



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 706/19

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט ד' מינץ

העותר: סגן יושב ראש הכנסת, ח"כ עיסאווי פריג'י

נגד

המשיבים: 1. יושב ראש הכנסת
2. ועדת הכנסת, באמצעות יו"ר הועדה

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: כ"ז באדר א התשע"ט (4.3.2019)

בשם העותר: עו"ד אביאל פלינט; עו"ד אוהד דונגי;
עו"ד ערן אגם

בשם המשיבים: עו"ד אביטל סומפולינסקי

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

עניינה של העתירה בהחלטת ועדת הכנסת מיום 1.1.2019 לפיה בתקופת הפגרה ניתן יהיה לכנס את מליאת הכנסת לפי בקשת 25 חברי כנסת לצורך דיון בהצעות לסדר היום בלבד וכי לפי בקשת הממשלה ניתן יהיה לכנס גם לצורך הליכי חקיקה.

רקע הדברים

1. ביום 26.12.2018 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018 ובעקבות כך התכנסה ועדת הכנסת ביום 1.1.2019 והחליטה כי הכנסת תסיים את דיוניה באותו הערב ותצא לפגרת בחירות למחרת היום, דהיינו ביום 2.1.2019. כמו כן קיבלה

ועדת הכנסת באותה ישיבה החליטה בדבר מועדי פגרת הבחירות ופעילות הכנסת בתקופת הפגרה ובכלל זה החליטה, בהפנותה לסעיפים 9 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת) ו-21 לתקנון הכנסת, כי בתקופת הפגרה הממשלה תהא רשאית לבקש את כינוס מליאת הכנסת, בין היתר, לצורך דיון בהצעות חוק ואילו 25 חברי כנסת יהיו רשאים לדרוש את כינוס המליאה בתקופת הפגרה רק לצורך דיון בהצעות לסדר היום (להלן: החלטת ועדת הכנסת).

באותו היום – 1.1.2019 – התקיים דיון במליאת הכנסת ובו עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק לשכת עורכי הדין (ציון מעבר בבחינת ההתמחות) (הוראת שעה), התשע"ט-2019 (להלן: הצעת החוק) וכשבוע ימים לאחר מכן, ביום 7.1.2019, התקיים בוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, דיון להכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. הוועדה המשותפת הצביעה בעד העברת הצעת החוק להצבעה במליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית כאמור וביום 9.1.2019 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת. העותר, המכהן כסגן יושב ראש הכנסת, ועימו גורמים נוספים פנו אל יושב ראש הכנסת, המשיב 1, בדרישה לכנס את מליאת הכנסת על מנת לדון בהצעת החוק. במקביל פנה העותר למזכיר הממשלה בבקשה כי יפעיל את סמכותו לשם השלמת הליך החקיקה של הצעת החוק. לפנייתו צורפה רשימה של 64 חברי כנסת התומכים בה. יושב ראש הכנסת דחה את הדרישה בנימוק שעל פי חוק הכנסת, על פי תקנונה ועל פי החלטת ועדת הכנסת, ניתן לכנס את מליאת הכנסת לצורך הליכי חקיקה רק אם ביקשה זאת הממשלה.

ביום 25.1.2019 שב העותר ופנה ליושב ראש הכנסת בדרישה לכינוס המליאה לצורך השלמת הליך החקיקה של הצעת החוק. פנייה זו נתמכה על ידי למעלה מארבעים חברי כנסת אך היא לא נענתה.

על רקע זה הוגשה העתירה דנן.

תמצית טענות הצדדים

2. לטענת העותר החלטת ועדת הכנסת ועמדתו של יושב ראש הכנסת לפיהן ניתן לכנס את מליאת הכנסת בתקופת הפגרה לצורך הליכי חקיקה רק אם ביקשה זאת הממשלה, אינן עולות בקנה אחד עם הוראות הדין. העותר מפנה בהקשר זה להוראת סעיף 9(ב) לחוק הכנסת המורה כי "יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת, שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, על פי דרישה של עשרים וחמישה

חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה" וטוען כי מדובר בשתי אפשרויות חלופיות לכינוס המליאה וכי ההוראה אינה כוללת סייג כלשהו לגבי דרישת חברי הכנסת. העותר מוסיף וטוען כי סעיף 21(א) לתקנון הכנסת שעליו נסמכו החלטת ועדת הכנסת והחלטת יושב ראש הכנסת, אף הוא אינו מגביל את חברי הכנסת הדורשים לכנס את המליאה בתקופת הפגרה בכל הנוגע לנושא שיובא לדיון בפניה. לטענתו, נושא על סדר היום של מליאת הכנסת יכול שיהיה גם דיון בהצעת חוק פרטית. לדבריו, סדר יום כולל את כל פעולות הכנסת ופעולות אלה כוללות גם הנחת הצעות חוק, קידום חקיקה, דיונים הקשורים באתיקה, שאילתות, הבעות אי אמון ועוד. על כך מבקש העותר ללמוד, בין היתר, מהוראת סעיף 35 לתקנון הכנסת וכן הוא מפנה בהקשר זה לדעת המיעוט של השופט (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990) (להלן: עניין לאו"ר) ולדברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 23), התש"ן-1990, ה"ח 2011.

העותר סבור כי עמדת המשיבים מצרה את צעדיה של הכנסת ומונעת מחבריה למלא את שליחותם ולקדם את הצעת החוק. במקרה דנן, כך מדגיש העותר, מדובר בהצעת חוק שאותה מבקשים לקדם למעלה משליש חברי כנסת הנמנים עם כל קצות הקשת הפוליטית. העותר טוען כי מתן אפשרות לממשלה בלבד לקדם חקיקה בתקופת פגרה מהווה פגיעה בשוויון בין חברי הכנסת ומצדיקה את התערבותו של בית המשפט. כמו כן טוען העותר כי אין מדובר בעניינים "פנים פרלמנטריים" אלא בפגם היורד לשורש עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי והנוגע לפרשנות שגויה של חוק הכנסת והתקנון.

3. המשיבים טוענים כי דין העתירה להידחות על הסף מן הטעם שבתקופת פגרת הבחירות אין מקום להידרש לסוגיה הרגישה והמורכבת של יוזמות חקיקה במהלך תקופה זו. עוד טוענים המשיבים כי לא הייתה כל מניעה מצד העותר להעלות את טענותיו במועד מוקדם יותר וכי הוא טרם מיצה את הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותו על מנת לשנות את החלטת ועדת הכנסת ואת תקנון הכנסת. לטענתם דין העתירה להידחות על הסף גם מטעמים אלו.

לגופו של עניין טוענים המשיבים כי אין למצוא בהוראת סעיף 9(ב) לחוק הכנסת אחיזה לטענות העותר. לגישתם, הסעיף קובע הוראה כללית לעניין עצם האפשרות של הממשלה או של 25 חברי כנסת ליזום דיון במליאת הכנסת בזמן פגרה, אך אין בסעיף כל התייחסות לשאלה מהם נושאי וסוגי הדיונים שיידונו בכינוסים כאמור. הוראות משלימות לעניין זה, כך מוסיפים המשיבים וטוענים, נקבעו בסעיף 21 לתקנון הכנסת,

וזאת על פי הסמכות שהוקנתה לכנסת בסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, לקבוע בתקנונה את סדרי עבודתה ככל שאלו לא נקבעו בחוק.

המשיבים טוענים כי יש לאמץ את הפירוש שניתן על ידם להוראת סעיף 21 לתקנון והם מוסיפים כי האפשרות שניתנה ל-25 חברי כנסת ליזום דיון בכנסת בתקופת פגרה נועדה לתת לחברי הכנסת כלי פרלמנטרי לפיקוח על הממשלה. לגישתם, דרישה של 25 חברי כנסת לכנס את מליאת הכנסת לצורך דיון ב"הצעות לסדר היום" כמשמעות הדבר בסעיף 21 לתקנון, אינה כוללת דיון בהצעות חוק וכי הליכי החקיקה מוסדרים בפרק אחר של תקנון הכנסת. עוד טוענים המשיבים כי עמדתו של העותר בהקשר זה עומדת בסתירה לנוהג הקיים בכנסת מימים ימימה ולפיו אין מעלים הצעות חוק פרטיות שלא על פי דרישת הממשלה בתקופת פגרה. לטענת המשיבים יש ליתן משקל מכריע לנוהג זה המשקף את האופן שבו פירשה הכנסת את הדין לאורך השנים. הנוהג, כך נטען, נובע מאופייה של פעילות הכנסת במהלך תקופות פגרה – כל פגרה – בהן קיים קושי מובנה לקדם הליכי חקיקה והדבר מצדיק את הגבלת הדיונים הללו בתקופה זו וביתר שאת בתקופת פגרת בחירות עקב רגישותה והחשש מ"חקיקת בחירות".

לבסוף טוענים המשיבים כי העתירה מבקשת להתערב בסדרי העבודה הפנימיים של הכנסת ובהתנהלות הפנים-פרלמנטרית, בעוד שהיקף ההתערבות של בית המשפט בעניינים אלה הוא מצומצם ביותר, בפרט מקום שבו מדובר בסוגיה שהוסדרה באופן מפורש בתקנון הכנסת ובמגבלות שהכנסת הטילה על עצמה.

דיון והכרעה

4. האם ניתן, בתקופת פגרה של הכנסת, לכנס את המליאה על פי דרישה של 25 חברי כנסת לצורך הליכי חקיקה? זוהי השאלה המרכזית העומדת להכרעה בעתירה שבפנינו. הצדדים חלוקים ביניהם באשר לפרשנות שיש לייחס בהקשר זה להוראות הרלוונטיות בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת ועל מנת להכריע במחלוקת זו מן הראוי לפרט בפתח הדיון את ההוראות האמורות כלשונן.

סעיף 9(ב) לחוק הכנסת, שכותרתו "כינוס הכנסת", קובע כי:

"(ב) יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת, שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, על פי דרישה של עשרים וחמישה חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה".

סעיף 21(א) לתקנון הכנסת קובע:

"21. (א) 25 חברי הכנסת הדורשים לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, רשאים לפרט בדרישתם נושא אחד או שני נושאים; יושב ראש הכנסת יעמיד את הנושאים על סדר יומה של הישיבה, כהצעות לסדר היום; אין באמור כדי למנוע מיושב ראש הכנסת להעמיד על סדר יומה של אותה ישיבה נושא אחד או שני נושאים נוספים, לפי דרישתם של 25 חברי כנסת אחרים". [ההדגשה אינה במקור – א.ח.]

סעיף 9(ב) לחוק הכנסת קובע שתי חלופות לכינוס מליאת הכנסת בתקופת פגרה: האחת – על פי דרישת הממשלה, והשנייה – על פי דרישת 25 חברי כנסת. הסעיף אינו מסדיר את הנושאים שעל מנת לדון בהם ניתן לכנס את מליאת הכנסת על פי אחת משתי החלופות כאמור.

סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה". מתוקף הוראה זו בחוק-יסוד: הכנסת ומשהנושאים שניתן לדון בהם במליאת הכנסת בתקופת פגרה לא הוסדרו בחוק, הם נקבעו בסעיף 21(א) לתקנון הכנסת המצוטט לעיל.

העותר טוען, כאמור, כי סעיף 21(א) לתקנון הכנסת אינו מגביל את 25 חברי הכנסת שדרשו לכנס את מליאת הכנסת בתקופת פגרה לנושאי דיון מסוימים. לגישתו, משמעותה של התיבה "הצעות לסדר היום" שבסעיף 21(א) לתקנון כוללת את כל הפעילות הנתונה לסמכותה של מליאת הכנסת, לרבות הליכי חקיקה, וכי אין כל הצדקה להבחנה הפרשנית שנקבעה בהחלטת ועדת הכנסת ולפיה האפשרות לדרוש דיון בהליכי חקיקה בתקופת פגרה שמורה רק לממשלה הדורשת לכנס את המליאה.

המחלוקת בין הצדדים היא, אפוא, מחלוקת באשר לפירושה של הוראה בתקנון הכנסת. על מנת להכריע בה עלינו להידרש לכלים הפרשניים המקובלים (בג"ץ 9056/00 ח"כ קליינר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נה(4) 703, 708 (2001)).

5. סעיף 21(א) לתקנון הכנסת קובע כי בכינוס מליאת הכנסת בפגרה, על פי דרישה של 25 חברי כנסת, יועמדו הנושאים על סדר היום "כהצעות לסדר היום".

מה פירוש הדיבור "הצעות לסדר היום" הקבוע בסעיף 21(א) לתקנון?

עיון בהוראות התקנון לאורך פרקיו השונים מלמד כי הוא מבחין בבירור בין דיון ב"הצעות לסדר היום" ובין דיון בהצעות חוק (לכלל הפרשני החותר ליצירת הרמוניה נורמטיבית בין סעיפיו השונים של דבר חקיקה, ראו והשוו: בג"ץ 215/62 מויאל נ' ראש העיר, חברי המועצה ובני העיר תל-אביב-יפו, פ"ד טז 2384, 2387 (1962); ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 314 (2008)).

ראשית, התקנון מסדיר בנפרד את סדרי העבודה ב"הצעות לסדר היום" ובהליכי חקיקה ומייחד לכל אחד מהנושאים הללו חלק אחר. כך, בעוד חלק ד' לתקנון הכנסת, שכותרתו "כלים פרלמנטריים", מסדיר בפרק החמישי שלו "הצעות לסדר היום ודיונים מהירים", ההוראות בדבר הצעות חוק מוסדרות בחלק ז' לתקנון, שעניינו "הליך החקיקה".

שנית, ההבחנה בין שני המושגים הללו עולה מן ההוראות הפרטיקולריות שבתקנון. סעיף 52(א) לתקנון הכנסת מגדיר "הצעה לסדר היום", כך:

"חבר הכנסת, שאינו שר או סגן שר, רשאי להציע לכנסת לכולל נושא בסדר יומה (בתקנון זה – הצעה לסדר היום), במסגרת מכסה סיעתית שתקבע ועדת הכנסת לפי סעיף 99; חבר הכנסת יצרף להצעה דברי הסבר".

עיון בסעיף 99 לתקנון, שאליו מפנה סעיף 52(א) המצוטט לעיל, מלמד בבירור על ההבחנה שבין הצעות חוק פרטיות המועלות על ידי חברי הכנסת ובין הצעות לסדר היום, אשר לכל אחת מהן נקבעת מכסה נפרדת, ובלשון סעיף 99 "ועדת הכנסת תקבע את מכסת הצעות החוק הפרטיות לדיון מוקדם וההצעות לסדר היום (בסעיף זה – הצעות) שכל סיעה רשאית להציע בכל מושב של הכנסת ובכל שבוע [...]". הבחנה מובהקת זו בין שני המושגים אינה מתיישבת עם הפרשנות שביקש העותר לייחס לתיבה "הצעות לסדר היום" שבסעיף 21(א) לתקנון. על אותה הבחנה עצמה מלמדת גם הוראת סעיף 25(ד) לתקנון, הקובעת ימי דיון נפרדים להליכי חקיקה ול"הצעות לסדר היום" ובלשון הסעיף "יושב ראש הכנסת יקבע את סדר היום של הכנסת כך ששייכות הכנסת בימים ב' ו-ג' יוקדשו לדיונים בהצעות הממשלה ולדיונים בהצעות חוק של חברי הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית, ושייכות הכנסת ביום

ד' תוקדש לדיון בהצעות חוק של חברי הכנסת המובאות לדיון מוקדם ובהצעות לסדר היום [...]”.

העותר טוען כי סעיף 35 לתקנון הכנסת תומך בפרשנותו לפיה “הצעות לסדר היום” גם הליכי חקיקה במשמע. אלא שסעיף 35 לתקנון, אינו עוסק כלל בהצעות לסדר היום ועניינו בסדר ההצבעה במליאת הכנסת בנושאים שעל סדר היום.

6. התכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית של סעיף 9(ב) לחוק הכנסת וכן של סעיף 21(א) לתקנון הקובע את סדרי העבודה בנוגע להוראה זו, תומכות אף הן במסקנה לפיה אין לכלול הליכי חקיקה בגדר “הצעות לסדר היום”.

על התכלית הסובייקטיבית שביסוד ההוראה המאפשרת ל-25 חברי כנסת לדרוש את כינוס מליאת הכנסת בתקופת פגרה, ניתן ללמוד מן ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 9(ב) לחוק הכנסת. עד שנת 2000 הוסדרה סוגיית כינוס מליאת הכנסת בתקופת פגרה בסעיף 33 לחוק-יסוד: הכנסת, אשר קבע כי יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת בתקופה זו על פי דרישה של 30 חברי כנסת או על פי דרישת הממשלה. בשנת 2000 הועברו ההוראות בדבר כינוס הכנסת בתקופת פגרה מחוק-יסוד: הכנסת לסעיף 9 לחוק הכנסת (ר' חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 25), ס"ח התש"ס 1727 וחוק הכנסת (תיקון מס' 6), התש"ס-2000, ס"ח 1731). כמו כן נקבע באותו שלב כי מספר חברי הכנסת היכולים להעלות דרישה לכינוס המליאה בתקופת פגרה, יופחת מ-30 חברי כנסת ל-25. בדיון על תיקוני החקיקה האמורים שהתקיים במליאת הכנסת, ציין חבר הכנסת סילבן שלום שיזם אותם, כי מטרת כינוס הכנסת בתקופות פגרה היא לאפשר פיקוח פרלמנטרי של הכנסת על הממשלה, ובלשונו:

“אני מודה לשר המשפטים, לשר המקשר וליושב-ראש הקואליציה, שהסכימו לתמוך בהצעת החוק שלי, שתאפשר את כינוס הכנסת בזמן פגרה, כדי לאפשר פיקוח פרלמנטרי על הכנסת גם בזמן הפגרה, ולא יהיה מצב שבו במשך שלושה חודשים לא ניתן יהיה לכנס את הכנסת” (פרוטוקול ישיבה מס' 43 של הכנסת ה-15, 125-124 (3.11.1999)).

הנה כי כן, ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 9(ב) לחוק הכנסת מלמדת כי האפשרות שניתנה ל-25 חברי כנסת לדרוש את כינוס המליאה בתקופת פגרה, לא נועדה על מנת לקדם הצעות חוק פרטיות בתקופה זו אלא על מנת לאפשר לכנסת גם במהלך תקופת פגרה פיקוח פרלמנטרי על פעולות הממשלה.

7. באשר לתכלית האובייקטיבית של הוראת התקנון טוענים המשיבים כי, ככלל, מליאת הכנסת אינה מתכנסת בתקופת פגרה מן הטעם שחברי כנסת רבים נעדרים ממנה בתקופה זו. המשיבים מטעימים כי האפשרות שניתנה ל-25 חברי כנסת ליזום דיון במליאת הכנסת היא חריג לכלל שאין מקיימים דיונים במליאה במהלך פגרה ועל כן, לגישתם, אין מקום לפרשנות המרחיבה את גדר הנושאים שניתן להעלות לדיון בתקופה זו ולכלול בהם הליכי חקיקה. עמדה זו מקובלת עלי. אכן, בתקופת פגרה הכנסת פועלת במתכונת מצומצמת ביותר והמליאה מתכנסת במקרים חריגים (בג"ץ 6706/14 זועבי נ' ועדת האתיקה של הכנסת, פסקה 43 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (10.2.2015)). ועדות הכנסת מתכנסות אף הן במתכונת מצומצמת באותה תקופה (ראו למשל סעיף 112 לתקנון). נראה על כן כי האפשרות שניתנה ל-25 חברי כנסת בסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, לדרוש את כינוס מליאת הכנסת בתקופת פגרה נועדה, מבחינת התכלית האובייקטיבית, לאזן בין הפעילות המצומצמת של מליאת הכנסת בתקופת פגרה מן הטעמים המפורטים לעיל, ובין הצורך להותיר בידי חברי הכנסת במהלך תקופה זו כלי פיקוח אפקטיבי על פעילות הממשלה במקרים המצדיקים זאת. הפרשנות לפיה 25 חברי כנסת רשאים לדרוש את כינוס הכנסת בפגרה לשם העלאת נושאים דחופים ובעלי חשיבות ציבורית לדיון כהצעות לסדר היום בלבד, מגשימה תכלית זו ועל פיה יש לפרש גם את הוראת סעיף 21(א) לתקנון הכנסת הקובעת את סדרי העבודה בהקשר זה.

8. במסגרת הדיון שהתקיים בעתירה טען בא כוח העותר כי המחוקק אימץ את עמדת המיעוט של השופט (כתוארו אז) א' ברק בעניין לאור"ד. באותו עניין דן בית המשפט בשאלת פרשנותו של סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת, כנוסחו אז, אשר קבע את הוראת השריון לצורך שינוי חלק מסעיפי חוק היסוד, תוך שהחריג מדרישת הרוב המיוחד "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת". לענייננו רלוונטית המחלוקת שנפלה בין שופטי ההרכב בסוגיית פרשנות הביטוי "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת". השופט (כתוארו אז) א' ברק סבר כי באותו עניין "הצעה לסדר יומה של הכנסת" משתרעת גם על הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת. המשנה לנשיא מ' אלון, אשר לדעתו הצטרף השופט י' מלץ, חלק על פרשנות זו וקבע כי "המלים 'דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת', לפי משמעותן הלשונית והתוכנית, אינן סובלות ואינן כוללות הצעת חוק פרטית של חבר-כנסת" (שם, פסקה 11). זאת הן בהתבסס על תכלית החקיקה והן על לשונן של הוראות תקנון הכנסת.

אכן, בחוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 11), ס"ח התש"ן 196, תיקן המחוקק את סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת בהתאם לפרשנות שניתנה על ידי דעת המיעוט בעניין

לאור"ר. עם זאת, בניגוד לעמדת העותר, באותו התיקון המחוקק לא ביקש לאמץ את פרשנותו של השופט (כתוארו אז) א' ברק למונח "דיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת", אלא ביקש להבהיר את הסוגיה הספציפית הנוגעת לתחולתה של הוראת השריון. מעבר לצורך, יצוין כי עיון בחוות דעתו של השופט (כתוארו אז) א' ברק בעניין לאור"ר, מעלה כי מסקנתו הפרשנית נטועה, במידה רבה, בתכליתו של סעיף חוק היסוד שנדון באותו עניין ובהיסטוריה החקיקתית שלו. על כן, דעת המיעוט של השופט (כתוארו אז) א' ברק אף היא אין בה כדי לתמוך בפרשנות הנטענת על ידי העותר לעניין משמעותה של התיבה "הצעות לסדר היום" בסעיף 21(א) לתקנון.

9. המסקנה הפרשנית שאליה הגענו מתחזקת גם בהינתן האופן שבו מתנהלת הכנסת בהקשר זה מימים ימימה. הוראת סעיף 9(ב) לחוק הכנסת נחקקה, כזכור, לפני כ-19 שנים והוראה דומה הייתה מעוגנת עוד קודם לכן בסעיף 33 לחוק-יסוד: הכנסת. לשאלתנו במהלך הדיון השיב העותר כי לא עלה בידו לאתר ולו מקרה אחד שבו, לאורך כל השנים הללו, התכנסה מליאת הכנסת בתקופת פגרה על מנת לדון בהצעות חוק פרטיות לפי דרישת 25 חברי כנסת (או מספר אחר של חברי כנסת שנקבע בהוראות שקדמו להוראת סעיף 9(ב)). התנהלות זו של הכנסת מלמדת על האופן שבו נהגה ונוהגת הכנסת בכל הנוגע להסדר הסטטוטורי האמור ולהוראות התקנון המיועדות ליישמו. מסורת העבודה של הכנסת על פי הנהוג והמקובל בה, בהחלט נושאת משקל. על פי סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, היא קובעת את האופן שבו על הכנסת לנהוג מקום שבו סדרי העבודה לא נקבעו בחוק או בתקנון. מקל וחומר שיש לייחס משקל לאופן התנהלותה של הכנסת מקום שבו היא פועלת לאורך שנים ליישום הוראה בתקנון בדרך המקובלת עליה לפרשה. כבר נפסק כי כאשר פירוש אפשרי של דבר חקיקה מתיישב עם מציאות עובדתית שנוצרה ושעל פיה מתנהלים, יש להעדיפו על פירוש אפשרי אחר הסוטה מאותה מציאות (ראו והשוו: בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, 146 (1986)). על כן, העובדה שהכנסת מתנהלת מימים ימימה באופן התואם את הפרשנות לפיה התיבה "הצעות לסדר היום" שבסעיף 21(א) לתקנון אינה כוללת הליכי חקיקה ואינה מאפשרת ל-25 חברי כנסת לדרוש את כינוס המליאה בתקופת פגרה לצורך קידום הצעות חוק פרטיות, בהחלט תומכת במסקנה כי יש להעדיף את עמדת המשיבים על פני עמדת העותר בהקשר זה.

10. מן המפורט לעיל עולה כי החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה והחלטת יושב ראש הכנסת שלא לכנס את מליאת הכנסת לשם דיון בהצעת החוק לדרישת 25 חברי כנסת, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק הכנסת והוראות התקנון, ואין עילה להתערב בהן.

העותר הוסיף וטען כי ההחלטות הנ"ל לפיהן נתונה רק לממשלה הזכות להעלות הצעות חוק בתקופת פגרה נגועות בהפליה, פוגעות בשוויון בין חברי הכנסת וכן "בחופש הביטוי ובזכויות חוקתיות נוספות של חברי הכנסת". בתשובתם לטענה זו ציינו המשיבים כי במהלך תקופת פגרה יש הצדקה להגביל הליכי חקיקה. הם הוסיפו והדגישו כי הגבלה זו מוצדקת ביתר שאת בתקופה של פגרת בחירות בשל המורכבות והרגישות המיוחדת הקיימת בתקופה זו והחשש מ"חקיקת בחירות" (פסקה 15 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים מיום 6.2.2019). עם זאת, לגישת המשיבים יש מקום להבדיל בהקשר זה בין יוזמות הממשלה לדיון בהצעות חוק בתקופת פגרות ובחירות בכללן, ובין קידום הצעות חוק פרטיות על ידי חברי הכנסת. זאת בהינתן מנגנוני בקרה פנימיים החלים בהקשר זה על יוזמות הממשלה ובהם הצורך באישור ועדת ההסכמות (פסקה 29 לתגובה המשלימה מטעם המשיבים מיום 27.2.2019).

לא ראינו מקום להידרש לטענות החוקתיות שהעלה העותר בהקשר זה ולהכריע בהן. זאת מן הטעם שהעותר, כפי שצוין בפתח הדברים, לא טען כי יש להורות על ביטול הוראת סעיף 21(א) לתקנון אלא טען כי יש לפרש את ההוראה הנ"ל באופן המאפשר – על פי דרישה של 25 חברי כנסת – לכנס את המליאה לדיון בהצעת חוק פרטית וזאת בניגוד להחלטת ועדת הכנסת והחלטת יושב ראש הכנסת, שלביטולן עתר. ככל שהדבר נוגע לפירושו של סעיף 21(א) לתקנון אנו סבורים, כאמור, שאין לקבל את הפירוש המוצע על ידי העותר וזאת מן הטעמים שפורטו לעיל. עם זאת, ככל שהעותר סבור שיש מקום לשנות מהוראה זו בשל פגמים חוקתיים שנפלו בה לגישתו, פתוחה בפניו הדרך לפעול לשם כך בהליכים פנים-פרלמנטריים, שבהם בחר שלא לנקוט עד כה.

11. סוף דבר – אציע לחבריי לדחות את העתירה ולחייב את העותר לשאת בהוצאות המשיבים ושכר טרחת עורך דין, יחד, בסכום כולל של 7,500 ש"ח.

ה נ ש י א ה

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, כ"א באדר ב' התשע"ט (3.2019.28).

שופט

שופט

הנשיאה