

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2257/04

בג"ץ 2305/04

בג"ץ 2363/04

בג"ץ 2369/04

בפני :

כבוד הנשיא א' ברק
כבוד המשנה לנשיא א' מצא
כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' א' לוי

העותרים בבג"ץ 2257/04 :

1. סיעת חד"ש – תע"ל
2. ח"כ מוחמד ברכה
3. ח"כ עיסאם מחיול
4. ח"כ אחמד טיבי

העותרים בבג"ץ 2305/04 :

1. ח"כ ד"ר עזמי בשארה
2. ברית לאומית דמוקרטית – סיעת בל"ד

העותרת בבג"ץ 2363/04 :

סיעת מרצ – ישראל הדמוקרטית

העותרות בבג"ץ 2369/04 :

1. ח"כ דליה איציק, סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17 ויו"ר סיעת העבודה-מימד לכנסת ה-16
2. מפלגת העבודה הישראלית

נ ג ד

המשיבה בבג"ץ 2257/04 :

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17,
כבוד השופטת דליה דורנר

המשיבים בבג"ץ 2305/04 :

1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
2. ח"כ דליה איציק
3. מפלגת העבודה הישראלית
4. מפלגת הליכוד

המשיבים בבג"ץ 2363/04 :

1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, כבוד השופטת דליה דורנר
2. מפלגת העבודה הישראלית
3. מפלגת הליכוד

- המשיבים בבג"ץ 2369/04 :
 1. יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, כבוד השופט דליה דורנר
 2. היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז
 3. היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אנה שניידר
 4. היועצת המשפטית לוועדת חוק, חוקה ומשפט לכנסת, עו"ד סיגל קוגוט
 5. סיעת הליכוד לכנסת ה-16

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : ט' בתמוז התשס"ד (28.06.2004)

בשם העותרים
 בבג"ץ 2257/04 :

עו"ד אוסאמה סעדי

בשם העותרים
 בבג"ץ 2305/04 :

עו"ד אליאס חורי

בשם העותרת
 בבג"ץ 2363/04 :

עו"ד דפנה הולץ-לכנר

בשם העותרות בבג"ץ
 2369/04, בשם המשיבות מס'
 2 ו-3 בבג"ץ 2305/04 ובשם
 המשיבה מס' 2 בבג"ץ
 : 2363/04

עו"ד אלדד יניב

בשם המשיבה בבג"ץ 2257/04,
 בשם המשיבה מס' 1 בבג"ץ
 2305/04 ובבג"ץ 2363/04,
 ובשם המשיבים מס' 1 ו-2
 בבג"ץ 2369/04 :

עו"ד מלכיאל בלס ; עו"ד עינת גדעוני

בשם המשיבה מס' 4 בבג"ץ
 2305/04, ובשם המשיבה מס'
 3 בבג"ץ 2363/04 ובשם
 המשיבה מס' 5 בבג"ץ
 : 2369/04

עו"ד איתן הברמן

בשם המשיבה מס' 3
 בבג"ץ 2369/04 :

עו"ד אתי בנדלר

בשם המשיבה מס' 4
 בבג"ץ 2369/04 :

עו"ד אתי בנדלר

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

ראש הממשלה התפטר. הכנסת החמש-עשרה פוזרה. נערכו בחירות לכנסת השש-עשרה. מהי תקופת כהונתה של הכנסת השש-עשרה ומהו מועד הבחירות לכנסת השבע-עשרה – זו השאלה אשר ניצבת בפנינו. השבנו עליה (ביום 6.7.2004) תוך שציינו כי הנימוקים יינתנו בנפרד. הנה נימוקינו.

העובדות

1. ראש הממשלה א' שרון החליט (ביום 5.11.2002), בהסכמת נשיא המדינה, על פיזור הכנסת החמש-עשרה (על פי הוראת סעיף 22 לחוק-יסוד: הממשלה (כנוסחו אז)). לאחר פיזור הכנסת נערכו (ביום 28.1.2003) הבחירות לכנסת השש-עשרה. בחלוף כשנתיים פנו ח"כ ד' איציק ומפלגת העבודה הישראלית (העותרות בבג"ץ 2369/04) אל יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית (השופטת ד' דורנר), בבקשה לקבוע את המועד לקיום הבחירות לכנסת השבע-עשרה. התקיים בעניין זה (ביום 1.3.2004) דיון בפני יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית. לקראת הדיון נתבקשה ונתקבלה חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. בדיון עצמו הוצגה עמדת היועץ המשפטי לממשלה (מפי מר מ' בלס). כן נשמעה עמדתן של המשנה ליועצת המשפטית לכנסת (הגב' א' בנדלר) והיועצת המשפטית לוועדת החוקה חוק ומשפט (הגב' ס' קוגוט). באותה ישיבה נשמעו גם עמדות יועצים משפטיים של סיעת העבודה וסיעת הליכוד. בדיון עצמו נבחנו שתי שאלות: האחת, אם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך להכריע (בכפוף לביקורת בית המשפט הגבוה לצדק) בשאלה מהו המועד לעריכתן של הבחירות לכנסת השבע-עשרה; השניה, מהו המועד לעריכתן של הבחירות לכנסת השבע-עשרה. יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית החליטה (ביום 3.3.2004) כי הסמכות היא בידה. אשר למועד הבחירות, נקבע על ידה כי התשובה לשאלה זו מצויה בהוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. על פי הוראה זו הכנסת השש-עשרה תכהן עד לחודש חשון תשס"ח (אוקטובר 2007). כנגד החלטה זו מכוונת העתירה שלפנינו. בשלוש מתוך ארבע העתירות לא עלתה כלל השאלה הראשונה שעניינה הסמכות של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. באחת העתירות (בג"ץ 2363/04) נטען כי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית אינו מוסמך להכריע בשאלת

מועד הבחירות. כל הצדדים כולם הסכימו – וזהו גם הדין – כי הסמכות בעניין זה מצויה בוודאי בידינו, במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטותיו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (ראו בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750). מכיוון שכך, נמקד דיוננו אך בשאלה השניה, שעניינה מועד הבחירות לכנסת השבע-עשרה.

המסגרת הנורמטיבית הכללית

2. על הסוגיה שלפנינו חלות הוראות חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: הממשלה. בהוראות חוק-יסוד: הכנסת לא חל כל שינוי בענייננו מאז כונן חוק-יסוד: הכנסת (בתשי"ח-1958) ועד היום. חמש ההוראות הרלבנטיות הן אלה:

"תקופת כהונת הכנסת

8. תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה.

מועד הבחירות

9. הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי לחודש חשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת.

התפזרות הכנסת

34. לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לענין זה.

מועד הבחירות לאחר התפזרות הכנסת

35. החוק על התפזרות הכנסת יכול הוראה על מועד הבחירות לכנסת שלאחריה.

תקופת כהונת הכנסת לאחר התפזרות

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

ביסוד הוראות אלה מונחים שלושה הסדרים: ראשית, הכלל הבסיסי הינו כי תקופת כהונתה של הכנסת היא ארבע שנים. מועד הבחירות יהא בחודש חשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת; שנית, הכנסת יכולה להחליט על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה בת ארבע השנים. החלטה זו חייבת ללוש לבוש של חוק. חוק ההתפזרות שקיבלה הכנסת היוצאת יכול הוראה על מועד הבחירות לכנסת שלאחריה;

שלישית, החליטה הכנסת להתפזר, תהא תקופת הכהונה של הכנסת שלאחריה עד לחודש חשון הקרוב שלאחר גמר ארבע שנים מיום הבחירה.

3. חוק-יסוד: הממשלה (שכונן בתשנ"ב-1992) קבע כי ראש הממשלה ייבחר בבחירות ישירות ואישיות. נעשתה הבחנה בין מועד הבחירות לכנסת לבין מועד הבחירות לראש הממשלה ("בחירות מיוחדות"). נקבע העקרון כי כל אימת שיהיו בחירות לכנסת, ייערכו בחירות לראש הממשלה (סעיף 4). נקבעו שלוש עילות חדשות – בנוסף לחוק התפזרות הכנסת המוסדר בחוק-יסוד: הכנסת, אשר תוקן באופן שנדרש רוב חברי הכנסת לקבלת חוק ההתפזרות (סעיף 57 לחוק-יסוד: הממשלה) – להתפזרות הכנסת לפני גמר תקופת כהונתה ולעריכתן של בחירות מוקדמות: ראשית, נקבע כי הכנסת רשאית, ברוב חבריה, להביע אי-אמון לראש הממשלה (סעיף 19(א)). הבעת אי-אמון של הכנסת לראש הממשלה "יראוה כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" (סעיף 19(ב)), בלא שנדרשת לשם כך קבלת חוק (סעיף 21(ב)). שנית, נקבע כי אם לא נתקבל חוק התקציב תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, "יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" (סעיף 20), בלא "שנדרשת לשם כך קבלת חוק" (סעיף 21(ב)). שלישית, נקבע כי ראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, רשאי לפזר את הכנסת בצו (סעיף 22(א)). נקבע כי "רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" (סעיף 22(א)). חוק-יסוד: הממשלה הוסיף וקבע כי בכל שלושת המקרים ייערכו הבחירות לכנסת ביום האחרון שלפני תום 60 הימים מיום היווצרות העילה (סעיפים 21(א) ו-22(א)).

תיקון מס' 8

4. חוק-יסוד: הממשלה תוקן בהתשנ"ט-1999 (חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8); להלן – תיקון מס' 8). עיקר התיקון, בכל הנוגע לענייננו, התמקד בהוראות סעיף 21 לחוק-יסוד: הממשלה. ההוראה המקורית קבעה:

"בחירות מוקדמות

21. (א) הביעה הכנסת אי-אמון לראש הממשלה, או בלא נתקבל חוק התקציב כאמור בסעיף 20, ייערכו בחירות לכנסת ולראש הממשלה ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מיום הבעת אי-האמון או מתום התקופה האמורה בסעיף 20.

(ב) הוראות סעיפים 34 ו-35 לחוק-יסוד: הכנסת לא יחולו לענין התפזרות הכנסת לפי סעיפים 19 ו-20."

הוראה זו הוחלפה בתיקון מס' 8 בהוראה חדשה, אשר זו לשונה:

"בחירות מוקדמות לכנסת ולראש הממשלה

21. (א) הביעה הכנסת אי-אמון בראש הממשלה, לא נתקבל חוק התקציב כאמור בסעיף 20 או שראש הממשלה פיזר את הכנסת לפי סעיף 22, ייערכו הבחירות לכנסת ולראש הממשלה ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מהיום שבו נוצרה העילה לקיום הבחירות המוקדמות.

(ב) הוראות סעיפים 34 ו-35 לחוק-יסוד: הכנסת, לא יחולו לענין התפזרות הכנסת לפי סעיפים 19 ו-20 ולענין פיזור הכנסת לפי סעיף 22; ואולם רשאית הכנסת, ברוב חבריה, לקבוע בחוק שיתקבל בתוך 14 ימים מהיום שבו נוצרה העילה לקיום הבחירות המוקדמות, מועד בחירות מוקדם יותר מהמועד האמור בסעיף קטן (א)."

תכליתם של שינויים אלה היתה כפולה: ראשית, להאריך את התקופה שבין היווצרות העילה לבחירות מוקדמות לבין מועד הבחירות. תקופה זו עמדה על 60 יום. הנסיון הצביע כי מועד זה הוא קצר מדי. נקבע תחתיו מועד של 90 יום (ראו הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8) (מועד הבחירות המוקדמות לכנסת ולראש הממשלה), התשנ"ט-1998 (ה"ח 2780, התשנ"ט, עמ' 218)). שנית, להבהיר כי התפזרות או פיזור של הכנסת בשל אחת משלוש העילות (הבעת אי-אמון, אי קבלת חוק-תקציב, החלטת ראש הממשלה) אינה מונעת את הכנסת מקבלת חוק התפזרות, אשר יקבע מועד מוקדם יותר ממועד 90 הימים, ובלבד שאותו חוק התקבל בתוך 14 ימים מהיום שבו נוצרה העילה לקיום בחירות מוקדמות.

5. בנוסף להחלפתו של סעיף 21 לחוק-יסוד: הממשלה, תיקן תיקון מס' 8 את הוראת סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה. לפני התיקון קבעה הוראה זו:

"פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה

22. (א) נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות: רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות לכנסת ולראש הממשלה ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מיום פיזור הכנסת".

התיקון קבע לאמור:

"בסעיף 22(א) לחוק היסוד, במקום הסיפה המתחילה במלים 'רואים החלטה', יבוא 'ויתקיימו בחירות מוקדמות כאמור בסעיף 21'".

הנוסח המתוקן של סעיף 22 הוא, איפוא, זה:

"נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שפורסם ברשומות ויתקיימו בחירות מוקדמות כאמור בסעיף 21".

תיקון זה הוא מובן מאליו, עד כמה שהוא מחק את הוראתו של סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, לפיה "ייערכו בחירות לכנסת ולראש הממשלה ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מיום פיזור הכנסת". מחיקה זו נדרשה לאור ההוראה החדשה בסעיף 21(א) לחוק-יסוד: הממשלה, לפיה הבחירות יערכו בתוך 90 ימים מהיום שבו נוצרה העילה לקיום הבחירות המוקדמות.

6. אך מדוע מחק סעיף 22 לתיקון מס' 8 את ההוראה בסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, לפיה "רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה"? יתכן שהטעם לכך הינו התפיסה כי הוראה זו – עד כמה שהיא מאפשרת את התפזרותה של הכנסת ללא החלטת הכנסת וללא חוק לפיזור (כנדרש בחוק-יסוד: הכנסת) – התייתרה לאור ההוראה המפורשת בסעיף 21 החדש לחוק-יסוד: הממשלה. עיון בדינויה של ועדת החוקה חוק ומשפט ובדיונים במליאת הכנסת מלמד כי פרט למשפט אחד של יועצה המשפטי של הוועדה (בפרוטוקול הדיונים מיום 22.12.98, עמ' 13) לא ניתן כל הסבר לשינוי זה. היועץ המשפטי לוועדה ציין כי מטרת

התיקון הינה "שלא יוצר מצב שראש הממשלה יוכל לבוא אז לנשיא ולקצר את המועד".

7. כשלעצמי, איני יודע מדוע נמחק הביטוי "רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה". דבר אחד אני יודע: בעת ביטולה של הוראה זו לא נבחנה כלל השאלה, מה השפעה יש להשמטה זו על תחולתה של הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על תקופת כהונתה של כנסת שנבחרה לאחר פיזור הכנסת על ידי צו ראש הממשלה. עיינתי בכל החומר הקשור לביטולה של הוראה זו. איש מהמשתתפים בדיונים – חברי כנסת, יועצים משפטיים, עובדי ועדת הבחירות המרכזית – לא העלה את סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על דל שפתיו. לא נערך כל דיון בשאלה כיצד תשפיע ביטולה של ההוראה על תקופת כהונתה של הכנסת שלאחריה. איש לא היפנה את תשומת הלב לכך שההוראה לפיה "רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" תפקיד כפול: האחד, מרכיב מרכזי בקביעה כי השתכללות העילה בה עוסקת הוראה זו שקולה כנגד החלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, דבר הגורר אחריו בחירות לכנסת ולראש הממשלה ולא בחירות לראש הממשלה בלבד (סעיף 21(א) לחוק-יסוד: הממשלה); השני, יצירת הקשר בין הקדמת הבחירות בשל התפזרות או פיזור הכנסת לבין תקופת כהונתה של הכנסת לאחר ההתפזרות או הפיזור (על פי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת); איש לא שאל את עצמו, מה תהא השפעת ביטול תפקידה הראשון של הוראה זו על תפקידה השני.

הצגת הבעיה המשפטית

8. על רקע המסגרת המשפטית הכללית, וכתוצאה מתיקון מס' 8, קמה ועומדת השאלה שלפנינו: כאשר ראש הממשלה מפזר את הכנסת, מהי תקופת כהונתה של הכנסת שלאחריה? עד לתיקון מס' 8, נמצאה התשובה לשאלה זו בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, לפיה "החליטה הכנסת להתפזר, תהיה תקופת כהונתה של הכנסת שלאחריה עד לחודש חשון הקרוב שלאחר גמר ארבע שנים מיום הבחירה" (סעיף 36). הוראה זו חלה על החלטת הכנסת להתפזר בדרך של חוק התפזרות. הוראה זו הוחלה גם על כל אחת משלוש עילות ההתפזרות שהוספו בחוק-יסוד: הממשלה (אי-אמון, אי-קבלת חוק תקציב, פיזור על ידי ראש הממשלה). תחולתה של הוראה זו גם על מצבים אלה נעשתה באמצעות הוראה מיוחדת בכל אחד מהסעיפים הדנים בעילות אלה לפיה יראו באי-אמון (סעיף 19(ב)), אי-קבלת חוק התקציב (סעיף 20) או פיזור על ידי ראש הממשלה (סעיף 22(א)), "כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". מכוחה של הוראת גישור זו נוצר הקשר בין החלטתו של ראש הממשלה לפזר את

הכנסת, לבין הוראתו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. על פי הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, תקופת כהונתה של הכנסת השש-עשרה (היא "הכנסת שלאחריה") עד לחודש חשון התשס"ח (נובמבר 2007), הוא חודש חשון הקרוב שלאחר גמר ארבע שנים מיום הבחירה (שהיה בשבט תשס"ג – 28.1.2003).

9. לאחר תיקון מס' 8 התשובה לשאלתנו הסתבכה. כפי שראינו, סעיף 36 קובע הוראה למצב דברים בו "החליטה הכנסת להתפזר". עם ביטולה של ההוראה בסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה לפיה רואים החלטה של ראש הממשלה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, חסר "הגשר" אשר יחבר בין החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת לבין הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על תקופת כהונתה של הכנסת לאחר התפזרות קודמתה. במצב דברים זה חל לכאורה הכלל הבסיסי שבחוק-יסוד: הכנסת, לפיו תקופת כהונתה של כנסת היא ארבע שנים מיום היבחרה (סעיף 8); מועד הבחירות הוא ביום ג' השלישי לחודש חשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת (סעיף 9). הוראה זו חלה על כל כנסת וכנסת. ממילא היא חלה לכאורה גם על הכנסת שלאחר הכנסת שפוזרה על ידי ראש הממשלה. בענייננו, הכנסת השש-עשרה נבחרה ביום כ"ה בשבט תשס"ג (28 בינואר 2003). ארבע שנות כהונתה מסתיימות בשבט התשס"ז. חודש חשון של השנה שבה תמה תקופת כהונתה הוא חשון התשס"ז (נובמבר 2006).

10. גדר הספיקות הינו איפוא, זה: מהי המשמעות המשפטית ממחיקתה של הוראת הגישור בתיקון מס' 8, לפיה רואים החלטה של ראש הממשלה לפזר את הכנסת "כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה"? האם ממשיכה לחול הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת – ואם כן, לפי איזו קונסטרוקציה משפטית? או שמא הכניס תיקון מס' 8 שינוי בהסדר המשפטי, באופן שאין עוד תחולה להוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, וחל הכלל הבסיסי שבסעיפים 8 ו-9 לחוק-יסוד: הכנסת? אם כן, מה הטעם בהבחנה בין תקופת כהונתה של כנסת שלאחר התפזרות מכוח אי-אמון או מפאת אי-קבלת חוק התקציב (שלעניין שתי העילות הללו ממשיך לחול סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת), לבין תקופת כהונתה של הכנסת שלאחר פיזור על ידי ראש הממשלה?

11. לכאורה, ניתן היה להימנע מהצורך להכריע בסוגיות אלה, נוכח חוק-יסוד: הממשלה (מיום 7.3.2001) שביטל את תיקון מס' 8 וכלל הוראת גישור לענין פיזור הכנסת (ראו סעיף 29 לחוק). חוק-יסוד: הממשלה החדש הוסיף וקבע כי "הוראות חוק-יסוד זה יחולו על הבחירות ועל כינון הממשלה, החל בבחירות לכנסת השש-

עשרה" (סעיף 47(א) לחוק). לכאורה, ניתן היה לטעון כי לעניין משך כהונתה של הכנסת השש עשרה חל חוק יסוד: הממשלה החדש, לרבות הוראת הגישור הקבועה בו. טענה זו לא הועלתה בפנינו, אם כי נבחנה בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית של הכנסת (א' בנדלר) ליושב ראש הכנסת. הנני סבור כי אין לקבל טענה זו. מהוראות סעיף 47(א) לחוק-יסוד: הממשלה החדש ברור כי החוק החדש הוחל על תהליך הבחירות לכנסת השש-עשרה (מעבר להצבעה בפתק אחד) ועל כינון הממשלה. לחוק אין תחולה לעניין מועד הבחירות ולעניין משך כהונתה של הכנסת הנבחרת. על פיזור הכנסת החמש-עשרה, על כל השלכותיו, חל איפוא, חוק-יסוד: הממשלה (משנת 1992) ממנו נמחקה הוראת הגישור.

טענות הצדדים

12. הצדדים לעתירות העלו את טענותיהם בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית וכן במסגרת ההליך שלפנינו. אותה עת (ביום 2.3.2004) התקיים דיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בסוגיה זו. בדיון השתתפו גורמים שונים ובהם מספר אנשי אקדמיה והוצגו בו דעות שונות על אודות השאלה שבמחלוקת. נפתח בהצגת טענותיהם של הצדדים במסגרת ההליך שהתקיים בפני יושב-ראש ועדת הבחירות, ולאחר מכן נביא את טיעונם לפנינו. גם כאן לא נתייחס למחלוקת ביניהם על אודות סמכותה של יושבת-ראש ועדת הבחירות לקבוע את מועדן של הבחירות, אלא נציג את טענותיהם לגופם של הדברים (ראו לעיל בפסקה 1).

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בפני יושב-ראש ועדת הבחירות

13. על פי החלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית (מיום 24.2.2004) מסר (ביום 29.4.2004) היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו (באמצעות מ' בלס). הוא ציין כי אי הבהירות בנוגע למועד עריכת הבחירות נעוצה בתקלה שאירעה בעת חקיקת תיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה. לטענתו, ישנן שתי גישות שונות למתן תשובה לשאלה מתי יש לקיים את הבחירות. הגישה הראשונה – בה הוא תמך – היא "גישת הפרשנות הדווקנית". לפי גישה זו יש לפרש את חוק היסוד כפשוטו, ואין להביא בדרך פרשנות לתוצאה בה פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה שקול להתפזרותה. היועץ המשפטי לממשלה הסכים לכך כי יש לפרש הוראות חוקתיות מתוך "מבט רחב". יחד עם זאת, יש להבחין לעניין זה בין הוראות מהותיות בחוקה (כגון הוראות העוסקות בזכויות אדם), לבין הוראות הקובעות את כללי המסגרת הפורמאליים (כגון הוראות העוסקות במועד עריכת הבחירות, רוב הדרוש להצבעה וכיו"ב). הוראות מהסוג

האחרון דורשות ודאות ובהיעדר טעם מיוחד אין להוציאן מפשרותן, שאחרת ייפגע אינטרס ציבורי כבד משקל. זאת ועוד: בהקשר שלפנינו יישום דווקני של הוראות חוק היסוד יוליך לכהונה של הכנסת קרוב לארבע שנים להבדיל מארבע שנים ותשעה חודשים על פי הגישה האחרת. בכך הגישה הדווקנית עולה יותר בקנה אחד עם הכלל לפיו הכנסת מכהנת ארבע שנים. היועץ המשפטי לממשלה קבע כי גישה אלטרנטיבית ולפיה יש לפרש את הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת כחלה על המקרה הינה אפשרית. זאת אם תיושם גישה חלופית לגישתו, אותה כינה בשם "גישת הפרשנות התכליתית". יחד עם זאת, הוא טען כי עדיפה הגישה הדווקנית מהשיקולים שמנה.

חוות דעת משפטיות מטעם הכנסת

14. המשנה ליועצת המשפטית לכנסת (א' בנדלר) הגישה (ביום 16.2.2004) ליושב-ראש הכנסת את חוות דעתה באשר למועד הבחירות לכנסת השבע-עשרה. חוות דעת זו הועמדה לאחר מכן לעיונה של יושבת-ראש ועדת הבחירות. בחוות הדעת נאמר כי תיקון מס' 8 לא התכוון לשנות את מועד הבחירות לכנסת הבאה, ועל כן אירעה תקלה בהליך החקיקה. יחד עם זאת, היא ציינה כי בכגון אלה חשובה הוודאות, ועל כן פרשנות מרחיבה אינה רצויה מקום שלשון חוק היסוד הינה ברורה. לשיטתה, אם הכנסת סבורה כי ראוי לערוך את הבחירות בשנת 2007 עליה להסדיר זאת בחקיקה. לחוות דעת זו צורפה חוות דעתה החולקת של היועצת המשפטית לוועדת החוקה חוק ומשפט (ס' קוגוט), שהוגשה (ביום 16.2.2004) ליועצת המשפטית לכנסת. חוות דעת זו עמדה על הרקע לתיקון מס' 8, ממנו עולה כי לא היתה כל כוונה להשפיע על תקופת הכהונה של הכנסת הבאה. על פי חוות דעת זו, פרשנות חוקתית רחבה צריכה להוליך למסקנה כי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת חל בענייננו. זאת לאור הצורך למנוע קיומן של בחירות תקופות, ליצור אחדות בין ההוראות השונות שבגינן מתפזרת הכנסת, ולאור ההסדר המצוי כיום בחוק-יסוד: הממשלה. על כן, אין להגיע למסקנה כי נוצר הסדר שלילי, המונע את תחולת הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

החלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה

15. יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה (השופטת ד' דורנר) ערכה (ביום 1.3.2004) דיון בסוגיית מועד הבחירות. בדיון נכחו גם נציגי הצדדים שלפנינו, ולאחריו (ביום 3.3.2004) היא מסרה את החלטתה. יושבת-ראש ועדת הבחירות ציינה כי השאלה המרכזית הניצבת בפניה היא מה פירוש הביטוי "החליטה הכנסת להתפזר", המופיע בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. היא קבעה כי יש לפרש אותו

על פי גישת הפרשנות התכליתית, ומתוך מבט רחב כיאה לפרשנות של נורמות חוקתיות. לשיטתה, 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 בתיפקוד רשויות השלטון. סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מהווה חלק ממכלול הסעיפים הקובע את מועד הבחירות. לפיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה השלכה זהה לזו הנגרמת עקב פיזור על פי העילות האחרות. בכל אחת מהן מתפזרת הכנסת קודם שמילאה את ימיה, ואין יסוד להבחנה ביניהן. לאור דברים אלה קבעה יושבת-ראש ועדת הבחירות כי:

“... הגעתי לכלל דעה כי יש לפרש את המילים ‘החליטה הכנסת להתפזר’ כחלות על כל העילות המקצרות את 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.”

לאור החלטה זו הוגשו העתירות שלפנינו אותן הגישו סיעות, מפלגות וחברי כנסת (סיעת חדש-תע”ל (בג”ץ 2257/04); סיעת בל”ד (בג”ץ 2305/04); סיעת מרצ-ישראל הדמוקרטית (בג”ץ 2363/04) ומפלגת העבודה הישראלית (בג”ץ 2369/04)).

טענות העותרים

16. העותרים טענו כי דינה של החלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית להתבטל. לטענתם, אין בכוחה של הפרשנות התכליתית, שעמדה בבסיס החלטתה של יושבת-ראש ועדת הבחירות, ליצור יש מאין. אין להקים מחדש, בדרך של פרשנות, הוראת חוק שהושמטה כתוצאה מתיקון מס’ 8. החלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות מאריכה את כהונת הכנסת מעבר לארבע שנים, וזאת אין לעשות בדרך של פרשנות, שעה שלשון הוראות חוק-יסוד: הכנסת והממשלה הינן ברורות. לטענתם, הדברים יפים במיוחד להוראות פרוצדוראליות הנוגעות למועדי הבחירות, לגביהן יש לשמור על עקרון הוודאות, היציבות והבהירות באופן מירבי.

טענות המשיבים

17. היועץ המשפטי לממשלה חזר על עמדתו, שהוצגה בפני יושבת-ראש ועדת הבחירות. לטענתו, משנשמטה ההוראה הרואה בהחלטת ראש הממשלה לפזר הכנסת כאילו הכנסת החליטה לפזר עצמה, הרי שנוצר הסדר שלילי (ולא לקונה). שעה שבאים

לענות על שאלת מועד הבחירות הבאות לכנסת, יש ליתן משקל רב לתכלית של קיום הסדרים ברורים, וודאיים וידועים מראש. לטענתו, העמדה הנוגדת – הבאה לידי ביטוי בהחלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות – מוציאה מקרא מידי פשוטו, וזאת ללא שיקולי צדק או אינטרס ציבורי המחייבים זאת. המשנה ליועצת המשפטית לכנסת היפנתה אותנו לחוות דעתה שהוצגה בפני יושבת-ראש ועדת הבחירות, על נימוקיה.

18. מפלגת הליכוד, תנועה לאומית ליבראלית, טענה לפנינו כי החלטתה של יושבת-ראש ועדת הבחירות היא ההחלטה הראויה. לטענתה, העקרון המנחה בסוגיה שלפנינו הוא כי שעה שהכנסת מתפזרת לפני תום כהונתה, תוארך כהונת הכנסת שבאה אחריה. גם היא טענה כי תיקון מס' 8 לא בא לשנות את מועד עריכת הבחירות לכנסת הבאה. בעניין זה המחוקק ביקש לשמור על המצב הקיים עובר לתיקון מס' 8. הדילמה המשפטית נוצרה כתוצאה מתקלה חקיקתית, אולם אין המדובר בהסדר שלילי. הטעות ברורה לעין כל, ועל כן מוסמך בית המשפט לתקנה כדי להגשים את תכלית החקיקה. עוד טענה מפלגת הליכוד כי תקופת כהונת הכנסת היא נורמה חוקתית ואין מקום לנקוט כלפיה בפרשנות דווקנית, אלא בפרשנות תכליתית רחבה.

אמצעים פרשניים ואמצעים לבר-פרשניים

19. כיצד תיפתר השאלה שלפנינו? אלו אמצעים משפטיים עומדים לרשותנו? התשובה הינה כי שניים הם האמצעים המשפטיים בהם ניתן לנקוט. האמצעי הראשון הוא פרשני. עלינו לפרש את הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, ובכך לתת תשובה לשאלה שלפנינו. המאפיין את האמצעי הפרשני שבעזרתו אנו נותנים מובן לטקסט. ניתן לכנותו פרשנות "במובן הצר". האמצעי השני הוא לבר-פרשני. המאפיין אותו שבעזרתו אנו משנים את הטקסט. ניתן לכנותו פרשנות "במובן הרחב" (ראו א' ברק, פרשנות תכליתית במשפט, 41, 101 (2003)). מבין מגוון האמצעים הלבר-פרשניים הרלבנטיים לענייננו הם שניים: תיקון טעות והשלמת חסר. כל האמצעים המשפטיים עלו בטיעונים שלפנינו. נדון בכל אחד מהם בנפרד. האמצעי המרכזי והחשוב ביותר הוא כמובן האמצעי הפרשני. בו נפתח.

האמצעי הפרשני (פרשנות במובן הצר)

20. המכשיר המרכזי לפתרון השאלה שלפנינו הוא כמובן המכשיר הפרשני. רוב רובה של העבודה השיפוטית – מעבר לקביעת העובדות – הוא בפרשנותו של טקסט משפטי. הפרשנות במשפט נותנת מובן לטקסט משפטי. היא קובעת את תוכנה של

הנורמה המשפטית ה"כלואה" בתוך הטקסט. המאפיין את הפרשנות הוא שהיא "שולפת" משמעות משפטית מתוך המשמעות הלשונית של הטקסט. הפרשן מתרגם לשון "אנושית" לשון "משפטית". בכך מוצאת הנורמה המשפטית מהכוח אל הפועל.

21. רבות הן שיטות הפרשנות. יש שיטות פרשנות סובייקטיביות השמות הדגש על כוונתו של יוצר הטקסט; יש שיטות פרשנות אובייקטיביות השמות הדגש על הבנתו של הקורא הסביר; יש שיטות פרשנות הממזגות בין היבטים סובייקטיביים להיבטים אובייקטיביים. הפרשנות התכליתית מצויה בקטיגוריה אחרונה זו. בין שיטות הפרשנות השונות קיים שוני ניכר. עם זאת, כלל בסיסי משותף לכולן: הפרשן נותן מובן לטקסט קיים. אין בכוחו ליצור טקסט חדש. הפרשן אינו רשאי ליתן לטקסט מובן שהוא אינו יכול לשאת בשפתו. גבול הפרשנות במשפט הוא גבול הטקסט, וגבול הטקסט נקבע על ידי גבולות הלשון (ראו ע"א 1900/96 טלמצ'יו נ' האפוטרופוס הכללי, פ"ד נג(2) 817, 827; להלן – פרשת טלמצ'יו). כאשר השופט נותן לטקסט משפטי מובן מעבר למובנו הלשוני, פעילותו חדלה להיות פרשנית, והיא צריכה להישען על דוקטרינות לבר-פרשניות. הפרשנות מסתיימת במקום בו הלשון מסתיימת (ראו ברק, שם, עמ' 55). עמדתי על כך באחת הפרשות אשר בחנה את דבר פירושו של חוק:

"אין השופט רשאי... להגשים מטרה שאין לה אחיזה, ולו הקלושה ביותר, בלשון החוק. מלאכת הפירוש אינה מוגבלת אך למילים, אך המילים מגבילות את הפירוש... יתכן, שיינתן ללשון החוק פירוש מרחיב או פירוש מצמצם, פירוש רגיל או פירוש חריג, אך בדרך כלל יש למצוא נקודת אחיזה ארכימדית למטרה בלשון החוק" (ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו(3) 701, 715; ראו גם ע"פ 2940/94 לוין נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(4) 545, 549; ע"א 3622/96 חכם נ' קופת חולים מכבי, פ"ד נב(2) 638, 696).

אכן, לכל מובן שהפרשן נותן לטקסט משפטי צריכה להיות נקודת אחיזה ארכימדית בלשונו של הטקסט. עמדתי על כך בפסק דיני, אשר עסק בפרשנותו של חוק:

"חיוני הוא... כי לאופציה הפרשנית, המגשימה את המטרה החקיקתית, יהא בית קיבול בלשון החוק. חייב להתקיים קשר מילולי, ולו מינימאלי, בין הלשון לבין המטרה. יש למצוא נקודת אחיזה ארכימדית למטרה בלשון החוק. הפרשן אינו רשאי להגשים מטרה שאין לה עיגון לשוני בחוק" (ב"ש 67/84 תד נ' 19, פ"ד לט(1) 667, 670; ראו גם ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74; בג"ץ 142/89 תנועת

לאור – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 544).

ובפרשה אחרת, שאף היא עסקה בפרשנות חוק, כתבתי:

"אמת, הפרשנות אינה אך בלשנות, אך בכל פעילות פרשנית יש יסוד בלשוני. כל פרשן חייב להתחשב במגבלות הלשון. המשמעות המשפטית של הלשון, אשר נועדה להגשים את התכלית המונחת ביסודה, חייבת להתיישב עם אחת המשמעויות הלשוניות של הטקסט. אמת, המרכיב הלשוני אינו תנאי מספיק לפרשנות. אך הוא תנאי הכרחי לה" (ע"א 3622/96 חכס נ' קופת חולים "מכבי", פ"ד נב(2) 638, 646; להלן – פרשת חכס).

אל-לו לפרשן להגיע לנקודה אשר בה – בלשונו של השופט מ' חשין – "יימתח קרום-המעטפת עד לקצה-יכולתו" (רע"א 6339/97 דוקר נ' סלומון, פ"ד נה(1) 199, 253). משנקרע קרום המעטפת, חדלה הפעילות להיות פרשנית. אמת, הלשון אינה חזות הכל. אנו פותחים בלשון, אך זו אינה ממצה את כל התהליך הפרשני. לצד הלשון מצויה התכלית. עם זאת, אין אפשרות להגשים את התכלית אם זו אינה ניתנת להגשמה באמצעות הלשון. הלשון היא לעולם המסגרת שבתוכה פועל הפרשן, ואשר אותה הוא אינו רשאי לפרוץ (ראו בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד נ(2) 793, 803). בצדק ציין השופט מ' חשין כי:

"לעולם נפתח בלשון החוק, אך גם אם נרחיק לכת מעבר-לה, הנה לאחר שובנו משוט בארץ ומהתהלך בה, לעולם גם נסיים בלשון החוק" (בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 565).

ובפרשה אחרת הוא ציין:

"פרשנות של טקסט המונח לפנינו הינה ביאור והסבר של אותו טקסט, רעיון ותכלית. הטקסט הוא המונח במרכז הבימה ואנו הפרשנים הולכים-סובבים אותו סחור-סחור. אכן, פירושו של הטקסט אינו אך פירוש המילים שבו, מילה אחר מילה. אותיות חוברות למילים, מילים מאגדות עצמן לפסוקים, פסוקים מארגנים עצמם לטקסט שלם, והמשמעות של המילים, של הפסוקים ושל הטקסט כולו – רעיון ותכלית – נגזרות מכל אלה ומן הסובב אותה, מעגלים מעגלים, מעגלים קרובים ומעגלים שאינם כה קרובים. ואולם בסוף כל הסופות מטרתנו היא פרשנות, וככל שנרחיק לכת באותם מעגלים

קונצנטריים – מעגלים שהטקסט במרכזם ובו כוח
 הכבידה – תמיד נחזור אל הטקסט" (ע"א 3798/94
 פלוני נ' פלונית, פ"ד נ(3) 133, 172).

22. גבול הפרשנות הוא בלשון. אך היש ללשון גבולות? התשובה היא בחיוב. אמת, מובנה של הלשון נקבע על פי הקשרה. יש לה מובנים שונים בהקשרים שונים. מכאן לא נובע כי ניתן לייחס ללשון כל מובן בכל הקשר (ראו ברק, שם, עמ' 63). אמת, הלשון אינה נותנת משמעות ברורה בכל המקרים. אך מכאן לא נובע כי הלשון אינה נותנת משמעות ברורה בשום מקרה. הלשון אינה אין-סופית. היא אינה חסרת גבולות. יש לה – בלשונו של חברי, השופט מ' חשין, "קרום המעטפת". זהו גבול הלשון (ראו פרשת רוקר, עמ' 253).

23. לשונו של הטקסט המשפטי – על פי דימויו של פרופ' קלזן – היא כמסגרת של תמונה (ראו (H. Kelsen, Pure Theory of Law 348 (1934) (M. Knight Trans. 1967)). הפעילות הפרשנית נותנת מובן לתמונה המצויה במסגרת. היא אינה יכולה לפרוץ את מסגרת התמונה. לשונו של הטקסט היא האמצעי שבו מועבר מובנו של הטקסט אל הקורא. מובנו של הטקסט – כלומר פרשנותו – אינו יכול לפעול מחוץ לאמצעי הנושא אותו. "לשון היא אמצעי קומוניקציה, והמשתמש בלשון צריך ליתן לה משמעות שהיא מקובלת באותה שפה" (רע"א 6339/97 רוקר נ' סלומון, פ"ד נה(1) 199, 283). מובן שאין לו עיגון בלשונו של הטקסט אינו מובן שניתן להגיע אליו בדרך פרשנית. הוא מחייב היזקקות לדוקטרינות לבר-פרשניות.

24. המובן של הטקסט המשפטי אינו מתמקד רק בלשון המפורשת של הטקסט. הוא כולל גם את לשונו המשתמעת. זו יכולה להיות מוסקת מהוראה אינדיבידואלית. כך, למשל, לעתים ניתן להסיק מלשון ה"הן" על דבר ה"לאו". זו יכולה להיות מובנת ממבנה הטקסט וממכלול הוראותיו. כך, למשל, אנו קובעים כי מחוקי היסוד שלנו משתמעים הפרדת הרשויות, שלטון החוק ועצמאות הרשות השופטת. אכן, לשונו של הטקסט המשפטי אינה רק המילים שניתן למצוא להן הסבר במילון. לשונו של הטקסט היא גם המשתמע ממנו, מהמבנה שלו, מארגונו ומהיחסים בין הוראותיו השונות (ראו ברק, שם, עמ' 60). ניתן לומר כי לשונו המשתמעת של הטקסט כתובה בין השורות בדיו בלתי נראה.

25. ביסוד הגישה לפיה הלשון קובעת את גבולות הפרשנות, מונחת תפיסה חוקתית. שיקולים חוקתיים של דמוקרטיה, שלטון החוק והפרדת רשויות (בטקסטים של המשפט הציבורי) ושיקולים חוקתיים של אוטונומיה של הרצון הפרטי (בטקסטים של המשפט הפרטי), מובילים כולם למסקנה ששופט אינו רשאי להעניק לטקסט משפטי מובן שהוא אינו יכול לשאת בשפתו (הציבורית או הפרטית). אם נתרכז בטקסטים מהמשפט הציבורי (כגון חוק-יסוד, חוק, תקנה), הרי תפקידו של השופט בהפרדת הרשויות היא לתת מובן לטקסט שהרשויות השלטוניות האחרות יצרו. אין הוא מוסמך ליצור טקסט חדש, וממילא אין הוא מוסמך ליתן ללשון הטקסט הציבורי מובן שהוא אינו נושא בשפתו. עמדו על כך הארט וזקס:

“The proposition that a court ought never to give the words of a statute a meaning they will not bear is a corollary of the propositions that courts are bound to respect the constitutional position of the legislature and the constitutional procedures for the enactment of legislation” (H. Hart and A. Sacks, The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law 1375 (W. Eskridge and P. Frickey (eds.), 1994)).

היטיב להביע זאת השופט מ' זילברג בצינו כי "מחוקק, אף-על-פי שגה – מחוקק הוא ואין בית-המשפט יכול לשוות למונחיו מובן שאין הלשון סובלתו" (המ' 560/67 זילברשלג נ' מדינת ישראל, פ"ד כא(2) 797, 801). זאת, כמובן, במסגרת פעילותו הפרשנית. התמונה עשויה להשתנות – ועל כך נעמוד בהמשך – בעזרת דוקטרינות משפטיות לבר-פרשניות.

האמצעי הפרשני במקרה שלפנינו

26. סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת קובע:

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

תחולתה של ההוראה מותנית בקיום הדרישה לפיה "החליטה הכנסת להתפזר". באין החלטה של הכנסת להתפזר, אין תחולה להוראה זו. מעשה פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה (על פי הסמכות הנתונה לו בסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה) אינו "נכנס" למסגרת הלשון הדורשת התפזרות הכנסת מכוח החלטה של הכנסת. מתן מובן לדיבור "החליטה הכנסת להתפזר" באופן שהוא משתרע גם על פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה, נותן ללשונו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מובן שהוא אינו יכול לשאת בשפה העברית. "החליטה הכנסת להתפזר" לא יכול להתפרש בלשון העברית, ככוללת גם פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה. אילו נתנו פירוש כזה לדיבור "החליטה הכנסת להתפזר", היינו קורעים את "קרום-המעטפת" של לשון ההוראה.

27. האם משתמע מלשונו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת כי החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת שקולה כנגד הדיבור "החליטה הכנסת להתפזר"? האם מסקנה זו מתבקשת מהמבנה הכולל של חוק-יסוד: הממשלה וחוק-יסוד: הכנסת? בעניין זה כתבה השופטת ד' דורנר בהחלטתה כיושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית כי "יש לפרש את המילים 'החליטה הכנסת להתפזר' כחלות על כל העילות המקצרות ימיה של הכנסת, ובכללן פיזור על ידי ראש הממשלה" (פסקה 11 לחוות דעתה). בנמקה גישתה זו כתבה השופטת ד' דורנר:

"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 בתיפקוד 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 להקדיש 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 חשון 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 פיזור בעילות האחרות. אכן, בכל אחת מהעילות הקבועות בחוק מתפזרת הכנסת קודם שמילאה ימיה, ואין יסוד להבחנה ביניהן. למסקנה זו מובילה גם ההיסטוריה החקיקתית, שממנה עולה בעליל, כי הכוונה היתה להאריך את כהונת הכנסת בכל מקרה שהכנסת

שקדמה לה התפזרה לפני תום כהונתה, לרבות בצו של ראש-הממשלה" (פסקה 10 לחוות הדעת).

הנמקה זו אין בידי לקבלה. הטעמים לכך הם ארבעה:

28. ראשית, השופטת ד' דורנר כותבת כי "הקונספציה שביסוד הוראות חוק-יסוד: הכנסת היא כי מקום שהכנסת מקצרת כהונתה, מתארכת כהונתה של הכנסת הבאה" (שס). לדעתי, קונספציה כזו אינה קבועה בחוק-יסוד: הכנסת. הקונספציה היחידה הקבועה בחוק-יסוד: הכנסת הינה כי אם הכנסת החליטה להתפזר, מתארכת כהונתה של הכנסת שלאחריה. זאת ותו-לא. חוק-יסוד: הכנסת לא הכיר כלל באפשרות של פיזור הכנסת שלא באמצעות החלטת הכנסת על התפזרותה. חוק היסוד הוסיף וקבע כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לעניין זה" (סעיף 35). ממילא אין לומר כלל כי ביסוד סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מונחת קונספציה רחבה יותר. שונים הם פני הדברים אילו קבע סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת כי תחולתו מותנית בקיום הדרישה כי "קוצרה תקופת כהונתה של כנסת". אילו כך נקבע בחוק-יסוד: הכנסת, הייתי מסכים לפירושה של השופטת ד' דורנר. אך חוק-יסוד: הכנסת אינו נוקט לשון של קיצור תקופת כהונתה של הכנסת; חוק-יסוד: הכנסת עוסק במצב אחד בלבד של קיצור תקופת כהונתה של הכנסת, שעניינו החלטת הכנסת להתפזר וחוק התפזרות המעגן אותה.

29. שנית, השופטת ד' דורנר מציינת כי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מורה "כי כאשר הכנסת לא הוציאה ימיה והתפזרה, בין משום שהחליטה להקדים הבחירות בדרך של קבלת חוק כאמור בסעיף 35 לחוק היסוד, ובין בשל אי-קבלת חוק התקציב, רואים אותה כאילו התפזרה וכהונת הכנסת הבאה תוארך" (שס). אין בידי להסכים לגישה זו. סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת דן במקרה אחד ויחיד: החלטת הכנסת על התפזרותה. אי-קבלת חוק התקציב אינו נזכר כלל בחוק-יסוד: הכנסת. החלטת הוראותיו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על מצב דברים זה נובעת מהוראת הגישור המצויה בסעיף 20 לחוק-יסוד: הממשלה, לפיה:

"לא נתקבל חוק התקציב תוך שלושה חדשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה".

הוא הדין בעילה נוספת שנקבעה בחוק-יסוד: הממשלה להתפזרות הכנסת, אשר עניינה הוא הבעת אי-אמון לראש הממשלה. אף כאן נקבעה בחוק-יסוד: הממשלה הוראת גישור לפיה "הבעת אי-אמון של הכנסת לראש הממשלה, יראוה כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" (סעיף 9(ב)). הנה כי כן, החלת הוראותיו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת על מצבים שאין בהם החלטה של הכנסת להתפזר אינה נובעת מתוך הוראותיו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. היא נגזרת מהוראות גישור המצויות בחוק-יסוד: הממשלה, המדמות הבעת אי-אמון או אי-קבלת חוק התקציב להחלטה של הכנסת על התפזרותה. אין, איפוא, עקרון כללי המעוגן בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, לפיו "בכל מקרה בו לא הוציאה הכנסת ימיה והתפזרה... רואים אותה כאילו התפזרה וכהונת הכנסת הבאה תוארך" (חוות דעתה של השופטת ד' דורנר, שס).

30. שלישית, השופטת ד' דורנר כותבת: "לפיזור הכנסת על-ידי ראש-הממשלה – דרך התפזרות שהוספה בשנים האחרונות – השלכה זהה לזו הנגרמת עקב פיזור בעילות האחרות. אכן, בכל אחת מהעילות הקבועות בחוק מתפזרת הכנסת קודם שמילאה ימיה, ואין יסוד להבחנה ביניהן" (שס). קביעה זו מניחה את שצריך להוכיח. לגופה אין לקבלה. בעיני קיים שוני מהותי – מבחינת מבנה השלטון בישראל – בין החלטה של הכנסת המביאה להתפזרותה לבין פיזור על ידי ראש הממשלה. הכנסת היא הרשות המחוקקת והמכוננת; סביר שתוקנה לחבריה היכולת להחליט על התפזרות ועל חזרה לציבור לבחירות. ראש הממשלה עומד בראש הרשות המבצעת, והוא כפוף לחוקי הכנסת ולביקורתה; סמכותו להחליט על פיזור הכנסת צריכה להתפרש כסמכות מיוחדת וחריגה. יתרה מכך, עילות המאפשרות פיזור הכנסת מכוח החלטה של הכנסת (המביעה אי-אמון לראש הממשלה) או אי-החלטה של הכנסת (באי-קבלת חוק התקציב) שונות במהותן מעילה לפיזור הכנסת שלא על ידה אלא מכוח החלטתו של ראש הממשלה. העילות הקשורות במעשיה ובמחדליה של הכנסת אינן יוצרות בהכרח קונספציה שהיא טובה גם לעניין פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה. אכן, התפזרות הכנסת הוא דבר אחד; פיזור הכנסת הוא דבר אחר.

31. רביעית, השופטת ד' דורנר מציינת כי מסקנתה נתמכת על ידי ההיסטוריה החקיקתית, "שממנה עולה בעליל, כי הכוונה היתה להאריך את כהונת הכנסת בכל מקרה שהכנסת שקדמה לה התפזרה לפני תום כהונתה, לרבות בצו של ראש-הממשלה" (שס). אין בידי לקבל גישה זו. לענייננו, ניתן לחלק את ההיסטוריה החקיקתית לשלוש תקופות. התקופה הראשונה היא ההיסטוריה החקיקתית של חקיקתו של סעיף 36

לחוק-יסוד: הכנסת. בכל הנוגע להיסטוריה החקיקתית הזו, הרי היא קצרה ביותר. בכל דיוני הכנסת – בוועדת החוקה חוק ומשפט ובמליאה – מצאתי אך שורה אחת העוסקת בטעם המונח ביסוד סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת (אותה עת היה זה סעיף 26(ב) (הצעה). כל שניתן למצוא אלה דבריו של ח"כ אזניה אשר הציע לקבוע כי מועד כהונתה של הכנסת שלאחר זו שהתפזרה לא יפחת מארבע שנים. ההצעה התקבלה (ראו פרוטוקול מס' 39/ב משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט (מיום 27.2.57), עמ' 1). הטעמים המונחים ביסודה של הוראה זו לא עולים מההיסטוריה החקיקתית. החוליה הבאה היא ההיסטוריה החקיקתית שביסוד סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה בנוסחו המקורי, אשר קבע כי רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה. עיון בה מלמד כי אין בה כל איזכור לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. לבסוף, באה ההיסטוריה החקיקתית של תיקון מס' 8. כפי שראינו, עניינו של סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת לא עלה כלל בדיונים.

32. הנני סבור, איפוא, כי מהוראות חוק-יסוד: הכנסת (סעיף 36) ומחוק-יסוד: הממשלה (סעיפים 18, 20, 21 ו-22) לא משתמעת תפיסה כללית, לפיה די בעצם החלטה כדין על קיצור תקופתה של כנסת אחת כדי להאריך את תקופת כהונתה של הכנסת שלאחריה. די אם נזכיר כי בחוק-יסוד: הכנסת נקבע במפורש כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לעניין זה" (סעיף 34). כאשר חוק-יסוד: הממשלה קבע שתי עילות נוספות להתפזרות הכנסת (הבעת אי-אמון ואי-קבלת חוק התקציב) הוא קבע במפורש כי הוראות חוק-יסוד: הכנסת, הדורשות חוק של הכנסת לשם התפזרותה, אינן חלות לעניין שתי עילות אלה (סעיף 21(ב)). אין להסיק מלשונם המשתמעת של חוק-יסוד: הכנסת ושל חוק-יסוד: הממשלה עקרון כללי לפיו מקום שכהונתה של כנסת אחת מתקצרת, מתארכת כהונתה של הכנסת שלאחריה. חוק-יסוד: הממשלה קובע בעניין זה שלוש הוראות ספציפיות – הבעת אי-אמון, אי-קבלת חוק תקציב, החלטת ראש הממשלה – אשר בכולן קיימת הוראת גישור מפורשת המקשרת בין עילות אלה לבין ההוראה בחוק-יסוד: הכנסת בדבר החלטת הכנסת להתפזר. אין כל אפשרות לבנות "קונספציה" משתמעת המתעלמת מקיומן של הוראות הגישור המפורשות.

33. אך מעבר לכך: גם אילו סברתי כי מהוראותיהם של חוק-יסוד: הכנסת (סעיף 36) ושל חוק-יסוד: הממשלה בטרם תוקן (סעיפים 19, 20, 21 ו-22) ניתן להסיק "קונספציה", "כי מקום שמתקצרת כהונתה של כנסת אחת, מתארכת כהונתה של הכנסת הבאה", הייתי סבור כי ניתן לתת ביטוי פרשני לקונספציה זו רק אם יש לה עיגון מפורש בחוק-יסוד, ואין להגשימה אך מתוך לשון משתמעת. ביסוד גישתי זו מונחת

התפיסה כי בעיני ההוראה הבסיסית בחוקי היסוד היא זו הקבועה בסעיף 8 לחוק-יסוד: הכנסת, לפיה:

”תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה”.

זהו הביטוי המובהק של הדמוקרטיה הישראלית. בצדק ציין חברי השופט מ' חשין כי “העם בחר בכנסת לארבע שנים בלבד. העם לא נתן יפוי-כוח בידי הכנסת להאריך את תקופת כהונתה שלה עצמה לארבע שנים נוספות” (ע”א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע”מ נ’ מגדל כפר שיתופי, פ”ד מט(4) 221, 544; ראו גם בג”ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ ועדת הכנסת, פ”ד נו(6) 117, 165). על בסיסיותה של הוראה זו ניתן ללמוד מהוראת סעיף 9א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, הקובעת:

”הארכת תקופת כהונה

9א. (א) הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן; תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האמורות; בחוק כאמור ייקבע מועד הבחירות”.

על רקע שתי הוראות אלה, אין זה ראוי כי נגיע למסקנה פרשנית בדבר הארכת תקופת כהונתה של הכנסת שלאחר התפזרותה או פיזור אף על הבנה המשתמעת מלשון החוק. שינוי כה יסודי בתפיסות היסוד החוקתיות שלנו מחייב הוראה מפורשת. אכן, רק הוראה מפורשת בחוק-יסוד צריכה לאפשר תוצאה לפיה החלטה של ראש הממשלה – כמי שמהווה ראש וראשון ברשות המבצעת – יוכל על ידי פיזור הכנסת לקבוע את תקופת הכהונה של הכנסת שלאחריה לתקופה שמעל ארבע שנים.

34. בטיעונים בפנינו נעשתה הבחנה בין פרשנות תכליתית לפרשנות דווקנית. נטען כי הוראות באשר לתקופת כהונתה של הכנסת ומועדי הבחירות לכנסת צריכות להתפרש בפרשנות דווקנית ולא תכליתית. גישה זו אינה נראית לי. בצדק ציינה השופטת ד' דורנר בחוות דעתה כי:

”יש אך דרך פרשנית אחת, החלה על כל סוגי הנורמות המשפטיות. זוהי הפרשנות התכליתית... הוראות בתחיקת בחירות מפורשות בדווקנות אך אם פרשנות כזאת מתבקשת מתכליתן” (פסקה 9).

אכן, הדווקנות עניינה אינו בשיטת הפרשנות אלא בתוצאתה. השיטה היא תכליתית. התוצאה עשויה להיות, במקרים המתאימים, דווקנית.

35. במסגרת הפרשנות התכליתית יש להתחשב במאפייניו של הטקסט המתפרש. איננו מפרשים חוקה באותו אופן בו אנו מפרשים צוואה. פרשנותם התכליתית של חוקי היסוד צריכה להיעשות – בלשונו של מ"מ הנשיא, השופט ש' אגרנט – מתוך "מבט רחב" (ד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מתאנה, פ"ד טז 430, 442). הפירוש צריך להיעשות מתוך תפיסה רחבה ולא באופן טכני. הגישה צריכה להיות פונקציונלית ולא לגליסטית (ראו בג"ץ 1384/98 אבני נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(5) 206, 209). אין בכל אלה היתר לתת לטקסט חוקתי מובן שלשונו (המפורשת או המשתמעת) אינה יכולה לשאת. לשונו של הטקסט החוקתי, כמו כל טקסט משפטי אחר, קובעת את גבולות פרשנותו. טקסט חוקתי אינו כחומר בידי המפרש, העושה בו כרצונו. חוקה אינה מטאפורה (ראו U.C.L.A.W. L. 29, Schauer, "An Essay on Constitutional Language", 797, 801 (1982); ברק, שם, עמ' 441). הטעמים החוקתיים המגבילים את כוחו של שופט כפרשן פועלים במלוא עוצמתם כאשר השופט מפרש טקסט חוקתי. דווקא במצב דברים זה עליו לגלות זהירות מרובה שלא לחצות את גבול הלשון, ושלא ליצור טקסט חוקתי חדש. כוחו וסמכותו של השופט הוא במתן מובן לטקסט חוקתי קיים. יצירת הטקסט החוקתי היא הרשאה לפרשנותו. הרשאה זו מסתיימת במקום שלשון הטקסט החוקתי מסתיימת.

36. יטען הטוען: ניתן היה לקבל את גישתי אם מחיקתה של הוראת הגישור בתיקון מס' 8 היתה נעשית מתוך רצון לקטוע את הקשר בין פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה לבין קביעת תקופת כהונתה של הכנסת שלאחר פיזור. לא כן, כאשר לא היה רצון מכוון לבצע "קטיעה" זו. במצב דברים זה – כך ממשיך מהלכו של טיעון זה – יש להמשיך על פי מצב הדברים הקודם בכל הנוגע לגישור בין הוראת סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה (כפי שתוקן באמצעות תיקון מס' 8) לבין הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הממשלה. אין בידי לקבל קו מחשבה זה. הכנסת ביטלה במפורש את הקשר בין סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, לבין סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. לביטול מפורש זה יש ליתן את מלוא משמעותו. אין כל אפשרות פרשנית לקבוע כי הביטול האמור פועל לעניין פיזור הכנסת, אך לא פועל לעניין הגישור בין הוראות חוק-יסוד: הממשלה לבין סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. אמת, תיקון מס' 8 – אשר מחק את ההוראה בסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, לפיה "רואים החלטה לפזר את הכנסת בהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה" – מבוסס על חוסר תשומת לב לתוצאות המחיקה

בכל הנוגע לתפקיד הגישור שיש להוראה המחוקה. מקובל עלי כי זו טעות בהליך החקיקה. עם זאת, טעות זו אין לתקן בדרך פרשנית. האם ניתן לתקנה בדרך לבר-פרשנית? לבחינתה של שאלה זו נעבור עתה.

דוקטרינות לבר-פרשניות (פרשנות במובן הרחב)

37. הפרשנות אינה המכשיר היחיד באמצעותו נפתרות בעיות משפטיות. בצד הפרשנות עומדים מכשירים לבר-פרשניים. אלה פועלים מעבר לגבולות הלשון. טול צוואה בה ציווה המצווה לחלק את כל רכושו לראובן ולאח. השניים היו ילדיו היחידים של המצווה בעת עריכת הצוואה. לימים נולד בן שלישי, לוי. היזכה לוי על פי הצוואה? המכשיר הפרשני אינו יכול להוביל לתוצאה על פיה יורש לוי. הפרשנות אינה יכולה לדחוס את לוי בגדר ראובן ולאח. נדרשת דוקטרינה לבר-פרשנית – כגון השלמת חסר בצוואה – אשר על פיה ניתן יהא להוסיף את לוי כיורש נוסף. עמדתי על כך באחת הפרשות בצייני:

"ישנם מצבים, שבהם הדין מאפשר הגשמת אומד-דעתו של המצווה, גם אם לאומד-דעת זה אין עיגון בלשון הצוואה. אלה הם מקרים מיוחדים שבהם הדין מאפשר מתן מובן לצוואה שערך המצווה או לביצועה הלכה למעשה, גם אם למובן זה או לביצוע זה אין קשר מילולי מינימלי עם לשון הצוואה. מצבים אלה חורגים מפרשנותה של הצוואה במובנה הצר. אלה הם מקרים, שניתן לכלול אותם בגדרי פרשנות הצוואה במובנה הרחב" (פרשת טלמצי'ו, עמ' 829).

כמובן, שופט רשאי להשתמש במכשירים לבר-פרשניים (פרשנות במובן הרחב) רק אם הדבר הותר לו בשיטת המשפט. היתר זה נקבע לעתים קרובות מהוראות חקוקות. לעתים הוא פרי המשפט המקובל. בכל המקרים, השופט פועל בהם מעבר ללשונו המפורשת או המשתמעת של הטקסט המשפטי. המסורת של שיטת המשפט עשויה, לעתים, לראות בהן חלק מהמפעל הפרשני. כל שיטה ומסורת שלה. אין בעניין זה "אמת" מדעית. עם זאת, חשוב הוא להבחין בין פרשנות במובן הצר לבין פרשנות במובן הרחב. פרשנות במובן הצר נותנת מובן ל"יש". פרשנות במובן הרחב מוסיפה "יש" ל"אין", או מתקנת את ה"יש". הקריטריונים לפעילויות אלה הם שונים. מבין המכשירים הלבר-פרשניים, הועלו בעתירות שלפנינו טיעונים הנוגעים לשניים מבין מכשירים אלה: תיקון טעות והשלמת חסר. נדון בכל אחד מהם בנפרד.

38. בטקסט משפטי נפלה טעות. בוודאי שיוצר הטקסט רשאי לתקנו (ראו סעיף 10א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948). אך האם רשאי שופט לעשות כן? ניתן להעלות שיקולים נוגדים בעניין זה (ראו א' ברק, פרשנות במשפט 593 (כרך ראשון, 1992)). התשובה בוודאי תשתנה על פי מהותו של הטקסט. בעניינינו המדובר הוא בחוק-יסוד. המוסמך שופט לתקן טעות שנפלה בחוק-יסוד? שיקולים חוקתיים מצמצמים את האפשרות להכיר בסמכות זו למקרים קיצוניים ביותר. מקרים אלה צריך שיהיו אף צרים יותר מתיקון טעות, בדבר חקיקה "רגיל" (לאלה ראו ברק, שם, עמ' 595). לעניין זה מוכן אני להניח כי במקום שמתגלה בחוק-יסוד טעות שמובילה לתוצאה אבסורדית, ניתן לתקנה באופן שיפוטי.

39. תיקון מס' 8 אשר ביטל במפורש (בסעיף 3 שבו) את הוראת הגישור לפיה "רואים החלטה לפזר את הכנסת כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה", התבסס על חוסר תשומת לב לתוצאות הביטול. הביטול היה איפוא מכוון. אין זו טעות סופר. הטעות מתבטאת בכך שלא נבחנה כלל השפעת הביטול על תחולתה של הוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. הטעות הינה, איפוא, בחוסר תשומת הלב לניתוק הקשר בין פיזור של הכנסת לבין תקופת כהונתה של הכנסת שלאחר התפזרותה. האם תיקון טעות זו אפשרי הוא על ידי פעילות שיפוטית לבר-פרשנית? לדעתי, התשובה היא בשלילה. ביטולה של הוראת הגישור אינו יוצר אבסורד המאפשר תיקון שיפוטי. כמובן, לא פעם נתקשה לקבוע אם הטעות מובילה לאבסורד. מושג האבסורד עצמו סבוך הוא (ראו Driedger, *On the Construction of Statutes* 86, 108 (3rd ed. by R. Sullivan, 1994)). מה שבעיני האחד נראה כאבסורד עשוי להיראות בעיני האחר כתוצאה שניתן לחיות עימה, ואולי אף סבירה. אין לנו צורך לנסות ולהגדיר את מושג האבסורד בעתירות שלפנינו. די אם אומר כי ביטולה של הוראת הגישור שבסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה לא יצר אבסורד. איש גם לא טען בפנינו אחרת. כפי שראינו, התוצאה שהתקבלה מניחה את הדעת. היא משתלבת עם הכלל הבסיסי שבחוק-יסוד: הכנסת, לפיו "תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום הבחירה" (סעיף 8). את השוני בין תוצאות פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה לבין התפזרותה בשל הבעת אי-אמון או אי-קבלת חוק תקציב ניתן להסביר בשוני שבין החלטה של הכנסת לבין החלטה של ראש הממשלה. גם מי שסבור כי ההבחנה אינה ראויה, אינו טוען שהיא אבסורדית.

40. פרשנותו של טקסט משפטי והשלמת חסר בו הינן שתי פעילויות נורמטיביות הנבדלות זו מזו. עמדתי על כך באחת הפרשנות בצייני:

”בפירוש טקסט השופט נותן מובן ל'יש'. בהשלמת חסר השופט מוסיף 'יש' ל'אין'. בפירוש השופט נותן מובן לטקסט (שנוצר על ידי אחרים). בהשלמת חסר השופט יוצר בעצמו טקסט (על פי אמות המידה שנקבעו בדין)” (פרשת חכם, עמ' 649; ראו גם ע"א 1915/91 יעקובי נ' יעקובי, פ"ד מט(3) 529, 625).

האם מוסמך שופט להשלים חסר בטקסט משפטי? חסר, לעניין זה, ניתן להגדיר כאי שלמות של ההסדר הנוגד את תכליתו (ראו ע"א 3622/96 חכם נ' קופת חולים "מכבי", פ"ד נב(2) 638, 648). זהו מחדל היוצר חלל או שטח ריק. זהו טקסט נכה. זוהי חומה שנבנתה תוך שבלא תשומת לב, חסרה בה לבנה. השאלה היא, באלו נסיבות רשאי שופט להשלים חסר בטקסט משפטי? התשובה לשאלה זו סבוכה היא. היא מחייבת הבחנה בין סוגים שונים של טקסטים משפטיים. כך, למשל, בכל הנוגע להשלמת חסר בחוק, מצויה בישראל הוראה מפורשת המסמיכה שופט לפעילות זו (סעיף 1 לחוק יסודות המשפט, התש"ס-1980). המוסמך שופט להשלים חסר בחוקה או בחוקי-יסוד? התשובה לשאלה זו מורכבת היא (ראו א' ברק, פרשנות תכליתית במשפט 110 (2003)). כשלעצמי, ספק בעיני אם סמכות זו מוענקת לשופט בישראל. יהא עניין זה כאשר יהא, אין לנו צורך להעמיק בו בעתירות שלפנינו. די אם אציין כי לדעתי ביטולה של הוראת הגישור – המקשרת בין פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה (על פי סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה) לבין מועד הבחירות לאחר התפזרות הכנסת (על פי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת) – לא יצר חסר בחוק-יסוד: הממשלה. ביסוד גישתי זו מונחת הגישה כי בהיעדר הוראת גישור בחוק-יסוד: הממשלה, תמשיך לחול ההוראה הבסיסית שבסעיף 8 לחוק-יסוד: הכנסת, לפיה תקופת כהונתה של כל כנסת היא ארבע שנים מהיבחרה. הוראה זו תחול גם במקרה שהכנסת פוזרה על ידי ראש הממשלה. הגיונם של ההסדרים המיוחדים בחוק-יסוד: הממשלה לעניין התפזרות הכנסת בשל הבעת אי-אמון (סעיף 19) ובשל אי-קבלת חוק התקציב (סעיף 20), מוגבל למצבים המיוחדים שבהם הכנסת היא זו שהביאה להתפזרותה ואין להרחיבם לעבר המקרה בו ראש הממשלה מביא לפיזור של הכנסת.

הערה בסוף הדרך

41. הסיבוך הפרשני שלפנינו מקורו בתיקון מס' 8. תיקון זה התקבל בחופזה. התיקון הונח על שולחן הכנסת – בעקבות פטור מחובת הנחה שניתן על ידי ועדת הכנסת – לקריאה ראשונה ביום 23.12.98. בו ביום החל הדיון בו בקריאה ראשונה. זו נסתיימה ביום 28.12.98. הקריאה השניה והשלישית הסתיימו ביום 4.1.99. האם כך ראוי הוא להכניס שינויים מהותיים בהסדרים השלטוניים שלנו? חוק רגיל אין לקבל בחפזון. לצערנו, לעתים מתקבלים אצלנו חוקים העוברים שלוש קריאות ביום אחד-יומיים (לפרקטיקה זו ראו בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת-ישראל, פ"ד נג(1) 763, 798). בוודאי כך לעניין קבלתן של הוראות בחוק-יסוד. אלה מעצבות את דמותה של החברה ואת שאיפותיה. הן קובעות את מסגרותיה הפוליטיות. הן מניחות את היסוד לערכיה החברתיים. הן קובעות את שאיפותיה, מחויבותה ומגמותיה של החברה. הן נועדו לכוון התנהגות לתקופה ארוכה. הן קובעות את המסגרות לחקיקתם של חוקים, ולהתנהלותו של הממשל. אכן, חוקי היסוד הם פילוסופיה, פוליטיקה, חברה ומשפט גם יחד. הם מחייבים גישה פרשנית מיוחדת. אך מעל לכל, הם מחייבים גישה המבוססת על מירב שיקול הדעת האפשרי בכינונם של חוקי יסוד או בתיקונם. יש להצטער על החפזון שגרם לתקלה שבפנינו, ומשוכנעים אנו כי הלקחים נלמדו.

ה נ ש י א

המשנה לנשיא א' מצא:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

השופטת ד' ביניש:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט מ' חשין:

אני מסכים לחוות דעתו של חברי, הנשיא ברק. ביקשתי עם זאת להעיר שתי הערות תורתיות: האחת עניינה הסוגייה של טעות בחקיקה והאחרת עניינה פעילותה של הכנסת כרשות מכוונת.

לסוגיית הטעות

2. מדברים אנו זו הפעם בטעות הנופלת בחקיקה - בחוק או בחוק-יסוד - ולענייננו אלה היו (מיקצת) דברים שהיו: כהוראת סעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה (תשנ"ב-1992) קנה ראש הממשלה סמכות לפזר את הכנסת בנסיבות מסויימות, והחלטת פיזור כי יחליט ראש הממשלה, כך הוסיף החוק וקבע, "רואים... כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה...". פירוש: אם תבקש לדעת מעמדה המשפטי של החלטת ראש הממשלה לפזר את הכנסת - מהו, לך אצל החלטת הכנסת לפזר עצמה לפני גמר תקופת כהונתה, וידעת: כל שנאמר שם יחול אף כאן (וכמסתבר,

בשינויים המחוייבים מן הענין). בשנת תשנ"ט-1999 נפל עלינו תיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה (תשנ"ב-1992). תיקון מס' 8, כשמו וכתוארו, עשה שינויים בהוראות אלו ואחרות שבחוק היסוד, בהן בהוראת סעיף 22(א). ואמנם, לאחר התיקון נשתנו פניה של הוראת סעיף 22(א). סמכותו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת נותרה אמנם כשהיתה, אך הושמטה מהוראת-החוק אותה פסקה אשר הישוותה את מעמדה המשפטי של החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת להחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. נמצא לנו אפוא כך: עד לתיקון מס' 8 שאבה החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת תוכן וחיות מהחלטת הכנסת על התפזרותה קודם תום תקופת כהונתה: באשר הלכה אחרונה שם הלכה ראשונה. ואילו מאז תיקון מס' 8 התנערה החלטת ראש הממשלה מתלותה בהחלטת הכנסת: החלטת הכנסת על התפזרותה הלכה בדרכה-שלה והחלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת הלכה לדרכה-שלה. מאותה עת היתה החלטת ראש הממשלה כחי הנושא את עצמו, לטוב או שלא לטוב כהשקפת איש ואיש.

3. להשלמה נוסיף, כי לימים חזרו הדברים ונתיישבו כבתחילה. חוק-יסוד: הממשלה (תשנ"ב-1992) הוחלף בחוק-יסוד: הממשלה (תשס"א-2001), ובהוראת סעיף 29 שלחוק היסוד החדש הליך פיזור הכנסת בידי ראש הממשלה רואים אותו כהחלטת הכנסת להתפזר לפני תום תקופת כהונתה. ההסדר חזר אפוא לקדמתו אלא שבהוראת סעיף 47 לחוק היסוד החדש - רק לעתיד-לבוא. ענייננו-שלנו מצוי בתקופת בין-המלכיות - שההסדר הישן פג וההסדר החדש טרם החל - ומכאן שהקושיה לפיתחנו היא מונחת: האם כהוראת ההסדר הקודם תידמה החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת להחלטת הכנסת על התפזרותה קודם זמנה, או שמא נפרדו הדרכים והחלטת ראש הממשלה תלך לדרכה על רגליה-שלה.

4. בעלי-הדין מסכימים ביניהם - ולענין זה כולם במחנה אחד - כי הניתוק הנורמטיבי שבין שתי ההחלטות - ניתוקה של החלטת ראש הממשלה על פיזור הכנסת מהחלטת הכנסת על התפזרותה בטרם מלאו ימיה - כי ניתוק זה מקורו ב"טעות", ב"שגגה", ב"שיבוש", ב"תקלה". גם חברי הנשיא מסכים (בפיסקה 36 לחוות דעתו) כי היתה טעות בהליך החקיקה וכי ניסוחו של תיקון מס' 8 כפי שנוסח מבוסס על "חוסר תשומת לב". הערתי שלהלן עניינה הוא באותה "טעות".

5. דרך האנוש היא שיטעה: errare humanum est, וה"טעויות" שאנו טועים במחשבה ובמעשה טעויות רבות הן, ומדי יום ביומו. מבין כל אותן טעויות רבות שומה עלינו לבור לנו אך מעט-מזער, וגם את אלו שומה עלינו להוסיף ולדלל, עד

שתימצאנה לנו מביניהן אותן "טעויות" הראויות כי נצייד אותן בסעד משפטי לתיקונן. כך על דרך הכלל ובוודאי כך במקום שענייננו ב"טעויות" שטעה המחוקק. עקרון הפרדת הרשויות וביזור הסמכויות, והחשש שמא "תיקון טעות" יעלה חקיקה, חייב להרתיע אותנו. בסוף כל הסופות לא נדע מה חשבו חברי הכנסת לעת שהצביעו על תיקון מס' 8, והניחושים יהיו רבים ושונים. פירושו של חוק - וזו המשימה שהוטלה על בית-המשפט - משמיענו נסיון ומאמץ לגלות תכליתו של החוק - או תכליתה של הוראת-חוק פלונית בו - ותכלית זו נלמד עליה מתוך כוונתו הקולקטיבית של המחוקק כביטוייה בטקסט הכתוב. אכן, תכליתו של חוק גנוזה - בראש ובראשונה - בטקסט שבית המחוקקים החליט עליו: בחוק המונח לפנינו לפרשו. לא בספקולציות אלו ואחרות, יפות ככל שתהיינה. ראו עוד והשוו: בג"ץ 5503/94 לילי סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 565-566. הטקסט הכתוב הוא שלענייננו - הוא, ולא פסיכואנליזה של חברי הכנסת, של נסחי החוק ושל מי שעשו בעבודות ההכנה. ראו עוד והשוו: בג"ץ 246/81, 260 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ב לה(4) 1, 17 (מפי השופט ברק).

6. יתר-על-כן: המושג "טעות" מושג רב-משמעי הוא. יש טעות ויש טעות ולא הרי טעות כטעות. יש טעות לשון ויש פליטת קולמוס, יש השמטה מקרית ויש הוספת דבר באקראי, יש טעות הדפסה ויש טעות דפוס, יש שיבוש העתקה ויש טעות סופר, יש טעות בהיסח הדעת ויש טעות בשל היעדר תשומת לב. ראו: הוראות הסעיפים 10א ו-10ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948; הוראת סעיף 81(א) לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. לכל אחד ואחד מסוגי טעויות אלה מרחב מחיה משלו, ויש אף חפיפה לא-מעטה ביניהם. ולעיתים אותו סוג טעות מתבטא בשני כינויים. אפשר שיתעוררו חילוקי דעות סביב השאלה אם טעות שנפלה במקרה פלוני טעות היא (למשל) שהכינוי "פליטת קולמוס" יאה לה, אם לאו, ואולם משנגיע לכלל מסקנה כי טעות פלונית טעות של פליטת קולמוס היא, יחולו עליה הכללים שהותאמו לטעות מסוג זה. ועוד נאמר - והוא עיקר ענייננו - כי יש מכנה משותף לכל טעויות אלו כולן: כולן טעויות "טכניות" הן, ולענין היחס אליהן, לרבות היכולת לתקן, חלים עליהן, על דרך העיקרון, אותם כללים עצמם.

7. ויש טעויות, שלהבדילן מטעויות טכניות, טעויות מהותיות הן: טעות בהבנה, טעות בעשייה, מיקח טעות. הנה היא מדיניות שנכשלה - מדיניות ממשלה, מדיניות חברה וכיו"ב - והוגיה, ביתר דיוק: מבקריה, יאמרו כי נפלה טעות בקביעתה וביישומה; כי ההחלטה על אותה מדיניות וביצועה של המדיניות נעשו בטעות ובשגגה. הנה הוא תלמיד שטעה בפיתרון שאלה בבחינה. הנה הוא עורך-דין שטעה בניסוח

חוזה. הנה הוא מהנדס שטעה בתיכנון גשר. הנה הוא שופט שטעה בפירוש ההלכה. אלה כולם טעו - או נטען עליהם כי טעו - וטעותם היתה טעות מהותית, טעות שלגופה של החלטה לעשות כך ולא אחרת. הבחנה זו שבין טעות מהותית לבין טעות טכנית חשיבות ממעלה ראשונה נודעת לה, שכן כללי המשפט החלים על טעות מסוג אחד שונים בתכלית מן הכללים החלים על טעות מן הסוג האחר. מכאן אף חילוקי הדעות המתעוררות מעת לעת, אם בטעות טכנית ענייננו ואם בטעות מהותית.

8. ולענייננו-שלנו. שאלה ראשונה היא באשר למהותה של ה"טעות" אשר נפלה בתיקון מס' 8, אם אכן נפלה טעות. יכול היה הטוען לטעון כי המדובר אינו אלא בהשמטה מקרית או במחיקת אקראי בשל לחץ הזמנים, וכנדרש מכך - כי ה"טעות" נשלטת בידי אותן נורמות הקובעות בעניינן של טעויות טכניות. אלא שלו כך נטען, היתה הטענה נדחית. אכן, דומה כי לא יחלוק איש על כי ה"טעות" שנפלה בתיקון מס' 8, אם אמנם נפלה טעות, נמנית עם משפחת הטעויות המהותיות, וכנדרש מכאן - כי אותה "טעות" נשלטת בידי אותן נורמות המסדירות את נושא הטעויות המהותיות.

השאלה הבאה - ובה עיקר - נסבה על סיווגו של הטקסט - או, כבענייננו: סיווגו של האין-טקסט - כטקסט שנפלה בו "טעות" (מהותית). שאם יש "טעות" (מהותית) תצוץ מאליה שאלה אם ניתן לתקן אותה טעות ומיהו הגוף המוסמך לתקנה. ואילו אם אין טעות שוב אין שאלת הטעות מתעוררת כלל. השאלה הנשאלת עתה היא אפוא אם אמנם נפלה "טעות" בתיקון מס' 8.

9. חרף השוני העקרוני בין טעויות טכניות לבין טעויות מהותיות, גם אלו גם אלו "טעויות" הן. המאפיין את המושג "טעות" הוא - על הרוב - מצב דברים שבו יש דגם או תקן שרואים בהם דגם או תקן "נכונים", וסטיה מאותו דגם או מאותו תקן קרויה טעות. "ספר תורה שיש בו שתי טעויות בכל דף ודף - 'תקן, שלוש - ייגנו' (מנחות כ"ט ע"א). הדגם במקרה זה הוא ספר התורה התיקני, וסטיה מהדגם קרויה טעות. כך הוא בטעות טכנית (שבדוגמה שהבאנו עולה כדי היותה טעות מהותית) וכך הוא בטעות מהותית. כך בהוגי המדיניות שאמורים היו להנהיג מדיניות א' אך טעו והנהיגו מדיניות ב', וכך בכל שאר הדוגמאות שהבאנו. קיומם של "דגם" או "תקן" - דגם ותקן "נכונים" - הוא במקרים מסוג זה תנאי-בלעדיו-אין (sine-qua-non) להיווצרותה של "טעות". ואולם יש שאדם טועה - או שנטען עליו כי טעה - גם בלא קיומם של דגם או תקן ספציפיים. ה"טעות" שבמדיניות מוכחת לדעת מבקריה מן הכישלון - למשל: כישלונה של מדיניות חברתית מסויימת - גם בלא שיש דגם או תקן ספציפיים שהמבקרים רואים אותם כ"נכונים".

10. דעתי היא, שהטוענים כי נפלה "טעות" בתיקון מס' 8 חייבים לדייק בלשונם ובהלוך חשיבתם. טעות שטוענים לה בענייננו נסמכת על העמדתו של דגם "נכון", ומשמוצב אותו דגם "נכון" על מכונו מדברים הם הטוענים על טעות, סטיית-דגם, שאירעה בתיקון מס' 8. על דרך זה פותחים אותם טוענים את מסע הפרשנות שלהם בדגם שהיה קודם אותו תיקון - דגם הזיהוי בין ההחלטות - ועל תשתיתו של דגם זה והשוואתו להסדר שבתיקון מס' 8, טוענים הם ל"טעות". דרך זו בפירוש נדמית בעיני לרתימת העגלה לפני הסוסים, ובמובן זה (אך לא במובנים אחרים) אין לי אלא להזכירנו דברי כיבושין שהשמיע הלורד הרשל (Lord Herschell) באוזני בית-המשפט לערעורים בפרשה הידועה של וואליאנו: Bank of England v. Vagliano [1891] AC 107. ראו עוד: א' ברק, פרשנות במשפט (פרשנות החקיקה, כרך שני, תשנ"ג-1993) 364(ה"ש 64), 365(ה"ש 69). דרכי-שלי דרך הפוכה היא, שמסע הפרשנות שלי תחילתו בתיקון מס' 8: בפירושו של ההסדר כפי שנקבע בתיקון, בתכליתו כעולה מניסוחו, בשאלה האם עומד הסדר זה על רגליו-שלו.

בהצטלבות קריטית זו צודקים העותרים ולו משום שלא נמצאו לנו כל תקן או דגם "נכונים". כך, לא אך משום שאין כל כורח אפריורי בדימויה של החלטה לפזר את הכנסת להחלטת הכנסת על התפזרותה בטרם מלאו ימיה; ולא רק משום שלא נמצאה אינדיקציה לכוונת הכנסת להמשיך בהסדר הקודם של דימוי החלטת ראש הממשלה על פיזור להחלטת הכנסת על התפזרות; אלא גם משום שהחלטת ראש הממשלה לפזר את הכנסת אוצרת כוח - בצירופה להוראות חוק אחרות - לעמוד על רגליה-שלה בלא שתידרש להלך כצל אחרי החלטת הכנסת להתפזר קודם זמנה. אכן, הטקסט הקיים הוא המאחז הבטוח ביותר המצַמֵן עצמו לנו, ובו תמצא הנקודה הארכימדית הטובה ביותר להניף את פירושו ה"נכון" של החוק ולהניחו לפנינו. נעשה כך וידענו כי בחוק לא נפלה כל "טעות"; מכל מקום לא נפלה כל טעות שהדין וההלכה מכירים בהם כטעות הצורכת תיקון בידי בית-המשפט.

הכנסת כרשות מכוננת

11. במהלך הנמקתו להכרעת הדין (בפיסקה 33 לחוות דעתו) נדרש חברי הנשיא ברק להוראת סעיף 8 לחוק-יסוד: הכנסת, המורה אותנו כי "תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה". בהוראת-חוק זו רואה חברי את "הביטוי המובהק של הדמוקרטיה הישראלית", ובהקשר זה מביא הוא דברים שכתבתי בפרשה הידועה של

בנק המזרחי (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ב מט (4) 221, 544-545) כי "העם בחר בכנסת לארבע שנים בלבד. העם לא נתן יפוי-כח בידי הכנסת להאריך את תקופת כהונתה שלה עצמה לארבע שנים נוספות". להארכת תקופת כהונתה של הכנסת לא יסכון חוק, אף לא חוק-יסוד (לחריגים לכלל ראו הוראת סעיף 9א לחוק-יסוד: הכנסת כפי שהוספה בשנת תשנ"ב). אני מסכים, כמובן, לדברי חברי הנשיא; זו היתה דעתי לעת הכרעת הדין בפרשת בנק המזרחי. זו דעתי כהיום הזה.

12. קביעה חוקתית זו לא אך על עצמה יצאה ללמד. יצאה היא ללמד גם על נושאי חוקה אחרים שלענין, נושאי-חוקה שבתשתית הווייתנו החוקתית. וזה פשר הדברים: בפרשת בנק המזרחי נתגלעו חילוקי-דעות חריפים סביב השאלה אלו כתרים הושמו בראשה של הכנסת. חברי הנשיא ברק סבר כי שני כתרים הם לראשה של הכנסת: כתר של רשות מחוקקת וכתר של רשות מכוונת, ולענין סמכותה של הכנסת כרשות מכוונת הצביע חברי (בין השאר) על האסיפה המכוונת שנבחרה מיד בסמוך לאחר קום המדינה; על כך שהאסיפה המכוונת הכריזה על עצמה להיותה הכנסת הראשונה; ועל העברת הסמכות המכוונת מן האסיפה-המכוונת-הכנסת-הראשונה לכנסת השניה ולאחריה מכנסת לכנסת ועד הנה. ראו פרשת בנק המזרחי, 355 ואילך. דעתי-שלי היתה כי אין לה לכנסת סמכות מכוונת ופירשתי טעמי להשקפתי. ראו: שם, 482 ואילך. לענייננו עתה אזכיר דברים שכתבתי באשר להיעדר כוחה של האסיפה-המכוונת-הכנסת-הראשונה להעביר את סמכותה המכוונת לכנסות שלאחריה (שם, 485-486):

"האסיפה המכוונת" נתכוננה על-פי דברה של מועצת-העם, ואמורה היתה להיות - על-פי דין - שלוחתו של העם לכתיבתה של חוקה. לאחר מכן בחר אמנם העם באסיפה המכוונת - על-פי חוק שחקקה מועצת המדינה הזמנית - כשלוחתו המפורשת לכתיבתה של חוקה. כך חקקה מועצת-העם וכך בחר העם. ואולם לא מועצת-העם ולא העם - לא זו ולא זה - לא הסמיכו את האסיפה המכוונת להעביר סמכותה לאחר. תואר-אצילות כי יעניק המלך לפלוני, יהפוך אותו פלוני אציל-בין-אצילים. ואולם תואר-של-אצילות לא יעבור לאחר בין-החיים, ואף לא בירושה אלא אם נולד כתואר העובר בירושה. אציל אין בכוחו להעביר לאחר תואר-אצילות שזכה בו, והרי התואר דבק בו, ורק בו. כך אציל וכך האסיפה המכוונת, שלא היה בכוחה להעביר לכנסת השנייה סמכות שמקורה באמון אישי שזכתה בו מבחוריה. והדברים פשוטים. (ההדגשות במקור - מ' ח').

בהמשך (שם, 485 ואילך) הוספתי ופירשתי דבריי, והמשלתי את האסיפה המכוננת למלכת הדבורים (מלכה אֵם) שאת תפקידה לא תוכל להעביר לאחר. ראו עוד, שם. ההיקש למשך תקופתה של הכנסת היקש מתבקש הוא, ואם אוסיף - אגרע.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, כ"א באב התשס"ד (8.8.2004).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיא

ה נ ש י א

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט