

העותרים:

1. חה"כ דוד ביטן
2. חה"כ מירי רגב
3. חה"כ קטי שטרית
4. חה"כ פטין מולא
5. חה"כ משה ארבל
6. חה"כ מיכאל מלכיאלי

באמצעות ב"כ עוה"ד אילן בומבך [מ.ר. 15295] ו/או יריב רוני
ו/או מירי בומבך ו/או שמוליק ספיר ו/או שגיא רחמים ו/או קובי
צ'יקוטאי ו/או שי לוי [מ.ר. 36557] ו/או חגי פלאי

מרחוב ויצמן 2, מגדל אמות השקעות, תל-אביב-יפו 64239
טל': 03-6932090, פקס': 03-6932091

- נ ג ד -

המשיבים:

1. כנסת ישראל
2. יושב ראש הכנסת
3. ועדת הכנסת

באמצעות עו"ד אביטל סומפולינסקי
הכנסת ירושלים

4. סיעת יש עתיד
5. סיעת כחול לבן
6. סיעת העבודה
7. סיעת ישראל ביתנו
8. סיעת ימינה
9. סיעת תקווה חדשה
10. סיעת מר"צ
11. סיעת רע"מ
12. סיעת הליכוד
13. סיעת ש"ס
14. סיעת יהדות התורה
15. סיעת הציונות הדתית
16. סיעת הרשימה המשותפת

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקיום דיון דחוף בעתירה

"אוי לה לדמוקרטיה, אם הפרלמנט, אם בית הנבחרים והמחוקקים, מוותר בגדולות כבקטנות, על סמכותו ועל מעמדו כלפי הרשות המבצעת לענפיה. אבדיקציה זו פרושה סוף... של החיים הדמוקרטיים"

(מ' בגין "המחוקק והמבצע" עיתון חרות" (22.12.66) מתוך הרשות המחוקקת והאופוזיציה בדמוקרטיה הישראלית בהשקפתו של מנחם בגין) (דרור בן יוסף עורך, תשע"ד).

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צווים על תנאי המופנים אל המשיבים 1-3 ומורים להם כדלקמן:

- א. למשיבה 1, ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה מיום 12.7.21, המאשרת את הצעת הוועדה המסדרת מאותו היום, בדבר הרכב הוועדות הקבועות, יושבי הראש שלהן וממלאי המקום הקבועים בהן;
- ב. למשיב 2, ליתן טעם מדוע לא יוצהר כי נהג בניגוד לדין בכך שהביא את הצעת הוועדה המסדרת לדיון ולהצבעה במליאת הכנסת;
- ג. למשיבה 3, ליתן טעם מדוע לא תפעיל את סמכותה בהתאם להוראת סעיף 3(ג) לחוק הכנסת, וסעיף 102(א) לתקנון הכנסת, ותגבש הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות, המתחשבת בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות בה.

כן יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן כל סעד שייראה לו נכון וצודק בנסיבות העניין.

בקשה לקיים דיון דחוף בעתירה

- א. העותרים הם חברי כנסת, חברי סיעות האופוזיציה הגדולות ביותר - סיעת הליכוד (העותרים 1-5) וסיעת ש"ס (העותרים 6-7). המשיבים 4-16 הן סיעות הכנסת הנוכחית.
- ב. עתירה זו מוגשת בעקבות החלטת מליאת הכנסת מיום 12.7.21 (להלן: "החלטת הכנסת"), אשר אישרה - ברוב של 60 תומכים, מול 0 מתנגדים לאחר שכלל חברי האופוזיציה נמנעו מליטול חלק בהצבעה - את הצעת הוועדה המסדרת מאותו היום (להלן: "הצעת הוועדה המסדרת"), בדבר הרכב הוועדות הקבועות ויושבי הראש שלהן, בהתאם לסעיף 2(ג) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הכנסת").
- ג. יחסי הכוחות בכנסת הנוכחית עומדים על 61-62 חברים מסייעות הקואליציה, לעומת 58-59 חברים מסייעות האופוזיציה. החלטת הכנסת הביאה למצב דברים בו נהנות סיעות הקואליציה מרוב ניכר בוועדות הכנסת המרכזיות (ועדת הכנסת - רוב של 3 חברים, ועדת הכספים - רוב של 2 חברים, ועדת החוקה, חוק ומשפט - רוב של 2 חברים וועדת העבודה והרווחה - רוב של 2 חברים). רוב ניכר זה התאפשר באמצעות מהלך מקביל, פסול ומניפולטיבי, של יצירת רוב ניכר ביותר לטובת סיעות האופוזיציה בוועדות כנסת אחרות, שאינן מרכזיות (ועדת המדע והטכנולוגיה - רוב של 5

חברים, הועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי - רוב של 4 חברים, וועדת העלייה, הקליטה והתפוצות – רוב של 3 חברים).

העתק טבלת חלוקת הועדות לפי הצעת הועדה המסדרת, אשר אושרה בהחלטת הכנסת, מצ"ב כנספח 1 לכתב העתירה

ד. מצב דברים זה סוטה באופן חריף מהדין, המחייב כי הרכבי וועדות הכנסת הקבועות ישקפו את הרכב סיעות הכנסת, בהתאם לגודלן היחסי. החלטת הכנסת מנוגדת להוראות חוק הכנסת ותקנונה, ובנסיבות העניין גררה פגיעה קשה בערכים המהותיים המונחים ביסוד שיטת המשטר הישראלית.

ה. היועצת המשפטית לוועדת הכנסת וכן היועצת המשפטית לכנסת, במהלך הדיון בוועדה המסדרת ובמכתב תשובה לח"מ מיום 22.7.21, הביעו עמדה שלילית לגבי המהלך המתואר של סיעות הקואליציה, ומצאו שהוא מעורר קשיים משפטיים. בפרט, הצעת הועדה המסדרת אושרה בהחלטת הועדה המסדרת ובהחלטת הכנסת, חרף דבריה החדים והברורים של היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, עורכת-הדין ארבל אסטרסון, במהלך ישיבת הועדה המסדרת (ראה עמ' 117-118 לפרוטוקול), לפיהם:

“ההצעה המונחת בפניכם כמוכן היא לא הצעה שלנו [כלומר – של הייעוץ המשפטי]... ואנחנו רואים היטב את הבעייתיות שבה... אם אנחנו היינו כותבים אותה היא כנראה הייתה נראית אחרת. הדבר הבעייתי העיקרי בעיניי ... זה הנושא של מספר החברים מטעם סיעת הליכוד שמרוכזים במעט ועדות... בולט לעין בחריגות שלו... וזה דבר שאם היה בדינו היינו ממליצים בוודאי לשנות אותו.”

העתק פרוטוקול ישיבת הועדה המסדרת מצ"ב כנספח 2 לכתב העתירה

ו. לאור הפגמים המשפטיים המשמעותיים שנפלו בהחלטת הכנסת, נציגי סיעות האופוזיציה באו בדברים עם נציגי סיעות הקואליציה, כדי שהקואליציה תפעל לשינויה, כך שתעלה בקנה אחד עם הדין. נסיונותיהם הרבים לא נשאו פרי, וכפועל יוצא - מזה חודש ומחצה פעילותן של ועדות הכנסת אינה מתקיימת כסידרה.

ז. בנסיבות אלה, קיים צורך חיוני ודחוף להשיב את הפעילות הפרלמנטרית בוועדות הכנסת למסלולה, באמצעות אכיפת הדין המחייב כי הרכב ועדות הכנסת הקבועות ישקף את הרכב סיעות הכנסת, בהתאם לגודלן היחסי.

ח. בעת הזו מצויה ישראל במשבר חוקתי, Constitutional showdown בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת, שסופו אינו נראה באופק. בנסיבות אלה, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע דיון דחוף בעתירה.

מיצוי הליכים קודם הגשת העתירה

1. כאמור, ביום 12.7.21 התקיימה ישיבת הועדה המסדרת ובסופה התקיימה הצבעה, המאשרת את הצעת הועדה המסדרת בדבר הרכב הועדות הקבועות ויושבי הראש שלהן.

2. באותו היום, מיד לאחר אישור הצעת הוועדה המסדרת, פנה ב"כ העותרים במכתב דחוף ליו"ר הכנסת, לראש הממשלה, ליו"ר הקואליציה וליועצת המשפטית לכנסת, והעלה בפניהם את עיקרי הטענות המועלות בעתירה.

העתק מכתב ב"כ העותרים מצ"ב, כנספח 3 לכתב העתירה

3. מענה לשכת היועצת המשפטית לכנסת, ולפיו הפניה התקבלה ותשובה תימסר בתוך מספר ימים, ניתנה בערבו של אותו היום.

העתק הודעת הדוא"ל ובה המענה, מצ"ב כנספח 4 לכתב העתירה

4. מענה לשכת ראש הממשלה כי הפניה התקבלה, נמסר למחרת.

העתק הודעת הדוא"ל ובה אישור קבלת הפניה, מצ"ב כנספח 5 לכתב העתירה

5. בצהרי יום חמישי, 22.7.21, התקבלה תשובת הלשכה המשפטית לכנסת לפניה.

העתק התשובה מלשכת היועצת המשפטית לכנסת, מצ"ב כנספח 6 לכתב העתירה

6. מכאן העתירה.

הרקע העובדתי לעתירה ותמצית הטיעון בה

7. ביום בהיר בשמיה של הקואליציה, מונות הסיעות המרכיבות אותה 62 חברים, וביום קודר מבחינתה – 61 ואפילו 60 בלבד. הממשלה תלויה, אפוא, על בלימה. כיוון שהקואליציה מכירה במצב דברים זה, קברניטיה גמרו אומר לנקוט כמעט כל אמצעי שניתן לאחוז בו, טרף ככשר, הדרוש לשיטתם לקימומו של שובר גלים, אשר יסוכך על הממשלה מפני גליו של ים פרלמנטרי סוער, וירחיק את יום שקיעתה במצולותיו.

8. כידוע, תפקידי הפיקוח והביקורת של הכנסת על פעילות הממשלה מופקדים בידי האופוזיציה, ומתקיימים בעיקר בוועדות הכנסת. פיקוח וביקורת של אורגני הרשות המחוקקת על פעילות אורגני הרשות המבצעת הם תו יסוד של שיטת משטר דמוקרטית, ובשיטה הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, בה הרשות המבצעת מחזיקה ברוב חברי הרשות המחוקקת, ישנה חשיבות יתרה בהקפדה על קיומו וחיזוקו.

9. כדי להבטיח את יציבותה של הממשלה ולהרחיק את יום נפילתה, החליטו קברניטי הקואליציה להפוך את הכנסת לחצר האחורית של מבצר הממשלה, באמצעות נקיטת מגוון אמצעים נפסדים, המכוונים כולם לערעור מעמד האופוזיציה, סיכול כוחה, כוח הסיעות המרכיבות אותה וכוח חבריהן. בנקיטת אמצעים פסולים למימושה של תכלית פסולה, ניפצה הקואליציה סדרי בראשית בעבודת הכנסת, והיא מוסיפה להציב, חדשות לבקרים, תקדימים מסוכנים לפרקים שטרם נכתבו בדברי הימים של המשטר הפרלמנטרי בישראל.

10. החלטת הכנסת נשוא העתירה היא חוליה נוספת בשרשרת אמצעים זו. החלטת הכנסת קבעה את הרכב ועדות הכנסת הקבועות. החלטת הכנסת התקבלה ברוב של 60 תומכים, מול 0 מתנגדים – מאחר שכלל חברי האופוזיציה נמנעו מליטול חלק בהצבעה לאישור הצעת הוועדה המסדרת בדבר הרכב ועדות הכנסת הקבועות.

11. החלטת הכנסת הביאה למצב דברים בו סיעות הקואליציה נהנות מרוב ניכר בוועדות הכנסת המרכזיות (ועדת הכנסת – רוב של 3 חברים, ועדת הכספים – רוב של 2 חברים, וועדת החוקה, חוק ומשפט – רוב של 2 חברים, וועדת העבודה והרווחה - רוב של 2 חברים). רוב ניכר זה התאפשר באמצעות מהלך מקביל, פסול ומניפולטיבי, של יצירת רוב ניכר ביותר לטובת סיעות האופוזיציה בוועדות כנסת אחרות, שאינן מרכזיות (ועדת המדע והטכנולוגיה – רוב של 5 חברים, הועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי - רוב של 4 חברים, וועדת העלייה, הקליטה והתפוצות – רוב של 3 חברים).
12. **החלטת הכנסת מנוגדת להוראות חוק הכנסת ותקנונה, ומפרה באופן חריף את חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה המעוגנת בהן.** על קיצוניות ההפרה ניתן לעמוד בנקל, באמצעות השוואה לחלוקת ועדות הכנסת במצב עניינים דומה בעבר. כאמור, בכנסת הנוכחית נהנית הקואליציה מרוב זעום של 61-62 חברי כנסת בלבד. בכנסת ה-20 עמד (למשך כשנה בראשית הקדנציה) היחס בין הקואליציה לבין האופוזיציה על 61 מול 59 חברי כנסת. בהתאם, ההפרש ביניהן, ברוב הוועדות המרכזיות, עמד על ח"כ אחד בלבד. לעומת זאת, החלטת הכנסת גוררת מצב עניינים בו לקואליציה בכנסת הנוכחית, כאמור, יתרון של שלושה ח"כים בוועדת הכנסת ויתרון של שני ח"כים, בוועדות הכספים, וועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת העבודה והרווחה. בכך, הרכב הוועדות הקבועות לפי החלטת הכנסת, משקף היוון פרוע ונטול עכבות של רוב פוליטי דחוק.
13. **החלטת הכנסת ביקשה לסלק, באופן בוטה וקיצוני, חסר בושה ממש, מכשולים פרלמנטריים העומדים בדרכה של ממשלה התלויה על בלימה, באמצעות עיקור כוחה של האופוזיציה לממש את תפקידיה.** אם זה אינו מופע מובהק של שבירת כללי המשחק הדמוקרטיים על ידי עריצותו של רוב, הנוקט אמצעים קיצוניים להבטחת כוחו ככזה, אין לדעת מופע של עריצות רוב מהו.
14. **החלטת הכנסת מביאה לפגיעה ממשית וקשה בערכים עליהם נשענים יסודותיו של מבנה המשטר הדמוקרטי והחיים הפרלמנטריים בישראל.** החלטת הכנסת חותרת תחת כוחה של האופוזיציה לפקח על פעילות הממשלה ולבקר אותה, ליטול חלק משמעותי בהליך החקיקה, במסגרת ועדות הכנסת, ובדרכים אלה להעמיד לשיפוט הציבור חלופה לממשלה הנוכחית.
15. **הפרת חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה כרוכה בפגיעה רחבת היקף ועמוקה ביכולתן המעשית של סיעות האופוזיציה לממש את תפקידן, ומשכך טמונה בה פגיעה חמורה במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות המשטר החוקתי.**
16. **בתמיכתה הגורפת בהחלטת הכנסת, פגעה הקואליציה פגיעה קשה לא רק בעותרים - אשר עקב הגריעה מזכאות סיעותיהם למושבים בוועדות כנסת מרכזיות, בניגוד לדין, נמנע מהם לכהן בהן - אלא אף במעמדה ובתפקודה של כנסת ישראל עצמה. והנה, במקום שיושב ראש הכנסת יעמוד בפרץ, ויגונן על העותרים, על סיעות האופוזיציה שהם חברים בהן, ועל פעילותם - ובדרך זו על מעמדה ועצמאותה של הכנסת - הוא בחר ליטול חלק בפגיעה הקשה בהם.**
17. **חרף זאת, סיעות האופוזיציה לא אמרו נואש. כמו לפני החלטת הכנסת, כך אף לאחריה, הוסיפו נציגיהן ועמלו כדי לתקן את הפגמים החמורים שנפלו בה. למרבה הצער, השיג והשיח שהתקיים לא הצליח לרפא את פגמיה ופגיעה של החלטת הכנסת. עתה ברור כי הניסיון לסלקם לא ישכיל לעלות יפה, קודם שהקואליציה תמחל על התעקשותה הבלתי מוסברת להתכחש לחובותיה החוקתיות, או עד שאלה תיאכפנה עליה.**

18. לפיכך, עתירה זו מניחה בפני בית המשפט הנכבד מקרה חריג וקיצוני בנסיבותיו, בהן אין מנוס מהפעלתה של ביקורת שיפוטית כדי למנוע פגיעה חמורה וממושכת במרקם החיים הפרלמנטרי. מזה חודש ומחצה וועדות הכנסת אינן מחדשות את פעילותן הסדירה, בשל עמדתה הנחושה של הממשלה לפעול באופן בלתי חוקתי בעליל, ולנצל את כוחה הרובני הדחוק כדי לפגוע באדניה של שיטת המשטר בישראל, והערכים המונחים ביסודה.

ואלו נימוקי העתירה:

"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... 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"

(דברי כב' השופט ברק בבג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' שלמה הלל, יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 166 (1985))

19. החלטת הכנסת אישרה את הצעת הוועדה המסדרת מאותו היום, בדבר הרכב חבריהן של 11 וועדות קבועות, ובכך הביאה למצב דברים בו סיעות הקואליציה נהנות מרוב ניכר בוועדות הכנסת המרכזיות (ועדת הכנסת – רוב של 3 חברים, ועדת הכספים – רוב של 2 חברים, וועדת החוקה, חוק ומשפט – רוב של 2 חברים וועדת העבודה והרווחה - רוב של 2 חברים). רוב זה התאפשר בעקבות יצירתו במקביל של רוב ניכר ביותר לטובת סיעות האופוזיציה בוועדות כנסת פחות מרכזיות (ועדת המדע והטכנולוגיה – רוב של 5 חברים, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי - רוב של 4 חברים, וועדת העלייה, הקליטה והתפוצות – רוב של 3 חברים).

20. מעשה מרכבה מניפולטיבי וציני זה גובש לקראת ישיבת הוועדה המסדרת והוצא לפועל במסגרתה. לאחר שאושרה בהצבעתה כהצעת הוועדה לכנסת, עלתה הצעה זו להצבעה במליאת הכנסת, מיד בסיום ישיבת הוועדה המסדרת, ואושרה בהחלטת הכנסת, נשוא עתירה זו.

21. הצעת הוועדה המסדרת אושרה חרף עמדתה של היועצת המשפטית לוועדת הכנסת, עו"ד ארבל אסטרך, אשר דבריה בעמ' 117-118 לפרוטוקול הישיבה, היו חדים וברורים:

"ההצעה המונחת בפניכם כמובן היא לא הצעה שלנו [כלומר – של הייעוץ המשפטי]... ואנחנו רואים היטב את הבעייתיות שבה... אם אנחנו היינו כותבים אותה היא כנראה הייתה נראית אחרת. הדבר הבעייתי העיקרי בעיניי ... זה הנושא של מספר החברים מטעם סיעת הליכוד שמרוכזים במעט ועדות... בולט לעין בחריגות שלו... וזה דבר שאם היה בידינו היינו ממליצים בוודאי לשנות אותו."

22. דברים חד משמעיים אלה לא הועילו. הוועדה המסדרת שימשה כחותמת גומי של הממשלה, ולאחר שהצביעה על הצעתה הפסולה, אצו-רצו נציגי הקואליציה לאשרה בהחלטת הכנסת

במליאתה. לאחר דיון חפוז במליאה, במהלכו נשמעו התנגדויות של מספר חברי אופוזיציה, התקיימה הצבעה והתקבלה החלטת הכנסת נשוא העתירה.

העתק הדיון במליאת הכנסת בהצעת הועדה המסדרת וההצבעה על אישורה, מצ"ב כנספח 7 לכתב העתירה

23. בסעיף 14 לפסק דינו בבג"ץ 5131/03 ח"כ ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577, 589 (2004), להלן: "עניין ליצמן" כתב כב' הנשיא א' ברק כי "חוק המתקבל תוך הפרת ערכי היסוד המונחים ביסוד הוראות בתקנונה של הכנסת הוא חוק שתוקפו נפגם". אכן, כך הוא לעניין תוקפו של חוק המפר את אותם ערכים. קל וחומר שכך הוא לעניין תוקפה של החלטת כנסת המפרה אותם.

24. העותרים סבורים כי בהחלטת הכנסת נפלו פגמים של ממש, המחייבים הצהרה שיפוטית בדבר בטלותה. להלן הטיעון לטובת מסקנה זו.

חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה בוועדות הכנסת – מקורותיה, תכנה, בחינת הפרתה ואכיפתה

▪ המצע הנורמטיבי לצמיחת החובה

תפקידי האופוזיציה וחשיבותם הדמוקרטית

25. האופוזיציה היא "נדבך חשוב במשטר הדמוקרטי שלנו", (סעיף 15 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה, ח' מלצר בבג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, ניתן ביום 27.5.2020) להלן: "עניין התנועה 2"). בסעיף 33 לפסק דינו של כב' השופט זילברטל בעע"מ 1562-15 עו"ד שלום קמיל - ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בתיה (פורסם בנבו, ניתן ביום 7.3.16) נפסק כי:

"האופוזיציה הוכרה זה מכבר כאחד מהגופים המרכזיים בדמוקרטיה הפרלמנטרית, הן בשלטון הפרלמנטרי המרכזי והן במסגרת גופי השלטון המקומי (ראו: יגאל מרזל "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח 217, 267 (2008)). כבר נקבע, כי יש להיזהר בכבודה של האופוזיציה. על דרך העיקרון נאמר, כי שלילת מעמדה של אופוזיציה ... אינה עולה בקנה אחד עם ההליך הדמוקרטי התקין"

26. אופוזיציה פרלמנטרית בעלת חיות היא ערובה הכרחית לשגשוגה של חברה ומשטר דמוקרטיים. בהיותה המסגרת הממוסדת המארגנת החשובה ביותר לביטוי התנגדות לשלטון הקיים, עיקר תפקודה מתבטא בארבע משימות אלה: ביקורת על הממשלה, פיקוח על פעילותה, ייצוג אינטרסים שונים מאלה המיוצגים על ידי הממשלה והקואליציה, והצבת חלופה שלטונית לממשלה. בכל אלה, האופוזיציה הפרלמנטרית מייצגת ומגבשת דעת קהל, ובכך משכללת ומדייקת את השיח הפוליטי הפרלמנטרי ואת הנורמות המעוצבות על ידו, בסוגיות שהן בעלות חשיבות ציבורית. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט הנדל, בסעיף 19 לפסק דינו בבג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם נ'

שרת המשפטים, פורסם בנבו 1.2.17 (להלן: "עניין אבירם"), לפיהם: "התפיסה הפרלמנטרית היום אינה כי על האופוזיציה לשבת בקרן זווית ללא תפקיד, עד לקיום הבחירות הבאות. יש לה תפקיד למלא. תרומתה חשובה היא לעשיית הכנסת. כך עולה מהחוק ומהפסיקה".

27. בישראל שורר משטר של דמוקרטיה ייצוגית. בהתאם, בצד הליך הבחירות, השתתפות האופוזיציה הפרלמנטרית בהליך קבלות ההחלטות הציבוריות, מהווה אף היא תנאי הכרחי לגיטימיות הדמוקרטית של הממשלה ושל ההחלטות המתקבלות על ידה (השווה לדברי כב' השופט הנדל בפסקה 11 לפסק דינו בעניין אבירם). כך הוא הדבר הן מבחינת הציבור שבחר במפלגות האופוזיציה לייצגו (להלן: "המיעוט") הן מבחינת הציבור שבחר במפלגות הקואליציה לייצגו (להלן: "הרוב").

28. עקרון הכרעת הרוב, וההחלטות הציבוריות שהתקבלו על יסודו, הם לגיטימיים מנקודת מבטו של המיעוט רק במידה שהם מבטאים יחס שווה של כבוד לעמדות המיעוט, והתחשבות באינטרסים שלו. החלטות ציבוריות המתקבלות על יסוד עקרון הכרעת הרוב הן לגיטימיות, מנקודת מבטו של הרוב, רק במידה שהליך קבלתן מבטא אחריות-דיווח (accountability), כלומר מבטא הכרה בחובה למסור דין וחשבון שקוף בדבר תכנון והשלכותיהן (גם) לחברי הרוב. לפיכך, חרף העובדה כי פעילות האופוזיציה הפרלמנטרית היא לצנינים בעיני הקואליציה, מימוש תפקידיה של אופוזיציה פרלמנטרית הוא תנאי הכרחי לביסוס הלגיטימיות הדמוקרטית של הממשלה והחלטותיה.

29. תפקידי הביקורת והפיקוח של האופוזיציה הפרלמנטרית מבטיחים את הצביון הדמוקרטי של המשטר בדרך חשובה נוספת. הוצאתם לפועל היא גורם חיוני במערכת של איזונים ובלמים בין הרשויות, מערכת הניצבת על תשתית עקרון ההפרדה ביניהן. כדברי כב' המשנה לנשיא א' ברק בבג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 792 (1995):

"משטר דמוקרטי נאור הוא משטר של הפרדת רשויות' (בג"צ 73/85 סיעת 'כך' נ' יושב-ראש הכנסת, בעמ' 158). משמעותו של עיקרון זה כפולה: ראשית, מוכרת הבחנה בין רשויות שלטוניות שונות, כאשר לכל רשות שלטונית מיוחסת פונקציה שהיא עיקרית ומרכזית לה; שנית, בין הרשויות השלטוניות השונות קיימים יחסי גומלין, באופן שכל רשות בולמת ומאזנת את הרשויות האחרות. עמד על כך הנשיא שמגר בצינו: 'ההפרדה בין הרשויות אין משמעותה דווקא יצירתו של חיץ, המונע החלטית כל קשר ומגע בין הרשויות, אלא ביטוייה בעיקר בקיומו של איזון בין סמכויותיהן של הרשויות, להלכה ולמעשה, המאפשר אי תלות תוך פיקוח הדדי מוגדר' (בג"צ 306/81, בעמ' 141)

ועדות הכנסת כאורגני הרשות המחוקקת וכמצע לפעילותה של האופוזיציה

30. בית משפט נכבד זה קבע כי "הפעילות בוועדות הכנסת השונות מהווה נדבך משמעותי בביקורת על פעילות הממשלה" (ראו סעיף 25 לפסק דינה של כב' הנשיאה מ' נאור בבג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (13.8.17)). אכן, "מרכז הכובד של עבודת הכנסת הוא בוועדות, שם מתקיימים הדיונים העיקריים והמהותיים באשר לנוסחן של

הצעות חוק; בוועדות גם מתקיימת עיקר עבודת הביקורת על פעילות הממשלה" (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון, כרך ב' 717 (תשס"ה)). חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הממשלה, המוצא ביטוי בוועדות הכנסת, הודגשה גם בדברי כב' השופטת ד' ברק-ארוז, בסעיף 101 לפסק דינה בבג"ץ 2334/17 יחד, רמת השרון נ' ועדת הכספים של הכנסת (פורסם בנבו, 15.6.21)

"חשיבותו הכללית של הפיקוח הפרלמנטרי ממוקדת בהפניית זרקור לפעולותיה של הממשלה, תוך חיובה לתת עליהן דין וחשבון אגב קיום דיון שקוף וביקורתי בפני הציבור באמצעות נציגיו. בדרך זו מאפשר הפיקוח להבטיח את התנהלותם התקינה והסדירה של גורמי הממשלה"

31. וכפי שכתבה כב' הנשיאה חיות, בסעיף 13 לפסק דינה בבג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח' (פורסם בנבו, 17.8.16):

"ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן מעוגנים בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת... במסגרת ועדות אלה ניתנת לחבריהן ובכלל זה לחברי האופוזיציה האפשרות לדרוש, לחקור ולקבל הבהרות מן הגורמים הרלוונטיים בממשלה לגבי דבר החקיקה העומד על הפרק ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן. על כן, דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק 'as is' מבקשת, למעשה, למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת. דרישה כזו אף פוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטארי עליו עמדת בעבר בצייני כי 'עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי... סירובו של חבר הכנסת איתן כבל כיו"ר ועדת הכלכלה להיענות לאותה דרישה, ככל שהוצגה, היה אפוא מהלך דרוש וראוי להגנה ולשמירה על עצמאותה הפרלמנטרית ועל תפקודה התקין של ועדת הכלכלה."

32. ובסעיף 67 לפסק דינו בבג"ץ 10042/16 קוונטיסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 6.8.17) מוסיף וכותב כב' השופט סולברג, לעניין הליך החקיקה המתקיים בוועדות הכנסת כי:

"אין ערוך לחשיבותו של דיון פורה וממצה כאשר בוועדות הכנסת עסקינן: 'אכן, דיוני הוועדה הם מרכיב חיוני בתהליך החקיקה' (עניין נמרודי, בעמוד 158); 'בפני הוועדה מוצגות ההנמקות להצעת החוק, סעיפיה נבחנים, ומועלות הסתייגויות של חברי הוועדה ומוזמנים חיצוניים [...] על-פי-רוב, הצעות חוק אינן שומרות על נוסחן המקורי, אלא עוברות שינויים בהתאם לעמדת הוועדה' בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל [פורסם בנבו פסקה 95 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז ס' ג'ובראן) ... דיון ביקורתי ואפקטיבי בהצעת חוק – הוא העומד בבסיס פועלן של ועדות

הכנסת. הצורך בקיום דיון פרלמנטרי, גובר אפוא עוד יותר בשלב הדיון בוועדה לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית.

וכן נכתב בסעיף 39 לפסק דינו שם, כי:

“דברים אלו נכונים ביתר שאת בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא מכך, בדרך כלל ‘שולטת’ הממשלה בכנסת הלכה למעשה. במצב דברים זה גוברת החשיבות שבפיקוח על תקינותו של הליך החקיקה... אכן, הפרקטיקה של משמעת קואליציונית איננה בלתי-חוקית... יש והיא אף רצויה, ומנגנון חוק ההסדרים כשלעצמו, לא די בו כדי לפסול דבר חקיקה... ברם, השילוב בין השניים מחייב משנה ערנות ותשומת-לב לעת בחינת הליך החקיקה, על מנת לוודא כי לא הופר ‘מעריך הכוחות’ בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת.”

▪ החובה ומקורותיה המגוונים

33. על הקואליציה חלה חובה שלא לנצל את כוחה הרובני בכנסת כדי לצמצם באופן ניכר את יכולתה המעשית של האופוזיציה הפרלמנטרית לממש את תפקידיה, בזירות השונות של הכנסת בהן היא פועלת להוציאם לפועל, ובכלל זאת ועדות הכנסת.

34. חובה זו של הקואליציה אין מקורה בציווי בדבר “ואהבת לרעך כמוך”, ואין הכרח להכיר בזכות המוקנית לאופוזיציה הפרלמנטרית, כיחידה חוקתית מובחנת מהסיעות המרכיבות אותה או מחבריהן, כדי להכיר בקיומה. החובה נובעת מההכרה בכך שמימוש תפקידיה של האופוזיציה, באמצעות מרכיביה היסודיים, הוא מרכיב הכרחי ומרכזי במערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית, כלומר - חובת הקואליציה נובעת מעקרון הפרדת הרשויות.

35. בצד ההכרח החוקתי להכיר בחובה האמורה, המאפיינים המשטריים של הדמוקרטיה הישראלית מצביעים על החשיבות המכרעת הנעוצה באכיפתה התקיפה. הקפדה יתרה על אכיפת החובה היא ערובה חיונית לכך שמאפיין (feature) של המערכת, לא יהפוך לתקל (bug) שלה.

36. במה דברים אמורים. האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל סובלת מנחיתות מבנית ניכרת. תווי המשטר הדמוקרטי בישראל, המוצאים ביטוי בהסדרים מגוונים, המעוגנים בנורמות מדרגים שונים, מבנים מציאות פוליטית בה הקואליציה, לאורך תקופת קיומה וכתנאי לקיום הממשלה, משמשת כחלק המוביל בבית הנבחרים, ונהנית בו מכוח פוליטי עודף. היבט חשוב של מצב דברים זה תואר באופן בהיר בפסקה י"ד לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה א' רובינשטיין בבג"ץ 8260/16 המרכזי האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 6.9.17):

“בהתאם לשיטתנו הפרלמנטרית הממשלה מוקמת אך לאחר שהכנסת הביעה בה אמון (סעיף 13 (ד) לחוק יסוד: הממשלה), וכן מסורה

לכנסת האפשרות להביע אי-אמון בממשלה, ברוב חבריה, באופן שיוביל לכינונה של ממשלה אחרת (סעיף 28(ב) לחוק יסוד: הממשלה); מכאן, כי באופן אינהרנטי לשיטת הממשל הישראלית, הממשלה נתמכת בידי מרבית חברי הכנסת הבאים מקרב סיעות הקואליציה, ומכאן שהאפשרות הפוליטית שבידי הכנסת לחוקק חוקים בניגוד לעמדת הממשלה מעיקרא פחותה, ובמיוחד נוכח הנוהג שהשתרש של 'משמעת קואליציונית', במסגרתו מונעת הממשלה מחברי הקואליציה לתמוך בהצעות חוק מסוימות של חברי האופוזיציה – או להיפך, היא מחייבת אותם לתמוך בהצעות חוק ממשלתיות, כתנאי להמשך השתייכותם לקואליציה ולחברותם בממשלה"

37. כוחה הבכיר של הקואליציה בייזום הליכי חקיקה, באישור או דחיית הצעת החוק במהלכו או בסיומו, וכן במתכונת מימושם של כלים פרלמנטריים שונים, מחזק את המסקנה כי יש להכפיפה לחובה שלא לנצל את כוחה הרובני לרעה, לשם כרסום ניכר ביכולתה המעשית של האופוזיציה הפרלמנטרית לממש את תפקידיה, בזירות השונות של הכנסת בהן היא מוציאה אותם לפועל, ובכלל זאת ועדותיה. הכרה בחובה זו ועמידה דווקנית על אכיפתה הן חיוניות, אפוא, בדיוק כדי לשמור על "הכלים הדרושים לאופוזיציה כדי למלא את תפקידה החוקתי כמרכיב אפקטיבי בהפרדת הרשויות, כמפקחת על הממשלה וכמציבה אלטרנטיבה שלטונית אחראית" (יגאל מרזל, "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח(2) (תשס"ח) 217, 241).

38. כאמור, החובה המדוברת נובעת, בראש וראשונה, מעקרון הפרדת הרשויות, ואין הכרח אנליטי לעגנה ביחס קורלטיבי לזכות העומדת לאופוזיציה הפרלמנטרית דווקא, כיחידה חוקתית עצמאית ומובחנת מהסיעות המרכיבות אותה או מחבריהן. מכל מקום, ניתן לייסד את החובה האמורה על בסיסים משפטיים קונקרטיים יותר, בין בתיווך עיקרון הפרדת הרשויות ובין באופן עצמאי ממנו. בסיסים אלה הם בסיסי זכויות יסוד פרלמנטריות: זכויות סיעות האופוזיציה וזכויות חבריהן. אכן, הפסיקה הכירה בכך שמרכיבים אלה הם נושאי זכויות בעצמם, ואת החובה הנדונה ניתן לראות כאמצעי חוקתי המיועד להגן על פעילותם הפרלמנטרית של נושאי זכויות אלה.

39. ואמנם, הפסיקה הכירה בכך ש**חבר כנסת הוא "יחידה חוקתית"** (ראה סעיף 13 לפסק דינו של הנשיא, כב' השופט ברק בעניין ליצמן), וככזה נהנה מזכויות יסוד (ראה, בין השאר, בג"ץ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118, 143 (1981)). אכן, זכויות אלה הוכרו כזכויותיו של חבר כנסת, ולא כזכויותיו של חבר כנסת מסיעת האופוזיציה דווקא. עם זאת, מידת ההגנה שניתנה להן בפסיקה במקרים קונקרטיים, שיקפה, במקרים המתאימים, את הנסיבה כי חבר הכנסת שזכותו הוגבלה, היה חבר כנסת מסיעת אופוזיציה.

40. אף בסיעה הכירה הפסיקה כ"יחידה קונסטיטוציונית" (בג"ץ 1601/90 שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) 353, 366 (1990)), ואילו בסיעות האופוזיציה הפרלמנטרית הכירה כבעלות "זכויות פרלמנטריות" (למשל, ראה דברי כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר בעניין התנועה 2, בדבר זכויות בזיקה לחלוקת תפקידי יושבי-ראש ועדות הכנסת, וכן ראו את פסקי הדין של כב' השופט הנדל בע"מ 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (פורסם בנבו), ניתן ביום 18.8.16(להלן: "עניין רוחמקין") ובעניין אבירם ועמדתו של כב' השופט גרוניס, בסעיף 8 לפסק

דינו בבג"ץ 5853/07 **אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה**, פ"ד סב(3) 445 (2007)). אכן, להבדיל מהדין ביחס לזכויות חברי כנסת, זכויות אלה הוכרו במפורש כזכויותיהן של סיעות אופוזיציה דווקא, ולא כזכויותיהן של סיעות כנסת, ככאלה.

41. העותרים סבורים כי אין נפקות של ממש להכרעה בין החלופות: בין אם חובת הקואליציה תילמד מהכרה בזכותה של האופוזיציה הפרלמנטרית כיחידה חוקתית מובחנת, ובין אם תילמד מהצורך לספק הגנה חוקתית לזכויות מרכיביה (סיעות האופוזיציה וחבריהן) (הזכויות של אלה תכוננה להלן: "**זכויות פרלמנטריות**") - המסקנה המתחייבת זהה. המסקנה זהה, משום שתכלית הזכויות העומדות לעיון היא זהה: להגן על חופש הפעולה של האופוזיציה הפרלמנטרית (או מרכיביה היסודיים יותר), להוציא את תפקידיה (או תפקידיהם) לפועל, ובכך לממש ערכים חוקתיים חשובים, כמו עקרון הפרדת הרשויות (באמצעות ביקורת ופיקוח המבטיחים בלימה ואיזון כוחו של רוב קואליציוני), וייצוג האינטרסים והעמדות של האזרחים שבחרו בהן, בהליכי קבלת החלטות הציבוריות. מתכלית זו נובעת ההכרה כי **הגבלת זכויות פרלמנטריות, עד כמה שיש בה ביטוי לצמצום ניכר של מרחבי ואופני הפעולה של האופוזיציה הפרלמנטרית (או מרכיביה היסודיים), מהווה, מניה וביה, פגיעה בצביונו הדמוקרטי של המשטר וכרסום ביסודותיו.**

42. בהתאם, הדיון להלן יתמקד ביחס שבין החלטת הכנסת נשוא העתירה לבין זכויותיהם הפרלמנטריות של סיעות האופוזיציה וחבריהן, וביתר דיוק, שתיים מהן, בהן עוסקת העתירה.

43. **הזכות הראשונה** מעוגנת בסעיף 3(ג) לחוק הכנסת, הקובע כי "**מספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת ובלבד שהרכב הוועדה יהיה, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת**".

הזכות השנייה מעוגנת בסעיף 102 לתקנון הכנסת, הקובע כי "**הכנסת תקבע את ההרכב הסיעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות כאמור בסעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת, בהתאם להצעת הוועדה המסדרת לפי סעיף 2(ג) לחוק הכנסת, או להצעת ועדת הכנסת, אם נבחרה, בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות, וכן בהודעת הסיעות לגבי שיבוץ חבריהן בוועדות, אם נמסרה**".

44. ניסוחן של זכויות אלה אינו זהה, אבל העיקרון המונח ביסודן הוא משותף: לסיעות הכנסת, כולן, זכות לייצוג **יחסי** בוועדות הכנסת. אולם, **שעה שהאוחזים בזכות הם סיעות האופוזיציה או חבריהן, ראויה זכות זו להגנה מוגברת**, בשל הערכים המונחים ביסוד פעילותן ובשל החשש המוגבר לפגיעה בזכות, עליהם עמדנו לעיל. **מכוחה של הגנה מוגברת זו קמה חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה מתוך חובת הייצוג היחסי של סיעות הכנסת.**

▪ תכנה של חובת הייצוג ההולם

45. נקודת המוצא לחובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה נעוצה באמת מידה פורמלית המשקפת את עיקרון הייצוג היחסי. בהתאם לתכנון של זה, זכייתה של מפלגה ב 30 מושבים בבית הנבחרים (המונה 120 חברים), מקנה לה זכות למספר חברים בשיעור זהה (רבע, לפי דוגמה זו) בכל הוועדות הקבועות. זכות זו יש לשאוף ולממש באמצעות עיקרון חלוקה המקצה לסיעתה מספר חברים התואם את אותו שיעור, **בכל אחת מהוועדות הקבועות**. לעתים קרובות שאיפה זו אינה מסוגלת להתממש במלואה, נוכח מספרן הרב של הסיעות בשיטה הפרלמנטרית

בישראל, אשר אינו מאפשר לכולן לקבל ייצוג בכל ועדה, וכן משום שתכופות עיקרון החלוקה היחסי אינו מניב תוצאה של מספר שלם של חברי כנסת, אשר ייצגו את הסיעה בוועדה נתונה. במקרים אלה, נקודת המוצא אינה נקודת הסיום. ואמנם, העובדה כי נקודת המוצא אינה בהכרח נקודת הסיום, מעוגנת בסעיף 102 לתקנון, הנוקט לשון "בהתחשב", וכן בסעיף 3(ג) לחוק הכנסת, הנוקט לשון "ככל הניתן"

46. אף שנקודת המוצא נבדלת מנקודת הסיום, אף היא משקפת הכרה חשובה בזכויות האופוזיציה ומרכיביה היסודיים. כן יש בה ביטוי למאפיין החוקתי של הכנסת כבית נבחרים, כלומר גוף מייצג, אשר חבריו הם שליחי ציבור, המכהנים בו כדי לייצג את העמדות, הזכויות והאינטרסים של הציבור שבחר בהם. בנקודת המוצא יש אף מימוש של מאפיין יחסי הציבור, שהוא אחד מערכי שיטת הבחירות שלנו, ועל פיו מעוצב הרכב הכנסת כולה. נקודת המוצא אף מגשימה את עקרון הפרדת הרשויות, שכן היא בלם ראשון חשוב בפני כוחה של הממשלה, באמצעות הקואליציה, לעצב את הרכבן של ועדות הכנסת בצלמה ובדמותה.

47. כמו את נקודת המוצא, אף את נקודת הסיום ביציקת תכנה של חובת הייצוג ההולם יש לקבוע על יסוד הערכים המונחים ביסוד החובה. לעניין זה אין להסתפק בבחינה מתמטית-פורמלית, טכנית או מיכאניסטית, אלא יש לכוון את הדרך בהתאם למצפן ערכי-מהותי. בשינויים המחויבים, יפים דברים שכתב כב' השופט חשין בבג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 501 (1996) בהקשר אחר (עקרון השוויון המעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת):

"רוב השופטים אימצו לעצמם את עקרון השוויון ה'מהותי', שוויון שהוא להלכה ולמעשה - עירוב ומהילה של השוויון ה'פורמאלי' (ה'אבסולוטי', כביכול) בעקרונות אחרים ונוספים, גם הם עקרונות נפילים, כמוהם כעקרון השוויון. וכל עיקרי היסוד כולם - והשוויון ביניהם - יחברו יחד ובפיהם שירת ההגינות והצדק: לנהוג בהגינות ולעשות צדק. אכן, שוויון אין בו ערך לעצמו והרי הוא כפרוזודור המוליך אל טרקלין. ובטרקלין יכהנו כהן גדול צדק וכוהנת גדולה הגינות."

48. למותר לציין כי ענייננו כאן הוא ב"עקרונות נפילים", כלשון כב' השופט חשין, ולענייננו נאים אף דברי כב' השופט רובינשטיין בפתח פסק דינו בעניין רוחמקין:

"מסכים אני לחוות דעתו המקפת של חברי השופט הנדל... המסר העולה ממנו הוא זכויות המיעוט, במקרה זה בגוף מוניציפלי, באופן מהותי ולא פורמלי בלבד. ומכאן פינה ויתר למצבים משפטיים בכלל, בעולם החוקתי והמינהלי... וכשעסקינן באופוזיציה, באופוזיציה ככל משפטה וחוקתה עסקינן, וכשעסקינן במקומו של מיעוט ובשיתופו, עסקינן בשיתוף מהותי ולא – כאמור – פורמלי בלבד. אם נרצה, זו תורת הגבולות, תורת המידתיות על רגל אחת"

49. ובמחוז קרוב יותר לענייננו, חשובים דבריה של כב' השופטת פרוקצ'יה בסעיפים 10-11 לפסק דינה בעע"מ 8070-04 מר יעקב פרץ - ראש עיריית קרית אתא נ' דוד ראם (9.2.05), שנכתבו בזיקה לסעיף 150א' לפקודת העיריות, אשר קבע את עקרון הייצוג היחסי בוועדות החובה הפועלות במסגרת מועצת עירייה, בזו הלשון:

“ההרכב הסייעתי של חברי מועצה בכל אחת מועדות החובה לפי פקודה זו יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסייעתי של המועצה, ובלבד שבכל ועדת חובה יהיה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה”.....

ואלה היו דבריה של כבי השופטת פרוקציה:

“... יש לפעול למתן ייצוג נאות לסיעת המשיבים בועדות הכספים והביקורת, הפועלות במסגרת מועצת העיריה, כפי שנקבע בפסק הדין נשוא הערעור. הפקודה קבעה בסעיף 150א לה את עקרון הייצוג היחסי בועדות החובה של מועצת עיר. זהו עקרון חשוב הנגזר מעקרונות הממשל הדמוקרטי, אשר נועד לתת לפלגים השונים ייצוג הולם בגופי המישנה, העומד ביחס ישר לכוחם בגוף הנבחר. ... סיעת המשיבים מונה כשליש מן האופוזיציה. היא זכאית לייצוג נאות בועדות המרכזיות הפועלות ברשות המקומית. ייצוג זה צריך לשקף יחסיות נכונה הן ביחס לכוחה של האופוזיציה אל מול הקואליציה, והן באשר לכוחה של סיעת המשיבים ביחס לסיעות האופוזיציה האחרות במועצה. ... בועדות תכנון עיר ומכרזים קיבלה סיעת המשיבים ייצוג הולם. כן מוסכם על הצדדים דבר שילובה בועדת הביקורת בייצוג הולם. זכותה היא לייצוג מתאים גם בועדת הכספים, שהיא ועדה מרכזית בקביעת מדיניותה ודרכי פעולתה של הרשות המקומית. ... עקרון הייצוג היחסי לא נועד להתממש אך בתחומים שוליים שבפעילות הרשות המקומית; על אחת כמה וכמה: הגשמתו נועדה במיוחד לנושאים כבדי משקל ומכריעים בקביעת מדיניותה ודרכה של הרשות המקומית. קולות האופוזיציה מקומם להישמע במיוחד בנושאים הגורליים לענייניה של הרשות המקומית, וההתמודדות בעניינים עקרוניים בין הפלגים השונים בגוף הנבחר היא היא ממאפייניו היסודיים של ההליך הדמוקרטי – בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי כאחד. מכאן, שהתמודדות צפויה בין הסיעות הנבחרות במועצה אינה יכולה להוות גורם לשלילת ייצוג הולם לסיעות האופוזיציה בגופי המישנה של הרשות, ויש לקיים את עקרון הייצוג היחסי הנאות בהתאם לרוח החוק ולרוח עקרונות יסוד של ממשל דמוקרטי”

50. כאמור, מקום שהשאיפה לממש את עיקרון הייצוג היחסי אינה יכולה להתממש במלואה, בשל ריבוד סיעתי ניכר או תוצאות חישוביות מורכבות, הנובעות מיישומן בנסיבות העניין, יש לצאת מנקודת המוצא אל עבר נקודת הסיום. על זו האחרונה להיות מבוססת על בחינה מהותית של ה"תיקונים" הנדרשים בהקצאה שנערכה בנקודת המוצא, וטיב ההלימה בינם לבין ערכי היסוד המונחים ביסוד שתי הנקודות.

51. בהתאם, נקודת סיום שאינה זהה לנקודת המוצא תכונן הפרה של חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה - הפרה שתגרור את המסקנה כי "התיקון" שנערך בהקצאה בנקודת המוצא הוא אסור, כל אימת שאותו "תיקון" לא יגלם מימוש של ערכי היסוד המונחים ביסוד תפקידיהן של סיעות האופוזיציה, לא כל שכן מקום שישקף פגיעה בהם.

52. **על מי מוטלת אכיפת חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה בוועדות הכנסת?** על אורגני הכנסת הרלבנטיים, ובראשם הוועדה המסדרת ויושב ראש הכנסת. על הוועדה המסדרת לגבש את הצעתה בכפוף לחובה זו, ואם חדלה מלעשות כן, הרי שהאחריות על אכיפתה מוטלת על יושב ראש הכנסת, שהוא **"בעת מילוי תפקידו מייצג את כל סיעות הכנסת והוא עומד בראשה של הכנסת"** (סעיף 6 לעניין הגינות שלטונית).

53. מכוחה של אחריות זו קמה חובתו המשפטית של יושב ראש הכנסת לאחוז בכל אמצעי חוקי סביר כדי להגן על האופוזיציה בכנסת מפני הסגת גבולה על ידי הקואליציה, המסכלת את תפקידיה של הכנסת עצמה ואת עצמאותה. אכן, יושב ראש הכנסת הוא האורגן הנושא באחריות לכך שמושכל היסוד לפיו **"ממשלה לחוד וכנסת לחוד, האחת נוגעת ברעותה, אך עדיין שתי רשויות נפרדות המה"** (כדברי כב' השופט עמית בסעיף 4 לפסק דינו בבג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (23.3.20); להלן: **עניין אדלשטיין**) לא ישמש אמירה שיפוטית נאה בלבד, המשתקפת בפסקי דין, אלא עיקרון חוקתי ממש, מדריך-פעולה.

54. רק אם מעלו אורגני הכנסת בחובתם האמורה, ובחרו להשתמט מהפעלתם של אמצעים למימושה, ורק מקום בו מחדלם האמור גרר פגיעה קשה במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות משטרנו החוקתי - רק בהתקיים תנאים אלה, תקום הצדקה כי בית משפט נכבד זה יפעל לאכיפת הדין שהופר. **כך אירע בנסיבות העניין.**

הביקורת השיפוטית על הליכים פנים פרלמנטריים

55. כידוע, הפסיקה סיווגה את החלטות הכנסת העומדות לביקורת שיפוטית לשלוש קטגוריות עיקריות: מעשי חקיקה שהושלמו, הליכים פנים-פרלמנטריים והחלטות מעין שיפוטיות (בג"ץ 971/99 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' **ועדת הכנסת פ"ד** (נו(6) 117, 140-144 (2002) להלן: **"עניין התנועה"**). עוד נקבע כי הנכונות לערוך ביקורת שיפוטית על החלטת הכנסת משתנה על פי מהותה של ההחלטה שחוקיותה מותקפת, שכן "אין הרי התערבות בהחלטה שעניינה חקיקה, כהתערבות בהחלטה מעין שיפוטית או החלטה שעניינה ביקורת הכנסת על פעולות הממשלה" (בג"ץ 9070/00 **חברת הכנסת לימור לבנת נ' חבר הכנסת אמנון רובינשטיין – יושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט**, פ"ד נה(4) 800, 809-810 (2001) להלן: **עניין לבנת**).

56. בהתאם לחלוקה המקובלת בפסיקה, החלטת הכנסת נושא עתירה זו, עניינה בהליך פנים-פרלמנטרי. בפסיקה נקבע כי **החלטות פנים-פרלמנטריות אינן שפיטות (מוסדית) אלא אם כרוכה בהן פגיעה ממשית בערכים מהותיים של משטרנו** (ראו **עניין לבנת**, בעמ' 812 וכן בג"ץ 652/81 **שריד נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד לו(2) 197, 204 (1982)).

57. בהתאם, לא כל הפרה של חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה מעוררת סוגיה שפיטה. בצד מקרים בהם מדובר בהפרה קלה שאינה כרוכה בפגיעה בערכי יסוד, ישנה

קבוצה נוספת של מקרים, בהם חרף הפרת החובה, לא יהא מקום לבחינת הצורך באכיפתה השיפוטית. אלה הם מקרים בהם סיעות האופוזיציה מוחלות על הפרת החובה, ומגיעות עם סיעות הקואליציה להסכמה ביחס להרכבי הועדות הקבועות. כך קרה בעבר, כך היה ראוי שיהיה גם עתה, וכך אף לעתיד.

58. מקרים של הסכמה כאמור אינם שפיטים, שכן כך מתחייב מטיבה של החובה העומדת על הפרק, וכן מאופיה של הכנסת וממעמדה. במקרים אלה, על בית המשפט לפעול על יסוד ההנחה כי סיעות האופוזיציה אמונות על מימוש תפקידיהן, ולהן העניין המשמעותי ביותר במימושם. בהתאם, אם הן סבורות כי יוכלו לממש גם מקום בו חובת הייצוג ההולם שלהן לא הוגשמה במלואה, ומעגנות סברה זו בהסכמה - אל לבית משפט זה לערוך בחינה של סברתן או הסכמתן. זאת ועוד. הכנסת היא הזירה הציבורית החשובה ביותר לניהול משא ומתן בין נציגיהם של ציבורים שונים של החברה הישראלית, ולהשגת פשרות ביניהם. בהתאם, אם הנציג הגיעו להסכמה, על בית המשפט לכבדה, ולא להרהר אחריה, אף אם לפי שיפוטו חובה חוקתית העומדת על הפרק הופרה. כך מתחייב מההכרה במאפייניה הייחודיים של הכנסת ודפוסי פעולתה, ומחובתו של בית המשפט לכבד את מעמדה. למרבה הצער, העתירה כאן רחוקה ממצב העניינים המתואר.

59. לנסיבותינו, יפים, בשינויים המחויבים, דברים שכתבה כב' הנשיאה מ' נאור בהקשר קרוב (סעיף 5 לפסק דינה בבג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, ניתן ביום 6.8.17)):

“במקרים רבים הערנו על תקינות הליך החקיקה, אך נמנענו מהתערבות בחוק שהתקבל באותו הליך. כך היה בשל הריסון והאיפוק המתחייבים ביחסינו עם הכנסת. ייתכן שמנהגנו זה יצר תחושה כי 'הכל מותר', ולא היא. עמדתי היא כי במקרה שלפנינו נחצו כל הקווים האדומים. הרשות המחוקקת איננה משמשת כ'חותמת גומי' של הרשות המבצעת. לא הכל מותר בהליכי החקיקה ואין להפוך את היוצרות ולעשות את הרשות המבצעת למפקחת על הרשות המחוקקת, המכתיבה לה את קצב עבודתה. במקום שבו מתערעת ההפרדה בין רשויות השלטון, תפקידו של בית המשפט הוא 'לשמור על כך כי כל רשות תפעל אך במסגרתה שלה' (ראו: בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 698-699 (1995); ראו גם בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 164-165 (2002)). לפיכך התערבותנו בחקיקה במקרה דנן הינה מחויבת המציאות. פסק דיננו זה מגן על הכנסת ומחזיר לידיה את הסמכות, שהיא לעתים חובה, לומר: עד כאן... ההליך דנן מייצג מקרה בו האיזון בין הרשויות הופר לחלוטין. עם זאת לא ניתן להשלים.”

60. ואף דברים שכתב כב' השופט עמית, בסעיף 3 לפסק דינו בעניין אדלשטיין יפים כאן:

“פשוטו של מקרא, שדמוקרטיה היא 'שלטון הרוב'. ודוק: שלטון הרוב אינו כל יכול... בפעילות הפרלמנטרית, שלטון הרוב אינו רשאי לדרוס את זכויות המיעוט הפרלמנטרי... מכאן נכונותו של בית המשפט

להעביר תחת שבט ביקורתו גם החלטות 'פנימיות' של בית המחוקקים כדי לשמור על זכויות המיעוט, על אף הריסון השיפוטי בו הוא נוהג לגבי התערבות בהחלטות הכנסת"

61. כפי שיובהר להלן, החלטת הכנסת פוגעת פגיעה קשה במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות משטרנו החוקתי, והיא אינה יכולה לעמוד.

הליקויים בהחלטת הכנסת, המצדיקים היעדרות לסעדים המבוקשים

▪ עמדת הייעוץ המשפטי בכנסת

62. לפני שנעמוד על חומרתם של היבטים בהחלטת הכנסת, המבטאים מופעים ספציפיים של הפרת החובה, תוך פגיעה בערכי יסוד, נבקש להקדים ולהידרש לעמדתה הכללית של היועצת המשפטית לכנסת.

63. לנוחות המעיין, נשוב ונעמוד על תכנון של ההוראות הרלבנטיות. כך קובעת הוראת סעיף 3(ג) לחוק הכנסת, לעניין וועדת הכנסת:

"מספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת ובלבד שהרכב הוועדה יהיה, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת"

ואילו כך קובעת הוראת סעיף 102 לתקנון הכנסת:

"הכנסת תקבע את ההרכב הסיעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות כאמור בסעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת, בהתאם להצעת הוועדה המסדרת לפי סעיף 2(ג) לחוק הכנסת, או להצעת ועדת הכנסת, אם נבחרה, בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות, וכן בהודעת הסיעות לגבי שיבוץ חבריהן בוועדות, אם נמסרה"

64. כאמור, תשובת היועצת המשפטית לכנסת נמסרה לח"מ ביום 22.7.21, והתייחסה להחלטת הוועדה המסדרת, שהתקבלה עשרה ימים לפני כן. בהקשר זה מצויין בתשובת היועצת המשפטית לכנסת כי "ישנם קשיים שונים בהחלטת הוועדה המסדרת שאושרה על ידי מליאת הכנסת". חרף זאת, עולה מהתשובה כי קשיים אלה לא דבקו בהחלטת הכנסת, ועל כל פנים, לא פגמו בתוקפה המשפטי, שכן, כאמור בסעיף 6 לתשובה "ב-15 הוועדות הקבועות (כאמור, 12 המנויות בתקנון ושלוש חדשות אשר יוקמו לאחר תיקון התקנון), יכהנו בסך הכל 191 חברים, מהם 99 חברי קואליציה ו-92 חברי אופוזיציה. יחס כולל זה משקף את היחס שבין סיעות הקואליציה, המונות 62 חברים, לסיעות האופוזיציה, המונות 58 חברים".

65. נעיר כי עיון בפרוטוקול הוועדה המסדרת, יגלה כי עמדתה של עו"ד ארבל אסטרון, היועצת המשפטית של הוועדה המסדרת, הייתה חדה הרבה יותר מהאופן בו הוצגה בתשובת היועצת

המשפטית לכנסת. בעמ' 117-118 לפרוטוקול ישיבת הוועדה המסדרת תועדו דבריה של עו"ד ארבל אסטרסון כך:

"ההצעה המונחת בפניכם כמובן היא לא הצעה שלנו נכלומר – של הייעוץ המשפטי... ואנחנו רואים היטב את הבעייתיות שבה... אם אנחנו היינו כותבים אותה היא כנראה הייתה נראית אחרת. הדבר הבעייתי העיקרי בעיניי ... זה הנושא של מספר החברים מטעם סיעת הליכוד שמרוכזים במעט ועדות... בולט לעין בחריגות שלו... וזה דבר שאם היה בידינו היינו ממליצים בוודאי לשנות אותו."

66. **נשוב לתשובת היועצת המשפטית לכנסת. בכל הכבוד, לעניין חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה, תשובת היועצת המשפטית כלל אינה יוצאת מנקודת המוצא, ואף לנקודת הסיום הנכונה, אינה מגעת. ולא בכדי. דרכה כוונה באמצעות מצפן שאינו תקין. עמדת היועצת המשפטית לכנסת לעניין זה, מבוססת על חישוב אריתמטי הסותר את פסיקת בית המשפט ביחס לטיבה המהותי של אמת המידה, שמן הראוי להפעיל בהקשר דנן. כמו כן, העמדה מנוגדת ללשון סעיף 3(ג) לחוק הכנסת וסעיף 102 לתקנון, ואף אינה עולה בקנה אחד עם תכליתן של אותן הוראות.**

67. **מנוגדת ללשון הסעיפים, כיצד? עמדת היועצת המשפטית סוכמת את מספרי חברי סיעות האופוזיציה מזה, ואת מספר חברי סיעות הקואליציה, מנגד, ועומדת על היחס ביניהם. רחוק מלהיות ברור כיצד ניתן ליישב בין שיטת חישוב זו לבין לשון סעיף 3(ג) שעניינה "יחסי הכוחות של הסיעות". בסיעות מדבר הסעיף, לא באופוזיציה-קואליציה. ודוק: חוק הכנסת ידע לנקוט לשון אופוזיציה, כשראה לנכון לנקוט בה (ראה סעיפים 16-11 לחוק הכנסת).**

68. **אף לא ברור כיצד ניתן ליישב בין שיטת החישוב שאומצה בעמדת היועצת המשפטית לכנסת, לבין לשון סעיף 102 לתקנון הכנסת. זו ברורה אפילו יותר מלשון חוק הכנסת, עת מופיע בה צירוף התיבות: "גודל הסיעות". בגודלן היחסי של סיעות עסקינן, אפוא. לא בגודלן היחסי של האופוזיציה והקואליציה. כיצד שיטת החישוב המשמשת לעמדת היועצת המשפטית לכנסת מתיישבת עם התחשבות בגודלן היחסי של הסיעות דווקא? היא אינה.**

69. **ומנוגדת לתכליתם, כיצד? באופן תמוה, עמדת היועצת המשפטית לכנסת כופרת בחובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה בוועדות הכנסת, שיסודה באדישות לשאלת טיב השלכתן של החלטות פורמליות על יכולתה המעשית של האופוזיציה למלא את תפקידיה, ולממש את הערכים החוקתיים המונחים ביסודם. קושי זה הוא קושי של ממש, בנסיבות בהן הוא מתבטא בחוות דעת של האורגן המשפטי הבכיר בכנסת, האמון על ביצור מעמדה ועצמאותה אל מול הרשות המבצעת.**

70. **הדברים חמורים, אבל כיוון שהם משקפים מציאות קשה, אין לעצום עיניים ולסכור פה מולה, אלא יש להצביע עליהם: עמדת היועצת המשפטית לכנסת כאילו נכתבה "להכשיר" בדיוק את מצב העניינים הפגום שעיצבה הקואליציה, בשירות הממשלה. לפי מצב עניינים זה, נהנית הקואליציה מרוב גדול בוועדות הכנסת המרכזיות, הנוצר באופן מניפולטיבי, באמצעות יצירת רוב גדול אפילו יותר לסיעות האופוזיציה, במעט ועדות כנסת שאינן מרכזיות. מדובר במהלך ציני ומקומם, שאין לו אח ורע בתולדות הפרלמנטריזם הישראלי, ויש בו פגיעה קשה במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות משטרנו הדמוקרטי.**

71. וביתר פרוט: עוד קודם להחלטת הכנסת, נהנתה הקואליציה מרוב של **2 חברים בוועדת החוקה, חוק ומשפט** שהוקמה כועדה זמנית סמוך לתחילת כהונת הכנסת. בעקבות החלטת הכנסת, מוסיפה ונהנית הקואליציה אף מרוב של **3 חברים בוועדת הכנסת**, מרוב של **2 חברים בוועדת הכספים**, ומרוב של **2 חברים בוועדת העבודה ורווחה**.

72. מנגד, סיעות האופוזיציה "פוצו" ברוב של **5 חברים בוועדת המדע והטכנולוגיה**, מרוב של **4 חברים בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי**, ומרוב של **3 חברים בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות**.

73. ייאמר מיד: חשיבותם של הנושאים הנדונים בוועדות הכנסת בהן זכו סיעות האופוזיציה לרוב **ניכר מאד**, אינה נופלת מחשיבות הנושאים הנדונים בוועדות הכנסת בהן זכו סיעות הקואליציה לרוב **ניכר**. דא עקא, נפח חשוב ממדיניותה של הממשלה והחלק הארי מהוצאתה לפועל, היו מגובשים, אינם נידונים ומוכרעים, בתחומי הנושאים של וועדות הכנסת בהן זכתה האופוזיציה לרוב **ניכר מאד**. **חלופה לשלטון** אינה מגובשת בוועדת המדע והטכנולוגיה, והגם כי **תפקידי הפיקוח והביקורת הפרלמנטריים** הם חשובים אף בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הריהם לא פחות מנחוצים ממש, כחמצן לריאות דמוקרטיות, בוועדות הכנסת והכספים.

74. מנקודת המבט החוקתית, המביאה בהקשר הנדון את תפקידיה של האופוזיציה והחשיבות הדמוקרטית במימושם, לא ניתן לטעון ברצינות כי החלוקה של החברים בוועדות הקבועות, אשר תוארה לעיל, עולה בקנה אחד עם חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה. הפרת חובה זו נכרחה בהטלת מגבלות משמעותיות על יכולתן של סיעות האופוזיציה וחבריהן לממש את תפקידי האופוזיציה, ובכך גררה פגיעה קשה ביותר במרקם החיים הפרלמנטריים וביסודות המבנה של משטרנו הדמוקרטי.

▪ **מופעים ספציפיים של הפרת חובת הייצוג ההולם בהחלטת הכנסת, המגיעים כדי פגיעה ביסודות המשטר הדמוקרטי והערכים המונחים ביסודו**

ועדת הכנסת

75. הפסיקה תיארה את ועדת הכנסת ככזו "**המשמשת מעין כנסת זוטא**" (ראה סעיף 35 לפסק דינו של כב' השופט חשין בעניין **התנועה**). תיאור זה הוא מובן ומתבקש, בהתחשב בעובדה שחוק יסוד: הכנסת, חוק הכנסת ותקנון הכנסת מפקידים בידיה סמכויות רבות בתחום ניהולה וארגונה של הפעילות הפרלמנטרית במשכן (לרבות סמכויות לכונן את שאר הוועדות הקבועות, ולפסוק במחלוקות ביניהן לגבי גדרי סמכותן).

76. ואמנם, במידה רבה, ככל ששליטת הקואליציה בוועדת הכנסת היא איתנה יותר, כך שליטתה בנימי הפעילות הפרלמנטרית היא חזקה יותר ומרחב פעילותה של האופוזיציה לממש את תפקידיה מצטמצם. ואמנם, לא רק בנימים עסקינן, אלא לעתים בעורקי אב ממש: סמכויותיה של ועדת הכנסת ביחס לקידומן של הצעות חוק גוזרת לשבט או לחסד הליכי חקיקה בעלי חשיבות ציבורית רבה. מציאות בה מקומן של סיעות האופוזיציה בוועדה כה חשובה נדחק לקרן זוית, מבטאת חתירה קשה

תחת אפשרות האופוזיציה לממש את תפקידיה, ופגיעה חמורה במרקם החיים הפרלמנטריים.

77. תיאורה של ועדת הכנסת כ"כנסת זוטא" מתבקש מטעם נוסף, אף הוא נוגע לענייננו. טעם זה נעוץ בנסיבה לפיה עיקרון הייצוג היחסי מצא בעניינה עיגון נורמטיבי כפול: בצד ההסדר הכללי הקובע אותו כעיקרון מארגן של הרכב כלל ועדות הכנסת, לרבות ועדת הכנסת, מצוי הסדר פרטיקולרי, ובחקיקה ראשית, הקובע את תחולתו על ועדת הכנסת, ועליה בלבד. נסיבה זו מדגישה את החשיבות היתרה שמצא המחוקק בהחלת עיקרון הייצוג היחסי בזיקה להרכב ועדת הכנסת.

78. על רקע זה, החלטת הכנסת מפרה את הוראות סעיפים 3(ג) ו-102 לחוק הכנסת ולתקנון, בהתאמה, ובכך פוגעת בחובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה. הפרות אלו בוצעו בנסיבות מחמירות, המתבטאות בעיקר בשני אלה: ראשית, רוב של 3 חברים בוועדת הכנסת לטובת הקואליציה חורג חריגה ניכרת מיחסי הכוחות בכנסת, ומהווה הפרה של חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה, אפילו לפי נקודת המוצא. שנית, לסיעת הליכוד 29 חברים בכנסת. ההחלטה מוסרת לידיה זכאות לייצוג של 2 חברים בלבד בוועדת הכנסת. והנה, מכל זווית התבוננות שתיבחר, תתגלה אותה תמונה מעוותת להדהים: ההחלטה מוסרת זכאות לייצוג זהה, של 2 חברים בוועדת הכנסת, ליד... ובכך לא אחרת מסיעת ימינה, אשר לא זו בלבד שהיא עומדת בראשות הממשלה והקואליציה(!), אלא אף מספר חבריה בכנסת עומד על 7 בלבד!

ועדת הכספים

79. ועדת הכספים תוארה בפסיקה כ"כנסת-זוטא לענייני כספים" (ראו בג"ץ 8600/04 ראש המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(5) 673, 692 (2005); ראו והשוו גם לבג"ץ 108/70 מנור נ' שר האוצר, פ"ד כד(2) 442, 445 (1970)).

80. לכנסת ולוועדותיה, ובייחוד לוועדת הכספים, תפקיד מרכזי בפיקוח ובביקורת על הליך אישור התקציב וחוק ההסדרים. חשיבות זו מתחדדת בעת הזו, עת משבר כלכלי, בה חוק הסדרים חסר תקדים מצוי בקנה החקיקה, והדעה הרווחת היא כי חילוץ המשק הישראלי יחייב אישורן של תכניות כלכליות עתירות משאבים ותקציבים, בצד הטלת קיצוצים וגזירות קשים על ציבור הנאנק תחת עולו של יוקר המחיה הגואה. אמצעים דומים לא ננקטו בישראל מזה עשרות בשנים, וחלקם – מעולם, והמחשבה כי יעוגנו בחקיקה ללא פיקוח וביקורת פרלמנטריים נאותים, על ידי ממשלה הזוכה לאמון לא רחב בכנסת, והכל ללא ייצוג של ממש על ידי שליחים של ציבורים רבים אשר יושפעו מאותן החלטות - מעלה מאורעות ממתזה אימה, מנקודת מבט דמוקרטית.

81. אתגרים כה כבדי משקל, המונחים על כתפיה של ממשלה הנהנית מאמון של רוב פרלמנטרי כה דחוק, הם לבטח מצב שלא רק שאינו נוח לממשלה, אלא הוא אף מסכן את עצם קיומה. עם זאת, המשפט החוקתי אינו קובע את שרידותה של ממשלה הנשענת על רוב פרלמנטרי דחוק ולא יציב, כעיקרון יסוד של השיטה. התמדתה של ממשלה הנהנית מאמון שברירי של בית המחוקקים אינה מטרה המקדשת כל אמצעי. היא בוודאי אינה מכשירה השתלטות של הקואליציה על הצומת המרכזי בהליכי אישור התקציב וחוק ההסדרים. השתלטות כזו היא

פסולה בכל עת, ולעולם אינה הופכת למותרת רק מן הטעם שבלעדיה תתקשה הממשלה לקדם את מדיניותה הכלכלית, ולהבטיח את שרידותה הפוליטית. השתלטות כזו היא בעייתית במיוחד בעת הנוכחית, שבה כלכלת ישראל ניצבת בפני אתגרים משמעותיים, המחייבים גיבוש תכניות כלכליות מורכבות, הצפויות להכביד על שדרות שונות בציבור, ואילו הממשלה הצפויה לקדמן, מתמידה בכהונתה מכוחו של רוב קוניוקטורלי דחוק בבית הנבחרים.

82. בסעיף 29 לפסק דינה בבג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (13.8.17)) כתבה כב' הנשיאה מ' נאור:

"ועדת הכספים אינה אמורה להיות 'חותמת גומי' המאשרת את החלטות שר האוצר ללא הפעלת שיקול דעת עצמאי ... היא חלק מאמצעי הפיקוח של הכנסת על הממשלה, המהווים יחד את מערך האיזונים והבלמים בין הרשויות. במסגרת הפעלת שיקול דעתה של הוועדה, עליה לבחון את היקפה של ההעברה המבוקשת ואת טיבה. בכלל זה, ומבלי למצות, אני סבורה כי על הוועדה לתת דעתה להעברות תקציביות שצריכות 'להדליק נורה אדומה' ... מעל לכל, הדיון בוועדת הכספים צריך להיות אפקטיבי..."

ואף כב' השופטת ברון הדגישה שם כי:

"ועדת הכספים אינה משמשת 'חותמת גומי' של הממשלה, ושומה על חבריה לתת את דעתם וכובד משקלם לא רק לאופן ולעיתוי שבו מתבקש השינוי בתקציב המדינה, אלא גם למהות השינוי הנדרש."

83. החלטת הכנסת מפרה את חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה, המעוגנת בהוראות סעיף 102 לתקנון הכנסת, והיא חותרת לשריון עליונות קואליציונית בלתי ניתנת להבסה, בדיוני הוועדה והחלטותיה. נסיבות אלה של הפרה זו מתבטאות במופעים אלה: ראשית, רוב של 2 חברים בוועדת הכספים לטובת הקואליציה חורג חריגה ניכרת משיקוף הרכבה הסייעתי של הכנסת וגודלן של הסיעות בה, ומכאן מהווה הפרה של חובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה, אפילו לפי נקודת המוצא.

84. שנית, לסיעת הליכוד 29 חברים בכנסת. ההחלטה מוסרת לידיה זכאות לייצוג של 2 חברים בלבד לא רק בוועדת הכנסת, כאמור לעיל, אלא אף בוועדת הכספים. והנה, ההחלטה מוסרת זכאות לייצוג זהה, של 2 חברים בוועדת הכספים, לידי סיעת הרשימה המשותפת, אף שלסיעה זו 6 חברים בלבד!

85. ודוק: אין להישמע לטענה כי במצב דברים זה אין פגיעה בחובת הייצוג ההולם של סיעות האופוזיציה, משום שאף סיעת הרשימה המשותפת היא סיעת אופוזיציה. מאחר שהחלטת הכנסת חורגת מנקודת המוצא, הרי שנקודת הסיום אליה היא אמורה להגיע צריכה להיקבע על יסוד שיקול דעת המודרך לפי אמת מידה מהותית, המתחשבת בערכי היסוד המונחים ביסוד מימוש תפקידיה של האופוזיציה. והנה, אחד מתפקידיה של האופוזיציה הוא הצגת חלופה לשלטון הקיים. לפי כל קנה מידה ריאלי, סיעת הליכוד היא הסיעה היחידה באופוזיציה המכוונת לתחרות על השלטון, ואמורה להציג חלופה לממשלה המכהנת. צמצום

כוחה בוועדת הכספים, בייחוד בעת הזו, פוגע פגיעה קשה במימוש אפשרות זו, ואין רבותא בכך שהוא "מיטיב" עם סיעת אופוזיציה אחרת.

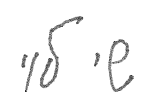
86. שלישית, כדי להבטיח את שליטתה המוחלטת של הממשלה בדיוני וועדת הכספים ובהחלטותיה, לא הסתפקה הקואליציה בכך שיושב ראש ועדת הכספים יהיה חבר אותה סיעה שבראשה עומד שר האוצר. לעניין זה אף לא נחה דעתה מכך שאותה סיעה מייצגת בכנסת מפלגה ריכוזית ביותר, הכפופה לשליטתו המוחלטת של שר האוצר, העומד בראשה. וכאילו אין להסתפק באחיזה בגרון וועדת הכספים ובפעילותה, אלא הכרח אף להקפיד ולהדק את אותה אחיזה, טרחה הקואליציה, ובעקבותיה החלטת הכנסת, למנות 3 ממלאי מקום קבועים לחברים בוועדה, מסיעתו של שר האוצר. לא רק חגורה להחזיק, ולא רק כותפות לחזק, אלא אף עניבה לחנוק בה כל אפשרות להצבעה שלא בהתאם לקו המפלגה, ולחסום את היכולת המעשית של סיעות האופוזיציה לפקח, לבקר ולהסתייג בנושאים בעלי חשיבות ציבורית עליונה, בייחוד בעת הזו. היש ביטוי מובהק יותר להשתלטות עוינת של הרשות המבצעת על מוסד פיקוח ובקרה פרלמנטרי מרכזי?


סוף דבר

87. כל אחד מהפגמים הנטענים לעיל מצדיק, כשלעצמו, את קבלת העתירה, וודאי הוא כי הצטברותם יחד יוצרת "מסה קריטית" המחייבת להושיט לעותרים את כל הסעדים המבוקשים בעתירה.

88. לא נוכל לסיים את טענותינו בכתב עתירה זה, העוסק בפרק נוסף בניסיון הסיכול הממוקד שהקואליציה מבקשת לעשות באופוזיציה, מבלי להיזכר ולהזכיר את דבריו הנכוחים של כבי הנשיא מ' שמגר, בבג"ץ 482/88 רייסר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מב(3) 142, 147-148 (1988):

"ייתכן שהושגה מטרה מיידית, שאותה ביקשה המליאה להשיג בהחלטתה מאמש, אך יש חשש מפני השלכותיו של צעד זה על יציבות מוסדותיו של הגוף המחקק ועל תדמיתו. לפי אופיו, תקדים הוא לעולם המקרה הראשון, אך אף פעם לא המקרה האחרון שבו מיושם הכלל הטמון בו."


עו"ד עילן בומבך


עו"ד שי לוי

ב"כ העותרים