



בג"צ 4857/14 - אליהו דוד משולמי נ' הכנסת

בג"צ 4857/14 - אליהו דוד משולמי נ' הכנסת ואח'עליו

בג"צ 4857/14

אליהו דוד משולמי

נגד

1. הכנסת

2. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[19.10.2014]

כבוד השופט א' רובינשטיין

כבוד השופט ס' ג'ובראן

כבוד השופט י' דנציגר

בשם העותר - בעצמו

בשם המשיבה 1 - עו"ד ד"ר גור בל"י

בשם המשיב 2 - עו"ד יונתן ברמן

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

פסק-דין

*

השופט א' רובינשטיין:

א. בפנינו עתירה המכוננת כלפי חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), וחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014. בעתירה זו שלוש טענות: אי תקינות בהליך החקיקה של חוקים אלה, אי סבירות ואי צדק במנגנון שנקבע ביחס להבעת אי אמון בממשלה, ושימוש לא ראוי בסמכות בהעלאת אחוז החסימה. כן, מבקש העותר כי יינתן צו ביניים ביחס לתיקון לחוק הבחירות לכנסת בכל הנוגע להעלאת אחוז החסימה. העתירה ותגובות המשיבים



ב. תיקוני החקיקה נשוא עתירה זו מקורם בשתי הצעות חוק פרטיות נפרדות אשר מטרתם, כפי שהוסברה בדברי ההסבר, חיזוק המשילות: הצעת חוק יסוד הממשלה (תיקון - הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה) פ/19/1160 של ח"כ דוד רותם וח"כים נוספים; הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון - שינוי שיטת הממשל) פ/19/1402 של ח"כ רונן הופמן. בשל המטרה הדומה של הצעות חוק אלה ובשל תוכן הדומה אוחדו להצעת חוק אחת. לאחר מכן, כדי להפריד את תיקוני חוק היסוד מתיקוני החקיקה הרגילה, פוצלה ההצעה לשתי הצעות נפרדות - הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), הצעות חוק הכנסת תשע"ג, 46 והצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז חסימה והגברת המשילות), תשע"ג-2013, הצעות חוק הכנסת תשע"ג, 54. שני החוקים אושרו על ידי מליאת הכנסת ביום 11.3.14 (ט' באדר ב' תשע"ד) ופורסמו ברשומות ביום י"ז באדר ב' תשע"ד (19.3.14).

ג. בעתירה מתבקש בית המשפט להורות למשיבים להסביר מדוע הליך חקיקת חוקים אלו התנהל כפי שהתנהל, באופן שלטענת העותר הוא פסול. כן מתבקש בית המשפט להורות על ביטול שני תיקונים שנעשו במסגרת שני החוקים הללו: תיקון סעיף 81 לחוק הבחירות (לעניין אחוז החסימה), ותיקון סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה (לעניין הבעת אי אמון בממשלה).

ד. לטענתו של העותר חוקים אלה עברו תוך לחצים קואליציוניים וסיעתיים כבדים, שנבעו ממסמך הבנות אשר נחתם בין סיעות הקואליציה, ומכאן הפגמים שבהם. לטענתו אין זה ראוי שבחוק מעין זה, הנוגע לסוגיות משטריות, תופעל משמעת קואליציונית או סיעתית, ויש לאפשר לכל חבר כנסת להצביע כפי שמורה לו מצפונו. במסגרת טענתו כנגד התיקון לעניין הבעת אי האמון בממשלה, טוען העותר כי אין זה צודק ליצור מצב לפיו אין ניתן להחליף ממשלה שבקרב הכנסת יש רוב להחלפתה, רק כיון שבטרם נפילת הממשלה המכהנת, מתקשה המועמד החלופי להציע ממשלה חלופית שתזכה באמון. לבסוף, במסגרת טענתו של העותר כנגד תיקון אחוז החסימה, הוא טוען בין היתר כי מפלגות קטנות אינן פוגעות במשילות, כי אין קשר משמעותי בין העלאת אחוז החסימה לבין הגדלת מפלגות, וכן כי הצעד יקשה על היווצרות מפלגות חדשות ובכך יגדיל את השחיתות הקיימת ממילא בבחירות המקדימות (פריימריז) המפלגתיות. לבסוף, ביחס לבקשתו לצו ביניים מביע העותר חשש שמא יוכרז על פיזור הכנסת, והבחירות יוקדמו לפני מועד מתן פסק הדין בעתירה זו.

ה. ביום 3.9.14 הוגשה תגובה מקדמית מטעם פרקליטות המדינה, בה נטען כי על עתירה זו להידחות על הסף בשל העדר עילה. ביחס לטענת העותר בדבר פגמים בהליך החקיקה, מדגישה הפרקליטות את היקפה המצומצם של הביקורת השיפוטית על הליכים פנים-פרלמנטריים, ועל אחת כמה וכמה כאשר ההליך המדובר הוא הליך החקיקה עצמו; הביקורת השיפוטית מצומצמת לאותם מקרים נדירים בהם זוהה פגם היוורד לשורשו של עניין. נטען, כי משמעת קואליציונית, והסכמים פוליטיים הדורשים משמעת סיעתית, אינם עולים לכדי פגם מן הסוג ומן העוצמה הנדרשים להתערבות שיפוטית חוקתית. ביחס לטענת העותר כנגד התיקון הנוגע להבעת אי האמון, גורסת התגובה, כי אין בטיעונו בכדי לבסס עילה לפסילת חוק, קל וחומר חוק יסוד. ביחס לטענה בדבר התיקון הנוגע להעלאת אחוז החסימה, נאמר כי אין בטענותיו של העותר בכדי להצביע על פגיעה בזכות חוקתית מוגנת.



ו. ביום 10.9.14 הוגשה עמדה של הכנסת. ביחס לטענה בדבר הפגמים בהליך החקיקה, גורסת הכנסת כי הטלת משמעת סיעתית או קואליציונית אינה פגם היורד לשורש ההליך, המצדיק התערבות בהליך החקיקה. ביחס לטענות כנגד התיקון בדבר מודל הבעת אי האמון, נטען כי אין בטענות כלליות בדבר אי סבירות כדי לבסס עילה נגד חקיקת יסוד. ביחס לטענות כנגד התיקון הנוגע להעלאת אחוז החסימה, נטען מאת הכנסת כי טענותיו של העותר כולן שיקולי מדיניות, אשר יכולים להיות רלבנטיים לדיון עקרוני בסוגיה זו, אך אינם מבססים פגיעה בזכות או בעיקרון המעוגן בחוק יסוד, ולכן אינם מספיקים לפסילת חקיקה ראשית. לבסוף, ביחס לבקשת העותר לצו ביניים טוענת הכנסת, כי חקיקה של הכנסת נהנית מ"חזקת חוקיות", ולפיכך אין מקום להעניק סעד זמני מעין זה עוד טרם התבררו טענות הצדדים לגופן.

דיון והכרעה

ז. לאחר עיון בטענות העותר ותגובות המשיבים, סבורני כי אין להיעתר לעתירה ככל שהמדובר בטענות כנגד התיקון לחוק יסוד: הממשלה, שאינן נתמכות בתשתית עובדתית ומשפטית, המספיקה לצורך דיון רציני ובחינה מעמיקה. תקנה 5 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984 קובעת:

"[...] ואם היה [הרכב של שלושה] סבור שהעתירה אינה מראה על פניה עילה רשאי הוא לדחותה על יסוד האמור בה, ללא הזמנת העותר; [...]."

המונח "עילה" לענין תקנה זו פורש בפסיקה נוכח תכלית התקנה: "לפתוח דרך לדחיית עתירה באופן מהיר ויעיל כאשר, על יסוד האמור בה, אין לה סיכוי להתקבל" (ראו בג"צ 6104/94 עמותת אמיתי אזרחים למען מינהל נ' מיכאל בן יאיר, היועץ המשפטי לממשלה (1994)). הטעם לכך הוא שכאשר בית המשפט מגיע למסקנה כי אין ממש בעתירה, אין זה רצוי להטיל את נטל הטיפול בעתירה זו הן על פרקליטי הרשות הן על בית המשפט, במקרה דנא מעבר לתגובה המקדמית. נטל זה מוטל בעקיפין על הציבור הרחב אותו משרתים גורמים אלה במשאבים המוגבלים שלהם (א' שרגא ור' שחר המשפט המנהלי - עילות סף (תשס"ח-2008) עמוד 279. בענייננו נתבקשו תשובות, ובהקשר זה הן מקובלות עלינו. ח. ככלל, כאשר עניינה של עתירה ביטול חקיקה ראשית של הכנסת, ובמיוחד כאשר מדובר בבקשה לביטול חקיקת יסוד, יש צורך שהעותרים לא יסתפקו בטענות כלליות בדבר אי צדק, ובהשערות שאינן נתמכות בעובדות. אלא עליהם לפרוס יריעה רחבה, ברמה העובדתית והמשפטית כאחת, כדי שבית המשפט יוכל להידרש לסוגיות המועלות בעתירה ולתת עליהן את דעתו. הנה מדברי השופט דנציגר:

"טענה לפגיעה חוקתית אינה יכולה להישמע בעלמא אלא עליה לעבור מספר משוכות. כך, כאשר באה לפני בית המשפט טענה כי חוק נוגד את הוראות חוק היסוד, יש לבחון טענה זו בשלושה שלבים [...] אין חולק כי בשלב הראשון - ביסוס הפגיעה בזכות האדם החוקתית - נטל השכנוע מוטל על הטוען לפגיעה בזכות חוקתית [...] הטוען לפגיעה בזכות חוקתית אינו יכול להעלות טענות כלליות ולצפות שבית המשפט יעשה את מלאכתו וישלים את החסר העתירה" (בג"צ 6972/07 עו"ד עקיבא לקסר נ' שר האוצר, פסקה 28 (2009)).

ט. ואולם, באשר לחלק העתירה העוסק בתיקון לחוק הבחירות לכנסת על-ידי העלאת אחוז החסימה, בפני בית המשפט תלויה ועומדת עתירה אחרת העוסקת בתיקון זה (בג"צ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה). לגבי אותה עתירה ניתנה החלטה מיום 13.8.14 לפיה תועבר לדיון בפני הרכב; בנסיבות אלה ראינו לנכון לקבוע כי אותו חלק של העתירה דנא העוסק באחוז החסימה יישמע בצוותא חדא עם הדיון בעתירה ההיא. עד 30.10.14 יודיעו המשיבים, בהתאם להחלטת הנשיא בבג"צ 3166/14 מיום 21.9.14, אם נכונים הם כי חלק זה של העתירה יידון כאילו הוצא צו על תנאי; נוסף, כי כל האמור בהחלטה ההיא יחול גם כאן. י. לא ראינו מקום להיעתר לבקשה לצו ביניים. ניתן היום, כ"ה בתשרי תשע"ה (19.10.2014).