ביקורת שיפוטית על החלטות הכנסת

שבת וייס*

בשנים האחרונות הלכה וגברה ההיזקקות של חברי הכנסת לבג"ץ, בעתירות שעניינן החלטות של הכנסת ורשויותיה. אף אני, לפני שנבחרתי לתפקיד יושב-ראש הכנסת, הייתי שותף להגשת עתירה כואת, שאף התקבלה.[1] טבעי הדבר שמגמה זאת מעודדת ביקורת,[2] ולא פעם ביקורת מוצדקת. אולם המבקרים אינם יכולים להתעלם מן השאלה הבאה: מה יעשו חברי הכנסת, הנפגעים על-ידי העריצות או השרירות של רוב חברי הכנסת, יושבי-ראש הוועדות או יושב-ראש הכנסת, ואשר לא ניתן לתת פתרון הוגן לעניינם בבית-הנבחרים עצמו?

יש מקרים מובהקים, שכהם אין מנוס מפנייה לבג"ץ, שהפך – עקב מצב של חלל חוקתי – למעין תחליף לבית-משפט חוקתי. אין ספק כי בג"ץ מסוגל למיין את העתירות, ולפסוק מתי מדובר בעתירת-סרק ראוותנית, ומתי מדובר בקונפליקט שאינו יכול לזכות לפתרון פנים-פרלמנטרי הולם והדורש התערבות שיפוטית.

סמכויותיו של בג"ץ בכל הנוגע לסדרי-העבודה של הכנסת, דהיינו, התחום הפנים-פרלמנטרי המינהלי, מצאו ביטויין בסעיף 15 לחוק-יסוד: השפיטה. עם זאת, אין בית-המשפט ממהר להפעיל את ביקורתו השיפוטית, בהתאם לסמכויותיו, בכל הנוגע לחלקים

---

* יושב-ראש הכנסת; פרופסור חבר (בחל"ת) בתוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה. תודתי לגב' עינת גוטליב, חברת מערכת **משפט ומשטל**, על עזרתה בהכנת הרשימה.

1. בג"צ 5711/91 **פדרן ווייס נ' יו"ר הכנסת ואח'**, פ"ד מו (1) 299.

2. ראו, למשל, מ' לנדוי, "על שפיטות וסבירות בדין המנהלי", **עיוני משפט** יד (תשמ"ט) 5; א' רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (מהדורה רביעית מורחבת, 1991), 163; D. Krezmer, "Judicial Review of Knesset Decisions", 8 **Tel Aviv University Studies in Law** (1988) 95.

nevo.co.il

מסדרי-עבודתה של הכנסת שאינם לובשים צורה של החלטות מעין-שיפוטיות.[3] אך כאשר הכנסת מפעילה סמכות מעין-שיפוטית (כגון: נטילת חסינות מחבר הכנסת), היקף הביקורת השיפוטית על הפעלת סמכות זו הוא רחב יותר.[4]

החל בתחילת שנות ה-80[5] קבע בג"ץ, בכמה וכמה תקדימים, הלכה המבוססת על איזון בין הצורך להבטיח את קיומו של התוק לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת כבית-הנבחרים, העומד בראש פירמידת המוסדות במדינה. על-פי הלכה זאת יתערב בג"ץ בהחלטות הכנסת הנוגעות לסדרי-עבודתה, רק כאשר קיים חשש לפגיעה של ממש ב"מרקם החיים הפרלמנטריים" וב"יסודות המבנה של משטרנו התוקתי".[6]

דוגמה להתערבות של בג"ץ בהחלטת הכנסת מצויה בפסק-דין שניתן בעתירה שהגשתי לפני שנים אחדות יחד עם חבר הכנסת אברהם פורז.[7] בית-המשפט העליון פסק בעניין זה כי על רשויות הכנסת לקיים התחייבות של יושב-ראש הכנסת ושל יושב-ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת – שניתן לה, בהסכמת הצדדים, תוקף של פסק-דין – להביא הצעת-חוק מסוימת להצבעה בקריאה שנייה ושלישית. וכך, בין השאר, קבע בג"ץ, מפי הנשיא שמגר:

> 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 לכבדו כלשונו וכרוחו. החובה עולה מן הדין, והיא ביטוי להכרח להסדיר חייה של חברה לפי נורמות בסיסיות המאפשרות קיומה של מסגרת מאורגנת בה שולט החוק.
> לא מעמדו של בית המשפט עומד כאן למבחן אלא כבודה של הכנסת. אין להעלות על הדעת, שהתחייבות של יושב-ראש הכנסת בפני בית המשפט, אשר לה ניתן תוקף של פסק-דין, לא תכובד או תוכפף למהלכים פאקטיים. מעמדו של בית המחוקקים עלול להיפגע, אם תתפתח הסברה המוטעית, כי חובתו לקיים פסק-דין שונה מזו של כל רשות או פרט אחרים במדינה.[8]

3. ראו בג"צ 1179/90, 1180, 1181 **טיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום ואח' נ' ממלא-מקום יו"ר הכנסת ואח'**, פ"ד מד (2) 31, 35.
4. בג"צ 620/85 **מיעארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'**, פ"ד מא (169)4.
5. סקירות של תקדימים אלה ראו א' רובינשטיין (לעיל, הערה 2) 145-163; א' בנדור, "השפיטות בבית-המשפט הגבוה לצדק", **משפטים** יז (תשמ"ז-תשמ"ח) 592, 607-620.
6. ראו, לראשונה, בג"צ 652/81 **שריד נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד לו (197) 2, 204.
7. בג"צ 5711/91 (לעיל, הערה 1).
8. שם, 308.

סביר להניח כי רבים מחברי הכנסת לא יגיבו על החלטות מסוג זה בתשואות-חן.[9] קיימת סכנה כי הרוב הקואליציוני ינצל את הערך החוקה בישראל, כדי לחוקק חוק שיקצץ בסמכויות בג"ץ וימנע את התערבותו בעתיד. בעבר כבר הושמעו אזהרות מפורשות, שעל-פיהן אם ייווצר בקרב חברי הכנסת הרושם כי בית-המשפט פוגע בעצמאותם, יהיה עליהם להגביל את סמכותו.

יש לקוות כי לא ינסו להתנכל לבג"ץ בעקבות פסיקות כאלה, שכן תהיה בכך פגיעה באושיות שיטתנו הדמוקרטית. בג"ץ יודע לרסן את עצמו יותר מכל גוף אחר. השאלה היא אם גם הכנסת תדע לרסן את עצמה.

המגמה העיקרית והחשובה היא שיתוף פעולה בין הכנסת לבין בתי-המשפט. מאז שהתקבלה על-ידי הכנסת הראשונה "החלטת הרדי" הידועה,[10] שבה החליטה הכנסת לכונן את חוקת המדינה פרקים-פרקים, התפתח בין שתי הרשויות - הרשות המכוננת והמחוקקת והרשות השופטת - שיתוף פעולה מגוון ומרתק. למעשה, הכנסת ובתי-המשפט, ובמיוחד בית-המשפט העליון, מעצבים את החוקה בצוותא. הכנסת מחוקקת את תוקי-היסוד, ואילו בתי-המשפט - באמצעות תקדימיו הקונסטיטוציוניים - מוסיפים פרקים משלהם.

כיוון שביחסי רשויות עסקינן, אין כל יסוד לחשש מפני התערבות בג"ץ פה ושם בענייני הכנסת, וגם לא בעניינים פוליטיים,[11] שכן כל בית-משפט חוקתי נוהג כך, והרי בג"ץ הוא בית-משפט חוקתי בפועל.

עם זאת, יש להתנות התערבות זאת בשני תנאים: ראשית, על בג"ץ להגביל את התערבותו בענייני הכנסת למקרים שבהם הכנסת, או אחת מרשויותיה, חרגו חריגה בוטה מכללי המשחק, והפעילו באופן קיצוני סוג כזה או אחר של עריצות הרוב. שנית, אל לבג"ץ להתערב בעניינים שמפאת אופיים הפוליטי הם לא-שפיטים באופן מובהק.

כדי לצמצם את הצורך בהתערבות שיפוטית, נדרשות הכנסת ורשויותיה להקפיד הקפדה יתרה על שמירת הוראות החוק והתקנון. הקפדה על הוראות החוק והתקנון בעניין סדרי-העבודה של הכנסת היא מנשמת אפה של הדמוקרטיה. אם לא ייעשה כן, לא תהיה הגנה למיעוט מפני עריצות הרוב, וכל המחזיק בסמכות יעשה בה ככל העולה על רוחו.

הכנסת מחוקקת את החוקים, אך אין היא עומדת מעל לחוק. אם מוסד ממוסדותיה שם עצמו מעל לחוק, הרי שעל בית-המשפט - בכפיפות לתנאים שהוזכרו לעיל - לקרוא לו לסדר, ולאפשר הליך דמוקרטי תקין והוגן.

---

9. לתגובות לפסק-דין של בג"צ מן התקופה האחרונה - בג"צ 1843/93 **פנחסי נ' כנסת ישראל ואח'** (טרם פורסם) - שבו נפסלה החלטה של מליאת הכנסת מיום 17.3.93 להסיר את חסינותו של חבר הכנסת העותר, ראו, למשל, ד"כ התשנ"ד 6969 ואילך.

10. החלטת הכנסת מיום 13 ביוני 1950, ד"כ תש"י 1754.

11. ראו גם י' זמיר, "משפט ופוליטיקה", **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (י' זמיר - עורך, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל טאקר, 1993) 209.