

בג"צ מס' 98/69

אהרן א' ברגמן נגד שר האוצר ומבקר המדינה

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק
[3.7.69, 22.6.69, 30.4.69]

לפני הנשיא (אגרנט), והשופטים זוסמן, לנדוי, ברנזון, מני

חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל
(מימון, הגבלת הוצאות ובקורת), תשכ"ט-1969 [סה"ח 550, ע'
48], סעיפים 6, 11, 12 — הצעת חוק הבחירות לכנסת ולרשו-
יות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות ובקורת),
תשכ"ט-1969 [ה"ח 807, ע' 54] — חוק יסודי: הכנסת [סה"ח
244, ע' 69], סעיפים 4, 46 [כפי שהוסף ב"תשי"ט-1959 [סה"ח
291, ע' 210]], 44, 45, 19, 5, 6 — פקודת סדרי השלטון והמש-
פט תש"ח-1948 [תוס"א 2, ע' 1], סעיף 5 — תקנות המגדלי-
רות את הרכבה ואת שיטת הבחירות של אסיפת הנבחרים
לכנסת ישראל [ע"ר 254, מ"3.1930, ע' 111], תקנה 4 — חוק
הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 [סה"ח 556, ע'
103], סעיף 4.

על-פי עתירת העותר הוציא בית-המשפט הגבוה לצדק צו-על-תנאי נגד שר האוצר, מדוע לא יימנע מכל הוצאה על-פי סעיף 6 של חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תשל"ל (מימון, הגבלת הוצאות ובקורת), תשכ"ט-1969. כלפי חוק זה טוען העותר שתי טענות עיקריות: האחת היא שהיות והחוק משיל נטל כספי על האוצר יכלה רק הממשלה לזוּם אותו. הטענה האחרת היא שהחוק לא נתקבל כדין, על שום שהוא נוגד את עקרון השוויון של הבחירות הקבוע בסעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת.

א

בית-המשפט הגבוה לצדק פסק —

א. יהא הדין באנגליה אשר יהא, אצלנו אין שום הוראה בחוק החרות האוסרת יזוּם הצעת חוק, המטילה נטל כספי, על-ידי חברי הכנסת כהצעת חוק פרטית.

ב

ב. (1) לכל אחד משמות התואר „כלליות, ארציות, ישירות, יחסיות“ אשר בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, שתי פנים: הן מכוונות גם לזכות לבחור וגם לזכות להיבחר, ואין טעם שלא לתת גם למלה „שוות“ אותה משמעות רחבה.

ג

(2) אם עקרון השוויון שבסעיף 4 הנ"ל משתרע גם על הזכות להיבחר, הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת.

(3) כוחו של סעיף 4 הנ"ל עמו כדי למנוע הפרת של השוויון גם מחוץ לתחום הצר של „קול אחד לכל אחד“.

ד

(4) בשלילה המוחלטת של ההקצבה מרשימות מועמדים חדשות יש הפרה ממשית של שוויון הסיכויים בין הרשימות, הנוגדת את עקרון השוויון שבסעיף 4 הנ"ל במידה שאין להצדיקה.

פסקי-דין ישראליים שאוּכרו:

ה

[1] ע"ב 1/65 — יעקב ירדור נגד יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת הששית; פד"י, כרך יט (3), ע' 365.

הערות:

ו

1. (א) לשוויון בבחירות, עיין Terry et al v. Adams et al.; 73 S. Ct. 809; 16A Corpus Juris Secundum, § 566 (Elections)

(ב) „קול אחד לכל אחד“ בבחירות, עיין

James H. Gray et al. v. James O'Hear Sanders; 86 S. Ct. 801 (1963).

ז

2. לפסילת חוק שלא קיבל את הרוב הדרוש, עיין

The Bribery Commissioner v. Ranasinghe; (1964), 2 All E.R. 785.

3. להיוקקות לזכרי כנסת בפירוש חוק, עיין ע"א 108/66 — „דן“ אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, ואחד נגד היועץ המשפטי לממשלה; פד"י, כרך כ (4), ע' 253, 261 והערה 1 שם.

השופט לנדוי

התנגדות לצו-על-תנאי מיום י"ב באייר תשכ"ט (30.4.69), המכוון למשיבים והדורש מהם לבוא וליתן טעם, מדוע לא יינתן צו לפיו על המשיב מס' 1 להימנע מכל הוצאה לפי סעיף 6 לחוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות ובקורת), תשכ"ט-1969, ומדוע לא יינתן צו לפיו על המשיב מס' 2 להימנע מכל פעולה אשר החוק הנזכר כביכול מטיל על או מרשה למשיב מס' 2 הנ"ל בסעיף 11 ו-12. הצו על-תנאי נעשה מחולט.

העותר טען לעצמו; מ' שמגר, היועץ המשפטי לממשלה ו-צ' טרלו, המנהל הכללי של משרד המשפטים — בשם המשיבים

פסק-דין

השופט לנדוי: ביום 30.4.69 הוציא בית-משפט זה צו-על-תנאי נגד שר האוצר, מדוע לא יימנע מכל הוצאה על-פי סעיף 6 של חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות ובקורת), תשכ"ט-1969 (להלן: חוק המימון), ולמבקר המדינה מדוע לא יימנע מכל פעולה שחוק המימון מטיל או מרשה לו בסעיפים 11 ו-12 ממנו. הצו-על-תנאי הוצא על-פי עתירתו של ד"ר אהרן א' ברגמן, עורך-דין, על יסוד שתי טענות עיקריות, אחת הנוגעת לדרך ייזומו של חוק המימון והשניה הנוגעת לדרך קבלתו בכנסת.

הטענה הראשונה היא, שהיות והחוק מטיל נטל כספי על האוצר, יכלה רק הממשלה לזווג אותו. את החוק הזה יזמו ששה חברי כנסת כהצעת חוק פרטית (ראה הצעות חוק 807). העותר מבסס טענה זו על הנוהג החוקתי באנגליה שמצא את ביטויו בסעיף 87 של הוראות הקבע של בית הנבחרים האנגלי משנת 1958 (הולסברייסימונדס, כרך 28, ע' 442). הוראות אלה אך מגלמות לטענת העותר עקרון חוקתי חשוב ונחוץ, שאל לה לרשות המחוקקת להחליט על-פי יזמתה על הוצאת כספים, בלי שמוטלת עליה הדאגה למציאת מקורות הכנסה לאיזון התוצאה החדשה, עליה החליטה.

טענתו השנייה של העותר היא שחוק המימון לא נתקבל כדיוק, היות והוא נוגד את עקרון השוויון של הבחירות הקבוע בסעיף 4 של חוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק-היסוד). לפי סעיף 46, שהוסף לחוק-היסוד בשנת תשי"ט (ספר החוקים 291, ע' 210):

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

וזה לשון הסעיף 4 של חוק-היסוד:

„הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות

השופט לנדוי

והחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת.

א חוק המימון נתקבל בכנסת בקריאה ראשונה ברוב של 24 נגד 2 (דברי הכנסת, הכנסת הששית, מושב רביעי, ע' 1377), כלומר בפחות מרוב מנין חברי הכנסת (61). אשר לקריאה השלישית נאמר בדברי הכנסת (שם, ע' 1674) רק שהחוק "נתקבל", ללא מנין הקולות. העותר טוען שגם בישיבה זו לא השתתפו רוב חברי הכנסת, והיועץ המשפטי לממשלה, שטען לשני המשיבים, לא חלק על כך. בלאו הכי אין נפקא מינה, כי הרי הסעיף 46 דורש את הרוב "המיוחס" בכל שלב משלבי החקיקה.

ב בדיון זה היו עשויות להתעורר שאלות חוקתיות מוקדמות נכבדות מאד, בדבר מעמדם של חוקי היסוד ובדבר שפיטותה בפני בית-משפט זה של השאלה אם קיימה הכנסת הלכה למעשה הגבלה שהטילה על עצמה בדרך "שריון" של הוראת חוק, כגון הסעיף 4 של חוק-היסוד הנדון לפנינו. היועץ המשפטי פטר אותנו מלהיכנס לעבי הקורה הזאת, בהודיעו בהודעתו מטעם המשיבים כי "אין המשיבים נוקטים עמדה בשאלה אם כשרותו המשפטית של דבר חקיקה הוא ענין שפיט בפני בית-משפט זה, באשר הם סבורים כי לגופו של ענין אין לעתירה על מה שתסמוך". על הודעה זו הוא חזר גם בעיקרי הטיעון שלו וגם בטענותיו בעל-פה ביום התשובה, וכאשר נשאל מה תהא עמדתו אם בית-המשפט ימצא שיש לעתירה על מה שתסמוך, השיב ואמר שבמקרה כזה יהיה מוכן לעמוד לרשותו של בית-המשפט ולחוות את דעתו על שאלת השפיטות. על-כן תלוי הדבר בבית-משפט זה עצמו, אם ירצה להיכנס על-פי יזמתו לבירור שאלת השפיטות. החלטנו שלא לעשות כן, מפני שמטעמים מובנים תובעות הבעיות המהותיות אשר הועמדו לפנינו בדיון זה פתרון דחוף, ובירור השאלות החוקתיות המוקדמות היה מצריך דיון ממושך בפני עצמו. נשאיר איפוא את ענין השפיטות בצריך עיון, ומובן מאליו שבכל אשר נאמר כאן אין משום הבעת דעה עליו. גם על מעמדו של העותר לצורך הגשת העתירה הזאת לא חלקו המשיבים, וגם שאלה זו אינה מתעוררת איפוא לפנינו.

ומכאן לשתי טענותיו של העותר. בטענתו הראשונה נוכל לקצר. יהא הדיון באנגליה אשר יהיה — וגם את השאלה הזאת אין אנו רואים צורך לבדוק לעמקה — אצלנו אין שום הוראה בחוק החרות האוסרת ייזום הצעת חוק, המטילה נטל כספי, על-ידי חברי כנסת כהצעת חוק פרטית. אדרבא, תקנון הכנסת שנקבע על-ידיה על-פי סעיף 19 של חוק-יסוד: הכנסת, מכיל פרק שביעי "הדיון בהצעות חוק של חברי הכנסת". פרק זה פותח בתקנה 105 (א), שזה לשונה: "כל חבר הכנסת רשאי להציע הצעת חוק". אין כאן שום הגבלה באשר לתוכן הצעת החוק. סעיף 5 של פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, קובע כי "תקציב הממשלה הזמנית ייקבע על-ידי פקודת של מועצת המדינה הזמנית", ושוב לא נאמר מאומה על דרך הייזום של חקיקה תקציבית כזאת של הגוף המחוקק. חוק המימון הנדון מיוחד במינו: אין הוא בבחינת חוק תקציב כמשמעותו הטכנית, כי אין הוא מסתייך את הממשלה להוציא כספים, אלא הוא מחייב את שר האוצר להעמיד סכומים

השופט לנדוי

מסויימים לרשותו של יושב-ראש הכנסת. בנוגע לסדרי חקיקתו של חוק מסוג זה אין בדין הנוהג אצלנו שום הוראות מיוחדות. את המקורות לכיסוי ההוצאה הכספית הדרושה לביצוע החוק הזה יהיה על שר האוצר למצוא. ואם הוא יתקשה בכך, הרי מבחינה חוקתית זה ענין הנוגע ליחסים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, ואין לבית-משפט זה לענות בו.

ועתה לשאלה העיקרית: האם נוגד חוק המימון את הסעיף 4 של חוק-היסוד, אותו כבר הבאנו לעיל. לפני שנשיב על כך, ברצוננו להבהיר הבהר היטב שאין על בית-משפט זה לשתף עצמו בוויכוח שהתנהל בכנסת ובציבור כולו מסביב לשיטת המימון הממלכתי של פעילות המפלגות בכלל ושל פעילותן במלחמת הבחירות בפרט. הרבה דובר ונכתב על פגמים של השיטה הזאת מבחינה ציבורית, וכנגד זה הגנו חברי כנסת נכבדים המייצגים רוב גדול בכנסת, ובראשם יומי החוק, על שיטה זו דוקא כמחויבת המציאות המדינית שלנו, והדגישו מצד אחד את ההתקדמות שהושגה בחוק זה לעומת המצב שהיה קיים מקודם, במיוחד בהגבלת ההוצאות של הבחירות והבקורת עליהן — שני נושאים שאמנם אין קשר הכרחי ביניהם לבין המימון הממלכתי — ומצד שני ביקשו להרגיע את המבקרים בהצביעם על אפיו הנסיוני של החוק כולו, המיועד רק לבחירות לכנסת השביעית.

כל הוויכוח הציבורי הזה אינו מעניננו בשבתנו לדין, אלא הבעיה שלפנינו מצומצמת, בהיותה נתונה במסגרתה המשפטית. מהו טיעונו המשפטי של העותר? הוא טען בחצי פה כי "ספק אם הקצבת כספים למפלגות הקצבה למטרות המדינה היא", וציטט חוות-ידעת של בית-המשפט העליון של מדינת מסצ'וסטס בארצות-הברית, שם הוחלט, כי אין זו הוצאה "למטרה ציבורית" כמשמעותו בדין החוקתי של המדינה היא (197 N.E. 2d, 691). לנו אין הוראה דומה בדין שלנו, ודי בכך כדי לדחות טענה זו. אצלנו חוזרת איפוא השאלה למקומה, דהיינו לסעיף 4 של חוק-היסוד, ורק אליו, בנדון זה טען היועץ המשפטי המלומד שאין כל ניגוד בין שוויון הבחירות המובטח בסעיף 4 של חוק-היסוד ובין הוראות חוק המימון. הסעיף 4 כולו דן, לטענתו, רק בשיטת הבחירות במובנה הטכני, כמוכח על-ידי הערת השוליים לסעיף, ועקרון השוויון שבו פירושו אינו אלא זה שלכל בוחר קול אחד בעל משקל שווה — זה ותו לא. לתמיכת הטענה הזאת הפנה אותנו אל ההיסטוריה החקיקתית של ההוראה הזאת, שתחילתה עוד בימי המנדט, בתקנה 4 של תקנות הבחירות לכנסת ישראל מיום 1 במרס 1930, וכן אל חוקות של מדינות אחרות, בהן בא העקרון של "כל אחד לכל בוחר" לידי ביטוי מפורש. אין לערוב בין עקרון טכני זה, כך טען, לבין עקרון היסוד של שוויון הכל בפני החוק, המובטח גם הוא לאורח בחוקות שונות במפורש. אך לנו אין חוקה כתובה. אמנם מכירים גם אנו בשוויון האזרחים בפני החוק כבעקרון יסוד של המשטר החוקתי שלנו, אבל עקרון זה לא התגלם אצלנו בחוקה כתובה או אף בהוראת חוק-יסוד ששינויה דורש רוב מיוחד, ועל-כן אין מניעה לכך שהמחוקק יסטה ממנו אף בחוק שנתקבל ברוב רגיל. בחוק המימון יש לראות חלק מחוק הבחירות, והרי בסעיף 4 הנדון גופו נאמר, כי הכנסת תיבחר בבחירות כלליות וכו' "לפי חוק הבחירות לכנסת", על-כפיהם, אם יש בחוק המימון סטיה מעקרון השוויון, זוהי סטיה קלה בלבד.

השופט לנדוי

עמה יש להשלים, כדי להשיג מטרות חשובות אחרות, כגון מניעת פיצול-היתר העלול לבוא עקב הפעלה עקבית מדי של עקרון השוויון במימון.

בכל רחשי הכבוד, עלינו לדחות את הטענות הנה, כי אין בו תשובה מספקת להשגת העיקרית של העותר: שהגבלת ההקצבה למפלגות המיוצגות בכנסת הנוכחית, הששית, בלבד, יש בו פגיעה בשוויון הסיכויים של אותן רשימות בוחרים חדשות, אשר תרצינה להשתתף במלחמת הבחירות לכנסת השביעית, בלי שהיו מיוצגות בכנסת הששית.

אין אנו מקבלים את הטענה שהסעיף 4 של חוק-היסוד קובע רק הוראות טכניות ביחס לביצוע הבחירות. מוכנים אנו להניח שמחוקקי הסעיף הזה ראו לנגד עיניהם בראש ובראשונה את העקרון של "קול אחד לכל אחד", שעה שקבעו כי הבחירות תהיינה "שוות". אבל אין אנו סבורים שבכך מתמצית משמעותה המלאה של הקביעה הפרוגרמטית הזאת המופיעה בחוק-היסוד. לכל אחד משמות התואר "כלליות, ארציות, ישירות, יחסיות" שתי פנים: הן מכוונות גם לזכות לבחור וגם לזכות להיבחר, ואין טעם שלא לתת גם למלה "שוות" אותה משמעות רחבה. על כך מעיד סדר הסעיפים: הסעיף 4 בראש, עם משמעותו הכללית, ואחריו ההוראות הספציפיות יותר שבסעיף 5 — ביחס לזכות לבחור, ובסעיף 6 — ביחס לזכות להיבחר; שאם לא כן, ואילו התייחסה המלה "שוות" רק לזכות לבחור, יותר טבעי היה לכלול את הרעיון של "קול אחד לכל אחד" בסעיף 5 דוקא.

אם עקרון השוויון שבסעיף 4 משתרע גם על הזכות להיבחר, הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת. הרי לפי שיטת הבחירות שלנו מתחברים מועמדים לבחירות ברשימות מועמדים המוגשות אם על-ידי סיעה של הכנסת היוצאת ואם — במקרה של רשימה חדשה — על-ידי 750 בוחרים (סעיף 4 של חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969). בדרך זו שואף המועמד הבודד אל מטרות הנכספת, ובאותה דרך מתגשם גם רצונו של הבוחר הבודד המצביע בעד הרשימה.

פרשנות המלמדת גם זאת מהוראות השוויון שבסעיף 4 עולה בקנה אחד עם עקרון היסוד של שוויון הכל בפני החוק. ליתר דיוק, הוא מיישם את העקרון הכללי הזה, בחינת אמנציה ממנו, בשטח המיוחד של דיני הבחירות. אבל הוא יכול להתקיים גם בפני עצמו, בלי להישען על סעיף בחוקה כתובה, הקובע במפורש את העקרון של שוויון הכל בפני החוק. אצלנו אין סעיף מפורש כזה, לא בחוקה כתובה ואף לא בסעיף "משוריין" של חוק-יסוד, ואף-על-פי-כן רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מגשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו. על-כן מן הדין הוא שבמקרי גבול דוקא, כאשר הוראה של החוק החרות ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק ואינו שם אותו לאל. בזה חיזוק נוסף לפירוש שאנו נותנים להוראת השוויון שבסעיף 4 הנדון.

ואחרי ככלות הכל, מה פשר המלים "בחירות שוות" פשוטן כמשמען? מה היינו אומרים, למשל, על הוראת חוק שלפיה מותרת רק רשימת מועמדים אחת? האמנם גם

השופט לנדוי

לזה "בחירות שוות" ייקרא. מפני שעדיין שמור לכל בוחר קול אחד? או ננית שחוק מימון היה קובע שרק המפלגה הגדולה ביותר זכאית למימון ממלכתי — הלא היינו רואים בכך הפרה משוועת של עקרון השוויון שבסעיף 4. אין זאת כי כוחו של סעיף זה עמו כדי למנוע הפרות של השוויון גם מחוץ לתחום הצר של "קול אחד לכל אחד".

בבואנו עתה לבחון את חוק המימון לאור הדברים הללו, ברצוננו להקדים שלוש הערות אלה: ראשית, יש להעמיד את חוק הכנסת בחוקת כשרות, כפי שנתקבל. נטייתו הראשונית של בית-המשפט חייבת איפוא להיות לצד קיום החוק ולא לפסילתו גם כאשר טוענים נגדו שהוא נוגד תוראת חוק "משוריינת" (וידגש שוב כי כל האמור בזה הוא על-פי ההנחה, שהענין כולו שפיט מעיקרא בפני בית-משפט זה). שנית, אנו נמצאים בשטח המרוחק למדי מרעיון השוויון בפני החוק כמשמעותו הקלסית הפשוטה, דהיינו שוויון הזכויות של האזרח כפרט. למשמעות קלסית זאת אין דוגמה טובה מאותו כלל של "קול אחד לכל אחד". על שוויון זה יש לשמור ללא פשרות. אולם ככל שאנו מתרחקים ממשמעות בסיסית זאת של עקרון השוויון בפני החוק, יכול הוא להתנגש עם עקרונות חשובים אחרים, שבפניהם הוא חייב לסגת. ושוב דוגמה: ב"ע"ב 1/65, (1), אישר בית-משפט זה את התח" לטה לפסול רשימת מועמדים שמטרתה היתה לחתור תחת קיום המדינה, וכן לגבי הנושא של המימון הממלכתי של הבחירות: הכל מסכימים שאין להעמיד את כל המפלגות במצב שווה לחלוטין, על-ידי מתן הקצבה שווה לכל אחת, בלי להתחשב בגדלן, אם כי צרכי התעמולה של מפלגה קטנה דורשים אולי לא פחות אמצעים מאלה של מפלגה הגדולה ממנה. ועוד מסכימים הכל שאין להפעיל את עקרון השוויון במימון, באופן שיעודד הגשת רשימות מועמדים אשר לא היו קמות כלל אלמלא הפיתוי של קבלת מקדמה על חשבון המימון. כן ידועות לנו תופעות של חוסר שוויון בדיני הבחירות הכלליים, ובראש ובראשונה אחוז החסימה, וכן הדרישה של מתן ערבון על-ידי רשימת מועמדים חדשה ואישיתוף נציגיה של רשימה כזו בוועדות הבחירות אלא כמשקיפים בלבד אחרי פרסום הרשימה. כל ההגבלות הללו גורעות בהכרח מן השוויון המוחלט. בדיון זה לא נטען לפנינו שמשום כך הן פסולות. שלישית, ובסמוך להערה הקודמת, נושא זה שלפנינו — מימון ממלכתי של בחירות — מורכב ומסובך מטבע ברייתו ובפתרונו החקיקתי כרוכים גם שיקולים מעשיים משיקולים שונים, הדורשים בקיאות מומחית שאינה בידי בית-המשפט.

בלי להתעלם מכל אלה, הגענו לכלל דעה שבשלילה המוחלטת של ההקצבה מרשימות מועמדים חדשות יש הפרה ממשית של שוויון הסיכויים בין הרשימות, הנוגדת את עקרון השוויון שבסעיף 4 במידה שאין להצדיקה, ולא רק סטיה קלה מעקרון זה. כבר הזכרנו את התוראה בחוק הבחירות לכנסת, המאפשרת לכל 750 בוחרים להגיש רשימת מועמדים. כך נפתחת הדלת בפני כניסת סיעות חדשות לכנסת. סיכוי זה הוא מסימני ההיכר המובהקים של המשטר הדמוקרטי שלנו בכלל ושל שיטת הבחירות שלנו בפרט. ואם יטען מי שיטען שמצבה של רשימה חדשה בבחירות לכנסת השביעית אינו גרוע ממה שהיה בבחירות לכנסת הששית, כי עדיין יכולה רשימה כזאת לממן את הוצאות

השופט לנדוי

הבחירות שלה ממקורות פרטיים, נשיב לו שלא זוהי ההשוואה שיש לעשותה אלא יש להשוות את מצבה של רשימה כזו עכשיו עם מצבן של הסיעות הישנות עכשיו, ואם כן, ברור שהרשימה החדשה מקופחת קיפוח של ממש לעומת אלה האחרות, כי הן זכאיות לקבל מקופת המדינה סכומים ניכרים למימון הוצאותיהן, בעוד שמן הרשימה החדשה נשללת זכות זו.

א

בדיונים בכנסת על חוק המימון הועמדו זו מזל זו שיטת המימון על-פי יחסי הכוחות בכנסת היוצאת (הששית) כנגד שיטת המימון על-פי יחסי הכוחות בכנסת הנכנסת (השביעית). הכנסת העדיפה את השיטה הראשונה, ואחד הטעמים העיקריים לכך היה נעוץ בעליל בסכנת הפיתוי ליצירת רשימות מועמדים קיקיוניות לשם קבלת המקדמה על חשבון ההקצבה. את הסכנה הזאת אפשר לקדם אף בלי לגרום לאותו חוסר שוויון בו מצאנו פסול: אפשר להבטיח גם לרשימה חדשה את המימון, אבל ללא תשלום מקדמה, אלא רק בדיעבד, אחרי שתעמוד במבחן הבחירות ותקבל בהן לפחות מנדט אחד, כל זאת בתנאי שהרשימה קיבלה על עצמה מראש את בקורת מבקר המדינה על-פי חוק המימון ועמדה אף היא בשאר התנאים הקבועים בחוק. נראה לנו שהנוראות מעין אלה אפשר עדיין להוסיף לחוק המימון ללא קשיים יתרים, בלי לשנות את הנוראות הקיימות לגבי המפלגות המיוצגות בכנסת הששית ובלי להפוך את הקערה כולה על פיה, וכך יימנע חוסר השוויון עליו עמדנו. למותר הוא להוסיף כאן שבהציענו זאת רחוקים אנו מאד מכל התיימרות לנגוע במשהו בריבונותה של הכנסת כרשות המחוקקת.

ד

יוצא איפוא שהכנסת יכולה לעשות אחת משתיים: היא יכולה לתזור ולחוקק את הנוראות המימון שבחוק המימון, למרות חוסר השוויון שבהן, אם יימצא להן הרוב הדרוש לפי הסעיפים 4 ו-46 של חוק-היסוד; או שהיא יכולה לתקנו כדי להסיר את חוסר השוויון, והצבענו לעיל על דרך אפשרית בה ניתן לעשות זאת.

ה

לפיכך אנו עושים את הצו-על-תנאי מוחלט, במובן זה שהמשיב הראשון, הוא שר האוצר, יפעל על-פי סעיף 6 של חוק המימון רק אם הנוראות המימון שבחוק יוחקו מחדש ברוב הדרוש, או אם יתוקן החוק על-מנת להסיר את חוסר השוויון שבו. אין אנו רואים צורך במתן צו כלשהו נגד מבקר המדינה. על המשיב מס' 1 לשלם לעותר את יציאותיו בעתירה זו.

ו

ניתן היום, י"ז בתמוז תשכ"ט (3.7.1969).

ז