

פס"ד בג"צ 142/89 תנועת לאו"ר - יו"ר הכנסת

הצדדים:

תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה

צומת - התנועה להתחדשות ציונית ובלתי מפלגתיים

זורח רוזנבלום

רן רוזנבלום בג"צ

נגד

יושב-ראש הכנסת ו-16אחי'

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[1.7.90, 27.8.89]

השופטים: המשנה לנשיא מ' אלון והשופטים א' ברק, י' מלץ

העובדות:

כשבועיים לאחר עריכת הבחירות לכנסת ה-12 החליטה ועדת הכספים של הכנסת, מכוח הסמכות הנתונה לה בחוק מימון מפלגות, להגדיל את יחידת המימון על-פיה מממן אוצר המדינה את הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות. כחודש ימים לאחר ההחלטה של ועדת הכספים נתקיים במליאת הכנסת דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 8) התשמ"ט-1988, שנועדה לאשרר את החלטת ועדת הכספים. בגמר הדיון המוקדם הוחלט, ברוב רגיל להעביר את הצעת החוק לוועדת הכספים. וועדת הכספים דנה בהצעת החוק והכינה אותה לקריאה ראשונה. הקריאה הראשונה נתקבלה ברוב של 64 חברי כנסת, הקריאה השנייה והשלישית נתקבלו ברוב של 68 חברי כנסת.

השאלות המשפטיות:

1. האם מהווה התיקון לחוק מימון מפלגות שינוי של הוראת השוויון שבסעיף 4 לחוק יסוד: כנסת, במובן זה שדרוש רוב מיוחד על מנת לקבל את התיקון בכל שלבי החקיקה? (השופטים אלון ומלץ אומרים כן - ברק אומר לא)
2. האם הדיון המוקדם בהצעת חוק פרטית נופל לגדר הסייג שבסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת, לפיו אין צורך ברוב מיוחד לעניין הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת? (השופטים אלון ומלץ אומרים כן - ברק אומר לא)
3. האם משנתקבל התיקון לחוק מימון מפלגות כדין בוועדת הכספים, תקף הוא ואין הוא נתון עוד לבקרות שיפוטית באשר לתוכנו? (השופט ברק טוען שכן - השופטים אלון ומלץ אומרים לא*)

בית המשפט פסק - השופט מ' אלון:

1. ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת

- א. חוק שנחקק ונתקבל בכנסת, אין שאלת תוקפו נתונה לביקורת שיפוטית, שכן יסוד מוסד של המשטר הדמוקרטי, בעל שלוש הרשויות, הוא, שאין בית המשפט מהרהר אחר מעשה בית המחוקקים בחקיקתו.
- ב. יוצא מן הכלל הוא חוק שנחקק על ידי הכנסת ושתוכנו נגד הוראת חוק יסוד, והכנסת "שריינה" אותה הוראה על ידי קביעה מפורשת בחוק יסוד. כיצד ובאיזו דרך ניתן לבטלה. במקרה כגון דא מצווה גם המחוקק לקיים את השריון, שהוא במפורש קיבל על עצמו.

2. פגיעה בשוויון מימון מפלגות

- בנסיבות דנן, החלטתה של וועדת הכספים פוגעת בעקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת: האופי הרטרואקטיבי שבהחלטה הוא הפוגע בשוויון. שכן היא שינתה בדיעבד את זכויותיהם היחסיות של הטוענים לחלק במימון המפלגות ובכך פגעה בשוויון ההזדמנויות בניהם.

3. המעמד הנורמטיבי של פעולת וועדת הכנסת

- א. הקביעה, כי סמכות החלטתה של וועדת הכספים על פי חוק מימון מפלגות היא סמכות שלטונית ויש בה משום חקיקת משנה, ראויה לעיון נוסף, שהרי מדובר בגוף שהוא חלק מהרשות המחוקקת והמורכב ממחוקקי הרשות המחוקקת כנציגה של רשות זו. פעולתה של וועדת הכנסת היא על כן מעין "חקיקה עקיפה" מטעם הכנסת עצמה, וועדה של הכנסת יש לראותה מעין "כנסת זוטא".
- ב. הכנסת יכולה בדרך החקיקה ליתן תוקף משפטי לפעולה משפטית בטלה. בנסיבות דנן, אשררה הכנסת ת החלטתה של וועדת הכספים ונתנה תוקף להחלטה בלתי תקפה. מכאן, שאם החוק המאשרר, עד כמה שיש בו פגיעה בעקרון השוויון, נתקבל של על פי הרוב הנדרש בסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת, היא הוא בטל ומבוטל.

4. רוב מיוחד - בכל "שלב משלבי החקיקה"

א. **הדיון המוקדם בהצעת חוק פרטית ששל חברי כנסת הוא בגדר "שלב משלבי החקיקה"**, שכן "משלב משלבי החקיקה" הוא כל החלטה של מליאת הכנסת- והמדובר אך על החלטת המליאה ולא על החלטת וועדה- שעל פי תקנון הכנסת מהווה חלק חיוני בתהליך הפיכתה של הצעת חוק לחוק.

ב. בנושא המיוחד שבו דן סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת- היינו שינוי הוראות יסוד משוריינות- מתחייב "שריון" הוראות אלה בכל דיון חקיקתי שהוא, כולל דיון מוקדם. שהרי דרישת השריון באה להבטיח, ששינוי הוראה מהורות היסוד המשוריינות לא יתקבל ב"היסח הדעת"- על ידי רוב רגיל ומקרי של חברי כנסת המצויים אותה שעה באולם בית המחוקקים, והבטחת ערנות זו דרושה מיד מעת ששינוי כזה מצוי על שולחן הכנסת.

5. שריון חוק יסוד: הכנסת

א. תכלית החקיקה של סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת- שבא לפרש ולהשלים את הוראות סעיפים 44 ו-45 לחוק יסוד: הכנסת, היא כאמור בראש ובראשונה בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, לקבוע הוראות יסוד בדרכי הבחירות לכנסת.

ב. הוראות יסוד אלה בדבר שיטת הבחירות לכנסת אינן ניתנות לשינוי אלא ברוב מיוחד של 61 חברי הכנסת, בכך ניתן להוראות אלה שריון מיוחד, שאינו קיים לגבי הוראת חוק רגילה של הכנסת.

ג. עיקרו של סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת: בא להרחיב ולהעמיק את השריון המיוחד, המסקנה הנובעת מכך היא, שהמילים "למעט הצעה לסדר יומה של הכנסת", המכוונות לקבוע יוצא מן הכלל של שריון הוראות יסוד אלה, צריך שיתפרשו על דרך הצמצום ולא על דרך ההרחבה.

6. צמצום תחולת השריון אינו חל על הצעת חוק פרטית

א. משמעותן של המילים "למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" שבסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת: היא שאין הן מכוונות להצעת חוק פרטית של חבר כנסת.

ב. אילו הכוונה הייתה למעט מחובת הרוב המיוחד בהצעת חוק פרטית של חבר כנסת בדיון המוקדם, היה על המחוקק לומר זאת במילים פשוטות וברורות: למעט הצעת חוק פרטית של חבר כנסת.

ג. סעיף בחוק יסוד: הכנסת, הדן בנוהל דיוניה של הכנסת, וכזהו סעיף 46, יש לפרש על פי האמור התקנון הכנסת, לכל ענייני נוהל סדרי הכנסת ודיוניה. לפי נוסחו של תקנון הכנסת, ההליך המכונה "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" אינו יכול לכלול בתוכו גם את ההליך של דיון בהצעת חוק פרטית של חבר כנסת. הצעת חוק פרטית של חבר כנסת אינה כלולה בדיון

בהצעה לסדר היום, לא מבינה פורמאלית- טכנית, ולא מבחינה מהותית- עניינית, ואין בית המשפט רשאי- ולכן אינו יכול- כפרשן של החוק לפרש את האמור בחוק באופן המוציא אותו לגמרי מפשוטו.

השופט א' ברק (בדעת מיעוט):

1. ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת

- א. באופן עקרוני- תורתי, קיימת אפשרות שבית משפט בחברה דמוקרטית יצהיר על בטלותו של חוק הנוגד עקרונות יסוד של השיטה, גם אם עקרונות יסוד אלה אינם מעוגנים בחוקה נוקשה או בחוק יסוד משוריין, אין כל דבר אקסיומטי בגישה, כי חוק אינו נפסל בשל תוכנו.
- ב. על פי התפיסה החברתית והמשפטית המקובלת בישראל, אין בית המשפט נוטל לעצמו סמכות זו להכריז על בטלותו של חוק הנוגד עקרונות יסוד של השיטה.
- ג. לאור התפיסות החברתיות- משפטיות הנהוגות בישראל, ולאור הפסיקה העקבית של בית המשפט העליון במשך השנים, אין זה ראוי, כי בית המשפט יסטה מהגישה המקובלת, המשקפת את המסורת המשפטית- פוליטית בישראל, ואין זה ראוי כי בית המשפט יאמץ גישה חדשה, המכירה בכוחו להצהיר על בטלותו של חוק- שאינו סותר הוראה משורינת בחוק יסוד- הנוגד עקרונות יסוד של הגישה. נראה שתפיסת הציבור היא, כי הכרעה כה חשובה ועמוקה צריכה להיעשות בשלב זה של החיים הלאומיים על ידי העם ונציגיו הנבחרים.
- ד. עצם קביעתה של הוראת שריון מניחה ביקורת על ידי בית המשפט, שהוא גוף עצמאי ובלתי תלוי, באשר לתוקף המשפטי של חקיקה המבקשת לשנות את הוראת השריון שלא לקיים את הרוב המיוחד שהוראת השריון דורשת.

2. חקיקת משנה הנוגדת הרואה של החקיקה המסמיכה- בטלה

החלטת וועדת הכספים חרגה מהמסכות שהוענקה לה בחוק מימון מפלגות, שתכליתו הין השאר הינה קביעת יחידת מימון בדרך שוויונית, חקיקה משנה- והחלטתה של וועדת הכספים אינה אלא חקיקה משנה היוצרת הפליה הנוגדת את תכלית החוק המסמיך ואת פועלה של החקיקה המסמיכה, היא בטלה.

3. צמצום תחולת השריון חל גם על הצעת חוק פרטית

- א. בהקשרו של סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת: אין לפרש את הדיבור "סדר יומה של הכנסת" בדידותו, אלא בהקשר של "הצעה לסדר יומה של הכנסת" הדיבור "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" הוא דיבור עמום, והביטוי "סדר יומה" של הכנסת הוא ביטוי בעל משמעויות שונות. את הבחירה ביו המשמעויות הלשוניות השונות יש לעשות על פי תכלית החקיקה.
- ב. מבין המשמעויות הלשוניות שאפשר ליתן ללשון חוק היסוד, יש לבחור במשמעות המגשימה את תכלית החקיקה, ועל כן "למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" משמעותו למעט הדיון בהצעה לסדר היום של הכנסת, שעניינה הצעת חוק פרטית של חבר כנסת.
- ג. התיקון לחוק מימון מפלגות התקבל ברוב מיוחד הדרוש על פי סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת: ועל כן קיימת דרישת סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת: כי שינוי הוראותיו ייעשה "ברוב של חברי כנסת".

השופט י' מלץ:

מחלוקת הפוסקים שבין עמיתיי הנכבדים היא בשאלה, אם הוראות סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת, חלות על הצעות חוק פרטיות של חברי-כנסת, אם לאו. לשון אחרת: **האם הדרישה לרוב מיוחד חלה גם על הדיון המוקדם בהצעות חוק כאלה**, או שמא דיון זה כלול במונח "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" ועל-כן מוצא במפורש מתחומי חלוקתה של דרישה זו? חברי הנכבד, **השופט ברק, סבור, שדיון מוקדם כזה כלול במונח "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" ועל-כן אינו דורש רוב מיוחד**, ואילו חברי הנכבד, **המשנה לנשיא, סבור שאינו כלול ועל-כן אף הדיון המוקדם, שהוא לכל הדעות "שלב משלבי החקיקה", דורש רוב מיוחד.**

בענייננו, השורה התחתונה היא, כי הדיון המוקדם בהצעת חוק פרטית הוא שלב משלבי החקיקה, ובתור שכזה **דורש רוב מיוחד על-פי הוראות סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת**. היוצא מהכלל היחידי הנזכר בסעיף 46 הנ"ל הוא "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת". דיון כזה איננו כולל דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, שכן שניים אלה מופרדים במפורש זה מזה בתקנון הכנסת. אם שגגה יצאה מלפני המחוקק, כפי שסבור חברי השופט ברק, יבוא המחוקק ויתקנה. אין לתקנה על-ידי פרשנות, מה גם שמדובר בפרשנות מאולצת קמעה.

המדובר הוא, בענייננו, **בפגיעה בהוראת יסוד של שוויון בבחירות המופיעה בהצעת החוק הפרטית. פגיעה אשר כזו ראוי לה שתיעשה רק ברוב מיוחד**, שיבטיח שלא תצא מהכנסת חקיקה חפוזה אלא בהסכמה מלאה של מרבית חברי הכנסת. לעניין זה מקובלים עלי הדברים האמורים בסעיף 13 לחוות הדעת של עמיתי, המשנה לנשיא.

לפיכך אני מצרף דעתי לדעת כבוד המשנה לנשיא, כי הצו-על-תנאי ייעשה מוחלט תוך חוב בהוצאות, כפי שהוצע.

ההחלטה:

העתירה התקבלה, הצו על תנאי נעשה מוחלט.

הוחלט, ברוב דעות, כי הצו-על-תנאי ייעשה מוחלט, כאמור בפסק-דינו של המשנה לנשיא.

ניתן היום, ח' בתמוז תש"ן (1.7.90).