדבר ניהול ענייני המפלגה לפי חוק המפלגות. בפסק-הדין המנחה בעניין מפלגת העבודה הישראלית נ' לוי⁸², שניתן לפני קבלת חוק המפלגות נקבע, כי דינו של תקנון מפלגה כדין כל תקנון של גוף מאוגד, כלומר הוא מהווה חוזה בין המפלגה לבין חבריה ובין החברים לבין עצמם. בית-המשפט קבע, כי בהעדר נסיבות מיוחדות רשאים חברי המפלגה שבית-המשפט יאכוף את הוראות התקנון, בין לאחר שהופרה הוראה בתקנון ובין בהליך מקדים לפני הפרה צפויה של התקנון. בעקבות פסק-דין זה, נאכפו תקנוני מפלגות על-ידי בית-המשפט כמעט כדבר שבשיגרה⁸³.

נראה לי, כי מעת קבלתו של חוק המפלגות אין מעמדו המשפטי של תקנון מפלגה מתמצה בהיותו חוזה בין המפלגה לחבריה ובין החברים בינם לבין עצמם. אין לראות בתקנון גם הסכם פוליטי או קואליציוני⁸⁴. התקנון, כמו המפלגה עצמה, הוא מסמך דו-מהותי. מבחינה משפטית הוא חוזה בין המפלגה לחבריה ובין החברים לבין עצמם, אך יחד עם זאת, הוא מסמך בעל אופי ציבורי ונטוע בתוך תחומי המשפט הציבורי⁸⁵. ממהותה של המפלגה כגוף מעין ממלכתי, דו-מהותי, צומחת גם מהותו של התקנון שהוא מסמך היסוד על-פיו מתנהלת המפלגה. מכאן מתחייב להחיל עליו גם כללי המשפט הציבורי ובהם כללי היגנות ותוס-לב וכללי יושר וסבירות⁸⁶. על-כן תקנון

82 ע"א 189/76, פ"ד לא (2) 265. באותו מקרה ביקשו שני חברים במפלגת העבודה צו שימנע ממרכז המפלגה להרכיב רשימה של צירים בוועידת מפלגת העבודה מבלי שאלה ייבחרו על-ידי כלל חברי המפלגה בבחירות כלליות, כפי שקובעת חוקת המפלגה. הן בבית-המשפט המחוזי והן בבית-משפט העליון נתקבלה הבקשה ובית-המשפט לא ראה בכך התערבות בוויכוח פוליטי פנים מפלגתי, אלא דאגה לקיום הוראות חוקת המפלגה כהסכם בינה לבין חבריה.

83 דוגמאות לכך הם פסקי-הדין: ת"א 617/87 (המ' 4913/87) (חי') אבידן נ' פת ואח', (לא פורסם). ה"פ 494/88 שורוך נ' הסתדרות אגודת ישראל בא"י ואח', (לא פורסם). לפירוט פסקי-דין אלה וכן לסקירה מקיפה ומעניינת של הפסיקה בנושא מפלגות ראה ד"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16.

84 גישה זו, שהתקנון הוא הסכם פוליטי או קואליציוני הועלתה בדו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16. "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". (ראה: נ' כהן, לעיל הערה 28. וכן ראה לעניין זה את ההגדרה בבג"צ 1635/90, לעיל הערה 27, בע' 836). נראה לי כי עיקרו של התקנון הוא כמסמך המסדיר את דרך ניהולה של מפלגה. אין הוא הסכם בין מפלגות שונות ואין הוא עוסק בחלוקת סמכויות שלטוניות או במדיניות השלטון.

85 מבחינה זו הוא דומה להסכם הפוליטי. השווה בג"צ 1601/90, לעיל הערה 27.

86 השווה זאת למעמד המשפטי שנקבע כאשר לחוקת ההסתדרות כתקנון של ארגון עובדים. בפסקי-הדין בעניין דב"ע לה/15 מרקוביץ – ההסתדרות הכללית, פד"ע ו' 197, קבע בית-הדין הארצי לעבודה, כי בשל מעמדה המיוחד של ההסתדרות כמשפט העבודה, אין

המפלגה לא נשלט רק על־ידי דיני החוזים שבמשפט הפרטי, אלא אף על־ידי דיני המשפט הציבורי. השאלה מתי יחולו כללי המשפט הציבורי ומתי יגברו דיני החוזים הרגילים אינה קלה, היא חורגת מתחום רשימה זו ומוטב להשאירה לעת מצוא⁸⁷. בעוד שקבלת חוק המפלגות מצדיקה שינוי תפיסה באשר למעמדו המשפטי של תקנון המפלגה, נראה לי שאכיפת הוראות התקנון ראוי שתמשך ותתבצע, גם לאחר חוק המפלגות, בהליך משפטי בפני בתי־המשפט הרגילים. זאת גם על יסוד הניסיון שנצבר בשנים האחרונות בהם ניתנו מספר פסקי־דין בנוגע לקיום הוראות התקנון על־ידי בתי־המשפט הרגילים⁸⁸.

ביקורת המפלגות והבטחת טוהר הבחירות הפנימיות

חוק המפלגות מכפיף את המפלגה לביקורת מבקר המדינה. סעיף 13(ב) לחוק קובע, כי למבקר המדינה יהיו כל הסמכויות שהוענקו לו לגבי גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח – 1958 בכל הנוגע לניהול העניינים הכספיים של המפלגה ובכל הקשור בביצוע האמור בחוק המפלגות. מתווסף לכך סעיף 24 לחוק הקובע, כי מפלגה חייבת לנהל ספרי חשבונות, מאזנים ודו"חות לפי הנחיות מבקר המדינה. עד לחוק המפלגות היתה למבקר המדינה סמכות ביקורת על מפלגות במסגרת חוק מימון מפלגות. מעתה ניתנת למבקר סמכות ביקורת כללית בנוגע לניהול כל ענייניה הכספיים של מפלגה וכן באשר לביצוע כל האמור בחוק המפלגות. בכך הוכנס שינוי רב משמעות בהיקף ביקורת המדינה על מפלגות. הרחבת היקף הביקורת על מפלגות תואמת את התפיסה הרואה במפלגות גופים שאינם פרטיים וולנטריים, אלא מוסדות ציבוריים, שלמדינה יש עניין בתפקודם התקין והראוי.

בצו הרחבת ביקורת המדינה על מפלגות, קובע חוק המפלגות שורת הוראות שמטרתן להבטיח את טוהר הבחירות הפנימיות במפלגות. על־פי סעיפים 15 ו־20 לחוק, אדם אינו רשאי להירשם אלא כחבר במפלגה אחת. סעיף 28 לחוק קובע שורה של עבירות בנושא הבחירות הפנימיות במפלגות. הסעיף אוסר לשלם עבור אדם אחר דמי חברות, או התפקדות, או כל תשלום אחר המקנה זכות הצבעה בבחירות פנימיות. הוא אוסר לנסות להשפיע על בעל זכות הצבעה להצביע תוך הבטחת טובת הגאה, או למנוע מאדם לקבל זכות הצבעה, או להקנות זכות הצבעה למי שאינו זכאי לכך. הוא אוסר להפריע למהלך הסדיר של בחירות פנימיות, להתערב במניין הקולות שלא כדין, לשנות רשימה של בעלי זכות הצבעה, הוא אוסר להצביע בבחירות פנימיות יותר מפעם אחת,

לראות בה ארגון פרטי וולנטרי בלבד, אלא בית־הדין יקיים לגביה ביקורת על־פי כללים השאובים מהמשפט הציבורי והוא הדין באשר לתקנונה, שאינו רק הסכם בין הארגון לחבריו וביניהם לבין עצמם, אלא הוא מסמך שיש להחיל עליו ובפירושו את כללי המשפט המנהלי. 87 לעניין זה ראה, בשינויים המחוייבים, את ע"א 294/91, לעיל הערה 33. וכן השווה לאמור בפסקי־הדין שליט וזי"ד־בסקי, לעיל הערה 27.

88 לסקירה זו ראה את דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל הערה 16.

או לתת או להציע שוחד כדי להשפיע על בוחר בהצבעתו והוא אוסר לתת הצהרה כזוכת בעניין חברות או אי-חברות במפלגה. קובץ הוראות עונשיות חדשות אלה, יש לקוות, ימנע כל תופעה של ניסיון להשפיע שלא כדין על בחירות פנימיות המתנהלות במפלגה, בין בדרך של "קבלנות קולות" או רכישת בוחרים או בכל דרך אחרת.

מימון בחירות מוקדמות

בעת כתיבת רשימה זו, דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בהצעת-חוק המפלגות (תיקון – מימון בחירות מוקדמות), התשנ"ג – 1993. מקורה של הצעת-חוק זו בהצעת-חוק פרטית, שהגישו חברי הכנסת אברהם פרוז ואמנון רובינשטיין בכנסת השתיים-עשרה, בהצעת תיקון לחוק מימון מפלגות עוד בטרם נחקק חוק המפלגות. לפי הצעת-חוק זו, יתווספו לחוק המפלגות שורת הוראות, שיסדירו את סוגיית המימון של בחירת מועמדים בבחירות פנים מפלגתיות. הצעת התיקון חלה על כל מועמד העומד לבחירה לתפקיד במפלגה או לתפקיד או משרה מטעם המפלגה, וזאת בין אם הבחירה נעשית על-ידי כלל חברי המפלגה, או על-ידי מוסד ממוסדות המפלגה. מועמדים בבחירות פנימיות במפלגות אינם מקבלים מימון ממלכתי על-פי חוק מימון מפלגות והצעת התיקון מסדירה את נושא התרומות למימון מערכת הבחירות של המועמד. על-פי הצעת-החוק⁸⁹, תיאסר קבלת תרומה מתאגיד בארץ או בחוץ-לארץ, למעט קבלת סיוע מהמפלגה עצמה. כן מגבילה ההצעה קבלת תרומות מתורמים כיחידים וכן קובעת תקרת מכסימום של תרומות, שרשאי מועמד לקבל וכן תקרה לסכומי כסף, שרשאי מועמד להוציא במהלך מערכת הבחירות הפנימיות. ההצעה מתייחסת גם למימון מערכת בחירות פנימיות של חבר מפלגה, המעמיד עצמו לבחירה לתפקיד של ראש הממשלה מטעם המפלגה או יושב-ראש המפלגה. על-פי ההצעה, במקרה כזה, יהיה רשאי המועמד להוציא כפל הסכום המותר למועמד לכל תפקיד או משרה אחרת. ההצעה כוללת הוראות נוספות האוסרות שימוש בתרומות, אלא למימון מערכת הבחירות ומחייבת החזרת תרומות שנחשבו בעודף על המותר לפי הצעת-החוק. כן היא מחייבת כל מועמד לנהל חשבון של התרומות שקיבל, באמצעות חשבון בנק נפרד ובהתאם להנחיות שיוציא רשם המפלגות, ומערכת החשבונות תעמוד לביקורת של המוסד לביקורת של המפלגה. כן מחייבת הצעת-החוק את המוסד לביקורת של המפלגה, למסור לרשם המפלגות בתום כל מערכת בחירות דו"ח על מילוי ההוראות בחוק זה ובתקנון המפלגה על-ידי המועמדים ומחייבת את הרשם בפרסום הדו"חות. ההצעה גם קובעת סנקציות כלפי מועמד שעבר על הוראות החוק, הכוללות פסילתו וביטול בחירתו על-ידי המפלגה וכן עבירת עונשין פלילית.

89 הפרטים המובאים באשר להצעת התיקון מבוססים על נוסח שהוכן לוועדת חוקה, חוק ומשפט כפי שהוא נכון ליום 23.3.93.

סיכום

חוק המפלגות יצר מציאות משפטית חדשה. החוק מיישם את התפיסה, כי המפלגה אינה ארגון פרטי־וולנטרי בלבד, אלא היא מהווה גוף מעין ממלכתי, שהוא חלק בלתי נפרד מהחיים הציבוריים במדינה ונוטל בהם תפקיד חשוב ומרכזי. גישה זו, שאומצה גם במדינות דמוקרטיות אחרות בעולם לאחר מלחמת העולם השנייה, מחייבת התייחסות משפטית שונה למפלגה. המפלגה נטועה מבחינה משפטית לא רק בשדה המשפט הפרטי, אלא בעיקר בשדה המשפט הציבורי ויש להחיל עליה, על פעולותיה ועל ניהול ענייניה הפנימיים את כללי המשפט הציבורי, כללים של הגינות, יושר, פעולה לתכלית הראויה, תום־לב וסבירות.

החוק הוא תוצר של פשרה, שכן לא שולבו בו הוראות המחייבות מפלגות לנהל את חייהם הפנימיים בהליכים דמוקרטיים מלאים, אך עם זאת הוא מחייב את המפלגות לקבוע לעצמן מראש את הכללים לניהולם במסמך היסוד של המפלגה, שהוא התקנון וכן מחייב את התקנון לכלול הוראות בשורה חשובה של נושאים. החוק מבטיח כי הבחירות הפנימיות יתנהלו באופן מסודר וקובע שורה של עבירות בבחירות פנימיות שיבטיחו את טוהר הבחירות.

אין ספק שהחוק הוא הישג חשוב בשיפור החיים הדמוקרטיים בישראל והוא מצטרף לשורת חוקים וחוקי־יסוד שיצרו מהפכה משטרית ומשפטית בישראל.