



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

בג"ץ 2144/20

בג"ץ 2145/20

בג"ץ 2169/20

בג"ץ 2171/20

בג"ץ 2175/20

לפני:

כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר  
כבוד השופט נ' הנדל  
כבוד השופט ע' פוגלמן  
כבוד השופט י' עמית

העותרת בבג"ץ 2144/20 : התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותרת בבג"ץ 2145/20 : עמותת "חוזה חדש"

העותרת בבג"ץ 2169/20 : העמותה לדמוקרטיה מתקדמת

העותרים בבג"ץ 2171/20 :  
1. סיעת כחול לבן  
2. חבר הכנסת אברהם ניסנקורן  
3. סיעת העבודה-מרצ

העותרים בבג"ץ 2175/20 :  
1. ישראל ביתנו  
2. חבר הכנסת עודד פורר

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2144/20 :  
1. יושב ראש הכנסת  
2. הכנסת  
3. היועץ המשפטי לכנסת  
4. סיעת הליכוד בכנסת

המשיבים בבג"ץ 2145/20 :  
1. יושב ראש הכנסת  
2. היועץ המשפטי לכנסת  
3. היועץ המשפטי לממשלה  
4. ממשלת ישראל ה-34  
5. סיעת הליכוד

המשיבים בבג"ץ 2169/20 :  
1. יושב ראש הכנסת  
2. סיעת הליכוד

1. יושב ראש הכנסת : המשיבים בבג"ץ 2171/20  
 2. הכנסת  
 3. סיעת הליכוד

1. יושב ראש הכנסת : המשיבים בבג"ץ 2175/20  
 2. הכנסת  
 3. היועץ המשפטי לכנסת  
 4. סיעת הליכוד

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ו באדר התש"ף (22.3.2020)

בשם העותרת : עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד תומר נאור ;  
 בבג"ץ 2144/20 : עו"ד הידי נגב

בשם העותרת : עו"ד יובל יועז  
 בבג"ץ 2145/20 :

בשם העותרת : עו"ד יפעת סולל  
 בבג"ץ 2169/20 :

בשם העותרים 1-2 : עו"ד שמעון בראון ; עו"ד ערן מרינברג ;  
 בבג"ץ 2171/20 : עו"ד עודד גזית

בשם העותרת 3 : עו"ד עמרי שגב  
 בבג"ץ 2171/20 :

בשם העותרים : עו"ד איתן הברמן  
 בבג"ץ 2175/20 :

בשם המשיבים 1-3 בבג"ץ : עו"ד אייל ינון ; עו"ד אביטל סומפולינסקי  
 2144/20 ; המשיבים 1-2  
 בבג"ץ 2145/20 ; המשיב 1  
 בבג"ץ 2169/20 ; המשיבים  
 2-1 בבג"ץ 2171/20 ;  
 והמשיבים 1-3 בבג"ץ : 2175/20

בשם המשיבים 3-4 : עו"ד נחי בן-אור  
 בבג"ץ 2145/20 :

בשם המשיבה 4 בבג"ץ : עו"ד אבי הלוי ; עו"ד מיכאל ראבילו  
 2144/20 ; המשיבה 5 בבג"ץ  
 2145/20 ; המשיבה 2 בבג"ץ  
 2169/20 ; המשיבה 3 בבג"ץ  
 2171/20 ; המשיבה 4 בבג"ץ : 2175/20

## פסק-דין חלקי

הנשיאה א' חיות:

1. חמש העתירות שבפנינו מופנות כנגד החלטת המשיב 1, יושב ראש הכנסת בפועל (להלן: יו"ר הכנסת), שלא לכלול בסדר היום של מליאת הכנסת בחירת יושב ראש קבוע לכנסת ה-23, למרות בקשה בעניין זה שהועברה לו על ידי סיעות הבית המונות יחד 61 חברי כנסת.

בפתח הדברים ייאמר כי בחלק מן העתירות נתבקשו סעדים נוספים הנוגעים לבחירת ועדה מסדרת וכן לעניין החלת ההסדרים הקבועים בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: צו בריאות העם) על פעילות הכנסת. זאת על רקע התפרצות נגיף הקורונה בישראל. ואולם, כפי שציינו בהחלטתנו מאתמול (22.3.2020), סעדים אלה התייתרו, לכאורה, משהתברר מתגובות המשיבים הרלוונטיים ומהבהרות שמסר היועץ המשפטי של הכנסת במהלך הדיון, כי בחירת הוועדה המסדרת כלולה בסדר היום של מליאת הכנסת המתכנסת היום, וכן כי החלת ההסדרים הקבועים בצו בריאות העם לא ימנעו את כינוס מליאת הכנסת וועדותיה. לפיכך, הורינו על הגשת הודעת עדכון מטעם המשיבים בשני עניינים אלו, והדיון בפנינו התמקד בשאלת כינוס מליאת הכנסת לשם בחירת יו"ר כנסת קבוע.

פסק הדין החלקי יעסוק, איפוא, בשאלה זו בלבד.

רקע עובדתי והשתלשלות העניינים

2. ביום 2.3.2020 התקיימו הבחירות לכנסת ה-23 והשבעתה נקבעה ליום 16.3.2020. לקראת השבעת הכנסת, פנו אל יו"ר הכנסת מספר סיעות, המונות יחד 61 חברי כנסת, בבקשה לשים על סדר יומה של הכנסת במועד השבעתה, בין היתר, הצעה למינוי יושב ראש קבוע לכנסת ה-23. יו"ר הכנסת סירב לעשות כן, בנימוק כי "צו השעה עבור מדינת ישראל היא ממשלת אחדות רחבה [...] ועוד ציין כי "מהלכים פוליטיים חפוזים, כמו בחירת יו"ר כנסת קבוע והעברת חקיקה שנויה במחלוקת, מטרתם לסתום את הגולל על האפשרות לאחדות שאותה העם רוצה".

ביום 15.3.2020 פנו באי כוח סיעת כחול לבן ליועץ המשפטי לכנסת וביקשו שיחווה דעתו באשר לסירובו של יו"ר הכנסת להיענות לבקשתם לכלול את סוגיית בחירת יו"ר הכנסת בסדר יומה של הכנסת. למחרת היום חזרו ופנו באי כוח סיעת כחול לבן ליו"ר הכנסת וליועץ המשפטי לכנסת ועמדו על כך שלגישתם אין ליו"ר הכנסת סמכות שלא לקיים דיון בסוגיה זו. במכתב ששלח היועץ המשפטי לכנסת ליו"ר הכנסת ביום 18.3.2020, התייחס היועץ המשפטי לכנסת לחשיבות כינוסה של הוועדה המסדרת אך מנע מלהתייחס לסוגיית מינויו של יו"ר כנסת קבוע.

3. מכאן העתירות שבפנינו, אשר הוגשו על ידי התנועה לאיכות השלטון, עמותת "חווה חדש", העמותה לדמוקרטיה מתקדמת, סיעת כחול לבן וסיעת העבודה-מרץ, וכן על ידי סיעת ישראל ביתנו (להלן ביחד: העותרות). העתירות מופנות כולן נגד יו"ר הכנסת בפועל, חבר הכנסת, יואל (יולי) אדלשטיין, ובחלקן נגד הכנסת והיועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל ינון. עתירה אחת (בג"ץ 2145/20) הופנתה גם נגד היועץ המשפטי לממשלה והממשלה. סיעת הליכוד (להלן: הליכוד) צורפה כמשיבה לעתירות, לבקשתה.

#### טענות הצדדים

4. העותרות טוענות כי יו"ר הכנסת פעל בניגוד עניינים אישי, בחוסר סמכות ובחוסר סבירות, וכי החלטתו שלא לכלול בסדר יומה של הכנסת בחירת יו"ר כנסת קבוע נגועה בשיקולים זרים. העותרות מציינות כי סעיף 2(ב) לתקנון הכנסת הקובע שיושב ראש הכנסת ייבחר לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון הממשלה, מגדיר את המועד האחרון לבחירת יושב ראש הכנסת הקבוע והן מדגישות כי יו"ר הכנסת הנוכחי, הפועל מכוח דין רציפות הכנסת, מסכל את רצונם של רוב חברי הכנסת ובכך פוגע באמון הציבור ברשויות השלטון ובעקרון הפרדת הרשויות.

5. מנגד, טוענים המשיבים 1-3 – יו"ר הכנסת בפועל, הכנסת והיועץ המשפטי לכנסת – כי אין מקום להתערבות בהחלטת יו"ר הכנסת, וכי בהתאם להוראת סעיף 2(ב) לתקנון הכנסת ניתן לבחור יו"ר לכנסת בכל שלב שבין כינון הכנסת ובין כינון הממשלה. ואולם, בנקודה זו התפצלו עמדותיהם של יו"ר הכנסת ושל היועץ המשפטי לכנסת. לגישת יו"ר הכנסת, נתון בידי שיקול דעת רחב באשר לקביעת סדר יומה של מליאת הכנסת ולפיכך הוא פעל בגדר סמכותו, בסבירות ובהתאם לנוהג עת הביא בחשבון שיקולים הנוגעים למשא ומתן הקואליציוני, במיוחד על רקע התפרצות נגיף הקורונה ומצב החירום במדינה. היועץ המשפטי לכנסת סבור לעומת זאת כי ליו"ר הכנסת אכן נתון שיקול דעת באשר לקביעת סדר יומה של המליאה וכי לפי תקנון הכנסת יש לבחור

יו"ר קבוע לכנסת עד כינון הממשלה, אך הוא מוסיף ומציין כי יו"ר הכנסת הנוכחי מכהן מכוח עקרון הרציפות ומחזיק בתפקידו זה כ"פקדון זמני" עד לבחירת יושב ראש קבוע לכנסת. על כן, משרוב מקרב חברי הכנסת מבקשים כי הכנסת תבחר יו"ר קבוע באופן מידי, מרחב שיקול הדעת הנתון ליו"ר הכנסת בכל הנוגע לדחיית מועד זה מצטמצם עם חלוף הזמן.

תנועת הליכוד סבורה כי יו"ר הכנסת פעל בהתאם לחוק ולתקנון הכנסת וכי אין מקום להתערב בשיקול דעתו.

6. בדיון שהתקיים ביום 22.3.2020 ראה היועץ המשפטי לכנסת לציין כי בחירת יו"ר קבוע לכנסת טרם שהתבררו יחסי הכוחות הפוליטיים והרכבה העתידי של הממשלה, עשויה להוביל "לתקלה משטרית", שתקשה מאוד על תפקודה של הממשלה, אם בסופו של דבר יתברר כי יו"ר הכנסת הקבוע שייבחר נמנה עם חברי האופוזיציה. עם זאת הבהיר היועץ המשפטי לכנסת בטיעונו כי לעת הזו וכדי למנוע "תקלות משמעותיות" יש להמתין "פרק זמן קצר נוסף" ולא יותר. היועץ המשפטי לממשלה, אשר לא התייחס בתגובתו הכתובה לסוגיית מינוי יו"ר קבוע לכנסת, ציין אף הוא בדיון כי לגישתו משיקשו 61 חברי כנסת לכלול את הנושא בסדר היום של הכנסת, על יו"ר הכנסת להיענות לכך "בהקדם האפשרי".

דיון והכרעה

7. כלל הוא שהסמכות לקבוע את סדר יומה של הכנסת ואת מועד דיוניה נתון ליו"ר הכנסת (ראו סעיף 25(ב) לתקנון הכנסת). סוגיות אלו הן עניין "פנים פרלמנטרי" מובהק ועל כן, ככלל, נמנע בית משפט זה מלהתערב בהן (ראו: בג"ץ 4064/95 פורת נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מט(4) 177, 179 (1995)). זאת, להוציא מקרים מיוחדים שבהם קיים חשש לפגיעה "במרקם החיים הדמוקרטיים" (שם) או ביסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית (בג"ץ 652/81 שריד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לו(2) 197 (1982)).

האם סירובו של יו"ר הכנסת להעלות את בחירת יושב הראש הקבוע לכנסת ה-23 על סדר יומה של המליאה, בא בגדר אותם המקרים המיוחדים שבהם קיים חשש לפגיעה ב"מרקם החיים הדמוקרטיים" או ביסודות שיטתנו הפרלמנטרית?

זוהי השאלה המרכזית העומדת להכרעה בעתירות שבפנינו.

8. ואלה הוראות הדין העיקריות הרלוונטיות לעניין –

סעיף 20(א) לחוק יסוד: הכנסת קובע כי:

הכנסת תבחר מבין חבריה יושב ראש וסגנים ליושב ראש. עד לבחירת יושב ראש הכנסת, ימשיך לכהן בתפקידו יושב ראש הכנסת היוצאת אם שב ונבחר כחבר הכנסת, ואם לא שב ונבחר – יכהן הוטיק שבחברי הכנסת, שאינו ראש הממשלה, שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל. בסעיף זה, "וטיק" – מי שתקופת כהונתו בכנסת היא הארוכה ביותר, ברציפות או שלא ברציפות, ומבין בעלי ותק שווה – המבוגר שבהם.

ההוראה בנוסחה זה נקבעה בתיקון לחוק היסוד משנת 2016. עד לאותו התיקון כיהן כיושב ראש הכנסת בפועל, הוטיק שבחברי הכנסת גם אם יושב ראש הכנסת היוצאת שב ונבחר כחבר כנסת. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי התיקון מבקש להחיל על תפקיד יו"ר הכנסת את עקרון הרציפות, בדומה להוראה הקבועה בסעיף 30 לחוק יסוד: הממשלה לעניין רציפות הממשלה.

סעיף 2(ב) לתקנון הכנסת, שכבר הוזכר לעיל, מוסיף וקובע לעניין בחירת יושב ראש הכנסת כי:

יושב ראש הכנסת ייבחר לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון הממשלה, כאמור בסעיף 13 לחוק יסוד: הממשלה; נקבעה בחירת יושב ראש הכנסת לאותו מועד שבו נקבעה ישיבה לצורך כינון הממשלה, ייבחר תחילה יושב ראש הכנסת.

ההוראה שבסעיף 2(ב) לתקנון קובעת משרעת זמנים ולפיה המועד המאוחר ביותר לבחירת יו"ר הכנסת לאחר השבעתה הוא מועד כינון הממשלה. הוראה זו מותירה בידי יו"ר הכנסת בפועל שיקול דעת לקביעת המועד בתוך משרעת זמנים זו, שבו ניתן להעלות את בחירת היו"ר הקבוע על סדר יומה של המליאה.

בניגוד לעמדת המשיב 1, אנו סבורים כי בהינתן העובדה שמדובר ביו"ר בפועל המכהן מתוקף דין הרציפות וכן בהינתן העובדה כי מדובר בעניין הנוגע בו ישירות, שיקול הדעת הנתון לו בהקשר זה אינו רחב אלא מוגבל ותחום ביותר. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף בהינתן העובדה שבמהלך השנה האחרונה התקיימו במדינת ישראל לא פחות

משלוש מערכות בחירות והמשיב 1 מכהן למעשה כיו"ר בפועל כבר מאז השבעת הכנסת ה-22.

9. אכן, מאז פיזור הכנסת ה-20 ביום 26.12.2018 אנו כלואים במצב משטרי חריג שהוא תולדה של כישלון נבחרי הציבור להקים ממשלה קבועה בישראל גם לאחר שלושה סבבים של מערכות בחירות שהתקיימו ביום 9.4.2019, ביום 17.9.2019 וביום 2.3.2020. לאחר הבחירות לכנסת ה-21 נבחר המשיב 1 ביום 30.4.2019, בעת השבעת הכנסת, לכהן כיו"ר הכנסת ברוב של 101 חברי כנסת וללא מתנגדים. כיום הוא מכהן כיו"ר בפועל מכוח עיקרון הרציפות הקבוע בסעיף 20(א) לחוק יסוד: הכנסת, וזאת לאחר שהכנסת ה-21 והכנסת ה-22 כילו את ימיהן הקצרים והתפזרו. כפי שציין היועץ המשפטי לכנסת בתגובתו לעתירות, יו"ר הכנסת מחזיק בתפקיד זה "כפיקדון זמני" עד לבחירת יו"ר קבוע לכנסת ומצב דברים חריג זה משליך בהכרח על היקף סמכותו של יו"ר הכנסת ועל שיקול הדעת המסור לו. בדומה לממשלת מעבר הפועלת מכוח עיקרון הרציפות, הנדרשת לפעול באיפוק ובריסון (ראו בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פס' 9 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה (26.12.2005); בג"ץ 7510/19 אור-הכהן נ' ראש הממשלה, פס' 8 לחוות דעת (9.1.2020)), כך גם יו"ר הכנסת בפועל, והחשיבות שבאיפוק ובריסון מצידו מתחדדת במיוחד נוכח אופי תפקידו של יו"ר הכנסת, המחייבו לאי תלות ולממלכתיות (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – רשויות השלטון ואזרחות 716 (2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה); אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב פירוש לחוקי היסוד חוק יסוד: הכנסת 80 (1993) (להלן: רובינשטיין והר זהב)). במקרה דנן, אין מנוס מהמסקנה כי החלטתו של יו"ר הכנסת שלא להעלות להצבעה במליאה את סוגיית בחירתו של יו"ר קבוע לכנסת אינה עולה בקנה אחד עם היקף הסמכות המסורה לו כיו"ר בפועל והיא חורגת ממתחם שיקול הדעת המסור לו.

10. הפגם בהתנהלות זו טמון בראש ובראשונה בחשש כי מדובר בסיכול רצונו של הבוחר. כידוע, "הבחירות לכנסת מהוות יישום של כלל ההכרעה היסודי במשטר הדמוקרטי – הכרעה על פי עמדת הרוב" (רובינשטיין ומדינה, בעמ' 557). לב ליבו של התהליך הדמוקרטי הוא האפשרות לתרגם את הקולות שקיבלו חברי הכנסת, כנציגיו הנבחרים של העם, לכדי השפעה פוליטית. בענייננו, מבקשות סיעות הבית, המונות 61 חברי כנסת, להשתמש בכוחן הפוליטי כדי לנסות ולמנות יו"ר קבוע לכנסת ה-23, תפקיד שעל חשיבותו ומרכזיותו בניהול ענייניה של הכנסת אין צורך להכביר מילים (ראו סעיף 6 לתקנון הכנסת). לפיכך, התערבות במאמץ זה של רוב חברי הכנסת יש בה משום פגיעה בהכרעת הבוחר. בהקשר זה, כפי שציינו היועצים המשפטיים לכנסת ולממשלה, חלוף הזמן לאחר מועד כינונה של הכנסת יש לו משמעות בהינתן לוחות הזמנים להקמת

הממשלה הקבועים בחוק יסוד: הממשלה. אכן, "גרירת רגליים" בהעלאת הנושא על סדר היום עלולה להוביל לסיכול בפועל של בחירת יו"ר קבוע לכנסת ה-23.

11. לא זו אף זו. עמדת יו"ר הכנסת לפיה בחירתו של יו"ר קבוע לכנסת תלויה במהלכים להקמת הממשלה יש בה משום היפוך היוצרות. הכנסת היא הריבון. הכנסת אינה "להקת המעודדות של הממשלה", כלשונו הציורית של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פס' קמב (27.03.2016)). אכן, בשיטת המשטר הנהוגה בישראל נהנית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר משמעת קואליציונית. אך משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנקוט צעדים אשר יש בהם משום כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת. המשיב 1 נימק את סירובו בצינו, בין היתר, כי אזרחי ישראל מייחלים לכך שסוף סוף תקום ממשלה בישראל לאחר שלוש מערכות בחירות. דברים אלה בוודאי מבטאים נכונה את התחושה בציבור כי מן הראוי שהקברניטים יתעשתו ויחלצו את "הספינה השלטונית" מן המבוהר הסתום שבו היא כלואה וכי זהו אכן צו השעה וביתר שאת בימי הקורונה שהתרגשו עלינו לאחרונה. אך תקווה זו – המשותפת לכולנו – אינה יכולה להוות נימוק לסירובו של יו"ר הכנסת להביא להצבעה בחירה של יו"ר כנסת קבוע, שכן בכך הוא מעמיד בלב סירובו שיקול פוליטי הנוגע להקמת ממשלה – תהא מתכונתה אשר תהא. שיקול פוליטי כזה אין לו מקום במתחם שיקול הדעת המסור לו בשאלה אם לכלול או שלא לכלול הצעות לסדר יום בדיוני מליאת הכנסת, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בבחירה של יו"ר הכנסת עצמו.

העובדה שאנו נתונים בתקופת מעבר שלטוני שבה טרם כוננה ממשלה הזוכה לאמון הכנסת, מחזקת אף היא מסקנה זו. חזקה על חברי הכנסת המבקשים להעלות את סוגיית בחירת יו"ר הכנסת הקבוע בפני המליאה שהם מודעים למשמעויות ולהשלכות של נקיטת צעד זה. למרות זאת הם מבקשים, וחוזרים ומבקשים, להביא את הנושא בפני המליאה. ההימנעות מהצבת בחירת יושב ראש קבוע לכנסת על סדר יומה של המליאה מובילה לכך שהאפשרות להפעיל שיקול דעת בסוגיה זו נמנעת מחברי הכנסת, וזאת בלא קשר לתוצאת ההצבעה.

12. מסורת העבודה של הכנסת על פי הנהוג והמקובל בה נושאת אף היא משקל בענייננו (בג"ץ 706/19 פריג' נ' יו"ר הכנסת, פסקה 9 לחוות דעתי (28.3.2019)). היועץ המשפטי של הכנסת ציין כי בפועל, במרבית הכנסות נבחר יו"ר הכנסת כבר ביום כינוס הכנסת (פסקה 36 לתגובת המשיבים 1-3; ראו גם רובינשטיין והר זהב, בעמ' 30).



בהקשר זה לא למותר לציין כי אחד הרציונלים שעמד בבסיס ההצעה לתיקון חוק יסוד: הכנסת, אשר החיל את דין הרציפות על תפקיד יו"ר הכנסת, היה שעל פי הנוהג היו"ר הקבוע של הכנסת נבחר בסמוך למועד כינונה של הכנסת החדשה, ובדרך כלל בישיבתה הראשונה של מליאת הכנסת. לפיכך, הוחלט כי אין כל היגיון במינוי "ותיק חברי הכנסת" כיושב ראש בפועל לתקופה כה קצרה ומוטב להחיל את דין הרציפות גם באשר לתפקיד זה.

13. היועץ המשפטי של הכנסת הוסיף והעלה את החשש ל"תקלה משטרית" העלולה להתרחש אם ייבחר כעת יו"ר כנסת ובהמשך יתברר שהוא נמנה עם האופוזיציה. לעת הזו מדובר בחשש שהיתכנותו אינה ברורה. מכל מקום, חזקה על כל מי שיבחר לכהן כיו"ר קבוע של הכנסת שימלא תפקידו בממלכתיות, בהתאם לחוק, לנוהג ולנהלים שהתגבשו בכנסת. זאת גם אם חברי המפלגה שמשורותיה הוא בא ישבו על ספסלי האופוזיציה. כך נהג לאורך השנים המשיב 1 וכך, ככלל, נהגו קודמיו בתפקיד לדורותיהם. אכן לא בכדי נקבע בחוק יסוד: נשיא המדינה כי אם נתפנה מקומו של נשיא המדינה וכל עוד נשיא המדינה החדש לא התחיל לכהן, יכהן יושב ראש הכנסת כנשיא המדינה בפועל (סעיף 23(א) לחוק יסוד: נשיא המדינה), ללמדנו כי אופיו הממלכתי של תפקיד יושב ראש הכנסת הוא שני אך לתפקיד נשיא המדינה.

14. בהמשך לדיון שהתקיים אתמול, 22.3.2020, ובהינתן עמדת היועץ המשפטי לכנסת כי אין להמתין אלא פרק זמן קצר נוסף להעלאת ההצעה לבחירת יושב ראש קבוע לכנסת וכן בהינתן עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי ראוי שכך יעשה בהקדם האפשרי, ביקשנו לקבל את עמדת יו"ר הכנסת באשר לנכונותו להעלות את הנושא על סדר היום של הכנסת בהקדם האפשרי ולא יאוחר מיום ד', 25.3.2020 (ראו החלטתנו מיום 23.3.2020). יו"ר הכנסת השיב הערב כי הוא סבור שהתערבות בית המשפט בשיקול דעתו של יושב ראש הכנסת לקבוע את סדר יומה של המליאה ולהעלות להצבעה את נושא בחירתו הינה התערבות תקדימית בסדר היום הפוליטי, בשיקול דעתו ואיננה נכונה בימים אלה. בשל הנסיבות המיוחדות, כך ציין, הוא מתקשה בשלב זה לנקוב בתאריך מדויק אך בכוונתו להעלות את הנושא על סדר יומה של הכנסת עם התבהרות המצב הפוליטי.

15. סיכומם של דברים – הסירוב הנמשך לאפשר הצבעה במליאת הכנסת על בחירתו של יו"ר קבוע לכנסת, חותר תחת יסודות התהליך הדמוקרטי. הוא פוגע במובהק במעמדה של הכנסת כרשות עצמאית וכן בתהליך המעבר השלטוני וככל שנוקפים הימים מאז השבעת הכנסת ה-23, מקבלים הדברים משנה תוקף. על כן, אין מנוס מן המסקנה

כי בנסיבות שנוצרו מדובר באחד מאותם מקרים חריגים שבהם נדרשת התערבותו של בית משפט זה על מנת למנוע פגיעה בשיטת המשטר הפרלמנטרית שלנו.

אשר על כן, אציע לחבריי כי נעשה צו מוחלט המורה שעל יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת בהקדם האפשרי לצורך בחירת יו"ר קבוע לכנסת ה-23, ולא יאוחר מיום רביעי, 25.3.2020.

ה נ ש י א ה

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים לחוות דעתה הקולעת של חברתי הנשיאה השופטת א' חיות.

1. סד הזמנים קצר, ועל כן אוסיף אך מילים מספר לנושא שבפנינו, שמן הסתם יתן כר נרחב לחכמי האקדמיה להתגדר בו.

"צריכה האמת להיאמר: צועדים אנו במשעולים חוקתיים שכף רגלנו, ורגלי קודמנו, טרם דרכו בהם, למן קום המדינה ועד ימינו אנו. המציאות החדשה, שמא אנומלית, שהתרגשה עלינו, מולידה מעצם טיבה סוגיות חוקתיות שטרם נתלבנו" (פסק דיני בבג"ץ 3747/19 אבירם נ' כנסת ישראל (18.6.2019)).

הדברים לעיל נאמרו לגבי הכנסת ה-21, שהבחירות אליה נערכו ב-9.4.2019. שנה חלפה ביעף והייתה בעינינו כימים אחדים, ורגלינו עומדות כעת בפתחה של הכנסת ה-23. בשנה שחלפה ידענו עוד שתי מערכות בחירות, אך אי היציבות הפוליטית נותרה בעינה ואף הלכה וגדלה, השסעים השונים בחברה התרחבו והערפל החוקי והחוקתי נעשה סמיך יותר. ואם לא די בכל אלה – מסביב יהום סער וירוס הקורונה שאת השלכותיו עדיין מוקדם לחזות.

אמרנו דברים שאמרנו, כדי להזכיר כי בתקופות קשות, שומא עלינו לשמור על החישוקים והיצולים של המרכבה, לבל תתפרק. דווקא בתקופה הרגישה והקשה בה אנו נמצאים, אין לחתור תחת עצם קיומה של השיטה ואין לחרוג מכללי המשחק הכתובים והנוהגים.

2. ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, אשר מקיימת שיטת בחירות יחסית-ארצית שהפועל היוצא שלה הוא מערכת רב-מפלגתית. לאחר הבחירות הכנסת מושבעת ובמצב הדברים הרגיל מפעילה מיד את "מערכת ההפעלה" שלה. הפעילות הפרלמנטרית מוסדרת בעיקרה על ידי תקנון הכנסת. אולם במארג הנורמטיבי של פעילות הכנסת, התקנון הוא במעמד של חקיקת משנה (לדוגמה, בג"ץ 1843/93 רפאל פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת לישראל, פ"ד מט(1) 661, 712 (1995)). עוד על מעמד תקנון הכנסת ראו אריאל בנדור "המעמד החוקתי של תקנון הכנסת" משפטים כב 571, 574 (תשנ"ד)). מכאן, שמעמדו הנורמטיבי של התקנון נמוך מזה של חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), שבתורו, מעמדו הנורמטיבי נמוך מזה של חוק יסוד: הכנסת. כוחו וגבורתו של סעיף 20(א) לחוק יסוד: הכנסת עולים על סעיף 2(ב) לתקנון הכנסת, שאף הוא מסתפק בקביעת המועד המאוחר ביותר לבחירת יו"ר הכנסת ("לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון הממשלה"). מתקין התקנון התיר לדחות את בחירת היו"ר עד לתאריך מאוחר זה, אך בוודאי שלא התיימר לסכל בחירת יו"ר קודם לתאריך זה.

3. פשוטו של מקרא, שדמוקרטיה היא "שלטון הרוב". ודוק: שלטון הרוב אינו כל יכול. בתחום החקיקה חלות על שלטון הרוב מגבלות הנובעות מהחובה לשמור על זכויות יסוד של אדם ואזרח. בפעילות הפרלמנטרית, שלטון הרוב אינו רשאי לדרוס את זכויות המיעוט הפרלמנטרי (ראו בהרחבה יגאל מרזל "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח 217 (2008)). מכאן נכונותו של בית המשפט להעביר תחת שבט ביקורתו גם החלטות "פנימיות" של בית המחוקקים כדי לשמור על זכויות המיעוט, על אף הריסון השיפוטי בו הוא נוהג לגבי התערבות בהחלטות הכנסת.

בענפי משפט שונים, המחוקק מגן על הרוב מפני עריצות המיעוט (ראו למשל בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, סעיף 30(ב) המאפשר לבעלי רוב החלקים במקרקעין המשותפים לקבוע כל דבר הנוגע לניהול ולשימוש הרגיל של המקרקעין, וסעיף 159(א) המאפשר לשני שלישי מבעלי הדירות להחליט על התקנת מעלית ברכוש המשותף). העתירות שבפנינו קולעות את בית משפט זה למצב שלא שיערו ראשונים. "כוחות השוק" הפוליטי לא עשו את שלהן, ובית המשפט התבקש על ידי העותרים להושיט סעד לרוב

הפרלמנטרי ולהגן על זכות היסוד המוסדית וה"גרעינית" של הרוב לממש את זכויותיו. הפגיעה ברוב הפרלמנטרי שמבקש לבחור ביו"ר הכנסת אשר "בעת מילוי תפקידו מייצג את כל סיעות הכנסת והוא עומד בראשה של הכנסת" (בג"ץ 2704/07 התנועה להגינות שלטונית נ' ועדת הכנסת, פסקה 6 (28.1.2008) (להלן: עניין התנועה להגינות)), היא פגיעה במרקם החיים הדמוקרטי וביסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטארית (בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197, 204 (1982)).

4. חברתי הנשיאה הביאה בסעיף 11 לפסק דינה דברים בשם אומרם, ואת ההסבר שנתן יו"ר הכנסת לסירובו להעלות לסדר היום את ההצבעה למינוי יושב ראש לכנסת ה-23, וביתר פירוט, עמדתו כי הדבר יסכל הקמתה של ממשלת אחדות. לעיתים שיקולים פוליטיים-קואליציוניים בבחירה, מינוי או הדחה של חבר כנסת זה או אחר הם שיקולים לגיטימיים פנים-פרלמנטריים, שאין דרכו של בית משפט זה להתערב בהם (עניין התנועה להגינות, פסקה 7). לא כן השיקול הפוליטי שהנחה את יו"ר הכנסת במקרה דנן – המתנה בתקווה לכינונה של ממשלת אחדות. שיקול זה אינו ממין העניין (וכשלעצמי התקשיתי להבין את הקשר הסיבתי בין בחירת יו"ר כנסת לבין סיכול האפשרות לכינונה של ממשלת אחדות בשל כך). ממשלה לחוד וכנסת לחוד, האחת נוגעת ברעותה, אך עדיין שתי רשויות נפרדות המה. נחזור למושכלות יסוד – הממשלה היא שיונקת את חיותה מהכנסת, ולא להיפך. על אחת כמה וכמה, שממשלה שטרם באה לעולם אינה יכולה לשלוט על הכנסת ולהורות לה "לדומם מנועים" עד אשר תיכון, אם בכלל.

5. בנקודה זו אנו מגיעים לחשש שהביע בפנינו היועץ המשפטי של הכנסת מפני בחירת יו"ר כנסת שעלול להיות יו"ר "לעומתי", אם בסופו של יום סיעתו תימנה על סיעות האופוזיציה. אלא שכבר שנינו ולמדנו כי ברי ושמא ברי עדיף. מול החשש שמא ייווצר בעתיד מצב של יו"ר "לעומתי", ברי כי המצב הנוכחי שבו הרוב נחסם מלהפעיל את כוחו הפרלמנטרי אינו תקין.

6. טענתו של יו"ר הכנסת, כפי שנתמכת על ידי סיעת הליכוד, היא שהסמכות לקבוע את סדר יומה של הכנסת ואת מועדי דיוניה היא בליבת שיקול הדעת של יו"ר הכנסת, כעניין פנים-פרלמנטרי מובהק שבית משפט זה אינו צריך להידרש לו (השוו בג"ץ 4064/95 פורת נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מט(4) 177, 179 (1995)).

איני סבור כך. העתירות שבפנינו אינן נסבות על החלטה "רגילה" כזו או אחרת שצד מבקש להביא לסדר היום של הכנסת (להימנעותו של בית המשפט מלהורות לכנסת להעלות הצעות חוק מסוימות על סדר יומה או להימנע מלעשות כן, ראו, לדוגמה, בג"ץ

1179/90 סיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' עובדיה עלי, ח"כ, ממלא-מקום יו"ר הכנסת, פ"ד מד(2) 31 (1990); וכן הדוגמאות הרבות אצל אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – עקרונות יסוד 238 ה"ש 275 (מהדורה שישית, 2005).

ההחלטה שבפנינו היא מסוג שונה לחלוטין. המדובר בהחלטה "מלכותית" הנוגעת לבחירתו של המוציא והמביא בפעילותה של הכנסת, המנצח באופן ממלכתי על התזמורת הפרלמנטרית. התערבותו של בית משפט זה נדרשת על מנת לאפשר לרוב הפרלמנטרי לממש את זכותו לבחור את היו"ר. מכאן ואילך ימשיכו מוסדות הכנסת ויעשו כחוכמתם על פי כללי ההפעלה הקבועים במארג הנורמטיבי שנזכר לעיל (חוק יסוד: הכנסת, חוק הכנסת ותקנון הכנסת). פסק דיננו אינו בבחינת התערבות ולא חלילה "השתלטות" על סדר יומה של הכנסת, אלא חיזוק מעמדה של הכנסת כרשות נפרדת מהממשלה, קל וחומר ממשלת מעבר מזה שלוש מערכות בחירות.

## ש ו פ ט

### השופט ע' פוגלמן:

סעיף 20(א) לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי הכנסת תבחר מבין חבריה יושב ראש. רוב מקרב חברי הכנסת מבקש כינוסה של הכנסת לצורך בחירת יושב ראש. סעיף 2(ב) לתקנון הכנסת קובע את המועד המאוחר ביותר לבחירת יושב ראש הכנסת – לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון ממשלה. האם יושב ראש הכנסת רשאי לעשות שימוש בסמכותו לקבוע את סדר היום של הכנסת מכוח סעיף 25 לתקנון הכנסת, באופן שמונע הליך לבחירת היושב ראש בשל השקפתו כי העלאת הנושא על סדר היום בטרם מוצו הניסיונות להקמת ממשלת אחדות תפגע במאמצים להשגת מטרה זו? האם הונחה עילה להתערבותו של בית משפט זה בהפעלת סמכותו של יושב ראש הכנסת בנסיבות דגן לקבוע את סדר היום של מליאת הכנסת? אלו השאלות שהועמדו להכרעתנו.

מצטרף אני בהסכמה לחוות דעתה המפורטת של חברתי הנשיאה א' חיות ולמסקנותיה.

אמת המידה לביקורת שיפוטית על החלטות יושב ראש הכנסת ידועה ומוכרת. כפי שנפסק "הסמכות לקבוע את סדר יומה של הכנסת ואת מועדי דיוניה נתון ליושב-ראש הכנסת. זהו עניין 'פנים-פרלמנטרי' מובהק. בית-משפט זה אינו מפעיל את סמכותו בעניין כגון זה אלא במקרים מיוחדים, שבהם קיים חשש לפגיעה במירקם החיים הדמוקרטיים" (בג"ץ 4064/95 פורת נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מט(4) 177, 179 (1995)).

הסמכות לקבוע את סדר היום של הכנסת מאפשרת להסדיר את החיים "הפנים פרלמנטריים", תוך התייחסות לכמות ומהות הנושאים המצויים על שולחנה של הכנסת. הסמכה זו להסדרה כאמור, אין משמעה הסמכה להתעלמות מבקשת רוב חברי הכנסת לקיים הליך סטטוטורי שמתחייב מחקיית יסוד בשל השקפה רעיונית או פוליטית בה מחזיק יושב ראש הכנסת בפועל. בנסיבות שבהן רוב חברי הכנסת מבקש לקיים בחירה לתפקיד היושב ראש בגדר הוראה מפורשת שבסעיף 20(א) לחוק-יסוד: הכנסת, יש לאפשר ללא דיחוי את קיומו של הליך הבחירה, ואין לסכל אותו בשל השקפת היושב ראש בפועל, כי בחירת יושב ראש הכנסת תפגע בניסיון להקים ממשלת אחדות. הדברים מקבלים משנה תוקף בנסיבות שבהן מדובר ביושב ראש בפועל, שמכהן מכוח הוראת רציפות (ואף לא נבחר על ידי הכנסת ה-22). הסמכות המופקדת בידי היושב ראש בפועל לא מאפשרת לו להימנע מהעלאת נושא הבחירה על סדר יומה של הכנסת, ואופן השימוש בה בנסיבות האמורות פוגע באופן ממשי במירקם החיים הדמוקרטיים, בכך שאין הוא מאפשר לרוב חברי הכנסת לקיים הליך שמעוגן בחוק-יסוד: הכנסת ומתחייב מבחירתה של כנסת חדשה.

גם להשקפתי, עוצמת פגיעה זו מבססת עילה למתן צו מוחלט, כמוצע על ידי חברתי הנשיאה.

## ש ו פ ט

### המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. אני מצטרף בהסכמה לפסק דינה של חברתי הנשיאה, אשר – בשל דוחק הזמן – הוא בבחינת: מעט המחזיק את המרובה. עם זאת רואה אני להוסיף מספר דברים, שכן העתירות שבפנינו מעלות סוגיות חשובות, שהן ייחודיות ולא היה להן עד כה אח ורע במשפט החוקתי הישראלי.

אתמקד איפוא, בתמציתיות המתחייבת, בעקרונות המשפט הקונסטיטוציוני הרלבנטיים, במשפט משווה ובאיזכור מקרה שהיה בעבר ויש לו השלכות על ענייננו.

2. הכנסת, שהיא אחת משלושת הרשויות הקלאסיות (המחוקקת, המבצעת והשופטת) זכתה, ובדין כך, לעיגון מעמדה בישראל בחוק-יסוד: הכנסת, שהוא הראשון מבין חוקי היסוד שכוונה הכנסת.  
ראו: אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב חוק-יסוד: הכנסת (במסגרת הסדרה "פירוש לחוקי-היסוד" בעריכת יצחק זמיר, בעמ' 25-28 (1993) (להלן: רובינשטיין והר-זהב).

סקירת מלוא תפקידי הכנסת וסמכויותיה – אינם עניין לכאן, ואולם באופן כללי אפשר לומר כי לכנסת יוחדו שלושה תפקידים עיקריים:

- א. חקיקה ראשית.
- ב. פיקוח על פעולות הממשלה.
- ג. תפקידה כרשות מכוננת.

(ראו: רובינשטיין והר-זהב, בעמ' 29-30).

3. מאז פיזור הכנסת ה-20 ועד לימים אלה שלאחר הבחירות לכנסת ה-23 – הכנסת (מטעמים מובנים) כמעט שלא הפעילה את סמכויות החקיקה שלה (שלא לדבר על תפקידה כרשות מכוננת), ולמעשה מה שהיא הייתה אמורה לעשות זה לפקח על פעולות הממשלה, שהפכה מאז פיזור הכנסת ה-20 למה שמכונה: "ממשלת מעבר".

4. האירועים שהולידו את העתירות שבפנינו (וכן את העתירות שקדמו להן ועדיין תלויות ועומדות במסגרת בג"ץ 2109/20, 2135/20 ו-2141/20) מדגימות את האפשרות שהכנסת עלולה להיות משותקת למעשה ולא תוכל להפעיל כהלכה אפילו את סמכויות הפיקוח הנ"ל.

אין לקבל מצב דברים זה, שכן דווקא בעת שמכהנת "ממשלת מעבר", שסובלת מ"גירעון דמוקרטי" (בין השאר מאחר שאי-אפשר להביע בה אי-אמון) – תפקידי הפיקוח של הכנסת אמורים להתעצם, ולו מכוח חובת האמון הכללית שחבה הממשלה כלפי הכנסת מכוח סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

עיינו: רבקה ווייל "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת מעבר" משפט וממשל יג 167, 173-181 (תשע"א) (להלן: רבקה ווייל); יגאל מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת", במסגרת הספר: "חובות אמון בדין הישראלי" בעריכת רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב (2016) 135, 200-205 (להלן: יגאל מרזל).

5. אם כל "ממשלת מעבר" סובלת מ"גירעון דמוקרטי" – "ממשלת מעבר" לאחר בחירות לוקה בגירעון החמור ביותר, שכן הבוחר כבר אמר את דברו (ראו: רבקה ווייל, בעמ' 176), והכנסת, שהיא במצוות סעיף 1 לחוק-יטוד: הכנסת בית הנבחרים של המדינה – אמורה במקרה שכזה לפקח באופן הדוק על "ממשלת המעבר" ולהתנהל על פי רצונם של רוב חבריה, תוך כיבוד זכויות המיעוט.

6. השאלה שניצבת איפוא בפנינו היא האם יו"ר הכנסת, שמכהן בתפקידו בפועל רק מכוח עיקרון הרציפות, הקבוע בסעיף 20 לחוק-יטוד: הכנסת, רשאי – לאחר הבחירות – שלא להעמיד על סדר היום של הכנסת את בקשתם של 61 מחברי הבית לבחור ביו"ר חדש לכנסת.

7. יו"ר הכנסת גורס כי העניין הוא במרחב שיקול הדעת הנתון לו לקבוע את סדר היום לישיבות הכנסת, והוא רשאי שלא להיענות לבקשה מעין זו, שהופנתה אליו, מכוח האמור בסעיף 2(ב) לתקנון הכנסת, וזאת עד למועד שבו תכנס הכנסת לצורך כינון ממשלה, כאמור בסעיף 13 לחוק-יטוד: הממשלה (בכנסת ה-22 תקופה זו נמשכה לכל אורך הקדנציה). בהקשר זה הוא מעלה, כנימוק לדחייה, את הצורך בממשלת אחדות, שכינונה עלול להיפגע, לשיטתו, אם ייבחר עתה יו"ר לכנסת.

8. העותרים גורסים מנגד כי התנהלות שכזו איננה דמוקרטית, מכבידה על פעילות הכנסת, שהיו"ר אמור לנצח עליה, במיוחד בתקופה מיוחדת זו, שבה גם נדרשות פעולות חקיקתיות דחופות ופיקוחיות בהקשר למשבר הקורונה החמור שהתרגש עלינו, ומעלים סברה שהיו"ר הנוכחי פועל משיקולים אישיים (מתוך חשש שלא ייבחר מחדש).

9. דומה עליו שהניסיון לסכל את רצון רוב חברי הכנסת להביא לבחירת יו"ר הכנסת לאלתר – איננו עומד במבחנים המשפטיים.

הדברים נכונים עקרונית – על פי מה שהסבירו: חברתי הנשיאה בחוות דעתה ושאר חבריי, ובמיוחד הם תקפים בימים אלה, בהם נדרשת הכנסת לפעול במרץ בתפקידי החקיקה והפיקוח שלה, והיו"ר הוא מי שאמור לנווט את התנהלותה. הם גם מפרים את המסורת של העברת שלטון ראויה, במידת הצורך.

אף בחינה של המשפט המשווה מוליכה לתוצאה זו, ועל כך אעמוד מיד בסמוך.



10. בבריטניה ערב הברקזיט – ראש הממשלה שם ביקש להשעות את פעילות הפרלמנט (מהתאריכים: 09.09.2019 ועד 14.10.2019) כדי שזה לא יעכב מבעדו להשלים את הליכי הפרישה מהאיחוד האירופי, אותם חפץ לקדם (שהיו אמורים להסתיים בתאריך 31.10.2019). הוא פנה איפוא למלכה (שלה הסמכות הפורמלית להורות על השעיה כאמור), וזו נענתה לו, בהתבסס על המצג שהוצג לה מטעמו של ראש הממשלה.

מתנגדים שונים למהלך ההשבתה הנ"ל, לרבות חברי פרלמנט, הגישו עתירות כנגד ההשעיה, ואלו הגיעו בסופו של דבר לדיון בבית המשפט העליון של בריטניה. בית המשפט העליון שם, בהרכב מורחב, פסק מפי הנשיאה Lady Hale והמשנה לנשיאה ה-Lord Reed כי אין סמכות להשבית את פעילות הפרלמנט (מעבר לתקופות הפגרה, שגם בהן אין הפרלמנט פוסק מלפעול). ראו: R v. The Prime Minister; Cherry v. Advocate (2019) UKSC 41 (להלן: פרשת R v. The Prime Minister).  
פרשה זו קרובה לענייננו (אם כי לא זהה, שכן נבחרה ועדה מסדרת ואמורות להיות מוקמות ועדות זמניות), ואולם ההנמקה המפורטת שם יפה גם לכאן.

11. בארה"ב הליך ה-Impeachment (הדחה של הנשיא) נערך בפני הסנאט, כאשר בראש הסנאט יושב במעמד זה, מכוח החוקה האמריקאית, נשיא בית המשפט העליון, ולא סגן הנשיא, המנהל בדרך כלל את ישיבות הסנאט. הטעם העיקרי לדבר הוא ניגוד העניינים המובנה שיש לסגן הנשיא בנושא זה, שכן יש לו אינטרס בתוצאות ההליך. עיינו: Akhil Reed Amar, America's Unwritten Constitution: The Precedents and Principles We Live By 5-13 (2012) וראו פירוט נוסף בפסקה 20 לחוות דעתי ב-בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (13.04.2016).  
הוא הדין, בשינויים המחויבים, במקרה שלפנינו.

12. היועץ המשפטי לכנסת גרס כי בחירה מיידית ביו"ר לכנסת – עלולה להביא ל"תקלה משטרית". ניסיון העבר מלמד לכאורה אחרת, ואפילו יש בדוגמה שתוזכר להלן כדי לעודד דווקא את עצמאות הכנסת ואת הבלמים והאיזונים הנדרשים.

ומעשה שהיה כך היה (ובידוע הוא שבמשפט קונסטיטוציוני אירועים מן העבר – אפילו לא הגיעו לפסיקה בערכאות – הם בבחינת תקדימים מנחים):

לאחר מותו של יו"ר הכנסת יוסף שפרינצק בינואר 1959 (שכיהן כיו"ר הכנסת מאז יסודה) ביקשה מפלגת השלטון אז (מפא"י) לבחור במקומו בחבר הכנסת ברל לוקר מסיעתה.

מנהיג האופוזיציה דאז, חה"כ מנחם בגין, יחד עם חברו, חה"כ ד"ר יוחנן בדר, הציעו כי חה"כ ד"ר נחום ניר-רפאלקס, איש אחדות העבודה, שהיה משפטן פרלמנטרי מנוסה ומוערך (והיה חבר בקואליציה של מפא"י), יציג את מועמדו לתפקיד הכנסת השלישית עד לתום הקדנציה של אותה כנסת, והוא נענה לכך. הייתה התמודדות, ובסופה ניצחה "קואליציית ניר" ב-53 קולות של: חירות, הציונים הכלליים, אחדות העבודה, מפ"ם, המפד"ל ומק"י את מועמד מפא"י, חה"כ ברל לוקר, שקיבל רק 41 קולות (המפלגה הפרוגרסיבית, שהיו לה שבעה מנדטים – נמנעה מהצבעה).

מאז המושג "קואליציית ניר" הפך למטבע לשון, המתאר תופעה חיובית במשפט החוקתי הישראלי, שכן קואליציה זו הוכיחה שאפשר להציב מועמד שאיננו מקובל על מפלגת השלטון, להביא לבחירתו ולקדם את עצמאות הכנסת.

עיינו: דני קורן ובוועז שפירא, קואליציות: הפוליטיקה הישראלית: 50 שנים – 100 אירועים בעמ' 37, 257-258 (1997); אורי יזהר בין חזון לשלטון, בעמ' 270-271 (2005).

13. זאת ועוד – אחרת. הטעם שאותו העלה יו"ר הכנסת להצדקת עמדתו נתון (אם בכלל) למי שהוטלה עליו הרכבת הממשלה (שסיעתו היא בין העותרים), ולא ליו"ר הכנסת במסגרת תפקידו כיו"ר.

14. נוכח כל האמור לעיל – ההתערבות כאן היא הכרחית, כמו שנעשה בבריטניה, בפרשת R v. The Prime minister, שהרי בלעדיה יפגעו: "מרקם החיים הדמוקרטיים" ו"יסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית", במשמעות החריגים שנוסחו ב-בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת מנחם סבידור, פ"ד לו(2) 197 (1982). השוו: פרשת R v. The Prime Minister. עיינו עוד: סוזי נבות "עשרים שנה למבחן 'שריד': עיון מחודש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים" מחקרי משפט יט 721 (2003).

15. אין לי אלא לסיים בתקווה שהלקחים יילמדו, ובעתיד לא נצטרך להידרש עוד לעתירות מסוג זה.

#### המשנה לנשיאה

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה לעשות צו מוחלט המורה שעל יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת בהקדם האפשרי לצורך בחירת יו"ר קבוע לכנסת ה-23, ולא יאוחר מיום רביעי, 25.3.2020.

ניתן היום, כ"ז באדר התש"ף (23.3.2020).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

ש ו פ ט

ש ו פ ט