



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 10451/08

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט י' דנציגר

העותרת : סיעת קדימה בכנסת

נגד

המשיבים : 1. יושבת ראש הכנסת
2. חשב הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת : עו"ד איתן הברמן, עו"ד ניר נחום

בשם המשיבים : עו"ד רוקסנה שרמן-למדן

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. סיעה הפועלת בכנסת מתפלגת, וכתוצאה מהתפלגות זו נוצרת, בצד הסיעה הקיימת, סיעה חדשה, שחבריה הם חברי הכנסת הפורשים מהסיעה הקיימת. חברי כנסת אלה פועלים במסגרת תפקידם בכנסת במשך תקופה מסוימת בטרם מוקמת מפלגה אותה הם מייצגים בכנסת. כעבור זמן, מוקמת מפלגה המיוצגת על ידי סיעה זו. אין חולק, כי משעה שקמה מפלגה חדשה, זכאית הסיעה החדשה לכספי מימון ציבורי מכח חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות או החוק). השאלה שבמחלוקת היא, האם זכאית הסיעה החדשה לכספי מימון מפלגות גם בתקופת הביניים, החל בחודש שלאחר אישור ההתפלגות בידי ועדת הכנסת ועד למועד הקמת המפלגה החדשה (להלן: תקופת הביניים). זו השאלה הטעונה הכרעה בעתירה זו.

2. סיעת "הליכוד" בכנסת השש-עשרה מנתה ארבעים חברי כנסת. בתאריך 21.11.05 התפלגה סיעת הליכוד, ו-14 חברי כנסת מתוכה הקימו את סיעת "אחריות לאומית", שהתמזגה עם סיעת "נוי" של חבר הכנסת דוד טל. לאחר זמן מה, שינתה סיעת "אחריות לאומית" את שמה ל"סיעת "קדימה".

על פי סעיף 60 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), אישרה ועדת הכנסת ביום 23.11.05 את התפלגותה של הסיעה, ואת השינויים בהרכב הסיעתי בכנסת (י"פ 5463 מיום 28.11.2005, בעמ' 616).

יום לאחר אישור ההתפלגות, ביום 24.11.05, הגישו חברי הסיעה החדשה בקשה לרשם המפלגות לרשום מפלגה חדשה, שסיעתם תייצגה, היא מפלגת "קדימה" (י"פ 5466 מיום 5.12.2005, בעמ' 712). מפלגת "קדימה" הוקמה ונרשמה בפנקס המפלגות ביום 4.1.06. נוצר, אפוא, פער של כשישה שבועות בין אישור התפלגות סיעת הליכוד על ידי ועדת הכנסת לבין רישום המפלגה החדשה. ביום 17.1.06 אישרה ועדת הכנסת כי שמה של סיעת "אחריות לאומית" ישתנה ל"קדימה", וכי היא תייצג את מפלגת "קדימה" החל ממועד רישומה של המפלגה ביום 4.1.06 (י"פ 5494 מיום 13.2.2006, בעמ' 1844). סיעת "קדימה" היא העותרת בעתירה שלפנינו.

3. על פי סעיף 2 לחוק מימון מפלגות, זכאית כל סיעה למימון הוצאות בחירות, למימון הוצאות שוטפות, ולמימון תשלומים לצוות פרלמנטרי. עניינה של העתירה נסב על טענתה של העותרת לזכותה לקבל מימון ציבורי להוצאות שוטפות לחודש דצמבר 2005, שבמהלכו פעלה כסיעה חדשה, לאחר אישור ההתפלגות על ידי ועדת הכנסת, אך בטרם נרשמה מפלגת קדימה, אותה היא מייצגת. אלא שלעותרת אושר מימון ציבורי בגין הוצאותיה השוטפות רק החל מחודש ינואר 2006, לאחר רישום המפלגה.

4. העותרת פנתה בבקשה להכיר בזכותה למימון ציבורי לחודש דצמבר 2005, אך בקשתה סורבה על ידי המשיבים. הטעם העיקרי בבסיס הסירוב הוא, כי על פי חוק מימון מפלגות, הזכאות למימון ציבורי מוגבלת ל"סיעה" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק, המחייבת כי סיעה תייצג מפלגה קיימת, בהקשרים אפשריים שונים. סיעה שאיננה מייצגת מפלגה, ועומדת לעצמה, אינה מהווה "סיעה" במשמעות הנורמטיבית הנדרשת לצורך הזכאות למימון. לאור זאת, מאחר שבחודש דצמבר 2005 פעלה הסיעה החדשה

בכנסת בטרם הוקמה מפלגת קדימה, לא רכשה הסיעה זכות למימון ציבורי בגין תקופת ביניים זו. זכות זו קמה לסיעה רק מתחילת חודש ינואר 2006, בעקבות הקמתה של מפלגת קדימה, ולא קודם לכן.

5. סוגיית זכותה של העותרת למימון ציבורי בתקופת הביניים בטרם הוקמה מפלגת "קדימה" היא העומדת ביסוד עתירה זו.

בעקבות דיון ראשון בעתירה הוצא צו על תנאי.

הטענות בעתירה

6. בטיעוניה, מכירה העותרת בכך שזכאותה של סיעה בכנסת למימון ציבורי מכח חוק מימון מפלגות מותנה, במצב רגיל, בכך שהסיעה מייצגת מפלגה. עם זאת, לטענתה, התפלגות סיעה קיימת מהווה מצב חריג, יוצא מגדר הרגיל, המצדיק פתרון הולם במסגרת החוק. העותרת נאחזת בעיקר בסעיף 13(א) לחוק מימון מפלגות, הקובע את העקרון כי התפלגות סיעה בכנסת, שאושרה על ידי ועדת הכנסת, מזכה את "החלקים שהתפלגו" במימון ההוצאות השוטפות על פי מספר החברים החדש. לטענתה, ניסוחו של סעיף 13(א) מצביע על כך שהחוק הניח כי קיימת זכות למימון ציבורי ל"חלק המתפלג" גם בטרם הפך ל"סיעה" כהגדרתה הנורמטיבית בחוק, המחייבת קיומה של מפלגה אותה היא מייצגת.

7. העותרת מפנה גם להיסטוריה החקיקתית של סעיף 13 לחוק. לדבריה, מגלגוליה השונים של הוראת חוק זו עולה כי המחוקק ביקש להטיל סנקציות על חברי כנסת במקרה של "פרישה" מסיעה. אחת הסנקציות היא שלילת המימון הציבורי מחברי הכנסת הפורשים (סעיף 13(ב) לחוק). אולם שונה הדבר במקרה של "התפלגות" סיעה, כפי שארע בענייננו. המחוקק אינו רואה פגם בהתפלגות סיעה, ואינו מטיל סנקציות כלשהן בגינה. ראוי, אפוא, על פי הטענה, כי הזכות למימון מכח החוק תובטח לסיעה המתפלגת גם בתקופת הביניים שמהתפלגות ועד לרישום מפלגה חדשה.

8. העותרת מוסיפה, כי בנסיבות שבהן סיעה קיימת התפלגה, והוקמה סיעה חדשה, נוצרת בהכרח תקופה מסוימת שבה הסיעה החדשה פועלת בכנסת בלא שהיא מייצגת מפלגה. זאת, נוכח הוראת סעיף 6(ב) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק המפלגות), הקובע פרק זמן בן שלושים יום שבמהלכו ניתן להתנגד לרישומה של מפלגה חדשה. משמעות הדבר היא, כי הסדרי החוק עצמם יוצרים פער של זמן בין

הקמת הסיעה החדשה לבין רישום המפלגה, ותהא זו תוצאה בלתי ראויה אם לא ינתן מימון ציבורי לסיעה בתקופת הביניים גם כאשר לא היה כל שיהוי מצידה בביצוע הליכי רישום המפלגה שהיא אמורה לייצגה. סיעה חדשה הינה שותפה מלאה בפעילות הפוליטית והפרלמנטרית; עומדות לחבריה כל הזכויות והחובות הנתונות לחברי הכנסת האחרים; הסיעה החדשה נושאת בהוצאות שוטפות ככל סיעה אחרת, ולא זו בלבד, אלא שחבריה עשויים להתחייב אף בתשלום חובותיה של סיעתם הקודמת (סעיף 13(ד) לחוק); הדעת נותנת, אפוא, כי הוצאות הסיעה החדשה, גם קודם להקמת המפלגה, תמונה בדומה לאופן שבו ממומנות הוצאותיהן השוטפות של יתר סיעות הבית, כך לטענת העותרת.

9. עוד נטען, כי ההתייחסות לסיעה חדשה בטרם רישום מפלגה כגוף שאינו מהווה "סיעה", במובנו של מושג זה בחוק מימון מפלגות, עלולה להוביל לשורת תוצאות שאינן מתקבלות על הדעת, שעיקרן בכך שהמגבלות שהחוק מטיל על הסיעות השונות לא תחולנה עליה. כך, למשל, לא תחולנה עליה החובות שמטיל החוק על סיעה למנות רואה חשבון, לנהל חשבון בנק, ולציית לנוהלי מבקר המדינה; לא תחולנה עליה ההגבלות החלות על סיעות בענין היקף הוצאותיהן המותר, בענין היקף התרומות המותרות, בענין נטילת הלוואות מגוף שאינו תאגיד בנקאי, ועוד. הדעת נותנת, כי כשם שלא יתכן כי סיעה חדשה לא תהיה כפופה לכל מגבלות החוק, גם בתקופת הביניים שבטרם הקמת מפלגה, כך יש להניח מן העבר האחר את דבר זכאותה מכח החוק למימון הוצאות שוטפות בתקופה זו.

10. במהלך ההליכים בעתירה הבהירה העותרת, כי מקובלת עליה פרשנות החוק שתוביל להשעיית מימוש הזכאות למימון ציבורי בתקופת הביניים עד להקמת המפלגה; אולם לגישתה, מעת שהוקמה מפלגה, יש לחשב את כספי המימון באופן שתלקח בחשבון גם תקופת הביניים שמאז אישור התפלגות הסיעה ועד להקמת המפלגה.

התשובה לעתירה

11. המשיבים טוענים בתגובה, ראשית, כי העתירה נגועה בשיהוי: העותרת השתתה למעלה משנה בטרם פנתה לראשונה למשיב 2 בענין נשוא העתירה. לאחר שניתן מענה לפנייתה, חלפה תקופה נוספת בת שנה ומספר חודשים בטרם השיגה

העותרת על עמדתו של משיב 2. בנסיבות אלה, לדעת המשיבים, ראוייה העתירה להידחות על הסף.

12. לגופם של דברים, המשיבים חולקים על עמדת העותרת בפרשנות חוק מימון מפלגות וביישומו. לגישתם, מקור הזכות של סיעה למימון מפלגות נובע מסעיף 2 לחוק, המגדיר את סוגי המימון שכל סיעה זכאית להם. הוראה זו בדבר בסיס הזכאות למימון העומדת לסיעה בכנסת, בצירוף הגדרת המונח "סיעה" בסעיף 1 לחוק, מובילים למסקנה לפיה הזכאות למימון נתונה רק ל"סיעה" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק. הגדרה זו קושרת את קיומה של "סיעה" עם ייצוג של מפלגה כתנאי הכרחי. בלא מפלגה, הסיעה נעדרת מעמד נורמטיבי לצורך מימון ציבורי על פי החוק, כך לטענת המשיבים. פרשנות זו של החוק משקפת את אופי המשטר הפרלמנטרי הישראלי; על פי יסודות המשטר, פעילותן של סיעות הכנסת נטועה באופן בלעדי בהתארגנות מפלגתית, ואין לסיעות קיום מבלעדי התארגנות כזו. תפיסה זו עולה, לדברי המשיבים, מהרקע שהביא לחוק מימון מפלגות, משמו של החוק, מהוראות סעיף 13 לחוק, על חלקיו השונים, ומהתפיסה הכללית המאפיינת את הסדר מימון המפלגות.

ביתר פירוט טוענים המשיבים, כי הוראת סעיף 13(א) לחוק טעונה פירוש שישתלב עם שאר הוראות החוק, ובהן ההוראות המבטאות את התפיסה כי ל"סיעה" אין קיום נורמטיבי נפרד ממפלגה אותה היא מייצגת. סעיף 13, הקובע כי מימון ההוצאות השוטפות של סיעה שהתפלגה יחל בחודש שלאחר אישור השינוי על ידי ועדת הכנסת, אינו יוצר זכות עצמאית למימון במקרה של התפלגות סיעה, אלא רק מגדיר את מסגרת הזמנים הרלבנטית להענקתו של המימון. הזכאות למימון מוסדרת בכל מקרה על פי סעיף 2 לחוק, והיא זכאות של "סיעה" כמובנה על פי ההגדרה בסעיף 1, קרי: סיעה שמאחוריה ניצבת מפלגה. משקלם המצטבר של הוראות הסעיפים 13(א)(2), והגדרת "סיעה" בסעיף 1 לחוק מביאים למסקנה כי "סיעה" תהיה זכאית למימון מעת שהתקיימו בה שני תנאים מצטברים: האחד, הזכאות למימון תחל לא לפני החודש שלאחר מועד אישור ועדת הכנסת את השינוי בהרכב הסיעות; השני, הזכאות תתגבש רק עם הקמת מפלגה חדשה המיוצגת על ידי הסיעה.

13. המשיבים מוסיפים, כי עמדתם אינה מביאה לתוצאות בלתי ראויות. כאשר מבקשים חברי כנסת להתפלג מסיעתם, בידם להקים מפלגה חדשה – "מפלגת מדף" – מבעוד מועד; בדרך זו תהיה מפלגה זמינה, אותה תוכל הסיעה החדשה המתפלגת לייצג מיד לאחר קבלת אישור ועדת הכנסת להתפלגות. ככל שקיים חשש שהקמתה של

מפלגת מדף כזו תתפרש כפרישה של חברי הכנסת מסיעתם הקיימת – הרי שחברי הכנסת אינם חייבים להשתתף בהקמת מפלגה כזו באופן אישי, אלא בידם להסתייע לשם כך במקורביהם. כך לטענת המשיבים.

14. עוד טוענים המשיבים, כי פרק הזמן שבמהלכו עשויה סיעה חדשה שהתפלגה לפעול בכנסת בטרם הוקמה מפלגה צפוי ממילא להיות קצר, כפי שאכן ארע במקרה הנוכחי, בו חלפו רק כשישה שבועות מאז אישור ההתפלגות ועד לרישום המפלגה החדשה. עם זאת, לגישת המשיבים, ההנחה היא כי גם בתקופת הביניים חלות על סיעה חדשה כאמור מכלול ההגבלות שחוק מימון מפלגות מטיל על הסיעות, ובכלל זה מגבלות באשר להיקף הוצאותיהן המותרות ובאשר לתרומות שהן רשאיות לקבל, וכיוצא באלה הגבלות.

הכרעה

15. בפנינו עומדת השאלה, האם סיעה חדשה שהתפלגה מסיעה קיימת זכאית למימון ציבורי של הוצאותיה השוטפות גם בתקופת הביניים בטרם הקימה מפלגה. מאחר שהחוק, על פי ניסוחו, אינו נותן תשובה החלטית לשאלה זו, נדרשת פרשנות מילולית ותכליתית של הוראותיו. התחקות אחר התכלית מצריכה התייחסות למספר שאלות מפתח: מהי מקומה של המפלגה בתשתית המשטר הפרלמנטרי בישראל; מהי גישתו של הדין לתופעת התפלגותה של המפלגה במהלך תקופת כהונתה של הכנסת; מהו היחס בין סיעה לבין מפלגה; מהי תכלית מימון המפלגות, ומה ההשלכה של תכלית זו על נסיבות של התפלגות סיעה, במצב שבו טרם הוקמה מפלגה חדשה שהסיעה החדשה אמורה לייצגה.

נפתח בטענה המקדמית שהעלו המשיבים.

טענה מקדמית: שיהוי

16. בטרם נפנה לדיון בסוגיה המהותית, נידרש בקצרה לטענה המקדמית שהעלו המשיבים, והיא – כי העתירה הוגשה בשיהוי ניכר, אשר מצדיק את דחייתה על הסף:

דחייתה של עתירה מחמת שיהוי מותנית בהתקיימותם של שלושה תנאים מצטברים: האחד, השתהות העותר מעידה, לכאורה, על זניחת טענותיו ועל ויתור משתמע על זכותו לפנות לערכאות ("שיהוי סובייקטיבי"); השני, השתהות זו הביאה

לשינוי אובייקטיבי במצב בשטח, העלול להסב פגיעה לצדדים הנוגעים בדבר ("שיהוי אובייקטיבי"); השלישי, העתירה אינה מעלה טענות בעלות משקל בדבר פגיעה בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי, שהענין לבררן לגופן עשוי לגבור על השיהוי שנפל בהגשת העתירה (ע"מ 7142/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673 (2002); ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 86-87 (לא פורסם, 7.12.2006)).

17. בענייננו לא מתקיים שיהוי, ויש מקום לברר את העתירה לגופה, ולו בשל אי התקיימות התנאי השני מבין שלושת התנאים, המהותי לענין טענת השיהוי, וזאת במובן הבא:

כספי המימון, שאותם מבקשת העותרת לקבל לידיה בגין תקופת הביניים, עשויים היו להשתלם לסיעת הליכוד, אלמלא התפלגה. לנוכח התפלגות הסיעה, ולאור עמדת המשיבים כי העותרת אינה זכאית למימון בתקופת הביניים, הכספים לא שולמו לכל גורם שהוא; הם נותרו כעודף בלתי-מנוצל בקופת המדינה. המשיבים לא הציגו טעם ממשי המצביע על שינוי אובייקטיבי שחל בנסיבות, העלול לגרור אחריו פגיעה בצדדים שלישיים או בציבור עקב השתהותה של העותרת בהגשת עתירתה. משמע, יסוד "השיהוי האובייקטיבי" אינו מתקיים. די בכך כדי להצדיק את דחיית טענת השיהוי.

18. יתר על כן, מבחינת התנאי השלישי לכלל השיהוי, יש לומר כי מדובר בסוגיה שיש לה השלכה ישירה על התנהלות ההליך הפוליטי, ועל יכולותיה של סיעה שהתפלגה לקיים פעילות פרלמנטרית בסיוע מימון מדינתי בשלב שלפני הקמת מפלגה; ממילא, מדובר בענין הנוגע לאינטרס ציבורי רחב, הקשור בהליך הדמוקרטי, שהבהרת הנורמות המשפטיות הקשורות בו מצדיקה את בירורה של העתירה לגופה, אפילו היה מתקיים שיהוי הן בהקשר הסובייקטיבי והן בהקשר האובייקטיבי.

מטעמים אלה, דין טענת השיהוי להידחות.

נפנה לדון במהותה של העתירה.

19. המפלגה מהווה גורם בעל חשיבות מיוחדת בשיטת הממשל הדמוקרטי בישראל. באמצעות שיטת המפלגות מתממשים ערכי חופש ההתאגדות וחופש הביטוי הפוליטי של הציבור. פעילות פוליטית באמצעות מפלגות מאפשרת מעורבות נרחבת של הציבור, ויוצרת חוליית חיבור בין הפרט, הפועל במסגרת המפלגה, לבין השלטון. משטר מפלגות מאפשר השגת הסכמות רחבות בנושאים בסיסיים העומדים על סדר היום הציבורי (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב – רשויות השלטון ואזרחות 757 (2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי)). המפלגות מהוות, אפוא, מסד ובריח תיכון, עליהן נשען המשטר הפרלמנטרי בישראל. מציאות זו משתקפת בהסדרים חקיקתיים שונים, שהמרכזי שבהם הוא ההסדר לפיו רק מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים לבחירות לכנסת (סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט 1969 (להלן: חוק הבחירות)).

במפלגות מרוכז עיקרו של הכח הפוליטי, ופעילותן מעצבת, במידה רבה, את דמותו של השלטון; הן המתקשרות בהסכמים פוליטיים, הן המרכיבות את הקואליציה, והן המתוות את מדיניות הממשלה. ההתמודדות על מעמד פוליטי פתוחה בפני מפלגות בלבד, שרק דרכן נרכש כח פוליטי ייצוגי ברשויות השלטון. ככלל, המפלגה, המיוצגת על ידי הסיעה, מהווה מושא המימון הציבורי של הפעילות הפוליטית המתקיימת בכנסת (חוק מימון מפלגות, סעיפים 1 ו-2).

20. על פי חוק המפלגות, מפלגה היא "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות, ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים" (סעיף 1 לחוק זה; יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 32-40 (2004) (להלן: מרזל מפלגות)). כעולה מהגדרה זו, מוקד פעילותה של המפלגה נועד לייצג מטרות מדיניות וחברתיות שתומכיה מבקשים לקדם באמצעות נציגיה הנבחרים בכנסת. בשיטת המשטר בישראל, הישגיה של מפלגה בבחירות לרשות המחוקקת עשויים להוביל לכוח-השפעה גם במסגרת פעילותה של הרשות המבצעת (סעיפים 3, 4, 7-14 לחוק יסוד: הממשלה; בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 359-363 (1990) (להלן: ענין שליט); קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" משפטים ה 308 (התשל"ג); Gad Yaacobi, *The Government of Israel* 79-90 (1982)).

21. ההסדרים השונים המייחדים למפלגות, ולהן בלבד, מעמד מייצג של ציבור הבוחרים, מבטאים תפיסת יסוד בשיטה החוקתית בישראל. על פי שיטה זו, המפלגה היא חוליה רבת-חשיבות בשרשרת הפעילות של הדמוקרטיה הייצוגית. דרכה, ניתן לעם לממש את ריבונותו המהותית ולקדם את מטרותיו. המפלגה כגוף מגלמת מכלול אמונות ודעות, שאיפות ותוכניות מדיניות, של חבריה; העם מבטא את אמונותיו ורצונותיו שלו באמצעות בחירה בין מפלגות שונות, על רשימות מועמדיהן; הנציגים הנבחרים מממשים, באמצעות פעילותם החוקתית והשלטונית, את רצון העם המשוקלל, כפי שהוא משתקף בתוצאות הבחירות (מרזל מפלגות, בעמ' 49-55; רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 757-758). אומר על כך פרופ' קלינגהופר:

”במדינות דמוקרטיות, ממלאות המפלגות תפקיד ראשוני בתכנון הפוליטי ובעיצוב הפעילות המדינית והחברתית, והן מיסודי היסודות של ביסוס המשטר על רצון האזרחים” (יצחק ה' קלינגהופר ”המסגרת החוקתית של מפלגות פוליטיות בישראל” ספר אורי ידן כרך ב 199, 202 (1990)).

על מאפייניה של המפלגה, ועל חשיבותה במערך הדמוקרטיה הישראלית, עמד גם בית משפט זה. בענין שליט ציין השופט ברק:

”ביסוד שיטת [המימשל] עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבוחרים – באמצעות הרשימות או המפלגות – את בית הנבחרים... המפלגות הפוליטיות הן המכשיר החוקתי, אשר באמצעותו מתגבש הרצון הפוליטי של אזרחי המדינה. בעקבות שיטת הבחירות מתקיים אצלנו משטר רב-מפלגתי. משטר כזה מבוסס, מטבעו, על עריכתן של קואליציות שלטוניות” (שם, בעמ' 363).

עוד נפסק, זה לא מכבר:

”המפלגה היא 'אבן הבניין' של המערכת הפוליטית בישראל. באמצעות המפלגות, משתתף הציבור הישראלי בהליך הדמוקרטי, ובוחר את נציגיו לרשות המחוקקת... מכלול הסדרים זה מעניק למפלגות מעמד מרכזי בשיטה הדמוקרטית הישראלית...” (בג”ץ 8686/06 טיעת העבודה-מימד נ' הכנסת, פסקה 4 (לא פורסם), 28.5.2008 (להלן: ענין העבודה-מימד)).

22. פעילותה הפוליטית של המפלגה בכנסת מתבצעת באמצעות נציגיה הנבחרים. במקרה הרגיל, חברי הכנסת שנבחרו מטעם מפלגה פועלים יחדיו כ"סיעה" המייצגת את המפלגה (אשר צידון בית הנבחרים – מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובממשל 117-126 (מהדורה רביעית, 1966)). מכלול פעילותם של חברי הכנסת משויך, באמצעות זיקתם הסיעתית, למפלגות שהשתתפו בבחירות המיוצגות על ידי הסיעות.

23. נוכח מקומה המרכזי של המפלגה בדמוקרטיה הישראלית, ראה המחוקק להידרש להיבטים שונים של פעילותה במסגרת הסדרי חוק שונים. הסדרים אלה מצויים בחוק המפלגות, בתקנות שהותקנו מכוחו, וכן בדברי חקיקה נוספים, כגון חוק מימון מפלגות וחוק הבחירות. הם מתייחסים, בין השאר, לאופן ייסודה של מפלגה, לדרכי ניהול ענייניה הפנימיים, ולתחומי פעילותה המותרים (מרזל מפלגות, בעמ' 149-184; רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 759-777; מסגרת חוקית לפעילות המפלגות בישראל – רב שיח (התשמ"ח); דן אבנון "חוק המפלגות, התשנ"ב-1992" משפט וממשל א 175 (התשנ"ב); דן אבנון "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות" חוק המפלגות בישראל: בין מסגרת חוקית לסדר דמוקרטי 37 (דן אבנון עורך, 1993); רענן הר-זהב "חוק המפלגות – מציאות חדשה" המשפט ב 33 (1994)).

24. בין המפלגה לבין נציגיה קיימים יחסים מורכבים של זיקה מצד אחד, ואי-תלות מצד שני (רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 698-703; סוזי נבות "חבר הכנסת כ'נאמן הציבור" משפטים לא 433, 474-486 (התשס"א); בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1 (1994) (להלן: ענין ארגון "בצדק"); בג"ץ 5493/99 סיעת האיחוד הלאומי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נד(4) 817, 824-825 (2000) (להלן: ענין סיעת האיחוד הלאומי)). מורכבות יחסים זו מתבטאת, בין היתר, בכוחם וזכותם של חברי הכנסת לפעול בניגוד לעמדת חבריהם לסיעה ולמפלגה, לפרוש מן הסיעה, או "להתפלג" ממנה.

פרישת חבר כנסת לעומת התפלגות סיעה

25. החוק מותח אבחנה בין פרישת חבר כנסת מסיעתו, במהלך כהונתה של הכנסת, לבין התפלגות סיעה, המתרחשת עם עזיבתם של חברי כנסת את סיעת-האם, והקמת סיעה חדשה, או הצטרפות לסיעה אחרת קיימת.

פרישת חבר כנסת מסיעה אינה אסורה, אך היא אינה מתקבלת בסבר פנים יפות. היא נתפסת כאקט הפוגע בלכידות המפלגתית, וביציבות הגורם המייצג את הבוחר, המצפה להמשכיות ולוודאות בתיפקודו של הגוף הנבחר. מהי "פרישה מסיעה" – זאת הגדיר סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, בקובעו, על דרך הריבוי, כי "פרישה מסיעה – לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו".

26. סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת קובע "סנקציה" לחבר כנסת שפרש מסיעתו, אך לא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו. לגבי חבר כנסת כזה נקבע, כי הוא לא יכלול בבחירות לכנסת שלאחריה ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת. על חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו חלות הגבלות גם בקשר לאפשרות כהונתו בתור שר או סגן שר במהלך כהונתה של אותה כנסת (סעיפים 6(ה) ו-25(ג), בהתאמה, לחוק יסוד: הממשלה). יתר על כן, פרישה של חברי כנסת שלא בדרך התפלגות שאושרה על ידי ועדת הכנסת אינה מזכה את הפורשים במימון הוצאות שוטפות (סעיף 13(ב) לחוק מימון מפלגות). ההגבלות האמורות, החלות על חבר כנסת הפורש מסיעתו, נועדו לחזק את הזיקה בין חבר הכנסת לבין המפלגה שהוא נבחר לייצגה כלפי הציבור, ולהבטיח את יציבותה של המפלגה במפת הפעילות הפוליטית במדינה (ראו עוד: חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), ס"ח 1345 מיום 22.2.1991, בעמ' 90, ה"ח 1998 מיום 25.6.2009, בעמ' 210; אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב חוק יסוד: הכנסת 45-54 (פירוש לחוקי היסוד בעריכת יצחק זמיר, 1993) (להלן: רובינשטיין והר-זהב הכנסת); רענן הר-זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים – סקירה מהכנסת" המשפט א 111, 111-116 (1993) (להלן: הר-זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים").

27. לעומת פרישת חבר כנסת מסיעתו, מוכרת בחיים הפרלמנטריים תופעת התפלגות סיעה, המתוארת בסעיף 59 לחוק הכנסת. זו לשונו:

"התפלגות

59. רואים התפלגות של סיעה לענין סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, אם נתקיים אחד מהתנאים האלה:

- (1) ההתפלגות היא של קבוצה של שני חברי הכנסת לפחות, שהם שלישי ממספר חברי הסיעה לפחות, או של קבוצה של שבעה חברי הכנסת לפחות;

(2) ההתפלגות היא של סיעה, שהיא צירוף של סיעות או חטיבות של הכנסת הקודמת או צירוף של מפלגות או ארגונים מחוץ לכנסת... וההתפלגות היא על פי ההשתייכות לאותם סיעות, חטיבות, מפלגות או ארגונים...

(3) ההתפלגות היא של חבר כנסת אחד, החבר בסיעה שמספר חבריה אינו עולה על שלושה, וההתפלגות נעשית בעת שהסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת."

שלא בדומה לפרישת חבר כנסת מסיעתו, התפלגות סיעה והקמת סיעה חדשה אינה כפופה למגבלות או "סנקציות" פרלמנטריות כלשהן. שלא כפרישה של חבר כנסת מסיעתו, התפלגות סיעה נתפסת, בתנאים מסוימים, כתופעה לגיטימית המתרחשת במהלכי השלטון, כשההנחה היא שברקעה עומדים בדרך כלל שיקולים אידיאולוגיים מהותיים, המשותפים לקבוצה שאינה יכולה עוד להשתלב בקו המוביל בסיעת-האם. חשיבות הותרת חופש ביטוי פוליטי גם לקבוצות הפועלות בתחומי סיעה פרלמנטרית הובילו להכרה באפשרות התפלגותה של סיעה קיימת, בכפוף לאישור ועדת הכנסת. ואכן, ה"סנקציות" המוטלות על חבר כנסת פורש, שפורטו לעיל, אינן חלות על חברי סיעה המתפלגים ממנה. לא חלות עליהם המגבלות בענין התמודדות בבחירות לכנסת הבאה, בענין כהונה כשר או כסגן שר, ואף לא בענין מימון מפלגות.

28. בית משפט זה כבר התייחס לשאלה באיזו מידה יש לראות בהתפלגות סיעה ענין ראוי ולגיטימי בשיטת הממשל הנהוגה בישראל. בענין ארגון "בצדק" נאמר, בין השאר:

"ההתפלגות כשלעצמה היא לגיטימית... אין בשיטתנו כבילה של חבר הכנסת הבודד למסגרת פרלמנטרית מסוימת. חבר הכנסת יכול להינתק מן הרשימה אשר במסגרתה נבחר, ולבקש לפעול כבודד או להתאגד עם אחרים מרשימתו המבקשים לפרוש בצוותא... הגישה העקרונית הייתה, על-כן, כי התפלגות סיעה היא לגיטימית" (הנשיא שמגר, בעמ' 12, 23, 25).

באותו ענין הובהר הבהר היטב ההבדל בין פרישת חבר כנסת מסיעתו לבין התפלגות סיעה, בדברים הבאים:

"מקריאת החוק המתקן [חוק-יטו: הכנסת (תיקון מספר 11)] כולו ניתן ללמוד שהמגמות הברורות העולות

מתוכו, מגמות שהן לב לבו של החוק, שתיים הן: א. נקיטת סנקציות כנגד חבר-כנסת שפרש מסיעתו, במסגרת הוראות נוספות המיועדות למניעת תופעת הכלנתריזם; ב. הבחנה בין מקרה של פרישת חבר-כנסת מסיעתו, שאותו רואה החוק המתקן כמעשה פסול, לבין מקרה של התפלגות סיעה, שאותו רואה החוק המתקן כתופעה לגיטימית בחיים הפרלמנטריים...

ההבחנה בין פרישת חבר-כנסת מסיעתו לבין התפלגות סיעה, הינה תולדה של התלבטות קשה באשר לדרך הראויה להילחם בתופעת הכלנתריזם. מצד אחד, רצו למנוע את תופעת הכלנתריזם, כשחבר-כנסת נבחר במסגרת סיעה פלונית וכנגד טובות הנאה – כמו הבטחת משרה או מקומו ברשימת מועמדים בכנסת הבאה – יפרוש מסיעתו וייתן את קולו לסיעה אחרת של הכנסת. ומאידך גיסא, היה חשש מפני חסימתן או הגבלתן של דרכו וחירותו של חבר-כנסת לפעול על-פי צו מצפוננו. חבר-כנסת נבחר לתקופה של ארבע שנים במסגרת רשימת מועמדים של סיעה פלונית על-פי מצע שיש לאותה סיעה. במהלך חיי הכנסת עשויים להשתנות דברים. נתוני יסוד ומצב פוליטי, אשר עמדו במוקד המחלוקת הציבורית לפני הבחירות לכנסת, עלולים להשתנות. עשויות לעלות על שולחן הדיונים הציבורי שאלות בעלות משמעות מרחיקת לכת, אשר לא עמדו לפני חברי הכנסת קודם שנבחרו לכנסת במסגרת סיעתם. לפיכך, דרישה שחברי הכנסת לא יוכלו בנסיבות המשתנות לקבוע עמדה ערכית ועצמאית משלהם יש עמה חשש שחברי הכנסת 'הפכו' 'רובוטים' ושיישלל מהם חופש פעולה מינימאלי שמצפים מנבחר ציבור בעל עקרונות" (השופט אור, בעמ' 34-35 (הדגשות לא במקור)).

הוסיף לכך השופט חשין באותו ענין:

"מבחן זה שהעמיד המחוקק ל'פרישה מסיעה' – והיא פרישה הגוררת סנקציות בעקבותיה; ל'התפלגות סיעה' – שהייתה לתופעה מקובלת בחיי בית הנבחרים והיא לגיטימית בעיני החוק; ולהבחנה בין השניים, הינו מבחן נוח להבנה וליישום... החוק עצמו ראה להבחין הבחן היטב בין 'פרישה' – אותה ראה כמעשה פסול – לבין 'התפלגות' – תופעה מוכרת ולגיטימית בחיי בית הנבחרים – וכי סנקציות של כנסת תלה בעקביה של 'פרישה' אך לא בעקביה של 'התפלגות'; והכול כאמור בחוק המתקן ככל שתיקן את חוק-יסוד: הכנסת ואת חוק הבחירות... המחוקק לא הטיל כל סנקציה מפורשת בעקבות התפלגות סיעה..." (שם, בעמ' 57, 62 (הדגשות לא במקור)).

ראוי לציין, שבעת שנדרון ענין ארגון "בצדק", המגבלה שהטיל הדין על התמנות חברי כנסת הפורשים מסיעתם לכהונת שר וסגן שר (סעיפים 5(ב) ו-34(ב) לחוק-יסוד: הממשלה דאז) לא החריגה במפורש מתחולתה נסיבות של התפלגות סיעה. דעת הרוב בענין ארגון "בצדק" קבעה, שהמגבלה האמורה נוגעת גם למקרה של התפלגות (ראו גם ענין סיעת האיחוד הלאומי, בעמ' 824-825). בינתיים תוקן חוק יסוד: הממשלה, באופן שכיום – כאמור – אין כל ספק שגם בהקשר זה, התפלגות סיעה אינה מלווה בסנקציה (סעיפים 6(ה) ו-25(ג) לחוק היסוד).

29. גישה זו, המבחינה בין פרישת חבר כנסת אינדיבידואלי לבין התפלגות סיעה, מצאה את ביטויה גם בספרות המשפטית (הר-זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים", בעמ' 112-114; רובינשטיין והר-זהב הכנסת, בעמ' 49-51; רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 701).

30. במתח הקיים בין האינטרס למנוע פרישות חברי כנסת מסיעותיהם, העשוי להיות מונע ממניעים של כדאיות אישית, מצד אחד, לבין הרתיעה מחסימת דרכו של חבר כנסת מלפעול על פי צו מצפוננו, גם בניגוד למשמעת הסיעתית, מצד שני, נמצאה, אפוא, דרך ביניים: בעוד שפרישת היחיד זוכה ל"תמריץ שלילי", באמצעות סנקציות שונות, התפלגות סיעה נתפסת, על פי רוב, כמהלך אידיאולוגי-מצפוני העשוי להתרחש בתהליכים פרלמנטריים, שיש להסכין עמו, ולאפשר התאמה של הרכב הסיעות לשינויים רעיוניים העשויים להתרחש במהלך כהונתה של הכנסת. במיוחד כך הדבר בשיטה שבה הנושאים העומדים להכרעה בפני רשויות השלטון הם, לא אחת, ענינים הרי גורל, ולעיתים אף בעלי מימד קיומי.

אכן,

"האבחנה שנקבעה בחקיקה היא בין 'פרישה' מסיעה – הגוררת סנקציות שונות... לבין 'התפלגות' של סיעה. אבחנה זו נועדה לאפשר, בתנאים מסוימים, הפרה של המשמעת הסיעתית – ואף נטישה של הסיעה – מטעמים אידיאולוגיים... ההסדר שנקבע מבטא פשרה, לפיה רבים הסיכויים כי כאשר מדובר בקבוצה של חברי כנסת, הבסיס לכך הוא חילוקי דעות אידיאולוגיים" (רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 701).

31. פעילותן של מפלגות, המהוות ציר מרכזי שסביבו נעה הפעילות הפוליטית בישראל, צורכת משאבים כספיים בהיקף משמעותי: "מימון המפלגות הרי זו בעיה קשה של הדמוקרטיה. הדמוקרטיה מושתתת על המפלגות. המפלגות צריכות כסף..." (יצחק זמיר "החוק למימון המפלגות" משפטים א 448, 448 (התשכ"ח) (להלן: זמיר "מימון מפלגות")). המפלגה נדרשת להוציא הוצאות בקשר עם ניהול ענייניה ולצורך תיפקודם של מוסדותיה הפנימיים; לצורך עריכת פעילויות הסברה; ולשם שמירה על קשר עם קהל תומכיה ועם הציבור הרחב כולו. מימוש מטרותיה של המפלגה מותנה בקיומם של מקורות מימון שיאפשרו את תיפקודה התקין.

32. במישור העקרוני, קיימים שני מקורות מימון עיקריים לפעילותן של המפלגות: האחד, משאביהם הפרטיים של יחידים ותאגידים המעוניינים בקידומן של מפלגות מסוימות הפועלות במפה הפוליטית; זהו המימון הפרטי. השני, קופתה הציבורית של המדינה; זהו המימון הציבורי. דיני מימון המפלגות נדרשים לאזן בין יתרונותיהם וחסרונותיהם של שני מקורות אלה, ולהסדיר במינון ראוי את מערכת מקורות המימון המותרים של המפלגות.

אלה השיקולים העומדים ביסוד האיזון הראוי בין סוגי המקורות הכספיים הנדרשים לפעילותן של המפלגות:

33. העמדת מימון המפלגות על מימון פרטי כמקור מימון עיקרי מקדמת, מצד אחד, את היבט חופש הביטוי וחופש הפעולה הפוליטיים. ככל שחלקן של תרומות פרטיות למימון של הפעילות הפוליטית גדל, כך גוברת השפעתו של הפרט על המהלכים הפוליטיים בכיוון הגשמת המטרות שהוא חותר להשיגן. שיקול זה של שמירה על חופש הפעולה הפוליטי של הפרט באמצעות מימון פרטי של כוח פוליטי הניע את בית המשפט העליון האמריקאי לפקח בקפידה על חקיקה שנועדה להגביל את מקורות המימון הפרטי הניתן למפלגות, ולא אחת – אף לפסול חקיקה כזו כמנוגדת להגנה החוקתית על חופש הביטוי (ראו: *Citizens v. Buckley*, 424 U.S. 1 (1976); *United v. Fed. Election Comm'n*, 558 U.S. 50 (2010); Lilian R. BeViert, *Money and Politics: A Perspective on the First Amendment and Campaign Finance Reform*, 73 Cal. L. Rev. 1045 (1985); Hanoch Dagan, *Political Money*, 8 Election L.J. 349 (2009); Jan Witold Baran, *Stampede Toward Democracy*, N.Y. Times, (Jan. 26, 2010, at A23).

34. כנגד היתרונות הגלומים במימון מפלגות פרטי, ישנם חסרונות בולטים לדבר: ראשית, מימון פרטי פותח פתח רחב לשחיתות פוליטית ולמעשי שוחד, מחשש שהגורם הפוליטי הנהנה מהתרומות יפעיל את כוחו למתן טובות הנאה פסולות לתורם. שנית, גם בהעדר שחיתות מובהקת, יצירת תלות של מפלגות בתורמים פרטיים עלולה להטות את כיווני פעולתן לכיוון קידום אינטרסים של תורמים אלה, משיקולים לא ענייניים, ותוך פגיעה באינטרס הציבורי. שלישיית, ככל שהמימון הפרטי תופס מקום מרכזי יותר במערכת הפוליטית, כך עלול להיווצר חוסר שוויון ביחסים שבין בעלי אמצעים לבין מעוטי אמצעים, העלול להשפיע על יחסי הכוחות הבין-מפלגתיים. רביעית, לא אחת, מקורות המימון הפרטיים הם גמישים יותר ומבוקרים פחות; שימת דגש על מימון פרטי עלולה להביא אף להשקעת-יתר של משאבים כספיים בפעילות פוליטית, על חשבון מטרות ציבוריות חשובות אחרות, ותוך פגיעה באינטרס הציבורי (זמיר "מימון מפלגות", בעמ' 448, 462; מרדכי א' ראבילו "מתנה למפלגות" 30 קלינגהופר על המשפט הציבורי 359, 361-364 (יצחק זמיר עורך, 1993); מנחם הופנונג מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל 20-23, 69-86 (1993) (להלן: הופנונג מימון מפלגות); Jonathan M. Rich, *Campaign Finance Legislation: Equality and Freedom*, 20 Colum. J.L. & Soc. Probs. 409 (1986); *The Delicate Balance Between Political Equity and Freedom of Expression* 61-69 (Steven Griner & Daniel Zovatto eds., 2005).

35. הצורך באיזון בין היתרונות והחסרונות הכרוכים במימון מפלגות ממקורות פרטיים הביא במרבית השיטות להגבלת מקור מימון זה לצורך פעילותן של מפלגות. דרך הגבלה אחת כרוכה בהטלת איסורים על תרומות פרטיות מעבר לשיעורים מסוימים, וממקורות מסוימים. תוצאה יעילה יותר מושגת כאשר, בצד הגבלות מסוג זה, מוענק למפלגות מימון ציבורי מקופת המדינה, הדרוש לפעילותן. הסדרים משני סוגים אלה, במינונים שונים, קיימים כיום ברוב-רובן של המדינות הדמוקרטיות (הופנונג מימון מפלגות, בעמ' 27-58; הכנסת, מרכז המחקר והמידע "מימון מערכות בחירות של מועמדים – סקירה משווה" (4.12.2007); Int'l Inst. for Democracy & Electoral Assistance, *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (2003); Pak. Inst. of Legislative Dev. & Transparency, *Background Paper: Selected Case Studies of Public Funding of Political Parties* (2005). המימון הציבורי למפלגות עשוי להינתן באופן "ישיר", באמצעות חלוקת כספים ציבוריים למפלגות, או באופן "עקיף", על דרך מתן הקלות והנחות בשימוש במשאבים כגון זמן

שידור, שירותי דואר וטלפון, וכיוצא באלה (הופנונג מימון מפלגות, בעמ' 24-25; מרזל מפלגות, בעמ' 161-162).

36. קיומו של מימון ציבורי למפלגות פוליטיות מפחית את תלותן בגורמי מימון פרטיים. בכך, הוא מצמצם את הסכנה להטיית מוקדי פעילותה של המפלגה לטובת ענייניהם של תורמיה. מקור ההכנסה הציבורי של המפלגות גורע גם מן הפיתוי למעשי שחיתות ושחחד. יתר על כן, את כספי המימון הציבורי למפלגות ניתן להקצות למפלגות בדרך הוגנת ושוויונית, שתניח בסיס שוויוני לפעילותן, ותקבע את הגבולות הראויים והמידתיים להוצאה הנדרשת בעבור פעילות פוליטית (רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 777-778; מרזל מפלגות, בעמ' 161-164; Ingrid van Biezen, *(Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines (2003))*).

37. מגמת ההגבלה של המימון הפרטי הניתן למפלגות הופכת את מקור המימון הציבורי לגורם חיוני לפעילותן היעילה והאפקטיבית של המפלגות. בלא משאבים חומריים מספיקים עלולה פעילותן של המפלגות להיפגע, ופגיעה זו עלולה להסב נזק למערך המשטרי כולו. בלא בסיס חומרי מינימלי עלולות ידיהן של המפלגות להיות כבולות, ויכולותיהן לפתח את יעדיהן הפוליטיים להיגרע. לפיכך, הגבלת התרומות הפרטיות אפשרית, כאשר בד בבד עמה קיים מקור מימון ציבורי, המשלים את המשאבים הנדרשים לצורך תפקודן התקין של המפלגות.

38. תכלית מימון של מפלגות פוליטיות מן הקופה הציבורית אינה מתמצה, אפוא, בסיפוק צרכיהן של המפלגות עצמן. הוא תורם תרומה מכרעת לאיכותה של הפעילות הפוליטית בכללותה, בהיבטים של חופש הביטוי הפוליטי, טוהר השלטון, ושוויון ההזדמנויות של המפלגות על בסיס מימון שוויוני. בכל אלה מקדם המימון הציבורי את ההליך הדמוקרטי. אמנם, ברמה המעשית, המימון הציבורי ניתן למפלגות, המהוות את הפלטפורמה הארגונית הבסיסית לפעילות הפוליטית במסגרת הממשל הדמוקרטי. אך במהות ובתכלית, מהווה המימון הציבורי למפלגות מקור תמיכה חשוב לפעילות הפוליטית הדמוקרטית הכוללת. הוא מסייע ביצירת הפרדה בין מוקדי כוח כלכליים פרטיים לבין מערכת הפעילות הפוליטית, ומאפשר יצירת "שדה משחק" פוליטי הוגן ושוויוני ככל האפשר. אכן, "המדובר בכספי המדינה למימון ההליך הדמוקרטי, המוזרמים באמצעות המפלגה – אך צבועים בגוונים ציבוריים אולטימטיביים" (ע"א 8414/08 טל נ' פריד, פסקה כד (לא פורסם, 28.10.2008) (להלן: ענין טל)).

39. חוק מימון מפלגות בישראל נועד להגשים את התכליות של הגבלת המימון הפרטי למפלגות, מצד אחד, והסדרת המימון הציבורי הנדרש לפעילות המפלגות, על בסיס אמות מידה שוויוניות, מצד שני. החוק מבקש להגשים מטרות של צמצום החשש לקיום שחיתות פוליטית, וחותר להשגת שוויון במשאבים העומדים לרשות הגורמים הפוליטיים השונים, תוך הגבלת היקף המשאבים שראוי להשקיעם בשדה הפוליטי, כדי למנוע השקעת משאבים בלתי מידתית (רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי, בעמ' 776-786; "שולחן עגול – מימון מפלגות" פרלמנט 44, 25 (2004); Samuel Sager, *The Parliamentary System of Israel* 67-72 (1985)). הסדרי חוק מימון מפלגות נועדו לאפשר למפלגות להתמודד בדרך שוויונית ועצמאית, שתהא בלתי תלויה באמצעי מימון פרטיים (ענין העבודה-מימד, פסקה 4); עיקרי תכליותיהם הם "שמירה על אמון הציבור במערכת השלטון, הגנה על ערך השוויון בין המתמודדים, והגנה מפני נסיון של אנשי הון, המבקשים את חסדי השלטון, להשפיע על מנהיגים פוטנציאליים באמצעות מתן טובות הנאה" (בג"ץ 6280/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' נשיא המדינה, פסקה 16 (לא פורסם, 14.12.2009); בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לז(3) 141, 150-151 (1983) (להלן: ענין רובינשטיין)).

חוק מימון מפלגות מבטא, אפוא, תפיסה לפיה הסדר מימון ציבורי הוגן, שוויוני ובשיעור מוגדר הינו תנאי לקיומה של מערכת פוליטית תקינה, המהווה מצידה ערובה לתקינות ההליך הדמוקרטי (ענין רובינשטיין; בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 696 (1969); בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990); בג"ץ 2060/91 כהן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מו(4) 319 (1992); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996); מרזל מפלגות, בעמ' 467-472).

40. חוק מימון מפלגות קובע את העקרון כי כל "סיעה" זכאית למימון ציבורי בשלושה תחומים: מימון הוצאות בחירות בתקופת בחירות; מימון הוצאות שוטפות במהלך תקופת כהונתה של הכנסת; ומימון תשלומים לצוות הפרלמנטרי (סעיף 2 לחוק).

מושא המימון הוא, כאמור, ה"סיעה", וזו מוגדרת בסעיף 1 כדלקמן:

”סיעה” – כל אחד מאלה:

- (1) מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת, הגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים, והיא מיוצגת בכנסת על ידי חבר כנסת אחד לפחות;
- (2) מפלגה שועדת הכנסת הכירה בנציגה או בנציגיה בכנסת כסיעה;
- (3) צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת...”

הגדרה זו משמיעה, לכאורה, כי המונח ”סיעה” לצורך חוק מימון מפלגות נקשר בהכרח לקיומה של מפלגה שהסיעה מייצגת אותה, וכי אין לסיעה משמעות עצמאית ונפרדת מ”מפלגה” כאמור, כפי שזו מופיעה בהגדרת ”סיעה” בהקשרים אפשריים שונים. המונח ”מפלגה” בחוק מימון מפלגות מוגדר תוך הפנייה לחוק המפלגות. באותו חוק מוגדרת ”מפלגה”, כנזכר לעיל, כ”חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות, ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים”.

41. להסדר שבחוק מימון מפלגות ארבעה מוקדים עיקריים:

האחד – הגבלות על מימון פרטי של הסיעה מכספי תרומות ומהלוואות. הסיעה אינה רשאית לקבל תרומה מתאגיד (סעיף 8(א)), ותרומה שלא מתאגיד מוגבלת לסכומים המפורטים בחוק (סעיף 8(ב)); סכום התרומה המקסימלי המותר מאת ”אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו” הוא 1,000 ש”ח בשנה רגילה, ו-2,200 ש”ח בשנת בחירות (סעיפים 8(ב), 8(ג)); קבלת הלוואה מותרת רק מתאגיד בנקאי בלבד. כן חלים על המפלגה איסורים לעסוק בפעילות כלכלית-עסקית; והגבלות על הכנסותיה (סעיפים 21 ו-25 לחוק המפלגות).

השני – הגבלות על הוצאותיה של הסיעה ועל התחייבויותיה הממוניות. החוק קובע תקרה לסכום הוצאות הבחירות שסיעה רשאית להוציא (סעיפים 7(א)-7(ג)), תקרה לסכום הוצאותיה השוטפות (סעיף 7(ד)), וסייגים לענין התחייבויותיה הממוניות המותרות (סעיפים 6א, 9א(1)).

השלישי – הוראות שונות לגבי דרך התנהלותה של הסיעה בענייניה הכספיים. בין היתר, על הסיעה למנות רואה חשבון שיבקר את חשבונותיה (סעיפים 5א, 10ב); עליה להחזיק חשבון בנק, ולנהל בו את הכספים המיועדים להוצאותיה (סעיפים 2(ב), 6(א)(3), 9(א)(2)); מערכת חשבונותיה של הסיעה עומדת לביקורת מבקר המדינה

(סעיפים 9(ב), 9(ג), 10), והיא כפופה להנחיותיו בשורה של נושאים (סעיפים 6(א), 2),
 6א(א), 9(א)(1).

הרביעי – הענקת מימון ציבורי לסיעות מקופת המדינה.

עיקרי הסדר המימון הציבורי

42. ההוראה המרכזית לענין זכאות הסיעות למימון ציבורי קבועה בסעיף 2 לחוק מימון מפלגות, שזו לשונו:

”הזכות למימון

2. (א) כל סיעה זכאית, לפי הוראות חוק זה –
- (1) למימון הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות;
 - (2) למימון הוצאותיה השוטפות בכל חודש החל בחודש שאחרי פרסום תוצאות הבחירות לכנסת ועד החודש שבו פורסמו תוצאות הבחירות לכנסת הבאה;
 - (3) למימון התשלומים לצוות הפרלמנטרי.”

חשיבות מיוחדת נודעת בענייננו למימון שהחוק מעניק לסיעה בעבור הוצאותיה השוטפות, על פי סעיף 2(א)(2) לחוק. מימון ציבורי להוצאותיה השוטפות של הסיעה מבטא תפיסה שלפיה אין די במתן סיוע לפעילות המפלגה הקשורה בהתמודדות בבחירות. יש להעניק למפלגה מימון ציבורי גם לצורך פעילותה השוטפת, הנדרש, בין היתר, לצורך פעילות הסברה, לגיוס תמיכה ציבורית, לניהול המהלכים הפרלמנטריים, החקיקתיים והשלטוניים, ולקיום פעילות פנים-מפלגתית. המימון בעבור הוצאות שוטפות משמעו היא כי החוק ”הכיר בחשיבותן של פונקציות נוספות [שהמפלגה] מבצעת, כמו תיווך בין הפרט לשלטון, הרכבת השלטון וקואליציות, והפעילות הפרלמנטרית” (מרזל מפלגות, בעמ' 208-209).

43. על פי סעיף 2(ב) לחוק, ”כספי המימון ישולמו מאוצר המדינה באמצעות יושב-ראש הכנסת”. שיעורו של המימון לו זכאית כל סיעה בגין הוצאות בחירות והוצאות שוטפות מחושב בהתאם למספר חבריה, על פי ”יחידת מימון” (לענין שיעור המימון בגין תשלומים לצוות הפרלמנטרי, ראו סעיף 3א לחוק). סכומה של יחידת המימון

נקבע, מעת לעת, על ידי ועדה ציבורית שהוקמה לצורך כך (סעיפים א1-ג לחוק).
אופן חישוב מימון הוצאות הבחירות ומימון ההוצאות השוטפות ומועדי תשלום
המימון קבועים בסעיפים 3, 4 ו-5 לחוק.

44. על רקע ניתוח מקומן של המפלגות בתשתית המשטר בישראל, ובחינת מטרותיו
של המימון הציבורי הניתן למפלגות, יש לבחון את הסוגיה הנקודתית העומדת
להכרעה, והיא – האם זכאית סיעה חדשה, שהתפלגה מסיעת-האם במהלך כהונתה של
הכנסת, לקבל מימון ציבורי בגין הוצאות שוטפות במהלך תקופת הביניים, החל בחודש
שלאחר אישור ההתפלגות ועד להקמת המפלגה החדשה שהסיעה החדשה תייצגה.

זכאותה של סיעה שהתפלגה למימון ציבורי בתקופת הביניים

45. שאלת זכאותה של סיעה חדשה שהתפלגה למימון ציבורי בתקופת הביניים עד
להקמת מפלגה חדשה טעונה פרשנות של חוק מימון מפלגות. לצורך כך נדרשת
פרשנות מילולית, ופרשנות תכליתית. נוסחו של החוק ישמש מסגרת לשונית, שאל
תוכה יש למזוג את התכליות והיעדים של ההסדר החקיקתי. שילוב זה של פרשנות
מילולית ותכליתית יאפשר התחקות אחר כוונת החוק בסוגיה הטעונה הכרעה.

פרשנות מילולית

46. הוראת החוק העיקרית בענייננו מעוגנת בסעיף 13(א) לחוק מימון מפלגות,
המורה:

“שינויים בהרכב הסיעות

13. (א) התפלגה סיעה בכנסת, או התמזגו סיעות
בכנסת על פי האמור בסעיפים 59 ו-60 לחוק הכנסת,
יחושב מימון ההוצאות השוטפות של החלקים שהתפלגו
בהתאם למספר החברים החדש, החל בחודש שלאחר
שועדת הכנסת אישרה את השינוי...” (הדגשה לא
במקור).

הוראה זו מאפשרת לסיעה חדשה, בתורת “חלקים שהתפלגו” מסיעה קיימת,
להוסיף ולקבל מימון ציבורי על פי החוק. זכאותה של הסיעה החדשה למימון מותנית
בקיום תנאים מסוימים: ראשית, לצורך המימון נדרש אישורה של ועדת הכנסת
להתפלגות (ראו עוד סעיף 10(א)(1) לתקנון הכנסת); המימון ינתן רק החל מן החודש
שלאחר מתן האישור האמור. בנוסף, כתנאי למתן המימון, על הסיעה להעביר שורת

הצהרות והודעות לידי יושב ראש הכנסת, בתוך 15 יום ממועד ההכרה בסיעה החדשה (סעיף 6(א) לחוק מימון מפלגות). ועוד, סיעה חדשה לא תזכה במימון בעקבות התפלגות שנעשתה בשלושת החודשים הראשונים שלאחר תחילת כהונת הכנסת (סעיף 13(ג) לחוק); זאת, אלא אם ההודעה על ההתפלגות הוגשה על ידי רוב חברי הסיעה או בהסכמתם, או אם מדובר בהתפלגות על פי סעיף 59(2) לחוק הכנסת (התפלגות על פי השתייכות החלקים המתפלגים לסיעות, חטיבות, מפלגות או ארגונים מן הכנסת הקודמת או מחוץ לכנסת).

47. כאשר בוחנים את לשון הוראות סעיף 13(א) כשהן עומדות לעצמן, נראה, לכאורה, כי הן מדברות במתן מימון הוצאות שוטפות לחלק שהתפלג מסיעה קיימת, בלא התנאת המימון בכך שהסיעה החדשה תייצג מפלגה.

אלא שהקושי בפרשנות המילולית האמורה נובע מהתפיסה הבסיסית הטמונה בחוק, לפיה הזכאות למימון ציבורי נתונה ל"סיעה" (סעיף 2 לחוק), כמשמעותה על פי ההגדרה של מושג זה בסעיף 1, בתורת גוף המייצג מפלגה. תפיסה בסיסית זו, כשמטמיעים אותה אל תוך הוראות סעיף 13(א) לחוק, משמעה הוא, לכאורה, כי מימון ההוצאות השוטפות ינתן לסיעה המתפלגת רק עם הקמת המפלגה, ולא קודם לכן. על פי גישה זו, בתקופת הביניים, לאחר התפלגות הסיעה ובטרם הקמת מפלגה, אין עדיין "סיעה" במשמעותה הנורמטיבית, כהגדרתה בסעיף 1, ולכן היא אינה זכאית למימון בהתאם לסעיף 2 לחוק.

48. הפרשנות האמורה היא אפשרית, אך אינה מחוייבת המציאות. ניסוחו המילולי של סעיף 13(א) לחוק סובל גם פירוש המנתק את הזיקה ההכרחית בין הגדרת "סיעה" בסעיף 1 לחוק לבין אותה קבוצה שהתפלגה מסיעת-האם, בהשמיעו כי עומדת זכאות ל"חלק שהתפלג" מסיעת-האם למימון הוצאות שוטפות. השימוש במושג זה סובל פירוש מרחיב, שעל פיו זכאי למימון הוצאות שוטפות גם חלק שהתפלג קודם שהפך "סיעה", במשמעותה הנורמטיבית, על פי ההגדרה בסעיף 1 לחוק. יתכן לומר, כי אמנם, הזכאות למימון ציבורי נתונה על פי סעיף 2 לחוק, ככלל, ל"סיעה" במשמעותה הטכנית, על פי ההגדרה בסעיף 1, אולם הוראות סעיף 13(א), המתייחסות להתפלגות סיעה, נוגעות למקרה ספציפי, בבחינת *lex specialis*, היוצרות הסדר מיוחד, המאפשר, בהתקיים נסיבות מסוימות, מתן מימון לחלק המתפלג גם קודם שהפך "סיעה" במשמעותה הנורמטיבית.

49. אכן, המונח "סיעה", המצוי במוקד התייחסותו של חוק מימון מפלגות, לאורכו ולרוחבו, נושא, לא אחת, גם במסגרת חוק זה, משמעות שונה מזו שיוחסה לו על פי ההגדרה בסעיף 1. כך, למשל, אין חולק כי סיעה חדשה שהתפלגה מסיעת-האם כפופה באופן מייד, לרבות בתקופת הביניים בטרם הקמת מפלגה, למכלול המגבלות המוטלות על פי החוק לענין מימון פרטי, הגבלת הוצאות, כללים לניהול ענינים כספיים, וכיוצא באלה מגבלות. ללמדנו, כי חוק מימון מפלגות עצמו עשוי להתייחס למושג "סיעה" בדרכים שונות לצורך ענינים שונים, ולא בהכרח על פי ההגדרה שבסעיף 1 לחוק.

50. העדרו של מובן אחיד למונח "סיעה", בכל מגוון הקשריו, מלווה את חוק מימון מפלגות מראשיתו ובגלגולים שונים של נוסחו. הפסיקה עמדה על כך לא פעם, בקובעה כי "בחוק מימון מפלגות... יש למונח סיעה יותר ממשמעות אחת" (בג"ץ 669/85 כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מ(4) 393, 414 (1986)). בבג"ץ 753/80 של"י שלום ושוויון לישראל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לה(2) 813 (1981) נאמר, בהתייחס לנוסחו של החוק באותה עת:

"אמת נכון הדבר, שהחוק נוסח בצורה מרושלת ביותר: 'סיעה', כמשמעותה בסעיף 13(א) או בסעיף 13א, אינה יכולה להיות אותה 'סיעה', כמשמעותה בהגדרה שבסעיף 1 לחוק, אלא מהדבק הדברים שבסעיפים 13(א) ו-13א ברור, שהכוונה בסעיפים אלה היא לסיעה של הכנסת (כמשמעותה בתקנון הכנסת) ולא למפלגה... פירוש אחר, תוך כדי זיקה להגדרת 'סיעה' שבסעיף 1 לחוק, היה שולל כל אפשרות סבירה לבצע הוראות הסעיפים 13(א) ו-13א הלכה למעשה." (מ"מ הנשיא ח' כהן, שם, בעמ' 816).

ובענין אחר נפסק, מפי השופט ברק:

"אין בדבר חקיקה... בעל תחולה כללית הגדרה למונח 'סיעה'. אכן, מקובל עליי, כי ייתכן שלביטוי זה יהיו משמעויות שונות בהקשרים שונים. כבר נפסק כי יש לו, לביטוי זה, מספר משמעויות בגדרו של חוק מימון מפלגות עצמו." (בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 147 (1985)).

51. גם בענייננו, נוסחו הלשוני של החוק בשאלה שלפנינו אינו חד-משמעי, והוא מאפשר פרשנות על דרך הצמצום או ההרחבה. יש, אפוא, להתמקד בפרשנות

התכליתית של הוראות החוק, בגדרי המתחם הלשוני שנוסח החוק תוחם, בדרך שתשלב באורח הרמוני את לשונו ואת רוחו של ההסדר החקיקתי.

פרשנות תכליתית

52. בחינת תכלית הסדר המימון הציבורי, בהקרנתה על שאלת זכותה למימון הוצאות שוטפות של סיעה מתפלגת בתקופת הביניים, מצריכה התחקות אחר מגוון רחב של שיקולים, הנוגדים בחלקם אלה לאלה. איתור תכלית ההסדר מחייב איזון ראוי בין הערכים, המטרות, והיעדים שברקע הסדר המימון, אשר ישלב אל תוך המסגרת הלשונית שהחוק עיצב.

אלה השיקולים העיקריים:

53. המשטר החוקתי בישראל רואה במפלגה בריח תיכון של המערכת הפוליטית. המפלגה מהווה, על פי רוב, מושא הזכויות והחובות של הגוף הפוליטי אותו היא מייצגת. מנקודת מוצא זו נגזרות ההשלכות הבאות:

ראשית, חוק מימון מפלגות, על אף התייחסותו למונח "סיעה", רואה במפלגה את היחידה הבסיסית לצורך המימון הציבורי.

שנית, הוראות חוק שונות נועדו לחזק את הקשר בין המפלגה לבין נציגיה, באמצעות מתן תמריצים שליליים ל"פרישת" יחידים מהמפלגה. פירטנו, בהקשר זה, הוראות מחוק יסוד: הכנסת ומחוק יסוד: הממשלה. גם חוק מימון מפלגות עצמו מקדם אותה מטרה, בקובעו כי פרישת חבר כנסת, שאינה שקולה כהתפלגות של סיעה, אינה מזכה את הפורש במימון ציבורי, ומימון הוצאות הסיעה ממנה פרש חבר הכנסת לא ישתנה בעקבות הפרישה (סעיף 13(ב) לחוק).

54. אולם, כנגד מגמות אלה ניצבים, לצורך הסוגיה הנדונה על ידנו, השיקולים הנגדיים הבאים:

חוק מימון מפלגות, בליבתו, שואף להגשים יעד של הסדרת הפעילות המפלגתית הכוללת בדרך שתבטיח שוויון אפשרויות לכוחות הפוליטיים, טוהר מידות בפעילות הפוליטית, ומתן תמריץ להפעלת שיקולים ענייניים בניהולן של מפלגות, לטובת האינטרס הציבורי. הגשמת יעדים אלה מחייבת הגבלה ניכרת של אמצעי

המימון ממקורות פרטיים המוזרמים למפלגות. הגבלה זו מחייבת, מצידה, השלמת החסר במימון הנדרש לפעילות המפלגות מהקופה הציבורית. מפלגות זקוקות לאמצעים חומריים מספיקים לצורך פעילותן. פעילותן משמשת המנוע של הישות השלטונית, שלצורך התנעתו נדרשים משאבים כספיים. הגבלות על מקורות המימון הפרטי של המפלגות, שנועדו לבודד את גורמי ההון הפרטיים מנבחרי העם, מחייבות השלמת החסר במימון המפלגות מכספי ציבור, שאם לא כן, כושר פעולתן של המפלגות ייפגע, ועמו ייפגע מרקם השלטון הדמוקרטי כולו. נובע מכך, כי מימון ציבורי לצורך קיום פעילות פוליטית של קבוצה נבחרת הפועלת בכנסת הוא חיוני, ובלעדיו עלול תפקודה של הקבוצה – ועמו המערך הפוליטי כולו – להיפגע באופן קשה.

שיקולים אלה ישימים הן לסיעה בכנסת המייצגת מפלגה, והן לסיעה חדשה בטרם הקמת מפלגה חדשה. חברה של סיעה חדשה כזו לוקחים חלק בפעילות הפרלמנטרית במלוא היקפה. סיעה כזו, גם בטרם הוקמה מפלגה על ידה, זקוקה לכספי התמיכה הממשלתיים באותה מידה שזקוקה לה סיעה המייצגת מפלגה.

55. אכן, נכונות המחוקק לתמוך בגופים בכנסת שאינם משתייכים ל"סיעה", כמשמעותה על פי הגדרתה הנורמטיבית בחוק, היא מסוייגת, וזאת משיקולים חיצוניים לשאלת המימון. החוק רואה בעין רעה פרישת יחידים מסיעותיהם, ומטיל על פרישה כזו סנקציות שונות, לרבות שלילת הזכות למימון. אולם, לא הרי דין פרישה כזו כדין התפלגות סיעה. כפי שצויין לעיל, התפלגות סיעה הינה תופעה מוכרת בחיים הפרלמנטריים, ואינה מוחזקת בעיני החוק כמאורע הראוי לגינוי. צרכיה של הסיעה החדשה הפועלת בכנסת מוכרים, לרבות זכותה למימון, והשאלה היא רק מאימתי מתגבשת זכות זו למימון הציבורי.

מגמת המחוקק שלא להרבות קשיים ומגבלות בקשר להתפלגות סיעה קיבלה חיזוק מיוחד, זה מקרוב, בהקשר הספציפי של חוק מימון מפלגות. כזכור, סעיף 13(ג) לחוק שולל את זכותם של "החלקים שהתפלגו" מסיעת-האם למימון ציבורי, כאשר ההתפלגות נעשתה בסמוך לאחר תחילת כהונתה של הכנסת. הרציונל להסדר זה נועד למנוע שימוש לרעה באפשרות הפילוג והפיצול במפלגות בסמוך לאחר הבחירות – מועד היוצר מעין הנחה כי ההתפלגות לא ארעה כתוצאה מחילוקי דעות אידיאולוגיים, שאילו נתקיימו היו מקבלים את ביטויים הפוליטי קודם לבחירות. עד לאחרונה, שלילת הזכאות למימון התייחסה להתפלגות שארעה במהלך תקופת השנתיים הראשונות לכהונת הכנסת. תקופה זו קוצרה באופן ניכר, לשלושה חודשים, במסגרת חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009 (ס"ח 2208 מיום 10.8.2009, בעמ' 10).

316). על פי דברי ההסבר לתיקון זה לחוק, השינוי בחוק נועד "להקל על התפלגות סיעה לפי סעיף 59 לחוק הכנסת, כך שחלק מסיעה שמצא לנכון להתפלג ממנה יוכל לעשות כן, בתנאים שנקבעו, בלי שייאלץ לשקול שיקולים שאינם רלוונטיים להתפלגות, כגון היכולת לקבל מימון הוצאות שוטפות הניתנות לסיעות..." (ה"ח הממשלה 435 מיום 10.6.2009, בעמ' 346). התפתחות חקיקתית זו מחזקת את המגמה לאפשר את הפילוג הסיעתי, בלא ששיקולי מימון ציבורי ימנעו את חופש הפעולה הפוליטי המאפיין את תהליך הממשל הדמוקרטי.

56. קשה לחלוק על כך שחברי הסיעה החדשה, גם לאחר התפלגותם מסיעת-האם וקודם להקמת המפלגה, מוסיפים לשמש נציגי ציבור נבחרים. הם לוקחים חלק במלאכת החקיקה, ובעבודת הכנסת על כל היבטיה. סיעה חדשה כזו, גם קודם להקמת המפלגה, זקוקה למשאבים ולמקורות לצורך פעילותה.

חרף הצורך הברור של מימון ציבורי לסיעה חדשה גם בטרם הוקמה מפלגה, תהליך ההקמה של מפלגה מחייב, בכל מקרה, המתנה של זמן מינימלי, גם כאשר הטיפול בהקמה מצד הסיעה נעשה באופן מידי. רישום של מפלגה חדשה כרוך בהליך הבא: על מייסדי המפלגה להגיש לרשם המפלגות בקשה לרישום מפלגה, הכוללת את שם המפלגה, מטרותיה, מענה, פרטיהם האישיים של חבריה המייסדים, ותקנונה (סעיף 4(א) לחוק המפלגות; תקנה 1 לתקנות המפלגות (רישום ודיווח), התשנ"ג-1993 (להלן: תקנות הרישום)). רשם המפלגות רשאי לדרוש שיומצאו לו מסמכים נוספים, או הסבר בכתב או בתצהיר (תקנה 2 לתקנות הרישום). דבר הגשתה של הבקשה לרישום מפלגה יפורסם ברשומות ובעיתונים יומיים בתוך 14 יום (סעיף 4(ב) לחוק המפלגות; תקנה 3 לתקנות הרישום). בתוך 30 יום מיום פרסום ההודעה ברשומות, רשאי כל אדם בגיר שהוא אזרח ותושב הארץ להגיש התנגדות מנומקת לרישום המפלגה (סעיף 6(א) לחוק המפלגות; תקנה 5(א) לתקנות הרישום). רשם המפלגות רשאי לבקש את תגובת מבקשי הרישום להתנגדות (תקנה 5(ב) לתקנות הרישום). הרשם יחליט בכל התנגדות (סעיף 6(ג) לחוק המפלגות); החלטתו תינתן בתוך 30 יום מיום שההתנגדות התקבלה במשרדו, או מהיום שקבע להגשת תגובה (תקנה 5(ג) לתקנות הרישום). החלטתו של הרשם ניתנת לערעור בפני בית המשפט העליון בתוך 30 יום מיום הינתנה (סעיף 6(ג) לחוק המפלגות). ככל שלא התקבלה, בסופו של יום, התנגדות לרישום המפלגה – היא תירשם על ידי רשם המפלגות בפנקס המפלגות (סעיף 7 לחוק המפלגות). עם הרישום בפנקס המפלגות נוסדת המפלגה כחוק (סעיף 2 לחוק המפלגות); רשם המפלגות יתן למפלגה תעודת רישום, יודיע על הרישום ליו"ר הכנסת וליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ויפרסם הודעה על הרישום ברשומות ובעיתונים

יומיים (סעיף 12 לחוק המפלגות). הנה כי כן, מדובר בהליך הקמה הצורך זמן סטטוטורי אפילו לא הוגשו התנגדויות. בינתיים פועלת הסיעה החדשה בכנסת בפעילות פרלמנטרית מלאה. האם שלילת מימון ציבורי בתקופת הביניים עד להקמת מפלגה משרתת את תכלית החוק, בנסיבות מיוחדות אלה?

57. יתרה מזו: מוסכם הן על העותרת והן על המשיבים כי המגבלות שחוק מימון מפלגות מטיל על כלל סיעות הבית ביחס להכנסות, תרומות, הלוואות, וכל כיוצא באלה חלות בשלמותן גם על סיעה מתפלגת בתקופת הביניים, בטרם קמה המפלגה שהיא נציגתה. סיעה חדשה כזו נושאת במלוא החובות שהחוק מטיל על הסיעות דרך כלל. הסיעה החדשה כבולה למגבלות בקבלת כספים ממקורות פרטיים, ועליה לקיים את כלל הוראות החוק ביחס להתנהלותה הפיסקלית. האם יתכן כי יחולו עליה, מצד אחד, מכלול המגבלות האמורות, ושלצורך עניינן היא תיחשב "סיעה" לצורך החוק, ומצד שני ישלל ממנה מימון ציבורי על פי תחשיב יחידות המימון הקבוע בחוק? אין צריך לומר כי שלילת מימון ציבורי מהסיעה החדשה לתקופת הביניים עלולה לפגוע בתיפקודה, ולהשפיע לרעה על רמת פעילותו של המערך הפוליטי כולו.

58. מעבר לאמור, ראוי להדגיש מיוחד השיקול לפיו שלילת הזכאות למימון ציבורי מסיעה חדשה בתקופת הביניים עלולה לפגוע פגיעה קשה בעקרון השוויון, שהוא ערך מרכזי הטמון בבסיס שיטת מימון המפלגות, ולגרום לקיפוח ולפגיעה ביכולותיהם של אנשי הסיעה החדשה לפעול במישור הפוליטי בתקופה שבין אישור ההתפלגות לבין הקמת המפלגה. במיוחד כך הדבר, כאשר מוטלות על הסיעה החדשה מגבלות החוק, בין היתר ביחס למימון ממקורות פרטיים, ככל שלא ינתן לה, מנגד, מימון ציבורי הנדרש לפעילותה.

59. ראוי עוד להדגיש, בהקשר לענייננו, כי במקרה של התפלגות סיעה, כספי המימון בגין החברים המתפלגים נגרעים מסיעת-האם, ואם הם אינם משולמים לסיעה החדשה בתקופת הביניים, הם נותרים בקופת המדינה בלא הקצאה למטרה לה הם יועדו מראשיתם. מדובר, אפוא, בכספים המיועדים למימון פעילות פרלמנטרית שהנבחרים המתפלגים מעורבים בה, ואשר הוקצו מראש למטרה זו, תוך התחשבות גם בהם.

60. מכלול השיקולים שהובאו מקרין על תכליתו של ההסדר בחוק מימון מפלגות, ומתחייב איזון ביניהם על פי משקלם היחסי. איזון זה מוביל למסקנה, ראשית, כי במישור המהותי, פעילותה של סיעה חדשה שהתפלגה מסיעת-האם ראויה למימון

ציבורי גם בתקופת הביניים בטרם הוקמה המפלגה. מסקנה זו מתבקשת משיקלול המטרות והיעדים שהסדר מימון המפלגות נועד להשיג.

61. מנגד, נותר מתח בין מסקנה זו, הנותנת משקל רב לצרכיה של הסיעה החדשה, על רקע ערך השוויון עליו בנויה שיטת המימון הציבורי, לבין מעמדה רב-החשיבות של המפלגה בשיטה הפוליטית הישראלית בכלל, ובהתחשב במקומה המרכזי של המפלגה במערכת מימון המפלגות בפרט. על מתח זה יש לגשר באמצעות הכרה בזכאות המהותית של הסיעה החדשה למימון שוטף בתקופת הביניים, תוך עיכוב תשלומי הפועל של המימון עד לאחר הקמת המפלגה, כך שהתשלום ייעשה לקופתה. בדרך זו, תושגנה תכליותיו העיקריות של הסדר המימון, וינתן בד בבד משקל גם למעמדה של המפלגה כמושא המימון הציבורי על פי החוק.

לדרך איזון זו נילוה יתרון נוסף, הטמון בכך שהתליית התשלום בפועל של כספי המימון בגין תקופת הביניים עד להקמת מפלגה תשמש תמריץ בידי הסיעה החדשה לעשות כל שביכולתה על מנת להאיץ את הקמת המפלגה, שכן כל עוד לא תוקם מפלגה, לא יועברו לידיה בפועל כספי המימון בגין תקופת הביניים.

62. מהדברים האמורים עולה התוצאה הבאה: סיעה חדשה המתפלגת מסיעת האם זכאית למימון ציבורי על פי החוק גם בגין תקופת הביניים עד להקמתה של מפלגה חדשה. עם זאת, כספי המימון בגין תקופה זו לא ישולמו לידיה של הסיעה החדשה אלא עם הקמת המפלגה. ברי, כי אם לא תוקם מפלגה כלל, לא תזכה הסיעה החדשה בכספי מימון כלל.

השתהות בלתי סבירה בהקמת המפלגה

63. כנגד התוצאה המוצעת נטען, כי עלול להיווצר קושי במקרים בהם חולף זמן רב בין מועד אישור התפלגות הסיעה לבין מועד הקמת המפלגה החדשה. סיעה חדשה הפועלת תקופה ארוכה בלא הקמה של מפלגה חדשה חורגת ממתכונת הפעילות הפוליטית המקובלת, המתמקדת בפעילותן של מפלגות. הכרה בזכאות מהותית של סיעה חדשה למימון, אף שלא הקימה מפלגה תוך זמן סביר, עלולה לעמוד בסתירה למבנה המשטרי הקיים.

64. אין להקל ראש בטענה זו. עם זאת, אין בה כדי לשנות את פרשנותו ויישומו הראוי של חוק מימון מפלגות. שני טעמים עיקריים לכך:

ראשית, הדעת נותנת, כי חברי כנסת המתפלגים ויוצרים סיעה חדשה יזדרזו ויקימו מפלגה חדשה בתוך זמן קצר. זאת, הן בשל היתרונות המעשיים הטמונים בתשתית הארגונית הגלומה במפלגה; הן לנוכח תחימתה של האפשרות להשתתף בבחירות, במשטרנו החוקתי, למפלגות בלבד; והן לאור העובדה – על פי הדרך הפרשנית שהותוותה לעיל – כי רק לאחר הקמתה של מפלגה תוכל הסיעה לקבל בפועל לידיה את כספי המימון להם היא זכאית בתקופת הביניים, וכן כספי מימון מכאן ואילך. מגבלה זו מקטינה את החשש מפני מעבר זמן רב בין התפלגות הסיעה לבין הקמת המפלגה, ותורמת לאיזון בין הקושי הטמון במעבר הזמן לבין שאיפתה הטבעית של הסיעה לזכות במימון, המהווה גורם מדרבן להקמת מפלגה מוקדם ככל הניתן.

שנית, ככל שיתרחשו מקרים, שיהיו, מטיבם, נדירים, אשר בהם יקימו חברי כנסת מתפלגים סיעה חדשה, ובמשך פרק זמן ממושך יימנעו מנקיטת הצעדים הנדרשים לשם הקמתה של מפלגה החדשה – המענה לכך עשוי להימצא במסגרת דיני השיהוי, האזרחיים ובעיקר המינהליים (ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, פ"ד נז(5) 433 (2003); רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פסקאות 12-16 לפסק דיני (לא פורסם, 20.6.2010)). לסיווג המפלגה כגוף דו-מהותי עשויה להיות השלכה על טיבם של דיני השיהוי החלים על הענין (ראו ענין טל, פסקאות כד-כה; מרזל מפלגות, בעמ' 254-257; אסף הראל גופים דו-מהותיים – גופים פרטיים במשפט המינהלי 97-98 (2008)). דיני השיהוי מגדירים את התנאים לשלילת יכולתו של צד מתדיין – פרט או רשות – לממש זכות מסוימת, שהיתה עשויה לעמוד לו אלמלא חלף פרק זמן בלתי-סביר מעת גיבושה של הזכות ועד למועד בו נתבקש לממשה. בהקשר הנדון כאן, עשויים דיני השיהוי להביא לכך, כי סיעה חדשה, שהשתתה מעבר למידה בהקמת מפלגה חדשה, עלולה לאבד עקב כך את זכותה למימון בעבור תקופת הביניים שבטרם הקמת המפלגה.

65. אוסיף להשלמת הדברים, כי לא מצאתי כל מקום לטענת המשיבים לפיה פתרון אפשרי לבעיית "תקופת הביניים" שבין הקמת הסיעה החדשה ועד להקמת מפלגה חדשה הוא בהקמת "מפלגת מדף", ואף על ידי מקורבים של חברי הכנסת השוקלים התפלגות. טיעון זה אינו מתיישב עם תקינות התהליכים הפרלמנטריים של הסיעות הפועלות בכנסת ושל חברי הכנסת הפועלים במסגרתן, ולא היה מקום להעלותו.

66. פרשנותו התכליתית של הסדר מימון המפלגות על פי החוק מובילה למסקנה כי סיעה חדשה שהתפלגה מסיעת-האם זכאית למימון ציבורי של הוצאות שוטפות גם בתקופת הביניים בטרם הוקמה מפלגה, וזאת בכפוף לאישור ההתפלגות בידי ועדת הכנסת; ובלבד שכספי המימון ישולמו בפועל לסיעה רק לאחר הקמתה של המפלגה. פרשנות זו מתיישבת עם המגמות והערכים של הסדר המימון הציבורי של המפלגות, ומגשימה את עקרון השוויון במימון הציבורי, החולש על ההסדר כולו.

67. במישור הפרטני, מפלגת קדימה הוקמה כששה שבועות לאחר שאושרה התפלגות סיעת הליכוד בידי ועדת הכנסת. יש, אפוא, לחשב את מימון ההוצאות השוטפות של העותרת, סיעת קדימה, תוך התחשבות בתקופת הביניים המתייחסת לחודש דצמבר 2005, שבמהלכו פעלה הסיעה החדשה בכנסת בטרם קמה המפלגה. תשלום כספי המימון לתקופת הביניים ייעשה, ממילא, לקופתה של המפלגה, שהוקמה מזה זמן.

68. אציע, אפוא, לחברי לעשות את הצו על תנאי למוחלט, במובן זה שעל המשיבים לחשב את מימון ההוצאות השוטפות המגיע לעותרת, סיעת "קדימה" בכנסת, על פי חוק מימון מפלגות, החל מחודש דצמבר 2005.

המשיבים ישאו בשכר טרחת עו"ד העותרת בסך 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

פתח דבר: על מפלגות ואידיאולוגיה מכבר

א. מסכים אני לתוצאה שאליה הגיעה חברתי השופטת א' פרוקצ'יה בחוות דעתה המקיפה ולעיקרי הנמקתה. איני יכול שלא לציין בפתח דברי, כי הניתוח המשפטי הנקי שערכה חברתי משקף פער של ממש בין נורמטיביות משפטית לבין מציאות פוליטית. הדברים שכתבה חברתי על תפקיד המפלגות במדינה ועל מעמדן הפוליטי הערכי והאידיאולוגי (פסקאות 19-24, וכן פסקה 30), הם לעתים, דומני, יותר – הרבה יותר במקרים רבים – ממה שיאמרו המפלגות כיום על עצמן; והרצינות המיוחסת להן ולתפקידיהן על ידי חברתי, גדולה מזו שהן עשויות במקרים מסוימים ליחס לעצמן.

ב. אכן, באופן היסטורי נודע למפלגות מקום חשוב בעיצוב החברה הדמוקרטית המודרנית. בשנות העשרים של המאה העשרים כתב המשפטן הדגול הנס קלזן את ספרו על מהותה וערכה של הדמוקרטיה (מהדורת השופט י' אנגלרד, תשס"ה). המחבר מתפלמס עם מתנגדי קיומן ומעמדן של מפלגות, ומטעים את חשיבות תפקידן. לדבריו (עמ' 44), המפלגות מאפשרות פשרות שבאמצעותן מתבטא האינטרס הציבורי המשותף: "העמדה הפונה נגד יצירת מפלגות, ובכך בסופו של דבר נגד עצם הדמוקרטיה, משרתת – באופן מודע או בלתי מודע – כוחות פוליטיים שמטרתם היא השלטון הבלעדי של אינטרס קבוצתי יחיד". ולהלן (עמ' 45): "התפתחות שאין לעצרה מובילה בכל הדמוקרטיות לכך שה'עם' מתחלק למפלגות פוליטיות... העיגון החוקתי של המפלגות הפוליטיות, יוצר את האפשרות לעשות את עיצוב הרצון המשותף... לדמוקרטיה". דברים אלה משקפים אמונה בנצחון הדמוקרטיה ובמפלגות הנושאות את מרכבתה, דברים כדרכנות, וראו גם Cecil S. Emden, *The people and the Constitution* 101 ואילך (2nd ed; 1956).

ג. ואכן בתולדות הישוב שקדם למדינה ("המדינה בדרך") והמדינה בראשיתה, מילאו מפלגות תפקיד מפתח, במרקם דמוקרטי ביסודו וחריג למדי בחברות המשתחררות מקולוניאליזם. בשכבר הימים נזדמן לי לכתוב (חיבורי "מיישוב למדינה: מוסדות ומפלגות", בתוך היישוב בימי הבית הלאומי (ב' אליאב, עורך, 1976) 129, (242): "למפלגות בתקופת המנדט נועד תפקיד רחב ומגוון יותר מאשר למפלגות במדינה עצמאית... מוסדות היישוב הורכבו על פי תחומים מפלגתיים, וגם חלוקת

משאביהם נעשתה בחלק מן התחומים ובחשובים שבהם - כגון רשיונות לעליה (סרטיפיקטים) וקרקע להתיישבות - על ידי המפלגות, ולפיכך רב היה משקלן במערכת היישובית". על אותן שנים ניתן לומר (עמ' 243), כי "העיסוק האידיאולוגי תפס מקום נכבד במפלגות היישוביות, ובלט בעיקר ככל שהמדובר בתנועת העבודה.... אך גם בתנועה הרביזיוניסטית, בציונות הדתית ובאחרות". ואולם, (עמ' 244) "המפלגות לא עסקו בשאלות פוליטיות בלבד: הן טיפלו באותם תחומים, שבהם לא פעלו המוסדות הלאומיים די הצורך", והדבר כלל עבודה, בריאות, אשראי, שיכון ועוד. דבר זה נשתנה בימי המדינה, אך עדיין לאורך שנים לא מעטות נותרו המפלגות שחקן חשוב במערכת הציבורית גם בהקשר האינדיבידואלי, בטיפול בנושאים שונים שמעבר לעיסוק הפוליטי ה"טהור" (לעניין ההתפתחויות במפלגות ראו חוק המפלגות בישראל, בין מסגרת חוקית לסדר דמוקרטי (ד' אבנון, עורך, תשנ"ג-1993)).

ד. בשכבר הימים היתה המפלגה איפוא מעין בית לחבריה; חבר המפלגה היה בא למועדון המפלגה, היא היתה כתובתו לנושאים אישיים וכלכליים שונים, ועוד זכורני בילדותי כיצד הצביעו ברחובה של עיר ובשיחות חולין על פלוני ואלמוני - "מפא"ניק, מפד"לניק, חרותניק" וכיוצא בזה. יכולת לשמוע באותן שנים גם ויכוחים אידיאולוגיים לא מעטים, בין המפלגות ומחוצה להן; שיקפו זאת בעליל דיוני הכנסת ובמות אחרות. יתר על כן, שבר אידיאולוגי יכול היה לחצות חברות אנושיות ואף ומשפחות, כפי שקרה בתנועה הקיבוצית בפולמוסים הגדולים במחצית הראשונה של שנות החמישים, והשמות "אשדות יעקב איחוד" ו"אשדות יעקב מאוחד", או "עין חרוד איחוד" ו"עין חרוד מאוחד" עודם עמנו להזכיר נשכחות, שבדיעבד ספק אם מחוללי הפירוד גאים בהן. לא שהתמונה היתה אידיאלית, גם אם היתה במוכנים רבים אידיאולוגית; משרות ומשאבים חולקו לאנ"ש, אנשי שלומנו, והיו משרדי ממשלה שהיו אחוזותיהן של מפלגות מסוימות; אבל היתה אידיאולוגיה.

ה. אלא שדבר זה - אותו עיסוק אידיאולוגי - פחת והלך לאורך השנים, עד כי בעשורים האחרונים התפוגג במידה רבה. בעולמן של המפלגות, שנצטמצמו לזירה הפוליטית ה"רגילה", נוצרו לא מעט חולות נודדים, כפי שיילמד מן השינויים בהיערכויות המפלגתיות. גם אם אין לומר, כי להט אידיאולוגי לא נותר בקרב מעטים, איים של אידיאולוגיה שאין ליטלה מנושאה, ואין להקל בהם ראש - אין מי שיחלוק כי לא כימים משכבר הימים האלה, וכי האידיאולוגיות במקרים שונים הן קליפה שקשה מאוד למצוא לה תוך. הדברים נאמרים בחינת "בתוך עמי אנכי יושבת"; להגדרה האצילית, האיכותית והרעיונית שחברתי נדרשת אליה ומציבה לנגד עיניה, נותרו איפוא שרידים חלקיים בלבד. העידן הרעיוני, במקומות שבהם היה, חלף הלך לו במידה רבה.

קריאת סעיף 1 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992, שנוסח בעידן אשר בו כבר ניתן היה לזהות בבירור את המגמות הללו, שני עשורים אחרי חקיקתו של חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, מלמדת אותנו נוסח "רזה" של מחויבות אידיאולוגית ("חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על-ידי נבחרים"; ראו גם ר' הר זהב "חוק המפלגות-מציאות חדשה", המשפט ב' (תשנ"ה), 37). ונשים לבנו, כי סעיף 14 לחוק המפלגות קובע הוראות בדבר תקנון למפלגה, אך אין חובת מצע, מה שניתן היה לצפות כשבאידיאולוגיה עסקינן, לא רק לתקופת בחירות אלא למתעניין ומבקש להצטרף. כבתחומים רבים אחרים בחיי המדינה תפסה השאיפה האינדיבידואלית מקום חשוב, וכבר אין מדברים, אפילו ברצינות למחצה, על "קבלת דין התנועה" כעילה למאבק למקום בצמרת מפלגתית.

ו. איני אומר שאין המפלגות משקפות מסגרת כללית של חשיבה וכיוון פוליטי; לא יהיה נכון לומר כך, שהרי אין מפלגת ימין כמפלגת שמאל ואין מפלגה דתית כאלה וכיוצא בזה; וברי כי מצטרפים למפלגה כזו או אחרת עושים כן מתוך הזדהות מסוימת, שהרי על פי רוב אין מדובר כיום בעניין כפוי שאינו וולונטרי. אך המסגרת, ואף ההבחנה בין המסגרות השונות, היא רופפת לאין שיעור לעומת העבר ומרובת התפלגויות; ראו "לידתן של מפלגות חדשות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה; מ' שמיר, ר' ונטורה, א' אריאן, א' קידר, "קדימה במערכת מפלגתית רופפת", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, אף אם גם לעבר אין לשוות יתר אידיאליזציה. אכן, כותב השופט פוגלמן בבג"ץ 8686/08 סיעת העבודה-מימד נ' הכנסת (לא פורסם), כי "המפלגה היא 'אבן הבניין' של המערכת הפוליטית בישראל. באמצעות המפלגות משתתף הציבור הישראלי בהליך הדמוקרטי ובוחר את נציגיו לרשות המחוקקת" (וראו גם האסמכתאות דשם), והוא מוסיף כי רק המפלגות רשאיות להגיש רשימות מועמדים לבחירות לכנסת, וכללי המימון שבחוק מימון מפלגות "מבקשים לאפשר למפלגות התמודדות שיוונית, עצמאית ובלתי תלויה באמצעי מימון פרטיים... מכלול אמצעי זה מעניק למפלגות מעמד מרכזי בשיטה הדמוקרטית הישראלית". אלה ההסדרים, אלא שברי גם כי קל לעוותם על-ידי התפלגויות וגם על-ידי עיוות אמון הבוחר על-ידי מניפולציות; ראו חוות דעת השופט לוי בבג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל פ"ד נט(2) 481, 781-793.

ז. דומה איפוא כי איש לא יוכל איפוא לחלוק ברצינות על המגמה שעליה הצביע עוד ב-1960 דניאל בל (Bell) בספרו *The End of Ideology* ("קץ האידיאולוגיה"), ששמו מעיד עליו. גם אין איש שיחלוק, כי אין השוואה בין המפלגה מכבר למפלגה דהאידינא (ראו גם ע"א 2438/09 מדינת ישראל נ' קרן ברל כצנלסון ומפלגת העבודה

הישראלית (לא פורסם); א' הראל, גופים דו מהותיים גופים פרטיים במשפט המינהלי (תשס"ח-2008), 97-98; עוד ראו לעניין המפלגות חיבורו המעמיק של ד"ר י' מרזל, המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות (תשס"ה-2004), 21, 31, 160-161, 208-209; וראו גם דני קורן, קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה (1998).

ח. ואולם, בעולם המשפטי הפורמלי, לרבות בנושא המימון בו עסקינן, "עולם כמנהגו נוהג", ואף שאותו פער שהוזכר לפני כן הולך ונבעה עוד ועוד, המתוה החוקי נותר כמות שהוא. המימון הפך לחלק מן ה"קח ותן" הפוליטי בהחלטות שעושים עליהן לבוש אידיאולוגי. יכולים פלונים מסיעה ומפלגה אחת להתחבר למפלגה אחרת מתוך הבטחה של נדוניית המימון, והשיקולים בקבלת הפנים האוהדת לבאים מקרוב לא יהיו אלא הנדוניה המימונית, הכופתאות ולא ההגדה. כך ותו לא, ועדיין רוממות האידיאולוגיה נישאות; "והוא רחום יכפר עוון ולא ישחית" (תהלים ע"ח, ל"ח).

ט. בטרם נבוא למימון המפלגות בנידון דידן, נאמר מה בעניין ההבחנה בין פרישת חבר כנסת מסיעה לבין התפלגות סיעה, שתיארה חברתי. אכן, המצב הנורמטיבי הוא - כפי שהראתה (בפסקאות 25-30) - כי פרישת חבר כנסת בודד מסיעתו אמנם אפשרית, אך עמה סנקציות מסוימות, למשל בתחום המימון ובתחום "כבילת הידיים" לבחירות הבאות. ומנגד, התפלגות סיעה - שאני, ועליה אין סנקציות. חברתי כינתה את ההבחנה "דרך ביניים", באמרה (פסקה 30) "בעוד שפרישת היחיד זוכה ל'תמריץ שלילי' באמצעות סנקציות שונות, התפלגות סיעה נתפסת על פי רוב, כמהלך אידיאולוגי-מצפוני העשוי להתרחש בתהליכים פרלמנטריים, שיש להסכין עמו...". אזכיר, מבלי לפגוע בניסוח החגיגי מרחיק הלכת של "מהלך אידיאולוגי-מצפוני" שנקטה חברתי, את ניסוחם הזהיר של רובינשטיין ומדינה (המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מה' 701) (2005) "ההסדר שנקבע מבטא פשרה, לפיה רבים הסיכויים כי כאשר מדובר בקבוצה של חברי כנסת, הבסיס לכך הוא חילוקי דעות אידיאולוגיים". ארשה לעצמי להטיל סימן שאלה (זהיר) אף בניסוח הזהיר, ובמקרים רבים הממד האידיאולוגי הוא - כאמור - לא אחת משני לעומת הכרעות פרסונליות, אף אם לא נאמר זאת באורח גורף. ועוד אציין, כי לעתים, כשהמדובר בסיעות קטנות, גם פרישתו של אחד היא התפלגות (סעיף 59(3) לחוק הכנסת, תשנ"ג-1994) בהקשר זה ראו לדוגמה חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), תשס"ט-2009, שלפיו שבעה חברי כנסת יכולים לפלג סיעה גדולה גם אם אינם שליש (סעיף 59(1) לחוק הכנסת, תשס"ט-2009, אשר בוונה, בין היתר על-ידי חברי הכנסת מטעם האופוזיציה (ראו דברי הכנסת מיום 8.8.09) "חוק מופז"; עוד ראו רשימתו של ע' קניג "חוק מופז" - על מה ולמה? אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה); דברי ההסבר להצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 28) (התפלגויות סיעה), תשס"ט-2009,

הצעות חוק הממשלה תשס"ט, 321 דיברו על מטרת ההצעה "להקל על סיעות גדולות להתפלג". ומה על הבוחר? כל אלה מלמדים אותנו על הצורך בזהירות מופלגת בנושאים הקשורים במימון ממלכתי לפעילות פוליטית.

על מימון המפלגות

י. באים אנו למימון המפלגות. כפי שציינה חברתי, למימון תכלית דמוקרטית של ייתור הצורך בחיזור על פתחי נדיבים, העלולים לנהוג "שלח לחמך על פני המים כי ברבות הימים תמצאנו" (קהלת י"א, א'). במימון המפלגות, כמו במפלגות עצמן, מעורבת מקצת אידיאולוגיה עם הרבה תועלתניות. אכן, בהצעת חוק המימון הראשון (הצעת חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט-1969, הצעות חוק תשכ"ט, 45, 57), נאמר בדברי ההסבר: "המפלגות הן חלק אינטגרלי של החברה בזמננו, בלעדיהן אין אפשרות לקיים דמוקרטיה. המפלגות הפוליטיות נאבקות להשפעתן בחברה ומשקיעות מאמצים אינטלקטואליים וארגוניים לרכישת תומכים לאידאות ולמצעים שלהן ולהגשמתם על-ידי שלטון במדינה". אותה הצעת חוק הוגשה ביום 20.1.69 והתקבלה ביום 19.2.69, זריזות ראויה לציון ולא לשבח בחקיקה, שתחזור על עצמה, ביקורת על כך נמתחה על אתר: ראו י' זמיר, "החוק למימון המפלגות" משפטים א' (תשכ"ט) 418, 449; עוד ראו בהקשר זה של לוחות זמנים ד' וגשל, "על מעמדו של הפיליבסטר בישראל לאור חוק מופז", חוקים בקצרה (דצמבר 2009).

יא. הצעת חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1972, שהוגשה כהצעת חוק פרטית (הצעות חוק תשל"ג 129) לא כללה דברי הסבר כל עיקר. חברתי אכן הסבירה (פסקה 39) על פי מקורות שונים את תכלית החוק, ובודאי צדקה, אך אדרש בקצרה לדרך בה הוצג הנושא בשעתו בכנסת. הצעת החוק הוגשה ביום 20.12.72, והחוק התקבל ב-24.1.73, ועינינו הרואות כי החקיקה בתחום זה, גם הפעם, היתה זריזה. בהציגו את החוק לקריאה ראשונה (כ"ז טבת תשל"ג, 1.1.73, דברי הכנסת מאותו יום) ציין ח"כ ישראל קרגמן מן המערך (עמ' 1063), והוא - דומני - האמין בכל אשר אמר, כי "שום מפלגה בישראל לא תוכל לקיים את חייה היום-יומיים ואת פעולות ההסברה, הארגון בקרב הנוער, הספרות, העיתונות שלה וכו', בלי שיהיה לה תקציב לכך". ולהלן: "קיומן של מפלגות הוא יסוד של הדמוקרטיה. בלי מפלגות אין דמוקרטיה. הדמוקרטיה רוכבת על כתפי המפלגות... אין זה רצוי שהמפלגה תהיה תלויה בתמיכות של תאגידים, בתי חרושת, מפעלים וכן הלאה. עלינו לשחרר עצמן מן התלות הזאת. זה הגורם המוסרי המזכה אותנו לדרוש את קבלת חוק מימון המפלגות". שימו נא לב לביטוי "מוסרי".

יב. ח"כ יצחק רפאל (מפד"ל) שאל (שם עמ' 1064) רטורית לגבי המבקרים את המפלגות "כיצד, לדעתם, ייכון משטר דמוקרטי במדינת ישראל ללא המפלגות? והרי נאמני הדמוקרטיה, ואני בתוכם, דוגלים בריבוי מפלגות..." ח"כ תופיק טובי (רק"ח) - תוך התנגדות לחוק - טען, כי אין צורך במימון אלא "יש ליצור תנאים דמוקרטיים באמת לפעילות הפוליטית הציבורית של המפלגות, בתנאים חופשיים ושונים", ולא על-ידי חיזוק המפלגות הגדולות וכיסוי גרעונותיהן (עמ' 1065). יש לנידונו עניין רב באמירתו (שם), כי הכינוי הנכון לחוק הוא "חוק מימון הסיעות בכנסת, ולא המפלגות". ח"כ שמואל תמיר (המרכז החופשי) ציין (עמ' 1068) כי "הבעיה של מימון מפלגות הטרידה ללא ספק את כל המפלגות ואת הגורמים הציבוריים השונים מאז קיומן של מפלגות. התמונה של עסקני מפלגות הנאלצים לכתת רגליהם ולבקש תרומות ולזכות לחסדים... אינה תמונה מרנינה והיא פרובלמטית בישראל ובעולם כולו. החיפוש אחר דרך לפתור את הבעיה בצורה מכובדת הוא בודאי נחלתם של מפלגות וגורמים ממלכתיים בעולם כולו, אין פתרון קל, ואין פתרון מושלם". ח"כ זלמן שובל (הרשימה הממלכתית) ציין (עמ' 1068), כי "ללא מפלגות לא תיתכן דמוקרטיה, וללא מימון אי אפשר בימינו לקיים מפלגות". ח"כ אהרן ידלין (המערך) ציין (עמ' 1078), שהמימון מקובל בעולם "מתוך הנחה... שקיומן של מפלגות הוא עניינם של כל האזרחים, זוהי הדמוקרטיה". משהובא החוק לקריאה שניה ושלישית (24.1.72) חזר ח"כ קרגמן (יו"ר ועדת הכספים, עמ' 1351) וציין את הפעולות הרעיוניות והאחרות שיוכלו מפלגות לבצע עם המימון, ושוב (עמ' 1352) "לא יתכן משטר דמוקרטי אמיתי ויעיל בלי ארגון מפלגתי..." (ראו גם דברי ח"כ ש' לורנץ (אגודת ישראל) בעמ' 1355). הבאנו רק מקצת ציטוטים שעיקרם הטענה, כי מימון המפלגות הוא אקט דמוקרטי לעילא, בניגוד לטענת המתנגדים, שראו בכך סוג של הישג כלכלי-פוליטי למפלגות הגדולות.

יג. נושא זה הוא בחינת "אוי לי מיוצרי ואוי לי מיצרי" (כדברי ר' שמעון בן פזי, בבלי ברכות ס"א, א'). חברתי נדרשה (פסקאות 31-38) למסגרת העיונית של מימון המפלגות, ליתרונות שטמונים בו ולחסרונות שיש בו, וכדברי המשורר נתן אלתרמן על בנימין מטודלה "מאוהביו שדיברו בו טובות ומשונאיו שדיברו דברי בלע", וכמובן לאיזון שננקט. היא מסיימת (פסקה 38) בשבח ל"תרומה מכרעת (של המימון - א"ר) לאיכותה של הפעילות הפוליטית בכללותה, בהיבטים של חופש הביטוי הפוליטי, טוהר השלטון, ושיוון ההזדמנות של המפלגות על בסיס מימון שיווני. בכל אלה מקדם המימון הציבורי את ההליך הדמוקרטי... הוא מסייע ביצירת הפרדה בין מוקדי כוח כלכליים פרטיים לבין מערכת הפעילות הפוליטית, ומאפשר יצירת 'שדה משחק' פוליטי הוגן ושיווני ככל האפשר". לואי ויכולתי להצטרף לרמת שבח זו, שלטעמי יש

למתנה, במידה רבה כרע במיעוטו מאשר כתרומה חיובית מכרעת (ראו גם מתחילה י' זמיר, "החוק למימון המפלגות", שם 461, אף שחלק מן הביקורת שמתח תוקן לאורך השנים). זאת, כיון שהמימון משמש הרבה פחות לתכליתו, למאבק אידיאולוגי, המאבק הוא על כסף, וההתפלגויות המרובות וההתדיינויות בעקבותיהן יוכיחו, ולא רק הן (ראו בין השאר בג"ץ 4593/99 סיעת האיחוד הלאומי נ' הכנסת פ"ד נד(4) 817 9; ועם זאת, כמו הדמוקרטיה עצמה, טרם נמצא משהו טוב ממנה, והחלופות האחרות - של תלות במממנים - גרועות יותר. כאן אוסיף את שנאמר בע"א 8414/04 טל נ' פריד (פסקה כ"ו), שם בענייני מימון בחירות, אחיו של מימון המפלגות, כי "אכן מקום שעסקינן בכספי מימון הבחירות, שהם כספי כלל הציבור, הטיפול, בהם מחייב משנה אחריות וזהירות (ואין בכך לומר שכספי מפלגה שאינם כספי מימון בחירות אינם מחייבים אחריות וזהירות). המפלגה אינה יכולה לעשות בכספי מימון הבחירות כבתוך שלה, בחינת עושה סחורה בפרתו של חברו, אלא בגדרי הדין הכללי וחוקתה שלה. אין המדובר בפעולה בכספו הפרטי של אדם... אלא בכספי ציבור בדרגה המובהקת ביותר, כספי משלם המיסים שנועדו למימושם של תהליכים דמוקרטיים" (ראו גם מ' הופנונג "המועמד המשקיע והמצביע: מימון מפלגות ופריימריס בבחירות 1996", קורן שם 91).

יד. עוד ראו לעניין מימון המפלגות אבנון (שם) "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות", 37, 38: "מימון המפלגות בכספי הציבור במידה ניכרת, נתן משנה תוקף לתביעה כי גופים אלה יהיו נתונים לביקורת ציבורית"; ודברי מרזל, (שם) 428 "אכן, אין חולק כי המימון הציבורי הולך ותופס את מקומם של דמי החבר, והמפלגות נסמכות יותר ויותר על הקופה הציבורית, על-ידי הגדלת ההטבות האישיות והמפלגתיות שהן מחוקקות לעצמן". אף דברים אלה מדברים בעדם. אכן, במציאות המימונית הקיימת היטיב המחוקק לעשות בכך שהכפיף את יחידת המימון לבקרה ועדה ציבורית (סעיף 1א' לחוק מימון מפלגות) ואת הוצאת הכספים לביקורת מבקר המדינה כשומר השער; ועדיין נחוצה זהירות רבה.

טו. במדינות שונות שבהן נוהג מימון המפלגות ניטשת מערכה מסוגים שונים על עיצומו, ועל המגבלות המוטלות עליו. בעוד בישראל תרומות מתאגיד אסורות (סעיף 8א) לחוק מימון מפלגות, בכפוף לחריג של תרומות מקיבוץ או מאגודה חקלאית (סעיף 8א), בארה"ב אין זו הגישה כיום. בפסק הדין Citizens United V. Federal Election Commission 08-205, 21.1.10 שהזכירה חברתי (פסקה 33) הפך בית המשפט העליון האמריקני שתי הלכות מלפני כשני עשורים ומן העשור הקודם, שקבעו כי ניתן לאסור על חופש דיבור פוליטי לחברות ואיגודים מקצועיים. בית המשפט קבע,

כי על יסוד חופש הביטוי שבחוקת ארה"ב אין להגביל חברות בהוצאותיהן על ביטוי פוליטי, וחופש הביטוי שלהן ככאלה כבר הוכר בפסיקה קודמת. בית המשפט סבר, כי הוצאות לבחירות על-ידי חברות אינן מציבות בסיס או מראית עין של שחיתות, וההשפעה האפשרית של הדברים על נבחרים או על הגישה אליהם אין פירושה שהללו מושחתים. הכרעה זו, ברוב של 5-4 (הקבוצה ה"שמרנית" בבית המשפט העליון של ארה"ב אל מול ה"ליברלית") היתה ועודנה נשוא מחלוקת ציבורית רחבה בארה"ב, אך לא נאריך בכך. הבאתי דברים אלה כדי להצביע ולוא על זוית אחת בלבד מן הפולמוס בנושא זה.

ולענייננו

טז. ואחרי ככלות הכל, אין לו לבית המשפט אלא מה שהחוק קובע, גם אם חש הוא שהחוק אינו מייצג מה שביקש לייצג על פי תכליתו. בנסיבות של החוק הקיים, וכל עוד לא שונה, יש להסכים לניתוחה של חברתי גם מתוך חובת ההגינות וחשיבותה, שעליה אין צורך להכביר מלים. משבאים אנו לבחון את הסוגיה שלפנינו, עלינו לאחוז את השור בקרניו ולהידרש למהות, וזו מצדיקה, בתנאי החוק הנוהג, תוצאה זו, הכל כפי שתיארה.

יז. כאמור, חברתי נדרשה בהרחבה ל"תורת ההתפלגות" לעומת "תורת דן יחיד", לעניין התפלגות סיעות. בית משפט זה התייחס בעבר להבחנה זו (למשל בג"צ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל פ"ד מח(5)1, 24-25). יכול היה המחוקק לבחור דרכים אחרות לטיפול בפרישות והתפלגויות, אך זו הדרך שבחר. בשימו קו הפרדה בין בקשת יחיד לבין התפלגות, שלאחת נתן מעמד "נסבל" תוך סנקציות ואת האחרת אישר ככשרה אם לא למהדרין, גילה דעתו על אפשרה שבחר. יישום פרשה זו עומד לביקורת במקרה דנא. הניתוח המשפטי מוביל לתוצאה שאליה הגיעה חברתי.

י"ח. אסיים באמרי, כי לא יכולתי שלא לכתוב את שכתבתי, שכן הפער בין המציאות הפוליטית לבין רוממות החוק – וגם אם אין הדברים חלים על הכל בכל כל, חלים הם במידה רבה ועצובה – צורם לא מעט.

י"ט. מצטרף אני איפוא, בנתון לאי הנחת הרבה, לתוצאה שאליה הגיעה חברתי ולעיקרי נימוקיה.

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, י"ט באדר א' התשע"א (23.02.11).

שופט

שופט

שופטת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 08104510_R08.doc יט
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il