

בג"צ מס' 652/81

ח"כ יוסי שריד

נגד

יושב-ראש הכנסת מנחם סבידור

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[2.12.81, 1.3.82]

לפני השופטים מ' בן-פורת, א' ברק, ד' לוי

תקנון הכנסת, י"פ תשכ"ח 590, סעיפים 27(ג), 36(א) (תוקן: י"פ תשל"ב 246), 148-חוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, ס"ח 148, סעיף 7(ב)(2) -חוק יסוד: הכנסת, ס"ח תשי"ח 69, סעיף 19 - פקודת הפרשנות [נוסח חדש], ג"ח 2, סעיף 1(המונח "דין", בוטל: ס"ח תשמ"א 302).

מיני-רציו:

- * משפט חוקתי – כנסת – תקנון הכנסת
- * משפט חוקתי – שלטון החוק – ביקורת שיפוטית
- * משפט מינהלי – בג"צ – סמכותו
- * משפט מינהלי – שפיטות – הליכים פנימיים של הכנסת

הדיון בהצעת אי-אמון בממשלה, שהגישה סיעה בכנסת, נקבע על-ידי המשיב ליום המחרת בשעה 17:00. העותר טוען כי על-פי סעיף 36(א) לתקנון הכנסת יש לדון בהצעת אי-אמון בישיבה הרגילה הקרובה של הכנסת, וזו קבועה מאז ומתמיד לשעה 11:00 ביום המחרת. לטענת העותר, דחה המשיב את שעת הישיבה כדי לאפשר לחברי-כנסת, התומכים בממשלה, להספיק לחזור מחו"ל ולהשתתף בהצבעה. הדיון בעתירה נסב על מידת שיפוטם של הליכיה הפנימיים של הכנסת.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

- א. (1) יושב ראש הכנסת הוא אחת מרשויות המדינה, ובהחלטתו לשנות את זמניה של ישיבה הוא ממלא תפקיד ציבורי על-פי דין - הוא תקנון הכנסת.
- (2) לפיכך, סמכות בג"צ לדון בעתירה דנן היא מכוח סעיף 7(ב)(2) לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957.
- ב. הרב-גוניות בתפקידי הכנסת גוררת אחריה גם רב-גוניות באשר להיקף הביקורת השיפוטית, אשר בג"צ מפעיל על אופן ביצוע התפקידים, המוטלים על הכנסת - אם במליאה, אם בוועדות ואם באמצעות נושאי משרה אחרים.
- ג. (1) בפתרונה של שאלת הביקורת השיפוטית על הליכיה הפנימיים של הכנסת, שעניינם יחסי הגומלין הפוליטיים שבין הכנסת לממשלה, באים לידי התנגשות שני שיקולים נוגדים.
- (2) מחד גיסא, עומד עקרון שלטון החוק המופנה הן לפרט והן לזרועות השלטון, והוא חל גם על הכנסת, ואם תקנון הכנסת קובע הוראות בקשר להליכים הפנימיים, על רשויות הכנסת לנהוג על-פיהן. הוראות התקנון משקפות את הדין, שנראה ראוי לכנסת לניהול חייה הפרלמנטריים, ולמתן הזדמנות לחברי הכנסת למלא את שליחותם המדינית. הפרת התקנון פוגעת בכל אלה, והביקורת השיפוטית חיונית למניעת הפגיעה.

- (3) מאידך גיסא, סדרי עבודתו של בית הנבחרים הם עניין פנימי שלו, השייך מבחינת הפרדת הרשויות לרשות המחוקקת עצמה, אשר בידיה גם כלים לבחינה ולבדיקה עצמית של החלטותיה שלה, ועלכן מן הראוי שהרשות השופטת תכבד את ענייניו הפנימיים של הגוף המחוקק ולא תתערב בהם.
- (4) החלטות הכנסת בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינה לבין הממשלה טעונים לרוב מטען פוליטי כבד, אשר מן הראוי הוא, כי הרשות השופטת תמשוך ידה ממנו כדי למנוע עד כמה שניתן פוליטיזאציה של השפיטה.
- (5) הצורך לכבד את מעמדה של הרשות המחוקקת מזה, והצורך להגן על הרשות השופטת מזה, הם שמצדיקים משיכת ידם של השופטים מעיסוק בביקורת על דרכי ניהולו של בית המחוקקים בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינו לבין הממשלה.
- (6) האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את שלטון החוק לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת בהחלטותיה בענייניה הפנימיים, יוטח על-ידי אימוץ אמת מידה, המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה על הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי.
- (7) כאשר הפגיעה הנטענת בהסדרים הפנים-פרלמנטריים היא קלה ואינה משפיעה על יסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית, כי אז גובר השיקול של עצמאותה וייחודה של הכנסת, ומוצדק הוא, שהרשות השופטת תמשוך ידה מדיון בעניין שהוא פוליטי במהותו. לא כן כאשר הפגיעה הנטענת היא ניכרת, ויש בה פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי. במצב דברים זה גובר הצורך להבטיח את שלטון החוק.
- (8) המבחן הוא מבחן גמיש, שאינו ניתן מטבעו להגדרה מדויקת, ואשר תוכנו והיקפו ייקבעו על-ידי בית המשפט על-פי צורכי הזמן והעניין.
- (9) במקרה דנן, אפילו אם סטה המשיב מהוראות תקנון הכנסת, הרי הייתה זו סטייה קלת ערך, שחייבת למצוא את פתרונה בהליכים הפנים-פרלמנטריים עצמם.

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"צ 222/68 (המ' 15/69) חוגים לאומיים אגודה רשומה ואח' נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141.
- [2] בג"צ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118.
- [3] ע"א 228/63 עזוז נ' עזר, פ"ד יז 2.541.
- [4] בג"צ 188/63 בצול ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד יט(1) 337.
- [5] בג"צ 108/70 מנור ואח' נ' שר האוצר, פ"ד כד(2) 442.
- [6] בג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ואח', פ"ד כג(1) 693.
- [7] בג"צ 260, 246/81 אגודת דרך ארץ ואח' נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1.
- [8] בג"צ 566, 563/75 רסלר נ' שר האוצר ואח'; צבעוני נ' יו"ר ועדת הכספים של הכנסת ואח' פ"ד לו(2) 337.
- [9] בג"צ 637/79 יצחק נ' שר החקלאות ואח', פ"ד לד(2) 442.
- [10] בג"צ 248/80 כהן ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד לד(4) 813.

- [11] בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429.
[12] בג"צ 65/51 ז'בוטינסקי ואח' נ' נשיא מדינת ישראל, פ"ד ה; 801 פ"ע ד 399.

פסקי-דין אמריקניים שאוזכרו:

- [13] 369baker v. Carr . 186U.s (1961).
[14]. 123U.s 341fascist committee v. Mcgrath- joint anti (1951).
[15]. 486U.s . 395Powell et al. V. McCormack et al (1969).
[16] 367poe v. Ullman . 497U.s (1961).

הערות:

1. לאי-התערבות בתי המשפט בהליכיו הפנימיים של המוסד המחוקק, ראה גם: k.b. viscount kilmiur - the law of parliamentary privilege 1
[1935] 307coleman v. . 433U.s (1939) (1959)campbell ex p. Herbert; r.v. graham [1935] .miller;594

2. לשאלת השפיטות וחשש מפוליטיזאציה של הרשות השופטת ראה: y. Zemach, political questions in the courts(1976,detroit) עתירה למתן צו-על-תנאי. העתירה נדחתה.

א' גנוסר, מ' שחל, א' לורך - בשם העותר; ד' ביניש, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה - בשם המשיב.

פסק-דין

השופט א' ברק: ביום שלישי ה-1.12.81, בשעה 40:11 בבוקר, הגישה סיעת המערך הצעת אי-אמון בממשלה. יושב-ראש הכנסת קבע, כי הצעת אי האמון תידון ביום רביעי, ה-2.12.81, וכי שעת פתיחת הישיבה תהא חמש אחר הצהריים. כנגד קביעת זמן הישיבה לשעת אחר הצהריים עתר לפנינו חבר הכנסת שריד. לטענתו, על-פי סעיף 36(א) לתקנון הכנסת, תידון הצעת אי-אמון "בישיבה הרגילה הקרובה", וישיבה זו קבועה מימים ימימה ליום רביעי בשעה 00:11 בבוקר. לטענתו של העותר, האיחור בפתיחת הישיבה נועד לאפשר למספר חברי-כנסת, התומכים בממשלה, לשוב לארץ בעוד מועד לשעת ההצבעה, וכי שיקול זה, שהניע את יושב-ראש הכנסת, שיקול פסול הוא, שכן יושב-ראש הכנסת משמש בכך "מכשיר בידי הממשלה". העותר ציין אמנם בעתירתו, כי הנימוק, שנתן יושב-ראש הכנסת להחלטתו, היה, כי ביום רביעי מתקיימת אזכרה למר דוד בן-גוריון המנוח, אך, לדעת העותר, אין זה הנימוק האמיתי.

2. העתירה שלפנינו הובאה לעיונו של שופט בית-משפט זה ביום שלישי בערב,

והיא הועברה על-ידיו לדיון ביום רביעי בבוקר בהרכב של שלושה שופטים, תוך הזמנת נציג היועץ המשפטי לממשלה. ביום רביעי התייצבו לפנינו העותר ובאי-כוחו, וכן גב' ביניש בשם היועץ המשפטי לממשלה. בשל דחיפות העניין לא היה סיפק בידי הגב' ביניש להכין תצהיר בכתב. בפתח דבריה ציינה הגב' ביניש, כי לדעתה יש לדחות את העתירה, שכן היא בלתי שפיטה. אשר לצד העובדתי נאמר לנו, על דעת יושב-ראש הכנסת, כי שינוי זמן הישיבה ביום רביעי משעה אחת-עשרה לשעה חמש נעשה על-ידי יושב-ראש הכנסת מכוח הסמכות, הנתונה לו בסעיף 27(ג) לתקנון הכנסת, לפיו "יושב-ראש הכנסת רשאי לשנות זמניה של ישיבה". הטעם לשינוי האמור מקורו, בראש ובראשונה, בקיום האזכרה למר בן-גוריון המנוח. עם זאת, היה לכך טעם נוסף והוא זה: בשל מחלתו של ראש הממשלה ולאור אופי הנושא אמור להשיב על הצעת אי האמון, בשם הממשלה, שר הביטחון, המצוי בארצות-הברית והאמור לשוב לישראל לכל המוקדם לקראת הישיבה אחר הצהריים.

3. קמה איפוא מחלוקת עובדתית באשר לשיקוליו של יושב-ראש הכנסת. במחלוקת זו לא ניתן היה להכריע באותו שלב, שכן דבריה של הגב' ביניש באשר לשיקוליו של יושב-ראש הכנסת נמסרו לנו בעל-פה ולא נתמכו בתצהיר. במצב דברים זה הצהיר בא-כוח העותר, כי הוא מוכן לקבל את הצהרותיה העובדתיות של הגב' ביניש, כאילו נכללו בתצהיר. לטענתו, גם במצב דברים זה החלטתו של יושב-ראש הכנסת פסולה היא, שכן על-פי סעיף 36(א) לתקנון הכנסת - והוראה ספציפית זו מוציאה את הוראת סעיף 27(ג) לתקנון-היא על יושב-ראש הכנסת לקבוע את פתיחת הישיבה לשעה אחת-עשרה בבוקר. על-פי קו מחשבה זה, הדרך היחידה להביא לשינוי במועד פתיחתה של הישיבה הרגילה הוא בהחלטת ועדת הכנסת על-פי הוראת סעיף 148 לתקנון, לפיו

"הכנסת לא תדון בשום עניין בצורת דיון החורגת מהוראות התקנון, או מהתקדימים, אלא אם כן דנה והחליטה ועדת הכנסת על כך". דא עקא, כי ועדת הכנסת, שלפניה הובא העניין, "סרבה להתערב בהחלטתו של יושב-ראש הכנסת בטענה כי הדבר בסמכותו ולא לה לדון בכך". לעומת טענות אלה ציינה הגב' ביניש, כי החלטתו של יושב-ראש הכנסת כדין ניתנה, במסגרת סמכותו, על-פי סעיף 27(ג) לתקנון, ומתוך שיקולים ענייניים. את עיקר מאמציה ריכזה הגב' ביניש בטענה, כי החלטתו של יושב-ראש הכנסת אינה שפיטה, ועל-כן אל לו לבית המשפט לדון בעתירה לגופה. לטענתה, סדרי עבודתה של הכנסת הם עניינים בלתי שפיטים, שכן הם עניין ריבוני של הכנסת ובעלי אופי פוליטי מובהק. לעומתה טען מר שחל, בא-כוחו של העותר, כי החלטתו של יושב-ראש הכנסת מעוגנת בדין, והיא בעלת אופי מינהלי גרידא, ועל-כן היא נתונה לביקורתו של בית-משפט זה. ביקורת זו חשובה היא, שכן על-ידי כך ניתן להבטיח, כי יושב-ראש הכנסת יקיים את הדין.

4. קמה איפוא בכל חריפותה השאלה, אם מן הראוי הוא, שבית המשפט הגבוה לצדק ידון בעתירה, שעניינה סמכותו של יושב-ראש הכנסת באשר לסדרי עבודתה של הכנסת. אמרתי, "אם מן הראוי הוא" שנדון בעתירה, שכן השאלה הניצבת לפנינו אינה

שאלה של סמכות, אלא שאלה של שיקול-דעת (ראה: בג"צ 222/68 (המ' 15/69) [1], בעמ' 164). סמכותו של בית-משפט זה לדון בעתירה קמה מכוח הוראת סעיף 7(ב)(2) לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, לפיה מוסמך בית המשפט הגבוה לצדק ליתן צווים לרשויות המדינה "הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין", יושב-ראש הכנסת הוא אחת מרשויות המדינה, ובהחלטתו לשנות את זמניה של הישיבה הוא מילא תפקיד ציבורי על-פי "דין" - הוא תקנון הכנסת, שנקבע על-ידיה מכוח הוראת סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת (וראה הגדרת "דין" בסעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]). אכן הוראות התקנון באשר לסדרי עבודתה של הכנסת מהוות חלק מהדין הקונסטיטוציוני הנוהג במדינה (ראה: א' לחובסקי, "על סדרי העבודה של הכנסת" מחקרי משפט לזכר רוזנטל (י"ל מאגנס, ג' טדסקי עורך, תשכ"ד) 380). על-כן סמכות לדון בעתירה מצויה בידנו (ראה: בג"צ 306/81 [2]). אך עדיין מתעוררת השאלה, אם לאור אופיה המיוחד של החלטת יושב-ראש הכנסת, אשר עניינה הוא

"בהליכים הפנים-פרלמנטריים" (כלשונו של השופט שמגר בבג"צ 306/81 [2] הנזכר, בעמ' 142), מן הדין הוא שנדון בעתירה לגופה.

5. הכנסת היא "בית הנבחרים של המדינה", ומוטלים עליה תפקידים רבים ומגוונים. הכנסת מחוקקת את חוקי היסוד ואת החוקים הרגילים; היא משתתפת לעתים - אם במליאתה ואם בוועדות השונות - בתהליך חקיקת המשנה; היא מפקחת באמצעות השאלתה, ההצעה לסדר, הצעת אי-אמון וכיוצא בהם, על הממשלה, המכהנת כל עוד היא נהנית מאמון הכנסת; היא ממלאת - אם במליאה ואם בוועדות - מספר תפקידים "כעין-שיפוטיים", כגון החלטה בערעורי בחירות, נטילת חסינות והשעייתו של חבר-כנסת או העברתו מכהונה במקרים מיוחדים (ראה: א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (שוקן, מהדורה 3, תשמ"א) 81, 291, 296; ק' קליין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטירזם הישראלי" משפטים ה (תשל"ג-ל"ד) 308). רב-גוניות זו בתפקידיה של הכנסת גוררת אחריה אף רב-גוניות באשר להיקף הביקורת השיפוטית, אשר בית המשפט מפעיל באשר לאופן בו מבצעת הכנסת - אם במליאה, אם בוועדות ואם באמצעות נושאי משרה אחרים את התפקידים המוטלים עליה. אכן, היקפה של הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת והחלטותיה אינו ניתן למיצוי בנוסחה פשוטה, אלא היא משתנה על-פי מהות התפקיד נושא הביקורת. טול, למשל, את פעולת החקיקה של הכנסת.

בעוד שבדרך כלל חוק אינו נתון לביקורת באשר לחוקיות תוכנו ע"א 228/63

[3], בעמ' 2545; בג"צ 188/63 [4]; בג"צ 108/70 [5], בעמ' 445), הרי בית-

משפט זה העביר תחת שבט ביקורת את חוקיותו של חוק באשר ליחסים שבינו לבין הוראה משורינת בחוק יסוד (בג"צ 98/69 [6]; בג"צ 260, 246/81

[7]). בעשותו כן השאיר, אמנם, בית-משפט זה בצריך עיון את שאלת סמכותו לעשות כן, אך בעצם הדיון וההכרעה יש "לפחות, משום ראשית ביטוי לגישתו של בית-משפט זה לשאלת תחימת הסמכויות החוקתיות; שהרי לו סבר, שאין רשות נוגעת ברעותה, וכי אל לו לבית-משפט זה לטפל בצורה כלשהי בעתירה, שעניינה הכנסת וועדותיה, היה בית-משפט

זה מעלה שאלה זו מיזמתו; הווה אומר, גם עצם הנכונות להיכנס לשאלה גופה יש לה השלכות על הפרשנות של סמכויותיהן של הרשויות" (דברי השופט שמגר בבג"צ 306/81 [2], בעמ' 141). כנגד ביקורת צרה זו של הליך החקיקה עצמו עומדת ביקורתו הרגילה של בית-משפט זה באשר להחלטות כעין-

שיפוטיות של הכנסת או ועדותיה, כגון החלטה בדבר העברה מכהונה או השעיה של חבר-כנסת (בג"צ 306/81 [2] הנ"ל). כן מופעלת הביקורת השיפוטית באשר להחלטות הכנסת - אם במליאה, אם בוועדות ואם של ארגונים אחרים של הכנסת - שעניינן חקיקת משנה, או החלטות אחרות בעלות אופי מינהלי, כגון, מימון מפלגות (ראה: בג"צ 563/75, 566 [8]; בג"צ 637/79 [9]; בג"צ 248/80 [10]).

סיכומו של דבר: כל שניתן לומר, בדרך ההכללה, באשר לביקורת השיפוטית על החלטות הכנסת הוא, כי היקפה של ביקורת זו משתנה על-פי מהות ההחלטה המבוקרת. לא הרי החלטה "חקיקתית" כהרי החלטה "כעין-

שיפוטית"; ולא הרי שני אלה כהחלטה, שעניינה ביקורת הכנסת על פעולות הממשלה.

6. העתירה שלפנינו עניינה החלטתו של יושב-ראש הכנסת באשר לסדר עבודתה של הכנסת בכל הנוגע לפיקוח אשר הכנסת מפעילה, באמצעות המכשיר של הצבעת אי-אמון, על הממשלה. מה היקף הביקורת השיפוטית על החלטות אלה של יושב-ראש הכנסת? אין אלה החלטות הלוכשות צורת "חוק"; אין אלה אף החלטות "כעין-שיפוטיות" או החלטות במסגרת הליכי חקיקת משנה. עניין לנו כאן בהחלטה בעלת אופי מינהלי, הנעשית כחלק מההליכים הפנים-

פרלמנטריים, שעניינם יחסי הגומלין הפוליטיים שבין הכנסת לבין הממשלה. האם החלטה מסוג זה נתונה לביקורת שיפוטית? 7. שאלה זו אינה קלה כלל ועיקר, שכן בפתרונה באים לידי התנגשות שני שיקולים נוגדים. מחד גיסא עומד העיקרון של שלטון החוק, אשר בהיבטו הפורמאלי משמעותו, כי כל הגורמים במדינה חייבים לכבד את החוק. עקרון שלטון החוק מופנה הן לפרטים והן לזרועות השלטון, והוא חל גם על בית הנבחרים עצמו, בחינת "שלטון החוק במחוקק" (כלשונו של השופט מ' זילברג בספרו כך דרכו של תלמוד (פרסומי הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, מהדורה 2, תשכ"ד) 70). על-כן, אם תקנון הכנסת קובע הוראות, שעל-פיהן על רשויות הכנסת לנהוג בהליכים "הפנימיים" של הבית, עליהן לפעול על-פי הוראות התקנון, וכשם שבית-משפט זה מפעיל סמכותו בכל מקרה של אי-כיבוד החוק על-ידי הרשות השלטונית, כן עליו לעשות לעניין אי-כיבוד הוראות התקנון, שעניינן ניהולו של הבית, שאם לא כן נמצא את המחוקק עצמו מפר את הדין. הוראות התקנון משקפות את הדין, שנראה כראוי לכנסת לניהול חייה הפרלמנטריים, ולמתן הזדמנות לחברי הכנסת למלא את שליחותם המדינית. הפרת התקנון פוגעת בכל אלה, והביקורת השיפוטית חיונית למניעתה של פגיעה זו, שכן בלא דיין אין דין, ובמקום שבית המשפט אינו מתערב, נפגם עקרון שלטון החוק (בג"צ 217/80 [11], בעמ' 441). מאידך גיסא עומד העיקרון, כי סדרי עבודתו של בית הנבחרים הם עניין פנימי שלו, השייך מבחינת הפרדת הרשויות לרשות המחוקקת עצמה, אשר בידה גם הכלים לבחינה

עצמית ולבדיקה עצמית של החלטותיה שלה. מן הראוי הוא, על-כן, כי הרשות השופטת תכבד את ענייני הפנימיים של הגוף המחקק ולא תתערב בהם. זאת ועוד: החלטותיה של הכנסת בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינה לבין הממשלה טעונים לרוב מטען פוליטי כבד, אשר מן הראוי הוא, כי הרשות השופטת תמשוך ידה ממנו כדי למנוע עד כמה שניתן "פוליטיזציה של השפיטה" (כלשונו של השופט א' ויתקון, פוליטיקה ומשפט (האוניברסיטה העברית בירושלים, תשכ"ה) 58). נמצא, כי "טעמים עליונים שבהפרדת הרשויות, בעצמאות הפרלמנט, ובכבוד הדדי שראוי שישורר בין רשויות המדינה, מחייבים, כי הכנסת תינהג מחופש פעולה לנהל את הליכיה כראות עיניה, בלא שתבואנה רשויות חוץ ותפשפשנה במעשיה. אם ישים בית-משפט את עצמו פוסק בתקינות הליכי הכנסת, לא תוכל זו למלא תפקידיה כראוי, וגם ביתהמשפט יוצף בהתדיינויות, שתעשינה אותו לזירת-תמיד של מאבקים פוליטיים ונוהליים" (י' ש' צמח, "בעיית אי-שפיטות ההליכים הפרלמנטריים" עיוני משפט ג (תשל"ג-ל"ד) 752, 753). אכן, הצורך לכבד את מעמדה של הרשות המחקקת מזה, והצורך להגן על הרשות השופטת מזה, הם שמצדיקים משיכת ידם של השופטים מעיסוק בביקורת על דרכי ניהולו של בית המחקקים בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינו לבין הממשלה.

8. שיקולים נוגדים אלה נכבדים הם, ומן הראוי שנתחשב בהם. על-כן נראה לי, כי אין מקום לקביעתה של הלכה גורפת באשר להיקף התערבותו של בית המשפט בסדרי עבודתה של הכנסת. אכן, הגישה המקובלת באנגליה, לפיה ההליכים הפרלמנטריים מוצאים מתחומי הביקורת השיפוטית, לא נתקבלה בישראל, ובית-משפט זה קבע, "שאינן כל סיבה, שבית המשפט לא יפעיל את סמכותו כלפי החלטת הכנסת, כאשר החלטה זו נתקבלה מתוך הפרת החוק או מתוך הפרת עקרונות הצדק הטבעי (למעט מקרים, שבהם העניין, שבו דנה הכנסת, איננו שפיט)" (דברי מ"מ הנשיא, השופט י' כהן בבג"צ 306/81 [2], בעמ' 132). עם זאת, ההלכה האמורה עניינה החלטה "כעין-שיפוטית", ואילו אנו עניין לנו בהחלטה, שאינה "כעין-שיפוטית", אלא בהחלטה מינהלית, שעניינה תחום החיים הפנים-פרלמנטריים. אמת הדבר, החלטתו של יושב-ראש הכנסת לדחות את מועד הישיבה לאחר הצהריים היא "שפיטה" במובן זה, שניתן להכריע בחוקיותה על-פי אמות מידה משפטיות, אך בכך בלבד לא מתמצה עקרון אי השפיטות, שהרי עניינו גם ביחסי הגומלין ובכבוד ההדדי, שרוחשות זו לזו הרשות המחקקת והרשות השופטת ראה: *baker v. Carr* [13] (1961) 9. נראה לי, כי השיקולים הנוגדים האמורים בדבר שלטון החוק מחד גיסא וכיבוד ייחודה של הכנסת מאידך גיסא מחייבים יצירת איזון שיפוטי, המבוסס על ריסון עצמי של הרשות השופטת, שאינו מגיע לידי כבילה מוחלטת. ריסון עצמי זה צריך להתבסס על קביעתה של אמת מידה, אשר תקבע תחום עניינים, בהם לא יתערב בית-משפט זה, תוך כיבוד ייחודה של הכנסת כגוף הנבחר של עם, ואשר תקבע את תחום העניינים, אשר בו יתערב בית המשפט לשם שמירה על שלטון החוק במחקק. קביעתה של אמת מידה זו מלאכה קשה היא ומחייבת היא שימוש באותו "חוש המומחיות של המשפטן",

עליו כתב השופט frankfurter בפרשת Mcgrath .fascist committee v-joint anti [14] (1951) ואשר בו ראה הנשיא זמורה "ביטוי מוצלח ביותר להגדרת התחומין של הכוח השיפוטי" (בג"צ [12]65/51, בעמ' 813). לדעתי, האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את "שלטון החוק במחוקק" לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת בהחלטותיה בענייניה הפנימיים, יובטח אם נאמץ לעצמנו אמת מידה, המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. כאשר הפגיעה הנטענת בהסדרים הפנים-פרלמנטריים היא קלה, ואין בה כדי להשפיע על יסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית, כי אז גובר השיקול של עצמאותה וייחודה של הכנסת על-פני השיקול של שלטון החוק, ומצדק הוא, שהרשות השופטת תמשוך ידה מדיון בעניין שהוא פוליטי במהותו. לא כן כאשר הפגיעה הנטענת היא ניכרת, ויש בה פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי. במצב דברים זה גובר השיקול בדבר הצורך להבטיח את שלטון החוק על פני כל שיקול אחר, כשם שצורך זה גובר, כאשר עניין לנו בפגיעה בזכות של חבר הכנסת כפרט בדרך של הליך כעין-שיפוטי (ראה: בג"צ 306/81 [2] הנזכר וכן [15] (1969) powell v. McCormack). בקבענו את אמת המידה האמורה, המתחשבת במידת הפגיעה ובאינטרס הנפגע, ברצוננו להציב מבחן גמיש, שאינו ניתן מטבעו להגדרה מדויקת, אשר תוכנו והיקפו ייקבעו על-ידי בית המשפט על-פי צורכי הזמן והעניין (השווה: [16]509, at (poe v. Ullman(1961)).

10. בהציבנו לנגד עינינו אמות מידה אלה נראה לנו, כי בעניין שלפנינו, אפילו סטה יושב-ראש הכנסת מהוראות התקנון - ובעניין זה אין אנו מביעים כל עמדה לגופה - הרי זו סטייה קלת ערך, שחייבת למצוא פתרונה בהליכים הפנים-פרלמנטריים עצמם. אין לפנינו כלל פגיעה מהותית, כמו זו שעשויה הייתה להתרחש אילו נשללה לחלוטין או נפגעה בצורה רצינית האפשרות לקיים הצבעת אי-אמון בממשלה, ואשר הייתה מצדיקה את התערבותנו. טרוניות מסוג זה שעתירה זו מעלה, מן הראוי להן שיתבררו בבית הנבחרים עצמו, במסגרת מוסדותיו שלו כחלק מניהולו הפנימי. אין עתירה זו מצדיקה את התערבותנו.

מטעמים אלה דחינו עוד ביום 2.12.81 את העתירה.

ניתן היום, ו' באדר תשמ"ב (1.3.82).