



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21  
The Central Elections Committee for the 21<sup>st</sup> Knesset

Justice Hanan Melcer  
Deputy President of the Supreme Court  
Chairman of the Central Elections  
Committee

القاضي حنان ملتسر  
نائب رئيس المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר  
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**מב"כ 3/21**

המבקשת: חד"ש – המפלגה הקומוניסטית הישראלית

נגד

- המשיבים: 1. יושב ראש הכנסת  
2. מבקר המדינה  
3. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה לחוות דעת לפי סעיף 11(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת: עו"ד רג'יד סוילם

בשם יושב ראש הכנסת: עו"ד אביטל סומפולינסקי

בשם מבקר המדינה: עו"ד ד"ר יצחק בקר

בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד רנאד עיד

**חוות דעת**

1. מונחת בפניי בקשת חד"ש - המפלגה הקומוניסטית הישראלית (להלן: המבקשת), כי אוציא חוות דעת, בהתאם לסעיף 11(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק המימון), ואקבע האם תשלום שכר למועמדים מטעמה היא "הוצאת בחירות", כהגדרתה בחוק המימון.

2. הבקשה, שהוגשה במקורה, בתאריך 02.04.2019, לא היתה מלאה ולכן הוריתי עם קבלת הבקשה כי המבקשת תשלם פרטים, ובמקביל ביקשתי את עמדת: כבי יושב ראש הכנסת, הממונה על ביצוע חוק המימון, כבי מבקר המדינה, האמון על הנושא על פי חוק המימון, והיועץ המשפטי לממשלה - לבקשה.

3. בהתאם לסעיף 11(א) ו-11(ב) לחוק המימון, חוות דעתי אמורה להינתן לאחר התייעצות עם סגניי, נציגי הסיעות הגדולות שבכנסת היוצאת, ועלי ליתן חוות דעתי זו בתוך שבעה ימים מיום שהתבקשה. בנסיבות הללו חוות דעתי תנומק בקיצור נמרץ, אך ראשית, אסקור את הבקשה ואת עמדות המשיבים לבקשה.

עמוד 1 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

הבקשה ועמדות המשיבים

4. המבקשת ציינה כי היא מבקשת לשלם שכר לשני מועמדים הממוקמים בעשירייה הראשונה ברשימת המועמדים המשותפת שהגישה ביחד עם מפלגת 'התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל): ד"ר עופר כסיף, שמוקם במקום החמישי ברשימה המשותפת, ומר ג'אבר עסאקלה, שמוקם במקום השמיני ברשימה (להלן: המועמדים).
5. בהתאם להחלטתי הנ"ל הועבר לי מידע, בעניין גובה השתכרותם של המועמדים, טרם הגשת הרשימה, נתונים שלא אפרטם כאן כדי לשמור על פרטיותם של המועמדים. אציין עוד כי לטענת המבקשת, הרי שבכפוף לחוות דעתי זו –
- (א) היא תשלם לד"ר כסיף 8,500 ש"ח, החל מתאריך 01.04.2019, וכלה ביום הבחירות.
- (ב) היא תשלם למר עסאקלה, 8,500 ש"ח, החל מתאריך 01.03.2019 וכלה ביום הבחירות.
6. המבקשת טוענת כי המועמדים הנ"ל התפנו לחלוטין מעיסוקיהם בתקופת הבחירות, והם משתתפים בכנסי בחירות, בתעמולת בחירות ובגיוס פעילים וכיוצא, ולפיכך מן הדין ומן הצדק לאשר למבקשת לשלם את שכרם מתוך "הוצאות הבחירות" המותרות לה, ממימון המפלגות לפי חוק המימון.
7. כב' מבקר המדינה, שחוק המימון הטיל עליו את הפיקוח על הכנסות והוצאות המפלגות, ציין כי פנייה זו של המבקשת כבר נענתה על ידיו בשלילה – בתשובה שניתנה למבקשת ולמפלגה אחרת (בה היתה חזרה על עמדת מבקר המדינה בעבר, בעיקר ביחס לבחירות לרשויות המקומיות).

לעמדת כב' מבקר המדינה:

"על פני הדברים, כספי הציבור שמשמשים לכיסוי הוצאות בחירות, לא נועדו לתשלום שכר ישירות למועמדי המפלגה, ולעניין זה רלוונטית גם קביעתו של מבקר המדינה ולפיה: 'מן הראוי כי הסיעות המתמודדות, אשר כספי ציבור מיועדים להגיע לידיהן למטרות שנקבעו, לא יפעלו באופן שמהווה ניצול פסול של הקופה הציבורית, אלא יתנהלו כראוי בנאמנות כלפי הציבור וידאגו שיעשה בכספים אלה שימוש מושכל אך ורק למטרה לה הוקצו – קרי, לצורך הבחירות, בחיסכון, ביושר, בזהירות ותוך הפעלת שיקול דעת נאות' (ד"וח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2013, בעמ' 25)"

ובהמשך אותו עמוד:

"נוכח העובדה שהוצאות בחירות של סיעות ישולמו לרוב מהקופה הציבורית..., ובמיוחד כאשר מדובר בהוצאה לטובת גורם המקורב לסיעה או בספק שהינו קרוב משפחה, נדרשות ראיות חזקות במיוחד על מנת לשכנע כי העסק או הספק אכן מתמחה במתן השירות הנטען וכי ניתן שירות לסיעה בשווי ההוצאה

עמוד 2 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

הנטענת ובקשר לבחירות שיש בו כדי לבסס הכרה בהוצאה  
ולהצדיק את מימונה מכספי הציבור"

כב' מבקר המדינה אף ציין בתשובתו כי הונחו בפניו פניות דומות, בנוגע לבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בחודש אוקטובר 2018, ובמענה ששלח לפונים הוא הדגיש כי לשיטתו ניתן לשלם שכר לנציג סיעה אך ורק בנוגע לשירות מקצועי מוגדר שניתן לסיעה, בתחום עיסוקו ומומחיותו, בכפוף להסכם התקשרות שיפרט את טיב והיקף השירותים שיינתנו, ובגובה הולם, וכן שישמרו אסמכתאות מפורטות והולמות לגבי קבלת השירות על ידי הסיעה.

8. כב' מבקר המדינה הוסיף והטעים כי עמדתו הנ"ל נובעת מכך מתכלית חוק המימון ממנה עולה שהכספים הניתנים מכוחו – אינם אמורים להגיע לכיסם של מועמדים או מקורביהם, אלא נועדו לשרת את התמודדות הסיעה בבחירות. כן עמד כב' המבקר על הבעייתיות ביישום המעשי-פרקטי בתשלום השכר המבוקש מתוך כספי מימון המפלגות, ושאלות שונות שנובעות מכך, ועמד על השלכות הרחב של חוות דעתי זו על אלפי המועמדים – בבחירות לכנסת ובבחירות לרשויות המקומיות.

9. כב' יושב ראש הכנסת, הממונה על ביצוע חוק המימון לפי סעיף 20 לחוק המימון, ציין כי גישתו העקרונית של כב' מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי מבקר המדינה הוא המופקד על בחינת נושא זה לאחר הבחירות. כן ציין כב' יושב ראש הכנסת שעמדתו נובעת מתכלית הסדר מימון המפלגות ושככל שיתאפשר תשלום כאמור – המועמד ידרש לתפקיד מוגדר במטה הבחירות, או שהתשלום יהיה בגין מתן שירותים מוגדרים וברורים, בתפקיד מקצועי (למשל עורך דין, או רואה חשבון), וכי יוטל על הסיעה נטל כבד להוכחת והצדקת הבקשה.

10. היועץ המשפטי לממשלה סמך ידיו על תשובת כב' מבקר המדינה, וציין כי עמדה זו מקובלת עליו הן בפן העקרוני שלה והן בנסיבות העניין הפרטני.

11. עתה, לאחר שסקרתי את הדברים והעברתי את טיוטת חוות דעתי לסגניי, שהם נציגי הסיעות הגדולות בכנסת, וקיבלתי את עמדת הסגנים שביקשו להישמע (הכל במסגרת חובת ההיוועצות הנזכרת בפיסקה 3 שלעיל) – אפרט את חוות דעתי (לאחר שינויים מסוימים שהכנסתי בה בעקבות ההיוועצות).

דיון והכרעה

12. לאחר שבחנתי את הבקשה, את עמדות המשיבים ואת הוראות הדין, מצאתי שדינה להידחות, וכי בהתאם לדין הקיים – סיעה אינה רשאית לשלם שכר למועמדים מטעמה, במסגרת פעילות שגרתית של מסע הבחירות, ומטלות שמוטלות, דרך טבע, על מועמד המבקש להיבחר.

עמוד 3 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

עמדתי זו מבוססת בעיקרה על עמדת כב' מבקר המדינה, המקובלת עלי במלואה, על תכליות "הוצאות הבחירות" שלפי חוק המימון, ועל היות הסיעה נאמן הציבור בנוגע לכספי הציבור המופקדים בידיה.

אנמק עתה את החלטתי זו, אך נוכח סד הזמנים הקצוב בדין, אעשה זאת בקצרה בלבד.

13. "הוצאות הבחירות" הוגדרו בסעיף 1 לחוק המימון כדלקמן:

"הוצאות הבחירות" - ההוצאות המיוחדות של סיעה או של רשימת מועמדים, שהוצאו בתקופת הבחירות או למען הבחירות במערכת הבחירות לכנסת"

14. בבג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת (23.02.2011; פורסם באר"ש) (להלן: עניין קדימה), עמדה חברתי, השופטת א' פרוקצ'יה, על תכליותיו של המימון הציבורי שניתן למפלגות על פי חוק המימון, ופסקה כדלקמן:

38. **תכלית מימון של מפלגות פוליטיות מן הקופה הציבורית אינה מתמזה, 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 בגווני ציבוריים אולטימטיביים" (ע"א 8414/08 טל נ' פריד, פסקה כד (28.10.2008) (להלן: ענין טל)).

חוק מימון מפלגות

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' 777-786; "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

עמוד 4 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

באמצעות מתן טובות הנאה" (בג"ץ 6280/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' נשיא המדינה, פסקה 16 (14.12.2009); בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לז(3) 141, 150-151 (1983)). (ההדגשות אינן במקור – ח"מ)

15. בהקשרים אלה יש לבחון אף את הדברים מנקודת ראותו של המתמודד לבחירות בכנסת. מועמד לכנסת בחר, כחלק מהאוטונומיה של הפרט ומדוקטרינת הברירה המצויה בידו, להכלל ברשימה לכנסת, תוך שהוא משקלל את התפטרותו או יציאתו לחופשה ללא משכורת מעבודתו הקבועה כחלק משיקוליו אם להתמודד אם לאו (עיינו: בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח וייס, פ"ד נ(1) 573).

חלק מתפקידו האינהרנטי-מובנה של מועמד בבחירות הוא להשתתף בתעמולת הבחירות ופונקציה זו מלווה אותו לכל אשר ילך (השוו: החלטתי בתר"מ 69/21 יהודם לוי נ' עיריית כפר סבא (23.09.2018)), עליו להשתתף בכנסים מטעם רשימת המועמדים בה נכלל שמו, לגייס תומכים, מצביעים ופעילים וכיוצא'.

תשלום שכר מהמפלגה, לחלק מן המועמדים ברשימתה, בגין הפעילות המובנית הנדרשת מהם כדי להיבחר, איננה עומדת לכאורה בקנה אחד עם תכליותיו של חוק המימון, כפי שהותוו בפסיקה (השוו: י' מרזל, המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות (תשס"ה), בעמ' 467-472; 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)), וכפי שקבע כב' מבקר המדינה בדו"חות קודמים שלו.

16. תכלית "הוצאות הבחירות", כפי שקבע המחוקק בהגדרת "הוצאות הבחירות" בחוק המימון היא לשלם עבור ההוצאות המיוחדות של הסיעה או רשימת המועמדים, לצורך הבחירות. משחלק מפעילותו המובנית של מועמד, אשר נדרשת כדי שהמועמד ייבחר בבחירות (או שרשימתו תצליח) – טעונה השתתפות בתעמולת הבחירות מטעם רשימת המועמדים, גיוס תומכים ומצביעים וכיוצא', ברי שתשלום שכר בגין פעילות מובנית זו, למועמד, אינו חלק מאותן הוצאות מיוחדות הנדרשות לשם הבחירות, וכפי שקבעה השופטת א' פרוקצ'יה בעניין קדימה: "מדובר בכספי המדינה למימון ההליך הדמוקרטי, המוזרמים באמצעות המפלגה – אך צבועים בגוונים ציבוריים אולטימטיביים", ולכן יש להוציאם רק לתכלית זו.

17. להבנתי, תשלום שכר למועמדים, רק בשל מועמדותם והפעילות המובנית הנדרשת לשם היבחרם לכנסת, טעונה הסדרה בחקיקה ראשית. בית המשפט העליון עמד, מספר פעמים, על כך

עמוד 5 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

שגופים ציבוריים המבקשים לשלם שכר לנושאי משרה או לנבחרים מטעמם, מכספי ציבור, חייבים לרוב לעגן זאת בדין לצורך הסרת החשש מ"בעיית הנציג", ופגיעה בשוויון (עיינו: ע"א 9657/03 מגן דוד אדום בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, פ"ד נח(6) 794; בג"ץ 3250/13 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' שר האוצר (9.08.2015, פורסם באר"ש); דפנה ברק ארז, המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית, משפטים ל"ז (התשס"ז); יצחק אליאסוף, עובדי הציבור בישראל, עבודה, חברה ומשפט י"א (התשס"ו)), הדבר מתחייב גם מכך שיש ליתן מענה לשאלות יישומיות ופרקטיות שונות, כפי שצויין בעמדתו של כב' מבקר המדינה.

זאת ועוד - קביעה כי מפלגה רשאית לשלם שכר למועמדים מטעמה עלולה להעלות קשיים בהיבטים דיני המס ודיני העבודה – האם הכנסתו של מועמד מהמפלגה חייבת במס הכנסה, האם יופרש על תשלום זה דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות ממלכתי, האם חייבת המפלגה להפריש למועמד לקרן פנסיה לפי בחירתו, האם המועמד זכאי לתגמול בגין ימי חופשה ומחלה? ועוד.

18. על כל האמור לעיל – אוסיף – מועמד, כחבר הכנסת, הינו עצמאי בתפקודו, ואין מרותה של המפלגה או הסיעה עליו – היא אינה רשאית "לפטרו" או להחליפו (עיינו: סעיף 87 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969; בג"ץ 1814/19 יעקב בן סעדון נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 (19.03.2019)). מתן תשלום לחלק מן המועמדים ברשימת מועמדים, לפי מנגנון שלא עוגן בחקיקה ראשית, עלול להיות מכשיר של לחץ על מועמדים, ולאפשר חלוקה של משאבי ציבור, שאיננה על בסיס שוויוני, וזאת אף ללא קריטריונים ברורים (על חובותיה של סיעה לנהוג לפי אמות מידה ציבוריות, אפילו במתחם רחב של שיקול דעת – ראו: בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185).

19. מכל המקובץ עולה כי הדין הקיים איננו מאפשר תשלום שכר למועמדים מתוך מימון המפלגות שזכאית לו סיעה, בגין פעילותו המובנית כמועמד, ולכן לעמדת התשלום הנ"ל איננו חלק מ-"הוצאות הבחירות", כהגדרתן בחוק המימון.

ניתנה היום ג' בניסן התשע"ט (08 באפריל 2019).

## חנן מלצר

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-21

עמוד 6 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتף: 02-6753407, פקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)