

תופיק סעידי בצול רשיך מחמד עבד אל מג'יד אלאזהרי נגד שר הפנים,
ר"2 אח'

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק
[11.7.63, 17.6.64, 10.2.65]

לפני השופטים זילברג, ברנזון, מני

א

חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962 [סה"ה 377, ע' 106], סעיפים
1, 2, 2(1), 12, התוספת — הודעת שר הפנים על הנחת העתקים מהמסות
בהן מסומנים תחומי הישובים גוש תלב, עילבון, פסוטה ורינה
לצורך סעיף 2(1) לחוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962, במשרדי
הממונה על מתוז הצפון, נצרת [יה"ם 1021 מיום 18.7.63, ע' 1480] — דברי
הכנסת, כרך 33, ע' 1307 — פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ת-
1948 [תוס"א 2, ע' 1], סעיפים 7, 10 — חוק המעבר, תש"ט-1949
[סה"ח 1, ע' 1], סעיפים 1, 2 — פקודת העיריות, 1934 [תוס"א 414,
ע' 1] — פקודת המועצות המקומיות, 1941 [תוס"א 1154, ע' 119].

ב

המשיבה מס' 2 נתנה למשיב מס' 3 רשיון לבניית דיר חזירים בכפר רינה. בקשת העותרים,
שהם, כמו רוב אוכלוסיית הכפר, מושלמים, לבטל את רשיון הבניה האמור נדחתה, ולעתירתם הוצא
צו-על-תנאי נגד המשיבים. כפר רינה הוצא מגדר תחולתו של חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962.
בחוק נאמר, כי ההיתר מתייחס לתחום "המסומן לענין חוק זה על מפה, התומה בידי שר הפנים
שהעתקים ממנה הונחו במשרדי הממונים...". החוק האמור נתקבל בכנסת ביום 23.7.62 ונכנס
לתוקפו שנה לאחר מכן; ההודעה על הנחת המפה האמורה לצורך החוק הודון פורסמה בילקוט
הפרסומים ביום 18.7.63. התעוררה השאלה, אם יש לשלול את תוקפו של חלק החוק הנ"ל, המוציא
מספר ישובים, וביניהם את הכפר רינה, מגדר האיסור שבסעיף 1 בדבר גידול חזירים, החוקתם
ונתירתם, באשר נאמר בחוק שהמסות הנ"ל "הונחו", אך הדבר נעשה רק אחרי קבלת החוק בכנסת
בית-המשפט העליון, בבטלו את הצו-על-תנאי, פסק —

ג

ד

ה

א. (1) ספק גדול הוא אם בכלל רשאי בית-המשפט לשלול תוקפו של חוק, או של כל
חלק ממנו, שנתקבל על-ידי הכנסת כדת וכדין, אפילו ברי שטמינה בו טעות עובדתית או
שהוא מבוסס על הנחה בלתי מבוססת. הכנסת היא ריבונית בחקיקת חוקים. היא חופשית
בבחירת הנושא לכל חוק ובקביעת תוכנו, וכל חוק היוצא מבית היוצר שלה יש לתת לו ולכל
חלק שבו תוקף.

ו

(2) בית-המשפט יכול רק לפרש חוק הכנסת ולא להעמיד בסימן שאלה את תוקפו
של חוק ונכונות הדברים האמורים בו.

(3) אם החוק, כפי שנתקבל בכנסת, אומר שההנחה מפה התוחמת את תחומי הישובים
שבהם לא יחול האיסור של גידול חזיר, לא היה צריך בית-המשפט זה להרשות הבאת עדות
המכוננת להוכיח את ההיפך מזה, ואם הוכחא — אין לשעות לה.

ז

ב. (1) בית-המשפט הוא פרשן ולא סתם בלשן. פרשן טוב עושה את רצון המתוקק,
אך המזוקק גם הוא עלול לטעות. כאשר טעות בחוק בולטת לעין, יש לחדור מבעד לגופי
המלים אל הרוח המפעמת בהם ולהעדיף את הרוח על הגוף. מטרתה של כל פרשנות כנה

ונאורה היא גילוי האמת והעמדת דברים על מכוונם. האמצעים הם כללי פרשנות המבוססים על אדגי ההגיון והנסיון. המלים כפופות לכחונה, ולא הכחונה למלים.
 (2) המטרה שהציב לעצמו חוק גידול תזיר, תשכ"ב-1962, כפי שהיא עולה מלשון החוק, ברורה בתכלית. הפה שאסר גידול תזיר במדינה בא והתיר את גידולו בישובים מסויימים. זוהי מטרתו ותכליתו הברורה של החוק, וכל השאר הוא טפל וכפוף לה.
 ג. אין ליתם הסיבות לשימוש בלשון עבר לגבי התימת המפה והנחתה. המפה היא דבר טפל לעיקר, שאותו רצתה הכנסת להשיג, והוא: לפטור, בין היתר, את הישוב רינה מן האיסור של גידול תזיר. רצון זה של הכנסת על בית-המשפט לכבד, ולו גם עלידי הכנסת תיקון בנוסח החוק, אשר גראה בעליל שהוא דרוש להסרת טעות לשונית שנשתרבה לתוכו.

א

ב

פסקי-דין ישראליים שאוזכרו:

- [1] בג"צ 94/52 — יהודה לוי נגד שר הבטחון, ואח': פד"י, כרך ג, תשי"ב/תשי"ג-1952, ע' 327, 325; פ"מ, כרך יא, תשי"ב-1951/52, ע' 123.
- ג [2] בג"צ 155/60 — יצחק אלעזר נגד ראש העירייה בת ים, ואח': פד"י, כרך יד, תשי"ד/תשכ"א-1960, ע' 1511; פ"מ, כרך מז, תשי"ד-1960, ע' 179.
- [3] בג"צ 115/61 — יחזקאל יקירי, ואח' נגד עיריית רמת גן; פד"י, כרך טו, תשכ"א/תשכ"ב-1961, ע' 1877.
- ד [4] בג"צ 357/61 — חנוך טטליס נגד ראש העירייה הרצליה, ואח': פד"י, כרך טז, תשכ"ב/תשכ"ג-1962, ע' 902.
- [5] ע"א 120/60 — שמואל הלפרין, ר"ד אח' נגד יוסף קוצ'ינסקי, ואח': פד"י, כרך טו, תשכ"א/תשכ"ב-1961, ע' 705; פ"מ, כרך נב, תשכ"א-1961, ע' 354.
- [6] בג"צ 92/61 — תעשית בסר נהריה בע"מ נגד הוועדה המחוזית לבניה ותכנון עיר מחוז הצפון, נצרת, ואח': פד"י, כרך טו, תשכ"א/תשכ"ב-1961, ע' 1285.
- ה [7] בג"צ 261/63 — דב מגידוביץ, ר"ד אח' נגד הוועדה המחוזית לבניה ותכנון עיר, מחוז הצפון, נצרת, ר"ד אח': פד"י, כרך יח (2), תשכ"ד/תשכ"ה-1964, ע' 281.
- [8] ע"א 131/60 — חברת מנחם אדלר בע"מ, ר"ד אח' נגד אמנון רחנשטיין, ר"ד אח'; פד"י, כרך טו, תשכ"א/תשכ"ב-1961, ע' 1417.

ו

פסקי-דין אנגליים שאוזכרו:

- [9] *Abley v. Dale*; (1857), 8 E. & B. 605.
 צוטט ב" *Craies on Statute Law, Sixth Ed., London, Sweet & Maxwell, 1963, p. 86.*
- ז [10] *Christopherson v. Lotinga*; (1864), 143 E. Reprint 1033.
 צוטט ב" *De Sloovere, Cases on Interpretation of Statutes, p. 84.*
- [11] *The King and Lord Hunsdon and an. v. The Countess of Arundel*; (1617), 80 E.R. 258—261.

- [12] *Lee v. Bude and Torrington Junction Ry. Co.*: (1871), *L.R.* 6 *C.P.* 576, 582; 24 *L.T.* 827; 19 *W.R.* 954.
- [13] *Waugh v. Middleton and an.*: (1853), 8 *Ex.* 352, 356; 155 *E.R.* 1383; 22 *L.J. Ex.* 109; 20 *L.T. (O.S.)* 562; 91 *R.R.* 533.
- [14] *Charles Bradlaugh v. Henry Lewis Clarke*: (1883), 8 *App. Cas.* 354, 384; 52 *L.J.Q.B.* 505; 48 *L.T.* 681; 47 *J.P.* 405; 31 *W.R.* 677, *H.L.*
- [15] *In re Lockwood. Atherton v. Brooke and an.*: (1958), 1 *Ch.* 231; (1957), 3 *W.L.R.* 837; 101 *Sol. Jo.* 886; (1957), 3 *All E.R.* 520.

פסקי-דין סקוטיים שאוּכרו:

- [16] *Mortensen v. Peters*; (1906), 8 *F. (Just. Cas.)*, p. 100.
צוטט ב" *Cases in Constitutional Law by D. L. Keir and F. H. Lawson, Fourth Ed., Oxford, Clarendon Press, 1954, p. 3.*

פסקי-דין דרום אפריקניים שאוּכרו:

- [17] *Harris v. Dönges*: (1952), 1 *T.L.R.* 1245; *sub nom. Harris v. Minister of the Interior*; (1952), 2 *S.A.* 428, 469, 465.

פסקי-דין אמריקניים שאוּכרו:

- [18] *Hernandez v. Frohmler*; (1949), 68 *Ariz.* 242.
- [19] *62 Cases of Jam v. United States*: (1950), 95 *L. Ed.* 566, 570; 340 *U.S.* 593; 71 *S. Ct.* 515.
- [20] *Dougherty v. Bethune*; (1849), 7 *Ga.* 90, 92.
צוטט ב" *Sutherland, Statutory Construction, 2nd Ed., 1962, Cumulative Supplement to Vol. 2, p. 351.*
- [21] *Town of Clayton v. Colorado and S. Ry Co. et al.*; (1931), 51 *F. (2d)* 977, 979.
- [22] *United States v. Barsky et al.*; (1947), 72 *F. Supp.* 165, 168.
- [23] *Mirotznik et al v. United States et al.*; (1946), 64 *F. Supp.* 635, 637.
- [24] *O'Neil v. Spencer*; 47 *S.E. 2nd.* 646.
- [25] *State v. Industrial Commissioner*; 289 *N.W.* 769.

חוקים אנגליים שאוּכרו:

South Africa Act, 1909 (9 Edw. 7 c. 9), ss. 35, 152.

חוקים דרום אפריקניים שאוּכרו:

Separate Representation of Voters Act, 1951 (Act No. 46 of 1951).

השופט זילברג

הערות:

1. על היוקקות לדברי הכנסת בפירוש חוקים עיין גם ע"פ 69/63 — היועץ המשפטי לממשלה נגד דני וייגל; פד"י, כרך יח, תשכ"ג/תשכ"ד:1963, ע' 712 והערה 4 שם.
2. על השאלה באיזו מידה רשאית ועדה מחוזית לבניה ולתכנון עיר להתחשב בהוראות חוק איסור גידול חזיר בעת שהיא שוקלת באם להעניק רשיון בניה, עיין גם בג"צ 261/63 — דב מיגדוביץ, ואח' נגד הוועדה המחוזית לבניה ולתכנון עיר, נצרת; פד"י, כרך יח (2), תשכ"ד/תשכ"ה:1964, ע' 287.
3. לחוק איסור גידול חזיר בדרך כלל, עיין גם בג"צ 176/64 — יוסף דאוד הלון נגד המפקח הארצי הממונה על ביצוע חוק איסור גידול חזיר תשכ"ב (דב רחן), ו' 2 אח'; פד"י, כרך יח (4), תשכ"ד/תשכ"ה:1964, ע' 790 והערה 1 שם.
4. על הוראות בדבר מועדים בחוק כהוראות מצחת או מדריכות, עיין גם: בג"צ 206/62 — גבריאל גרציני נגד שר המשטרה, ואח'; פד"י, כרך טז, תשכ"ב/תשכ"ג:1962, ע' 1999 והערה 1 שם; בג"צ 209/62 — מ' נתן נגד מנהל בית המשפט, ואח'; פד"י, כרך טז, תשכ"ב/תשכ"ג:1962, ע' 1995.
5. על מתן פירוש חוקני לחוקים, עיין גם ע"פ 144/63 — משה מרמלשטיין נגד היועץ המשפטי לממשלה; פד"י, כרך יח (2), תשכ"ד/תשכ"ה:1964, ע' 400 והערה 2 שם.
6. על התחשבות במטרת המחוקק בפירוש חוקים, עיין גם ע"א 31/63 — ליאון יצחק פלדברג נגד המנהל לענין חוק מס שבח מקרקעין; פד"י, כרך יח, תשכ"ג/תשכ"ד:1963, ע' 1231 והערה 3 שם.

התנגדות לצו-על-תנאי מיום י"ט בתמוז תשכ"ג (11.7.63), המכוון למשיבים מס' 1, מס' 2 (הוועדה המחוזית לבניה ולתכנון עיר מחוז הצפון), והדורש מהם לבוא וליתן טעם, מדוע לא יבטלו את החלטת המשיבה מס' 2 מיום 8.5.63, לגבי קביעת החלקות 5 ו-11 בגוש 17519 בכפר רינה כשטח שמותר להקים עליו דירי חזירים, ומדוע לא יבטלו את הרשיון להקמת דיר חזירים שהוצא על-ידי המשיבה מס' 2 לטובת המשיב מס' 3 (חנא מילאד), מיום 13.6.63, על שטח החלקה 5 בגוש 17519. הצו-על-תנאי בוטל.

ע' ר' זועבי — בשם העותרים;
צ' טרלו, סגן פרקליט המדינה — בשם המשיבים מס' 1, מס' 2;
ה' שהאדה — בשם המשיב מס' 3

צו

השופט זילברג: המקרה שלפנינו, על אף היותו נראה ברור ופשוט, קופה של בעיות תלויה לו מאחוריו. מאד מאד קרוב הייתי להיענות לעותר ולהחליט את הצו, אלא שנקודה אחת גרמה וגברה, והכריעה את הכף לטובת המשיבים. בנוהג שבעולם ובדרך כלל, אין השופט מעלה על הכתב את "הוויכוח" שניהל עם עצמו בקרב לבו פנימה. אך בשל חשיבותה העצומה של הבעיה המרכזית — היא נוגעת ליחסים שבין בתי המשפט והכנסת — אמרתי: אדברה וירווח לי ואודיע, למען יידעו, מה היו הספקות וכיצד הם הותרו.

2. מעשה שהיה כך היה:

הטופט זילברג

ביום 23 ביולי 1962 חקקה הכנסת את חוק איסור גידול חזיר, כשבראשו מתנוסס הסעיף הכללי, הטריטוריאלי:

1. לא יגדל אדם חזירים, לא יחזיקם ולא ינחרם.

א כדי לאפשר לתושבי המדינה שאינם לא יהודים ולא מושלמים ליהנות ממאכל זה, הוציא המחוקק ישובים מסויימים מכלל תחולתו של החוק — להלן: ישובים מותרים — בקבעו בסעיף 2 שבו:

2. הוראות סעיף 1 לא יחולו —

(1) בתחומי הישובים המפורטים בתוספת לחוק זה.

ב לא היה די בנקיבת שמות הישובים שעליהם החוק אינו חל, כי שם המקום אינו מגלה בדיוק את תחומיו, ועלולים להתרחש עירובי תחומין וסכסוכי גבולות. לכן ראה המחוקק צורך להגדיר בתוספת את תחומי המדוייק של כל אחד ואחד מתשעת הישובים המותרים. לגבי חמשת הישובים הראשונים אעבלין, כפר יסיף, מעיליה, נצרת, ראמה, הוא אמר כי תחומם הוא תחום הרשות המקומית; וכל רשות מקומית בארץ שטחה מתואר בדיוק נמרץ בצו שעל-פיו הוקמה הרשות. ואילו לגבי ארבעת האחרונים, גוש חלב, עילבון, פסוטה ורינה — ישובים שעדיין אין בהם רשות מקומית — הוא קבע כי תחום ההיתר שלהם הוא:

ד "התחום המסומן לענין חוק זה על מפה, התומה בידי שר הפנים, שהעתיקים ממנה הונחו במשרדי הממונים על המחוזות שבהם נמצאים ישובים אלה."

ה "הונחו" נאמר כאן, כלשון עבר, ולא "יונחו", בעתיד, ופירוש הדבר, בתכלית הפשטות והבהירות, הוא כי כבר בעת חקיקת החוק, היינו ביום ה-23 ביולי 1962, היו העתקי המפות צרורים ומונחים במשרדי הממונים על המחוזות שבהם נמצאים הישובים המותרים.

3. והנה לתמהוננו הרב אנו מוצאים, כי לאמיתו של דבר הונחו העתקי המפות במשרדי המחוז אחרי חקיקת החוק הנ"ל. הנה בילקוט הפרסומים מיום ה-18 ביולי 1963, ע' 1480, אנו קוראים את ההודעה הבאה:

ו "אני מודיע, שהעתיקים מהמפות החתומות בידי בהן מסומנים תחומי הישובים גוש חלב (ג'יש), עילבון, פסוטה ורינה לצורך סעיף 2 (1) לחוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962, הונחו במשרדי הממונה על מחוז הצפון, נצרת. כ"ה בתמוז תשכ"ג (14 ביולי 1963) (—) חיים משה שפירא שר הפנים."

ז כבר תאריך פרסום ההודעה (שנה חסר חמישה ימים מאז הינתן החוק) מעיד — בחינת "זמנו של שטר מוכיח עליו" — כי העתקי המפות הונחו אחרי חקיקת החוק — שאם לא כן, מדוע היא (ההודעה) התמהמתה כל כך, ולמה איחרו פעמי פרסומה?

השופט זילברג

אך כדי להוציא מן הלב כל ספק וספיקספיקא, באו המשיבים עצמם וגילו בהגינות הראויה לשבח את כל פרטי ענין המפה. בהמרצה 419/63 הבאה לתקן טעות שנפלה בסעיף 4 (ד) של התצהיר המקורי, מצהיר מר דב ארבט בשם המשיבים, כי המפה האמורה באותו סעיף — הכוונה היא למפת רינה — הוחל בהכנתה «באותו יום», היינו ביום ה-1 באפריל 1963. תווה אומר: לפחות מפת רינה לא הונחה במשרדי המחוז, לא היא ולא העתקה, עד אחרי עבור שלושת רבעי שנה בערך מיום חקיקת החוק.

א

4. ובזה אנו מגיעים לשאלה הקשה: מה ערכה המשפטי של טעות זו, והאם יש בידה לפגוע בתוקפו של סעיף 2 (1)? חיפשתי אחרי תקדימים לשאלה זו, אך יגעתי ולא מצאתי — ומאמין אני שאינם נמצאו. כי טעות מחוקק אינה מן הדברים השכיחים; הסרים גם התנאים האובייקטיביים לכך. יען כי המחוקק, בדרך כלל, אינו קובע עובדות; תפקידו אינו לברר מה קרה ומה לא קרה בעבר, אלא לקבוע מה צריך ומה לא צריך להיעשות בעתיד.

ב

תתלבטתי הרבה בשאלה הנ"ל, אך בסופו של דבר הגעתי לידי החלטה, כי אם אמנם מותר לנו לראות כבלתי נכונה את המלה «הונחה», יש בכך כדי לשלול את תוקפו של ההיתר לגבי הישוב רינה. תמכתי יתדותי בשלושת אלה:

ג

(א) רצונו של המחוקק היה, כנראה בעליל, כי תיאור קווי הגבול של השטחים המורחבים, ייעשה לא על-ידי שרף ולא על-ידי שליח, אלא על-ידי השר, המחוקק בכבודו ובעצמו. כי אחרת היה עושה «מסירת קולמוס» זו בחוק גופו, או שהיה אומר בתוספת, כי תחומי ארבעת הישובים האחרונים, הסרי הרשות המקומית, יהיו כפי שיקבע שר פלוגי, במפה שתומה על-ידי, שהעתקה יונחו במשרדי המחוז וכו'. אמור מעתה: חתימת שר הפנים על המפה הנזכרת בתוספת באה לא כדי ליצור את תחומי השטח המותר, אלא כדי לזהות אותם לצרכי ההיתר, שניתן על-ידי המחוקק גופו.

ד

(ב) אילו, איפוא, העתקי המפה של רינה היו מונחים ועומדים, בשעת חקיקת החוק, במשרדי המחוז, היה הכל אתי שפיר. כי פירושו של דבר מן הבחינה המשפטית היה, כי המחוקק בהפנותו את האורח אל העתק המפה ה«מונח» מזהה by reference את השטח שהוגבל שם — בחינת «מראה מקום הוא לו» — ומוציא אותו, הוא גופו ובוה גופא, מכלל האיסור של החוק.

ה

(ג) אך לא כן היה הדבר במקרה שלפנינו. ביום ה-23 ביולי 1962, יום היתן החוק בכנסת, העתק המפה של רינה לא היה מונח במשרדי המחוז של נצרת. המחוקק, למרות היותו כל יכול, אינו יכול להצביע על דבר שאיננו קיים. הפנייתו להעתק המפה המצוי, כאילו, בנצרת היתה, איפוא, הפניית שוא, חסרת משמעות ותוכן, אמירה שאינה אומרת כלום, וממילא גם לא פועלת כלום. נמצא כי המחוקק לא העניק מעולם שום היתר לרינה, ואם המחוקק לא שנה — שר הפנים מניין לו? ! כי לו לא ניתנה כל סמכות למלא את פגירתו של החוק.

ו

5. ואל יהא הדבר קל בעינינו, ובל ייאמר: למי איכפת ומאי נפקא מינה, אם העתק המפה הונח לפני ה-23 או אחרי ה-23 ביולי 1962?

השופט זילברג

לי נראה, כי איכפת ואיכפת! וזה משני טעמים:

(א) הנחת המפה לא היתה דבר של מה בכך, והמקרה שלפנינו עם הכשלון שבו יוכיח! כל טרונייתו של העותר לגופו של ענין היא, כי הרשיון להקמת דירי חזירים ניתן באזור מגורים של תושבים חושלוחים, דבר שהוא לשכים בעיניהם ולצנינים בצדיהם. זהו שיקול בעל חשיבות מרובה אשר — אילו הושמע בעוד מועד — המחוקק היה, ללא כל ספק, נותן את הדעת עליו. כי המושלמים כידוע מתעבים תכלית תיעוב את החזיר, הוא בשבילם בבל ייראה ובבל יישמע, וקירבת בית הנחירה לבתי מגוריהם גורמת לנפשם, כפי שנאמר לנו, רב סבל ונקיעה.

והנה אילו הקפידו כדבעי על רצונו של המחוקק, והיו דואגים לכך כי מפת רינה תהיה מונחת בנצרת ביום 23.7.62, הרי מדרך הטבע היה צורך בתקופת זמן מסוימת — לפני ה-23 ביולי — כדי להכין את המפה. עבודה מכינה כזאת עם כל המדידות הטופוגרפיות שבה היתה מגלה, אין ספק, את מיקומו של השטח המותר לכל תושבי הכפר; והמושלמים ביניהם, שנפשם סולדת משכנות עם דירי חזירים, היה להם אז שהות ופנאי להגיש תלונות תיהם לכנסת באמצעות שליחיהם, וייתכן מאד שהיו מצליחים להסב את הרעה הנשקפת.

עכשיו שההכנה לא נעשתה, והמפה לא הונחה, והדבר לא נודע עד קרוב לשנה אחרי חקיקת החוק, איחורים ופיגורים אלה הרעו את מצבו של העותר וסיעתו, ודבר זה מראה לנו מה חשוב היה כאן לקיים את רצונו של המחוקק לכל פרטיו ודקדוקיו.

(ב) שיקול אחר, אף הוא חשוב מאד, מבחינה מסוימת עוד יותר חשוב מקודמו, והוא: מדינת ישראל גאותה על שלטון החוק בקרבה, וחוק פירושו כל תוראה שבו, קלה כחמורה, ובייחוד שבייחוד התוראות הדנות בעניני הסמכות. לכשנתעמק בדבר נראה, כי ההבדל בין משטר טוטליטרי לבין משטר דמוקרטי הוא לא כל כך בשטח המשפט המטריאלי, אלא בשטח המשפט האדמיניסטרטיבי המחלק את הסמכות בין הרשויות השונות. במשטר טוטליטרי מושך השליט אליו, או לנאמניו, את כל ענפי השלטון; במשטר דמוקרטי הסמכויות חלוקות, ואין מלכות נוגעת בחברתה אפילו כמלוא נימה. אפילו כמלוא נימה, כי הוויתור ב"פכים קטנים" שאדם דש בעקביו, גורר קמעא קמעא אחריו את ריכוז כל הסמכויות ביד אחת, או בידיים אחדות; והדברים עתיקים.

6. טוען מר טרלו, סגן פרקליט המדינה, כי מכיון שסעיף 12 של החוק אומר:

"12. חוק זה תחילתו כעבור שנה אחת מיום קבלתו בכנסת."

היינו ביום 23 ביולי 1963, ובאותו יום, כפי שראינו בהדעה הנזכרת בפסקה 3 לעיל, העתק המפה של רינה כבר מונח היה בנצרת, הרי נתקיים בזה המונח "הונחו" האמור בתוספת ה"ל".

השופט זילברג

לא אוכל לקבל את התירוץ הזה. מותר לומר כפרפראזה של מאמר חז"ל הידוע, "דיבור המחוקק כלשון בני אדם". ואם אדם בדיבורו נוקט בטעות עבר במקום עתיד, אין שימוש שיבוש זה בא על תיקונו לאחר זמן, כאשר גם העתיד כבר שוכן בחיק העבר. המחוקק אמר "הונחו", מפני שבאמת ובתום לבב סבור היה כי ההצעות הונחו. ואם מתברר כי טעות היתה בידו, וכי החוק והמציאות, כביכול, לא היו ad idem, אמירתו אינה תופסת, כי אין לה על מה שתחוק, וממילא מעולם לא נוצרה אותה תוצאה משפטית שאליה התכוון המחוקק.

הסתמכותו של סגן פרקליט המדינה על אימרתו בג"צ 94/52, 1979, כרך ג, ע' 325, (1), ב"ע 327, ברוחא היא, ואין את רצוני להרחיב את הדיבור על כך, כי כל דובר עברית מבהין בהבדל שבין בנין המשפט דשם לבין בנין המשפט שלפניו.

7. ועוד טוען מר טרלו, כי בקריאה ראשונה של החוק אמר חבר הכנסת אונא, יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט:

"בתוספת יש שני חלקים: (א) חמישה ישובים שאיסור גידול חזיר לא יחול עליהם בתחום הרשות המקומית; (ב) ארבעה ישובים נוספים שבהם עדיין לא קיימת רשות מקומית — לגביהם נקבע שהתחום שבו מותר יהיה לגדל חזירים יהיה מסומן במפה, חתומה בידי שר הפנים, שהצעות ממונה יהיו מונחים (ההדגשה שלי) במשרדי הממונים על המחוזות שבהם נמצאים ישובים אלה" (דברי הכנסת, כרך 33, ע' 1307).

בלי להיכנס לשאלה המסובכת אם "דברי חוק מדברי הכנסת, ילפינו או לא ילפינו", הרי התעלם הפרקליט המלומד מכך, שדברי מר אונא נאמרו ב-10 בפברואר 1962, בחמישה חודשים וחצי לפני חקיקת החוק, ואותה שעה ודאי מוכרח היה לנקוט לשון עתיד לגבי הנחת העתקי המפות הנ"ל.

המסקנה שמוכן הייתי להסיק מן האמור לעיל היתה, כי אין שום הוראה חוקית המור ציאה את תחומי הישוב רינה מכלל חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962, ולכן יש לעשות את הצו-על-תנאי החלטי, ולבטל את הרשיון להקמת דיר חזירים שהוצא על-ידי המשיבה השניה לטובת המשיב השלישי בישוב הנ"ל.

8. בהגיעי לשלב "פרלימנרי" זה, בא לפני פסק-דינו של חברי המלומד, השופט ברנזון, בו הוא מציע לבטל את הצו-על-תנאי שניתן בתיק זה. פסק-דינו מסתמך על שני נימוקים, באחד מהם אני מודה עמו, על השני אני, בכל הכבוד, חולק.

אפתח בנימוק השני, להיותו רחב ומקיף יותר מבחינת האימפליקציות שבו. נימוק זה מקורו נעוץ בתורת פרשנות החוקים, ודעת חברי, בתמצית הדברים, היא כי אם אמנם כלל גדול הוא בדיני הפרשנות, כי הביטויים המצויים בחוק יש לפרשם פירוש דווקני מדויק על-פי כל כללי הדקדוק החלים עליהם, הרי כלל זה כפוף וסר למשמעותו של כלל אחר גבוה הימנו והוא, כי אם תוכנו של החוק ומטרתו הלגיסלטיבית מראים בעליל, כי פירוש זה נוגד

השופט זילברג

את תכליתו המוצהרת של החוק, או עלול לגרור אחריו עוול, אי נוחות או אבסורדיות, מן ההכרח להרחיב או לצמצם את המובן הדקדוקי, וחברי הנכבד מביא כמה אסמכתאות לכך. ואף לעניינינו כן, מוסיף ואומר חברי הנכבד, אם יבוטל ההיתר שהעניק המחוקק לישובים הנ"ל, הרי תסוכל כליל מטרתו של החוק, ולכן חייבים אנו לייחס למלים שבו את המובן העולה בקנה אחד עם המטרה ההיא.

א

לצערי, לא יכולתי להצטרף להשקפתו זו של חברי הנכבד. איני כופר חלילה, לא בכלל הפרשנות הראשון (חובת הפירוש הגרמטיקלי) הנ"ל, ולא ב"משכנתא" הרובצת עליו לטובת הכלל השני (החובה לשמור ולהציל את עצם קיומו של החוק); אלא שנראה לי, כי אין לכללים אלה כל נפקותא לגבי המקרה שלפנינו. כי הבעיה העומדת לפנינו היא, לא מה פירושו הנכון של מונח דו משמעי או רב משמעי; השאלה היא: אם מותר לנו, בגלל "פיקוח נפש" של החוק, לייחס לו מובן העומד, ללא שמץ של ספק, בניגוד גמור ומוחלט ללשונו המפורשת של החוק.

ב

אומר המלומד קראיס (Craies), בצטטו את פסק־הדין שניתן פרבשת, *Abley v. Dale*; (1857), [9].

ג

"כאשר המלים שהשתמשו בהן הן פשוטות ולא רב משמעיות, חייבים אנו לפרש אותן במובן הרגיל, אפילו אם הדבר יוביל אותנו לקראת אבסורדיות או תוצאה בלתי צודקת בהחלט. . . . נוטלים אנו לעצמנו תפקידי מחוקק אם אנו נוטשים את המובן המדוייק של המלים, אך ורק מפני שאנו רואים, או מדמים בנפשנו לראות, אבסורדיות או עוול בלכתנו אחרי פירושן המילולי. . . ."

ד

ובפסק־דין אמריקני אחד אנו קוראים:

"אנו מכירים בכלל, כי כאשר ייחס מובן מילולי ללשון החוק יביא לידי אבסורדיות או בלתי אפשריות, בתי־המשפט, בתנאים מסויימים, ישנו, יתאמו, או יעמידו מלים (משלהם) כדי לתת תוקף לכוונתו הברורה של המחוקק, אבל אין זאת אומרת כי כאשר לשונו של החוק יש לה מובן ברור אשר, מבחינה משפטית, אינו מביא לידי תוצאה כל שהיא, ינסה בית־המשפט לנחש למה התכוון המחוקק, אם בית־המשפט יגיה כי כוונת המלים היא למשהו השונה מן המובן המובע על־ידו, הרי במקרה זה תהא תחילתו ניהוש וסופו ערפל."

ה

ו

"הבעיה שלפנינו היא לפרש את אשר הקונגרס כתב. אחרי הכל, הקונגרס הוא המביע במלים את כוונתו. תפקידנו הוא: לוודא, — לא להוסיף ולא לגרוע, לא למחוק ולא לעקם."

ז

(62 Cases of *Jam v. U.S.*; (1950), 95 L. Ed. 570, [19]).

השופט זילברג

ובפסקי-דין אנגליים אחדים אנו מוצאים :

- א "דעתי היא, כי יש לעשות את הצו החלטי היה זה למורת רוחי, מכמה טעמים. ללכת בקיצוניות אחרי כתבו ולשונו של החוק אבל המלים (של החוק) הן מעטות, ברורות, ומדויקות, ואני מרגיש עצמי חייב לתת להן תוקף, אף על פי שמסופק אני אם, בעשותי כן, מגשם אני את רוחו וכוונתו של המחוקק."
- (per Erle, C. J., in *Christopherson v. Lotinga*; (1864), 143 E. Reprint 1003, (10), cit. in *De Sloovere, Cases on Interpretation of Statutes*, p. 84).
- ב "גם דעתי היא כי יש לעשות את הצו הזה החלטי. הייתי מאושר אילו יכולנו להגיע לידי מסקנה אחרת. אבל לדעתי בלתי אפשרי הוא לברוח מן המלים המאד ברורות של האקט. אינני יכול להתגבר על עצמת המלים ההן." (per Keating J., *ibid.*)
- ג פסקי-דין כאלה מצויים לרוב בכל רחבי הפסיקה האנגלית והפסיקה האמריקנית. מתרוצצות בלבו של השופט שתי נטיות סותרות זו את זו: מצד אחד מרגיש הוא חובה קדושה לקיים את מצוות החוק, ושלא לעשותו פלסתר; לכן הוא צר לו צורה וממלא אותו תוכן הגיוני, ואם לא הגיוני — לפחות אפשרי ובר-קיימא. מאידך גיסא, חוקת עליו חובה אחרת שלא לחרוג מתחומי סמכותו ושלא להתעטף בטלית של מחוקק, שהרי ביחסו לחוק, כדי לאפשר את קיומו, כוונה שהמחוקק גופו מעולם לא העלה על לבו, נמצא שהשופט הוא שיצר את החוק ולא המחוקק הריבוני, וכן לא ייעשה במקומנו — ארצות שילוש הרשויות.
- ד ואם כן — נשאלת השאלה — מה יעשה השופט ולא יחטא, לא לחובה האחת ולא לחובה האחרת? על כך אין תשובה ברורה ומוגדרת, כי אחרי ככלות הכל תלוי הדבר, ובמידה רבה מאד, באופיו וסגולותיו הרגשיות והאינטלקטואליות של השופט הדין בענין. על דרך המאמר התלמודי הידוע אפשר לומר, כי מה שנדמה לשופט אחד כ"הר", כדבר שאין לשאתו, נדמה לשופט אחר כ"חוט השערה", כדבר של מה בכך, ומכאן חילוקי הדעות המתגלעים לעתים קרובות בין השופטים השונים, בבואם להחיל על המקרה הקונקרטי אחד מכללי פרשנות החוקים.
- ה דברים נאים מאד, על הצד הסובייקטיבי שבהחלת כללי הפרשנות, נאמרו על-ידי המלומד האנגלי גריי (Gray), וזה לשונם:
- ו "יש אומרים, כי כללי הפרשנות החלים על חוקים אינם שונים אף במשהו מן הכללים החלים על ספרות אחרת. במידה מסוימת נכון הדבר; כי החוקים כמוהם כחיבורים אחרים, המטרה היא בשניהם להביע באמצעות שפה את הגיגי בני אדם. ברם אמירה זו טעונה קולפיקציה מסוימת. כי שוני אחד בהחלת הכללים התם מן ההכרח שיעלה מתוך השוני שביניהם בנוגע לדיוק.

השופט זילברג

דייקנות והחלטיות של דברי הסופר או של הדברים המיוחסים לו. כללי הפרשנות של אקט הפרלמנט, ייתכן שלא יצלחו לפרש את המכניקה השמימית של לאפלט, או את האפוקליפסה של יוחנן הקדוש, או את הצפרדעים של אריסטופנס.

תלותו של פירוש החוקים בחן וחסד שנושאת לפניהם המטרה המושגת עליה, מובעת באימרה השגורה כי הפרשנות היא לא מדע, אלא אמנות. זאת אומרת: השופטים מסיקים את המובן מתוך המונח בהתאם להרגשתם הם, ולא על-פי איזה שהוא הליך מחשבה מדויק וידוע מראש. ודאי! נקבעו מזמן לזמן עקרונות לפרש על-פיהם את החוקים, אבל הכלליות שבהם מראה בעליל מה רבו הדברים שהושארו לחוות דעתו ושיפוטו של בית המשפט"

(Gray, *The Nature and Sources of the Law*, 2 Ed., pp. 176, 178).

א
ב

במקרה שלפנינו אין אף שמץ של ספק בנוגע לפירוש מלותיו של החוק. ה"חיבור" שאנו דורשים כאן את לשונו וסגנונו, הוא לא חיבור מדעי חשוב של אסטרונום צרפתי גדול, ולא קומדיה ידועה של סופר יווני עתיק, ואף לא חזון אחרית הימים — "אפוקליפסה" בלע"ז — אלא "חיבור-חקיקה" מאד פרוזאי הבא להתיר גידול חזיר בכמה מכפרי הגליל. לחוק הוספה תוספת, ובה מצויה המלה "הונחו"; מלה זו פשוטה כמשמעה: "הונחו" בעבר, ולא "הונחו" בעתיד; כי הזמנים "עבר" ו"עתיד" אינם מתחלפים זה בזה (חוץ אם צורף להם "ויו ההיפוך"), ומעולם לא שמענו אדם מדבר על בריאת העולם ומתכוון לימות המשיח. ואם אמנם חייבים אנו לצאת מתוך ההנחה כי העתק מפת רינה, ביום חקיקת החוק (23.7.62), לא היה מונח במשרדי המחוז בנצרת, הרי שהמחוקק לא תחם את תחומי השטח המותר בכפר רינה, וממילא חל על כפר זה האיסור הכללי האמור בסעיף 1 של החוק. גם אם נסיק מדברי מר אונא, יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי כוונת מציעי החוק היתה שהעתקי המפות יונחו אחרי חקיקת החוק (ואני כשלעצמי מאד מסופק בכוונה זו), הרי באה לאחר מכן המלה "הונחו" שהוכנסה לתוספת על-ידי המחוקק גופו, וביטלה בכך את רצונם וכוונתם של מציעי החוק הנ"ל.

ג
ד
ה

9. אמרתי: "אם אמנם חייבים אנו לצאת מתוך ההנחה, כי העתק מפת רינה לא היה מונח במשרדי המחוז וכד", וזו היא, בדיוק, השאלה העומדת כעת לפנינו. בתשובה שתינתן לה יוכרע גורל החוק דגן בנוגע לכפר הנדון.

ו

גדר הספקות, בצורה כללית ומופשטת הוא, אם מבחינה חוקית אפשר להוכיח את אי נכונותה של עובדא שהעיד עליה המחוקק בכבודו ובעצמו?

נראה הדבר, כי נפלה מחלוקת בנקודה זו בין הפוסקים האמריקניים מחד והפוסקים האנגליים מאידך. בספרות ובפסיקה האמריקנית מצאתי אסמכתאות לכך, כי עובדות שהחוק קובע, להבדיל מהוראות שהוא נותן, אפשר להכחיש ולהזים אותן, כלומר, מותר להוכיח את אי נכונותן.

ז

השופט ברנזון

„בדרך כלל עומדים בתי-המשפט על כך, כי עובדא אינה בגדר חוק חקוק שקביעתו מחייבת את בתי-המשפט. אין סמכות למחוקק, לחקוק את אמיתות העובדות.“

(Sutherland, *ibid.*, Vol. 2, p. 351).

א „אבל עד כמה שהוא (המחוקק) מצטט עובדות, זהו לא חוק, ובתי המשפט אינם חייבים להכיר בהן.“
(Dougherty v. Bethune; (1949), 7 Ga. 90, 92 [20], *cit. in* Sutherland, *ibid.*, Vol. 2., p. 351).

ב ברם הפסיקה האנגלית, כנראה, תופסת עמדה אחרת, כפי שיוצא מתוך המקורות שחברי המלומד, השופט ברנזון, הפנה את תשומת לבי אליהם, והם:
Gowen, Legislature and Judiciary, 15 M.L.R. 282-296 and 16 M.L.R. 273-298; The King v. The Countess of Arundel; (1617), 80 E.R. 258-261, [11].

ג זה היה נימוקו הראשון של חברי המלומד, ובכל הכבוד הנני מצטרף אליו בנקודה זו. ולא רק בגלל זה שאנו קרובים יותר אל הפסיקה האנגלית, אלא גם — ובעיקר — מפני שדעה זו מבטיחה יותר מחברתה האמריקנית את החילוק החד בין שלוש הרשויות.

ד 10. המסקנה הסופית שהגעתי אליה היא איפוא, כי מאחר שהמחוקק הישראלי הכריז בתור ספת לחוק הנ"ל, כי העתקי המפות של השטחים המותרים בגוש חלב, עילבון, פסוטה ורינה הונחו במשרדי הממונים על המחוזות, עלינו לקבל כעובדא מוכחת ובלתי סתירה, כי אכן העתקי המפות כבר מונחים היו ביום חקיקת החוק, ולכן אין כל דלס ודופי בהיתר שניתן על-ידי המחוקק גופו לשטחים המסומנים בהעתקי המפות הנ"ל.

ה אין ממש בכל שאר הטענות שנטענו על-ידי באיכוח העותרים, ולכן יש לבטל את הצו-על-תנאי שניתן בתיק זה.

ו השופט ברנזון: צר לי מאד שעלי לחלוק על דעת חברי הנכבד, שאם נדקדק בלשון החוק לעימת העובדות כהווייתן יישלל תוקפו של אותו חלק שבחוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962, המוציא את תחומי הישובים גוש חלב, עילבון, פסוטה ורינה מגדר האיסור שבסעיף 1 בדבר גידול חזירים, החוקתם ונחירתם.

ז שלילת תוקפו של חוק הכנסת, או של איזה חלק ממנו, הוא צעד רציני, בעל חשיבות חוקתית וציבורית ממדרגה ראשונה, ועד כמה שידוע לי ללא תקדים. לא במקרה לא יכולנו להניח את ידינו על תקדים כזה בנסיבות דומות גם בארצות אחרות בעלות משטר חוקתי ומשפטי כמו שלנו. גם לו היה בכוחנו לשלול תוקפו של חוק, הייתי בכל מקרה עושה מאמץ עליון, בגדר החוק, כדי למנוע תוצאה כזאת. אני שמח לאמר, כי במקרה הנוכחי לא נדרש מאמץ גדול כדי למנוע סיכול מטרת החוק ושלילת תוקפה של איזו הוראה שבו, ולא מטעם אחד בלבד.

השופט ברנזון

יש לי מספר טעמים להצדקת עמדותי ואעמוד עליהם אחד אחד:

א. אני מסופק מאד אם בכלל יש בכוחנו לשלול תוקפו של חוק, או של כל חלק ממנו, שנתקבל על-ידי הכנסת כדת וכדין, אפילו ברי לנו שטמונה בו טעות עובדתית או שהוא מבוסס על הנחה בלתי מבוססת. לשון אחרת, ספק גדול הוא אם בכלל רשאי בית-משפט להציץ מאחורי הפרגוד של חוק הכנסת כדי לבחון את אמיתותו ונכונותו, אם הוא משקף דברים כהווייתם או לא. אם דעה זו נכונה היא, כי או השאלה המתעוררת אינה שאלת פרשנות, כי אם שאלת עליונותה של הכנסת וסופיות קביעותיה בחוק שנעשה כדין. הכנסת היא תרשות המחוקקת במדינה וכל חוק שלה, שלא נקבע בו אחרת, מקבל תוקף ביום פירסומו ברשומות והפרסום משמש ראיה כי החוק ניתן ונחתם כדין (סעיפים 7 ו-10 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, כשהם נקראים ביחד עם סעיפים 1 ו-2 לחוק המעבר, תש"ט-1949). הכנסת היא ריבונית בחקיקת חוקים. היא חופשית בבחירת הנושא לכל חוק ובקביעת תוכנו, וכל חוק היוצא מבית היוצר שלה יש לתת לו ולכל חלק שבו תוקף.

חושבני, כי הכל מסכימים שאין בתי-המשפט יכולים להרהר אחרי מידותיו של המחוקק הריבוני, כפי שהן מוצאות את ביטויין בחוקים המתקבלים על-ידינו. בית-המשפט יכול רק לפרש חוק הכנסת ולא להעמיד בסימן שאלה תוקפו של חוק ונכונות הדברים האמורים בו. בספר של Keir & Lawson על המשפט הקונסטיטוציוני מובאים הדברים הבאים של לורד דונדין (Dunedin) שנאמרו בפסק-הדין הסקוטי Mortensen v. Peters; (1906), 8 F. (Just. Cas.) 100, [16]:

„בשבילנו חוק הפרלמנט, שעבר את בית הלורדים ובית הנבחרים ואושר על-ידי המלך, הוא מעל לכל ואנו חייבים לתת תוקף להוראותיו.“

וכבר אמר לפניו השופט Willes במשפט Lee v. Bude and Torrington Junction Railway Co.; (1871), L.R. 6 C.P. 576, 582, [12]:

„אם חוק הפרלמנט הושג שלא כראוי, ענינו של המחוקק הוא לתקנו על-ידי ביטולו, ואולם כל זמן שהוא קיים כחוק, על בתי-המשפט לציית לו. ההליכים כאן הם שיפוטיים ולא אוטוקרטיים, והם עשויים להיות כאלה אילו נטלנו לעצמנו את הכוח לעשות חוקים במקום לבצע אותם.“

הוא הדין, לדעתי, כשמדובר לא בעשיית חוק אלא בשלילת תוקפו, שבשני המקרים זו היא התערבות שרירותית מצד בית-המשפט בסמכות הבלעדית של המחוקק. אחרי שחוק נתקבל בכנסת ופורסם ברשומות, עלינו להרכין ראש בפניו ולא להרהר אחרי הוראותיו, קביעותיו והנחותיו. הכנסת נוסכת את יינה לתוך קנקן החוק, ובית-המשפט יכול רק לומר, בדרך של פירוש החוק, מהו טעמו של הדין. הוא אינו יכול לומר שהקנקן ריק מייך בניגוד לאמור בחוק עצמו.

השופט ברנזון

א לפיכך, אם החוק, כפי שנתקבל בכנסת, אומר שהונחה מפה התוחמת את תחומי הישוב בים שבהם לא יהול האיסור על גידול חזיר, לא היינו צריכים להרשות הבאת עדות המכוונת להוכיח את ההיפך מזה, ואם הובאה — אין לשעות לה. ראה בקשר לכך פסק־הדין השקול והזהיר של זקן השופטים Centlivres של דרום אפריקה, שעמו הסכימו ארבעת השופטים האחרים שישבו עמו לדין בענין. Harris v. Minister of the Interior; (1952), 2 S.A. 428, 469, (17) בו אמר:

ב "לוא נאמר בחוק 46 מ־1951 שהוא נתקבל על־ידי המלך, הסיגנט ובית הנבחרים בהתאם לדרישות סעיפים 35 ו־152 מחוק דרום אפריקה (הם הסעיפים המחופרים), כפי שהם מכונים), ייתכן שבת־משפט היו מגועים מלחקור ולדרוש אם אימרה זו היתה נכונה."

ג. הטעם השני הוא, שגם אם אניח שיצאה שגגה מלפני המחוקק באומרו בלשון עבר שהעתיקים מהמפה הדרושה הונחו במשרדי הממונים על המחוזות ושאלו רשאים לתהות עליה, כי אז הטעות בולטת לעין והיא ניתנת לתיקון בדרכי הפרשנות המקובלות.

ד אנו פרשנים ולא סתם בלשנים. איזהו פרשן טוב של חוק, העושה את רצון המחוקק. המחוקק גם הוא אינו אלא צירוף של בשר ודם והוא עלול לטעות. טעות כידוע — אם היא ניתנת לתיקון בלי עוול — לעולם חוזרת. כאשר טעות בחוק בולטת לעין, יש לחדור מבעד לגופי המלים אל הרוח המפעמת בהם ולהעדיף את הרוח על הגוף. מטרתה של כל פרשנות כנה ונאורה היא גילוי האמת והעמדת דברים על מכונם. האמצעים הם כללי פרשנות המבוססים על אדני ההגיון והנסיון והחודרים לב ונפש.

ה לא אחת נאמר, ונכון נאמר, כי בפירוש חוקים יש לתת למלים את מובנן הפשוט לפי כללי הדקדוק. כלל אחר בפרשנות חוקים, שיש לו דין בכורה על כל כלל אחר לרבות הכלל האמור בדבר פירוש דווקני לפי כללי הדקדוק, הוא זה האומר, כי בראש ובראשונה יש לדלות מתוך הוראות החוק את כוונתו האמיתית של המחוקק, ולתת לה תוקף. אומר Plowden בע' 465:

ו "לא מלות החוק, כי אם מובנו הפנימי, הוא העושה את החוק, והחוק שלנו (כמו כל חוק אחר) מורכב משני חלקים, היינו מגוף ונשמה; המלה הכתובה היא גופו של החוק, והטעם שמאחורי החוק הוא נשמתו."

ז כלומר, המלים כפופות לכוונה ולא הכוונה למלים, ובדרך כלל יחול הכלל שיש להעדיף את כוונתו המוצהרת של המחוקק על פני המובן המילולי של המלים.

ח אומר השופט Pollock C.B. במשפט, Waugh v. Middleton; (1853), 8 Ex. 352, 356, (13):

"הכלל הנזכר (בדבר פירוש דקדוקי) כפוף לתנאי זה, שעד כמה שלא יהא פשוט וברור פירושו הדקדוקי של פסוק, אם נראה הדבר בבירור מתוכנו

השופט ברנזון

של אותו מסמך כי הפירוש הדקדוקי הנראה לעין אינו יכול להיות הפירוש הנכון, כי אז בדרך כלל תהא ידו של הפירוש הנותן את המובן הנכון על העל-יונה, על אף המובן הדקדוקי של חלק מסויים ממנו.

א המחבר המלומד Craies בספרו על חוקים מעדיף את הניסוח הבא של הכלל, שנעשה על-ידי שופט אירי והובא תוך הסכמה על-ידי השופט לורד פיטצג'רלד (Fitzgerald) בענין, (14), 354, 384, 8 App. Cas. 1883, Bradlaugh v. Clarke; לאמור:

ב "חוששני שכלל הוא בפירוש חוקים כי ראשית כל יש ללכת על-פי המובן הדקדוקי של המלים. אם פירוש זה הוא בניגוד או אינו מתיישב עם כוונתו הגלויה של החוק או עם תכליתו המוצהרת, או כאשר הדבר יוליך לפירכה, לסתירה או לאי התאמה, כי אז כדי למנוע אי נוחות כזאת, אך לא יותר מזה, מן ההכרח להתאים, להרחיב או לצמצם את המובן הדקדוקי."

ג לשון אחרת, המצויה בפסק-הדין האמריקני Town of Clayton v. Colorado and S. Ry. Co.; (1931), 51 F.(2d) 977, 979, (21), אומרת כך:

ד "קורה לעתים קרובות כי כוונתו האמיתית של גוף מחוקק אינה מובעת על-ידי הלשון שהשתמש בה בחוק, כשהיא מתפרשת באופן מילולי במקרים כאלה, אפשר לתת תוקף לכוונתו של הגוף המחוקק אך ורק על-ידי סתיה מפירוש מילולי של הלשון שהשתמש בה. כאשר ניתן לגלות כוונה זו מהור-אות החוק בשלמותו, כי אז גוברת מטרתו וכוונתו האמיתית של הגוף המחוקק ומכריעה את המובן המילולי של המלים."

ה ולמעלה מוזאת:

"יש לתת את הדעה על תוכניתו ומטרתו הכללית של חוק, ויש לתת להוראותיו פירוש הוגן ומתקבל על הדעת במגמה להשיג את מטרתו ותכליתו."

ו אפשר להמשיך ולהביא ציטוטים כאלה למכביר המדגימים את כללי הפרשנות האמורים, אך אסתפק במובאה נוספת אחת מתוך ספרו של מפסול על פירוש חוקים, מהדורה 11, ע' 273, הקולעת ישר למטרה:

ז "נאמר, כי לעולם אין להרשות שינוי בלשונו של חוק תוך כדי פירושו חוץ מאשר להימנע מלהגיע לידי אבסורד הנראה כך לא רק בעיני הפרשן אלא בעיני המחוקק, כלומר, כאשר הדבר מביא לידי סתירה. במקרה זה מראה המחוקק במקום אחד כי לאמיתו של דבר לא חשב את אשר נאמר במקום אחר, ולכן יש מקום לתיקון אשר כאילו אושר מלמפרע על-ידי המחבר. ברם נראה הדבר כי האסמכתאות אינן תומכות בדעה צרה זו. נראה הדבר, שהן קובעות

השופט ברנזון

כי מותר לו לפרשן המשפטי לטפל במלים ופסוקים שנוסחו בחוסר זהירות ובאי דיוק באותה רוח שמבקר מטפל בנוסח סתום או משובש כאשר נחה דעתו על סמך נימוקים חזקים מתוכנו של החיקוק או מתולדותיו, או מתוך כך שהוא יוליך לתוצאות הגורמות עוול, אי נחיות, או אבסורדיות, כי לאמיתו של דבר לשונו של החיקוק, כשהיא עוברת את כור הביקורת האמורה, אינה מבטאה את הכוונה וכי מסתבר כי התיקון עושה זאת.

א

הקטע הנ"ל הובא תוך הסכמה בפסק-הדין, [15], (1958) In re Lockwood;

בעברנו מן הכלל אל הפרט, כדי להתקרב יותר למקרה הקונקרטי שלפנינו, גם אז מוצאים אנו אסמכתאות בפסיקה האנגלית והאמריקנית המראות כי במקרה מתאים, היינו כדי לתת תוקף לכוונתו או רצונו האמיתיים של המחוקק, מותר לתקן ולשנות את לשון החוק, ותהא ברורה כאשר תהא, לרבות החלפת זמנים.

ב

בענין, (22), 165, 168, 72 F. Supp., (1947) U.S. v. Barsky; נאמר:

ג

„בית-המשפט העליון (של ארצות הברית) הכיר בזכותו של בית-המשפט פט בפרשו חוק, אף כי אין כל דו משמעות בהוראותיו, לפרש כל סעיף שבו כך שלא תושם לאל מטרתו האמיתית של החוק כולו כיחידה אחת.“

כן נאמר בענין, (23), 635, 637, 64 F. Supp., (1946) Mirotznik v. U.S.;

ד

„אין ספק כי הלשון אינה מכריעה כלל ועיקר ובתי-המשפט לא יהססו שלא להתחשב בה, ותהא מפורשת כאשר תהא, כאשר בולטת לעין סיבה מכרעת.“

ה

באופן עוד יותר ספציפי הנוגע ישירות לענין חילוקי זמנים דן סעיף 257, ע' 251 של Am. Jur. כרך 50, וזו לשונו:

ו

„הכלל האומר, כי אין לפרש חוקים תוך היאחזות צרה וביקורתית בכללים דקדוקיים טכניים, ויש להעדיף את המובן הנכון שניתן לוודאו בבי- רור, אף שהוא בניגוד למובן הדקדוקי הנראה לעין — כלל זה השתמשו בו גם בקשר לזמנן של מלים המצויות בחוק, באופן כזה חוקים שנוסחו בלשון עתיד מותר בכל זאת לראותם כבעלות תוקף בהווה, ואף הוחלט כי השימוש במלה, כעת, אף שכרגיל היא מלה המציינת את ההווה, אינו גורם מכריע.“

ז

המטרה שהציב לעצמו חוק איסור גידול חזיר, כפי שהיא עולה מלשון החוק, ברורה בתכלית. סעיף 1 אוסר גידול חזירים, החוקתם ונהירתם בכל שטח המדינה, וסעיף 2 מורה שהאיסור לא יחול בתחומי הישובים המפורטים בתוספת לחוק, בתוספת מובאים שני סוגי ישובים: אלה שיש בהם ואלה שאין בהם רשות מקומית. בסוג הראשון התחום מוגדר כתחום הרשות המקומית ולגבי הסוג השני של ישובים נאמר, כי התחום הוא —

השופט ברנזון

«התחום המסומן לענין חוק זה על מפה, התומה בידי שר הפנים, שההצעת קים ממנה הונחו במשרדי הממונים על המהזות שבהם נמצאים ישובים אלה.»

הפה שאסר גידול חזיר במדינה בא והתיר את גידולו בישובים מסויימים. זהו מטרתו ותכליתו הברורה של החוק, וכל השאר הוא טפל וכפוף לה. אם יש צורך בהבהרה נוספת בנדון, הרי היא מצויה בדברי יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כאשר הביא את הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת. הצעת החוק המקורית הוגשה מטעם שישת חברי כנסת ממפלגות שונות, וכפי שמסביר יושב ראש הוועדה הנ"ל, נאמר בה, כי האיסור לגדל חזירים לא יחול בישובים של נוצרים בצפון הארץ. אולם, מוסיף הוא ואומר:

«הוועדה מצאה שהוראה זו אינה יאה לחוק והייתי אומר שיש בה משום פגם אסתתי, כאילו אנו רוצים להועיד לאזור מסויים ולחלק מסויים של האוכלוסיה תפקיד של גידול חזירים. על כן מצאה הוועדה שמוטב לציין בתוספת לחוק אתם ישובים שבהם אמנם קיים רוב נוצרי של האוכלוסיה שעליהם לא חל האיסור.»

ובכן, הכוונה היא ברורה, והיא להוציא את הישובים המנויים בתוספת מתחום האיסור. גם הדרך שבה תהא מושגת מטרה זו הוסברה על-ידי יושב ראש הוועדה בדברי פתיחתו בכנסת:

«עלי להסב תשומת לב הבית לפרט נוסף. בתוספת יש שני חלקים: (א) חמישה ישובים שאיסור גידול חזיר לא יחול עליהם בתחום הרשות המקורית; (ב) ארבעה ישובים נוספים, שבהם עדיין לא קיימת רשות מקומית — לגביהם נקבע, שהתחום שבו מותר יהא לגדל חזירים יהיה מסומן במפה, התומה בידי שר הפנים, שהעתקים ממנה יהיו מונחים במשרדי הממונים על המהזות שבהם נמצאים ישובים אלה. בדרך זו מצאנו, אחרי התייעצות עם משרד הפנים, שאפשר יהיה להגדיר באופן ברור גם תחומם של ישובים אלה שאין להם סטטוס מוניציפלי מוגדר.»

אף כי הצעת החוק נקטה לשון עבר במה שנוגע לחתימת המפה על-ידי שר הפנים ולהנחת העתקים ממנה, הרי שיושב ראש הוועדה, מתוך ידיעת מצב הדברים כהוויתו בעקבות מגע עם משרד הפנים, נוקט לשון עתיד לא רק לגבי הנחת המפה אלא אף לגבי הגדרת תחומם של הישובים הנדונים שאין להם סטטוס מוניציפלי. ובכן, ידוע היה בזמן הדיון בכנסת על הצעת החוק, כי למעשה לא הוכנה המפה והעתקים ממנה לא הונחו ואף התחום המדוייק של הישובים הנדונים לא נקבע עדיין. ברור איפוא, כי הנאמר בהצעת החוק, כפי שנוסחה בוועדת החוקה, חוק ומשפט, כי המפה קיימת והעתקים ממנה הונחו, בטעות יסודו. הוא נאמר כנראה בהיסח הדעת. אילו מי שהוא מן המציעים או מחברי הוועדה שעל דעתה הובאה ההצעה לכנסת היה טורח ובודק את הדבר, היה מיד מתגלה לו שלא היה כל יסוד לאמירה הנ"ל. כן לא ראה איש מחברי הכנסת או מחוצה לה לבדוק את הדבר במשך

השופט ברנזון

כל זמן הדיון בחוק בכנסת עד לקבלתו הסופית בקריאה שניה ושלישית. הסיבה מובנת: נחה דעתה של הכנסת מתוך הודעת יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי המפה תוכן בעתיד ורק אז יונחו העתקים ממנה במשרדי הממונים על המחוזות הנוגעים בדבר. מתוך כך ברור גם שהכנסת סמכה על שר הפנים, שהוא אשר יקבע את תחומי הישובים הסרי סטטוס מוניציפלי שבהם לא יחול האיסור, כשם שהוא אשר קבע בזמנו לפי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות את תחומי הישובים האחרים בעלי רשויות מקומיות. לא יתואר כי הכנסת ראתה זאת מתפקידה להתעסק בענין טכני כמו קביעת תחומי ישובים. אילו רצתה בכך, כי אז אי אפשר היה להעביר את החוק סופית בכנסת בלי שתהיה מפה מוכנה למעשה והיא תידון ותאושר על-ידי הכנסת ותצורף לחוק כחלק אינטגרלי ממנו.

א

ב

ג

אומר חברי הנכבד, כי דברי יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט שצוטטו לעיל, לא יכלו להיות אלא בלשון עתיד, באשר הם נאמרו לפני הקיקת החוק ואותה שעה היה מוכרח לנקוט לשון עתיד לגבי הגחת העתקי המפות. זה ודאי נכון, אולם דבר לא נשתנה גם בזמן קבלתו הסופית של החוק בכנסת. שגם בו נשאר הנוסח בלשון עבר אם כי למעשה באותו זמן הדבר לא התאים למציאות. מפה לא היתה, איש לא ראה אותה ולא יכול היה לראות אותה, ואיש מאנשי הכנסת לא היה מעונין כלל לראות את התחומים אשר כביכול כבר נחתמו ונקבעו על-ידי שר הפנים מלכתחילה. ברור הוא, כי הכנסת סמכה בנדון זה על שר הפנים ולא היתה מעונינת כלל לקבוע את תחומי הישובים האלה בעצמה.

ד

המסקנה המתבקשת היא שאין לייחס כל חשיבות לשימוש בלשון עבר לגבי חתימת המפה והנחתה. המפה היא דבר טפל לעיקר, שאותו רצתה הכנסת להשיג, והוא: לפטור את הישובים הנדונים מן האיסור של גידול חזיר. רצון זה של הכנסת עלינו לכבד ולזא גם על-ידי הכנסת תיקון בנוסח החוק אשר נראה בעליל שהוא דרוש להסרת טעות לשונית שנש-תרבבה לתוכו.

ה

ג. טעם נוסף למסקנה שהגעתי אליה נעוץ בכלל הידוע בפירוש חוקים, כי מועד שנקבע בחוק לעשיית מעשה אינו תמיד מועד בל יעבור. הוראה כזאת יכולה להיות מצויה (mandatory) ואז יש לעשות את המעשה במועדו. עבר הזמן — בטלה האפשרות לעשותו. אך בדרך כלל אין זמן כזה אלא מדריך בלבד (directory), וכמו בכל ענין אחר גם כאן הכל תלוי בכוננת המחוקק. הוראה כזו מדריכה אשר אינה מלווה במלות שלילה הבאות למנוע את עשיית המעשה לאחר המועד הקבוע, או המטילות סנקציה על איחור בעשיית המעשה.

ו

הכלל בנדון זה סוכם בפסק-הדין האמריקני ממדינת ג'ורג'יה, O'Neil v. Spencer; (24) במלים אלו:

ז

„בדרך כלל, כאשר חוק מורה לעשות דבר בזמן מסויים בלי מלות שלילה המונעות עשייתו לאחר מכן, ההוראה בנוגע לזמן היא מדריכה ואינה מהווה הגבלה על הסמכות. במקרה כזה, כשלא נראה שנגרם נזק, העובדה שהמעשה נעשה לאחר הזמן הקבוע לא תבטל את תוקפו.“

השופט ברנזון

אותו הכלל, בניסוח אחר התואם עוד יותר את נסיבות המקרה שלפנינו, ניתן בפסק-דין אמריקני ממדינת ויסקונסין בזה הלשון:

„בתי-המשפט יראו בחוק כמדריך בלבד כשאין סיבה ממשית מדוע הדבר שנדרש על-פי החוק לעשותו אינו יכול להיעשות אחרי הזמן הקבוע כמו לפניו, ואין דבר בחוק המצביע על כוונת המחוקק שהדבר לא ייעשה בכלל תחת אשר ייעשה לאחר הזמן הקבוע.“

State v. Industrial Commissioner; [25].

לפיכך, אפילו היינו נאלצים לקבוע שהכנסת השתמשה ביודעין בלשון עבר בעגן המפה בהיותה סבורה שהיא תוכן, תיחתם ותונח לפני קבלת החוק בכנסת, גם אז — בשים לב למטרה המוצהרת של החוק שהאיסור לא יחול בישובים הנדונים ובהעדר כל אינדיקציה בחוק לשלילת האפשרות לעשות אחרי קבלתו בכנסת מה שנדרש להיעשות לפני קבלתו — אין לפקפק ברצונה של הכנסת שמותר יהיה לעשותו אחרי קבלת החוק מאשר שלא ייעשה בכלל וכתוצאה מזה ההוראה בנוגע לישובים אלה תישאר עקרה. תחילת השטחים של הכפר רינה שבהם לא יחול האיסור אחרי קבלת החוק אין בה משום עשיית עוול לעותרים. עובדה היא שהם לא התענינו בדבר עד לאחר קבלת החוק בכנסת ופירוש הדבר שאילו הוכנה המפה קודם לכן לא היה בזה כדי לשנות דבר מבהינת העותרים. גם בעתירה אינם טוענים זאת. מצד שני, פירוש דקדוקי דוקני המביא לשלילת ההיתר שניתן בחוק לגידול חזירים בתחומי הכפר רינה, עשוי לגרום עוול גדול למשיב מס' 3. אחרי שפורסם החוק והוברר לו, כי החלקה הנדונה היא באזור שמותר לגדל בו חזירים, הוא רכש את החלקה, הקים עליה מבנה לדיר חזירים לפי רשיון בניה חוקי ועשה את כל הסידורים הדרושים לקיומו של הדיר בהשקעה של עשרות אלפי לירות על מנת להעביר אליו דיר קודם שלו המצוי באזור שנאסר בו הגידול. שלילת תוקפה החוקי של ההוראה הנדונה בנוגע לכפר רינה תשאיר את המשיב מס' 3 קרח מכאן ומכאן, אם רק אפשרי הדבר, יש להימנע מפירוש הגורם עוול.

ד. אחרון אחרון — מכריע. החוק נתקבל בכנסת ביום 23.7.62 ופורסם ברשומות ביום 2.8.62, אך הוא לא קיבל תוקף באותו יום אלא כעבור שנה מיום קבלתו בכנסת, כאמור בסעיף 12. לכן נראה לי, שאף לפי כללי הדקדוק הטוריים, אין מלת העבר „הונחו“ יכולה להתייחס אלא לזמן כניסתו בתוקף של החוק, הוא יום 23.7.1963. כלומר, כשהחוק דיבר בלשון עבר, הוא נתכוון לעבר ביחס ליום היכנס החוק לתוקפו ולא ביחס ליום קבלתו בכנסת או ליום פירסומו ברשומות. לשני הימים האחרונים הללו אין כל משמעות חוקית בהקשר זה. היום הקובע הוא היום שבו נכנס החוק לתוקפו. ביום זה היה הכל עשוי וגמור. יוצא אפוא, כי שר הפנים יצא ידי חובת החוק ככתבו וכלשונו והכל בא על מקומו בשלום. באופן כזה אין אנו צריכים להזדקק לכללי פרשנות מיוחדים על מנת להצדיק ולהכשיר שינוי בלשון החוק מעבר לעתיד.

שאר טענותיהם של העותרים גם הן אין להן על מה שיסמוכו. הם קובלים על הנועדה המחוזית לבניה ולתכנון עיר מחוז הצפון על אשר אישרה למשיב מס' 3 רשיון בניה להקמת דיר חזירים על אחת החלקות בשטח שבו מותר לגדל חזירים בטענה כי הדבר פוגע

השופט ברנזון

ברגשות הדת ובאורח חייהם של התושבים המושלמיים שבכפר והוא עלול להביא להפרת שלום הציבור בשכונה הקרובה לדיר החזירים המאוכלסת ברובה בבני העדה המושלמית.

שיקולים אלה, אף אם נכונים הם, אינם מענינה של הוועדה המחוזית בתורת רשות להוצאת רשיון בניה, שעליה לכלכל את צעדיה לפי עקרונות חכונניים ותברואתיים, ולא עליה יכולה לבוא תלונת העותרים. בג"צ 155/60, (2); בג"צ 115/61, (3); בג"צ 357/61, (4). להיפך, אילו השעינה הוועדה את החלטתה על שיקולים זרים כאלה, היתה החלטתה פסולה. ע"א 120/60, (5).

טענה אחרת בפי העותרים היא, כי תוכנית בנין עיר החדשה מס' 194, שהוכנה על-ידי הוועדה המחוזית על מנת לכלול באזור חקלאי את הגוש 17519 שחלק ממנו מותר בגידול תזיר ובו ניתן הרשיון למשיב מס' 3, לא אושרה עדיין על-ידי שר הפנים ולכן לא קיבלה תוקף ואין עדיין לפעול על-פיה. התשובה לטענה זו היא כפולה:

ראשית, התוכנית הופקדה עוד בשנת 1961 והודעה על ההפקדה פורסמה כיאות. לא הוגשה כל התנגדות לתוכנית, לא במועד החוקי של חודשיים ימים ולא לאחר מכן, וכל מה שחסר הוא האישור הסופי של שר הפנים. ברם, כפי שפסקנו לא פעם, מותר לוועדה בשקלה ענין של הוצאת רשיון בניה, להביא בחשבון את ההגבלות שבתוכנית כזו הנמצאת על סף קבלת תוקף חוקי. בג"צ 92/61, (6); בג"צ 261/63, (7).

שנית, התוכנית החדשה אינה מחדשת ולא כלום בענין זה. לפי תוכנית בנין עיר קיימת משנת 1946, השטח שלגביו ניתן רשיון הבניה להקמת דיר חזירים על-ידי המשיב מס' 3, מהווה חלק מאזור חקלאי אשר לפי לוח השימושים מותר לבנות ולקיים בו משקים לגידול בעלי חיים, וגם בתוכנית החדשה לא שונה ייעודו החקלאי של השטח והשימוש המותר בו. הרי שהוועדה היתה רשאית להוציא את רשיון הבניה לפי התוכנית הקיימת, והעומד גם בדרישות של התוכנית החדשה. ראה ע"א 131/60, (8), ו-בג"צ 261/63, (7).

התוכנית המפורטת הנוספת, שהוכנה על-ידי הוועדה המחוזית לאיתור מיוחד של השטחים המיועדים לדירי חזירים בתחום הישוב רינה, אינה ענין לכאן. ההחלטה למתן הרשיון למשיב מס' 3 נפלה ביום 8.5.63 ובו ביום אושרה גם התוכנית המפורטת והוחלט להפקידה. דבר ההפקדה פורסם לאחר מכן. הרשיון ניתן איפוא לפי התוכניות האחרות לפני שהופקדה התוכנית המפורטת הנוספת, והיא אינה רלבנטית.

אשר על כן, יש לדעתי לבטל את הצו-על-תנאי ולדחות את העתירה.

השופט מנ"י: אני מסכים לפסק-דינו של חברי הגכבד, השופט ברנזון.

לפיכך הוחלט לבטל את הצו-על-תנאי ולדחות את העתירה. על העותרים לשלם 300 ל"י הוצאות משפט למשיבים מס' 1 ו-מס' 2 ביהד ואתו סכום למשיב מס' 3.

ניתן היום, ח' באדר א' תשכ"ה (10.2.1965).