

הנתונה למען איקות השלטון בישראל, ע"ד 580178697  
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעזר שרגא ו/או תומך נאורים ו/או  
אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או אביתר אילון ו/או גيلي  
גוטוירט ו/או רחל אל-שי  
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043  
טל': 02-5000076 ; פקס': 02-5000073

### העותרת

- נגזר -

1. הכנסת ישראל
2. ועדת הכספים – הכנסת ישראל  
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת  
משכן הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6753495
3. ממשלת ישראל
4. שר האוצר – ח"כ ישראל כ"ץ
5. היועץ המשפטי לממשלה – ד"ר אביחי מנדלבלייט  
באמצעות פרקליטות המדינה  
רח' צאלח - א - דין 29 ירושלים.  
טל': 02-6467011 ; פקס : 02-3925590

### המשיבים

## עתירה למתן צוים על תנאי וצווים הצהרתיים

### בקשה לקביעת מועד דין דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צוים על תנאי וצווים הצהרתיים כנגד  
המשיבים 1-5, ובקשה לקביעת מועד דין דחוף, בעניין תיקון חוק יסוד: הכנסת  
(תיקון מס' 50 – הוראת שעה) הכלול תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון  
מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), (להלן: "התיקון"), והבל כدلכמו:

## א. צוים הצהרתיים

א.1. צו הצהרתי הקבוע כי התקון לחוק יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) הכלל תיקון עקייף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), הינו בטל מיסוזו וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלහן, במצטבר ובנפרד:

א.1.א. התקון חורג מסמכותה המתknת של הכנסתת, באופן החורג שלא כדין מגדרי הוראות חוק היסוד, שנקבעו מתוך סמכותה המקורי של הכנסתת.

א.1.ב. התקון עומד כתיקון חוקתי לא חוקתי, באופן הפגע אונשות בשיטת המשטר הישראלי, אשר הוא מחליש את מעמדה של הכנסתת בפיקוח על פועלה של הממשלה באמצעות התקציב. והכל על רקע שיקולים אסורים, לצרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנדרות כל תכילת ראייה עצמאית מהקשר פוליטי חולף – ולפיכך אין מקומו בין הנורמות החוקתיות במדינת ישראל.

א.1.ג. לנוכח הפגיעה הקשה בעקרון הפרדת הרשותות והוצרך בפיקוח של הכנסתת על עבדות הממשלה באמצעות התקציב – והכל על רקע שיקולים אסורים, לצרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנדרות כל תכילת ראייה עצמאית מהקשר פוליטי חולף.

א.1.ד. בהיותו מהוות "שימוש לרעה" בהליך חקיקת חוק יסוד, בהיותו שיינוי משטרי המועד לפטור מצוקה פוליטית רגעית אשר נערך במסגרת **הוראת שעה**, על-אף העובדה שהיו חודשים על מנת להיערך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המסגרת החוקתית, גם בכך שאינו מתבסס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב בגין" (כמשמעותו מונח זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתכנית המפורטת החלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020).

א.1.ה. לנוכח העובדה כי "תכנית פעולה מפורטת" הינה למעשה "תקציב" שלא אושר, אשר עומד כדי ניסוון לעקוף במחטף את מגבלות התקציב הכספי הקבוע כהסדר חוקתי מחייב, וכן לעקוף את הליך החקיקה בדרכו אשר עומדת בנגדו להוראות חוק יסוד: משק המדינה הקובעת כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק".

א.1.ו. לנוכח הפגמים הקשיים שנפלו בהליך חקיקת התקון לחוק יסוד, ובهم הפגיעה הקשה בעקרון השתפות חברי הכנסת בהליך החקיקה על משמעותם הפיקוח וחוקיקת, העדרו של פרק זמן ראוי לדין בהליך ובהשלכותיו, העובדה שהתיקון לא עבר 3 קריאות כנדרש העדר תשתיית

עובדתית ומשפטית ראוייה ומלאת, ובאופן החורג מן הדרך בה התקבלו חוקי יסוד בעבר עד כדי העדר כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים.

א.1.2. לנוכח הניסיון הפסול לעקוף את הנחיתת היועץ המשפטי לממשלה בדבר

"виישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחייה מס' 1.1801)

בעניין פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית אשר תכליתה

להבטיח שהסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, לא יכרוך טובת

הנהה למתקשר, למפלגה או לנוף אותו הוא מייצג.

א.2. לחילופין, צו הצהרתי הקובלע כי התקיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת

שעה) הכוללת תיקון עקייף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת

2020), הינו בטל מיסודה זו זאת לנוכח היותו תיקון לחוק יסוד בחוק "ריגיל" אשר אינו

עומד בתנאי פסקת ההגבלה, אינו הולם את ערפיה של מדינת ישראל, ואינו נועד

لتכליית ראוייה בהיותו מאפשר למשטר להנaging מדיניות נעדרת תקציב, רומס את

הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב ועל מדיניות הממשלה, ופגע ביכולת הכנסת לתת

אמון מתחדש במשטר.

א.3. צו הצהרתי הקובלע כי חוק יסוד יוגדר ככזה בהתאם למஹתו ולצורתו, וכפי המוגדר

ב"מבחן המשולב" ובהתקיים שני תנאים מצטברים: האחד, הכנסת ראהה עצמה

פעולה כרשות מכוונת – ועל כך יש ללמד מהקריטריון הזרוני של הכללת הביטוי "חוק

יסוד" בשם החוק; והשני, הכנסת אכן פעלה כרשות מכוונת – וזאת יש לקבוע על פי

בחינת תוכנו ומஹתו של החוק.

## ב. צווים על תנאי

ב.1. צו על תנאי בנגד הכנסת, היא המשיבה 1 לעתירה, המורה לה לבוא ולنمוק מדוע לא בוטל התקיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) הכוללת תיקון עקייף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח התגבותות הסיבות שלhalbן, במצטבר ובנפרד:

ב.1.א. התקיקון חורג מסמכותה המתבקשת של הכנסת, באופן החורג שלא כדין מגדרי

הוראות חוק יסוד, שנקבעו מתוך סמכותה המכוונת של הכנסת.

ב.1.ב. התקיקון עומד כתיקון חוקתי לא חוקתי, באופן הפוגע אנושות בשיטת המשטר

הישראלית, אשר הוא מחליש את מעמדה של הכנסת בפיקוח על פועלה של

הממשלה באמצעות התקציב. והכל על רקע שיקולים אסורים, צרכי שעה

קוואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנדרדות כל תכילת ראוייה עצמאית

מחוקר פוליטי חולף – ולפיכך אין מקומו בין הנורמות החוקתיות במדינת

ישראל.

**ב.1.ג.** לנוכח הפגיעה הקשה בעקרון הפרדת הרשותות והצריך בפיקוח של הכנסתת על עבודות הממשלה באמצעות התקציב - והכל על רקע שיקולים אסורים, מרכזי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנדרות כל תכילתית ראוייה עצמאית מהקשר פוליטי חולף.

**ב.1.ד.** בהיותו מהוועה "שימוש לרעה" בתהליכי חקיקת חוקי יסוד, בהיותו שניינו משטרי המיעוד לפטור מצוקה פוליטית רגעית אשר נערך במסגרת הוראת שעה, על-אף העובדה שהיוו חדשניים על מנת להיערך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המוגבלות החוקתית, גם בכך שאינו מtabסס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב בגיןים" (כמשמעות מונח זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתוכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020).

**ב.1.ה.** נוכח העובדה כי "תכנית פולולת מפורטת" הינה למעשה "תקציב" שלא אושר, אשר עומד כדי ניסיון לעקוף במחטף את מגבלות התקציב ההמשכי הקבוע כהסדר חוקתי מחייב, וכן לעקוף את הליך החקיקה בזרך אשר עומדת ב曩וד להוראות חוק יסוד: משק המדינה הקובעת כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק".

**ב.1.ג.** לנוכח הפגמים הקשיים שנפלו בהליך חקיקת תיקון לחוק יסוד, ובהם הפגיעה הקשה בעקרון השתתפות חברי הכנסת במהלך החקיקה על משמעויות הפקוח והחקיקה, העדרו של פרק זמן ראוי לדיוון במהלך ובהשלכותיו, העובדה שהתיקון לא עבר 3 קרייאות כנדרש העדר תשתיות עובדתית ומשפטית ראוייה ומלאה, ובאופן החורוג מן הדרך בה התקבלו חוקי יסוד בעבר עד כדי העדר כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצובה משטר חוקתיים.

**ב.1.ז.** לנוכח הניסיון הפסול לעקוף את הנחיה היעץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחיה מס' 1.1801.1) בעניין פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית אשר תכילה להבטיח שהסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, לא יכרוך טובת הנהה למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג.

**ב.2.** לחילופין, צו על תנאי בנגד הכנסת, היא המשיבה 1 לעתירה, המורה לה לבוא ולنمוק מדוע לא התקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) הכלול תיקון עקייף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח היותו תיקון חוק יסוד בחוק "רגיל" אשר אינו עומד בתנאי פסקת הגבלה, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ואיןנו נועד לתכילתית ראוייה בהיותו מאפשר לממשלה להניגג מדיניות געדת התקציב, רומס את הפקוח הפרלמנטרי על התקציב ועל מדיניות הממשלה, ופוגע ביכולת הכנסת לתת אמון מתחדש הממשלה.

**ב.3.** בנוסח, צו על תנאי פגוד המשיב 5 לעתירה, הוא הייעץ המשפטי לממשלה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע זה לא יפעל כפי סמכותו בדיון, וינחה את המשיבים 3-4 להמנע מכל פעולה המקיים את התקיון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) הכלול תיקון עיקף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח התגבשות הסיבות האמורות בסעיפים ב.1.א – ב.1.ו לעיל, וכן בסעיף ב.2 לעיל.

#### **ג. בקשה לקיום דין דחווף**

**ג.1.** כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דין בהול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בסיס העתירה, ונוכח העובדה כי מדינת ישראל נמנעת מאישור תקציב בדיון, או גרוועמק – בחסותו "תקציב" אשר יופעל בחסות "תקציב פוליטי" ומבלוי שאושר בדיון על ידי הכנסת; ואשר צפוייה להיות מאושרת בהתאם לתקיון עד ליום 13.9.2020.

#### **ד. הצדדים**

**1.** העותות היא עמותה, רשומה בדיון, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המיצינית בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרצה על דגלם שמירה על טוהר המדינות בשירות הציבור, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראיות במנהל הציבורי והרששת נורמות ראיות של מנהל ציבורי תקין. העותות היא ארגון אזרחי המונה כ-55,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-207,000 עוקבים בראשות החברתיות.

**2.** המשיבה 1 היא כנסת ישראל, אשר ביום 24.8.2020 קיבלה את חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (להלן: "הכנסת").

**3.** המשיבה 2 היא ועדת הכספי של כנסת ישראל, אשר דנה בתיקון מס' 50, והוסמכה במסגרת התקיון לאשר את התכנית המפורטת, שבבסיס התקיון (להלן: "ועדת הכספי" או "הוועדה").

**4.** המשיבה 3 היא ממשלה ישראל, אשר קידמה את התקיון, ועתידה לאשר את התכנית המפורטת, שבבסיס התקיון (להלן: "ממשלה ישראל").

**5.** המשיב 4 הוא שר האוצר אשר קידם את התקיון, ובהתאם לכך הוסמן להביא לאישור הממשלה את התכנית המפורטת (להלן: "שר האוצר")

**6.** המשיב 5 הוא הייעץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד גיסא, והעומד בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך גיסא. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קioms הדיון, והוא הגורם האחראי להנחות את הממשלה במקרים בהם מתעורר ספק לגבי אופן פרשנות ויישום הדיון.

#### **ה. פתח דבר**

**7.** במסגרת חוק יסוד הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (להלן: "התקיון" או "תיקון 50") נערכו שני תיקונים: הראשון, תיקון סעיף 36 – הוראת שעה לחוק יסוד הכנסת, המאריך

בפועל את מועד אישור התקציב עד ליום 23.12.2020 (להלן: "התיקון לחוק יסוד הכנסתת"); והשני, תיקון חוק יסוד משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), הקובע כי במקומות אישור התקציב – יביא שר האוצר לאישור הממשלה, ובמהלך יביא לאישור וועדת הכספיים של הכנסתת, "תכנית פעהה מפורטת" לשימוש בסכום החוצאה המשותפת שמתווסף לתקציב המשכי בסך כולל של 11 מיליארד ש"ח (להלן: "התיקון לחוק יסוד משק המדינה").

8. כפי שיוובא בהרחבה להלן, מדובר בתיקון חוקתי-לא-חוקתי, בהיות **סמכות התקיקון של הכנסתת "געורת" מסמכותה המקוריות** – הרי **שהיא מוגבלת**; ואין לפיכך באפשרותה לתקן חוקיות-יסוד הפוגעת ממשמעותו ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב.

9. אין חולק שסוגיית התקציב עומדת ביסוד המatri-חוקתי בישראל, והיא איננה בבחינת סוגיה טכנית בלבד – אלא **אבן-הראשה במערכת היחסים המatriלית שבין הכנסת לבין הממשלה**.

10. הדרישה הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה שהתקציב ייקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשותות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה; שהרי "תקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..."; ובהתאם לכך, אף **מוגבלות התקציב המשכי עצמה** נושא מושמות חוקתיות-משטריות – באופן המבקש להכפיף את הממשלה לכנסת, באמצעות מנוף הלץ הכלכלי שביידי הכנסת על הממשלה המוניניתקדם את מדיניותה ואשר כרוכה באישור התקציב מדינה בכנסת. והחשש הגadol – ומדוע תפעל הממשלה אחרת במרקחת הבא? אם אפשרותה להשתמש בכוחה המבוסס על המשמעת הקואלייציונית כדיקדם את מדיניותה במונתק מהחובה לקבל את אישור הכנסת בהליך אישור התקציב – מדוע לא תעשה כן להבא?

11. על רקע זה, מתחזק הקושי המatriי **בתיקון** – שהרי אם **אפשרים** לממשלה להגדיל את המספרות כתעב-ב-11 מיליארד שקלים בהליך מוקוצר; **לא** אישור הכנסת של התקציב – נעלם מנוף-הלץ הכלכלי שביידי הכנסת על הממשלה המוניניתקדם את מדיניותה ואשר כרוכה באישור התקציב מדינה בכנסת. והחשש הגadol – ומדוע תפעל הממשלה אחרת במרקחת הבא? אם אפשרותה להשתמש בכוחה המבוסס על המשמעת הקואלייציונית כדיקדם את מדיניותה במונתק מהחובה לקבל את אישור הכנסת בהליך אישור התקציב – מדוע לא תעשה כן להבא? **ובפעםים שלאחר-מכן?**

12. דומה שאין ראוי יותר מתפקידו של בית משפט נכבד זה, להגן על מעמדה של הכנסת אל מול כוחה הדורסני וחסר המעצורים של הממשלה, המבקשת לבטל למעשה ולעקור בפועל את מקור הפיקוח המרכזי (ובמובנים מסוימים – אף האחרון) של הכנסת על הממשלה. **זהו איננה רק זכותו של בית משפט נכבד זה;** אלא חובתו להשיב את האיזון הרואוי שבין הרשותות.

13. כפי שיוובא בהרחבה להלן, "תכנית פעהה מפורתת" שבבסיס תיקון 50 היא למעשה "תקציב-בפועל" שלא אושר, ולא קיבל את אישור הכנסת. מדובר בניסיון בוטה – ולא חוקתי – לעקור את מגבלות התקציב המשכי. באופן המההה את מילוטה של כב' הנשייה מריט נאור שלפייה "אין לאפשר ניצול לרעה של כל הטענות התקציביות ופתרונות 'مسلسل עוקף'" לתקציב. אין חולק על החשיבות שבעיגון התקציב בחוק, המשקף **זכור את העיקרונו שליפוי כספי התקציב הם כספי הציבור המוחזקים בידי הממשלה בנסיבות בוגנות'**.

14. מעבר לכך, תיקון אף פסול נוכח ה"שימוש לדעה" שנעשה במסכות המקוריות, בהיותו שינויי משטרוי המועד לפטור מצוקה פוליטית רגעית; שנערך במסגרת הוראת שעה, על-אף העובדה

שהיו חדשים על מנת להעיר את התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המספרת החוקתית, גם בכך שאנו מtabס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב ביןים" (כמשמעותו מונח זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתוכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020); ובכך שמדובר בניסיון לעקוף את המגבלות הקבועות בהנחיית הייעץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

15. כמו כן, התיקון פסול בשל ההליך שבו התקבל – בכך שהתיקון לא התקבל במלואו בשלוש קריאות; בכך שלא נערך כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים; ובכך שעקורו ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה – הן של התיקון עצמו; והן בהמשך בתהיליך האישור של "התקציב-בפועל" – נגע קשות.

16. מעבר לכך, הניסיון הפסול מأت המשיבים "לעקוּף" את הדרישות המופיעות בחוקי היסוד ביחס לתקציב, ולתקציב-ההמשכי – באמצעות התיקון שהציג לאויר העולם את אותה "תכנית פעולה מפורטת" המבוקש לנתק את הזיקה הברורה שבינה לבין "התקציב" – לא עולה בידם.

17. טעם הזובר הוא שהעותרת תמכבד לבקש מבית המשפט הנכבד לקבל החלטה פסוקה את "המבחן המשולב" (במבחן מה שימוש הקיימים ב"מבחן הצורני") לצורך זיהוייה של הנורמה.

18. וכך, שככל שאכן אין מדובר לאמתו של דבר בתקציב, הרי שהתיקון אינו נושא כל משמעות חוקתית, ככלומר אין בו "מאטירה חוקתית" – ולכן, אין הדבר מבחן מהותית ב"חוק יסוד", אלא בתיקון שמעמדו כ"חוק". חוק זה – מהווע שינווי, ולמצער פגיעה שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה החוקתית – וגם מטעם זה דינו פסולות.

19. בשולי הדברים, העותרת תבקש לציין שידוע לה שהוגשו שתי עתירות נוספות המבוססות צוים דומים בנוגע לתיקון 50 (בג"ץ 5969/20 ; בג"ץ 6101/20), ואולם היא סבורה שיש בעתירה דן טענות חדשות המוסףות על העתירות האחרות, ומכאן עתירה זו.

## 1. רקע עובדתי לעתירה

### 1.1. מרבות הבדיקות – תקציב המשבי

20. על רקע הגשת כתבי האישום נגד ראש הממשלה, התחולל (ועודו מתחולל) בישראל משבר פוליטי חרר תקדים, אשר דחפה תקיקת תקציב ראוי ותקני על ידי הכנסת ישראל עקב ממערכות בחירות חוזרות ונשנות.

21. כזכור, הכנסת ה-20, אשר הייתה האחونة מלאימה כמעט במלואם, החליטה על פיזורו המוקדם ביום 24.12.2018. הבדיקות לכנסת ה-21 התקיימו ביום 9.4.2019 ובಹליך חריג, חמור וחסר תקדים – הוביל ראש הממשלה מהלך של פיזור הכנסת וחלוקת לבחירות נוספות.

22. כך, ביום 30.5.2019 העבירה הכנסת את חוק פיזור הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ועקב כך יצאתה מדינת ישראל למערכת בחירות שנייה בתוך חצי שנה. ביום 17.9.2019 התקיימו הבחירות לכנסת ה-22. נוכח המשבר הפוליטי והמשפטי, לא עליה מי מחברי הכנסת להרכיב ממשלה גם לאחר בחירות אלו. הכנסת ה-22, התפזרה ביום 12.12.2019, וישראל יצאתה למערכת הבחירות השלישית שנערכה בטוחה זמן של שנה.

23. פיזור הכנסתת פעם אחר פעם, וההילכה לבחירות, כפו על אזרחי מדינת ישראל ממשלת מעבר ארוכה בה הוקפאו מינויים של בכירים בשירות הציבורי, ואך חמור מזה – מערכות הבחירות כפו **תקציב המשכי לאורך שנת 2020**.

24. אם כן, מעבר לעובדה שהכנסת לא הכרעה על חלוקת התקציב כנדרש מתוקף תפקידיה, המשכיות התקציב הביאו לתת-תקצוב ושיתוק של תכניות שונות וחוויות, לרבות ביצוע של רפורמות מתחייבות ברגע הציבור.

25. כך, התקציב האחרון לשנת 2019, הוא האחרון שלמעשה אוישר בכנסת כחדש ונחקק בקריאת שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 15.3.2018. אם כן, הפעם האחרונה בה נבחרי העם ברשות המחוקקת אישרו כנדרש את התקציב המדינה והחכבה על חלוקתו הייתה בחודש **מרץ 2018**.

26. מצב חריג זה הביא לעובדה שمرة לעמלה מ-8 חודשים מרדדי הממשלה פועלים ללא התקציב המדינה ומתקף הוראות סעיף 3(ב)(א) לחוק יסוד: משק המדינה שקבעו מגבלות מהותיות ושותפות פעילות הממשלה תחת התקציב המשכי.

27. לעניין אותו התקציב המשכי יזכיר, כי הסך הכלול של התקציב לשנת 2019, עמד על 479.6 מיליארד ש"ח. לעומת גידול של 4.3% לעומת התקציב 2018 וגידול של 24.9% ביחס לתקציב 2015 (על"י נתוני מרכז המחקר של הכנסת).

**העתק כתבת חדשות הכנסת, "תקציב המדינה לשנת 2019 אוישר סופית", שפורסמה ביום 15.3.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/1.**

28. אם כן, כאשר אותו התקציב של שנת 2019 שאושר זה מכבר, נמשך גם על פני שנת 2020, הוא איננו התקציב מעודכן ולמעשה נמשך בתבנית שאושרה על ידי הכנסת לפי חיסל 1 חלק 12 לכל חודש של שנת 2020 ולא התחשבות בגידול האוכלוסייה וצרבי המשק. לכן, המגבלות שהחולות על מרדדי הממשלה בתקציב המשכי – בהכרח משפיעות על הציבור הרחב.

29. במודד העתירה תרחית העותרת על תפקידה המהותי של הכנסת לאשר את חוק התקציב ותעמוד ביתר פירוט על הרציונאלים החליט המדינה דמוקרטית לעניין זה. אך בנוסף לאלה, זה המקום לציין, כי אי-חקיקה כזו של התקציב המדינה מביאה בהכרח לתת-תקצוב ולפגיעה הציבור וביתר שאת, לפגיעה באזרחים המוחלשים ביותר.

**העתק כתבתו של יובל גנוו, "בשל אי-אישור התקציב: בוטלו תוכניות לאוכלוסיות מוחלשות", שפורסמה ביום 13.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/2.**

## **2.1. ההסכם הקואלייציוני והשבעת הממשלה ה-35**

30. הבדיקות לכנתה ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019, וביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין סיעות כחול לבן והליקוד הסכם קואלייציוני לבנון ממשלה חירות ואחדות לאומית (לעיל ולהלן: "ההסכם הקואלייציוני" או "ההסכם"), אשר מעגן את תקנון הממשלה, חלק מקווי היסוד הזמינים לממשלה ה-35 וכן תיקון לחוק יסוד: הממשלה (ממשלה חילופים).

31. כזכור, החסכם הקואליציוני פורסם לציבור הרחב ביום 20.4.2020, ועל סמך אותו החסכם שפורסמת לכל הציבור וחברי הכנסת הצבעה הכנסתת ביום 17.5.2020 על כינון הממשלה ה-35 ועל ושבועתת של הממשלה הפרטיטית.

32. כלומר, הממשלה הנוכחית הושבעה על סמך התcheinבותה לחברי הכנסת ולציבור. התcheinבות שפורסמה כאמור בחסכם הקואליציוני והופרה עת חוקה הקואליציה את תיקוני חוקי היסוד בהצעת חוק האזר.

33. והנה, עוד במבוא לחסכם הקואליציוני נקבע בעמ' 1 לחסכם, כי "הממשלה טוביל תכניות כלכליות ותקציב מדיניות המותאמים לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה".

34. בסעיף 30 לחסכם הקואליציוני, הובטח לציבור ולחברי הכנסת כי תבטיח הקואליציה העברת מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתרומות עם משבר הקורונה לאוחר מ-90 ימים ממועד השבעת הממשלה:

"...30. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מ-90 ימים ממועד השבעת הממשלה, תבטיח הקואליציה העברת מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתרומות עם משבר הקורונה. התקציב יהיה דו שנתי לשנים 2020-2021...  
לא הווער התקציב במועדו המקורי, יראו את הצד שהכשל את העברת התקציב ו/או שלא תמצ才发现 בהעברתו למי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיוירט המפלגה המקיים הסכם זה יהיה או מישיך לכהן כראש הממשלה. לרשונות הממשלה יעמדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר שששת החודשים לא הווער התקציב, תפוזר הכנסת ויתקיימו בחירות תוך 90 ימים וראיה"ם המכחן ימשיך ככהונתו כראש הממשלה" (ההדגשות אינן מקורה, הת"מ).

35. הנה כי כן, על אף שהממשלה הושבעה על סמך ההתחייבות להעביר תקציב מדינה תוך 90 ימים תקציב המותאם לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה; ועל אף הסנקציה הבורורה חלק מהייתה של הממשלה פרטיטית, כי במידה ולא יעבר התקציב במועדו המקורי יתחלפו ראש הממשלה – על אף כל אלה, ממשיכה הממשלה שלא להעביר התקציב בחקיקה וראשית בכנסת – בנגדו לנדרש בחוקי היסוד ובנגדו לchoice הדמוקרטי הנחתם בין הציבור לנציגו בכנסת.

**העתיק החלקים הרלוונטיים בחסכם הקואליציוני כפי שנחתם ביום 20.4.2020, מצורף ומסומן בנספח ע/3.**

36. זה המקום לציין, כי היה נתנו העומד בראשות הממשלה ומואשם בפלילים חמורים שההלך בעניינו תלוי ועומד בבית המשפט המהווים בירושלים, הוא הוא למעשהaben הרואה של המשבר והshitok בתקציב.

37. זאת מאוחר והוא אוף איש מעוניין להמשיך לעמד ברשות הממשלה, גם אם תהיה זו ממשלה מעבר, לכל אורך שלב ההורחות שנקבע בת"פ 67104-01-20-67104 מדינת ישראל ני נתנו ואות. ונוכח העובדה כי עניינו האישיים הללו, הם שעומדים בראש מעניינו נדחה ממועד העברת התקציב.

38. על כן, עניינה של עתירה זו בתיקון חוקי היסוד שנחקקו במטרה לדחות שוב את חקיקת התקציב, כל זאת, חלק ממטרה נלווה ובחקיקה שאינה רואיה. אך חמור מכל זה, בסיס

עתירה זו, עומדת ההוראה להוסיף לשנת 2020, סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים לפחות מלאה הנדרש של מלאית הכנסת לתוכן התקציב ועל כן יורחב בהמשך.

### **3.1. השיתוק הפליטי – הצעת חוק האוצר המקורי**

39. ביום 10.8.2020, הניח חה"כ צבי האוצר הצעת חוק פרטית לתיקון סעיף 36א(ב) בחוק יסוד: הכנסת בהוראת שעה (הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות בשל אי-קבלת חוק תקציב) (הוראת שעה) (פ/ה/23/1741)) לעיל ולהלן: "הצעת חוק האוצר המקורי", כך שהतפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב תהיה ב-100 ימים נוספים.

40. כך, פורסמה הצעת חוק האוצר המקורי בנוסחה הזזה בלבד:

תיקון סעיף 36א – 1.  
הוראת שעה  
הכנסת העשרים ושלוש יקראו את סעיף 36א(ב)  
לחוק-יסוד: הכנסת כך שבמוקם "100" יבוא  
"200".

41. בדברי ההסבר להצעת חוק האוצר המקורי, נכתב כי "על-פי סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת בנוסחו הנוכחי, אם תוך שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספיים או תוך 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר, לא התקבל חוק התקציב, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה ויערכו בחירות מוקדמות. פיזור הכנסת בעז זו יפגע פגיעה של ממש באינטרסים מימי הבית, ביציבות הכלכלית הישראלית ובאינטרס הציבורי הכלול. על כן, מוצע להרחיב את מסגרת הזמן לקבלת חוק התקציב מיום כינון הממשלה, כפי שקבעה בסעיף האמור, מ-100 ימים ל-200 ימים".

42. הנה כי כן, הצעת חוק האוצר המקורי כללה אך ורק דחיה במאה ימים של העברת חוק התקציב. את דחיתה העברות התקציב במאה ימים תלה חה"כ האוצר בבקשתו שלא לפגוע באינטרסים המשק הישראלי.

הצעת חוק האוצר המקורי, כפי שהונחה על שולחן הכנסת וכפי שקיבלה פטור מחובבת הנחה בועדת הכנסת, מצורפת ומסומנת כנספה ע/4.

43. על סמך עובדה זו, התקיימה מיד לאחר הנחת הצעת חוק האוצר המקורי על שולחן הכנסת, וביום 11.8.2020, ישיבה בוועדת הכנסת בנושא בקשה בקשה חה"כ צבי האוצר להקדמת הדיון בהצעת החוק לפני הקရיהה הטרומית. כאמור, לאחר ומדובר בהצעת חוק פרטית המחייבת תקופת הנחה והצבעה טרומית הטעינה ועדת הכנסת לדzon בבקשתו של חה"כ האוצר לפטור מחובבת הנחה ומקריאה טרומית.

44. בישיבת ועדת הכנסת הוחלט על מנת פטור כאמור להצעת חוק האוצר המקורי. ההחלטה על מנת פטור התקבלה בהסתמך על ההצעה המקורית שהונחה לפני חברי הוועדה. על כן, כל הדיון בועדת הכנסת סבב סבב סבב הדחיה של מועד העברת התקציב.

45. כך תיאר יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ איתן גינזבורג, את הסיבה מדוע יש להציג בועדת הכנסת על מנת פטור מחובבת הנחה:

"כי אין אפשרות טכנית להעביר חוק, וממילא גם אם צריך לדוחות את העברת התקציב בעוד שבוע, שבועיים, חדש או שלושה חודשים, חייבים לדוחות את זה כי אין זמן. וכך אין אפשרות אחרת להעביר

**תקציב עבשו –** זהה ההסבר אליו, חבר הכנסת הרצנו – אין אפשרות  
עכשו להעיר תקציב מבהינה טכנית. ועל כן מבקשים דחיה של  
המועד שקבע בחוק, כדי לאפשר לממשלה להציג תקציב לבנסת,  
לאשר אותו. ובכך למנוע מאזרחי ישראל בחירות, ובתקווה שהיא  
תקציב טוב לאזרחי ישראל." (ההדגשות אינן במקור, הח'ם).

46. הנה כי כן, וכפי שעולה מפרוטוקול הישיבה, החלטת ועדת הכנסת להציבו ולהאר פטור מחייבת  
הנחתה, התבססה אז ורוק על הצעת חוק האוצר המקורי, עסקה בדחית העברת מועד  
התקציב ב-100 ימים נוספים בלבד. דחיה זו, היא הסיבה היחידה לפי דברי פרוטוקול  
הישיבה שעמדה בבסיס ההחלטה של ועדת הכנסת ליתן פטור מחייבת הנחתה.

47. בנקודה זו יודגש, כי הצעה לתיקון חוק יסוד: משק המדינה כלל לא נכללה בהצעת חוק האוצר  
ה המקורי, וכפי שהביאה כתעת העותרת – לא בכלל עת החליטה ועדת הכנסת לפטור מחייבת  
הנחתה וכן, גם בודאי שלא עדמה לפני חברי ועדת הכנסת בקשת הממשלה להוסיף סכום  
תקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים יחד בתיקון החקיקה הפרטית ולא אישורה הנדרש של  
מליאת הכנסת.

העתק פרוטוקול מס' 46 מישיבת ועדת הבנסת, מיום 11.8.2020, מצורף ומסומן בנספח ע/5.

#### **4.1 המשך הליך החקירה והוספת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה**

48. ביום 17.8.2020, התקיימים דיון בהצעת חוק האוצר המקורי בהכנה לקריאה ראשונה בוועדת  
הכספיים של הכנסת. במהלך הדיון בוועדת הכספיים ציין נציג מחלוקת ייעוץ וחקיקה במסדר  
המשפטים, עוזי ברקוביץ', שדעת היועץ המשפטי לממשלה, "אין מניעה" לחקק את  
ההצעה בנוסח שהוצע.

(לענין הדברים שתביא העותרת מישיבות ועדת הכספיים יבואר כבר כתע, שהכנסת טרם  
פרסמה פרוטוקולים של דיויני הוועדות והעותרת תביא את דברי המשתתפים מתוך צפיה  
בדיויני הוועדה המוקלטים ונגישים באתר האינטרנט של ועדת הכספיים).

49. יחד עם זאת, ציין נציג משרד המשפטים, כי קיימים קשיים משפטיים בהצעת חוק האוצר  
ה המקורי לאור העובדה כי תיקון של חוק יסוד בהוראת שעה הוא ענייתי (עקב פסיקת בית  
המשפט העליון בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' הכנסת ישראל (פורסם  
בא"ר"ש, 6.9.2017) (להלן: "פרשת התקציב הדוי-שנתי").)

50. קשיים אלה "בקשה" היועצת המשפטית של ועדת הכספיים, עוזי שגית אפק, "אפשר",  
בתוספת של תיקון חוק יסוד נוסף לתיקון חוק יסוד: הכנסת, קרי תיקון חוק יסוד: משק  
המדינה.

51. בתיקון חוק יסוד: משק המדינה, בקשה יועצת המשפטית של ועדת הכספיים, להוסיף מועד  
אחרון בו הממשלה תצטרכז להציג את הצעת חוק התקציב שלא לפני הכנסת ובטרם יחלפו שוב  
100 הימים לדחית העברת חוק התקציב.

52. כך פורסם התקיון הנוסף לחוק יסוד: משק המדינה, לאחר הישיבה לקרأت קריאה ראשונה (וכאמור התווסף לתקיון חוק יסוד: הכנסתת):

תיקון חוקיותה: 2. בתקיוסה: משק המדינה? (בסעיף 3ב') אחריו פסקה (1) יבוא: מושך המדינה - (וא) על אף האמור בפסקה (1) לעניין התקציב המדינה לשנת 2020 - הממשלה תניה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסתת לא יאוחר מיום \_\_\_\_\_: "הוותה שעה"

53. בדברי ההסבר להצעת תיקיון חוק יסוד: הכנסתת, **לקראת קריאה ראשונה**, פורסמו בהקשר לאותה תוספת של תיקיון חוק יסוד: משק המדינה, הדברים שלහן: "עד מוצע לקבוע את המועד שבו יהיה על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2020, נכון התקיון המוצע. עדות הכספיים של הכנסתת החליטה שהמועד המדויק לכך יקבע בעת הכנסת הצעת החוק **לקראת קריאה השנייה ולקראת השלישית**".

54. על כן, ניתן להבין מהתיקוניים לחוק היסוד, שהשני היחידי שייעשה בתיקוני חוקי היסוד, יהיה למעשה לקבוע את המועד האחרון להנחת חוק התקציב, מועד שלא נקבע וסומן בכו תחתון.

55. והנה, ביום 17.8.2020, זמן קצר לאחר הדיוון לקרأت קריאה ראשונה בוועדת הכספיים, הצבעה ואישרה מלאית הכנסתת בקריאה ראשונה את הצעת חוק יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (התפזרות בשל איקבלת חוק התקציב) (לעיל ולהלן: "**תיקוני חוקי היסוד לקרأت קריאה ראשונה**").

**העתק של תיקוני חוקי היסוד לקריאה ראשונה, כפי שפורסם ביום 17.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/6.**

56. בנסיבות זו יודגש, כי בנוסח ההצעה לתיקוני חוקי היסוד לקרأت קריאה ראשונה, כפי שהביעה עת העותרת – לא נכלל עת הצבעה ועדת הכספיים על אישור לקריאה ראשונה וכן, גם בודאי שלא עמד הדבר בהצבעת המלאה לקריאה ראשונה, בקשת הממשלה להוסיף סכום התקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים יחד בתיקון החקיקה הפרטית ולא אישורה הנדרש של מלאית הכנסתת.

## **5.1. הוספה 11 מיליארד שקלים לתקציב המשבי – "תכנית פעולה מפורטת"**

57. יומיים לאחר שאשרו התקיונים בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, החלו ביום 19.8.2020 הדיוונים בתיקוני חוקי היסוד על בסיס ההצעה שעבירה כאמור בנוסח שהוצע בקריאה ראשונה. כלומר, עסקינו בהצעת חוק פרטית על "ספידים" – מיום הנחת הצעת חוק האוצר המקורית על שולחן הכנסת, ועד לתחילת הדיוונים בוועדת הכספיים בהכנה לקריאה שנייה ושלישית חלפו בסך הכל פחות מ-9 ימים.

58. והנה, ביום 23.8.2020 התקיימו שני הדיוונים האחרונים בוועדת הכספיים להכנות תיקוני חוקי היסוד לקריאה שנייה ושלישית, אחד ביום והשני במהלך הלילה. והנה, **בשני דיוונים** אחרונים אלה להכנות תיקוני חוקי היסוד בוועדה עלתה לפתח הצעה חדשה שטרם נדונה ובה

**כללו תיקוני חוקי היסוד גם תוספת התקציבית של 11 מיליארד שקלים לתקציב המשבי – כל זאת, מבלי להעביר התקציב בחקיקה ראשית.**

59. במהלך הדיון הבינו הגורמים המקצועיים את התנגדותם המוחותית לתוספת של 11 מיליארד שקלים לתקציב המשבי ומבלי שיקבע בחוק لأن כספים אלה ינותבו, לרבות העבודה שמתווך אותו סכום 7.33 מיליארד ש"ח ינתבו לפי החלטת הממשלה, כבר בחודש ספטמבר, 2020.

60. היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, טען כי "מדובר בהצעה שלא עברה ועדת שרים לחקיקה, זאת כריכה להיות הצעת חוק ממשתנית, זה עניין שונה לחוטין מהצעת החוק המקורי... ההצעה היא למעשה לבנות התקציב בלי לקרוא לזה התקציב". כן, המשיך היועץ המשפטי של משרד האוצר: "הגדלת התקציב המשבי פולוס דחיתת המועד לסוף השנה, המשמעות שכרגעו קובעים את מסגרת התקציב ואת אופן הוצאה שלו וזאת על סמך סעיף 3ב הישן, הדבר הזה מנוגד לעיקרוון שקיים בסעיף 3 באותו חוק יסוד, שאומר שהתקציב יקבע בחוק התקציב שמאושר על ידי הכנסת... וכן עוקפיהם את המנגנון הזה ויוצרים מנגנון חדש, באופן הזה מייצרים מתכוונת של אישור התקציב".

61. לדבריו של היועץ המשפטי למשרד האוצר ניתן תוקף גם על ידי הנציגים המקצועיים האחרים שנכחו בדיון, לרבות הנציגים המשפטיים, החשב הכללי במשרד האוצר, מר רוני חזקיהו, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור. בהמשך, עמד היועץ המשפטי של משרד האוצר גם על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישום הסכמיים פוליטיים בעלי משמעות התקציבית וטען, כי ככל התקציב בכל פורמט צרייך לישם את ההנחה הזאת. מנגד, התעקשו חברי הכנסת מהקוואליציה שלא מדובר בהסכם קוואליציוני בעל משמעות התקציבית.

62. בישיבה השנייה שהתקיימה במהלךليل יום 23.8.2020, הציג המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לתוספת התקציבית מבלי לחוק חוק התקציב ועמד על כך שהזרק הנכונה מבחינה חוקית, היא להעביר התקציב **בינויים באישור מלאiat הכנסת ובשלוש קרייאות ובההתאם לחוק יסוד: משק המדינה**.

63. אך במקרה דנן, הדגיש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), כי לא מדובר בתקציב ביןים אלא משיכה בשני וקטורים עד לקיצו: הן מבחינת היקף התקציב המשבי עד קצה הגבול, קרי הוספה של 11 מיליארד ש"ח; והן מבחינת משיכת זמן התקציב המשבי, קרי עד סוף השנה.

64. חלק מסערת הישיבה הלילית ביום 23.4.2020 נסובה בין עמדות גורמי המקצוע אל מול עמדת השרים וחברי הכנסת מהקוואליציה. בין יתר דברים אלו, בלט גם ניסיון השתקעה עת מתקיים הדיון, של שר האוצר לעמדות גורמי המקצוע ממשרו. כך, וכפי שהוקלט הדיון בוועדה גער שר האוצר באחד מנציגי המשרד המקצועיים שהתבטא בניגוד לעמדתו: "מזרע עניין שאנשים שעובדים במשרד האוצר באים ליעց איזה אגיניות אחרות. הערתי להם ואני עוד עיר, וגם אטפל בעניין".

65. הנה כי כן, בדיון הלילי ביקשו כאמור הנציגים המקצועיים לבטא את עמדתם המקצועית נגד חקיקת תיקונים, אשר מוסיף 11 מיליארד שקלים לתקציב המשבי ומבלי להתקבל כנדרש בכנסת בחקיקה ראשית.

66. על הлик קבלת החלטות אצל הממשלה, המושפע מארגוני צרים בלבד; השתקת גורמי המڪזע במשרד האוצר הגיע עד לזלול בוטה; רמיית הכלים והכללים התקציביים כתוב הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור, במכבת התפטרותו ימים מספר לאחר העימות הניל בוועדת הכספיים.

67. ממכתו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מיום 30.8.2020, עולים דברים קשים מאוד ביחס לאפשרות המוצעת בחקיקה – כי התקציב החמישי עברו ללא חקיקה ראשית ולא בקרה דחופה של הכנסתה. העותרת תתכבד להביא מספר דברים מתוך מכתב התפטרותו של הממונה על התקציבים, מתוךם עולים דברים הקשורים לשער הדוק לעניינו דן:

”תהליכי קבלת החלטות בימים אלה מתאפיינים בקבלת החלטות המושפעת מאינטראטים צרים, לא עניינים, קצרי טוח, לצד השתקת הדרג המڪזע, זלול בוטה בעבודת מטה מڪזע, שליפות מהמוני, רמיית הכלים והכללים התקציביים שהיו נר לרגליהם של מנהלי הכללה הישראלית עשרים רבים. המשר ל{}{
 margin-left: 2em;
}אזרחי המדינה ולעולם הוא של פריצת כל העקרונות, המסגרות והגבילות, וכן רמיית ערכיהם וככלים וnormot של שירות ציבור הפעיל למען כלל הציבור...”

בימים האחרונים, ואחרי שנחצו עוד ועוד קווים אדומאים, ורוסקו כללים אלמנטריים של התנהלות התקציבית וככללית נכונה, החלתי שאני יכול עוד להיות חלק מהמערכת ולתת לגיטימציה לדראת ההחלטה השגויה; החלטות שאינן לוקחות בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח והשפעתן על כלכלת המדינה ועל חיי האזרחים..

אין עוררין כי תפקידך כשר האוצר הוא להוביל מדיניות, אך אין לך יכול לעשות זאת תוך התעלמות מהצורך לבדוק מטה סדרה ובמוחחים מڪזעים, ועודאי שאינך יכול לעשות זאת תוך רミית כללים, התעלמות מנוני מאקרו, ניסיונות לשנות אומדנים התקציביים על מנת לייצר מקורות פיקטיביים לצורך חלוקת התקציבים נוספים, והזרת אגף התקציבים וגורמים נוספים כגון היושם המשפט של המשרד מעבודת המטה הנדרשת כדי שאתה בוחר לעשות בעת הזו.”

**מכבת התפטרות של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כפי שפורסם ביום 30.8.2020 מצורף ומסומן בנספח ע/7.**

68. ביום 24.8.2020, התקenna ועדת הכספיים לישיבה בנושא פיצול תיקוני חוקי היסוד לנוכח העובדה שהזמן דחק בקובאליציה לחוקק את תיקוני היסוד עוד באותו היום, ואלה לא הצליחו להגיע להסכמה על המועד האחרון שבו תוכל הממשלה להניח על שולחן הכנסת את התקציב לאישורה של הכנסת, וכיוצא מזה משך הזמן שייעמוד הכנסת כדי לדון ולבחון את התקציב. מועד אחרון זה כאמור, הוא אותו סעיף שנשאר בסימונו קו תחתון באישור תיקוני חוקי היסוד בקריאה ראשונה.

69. לבסוף, הוחלט בוועדת הכספיים למחוקק את אותו הסעיף הקובע מועד אחרון בחוק יסוד: משך המדינה להנחת התקציב על שולחן הכנסת – כזכור, אותו הסעיף שהתעקשה היועצת המשפטית של ועדת הכספיים לתקן לקריאת הקריאה הראשונה ולהוסיף לתיקון חוק יסוד: הכנסת.

70. כך, הלכה למעשה, ביום 24.8.2020 הונחו תיקוני חוקי היסוד על שולחן הכנסת לקריאת שנייה שלישית. תיקונים אלה כללו מספר שינויים:

ן. הארכת אישור המועד האחרון לאישור התקציב בחלוקת 220 ימים מיום כינון הממשלה, קרי עד ליום 23.12.2020.

- ii. ביטול הדרישת להנחת התקציב על שולחן הכנסת 45 ימים לפחות לפני חקיקתו.
- iii. הוספת 11 מיליארד שקלים לתקציב החמשי לשנת 2020 מבלי לקבוע לאן ינותבו בחקיקה ראשית ו בשלוש קראיות (שנתוכם 7.33 בחודש ספטמבר 2020).
- iv. תוכנית הפעולה המפורטת לתקציב ה-11 מיליארד לתקציב החמשי תמהה טעונה רק באישור של ועדת הכספיים בלבד.
- v. לאחר אישור ועדת הכספיים לתוכנית הפעולה המפורטת, ניתן יהיה לשנות את ניתוב התקציב עד ל-15% מרכיבי התוכנית ללא אישור חוזר של הוועדה.
- vi. מועד תחולתם של תיקוני חוקי יסוד אלה ביום חקיקתם בכנסת.
71. לגבי "תוכנית הפעולה המפורטת" הכוללת תוספת של 11 מיליארד שקלים לתקציב החמשי, תבקש העותרת לחדר כי זה-פקטו מדויב באישור התקציב מבלי שנקבע אופן התקציב ומבלוי שהכנסת תאשר את חלוקתו בחקיקה ראשית ו בשלוש קראיות במלואה.
72. בדומה, כך גם הובהר על ידי הייעץ המשפטי של משרד האוצר לכל חברי הכנסת, כי "ההצעה היא למעשה לבנות התקציב בלי לקרוא לו התקציב". ובדומה גם על ידי המשנה לייעץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), שעד מועד כל אחד מהותה סוטה בבירור ובקביניות מדרך המלך של התקציב ביןינים וכי נכוון להתייחס לכיספים הקואליציוניים האלה כמו לתקציב".
73. יצוין, כי רוגם של השינויים הללו, לרבות "תוכנית הפעולה המפורטת", עלה רק לפני הדיון האחרון בוועדה, אותו הדיון שהתקיים ביום 23.8.2020.
74. והנה, על אף כל זאת, ביום 24.8.2020 הצבעה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית על קבלת תיקונים לחוקי היסוד.
- העתק של תיקוני חוקי היסוד, כפי שנחקקו ביום 24.8.2020 ופורסמו ברשומות, מצורף ומסומן כנספח ע/8.**

## **6.6. מיצוי הלि�פום**

75. בראשית הדברים, תבהיר העותרת שמדובר בהליך חקיקה מזורז וחרייג, לפי כל קנה מידה. כך, תיקון חוקי היסוד כפי שאושר בקריאה הראשונה, אינו דומה במאום לאישור התיקונים, כפי שנטקבלו לבסוף בחקיקת, הן מבחינה מהותית והן מבחינה טכנית.
76. הליך החקירה, אשר התחילה בהצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת, לא יכול היה לرمז, כי באישון הלילה שלפני ההצבעה על קבלת החוק, קיבל הוועדה שינויים נרחבים ובראשם הוספה של 11 מיליארד שקלים לתקציב החמשי מבלי להכריע בחקיקה ראשית לאן יוקצה הכספי ו מבלי לקיים דיון נרחב בכנסת.
77. יזכיר, כי בשונה מתזיכיר חוק – הצעת חוק ממשלтиית שנערכת ומוגבשת במשדי הממשלה, על ידי צוות הכלל לרוג, את כל הגורמים הרלוונטיים במשדי הממשלה; עוברת לאחר פרסום להערות הציבור תוך מתן פרק זמן דרוש לכך; חזורת לתיקון נוסף לאחר הערות הציבור; מוגשת לעיון ואישור בוועדת השירותים לענייני חקיקה; ורק לאחר מכן ניתן לקיים בה דיון לקרأت קריאה ראשונה. **הליך החקירה נשוא עתירה זו, לא כולל את כל השלבים הללו עת ניתן**

פטור מחויבת הנחתה. מיותר לציין, כי לא ניתן לציבור כלל זמן להגיב לתוכן השינויים שנרכמו בועדה ונחקקו מיד לאחר מכן.

78. חמור מכך, כפי שהשתקף בדיוני ועדת הכספים הגורמים המڪווים בוועדה הכללים את נציגי הייעוץ המשפטי השונים, שמטרתם להתאים את תיקוני החקיקה לחוקי היסוד ולרציונאלים החוקתיים והדמוקרטיים שモותבטים, בין היתר, גם בפסיקות בית המשפט העליון; וכלה בנציגי משרד האוצר שמטרתם לשמר על התנהלות תקציבית וככללית נcona, לרבות תקציב שוויוני ואחראי ככל הניתן – **עמדות הנחתה בנגד התקיונים הנוספים** שבקשה הממשלה לחוק כל לא התקבלה.

79. ואם בארץ נפלה שלחתת – מה יגידו אוזבי הקיר? ולענינו מה משקלה של העותרת בישיבה (אשר נציג מטעמה השתתף וזכה בדיון באמצעות אפליקציית הזום), אל מול העמדות הנחות של גורמי המקצוע, אשר הובאו בוועדת הכספים.

80. למרות זאת, לא טמנה העותרת את ראהה בחול, ולאחר שביום 4.9.2020, פורסם כי הממשלה צפוייה להתכנס ביום שלישי הקרוב 8.9.2020, לצורך אישור מトווה החלוקה של 11 מיליארד שקלים שאמורים להתווסף לתקציב לשנת 2020 (להלן: "מתווה החלוקה"), פנתה העותרת אל הייעוץ המשפטי לממשלה ואל הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, בבקשת להקפיא כל פעולה בעניין תיקון 50 לחוק יסוד: הכנסת (הוראת שעה).

81. בפנימיתה מיום 6.9.2020, הרחיבה העותרת מידע המדבר בתיקון שאיננו חוקתי – ודיננו – פסולות. יתרה מכך, העותרת עמדה בפנימתה על כך שתתיקון פסול בשל ההליך שבו התקבל – בכך שתיקון לא התקבל במלואו בשלוש קרייאות; בכך שלא נערך כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים; ובכך שעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה נפגע קשות.

82. לאור הדברים האלה, בבקשת העותרת בפנימתה, כי הייעוץ המשפטי לממשלה, ינחת את הממשלה והגורמים המڪווים במשרד האוצר שלאקדם את התקיקון ולהקפיא את קבלת ההחלטה על מתווה החלוקה, וזאת עד להכרעה בעתיות שhogשו בندון.

83. נוכח דחיפות הדברים בבקשת העותרת את תגובת הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי שמשרד האוצר עד ליום 7.9.2020 בשעה 12:00, על מנת שתוכל העותרת לשקל את עדיה הבאים, ולרבות המשפטאים.

העתק פנימית העותרת אל הייעוץ המשפטי לממשלה ואל הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, מיום 6.9.2020, מצורף ומסומן בנספח ע/9.

84. עד למועד הגשת עתירה זו לא השיב מי מהמשיבים האמורים לפנימית העותרת, כל שכן לא קיים את אשר בבקשת היא ממנעו. במצב עניינים זה, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנימה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

## ו. הטייעון המשפטי

### ו.1. המסדרת הנורמטיבית

#### ו.1.א. חוק יסוד: הכנסת

85. חוק יסוד: הכנסת הוא חוק היסוד הראשון שחוקק; והוא אמן איינו מגדיר את סמכיותה של הכנסת, אך נקבע בו כי: "הכנסת היא בית-הנהנים של המדינה" (סעיף 1). עניינו בתקופת כהונתה של הכנסת, שיטת הבחירה, הזכות לבחור ולהיבחר, כהונת חברי הכנסת, חסינותם, עבודות הכנסת ועדותיה ועוד.

86. אורך כהונתה של הכנסת נקבע לארבע שנים מיום היבחרה (סעיף 8); אולם סעיף 9א(א) קובע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמוןיהם חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות ערכית בחירות בעיתן..."

87. סעיף 36(א) קובע את התפקידים הכנסת בשל אי-קבלת חוק תקציב, כך: "לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספיים, יראו ביום שאחריו סיום התקופה האמורה (להלן – היום הקובל) ככלו החליטה הכנסת על התפקידים לפני גמר תקופת כהונתה, ויערכו בחירות מוקדמות ביום ג' בחודש ינואר תום 90 ימיים מהיום הקובל, אלא אם כן החליטה הכנסת ברוב חבריה, בתוך חמישה ימים מהיום הקובל, בשל סמיכות מועד הבחרות ליום חג, מועד או זיכרון, על קיום הבחירות במועד מאוחר יותר, אך לא יותר מאשר 100 ימים מהיום הקובל".

88. במסגרת התקיקון נקבע כי "על אף הוראות סעיף קטן (א),פתח נשיא המדינה בהלכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, הביעה הכנסת אמון בминистр חדש לפי סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה, או התקבל חוק על התפקידים הכנסת, או התקיימו בחירות הכנסת, אחרי המועד להגשת הצעת התקציב לפי סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה, ולפני תום שלושת החודשים שמiams תחילת שנת הכספיים, יהיה היום הקובל כאמור בסעיף קטן (א), ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020)".

#### ו.1.ב. חוק יסוד: משק המדינה

89. סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה, קובל שתקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הכספיות והמתוכנות.

90. בסעיפים 3-3ג בחוק-יסוד: משק המדינה מובהות הוראות המתוות את המסדרת לאופן קביעת התקציב המדינה והgelות הקשורות לאישור התקציב ולביצועו. בין השאר נקבע בסעיפים אלו כי התקציב יונח על שולחן הכנסת לא פחות מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספיים, נקבע נהיל החכבה על הצעות חוק תקציביות ונקבע מה הממשלה רשאית לעשות אם התקציב המדינה לא אושר במועד. בסעיף 3(א)(2) נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת.

91. סעיף 3ג דן במקרה שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספיים, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השניים-עשר (להלן: "מגבלת ההוצאה החודשית") מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה לממד המחייבים לצריכה (להלן: "תקורת התקציב ההמשכתי").

92. סעיף (ד) קובע את המנגנון ביחס לתקציב בגין, לתקופה שבה נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספיים.

93. במסגרת התקיקון נקבע בהוראה המופיעה בסעיף 3(ב)(א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה, כי:  
(2) כל חודש מחדש ספטמבר, סכום השווה לחלקשנתיים עשר מ-11 מיליארד שקלים חדשים;  
ובחודש ספטמבר – סכום נוסף של 7.33 מיליארד שקלים חדשים;

(3) שר האוצר יbia לאישור הממשלה תכנית פולחן מפורטת הכוללת בין היתר פעולות ותמיכות לשימוש בסכום ההוצאה הממשלה הצמוד לשנת 2019 ובסכום האמור בפסקת משנה (2); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספיים של הכנסת את התכנית האמורה לא יותר מיום כ"ד באלו התש"ף (13 בספטמבר 2020); כל עוד לא אישרה ועדת הכספיים של הכנסת את התכנית לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכומים כאמור בפסקת משנה (2);

(4) שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית כאמור בפסקת משנה (3), בשיעור העולה על 15 אחוזים אחד מרכיבי התכנית טוען אישור של ועדת הכספיים של הכנסת;

#### 2.ג. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

94. יצוין עוד שכחלמה מאוחרת לחוק-יסוד: משק המדינה, נחקק גם חוק יסודות התקציב, שנועד לקבוע את המסגרת הנורמטיבית לחוק התקציב השנתיים ולהגביר את הפיקוח על השימוש בתקציב. בהתאם לכך, חוק יסודות התקציב כולל הוראות שנעודו להסדיר חיקיקת התקציב עתידית – הן במישור הליך החקיקה הן במישור תוכנה. בכלל זה, הוא מטווה את אופן קביעת התקציב השנתי וմבנהו, מגדר את מידת הפירות של חוק התקציב ומעגן את סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב.

95. חוק זה משמש אפוא בסיס לחוק התקציב, המוגש לקרأت כל שנה כספים. החוק קובע בין היתר את אופן הכנסת התקציב, את הרכבו, את ביצועו ואת אופן שינונו.

#### 2.2. בוחה המוגבל של הכנסת בעת תיקון חוקי היסוד

##### 2.2.א. עקרונות היסוד של השיטה

96. כוחה המכונן של הכנסת אינו בלתי-מוגבל. סמכותה המכוננת של הכנסת – ראוי לה כי תהיה מבוקרת באמצעות ביקורת שיפוטית, בשם השמירה על המבנה החוקתי והדמוקרטי.

97. כפי שיובהר בהרחבה להלן, בית משפט נכבד זה אמר את דברו באשר לאפשרות הנזונה בידיו לבחון את תוכרי הסמכות המכוננת. עם זאת, יותר בעינו הצורך בバイור מנגנון ביקורת זה – אמות המידה, אופן הפעולה והיקפה של הבדיקה השיפוטית.

98. על פי גישה מרכזית אשר צמחה בשיטות המשפט השונות שבוחן הוכחה הביקורת השיפוטית על נורמות חוקתיות, ביקורת זו שואבת את חיותה מן העקרונות הבסיסיים של השיטה. הגם שעשויה להישאל השאלה, כיצד יתכו עקרונות יסוד בעלי שורשים עמוקים יותר מאשר החוקתיים – הרי שגישה זו גורסת כי ישנים ערכי גרעין לשיטה המשפט, אותם ערכים אשר לא ניתנים לגרוע מהם.

99. נקודת ציון ראשונה אשר ראוי להזכיר בהקשר זה מסומנת בפסק הדין ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירה המרכזית לבנטה השישית, פ"ד יט(3) 365, 390–387 (1965) (להלן: "ענין ירדור"):

"משמעותו של אותו "אני מאמין" הוא שדבר המשכיותה – ואם תמצא לומר: "נצחיות – של מדיניות ישראל מהוות עובדת יסוד קונסטיטוציונית" אשר חיללה לה לרשות כל שהיא של המדינה – בין רשות מינהלית ובין רשות שיפוטית או מעין שיפוטית – להתחש אליה בבואה להפעיל סמכות מסמכוותיה" (עמ' 385)

100. דברים חשובים אלה זוכים להדוח בפסק הדין בג"ץ 142/89 *תנוועת לאו"ר* – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מ"ד(3) 529 (1990) – שם הדיון אינו מסתפק בזיהוי עקרון יסוד, אלא ממשיך וdon באפשרות ביטול חקיקה של הכנסת על סמך עקרונות יסוד בלתי-כתוبيים. ההכרה באפשרות זו משליפה על עניינו, על אף שאין בפסק הדין אימוץ של אותה אפשרות, משנמצא כי הכרעה בעניין זה לא נדרשה.

"מהי המסקנה העולה מניתוח זה: לדעתי, שלוש הן המסקנות המתבקשות: האחת, כי באופן עקרוני-תורתית, קיימת אפשרות שבית-משפט בחברה דמוקרטית יצירר על בטלותו של חוק הנוגד עקרונות יסוד של השיטה; גם אם עקרונות יסוד אלה אינם מעוגנים בחוקה נוקשה או בחוק-יסוד מסוריין, אין כל דבר אקסiomטי בגישה, כי חוק אינו נפסל בשל תוכנו. בפסקת חוק על-ידי בית המשפט בשל פגיעהו הקשה בעקרונות יסוד אין מושום פגיעה בעקרון ריבונות החוק, שכן הריבונות היא לעולם מוגבלת. אין בכך פגיעה בעקרון הפרדת הרשותות, שכן עיקרונו זה בניו על איזונים וריסונים, המגבילים כל אחת מהרשותות. אין בכך פגעה בדמוקרטיה, שכן דמוקרטיה היא איזון עדין בין שלטון הרוב לבין זכויות האדם ועקרונות יסוד, ובאיו"ן זה, שמירה על זכויות האדם ועקרונות יסוד אינה יכולה להיתפס, כשלעצמה, כעניין בלתי-דמוקרטי".

101. ומה דין של אותן עקרונות ליבת, לאחר האירועים החוקתיים שהגיעו לשיאם במהלך שנים התשעים: עיוון בפסקה מאוחרת יותר מוגלה כי לא נס ליחט, וכי הפסקה מוסיפה לעסוק בעקרונות אלה. ולמעשה, מתיישב עם ההיגיון כי עקרונות יסוד אלה – באשר הם עצמאיים דיים כדי לשמש כלי בביבורת שיפוטית על החקיקה שמקורה בכנסת, שלא על סמך חוקה כתובה – אינם נעלמים אך משום שנתגשה חוקה. ואף יש מקום להניח כי חוקי היסוד עצמאם נוצרו סביר אוטם עקרונות, שהט לב ליבת של הדמוקרטיה הישראלית. כפי שציין, הש' מי חזין:

"גם חוקי-היסוד אינם בפסגת הפירמידה, שמא נאמר: בתשתיות-התשתיות. געלים עליהם עקרונות-יסוד بحيינו, עקרונות שאף חוקי-היסוד יונקים מהם את חייהם. עקרונות אלה הם עיקרים במשפט הטבע וקיימים בתורת הדמוקרטיה היהודית. אלה הם ה"גבורה מעל גבורה שומרו". אלה הם הגנים היוצרים את חיינו... מטרתם של חוקי-היסוד הינה לעגן, לקבוע, לנטוע בתוכנו את ערכי המדינה; ערכים אלה – ערכים הקיימים לב-חוק-היסוד – הם המזינים את חוק-היסוד ומהם חיתו של החוק." (ו"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 629, 630 (1997)).

102. במובנים מסוימים מוגבלותה של הכנסת ככובעה המכובן בא לידי ביטוי בעניינו ביחס לעובדה הראשונה ולפיה אין מדובר כלל בכנסת "המכונת"; אלא בכנסת "המתකנת". כמובן, משעה שמדובר בתיקון לחוק יסוד; ולא בחקיקת חוק יסוד חדש – חלות על הכנסת מגבלות הנובעות מהעקרונות ומהיסודות שشرطתו במסגרת חוק היסוד המקורי.

## **2.2.ב. המגבלה על כוחה "הנזר" של הכנסת בעת תיקון חוק יסוד**

103. מוגבלות על הסמכות המכוננת, עניינה בהבחנה בין סמכות המכוננת מקורית לבין סמכות מכוננת נזרת: מתוק שופנה לשורש הסמכות המכוננת, ובעת הכרה במוגבלות הסמכות המכוננת, ואף בכללים המושלים בהפעלה.

104. ולמען ההגינות תציין העותרת כי היא מבשת כר לביקורת שיפוטית שהוא כר ביחס להנובע מהגייה המתוארת בפרק שליל, שכן היא מבטאת עיסוק פורמליסטי למדי בשרשראות מסירה של סמכויות, ובחינה מדוקדקת של תוכן הסמכויות שנמסרו דרכן. עם זאת, ייאמר כי אין מדובר בהבחנה חדה בין מחות לפroxidora.

105. גישה זו מבוססת על ההנחה המקובלת ולפיה סמכותה המכוננת של הכנסת נזרת מתוק סמכותו של הגוף המכון הראשוני. כך, גרעין של הסמכות המכוננת המסורה לכנסת מצוי כבר בהכרזה על הקמת מדינת ישראל, כפי שניתן למצוא בהתייחסות ההכרזה אל "חוקה שתיקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת". לאחר מכן, כאמור, באמצעות "החלטה הרוירית" ביצרו חוק המעבר וחוק מעבר לכנסת השנייה, תש"י-א-1951, הועברה מלאכת יצירת החוקה יחד עם הסמכות לעשונה – היא הסמכות המכוננת לכנסות הבאות.

106. במאמרו, "המעמד המשפטי של חוקי-היסוד" מבסס פרופ' בנדור את ההבחנה בין סמכות נזרת למכוננת, בעמ' 132-136. ראשית, מוטעם כי מקור כל הנורמות המשפטיות כולם הוא ברצון הריבון – קרי, במדינה דמוקרטית, העם.

107. כך, הריבון הוא זה שנtan למועצת העם את כוחה להכריז את הכרזות העצמאות ובמסגרתה לקבוע כי תיקבע חוקה, אשר בכוחה יהיה להנחיל נורמות משטריות ראיות ויציבות, ובתווך כך אף נתן לה את הכוח לקבוע נורמות שיהיה בהן כדי לכבל את נבחרי העם בעתיד לבוא.

108. ולמן אותו גוף שקיבל את סמכותו באופן בלתי אמצעי מהעם, הלא הוא הריבון, הלא בשרשראת המשירה של הסמכות המכוננת, הסמכות המועברת **איןנה סמכות המכוננת מקורית כי אם סמכות המכוננת נזרת:**

"אך האספה המכוננת שנבחרה לפי הוראה זו, ובעקבותיה הכנסת, במהותה כבר אינה אספה מקורית. שכן, היא פעלה ופעלת מכוח קביעתו של מוסד משפטי ולא ישירות מכוח רצונו של הריבון. זהה אפוא אספה מכוננת נזרת."  
(בנדור בעמ' 135)

109. מתוק הבחנה דרמטית זו נובעת באחת מספר משמעותיות מעניינות, ובראשן **פתרון לשאלת הבסיס לביקורת השיפוטית על נורמות חוקתיות:**

"גישה זו אף עשויה לפתור את קשי הnicer – במישור הדיון המהותי ובמיוחד "הSHIPOTOT המוסדיות" גם יחד – שבהגבלת האספה המכוננת, שכארה מקור הנורמות המשפטיות כולם הוא בה עצמה. שכן הכנסת היא אספה מכוננת נזרת, וסמכותה נזרת מהכרזות העצמאות." (עמ' 143)

110. כמו כן, להכרה בכך של הכנסת כיום סמכות המכוננת נזרת נודעת משמעות לעניין התערבות מהותית בנורמות החוקתיות ובאשר לשאלת של שימוש לרעה בסמכות המכוננת:

"נראה לי, כי סמכותה המכוננת של הכנסת מוגבלת לעניינים חוקתיים. הדעת נותנת כי מועצת העם, כאשר הרורתה בהכרזות העצמאיות כי תיקבע "חוקה", התכוונה למסמך שיעסוק בעניינים קונסטיטוטיציוניים במהותם. כאמור הכנסת אינה האספה המכוננת המקורית אלא אספה מכוננת נגזרת, ובתור שזו סמכותית מוגבלת. כשם שאין להאותה כמוסמכת לעסוק בbijouter או בשיפיטה, כך אין להאותה מוסמכת לעסוק בתחוםים שמטבעם נועד להסדרה בחוק "רגיל". "(עמ' 141).

111. לא זו אף זו. יתכן ותפיסה זו ניתנת לתלות את הרעיון לפיו הסמכות המכוננת אינה טומנת בחובנה את הסמכות לפגוע בערכי הלייה, וביחוד בהגדرتה של המדינה **bihodit** וכדמוקרטית:

"מועצת העם בוודאי לא ראתה אפשרות לגיטימית כי האספה המכוננת תקבע חוקה שתנתן כל זיקה בין מדיניות ישראל לבין העם היהודי, או שהיא תקבע למединת שיטת ממשל בלתי דמוקרטי. הקמת ישראל במדינת יהודית ודמוקרטית אינה אך "המליצה" או "חזקת פרשנית". מדובר במהות הבסיסית והמוחייבות שנקבעה למדינה על ידי מיסידיה". (עמ' 143).  
כלומר, לפי שיטתו זו "הسمכות המכוננת", בהיותה נוצרת מההכרזות העצמאיות, מוגבלת לקבالت נורמות חוקתיות, הנדרשות להלום את מושכחות היסוד של המדינה שנקבעו בהכרזה, והם זיקה של המדינה לעם היהודי והיותה **demokratia**" (עמ' 125).

112. פרופ' בנדור תופס את הכנסת, בין אם היא מכוננת חוק יסוד חדש קיים כפועלת מכח סמכות מכוננת נוצרת. עם זאת, גם לפי גישה מרחיבת יותר, לפיו הכנסת עודנה אוחזת כיום אף בסמכות מקורית, סמכותה של הכנסת لتיקן חוקי יסוד מוגבלת להישאר בגדרי גבולות הגורה של חוקי-היסוד אותן מתקנת.

113. כך, פרופ' קלוד קלין הציע להבחין בין שלושה כובעי הכנסת: סמכות מקורית, סמכות מכוננת נוצרת (או הסמכות המתקנת) וסמכות מחוקקת: "הسمכות המכוננת המקורית משיככה להתקאים לגבי הנושאים שבהם עדין לא נחקקו חוקי-יסוד, ואילו באוטם הנושאים שבהם נחקקו כבר חוקי-יסוד מצתה הכנסת את סמכותה המכוננת המקורית. כmorin הסמכות המכוננת המקורית הטילה על הכנסת להיות הגוף המוסמך לצורך השמכות המכוננת הנוצרת".  
קלוד קלין "בעקבות פסק-הדין בנק המזרחי – הסמכות המכוננת בראי בית-המשפט העליון" משפטים כ"ח, 341, 357 (תשנ"ז). אי-בנדור "העמד המשפט של חוקי היסוד" ספר ברנזון CRC ב 119 (אחרן ברק וחימס ברנזון ערכאים, 2000)

114. היות סמכותה של הכנסת לתקן את חוקי היסוד היא סמכות משפטית הנוצרת מחוקי היסוד עצם, זהה סמכות מוגבלות. כפי שפרופ' קלין ציין: "סמכותה של הרשות המכוננת הנוצרת קבועה ומוגבלת על-ידי המסגרת המשפטית שניתנה לו בחוקה דהינו לרשויות המכוננת הנוצרת יש סמכות מוגבלת ... אם עשתה הכנסת שימוש בסמכותה, הסמכות מתפרקת וועברת לרשות הנוצרת (דהינו: הרשות שקיבלה את הסמכות לשנות את החוקה). הרשות הנוצרת מוגבלת באותו הגבלות שנקבעו על-ידי הרשות המכוננת המקורית" (קלוד קלין "הسمכות המכוננת במדינת ישראל" משפטים ב 51, 52, 54 (1969-1970)).

115. ככלומר, בענייננו הכנסת פועלת – הן לפי גישת פרופ' בנדור והן לפי גישת פרופ' קלין – מכוח סמכות מכוננת נוצרת ומוגבלת. מכך, נטען, נוצרות שתי הגבלות מהותיות (קרי, לא של פרוצדורה): האחת, שלא לפגוע במושכבות ועקרונות היסוד של ישראל bihodit וdemokratit;

השניה, בתקנה את חוק-יסוד : הממשלה, הכנסת מפעילה סמכות מוגבלת המחייבת לפעול بغدادי גבולות הגוזרת של חוק היסוד ולשמור על מבנהו ומאפייניו הבסיסיים. באמצעות תיקון חוק היסוד אין הכנסת יכולה להחליף את חוק היסוד – מהותית – בחוק-יסוד חדש.

#### ז.ג. תיקון מהוות "פריצה אסורה" מגדרי החוק המכונן – והוא אפוא פסול

116. במלils אחרות, סמכותה "הנגורת" של הכנסת מגילה אותה להשאיר בגדיר תחומי החוק המכונן המקורי. חריגה מאותם "גבולות-הגוזרת" – אינה אפשרית ; זהו "כח" שאינו מצוי בידי הכנסת בכובעה "המתקן".

117. כך, סעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת קבע את התפזרות הכנסת בשל אי-קבלת חוק ותקציב ; ואילו סעיף 9א(א) קבע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמוניים חברי הכנסת ואם נתקייםו נסיבות מיוחדות המונעות ערכית בחירות בעיתן...".

118. משמעות הדבר לעניינו היא שגבולות הגוזרת שנקבעו בחוק המכונן – מחייבים את פיזורה של הכנסת נוכחת אי-העברת תקציב במועד, וכן שלוש הארכת כהונת הכנסת – נדרש רוב של לפחות 80 חברי הכנסת בתיקיים נסיבות מיוחדות – מסגרת המכונן זו, מונעת את פריצתה בעת התקון, ולפיכך – אין אפשרות לתקן את חוק יסוד הכנסת, באופן המאריך את כהונת הכנסת ללא קבלת חוק התקציב.

119. כמו כן, סעיף 3 לחוק יסוד : משק המדינה, קבע שתקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. סעיף 3ב' בז' במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספי, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השני-עשר מהתקציב السنדי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחיירים לצרכן (להלן : "תקרת התקציב המשכית"). סעיף 3(ד) קבע את המנגנון ביחס לתקציב בגיןיס, לתקופה שבה נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספי.

120. משמעות הדבר לעניינו היא שגבולות הגוזרת שנקבעו בחוק המכונן – מחייבים העברת התקציב בחוק ; ותוך הקפדה על תקרת התקציב המשכית – מונעים את פריצת המסגרת המכוננת באמצעות העברת "התקנית המפורטת".

121. מעבר למוגבלות הנובעת מכובעה ה"מתקן" של הכנסת, הרי שכפי שיובהר להלן, תיקון עצמו מהוות – הלהה למעשה – תיקון חוקתי שאינו חוקתי. לפירות זה נפנה עצה.

#### ז.ד. דוקטרינת תיקון החוקתי הלא חוקתי

122. אופייה והיקפה של הסמכות המכוננת היא מורכבת ומעוררת שאלות עיוניות ומעשיות רבות (ייניב רוזנאי "שימוש לרעה בחוק יסוד", בתוך ספר אליקים רובינשטיין (מרים מרקוביץ'-ביתון ואチ' עורכים, 1245 (עתיד להתפרסם 2020) (להלן : "רוזנאי, שימוש לרעה")). דוקטרינת התקון החוקתי הלא חוקתי עניינה בהיקף הביקורת השיפוטית על תיקונים חוקתיים, בשל היוצרים פוגעים בעקרונות היסוד של השיטה.

123. כך, לצד המוגבלות הפרוצדורלית (Procedural) שעניין הפרוצדורה שבת התקון לחוק יסוד, ובראשן דרישת הרוב הנדרש להעברת התקון, כמו גם ההליך הנדרש בכללות – הרי

שלפי דוקטרינה הקיימת שאינו חוקתי, עשוויות אף לחול מגבלות מוחותיות (Substantive) על האפשרות לתקן חוקי יסוד, וזאת כאשר התקון המבוקש פוגע בזכויות יסוד או בעקרונות יסוד שליליהם מבוססת השיטה המשפטית – וזאת בין היתר בהתגשות מפורשת ("פסקת נצחיות") ובין משתמש [סקירה מסוימת של התקון החוקתי הלא חוקתי ראו עוד: אהרן ברק "תיקון של חוקה שאינו חוקתי" *ספר גבריאל* ב' 361 (2011) (להלן: "תיקון של חוקה שאינו חוקתי")].

124. דוקטרינה זו כהשמה מסויימת של הביקורת השיפוטית על חקיקה מכוננת על-בסיס עקרונות יסוד יש לה אחיזה מסויימת בתפיסה החוקתית בישראל – במובן זה שהדין החוקתי הישראלי מכיר בקיום של עקרונות-יסוד בסיסיים, "על-חוקתיים"; אך זאת מבלי שהוכרעה סוגית פסילתם של חוקי-יסוד לאורם של עקרונות-על-חוקתיים אלו.

125. אולם לצד זאת, נאמר על הדוקטרינה כי נראה "לעת הז", ובהינתן השלב שבו מצוי מפעל החוקה הישראלי כמשימה שטרם הושלמה, ובפרט שלא נקבע עד כה ההליכים לכינון ולתיקון של חוקי-יסוד, יש בעיתיות לא מבוטלת באימוץ דוקטרינה מקיפה הנוגעת לתיקון חוקתי שאינו חוקתי דוגמת הדוקטרינות הנוגאות במשפט המשווה" (בג"ץ 5744/16 ע"ד שחר בן מאיר נ' הנסת (פורסם בנבו, 27.05.2018); ברק *תיקון של חוקה שאינו חוקתי*, עמ' 380-379).

126. ואולם, נדמה כי יש מקום להכיר בקיומה במשפט הישראלי נוכח הפגיעה החמורה באותם היסודות המשפטיים בעניינו, כפי שיפורט להלן.

### **3. השיטה המשפטית בישראל – דמוקרטיה פרלמנטרית**

127. כידוע, שיטת המשטר בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית (ראו, בין היתר, בג"ץ 2144/20 התגעה למען איבות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (פורסם בנבו, 23.03.2020); בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' הכנסת ישראל, בפסקה י"א (פורסם בנבו, 06.09.2017) (להלן: "פרשת המרכז האקדמי"); בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' הכנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.08.2017); בג"ץ 1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) (1990) 353.).

128. העם בוחר במפלגות או בראשיות, אשר מועמדיהן נבחרים לחברים בכנסת. וכך, "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה" (לשון סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת). הכנסת היא בעל סמכות החוקיקה (המכוננת והרגילה).

129. ביסוד שיטה משטרית זו עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבוחרים באמצעות הרשומות או המפלגות – את בית הנבחרים (ראו בג"ץ 5744/16 ע"ד שחר בן מאיר נ' הנסת, בפסקה 17 (פורסם בנבו, 27.05.2018); דברי כבי השופט ד' לוין ע"פ 71/83 שמואל פלאטו שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757, 767 (1985)). המפלגות הפוליטיות הן המכשיר "החוקתי", אשר באמצעותו מתגבש הרצון הפוליטי של אזרחי המדינה, ובעקבות שיטת בחירות זו מתקיים בישראל רב-מפלגתית. מושר כזה מבוסט, מטענו, על ערכיתן של קואליציות שלטונית.

130. הכנסת והממשלה הם שני ארגנים של המדינה, ויחד עם בית המשפט הם מהווים את שלוש הרשותות המרכזיות של המדינה, תוך איזון ובלים ביחסים ההבדלים [ראו, בג"ץ

4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה קלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נת(2) 14, 82 (2004); ק' קלין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" *משפטים* ח', 308 (תש"ל).

## 4. היסוד הדמוקרטי – האיזוניים והבלתיים שבין הכנסת לבין הממשלה

### עומדים ביסוד התקציב

131. ביסוד הדמוקרטיה הישראלית עומד הכלל שלפיו "הממשלה מכוחה מכוח אמון הכנסת", (כלשון סעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה); ו"הממשלה אחראית בפני הכנסת..." (כלשון סעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה), ומכאן תפקידה של הכנסת כמפקחת על פעילות הממשלה.

לפנינו חלוקת סמכויות המוגנת בחיקת היסוד הישראלית "לשמר אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידיו כראש הממשלה/ חבר הממשלה/ סגן שר, ולקיים את החלטות הכנסת" (סעיף 14 וסעיף 25 לחוק יסוד: הממשלה בהתחממה; [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה יג]).

וראו ערך: י' מרוזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת" *חובה אמון בדיון הישראלי* (2016)

185

132. כידוע, שלושה תפקידים מרכזיים לכנסת, החלובים זה בזה: האחד, חקיקת חוקים בכובעה ברשות מחוקקת, וכינון חוקה בכובעה בראשות מוכנות (ע"א 6821/93 *בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי*, פ"ד מט(4) (1995) 354, 286, 221 ; בג"ץ 2257/04 *סיעת חז"ש תע"ל נ' יויר ועדת הבחירה המרכזית לכנסת ה-17* (2004), [פורסם בנבו], פסקה 30 ; ק' קלין *"הסמכות המוכנות במדינת ישראל" משפטיים ב'* (תש"ל) 51, 54-53 ; השני, קיום דיוון ציבורי בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית (פרשת המרכז האקדמי, בפסקה יג) ;

133. ואילו, השלישי, הוא פיקוח על פעילות הממשלה, ועיקר הפיקוח מוצא את ביטויו באישור התקציב המדינה וחיקיקת המשנה על רבדיה, וכן בתהליכיים פנימיים פרלמנטריים כגון מוסד השאלות (בג"ץ 5133/06 *התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השבר והסכם העבוזה במשרד האוצר* [פורסם בנבו] (2009), פסקה 10 ; א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – כרך ב' (תשס"ה) 708).

134. כידוע, הדרישה בחוק-יסוד: משק המדינה כי התקציב יקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשותות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה (בג"ץ 13/49 8749 חח"כ סתיו שפיר נגד שר האוצר ואח' בפסקה 22 [פורסם בנבו, 13.8.2017] (להלן: "*פרשת שפיר*") ; והוא קשורה קשר ישיר בצדור המשלים את המיסים המוצג בידי הכנסת; לבן הממשלה הפעלת למען הציבור, בהוצאות אותן המיסים.

הדרישה לקביעת התקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה שלפייה כספי התקציב חם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובות הציבור המדינה ותובשה. כיוון שכך, על הממשלה לקבל את אישור נבחרי הציבור באשר לאופן השימוש בכיספים אלה (עיניו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי הייסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי הייסוד); אלפרד ויתקו "תקציב המדינה בראוי השפטה" *משפטים* י' 367 (תש"ט)). יש הרואים בכך מעין מבחנות משלות למשלה. באשר הכנסת לא מתאחדת סביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת [פרשת שפיר, 22]

135. אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת בכלל, וכמפקחת על פעולות הממשלה בפרט, נוגע לאישורו של תקציב המדינה. כאמור מעלה, התקציב אمنם מעוצב על ידי הממשלה, אולם הכנסת היא המאשר אותו; שחרי אי-אישורו של התקציב משמעו פיזור הכנסת (סעיף 36א(א) לחוק יסוד : הכנסת).

**תקציב המדינה מושתת במידה מרבית על תשלומי המסים של הציבור, ומכאן העיקרון הבסיסי בדמוקרטיה לפיו בית הנבחרים הוא שיקבע את מדיניות המיסוי ואת סדרי העדיפויות באמצעות נציגו, והממשלה היא שתוציא לפועל מדיניות זו [המרכז האקדמי, בפסקה ט'ז]**

136. ואכן, "התקציב הוא אחד מןumentos המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..." (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' פנסת ישראל, פ"ד סד(3) 312, 316 (2011)).

נקודות המוצאת לדין הפרשני בעניינו היא כי התקציב המדינה נקבע בחקיקה ראשית של הכנסת, ולא בהחלטה מינימלית. הדרישة בחוק-יסוד: משק המדינה כי התקציב ייקבע בחוק מוגבלת עקרונית יסוד במשפטנו הדמוקרטי – עקרון הפרוזת הרשות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה. [פרשנות שפיר, בפסקה 22]

עינו בנוספּ: אמןו רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשות השلطונות וזרחות 898-900 (מהדורה שישית, 2005).

137. העולה מהאמור הוא שסוגיית התקציב עומדת **ביסודות המארג המיטרלי-חוקתי בישראל**, והוא איננו בבחינת סוגיה טכנית בלבד – אלא **אבן-הראשה במערכות היחסים המיטרליות שבין הכנסת לבין הממשלה**.

138. לא לモותר לציין שהקפדה על רמת פיקוח של הכנסת על הממשלה היא קריטית ליסודות המיטרליים בישראל, מהסיבה שיכולת הפיקוח היא מלכתחילה פגומה ולא מספקת נוכחות "משמעות הקואליציונית". משמעת קואליציונית זו היא העומדת בסיסו של "של שוק חוקתי" (ראו: מתן גוטמן, "יחסים הגומלין בין הכנסת לממשלה והחוקה המינימלית המוסדית" (חיבור לתואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, תשע"ט); פרשת המרכז האקדמי, בפסקה י"ד לפיקותו של המשנה לנשיאה רובינשטיין).

139. כבר נפסק שהחקרה בפרקטיקה זו של "משמעות קואליציונית", מוגבלת מוקם בו מדובר ב"קרים מהותי בעצמותה של הכנסת". פים לעניין זה, גם דבריה של הנשיא חיות בבג"ץ 20/2144 התנוועה **למען יכולות השולטן בישראל נ' יוושב ראש הכנסת** (25.3.2020).

"אכן, בשיטת המיטרל הנהוגה בישראל נהנית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר מר渺 מעות קואליציונית. אך **משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנ��וט צעדים אשר יש בהם משותם **carsom מהותי בעצמותה של הכנסת**" (שם בפס' 11) (ההדגשות אינן במקור).**

140. כפי שובילו בפירוט להלן, לא יכולה להיות מחלוקת ששימוש בamu של "משמעות קואליציונית" כדי להביא לצמצום יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות גישה של עצמות הכנסת בידי הממשלה. המדובר בסוגיה חוקתית שאמורה להימצא בלבית שיקול-דעת הכנסת, כך שבפועל אף ניתן שיקול-דעת הכנסת

ביחס למועד פיזורה – היא אפוא מהוועה פגעה חמורה בעקרון הפרדот הרשוויות, שביסודות המשטר הדמוקרטי.

141. במלils אחרות, נטילת יכולת אישור התקציב והפיקוח על התקציב מידי הכנסת, נוכת התקיקון נושא משמעות חמורה אף יותרabis בשים לב לקיומה של "המשמעות הקואליציונית". צירוף זה – פוגע אנושות במעמדה של הכנסת.

## **ז.5. מגבלות התקציב הכספי עצמה נושא משמעות חוקתית-משפטית**

142. בהתאם לחוק-יסוד: הכנסת מועד אישור התקציב לאחר הקמת ממשלה חדשה (עקב בחירות או לאחר נפילת הממשלה הקודמת בהצעת אי-אמון) יהיה "... שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספיים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר...". יחד עם זאת, אם החלה שנת כספיים ללא התקציב מאושר, קובע סעיף 3ב' לחוק-יסוד: משך המדינה את המנגנון לניהול התקציב במצב זה. על פי החוק, התקציב ההזאתה הממשלתית יהיה בסכום התקציב שאושר לשנה הקודמת, בהצמדה לממד המשיריים לצרכן (להלן: "התקציב הכספי"). כך שבעל חדש יוכל להוציא אחד חלק שנים עשר מהתקציב.

143. בחוק גם נקבעו סדרי העדיפויות בהוצאת התקציב הכספי כדלהלן: "caspis לפי סעיף קטן (א) ייעודו קודם כל לקיום התchiebioות המדינה מכוח חוק, חזים ואמנות; יתרה ותשמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופועלות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות אלה שנכללו באמצעות שינויים ותקציבים".

144. המשמעות אפוא של אי-אישור התקציב והקצתה על בסיס התקציב השנה הקודמת היא שסמכויות הפקוח של הכנסת ושרי הממשלה על ביצוע התקציב בתקופת המעבר מוגבלות. בשנת התקציב רגילה הכנסת מפקחת על הממשלה חן באמצעות אישור התקציב על סעיפים ובוחינת סדר העדיפויות בו והן בעת שינויים התקציב במהלך השנה.

145. ככלומר, הממשלה במצב כזה מ受ורת על הכללי המרכזי שיש לה למש את מדיניותה, קרי קביעת סדר עדיפויות על ידי חלוקת כספיים מסוימת ולא אחרת. התנהלות כזו נושא פגעה ב齊יבור: ראשית כיון שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות (וזו התכליות המקורית לקיומה), שנית כיון שמידול האוכלוסייה הופך את שימור המצב לKITZOV בפועל. בנוסף לכך, הוצאות שונות שהיו רלוונטיות בשנה אחת לא תקופות בשנה הבאה, כמו נגדי יש הוצאות חדשות שאינן מתוקצבות ואוונן הייתה הממשלה רוצה לאשר. במלils אחרות, מדיניות הממשלה היא-היא התקציב; והתקציב הוא-הוא מדיניות הממשלה.

תקציב המדינה הוא אחד הכללים החשובים לעיצוב מדיניות הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטאת את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניותה הכלכלית של הממשלה (ראו: אבי בן בטן ומומי דחן מאZN הכוונות בתהיליך התקציב 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) (להלן: בן בטן ודחן). לאור חשיבותו של התקציב, המשך כהונתה של הכנסת מותנה באישורו בחקיקה (סעיף 36(א) לחוק-יסוד: הכנסת). [פרשת שפיר, בפסקה 1]

146. המשמעות היסודית של היעדר התקציב היא שאין ממשלה מתפקדת, ובהתו הרשות המבצעת – הרי שאין כל ביצוע של מדיניות.

תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה לימיוש משנתה הכלכלית ולהתיוות מדיניותה; יש בו כדי לשקר את סדרי העדיפויות הממשלה, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הרואיה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים. לא בכדי מוגנות מדיניות ובוטה – וישראל בין היתר – את המשך בהונת הממשלה באישור התקציב על ידי הפרלמנט; ראו א' בן בסט ומ' דחן מאון הכותות בתהילין הנקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז) 11 (להלן מאון הכותות בתהילין התקציב). זאת, בחינת אם אין התקציב – אין ממש מתקף;

[פרשת המרכז האקדמי, בפסקה ב]

147. זהה אפוא תכליתו של התקציב המשci כל עוד לא הביעה הכנסת אמון הממשלה, והאחרונה נאלצת להימנע לתקציב האחרון שאושר. ועד לאותו מועד של אמון הכנסת באמצעות אישור התקציב ניתנת לממשלה האפשרות לעובוד לפי מסגרת התקציבית צרה וולחצת, כדי לייצר תמרץ לאשר התקציב בדרך המלך בהקדם האפשרי.

הזרישה לקביעת התקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה של פיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובות הציבור המדינה ותושביה. כיוון שכץ, על הממשלה לקבל את אישור נבחרי הציבור באשר לאופן השימוש בכספי אלה (יענו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד); אלפרד ויתקון "תקציב המדינה בראש השפיטה" משפטים י 367 (תש"ס)). יש חרואים בכך מעין מבן משילות לממשלה. כאשר הכנסת לא מתאחדת סיביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת (ראו: סעיף 3 לחוק-יסוד: ממש מתקבע כי "הממשלה מכחנת מכוון אמון הכנסת"; אדרעי – פירוש לחוקי היסוד, בעמודים 353-352; [פרשת שפיר, בפסקה 22]).

148. התקציב המשci מהווה תמרץ לכינונה של הממשלה מתקדמת את מדיניותה והכנסת הביעה בה את אמונה; ובמקביל מגבילה את ההצעות החברתיות והנחות להמשך קיומם ותקצובם של מוסדות המדינה.

ممד נוסף מצוי בסעיף 3ב לחוק-יסוד שדן במרקחה בו חוק התקציב לא התקבל לפני תחילתה של שנת הכספיים. זהו ממד מעשי. הוא נועד לאפשר לממשלה במקרה כזה לתקוף, אבל רק בזמן קצוב ותוך מגבלות ברורות. מגבלות שלא יאפשרו לממשלה להוציא כספים מעבר לסכומים שקיבלו כבר אישור פרלמנטרי שנitin בעבר – בשנת התקציב שחלפה. ההסדר קבוע את היקף ההצעות, את קצב הוצאותן ואת סדרי הקידימות שלהן. כפי שנראה בהמשך, סעיף 3ב אינו "מרפא" לדעתו את הפעם שבאי אישור התקציב השני. הסעיף משמש רק עזרה ראשונה לתקופת בגיןם – תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספיים. אם הממשלה לא הצליחה להתגבר על המשבר בתום התקופה האמורה ולא הצליחה לאחד את רוב הכנסת סיבב מדיניותה כפי שבאה לידי ביטוי בחוק התקציב השני, פשיטה שאין לה קיום וסעיף 3ב לחוק-יסוד לא יושיע [יוסף מ' אדרעי, פירוש לחוקי-היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה (תשס"ד), עמ' 353].

יענו ודווקו בנוספּ: דינוי וועדת חוקה חוק ומשפט בעניין הצעת חוק יסוד הממשלה (בעמ' 15-14 מיום 12.2.1991; עמ' 9 מיום 26.2.1991).

149. העולה מהאמור הוא ש מגבלות התקציב המשci עצמה נושא משמעות חוקתית-משפטית המבקשת להכפיל את הממשלה לכנסת, באמצעות מנוף הלחץ הכלכלי. במילים אחרות, אם רוצה הממשלה לקדם את מדיניותה – עליה להביא לאישור הכנסת הצעת חוק התקציב. עד שלא תעשה כן, לא יהיה אפשרותה לתקוף.

150. על רקע זה, מתחזד הקושי המשטרי בתיקון – שהרי אם אפשרית לממשלה להגדיל את המסגרת כעת ב-11 מיליארד שקלים בהליך מקוצר; ללא אישור הכנסת של התקציב – נעלם מנוף-הלחץ הכלכלי שבידי הכנסת על הממשלה המעוונייניתקדם את מדיניותה ואשר ברוכח באישור התקציב מדינה בכנסת.

151. ווחש הגדל – ומדוע תפעל הממשלה אחרת במקרה הבא? אם באפשרותה להשתמש בכוחה המבוסס על המשמעת הקואליציונית כדי לקדם את מדיניותה במונתק מהחוובה לקבל את אישור הכנסת בהליך אישור התקציב – מדוע לא תעשה כן במקרה? ובפעמים שלאחר-מקן דומה שאין ראוי יותר מתקייזו של בית משפט נכבד זה, להגון על מעמדה של הכנסת אל מול כוחה הדורסני וחסר המעכרים של הממשלה, המבקשת לבטל למעשה ולבוקף בפועל את מקור הפיקוח המרכזי (ובמבנה מסויימים – אף האחרון) של הכנסת על הממשלה. זהה אינה רק הזכות של בית משפט נכבד זה; אלא חובהו להסביר את האיזון הרואי שבין הרשותות.

## ח. "תכנית פעולה מפורטת" – היא למעשה "תקציב" שלא אושר; וניסיו לעקוף את מגבלות התקציב המשכי

### ח.1. מהות התקציב – מאפייני התקציב וזיהויו

152. התקציב הוא למעשה כלי ניהול שמטרתו תכנון הוצאות והכנסות; והוא מהווה את התכנית הכלכלית המשמשת לקידום מדיניות הממשלה. מהגדירה כללית זו, נגזרים מספר עקרונות-יסוד, הקבועים בחקיקה.

153. חוק יסוד משק המדינה קובע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". בפרש שפיר, נדונהמשמעות התייבה "הוצאות צפויות ומתוכננות", בראש תכילת האיזון שנוהג שניים ארוכות בין עיקרון הפיקוח פרלמנטרי לבין הצורך ב蓋ישות התקציבית. אולם עיקר המוקד הוא בכך שההוצאות אשר הן "צפויות ומתוכננות" הן במובhawk – "תקציב".

154. סעיף 3א לחוק היסוד מחייב את הממשלה להכין לכל שנה כספים "תכנית התקציב לרבע-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תוכנית התקציב לשתי השנים הבאות אחרתה". בהתאם לכך, על הממשלה להניח "על לשchan הכנסת את תוכנית התקציב הרבע-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב"; התקציב – שעליו להתבסס על תוכנית התקציב הרבע-שנתית מהשנה הקודמת.

**המשפט הישראלי כולל מארג של דיןיהם המצדירים את אופן קביעת התקציב המדינה ודרבי ניהולו. בראש הפלמירה ניצב חוק-יסוד: משק המדינה (להלן: חוק היסוד). סעיף 3 לחוק היסוד מעגן את עקרונות התקציב המדינה, ובראשם הכלל שלפיו "תקציב המדינה ייקבע בחוק" (סעיף 3(א)(1)). עוד קובע הסעיף, כי התקציב "יהיה לשנה אחת" ויביא את "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" [פרשת שפיר, בפסקה 1]**

155. חוק התקציב עצמו קובע את סכום ההוצאה המרבי שהממשלה להוציא בשנת הכספי השוטפת (יוסף מי אדרעי ספר יעקב נאמן "מעמידם החוקתי של חוק התקציב השני ושל הוראותיו כקרה בוחן לקבעת מדרג של הוראות סטטוטוריות ושל הוראות חוקתיות" עמ' 8 (לא פורסם) (להלן: יוסף מי אדרעי "חוק התקציב השני")):

כהשלמה לחוק-יסוד: משק המדינה, נחקק חוק יסודות התקציב, שנועד לקבוע את המטרות הנורמטיביות לחוק התקציב השנתיים ולהגביר את הפיקוח על השימוש בתקציב (ראו : בג"ץ 4124/00 171-170 (2010) (להלן : עניין יקוטיאלי נ' השר לענייני דתות, פ"ד סד(1) 142, 167 ; פ"ד גג(5) 459 (1999) 488 (להלן : עניין יקוטיאלי ) ; בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלה ישראל, פ"ד (תשנ"ג) 254, 253 (להלן : עניין יקוטיאלי ) ; דפנה ברק-ארז "אכיפתו של התקציב המדינה וחוזי המנהל" המשפט א להסדיר הקיימות התקציב עתידית – הן במישור הליך החקיקה הן במישור תוכנה. בכלל זה, הוא מתחווה את אופן קביעת התקציב השנתי ומבנהו, מגדר את מידת הפירות של חוק התקציב ומגן את סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב. [פרשת שפיר, בפסקה 2]

156. התקציב עצמו – מכון את ההיסטוריה של ההצעות והמתוכנות של הממשלה; בהיותו פרוספקטיבי, כופה פני עתיק.

חוק התקציב השנתי משקף את הפעולות העתידית של הממשלה, ולכן להתייחס לפי החוק להוצאות "צפויות ומתוכנות". כיוון שהחוק יסודות התקציב כפוף מבחינה נורמטטיבית לחוק היסוד (וראו גם : עניין קניאל, בעמוד 492 ; בג"ץ 119/80 הchanן נ' ממשלה ישראל, פ"ד לד(4) 284, 281 (1980) ; אהרן ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט ומשפט ד 357 (תשנ"ח)), אין מחלוקת למעשה על כך שהוצאות "צפויות ומתוכנות" חייבות עיגון בחוק, ולא ניתן למשן באמצעות המנגנון הקבוע בחוק יסודות התקציב. [פרשת שפיר, בפסקה 21]

157. הצעת חוק התקציב צריכה להיות מפורטת בהיותה למעשה מסמך תכנון המדיניות של הממשלה, שעל בסיסו מתאפשר אמון הכנסת; אך נכון מאפיין פרוספקטיבי – התקציב נדרש להיות בעל גמישות מסוימת.

הפיקוח הפרלמנטרי לא יהיה שלם אם הוא לא יחולש גם על החלוקה הפינימית של הוצאות הממשלה. הדבר בא לידי ביטוי גם בהוראת סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד, הקובעת *בזכור כי* "הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת". מנגד, אין להתעלם מכך שתקציב המדינה הוא צפחה פנוי עתיד ועל כן נדרש יכולת להתאים לנסיבות משתנים במהלך שנת הכספיים (ראו : אדרעי – פירוש לחוקי היסוד, בעמוד 396 ; זאב פלק "תקציב המדינה וסמכויות המנהל" הפרקליט יט 32 (תשכ"ג) ; בן בסט וTHON, בעמוד 41 ; עניינו ג' : אליעזר שורץ "תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה" הכנסת, מרכז המחקר והמידע (24.7.2013)). הצורך בגמישות התקציבית מטעצת *כשמודבר בתקציב מפורט יחסית*, כבישראל, הכול בדרך כלל מאות תוכניות (ראו : Sandeep Saxena and Sami Yläoutinen, *Managing Budgetary Virements, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund* 6 (March 2016) 2016 ; בן בסט וTHON, בעמוד 42 [פרשת שפיר, בפסקה 23] (IMF)) ; בן בסט וTHON, בעמוד 42 [פרשת שפיר, בפסקה 23]

## ח.2. "התכנית המפורטת" היא למעשה מעין "תקציב" – והיא איננה אלא ניסיון אסור לעקוף את ההסדר החוקתי

158. על-אף כינויו של ההסדר מושא התקון כ"תכנית פוליה מפורטת" – ולא "תקציב", הרי ברור הוא שככל עניינה של ה"תכנית" הוא לשמש כתחליף ל"תקציב", אולם אין מקום שהשם שניתו בידי הכנסת ישליך על מהות הדברים-cashes-לעצמם.

159. כך, כאשר התקון לחוק היסוד קובע שר האוצר יbia לאישור הממשלה "תכנית פוליה מפורטת", הרי שבהכרח מדובר ב"תקציב". שהרי כל הוצאה התקציבית "צפיה ומתוכנת" של הממשלה כוללת בתוכה גם "תכנית פוליה מפורטת". הדברים קשורים וברורים מבהינות

תכליתם. הניסיון לכנסות לשם אחר את הדבר עצמו – אינו משנה את מהותו. בmphoth, המדבר בתקציב; גם אם כינוי "תכנית פוליה מפורטת".

160. מעבר לכך, העובדה שהתכנית המפורטת היא למעשה מעין-תקציב נובע מהנסיבות שבגין התכנית המפורטת באה לאויר העולם. היא למעשה מחליפה את הצורך בתקציב, ובאה על רקע מחלוקת פוליטיות, שאלצטו את הממשלה להעביר תיקון מיוחד לחוק יסוד הכנסת כך שלא תתפזר בהיעדר התקציב; ותיקון מיוחד משק המדינה באופן של תוספת לתקציב המשמשי כדי לאפשר קידום של פרויקטים שונים, שבריגל נדרשו להיות מקודמים במסגרת התקציב "הריגיל" (וראו הרחבה בפרק העובדתי לעיל).

161. גם הצורך במגוון ניהול שנקבעה במסגרת "התכנית המפורטת", המתייחסת לשינויים בסכומים של מרכיבי התכנית... בשיעור העולה על 15 אחוזים אחד מרכיבי התכנית טען אישור ועדת הכספיים של הכנסת" – דומה למנגנון הקבוע בחוק יסודות התקציב המסמיך את שר האוצר לעורך שינויים פנימיים בתקציב באמצעות העברות התקציביות במהלך השנה, בפיקוח ועדת הכספיים (ראו, סעיף 11, שכותרתו היא "שינויים").

162. המינוחים המופיעים בתכנית המפורטת ביחס לתוכנית התכנית המפורטת "הכולת בין היתר פעולות ותמיכות לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית..." מכווינה עצמה אל מונחי התקציב באופן ברור ומובהק; שהרי בחוק יסודות התקציב קיימות התייחסויות מפורטות ביחס ל"פעולות" ול"תמיכות" – ולאופן בו יש לחלקו.

163. מסקנת הדברים הבורורה היא שהתכנית המפורטת היא באופן ממשי ניסיון פסול לעקוף את התקציב – על מגבלותיו החוקתיות. המדבר בפועל בתקציב – ועל בית המשפט הנכבד להתייחס לתוכנית המפורטת כ"תקציב", ולפסול את התוכנית המפורטת בהיותה ניסיון-נפל לייצור "מסלול עוקף" לשימוש בתקציב ללא העברתו בחוק כדין.

164. ונדמה שאין ראוי יותר מ לסכם סוגיה זו במלותיה של כב' הנשיאה מרום נאור שלפה "אין לאפשר ניצול לרעה של כל הפעולות התקציביות ופתיחה" מסלול עוקף" לחוק התקציב. אין חולק על החשיבות שבעיגון התקציב בחוק, המשקף בזכור את העיקרון שלפיו בספי התקציב **הט בספי הציבור המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות**" (פרשת שפיר, בפסקה 29).

165. משמעות הדברים היא, שאפילו אם מכנים את התקציב בכינוי "תכנית פוליה מפורטת" – הרי שאין בכך כדי לפגוע במשמעותה היסודית של העניין; בעובדה שמדובר עדין בתקציב – ועל פי חוק יסוד משק המדינה יש לפעול לכך כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק" (סעיף 3(א)(1)).

166. משעה שהתכנית המפורטת, שהיא למעשה בבחינת "תקציב", והיא לא אוורה בחוק – דין אפוא פסולות. וודges, עניין זה אינו "טכני" גרידא; שעה שהליך אישור התקציב עצמו נושא משמעותות חוקתיות-משפטיות יסודיות. ביסודה – עקרון ההשתתפות. עניין זה נרחבicut.

### ח.3. הפגמים הפרוצדורליים בהליך החקיקה והפגיעה בעקרון ההשתתפות

#### ח.3.א. התיקון לחוק יסוד משק המדינה – העוסק בתוספת התקציבית – לא עבר

##### בשלוש קרייאות

167. כידוע, הצעת חוק או הצעת חוק יסוד נתקנת בשלוש קרייאות (ראו, סעיף 74(א) לתקנון הכנסת; סעיף 1 במסמך "הליך החקיקה" מאי הלשכה המשפטית של הכנסת (ספטמבר 2016)). המשמעות המידית היא שחוק אשר לא עבר בשלוש הקרייאות – לא נחקק כדין.

168. לא מותר לצין שהדרישה לחקיקה בשלוש קרייאות, היא אף מוגברת ביחס לחוק-יסוד, המעוגנים או למצער אמורים לעגן מאטירה חוקתית-משטרית. שהרי שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שייעשה ביראת קודש, ומtopic הסתכלות ארוכת-טוחה על האינטרסים והערכות המנחים את מדינת ישראל (עיננו ודוקו, בג"ץ 5160/99 התנועה למען **aicdot ha-shleiton bi-Yisrael** נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דעתה של השופטת דורנה (פורסם בנוב 1999 (5.8.1999)).

169. העובדה היא שהתיקון לחוק יסוד משק המדינה – כלל לא עבר בשלוש קרייאות כנדרש.

170. כפי שהובחר ברקע העובדתי לעיל, החלטת ועדת הכנסת להצביע ולאשר פטור מחובבת הנחה, התביסה אך ורק על הצעת חוק האוצר המקורי, שעסקה בדחיפות העברת מועד התקציב בגין 100 ימים נוספים בלבד; הקבועה בחוק יסוד הכנסת בלבד. דחיה זו, היא הסיבה היחידה לפי דברי פרוטוקול הישיבה שעמדה בסיס ההחלטה של ועדת הכנסת ליתן פטור מחובבת הנחה.

171. וכך, התוצאה לתיקון חוק יסוד: משק המדינה כלל לא נכללה בהצעת חוק האוצר המקורי, וכן היא כלל לא נכללה עת החלטה ועדת הכנסת לפטור מחובבת הנחה; וכך, גם בוודאי שלא عمזה לפניה חברי ועדת הכנסת בבקשת המשאל להוציא סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד ש"ח יחד בתיקון החקיקה הפרטית ולא אישורה הנדרש של מליאת הכנסת.

172. וודגש. אין מדובר במרקם שבו בין הקריאה הראשונה לקריאה השנייה ושלישית – נערך תיקון או שינוי בנוסחת החוק, קיצוני ככל שהיא (שהרי זה בדיקת הדיון בוועדה הרלוננטית בכנסת בפער שבין הكريיאות) – אלא שבעניינו, מדובר הeltaה מעשה בחיבור בלתי- טבעי של שני תיקונים שונים בחוקי-יסוד קיימים, לכדי תיקון אחד. במילים אחרות, העובדה שבמסגרת הדיונים בתיקון בחוק יסוד הכנסת לקריאה השנייה והשלישית – הוסף לפטע-פתרונות תיקון אחר ו שונה לחוק יסוד משק המדינה (שעסק בתוספת התקציבית של 11 מיליארד שקלים; ואינו עוסק כלל בדחיפות מועד הגשת התקציב) – אינה משליכה על הcourt בנסיבות תיקון לחוק יסוד משק המדינה גם הוא בשלוש קרייאות. הדבר בשני עניינים שונים – שאין האחד בהכרח משפיעה על الآخر; ועל שני תיקונים בעבר – בשלוש קרייאות.

173. משחתיקון לחוק יסוד: משק המדינה לא עבר בשלוש קרייאות – דינו אפוא פסילות, מטעם זה בלבד.

### ח.ב. הפגיעה בעקרון השתתפות – מניעת האפשרות לאיוש עמדה מושכלת

174. כאמור, מקום בו לא עמד המחוקק בכלל הפורצדורה של הליך החקירה, או כאשר אותה הפורצדורה גרמה לפגיעה ניכרת בערכיו משטרנו החוקתי, יכול בית המשפט להתערב בהלכי החקירה הפנימיים בנסיבות. עמדעה עקרונית זו הכתה שורש גם בשיטתנו החוקתית. כפי שקבע בית משפט נכבד זה בעניין **מיעاري נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מב(4) 868 (1989):

"הליך החקירה מותבאים על-פי דין, והאורוגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקירה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק" (שם, בפסקה 5 לפסק דיןו של השופט ברק, כתוארו אzo).

175. כך, ביקורת שיפוטית על הליך החקירה עשויה להיות הכרחית לשם שימור עקרון הפרדת הרשות, במובנו המקורי וב眩ים של הרשות האחראית על רשותה. במציאות המשפטית בישראל, בה הכנסת נשלטה, הולכה למעשה, על ידי הרוב הקואליציוני ונציגו במשרדה, עשוי להטעורך צורך במערכות שיפוטית על מנת לשמור על עצמאות הכנסת. כפי שקבע השופט סולברג בפסק דיןו בפרשת **קובנטינסקי נ' בנסת ישראל** (פרסם בבנו 2017.8.6.):

"נדבך מהותי בעבודתה של הכנסת – וממנו נגור הצורך בביטחון שיפוטית על הליך החקירה – הוא תפקידה בפיקוח על פעילות הממשלה... על כן, נדרשת הרשות השופטת להבטיח כי הכנסת אכן ממלאת את תפקידזה זה בנאמנות ובאחריות, בין היתר באמצעות קיומו של הליך החקירה תקין ופורה. דברים אלו נפונים ביותר בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרים חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא לכך, בדרך כלל 'שליטה' הממשלה בכנסת הולכת למעשה. במצב דברים זה גוברת החשיבות שבפיקוח על תקינותו של הליך החקירה... או אז ניכר הצורך בתרומות הגובלין ובהגנה על הפרדת הרשות, במישור יחסית הרשות המחוקקת והרשות המבצעת (עניין הסתדרות הרפואית בישראל, בפסקה ה' לפסק הדין של השופט (כתוארו אzo) אי' רובינשטיין)". (פסקה 39 לפסק דיןו של השופט סולברג)

176. והוסיפה והדגישה הנשיאה נאור, בקבעה כך:

"הרשות המחוקקת איננה משתמשה ב'"חותמת גומי'" של הרשות המבצעת. לא הכל מותר בהליך החקירה ואין להפוך את היוצרות ולעשות את הרשות המבצעת למפקחת על הרשות המחוקקת, המכ天涯 לה את קצב עבוזתה. במקרים שבו מתעוררת ההפרדה בין רשותה השלטונית, תפקido של בית המשפט הוא "לשמור על כך כי כל רשות תפעל אך במסגרתה שלה" (שם, בפסקה 5 לפסק דיןה של הנשיאה נאור).

וראו ערך: בג"ץ 4927/06 **הסתדרות הרפואית בישראל נ' הייעץ המשפטי לממשלה**, (פרסם בבנו 2007.9.25); בג"ץ 5131/03 **ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נת(1) 577 (2003); בג"ץ 30/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד נת(2) 14 (2004) (להלן: מגדלי העופות)**

177. בפסק הדין בעניין **קובנטינסקי**, נקבע שפגיעה חמוצה בעקרון השתתפות של חברי הכנסת ובהליך הדיון הרואוי בחוק – בכוחו להצדיק מעורבות שיפוטית. עקרון השתתפות, נקבע בהחלטת **קובנטינסקי**, מחייב דיון רציני ומעמיק בסוגיה מושая הליך החקירה, שתאפשר לחבר

הכנסת למשם את תפקידו הדמוקרטי ולהציגו כמצופה ממנו כנחר ציבור, לאחר שבתו את הדברים כדבוי:

"עקרון השתתפות אינו מותחנה במתן אפשרות לחבריו הכנסת לנוכח פיזית בדיוני מלאית הכנסת או הוועדה. עקרון השתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחבריו הכנסת לעין ולדו', להעיר ולהAIR, לשאול ולשקל – הכל על מנת **שייה סיפה בידם** לגבות **עמדת מושפלת בסוגיה** של הפק". (פרשת קומונטינסקי, בפסקה 52 לפסק דין של השופט סולבר).

178. העולה מהאמור הוא שנדרש דיון בסיסי ראוי – בשיט לב למאטריה הנדונה – אשר יאפשר לחבריו-הכנסת **לגבש "עמדת מושבלת"**. לשם כך, הוצעו מספר מבחנים אפשריים, ביניהם: משך הדיון, ומידתיות משכו ביחס למורכבות הצעת החוק ולהיקף השלכותיה; פרק הזמן שנייתו לחבריו הכנסת לעין בהצעה; השפעת הדיון בוועדה או במלואה על הצעת החוק, על נוסחה ועל תוכנה; אם השלכותיה של החקיקה קיבלו די התייחסות על ידי המחוקק; האם הוקמו וועדות או קיימו שימושים על מנת לדון באותן השלכות; האם נבחנו די הצורך אמצעים חלופיים להשגת מטרות החקיקה; האם הצעת החוק עליה קובללים העותרים הוגשה חלק מ"బילת חקיקה" המערכת נושאים שונים ובלתי קשורים, או שנידונה בנפרד, ועוד שיקולים כהנה וכנהנה (ראו, עניין קומונטינסקי, בעמ' 42; ראו עוד: איתי בר-סימן-טוב, "בג"ץ קומונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מותבקת או "סטיטה רבתיה" בלתי מוצדקת מהHALKA הפסקה? מחקרי משפט לב 401 (2019); עעים 15/1207 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (18.8.2016); בג"ץ 9029/16 אבירט נ' שרת המשפטים (1.2.2017)).

179. יש להזכיר. העבודה שענינו בתיקון יסודי ועמוק **בחקיקת היסוד** שבמוקד סוגיות התקציב, המהוות את אבן-הראשה במערכות היחסים המשטרית שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת – הרי שהיקף הביקורת השיפוטית הראוי הוא רחב ביותר (בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' בנסת ישראל, בפסקה 5 לפסק-דין של כב' השופט הנדל (פורסם בנבו, 6.9.2017)).

### **ח.3.ג. הפגיעה בעקרון השתתפות של חברי הכנסת בעת אישור התקנון**

180. דומה שאין חולק שתכנית פועלה שאינה נזקפת לאישור הכנסת – אלא רק לאישור וועדת הכספי, פוגעת אינהרנטיות ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, והיא פוגעת בעקרון השתתפות.

החוק מסר בידי וועדת הכספי סמכות פיקוח ובקרה על העברות תקציביות שתכלייתה, בין היתר, לתת מענה לחששות מעין אלה (השו: בג"ץ 10/1188/2013 פוזרסקי נ' משרד הפנים, [פורסם בנבו] פסקה 29 לפסק דין (31.7.2013) **ועדת הכספי אינה אמורה להיות "חוותמת גומי" המאשרת את החלטות שר האוצר ללא הפעלת שיקול דעת עצמאי** (ראו והשו לאחרונה בהרכב מורחב: בג"ץ 10042/16 קומונטינסקי נ' בנסת ישראל [פורסם בנבו] (6.8.2017). [פרשת שפיר, בפסקה 29]).

181. כך אף בהליך החקירה שענינו נפלו פגמים קשים וחמורים. פגמים אלו, יורדים לשורשו של הליך החקירה (לא כל שמן הליך כינונו של הסדר חוקתי חדש ונרחב) ומצדיקים את פסילתו. זאת, נוכח סדר הזמינים המקוצר והחפו' שנייתן לחבריו הכנסת ולציבור שבחרים להעמיק בהצעת חוקי היסוד ולבנה; נוכח השינויים הנרחבים והמהותיים בשיטת המשטר בישראל שהחוקים מוריים עליהם – תוך התעלמות מוחלטת וניסיון-מעקף חוקתי של הסדרים משטריים

העומדים ביסוד התקציב; וכן הלחץ המשלתי על החוק שילווה את הлик החוקיקה, ואשר פגס קשות בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת.

182. נראה כי מבעלי הכנסת נשללה, הלאה למעשה, יכולתם להשפיע על הлик החוקיקה. כך, מעבר לצד הזמנים הדוחק בו הוצבו חברי הכנסת, נראה כי דרכם של חברי הכנסת להשפיע על החוק קשורה, משחוגש לדיות אוסף מאוחד של הצעות חוקיקה שונות, שאגדו מ-2 חוקי יסוד לפחות "חייבת חוקיקה" מורכבת, הזרושת ניתוח משפטית מפורט ועמוק בצד הבהיר ולהעמיק בסוגיות השונות המוצפות בה.

183. מיותר לציין כי לאורך הлик החוקיקה לא נבחנו אמצעים חלופיים לחוקיקה המוצעת, שבוכחות פגוע פחות במשפט החוקתי הקיים בישראל ובערבי הדמוקרטייה, והשלכותיה לא נבחנו די הצורך; ותוך התעלומות מוחלתת מעמדות היועצים המשפטיים השונים שהופיעו לפני ועדת הכספיים; שאף לא הגיעו את חוות-דעותם בכתב, לקרהת הדיון או במהלךו.

184. סיכומו של דבר, הлик החוקיקה שקדם לחוקיקה מושא עתירה זו היה הлик נמהר ובלתי מידתי ביחס להשלכותיו, שלא קיבלו התייחסות מספקת בפרק הזמן הקצר שניתן לחברי הכנסת לדון בו. כך, לא התאפשר לחברי הכנסת לגבע עדמה מושכלת לגבי הצעת החוק, והם נאלצו לקבלה באופן אוטומטי כ"מצוות אנשים מלומדה". בכך, נגעה אונשות זכותם וחובתם של חברי הכנסת להשתתף בתהליך החוקיקה וליציג דרוי את בוחריהם. בכך, התפרקת הכנסת מליבת תפוקזה כמייצגת רצון העם ונעשתה ל"חותמת גומי" בלבד של יזמי הצעת החוק, ועשתה בכך למ ermנס את תפקידה כרשوت המכוננת ושמה לעג את הערכיים הדמוקרטיים והיהודיים של דיון כן, שמטרתו טובת הכלל.

#### **ח.ד. הפגיעה בעקרון ההשתתפות – במונטג'ו הפיקוח של הכנסת על התקציב**

185. זאת ועוד – אחרת: לא מותר לציין בהקשר זה שחוק יסוד משק המדינה קובע כי "שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה; פרטיהם ייקבעו בחוק" (סעיף 3(ה)). קרי, העובדה היא שתתכנית המפורטת פוגעת גם ביכולת הפיקוח של הכנסת על הביצוע – שאף הוא עניין בעל משמעות חוקתית; ויש בה כדי לפגוע בעקרון ההשתתפות – בעת הדיונים על הביצוע של תקציב המדינה.

186. מדובר למעשה, בעקרון ההשתתפות "המוחות" שנפגעו בפועל. ונבהיר:

187. כך, אילו היה מועבר תקציב – היה הנושא מגע לדין לפני כל חברי הכנסת (במסגרת הצעת חוק התקציב); ואולם, השימוש ב"תכנית מפורטת" כדי להימנע מדין חוקתי במסגרת התקציב, מביא בפועל למשמעות זכותם של חברי הכנסת להשתתף בהצבעה על נושא חוקתי ובעל חשיבות רבה – וועלה כדי פגיעה חמורה בזכות ההשתתפות המוחותית. כך אמר השופט סולברג בבחינתו את עקרון ההשתתפות:

"עקרון ההשתתפות אינו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מלאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מותן אפשרות אמיתית, רצינית והונגנת לחברי הכנסת לעין ולדון, להעיר ולהAIR, לשאול ולשקל – הכל על מנת שייהי סיפק בידיים לגבע עדמה מושכלת בסוגיה"

שלל הפרק" (פרשת קוונטיננסקי, פסקאות 51-52 לפסק דין  
של השופט סולברג)

188. ניתן לראות בבירור כי עמדתו של השופט סולברג מושתת על ההנחה שתכליית עקרון ההשתתפות לאפשר לחבריו הכנסת "לבגש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק" – מתוך נקודת מוצא בסיסית כי כל חבר הכנסת זכאי להצביע ולקחת חלק בהליך החוקיקה – ובದגש בהליך הקשור לסוגיות חוקתיות-משטריות לרבות תקציב.

189. משמעות הדברים היא שהתיקון אפוא מבטל את הזכות הצביע של חברי הכנסת על התקציב, ובכך מונע מהם מראש להשתתף בהליך הדן בסוגיה חוקתית משטרית ופוגע באופן אנווש בעקרון יסוד בשיטתנו המשפטית – עקרון ההשתתפות.

190. לשיכום, הלכה היא כי בית משפט נכבד זה עבר תחת שבת הביקורת את הליכי החוקיקה בכנסת, מקום בו לא התקיים דין פרלמנטרי בסיסי, המאפשר לחבריו הכנסת למלא את תפקידם ולגבש עמדה מהותית ומושכלת ביחס להצעת החוק, באופן המאים להפוך את הכנסת ל"חותמת גומי" של הממשלה (ענין קוונטיננסקי, בסעיפים 63-62 לפסק דין של השופט סולברג) – **כזאת לא נעשה; וזהו תיקון – פסילה.**

191. מעבר לכך, כפי שעמד על כך המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, יש בהיבטים הפרוצדורליים שמתוכם נוצרת חוקיקה ובדוקטורינה "השימוש לרעה" – "תובנות משפטיות" (ראו, פרשת המרכז האקדמי, בפסקה ל'יז). המשותף להם הוא הדגשת הסאה ביחס לעקרון ההשתתפות" החינוי לדמוקרטיה. חציית הקווים האדומים נובעת לשיטותו מ"אותו מקור כלל, של יחס הממשלה לכנסת"; שהרי "הכנסת אינה חותמת גומי של הממשלה" (שם, בפסקה ל'יח).

192. לעניין זה נעבור כעת.

## **ט. המדבר ב"שימוש לרעה" שימושו שינוי משפטי כדי לפטור**

### **מצוקה פוליטית רגעית – דין פסלות**

#### **ט.1. דוקטורינה השימוש לרעה**

193. בעוד שטרם נקבעו מסגרות בפסיקת הישראלית בדבר דוקטורינה "התיקון החוקתי הלא חוקתי" המבוססת על הפגיעה בעקרונות יסוד של השיטה, הרי שבדוקטורינה בדבר "השימוש לרעה" כבר נעשה שימוש בפסיקת והיא הולכת ומתפתחת ממקור חוקתי לביקורת שיפוטית על הסמכות המכוננת של הכנסת (יין רוזנאי "שימוש לרעה בחוק יסוד", בתוך ספר אליקים רובינשטיין (מרים מרכובי-בטון ואחי' עורכים, 1245 עתיד להתרגם 2020) (להלן: "רוזנאי, שימוש לרעה").

194. כבר בפרשת בנק המזרחי נאלץ לקבוע בית המשפט העליון מבחני זיהוי לנורמה חוקתית. כב' הנשיא א' ברק הציע את המבחן הצורני, קרי הכוורת 'חוק-יסוד' והיעדרה של שתת חוקיקה שעה שהכנסת עשו שימוש בסמכותה המכוננת. ואולם, כבר אז הועלתה התהיה: "מה דין חוקיקה עתידית של הכנסת אשר תעשה 'שימוש לרעה' בדיבור 'חוק יסוד', תוך שתצמיד אותו לחקיקה רגילה שבינה בין חוקה אין לו כלום..." [פרשת בנק המזרחי, בפסקה 57 לברק].

תהייה זו הורתה ללא מענה משך תקופה ארוכה [ראו, בג"ץ 5160/99 התנוועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת החוקה, פ"ד נג(4) 92, 95 (1999)].

195. בפרשת בר-און (בג"ץ 10/4908 ח"כ רוני בר-און נ' בנכנת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011) (להלן: "פרשת בר-און") עמדה השאלה האם ניתן להפיק עיקורו חוקתי המעוגן בחוקי היסוד (הוא התקציב השני הקבוע בחוק יסוד משק המדינה) וזאת באמצעות תיקון בהוראת שעה, המאפשרת תקציב דו-שנתי. העתירה נדחתה מהאחד ואולם, הנשיאה ביןיש צינה כי "קייעת הסדר חוקתי זמני אכן פוגעת במעדים של חוקי היסוד ומוטב שייעשה בה שימוש במסורת, אם בכלל. במקרים מסוימים, שאין ניתן לקבוע מהם מראש, ניתן כי חקיקת חוק יסוד כהוראת שעה עלולה לעולות כדי 'שימוש לרעה' בכותרת 'חוק-יסוד', וביחס למידת הפגיעה בעקרונות מושטריים", והיא מוסיפה:

"יש לתת את הדעת, בין היתר, לקיים של נסיבות חריגות המצדיקות עריכת הסדר זמני על פני הסדר קבוע; יש לבחון את המआתריה אותה מסדרי חוק היסוד; ויש להעריך את  מידת הפגיעה של חוק היסוד הזמני בעקרונות מושטריים ובזכויות יסוד אחרות. חשוב לציין כי החלטת המבוחנים הללו על בנית חוקתיות הוראה זמנית מעצם טיבה כרוכה בשאלת החילתו של מבחן מהותי ליזיהו חוקי יסוד. יחד עם זאת, שאלת זו גם עומדת על רגילה כשאלה עצמאית. כאמור, בנסיבות מסוימות וחריגות, עשוי עצם השימוש בהוראת שעה להוכיח התערבות בחקיקת היסוד" [בפסקה 24 לפסק-דין של הנשיאה בגיןש].

196. היה זה, כפי שמצוין פרופ' רוזנאי במאמרו "שימוש לרעה" בבחינת "כרטיס צחוב" לכנסת. "הכרטיס האדום" הוצאה לכנסת בפרשת המרכז האקדמי. כב' המשנה לנשיאה אי' רובינשטיין מצין "כ"י במישור הערכי יש בישראל מקום להנחתה" ערכים חוקתיים בסיסיים; לדוגמה, יסודות כמו הבסיס היהודי – והדמוקרטי – של המדינה על פי הכרזת העצמאות וחוקי היסוד שלזכויות, או פגיעה בלית זכויות האדם". תוך שהוא מסתמן על עמדתו של המלומד י' רוזנאי לפיה "על בתיה המשפט לנשות לפרש תיקונים חוקתיים באופן העולה בקנה אחד עם החוקה והערכיהם שבבסיסה, והתערבות שיפוטית מוצדקת אך כאשר נעשה שימוש שאינו ראוי בסמכות לעורך תיקונים בחוקה, או כאשר התיקון משנה את מהותה היסודית של החוקה ומאיים על המבנה הבסיסי שלה" [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה כ"ג].

197. המלומד י' רוזנאי אף מבHIR את הבסיס העיוני להגבלה מכוח "שימוש לרעה". לשיטתו, הסמכות לתקן חוקה, היא פעולה בנאמנות – משעה שהאוחז בסמכות התיקון (הכנסת, בעניינינו) שואבת את סמכותו מהעם, שהוא בעל הסמכות המקורית – הרי שהכרח קיימת מגבלה על הכנסת, שלא לעשות "שימוש לרעה" באותה הסמכות שנמסרה לה (עמ' 1268-1269). וזאת מבHIR כב' המשנה-לנשיאה רובינשטיין:

"כמו כן, ולידי זו עיקר לעניינו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת בלבד עצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בبسיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינמלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מחייבים מדיניות; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעליה ניתנת הסמכות"

... לטעמי, משמעות הדברים, בלשון פשוטה, היא כי במקומות שמוזהה שימוש לרעה בכוח הרוב בטכסט חוקתי, נסוג הכוח הפליטי מפני "הLIBA החקיקתית" ו"קדושתה"", חשיבותה המשפטית והערכית. (פסקה ל).

198. העולה מנו המקובל הוא שכאשר הכנסת עשו שימוש לרעה בכוח שנמסר לה באנמנות לכון את הטקסט החוקתי בישראל; כמובן, כאשר בהפעלה את הסמכות המכוננת פוגעת הכנסת פגיעה קשה בעקרונות יסוד חוקתיים משטריים, שלא בתום-לב או משיקולים ענייניים ("אם התיקון נעשה שלא בתום לב, בנסיבותו ובנסיבות המשפטית העומקה של מושג זה" (כלשונו של כב' השופט ח' מלצר, שם בסעיף 8(ג) לפסק-דין) או שלא לשם הiscalilit שהוענקה לה, שהם הגנה על היסודות היהודיים והדמוקרטיים של המדינה או הגנה על "ליבת הזכיות" של האדם – הרי שיש מקום לומר שהכנסת עשו "שימוש לרעה" בסמכותה המכוננת, ויש לקבוע שדין אותה פעולה – פסולות.

199. האופן שבו הכנסת עשו שימוש לרעה בסמכותה המכוננת בא לידי ביטוי במספר מובנים. בסמוך להלן נפרטים.

## **ט.2. הוראת שעה בחוק יסוד – למרות שהיו חדשים להעברת תקציב**

200. הדרישה לקבלת אישור הצעת חוק התקציב בידי הכנסת – איננה נובעת משינויים מדיניים או חקיקה פתאומי. המודבר בדרישה מוכרת וידועה וברורה, שנייה היה וצריך היה להידרש לה במסגרת לוחות הזמנים הקבועים בחוקי היסוד. גם המשמעות המעשית של אי-העברה אישור התקציב בחוק במועדו היא ברורה וידועה.

201. על רקע זה, ברור שכל תיקון או שינוי חוקתי נדרש יכול היה להיעשות בהליך חקיקה מקובל, תוך השלמת הליכי החקיקה המלאים והקפדה על "עקרון ההשתתפות" הרاوي; ולא באמצעות השימוש במנגנון הוראת השעה.

202. מכאן נובע שכל תיקון בחוק יסוד נתחת כוורת של "הוראת שעה" המבטאת הסדר זמני בלבד, במסגרת חוק יסוד – בשעה שאין כל מניעה מקיום הליך סדור של חקיקה – היא פוגמה מן היסוד, מאחר שהיא מנוגדת לReLUון הבסיסי לפיו הוראות החוקה הן קבועות, ויש שיאמרו אף נצחות. עמד על כך בית המשפט הנכבד, בבע"ץ 4908 ח"כ רוני בר-און נ' בנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (פורסם בנבו, מיום 7.4.2011):

"זומה כי אין מי שיחולק על כך שההוראת שעה עומדת בנגדו לReLUון הבסיסי לפיו הוראות החוקה הן קבועות, ויש שיאמרו אף נצחות" (שם, בפס' 24 לפסיקתה של הנשיה בינויש) (ההדגשות אינם במקורו).

203. אין ספק שחוק יסוד בשילוב של כוורת "הוראת שעה" טומנת בחובה סתירה פנימית. סתירה זו צורמת במיוחד כאשר אין כל הצדקה לשימוש בהוראת השעה בחוק היסוד. למעשה, השימוש בהוראות השעה בא להתמודד עם קשיי פוליטי שנובע מחלוקת פרטוניות, וא-הסכנות ביחס להוראות חוק התקציב – ולמעשה, על מדיניותה של הממשלה בכללותה.

"הכוורת 'חוק יסוד [...] הוראת שעה' טומנת בחובה סוג של סתירה פנימית. גם אם יש הצדקה עקרונית לשימוש במנגנון ההוראת השעה במישור החוקתי, אין זה אומר כי ניתן להשתמש בו לרעה" ... יש במאפייניה הפרטוניאליים של הוראות השעה התקציבית כדי להציג את הפגם שבשימוש בכוורת 'חוק יסוד' – ולתמוך במסקנה כי מדובר בnormה שאינה עומדת בבחן המהותי, ואינה נהנית ממumed חוקתי מוגן." (בג"ץ המרכז האקדמי, בפס' 5-6 לפסיקתו של השופט הנדל) (ההדגשות אינם במקורו)

204. העולה מהאמור הוא שבנסיבות עניינו – שלא הייתה כל דחיפות בלתי-邏輯ית מראש; או שאין הכוונה להשתמש במנגנון התכנית המפורט כדי לעורך "ניסוי חוקתי מבוקר" למשך פרק זמן קצר וקבוע מראש – הרי שהשימוש בcourt "הוראת שעה" בחוקי היסוד הוא שימוש לרעה בסמכות המכוננת של הכנסת.

### **ט.3. בחקיקת יסוד משק המדינה קבוע מנגנון של "תקציב בגיןים" – מועד למקומות אלו; המकף החוקתי של התכנית המפורטת – שימוש לרעה**

205. סעיף (ד) לחוק יסוד משק המדינה קובע כי "נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספיים, רשות היא להגיש הצעת חוק תקציב בגיןים" (להלן: "תקציב בגיןים").

206. סעיף זה אומנם כמעט ולא זכה להתייחסות בהלכה הפסוקה, ואולם מדברי ההסבר לחוק היסוד הבהיר כי "יכול לקרות שנסיבות כלשהי לא יתקבל חוק התקציב לפני תחילת שנת הכספיים; במקרה זה יש לאפשר לממשלה להגיש לכנסת הצעה לתקציב בגיןים" [ח' 1039 ח' בשבט התשל"ג (11.1.1973), 146, 147].

207. המשמעות הברורה היא שבחוק יסוד משק המדינה כבר קיים מנגנון מתאים לאותו אירוע המתרחש בעת, ולפיה אם "נסיבות כלשהי לא יתקבל חוק התקציב" הרי שגם במקרה זה – בידי הממשלה להנחת תקציב בגיןים, שאינו אלא תקציב רגיל (כמשמעותו בחוק היסוד) המועד לתקופה קצרה יותר.

208. ואנו נכוון הוא שלשון ההוראה נוקטת בלשון "רשאית" הממשלה, ואולם כבר נפסק כי "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבוחבה, כאשר הנسبות העובdotיות חן כאלה שערכיו היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (דברי הנשיא מי שmag בבג"ץ 3094/93 התנוועה למען איבות השלטון בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד מז(5) 1993) ; בונראן: בג' 4374/15 התנוועה למען איבות השלטון בישראל נ' ראש ממשלה ישראל, פ"ד נא(3) 2533/97 ; בג' 54, 46 (1997); יצחק זמיר, הסמכות המנהלית כרך א' 225 (ח' 1997).

209. משמעות הדבר היא שבחוק יסוד ישנו מנגנון קיים שעוסק בהגשת תקציב בגיןים, והתיקון למעשה עוקף מנגנון חוקתי קיים. בהיעדר הצדקה לאי-הפעלת המנגנון החוקתי הקיים במקרה זה – הרי שיש מקום קבוע שוגם ממן זה מתקיים שימוש לרעה.

### **ט.4. השימוש בתכנית פעללה" מועד עד לשבוע בלבד בלבד לפני סוף השנה**

210. סעיף 36(א) לחוק יסוד הכנסת קובע כי "לא ניתן לחוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספיים, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן – היום הקובל) Caino החלטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה...".

211. במסגרת תיקון לחוק יסוד הכנסת נקבע בסעיף 36(ב) כי "...יהיה היום הקובל כאמור בסעיף קטן (א), ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020)".

212. משמעות הדברים היא שבאופן מעשי המועד האחרון להעברת התקציב הוא עד ליום 23.12.2020 – ככלומר, שבוע אחד בלבד(!) לפני תום שנת הכספיים. במילים אחרות, התיקון כלל

איןנו בא להסדיר את הסוגיה התקציבית – אלא הוא מאפשר "נקודות-יציאה" פוליטית אחרת, קודם להשלמת השנה.

213. אנו עדים לשימוש תכוף שעושה הכנסתה בסמכותה המכוננת, חדשת לבקרים, לשם שינויים שעוניים מענה נקודתי לכורח פוליטי זמני. כפי שציין כב' השופט א' רובינשטיין בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' *בנסת ישראל*, פ"ד סד(3) 275 (2011) :

"נחקק, תוקן (לא בהכרח בהוראת שעה), והוחלף, בחלק ניכר על-פי ממצבים מתחלפים של צרכיסים קואליציוניים שבינם לבין חוקתי אין על פי רוב ולא כלום" (פס' ד').

214. מהאמור עולה שרק נוכח המועד שאליו נדחה אישור התקציב עולה שאין כל ספק שהמניע כלל איינו עניין כלכלי, אלא סוגיה פוליטית-קצרת-טווח. לפיכך עצם השימוש בחוקי היסוד לשם כך – קרי, במאטריה חוקתית – אינו אלא בבחינת "שימוש לרעה".

## **ט.5. ניסיון פסול לעקוּף את ההנחה יועץ משפטי לממשלה בעניין פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות התקציבית**

215. בעקבות פרשת השחיתות שנודעה בשם "פרשת ישראל בитנו" שעוניינה העברת כספי תמיقات ממשלתיות שלא כדין לגופים שונים, בתמורה להעברה חלקית של התקציב לחברי הכנסת ולמקורביהם, או מינוי מקורבים לתפקידים ציבוריים, פרסם בחודש מרץ 2015 היוזם המשפט למשלה, יהודה וינשטיין, את ההנחה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות התקציבית" (הנחה מס' 1.1801) (להלן: "הנחה").

216. תכלית ההנחה להבטיח שהסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות התקציבית, לא יכרוך טובת הנאה למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג. ההנחה עוסקת בממשק שבין הpolloיטיקה למנהל הציבורי, והוא מבקשת אפוא להסדיר את התנהלותם של שירותי הממשלה הפעלת סמכויותיהם; בין פקידי ציבור הנדרשים ליישם הסכמים פוליטיים בעלי משמעות התקציבית.

217. ההנחה עצמה דנה באסדרה של שלושה סוגים הסכמים פוליטיים בעלי משמעות התקציבית (בין אם נערך בכתב או בעל-פה): הסכם קואליציוני הנוגע לחוק התקציב; הסכם פוליטי בעל משמעות התקציבית הנכרת תהליכי חקיקת חוק התקציב; והסכם פוליטי בעל משמעות התקציבית ישירה, הנוגע להקצת חוק התקציב במסגרת התנהלות שוטפת במהלך שנת התקציב.

218. ההנחה קובעת שורת הוראות שתכליתן הבטחת ייעוד התקציבים בהתאם לדין; כאשר המנגנון העיקרי שתפקידו להבטיח זאת הוא עקרון השקיפות.

219. כך למשל, קובעת ההנחה כי "הסכם פוליטי התקציבי שנכרת במסגרת תהליכי חקיקת חוק התקציב ישולב בהצעת חוק התקציב ברמת התכנית, והמשך יישומו יעשה בכפוף לדין; וכך, הכספיים שנועדו ליישום הסכם פוליטי התקציבי ישולבו בתיקנות קיימות בלבד"; וכך, "הסכם פוליטי התקציבי שנערך לפני הנחת הצעת חוק התקציב יעוגן בהחלטות הממשלה (זאת במקביל לתיקון הצעת התקציב) ואילו הסכם פוליטי התקציבי שייערך אחריו שהצעת חוק התקציב עברה בקריאה ראשונה בכנסת" "ישולב בהצעת חוק התקציב רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית

ומקצועית"; כך "כל ההסכםים הפליטיים שייערכו במהלך אישור הצעת חוק התקציב בכנסת יוקראו לפרוטוקול ועדות הכספיים של הכנסת לפני הצבעה על הצעת חוק התקציב לאישורה בקריאה שנייה ושלישית, ואם נערך לאחר מכן – יוקראו במליאה"; והוראות נוספות שתכליתן הגברת השקיפות של הסכם פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, וזאת במסגרת הלכתי החקיקה של התקציב.

220. ואולם, כאשר נמנעים מחקיקת התקציב – למעשה, "עוקפים" את הנהלה. כל זאת, נוכח העובדה שהלכסי השקיפות והמינימל התקין הקבועים בהנחתה מתיחסים בראש ובראשונה לשכבים המתאימים אך ורק בעת הלכתי חקיקת התקציב; ואם לא מתקיים הליכים אלו – המשמעות היא שההנחה כלל אינה רלוונטית, והיא חסרת משמעות מעשית.

221. הנה כי כן, גם מטעם זה יש לראות את התקwon כ"שימוש לרעה" בכוחה של הכנסת.

#### **ט.6. התקון לחוק היסוד הוא בבחינת "שימוש לרעה" – זדינו פסנות**

222. לא ניתן להטעם מהעובדה שברקע התקון עומד הקשר הפוליטי. התקון עולה כדי שימוש לרעה בהיותו מבוסס על צרכיהם הפוליטיים-זמןניים של שני הגורמים שהקימו את הממשלה, ואשר אינם מסוגלים או מעוניינים לגבש התקציב מטעמיהם-שליהם.

223. ודוקן. אין מדובר בתיקונים "קובסמטיים" בלבד לחוק מסויים; אלא בתיקונים "יסודיים", משטריים לחוק.

224. תיקונים חוקתיים לא נועדו להבטיח אינטרסים פוליטיים זמינים; קצרי-מועד; וצר-אופק, שביסודות הניסיון לאחו גורמים שונים בתוך ממשלה אחת, בעלת שני-ראשים. התקציב הוא kali-nihol של מדיניות הממשלה. אם אין התקציב – אין מדיניות; ובbidur מדיניות – מה משמעותה של הממשלה? ועל יסוד מה ממשיכה היא להכהן מכוח אמונה של הכנסת? לא לחינם – אלא מסיבות יסודיות ומשטריות – נקבע המועד להגשת התקציב, והסתנchez בגין אי-אישורו במועד ובחוק הכנסת. השיקולים שהובילו לכינון "התכנית המפורשת" הם שיקולים זרים למשטר החוקתי; וכאשר מתערבבים התחומים – הפליטי והמשטרי; האישי והציבורי – הם עולמים כדי פעולות בחוסר תום-לב.

225. המזכיר בשימוש לרעה גם במובן זה שככל-כולה של התכנית המפורשת חותרת תחת קיומו של המנגנון המשטרי בישראל – ויש בכך כדי לפגוע ב"מוסריות הפנימית והחיצונית" של המשפט החוקתי; ואף לחטור תחת עקרון הפרדת הרשותות [ראו, דברי השופט הנדל בסעיף 6 לפרשת המרכז האקדמי; וראו הצערות השופט מלצר בפסקה 10 לפסק דין שם]

226. בבסיס הדברים, העניין פשוט – הכנסת היא נאמנו של העם בישראל. בנאמנות זו מחויקת היא בסמכותה המכוננת כדי לכון חוקה לישראל, אשר תגן על היישודות היהודיים והדמוקרטיים של המדינה או על "ליבת הזכויות" של האדם. התקון לחוק היסוד העומד בМОקד עתרה זו – אין לו דבר וחצי-דבר עם תכליות חוקתיות אלה. להיפך, הוא מביא לפגיעה בעקרונות משטריים, בשל צרכיהם קצרי-מועד ואינטרסים זרים למשטר החוקתי. משכך, חוטאת הכנסת לנאמנותה, היא עשויה "שימוש לרעה" בסמכותה; זדין בעולותיה – פסנות.

## ו. בכל שלא מדובר בתקציב – דין התיקון פסולות

### ו.1. בכל שהתיקון אינו "תקציב" – אין מדובר במאטריה החוקתית – והוא

#### חוק המבקש לשנות (למצער לפוגע) חוק-יסוד

227. כאמור לעיל, לשיטת העותרת – התקikon הוא-הוא התקציב; המסתתר תחת "כיסות" אחרת. יחד עם זאת, לאחר שבתיקון מותקיים אותו ניסיון להסotta את היוטו תקציב המדינה; מתוך מטרה "לעקורף" את היחסורים החוקתיים הקבועים בשיטה המשפטית הישראלית – קרי, ללא העברתו בחוק, ולא פיקוח פרלמנטרי של הכנסת כנדרש על השימוש בתקציב; נניח – לצרכי המשך הדיון – שהתיקון איננו תקציב.

228. כפי שנבהיר בסמוך להלו, גם במקרה זה – קרי, שאנו מדובר בתקציב העומד ביסוד אחד מעקרונות המשטר החוקתי של המדינה – הרי שיש מקום לפסל את התקikon; זאת בהיותו מבחינה מהותית – בגד"ר "חוק" (במבחן מחוק יסוד); המשנה – ולמצער, פוגע – בחוק יסוד.

### ו.2. הצורך בזיהוי חוקי היסוד – תולדתן של התפתחות ההיסטורית

#### החוקתית בישראל

229. כידוע, חוקי היסוד במדינת ישראל הם תולדת פשרה היסטורית אליה הגיעו הגעה האסיפה המכוננת; "החלטה הררי", מיום 13 ביוני 1950. לפי החלטה זו הוטל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוק למדינה ש"תהייה בינוי פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהיה חוק-יסודי בפני עצמו".

230. עם השנים חוקקה הכנסת שורה של חוקי יסוד, מתוך שאיפה שביניהם מתחדדו לחוקה שלמה, ונתקבלה התפיסה לפיה בחוקקה את חוקי היסוד פועלת הכנסת כרשوت מכוננת עלiona (ע"א 6821/93 *בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיטופי*, פ"ד מט(4) 221 (1995) (להלן: "פרשת בנק המזרחי").

231. למורת היותה החלטת פשרה, אחראית "החלטה הררי" לכך שנושא כינונו החוקה נותר שנויה בחלוקת, וליווה את הכנסתות שבאו לאחר מכן, כשהוא אפוף אי-יהודים וחלוקת עניינית ומשפטית (ראו, אמן רוביינשטיין וברק מדינה "המשפט הקונSTITוטציוני של מדינת ישראל", מהדורה חמישית כרך א 368 (להלן: *רוביינשטיין ו מדינה*, "המשפט הקונSTITוטציוני של מדינת ישראל").).

232. מבנה חוקתי זה, בו אותו גוף – הכנסת – פועל/non כרשوت מכוננת; והן כרשות מחוקקת – הוא המוביל לצורך זהות את מאפייניהם של תוכרי החקיקה ולהכרע האם חוק היוצא מתוך ידיה של הכנסת בעלי מעמד נורמטיבי על-חוקי או בעלי מעמד של חוק רגיל.

233. הצורך לבחין בין תוכרי החקיקה השונים עולה כבר בשחר-ימיו של מותן הבכורה לחוקי-היסוד – בפרש בנק המזרחי – בה דן כבוד הנשיא אי-ברק במאפייניהם השונים של חוקי היסוד תוך הסתייגות מסוימת והכרה במורכבות שלמותו אתבחן זה, ובסיום השתמש בביטוי הפורמלי הנדרש לזיהוי חוק יסוד ("המבחן הクリוני").

כמובן, לכל אלה [מאפייני חוק יסוד] אין ביטוי פורמלי, מעבר לדרישה כי דבר החוקיקה יכונה "חוק יסוד" ללא ציון שנת החוקיקה. אין בכך ולא כלום. התשובה החוקתית יונקת חיותה לעתים קרובות מהמערכת החוקתית ומתקדים החקתים גם אם אין להם עיגון פורמלי. אך מעבר לכך; להקיקה החוקתית שלנו יש עיגון צורני. מבחן צורני זה - השימוש בדיורו "חוק יסוד" - הוא פשוט להפעלה. הוא מעניק ביטחון וודאות. מבחן זה מעורר שתי שאלות, אותן אני מבקש להשאיר **בצריך עיון**. השאלה האחת הינה, מהו מעמדם החוקתית של החוקיקה שקדמה לחתימת הררי ואשר מטבע הדברים אינה מכונה "חוק יסוד"? ובוקר, האין לומר כי חוק המעביר הוא חלק מהוקתה של המדינה. אני נוטה לדעה כי קיימת חוקת חוקתית - פרי הסמכות המכוננת גם לפני החלטת הררי. עם זאת, ניתן להשאיר שאלה זו **בצריך עיון**. השאלה השנייה הינה, מה דין חוקת עתידה של הכנסת, אשר תעשה שימוש לרעה" בדיורו "חוק יסוד" תונך שתצמיד אותו לחוקיקה רגילה שבינה לבין חוקה אין ולא כלום? שאלה זו אינה פשוטה כלל ועicker, והתשובה לה יורדת לשורשי היחסים בין הסמכות המכוננת (של הכנסת) לבין הסמכות השופטת (של בתי המשפט). אף אותה אני מבקש להשאיר **בצריך עיון** [פרשת בנק המזרחי, עמוד 406].

234. חשוב להדגיש. הנשיא ברק השתמש אמנים ב" מבחן הצורני" לשם זיהויו של "נורמה חוקתית על-חוקית"; אולם בבירור הוודגה האפשרות שתתכן חוקת חוק-יסוד אשר  **מבחינה מהותית – אינה שייכת למאטריה "החוקתית"**. כך, כבר בפרשת בנק המזרחי, הותיר כאמור הנשיא ברק את הנושא בצריך-عيון, תוך שהוא מביע את דעתו שנטיתו היא שאין להסתפק באוטו " מבחן צורני" גרידא.

235. בהיעדר הכרעה שיפוטית נותר העניין בצריך-عيון. בבג"ץ 4908/10 **בר-און נ' כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) 275 (2011) (להלן: "פרשת בר-און") ציינה הנשיאה ד' בינוי שוב את המורכבות הנלוות לסוגיות זהויות חוקי יסוד – אך גם הפעם נותר העניין בצריך-عيון, לאחר שלא ראתה צורך להכריע בה במסגרת העתירה בפרשא:

"השאלה אם יש מקום להחיל בישראל מבחן משולב היא שאלת מחלוקת שאנו סבורוה שניתן להותירה בצריך עיון ואין הכרח להכריע בה במסגרת העתירה שלפנינו. אמנם, יש ממש בטענה כי יש דברי חוק שראויים היו, מבחינה תוכנת, להיכلل בחוקת המדינה. בדומה, יש ממש בטענה כי קיימים סעיפים והוראות בחוקי היסוד שספק אם הם מסוג ההוראות שראויות להימצא בחוקה." (שם, בעמ' 312)

236. מהאמור לעיל ניתן למודד שבעoulder – האם שנעשה שימוש רק ב"צורה" של הנורמה – הרי שגם הנשיא ברק וגם נשיאה בינוי הותירו את סוגיות זהויות חוקי יסוד ב"צריך עיון"; וזאת תוך שהם מדגישים שיש מקום **לבחן שמלב** בתוכו **אמות מידת מהותיים** **בנוסף לתנאים צורניים**.

237. העולה מהאמור הוא, שהיום בשיטת המשטר הישראלי טרם נקבעת הלכה ברורה לעניין אופן **הזהויות של נורמות החוקתיות במשפט הישראלי**; ובית המשפט הנכבד טרם הכריע לגופו של עניין.

## ו.ג. המבחן הזרוני לזיהוי נורמה חוקתית

238. נוכח העובדה שלא נקבעה הלכה בעניין, במהלך השנים הפך המבחן הזרוני למבחן המשפטי השכית לזיהוי נורמה חוקתית. וכך, כל אותן החוקים שנשאו את הכותרת "חוק יסוד" ואשר שנת החקיקה לא צוינה בcourt-rants, נחשבו לחוקי יסוד שהם חלק מחוקת המדינה המתהווה של המדינה. (פרשת בר-און, פסקה 10 לפסק דין של הנשיא בינייש)

239. ביסוד המבחן הזרוני עומדת ההנחה כי נדרש מבן פשוט לזיהוי חוקי יסוד, באופן שלא יתעורר לו קשיים ותשורר אי וודאות באשר לחוקים שמעמדם הנורומטיבי על-חוקי. המבחן הזרוני מאפשר לסתוג את דברי החקיקה שמהווים חלק מחוקת המדינה ומאפשר **לנכש** לדעת מבעוד מועד מתי היא פועלת כרשות מוכננת טרם תדונן בהצעת החוק שעתידה להיות חלק מחוקת המדינה (פרשת בר-און, פסקה 11 לפסק דין של השופט בינייש)

240. היסוד הרעוני שעומד בבסיס המבחן הזרוני הוא שפועלות החוק נועשית תוך ריסון עצמי, והנחה **שהחוק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת**. ישודה של הנחה זו מזכה בכך שהמבחן הזרוני, בהיותו מבן פורמלי בלבד, מאפשר הצמתת כותרת "חוק יסוד" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מן החוקה. כך שבפועל, "המנדט" שניתן לנכש לשימוש במבחן הזרוני על מנת לחוק חוק-יסוד באמצעות שימוש בסמכות המכוננת, **ניתן בתנאי לשימוש בסמכות זו ביראת כבוד, באחריות יתרה ולא פניות** (פרשת בר-און, פסקה 14 לפסק דין של הנשיא בינייש) :

"אין חלק כי השימוש במבחן הזרוני מחייב ריסון עצמי של החוק, שבידיו הסמכות המרכזית לקבוע אילו דברי حقיקת יוצבו לטעם חוקתי. המבחן הזרוני מניח שהחוק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת, ויצמיד את הכותרת "חוק יסוד" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מהחוקה"

241. מכאן עולה בברור אפוא הקשר שבין "המבחן הזרוני" לבין דוקטרינת "השימוש לרעה". ככל שאין חשש שהנכש תעsha שימוש לרעה בכוחה המכונן – זיהוי הנורמה כמכוננת יכולה להיעשות רק באופן פשטי – קרי, צורני; ככל שהחשש שהנכש תעsha שימוש לרעה בכוחה המכונן – בין באמצעות שינויים תכופים בחוקי היסוד; ובין באמצעות שימוש בכותרת "חוק יסוד" גם מקרים שאין מדובר במאטירה חוקתית – הרי שלמעשה מגינה הנכש ולזול בכוחה המכונן, ומועלות ברצון הבוחר תוך לב חמוץ; מכאן עולה הצורך לבחון את מהות פועלתה – ולא אך את הכותרת שבחורה לעצמה.

## ו.ד. הקשיים במבחן הזרוני

242. כך, לא פעם הושמעה הטענה כי המבחן הזרוני פשוט מדי ואף פשטי. במבחן זה אין כל התייחסות לתוכן החקיקה. כך, הוראות המסדריות נשואים חוקתיים בתוכן וושאינם נושאות את הכותרת "חוק יסוד" עלולים שלא להיחשב חלק מהחוקה; בעוד הוראות שספק אם הן מתאימות להיכל בחוקה מוצאות את דרכן אל חוקת המדינה, וזאת רק באמצעות שימוש בכותרת, אשר בינה ובין התוכן – לעיתים אין כל קשר.

243. בנוסף, מيون דברי החקירה על יסוד המבחן הזרוני בלבד מרוקן את מעמדם הנורומטיבי העליון של חוקי היסוד מכל תוכן: הנכש תוכל בכל מקרה להגביל את סמכותה במחוקקת, בדרך של הוספה מילת הקסם "יסוד" לשם החוק הרבנטי (רובינשטיין ומדינה, "המשפט

הكونSTITוטציוני של מדינת ישראל", 378) – ובאופן זה להגביל שלא כדין ולא לצורך את כוחן של הכנסתות הבאות, ולמעשה את רצונו של ה"בוחר העתידי"; כך, גם יכולה הכנסת להגביל את יכולת הרשות השופטת לבצע ביקורת חוקתית על הנורמות הנחקרות בידיה.

244. בעקבות ביקורות אלו של מלומדי המשפט ואף בשים לב להסתיגותם של הנשיא ברק והנשיא בייניש שכאמור הותירו עניין זה ב"צריך עיון", תוכנות נשמעות הטעה כי יש מקום לשלב – לצד המבחן הצורני – גם מבחן מהותי, באופן שהכללת המילים "חוק יסוד" בគורת החוק יהו תנאי ראשוני, אך לא תנאי מספיק, להכרה בחוק יסוד.

## 5. המבחן המהותי

245. מאפיינו המהותיים של דבר חקיקה חוקתי כולל שני היבטים עיקריים. האחד, לשון החוק; האחר, תוכן הנושאים בהם הוא דן (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונSTITוטציוני של מדינת ישראל", 380).

246. מבחינות תוכנים עוסקים בחוקים החוקתיים בשני נושאים: זכויות היסוד של האדם והגדרת סמכיותוthon ודרך פועלתו של הרשות המרכזיות במדינה – הכנסת, הממשלה, בתי המשפט, נשיא המדינה, מבקר המדינה וכדומה – ומערכות היחסים המשטריים שבין הרשותות.

247. בפרשת בנק המזרחי פירט הנשיא שmagר "מספר קווים מנחים לחקיקה חוקתית עתידה", שכן, "גם אם מפקדים את חקיקת החוקה בידי רשות מוכנת, עדין נותרת בעינה השאלה מהו הkon בו תנקוט בזיהוי הנושאים הרואים להיכל בחוקה, ומה שיטת החוקה והמשמעות בה תנקוט" (פסקה 38 לפסק דין של הנשיא שmagר).

248. הנשיא שmagר מונה ארבעה "קוויים מנחים" כאמור: הראשון, החוקה דנה בעקרונות יסוד, שהם בעלי מעמד מנהה כלפי מעשים שלטוניים אחרים; השני, נוסחו של חוק מעיד על מעמדו הנורטטיבי המיחוס; השלישי, שימוש בלשון תמציתית ומופשטת; והרביעי, תכליתו של חוק היסוד לשנות מציאות נורטטיבית מסוימת. (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונSTITוטציוני של מדינת ישראל", 380)

249. **ביסוד הדברים: המבחן המהותי מגדר שעל חוק יסוד – חוק בעל מעמד נורטטיבי על-חוקי; ושותך להיכנס לחוקתה של המדינה – להיות בעל מאטරיה חוקתית-משטרית מובהקת.**

250. מובן כי מן הרואוי לשלב בבדיקה מהותי תכני זה גם את הקритריון הצורני, וזאת כדי שניתן יהיה ללמידה בבירור ובמפורש, כי הכנסת, בקבלה את דבר החוקה הכלול את ההוראה המגבילה, ראתה עצמה פועלת מטעם הסמכות המוכנת. (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונSTITוטציוני של מדינת ישראל", 378).

## 6. המבחן הרואוי – המבחן המשולב

251. מהאמור עולה של לצורך קביעת תוקפה של ההוראה, הכובלת את סמכותה של הכנסת כרשות מחוקקת, דבר חקיקה ייחשב כניתן מכוחה של הסמכות המוכנת, אם התקיימו שני תנאים מצטברים: האחד, הכנסת ראתה עצמה פועלת כרשות מוכנת – ועל כך יש ללמידה מהkritiron הצורני של הכללת הביטוי "חוק יסוד" בשם החוק; השני, הכנסת אכן פعلا כרשות מוכנת

– וזאת יש לקבוע על פי בוחנת תוכנו ומהותו של החוק, המתיימר להיות "חוק חוקתי". (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הkonstitutivni של מדינת ישראל" 379).

252. אימוץ המבחן המשולב לזיהויו של חוק יסוד מאפשר בוחנה מקיפה של דבר חקיקה שעתיד להצטרכ לחוקת המדינה. המבחן המשולב מסייע להתגבר על הביעיות הטמונה במבחן הczorngi, שיעיקרו פורמלי, והוא מודא שלא יישמש לרעה בcourtת "חוק יסוד" לשrown הסדרים שאינם מתאימים מבחינות תוכנים להיות חלק מהחוקת המדינה:

"טבעה של חוקה, שהיא צריכה לקבוע עקרונות יסוד, בעלי אופי כלל, בלשון קדרה ובנוסף מתגשה. היא עומדת מעל החוקים, והחוקים אמורים לשרת אותה ולהשלים פרטיים חסרים. אין זה עניין בעל ערך czorngi, אלא עניין בעל חשיבות מהותית. ניסוח רחב של עקרונות כלליים מעניק לבית המשפט גמישות בפירוש, הנדרשת כדי להתאים את הוראות החוקה לצרכים המשותפים, בלי שהיא צורך לתקן אותה לעיתים קרובות, ובכך לפגוע במעמדה. נסף לכך, ניסוח כזה מקנה לחוקה הילה של מסמך-על, עקרוני וחגיגי, ובתוכאה גם מגדיל את המשקל החברתי ומחזק את הערך החינוכי של החוקה" (י' זמייר, "חוקי היסוד בדרך לחוקה" (מבוא בספרם של א' רובינשטיין ור' הר-זאב, חוק יסוד: הכנסת פירוש לחוקי היסוד, י' זמיר עורך, תשנ"ה) 13 (להלן: "זמיר, חוקי היסוד בדרך לחוקה").

253. עמדתם של המלומדים אמןו רובינשטיין וברק מדינה היא כי "אין להסתפק במבחן הczorngi, ויש להוסיף עליו בוחנה מהותית, המגבילה את ההכרה בחוקי יסוד כ'חוקתיים' רק לחוקי יסוד, אשר תוכנם הוא חוקתי" (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הkonstitutivni של מדינת ישראל").

254. כך, **חוקי יסוד שאינם מאופיינים בתכונות אלו הם פטולים מלמלא את הייעוד שנקבע להם במשפט הרדי, כדי לשמש פרקים שיתאגדו לחוקת המדינה** (עיינו, י' זמיר, "חוקי היסוד בדרך לחוקה" 14-15).

255. לשיטת העותרת, מסקנות הדברים הברורה היא שאין מחלוקת בין מלומדי המשפט לבין בית המשפט הנכבד בדבר היות המבחן המשולב המבחן הרاوي. יחד עם זאת, עד לתקופה האחרונה – הצורך בקבלת הלכה זו היה נדמה ללא-נדרש. ואולם, הפתוחיות מהשנים האחרונות – ובפרט הצורך החולץ-ונדרש בדוקטרינת השימוש לרעה בשיטת המשפט בישראל – מוכיחים שהיקף השימוש לרעה שעושה הכנסת בכוחה המכון, **הפר את נקודת האיזון הרואיה במאוג היחסים המשפטי; ומחייב אימוצו הבהיר של המבחן המשולב.**

256. על הפתוחיות אלה שביסודות השימוש לרעה – נעבור כעת.

## 7. דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת

257. הקשר שבין "הבחן czorngi" לזיהויו של נורמה חוקתית לבן דוקטרינת "השימוש לרעה" נדמית ברור על-פניו: נוכח פשטונתו של המבחן czorngi עולה ומוגברת חשיבותה ומרכזיותה של דוקטרינת השימוש לרעה.

258. **מדובר במקבילית-כוחות:** שהרי מהזכות לחוק חוק יסוד בנסיבות נגזרת החובה להקפיד שלא להשתמש בה לרעה. כפי שיווהר להלן, מקבילית כוחות זו מופרת באופן תדיר בידי הכנסת, והופעת דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת בדיין הישראלי – משמשת כהוכחה הברורה ביותר להפרת האיזון האמור. במקרים אחרות, הצורך החולץ וגובר בשימוש בדוקטרינה זו בדיין

הישראלי נובע מהשימוש הלא-רפואי והלא-חוקתי של הכנסת בכוחה המכונן, באמצעות השימוש הבלתי והمزול בគורתת "חוק-יסוד".

259. כבר בשלב מוקדם, בחינתם של חוקי היסוד שהתקבלו מראה שהכנסת לא השכילה לתיחס היטב את קו הגבול בין שני תפקידה, כרשות מחוקקת וכרשوت מכוננת. לא אחת נעשה שימוש בכינוי "חוק יסוד" על אף שהחוק, על פי תוכנו, אינו מתאים להיות פרק בחוקה (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיוטציוני של מדינת ישראל", 375).

260. ההיסטוריה החוקתית של ישראל, על אחת כמה וכמה סקירה של השימוש בסמכות המכוננת מheight האחרונה, מצביעה על מגמה שלילית ברישון העצמי של הכנסת בשימוש בסמכותה לקבוע אילו דברי حقיקה יזכו למעמד חוקתי (באמצעות "הצורה"); ועל הדדרור שבמועד הנורמות החוקתיות-העל-חוקיות בשיטת המשפט הישראלית.

261. תופעה זו זכתה לתיאור "הקלות הבלתי נסבלת של חקיקת חוקי היסוד ותיקונים" (בנדור פגמים בחקיקת חוקי היסוד 447–444). כמו כן, אף מעיניהם של שופטי הרכבת בפרשת בנק המזרחי, הגם שעמדו רק על מפטנו של העידן החוקתי, לא נעלמה האפשרות לשימוש מעין זה בסמכות המכוננת:

"שינוי תכוון ותדייר של חוקי יסוד הוא תופעה בלתי רצואה. מדינה מתתקנת  
אייננה מתתקנת את המוגנות הנוירומאטיביות העקרוניות שלה חדשות  
לבקרים" (פסקה 62, כב' השופט שмагר)

"אולם תיכון בחוקה אל לו שייעשה בדבר שבשיגרה, חלילה לה לחוקה  
ולערכים החוקתיים הגלומיים בה שיכופו ראש וישתנו עם כל רוח מצויה.  
יציבות החוק, ועל אחת כמה וכמה יציבות החוקה, הן ערך לכשעצמו".

(פסקה 13, כב' השופט ד. לוי)

262. כך, ההסתיגות היחידה שمبرעה השופטת בייניש בפרשת בר-און מהכרה ב מבחון המשולב נובעת מקבלת הנחתת היסוד בשורש המבחן הזרוני; הנחה כי המחוקק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת, ויצמיד את הគורתת "חוק יסוד" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מן החוקה.

263. והנה, אשר יגורנו בא לנו. אנו עדים לשימוש תכוף שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, חדשות לבקרים, לשם שינויים שעוניים מענה נקודתי לבורת פוליטי זמני.

264. כפי שציין כב' השופט אי' רובינשטיין בפרשת בר-און, [חוק-יסוד: הממשלה] "נחקק, תוקן ולא בהכרח בהוראת שעה), והוחלף, בחלק ניכר על-פי מצבים מתחלפים של צרכים קואליציוניים שבינם לבין כבוד חוקתי אין על פי רוב ולא כלום" (פס' ד').

265. ולענין זה גם יזכירו התיקונים לעניין התפטרותם של חברי הכנסת, והגבילות על מספר השרים בממשלה (על השימוש, למשל, בהוראות שעה חוקתיות לשם שיקולים פוליטיים ארים ראו Nadav Dishon, 'Temporary Constitutional Amendments as a Means to Undermine the Democratic Order: Insights from the Israeli Experience', 51(3) Israel Law Review 389-425 (2018))

266. ובמورد הדרך, בಗלגולו של אותו עניין, לבסוף ראה לנכון בית המשפט הנכבד במסגרת פסק דין תקדים להתערב בתוצרי הסמכות המכוננת, בבג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 20.09.2017), באמצעות דוקטרינת השימוש לרעה:

”ואכן, זוית התבוננות שונה אל הסוגיה מציעה דוקטרינת השימוש לרעה, המעוררת את השאלה האם עצם העובדה שהחוק נחקק על דרך של הוראת שעה מהוות ”שימוש לרעה בסמכות המכוננת, באופן הפגום בתוקפו של חוק יסוד הוראת השעה בחוק יסוד“ (בג"ץ בר-און, בפסקה 17). שאלה זו העסיקה את בית המשפט בבג"ץ בר-און וגם אנו נידרש אליה, והפעם ביתר שאת, למשל הופקו לקחים בעקבות אותה פרשה.“ (שם, בפסקה כ”ט)

267. הנה כי כן, עוד בתחילת דרכה של ישראל כדמוקרטיה חוקנית, סומנו תמרורי אזהרה מפני תופעה פסולה זו. עינינו הרואות, **פי התופעה שמנניה הזהירו שופטי הרכבת בפרשת בנק המזרחי, לא זו בלבד כי התממשה, אלא הפכה חזון נפרץ במחוזותינו.**

#### **4.8. יש מוקם לאמץ את המבחן המשולב בהתאם הנורגת**

268. למעשה, אין ספק שדוקטרינת השימוש לרעה היא תולדה ישירה של המבחן הזרוני – ולשיטת העותרת, הפטرون הרואי והמידתי מצוי באימוץ המבחן המשולב.

269. שהרי כדי להתמודד עם נורמה חוקתית שנחשבת כזאת רק בשל צורתה בלבד – נדרש השימוש בדוקטרינת השימוש לרעה. ואולם, אילו מראש – באמצעות המבחן המשולב – היה ברור שאין מדובר ( מבחינה מהותית) בנורמה חוקתית ניתנת להשתמש בכלים המשפטיים המזוהים בדין הישראלי לרבות פסקות ההגבלה ותחלת מבחני המידתיות.

270. המבחן המשולב הוא **כלי “רץ” יותר משום שאינו נדרש לפסילה כדייעבד** של נורמה “חוקתית” באמצעות דוקטרינת השימוש לרעה, אלא **לקביעה שאין מדובר בנורמה חוקתית למروת כוותחתה הזרונית – באמצעות שימוש** במבחן המשולב – **ויש לבחון את מעמדה באמצעות החוקתיים הרגילים.**

271. על כן, בשל יתרונו הרבים, השיטה הרואיה והפטנציאלית הטמונה בו הון לצמצום היקף השימוש לרעה בסמכות המכוננת על ידי המחוקק והן מתן **כלי נוסף** לבחינה חוקתית לבית המשפט הנכבד, העותרת לטען שבשלה השעה **לקבוע הלכה מפורשת בעניין –** ויש **לאמץ את המבחן המשולב על מנת לאפיין חוקי יסוד** ולאפשר לרשויות המחוקקות להמשיך במלאת גיבוש החוקה באופן אחראי ונוטול פניות.

272. ומן העיקרון הנדרש – הדורש בוחינה מושלבת לנורמה שנתקבלה בעת בידי הכנסת; אל בוחינת המקורה גוףו – מהו אפוא העניין המהותי בו עסק התיקון?

#### **4.9. תקציב המדינה כמאטሪה חוקתית**

273. פרשת בר-און עוסקת בסוגיה תקציבית. במסגרתה, כלל לא נדרשה כבוד הנשייה בייניש לדון במבחן המשולב. החלטה זו נבעה מכך שהניסייה בייניש הכירה באופן עקרוני במאטሪה החוקתית של החוק – **תקציב המדינה.**

בנוסף, אין הכרח להכריע בשאלת המבחן **לזיהוי חוקי יסוד** במרקחה שלפנינו מאחר שמדובר במבחן המשולב מוביל למסקנה שחוק יסוד הוראת השעה הוא חוק יסוד. על פי תנאי המבחן הזרוני, כוורתו של חוק יסוד הוראת השעה

נושאת את המילים "חוק יסוד" ושנת חקיקתו אינה מצוינת בו. העותרים טוענו כי העבודה שכותרת החוק נושאת את שנות תוחלתו כmo'ava כציוון שנת החקיקה. ציוון תקופת התחוללה של חוק היסוד אינה מושלה לציוון טענה זו אינה משכנתה. אין בה כדי לפגום בתוקפו של החוק על פי המבחן הזרני. גם שנות החקיקה, ואין בה כדי למסknת העותרים לפיה מעמדו של חוק יסוד לפyi המבחן המהותי, אין מקום למסknת העותרים אף מחוק רגיל"; הגם שאין חולק הוראת השעה הינו של "דבר החקיקה הנחות אף מחוק רגיל"; תקציב המדינה – תקציב עירוני קשיים לא מבוטלים. **המאטሪה בה עוסקת החוק – תקציב המדינה – היא מאטרייה שהוסדרה בחוק יסוד: משק המדינה והוכרה בתחום מהוועה חלק מחוקי היסוד בישראל.**

274. בנוסף לקביעתו של בית המשפט הנכבד, אין חולק על כך שחוק התקציב השנתי מבטא את ליבת האמונה החברתי-כלכלי של הממשלה עם הציבור הישראלי. סעיף 3 בחוק יסוד: משק המדינה הוא חלק מאושיות המדינה ומשיטת הממשלה והממשלה שלה. סעיף זה מבטא את עקרונות שלטון החוק, הפרדת רשויות וחוקיות המינהל (יוסף מי אדרעי "חוק התקציב השנתי").

275. מעמדו של חוק התקציב השנתי במבנה החוקתי-משטרתי במדינה דמוקרטיית בעלת משטר פרלמנטרי הוא מיוחד. הצורך בקיומו של חוק התקציב; הדרישת שהיא שנתי; והכלל הבסיסי שנגורן מעקרון חוקיות המנהל, קבוע כי הממשלה לא רשאית להוציא סכומים אלא אם כן נמצא להם אסמכתא בחוק התקציב שאושר על ידי הרשות המחוקקת. כל אלה הם מרכיבים מהותיים בLIBET החקיקה הישראלית, באושיות המדינה, ובמשטרה. חוק התקציב השנתי מהווה את עיקר ההיבטים הכלכליים של האמונה החברתית שבין המדינה ומוסדותיה לבין כלל הציבור הישראלי. (יוסף מי אדרעי "חוק התקציב השנתי" 11-12).

276. כאמור לעיל, כך נכתב **מבוא להצעת חוק יסוד: משק המדינה:**

החוק המוצע, המועד להוות פרק בחוקת המדינה, בא לקבוע שורה של עקרונות חוקתיים בתחום המשקי, ואינו נכנס לפרטים שימושיים בחקיקה רגילה. [ח"ח 1039 ח' בשבט התשל"ג (11.1.1973) 146, 146].

277. מכל אלו ניתן ללמוד כי אין כל ספק **שסוגיות התקציב היא סוגיה חוקתית-משטרית מובהקת, שראוי להיכל בחקבי היסוד, וב➥ – בחוקת המדינה.**

278. ואולם – וזהו עיקרו של פרק זה – הרי שלשיות המשיבים (אך לא לשיטות העותרת) התיקון איננו בדבר "תקציב" והוא אף אינו "מעין תקציב"; אלא מדובר בסוגיה אחרת. משכך, הרי שעצם הימצאותו מבחינה גיאומטרית בתוך תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, אינה גוזרת בהכרח את מעמדו הnormatyvi – קרי, החוקתי. ואם אין מדובר בתקציב – הרי שלא קיימת התנחה בדבר מעמדו החוקתי של התיקון; אלא בקביעה על תוספת כמספר המתווספת לתקציב המשכי (ולמעשה משנה את התקציב המשכי) – ותיא איננה אלא סוגיה "חוקית" בלבד.

## **10. התיקון לחוק היסוד באמצעות חוק רגיל מוביל לפסולות התקיקו**

279. כאמור לעיל, לא הועבר תקציב עד למועד הקבוע בחוק אלא בוצעת תיקון לחוק, בו הוגדר שתובא לאישור הממשלה "תכנית פעולה מפורטת". תכנית זו לשיטות העותרת מהוועה תקציב או מעין-תקציב. למען זההירות, טענת העותרת היא שככל שחוק זה אינו בבחינת "תקציב" – מミלא דין פסולות.

280. לאחר והתכנית אינה עוסקת בעניין חוקתי משטרי, לא מתקיים התנאי המהותי המctrבר חלק מההתקן המשולב לזיהוי חוקי יסוד. לנוכח, **התיקון האמור בהוראת השעה אינו חוק יסוד, ויש להתייחס אליו בחוק רגיל.**

281. כך גם מתרבר מתוך ה"קווים מנהליים" שהציג כאמור כב' הנשיא שmagr – מוחם עולה במובהק שאין מדובר בחוק יסוד. כאמור: ראשית, התכנית המפורטת איננה דינה בעקרונות יסוד כלל; שנית, נוסחו של התקיקון כל איננו מעיד על מעמדו הנורטטיבי המיחס – כך, אף אין כל שימוש בלשון החרתית וחגיגת – ואין בו כל כל עקרוני, אלא פרטיטים שונים הנוגעים למועדדים ולתוספות; שלישית, אין בתיקון כל שימוש בלשון המציאות ומופשטת – אלא בפרטיטים دقקניטים וኖקדניים על-אודות העברות כספיות ומועדדים השונים; וחרביעי, תכליתו של חוק היסוד איננו לשנות מציאות נורטטיבית מסוימת – אלא לשמש כ"הוראת שעה" חריגה. למעשה, התקיקון כולו הוא מעין קפסולה חריגה לתוכה היסוד בו הוא מצוי גאוגרפיה.

282. ברור אפוא שבתיקון אין מדובר במאטריה חוקתית-משטרית; ומדובר – לכל היותר על נורמה במעמד של חוק "רגיל".

283. לא לモותר להזכיר שקרה מצער זה נصفה מבעוד מועד על ידי הנשיא בדימוס אהרון ברק באומרו: "[אין לשול] אפשרות של ביקורת שיפוטית על החוקיות בשימוש בכותרת 'חוק-יסוד', ועל החוקיות שהצמדתו של דבר זה לחוק שעלה-פי תוכנו אינו חלק מפרקיה של החוקה. (אהרון ברק, "פרשנות משפטי" (כרך ג': *פרשנות חוקתית, תשנ"ד*), 283 (להלן: אהרון ברק "פרשנות המשפטי"; *פרשנת בנק המזרחי*, עמ' 406).

#### ו.10.א. התקיקון מהווה שינוי של חוק היסוד – דין פסלוות

284. בהתאם למעמדו של התקיקון לחוק רגיל, נדרש לבדוק את התקיקון לחוק אל מול חוק יסוד: משק המדינה. דומה שלא יכולה להיות כל מחלוקת שהתיקון משנה באופן מובהק את חוק יסוד: משק המדינה, גם מבחינה מהותית וגם באופן פרוצדורלי, ולכן דין פסלוות.

285. בפתח הדברים, ניתן ללמידה שהחוק משנה את חוק היסוד בעצם תיקונו. התקיקון לחוק למעשה משנה את חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020). **התיקון מהווה שינוי – שחור על גבי לבן – של חוקי היסוד לעיל.**

286. מעבר לכך, גם העובדה ש מבחני "פסקת ההגבלה" אינם מתאימים לעניינו – מבקרים שאין מדובר ב"פגיעה" של התקיקון בחוק היסוד; אלא – בשינויים ממש. טעם הדבר הוא שבמקרה בו חוק רגיל פוגע בחוק יסוד נדרש לבדוק את היקף הפגיעה ותכליתה בהתאם לפסקת ההגבלה. עם זאת – פסקת ההגבלה מבקשת לבדוק פגיעה בזכות, ולכן מבחנים דורשים להגדיר את הזכות הנפגעת ולתאר את היקף הפגיעה בה. במקרה דנן אין פגיעה בזכות ספציפיות אחת אלא הפגיעה היא בשערן חוקתי-משטרי (כפי שיפורט בסמוך להלן). עצם הפגיעה בעקרונות חוקתיים משטריים והקוויי "להתכנס" לתוכה תנאי פסקת ההגבלה מחייבת מעבר לכל ספק שלא מדובר בפגיעה בלבד בחוק היסוד אלא בשינוי מהותי ומשמעותי שלו.

287. על כן, לאחר שהתיקון עולה לכדי שינוי חוק יסוד: משק המדינה, ומאחר שדיןו של התקיקון להיחשב כחוק רגיל שאינו בעל מעמד נורטטיבי על-חוקי, **התיקון הוא אינו חוקי ואינו תקין**.

288. לשם הבקרה, העותרת סבורה שהתיקון מגיע לכדי שינוי של חוקי היסוד, וכי מדובר במקרה מובהק של שינוי שאינו משתמש לשתי פנים.

289. עם זאת, למען הזירות ולהשלמת התמונה, נבקש להבהיר שאפילו אם מדובר רק ב"פגיעה" בחוק היסוד והתיקון לא מגיע לכדי "שינוי" – גם אז דינו פסנות משום שאינו הוא עומד בפסקת הגבלה.

290. דיון זה אף יבהיר את חומרת התקיקון – כשלעצמם. ונՐחיב.

#### **יו.ט.ב. להשלמת התמונה, התקיקון מהווה פגיעה בחוק היסוד – דינו פסנות**

291. גם במקרה שבו התקיקון מהווה "פגיעה" בלבד בחוק יסוד: משק המדינה, הרי שמדובר – אין התקיקון עומד בדרישות המידתיות ובתנאי פסקת הגבלה.

292. כאמור, תנאי פסקת הגבלה בוחנת האם ישנה פגעה בזכות לפי חוק יסוד, והאם הפגיעה מוצדקת ומידתית. מבחן זה אומץ לשיטתנו המשפטית עם חיקוק חוקי היסוד בשנת 1992 שככלו פסקת הגבלה, ולאחר מכן רחוב ומוחלט יותר עם קביעת ההלכה בדבר פסקת הגבלה שיפוטית עבר כל חוקי היסוד (ראו, ע"ב 92/92 מופז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פסקאות 17-16 לפסק דינו של השופט Ai מצא (פורסם בנבו, 15.5.2003)). פסקת הגבלה שיפוטית זו תקפה אפילו גם לעניין חוק יסוד: משק המדינה.

293. כפי שיובהר להלן, התקיקון אינו עומד אף בתנאי פסקת הגבלה – ודינו פסנות.

294. ראשית, התקיקון לא הולם את ערכיה של מדינת ישראל – התקיקון לחוק נוגד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית וodemocratic, בכך שפוגע באופן אנוש בעקרונות היסוד של השיטה: המדובר בפגיעה בעקרון הפרדת הרשותות – באמצעות הגבלה ממשמעותית של יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה; פגעה בעקרון לפיו על הממשלה לזכות באמון הכנסת באמצעות התקציב על מנת להוציא את מדיניותה לפועל; פגעה בעקרונות מיטרליים-חווקתיים בתחום המשקי – לרבות אישור התקציב והגבלה יכולת הממשלה ליישם מדיניות במצב בו התקציב לא אושר; ולהביא לתמורה להביא לאישור התקציב באמצעות המגבלות המוטלות עליה בעית "התקציב החמשכיני".

295. בנוסף, התקיקון ביל לא נועד **لتכליית רואייה**. כאמור, תכליית רואייה עניינה בבדיקה האם תכליתו מכוונת להגשים יעדים חברתיים חשובים אשר השגנתם עולה בקנה אחד עם אופייה של החברה כמגינה על זכויות אדם (בג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פסקה 32 לפסק דינו של השופט ת' אור (פורסם בנבו, 26.3.2002) (להלן: **פרשת אורון נ' יו"ר הכנסת**)).

296. תכליית התקיקון לחוק על פי לשונו ועל רקע הדיון שנערך בעניינו במסגרת הקרים השנייה והשלישית בכנסת, הוצאה בידי חבר הכנסת יצחק פינדרוס, בעת הצגתו את הצעת החוק בשם ועדת הכספים והוא "דוחית מועד אישור התקציב לשנת 2020 ב-2012, וזאת במטרה למנוע את התபזרות הכנסת העשרים-ושלוש".

**העתק העמודים הרלוונטיים של הישיבה השבעים-ואהחת של הכנסת העשרים-ושלוש (הפרוטוקול המלא – דברי הכנסת) כפי שפורסמו ביום 24.8.2020 באתר הכנסת מצורף ומסומן**

297. תכלית זו לבדה היא תכלית שאינה רואיה ואף בעלת סממנים של מושרים שאינם דמוקרטיים, קרי – **תכלית דיקטטורית, לא פחות(!).**

למרות השוני הרב שבוחרותיהם של מדינות העולם הדנות בנושא המשק הממלכתי קיימים מכנה משותף, והוא שברובן של החוקות ראה המחוקק כורך קבוע כללים בעניינים אלה: מסים, נכסים המדינה, תקציב, טביעה מטבעות, הוצאה שטרוי-מטבי ובקורת.

משתלבים כאן שני גורמים עיקריים המשפיעים על המחוקק בעת שהוא בא להסידר בחוקה עניינים הנוגעים למשק המדינה: האחד הוא אופי המשטר, והאחד – הרכסים הכלכליים של המדינה. **לפיכך נמצא שחוקות מדינות טוטליטריות הן מפורחות ובאות להבטיח התערבותה הממשלה בכל ענפי המשק מתוך מגמה ברורה למונע שינוי אופיו, ואילו מדינות דמוקרטיות החוקה בא להבטיח רק פיקוח כללי של המשק המדינה ועל תחומי פעולתו.**

(מtower המבוא להצעת חוק יסוד: **משק המדינה**)

298. מניעת התפזרות הכנסת העשרים-ושלוש משמעה המשך כהונתה של ממשלה שנכשלה בגיבוש תקציב וגורמת לכך שאנו נדרשים להמשיך ולהתבסס על תקציב המשכי שאושר בפעם الأخيرة בשנת 2018; וכל זאת בשעת משבר כלכלי חמור.

299. לאחר ש הממשלה זו אינה זוכה לאמון הכנסת באמצעות התקציב, ואף לא מצליחה להניע התקציב על שולחן הכנסת במועד הקבוע לפי דין – תכלית של הארכת כהונתה היא תכלית פסולה. המשך כהונתה של ממשלה ללא אמון הכנסת – קרי, ללא אישור מדיניותה בשלוש קריאות; ולא יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה – סותרת חזיתית עקרונית בסיסיים דמוקרטיים, ומעלה חשש בדבר השפעת סממנים דיקטוריים על שיטת המשטר בישראל.

300. זאת ועוד, לצד תכלית מוצהרת זו, קיימת תכלית נוספת – **הסרת הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב ומדיניות הממשלה.** תכלית זו משמעותה מתן חופש לממשלה להשתמש במקרים מסוימים, וזאת ללא העברת התקציב ולא פיקוח פרלמנטרי. ניתן למודד מהניסיונות שמטרת התקיקון לחוק היא לאפשר לממשלה ליישם מדיניות למרות מגבלותיו של התקציב המשכי, באמצעות הגדלו ב 20 מיליארד שקלים בתקופה של חודשים בודדים.

301. כפי שהובחר לעיל, מטרתו של התקציב המשכי היא מחד גיסא, לאפשר למדינה להמשיך להתנהל ולעמו בהתחייבותו הקודמות גם ללא התקציב מאושר; ומайдך גיסא, להגביל את הממשלה כך שלא תוכל ליישם מדיניות ולהותיר במקביל את התමירץ לאישור התקציב ולמעשה לקבלת אמון הכנסת.

302. הוספת הסכום האמור לתקציב המשכי למעsha רומסת את מטרתו של סעיף 3 לחוק יסוד: **משק המדינה ומאפשרת לממשלה להנהיג מדיניות ללא אישור התקציב, ולא שימור התמരיך לאישורו.**

303. זאת ניתן למודר רק מכך שהייה ניתן להגשים את התכלית של הארכת הכנסת באמצעות העברת התקציב, כדין ובמועד הדורש, כך שהייתה נמנעת מראש התפזרות הכנסת העשרים-ושלוש. אין ספק כי אם תכלית זו לבדה הייתה עומדת לעניינה של הרשות המבצעת והרשויות המחוקקות בפועל ובקבالت החלטותיהם לנוכח התקופת המורכבת, ניתן היה להגיע להסכמה ולהעביר את התקציב כדין – והגשמה התכלית בדרך זו הייתה אף רואיה.

304. זיקוק התכליות הדומיננטיות העולה משתי התכליות – מהוות תכליות פסולה שחורגת מתפקידיה המדיננה הרואים, ובפועל نوعדה להசיר פגעה ביסודות מושטרים. **תכליות זו אינה דמוקרטית ואין שראתה למדינה דמוקרטית באופן זה שעצם מהוות התכליות פגומה ואינה ראוייה.**
305. העולה מהאמור הוא **שהתיקון לחוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתו פסולה**. על כן, **התיקון אינו עומד בתנאייה הראשוניים של פסקת ההגבלה והוא אינו חוקתי ואינו תקף**.

## **יא. סיכום**

306. הנה כי כן, התיקון שבמוקד עתירה זו נתקבל שלא כדין – אין בהיותו חורג מסמכותה המתקנת של הכנסת; אין בהיותו בבחינת תיקון חוקתי לא חוקתי. מדובר בשימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת; והתיקון התקבל בפרוצדורה פגומה. מעבר לכך, מדובר בתיקון שمبחרינה מהותית איינו כלל חוקתי, אלא בבחינת "חוק" המבקש לשנות, ולמצער – לפגוע בחוק יסוד – וגם מטעם זה דין פסולות.
307. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצוויים כمبرוקש ברישא לעתירה זו, ולביצותם למחוללים.
308. העותרת תבקש לקיים דין דוחף בעתירה נוכחת הצורך לבירר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.
309. עתירה זו נתמכת בתצהיר של עו"ד אביתר אילון, מהמחלקה המשפטית בעותרת.
310. מן הדין ומן הצדק קיבל את העתירה.

אריאל ברזיל, עו"ד  
תומר נאור, עו"ד  
ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

## **ב"כ העותרת**

היום, יום שלישי, יט' באלו התש"ף, 8 בפטמבר 2020, בירושלים

הנתונה למען איות השלטון בישראל, ע"ר 580178697  
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043  
טל': 02-5000076 ; פקס: 02-5000073 ;

בעניין:

העותרת

- ۲۶۷ -

1. **כנסת ישראל**
2. **וועדת הכספים – הכנסת ישראל**  
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת  
משכן הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6753495 ; פקס: 02-6408636 ;
3. **ממשלה ישראל**
4. **שר האוצר – ח"כ ישראל כ"ץ**
5. **היוועץ המשפטי לממשלה – ד"ר אביחי מנדלבלייט**  
באמצעות פרקליטות המדינה  
רחוב צאלח - א - דין 29 ירושלים.  
טל': 02-6467011 ; פקס: 073-3925590 ;

המשיבים

**תצהיר מטעם העותרת**

אני החרימ ע"ד אביתר אילון, מס' זהות 305491573, מהמחלקה המשפטית של העותרת, מצהיר  
בזאת כי העבודות המפורטות בעטירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

  
חתימת המצהיר

**אישור**

אני ע"ד אריאל ברזילי, מאשר בזאת כי ביום 7.9.2020, חת� בפני ע"ד אביתר אילון, המוכר לי  
אישית, על הצהרתי דלעיל, לאחר שהזהרתי כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי  
לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר אישר את נכונות הצהרתי.

  
אריאל ברזילי, עורך  
מ.ר. 51818, נס.  
ARIEL BARZILAY, Adv.

# רשימת נספחים

העתק כתבתתNEWS, "תקציב המדינה לשנת 2019 אושר סופית", שפורסמה ביום 15.3.2020.	.....	<u>נספח ע/1</u>
העתק כתבתו של יובל בגין, "בשל אי-אישור התקציב: בוטלו תוכניות לאוכלוסיות מחולשות", שפורסמה ביום 13.8.2020.	.....	<u>נספח ע/2</u>
העתק העמודים הרלוונטיים בהסכם הקואליציוני כפי שנחתם ביום 20.4.2020.	.....	<u>נספח ע/3</u>
הצעת חוק האוצר המקורי, כפי שהונחה על שולחן הכנסת וכפי שקיבלה פטור מוחבות הנחה בוועדת הכנסת.	.....	<u>נספח ע/4</u>
העתק פרוטוקול מס' 46 מישיבת ועדת הכנסת, מיום 11.8.2020.	.....	<u>נספח ע/5</u>
העתק של תיקוני חוקי היסוד לקרأت קריאה ראשונה, כפי שפורסמו ביום 17.8.2020.	.....	<u>נספח ע/6</u>
העתק מכתב התפטרות של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כפי שפורסם ביום 30.8.2020.	.....	<u>נספח ע/7</u>
העתק של תיקוני חוקי היסוד, כפי שנחקקו ביום 24.8.2020 ופורסמו ברשומות.	.....	<u>נספח ע/8</u>
העתק פניות העותרת אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועץ המשפטי של משרד האוצר, מיום 6.9.2020.	.....	<u>נספח ע/9</u>
העתק העמודים הרלוונטיים של הישיבה השבעית-ואהחת של הכנסת העשרים-ושלוש (הפרוטוקול המלא - דברי הכנסת) כפי שפורסמו ביום 24.8.2020 באתר הכנסת.	.....	<u>נספח ע/10</u>

**נספח ע/1**

**העתק כתבתת חדשות הכנסת,  
”תקציב המדינה לשנת 2019  
אושר סופית”, שפורסמה ביום  
.15.3.2020**

# הכנסת

 **ຄ** [כנתת לילדי](#)
[חדש](#)[על הכנסת](#)[חברי הכנסת](#)

עמוד הבית » חדשות » הדעות הכנסת » תקציב המדינה לשנת 2019 אושד סופית

## חדש הכנסת



15 במרס 2018, כ"ה באדר תשע"ח, בשעה 01:40

### תקציב המדינה לשנת 2019 אושד סופית

שתף

מליאת הכנסת אישרה בקריאה שנייה שלישית את התקציב המדינה לשנת 2019 שעומד על 479.6 מיליאר ש. שר האוצר כחלון: "זה התקציב החברתי ביותר שהוא למדינת ישראל". יזר האופוזיציה הרצוג לאשר במרץ את התקציב 2019 זה מראה על חוסר רצינות וביעם אולי בחוסר אמונה של הממשלה עצמה". יזר עדת כתבים גפני "בפעם הראשונה זה התקציב שאין בו גוזרת".

בתום דין מרתו של 24 שנות, ולאחר שנדו כל ההסתיגיות, מליאת הכנסת אישרה בקריאה שנייה ושלישית את התקציב המדינה לשנת 2019 יחד עם החוקים הנלוויים לו. בקריאה השלישית תמכה 62 חברי הכנסת לעומת 54 שהתנגדו. הסך הכלול של התקציב עומד על 479.6 מיליאר ש. מזיבור בגין של 4.3% לעומת התקציב 2018 וגדול של 24.9% ביחס לתקציב 2015 (עפ"י נתוני מרכז המחקר של הכנסת). בנסוף, ההוצאה המותנית, המותנית בהכנסתה תעומד על 41.05 מיליאר ש. סך הרשותה להתחייב עומד ב- 2019 על 134.7 מיליאר ש. הצמיחה הוחזקה ל- 2019 תעומד על 3.1%. (ישקורי הסעיפים של התקציב המדינה לשנת 2019 מופיעים בטבלה למטה)

שר האוצר משה כחלון אמר לפני הצביעות: "זהו התקציב החברתי ביותר שהוא למדינת ישראל, המשקף את הערכים החברתיים שלנו ואת סדרי העדיפויות הלאומיים, וזה שנתי התקציב חמישית שמשדרת לכל העולם שהכלכלה הישראלית היא מהיציבות והחווקות בעולם. והוא לא סתום תקציב. וזה התקציב החברתי ביותר שהוא לעם ישראל, התקציב של כולן, כל אדם חי במדינת ישראל הינה הנה מהתקציב הזה. הוא לא שירן למי שמנל עט כסף. הוא לא שירן למי שאזוק יותר או אזוק פחות, ותיק בארץ או עלה חדש, הוא לא שירן ל��ואליציה ולא לאופוזיציה, הוא שירן לכל אזרח במדינת ישראל. התקציב משקף את הערכים החברתיים שאנו באים איתם ואת סדרי העדיפויות הלאומיים. זו המדיניות של התקציב הראשון שהעברתנו ב-2015 ועד התקציב לשנת 2019".

תקציב המדינה הוא סדרי העדיפויות שלנו, בתקציב אנחנו קובעים איך תיראה מדינת ישראל בשנים הקרובות התקציבים שגדלים בכל חדש עוד ועוד לא באים מהמשמעותם, הם באים מעבודה קשה. צריך להציג את המשק, לייצר את הכספי ולהקצתו אותן למקומות הנכונים. במשמעותם, לא בדיבורים. אנחנו כבר לא שואלים איפה הכספי – מכאן או там – במקומות הנכונים".

יזר האופוזיציה ח"כ יצחק בוויי הרצוג אמר: "לאשר התקציב במרץ שיתחיל בינוואר השנה הבאה, לא יהיה דבר זהה בתולדות מדינת ישראל זה מראה על חוסר רצינות וביעם אולי בחוסר אמונה של הממשלה עצמה הכל נא מגמחה פוליטית מי שהיא תבר במשלה יודע עד כמה זה מוגהך".

יש משבדר עולמי ובישראל בנסיבות מסוימות על פי כל הנתונים אנחנו רואים ירידה מתמשכת בצריכה המקומית על חשבון יבוא מקוון ברכישה און לין בעיקר, תופעה שמוסכמת בכל העולם והתקציב הזה לא לוקח את זה בחשבון. מי שחוש שתשופעת הרכישות המקומית תעוצר עכשו עד השנה הבאה טעונה. התופעה רק תגבר והנסיבות תיחלש וזה אומר שעסקים בינוונים וקענים ורטשות שלמות עלילות לקרים וזה גם גם גולל להשפיע על שוק הנדלן". נושא שככל לא מסופל בתקציב.

בנסוף, יש אותה בנדלן מטור מגמה מכוננת של הורדת מחירי הדיירות, לא בכל מקום דרך אגב, אבל הירידה הזאת יכולת גם להשפיע בצורה ↑ של עור שנה על הצמיחה. זה גם לא נלקח בחשבון, תוכנית המיסוי של אורה"ב גם כן לא נלקחה בחשבון בתקציב לאחר שראש הממשלה,

הודיע בדואט לשות התאמה על התכנית של טראמפ שתביא להודה בהנשות המדינה ובסוף ישרו גם המ Zubovich שראו שגם ילקח בחשבון, כל המרכיבים הללו צריכים להילך בחשבון בתקציב והם לא".

יו"ר ועדת הכספים ח"כ משה גפני "התקציב הזה הוא תקציב שבنفس הראשונה שני מכיר הוא תקציב שאין בו גורות, הוא תקציב שבסופו של דבר יש בו דברים מאד חיוניים, התקציב הזה הוא תקציב שמליה מאד את תקציב הבリアות; הוא מעלה את תקציב החינוך הוא מעלה את תקציב הביטחון, הוא מעלה את תקציב הרווחה, הוא מעלה תקציבים בסדרי גודל חסרי תקדים, הוא מוריד מסים. הקדמת המועד של 2019 לעכשיו והבאמת החלטה שהיא קשה, מכיוון שקשה לראות את יעד הגירעון, קשה לראות את תחזית הצמיחה, אבל הרווח בעניין הזה הוא רוחה שכדי בסופו של דבר להקדים את התקציב ולאשר אותו עכשו, לגבי הוצאות, אני לא שלים עם הוצאות האלה, יש בהם בעיות ואבל יש להם ייעוד ראוי וצריך לתת את האפשרות לעבור לנוطبعי כמו באירועה שיזול את המחרים באופן דרמטי וימנע את ויהום האויר. מטרת הוצאות היא להכניס כסף לקופת המדינה, אם מהיריו המשמל יגלו מעבר למה שדורג אנסי האוצר יצרכו לשפות את זה ולשנות את זה, אנחנו רוצחים להוריד מחרים לא להעלות מחרים".

להלן בעיקר הטעיפים של התקציב המדינה לשנת 2019:

המשרד/היחידה התקציב (בטיילים) נושא המדינה 51.18 מילון ש"ה הכנסתה 795.2 מילון ש"מ משרד וראש הממשלה 3.57 מילון הביטחון 72.8 מילון האוצר 2.75 מילון הפנים 13 מילון המשפט 4.87 מילון החוץ 15.51 מילון האוצר 17.31 מילון הפנים 6.5 מילון המשרד לביטחון פנים 10.10 מילון המשרד לשירותי דת 691 מילון ש"מ משרד החינוך 4.04 מילון המשרד התربية 20.7 מילון המכלה 3.5 מילון המדען 5.1 מילון ש"מ משרד התרבות והספורט 1.4 מילון הרווחה 11.29 מילון משרד הבריאות (כולל גופים מטונפים, בתים חולים וכו") 42.44 מילון הבינוי והשיכון 5.3 מילון משרד האנרגיה והמים 1.9 מילון המשרד החקלאות 2.29 מילון המשרד להגנת הסביבה 2.17 מילון הקליטה 3.2 מילון ההשכלה והגבהה 11.5 מילון 46.59 גמלאות ופיזיוס 18 מילון מקומות 13.6 נחיות ומימון מפלגות 705.9 מילון ש"מ הרשות לניצולי השואה 4.8 רשות מקראקי ישראל 14.9 הוצאות ביטחוניתות שונות 10.18 הוועדה לאנרגיה אטומית 147.9 מילון ש"מ תאגות הפעולות בשנתיים 298.4 מילון ש"

[חדשנה](#)

[מודעה קנדמת](#)

משכן הכנסת  
קריית בן-גוריון  
9195016, ירושלים

02-6763333

紐יוזת בכנסת

היחידה לפניות הציבור

לצאתו אתר הכנסת



## נספח ע/ג

העתק כתבתו של יובל בגנו,  
"בשל אי-אישור התקציב;  
בוטלו תכניות לאוכלוסיות  
מחולשות", שפורסמה ביום  
.13.8.2020

- מעריב
- קדשות מטהן והעומת
- קדשות באזע



חדשות בארץ

## בשל אישור התקציב: בוטלו תוכניות לאווכנות מוחלשת

עשרות תוכניות מסובסדות של העשרה ופנא בחברה למתכנ"סים לכטילין בעלי מוגבלות,

בני נוער בסיכון ושבכות חלשות - מבוטלות. י"ר החברה: "הקליות מתפוררות"

יעל בננו 13/08/2020 06:00 3 דף קראה

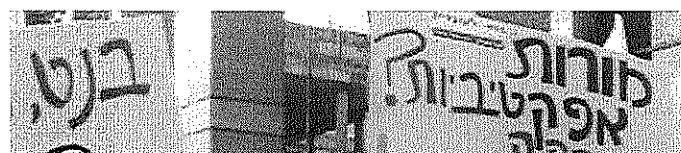
הציגות: עוני בישראל / בעלי מוגבלות / משבר כלכלי



מחאת החברה למתכנ"סים (צלום: באדיבות החברה למתכנ"סים)

"הקליות מתפוררות": דחית התקציב המוגן ב-100 ימים, שאושרה בקריאה סחמית במלואה הכנסת, פוגעת ברכבות אזרחים התולאים התקציבים ממשלטיים, שנעצרים בימי אלה בשל העיקוב. אתמול הבאנו את סיפורו של [גלאד ספקטיבן-ה-28](#), אחד מבין מאות הבוגרים עם מוגבלות שכלית שהוקיימם להשמה בדיור חוץ-ቤתי ובתעסוקה אבל תקועים בכתיהם בחוסר מעש בשל היעדר התקציבים ממשרד הרווחה.

היבט אחר של הקפת התקציב המדינה הוא عشرות תוכניות שמשמעותה החבורה הארץית למתכנ"סים, המסובסדות על ידי המדינה ועומדות כעת בפני סירה, כשפעולותם של מאות מרכדים קליטיים נפנעת אונשות. מדובר בתוכניות התקציב כולל של כ-400 מיליון שקל, בין היתר עבור בני נוער בסיכון, בני נוער ובוגרים עם מוגבלות, מרבי למידה לנוער עולה לאווכנות מודרנת, מיימים לעלי אוטופיה, תוכניות השתלבות נוער ובוגרים להט"בים, ונעם תוכנית קרב להעשרה במערכת החינוך ותוכנית חול"ה לנוער בסיכון שנשר מבית הספר.





הפגנת נורי תוכנית הייל"ה (צלום: כוח לעובדים)

### אולי עניין אותך גם

- משקיעים בבורסה בזמן קורונה - אלו התרכושים האפשריים (מגן פיננס)
- חולם להיות הבוס של עצמו? כך תוכל להרוויח כסף באמצעות חנות או... (חנות אינטראקטיבית ח...)
- בצל מבלאות הקורונה: טקס מצטייני הרמטכ"ל נערכ במתכונת מצומצמת
- תדבמה באוניברסיטה: הופרטות ה"שורה" חזתה: "אני יהודי"
- מהפכת הקרקע: קרקע פרטיה בפרדס חנה ב- 129,000 ש"ח (Investil.co.il)

Recommended by

מאות מורים המפורטים של התוכנית הפנימית אתמל מחשוד למשדי החברה למתק"סם בלבד, וכיימו מיצג בשם "מליאון כסאות ריקם", שבו הומחשה הפניה בעשרות התחומים, האוכלוסיות והמגזרים כתוצאה מביטול התוכניות. במקביל נערכו עצירות במרכים קהילתיים של החברה בכל הארץ.

אחד הנפגעים מביטול התוכניות הוא רוי אספיר,aged 31, שעבד לפחות במשך שנים של קהילתית והוא יכול לומר במאן בעצמו את החונים שהוא משתף בהם ואשר מהווים עבורי מסגרת חברתיות קבועה ייחידה. רוי משתתף בתוכנית "מנדלה" של החברה למתק"סם, תוכנית פנא לבוגרים עם מוגבלות שכלית כלכלית. התוכנית מעניקה מלגות השתתפות בפעילויות הפנאי במרחב הקהילתי, ביצירוף מערכות תמייה ושיתוף בעשייה הקהילתית.

אנו של רוי, קלואדי, אם יידנית שנידלה אותו ואת שני אחיו, מסורת ל"מ עירוב": "לרי יש גם מוגבלות מסוימת בתנועה והוא זקוק לפעולות הספורט שבתוכנית, שבמסגרתה הוא מקבל הנחה מאוד משמעותית בבריכת, בחדר המכשור ואפיו בחון ריקוד." מעבר לה, מדובר במסגרת חברותית קבועה שמאוד חשובה לשילוב בחברה של אדם עם מוגבלות. הוא מאוד אהוב בתוכנית וכולם מכירים אותו. אבל הוא נס חיב להתנהל לפי תקציבים שמותאים לכליות שלו, והמשמעות היא שהוא לא יוכל להמשיך בתוכנית. הוא מאוד עצוב".





ישראל כ"ץ (צילום: פלאש 06)

היא מוסיפה: "הפוליטיקאים עוסקים בלחיב והאכלאסיות הici חלשות נפולות בין היכסאות. זה מכאייב ומוטסכל". לדבריו י"ר החברה למתנס"סים אבי ורצמן, "מנדרלה מס'יעת לא רק לבוגרים עם מוגבלות עצם אלא לכל הקהילה שהם חלק ממנה. היכולת של כל אחד להרגיש משמעותי ושיר תורמת לחוסן הקהילתי והוא חלק מהמחויבות הקהילתית שלנו".

ורצמן מוסיף: "תשוכלו על הילדים ובני הנוער, על האנשים עם המוגבלות. אם התוכניות שלהם בסגנון מיליון מהם ישארו בבית. אנחנו צועקים את הצעקה של הקהילות שמתפזרות לנו מול העיניים. אני קורא למשלחה: בבקשה, אישו את תקציב התוכניות".

## נספח ע/ג

**העתק העמודים הרלוונטיים  
בהתאם הקובאליציוני כפוי  
שנחתם ביום 20.4.2020.**

16 באפריל 2020

## הסכם קוואליציוני לביננו ממשלה חירום ואחדות לאומית

שנערך ונחתם בתאריך 20 אפריל 2020

כ"ב בניסן התש"ף

בין-

סיעת הליכוד בכנסת ה-23 (להלן: "הליכוד")

לבין-

סיעת כחול לבן בכנסת ה-23 (להלן: "כחול לבן")

הויאל: ומדינת ישראל נקלעה למשבר היסטורי עקב התפשטות נגיף הקורונה ו עקב המשבר החברתי, הרפואי והכלכלי שנובע ממנו, הגיעו ראש הממשלה ויוער הליכוד, חה"כ בניamin נתניהו (להלן: "ראש הממשלה"), ויוער כחול לבן וראש הממשלה החלופי, חה"כ בניamin גץ (להלן: "ראש הממשלה החלופי"), לכדי החלטה, כי טובתה של מדינת ישראל מחייבת הקמה לאלאר של ממשלה חירום ואחדות לאומיות ובכללה קביעת חירום למאבק בנגיף הקורונה וקבינט פיקוס שייפעל לא讥וחי הקרים בחברה הישראלית.

והויאל: וממשלה חירום הלאומית תוביל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה על כל היבטיה.

הממשלה תפעל באמצעות קביעת הקורונה שיתככל את כל פעולות הממשלה בתיאום עם משרדיה הממשלה, הכנסת ישראל, מערכת הביטחון ויתר רשויות המדינה על מנת לטיבב את פעולותיה של מדינת ישראל בתחום הבריאות, הכלכלי וחברתי.

הקבינט גם ירכז את אסטרטגיית היציאה של ישראל מתקופה זו בהיבטים השונים.

הממשלה תנהל את כל הפעולות למיגור המגפה, כולל הגבלת פעולות המשק בהתאם להערכות מצב ורכישת הציוד הרפואי הנדרש. כמו כן תפעל הממשלה על מנת לחזק את מערכת הבריאות הציבורית והצוותים הרפואיים שמובילים את העשייה בתחום.

הממשלה תוביל תוכניות כלכליות ותקציב מדינה המותאמים לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה. התוכניות יכלולו מענים בסוגיות של תעסוקה, דאגה לעובדים ולעסקים, הסרת חסמים מיטרניים, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, העצמאים והמגזר השלישי ופעולות נוספות להתמודדות עם המילטון הקשה שאליו נקלע המשק הישראלי.

27. מנהלת השירות הלאומי, החטיבה להתיישבות ומרכז ההסברה יהיו באחריות שר משרי גוש היליכוד שיקבע ראש הממשלה. מנהלת ניצולי השואה ומנהלת הבודאים תהיה באחריות שר משרי כחול לבן שיקבע ראש הממשלה החלופי.

28. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו יחד ובמටואם כדי לפחות הסכמי שלום עם כל שכנותינו ולקדם שתווך פעולה אזרחי במגוון תחומיים כלכליים ובעניין משבר הקורונה.

בכל הנוגע להצהרת הנשיא טראמפ, ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו בחסכמה מלאה של ארחה"ב, לרבות לעניין המפות מול האמריקאים ובהידברות בין"ל בנושא, כל זאת תוך חתירה לשמריה על האינטרסים הבוחוניים והאסטרטגיים של מדינת ישראל ובorris ה צורך בשמריה על היציבות האזרחיות, שמריה על הסכמי השלום וחתירה להסכם שלום עתידיים.

29. על אף האמור בסעיף 3, סעיף 20, סעיף 21 וסעיף 28 לעיל, ולאחר שיתקיימו דיון והתייעצות בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי בעקרונות המפורטים מעלה, ראש הממשלה יוכל להביא את ההסכמה שתושג עם ארחה"ב בעניין החלת הריבונות החל מיום 1.7.2020 לדיוון בקבינט ובממשלה ולאישור הממשלה ו/או בכנסת.

במידה וראש הממשלה ירצה להביא את הצעתו בפני הכנסת, הוא יוכל לעשות זאת גם באמצעות ח"כ ובלבד שהוא מסייע הליכוד, שיתחייב במעטך הקရיה הטרומית כי החקיקה תונפק לנוסח זהה לזה שהוצע ע"י ראש הממשלה בקבינט ובממשלה. לאחר הקရיה הטרומית, ואם מוזכר בהצעת חוק ממשلتית לאחר הקရיה הראשונה, יועבר החוק בהקדם, בדרך מהירה ביותר, ובאופן שלא ישב ויעכב את התהליך ע"י יויר ועדת הכנסת וועדת הכנסת לדיוון בוועדת החוץ והביטחון.

בכפוף לאמור לעיל, הנספה בדבר דרכי עבודה הקואלייציה לא יהול לעניין סעיף זה.

30. בסמוך להקמת הממשלה ולא יותר מ- 90 ימים ממועד השבעת הממשלה, ובティיח הקואלייציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה. התקציב יהיה דו שנתי לשנים 2021-2020. התקציב המדינה יעודכן מעת בהתאם לצרכים המשתנים של המדינה בעת משבר זו. התקציב המדינה יעודכן בראשית שנת 2021 ובאותה העת יאשר כבר התקציב לשנת 2022. אם לא תהיה הסכמה על עדכון התקציב 2021, יראו את התקציב המקורי שאשר בתקציב 2021 ולא יראו בכך אי אישור של התקציב. בסוף שנת 2022 יאשר התקציב לשנת 2023. תקבע הוראת חוק המאפשרת הגשת התקציב דו שנתי ועדכונו מידי שנה לשנתיים הבאות.

במידה ולא תהיה הסכמה בנושא התקציב, יובא הנושא להכרעת ראש הממשלה וממלא מקומו.

לא הועבר התקציב במועדו המוסכם, יראו את הצד שהבשיל את העברת התקציב ואו שלא תמק בהעברתו למי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיופיע המפלגה המקיים הסכם זה יהיה או ימשיך לכחן בראש הממשלה. לרשות ראש הממשלה יעדדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר ששת החודשים לא הועבר התקציב, תפוזר הכנסת ויתקיים בחירות תוך 90 יום וראה"מ המכחן ימשיך בכהונתו כראש הממשלה.

31. כל המינויים למועצות ולתאגדים (שאים חברות ממשלות) הטעונים אישור בovernment ימונו ע"י הממשלה על בסיס שוויוני בין הגושים. אין בכך כדי לגרוע מכך המינוי והכשרות הקיימים.

32. תוקם ועדת שרים פריטטיבית לכל נושא הרגולציה. בראש הוועדה יעדדו נציגי הליכוד וחול לבן, וההחליטות בה יתקבלו בהסכם. הוועדה תפעל להפחמת הרגולציה במדינת ישראל.

33. תוקם ועדת פריטטיבית לבחינות עדכון "חוק קמיינץ".

34. ייחדות הסmek, ישראל דיגיטלית, ולפ"מ תהינה במשרד ראש הממשלה.

35. עד להקמת הממשלה, יפעלו הצדדים להסכם זה בכנסת ובוואדיות הכנסת בשיתוף פעולה מלא ויצביו בהצבעות השונות בכנסת ובוואדיות הכנסת רק בהסכם ובתיאום.

36. יוקם מגנון ללבון מחלוקת ולתיאום והסכם של כל פעולות הממשלה ונציגיה בכל עניין שלא הסדר במפורש בהסכם זה. בוועדה יהיו 4 חברים – שניים מכל צד.

37. לאחר סיום הליכי החקיקה האמורים בהסכם זה, ולפני שתחולף התקופה האמורה בסעיף 10 לחוק יסוד : הממשלה, יחתמו כל חברי גוש הליכוד וגוש כחול לבן על פניה לנשיא המדינה, ויבקשו ממנו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מר בנימין נתניהו.

38. כל שינוי החקיקה הדורשים לשם ביצוע הסכם זה יזכה לתמיכת מלאה של כל חברות הקואלייטה שתוקם, ובכפוף לאישורם בוועדת שרים לחקיקה.

תיקוני החוקיקה הנדרשים לפני השבעת ממשלת הילופים יעשו בהצעות חוק פרטיות  
ואם הצדדים יסכימו שייעשו בהצעת חוק ממשלהית יאשרו במשלה בדרך הקיימת  
לפני חתימת הסכם זה.

.39. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

.40. להסכם יצוור נספח בדבר דרכי עבודה הקואלייציה ותקנון הממשלה יותאם לאמור  
בהסכם זה.

.41. להסכם זה יצורף כנספה הצעת חוק יסוד : הממשלה (ממשלה חילופים). הצעת החוק  
מהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה.

ועל כך באנו על החתום :

---

סיעת כחול לבן

---

סיעת הליכוד

## נספח ע/4

הצעת חוק האזר המקורית,  
כפי שהונחה על שולחן הכנסת  
וכפי שקיבלה פטור מחייבת  
**הנחה בועדת הכנסת.**

## הכנסת העשרים ושלוש

יוזם: צבי האוזר חבר הכנסת

1741/23/פ

### הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות של אי-קבלת חוק תקציב) (הוראת שעה)

תיקון סעיף 36א – 1. החל ביום פרסוםו של חוק זה ועד תום כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש יקראו את סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת<sup>1</sup> כך שבמקום "100" יבוא "200". הוראת שעה

### דברי הסבר

מדינת ישראל מתמודדת עם משבר לאומי כתוצאה מהתקפות והתפשטות נגיף הקורונה (Novel Coronavirus nCov-2019). המשבר מנוהל על-ידי ממשלה אחדות וחירום לאומי שהוקמה בפרט לצורכי התמודדות עם השכבות התקפות המגפה כאמור. מאפייני המשבר והשלכות ארוכות הטווח שלו יצרו אי-זדאות כלכלית מובהקת. על זאת מתווסף אתגר לאומי, בו ישראל עלולה להתמודד לראשונה בחורף הקרוב עם אירוע המשלב התקפות נגיף הקורונה יחד עם התקפות נגיף השפעת.

מצב מיוחד וחסר תקדים זה מחייב מסגרת זמנים שונה לשם גיבוש תקציב מדינה מזו הקבועה בחוק היסוד. על-פי סעיף 36(ב) לחוק-יסוד: הכנסת בנוסחו הנוכחי, אם תוך שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספי או תוך 100 ימים כינון הממשלה, לפי המאוחר, לא התקבל חוק התקציב, יראו את הכנסת כאילו החלטה על התפזרותה וייערכו בחירות מוקדמות. פיזור הכנסת בעת זו יפגע פגיעה של ממש באיתנות משקי הבית, ביציבות הכלכלה הישראלית ובאינטראס הציבורי הכלול. על כן, מוצע להרחיב את מסגרת הזמן לקבלת חוק התקציב מיום כינון הממשלה, כפי שקבעה בסעיף האמור, מ-100 ימים ל-200 ימים.

---

הוגשה ליור"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ' באב התש"ף – 10.8.20

**נספח ע/5**

**העתק פרוטוקול מס' 46  
מיישיבת ועדת הכנסת, מיום  
11.8.2020.**



הכנסת

הכנסת העשרים-ושלוש  
מושב ראשון

פרוטוקול מס' 46  
מיישבת ועדת הכנסת  
יום שלישי, ב' באב התש"ף (11 באוגוסט 2020), ساعה 15:30

סדר היום:

בקשת מה"כ צבי האוזר להקדמת הדיוון בהצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות בשל אי-קבלת חוק תקציב) (הוראת שעה) (פ/23/1741), לפני הקראיה הטרומית – רביזיה.

נכחים:

חברי הוועדה:  
איתן גינזבורג – היי"ר  
עוזי דין  
יצחק פינדרוס  
תהלה פרידמן

חברי הכנסת:

יוסף טיב  
יוראי לחב הרצנו  
רם שפע

מנהל הוועדה:  
נועה בירן-דדון

רישום פרלמנטרי:  
אלון דמלה

בקשת חה"כ צבי האוזר להקדמת הדיון בהצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות בשל אי-קבלת חוק תקציב) (הוראת שעה) (פ/23/1741), לפני הקריאה הטרומית – רבייזיה.

היי"ר איתן גינזבורג:

טוב, חברים, אני מוכבב לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. בבקשת דיון חדש של חבר הכנסת בוועד טופורובסקי על בקשתו של צביקה האוזר להקדם את הדיון בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות בשל אי-קבלת חוק תקציב), שהسمיך את יוראי להב הרצנו להציג את הרויזיות, בבקשתו.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס):

נכוון. תודה רבה, אדוני היושב-ראש.

הגשנו רוייזיה כי לא ברורה לנו הצעת החוק הזאת כלל ועיקר. אנחנו לא מבינים מה תכליתה, מה ישנה בעוד חודשים שלא קיים היום. ההצעה הזאת נועדה לקנות עוד זמן מריבות בין פוליטיקאי כזה לפוליטיקאי אחר, במקרה הזה, בין ראש הממשלה האמייני לראש הממשלה הרזרבי. ובזמן זהה אזרח ישראל זוקקים לתקציב מדינה עצמי, לא עוד חודשיים, ולא לפני חודשיים. כל חברי הכנסת – יוושבים פה איתי חברי הכנסת שמקפידים לפקד את ועדת החינוך של הכנסת, והם שומעים שם יום אחריו יומי העדר התקציב למדיינית ישראל. תוכנית הילח סוגרת את שעריה. תוכנית שלבים, תוכנית קרב, תנעות וארגוני הנוער אין להם תקציבים והם סוגרים שבטים לאחרים היכי מוחלשים של ישראל. נוער בסיכון, נוער עם צרכיהם, ילדים עם צרכיהם מיוחדים, הכל בישראל תקוע, כי אין לישראל תקציב. אז ההצעה הזאת נועדה לבוא ולהגיד: עד חודשיים גם לא יהיה תקציב. זה פשוט לא ברור לנו.

תביאו תקציב לשנה, חד-שנתי, דו-שנתי, תלת-שנתי, זה לא רלוונטי. העיקר שתאשרו תקציב כמה שיותר מהר. הרעיון הזה של: נדחה את זה ועוד 60, 70, 100 ימים ובמהלך ה-100 האלה לא יקרה משcho שלא קרה ב-100 ימים הנוכחים. לא ברור לנו.

מדובר בהצעת החוק שתביא לפגיעה משמעותית באזרחי ישראל, במיוחד במקרים של שולחנה של הממשלה.

רמס שפע (כחול לבן):

---

עוזי דין (הליכוד):

הוא אמר שהוא לא מבין. אז הכל -- --

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס):

עוזי, יכול להיות שאני לא מבין. יכול להיות שתסבירו לי.

עוזי דין (הליכוד):

לא, לא. אני אומר -- --

היי"ר איתן גינזבורג:

שאתה אמרת, יוראי.

עוזי דין (הליכוד):

-- אמרת: אנחנו לא מבינים. מקובל.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס):

תקשיב, עוזי, אני ישב בוועדת החינוך -- --

עוזי דיוו (הlicoד):

הוא יסביר לכם.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס) :

עוזי, אני יושב בוועדת החינוך, שיושב פה יושב-ראש הוועדה, אנחנו נמצאים במצב שבו, בגלל שאין תקציב מדינה, כל תוכניות החינוך הכספי משמעויות שפועלות בפריירה האנוגרפיה והחברתית של מדינת ישראל, שאמורויות לשרת נוער בסיכון, לידיים עם צרכים מיוחדים, הכל נסגר.

אנשים הכספי חלשים, האוכלוסיות הכספי מוחלשות, עווזי, נפגעים. ומה שהקוואלייצה מבקשת מהכנסת להציבו עד דחיה של 100 ימים לפחות יהיה התקציב. איך אנחנו יכולים לפתוח את שנת הלימודים כשחוט השדרה החינוכי של מדינת ישראל מבוטל? אז מה האמירה הזאת? אני לא מצליח להבין מה ההיגיון. מה לא קרה ב-100 הימים האחרונים שכן יקרה ב-100 הימים הקרובים, חוץ מריריות --

הייר איתן גינזבורג:

תודה.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס) :

- בין פוליטיקאים, בין לבין עצם. אנחנו, כמו שאמרתי, לא מבינים כלל ועיקר את ההחלטה הזאת שנועדה, שוב, לעסוק בפוליטיקה צינית על חשבון של אזרחי ישראל. אנחנו מתנגדים לכך. ولكن הגשנו גם רוויזיה.

הייר איתן גינזבורג:

תודה רבה לחבר הכנסת יוראי להב הרצנו.

יוסף טיבב (ש"ס) :

מה גם שתכנית אי אפשר לדחות את זה.

הייר איתן גינזבורג:

טוב, אני חושב דזוקא שחברי הכנסת של יש עתיד מבינים היטב. הם מבינים שהאפשרות היחיד להעvertת התקציב - הרי כולם יודעים שא-אפשר להעvertת התקציב בשבועיים. טכנית אי-אפשר. מכיוון חברי יש עתיד היו חברים במשלה והם יודעים שלצורך העברת צרך גם את אישור הממשלה, גם את אישורה של הכנסת, גם את אישורם של ועדות הכנסת השונות, מכיוון שחוק התקציב והחוק ההסדרים מתפצלים לוועדות השונות של הכנסת, אין אפשרות טכנית שבფחות משבוע וחצי להעvertת התקציב, לא חד-שנתי, לא דו-שנתי, לא לחודשים ולא לחגים.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-תל"ס) :

אדוני היושב-ראש, מה יקרה -- --

הייר איתן גינזבורג:

ועל כן, כל מהותה של הצעת החוק, שעלייה החלטה ועדת הכנסת להקדים את הדיוון בהצעה של צביקה האזרז, כי כל מה שאומר התיקון של צביקה האזרז הוא שבמוקום שבויום ה-25 בחודש יוכלו על בחירות במדינת ישראל, דבר שהוא האחרון שצריך בעת הזאת, על דעת כל הבית הזה, למעט כנראה מפלגה אחת שמאוד רוצה לבחירות כדי לשפר את מצבה הפוליטי. אבל זה בטח לא טוב לאזרחי ישראל, שנמצאים היום תחת משבר גדול, בריאותי, כלכלי, ואנחנו בטח לא צריכים עכשו גם משבר פוליטי נוסף. לכן נראה לי שהדבר הכי פחות אחראי הוא לדחות את ההצעה הזאת, לא לאשר אותה, ושכך אנחנו נגיע ב-25 לחודש לבחירות, לא כי אין התקציב או יש התקציב. כי אין אפשרות טכנית להעvertת התקציב, וממילא גם אםvrיך לדחות את העברת התקציב בעוד שבוע, שבועיים, חדש או שלושה חודשים, חייבים לדחות את זה כי אין זמן.

ולכן אין אפשרות אחרת להבהיר תקציב עכשו – וזה ההסבר אכן, חבר הכנסת הרצנו – אין אפשרות עכשו להבהיר תקציב מבחן טכנית. ועל כן מבקשים דחיה של המועד שקבע בחוק, כדי לאפשר למשלה להציג תקציב לכנסת, לאשר אותו. ובכך למנוע מאזרחי ישראל בחירות, ובתקווה שייהי תקציב טוב לאזרחי ישראל.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-تل"ס) :

אני אשם שתתייחס למה שאמרתי. בכך שאתה מעכבר את התקציב בעוד חודשיים, אתה גוזר דחיה של תוכניות חשובות במערכות החינוך.

היוער איתן גינזבורג :

לא, לא, לא. מה yourselves עושים - - -

יוסף טיב (ש"ס) :

מה אתה מציע? למכת לבחירות? מה אתה מציע?

היוער איתן גינזבורג :

מה שיש עתיד לעשות היא אומרת בעצמך: אם לא תעבירו תקציב עכשו – כשהיא יודעתuai-אפשר להבהיר תקציב – היא אומרת ב-25 בחודש מכריזים על בחירות בישראל. נראה שהזה דבר לא נכון ולא ראוי, לדעת כל אנשי הבית.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד-טל"ס) :

מה אתה אומר לאנשים תוכנית הילח? מה אתה אומר לאנשים תוכנית שלבים ולאנשי תוכנית קרב? מה אתה אומר להט?

היוער איתן גינזבורג :

ולכן אני מציע בהקשר זהה לדחות את הרויזיה. ואני עולה את זה להצבעה. מי بعد אישור הרויזיה? ירים את ידו. אחד. מי נגד? ירים את ידו.

נועה בירן-דדון :

.6

היוער איתן גינזבורג :

6. מי נמנע?

**הצבעה**

לא נתקבלה.

היוער איתן גינזבורג :

הרוויזיה לא התקבלה. הדיון יוקדם. תודה רבה. הישיבה נעולמת.

**הישיבה נעולמת בשעה 15:38.**

## נספח ע/ט

**העתק של תיקוני חוקי היסוד  
לקראת קריאה ראשונה, כפי  
שפורסם ביום 17.8.2020.**



רשותות

# הצעות חולק

הכנסת

17 באוגוסט 2020

847

כ"ז באב התש"ף

עמוד

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (התפורות בשל אי-קבלת חוק תקציב) . . . . . 54

מתפרסמת בזאת הצעת חוק של חבר הכנסת מטעם ועדת הבספim של הכנסת:

## הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (התפזרות בשל אי-קבלת חוק התקציב)\*

- תיקון סעיף 36 א<sup>1</sup>. בחוק-יסוד: הכנסת<sup>1</sup>, בסעיף 36 א, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא: "(ב) על אף האמור בסעיף קטן (ב), עד יום י"ז בכסלו התשפ"א (3 בדצמבר 2020) יהולו הוראות סעיף קטן (ב) בשינוי זה: במקרים הסיפה החל במילים "שלושה חודשים" יבוא י"ז בכסלו התשפ"א (3 בדצמבר 2020)."
- תיקון חוק-יסוד: משק המדינה<sup>2</sup>, בסעיף 3(ב), אחרי פסקה (1) יבוא: "(א) על אף האמור בפסקה (1), לעניין התקציב המדינה לשנת 2020 – הממשלה תניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לא יותר מיום \_\_\_\_\_".
- תיקון חוק-יסוד – משק המדינה – הוראת שעה

### דברי הסבר

ה-55 ימים כינונה, יהיה היום הקובל 45 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את הצעת החוק. גם סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה קובל שהמועד שבו תונח הצעת חוק התקציב יהיה במועד שקבעה ועדת הבספim של הכנסת, אך לא יותר מ-45 ימים לפני היום הקובל לפי סעיף 36 א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת. משמעו שני הסעיפים האלה היא שזמן שנקבע בידי לכנסת לאשר את הצעת חוק התקציב הוא 45 ימים, ועל הממשלה היה להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2020 לכל המאוחר ביום כ' בתמוז התשפ"ג (12 ביולי 2020).

למרות הוראת סעיף 36 א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, הממשלה טרם הניחה את הצעת חוק התקציב לשנת 2020, וכי ליתן לה פרק ומן נוסף לאישור התקציב במשאלת ולהנחתו על שולחן הכנסת, מוצע לדוחות בהוראת שעה את היום הקובל להתפזרות הכנסת אם לא יתקבל התקציב לשנת 2020 ליום י"ז בכסלו התשפ"א (3 בדצמבר 2020). עוד מוצע לקבוע את המועד שבו יהיה על הממשלה להניחה את הצעת חוק התקציב לשנת 2020, נכון התקיקון המוצע. ועדת הבספim של הכנסת החליטה שהמועד המדויק לכך יקבע בעית הכנסת הצעת החוק לקריאה השניה ולקריאה השלישית.

ממשלה ישראל ה-35 כוננה ביום כ"ג באיר התשפ"ג (17 במאי 2020), לאחר קיומן של שלוש מערכות בחריות רצופות.

עם כינונה נדרשה הממשלה להתמודד עם המשבר הביריאוטי והמשבר הכלכלי שנגרמו מהתפשטות נגיף הקורונה החדש. בין היתר, בתחום הביריאוטי היא נתקה ע ידי מנגנון, שנקבעו בין היתר בתקנות שעת חירום כדי לצמצם ולמנוע את התפשטתו, ובתחום הכלכלי היא קבעה התקציבים מיוחדים לתחומים שונים, מענקים לבעלי מקצועם עובדים לעובדה, מענקים לעצמאים ולבעלי שליטה בחברות פרטיות, הקללה בכללם לקבלת דמי אבטלה למי שפותר או הוציא לחופשה ללא תשלום עקב נגיף הקורונה החדש, ומענקים לעובדים מעל גיל 67. כמו כן, נדרשה הממשלה להאריך את תוקפן של תקנות שעת חירום בחקיקה.

לפי סעיף 36 א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, בשנה שבה לא התקיימו בחריות עקב אי-קבלת חוק התקציב, יהיה היום הקובל שבו יוראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה שלושה חודשים מיום תחילת הבספim או 100 ימים מיום כינון הממשלה, המאוחר שבhem. אם הממשלה הניחה את הצעת חוק התקציב לפני היום

יום: חבר הכנסת צבי האוזר

\* הצעת חוק מס' פ/3 1741/23 (מספר פנימי: 2143677); הרעבורה לוועדה ביום כ"ב באב התשפ"ג (12 באוגוסט 2020).

<sup>1</sup>

ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשפ"ג, עמ' 50.

<sup>2</sup>

ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התשפ"ג, עמ' 16.

המועד יקבע בעית הכנסת הצעת החוק לקריאה השניה ולקריאה השלישית.

## נספח ע/ג

העתק מכתב התפטרות של  
המונה על התקציבים במשרד  
האוצר, כפי שפורסם ביום  
**.30.8.2020.**

# מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף התקציבים

## הממונה על התקציבים

י' באול התש"פ  
30 באוגוסט 2020  
תק. 3706-2020.

לכבוד:  
מר ישראל כ"ץ  
שר האוצר

### הנדון: סיום שירותו כממונה על התקציבים

הגעתי לשירות הציבורי בשנת 2002, ואני משרת את הציבור מזמן כמעט ברציפות, בתהוושת שליחות גדולה ובניסוון מתמיד להביא לרווחה הכלכלית האופטימלית ביותר למשק הישראלי.

גדלתי באגף, שימשתי בתפקידים מגוונים באגף ולאורך כל השנים, תחת שרים שונים ממפלגות שונות. היתי נאהVIC ביכולתו של האגף להשמי ולהשפיע, ליישם מדיניות ממשית אחראית ולהיות מזוקד של רפורמות משמעותיות ביוטר למשק הישראלי. לאורך הקדנציה שלי בראש אגף התקציבים התמודדתי עם אגרים רבים מבית ומחוץ, ויחד עם זאת הרגשתי שאני מצליח למשתתף בתפקידו כשותבת המדינה והמשק לניגוד עיני ולהביא לצעדים הנכונים ביוטר למשק, גם אם לא תמיד היו פופולריים. בכל שנותי בשירותי הציבורי פעלתי על פי כללים מאודים: עלי לשמור על האמת המקצועית שלי, לא להתפשר ולהציג אותה, גם כשהלא נעים למקבלי החלטות לשמעו, ולצד זאת – ליישם באופן מלא את מדיניות הדרוג הנבחר, גם כשזו לא תامة את עמדתי.

אין עורין כי תפקיד הדרוג המדיני, בו שור האוצר, הוא קיבל את החלטות ולבצב את המדיניות. אך באותה נשימה, מושכלות היסוד בקבלת החלטות מורכבות של ממשלה כזו כיוון קבלת החלטות כזו נשמרת על בעובdet מטה מקצועית של דרגי מקצוע, הנמכרים על ידע רב, על נתונים ועל ניתוח של ההשלכות לצעדי מדיניות שונים. שירותי תחת שר או ציר ורבים (בניהם ראש הממשלה הנוכחי כשר האוצר) וממשלות רבות, אך בהתנהלות כפי שתרחשה כיום לא נתקלתי מימי.

במשך החודשים האחרונים, וביתר שאת במהלך השבועות האחרונים, היכלה לבצע את תפקידי בראש אגף התקציבים הפכה לבלתי אפשרית. לצורך, אתה לא מסיים לי ולמשהדי ציבור ובס אחרים באגפים השונים במשרד האוצר ובמשרד הממשלה אחרים, לעשות את מה שאנו יודעים לעשות – ללבוש, להציג, לנתח ולבקר צעדי מדיניות אשר יאפשרו למשק הישראלי לצלוח את חקופת המשבר הכלכלי הקשה הפוך אותו, לצד תמיכה במאםץ הלאומי לטיפול ייעיל במלחמה הקורונה.

בימים אלה מדינת ישראל נמצאת באחד מהמשברים הכלכליים המורכבים שהיו מאז הקמתה. אל המשבר הכלכלי והבריאות החמור מצטרף הקשיי בכך שהממשלה לא הצליחה להעביר תקציב מדינה ולמעשה לא אישרה תקציב מאז תחילת 2018. רקציב הינו הכללי הייחיד שבו יכולה הממשלה להגדיר מדיניות כלכלית, לקבוע סדרי עדיפויות, ולקבל החלטות אמיצות בראייה ארכוכת טווח. לא די בכך, שכן רקציב מאז 2018, לצערי עד רגע זה, אף לא התקבלה החלטה על גיבוש והגשה רקציב לשנים 2021-2020 על מנת לעמוד בהוראות החוק, שתוקן לאחרונה.

בימים בהם אין רקציב מדינה מאושר, נדרשת ממשרד האוצר והעומד בראשו הקפדה יתרה על הובלה של מדיניות כלכלית אחראית, הנשענת על עובדות מטה מקצועית מעמיקה, ומתמודדת, דזוקא בגלל העידן של מסגרות מאושרוות, ותקציב מאושר על ידי הממשלה והכנסת, עם הצורך בהחלטות קשות הקשורות בקביעת סדר עדיפויות ובביקורת מעמיקה של אפקטיביות כל ה מדיניות המופעלים במהלך המשבר.

במקום זאת, תהליכי קבלת החלטות בימים אלה מתאפיינים בקבלת החלטות המושפעת מאינטרסים צרים, לא עניינים, קצרי טווח, לצד השתקת הדרג המקצועית, זולות בוטה בעבודות מטה מקצועית, שליפות מהמותן, ומשמעות הכללים והכללים התקציביים שהיו נר לרגליהם של מנהלי הכלכלה הישראלית עשרים רבים.

המסר למגזר העסקי, לאזרחי המדינה ולעולם הוא של פריצת כל העקרונות, המסגרות והגבولات, וכן רמיסת ערכיהם, וככלים ונורמות של שירות ציבור הפועל למען כלל הציבור.

על אף ההמלצות החדר משמעויות שלנו על האורך בדיון מהותי במסגרת התקציב, כרע להחלטות על הפעלת כלים נוספים, ובהתאם להמלצת כל מומחי הכלכלה הרציניים בארץ ובעולם, מדי שבוע אני נחרד לגלוות, כדי מסגדת התקציב משתנה ללא כל דין, השיבה מסודרת או חכנו ארוך טווח. לא מדובר על השאלה האם נכון להקצות סכומי כסף שימושיים לטבות הטיפול בكورونא ולהאצת המשק, ברור לכלום, כדי יש להגדיל את ההצעה התקציבית בצורה משמעותית בתקופת הקורונה, וכן גם נעשה. מדובר בדרך קבלת החלטות, בהיעדר מסגרות מחייבות, ובהיעדר דין ענייני על היקף התקציב, סדר העדיפויות הרצוי וההשלכות הכלכליות של המסגרות מבחינה יצירת אמון הציבור והיכולת לממן את התקציב לאורך זמן.

אני שואל את עצמי מזה תקופה מהו הדבר הנכון לעשות. גם כשהיו ככלות שבינו אותו ואחברי "מחבלים" זינו לייצר דה-לגייטימציה לדעות מגוונות בשירות הציבור - עמדתי איתן (התקפות בהן לא זכינו לגבוי ממן). גם כשהמאבק הפק אישי ומכוור, תוך שימוש ברשומות החברתיות וב"שופרות" שונם היה לי ברור שהמתקפות האישיות נגיד מתוגדות לעומת החшибות שאני מיחס לשיחות הציבורית אותה מילאתי בימים לא פשוטים אלה לכלכלה הישראלית.

אולם בימים האחרונים, ואחרי שנחצטו עוד ועוד קווים אדומים, ורוסף כללים אלמנטריים של התנהלות התקציבית וככלכלית נcona, החלטתי שאני יכול עוד להיות חלק מהמערכת ולתת לגיטימציה לסדרות ההחלטות שגויות: החלטות שאנן לוקחות בחשבון את ההשלכות ארכוכות הטווח והשפעתן על כלכלת המדינה ועל חי האזרחים, והתמരיצים שהן מייצרות.

אני יכול לחתם יד להנהלות הקלוקלה המתקיימת במהלך החודשים האחרונים, שככל אזרחי ישראל ישלמו עליה בשנים הבאות מחריך כבד.

אין עורין כי תפקיך כשר האוצר הוא להוביל מדיניות, אך איןך יכול לעשות זאת תוך הטעלות מהצורך בעבודה מטה סדרה ובמונחים מקצועיים, וודאי שאתה יכול לעשות זאת תוך רמיית כללים, הטעלות מנתוני מאקרו, ניסיונות לשנות אומדן התקציבים על מנת ליצר מקורות פיקטיביים לצורך חלוקת התקציבים נוספים, והדרת אף התקציבים וגורמים נוספים כגון היועץ המשפטי של המשרד מעבודת המטה הנדרשת כדי שאתה בוחר לעשות בעת הזו.

גדרתי בבית שחינך לשירות המדינה והציבור כמעט בכל מחיר. כמעט שני עשרים שוכתי לשרת את הציבור בתפקידים שונים, מרפנט עיר באגף התקציבים, ועד מנכ"ל משרד האנרגיה והמים על התקציבים. עשית זאת מתוך אמונה שכך שליחות מעין זו מASHIMA ערבים נעלם ביותר. אני מודה לממשלה כולה על הזכות הגדולה שנפלה בחילקי. השתדלתי לבצע את שליחותי לאור ערב בייחיז' - חזר וגיג, ולמען הציבור כולם. לעצמי, ערכים אלה נשכח זה מכבר.

לאור כל האמור לעיל, אני מודיע לך בזאת על התפטרותי מתפקיד הממונה על התקציבים.



בכבוד רב,  
שאול מרידור

העתק:  
הנהלת משרד האוצר  
างף התקציבים

## נספח ע/8

העתק של תיקוני חוקי היסוד,  
כפי שנחקקו ביום 24.8.2020  
ופורסםו בראשומות.



רשות

# ספר החקקים

2020 אוגוסט 24

2845

ד' באלוול התש"ף

עמוד

תיקי יסוד: הבנתה (תיקון מס' 50 – הוראת שעה).

תיקון עקייף:

תיקי יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) – מס' 4

## חוק-יסוד: הבנות (תיקון מס' 50 – הוראת שעה)\*

בתקופה שלמים תחילתו של חוק-יסוד זה ועד יום ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020), יקרו את חוק-יסוד: הבנות<sup>1</sup>, כך שבסעיף 36א(ב), במקומו "שלשה חודשים מיום תחילת שנת הכספיים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הנি�זקה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הבנות לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובלע 45 ימים מהיום שבו הניזקה הממשלה את הצעה" יבוא "ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020)".

תיקון סעיף 36א – 1. הוראת שעה

בחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)<sup>2</sup>, בסעיף (1), בסעיף קטן (א1)(2) המובא בו, פסקת משנה (א) תסומן "(1)" ואחריה יבוא: "(2) כל חודש מחודש ספטמבר סכום השווה לחלק השנים עשר מר' 11 מיליארד שקלים חדשים, ובחודש ספטמבר – סכום נוסף של 7.33 מיליארד שקלים חדשים.

תיקון חוק-יסוד:  
משך המדינה  
(תיקון מס' 10  
והוראת שעה  
לשנת 2020) –  
מס' 4

(3) שר האוצר יbia לאישור הממשלה תכנית פועלה מפורטת הכוללת בין היתר פעולות ותמכות לשימוש בסכום ההזאה המשלחת הצמוד לשנת 2019 ובסכום האמור בפסקת משנה (2); הממשלה תbia לאישור ועדת הכספיים של הבנות את התכנית האמורה לא יאוחר מיום כ"ד באלו התש"ף (13 בספטמבר 2020); כל עוד לא אישרה ועדת הכספיים של הבנות את התכנית לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכומים כאמור בפסקת משנה (2).

(4) שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית כאמור בפסקת משנה (3), בשיעור העולה על 15 אחוזים מחד מרכיבי התכנית טען אישור של ועדת הכספיים של הבנות;".

תחילתה

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

יריב לוין  
יוושב ראש הכנסת

ראובן ריבליין  
נשיא המדינה

\* התקבל בכנסת ביום ד' באלו התש"ף (24 באוגוסט 2020); הצעת החוק ודבריו הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 847, מיום כ"ז באב התש"ף (17 באוגוסט 2020), עמ' 54.

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התש"ף, עמ' 70.

<sup>2</sup> ס"ח התש"ף, עמ' 16 ועמ' 294.

## נספח ע/ט

**העתק פנימית העותרת אל היועץ  
המשפטי לממשלה ואל היועץ  
המשפטי של משרד האוצר, מיום  
6.9.2020.**

# הتنועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6 בספטמבר 2020, יי'ז אלול תש"ף

## - דחן -

לכבוד

עו"ד אסי מסינג	ד"ר אביחי מנדלבלייט
היועץ המשפטי	היו"ץ המשפטי לממשלה
משרד האוצר	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

מכובדי שלום רב,

## הגדון: הקפאת כל פעולה בעניין תיקון 50 לחוק יסוד: הכנסתת (הוראות שעה)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, עיר (להלן: "הتنועה"), וריני מתכבד לפניות אליכם  
כדלהן:

1. ביום שישי, 4.9.2020, התפרנסה כתבטו של חגי עמידה לפיה ממשלה ישראל צפוייה להתכנס  
ביום שלישי הקרוב לצורך אישור מתווה החלוקה של 11 מיליארד שקל שאמוריהם להתוסף  
لتקציב לשנת 2020 (להלן: "מתווה החלוקה").<sup>1</sup>
2. נבקש להבטיח שמתווה החלוקה לא יובא לאישור הממשלה באותה ישיבה; ולהקפיא  
המשך קידום מתווה החלוקה, עד להכרעה של בג"ץ בעיתירות שהוגשו בדיון. ונರחיב:
3. כזכור, ביום 24.8.2020 התקבל בכנסת תיקון לחוק יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראות שעה)  
(להלן: "התיקון"). במסגרת התקון נערכו שני תיקונים: הראשון, בחוק יסוד: הכנסתת – אשר  
מאריך את מועד אישור התקציב השנתי; והשני, בחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10  
והוראות שעה לשנת 2020) – שיפיו תתווסף לתוספת התקציבית של 11 מיליארד שקלים לתקציב  
ההמשך, וכן הוראות שונות בדבר "תוכנית פעולה מפורטת".
4. לעומת זאת, המזכיר, המדובר בתיקון אסור – שדינו פסולות.

<sup>1</sup> חגי עמידה ממשלה ישראל תחולק בשבוע הבא 11 מיליארד שקל, (4.9.2020) The Marker, <https://www.themarker.com/news/1.9129015>

רחוב יפו 208, ירושלים 9438303 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارع يافا، 208، القدس 9438303 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 • ماقن: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqq.org.il \* Web Site: www.mqq.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



5. בתקציבת המזוזר בתיקון חוקתי-לא-חוקתי, בהיות סמכות התקיקון של הכנסת "גזרת" מסמכותה המכוננת הרי שהיא מוגבלת, ואין לפיכך באפשרות לתקן חוקיות-יסוד הפעגת המשמעותית ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב (עיינו להרחבה: קלוד קלין "בעקבות פסק-הדין בנק המזרחי – הסמכות המכוננת בראש בית-המשפט העליון" משפטים כ"ח, 341, 357 (תשנ"ז); או בנדור "המעמד המשפטי של חוקי היסוד" ספר ברונזון כרך ב 119 (אחרון ברק ותמיים ברונזון עורכים, 2000)).
6. התקיקון אף פסול בהיותו "שימוש לרעה" בהיותו שינוי ממשורי המועד לפחותו פוליטית רגעית; שנירך במסגרת הוראת שעה, על-אף העובדה שהוא חדשים על מנת להעירך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המסגרות החוקתיות, גם בכך שאינו מותבוס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב ביןימים" (כמשמעותו זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתקכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020); ובכך שמדובר בניסיון לעקוף את המוגבלות הקבועות בהנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הricsים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחייה מספר 1.1801). (עיינו להרחבה: בג"ץ 8260/0 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' הכנסת ישראל (פורסם בנוב, 06.09.2017)).
7. כמו כן, התקיקון פסול בשל ההליך שבו התקבל – בכך שהתקיקון לא התקבל במלואו בשלוש קרייאות; בכך שלא נערך כל דיון בסיסי ראוי בתחום עיצוב משטר חוקתיים; ובכך שעקרונות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה נפגעו קשות.
8. מעבר לכך, ככל שאין מדובר ב"תקציב" (כמשמעותו זה בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק יסוד: הכנסת) – הרי ש מבחינה מהותית, מדובר בnormה "חוקית" (UMBROCH מחוקתי), מהוועה שנייה של הוראה חוקתית (הקבוצה כאמור בחוק יסוד: משק המדינה) – והוא אפוא פסולה; בין היתר גם בכך שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה (עיינו להרחבה: בג"ץ 4908/10 ח"ב רוני בר-און נ' הכנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011)).
9. כדיו לכט היבט, הוגשו עתירות שונות (בג"ץ 5969/20; ובג"ץ 6101/20) המבקשות לבטל את התקיקון, והטענות החוקתיות בכללון מפורטות במסמךן.
10. מכל האמור עולה שהמדובר בתיקון שאיננו חוקתי – וזהו פסלות. נבקשכם אפוא להבהיר עובדזה זו לבל הגורמים הרלוונטיים; וכן להניחות את הממשלה והגורמים המצביעים במשרד האוצר שלא לקדם את התקיקון בכלל אופן שהוא, וזאת עד להכרעה סופית בעתרות שהוגשו בנדון.
11. נוכחת דחיפות הדברים נבקש את תגובתכם עד ליום 7.9.2020 בשעה 12:00, על מנת שנשקלול את צעדינו לדברות המשפטיים.

ר' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 9136001 טל: 02-5000073 Fax: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 • Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqq.org.il • Web Site: www.mqq.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



12. לתגובהתכם מהירה, נודה.



העתיקים:  
ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה, משרד ראש הממשלה  
ח"כ ישראל כ"ץ, שר האוצר, משרד האוצר  
ח"כ יריב לוין, יו"ר הכנסת  
עו"ד שגית אפיק, מ"מ יועץ משפטי הכנסת

רחוב יא法 208, ירושלים 9438303 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 \* فاكس: 02-5000073 • مailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • E-mail: office@mqg.org.il • Web Site: www.mqg.org.il

Communication Result Report ( 6. Sep. 2020 11:32 ) : \* \* \*

3

Date/Time: 6. Sep. 2020 11:31

File No.- Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
0843 Memory TX	5695340	P. 3	OK	

Reason for error E.2) Busy  
E.3) Hang up or line fail E.4) No facsimile connecti  
E.5) No answer  
E.6) Exceeded max. E-mail size



נובמבר 2020 | יי' אלול תשפ"א

לפניהם  
הנורא  
הנורא  
הנורא  
הנורא  
הנורא

גמברן אטלס

**הנ'ו:** בכתאב כל פעולות בעיניו וגילנו 50 לוטק יפה: (במציג)

ପାଇଁରେ କିମ୍ବା ଫିଲ୍ମରେ

11:50

6.9.20

١٢



\* \* \* Communication Result Report ( 6. Sep. 2020 10:17 ) \* \* \*

13

Date/Time: 6. Sep. 2020 10:16

File No.	Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
0839	Memory TX	6467001	P. 3	OK	



Digitized by srujanika@gmail.com

- ୬୧୩୮

כט

גוטסאייגלטער

וְבָנָה בְּמִזְבֵּחַ

במשך שנים רבות לא ענו אוטות הפלמ"ק במשרדי עיר (ללאן: "המגעה"), וכך נזקם מחדך למשך אלפים.

11:38  
6.9.20  
الخميس

\* \* \* Communication Result Report ( 6. Sep. 2020 10:45 ) \* \* \*

三

Date/Time: 6. Sep. 2020 10:44

File No.	Mode	Destination	Pg(s)-	Result	Page Not Sent
0841	Memory TX	5664838	P. 3	OK	

Reason for error  
1) Hang up or line fail  
2) No answer  
3) Exceeded max. E-mail size

E. 2) Busy  
E. 4) No facsimile connection



ב-בצמ"ה-2020. מ"ר אובל גראן

- ७०८ -

ל

ד"ר אביהי מרגלית  
הארץ החקלאי למדינתה  
פראדו ווילטנברג  
טומפליט

טב־סיא־שְׁלֹשָׁה

הנ"ו: הקפאה כל פעולות בוגרים וגינון 50 למשך ימי: הנטשה  
(הזרמתם שנות)

באותה תקופה נפתחו ארכיאולוגים חילופין בישׂעיאג, מיר (ולגן), ווּתְמַנְתָּן, הדמיינו שמדובר במתחם אלטנטיסי.

- לכינור לעש 2020 (נוקט: אנטוניאו פולון, מילאנו).
- בקיטין לזכיר שפערת המלחמה לא נזקקה לאלאייר או מושלך מלחמה מלחמתם של צבאות ומלחמות.

卷之三十一

## נספח ע/10

**העתק העמודים הרלוונטיים  
של היישיבה השבעים-ואהחת של  
הכנסת העשרים-ושלוש  
(הפרוטוקול המלא - דברי  
הכנסת) כפי שפורסמו ביום  
24.8.2020 באתר הכנסת.**

**ביו"ר יריב לין:**

אם כן, 28 בעד, 50 נגד, אין נמנעים. לפיכך, גם הצעת האי-אמון הזאת נדחתה.

אם כן, אני קובע שהכנסת דחתה את כל הצעות אי-האמון במשלה.

**הצעת חוק-יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה)**

[מס' כ/847; דברי הכנסת, חוב' כ"ג, ישיבה 68; נספחות.]

**(קריאה שנייה וקריאה שלישית)****ביו"ר יריב לין:**

חברות וחברי הכנסת, מכאן אנחנו עוזרים לסייע הבא על סדר-היום – הצעת חוק-יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה), בקריאה השנייה ובקריאה השלישית. ההצעה קיבלה פטור מחשיבות הנחיה, ויציג אותה חבר הכנסת יצחק פינדרוס, בשם יו"ש-ראש ועדת הכספיים חבר הכנסת גפני, שאנו מוחלים לו בראיות טוביה ושישוב אליו במהרה. נמתין לחבר הכנסת פינדרוס שיגיע אליו לאולם. חבר הכנסת פינדרוס, בבקשתו.

 **יצחק פינדרוס (בשם ועדת הכספיים):**

אדוני היושב-ראש, הכנסת נכבד, אני מתכבד להביא בפני הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית את הצעת חוק-יסוד: הכנסתת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (התפזרות בשל אי-קבלת חוק התקציב). הצעה זו היא הצעת חוק פרטית, שמטרתה דחיתת מועד אישור התקציב לשנת 2020 ב-120 ימים, וזאת במטרה למנוע את התפזרות הכנסתת העשרים-ושלוש.

לפי סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, בהיעדר אישור התקציב בתוך 100 ימים מיום כינון הממשלה, תפוזר אוטומטית הכנסתת ויתקי"מו בחירות כלליות. במסגרת הדיונים בוועדת הכספיים נדונה שאלת ההוצאה בתקופה שעד אישור התקציב, וזאת גוכח האתגרים הכלכליים שעימים גדרשת הממשלה להתמודד, ובפרט עקב התפשטות נגיף הקורונה החדש.

לפי סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה, בתקופה שעד לאישורו של חוק התקציב רשאית הממשלה להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למילדי המחרים לצרכן. ועדת הכספיים בדיינה החליטה להוסיף לסכום זה סכום של 11 מיליארד שקלים חדשים, שיתחלקו על פני התקופה האמורה. תוספת זו מותנית בכך שהממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תביא לאישור ועדת הכספיים תוכנית פועלה מפורטת לשימוש בסכום ההוצאה

הממשלה לא יאוחר מיום כ"ד באול התש"פ, 13 בספטמבר 2020. יצוין כי כל עוד לא אישרה הוועדה את התוכנית המפורטת, לא ניתן יהיה לעשות שימוש בתוספת זו של 11 מיליארדי השקלים החדשניים. עד מוצע כי כל שניי בשיעור העולה על %15 מרכיב הכלול בתוכנית המפורטת, טען גם הוא את אישורה של ועדת הכספיים.

להצעת החוק הוגשו הסתייגויות ובקשות רשות דבר. אפי מבקש מהכנסת לדוחות את ההסתיגויות ולאשר את הצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית בהתאם שאישרה הוועדה.

#### היו"ר שרון מרום השכל:

תודה רבה לך, חבר הכנסת פיננס. אנחנו נعبر לרשימת הדוברים, והדובר הראשון הוא מיקי לוי. הוא בדרך לפה, ואנו נמתין דקה עד שיגיע אלינו. לרשותנו 30 דקות. בבקשתו, חבר הכנסת מיקי לוי, והיום לרשותך עד 30 דקות.

#### מיקי לוי (יש עתיד-תל"ם):

תודה רבה, גברת. חברי הכנסת, די היה להזדמן לוועדת הכספיים בימים האחרונים כדי להבין את הפארסה, את חוסר ההיגיון, את חוסר העשייה, את חקלות האנשים שמסתתרים מתחת ומאתורי החוק הזה. 100 ימים חלפו עברו ולא עשיתם דבר. רבתם, התוויכתם – כן חד-שנתי; לא חד-שנתי. כן מינויים; לא מינויים. שום דבר לא עשיתם.

כן, שר האוצר הביא תקציבים ענקיים, שהולקו בידי מדיבבה בחוץ, לא תמיד לאנשים המתאימים – ואני לא אחת שאין צריך לחלוק כסף לאלה שלא איבדו את מקום עבודתם – אבל היה לכם קל לפזר כסף בחירות, ופיירותם את הכספי לכל עבר. זהו כסף שיחסר לנו, והנכדים שלנו ישלמו את החובות האלה. מה לעשوت, חובות צריך להחזיר. הכספי אינו גדול על העצים.

די היה להזדמן לוועדת הכספיים כדי לחוש את אוירת הפחד ורעיד הרגליים שאחזו בהם, חברי לשעבר, שמא הבחירה יתגלה החוצה. לא היה מתהם אחד שלא ויתרתם עליו; לא הייתה תובנה אחת שלא ויתרתם עליה. יותר ווד ויתור ועוד ויתור. ואפילו עשה מכם – לא רוצה להגיד מה – לא יודע לכם שהוא מסכים לחוק של חבר הכנסת האווז. שמעתם את זה כמו כל מדינת ישראל, כמו כל אזרח מדינת ישראל, דרך הטלוויזיה. ראו כמה זלזול הוא מזלזל לכם. אמרנו לכם. אמרנו לכם לפני שהלכتم: זה יהיה סופכם, אי-אפשר להאמין לאיש הזה.

ראו מה עלה בגורלם, ראו כמה אתם סובלם מיום ליום. אני רואה את חברי הכנסת שלכם כמו עכברים מוכי רעל, מתרוצצים ממוקם למקום ומנסים להדוף, לאחוז. והחולשה הזאת שאתם מגלים מתגלגת לידי של נתניהו – אני מודה, בעניין הזה, פוליטיקאי מאד משופשף עם ניסיון.