מספר פנימי: 2087244

הכנסת העשרים ושלוש

**יוזמים: חברי הכנסת** **אילת שקד**
 **אופיר סופר**
 **מתן כהנא**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 פ/1262/23

הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – פסקת התגברות)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| תיקון סעיף 15 | 1.  | בחוק-יסוד: השפיטה (להלן – חוק היסוד), בסעיף 15, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא: |
|  |  | "(ד1) לא יזקק בית המשפט לבקשה לפי סעיף קטן (ד) שהמבקש בה לא הראה עניין אישי בנושא הבקשה; בסעיף זה, "עניין אישי" – פגיעה ישירה או חשש ממשי לפגיעה ישירה באינטרס פרטי של אדם – |
|  |  |  | (1) לעניין ארגון – אם האינטרס שנפגע או שעלול להיפגע הוא אינטרס משותף של חלק מחברי הארגון; |
|  |  |  | (2) לעניין רשות ציבורית – כהגדרתה בחוק חופש המידע, התשנ"ח –1998[[1]](#footnote-2), אינטרס ציבורי שהרשות ממונה עליו מכוח חיקוק; ואולם, לא יראו עניין אישי לפי סעיף זה, אם הפגיעה הנטענת משותפת לכלל הציבור או לקבוצה בלתי מסוימת בו." |
| הוספת סעיפים 15א ו-15ב | 2. | אחרי סעיף 15 לחוק היסוד יבוא: |
|  |  | "ביקורת שיפוטית על תוקפם של חוקים | 15א. | (א) רשות שיפוטית לא תקבע כי חוק אינו תקף, זולת בית המשפט העליון בהרכב של אחד עשר שופטים לפחות ועל דעת שני שלישים או יותר מהשופטים היושבים במותב.  |
|  |  |  |  |  |  | (ב) קבע בית המשפט העליון כי חוק אינו תקף רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות העניין, לרבות קביעה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות.­ |
|  |  |  |  |  |  | (ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) לא יקבע בית המשפט העליון כי הוראת חוק-יסוד אינה תקפה או כי חוק אינו תקף מטעמים של פגם בהליך החקיקה, זולת אם ההליך סטה מההוראות הקבועות בכל דין. |
|  |  | תוקפו של חוק סותר | 15ב. | (א) קבע בית המשפט העליון, לפי סעיף 15א לחוק-יסוד: השפיטה, כי חוק אינו תקף משום שהוא פוגע בזכות אדם שלא בתנאים המותרים לכך בחוק-יסוד, יעמוד החוק הסותר בתוקפו חרף הסתירה, אם קבעה הכנסת במפורש, בחוק שהתקבל בשלוש קריאות ברוב של חברי הכנסת, ולאחר שהונח בפניה פסק דינו של בית המשפט העליון, כי החוק הסותר יהיה תקף על אף האמור בחוק-היסוד (בסעיף זה – חוק התגברות). |
|  |  |  |  |  |  | (ב) תוקפו של חוק התגברות יהיה לחמש שנים, זולת אם בוטל קודם לכן או שנקבעה בו תקופה קצרה יותר או אם בוטל החוק הסותר; טרם פקיעת החוק, רשאית הכנסת לשוב ולחוקקו לתקופות נוספות שלא יעלו כל אחת על חמש שנים. |
|  |  |  |  |  |  | (ג) בתום תקופת תוקפו של חוק ההתגברות לא יהיה תוקף לחוק הסותר, בהתאם לקביעת בית המשפט. |
|  |  |  |  |  |  | (ד) בסעיף זה, "חוק" – לרבות הוראה בחוק". |

דברי הסבר

בשנים האחרונות חל כרסום במעמדם של הכנסת ושל בית המשפט העליון. חוקים שחוקקו על ידי הכנסת נפסלו פעם אחר פעם על ידי בתי המשפט, וזאת מבלי שהסמכות לפסילת חוקים מוסדרת בחוק-יסוד, מבלי שנקבעה פרוצדורה או הרכב לדיון בעניין פסילת חוקים ומבלי שעוגנה בחוק-יסוד עליונותו של המחוקק, כמייצג את ריבונות העם, לקבוע חוקים וחוקי-יסוד שאינם נתונים לביקורת שיפוטית.

קבלת הצעת חוק היסוד תוביל לחיזוק מעמדו הציבורי של בית המשפט העליון, הסובל בשנים האחרונות מירידה חדה באמון הציבורי בשל התערבותו בנושאי הליבה המצויים במחלוקת ציבורית בישראל וכן בשל הכרעותיו העומדות במתח עם חוקי הכנסת ורצון העם.

בהצעת חוק היסוד מוצע לקבוע, בדרך של תיקון עקיף לחוק-יסוד: השפיטה, כי רק בית המשפט העליון, בשבתו בהרכב של אחד עשר שופטים לפחות, יהיה מוסמך לקבוע כי חוק אינו תקף. החלטה כזאת תינתן רק אם תמכו בה לפחות שני שלישים מהשופטים היושבים במותב. בכך מציע התיקון לאמץ מודל ריכוזי של ביקורת שיפוטית שעד כה טרם היה נהוג במשפטנו. לפי ההסדר המוצע, כל ספק שיתעורר בנוגע לשאלת תוקפו של חוק ידון בתחילה בבית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים, על מנת לקבוע אם אמנם קיים ספק של ממש בדבר תוקפו של החוק ואם ההכרעה בכך הכרחית לשם פסיקה בנידון. רק אם אכן קבע כך, תובא השאלה בפני הרכב של אחד עשר שופטים לפחות. אם קבע ההרכב המורחב כי החוק אינו תקף, רשאי הוא לתת כל סעד, לרבות קביעת מועד התחילה של הוראת הבטלות של החוק.

באופן דומה, מוצע כי סמכות הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה של חוקים רגילים תוגבל רק למצבים שבהם הליך החקיקה סטה מהוראות דין; כגון שהחוקים לא נתקבלו ברוב הדרוש או שלא נתקיימו הקריאות הדרושות במליאת הכנסת.

הצעת חוק היסוד מעגנת מודל נוסף אשר מתיר לכנסת לחרוג מגדרי חוק היסוד ולהתגבר על פסיקת בית המשפט העליון הפוסלת חוק. לפי המוצע, משקבע בית המשפט העליון שחוק אינו תקף משום שפגע בזכות יסוד שלא לפי התנאים המותרים לכך בחוק היסוד, תוכל הכנסת לקבוע, בהליך חקיקה מחודש, כי החוק יהיה תקף על אף פסיקת בית המשפט. על פי המוצע, הרוב הנדרש לחקיקת חוק ההתגברות יהיה רוב של שישים ואחד חברי כנסת. חוק התגברות יעמוד בתוקפו לכל היותר חמש שנים, אך ניתן לשוב ולחוקקו לתקופות דומות. משחוקק חוק התגברות, לא יהיה עוד תוקף לפסיקת בית המשפט והחוק הסותר את חוק היסוד יעמוד בעינו.

סוגיה נוספת המוסדרת בחוק המוצע היא השחיקה ההולכת וגוברת לה אנו עדים בשנים האחרונות ב"זכות העמידה", המגבילה את היכולת לעתור לבית המשפט רק למי שנפגע או שקשור לנידון בעתירה. התוצאה היא התרבותן של עתירות המוגשות על ידי ארגונים ופרטים בנושאים פוליטיים, מדיניים וכלכליים, כאשר לעותר עצמו אין כל קשר לעניין נשוא העתירה, ולא נגרמת לו פגיעה אישית בשלה הוא מבקש סעד. עתירות אלו נועדות להוביל להתערבות שיפוטית בעניינים שאינם נמצאים ברגיל בתחום עניינו של בית המשפט, ובכך לעקוף את סמכות הדרג הנבחר ואת הכרעות הבוחר.

 דוגמאות לעתירות מסוג זה ניתן למצוא בעתירות שעניינן הריסת יישובים בשטחי יהודה ושומרון, המוגשות כנגד יישובים משגשגים העומדים על תילם עשרות שנים והמהווים בית וקהילה לעשרות ומאות משפחות. בעוד שזכותו של האדם לדרוש את קניינו היא זכות חוקתית, הרי שברבות מן העתירות, המסתיימות לעיתים אף בצו המורה על הריסת היישוב או הבתים בו, אין העותרים מוכיחים כל זכות או זיקה למקרקעין עליהם ניצבים הבתים שאת הריסתם הם מבקשים.

בדומה, גם בעניין מתווה הגז נעשה ניסיון לעשות שימוש בבית המשפט לצורך עקיפת החלטות שהתקבלו על ידי הרשות המבצעת והמחוקקת, כאשר לעותרים אין כל עניין אישי בעתירה.

מצב דברים זה מאפשר לגורמים בעלי עניין פוליטי לאלץ את הרשות המבצעת לפעול בניגוד לסדרי העדיפות שלה ולמטרות לשמן נבחרה, ולהכתיב למעשה את סדרי עבודת הרשות המבצעת באמצעות עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, תוך עקיפת רצון הבוחר. התערבות זו אין לה דבר עם מטרתו של בית המשפט להעניק סעד למי שנפגע, ויש בה משום פגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות.

עניינה של הצעה זו הוא תיקונו של חוק-יסוד: השפיטה באופן שיגביל את זכות העמידה של עותרים, זאת בהתאם למה שמקובל במדינות אחרות, ובהתאם לזכות העמידה שהייתה נהוגה בישראל טרם נשחק מעמדה בעקבות פסיקות בית המשפט.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ג בסיוון התש"ף – 15.6.20

1. ס"ח התשנ"ח, עמ' 226. [↑](#footnote-ref-2)