

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 102/99 - א'

בפני: כבוד המשנה לנשיא ש' לוין
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ד' דורנר

העותר: אורי משגב

נגד

המשיבים: 1. הכנסת
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. ראש ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר: עו"ד יצחק אבירם

פסק-דין

השופט י' זמיר:

1. ביום ט"ז בטבת התשנ"ט (4.1.1999) התקבל בכנסת, בהצבעה של רוב החברים בכנסת, חוק התפזרות הכנסת הארבע-עשרה, התשנ"ט 1998- (להלן: חוק התפזרות הכנסת). חוק התפזרות הכנסת קובע כי הכנסת הארבע-עשרה תתפזר, וכי הבחירות לכנסת החמש-עשרה יערכו ביום ב' בסיון התשנ"ט (17.5.1999), כלומר, בעוד ארבעה חודשים לערך.

2. העותר טוען כי חוק התפזרות הכנסת אינו חוקתי ולפיכך הוא בטל. וכל כך למה? משום שחוק-יסוד: הממשלה דורש, לטענת העותר, כי הבחירות לכנסת ייערכו תוך ששים ימים מיום שנתקבל חוק התפזרות הכנסת. מכאן, שאם חוק התפזרות הכנסת קובע כי הבחירות לכנסת ייערכו בעוד ארבעה חודשים, הרי הוא נוגד את חוק-יסוד: הממשלה. לכן, לפי טענת העותר, הרי הוא בטל. ומה הבסיס לטענת העותר? חוק-יסוד: הממשלה קובע מצבים שונים בהם בחירות מוקדמות, בעקבות התפזרות הכנסת, חייבות להיערך תוך ששים

ימים. סעיף 19 לחוק-יסוד זה קובע כי הבעת אי-אמון של הכנסת בראש הממשלה, בהצבעת רוב החברים של הכנסת, יראוה כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וסעיף 20 לחוק-היסוד קובע כי אם לא נתקבל חוק התקציב תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. בעקבות סעיפים אלה בא סעיף 21(א) לחוק-היסוד וקובע לאמור:

"הביעה הכנסת אי-אמון בראש הממשלה, או שלא נתקבל חוק התקציב כאמור בסעיף 20, ייערכו בחירות לכנסת ולראשות הממשלה ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מיום הבעת אי-האמון או מתום התקופה האמורה בסעיף 20".

בדומה לכך, אם התפטר ראש הממשלה, על-ידי הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה, ייערכו בחירות מיוחדות תוך ששים ימים מיום ההתפטרות. ראו סעיפים 5, 10 ו-23 לחוק-היסוד. חוק-היסוד מוסיף וקובע מצבים נוספים בהם חובה היא לערוך את הבחירות תוך ששים ימים מן היום בו נוצרה העילה לעריכתן.

3. מה להוראות אלה ולחוק התפזרות הכנסת? העותר טוען כי בנסיבות בהן נתקבל חוק התפזרות הכנסת יש לראות חוק זה כאילו הוא הבעת אי-אמון בראש הממשלה או כאילו הוא התפטרות ראש הממשלה. אם כך, לשיטתו, חוק-יסוד: הממשלה מחייב לקיים את הבחירות לכנסת ולראש הממשלה תוך ששים ימים מהיום בו נתקבל חוק התפזרות הכנסת.

טענה זאת אין בה ממש. העובדה שרוב חברי הכנסת תמכו בחוק התפזרות הכנסת אין פירושה הבעת אי-אמון בראש הממשלה, כמשמעותה בסעיף 19 לחוק-יסוד: הממשלה. הבעת אי-אמון, במשמעות זו, אינה זהה לחוסר אמון, אי-הסכמה או מורת רוח, אלא היא הצבעה מסוג מסוים, המוסדרת באופן מפורט בהוראות של תקנון הכנסת. ראו סעיפים 36 ו-36א לתקנון הכנסת. חשוב לדבוק בהוראות אלה, כדי למנוע ספק ומחלוקת שיפגעו ביציבות. במקרה שלפנינו לא היתה הבעת אי-אמון בראש הממשלה במשמעות זאת. יתירה מזאת. ביום שנתקבל חוק התפזרות הכנסת, הועלתה בכנסת גם הצעה להביע אי-אמון בראש הממשלה, אך ההצעה לא נתקבלה. טענת העותר שיש לראות את חוק התפזרות הכנסת כהבעת אי-אמון המחייבת עריכת בחירות לכנסת תוך ששים ימים היא, אמנם, טענה מקורית. אך פרט לכך אין בה כלום.

בדומה לכך לגבי טענת העותר כי הצבעת ראש הממשלה בעד פיזור הכנסת, "לאור דברי ראש הממשלה במליאה בדבר היעדר אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה", כמוה כהתפטרות ראש הממשלה.

התפטרות ראש הממשלה מחייבת, לפי סעיף 23 לחוק-יסוד: הממשלה, הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה. במקרה שלפנינו לא הוגש כתב כזה בדרך זאת. לפיכך ברור כי אין יסוד לטענה שראש הממשלה התפטר.

ברור, אם כן, כי במקרה שלפנינו אין תחולה להוראות של חוק-יסוד: הממשלה הקובעות כי במקרה של הבעת אי-אמון בראש הממשלה ובמקרה של התפטרות ראש הממשלה יש לערוך את הבחירות תוך ששים ימים.

4. העותר מעלה טענה מקורית נוספת. לטענתו, חוק-יסוד: הממשלה קובע "נורמה חוקתית" המחייבת עריכת בחירות, בכל מצב, תוך ששים ימים. נורמה זאת חלה, לטענתו, גם על מצבים שלא פורטו בחוק-יסוד: הממשלה. אכן, המצב של חקיקת חוק מיוחד להתפזרות הכנסת לא נכלל בין המצבים שפורטו בחוק-יסוד: הממשלה כאחד המצבים המחייב עריכת בחירות תוך ששים ימים. אך זוהי, לדעתו, רק לקונה. בית המשפט יכול וצריך למלא את הלקונה בנורמה החוקתית, שהיא נורמה כללית, לפיה חובה היא לערוך את הבחירות בדרך כלל תוך ששים ימים.

5. אולם, במהלך הטעון, העותר נתקל בקושי. הקושי טמון בסעיפים 34 ו-35 לחוק-יסוד: הכנסת. וכך קובע סעיף 34:

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

וסעיף 35 קובע לאמור:

"החוק על התפזרות הכנסת יכול הודעה על מועד הבחירות לכנסת שלאחריה".

סעיף 35 אינו קובע כי הבחירות הבאות לכנסת ייערכו תוך ששים ימים, ואין הוא מגביל את סמכות הכנסת לקבוע מועד ארוך יותר. אלא מאי? לטענת העותר כך היה המצב עד שנחקק (בשנת התשנ"ב 1992-) חוק-יסוד: הממשלה. חוק-יסוד זה קבע, מאותו מועד, את הנורמה החוקתית של בחירות תוך ששים ימים. נורמה זאת, לטענתו, חודרת לתוך סעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, וקובעת כי ההוראה על מועד הבחירות לכנסת, שחובה לכלול אותה בחוק על התפזרות הכנסת, תקבע מועד שלא יעלה על ששים ימים מיום קבלת החוק.

גם טענה זאת אין לה יסוד. העותר אינו תומך טענה זאת בסעיף של חוק-יסוד: הממשלה או בעבודות ההכנה של חוק-יסוד זה. והרי הדעת נותנת שאם הכנסת ביקשה, בחוק-יסוד: הממשלה, לצמצם את הסמכות שניתנה לה בסעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, היא היתה אומרת זאת במפורש. אך לא זו בלבד שחוק-יסוד: הממשלה אינו אומר זאת במפורש, אלא מחוק-יסוד זה משתמעת כוונה הפוכה. לאחר שסעיף 21(א) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי במקרה של הבעת אי-אמון ובמקרה של אי-קבלת חוק התקציב במועד ייערכו הבחירות תוך ששים ימים, בא סעיף 21(ב) וקובע כך:

"הוראות סעיפים 34 ו-35 לחוק-יסוד: הכנסת לא יחולו לעניין התפזרות הכנסת לפי סעיפים 19 ו-20".

מכאן נובע כי סעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, המטיל על הכנסת חובה לכלול בחוק התפזרות הכנסת הוראה על מועד הבחירות לכנסת שלאחריה ומקנה לכנסת סמכות לקבוע את מועד הבחירות לפי שיקול דעתה, לא יחול במקרה של התפזרות הכנסת עקב הבעת אי-אמון או אי-קבלת חוק התקציב במועד שנקבע. במקרים אלה הבחירות חייבות להיערך על-פי הוראות חוק-יסוד: הממשלה, כלומר, תוך ששים ימים. אך מכאן נובע גם כי סעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, כפי שהוא, חל במקרה של התפזרות הכנסת מכוח חוק שנתקבל לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת.

אחד ההבדלים בין עריכת בחירות עקב התפזרות הכנסת מכוח חוק לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת לבין עריכת בחירות עקב התפזרות הכנסת בשל הבעת אי-אמון או בשל אי-קבלת חוק תקציב במועד שנקבע הוא זה: במקרה הראשון הכנסת מתפזרת מכוח חוק, ואילו במקרה השני הכנסת מתפזרת עקב החלטה או עקב מחדל. כאשר הכנסת מתפזרת מכוח חוק, ולא עקב החלטה או מחדל, יש טעם לאפשר לכנסת מתחם רחב יותר של זמן, אף מעבר לששים ימים, לעריכת הבחירות.

מכל מקום, כלל רחב הוא בפרשנות חוקים, שבית המשפט מעדיף פירוש המבטא דו-קיום בין חוקים, תוך שלמות והרמוניה, על פני פירוש המבטל חוקים, באופן מלא או חלקי. כדי לפרש חוק אחד באופן המבטל חוק אחר, או מקצץ בתוקפו או בתוכנו של חוק אחר, נדרשת בדרך כלל אמירה ברורה של החוק. כך לגבי היחסים בין חוקים רגילים וכך גם לגבי היחסים בין חוקי-היסוד. לכן, בהעדר אמירה ברורה, אין לייחס לחוק-יסוד: הממשלה כוונה לבטל או להגביל את שיקול הדעת של הכנסת בקביעת מועד הבחירות, המוקנה לה

בסעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת. המסקנה היא, שהכנסת מוסמכת, כיום כמו מקודם, לקבוע בחוק התפזרות הכנסת מועד לעריכת הבחירות לא בהכרח תוך ששים ימים.

6. הפרשנות המוצעת על-ידי העותר נסמכת על טעם מהותי המצדיק, לדעתו, מאמץ פרשני שיחייב הגבלת התקופה, בין קבלת חוק התפזרות הכנסת לבין המועד לעריכת הבחירות, שלא תימשך יותר מששים ימים. בתקופה זאת שבין-המשמשות, הוא טוען, חברי הכנסת יהיו טרודים בבחירות הקרובות והולכות, ולא יהיה להם די זמן או עניין למלא את תפקידם כנדרש, ובכלל זה לפקח באופן יעיל על הממשלה, ואילו הממשלה, בהיעדר פיקוח נאות, עלולה להפעיל את סמכויותיה שלא כראוי, ובכלל זה לעשות מינויים לתפקידים בכירים, להתקין תקנות בעניינים עקרוניים ולהוציא כספי ציבור לצורך ושלא לצורך, מתוך שיקולים שהזמן גרמם. לכן, וכדי לצמצם את הרעה, יש לצמצם את משך התקופה שעד הבחירות.

אכן, אין להתעלם מן הבעיה המיוחדת המעיבה על התפקוד של הכנסת ושל הממשלה בתקופה שלפני בחירות. הצרכים והיצרים בתקופה זאת עלולים להוביל, אם אין מציבים להם גדרות, לאיבוד רסן ואף לאיבוד עשתונות. אך בעיה זאת אינה מיוחדת לבחירות מכוח חוק התפזרות הכנסת. היא קיימת גם כאשר הבחירות נערכות במועדן, וגם כאשר הן נערכות, בהתאם לחוק-יסוד: הממשלה, תוך תקופה של ששים ימים. מן ראוי לתת את הדעת לבעיה זאת ולמצוא לה פתרונות, באמצעות חוקים, תקנות או הוראות מינהל, לפי העניין והצורך. פתרונות מסוימים כבר נמצאו והונהגו, כגון, לעניין המינוי של עובדים בכירים בשירות המדינה, ובוודאי ניתן וראוי למצוא פתרונות נוספים. אולם בעיה זאת אינה יכולה לבוא על פתרונה על ידי בית המשפט באמצעות פרשנות, כפי שמציע העותר, השוללת את סמכות הכנסת, לפי סעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, לקבוע את מועד הבחירות לכנסת הבאה.

אכן, סמכות הכנסת לקבוע את מועד הבחירות לכנסת הבאה, לפי סעיף 35 לחוק-יסוד: הכנסת, אף היא, ככל סמכות, אינה בלתי-מוגבלת. כך, לדוגמה, לפי סעיף 9 לחוק-יסוד: הכנסת, הכנסת מוגבלת בסמכותה להאריך את תקופת כהונתה מעבר לארבע שנים. ייתכן שסמכות הכנסת לקבוע בחוק על התפזרותה את משך התקופה שעד מועד הבחירות מוגבלת גם בדרך נוספת. לדוגמה, אם החוק קובע תקופה ארוכה במיוחד עד מועד הבחירות, ייתכן שקיימת אפשרות להקדים את מועד הבחירות באמצעות הבעת אי-אמון בראש הממשלה. מכל מקום, על פי החוק כיום, אין יסוד לומר כי הכנסת אינה מוסמכת לקבוע בחוק התפזרות הכנסת כי הבחירות לכנסת הבאה ייערכו כארבעה חודשים לאחר שהתקבל חוק כזה.

7. מעל לכל, יש לזכור כי העותר מבקש שבית המשפט יבטל, באמצעות פרשנות, חוק של הכנסת. אכן, כבר נפסקה הלכה כי בית המשפט מוסמך לבטל חוק הנוגד את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו או את חוק-יסוד: חופש העיסוק. אך עדיין לא נפסקה הלכה כי בית המשפט מוסמך לבטל חוק הנוגד את חוק-יסוד: הממשלה. גם בהנחה שבית המשפט מוסמך לבטל חוק הנוגד את חוק-יסוד: הממשלה, ברור כי בית המשפט ינהג תמיד מידה רבה של איפוק וריסון כשהוא מתבקש לבטל חוק, והוא לא יבטל חוק אלא במקרה של ניגוד ברור ובוטה לחוק-היסוד. במקרה שלפנינו, העותר מבקש שבית המשפט יבטל חוק שעל פני הדברים אינו סותר כלל את חוק-היסוד, וזאת על פי פרשנות דחוקה ומפוקפקת. אין לכך יסוד.

8. כיוון שברור לנו כי אין יסוד לעתירה, לא ראינו צורך לבקש תגובה מאת המשיבים, והחלטנו לדחות את העתירה על הסף.

העתירה נדחית.

ניתן היום, כ"ט בטבת תשנ"ט (17.1.99).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיא

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
101.99001020