

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת צביקה פוגל

פ/25/6592

הצעת חוק-יסוד : השפיטה (תיקון – מניעת התערבות בית המשפט בסמכות החקיקה של הכנסת)

1. תיקון סעיף 15 בחוק-יסוד : השפיטה¹, בסעיף 15, אחרי סעיף (ה) יבוא :

"(ו) על אף האמור בחוק-יסוד זה ובכל דין, מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין, לרבות בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא ידון בעניין תוקפו של חוק או חוק יסוד, במישרין או בעקיפין, למעט בעניין עמידתם ברוב הדרוש לחקיקתם כפי שנקבע בחוק-יסוד או בחוק."

דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה להשיב את המצב המשפטי במדינת ישראל, למצב ששרר טרם ההפיכה השיפוטית, קרי – חזרה למצב המשפטי ששרר בישראל מהקמתה עד לשנת 1995, חזרה לעליונות בית המחוקקים, וחזרה לשלטון החוק בכל שלוש הרשויות כביטוי זרועו הארוכה של העם, הריבון. זאת כנהוג במשפט המקובל בדמוקרטיה פרלמנטריות ללא חוקה.

עד כאן בקצרה ומכאן בהרחבה.

מדינת ישראל ירשה את שיטת המשפט האנגלית, המבוססת על עיקרון "עליונות הפרלמנט". בהתאם, התפיסה המוסכמת והגורפת שנהגה בישראל מקום המדינה ועד לשנות התשעים הייתה של "הכנסת הכל יכולה".

כך למשל כתב שופט בית המשפט העליון, השופט צבי ברנזון ז"ל: "הכנסת היא ריבונית בחקיקת חוקים. היא חופשיה בבחירת הנושא לכל חוק ובקביעת תוכנו, וכל חוק היוצא מבית היוצר שלה יש לתת לו ולכל חלק שבו תוקף. חושבני, כי הכל מסכימים שאין בתי המשפט יכולים להרהר אחרי מידותיו של המחוקק הריבוני. כפי שהן מוצאות את ביטויין בחוקים המתקבלים על ידיו. בית המשפט יכול רק לפרש חוק הכנסת ולא להעמיד בסימן שאלה תוקפו של חוק ונכונות הדברים האמורים בו" (בג"ץ 188/63). עוד כתב: "נעלה מכל ספק הוא שלפי המשטר החוקתי השורר במדינה, הכנסת היא ריבונית ובכוחה לחוקק

¹ ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.

כל חוק ולמלאו תוכן כעולה על רוחה. אין כלל להעלות על הדעת אפשרות של שלילת תוקפו של חוק הכנסת או של הוראה בחוק הכנסת שנעשו כדין על יסוד נימוק זה או אחר" (ע"א 228/63). עוד ניתן לראות דבריו של ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון השופט משה זילברג ז"ל, בצינו כי "קיימת רק ערובה אחת לטוהר שיפוטו של השופט, והיא: כניעתו הגמורה לרצונו הברור של החוק" (ד"נ 3/62).

מצב משפטי זה השתנה בפסק הדין בעניין בנק המזרחי (ע"א 6821/93) בו בית המשפט קבע לראשונה כי בסמכותו להפעיל ביקורת שיפוטית על חוק של הכנסת ולפסול אותו, אם תוכנו עומד בסתירה לחוקי היסוד של מדינת ישראל. הנשיא ברק כינה לימים את האירוע המכונן – "המהפכה החוקתית", בעוד שרבים בעם ראו במהלך "הפיכה משפטית". יודגש כי באשר לחוקי-יסוד בשלב זה לא נשתנה דבר.

בשנת 2021 נקבע בבג"ץ שפיר (בג"ץ 5969/20) כי בסמכות בית המשפט לפסול חוקי יסוד בעילה של "שימוש לרעה בסמכות המכוננת", ובבג"ץ הסבירות (בג"ץ 5658/23) נקבע כי בסמכות בית המשפט לפסול חוקי יסוד גם בשל תוכנם ופגיעתם במאפיינים גרעיניים של השיטה.

אלא שלאורך הדרך, מובילי ההפיכה המשפטית ציינו שוב ושוב כי ככל שהכנסת תרצה להחזיר את המצב לקדמותו, קרי – השבת עליונות הכנסת, היא תוכל לעשות זאת בנקל באמצעות תיקוני חקיקה. כך בפסק הדין בנק מזרחי עצמו (ע"א 6821/93), בתגובה לדבריו של השופט חשין ז"ל שזעק "והעם היכן הוא? וכי לא ראוי שנשאל את דעתו? אדרבא: נקרא לעם ונשאלה את פיו", השיב הנשיא ברק "אכן, הריבונות במדינה דמוקרטית היא של העם. הריבונות אינה של הכנסת, אינה של הממשלה ואינה של בתי-המשפט. הריבונות היא של העם. עליו מונח המבנה החברתי והמשפטי כולו. החוקה וחוקי היסוד, ראשית צמיחתם מהעם והם נשענים על העם, והעם רשאי לשנותם".

וכך לדוגמה, בכנס לשכת עורכי הדין בשנת 2003 ציין הנשיא ברק "אם הכנסת לא מרוצה, כל כך קל אצלנו לעקוף את התוצאה. אין קל לה מלהביא את עמדתה ולשנות את זה. ניתן לשנות את חוק יסוד: כבוד האדם, ברוב של שניים נגד אחד ואת חוק יסוד: חופש העיסוק, ברוב של 61 ח"כים. [...] את הבעיה הזו [של פסילת חוקים] אפשר לפתור ברוב של שניים נגד אחד ואני הראשון שאתן לזה תוקף. [...] כאשר אנו באים ואומרים שחוק רגיל בטל, מה אנו עושים? אנו מגשימים את עליונותה של הכנסת. הכנסת יכולה לבטל כל דבר, ברוב של שניים נגד אחד". במקום אחר ציין, "כאשר בית-המשפט מבטל חוק של הכנסת בהיותו נוגד לחוק-יסוד, הוא אינו שולל מן הריבון את סמכותו הדמוקרטית; הריבון הוא העם; בית המשפט נותן ביטוי לדברו של הריבון (העם) באמצעות נציגיו בכנסת כפי שמצא ביטוי בחוק-יסוד. ואם פסק דינו של בית המשפט, המפרש חוק-יסוד, אינו נראה לכנסת, הרשות בידה לשנות את חוק היסוד ולכונן הסדר חוקתי שונה." ("ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק ומעמד הכנסת", הפרקליט מז 5 (התשס"ד–2004)). כמו כן בכנס 'על חבל דק' שהתקיים באוניברסיטת בן גוריון בבאר שבע בשנת 2016, ציין כי "אם הכנסת סבורה שבג"ץ חורג [מסמכויותיו] בדידה הכוחות למנוע זאת".

בדומה, גם נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט מאיר שמגר ז"ל ציין בשנת 1995 "הסתכלתי גם על היחסים בין בית המשפט ובין הכנסת. אינני סבור שאפשר להצר צעדיו של בית המשפט כאשר הוא נמצא בתוך פעולתו המשפטית, אבל אין ספק שהמילה האחרונה היא בידי הכנסת. הכנסת היא הרשות המחוקקת והיא הרשות הריבונית המבטאת את רצונו של העם. בדידה כל הכוחות, לרבות הכוח לחוקק חקיקה קונסטיטוציונית, והיא האבן השואבת שקובעת את ההנחיות הלוברשות לבוש של חקיקה חוקתית

או חקיקה רגילה" (פרידה מנשיא בית המשפט העליון השופט מאיר שמגר, פרוטוקול 372 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-13 (17.7.1995)).

לפיכך, בהצעת החוק מוצע להשיב את המצב המשפטי לקדמותו ערב פסק דין בנק המזרחי, למצב שבו מתקיים עקרון הפרדת הרשויות: הכנסת, מייצגת הריבון – מחוקקת, הממשלה – הזרוע המבצעת – מושלת, והרשות השופטת – שופטת על פי החוק, וכן מוצע לקבוע כי שום בית משפט לא יהיה רשאי לדון בתוקפו של חוק, קל וחומר לפסול חוק או חוק יסוד שחוקקה הכנסת.

יחד עם זאת, בדומה לפסק דין ברגמן, מוצע, לצייין כי בסמכות בית המשפט לבחון עמידה פורמלית של הכנסת בחוקיה, כדי לוודא כי הרוב הדרוש לתיקון חוק או חוק יסוד, בהתאם להסדרים המעוגנים בחקיקה מפורשת, אכן מתקיים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ו' באדר התשפ"ו (23.02.2026)