

II

חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות

דן אבנון

מבוא

מהדיון בפרק הראשון עולה כי קיימת זיקה בין חקיקה בנושא מפלגות לבין הכוונה לבצר את המסגרת החוקית שתעמוד לצד הדמוקרטיה בשעה שתאויים מבית. זיקה זו יוצרת רקע נסתר בלבד; המעשה הגלוי, החקיקה עצמה, מתארע בשעה שנסיבות פוליטיות ונחיצויות משפטיות חוברות יחדיו לכדי אמירה בשפת החוק. על כן, אי אפשר להצביע על זיקה גלויה בין החשש שמא הדמוקרטיה בישראל תאויים מבית ביום מן הימים, לבין חקיקת חוק המפלגות בישראל. אך, בכל זאת, בעודנו סוקרים את תולדות חוק המפלגות בקורות השיח הפוליטי בישראל, ראוי לזכור את הרקע הנסתר.

בשעה שההצעה לחוקק בישראל חוק מפלגות הועלתה לראשונה ב-1968, התכוון יוזם הצעת החוק הפרטית, חבר הכנסת שמואל תמיר, לנתק את המפלגות מעיסוקים כלכליים ומאמצעי השפעה חומריים, כגון שירותי בריאות, הקמת ישובים ושיכונים, מערכת חינוך מפלגתית וכדומה. בכך ביקש תמיר לנתק את הפלגה מתפקידיה בתקופת היישוב, ולהתאים את עיסוקיה לתפקידה במשטר פרלמנטרי דמוקרטי. לדבריו:

המפלגות בישראל הפכו במשך השנים ממסגרות מדיניות, המיועדות למימוש רעיונות פוליטיים, למנגנונים קפואים וסתגרניים הכופים עצמם על האזרח ברוב שטחי החיים... מפלגות ישראליות עוסקות בחלוקת שייכון לחבריהן, מקיימות מוסדות כלכליים, ארגוני ספורט וגני ילדים, והן בעלות השפעה מרכזית בחלוקת טובות הנאה חומריות מכספי הציבור והמדינה.

יוזמת החקיקה של תמיר נועדה "לנסות ולשחרר את המדינה והאזרח מן הכפייה המפלגתית הישראלית... ולהחזיר את המפלגות למקומן הטבעי בחיי המדינה".¹ על פי תפיסה זו גובשו עיקרי הצעת החוק: ניתוק המפלגות מעיסוקים כלכליים, איסור התערבות בשירותי בריאות ושירותים סוציאליים, איסור על מפלגות להקים שיכונים ויישובים, ואיסור על אחזקת מערכת חינוך וארגוני ספורט על ידי המפלגות.

מטרה חשובה נוספת שהנחתה את תמיר בגיבוש הצעת החוק שלו היתה הבטחת קיום הליכים פנימיים דמוקרטיים במפלגות, וביסוס מעמדן המשפטי של המפלגות. הצעת החוק כללה, על כן, תנאים לייסוד מפלגה ולדישומה, וחיבה את המפלגות לקיים מוסדות פנימיים מוגדרים והליכי בחירות למוסדות הנבחרים שלה.

הצעת החוק הפרטית שזם שמואל תמיר ב-1968 לא הועלתה לדיון בכנסת. הצעת חוק נוספת שזם תמיר ב-1972, וכן הצעות חוק שהעלו חבר הכנסת יהודה שערי ב-1975 ("חוק סדרי הדמוקרטיה הפנימית במפלגות – התשל"ה, 1975") וקבוצת חברי כנסת מסיעות המערך ב-1978, נדחו או שכלל לא הועלו לדיון.

כל הצעות החוק שהועלו בשלהי שנות השבעים ובשנות השמונים הושפעו מהעובדה שב-1973 נחקק חוק מימון מפלגות.² מימון המפלגות בכספי הציבור במידה ניכרת, נתן משנה תוקף לתביעה כי גופים אלה יהיו נתונים לביקורת ציבורית. כך מוצאים בדברי ההסבר להצעת החוק מטעם הממשלה את הקביעה, כי יש להסדיר את "דרכי פעולתן של המפלגות במדינה, במיוחד נוכח העובדה שהן זרוע ממלכתית אף באופן פורמלי, והן ממומנות על ידי המדינה".³ אני חולק על הקביעה כי מימון המפלגות בכספי ציבור הופך אותן ל"זרוע ממלכתית אף באופן פורמלי",⁴ ובכל זאת יש לדעתי טעם רב בדרישה כי גוף הממומן בכספי ציבור יעמוד בביקורת של רשויות המדינה המוסמכות. לשם ביקורת נאותה יש, כמובן, להגדיר את מאפייני הגוף המבוקר. וכאן התעוררה בעיה מעניינת: חוק מימון מפלגות אינו מגדיר מפלגה, ובפועל נהוג לתת מימון לסיעות בכנסת מבלי לשים לב לרקע המפלגתי שלהן. בהעדר הגדרה של מפלגה בחוק מימון מפלגות, או כל חוק אחר, נוצרה אי-בהירות ביחס לזיקה המשפטית

בין סיעה למפלגה. זהו עניין משמעותי לצורך חישוב מימון מפלגה, בשעה שסיעה מתפלגת או מתאחדת עם סיעה אחרת, או לשאלת זכאותה של מפלגה לקבל תרומות.⁵ בג"ץ העיר בעניין זה, "שהחוק נוסח בצורה מרושלת ביותר".⁶

ב-1980 הוגשה לכנסת הצעת חוק מפלגות מטעם הממשלה על ידי שר המשפטים דאז, אותו שמואל תמיר. בדברי ההסבר להצעת החוק, נאמר כי:

החוק המוצע בא להסדיר, להגן ולפקח על המסגרות המדיניות המעוצבות על ידי המפלגות לשם קיומו של משטר דמוקרטי תקין... החוק המוצע בא להבטיח את חופש ההתאגדות של מפלגות, את הליכי הדמוקרטיה הפנימית במפלגות, את סדרי הבחירות של נציגי המפלגות לכנסת ואת פעולתן התקינה של מוסדות המפלגה. החוק המוצע יאפשר פיקוח מבקר המדינה על המפלגות לשם הבטחת טוהר המידות בניהול ענייניהן הכספיים, ואף התערבות בית-המשפט. החוק המוצע יאסור על פעילות כלכלית של המפלגות אולם יבטיח מימון ממלכתי למפלגה הרשומה כחוק.⁷

דברים אלה באה לידי ביטוי העובדה כי בעשור שחלף מאז העלה תמיר את הצעת החוק הראשונה, הודגש עניין אחר. בהצעה שהגיש תמיר מטעם הממשלה באה לידי ביטוי הכוונה לחייב את המפלגות לקיים הליכי דמוקרטיה פנימית. זאת על רקע הצלחתה של ד"ש להעמיד (באופן זמני) את שאלת שינוי שיטת הבחירות ואופן בחירת מועמדי המפלגות לכנסת כסוגיה מרכזית במערכת הבחירות ב-1977 ובשיח הפוליטי בישראל. יוזמתה של ד"ש לא הועלתה בחלל ד"ש: הדרשה לדמוקרטיה פנימית במפלגות באה כהמשך ישיר למשבר האמון בין אזרחי המדינה למנהיגיהם, משבר שהואץ עקב אירועי מלחמת יום הכיפורים. אם בשנות השישים היתה שאלת מעורבות מפלגת השלטון בפעילות כלכלית-עסקית שאלה בעלת השלכות חשובות לגבי אופיה הדמוקרטי של ישראל, הרי שלאחר המהפך ב-1977 התברר כי גם שליטה בארגונים כלכליים רבי כוח אינה ערובה לשמירה על השלטון, וכי המערכת הדמוקרטית בישראל אינה נמציחה בהכרח את שלטונה של מפלגה אחת. אך שאלת הזיקה בין חבר המפלגה לבין מפלגתו נותרה בלתי פתורה. על רקע המשאלה לשנות את פני המשטר בישראל ולעודד יתר היענות של הנציגים הנבחרים לרשויות הממלכתיות לקולות שולחיהם, הפכה שאלת הדמוקרטיה הפנימית במפלגות מרכזית בדיונים על מסגרת חוקית לפעילות של מפלגות בישראל.

להצעה לחוקק חוק מפלגות היו מתנגדים משני מחנות שונים במערכת הפוליטית הישראלית. חברי כנסת שהשקפתם ליברלית חששו שמא יגביל

החוק את חופש ההתאגדות במפלגה, כיוון שכלל חיוב למנות רשם מפלגות שיבדוק את מטרת המפלגה; חברי כנסת מסיעות חרדיות חששו שמא החיוב לקיים הליכים דמוקרטיים יערער את מעמדן המיוחד של מועצות הרבנים במפלגותיהם. אמנון רובינשטיין מציין כי הסיבה העיקרית לכך שחוק המפלגות התש"ם-1980 לא עבר:

היתה התנגדות רחבה ותקיפה לסייג לרישום מפלגות... סעיף זה אוסר רישום מפלגה, שבין מטרתיה משתמעת שלילת בטחון המדינה (בהבדל משלילת קיומה או אופיה הדמוקרטי). סייג זה כה מעורפל ורחב, שהתעורר החשש שמא יעשה בו שימוש לפסול מפלגות לגיטימיות... יתר על כן, הכפפת כל-מפלגה לחובת בחירות דמוקרטיות אינה מתיישבת עם אופיין של המפלגות החרדיות...⁸

המתנגדים לחקיקת גירסה זו של חוק המפלגות בטאו השקפות שונות לגבי אופי המשטר הרצוי לישראל, השקפות הנובעות מעולמות תרבותיים שונים מהותית זה מזה. המפגש בין הליברל לחרדי הכשיל את הניסיון לחוקק חוק מפלגות בראשית שנות השמונים, והטביע את חותמו על הפשרות שאפשרו את חקיקת החוק ב-1992. בהמשך הפרק נבחן פשרות אלו.

אף כי הצעות החוק בנושא מעמדן החוקי של המפלגות לא זכו להד נרחב בשיח הפוליטי הציבורי, הרי שסוגיה זו המשיכה להעסיק את בתי המשפט, פוליטיקאים, משפטנים, ואנשי אקדמיה במהלך שנות ה-80. ב-1986 ארגנה האגודה לבעיות הפרלמנטריות כנס שעסק במסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל. הכנס נערך בחסות יושב ראש הכנסת דאז, שלמה הלל, בהשתתפות חברי כנסת, משפטנים ומדעני המדינה.⁹

הנוסח המשולב של חוק המפלגות שהתקבל בשלהי הכנסת ה-12, במרץ 1992, גובש בידי קואליציה שחצתה קווים מפלגתיים, וכללה את חברי הכנסת פורז, רובינשטיין, שחל, ריבלין ווייס, ובתמיכה פעילה של יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דאז, אוריאל לין. חברי הכנסת ניצלו את העובדה שהממשלה לא הצליחה להכתיב את לוח החקיקה של בית המחוקקים. כדברי חבר הכנסת רובינשטיין:

האנרכיה... בכנסת יצרה מצב שבו עיקר החקיקה החשובה מתבצעת על ידי יוזמת חקיקה פרטית... אני לא מאמין שניתן היה להעביר חקיקה כה מסועפת [כולל חוק המפלגות - ד.א.] שלא בעיתוי של השבועות האחרונים של כהונת הכנסת היוצאת.¹⁰

בשעה שהצעת חוק המפלגות נדונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לקראת הכנתה לקריאה שניה ושלישית, הכין צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה דו"ח מקיף בנושא חוק המפלגות, על-פי פניית יושב-הראש לין. הצוות הכין בנוסף, על פי בקשת חברים בוועדה, ניתוח של הצעת החוק המשולבת שהועברה מהמליאה לדין בוועדה.¹¹ אף כי חלקים מהחוק נוסחו בחופזה, וחלקים אחרים משקפים פשרות שיש לשקול מחדש, הרי שנוסח החוק שהתקבל קבע עובדה חשובה: מיום תחולת חוק המפלגות, ב-10 באפריל 1993, תפעלנה המפלגות בישראל בכפוף למסגרת חוקית ברורה. בחלקו הראשון של הפרק זה נבחן את התכנים והוראות המסגרת החוקית שנקבעה. בחלק השני של הפרק נדון במתח בין רצון המחוקק כי החוק "יעשה סדר" משפטי לבין הרצון כי החוק יעשה לעידוד קיום משטר דמוקרטי פנימי במפלגות. בחלקו השלישי של הפרק מועלות הצעות לתיקונים ותוספות לחוק המפלגות, אגב הצגת סוגיות עקרוניות הראויות לעיון נוסף של המחוקק.

חוק המפלגות: הדרכה ראשונית בהוראות החוק

מה היא מפלגה? (סעיפים 1, 11, 13)

סעיף 1 לחוק המפלגות מגדיר מפלגה כ"חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוג בכנסת על ידי נבחרים". ההגדרה משלבת שני עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי מודרני: השתתפות וייצוג. עיקרון ההשתתפות בא לידי ביטוי בהגדרת המפלגה כהתאגדות שבמסגרתה מגובשות ומתעצבות מטרות מדיניות או חברתיות; עיקרון הייצוג בא לידי ביטוי בהדגשה כי מטרת ההתאגדות להביא לייצוג מטרות אלה בכנסת. בהדגישו את חשיבות ייצוג מטרות המתאגדים **בכנסת**, **באמצעות המפלגה**, יצר המחוקק הבחנה בין מפלגה לבין התאגדויות אחרות שיכולות לפעול לקידום אותן מטרות אך לא בפרלמנט. משתמע, אם כן, כי למפלגה תפקיד חיוני כמתווך בין האזרח לרשויות הנבחרות, וככזה היא מוסד מרכזי במשטר הדמוקרטי בישראל. המעמד הייחודי של המפלגה נשמר בסעיף 11 לחוק המפלגות, האוסר על חבר בני אדם שלא נרשם בפנקס המפלגות, לשאת שם "הכולל את המלה 'מפלגה', או כל צורה דקדוקית הנגזרת ממנה".

מבחינה משפטית, מגדיר החוק מפלגה שנושמה כ"תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית". משמע, בדומה למעמד של חברה עסקית, גם המפלגה הינה ישות משפטית המתקיימת בנפרד מהפרטים המאוגדים בה. כך, לדוגמה,

בשעה שתובעים מפלגה, התביעה מופנית כלפי מוסדות ובעלי תפקידים רשמיים במפלגה, ולא כלפי מאן דהו רק מפני שהוא חבר מפלגה או מזוהה עמה.

רישום מפלגות (סעיפים 3, 4, 7)

מיום תחולת חוק המפלגות, ב-10.4.93, רשאים מאה אזרחים ישראלים, בוגרים ותושביה, לייסד מפלגה על ידי רישומה בפנקס המפלגות. בנוסח שנתקבל נאמר כי את הבקשה לרישום יגישו "מייסדי" המפלגה. מאחר וקיימות מפלגות ותיקות שמייסדיהן נפטרו, סביר להניח כי חיוב זה ישונה כך, שאת הבקשה לרישום המפלגות הוותיקות יגישו נציגיה המוסמכים, ולא דווקא "מייסדיה". את הבקשה להרשם למפלגה יש להגיש לרשם המפלגות, ולצרף לבקשה את הפרטים והמסמכים הבאים:

- א. שם המפלגה;
- ב. מטרת המפלגה;
- ג. מען המפלגה;
- ד. שם, שנת לידה, מספר הזהות, משלח יד ומען של כל חבר מייסד החתום על בקשת הרישום;
- ה. תקנון המפלגה.

תקנון המפלגה (סעיף 14)

עיקר עבודת ההכנה לקראת רישום מפלגה כרוך בהכנת התקנון, וזה חייב לכלול מספר הוראות בסיסיות המתייחסות למבנה המפלגה ודרכי פעילותה. המעמד המחייב של התקנון מודגש בהוראת החוק, הקובעת נחרצות כי "למפלגה יהיה תקנון והיא תתנהל על פיו". משמע, לתקנון מעמד חוקי מחייב, ועל פיו תתנהל המפלגה ויוסדרו היחסים הפנימיים בה.¹² בחוק יש פירוט של הוראות החייבות להיכלל בתקנון כל מפלגה:

- א. תנאים לקבלת חברים;
- ב. תנאים להשעיית חברים;
- ג. תנאים להוצאת חברים מהמפלגה;
- ד. זכויות וחובות החברים;
- ה. מוסדות וסדרים בדבר הליכים משמעותיים נגד חברי המפלגה ואמצעי המשמעת;
- ו. סמכות סניפי המפלגה באזורי הארץ;
- ז. מוסדות המפלגה, תפקידיהם, הרכבם, סמכויותיהם, דרכי פעולתם, מועדי התכנסות וסדרי הדיון בהם.

אף כי כל מפלגה רשאית לקבוע מוסדות כראות עיניה, היא חייבת לקבוע לכל הפחות שלושה (סעיפים 18, 19):

1. מוסד מרכזי;
 2. גוף המופקד על ניהול ענייני המפלגה ועל ביצוע ההחלטות;
 3. מוסד מבקר. לפי החוק יכול להבחר כחבר מוסד כזה כל חבר מפלגה, למעט חבר הנהלה או חבר בית־הדין.
- ח. התקנון חייב לכלול הוראות בדבר דרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת.

המחוקק מותיר למפלגה שיקול דעת נרחב ביחס לדפוסי התארגנותה, אך קובע כי על מפלגה לכלול בתקנונה הגדרות ביחס למבנה המוסדי ולאופן הסדרת היחסים בין החברים בה. על ידי קביעה זו חייב המחוקק את מגישי בקשת הרישום כמפלגה לתת את דעתם על שאלות חשובות המתונות את אופן פעילות המפלגה. וזאת בלא שנטל מן המפלגה את הזכות לצקת במסגרת הקבועה בחוק תוכן, על פי דרכה וכראות עיניה.

קביעת מועמדים לבחירות לכנסת (סעיפים 16, 17, 22)

חוק המפלגות מתיר למפלגה לקבוע את מועמדיה לכנסת על פי הליך שיוגדר בתקנון. אין בחוק חיוב בדבר דרך הקביעה. אם מפלגה קבעה כי מועמדיה ייבחרו בהליך בחירות דמוקרטי בהשתתפות כל חברי המפלגה, הליך המוגדר בחוק כ"בחירות מוקדמות", יחולו על הליך בחירת המועמדים במפלגה הוראות חוק הבחירות לגופים ציבוריים, כולל סעיפים העוסקים בעבירות בחירות. חוק המפלגות מוסיף על חוק הבחירות לגופים ציבוריים ומפרט סדרה של עבירות העלולות לחבל במהלך התקין של בחירות פנימיות, וקובע כי דין העובר עבירות אלה – הוא מאסר של שנה.

פעילות כלכלית ומקורות הכנסה מותרים למפלגה (סעיפים 21, 25)

חוק המפלגות כולל שני סעיפים המתייחסים לפעילות כלכלית של מפלגות. שילוב הסעיפים יוצר עמימות ביחס למותר ולאסור. סעיף 21 קובע כי "מפלגה לא תעסוק במישרין או בעקיפין בפעילות כלכלית־עסקית". סעיף 25 מפרט את ההכנסות המותרות למפלגה, וכולל תת־סעיף (4) המתיר הכנסות שמקורן "מנכסים שנועדו לפעילותה של המפלגה, גם אם אינם משמשים לפעילותה אותה שענה". שילוב הסעיפים יוצר אי־בהירות ביחס למהות אותם נכסים שנועדו לפעילותה של המפלגה ולקשר בינם לבין פעילות כלכלית־עסקית.

מקורות ההכנסה האחרים המותרים למפלגה הינם דמי חבר, כספים שהתקבלו על פי חוק מימון מפלגות, ותרומות שהתקבלו בהתאם למותר בחוק האמור.

ניהול ספרים וביקורת על ידי מבקר המדינה (סעיפים 13 (ב), 24)

ניהול הכספים של מפלגה יהיה נתון לביקורת מבקר המדינה לאור הסמכויות המוקנות לו על פי חוק לגבי כל גוף מבוקר. חוק המפלגות מחייב כל מפלגה לנהל ספרי חשבונות, מאזנים ודו"חות לפי הנחיית מבקר המדינה, ובכך מעניק למבקר המדינה סיוע חוקי שיאפשר לו ליצור עבור המפלגה מסגרת נאותה לניהול וביקורת ספריה. באביב 1993 דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בהצעת תיקון לחוק המפלגות, על פיו תחויב מפלגה לרשום הכנסות והוצאות של מועמדים המתמודדים בבחירות פנימיות במפלגה, וכן לרשום תרומות למועמדים בבחירות פנימיות.

סייגים לרישום מפלגה (סעיפים 5, 6, 8)

חוק המפלגות כולל שני סוגי סייגים לרישום מפלגה, מהותיים וטכניים. הסייגים המהותיים מתייחסים למטרות המפלגה ומעשיה. החוק אוסר על רישום מפלגה שיש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה (ס' 5):

- א. שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- ב. הסתה לגזענות;
- ג. יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

בנוסף לסייגים מהותיים אלו קיימים סייגים נוספים לרישום מפלגה, שנועדו למנוע הטעית הציבור או פגיעה ברגשותיו (סעיף 8):

- ד. אסור לרשום מפלגה בשם שעלול להטעות;
- ה. אסור לרשום מפלגה בשם העלול לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו;
- ו. אסור לרשום מפלגה בשם זהה לשם של מפלגה רשומה או שהיתה רשומה או בשם הדומה עד כדי הטעיה לשמה של מפלגה כאמור.

אם מפלגה נרשמת בשם הפסול על פי ההוראות המצויינות לעיל, רשאי הרשם לדרוש ממנה לשנות את שמה. אם פנייתו לא נענית תוך פרק זמן קצוב, רשאי הרשם לבקש מבית-המשפט המחוזי בירושלים לצוות על המפלגה לשנות את שמה.

הפעלת הסייגים המצויינים לעיל נתונה לשיקול דעתו של רשם המפלגות. אם יסרב לרשום מפלגה, חייב הרשם להעביר את דבר הסירוב ונימוקיו לאישור בית-

המשפט העליון. ראוי להדגיש כי הסמכות הסופית לפסול או לאשר רישום מפלגה נתון להכרעת בית־המשפט העליון: "החלטת הרשם ניתנת לערעור ברשות לבית־המשפט העליון, תוך שלושים יום מיום שניתנה" (סעיף 6). בנוסף לסייגים לרישום מפלגה הנתונים לשיקול־דעת הרשם, רשאי כל אזרח ישראלי שהוא תושב הארץ להגיש לרשם בכתב את התנגדותו המנומקת לרישום מפלגה. זכות זו תקפה תוך שלושים יום ממועד הפרסום ברשומות של ההודעה על הגשת הבקשה. לרשם המפלגות שיקול דעת אם לקבל את ההתנגדות אם לאו.

חברות במפלגה אחת (סעיפים 15, 28(10))

אסור לאדם להיות בעת ובעונה אחת חבר ביותר ממפלגה אחת, אף כי הוא רשאי בו זמנית להיות חבר במפלגה ובמערך הכולל את אותה מפלגה. מי שנותן הצהרה כוזבת בדבר חברותו או אי חברותו במפלגה עובר עבירה שבגינה ניתן לגזור דין מאסר שנה. חברות במפלגה מחייבת את החבר לקיים את התנאים שנקבעו בתקנון.

פירוק מפלגה (סעיפים 26, 27)

שני שלישי מחברי המוסד המרכזי של מפלגה רשאים להחליט על פירוק מרצון. הפירוק יחל כעבור שבועיים מקבלת ההחלטה (אלא אם כן נקבע בה תאריך מאוחר יותר). בית המשפט יכול להורות על פירוק מפלגה על פי צו, בהתאם לדרך שמפרקים עמותה.

חוק המפלגות: פרשנות וביקורת¹³

כפי שראינו במבוא, שתי מטרות עיקריות עמדו לגד עיניהם של יוזמי הצעות החוק השונות בנושא המפלגות. היטיב לבטאם חבר הכנסת שחל, מיוזמי **הצעת** חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (הדגשת המלה "הצעה" מכוונת; כפי שיתברר, קיים פער בין ההצעה לבין החוק שהתקבל). וכך אמר שחל:

הצעת 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.¹⁴

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 בנוסח הקיים חוק זה יתרום לביסוס הדמוקרטיה הפנימית במפלגות. ניתן אף לומר, כי חקיקה זו מסמלת העדר הסכמה בחברה הישראלית בדבר חשיבות הפנמתם של ערכים דמוקרטיים. בכך היא מסמלת העדר הכרעה חד-משמעית בוכות קבלת ערכים דמוקרטיים כערכי יסוד מחייבים ומשותפים 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 לליבוני חילוקי דעות בין חברי המפלגה.

ראשיתו של הסדר החדש בנושא המפלגות 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 כמה כללים בסיסיים. לדוגמה: מיום כניסת החוק לתוקף, באפריל 1993, תחויב כל מפלגה, גם זו המיוסדת בחופזה ערב בחירות או בעקבות משבר פוליטי, לציין את מטרתה. כל מפלגה תחויב לאמץ תקנון על פיו יפעלו מוסדותיה. החוק מדגיש את חשיבות התקנון על ידי כך שהוא מפרט שורה של עניינים שהייבים להיות מוסדרים בו. הוראות החוק עולות בקנה אחד עם פסיקת בית-המשפט העליון, שבה נקבע כי חוקת המפלגה, ככל חוקה או תקנון של גוף מאוגד, היא חוזה בין המפלגה לבין חברה ובין החברים לבין עצמם.¹⁵ 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.¹⁶ חוק המפלגות ינחה את בתי-המשפט בבואם לדון בעניינים שבין חבר למפלגתו. עם כניסת חוק המפלגות לתוקף, לא תוכל להישנות התופעה ששופט פוטר עתירה בנושא מפלגות, בנימוק ש"מי שאין מעשיה של מפלגתו נראים בעיניו יעזבנה ובל יטריד את בתי-המשפט".¹⁷

ניתן לומר, שעם חקיקת חוק המפלגות, 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 לקיים מוסדות ואורחות בהתאם להסדרים המעוגנים בתקנון, אמור ליצור סדר מוסכם בתחום, שטרם חקיקת

חוק המפלגות שררה בו אי־בהירות. יחד עם זאת, החוק אינו תורם באופן ניכר להפגמתם של ערכים שביסוד הדמוקרטי, ולעניין זה נפנה עתה. חוק המפלגות התשנ"ב–1992, יוצר מערכת בקרה כפולה: על תהליך הקמת מפלגה ועל המסגרת לקיום פעילותה כמפלגה. הקמת המפלגה נתונה לביקורת רשם המפלגות, המסגרת הבסיסית לפעילות המפלגה נגזרת מהחיוב שהתקנון יכול סעיפים המגדירים את מוסדות המפלגה ודרכי תפקודה. נפנה תחילה לעיון ביקורתי בתפקיד הרשם.

רשם המפלגות, שהינו בפועל נציג המדינה, יודא כי בטופס הרישום תפרט המפלגה את שמה ואת מטרותיה. לרשם הסמכות לפסול מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או יסוד סביר להניח כי המפלגה תשמש מסווה לפעילות בלתי חוקית. בהטילו על רשם המפלגות את האחריות לבחון את מטרות המפלגה, הפקיד המחוקק בידיו מרחב של שיקול דעת, ובכך יצר פתח להתערבות המדינה בעניין שהוא בנשמת אפה של המפלגה. 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.

בטרם נחקק חוק המפלגות, חל האיסור על השתתפות בבחירות, אך לא על זכות ההתארגנות והפעילות כמפלגה; **חוק המפלגות מאפשר פסילת מפלגה עוד בטרם החלה לפעול**, וזו הגבלה של ממש בהשוואה למה שהיה נהוג לפני שהחוק נחקק, כאשר פסילת מפלגה היתה אפשרית רק בשעה שהגישה את רשימת מועמדיה לכנסת, ולעניין ההשתתפות בבחירות בלבד.

אם לא די באפשרות לפסול מפלגה עוד בטרם החלה לפעול, היתוסף לרשימת הסייגים לרישום מפלגה סייג שאינו קיים בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. על פי סייג זה, הלקוח 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 לאזהרתו של פרופ' קלינגהופר, שציין כי "לאור הריבוי של חוקים וההיקף הכמעט בלתי מוגבל של אפשרויות של אי חוקיות, סיבה זו לא־ירישום מפלגה עשויה לפתוח פתח רחב לסירוב אפשרי של רישום"¹⁸. החוק אמנם

מאפשר למפלגה לערער בפני בית-המשפט העליון על החלטת הרשם, אך נשאלת השאלה, מדוע יש לתת לרשם אפשרות להלבין ברבים פני מפלגה חדשה ביחסו לה כוונת לא חוקיות. ברור, שאותן התארגויות 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 התארגויות שאינן פועלות בניגוד לחוק. שיקול דעת מוטעה של הרשם עלול לפגוע בשמה הטוב של מפלגה ודווקא בשעת הקמתה, בעודנה מחפשת שותפים לדרך בין אזרחי המדינה.

יוצא, אם כן, שחוק המפלגות מעניק למדינה, באמצעות רשם הממונה על ידי אחד משרי הממשלה, כוח להתערב בעניין שהוא בנשמת המפלגה: ליבון, בירור וגיבוש מטרות מדיניות או חברתיות. בהעניקו לרשם המפלגות זכות נרחבת לבקר את תכני המטרות שמוותר 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 ליצוגם בכנסת על ידי נבחרים" – זכות שהינה במהות המפלגה, כפי שהוגדרה בסעיף 1 לחוק עצמו. ברור, כי יש להעמיד לדין מי שפועל בניגוד לחוק, אך יש לבחון זאת לאור מעשים, ולא לאור חשדות או ייחוס כוונות שאינן מתבססות על מעשה. מנקודת מבט זו אין להקשות דווקא על רישום מפלגה, אותה התאגדות האמורה לשרת את חופש הביטוי והדיון הפתוח. יתכן מאוד כי לאור ההליך שנקבע ייווצר מצב של טשטוש השיח הפוליטי, אם המטרה שתירשם לא תשקף את הכוונה האמיתית של הנרשמים, ותעודד, שלא לצורך, נורמה שניתן לכנותה, בלשון אורוול, Double-speak.

מן הראוי לציין בהקשר זה, כי אף באחת מן המדינות שבהן קיים חוק מפלגות אין סייגים לרישום מפלגות. הרישום נתפס כעניין טכני בלבד, ואין לו משמעות פוליטית. מסקירת החקיקה בנושא המפלגות במדינות דמוקרטיות (פרק א'), למדנו כי במדינות דמוקרטיות אחרות פסילת מפלגות היא על סמך פעילותן, ולא על סמך מטרתיהן. לאור הפגיעה האפשרית במעמד המפלגה, ועל סמך המקובל במדינות דמוקרטיות אחרות, מוטב היה אילו הותיר המחוקק את עניין פסילת מפלגה לחוקים הקיימים, כגון סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, או לחוקים אחרים המגדירים פעילות אסורה.

גם מבחינות אחרות ניתן לפקפק בתרומת חוק המפלגות לחיזוק המשטר הדמוקרטי הפנימי של המפלגות בישראל, וכאן אנו עוברים למערכת הבקרה השנייה, על פעילות ותפקוד המפלגה. יש פער ניכר בין הכוונה של מגישי הצעת החוק, כי חוק המפלגות יחייב כל מפלגה לעגן בתקנון את סדרי הבחירה של נציגי המפלגה לכנסת, לבין החקיקה עצמה.¹⁹ 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 בוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הקריאה השנייה והשלישית, הורה כי בתקנון המפלגה יכללו "סדרי הבחירות למוסדות המפלגה... וסדרי הבחירה של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת"; בנוסח שהתקבל מדובר בסעיף 14(5) על סדרי קביעת מועמדי המפלגה. הנוסח הראשון קבע בסעיף 18(1) 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 חיוב חשוב ביותר – חובת התכנסות מדי תקופה הקבועה בחוק – נמחק לחלוטין מהנוסח הסופי.

ויתור המחוקק על הכללת סעיף המחייב מפלגות לקיים בחירות למוסד נבחר, שייחויב להתכנס מדי זמן קבוע, רוקן את החוק מחיוב מהותי. כפי שראינו, אחת המטרות המרכזיות בחקיקת חוק מפלגות היתה להבטיח משטר פנימי דמוקרטי במפלגות, המהוות מתווך הכרחי בפוליטיקה דמוקרטית. כמו כן ראינו כי מטרה זו מאפיינת את חוקי המפלגות המעטים שנחקקו במדינות דמוקרטיות. ראוי לכן להרחיב מעט בנקודה זו.

מהגדרת המפלגה בסעיף 1 לחוק המפלגות²⁰ עולה, כי המחוקק ביקש להבטיח שמפלגה תשרת את המאווה היסודי למשטר דמוקרטי: שרחשי לב ורצונות של ציבורים שונים מבין אזרחי המדינה יבואו לידי ייצוג בבית הנבחרים. יחד עם זאת, גם אם ציון 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 קרה שהצעת החוק לא חייבה מפלגה לבחור את נציגיה לכנסת בהליך דמוקרטי, אלא רק דרשה שבכל מפלגה יתקיים מוסד שייבחר בבחירות דמוקרטיות. לדוגמה: 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, שהוא מעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי. שעה שהמחוקק ויתר, בנוסח הסופי של החוק, על חובת קיום הליך בחירה דמוקרטי כלשהו, הוא ויתר על מימד נורמטיבי חשוב.

המתח בין זכות ההתאגדות לבין זכות המדינה לבקר את ההתאגדות 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 כאשר מפלגה תקבע בכל זאת 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. לסוף, סעיף 28 בחוק המפלגות, שכותרתו "עונשין", כולל עשרה סעיפי משנה המציינים עבירות שבגינן ניתן לדון אדם לשנת מאסר; תשעה מבין הסעיפים, מתייחסים לעבירות שונעשו במהלך קיום בחירות פנימיות במפלגה.²¹

מעיון בחוק משתמע כי חוק המפלגות קובע עונשין רק ביחס לעבירות שונעשו 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 סעיף העונשין בחוק, בעוד מפלגה שאינה מקיימת הליכים דמוקרטיים משוחררת מחובת ציות דומה לחוק הבחירות לגופים ציבוריים, ואף משוחררת מחובת התייחסות לסעיף העונשין בחוק המפלגות. פרדוכס זה יועצם בשעה שיתקבל תיקון לחוק המפלגות שיקבע כללים מדוקדקים ביחס לבחירות פנימיות במפלגות.²² כך יוצא כי חוק המפלגות נמנע במופגן ממתן עדיפות כלשהי למפלגה הנוהגת על פי הליכים דמוקרטיים,²³ ויוצר מצב בו משטר דמוקרטי פנימי הינו צורת ארגון אחת מני רבות, שעונשין בצידה. איש הישר בעיניו יעשה, אך אם בחר בדרך דמוקרטית, עליו להיות דמוקרטי בכל מעשיו.

למרות כוונות מציעי החוק, גם מניעת פעילות כלכלית-עסקית של מפלגות 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...[בפעילות 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 25(4) למפלגות לקבל הכנסות,

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

ניסוח סעיף זה יוצר פתח לפרשנות רחבה ביותר אודות הגדרת ה"נכסים שנועדו

לפעילותה של המפלגה, ובכך מחליש את ההוראה החד משמעית כי "מפלגה לא תעסוק במישרין או בעקיפין בפעילות כלכלית-עסקית". הגדרת המותר והאסור בתחום הפעילות העסקית ובעלות על נכסים נותר פתוח לפרשנות והכרעות משפטיות. יוצא מכך, כי חוק המפלגות לא פותר באופן חד משמעי את השאלה אם מותר למפלגה לעסוק בפעילות כלכלית עסקית, אף כי הוא כן מצמצם את מרחב הפעילות לאותם "נכסים שנועדו לפעילותה של המפלגה", ובכך שולל קבלת הכנסות מנכסים שבעליל אינם קשורים לפעילותה של המפלגה.²⁴

ניתוח החוק מלמדנו כי עיקר עניינו הוא יצירת מסגרת מפקחת על המפלגה: הרשם יוודא 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 מעורפל: חשוב שיהיה סדר, אך לאו דווקא סדר דמוקרטי. נפנה, אם כן, למספר המלצות שעניינן ביסוס המימד הנורמטיבי של חוק המפלגות, בעיקר בכל הנוגע להבטחת חופש ההתאגדות במפלגה, לשמירה על חופש הביטוי, וכן ביחס לקיום משטר דמוקרטי פנימי במפלגה.

חוק המפלגות: הצעות לשינויים ותיקונים²⁵

רשם המפלגות (סעיף 3 בחוק המפלגות)

לאור מרחב שיקול הדעת שהוענק לרשם המפלגות ראוי לדון בשאלת עצמאותו ואי-תלותו. החוק קובע כי שר המשפטים ימנה את רשם המפלגות ("אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית-המשפט המחוזי המתמנה על ידי שר המשפטים"). לא נקבע מה משך המינוי, לא נקבעו כללים לפיטורי רשם, ולא נקבע הליך בקרה על תהליך מינוי הרשם ופיטוריו – מלבד העובדה שהמינוי נתון לשיקול דעת בלעדי של שר המשפטים. מתוך כך משתמע, כי שר המשפטים אף רשאי לפטר. נדמה כי אין להפקיד בידי שר המשפטים שיקול-דעת בלעדי בעניין זה, מתוך החשש שהרשם יהא תלוי בשר, וכן סכנה ששיקולים זרים יתערבו ברישום או אי רישום מפלגה מסוימת.

ראוי אם כן לשנות את מעמד הרשם כך שלא תחול עליו כל מרות זולת מרות החוק. מומלץ לקבוע כי רשם המפלגות יהא מינוי של הממשלה, על-פי המלצת שר המשפטים ובאישור הכנסת. אישור הכנסת יכול להתקבל על-ידי המליאה או

על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט (לוועדה מעמד מיוחד בהצעת חוק המפלגות, כפי שששתמע מסעיף 33 לחוק – "ביצוע ותקנות").

סייגים לרישום מפלגה (סעיפים 5, 8)

סעיף זה מעורר את שאלת היקף הסמכויות ומידת שיקול-הדעת שיש להעניק לרשם. ברוב המדינות הדמוקרטיות לא נחקק חוק מפלגות, וזאת נוכח הרצון לשמור על האופי הוולונטרי של ההתאגדות במפלגה. ואומנם, חשוב לשמור על אופיין של מפלגות פוליטיות כגופים וולונטריים, שמטרתם העיקרית היא הקבצה וביטוי של עמדות ואינטרסים (interest aggregation and interest articulation) וייצוג רצון האזרחים במוסדות הממלכתיים הנבחרים.

לאור עקרונות אלה, ברור כי אין זה מתפקידו של הרשם לעסוק במטרות המפלגה, אלא לוודא שהמטרה נרשמה. מומלץ על כן לתקן את החוק כך שכל גוף שיענה על כמה דרישות מינימליות – שאינן מתייחסות למטרות המפלגה או להשקפותיה הפוליטיות – יהיה רשאי להירשם כמפלגה. נראה כי פסילה של מפלגה כבר בשלב הראשוני של הרישום מטעמים הנוגעים להשקפותיה או לפעילותה הפוליטית עשוי לפגוע שלא לצורך בחופש ההתאגדות הפוליטית. הצעת תיקון זו אינה מונעת פסילה של מפלגה **מהשתתפות בבחירות לכנסת** אם מטרותיה או מעשיה יקיימו את עילות הפסילה המעוגגות בסעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת. כמו כן, אין בהצעה זו דבר העלול למנוע נקיטת הליכים משפטיים כנגד פעילים במפלגה, או נגד המפלגה בתוקף מעמדה כהתאגדות רשומה כחוק, במקרה שיהא במעשיהם עילה לחקירה והעמדה לדין.

העמדה העקרונית נגד מתן שיקול דעת לרשם בעניינים מהותיים מחוקת על-ידי הנהוג במדינות שנחקק בהן חוק מפלגות: בשלוש מבין חמש המדינות האלה (אוסטריה, ספרד, פולין) אין בחוק המפלגות אף סייג מהותי על רישומן של מפלגות; באחת (גרמניה) קיימת הגבלה, אך זוהי הגבלה קונסטיטוציונית, המתחייבת מהנאמר בחוקת המדינה; רק במדינה אחת (ונצואלה) בחרו המחוקקים לכלול בחוק המפלגות סייגים לרישום מפלגה. ראוי כי גישה זו תעמוד לנגד המחוקק בישראל, בשעה שידון מחדש במעמדו של רשם המפלגות ובסמכויותיו.

מוסדות נבחרים (סעיפים 14, 18)

סעיפים אלה מעוררים את השאלה העקרונית בדבר זכות המדינה להתערב באותן הוראות בתקנון המפלגה המסדירות את ניהול המפלגה מבפנים. במיוחד חשוב לשאול, אם יש מקום במשטר דמוקרטי לחייב מפלגה לקבוע בתקנונה כי

סדרי הבחירות למוסדותיה ודרכי פעולתם של המוסדות, וכן סדרי הבחירה של מועמדי המפלגה לכנסת, יתנהלו בהליך דמוקרטי.

לסוגיה זו שני היבטים, שביניהם מתח הדדי. מחד, ראינו כי יש לשמור מכל משמר על עיקרון אי-ההתערבות של המדינה בחופש ההתאגדות והביטוי הפוליטי. כמו כן – שיתוף מפלגות שאינן מקיימות דמוקרטיה פנימית בחיים הפוליטיים מבטיחה, כי למגזרים חשובים בחברה הישראלית יינתן ייצוג. כך נשמר מעמדן של המפלגות כמבטאות רחשי לב ורצונות של קבוצות שונות מבין אזרחי המדינה. מאידך, חשוב כי חוק המפלגות בדמוקרטיה צעירה כישראל יתרום להפגמתם של הערכים הדמוקרטיים שביסוד משטרה. מבדיקת החקיקה בנושא מפלגות במשטרים דמוקרטיים בעולם למדנו כי חוק המפלגות נחקק במדינות שביקשו להבטיח כי החקיקה תתמוך בדמוקרטיה, בשעה שזו תעמוד במבחן איומים מביט. אין ספק כי לחוק חשיבות כמסגרת הקובעת את המותר והאסור, ואת המחיר שישלם מי שעובר על הוראות החוק.

היבט העונשין אינו ההיבט היחיד שיש לבחון כאן. דמוקרטיה פירושה תפיסה נורמטיבית, השקפת עולם שאדם מפנים אגב מימוש הערך הדמוקרטי באורחות חיים דמוקרטיים. חשוב, אם כן, ולו מטעמים סמליים (שאינן לזלול בחשיבותם כאשר מדובר בהפגמת ערכים), שבין פעולותיה של מפלגה יהא מהלך של בחירה דמוקרטית וכינוס של מוסד (שסמכויותיו ייקבעו על ידי כל מפלגה ומפלגה לפי השקפותיה וצרכיה).

המתנגדים לכלול סעיפים אלה בחוק מסתמכים בעיקר על הזכות העקרונית המוקנית למפלגות פוליטיות לקבוע כראות עיניהן כיצד ייבחרו מוסדותיהם הנבחרים ומה יהיו סמכויותיהם. ההתנגדות החזקה ביותר לכלול סעיפים אלה בחוק מועלית על-ידי נציגי המפלגות החרדיות, החוששים כי החיוב לקיים בחירות כלליות, שוות וחשאיות למוסד נבחר, שיכונס במועד שייקבע בחוק, יפגע בסמכותן של מועצות הרבנים שלהם להכריע בכל עניין ועניין.

ואולם, החיוב לקיים מוסד נבחר אינו מחייב מפלגה לבחור את נציגיה לכנסת בהליך דמוקרטי, אלא מחייב רק שהמוסד הנבחר ייבחר בבחירות דמוקרטיות. אין בדרישה זו אמירה ביחס לסמכויות של המוסד הנבחר. אין מניעה, כי תפקידו של מוסד זה יתמצה בהתכנסות ובשמיעת דיווח מאת ראשי המפלגה. לכן, אין משמעם של בחירות למוסד נבחר וכינוסו מדי תקופה פגיעה בזכותן של המפלגות החרדיות לעגן בתקנוניהן את המעמד המיוחד המוקנה למועצות הרבנים בתהליך קבלת ההחלטות במפלגה.

יתרה מכך, אין לראות את חשיבותם של סעיפים אלה רק בהקשר לאורחותיה הן של המפלגות החרדיות, אלא דווקא בהקשר אחר שאינו שייך לעניין זה. נפוצה בישראל התופעה של "רשימות של אדם אחד", המתארגנות סביב אישיות מובילה ערב בחירות לכנסת. תיתכן אפשרות שמפלגה כזו תוקם

בחופזה, וחבריה יתמכו בתקנון ובהסדרים שיתבררו בדיעבד כפגומים. יתכן שהמפלגה תגרוף קולות רבים בבחירות ותתפוס עמדות שלטון מרכזיות. חיוב התכנסות של מוסד נבחר מדי תקופה קצובה בחוק (למשל, לא יותר מכל ארבע שנים), מבטיח כי לחבר מפלגה כזו תינתן הזדמנות להביע את דעתו באשר לנעשה במפלגה ולקבל מן המנהיג דין וחשבון. לעניין זה עשויה להיות חשיבות מיוחדת אם האישיות שלמען בחירתה נוסדה המפלגה תשתלט על מנגנון המפלגה, בלא שיהא בידי חבר המפלגה ולו סעד מינימלי לדרוש מהמנהיג דין וחשבון על פועלו. בהצעת חוק המפלגות שנדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט לקראת קריאה שנייה ושלישית, אומנם נכלל סעיף (19) שחייב התכנסות של המוסד הנבחר מדי מועד קבוע.²⁶ סעיף זה בוטל במהלך המשא ומתן בוועדת החוקה.

לעמדה המובאת כאן סימוכין מנסיון של מדינות אחרות. היוזמה לחוקק חוקי מפלגות בחו"ל נבעה מנסיון היסטורי של השתלטות כוחות לא דמוקרטיים על מוסדות המדינה הדמוקרטית. וטוב יעשה המחוקק בישראל אם יתן ביטוי לסוגיה זו גם בחקיקה בישראל. כאמור, החיובים להקים מוסד נבחר וחובת התכנסות מדי מועד קצוב הם חיובים מינימליסטיים. הכללתם עשויה לעזור לחברי המפלגה להתמודד עם מצבים אפשריים של השתלטות קבוצות שתפעלנה בניגוד לדעת רוב חברי המפלגה.

בחירות מוקדמות – ביקורת ופיקוח (סעיפים 17, 19)

בהמשך לדיון בשאלת המוסד הנבחר, מומלץ לקבוע בחוק שכל מפלגה המנהלת הליך של בחירות פנימיות, תקבע בתקנונה מוסדות לפיקוח ולביקורת ואת כללי הפיקוח והביקורת הפנימיים. כל זאת בנוסף להוראות ומגבלות החלות מכוח חוקי המדינה על גיהול בחירות פנימיות. הביקורת של מבקר המדינה תיוחד לביקורת המפלגות עצמן ולביקורת מערכת החשבונות השוטפים של המפלגות, וחשבונות הוצאות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. לעניין זה, ראוי לחייב מפלגות למסור את שמות התורמים ופרטי כל התרומות למבקר המדינה.

איסור פעילות כלכלית של מפלגות (ס' 21, 25)

אין ספק כי יש לחתור לכך שמפלגות יחדלו מכל עיסוק שאינו עולה בקנה אחד עם הגדרת תכלית המפלגה, כפי שנוסח בסעיף 1 לחוק המפלגות. כל עוד אין עניין זה מוסדר באופן חד משמעי, ראוי לכל הפחות ליצור קנה מידה אחיד בחקיקה הקיימת. מוצע על כן להוסיף לסעיף 21, האומר "מפלגה לא תעסוק במישרין או בעקיפין בפעילות כלכלית-עסקית", את הסייפא "זולת אותן פעילויות הנחוצות לקידום מטרות המפלגה כפי שנקבעו בחוק זה".

מימון מפלגות

חוק מימון ממלכתי של מפלגות עשוי להתייחס למימון שני סוגים של מערכות בחירות: מימון מערכת הבחירות הכלל-ארצית של המפלגה ומימון מערכות הבחירות של מתמודדים בבחירות פנימיות במפלגה. בפועל, עוסק חוק מימון מפלגות בישראל רק בסוג הראשון, בהתמודדות המפלגה בבחירות הכלליות; שאלת מימון מערכת בחירות פנימיות במפלגה, אינה נדונה בחוק מימון מפלגות או בחוק המפלגות. העדר חקיקה בנושא זה פותח פתח להזרמת כספים לפוליטיקאים ולקופת המפלגות ללא ביקורת ציבורית נאותה.²⁷

מומלץ על כן להסדיר נושא זה באמצעות חוק המפלגות, שעניינו קביעת מסגרת חוקית לנעשה בתוך המפלגות (בניגוד לחוק מימון מפלגות, שעניינו הסדרת ניהול כספי המפלגה כולה, שמבחינה חוקית הינה התאגדות אחת, לא מפוצלת למרכיביה). כמו כן מומלץ לכלול בחוק המפלגות חיוב כי בתקנון כל מפלגה ייכללו הוראות ביחס לשלוש סוגיות: הגבלת סכום התרומה שרשאי תורם לתת למועמד בודד; הגבלת סך התרומות המותר למועמד לאסוף בתקופה שבין מערכות בחירות לכנסת; הגבלת סך ההוצאות המותרות למועמד בודד במפלגה בתקופה שבין מערכות בחירות לכנסת. רצוי כי החוק יכלול סכומים ברורים שיהוו תקרת הוצאות ותרומות מותרת שיקבעו נורמה לכלל המפלגות בישראל, וכן שיאמר במפורש כי מפלגה שאינה קובעת סכומים נמוכים מהנקוב בחוק תחוייב לפעול במסגרת הגבולות שייקבעו בחוק.²⁸

סוגיה נוספת בנושא מימון המפלגות, שיש לתת עליה את הדעת, הינה הזיקה בין מימון ציבורי למפלגות לבין קיום הוראת חוק המפלגות. אם שינוי בנורמות פוליטיות יביא לכך שחוק המפלגות יכלול חובה לקיים בחירות למוסד נבחר, במועדים שלא יעלו על פרקי זמן קצובים בחוק, יש לשקול מתן תוקף לחובה זו ולהתנות את הזכות לקבל מימון ציבורי בקיום הוראות אלו (כמקובל, בוואריאציות שונות, בנורבגיה ובפינלנד).

מקצת מהסוגיות בנושא מימון מפלגות המועלות כאן, הועלו לדיון בוועדת החוקה של הכנסת במושב החורף של הכנסת ה-13, בראשית 1993, כאשר דנה בהצעת חוק פרטית של חבר הכנסת פרוז בנושא מימון מערכות בחירות פנימיות במפלגות. סביר להניח כי חלק מההמלצות ישולבו בחקיקה שיוסד חבר הכנסת פרוז, וייכללו כתיקון לחוק המפלגות.²⁹

מעורבות המפלגות במרכזי הספורט

נדמה כי הגיעה העת לנתק מפלגות משליטה במועדוני ספורט ואיגודיהם. אך בטרם ייאסר על מפלגות לקיים אגודות ספורט, יש לקיים דיון ציבורי בנושא,

ואם יוסכם שיש לנתק מפלגות מענייני אגודות הספורט, יש להקדים חקיקה בהיערכות להעברת השליטה באגודות הספורט לגופים חלופיים – ציבוריים או פרטיים. גישה זו משקפת את העמדה העקרונית שחקיקה צריכה לעלות בקנה אחד עם שינוי נורמטיבי, וכי אין לחוקק הוראות בנושאים מעין אלו אלא לאחר שהציבור יהא ערוך ליישמן.

המלצות לשינויים ולתיקונים לא מהותיים בהצעת החוק

נוסף לשינויים המהותיים שמומלץ לעשות בחוק המפלגות, מובאות להלן כמה המלצות לשינויים ותיקונים לא מהותיים, שבשעת דיון מחודש בחוק המפלגות ראוי לאמץ:

תוספת לסעיף 1 – "הגדרות": האחדת הגדרות מפלגה בחוקים שונים

יש לתת את הדעת על הקשר בין ההגדרות המופיעות לצורך רישום מפלגות לבין ההגדרות הנדרשות על-ידי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. בחוק הבחירות מוגדרת מפלגה המתמודדת על מקום בכנסת כ**רשימה** בעוד בחוק המפלגות ההתייחסות היא ל**מפלגה**. כמו כן, ההתייחסות בתקנון הכנסת הוא למושג **סיעה**. סדר בין המושגים ימנע אי בהירות אפשרית, בשאלות כגון המעמד המשפטי של מערך מפלגות המציגות בפני ועדת הבחירות המרכזית רשימת מועמדים משותפת בבחירות לכנסת; או כיצד יחולו ההוראות בנושא איחוד מפלגות, על מפלגות המרכיבות את הרשימה המשותפת בבחירות לכנסת, וכדומה.

תיקון סעיף 6 – "התנגדות לרישום מפלגה"

יש לתקן את ניסוח סעיפים 6(ג) ו-6(ד) העוסקים באותו נושא עצמו, אך מציגים לכאורה שתי דרכי פעולה שונות. מסעיף קטן 6(ג) משתמע, כי מפלגה רשאית לערער לבית-המשפט העליון תוך שלושים יום מהמועד שבו ניתנה ההחלטה לא לרשום את המפלגה. אך מסעיף קטן 6(ד) משתמע, כי על הרשם להעביר את דבר הסירוב ונימוקיו לאישור בית-המשפט העליון. סעיף קטן 6(ד) מבטל לכאורה את נחיצות סעיף קטן 6(ג).

תוספת לסעיף 7 – "רישום בפנקס": פומביות המידע אודות מפלגות

לאור החיובים בסעיפים 9 ו-10 לחוק המפלגות, על פיהם חייבת מפלגה לקבל את אישור הרשם לפני שהיא משנה את שמה, מטרותיה, או תקנונה, וכן לאור החשיבות שהרישום יהיה הליך פומבי וגלוי לכל, ראוי להוסיף לסעיף 7 ("רישום בפנקס") או לסעיף 12 ("תעודת רישום ופרסום הודעה על רישום מפלגה") הוראה, שתחייב את הרשם לפרסם את הפנקס המעודכן מדי מועד (כל שנה או שנתיים) כפי שייקבע בחוק. תוספת כזו תחזק את ההיבט הפומבי של הליך הרישום, ותעמיד לרשות אזרחים מעוניינים קובץ מרוכז שיכלול את המפלגות הפעילות באותה עת, וזאת נוסף להודעה על רישום מפלגה פלונית כנדרש בסעיף 12.

תוספת לסעיף 14 – "תקנון": מניעת ניהול מקביל של התדיינות בבתי־משפט

לאור העובדה כי למפלגה סניפים בכל רחבי המדינה, ראוי לכלול בחוק הסדר שימנע ניהול מקביל של מספר התדייניות בבתי משפט שונים ברחבי הארץ באותו עניין עצמו. נראה, כי התרופה הנאותה לסוגיה זו הינה לחייב את המפלגה כי תקנונה יכלול סעיף, המציין בפני איזה בית־משפט מחוזי יתבררו תביעות בנושאים פנים־מפלגתיים.

תיקון הגדרת בחירות "מוקדמות" במפלגות – סעיפים 17, 22, 23

נדמה, כי ראוי לכנות את הליך בחירת מועמדי המפלגה לבחירות למשרות ממלכתיות – בחירות **מקדימות** (מקדימות את הבחירות הכלליות) ולא בחירות "מוקדמות". כמו כן, ראוי להחיל את חוק הבחירות לגופים ציבוריים (מס' 22 ו-23) על כלל מערכות הבחירות הפנימיות המתקיימות במפלגה, ולא להגביל את תחולת החוק רק לאותן התמודדויות שעניינן קביעת מועמדים לבחירות כלליות לכנסת, לראשות הממשלה או למשרות ממלכתיות אחרות.

1. ש' תמיר, "לידתו הקשה של חוק המפלגות" **מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל – רב שית** (ירושלים: האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריזם, הכנסת, תשמ"ח), 44. ראה נוסח הצעת החוק של חבר הכנסת תמיר שם, 105–107.
2. בנוסף להצעת החוק מטעם הממשלה, הוסיפו חברי כנסת להגיש הצעות חוק פרטיות בנושאי המפלגות. כך הוגשו ב-1981 הצעות חוק פרטיות על ידי קבוצת חברים ממפלגת העבודה (ש. הלל, ד. זכין, י. יעקובי, א. נמיר, ש. פרס, ד. רוזוליו, מ. שחל) והצעה נוספת על ידי חברי הכנסת יצחק ברמן ושבח וייס. ר' **מסגרת חוקית**, (לעיל הערה 1) 92–96.
3. הערה זו כלולה גם בדברי ההסבר להצעת חוק המפלגות, התשנ"ב–1992. הצעת חוק 2097, א' שבט התשנ"ב, 6.1.1992.
4. יש להעיר בהקשר זה, כי אין זיקה מובנת מאליה בין עובדת היות המפלגה גוף הזכאי למימון ממלכתי לבין הגדרתה כ"זרוע ממלכתית". ניתן אף לטעון שמפלגה במהותה **אינה** "זרוע" ממלכתית, כי אם זרוע **ייצוגית** בשירות חבריה, שמידת הצלחתה נקבעת מדי מועד קצוב בחוק, בבחירות הכלליות. התיחסות לסוגיה זו נמצאת אצל י' ה' קלינגהופר, "מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל – המשפט הרצוי", **במסגרת חוקית**, 18–19, וכן אצל א' רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (מהדורה רביעית מורחבת, שוקן, 1991), 375–376.
5. מרדכי ראבילו מצביע על ארבע קטגוריות שונות של מפלגה שהתאפשרו טרם נחקק חוק המפלגות. ראבילו מורה על הזיקה בין קטגוריות אלו לבין זכותה של המפלגה לקבל תרומות:
 - א. מפלגות "ותיקות" עם ייצוג בכנסת: הגבלה לקבלת תרומה מכוח סעיף 8 לחוק מימון המפלגות וצורך באישורו של שר הפנים לשם קבלת ירושות;
 - ב. מפלגות "ותיקות" ללא ייצוג בכנסת: אין הגבלה על קבלת תרומות, אך קבלת מתנה או ירושה טעונה את אישור שר הפנים;
 - ג. מפלגות "חדשות" עם ייצוג בכנסת: הגבלה על קבלת תרומה, אולם החוק העוותומני אינו חל ולכן רשאיות לקבל ירושות;
 - ד. מפלגות "חדשות" ללא ייצוג בכנסת: ללא כל הגבלה שהיא.
 ר' מרדכי א' ראבילו, "מתנה למפלגות", מתוך יצחק זמיר (עורך), **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, 1993), 367.
6. בג"צ 53/86, קלינגהופר ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח' (לא פורסם). מצוטט אצל י' ה' קלינגהופר, "מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל – המשפט הרצוי", **במסגרת חוקית** (לעיל הערה 1), 16.
7. מדברי ההסבר להצעת חוק המפלגות, התש"ם–1980 (ה"ח 1452), שהוגשה מטעם הממשלה על ידי שר המשפטים דאז, שמואל תמיר.

8. בא' רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני** (הערה 4, לעיל), 811, 812.
9. ר' **מסגרת חוקית** (הערה 1, לעיל). ב-1987 מינתה הממשלה את "הוועדה הקואליציונית לבחינת שינוי שיטת הבחירות וחוקי הבחירות", בראשות חבר הכנסת יעקובי. במסגרת פעילות ועדה זו בדקה היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתכנון, עוה"ד מיה קוק, את המעמד המשפטי של המפלגות, נושא שהועלה לדיון מספר פעמים, בלא שתורגם לשפת חקיקה.
10. ר' דבריו של ח"כ רובינשטיין מתוך "המהפכה החוקתית השקטה", **הלשכה**, 16, אפריל 1992.
11. דן אבנון, עליזה בר, אריאל בנדור, יצחק גלנור, "ניתוח והמלצות ביחס לסעיפים מהותיים הכלולים בהצעת חוק המפלגות, התשנ"ב-1992". הוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 24.2.92 (לא פורסם).
12. בנוסף לנתוח של אריאל בנדור בפרק השלישי להלן, ר' לענין המעמד המשפטי של תקנון המפלגה את מאמרו של רענן הרזהב "חוק המפלגות: מציאות חדשה". **המשפט**, 3, יוני 1993, 58-59.
13. חלקים מפרק זה פורסמו בידן אבנון "חוק המפלגות, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל**, כרך א', חוברת 1, אב תשנ"ב, אוגוסט 1992.
14. מ' שחל, "על המשפט הרצוי", **מסגרת חוקית**, 11.
15. ראה ע"א 189/76 מפלגת העבודה הישראלית נ' לוינ בע"מ, פ"ד (לוג), 265, 270.
16. ר' א' בנדור, "דיני מפלגות בפסיקת בתי-משפט בישראל", פרק ג' להלן.
17. א' מעוז, "הצעת חוק המפלגות", **מסגרת חוקית** 41.
18. י' ה' קלינגהופר, 20. ראה גם ד' אבנון ואח', "ניתוח והמלצות בעניין חוק המפלגות" (לעיל, הערה מס' 11).
19. ר' **נספח: הצעת חוק המפלגות התשנ"ב**, וכן, **נספח: חוק המפלגות, התשנ"ב**, בסוף קובץ זה.
20. "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים".
21. 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.
22. ר' הערה מספר 29, להלן.
23. כך, למשל, ניתן להתנות מימון ציבורי של מפלגות בקיום הליכים דמוקרטיים בסיסיים שיוגדרו בחוק. דוגמא להליכים כאלו: חיוב בחירת הגוף המרכזי של המפלגה על ידי כלל חברי המפלגה, וחיוב כינוסו של הגוף הנבחר מדי מועד

- שבכל מקרה לא יעלה על ארבע שנים (קרי: בין מערכות בחירות לכנסת). ר' דיון בחלק ג' של פרק זה, תחת הכותרת "מוסדות נבחרים".
24. ר' הריזהב (לעיל, הערה 12) 55-56.
25. תת-פרק זה מסתמך בחלקו על ד' אבנון ואח', "ניתוח והמלצות בעניין חוק המפלגות" (לעיל, הערה מס' 11).
26. ר' נספח מספר 1.
27. ר' ראבילו, "מתנה למפלגות" (לעיל הערה 5), וכן מנחם הופנונג, **מימון מפלגות בישראל**, דו"ח שהוכן מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה (ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשנ"ג), ודן אבנון, יצחק גלנור, ומנחם הופנונג "מימון מפלגות - המלצות צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה", חוות דעת שהוגשה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ב-21.12.92 (לא פורסם).
28. ההמלצות בנושא מימון מפלגות מסתמכות על דן אבנון ואח', "מימון מפלגות: המלצות צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה" (לעיל, הערה 27). להלן ההמלצות העיקריות הנוגעות לעניין זה: **הגבלת סכום התרומה שרשאי תורם לתת למועמד בודד**: מוצע כי סכום התרומה המרבית על ידי יחידים למפלגה, או למועמדים המתחרים בבחירות פנימיות במפלגה, יוקטן ויועמד על תרומה שלא תעלה על 10,000 ש"ח לשנה במונחי דצמבר 1992. תרומה למפלגה, משמעה גם תרומה למועמדים בתוך מפלגה. לחילופין, אם לא תופחת תקרת התרומה המרבית למפלגה ל-10,000 ש"ח, מומלץ כי תקרת התרומה הבודדת למועמד תוגבל ל-20% מסכום התרומה המרבי למפלגה. סכום מרבי זה רשאי לקבל מועמד מידי אותו תורם, לא מדי שנה, אלא בין מערכת בחירות אחת לזו הבאה אחריה. סכום התרומה המרבי למועמד יכול להינתן במנה אחת או לשיעורין.
- הגבלת סך התרומות המותר למועמד לאסוף בתקופה שבין מערכות בחירות לכנסת והגבלת סך ההוצאות המותרות למועמד בודד במפלגה בתקופה שבין מערכות בחירות לכנסת**: מוצע לכלול בחוק המפלגות תקרה להכנסות והוצאות מועמד. יש טעם לקבוע סכום אחיד להכנסות ולהוצאות, ולא לאפשר למועמד לצבור "קופה" של תרומות בהיקף החורג מגבולות ההוצאות המותרות. חשוב למנוע השתלטות של מועמד עתיר הכנסות על תהליכי הבחירות הפנימיות במפלגה, כדי לשמור על שוויון הזדמנויות בין מועמדים בבחירות מוקדמות במפלגה.
- מוצע כי הוצאות הבחירות של מועמד, בכל מערכת בחירות בתוך המפלגה, לא תעלינה על שיעור של יחידת מימון שנתית אחת לחבר כנסת. המפלגות תוכלנה לקבוע בתקנון סכומים נמוכים מיחידת מימון אחת, אך לא סכומים גבוהים יותר. רצוי לקבוע את הסכום בערך שקלי, ולקבוע מערכת הצמדה למדד שיחול באופן אוטומטי. בדרך זו תימנע אפשרות של שיקולים זרים בשעה שתידון בכנסת שאלת גובה המימון של המפלגה.
29. ר' הצעת חוק 2133, שהוגשה על ידי ח"כ פרוז ורובינשטיין ביום 16.3.92, חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 12), התשנ"ב-1992. כנראה שהצעה זו תובא להצבעה במליאת הכנסת כתיקון לחוק המפלגות, ותכלול הוראות והגבלות

בנושא הכנסות והוצאות המותרות למתמודדים במערכות בחירות פנימיות במפלגות; וכן הגבלות על גובה התרומה המותרת ועל סך התרומות שרשאי פרט לתת לכלל המתמודדים בבחירות פנימיות במפלגה. בשעה שקובץ זה נדפס, ב-2.8.93, קיבלה הכנסת את תקון מס. 4 לחוק המפלגות, העוסק בבחירות פנימיות במפלגות. ר' תוספת לנספח מס. 1, בסוף הקובץ.