

## חוק המפלגות, התשנ"ב - 1992

דן אבנוך

הצורך בחוק מפלגות במדינה דמוקרטית אינו דבר מובן מאליה. ואמנם, ברוב המדינות הדמוקרטיות לא נחקק חוק כזה. ישנם שלושה סיעונים עקרוניים נגד חקיקת החוק: גישה חשדנית כלפי חקיקה העלולה לפגוע בחופש ההתארגנות והביטוי הפוליטי; רצון לשמור על האופי הוולונטרי של ההתארגנות במפלגה; והיות מעמדה של המפלגה מוסדר מכוח חוקים קיימים או מתוקף נורמות מושרשות ומקובלות. יש טעם רב בסיעונים אלה. חשיבותה של המפלגה במדינה דמוקרטית מתמצה בתפקידה המתווך והמייצג. המפלגה במדינה הדמוקרטית היא התארגנות וולונטרית, שעיקר תפקידה הקבצה וביטוי של עמדות ואינטרסים וייצוג רצון האזרחים במוסדות הממלכתיים הנבחרים. עולה מכך, שיש מקום לחשוש מפני חקיקה שעלולה לפגוע בחופש ההתארגנות במפלגה. אך ישנם נימוקים כבדי משקל בזכות חקיקת חוק מפלגות. היטיב לבטאם חבר הכנסת שחל, מיוזמי הצעת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992,<sup>1</sup> (הדגשת המלה "הצעה" מכוונת; כפי שיתברר, קיים פער בין ההצעה לבין החוק שהתקבל) באומרו:

להצעת החוק שהוגשה שתי מטרות: האחת לחזק את המשטר הדמוקרטי, על ידי הכרה במפלגה ככלי וכמכשיר לקיום הדמוקרטיה במדינה. השנייה להטיל פיקוח באותם תחומים שיש להקפיד על כך שמפלגה פוליטית לא תעסוק בהם, כמו פעילות כלכלית, ופיקוח שמפלגה פוליטית תקיים את המשטר הדמוקרטי הפנימי שלה.<sup>2</sup>

\* מרצה, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים. מאמר זה מסתמך על עבודת מחקר שנעשתה במסגרת פעילותו של המחבר כעמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

1. הצ"ח, התשנ"ב, 106.

2. מ' שחל, "על המשפט הרצוי" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריות, תשמ"ח) 11.

המטרות של חיזוק מעמד המפלגה כמתווך הכרחי בפוליטיקה דמוקרטית,<sup>3</sup> ושל הקביעה אילו מבין תחומי הפעילויות של מפלגה יהיו נתונים לפיקוח החוק, מאפיינות את חוקי המפלגות המעטים שנחקקו במדינות דמוקרטיות. מבדיקת עשרים וארבע מדינות בעלות משטר דמוקרטי עולה כי חוק מפלגות קיים בחמש בלבד: ונצואלה (שם נחקק חוק מפלגות ב-1965), גרמניה (1967), אוסטריה (1975), ספרד (1978) ופולין (1990). בחמש מדינות מבין העשרים וארבע מעוגנת זכות ההתארגנות הפוליטית בחוקה, בעוד שבשאר המדינות אין חקיקה נפרדת המסדירה את המעמד החוקי של המפלגות.<sup>4</sup>

מה מאפיין את המדינות שבחרו לחקק חוק מפלגות? המדינות בהן קיים חוק מפלגות שונות זו מזו, ואין להן מכנה משותף בולט בסדרי המשטר הדמוקרטי (משטר פרלמנטרי או נשיאותי, שיטת בחירות יחסית או רובית וכדומה) או בתרבות הפוליטית.<sup>5</sup> עם זאת, בולט מכנה משותף אחד: כל חמש המדינות בהן נחקק חוק מפלגות התנסו בעבר בהתמוטטות הדמוקרטיה. בשוון לכוונן משטר דמוקרטי, אחרי התנסות בשלטון לא דמוקרטי, ביקשו המחוקקים במדינות אלה למנוע באמצעות חקיקה הישנות התמוטטות של הדמוקרטיה. באותן מדינות נועד לפיכך חוק המפלגות לחזק את המסד הדמוקרטי של המשטר, ולהרחיק מהמרכז הפוליטי קבוצות המאיימות על עצם קיום המדינה או על אופיה הדמוקרטי. חשוב לציין עם זאת, כי חוק המפלגות מהווה רק מרכיב אחד, לא בלעדי ולא בהכרח מרכזי, בשורה של אמצעים להגנת הדמוקרטיה שנקטו במדינות אלה. אמצעים אלה כוללים: שיטת בחירות שמבטיחה משטר יציב; סייגים, ייחודיים לכל מדינה בדבר חופש ההתארגנות, בעיקר במדינות האירופיות הנכללות בקטגוריה זו; חוקה המבטיחה לתושבי המדינה מסגרת חיים דמוקרטית על כלל היבטיה.<sup>6</sup>

3. י' גלנור, "תרומת חוק המפלגות למערכת הפוליטית", שם, 31. עד לקבלת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, אוגדו מפלגות מכות שני חוקים: החוק העות'מאני של האגודות 1909, וחוק העמותות, התש"ם-1980. ראה דיון בעניין זה במקורות הבאים: א' בנדור, "דיני מפלגות בפסיקת בתי משפט בישראל", מתוך ד' אבנון ואח' חוק המפלגות: דו"ח שהוכן על ידי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשנ"ב) 24; א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית, שוקן, תשנ"א) 809-812; י'ה' קלינגהופר, "מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל - המשפט הרצוי" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (לעיל, הערה 2) 12-18.

4. כל הנתונים אודות חקיקה במדינות דמוקרטיות נלקחו מעבודתה של עליזה בר, "חוק המפלגות - ההיבט ההשוואתי", מתוך חוק המפלגות: דו"ח שהוכן על ידי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה (לעיל, הערה 3) 9-21. כמו כן ראה J. Brenneke, *The Law on Political Parties, Documents on Politics in the Federal Republic of Germany* (Inter-Nations, 3rd ed., 1986/87), pp. 5-19.

5. ראה סיווג משטרים דמוקרטיים ב-A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven: Yale University Press, 1984).

6. ראה ד' אבנון ואח' (לעיל, הערה 3) 3-4, 13-15.

נוסחו הסופי של חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, שהתקבל בימיה האחרונים של הכנסת ה-12, אינו עונה באופן מלא על המטרות החשובות שציין חבר הכנסת שחל, ואינו שואב השראה מן העקרונות שהנחו מחוקקים במדינות דמוקרטיות אחרות. כפי שינומק בהמשך, ספק אם חוק זה יתרום לביסוס הדמוקרטיה בישראל. ניתן אף לומר, כי חקיקה זו מסמלת העדר הסכמה בחברה הישראלית בדבר חשיבות הפנמתם של ערכים דמוקרטיים, ובכך היא מסמלת העדר הכרעה חד-משמעית בזכות היות המשטר הדמוקרטי המשטר הרצוי לכלל החברה במדינת ישראל.

ניתן להעריך, כי עיקר השפעתו של חוק המפלגות יבוא לידי ביטוי ב"עשיית סדר" במבנה הפנימי של המפלגות, ובקביעת הסדרים ברורים לליבון חילוקי דעות בין חברי המפלגה. ראשיתו של הסדר החדש בכך שכל מפלגה תידרש להירשם בפנקס המפלגות. האחריות לרישום זה תהא בידי רשם מפלגות (שימונה לצורך זה על ידי שר-המשפטים). על הרשם יהיה לוודא כי התארגנות המבקשת להיקרא מפלגה תענה על מספר כללים בסיסיים. מיום תחילת החוק, באפריל 1993, תחויב כל מפלגה, גם זו המיוסדת בחופזה ערב בחירות או בהקשר למשבר פוליטי, לציין את מטרתה. בנוסף, כל מפלגה תחויב לאמץ תקנון על-פיו יפעלו מוסדותיה. החוק מדגיש את חשיבות התקנון בכך שהוא מפרט שורה של עניינים שחייבים להיות מוסדרים בו (תנאים 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; אופן קביעת מוסדות המפלגה, סמכויותיהם ודרכי פעולתם, ודרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת; מועדי התכנסות מוסדות המפלגה וסדרי הדיון בהם). הוראות החוק עולות בקנה אחד עם פסיקת בית-המשפט העליון (ע"א 189/76 מפלגת העבודה הישראלית נ' לויין ואח') שבה נקבע כי חוקת המפלגה, ככל חוקה או תקנון של גוף מאוגד, היא חוזה בין המפלגה לבין חבריה ובין החברים לבין עצמם.<sup>7</sup> כמו כן קבע בית-המשפט העליון, כי אין לקבל החלטה הסותרת את חוקת המפלגה אם לא נעשה לפני כן, בהליך המיועד לכך, התיקון הדרוש בחוקה.<sup>8</sup> חוק המפלגות ינחה את בתי-המשפט בכואם לדון בעניינים שבין חבר למפלגתו, ולא יישמע עוד שופט הפוסט עתירה בנושא מפלגות בנימוק ש"מי שאין מעשיה של מפלגתו נראים בעיניו יעזבנה ובל יסריד את בתי-המשפט".<sup>9</sup>

ניתן לומר, אם כן, שעם חקיקת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, נתבסס מעמדה הייחודי של המפלגה כהתאגדות בעלת מאפיינים מוכרים וברורים. ייחוד זה אף מעוגן בסעיף 11 לחוק, המורה כי חבר בני אדם שלא נרשם בפנקס המפלגות "לא ישא שם הכולל את המילה 'מפלגה', או כל צורה דקדוקית הנגזרת ממנה". שילוב הדרישה להירשם אצל רשם המפלגות עם החיוב להתנהל לאור הסדרים המעוגנים בתקנון, אמור

7. ראה ע"א 169/76 מפלגת העבודה הישראלית נ' לויין בע"מ, פ"ד לווג) 265, 270.

8. ראה א' בנדור, (לעיל, הערה 3) 31-32.

9. א' מעוז, "הצעת חוק המפלגות" מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (לעיל, הערה 2)

ליצור סדר מוסכם בתחום, שטרם חקיקת חוק המפלגות שררה בו אי-בהירות; אך בה בשעה, החוק לא תורם להפנמתם של ערכים שביסוד המשטר הדמוקרטי, ולעניין זה נפנה עתה.

מן הראוי להקדים לניתוח השפעת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, על הדמוקרטיה בישראל, סקירה תמציתית על תולדותיו. סקירה זו מאירה את כוונות המחוקק הישראלי, ומתוך כך את הפער בין הכוונה למעשה החקיקה. ראשון יוזמי הצעת חוק המפלגות בישראל היה חבר הכנסת שמואל תמיר, שהעלה הצעת חוק פרטית בנושא זה בשנת 1968. מטרתו העיקרית היתה לנתק מפלגות מעיסוקים כלכליים ומאמצעי השפעה חומריים, כגון שירותי בריאות, הקמת יישובים ושיכונים, מערכת חינוך מפלגתית וכדומה. לדבריו, מטרת החוק "לנסות ולשחרר את המדינה והאזרח מן הכפיה המפלגתית הישראלית... ולהחזיר את המפלגות למקומן הטבעי בחיי המדינה"<sup>10</sup>. סוגיית הפעילות הכלכלית-עסקית לא היתה בראש מעייניו של המחוקק בשעה שדן בחוק המפלגות שהתקבל. למרות כוונתו של תמיר, והצהרתו של חבר הכנסת שחל ("להקפיד על כך שמפלגה פוליטית לא תעסוק... [ב]פעילות כלכלית..."), אנו מוצאים בנוסחו הסופי של חוק המפלגות סעיף (מס' 21) מעורפל בלבד המטיל איסור כללי על פעילות כלכלית עסקית. דרך יישומו של סעיף זה אינה ברורה, מה גם שבהמשך מתיר סעיף אחר - (4)25 למפלגות לקבל הכנסות,

שמקורן בכספים שהתקבלו על פי סעיף זה (דמי חבר או כספים שהתקבלו על פי חוק מימון מפלגות) או מנכסים שנועדו לפעילות של המפלגה, גם אם אינם משמשים לפעילותה אותה שעה.

ניסוח סעיף זה מרוקן את סעיף 21 מכל משמעות, מעבר להצהרה הכללית. יוצא מכך, כי חוק המפלגות לא משנה באופן מהותי את מצב העניינים שהיה קיים לפני חקיקתו בכל הנוגע לפעילות הכלכלית של המפלגות.

ב-1980 הוגשה לכנסת הצעת חוק מפלגות מטעם הממשלה. ההצעה הועלתה על רקע חקיקת חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, והדרישה שמעמדה של המפלגה הפוליטית יוגדר בחוק.<sup>11</sup> בדברי ההסבר להצעת החוק, דובר על חשיבותו של חוק "שיסדיר דרכי פעולתן של המפלגות במדינה, במיוחד נוכח העובדה שהן זרוע ממלכתית אף באופן פורמלי, והן ממומנות על ידי המדינה". יש טעם רב בטעונו זה. חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, אינו מגדיר מפלגה, ובפועל נהוג לתת מימון לסייעות בכנסת בלי לשים

10. ש' תמיר, "לידתו הקשה של חוק המפלגות", שם, 44. ראה נוסח הצעת החוק של חבר הכנסת תמיר, שם, 105-107.

11. מדברי ההסבר להצעת חוק המפלגות, התש"ם-1980 (ה"ח 1452), שהוגשה מטעם הממשלה על-ידי שר-המשפטים דאז, שמואל תמיר. הצעה הלופית הוגשה ב-1981 על-ידי קבוצת חברי כנסת מקרב סיעת המערך. ראה מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל (לעיל, הערה 2) 92-96.

לב לרקע המפלגתי שלהן. בהעדר הגדרה של מפלגה בחוק מימון מפלגות או בכל חוק אחר, נוצרה אי-בהירות ביחס לקשר המשפטי בין סיעה למפלגה, עניין משמעותי לצורך חישוב מימון מפלגה בשעה שסיעה מתפלגת או מתאחדת עם סיעה אחרת. בג"ץ העיר בעניין זה, "שהחוק נוסח בצורה מרושלת ביותר".<sup>12</sup> הצורך בחקיקת חוק מפלגות נגזר גם מריבוי הפניות לבתי-המשפט בנושאים שבין המפלגה למדינה ובין חבר המפלגה למפלגתו.<sup>13</sup> הקואליציה שהצליחה להעביר את חוק המפלגות התגבשה רק בתקופת כהונתה של הכנסת ה-12, בשעה שנוסח משולב, שהוגש על-ידי חברי הכנסת פורז, רובינשטיין, שחל, ריבלין ווייס, התקבל בקריאה שלישית במרץ 1992.

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, יוצר מערכת בקרה כפולה על תהליך הקמת מפלגה ועל תפקודה. ראשית, רשם המפלגות, שהינו בפועל נציג המדינה, יוודא כי בטופס הרישום תפרט המפלגה את שמה ואת מטרותיה. לרשם הסמכות לפסול 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 להניח כי המפלגה תשמש מסווה לפעילות בלתי חוקית. המחוקק, בהטילו על רשם המפלגות את האחריות לבחון את מטרות המפלגה, הפקיד בידיו מרחב של שיקול-דעת, והגביל את חופש ההתארגנות במפלגה. בטרם התקבל חוק המפלגות, יכולה היתה מפלגה להיפסל מהשתתפות בבחירות לכנסת בהתאם להוראות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שבו נקבע: "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה אחת מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; (2) שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה; (3) הסתה לגזענות". חוק המפלגות מאפשר פסילת מפלגה עוד בטרם החלה לפעול, וזו הגבלה משמעותית בהשוואה לנהוג טרם נחקק חוק זה, כאשר פסילת מפלגה היתה אפשרית רק בשעה שלא הגישה את רשימת מועמדיה לכנסת, ולעניין ההשתתפות בבחירות בלבד.

אם לא די באפשרות לפסול מפלגה עוד בטרם החלה לפעול, התוסף לרשימת הסייגים לרישום מפלגה סייג שאינו קיים בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. על פי סייג זה, הלקות מחוק העמותות, התש"ם-1980, רשאי רשם המפלגות לשלול ממפלגה את זכות הרישום בפנקס המפלגות "אם יש יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות". בהוסיפו סייג זה, לא שעה המחוקק לעצתו של פרופ' קלינגהופר, שציין כי "לאור הריבוי של חוקים וההיקף הכמעט בלתי מוגבל של אפשרויות של אי חוקיות, סיבה זו לאי-רישום מפלגה עשויה לפתוח פתח רחב לסירוב אפשרי של רישום".<sup>14</sup> החוק אמנם מאפשר למפלגה לערער בפני בית-המשפט העליון על החלטת הרשם, אך נשאלת השאלה, מדוע יש לתת לרשם את האפשרות להלבין ברבים פני מפלגה חדשה ביחסו לה כוונות לא

12. בג"ץ 753/86, קלינגהופר ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח' (לא פורסם). מצוטט אצל "ה' קלינגהופר (לעיל, הערה 3).

13. ראה א' בנדור (לעיל, הערה 3).

14. "ה' קלינגהופר, (לעיל, הערה 2) 20. ראה גם ד' אבנון ואח', "ניתוח הצעת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992" (לא פורסם), שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ב-24.2.92.

חוקיות. ברור, שאותן התאגדויות שיבקשו להשתמש בתואר "מפלגה" כמסווה לפעילות בלתי חוקית, הן דווקא אלה שיסתירו את כוונותיהן בשעת הרישום. מי שעלול להיפגע מהסמכות שניתנה לפקיד המדינה לסרב לבקשת רישום של מפלגה, הן דווקא התארגנויות שאינן פועלות בניגוד לחוק. שיקול-דעת מוטעה של הרשם עלול לפגוע בשמה הטוב של מפלגה דווקא בשעת הקמתה, בעודנה מחפשת שתפים לדרך מקרב אזרחי המדינה. בהסמכת הרשם יש פגיעה כפולה בסדר הדמוקרטי התקין. ראשית, הרשם ממונה על-ידי שר בממשלה, בלא שמינוי זה זקוק לאישור גוף ממלכתי המייצג את כלל המפלגות בישראל, קרי - הכנסת; שנית, ההליך שנקבע עלול ליצור מצב של טשטוש השיח הפוליטי, אם המטרה שתירשם לא תשקף את הכוונה האמיתית של הנרשמים, ותעודר, שלא לצורך, גורמה שניתן לכנותה, בלשון אורוול, Double-speak.

יוצא אם כן, שחוק המפלגות מעניק למדינה, באמצעות רשם הממונה על-ידי אחד משרי הממשלה, כוח להתערב בעניין שהוא בנושאת המפלגה: ליבון, בירור וגיבוש מטרות מדיניות או חברתיות. בהעניקו לרשם המפלגות זכות נרחבת לבקר את תכני המטרות שמותר למפלגה לקדם בדרך חוקית, מחזק חוק המפלגות את מעמד המדינה ביחס להתארגנות וולונטרית זו, ואינו תורם לקידום השתתפותם הפעילה של אזרחים המבקשים "לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים" - זכות שהינה במהות המפלגה, כפי שהוגדרה בסעיף 1 לחוק עצמו. מן הראוי לציין בהקשר זה, כי אף באחת מן המדינות בהן קיים חוק מפלגות אין סייגים לרישום מפלגות. הרישום נתפס כעניין טכני בלבד, ואין לו משמעות פוליטית. אין זה בא לומר שאין במדינות אלה סייגים לקיומן של מפלגות. בגרמניה קיים סייג בחוקה הקובע שמפלגות תהיינה "לא קונסטיטוציוניות" אם הן פועלות באופן מנוגד לדמוקרטיה או באופן שמסכן את המדינה, והדרכים ליישום סעיף זה מפורטים בחוק המפלגות.<sup>15</sup> בספרד קיימת אפשרות להשעות או לפרק מפלגה אם פעילותה מנוגדת לדמוקרטיה, או במקרה של פעילות בלתי חוקית לפי החוק הפלילי.<sup>16</sup> בפולין יש אפשרות להורות על פירוק מפלגה אם היא עוסקת בפעילות שמטרתה שינוי המשטר באמצעים אלימים, או שהיא נוהגת באלימות בחיים הציבוריים.<sup>17</sup> בוונצואלה ניתן לבטל רישום של מפלגה אם מתברר שהרישום הושג בדרך לא חוקית, או שפעילותה של המפלגה מנוגדת לחוקה.<sup>18</sup> בנוסף, רשאי בית-המשפט העליון להחליט על פירוק המפלגה, על-פי בקשת הממשלה, אם ימצא שהמפלגה פועלת או תומכת בפעילות שמכוונת נגד הסדר הקונסטיטוציוני.<sup>19</sup> באוסטריה אין

15. ראה ע' בר (לעיל, הערה 4) 15-19. לגבי פסילת מפלגות על-פי החוק הגרמני ראה

P. Franz, "Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German American Comparison". *Boston College International and Comparative Law Review*

(Vol. V, No. 1, 1982), pp. 52-69.

16. סעיף 5.2 לחוק המפלגות בספרד.

17. סעיף 5 לחוק המפלגות בפולין.

18. סעיף 27 לחוק המפלגות בוונצואלה.

19. סעיף 29 לחוק המפלגות בוונצואלה.

סייגים מפורשים לקיום מפלגות. סקירה קצרה זו מורה כי במדינות דמוקרטיות אחרות פסילת מפלגות היא על סמך פעילותן, ולא על סמך מטרותיהן. לאור הפגיעה במעמד המפלגה, ועל סמך המקובל במדינות דמוקרטיות אחרות, מוטב היה אילו הותיר המחוקק את עניין פסילת מפלגה לחוקים הקיימים, אם סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, ואם חוקים אחרים המגדירים פעילות אסורה.

גם מבחינות אחרות ניתן לפקפק בתרומת חוק המפלגות לחיזוק הדמוקרטיה בישראל. כך לדוגמא, יש פער משמעותי בין הכוונה של מגישי הצעת החוק, כי חוק המפלגות יחייב כל מפלגה לעגן בתקנון את סדרי הבחירה של נציגי המפלגה לכנסת, לבין החקיקה עצמה. עניין זה מהותי וראוי לעיון: מהחוק שהתקבל נמחקו כל הסעיפים בהצעת החוק שחייבו מפלגה לקיים, ולו באופן סמלי, אורח חיים דמוקרטי. סעיף 14(4) להצעת החוק המקורית, שעברה קריאה ראשונה במליאה ושונתה בוועדה לקראת הקריאה השנייה והשלישית, הורה כי בתקנון המפלגה ייכללו "סדרי הבחירות למוסדות המפלגה... וסדרי הבחירה של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת"; בנוסח הסופי מדובר בחובת "קביעת מוסדות המפלגה... ודרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת". סעיף 18(1) בנוסח הראשון קבע כי למפלגה יהיה "מוסד נבחר"; בנוסח הסופי מדובר ב"מוסד מרכזי". בנוסח הראשון חייב סעיף 19 כי "לכל מפלגה יהיה מוסד נבחר שייבחר על ידי כלל חברי המפלגה, בבחירות כלליות, שוות וחשאיות, במועדים שנקבעו בתקנון, או לפחות אחת לחמש שנים"; סעיף זה, הכולל חובת התכנסות מדי תקופה הקבועה בחוק, נמחק לחלוטין מהנוסח הסופי.

ויתור המחוקק על הכללת סעיף המחייב מפלגות לקיים בחירות למוסד נבחר, שיחויב להתכנס מדי זמן קבוע, רוקן את החוק מחיוב מהותי. הדרישה לקיים בסיס של משטר דמוקרטי פנימי היתה אחת המטרות החשובות ביסוד הצעת החקיקה, ועל כן מן הראוי להרחיב מעט בנקודה זו.

סעיף 1 לחוק המפלגות הגדיר מפלגה כ"חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". מכאן עולה, כי המחוקק התכוון להבטיח שרחשי לב ורצונות של ציבורים שונים מבין אזרחי המדינה יבואו לידי ביטוי בבית-הגבחרים. יחד עם זאת, הגם שצוין בהצעת החוק כי לכל מפלגה יהיה מוסד נבחר, לא נקבע בה מה יהיו סמכויות מוסד זה. עניין מהותי זה הושאר לשיקול-דעת חברי המפלגה. כך יצא שהצעת החוק לא חייבה מפלגה לבחור את נציגיה לכנסת בהליך דמוקרטי, אלא רק דרשה שבכל מפלגה יתקיים מוסד שייבחר בבחירות דמוקרטיות. לדוגמא: בחיוב לכנס מוסד נבחר אין כדי לשלול מהנבחרים את הזכות להעניק לגוף אחר, כגון מועצת רבנים, סמכויות בעניינים חשובים, כמו קביעת מועמדים לכנסת; ואפשר שתפקיד המוסד הנבחר יתמצה בהתכנסות מדי תקופה קבועה לשמיעת דיווח מפי ראשי המפלגה. בכך נשמר בהצעת החוק איזון עדין בין הרצון לבסס את המשטר הדמוקרטי בישראל לבין שמירה על עקרון אי-ההתערבות של המדינה בחופש ההתאגדות והביטוי הפוליטי - מעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי. שעה שהמחוקק ויתר, בנוסח

הסופי של החוק, על חובת קיום הליך בחירה דמוקרטי כלשהו, הוא ויתר על ממד נורמטיבי חשוב.

המתח בין זכות ההתארגנות לבין זכות המדינה לבקר את ההתארגנות יצר פרדוקס נוסף בחוק המפלגות. כפי שראינו, חוק המפלגות אינו מתערב בדרכי ההתארגנות ובהסדרים הפנימיים על-פיהם תבחר כל מפלגה לנהל את ענייניה. כלל זה בא לביטוי תמציתי בסעיף 16, הקובע כי "מועמדי מפלגה לבחירות לכנסת ייקבעו בהליך שיוגדר בתקנון". סעיף 17 מוסיף ומורה, כי במקרה בו מפלגה בכל זאת תקבע שמועמדיה ייבחרו בבחירות מוקדמות, "יחולו על הבחירות המוקדמות הוראות חוק הבחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954". סעיף 22 לחוק המפלגות מוסיף הנחיות לגבי החלת חוק בחירות לגופים ציבוריים על בחירות הנערכות לוועידה הכללית של המפלגה לפי בקשת המפלגה, וסעיף 23 מדגיש כי הסעיפים מחוק הבחירות לגופים ציבוריים העוסקים בעבירות בחירות יחולו על בחירות למוסד ממוסדות המפלגה, אם תיערכנה כאלה. לבסוף, סעיף 28 בחוק המפלגות, שכותרתו "עונשין", כולל עשרה סעיפי משנה המציינים עבירות שבגינן ניתן לדון אדם לשנת מאסר; תשעה מבין הסעיפים, מתייחסים לעבירות שנעברו במהלך קיום בחירות פנימיות במפלגה.<sup>20</sup>

משתמע אם כן, כי חוק המפלגות קובע עונשין רק ביחס לעבירות שנעברו בשעת קיום בחירות פנימיות, הליך שאינו מחויב על-פי החוק, ונתון לשיקול-דעת מוחלט של כל מפלגה ומפלגה. יש מן האירוניה בכך שמפלגה המקיימת אורח חיים דמוקרטי זוכה להתייחסות כה מדוקדקת של החוק, בעוד מפלגה שאינה מקיימת הליכים דמוקרטיים משוחררת מחובת ציות דומה לחוק הבחירות לגופים ציבוריים, ואף משוחררת מחובת התייחסות לסעיף העונשין בחוק המפלגות. חוק המפלגות נמנע במופגן ממתן עדיפות כלשהי למפלגה הנוהגת על-פי הליכים דמוקרטיים, ויוצר מצב בו משטר דמוקרטי פנימי הינו צורת ארגון אחת מני רבות, "שעונשין" בצדה. איש הישר בעיניו יעשה, אך אם בחר בדרך דמוקרטית, עליו להיות דמוקרטי ברמ"ח מעשיו.

ניתוח החוק מלמדנו כי עיקר עניינו הוא יצירת מסגרת מפקחת על המפלגה: הרשם יודא את מטרותיה, התקנון יקבע את דרכי פעולתה, מבקר המדינה ינחה את ניהול ספריה. החוק מאפשר למדינה לפסול מפלגה עוד בטרם נרשמה, ומרחיב את הסייגים לרישומה ביחס למקובל טרם נחקק חוק זה. בולטת העובדה כי אין בחוק ביטוי לתמיכה בקיום משטר דמוקרטי פנימי. המסר הנורמטיבי מעורפלי: חשוב שיהיה סדר, אך לא דווקא סדר דמוקרטי.

<sup>20</sup> סעיף 28 לחוק המפלגות כולל את העבירות הבאות: תשלום דמי חבר או התפקדות עבור אחר כדי להקנות זכות הצבעה בבחירות פנימיות במפלגה; שינוי בלתי חוקי של רשימה של בעלי זכות הצבעה; מניעה מאדם מלקבל זכות הצבעה; הקניית זכות הצבעה למי שאינו זכאי לכך; הפרעה למהלך סדיר של בחירות פנימיות; התערבות שלא כדין במניין הקולות; נתינת שוחד או הצעתו כדי להשפיע על הצבעת הבוחר; הצבעה בבחירות פנימיות יותר מפעם אחת. העבירה האחת שאינה נוגעת לבחירות הפנימיות הינה מתן הצהרה כוזבת בעניין חברות או אי-חברות במפלגה.



## הערת המערכת

1. בסעיף 31(1) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992<sup>1</sup>, הוסף לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, סעיף 4א, שבו נקבע:  
לא תוגש רשימת מועמדים כאמור בסעיף 4, אלא על-ידי מפלגה הרשומה לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.  
חשיבותו של סעיף זה היא רבה, שכן הוא הופך את ההוראות שבחוק המפלגות למחייבות לגבי רשימות המבקשות להתמודד בבחירות לכנסת. בלעדי הסעיף, הנפקות המעשית של חוק המפלגות מצטמצמת מאוד.  
אולם, נראה כי לסעיף אין כל תוקף, משום שהוא לא התקבל ברוב הנדרש.

2. בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת נקבע:

הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, השאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה אלא ברוב של חברי הכנסת.

סעיף 46 לחוק-היסוד קובע:

הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בכל שלב משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת. לעניין סעיף זה "שינוי" - בין מפורש ובין משתמע.

דומה, כי חיובן של רשימות המבקשות להתמודד בבחירות לכנסת להיות רשומות כמפלגות לפי חוק המפלגות מהווה שינוי משתמע של עקרון כלליות הבחירות ושל עקרון שוויון הבחירות. בחוק המפלגות נקבעו מספר תנאים לרישומה של מפלגה, שקיומם לא נדרש קודם לכן מרשימות שביקשו להתמודד בבחירות. בין התנאים החדשים: (1) המפלגה תיסד על-ידי מאה בני-אדם לפחות (סעיף 2 לחוק המפלגות); (2) מפלגה לא תירשם אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה יסוד סביר למסקנה כי היא תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות (סעיף 5(3)); (3) למפלגה יהיה תקנון מפורט (סעיף 14); (4) מועמדי המפלגה לבחירות לכנסת ייקבעו בהליך שיוגדר בתקנון (סעיף 16); (5) למפלגה יהיו לפחות שלושה מוסדות, והם: מוסד מרכזי, גוף המופקד על ניהול ענייני המפלגה ועל ביצוע החלטות, ומוסד לביקורת (סעיפים 18 ו-19); (6) מפלגה לא תצטוק במישרין או

1. החוק ייכנס לתוקפו כעבור שנה מיום פרסומו, דהיינו: ב-9 באפריל 1993. ראו חוק המפלגות, סעיף 34.

בעקיפין בפעילות כלכלית-עסקית (סעיף 21); (7) הכנסות המפלגה יהיו מוגבלות להכנסות ממקורות מסוימים (סעיף 25).

למשל, נראה כי על מפלגות ותיקות ומבוססות ייקל לעמוד בתנאים הנדרשים על-ידי החוק, בעוד רשימות-יחיד או רשימות קטנות, שבמקרים רבים קמות בישראל לקראת הבחירות לכנסת, יתקשו יותר לעמוד באותם תנאים, בשל העדר מנגנון או תקציבים מתאימים. אף אם ייתכן לראות זאת בחיוב, דומה כי יש בקביעתם של התנאים החדשים להתמודדות בבחירות לכנסת גריעה מסוימת מעקרונות הכלליות והשוויון.<sup>2</sup> רשימות שלא יוכלו או לא ירצו לעמוד בתנאים, לא יוכלו עוד להיבחר לכנסת. ממילא, לא יישמר השוויון, מבחינת הזכות להתמודד בבחירות, בין רשימות כאלה לבין רשימות שיעמדו בתנאי החוק ויירשמו כמפלגות, ויגרע אף מכלליותן של הבחירות.

3. על סעיף 131(1) לחוק המפלגות היה אפוא להתקבל בכל שלבי החקיקה (להוציא בקריאה הטרוםית) בתמיכה של 61 חברי כנסת לפחות.<sup>3</sup> והנה, מעיון בדברי הכנסת<sup>4</sup> מסתבר, כי בקריאה השנייה הצביעו בעד הסעיף 54 חברי הכנסת בלבד, ובקריאה השלישית הצביעו בעד החוק 59 חברי הכנסת.

נראה אפוא כי סעיף 131(1) לחוק המפלגות אינו תקף, ורשימות יוכלו להתמודד בבחירות לכנסת גם אם לא יירשמו כמפלגות לפי חוק המפלגות ולא יקיימו את תנאיו של החוק.

אריאל בנדור

2. לפירוש הרחב הניתן על-ידי בית-המשפט העליון לעקרון השוויון בבחירות לכנסת ראו בג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ואח'. פ"ד כג(1) 693; בג"צ 260/81, 246 אגודת דרך ארץ ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח'. פ"ד לו(3) 141; בג"צ 172/89, 142 תנועת לאו"ר - לב אחד ורות חדשה ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מד(3) 529.

3. לפי השקפה מסוימת, ייתכן כי היה אף צורך בשינוי חוק-יסוד: הכנסת עצמו. ראו C. Klein, "A New Area in Israel's Constitutional Law", 6 Isr. L. Rev. (1971) 376. ק' קליין, "על סמנטיקה ושלטון החוק", משפטים ט (תשל"ט) 79; א' ברק, "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות" (לעיל, עמ' 9).

4. פרוטוקול סטנוגרפי מיום 18 במרץ 1992, עמ' 45-45א.