

א

חברת-הכנסת לימור לבנת

נגד

1. חברת-הכנסת אמנון רובינשטיין – יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט
2. חברת-הכנסת אברהם בורג – יושב-ראש הכנסת

ב

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[3.7.2001]

ג

לפני הנשיא א' ברק והשופטים ת' אור, י' זמיר

ד

הכנסת קיבלה בקריאה ראשונה כמה הצעות חוק לפיזור הכנסת החמש-עשרה ולעריכת בחירות כלליות לכנסת ולראשות-הממשלה. הצעות החוק הועברו לוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון ולהכנה לקריאה שנייה ושלישית. יושב-ראש הוועדה (המשיב 1) קבע מועד לדיון בהצעות. לטענת העותרת – לאור צפיפות לוח הזמנים שנוצר עם התפטרותו של ראש-הממשלה אהוד ברק – יש להקדים את מועד הדיון ולקיימו לאלתר על-מנת לאפשר למפלגתה (מפלגת הליכוד) לקבוע את מועמדיה לבחירות ולאפשר לה להתמודד בהן. זאת, לאור העובדה שאחד המועמדים שהציבו את מועמדותו לראשות-הממשלה (בנימין נתניהו) יהא כשיר להגיש את מועמדותו (על-פי המצב החוקי ששרר בעת הגשת העתירה) רק אם הצעת החוק לפיזור הכנסת תתקבל. המשיב טוען כי קביעת המועד נעשתה בהתאם להוראות התקנון ועוד לפני הודעת ראש-הממשלה על התפטרותו. לטענת העותרת, ביסוד סירובו של יושב-ראש הוועדה להקדים את מועד הדיון מונח רצונו להשפיע על תוצאות ההתמודדות במפלגתה של העותרת. מכאן העתירה.

ה

בית-המשפט העליון פסק:

ו

- א. (1) סמכות בית-המשפט להפעיל ביקורת על פעולות הכנסת מבוססת הן על הוראות חוקי היסוד והן על היותו של בית-המשפט הערכאה המוסמכת לפרש את הוראות הדין – החוקה והחוק (הראשי והמשני) (1806, ז807 – ד).
- (2) לאור מעמדה המיוחד של הכנסת יפעיל בית-המשפט את סמכות הביקורת השיפוטית בזהירות ובריסון (809ה).
- (3) היקף הביקורת של בית-המשפט על פעולות הכנסת משתנה על-פי מהות פעולתה של הכנסת (1809).
- (4) כאשר מדובר בפעולות מינהליות פנים-פרלמנטריות של הכנסת יתערב בית-המשפט רק כאשר קיימת פגיעה ממשית במרקם החיים הפרלמנטריים. בהיעדר פגיעה כזו יכיר

ז

בית-המשפט באי-שפיטותן של החלטות מינהליות פנים-פרלמנטריות (812 א – ג, ז – 813א).

- א. (1) השאלה של קיום פגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים תיקבע הן על-פי אפיון פעולת הכנסת העומדת למבחן והן על-פי תוצאות הפעולה (815 ב – ג).
 (2) אפיונה של הפעולה בכנסת כנוגעת לקביעת סדר יומן של מליאת הכנסת או של ועדה מוועדותיה יש בו כדי להצביע לכאורה על השתייכותה לתחום ההחלטות הלא-שפיטות (מוסדית) (815ב).
 ב. (3) גם תוצאת הפעולה במקרה הנדון אינה מהווה פגיעה ביסודות המשטר הדמוקרטי. כל פגיעתה היא ביצירת אי-התאמה בין דיוני הכנסת לבין המועד שנקבע לדיונים בליכוד. פתרונה של אי-התאמה זו אינו במעורבות שיפוטית בהחלטות יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט אלא בפעולות שונות בליכוד (816 א – ב).

חוקי יסוד שאוזכרו:

- חוק-יסוד: הממשלה, סעיפים 3, 5, 8(א), 8(ב), 23(ג).
 – חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיפים 8, 11.
 – חוק-יסוד: השפיטה, סעיפים 15(ג), 15(ד).
 – חוק-יסוד: חופש העיסוק, סעיף 4.
 – חוק-יסוד: הכנסת, סעיף 1.

הצעות חוק שאוזכרו:

- הצעת חוק התפזרות הכנסת החמש עשרה, תשס"א-2000.

פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221.
 [2] בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141.
 [3] בג"ץ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118.
 [4] בג"ץ 325/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(3) 122.
 [5] בג"ץ 157/63 בוקסבאום נ' שר האוצר, פ"ד יח(1) 115.
 [6] בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מח(4) 492.
 [7] בג"ץ 3966/98 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ועדת הכנסת, פ"ד נב(3) 529.
 [8] בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197.
 [9] בג"ץ 742/84 כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(4) 85.
 [10] בג"ץ 482/88 רייסר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מב(3) 142.

פ"ד נה(4) 800

- [11] בג"ץ 1179/90 טיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' ממלא-מקום יו"ר הכנסת, פ"ד מד(2) 31.
- א [12] בג"ץ 1956/91 שמאי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(4) 313.
- [13] בג"ץ 5711/91 פורז נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מו(1) 299.
- [14] בג"ץ 4064/95 פורת נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מט(4) 177.
- [15] בג"ץ 2136/95 גוטמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מט(4) 845.
- ב [16] בג"ץ 6124/95 זאבי נ' יושב ראש הכנסת (לא פורסם).
- [17] בג"ץ 669/85 כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מ(4) 393.
- [18] בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57.
- [19] בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485.
- [20] כ"ש 166/84 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273.
- ג [21] בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661.
- [22] בג"ץ 620/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169.
- [23] בג"ץ 10/59 לוי נ' בית-הדין הרבני האזורי, תל-אביב-יפו, פ"ד יג 1182.
- [24] בג"ץ 761/86 מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868.
- ד [25] בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441.
- [26] בג"ץ 8666/99 תנועת נאמני הרהבית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נד(1) 199.
- [27] בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 455.
- [28] בג"ץ 3125/98 עיאד נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (לא פורסם).
- ה [29] בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758.

ספרים ישראליים שאוזכרו:

- [30] א' ויתקון פוליטיקה ומשפט (תשכ"ה).
- [31] מ' זילברג כך דרכו של תלמוד (מהדורה 2, תשכ"ד).

ו

מאמרים ישראליים שאוזכרו:

- [32] א' ברק "שלטון החוק ועליונות החוקה" משפט וממשל ה (תש"ס) 375.
- [33] v D. Kretzmer "Judicial Review of Knesset Decisions" 8 *Tel Avi University Studies in Law* (1988) 95.
- ז [34] א' בנדרור "השפיטות בבית-המשפט הגבוה לצדק" משפטים יז (תשמ"ז-תשמ"ח) 592.

א

ספרים זרים שאוזכרו:

[36] D.P. Kommers *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durban and London, 2nd ed., 1997).

[37] E.A. Iveraz *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional* (Madrid, 1998).

ב

[38] *Parlamento y Justicia Constitucional* (Barcelona, Pau I Vall, Francesc., coord., 1997).

שונות:

ג

[39] תקנון הכנסת, סעיפים 118(א), 141(א).

עתירה למתן צו-על-תנאי. העתירה נדחתה.

רם שמגר – בשם העותרת;

ד

רפי בלושטיין, שלמה שהם – בשם המשיב 1;

שלמה שהם – בשם המשיב 2.

פסק-דין

ה

הנשיא א' ברק

הכנסת קיבלה, בקריאה ראשונה, כמה הצעות חוק לפיזור הכנסת ולעריכת בחירות כלליות לכנסת ולראשות-הממשלה. הצעות החוק הועברו לוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון ולהכנה לקריאה שנייה ושלישית. יושב-ראש הוועדה קבע מועד לדיון בהצעות. לטענת העותרת יש להקדים את מועד הדיון על-מנת לאפשר למפלגתה לקבוע את מועמדיה לבחירות ולאפשר לה להתמודד בהן. לטענתה, ביסוד עמדתו של יושב-ראש הוועדה מונח רצונו להשפיע על תוצאות ההתמודדות במפלגתה של העותרת. האם בית-משפט זה ייתן לעותרת סעד – זו השאלה הניצבת לפנינו.

ו

ז

- א. העותרת הגישה את הצעת חוק התפזרות הכנסת החמש עשרה, תשס"א-2000. הצעת חוק זו וארבע הצעות חוק נוספות באותו נושא עברו בקריאה ראשונה (ביום 28.11.2000). הן הועברו לוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הכנתן לקריאה שנייה ושלישית. על-פי הצעות אלה ייערכו בחירות כלליות לכנסת ולראשות-הממשלה גם יחד. בבחירות אלה כשיר להיות מועמד לראשות-הממשלה מי שעומד בראש רשימת מועמדים בבחירות לכנסת (סעיף 8(א)(2) לחוק-יסוד: הממשלה). בטרם החל הדיון בהצעות חוק אלה בוועדת החוקה, חוק ומשפט הודיע ראש-הממשלה (ביום 10.12.2000) על התפטרותו. עם התפטרות ראש-הממשלה נערכות "בחירות מיוחדות" (סעיף 23(ג) לחוק-יסוד: הממשלה), שעניינן בחירות נפרדות לראש-הממשלה (סעיף 5 לחוק-יסוד: הממשלה). בבחירות אלה כשיר להיות מועמד לראש-הממשלה רק מי שהוא חבר-הכנסת (סעיף 8(א)(3) לחוק-יסוד: הממשלה). במצב דברים זה פנו (ביום 10.12.2000) סיעת הליכוד ומגישי הצעות החוק להתפזרות הכנסת אל יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין (הוא המשיב 1). הם ביקשו כי הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעות החוק להתפזרות הכנסת ייערך בימים הקרובים. פניות דומות הופנו ליושב-ראש הוועדה ביום המחרת (11.12.2000) על-ידי היושב-ראש של סיעת הליכוד, האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו, המפד"ל, שינוי וש"ס (הכוללות למעלה משישים חברי-כנסת). המשיב 1 קבע כי הדיון בהצעות החוק להתפזרות הכנסת יתקיים ב-18.12.2000. כנגד החלטה זו מכוונת העתירה שלפנינו. בעתירה (שהוגשה ביום 12.12.2000) נטען כי יש לקיים הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט אלתר (כלומר, ביום 12.12.2000) או לכל המאוחר ב-13.12.2000.
- ב. העותרת טוענת כי עם התפטרות ראש-הממשלה (ביום 10.12.2000) יש להגיש את רשימת המועמדים לבחירות לראש-הממשלה עד ליום 21.12.2000. לטענתה, אם יוחלט על התפזרות הכנסת, יש להגיש עד למועד זה (הוא – 21.12.2000) גם את רשימת המועמדים לכנסת. הבחירות הפנימיות במפלגת הליכוד, היא מפלגתה של העותרת, נקבעו ליום 18.12.2000. מר בנימין נתניהו, שאיננו חבר-כנסת, הציג את מועמדותו כמועמד הליכוד לראשות-הממשלה בבחירות פנימיות אלה. הוא כשיר להיות מועמד לראשות-הממשלה אם יתקבל חוק התפזרות הכנסת וייערכו בחירות לראשות-הממשלה ולכנסת גם יחד. הוא אינו כשיר להיות מועמד לראשות-הממשלה – שכן הוא אינו חבר-כנסת – אם הבחירות תהיינה לראשות-הממשלה בלבד ("בחירות מיוחדות"). נוצר אפוא לטענת העותרת, מצב של חוסר בהירות המביא "לאנדרלמוסיה מוחלטת במערכת הפוליטית וכפועל יוצא מכך לפגיעה מהותית ויסודית בהליך

הנשיא א' ברק

פ"ד נה(4) 800

הבחירות, בזכויות מתמודדים וביכולת הבחירה של ציבור הבוחרים". הדבר פוגע אף אישית בעותרת, שכן היא שוקלת הצגת מועמדותה לבחירות כמועמדת הליכוד לראשות-הממשלה. עם זאת העותרת לא תציג את מועמדותה אם מר בנימין נתניהו יציג את מועמדותו לראשות-הממשלה. כדי שתוכל לכלכל את צעדיה, צריכה העותרת לדעת לאתר אם הבחירות שייערכו הן לראשות-הממשלה בלבד (ובהן מר נתניהו אינו כשיר להשתתף, שכן אינו חבר-כנסת) או לראשות-הממשלה ולכנסת (ובהן מר נתניהו כשיר להיות מועמד הליכוד לראשות-הממשלה).

א

ב

3. לטענת העותרת, הצעות החוק להתפזרות הכנסת הן קצרות ופשוטות. נדרש זמן קצר לדיון בהן. על-כן יש לקבוע את הדיון בהצעות החוק מיד כדי לאפשר פרק זמן מינימלי לביצוע ההליכים הפנימיים במפלגות. דחיית הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט על-ידי המשיב 1 ליום 18.12.2000 יוצרת רושם כי המשיב 1 מבקש לשים מקלות בגלגלי מועמדותו של מר בנימין נתניהו כמועמד הליכוד בבחירות לראשות-הממשלה.

ג

4. בתצהיר התשובה מציין חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין (המשיב 1) כי מועד ההתמודדות ובחירת המועמד לראשות-הממשלה בליכוד נדחה ליום 19.12.2000. מכיוון שכן, נתיירתה העתירה, שהרי הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט קודם לתהליך ההתמודדות. כן מציין המשיב 1, כי טרם הוגשה חוות-דעת מטעם היועץ המשפטי לכנסת באשר למועד עריכת הבחירות הכלליות לכנסת ולראשות-הממשלה, וממילא לא ברור אם לוח הזמנים הדחוק שעליו עומדת העותרת הוא מבוסס. כל עוד לא נתקבלה חוות-דעת זו יקשה על ועדת החוקה, חוק ומשפט לקבוע את מועד הבחירות לכנסת ולראשות-הממשלה. אמת, אין להמתין לחוות-דעת זו עד בוש, ומן הראוי כי אם לא תוגש חוות-הדעת בהקדם, יימשכו הליכי החקיקה. אולם המשיב 1 אינו רואה בהשאת מועד הדיון (הוא – 18.12.2000) על כנו משום דחייה בלתי סבירה. נהפוך הוא, יש בכך כדי לקדם את הליכי החקיקה של חוק התפזרות הכנסת. המשיב 1 מוסיף ומציין כי המועד שנקבע לדיוני הוועדה הוא המועד הראשון שהיה פנוי בלוח דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט. אין שחר אפוא לטענה כי ביסוד שיקולו של המשיב 1 עומד הרצון לפגוע במועמדותו של מועמד זה או אחר בבחירות הפנימיות לראשות-הממשלה בליכוד. החלטתו של המשיב 1 מעוגנת אפוא בתקנון הכנסת (בסעיף 118א) ובסעיף 141א) לתקנון הכנסת), והיא סבירה לגופה. בסוף תצהירו מפנה המשיב 1 את תשומת-לבנו למכתבו של יושב-ראש הכנסת מר בורג (הוא המשיב 2), שהגיע אליו בסמוך לחתימתו על התצהיר. במכתב זה מציין המשיב 2 כי בצד הצעות החוק להתפזרות הכנסת הוגשה לכנסת – ושחררה מחובת הנחה – הצעה לתיקון חוק-יסוד: הממשלה ועל-פיה יוכל גם

ד

ה

ו

ז

מי שאינו חבר-כנסת להיות מועמד לראשות-הממשלה בבחירות מיוחדות. המשיב 2 מציין במכתבו כי "שתי קבוצות הצעות חוק אלו הינן לעומתיות, שהרי אם תתקבל הצעת החוק לפיזור הכנסת, תתייתר הצעת חוק-יסוד: הממשלה". יושב-ראש הכנסת מציין כי ברצונו להביא את הצעות החוק השונות – להתפזרות הכנסת ולתיקון חוק-יסוד: הממשלה – לקריאה שנייה ושלישית בצוותא חדא. מבקש הוא מהמשיב 1 לעשות הכול כדי שההצעות השונות תגענה לשולחן המליאה כשהן מצויות בשלב חקיקה דומה, ככל שהדבר ניתן על-פי נוהלי הכנסת, על-פי תקנות הליכי החקיקה ועל-פי תקנון הכנסת.

5. העותרת בעתירתה והמשיב 1 בתצהיר תשובתו עמדו על היקף הביקורת השיפוטית של הליכי הכנסת. העותרת הדגישה כי על-פי ההלכה הפסוקה, בית-המשפט הגבוה לצדק מעביר תחת שבט הביקורת עניינים פנים-פרלמנטריים שבהם קיים חשש לפגיעה במרקם החיים הדמוקרטיים ובהתחשב במידת ההשפעה של אותה פגיעה על יסודות המבנה של המשטר. לדעת העותרת, קביעת מועד הדיון על-ידי המשיבים ליום 18.12.2000 מהווה פגיעה מהותית בזכות היסוד של העותרת ושל חלקים ניכרים בציבור הישראלי לממש את זכות הבחירה. יש בכך משום פגיעה מהותית במרקם החיים הדמוקרטיים. לעומתה מציין המשיב 1 כי אין בהחלטתו באשר למועד כינוסה של הוועדה משום פגיעה במרקם החיים הדמוקרטיים. הוא מדגיש כי "אין זה ראוי כי בית-משפט זה יתערב בהליכי הכנסת, אף אם יש במצב הקיים משום אי נוחות מסויימת לעותרת, כל עוד החלטתי מעוגנת בתקנון הכנסת, ואין בה משום פגיעה ממשית וקשה באשיות משטרנו".

6. העתירה הוגשה לבית-משפט זה ביום 12.12.2000. למחרת נקבע הדיון בעתירה. שמענו את טיעוניהם של באי-כוח הצדדים, אשר חזרו על האמור בעתירה ובתשובה לה. באי-כוח העותרת הדגיש כי למשיבים שיקולים זרים. באי-כוח המשיבים ציין כי חוות-דעתו של היועץ המשפטי לכנסת טרם התקבלה, וכל עוד אין יודעים מהו מיתחם המועדים שבהם ניתן לקיים בחירות לכנסת ולראשות-הממשלה, יקשה על הוועדה לקבוע את מועד הבחירות. לאחר שמיעת טיעוני הצדדים החלטנו לדחות את העתירה. ציינו, כי נימוקינו יינתנו בנפרד. הגיעה אפוא עת ההנמקה.

הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת: סמכות

7. מהו בסיס סמכותו של בית-המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על פעולות הכנסת? התשובה לשאלה זו מבוססת בראש ובראשונה על העובדה כי מדינת ישראל

הנשיא א' ברק

פ"ד נה(4) 800

היא דמוקרטיה חוקתית. חוקי היסוד – המהווים נורמה חוקתית על-חוקית – קובעים מה הן רשויות השלטון ומה הם היחסים בינן ובין עצמן; הם מעגנים את זכויות האדם ואת יחסי הפרט עם השלטון. כל אחת מרשויות השלטון – המחוקקת, המבצעת והשופטת – היא יציר חוקי היסוד וכפופה להוראותיהם של חוקי היסוד והחקיקה על-פיהם. "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוקי-יסוד זה" (סעיף 11 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). סמכותה ושיקוליה של כל רשות שלטונית קבועים בחוקי היסוד או בחקיקה (הראשית או המשנית), ואסור לה לרשות השלטונית לפעול שלא על-פיהם. אשר-על-כן חוקי היסוד עצמם הם המעגנים את סמכותו של בית-המשפט לבחון אם פעולותיהן של רשויות השלטון האחרות עולות בקנה אחד עם הוראות החוקה. כך נובע, למשל, מעצם עיגונה של סמכותו של בית-המשפט הגבוה לצדק בחוק-יסוד: השפיטה (סעיפים 15(ג) ו-15(ד)). כך נובע גם מהוראות שבחוקי היסוד עצמם (סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק – ראו והשוו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי (להלן – פרשת בנק המזרחי [1])). בנוסף, מבוססת סמכותו של בית-המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על פעולות הכנסת מעצם היותו הערכאה המוסמכת לפרש את הוראות הדין – החוקה והחוק (הראשי והמשני) – במדינה. אכן, פרשנותם של דינים אלה – אגב הכרעה בסכסוך – היא מסמכותה של הרשות השופטת. "במשטר דמוקרטי, המבוסס על הפרדת רשויות, הסמכות לפרש את כל דברי החקיקה – החל בחוקי-יסוד וכלה בתקנות ובצווים – היא סמכותו של בית המשפט" (בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת (להלן – פרשת סיעת "כך" [2]), בעמ' 152).

8. אמת, אחד מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה הוא עקרון הפרדת הרשויות וכנגזרת שלו, הרעיון שלפיו לכל רשות מרשויות השלטון ישנו "מרחב מחיה" משלה ביחסיה עם רשויות אחרות. בה בעת עקרון שלטון החוק ועליונות החוקה קובע כי אסור לה לרשות שלטונית לפעול שלא כדין בגדרי רשותה (ראו א' ברק "שלטון החוק ועליונות החוקה" [32]). הפרדת רשויות אין משמעותה דיקטטורה של הרשויות (ראו א' ויתקון פוליטיקה ומשפט [30], בעמ' 71). הפרדת רשויות משמעותה "...איזון ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות. לא חומות בין הרשויות אלא גשרים מאזנים ומפקחים" (פרשת סיעת "כך" [2], בעמ' 158). היטיב להביע זאת הנשיא שמגר, באומרו:

"ההפרדה בין הרשויות אין משמעותה דווקא יצירתו של חיץ, המונע החלטית כל קשר ומגע בין הרשויות, אלא ביטויה בעיקר בקיומו של איזון בין סמכויותיהן של הרשויות, להלכה ולמעשה, המאפשר אי-תלות תוך

פיקוח הדדי מוגדר" (בג"ץ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת (להלן – פרשת פלאטו שרון [3]), בעמ' 141).

א

9. תפיסה חוקתית זו מובילה למסקנה כי פעולותיה של כל רשות מרשויות השלטון – ובהן גם פעולות של הכנסת או של אחד האורגנים שלה – אינן חסינות מפני ביקורת שיפוטית. עמד על כך הנשיא שמגר, בציינו:

ב

"פשוט וברור הוא, כי הביקורת השיפוטית לפי סעיף 15 לחוק-יסוד: הפשיטה חלה גם על פעולותיהן של רשויות הכנסת... הרשות המחוקקת אינה פטורה מעולו של החוק, ומשקבעה את תוכנו והקנתה לו חיות ולא פטרה עצמה – בנוסחו – מתחולתו, הרי היא חבה בכיבודו ככל אחר... משהולבשה ההוראה בלבושו של חוק, חייבים הכול, לרבות רשויות הכנסת, בכיבודה, ואין משנים מתוכנה ומהיקף תחולתה אלא בדרך שבה מתקנים כל דבר חקיקה של הכנסת. הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית על פעולות הכנסת מסתברת גם מתפיסות היסוד החוקתיות, אשר לפיהן קיומה של הביקורת השיפוטית על חוקיות פעולתה של כל רשות הוא תנאי יסוד לשלטון החוק, ואשר מבחינתן ההפרדה שבין הרשויות אינה מתבטאת בסגירת הדרך בפני הביקורת השיפוטית" (בג"ץ 325/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת (להלן – פרשת מיעארי [4]), בעמ' 127-128).

ג

ד

ה

כך הדבר לגבי חוקים של הכנסת אשר חייבים לקיים את מצוותם של חוקי היסוד והנתונים לעניין זה לביקורת שיפוטית (ראו פרשת בנק המזרחי [1]). כך הדבר לגבי פעולות של הכנסת או אחד האורגנים שלה שאינן בגדר "חוק" והחייבות להתבצע בגדר חוקי היסוד, החוקים והתקנות, והנתונים לביקורת שיפוטית. על-כן חקיקת משנה נתונה לביקורת שיפוטית (ראו בג"ץ 157/63 בוקסבאום נ' שר האוצר [5], בעמ' 131). הוא הדין בהחלטות כעין-שיפוטיות של הכנסת או אחד האורגנים שלה (ראו: פרשת פלאטו שרון [3]; פרשת מיעארי [4]; בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל [6]; בג"ץ 3966/98 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ועדת הכנסת (להלן – פרשת אמיתי [7])). גישה דומה חלה גם לעניין החלטות בעלות אופי "מינהלי" של הכנסת או האורגנים שלה (ראו: בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת (להלן – פרשת שריד [8]); בג"ץ 742/84 כהנא נ' יו"ר הכנסת (להלן – פרשת כהנא [9]); בג"ץ 482/88 רייסר נ' יו"ר הכנסת [10]; בג"ץ 1179/90 סיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' ממלא-מקום יו"ר הכנסת (להלן – פרשת סיעת ר"צ [11]); בג"ץ 1956/91 שמאי נ' יו"ר הכנסת (להלן – פרשת שמאי [12]); בג"ץ 5711/91 פורז נ' יו"ר הכנסת (להלן – פרשת פורז [13]); בג"ץ

ז

4064/95 פורת נ' יושב-ראש הכנסת (להלן – פרשת פורת [14]); בג"ץ 2136/95 גוטמן נ' יושב-ראש הכנסת (להלן – פרשת גוטמן [15]); בג"ץ 6124/95 זאבי נ' יושב ראש הכנסת (להלן – פרשת זאבי [16]).

א

הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת: שיקול-הדעת

10. עד כאן לעניין סמכותו של בית-המשפט לקיים ביקורת שיפוטית על פעולות הכנסת. עם זאת סמכות לחוד ושיקול-דעת לחוד. "...יש להבחין בין עצם קיומה של הסמכות של בית המשפט הגבוה לצדק לבין דרך הפעלתה" (הנשיא שמגר בפרשת מייעארי [4], בעמ' 128). אכן, שאלת היקפו של שיקול-הדעת בקיום ביקורת שיפוטית שונה משאלת הסמכות. שיקול-דעת זה מבוסס, בין היתר, על בחינה עקרונית של הרשות השלטונית שבה מדובר. בהקשר זה, ובנסיבות המקרה שבפנינו, שאלת קיום הביקורת השיפוטית על פעולותיה של הכנסת כרוכה במעמדה המיוחד של הכנסת (ראו בג"ץ 669/85 כהנא נ' יו"ר הכנסת [17]). אכן, הכנסת היא "...בית הנבחרים של המדינה" (סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת). היא המוסד הנבחר על-ידי הריבון, שהוא העם. בידה מצוי כוח החקיקה (ואף הסמכות המכוננת לחקיקת חוקי היסוד עצמם). הממשלה, שהיא הרשות המבצעת, מכהנת מכוח אמונה של הכנסת (סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה). על רקע זה נקבע כי הגם שלבית-המשפט הסמכות לבטל חוק של הכנסת – העומד בניגוד לפיסקת ההגבלה שבחוקי היסוד – לא על נקל ייעשה כן (ראו: בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת [18], בעמ' 67; בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת [19]). אכן, מעמדה המיוחד של הכנסת, כפי שהוא מעוגן בחוקי היסוד ובמבנה הדמוקרטיה שלנו, מחייב כי בית-המשפט יפעיל את שיקול-דעתו לקיים ביקורת שיפוטית על פעולותיה, בזהירות ובריסון.

ב

ג

ד

ה

11. היקפה של הביקורת השיפוטית קשור לא רק לרשות שבה מדובר (ובענייננו, הכנסת) אלא גם לסוג הפעילות העומדת לבחינה. אכן, כחוט השני עוברת בפסיקתו של בית-המשפט הגבוה לצדק התפיסה כי היקף הביקורת השיפוטית משתנה על-פי מהותה של פעולת הכנסת. "בעניין הפעלת הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית נוהג בית-המשפט זה לתת דעתו לאופייה המשפטי של הסוגיה מבחינת סיווגה המהותי" (הנשיא שמגר בפרשת שמאי [12], בעמ' 316). בית-המשפט מגלה ריסון עצמי רב תוך שהוא נמנע מהפעלת מלוא היקף הביקורת השיפוטית על מלוא היקף פעולות הכנסת. בית-המשפט עושה הבחנה בין סוגים שונים של פעולות הכנסת (ראו פרשת שריד הנ"ל [8]). כך, למשל, לא הרי היקף הביקורת השיפוטית על מעשה החקיקה הסופי של הכנסת כהרי היקף הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה עצמם (ראו ב"ש 166/84 ישיבת תומכי

ו

ז

הנשיא א' ברק

פ"ד נה(4) 800

א

תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל [20], בעמ' 276); לא הרי היקף הביקורת השיפוטית על החלטות כעין-שיפוטיות של הכנסת (כגון נטילת חסינות) כהרי היקף הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות המהוות עניין של ניהול פנימי של ענייני הכנסת (כגון קביעת סדר יומן של המליאה או של ועדה) (ראו: בג"ץ 669/85 הנ"ל [17]; פרשת טיעת ר"צ [11], בעמ' 35; פרשת שמאי [12], בעמ' 316); לא הרי החלטה (חקיקתית, כעין-שיפוטית או מינהלית) סופית כהרי החלטת ביניים (ראו: בג"ץ 325/85 [4], בעמ' 128; פרשת אמיתי [7], בעמ' 541); לא הרי פעולה בכנסת הפוגעת בזכות המעוגנת בחוק-יסוד כהרי פעולה הפוגעת בהוראות תקנון הכנסת או בסדרי מינהל.

ב

12. ישאל השואל: האם רשאי בית-המשפט הגבוה לצדק לרסן את עצמו ולהימנע מהפעלת ביקורת שיפוטית מקום שנטען כלפיו כי הכנסת או אחד האורגנים שלה פעלו שלא כדין? האין שלטון החוק ועליונות החוקה מחייבים את בית-המשפט הגבוה לצדק להפעיל בכל מקרה את מלוא סמכויותיו לגבי כל פעולות הכנסת, תהא מהותן ויהא סיווגן אשר יהיו? האם ריסון עצמי זה אינו נוגד את תפיסות היסוד החוקתיות? שאלה זו עלתה בפסיקה בעבר. באחת הפרשות ציינתי:

ג

"ריסון עצמי זה... אינו מובן מאליו. הוא מניח פעולה בלתי חוקית של הכנסת, בלי שתוקפה נפגם בשל אי-חוקיותה. ריסון עצמי זה מניח אפוא פגיעה בחוק הכנסת על-ידי הכנסת. שאלה לא קלה היא, מה הצידוק לריסון עצמי זה של בית המשפט, שתוצאתו השארת פעולה בלתי חוקית על כנה" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל [21], בעמ' 700).

ה

אכן, בכמה דמוקרטיות חוקתיות מקובלת הגישה העקרונית שלפיה כל פעולה של הפרלמנט, היא סיווגה אשר יהא, נבחנת לגופה על-ידי בית-המשפט בלא שמוכר ריסון עצמי א-פריורי הדוחה תביעה כנגד הפרלמנט בשל אפיונה בלא לבחון את חוקיותה לגופה. כך הוא הדבר למשל בגרמניה ובספרד (ראו למצב בגרמניה D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* [36], at p. 166). לדוגמאות מהפסיקה הגרמנית ראו פרשת גוטמן [15], בעמ' 851; למצב בספרד ראו: *E.A. Iveraz Los actos parlamentarios no normativos y su control* [37]; *Parlamento y Justicia Constitucional* [38], at pp. 41-94.

ו

ז

13. בית-המשפט העליון שלנו נקט דרך שונה. כפי שראינו, ההלכה הינה כי היקף הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת משתנה על-פי מהותה של הפעולה. בכל הנוגע להחלטות בעניינים מינהליים-פנים-פרלמנטריים – וכזהו המקרה שלפנינו – ההלכה

הינה כי בית-המשפט לא יבקר את ההחלטה הפנים-פרלמנטרית (ותחול כלפיה אי-שפיטות מוסדית), אלא במקרים חריגים. על מהותם של מקרים אלה עמדתי בפרשת שר"ד [8], בציני:

א

"...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... 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" (שם [8], בעמ' 204).

ב

ג

וברוח דומה ציין הנשיא שמגר:

"אמת מידה מרכזית, המשמשת כעזר להכרעה בין שיקולים נוגדים אלה, היא, מהי במקרה הקונקרטי מידת הפגיעה בעקרונות המשטר המדיני שלנו ובתפיסות ובחירויות המונחות ביסודו, ובתוך כך, מהי ההשפעה על תקינות פעולתו של הפרלמנט" (הנשיא שמגר בבג"ץ 620/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת [22], בעמ' 195).

ד

ובפרשה אחרת הוסיף:

ה

"בדונו בעתירה שעניינה נוהלי העבודה של הכנסת בוחן בית המשפט את מידת הפגיעה במירקם החיים הפרלמנטריים ואת מידת השפעתה של אותה פגיעה על יסודות המבנה של משטרנו. בית המשפט אינו נוטה להתערב בענייני היום-יום של הניהול הפנימי... בית המשפט אינו יושב כערכאת ערעור על החלטותיהם של היושב-ראש והסגנים, וכמקובל עלינו, נוהג בית המשפט בריסון בכל הנוגע לכניסה לתחום הסמכות הפנים-פרלמנטרית שהיא בגבולות התקנון" (פרשת שמאי [12], בעמ' 316).

ו

הנה-כ"ן, פעולה מינהלית פנים-פרלמנטרית של הכנסת או של אורגן שלה היא שפיטה (מוסדית) אם יש בה כדי לפגוע באופן ממשי במרקם החיים הדמוקרטיים

ז

וביסודות המבנה של המשטר. מהו הבסיס להלכה זו? האם היא ראויה? מה הן תוצאותיה לעניין המקרה שלפנינו? לשאלות אלה נפנה עתה.

א

14. אכן, הבסיס לקביעה כי בית-המשפט יקיים ביקורת שיפוטית על פעולות מינהליות פנים-פרלמנטריות של הכנסת רק בהינתן פגיעה ממשית במרקם החיים הדמוקרטי הוא הרעיון שלפיו לא בכל מקרה שבו מוסמך בית-המשפט לפסוק, ראוי הוא כי יפסוק. במיוחד כך לעניין בית-המשפט הגבוה לצדק, אשר סמכותו היא "שיקול-דעתי" (ראו דברי השופט זוסמן בבג"ץ 10/59 לוי נ' בית-הדין הרבני האזורי, תל-אביב יפו [23], בעמ' 1194). "לא כל סמכות הנתונה לבית המשפט הגבוה לצדק הוא חייב בהפעלתה. יש לו לבית המשפט שיקול דעת בהפעלת הסמכות" (בג"ץ 761/86 מייערי נ' יושב-ראש הכנסת [24], בעמ' 873). אכן, אנו מכירים באי-שפיטות – מוסדית; אנו מכירים בכך שלא כל סכסוך שבית-המשפט מוסמך להכריע בו ראוי לו לבית-המשפט להכריע בו. עמדתנו על אי-שפיטות מוסדית זו, בצייני:

ב

ג

"סכסוך הוא שפיט מוסדית, אם ראוי לו לסכסוך שיוכרע על-פי המשפט בבית המשפט. סכסוך אינו שפיט מוסדית, אם ראוי לו לסכסוך שלא יוכרע על-פי אמות מידה משפטיות בבית המשפט. השפיטות המוסדית עוסקת איפוא בשאלה, אם המשפט ובית המשפט הם המסגרות הראויות להכרעה בסכסוך. השאלה אינה אם ניתן להכריע בסכסוך על-פי המשפט ובבית המשפט; התשובה על שאלה זו היא בחיוב. השאלה הינה אם רצוי להכריע בסכסוך – שהוא שפיט נורמטיבית – על-פי אמות מידה משפטיות בבית המשפט" (בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון (להלן – פרשת רסלר [25]), בעמ' 488-489).

ד

ה

כך, למשל, נפסק (מפי השופט זמיר) כי סכסוכים הקשורים לעליית יהודים על הר הבית אינם שפיטים, וכי סכסוך שעניינו השאלה אם לאחר התפטרות ראש-הממשלה מוסמכת הממשלה לנהל משא ומתן עם הרשות הפלסטינית בענייני שלום אינו שפיט (ראו: בג"ץ 8666/99 תנועת נאמני הר-הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה [26]; בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה של מדינת ישראל [27]). אין אלה המקרים היחידים (ראו, למשל, בג"ץ 3125/98 עיאד נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון [28]). ציינתי באחת הפרשות כי "רשימתם של מקרים אלה אינה סגורה. ניסיון החיים השיפוטי וחוש המומחיות ידריכו את בית המשפט בגיבוש אמות מידה לעיצובם של אלה" (פרשת רסלר [25], בעמ' 496). אחד מאותם מקרים שבהם הכיר בית-המשפט העליון באי-שפיטות מוסדית הוא לעניין הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות פנים-

ו

ז

פרלמנטריות. החלטות אלה אינן שפיטות (מוסדית) אלא אם כן יש בהן פגיעה ממשית במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות המבנה של המשטר החוקתי (פרשת שריד [8], בעמ' 204; פרשת רסלר [25], בעמ' 496).

א

15. האם ריסון עצמי זה ראוי הוא? נמתחה עליו ביקורת משני כיוונים. יש הטוענים כי הריסון העצמי אינו מספיק. לפי גישה זו כל ההחלטות המינהליות הפנים-פרלמנטריות צריכות להיות בלתי שפיטות (ראו D. Kretzmer "Judicial Review of Kneset Decisions" [33]). אחרים טוענים כי הריסון העצמי הוא רחב מדי. על-פי גישה זו החלטות מינהליות פנים-פרלמנטריות צריכות להיות שפיטות, אם כי אופיין המיוחד צריך להשפיע על היקף שיקול-הדעת של נושאי המשרה השונים בכנסת (ראו א' בנדור "השפיטות בבית-המשפט הגבוה לצדק" [34]). לדעתנו, הריסון העצמי, כפי שהוא עולה מהילכת שריד [8], ראוי הוא (ראו M. Shamgar "Judicial Review of Kneset Decisions by the High Court of Justice" [35]). אין להרחיבו ואין להצרו. יש בו איזון ראוי בין העיקרון של "שלטון החוק במחוקק" (כלשונו של השופט מ' זילברג בספרו כן דרכו של תלמוד [31], בעמ' 70) לבין ייחודה ומעמדה של הכנסת. איזון זה נותן משקל ראוי לעובדה כי בסופו של יום מדובר בענייניה הפנימיים של הכנסת ולא בפעולות בעלות פועל תחיקתי (חוק, חקיקת משנה). הוא משקף את ההכרה בכך כי הכנסת – ככל מוסד – חייבת בכללים בסיסיים המסדירים את פעולותיה השונות, וכנגזר מכך, את ההכרה בחשיבותה של אוטונומיה בהפעלתם של כללית אלו. יש בריסון עצמי זה ביטוי ראוי "...לזהירות הרבה, המתחייבת בכל הכרעה שיפוטית, המשליכה על יחסי הגומלין בין זרועות השלטון העיקריות והקובעת את דפוסייהם" (הנשיא שמגר בפרשת מיעארי הנ"ל [4], בעמ' 127). יש בו ביטוי נאות כלפי "...יחס הכבוד ההדדי בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת" (פרשת אמיתי [7], בעמ' 541). ריסון עצמי זה מהווה "...מעין 'שביל-זהב'... בין אקטיוויזם שיפוטי מלא לבין ריסון עצמי מלא" (פרשת כהנא [9], בעמ' 94-95). יש בו בריסון העצמי, מחד גיסא, הבטחת מצב דברים שבו "...בית המשפט לא יהפוך עצמו לחלק מן ההתמודדות הפוליטית, אשר הכנסת היא זירתה המרכזית והטבעית" (הנשיא שמגר בפרשת סיעת ר"צ [11], בעמ' 36) תוך שבית-המשפט מרחיק עצמו "...בענייני היום-יום של הניהול הפנימי" (הנשיא שמגר בפרשת שמאי [12], בעמ' 316). מאידך גיסא, יש בהגבלות על הריסון העצמי שמירה על העיקרון של שלטון החוק ועליונות החוקה. אכן, "...ריסון זה אין בכוחו למנוע את הצורך להבטיח את שלטון החוק במחוקק" (בג"ץ 1843/93 הנ"ל [6], בעמ' 495). יש בו ביטוי של "...העיקרון הגדול של שלטון החוק, שמכוחו אוכף בית המשפט את החוק על כל רשות ועל כל גורם, לרבות על המחוקק" (הנשיא שמגר בבג"ץ 620/85 [22], בעמ' 195).

ב

ג

ד

ה

ו

ז

- א. האם העתירה שלפנינו נופלת לגדר כלל אי-השפיטות המוסדית של הליכים פנים-פרלמנטריים או שמא נופלת היא לגדר החריג באשר לשפיטות החלטות הפוגעות בגיעה ממשית במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות המבנה של המשטר החוקתי? לעניין זה עלינו לצאת מתוך ההנחה כי אילו נבחנה העתירה לגופה, ייתכן שהיינו מגיעים למסקנה כי המשיב 1 (יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט) פעל שלא כדין. ודוק, אין אנו קובעים כי המשיב 1 פעל שלא כדין. לצורכי הבחינה של אי-השפיטות המוסדית אנו מניחים אפשרות כזו בלא שאנו מכריעים בדבר על יסוד הנחה זו. האם העתירה שלפנינו הינה שפיטה (מוסדית)? בעניין זה נחלקו הצדדים בפנינו. לדעתנו, אין בהחלטתו של המשיב 1 – בהנחה כי נפל בה פגם – כדי לפגוע באופן ממשי במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות המבנה של המשטר החוקתי. החלטת המשיב 1 עניינה קביעת מועד לדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט. לכאורה, קביעת מועד לקיום דיוני ועדה מוועדות הכנסת היא עניין של ניהול יומיומי של דיוני הוועדה ותו לא. אכן, בכמה פסקי-דין נדחתה העתירה תוך שצוין כי קביעת מועד לדיוני הכנסת היא עניין של ניהול פנימי שבית-המשפט לא יפעיל לגביו ביקורת שיפוטית. כך היה בפרשת שריד [8] עצמה. העתירה כוונה כנגד קביעת המועד להצבעת אי-אמון. העתירה נדחתה תוך שצוין כי "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". גישה דומה נקט בית-משפט זה בפרשת טיעת ר"צ [11], שאף בה נידון המועד לקביעת מועד להצבעת אי-אמון בממשלה, ואף בה נדחתה העתירה. על אותה גישה חזר בית-משפט זה בפרשת פורת [14]. כאן עסקה העתירה בחוקיות החלטתו של יושב-ראש הכנסת בדבר קביעת מועד לדיוני המליאה. העתירה נדחתה. בפסק-דיני ציינתי:

ל...הסמכות לקבוע את סדר יומה של הכנסת ואת מועדי דיוניה נתון ליושב-ראש הכנסת. זהו עניין פנים-פרלמנטרי מובהק" (פרשת פורת [14], בעמ' 179).

בפרשת זאבי [16] כוונה העתירה כנגד החלטתו של יושב-ראש הכנסת שלא לדחות את מועד הישיבה של מליאת הכנסת. העותר ביקש דחייה כדי לאפשר לו לעיין במפות הקשורות להסכם אוסלו, שאישורו נדון בכנסת. דחינו את העתירה. קבענו כי:

"קביעת מועדים לדיוני הכנסת הוא עניין הנתון לסמכותו של יושב ראש הכנסת. זהו עניין מובהק של ניהול פנימי של ענייני הכנסת. בעניינים

אלה... נמנע בית משפט זה מהפעלת סמכותם... הזמן הדרוש לחבר כנסת לעיין במפות לשם גיבוש עמדתו בשאלה פוליטית הנדונה בכנסת נתון לשיקול דעתו של יושב ראש הכנסת, מבלי שבית משפט זה יבחן את חוקיות ההחלטה לגופה" (שם).

א

17. הנה-כ"כ אפיונה של הפעולה בכנסת כנוגעת לקביעת סדר יומן של מליאת הכנסת או של ועדה מוועדותיה, יש בו כדי להצביע לכאורה על השתייכותה לתחום ההחלטות הלא-שפיטות (מוסדית). עם זאת אין זה מבחן בלעדי. בנוסף לאפיונה של הפעולה יש לבחון גם את תוצאותיה. אכן, בכל פסקי-הדין שעסקו בסוגיה שלפנינו בחן בית-המשפט את ההשפעה של החלטת האורגן של הכנסת על מרקם החיים הדמוקרטיים ועל המבנה של המשטר החוקתי. אין להסתפק ב"צורה". יש לבחון ה"תוכן" (ראו פרשת שריד [8]). כך, למשל, בפרשת ר"צ [11] – שעסקה אף היא בקביעת מועדים להצבעת אי-אמון – קבע הנשיא שמגר:

ב

ג

"...האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את קיומו של החוק לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת בהחלטותיה בענייניה הפנימיים נוצר על יסוד הפעלתה של אמת מידה, הבוחנת את המהותיות ואת המשקל של הפגיעה הנוצרת במקרה קונקרטי" (שם, בעמ' 35; ראה גם: פרשת שמאי [12], בעמ' 316; פרשת פורז [13], בעמ' 308).

ד

בפרשת פורת [14] – לאחר אפיון ההחלטה מושא העתירה כעניין פנים-פרלמנטרי, הוספתי:

ה

"העניין נושא העתירה שלפנינו אינו נופל לגדרם של המקרים שבהם החלטה של יושב-ראש הכנסת – לכאן או לכאן – יש בה משום פגיעה ביסודות המשטר החוקתי שלנו. אפילו פעל יושב-ראש הכנסת בניגוד לתקנון – ורחוק אני מלומר זאת במקרה שלפנינו – אין בפעולתו כדי לפגוע באותו מירקם דמוקרטי, אשר פגיעה בו מצדיקה את הפעלת הביקורת השיפוטית על חוקיות דרכי הניהול הפנימי של ענייני הכנסת" (פרשת פורת [14], בעמ' 180-179).

ו

לדעה זו הצטרף השופט זמיר. השופטת דורנר קבעה כי החלטת יושב-ראש הכנסת היא סבירה, ומטעם זה דין העתירה להידחות. היא הוסיפה כי "השאלה אם ראוי היה לדחות

ז

את העתירה גם אם היה מסתבר כי החלטת היושב-ראש לא היתה כדין אינה מתעוררת, ואין אני מביעה בה כל עמדה" (שם, בעמ' 180; ראו גם פרשת גוטמן [15], בעמ' 852).

א

18. האם תוצאת החלטתו של יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט באשר למועד דיוניה של הוועדה יש בה – אם נניח כי ההחלטה אינה כדין – כדי לפגוע באופן ממשי במרקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר? התשובה היא בשלילה. דחייה בימים מספר בדיוני הוועדה אינה פוגעת במרקם החיים הדמוקרטיים ואינה פוגעת ביסודות המבנה של המשטר. כל פגיעה היא ביצירת אי-התאמה בין דיוני הכנסת לבין המועד שנקבע לדיונים בליכוד. פתרונה של אי-התאמה זו אינו במעורבות שיפוטית בהחלטות יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט אלא בפעולות שונות בליכוד. אמת, מפלגה היא "יחידה חוקתית" (ראו בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית [29], בעמ' 802), ופגיעה בה – בפעולה של הכנסת – עלולה, בתנאים מסוימים, להיחשב כפגיעה במרקם החיים הדמוקרטיים; זה אינו המקרה שלפנינו, שכל עניינו אינו אלא מועדים לכינוסם של גופי המפלגה. במונח זה נראה כי הפתרון לבעיה שנוצרה – לטענת העותרת – הוא בתוככי המפלגה פנימה, ולא בין כתליו של בית-המשפט.

ב

ג

ד

מטעמים אלה החלטנו לדחות את העתירה.

השופט ת' אור

ה

אני מסכים.

השופט י' זמיר

ו

אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא ברק.

ז

ניתן היום, י"ב בתמוז תשס"א (3.7.2001).

מיני-רציו:

* משפט מינהלי – בג"ץ – ביקורת על החלטות הכנסת

סמכות בית-המשפט להפעיל את הביקורת השיפוטית – היקף הביקורת – ביקורת על החלטות מינהליות פנים-פרלמנטריות – התערבות רק כאשר פעולת הכנסת מהווה פגיעה חמורה במרקם החיים הפרלמנטריים – קביעת מועד לישיבת ועדת הכנסת – כפעולה שאינה מהווה בדרך-כלל פגיעה חמורה במרקם החיים הפרלמנטריים.

* משפט מינהלי – שפיטות – הליכים פנימיים של הכנסת

שפיטות נורמטיבית – שפיטות מוסדית – אי-שפיטותן המוסדית של החלטות הכנסת בתחום המינהלי והפנים-פרלמנטרי – כל עוד אין הפעולה פוגעת באופן חמור במרקם החיים הפרלמנטריים.