

הליכי הכנסת

בסמכותו של בית המשפט להתערב, במקרים מסויימים, בהליכים השונים המתנהלים במליאת הכנסת ובוועדותיה. אמנם, יש להשתמש בסמכות זו בזהירות, על מנת למנוע ככל התערבות של בתי-המשפט בויכוחים פוליטיים ופגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.

סמכות ההתערבות קיימת במקרה שבו פעולה של הכנסת פגעה באופן ממשי ביסודות המשטר הדמוקרטי. סמכות זו קיימת במקרה ובפעולה של מליאת הכנסת נפל פגם מהותי, או במקרה והחלטה מנהלית של ועדה היתה בחריגה מסמכות, או במידה והליך כעין-שיפוטי בכנסת התנהל בצורה לא סבירה.

חקיקה

1. חוק יסוד: השפיטה, סעיף 15.
2. תקנון הכנסת, סעיפים 113-155.

לפי חוק-יסוד: הכנסת, רשאית הכנסת להעביר חבר כנסת מכהונתו, אם קבעה שאין הוא ראוי לכהונתו מחמת שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, והוטל עליו עונש מאסר בפועל של שנה אחת או יותר. כן נקבע בחוק כי החלטת הכנסת על העברת חבר הכנסת לא תתקבל אלא ברוב של שני שלישים של חברי הכנסת, ולאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את דברו; כמו כן ניתן להשעותו לפי סעיף זה באופן זמני. העותר הועמד לדין בגין מספר אישומים, זוכה משלושה והורשע בשניים. הוא נידון לשלוש שנות מאסר, מתוך זה תשעה חודשים בפועל והיתרה מאסר-על-תנאי. לאחר מכן הגיש העותר ערעור על ההרשעה ועל גזר הדין. בעקבות אירועים אלה החליטה ועדת הכנסת להשעות את העותר מכהונתו, למשך הזמן שפסק הדין הנ"ל אינו סופי. מכאן העתירה.

לגבי חבר-כנסת שמיוחסת לו עבירה פלילית, לא ניתנה סמכות השעיה, כל עוד לא הורשע חבר הכנסת במשפט פלילי. מטרת ההשעיה היא לשלול מאדם, שמעשיו מעידים עליו שהוא פסול מלכהן בכנסת, את הזכות לכהן כחבר בבית המחוקקים בתקופת הביניים שבין הרשעתו ועד שפסק הדין יהיה סופי. השאלה שלפנינו היא אם ניתן להשעות חבר-כנסת גם כאשר ברור, שאחרי שפסק הדין יהיה לסופי, תהיה לו הזכות המלאה לכהן כחבר כנסת עד תום התקופה של אותה הכנסת שאליה נבחר, וכאשר ברור שלא תהיה אפשרות לנקוט נגדו כל צעד אחר, אלא אפשר יהיה רק להשעותו לתקופת ריצוי המאסר.

ועדת הכנסת רשאית להפעיל את סמכותה לפי סעיף זה, אך ורק במקרה שחבר-כנסת נידון למאסר בפועל של שנה או יותר, ואולי גם במקרה שהוא הורשע, ועדיין צפוי לו מאסר בפועל של שנה או יותר. העניין המהותי, שבו דנים שני הסעיפים העוסקים בהשעיית חבר כנסת, הוא אחד: מי ראוי להמשיך לכהן בכנסת, וממי יש לשלול - זמנית או באופן קבוע - כהונה זו. לו היה המחוקק בדעה, שגם מי שנידון לתקופת מאסר של פחות משנה אינו ראוי לכהן כחבר - כנסת לפרק זמן מסוים, ועל-כן ניתן להשעותו מכהונתו, לא היה כל טעם לתלות את ההשעיה בסופיות או באי-סופיות של פסק הדין.

חבר-כנסת נבחר לפרק זמן מוגבל ומסוים. לפיכך, לא פעם השעיית חבר-כנסת עד שפסק הדין יהיה סופי איננה שונה בתוצאותיה מהעברת חבר-כנסת מכהונתו. אולם, בה בשעה שהמחוקק קבע תנאים מפליגים ביותר לשם קבלת החלטה בדבר העברה מכהונה, הרי החלטת השעיה יכולה להתקבל על-ידי ועדת הכנסת בכל רוב שהוא ובהחלטה רגילה. קשה להניח, שהמחוקק התכוון לתת סמכות כה מרחיקת לכת לוועדת הכנסת, כאשר מדובר בהרשעה, שגזר-דין שניתן בעקבותיה אינו יכול להביא כלל להעברת חבר-כנסת מכהונתו.

מטרת ההשעיה היא, כי חבר-כנסת, שבית המשפט קבע לגביו בפסק-דין שאיננו סופי, שהוא ביצע עבירה, והעבירה מצדיקה את שלילת זכותו לכהן כחבר-כנסת, לא ימשיך במילוי תפקיד זה גם בתקופת הביניים שבין ההרשעה לבין הזמן שבו פסק הדין יהיה סופי. על-כן, כל שימוש בסמכות ההשעיה במקרים שבהם - על-פי השקפת המחוקק וכל חבר-כנסת להמשיך בכהונתו, חייב להיחשב כשימוש בסמכות ההשעיה למטרה שאינה בתחומי סמכותה של ועדת הכנסת. חריגה מתחומי המטרה שלשמה הוענקה הסמכות לרשות מביאה לבטלות מעשה הרשות.

לו היה מדובר במקרה זה בשימוש שעשתה ועדת הכנסת בשיקול-דעתה, ללא חריגה מסמכות, נראה כי לא היה מקום להתערבותו של בית-משפט זה. ואולם כאן חרגה ועדת הכנסת מסמכותה, ובמקרה כזה לא יוכל בית-משפט זה למנוע מעותר את הסעד, שהוא זכאי לו על-פי הדין. יש לזכור, שכאן אין אנו דנים בשאלה "פוליטית", ואף אין מדובר בתפקידי חקיקה של הכנסת או ועדה מוועדותיה, אלא בתפקיד שיפוטי או מעין שיפוטי, שהמחוקק הטיל על ועדת הכנסת, ואין לה כל חסינות מפני ביקורת שיפוטית, במקרה בו חרגה מסמכותה.

וועדת הכנסת מוסמכת להשעות חבר-כנסת על-פי הסמכות שניתנה לה רק במקרה שהעונש, שנגזר עליו בפסק-דין שאיננו סופי, וייתכן גם במקרה שהעונש, שהוא צפוי לו לאחר שהורשע בפסק-דין שאיננו סופי, הוא עונש של מאסר בפועל לשנה או יותר. במקרה שלפנינו לא נידון העותר לעונש כזה, וגם אינו צפוי לו עבור העבירות שבהן הורשע. אמנם, לא מן הנמנע הוא, שאם יתקבל ערעור המדינה על זיכוי של העותר מעבירות שיוחסו לו באישומים האחרים, יוטל עליו עונש נוסף, אשר יחד עם העונש שנגזר עליו יעלה על שנת מאסר. אולם, בהחלטת ההשעיה אין להביא בשום פנים ואופן בין שיקולי הוועדה את האפשרות, שחבר-כנסת יורשע בעבירה, שבה טרם הורשע.

אם היו חברי-כנסת סבורים, שההרשעה בעבירה שיש בה משום קלון צריכה להביא להשעיית חבר-כנסת לתקופה מסוימת, הדרך לכך הייתה לקבוע דבר זה בחוק ולא לקבוע את עניין ההשעיה כצעד לתקופת ביניים, עד שההרשעה תיעשה סופית. יצוין כי אין המדובר כאן בפעולת חקיקה כל שהיא או בהליכי חקיקה, אלא במילוי תפקיד שיפוטי או מעין שיפוטי בידי ועדת הכנסת. אם הכנסת, מטעמים משלה, בחרה להטיל תפקיד שיפוטי או מעין שיפוטי על המשיבה, אין בכך כל פגיעה ברשות המחוקקת, כשביצוע של תפקיד זה כפוף לפיקוח של בית-משפט זה על חוקיותה של הפעולה. העתירה מתקבלת.

הוגשה הצעת אי-אמון בממשלה, ויושב-ראש הכנסת קבע כי ההצעה תידון למחרת, יום רביעי, בשעה 17.00 אחר הצהריים. לפי תקנון הכנסת, תידון הצעת אי-אמון "בישיבה הרגילה הקרובה" שלפי התקנון היתה אמורה להתקיים למחרת בשעה אחת עשרה בבוקר; אמנם, לפי התקנון יושב-הראש רשאי לשנות זמניה של ישיבה, אולם לטענת העותר, האיחור בפתירת הישיבה נועד לאפשר למספר חברי-כנסת התומכים בממשלה, לשוב לארץ בעוד מועד לשעת הצבעה. הנימוק שנתן יושב-ראש הכנסת להחלטתו, היה כי ביום רביעי מתקיימת אזכרה למר דוד בן-גוריון המנוח, וכי בשל מחלתו של ראש הממשלה ולאור אופי הנושא אמור להשיב על הצעת אי האמון שר הביטחון, המצוי בארצות-הברית והאמור לשוב לישראל לכל המוקדם לקראת הישיבה אחר הצהריים.

סמכותו של בית-משפט זה לדון בעתירה קמה מכוח הוראת חוק בתי המשפט, לפיה מוסמך בית המשפט הגבוה לצדק ליתן צווים לרשויות המדינה "הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין". הוראות תקנון הכנסת מהוות חלק מהדין הקונסטיטוציוני הנוהג במדינה; אך עדיין מתעוררת השאלה, אם לאור אופיה המיוחד של החלטת יושב-ראש הכנסת, אשר עניינה הוא "בהליכים הפנים-פרלמנטריים", מן הדין הוא שנדון בעתירה לגופה.

בית-משפט זה העביר תחת שבט ביקורתו את חוקיותו של חוק רק באשר ליחסים שבינו לבין הוראה משוריינת בחוק יסוד. כנגד ביקורת צרה של הליך החקיקה עצמו עומדת ביקורתנו הרגילה של בית-משפט זה באשר להחלטות כעין-שיפוטיות של הכנסת או ועדותיה. לעניין זה, לא הרי החלטה "חקיקתית" כהרי החלטה "כעין-שיפוטית"; ולא הרי שני אלה כהחלטה, שעניינה ביקורת הכנסת על פעולות הממשלה. העתירה שלפנינו עניינה החלטתו של יושב-ראש הכנסת באשר לפיקוח אשר הכנסת מפעילה, באמצעות המכשיר של הצבעת אי-אמון על הממשלה. החלטה זו היא בעלת אופי מינהלי.

מחד גיסא עומד העיקרון של שלטון החוק, אשר בהיבטו הפורמאלי משמעותו, כי כל הגורמים במדינה, כולל הכנסת, חייבים לכבד את החוק, כולל את תקנון הכנסת; מאידך גיסא עומד העיקרון, כי סדרי עבודתו של בית הנבחרים הם עניין השייך מבחינת הפרדת הרשויות לרשות המחוקקת עצמה. 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 ככל שניתן. אם ישים בית-משפט את עצמו פוסק בתקינות הליכי הכנסת, לא תוכן זו למלא תפקידיה כראוי, וגם בית-המשפט יוצף בהתדיינויות על רקע פוליטי.

עניין לנו בהחלטה, שאינה "כעין-שיפוטית", אלא בהחלטה מינהלית, שעניינה תחום החיים הפנים-פרלמנטריים. האיזון הראוי יובטח אם נאמץ לעצמנו אמת מידה, המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במירקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. במקרה שלפנינו, אפילו סטה יושב-ראש הכנסת מהוראות התקנון, הרי זו סטייה קלת ערך, שחייבת למצוא פתונה בהליכים הפנים-פרלמנטריים עצמם. לא נפגעה בצורה רצינית האפשרות לקיים הצבעת אי-אמון בממשלה, ואשר הייתה מצדיקה את התערבותנו. העתירה נדחת.

העותר הגיש ליושב-ראש הכנסת שתי הצעות חוק פרטיות. נשיאות הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת את הצעותיו של העותר, "מאחר וכלולים בהם דברי גזענות שיש בהם עלבון, אשר מקומם לא יכירם בחוק, ומאחר שהם פוגעים בערכים שעליהם מושתתת מדינת ישראל ואופיה הדמוקרטי ובכבוד הכנסת". הצעות החוק קובעות, בין השאר, כי רק בן העם היהודי יוכל להיות אזרח מדינת ישראל, ואילו לא-יהודי יהא במעמד של "גר תושב", יוטלו עליו החובות של "מסים ועבודות", ותוקם קרן כספית לפיצוי העוזבים; לא יתקיים קשר בין יהודים וערבים, כולל בחופי-ים, אזורי מגורים, נישואים ויחסי אישות.

לעניין שפיטות העתירה, הרי שבמקום שרשות מרשויות הכנסת מונעת שלא כדין את מהלכם הרגיל של הליכי החקיקה, ומניעה זו אינה עניין של מה בכך אלא יש בה פגיעה יסודית בחיים הפרלמנטריים או ביסודות המבנה של המשטר החוקתי, לא יהא מנוס מלהתערב.

במישור הנורמטיבי, ההוראות העיקריות באשר להליכי החקיקה מצויות בתקנון הכנסת, שהותקן על-ידה מכוח הסמכות שהוקנתה לה בחוק-היסוד. הצעת חוק של חבר הכנסת מוגשת ליושב ראש הכנסת ולסגנים, ואחרי שאישרו את ההצעה, מניחים אותה על שולחן הכנסת. ביסודו של הסדר זה עומד כוחו של כל חבר-כנסת להציע הצעת חוק, אולם כוח זה מוגבל בכך שחבר הכנסת אינו מניח את הצעת החוק במישרין על שולחנה של הכנסת, אלא עליו להעבירה ליושב-ראש הכנסת, כדי שההצעה תאושר על-ידי יושב-ראש הכנסת והסגנים.

סמכות זו של נשיאות הכנסת אינה משמשת אך צינור להעברתה של הצעת החוק. מסקנה זו מתבקשת מההקשר החקיקתי הכללי, המבחין בין הצעת חוק מטעם הממשלה לבין הצעת חוק של חבר-כנסת. בהצעת חוק של חבר הכנסת סמכותם של יושב-ראש הכנסת ושל הסגנים אינה מנוסחת בלשון חובה אלא בלשון אישור, ניסוח המעניק לה מימד של שיקול-דעת.

מובן שכל שיקול-דעת שלטוני, היונק כוחו מדבר חקיקה, הוא שיקול-דעת המוגבל במסגרת המטרות, שאותן בא אותו דבר חקיקה להגשים, אפילו נאמר בדבר החקיקה, כי שיקול הדעת הוא מוחלט. על בעל הסמכות לפעול בהגינות, בתום-לב וללא הפליה, ולשם הגשמת מטרות החקיקה, אשר ממנה יונקת סמכותו. בכך מבטיח הדין את חירותו של הפרט.

את היקף השיקולים, שאותם רשאית הנשיאות לשקול, יש לשאוב מתכליתה של החקיקה. תכלית זו מבוססת על כך שחבר הכנסת אינו בהכרח מומחה, ולא תמיד עומד לעזרתו מנגנון מקצועי, העשוי לסייע לו בהכנתה של החקיקה, וזאת בניגוד להצעות חוק מטעם הממשלה. יש למנוע מחברי-כנסת להשתמש במכשיר זה של הצעת חוק למטרות שלא לשמן הוא נועד. נשיאות הכנסת רשאית לבדוק, אם הצעת חוק בנויה סעיפים סעיפים ואם ניסוחיה תואמים מסגרת של חוק, וכמו כן מוסמכת גם לבחון את תוכנה של הצעת החוק. על יושב-ראש הכנסת והסגנים לבחון, שיש בה בהצעה מסר נורמטיבי ולא סיפורת עובדתית.

רשאים הם לבחון, בין השאר, את סגנונה של ההצעה, שתואמת היא דבר חקיקה, ושאינו בה דברי גידופין, בלע ועלבון. סמכות זו אינה כוללת את הכוח שלא לאשר הצעת חוק בשל הסתייגות מהתוכן הפוליטי-חברתי של ההצעה, הבאה מטבע הדברים להגשים את המצע הפוליטי של חבר-כנסת. משניתן לרשימת מועמדים להשתתף בבחירות, ונציג מטעמה נבחר לכנסת, אין כל אפשרות למנוע ממנו ליזום הצעות חוק, אשר יגשימו את המטרות הפוליטיות שלשמן נבחר.

סמכות יו"ר הכנסת והסגנים אינה בדיקה וסינון בעלי אופי "פוליטי" באשר להתאמתה של ההצעה לעקרונות היסוד של משטרנו. הם אינם מהווים מעין "חוקה חיה", המסננת מראש ודוחה כל הצעה, אשר אם תתקבל עלולה לעמוד בניגוד לעקרונותיה. סמכות כזו לרוב אינה קיימת גם כשיש חוקה פורמאלית ונוקשה. מובן כי הכנסת רשאית לשנות הסדר זה ובכך להצר או להרחיב את כוחו של חבר הכנסת היחיד להניע את גלגלי החקיקה.

במקרה שלפנינו, החלטת נשיאות הכנסת יש בה פגיעה עמוקה במירקם החיים הפרלמנטריים, והיא פוגעת באופן מהותי ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. היא שוללת באופן מהותי את כוחו של חבר-כנסת מלפעול באופן מלא באחת המסגרות העיקריות, שהתקנון מעמיד לרשותו. בנסיבות חריגות אלה אין בית המשפט רשאי להימנע מהפעלת סמכותו.

יצוין כי מבינים אנו ללבם של יושב-ראש הכנסת וסגניו. שתי הצעות החוק פוגעות בעקרונות יסוד של משטרנו החוקתי, מעוררות זיכרונות מחרידים ויש בהן כדי לפגוע באופי הדמוקרטי של מדינת ישראל. אם סבורים אנו כי יש להעמידן על סדר יומה של הכנסת, הרי בא דבר זה דווקא משום אותם ערכי הדמוקרטיה, היקרים ללבם של יושב-ראש הכנסת וסגניו, ואשר העותר בא לפגוע בהם. כוחנו בשמירה קפדנית על שלטון החוק ועל חוקיות השלטון, גם כאשר משמעות הדבר מתן ביטוי לדעות שאנו סולדים מהן. הדרך להתמודד עם השקפותיו של העותר היא בהכרעה הדמוקרטית של מליאת הכנסת. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: לאחר זמן קצר שונה תקנון הכנסת לפי פסק דין "כך" שלהלן. לעניין עצם מהות רשימתו של ח"כ כהנא, שונה גם ח"י: הכנסת, בתיקון שאסר על רשימות מסוג זה להתמודד בבחירות לכנסת¹, ואף נקבע שרשימתו אינה עומדת בקריטריונים החדשים שקבעו².

לעניין הפרדה שנתרה בין מגורי יהודים וערבים, הרי שהפרדה זו נאסרה בפסק דין אחר, לפחות ביישובים שהוקמו על קרקעות מדינה³.

¹ ס' 7א לחוק-יסוד: הכנסת.

² ע"ב 1/88 - משה ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת . פ"ד מב(4), 177.

³ בג"ץ 6698/95 - עאדל קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל . פ"ד נד(1), 258 .

העותרת היא סיעה בכנסת בה חבר-כנסת אחד, אשר הגישה ליושב-ראש הכנסת הצעה לסדר יום, ובכך ביקשה להצטרף להצעת אי-אמון, שהוגשה על-ידי סיעה אחרת. המשיב הודיע לעותרת כי סיעת יחיד מנועה מלהגיש הצעה להביע אי-אמון לממשלה, ומכאן העתירה. ראשית יצויין כי הסעד שאותו מבקש העותר שוב אינו אקטואלי. העתירה התייחסה להצבעת אי-אמון, אשר כבר נתקיימה. עם זאת, מאחר והשאלה המועלית בעתירה עשויה להתעורר בעתיד, יש לדון בה.

הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת. נפסק האמון, בדרך של הצבעת אי-אמון, חדלה הממשלה להתקיים כממשלה "רגילה", והיא הופכת ל"ממשלת מעבר". לעניין זה קובע תקנון הכנסת, כי כל סיעה רשאית להציע לסדר-היום סעיף על הבעת אי-אמון לממשלה. אולם התקנון, או כל דבר חקיקה אחר, אינו מגדיר מהי סיעה המכהנת בכנסת. ההגיון אומר כי במסגרת ההגדרה של "סיעה" נכללת, כדבר מובן מאליו, גם רשימת מועמדים המיוצגת בכנסת על-ידי חבר כנסת אחד בלבד. 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 העומד ביסוד הוראות החוק השונות, תומך בהשקפה, כי גם סיעת יחיד היא בגדר סיעה.

כמו כן נקבע בתקנון הכנסת כי חבר כנסת יחיד אינו רשאי להציע הבעת אי-אמון לממשלה. בסוגיה שלפנינו אין בחקיקה הראשית כל הוראה מפורשת, המעניקה את כוח הפירוש המחייב לוועדת הכנסת והשוללת אותו מבית המשפט. הכנסת עצמה קבעה בתקנונה, כי סיעת יחיד רשאית להציע הבעת אי-אמון. עניין לנו איפוא בשאלה הנוגעת לדיוני הכנסת, שיש לה הוראה בתקנון. כדי להגיע לתוצאה השונה מזו, יש לשנות כדין את תקנון הכנסת עצמו.

על-פי פירושו הנכון של תקנון הכנסת, גם סיעת יחיד רשאית להציע הבעת אי-אמון לממשלה. החלטתו של המשיב פוגעת באופן ניכר ומשמעותי במירקם החיים הפרלמנטריים ובערכים המהותיים של משטרנו החוקתי. אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת - בצד מעשה החקיקה - הוא בפיקוח ובבקרה על מעשה הרשות המבצעת. שיאו של פיקוח זה מתבטא בהצבעת אי האמון. שליטת כוחה של סיעה פרלמנטרית ליזום מהלך מכריע זה פוגעת, מחד גיסא, באמצעי הפרלמנטרי החרף ביותר, שעומד לרשותה של סיעה אופוזיציונית, ומאידך גיסא, פוגעת בביקורת ובפיקוח של הרשות המחוקקת כולה על הרשות המבצעת. פגיעות אלה אינן בעניינים של מה בכך. סיעה, שאין לה כוח להציע אי-אמון בממשלה, היא 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 מהנשיאותי). העתירה מתקבלת.

העתירות מופנות נגד יושב-ראש הכנסת וסגניו, בעניין החלטתם שלא להניח על שולחן הכנסת הצעות חוק מסוימות, שהוגשו על-ידי העותר. המשיבים הסתמכו סעיף בתקנון הכנסת, לפיו לא יאשרו יושב ראש הכנסת והסגנים הצעת חוק שהיא, לדעתם, גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; לטענת העותר, הוראה הבאה להגביל את זכויותיו של חבר הכנסת בכל הנוגע להגשת הצעות חוק, חייבת להיות מעוגנת בחוק, ואין לנסות ולהשתיתה על הוראותיו של התקנון בלבד.

תקנון הכנסת הוא, מבחינת נוסחו, יציר כפיה של מליאת הכנסת, ומהותו המשפטית עולה מהוראותיו של חוק-יסוד : הכנסת. חוק זה קובע, כי הכנסת תקבע את סדרי עבודתה, ובמידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק, תקבעם הכנסת בתקנון. עוד נאמר שם, כי כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה בחוק או בתקנון, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה.

ניתן לראות בתהליך החקיקה, לרבות בכללים בדבר ייזום החקיקה ודרכיה, נושא שבסדרי העבודה של המוסד המחוקק. מאחר ואין הוראה בחוק החרות בדבר ייזום חקיקה על-ידי חבר הכנסת, חל כאן האמור בסעיף 19 לחוק, אשר לפיו סדרי עבודה שלא נקבעו בחוק יכולים להיקבע בתקנון.

ראשית, יש להתחשב באופן בו מתקבל התקנון ובפורום אשר קיבל אותו. כל תיקון לתקנון מתקבל בהצבעה על-ידי מליאת הכנסת. בשל דרך התקנתו והפורום שהוסמך לכך נושא התקנון סממן של דבר חקיקה, שכן אין להשוות את החלטתה של מליאת הכנסת לחקיקת משנה; שנית, בסוגיות שעניינן הסדרים פנים-פרלמנטריים, נטייתו של בית-משפט זה היא שלא להתערב בהחלטות של רשויות הכנסת אלא בנסיבות חריגות; שלישית, מעמדו הנורמאטיבי של תקנון הכנסת בהירארכיה של המקורות המשפטיים אינו כשל דבר חקיקה ראשי. כיוון שכך, לא חלה לגבי תקנון הכנסת הקביעה, כי חוקי הכנסת אינם נתונים לביקורת שיפוטית באשר לחוקיות תוכם.

המסקנה משלושה רכיבים אלה הינה, כי רק בנסיבות קיצוניות באופיין, עת מתגלה בהוראת התקנון שנתקבלה במליאת הכנסת פגם מהותי, היורד לשורש עקרונות היסוד של משטרנו החוקתי ושל תפיסותינו הדמוקרטיות, תיתכן הפעלת ביקורת שיפוטית על הוראה של התקנון, שנתקבלה כדין במליאת הכנסת. לא זה המקרה שלפנינו.

כל ההסדרים בדבר פעולתה של הכנסת לגבי הצעות חוק - לרבות זכותו של חבר הכנסת ליזום הצעת חוק - לידתם בתקנון הכנסת, וכך הדבר גם לגבי הצעת חוק של הממשלה. התקנון בלבד הוא שיוצר את זכותו של חבר הכנסת להיות יוזם של הצעת חוק, ובלעדי האמור בתקנון ניתן היה, למשל, להסיק, כי תחילתה של כל פעולה חקיקתית של הכנסת כמוסד מחוקק מתמצית רק ביוזמתה העצמית של הכנסת על-פי החלטותיהם הפנימיות של המוסדות השונים שהכנסת יוצרת בקרבה. אין גם דבר בחוק לפיו יש בידי חבר-כנסת יחיד זכות מוקנית ליזום הצעת חוק, עד שבא כאמור התקנון והקנה זכות זו. העתירה נדחת.

מספר חברי כנסת הגישו הצעת חוק, שעניינה שינוי שיטת הבחירות. בדיון מוקדם במליאת הכנסת, 50 חברי-כנסת הצביעו בעד העברת הצעת החוק לוועדה ו-39 הצביעו נגד. המשיב החליט להעביר את הצעת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט. סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת חל על הצעת חוק הבחירות, וכדי שזו תאושר בכנסת יש צורך ברוב של חברי הכנסת "בכל שלב משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת...". לדעת יושב-ראש הכנסת, הרוב המיוחד דרוש בשלוש הקריאות, אך אינו דרוש בדיון המוקדם. כנגד החלטתו זו של יושב-ראש הכנסת מכוונת העתירה שלפנינו.

בית המשפט הגבוה לצדק מוסמך לקיים ביקורת שיפוטית על פעולות כל האורגנים השלטוניים הפועלים על-פי דין. סמכות זו משתרעת גם על פעולות האורגנים השלטוניים של הרשות המחוקקת. על-כן מוסמך בית-משפט זה לבחון את חוקיותן של פעולות כעין שיפוטיות, או מינהליות-פנימיות. כן משתרעת סמכות זו לבחינת חוקיות פעולתה של ועדת הכנסת או מליאתה, כשהן פועלות כמחוקקי משנה. לעניין הליכי החקיקה, אלה מתבצעים על-פי דין, והאורגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקיקה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק.

עם זאת, לא כל סמכות הנתונה לבית המשפט הגבוה לצדק הוא חייב בהפעלתה. שימוש בשיקול-דעת זה חשוב הוא בעיקר בכל הנוגע לביקורת השיפוטית על פעולות אורגנים של הרשות המחוקקת. על-כן, נתערב בהליכים פנים פרלמנטריים רק כאשר נטענת פגיעה ניכרת, שיש בה פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי. בדומה, לא נתערב בהליך כעין שיפוטי, כל עוד הוא מצוי בשלב ביניים בלתי בשל ולא הגיע למידתו הסופית.

ריבונות העם מוצאת את ביטויה המרכזי בכוח החקיקה הראשית של הכנסת. מכאן כוחה של הכנסת לחוקק כל חוק הנראה לה, ורק מגבלות שהוטלו עליה על-ידי הפעלת כוחה של הכנסת כרשות מכווננת יכולות למנוע ממנה מלפעול כרצונה. חרף קיומה של עילת התערבות, לא יתערב בית המשפט כל עוד הליך החקיקה נמשך. אם הכנסת חוקקה חוק-יסוד בעל הוראת שריון, על בית המשפט לבחון אם הוראת חוק רגילה מאוחרת תואמת את ההוראה המשוריינת. אם בית המשפט מגיע למסקנה כי השתיים סותרות, וכי ההוראה הרגילה לא נתקבלה ברוב הדרוש, עליו להפעיל את שיקול-דעתו וליתן עדיפות להוראה המשוריינת. עם זאת, בית המשפט מוכן - מכוח ריסונו העצמי - לדחות את שלב ההתערבות עד לאחר סיום הליכי החקיקה.

מחד גיסא, עומדים השיקולים של ריבונות המחוקק ושל חוסר רצון הרשות השופטת לנקוט עמדה בעניינים הרוויים מטען פוליטי. כן נלקח בחשבון השיקול, כי עומדת האפשרות להחליט בחוקיות פעולת הכנסת בשלב מאוחר. מאידך גיסא עומדים שיקולים של שלטון החוק במחוקק ושל מניעת נזק שאינו ניתן לתיקון אם לא תהא התערבות ישירה. תוצאתו של איזון זה הינה לרוב זו, כי בכל הנוגע לחקיקה הראשית, מן הראוי הוא להמתין עד לסיום כל שלבי החקיקה. עם זאת, אין זה כלל-בל-יעבור.

בענייננו, הרי שמחד גיסא ניתן להצביע על כך, כי אם העותר צודק לגוף העניין, כי אז העברת הצעת החוק לוועדה והמשך הדיון בה הם פעולות הנוגדות את חוק-יסוד: הכנסת. עקרון שלטון החוק מצדיק התערבות כבר בשלב הראשוני. מאידך גיסא ניתן להצביע על כך, כי הליכי החקיקה

הם ביטוי מובהק לריבונות הכנסת, וכי מן הראוי הוא שלא להתערב, כל עוד הליכים אלה לא מוצו. אי-התערבות בהליכי החקיקה לא תביא להנצחתה של אי-חוקיות אלא אך לדחיית חשיפתה, שכן ניתן יהא לבחון את חוקיות פעולת הכנסת עם סיום הליך החקיקה. לבסוף, אין לדעת כלל, אם הצעת החוק תבשיל לידי דבר חקיקה סופי, שכן ייתכן שהצעת החוק לא תקבל את הרוב המיוחד בקריאה הראשונה, השנייה או השלישית; מקובל על הכול, כי בשלבים אלה נדרש רוב מיוחד, ובאין רוב כזה, אין ממשיכים בהליכי החקיקה - ובכך לייתר את הצורך בהתערבות שיפוטית.

באיזון בין השיקולים השונים נראה, כי יד השיקולים הגורסים דחיית שלב הביקורת השיפוטית על העליונה. לא נוצרות עובדות סופיות, שביקורת "מאוחרת" לא תוכל להתמודד עמן בצורה יעילה; דחיית הביקורת מאפשרת לכנסת למצות את כל ביטוייה הפוליטיים בלא התערבות שיפוטית, תוך יצירת מציאות שבה עשויה התערבות שיפוטית זו להיות מיותרת. השיקול החוקתי, שעניינו יחסי הגומלין בין רשויות השלטון, מחייב הימנעות מדיון בעתירה בשלב הנוכחי של דיוני הכנסת. אין בגישתנו זו כל נקיטת עמדה במחלוקת העניינית המפרידה בין הצדדים, וממילא אין להסיק מפסק-דיננו זה דבר באשר לשאלה, אם לפי הוראת סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת דיון מוקדם מחייב רוב מיוחד אם לא. העתירה נדחית.

העתירה עניינה הכללתה בסדר היום של ישיבת הכנסת של בקשת הממשלה להקפיא את ביצועו של חוק הלוואות לדור.

תקנון הכנסת קובע, כי יושב-ראש הכנסת יקבע את סדר היום השבועי לישיבות הכנסת, בהתאם לנוהל שנקבע בסעיפי התקנון. טענת העותר היא כי מאחר שהתנאי הקבוע בתקנון לא התקיים, דהיינו שהמשיב לא הודיע על הכללת הנושא בסדר היום במועד, אין אפשרות להביא את הנושא כמתוכנן לדיון בשבוע בו נועד להתקיים הדיון.

בפנינו עניין שבסדר יומה של הכנסת. הדיון בעתירה זו לא יוכרע על פי פרשנותו של סעיף זה או אחר מן התקנון, אלא על יסוד הקווים העקרוניים של מידת התערבותו בענייני נוהל ונוהג פנימיים של הכנסת. חוק יסוד: הכנסת קובע, כי הכנסת תקבע סדרי עבודתה בחוק, או, במידה ולא נקבעו בו, בתקנונה. במקרה שבפנינו אין המדובר בפעולה חקיקתית ואין המדובר בהחלטה כעין שיפוטית של הכנסת, אלא המדובר על הליך פנים-פרלמנטרי אשר מידת ההתערבות בו היא מוגבלת. בדונו בעתירה שעניינה נוהלי העבודה של הכנסת בוחן בית המשפט את מידת הפגיעה במירקם החיים הפרלמנטריים ומידת השפעתה של אותה פגיעה על יסודות המבנה של משטרנו. בית המשפט אינו נוטה להתערב בענייני היום-יום של הניהול הפנימי, ואיננו יושב כערכאת ערעור על החלטותיהם של היושב-ראש והסגנים.

עניין לנו בנושא אשר לפי כל היבטיו ומהותו שייך למסגרת ההליכים הפנים-פרלמנטריים המובהקים. אין כל יסוד לסברה כי בפנינו עניין אשר עולה ממנו פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי. דרך העלאתו של נושא לסדר היום או מועד הדיון בסוגיה פלונית בכנסת, מן הראוי שימצאו פתרונם בהליכים שהכנסת קבעה לעצמה, ואין מקום לכך שכל טענה בדבר סטייה מהוראה תקנונית שאין לה משמעות חוקתית מהותית, תגרור אחריה פנייה לבית המשפט הגבוה לצדק, כדי שזה יפקח, כביכול, על סדרי עבודת הכנסת בכלל ועל קביעת המועדים בפרט. אפילו סטה יושב-הראש מן התקנון, הרי זו סטייה קלת-ערך שיכולה להיות נדונה בדרכים הקבועות בתקנון, היינו היא חייבת למצוא את פתרונה גם כן בהליכים פנים-פרלמנטריים, כחלק מניהולו העצמי של בית הנבחרים. העתירה נדחית.

ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הגישה ליושב ראש הכנסת, הצעת תיקון חוק יסוד: משק המדינה, לשם הנחתה על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית. משחלפו חודשים והמשיב הראשון התמהמה בהכללתה של הצעת החוק האמורה בסדר יומה של מליאת הכנסת, הוגשה עתירה קודמת לבג"צ, שנסתיימה בפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין, ולפיה יביא המשיב את ההצעה לפני מליאת הכנסת כעבור מספר ימים. יומיים לפני ההצבעה זימן המשיב השלישי את ועדת חוקה חוק ומשפט לשיבה, העלה על סדר היום את חוק יסוד: משק המדינה. מכיוון שכך הודיע המשיב השני למליאה, כנגזר מן התקנון, על ביטול הקריאה השנייה עד לדיון בועדה, ומכאן העתירה.

פסק דין שניתן על יסוד הסכמת בעלי הדין ניתן לביטול מחמת כל פגם העשוי לבטל הסכם, כגון שאדם טעה או הוטעה, או בשל כך שההסכם נוגד את החוק. אולם כל עוד פסק דין עומד בתוקפו אין כוחו נופל מכוחו של כל פסק דין אחר. בענייננו, המשיב השלישי היה משיב גם בעתירה הקודמת. הוא אומנם צויין כמשיב פורמלי, אך לאור מהותה של הפעולה שנדרשה מיושב ראש הכנסת, היה לו ברור בעליל שיש בכל החלטה שעניינה הקריאה השניה והשלישית של הצעת חוק כדי להטיל עליו חובת ביצוע ישירה: העלאת הצעת חוק על סדר היום היא רק תחילת הדרך אל הקריאה השניה והשלישית.

המטרה המהותית הברורה והחד-משמעית של ההסכמה אשר ניתן לה תוקף של פסק דין היתה כי הצעת החוק הנ"ל תובא במועד אשר עליו הוסכם בפרוטרוט, לדיון בקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת. פסק הדין ביטא מטרה מוצהרת ברורה, אשר במימושה המוסכם היה למשיב השלישי חלק ביצועי ברור ומוגדר ונבע ממנו חיוב הנובע מן החלוקה הפונקציונלית של התפקידים בכנסת.

יצויין כי בית משפט זה אינו ממהר להתערב בעניינים של סדרי עבודתו של בית המחוקקים ואינו שש להתערב בהם; לא ימהר בית המשפט להפעיל ביקורתו השיפוטית בכל הנוגע לאותם חלקים מסדרי עבודתה של הכנסת שאינם לובשים צורה של החלטות מעין-שיפוטיות. 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. משניתן פסק דין חובה לקיימו כלשונו וכרוחו. החובה עולה מן הדין והיא ביטוי להכרח להסדיר חייה של חברה לפי נורמות בסיסיות המאפשרות קיומה של מסגרת מאורגנת בה שולט החוק.

אין להעלות על הדעת שהתחייבות של יושב ראש הכנסת בפני בית המשפט, אשר לה ניתן תוקף של פסק דין, לא תכובד או תוכפף למהלכים טקטיים. מעמדו של בית המחוקקים עלול להיפגע אם תתפתח הסברה המוטעית כי חובתו לקיים פסק דין שונה מזו של כל רשות או פרט אחרים במדינה. אם לא יכובדו פסקי הדין לא יהיו תכלית וממשות לפעולות החקיקה ונמצאנו חותרים תחת יכולתן של רשויות השלטון לקיים ייעודן. העתירה מתקבלת.

המועצה המקומית ערערה הוקמה בשנת 1996. לפי חוק הרשויות המקומיות, מועד עריכתן של הבחירות הראשונות למועצה מקומית יהיה בחלוף ארבע שנים מכינונה, כלומר לא לפני שנת 2000. עמדת שר הפנים היא, כי קנויה לו הסמכות להאריך תקופה זו של ארבע שנים, אך לא קנויה לו הסמכות לקצרה, ולכן אין הוא יכול לקיים את הבחירות במועד מוקדם יותר. מכאן העתירות.

תחילתו של תהליך חקיקת הסעיף הרלוונטי בשתי הצעות חוק פרטיות, אשר אושרו על ידי מליאת הכנסת בקריאה טרומית והועברו לוועדה לצורך הכנתן לקריאה ראשונה. הצעות אלה מוזגו לכלל הצעה אחת, שכללה שני מרכיבים מרכזיים; הרלוונטי לענייננו נוגע למועד הבחירות לעיריות ולמועצות מקומיות, אשר נוהלו ע"י מי שמינה השר. בהצעות החוק המקוריות לא הוצע לקבוע כל הסדר לענין מועד הבחירות הראשון ברשות מקומית חדשה, ומועדים אלה נוספו ע"י ועדת הפנים שהכינה את החוק לקריאה ראשונה. מליאת הכנסת אישרה הסדר זה, ולאחר מכן נחתם החוק כדן, ופורסם ברשומות; חוד החנית של טענות העותרים בדבר הפגם בהליכים לקבלתה של הוראה זו נעוץ בהוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת, לפיו הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצעת-החוק, ובלבד שתיקונים כאלה לא יחרגו מגדר הנושא של ההצעה.

ראוי כי בית המשפט ייתן הצהרה על בטלותה של חקיקה ראשית על בסיס של פגם בהליך חקיקה, רק במקרים נדירים של פגם היורד לשורשו של ענין. התכלית העיקרית של הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת היא לצייד את ועדות הכנסת בסמכויות הנדרשות כדי לגבש את הצעת החוק לכלל חקיקה סופית. הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת מאפשרת לוועדה לברא את הצעת החוק מפגמים אשר דבקו בה, להשלים את החסר ולהסיר את המיותר או המזיק, על מנת שבפני הכנסת תונח הצעת חוק טובה ויעילה ככל האפשר להשגת התכלית לה נועדה. הוראה זו מונעת סרבול מיותר, אשר היה עלול להתרחש אם כל תיקון בהצעת החוק היה מחייב פתיחתם מחדש של כל הליכי החקיקה, החל משלב הקריאה הראשונה. ככל סמכות שלטונית, סמכות זו של הוועדה אינה בלתי מוגבלת. נקבע לה סייג, המונע מן הוועדה לחרוג מן הנושא של הצעת החוק.

על פי תקנון הכנסת, הדיון בוועדה, אליה מועברת הצעת החוק לאחר שאושרה על ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, אינו דיון פומבי. בהעדר מיגבלה כלשהי על היקף התיקונים והתוספות שהוועדה מוסמכת להכניס, לא היה גבול לחקיקה אשר ניתן היה לקבל הרחק מעיני הציבור, ובדרך זו לחמוק מן הדיון הציבורי. הנושא של הצעת החוק מכתוב את גבולות הפעולה של הוועדה בבואה לדון בהצעה. שיקול שני נוגע לטיב הסוגיה בה מדובר; השאלה האם מדובר באותו "נושא" היא שאלה חמקמקה. בשל כך יש משקל ניכר לעמדת הוועדה הנוגעת בדבר בשאלה האם מדובר באותו "נושא", ויש להכיר במיתחם סבירות רחב לענין זה.

בענייננו, לא ניתן לומר כי התיקון הנדון חורג מן הנושא של הצעת החוק אשר הועברה לוועדת הפנים של הכנסת. בכל שלבי החקיקה היה מדובר בתחומים פרקי זמן לכהונת הגוף הממונה, כאשר בדין הקודם לא נקבע פרק זמן כזה. מדובר בשני יישומים קונקרטיים של אותה התכלית עצמה, המבקשת לאזן בין עיקרון הייצוג לבין הצורך בקביעת הסדרים לניהולן היעיל של רשויות מקומיות. העתירות נדחות.

בשל פיזור של הכנסת הארבע-עשרה קודם זמנה, לא צברו חבריה את מלוא זכויות הגימלה שהיו זוכים בהן אילו הוציאה הכנסת את ימיה. ימים אחדים לפני שנתקבל החוק לפיזור הכנסת, החליטה ועדת הכנסת כי יש להשלים זכויות לחברי הכנסת שלא ייבחרו מחדש, כאילו השלימה הכנסת ארבע שנות כהונה. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

אסור לחבר הכנסת להפוך את חברותו בכנסת מקור להפקת טובות הנאה אישיות או ליהנות מזכויות-יתר הניתנות לו למעלה מן המידה הדרושה. הענקת זכות-יתר - לאדם או לקבוצת אנשים - יש בה כדי לפגוע בעקרון השוויון. יש הטבות-יתר שהצדקה ראויה בצדן ויש הטבות-יתר שאין הצדקה ראויה בצדן.

מצבו של חבר הכנסת מצב מובנה הוא של ניגוד עניינים. בה-בעת לא נוכל להתכחש לכללי האתיקה שקבעה ועדת הכנסת, ואשר לפיהם נאסר על חבר הכנסת להימצא במצב של ניגוד עניינים המעלה חשש להטיה פסולה של שיקול דעתו. הגוף הקובע שכר וגימלה לחברי הכנסת חייב לשוות נגד עיניו אך את טובת הכלל בלבד: למשוך אנשים טובים כי יציגו מועמדותם לחברות בכנסת, לא פחות אך גם לא יותר מן הצורך.

קיצבה המשתלמת למי שיצא לגימלאות מחשבים על-פי משך התקופה שבה שירת הזוכה בקיצבה. הסטייה מן המקובל גדולה בעניינם של חברי הכנסת הוותיקים אשר יזכו בשני אחוזים נוספים לקיצבתם. הסטייה מן המקובל גדולה שבעתיים בעניינם של חברי הכנסת החדשים, אשר עם הוספתה של שנת כהונה (שלא היתה) עלו מדרגה, ותחת אשר יקבלו מענק פרישה חד-פעמי, אמורים הם לזכות בקיצבה בת שמונה אחוזים. חזקה על חברי הכנסת שידעו כי הכנסת מועדת לקצר את תקופת כהונתה. שיקול הגימלה לא מילא תפקיד מכריע בשיקוליהם של מי שהעמידו עצמם לבחירה לכנסת. חלק גדול מחברי הכנסת משרת בכנסת שנים רבות והיא לו מקום עבודה רגיל לעניין הזכות לגימלאות. אם יעזבו את הכנסת בגיל צעיר הרי תפקידם כחברי כנסת לא זו בלבד שלא יפגע בסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה בעתיד אלא אף יגדיל אותם.

קרובים הדברים במאוד להוראת-תשלום שיצאה מלפני ועדת הכנסת, לפיה יש לשלם כך וכך לחברי כנסת אלה ואחרים. לו כך הורתה ועדת הכנסת אין ספק שהיתה עושה בחריגה מסמכות. היא לא עשתה כן, ואולם החליטה לתת לחלק מחברי הכנסת הארבע-עשרה שלא נבחרו לכנסת החמש-עשרה, זכויות גימלה בעבור תקופת כהונה מדומה. אין לה להחליטה זו הצדקה ראויה וסבירה; בה-בעת, וכדי שלא לפגוע מעבר למידה בחברי-כנסת-לשעבר אשר זכו על-פי אותה החלטה, נוסף כי כספים ששולמו על-פי אותה החלטה עד ליום מתן פסק-דין זה לא יחוייבו חברי הכנסת לשעבר להשיבם. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: בשנות ה-90 התקבל תיקון לחוקה האמריקאית, לפיו כל העלאה בשכר שחברי הקונגרס מאשרים לעצמם, תיכנס לתוקף רק אחרי הבחירות כלומר בקונגרס הבא. יתכן שרצוי לחוקק חוק כזה גם בארץ במסגרת סעיף בחוק-יסוד הכנסת.

ח"כ ע' בשארה יזם את תיקון מס' 52 לחוק התכנון והבניה. הממשלה החליטה לתמוך בהצעת החוק. בעת הדיון הטרומי במליאה נימק בשארה את הצעתו "מהמקום", כנגזר מתקנון הכנסת במקרים כאלה, וההצעה הועברה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה. כעבור כשנה, התקיים במליאה דיון בקריאה הראשונה של הצעת החוק. בסיום הדיון ביקש העותר לראות בהצבעה הבעת אי-אמון בראש הממשלה. בקשה זו אפשרית אם הממשלה הודיעה כי היא תומכת בהצעה. יצויין כי במקרה זה יש לדון בהצעת אי-האמון בישיבת הכנסת הראשונה בשבוע לאחר הגשת ההצעה, והדיון בה דוחה דיון בכל סעיף אחר. בנקודה זו שאל סגן יושב-ראש הכנסת אשר ניהל את הישיבה, מהי עמדת הממשלה. אותה עת לא היה נציג הממשלה באולם המליאה, ולכן החליט הסגן כי אינו מקבל את הצעתו של העותר וקבע שלמחרת בבוקר, לאחר שיתברר מהי עמדת הממשלה, תצביע המליאה על הצעת החוק. לאחר מכן, כשבדק את פרוטוקול הישיבה הקודמת, קבע הצעת אי-האמון תובא להצבעה בשבוע הבא כהצעת אי-אמון בראש הממשלה. על בסיס זה החליט יושב-ראש הכנסת כי הצעת החוק עצמה אינה יכולה להוות עילה לקיום הצבעת אי-אמון בראש הממשלה. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

במקרה שלפנינו, המשיב הוא יושב-ראש הכנסת, והעתירה נוגעת לפעולתו באשר לדרכי ההצבעה במליאת הכנסת. ספק רב אם העתירה שפיטה. לכאורה, עניין לנו בפירושו של סעיף 36 לתקנון הכנסת. אך האם העתירה שפיטה מוסדית? האם ראוי לו לבית המשפט - להבדיל מהכנסת עצמה - להכריע בסכסוך שבין העותר לבין המשיב? התשובה על שאלה זו הינה, כי העתירה אינה שפיטה, אלא אם כן ההחלטה של יושב-ראש הכנסת, שלפי הטענה אינה חוקית, פוגעת באופן ממשי במירקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר.

העתירה שלפנינו אינה שפיטה (מוסדית). איפיונה של הצעה, כהצעה שניתן לראות בהצבעה בגינה כהצבעת אי-אמון בראש הממשלה, הוא עניין פרלמנטרי פנימי. כמו בפרשת שריד עצמה - שגם היא עסקה בקביעת מועד להצבעת אי-אמון - גם בעתירה שלפנינו, אין בהחלטת יושב-ראש הכנסת - אפילו נניח כי אינה כדין - משום פגיעה ממשית במירקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר. כל תוצאה אינה אלא זו שהצבעת אי-האמון תצטרך להידחות לזמן קצר, שבמהלכו תמצא הדרך הפרלמנטרית להביע אי-אמון בראש הממשלה. מטעמים אלה, דין העתירה להידחות.

הכנסת קיבלה מספר הצעות חוק להתפזרותה, אשר הועברו לוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הכנתן לקריאה שניה ושלישית. בטרם החל הדיון הודיע ראש הממשלה על התפטרותו. המשיב קבע כי הדיון בהצעות החוק להתפזרות הכנסת יתקיים כעבור שבוע. מר בנימין נתניהו, שאיננו חבר כנסת, הציג את מועמדותו כמועמד הליכוד לראשות הממשלה בבחירות הפנימיות של הליכוד. הוא כשיר להיות מועמד לראשות הממשלה, אם יתקבל חוק התפזרות הכנסת ויערכו בחירות לראשות הממשלה ולכנסת גם יחד, אבל לא במקרה שהבחירות תהיינה לראשות הממשלה בלבד. כדי שתוכל לכלכל את צעדיה, צריכה העותרת לדעת לאלתר אם הבחירות שייערכו הן לראשות הממשלה בלבד או גם לכנסת, ולכן היא מבקשת להקדים את הדיון בוועדת חוקה של הכנסת.

חוקי-היסוד קובעים מהן רשויות השלטון ומהם היחסים בינן ובין עצמן; הם מעגנים את זכויות האדם ויחסי הפרט עם השלטון. כל אחת מרשויות השלטון היא יצר חוקי היסוד וכפופה להוראותיהם של חוקי היסוד והחקיקה על פיהם. אחד מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה הוא עקרון הפרדת הרשויות וכנגזרת ממנו, הרעיון לפיו לכל רשות מרשויות השלטון ישנו "מרחב מחיה" משלה, ביחסיה עם רשויות אחרות. עקרון שלטון החוק ועליונות החוקה קובע, כי אסור לה לרשות שלטונית לפעול שלא כדין בגדרי רשותה.

עם זאת, סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד. שיקול דעת זה מבוסס, בין היתר, על בחינה עקרונית של הרשות השלטונית בה מדובר. שאלת קיום הביקורת השיפוטית על פעולותיה של הכנסת כרוכה במעמדה המיוחד של הכנסת. היא המוסד הנבחר על ידי הריבון, שהוא העם. בידה מצוי כוח החקיקה (ואף הסמכות המכוננת לחקיקת חוקי היסוד עצמם).

היקפה של הביקורת השיפוטית קשור לא רק לרשות בה המדובר (ובענייננו, הכנסת) אלא גם לסוג הפעילות העומדת לבחינה. היקף הביקורת השיפוטית משתנה על פי מהותה של פעולת הכנסת. 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; לא הרי פעולה בכנסת הפוגעת בזכות המעוגנת בחוק-יסוד, כהרי פעולה הפוגעת בהוראות תקנון הכנסת או בסדרי מינהל.

פעולה מנהלית פנים-פרלמנטרית של הכנסת או אורגן שלה היא שפיטה (מוסדית) אם יש בה כדי לפגוע באופן ממשי במירקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר. הבסיס לקביעה כי בית המשפט יקיים ביקורת שיפוטית על פעולות מינהליות פנים פרלמנטריות של הכנסת רק בהינתן פגיעה ממשיית במירקם החיים הדמוקרטי הוא הרעיון, לפיו לא בכל מקרה בו מוסמך בית המשפט לפסוק, ראוי הוא כי יפסוק.

דחייה במספר ימים בדיוני הוועדה אינה פוגעת במירקם החיים הדמוקרטיים ואינה פוגעת ביסודות המבנה של המשטר. 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. המקרה שלפנינו, כל עניינו אינו אלא מועדים לכינוסם של גופי המפלגה. במובן זה, נראה כי הפתרון לבעיה שנוצרה - לטענת העותרת - היא בתוככי המפלגה פנימה, ולא בין כותליו של בית המשפט. העתירה נדחית.

מזה עשרות שנים פועלות בישראל מועצות ייצור חקלאיות. התקבל בכנסת, לאחר הליך חקיקה מזורז ביותר, חוק התכנית הכלכלית ופרק החקלאות כלול בו, שהביא לשינויים מרחיקי לכת במועצות החקלאיות, שעיקרם: איחוד המועצות הצמחיות למועצה אחת, העברת עיקר סמכויות הרגולציה מן המועצות לשר, וכן שינוי שיטת בחירתם של נציגי המגדלים למועצות. העתירה הוגשה כנגד החוק.

החוקים מסוגו של חוק ההסדרים מתאפיינים בכך שהם מורכבים ממכלול של נושאים ומשמשים "אמצעי סל" לביצוע חקיקה ותיקוני חקיקה בתחומים רבים. השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין. מנגנון חקיקה זה המשמש את הממשלה כאמצעי להימנע מביקורת פרלמנטרית אפקטיבית על יוזמות החקיקה של הממשלה, עלול לפגוע באיזון הראוי בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. נראה כי הטיעונים בזכות יעילותו של מנגנון החקיקה של חוק ההסדרים אינם יכולים לעמוד אל מול חשיבותו של עקרון הפרדת הרשויות ועקרונות המשטר הדמוקרטי-ייצוגי.

הליכי החקיקה של הכנסת אינם מוסדרים כיום בחקיקת יסוד או בחקיקה ראשית אלא בתקנון הכנסת. ההסמכה להסדרתם של הליכי עבודת הכנסת בתקנון נעשית מכוח סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת, המורה כי הכנסת תקבע סדרי עבודתה. תקנון הכנסת מעניק גמישות רבה למחוקק בהליך החקיקה, תוך שהוא קובע הגבלות מעטות על מהירות הליך החקיקה ועל זהות הוועדות שידונו בהצעת החוק.

סמכותו של בית משפט זה להפעיל ביקורת שיפוטית על הליכי החקיקה הוכרה בפסיקתו של בית משפט זה עוד לפני שנים. האורגנים השונים של הכנסת נתונים לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק גם כאשר עוסקים הם בחקיקה. השאלה היא האם קיימת עילה להתערבותו של בית משפט זה כאשר הליך החקיקה התבצע בהתאם לסמכויות המוענקות לכנסת ולוועדותיה וכאשר לא נפל כל פגם פורמלי בהליך החקיקה.

בהפעילו ביקורת שיפוטית על הליכי החקיקה יעמיד בית המשפט לנגד עיניו את עקרון הפרדת הרשויות ועניק משקל למעמדה הרם של הכנסת כבית המחוקקים של המדינה. עם זאת, אין באמור כדי להביא למסקנה כי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה מוגבלת לפגמים מסוג חריגה מסמכות או לפגמים פורמליים בלבד בהליך החקיקה.

לא כל פגם פורמלי בהליך החקיקה, לא כל הפרה של תקנון הכנסת, ואף לא כל סטייה מסמכות יביאו להתערבותו של בית משפט זה בהליך החקיקה. מנגד, עצם העובדה שהכנסת מוסמכת לנקוט בהליך חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים אין בה כדי להביא למסקנה כי לעולם אין מקום להתערבות שיפוטית בחקיקה, כאשר רק פגם שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי יצדיק התערבות שיפוטית. אף באותם מקרים נדירים בהם מגיע בית המשפט למסקנה כי נפל בהליך החקיקה פגם היוורד לשורש ההליך, אין בכך כדי להביא בהכרח לבטלותו המוחלטת של החוק. יש לבדוק בנוסף לחומרת הפגם ועוצמת פגיעתו בעקרונות יסוד של הליך החקיקה, אף את השאלה אם החוק עשוי היה שלא להתקבל לולא הפגם. כן יש להביא בחשבון את העובדה שבניגוד לחוק אשר נפסל בשל תוכנו הלא חוקתי,

הרי שלעניין חוק אשר נפסל בשל פגם בהליך חקיקתו, אין כל מניעה שהמחוקק יחוקק מחדש את אותו חוק ממש תוך שהוא מקפיד לחוקקו בהליך תקין.

התנאי להתערבות שיפוטית בהליך החקיקה הינו פגיעה קשה וניכרת בעקרון יסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי. אלו הם עקרונות היסוד הנגזרים מעקרונותיה של הדמוקרטיה הפורמלית ומעצם קיומו של משטר דמוקרטי פרלמנטרי. בין עקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי ניתן למנות את עקרון הכרעת הרוב; את עקרון השוויון הפורמלי (לפיו "קול אחד לכל אחד" מחברי הכנסת); את עקרון הפומביות; ואת עקרון ההשתתפות (לפיו לכל חבר כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה).

רק במקרים קיצוניים ונדירים, לא יהיה מנוס מן המסקנה כי נשללה למעשה מחברי הכנסת כל אפשרות מעשית לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק, וכי מדובר יהיה בפגיעה קשה וניכרת בעקרון ההשתתפות בהליך החקיקה. העיקרון המנחה קובע כי היקף הביקורת השיפוטית הינו פועל יוצא של מעמדה המיוחד של הכנסת ושל טיב הפעילות העומדת לבחינה. אין להטיל על הכנסת אותן דרישות החלטות המוטלות על הרשויות המנהליות. משניתנה לחברי הכנסת במסגרת הליך החקיקה אפשרות מעשית להשתתף בהליך, אלא שהם בחרו שלא לממשה, לא יהיה זה מתפקידו של בית המשפט לחייבם לעשות כן.

נוכח הדיון שהתקיים בוועדת הכספים, מצומצם ככל שיהיה, וההסברים שניתנו שם מטעם הממשלה לחברי הכנסת, אין לומר כי לא ניתנה לחברי הכנסת כל אפשרות מעשית לדעת על מה הם מצביעים וכי נשללה מהם כל אפשרות מעשית לגבש עמדה ביחס לפרק החקלאות. התוצאה היא, אפוא, כי על אף שהליך החקיקה שהתקיים במקרה זה לשם עריכת הרפורמות במועצות החקלאיות היה בלתי ראוי, לא מצאנו בהליך זה "פגם היורד לשורשו של ההליך" אשר עשוי להצדיק הכרזה על בטלותו של הפרק.

בתחומי משק וכלכלה, שכרוכים בהם היבטים חברתיים וכלכליים רחבי היקף, ייתכנו לעיתים קרובות מגוון מטרות ודרכי פעולה אפשריות. בתחומים אלה יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית מרחב בחירה רחב בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה.

תאגיד פרטי יכול להיות בעל זכויות יסוד חוקתיות, למעט זכויות שעל-פי טיבן אינן מתאימות לחול על תאגיד. אולם, ההגנה החוקתית הקיימת על קניינם של תאגידי פרטיים אין בה כדי ללמד בהכרח כי קיימת הגנה חוקתית דומה אף על קניינם של תאגידי ציבוריים. שוכנענו גם כי המחוקק לא חרג ממתחם המידתיות. האמצעי שבחר מתאים על פניו מבחינה רציונלית לתכלית של ייעול ההסדרה וצמצום עלויותיה; יישום הרפורמות שעורך פרק החקלאות מחייב שיתוף פעולה מצד המועצות, וקיים לכאורה חשש כי למועצות המכהנות עלול להיות אינטרס לסיכול הרפורמות האמורות. האמצעי שנבחר על מנת להתגבר על חשש זה הוא הפקעת השליטה מן הגופים שעלול להיות להם לכאורה אינטרס לסכל את הרפורמות והעברתה לידי גופים ששיתוף הפעולה שלהם עם שר החקלאות מובטח.

אילו היה ממש בטיעוניהם של העותרים כאילו החוק הנדון אינו מגביל את תקופת כהונתן של המנהלות הזמניות ואת סמכותן לעשות שימוש בנכסי המועצות, יתכן שהיה בכך כדי לפסול את הוראות המעבר מן הטעם שלא היה בהן כדי לקיים את מבחן המידתיות. אולם, משהבהרנו שזו אינה הפרשנות הנכונה של הוראות המעבר, מתבקשת המסקנה כי האמצעים שבחר המחוקק במסגרת הוראות המעבר אינם חורגים ממתחם המידתיות. העתירות נדחות.

הכנסת קיימה דיון בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל. לאחר דיון שנמשך מספר ימים, החלה ההצבעה על ההסתייגויות ועל סעיפי הצעת החוק השונים, שנמשכו גם הן מספר ימים. עיקר ההצבעות היו בהרמת ידיים והצבעות אישיות, אך התקיימו גם הצבעות אלקטרוניות. אופן ההצבעות האלקטרוניות במהלך הדיון בהצעת החוק עורר סערה ציבורית. ח"כ ע' גבריאל ציינה כי קולה נספר למרות שלא השתתפה בשלבים מסויימים של ההצבעות. על רקע הוגשו מספר תלונות ליו"ר הכנסת. זה מינה צוות לבדיקת כל ההצבעות האלקטרוניות שהתקיימו לגבי הצעת החוק. הצוות קבע כי סביר להניח שהיתה הצבעה כפולה על ידי חבר כנסת, והמליץ שלא לערוך בדיקות נוספות. על פי בקשת היועמ"ש, הטיל יו"ר הכנסת על הצוות להשלים את הבדיקה לגבי כל יתר ההצבעות. בטרם הסתיימה הבדיקה הוגשה העתירה.

ככלל, ערכיה של מדינת ישראל הם ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית. לענייננו אלה הם ערכיה של הדמוקרטיה הפורמלית והמהותית גם יחד. לעניין הדמוקרטיה הפורמלית יש להדגיש את עקרון הייצוגיות והעקרון בדבר הגשמת רצון הרוב. העם בחר את נציגיו. הנציגים פועלים בבית המחוקקים. חבר הכנסת מציע הצעות; יש לו נגישות להליכי הבית; הוא משתתף בדיון. ניתנת לו האפשרות המעשית לגבש את רצונו. על יסוד המידע הנמסר לו הוא מביע את עמדתו, ומנסה לשכנע את חבריו. בסופו של תהליך זה מתקיימת הצבעה, בה חבר הכנסת משתתף ומממש את מעמדו החוקתי. ההחלטה המתקבלת היא החלטת הרוב.

בצד ערכיה של הדמוקרטיה הפורמלית מונחים ערכיה של הדמוקרטיה המהותית. הם מבטאים בענייננו, בין השאר, שוויון בין חברי הכנסת. כולם מקבלים אותו מידע; לכל אחד קול אחד; לכל חבר כנסת מובטחות על בסיס של שוויון זכויותיו החוקתיות כאדם וכחבר כנסת. כן בא לידי ביטוי בהליך החקיקה חופש הביטוי של חבר הכנסת, וזכויות אדם נוספות הקשורות בהליך החקיקה והמאפשרות אותו (כגון חירות התנועה). בצד כל אלה עומדת חובת האמון של חבר הכנסת. ערכים אלה כולם מבקשים להבטיח כי החוק שהתקבל ישקף את הרצון הקולקטיבי של בית המחוקקים.

המקור החשוב ביותר לתוקף החוק הם חוקי היסוד עצמם. בעניין זה מקובל לעתים לקבוע, כי רק הפרה של כללים בדבר הליך החקיקה המעוגנים בחוקה משפיעים על תוקף החוק. ההשפעה על תוקף החקיקה אינה מותנית בכך שהכלל שהופר מעוגן דווקא בחוק-יסוד. לידו קיימים מקורות נוספים, כגון חוק "רגיל", תקנון הכנסת, תקדימי הכנסת. אלה שואבים את כוחם מחוק-יסוד: הכנסת (סעיף 19), הקובע, כי הכנסת תקבע סדרי עבודתה, במידה שאלה לא נקבעו בחוק. אמת, הכנסת יכולה, במגבלות מסויימות, לשנות את הוראות התקנון, אך כל עוד לא עשתה כן, היא חייבת לכבדן. מכאן, שחוק המתקבל תוך הפרת ערכי היסוד המונחים ביסוד הוראות בתקנונה של הכנסת הוא חוק שתוקפו נפגם.

השאלה השלישית היא זו: כאשר מופרים הכללים בעניין הליך החקיקה והפרה זו פוגעת בערכי היסוד של המשטר, האם התוצאה היא תמיד בטלותו של החוק באופן שאין הוא אלא "פיסת נייר"? התשובה היא בשלילה. אמת, הפרת הכללים האמורים משפיע על תוקפו של החוק. עם זאת, השפעה זו אינה צריכה להוביל בהכרח לבטלותו המוחלטת של החוק. פרט למקרים חריגים

- כגון חוק שפורסם בספר החוקים אך לא עבר כלל את הליכי החקיקה - בטלותו של החוק מחייבת הכרעה שיפוטית קונסטיטוטיובית.

השאלה הרביעית הינה, כיצד יבחן בית המשפט אם מתקיימים התנאים המצדיקים את הביקורת? כיצד ידע בית המשפט אם ההליך הוא שפיט אם לאו? התשובה הינה, כי על רקע תשתית עובדתית לכאורית ישאל עצמו בית המשפט, אם נפגעו ערכי היסוד המונחים ביסוד הליך החקיקה? אם יתברר לו כבר בשלב ראשוני זה, כי לא נפגעו ערכי יסוד של החקיקה, הוא ידחה את העתירה, בלא לבחון אם הלכה למעשה הופרו הכללים. רק אם יתברר לבית המשפט, כי לכאורה נפגעו ערכי היסוד המונחים ביסוד החקיקה, ימשיך בהליך ויבחן האם ההתרשמות הלכאורית היא מבוססת.