

מבוא

דן אבנון

קובץ זה דן בחוק המפלגות התשנ"ב-1992, שנכנס לתוקף ב-10 לאפריל, 1993. סדר הפרקים נערך עפ"י ההיבטים הכלולים בו: הרקע לחקיקה, תכני החוק, המשמעות הנורמטיבית של חוק המפלגות, והמעמד המשפטי של המפלגה בישראל לאחר חקיקת חוק המפלגות.

בפרק א' בוחנת עליוה בר חקיקה בנושא מפלגות, זאת מתוך כוונה להבין את הרקע להסדרת פעילותן של מפלגות במדינות דמוקרטיות באמצעות חקיקה ייחודית. מהדיון בפרק א' עולה כי ברוב המדינות בהן נחקק חוק המפלגות (להוציא את ישראל ופינלנד), הוא נחקק לאחר שמדינה שהורגלה לחיים במשטר דמוקרטי התנסתה בהשתלטות קבוצות אוטוריטריות על מוסדות המדינה הדמוקרטית. כאשר שבו מדינות אלו לכונן משטר דמוקרטי, ביקשו המחוקקים לעגן בחוק את מעמדה של המפלגות, ועל-ידי כך לתת לחברי מפלגות סעד חוקי לשעת צרה, עת רשויות המדינה עלולות ליפול בידי קבוצות לא-דמוקרטיות. **בפרק ב'** בחלקו הראשון, סוקר דן אבנון את הוראות חוק המפלגות בישראל ואת משמעויותיו לגבי מפלגה הבאה להרשם אצל רשם המפלגות. סקירה זו כתובה כתדריך לסוגיות שיש לפתור בטרם יוגשים לרישום המפלגה אצל רשם המפלגות. בחלקו השני כולל **פרק ב'** ניתוח של תכני החוק, תוך שימת דגש מיוחד על השאלה, עד כמה תורם החוק להפגמת הערכים הדמוקרטיים שביסוד המשטר במדינת ישראל. **בפרק ג'** מנתח אריאל בנדור את משמעות התחיקה והפסיקה בענייני מפלגות, שקדמו לחקיקת חוק המפלגות,

לאור החוק החדש. בפרק זה מובהר המעמד החוקי של המשפט המקובל (com-mon law) בנושא מפלגות, לאחר שנחקק חוק המפלגות, תוך התייחסות ביקורתית לכוננת המחוקק כי חוק המפלגות יצור תשתית תחקיתית מתאימה למפלגה, אישיות¹ משפטית בעלת מאפיינים מיוחדים.

בנוסף, כוללים פרקים 3' ו-4' המלצות לתיקונים ותוספות שמן הראוי – עפ"י תפיסתנו – להוסיף לחוק המפלגות. ראוי לציין בהקשר להמלצות אלו, כי בשעת כתיבת קובץ זה (אביב התשנ"ג), דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בתיקונים לחוק המפלגות, שרובם ככולם עולים בקנה אחד עם הצעות המובאות כאן.² לבסוף, כלולים בקובץ נספחים: נוסח חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, תקנות משרד המשפטים לביצוע החוק, וכן סעיפים מתוך חוקים אחרים המוזכרים בחוק המפלגות והנוגעים לו ישירות.

הקובץ המוגש כאן מהווה המשך לשיתוף הפעולה של מחברי דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא חוק המפלגות שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-12, בפברואר 1992.³ לדעתם של כותבי פרקי הקובץ, יש לברך על כך שעם חקיקת חוק המפלגות נוצרה מסגרת חוקית לפעילותה של המפלגה בישראל. חשיבותו של חוק המפלגות בהיותו כלי חוקי, המגדיר את גבולות הפעילות של המפלגה כהתאגדות בעלת מאפיינים ייחודיים; הוא קובע מסגרת כללית על פיה יתנהלו היחסים בין חברי המפלגה לבין עצמם, בין חברי המפלגה לבין מפלגתם, וכן בין המפלגה לבין מוסדות המדינה. כמו כן יוצר חוק המפלגות מסגרת חוקית לקביעת גורמות מחייבות לכלל האזרחים הלוקחים חלק בחיי המפלגה בדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל.

חשוב לשים לב לנוקדה האחרונה, הטומנת בחובה רמז אודות סיכויים וסיכונים הכרוכים בחקיקה בנושא מפלגות. מה הן הנורמות שחוק המפלגות מעגן כיום? מה הן הנורמות שראוי להוסיף ולכלול בו? שאלות אלה מלוות את הדיון בכל פרקי הקובץ. כרקע לדיונים אלה, ראוי להדגיש כי אין זה מובן מאליו שנחוץ לחוקק חוק בנושא מפלגות במדינה הליברל-דמוקרטית. ואומנם, ברוב המדינות הדמוקרטיות לא נחקק חוק כזה. ישנם שלושה טיעונים עקרוניים נגד חקיקת חוק בנושא מפלגות: חשש שזו עלולה לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי; רצון לשמור על האופי הוולונטרי של ההתארגנות במפלגה; והנתן שמעמדה של המפלגה נקבע מכוח חוקים קיימים או מתוקף נורמות מושרשות ומקובלות. יש טעם רב בטיעונים אלה. חשיבותה של המפלגה במדינה דמוקרטית מתמצה בתפקידה המתווך והמייצג. בהיותה התארגנות וולונטרית, שעיקר תפקידה הקבצה ומתן ביטוי של עמדות ואינטרסים וייצוג רצון האזרחים במוסדות הממלכתיים הנבחרים, יש מקום לחשוש מפני חקיקה שעלולה לפגוע בחופש ההתארגנות במפלגה.

יחד עם זאת, ראוי לבחון את ההיבטים המחייבים חקיקה כזו, מהבחינה

המשפטית והנורמטיבית כאחת.⁴ מההיבט המשפטי, ניתוח דיני מפלגות בפסיקת בתי-המשפט בישראל (פרק ג' בקובץ זה), העלה כי קיים חלל תחיקתי בנושא מפלגות, חלל שהביא חברי מפלגות לפנות לעיתים תכופות לבתי-המשפט בבקשה לסעד משפטי. מההיבט הנורמטיבי (הנבחן בפרק ב'), ברור כי הגיעה העת להתייחס בחקיקה לשינויים חשובים שהתחוללו בתרבות הפוליטית ובנורמות הרווחות בישראל בכל הקשור למפלגות.⁵ כך, לדוגמא, אף כי מפלגות בישראל עוסקות בפעילות כלכלית, ברבות הימים חל על עיסוק זה תהליך של דה-לגיטימציה. זהו שינוי נורמטיבי משמעותי, לעומת ימים בהם פעילות כלכלית – כחלק מהעשייה המפלגתית – נחשבה ללגיטימית ולחלק בלתי נפרד מפעילותן של מפלגות בישראל; שינוי זה בא לידי ביטוי חלקי בשפת החוק. דוגמא אחרת לשינוי נורמטיבי במעמד המפלגות, היא המגמה – המתחזקת בשנות התשעים – להעביר את ההכרעה אודות בחירת מועמדי המפלגות למשרות ובחרות מידי קבוצות קטנות במפלגה לידי גופים בוחרים גדולים, לעיתים אף להכרעת כלל חברי המפלגה, המיוצגים על ידי המועמד למשרה הנבחרת. גם שינוי זה בדפוסי ההתנהגות הפוליטית, בא לידי ביטוי חלקי (ביותר) בשפת החוק. דוגמאות אלה מתארות מקרים בהם השינוי בנורמה קדם לחקיקה. חוק המפלגות העניק לשינויים נורמטיביים (שמקורם בתמורות בחברה ובתרבות) מסגרת חוקית.

בה במידה שחוק **מעגן** נורמה בשפת החקיקה – המוסכמת, הפומבית, והשווה לכל נפש, הוא גם יוצר הזדמנות **להתהוות** נורמה. אומנם בשלב זה, עיקר התרומה של חוק המפלגות מתמצה ביצירת סדר בסיסי, בתחום שעד כה שררה בו אי בהירות. אך על יסודות יציבים ניתן ליצור מבנה יציב, ובמובן זה מניח חוק המפלגות תשתית לעיצוב דמותה העתידית של המפלגה בישראל. כך, לדוגמא, קובע החוק, בשפה שאינה משתמעת לשתי פנים, כי "למפלגה יהיה תקנון והיא תתנהל על פיו". המעמד המחייב של התקנון יוצר תנאים להשתתפות אפקטיבית של חבר המפלגה בקביעת דרכה של מפלגתו. תנאים אלה משרתים את המגמה לבור עוצמה, הנתונה בידי קבוצות מיוחסות, ולהעביר לפרטים כלים מוחשיים לקביעת המסגרות המנחות ומתנות את חייהם. הדמוקרטה מבוססת על תחושת האפקטיביות, על פרטים החשים חופש יחסי בשעה שהם בוחרים את דרכם; יש בחוק המפלגות פתח ליצירת תנאים שיביאו להפנמת התחושה כי בישראל הפרט יכול לפעול פעולה אפקטיבית בתחום הפוליטי **הממוסד**. החוק יוצר הזדמנות לשנות את התפיסה הרווחת, על פיה המפלגה הינה "רע הכרחי", לתפיסה הרואה במפלגה "טוב אפשרי". זאת דווקא בתקופה בה נעשית רפורמה פוליטית רחבת היקף, שכונתה על ידי אהרון ברק תקופה של "המהפכה החוקתית".⁶ בהקשר זה ראוי לצטט את דברי יצחק גלנור:

ההנחה שדמוקרטיה פירושה רק קיום בחירות לעיתים מזומנות היא חלק מן הירושה הלא-דמוקרטית שלנו. דמוקרטיה חייבת גם ליצור הזדמנויות אמיתיות להשתתפות של האזרח במסגרות הרלוונטיות לחייו. מי שמוכן להוציא את המפלגות מהתחום הזה... הוא לא רק אנטי-דמוקרטי, הוא מעודד גם חיפוש ערוצים אלטרנטיביים. סופו של תהליך זה הוא "השתתפות" אלימה ומנוגדת לחוק... אין דמוקרטיה בלי מפלגות; ואין דמוקרטיה אמיתית שבה לא ניתנת לאזרח אפשרות לבחור בין שתי מפלגות, או יותר, כמו גם הזדמנויות נוספות להשתתפות פוליטית. מכאן שהשאלה היא לא רק כיצד נסתדר איכשהו עם קיומן של מפלגות, אלא כיצד נרתום אותן לחיזוק הדמוקרטיה בישראל.⁷

חוק המפלגות עשוי לתרום להתפתחות המפלגה בישראל ברוח דברים אלה. על כן, עם כל החששות המתלווים לחקיקה בנושא שהוא נשמט אפה של הדמוקרטיה, טוב עשה המחוקק בשעה שחוקק חוק מפלגות בישראל. אולם בצד הברכה, יש להצטער על כך שחוק המפלגות בישראל אינו עושה די לביסוס הערכים הדמוקרטיים שביסוד המשטר הדמוקרטי בישראל. בניגוד לחוקי מפלגות במדינות דמוקרטיות אחרות (המסוקרות בפרק א'), הכוללים הצהרות חגיגיות בשבח הדמוקרטיה, המלה דמוקרטיה או נגזרותיה מופיעה בחוק המפלגות הישראלי רק פעם אחת, בהקשר של סייגים לרישום מפלגה. חוק המפלגות בישראל אינו מחייב מפלגות לקיים אורח חיים דמוקרטי, ואינו מחייב את המפלגה לקיים הליך דמוקרטי כלשהו, אף לא בשעה שמכנסים את המוסד המרכזי לקביעת דרכה של המפלגה. בפרקי הקובץ מובעת עמדה חד משמעית בזכות תיקון שישלים חסר זה. יש לעודד מפלגות לקיים הליכים דמוקרטיים, בשעה שבוחרים את המוסד שבסמכותו לקבוע את דרכה של המפלגה, את תקנונה, ובכלל זה את אופן בחירת מועמדיה לכנסת. אין במסקנה זו בכדי לגרוע מזכותם של חברי המוסד המרכזי של מפלגה פלונית להתכנס ולהחליט על אימוץ תקנון, דרכי פעולה ודרכי בחירת מועמדיהם לכנסת, על פי הבנתם ואמונתם. אך ראוי שאת הכללים יקבע מוסד מייצג שנבחר בהליך דמוקרטי. נושא זה נדון בהרחבה בפרק ב', והצעות להשלמת החסר כלולות בהמלצות בסוף פרקים ב' ו-ג'.

בשאלת המעמד והסמכויות שרצוי להפקיד בידי רשם המפלגות אין תמימות דעים בין מחברי הקובץ. הרשם הינו אדם שמתקיים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית-המשפט המחוזי, המתמנה על ידי שר המשפטים. כפי שיפורט ויוסבר בפרק ב', הרשם מאשר את בקשת המפלגה להרשם בפקס המפלגות. במצב החוקי הקיים, הרשם הינו בו זמנית נציג השלטון (מינוי של שר המשפטים) ונציג החוק (החוק מקנה לו סמכויות ושיקול דעת). מצב עניינים זה,

בו לאישיות פוליטית אחת, שר המשפטים, סמכות בלעדית למנות רשם (לו מוקנה שיקול דעת בכל הנוגע לאישור או פסילת מפלגה בשל מטרה ממטרותיה) הינו בעייתי.

מתוך גישה המבקשת לתמוך בתהליך של ביזור והוצאת המדינה ממעורבות בחיי גופים וולונטריים, מובעת בפרק ב' הדעה כי ראוי לצמצם את מידת מעורבותו של הרשם בנעשה במפלגות, ולהגביל את סמכויותיו לעניינים טכניים בלבד. לעומת זאת, מתוך רצון לוודא כי הפרת חוק לא תיוותר ללא מענה, מובעת בפרק ג' הדעה כי יש להפקיד בידי הרשם שיקול דעת ויכולת לדאוג לקיום ההוראות המהותיות – לפי דעתו – בתקנוני המפלגות, וזאת לא רק על פי פניית חברי המפלגה. הבדלי חשיבה אלה משקפים תפיסות שונות אודות מהות הדמוקרטיה בכלל, והדפוס הדמוקרטי הרצוי לישראל בפרט. מאחר והשאלות מהותיות להבנת הסיכויים והסיכונים המתלווים לחקיקה בנושא מפלגות, הן ראויות להבהרה נוספת.

לאור הקביעה שרשם המפלגות מתמנה ע"י שר המשפטים, מינוי הנעשה בהקשר פוליטי מסוים, מובע בפרק ב' החשש שמא בשעת משבר יהפך הרשם לעושה דברו של השלטון. מכאן עשוי להיווצר פתח לפגיעה של המדינה בחופש ההתאגדות במפלגה, פתח שיגרור פגיעה בהתארגנות היסודית של הדמוקרטיה הפרלמנטרית החופשית. בפרק ב' מומלץ, על כן, לנהוג משנה זהירות בשעה שמפקידים בידי פקיד, המתמנה על ידי אישיות פוליטית, שיקול דעת המאפשר לו להתערב כראות עיניו בקביעת מטרת המפלגה או בנעשה בתוכה. מתוך אותה דאגה לאופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל, מובע בפרק ג' החשש שמא ישתלטו כוחות שאינם מכבדי חוק, ואולי אף לא-דמוקרטיים, על מפלגה. מתוך דאגה למעמד המפלגה ולשלטון החוק, מוצע בפרק ג' לא להפקיד בידי חברי מפלגה את האחריות הבלעדית לתקינות פעילותה של המפלגה. בפרק ב' נתפסת הסכנה לדמוקרטיה כתוצאה של המדינה הריכוזית; פרק ג' מצביע על האיום לדמוקרטיה מהאפשרות שמעשים הנוגדים את הוראות חוק המפלגות לא יובאו לדיון משפטי, ובכך תעורר סמכות שלטון החוק. ביסוד הניתוח בפרק ב' עומדת ההנחה, כי יש להטיל על חברי המפלגה את האחריות לשמור על מפלגתם מפני מעשים הנעשים בניגוד לתקנון המפלגה, ומפני מנהיגים העושים במפלגה כבתוך שלהם. פרק ג' מתבסס על ההנחה, כי יש להטיל על פקידי המשטר הדמוקרטי את האחריות לדאוג לכך שהמפלגה תנהג על פי הוראות החוק. ממי או ממה יש לחשוש יותר? מה האיוון הרצוי? סוגיה זו הושארה לשיקול דעת הקורא.

*

מלה אחרונה מתייחסת לקוראים. בשעה שכתבנו וערכנו את הפרקים, עמדו לנגד עינינו **אורחים** המבקשים ללמוד כיצד ישפיע חוק המפלגות על תפקידה,

מעמדה, ודמותה של המפלגה בישראל; **חברי מפלגות** המבקשים לדעת כיצד ישפיע החוק על יכולתם להשתתף ולהשפיע על עיצוב דמותה ודרכה של מפלגתם; **פעילי מפלגות**, קיימות ושעתידות לקום, המבקשים הדרכה כיצד עליהם להיערך לאחר החלתו של חוק המפלגות; **מתוקקים**, בהווה ובעתיד, שאנו מקווים כי ימצאו עניין בהצעות השונות לתוספות ותיקונים לחוק המפלגות, הכלולים בפרקי קובץ זה.

חובה געימה היא לנו להודות לצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה שהיה שותף להכנת קובץ זה: סמדר נבו ערכה ושכתבה, מרילין פפר סייעה באיסוף החומר בארץ ובחו"ל, תמר גוטרמן, מייק דהאן ושילה שחר סייעו בעריכת החומר ובהדפסתו. ד"ר כריסטוף לוי וד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, סייעו רבות בעצה עיונית ובתמיכה מנהלית. כמו כן ברצוננו להודות לאישים ולמוסדות הבאים: פרופסור הנרי וולן מהמכון לחקר החברה באוסלו, נורבגיה; ד"ר ידוויגה סטשורה מהמכון הפולני ליחסים בין לאומיים; פרופסור עמנואל גוטמן, ד"ר דוד דרי, פרופסור קלוד קליין, וד"ר מריו שניידר מהאוניברסיטה העברית בירושלים; וילי קמפל משגרירות אוסטרליה בישראל; יהודית הרטמן משגרירות וונצואלה; גב' אליסיה דה-הור משגרירות ארגנטינה; גב' סוסקו טומילה משגרירות פינלנד; גב' רבקה מרכוס מארכיון הכנסת; ויושב הראש לשעבר של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, עו"ד אוריאל לין.

לפרופסור יצחק גלנור, שהשתתף בדיונים בהם גובשו העמדות המוצגות בקובץ זה, ושליווה את כל שלבי עריכת הקובץ והפקתו, שמורה תודה מיוחדת.

הערות

1. לעניין השימוש במושג ה"אישיות" בהתייחס לקבוצת בני אדם ר' תומס הובס, **לוינתן** (ירושלים, מאגנס, תשמ"ו), ע' 152-157.
2. הסוגיות להלן נמצאות בשלבים שונים של חקיקה:
 - א. חוק המפלגות (תיקון), התשנ"ג-1993 שמוסיף לחוק המפלגות פרק שעניינו מימון בחירות מוקדמות במפלגות. במידה ותיקון זה יתקבל במליאת הכנסת, הוא יופיע כסעיף 28 לחוק. תיקון זה מסדיר את ההיבט הכספי של בחירות מוקדמות במפלגות, בקובעו מסגרת לתרומות ולהוצאות שמועמדים לבחירות מוקדמות במפלגה רשאים לגייס ולהוציא. ר' לעניין זה דן אבנון, יצחק גלנור ומנחם הופנונג "מימון מפלגות: המלצות צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה", שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט

- של הכנסת ב-21.12.92, סעיפים 7-13 (לא פורסם);
- ב. הוראת שעה המאפשרת למפלגות המיוצגות בכנסת, ביום כניסת החוק לתוקף, להירשם מבלי שיצטרפו, כדברי שר המשפטים ליבאי, "לייסד מחדש את מפלגותיהם" (שהרי במקרים רבים מייסדי המפלגה אינם בחיים), וזאת למרות האמור בסעיף 4 המחייב את **מייסדי** המפלגה לחתום על הבקשה לרישום המפלגה;
- ג. העלאה של סעיף 31 (1) להצבעה מחדש, מאחר ולא נתקבל ברוב של 61 חברי כנסת בכל שלבי החקיקה, כנדרש על פי סעיף 4 לחוק יסוד הכנסת. לעניין זה ר' אריאל בנדור "הערת המערכת" לדן אבנון "חוק המפלגות התשנ"ב-1992". **משפט וממשל** א תשנ"ב, 183-184.
3. דן אבנון, אריאל בנדור, עליזה בר, יצחק גלנור, אריק כרמון, **חוק המפלגות: דו"ח שהוכן על ידי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה** (ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1992).
4. התפקידים, המעמד ואופן ההשתלבות של המפלגות בדמוקרטיה המערבית, התפתחו על פי מאפייני המשטר, התרבות וההיסטוריה הייחודית לכל חברה ומדינה. בבחינה השוואתית של התפתחות המפלגות בדמוקרטיה המודרנית, בולטת העובדה כי תפקיד המפלגות ותכליתן הוכרעו על ידי הנסיבות, ולא על ידי תיאוריות. ר' Giovanni Sartori *Parties and Party Systems* vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1976) pp. 3-13.
5. לעניין התפתחות המפלגות בישראל ר' גיורא גולדברג **המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטורליות** (ת"א, רמות, תשנ"ב), וכן בנימין נויברגר **המפלגות בישראל: התפתחותן, ארגון ומעמדן במערכת הפוליטית** (ת"א, האוניברסיטה הפתוחה, תשנ"א).
6. ר' אהרון ברק "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות". **משפט וממשל**, כרך א', 1, אוגוסט 1992, 9-35. ר' גם רענן הרזהב, "חוק המפלגות: מציאות חדשה". **המשפט**, 3, יוני 1993, 12. הרזהב מתייחס לחוק המפלגות בהקשר של "מהפיכה משטרית וחוקתית" שהתחוללה בכנסת ה-12.
7. יצחק גלנור, "תרומת חוק המפלגות למערכת הפוליטית". **מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל - רב שיח** (ירושלים, האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריות; הכנסת, תשמ"ח), 29-30.