



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1111/12

לפני: כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט צ' זילברטל

העותרת: ענת קם

נגד

המשיבים: 1. יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת – ח"כ
דוד רותם
2. יו"ר הכנסת – ח"כ ראובן ריבלין

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד אילן בומבך; עו"ד יריב רוני

בשם המשיבים: עו"ד גור בליי

בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד שרון רוטשנקר

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

1. העותרת הורשעה על יסוד הודאתה בעבירות של ריגול חמור (איסוף והחזקת ידיעה סודית) ומסירת ידיעה סודית לפי סעיפים 113(ג) ו-113א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). ביום 30.10.2011 גזר עליה בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופטים נ' אחיטוב, מ' דיסקין ור' בן-יוסף) עונש של 54 חודשי מאסר בפועל ו-18 חודשי מאסר על-תנאי. ערעור העותרת על חומרת העונש תלוי ועומד בבית משפט זה (ע"פ 8445/11 קם נ' מדינת ישראל, קבוע לדיון ביום 30.7.2012, להלן: הערעור).

2. העתירה שלפנינו מכוונת להליכי חקיקת הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 114) (שינוי הוראות לעניין ריגול), התשע"ב-2011 (להלן: הצעת התיקון). במסגרת הצעת התיקון, שיזמו חברי הכנסת עתניאל שנלר וציון פיניאן, מוצע, בין היתר, לבטל את סעיף 113 א לחוק העונשין שעניינו מסירת ידיעה סודית, ולחוקק תחתיו סעיף דומה בתוכנו (116א), עם עונש מופחת בצידו (עשר שנות מאסר במקום חמש עשרה שנים). כמו-כן, מוצע לתקן את סעיף 113(ג), כך שפעולות הקשורות להחזקת ידיעה סודית ללא סמכות (השגה, איסוף, הכנה, רישום או החזקה), שבוצעו ללא כוונה לפגוע בביטחון המדינה, לא תיכללנה במסגרתו, אלא תיקבענה בסעיף חדש (116ב(א)), שכותרתו איננה "ריגול חמור" אלא "איסוף מידע סודי". העונש בצד עבירה כאמור יוותר – לפי הצעת התיקון – מאסר שבע שנים.

3. העותרת טוענת כי המשיב 1, יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, מונע את קידום הצעת התיקון, אף-על-פי שזו זוכה לתמיכת משרד המשפטים והגורמים המקצועיים ועתידה לצלוח את הליכי החקיקה. לטענתה, המשיב 1 פועל לעיכוב הצעת התיקון כדי לסכל כל אפשרות שהשלמת הליך החקיקה תביא להקלה מסוימת בעונש שהוטל עליה במסגרת הערעור שעתיד להישמע בקרוב. לדבריה, מטרה זו עולה בבירור מדבריו של יו"ר הוועדה בדיון מיום 19.12.2011, שם הוא אמר: "מצדי, החוק הזה יכול לחכות עוד שנתיים עד אחרי שהתיק ייגזר, כדי שאני לא אתערב בשיקול הדעת של בית המשפט". לעומת זאת, העותרת טוענת כי המשיב 1 נהג בצורה שונה בתכלית כאשר היה מדובר בתיקון חקיקה פלילית אחרת בעלת מאפיינים פרסונאליים. לדבריה, המשיב 1 פעל במרץ כדי להביא לחקיקת תיקון מס' 98 לחוק העונשין, שזכה לכינוי "חוק דרומי", בעוד שההליך הפלילי נגד החקלאי שי דרומי היה תלוי ועומד. במכתב תשובה לפניית העותרת בנדון, השיב לה המשיב 1 כי העניין מצוי במסגרת שיקול דעתו הרחב כיושב ראש הוועדה, ואין הוא מתכוון לקדם את הצעת התיקון באופן שיתערב בשיקול דעתו של בית המשפט בתיק. העותרת סבורה כי "המרצע יצא מהשק" בריאיון לתכנית רדיו, שם התייחס המשיב 1 לטענות העותרת כלפיו בנדון ואמר כי "כנסת ישראל לא צריכה לסייע לאנשים שפוגעים במדינת ישראל, שפוגעים בצבא הישראלי מבחינה אידיאולוגית. ואם מותר לענות קם לעשות מעשים כאלה מבחינה אידיאולוגית, מותר לי מבחינה אידיאולוגית, מאחר שאני מאמין שנאמנות למדינה היא חלק מהאזרחות...". בעתירתה, מבקשת העותרת כי נורה למשיב 1 לחזור בו מהחלטתו לעכב את המשך הדיונים בהצעת התיקון, וכי המשיבים יקדמו את הליכי הצעת התיקון "באופן יעיל, מסור והוגן" במהלך החודשים הקרובים במטרה להשלים את הליכי החקיקה לפני הדיון בערעור. לדבריה, בהתנהלותו של המשיב 1 בנדון יש משום פגיעה

בזכותה החוקתית לחירות, לשוויון ולהליך הוגן, וכי התנהלות זו מונעת משיקולים זרים.

4. המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות. ראשית, נטען כי התערבותו של בית משפט זה כבית משפט גבוה לצדק בהחלטות הקשורות להליכי החקיקה שמורה למצבים חריגים ביותר. להשקפתם, הדברים אמורים ביתר שאת שמדובר בהליכי חקיקה שטרם הסתיימו. המשיבים סבורים כי קביעת סדר היום של ועדות הכנסת מצויה בלב הפררוגטיבה הרחבה של יושב ראש הוועדה שדנה בחוק, ומדגישים כי תפקיד יושב ראש ועדה הוא גם תפקיד פוליטי, והשיקולים שנשקלו בנדון הם לגיטימיים במסגרת שיקול הדעת הרחב המסור לו. לגופם של דברים, נטען כי לעותרת אין מעמד בעניין לוח הזמנים לקידום ההצעה, ואין לה זכות מוקנית כי ההצעה תחוקק בכלל, לא כל שכן בנוסח שיטיב עימה. המשיבים מציינים כי גם מציע הצעת התיקון הסכים עם יו"ר הוועדה כי אין לקדם את הצעת החוק בעת הזאת, ולכן לא ברורה טענת העותרת בדבר פגיעה ב"עקרון ההשתתפות" של חברי הכנסת. אשר לטענות העותרת בדבר נקיטת איפה ואיפה מצידו של המשיב 1 בין עניינו לבין עניינו של שי דרומי, טוענים המשיבים כי המשיב 1 היה חבר ועדה מן השורה בעת חקיקת "חוק דרומי" ולכן ממילא לא הייתה נתונה בידו הסמכות לקדם או להאיץ את הליכי החקיקה הנדונים. בנפרד מן האמור מוסיפים המשיבים כי קיים ספק אם אי-קידום הצעת התיקון פוגע בעניינה של העותרת, בין היתר, משום שהעונש שנגזר עליה (ארבע שנים וחצי) נמוך בצורה משמעותית מהעונש המירבי החדש המוצע (עשר שנות מאסר). היועץ המשפטי לממשלה מצטרף לעמדת המשיבים וסבור אף הוא כי דין העתירה להידחות, שכן על פי אמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה, אין מדובר במקרה שבו בית המשפט יתערב בהחלטה פנים-פרלמנטרית של ועדת מוועדות הכנסת.

5. בהתאם להחלטתי מיום 28.3.2012, הגישה העותרת תשובה לתגובות המשיבים. בתשובתה, חוזרת העותרת על טענותיה, ומדגישה כי למרות שלא היה לה חלק, מטבע הדברים, בניסוח הצעת התיקון, הרי שנוצרה אצלה ציפייה לגיטימית לקידום והשלמת הליך החקיקה עובר להכרעה בערעורה. העותרת טוענת כי אין ליו"ר הוועדה שיקול דעת מוחלט בקביעת סדר היום, וכי הוא כפוף לכללי המינהל הציבורי, לרבות הכלל בדבר הימנעות מניגוד עניינים. לשיטתה, אין להלום הכללת שיקולים אידיאולוגיים-פוליטיים בגדר השיקולים המותרים בשקילה במסגרת הפעלת סמכויות המשיב 1, שכן יש לראות בו בנסיבות העניין כבעל תפקיד מעין-שיפוטי, בשל השפעת החלטותיו הדיוניות על עניינם של נאשמים במשפטים פליליים. בנוסף צירפה העותרת תמליל ראיון של המשיב 2 בתכנית רדיו ששודרה ביום 6.2.2012, ובה הוא אמר כי הוא

אכן רצה לעזור לשי דרומי, ואין לו עניין לסייע "לאנשים שפוגעים במדינת ישראל" ולכן הוא מעכב ביודעין את הצעת החוק עד להכרעה בערעורה.

דיון והכרעה

6. נקודת המוצא העקרונית לדיונונו היא שלבית משפט זה הסמכות להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטות הכנסת והאורגנים שלה (בג"ץ 73/85 טיעת כך נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 156 (1985)). עם זאת, היקף שיקול הדעת בביקורת השיפוטית משתנה על-פי מהות ההחלטה המבוקרת: מעשי חקיקה שהושלמו, הליכים פנים-פרלמנטאריים והחלטות מעין-שיפוטיות (בג"ץ 9070/00 לבנת נ' יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, פ"ד נה(4) 800, 809 (2001) (להלן: עניין לבנת)); פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' ועדת האתיקה של הכנסת (לא פורסם, 30.4.2009). בכל שאמור במאטריה שבה עסקינן הודגש בפסיקתנו לא אחת, כי ננהג "בריסון עצמי ובוזהירות בכל הנוגע לביקורת שיפוטית על הליכים פרלמנטאריים, ועל אחת כמה וכמה כאשר ההליך שבו מתבקשת ההתערבות הוא הליך החקיקה עצמו" (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 40 (2004) (להלן: עניין מגדלי העופות)). אמות המידה לביקורת השיפוטית על הליכים פרלמנטאריים הותוו בבג"ץ 652/81 שריד נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197 (1982):

"שאלה זו אינה קלה כלל ועיקר, שכן בפתרונה באים לידי התנגשות שני שיקולים נוגדים. מחד גיסא עומד העיקרון של שלטון החוק [...] מאידך גיסא עומד העיקרון, כי סדרי עבודתו של בית הנבחרים הם עניין פנימי שלו, השייך מבחינת הפרדת הרשויות לרשות המחוקקת עצמה, אשר בידה גם הכלים לבחינה עצמית ולבדיקה עצמית של החלטותיה שלה. [...] לדעתי, האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את 'שלטון החוק במחוקק' לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת בהחלטותיה בענייניה הפנימיים, יובטח אם נאמץ לעצמנו אמת מידה, המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במידקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. כאשר הפגיעה הנטענת בהסדרים הפנים-פרלמנטריים היא קלה, ואין בה כדי להשפיע על יסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית, כי אז גובר השיקול של עצמאותה וייחודה של הכנסת על-פני השיקול של שלטון החוק, ומוצדק הוא, שהרשות השופטת תמשוך ידה מדיון בעניין שהוא פוליטי במהותו. לא כן כאשר הפגיעה הנטענת היא ניכרת, ויש בה פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי" (שם, 202-204 [ההדגשות הוספו – ע' פ'; ראו גם: עניין לבנת, בעמ' 811-812]).

בבג"ץ 325/85 מיערי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(3) 122 (1985), הדגיש הנשיא מ' שמגר את הטעמים הניצבים בבסיס הריסון השיפוטי בביקורת על החלטות פנים-פרלמנטאריות:

"... שלטון החוק דורש קיומה של ביקורת שיפוטית לשם מניעתו של מעשה, הבטל בשל אי-חוקיותו או הראוי לביטול בשל כך, אך בו בזמן גם דורש הכיבוד ההדדי שבין הרשויות והריסון העצמי של הרשות השופטת, שנועדו לאפשר קיום תיפקודה של הכנסת, כי אלה שהופקדו על כך על ידי המחוקק יוכלו לקיים במסגרת הכנסת את העיון, הדיון ושיקול הדעת שהוטלו עליהם; התחקות מתמדת ובו-זמנית אחרי כל שלב ביניים, כאשר הרשות השופטת כאילו מתלווה עקב בצד אגודל לכל הליך פרלמנטרי, שאין לו תוצאות לוואי כלשהן, תהפוך את סדרי העבודה של הכנסת לשדה תמרונים וניוטים, בהם יתלווה לכל הליך גם המירוץ אחרי צווי ביניים שיפוטיים כדי לעכב את השלמתו של המהלך הפרלמנטרי" (שס, 128).

7. בענייננו, מכוונת העתירה נגד התנהלות יו"ר ועדה בכנסת בקביעת סדר יומה של הוועדה, בכל הקשור לקידום הליכי חקיקה. כפי שציינו המשיבים, תקנון הכנסת מעניק ליושבי ראש ועדות הכנסת שיקול דעת רחב לקבוע את סדר היום בוועדותיהם. בכפוף לאפשרות של רוב חברי הוועדה לכפות דיון בנושא מסוים, אין בתקנון כל מגבלה על שיקול דעתו של יושב ראש הוועדה בכל הנוגע לקביעת סדר היום (ראו סעיף 103(א) לתקנון הכנסת). הגם ששיקול הדעת המסור ליו"ר הוועדה בעניין זה אינו חסין מביקורת שיפוטית, מוגבלת הביקורת לגדרן של אמות המידה שצוינו לעיל.

8. לאחר שבחנו את העתירה והתגובות לה, לא מצאנו כי קיימת עילה להתערבותנו. נחזור ונדגיש כי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אינה בוחנת אם עמד המחוקק באמות המידה שנקבעו לפעולתה של רשות מינהלית, ולכן אין אנו נדרשים בנסיבות העניין לנקוט עמדה בטענות העותרת בדבר פגמים שנפלו בהפעלת שיקול הדעת של המשיב 1 (השוו: בג"ץ 1139/06 ארדן נ' יושב ראש ועדת הכספים (12.12.2006)). ביקורת זו יכולה למצוא את מקומה במסגרת הפנים-פרלמנטארית או בזירה הציבורית. כפי שציינו, בית משפט זה יתערב בהליך חקיקה שטרם הסתיים אך ורק בנסיבות חריגות שבהן מתגלה פגם היורד לשורשו של ההליך שיש בו "פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי" (שס, פסקה 5), ולא זה הוא המצב בענייננו.

אמנם, המשיב 1 החליט להימנע מקידום הדיון בהצעת התיקון עד להשלמת ההליך הפלילי בעניינה של העותרת, על אף שלהשקפתה מדובר בהצעה עם סיכויים טובים לצלוח את הליכי החקיקה. עם זאת, אין בעתירה כל טענה בדבר סטייה מתקנון הכנסת ואיש מחברי הוועדה (או מחברי הכנסת האחרים) לא הביע תרעומת על פגיעה כלשהי בזכויותיו כמחוקק. זאת ועוד, מציע ההצעה בעצמו, חבר הכנסת עתניאל שנלר, ציין בדיון בוועדה כי אין לו התנגדות להשהיית הליך החקיקה בנקודת הזמן הנוכחית, כפי עמדת המשיב 1. יצוין כי סעיף 112 לתקנון הכנסת מאפשר לחבר ועדה לפנות לוועדת הכנסת כדי לבקש את התערבותה, אם יש בפיו טרוניה על כך שהצעת חוק פלונית אינה מועלית לסדר יומה של הוועדה בתוך פרק זמן מסוים. סעיף 112(ה) מקנה לוועדת הכנסת את הסמכות "לקצוב זמן נוסף לאותה ועדה, כדי שזו תביא את דיוניה לסיום ולהצבעה במשך פרק זמן זה, ורשאית היא להעביר את המשך הדיון בעניין או בהצעת החוק לוועדה אחרת, תוך קציבת זמן כאמור". נראה אפוא כי תקנון הכנסת כולל מנגנון ביקורת פנימי, שנועד למנוע מצב שבו יו"ר ועדה מסרב לקיים דיון בהצעת חוק בניגוד לרצונם של יוזמיה או של חברים אחרים בוועדה, אלא שבענייננו איש מבין חברי הוועדה לא בא בטרוניה כאמור. לפיכך, גם טענת העותרת בדבר פגיעה בזכות ההשתתפות של המחוקקים בהליכי החקיקה, אין לה על מה לסמוך (השוו: עניין מגדלי העופות, בעמ' 46-50). לעותרת מצידה, כמו לכל אזרח אחר, אין זכות מוקנית לכך שהליך חקיקה שבו יש לה עניין, יקודם או יעוכב, או לכך שדבר חקיקה יתוקן לשביעות רצונה בסופו של יום, וממילא ברי כי אין מדובר בפגיעה בזכות חוקתית, כנטען על-ידה.

בהיעדר עילה להתערבותנו – על פי אמות המידה שנקבעו בפסיקה – בעניין המצוי בליבת הפררוגטיבה של הרשות המחוקקת והאורגנים שלה, החלטנו לדחות את העתירה על הסף.

ניתן היום, כ"ג בניסן התשע"ב (15.4.2012).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט