

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3106/04

בפני: כבוד הנשיא א' ברק  
כבוד השופט י' טירקל  
כבוד השופטת א' חיות

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבות: 1. הכנסת  
2. הממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"א בסיון התשס"ד (31.05.2004)

בשם העותרת: עו"ד דנה פריבך-חפץ

בשם המשיבה מס' 1: עו"ד אנה שניידר

בשם המשיבה מס' 2: עו"ד חני אופק

### פסק-דין

הנשיא א' ברק:

האם "חוק המדיניות הכלכלית" לשנת 2004 בטל בשל ליקויים שנפלו בהליכי חקיקתו? זו השאלה שהונחה להכרעתנו בעתירה זו. ביום 31.5.2004 פסקנו לדחות העתירה, תוך מתן נימוקים בנפרד. בינתיים (ביום 27.9.2004) ניתן פסק הדין בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם; להלן – פרשת מגדלי העופות), שליבן רבות מן הסוגיות שחייבו ליבון אף בעתירה זו. כעת באים אנו לנמק את הכרעתנו בעתירה זו. בעשותנו כן נזכור את האמור בפסק הדין בפרשת מגדלי העופות, ונוסיף נימוקים רק מקום שיהיה בכך צורך.

1. חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (ס"ח 70; להלן – "חוק המדיניות הכלכלית", או "החוק") התקבל בכנסת ביום 7.1.2004. סעיף 1 לחוק קובע את מטרתו:

"חוק זה בא לתקן חוקים שונים, לדחות תחילתם של חוקים ולבטל חוקים, וכן לקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר התייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי, לבצע רפורמות מבניות בענפי המשק, להשיג את יעדי התקציב ולצמצם את הגירעון הממשלתי, ההוצאה הממשלתית והציבורית והחוב הלאומי, והכל במסגרת המדיניות הכלכלית של הממשלה לשנת הכספים 2004".

עתירה זו אינה תוקפת היבט מסוים כלשהו בתוכנו של החוק. כל חציה מופנים לפסול שנפל, לשיטת העותרת, בהליך חקיקתו. נתאר אפוא את ההליך, כפי שתועד בתגובתה של המשיבה 1 לעתירה.

2. חוק המדיניות הכלכלית נתקבל על-פי הצעת חוק ממשלתית, שהוגשה לכנסת ביום 3.11.2003 (הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003 (ה"ח 52)). הצעת החוק החזיקה 113 עמודים. בעקבות הגשתה, ועל-פי החלטת ועדת הכנסת, הועברה ההצעה לקריאה ראשונה כבר למחרת, ביום 4.11.2003. אמנם הכלל הוא, שדיון בהצעת חוק ממשלתית לקראת קריאה ראשונה יתקיים לא לפני שחלפו יומיים מהנחתה על שולחן הכנסת (סעיף 113(ג) רישא לתקנון). אולם ועדת הכנסת מוסמכת (בסעיף 113(ג) סיפא), לבקשת הממשלה, להחליט על חריגה מכלל זה, וכך נעשה במקרה זה. הצעת החוק הוצגה במליאה בידי שר האוצר, ב' נתניהו, והשר במשרד האוצר, מ' שטרית. היא אושרה בקריאה ראשונה ביום 5.11.2003, ברוב של 54 תומכים לעומת 45 מתנגדים ו-2 נמנעים, והופנתה לוועדת הכנסת לצורך חלוקת הטיפול בה לוועדות השונות.

3. לוועדת הכנסת הוגשה (ביום 4.11.2003) חוות-דעת של היועצת המשפטית לכנסת, ובה המלצה לחלק את הפרקים השונים בהצעת החוק לטיפולן של ועדות הכנסת הנוגעות לכל עניין. הוועדה אימצה את המלצת היועצת המשפטית באופן חלקי, וביום 12.11.2003 הודיעה למליאה על החלטתה בדבר חלוקת פרקי הצעת החוק לוועדות השונות. לפי החלטה זו, הופנה העיסוק ברוב סעיפי הצעת החוק לוועדת

הכספים של הכנסת, ואילו חלקים בודדים הופנו לטיפולן של ועדת הכלכלה, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ועדת החינוך והתרבות וועדת חוקה, חוק ומשפט. הוועדות בחנו את הצעת החוק במשך כחודש ומחצה, מאמצע חודש נובמבר 2003 ועד לסוף חודש דצמבר 2003. בתקופה זו קיימו דיונים רבים, בהם הופיעו נציגי הממשלה ונציגי ארגונים לא ממשלתיים שונים. לבסוף רוכזו מסקנות הוועדות והמלצותיהן. בין אלה נכללו כמה שינויים בנוסח הצעת החוק, וכן המלצות למליאת הכנסת על הוצאת פרקים מסוימים מן ההצעה, לצורך המשך הדיון בהם במנותק מחוק המדיניות הכלכלית. המלצות אלה נתקבלו על-ידי המליאה (בהחלטות מיום 31.12.2003 ומיום 4.1.2004).

4. החל מיום 4.1.2004 דנה המליאה בהצעת חוק המדיניות הכלכלית לקראת הצבעה בקריאות שנייה ושלישית. הצעת החוק הועברה מוועדת הכספים לעיון המליאה באופן מדורג, פרק אחר פרק, עד ליום 5.1.2004. הדיון המרתוני במליאה נמשך עד ליום 7.1.2004, אז התקבל החוק בקריאה שנייה ובקריאה שלישית ברוב של 55 תומכים לעומת 40 מתנגדים. החוק פורסם ביום 18.1.2004. הוא מחזיק 78 עמודים. תחילת תוקפו נקבעה ליום 1.1.2004, בצמוד לחוק תקציב המדינה, התשס"ד-2004, שנחקק בד בבד. החוק קובע, משנה או מבטל הסדרים רבים ומורכבים במגוון רחב של תחומים, בהם: תכנון ובנייה, טלוויזיה, דואר, בריאות, ביטוח לאומי, שוק העבודה, מסים, רשויות מקומיות, פנסיה, חינוך, חומרים מסוכנים, שירותי דת, גנים לאומיים.

#### העתירה

5. העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל, מבקשת כי נורה על ביטולו של חוק המדיניות הכלכלית כולו. זאת, לא מן הטעם שתכנון פגומים בדרך זו או אחרת, אלא אך נוכח הפגמים שנפלו, לשיטתה, בהליך חקיקתו. לטענתה, החוק, שהנו מקיף ביותר, ויוצר הסדרים עיקריים ומשמעותיים בתחומים נרחבים של חברה וכלכלה, נתקבל באופן חפוז, תחת לחץ פוליטי, ללא השקילה הראויה, ובהעדר שקיפות וביקורת. העותרת טוענת, כי בזמן הקצר יחסית בו נתבקשו לחוקק את החוק מאז הונח לראשונה על שולחן הכנסת (כחודשיים), לא ניתנה לחברי הכנסת אפשרות של ממש להתעמק בתכנון, להבינם, ולקיים הצבעה מושכלת ואחראית ביחס לסעיפיו השונים. לעתירה אף צורפו אחד-עשר תצהירים של חברי כנסת, המצהירים כי הצביעו על הצעת חוק המדיניות הכלכלית בלא שהתאפשר להם לבחון אותה לעומקה. במצב זה, טוענת העותרת, הופרו עקרונות יסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, במידה שיש בה להפקיע את תוקפו של החוק: הכנסת ויתרה, למעשה, על שיקול דעתה לטובת זה של מנסחי

הצעת החוק ברשות המבצעת, ובכך הפרה את עקרון הפרדת הרשויות; החוק נחקק בלא כוונה ממשית של חברי הכנסת, שלא ידעו את תוכנו, ולכן הוא אך "חוק למראית עין"; הופרה חובת "הליך החקיקה הנאות", באשר החוק נתקבל משיקולים זרים (קואליציוניים), בהעדר תשתית עובדתית ראויה, ובנסיבות של מחטף. מכל הטעמים הללו מוצאת העותרת שיש מקום להורות על בטלותו.

6. המשיבה מס' 1, כנסת ישראל, המיוצגת בידי היועצת המשפטית לכנסת, ביקשה לדחות את העתירה. לשיטתה, הליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית, גם אם לא היה "מושלם" – הרי שהיה תקין, וודאי שלא פגע בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה. הכנסת מציינת, שהליך החקיקה נעשה כולו בלא לחרוג מהוראות תקנונה. מאז הוגשה הצעת החוק, התקיימו בה דיונים אינטנסיביים בכמה ועדות. אלה אפשרו – אמנם בתנאי לחץ – עיון בכל סעיפי החוק. כן התקיים דיון מהותי במסגרת המליאה. הוועדות השונות אף עשו שימוש בסמכותן לפצל את הצעת החוק, ולדחות את הטיפול בכמה מפרקיה. הכנסת מציינת, כי לא ניתן לחייב את חברי הכנסת להיות מודעים לכל פרטי החוק, אך בנסיבות העניין ניתנה להם אפשרות לכך. "חקיקה מזורזת", כשלעצמה, אינה עילה לביקורת שיפוטית על תקפותו של חוק. עם כל זאת מסכימה הכנסת, כי המימדים אליהם תפח "חוק ההסדרים" בשנים האחרונות אינם ראויים, וכי יש לפעול לשינוי מתכונתו ולשיפור הליכי החקיקה. יושב-ראש הכנסת, היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת פועלים לשם כך, בגדר סמכויותיהם. המשיבה מס' 2, ממשלת ישראל, מצטרפת לעיקר טענותיה של הכנסת.

ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה – ההלכה הפסוקה

7. כפי שצוין בפתח הדברים, עתירה זו נדחתה כבר, בשלב מוקדם יותר. טרם מתן נימוקינו אלה, ניתן פסק הדין בפרשת מגדלי העופות. באותה פרשה נבחן תוקפו של פרק י"א (פרק החקלאות) בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן – חוק התכנית הכלכלית). העותרים, גופים חקלאיים שונים, עתרו נגד תוקפו של פרק י"א, כשבפיהם שני רבדים של טענות. הרובד הראשון תקף את הליך החקיקה של החוק כולו, ובתוכו את זה של פרק החקלאות. טענותיהם ברובד זה דמו, במידה רבה, לטענות שהוצגו בפנינו בעתירה זו. הרובד השני תקף את חוקתיות גופם של ההסדרים שנקבעו באותו פרק. בית המשפט דחה את העתירה, על שני רבדיה. בהתייחס לרובד הראשון, הוא הנוגע לענייננו, פרשה השופטת ד' ביניש יריעה רחבה של ניתוח משפטי באשר להשפעת פגמים בהליך החקיקה על תוקפו של החוק. בהסתמך על ההלכות

הקיימות (בג"ץ Nimrodi Land Development Ltd 975/89 נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154 ; בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26) נקבע, כי לבית המשפט סמכות להצהיר על בטלותו של חוק, שנפלו פגמים בהליכי חקיקתו. סמכות זו תצא מן הכוח אל הפועל מקום בו הפגמים הם מן הסוג היורד לשורש ההליך, ויש בהם לאיין את מהותה הדמוקרטית של הפעולה הפרלמנטרית. המדובר בפגמים שמשמעותם שלילת עקרונות הצדק הדיוני, המונחים ביסוד הליך החקיקה. כך, צוין:

"משקבענו כי התנאי להתערבות שיפוטית בהליך החקיקה הינו פגיעה קשה וניכרת בעקרון יסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי, נשאלת השאלה מהם עקרונות היסוד האמורים. אלו הם עקרונות היסוד הנגזרים מעקרונותיה של הדמוקרטיה הפורמלית ומעצם קיומו של משטר דמוקרטי פרלמנטרי; אלו הם עקרונות יסוד אשר בלעדיהם (ובלעדי עקרונותיה של הדמוקרטיה המהותית) לא תתקיים הדמוקרטיה בישראל. בין עקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי ניתן למנות את עקרון הכרעת הרוב; את עקרון השוויון הפורמלי (לפיו "קול אחד לכל אחד" מחברי הכנסת); את עקרון הפומביות; ואת עקרון ההשתתפות (לפיו לכל חבר כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה)" (פסקה 18).

כדי שבית המשפט יורה על בטלותו של חוק, נדרש שהפגיעה באחד מעקרונות-היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית תהא "פגיעה קשה וניכרת באותו עקרון" (פסקה 25). ממשיכה וקובעת השופטת ביניש:

"על כן, אף אם יוכח כי הליך החקיקה מנע קיומו של דיון מעמיק וממצה ופגע ביכולתם של חברי הכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק, אין די בכך כדי להצדיק התערבות שיפוטית" (שם).

על יסוד תשתית נורמטיבית זו נקבע, שלא היה בהליך החקיקה של חוק התכנית הכלכלית כדי לפגוע פגיעה כה עמוקה בעקרונות היסוד הדמוקרטיים, ובפרט בעקרון ההשתתפות. לחברי הכנסת ניתנה אפשרות – גם אם דחוקה – לדעת את תוכן החוק ולגבש עמדה ביחס אליו. המקרים בהם תישלל כל אפשרות כזו יהיו חמורים וקיצוניים במיוחד, והליך החקיקה של חוק התכנית הכלכלית לא נפל לתוכם. כן נדחתה באותה פרשה קריאת העותרים ליישומו של סטנדרט "הליך חקיקה נאות" ( legislative due process), אשר חריגה ממנו תביא לבטלות החוק. נקבע, כי מעמדה של הרשות המחוקקת מצדיק הגבלת הביקורת השיפוטית אך לקיומם של התנאים ההכרחיים

לניהול הליך חקיקה תקין, ולא לפיקוח על האופן בו מתנהלים חברי הכנסת בגדרם של תנאים אלה. ציינה השופטת ביניש:

“תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה הינו להגן מפני פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי. לפיכך, יגביל בית משפט זה את ביקורתו השיפוטית על הליך החקיקה להגנה על זכותם של חברי הכנסת, הנגזרת מזכותם של שולחיהם הבוחרים ומעקרון הייצוג, להשתתף בהליך החקיקה; אולם, משניתנה לחברי הכנסת במסגרת הליך החקיקה אפשרות מעשית להשתתף בהליך, אלא שהם בחרו שלא לממשה, לא יהיה זה מתפקידו של בית המשפט לחייבם לעשות כן... נוכח מעמדה המיוחד של הכנסת ואופיו המיוחד של הליך החקיקה, ועל-פי המשקל הראוי שצריך להינתן לעקרון הפרדת הרשויות במשפטנו, תפקידו וחובתו של בית המשפט מוגבלים להגנה על זכותם של חברי הכנסת להשתתף בהליך החקיקה, בעוד שהחובה הציבורית (להבדיל מהמשפטית) לממש זכות זו ולקיים הליך חקיקה נאות, הינה על הכנסת וחבריה” (פסקה 29).

8. לדברים אלה הסכמתי בפרשת מגדלי העופות. הם תאמו את רוח עמדתי בפסק הדין בבג"ץ 5131/03 ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב ראש הכנסת (טרם פורסם; להלן – פרשת ליצמן). באותה פרשה נתבקשנו להורות על ביטול הצבעות המליאה בקריאה השנייה לקראת חקיקתו של חוק התכנית הכלכלית. הטעם לעתירה היה קיומן של עדויות אודות כמה ארועים של הצבעות כפולות. קבענו, כי פגם זה פוגע בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. מכאן הסקנו, כי אם היה באותו פגם להשפיע על הרוב הנדרש בקריאה השנייה, היה בכך להביא לפסילת אותה קריאה, ובפועל לפגיעה בתוקפו של חוק התכנית הכלכלית (פסקאות 17-18 לפסק הדין). דחינו לבסוף את העתירה אך מן הסיבה, שבנסיבות העניין לא השפיעו ההצבעות הכפולות על תוצאות ההצבעה. בפסק הדין בפרשת ליצמן תיארתי את התהליך השיפוטי המתקיים נוכח עתירה לאיון תוקפו של חוק עקב פגמים בהליך החקיקה. תהליך זה עמד ביסוד המסקנה אליה הגענו אף בפרשת מגדלי העופות. בבסיסו עמדה ההנחה, שמעמדה המיוחד של הכנסת כרשות המחוקקת מצדיק התאמה בין היקף הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה, לבין עוצמת הפגם שנפל בהליך. קבענו, כי כאשר הפרתם של כללי היסוד הפרלמנטריים – המעוגנים במקורות נורמטיביים שונים – פוגעת בערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי המונחים ביסוד הליך החקיקה, יקום הצורך להפעיל ביקורת שיפוטית ולהורות על ביטול ההליך הפגום, ולו באמצעות שלילת תוקפו של החוק.

מנגד, כאשר הפגם שנפל בהליך החקיקה הוא פגם קל, לא יהיה בו להשפיע על תוקף החוק, ובהתאם לא יהיה מקום להתערבות שיפוטית להטבתו של הפגם. כך, ציינתי:

“מערכת הדינים הקובעת את תקפותו של הליך החקיקה צריכה להתאים עצמה למערכת הדינים הקובעת את היקף ההתערבות השיפוטית. בעיני אלה שני צדדיו של אותה מטבע. אם על פי נקודת המבט של מהות ההפרה, ההפרה של הכללים החלים על הליך החקיקה היא עמוקה ויורדת לשורשי ההליך והיא משפיעה על תוקף החוק, צריכים בתי המשפט, על פי נקודת המבט של היקף הביקורת השיפוטית, להפעיל ביקורת שיפוטית ולהעניק את התרופה המתבקשת. אם הם לא יעשו כן, ולא יינתן סעד שיפוטי במקום שהכללים החלים על הליך החקיקה הופרו עמוקות באופן שהחקיקה אינה תקפה, התוצאה תהיה כי חוק פגום, ימשיך לעמוד בתוקפו. אין לך פגיעה קשה מזו במשטר של המדינה. לעומת זאת, אם על פי נקודת המבט המהותית, ההפרה של הליך החקיקה היא קלה ואינה משפיעה על תוקפה של החקיקה, אין מקום למעורבות שיפוטית. חרף הפרת הדינים, יש צידוק לאיפוק שיפוטי אשר מטרתו להגן על ייחודה של הכנסת כגוף הנבחר של העם” (פרשת ליצמן, פסקה 10).

ולהלן סיכמתי:

“מוכרת איפוא אמת מידה אחידה. היא החלה הן לעניין תוקפה של חקיקה המתקבלת תוך הפרת הכללים המסדירים את הליכי החקיקה והן לעניין היקף הביקורת השיפוטית. אמת מידה זו קשורה בפגיעה בערכי היסוד המונחים ביסוד הליך החקיקה” (שם, פסקה 12).

9. על בסיס הנחה זו, כי היקף הביקורת השיפוטית נגזר מעוצמתו של הפגם שנפל בהליך החקיקה, נדרש בית המשפט ראשית לבחון, האמנם מגלות טענות העותרים פגיעה ב“ערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי המונחים ביסוד הליך החקיקה” (כאמור בפרשת ליצמן, פסקה 11), או, בדומה, פגיעה ב“עקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי” (כלשון השופטת ד’ ביניש בפרשת מגדלי העופות, פסקה 30). אם תיענה שאלה זו בחיוב, יהא מקום ליישם את הביקורת השיפוטית ולבחון את תוצאות הפגיעה. זאת, בין בדרך של אכיפת כללים קיימים (בחוקי היסוד, בחקיקה, בתקנון הכנסת ובהחלטותיה: פרשת ליצמן, פסקאות 14 ו-16), ובין בעמידה על קיום עקרונות היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, אף אם אלה אינם חקוקים עלי ספר.

10. כאמור, טענותיהם של העותרים דכאן אינן שונות באופן ממשי מן הרובד הראשון בטענות העותרים בפרשת מגדלי העופות. אין בכך להפגיע: הליך החקיקה של חוק התכנית הכלכלית (בו עסקה פרשת מגדלי העופות) היה דומה ביותר להליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית (בו עוסקת העתירה שלפנינו). שניהם מתאפיינים במגוון הרחב של הנושאים המטופלים בהם. בשניהם נתקיימה קריאה ראשונה בהצעת החוק תוך יום מהגשתה על שולחן הכנסת. בשניהם הוכנה ההצעה לקריאה שנייה בחופזה, כשהטיפול בה מרוכז כמעט במלואו בידי ועדת הכספים. בשניהם נתקיימו ההצבעות על הקריאות השנייה והשלישית בצמוד להעברת ההצעות מוועדת הכספים, באורח מרתוני, ובלא שקילה מספקת. אכן, הליכי החקיקה של שני החוקים, וכמוהם של שורה ארוכה של "חוקי הסדרים" נוספים שחוקקה הכנסת בשנים האחרונות, מעוררים צער כבד, ובעיקר חשש עמוק מפני חקיקה פזיזה בעלת השלכות נרחבות, שאינה מקבלת את ההתייחסות הראויה מבית המחוקקים. זאת, אף שהם עומדים בכללים הפורמאליים לחקיקתו של חוק בישראל. עמד על הדברים השופט מ' חשין:

"מבחינה פורמלית... חוק התוכנית הכלכלית הוא חוק לכל דבר ועניין, חוק מן-המניין הוא. ואולם מבחינה מהותית – ובה עיקר – נתקשה לתאר את הליך חקיקתו של החוק כהליך תקין. נתבונן בהליך החקיקה למתחילתו ועד סופו, וידענו כי הלכה למעשה היתה זו הממשלה שחקקה את חוק התוכנית הכלכלית. הכנסת כמו נתפרקה את סמכותה הראשונית לחקוק, והעבירה סמכותה לממשלה. הכנסת – מרצונה – ענתה אמן אחרי החלטת הממשלה, ויתרה מרצונה על סמכותה – על סמכותו העילאה של מחוקק – לקבוע סידרי חיים למדינה" (פרשת מגדלי העופות, פסקה 3).

יפים הדברים גם לחוק המדיניות הכלכלית.

11. אולם המקרה שלפנינו, כמו זה של חוק התכנית הכלכלית, אינו מצדיק התערבות. הפגמים שנפלו בהליך החקיקה אינם מן הסוג או מן העוצמה, המעוררים את בית המשפט לביקורת שיפוטית על תוקפו של החוק. כאמור, הליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית קיים את כל הוראות תקנון הכנסת. התקנון אינו קובע משך זמן כלשהו, הראוי לטיפול בחוק בעל היקף כזה או אחר. שיקול דעתה של הכנסת בעניין זה הוא, אפוא, רחב ביותר (ראו פרשת מגדלי העופות, פסקה 25). בענייננו עסקו כמה ועדות בהכנת החוק לקריאה שנייה במשך כחודש וחצי. בתקופה זו התאפשר לחברי



הכנסת – גם אם בתנאי לחץ קשים – לעיין בהצעה ולהשתדל לגבש דעה ביחס אליה. לבסוף הובאה ההצעה להצבעה. במצב זה עמדה לחברי הכנסת הזכות להתנגד להצעת החוק, ולו מן הטעם שאינם מודעים לתוכנה. אף על פי כן, בחרה הכנסת לאשר את החוק. היא עשתה כן בדעה צלולה, ברוב חוקי ובמספר הקריאות הנדרש. משכך, אין בידינו לקבוע שהליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית היה פגום במידה הפוגעת בערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי.

מן הטעמים הללו דחינו את העתירה. לא נותר לנו אלא לקוות, שהמשיבים יעמדו בדבריהם, ויפעלו לצמצום השימוש ב"חוקי הסדרים", מן הסוג שעמד לבחינתנו בפרשה זו.

ה נ ש י א

השופט י' טירקל:

אני מצרף דעתי לדעתו של חברי הנכבד, הנשיא א' ברק, ולכל נימוקיו. אוסיף הערה משלי.

אכן, השגותיה של העותרת על הליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, לכאורה יש בהן ממש. בטיעון זה תומכים, בין היתר, אחד עשר התצהירים של חברי כנסת המעידים על עצמם שהצביעו על הצעת החוק בלי שהתאפשר להם לבחון אותה לעומקה. ואף על פי כן – ולא מתוך חדוה – הגעתי למסקנה כי הפגמים שבהם מדובר אינם יורדים לשורש הליך החקיקה ופגיעתם בו אינה קשה ובלתי נסבלת במידה המצדיקה התערבות שיפוטית לתיקונו של המעוות. כפי שציין חברי הנשיא, נתקיימו בהליך כל הוראות תקנון הכנסת וכן עסקו בהצעת החוק מספר ועדות, שהכינו אותו לקריאה שניה במשך כחדש ומחצה. הליך החקיקה היה, אפוא, כדין; אפילו ניתן לומר כי מבחינות מסוימות היה "שלא כדת" (ראו דברי בבג"ץ 5261/04, 5262/04, 5263/04, 5264/04, 5317/04 בנימין אלון ואח' נ' אריאל שרון ואח', תק-על 2004(4) 384). לפיכך היה דינה של העתירה להדחות.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה לפסק דינו של חברי הנשיא ולהערתו של חברי, השופט טירקל.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, כ"ח בשבט התשס"ה (7.2.2005).

שופטת

שופט

הנשיא