

בג"צ מס' 73/85

סיעת "כך"

נגד

שלמה הלל - יושב-ראש הכנסת

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[1.8.85, 7.7.85]

לפני הנשיא מ' שמגר והשופטים א' ברק, א' גולדברג

חוק-יסוד: הממשלה, ס"ח תשכ"ח 226, סעיפים 3, 6, 8(ג), 9(א), 15, 24, 25-חוק יסוד: הכנסת, ס"ח תשי"ח 69, סעיפים 1, 16, 19, 22- חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, ס"ח 103, סעיף 16(א) - חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה-1964, ס"ח 2, סעיף 2- חוק המעבר, תש"ט-1949, ס"ח 1, סעיף 11(ז) - חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, ס"ח 52, סעיף 1(המונח "סיעה") - חוק-יסוד: השפיטה, ס"ח תשמ"ד 78, סעיפים 15(ד), 20(ב).

מיני-רציו:

- * משפט חוקתי – הפרדת רשויות – משמעותה
- * משפט חוקתי – כנסת – הליכי הדיון
- * משפט חוקתי – כנסת – ועדות הכנסת
- * משפט חוקתי – כנסת – תקנון הכנסת
- * משפט חוקתי – שלטון החוק – ביקורת שיפוטית
- * משפט מינהלי – בגץ – סמכותו
- * משפט מינהלי – בגץ – עניין תאורטי
- * משפט מינהלי – בגץ – שפיטות
- * פרשנות – מונחים – סיעה

העותרת, שהיא סיעה בכנסת ובה חבר-כנסת אחד, הגישה למשיב הצעה לסדר היום, שעניינה הבעת אי-אמון בממשלה. המשיב החליט למנוע מהעותרת מלהגיש את הצעתה מן הטעם, שסיעת יחיד מנועה מלהגיש הצעה להביע אי-אמון בממשלה. מכאן העתירה. לטענת המשיב, נסמכת החלטתו, בין היתר, גם על נהוג פרלמנטרי, שנקבע על-ידי ועדת הכנסת, לפיו לא הותר בעבר לחבר-כנסת יחיד להציע הבעת אי-אמון בממשלה. העתירה התייחסה להצבעת אי-אמון, שהייתה אמורה להתקיים במועד שחלף בעת הדיון בעתירה.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

- א. (1) בג"צ אינו דן בשאלות שאינן אקטואליות, ואין הוא נותן חוות-דעת אקדמית גרידא בשאלות בעלות עניין תיאורטי.
- (2) כלל זה אינו חל במקום שטבעו של האירוע הוא כזה, שהכרעה שיפוטית בו עשויה לבוא לאחר שהאירוע התרחש, אך תוך קיום הסתברות סבירה, כי אירועים דומים יתרחשו בעתיד.
- (3) אל לו לבית המשפט לנעול דלתותיו בפני מקרים אלה בטענה של חוסר אקטואליות, שאם ינהג כן, יהא תחום שלם של עניינים קונסטיטוציוניים חשובים חסין בפני ביקורת שיפוטית.
- (4) בניסבות דנן, החלטתו של המשיב היא בעלת אופי עקרוני, והיא תופעל הלכה למעשה גם במצבים עתידיים, בהם תתבקש הצבעת אי-אמון על-ידי סיעת יחיד: הסתברות התרחשותה של בקשה כזו בחיים הפרלמנטריים היא סבירה.
- ב. (1) אין בתקנון הכנסת ואין בדבר חקיקה אחר בעל תחולה כללית הגדרה למונח "סיעה", וייתכן שלביטוי זה יהיו משמעויות שונות בהקשרים שונים.

- (2) עם זאת, יש למונח "סיעה" "גרעין" קונסטיטוציוני מוצק, החל בדברי החקיקה כולם, כאשר האופי המיוחד של ההוראות השונות עשוי ליצור ואריאציות ב"אזור האפולולית היחסית".
- (3) גרעין קונסטיטוציוני זה הוא, כי במונח "סיעה" נכללת רשימת מועמדים, שהשתתפה בבחירות לכנסת והיא מיוצגת בכנסת בלא שחל שינוי בהרכבה.
- (4) במסגרתה של הגדרה זו נכללת גם רשימת מועמדים המיוצגת בכנסת - בלא שחל שינוי בהרכבה - על-ידי חבר-כנסת אחד בלבד. סיעת יחיד היא איפוא "סיעה" לכל דבר ועניין.
- ג. (1) אין לגלות בתקנון הכנסת כל מטרה חקיקתית או היגיון קונסטיטוציוני, שיהיה בהם כדי לצמצם את הביטוי "סיעה" בתקנון, תוך הוצאת "סיעת יחיד" ממנו.
- (2) גישה קונסטיטוציונית, המעמידה את הסיעה במרכז החיים הפרלמנטאריים, אינה מתיישבת עם תפיסה כללית, לפיה סיעת יחיד אינה בגדר סיעה. תפיסה כזו הייתה מרוקנת את כוחה של סיעת יחיד מכל תוכן והייתה יוצרת אפליה פסולה בין חברי הכנסת השונים.
- (3) הלשון הרחבה של סעיף 36 לתקנון הכנסת מזה והעדר כל מטרה חקיקתית מיוחדת מזה אינם מאפשרים, על-פי אמות המידה הפרשניות המקובלות, מתן פירוש מצמצם לסעיף 36 לתקנון הכנסת, באופן שהביטוי "כל סיעה" אינו כולל סיעת יחיד.
- (4) על-פי פירושו הנכון של תקנון הכנסת, רשאית סיעת יחיד להציע לסדר היום סעיף של הבעת אי-אמון לממשלה.
- ד. (1) פרשנות תקנון הכנסת היא פעולה, שוועדת הכנסת מוסמכת לעשותה, ופירושה מחייב את כל גורמי הכנסת.
- (2) פירושה של ועדת הכנסת אינו מחייב את בית המשפט; אם קיימת סתירה בין הפירוש, שנותנת ועדת הכנסת להוראות תקנון הכנסת, לבין הפירוש, שנותן בית המשפט לתקנון הכנסת, יד פירושו של בית המשפט על העליונה.
- (3) לעתים מקובל, כי סמכות הפירוש עבור אורגן מסוים ניתנת לפונקציונר זה או אחר; במקום ששאלת הפירוש מתעוררת בבית המשפט, כוח הפירוש נתון בידי, ופירושו שלו הוא המחייב את הצדדים, ואם הפירוש בא מפי בית המשפט העליון, הריהו מחייב את כלל הציבור מכוח עקרון התקדים המחייב.
- (4) כל גישה אחרת תפגע בעצם מהותה של השפיטה ותשבש לחלוטין את עקרון הפרדת הרשויות ואת האיזון והבקרה ביניהן.
- (5) גם משניתן פירוש על-ידי בית המשפט לדבר חקיקה, ניתן להביא לשינוי הדין על-ידי שינוי כדין של דבר החקיקה. בנסיבות דנן, אין בחקיקה הראשית כלהוראה מפורשת, המעניקה את כוח הפירוש המחייב לוועדת הכנסת והשוללת אותו מבית המשפט.
- ה. (1) ועדת הכנסת אינה מוסמכת לקבוע נורמה מחייבת (שאינה עניין של צורת דיון בלבד), הסותרת את הוראות תקנון הכנסת, ותקדימיה אינם מחייבים, אם הם עומדים בניגוד לתקנון הכנסת.
- (2) הכנסת קבעה בתקנונה, כי סיעת יחיד רשאית להציע הבעת אי-אמון. זוהי שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת, שיש לה הוראה בתקנון; בנסיבות אלה, אין תחולה לכוחה החקיקתי של ועדת הכנסת, ואין תוקף לתקדימים, הסותרים את התקנון.

- (3) כדי להגיע לתוצאה שונה מזו, העולה מפירושו של בית המשפט לסעיף 36 לתקנון הכנסת, יש לשנות כדין את תקנון הכנסת עצמו.
- ו. (1) בידי בג"צ הסמכות לביקורת שיפוטית על הליכים פנים-פרלמנטריים.
- (2) שאלת שיקול הדעת בהפעלת הסמכות אינה קלה: מחד גיסא, עומד עקרון שלטון החוק, לרבות שלטון החוקבמחוקק. מאידך גיסא, עומד מעמדה הרם של הכנסת, שהיא גוף פוליטי; רצון טבעי הוא של הרשות השופטת לאפשר לבית הנבחרים לנהל את ענייניו הפנימיים בלא התערבות שיפוטית, וזאת הן בשל חוסר הרצון לשפוט את הפוליטיקה והן בשל חוסר הרצון לפוליטיזאציה של השפיטה.
- (3) דווקא הכבוד שהשופטים חולקים לבית הנבחרים מחייבם לשמור על כך, כי גם גוף זה יפעל במסגרת החוק.
- (4) הפרדת הרשויות אין משמעותה, שכל רשות היא לעצמה, בלא כל התחשבות ברשות אחרת. תפיסה כזו תפגע ביסודות הדמוקרטיה עצמה, שכן משמעותה דיקטטורה של כל רשות במסגרתה שלה. הפרדת רשויות משמעותה איזון ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות.
- (5) נעילה הרמטית של דלתות בית המשפט בפני כל עתירה, שעניינה הליכים פנים-פרלמנטריים, תפגע בשלטון החוק, בחוקיות השלטון וביסודות המשטר הדמוקרטי. מאידך גיסא, פתיחה מלאה של דלתות בית המשפט בפני כל עתירה, שעניינה הליכים פנים-פרלמנטריים, תפגע אף היא ביחסי הגומלין בין הרשויות וסופה שתפגע ביסודות המשטר הדמוקרטי.
- ז. (1) כאשר מבקש בית המשפט לקבוע את שביל הזהב, אין מקום לקביעתה של הלכה גורפת באשר להיקף התערבותו של בית המשפט בסדרי עבודתה של הכנסת, ויש ליצור איזון שיפוטי, המבוסס על ריסון עצמי של הרשות השופטת, שאינו מגיע לידי כבילה מוחלטת.
- (2) איזון שיפוטי זה מחייב קביעתה של אמת מידה, המתחשבת במידת הפגיעה במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של המשטר החוקתי.
- (3) מבחן זה מתמקד בעיקר ומזניח את הטפל. הוא בא לשמור בידי בית המשפט את שיקול הדעת למנוע פגיעות מהותיות בחיים הפרלמנטריים ובמבנה השלטון הפרלמנטרי. שמירה כזו חיונית לדמוקרטיה, ואין בית המשפט יכול מיוזמתו להתנער ממנה.
- (4) המבחן אינו מדויק; הוא מניק שיקול-דעת נרחב לבית המשפט העליון והוא קשה להפעלה במקרים הקשים. יש יתרון בכך, שהמבחן הוא גמיש ומעניק שיקול-דעת לבית המשפט, שכן המדובר בסוגיה דינאמית ובמערכת יחסים רגישה בין רשויות המדינה. במצב דברים זה אין לשאוף למבחנים נוקשים.
- ח. גם במקרים של חריגה מסמכות פונקציונאלית של רשות מרשויות הכנסת ראוי לו לבג"צ, שלא יתערב, אם חריגה זו אינה נוגעת בענין מהותי. לעומת זאת, ראוי לו לבג"צ שיתערב גם במקרים של שיקול-דעת פסול של רשות מרשויות הכנסת, אם שיקול-דעת זה נוגע בעניין מהותי לחיים הדמוקרטיים, אף אם אינו עולה כדי חריגה מסמכות פונקציונאלית.
- ט. בנסיבות דנן, המדובר בהכרעתן של השאלות הפרשניות: מהי "סיעה" לעניין סעיף 36 לתקנון הכנסת, ומה כוחן של החלטות ועדת הכנסת הסותרת את התקנון? כל השיקולים בעניין זה הולמים הכרעה שיפוטית, ואין בהם כל יסוד של הכרעה מדינית.

י. (1) החלטתו של משיב פוגעת, בנסיבות דנן, באופן ניכר ומשמעותי במירקם החיים הפרלמנטריים ובערכים המהותיים של המשטר החוקתי.
(2) שלילת כוחה של סיעה פרלמנטרית ליזום מהלך מכריע כהצבעת אי-אמון בממשלה פוגעת, מחד גיסא, באמצעי הפרלמנטרי החרף ביותר, שעומד לרשותה של סיעה אופוזיציונית, ומאידך גיסא, פוגעת בביקורת ובפיקוח של הרשות המחוקקת כולה על הרשות המבצעת.
(3) סיעה, שאין לה כוח להציע אי-אמון בממשלה, היא בעלת-מום פרלמנטרית.
הפגיעה בה היא עמוקה ונמשכת, והיא פוגעת במירקם החיים הפרלמנטריים כולם.

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"צ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118.
[2] בג"צ 753/80 של"י שלום ושוויון לישראל ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח' פ"ד לה(2) 813.
[3] ע"א 133/79, 863 בוכמן ואח' נ' אלנסארה ואח'; עזבון המנוחה קיסטמן איסקוב ז"ל ואח' נ' שוסטרמן, פ"ד לה(2) 65.
[4] ע"א 804/80 sidar tanker corporation ואח' נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ ואח', פ"ד לט (1) 93.3.
[5] בג"צ 652/81 ח"כ שריד נ' יושב-ראש הכנסת מנחם סבידור, פ"ד לו(2) 197.
[6] בג"צ 89/83 לוי נ' יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת ואח', פ"ד לח (2) 488.
[7] בג"צ 148/73 פרופ' קניאל נ' שר המשפטים ואח', פ"ד כז(1) 794.
[8] בג"צ 325/85 ח"כ מיערי ואח' נ' יו"ר הכנסת שלמה הלל ואח', פ"ד לט(3) 122.
[9] בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 431.
[10] בג"צ 108/70 מנור ואח' נ' שר האוצר, פ"ד כד(2) 442.
[11] בג"צ 566, 563/75 רסלר נ' שר האוצר ואח'; צבעוני נ' יו"ר וע' הכספים של הכנסת ואח', פ"ד ל(2) 337.
[12] בג"צ 142/82 - לא פורסם.
[13] ע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל וערעור שכנגד, פ"ד לו(1) 337.
[14] בג"צ 222/68, המ' 15/69 חוגים לאומיים אגודה רשומה ואח' נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141.
[15] בג"צ 561/75 אשכזני נ' שר הבטחון ואח', פ"ד ל(3) 309.

פסקי-דין אנגליים שאוזכרו:

[16] *bradlaugh v. Gossett* (1884). . 271Q.b 12

פסקי-דין אמריקניים שאוזכרו:

[17]. 498U.s . 219So. Pac. Terminal co. V. Int. Comm (1911).

[18] *marbury v. Madison* 137cranch (1803).

[19]418 united states v. Nixon . 683U.s (1974).
[20]395 powell v. McCormack . 486U.s (1969).
[21]367 poe v. Ullman . 497U.s (1961).
[22]369 baker v. Carr 186u.s (1962).

הערות:

לעקרון הפרדת הרשויות ראה: 'זוסמן, "בתי המשפט והרשות המחוקקת" משפטים ג (תשל"א-ל"ב) 213; ק' קליין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי והפרלמנטריזם הישראלי" משפטים ה (תשל"ג-ל"ד) 308.

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 5.2.85. העתירה נתקבלה. הצו-על-תנאי נעשה וחלט.

מ' שכטר - בשם העותרת;

ר' יאראק, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה - בשם המשיב.

פסק-דין

השופט א' ברק: העותרת היא סיעה בכנסת האחת-עשרה. בסיעה חבר-כנסת אחד, הוא הרב מאיר כהנא. הסיעה מהווה, על-כן, "סיעת יחיד". ביום 4.2.85 הגישה העותרת ליושב-ראש הכנסת, מר שלמה הלל, הצעה לסדר יום, שעניינה הבעת אי-אמון בממשלה בשל "מחדלים בטחוניים חמורים", המפורטים בהצעה. בכך ביקשה העותרת להצטרף להצעת אי-אמון, שהוגשה על-ידי סיעת התחייה, ושאמורה הייתה להידון ביום 5.2.85. עם קבלת הצעתה של העותרת (ביום 4.2.85) הודיע המשיב לעותרת, באמצעות מזכיר הכנסת, כי "סיעת יחיד מנועה מלהגיש הצעה להביע אי-אמון לממשלה". טענתו של ח"כ הרב כהנא, כי המניעה חלה על חבר-כנסת יחיד ולא על סיעת יחיד, לא נתקבלה על דעת המשיב, ומכאן העתירה שלפנינו. העותרת מבקשת, כי נורה למשיב לבוא וליתן טעם, "מדוע לא יבטל את החלטתו מיום 4.2.85 שלא לאפשר לעותרת להציע לסדר היום של ישיבת הכנסת מיום 5.2.85 סעיף של הבעת אי-אמון בממשלה". כן נתבקש צו ביניים, שיוורה למשיב "שלא לקיים דיון בהצעות אחרות לסדר היום הנוגעות להבעת אי-אמון שנקבעו לישיבת הכנסת ביום 5.2.85". העתירה הובאה לפני כשופט תורן, וניתן על-ידי צו-על-תנאי כמבוקש. אשר לצו הביניים, החלטתי, כי "בנסיבות הענין אין מקום לצו המונע קיום ישיבת הכנסת בדבר אי-אמון לממשלה".

אקטואליות

2. בפתח טיעונו (ביום 11.7.85) עמד מר יאראק על כך, כי הסעד, שאותו מבקש העותר, שוב אינו אקטואלי. העתירה התייחסה להצבעת אי-אמון, אשר אמורה הייתה להתקיים ב-5.2.85. הצבעה זו כבר נתקיימה - על-פי הצעתה של סיעת התחייה-

והצעת אי האמון נדחתה. מכאן, שהעתירה איבדה את האקטואליות שלה, ועל-פי הכלל, שאין בית-משפט זה דן בשאלות אקדמיות, דינה להידחות. עם זאת, ועל דעת המשיב עצמו, המשיך מר יאראק והציג את עמדתו של המשיב לגופו של עניין, "שהרי השאלה עשויה להתעורר גם בעתיד". אכן; יפה עשה המשיב, ויפה עשה מר יאראק, בטיעון זה. אמת הדבר, בית-משפט זה אינו דן בשאלות שאינן אקטואליות, ואין הוא נותן חוות-דעת אקדמית, גרידא בשאלות בעלות עניין תיאורטי, אך כלל זה אינו חל במקום שטבעו של האירוע, שעליו סבה העתירה, הוא כזה, שהכרעה שיפוטית בו עשויה לבוא לאחר שהאירוע התרחש, אך תוך קיום הסתברות סבירה, שאירועים דומים יתרחשו בעתיד (ראה: [17] (1911) so. Pac. Terminal co. V. Int. Comm. . Comm). במקרים הלא, מן הראוי הוא שבית המשפט ידון בעתירה, שאם לא כן לא ידון בה לעולם, שכן מעצם מהותה היא תהא לעולם מוקדמת מדיי או מאוחרת מדיי. אל לו לבית המשפט לנעול דלתותיו בפני מקרים אלה בטענה של חוסר אקטואליות, שאם ינהג כן, יהא תחום שלם של עניינים קונסטיטוציוניים חשובים חסין בפני ביקורת שיפוטית. אכן, בשאלה חוקתית חשובה "מוטב שיווצרו נסיבות דיוניות, המאפשרות את הכניסה לטרקלין, והוא כל עוד לא ברור וגלוי, כי הנושא אינו נתון לשיפוטו של בית המשפט" (השופט שמגר בבג"צ 306/81 [1], בעמ' 141). המקרה שלפנינו נול למסגרתה של אותה קטיגוריה, ש"כלל האקטואליות" לא צריך לחול בה. מטבע הדברים, שהחלטתו של המשיב שלא להעמיד את הצעתה של העותרת על סדר יומה של הכנסת היא החלטה "קצרת מועד", אשר לרוב חדלה להיות אקטואלית, בטרם יהא סיפק לבית המשפט לדון בה לגופה. עם זאת החלטת המשיב היא בעלת אופי עקרוני והיא תופעל הלכה למעשה גם במצבים עתידיים, בהם תתבקש הצבעת אי-אמון על-ידי סיעת יחיד. הסתברות התרחשותה של בקשה כזו בחיים הפרלמנטריים היא סבירה. מטעם זה ניכנס נא לטרקלין של הדיון לגוף העניין.

"סיעה"

3. האם רשאית "סיעת יחיד" להגיש הצעה להבעת אי-אמון לממשלה? המקור הסטטוטורי להצבעת אי-אמון הוא בחוק-יסוד: הממשלה. נקבע בו, כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת" (סעיף 3), וכי הממשלה תיכון "משהביעה לה הכנסת אמון" (סעיף 15). כן קובע חוק-יסוד: הממשלה, כי רואים את הממשלה כאילו התפטרה "ביום הבעת אי-האמון" (סעיף 24). נמצא, כי תחילת חייה של הממשלה באמון הכנסת בה, והמשך האמון הוא הנותן לה חיות. נפסק האמון, בדרך של הצבעת אי-אמון, חדלה הממשלה להתקיים כממשלה "רגילה", והיא הופכת ל"ממשלת מעבר" (סעיף 25). חוק-יסוד: הממשלה או כל חוק-יסוד אחר אינם קובעים את הכללים, שעל פיהם מתבצעת הצבעת אי האמון. עניין זה מוסדר בתקנון הכנסת, הקובע את סדרי עבודתה של הכנסת (סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת).

4. סעיף 36(א) לתקנון הכנסת קובע לאמור:

"כל סיעה רשאית להציע לסדר-היום סעיף על הבעת אי-אמון לממשלה .;

סעיף זה יידון בישיבה הרגילה הקרובה, שלא באותו יום שהוצע, וידחה דיון בכל סעיף אחר."

על-פי הוראה זו נתון הכוח להציע הבעת אי-אמון ל"כל סיעה". מהי "סיעה" לענין זה? תקנון הכנסת אינו מגדיר ביטוי זה. גם חוק-יסוד: הכנסת, אשר מכוחו הותקן התקנון, אינו מגדירו, חרף השימוש בביטוי זה באותו חוק-יסוד (סעיף 22, לענין השתתפות "סיעות" שאינן משתתפות בממשלה בוועדת חקירה פרלמנטרית, "לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת"). חוקים אחרים בעלי תוכן קונסטיטוציוני נזקקים אף הם לביטוי "סיעה" בלא להגדירו. כך, למשל, קובע חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, כי חברי ועדת הבחירות המרכזית יהיו נציגי "הסיעות" של הכנסת (סעיף 16(א)), בלא להגדיר סיעה מהי. חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה-1964, קובע, כי כל "סיעה" רשאית להציע, כי דין רציפות לא יחול על הצעות חוק מסוימות (סעיף 2), בלא שניתנת הגדרה למונח סיעה. הביטוי "סיעה" מופיע גם בחוק-יסוד: הממשלה. נקבע בו, כי בטרם יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת, עליו להיוועץ בנציגי "סיעות" בכנסת (סעיף 6, וכן סעיף 8(ג)). חוק-יסוד: הממשלה מוסיף וקובע, כי בתנאים מסוימים "רשאים נציגי סיעות בכנסת שחבריהן מהווים רוב חברי הכנסת לבקש בכתב מנשיא המדינה להטיל את התפקיד על חבר הכנסת פלוני" (סעיף 9(א)). אין בחוק-יסוד: הממשלה הגדרה לביטוי "סיעה". לבסוף, חוק המעבר, תש"ט-1949, קובע כללים בדבר אחריות שר להצבעת "הסיעה", שעמה הוא נמנה (סעיף 11(ז)), ואף כאן אין הגדרה למונח זה. הגדרה לביטוי "סיעה" נמצאת אך בחוק אחד, והוא חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, המעניק מימון, בתנאים מסוימים, ל"סיעה". החוק קובע בסעיף 1, כי "סיעה" היא כל אחד מאלה:

- (1) מפלגה שהגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים כסיעה של הכנסת הקודמת והיא מיוצגת בכנסת לפחות על-ידי נציג אחד; (2) מפלגה שועדת הכנסת הכירה בנציגה או בנציגיה בכנסת כסיעה; (3) צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת."

הגדרה זו אינה בעלת תחולה כללית, והיא באה לענות לצרכים המיוחדים של חוק מימון מפלגות.

5. כפי שראינו, אין בתקנון הכנסת ואין בדבר חקיקה אחר 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 (ראה בג"צ 753/80 [2], בעמ' 816). עם זאת נראה לי, כי יש לו למונח "סיעה" "גרעין" קונסטיטוציוני מוצק, החל בדברי החקיקה כולם, כאשר האופי המיוחד של ההואות השונות עשוי ליצור ואריאציות ב"איזור האפלולית היחסית" (ראה

ע"א 133/79, 863 [3] בעקבות h.l.a. hart, "positivism and the separation of law and morals" 71 Harv. L. Rev גרעין" קונסטיטוציוני זה הוא, כי במונח "סיעה" נכללת רשימת מועמדים, שהשתתפה בבחירות לכנסת והיא מיוצגת בכנסת בלא שחל שינוי בהרכבה. עמד על גישה זו פרופ' רובינשטיין בציינו:

"חוק הבחירות ותקנון הכנסת, אינם מגדירים 'סיעה'. לעומת זאת חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, מגדיר 'סיעה' לצרכיו שלו. על כל פנים, הכוונה לכל הנבחרים שהופיעו ברשימת מועמדים אחת בבחירות לכנסת, אלא אם כן התפלגו לאחר מכן" (א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (שוקן, מהדורה 3, תשמ"א) 274).

הגדרות אלה אינן ממצות, אך דומה, כי כל שנכלל בגדרן הוא בבחינת "סיעה".
במסגרתה של הגדרה זו נכללת, כדבר מובן מאליו, גם רשימת מועמדים המיוצגת בכנסת
בלא שחל שינוי בהרכבה - על-ידי חבר כנסת אחד בלבד. "סיעת יחיד" היא איפוא
"סיעה" לכל דבר ועניין. הטעם לגישתי זו הוא כפול: ראשית, לשון החוקים והתקנות

"-סיעה", "סיעות", "כל סיעה" - אינה מצביעה, כשלעצמה, על כך, כי "סיעת יחיד" אינה נופלת בגדרה. כדי להוציא מלשון החוק "סיעת יחיד", יש להצביע על מטרה חקיקתית, אשר לשם הגשמתה דרושה תוצאה זו. מטרה חקיקתית כזו לא הוצגה לפנינו. נהפוך הוא: ההיגיון הקונסטיטוציוני - וזהו הטעם השני לגישתי - העומד ביסוד הוראות החוק השונות, תומך בהשקפה, כי גם סיעת יחיד היא בגדר סיעה. כך, למשל, כאשר מורכבת ועדת חקירה פרלמנטרית, אין כל יסוד לגרוס, כי נציגים של סיעות יחיד, שאינן משתתפות בממשלה, לא ישותפו בהרכב ועדת חקירה. בדומה, אין כל יסוד לסבור, כי חובת ההתייעצות של נשיא המדינה אינה חלה לעניין "סיעת יחיד". כאשר נציגי סיעות בכנסת, שחבריהן מהווים רוב חברי הכנסת, פונים בבקשה לנשיא המדינה, כי יטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר-כנסת פלוני, אין כל יסוד לגרוס, כי במניין סיעות אלה אין למנות סיעת יחיד. פירו כזה עשוי להביא, לעתים, לכך, שלא ניתן יהיה כלל להפעיל הוראה זו, למרות שרוב חברי הכנסת תומכים באפשרות זו. טול מקרה, בו הצביע שר בממשלה, חבר סיעת יחיד, בעד הצעה, שהוגשה על-ידי סיעה אופוזיציונית, להביע לממשלה אי-אמון. ההגיון הקונסטיטוציוני מחייב, כי ניתן יהיה להשתמש כנגד אותו שר באמצעים הקבועים בסעיף 11(ז) לחוק המעבר ולראותו כמי שהתפטר מהממשלה. לתוצאה זו לא ניתן יהיה להגיע, אם לא נראה בסיעת יחיד סיעה לעניין חוק המעבר.

6. בפנותנו עתה לתקנון הכנסת נראה לי, כי אין לגלות בו כל מטרה חקיקתית או היגיון קונסטיטוציוני, שיהיה בהם כדי לצמצם את הביטוי "סיעה" בתקנון, תוך הוצאת "סיעת יחיד" ממנו. התקנון כולו נותן מקום מרכזי ל"סיעה". עמד על כך צידון בציינו:

"הסיעה תופסת מקום נכבד בהווי הכנסת. רבים הם הדברים שעשייתם

בכנסת קשורה קשר בל יינתק בסיעה. הרכב הממשלה, הוא על בסיס סיעתי, הרכב הוועדות הוא לפי העקרון של נציגות סיעתית. הדיונים החשובי בכנסת נערכים על יסוד סיעתי ובהם אין יכול חבר הכנסת להגיע לרשות הדיבור אלא על ידי סיעתו. הצעת אי-אמון לממשלה, מוגשת על-ידי סיעה, הודעות ענייניות או הודעות על הימנעות מהצבעה, הן זכויותיהן של הסיעות ולא של חבר הכנסת היחיד" (א' צידון, בית הנבחרים (אחיאסף, מהדורה 5, 1969)).

גישה קונסטיטוציונית זו, המעמידה במרכז החיים הפרלמנטריים את הסיעה, אינה מתיישבת עם תפיסה כללית, לפיה סיעת יחיד אינה בגדר סיעה. תפיסה כזו - שגם המשיב לא טען לה - הייתה מרוקנת את כוחה של סיעת יחיד מכל תוכן והייתה יוצרת הפליה פסולה בין חברי הכנסת השונים.

7. הניתן לגלות מטרה חקיקתית ספציפית, שיש בה כדי ליתן פירוש מצמצם לביטוי "סיעה" בסעיף 36 לתקנון הכנסת? בטיעונים לפנינו לא הובאה לתשומת לבנו כל היסטוריה חקיקתית, שיש בה כדי להצביע על כך, כי בעת התקנת התקנון עמדה מטרה מיוחדת זו לנגד עיני הכנסת. בתצהיר התשובה מביא מזכיר הכנסת נימוקים מספר, שעמדו ביסוד החלטתה של ועדת הכנסת (מיום 20.3.67), לפיה "חבר כנסת יחיד אינו רשאי להציע הבעת אי-אמון לממשלה" ואלה הנימוקים:

"הצעה להביע אי-אמון בממשלה איננה דבר של מה בכך מבחינת השפעתה על סדרי העבודה של הכנסת. העלאת הצעה כזו גורמת לדחיית כל נושא וכל ענין אחר שבית הנבחרים עוסק בו, ולשיתוק העבודה הפרלמנטארית השוטפת, לרבות עבודת החקיקה במליאה, עד לדיון בהצעת אי-האמון ולהכרעה בה.. אין מקום שאדם (גם אם הוא סיעה), המייצג פחות מאחוז מכלל חברי הבית, יוכל לגרום לתוצאה כזו בכל עת שהדבר יעלה על דעתו. הדעת נותנת כי אם ההצעה היא אך ורק הצעתה של סיעת-יחיד - קטן הסיכוי כי תזכה ברוב, ובשל סיכוי קטן כזה (וכאשר ממילא יכולה סיעה אחרת, גדולה יותר, להציע הצעה כזו מטעמה בכל-עת) אין זה סביר ואין זה רצוי לשתק את עבודת הכנסת".

אין כל טענה, כי שיקולים אלה עמדו לנגד עיני המחוקק, שעה שהכנסת התקינה את סעיף 36 לתקנון הכנסת. אכן, קשה להלום, כי אילו אלה היו פני הדברים, ל היה ניתן לכך ביטוי מפורש בתקנון הכנסת.

8. נראה לי, אפוא, כי הלשון הרחבה של סעיף 36 לתקנון הכנסת מזה ("כל סיעה"), והעדר כל מטרה חקיקתית מיוחדת מזה אינם מאפשרים, על-פי אמות המידה הפרשניות המקובלות עלינו, מתן פירוש מצמצם לסעיף 36 לתקנון הכנסת, באופן שהביטוי "כל סיעה" אינו כולל סיעת יחיד. נהפוך הוא: התפיסה הקונסטיטוציונית

הכללית העומדת ביסוד התקנון היא זו, המעמידה את ה"סיעה" במרכז הפעילות הפרלמנטרית, וביטוי זה בכל שאר חלקי התקנון משתרע גם על סיעת יחיד. אין כל אינדיקאציה, שדווקא בסעיף 36 לתקנון הכנסת יש ליתן פירוש שונה לביטוי "סיעה" על כן, על-פי פירושו הנכון של תקנון הכנסת, רשאית סיעת יחיד להציע לסדר היום סעיף של הבעת אי-אמון לממשלה. למותר לציין, כי מסקנתנו זו מעוגנת כל כולה בפירושו של סעיף 36 לתקנון הכנסת. הכנסת רשאית, כמובן, להביא שינוי לתקנון בדרך הקבועה בחוק-יסוד: הכנסת ובתקנון הכנסת (סעיפים 150-155).

ועדת הכנסת

9. עד כה בחנת-את משמעות הביטוי "סיעה" שבסעיף 36 לתקנון הכנסת. דא עקא, שבטיעונו לפנינו לא סמך מר יאראק עצמו במישרין על הוראת סעיף 36 כשלעצמה אלא על "החלטות ועדת הכנסת מן הימים 20.3.67-30.7.79 המבוססות, בהתייחס לסעיף 36 לתקנון הכנסת, על הנוהג הפרלמנטרי המושרש בכנסת". מתצהירו של מזכיר הכנסת אנו למדים, כי ב-20.3.67 החליטה ועדת הכנסת לאמור:

"חבר כנסת יחיד אינו רשאי להציע הבעת אי-אמון לממשלה."

השאלה עלתה מחדש ביום 30.7.79, שעה שוועדת הכנסת דנה אז בקביעת מסגרת הדיון בהצעות אי-אמון לממשלה, ונתברר, כי אחת מהצעות אי האמון הוגשה על-ידי סיעת הליברלים העצמאיים, שיוצגה אז בכנסת (מאז הבחירות לכנסת התשיעית משנת 1977) על-ידי חבר כנסת יחיד: חבר הכנסת גדעון האוזנר. לאחר דיון בוועדה הוחלט אז, ברוב דעות, שלא לאפשר לסיעת יחיד להגיש הצעת אי-אמון. בתצהיר תשובתו מדגיש מזכיר הכנסת, כי "מאז ועד עצם היום הזה מעולם לא הורשה חבר-כנסת יחיד בין אם היווה סיעת-יחיד ובין אם לאו - להציע לכנסת להביע אי-אמון לממשלה". יצוין עוד, כי מזכיר הכנסת הסביר בתצהירו, מדוע נקטה ועדת הכנסת לשון "חבר כנסת יחיד" ולא לשון "סיעת יחיד", וזה הסברו:

"כידוע - הנוהג הפרלמנטארי הוא שלא לחשוף פרוטוקולים של ישיבות ועדות הכנסת או לצטט מהם, ולכן אני מנוע מלפרוש בפני בית המשפט הנכבד את פרטי הדיונים שהביאו לניסוח ההחלטה דלעיל, אולם אציין כי ההצעה שרצה יו"ר ועדת הכנסת דאז להעמיד להצבעה היתה דוקא - שלסיעה בת חבר אחד לא תהא זכות להגיש הצעת אי-אמון. הסיבה שלבסוף הועמד להצבעה לא נוסח זה אלא הנוסח שאושר היא כי חבר אחד בוועדה ציין שאין לדבר על "סיעה בת חבר אחד", אך ורק מכיון שוועדת הכנסת טרם הכריעה (אז) בשאלה אם חבר הכנסת, שהוא נציג יחיד, בכלל מהווה סיעה! כלומר - החשש היה דוקא שאיזכור "סיעת-יחיד" יהווה הכרה במשתמע בתופעה, שאז עוד היה עצם קיומה שנוי במחלוקת; אולם ודאי שלא נתכוונה איפוא ועדת הכנסת, להבדיל כאן בין סיעת-יחיד לבין

חבר-כנסת יחיד שאיננו סיעה (ומטעם זה ממש גם היה מי שהתנגד להצעה מן הטעם שניתן לפרשה, כמונעת גם מסיעה, שיש בה רק חבר-כנסת אחד, להציע הבעת אי-אמון!).

על רקע זה מציין מזכיר הכנסת, כי "יר"ר הכנסת פעל מכל בחינה כדין-

ולפיכך אין גם כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד - שכן יר"ר הכנסת פעל (כאמור) על פי נוהג פרלמנטארי מקובל ומגובש, שמצא ביטוי גם בהחלטות ועדת הכנסת". עמדה זו של המשיב - עליה חזר לפנינו מר יאראק בטיעונו - מעוררת את השאלה, מהו היחס המשפטי בין הוראת סעיף 36 לתקנון הכנסת, כפי שנתפרשה על-ידינו, לבין החלטותיה של ועדת הכנסת והנוהג הפרלמנטרי. כדי להשיב על שאלה זו יש להבחין בין שתי אפשרויות. האחת, כי החלטות ועדת הכנסת (והתקדימים שבעקבותיה) מהוות פירוש מוסמך ומחייב של סעיף 36 לתקנון הכנסת; האחרת, כי החלטות ועדת הכנסת (והתקדימים שבעקבותיהן) אינן יונקות מהוראת סעיף 36 לתקנון הכנסת. מעלה אני לדיון שתי אפשרויות אלה, שכן מתצהיר התשובה של מכיר הכנסת ומטיעונו של מר יאראק לא נתחדדה ההבחנה ביניהן. אכן שתי אפשרויות אלה שונות הן זו מזו. האפשרות הראשונה היא פרשנית. לפנינו טקסט - הוא סעיף 36 לתקנון הכנסת - ויש לקבוע את היקף התפרסותו; ועדת הכנסת אכן קבעה זאת, וקביעתה "מחייבת". ניתן לכנות אפשרות זו כאפשרות "פנימית", שכן הפתרון לבעיה נמצא בלשון ההוראה עצמה. האפשרות השנייה אינה אפשרות פרשנית. היא אינה מעגנת עצמה בסעיף 36 לתקנון הכנסת אלא במסגרת נורמטיבית שמחוץ לאותו סעיף, דהיינו, החלטות ועדת הכנסת והתקדימים. ניתן לכנות אפשרות זו כאפשרות "חיצונית", שכן הפתרון לבעיה נמצא מחוץ ללשונו של סעיף 36 לתקנון הכנסת (להבחנה זו, ראה ע"א 804/80 [4]).

10. התיזה ה"פרשנית-פנימית" בנויה על מספר חוליות, הקשורות זו בזו: ראשית, כי החלטת ועדת הכנסת, לפיה "חבר כנסת יחיד אינו רשאי להציע הבעת אי-אמון לממשלה" משמעותה גם, כסיעת יחיד אינה רשאית להציע הבעת אי-אמון; שנית כי החלטה זו, בעניין סיעת יחיד, מהווה פירוש של הוראת סעיף 36 לתקנון הכנסת. שלישיית כי ועדת הכנסת, בנתנה פירוש להוראות התקנון, פעלה במסגרת סמכותה לפרש את התקנון. רביעית, כי פירוש זה הוא הפירוש המחייב את כל גורמי הכנסת; חמישית, כי משניתן פירוש זה, הוא מחייב גם את בית המשפט, החייב לאמצו גם אם פירושו של בית המשפט הוא שונה. אכן, מוכן אני - בלא לפסוק בדבר - להניח, כי ארבע החוליות הראשונות אכן מתקיימות דהיינו, כי החלטתה של ועדת הכנסת עניינה סיעת יחיד, שאם לא כן, היא מיותרת; שכן פשיטא, שחבר-כנסת יחיד מתוך סיעה בת מספר חברי-כנסת אינו "סיעה", וכי ועדת הכנסת, בקבלה החלטה זו, ביקשה לפרש את תקנון הכנסת, וכי פרשנות תקנון הכנסת היא פעולה, שוועדת הכנסת מוסמכת לעשותה (ראה סעיף 13(א)(1) לתקנון הכנסת). כן מוכן אני להניח, כי פירושה של ועדת הכנסת מחייב את כל גורמי הכנסת. אך אין אני מקבל כלל ועיקר, כי פירושה של ועדת הכנסת מחייב את בית המשפט. אכן אם קיימת סתירה בין הפירוש, שנותנת ועדת הכנסת להוראת

תקנון הכנסת, לבין הפירוש, שנותן בית המשפט לתקנון הכנסת, יד פירושו של בית המשפט על העליונה. פרופוזיציה זו מחייבת הסבר.

11. במשטר דמוקרטי, המבוסס על הפרדת רשויות, הסמכות לפרש את כל דברי החקיקה - החל בחוקי-יסוד וכלה בתקנות ובצווים - היא סמכותו של בית המשפט עמד על כך נשיא בית המשפט העליון האמריקני, השופט מרשל (marshall) בפרשת *marbury v. Madison* (1803) [18], 176at. It is, emphatically, "department, to say what the law is the province and duty of the judicial". כל הוראה חקוקה כוללת בחובה, כדבר טבעי ומובן מאליו, האצלה של סמכות הפירוש לבית המשפט. אכן, כל אורגן ממלכתי - ולעניין זה גם כל פרט ופרט - עוסק בפירוש החוק כדי לכוון את מהלכיו. לעתים מקובל, כי סמכות הפירוש עבור אורגן מסויים ניתנת לפונקציונר זה או אחר כך למשל, סמכות הפירוש של החוק עבור הרשות המבצעת נתונה ליועץ המשפטי לממשלה, ופירושו שלו מחייב אותה פנימה. אך במקום ששאלת הפירוש מתעוררת בבית המשפט, כוח הפירוש נתון בידי, ופירושו שלו הוא המחייב את הצדדים, ואם הפירוש בא מפני בית המשפט העליון, הריהו מחייב את כלל הציבור (מכוח עקרון התקדים המחייב: סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: השפיטה). עמד על כך חברי, השופט שמגר, באמרו:

"כל אחת מרשויות השלטון נדרשת, לעתים מזומנות, לפרשנותו של דבר חוק, כי הפעלתו של חוק חרות כרוכה תדירות - ולהלכה תמיד - בקביעת עמדה כלפי מהותו ותוכנו, אולם ההכרעה הפרשנית הסופית והמכרעת לגבי חוק, כתוקפו בכל עת נתונה, היא בידי בית המשפט, ולגבי סוגיות, המובאות לבחינה בתוך מערכת המשפט, היא בידי הערכאה השיפוטית העליונה" (בג"צ 306/81[1], בעמ' 141).

כל גישה אחרת תפגע בעצם מהותה של השפיטה ותשבש לחלוטין את עקרון הפרדת הרשויות ואת האיזון והבקרה (checks and balances) ביניהן, על-כן, הן ביחסים בין הרשות השופטת לבין הרשות המבצעת והן ביחסים ין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת, עומד העיקרון, כי יהא פירושן של רשויות האחרות אשר יהא, הפירוש המחייב הוא זה של בית המשפט. על חלותו של עיקרון זה ביחסים בין הרשות המבצעת לבין הרשות השופטת עמד בית המשפט העליון של ארצות-הברית בפרשת *705- 703 united* [19] (1974) : In the performance of states v. Nixon (burger) ((b) In the performance of Branch of the government must initially assigned constitutional dutuies each" Constitution, and the interpretation of its powers interpret the

President's counsel as we have noted, reads the constitution by any branch is due Presidential communications. Many decisions of this great respect from the others. The court, as providing an absolute privilege of confidentiality for all T i however, have 137cranch 1, marbury v. (1803)' , that[Junequivalently reaffirmed the holding of Madison Department to say what the law is'. Emphatically the province and duty of the judicial

Of powers and the checks and balances that flow from the any other conclusion That it is the province and the duty of this would be contrary to the basic concept court 'to say scheme of a tripartite government....we therefore reaffirm . Waht the law רק באשר ליחסים בין הרשות השופטת לבין הרשות המבצעת. גישה זהה חלה גם ביחסים בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת. עמד על כך שוב בית המשפט העליון של ארצות-הברית, מפי נשיאו, השופט וורן Our system of : באמר: powell v. McCormck (1969) [20]549, at בפרשת warren government requires that refederal courts on" occasion interpret the constitution in a .with the construction given the document by another branch manner at variance Cannot justify the courts' avioding their constitutional the alleged conflict that such an adjudication may cause . Responsibility....it is the responsibility of this court to"act as the ultimate interpreter of the constitution דברים אלה אינם מיוחדים לשיטת משפט, שבה קיימת חוקה פורמאלית, ושבה מוכרת ביקורת שיפוטית של חוקיות החקיקה. דברים אלה הם אמיתות יסוד בכל שיטת משפט, שבה קיימת רשות שופטת עצמאית. על-כן חלים עקרונות אלמנטאריים אלה הן בפירושה של החוקה, הן בפירושה של החוקים (כפי שהיה בבג"צ 306/81 [1] הנ"ל) הן בפירושה של חקיקת המשנה, בין זו הנקבעת על-ידי הרשות המבצעת בלבד, בין זו הנקבעת על-ידי הרשות המחוקקת בלבד (כגון, תקנון הכנסת: בג"צ 652/81 [5], בעמ')

201 או תקנות בעניין גימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון: בג"צ 89/83

[6] והן זו שביצירתה שותפות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. למותר לציין, כי עקרונות פשוטים אלה חלים לעניין הפירוש שיש ליתן לאקט אינדיווידואלי (שיפוטי או מינהלי). בין אם הוא נעשה על-ידי אורגן השייך לרשות המבצעת (כגון היתר הניתן על-ידי שר) ובין אם נעשה על-ידי אורגן השייך לרשות המחוקקת (החלטה בדבר מימון מפלגות של יושב-ראש הכנסת: בג"צ 753/80 [2] הנ"ל). כמוכך, גם משניתן פירוש על-ידי בית השופט לדבר חקיקה, ניתן להביא לשינוי הדין על-ידי שינוי כדין של דבר החקיקה. זאת ועוד: בהעדר חוקה פורמאלית עשוי המחוקק הראשי - הוא ולא אחר - להעניק את כוח הפירוש המחייב לאורגן ממלכתי אחר ולשלול אותו, בתחום זה או אחר, מבית המשפט. אך לשם כך יש צורך בהוראה מפורשת של המחוקק הראשי. למותר לציין, כי בסוגיה שלפנינו אין בחקיקה הראשית כל הוראה מפורשת, המעניקה את כוח הפירוש המחייב לוועדת הכנסת והשוללת אותו מבית המשפט.

12. סיכומו של דבר: עד כמה שוועדת הכנסת, בהחלטותיה, ביקשה לפרש את סעיף 36 לתקנון הכנסת, פירושה אינו נכון, שכן על-פי פירושו הנכון של הסעיף, הכוח להציע הבעת אי-אמון נתון לכל סיעה, בין סיעת יחיד ובין סיעה שאינה סיעת יחיד. נמצא, כי המשיב אינו יכול לסמוך עצמו על סמכות כדין שבאה לו מהפירוש שנתנה ועדת הכנסת לסעיף 36 לתקנון הכנסת.

13. התיזה ה"תקדימית-חיצונית" בנויה אף היא - כקודמתה ה"פרשנית-פנימית" על ההנחה, כי החלטתה של ועדת הכנסת עניינה גם סיעת יחיד. תיזה זו ממשיכה וקובעת, כי החלטה זו של ועדת הכנסת מחייבת היא, הן כהחלטה נורמטיבית של ועדת הכנסת (שאינה אך פירוש של הוראה קיימת בתקנון הכנסת) והן כמקור לתקדימים פרלמנטריים. אין לנו צורך לחוות דעתנו על דבר כוחה החקיקתי של ועדת הכנסת ועל מעמדם של התקדימים. די אם נציין, כי ועדת הכנסת אינה מוסמכת לקבוע נורמה מחייבת (שאינה עניין של "צורת דיון" בלבד: סעיף 148 לתקנון הכנסת ובג"צ 148/73 [7], בעמ' 797), הסותרת את הוראות תקנון הכנסת, ותקדימיה אינם מחייבים, אם הם עומדים בניגוד לתקנון הכנסת. אכן סעיף 147 לתקנון, המעניק כוח לתקדימים, קובע:

"שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון, תחליט בה ועדת הכנסת, והחלטתה תהיה תקדים מחייב כל עוד לא נתקבל על ידי הכנסת תיקון בתקנון לענין זה."

נמצא, כי האופי המחייב והתקדימי של החלטת ועדת הכנסת חל בשאלה "שאיין לה הוראה בתקנון", וזאת "כל עוד לא נתקבל על ידי הכנסת תיקון תקנון". אם יש בתקנון הכנסת הוראה, יש לנהוג על פיה, ואין סמכות לוועדת הכנסת לשנות מוראות התקנון בלא הוראה לכך בתקנון או בלא לשנות את התקנון עצמו.

14. בפרשה שלפנינו קיימת הוראה בתקנון הכנסת באשר להצעה בדבר אי-אמון לממשלה. נקבע, כי "כל סיעה" רשאית להציע הבעת אי-אמון, הוראה זו משמעותה, כך עולה מפירשנו, כי סיעת יחיד יכול שתציע הבעת אי-אמון. הפירוש השיפוטי אינו חיצוני לנורמה החקוקה אלא הוא הופך להיות חלק ממנה. עמד על כך הנשיא אגרנט בציינו:

"...משפירש בית המשפט העליון דבר-חקיקה, שעמד לדיון בסכסוך שלפניו, כפי שפירשו, הופך פירוש זה להיות חלק מאותו דבר-חקיקה. לשון אחר, ההסדר התחיקתי, המשתקף בדבר החקיקה האמור, הינו, מעתה ולהבא כפי שנתבאר בהלכתו הפרשנית של בית המשפט..."

מבחינה זו אפשר לומר כי הפירוש שנתן בית המשפט העליון לחוק הכנסת מהווה סוף פסוק באשר למובן תכנון... (ש' אגרנט, תרומתה של הרשות השופטת למפעל החקיקה" עיוני משפט י (תשמ"ד-מ"ה) 233, 244).

נמצא, כי הכנסת עצמה קבעה בתקנונה, כי סיעת יחיד רשאית להציע הבעת אי-אמון. עניין לנו איפוא בשאלה הנוגעת לדיוני הכנסת, שיש לה הוראה בתקנון. בנסיבות אלה אין תחולה לכוחה החקיקתי של ועדת הכנסת, ואין תוקף לתקדימים, הסותרים את התקנון, אכן, כדי להגיע לתוצאה השונה מזו, העולה מפירושנו לסעיף 36 לתקנון הכנסת. יש לשנות כדין את תקנון הכנסת עצמו.

15. סיכומו של דבר: ער כמה שוועדת הכנסת בהחלטותיה ביקשה לקבוע נורמה חקוקה חדשה, לא עלה הדבר בידה, שכן אין בכוחה של ועדת הכנסת לקבל החלטות, בסוג העניינים שבו אנו דנים, העומדות בניגוד לתקנון הכנסת. הוא הדין בתקדימים שאינם יכולים לסתור הוראה בתקנון הכנסת. נמצא, כי המשיב אינו יכול לסמוך עצמו על סמכות כדין, שבאה לו מהחלטת ועד הכנסת ומהתקדימים.

שפיטות

16. הגענו איפוא למסקנה, כי על-פי פירושו הנכון של תקנון הכנסת, גם סיעת יחיד רשאית להציע הבעת אי-אמון לממשלה. המשיב פעל איפוא שלא כדין, כאשר מנע מהעותרת להציע הבעת אי-אמון לממשלה. על רקע זה באה טענתו הנוספת והעיקרית של מר יאראק, כי יהא הדין אשר יהא, ואפילו פעל המשיב שלא כדין, אין בית-משפט זה צריך להכריע בסכסוך שבין העותרת לבין המשיב, שכן הסכסוך אינו שפיט. לטענתו, כרוך נושא העתירה בפעולה של הרשות המחוקקת, והוא נתון לשיקול-דעתו של המשיב. העניין הוא בעל אופי מינהלי ומהווה חלק מההליכים הפנים-פרלמנטריים וחלק מסדרי העבודה, שקובת לעצמה הכנסת, או שקובע המשיב מטעם הכנסת ועבורה. גישה משפטית זו היא גם גישתו של מזכיר הכנסת, אשר בתצהיר שהגיש מטעם המשיב, אמר:

"הנני מבקש לטעון כי נושא העתירה נופל במסגרת העניינים שבית משפט

נכבד זה יראה למשוך ידו מהם, אם בהיותו בלתי-שפיט ואם משום אותו ריסון שגזר על עצמו בית המשפט הנכבד בנוגע לעניינים הכרוכים בהליכים הפנים-פרלמנטריים, ואשר חייבים למצוא פתרונם במסגרת הליכים אלה ובתוך הכנסת פנימה".

בטיעונו לפנינו - והיה זה טיעון בהיר, נמרץ ומעמיק - הציע מר יאראק, כי ננקוט מדיניות שיפוטית של התאפקות וריסון, בכך נעלה את קרנה של הרשות המחוקקת ונמנע חיכוך מיותר בינה לבין הרשות השופטת, העשוי לפגוע, בסופו של דבר, בשתי הרשויות גם יחד. מר יאראק מודע, כמובן, לפסיקתו של בית-משפט זה, בעיקר זו שמצאה ביטויה בבג"צ 306/81 [1] ובבג"צ 652/81 [5]. דומה, שפסיקה זו אינה נושאת חן בעיניו. נראה, כי הוא היה מעדיף - אם כי הדברים לא נאמרו מפורש - כי נאמץ לעצמנו את הגישה המקובלת באנגליה, לפיה ההליכים הפרלמנטריים מוצאים מתחומי הביקורת השיפוטית (ראה [16] *bradlaugh v. Gossett* (1884) [16] *essays in constitutional law*, ed 2, London (1964). R.f.v 92 heuston וכן בג"צ 306/81 [1] הנ"ל). זאת ועוד: גם אם יש להכיר בהתערבות שיפוטית בהליכי הכנסת, מעדיף מר יאראק, כי המבחן הקובע לא יהא זה שנקבע בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל, בעמ' 204, לפיו יש להתחשב "במידת הפגיעה הנטענת במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי". לדעתו, מבחנים אלה רופפים הם מדי ומעורפלים הם מדי. במקומם מציע הוא, כי נאמץ מבחן של סמכות פונקציונאלית. על-פי גישה זו, רק אם ההליך הפנים-פרלמנטרי חרג מסמכותו הפונקציונאלית של מבצעו, יתערב בית-משפט זה. בהעדר חריגה מסמכות פונקציונאלית, לא יתערב בית המשפט. זהו, לדעתו של מר יאראק, המבחן גובש בארצות-הברית (בפרשת [20], *supra* powell), ואם אין מנוס מהתערבות שיפוטית, ראוי לה שתיעשה על-פי מבחן ברור ופשוט זה. לעומתו גורס מר שכטר, שטען לעותרת בקיצור ולעניין, כי עלינו להמשיך וללכת על-פי אמת המידה, שנקבעה בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל.

17. נקודת המוצא העקרונית היא, כי בידי בית המשפט הגבוה לצדק סמכות לביקורת שיפוטית על הליכים פנים-פרלמנטריים. הליכים אלה מעוגנים בדינים (חוקי היסוד, חוקים "רגילים", חקיקת משנה, תקנון הכנסת), והפועלים על פיהם מבצעים תפקיד ציבורי. מכאן סמכותו של בית-משפט זה, המשתרעת על כל "הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין" (סעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד השפיטה; בג"צ 306/81 [1] הנ"ל: בג"צ 652/81 [5] הנ"ל: בג"צ 89/83 [6] הנ"ל). עמד על כך חברי, הנשיא שמגר בבג"צ 325/85 [8], באמרו בעמ' 127:

"פשוט וברור הוא כי הבקורת השיפוטית לפי סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה חלה גם על פעולותיהן של רשויות הכנסת (בג"צ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פד"י לה(1), 118, 132ה). הרשות המחוקקת אינה פטורה

מעולו של החוק ומשקבעה תכנו והקנתה לו חיות ולא פטרה עצמה-בנוסחומתחולתו, הרי היא חבה בכיבודו ככל אחר. אם הגדיר המחוקק את דרך פעולתו בתחום המיוחד לו, כמו למשל בסעיף 13 לחוק הנ"ל, הרי אינו נגרע מאומה מכוחו המחייב לגבי הכנסת של דבר-חקיקה בשל כך שהוא מתווה אך ורק את פעולתה של הכנסת או של רשות מרשויותיה. משהולבשה ההוראה בלבשו של חוק מחייבים הכל, לרבות רשויות הכנסת בכיבודה ואין משנים מתוכנה ומחיקה תחולה אלא בדרך בה מתקנים כל דבר חקיקה של הכנסת".

השאלה הניצבת לפנינו אינה שאלה של סמכות אלא שאלה של שיקול-דעת (בג"צ 689/83 הנ"ל, בעמ' 495). "אין זו בעיה של סמכות, אלא זו שאלה בדבר אופן הפעלת הסמכות על-ידי בית המשפט הגבוה לצדק" (מ"מ הנשיא י' כהן [1]306/81 הנ"ל בעמ' 125).

18. אכן, שאלת שיקול הדעת אינה קלה כלל ועיקר. עמדנו בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל על השיקולי השונים בשאלה זו: מחד גיסא, עומק עקרון שלטון החוק, לרבות שלטון החוק במחוקק. שלטון החוק הוא גם חוקיות השלטון. הכול חייבים בכיבוד חוקיה של הכנסת, ובראש ובראשונה חייבת הכנסת עצמה בכיבוד חוקיה שלה. הכנסת היא "בית הנבחרים של המדינה" (סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת) ומשמשת היא בפעולתה דוגמה לכל אזרחי המדינה ורשויותיה. כשם שדורשת היא מהם לכבד את חוקיה שלה, כן חייבת היא לדרוש מעצמה לכבד את חוקיה שלה. לשם כך דרושה ביקורת שיפוטית, שכן בלא דיין אין דין. "ובמקום שאין בית-המשפט מתערב, נפגם עקרון שלטון החוק. שלטון היודע מראש כי הוא לא נתון לביקורת שיפוטית, הוא שלטון העשוי שלא להשליט את החוק, והעשוי להביא להפרתו" (בג"צ 217/80 [9] בעמ' 441). מאידך גיסא, עומד מעמדה הרם של הכנסת, שהיא גוף פוליטי. רצון טבעי הוא של הרשות השופטת לאפשר לבית הנבחרים של המדינה לנהל את ענייניו הפנימיים בלא התערבות שיפוטית, וזאת הן בשל חוסר הרצון לשפוט את הפוליטיקה והן בשל חוסר הרצון לפוליטיזאציה של השפיטה (ראהא' ויתקון, פוליטיקה ומשפט (האוניברסיטה העברית בירושלים, תשכ"ה) 38).

19. דילמה זו קשה היא. עמדו על כך השופטים האנגליים עצמם, שעה שבאו להתמודד עם בעיה זו. אומר השופט קולרידז (lord coleridge) בפרשת [16]275: No doubt, to allow any complications, and might in many supposable review of parliamentary privilege" cases end in the by a court of law may lead, has led, to very grave. privileges of the But, to hold the resolutins of either commons being determined by the lords

Us in conclusions not free from grave complications too. House absolutely beyond
It is enough for me to say that it seems to me that inquiry in a court of law may land
in "...theory the question is extremely hard to solve
לקוט עמדה ברורה של איפוק שיפוטי מלא. עם כל ההבנה לעמדה זו, לא נוכל להיעתר לה. דווקא הכבוד שאנו
חולקים לבית הנבחרים של האומה מחייב אותנו לשמור על כך, כי גם גוף זה יפעל במסגרת החוק. משטר
דמוקרטי נאור הוא משטר של הפרדת רשויות. הפרדה זו אין משמעותה, שכל רשות היא לעצמה, בלא כל
התחשבות ברשות האחרת. תפיסה כזו תפגע עמוקות ביסודות הדמוקרטיה עצמה, שכן משמעותה דיקטטורה
של כל רשות במסגרתה שלה. נהפוך הוא: הפרדת רשויות משמעותה איזון ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות.
לא חומות בין הרשויות אלא גשרים מאזנים ומפקחים. עמד על כך חברי, הנשיא שמגר, בבג"צ 325/85 [8]
הנ"ל, בציינו, כי "קיומה של הבקורת השיפוטית על חוקיות פעולתה של כל רשות היא תנאי יסודי לשלטון
החוק ואשר מבחינתו, ההפרדה בין הרשויות אינה מתבטאת בסגירת הדרך בפני הבקורת השיפוטית". על אותו
רעיון עצמו עמד חברי בבג"צ 306/81 [1] הנ"ל באמרו, בעמ' 141:

"ההפרדה בין הרשויות אין משמעותה דווקא יצירתו של חיץ, המונע החלטית כל קשרו מגע בין
הרשויות, אלא בטויה בעיקר בקיומו של איזון בין סמכויותיהן של הרשויות, להלכה ולמעשה,
המאפשר אי-תלות תוך פיקוח הדדי מוגדר".

בצדק ציין השופט ויתקון ז"ל כי:

"...משטר דמוקרטי תקין - על אף הרעיון של הפרדת הסמכויות - אין פירושו אבסולוטיסם פרלמנטרי. יש
יש מקום במשטר זה ל-balances checks and -ולשם כך קיימים אותם גופים, ובראשם הרשות השופטת,
שאינם מוקמים על בסיס בחירת העם" ויתקון, בחיבורו הנ"ל, בעמ' 71).

אכן נעילה הרמטית של דלתות בית המשפט בפני כל עתירה, שעניינה הליכים פנים-פרלמנטריים, תפגע
בשלטון החוק, בחוקיות השלטון וביסודות משטרנו הדמוקרטי.

20. התאפקות שיפוטית מלאה אינה מקובלת עלינו. אך באותה מידה אינה מקולת עלינו שיטת האקטיוויזם
השיפוטי המלא. ידועה ההלכה, כי "מידת ההתערבות של בית המשפט בפעולות רשויות הפועלות על-פי דין
כרוכה לא פעם בשאלה, מי היא אותה הרשות, שנגדה מתבקש הסעד" (מ"מ הנשיא, י' הן בבג"צ 306/81 [1]
הנ"ל, בעמ' 131), לא הרי הכנסת כהרי כל רשות שלטונית אחרת. בצדק ציין הנשיא לנדוי, כי הכנסת עומדת
"בהפעילה סמכותה כרשות המחוקקת, בקדקוד המשולש של רשויות השלטון

העיקריות" (בג"צ 306/81[1], בעמ' 135). למעמדה הרם של הכנסת השפעה על מידת התערבותנו בפעולותיה. על רקע זה ניתן להבין, למשל, את גישתו של בית-משפט זה, כי הוא יפסול חקיקת משנה, שאושרה על-ידי הכנסת בדרך של החלטה או שאושרה על-ידי ועדת הכנסת, בטענה של חוסר סבירות, רק במקרים נדירים ביותר (ראה: בג"צ 108/70[10]; בג"צ 563/75[11], בעמ' 343; בג"צ 89/83[6] הנ"ל, בעמ' 495). אכן, פתיחה מלאה של דלתות בית המשפט בפני כל עתירה, שעניינה הליכים פנים-פרלמנטריים, תפגע אף היא ביחסי הגומלין בין הרשויות וסופה שתפגע ביסודות משטרנו הדמוקרטי.

21. הנה כן כן, לא נוכל לנקוט, בסוגיה שלפנינו, לא גישה של איפוק שיפוטי מלא ולא גישה של אקטיוויזם שיפוטי מלא. אין מנוס מפשרה, אשר תבקש למצוא את דרך הביניים בין השיקולים המתחרים עלהבכורה. עלינו "לחתור לאיזון מירבי, ככל האפשר, באשר ליישום המידות של עוז-רוח שיפוטי מזה וריסון עצמי שיפוטי מזה" (הנשיא אגרנט, במאמרו הנ"ל, בעמ' 256). היטיב להביע דילמה זאת, בהקשרה של הסוגיה שלפנינו, השופט ויתקון ז"ל, בחיבורו הנ"ל, בעמ' 71 בציינו:

"זוהי הדילמה שבה נתונה הרשות השופטת כיום, ואין לה ברירה אלא להוסיף ולחפש את שביל-הזהב בין אקטיביזם שיפוטי והתאפקות."

ברשימתו היפה על "בעיית אי-שפיטות ההליכים הפרלמנטריים" (עיוני משפט ג (תשל"ג-ל"ד) 752, 772) עמד ד"ר ש' צמח על דילמה זו וביקש לפתור אותה באופן הבא:

"...כשמתעוררות בעתירה, הנוגעת להליכי הפרלמנטריים של הכנסת, בעיות נכבדות של הגנה על יסודות הדמוקרטיה, של קיום שלטון החוק, או של הבטחת זכויות היסוד, בית-המשפט עשוי להחליט, כי השאלה שלפניו אינה רק 'ענין פנימי' של הכנסת או ענין ש'בסדרי עבודתה', אלא ענין סובסטנטיבי, שהכנסת אינה יכולה לפגוע בו אגב ניהול הליכי הפרוצדורליים. התוצאה תהיה - תחימת הגבול הנכון לאי-שפיטות הליכי הכנסת, בדרך, שמחד גיסא תבטיח לכנסת את עצמאותה ותקיים בידה את חופש ניהול הליכה, ומאידך גיסא - לא תפקיר את הערכים ואת הזכויות שמחובת הרשות השופטת להגן עליהם."

ברוח דומה ביקשנו לקבוע את שביל הזהב בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל. ציינו, כי "אין מקום לקביעתה של הלכה גורפת באשר להיקף התערבותו של בית המשפט בסדרי עבודתה של הכנסת" (שם בעמ' 203), וכי יש ליצור "איזון שיפוטי, המבוסס על ריסון עצמי של הרשות השופטת, שאינו מגיע לידי כבילה מוחלטת (שם). איזון שיפוטי זה מחייב קביעתה של אמת מידה-

"...המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי" (שם, בעמ' 204).

על-פי אמת מידה זו, לא יתערב בית המשפט בענייני היומיום של הניהול הפנימי. כך למשל, נפסק על-פי גישה זו, כי בית המשפט לא יתערב בהחלטתו של יושב-ראש הכנסת לאפשר לר למסור הודעה אישית מעל במת הכנסת. נפסק, כי "כפי שהוחלט בבג"צ 652/81 לא יתערב בית משפט זה בהחלטות הנוגעות בענייני הפנימיים של הכנסת כל עוד אין חשש לפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. נושא העתירה שבפנינו הוא בתחום ההסדרים הפנים-פרלמנטריים גרידא ולפיכך אין הוא שפיט" (בג"צ 142/82 [12]). באותה רוח פסקנו היום (בג"צ 325/85 [8]), כי לא נתערב בשלבי ביניים פרלמנטריים או בשלבים פרלמנטריים מכינים, שטרם באו לידי סיום. חברי, הנשיא שמגר, ציין, בעמ' 129:

"במסגרת יחסי הגומלין הראויים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת ומבחינת האינטרס בתפעול חוקתי מאוזן של כל הרשויות אין זה רצוי שבית המשפט ישמש במקרה דנן מחסום לקיום דיון במליאה בשל עילה שענינה בהליכים המכינים או הטורמיים שאין להם תוצאה ואין בהם פגיעה."

על-פי אותה גישה מאזנת ומפשרת פסקנו בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל, כי לא נתערב בהחלטתו של יושב-ראש הכנסת לקבוע את ישיבת הכנסת, שנועדה לדון בהצעת איאמון לממשלה, באיחור של שעות מספר. ציינו, כי "אפילו סטה יושב-ראש הכנסת מהוראות התקנון - ובעניין זה אין אנו מביעים כל עמדה לגופה - הרי זו סטייה קלת ערך, שחייבת למצוא פתרון בהליכים הפנים-פרלמנטריים עצמם" (שם בעמ' 204). לעומת זאת, ציינו, כדוגמה לפגיעה מהותית, מקרה של שלילה מוחלטת או של פגיעה רצינית באפשרות לקיים הצבעת אי-אמון בממשלה (שם). אכן, אילו כך היה מתנהג יושב-ראש הכנסת, ובהתנהגותו זו פוגע בעצם היכולת להביע אי-אמון בממשלה, האם ניתן היה להצדיק איפוק שיפוטי? דוגמא אחרת, שניתן להעלותה על הדעת, היא החלטת הכנסת שלא לאפשר לחבר-כנסת חדש להצהיר אמונים. משמעותה של החלטה זו היא, כי אותו חבר-כנסת אינו נהנה מהזכויות של חבר-כנסת (סעיף 16 לחוק-יסוד: הכנסת). יש בכך פגיעה קשה במירקם החיים הפרלמנטריים ובמשטרנו הדמוקרטי. אכן, המבחן שהצגנו מתמקד בעיקר ומזניח את הטפל. הוא בא לשמור בידי בית המשפט את שיקול הדעת למנוע פגיעות מהותיות בחיים הפרלמנטריים ובמבנה השלטון הפרלמנטרי. שמירה זו חיונית היא לדמוקרטיה שלנו, ואין בית המשפט יכול, מיוזמתו שלו, להתנער ממנה.

22. בטיעונו לפנינו מתח מר יאראק ביקורת על המבחן, העולה מבג"צ 652/81 [5] הנ"ל. לטענתו, זהו מבחן מעורפל מדי, היוצר חוסר ביטחון באשר להפעלתו. תחתיו ביקש להציע - אם עמדתו בדבר התאפקות מלאה לא תקבל - את מבחן הסמכות הפונקציונאלית. על-פי גישה זו יתערב בית המשפט, מקום שרשות מרשויות הכנסת חרגה מסמכותה הפונקציונאלית. בית המשפט לא יתערב, מקום שהפעולה היא במסגרת הסמכות אך בוצעה מתוך שיקול-דעת פסול. אכן, ביקורתו של מר יאראק על המבחן

העולה מבג"צ 5]652/81 מוצדקת היא. המבחן אינו מדויק; הוא מעניק שיקול-דעת נרחב לבית המשפט העליון, והוא קשה להפעלה במקרים הקשים. אך הניתן לגבש מבחן טוב יותר, שיהא מדויק, מכאני וקל להפעלה? והאם מבחן כזה רצוי הוא? כשלעצמי, רואה אני יתרון בכך, שהמבחן הוא גמיש ומעניק שיקול-דעת לבית המשפט. אכן, ציינו בבג"צ 5]652/81, בעמ' 204 כי "ברצוננו להציב מבחן גמיש, שאינו ניתן מטבעו להגדרה מדויקת, אשר תוכנו והיקפו ייקבעו על-ידי בית המשפט על-פי צורכי הזמן והעניין". עניין לנו בסוגיה דינאמית ובמערכת יחסים רגישה בין רשויות המדינה. במצב דברים זה אין לשאוף למבחנים נוקשים. יש לפתח מבחנים גמישים, שיאפשרו לבית המשפט לבחון את השפעתה של ההחלטה על מירקם החיים הפרלמנטריים ועל יסודות המשטר שלנו. מבחן כזה, מעצם טבעו אינו מכאני, ומעצם טבעו מחייב שיקול-דעת שיפוטי. אמת הדבר, גישה זו יוצרת חוסר בהירות וחוסר ביטחון במקרי הגבול, אך זו תוצאת לוואי הכרחית ומחיר שכדאי לשלמו, אם מבקשים לקבוע אמת מידה שתתחשב במורכבותה ועדינותה של הבעיה. אכן, אמת המידה שאנו נוקטים, כמו גם עצם הדוקטרינה של חוסר שפיטות, היא במהותה דוקטרינה, שאין להגדיר יסודותיה בצורה מדויקת. עמד על כך השופט פרנקפורטר (frankfurter) בפרשת 509-508 [21]foe v. Ullman (1961), באמרו: "Utilization is the resultant of many subtle pressures, fixed content or usceptible of scientific Including the appropriateness of the issues for decision by . This court verification. Its and the actual hardship to the litigants of"denying them the relief sought, רואה אני את יתרונותיו של מצב דברים זה עולים בסוגיה שלפנינו על חסרונותיו.

23. מטעמים אלה, אין בידי לקבל את הצעתו של מר יאראק, כי נחליף את המבחן שקבענו בבג"צ 652/81 [5] הנ"ל במבחן הסמכות הפונקציונאלית. מבחן זה אינו מתחשב דיו במורכבותה של הבעיה והוא מעבירה לפסים, שאינם משקפים את הבעייתיות הניצבת בפנינו. אכן, לגבי דידי ראוי לו לבית המשפט, שלא יתערב גם במקרים של חריגה מסמכות פונקציונאלית של רשות מרשויות הכנסת, אם חריגה זו אינה נוגעת בעניין מהותי. לעומת זאת, ראוי לו לבית המשפט שיתערב גם במקרים של שיקול-דעת פסול של רשות מרשויות הכנסת אם שיקול-דעת זה נוגע בעניין מהותי לחינו הדמוקרטיים, אף אם אינו עולה כדי חריגה מסמכות פונקציונאלית. אוסיף עוד, כי כשלעצמי ספק בעיניי, אם מבחן הסמכות הפונקציונאלית ברור הוא יותר ממבחננו שלנו. בעיות הסמכות הן מהסבוכות במשפט, וחוסר הבהירות בדבר מושג הסמכות אינו קטן מחוסר הבהירות העולה מהמבחן הקבוע בבג"צ 5]652/81 הנ"ל. לא פעם צוין, כי לחוסר סמכות פנים

רבות (ע"פ 768/80 [13], בעמ' 352 וכנ"ד ר' א' רובינשטיין, להגדרת המושג 'חוסר סמכות' הפרקליט יט (תשכ"ג) 152). דומה, כי אם ננקוט את מבחן הסמכות, לא נחליף חוסר בהירות בבהירות אלא נחליף סוג אחד של שיקול-דעת בסוג אחר של שיקול-דעת. במצב דברים זה נראה לי המבחן של בג"צ 652/81 [5] מתאים יותר לסוגיה שלפנינו.

24. בטרם אעבור לבחינתו של המקרה שלפנינו, ברצוני להדגיש, כי אמת המידה, לה נזקקנו בעתירה זו ובבג"צ 652/81 [5], אינה בהכרח דוקטרינה של חוסר שפיטות. בסוגיה אחרונה זו מקובלת בארצות-הברית דוקטרינה של "השאלה הפוליטית" (political question) (ראה): zemach, political questions in the : 1976. Y.s 85"?Is there a 'political question' doctrine", l. Henkin; courts

(detroit ,yale l.j(76-1975)597). דוקטרינה זו אוזכרה גם בפסיקתו של בית-משפט זה (ראה: בג"צ 222/68, המ' 15/69 [14], בעמ' 165; בג"צ 306/81 [1] הנ"ל, בעמ' 133). אין לנו צורך במסגרת עתירה זו לבחון את היחס בין אמת המידה - המופעלת על-ידינו לקביעת אותו איזון בין אקטיוויזם לבין התאפקות - לבין הדוקטרינה של "השאלה הפוליטית". די אם אציין, כי גם לפי דוקטרינה זו, המקרה שלפנינו אינו מעורר כל שאלה פוליטית שעינה שפיטה, אלא מעורר הוא שאלה משפטית שפיטה. כידוע, נקודת המוצא המוקבלת בסוגיה זו היא החלטת בית המשפט העליון של ארצות-הברית בפרשת [22] baker v. Carr (1962). ואלה דבריו של השופט ברנן (brennan) בעמ' 217: Or a lack of judicially involve a" political question is found a textually demonstrable discoverable constitutional commiment of the issue to a coordinate;political Or the;impossibility of deciding without an inital policy and manageable department standards for resolving it ; or the impossibility of a court's undertaking independent determination of a kind clearly for nonjudicial discretion Resolution without Or an unusual need for;unquestioning adherence to expressing lack of the respect due Or the potentiality of a political decision already coordinate branches of government embarrassment from multifarious;. Made"pronouncements by various department on one question בפרשה שלפנינו, אין כל הוראת דין, המוסרת את ההכרעה הסופית בשאלה, שעליה סבה העתירה, לרשות המחוקקת. נהפוך הוא: מכוח סמכותנו בחוק-יסוד: השפיטה, ההכרעה בסכסוך שלפנינו נתונה כל כולה לסמכותנו. הרעה זו נעשית על בסיס של אמות מידה משפטיות, שכן לפנינו שאלה רגילה של פרשנות מונח בדבר חקיקה

("סיעה"), אותה ניתן לפתור על-פי קריטריונים משפטיים, בהם אנו משתמשים יום יום בעבודתנו השיפוטית. אין הדבר מחייב "הכרעה מדינית תחילתית הנתונה בעליל לשיקול דעת בלתי-שיפוטי" (כניסוחו של השופט ויתקון בבג"צ 222/68

המ' 15/69 [14] הנ"ל, בעמ' 165), ואין בו הכרעה בעניינים "אשר אינם הולמים, לפי טיבם וטבעם, החלטה והכרעה שיפוטיות" (כדברי השופט שמגר בבג"צ 561/75 [15], בעמ' 315). עניין לנו בהכרעתן של השאלות הפרשניות: מהי "סיעה" לעניין סעיף 36 לתקנון הכנסת, ומה כוחן של החלטות ועדת הכנסת הסותרות את התקנון? כל השיקולים בעניין זה הולמים הכרעה שיפוטית, ואין בהם כל יסוד של הכרעה מדינית. אין גם בגישתנו כל הבעה של חוסר כבוד מתאים לענפים אחרים של "המשל" (כניסוחו של מ"מ הנשיא, י' כהן בבג"צ 306/81 [1] הנ"ל, בעמ' 133). אכן, כפי שראינו, תפקידו של בית המשפט הוא לפרש את החוק, ולא פעם יקרה, כי פיושו שלו שונה הוא מפירושו של אורגן ממלכתי אחר. לא יעלה על הדעת, כי בהעדפת הפירוש השיפוטי על פני הפירוש של האורגן האחר (בין ביצועי ובין חקיקתי) יש משום חוסר כבוד לאותו אורגן. כיצד נוכל להתערב במעשיה של הרשות המבצעת, אם ננקוט עמדה, כי פוגעים אנו בכבודה שעה שמפרשים אנו את הדין שלא כדעתה? עמד כל כך נשיא בית המשפט העליון של ארצות-הברית, השופט וורן (warren) בפרשת *supra*, [20]524, *powell* כי באותה פרשה היה על בית המשפט העליון לקבוע את פירושה של הוראת החוקה, שעניינה כוחו של בית הנבחרים למנוע מנבחר מלתפוס את מקומו בבית. הפירוש, שנתן בית המשפט לאותה הוראה, שונה היה מפירושו של הבית. על כך אמר השופט וורן, בעמ' 548-549: *Such a determination falls within the traditional role* "Accorded courts to interpret the law, Nor does it a 'lack of the report due[A]coordinate [branch]Of and does not involve ;determination of a kind clarly for nonjudicial discretion' winvolve an 'initial policy vgovernment With the construction given the dicument by another branch. Occasion interpret the constitution in a manner at variance ...our system of government requires Cannot justify the courts' avoiding their constitutional the that federal courts on responsibility". *responsibility* "alleged conflict that such an adjudication may cause". אין כל חוסר כבוד לרשויות האחרות, כאשר הרשות ממלאת את תפקידה הקונסטיטוציוני ועושה את שהדין הטיל עליה. כאשר בית המשפט מפרש את החוק הוא מבצע את תפקידו שלו, ואם פירושו שלו שונה מזה המקובל על הרשויות האחרות, הוא מעמידן על טעותן, ובכך אין הוא מביע כל חוסר כבוד כלפיהן. בדומה, כאשר פירוש, הניתן בבית המשפט והנותן משמעות נורמטיבית כללית לדבר חקיקה, אינו מקובל על הרשות המחוקקת, בכוחה לשנות את הדין, דרך החקיקה, ואין בכך כל

חוסר כבוד לרשות השופטת (ראה אגרנט, במאמרו הנ"ל, בעמ' 250). אכן, לא נראה בכך כל חוסר כבוד כלפינו, אם הכנסת תסבור, כי מבחינת המשפט הרצוי יש למנוע מחבר-כנסת יחיד, המייצג סיעת יחיד, את האפשרות להציע הבעת אי-אמון לממשלה והיא תביא לשינוי הדין בדרך החקיקה כדי להגשים את רצונה שלה. בכך תבוא לידי ביטוי הפרדת הרשויות הראויה. הרשות המחוקקת יוצרת את הנורמה החוקקה על-פי תבונתה המדינית והרשות השופטת מפרשת אותה על-פי תבונתה השיפוטית. אם הרשות המחוקקת אינה מרוצה מהתוצאה שנתקבלה, בכוחה לשנות את החלטתה הקודמת ולהביא לשינוי בדין. אין מעשייה של הרשות האחת "פוגעים" ברשות האחרת, ואין בהם משום יחס של חוסר כבוד לרשות האחרת. נהפוך הוא: משתזרים הם זה בזה, וכך קובעים הם את כלליה של שיטתנו המשפטית, שבה משמשים יחדיו חקיקה ושיפטה, שפיטה וחקיקה.

מן הכלל אל הפרט

25. חוזרים אנו אפוא למבחן, שנגקט על-ידינו בעבר, ושעניינו מידת הפגיעה במירקם החיים פרלמנטריים ובמידת ההשפעה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. האם החלטתו של המשיב, שלא להעמיד הצעת אי-אמון של סיעת יחיד לסדר יומה של הכנסת, מהווה פגיעה קלה או חמורה במירקם החיים הפרלמנטריים? היש בה פגיעה קלה או קשה ביסודות המבנה של משטרנו? לדעתי, החלטתו של המשיב שנתקבלה, כמובן, בתום-לב ועל יסוד הפראקטיקה הפרלמנטרית - פוגעת באופן ניכר ומשמעותי במירקם החיים הפרלמנטריים ובערכים המהותיים של משטרנו החוקי. אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת - בצד מעשה החקיקה - הוא בפיקוח ובבקרה על מעשה הרשות המבצעת. שיאו של פיקוח זה מתבטא בהצבעת אי האמון. שלילת כוחה של סיעה פרלמנטרית ליזום מהלך מכריע זה פוגעת, מחד גיסא, באמצעי הפרלמנטרי החריף ביותר, שעומד לרשותה של סיעה אופוזיציונית, ומאידך גיסא, פוגעת בביקורת ובפיקוח של הרשות המחוקקת כולה על הרשת המבצעת. פגיעות אלה אינן בעניינים של מה בכך. סיעה, שאין לה כוח להציע אי-אמון בממשלה, בעלת-מום פרלמנטרית. הפגיעה בה היא עמוקה ונמשכת, והיא פוגעת במירקם החיים הפרלמנטריים כולם. היא פוגעת בכוחה של הכנסת להביע אי-אמון בממשלה. שהוא ערך מהותי ומרכזי במשטר הפרלמנטרי (להבדיל מהנשיאות).

26. אכן, הפגיעה היא בסיעת היחיד בלבד ולא בסיעות כולן. סיכוייה של סיעת יחיד להביע אי-אמון בממשלה, בלא שסיעות אחרות יצטרפו להצעת אי האמון, הוא קטן. בתשובה לשאלה, מה יהא הדין, אם כל אחת מסיעות האופוזיציה תהיה סיעת יחיד, השיב מר יאראק, כי אל לנו לעסוק בהיפותיזה שכזו, שכן חזקה על הכנסת, כי תתקן את תקנונה, אם תתייצב לפנייה מציאות שכזו. לטענתו, שעה שמבקשים לפתור שאלות קונסטיטוציוניות, אין להתחשב באפשרויות היפותטיות ותיאורטיות שכאלה, אלא יש

להתחשב אך בעניין המעשי העומד לדיון. גישה זו אינה נראית לי. השאלה שלפנינו אינה טקטית אלא עקרונית. איננו עוסקים בתורת הסיכויים אלא בתורת המשטרים. ההכרעה השיפוטית בעניינים קונסטיטוציוניים אינה יכולה לדחוק עצמה אך לדל"ת אמותיו של המקרה הקונקרטי, אלא עליה להתחשב בתמונה כולה, על מכלול אפשרויותיה. אמת הדבר, בית-משפט קונסטיטוציוני אינו צריך להכריע בסכסוך, אלא אם כן הוא אקטואלי ובשל להכרעה. אך משניצב לפני בית המשפט סכסוך אקטואלי ובשל להכרעה, על בית המשפט להשקיף על מלוא האופק הקונסטיטוציוני: עליו להתחשב הן במציאות שבה יש אך סיעת יחיד אחת, והן במציאות, שבה כל האופוזיציה בנויה מסיעות יחיד. עליו להתחשב באפשרות, כי הכנסת תתקן בעתיד את תקנונה ותאפשר גם לסיעת יחיד להציע אי-אמון לממשלה, אך עליו להתחשב גם באפשרות, כי הכנסת לא תתקן את תקנונה ותשאיר את המצב המשפטי ללא שינוי. אין מכריעים בבעיות קונסטיטוציוניות על יסוד ההנחה, כי כל רשויות השלטון יבחרו בעתיד, תמיד בפתרון חוקי וראוי. יש להכריע בבעיות קונסטיטוציוניות על יסוד ההנחה הריאליסטית, כי החיים הפרלמנטריים הם נזילים ומשתנים.

27. סיכומו של דבר: דעתי היא, כי שי לעשות את הצו-על-תנאי מוחלט במונח זה, שאנו מצהירים, כי יושב-ראש הכנסת אינו רשאי למנוע מהעותרת להציע לסדר יומה של הכנסת סעיף של הבעת אי-אמון לממשלה אך בשל כך שהעותרת היא סיעת יחיד.

הנשיא מ' שמגר: אני מסכים.

השופט א' גולדברג: אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ברק.

ניתן היום, י"ד באב תשמ"ה (1.8.85)