

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 5744/16
בג"ץ 10214/16
קבוע לדיון: 21.11.17

עו"ד שחר בן מאיר
על ידי ב"כ עוה"ד שחר בן מאיר ועוה"ד יצחק אבירם
מרח' אבא הלל 12, רמת גן
טלפון: 03-6127878; פקס': 03-6127979

העותר בבג"ץ 5744/16

ח"כ ד"ר יוסף ג' בארין
עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
האגודה לזכויות האזרח בישראל
על ידי ב"כ עוה"ד חסן ג' בארין ו/או נדים שתאדה ואח'
ת"ד 94, חיפה
טלפון: 04-9501610; פקס': 04-9503140; נייד: 052-3973030;
דוא"ל: nadeem@adalah.org

העותרים בבג"ץ 10214/16

נ ג ד

1. הכנסת
על ידי הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים 91950
טלפון: 02-6753132; פקס': 02-6753495

2. ראש הממשלה
3. היועץ המשפטי לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס': 02-6467011

ה מ ש י ב י ם

עיקרי טיעון מטעם המשיבים 2-3

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 3.8.17, בה נקבע כי "דיון ההמשך שנקבע בעתירות יתקיים כאילו ניתן בהן צו על-תנאי", ולקראת הדיון הקבוע ליום 21.11.17 בפני הרכב מורחב, מתכבדים המשיבים 2-3 (להלן: **המשיבים**) להגיש עיקרי טיעון מטעמם, כדלקמן.
2. עניינן של העתירות שבכותרת הוא בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יכריז על בטלותו של חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44) (להלן: **התיקון או חוק היסוד**).
3. ביום 13.6.16 הוגשה תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 5744/16. ביום 7.5.17 הוגשה תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 10214/16.
4. במסגרת עיקרי הטיעון שיפורטו להלן המשיבים יפרטו באופן תמציתי את טענותיהם ויחדדו את הסוגיות המרכזיות המונחות לפתחו של בית המשפט הנכבד. אין בדברים המפורטים להלן כדי לגרוע מטענות המשיבים, כפי שפורטו בהרחבה במסגרת התגובות שהוגשו בגדרי ההליכים שבכותרת, כמפורט לעיל.

5. סדר הטיעון יהיה כדלקמן: ראשית, נדון בסוגיית הרוב הנדרש לתיקון; שנית, נציג טענת המשיבים לפיה יש לדחות הטענות בעתירות שבכותרת המופנות כלפי תוכנו של חוק היסוד בשל חוסר בשלות; שלישית, נציג העמדה לפיה אין עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד, באופן חריג וחסר תקדים, בתוכנו של חוק היסוד.

הרוב הנדרש לתיקון

6. לטענת העותרים בבג"ץ 10214/16, התיקון העומד במוקד העתירות פוגע בעקרונות המנויים בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ולפיכך מהווה שינוי של סעיף זה, שכותרתו "שיטת בחירות" ואשר קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת". כך למשל, העותרים טוענים כי התיקון משנה את עקרון השוויון בשיטת הבחירות בכך שהוא מאפשר לרוב לשנות בדיעבד את הרכב הרשימה שהתמודדה בבחירות על ידי הדחת אחד מחבריה לאחר היבחרותו. בנוסף, העותרים טוענים כי התיקון פוגע בזכותם של אזרחים לבחור את המועמדים שייצגו אותם ובכך פוגע בעקרון הציפיות בבחירות (סעיפים 8, 11-13, 81-106, לכתב העתירה בבג"ץ 10214/16).

7. על-פי סעיף 46 לחוק היסוד "שינויי" לעניין סעיף 4 הוא "בין מפורש ובין משתמע". עוד נקבע בסעיף 46 האמור כי הרוב הדרוש לכל שינוי של הסעיפים המנויים בו, ולענייננו, רוב של 61 כאמור בסעיף 4 לחוק היסוד, נדרש בכל שלוש הקריאות. בענייננו, לא התקיים רוב זה בקריאה הראשונה (הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה ברוב של 59 חברי כנסת, 53 מתנגדים וללא נמנעים; בקריאה שנייה ברוב של 62 מול 47 מתנגדים; ובקריאה שלישית ברוב של 61 מול 47 מתנגדים). לפיכך העותרים טוענים, כי התיקון אינו תקף נוכח אי העמידה בדרישות השריון הפורמלי של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.

8. כפי שצוין בתגובת המשיבים בבג"ץ 10214/16, בשים לב לכך שהעתירה תוקפת חוק יסוד אותו חוקקה הכנסת בכובעה כרשות מכוננת, והיות והעותרים מעלים טענות כנגד הליכי החקיקה של התיקון, דומה כי הכנסת היא המשיבה העיקרית לטענות אלו. בהקשר זה יצוין, כי נציגי היועץ המשפטי לממשלה לא היו מעורבים בגיבוש העמדה בסוגיה זו במסגרת הליך החקיקה. עם זאת, השאלה האמורה - הרוב הדרוש לצורך תיקון הסעיף - עלתה לקראת ההצבעה על התיקון בקריאה ראשונה בערב יום ה-16.3.28. במהלך אותו היום ניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד אייל ינון, בשאלה זו וכך בין היתר נקבע בה:

"הדרישה לרוב מיוחד הקבועה בסעיף זה [סעיף 4 לחוק היסוד - הח"מ] פורשה בפסיקה כמתייחסת לא רק לעניין שינוי של סעיף 4 לחוק-היסוד עצמו, אלא גם לכל חקיקה שיש בה, במפורש או במשתמע, שינוי או פגיעה באחד העקרונות הקבועים בסעיף 4. כך למשל, נקבע כי התיקון לחוק מימון מפלגות המעניק מימון יתר

למפלגות ותיקות לעומת מפלגות חדשות, יחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית. בדומה, תיקון שעניינו הזכות לבחור ולהיבחר, כמו הגבלת הזכות להיבחר הקבועה בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, מחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

הצעת החוק שבנדון באה לאפשר לכנסת, ברוב של 90 מחבריה, להשעות חבר כנסת אם התקיימו בו העילות הקבועות בסעיף 7א שעניינו מניעת השתתפות בבחירות.

ההצעה אינה מתקנת סעיף משוריין, אך נשאלת השאלה האם יש בה שינוי במשתמע של העקרונות הקבועים בסעיף 4 לחוק-היסוד, ובפרט עקרון השוויון בבחירות.

עמדתנו היא כי הואיל והסעיף המוצע אינו עוסק בתקופת הבחירות או בזכות להיבחר, הרי שאין לראות בו שינוי משתמע של עיקרון השוויון **בבחירות שבו עוסק סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת**, ולכן הוראת הרוב המיוחד אינה חלה עליו. הדברים נכונים במיוחד משנקבע בהצעת החוק כי עילות ההשעיה הן אותן עילות הקבועות בסעיף 7א לחוק-היסוד, שכבר נחקקו ברוב הדרוש ומהוות חלק מהמשפט החוקתי שלנו.

עם זאת, יש להביא בחשבון שיכול ותיטען טענה כי השעיית חבר כנסת, היכולה להגיע אף כדי הדחתו מהכנסת, מהווה פגיעה בעקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לעניין הזכות לבחור ולהיבחר, ולכן יש להחיל על סעיף זה את דרישת הרוב המיוחד בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

כאמור איננו מחזיקים בעמדה זו. ואולם, אנו סבורים כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון שפרשה בהרחבה את המקרים שבהם חקיקה פוגעת באופן משתמע בעקרונות סעיף 4 לחוק-היסוד, ונוכח חשיבותו החוקתית של התיקון המוצע, **רצוי שאישור הצעת החוק יהיה ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה הראשונה, השניה והשלישית**. אך כפי שציינו, לגישתנו אין חובה שהתיקון יתקבל ברוב זה. [ההדגשות במקור].

העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 28.3.16 מצורף ומסומן מש/1.

9. המדינה מצטרפת בסוגיה זו לעמדת היועץ המשפטי לכנסת כפי שהוצגה בחוות דעתו המפורטת לעיל.

10. המדינה תטען בקצרה כי התיקון נוגע להפסקת כהונתו של ח"כ במהלך כהונתו, קרי, לאחר היבחרו וללא קשר להליך הבחירות, להתמודדות בבחירות ולעקרונות שיטת הבחירות, אשר הם העומדים במוקד סעיף 4 ואשר אליהם התייחסה פסיקת בית המשפט הנכבד.

כך למשל, בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר כג (1) 693 (1969) (להלן: פרשת ברגמן), נקבע בעניינו של חוק מימון מפלגות, כי הוא פוגע בעיקרון השוויון בבחירות, הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, בכך שפוגע בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת; בבג"ץ 246/81, 260/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור

פ"ד לה(4) 1 (1981) בעניין חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (להלן: **פרשת אגודת דרך ארץ**), אשר העניק מכסות שידור לתעמולת בחירות כך שמפלגות קיימות קיבלו מכסה גבוהה יותר ממפלגות חדשות, קבע בית המשפט הנכבד כי מדובר בפגיעה בעקרון השוויון המהותי בבחירות ולכן מהווה שינוי של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת; בבג"ץ 141/82 **רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד לז(3) 141 (1983), חזר בית המשפט וקבע כי עקרון השוויון בבחירות הוא מהותי ולא פורמלי "ולכן אין מדברים עוד על קול אחד לכל אחד" אלא על "שוויון סיכויים" של רשימות-מועמדים" (שם). במסגרת פסיקה זו פירש בית המשפט בהרחבה את עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לחוק היסוד, ביחס לשוויון הזדמנויות בין רשימות מועמדים במסגרת הליך הבחירות לכנסת (ראו לעניין זה גם בג"ץ 3166/14 **גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש, 12.3.15) בעניין אחוז החסימה בבחירות לכנסת). לא כך הוא בענייננו.

11. התיקון דנן אינו עוסק בתקופת הבחירות, בהליך הבחירות או בשיטת הבחירות ועל-כן, המדינה תטען כי התיקון האמור אינו מהווה פגיעה בשוויון בבחירות כמשמעותו בסעיף 4 לחוק היסוד, ומכאן שאינו מהווה שינוי של סעיף 4 לחוק היסוד, המחייב את אישורו ברוב של חברי הכנסת בשלוש הקריאות. משאין הוא עוסק כאמור בתקופת הבחירות, בהליך הבחירות או בשיטת הבחירות אף שונה התיקון נשוא ענייננו תכלית השינוי מן התיקונים שעמדו לדיון בפסקי הדין בבג"ץ 141/82 הנ"ל ובבג"ץ 2060/91 **כהן נ' יו"ר הכנסת** פ"ד מו(4) 319 בהם מבקשים להיתלות העותרים. באותן פרשות דובר בשינויים (בתחום מימון המפלגות) אשר אף שהיו מאותרים לתקופת ההתמודדות בבחירות שינוי בדיעבד את כללי המשחק שחלשו עליה. לא כך הוא בענייננו.

12. יודגש, כי בית המשפט הנכבד עמד בגדרי פסיקתו האמורה על הריסון הנדרש בעת שמועלות טענות בעניין עמידתו של חוק בדרישת השריון הפורמלי המעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. כך, בגדרה של **פרשת ברגמן**, קבע השופט (כתוארו דאז) מ' לנדוי, כי "יש להעמיד את חוק הכנסת בחזקת כשרות, כפי שנתקבל. נטייתו הראשונית של בית-המשפט חייבת איפוא להיות לצד קיום החוק ולא לפסילתו גם כאשר טוענים נגדו שהוא נוגד הוראת חוק 'משוריינת' (**פרשת ברגמן**, בעמ' 699). כן ראו דברי הנשיא מ' לנדוי ב**פרשת אגודת דרך ארץ**, כי "על המבקש לפסול חוק של הכנסת מוטל עול כבד של 'חובת ראייה', כי חזקה על הכנסת, שפעלה במסגרת של סעיף 4 של חוק היסוד" (שם, בעמ' 9). לגישת המדינה, דברים אלו יפים ביתר שאת כשהמדובר בתיקון לחוק יסוד.

13. יצוין, כי בניגוד לנטען על ידי העותרים (בסעיף 106 לעתירה), השאלה האם עיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לחוק היסוד חל ביחס למועמד בודד ולא רק ביחס לרשימות מועמדים לא הוכרעה בפסיקה. בעוד שהפסיקה שהוזכרה לעיל עוסקת בפגיעה בשוויון בבחירות ביחס לרשימת מועמדים, שאלת תחולתו של הסעיף במקרה של פגיעה במועמד יחיד לא הוכרעה בפסיקה (ראו לעניין זה: ע"ב 92/03 **מופז נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית** פ"ד נו(3) 793 (2003); בג"ץ 7111/95 **מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת** נ(3) 485 (1996)).

לאור האמור לעיל, המדינה תטען כי דין טענות העותרים במישור זה להידחות.

העדר בשלות

14. לטענת העותרים, העתירה בשלה להכרעה וזאת, בין היתר, בנימוק כי הדיון בתיקון אינו מצריך תשתית עובדתית קונקרטיה ולאור קיומו של אפקט מצנן, שלדבריהם יוצר התיקון על ביטויים פוליטיים של חברי כנסת בכלל ושל חברי הכנסת הערבים בפרט (ראו למשל, סעיפים 14-16 לעתירה בבג"ץ 10214/16).
15. כפי שנטען בתגובות המשיבים לעתירות דנן, העתירות שלפנינו מבקשת לדון בחוקתיותו של תיקון לחוק-יסוד, אשר טרם נבחן יישומו. לפיכך, עמדת המדינה היא כי הדיון בתיקון בשלב זה, כאשר הכנסת לא הפעילה את החוק במקרה קונקרטי וטרם נוצק תוכן פרשני מעשי לסמכות הנתונה בידיה, הינו מוקדם ותיאורטי.
16. ויובהר, עמדת המדינה ביחס לשאלת הבשלות אינה נטענת ביחס לטענותיהם של העותרים במישור הפרוצדוראלי, באשר לרוב הנדרש לתיקון. במישור זה, התשתית העובדתית הרלבנטית באשר להליך תיקון חוק היסוד הונחה בפני בית המשפט הנכבד (אך ראו: בג"ץ 5887/08 ח"כ נפאע נ' כנסת ישראל, פורסם באר"ש, 18.6.09). באשר לסוגיה זו, כאמור, עמדת המשיבים היא כי טענות העותרים ביחס לשאלת הרוב הנדרש לתיקון להידחות, כפי שפורט בהרחבה לעיל. לעומת זאת, עמדת המדינה היא כי טענות העותרים לגופו של התיקון, אינן בשלות להכרעה בשלב זה.
17. **כאמור, הכנסת לא הפעילה את החוק במקרה קונקרטי וטרם נוצק תוכן פרשני מעשי לסמכות הנתונה בידיה.**
18. יש להזכיר, כי על פי הוראות התיקון, לצורך הפעלת הסמכות בגדרו אגב מקרה קונקרטי, יש צורך בבקשה של 70 חברי כנסת, מתוכם 10 לפחות שאינם חברי הקואליציה, על ההצעה לעבור בוועדת הכנסת ברוב של שלושה רבעים מחבריה ולבסוף, על ההצעה לעבור במליאת הכנסת ברוב של 90 חברי כנסת. כמו כן, בהתאם להוראות המשלימות הקבועות בחוק הכנסת, בטרם הפעלת התיקון במקרה פרטני, יש לאפשר ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה להביע את עמדתם ולאפשר לחבר הכנסת זכות טיעון בוועדה. כן ראוי להזכיר כי חבר הכנסת רשאי לערור בזכות על החלטה כאמור שהתקבלה בעניינו לבית משפט נכבד זה.
- חזקה על מי שיעסקו ביישום התיקון, ככל שיוחלט ליישמו, שיתנו דעתם לכל השאלות הרלבנטיות – לרבות אלה המשפטיות – טרם הפעלה קונקרטיה של הסעיף. **אלא שבשלב**

זה אין בידינו דבר מלבד תיקון חוק-יסוד שטרם יושם, ולפיכך כל ניתוח משפטי שיתבצע בשלב זה יהיה חייב להיות מבוסס על הנחות תיאורטיות.

19. בהקשר זה יצוין, כפי שאף צוין בתגובת המשיבים בבג"ץ 10214/16, כי במהלך חודש דצמבר החל הליך להפסקת כהונתו של ח"כ באסל גטאס, לאחר שזה נחשד, בין היתר, בהעברת מכשירי טלפון סלולאריים לאסירים ביטחוניים. במסגרת זו הוגשה ביום 18.1.17 ליו"ר הכנסת רשימה ובה 72 חברי כנסת חתומים הקוראים לפתוח בהליך להדחתו של ח"כ גטאס. בהתאם לתיקון, התכנסה ביום 14.3.17 ועדת הכנסת לדון בסוגיה. בטרם השלימה ועדת הכנסת את הדיון בסוגיה, ובטרם הצגת עמדת היועץ המשפטי לממשלה לגופה של שאלת ההדחה – כנדרש בהתאם להוראות החוק המשלים – הגיעו ח"כ גטאס ופרקליטות המדינה להסדר טיעון, שכלל גם את התפטרותו של ח"כ גטאס מהכנסת. ביום 19.3.17 הגיש ח"כ גטאס את מכתב התפטרותו ליו"ר הכנסת. בשים לב לאמור, התייתר ממילא ההליך להפסקת כהונתו של ח"כ גטאס על-פי התיקון. יצוין, כי מעבר לפרשה זו לא מוכרים ניסיונות נוספים להפעיל את המנגנון שנקבע בתיקון.

20. לעמדת המדינה, יש בדברים האמורים כדי לחזק את טענת המדינה, ולפיה מוקדם לבחון בשלב זה את התיקון, בטרם נוצק לו תוכן פרשני מעשי. זאת, בין היתר, בשים לב לשלבים הרבים הנדרשים להתקיים בטרם יופעל התיקון במקרה קונקרטי, אשר יש בהם כדי להקחות את הטענות בדבר האפקט המצנן של התיקון על חברי הכנסת המכהנים.

21. כפי שטענה המדינה בתגובותיה לעתירות דנן, עמדת המדינה היא כי הדרך המתאימה לדון בחוקיותו של תיקון זה, היא אגב מקרה קונקרטי – במסגרת ערעור לבית המשפט העליון על החלטה קונקרטית של הכנסת – ולא במסגרת עתירה לבית משפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק, שהוגשה לו למעשה כעתירה תיאורטית ומופשטת (ראו לעניין זה בג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 18.1.06); בג"ץ 2055/02 שייח עבד אל קארים עביד נ' שר הביטחון (פורסם באר"ש, 12.12.2002)).

22. הדברים האמורים מקבלים משנה תוקף בעניינו, משהעותרים מבקשים את התערבותו של בית המשפט הנכבד על-ידי פסילת תיקון לחוק-יסוד, באמצעות שימוש בדוקטרינת התיקון החוקתי הבלתי חוקתי, דוקטרינה אשר טרם נקלטה בשיטת המשפט בישראל ואשר אין לה תקדים בשיטתנו (וראו לעניין זה למשל: בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, אשר ניתן אך לאחרונה, ביום 6.9.17). לעמדת המדינה, התיקון האמור, בהיותו תיקון חוקתי לחוק-יסוד, מאופיין במופשטות ובכלליות (ראו לעניין זה דבריו של כבי הנשיא [בדימי] שמגר בסעיף 54 לפסק דינו בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי (פורסם בנבו, 9.11.95; להלן: עניין בנק מזרחי). לפיכך, ולאור העובדה כי מדובר בתיקון אשר טרם נוצק לו תוכן קונקרטי, המשיבים יטענו כי לא ניתן לבסס בשלב זה טענות לפגיעה בעקרונות יסוד, באופן

המצדיק את התערבות בית המשפט הנכבד באופן חסר תקדים על-דרך של פסילת חוק-
יסוד בעת הזו.

23. בהקשר זה יפים לעניינו דברי הנשיא [בדימי] שמגר באשר לכללים התובעים ריסון בעת
קיום בחינה של החוקתיות, והדברים מקבלים, כאמור, משנה תוקף משעסקין בתיקון
לחוק-יסוד, אותו חוקקה הכנסת בכובעה כרשות מכוונת:

"88.

... בהקשר זה מן הנכון לשוב ולהזכיר כי בארצות בעלות מסורת חוקתית ארוכה
משלנו מקובל ונהוג כי הטענה בדבר אי-חוקתיות נבחנת בזירות ותוך ריסון.
עוצבו כללים ייחודיים המשמשים את בית המשפט המתבקש להחליט על
בטלותה של חקיקה מטעמים חוקתיים. השופט ברנדייס נפנה לסוגיה זו בהרחבה
בפסק-דינו בפרשת Ashwander v. valley authority (1936) [91].

בפרשת אשוונדר [91] נדונה רכישתם של מיתקנים, מקרקעין וזרם בצובר על-ידי
רשות עמק טנסי מן ה-alabama power company. אחדים מבעלי המניות
בחברה האלבמית תבעו את ביטול העיסקה החוזית, וזאת, בין היתר, בשל הטעם
שהייתה בה חריגה מן הסמכויות החוקתיות של הממשל הפדראלי.
השופט ברנדייס שב והפנה אל הכללים התובעים ריסון בעת קיום בחינה של
החוקתיות, באומרו:

"considerations of propriety, as well as long-established practice
demand that we refrain from passing upon the constitutionality of an
act of congress unless obliged to do so in the proper performance of
our judicial function, when the question is raised by a party whose
interests entitle him to raise it" Blair v. United states 250 U.s 273 279.

...

the court has frequently called attention to the 'great gravity and
Delicacy' of its function in passing upon the validity of an act of
congress' (ibid. at 341,345).

הוא הוסיף וקבע שורה של קווים מנחים (שם, בעמ' 482), שהיו מבוססים על
פסיקה קודמת ענפה, הראויים לשמש גם אותנו כחומר למחשבה, תוך סינון
והתאמה עצמאיים.

89. ואלו הקווים שהתווה השופט ברנדייס:

(א) בית המשפט לא יביע דעתו על חוקתיותה של חקיקה בהליכים בלתי
אדוורסריים, כי הכרעה בנושא כאמור היא חוקית רק כחלופה אחרונה וכאשר יש
הכרח להכריע במחלוקת אמיתית, רצינית וחיונית (real, earnest and vital)
בין בעלי הדין. בין היתר הזכיר, כי מי שנחל כישלון בהצבעה בעת הדיון במוסד
המחוקק, אינו יכול לאחר מכן להעביר לבית המשפט את הדיון בשאלת
החוקתיות של אקט חקיקתי.

(ב) בית המשפט אינו נוהג לדרון בשאלות בעלות אופי חוקתי, אלא אם כן הדבר
דרוש באופן החלטי (absolutely necessary) לצורך הכרעה בעניין.

(ג) בית המשפט לא יגבש כלל של משפט חוקתי, שהוא רחב יותר מן הנדרש
לצורך הכרעה בעובדות הקונקרטיות שלפניו, אשר עליהן יש ליישמו.

(ד) בית המשפט לא יחליט בבעיה חוקתית, אף אם היא מועלת כיאות, אם יש גם
טעם אחר אשר על יסודו ניתן להכריע בעניין נושא הדיון. אם ניתן להכריע
במחלוקת על-פי שני טעמים חלופיים, האחד חוקתי ואחר המעוגן בפרשנות

החוק או עקרונות כלליים של המשפט, בית המשפט יחליט רק על יסוד נימוק מן הסוג השני.

(ה) בית המשפט לא יחליט על תוקפו של חוק חרות על יסוד תביעתו של צד שאינו יכול להצביע על כך שהוא נפגע על-ידי הפעלתו.

(ו) בית המשפט לא יחליט על חוקתיותו של חוק על יסוד תביעתו של בעל דין שהפיק תועלת מן החוק.

(ז) כאשר תוקפו של חוק של הקונגרס מועלה לדיון, ואפילו אם מועלה ספק רציני בדבר חוקתיותו, הרי כלל מנחה מרכזי הוא שבית המשפט יבדוק תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה, אשר לאורה ניתן להימנע מן ההכרעה בשאלה.
...".

24. בבג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 18.1.06) באים לידי ביטוי יישומם של חלק מן הכללים האמורים בשיטת משפטנו, בדמותה של עילת הבשלות, וכך נקבע שם:

"לדעתי קיים טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף, והוא כי העתירה אף אינה בשלה להכרעה בבית משפט זה, עקב היעדרה של מערכת עובדות קונקרטיות, ברורה ושלמה, החיונית לצורך מתן הכרעה שיפוטית עקרונית. מקובלת עלי עמדת המדינה, לפיה אין מקום בשלב זה לעריכת בירור עקרוני במסגרת תקיפה חוקתית ישירה בבית המשפט הגבוה לצדק. בעיני, העתירה שבפנינו לא היתה בשלה עת שהוגשה, ערב ביצוע תכנית ההתנתקות, ואף היום היא אינה בשלה לדיון, וגם מטעם זה דינה להידחות.

4. בית משפט זה פיתח, במסגרת שיקול הדעת בהפעלת סמכותו, כלים לוויסות זרם הפניות והעניינים המוגשים לפניו. כלים אלה הם יצירה שיפוטית ומקורם אינו סטטוטורי. כפי שקבע חברי השופט ברק -
"מדובר ב[יצירה שיפוטית המונעת על-ידי רצונו של בית-המשפט לווסת את זרם הפניות המוגשות אליו. בקטיגוריה זו של יצירות שיפוטיות 'מוסתות' ניתן להזכיר את הדוקטרינה של הבעיה האקדמית, הבעיה הבלתי בשלה, או השאלה הבלתי שפיטה. דוקטרינות אלה מבקשות להעניק לבית-המשפט, כל אחד מזווית ראייה אחרת, מכשירים משפטיים שבאמצעותם יוכל בית- המשפט לנעול שערו במקום שהוא סבור כי אין זה ראוי לדון בענין" (בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד (4) 429, בע' 440).

5. אכן, בין כלים מווסתים אלה ניתן למנות גם את דוקטרינת הבעיה הבלתי בשלה (להלן: דוקטרינת הבשלות). דוקטרינה זו, המוכרת בשם The Ripeness Doctrine, מקורה במשפט הקונסטיטוציוני האמריקאי, כנגזרת מדרישת העניינים והסכסוכים (The Case-or-Controversy Requirement), הנטויה בחוקה האמריקאית ואשר תוחמת את גדרי הפעלת סמכותו של בית המשפט.

6. כאמור, על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות מהמקרה, וזאת אף אם המקרה מעורר שאלה חוקתיות. בהתאם, דוקטרינת הבשלות נועדה לאפשר לבית המשפט להימנע מלהכריע במחלוקות מופשטות. הרי, אירוע מאוחר עשוי לחזק את המחלוקת בין הצדדים או לייתר את הצורך בהכרעה בהיבטים מסויימים של המחלוקת, אף אם היא מעוררת שאלה חוקתיות. לפיכך, גם בהקשר החוקתי, דוקטרינת הבשלות מאפשרת לבית המשפט להחליט שההכרעה בשאלה החוקתית המונחת לפניו תתקבל בשלב מאוחר יותר, אם בכלל. עמד על כך פרופ' טרייב (Tribe):

Issues of ripeness involve, at least in part, the existence of a live 'Case or 'Controversy'; as such, 'ripeness is peculiarly a question of timing' – 'its basic rationale is to prevent the courts, through premature adjudication, from entangling themselves in abstract disagreements....' Even when a dispute is adequately

mature in a constitutional sense, however, subsequent events may sharpen the controversy or remove the need for decision of at least some aspects of the matter. Thus, ripeness doctrine also furthers the prudential policy of 'judicial restraint from unnecessary decision of constitutional issues' by allowing a determination that a resolution of the dispute should come at a later date, if at all". (L.H.Tribe, (American Constitutional Law (3rd ed. vol.I N.Y. 2000) 334-335

7. ודוק. החלטה לדחות את ההכרעה במקרה שהובא לפני בית המשפט, על יסוד דוקטרינת הבשלות, עשויה לעכב את ההכרעה אך לא בהכרח למנוע אותה. על כן, דוקטרינת הבשלות היא כלי שיפוטי עצמאי וגמיש הנתון לשיקול דעתו של בית המשפט, בהתאם לנסיבות העניין, ובהתאם לבשלות העולה מן התשתית העובדתית המונחת לפניו. נסיבות המקרה שלפנינו הולמות לדעתי את "הפעלתה" של דוקטרינת הבשלות על העתירה הנוכחית". (פסקה 3 לפסק דינה של כב' הש' נאור). (ההדגשות הוספו).

25. בבג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 17.9.2014), בפסקאות 6-23 לפסק דינו של הנשיא [בדימ'] גרוניס, עמד הנשיא גרוניס בהרחבה על הרציונאלים העומדים בבסיס עילת הבשלות ועל המבחנים ליישומה. בפסק דינו בבג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 12.3.15; להלן: עניין גוטמן), פורטו המבחנים להערכת בשלותה של עתירה חוקתית, וכך נקבע:

"43. המבחן להערכת בשלותה של עתירה חוקתית לדיון כולל שני שלבים. בשלב הראשון, על בית המשפט להכריע אם השאלה המרכזית הנדונה בעתירה היא שאלה משפטית בעיקרה, שמענה לה אינו מחייב מסכת עובדתית מפורטת, או שמא נדרש יישום של החוק הנבחן כדי להשיב על השאלה. בשלב השני על בית המשפט לבחון אם קיימים טעמים לדון בעתירה על אף שטרם התבררו השלכות החוק הנבחן. טעמים אלה עשויים להיות, למשל, השפעה מצננת של החוק, חשש שדחיית הביקורת השיפוטית תוביל לקביעת עובדות בלתי הפיכות בשטח, או קיומו של אינטרס ציבורי משמעותי בבירור העתירה אף לפני שיושם החוק (ראו עניין סבח, בפסקה 16 לפסק דיני). יודגש, כי בעתירות חוקתיות, על מנת להכריע בשאלת הבשלות נדרש בית המשפט לבחון – ולו ברמה ראשונית – את החוק הנדון בעתירה, ואת מהותם של הזכויות או העקרונות החוקתיים שבהם נטען כי הוא פוגע במילים אחרות, לא די בעצם העובדה כי החוק טרם יושם כדי לקבוע כי שאלת חוקתיותו אינה בשלה להכרעה, אלא דרושה הערכה מהותית של הסוגיות המתעוררות בעתירה (שם, בפסקה 18; לשימוש נוסף בעילת הבשלות במישור החוקתי, ראו בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון, פ"ד סב(1) 1, 38 (הנשיא (בדימ') א' ברק) (2006); בג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקאות 3-8 (השופטת מ' נאור) (18.1.2006); בג"ץ 6972/07 לקסר נ' שר האוצר, [פורסם בנבו] פסקה 26 (השופט י' דניציגר) (22.3.2009); בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ' שר האוצר [פורסם בנבו] (5.1.2012); בג"ץ 3803/11 איגוד הנאמנים בשוק ההון בישראל נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (5.2.2012); ועיינו ילנה צ'צ'קו "על בשלות וחוקתיות" משפטים מג 419 (2012); רונן פוליאק "בשלות יחסית: ביקורת שיפוטית חוקתית יישומית או מופשטת" עיוני משפט לז 45 (2014))."

כב' השופט [כתוארו אז] גיוראן קבע אף הוא בפסק דינו ביחס לעילת הבשלות, כדלקמן:

"4. עילת בשלות העתירה עליה עומד חברי הנשיא (בדימ') א' גרוניס היא עילת סף חשובה, אשר מאפשרת לבית המשפט להימנע

מלהכריע בשאלות מופשטות (ראו פסקאות 42-48 לחוות דעתו בהליך זה; ראו בהרחבה בג"ץ 2311/11 סבח ג' הכנסת, [פורסם בנבו] פסקאות 23-6 לפסק דינו של חברי הנשיא (בדימ') א' גרוניס (17.9.2014) (להלן: עניין סבח); וכן ראו בג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקאות 3-8 לפסק דינה של הנשיאה (כתארה כיום) מ' נאור (18.1.2006)). הרציונאלים המרכזיים לעילה זו, אשר עליהם עמד חברי הנשיא (בדימ') **בעניין סבח, הם מניעת מצב שבו בית המשפט מכריע בעניין שתוצאותיו או היקף פרישתו אינם ברורים דיים, או מניעת דיון משפטי בעניינים שגופים אחרים יכולים או צריכים להידרש אליהם.** עניינה של העילה הוא המועד המתאים לקיום ההתדיינות השיפוטית (עניין סבח, בפסקה 12 לפסק דינו של חברי הנשיא (בדימ')).

5. בעניין סבח, עמדתי על גישתי בסוגיה זו, וסברתי – כשם שאני סבור כיום – כי כאשר מתעורר חשש שההמתנה ל"הבשלת" העתירה תוביל לפגיעה קשה בעותרים, אפשר שיהיה ראוי לבררה בטרם הופעל החוק הפוגע ביחס לפרט זה או אחר (עניין סבח, בפסקה 6 לפסק דיני). **השיקולים שעלינו לשקול עת אנו בוחנים את עילת הבשלות הם, לשיטתי, עוצמת הפגיעה שעלולה להיגרם לפרט אם לא תבורר העתירה, במיוחד כאשר נדונות זכויות יסוד חוקתיות של הפרט; וקימו של הליך חלופי לביורור יעיל יותר של הטענות (עניין סבח, בפסקה 7 לפסק דיני; וכן ראו את ההפניות שם).**

6. חברי הנשיא (בדימ') א' גרוניס עמד בפסק דינו בעניין סבח על הטעמים אשר מצדיקים דיון בעתירה. כך, לשיטתו, בשלב השני של הערכת הבשלות החוקתית בוחנים האם החקיקה תגביר באופן משמעותי, ביחס למצב קיים, את החשש מפני קרות נזק לעותר או לציבור; האם בעקבות דחיית הדיון ייקבעו בשטח עובדות בלתי הפיכות; האם בשל טיבו של הנדון, מבחינה מעשית, אין נקודת זמן שבה העתירה תהא בשלה, ודיון בה לעולם יהיה מוקדם או מאוחר מדי; או האם קיים אינטרס ציבורי ממשי בביורור העתירה אף לפני שיושם החוק (עניין סבח, בפסקה 16; ראו גם פסקה 43 לחוות דעתו בהליך זה).

26. יצוין, כי פסק דינו של הנשיא גרוניס בעניין גוטמן מתייחס לבחינת עילת הבשלות ביחס לעתירות חוקתיות ביחס לחוקים רגילים, ואינו מציין האם יש מקום ליישם מבחנים אלו אף בבחינה של תיקון חוקתי. לצורך הדיון, נניח כי אכן המבחנים חלים בענייננו בשינויים המתחייבים.

27. **ראשית**, עמדת המשיבים היא, כאמור, כי נדרש יישום של החוק לצורך הכרעה בעתירה וכי הדיון בתיקון בשלב זה, כאשר הכנסת לא הפעילה את החוק במקרה קונקרטי וטרם נוצק תוכן פרשני מעשי לסמכות הנתונה בידיה, הוא מוקדם ותיאורטי. זאת, בין היתר, בשים לב לשלבים הרבים הנדרשים להתקיים בטרם יופעל התיקון במקרה קונקרטי, אשר נועדו לצמצם את יישומו של החוק למקרים התריגים המתאימים, ותוך הבטחת קיומו של מנגנון ביקורת שיפוטית משמעותי.

28. **שנית**, לעמדת המשיבים, אין ממש בטענות העותרים כי העתירה בשלה להכרעה בעת הזאת, בין היתר, בשל פגיעה שנגרמת בדמות אפקט מצנן על חברי הכנסת, ובפרט חברי הכנסת הערבים, כתוצאה מקיומו של התיקון. כפי שפורט בהרחבה בתגובת המשיבים בבג"ץ 10214/16 (ראו סעיפים 35-40 לתגובה), התיקון מושא העתירות הינו תיקון משלים לסעיף 7א לחוק יסוד הכנסת. מטרת התיקון כפי שפורטה בדברי ההסבר, היא

להחיל את הוראות סעיף 7א, על חברי כנסת גם לאחר היבחרם. מדובר כאמור, במגבלות המבוססות באינטרס לגיטימי (וראו בהקשר זה בהרחבה בסעיפים 32-33 להלן).

וידגש, כי המנגנון שנקבע בתיקון, הכולל הן מנגנונים פנימיים והן ביקורת שיפוטית, נועדו להבטיח את יישומו במקרים חריגים, בהם אכן גובר האינטרס הלגיטימי של הדמוקרטיה להגן על עצמה על פני חופש הביטוי. באמצעות מנגנונים אלה ביקש ההסדר לצמצם פגיעות אפשריות כנטען על-ידי העותרים. עוד תטען המדינה, כי ככל שמתקיים אפקט מצנן בהקשר זה, מדובר למעשה בתוצאה לגיטימית אותה מבקשת הכנסת בכובעה כרשות מכוונת לייצר על מנת להבטיח שחברי הכנסת יפעלו בהתאם לסעיף 7א ולהצהרתם אף לאחר היבחרם לכנסת, ואין מדובר באפקט מצנן מעבר למידה, ובוודאי לא כזה המצדיק התערבות חסרת תקדים בתיקון חוקתי, אשר טרם ייושם במקרה קונקרטי.

כמו כן, בהתאם למבחני הפסיקה שהותוו לעיל, המשיבים יטענו כי אף אין חשש שדחיית הביקורת השיפוטית תוביל לקביעת עובדות בלתי הפיכות בשטח, וזאת, כאמור, בשל קיומו של מנגנון ביקורת שיפוטית משמעותי המובנה במסגרת התיקון, אשר יאפשר תקיפת תיקון בזמן אמת, אגב מקרה קונקרטי.

29. לאור האמור לעיל, עמדת המשיבים היא כי הטענות המועלות בגדרה של העתירה כלפי תוכנו של חוק היסוד אינן בשלות להכרעה בשלב זה.

30. יצוין, כי בפסק דינו בעניין גוטמן קובע הנשיא גרוניס כי "בעתירות חוקתיות, על מנת להכריע בשאלת הבשלות נדרש בית המשפט לבחון – ולו ברמה ראשונית – את החוק הנדון בעתירה, ואת מהותם של הזכויות או העקרונות החוקתיים שבהם נטען כי הוא פוגע". בהקשר זה, יפרטו המשיבים בהמשך תגובה זו את עמדתם ביחס לטענותיהם הפרטניות של העותרים לפגיעה בזכויות ובעקרונות יסוד (כפי שפורט סעיף 40 לתגובה המדינה בבג"ץ 10214/16). בתמצית, עמדת המשיבים היא כי העותרים לא הרימו את הנטל הנדרש להתערבות שיפוטית חסרת תקדים בחוק יסוד ולפיכך יטענו המשיבים, כי העתירה אינה בשלה להכרעה אף בבחינה מהותית של הזכויות והעקרונות החוקתיים שבהם נטען כי התיקון פוגע.

אין מקום להתערב בתיקון לחוק היסוד אף לגופם של דברים

31. לעמדת המדינה, כפי שהוצגה בהרחבה בתגובתה, התיקון שבמוקד העתירה דנן בוצע בחוק יסוד, לתכלית ראויה בהתאם לסמכותה הרחבה של הכנסת כרשות מכוונת, ולפיכך, לגופם של דברים, אין מקום להתערבות שיפוטית חסרת תקדים במקרה זה. שאלת החלטה של דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי בישראל, העוסקת בשאלה אם לבתי המשפט סמכות לבחון את החוקתיות של תיקונים לחוקה, היא שאלה שלא הוכרעה

במשפט הישראלי ואין תקדים להפעלתה. לעמדת המדינה, גם במקרה דנן, לא מגלות טענות העותרים עילה להתערבות בית המשפט הנכבד.

32. בית המשפט הנכבד קבע זה מכבר כי זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה מפני מי שמנסה לנצל את הכלים הדמוקרטיים במטרה לשלול את עצם קיומה של המדינה או לפגוע בעקרונות היסוד שלה (רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות; א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי פ"ד נז(4) 1 (2003) (להלן: עניין טיבי); א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' חברת הכנסת חנין זועבי (פורסם באר"ש, 10.12.15)).

רעיון זה הוא אשר עומד ברקע סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, אשר תוקן לראשונה בשנת 1985 ותיקון משמעותי נערך בו בשנת 2002. טענות כנגד חוקתיותו של הסעיף נדחו על ידי בית המשפט הנכבד, בהתבסס על עיקרון "הדמוקרטיה המתגוננת" ועל כך שהתיקון לחוק יסוד: הכנסת התקבל ברוב הדרוש של 61 בשים לב להוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת (ראו לעניין זה ע"ב 1/88 ניימן נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 194; בג"ץ 706/88 כהנא נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה (לא פורסם)).

רעיון זה הוא אשר עומד גם ברקע התיקון דנן, במסגרתו ביקשה הכנסת בכובעה כרשות מכוונת, להחיל את העילות הקבועות בסעיף 7א לחוק היסוד על חברי הכנסת גם לאחר היבחרם. כך, בדברי ההסבר לתיקון נכתב, כי "כיום [טרם התיקון – הח"מ] אין אפשרות לפעול נגד אדם שנבחר לכנסת הפועל בניגוד לעקרונות הקבועים בסעיף 7א האמור ולא מקבל על עצמו את הגבולות החיוניים של הפעילות הלגיטימית, אלא אם כן מעשהו מגיע לכדי עבירה פלילית ויש להמתין ולראות אם יציג את מועמדותו לקראת הבחירות הבאות. יש בכך לא רק פגיעה חמורה בכנסת ובאמון הציבור בכנסת אלא גם הפרת התחייבות ברורה של אותו נבחר ציבור, שלפי הוראות הסעיף האמור וסעיף טו(57) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969, מצהיר בכתב ההסכמה שלו למועמדות: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת". מי שבאופן ברור מפר את העיקרים החיוניים שעליהם מושתתת המדינה, לפי המבחנים שנקבעו בבית המשפט העליון, אינו ראוי להיות חבר הכנסת, גם אם כבר נבחר לכנסת". עוד נקבע בדברי ההסבר כי "ההוראות המוצעות נועדו להבטיח הפעלת הסעיף במקרים נדירים וקיצוניים, שבהם תהיה הסכמה רחבה מאוד של הבית שחבר הכנסת חרג בפעולתו מגבולות הפעילות הפוליטית הלגיטימית" (ראו דברי ההסבר להצעת תיקון חוק היסוד). [ההדגשות הוספו].

33. אם כן, התיקון האמור מבטא אינטרס לגיטימי של המדינה לפעול "בזמן אמת" (בלא תלות בהליך פלילי) (שאינו בהכרח חופף בתנאיו המהותיים והפרוצדוראליים) או בהמתנה לבחירות הבאות כאמור בדברי ההסבר לתיקון) כנגד המבקשים לפגוע ביסודותיה

החיוניים, וכל זאת, תוך יצירת מנגנונים מהותיים, פרוצדוראליים ושיפוטיים, המבטיחים הגבלת יישומו של התיקון למקרים חריגים ותוך קיום הליך מסודר והוגן.

כך מבחינה מהותית, צומצמו העילות להפסקת חברותו של חבר הכנסת לעילות המנויות בסעיף 7א(א)(2) או (3), והושמטה העילה המנויה בסעיף 7א(א)(1): "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". זאת, כאמור, בנימוק כי המדובר בעילה עמומה אשר הכנסת תתקשה ביישומה.

מבחינה מוסדית, נקבע מנגנון תלת-שלבי להפסקת כהונתו של חבר הכנסת, הכולל דרישות רוב משמעותיות בכל שלב. כך, לשם פתיחה בהליך נדרשת הצעה של 70 חברי כנסת מתוכם 10 חברי אופוזיציה, לאחר מכן נדרשת המלצת ועדת הכנסת ברוב של שלושה רבעים מחבריה ולבסוף, ההחלטה על הפסקת כהונתו של חבר כנסת צריכה להתקבל ברוב של 90 חברי כנסת במליאת הכנסת.

מבחינה שיפוטית, קובע התיקון והוראותיו המשלימות מנגנון ערעור מיוחד, של ערעור בזכות לבית המשפט העליון, שידון בערעור במותב של 9 שופטים (או במותב בלתי-זוגי גדול יותר), בדומה להסדר הערעורי החל לעניין פסילת רשימות (כפי שהוא קבוע בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969) כך שהתיקון עצמו קובע מנגנון ביקורת שיפוטית משמעותי.

עמדת המשיבים כי דין העתירה להידחות אף ביחס לטענותיהן הפרטניות של העותרים.

34. העיקרון הדמוקרטי שהרכב הכנסת ייקבע בבחירות – לטענת העותרים מהווה התיקון שינוי של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת הקובע כי הכנסת תיבחר בבחירות כלליות (סעיפים 60-61 לעתירה). כפי שפורט לעיל, עמדת המדינה היא כי אין בתיקון כדי להוות שינוי של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, וזאת משהתיקון האמור אינו משנה את שיטת הבחירות ולא נוגע להליך הבחירות.

המדינה תוסיף ותטען מעבר לכך כי גם בגדרי המצב המשפטי הקיים קבועות בדין מגבלות שונות בלא שיהא בדבר כדי לשנות מהעיקרון האמור או לפגוע בו. כך למשל, בהתאם לסעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת חברותו של חבר-כנסת בכנסת נפסקת אם הוא הורשע בפסק-דין סופי בעבירה פלילית שבית-המשפט קבע כי יש בה קלון, כך שגם במקרה כזה משתנה הרכב הכנסת שלא במסגרת בחירות. בהקשר זה יוער, כי מרגע ההרשעה בעבירה שיש עמה קלון, וכל עוד היא אינה סופית, מושעה חבר הכנסת לפי סעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת, תוך שבתקופת ההשעיה מחליפו הבא אחריו ברשימה; כמו כן, בהתאם לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מפלגה חייבת ברישום וקיימים סייגים לרישומה זה. בהקשר זה קובע סעיף 5 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 במפורש כי לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע אחת מן העילות הקבועות בסעיף 7א כמו גם עילה נוספת לפיה יש "יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש

מסווה לפעולות בלתי חוקיות"; אף אם מועמד נבחר לכנסת ברשימת מועמדים מטעמה של מפלגה הוא כפוף לאפשרות כי לא תעמוד לו החסינות המהותית וזאת לפי סעיף 1(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 הקובע כי החסינות המהותית של חבר-כנסת לא תחול על מעשים או התבטאויות, שאינם אקראיים, השוללים את קיום המדינה כמדינתו של העם היהודי, את אופייה הדמוקרטי של המדינה, שיש בהם הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין נגד המדינה. בנסיבות אלה יהא ניתן להביא את חבר-הכנסת לדין, בין השאר, בגין הסתה לגזענות ולאלימות (על-פי סעיפים 144א-144ד לחוק העונשין, תשל"ז-1977) או לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. העמדה לדין באופן זה יכולה, כאמור, להביא בנסיבות של הרשעה להפעלת ההסדר הקבוע בסעיפים 42א ו-42ב לחוק יסוד: הכנסת.

אמנם, במקרה בו ייושם התיקון ותופסק כהונתו של חבר כנסת מכהן, יהיה בכך כדי לשנות את הרכב הכנסת בפועל, אך בשים לב לאינטרס שביסודו של התיקון, למגבלות הקבועות בו ולעובדה המרכזית כי התיקון נערך בחוק יסוד, דין הטענה כי הכנסת השתמשה לרעה בסמכותה כרשות מכוננת להידחות.

35. **הזכות לבחור ולהיבחר** – העותרים טוענים כי התיקון, המאפשר הדחת חבר כנסת, מהווה פגיעה בדיעבד בזכות לבחור ולהיבחר. במסגרת זו טוענים העותרים גם כי הליכי ההדחה אף אם אינם מסתיימים בהדחה, פוגעים ביכולתו של חבר הכנסת למלא כראוי את שליחותו בשל אפקט מצנן (סעיפים 69-62 לעתירה). אין חולק כי הזכויות לבחור ולהיבחר הן מהזכויות החשובות ביותר במדינה דמוקרטית. הן מוציאות לפועל את זכותו של הציבור להיות מיוצג בבית הנבחרים, ואת היותו של אותו ציבור בוחר בעל עמדות לגיטימיות הראויות להישמע ולהיות שותף בשיח הפוליטי לעיצוב המדיניות במדינה. מאחר שכך "ההגבלות המוטלות על זכות זו צריכות להיות מינימליות, ועליהן להגן על אינטרסים חיוניים ביותר" (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית פ"ד מט (1) 758, 801 (1994)).

בענייננו, על מנת לצמצם את הפגיעה בזכויות, קובע התיקון מנגנון המצמצם את אפשרות יישומו למקרים חריגים בלבד, בכלל זה, צומצמו כאמור העילות המהותיות בסעיף קטן (ג)1 לעילות המנויות בסעיף 7א(א)2 או (3), והושמטה העילה המנויה בסעיף 7א(א)1: "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", בשל עמימותה. בהמשך לכך מובן גם כי אמות המידה המחמירות והמצמצמות אשר נקבעו בפסיקת בית המשפט העליון כתנאי להתגבשות העילות הקבועות בסעיף 7א יפות לעניין התיקון, המאפשר הדחת חבר כנסת מכהן על בסיס שתיים מבין שלוש העילות הקבועות בסעיף 7א ונועד להוות הסדר משלים להסדר הקבוע בסעיף 7א.

כידוע, גם הזכות לבחור ולהיבחר אינה מוחלטת, וכפי שפירטו העותרים עצמם (סעיפים 64-65 לעתירה), זכות זו מוגבלת הן מראש – למשל באמצעות סעיף 7א לחוק היסוד טרם הבחירות, והן בדיעבד – למשל באמצעות סעיף 42א לחוק היסוד המאפשר הפסקת

כהונתו של חבר כנסת שהורשע בפסק דין חלוט בעבירה שיש עמה קלון. כל זאת, כפי שפורט בהרחבה לעיל בהקשר לעיקרון הבחירות (וראו לעניין זה את הדברים שנקבעו על ידי בית המשפט הנכבד בעניין טיבי ביחס לסעיף 7א לחוק היסוד). בהקשר זה ראוי גם להזכיר כי שיטת הבחירות בישראל היא שיטה רשימתית תוך שכתוצאה מהפעלת ההסדר (כמו גם של ההסדר המביא להפסקה (קבועה או זמנית) של הכהונה עקב הרשעה עם קלון) יבוא במקומו של חבר הכנסת הבא אחריו באותה רשימה.

עוד יצוין, כי הזכות לבחור והזכות להיבחר מעוגנות בחוק היסוד בסעיפים 5-6. סעיפים אלו אינם מנויים בסעיף 46 לחוק היסוד, הקובע דרישת רוב לשינויים, ומכאן שאף אם נצא מנקודת הנחה לצורך הדיון כי יש בתיקון כדי להוות פגיעה בזכות לבחור ובזכות להיבחר, מדובר בשינוי שנעשה כדין בחוק היסוד על ידי הכנסת בכובעה כרשות מכוונת, תוך מתן דעתה לקשיים שבתיקון על ידי יצירת מנגנונים מגבילים ליישומו.

36. **חופש הביטוי הפוליטי** – לטענת העותרים התיקון "מבקש להיאבק בחברי כנסת המבטאים השקפות פוליטיות, הגם שאינן מהוות עבירה על החוק הפלילי, אשר מה שמאפיין אותן הוא העובדה שהשקפות אלה אינן לטעמו של הרוב" (ההדגשה במקור), ובכך לטענתם "נפגע חופש הביטוי של נציגי המיעוט" ונוצר אפקט מצנן על ביטויים (סעיפים 70-73 לעתירה). המדינה תטען כי דין טענות העותרים בהקשר זה להידחות.

ראשית, התיקון הוא תיקון כללי ואינו חל על קבוצה מסוימת כזו או אחרת, ועל כן טענות העותרים לפגיעה במיעוט בהקשר זה, הן טענות כלליות ותיאורטיות. בהקשר זה ראוי להדגיש את האיזון העדין שמבטא התיקון תוך שכעילות להפסקת חברות בכנסת לפיו נקבעו הן העילה המנויה בסעיף 7א(א)(2) שעניינה הסתה לגזענות והן העילה המנויה בסעיף 7א(א)(3) שעניינה תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור ארגון (ראו לעניין זה גם דברי היועץ המשפטי לכנסת בישיבת ועדת החוקה ביום 23.2.16).

שנית, וכפי שפורט בהרחבה לעיל, מטרת התיקון כפי שפורטה בדברי ההסבר, היא להחיל את הוראות סעיף 7א, על חברי כנסת גם לאחר היבחרם. מדובר כאמור, במגבלות המבוססות באינטרס לגיטימי. אין חולק על חשיבותה של הזכות לחופש הביטוי, ובפרט, חופש הביטוי הפוליטי, אך זכות זו, כיתר הזכויות החוקתיות במדינת ישראל, אינה מוחלטת (ראו למשל לעניין זה בג"ץ 5239/11 אורי אבנרי נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 15.4.15)). בענייננו, באותו האופן בו ביקש המחוקק למנוע השתתפותן של מועמדים שבפעילותם נכנסים לגדרו של סעיף 7א טרם הבחירות, כך אפשרי שביקש למנוע את כהונתם אף לאחר היבחרם אם נכנסים הם לגדרי העילות הקבועות בו. זאת בפרט, לאחר שהצהירו חברי הכנסת עם כניסתם לתפקיד כי הם מתחייבים לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. ויודגש, כי המנגנון שנקבע בתיקון, הכולל הן מנגנונים פנימיים והן ביקורת שיפוטית, נועדו להבטיח את יישומו במקרים חריגים, בהם אכן גובר האינטרס הלגיטימי של הדמוקרטיה להגן על

עצמה על פני חופש הביטוי. באמצעות מנגנונים אלה ביקש ההסדר לצמצם פגיעות אפשריות כנטען על-ידי העותרים.

37. **השוויון והייצוג של המיעוט הערבי** – לטענת העותרים התיקון פוגע בזכות הייצוג של האוכלוסייה הערבית בישראל (סעיפים 74-82 לעתירה). בהקשר זה חוזרים למעשה העותרים על טיעוניהם כי התיקון פוגע בתוצאות הבחירות ובכך לדבריהם פגיעה "פיזית" בייצוגה של האוכלוסייה הערבית. עוד טוענים העותרים, כי יש בתיקון כדי ליצור אפקט מצנן על ייצוג האוכלוסייה הערבית ו"הרתעת חברי הכנסת מביצוע תפקידם נאמנה" (סעיף 78 לעתירה). ראשית, כפי שפורט לעיל, התיקון הוא כללי וכל טענות העותרים לפיהן התיקון מוכוון לפגיעה בזכויות המיעוט הערבי, הן טענות כלליות ותאורטיות. דרישות הרוב המשמעותיות הקבועות בסעיף, המחייבות בין היתר חתימתם של 10 חברי אופוזיציה ורוב משמעותי בוועדת הכנסת ובמליאת הכנסת נועדו אף הן למנוע פגיעה במיעוט כזה או אחר בעת יישום התיקון.

באשר לטענת העותרים בדבר פגיעה בייצוג הפיזי של האוכלוסייה הערבית, המדינה תטען כי אין ממש בטענה זו, שהרי אף במקרה החריג בו ייושם החוק, ככל שיושם, ותופסק כהונתו של חבר כנסת, יבוא במקומו חבר הכנסת הבא אחריו באותה רשימה.

באשר לטענה לפגיעה בייצוג האוכלוסייה הערבית בכנסת, תשוב המדינה ותדגיש, כאמור, כי התיקון נועד לחול במקרים חריגים, בו חבר כנסת חורג מהצהרתו ופועל כנגד מדינת ישראל בהתאם לעילות הקבועות בתיקון. לאור האמור לעיל, ומשהתיקון בוצע בחוק יסוד, אין יסוד לטענת העותרים כי מדובר בניצול לרעה של סמכותה המכוננת של הכנסת.

38. **עיקרון הפרדת הרשויות** - לטענת העותרים התיקון "מפר בצורה חמורה את עיקרון הפרדת הרשויות, בכך שהא נותן סמכות שיפוט כערכאה ראשונה לכנסת" (סעיף 90 לעתירה). בהקשר זה, תחזור המדינה על טיעוניה, כפי שהובאו בתגובתה לבג"ץ 5477/16.

ראשית, כפי שהובהר לעיל, המנגנון שנקבע בתיקון נעשה בחוק יסוד. כך, אף אם נניח – לצורך הדיון – כי התיקון פוגע בפגיעה בסמכויותיה של הרשות השופטת, המעוגנות בחוק-יסוד: השפיטה, המדובר בפגיעה בחוק-יסוד על-ידי חוק-יסוד כנדרש, תוך הפעלת סמכותה המכוננת של הכנסת (ראו עניין בנק המזרחי).

שנית, הסמכות שניתנה לכנסת בתיקון הנדון, היא אכן סמכות מעין-שיפוטית, אך לא ניתן לטעון כי היא מפרה את עיקרון הפרדת הרשויות. כך, בידי הכנסת נתונות סמכויות מעין שיפוטיות מהותיות נוספות, כגון הסמכות להסרת חסינות מתבר כנסת (סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן: **חוק החסינות**)); סמכות ועדת האתיקה לשפוט חברי כנסת בתנאים הקבועים בחוק (סעיף 13 לחוק החסינות); סמכות הכנסת לפי חוק שלילת תשלומים מחבר הכנסת ומחבר הכנסת לשעבר

בשל עבירה, התשע"א-2011 ועוד. בהקשר זה יצוין, כי ההליך שנקבע בתיקון נשוא העתירה אף מבוסס בחלקו על ההליך שבחוק החסינות.

שלישית, בתיקון נקבע בסעיף קטן (4) מנגנון ערעור **בזכות** לבית המשפט העליון, שידון בערעור במותב של 9 שופטים (או במותב בלי-זוגי גדול יותר). מנגנון זה, המכיר במורכבות ההסדר המאפשר לחברי הכנסת לקבל החלטה על הפסקת כהונתו של חבר כנסת אחר, מייצר ביקורת שיפוטית מובנית של הערכאה הגבוהה במדינה ומשקף בכך איזון בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת. אמנם, מנגנון אישור הבחירות החל לעניין פסילת מועמד לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת הינו מנגנון שבו היקף סמכותו של בית המשפט העליון רחב ביותר, בהיותו שותף הלכה למעשה בגיבוש ההחלטה על פסילת מועמד (ראו לעניין זה **עניין טיבי לעיל**). במקרה של פסילת מועמד נוצר מנגנון זה על מנת ליצור איזון אל מול ועדת הבחירות. בענייננו, הושג האיזון באמצעים אחרים. מנגנון הערעור, אשר נשאב מן ההסדר הקבוע בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 בעניין פסילת רשימות מהתמודדות לכנסת, נקבע לצד שאר הוראות התיקון, המפקידות את סמכות ההחלטה על הדחה בידי **מליאת הכנסת** תוך שהן קובעות דרישות רוב משמעותיות. כך למשל נקבע כי החלטה על הפסקת כהונתו של חבר כנסת תתקבל ברוב של 90 חברי כנסת, וזאת על בסיס הצעה של 70 חברי כנסת מתוכם 10 חברי אופוזיציה ועל-פי המלצת ועדת הכנסת ברוב של שלושה רבעים מחבריה. דרישות הרוב האמורות לצד מנגנון הערעור המיוחד, מקיימים יחד מנגנון מאוזן.

רביעית, ברי כי ככל שיוגש ערעור כאמור יקיים בית המשפט הנכבד בחינה שיפוטית על החלטת הכנסת. **בעניין טיבי**, פירש בית המשפט הנכבד את היקף סמכותו בהליך ערעור הבחירות. לצד הקביעה העקרונית, שלפיה סמכותו של בית המשפט הנכבד בערעור בחירות היא לבחון את חוקיות ההחלטה של הכנסת וסבירותה (ראו שם, בפסקה 24 לפסק-דינו של כב' הנשיא ברק), נקבעו גם אמות מידה קונקרטיות לבחינת החלטת פסילה ספציפית. בע"ב 561/09 **בל"ד נ' ועדת הבחירות המרכזית** (פורסם באר"ש, 7.3.2011) יושמו קביעות אלו, והדברים שנאמרו שם יפים גם לעניינו:

"על רקע האיזון העדין המתחייב בין השיקולים השונים, נקבעו במהלך השנים בפסקי דינו של בית משפט זה אמות מידה פרשניות ליישום הוראותיו של סעיף 7א, אשר בבסיסן ניצבת התפיסה - המקובלת בעולם הדמוקרטי כולו - לפיה מניעת השתתפותה של מפלגה בבחירות הינה צעד קיצוני וחריג העומד בהיבטים רבים בסתירה חזיתית לעקרונות היסוד עליהם נשען המשטר הדמוקרטי. בכלל זה, מביא מהלך הפסילה לפגיעה בחירויות יסוד ביניהן זכות היסוד החוקתית לבחור ולהיבחר, הזכות לשוויון והזכות לחופש הביטוי (הפוליטי ובכלל) (ראו עוד קרמניצר, 11-14). על רקע עקרונות אלה, אך ברור הוא כי אמות המידה ליישום הוראות סעיף 7א יוצאות מההנחה לפיה יש להפעיל גישה זהירה ומצמצמת עד מאד, ולהציב דרישות מחמירות - משפטיות ועובדתיות - בטרם קבלת החלטה על פסילתה של מפלגה (וראו גם:

בהקשר זה יצוין עוד, כי בדומה לסמכויות מעין-שיפוטיות אחרות של הכנסת, היקף ההתערבות של בית המשפט בסמכות הכנסת להחליט על הפסקת כהונתו של חבר כנסת הינה סמכות רחבה. ראו והשוו לעניין זה, בג"ץ 620/85 ח"ב מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת (פורסם בנבו, 11.10.87), בו נקבע בפסקה 9 לפסק דינו של כב' הנשיא שמגר, כדלקמן:

"היקף הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת נהיה רחב יותר, מקום בו מופעלת על-ידיה, במליאתה או בוועדה, סמכות מעין-שיפוטית. ההתערבות בהליך כזה היא בגדר סמכותו הטבעית והמקובלת של בית המשפט הגבוה לצדק בהעבירו אקטים מעין-שיפוטיים תחת שבט הביקורת.

...

כאשר נבחן, אם שיקול הדעת השיפוטי מחייב שלא להתערב בהחלטת הכנסת, יש חשיבות רבה למהותה של ההחלטה הנדונה. הסרת חסינות, כמו גם החלטות מעין-שיפוטיות אחרות של הכנסת, איננה רק הליך פנימי של הבית. החלטות אלה הן בעלות השלכה ישירה גם כלפי גופים שמחוץ לכנסת... דומה, כי חוש המומחיות של המשפטן מצביע על כך, שהיקף ההתערבות של בית המשפט בשאלות שכאלה יהיה רחב יותר מהתערבותו בהליכים בעלי מהות פרוצדורלית-פנימית של הכנסת, אשר אינם משליכים על זכויות וחובות מחוץ לבית הנבחרים ותחומיו (ראה גם: בג"צ 507/81 [18]).

לעניין זה ראו גם בג"ץ 12002/04 חבר הכנסת עיסאם מח'ול נ' הכנסת, פ"ד ס(2) 325 (2005); בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661 (1995).

39. לאור המקובץ לעיל, המדינה תטען כי טענת העותרים לפיה התיקון עולה כדי תיקון חוקתי שאינו חוקתי אשר יש להורות על בטלותו, היא טענה מרחיקת לכת ודינה להידחות.

40. נוכח כל האמור לעיל, המדינה תטען כי יש להורות על דחייתן של העתירות שבכותרת.

היום, כ"ד בחשון תשע"ח

13 בנובמבר 2017

2 / סגל אבנון, ע"ד

עוזרת במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

ד"ר יובל רויטמן, ע"ד

ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה

מש/1

העתק חוות דעתו של היועץ
המשפטי לכנסת מיום 28.3.16



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 01499416
ירושלים, י"ח באדר ב' התשע"ו
28 במרץ 2016

לכבוד
חה"כ יולי יואל אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: הרוב הדרוש בהצבעה על הצעת חוק-יסוד: הכנסת (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א), כ/626

לקראת ההצבעה הצפויה הערב במליאת הכנסת על הצעת חוק-היסוד שבנדון בקריאה הראשונה, אבקש להתייחס בתמצית לסוגיית הרוב הדרוש בהצבעה:

1. כידוע, לא כל תיקון לחוק-יסוד מחייב רוב מיוחד. ישנם חוקי יסוד משוריינים, כמו חוק-יסוד: הממשלה, שכל תיקון בהם מחייב רוב של חברי הכנסת, וישנם חוקי יסוד שבהם יש סעיפים מסוימים שהם משוריינים ותיקונם מחייב רוב מיוחד, כמו סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה שעניינו "אי קבלת חוק תקציב".

2. הוראה מיוחדת לעניין זה קבועה בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, שכותרתו "שיטת הבחירות" והוא קובע כך:

"הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה. אלא ברוב של חברי הכנסת."

סעיף 46 לחוק-היסוד: מוסיף כי "שינויי לעניין סעיף 4 הוא "בין מפורש ובין משתמע".

3. הדרישה לרוב מיוחד הקבועה בסעיף זה פורשה בפסיקה כמתייחסת לא רק לעניין שינוי של סעיף 4 לחוק-היסוד עצמו, אלא גם לכל חקיקה שיש בה, במפורש או במשתמע, שינוי או פגיעה באחד העקרונות הקבועים בסעיף 4. כך למשל, נקבע כי תיקון לחוק מימון מפלגות המעניק מימון יתר למפלגות ותיקות לעומת מפלגות חדשות, יחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית. בדומה, תיקון שעניינו הזכות לבחור ולהיבחר, כמו הגבלת הזכות להיבחר הקבועה בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, מחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

4. הצעת החוק שבנדון באה לאפשר לכנסת, ברוב של 90 מחבריה, להשעות חבר כנסת אם התקיימו בו העילות הקבועות בסעיף 7א שעניינו מניעת השתתפות בבחירות.

ההצעה אינה מתקנת סעיף משוריין, אך נשאלת השאלה האם יש בה שינוי במשתמע של העקרונות הקבועים בסעיף 4 לחוק-היסוד, ובפרט עקרון השוויון בבחירות.

5. עמדתנו היא כי הואיל והסעיף המוצע אינו עוסק בתקופת הבחירות או בזכות להיבחר, הרי שאין לראות בו שינוי משתמע של עקרון השוויון בבחירות שבו עוסק סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולכן הוראת הרוב המיוחד אינה חלה עליו. הדברים נכונים במיוחד משנקבע בהצעת החוק כי עילות ההשעיה הן אותן עילות הקבועות בסעיף 7א לחוק-היסוד, שכבר נחקקו ברוב הדרוש ומהוות חלק מהמשפט החוקתי שלנו.

6. עם זאת, יש להביא בחשבון שיכול ותיטען טענה כי השעיית חבר כנסת, היכולה להגיע אף כדי הדחתו מהכנסת, מהווה פגיעה עקיפה בעיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לעניין הזכות לבחור ולהיבחר, ולכן יש להחיל על סעיף זה את דרישת הרוב המיוחד בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

כאמור איננו מחזיקים בעמדה זו. ואולם, אנו סבורים כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון שפרשה בהרחבה את המקרים שבהם חקיקה פוגעת באופן משתמע בעקרונות סעיף 4 לחוק-היסוד, ונוכח חשיבותו החוקתית של התיקון המוצע, רצוי שאישור הצעת החוק יהיה ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה הראשונה, השניה והשלישית. אך כפי שצינו, לגישתנו אין חובה שהתיקון יתקבל ברוב זה.

בברכה,
איל ינון

העתק:
חה"כ ניסן סלומינסקי, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט
גבי ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת
גבי סיגל קוגוט, המשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוקה חוק ומשפט