

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5503/94

כבוד השופט א. גולדברג
כבוד השופט ת. אור
כבוד השופט א. מצא
כבוד השופט מ. חשין
כבוד השופט י. זמיר
כבוד השופטת ט. שטרסברג-כהן
כבוד השופטת ד. דורנר

בפני:

העותרים: 1. לילי סגל
2. ד"ר זאב סגל

נגד

המשיבים: 1. יושב ראש הכנסת
2. שר התחבורה
3. שרת התקשורת
4. רשות השידור

בקשה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד ז' סגל ועו"ד א' זמיר

בשם המשיבים: עו"ד י' שופמן

פסק - דין

השופט א. גולדברג:

1. השאלה שהתעוררה בעתירה זו במקורה נגעה לחוקתיות הוראותיו של חוק רשות השידור (הוראות שעה), התשנ"ד-1994 (להלן: הוראת השעה). לאחר הגשת העתירה הפכה הוראת השעה לחקיקת קבע בחוק רשות השידור (תיקון מס' 10) תשנ"ו-1996 (להלן: תיקון מס' 10), ושאלת חוקתיות הוראתו היא שעומדת על הפרק.

חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 - הקים את רשות השידור, שתפקידה, בין היתר מתן שידורי רדיו ושידורי טלוויזיה לציבור (סעיפים 1-3 לחוק רשות השידור). סעיף 29 לחוק רשות השידור הסמיך את הוועד

המנהל של רשות השידור להטיל שתי אגרות: "אגרה בעד החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה או המותקן ברכב מנועי", ו"אגרה בעד החזקת מקלט טלויזיה".

לפי סעיף 1 להוראת השעה אין עוד בסמכותו של הוועד המנהל של רשות השידור להטיל אגרה בעד החזקת מקלט רדיו ברכב בין 1.4.94-1.3.96. על פי לשונו של סעיף זה:

"בסעיף 29(א) ברישה (של חוק רשות השידור - א.ג.), המלים 'בעד החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה או המותקן ברכב מנועי'... - מחוקת".

הוראה דומה מצויה בסעיף 1 לתיקון מס' 10, בה נאמר:

"בסעיף 29 לחוק רשות השידור, התשכ"ה 1965- (להלן - החוק העיקרי), בסעיף קטן (א)-

(1) ברישה, המלים 'בעד החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה או המותקן ברכב מנועי ואגרה' - ימחקו..."

בהוראת השעה ובתיקון מס' 10 גם הוסף סעיף 84 לפקודת התעבורה. סעיף זה, שנושא את כותרת

השוליים "תוספת לאגרה עבור רשות השידור", קובע בסעיפים קטנים (א) ו(ב) שבו:

"(א) אגרת רשיון לרכב מנועי, למעט לתלת אופנוע ולאופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם, או חידוש, שסכומה נקבע בתקנות לפי פקודה זו (להלן - אגרת רשיון), תוגדל, החל ביום כ' בניסן התשנ"ד (1 באפריל 1994), בסכום של 76 שקלים חדשים (להלן הסכום הנוסף).

(ב) כל סכום נוסף ייגבה עבור רשות השידור ויועבר אליה".

2. העותרים הינם בעלי רכב פרטי, שלא מותקן בו מקלט רדיו. בתאריך 1.8.94 שילמו העותרים עבור חידוש רשיון הרכב 460 ש"ח, בהם 76 ש"ח עבור ה"תוספת לאגרה עבור רשות השידור". לאחר התשלום פנו העותרים למשרד התחבורה וביקשו השבת ה"תוספת לאגרה", מאחר שאינם מחזיקים מקלט רדיו ברכבם. משרד התחבורה השיב לפניית העותרים, בזו הלשון:

"אנו מתכבדים להפנות את תשומת ליבכם לחוק רשות השידור (הוראת שעה) התשנ"ד 1994 (פורסם בס"ח 1451 ביום 23.2.94). שקבע כי באגרת רשיון רכב כלולים 81 ש"ח עבור רשות השידור. בהתאם לחוק האמור חלה על בעל הרכב חובת תשלום אגרת רשיון הרכב במלואה ללא כל קשר להמצאותו או אי המצאותו של מקלט רדיו ברכב".

(הסכום הנקוב במכתב הינו לאחר עידכון הסכום הבסיסי בהתאם לעליה במדד המחירים לצרכן, לפי סעיף 84(ג) לפקודת התעבורה). תשובה זו שלא סיפקה את העותרים הביאה אותם להגיש את עתירתם, בה ביקשו "להוציא צו על תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק רשות השידור (הוראת שעה), התשנ"ד 1994-, או לחילופין, מדוע לא תקרא לתוכו פיסקה, שתבטל או תצמצם את הפגיעה בזכות הקניין של העותרים". לאחר שחוקקה הכנסת את תיקון מס' 10, תוקנה העתירה באופן שהצו המבוקש בה מתייחס לחוק זה.

מסתבר, כי העותרים נמנים על קבוצה של כ- 5% מכלל בעלי הרכב בארץ, שברכבם לא מותקן מקלט רדיו (ראה פרוטוקול הדיון בכנסת מיום 24.2.94, בו נדונה הצעת חוק הוראת השעה).

3. האם יש לפרש את הוראת השעה ותיקון מס' 10 כמקנים סמכות למשרד הרישוי לגבות תוספת לאגרת הרכב עבור רשות השידור, אף אם בעל הרכב אינו מחזיק מקלט רדיו ברכבו?

סעיף 84 לפקודת התעבורה קובע כי אגרת רשיון לרכב מנועי תוגדל, "למעט לתלת אופנוע ולאופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם". לפיכך, יש לברר תחילה אם סייג זה מהווה "הסדר שלילי" המונע החלתם של סייגים אחרים על דרך הפרשנות, או שמא יש בסייג המפורש "הסדר חיובי", שיש בו רק ללמד על העיקרון שהינחה את המחוקק.

השאלה אם הסדר קיים הוא בבחינת "הסדר שלילי" או "הסדר חיובי" הינה שאלה פרשנית (בג"צ 4031/94 ארגון בצדק נ' ראש הממשלה, פ"ד מח(5)1). נקודת המוצא היא שכאשר מונה החוק סייגים לתחולתו, חזקה היא שביתר המקרים חל הכלל הקבוע בו. קיומה של רשימת סייגים בחוק, מהווה, דרך כלל, "הסדר שלילי", המונע החלת סייגים נוספים. אולם חזקה זו אינה חלוטה, והיא ניתנת לסתירה. זאת, בין היתר שעה שמאפייניו של הסייג שמבקשים להוסיפו, דומים למאפייני הסייג המפורש, עד שאין מקום, על פי הגיונם של דברים, להפריד בין הדבקים. הזהות העניינית בין "הסייג המבוקש" והסייג המפורש מהווה שיקול התומך בסיווג ההסדר כ"הסדר חיובי". מכאן, שהשאלה בענייננו היא, מה הם מאפייני הסייג הקבוע בסעיף 84 לפקודת

התעבורה. האם האיפיון בסייג הוא קבוצתי, היינו, אם מכוון הוא לסוגי רכב שלא ניתן להתקין בהם מקלט רדיו; או שהסייג מאפיין מצב, והוא מכוון לכך כי לא מותקן בפועל מקלט רדיו, כשלסיבת אי ההתקנה אין משמעות?

4. עיון בסייג שבסעיף 84(א) לפקודת התעבורה מגלה כי הוא צומצם לאופנועים, שמטיבם ו"טבעם" לא מותקן בהם מקלט רדיו. אף במחיקת המלים "בעד החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה ברכב או המותקן ברכב מנועי" מסעיף 29 לחוק רשות השידור, יש כדי ללמד שיריעת הסייג לחובת התשלום הוצרה רק לסוג כלי הרכב שהוזכרו בו. מחיקה זו מלמדת על ניתוק הקשר בין התשלום וקיומו של מקלט רדיו. איני מוצא, על כן, בסעיף 84 לפקודת התעבורה עוגן לפרשנות מרחיבה, כי בכל מקרה בו נמנע בעל הרכב מלהתקין מקלט רדיו ברכבו, אף שבידו לעשות כן, נתפש הוא ברשתו של הסייג.

5. תכלית החוק גם היא אינה מתיישבת עם פרשנות לפיה יחול הסייג על מי שיש בידו להתקין מקלט רדיו ברכבו, והוא נמנע מטעמיו לעשות כן. מאחר ועל הפרשן "לקחת בחשבון את המצב שהיה קיים קודם לכן ואת תכליתו של התיקון, היינו המעוות (**mischief**) שהוא בא לתקנו" (ע"א 282/73 פקיד השומה, חיפה נ' צבי אריסון, פ"ד כח(1) 785, 796), נעמוד בקצרה על הרקע לחקיקתם של הוראת השעה ותיקון מס' 10.

סעיף 29 לחוק רשות השידור הסמיך את רשות השידור להטיל אגרה "בעד החזקת מקלטי רדיו". מכוח סעיף זה הותקנו תקנות המטילות אגרה בעד החזקת מקלט רדיו ברכב מנועי, אשר תשלום במועד המבחן השנתי של הרכב (תקנות בדבר אגרה בעד החזקת מקלט רדיו ברכב מנועי, תשכ"ה-1965); ותקנות רשות השידור (אגרת החזקת מקלטי רדיו ברכב מנועי), התשכ"ז-1966). מהודעת המשיבים עולה כי "בעלי הרכב שלא שילמו את האגרה חויבו להצהיר בכתב על כך שאין הם מחזיקים רדיו ברכבם".

בשנת 1973 תוקן סעיף 29 לחוק רשות השידור בחוק רשות השידור (תיקון מס' 4), תשל"ד-1973. הוועד המנהל של רשות השידור הוסמך לפי תיקון זה לגבות, בנוסף לאגרה בעד החזקת מקלט רדיו, גם "אגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה שתכלול תשלום בעד החזקת מקלט רדיו" (ס"ח תשל"ד 22). סעיף זה הביא לקיומן של סוגי אגרות: מי שהחזיק מקלט טלוויזיה, כלולה באגרת הטלוויזיה ששילם גם אגרת הרדיו הביתי; מי שהחזיק מקלט רדיו ביתי בלבד (ולא החזיק מקלט טלוויזיה) שילם אגרת רדיו; מי שהחזיק רדיו במכוניתו שילם אגרת רדיו למכונית.

סעיף 29 לחוק רשות השידור תוקן פעם נוספת בחוק רשות השידור (תיקון מס' 5), התשמ"א-1981. בתיקון זה ניתנה הסמכות לוועד המנהל לגבות אגרה "בעד החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה או המותקן

ברכב מנועי ואגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה". לפי תיקון זה בוטלה האגרה עבור החזקת מקלט רדיו ביתי. ההסבר לביטול זה היה:

"לפי האמור, התשלום בעד החזקת מקלט רדיו כלול באגרת הטלוויזיה. רק כעשרים אלף, בתי אב משלמים אגרת רדיו ביתי בלבד. רובה של האוכלוסיה משלמת את אגרת הטלוויזיה הכוללת בתוכה ממילא אגרת רדיו. קיומה של מערכת אדמיניסטרטיבית מיכונית לאוכלוסיה כה מעטה של מחזיקים, אינה כדאית, ולכן מוצע שאזרח המחזיק במקלט רדיו ביתי בלבד יהא פטור מתשלום אגרה כלשהי" (הצ"ח תשמ"א 120).

6. בהוראת השעה בוטלה האגרה על "החזקת מקלט רדיו המיועד להתקנה או המותקן ברכב מנועי", שהוטלה לפי סעיף 29 לחוק רשות השידור וששיעורה היה 114 ש"ח. תחת זאת הוגדל סכום אגרת רשיון הרכב המנועי המוטלת לפי סעיף 84 לפקודת התעבורה ב-76 ש"ח. בדברי ההסבר לכך נאמר כי:

"החוק כנוסחו היום מטיל חובה לשלם אגרה בעד רדיו המותקן ברכב מנועי. חלקו של תקציב רשות השידור מתקבל מאגרת רדיו ברכב. הנסיון מוכיח שקיים צורך דחוף לשנות את החוק באופן שיהיה אפשר לאכפו בצורה יעילה. כיום ככלל מותקן מקלט רדיו בכל כלי רכב, למעט במקרים בודדים.

בכך גם יקטן הנטל על בעלי הרכב, גם תקציב רשות השידור לא ייפגע, וגם תהליך הגבייה יועל ויפושט" (הצ"ח תשנ"ד 178).

בדברי ההסבר לתיקון מס' 10 הורעפו שבחים על פועלה של הוראת השעה, וכך נאמר:

"הוראת השעה הביאה להיעלמות תופעת ההשתמטות הגבוהה מתשלום אגרת הרדיו ברכב (כ-60%). עם זה, מאחר שהסכום הנוסף שהוטל כאמור נמוך בכ-33% מסכום אגרת הרדיו ברכב שבוטלה, הוקטן גם נטל התשלום על הפרט.

הוראת השעה מרחיבה את הבסיס למימונה של רשות השידור, מייעלת את הגבייה ומבטיחה ודאות גבוהה יותר לגבי הכנסות הרשות" (הצ"ח תשנ"ו, 154).

7. מסקירת הרקע להוראת השעה ולתיקון מס' 10 עולה כי חוסר יעילותו של מנגנון הגבייה הקודם, הוא שהביא לחקיקתם. הפטור מתשלום אגרת הרדיו ברכב ניתן על יסוד הצהרת הנהג בכתב שברכבו לא מותקן

מקלט רדיו. אולם משרבו מצהירי השווא, ופחות מ- 40% מבעלי הרכב במדינה שילמו את האגרה, תוקנה הפירצה, אשר הלכה והתרחבה עם התפתחות הטכנולוגיה:

"אכיפת התשלום היתה קשה ביותר במיוחד לאור העובדה כי בעת האחרונה, אחוז גדול של מקלטי הרדיו המיועדים לשימוש בכלי רכב הם מקלטים נשלפים... לכן להבדיל ממקלט טלוויזיה, השוכן תדיר בביתו של המחזיק בו, ולהבדיל ממכשירי רדיו מהסוג הישן, שהוצאתם מהמכונת כרוכה במאמץ מסוים, הימצאות מקלט רדיו הרכב היא מצב משתנה. ברור הוא שאין ניתן לאכוף את התשלום בעת בדיקת הרישוי השנתי, שכן אין כל קושי להגיע למכון הרישוי ללא מקלט רדיו" (סעיף 25 בהודעת המדינה).

אם תכליתם המוצהרת של הוראת השעה ותיקון מס' 10 היתה, להגביר את יעילות גביית האגרה מבעלי רכב שברכבם מותקן מקלט רדיו, אין להניח כי הושארה בחוקים אלה אותה מכשלה עצמה. מכאן, שלא באו אלה אלא לנתק את הקשר שבין קיומו של מקלט רדיו ברכב בו ניתן להתקין מקלט רדיו ובין תשלום תוספת האגרה.

8. לא דרשנו עד כה, במסגרת התהליך הפרשני, בעקרונות היסוד, שהיזקקות השופט אליהם חיונית רק במצב "בו לשון החוק נשארה סתומה, שכן לא עלה בידו לחשוף מתוך החוק ותולדותיו מטרה חקיקתית, שתדריך אותו בהסרת הספק" (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 76; וכן א' ברק בהרצאתו על "פרשנות דיני המיסים", ביום עיון לזכרו של פרופ' א' יורן ז"ל). אולם כאשר לשון הנורמה אינה סתומה, וניתן לעמוד על המטרה שעמדה ביסוד החקיקה, אין הצדקה לסטות מהמשמעות הלשונית, אשר עולה בקנה אחד עם תכליתה של החקיקה, בשם עקרונות היסוד. שאם לא כן, עולה החשש כי אין אנו מפרשים נורמה אלא יוצרים נורמה תחתיה.

9. בהערת אגב אוסיף, כי אף אם נגייס לעזרתנו את עיקרון חופש הקניין הפרטי, מסופקני אם יהיה בו להכריע את הכף לטובת הפרשנות המרחיבה את יריעת הסייג שבסעיף 84 לפקודת התעבורה גם על מכוניות שבפועל לא הותקן בהן מקלט רדיו. זאת מן הטעם כי ככל שייפחת מספרם של בעלי הרכב שישלמו האגרה, כן יתחייב להגדיל את שיעורה. ראיה לדבר, כי משקטן שיעור המשתמטים מתשלום בעיקבות הוראת השעה ותיקון מס' 10, הופחת שיעורו מ-114 ש"ח ל-76 ש"ח. נמצא, שפרשנות שיסודה רק בזכות לקניין, תביא להתנגשות פנימית של זכות זו עצמה, ולכך כיוון השופט ברק בע"א 165/82 הנ"ל (בעמ' 75) כי "טובתו של נישום אחד היא לעתים רעתו של נישום אחר".

העולה מן האמור הוא כי אין יסוד לטענה הפרשנית כי חובת בתשלום אינה חלה על מי שלא מותקן ברכבו מקלט רדיו.

10. משקבענו כי חובת התשלום חלה על כל בעלי הרכב (למעט בעלי אופנוע שהחוק פטר אותם מחובת התשלום), נפנה לבחון את חוקתיותו לגבי בעלי רכב שברכבם לא מותקן מקלט רדיו.

הוראת השעה ותיקון מס' 10 חוקקו לאחר חוק היסוד, ואין הם חוסים בצילה של הוראת שמירת הדינים שבסעיף 10 לחוק היסוד. השאלה אם חובת התשלום מהווה פגיעה בזכות הקניין של הפרט, המוגנת בסעיף 3 לחוק היסוד, מורכבת אמנם משתי שאלות משנה: האחת, מהי זכות קניין, והשנייה, מהי פעולה הנחשבת לפגיעה בזכות לקניין. אולם את התשובה לשתי שאלות המשנה ניתן להשאיר לעת מצוא. שכן, גם אם נצא מההנחה שהגרעיה הכספית שבתשלום, מהווה פגיעה בקניין, הרי שפגיעה זו עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד. כאן נציין, כי העותרים מיקדו את טענותיהם רק כנגד תכלית הפגיעה ומידתיותה.

כדי לברר אם הפגיעה בזכות הקניין של העותרים - בהנחה כי אכן נפגע קניינם - היא לתכלית ראויה, יש לעמוד על תכלית החקיקה של הוראת השעה ותיקון מס' 10. אמנם אין חולק כי תכליתו של החוק העיקרי, היינו מימון רשות השידור, היא תכלית ראויה. אולם מאחר שבשני החוקים בהם מדובר מקופלים היבטים שבמהות, משהורחב בהם בסיס החבות בתשלום, אין להסתפק בבחינת תכליתו של החוק העיקרי. לצורך זיהוי תכלית חובת התשלום לפי שני החוקים הנ"ל, נדרש לשאלה אם ניתן להצביע על זיקה מספקת בין התשלום המוטל על בעלי רדיו שברכבם לא מותקן מקלט רדיו לבין השירות הניתן בעדו. אם נוכל להצביע על זיקה כזו, אזי ברורה תכליתו, ולא מתעורר ספק לגבי חוקתיותו. מאידך גיסא, אם לא נוכל להצביע על זיקה כזו, כי אז קמה ההנחה כי החיוב בתשלום של מי שלא מותקן ברכבו מקלט רדיו, נועד לייעל את הגבייה ממי שמותקן ברכבו מקלט רדיו. במצב דברים נדרש לשאלת חוקתיות התכלית.

11. בא כוחה המלומד של המדינה ייחס הנאה עקיפה משידורי הרדיו, גם אם לא מותקן מקלט במכונית. על פי אחת הדוגמאות, שומעים נהגים שיש מקלט רדיו במכוניתם דיווחים על עומס התנועה בדרכים מסוימות, בהתאם לכך בוחרים את צירי נסיעתם, ומוויסות התנועה נהנים גם הנהגים שאין להם מכשיר רדיו במכונית. סבורני, כי הנאה זו אינה יוצרת זיקה מספקת בין התשלום לשירות, ואין להניח שתועלת עקיפה מצויה בבסיס החבות. שכן, היא אינה מתיישבת עם ההבחנה בין מכוניות לבין אופנועים, כשבעליהם של אלה כאלה נהנים כללית בצורה עקיפה משידורי הרדיו.

יטען הטוען, כי הנאת ציבור בעלי המכוניות שאינם מחזיקים מקלט רדיו ברכבם, היא פוטנציאלית, שהרי יש בידם להתקין מקלט רדיו אם ירצו בכך, והנאה פוטנציאלית זו היא שעומדת בבסיס החיוב. טענה זו נסמכת על אמירה בע"א 474/89 (קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו(3) 374) לעניין סיווג תשלום אגרת טלוויזיה, כי:

"האגרה נגבית בגין האפשרות לקלוט שידורים ולא בגין עצם החזקת המקלט" (בעמ' 376).

יש לדעתי מקום להרהר אם הנידון דומה לראיה. שכן שם נקבע כי מי שמחזיק בפועל מקלט טלוויזיה חייב בתשלום, בשל האפשרות שנפתחה בפניו, מעצם החזקת המקלט, לצפות בשידורים. קשה יהיה למצוא בפסק דין זה משענת לדעה כי בעל דירת מגורים חייב בתשלום אגרת טלוויזיה מאחר שבידו לרכוש מקלט טלוויזיה, ולהתקינו בדירתו. לכן, מסופקני, אם פסק דין זה יכול לשמש עוגן לדעה כי בעל מכונית חייב בתשלום עקב האפשרות לרכוש מקלט רדיו ולהתקינו ברכבו. מכל מקום, איני נדרש להכריע בשאלה אם הנאה פוטנציאלית יוצרת זיקה מספקת בין התשלום לשירות. שכן, גם אם נניח שהנאה פוטנציאלית כזו אינה יוצרת זיקה מספקת בין התשלום לשירות, אזי עדיין ניתן לומר - כפי שיובהר להלן - כי תכלית הטלת החבות היא ראויה.

12. ביסוד שני החוקים הנדונים עמדה מציאות לפיה שולמה האגרה רק על ידי 40% מבין 95% של בעלי רכב החייבים בתשלום. תת-אכיפה של חובת התשלום יצרה הבחנה פסולה בין חייבים שונים, ופגעה בתחושת הצדק וההגינות. ייעול מנגנון גביית האגרה עבור החזקת מקלט רדיו ברכב, באה לצמצם את מימדי ההשתמטות מחובת התשלום, ובעקיפין לחזק את אמונתם של הצייתנים לחוק כי בשלמם את האגרה אינם נותרים "טיפשים".

בנוסף לכך נזכיר את שכבר אמרנו, כי קיים קשר בין שיעור התשלום בו עמדו הצייתנים לחוק לבין היקף ההשתמטות מחובת התשלום. היקף ההשתמטות הרע את מצבם של האחרונים, כשיעור התשלום בו חבו עלה בהתאמה. ייעול מנגנון הגבייה צמצם את שיעור ההשתמטות וחסך את הצורך ב"גביית יתר" מאזרחים שומרי חוק.

13. איני רואה, על כן, לקבל את טענת העותרים כי מדובר בנוחות מינהלית או חסכון כספי אשר אינם, כשלעצמם, יעדים חברתיים המצדיקים הגבלה או פגיעה בזכות יסוד.

יעילותה של מערכת גבייה נמדדת ביחס שבין הכנסותיה לבין הוצאותיה. מערכת גבייה שזרם ההכנסות הצפוי להתקבל באמצעותה נמוך, או שהוצאות תיפעולה גבוהות - אינה יעילה. אחת מתכונותיו של "מס טוב" שהוא "יעיל, כלומר ניתן לגבייה בקלות ובהוצאה מזערית כך שהשלטון יהנה ממלוא המס שהאזרח משלם" (י' אדרעי "בסיס מס כולל בישראל" משפטים (תשמ"ג) 431). כאשר מערכת גבייה לוקה בתת-אכיפה פחתת יעילותה, ונוצר חסר כספי בקופת הציבור. בידי המחוקק לייעל אז את הגבייה על ידי קביעת בסיס חבות נוח יותר לאכיפה, או שיהא עליו להתמודד עם החסר בקופה הציבורית בדרכים אחרות. אחת הדרכים היא, להקים מנגנון שיפקח על ביצוע החוק כפי שהוא. אפשרות זו מצריכה גיוס משאבים נוספים שמטבע הדברים יבואו מכיסם של אזרחים שומרי חוק. כדי להתגבר על חוסר היעילות המערכתית, מובנית בדרך זו פגיעה באינטרסים הכלכליים של אותם אזרחים. אפשרות אחרת, לגלם את החסר בהעלאת שיעור התשלום שישלמו אזרחים שומרי חוק, כשבכך יסבלו הם מפגיעה כלכלית "עודפת". אפשרות שלישית, להבליג על החסר בקופה הציבורית, כשגם באפשרות זו מובנית פגיעה כלכלית "עודפת" באינטרסים של אזרחים שומרי חוק. שכן, שיעור חבותם האישית נשאר כשהיה ואינו פוחת, למרות הירידה בהיקף האמצעים שיעמדו למתן השירות.

14. הבניית מערכת גבייה יעילה, שבסיס החבות בה קל לאכיפה, עולה, על כן, בקנה אחד עם השאיפה לצמצם את מימדי הפגיעה בזכות הכלכלית של שומרי החוק. ניתן אף לומר כי השיקול של יעילות הגבייה הינו מרכיב במערך **ההגנה** על זכויותיהם של שומרי החוק. עניין לנו בחוק כלכלי בו משמשת הגשמת התכלית (ייעול הגבייה) "חרב" ו"מגן" גם יחד. שכן, סוג הזכות הנפגעת עקב הגברת ייעול הגבייה, שהיא זכות כלכלית, זהה לזכות הנפגעת אלמלא הוגברה יעילות הגבייה, שאף היא זכות כלכלית. לפיכך, אין לראות את התייעלות מערכת הגבייה כתכלית שאינה ראויה, כשאין היא באה "מטעמים של נוחות מינהלית או חסכוניות כספיים גרידא" (א' ברק פרשנות במשפט (כרך שלישי, תשנ"ד) 526).

15. עד כאן עמדנו על השאלה, אם התכלית כשהיא עומדת לעצמה, היא תכלית ראויה. אולם מכך לא משתמע כי כדי להגשים תכלית זו ניתן לנקוט בכל אמצעי. חוקתיותו של האמצעי שננקט הינה פועל יוצא ממידתיות הפגיעה.

בפסיקה פותחו מספר מבחני עזר לצורך בחינת המידתיות. עמד עליהם הנשיא ברק בבג"צ

4330/93 (פריד גאנם, עורך דין נ' לשכת עורכי הדין, שטרם פורסם). וכך אמר:

"מקובל בספרות (בארץ ובעולם) לחלק את מבחן המידתיות לשלושה מרכיבי משנה: ראשית, האמצעי אינו ראוי אם הוא אינו מתאים להשגת המטרה. נדרש קשר של התאמה; FIT; GEEIGNET; בין המטרה לבין האמצעי (מבחן האמצעי המתאים או האמצעי הרציונלי); שנית,

האמצעי אינו ראוי אם ניתן להשיג את התכלית הראויה על ידי אמצעים אחרים, מתאימים גם הם, אשר פגיעתם בערכים ובעקרונות הראויים להגנה היא קטנה ביותר (מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה); שלישית, האמצעי אינו ראוי אם אין יחס ראוי בין התועלת לציבור לבין הנזק לפרט (מבחן המידתיות במובן הצר) (ראה בג"צ 3477/95 הנ"ל; בג"צ 4541/94 הנ"ל).

(יש הסבורים שלמבחן העזר השלישי אין חיות עצמאית, וכי הוא גלום במבחן העזר השני ובעניין זה ראה דעת השופט ברך בבג"צ 4330/93 הנ"ל; וכן דעתו של הנשיא שמגר בהקשר דומה בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט(4) 221, 332).

16. האם הפגיעה בזכות הקניין של העותרים - בהנחה כי אכן קניינים נפגעו - עונה לדרישת המידתיות?

מהאמור לעיל עולה כי במקרה הנדון מתקיים מבחן העזר הראשון. שכן, קיים קשר רציונלי בין האמצעי שנבחר (גילום התשלום לרשות השידור באגרת רישוי הרכב) לבין המטרה (הגברת יעילות גביית האגרה מבעלי רכב שברכבם מותקן מקלט רדיו). התקווה שתלה המחוקק באמצעי זה אכן לא נכזבה, ושיעור הגבייה מבעלי כלי רכב שברכבם מותקן מקלט רדיו עלה ב- 55% בקירוב, והוא נושק ל- 100%.

אשר למבחני העזר הנוותרים, אין העותרים טוענים שלאזרח זכות חוקתית עקרונית שלא להשתתף במימון פעילות ממנה אין הוא נהנה במישרין. הם גם אינם חולקים על כך שחובת תשלום כזו אינה חייבת להיות כללית, וכי שיקולי מדיניות (כגון: פרוגרסיביות) עשויים להביא להטלת החבות על קבוצה מסויימת מהאוכלוסיה. נראה גם כי העותרים אינם חולקים שניתן לגבות מכלל האוכלוסיה תשלום שאופיו מעורב, במובן זה שחלק מהאוכלוסיה מקבל תמורה בעדו, וחלקה האחר אינו מקבל תמורה בעדו. כזו היא, לדוגמא, אגרת החינוך, אשר משולמת על ידי כלל האוכלוסיה, והיא חלה אף על מי שאין לו ילדים הצורכים שירותי חינוך. דומה, כי קצפם של העותרים יצא על כך שרק הם (ודומיהם) נבחרו, מתוך כלל האוכלוסיה שאינה נהנית משירותי רדיו ברכב (כגון, מי שאין לו רכב), להשתתף בעלות הספקת שידורי הרדיו לנהגים.

אכן, השאלה מדוע רק העותרים (ודומיהם) נבחרו לשאת בנטל היא במקומה, אולם אין בצדה פתרון חלופי הולם. שני פתרונות חלופיים עולים ממנה: האחד, להחזיר את המצב לקדמתו, כפי שהיה לפני הוראת השעה ותיקון מס' 10, ופתרון שני, להטיל את החבות על כל מי שאין לו רכב כלל וכן על בעלי אופנועים. שני הפתרונות רעים, כשהראשון שבהם אינו יעיל (כפי שהוכח), והשני זונח לחלוטין את הקשר שבין החבות בתשלום ובין השירות, הוא הרעיון העומד בבסיס התשלום. לא כן הדרך בה הלך המחוקק. בזו קיימת חפיפה

כמעט מוחלטת בין כלל בעלי הרכב החייבים בתשלום ובין הנהנים מהשירות (95%), והפגיעה במי שאין לו מקלט רדיו במכוניתו, הינה אך תוצאת לוואי **שולית**. שוליות הפגיעה באה לידי ביטוי בשיעורו המזערי של התשלום כשלעצמו; מזעריות התשלום ביחס לערכו של הנכס שבקשר אליו הוטל התשלום; ובמספרם המועט של בעלי הרכב שלא התקינו מקלט רדיו במכוניתם (5%). ניתן לומר כי כאשר עוצמת הפגיעה, על שלושת היבטיה, בזכות המוגנת כה קטנה, מתחזקת ההנחה כי נשמר עיקרון המידתיות. לא כן אם עוצמת הפגיעה בזכות המוגנת היא ממשית יותר, כשאז יש מקום לבחון במשנה זהירות אם הפגיעה אכן מתחייבת כדי להשיג את התכלית הראויה. נוכח עוצמתה הנמוכה של הפגיעה, מחד גיסא, וחסרונותיהם של האמצעים החלופיים, מאידך גיסא, אין לומר כי המחוקק חייב היה לבחור באמצעי אחר כדי להשיג את התכלית הראויה. הדרך בה הלך המחוקק מצויה בתחום בחירתו, ואין מקום שנתערב בה.

17. העולה מן המקובץ כי דין העתירה להדחות.

שׁוֹפֵט

השופט א. מצא:

אני מסכים לדחיית העתירה, כמוצע בפסק-דינו של חברי השופט גולדברג. ככלל, הנני מצטרף גם לנימוקיו, לרבות לעניין המסקנה שהחויב ב"תוספת לאגרה עבור רשות השידור" עומד במבחן התכלית הראויה. אך לתמיכה במסקנה האמורה אבקש להציע רציונל **נוסף**, שבעיניי הוא גם **העיקרי**.

2. התשובה לשאלה, אם ייעול-גבייה, שיש עמו פגיעה בזכות הקניין, מקיים תכלית ראויה, חייבת להיגזר, לא מתכליתו של **הייעול**, אלא מתכליתה של **הגבייה** שהחוק המייעל מורה עליה. שאם הגבייה אינה לתכלית ראויה, אף אין זה ראוי לחוקק חוק המכוון לייעלה. אמנם, גם ייעול הגבייה, כשלעצמו, עשוי לקדם תכליות נאותות; כנחות מינהלית או חיסכון במשאבים ציבוריים. אך אלו הן תכליות הגלומות בייעול עצמו, והעמדתן במבחן התכלית הראויה עשויה להיות רלוואנטית רק מקום בו הייעול הינו תכליתו היחידה של החוק העומד לביקורת. אך לא אלה הם פני הדברים בפרשתנו. התיקון לחוק, ששאלת חוקתיותו עומדת לפנינו למבחן, אמנם נועד לייעל את הגבייה; אך עניינו אינו בבחינת השאלה, אם הייעול עצמו עומד במבחן התכלית

הראויה, אלא אם גביית תוספת התשלום גם מבעלי מכוניות שלא התקינו במכוניותיהם מקלטי רדיו, מקיימת דרישה זו.

תשובת השופט גולדברג לשאלה זו היא, כי צמצום מימדי הפגיעה בזכותם הכלכלית של אזרחים שומרי חוק, המושג בעזרת ייעול מערכת הגבייה, הוא המעמיד את התיקון לחוק במבחן התכלית הראויה. עד התיקון לחוק, ובשל הקושי הניכר לאכוף את החיוב בתשלום האגרה, השתמשו מן התשלום רבים מבעלי המכוניות שחבו בכך. נתון עובדתי זה הובא בחשבון בקביעת שיעור האגרה, ומשמעות הדבר היתה שאזרחים שומרי חוק שילמו אגרה בסכום גבוה יחסית, בעוד שהמשתמטים מן החובה לא שילמו מאומה. התיקון לחוק פרש את חובת התשלום על כל בעלי המכוניות; ובזכות זה הופחת שיעור החיוב לפרט. בכך, אמנם, הוטלה חובת תשלום גם על בעלי מכוניות שלא התקינו רדיו במכוניותיהם. לגבי אלה יש בחיוב כזה משום פגיעה בקניין, אך, כדברי השופט גולדברג

"השיקול של יעילות הגבייה הינו מרכיב במערך ההגנה על זכויותיהם של שומרי החוק. - - - לפיכך, אין לראות את התייעלות מערכת הגבייה כתכלית שאינה ראויה, כשאין היא באה 'מטעמים של נוחות מינהלית או חסכוניות כספיים גרידא'".

3. דברים אלה מקובלים אף עליי. עם זאת אני סבור, שאת תכליתו הראויה של החיוב יש לראות, בראש ובראשונה, במטרת גבייתה של ה"תוספת לאגרה עבור רשות השידור", שעליה מורה התיקון לחוק. מטרת גבייתה של תוספת זו היא להבטיח מקור תקציבי עצמאי למימון צרכיה של רשות השידור. בקיומה של תכלית זו מותנית הגשמת עצמאותה הכלכלית של רשות השידור, שבלעדיה עלולה להיפגע גם האוטונומיה שלה. כביטוי של השופט ברק, "רשות השידור אינה רק 'דובר' אלא גם 'במה', החייבת להבטיח מתן ביטוי להשקפות ודעות" (בג"צ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 270; ובהקשר זה ראו גם את דברי הנשיא שמגר בבג"צ 6218/93 ד"ר ש' כהן, עו"ד נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, בעמ' 548-547). ביכולתה של רשות השידור לפעול כ"במה ציבורית" טמונה ערובה חשובה להגשמתו של עקרון חופש הביטוי; ויכולת זו מותנית בהבטחת אי-תלותה של רשות השידור ברשות המבצעת, גם לעניין האמצעים הכספיים הנדרשים לפעילותה. יפים לכאן דברי הנשיא ברק בבג"צ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור (פ"ד נ(2) 793 בעמ' 818:

"לא זה המקום לעמוד על חשיבותה של רשות שידור ממלכתית ועצמאית, שאינה תלויה ברשות המבצעת, למבנה הדמוקרטי שלנו, ותרומתה לעיצוב ערכי המדינה וזכויות האדם. די אם נצביע על

החשיבות שבקיומו של אמצעי תקשורת ציבורי, שאינו מסחרי, ואשר לנגד עיניו אינטרסים ציבוריים רחבים ולא שיקולים כלכליים בלבד".

אכן, העניין בשמירת עצמאותה של רשות השידור הוא נחלת כל הציבור כולו. אך מכאן לא משתמע, שאת האמצעים הכספיים הדרושים להבטחת עצמאותה הכלכלית של רשות השידור, חובה היתה (או ראוי היה) לגייס מכל בני הציבור, על דרך היטל שיוטל על כל אזרח או על כל בית-אב. דומה כי דווקא דרך כזאת, לבד מהיותה יקרה ובלתי-יעילה, גם אינה משחררת את רשות השידור מתלות במנגנוני האכיפה של הרשות המבצעת. הדרך שנבחרה היא הצמדת האגרה לתשלום חובה אחר; ותשלום החובה שנבחר הוא אגרת הרשיון לרכב למעט אופנועים. בכך נקבע מנגנון גבייה המעמיד לרשות השידור מקור עצמאי למימון פעילותה; ועוצבה מתכונת "אוטומטית" לגביית האגרה והעברתה לרשות השידור. אפשר היה, כמובן, להצמיד את החיוב באגרה לתשלום חובה אחר, או לשכלל את מנגנון הגבייה שנבחר. אך בקיומן של חלופות אפשריות אין כדי להפוך את ההסדר שנבחר לבלתי חוקתי. שמירת עצמאותה הכלכלית של רשות השידור היא גם מעניינים של בעלי המכונות שאין מותקן בהן מקלט רדיו. אך אלה, כפי שהסתבר, הם מיעוט קטן; ואת תכליתו הראויה של התיקון לחוק יש לאמוד על-פי היתרונות הגלומים בשיטת החיוב שנבחרה. לא למותר להוסיף, כי הטעמים שעל יסודם קובע השופט גולדברג (בפיסקאות 15-16 לפסק-דינו), כי ההסדר שנקבע בתיקון לחוק מקיים את דרישת המידתיות, עולים בקנה אחד גם עם גישתי.

4. בנתון להערות אלו, הנני מצטרף לפסק-דינו של חברי השופט גולדברג.

שׁוֹפֵט

השופט י. זמיר:

אני מסכים לפסק הדין של השופט גולדברג ולהערות של השופט מצא.

שׁוֹפֵט

השופטת ט. שטרסברג-כהן:

אני מסכימה לפסק דינו של חברי השופט א. גולדברג ולהערותיו של חברי השופט א. מצא.

שופטת

השופטת ד. דורנר:

מסכימה אני לדעתו של חברי, השופט גולדברג מנימוקיו כי חוק רשות השידור (תיקון מס' 10), התשנ"ו-1996 - הוא כדין ועומד בדרישות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כן מסכימה אני להערותיו של חברי, השופט מצא.

שופטת

השופט ת. אור:

מקובלת עלי עמדתו של חברי, השופט גולדברג, לפיה סעיף 84 לפקודת התעבורה מטיל את חובת תשלום "הסכום הנוסף" גם על מי שאין מותקן רדיו במכוניתו ביום תשלום אגרת רישיון לרכב מנועי. כן אני מסכים, שהטלת חובת תשלום הסכום הנוסף גם על מי שאין מותקן רדיו במכוניתו, אפילו אם יש בה פגיעה בקניינו - מבלי שאכריע בכך - עומדת במבחן פסקת ההגבלה אשר בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אשר על כן, אני מצטרף למסקנתו בדבר דחיית העתירה.

שופט

השופט מ' חשין:

דעתי שונה מדעתו של חברי, השופט גולדברג. אעשה יכולתי להסביר למה ומדוע.

2. העותרים מחזיקים ברכב פרטי, ומשבאו לחדש את רישיון הרכב - כמידי שנה בשנה - נדרשו לשלם סכום כסף מסויים עבור רשות השידור. תמהו העותרים ושאלו: על-שום מה ולמה נדרשים אנו לשלם לרשות השידור? מה לנו ולרשות השידור, והרי בריכבנו אין מותקן כלל מקלט רדיו? יתר-על-כן: לא מקרה הוא שריכבנו

נעדר-מקלט-רדיו. עיקרון הוא בידנו שלא להחזיק מקלט-רדיו במכונית. חוששים אנו שמא יפרצו את המכונית וינפצו את החלונות - כפי שארע לנו בעבר - אך כדי לגנוב את המקלט. וכדי להקדים רפואה למכה, החלטנו שלא להחזיק מקלט רדיו במכוניתנו. השיב להם משרד התחבורה: חוק הוא בישראל, שאגרת רשיון רכב כוללת תשלום מסויים עבור רשות השידור אף-היא, ובהתאם לאותו חוק "חלה על בעל הרכב חובת תשלום אגרת רישיון הרכב במלואה ללא כל קשר להימצאותו או אי-הימצאותו של מקלט רדיו ברכב".

העותרים מתמרמרים על-כי מבקשים לחייבם בתשלום זה לרשות השידור, תשלום שלטענתם אינו קושר עצמו לכל עילה רלוונטית שהיא. מסכימים הם, כי במכוניתם יש התקן להרכבתו של מקלט רדיו, אך מקלט רדיו לא התקינו ואף אין בדעתם להתקין. מדוע זה איפוא יחוייבו בתשלום לרשות השידור? ואם חוק כנסת הוא כי בעל-רכב, אך באשר בעל-רכב הוא, חייב לשלם לרשות השידור - כך מוסיפים הם וטוענים - כי אז בטל הוא אותו חוק להיותו נוגד את הוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף 3 לאותו חוק-יסוד מורנו כי "אין פוגעים בקניינו של אדם", וחייבם לשלם סכום כסף לרשות השידור בלא שקמה ונהייתה עילה רלוונטית לדבר - כך טוענים העותרים - פוגע בקניינם. יתר-על-כן: אותו חוק המטיל עליהם חובת תשלום לרשות השידור, אין הוא עומד בדרישות הקבועות בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: אין הוא הולם את ערכי המדינה, לא נועד הוא לתכלית ראויה, ופגיעתו היא במידה העולה על הנדרש.

3. השאלה החוקתית המועלית לפנינו היא שאלה נכבדה. עתירת העותרים היא כי נכריז על חוק הכנסת להיותו חוק בטל, או, למיזער, כי נקרא אל-תוכו (נעשה in reading) חריג שאינו קבוע בו ואינו נדרש מפירושו כפשוטו. לשון אחר: כי נגזור מחוק היסוד נורמה נוספת לחוק, כי נעשה עצמנו מחוקי-זוטא כדי להציל את החוק מכליה (ראו והשוו: א' ברק, פרשנות במשפט, חלק שלישי, 1994, עמ' 759 ואילך). אם ניאלץ להכריע בשאלה כבדה זו שהעותרים העלו לפנינו - נכריע בה, והרי לכך הכשרנו עצמנו וזו אומנותנו. ואולם עד שנבוא להידרש לסוגיה זו, נשאל את עצמנו: האם חייבים אנו להיגרר אחרי העותרים בדרכם ולהכריע בשאלה שאפשר אין צורך כי נכריע בה? אכן, שלא כבמקומות אחרים, הכלל החל על ענייננו הוא: כל הממעט הרי זה משובח. ובלשונו של סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: לא נידרש לשאלות-של-חוקה במידה העולה על הנדרש. לשון אחר: אם יעלה בידינו לערוך את השולחן בכלים-של-חול, לא נידרש כלל לכלים-של-חג-ומועד.

כל הממעט הרי זה משובח

4. וזה הוא אמנם דבר-ההלכה, כפי שסיכמו השופט לואיס ברנדייס (Louis Brandeis), בפרשת Ashwander v. Tennessee Valley Authority 56 S. Ct. 466 (1936), ונזכר על-ידי הנשיא שמגר בפרשת חוק גל: ע"א 6821/93 רע"א 1908/94, 3363 בנק המזרחי המאוחד בע"מ ואח' נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט(4) 221, 350-349. בפרשת אשוונדר נדרש השופט ברנדייס להלכה הקובעת אימתי ימשוך בית-משפט ידו מעיסוק בטענת אי-חוקתיותו של חוק. השופט ברנדייס סיכם את ההלכה בשבעה כללים, ומתוכם צריכים לענייננו שלושה: הכלל השני, הכלל הרביעי והכלל והשביעי. ובלשונו של השופט ברנדייס:

"2. The court will not 'anticipate a question of constitutional law in advance of the necessity of deciding it' ...

'It is not the habit of the court to decide questions of a constitutional nature unless absolutely necessary to a decision of the case'..." (at p. 483)

....

"4. The court will not pass upon a constitutional question although properly presented by the record, if there is also present some other ground upon which the case may be disposed of. This rule has found most varied application. Thus, if a case can be decided on either of two grounds, one involving a constitutional question, the other a question of statutory construction or general law, the Court will decide only the latter". (at p. 483)

...

"7. 'When the validity of an act of the Congress is drawn in question, and even if a serious doubt of constitutionality is raised, it is a cardinal principle that this Court will first ascertain whether a construction of the statute is fairly possible by which the question may be avoided.'" (at pp. 483-484)

ובלשונו של הנשיא שמגר בפרשת חוק גל (שם, 350):

"(ב) בית המשפט אינו נוהג לדון בשאלות בעלות אופי חוקתי, אלא אם הדבר הדרוש באופן החלטי (absolutely necessary) לצורך הכרעה בעניין.

...

(ד) בית-המשפט לא יחליט בבעיה חוקתית, אף אם היא מועלת כיאות, אם יש גם טעם אחר אשר על יסודו ניתן להכריע בעניין נושא הדין. אם ניתן להכריע במחלוקת על-פי שני טעמים חלופיים, האחד חוקתי ואחר

מעוגן בפרשנות החוק או בעקרונות כלליים של המשפט, בית המשפט יחליט רק על יסוד נימוק מן הסוג השני.

...

(ז) כאשר תוקפו של חוק של הקונגרס מועלה לדיון, ואפילו אם מועלה ספק רציני בדבר חוקתיותו, הרי כלל מנחה מרכזי הוא שבית המשפט יבדוק תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה, אשר לאורה ניתן להימנע מן ההכרעה בשאלה." (ההדגשות במקור - מ' ח')

הנשיא שמגר אומר על "כללי אשוונדר", כי כללים הם "הראויים לשמש גם אותנו כחומר למחשבה, תוך סינון והתאמה עצמאיים" (שם, 349), וכי "הגישה העקרונית שבאה לידי ביטוי בכללים והרוח הנושבת מהם ראויים, כאמור, לתשומת-לב ולמחשבה, כי הנסיון שנצבר במקומות אחרים, בתחום אשר עליו מדובר כאן, יכול להיות לנו לעזר" (שם, 350). ואמנם, שלושה כללים אלה שהבאנו הינם בני השכל הישר, וראוי כי נאמצם לנו. כללים אלה החילונו עד היום על חקיקת-מישנה - כך הוא, למשל, הכלל של *ut res magis valeat quam pereat* (יחיה הדבר ואל ימות) - קל-וחומר נחילים על חקיקה ראשית. אכן, עד שנעלה עצמנו אל פיסגת הפירמידה הנורמטיבית, הבו נבחן את השאלה המועלית לפנינו בכלים של יומיום, כפי שעשינו קודם היות חוקי-היסוד. רק אם ניכשל וניפול במשימתנו זו, נצייד עצמנו בכלים למלחמה בנפילים. ראו עוד דברים שאמר הנשיא שמגר במאמרו "מגמות במשפט" עיוני משפט כ(1) (1996) 5, 10.

5. נריק דבר-הלכה אל כלי שלפנינו, וכך נאמר: עד שנבוא להידרש לטענות-ומענות שהושמעו לפנינו בפיסגות החוקה, הבו ננסה לבדוק את הוראות החוק שלעניין. אפשר נגיע לכלל מסקנה כי נושא החוקה כבודו מונח אמנם במקומו, אלא שמקומו אינו מקומו כאן.

הוראות-החוק שלעניין והשאלה השנייה במחלוקת

6. מה הן איפוא הוראות החוק שלעניין? לעת הגשתה של העתירה שרר חוק רשות השידור (הוראת שעה), התשנ"ד-1994 (להלן נכנה חוק זה - חוק הוראת השעה), והעותרים תקפו מיקצת מהוראותיו כבלתי חוקתיות. אלא שתוך כדי ההליכים הפכה הוראת-שעה זו להיות הוראת-קבע, בחוק רשות השידור (תיקון מס' 10), התשנ"ו-1996 (להלן נכנה אותו - תיקון מס' 10). ענייננו הוא, איפוא, בחוק זה האחרון. ומה מורנו תיקון מס' 10?

7. בעבר היה זה חוק רשות השידור שמכוחו חוייבו בעלים של מקלטי-רדיו-המותקנים-במכוניות לשלם אגרה לרשות השידור. תיקון מס' 10 (קדם לו - חוק הוראת השעה) עקר את החובה מחוק רשות השידור ונטעה בפקודת התעבורה, בסעיף 84 בה. הוראת-חוק זו היא העומדת במרכז של הזירה, וראויה היא כי נתבונן בה מקרוב. מורה אותנו סעיף 84 לפקודת התעבורה, וזו לשונו:

84. (א) אגרת רשיון לרכב מנועי, למעט לתלת אופנוע ולאופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם, או חידוש, שסכומה נקבע בתקנות לפי פקודה זו (להלן - אגרת רשיון), תוגדל, החל ביום י"ב בניסן התשנ"ו (1 באפריל 1996) בסכום של 94 שקלים חדשים (להלן - הסכום הנוסף).	"תוספת לאגרה עבור רשות השידור"
--	--------------------------------

(ב) כל סכום נוסף ייגבה עבור רשות השידור ויעבר אליה.

(ג) הסכום הנוסף יתעדכן פעמיים בשנה בהתאם לעליה במדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ויעוגל לשקל החדש הקרוב, כמפורט להלן:

.....

(ד) המנהל הכללי של משרד התחבורה יפרסם ברשומות הודעה על הסכום הנוסף, כפי שהתעדכן לפי סעיף קטן(ג).

וזה קיצור הדברים: אגרת רשיון למכוניות תוגדל בסכום של 94 שקלים חדשים (סכום כסף שיעודכן מעת-לעת), וסכום זה יכונה: "הסכום הנוסף". ובהמשך: "כל סכום נוסף ייגבה עבור רשות השידור ויעבר אליה".

8. בעלים שברכבם מותקן מקלט רדיו, הכל מסכימים כי הוראת סעיף 84 לפקודת התעבורה מטילה עליהם חיוב לשלם "סכום נוסף". ואולם מה דין בעלים שברכבם אין מותקן מקלט רדיו (רכב-נעדר-מקלט-רדיו)? האם גם אלה חייבים בתשלום "סכום נוסף"? המשיבים סוברים שאכן חייבים הם, וכן היא דעתו של חברי השופט גולדברג. ואילו דעתי-שלי היא, כי על-פי פירושו הראוי של החוק, בעלים של רכב-נעדר-מקלט-רדיו אין החוק מטיל עליהם חובת תשלום של "סכום נוסף". בהמשך חוות-דעתי, ועד לסופה, אשתדל להוכיח מה טעם סובר אני כפי שאני סובר.

סימן: העברת הסכום הנוסף לרשות השידור

9. המיוחד בהוראת סעיף 84 לפקודת התעבורה - והמיוחד אותה - ימצא בפסקה (ב) בה, ולפיה -

"כל סכום נוסף ייגבה עבור רשות השידור ויועבר אליה."

פירוש הדברים הוא: משרד הרישוי הוא אמנם הגובה מבעלי-רכב את "הסכום הנוסף", אך מצוין הוא על-פי המחוקק כי גובה הוא את שהוא גובה עבור רשות השידור, ושומה עליו להעביר לרשות השידור את הכספים שהוא גובה. משרד הרישוי עושה עצמו - נדייק ונאמר: החוק עושה את משרד הרישוי - גובה-כספים עבור רשות השידור, מעין שליח סטוטורי של רשות השידור לגביית כספים.

10. כולנו נסכים כי הוראת-חוק זה - העושה את רשות הרישוי גובת-כספים בשליחותה (מכוח החוק) של רשות השידור - הינה הוראה מיוחדת ויוצאת-דופן. הכלל המקובל הוא זה הקבוע בסעיף 8א לחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, ולפיו כל תשלום על-פי חיקוק אמור למצוא את דרכו לאוצר המדינה; והוא באין הוראה אחרת משתמעת:

<p>8א. (א) מקום שחיקוק מחייב אדם בתשלום היטל, אגרה, עמלה או גמול כספי אחר בעד פעולה של עובד ציבורי או של משרד ציבורי, ומקום שבית המשפט או רשות אחרת הטילו קנס או תשלום אחר או פסקו חילוט - ימסר הכסף או המחולט או תמורתו לאוצר המדינה או יועמד לרשותו, אם אין הוראה אחרת משתמעת.</p>	<p>"תשלומי חובה חילוטים וגמולים</p>
--	-------------------------------------

(ב)

הוראת-חוק זו באה תחת הוראת סעיף 29 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] שנתבטלה.

עיון בחקיקה ילמדנו כי לעתים יש אמנם "הוראה אחרת משתמעת", ולפיה מנתב המחוקק תשלומים על-פי חיקוק לקופות שאינן קופת-המדינה. כך היא, למשל, הוראת סעיף 219(ה) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הקובעת כי כספי-ענושים מסויימים הנגזרים על מי שהורשע בעבירות על חוק התכנון והבניה ישולמו לקופת הוועדה המקומית. כותרת ההוראה היא: "קנס או תביעה לגביית רווחים מבנייה בלתי חוקית". הוא הדין בהוראת סעיף 223 לחוק התכנון והבניה, ולפיו "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על-פי

פסק-דין לפי פרק זה וכו" ישולם לוועדה המקומית של מרחב התכנון בו נעברה העבירה, אלא-אם-כן הורה בית-המשפט אחרת. כיוצאת בהוראות אלו היא הוראת סעיף 31(א) לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, ולפיה "אגרה בעד רשיון לפי חוק זה שניתן על-ידי ראש רשות מקומית או על-ידי מי שהוסמך לכך תשולם לקופת אותה רשות מקומית." ניתן לשער כי תימצאנה לנו פזורות בחקיקה - זעיר-שם זעיר-שם - הוראות נוספות בדומה לאלו שהבאנו.

הוראות מיוחדות אלו, ניתן להסבירן ולפרשן בהקשרן, כל אחת מהן לעצמה. כך, למשל, ההוראה בחוק רישוי עסקים: דמי הרשיון מנותבים לרשות המקומית הואיל והטירחה הקשורה בהוצאת הרשיון נופלת בעיקרה עליה. הוא הדין בהוראות שלפי חוק התכנון והבניה: הנושאת בנזק הבניה הבלתי-חוקית היא הרשות המקומית, ועל-כן היא הזוכה היא בכספי-הענושים, בייחוד אלה המוערכים לפי שווי המיבנה הבלתי-חוקי שהוקם.

11. כך באותם עניינים וכך בעניינינו-שלנו. מנגנון הגביה הוא של המדינה, אך הכספים הנגבים - אותם "כסומים נוספים" - המחוקק קובע כי יהיו "כספים יעודיים". וייעודם הוא אחד ויחיד: רשות השידור. רשות הרישוי במשרד התחבורה - קרי: מנגנון המדינה - אינה אלא צינור חסר-עניין להעברת כספים מן הציבור אל רשות השידור. "בעלי-הדבר" האמיתיים הם בעלי כלי-הרכב מזה ורשות השידור מזה. רשות הרישוי אינה אלא מתווכת ללא-שכר, מתווכת הניצבת בין ציבור בעלי כלי-הרכב לבין רשות השידור: נוטלת היא כספים מן הציבור; מעבירה היא אותם כספים לרשות השידור; ואילו היא, אף אין היא זוכה לכל עמלה שהיא.

12. משידענו כי תפקידה של רשות הרישוי אינו אלא תפקיד טכני - תפקיד של מעין בלדרות כספים - נוכל לקרב מבטנו אל שני הגיבורים הראשיים: בעלי כלי-הרכב מזה ורשות השידור מזה. נקרב מבטנו אל השניים וידענו, כי לאמיתם של דברים - מבחינה מהותית אם לא מבחינה פורמלית - רשות השידור היא הגובה כספים מבעלי כלי-הרכב. ובהגיענו לכאן, נוסיף ונשאל את עצמנו: מה היא זכותה של רשות השידור לגבות כספים מבעליהם של כלי-רכב? וביתר דיוק: על-שום-מה-ולמה התיר המחוקק לרשות השידור לגבות כספים מבעליהם של כלי-רכב?

התשובה לשאלה טמונה בשאלה עצמה: על שום שבעליהם של כלי רכב מחזיקים (ברגיל) מקלט רדיו במכוניותיהם. המשכה של התשובה אף הוא יילמד מעצמו: בעליהם של כלי-רכב שאין מותקן בהם מקלט רדיו, לא יחוייבו בתשלום לרשות השידור. אכן, עצם היותם של הכספים "כספים יעודיים" - כהוראת סעיף 84 (ב) לפקודת התעבורה - ילמדנו כי מי שאינו מחזיק ברכבו מקלט רדיו לא יחוייב באותו "תשלום נוסף". לא יהא

זה סביר להניח שהמחוקק הסמיך את רשות השידור לגבות "תשלום נוסף" גם ממי שאין להם כל זיקה לרשות השידור, קרי, למי שמכשיר רדיו אינו מותקן במכוניתם. ואם לא יהא זה סביר כך להניח, אכן לא נניח כך.

13. אין זה ראוי ואין זה סביר והוגן להניח שהמחוקק ביקש לחייב בתשלום ישיר לרשות השידור מי שאין להם זיקה לרשות השידור. ממילא לא אסכים לפרש את הוראת סעיף 84 לפקודת התעבורה כמסמיכה את רשות השידור לגבות כספים ממי שאין להם זיקה אליה כלל. ודוק: לו הורנו החוק - מפורשות ובלשון חד-משמעית - כי חייבים ב"סכום נוסף" גם מי שאין מכשיר רדיו מותקן במכוניתם - החרשתי. אפשר כי במקרה מעין-זה הייתי מעלה עצמי אל פיסגת-החוקה, לברור אם חוק מעין-זה עומד במבחני החוקה. ואולם על פירוש של החוק לא הייתי מעורר. אלא שהחוק לא הורה אותנו כך, לא במפורש ואף לא מכללא-מחוייבת-פירוש. בהיעדר הוראה מעין-זו לא יהא זה ראוי, לדעתי, כי נפרש את החוק ברוח טענותיהם של המשיבים.

הכל יסכימו, דומה עליו, כי הסמכת רשות השידור לגביית אגרת-רדיו ממי שאין מקלט רדיו מותקן במכוניתם, הינה, למיצער, דרישה יוצאת דופן. משל אמרת להטיל מס-רכוש על מי שאין לו רכוש, או מס בעלי-בתים על מי שהם נעדרי-מדור. אכן כן: בכפוף להוראות-חוקה, לעיקרי-תשתית במשפט הטבע ולעקרונות-יסוד בדימוקרטיה, מוסמך המחוקק להורות כל נורמה שתיראה לו, גם אם בעינינו תיראה הנורמה בלתי-מתקבלת-על-הדעת ובלתי ראויה. ואולם זאת למיצער נדרוש ממנו, כי יאזור אומץ ויאמר את דבריו מפורשות. במקום בו מורה הוא נורמה שאינה נראית סבירה על-פניה, ה"נטל" הוא על המחוקק לומר את דברו בבהירות, בקול צלול ורם. אך אם דבריו ייראו או יישמעו מגומגמים-משהו, יימלא החסר מעצמו בעקרונות-יסוד של השיטה: בצדק, בהגיון, בסבירות.

נורמה האומרת, על-פי הנטען, להטיל חובת תשלום לרשות השידור גם על מי שאינם מחזיקים כלל מקלט רדיו, היא - לכאורה - נורמה בלתי סבירה ובלתי ראויה. על נורמה מעין זו נאמר: אדרבא; אם אמנם זה רצוני, ישמיענו-נא המחוקק דברו מפורשות: כי חייבים בתשלום אגרת רדיו גם מי שאינם מחזיקים כלל מקלט רדיו במכוניותיהם. דומני שהמחוקק יתבייש כך להורות. מכל מקום, משלא השמיענו כך מפורשות, אל יסמוך המחוקק על בית-המשפט כי "פרש" את הוראתו ברוח זו. אם הנא לא אמר דברו באורח מפורש, מה לנו שאנו נשלים את החסר (כביכול)?

14. כספים המשתלמים לרשויות המדינה השונות, מצרפים עצמם לזרם אדיר של מומן המוצא את דרכו אל אוצר המדינה. ומן האוצר יוצאים יובלי-כספים אל יעודיהם: אל החינוך, אל הבטחון אל הבריאות וכו'. כסף שמשלם פלוני למדינה נושא בתחילתו תו-של-מוצא - מס הכנסה, קנס ענושים, דמי רשיונות וכיוצא באלה - אך

בהצטרפו אל נחשול ההכנסות האחרות מאבד הוא את צביונו הראשון ויהי כאחד-האדם. לימים ייוחדו הכספים האנונימיים למטרות אלו ואחרות, ובלבוש חדש זה - שמא נאמר: בזהות חדשה זו - ייצאו בדרכם אל יעודיהם. שלא ככספים אלה הם כספי אותו "סכום נוסף". כספי הסכום הנוסף - תו מוטבע במיזחם עם לידתם, ותו זה לא יימחק עד כי יבואו רשות השידור.

מתוך שכספים אלה כספים ייעודיים הם, ידבק בהם ייעודם למתחילת דרכם ועד לסופה. רשות השידור ביקשה כי יעשה כן. רשות השידור ביקשה - ובצדק ביקשה - שלא להיות סמוכה אל שולחנה של הממשלה, ולו כדי שלא תיאלץ לפשוט ידה ולבקש את חסדי הממשלה מדי שנה בשנה. כדי שלא תהפוך משרתת של הממשלה ועושת דברה. על רצונה זה לשמור על עצמאותה ראויה היא רשות השידור להערכה ולכבוד, ואולם כבוד - כל כבוד - ומחירו בצידו. ייחודם של הכספים ככספים ייעודיים ישמיע את המחיר. פירוש: מי שיש לו מקלט רדיו במכוניתו - ישלם, ומי שאין לו מקלט רדיו במכוניתו - לא ישלם. הסכום הנוסף - כלשון המחוקק - "ייגבה עבור רשות השידור", ומשנגבה כפי שנגבה, כך מוסיף המחוקק ומורנו, "ועבר אליה". לרשות השידור ולמחוקק יש סמכות וזכות מוסרית לגבות אגרת רדיו ממי שמחזיקים מקלט רדיו במכוניתם, וכך נניח כי עשו. ואילו ממי שאינם מחזיקים מקלט רדיו במכוניתם, אין לרשות השידור ולמדינה לא סמכות ולא זכות מוסרית לגבות אגרת רדיו. ונניח לזכותם כי אכן לא ביקשו לעשות כן.

15. במהותם של דברים, איפוא, ניצבים בעל-רכב ורשות השידור זה-אל-מול-זו, והחוק אמור להצדיק גבייתה של אגרת-רדיו מבעלי-הרכב. דוגמה לטכניקה זו תימצא לנו גם בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. בסעיף 13 ו-14 בו מונה החוק ומפרט את מקורות המימון לשירותי הבריאות, ומיקצתם של הכספים אמור לגבות המוסד לביטוח לאומי, כאמור בסעיפים 14 ו-15 לחוק. מוסיף וקובע סעיף 16 לחוק הוראות בדבר "העברת כספי מקורות המימון", ובין השאר קובע סעיף 16(א)(1), כי המוסד לביטוח לאומי "יעביר מדי חודש - ... לקופות החולים - את הכספים שקיבל ממקורות המימון המפורטים בסעיף 13(א) לאחר ניכוי "הוצאות וכו'". גם כאן, כבענייננו, עומדים המבוטחים וקופות החולים אלה-אל-מול-אלה, ומערכת היחסים שבין אלה לאלה תקבע את מערכת הזכויות והחביונות ההדדיות. אכן, יש "גורם זר מתערב" - המוסד לביטוח לאומי - אך תפקידו של זה אמור להיות, בעיקרו, תפקיד טכני גרידא.

16. דבר אחרון בהקשר דברינו כאן: ביקשנו ללמוד על פירושה של הוראת סעיף 84(א) לפקודת התעבורה מתוך פירושה של הוראת סעיף 84(ב). אם יימצאו טוענים כי לא נוכל ללמוד מן המאוחר אל המוקדם, נחזור על דברים שאמרנו במקום אחר (ע"פ 4497/93, 4389 יוסי מרדכי נ' מדינת ישראל, טרם פורסם; בפסקה 14 לחוות-הדעת):

"אין מוקדם ומאוחר בתורה: כל הוראותיו של חוק - בין אם מקומן הוא בראשיתו של החוק, באמצעו או בסופו - הינן אברים באותו גוף עצמו, ורק שילובן אלו באלו להיותן אחדים יעמיד את החוק כאותו חי הנושא את עצמו."

סימן: האגרה

17. דיברנו עד-כה במאפיין העיקרי של "הסכום הנוסף": החובה המוטלת על המדינה לגבותו "עבור רשות השידור", ולהעבירו לאחר הגביה אל רשות השידור. ואולם אין זה הסימן היחיד לפירושו של סעיף 84 לפקודת התעבורה. נתבונן מקרוב בהוראת סעיף 84(א), ויימצא לנו כי בראשיתה מדברת היא על "אגרת רשיון לרכב מנועי" ובהמשכה מוסיפה היא ומדברת על כך שאותה אגרה "תוגדל" בסכום של 94 שקלים. הגדלה זו היא המכונה בחוק "הסכום הנוסף". והנה, בשיחו לפי-תומו מורה אותנו המחוקק על הגדלתה של אגרת-הרשיון לרכב מנועי. אין הוא מדבר אך על סכום כסף נוסף - בן-בלי-שם - שייגבה מבעלי רכב בעת שתיגבה אגרת הרשיון לרכב מנועי. מדבר הוא על הגדלת האגרה. כשאני לעצמי, לא אוכל לפרש את ההוריה על דבר הגדלת האגרה אלא בדרך זו, שהחופה הסוככת על אגרת הרשיון ועל הגדלת האגרה היא אותה חופה. והחופה היא חופת-אגרה. קראנו בדבר המחוקק, וכך נאמר: ומה "אגרת רשיון" היא "אגרה", גם הגדלתה של האגרה אגרה היא; הלך החבל אחר הדלי, הלך הטפל אחר העיקר, הלכה ההגדלה אחר האגרה. אכן, אותה הגדלת-אגרה מכונה "הסכום הנוסף", אך אין זו הגדרת-מהות אלא הגדרת-נוחות, וכולנו ידענו שלא הרי זו כהרי זו. מהותה של אותה הגדלה נקבעה ברישה ובמציעתה של הוראת סעיף 84(א), ואלו לימדו אותנו כי ההגדלה "אגרה" היא אותה "אגרה", כפי שראינו, אמורה למצוא דרכה אל רשות השידור, לאמור: רשות השידור היא הגובה, לאמיתם של דברים, "אגרה" מבעליהם של כלי רכב.

18. מה היא "אגרה", ידענו משכבר הימים. אגרה היא ממשפחת תשלומי החובה:

"[ה]משתלמים עקב שירות מסויים, למשל, הוצאת תעודת לידה, מתן רשיון או ניהול משפט. אמת הדבר, יש כאן קשר סיבתי בין התשלום ובין השירות, שאלמלא מתן השירות לא היית משלם את האגרה, ואלמלא התשלום לא היית מקבל את השירות. ואף על פי כן, גם הקשר הסיבתי ההדוק בין השירות ובין התשלום אינו עושה את האגרה ל"תמורה" במשמעותה המסחרית של המלה. אין התשלום חייב להיות מתאים לערך השירות. בזה נבדלת 'אגרה' מ'מחיר'... שיעור האגרה וערך השירות אינם תלויים זה בזה." (ד"ר ויתקון וד"ר י' נאמן, דיני מיסים, מהדורה רביעית, הוצאת שוקן, תשכ"ט, 6-7)

וכן הם דברי ד"ר אהרן נמדר בסיפרו דיני מיסים (מס הכנסה), (חלק א', תל-אביב, תשנ"ג1993-) 29-30:

"אגרה הינה תשלום חובה המוטל על ידי רשות ציבורית בכפייה, אך בהבדל ממס, אגרה משולמת בעבור שירות מסוים שהרשות מגישה לאזרח. בלשון אחרת, באגרה ישנו קשר ברור בין מתן השירות על ידי הרשות לבין תשלום האגרה על ידי האזרח. השירות לא ינתן אם האזרח לא ישלם, והאזרח יכול להימנע מתשלום האגרה אם הוא מוותר על קבלת השירות."

ראו עוד: יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א' (הוצאת נבו, ירושלים, תשנ"ו1996-) 182-184; ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים רמת-גן, בני-ברק וגבעתיים, פ"ד לז(4) 403, 407; ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה ואח' נ' ש' רשף ואח', פ"ד לז(4) 57, 62-64; ע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו(3) 374, 377. פסק-דין זה האחרון מעניין במיוחד, הואיל ועניינו אגרה המשולמת לרשות השידור (קטע מפסק-הדין מובא בפסק-דינו של חברי השופט גולדברג, בפסקה 11 לחוות-דעתו).

19. אגרה ניכרת בכמה סימנים, אך לענייננו עתה יש סימן עיקרי אחד - סימן שבלעדיו לא תיכון ולא תהיה "אגרה": הקשר-בל-ינתק בין חובת תשלום האגרה לבין קבלתו של שירות. אגרה משלמים עבור שירות, ובאין שירות אין חובת אגרה. סימן זה הניתן באגרה הוא לענייננו עתה. רשות השידור נותנת שירות לציבור הרחב. שירות זה ניתן על דרך שידור הנקלט במכשירי-קליטה שנועדו לדבר, וחובת תשלום האגרה תולה עצמה בהחזקתו של מכשיר מאותם מכשירי-קליטה. כך, למשל, קובע סעיף 29(א) לחוק רשות השידור, כי הוועד המנהל של רשות השידור מוסמך להטיל אגרה שנתית "בעד החזקת מקלט טלוויזיה". הוא הדין בענייננו-שלנו, שהאגרה-הסכום-הנוסף לא תשולם אלא בעד החזקת מקלט רדיו במכונית.

אכן, בסעיף 84 לפקודת התעבורה - שלא כבסעיף 29(א) לחוק רשות השידור - אין המחוקק מעלה במפורש דרישה כי בעל מכונית יחזיק מכשיר רדיו במכוניתו; ואולם דרישה זו משתמעת מאליה, ביודענו כי בעל המכונית משלם לרשות השידור "אגרה". לשון אחר: הכרתו של תשלום פלוני בכינוי "אגרה", משמיעה מעצמה - על-פי תורת המיסים המקובלת עלינו - תשלום עבור שירות. ומושג השירות בהקשר רשות השידור פירושו החזקת מקלט הקולט את שידורי הרשות. מסקנה נדרשת מאליה היא איפוא זו, שכינויו של התשלום לרשות השידור כ"אגרה" משמיע מעצמו דרישה להחזקת מקלט רדיו במכונית.

נזכור ונזכיר דברים שאמרנו למעלה: את "הסכום הנוסף" משלמים בעלי-הרכב לרשות השידור, בתיווך משרד הרישוי. תמהני כיצד נכיר סמכות לרשות השידור לתבוע מבעלי מכוניות אגרת רדיו באין מקלט רדיו במכוניתם. אכן, מושגים המקובלים עלינו מתורת המיסים - בהם המושגים של אגרה, מס, מחיר וכיוצא באלה - אינם כופים עצמם לא עלינו ולא על המחוקק. יציר-רוחנו הם, ונשנה אותם לרצוננו. אפשר, למשל, כי בגדריו של חוק מסויים יעשה המחוקק שימוש במושג פלוני שלא על-פי המקובל עלינו בתורת המיסים (השוו פרשת קריב, 377ב). כך כל מושג שהוא וכך מושג ה"אגרה". ואולם תחנת-המוצא תהיה לעולם בהגדרה המקובלת עלינו, וה"נטל" יהא על מי שיבקש לטעון כי באותו חוק העומד לדיון ביקש המחוקק במפגיע לסטות מן המקובלות. ראו והשוו: ע"פ 1152/91 סיקסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(5) 8, 30; בג"צ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה, (טרם פורסם; בפסקאות 3 עד 6 לחוות דעתי). בענייננו-שלנו, לא זו בלבד שלא נמצאה לנו בחוק אצבע-מורה אל כיוון אחר מפשוטה של "אגרה", אלא שההוריה להעביר את "הסכום הנוסף" לרשות השידור יש בה כדי לחזק מסקנה שלדעתי אף אינה נדרשת לחיזוק.

20. מסקנתנו הינה איפוא זו, שהסימן השני - טביעת המושג "אגרה" על מיצחו של "הסכום הנוסף" - מוליך אותנו אחריו אל חצרה של ה"אגרה" המוכרת לנו מכבר. בהיותנו בחצרה של האגרה נתבונן סביבנו וידענו, כי לא יעלה על הדעת לחייב בתשלום אגרה - המשתלמת על-פי עצם טיבה עבור שירות מסויים - מי שאינו נדרש לשירות בו-מדובר, ולא עוד אלא מי שעומד בכיכר העיר, רוקע ברגליו ומצווח מלוא-גרונו כי אין ברצונו להידרש לשירות.

21. המשיבים ערים, כמובן, לקושי העומד בדרכם. הנה זה נדרש אדם לשלם אגרה לרשות השידור, אך לשירות מרשות השידור אין הוא זוכה. היאך-כיצד נטיל על אדם לשלם עבור שירות שאין הוא זוכה בו כלל? להיחלצות מקושי זה מסבירים לנו המשיבים כי נהנה משירותיה של רשות השידור גם מי שאין מקלט רדיו מותקן במכוניתו. כיצד כך? למשל, עקב אותן תוכניות רדיו העוזרות לכוון תנועה כראוי והמזהירות נהגים מפני עומס-תנועה בכבישים אלה ואחרים. בעיקבות הדרכה בשידור מכוונים נהגים נסיעתם, ועל דרך זה משרתות התוכניות, ולו בעקיפין, גם את האוחזים ברכב-נעדר-מקלט-רדיו.

האמנם מבקשים המשיבים ברצינות כי נייחס ערך לטיעונם זה? אם זה שירות המחייב אגרה, יכולים היו המשיבים להוסיף ולטעון כי נהגים הממתינים בצמתים לאור ירוק, נהנים ממוסיקה הבוקעת ממכוניות סמוכות, וכי עבור שירות זה חייבים הם לשלם גם אם אין מכשיר רדיו מותקן במכוניתם. הדברים דומים לאותו

מעשה בְּבֶשֶׁם ובשולחני שחניותיהם היו סמוכות זו-לזו. עמד הַבְּשָׁם יום אחד ודרש מן השולחני תמורה עבור ריח הבושם החודר מחנותו אל חנותו של השולחני וממלא את חלל החדר. הינהן השולחני בראשו, אץ-רץ אל הדלפק והוציא מן המגירה מטבעות ושטרות כסף. קרב השולחני אל הבשם, רישרש במרשרשים, צילצל במצלצלים, ואמר: הנה היא התמורה עבור ריח הבושם.

22. חברי השופט גולדברג מסכים, כי בדוגמה של הכוונת-התנועה, אין בעל רכב-נטול-רדיו נהנה משידורי הרדיו "... כי הנאה זו אינה יוצרת זיקה מספקת בין התשלום לשירות, ואין להניח שתועלת עקיפה מצויה בבסיס החבות". כסבור הייתי לתומי כי קביעה זו - המקובלת עלי במלואה - חייבת היתה להוליך אותנו אל-מסקנה כי בעל רכב זה לא יחוייב באותו "סכום נוסף". ואולם חברי אינו מסיק את המסקנה הנדרשת, לדעתי. אכן, אם הנחתנו היא כי גם נעדרי-רדיו חייבים לשלם "סכום נוסף", פשיטא שתשלום זה לא ניתן לסווג כ"אגרה" אלא כ"מס". ואולם זו הרי השאלה המציבה עצמה לפנינו, לאמור, האם נעדרי-רדיו חייבים בתשלום אותו "סכום נוסף"? דעתי היא, כאמור, כי כינויו של אותו "סכום נוסף" כ"אגרה", וחיובו של משרד הרישוי להעביר את "הסכום הנוסף" לרשות השידור, שני אלה ילמדונו כי עניינו בַּאגרה הידועה לנו מכבר, אותו תשלום שאין משלמים אותו אלא עבור שירות. נעדרי-רדיו אינם זוכים בשירות, ועל-כן אין ניתן לחייבם בתשלום הסכום הנוסף.

23. עוד אומר חברי, כי ההגדרה הבאה ברישה לסעיף 84(א) לפקודת התעבורה, היא עצמה תלמדנו על כוונתו של המחוקק שלא לפטור כלי-רכב-נעדרי-רדיו מתשלום "הסכום הנוסף". כיצד כך? הנה-כי-כן, כך אומר חברי, סעיף 84(א) לפקודת התעבורה מורנו כי אגרת רשיון לרכב מנועי תוגדל "למעט תלת אופן ולאופנוע עם רכב צידי עם גרור או בלעדיהם". עיון בסייג זה, אומר חברי, "מגלה כי הוא צומצם לאופנועים, שמטיבם ו'טיבעם' לא מותקן בהם מקלט רדיו"; ואין כן דינם של כלי-רכב שניתן להתקין בהם מקלטי רדיו.

אני מתקשה להסכים לדברי חברי. לדעתי אין בו בסייג התלת-אופנועים כדי ללמדנו דבר, לא לכאן ולא לכאן, ומשמעותו היא משמעות טכנית בלבד. ואפשר אף לטעון איפכא מסתברא. הגדרת המושג "רכב מנועי" בפקודת התעבורה (בסעיף 1 בה) היא "רכב המונע בכוח מיכני מכל צורה שהיא, ולרבות תלת אופנוע ואופנוע עם רכב צידי או עם גרור או בלעדיהם...". אמר המחוקק אל-ליבו: בעלי תלת-אופנוע, אין הם נוהגים להתקין מקלטי רדיו בכלי-רכבם, וממילא אין הם נהנים משירותיה של רשות השידור. אין איפוא מקום לחייבם ב"סכום נוסף" לרשות השידור, ועל-כן אוציא כלי רכב זה מכלל ההגדרה. לא כן דינם של בעלי המכוניות, שיש מהם הנהנים משירותיה של רשות השידור ויש מהם שאינם נהנים משירותיה של רשות השידור.

אם זה היה הלוך מחשבתו של המחוקק, לא ידעתי כיצד נסיק מכאן כי כל בעלי מכוניות יחוייבו בתשלום אגרה לרשות השידור, לרבות בעלי-מכוניות-נעדרות-רדיו. אדרבא; פירוש סביר וראוי לחוק הוא זה, שישלמו "סכום נוסף" רק אלה הנהנים מן השירותים, לאמור, אלה שהמושג "אגרה" תופש בהם, אלה שראוי כי ישלמו "סכום נוסף" לרשות השידור.

נחזור על דברים שאמרנו במקום אחר. חברי קורא את הוראת סעיף 84 כמו נאמר בה: ישלמו אגרה לרשות השידור גם בעלי מכוניות שיש בהן מקלט רדיו וגם בעלי-מכוניות-נעדרות-מקלט-רדיו. ואני אומר: עד שנחייב באגרה לרשות השידור גם בעלי מכוניות-נעדרות-מקלט-רדיו, אצפה לקרוא הוראה ברורה ומפורשת שיצאה מלפני המחוקק. סטיה היא מן הנורמה לחייב באגרה מי שאינו נהנה משירות, וסטיה זו ראוי לה שנדרוש כי תיקבע מפורשות. קביעה מפורשת לא מצאנו.

לתכליתו של החוק

24. דבר אחרון הוא לענין תכליתו של החוק. מסתבר כי לעת הסדרי-החוק שקדמו לחקיקת סעיף 84 לפקודת התעבורה, לא שילמו אגרה לרשות השידור כ-60% מבעלי כלי-הרכב. ביודענו כי ברוב-רובם של כלי הרכב מותקנים מכשירי רדיו, נוסף ונדע כי מיעוט החייבים שילמו את האגרה וכי רוב החייבים באגרה השתמטו מתשלומה. תשלום סלקטיבי זה של האגרה יצר רגשות של קיפוח ותיסכול בקרב אלה ששילמו אגרה, ופגע בשוויון ובתחושת ההגינות. למותר לומר כי גביה בחסר גם כירסמה ביכולתה של רשות השידור לתפקד כרשות שידור טובה ועצמאית. על רקע זה, כך אומרים לנו, נחקק החוק, ותכליתו לעשות צדק, להשליט שוויון בין בעלי כלי הרכב ולייעל את מנגנון הגביה. והכל למען אותה מטרה חשובה של קיום רשות שידור עצמאית.

25. אני נכון להסכים לכל דברים אלה כולם, בסייג חשוב אחד. לא שמענו מפי המשיבים מדוע לא נעשה דבר וחצי-דבר לאכיפת החוק על מי שהשתמטו מחובתם לשלם אגרה לרשות השידור (אין צורך שנעמוד עתה על אמצעים שעמדו לרשות המשיבים לאכיפת החוק על מי שהשתמטו מתשלום). כולנו נסכים, כי אין זה צודק ואין זה ראוי להטיל תשלום אגרת רדיו לרשות השידור על מי שאינו מחזיק כלל במכשיר רדיו, כשם שאין מטילים תשלום אגרת-טלוויזיה על מי שאין ברשותו מכשיר טלוויזיה. והנה, אומרים לנו כי בשל אותם משתמטים רבים-מספור, תוטל אגרה (קרי: מס) גם על מכוניות-נעדרות-מקלט-רדיו. האם לא היינו מצפים כי עד שתוטל חובת תשלום על מי שאינו ראוי כי תוטל עליו חובת תשלום, תעשינה הרשויות לאכיפת החוק? הנה זה מתגלה לפתע כי רבים הם המשתמטים משירות צבאי, ובציבור נוצרת והולכת אווירה של השתמטות רבתי משירות בצבא.

ורשויות המדינה - מה עושות הן? תחת אשר תנסו לאכוף את החוק על המשתמטים-בעם, ותוסיפו ותעשינה לחיסול האווירה הרעה, יזמות הן תיקון בחוק להארכת השירות הצבאי לאותם מתגייסים הממלאים את חובתם. מעשה זה, לו נעשה, היה בו כדי לקומם כל אדם שזיק של מצפון מהבהב בו. ועל דרך העיקרון אומר, כי לא ידעתי מה בין המשל לנמשל.

26. המשיבים מעלים טיעון שעניינו ייעול הגביה, וממנו מבקשים הם ללמוד על פירוש לחוק שלפיו חייבים באגרת רדיו גם בעלי רכב-נטול-רדיו. טענה זו אינה מקובלת עליי. דעתי היא, כי הצורך בייעול הגביה - וייעול הגביה מעמיד מטרה חשובה לעצמה - אינו אוצר כוח להעמיס על שיכמו פירוש שאינו עולה כמו-מעצמו מתוכו של החוק ובה-בעת נוגד הוא עקרונות-יסוד במשפט.

27. ואולם עיקר לענייננו עתה הוא, שהטוענים לפירוש החוק על פי תכליתו, כביכול, אומרים - לאמיתם של דברים - לקרוא אל-תוך החוק דברים שלא נאמרו בו. לא עוד, אלא דברים שלו נאמרו - והם לא נאמרו - היו פוגעים בריגשות ההגיונות השוכנים בכל אחד מאיתנו. אכן, אין זה מתקבל על דעתי כי נקרא אל תוכו של חוק, מכללא, חיוב שאין בו לא צדק ולא הגיונות. לא יהיה זה סביר וראוי כי נטיל אגרת חינוך על זוג חשן-ילדים, ולא יהיה זה ראוי כי נחייב באגרת-משפט מי שלא הגיש תביעה לבית משפט. בה-במידה לא יהיה זה סביר וראוי כי נטיל אגרת-רדיו על מי שאינו מחזיק במקלט רדיו בריכו, ואינו נהנה בריכו משירותיה של רשות השידור. פירוש זה הניתן לחוק חותר תחת כללי-פרשנות המלווים אותנו מקדם, כגון הכלל כי יש לפרש חוק בסבירות ובהגיון וכי אין לפרש חוק על דרך שתביא לתוצאה אבסורדית.

לענייננו עתה ראוי שנזכיר דברים שנאמרו בפרשת מדינת ישראל, משרד המשפטים נ' בנק דיסקונט

לישראל בע"מ, פ"ד מח(5) 353, 361:

"...במלאכת פירושו של חוק יש שנוסיף לו, נגרע ממנו או נקרא אותו בשינוי; יש שנבנה גשר בין שתי הוראות שהמחוקק לא קשר ביניהן, או שנצמצם תחולתה של הוראת חוק אחת אך כדי שהוראת חוק אחרת תוכל להתרווח במקומה. במה דברים אמורים, במקום שאם לא נעשה כן תסוכל 'כוונת המחוקק' או תיפגע באורח בלתי ראוי; שעה שפירוש החוק יראה בלתי ראוי או אבסורדי בעינינו; מקום שהחלת החוק תהיה נוגדת עקרונות יסוד במשפט, בלתי צודקת, או נכשלת בעוד כיוצא באלה מבחנים פרי רוחם של אנשי המשפט, שאם לא נחלים לא נעשה את הטוב והישר".

28. משנדרשנו לשאלת השפעתה של "תכלית" על פירושו של חוק, אמרתי אל-ליבי אוסיף ואומר דברים אחדים על היחס בין לשונו של חוק לבין תכליתו של חוק.

29. ענייננו הוא בפירושו של טקסט כתוב, בפיענוח מסר הנשלח אלינו בידי חוק של הכנסת. פירושו של חוק הכנסת אין הוא כפירושו של חרס עתיק, שלא ידענו מאיזו תקופה בא ומי חרת בו. בבואנו אל חוק הכנסת, אין אנו באים בידיים ריקות. באים אנו ובציקלוננו מיטען של שפה ולשון, הגדרות-לשון ומשמעויות, מינהגות-חברה ומוסר, מוסכמות ומושכלות ראשונים, צדק ויושר, עקרונות ועיקרים. מוחנו וליבנו הוכשרו למעשה הפרשנות, בידעין ובלא-ידעין. בבואנו אל מלאכת-הפרשנות לא ציידנו עצמנו אך במילון. גם התנ"ך ומורשתנו בנו, גם אהבת האדם, גם הצורך המובנה בנו להיות בני-חורין. כך באים אנו אל חוק הכנסת, מצויידים בכל אותם כלי-מלאכה, ועושים אנו כמיטבנו לפירושו של הטקסט.

30. זו תחילת הדרך, ואולם אין זה סופה. שלא כבימים עברו, אין אנו מספקים עצמנו אך בלשונו של החוק. החוק הוא איבר בקורפוס החקיקה, ואמור הוא להתאים עצמו לְחִי שהוא נשתל בתוכו. הנה הוא מקור נוסף לפירוש: דברי החקיקה שסביב החוק. גם דברי ההסבר להצעת החוק הם לענייננו, וכמותם דברי הכנסת. ויהיו לעניין גם כל דברי-כתובים אחרים שיוכלו להאיר את עינינו באשר לתכלית החוק. כך נשוטט מחוץ לדל"ת אמות החוק, נאסוף כמיטבנו חוכמה ודעת, ונניח כל אלה בציקלוננו. ולאחר מסע האיסוף והלימוד נחזור אל החוק, חכמים ונבונים משהיינו. פתחנו בחוק וסיימנו בחוק. ובשובנו אל החוק משוטט בארץ ומהתהלך בה, ניזזה-נא ונישמר שמא נראה בחוק מה שאין בו, שמא הירהורי ליבנו וחוכמה שקנינו במחוזות לבר-החוק יוליכו אותנו אל-מעבר לגדירות החוק. שמא "תכלית" שנמצאה לנו מחוץ לחוק, נכפה אותה על החוק, בסוברנו כי כך "ראוי" שייעשה. אכן, אל יישכח מאיתנו כי עיקר היא לשון המחוקק, והיא הנותנת לנו חיים. על כל אלה דובר בפרשת ארד נ' יושב ראש הכנסת, בג"צ 7157/95, פ"ד נ(1) 573, 611, וכך נאמר שם:

"בן בג בג היה אומר: 'הפוך בה והפוך בה דכולה בה' (משנה אבות, ה, כב). בתורה דיבר הכתוב; בחוק הכנסת לא דיבר. חוק הכנסת - שלא כתורה - לא הכל ימצא בו. בה בעת, גם לפירושו של חוק הכנסת - כמוהו כתורה עצמה - לפירושו ולהבנתו, שומה עלינו להפוך בו ולהפך בו. שמאל וימין, מעלה-מטה, פנים ואחור. ללוש אותו, ללמוד היקש וגזירה שווה, מן הישר להפוך ומן ההפוך לישר, כלל ופרט, עיקר וטפל, מסגרות ופרטים, עיקר יסוד ומה שאינם עיקר יסוד, מילים ותוכן, כוונה ותכלית. במילה אחת: למצות את חוק הכנסת עד תום, לנסות להעלות מגופו את עיקר קיומו, את טעם קיומו, את תכליתו, את כוונתו. משיימצא לנו החוק כחי הנושא את עצמו, נעבור אל מעגלים חוצה לו, לשילובו בגן החיים שסביבו. שלבי גילוי החוק - גילוי סוד חייו וקיומו - אינם הרמטיים זה לזה. התחומים יונקים זה מזה. ואולם תחילת התחילות תהיה תמיד בלשון החוק..."

בזאת נפלינו אנו השופטים מן המחוקק. שזה האחרון עניינו בכוחות ובאינטרסים המושכים מכאן ומכאן - מעלה, מטה ולצדדים - ולסופו של תהליך החקיקה יוצא המאפה מן התנור והוא טקסט כתוב: החוק. ובצאתו של חוק מביתו של מחוקק, ניתק טבורו מיוצרו. חוק שיוולד אין הוא עוד ברשותו של מולידו. השרביט מעתה בידי בית המשפט הוא - לביאורה של היצירה, לפירושו של הטקסט... נדע מכל אלה, כי דרכו של שופט הפוכה היא לדרכו של מחוקק: שמעשה מחוקק תחילתו היא ברעיון, באינטרס, בתכלית - וסופו בטקסט; ואילו מעשה שופט תחילתו היא בטקסט וסופו בטקסט, ובו לשון, רעיון, אינטרס ותכלית. ועד שיגיע שופט אל אינטרס ואל תכלית, שומה עליו להפוך בו בטקסט, להפך בו, לטחון אותו עד דק. ואלה כולם יביאו אותנו אל תכלית...

נעשה איפוא מעשה שופט, והוא בדרך שנכבשה בידי אבותינו: נקרב מבטנו אל דבר החוק, נשטח אותו אל מתחת לעינית המיקרוסקופ, ונסה לבדוק מתוכו וב מסר שביקש מחוקק להעביר אלינו. " (ההדגשה במקור - מ' ח')

ואלה דברים נאמרו בע"א 3798/94 פלוני נ' פלונית (טרם פורסם):

"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 טקסט אינו אך פירוש המילים שבו, מילה אחר מילה. אותיות חוברות למלים, מלים מאגדות עצמן לפסוקים, פסוקים מארגנים עצמם לטקסט שלם, והמשמעויות של המלים, של הפסוקים ושל הטקסט כולו - רעיון ותכלית - נגזרות מכל אלה ומן הסובב אותם, 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. אכן, ענייננו הוא בפירוש של טקסט ולא בכל פעילות תבונית אחרת. לכל מילה ולכל מושג תחום-מחיה משלהם, וגם אם בשוליהם עשויים הם אותם תחומי-מחיה להיות מטושטשים-משהו, הנה בעיקרם נדע מה הם. כך נוצרת שפה וזו דרך התקשורת בין אדם לרעהו. על כך אמרתי במקום אחר, ויסולח לי אם אחזור על הדברים (דנ"פ 2316/95, בש"פ 537/95 גניאמת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 639, בפיסקה 6 לחוות-דעת):

'שפה ולשון, כל שפה וכל לשון - שפה ולשון במובן הרחב - הטבע והאדם יצרו אותן, וייעודן לשמש אמצעי-קשר בין אדם לרעהו. כך אצל החיה, העוף, ושוכן-המים וכך אצל האדם. ולא שכחנו את מגדל בבל:...

בהסיבם עצמם על טקסטים משפטיים, נודעת למושגים 'פרשנות' ו'פירוש' משמעות משלהם, כמוהם ככל מושג מופשט אחר. גם להם יש תחום-מחיה משלהם, וגם להם יש גבולות המתחמים את גדירותיהם... כיצד ניתן 'לפרש' טקסט על דרך שנסיק מסקנה הנוגדת את לשון הטקסט? כיצד 'נפרש' 'לא' כ'כן' או 'כן' כ'לא'? והרי 'לא' הוא 'לא' ו'כן' יהיה 'כן' בכל דרך שנעמידם לפנינו: על רגליהם, על צידם או על ראשם."

ועוד אזכיר דברים שנאמרו בפרשת ארגון "בצדק" ואח' נ' ראש ממשלת ישראל (בג"צ 4531/94, פ"ד מח(5) 1,

:68)

"...שלושה המה גדולים, ובמועצתם יוכרע דבר: לשונו של חוק, תכליתו של חוק, סבירותו (הגיונו) של חוק (במובנו הרחב של מושג הסבירות, ובו עיקרי יסוד של השיטה). כל אחד מן השלושה מושך לעברו הוא, ובין השלושה ישורר - או עלול לשרור - מתח תמיד. עיסוקו של הפרשן הוא לנסות ולמצוא נקודת איזון ראויה, אותה נקודה ארכימדית אופטימלית שבעזרתה יוכל החוק לשמש מנוף נורמטיבי ראוי ויעיל להשגת מטרה שה'מחוקק' - קרי: שיטת המשפט בכללה - ביקש להשיגה. בדרכנו לפירוש נפתח בלשונו של החוק: לפנינו לאחור ולצדדים, וננסה להבין מה השמיענו מחוקק ומה תכלית ביקש להשיג ככל שאותה תכלית משתקפת בלשונו. לאחר מכן נותיר לשונו של חוק במקומה, וננסה למלא כרסנו חכמת תכלית בטקסטים שהם לבר החוק. בשלב הבא נמשיך בלשון אל לשונו של החוק, וננסה למזג לשון בתכלית; ולסוף נמשיך בלשון ובדוק סבירות פירושים חלופיים הטוענים, כל אחד מהם, לבכורה. פתחנו בלשון עירומה; המשכנו בבירור תכלית; וסיימנו בלשון של תכלית ושל סבירות. לא בכל עניין ועניין זו תהא הדרך, אך זו דרך לבירור פירושו של חוק במקום שבו מתגוששים יסודות יוצרים של פרשנות: לשון, תכלית וסבירות."

יסולח לי אם הארכת' במקום שנתקשיתי לקצר.

31. חברי השופט ברק אמר בפרשת קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות (ע"א 165/82, פ"ד לט(2) 70, 74), כי "לעולם יש לפתוח בלשון החוק, אך לעולם אין לסיים בה". ראו עוד: בג"צ 267/88 רשת כוללי האידרא נ' בית המשפט לעניינים מקומיים, פ"ד מג(3) 728, 736. אם כוונת חברי היא כי בפירושו של חוק לא נספק עצמנו במילות החוק; כי רשאים אנו, ולעתים אף חייבים אנו, להמריא אל-מעבר לחוק כדי למלא כרסנו חוכמה ודעת ממקומות אחרים אף-הם - סברתי וקיבלתי. ואולם זאת אוסיף ואומר: לעולם נפתח בלשון החוק, אך גם אם נרחיק מעבר-לה, הנה לאחר שובנו משוט בארץ ומהתהלך בה, לעולם גם נסיים בלשון החוק. יתר-על-כן: בהלכנו אל-מחוץ לחוק העומד לפירוש, בבקשנו חוכמה ודעת ממקומות אחרים - ובכל מהלך הדרך - לעולם נסיף ונפזול אל החוק כמרכז-החיים, שמא נתעָה ונטָעה.

הַתְּרִים אחר פירושו ותחום פרישתו של חוק בטקסטים לבר-החוק, נדמים הם בעיניי לאותו לווין הנשלח אל החלל וייעודו לתור את כדור הארץ מרחוק לפיענוח סודותיו. ריחוקו של הלווין מכדור הארץ מצייד אותו ביכולת לראות דברים שנתקשה לראותם בעוד אנו על האדמה. ואולם, לעולם ישמור הלווין על קשר-עין - וקשר-עין מתמיד - עם הארץ. וככל שירחק מאיתנו, יישאר הלווין בתחום הכבידה של כדור הארץ, שהרי אמור הוא - כהנחתנו - לחקור את האדמה ולא את החלל החיצון. אכן, אם יאבד הלווין קשר-עין עם הארץ, אם יעזוב

את תחום הכבידה, כי אז נחשוש שמא יאבד בחלל ואיננו. ומוזהרים אנו על שמירת אותו קשר-עין, שמא חיפושיו אחרי טקסטים לבר-החוק ואחרי תכלית הנמצאת לנו לבר-החוק, יוליכו אותנו אל מחוזות רחוקים שאין ולא כלום ביניהם לבין החוק. נזכור שהכל בעולמנו קשורים אלה-אל-אלה, ומפקודת התעבורה נוכל להגיע, עקב בצד אגודל, גם אל אדם הראשון. בבקשנו איפוא מקורות לפירושו של חוק, ניזהר ונישמר שמא נצא מבלי משים אל-מחוץ לתחומי הכבידה של החוק; שמא בסופו של יום נימצא כי כופים אנו על החוק - באונס - תכלית שאפשר ראויה היא לעצמה, אך אין היא תכלית העולה מתוכו של החוק. נזכור כי בסוף-כל-הסופות מפרשים אנו את דבר החוק כפי שהונח לפנינו. לסופו של מסע נחזור תמיד אל הארץ, אל החוק שבו החילונו את מסענו. אמת נכון הדבר: דברים שהנשר הדואה יראה משמיים לא תראה לטאה הזוחלת על הארץ. ואולם גם זו אמת, כי יש דברים שלטאה הזוחלת על הארץ תראה ונשר הדואה משמיים לא יראה.

32. הידרשותנו ל"תכלית" החוק תוך הסתמכות על מקורות לבר-החוק, עשויה להציב אותנו על אדמה טובענית ממנה נתקשה להיחלץ. כך אירע, למשל, בפרשת נאוה ארד שהיזכרנו למעלה (בפיסקה 30). מיקצת מחבריי יצאו למסע חיפוש-שורשים אל-מחוץ לחוק - בבקשם לחשוף תכליתו ומטרתו של החוק באמצעות טקסטים לבר-החוק - אך בשובם ממסעם ובהציגם לפנינו את התכלית שגילו במחוזות רחוקים, נמצא לנו - ולא להפתעתנו - כי חזרו ובידי האחד תכלית אחרת מזו שחברו אוחז בה. על כך אמרתי אנוכי (שם, 611):

"הנה זה חברי, הנשיא, מדבר על תכלית וחבריי, השופטים גולדברג וזמיר, אף הם מדברים בתכלית. קראנו דברים ראשונים, קראנו דברים אחרונים, וידענו כי גם אלה גם אלה דברי אלוהים חיים. ודבריהם כדברי מחוקק, שאך טוב ביקש. אלא שאלה מושכים לימין ואלה מושכים לשמאל. בין טוב לטוב - מה הוא הטוב?"

ובכן, "תכליתו" של חוק לא בנקל תימצא לנו. ובמלחמת תכלית-בתכלית, ידה של איזו תכלית תהא על העליונה? על-כך הוספנו ואמרנו אנו: (שם, שם):

"נעשה אפוא מעשה שופט, והוא בדרך שנכבשה בידי אבותינו: נקרב מבטנו אל דבר החוק, נשטח אותו אל מתחת לעינית המיקרוסקופ, ונסה לבדוק מתוכו ובו מסר שביקש מחוקק להעביר אלינו. ראו עוד והשוו מ' עציני, "הרהורי שפיטה" ספר לבדוי (בורסי, כרך ב', תשנ"ה) 631, בייחוד 635-636. (ההדגשה במקור - מ' ח')

33. כך אף בענייננו, שנפרש את החוק כפי שמונח הוא לפנינו. פירשנו את החוק כמיטבנו, ומסקנתנו האחת היתה כי אין בו בחוק כדי להטיל חובת תשלום אגרת-רדיו על מי שמחזיק ברכב-נטול-רדיו.

לבדיקת סבירותה של חקיקה - בטבורה ובעיבורה של החקיקה

34. הלכה מקובלת וידועה היא, כי שאלת סבירותה של חקיקת-מישנה תיבחן ותיחרץ על-פי המקרה האופייני שחקיקת המשנה נתכוונה להעלות ברישתה. בהימצא לנו כי לעניינם של אירועי-שיגרה עומדת חקיקת המישנה במבחן הסבירות, לא נשגיח באירועים יוצאי דופן. אם בשוליה שורטת חקיקת המישנה בזכויות, נעשה כמיטבנו למנוע את הפגיעה ולרפוא לפגם, אך לא נפסול את חקיקת-המישנה מחמת חוסר סבירות. כך, למשל, בע"א 492/73 שפיזר נ' המועצה להסדר הימורים בספורט, פ"ד כט (1) 22, 28, מוצאים אנו את השופט ברנזון אומר דברים אלה:

"...אינני סבור שיש מקום לפסול את הסעיף כולו מחמת אי סבירות רק בשל כך בלבד שהוא מביא לתוצאה בלתי צודקת במקרה פלוני".

בהמשך מביא השופט ברנזון בהסכמה דברים שאומר שופט אנגלי באותו הקשר (בתירגומו של השופט ברנזון):

"אינני חושב שיש מקום לומר על חוק עזר שהוא לא סביר, מן הטעם שבמקרה מסויים עשויה הפעלתו להביא לתוצאות בלתי-נוחות; האינטרס הציבורי בכללותו הוא שצריך להילקח בחשבון."

בבג"צ 332/62 שפניר נ' שר האוצר, פ"ד יז (1) 574, 577 אמר השופט ויתקון:

"...סבירותה של הוראה משפטית נבחנת לא רק לאור התוצאה שהיא משיגה במקרה פלוני, אלא גם לפי התוצאה שהיא מיועדת למנוע במקרה אלמוני..."

בע"פ 247/55 בן בשט נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד י' 716, מאמץ השופט גויטיין הלכות שנקבעו במשפט האנגלי בענייננו, ומביא הוא מדברי השופטים. במשפט אחד אמר בית המשפט באנגליה דברים אלה (בתרגומו של השופט גויטיין):

"... יש לראות את חוקי העזר ככפופים לעקרון הכללי אשר לפיו נועדו כללי החוק להסדיר את המקרים המתרחשים במצב העניינים הרגיל,

ואין לפסלם כחוקים גרועים רק משום שהם גוררים אחריהם קשיים במקרים נדירים ויוצאים מן הכלל".

ראו עוד והשוו: בג"צ 702/81 מינצר נ' הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד לו (2) 1, 13-12; בג"צ 409/78 ד"ר אבלין נ' שר החקלאות, פ"ד לג (1) 824, 826. בבג"צ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה (2) 85, 100, אמר הנשיא שמגר, כי:

"סבירותה של תקנה נבחנת תמיד על ריקעה של המטרה אותה מבקשת התקנה להגשים".

בהמשך דבריו מביא הנשיא שמגר דברים שאמר בפרשת דקה נ' שר התחבורה (בג"צ 156/75, פ"ד ל (2) 94, 105-106), לאמור:

"אין לבחון את סבירותה של תקנה רק תוך יישום הוראותיה הכתובות למקרים קונקרטיים: כאשר בוחנים את שאלת סבירותה של תקנה נוצר מעין משולש, אשר שלוש צלעותיו הן הוראותיה של התקנה, המטרה אותה מבקשת התקנה להגשים והמקרה הקונקרטי בו יש ליישם את הוראותיה של התקנה. למותר לחזור ולהזכיר כי הן התוכן והן המטרה של התקנה צריכים להיות בתוך תחומו של הסעיף המסמיך אשר בחוק החרות.

כאשר מבקשים לבדוק סבירותה של התקנה, על ידי יישום הוראותיה הכתובות למקרה זה או אחר בו היא מופעלת הלכה למעשה, יש לערוך בדיקה זו גם תוך זיקה למטרתה של התקנה ועל רקעה. ...

...אין להסיק מסקנה בדבר סבירותה של תקנה, לאור יישומה למקרה קונקרטי בלבד, מבלי שפונים ושוקלים יחד עם זה גם את מטרתה הלגיטימית הכוללת. הסבירות גם כאן איננה מושג אבסולוטי אלא מושג יחסי, ועל כן יכול שיווצר מצב בו יפחת המשקל שיש לייחס לפגיעה בפרט הנובעת מן התקנה, וזאת אם מציבים מולו את המדיניות שבאה לידי ביטוי בתקנה ושיש לה יסוד ומסד בחקיקה הראשית המסמיכה".

35. יטען הטוען: הנה-הינה הלכה התומכת בפירוש שלפיו חייבים בתשלום אגרת-רדיו גם בעלים של רכב-נטול-רדיו. התכלית היא גבייתה של אגרת-רדיו מן המחזיקים במקלטי-רדיו, והכל יסכימו כי תכלית זו ראויה היא. ביודענו כי רובא דרובא של אוכלוסיית בעלי המכוניות מחזיקים מקלטי-רדיו במכוניתם (בין 90% ל-95%), יימצא לנו ממילא כי גם הדרך להשגתה של התכלית דרך ראויה היא. מכל אלה נדע, כי אם בדרכו של החוק אל המטרה הראויה פוגע הוא בזכויותיהם של בעלים של רכב-נטול-רדיו, אין בה בפגיעה זו כדי לפגום בחוק.

טענה זו מתחזה להיותה טענת-מחץ, אך למעשה אין בה ולא כלום. ראשית לכל, הטענה מעלה לפנינו הוכחה על דרך של מעגל-קסם. איננו כופרים בכך, שלו קבע המחוקק מפורשות כי חייבים באגרת-רדיו גם בעלי רכב-נטול-רדיו, לא היינו מעלים טענות שהעלינו. במקרה מעין-זה היה מקום לדיון ברמת החוקה, אך לא ברמת הפרשנות שאנו מצויים בה עתה. ואולם, טענה כי פירושו של חוק הוא כזה-וכזה רק משום שפירוש זה עשוי להיות לגיטימי, הינה טענה מופרכת מעיקרה. השאלה העומדת לפנינו היא: מה פירושו הראוי - פירוש ה"נכון" - של החוק. שאלה זו לא תמצא תשובה באמירה כי פירוש פלוני לטקסט אחר הינו פירוש חוקי, וכי מכאן, כביכול, נלמד שהפירוש יכול שיהיה חוקי גם בענייננו.

שנית, והוא לדעתי עיקר לענייננו כאן: הטיעון מניח הנחות מוטעות וממילא מוליך הוא אותנו אל מסקנות שגויות. זו הדרך בה, לדעתי, שומה עלינו ללכת, ואלה דברים נאמר: המחוקק ביקש למצוא מקורות מימון ראויים לרשות השידור, ומקור מימון ראוי נמצא לו בהטלתה של אגרת-רדיו על המחזיקים ברדיו. זו היא תכליתו (הראויה) של החוק, ועל-פי התכלית נקבעה אף הדרך (הראויה) להשגתה של אותה תכלית. הואיל ומרבית המחזיקים במכונות מתקינים אף מקלטי רדיו בריכבם, החליט המחוקק למצוא במחזיקי-מכונות מקור מימון לרשות השידור, ועל-כן קבע בחוק את שקבע. ואולם אין ללמוד מכאן על כוונת המחוקק, כביכול, להטיל אגרת-רדיו גם על אלה ממחזיקי המכונות ואין מקלט-רדיו מותקן בריכבם. נהפוך הוא: הנחת-הפתיחה היא, שכוונת החוק היא להטיל אגרת-רדיו רק על בעלי מכונות המחזיקים רדיו במכונותם ולא על בעלי רכב-נטול-רדיו. הטיעון משעין עצמו על עקרונות-יסוד לבר-החוק, עקרונות של הגינות וצדק המצויים בציקלוננו כאש-התמיד, עקרונות שאנו עושים בהם שימוש כל העת במלאכת הפרשנות (ושלא במלאכת הפרשנות). עקרונות אלה מביאים אותנו לפירוש הראוי והצודק, והפירוש הראוי והצודק הוא כי לא יחוייבו באגרת-רדיו מי שאין רדיו במכונותם.

36. ומילה אחרונה. בתחילת-כל-התחילות עמדו לפני המחוקק, ובסוף-כל-הסופות עומדים לפנינו, שני עקרונות בני-עוצמה המתגוששים ביניהם. מזה עקרון הצורך לייעל דרכי גבייתם של כספים המיועדים למטרה ראויה, ומזה עקרונות של צדק, הגינות וסבירות בהטלת חובות של תשלום כספים לרשות. השאלה הנשאלת היא, איזו משפחת עקרונות ידה תהא על העליונה בפירושו של החוק? כשאני לעצמי אומר, כי יעילות היא עיקרון חשוב - אך צדק, הגינות וסבירות נעלים הימנה. ואם יאמרו לנו: קריאת הטקסטים לבר-החוק מוליכה אותנו אל-עבר פירוש היעילות דווקא, נשוב אנו ונאמר: אפשר כך הוא, אך מה נעשה והחוק אינו אומר לנו את שמבקשים לשים בפיו, ועינינו הן הרואות. כדבר המלאך שבא אל מלך הכוזרים בחלומו ואמר לו: "כוונתך רצויה... אבל מעשך אינו רצוי" (ספר הכוזרי לרבי יהודה הלוי, בתירגומו של יהודה ב"ר שמואל אבן שמואל, הוצאת דביר,

תשל"ג - 1972, מאמר ראשון, פתיחה, עמ' א'). ואני לעצמי אוסיף, שאינני בטוח כלל ועיקר כי המעשה - דבר החוק כפירושנו - אינו רצוי. נהפוך הוא.

37. לו נשמעה דעתי כי-אז עשינו את הצו מוחלט והצהרנו כי העותרים אינם חבים בתשלום אגרת הרדיו הקבועה בסעיף 84(א) לפקודת התעבורה.

אפילו

38. תם הדיון. נסתיימו השקלא-וטריא. כל דברים שיכולים וראויים היו להיאמר, נאמרו. כל דברים שיכולים וראויים היו להיכתב, נכתבו. כמעט-קט ותיפול הכרעה. ואני, מחנה קטן, אמרתי אל-ליבי לעת זו שבין-הערביים: הבה אתכנס אל-תוכי, אשוב ואהרהר שוב ביני-לבין-עצמי, שמא נוקשתי ונפלתי. חזרתי איפוא אל ראשית והחילתי מהלך אט-אט, שולח רגלי לפניו ומגשש בזהירות שמא אֶכְשֵׁל ואֶכְשֵׁל. כך הלכתי והלכתי, ובדרכי הפכתי והיפכתי, התבוננתי סביב לי, שקלתי והוספתי. לסופה של דרך מצאתי עצמי במקום שהיכרתיו בראשונה: על עומדי במקומי. משנמצא לי כך, נתחזקתי ונתייצבתי בזכותו של היחיד. אזדקף איפוא אֵיִתָן על רגלי, וכך אומר: אני מתקשה לקבל כי אדם יחוייב באגרת-רדיו עבור אין-רדיו; ובקצרה: כי אדם יחוייב באגרת אין-רדיו. ולאומרים כי במס ענייננו, ולא באגרה, אומר: אני מתקשה לקבל כי אדם יחוייב במס-רדיו עבור אין-רדיו. ובקצרה: כי אדם יחוייב במס אין-רדיו.

ש ו פ ט

הוחלט ברוב דעות, לדחות את העתירה.

ניתן היום, כ"ט באלול תשנ"ז (1.9.97).

ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט

ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן
D01.94055030