



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3747/19

בג"ץ 3744/19

לפני :

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט י' אלרון

העותרים בבג"ץ 3747/19 :

1. עו"ד יצחק אבירם
2. עו"ד שחר בן מאיר

העותר בבג"ץ 3744/19 :

עו"ד פרופ' מוחמד ס' ותד

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 3747/19 :

1. כנסת ישראל
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. ראש הממשלה – בנימין נתניהו

המשיבים בבג"ץ 3744/19 :

1. כנסת ישראל
2. יו"ר הכנסת
3. ראש הממשלה
4. נשיא המדינה

עתירות למתן צו על תנאי ולצו ביניים

בשם העותרים בבג"ץ
3747/19 :

בעצמם

בשם העותר בבג"ץ 3744/19 :

בעצמו

פסק-דין

השופט י' עמית:

עתירות לביטול חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 (להלן: החוק).

1. הרקע להגשת העתירות מוכר וידוע, ואסקור אותו בקצרה.

ביום 9.4.2019 נערכו הבחירות לכנסת ה-21. משנתפרסמו תוצאות הבחירות, נועץ נשיא המדינה, מר ראובן ריבלין, עם נציגי הסיעות בכנסת, ובסמוך לאחר מכן הטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו. אלא שהימים והשעות נקפו, והזמן שעמד לרשות ראש הממשלה להרכיב ממשלה חדשה הלך ואזל, מבלי שעלה בידו להשלים את המלאכה. או-אז, ברגעים האחרונים לפני תום פרק הזמן האמור, בסמוך לחצות הליל של ה-29.5.2019, חוקקה הכנסת את החוק לפיזור ברוב של 74 תומכים מול 45 מתנגדים.

בעתירות שלפנינו מבקשים העותרים בבג"ץ 3747/19 כי ייקבע ש"החלטת הכנסת, דרך חקיקת חוק ההתפזרות, להתערב בהליך הקמת הממשלה ולמנוע את המשכו, אינה חוקתית, סותרת את חוקי היסוד, את הנוהג ואת רצון הציבור שהובע בעצם הצבעתו בבחירות, ופוגעת בגרעין הקשה של הדמוקרטיה במדינת ישראל". העותר בבג"ץ 3744/19 מבקש, בנוסף, כי נורה לראש הממשלה להודיע לנשיא המדינה כי לא עלה בידו להרכיב ממשלה; וכי נשיא המדינה יטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר שיהא מוכן לטול על עצמו את התפקיד.

2. בתמצית, העותרים טוענים כי לפי חוק יסוד: הממשלה, הניסיון להרכיב ממשלה בנוי משלבים מוגדרים, ורק אם שלבים אלו מוצו מבלי שהניסיון צלח, יש ללכת לבחירות חדשות. לגישת העותרים, בידי הכנסת כלל אין סמכות להחליט על פיזור ולמנוע את מיצוי כל שלבי הקמת הממשלה, וככל שהניסיון להקים ממשלה מוצה ונכשל, המנדט חוזר באופן אוטומטי אל העם, ולא אל הכנסת. עוד טוענים העותרים כי ההחלטה על פיזור הכנסת מעוותת את רצון הבוחר; מנוגדת לנוהג החוקתי הקיים בישראל; והיא בבחינת עריצות של הרוב כלפי המיעוט, המתבטאת בסיכול האפשרות של המיעוט לנסות להקים ממשלה. בנוסף, העותרים מפנים לעובדה שהממשלה המכהנת היא ממשלת מעבר, ומעלים את החשש שאם תוצאות הבחירות לכנסת ה-22 לא תהיינה לרוחו של הרוב, אזי הכנסת תוכל להחליט על פיזור פעם נוספת, באופן שיאפשר לממשלת המעבר הנוכחית להוסיף ולכהן.

טענותיו של העותר דומות במהותן לטענות העותרים. לגישתו, משעה שנקבע בחוק יסוד: הכנסת כי תקופת כהונתה של הכנסת היא ארבע שנים, אזי בהעדר עילה

הקבועה בדין – אין הכנסת מוסמכת להתפזר, אף לא בחוק שנתקבל על ידי כל מאה ועשרים חברי הכנסת. לגישת העותר, קיימת רשימה סגורה של מקרים בהם ניתן לפזר את הכנסת, וזאת רק בהתקיים הנסיבות הקבועות בחוקי היסוד לגבי פיזור הכנסת, כמו אי אישור חוק התקציב או פיזור על ידי ראש הממשלה. עוד טוען העותר כי החוק לפיזור הכנסת הוא בבחינת "עקיפה אסורה" של סמכויות נשיא המדינה להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר.

3. מנגד, כנסת ישראל (המשיבה 1 בשתי העתירות) טוענת כי בעוד שסמכותה של הכנסת להאריך את כהונתה היא מצומצמת ביותר, סמכותה לקצר את כהונתה היא רחבה למדי. לפי הוראות של סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 12 לחוק יסוד: הממשלה, הכנסת מוסמכת להחליט על פיזור בחוק שהתקבל ברוב של חברי הכנסת, וזאת ללא תלות בעיתוי הפיזור או בעילות הפיזור. לכן, משעה שהחוק לפיזור הכנסת מושא העתירה התקבל ברוב של 74 תומכים, הרי שהכנסת פוזרה כדין ואין כל עילה להתערבותו של בית משפט זה. לטענת הכנסת, פרשנותם של העותרים אינה מתיישבת עם לשונם של סעיפי חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הכנסת, ואף לא עם תכליתם. לבסוף, הכנסת טוענת כי אין כל רלוונטיות לטענת העותרים בדבר קיומו של "נוהג חוקתי" באשר לאופן הרכבת הממשלה, שכן נוהג מעין זה יכול להתקיים רק ביחס למצבים שבהם אין בנמצא הסדר חוקי או חוקתי, מה גם שהמשפט הישראלי טרם הכיר במעמדו המחייב של "המנהג החוקתי".

יתר המשיבים, המיוצגים בידי פרקליטות המדינה, הגישו תגובה קצרה בה ביקשו להצטרף לעמדתה של הכנסת כי דין העתירה להידחות על הסף. לטענתם, הדברים יפים אף ביתר שאת בשים לב לאופי ההחלטה הנתקפת – חקיקה לפיזור הכנסת – המצויה בלב סמכותה של הרשות המחוקקת ובמוקד הזירה הפוליטית. בנוסף נטען כי לא היה מקום לכלול את נשיא המדינה כמשיב לעתירתו של העותר.

דיון והכרעה

4. ראשית, צריכה האמת להיאמר: צועדים אנו במשעולים חוקתיים שכף רגלנו, ורגלי קודמנו, טרם דרכו בהם, למן קום המדינה ועד ימינו אנו. המציאות החדשה, שמא אנומלית, שהתרגשה עלינו, מולידה מעצם טיבה סוגיות חוקתיות שטרם נתלבנו. עם זאת, קיומה של סוגיה חוקתית חדשה לחוד, והתערבות בחקיקה של הכנסת לחוד. העובדה שהמדינה נקלעה, בעקבות חוק של הכנסת, למצב חוקתי חסר תקדים, אין בה כשלעצמה כדי להקים עילה להתערבותו של בית משפט זה. כפי שיוסבר להלן, טענת העותרים כי

החוק לפיזור הכנסת אינו חוקתי, משוללת בסיס משפטי בנסיבות שלפנינו, ועל כן אין מנוס מדחיית העתירה, וזאת בהעדר כל עילה להתערבותנו. נעמוד על הדברים בקצרה.

סמכות הכנסת להחליט על התפזרותה – סמכות מפורשת בחקיקת יסוד

5. סמכותה הכללית של הכנסת לפזר עצמה בטרם נסתיימה כהונתה, מעוגנת בסעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, שזו לשונו:

התפזרות הכנסת

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

הוראה משלימה מעוגנת בסעיף 35 העוקב, הקובע כי החוק לפיזור הכנסת יכול הוראה על מועד הבחירות, שתתקיימה בתוך חמישה חודשים מיום קבלת החוק. אין חולק אפוא כי לכנסת סמכות רחבה לפזר עצמה, בכפוף לשתי המגבלות האמורות: קבלת החוק ברוב חברי הכנסת; וקיום הבחירות במועדן. ודוק: אין בסעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת כל הגבלה על שיקול דעתה של הכנסת לנסיבות או לעילות פיזור מסוימות. הוראת החוק היא גורפת, והרשות המכוננת מבטאת בהוראה זו את עליונותה של הכנסת להחליט על פיזור-שלה. האפשרות של הכנסת להחליט באופן אקטיבי על פיזור לפי סעיף 34 לחוק היסוד, באה בנוסף להוראות חוק אחרות הקובעות עילות פיזור "אוטומטי" של הכנסת בהתקיים נסיבות מסוימות (ראו סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת, המורה על פיזור הכנסת במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים; וכן סעיפים 11 ו-29 לחוק יסוד: הממשלה, עליהם אעמוד להלן). לכן, על פניו, אין לקבל את פרשנותו של העותר לפיה עילות הפיזור הן רק אותן עילות המורות על פיזור "אוטומטי" של הכנסת.

[במאמר מוסגר: עליונותה של הכנסת אינה בבחינת "ברצותו מרחיב וברצותו מקצר". בעוד שעל פי סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, אין לכאורה מגבלה על כוחה של הכנסת להכריז באופן אקטיבי על פיזור ולקצר בכך את תקופת כהונתה, הרי שהסמכות להאריך את תקופת הכהונה של הכנסת מוגבלת בסעיף 9 לחוק היסוד ל"נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן", והפעלתה מחייבת רוב של שמונים חברי כנסת].

6. חרף סמכות גורפת זו של הכנסת על פי סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, העותרים סבורים כי משעה שנקבעו בחוק יסוד: הממשלה הוראות הנוגעות לפיזור הכנסת במצב

של אי-הקמת ממשלה, הרי שהוראות אלה שוללות את סמכותה של הכנסת לחוקק חוק לפיזור בהתקיים מצב זה. אקדים ואעיר, כי גם אם אניח לטובת העותרים כי טענתם אינה לחלוטין נטולת היגיון במישור הדין הרצוי, לא ניתן להתעלם מכך שהיא מעוררת קושי בלתי מבוטל במישור הדין המצוי, נוכח לשונו הבלתי מסויגת של סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת. כך או כך, לצורך דחיית העתירה דנן איננו נדרשים להיתלות בהוראת סעיף 34 לבדו, באשר הבסיס לטענת העותרים נשמט לנוכח הוראותיו המפורשות של חוק יסוד: הממשלה עצמו. אסביר.

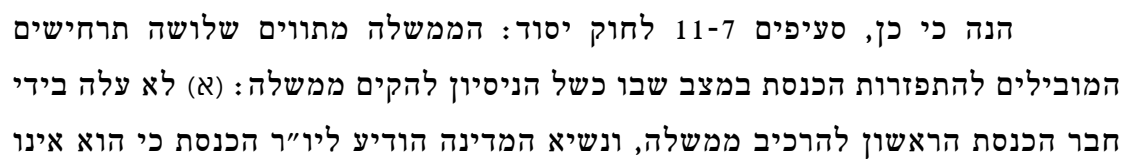
7. סעיפים 7-11 לחוק יסוד: הממשלה מרכיבים את הפרק בחוק היסוד העוסק בהליכים לקראת הקמת ממשלה. עיון בהוראות אלו מלמד כי הן קובעות הליך מובנה וסדור להרכבת ממשלה חדשה, שאלו עיקריו (על מנת שלא לקטוע את רצף הקריאה, צרפנו לנוחות הקורא את סעיפי החוק כנספח לפסק הדין):

א. בתוך שבעה ימים ממועד פרסום תוצאות הבחירות, על נשיא המדינה להתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת ולהטיל על אחד מחברי הכנסת את מלאכת הרכבת הממשלה (סעיף 7). לרשות חבר הכנסת תעמוד תקופה של 28 ימים להשלמת המלאכה, והנשיא רשאי להאריך תקופה זו למשך 14 ימים נוספים (סעיף 8);

ב. אם חלפה תקופה זו ולא עלה בידי חבר הכנסת להרכיב ממשלה, עומדות בפני נשיא המדינה שתי אפשרויות: (1) להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר, שיידרש להשלימה בתוך 28 יום (סעיף 9(א)); (2) להודיע ליו"ר הכנסת כי הוא אינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה (סעיף 9(א));

ג. אם לא עלה בידי חבר הכנסת האחר להרכיב ממשלה שזכתה לאמון הכנסת, או אם נשיא המדינה הודיע ליו"ר הכנסת כי הוא אינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת מסוים (סעיף 10(א)). אם עשה כן הנשיא, יעמדו לרשות חבר הכנסת המסוים 14 יום להשלים את המלאכה (סעיף 10(ג));

ד. אם לא עלה בידי חבר הכנסת האחר (השני) או חבר הכנסת המסוים (השלישי) להרכיב ממשלה; או אם נשיא המדינה הודיע ליו"ר הכנסת כי הוא אינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, ולא הוגשה בקשה על ידי רוב חברי הכנסת להטיל את התפקיד על חבר כנסת מסוים – יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה, והבחירות תתקיימנה כעבור 90 יום (סעיף 11(ב)).



רואה אפשרות להקמת ממשלה; (ב) לא עלה בידי חבר הכנסת השני להקים ממשלה, ורוב חברי הכנסת לא הגישו בקשה לנשיא המדינה להטיל את תפקיד הקמת הממשלה על חבר כנסת מסוים; (ג) רוב חברי הכנסת ביקשו מהנשיא להטיל את תפקיד הקמת הממשלה על חבר כנסת מסוים, אולם לא עלה בידו לעשות כן. כאמור, טענת העותרים היא כי כל עוד לא מוצו הליכים אלו, הכנסת כלל אינה מוסמכת להחליט על פיזורה, אף לא בדרך של חקיקת חוק.

8. אילו ההוראות הנ"ל, המעוגנות כאמור בסעיפים 7-11 לחוק יסוד: הממשלה, היו ההוראות היחידות המתייחסות לאפשרות של פיזור הכנסת לאחר בחירות, ייתכן כי היה טעם מסוים, ולו דחוק, בטענה כי קיים מתח בין הוראות אלו לבין סמכותה של הכנסת לפזר עצמה לפי סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת. דא עקא, שהוראות אלו אינן ניצבות לבדן, וחותמת אותן ההוראה הקבועה בסעיף 12 לחוק היסוד: הממשלה, הקובעת כדלקמן:

הפסקת הליכים להרכבת ממשלה
12. נתקבל חוק על התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים
להרכבת ממשלה.

סעיף 12 לחוק יסוד: הממשלה מורה לנו אפוא מפורשות כי כל ההליכים דלעיל המובילים להרכבת הממשלה (סעיפים 7-11) עומדים בתוקפם כל עוד לא נתקבל חוק המורה על פיזור הכנסת; ומשעה שנתקבל חוק לפיזור הכנסת, פוקעים הליכים אלו וידו של החוק על העליונה. חוק לפיזור הכנסת הוא אפוא בבחינת קלף מנצח, מעין ג'וקר הטורף את יתר הקלפים, ותוצאתו אחת – פיזור הכנסת ובחירות חדשות.

9. העותרים, שהיו ערים לקיומו של סעיף 12 הנ"ל, ניסו לטעון כי סעיף זה הוא "תקלה חוקתית" כלשונם. לשיטת העותרים, משעה שחוק יסוד: הממשלה קובע מנגנון מובנה של פיזור אוטומטי של הכנסת (לאחר מיצוי ההליכים המתוארים לעיל), אזי אין להחיל את סעיף 12 כלשונו, ויש לפרשו באופן שיחול רק כאשר מדובר בכנסת שיש בה ממשלה מכהנת שנפלה. דהיינו, לאחר שנפלה ממשלה והחלו הליכים להקמת ממשלה חדשה, או-אז נתונה בידי הכנסת הסמכות להפסיק את הליכי הקמת הממשלה וללכת לבחירות.

10. פרשנותם של העותרים – שוב – אינה לחלוטין משוללת היגיון במישור הרעיוני. דא עקא, שלא זו בלבד שפרשנות זו נעדרת אחיזה כלשהי בלשונו של חוק היסוד, אלא

שהיא מנוגדת לפשוטו של מקרא. ואכן, עיון בסעיפים 7-11 אינו מותיר מקום לספק: סעיפים אלו עוסקים בהליכי הקמת ממשלה הן לאחר "פרסום תוצאות הבחירות" והן בעקבות "היווצרות עילה לכינון ממשלה חדשה"; וסעיף 12 קובע כי הליכים אלו ייפסקו עם קבלת חוק לפיזור הכנסת. תוקפו של סעיף 12 אינו תלוי אפוא בשאלה אם מדובר בהליכים להרכבת ממשלה בעקבות נפילתה של הממשלה הקודמת (בטרם בחירות) או בהליכים להרכבת ממשלה חדשה (לאחר בחירות).

11. תימוכין נוספים למסקנה כי סעיף 12 חל גם בשלב של הקמת ממשלה חדשה לאחר הבחירות, אנו מוצאים בהוראת סעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה שכותרתו "סמכות לפזר את הכנסת". סעיף זה מקנה לראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, סמכות להוציא צו לפיזור הכנסת במצב שבו "קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה", קרי, מצב של כנסת לעומתית. במקרה כאמור, רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה להטיל על חבר כנסת אחר להרכיב ממשלה, ומכאן ואילך קובע הסעיף מסלול להרכבת ממשלה או לפיזור אוטומטי של הכנסת במקרה של חוסר הצלחה להרכיב ממשלה (סעיף 29(ו)). החשוב לענייננו הוא סעיף 29(ז)(1), הקובע כי "ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה – מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה". ודוק: הוראה מעין זו לא נקבעה לגבי סמכותה של הכנסת לפזר עצמה. מכאן, שהמחוקק, בכובעו כרשות מכוננת, ביקש להבחין בין סמכותו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת, לבין סמכותה של הכנסת לפזר את עצמה: בעוד שסמכותו של ראש הממשלה (כראש ממשלת מעבר) לפזר את הכנסת הוגבלה ואינה נתונה לו בימים שלאחר הבחירות ולפני הקמת ממשלה חדשה, הרי שסמכותה של הכנסת לפזר עצמה נתונה לה בכל עת, לרבות בעיצומם של הליכים להקמת ממשלה חדשה. הבחנה זו – בין כוחה של הכנסת לפזר עצמה בחוק שנתקבל ברוב חברי הכנסת, לבין כוחו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת בצו – היא הבחנה בעלת היגיון רב, שלא לומר מתבקשת. פרשנותם של העותרים אינה מתיישבת אפוא גם עם הבחנה זו המעוגנת בחקיקת היסוד.

היסטוריה חקיקתית ותכלית חקיקת היסוד

12. כפי שפירטה הכנסת בתגובתה, פרשנותם של העותרים אף אינה מתיישבת עם ההיסטוריה החקיקתית של חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה. לאמיתו של דבר, ולמרבה ההפתעה, מתברר כי חברי הכנסת חזו את התרחיש שאליו נקלענו בימים אלו – שבו הניסיון להקים ממשלה לאחר הבחירות לא צלח – ובחרו במודע להותיר בידי הכנסת את הסמכות להורות על פיזור גם במצב שכזה. לעניין זה, מרתק לעיין בפרוטוקולים

של ועדות הכנסת שנדרשו בשעתו לסוגיה, עם כל הזהירות המתחייבת, שהרי אלה אינם משקפים בהכרח את ההיסטוריה החקיקתית במלואה. כך, למשל, בדיון שהתקיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום 23.11.1954 בנוגע לחוק יסוד: הכנסת, דנו חברי הוועדה בשאלה אם יש ליתן בידי נשיא המדינה סמכות לפזר את הכנסת. מפרוטוקול הדיון עולה בבירור כי חברי הכנסת יצאו מנקודת הנחה כי סמכות זו – ככל שתינתן לנשיא – לא תהיה חלף סמכותה של הכנסת לפזר עצמה, כי אם בנוסף לה. כך, למשל, התייחס יו"ר הוועדה, חבר הכנסת משה אונא, לתרחיש בו מצויים אנו כיום (כל ההדגשות להלן הוספו, אלא אם צוין אחרת):

"בקונסטיטוציה צריך לקחת בחשבון כל מיני מצבים, וצריך להבטיח שבכל מצב תהיה דרך סלולה להעביר את הדברים למצב של חיים פרלמנטאריים סדירים. יכולים להיות שני מצבים כאלה: שהמשלה תשלוט בלי שיהיה לה רוב; ושאחרי בחירות אי-אפשר יהיה להרכיב ממשלה והכנסת לא תרצה להתפזר. התרופה לכך שיהיה איזה גורם מבחוץ אשר יעביר את הדברים לפסים נורמליים" (שם, עמ' 5).

עינינו הרואות, כי הדיון של חברי הכנסת לגבי ההצעה להפקיד בידי נשיא המדינה סמכות להורות על פיזור הכנסת, נסב על תרחיש היפותטי שבו אין רוב לפיזור הכנסת.

13. גם בדיון שהתקיים ביום 27.2.1957, חברי הוועדה שבו והבהירו את הדברים. כך, חבר הכנסת זרח ורהפטיג ציין כי "לי ברור כי אין להגביל את הכנסת ולקבוע כי היא אינה יכולה להתפזר" (עמ' 4 לפרוטוקול). באותו דיון, ביטא חבר הכנסת שמשון יוניצ'מן את החשש שמא ממשלת המעבר תמשיך לכהן מבלי שהכנסת תחליט על פיזור:

"עלינו לקחת בחשבון בניסוח הסעיף הזה כל מיני אפשרויות תיאורטיות [כך במקור – י"ע], וודאי – ללמוד מן הנסיון. [...] יכול להיות גם מקרה שהכנסת שנבחרה, מלכתחילה מתברר כי אי-אפשר להקים בה ממשלה, והמשלה שכינה בכנסת קודמת ממשיכה לכהן. אני טוען כי במקרים אלה הנשיא לא רק רשאי אלא חייב לפזר את הכנסת" (שם, עמ' 5).

בתגובה לכך, השיב יו"ר הוועדה, חבר הכנסת נחום ניר, כי –

"אינני מתאר לי שאותו רוב שהביע אי-אמון לממשלה, ירשה לאותה ממשלה להמשיך לכהן, על-ידי כך שלא יסכים לפיזור הכנסת במקרה של אי-אפשרות להקים

ממשלה אחרת באותה הכנסת. גם בנוגע לאפשרות שנבחרת כנסת חדשה אשר אינה יכולה להרכיב ממשלה חדשה, אשר עליה דיבר חבר הכנסת יוניצ'מן, הדבר תיאורטי. למעשה, אותו רוב אשר אין בו אמון לממשלה שנשארה מכנסת קודמת, הוא אשר יחליט גם על פיזור הכנסת" (שס).

יצויין כי בדיונים אלו הועלו התנגדויות להצעה להפקיד בידי נשיא המדינה סמכות לפזר את הכנסת כמתואר לעיל, ובסופו של דבר הוראה כזו אכן לא נכללה בחוק יסוד: הכנסת.

14. בדומה להיסטוריה שקדמה לחקיקת חוק יסוד: הכנסת, גם הדיונים שקדמו לחקיקת חוק יסוד: הממשלה בנוסחו המקורי, מלמדים על תפישה יסודית המותירה בידי הכנסת את הסמכות להחליט על פיזור. כך, בדיון מיום 2.8.1967, הבהיר יו"ר ועדת המשנה לחוקי יסוד, חבר הכנסת חיים צדוק, באופן חד משמעי כי –

"סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת קובע, כי הדרך היחידה לפיזור הכנסת לפני תום תקופת כהונתה היא ע"י עצמה בדרך של קבלת חוק, ואני מניח שאין הצעה לשנות זאת. צריך רק לקבוע בחוק יסוד: הממשלה, שכאשר הכנסת מקבלת חוק כזה, מפסיק הנשיא לפעול להרכבת ממשלה" (עמ' 6 לפרוטוקול).

בהמשך לכך, בישיבת מליאת הכנסת מיום 13.8.1968 בה הובא חוק יסוד: הממשלה לקריאה שניה ושלישית, חברי הכנסת מרדכי ביבי ואורי אבנרי שבו ושירטטו את התרחיש בו אנו מצויים כיום (קרי שלאחר הבחירות לא תורכב ממשלה חדשה), תוך שהם מביעים את החשש שמא ממשלת המעבר תוסיף לכהן מבלי שהכנסת תחליט על התפזרותה. במצב זה, סברו השניים כי יש ליתן בידי הנשיא סמכות להמליץ או לצוות על פיזור הכנסת. במילותיו של חבר הכנסת אבנרי:

"אני רוצה לשאול שאלה פשוטה לגמרי: נניח מצב היפותטי, שנבחרה כנסת חדשה: הכנסת אינה מסוגלת להרכיב ממשלה, אבל אינה מתפזרת. יש ממשלת מעבר. ממשלת המעבר מוסיפה לכהן. הרוב בכנסת אין לו עניין לשים קץ לממשלת המעבר, ומאידך גיסא אין רוב לפיזור הכנסת. יכול להיווצר מצב קונסטיטוציוני מסוכן וממושך, שתשלוט במדינה ממשלת-מעבר ללא גבול" (ד"כ לח 3295).

בתגובה לכך, השיב חבר הכנסת צדוק:

"בחוק יסוד: הכנסת כללנו סעיף האומר: 'לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לעניין זה'. שקלנו את הדבר והגענו למסקנה שמן הקביעה הקונסטיטוציונית הזאת, שנתקבלה לפני שנים אחדות, כאשר חוקקו את החוק הקונסטיטוציוני הראשון שלנו, חוק יסוד: הכנסת, אין לשנות, והסמכות לפיזור הכנסת צריכה להיות נתונה לכנסת עצמה. יש להניח שאם יתברר שאין אפשרות להרכיב ממשלה, והכנסת לא תקבל חוק התפזרות, ייווצר בדעת-הקהל לחץ כזה על הכנסת שהיא לא תוכל לעמוד בו ולא יהיה מנוס מזה – כפי שקרה הדבר בהזדמנויות שונות בעבר – שהכנסת עצמה תחליט על התפזרותה" (שם, עמ' 3296).

15. עקרון היסוד המותיר בידי הכנסת סמכות להחליט על פיזור, עמד לנגד עיניהם של מנסחי חוק יסוד: הממשלה גם בשנת 2001, בשעה שנחקק במתכונתו הנוכחית. כפי שפורט בראשית הדברים, חוק זה כלל חידוש בדמות מנגנון פיזור אוטומטי של הכנסת כאשר נכשלו הניסיונות להקים ממשלה (ראו סעיף 11 לחוק היסוד והתרשים בפס' 7 לעיל). מההיסטוריה החקיקתית עולה כי תכליתה של הוראה זו לא היתה לשלול מהכנסת את סמכותה להחליט על התפזרותה, אלא להתמודד עם החשש שהועלה בעבר, ולפיו הכנסת תימנע מלהחליט על פיזור חרף הכישלון להקים ממשלה חדשה. וכך תיאר את הדברים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד יהושע שופמן:

"דבר רביעי. בזהירות רבה ובלי לפגוע בעקרונות של החוק הישן ניסינו להציע תיקונים בכמה דברים שחשבנו שכאשר מחוקקים מחדש צריך לתת עליהם את הדעת. בראש וראשונה, בחוק הישן, עקרונית, כאשר הנשיא מטיל על חבר כנסת להרכיב ממשלה הוא יכול להטיל על אחד, אחר-כך על שני, אחר-כך על שלישי ואז הוא גם יכול להודיע שהוא לא הצליח בכך ואין לזה תרופה. לפי החוק הישן, עד שהכנסת תעביר בשלוש קריאות חוק להתפזרותה יש קפאון. חשבנו שבמצב שבו רואים שאין אפשרות להקים ממשלה צריך לומר שבשלב זה רואים את הכנסת כאילו התפזרה והולכים לבחירות".

רוצה לומר, שעל מנת למנוע מצב שבו הכנסת תהיה נתונה במעין deadlock, שבו מחד גיסא - הניסיון להקים ממשלה חדשה נכשל, ומאידך גיסא - הכנסת נמנעת מלהחליט על התפזרותה, נקבע בחוק יסוד: הממשלה פיזור כפוי של הכנסת. במילים אחרות, הוראה זו לא נועדה לשלול את סמכותה של הכנסת לחוקק חוק לפיזור, אלא נועדה להוות מנגנון מקביל הנכנס לפעולה כאשר הכנסת נמנעת מלהפעיל את סמכותה זו. טענת העותרים חוטאת אפוא לא רק ללשון חוק היסוד, אלא גם לכוונתם של מנסחיו.

בהקשר זה, יש טעם רב בטענת הכנסת כי פרשנות העותרים מנוגדת גם לתכליתה האובייקטיבית של חקיקת היסוד, שנועדה להותיר בידי הכנסת את הסמכות להחליט אם עליה להתפזר לפני תום כהונתה, בהינתן הקושי המשטרי הכרוך בכפייה על הכנסת להמשיך ולכהן מקום בו רוב חבריה סבורים כי עליה להתפזר.

הערות נוספות וסוף דבר

16. ניתן לסכם ולומר כי החוק לפיזור הכנסת, שעבר ברוב של 74 חברי כנסת, התקבל בהתאם להוראות חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הכנסת. לפיכך, בהעדר כל אחיזה, ולו מינימאלית, לטענה כי לפנינו דבר חקיקה הסותר הוראה בחוק יסוד, נשמט הבסיס תחת טענת העותרים כי החוק בלתי חוקתי וכי דינו להתבטל (על עליונותם הנורמטיבית של חוקי היסוד, המתבטאת בעדיפותם במקרה של סתירה בינם לבין האמור בחקיקה רגילה, כפי שהוכרה בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995) ראו, בין היתר, אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א 98-99, 108 וההפניות שם (מהדורה שישית, 2005)).

לאור האמור לעיל, איננו נדרשים לשאלת ההכרה במנהג החוקתי כמקור משפטי מחייב, סוגיה שטרם הוכרעה בפסיקתו של בית משפט זה.

17. העותרים העלו חשש מפני מצב שבו הכנסת ה-22 העתידית תתפזר גם היא בטרם הקמת ממשלה, באופן שיוביל להמשך כהונתה של ממשלת מעבר. לעת הזו, מדובר בתרחיש שהוא בגדר חשש בעלמא, בבחינת דיה לצרה בשעתה, ודומה כי הכול שותפים לתקווה שמצב חריג זה יישאר בגדר חריג. לכן, ככל שהדברים אמורים בראש זה של העתירה, הרי שמדובר בעתירה תיאורטית שלא זה המקום להידרש אליה, וממילא איני רואה להתייחס לקושי החוקתי הטמון בתרחיש מעין זה.

18. סוף דבר, העתירות נדחות על הסף. אין צו להוצאות.

נספח לפסק הדין: סעיפים 7-12 לחוק יסוד: הממשלה

הטלת התפקיד להרכיב ממשלה

7.(א) משיש לכונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך;

הנשיא יטיל את התפקיד כאמור בתוך שבעה ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות או מיום היווצרות העילה לכינון ממשלה חדשה, ובמקרה של פטירת ראש הממשלה - בתוך 14 ימים מיום הפטירה.

(ב) נתקיימה ההתייעצות לפני שנתכנסה הכנסת החדשה, יתייעץ הנשיא עם נציגי רשימות המועמדים שתיוצגנה בכנסת החדשה.

(ג) סעיף זה לא יחול על כינון ממשלה בעקבות הבעת אי אמון לפי סעיף 28 או בעקבות הגשת בקשה לנשיא המדינה לפי סעיף 29(ב), ויחולו ההוראות המפורטות בסעיפים האמורים.

התקופה להרכבת ממשלה

8. לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף 7 נתונה למילוי תפקידו תקופה של 28 ימים; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על 14 ימים.

הטלת התפקיד מחדש

9. (א) עברה התקופה לפי סעיף 8 וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא המדינה שהרכיב ממשלה, או שהודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, או שהציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 13(ד), יטיל הנשיא את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר אחר של הכנסת שהודיע לנשיא שהוא מוכן לקבל את התפקיד, או יודיע ליושב ראש הכנסת שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, והכל בתוך שלושה ימים מיום שעברה התקופה או מיום הודעתו של חבר הכנסת שאין בידו להרכיב ממשלה, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי הענין.

(ב) לפני שיטיל את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף זה, או לפני שיוודיע ליושב ראש הכנסת שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, רשאי הנשיא לחזור ולהתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת.

(ג) לחבר הכנסת שהתפקיד להרכיב ממשלה הוטל עליו לפי סעיף זה נתונה למילוי תפקידו תקופה של 28 ימים.

הטלת התפקיד לפי בקשת רוב חברי הכנסת

10. (א) הודיע נשיא המדינה ליושב ראש הכנסת, לפי סעיף 9(א), שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, או שהטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת לפי אותו סעיף וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא בתוך 28 ימים שהרכיב ממשלה או שהודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה או שהציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 13(ד), רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה, בכתב, להטיל את התפקיד על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב, והכל

בתוך 21 ימים מיום הודעת הנשיא, או מהיום שבו עברה התקופה לפי סעיף 9(ג), או מיום הודעתו של חבר הכנסת שאין בידו להרכיב ממשלה, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי הענין.

(ב) הוגשה לנשיא בקשה כאמור בסעיף קטן (א), יטיל הנשיא, בתוך יומיים, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה.

(ג) לחבר הכנסת שהתפקיד להרכיב ממשלה הוטל עליו לפי סעיף זה נתונה למילוי תפקידו תקופה של 14 ימים.

בחירות מוקדמות באין ממשלה

11. (א) לא הוגשה בקשה כאמור בסעיף 10(א), או לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתקופה הנתונה לו לפי סעיף 10(ג), או שהודיע לנשיא לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, יודיע נשיא המדינה על כך ליושב ראש הכנסת.

(ב) הודיע הנשיא כאמור בסעיף קטן (א), או שחבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף 10(א) הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 13(ד), יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת הנשיא, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי הענין.

הפסקת הליכים להרכבת ממשלה

12. נתקבל חוק על התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים להרכבת ממשלה.

ניתן היום, ט"ו בסיון התשע"ט (18.6.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט