

י' באדר תשס"ד
3 במרץ 2004

ה"ש 1/04

- המבקשות: 1. ח"כ דליה איציק
2. מפלגת העבודה הישראלית

**בקשה מיוחדת לפירוש הוראות חוק יסוד:
הכנסת לעניין מועד הבחירות לכנסת השבע-
עשרה**

בשם המבקשות: עו"ד אלדד יניב; עו"ד גיא בוסי
בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד מלכיאל בלס
בשם היועצת המשפטית לכנסת: עו"ד אתי בנדלר
בשם היועצת המשפטית
לוועדת חוק, חוקה ומשפט: עו"ד סיגל קוגוט
בשם "הליכוד": עו"ד איתן הברמן; עו"ד מיכל שור

החלטה

הרקע, העובדות והטענות

1. בתאריך ל' בחשוון תשס"ג (5.11.2002), לאחר שנוכח כי אין
לו עוד הרוב הדרוש להעברת מדיניותו בכנסת, הורה ראש-הממשלה

אריאל שרון, בהסכמת נשיא-המדינה, על פיזור הכנסת החמש-עשרה. זאת, מכוח סמכותו לפי סעיף 22 לחוק-יסוד: הממשלה כנוסחו אז. הכנסת התפזרה איפוא, ובתאריך כה בשבט תשס"ג (28.1.2003) התקיימו הבחירות לכנסת השש-עשרה.

2. חוק-יסוד: הממשלה, קודם לתיקונו בשנת 1999, כלל הוראה (בסעיף 22(א)), כי אם פוזרה הכנסת בצו ראש-הממשלה, יראו אותה כאילו היא עצמה החליטה על התפזרות. וכך נכתב בסעיף:

רואים החלטה [של ראש-הממשלה]
לפזר את הכנסת כהחלטה הכנסת
על התפזרותה לפני גמר תקופת
כהונתה...

למצב שבו החליטה הכנסת להתפזר מתייחס סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. לפי סעיף זה, הכנסת הבאה אחרי זו שהתפזרה תכהן עד לחודש חשוון שלאחר ארבע שנים מיום בחירתה. וזו לשון הסעיף:

החליטה הכנסת להתפזר, תהיה
תקופת כהונתה של הכנסת
שלאחריה עד לחודש חשוון הקרוב
שלאחר גמר ארבע שנים מיום
הבחירה.

3. מצירוף הוראות אלה עולה, כי עד לתיקון חוק-יסוד: הממשלה בשנת 1999, משך כהונתה של הכנסת הבאה אחרי כנסת שהתפזרה - בין מכוח החלטת הכנסת ובין בצו ראש-הממשלה - נקבע על-פי האמור בסעיף 36 הנ"ל. במצב דברים זה, הכנסת שהייתה נבחרת לאחר הכנסת שהתפזרה הייתה עשויה לכהן במשך

תקופה העולה על ארבע שנים. זאת, כחריג לכלל הבסיסי, הקבוע בסעיפים 8 ו-9 לחוק-יסוד: הכנסת, ולפיו משך כהונת הכנסת הינו ארבע שנים לכל היותר.

4. בשנת 1999 בוטלה הסיפא של סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, ולזמן-מה נוצר מצב שבו חוקי-היסוד לא התייחסו במפורש למשך כהונתה של הכנסת הבאה אחרי כנסת שפוזרה בצו ראש-הממשלה. ביטול זה נבע מהשמטה מקרית ולא נעשה במתכוון. בהצעת התיקון לחוק (ראו ה"ח 2780, תשנ"ט, בע' 218) ואף בדיוני הכנסת קודם לקבלת התיקון (ראו ד"כ יא, תשנ"ט, בע' 2358) אין זכר לכוונה להבחין בין העילות השונות להתפזרות הכנסת, ואין כל הסבר להשמטה. אך רק משתוקן חוק-יסוד: הממשלה שוב, בשנת 2001, הוספה מחדש ההוראה - הקבועה כיום בסעיף 29(ה) לחוק-היסוד, ושנכנסה לתוקף רק ביום 28.1.03 - כי רואים כנסת שפוזרה על-ידי ראש הממשלה כאילו החליטה לפזר עצמה.

פרק-הזמן שבו נעדרה מחוק-יסוד: הממשלה הוראה זו הוא הרלוואנטי לענייננו, שכן במהלכו פוזרה הכנסת החמש-עשרה על-ידי ראש-הממשלה. השאלה שהוצבה בפניי הינה איפוא אם רואים את הכנסת החמש-עשרה כמי שהתפזרה בעצמה, ואז תחול על מחליפתה, הכנסת השש-עשרה שנבחרה בחודש שבט תשס"ג, הוראת סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת וכהונתה תסתיים בחודש חשוון שלאחר השנה הרביעית להיבחרה, כלומר, בחשוון תשס"ח; או שלא יראו את הכנסת החמש-עשרה ככנסת שפיזרה עצמה, ואז יחול הכלל שבסעיפים 8-9 לחוק יסוד: הכנסת וכהונת הכנסת

השש-עשרה תסתיים כבר בחודש חשוון שבשנה הרביעית לכהונתה, קרי בחשוון תשס"ז.

5. בתאריך 1.3.2004 התקיים בפניי דיון בהשתתפות בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, נציגת היועצת המשפטית לכנסת, היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט, בא-כוח המבקשים (ח"כ דליה איציק ומפלגת העבודה הישראלית) ובא-כוח הליכוד, שהוזמן לדיון לאחר שביקש להציג את עמדתו. המשתתפים התבקשו לחוות-דעתם, הן בשאלה המקדמית אם העניין נתון לסמכותה של יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית, והן בשאלת מועד הבחירות לכנסת השבע-עשרה לגופה.

6. בשאלת הסמכות סבר בא-כוח הליכוד, עורך-הדין איתן הברמן, כי זו נתונה אך למליאת ועדת הבחירות המרכזית, שהיא המוסמכת על-פי חוק לפעול לביצוע הבחירות, לרבות קביעה של תאריך קיומן. מנגד, בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה - עורך-הדין מלכיאל בלס, נציגת היועצת המשפטית לכנסת - עורכת-הדין אתי בנדלר, והיועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט - עורכת-הדין סיגל קוגוט, חיוו דעתם כי באין גוף אחר המוסמך על-פי דין לעסוק בכך, ובהיות השאלה עניין לפרשנות משפטית, מן הראוי כי יושבת-ראש ועדת הבחירות, שהינה שופטת של בית-המשפט העליון, היא שתכריע בשאלה. ואילו בא-כוח המבקשות, עורך-הדין אלדד יניב, הגם שהסכים עם התוצאה שהציעו היועצים המשפטיים לכנסת ולממשלה, סבר כי מקור סמכותה של יושבת-ראש הוועדה הינו בסמכותה הטבעית להכריע בעניינים הדרושים לשם קיומן התקין של הבחירות, ולחלופין בסמכותה הכללית על-פי סעיף 137

לחוק הבחירות לכנסת, תשכ"ט-1969, שעניינו הכרעה בקובלנות בקשר למעשה או מחדל לפי חוק זה.

7. לעצם העניין, היועץ המשפטי לממשלה ונציגת היועצת המשפטית לכנסת סבורים כי השאלה ניתנת להכרעה הן בדרך של פרשנות דווקנית של לשון חוק-היסוד (כנוסחו בתקופה הרלוואנטית), לרבות ההוראה החסרה בו, והן בדרך המבקשת להתחקות אחר תכליתו. לדעת היועצים המשפטיים לכנסת ולממשלה, אף ששתי הדרכים אפשריות, מן הראוי להעדיף פרשנות דווקנית, הנצמדת ללשון חוק-היסוד. על-פי פרשנות זאת, בהעדר הוראה מפורשת כי כנסת שפוזרה על-ידי ראש-הממשלה דינה ככנסת שהתפזרה מרצונה, לא יחול סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. היועצים המשפטיים הטעימו, כי הוראות חוקתיות הקובעות כללי מסגרת פורמאליים, כמו אלה שבפנינו, אינן ראויות לפרשנות תכליתית ורחבת-מבט, הפוגעת ביציבות שיטת הממשל ובוודאותה, ומה גם שמדובר במקרה יחיד שמקורו בתקלה חד-פעמית שתוקנה זה-מכבר.

היועץ המשפטי לממשלה הוסיף, כי הפירוש המחייב תקופת כהונה קצרה יותר מגשים באופן מלא יותר את העיקרון החוקתי ולפיו הכנסת נבחרת לארבע שנים בלבד, והארכת הכהונה מעבר לארבע שנים צריכה להיעשות במשורה ובזהירות. כהונה של הכנסת במשך ארבע שנים ותשעה חודשים, הנובעת מן הפירוש החלופי, תהווה לדעת היועץ המשפטי לממשלה סטייה ניכרת מן העקרונות האמורים.

גם בא-כוח המבקשות סבור כי יש לפרש את חוק-יסוד: הממשלה כפשוטו. לטענתו, שתיקת חוק-היסוד באשר למקרה של פיזור הכנסת על-ידי ראש-הממשלה היא בבחינת "הסדר שלילי" לעניין תחולת סעיף 36 על הכנסת הבאה אחריה.

מנגד, לדעת היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ולדעת בא-כוח הליכוד, ההוראות הנדונות מיועדות למנוע בחירות תכופות יתר על המידה, העלולות לפגוע בתקינות התפקוד של הדמוקרטיה הישראלית. כך, במקרה שבו התקצרה כהונתה של כנסת אחת - ותהיה הסיבה לכך אשר תהיה - תוארך כהונתה של הכנסת הבאה. לפי דעה זאת, בפירוש הוראות חוקתיות, ואפילו הן נוגעות לעניינים שבנוהל, יש לנקוט פרשנות תכליתית, המבטאת את ערכי היסוד של שיטת המשטר. היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט מצביעה על הצורך בנקיטת פרשנות המקדמת את ההרמוניה החוקתית והמשלבת באופן קוהרנטי את ההוראות השונות המתייחסות למועדי כהונת הכנסת.

סמכות יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית

8. מיהו איפוא המוסמך לקבוע מה יהיה מועד הבחירות לכנסת, מקום שבו מתעוררת בשאלה זאת מחלוקת פרשנית? העמדה ולפיה הסמכות נתונה למליאת ועדת הבחירות המרכזית אינה יכולה להתקבל. ועדת הבחירות, להוציא יושב-הראש שלה שהוא שופט בית-המשפט העליון, מורכבת מנציגי הסיעות החברות בכנסת היוצאת. בחוק עצמו אין הוראה המסמיכה את הוועדה לפרש את תחיקת הבחירות, ואף הוצאו מגדר סמכויותיה הכרעות

בעלות אופי שיפוטי, ונקבע כי יהיו נתונות אך ליושב-ראש הוועדה. לאור הרכבה הפוליטי של הוועדה, אין לראותה כמוסמכת לקבוע פרשנות של דין שבה יש עניין לחברי הוועדה נציגי הסיעות. לנציגי הסיעות אין גם בהכרח את המיומנות המקצועית הדרושה לכך. לעומת זאת, ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית הכלים המקצועיים הנחוצים לביצוע מלאכת הפרשנות, ולא פחות חשובה מכך היא אי-תלותו במערכת הפוליטית. נראה לי איפוא, כי הסמכות לפירוש החוק היא בידיו. והשוו לביקורת על הסמכתה המפורשת של ועדת הבחירות בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת לדון בבקשות לפסילת רשימות ומועמדים לכנסת, בע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-6, פ"ד יט(3) 365, דברי השופט יואל זוסמן, בע' 384; בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, דברי המשנה-לנשיא מנחם אלון, בע' 289; בע"ב 1/88 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-12, פ"ד מב(4) 177, דברי הנשיא מאיר שמגר, בע' 194; ולאחרונה בע"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, דברי הנשיא אהרן ברק, בע' 63.

משך כהונת הכנסת השש-עשרה

9. מהו פירוש המילים: "החליטה הכנסת להתפזר" שבסעיף 36 הנ"ל לחוק-יסוד: הכנסת? כאמור, היועץ המשפטי לממשלה וכן נציגת היועצת המשפטית לכנסת סוברים כי חוק-היסוד ניתן לפירושים שונים - שאותם הם מכנים: "הפירוש התכליתי" ו"הפירוש הדווקני" - אלא שבעיניהם, הפירוש האחרון הוא הראוי משעוסקים אנו בתחיקת בחירות.

איני יכולה לקבל גישה זו. יש אך דרך פרשנות אחת, החלה על כל סוגי הנורמות המשפטיות. זוהי הפרשנות התכליתית. ראו למשל בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, בע' 762. הוראות בתחיקת בחירות מפורשות בדיוקנות אך אם פרשנות כזאת מתבקשת מתכליתן. כך, השופט מישאל חשין, בהתייחסו לפירוש חוק הבחירות, כתב: "בראשית - כדרכנו - נעיין בטקסט העומד לפירוש; אל הטקסט נוסיף תכלית והיגיון; באלה יבואו עיקרי-יסוד של השיטה ומכל המרכיבים הללו ניצור תרכובת במינון הראוי. המוצר שנקבל הוא-הוא פירושו של החוק" (רע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג(2) 128, בע' 135). לגישה דומה ראו גם דברי השופט ברק בב"ש 67/84 חדד נ' פז ואח', פ"ד לט(1) 667, בע' 670.

זאת ועוד: ערכי היסוד של שיטתנו מחייבים לפרש נורמות חוקתיות - ולא-כל-שכן חוקי-יסוד - מתוך מבט רחב, בהתחשב במכלול התחיקה ותוך שאיפה להרמוניה חוקתית. ראו, למשל, בג"ץ 428/86 בדזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 505, בע' 598.

10. בענייננו, הקונספציה שביסוד הוראות חוק-יסוד: הכנסת היא, כי מקום שהכנסת מקצרת כהונתה, מתארכת כהונת הכנסת הבאה. זאת, כדי למנוע בחירות תכופות יתר על המידה, שקיומן פוגע בתפקוד הרשויות. על-כן, בצד הוראות סעיפים 8 ו-9 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובעים כי הכנסת תכהן ארבע שנים, מורה סעיף 36 לחוק-היסוד כי כאשר הכנסת לא הוציאה ימיה והתפזרה, בין משום שהחליטה להקדים את הבחירות בדרך של קבלת חוק כאמור בסעיף 35 לחוק-היסוד ובין בשל אי-קבלת חוק התקציב, רואים

אותה כאילו התפזרה וכהונת הכנסת הבאה תוארך. בכל מקרה כזה ייערכו הבחירות לכנסת הבאה בחודש חשוון שלאחר תום ארבע שנים מיום בחירתה.

סעיף 36 אינו איפוא סרח עודף לסעיפים 8 ו-9, אלא הוא חלק מן המכלול הקובע את מועד הבחירות לכנסת. לפיזור הכנסת על-ידי ראש-הממשלה - דרך התפזרות שהוספה בשנים האחרונות - השלכה זהה לזו הנגרמת עקב פיזורה בעילות האחרות. אכן, בכל אחת מהעילות הקבועות בחוק מתפזרת הכנסת קודם שמילאה את ימיה, ואין יסוד להבחנה ביניהן.

למסקנה זו מובילה גם ההיסטוריה החקיקתית, שממנה עולה בעליל, כי הכוונה הייתה להאריך את כהונת הכנסת בכל מקרה שהכנסת שקדמה לה התפזרה לפני תום כהונתה, לרבות בצו של ראש-הממשלה.

11. אשר-על-כן הגעתי לכלל דעה, כי יש לפרש את המילים "החליטה הכנסת להתפזר" כחלות על כל העילות המקצרות ימיה של הכנסת, ובכללן פיזור על-ידי ראש-הממשלה. מכאן, שיש להחיל את סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על פיזור הכנסת החמש-עשרה, וממילא תכהן הכנסת השש-עשרה עד לחודש חשוון תשס"ח.

ניתנה היום, י' באדר תשס"ד (3.3.04).

דליה דורנר
שופטת בית-המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה