

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או רחל אל-שי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או חן שופן ו/או דן שבל ו/או רותם בבלי-דביר
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. ראש הממשלה
 2. ראש הממשלה החליפי
 3. ממשלת ישראל
 4. שר האוצר
 5. משרד האוצר
- ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
צללח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
6. הכנסת
- ע"י המחלקת המשפטית של הכנסת
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי ולצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי לבית המשפט הנכבד, כנגד המשיבים 1-7 בעניינו של חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), והכל כדלקמן:

א. סעדים

א.1. צווים על תנאי

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי אשר מורה למשיבים לבוא ליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51) כיוון שמדובר בשימוש לרעה בכותרת חוק יסוד.
2. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי אשר מורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51) לנוכח היותו תיקון חוקי שאיננו חוקתי.
3. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי אשר מורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51) ולמצער, מדוע לא תידחה כניסתו לתוקף עד לתום כהונת הכנסת ה-24, לנוכח העובדה כי הוא מאריך את כהונתה של הכנסת ה-24 ללא הרוב הנדרש בהתאם לס' 9א לחוק יסוד: הכנסת.

א.2. בקשה לצו ביניים

4. כמו כן, מתבקש בית המשפט להוציא תחת ידו צו ביניים אשר ישהה את כניסתו לתוקף של חוק יסוד זה, ויחייב את הממשלה הנוכחית, הממשלה השלושים ושש, להעביר את התקציב בחלוף מאה ימים מיום כינונה, בהתאם להסדר שקדם לתיקון מושא העתירה.

5. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים (ור' לעניין זה למשל ספרו של א סאמרלי, **סעדים זמניים** עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005), מטרתו של צו ביניים זה הוא לשמר את המצב הקיים ולהבטיח את העברת התקציב בהקדם.

6. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 18.3.2003):

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." (שם, בע"מ 4).

7. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ם 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)).

8. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בכנסת עצמה ובתקציב המדינה.

9. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון בהול, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

א.3. בקשה לקיום דיון דחוף

10. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על קיום דיון בהול בעתירה. קיום דיון בהול יבטיח כי צו הביניים המבוקש לעיל יעמוד לזמן קצר בלבד. עם זאת, יש בקיים דיון בהול כדי להבטיח דיון כך שעתירה זו תהיה רלוונטית גם לעניין תקציב 2021, אם לא יינתן צו הביניים כמבוקש לעיל.

11. כפי שיפורט להלן, עניינה של עתירה זו בשינוי בחוק יסוד: הכנסת, כך שהמועד להנחת התקציב ידחה. בפרט לעניין תקציב 2021, מדובר בדחייה של 54 ימים, אשר מהווים פגיעה חמורה ביכולתה של הכנסת לפקח על התקציב. בפועל, מביאה דחיה זו לדחיית המועד להעברת התקציב מחודש ספטמבר לחודש נובמבר, כך שהתקציב צופה העתיד חל למשך פחות מחודשיים ימים.

12. אמנם מדובר בהסדר קבע, כך שאין חשש שמא עתירה זו תהפוך לעתירה תאורטית, עם זאת, לגישת העותרת יש להקדים ולדון בעתירה כי להימנע מהדחייה המסוכנת בהעברת התקציב כבר בשנת כספים זו. דברים אלה נכונים במיוחד לשנת 2021, שכן מזה למעלה משנה מעבירה המדינה את התנהלותה על בסיס תקציב המשכי, תוך פגיעה קשה וחמורה בכנסת כמייצגת את רצון העם.

13. על מנת להימנע מדחיית אישור התקציב בשנת הכספים 2021 יש לדון בעתירה בהקדם, שהרי במקרה כזה על משרד האוצר לסיים את עבודתו על התקציב בחלוף 55 ימים מיום כינון הממשלה חלף 85 ימים שנקבעו בתיקון דגן (והכל כפי שיפורט להלן).

ב. הצדדים לעתירה

14. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-211,000 עוקבים ברשתות החברתיות.
15. **המשיב 1** הוא ראש הממשלה (להלן: "**ראש הממשלה**"); **המשיב 2** הוא ראש הממשלה החליפי (להלן: "**ראש הממשלה החליפי**"), שעתיד להיכנס לתפקיד ראש הממשלה בשנת התקציב 2021; ראש הממשלה עומד כידוע בראש **המשיבה 3**, ממשלת ישראל (להלן גם: "**הממשלה**") הנדרשת להתבסס על אמון הכנסת, גם בעת אישור חוק התקציב. ראש הממשלה מושפע באופן ישיר מהעברת התקציב, לנוכח האפשרות הקבועה בחוק יסוד: הכנסת ביחס למועדי פיזור הכנסת וכן למועד החילופים.
16. **המשיב 4** הוא שר האוצר (להלן: "**שר האוצר**") הוא שר האוצר (להלן: "**שר האוצר**") העומד בראש **המשיב 5**, משרד האוצר (להלן: "**משרד האוצר**"), האחראי לקביעת המדיניות הכלכלית בישראל ולביצועה. בכלל זאת, ממונה על הכנת תקציב המדינה והגשתו לאישור הממשלה, על ביצוע תקציב המדינה (ההמשכי והרגיל) וכן על גיבוש המדיניות המאקרו-כלכלית של הממשלה והגשתה לאישור מקבלי ההחלטות.
17. **המשיבה 7** היא הכנסת, אשר ביום 5.7.2021 חוקקה את חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51).

ג. מבוא

18. עניינה של עתירה זו בס' 1 ו-3 לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51, להלן גם: "**התיקון**"), אשר עוסק במועד הנחת תקציב עבור ממשלה חדשה, לאחר בחירות.
19. בהתאם לתיקון זה ידחה המועד לקיום חובת הממשלה נבחרת להעברת התקציב בכנסת ממאה ימים לאחר כינונה למאה ארבעים וחמישה (145) ימים, כאשר החגים וערביהם (ראש השנה, יום כיפור, סוכות, פסח ושבועות) לא צפויים להיספר – כך שבפועל הדחיה יכולה להגיע עד למאה חמישים וחמישה (155) ימים. בהתאם, צפויה הכנסת לאשר את התקציב רק חודשים רבים לאחר התפזרותה.
20. כפי שיפורט להלן, ישנה חשיבות משטרית חשובה באישור התקציב על ידי הכנסת. לאישור זה ערך כפול – הן הפיקוח של מדיניות הממשלה על ידי הכנסת, והן כערך משטרי שמביא לידי ביטוי את עליונותה של הכנסת, כמייצגת את הריבון – הוא העם.
21. כלל הסעיפים שעניינם תקציב מהווים יחדיו את המסגרת הנורמטיבית החוקתית של תקציב המדינה, והם מבטאים איזון עדין בין טיוב הניהול השוטף לדרישות המשטריות לפיקוח מעשי של הכנסת על חוקי התקציב. הדברים באים לידי ביטוי הן במסגרת התקציב ההמשכי, והן במסגרת המועדים להנחת התקציב על שולחן הכנסת ולהעברת התקציב כחוק בשלוש קריאות בכנסת.

22. העותרת תטען כי התיקון מושא עתירה זו מהווה שימוש לרעה מסוכן בכותרת חוק יסוד, כאשר אין מדובר בנורמה חוקתית אשר עומדת במבחני העזר אשר נקבעו בפסיקה ובפרט בעניין בג"ץ 5969/20 **סתיו שפיר נ' הכנסת** (נבו 23.05.2021, להלן: "**עניין האוצר**").
23. כמו כן, תטען העותרת כי התיקון שבענייניו מהווה תיקון חוקתי שאיננו חוקתי, בכך שמדובר בתיקון אשר פוגע בעקרונות היסוד הבסיסיים של מדינת ישראל; ובהיותו מהווה החלפה אסורה של חוק יסוד, תוך שימוש בסמכות המתקנת ולא בסמכות המכוננת שבידי הכנסת.
24. סדר הדברים בעתירה זו יהיה כך: **ראשית נציג את המסגרת הנורמטיבית של חוקי התקציב**, מהם יש ללמוד על המסגרת החוקתית בה עוסקת העתירה; לאחר מכן **נציג את התיקון בחוק יסוד: הכנסת בעניין התקציב**, תוך הצגת הרקע לתיקון והשפעותיו של תיקון זה; בשלב זה נציג את הדוקטרינות המשפטיות המקובלות של ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד – דוקטרינת השימוש לרעה ודוקטרינת התיקון החוקתי שאינו חוקתי; ובתוך כל נציג כיצד תיקון זה מהווה שימוש לרעה ותיקון חוקתי שאיננו חוקתי **וכיצד התיקון** שבענייניו מהווה שימוש לרעה בחוקי יסוד ותיקון חוקתי שאינו חוקתי; לבסוף נראה כיצד תיקון זה לא עבר ברוב הנדרש בהתאם לסעיף 9א לחוק יסוד: הכנסת.

ד. המסגרת הנורמטיבית של חוקי התקציב

- 1.ד. **חוקי התקציב מייצגים את מדיניות הממשלה ואישורה בידי הכנסת ואת הסכמת הציבור לפעולות הממשלה**
25. תקציב המדינה מהווה את **האמנה החברתית-כלכלית** שבין הממשלה לבין אזרחי המדינה.
26. סעיפי התקציב כפי שנקבעו בחוק יסוד: משק המדינה (וכן בחוק יסודות התקציב) נועדו להבטיח את קיומה של הסכמת הציבור לפעולות הכלכליות של המדינה מחד גיסא; ואת התנהלות הממשלה הסדירה מאידך גיסא. כפי שברור שהמדינה איננה זכאית לגבות כספים מאזרחיה ללא הסכמה, באופן דומה גם אין היא מוסמכת לבזוז את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית. הסכמה זו באה לידי ביטוי באישור פרלמנטרי של חוק התקציב השנתי (ור' יוסף אדרעי, **פירוש לחוק היסוד – חוק יסוד משק המדינה**, עמ' 350 (תשס"ד; להלן: "**אדרעי**")). יפים לעניין זה גם הדברים הבאים מבג"ץ 8749/13 **ח"כ סתיו שפיר נגד שר האוצר ואח'** בפסקה 1 (פורסם בנבו, 13.8.2017) (להלן: "**פרשת שפיר**").

"הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה שלפיה **כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה**. כיוון שכך, על הממשלה לקבל את אישור נבחר הציבור באשר לאופן השימוש בכספים אלה (עיינו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד); אלפרד ויתקון "תקציב המדינה בראי השפיטה" משפטים י 367 (תש"ם)). יש הרואים בכך מעין מבחן משילות לממשלה. כאשר הכנסת לא מתאחדת סביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת" (שם, בפסקה 22. הדגשים אינם במקור – הח"מ)

27. הממשל פועל כנאמן של הציבור, וכל הכספים שמוציא הממשל הגיעו מהציבור. אם תוענק לממשלה סמכות או כוחות להוציא כספים או לקבל על עצמם התחייבויות מעבר לסכום העומד לרשותה היא עלול ליצר עובדות מוגמרות, ולשם כך לבוא בדרישה מן הציבור למימון ההוצאות באמצעות מיסים. על כן, לפי חוק היסוד נדרשת הסכמה פרלמנטרית גם להוצאת כספים וקבלת התחייבויות על ידי הממשלה (ר' אדרעי 351).

28. יתרה מכך, התקציב הוא כלי של מדיניות, אחד מהכלים החשובים שבהם, ובאמצעותו מביעה הממשלה את מדיניותה וקובעת את סדרי העדיפויות המתוכננים לשנת כספים :

"תקציב המדינה הוא אחד הכלים החשובים לעיצוב מדיניותה הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטא את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניותה הכלכלית של הממשלה (ראו: אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) (להלן: בן בסט ודהן)). לאור חשיבותו של התקציב, המשך כהונתה של הכנסת מותנה באישורו בחקיקה (סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת)."
(פרשת שפיר, בפס' 1. הדגשים אינם במקור – הח"מ)

2.ד. השלכות אי העברת התקציב

29. בהתאם לדברים אלה, ולאור חשיבותו של חוק התקציב, ההשלכות של אי העברת תקציב במועד הן **קשות ביותר**. הרי, כידוע, פירושו של מצב זה הוא פיזור של הכנסת והכרזה על מערכת מבחירות, בהתאם לסעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת, בכותרת "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", כדלקמן :

"לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן – היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מהיום הקובע, אלא אם כן החליטה הכנסת ברוב חבריה, בתוך חמישה ימים מהיום הקובע, בשל סמיכות מועד הבחירות ליום חג, מועד או זיכרון, על קיום הבחירות במועד מאוחר יותר, אך לא יאוחר מ-100 ימים מהיום הקובע."

30. לא בכדי הסנקציה של אי-העברת תקציב בכנסת היא סנקציה חמורה כל כך. מצב בו התקציב השנתי לא אושר מעיד על חוסר הסכמה פרלמנטרית, ובהיעדרה אין אפשרות להוציא כספים ולקבל התחייבויות. על כן דה פקטו אין לממשלה אפשרות מעשית לפעול, מלבד באמצעים מחוץ להסמכה הרחבה של העם. על כך עמד גם כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בבג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל פס' ב'** (פורסם בנבו, 6.9.2017, להלן: **"פרשת המרכז האקדמי"**) :

"תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתווית מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים. לא בכדי מתנות מדינות רבות – וישראל ביניהן – את המשך כהונת הממשלה באישור התקציב על ידי הפרלמנט. ראו א' בן בסט ומ' דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז) 11 (להלן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב). זאת, בחינת אם אין תקציב – אין ממשל מתפקד."

31. **התקציב מבטא אפוא הן את מדיניותה של הממשלה; והן את סמכותה לפעול וליישם את המדיניות שהוצגה על ידה.** על כן, אם רוב הכנסת איננה מתלכדת סביב הממשלה בנושא התקציב – משמע שהממשלה איננה נהנית מאמון הכנסת, עתידה לוט בערפל, וכוחה למשול מעורער.

32. יתרה מכך, הדרישה הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה שהתקציב ייקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה; שהרי **"התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..."** (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' **כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) 275, 312, 316 (2011)), הדגשים אינם במקור – הח"מ; להלן: פרשת בראון); ובהתאם לכך, ברי כי אם רוצה הממשלה לקדם את מדיניותה – עליה להביאה לאישור הכנסת באמצעות הצעת חוק התקציב. עד שלא תעשה כן, לא יהיה באפשרותה לתפקד.

3.ד. **הגבלות התקציב ההמשכי על הממשלה**

33. כאמור, להעברת התקציב חשיבות ברמות שונות, ובראשן – הסמכת הממשלה על ידי הכנסת לבצע את פעולותיה, ואמון הכנסת בממשלה ובסדרי העדיפויות שזו קבעה. אין מדובר בהליך רשמי גרידא, אלא בבסיס הפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה, ובמהות היחסים בין הציבור, אשר מיוצג על ידי חברי הכנסת, לבין הממשלה.

34. עם זאת, לממשלה יש **אינטרס מובנה** להעביר כספים ללא צורך באישור הכנסת, שכן אז הפיקוח הציבורי על כספים אלה והשקיפות בעניינם פוחתים. מעבר לכך, יוזכר כי הליך העברת התקציב הוא מורכב ואינטנסיבי, הן עבור שרי הממשלה (ובראשם שר האוצר), והן עבור חברי הכנסת כולם.

35. אשר על כן נוצר מנגנון אשר מטרתו לתמרץ את הממשלה, ואף את חברי הכנסת, להעביר תקציב – שכן אם לא יעבור התקציב, תתפזר הכנסת מחד גיסא, והממשלה תפעל בתקצוב מוגבל ביותר, מאידך גיסא. היטיבה לנסח זאת כב' הנשיאה חיות בעניין האזור:

"כל תכליתו של מנגנון התקציב (ה)המשכי והמגבלות הנוקשות המוטלות במסגרתו על ההתנהלות התקציבית של הממשלה, היא לתמרץ אותה ואת הכנסת להעביר בהקדם תקציב בחוק" (פס' 53).

36. בהתאם לס' 3ב(א) לחוק יסוד: משק המדינה, הממשלה רשאית להוציא במסגרת התקציב ההמשכי "סכום השווה לחלק השנים עשר מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת, כשהן צמודות לשיעור הגידול באוכלוסייה, לפי הנמוך"¹.

37. על מנת להסביר את הגבלה זו יודגש כי במצב הרגיל, שיעור הגידול בתקציב המדינה משנה לשנה מוגבל בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. שיעור הגידול מוגבל בממוצע שיעור הגידול באוכלוסייה, תוספת נוספת שנועדה לקבוע יחס חוב/תוצר של 50%; וכן

¹ יוער כי בנוסף לכך רשאית המדינה להוציא אף הוצאה מותנית בהכנסה, הוצאה של מפעלים עסקיים והחזר של חובות קרן (שלא חובות לביטול לאומי). כמו כן הממשלה רשאית להתחייב במסגרת תקציב המשכי לשם שירותים חיוניים וביצוע פעולות קודמות.

בהצמדה למדד. כך לדוגמא, בשנת 2020 הפער בין התקציב ההמשכי לתקציב הרגיל היה כ-12 מיליארד ש"ח.

38. הגבלה נוספת שמוטלת היא על שינויים בתקציב הקודם. כלומר, הגבלה על אופן חלוקת ההוצאה, מעבר לסך ההוצאה. כך, הממשלה מוגבלת כאשר היא מוציאה את הכספים שמותר לה להוציא כאשר הכספים "ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרת הכספים כאמור תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים (בסעיף קטן זה – שירותים חיוניים ופעולות קודמות)" (ס' 33(ב) לחוק יסוד: משק המדינה).

39. חשוב לציין, ההגבלות על התקציב ההמשכי **נובעות גם הן מהעובדה שהממשלה לא קיבלה את אישור הכנסת** – למעשה, במסגרת תקציב המשכי, הממשלה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה ולקבוע את סדרי העדיפויות, שכן סדרי עדיפויות אלה לא אושרו על ידי הכנסת.

40. במסגרת תקציב המשכי, הממשלה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה, קרי קביעת סדר עדיפויות על ידי חלוקת כספים מסוימת ולא אחרת. התנהלות כזו נושאת פגיעה בציבור: **ראשית** כיוון שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות, ופועלת על-פיהן (וזו התכלית המקורית לקיומה); **ושנית** כיוון שגידול האוכלוסייה הופך את שימור המצב לקיצוץ בפועל.

41. אם כן, התקציב ההמשכי מעמיד את הממשלה בפני שוקת שבורה – ניהול המדינה בעייתי, הן מבחינת סך ההוצאה המותרת והן מבחינת היכולת לשנות את מצב הדברים מבלי אפשרות לשנות את הקצאת הכספים. אם כן – ברור כי מדובר בהתנהלות שאיננה רצויה, אך באיזון דברים שנועד להביא את הממשלה להעביר תקציב.

42. אשר על כן, מצופה ממשלה מכהנת לנסות ולקצר באופן משמעותי את הזמן שבו מתנהלת המדינה ללא תקציב.

4.ד. **"התקציב יהיה לשנה אחת" – חשיבות התקציב השנתי ותכנון ארוך טווח**

43. בנוסף לכך, חוק יסוד: משק המדינה מפרט הוראות מנחות לחקיקת חוק תקציב. חלק מהנחיות אלה הן הנחיות המיועדות לכנסת וחלקן מופנות לרשויות, ובפרט למשרד האוצר ולשר העומד בראשו.

44. כך, בחוק היסוד נקבע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" (ס' 3(א)(2)), הוראה זו מופנית למשרד האוצר אשר מכין את הצעת חוק התקציב, כמובן. הבחירה בשנה אינה פורמלית גרידא – לסוגיה זו יש חשיבות עליונה, והתייחס לכך המלומד אדרעי במאמרו:

"הרעיון שחוק התקציב יהיה לשנה אחת, ולא לתקופה קצרה יותר, מקדם תכלית חשובה. הצעת חוק התקציב אחת לשנה היא אירוע חשוב. אחת לשנה מתמקד הציבור בבחינת התהליך הפרלמנטרי לאישור השימוש בכספיו. זו כבר מסורת מבורכת. זו חגיגה דמוקרטית. לכן חוק התקציב הוא חוק שנתי. לא חצי שנתי, לא תלת-חודשי ולא חודשי. הוא אירוע מיוחד, לא שגרתי. אחת לשנה יודע הציבור ויודעת התקשורת להתרכז בלימוד הצעת חוק התקציב ובבחינת מדיניות הממשלה הבאה לידי ביטוי בהצעה האמורה. אילו יכלה הממשלה להגיש מדי חודש בחודשו הצעת חוק לתקופה של חודש, היה הציבור

מאבד את האפשרות לעקוב אחר החקיקה ומאבד עניין בביקורת ציבורית על הממשלה. במילים אחרות, הפיכת התהליך למהלך שגרתי החוזר על עצמו בתקופות קצרות היה מביא להתשת הציבור ולהורדת העניין בתקציב וממילא בביקורת הציבורית. ועוד: הכנת תקציב שנתי נועדה גם לוודא שהממשלה תציג לכנסת ולציבור מדיניות לטווח סביר, שאינו פוחת משנה" (אדרעי, בעמ' 376)

45. לדרישה זו גם מצטרפת הדרישה המנויה בס' 3א לחוק יסוד: משק המדינה, לפיו "הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה" ו"תניח על שלחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב". הנחיות אלה מאפשרות לציבור ולנציגיו חברי הכנסת לבקר את מדיניות הממשלה ואת כושרה לתכנן רב שנתי, גם אם התוכנית הרב שנתי איננה מחייבת את הממשלה.

46. מדברים אלה עולה בבירור כי יש חשיבות לאורך התקציב, ולא בכדי נקבעה תקופה של "שנה אחת", ולא תקופה קצרה יותר. החלת התקציב לתקופות קצרות במיוחד עלולה לא רק להכביד על עבודת הכנסת השוטפת (וכמובן, גם על עבודת אגף תקציבים), ובוודאי כמדובר בתקופות קצרות במיוחד (ור' לעניין זה גם האמור בסעיפים 89-91 לעתירה זו), אך גם להפוך את התקציב לנושא זניח, שהציבור לא יביע בו עניין (ועל כן סביר שגם חברי הכנסת לא יביעו בו עניין).

5.ד. המועדים הקבועים להעברת התקציב

47. עד לתיקון האחרון בחוק היסוד, נקבעו המועדים להעברת הכספים בחוק יסוד: הכנסת כך שבמקרה בו לא נערכו בחירות בסמוך להעברת התקציב, על הממשלה להעביר את התקציב תוך שלושה חודשים מיום תחילת שנה הכספים, קרי עד ל-31.3 של אותה שנה:

"36א(א) לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן – היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה..."

48. זהו כביכול המצב ה"רגיל", בהנחה שממשלה ממשיכה לתפקד כארבע שנים שהרי עליה להעביר ארבעה תקציבים שונים בהמשך פעילותה. החריג, מתקיים כאשר החלו הליכים להרכבת ממשלה חדשה, נערכו בחירות, הכנסת הביעה אמון בממשלה חדשה, או התפזרה הכנסת אחריו מועד המועד להנחת התקציב (כלומר בראשית חודש נובמבר, ור' להלן). במקרה זה, לממשלה חדשה תקופה נוספת להעביר את התקציב - עד לתיקון החוק מושא עתירה זו, ניתנה לממשלה חדשה 100 ימים מיום כינונה (ולאחריו יום מ-145 ימים):

"(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), פתח נשיא המדינה בהליכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, הביעה הכנסת אמון בממשלה חדשה לפי סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה, או התקבל חוק על התפזרות הכנסת, או התקיימו בחירות לכנסת, אחרי המועד להגשת הצעת התקציב לפי סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה, ולפני תום שלושת החודשים שמיום תחילת שנת הכספים, יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א), שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע 45 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה".

49. יובהר בשנית, המועד נקבע כך שהמועד המאוחר יותר יחול. כלומר, תהיה דחיה (קלה) ביום הקובע להעברת התקציב, אף אם ממשלה הושבעה במועדים מסוימים בסוף דצמבר (בהתאם לנוסח הקודם, והחל מאמצע דצמבר בנוסח הנוכחי).²

50. במקביל חוק יסוד: משק המדינה מנחה את משרד האוצר אף לעניין מועדי הנחת הצעת החוק. בס' 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כדלקמן:

"הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מששים ימים לפני תחילת שנת הכספים, ואולם בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, תונח הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף";

51. כלומר, במקרה בו חל החרג שבסעיף קטן (ב), לממשלה "חדשה", יש תקופת חסד להעביר תקציב. אף על פי שברור שלממשלה יש תקופה ארוכה להכין את הצעת התקציב לקראת שנת הכספים החדשה (כמעט עשרה חודשים מפתחת השנה ועד חובת ההנחה), ואילו הממשלה החדש מוגבלת ב-55 ימים להכנת הצעת חוק התקציב (שוב, לפני כניסת התיקון לתוקף); התקופה שנקבעה, בת מאה ימים סך הכול מהווה איזון חשוב בחוקי התקציב.³

52. מחד גיסא, לממשלה החדשה ניתן זמן מה נוסף להכין תקציב חדש עם כניסתה לתפקיד, זהו נקודה חשוב מאוד עבור ממשלה חדשה, שתציג את מדיניות בפועל על ידי שינויים תקציביים מהותיים מהממשלה הקודמת.⁴ מאידך גיסא, הגבלת הממשלה החדשה במועד העברת התקציב היא קריטית, שכן לעיתים עלולה הממשלה להתנהל, עד למועד השבעת הממשלה החדשה ולהעברת התקציב חודשים רבים במסגרת תקציב המשכי.

53. כפי שנראה אף בהמשך, להארכת תקופה זו השלכות חמורות יותר על התקציב בשנת הכספים המיועדת, ובפועל במקרים רבים המדינה צפויה למצוא את עמדה מעבירה תקציב בחודש דצמבר, כשברור שמדובר באשרור של הכנסת למדיניות שהממשלה כבר ביצעה בפועל.

54. מעבר לכך, לנוכח ההגבלות הקיימות בתקציב ההמשכי, צפויה המדינה להתנהל בשנה זו בתקציב מוגבל ביותר, ומדיניות הממשלה החדשה לא תוכל לבוא לידי ביטוי (נוכח הגבלת שינוי ההוצאות). אם כן, כפי שנראה בהמשך – שינוי שנועד ליתן לממשלה זמן להביא לידי ביטוי את מדיניותה, בפועל יותיר את המדינה משותקת, כשהממשלה לא יכולה ליישם מדיניות, שכן היא כבולה להוצאות קודמות.

ה. המסד העובדתי

55. לאחר למעלה משנתיים של חוסר יציבות משטרית, במהלכן נערכו ארבע מערכות בחירות, ביום 13.6.2021 הושבעה ממשלה חדשה, ממשלת ישראל, בראשותו של ח"כ נפתלי בנט, יחד עם ראש הממשלה החליפי, ח"כ יאיר לפיד. הממשלה השלושים וחמש שכוננה היא ממשלת חליפים,

² מטעמי נוחות העותרת תרחיב לעניין ההשלכות של הארכת המועד בפרק ה.2.

³ יוער כי על חובת הנחת התקציב הגישה העותרת עתירה בעבר, אשר נמחקה לנוכח התפזרות הכנסת (כשהתקציב לא עבר בפועל), בג"ץ 8054/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר (נב) 02.02.2021.

⁴ בהקשר הזה יוזכר שבאופן "רגיל" הבחירות לכנסת נערכות במהלך חודש חשוון כך שמספר חודשים לאחר השבעת הממשלה, בלאו הכי אמורה הממשלה להעביר תקציב בהקדם לשנת כספים חדשה; ואם נערכו בחירות מיוחדות הסיבה לכך הוא בדרך כלל חוסר הסכמות לגבי התקציב, ועל הממשלה החדשה לקבוע תקציב חדש.

הפועלת באופן פרטיטי (כך שיש זכות "וטו" לכל צד).

56. הממשלה הוקמה בעקבות הבחירות לכנסת העשרים וארבע של מדינת ישראל, אשר נערכו לאחר שהכנסת העשרים ושלוש לא העבירה תקציב במועד, בהתאם לחוק יסוד: הכנסת, זאת לאחר שהממשלה מעולם לא הניחה תקציב על שולחן הכנסת.

ה.1. תקציב 2020 – לא הועבר, חוק האזור, ושוב לא הועבר

57. כאמור, בהתאם לסעיף 36א(ב) לחוק יסוד: הכנסת היום הקובע להעברת התקציב יהיה "שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר", על כן היה על הממשלה השלושים וחמש להעביר את תקציב 2020 לקראת סוף אוגוסט (25.8.2020).

58. עם זאת, בעקבות חילוקי דעות שנתגלעו בין המפלגות החברות בקואליציה, התברר שהממשלה לא תצליח להעביר את התקציב במועדו (שעניין בהעברת תקציב שנתי או דו שנתי). במקום לפעול בהתאם להסכם הקואליציוני, בחרה הממשלה באמצעות הקואליציה לתקן או חוק יסוד: הכנסת ואת חוק יסוד: משק המדינה בהוראת שעה. שני התיקונים נעשו במסגרת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) (אשר כונה "**חוק האזור**" ויכונה כך גם להלן).

59. במסגרת חוק האזור נדחה המועד להעברת חוק התקציב כך שיותאם באופן ספציפי לממשלה ה-35 עד ליום 23.12.2020; וכמו כן נעשה תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, אשר מאפשר למדינה להגדיל את סך ההוצאות שלה בשנת 2020, אף על פי ששנה זו מתנהלת בתקציב המשכי, שלא במסגרת תקציב ביניים או מסגרת תקציבית מובנה אלא במסגרת "תכנית פעולה מפורטת" בהיקף של 11 מיליארד שקלים, שהוספו לתקציב ההמשכי, כך שלממשלה היה חופש פעולה יחסי, תוך הימנעות מהעברת התקציב ("תקציב בלי לקרוא לזה תקציב" כפי שכינה זאת היועץ המשפטי למשרד האוצר).

60. על תיקון חקיקה זה הוגשו מספר עתירות, ביניהן גם העתירה של העותרת בעניין האזור, אשר התקבלה ובמסגרתה הוציא בית המשפט התראת בטלות לעניין הרחבה תקציבית של התקציב ההמשכי עבור שנת כספים או ממשלה מסוימת.

61. לנוכח דחיית מועד התקציב, מדינת ישראל הגיעה למצב בו במהלך כל שנת 2020, להוציא השבוע האחרון, היא מנוהלת במסגרת תקציב המשכי, תקציב 2019, אשר חוקק במהלך חודש מרץ 2018, לפני למעלה משנתיים. מאז, לא נעשה כל מהלך שמטרתו קביעת מדיניות ברורה מצד הממשלה או תכנון תקציבי ארוך טווח כלשהו.

62. חוק האזור יצר מצב **חסר תקדים במדינת ישראל** בו חוק התקציב אמור לעבור לקראת סוף חודש דצמבר לשנת התקציב; באופן שיוצר אנומליה אל מול התכליות שעומדות בבסיס התקציב השנתי, אשר אמור לייצג את המדיניות הממשלתית. כמו כן נוצרה פגיעה שאיננה משתמעת לשתי פנים באינטרסים להעברת התקציב, ובעיקר באינטרס הממשלתי כשהפגיעה בהתנהלות הממשלה כולה בשנת 2020 הסתכמה בכמיליארד ש"ח בלבד, זאת מבלי להביא בחשבון התוספת של כ-80 מיליארד ש"ח באמצעות קופסאות חוץ תקציביות.

63. כך או אחרת, אף על פי שהממשלה הקודמת הצליחה לדחות את ההתמודדות עם המשבר שבהעברת תקציב. גם כשהתקרב המועד להעברת תקציב 2020, משרד האוצר לא עשה דבר על מנת להעבירו במועד, להיפך. משרד האוצר התמהמה בהנחת תקציב 2020 ותקציב 2021, אף על

פי שהמועד להנחתם, הקבוע בחוק יסוד: משק המדינה עבר.

64. בסופו של דבר, בשל היעדר הסכמות בין הצדדים בממשלת האחדות, נעשה ניסיון אחרון לדחות את מועד העברת תקציב 2020 לשנת 2021, באופן כמעט בלתי מתקבל על הדעת, ולהמשיך את המשא ומתן על העברת תקציב בין הצדדים (הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51 – הוראת שעה)(התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב והמועד להגשתו לכנסת). ניסיון זה נכשל. אשר על כן, ובהתאם לחוק יסוד: הכנסת, ביום 23.12.2020 התפזרה הכנסת, ושנת הכספים 2020 חלפה ללא העברת תקציב מסודר.

65. כלומר, לראשונה מאז כונן חוק יסוד: משק המדינה, מדינת ישראל העבירה שנת כספים שלמה כשהוצאותיה מתבססות על התקציב ההמשכי, ונכנסה, זו השנה השנייה ברציפות לתקציב המשכי. הדבר העלה שאלות ואי-ודאויות ועל כן נדרשו תיקוני חקיקה.

ה. תיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51)

66. ביום 13.6.2021 כוננה ממשלת ישראל השלושים ושש. כחלק מההסכמים הקואליציוניים הוחלט על מגוון שינויים בחוקי היסוד, ובכלל זאת תיקון לחוק יסוד: הכנסת, כך שהעברת התקציב תתבצע תוך 135 ימים, במקום תוך 100 ימים מיום כינונה (ותיקונים נוספים, כולל תיקונים לחוק הנורווגי שנכלל בתיקון מושא העתירה).

67. ואכן, ביום 6.7.2021 עבר חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), ברוב של 60 כנגד 54 מתנגדים

68. התיקון קובע שינויים מהותיים הן במועד העברת התקציב והן מועד הנחתו, כך שהתקציב יעבור 145 ימים מיום כינון הממשלה, והנחתו תתבצע עד 85 ימים מיום זה:

"1. בחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היסוד) בסעיף 36א(ב) במקום הסיפה החל במילים "יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א) יבוא" יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א), היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי תום 145 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; קבעה ועדת הכספים של הכנסת לפי כי הצעת חוק התקציב תונח על שולחן הכנסת סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה לפני היום ה-85 מיום כינון הממשלה, יהיה היום הקובע היום שאחרי תום 60 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה; במניין התקופות של 145 ימים, 85 ימים ו-60 ימים כאמור, לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כפי שייקבע בחוק"

"תיקון חוק יסוד: משק המדינה – מס' 12

"3. בחוק-יסוד: משק המדינה בסעיף 3(ב)(1) במקום "אך לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף" יבוא "אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף, ולעניין תקופת 60 הימים כאמור לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כמשמעותם באותו סעיף."

69. במקביל, תוקן חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021, שם נקבע, בסעיף 10ב שכותרתו "מועדים שלא יובאו בחשבון לעניין התקופה לקבלת תקציב" כי מועדי ישראל המפורטים בסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 וערביהם, הכוללים את שני ימי ראש השנה, יום הכיפורים, ראשון ושמיני עצרת של סוכות, ראשון ושביעי של פסח וחג השבועות – לא יובאו במניין הימים.

70. בפועל פירוש הדבר היא דחיה נוספת, מעבר ל-145 ימים. למשל, השנה לא יספרו במניין הימים ראש השנה, כיפור וסוכות, וערביהם; כך שבפועל הדחיה השנה היא תשעה ימים נוספת ו**סך הכול 154 ימים ממועד כינון הממשלה עד להעברת תקציב**.

ה.2.א. השפעה פרטנית על התקציב הנוכחי (2021)

71. השנה, שנת 2021, לאחר שהממשלה נשבעה אמונים ביום 13.6.2021, צפוי תקציב המדינה לעבור רק ביום 14.11.2021. כלומר, **התקציב שצפוי לעבור הוא תקציב לחודש וחצי(!)**

72. כאמור, המצב בו אנו נמצאים כעת הוא מצב ייחודי. לראשונה מאז החלה ישראל לפעול בשיטה של תקציב המשכי, המדינה פעלה שנה שלמה ברצף במסגרת תקציב זה, מבלי שהועבר תקציב כלל. מעבר לכך, העובדה כי תקציב 2019 הועבר בחודש מרץ 2018, לפני למעלה משנתיים רק מדגישה את הבעייתיות בניהול התקציב בישראל בשנים הנוכחיות.

73. בפועל, כבר שנה וחצי מנהלות ממשלות ישראל השונות (ראשית ממשלת מעבר בשלוש מערכות בחירות, לאחר מכן ממשלה קבועה שלא הביאה תקציב בפני הכנסת, ממשלת מעבר נוספת ולבסוף הממשלה הנוכחית), ללא אישור תקציב. מדובר באבסורד, כמוכן – אך גם בפגיעה חמורה ביותר מבחינה משטרית בכנסת, ובעם, הרי הוא הריבון, המיוצג על ידי נבחריו.

74. כזכור, לתקציב יש משמעות לא רק לעניין כלכלי גרידא, כי אם לשם ביצוע הפיקוח היום-יומי של הכנסת על מדיניות הממשלה. אם כן, ברור שמבחינה חוקתית רצוי לצמצם את הזמן שבו מתנהלת המדינה בתקציב המשכי, כאשר הממשלה מוציאה הוצאות ללא הסמכת הכנסת.

75. שהרי, מהות אישור התקציב הוא מתן אישור להוצאות על ידי נציגי הריבון. כפי שברור שלא ניתן לדמיון מצב בו הממשלה גובה כספים ללא הסמכה, הרי שברור שהדברים נכונים גם להוצאה של אותם כספים.

76. לאי-העברת תקציב יש השלכות קשות ביותר גם מבחינה כלכלית ומבחינת התנהלות הכלכלה השוטפת. להיעדר תקציב השפעה הן על החלת פרויקטים חדשים, והן על איוש משרות בשירות הציבורי. הקיפאון התקציבי מגביל את היכולת של ישראל להתמודד עם הבעיות הקשות ביותר איתן היא מתמודדת בשנים אלה. כך למשל, בעיית התחבורה ההולכת ומחמירה, כשברור שנדרשת השקעה מאסיבית בתשתיות תחבורה ציבורית, הולכי רגל ואופניים על מנת לפתור אותה.

77. במקביל, כאשר לא הועבר תקציב, לא החלו ביישום רפורמות חשובות, בין היתר הרפורמה לבנקאות פתוחה הועברה אך בחלקה.

78. דברים אלה נכונים לכל שנת תקציב, אך בוודאי ובוודאי לשנת 2021. היעדרו של תקציב מזה שנה וחצי, והעובדה כי לא נעשתה כל חשיבה מאקרו כלכלית ברמת המדינה מזה מלמעלה משנתיים הם בעלי השפעה קשה ביותר על המשק הישראלי. ברור שגם האשרור שניתן לאחרונה לדירוג האשראי של ישראל, הוא רלוונטי רק באם יאושר תקציב ובהקדם.

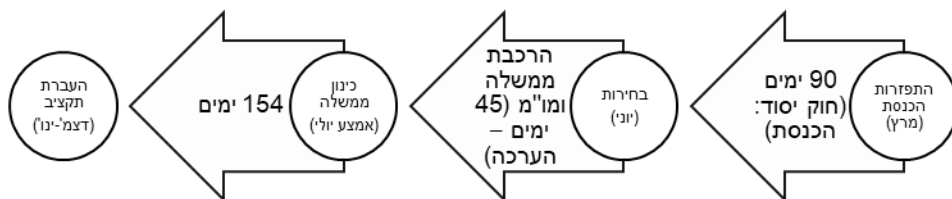
ה.2.ב. השפעה כללית

79. כזכור, מדובר בתיקון קבע שפורסם על ידי ממשלת ישראל. פירושו הוא העברת תקציב לקראת סוף שנת הכספים, וללא הצדקה. הדחיה בלמעלה מ-50 ימים נוספים הביא למצב אבסורדי בו

התקציב השנה צפוי לעבור לקראת סוף השנה בשנה הנוכחית. אמנם, אין מדובר (עדיין) במקרה בו עובר התקציב רק שבוע לפני סוף השנה כפי שהוצג בפשרת האזור, אך, כפי שנראה בהמשך מקרה כזה **בהחלט אפשרי**.

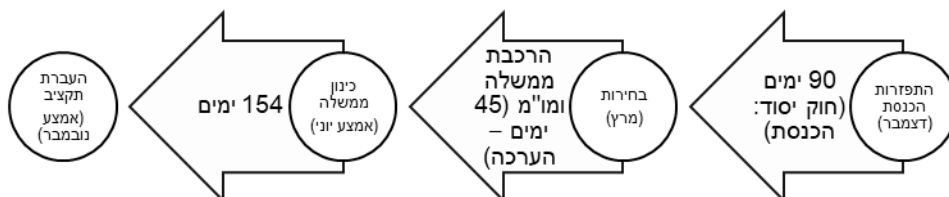
80. במקרים רבים עלולה המדינה להתנהל שנה שלמה ללא תקציב, כך שההשלכות שתוארו לעיל שהרלוונטיות לתקציב הנוכחי, רלוונטיות במידה רבה גם לתקציבים הבאים שיועברו בהתאם לתיקון הנוכחי.

81. כך, יוזכר כי בישראל במקרים רבים מתפרקת הממשלה ומפזרת הכנסת לפני תום הכהונה. אפשרות סבירה היא כמובן התפזרות הכנסת לנוכח אי-העברת תקציב, בסוף חודש מרץ. במקרה כזה עלול להיווצר מצב כי התקציב יעבור רק בחודש דצמבר של אותה שנה או אפילו בתחילת חודש ינואר של שנת הכספים העוקבת:



82. במקרה המתואר בתרשים, התפזרה הכנסת בעקבות אי העברת תקציב (בסוף מרץ), הבחירות נערכו חודשיים לאחר מכן (בסוף מאי), והממשלה כוננה 45 ימים לאחר מכן (מדובר בהערכה שמרנית ביותר, הרי הממשלה ה-35, ה-34 וה-33 כוננו רק בחלוף כ-60 ימים). במצב דברים זה המועד להעברת התקציב, כאשר החגים לא באים במניין הימים הוא בסוף דצמבר כך שבמקרים רבים (כתלות בשינויים במועדים) צפוי לגלוש גם לתחילת ינואר (!). יוער כי אם חל ההסדר הקודם (100 ימים, מבלי להתחשב בחגים), המועד להעברת התקציב היה באמצע אוקטובר, אמנם לא מצב אידיאלי – אך כמובן, עניינינו באיזון בין הצרכים השונים של הממשלה החדשה ושל הפיקוח של הכנסת על התקציב.

83. גם המקרה של הכנסת העשרים וארבע והממשלה השלושים ושש רלוונטיים כשלעצמו מהווה דוגמא לבעייתיות בהסדר החדש:

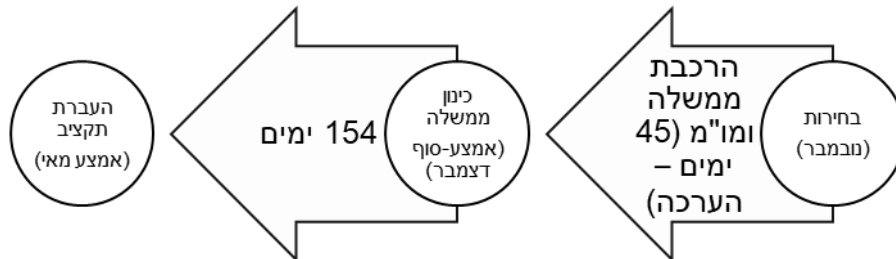


84. במקרה זה, לאחר שהכנסת התפזרה בדצמבר – התקציב יעבור רק בחלוף כמעט שנה ממועד התפזרות הכנסת. להבדיל, אם התקציב היה עובר בחלוף 100 ימים בלבד, התקציב היה עובד בחודש ספטמבר. שוב, לא אידיאלי – אך דברים אלה רק מדגישים את העובדה שבמועדים אלה כל דחיה נוספת היא בעייתית.

85. מקרה זה אף מציג אפשרות סבירה שמא הרכבת הממשלה תארך יותר מזמן מהרגיל, ותביא לדחייה לא צפויה בהעברת התקציב. כיוון שהמועד להעברת התקציב נדחה, כל דחיה שכזו

מסכנת את העברת התקציב השנתי (וכך גם בחירות שנערכו במרץ הביאו להעברת התקציב במהלך נובמבר).

86. גם במצב בו הבחירות לכנסת נערכו במועדן (בהתאם לסי' 9 לחוק יסוד: הכנסת), נוצר מצב בעייתי בו התקציב עובר בחלוף כמעט חצי שנה לתוך שנה הכספים (במקרה הלא סביר בו כוונה הממשלה בחלוף 45 ימים, במקרים אחרים ידחה המועד אף יותר):



87. בתרשים זה הנחנו כי הבחירות נערכו בתחילת נובמבר – מועד המקביל במקרים רבים למועד הקבוע בחוק יסוד: הכנסת (שנקבע לפי התאריך העברי). במקרה של בחירות שחלו במועדן הרגיל (כביכול), פירוש הדבר כי התקציב יעבור רק במהלך חודש מאי. בחירות שנערכו מאוחר יותר או במקרה הסביר בו כינון הממשלה לוקח יותר מ-45 ימים, עלול להביא לכך שרק במהלך חודש יוני יעבור התקציב, למעלה מחצי שנה מתחילת שנת הכספים, ובחלוף תשעה חודשים ממועד הבחירות.

88. מדובר בפער גדול ביחס להעברת התקציב חודש מרץ, שהיא כאמור "המצב הרגיל". החשש שמא בשל מערכות הבחירות הרבות, יחסית, שנערכות בישראל לכנסת, יביאו למצב כי לעיתים קרובות התקציב עובר באיחור רב; באיחור – שמשמעו בפועל איון מוחלט של הצורך בהעברת חוק התקציב.

89. אמנם בעניין האוזר נמנע בית המשפט מדיון בדחיית התקציב כיוון שהדיון בנושא זה הפך לתיאורטי, אך כבי' השופט הנדל מצא לנכון בכל זאת לקבוע בעניין זה:

"כדי להמחיש את עוצמת ההתנגשות בין הוראה השעה להוראות הקבועות של חוק היסוד, נפנה את המבט גם כלפי סעיף 1 לתיקון, לא כדי לדון בסוגיה תיאורטית אלא לשם הדגמה נוספת של הקושי. לפי סעיף 36א(ב) לחוק יסוד: הכנסת, "היום הקובע" להתפזרות הכנסת ה-23 בהעדר חוק תקציב שנתי הוא "100 ימים מיום כינון הממשלה" – קרי, 25.8.2020. אף על פי כן, סעיף 1 לתיקון דחה את "היום הקובע" ליום 23.12.2020, ובכך הניח לממשלת ישראל ה-35 ולכנסת ה-23, ולהן בלבד, להמשיך בכהונתן במשך תקופה בת 220 יום, ללא חוק תקציב שנתי, וללא אמון מהותי של הכנסת. לא זו בלבד, אף שבאופן פורמלי מדובר רק בדחיית המועד האחרון לאישור חוק התקציב השנתי לשנת 2020, בפועל מדובר על איון החובה. מתן אפשרות לאשר חוק כזה עד יום 23.12, כשבוע ימים לפני תום שנת הכספים, שם לקלס את החובה המהותית לאשר תקציב שנתי, נוטל ממנה כל ערך מעשי, ומרוקן מתוכן את הפיקוח הפרלמנטרי על תקציב המדינה. זוהי המחשה נוספת לכך שהוראת השעה נועדה לשנות באופן זמני ונקודתי את הכללים, במובן של הארכת תקופת כהונת הכנסת והממשלה בניגוד לאיזונים שנקבעו בחקיקת היסוד. פריצת המסגרת לשם הארכת כהונה, תוך תוספת של 11 מליארד שקלים כמעין "תקציב זוטא" – לא באופן קבוע וביחס לכהונות הבאות אלא לכנסת ולממשלה הנוכחיות, ולהן בלבד – היא בגדר פגיעה בעקרונות החוקתיים המשתקפים בהסדרי הקבע של

חוקי היסוד שנותרו על כנם. (שם, בפס' 7; הדגשים אינם במקור – הח"מ)

90. אף השופט עמית הביע תרעומת מהחשש שמא יעבור התקציב סמוך לפתיחת השנה במסגרת עניין האוזר:

"לא למותר לציין כי על פי התיקון, המועד האחרון לאישור תקציב שנת 2020, נופל שבוע ימים לפני תום שנת הכספים 2020. אם התיקון היה מסתייע, היינו זוכים לתקציב שנתי צופה פני עתיד של שבעה ימים בלבד – תקדים היסטורי נוסף."

91. יתר על כן, אף הנשיאה הצטרפה לעמדות אלה בפסק דינה:

"לגישתי, דחיית המועד לאישור חוק התקציב עד ליום 23.12.2020 שבוע טרם סיום שנת הכספים – עושה פלסטר את "היום הקובע" לאישור חוק התקציב."

92. פירוש של התיקון שבעניינינו היא כי באופן מובנה, כאשר מתפזרת הכנסת בשל אי העברת תקציב במועד הקבוע בחוק – התקציב לא יעבור עד לסוף חודש דצמבר, מה שצפוי להפוך את האנומליה שהתרחשה בשנת 2020 לקבועה, העברת שנה שלמה ללא תקציב – על כל המשמעויות המשטריות והכלכליות שנלוות לכך.

93. ברקע הדברים יוער כי בעבר קבע סעיף 36 לחוק יסוד הכנסת כי ממשלה חדשה תעביר תקציב תוך 45 ימים מיום כינונה, ורק בשנת 2014 נקבע במסגרת חוק יסוד: הכנסת תיקון מס' 40 על הארכת המועד ל-100 ימים. הדבר לא נעשה תוך הארכת הכהונה של הכנסת ה-19 אשר העבירה את החוק (ולמעשה, הממשלה כבר העבירה תקציב כשעבר התיקון), אך נקבע כי התיקון יחול החל מכהונתה של הכנסת ה-20. התיקון נידון בלמעלה מ-25 ישיבות של ועדת החוקה של הכנסת, והדיונים לגבי נמשכו כשנה מיום הנחתו על שולחן הכנסת ועד שעבר בקריאה שנייה ושלישית.

94. לתיקון זה התנגד משרד האוצר, שענינו הארכת התקופה ל-100 ימים כאמור, כך:

"ההארכה של המועד לאישור התקציב משמעו, ואני חוזר עוד פעם על הדברים, שהממשלה ממשיכה לפעול שלא על-פי אישור הכנסת בתקציב המדינה, וזה דבר שאנחנו רואים בו, אדוני, לא פגיעה במשילות, בעיני זו ליבה של המשילות. הכנסת כריבון, כנציגת העם, אומרת לממשלה: אלה הדברים שבהם אנחנו מוכנים שתוציא את כספי הציבור. הכנסת את היד שלך לכיס של כל האנשים בישראל ולקחת מהם כספי מיסים, אנחנו נגיד לך מה לעשות עם הכסף הזה. אתה כממשלה לא יכול בעצמך להגיד מה יעשה בכסף הזה. הממשלה מצד עצמה לא יכולה לקבוע תוכניות וסדרי עדיפויות בפעולותיה ובהוצאה תקציבית בלי לקבל את אישור הכנסת. זו ליבת המשילות בעינינו. לכן במאזן הזה קבע המחוקק את 45 הימים. 100 הימים שהיו בפעמיים הקודמות הן בנסיבות מאוד חריגות והן קשורות בסופו של דבר גם למעבר לתקציב הדו-שנתי. (דברי היועץ המשפטי למשרד האוצר דאז, ע"ד יואל בריס, דיון בוועדת החוקה מיום 25.11.2013)

העתק פרוטוקול מס' 84 מוועדת חוקה, חוק ומשפט (25.11.2013), מצורף ומסומן כנספח ע/1.

95. באותו דיון, אף יוגב גרדוס, שהיום עומד בראש אגף התקציבים במשרד האוצר ואז היה נציג המשרד הביע את התנגדותו:

"גם 45 הימים שקבועים בחוק זה לא מספר שיצא מנוסחה מתמטית.

בסוף רק צריך להבין – גם יואל אמר בצורה המשפטית שהוא מדבר בה, ואני אנסה לדבר קצת יותר בצורה כלכלית – שכל יום שהממשלה עובדת בלי תקציב מאושר זו פגיעה במשק המדינה. זו פגיעה במשק המדינה, כי בסוף תהליך תקציב – ומכירים פה את זה כל האנשים שעברו תהליך תקציב בקריירה שלהם – כולל כינוס, הן צד ההוצאות של הממשלה והן צד ההכנסות של הממשלה לתוך איזו מסגרת, בדרך כלל יש חריגה מהמסגרת וצריך לכנס אותם, וכל יום או חודש שעוברים התפקיד הזה נעשה יותר קשה.

בסוף אם הממשלה קמה בתחילת השנה, בינואר, יש לה יותר מ-45 ימים, כי החוק היום קובע את המאוחר מבין 45 ימים או שלושה חודשים מתחילת השנה. **לכן אם הממשלה קמה בינואר, יש לה שלושה חודשים להעביר את התקציב. אם היא קמה יותר מאוחר, התקציב גם הופך להיות קצת פחות רלוונטי...** ולכן הצורך לאשר את התקציב כמה שיותר מהר בתקציב חד-שנתי שעובר באמצע השנה צפונה מתחילת לידון אם זה 45 ימים או 50 ימים, אפשר לדון בזה די הרבה, אבל מה שאנחנו רוצים להגיד בתור אגף תקציבים, ואני לא אכנס להיבטים החוקתיים, המשפטיים, המשילוניים, **שיש לקצר את משך הזמן כמה שניתן:**

96. עוד יוער כי עד כה הוארך המועד להעברת התקציב בתיקון זמניים במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) שלוש פעמים – בפעם הראשונה בשנת 2009, עת הועבר תקציב דו שנתי ועובר להארכת המועד להעברת התקציב, אז הוארך התקציב ל-107 ימים בלבד; ולאחר מכן בשנים 2013 ו-2015, בשתיים הונחו תקציבים דו שנתיים (אז הוארך המועד להנחת תקציב ל-134 ימים וכ-190 ימים, בהתאמה).
97. המשמעות היא שבפעמים הקודמות בשנים 2009 ו-2013 האריכו את התקופה להעברת התקציב מ-45 ימים ל-107 ו-135 ימים; ובשנת 2015 האריכו את התקופה מ-100 ימים לכ-190 ימים. בכל מקרה, בכל אותם המקרים המדובר היה בתקציב דו שנתי, שהוא מקרה אחר מעניינינו, שכביכול ומבלי לקבוע מסמרות, מעמיד צורך אובייקטיבי להארכת המועד.
98. ולמעשה, כעולה מהדברים המובאים לעיל – דחיית מועד העברת התקציב הקבוע בתיקון 51 משמעו בפועל שמדובר ב"איון החובה" (כדברי השופט נ' הנדל) או ב"עשיית פלסטר" (כדברי הנשיאה א' חיות) את ה"מועד הקובע" שקבוע בחוק; על כלל המשמעויות החוקתיות והמשטריות שאיון זה יש בו.

1. מיצוי הליכים

99. יוער כי עובר לפרסום תזכיר החוק, ביום 10.6.2021 פנתה העותרת **בדרישה להימנע מקידום של תיקוני חקיקה לחוקי היסוד לצורך הקמתה של הממשלה ה-36**. זאת, לאור הפרסומים בתקשורת לפיהם המגעים הקואליציוניים להרכבת הממשלה בראשות חה"כ נפתלי בנט ויאיר לפיד, כוללים התחייבות לתיקונים של הוראות מוסדיות בחוקי היסוד לצורך הקמתה.
100. במכתבה פרטה העותרת כי עריכת תיקונים חפוזים בחוקי היסוד עומדים בעצמם כפגיעה חמורה בהליך החקיקה וכינון חוקי היסוד. כמו כן, פרטה העותרת כי בנסיבות העניין – ובפרט לנוכח מועד עריכת התיקונים, השלכתם המיידית, והיותם פרסונאליים – הם עשויים לעלות לכדי שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת, ואף להקים את החשש לתיקון חוקתי שאינו

חוקתי.

העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון מיום 10.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

101. ביום 14.6.2021 התקבל מענה מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת, לפיו בהיעדר הצעה שהונחה על שולחן הכנסת אין מקום להתייחסות לגופן של הטענות בעת הזו. כמו כן, נטען כי מהפסיקה לא עולה כי הכנסת מנועה במישור העקרוני מלערוך תיקונים לחוקי יסוד, ולכן אין מקום "למנוע" מהכנסת מראש לדון בתיקונים אלה.

העתק מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת מיום 14.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

102. ביום רביעי 23.6.2021 בשעה 21:00 פורסם תזכיר חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס'...) להערות הציבור עד ליום שבת 26.6.2021, בשעה 23:00. סך הכול פורסם תזכיר החוק להערות הציבור לכ-74 שעות, מתוכם יום עבודה אחד בלבד.

העתק תזכיר חוק יסוד: הכנסת כפי שפורסם באתר החקיקה הממשלתי, מצורף ומסומן כנספח ע/4.

103. על אף הזמנים הקצרים שנגזרו על ידי משרד המשפטים עם פרסום התזכיר, הגישה העותרת את חוות דעתה, במסגרתה הזכירה התנועה את החשיבות הגדולה של העברת התקציב, הפגיעה החמורה בכנסת והמשמעות הכלכלית של אי העברת תקציב.

העתק הערות התנועה לאיכות השלטון לתזכיר חוק יסוד: הכנסת כפי שהועבר למשרדי הממשלה, מצורף ומסומן כנספח ע/5.

104. למרות שהתנועה וגורמים נוספים הגישו את התנגדותם, הצעות החוק לא שונו במאומה והונחו על שולחן הכנסת ביום 28.6.2021, בו ביום עברה היא בקריאה ראשונה במליאת הכנסת (למעשה, התוצאה הייתה התעלמות מוחלטת מעמדת העותרת, ואם לדייק – החמרת התיקון באמצעות הוספת 10 ימים נוספים על "המועד הקובע" במסגרת דיוני הוועדה).

105. ביום 29.6.2021 הוחלט על ידי הוועדה המסדרת להעביר את התיקון לדיון בוועדה חוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

106. ביום 1.7.2021 נערך דיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט, במסגרתו השתתפה נציגת העותרת (והח"מ), והעלתה בפני חברי הכנסת ונציגי הממשלה את הבעיות החמורות כפי שפורטו במסגרת עתירה זו.⁵

107. לפני שנמשיך נבהיר כי חשיבותה של עתירה זו איננה רק "צופה פני עתיד" כי אם מדובר בעתירה הרלוונטית לתקציב 2021, אשר צפוי לעבור בעוד כארבעה חודשים. אם כן, מדובר בעתירה דחופה ביותר. מניסיונה של העותרת במסגרת עניין האזור על מנת למצות את הדיון בעתירה זו נדרש זמן ממושך יחסית, ועל כן לשיטת העותרת יש להזדרז להגיש את העתירה כבר כעת, ובדחיפות הנדרשת:

"הצדק עם העותרים כי ביחס לעתירות חוקתיות "אין מדובר בכלל נוקשה ובעילת סף 'קשוחה' (מרזל, בעמ' 191), ובמקרים שבהם ברור כי אין תוחלת של ממש בפנייה מוקדמת, לא יעמוד בית משפט זה בדיוקנות על קיומה. בעתירות שעניינן תוקפו של דבר חקיקה –

⁵ יוער כי עד להגשת עתירה זו טרם פורסם פרוטוקול ישיבת הוועדה.

להבדיל מפרשנותו – לכאורה אין לרשות שיקול דעת שלא לפעול לפי החוק. על כן אין, למעשה, סעד אחר זולת פנייה לבית המשפט (מרזל, בעמ' 189; על קשיים נוספים שמעוררת דרישת מיצוי ההליכים בעתירות חוקתיות, ראו: אדם שנער "על חוסר הגיונה של הדרישה למיצוי ההליכים בעתירות חוקתיות" ICON-S-IL BLOG (24.8.2021) (<https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2020/08/24>). עם זאת, בהחלט יתכנו מקרים שבהם פנייה מוקדמת לרשות המוסמכת או ליועץ המשפטי לממשלה, יש בה כדי להועיל. כך למשל, כאשר שאלת חוקתיות החוק קשורה באופן הדוק לשאלת פרשנותו (ראו למשל: בג"ץ 5469/20 אחריות לאומית – ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל, בפסקה 39 לפסק דיני (4.4.2021)). יש לבחון, אפוא, בכל מקרה לגופו האם נכון לעמוד על הדרישה למצות ההליכים בעתירות שבהן נתקף דבר חקיקה ראשית, ואין להקפיד בכך הקפדה יתרה, שאינה הכרחית, מקום שדרישה כזו אין בה תועלת (מרזל, בעמ' 192). דנג"ץ 912/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר (אר"ש, 21.04.2021)

108. ומכאן ניתן ללמוד על עניינינו. העותרת הביאה את עמדתה הן במסגרת הוועדה והן במסגרת תזכיר החוק, ועמדתה זכתה להתעלמות מצד גורמי הממשלה והכנסת; לנוכח הדחיפות הרבה שבדיון בעתירה זו והניסיון של העותרת בעתירה דומה, המסקנה היא כי מדובר במקרה בו אין מקום לעמוד בדיוקנות ובקשיחות על הדרישה למיצוי ההליכים.

109. על אף כל זאת, פנתה העותרת עם חקיקת החוק אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועצת המשפטית לכנסת בפנייה דחופה, וביקשה את התייחסותן הדחופה. עד למועד הגשת עתירה זו תגובתן לא התקבלה.

העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון אל היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

110. בנוסף, בדבר סד הזמנים הקצר יחסית שניתן למשיבים למענה לפניית העותרת, יודגש כי הדבר נובע מסד הזמנים הדחוף שבטיפול בעתירה זו. זאת, בשל נסיבות העניין וסד-הזמנים הדחוק לצורך הכנת חוק התקציב, הנחתו על שולחן הכנסת והליך אישורו – כל אלה דורשים את עיתותיהם, ומכאן גם נובע סד-הזמנים שבו פועלת העותרת, שהרי כידוע "בנסיבות אלה, "עת למצות ההליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל פסקה 14 (30.4.2020); בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, פסקה 2 (12.2.2020)).

ז. המסד המשפטי

111. על החשיבות הגדולה שבביקורת השיפוטית על חוקי היסוד קשה להכביר במילים.

112. דווקא במדינת ישראל, החשיבות של הביקורת השיפוטית על חוקי היסוד היא חשובה במיוחד, לאור ההתפתחות הסטיכית של המסגרות הנורמטיביות בישראל, ללא יד מכוונת וללא הוראות הפעלה, מה שהותיר את המבנה החוקתי הישראלי שביר ועדין (אריאל בנדור "פגמים בחקיקת חוקי-היסוד" משפט וממשל ב 443 (תשנ"ד-תשנ"ה) (להלן: בנדור, "פגמים בחקיקת חוקי-היסוד").

113. כך, הליך השינוי של נורמות חוקתיות מתבצע באמצעות אותו נתיב פשוט בו מתבצעת חקיקת חוק יסוד, אשר למעשה זהה בעיקרו להליך חקיקתו של חוק רגיל. בעצם, כל מה שנדרש על מנת להוסיף או לשנות נורמה חוקתית הוא להוסיף המילים "חוק יסוד" בכותרת החוק ולהימנע מצירוף שנת החקיקה. תופעה זו זכתה לכינוי "הקלות הבלתי נסבלת של חקיקת חוקי יסוד ותיקונים" (עניין המרכז האקדמי, ל"ב; עניין האזור פס' 35 לפסק דינה של הנשיאה חיות, פס' 3 לפס' דינו של השופט עמית ועוד).

114. עתירה זו עניינה בשימוש בסמכות המכוננת אשר אין איש חולק על עוצמתה, עם זאת, כידוע, סמכות בלתי מרוסנת של הכנסת ממילא איננה דבר רצוי. שהרי "שום מוסד משפטי של מדינה – אף לא האספה המכוננת, ולא כל שכן האסיפה מכוננת הנגזרת – אינו מוסמך לבטל את המדינה. קיומה של מדינת ישראל הוא "נתון על-קונסטיטוציוני", המגביל את כוחן של כל רשויותיה, לרבות את כוחה של הכנסת בפועלה כאספה המכוננת" (א' בנדור "המעמד המשפטי של חוקי-היסוד" **ספר ברנזון**, 132-136 (כרך שני, תש"ס)).

115. הנה כי כן, חשיבות נסיבותיו המיוחדות של המבנה המשטרי בישראל, לצד בחינת אופן השימוש עד כה בסמכות לתיקון הנורמות הבסיסיות, הן הבסיס לביקורת השיפוטית על חוקי היסוד. כך התייחס לסוגיה זו המשנה לנשיאה רובינשטיין:

"עוד יצוין, כי מטבע הדברים, תכיפות התיקונים החוקתיים על ידי הרשות המכוננת יש בה כדי להשפיע על מידת התערבותו של בית המשפט. כפי שציינה הנשיאה ביניש בבג"ץ בר-און, מרבית אומות העולם בעלות החוקה ממעטות לשנותה; בשונה מכך, הרשות המכוננת הישראלית מבצעת תיקונים רבים ותכופים בחוקי היסוד, באופן שיש בו, בכל הכבוד, הקלת ראש בחוקתיותם של חוקי היסוד, שלא לומר זילותם. בא כוח הכנסת דיבר על "יום הדין" בתקציב שמעל לשנתיים; לטעמי "יום הדין הראוי" הוא גם בתקציב בן שנתיים, על דרך הכלל. כפי שציין המלומד רוזנאי, ועל כך עמדנו מעלה, הריסון אותה נוקטת הרשות המכוננת בתיקון החוקה מחייב גם ריסון מצד בית המשפט; ואולם נדמה שההמשך הטבעי לדברים אלה, הוא שככל שהרשות המכוננת אינה נוקטת היא עצמה ריסון של ממש בבואה לתקן את עקרוניות החוקתיים של המדינה, נכונותו של בית המשפט לבקרה – רחבה יותר" (פרשת המרכז האקדמי, פס' ל"ח)

116. בית המשפט הנכבד לא הותיר תופעה זו בחלל הריק. מגמת הנכונות במשפט הישראלי להתערבות תפסה מקום גם בפסיקה בית המשפט, בשלב הראשון בתפיסה כי גם הסמכות המכוננת מוגבלת (ור' בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, סא(1) 619 (2006); בג"ץ 5160/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט**, נג(4) 92 (1999)) ולאחר מכן בחשש ממשי שמא ההתנהלות של הרשות המכוננת בתיקון תדיר של חוקי היסוד מאיימים לחדור תחת המבנה החוקתי כולו, ואף הביא להתערב בסמכות זו (ור' פרשת בראון; פרשת המרכז האקדמי; עניין האזור).

117. כעת נתעמק בדוקטרינות השונות לביקורת שיפוטית על חוקי היסוד. ראשית נדון בדוקטרינת השימוש לרעה בחוק יסוד, ולאחר מכן נדון בדוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי.

1.ז. דוקטרינת השימוש לרעה בחוק יסוד

118. מקורה של הדוקטרינה הזו היא כבר בע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) (1995) (להלן: "**עניין מזרחי**") התייחס בית המשפט העליון למבחני הזיהוי

של נורמה חוקתית. כב' הנשיא ברק הציע את המבחן הצורני, קרי הכותרת 'חוק-יסוד' והיעדרה של שנת חקיקה. ואולם, כבר אז הועלתה התהייה: "מה דין חקיקה עתידית של הכנסת אשר תעשה 'שימוש לרעה' בדיבור 'חוק יסוד', תוך שתצמיד אותו לחקיקה רגילה שבינה לבין חוקה אין ולו כלום..." [שם, בפסקה 57 לברק].

119. מאז פותחה הדוקטרינה במסגרת פרשת בראון ופרשת המרכז האקדמי. בפרשת בראון אמנם נדחתה העתירה פה-אחד, אך בפסק הדין נשמעה אזהרה ברורה עבור הרשות המחוקקת מפני המשך השימוש בפרקטיקה של הוראת שעה במסגרת תיקון חוקתי.

120. בפרשת המרכז האקדמי ראה לנכון בית המשפט הנכבד במסגרת פסק דין תקדימי להתערב בתוצרי הסמכות המכוננת על ידי מתן התראת בטלות ראשונה מסוגה. במסגרת פסק דין הרחיב המשנה לנשיאה רובינשטיין את דוקטרינת השימוש לרעה, כדלקמן:

"כמו כן, ולדידי זו עיקר לענייננו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת כשלעצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בבסיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינהלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מגשימי מדיניותה; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעטיה ניתנה הסמכות (ראו והשוו רזנאי, בעמ' 143; י' זמיר "הביקורת השיפוטית על חוקיות חוקים" משפט וממשל א (תשנ"ג) 395, 397; י' זמיר "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90). לא הרשות המבצעת, וגם לא המחוקקת או המכוננת, פטורות מכללי היסוד של המתחם והמרקם החוקתי.

לטעמי, משמעות הדברים, בלשון פשוטה, היא כי במקום שמזוהה שימוש לרעה בכוח הרוב בטכסט חוקתי, נסוג הצורך הפוליטי מפני "הליבה החוקתית" ו"קדושתה", חשיבותה המשפטית והערכית " (שם, בפס' ל')

121. כלומר, דוקטרינת השימוש לרעה היא דוקטרינה אשר מצאה ביסוס במשפט הישראלי שהולכת ומתפתחת כמקור חוקתי לביקורת שיפוטית על הסמכות המכוננת של הכנסת. לאחרונה זכתה דוקטרינה זו לפיתוח משמעותי בעניין האוזר, שם קבעה כב' הנשיאה חיות בדעת רוב את מבחני העזר ואמות המידה להחלת הדוקטרינה.

122. כך, לעניין תפקידו של בית המשפט בביקורת השיפוטית על חוקי היסוד, קבעה כב' הנשיאה:

"מרכז הכובד של דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת מצוי, כאמור, בשאלה אם הנורמה שעוגנה בחוק היסוד היא אכן נורמה המצויה במדרג חוקתי, על פי המבחנים הנוהגים עמנו לזיהוי הסדרים מסוג זה. משימת זיהוי של נורמה כנורמה משפטית במדרג נורמטיבי מסוים, לרבות המדרג החוקתי, מצויה בליבת תפקידו של בית המשפט (ראו: עניין בנק המזרחי, בעמ' 357; עומר שפירא תורת המשפט – פרקי מבוא 20-21 (2007); אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 24-25 (2004)). סמכותו זו של בית המשפט נעוצה ביסודה בעיקרון שלטון החוק, ובלשון המשנה לנשיאה (בדימ') ג'ובראן בעניין המרכז האקדמי, במסגרת דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת "אין אנו בוחנים את חקיקת היסוד לגופה, ואין אנו נדרשים למשמעותם ולרציותם של ההסדרים המנויים בה. תכלית ביקורת זו אינה אלא לוודא כי טיבם של הסדרים אלה אינו סותר את הכתרתם כחקיקת יסוד ואת המעמד הנורמטיבי הייחודי השמור להם" (שם, בפסקה 5 לחוות דעתו). במילים אחרות, תפקידו של בית המשפט בהקשר זה הוא להגן על החוקה המתגבשת מפני חדירה של נורמות, שאינן מצויות

**במדרג המתאים לכך, אל תוך המארג החוקתי באופן שעלול לגרום
לשחיקה וזילות במעמדם של חוקי היסוד." (שם, פס' 31)**

1.1.א. שימוש לרעה – מבחן דו שלבי

123. בפסק דינה בעניין האוזר, קבעה הנשיאה מבחן דו-שלבי לבחינת החלת דוקטרינת השימוש לרעה:

"השלב הראשון במסגרת המבחן הדו-שלבי הוא "שלב הזיהוי", במסגרתו על בית המשפט לבחון אם חוק היסוד או התיקון לו נושאים את המאפיינים הצורניים וסימני ההיכר של נורמות חוקתיות. ככל שהחוק אינו נושא מאפיינים אלו, בשלב השני – שיכונה בהמשך הדברים "מבחן הצידוק" – עובר הנטל אל כתפי המשיבים להצביע על צידוק לקביעת הסדר שאינו חוקתי באופיו, במסגרת חוקי היסוד דווקא." (שם, פס' 36)

124. כפי שנראה להלן, התיקון שבמרכזה עתירה זו מהווה שימוש לרעה בכותרת חוק יסוד, כיוון שמדובר בתיקון שאינו עומד במבחני הכלליות, הנצחיות וכן במבחן המבנה הנורמטיבי של חוקי התקציב. בתוך כך, מדובר בתיקון נוסף בחוק יסוד, לאחר סדרה של תיקונים רבים בחוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: משק המדינה, שמטרתו איננה אלא לפתור בעיות פוליטיות ספציפיות.

1.1.א.1. שלב הזיהוי

125. השלב הראשון, **שלב הזיהוי**, מורכב משלושה מבחני משנה, שאינם מהווים רשימה סגורה, כשנקודת המוצא למבחני אלה היא המבחן הצורני שנקבע בעניין בנק המזרחי:

"הראשון, מבחן היציבות של הנורמה, לפיו תיבחן השאלה אם הנורמה נושאת אופי זמני שתחולתה קצובה מראש בזמן או שמא לפנינו הסדר קבע יציב, הצופה פני עתיד; השני, מבחן הכלליות, לפיו תיבחן השאלה אם מדובר בנורמה בעלת תחולה מבנית-כללית או בנורמה שיש לה מאפיינים פרסונאליים (ראו והשוו: עניין המרכז האקדמי, פסקה 6 לחוות דעתו של השופט הנדל); השלישי, מבחן המארג החוקתי שבו משתלבת הנורמה, לפיו תיבחן השאלה אם הנורמה עולה בקנה אחד עם אופיים של אותם נושאים שהוסדרו בחוקי-יסוד אחרים או בחוק-היסוד שאליו מתווסף התיקון. ברי, עם זאת, כי אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים, וכפי שציינה הנשיאה ביניש בעניין בר-און, יש לבחון כל מקרה לגופו (שם, בעמ' 301; ראו והשוו גם: עניין בנק המזרחי, בעמ' 295) (שם, בפס' 37; הדגשים אינם במקור – הח"מ).

126. בהמשך פסק דינה מפרט הנשיאה על כל מבחן עזר על מנת לצלוח את שלב הזיהוי. כבר כעת יודגש כי למרות ניסוחו הכללי והנצחי של החוק, הרי שמדובר בחוק ספציפי, וקצר טווח ברור שאין מדובר בחוק שנועד להוות הוראת קבע על אף שאין בכותרתו "הוראת שעה". מדובר בחוק שנועד לפתור בעיות פוליטיות ספציפיות וזמניות, הרלוונטיות אך ורק אל הממשלה ה-36, שככל הנראה צופה צורך להאריך את המועד להעברת תקציב, לנוכח גודלה והרכבה.

127. מהבחינה הזו, חוק יסוד מחיל את תחולתו באופן מיידי מעורר "חשש" שמא אין מדובר בחוק נצחי או בחוק כללי אלא בחוק שעניינו הכנסת והממשלה הנוכחיים. אי יציבות החוק אף באה לידי ביטוי בכך שהתיקון הוא חלק מסדרה של תיקונים עליהן הוחלט כחלק מהקמת הממשלה; דבר שהופך ל"מסורת" במשפט הישראלי ובפוליטיקה הישראלית – כך שכל ממשלה חדשה

מתאימה את שיטת המשפט לצרכיה.

128. מעבר לכך, לעניין מבחנים אלה אף יפים דברים של השופטת ברק-ארז שעשויים להוות מבחן עזר נוסף.

"אולם, תכליתם של כל חוק יסוד או תיקון לו אמורה להיות תמיד קידומו של הפרויקט החוקתי. ממילא הדבר לא יכול להיעשות לצורך פתרון בעיה נקודתית או קצרת מועד." (פס' 17 לפסק דינה של השו' ברק-ארז בעניין האוזר)

129. בעניינינו, ברור כי התיקון לא עומד בדרישה הבסיסית של חוק יסוד, אלא לפתור את הבעיות הספציפיות ונקודתיות של הקואליציה. כפי שיפורט להלן, בעבר אמנם נדחה המועד להעביר את התקציב אך היה זה כיוון שהעברת התקציב הייתה במסגרת תקציב דו-שנתי (מנגנון בעייתי כשלעצמו). הרכבה של הקואליציה כמו גם מספר חבריה, איננו מצדיק פגיעה רבת שנים בתקציב המדינה. והכל כפי שיפורט להלן.

ז.1.א.2. מבחן היציבות

130. כאמור, בהמשך פסק דינה פרטה הנשיאה על מבחני העזר שנקבעו, לעניין **מבחן היציבות** הוא קושר בשלב זה בעיקר להוראות שעה חוקתיות (והבעייתיות הגדולה שבהן), כיוון שכאמור, גם עניין האוזר עסק במבחן זה, אך החשיבות של מבחן זה הוא בשמירת היציבות המשטרית ועליונותן של הנורמות החוקתיות:

"חוקי היסוד, המעגנים נורמות חוקתיות, נועדו לעצב את דמותה של המדינה לאורך זמן ולהניח את יסודותיה החוקתיים והמשטריים של האומה שיעמדו בתוקפם שנים רבות" (שם, 38)

131. בהקשר זה יוער כי בשנים האחרונות נערכו התיקונים הרבים בחוקי היסוד (ובפרט בחוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: משק המדינה), תוך פגיעה ביציבותם של חוקי היסוד. לכך התייחס בית המשפט במקרים רבים, ור' לעניין זה, למשל, דבריו של השופט עמית בעניין האוזר:

" בית משפט זה אינו ממהר לפסול חוק של הכנסת. על אחת כמה וכמה, מחויב בית המשפט לריסון שיפוטי מקום שבו מדובר בחוק יסוד. ברם, גם על הכנסת לפעול בריסון בהפעלת סמכותה כרשות מכוננת ולהצביע על חוקי יסוד ב"יד רועדת", תוך מודעות והכרה בחשיבות הרגע וגודל השעה. שהרי לא בחוק רגיל עסקינן, אלא בחוק יסוד, שבעצם היותו חוק יסוד הוא אמור להיות בעל השלכות ארוכות טווח על משפטה ועל אופיה של המדינה והחברה. יום חקיקתו של חוק יסוד או תיקון לחוק יסוד אמור להיות יום חגיגי שבו הכנסת לובשת לבן ומצטחצחת בהתרגשות לקראת המאורע ולא יום קטנות פוליטי. האומנם? קצרים היו ימי שני חייה של הכנסת ה-23, משך כתשעה חודשים בלבד, אך במהלך תקופה קצרה זו תוקנו חוקי היסוד 13 פעמים (!!!) בהוראת שעה, בגדר שיא אולימפי בתיקוני חוקה למרחקים קצרים (לשם השוואה, החוקה בארצות הברית התקבלה בשנת 1787 ומאז, בחלוף למעלה ממאתיים ושלושים שנה, התקבלו 27 תיקונים לחוקה). בהיעדר ריסון עצמי של הרשות המכוננת, גוברת הנכונות המשפטית להתערב" (פס' 4)

132. תיקון זה הוא **תיקון נוסף בסדרה** של תיקונים שעניינם מתן הקלות חוזרות ונשנות לממשלה על ידי הכנסת, דבר שמעיד על בעיות אינהרנטיות בשיטת הממשל הישראלית:

"תפקידו זה של בית המשפט נושא חשיבות יתרה נוכח מאפייניה הייחודיים של המערכת החוקתית-מוסדית בישראל ובהם: העובדה שבישראל הרשות המחוקקת והרשות המכוננת חד הן; העובדה שהמשלה דומיננטית מאוד בהליכי חקיקה בישראל; וכן העובדה שחוקי היסוד ניתנים לכינון ולשינוי בקלות, שלא לומר בקלות שאינה מתקבלת על הדעת (ראו והשוו: עניין בנק המזרחי, בעמ' 391; עניין בר-און, בעמ' 298; עניין המרכז האקדמי, פסקה ל"ה לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין; רוזנאי, בעמ' 1385-1386; ברק מדינה "גבולות סמכותה של הכנסת לקבוע הוראות שריון" משפט וממשל ו 516,509 (התשס"ג))." (עניין האוזה, פס' 32 לפסק דינה של הנשיאה חיות)

133. לכך התייחס גם המשנה לנשיאה רובינשטיין בפרשת מרכז האקדמי:

"המקרה שלפנינו מציף שתי מגמות מדאגות בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, השלובות זו בזו: האחת, ירידת קרנה של הכנסת כגוף המפקח על פעילויות הממשלה. השניה, פחות במעמדם של חוקי היסוד, טכסטים חוקתיים, המוצא את ביטוי הן בהוראות שעה שונות המבקשות לתקן את חוקי היסוד באופן זמני וללא דיון ציבורי מספק, משל הוא ככל חוק ולא מסמך חוקתי, הן – בהקשר הרחב יותר – באי השלמת חוקת המדינה, בהתאם להחלטת הררי משנת 1950" (שם, בפס' א").

134. אף שבית המשפט הנכבד העביר ביקורת על התפיסה של המשלה כי דברי המשלה נעשים בכנסת בבחינת נעשה ונשמע (ר' בג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' קמ"ב (פורסם בנבו, 27.03.2016), בפועל, ברוב המקרים לממשלה יש רוב בכנסת ומידה רבה של שליטה בה (אף אם אין זה המצב הרצוי או הראוי). שליטת המשלה בכנסת היא שהביאנו עד הלום, למצב מצער וקשה בו מדינת ישראל נאלצת לתפקד, בשעת משבר, שנה שלמה ללא תקציב, ובהתאם לתיקון מושא עתירה זו, דומה כי נתנהל שנה נוספת ללא תקציב; ואולם – התיקון מושא עתירה זו, תוצאתו היא בדיוק זו – שנה נוספת ללא אישור תקציב. ובעתיד לבוא – שנים נוספות כאלה (כפי שפורט לעיל ביחס לתסריטים שונים).

135. אף העובדה כי מדובר בתיקון כחלק מרשימת תיקונים שמטרתם לעצב את הבסיס החוקתי לצרכיה המידיים של המשלה, עליו הוסכם כחלק מהמשא והמתן הקואליציוני, הרי שמדובר בפגיעה חמורה בעקרון היציבות החוקתית.

ז.א.3. מבחן הכלליות

136. בשאלת **מבחן הכלליות** התייחסה כב' הנשיאה לסוגיות פרסונליות:

"חשיבותה של דרישת הכלליות ביחס לחוקי היסוד נעוצה באופיים כמשקפים קונצנזוס חברתי רחב בדבר ערכי היסוד ועקרונות השיטה הנוהגים בחברה הישראלית, ומשכך הם "אינם צריכים לשקף את האינטרסים הפרטיקולריים המשתנים של רוב זה ואחר" (המעמד המשפטי של חוקי-יסוד, בעמ' 164; על הקושי בהגדרתו של תיקון לחוק-יסוד אשר נועד לחול על שחקנים מוגדרים כהסדר חוקתי, ראו: Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments 205-206 (2017). אכן, הסדר הנושא מאפיינים פרסונאליים חוטא לעקרון הכלליות ואינו עולה בקנה אחד עם אופייה ומעמדה של נורמה משפטית, ועל אחת כמה וכמה עם אופייה ומעמדה של נורמה חוקתית. עמד על כך השופט הנדל בעניין המרכז האקדמי בציינו "חוק המנוסח 'באופן שהמחוקק יכול היה לזהות מראש מי האדם או האנשים עליהם החוק יחול' – גם אם אינו נוקב במפורש

בשמם – חוטא, על פניו, לדרישת הכלליות" (שם, בפסקה 6 לחוות דעתו; ראו גם, מיכל טמיר "חקיקה פרסונלית – חקיקה סלקטיבית?" חוקים יב 173 (2018)) (שם, פס' 40)

137. העותרת תטען שעל מנת לבחון את הכלליות של נורמה חוקתית שמסדירה התנהלות מוסדית, ובעיקר כאשר מדובר בנורמה שהיחסית בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ועניינה ב"הקלות" שניתנות לממשלה, הרי שהדרך לבחון את כלליות ההסדר היא **מאחורי "מסך הבערות" של רולס**. כלומר, השאלה היא האם ההסדר המוצע היה מתוקן באם חברי הכנסת היו מאחורי מסך בערות, כך שאינם יודעים האם הם חברים בקואליציה או באופוזיציה. כל עוד חברי הכנסת מבינים את ההשפעה של שינוי כזה עליהם, הרי שהשינוי הוא בגדר "שינוי כללי המשחק, תוך כדי המשחק".

138. באופן זה ניתן לנצל את הפוזיציה בה נמצא חבר כנסת, ולמשל להביא לתיקונים הנוחים לקואליציה בתחילת כהונתה ולשנותם בסיומה, בכסות של "מבחן" שנכשל. אשר על כן, על מנת לוודא כי הוראה היא כללית, ולא פרסונלית, יש מקום לשקול הוראות מעבר בחוק יסוד, אשר ישהו את כניסתו לתוקף וכך יבטיחו שחוק זה איננו אינטרס פוליטי של רוב זה או אחר, אלא כחלק מהתפיסה של החוקה הישראלית. למצער, קיומן של הוראות מעבר ישמשו חזקה שאין המדובר בתיקון פרסונלי, ושאינן המדובר בשימוש לרעה בסמכות המכוננת.

139. לעניין זה, יפים דבריה של כב' הנשיאה חיות, בהם גם מובאים דבריו של כב' השופט הנדל:

"חשיבותה של דרישת הכלליות ביחס לחוקי היסוד נעוצה באופיים כמשקפים קונצנזוס חברתי רחב בדבר ערכי היסוד ועקרונות השיטה הנהוגים בחברה הישראלית, ומשכן הם "אינם צריכים לשקף את האינטרסים הפרטיקולריים המשתנים של רוב זה ואחר" (המעמד המשפטי של חוקי-יסוד, בעמ' 164; על הקושי בהגדרתו של תיקון לחוק-יסוד אשר נועד לחול על שחקנים מוגדרים כהסדר חוקתי, ראו: Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments (2017) 205-206). אכן, הסדר הנושא מאפיינים פרסונאליים חוטא לעקרון הכלליות ואינו עולה בקנה אחד עם אופייה ומעמדה של נורמה משפטית, ועל אחת כמה וכמה עם אופייה ומעמדה של נורמה חוקתית. עמד על כך השופט הנדל בעניין המרכז האקדמי בצינו "חוק המנוסח 'באופן שהמחוקק יכול היה לזהות מראש מי האדם או האנשים עליהם החוק יחול' – גם אם אינו נוקב במפורש בשמם – חוטא, על פניו, לדרישת הכלליות" (שם, בפסקה 6 לחוות דעתו; ראו גם, מיכל טמיר "חקיקה פרסונלית – חקיקה סלקטיבית?" חוקים יב 173 (2018)). ודוקו – נורמה פרסונלית יכולה להיות מכוונת הן לאדם ספציפי והן ל-"פרסונה" מוסדית"

140. מעבר לכך, עולה החשש שמא כל ממשלה חדשה המבקשת לרצות את כל חבריה ולהבטיח את קיום כלל ההסכמים מבצעת שינויים חוקתיים התואמים את מידותיה. בכך ישנה חריגה מסמכותה של הכנסת לכוון חוקי יסוד, אשר מוגבלת אך לדברים שזו רואה אותם כחלק מהחוקה העתידית של מדינת ישראל (ר' פס' 15 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז בעניין האוור). דברים אלה נכונים אף למבחן היציבות.

ז.1.4. מבחן ההתאמה למארג החוקתי

141. מבחן העזר השלישי, **מבחן ההתאמה למארג החוקתי** עניינו גם ביתר ההוראות הרלוונטיות והתאמת ההוראה החדשה להם:

"במסגרת מבחן העזר השלישי יש לבחון, אפוא, גם את האופן שבו חוק היסוד או התיקון תואמים את סוג הנושאים שהוסדרו בחוקי היסוד; את ההיגיון הפנימי שלהם ותכליתם; ואת השינויים שנערכו בהם בעבר. ודוקו – השאלה שאותה נועד מבחן עזר זה לברר איננה אם התיקון או ההוראה ראויים מבחינת תוכנם. עניינו בשאלה מושגית-רעיונית והיא: האם מדובר בנורמה המתאימה מבחינת מאפייניה לעיגון חוקתי, המשתלבת ככזו במארג ההוראות הרלוונטיות המצויות באותה סביבה חוקתית?"

142. גם במבחן ההתאמה למארג החוקתי התיקון שבעניינינו איננו עומד. כפי שיפורט להלן, עניינו של התיקון בהקלות נוספות לממשלה תוך פגיעה בכנסת; עניינו בתיקון מועד, שכביכול באופיו הוא שרירותי, אך בפועל מבטא איזון בין הצורך של הממשלה לעבוד על התקציב לאורך זמן סביר לחשיבות המשטרית שבמתן אישור של הכנסת לתקציב; **ובכך שבפועל התיקון מאיין לחלוטין את החובה להביא את התקציב לאישור בפני הכנסת במקרים רבים.**
143. התקציב והעברתו, כפי שפורט בהרחבה לעיל הם המבחן הממשי היחיד הקיים בדמוקרטיה הישראלית להבעת אמון של הכנסת בממשלה (להבדיל, יכולה הכנסת להביע אי אמון בהצעה). דחיית העברתו יכולים להעלות כדי מצב שבו התקציב לא עובר במשך שנה – אין הדבר עולה בקנה אחד עם המארג המשטרי בישראל.
144. מעבר לכך, בהתאם למארג זה נקבע את פרק הזמן לקיום מערכת בחירות לאחר התפרקות ממשלה; חלוף הזמן להתייעצויות הנשיא, להטלת המנדט על חבר הכנסת ולהארכת מנדט זה, שמסכמים (יחד עם מועדים נוספים) את חלוף הזמן עד לכינון ממשלה; ואת חלוף הזמן ממועד כינון הממשלה ועד להגשת תקציב.
145. כפי שהראנו בפרק ד' שלעיל, המבנה הנורמטיבי של חוקי התקציב עניינו ביצירת איזונים ובלמים בין האינטרס של הממשלה והמדינה להמשיך ולהתנהל כרגיל, תוך פגיעה מינימלית בכלכלה כאשר אין מאושר תקציב לבין המשמעות החוקתית של אישור התקציב על ידי הפרלמנט (על המשמעויות המשטריות של יכולת הפיקוח והבעת אמון הכנסת בממשלה).
146. כך גם באיזון בין המגבלות המוטלות על התקציב ההמשכי לבין המשך ההתנהלות הסדירה בתקציב זה והימנעות מעצירת המשק כולו במקרה בו לא אושר תקציב ביחס לתקציב רגיל לחלוטין. כך מחד גיסא – ישנו הסדר להתנהלות שוטפת (ואין "עצירה" של הוצאות הממשלה במקרה בו אין תקציב, בדומה למדינות אחרות), ומאידך גיסא מוטלות הגבלות על הממשלה שנועדו לעודד את העברת התקציב.
147. באופן דומה, גם לעניין המועד להעברת התקציב נקבעו איזונים ובלמים. במקרה של תקציב רגיל נדרשת הממשלה להניח את התקציב בראשית נובמבר (60 יום לפני תום שנת הכספים), אך לממשלה זו זמן לשכנע את הכנסת בצדקתה, לערוך שינויים בהתאם לדרישות חברי הכנסת ועוד. במקרה של תקציב לאחר כינון ממשלה חדשה, נוצר איזון בין הצורך להביא את התקציב לאישור הכנסת בהקדם ולעצור את ההוצאות שמבוצעות ללא אישורה, ואת הצורך הפרקטי לבנות תקציב מוצלח תוך השקעת זמן סביר בתקציב זה. ברור כי לממשלה אינטרס להאריך את הזמן עד להבאת אישור התקציב בפני הכנסת, ואף אם מדובר בצורך אובייקטיבי, אין בכך כדי להצדיק דחייה שכן מדובר באיזון עדין, שברור שיש בו לפגוע גם בממשלה וגם בכנסת במידת מה.

148. בתמצית: **לאורך כל המסגרת הנורמטיבית של חוקי התקציב שזורה החובה להביא את התקציב אל הכנסת לאישורה, ומדובר בעקרון יסוד ראשון במעלה.**

149. ואולם בפועל, מאיין התיקון את החובה להעביר את התקציב על ידי ממשלה חדשה. כלומר, אף על פי שהדרישה עדיין קיימת בחוק היסוד, בפועל לנוכח הדחייה המשמעותית של מועד העברת התקציב – לא צפוי לעבור תקציב בשנת הכספים (אלא כבעניינו – תקציב לחודש ומחצה).

150. הדבר גם פוגע כמובן ביכולת של האופוזיציה לפעול להפלת הממשלה, כיוון שהאפשרות להפיל ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון מוגבלת ביותר. דברים אלה נכונים בוודאי לנוכח התיקונים הצפויים בחוק יסוד: הממשלה (ור' למשל, חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 10) אשר הונח על שולחן הכנסת ביום 14.6.2021)

151. התיקון מושא עתירה זו חורג מכך באופן קיצוני, ואף מאיין את הדרישה להביא את התקציב לכנסת הזו לחלוטין, שהרי כפי שהראנו בפרק ה-2 ישנם מקרים מובנים בהם התקציב יובא רק בחודש ינואר, במהלך שנת הכספים החדשה, לאישור הכנסת. על כן התיקון כושל במבחן העזר השלישי – מבחן המארג החוקתי.

152. אין זה פלא שבמקרים אלה נוצרות אנומליות חוקתיות – הנחת תקציב לשנת הכספים הבאה עשויה לחול עובר להנחת התקציב לשנת הכספים הנוכחית, למשל. דברים אלה מבטאים את האנומליה החוקתית, והפגיעה במארג החוקתי הקיים.

ז.1.א.5. שלב הצידוק

153. בשלב השני, **שלב הצידוק**, הנטל עובר אל כתפי המשיבים להצדיק את השינוי החוקתי שנערך, האם ניתן להצדיק את עיגונה של הנורמה (החריגה) במאגר החוקתי. בין השלב הראשון לשלב השני קיימים יחסי גומלין, כך שאם למשל נמצא שהנורמה אינה מתאימה למארג החוקתי על המשיבים להציג הסבר מדוע יש לעגן נורמה לא חוקתית במסגרת חקיקת יסוד דווקא.

154. שלב הצידוק איננו יכול להסתיים בהצדקה בעלמא ויש להראות קשר ענייני בין הנורמה לצידוק. כמו כן, דומה כי יש להציג הצדקות מיוחדות וחריגות על מנת לעבור במבחן זה:

"לטעמי הפתח שנפתח בשלב הצידוק להכרה בנורמה כמכוננת הגם שהיא נעדרת איזה מבין המאפיינים האלמנטריים של חוק יסוד, הוא פתח צר עד מאוד ואין לעבור בו אלא במשורה; בהינתן מעמדה הרם של חקיקת היסוד, אין להכיר בנורמה "שמתחפשת" לנורמה חוקתית ככזו – אלא ב"מקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים" (ראו דברי הנשיאה ד' בינייש בעניין בר-און, פסקה 29). (עניין האוזר, פס' 2 לפסר דינה של כב' שופטת ברון)

155. במסגרת דברי ההסבר לתיקון וכן במסגרת הדיונים בוועדה הציעו נציגי הממשלה הסבר לתיקון זה – לפיו הן בשנת 2009, הן בשנת 2013 והן בשנת 2015 הוארך המועד להעברת התקציב לאחר הבחירות. עם זאת, במסגרת שנים אלה הועבר תקציב **דו שנתי**. כאמור, אף היועץ המשפטי של משרד האוצר דאז קשר את ההארכה שניתנה בשנת 2009 באופן ישיר לעובדה שהתקציב היה דו שנתי, הדברים גם באים לידי ביטוי במסגרת דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 4). כמו כן, אף ההתנגדות של משרד האוצר להארכה הקודמת במועדים (מ-45 ימים ל-100 ימים) מעמידה באור שונה את הטענה כי "אין די בפרק זמן של 100 ימים". שהרי, עד לפני 6 שנים, סך הזמן להעביר תקציב היה

45 ימים. מאז ועד להעברת התיקון דן למשרד האוצר היו 55 ימים להעביר תיקון.

156. מעבר לכך, הבחינה של ההתאמה של התיקון הנוכחי, בעיקר בטווח הארוך, וכן הפגיעה הקשה שלו בטווח הקצר (שכן המדינה מתנהלת ללא תקציב כבר למעלה משנה וחצי), הרי שהמנגנון שנקבע הוא מנגנון פוגעני, שלא לוקח בחשבון את מועד כינון הממשלה ואת מועד הבחירות.

157. אשר על כן, אין מדובר בצידוק מספק לעניין זה, ואין מדובר בצידוק אשר תואם את הפגיעה במבחני העזר כפי שתיארנו לעיל.

158. העותרת תטען כי עניינו של תיקון זה בפתרון בעיה פוליטית ספציפית של ממשלה ספציפית. ישנה בעיה חמורה בקביעת המועד העברת תקציב סמוך ביותר לסוף השנה, שלא לומר בתחילת שנת הכספים הבאה.

ז.1.ב. שימוש לרעה – מבחנים נוספים

159. יוער כי אמנם אין פסיקה או ספרות שפורסמה מאז עניין האזור הנוגע לעניין, עם זאת באחד מהאמרים שפורסמו במסגרת הבלוג ICON-S-IL Blog, התייחס ד"ר אלעד גיל למבחן מנחה שונה, ואשר לשיטת העותרת יש בגישה זו כדי להשליך על ענייננו-אנו :

" השימוש בחקיקת יסוד מהווה ניצול לרעה של הסמכות המכוננת כאשר מטרתו העיקרית של התיקון החוקתי היא לנטרל או לעקוף מנגנון חוקתי המגביל את כוחה של רשות שלטונית.

לפי מבחן זה, הכנסת אינה רשאית לעשות שימוש בסמכות המכוננת כדי לנטרל את החוקה. כלומר, היא רשאית לשנותה ולכלול הוראות חדשות כמיטב שיפוט מכוון מעמדה כרשות המכוננת, אך לא לעשות בה שימוש ציני המשאיר את הוראותיה על הנייר תוך עקיפתן לצרכים פוליטיים. כאשר התכלית העיקרית לכינונה של הוראה חוקתית היא לעקוף מנגנון חוקתי המייצר איזונים ובלמים בשיטתו מבלי שהכנסת משנה את אותו מנגנון אלא פשוט מבקשת לנטרל אותו באופן זמני או לצורך נקודתי, מוצדק לקבוע כי מדובר בניצול לרעה." (אלעד גיל, "האם קיים עקרון חוקתי ניטרלי להכרעת שאלת השימוש לרעה בסמכות המכוננת?" ICON-S-IL Blog).⁶

160. דברים אלה אף עולים בקנה אחד עם הקביעה של כ"י המשנה לנשיאה רובינשטיין בפרשת המרכז האקדמי :

"כמו כן, ולדידי זו עיקר לענייננו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת כשלעצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בבסיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינהלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מגשימי מדיניותה; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעטיה ניתנה הסמכות (ראו והשוו 1702א', בעמ' 143; י' זמיר "הביקורת השיפוטית על חוקיות חוקים" משפט וממשל א (תשנ"ג) 395, 397; י' זמיר "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81,

⁶ ניתן למצוא את הרשומה בקישור הבא –

<https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2021/06/20/%d7%94%d7%90%d7%9d-%d7%a7%d7%99%d7%99%d7%9d-%d7%a2%d7%a7%d7%a8%d7%95%d7%9f-%d7%97%d7%95%d7%a7%d7%aa%d7%99-%d7%a0%d7%99%d7%98%d7%a8%d7%9c%d7%99-%d7%9c%d7%94%d7%9b%d7%a8%d7%a2%d7%aa-%d7%a9%d7%90%d7%9c/>

90). לא הרשות המבצעת, וגם לא המחוקקת או המכוננת, פטורות מכללי היסוד של המתחם והמרקם החוקתי. (שם בפס' ל')

161. לגישת העותרת, אף שהצעה זו של ד"ר גיל הועלתה כמבחן שונה ומובחן לשימוש לרעה, ניתן אפוא לבחון אותו גם כמבחן עזר נוסף במבחני השימוש לרעה הקיימים.

162. בעניינינו – דחיית המועד להעברת התקציב הוא שימוש לרעה בסמכות המכוננת כשלעצמה, שהרי מדובר דה-פקטו בהארכת מועד כהונתה של הכנסת, והסרת מגבלות שעניין פיזור הכנסת ועמה – פיזור הממשלה. ברור שמדובר בפגיעה חמורה באיזון והבלמים שבשיטתנו ובאיון מוחלט של החובה להעביר תקציב, כאשר מועד העברת התקציב נדחה עד לחודש נובמבר (במקרה הטוב). ונזכיר את דבריו של כב' השופט הנדל בעניין האוזר שאף הובאו לעיל :

"אף על פי כן, סעיף 1 לתיקון דחה את "היום הקובע" ליום 23.12.2020, ובכך הניח לממשלת ישראל ה-35 ולכנסת ה-23, ולהן בלבד, להמשיך בכהונתן במשך תקופה בת 220 יום, ללא חוק תקציב שנתי, וללא אמון מהותי של הכנסת. לא זו בלבד, אף שבאופן פורמלי מדובר רק בדחיית המועד האחרון לאישור חוק התקציב השנתי לשנת 2020, בפועל מדובר על איון החובה"

163. אף על פי שכביכול המגבלה על התקציב נותרה בעינה, בפועל היא רוקנה לחלוטין מתוכן ובאותה מידה יכולה הייתה הכנסת להסתפק בקביעה כי לא יועבר תקציב בשנה בה נערכו בחירות. בפועל, זו המשמעות של התיקון דנן. אשר על כן ההגבלה שמהווה התקציב על התנהלות הממשלה רוקנה לחלוטין מתוכנה.

164. במילים אחרות, "היום הקובע" שקבוע בחוק יסוד הכנסת הוא מנגנון בעל משמעות משטרית, בפרט לנוכח העובדה שהעברת התקציב במועדו הוא הדרך היעילה האפשרית כמעט יחידה להפיל ממשלה בישראל (נוכח הצורך באי-אמון קונסטרוקטיבי). בשים לב למשמעות המשטרית של מנגנון "היום הקובע", והעובדה שהדחייה ב"יום הקובע" מאיינת אותו בפועל, נוכח קרבתו לסוף שנת התקציב (ובתרחישים מסוימים שהוצגו לעיל – אף נדחה לשנת התקציב הבאה) – הרי שבפועל המנגנון מאוין.

165. להשלמת התמונה יוער כי בעניין האוזר הציגה כב' השופטת ברק ארז עמדה שונה בדעת יחיד לפיה על המבחן להיות מבחן בעל שלב אחד, ללא שלב הצידוק. בנוסף, במבחני המשנה של השלב הראשון החליפה השופטת את מבחן ההתאמה למארג החוקתי במבחן **המובחנות** מתפקידן של רשויות אחרות, לפיו "הכנסת, בעת שהיא מפעילה את סמכותה המכוננת, אינה מוסמכת להחליף את תפקידה של אף אחת משלוש רשויות השלטון האחרות – הרשות המבצעת, הרשות השופטת והרשות המחוקקת" (שם, פס' 23). יוער כי לגישת הנשיאה ההבדל בין מבחן המובחנות למבחן ההתאמה למארג החוקתי מבחינה מעשית הוא קטן (לדברים אלה אף מצטרפת השופטת ברון בפסק דינה, ור' שם בפס' 2).

166. ברור כי בכל מקרה מבחני העזר של הכלליות והיציבות אינם עומדים בהקשר של התיקון מושא העתירה – וכיוון שבהתאם למבחן של השופטת ברק-ארז מדובר במבחן חד שלבי, ברור שדינו של התיקון בטלות. לעניין מבחן המובחנות, לנוכח הדומות בינו לבין מבחן המארג החוקתי, אפשר כי אף הוא מוביל למסקנה דומה, זאת בעיקר על רגע העובדה שמדובר בניסיון "לעקוף" מנגנון מגביל של הכנסת (ור' לעיל). כך או כך, לנוכח העובדה כי מדובר במבחנים תחליפיים הרי שברור שמדובר בשימוש לרעה בכל מקרה.

167. טרם חתימת פרק זה, לא למותר להדגיש שהעובדה שהדיון בפרשות בראון, בפרשת המרכז האקדמי ובעניין האוזר נערך סביב הוראת-שעה, ואולם **אין משמעה שדוקטרינת השימוש לרעה מוגבלת למקרים אלו בלבד**; וחשוב להבהיר שהיא ישימה גם למקרים של תיקון קבע (ר' המכרז האקדמי, בפסקה ל"ח; עניין האוזר, פס' 35 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות).

2.ז. דוקטרינת התיקון החוקתי שאינו חוקתי

168. דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי עניינה בהיקף הביקורת השיפוטית על תיקונים חוקתיים, כך, שבצד המגבלות הפרוצדורליות (Procedural) שעניינן הפרוצדורה שבה מתקבל התיקון לחוק יסוד, עשויות אף לחול מגבלות מהותיות (Substantive) על האפשרות לתקן חוקי יסוד. להבדיל מדוקטרינת השימוש לרעה שעוסקת בענייני פרוצדורה ולא במהות התיקון, שהרי התיקון החוקתי שאינו חוקתי עוסק במהות התיקון.

169. בשל העובדה כי מדינת ישראל עודנה מעצבת את החוקה שלה, הועלו בעבר תהיות הנוגעות ליישום דוקטרינה זו במשפט הישראלי, ועד כה יישומה נותר ב"צריך לעיון". בשאלה זו דן כב' הנשיא אהרון ברק במאמרו "התיקון של חוקה שאינו חוקתי" **ספר גבריאל בך 361 (2011)**:

"מפעל חוקי היסוד מסובב על כוחה של הכנסת כרשות מכוונת. מפעל זה טרם הסתיים. עם סיום המפעל חוקי היסוד ואשרורו על ידי העם ועם כינונה של חוקה שלמה חדשה, יהא מקום לקבל החלטה באשר לתיקון החוקתי שאינו חוקתי. יתכן שהחוקה עצמה תענה על שאלה זו במפורש...

האם משמעות הדבר הינה כי בשלב הנוכחי של ההתפתחות החוקתית בישראל אין מקום לשקול את מקומה של שאלת התיקון החוקתי שאינו חוקתי? אכן, במובן המקיף והשלם שדוקטרינה זו מקובלת במשפט המשווה אין לדוקטרינה זו מקום בישראל.. עם זאת, יש לנו בישראל תהליך של כינון חוקי יסוד (...). על רקע מצב זה יש מקום לעורר בישראל את השאלה הבאה: האם יש מגבלות על כוחה של הכנסת, כרשות מכוונת, בגיבוש תוכנם המהותי של חוקי היסוד, באופן שנוכל לדבר על חוק יסוד לא חוקתי? האם לעניין זה יש שוני בין תחום שכבר כוסה על ידי חוקי יסוד ומתבקש שינוי, לבין תחום שטרם כונן בו חוק יסוד?... התשובות לשאלות אלה שנויות במחלוקת. **לדעתי יש מקום לגישה כי סמכותה המכוונת של הכנסת אינה כל יכולה**. כך לעניין כינונו של חוק יסוד חדש, וכך לעניין תיקונו של חוק יסוד קיים. ניתן לומר כי בשני המקרים חייבת הכנסת, כרשות מכוונת, לפעול במסגרת עקרונות יסוד וערכי היסוד של המבנה החוקתי שלנו... הכנסת לא הוסמכה לפגוע "בליבת הדמוקרטיה, ובדרישת המינימום לאופייה של מדינה כדמוקרטית". בדומה, היא לא הוסמכה לפגוע בליבת היותה של ישראל מדינה יהודית ובדרישות המינימום לאופייה זה" (שם בע"מ (379-380)

170. כלומר, בשלב זה, אף על פי שהמפעל החוקתי טרם הגיע אל סיומו, ובמדינת ישראל טרם כוננה חוקה מלאה ושלמה אשר יכולה לענות על שאלת התיקון החוקתי שאינו חוקתי במפורש (אפשר שהדבר יהיה גם על ידי הצבת דרישות מוגברות וקפדניות לשינויים חוקתיים, למשל) – הרי שכבר קיים בישראל בסיס למבנה החוקתי הישראלי. אשר על כן יש לאמץ את הדוקטרינה הזו, גם אם בגרסה מצומצמת.

171. כך, אם נדמה את המבנה החוקתי הישראלי לבניין, היסודות והקומות הראשונות של המבנה כבר הוקמו. הצורך בהקמת "קומות נוספות" וגם למבנה הזה, אשר בתקווה יכלול גם את חוק יסוד: החקיקה, אין בו כדי להפחית מהסכנה שבפגיעה ביסודות ובקומות הראשונות. להיפך, דווקא

בשלב הקמת המבנה – יש מקום לאמץ, בשינויים המחויבים ובשים לב להתפתחות הייחודית של השיטה המשטרית בישראל, את דוקטרינת התיקון החוקתי הלא-חוקתי.

172. כך או כך, על אף שדוקטרינה זו טרם מצאה מקום של כבוד במשפט הישראלי, ובשל זה טרם נעשה בה שימוש, חלקים ממנה מצאו דרכם למשפט הישראלי בפסיקה באמצעות דוקטרינות אחרות, הערות אגב בפסקי דין ועוד. אשר על כן, אף אין לא יעשה שימוש מפורש בדוקטרינה כפי שיפורט להלן, יש בה כדי להשליך על התנהלות בית המשפט.

173. כאשר עושים שימוש בדוקטרינה זו עולה השאלה מהם העקרונות שעל פיהם תיעשה הביקורת המשפטית של בית המשפט על חוקי היסוד. לכך קיימות גישות שונות, מרחיבות ומצמצמות, הן בישראל באופן המתואם לעובדה כי המפעל החוקתי בישראל טרם נסתיים, והן במשפט המשווה.

174. העותרת תטען כי אף בהתאם לדוקטרינת התיקון החוקתי שאיננו חוקתי, העותרת תטען כי יש לבטל את התיקון, שכן מדובר בפגיעה בעקרונות יסוד של השיטה; מדובר בפגיעה במארג החוקתי העדין שנרקם במסגרת חוקי התקציב.

2.2.א. ביקורת שיפוטית המבוססת על עקרונות היסוד של השיטה או המבנה הבסיסי

175. דוקטרינה זו היא הגשמה מסוימת של הביקורת השיפוטית על חקיקה מכוננת על-בסיס עקרונות יסוד יש לה אחיזה מסוימת בתפיסה החוקתית בישראל, במובן זה שהדין החוקתי הישראלי מכיר בקיומם של עקרונות-יסוד בסיסיים, "על-חוקתיים"; אך זאת מבלי שהוכרעה סוגיית פסילתם של חוקי-יסוד לאורם של עקרונות-על-חוקתיים אלו.

176. לעקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית יש בסיס רחב המעוגן הן בחוקי היסוד, הן בפסיקה והן בשורשים היהודיים והדמוקרטיים של השיטה, שנטועים כבר במועד ההכרזה על הקמת המדינה ואף קודם לכן.

177. כבר בבג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מד(3) 529 (1990), הקודם לחקיקת חוקי היסוד כבוד האדם וחירות וחופש העיסוק, דן בית המשפט באפשרות **ביטול חקיקה של הכנסת על סמך עקרונות יסוד בלתי-כתובים**.

178. בפועל – נכון להיום אין מדובר בעקרונות יסוד בלתי כתובים, אלא בעקרונות יסוד קיימים ומוכרים וידועים אשר מצאו ביטוי גם במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. כך, בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו קבוע בסעיף 1א שכותרתו "מטרה":

"חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית"

179. באופן דומה נקבע בסעיף 2, סעיף המטרה של חוק יסוד: חופש העיסוק:

"חוק-יסוד זה מטרתו להגן על חופש העיסוק כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית"

180. במילים אחרות, חקיקת היסוד הם אך הגשמה של ערכי-היסוד; והם באים רק "לעגן" את ערכי-היסוד במערכת המשטרית הישראלית. ערכי היסוד מתגלים ונחשפים באמצעות חוקי-יסוד, אולם הם קודמים להם במשטר הישראלי.

181. היחס בין חוקי היסוד לעקרונות היסוד מראה כי עקרונות אלה אינם נעלמים אך משום שמתגבשת חוקה. הדבר מתיישב עם ההיגיון שהרי באשר הם עוצמתיים דיים כדי לשמש כלי בביקורת שיפוטית על החקיקה שמקורה בכנסת. יש מקום להניח כי **חוקי היסוד עצמם נוצרו סביב אותם עקרונות, שהם לב ליבה של הדמוקרטיה הישראלית**. כפי שציין, הש' מ' חשין :

"גם חוקי-היסוד אינם בפסגת הפירמידה, שמא נאמר: בתשתית-התשתיות. נעלים עליהם עקרונות-יסוד בחיננו, עקרונות שאף חוקי-היסוד יונקים מהם את חיותם. עקרונות אלה הם עיקרים במשפט הטבע ועיקרים בתורת הדמוקרטיה היהודית. אלה הם ה"גבוה מעל גבוה שומר". אלה הם הגנים היוצרים את חיינו... מטרתם של חוקי-היסוד הינה לעגן, לקבץ, לנטוע בתוכנו את ערכי המדינה; ערכים אלה – ערכים הקיימים לבר-חוק-היסוד – הם המזינים את חוק-היסוד ומהם חיותו של החוק." (ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629–630 (1997)).

182. הנה כי כן, עקרונות יסוד מלווים את שיטת משפטנו זה שנים רבות - מאז נפסק בעניין ירדור (ע"ב 1/65 יעקב ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, יט 365 (1965)) ועד פסקי דין מאוחרים הנזכרים. כפי שציננה הנשיאה ביניש :

"השאלה, אם בית המשפט בישראל מוסמך לפסול חקיקת יסוד משום שהיא עומדת בסתירה לעקרונות- על של שיטתנו, היא שאלה סבוכה היורדת לשורש הלגיטימיות של הרשות המכוננת לקבל הסדרים חוקתיים, המשנים את אופיים של חוקי היסוד, ולשורש סמכותו של בית המשפט לערוך ביקורת שיפוטית על תוצרי פעולתה של הכנסת כרשות מכוננת. עם זאת, הכירו בתי המשפט בישראל בקיומם של עקרונות על שאינם ניתנים לשינוי. גם חוקי היסוד שלנו הניחו את העיקרון החוקתי העיקרי, שספק אם הוא ניתן לשינוי, המתייחס לאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה...אף אני סבורה כי קיים עקרונות יסוד העומדים בבסיס קיומנו כחברה וכמדינה אשר פגיעה בהם תעורר שאלות קשות של סמכות, ובכלל זה ספקות אם בשינוי החוקה מדובר או בכינונה של חוקה חדשה. במקרה כזה – ומוטב שלא יתרחש לעולם – יידרש בית המשפט להכריע אם חרזה הכנסת מסמכותה המכוננת ופגיעה ביסודות בסיסיים של המדינה כיהודית ודמוקרטית." (פרשת בראון פס' 33-34).

183. במשפט המשווה, התפתחה דוקטרינת המבנה הבסיסית שגורסת כי אין לשנות את המבנה הבסיסי של החוקה.

184. דוגמא בולטת לכך ניתנה על ידי בית המשפט ההודי. בפרשת Kesavananda Bharati v. State of Kerala (1973) 4 SCC 225 נפסק שתיקונים מסוימים שנערכו בחוקה (אשר קבעו כי חרף האמור בכל הוראה בחוקה, הפרלמנט רשאי לשנותה בדרך של תוספת, שינוי או ביטול) – אינם חוקתיים. הובהר שם שהגם שהתנאים הפורמליים הקבועים לתיקון החוקה התקיימו הלכה למעשה, הרי שתיקונים אלו אינם חוקתיים בהיותם פוגעים ב"מבנה הבסיסי של החוקה".

185. מקרה נוסף הוא פסיקתו של בית המשפט החוקתי בטאיוואן (משנת 2000) אשר ללא סמכות מפורשת וללא "פסקת נצחיות" – ביטל תיקונים לחוקה שהאריכו את כהונת האספה הלאומית (Interpretation No. 499 (2000), מהטעם שתיקונים אלו פוגעים ב"טבע הבסיסי של הממשל", והם יורדים לשורש "המבנה הבסיסי" של החוקה עצמה).

186. דוקטרינת "המבנה הבסיסי" או "המאפיינים הבסיסיים" מוצאת את ביטוייה גם באירופה ומצאה ביטוי מסוים גם בפסיקת בית המשפט החוקתי באיטליה (1988) אשר קבע שבנוסף

לפסקת הנצחיות שמגינה על ה-republican form of government קיימות גם הגבלות משתמעות נוספות, הנובעות מ"המבנה הבסיסי" עליו מושתתת יסודות החוקה האיטלקית (אולם אלו לא שימשו עד כה לפסילת תיקונים חוקתיים).

187. למעשה, כפי שמציין פרופ' י' רוזנאי בספרו "Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers" (2017) – (להלן: **"תיקונים לא חוקתיים"**) אחד מהעקרונות המוסכמים ברובן המוחלט של חוקות העולם, ואשר אף חוסה תחת הגנת "פסקאות נצחיות" הוא ההגנה על "The form and system of government" וכן בולטת החשיבות של "States political or governmental structure" (בעמ' 23 ; 42-70).

188. העולה מהאמור הוא שעל בית המשפט מוטלת החובה לפעול להגן על שינויים ב"מבנה הבסיסי", כפי שמבהיר היטב הנשיא ברק במאמרו "תיקון של חוקה שאינו חוקתי":

"תפקידו של בית המשפט בחברה דמוקרטית הוא להגן על החוקה והדמוקרטיה. ההגנה על החוקה אינה אך הגנה כלפי חוקים הפוגעים בו. ההגנה על החוקה הינה גם כלפי תיקונים בה הפוגעים בה בבסיסה. אלה כאלה אינם עולים בקנה אחד עם רעיון החוקה ועם הסמכות לשנותה. מי שמבקש להביא שינוי במבנה הבסיסי של חוקה צריך לעשות כן לא בדרך של תיקון החוקה, אלא בדרך של כינון חוקה חדשה. הסמכות המכוננת חייבת לפעול בגדריהם של עקרונות היסוד ובגדריו של מבנה היסוד של החוקה הקיימת. שעה שהן משנות את עקרונות היסוד ואת המבנה הבסיסי הן משמיטות את הקרקע החוקתית עליו הן נשענות. תפקידו של בית המשפט הוא להגן על המבנה הבסיסי ועל עקרונות היסוד של החוקה. על כן מוצדק הוא להכיר בסמכותו לבחון אם תיקון החוקה הוא חוקתי" (בעמ' 377).

"... כמובן, לא כל שינוי בחוקה נופל למסגרת זו. עניין לנו בשינויים חוקתיים עמוקים, המשנים את זהותה של החוקה ואת אופי הדמוקרטי של המשטר. נכללים במסגרת זו שינוי עמוק באופי הרפובליקני של המשטר, פגיעה קשה בהפרדת הרשויות, בשלטון החוק בעצמאות השפיטה ובזכויות האדם הבסיסיות ביותר. כל חוקה ויסודות המאפיינים את המבנה הבסיסי שלה" (בעמ' 378).

189. בישראל, המשטר החוקתי כאמור מבוסס על מפעל חוקי היסוד והרקע ההיסטורי כפי שבא לידי ביטוי בהכרזה על הקמת המדינה ואשר איגודם יחדיו באופן כולל – יוצר את "מאפייני הבסיס" או "המבנה הבסיסי" שהיא-היא הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית. כמו מדינות אחרות, הפרויקט החוקתי-הדמוקרטי בישראל, על אף שעודנו בהכנה וטרם הושלם, מבוסס על מאפיינים בסיסיים, ביניהם המבנה המשטרי. אלו הם עמודי התווך של החוקה הישראלית. ואלו מגבילים, למצער במשתמע, את הסמכות לתיקון חוקתי.

190. בענייננו, כפי שפורט לעיל, לאישור התקציב השנתי יש חשיבות גדולה, מעבר לחשיבותה הברורה לשם הניהול התקין (והסביר) של גוף גדול כמו מדינת ישראל. בראש ובראשונה, הבאת התקציב לאישור הכנסת מהווה את תמיכתה במדיניות הממשלה. הממשלה איננה מוסמכת להוציא את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית, וזאת בשיטת משטר פרלמנטרית כשלנו, באמצעות הכנסת ובאמצעותה בלבד. אין מדובר בקביעה סתמית, אלא בעקרון של השיטה, המבטא את היות העם הריבון, כאשר אך הכנסת (אשר נבחרת על ידו) היא נציגתו בקרב מוסדות השלטון.

191. פגיעה בעקרון זה מהווה פגיעה חמורה בעקרונות היסוד של השיטה ובמאפייני הבסיס של שיטת המשטר הישראלית על ידי פגיעה בליבת המשילות של הכנסת, המייצגת את הריבון. בעניינינו חלה פגיעה חמורה באיזון העדין שמייצגים חוקי התקציב, ובפגיעה חמורה בכנסת. פגיעה נוספת בשרשרת הפגיעות שסופגת הכנסת, המייצגת את העם, בעיקר במישור הפיקוח על הממשלה. כפי שהובהר לעיל, בדיוק כפי שנדרש איזון דק מן הדקים בין הצורך של הממשלה לספק שירותים חיוניים לציבור הרחב לבין החובה לשמור על ריסון תקציבי בתקופת התקציב ההמשכי, הרי שנדרש אותו איזון בין רצון הממשלה להשקיע זמן נוסף בהכנת התקציב, להבאת התקציב לאישור בפני הכנסת בהקדם.

ז.2.ב. סמכות מכוונת אל מול הסמכות המתקנת וגישת ההחלפה החוקתית

192. פרופ' קלוד קליין, הציע השקפה מעניינת ביחס לסמכות המכוונת של הכנסת. פרופ' קליין הציע להבחין בין שלושה כובעי הכנסת: סמכות מכוונת מקורית, סמכות מכוונת נגזרת (או הסמכות המתקנת) וסמכות מחוקקת: "הסמכות המכוונת המקורית ממשיכה להתקיים לגבי הנושאים שבהם עדיין לא נחקקו חוקי יסוד, ואילו באותם הנושאים שבהם נחקקו חוקי היסוד מצתה הכנסת את סמכותה המכוונת המקורית. כמרכן הסמכות המכוונת המקורית הטילה על הכנסת להיות הגוף המוסמך לצורך הסמכות המכוונת הנגזרת". (קלוד קליין "בעקבות פסק-הדין בנק המזרחי – הסמכות המכוונת בראי בית-המשפט העליון" משפטים כ"ח, 341, 357 (תשנ"ז), להלן: "קליין בעקבות בנק המזרחי").

193. היינו – הסמכות המכוונת המקורית שהייתה לאסיפה המכוונת שנבחרה, הועברה מן הכנסת הראשונה אל הכנסות שלאחריה, אך סמכות זו מתקיימת בעת חקיקת חוקי יסוד חדשים (שהם מעיין חוקה חדשה). סמכות זו פועלת בחלל כמעט ריק. עם זאת, באותם הנושאים שבהם נחקקו כבר חוקי-היסוד מצתה הכנסת את סמכותה המכוונת המקורית, ונותרה בידה אך הסמכות הנגזרת-מתקנת (קליין בעקבות בנק המזרחי 356).

194. היות שסמכותה של הכנסת לתקן את חוקי היסוד היא סמכות משפטית הנגזרת מחוקי היסוד עצמם, זוהי סמכות מוגבלת. כפי שפרופ' קליין ציין במאמר אחר, "סמכותה של הרשות המכוונת הנגזרת קבועה ומוגבלת על-ידי המסגרת המשפטית שניתנה לו בחוקה דהיינו לרשות המכוונת הנגזרת יש סמכות מוגבלת ... אם עשתה כנסת שימוש בסמכותה, הסמכות מתרוקנת ועוברת לרשות הנגזרת (דהיינו: הרשות שקיבלה את הסמכות לשנות את החוקה). הרשות הנגזרת מוגבלת באותן הגבלות שנקבעו על-ידי הרשות המכוונת המקורית" (קלוד קליין "הסמכות המכוונת במדינת ישראל" משפטים ב 51, 52, 54 (1969-1970)).

195. כלומר, גישה זו מציעה ביקורת שיפוטית יחסית מצומצמת על חוקי היסוד – ועל אף העובדה שפרופ' קליין התמקד במגבלות פרוצדורליות, נדמה שיש אפשרות להרחיב את נקודת ההשקפה גם ביחס למוגבלותה של הסמכות המתקנת אף להיבטים מהותיים – ולכן, וכפי שיפורט להלן, עמדה זו נושאת רלוונטיות משמעותית לעניינינו.

196. לצד זאת, ועל אף שהמבנה החוקתי הישראלי הוא ייחודי, תפיסה דוקטרינרית זו מוצאת שורשים אף בדוקטרינת ההחלפה החוקתית שמקורה במשפט המשווה, ובעיקר בקולומביה, אשר מזכירה במידת מה את אותה הדוקטרינה.

197. החוקה הקולומביאנית משנת 1991 אינה כוללת פסקאות נצחיות ומגבילה את סמכות הביקורת השיפוטית על תיקונים חוקתיים לביקורת פרוצדוראלית בלבד. על אף זאת, בית המשפט החוקתי (C-551/03) קבע שהליך ומהות אינם ניתנים להפרדה מלאכותית ופירש בהרחבה סמכותו לביקורת פרוצדוראלית באופן שחלה על בחינת עוצמת ההשפעה של השינוי החוקתי.

198. כך קבע בית המשפט, **שסמכות "התיקון" החוקתית אינה עולה עד כדי החלפתה של החוקה בחוקה "חדשה"**. כלומר, כאשר המחוקק מתקן את החוקה באופן שמהווה יצירה בפועל של חוקה "חדשה", הרי שהמחוקק מבצע "החלפה חוקתית" ולכן יש לראות בפעולה זו כפעולה בחוסר סמכות – ועל כן, יש סמכות לבית המשפט לפעול ולבטל תיקוני-חוקה העולים כדי "החלפה חוקתית".

199. כך, למשל, בשנת 2010 פסל בית המשפט (C-141/2010) תיקון מוצע לחוקה שאמור היה לאפשר לנשיא להתגבר על מגבלת הכהונה, ולהתמודד בפעם השלישית ברציפות. תיקון כזה, כך לטענת בית המשפט, מפר את הבסיס הדמוקרטי, ומשפיע על הסדר החוקתי הכללי במדינה. המדובר אפוא ב"החלפה חוקתית", ולא בתיקון (ראו עמ' 65-67 בתיקונים לא חוקתיים).

200. לפי פסיקת בית המשפט החוקתי שם, **שינוי הוראה חוקתית יסודית ההופכת את אופי המשטר החוקתי תיחשב "החלפה חוקתית"** – שינוי חוקתי שיכול להתבצע רק על-ידי מנגנונים יוצאי דופן כמו אסיפה מכוננת המתכנסת כדי לבחון את שינוי המשטר החוקתי בכללותו. אמנם בקולומביה החוקה כוללת הליך נפרד לכינון אסיפה מכוננת, אך **הרציונל זהה לזה העולה מההכרה בכך שלכנסת שלוש סמכויות, וכסמכות ביניים עומדת הסמכות המתקנת: והמסקנה היא שסמכות המחוקק לתקן את החוקה נגזרת מהחוקה עצמה ולכן מוגבלת**.

201. אף הנשיא (בדימ') ברק התייחס במאמרו להבחנה בין סמכות מכוננת לסמכות מתקנת:

"סמכות משנית ממוסדת נגזרת נוספת היא הסמכות של האספה המכוננת לתקן את החוקה. סמכות זו נקבעת לעתים במפורש בחוקה עצמה ("פסקת תיקונים") אשר קובעת גם מי יפעיל סמכות זו. בהעדר הוראה מפורשת בעניין הסמכות לתקן את החוקה, יש להכיר בסמכות זו במשתמע מלשון החוקה..."

הסמכות המכוננת המשנית היא סמכות מוגבלת. היקפה נקבע על ידי הסמכות המכוננת הראשונית. הסמכות המכוננת המשנית אינה רשאית לחרוג מהסמכויות שהענקו לה על ידי הסמכות המכוננת הראשונית..

הסמכות המכוננת המשנית היא מוגבלת. לא כל תיקון חוקתי הוא חוקתי. מכאן התפיסה כי אין לאפשר באמצעות פסקת התיקונים תיקונים חוקתיים שאינם חוקתיים (unconstitutional constitutional amendment). במסגרת זו פותחה התפיסה כי **שינויים במבנה הבסיסי של החוקה אינם חוקתיים**..

(אהרן ברק, "הכנסת כרשות מכוננת ושאלת התיקון החוקתי שאינו חוקתי" **על כבוד האדם וחירותו** (טרם פורסם, צפוי להתפרסם ב-2021))

202. מקום שבו התיקונים החוקתיים עולים כדי שינויים משטריים יסודיים, הרי שאין המדובר ב"תיקונים", אלא ב"החלפה חוקתית" שבה מוטלת החובה על בית המשפט הנכבד להתערב.

203. בהיקש למשפט הישראלי, משמעות הדברים היא שהואיל וסמכות הכנסת לתקן את חוק יסוד: משק המדינה היא סמכות הנגזרת מחוק היסוד עצמו, היא מוגבלת ואין באפשרות התיקון

להביא ל"החלפה חוקתית" של חוק היסוד עם חוק יסוד חדש.

204. על-אף העובדה שבשיטה הישראלית אין לכאורה הבדל בין הליך חקיקה לבין הליך "תיקון" לבין הליך "כינון" – והדבר נעשה לכאורה בפרוצדורה דומה, הרי שלהבחנה בסמכויות השונות של הכנסת (תיקון לעומת כינון) – יש השלכות גם על הפרוצדורה, אשר נושאות משמעויות ביחס לדיון הציבורי, ולכן השפעה גם על המהות. כך, ברור לכל שהבאת חוק יסוד חדש לשולחן הדיונים נושאת משקל ונראות ציבוריים משמעותיים הרבה יותר משינוי שנחזה כ'רק' תיקון חוקתי, ונלווה לה דיון ציבורי ופוליטי נרחב יותר. כמו-כן, דיון בחוק יסוד חדש מצריך גם פתיחת כל הוראות חוק היסוד לדיון בוועדת החוקה, ובחינה הוליסטית כיצד ההוראות השונות פועלות יחד (ראו י' רוזנאי "חוק יסוד חדש בכנסת תיקון חוקתי?" IDC Law Blog).

205. דברים אלה מדגישים את החשיבות בכך שסמכות התיקון החוקתי בישראל מוגבלת בגדרי כל חוק יסוד ולא ניתן להשתמש בהליך התיקון החוקתי כדי להחליף **מהותית** את חוק היסוד בחוק יסוד חדש.

206. בעניינינו אף גישת ההחלפה החוקתית וגישתו של קלוד קליין בדבר הסמכות המכוננת לסמכות המתקנת, מביאים למסקנה דומה לדוקטרינה המתבססת על עקרונות היסוד של השיטה. איון החובה של הממשלה להביא את התקציב בפני הכנסת, מהווה פגיעה באחד מתפקידיה החשובים ביותר של הכנסת. הן לנוכח היותה המפקחת על הממשלה והן לנוכח החשיבות החוקתית שבאישור התקציב על ידי נציגי הריבון.

207. כך, התניה של העברת התקציב השנתי באישור הכנסת מבטאת את אחד מהכלים המשמעותיים והיעילים ביותר של האחרונה לבקר את מדיניות של הממשלה ולפקח על עבודתה. תפקיד זה של הרשות המחוקקת סופג מהלומות חוזרות ונשנות במהלך השנים האחרונות ובשל כך נשחק עד כדי לא קיים. יפים לעניין זה, דבריו של המלומד רוזנאי:

"הממשלה חבה בחובות אמון כלפי הכנסת. חוק-יסוד: הממשלה קובע כי 'הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת', וכי 'הממשלה אחראית בפני הכנסת...!'. הכנסת מפקחת על פעילות הממשלה ואישור תקציב המדינה אחת לשנה הוא אחד ממנגנוני הפיקוח העיקריים של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת. כשם שאפשרות להביע אי-אמון בממשלה, המביאה להתפטרות הממשלה, היא אלמנט הכרחי במשטר פרלמנטרי, כך גם הליך אישור של תקציב המדינה מבוסס על מערכת יחסים חשובה בין הממשלה לכנסת, המבטאת את עקרון הפרדת הרשויות ואת הפיקוח של הכנסת על הממשלה..." (רוזנאי, שימוש לרעה, בע"מ 1266).

208. כלומר, להעברת התקציב בכנסת יש ערך אינטרינזי, **מאחר שבאישור הכנסת המייצגת את הריבון (הוא העם) ובעצם מדובר בהסמכה לפעולה מטעם הכנסת**. אך מעבר לכך, לאישור התקציב גם ערך אינסטרומנטלי משמעותי בפיקוח ובבקרה השוטפים של הכנסת על התנהלות הממשלה.

209. כל אלה מדגישים את העובדה כי בעצם התיקון הנוכחי, נפגעת הכנסת כמייצגת את הריבון וכמפקחת על פעולות הממשלה.

210. עצם הפגיעה באותו איזון העדין שהוזכר לעיל, שלא לומר איון לחלוטין, מוביל למסקנה כי מדובר בהחלפה חוקתית של ממש, שנעשה במסגרת תיקון לחוק יסוד, במקום במסגרת חוק יסוד

חדש. לנוכח השפעתו העצומה בן על חוק יסוד: משק המדינה, דומה כי מדובר בפגיעה חמורה גם בחוק יסוד זה, ולא רק בחוק יסוד: הכנסת.

211. במילים אחרות, התיקון מושא העתירה הביא לידי כך שנוצר עקרון משטרי חדש, שבו יסודות המשטר החוקתיים המגולמים בתקציב ההמשכי דהיום כבר אינם קיימים. התיקון אפוא "פורץ" את המסגרת החוקתית הקיימת; והוא כלל אינו בבחינת "תיקון", אלא בבחינת כינון מחדש של הסדר משטרי. על-כן, הכנסת נדרשת לחוקק את חוק היסוד במסגרת סמכותה המקורית "המכוננת", ולא להסתפק בשימוש בסמכותה הנגזרת "המתקנת".

212. מדובר בפגיעה נוספת, בשורה של פגיעות בחוק היסוד, אשר פוגעות במאגר החוקתי של חוקי התקציב.

3.ז. הארכה אסורה של כהונת הכנסת

213. ס' 9א לחוק יסוד: הכנסת קובע כדלקמן:

"(א) הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן; תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האמורות; בחוק כאמור ייקבע מועד הבחירות."

214. ראשית נטען לעניין הרוב הדרוש, ולאחר מכן לעניין הדרישה בחוק ל"נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן".

215. בעניינינו, הכנסת ה-24 מאריכה את תקופת כהונה בהארכת המועד להעברת התקציב, כך שהיא עורכת תיקון שמשמעו שבמקום מועד פיזור הקבוע כיום ביום 20.9.2021; היא מאריכה בפועל את המועד ב-54 ימים, עד ליום 14.11.2021. כלומר, היא נמנעת מה"סכנה" שבפיזור במועד שקבוע כיום, ודה פקטו מאריכה את כהונה (זאת, גם לנוכח העובדה שהתקציב לשנה זו הופך ל"חסר משמעות" כלכלית, שכן הוא יעבור במועד מאוחר מאוד; במובן זה – שהוא כל כולו אישור בדיעבד).

216. הדרישה בחוק יסוד: הכנסת לרוב משמעותי ביותר לצורך "עיכוב" או הארכת כהונתה של הכנסת היא כמובן הגיונית. מטרתה למנוע מצב בו 120 חברי כנסת מונעים מכינוס מהמדינה לכנסת מערכת בחירות ובפועל להאריך את כהונתם ללא קבלת אמון הבוחר. קרי, תחת שיחזירו את המנדט עם פקיעתו – הם עושים במובן ברור שימוש לרעה בסמכותם המכוננת להארכת תפקידם.

217. המשנה לנשיאה מלצר התבטא בנושא (באוביטר) בפרשת המרכז האקדמי, שזכור עסקה בסוגיית התקציב הדו-שנתי, כאשר התייחס השופט למועד העברת התקציב כמגדירה את מועד כהונת הכנסת:

" מכאן שאם הכנסת מבקשת לשנות מההסדר הקבוע בסעיף 9א לחוק-יסוד: הכנסת הנ"ל ולהאריך את תקופת כהונתה (באיזו מן החלופות הקוצבות את כהונתה ומוסדרות בחוק-יסוד: הכנסת) – עליה לעשות כן ברוב של שמונים חברי כנסת, ואפילו אם מדובר בדרך של תיקון חוק היסוד. ראו: ספר רובינשטיין ומדינה, עמ' 602. זה המקום להזכיר גם את אמירתו של השופט (כתוארו אז) מ' חשין ב-בג"ץ 2254/04 סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, כבוד השופט דליה דורנר, פ"ד נח(6) 685 (2004), שהובאה בעמ' 719

לחיות דעתו ונוסחה כך:

"להארכת תקופת כהונתה של הכנסת לא יסכון חוק, אף לא חוק-יסוד (לחריגים לכלל ראו הוראת סעיף 9א לחוק-יסוד: הכנסת כפי שהוספה בשנת תשנ"ב)".

(שם, בפס' 10, הדגשים במקור – הח"מ)

218. חשוב לציין כי בעניין זה ציין המשנה לנשיאה כי הוא מציע שלא לפסוק לפי טיעון זה אך כי טיעונים בעניין לא נשמעו בפניו.
219. במקרה הנוכחי, ברור כי הוראת התיקון דנן איננה יכולה לחול על הכנסת ה-24, שכן פירוש הדבר שבפועל היא מאריכה את כהונתה, תוך פגיעה בחוק יסוד: הכנסת.
220. לעניין הנסיבות המיוחדות, ברור כי אין בעניינינו נסיבות מיוחדות להאריך את כהונת הכנסת, ובוודאי שאין נסיבות שלא לערוך את הבחירות במועדן. יודגש כי העובדה שנערכו מערכות בחירות חוזרות ונשנות בשנתיים האחרונות הן תוצאה עגומה של התנהלות ממשלתית בעייתית. אך אין מדובר בנסיבות חריגות מספיקות, בוודאי שאין יכולות להספיק לפגיעה שכזו בדמוקרטיה הישראלית.

ח. סיכום

221. הנה כי כן, בהתאם לכל האמור התיקון מושא העתירה מהווה שימוש לרעה מסוכן בכותרת חוק יסוד, וכן תיקון חוקתי שאיננו חוקתי; כמו גם היעדר הרוב הדרוש וקיומן של נסיבות מיוחדות להארכת כהונתה של הכנסת.
222. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולאחר מכן עשותם למוחלטים. בנוסף מתבקש בית המשפט לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת ובשכר טרחת עו"ד, כדין.
223. עתירה זו נסמכת על תצהירו של מר עמק ברכה, סמנכ"ל העותרת.

ירושלים, 11 יולי 2021
ב' אב תשפ"א

חן שופן, עו"ד

אריאל ברזילי, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

בג"ץ 21/

**בבית משפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בעניין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי ו/או חן שופן ו/או דן שבל
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. ראש הממשלה
2. ראש הממשלה החליפי
3. ממשלת ישראל
4. שר האוצר
5. משרד האוצר
- ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
צל"ח א-דין 29, ירושלים
טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011
6. הכנסת
- ע"י המחלקת המשפטית של הכנסת
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6753495

המשיבים

תצהיר

אני, הח"מ, עמק ברכה, ת"ז 028959474, סמנכ"ל העותרת, מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה
בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת. הריני מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות
לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני, עו"ד הל, מ.ר. Pissess, מאשר בזאת כי ביום 5.7.2021 הופיע לפני עמק ברכה
הנושא ת"ז 028959474 שמספרה 028959474 שזוהה על ידי והמוכר לי אישית. לאחר שהזהרתיו כי עליו
להצהיר אמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו
וחתם עליה בפני.

דן שבל, עו"ד

מ.ר. 84555

עורך דין

נספחים

העתק פרוטוקול מס' 84 מוועדת חוקה, חוק ומשפט (25.11.2013)	נספח ע/1
העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון מיום 10.6.2021	נספח ע/2
העתק מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת מיום 14.6.2021	נספח ע/3
העתק תזכיר חוק יסוד : הכנסת כפי שפורסם באתר החקיקה הממשלתי	נספח ע/4
העתק הערות התנועה לאיכות השלטון לתזכיר חוק יסוד : הכנסת כפי שהועבר למשרדי הממשלה	נספח ע/5
העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון אל היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת	נספח ע/6

נספח ע/1

העתק פרוטוקול מס' 84 מוועדת חוקה, חוק
ומשפט (25.11.2013)

פרוטוקול מס' 84
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שני, כ"ב בכסלו התשע"ד (25 בנובמבר 2013), שעה 10:00

סדר היום:

1. הצעת חוק-יסוד : הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)
2. הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013

נכחו:

חברי הוועדה:

דוד רותם – היו"ר
אברהם מיכאלי
אורית סטרק

רון הופמן
דב חנין

מוזמנים:

- | | | |
|---------------|---|-----------------------------------|
| זמר בלונדהיים | – | מח' ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים |
| דנה יפה | – | מח' ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים |
| יגאל אברהמי | – | מתמחה, משרד המשפטים |
| יפית שלו | – | מתמחה, משרד המשפטים |
| יואל בריס | – | היועץ המשפטי, משרד האוצר |
| אבי גבאי | – | סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר |
| אבישר כהן | – | סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר |
| אברהם דיסקין | – | מכון קהלת, מומחים שונים |
| יוגב גרדוס | – | אגף התקציבים, משרד האוצר |
| אסף שפירא | – | חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה |
| יובל ליפקין | – | מנכ"ל, המרכז להעצמת האזרח |
| שמחה דן רוטמן | – | עו"ד, המרכז למשילות ודמוקרטיה |

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט
אפרת חקאק

רכזת בכירה בוועדה:

תמי ברנע

רישום פרלמנטרי:

אסתר מימון

1. הצעת חוק-יסוד : הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)**2. הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013**היו"ר דוד רותם:

בוקר טוב. אני מבקש לפתוח את ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט בנושא: הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), של חברי הכנסת רונן הופמן, חמד עמאר, רוברט אילטוב ודוד רותם. נגמור את חוק היסוד היום ונאפשר למשרד המשפטים להביא את זה בפני ועדת השרים.

סיגל קוגוט:

נתחיל עם התקציב כדי לשחרר את החברים מהאוצר. לפני שאנחנו מתחילים עם התקציב, בדיון הקודם דיברנו על הרכב הממשלה. חבר הכנסת הופמן התכנס אתך לגרסאות. בסופו של דבר לחבר הכנסת הופמן היתה מחשבה נוספת והוא רוצה להותיר את הגרסה של השריון של הסעיף ב-70. מדובר בגרסאות להצבעות, ואם כך אנחנו משאירים גם את הגרסה הזאת.

היו"ר דוד רותם:

אין שום בעיה, נשאיר את שתי הגרסאות.

סיגל קוגוט:

אם כך, יש לנו כמה גרסאות: יש לנו גרסה של 22 עם המודל המיוחד שב-70 אפשר להעלות, יש לנו הגרסה שלך של 19 עם המודל המיוחד שאפשר להעלות, יש לנו גרסה של שריון ב-70, ואז תצטרכו להחליט – לא חייבים עכשיו – אם זה בכל הקריאות או בשתי קריאות ב-61 ובקריאה השלישית ב-70. לא חייבים עכשיו להתעסק עם זה.

היו"ר דוד רותם:

אל תדאג, כשנרצה לשנות יהיה בשלוש הקריאות 61.

סיגל קוגוט:

לכן הוא רוצה שריון.

היו"ר דוד רותם:

אני יודע שהוא רוצה שריון, כי הוא חושב שלא נוכל לשנות את זה.

סיגל קוגוט:

אנחנו מקווים ליצור מודל שלא ירצו לתקן אותו כל-כך מהר.

לגבי שרים בלי תיק יש גרסאות של חברת הכנסת סטרוק וחבר הכנסת מקלב שיהיה כמו הדין היום, יש גרסה של חבר הכנסת הופמן שירד כל הנושא של שר בלי תיק ויהיה שר ממונה על משרד, שזה כן יישאר. לגבי סגני השרים נשאר הנוסח ששניכם הסכמתם עליו, אבל יש עוד גרסה שחברי הכנסת ביקשו, שבהודעה לכנסת ייאמר – כך אני מציעה לנסח – מה תחומי הפעולה שסגן השר יהיה מופקד עליהם. גרסה אחרת אומרת שזה כמו הדין היום, ממילא מודיעים לכנסת וממילא הוא מנהל שיחות ומן הסתם הוא מברר מה הולכים להטיל עליו לפני שהוא מסכים למינוי.

רונן הופמן:

שר לכל משרד – אני חושב שירדנו מזה.

סיגל קוגוט:

לא שר אחד. שר יהיה ממונה על משרד כמו הדין היום. לא אחד.

הגענו לתקציב המדינה. על חלק מהדברים דנו יותר בפרוטרוט, על חלק פחות, אבל נעשה סיכום ביניים כדי לראות את הגרסאות שבכל זאת נשארות לשלב מאוחר יותר.

הנושא הראשון, הימים הנדרשים אחרי בחירות לכנסת ולממשלה לקבל את תקציב המדינה – הנוסח שעבר בקריאה הראשונה משקף את הצרכים שהתגלו בכנסת, ולדעת חברי כנסת בהתעמקות מסוימת בתקציב, למרות שינוס מותניים אחרי בחירות, עדיין צריך מינימום של זמן גם לממשלה וגם לכנסת ללמוד את התקציב. חברי הכנסת שמציעים סברו שכאן על מנת לאפשר לדרג הנבחר ללמוד את התקציב, צריך ללכת על 100 ימים, שזה הדגם שהוצע בהוראת השעה, וגם לדאוג שחוק היסוד ידאג לחלק את הזמנים בין הכנסת ובין הממשלה. על אף שהיה ידוע שבממשלה מכינים את התקציב כל השנה, בכל זאת החליטו שקצת יותר מחצי יהיה לממשלה וקצת פחות מחצי יהיה לכנסת, מתוך הבנה שהממשלה בכל זאת מעצבת את ההצעה.

בדיונים הקודמים נשמעו דעות, בעיקר מקרב משרד האוצר, שצריך להישאר בדין הקודם מכמה טעמים: אחד מהם הוא שהוראת השעה היתה כרוכה בתקציב דו-שנתי. מאחר שהמודל הזה כרגע לא במקומותינו אין צורך להעדיף באמת ולהכיר בכך שמדינה שהתנהלה חודשים ארוכים ללא תקציב מאושר, כולם צריכים להתגייס, לשבת יום ולילה ובתוך 45 ימים לאשר את התקציב.

אנחנו סברנו שיש טעם בהצעה, במיוחד בכל הנוגע לזמן שנותנים לכנסת. 60 ימים בשנה רגילה – אנחנו מקבלים כרגע הרבה הצעות, אם כי זה לא עומד כרגע על השולחן – זה זמן לא מספיק. 45 ימים אחרי בחירות, כשהרבה פעמים מביאים דברים חדשים ומתחלפים חברי כנסת, חלקם חדשים, והם צריכים ללמוד את כל הנושא הזה זה דבר מינימלי.

היו"ר דוד רותם:

מה שיגידו לך, אנשי משרד האוצר, ואולי בצדק: מה הכנסת בכלל מתערבת, אנחנו קבענו להם תקציב.

יואל בריס:

הפוך, אדוני. הפוך לחלוטין.

סיגל קוגוט:

כאן הגענו לשאלת המשילות. נימוק נוסף שנשמע – אני מניחה שיואל יציג אותו יותר בפרוטרוט – הוא, שבדרך כלל תקציבים עוברים בקריאה הראשונה, ואז לא מתחילים מאפס. ראשית, אי-אפשר לכתוב בחוק-יסוד: אם עבר בקריאה הראשונה, יהיה X ימים, ואם לא עבר בקריאה הראשונה, יהיה Y ימים. זו מסגרת כוללת שהיא מרבית. תמיד אפשר להתאמץ ולעשות בפחות זמן אם יש צורך בכך. דבר שני, גם אם תקציב עבר בקריאה הראשונה זה עוד לא אומר שאותם נבחרים הציבור שבים ודנים בו, גם בממשלה וגם בכנסת. יש פה הנחה מובלעת שאם כבר היתה ממשלה כלשהי שאישרה אותו וכנסת כשלהי שאישרה אותו, לא צריכים החדשים זמן ללמוד אותו.

היו"ר דוד רותם:

באוצר זה לא "נבחר ציבור", זה "הנבחרים".

יואל בריס:

אני אביע את עמדתנו.

היו"ר דוד רותם:

אדוני בהיותו יועץ משפטי הוא הנבחר...

יואל בריס:

מי נבחר? אני? בשום פנים ואופן לא.

סיגל קוגוט:

הוא הנבחר להיות יועץ משפטי.

היו"ר דוד רותם:

אתה היועץ המשפטי.

סיגל קוגוט:

האמת שזה מינוי.

היו"ר דוד רותם:

אתה האיש הכי חשוב.

יואל בריס:

תמיד אני אומר שנבחרתי בוועדה, ועדת מכרזים של חמישה אנשים, לטוב ולרע. אדוני נבחר על-ידי כך וכך - -

היו"ר דוד רותם:

על-ידי בן-אדם אחד...

יואל בריס:

- - מיליוני בוחרים.

סיגל קוגוט:

לגבי התקציב הדו-שנתי ביקשתי מהיועצת המשפטית של ועדת הכספים לבוא. היא לא יכולה להיות פה היום, היא בחופשת לידה, אבל את המסר אני כן יכולה להעביר – שני התקציבים היו זהים. הרוב המכריע של הדיון הוא על חוק ההסדרים. חוקי ההסדרים הולכים ומתנפחים כשהם מגיעים אלינו בשנים האחרונות. אנחנו צריכים לנהל מאבקים מאוד גדולים רק בשביל שחלק מהנושאים יוסרו מהם, לכן שני תקציבים זהים לא גזלו יותר זמן בוועדת הכספים ורוב הזמן הושקע בחוקי הסדרים. לכן אותה תפיסה של הנבחרים שמגיע להם זמן מינימלי, גם אם ממשלה קודמת וכנסת קודמת אישרו בקריאה הראשונה, קל וחומר אם לא, ובן בנו של קל וחומר שאחרי בחירות לפעמים משתנה מדיניות – בשביל זה הולכים לבחירות – מגיע להם שיהיה להם זמן מינימלי כדי שהחלטות שהם מקבלים יהיו החלטות מושכלות. ולכן אנחנו חושבים שהגרסאות שעברו בקריאה הראשונה הן גרסאות טובות מאוד.

הדבר האחרון שאני אתייחס אליו זה רעיון שעלה. אגף התקציבים העלה רעיון שיישארו 45 הימים ויבנה גם מנגנון שיאפשר להאריך את התקופה הזאת בעת הצורך. אנחנו סבורים שיש חיסרון במנגנון כזה. אחת משתיים, או שתמיד ינקטו בו – אם הכנסת סבורה שהיא צריכה לפחות 45 ימים בשביל ללמוד את התקציב וספיחיו תמיד זה יקרה – ובגלל שזה יהיה שוט להתפזרות הכנסת, יצא שהצעות באגף התקציבים או התנהגויות של ממשלה הן אלה שיחליטו אם הכנסת תתפזר במועד כזה או אחר. לכן חוק היסוד צריך להיות מאוד ברור בעניין הזה. מאוד ברור. אני רק מזכירה שמה שקבעו חברי הכנסת המציעים הוא שזה יהיה תקופות מרביות. אם פתאום יש משבר, שעת חירום, כולם מתכנסים, יכולים עדיין להעביר את התקציב ב-45 ימים אם הם חפצים בכך. זהו.

יוגב גרדוס:

אני לא מבין שאגף תקציבים יקבע אם הכנסת תתפזר או לא. האם את יכולה לחדד?

היו"ר דוד רותם:

אתם יכולים להגיש תקציב עבור זמן, לא יספיקו להעביר, כי תתעקשו על כל נקודה ונקודה - - -

סיגל קוגוט:

ולכנסת יישארו יומיים.

יוגב גרדוס:

מה ההבדל בין זה למצב של ה-100 ימים?

סיגל קוגוט:

חוק היסוד קובע שאתה חייב להביא את התקציב לפחות 45 ימים לפני כן, זה לא נתון לא החלטתך ולא לשום הצבעה ולא לכוחות פוליטיים. זו ההצעה להוראה של חוק היסוד, לכן אני אומרת שהיא טובה.

יוגב גרדוס:

במקרים האחרונים זה לא קרה.

סיגל קוגוט:

אתה חייב להביא את התקציב ולאפשר לכנסת, לנבחרי הציבור, ללמוד אותו. אם זו לא הוראה של משילות, אני יודעת הוראה של משילות מהי.

היו"ר דוד רותם:

כן, יואל בריס.

יואל בריס:

בעניין הזה, בניגוד לעניין שדנו בו בדיון הקודם, יש כאן למעשה ערכים מתנגשים. אין פתרון שהוא טוב בשום מצב, והשאלה, אם מגלים את המטבע על קצהו, על איזה צד הוא ייפול, על עץ או על פלי. אולי זה דימוי לא טוב, כי נשמע שאנחנו צריכים להגריל פתרון, אבל אנחנו צריכים לראות איזה צד של המטבע אנחנו מעדיפים בעניין הזה, והבעיה היא בעיה.

לפני שיגידו לי אני אגיד בעצמי, ברור שאני נמצא כאן באיזו אי-נוחות מהסיבה הפשוטה שבשני האירועים הקודמים שבהם קרה הדבר הזה של תקציב המשכך, ושניהם במשמרת שלי, במשמרת שלי כיועץ משפטי ראשי של משרד האוצר, נאלצנו להגיע לכאן, לבית הזה ולוועדה הזאת, ולבקש ארכה, להאריך את 45 הימים.

בשנים שאני במשרד האוצר, ממה שאני יודע וזוכר, היו לנו ארבעה אירועים כאלה. שניים הסתיימו בתוך 45 יום ושניים לא. השניים שהסתיימו בתוך 45 יום היו, למיטב זכרוני, ב-2002 וב-2006, השניים שלא הם היו ב-2009 וב-2013 השתא.

היו שלושה הבדלים בין שני התרחישים האלה, בין האירועים מסוג א' לאירועים מסוג ב', ולא רק השאלה מי היה היועץ המשפטי של משרד האוצר באותו רגע. ההבדלים בשני האירועים – למעשה עד 2006 לא קרה שהכנסת התפזרה בלי להעביר בקריאה הראשונה אפילו את חוק התקציב, לא קרה כדבר הזה. המשמעות של תקציב שעבר בקריאה הראשונה היא לא רק כפי שרמזה היועצת המשפטית של הוועדה שיש מי שחושב או מעלה על דעתו חלילה שכיוון שהכנסת היוצאת נתנה את דעתה, הכנסת הנכנסת לא צריכה לתת את דעתה. בשום פנים ואופן לא. המשמעות היא שהעבודה הפנימית של המשרד, העבודה המקצועית, נעשתה. במצבים האלה השינויים בשוליים שנדרשו בידי הממשלה הנכנסת היו בדיוק כאלה – הם התבססו על מבנה קיים. הם עשו למבנה עיצוב, אבל היה מבנה שהיה אפשר לעצב.

ב-2009 התקציב הונח אחרי שכבר היה ברור שיש הליכה לבחירות, ובכל זאת כדי לקיים את מצוות חוק היסוד התקציב הונח ולא הוצבע. מראש היה ברור שהוא לא יוצבע. למעשה היתה הנחה לשם הנחה.

ב-2012, לקראת שנת 2013, היינו במצב עוד יותר חמור מבחינה זו, שלא רק שלא הוצבע התקציב בקריאה הראשונה, לא רק שהוא לא הונח לקריאה הראשונה, הוא לא הוצבע בממשלה. יותר מזה, הוא אפילו לא הוגש לממשלה. לא היה תקציב שהוגש לממשלה, ולכן העבודה המקצועית כולה נעשתה תחת שרביטו של שר האוצר הנוכחי, והעבודה המקצועית הזאת היא להבנתי זו שדרשה את הארכת הזמנים.

סיגל קוגוט:

לשיטתך, הרי זה יכול לקרות גם בפעם הבאה. הרי חוק היסוד צריך לצפות את כל התרחישים.

יואל בריס:

נכון. מדובר בהצטרפות של שלושה תרחישים שהם תרחישי קצה. התרחיש השני, שגם התקציב של 2009 וגם התקציב של 2013 הונחו תחת משבר מסוים, היו תקציבים קשים במיוחד. בשנת 2009, מיותר להזכיר, היינו תחת הרושם של המשבר הכלכלי העולמי, וזה הופיע בדברי ההסבר ובהנמקות שאני נאמתי כאן בוועדה הזאת באותו זמן, כדי להסביר את הצורך בהארכת הימים. ב-2013 לא היינו במשבר כלכלי, אבל היינו במצב פיסקלי לא פשוט מבחינת היכולת לסגור את מספרי התקציב ולהביא תקציב מאוזן.

סיגל קוגוט:

גם זה יכול לקרות בעתיד.

יואל בריס:

הצטרפו לשני הגורמים האלה – לא רק הצטרפו, אלא במידה רבה היו תוצאה להם – העניין שהתקציב גם של 2009 וגם של 2013 וגם התקציב באמצע, של 2011-2012, היו תקציבים דו שנתיים.

יש בתהליך של התקציב עבודה מקצועית ויש אישור פוליטי הנדרש בממשלה ובכנסת. אני לא אחזור על הדברים שאמרתי בפעם הקודמת על החשיבות הרבה שאנחנו מייחסים כמובן לכך שהתקציב מונח כחוק ועובר בשלוש קריאות את כל התהליך. זו הליבה של הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. אני לא יודע אם הליבה, אבל ודאי בליבה של הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ועל פעולותיה. אבל עוד לפני כן יש העבודה המקצועית שנדרשת לעשות, והעבודה הזאת, לא חוק ההסדרים. בכל המקרים אגב, אנחנו תמיד מקפידים שחוק ההסדרים לא מעכב את ההנחה לעולם.

סיגל קוגוט:

הוא מעכב את הדיונים.

יואל בריס:

חוק ההסדרים הוא דיון אחר. לא הייתי מציע שנעשה עכשיו את כל הדיון על חוק ההסדרים, אבל חלקים ממנו הם אינהרנטיים לתקציב עצמו, וזה המודל הנוהג כיום. ולכן המאזן פה הוא זה – זה מה שאמרתי בתחילת הדברים – אין פה פתרון מאה אחוז טוב, כי בכל אחת מהחלופות יש גם היבט מאוד בעייתי.

ההארכה של המועד לאישור התקציב משמעו, ואני חוזר עוד פעם על הדברים, שהממשלה ממשיכה לפעול שלא על-פי אישור הכנסת בתקציב המדינה, וזה דבר שאנחנו רואים בו, אדוני, לא פגיעה במשילות, בעיני זו ליבה של המשילות. הכנסת כריבון, כנציגת העם, אומרת לממשלה: אלה הדברים שבהם אנחנו מוכנים שתוציא את כספי הציבור. הכנסת את היד שלך לכיס של כל האנשים בישראל ולקחת מהם כספי מיסים, אנחנו נגיד לך מה לעשות עם הכסף הזה. אתה כממשלה לא יכול בעצמך להגיד מה ייעשה בכסף הזה. הממשלה מצד עצמה לא יכולה לקבוע תוכניות וסדרי עדיפויות בפעולותיה ובהוצאה תקציבית בלי לקבל את אישור הכנסת. זו ליבת המשילות בעינינו. לכן במאזן הזה קבע המחוקק את 45 הימים. 100 הימים שהיו בפעמיים הקודמות הן בנסיבות מאוד חריגות והן קשורות בסופו של דבר גם למעבר לתקציב הדו-שנתי.

אני מסכים אגב, כרגע, שהפתרון שאומר שהממשלה תקבע מתי יש הצבעה, יש בה בעייתיות, ולכן אנחנו לא מניחים אותה על השולחן, אנחנו רק אומרים: כל הגדלה של מספר הימים צריכה להיעשות מתוך ראייה שזה פוגע במשילות במובן זה שהממשלה תמשיך לפעול בתקציב המדינה בלי אישור הכנסת. לכן

אנחנו מציעים כרגע לשמור על 45 הימים, כפי שהם עכשיו, לא לקפוץ ל-100 ימים, שהם מקרי הקצה, וגם בפעמים האלה יכול להיות שהיינו יכולים אפילו בלעדיהם, בגלל הצד השני של המטבע, לא לאשר פעילות ארוכה ללא אישור הכנסת בתקציב המדינה.

היו"ר דוד רותם:

נזכור לך את זה כשתבוא לבקש הוראות שעה.

סיגל קוגוט:

אתה לא צריך להגיע להוראות שעה.

יואל בריס:

אני מקווה שלי זה לא יקרה.

סיגל קוגוט:

אתה מוכן להתייחס לגרסה אחרת שחשב עליה חבר הכנסת הופמן בעקבות הערות אגף התקציבים? הכנסת סבורה שפחות מ-45 ימים ללמוד ולאשר, כשההנחה היא שיש גם חוק הסדרים, זה חוסר אחריות מצד נבחר הציבור. זה מה שעומד בבסיס ההצעה הזאת, שעם כל מה שאמרת ועם כל הצורך לשנס מותניים ולקבל מהר תקציב אחרי בחירות בלי זמן מינימלי להבנה, לדיון, להצבעות, משהו שאפשר להתעמק בו, עם ערימה גדולה מאוד של נושאים שעומדים בפתח בכל הוועדות, קל וחומר כמובן בוועדת הכספים, זה רק הצבעות טכניות, זה רק טקס, ואין בו שום מהות.

עכשיו הציע חבר הכנסת הופמן, בהמשך למה שאמרת, 45 ימים לכנסת לא יקוצצו בשום דרך ובשום צורה. הם לא יקוצצו, כי זה המינימום של המינימום. זה פחות מהמינימום שהכנסת צריכה. אם הממשלה רוצה להביא את זה בפחות זמן, הממשלה לא צריכה 55 ימים, כי כבר עשו את העבודה המקצועית, כי רוב השרים נשאו אותו דבר – גם השרים צריכים זמן ללמוד את התקציב. גם לשרים מגיע לדעת מה מגישים בשם לכנסת – נניח, אתם רוצים לעשות את הדיאטה הרצחנית הזאת על חשבון הממשלה – אנחנו הצענו שיהיה מספיק זמן גם לממשלה וגם לכנסת. זה מה שנראה לנו מתאים לנבחר הציבור כדי ללמוד ולקבל משהו באחריות – אם אתם חושבים שצריך זמן פחות כי אתם יודעים שהתהליכים הפנימיים בממשלה לוקחים פחות זמן, את 45 הימים של הכנסת – זה מה שהציע חבר הכנסת הופמן בפעם הקודמת – לא תקצצו. אתם רוצים לקצץ קצת על חשבון הממשלה, בבקשה. מה התייחסותך להצעה החלופית של חבר הכנסת הופמן?

יוגב גרדוס:

קודם כול, קשה לי להגיד אם הכנסת צריכה 45 ימים או 55 ימים או 40 ימים, בסוף זה מספר שרירותי. 45 ימים זה מספר שנקבע - - -

סיגל קוגוט:

גם שרירותית.

יוגב גרדוס:

גם 45 הימים שקבועים בחוק זה לא מספר שיצא מנוסחה מתמטית. בסוף רק צריך להבין – גם יואל אמר בצורה המשפטית שהוא מדבר בה, ואני אנסה לדבר קצת יותר בצורה כלכלית – שכל יום שהממשלה עובדת בלי תקציב מאושר זו פגיעה במשק המדינה. זו פגיעה במשק המדינה, כי בסוף תהליך תקציב – ומכירים פה את זה כל האנשים שעברו תהליך תקציב בקריירה שלהם – כולל כינוס, הן צד ההוצאות של הממשלה והן צד ההכנסות של הממשלה לתוך איזו מסגרת, בדרך כלל יש חריגה מהמסגרת וצריך לכנס אותם, וכל יום או חודש שעוברים התפקיד הזה נעשה יותר קשה.

בסוף אם הממשלה קמה בתחילת השנה, בינואר, יש לה יותר מ-45 ימים, כי החוק היום קובע את המאוחר מבין 45 ימים או שלושה חודשים מתחילת השנה. לכן אם הממשלה קמה בינואר, יש לה שלושה חודשים להעביר את התקציב. אם היא קמה יותר מאוחר, התקציב גם הופך להיות קצת פחות רלוונטי. לצורך העניין אם הממשלה קמה במרץ, ואת נותנת לה בערך שלושה חודשים להכין את התקציב ולאשר

את התקציב, הוא יאושר כמו השנה, למשל בסוף יולי. בסוף יולי, נשארו לממשלה, אם זה לא תקציב דו-שנתי – השנה היה תקציב דו-שנתי, אז תהליך התקציב היה מאוד-מאוד רלוונטי – נשארו רק חמישה חודשים לסוף השנה, ממילא רוב התוכניות הממשלתיות יידחו לשנה שאחרי. ולכן הצורך לאשר את התקציב כמה שיותר מהר בתקציב חד-שנתי שעובר באמצע השנה צפונה מתחדד. לדון אם זה 45 ימים או 50 ימים, אפשר לדון בזה די הרבה, אבל מה שאנחנו רוצים להגיד בתור אגף תקציבים, ואני לא אכנס להיבטים החוקתיים, המשפטיים, המשילוניים, שיש לקצר את משך הזמן כמה שניתן.

רונו הופמן:

מאחר שהיועצת המשפטית התייחסה להצעה שלי, אני רק רוצה לחדד. ההצעה שלי אומנם היתה לא למנוע מהכנסת את 45 הימים שהיא תוכל לדון, אבל גם לא להאריך מעבר ל-45 ימים. ההצעה שלי התייחסה למצב שבו הממשלה מגישה לכנסת לפני תום 55 הימים שעומדים לרשות הממשלה, ועדיין בסיטואציה כזאת ההצעה שלי לאפשר לכנסת 45 ימים לכל היותר.

דב חנין:

תודה, אדוני היושב-ראש, אני מבין שהיום הוועדה רוצה פחות או יותר לסכם את חלק הדיונים בנושא חוק היסוד.

אורית סטרוק:

קפצנו על האי-אמון.

סיגל קוגוט:

נציגי האוצר צריכים ללכת, אז התחלנו עם התקציב.

דב חנין:

אני אתייחס רק להיבט של התקציב, אם זה הנושא שכרגע מדברים בו. החוק הזה הוא חוק שכולל הרבה דברים שאתם יודעים שלכמה מהם אני מתנגד, אבל הסוגיה הזאת של התקציב להבדיל מסוגיות אחרות בחוק היא באמת סוגיה של משילות. היא באמת-באמת סוגיה של משילות וההחלטות שנקבל פה נועדו להבטיח שתהיה משילות גם ברמת הממשלה וגם ברמה של הכנסת ולשפר את המצב, כי כולנו כבר למודי ניסיון ממה שראינו. יש לנו כבר ניסיון איך זה עובד, ואולי כולנו אפילו מסכימים שצריך לתקן את מה שקיים היום.

ראשית, לעניין לוחות הזמנים ואחר-כך לחלק השני, שאני מבין שגם עליו אנחנו מדברים עכשיו, שזה הכללים להוצאות הממשלה.

לעניין לוחות הזמנים, קודם כול, אני מסכים, למרות שאני באופוזיציה היום ואהיה באופוזיציה גם בעתיד, שמסגרת הזמנים של 45 יום - - -

היו"ר דוד רותם:

שמעתי שמצרפים אתכם לקואליציה...

דב חנין:

עוד לא סגרנו את כל הפרטים, לכן אני מרשה לעצמי להגיד את זה...

למרות שלאופוזיציה זה מאוד נוח 45 הימים הקיימים היום, זה לא טוב מבחינת המערכת. זה לוח-זמנים שהוא לא הגיוני, הוא לא הגיוני לא ברמת הממשלה החדשה שנכנסת, ודאי לא ברמה של הכנסת. זה לא טוב, למרות שזה נותן לנו עוד כלי ללחץ כביכול, אבל לחץ שהוא על חשבון פעולה לא תקינה ולא ראויה של המערכת הציבורית כולה. לכן קודם כול אני בעד הרעיון שאומר: הוקמה ממשלה חדשה, יש 100 ימים. את 100 הימים האלה הייתי מציע לחלק, 40 ימים לממשלה ולפחות 60 לכנסת. הממשלה יכולה לקצץ את הזמן שלה. אני רוצה להסביר למה אני מציע את זה. הרי יש הבדל בין מה שקורה בממשלה לבין מה שקורה בכנסת. בממשלה – בלי קשר לשאלה אם נפלה הממשלה או לא נפלה הממשלה – יש אגף תקציבים, יש גורמים מקצועיים נוספים וגם אם הממשלה היא ממשלת מעבר ממשיכים להכין שיעורי

בית, להכין חומרים וכדומה, והממשלה נמצאת ברמת מוכנות מאוד גבוהה לשאלה של התקציב גם אם היא לא קיימה עליו דיון. צריך לאפשר מספיק זמן שהדרג הפוליטי, אם זה דרג פוליטי או דרג פוליטי ממשיך, יוכל לבחון ולעין בחומרים המקצועיים שמוכנים ברמות המקצועיות של גורמי המקצוע בתוך משרדי הממשלה וקודם כול במשרד האוצר, אבל בסך כול העבודה כבר נעשתה. לעומת זאת מבחינת הכנסת אנחנו מקבלים משהו לגמרי חדש. המערכות המקצועיות שלנו לא עבדו על זה, אנחנו חברי הכנסת לא מכירים את זה. אנחנו מתחילים לגמרי דה-נובו בנושא הזה, לכן אנחנו צריכים קצת יותר זמן.

הניסיון שלי אומר – ואני חושב שגם אתה, חבר הכנסת הופמן, אם תקרא איך זה עבד בכנסות הקודמות, תראה שזה באמת מהניסיון – 60 יום זה נורא מעט לעבודת הכנסת על תקציב. זה תקציב וזה חוק הסדרים, זה ויכוחים ועניינים, ולא רק הדיונים הפורמליים, יש הרבה פעמים גם משאים-ומתנים בלתי פורמליים. אפשר להכניס את כל הדברים לסד, אבל הסד הזה מייצר תוצאות רעות ברמת משילות או שמגיעים לפתרונות לא טובים, או – זה יותר רווח – בגלל שאין מספיק זמן, בשבוע האחרון סוגרים כל מיני עסקאות, שזה בסדר ברמה של פוליטיקה, אבל זה לא בסדר ברמה של מערכת שרוצה להיות משילה. סוגרים ואז אתה מגיע לוועדת הכספים ומחוץ לוועדת הכספים מתנהל בזאר ענקי שבו סוגרים כל מיני עניינים בצורה כזאת או אחרת. האם זה נכון, אגף התקציבים?

יוגב גרדוס:

אם אני יכול להעיר הערת ביניים, אני חושב שגם לכנסת יש מנגנונים פקידותיים שלה שלא מתחלפים: הייעוץ המשפטי - - -

דב חנין:

אין לנו הידע. אין לנו הידע לתקציב.

יוגב גרדוס:

זה אותו דבר. כשמתחלף שר ומתחלף יושב-ראש ועדה, יש לו צוות מקצועי, שזה הייעוץ המשפטי והממ"מ. הוא יושב ומכיר את ההצעה.

דב חנין:

בתוך הממשלה, יש לכם מערכות מקצועיות שמכינות לכם, לממשלה, את התקציב, וזה בסדר גמור. לנו אין. אנחנו אפילו לא יודעים מה יהיה בתקציב ובחוק ההסדרים וגם אנשי המקצוע שלנו לא יודעים. הם מקבלים פתאום חבילה מכס, גם הם צריכים ללמוד את זה, גם אנחנו צריכים ללמוד את זה. אנחנו צריכים לסנכרן את העבודה, אנחנו צריכים לקיים דיון אינטליגנטי. שוב, אם רוצים משילות, צריך שהדבר הזה ייצר תוצאות טובות. לי כאופוזיציה, לא מפריע שזה יהיה חמישה ימים – מה אכפת לי, תשברו את הראש, אבל אתם רוצים לנהל את זה כך? אתם, מפלגות השלטון, חושבים שנכון לנהל את זה בצורה כזאת? לכן אני חושב ש-40 ו-60 זה מסגרת הזמן הנדרשת.

היו"ר דוד רותם:

אל תקפוץ ל-60 זה יישאר 55.

דב חנין:

אני הצעתי 60.

בעניין הגרסאות בנושא הכללים להוצאות הממשלה. פה, אדוני היושב-ראש, בפירוש באתי לתמוך בעמדתך, בהצעה שלך כפי שהובאה פה בוועדה. אני חושב שזה מאוד-מאוד חשוב ומאוד ראוי. הרי למרבית הצער אנחנו במדינת ישראל פעם אחר פעם נמצאים במצב שבו הגיע המועד, יש תקציב ואין תקציב, ואז אותו מצב יוצא דופן שפעם חשבנו שלא יקרה, הוא מין סיטואציה נדירה, לפעמים קורה במשך חצאי שנים. חצאי שנים שלמות מתנהלות בלי תקציב מאושר.

חבר הכנסת הופמן, פה אני באמת-באמת רוצה לשכנע אותך ברמה של משילות של הממשלה. יש לך ממשלה, אתם נבחרתם. ניקח את הדוגמה המעשית, נבחר שר אוצר חדש, יאיר לפיד, הוא נכנס לתפקידו והוא רוצה לנהל את העניינים, עדיין אין תקציב. יש לו אפשרות להשפיע על מה שקורה? ההצעה של יושב-ראש הוועדה כוללת איזה מנגנון שמאפשר לממשלה, שהיא כבר מתחילה בעבודתה כשעדיין אין

לה תקציב, כי היא עוד לא אישרה אותו, להשפיע איך מוציאים כסף. אחרת אנחנו נמצאים בסוג של טייס אוטומטי, שהוא לא טוב מבחינת המערכת. אגב, הוא גם לא טוב מבחינת הרמה המקצועית שלו – גם אגף תקציבים יסכים שלא טוב הטייס האוטומטי הזה – אבל הוא איום ונורא מבחינת הממשלה. הממשלה, עד שהיא לא מאשרת תקציב, גם היא שבויה. הממשלה הנבחרת שרוצה למשול, שזה מה שאתם רוצים לקדם, אתם קושרים את ידיה ורגליה בצורה שהופכת את זה לבלתי אפשרי, כי הכלי המשילולי הכי חשוב זה תקציב. אתה רוצה לעשות שינויים, להזיז תקציב, לקבוע מסגרות. שוב, זה מוגבל כי זה לא במסגרת הכנסת, אבל עדיין לממשלה יש מרחב שהוא לא אפס מרחב בהתנהלות של טייס אוטומטי. לכן מבחינת סעיף 15א אני חושב שהצעתך, אדוני היושב-ראש, היא הנכונה יותר והיא גם יוצרת מנגנון משילולי יותר.

היו"ר דוד רותם:

יש שם רק בעיה אחת בהצעה שלי. תאר לך שיש היום ממשלה, שר האוצר מיש עתיד, יאיר לפיד. אתה מבין שאם הוא צריך לבוא עם הצעת החלטה לממשלה איך לחלק את הכסף למשרד הרווחה, למשרד הבריאות – איזה עוד משרד יש לכם?

יואל בריס:

משרד הביטחון.

סיגל קוגוט:

זו החלטת ממשלה אחרי התייעצות עם שר המשפטים.

יואל בריס:

שאלת איזה עוד משרדים יש, יש למשל משרד הביטחון, גם לו יש נתח מסוים בתקציב.

סיגל קוגוט:

אתה הצעת שזו תהיה החלטת ממשלה כללית, לא פר מקרה.

דב חנין:

אני מבין את שאלתך. אני לגמרי מבין את שאלתך. האמת שהיא שאלה מאוד-מאוד במקום.

היו"ר דוד רותם:

על הפקידים במשרד האוצר אני מוכן לסמוך יותר מאשר על שרים.

דב חנין:

השאלה היא מה אנחנו רוצים. מכובדי היושב-ראש. אם אנחנו רוצים לקדם הצעת חוק שתקרא "החלטת המשילות של הממשלה לטובת מקצוענותו של אגף התקציבים", אני מבין, בסדר גמור, נשנה גם את שמו של החוק. המטרה של חוק המשילות בגדול, וזה גם המהלך שלפעמים אני חושב שהוא מוגזם ומרחיק לכת, אבל הוא חיזוק הממשלה. לחזק את הממשלה רק מול הכנסת? למה? תחזקו את הממשלה איפה שצריך, מול מנגנונים של טייס אוטומטי.

ההצעה שלך, אדוני היושב-ראש – אני מרגיש קצת מוזר שאני צריך לשכנע אותך בהצעה שלך – היא טובה. היא פשוט טובה – מה לעשות, זה יוצא לך לפעמים – מכיוון שלדעתי היא יוצרת מנגנון סביר מאוד של איזון. שר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים מביא להחלטת הממשלה כללים. בכל דבר יש חסרונות, אבל עדיין במצב שקיים זה מאפשר לממשלת ישראל למשול. הרי זאת המטרה. יש כנסת שהיא ריבון, אבל מי שמושל בשוטף זו הממשלה, ועם כל הכבוד לא אגף תקציבים.

עוד הערה בהקשר הזה של התקציב. אני מבין שהתיקון מוסכם על כולם, כי אני לא רואה פה מישהו שמציע משהו אחר. אני מקווה שזה אכן מוסכם, שכשאנחנו מדברים על היתרה להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, שזה כלל ההפעלה השוטפת, נכלול גם את השינויים התקציביים שנעשו במהלך השנה, כי אחרת אנחנו בונים דבר מאוד לקוי, טייס אוטומטי על משהו שאף פעם לא באמת היה. הטייס האוטומטי הוא על איזו פיקציה שבמציאות אנחנו כבר לא עובדים לפיה, ורק

הטייס האוטומטי ממשיך לעבוד לפיה, והדבר הזה יוצר הרבה מאוד עיוותים ברמת המעשה, אנחנו רואים את זה בצעקות שיש בוועדת הכספים במצבים כאלה בדיוק.

כל הפרק הזה של התקציב הוא באמת-באמת, להבדיל מחלקים אחרים בחוק, עוסק בשאלות משילותיות אמיתיות שראינו אותן במציאות. אני חושב שהשינויים פה הם חיוביים, הם באים לתקן ליקויים אמיתיים שקיימים במציאות, ולמרות כל ההתנגדויות שיש לי לחוק בדברים אחרים, אני חושב שפה אתם כן פותרים בעיות אמיתיות.

היו"ר דוד רותם:

איפה יש לך בעיות בחוק?

דב חנין:

באתי היום ברוח אופטימית.

אורית סטרוק:

אני גם חושבת באופן כללי שהפרק הזה שמתייחס לסוגיות של התקציב הוא מאוד מבורך, אבל יש לי הערה אחת, והיא נוגעת לסעיף 15א בגרסה הראשונה שלו. אני חושבת שצריך להוסיף כאן את אישור ועדת הכספים של הכנסת. כמו שאמרת קודם, אדוני היושב-ראש, שאתה לא סומך על שר אוצר מסוים כזה או אחר, אז יש מצבים שאי-אפשר לסמוך על שר האוצר ביחד עם שר המשפטים, ואני בהחלט חושבת שלכנסת - - -

היו"ר דוד רותם:

אי-אפשר לסמוך על שר המשפטים? אין דבר כזה.

דב חנין:

בוועדת החוקה, חוק ומשפט אי-אפשר להגיד את זה.

אורית סטרוק:

רק אתמול ראינו איך אי-אפשר היה לסמוך על שרת המשפטים.

היו"ר דוד רותם:

בהחלט כן.

אורית סטרוק:

יש כאלה שסבורים כך ויש שאחרת.

היו"ר דוד רותם:

אפילו קיבלתם על זה חותמת של בית המשפט העליון.

אורית סטרוק:

גם עליהם אפשר לסמוך...

אם הולכים על הגרסה הראשונה – בגרסה השנייה שזה חוק, ברור שהכנסת מעורבת, וזה חוק – אבל אם רוצים ללכת על הגרסה הראשונה, צריכים להוסיף כאן "באישור ועדת הכספים של הכנסת".

דב חנין:

גברתי, תוספת קטנה. כן הייתי מציע אולי לשקול את גרסה ב'. אם כבר אנחנו עושים את העבודה, נעשה אותה כמו שצריך.

אורית סטרוק:

גרסה ב' עדיפה בעיני.

דב חנין:

נקבע את הכללים. אנחנו יושבים בשקט, אין לנו אילוצים קואליציוניים קונקרטיים כרגע, אנחנו צריכים לשאול את השאלה העקרונית. למה שלא נקבע מה הכללים, מה הפרמטרים, שהכנסת חושבת שבמצב כזה צריך להפעיל את המערכת? זה הכי הגיוני.

אורית סטרוק:

גרסה ב' גם בעיני עדיפה.

אם כבר מדברים על תוספות, רציתי להעיר, סיגל, שבישיבה הקודמת ביקשתי שינוי בסעיף שנוגע לסגני השרים ולא ראיתי שהוא נכנס.

סיגל קוגוט:

לא הבאנו נוסח חדש. אמרתי לפרוטוקול.

אורית סטרוק:

צריך להגדיר את תחומי הפעילות של סגן השר.

סיגל קוגוט:

אני הצעתי – נכנסת קצת אחר-כך – שבהודעה לכנסת על סגני השרים יודיעו גם מה תחומי הפעולה של סגן השר.

אורית סטרוק:

אני חושבת שמה שצריך להיות שם שהוא רשאי למנות מבין חברי הכנסת סגן שר אחד ולמסור לטיפולו תחומי פעילות במסגרת המשרד, ואחר-כך שהוא מודיע, הוא יודיע על תחומי הפעילות שנמסרו לטיפולו.

סיגל קוגוט:

בסדר.

רון הופמן:

האם אפשר לחדד את עמדתכם לגבי גרסה ג' של השקיפות?

סיגל קוגוט:

השקיפות זה דבר חשוב מאוד, אנחנו לא מזלזלים בו בכלל. ברור שההצעה של יואל בריס היא למצער. ברגע שיש שקיפות, ברגע שמפרסמים את ההחלטות וברגע שמפרסמים את ההוצאות באותה תקופה - - -

דב חנין:

זה בכל מקרה.

סיגל קוגוט:

זה ברור, וזה למצער שייכנס סעיף כזה בחוק יסודות התקציב, אבל הרעיון של חבר הכנסת רותם היה מעבר לזה, במובן הזה שתהיה החלטת ממשלה שתקבע את הכללים. זה לא אומר שהחלטת הממשלה תגיד שעל כל נסיעה לחוץ-לארץ של מישהו ישבו כל שרי הממשלה ויחליטו. הממשלה מן הסתם, וכך זה נעשה בהרבה החלטות ממשלה, תמשיך ותטיל על החשבת הכללית להמשיך עם ועדת החריגים ולנהל את הדברים הרגילים. מה שעשויה לקבוע החלטת ממשלה, שהחלטות בסדרי גודל מסוים על עצירת פרויקטים – והכול במסגרתו של חוק היסוד. ממה שאמר יואל בישיבה הקודמת אפשר לחשוב שמא החלטת הממשלה הזאת תסתור את חוק היסוד. החלטת הממשלה הזאת לא תסתור את חוק היסוד, עדיין חוק היסוד קובע בתקציב לא מאושר שקודם כול משלמים הוצאות על חוזה, אמנה וחוק, אחר-כך צרכים חיוניים, אחר-כך פעולות אחרות שנכללו בתקציב הקודם, ופה מציעים "לרבות פעולות שנכללו בעקבות העברות תקציביות" – במסגרת אותן פעולות הממשלה יכולה להחליט שהחלטות מסדרי גודל מסוים, מובאות לידיעתה, חלקן לאישורה, הכול תלוי בטיב הפרויקט הנעצר, ברמת החשיבות שלו בעיני הממשלה. עכשיו מציעה חברת הכנסת סטרוק שנוסיף פה שיהיו דברים שיובאו גם לידיעה או לאישור של ועדת הכספים. זה הכול סעיף מסגרת, את התוכן שלו תמלא החלטת ממשלה, אבל הוא משקף איזה אחריות של נבחרי הציבור גם בתקופה הזאת, וברור שהכול כפוף לתקופת בחירות. לא יוצאים ביוזמות גרנדיוזיות חדשות, לא סותרים את חוק היסוד, לא עוברים 1 חלקי 12, שמצווה עליו חוק היסוד, לא משנים את הסדר בין חוק, אמנה, חוזה לבין צרכים חיוניים לבין פעולות. עדיין יש מסגרת די סכמטית לפעולה. ועדיין בתוך זה, אם רוצים לעצור פרויקטים גדולים של הממשלה זו החלטת הממשלה. אם הממשלה לא תרצה את זה, היא לא תבקש את זה.

יואל בריס:

אני לא יודע אם זה נדרש, אני אחזור על כל הדברים שאמרתי בפעם הקודמת.

היו"ר דוד רותם:

לא צריך, אנחנו זוכרים, תאמין לי. וזה גם מופיע בפרוטוקול.

סיגל קוגוט:

לא כל חברי הכנסת היו בפעם הקודמת.

יואל בריס:

אני חייב לחזור לליבה. בניגוד למחמאות שקיבלנו מהיושב-ראש - -

היו"ר דוד רותם:

בטעות.

יואל בריס:

הם נרשמו.

- - אנחנו גם במצב הזה לא רואים את עצמנו כמי שלוקחים את ההגאים לידיים, וצריך להבין את זה. אני חוזר לזה שהמשילות האמיתית היא שהממשלה פועלת רק מכוח תקציב שאושר בחוק של הכנסת. זו אבן היסוד בחוק-יסוד: משק המדינה, זה סלע קיומנו, סליחה שאני אומר, כמשרד האוצר. בלי זה אני לא יודע מה אנחנו עושים, תבטלו אותנו.

היו"ר דוד רותם:

זה בכלל לא בעייתי, יש לנו רק 19 שרים, אז אנחנו יכולים...

יואל בריס :

הרעיון הבסיסי הוא שאנחנו קיימים כדי לקיים את אבן היסוד הזאת, את התהליך הבסיסי. היועצת המשפטית, סליחה שאני אומר, מזלזלת בזה כאילו זה דבר של מה בכך.

סיגל קוגוט :

אני לא מזלזלת, אבל למה שלא תביאו דברים לידיעה ולאישור הממשלה? מה יש?

יואל בריס :

הממשלה בתקופה הזאת לא קובעת סדרי עדיפויות.

סיגל קוגוט :

היא לא קובעת, היא יכולה להחליט שפרויקט מסוים לא ייעצר, אלא אחר ייעצר.

יואל בריס :

סליחה, את נכנסת לדברי בצורה כזאת?

היו"ר דוד רותם :

כן, מה קרה?

סיגל קוגוט :

אתה מציג לא נכון את מה שאמרתי. מה זה "קובעת סדרי עדיפויות"? תמיד יש מישהו שמפעיל שיקול דעת, תמיד, אז למה שזה יהיה רק פקיד וזה לא יהיה גוף נבחר?

יואל בריס :

השאלה מה סוג שיקול הדעת, וזה מה שאמרתי בפעם הקודמת, אם יורשה לי להשלים את דברי. גם כשדברי הוצגו, לא נכנסתי בדברים, ודאי מעולם לא של חבר כנסת, אבל גם לא של הייעוץ של הכנסת.

היו"ר דוד רותם :

זה כי אתה שומר על ראשך...

יואל בריס :

לא, כי אני שומר על כבודם של אנשים.

היו"ר דוד רותם :

היועצת המשפטית, אסור להיכנס לדבריה...

אסיגל קוגוט :

אוי, באמת. נכנסים כל הזמן לדברי, זה טיב הדיון בכנסת.

יואל בריס :

אבן היסוד שאנחנו רואים ממש כשורש גם של חוק-יסוד : משק המדינה וגם של המשילות הכללית של הממשלה היא שהממשלה פועלת רק בתקציב שאושר בכנסת. המצב החריג, הבלתי נסבל, שאנחנו אומרים לעצמנו כל הזמן : תסתובבו כאן בתחושה של מועקה – אני אומר את זה לעובדים שלי במפורש – במצב של 1 חלקי 12. אני מצפה שכולנו נסתובב כאן בתחושה של מועקה, כי אבן היסוד לא מתקיימת, אנחנו לא פועלים מכוח תקציב שאושר בכנסת. ולכן מה נשאר זה לפרש, ופרשנות זה דווקא מסוג הדברים

שאתה מצפה שייעשו בפקידות מקצועית, בבית המשפט. נכון, פרשנות, אנחנו יודעים, לא צריך לקרוא את שישה הכרכים של השופט ברק בשביל להבין שפרשנות היא גם מעשה יצירתי, אתה לא יכול לפרש מסמך בלי שאתה מכניס בו משהו מעבר למילים שכתובות בו.

לכן אם אנחנו קובעים איזו מעורבות ממשלתית, החשש הברור הוא שנגיע למצב שהממשלה תקבע סדרי עדיפויות, כי אם אומרים לממשלה: תחליטי בין הפרויקט הזה לפרויקט ההוא – את תחליטי, ולא הרצון לדבוק בהוראת סעיף קטן (ב) שבחוק היסוד – זה אומר שמישהו כאן קובע כאן למעשה סדרי עדיפויות.

היו"ר דוד רותם:

אפשר לשאול אותך שאלה: אתה לא סומך על שר האוצר ושר המשפטים שיקבעו כללים טובים?

אורית סטרוק:

אם אתה כבר עונה, תתייחס גם למה שהצעתי. אני הצעתי שזה יהיה גם באישור של ועדת הכספים. זה ירגיע אותך ויוריד לך את כאבי הבטן.

אברהם דיסקין:

להיפך.

יואל בריס:

הצד השני, וחוונו את זה עכשיו בשלט רחוק, אבל אני לפחות, גם מתוך עניין מקצועי, עקבתי בדריכות צמודה וקראתי כל מה שיצא וכל מה שנאמר – הצד השני הוא שאנחנו, מדינת ישראל הקטנה, לא יכולים להרשות לעצמנו שאט-דאון, ובמצב של היעדר תקציב אנחנו יכולים להיות במבוי סתום בכנסת, במצב שלא יאפשר קבלת החלטות, ולכן נגיע חלילה לעצירת פעילויות או אפילו חלילה וחס לפגיעה בהתחייבויות של מדינת ישראל מכוח חוק, חוזה או אמנה, דבר שאנחנו מעולם - - -

סיגל קוגוט:

איך נגיע לזה? יואל, תסביר.

אורית סטרוק:

איזה רמה של חוסר אחריות אתה מייחס לאנשים שמדברים כאן?

יואל בריס:

הקונגרס האמריקני נהג בחוסר אחריות? אני לא יודע להגיד את זה.

סיגל קוגוט:

כן.

יואל בריס:

אני לא יודע. אני חוזר להערת הביניים של היושב-ראש. השאלה אם אני סומך על השרים או לא היא לא שאלה רלוונטית, אני כפוף לשרים, מה זאת אומרת. אני פועל בכפיפות להנחיה של הדרג הפוליטי. לכן זו לא שאלה של לסמוך או לא לסמוך, אני כפוף להם. המצב החריג הזה שבו דיבר חבר הכנסת חנין על הטייס האוטומטי, במצב הזה, כמו שאמרתי בפעם הקודמת, מי שלוקח את ההגאים זה לא הפקידות, לא הממשלה, לא הכנסת, כי זה לא נעשה – מי שלוקח את ההגאים זה סעיף קטן (ב). איך סעיף קטן בחוק יסוד לוקח את ההגאים? התשובה היא על-ידי זה שהאנשים שאמונים על כך עושים כמיטב יכולתם הדלה לדבוק בהוראות הסעיף הקטן הזה. אני מסתכל על הסעיף הקטן וכל בוקר בתקופת תקציב המשכי אתה פותח את היום וסוגר אותו ובאמצע עוד שמונה פעמים אתה מסתכל על הסעיף וקורא את לשונו ואתה מנסה, עד כמה שאפשר, לקיים את מצוותו.

זו התפיסה, ולכן ברגע שאנחנו מכניסים דרג נבחר, אנחנו עלולים לחטוא לעיקרון הבסיסי הזה שאומר שבמצב של היעדר תקציב לא קובעים סדרי עדיפויות, נותנים לסעיף קטן (ב) את ההגאים, אנחנו עושים כמיטב יכולתנו לדבוק בסעיף קטן (ב) הזה.

עכשיו אני מגיע לדבר האחרון, והוא לא פחות חשוב מכל השאר. בפועל הטענות מצד המשרדים הן בקצה הקרחון ולא בקרחון עצמו. הקרחון עצמו, כפי שהסברתי גם בדיון הקודם, ממשיך לנוע. איך הוא ממשיך לנוע? בשיטה של מנות. איך עובדות המנות? בתחילת כל חודש פונה החשב הכללי, באמצעות סגן החשב הכללי, אבישר כהן, אל החשבים במשרדים ואומר: תבררו נא במשרדים מה הצרכים שלכם לחודש ינואר. תקציב בכלל לא מתייחס לעונתיות, בתקציב של 1 חלקי 12 אנחנו חיים את העונתיות, אין לנו ברירה אחרת. בתחילת כל רבעון יהיה פירעון קרן וריבית על אגרות החוב ובאמצע נראה מה הדברים שמושפעים בינואר – הבאתי את הדוגמה על משרד הבריאות. אם יש שפעות, ינואר זה העונה שלו – משרד החינוך, אוגוסט-ספטמבר זה העונה שלו, ומשרד החקלאות לפי מתי שהוא צריך לתת תמיכה כזאת וסיוע כזה. לכן הדרך שבה זה פועל, ויוכלו אנשי החשב הכללי להציג את זה, שפונים אל המשרדים, מקבלים מהם את המידע הזה, ועל בסיס זה הקרחון הזה של התקציב ההמשכי ממשיך לנוע.

מהו קצה הקרחון שמגיע אל ועדת החריגים בראשות סגן אחר לחשבת הכללית, אבי גבאי? שם יש שני סוגים של דברים: התחייבויות חדשות. בהתחייבויות חדשות בהכרח יש שני אלמנטים, אלמנט אחד הוא משהו חדש שאנחנו צריכים לראות האם באמת זה הזמן המתאים, דווקא בתקציב ההמשכי כשאין לנו אישור הכנסת, לעשות את ההתחייבות החדשה. והדבר השני, שאני מעיד שעמד בקדמת החשיבה של החשבת הכללית ושל אגף החשב הכללי בתקציב האחרון, איך אנחנו מוודאים שכאשר הכנסת תיבחר ותגיע בחודש יוני-יולי לדון בתקציב, יישאר לה על מה לדון. זה היה נושא שהיה בקדמת החשיבה שלנו לאורך כל הדרך, וזאת בעיני המשילות.

הדבר השני שמגיע בקצה הקרחון אלה הדברים שיש להם היבט ציבורי בשאלה של מה ראוי בתקופה של תקציב מעבר: נסיעות, כנסים, פעולות הסברה, מעבר לשאלה של פעולות הסברה בתקופת בחירות, שיש עליהן כל הנחיות היועץ ופסיקת בית המשפט – מעבר לזה, מההיבט הצר של התקציב ושל המועקה שאני מתאר שאנחנו פועלים שלא על-פי תקציב שאושר בחוק הכנסת, הדברים האלה מגיעים אל ועדת החריגים.

אלה הדברים בפועל, אלה נקודות החיכוך, ולא הנקודות שבהן מישהו חושב שזה צריך להגיע אל הממשלה או אל ועדת הכספים של הכנסת, אלה לא הדברים שבהם אתה רוצה לאפשר מצב של שאט-דאון, של סגירת המדפים וכיבוי האורות.

סיגל קוגוט:

איך זה שאט-דאון? יואל, תסביר.

יואל בריס:

אם יש דברים שטעונים אישור ממשלה, יכול להיות שבתוך הממשלה מתקשים בתהליכי קבלת החלטות במצב כזה.

סיגל קוגוט:

החלטת ממשלה – קובעים מנגנון למצב כזה.

יואל בריס:

למה הגענו למצב הזה? הבחירות האחרונות הן דוגמה מובהקת. זה לא שהממשלה לא השיגה רוב בכנסת, אלא שלא הושגו הסכמות בשלב הממשלה. הממשלה נמצאת במצב כזה שהיא לא מצליחה להגיע להסכמות בשאלות יסוד כמו השאלה האם הגירעון התקציבי שאליו הגענו מחייב קיצוץ בזכויות להטבות לילדים לצורך העניין, או בדחיית תוכניות מסוימות במערכת החינוך, או שמא צריך בביטחון, או שזה צריך להיות בתשתיות. זה בדיוק מה שהממשלה לא הצליחה להתגבש בתוכה לרמה כזאת שלא התקיים דיון תקציבי בממשלה. האם נביא לאותה ממשלה את ההחלטה לקבוע סדרי עדיפויות? זה בפועל מה שאתם מביאים אליה, סליחה שאני אומר, בחלופה הזאת שאומרת שהכול יבוא - - -

סיגל קוגוט :

לא הכול. הממשלה תחליט מה יבוא אליה.

יואל בריס :

כשהממשלה תקבע מה יבוא אליה זה אומר שיש לממשלה עדיין את היכולת לקבוע סדרי עדיפויות. בעיני זה חוסר משילות במובן הזה שזה מערער את היסוד שהממשלה פועלת רק על-פי תקציב שאושר בכנסת, ואני חוזר על הדברים שאמרתי בפעם הקודמת, ולכן אני אסתפק בזה.

סיגל קוגוט :

משרד המשפטים, בפעם הקודמת לא היית, זמר בלונדהיים, אמרו לנו שתציגו את עמדתכם בסוגיה הזאת. האם ייגרם נזק למדינה אם תובא החלטת ממשלה לשר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים לקביעת הכללים להתנהלות ולמידע לממשלה לאישור הממשלה? אני רוצה שחברי הכנסת ידעו גם את העמדה שלכם.

זמר בלונדהיים :

קודם כול, אנחנו שותפים לחשש של משרד האוצר, שצריך יהיה לקבוע את הכללים האלה בזהירות. ואכן, הקביעה שלהם באופן שיביא כל דבר לאישור הממשלה, עשוי ליצור בעיות. אנחנו חושבים שבשוליים אפשר לאתר החלטות מסוימות שבהן לאחר שיקול הדעת המקצועי שנעשה באוצר, שאי-אפשר לוותר עליו בסוף – הראייה הכוללת הזאת, אין לוותר עליה – אבל בסוף במצבים מסוימים, בהחלטות מסוימות, אנחנו חושבים שאפשר להביא החלטות לממשלה בלי שיהיה בכך סיכון רב מדי. שוב, צריך יהיה לגבש את זה בזהירות בהתאם להצעות של משרד האוצר.

רון הופמן :

אני מבקש לחדד את עמדתכם בעניין הזה. אתם לא חושבים שיש סיכון בכך שבתקופה שהתקציב איננו נגזר מתקציב שקבעה הכנסת, הממשלה תוכל לקבל החלטות לגבי התקציב הזה? אני לא מבין איך אין סיכון בזה?

זמר בלונדהיים :

חשוב לדקדק על איזה סוג החלטות מדובר, אבל אם לדוגמה מדובר על פעילויות שתוקצבו בתקציב קודם - -

סיגל קוגוט :

זה תמיד פעילויות מתוקצבות.

זמר בלונדהיים :

- - ובחודש מסוים, בחודש פברואר, הוסבר לנו שיש החזר גבוה על חובות של מדינת ישראל, ולכן יש יתרה קטנה, אם היתרה הזאת מספיקה, שוב לפעילויות שכבר אושרו בתקציב הקודם, רוצים לאשר שוב ויש מחלוקת בין משרדי הממשלה – יש סכום מסוים שהאוצר אומר שאפשר להוציא החודש עוד 10 מיליון שקל, רוצים אותו בביטחון, בחינוך ובתרבות – בדילמה הזאת ביניהם, כשכבר אמרו שאפשר להוציא את ה-10 מיליון לפעילות שאושרה, כשעומדים בכל הכללים, אנחנו אחרי חוק, חוזה, אמנה - - -

סיגל קוגוט :

תמיד זה אושר בתקציב הקודם.

רון הופמן :

אולי פספסתי משהו. אם זה "תקציב, לרבות שינויים" - - -

זמר בלונדהיים:

זה מקרי קצה, זה לא אומר החלטות כמו שיואל הסביר.

סיגל קוגוט:

נקודת האחיזה שלך היא התקציב של השנה שעברה, ב"שינוי" הכוונה העברות תקציביות שהיו בו, שגם הן אושרו על-ידי הכנסת. כלומר, אתה לא ממציא לעצמך תקציב חדש. אתה לא מממן את ההוצאות, אתה לא מוציא הוצאות באותו סדר גודל, אבל הפעילויות הן כולן פעילויות שאושרו בתקציב הקודם, כולן. המימון שלהן הוא אחר, אבל הפעילויות עצמן, הכותרות שלהן, אושרו בתקציב הקודם, לא ממציאים פה דברים חדשים.

יואל בריס:

לעניין הזה אני אתייחס בנפרד, לא הגעתי לזה. לשאלה הזאת, השלישית, עוד לא התייחסתי.

סיגל קוגוט:

מדובר פה רק בהחלטות. אם קוראים לזה "סדרי עדיפויות", כשמשדר המשפטים אומר, ואני חושבת שיש בזה צדק, זה לא סדרי עדיפויות חדשים, זה הכרעות שיכולות להיות אומנם הכרעות של מדיניות, אבל א' הן מוגבלות בגלל שהן נגזרות מהתקציב הקודם, ו-ב' זה אחרי שהגורמים המקצועיים אמרו שאפשר להוציא. השאלה איזה פרויקט אתה עוצר, או שאתה עוצר פרויקט של מסילות ברזל או שאתה עוצר פרויקט של בנייה לעולים חדשים. השאלה מי מחליט על זה, זה הכול. שתי הפעילויות האלה אושרו. עכשיו יש תקציב לאחת מהן. הן בסדר גודל מאוד משמעותי – זה לא נסיעה לחוץ-לארץ של מישור, זה לא נראות, זה עצירת פרויקט שאושר בתקציב הקודם. מי מחליט על זה? האם אתה אומר שבכל זאת הממשלה רשאית לפחות לקבל לידיעתה? הרי החלטת הממשלה יכולה להיות מגוונת, היא יכולה להגיד: יש דברים שאני רוצה רק לידיעה, יש דברים שאני רוצה לאישור, יש דברים שימשיכו לפעול כמו שהם פועלים עד היום ולא יביאו לידיעה, כי זה בסדר גודל לא משמעותי וזה לא מעניין אותי בכלל. כל הדבר הזה הוא איזו לקיחת אחריות. הרי החלטת הממשלה גם יכולה להיות ש-90% מהעבודה שנעשית היום על-ידי ועדת החריגים תמשיך כסדרה, הממשלה לא תתערב בכל דבר. שוב, אתם יכולים להחליט אחרת, אבל מה שעניין אותי האם הנזק שייגרם למדינת ישראל אם יביאו את הדבר הזה להחלטת ממשלה הוא נזק כזה גדול.

רון הופמן:

אם כך, אני מחזיר את השאלה לאוצר. אם באמת מדובר רק על החלטות ממשלה לגבי תקציב שכבר אושר על-ידי הכנסת, איפה הסיכון?

יואל בריס:

התקציב אושר לשנה הקודמת. עכשיו אנחנו נמצאים ביישום ההנחיה של סעיף קטן (ב) בשנה הנוכחית. כשאני עובר מהשנה הקודמת לשנה הנוכחית, בפועל אני צריך לפעול לפי סדרי הקדימות שקובע לי חוק היסוד, שזה אומר: קודם כול, התחייבויות, ובהתחייבויות זה קודם חוק, אחר-כך חוזה, אחר-כך אמנה, אחר-כך אני עובר לפעולות חיוניות. זה לכאורה פשוט. כמו שאמרתי בפעם הקודמת, זה כתוב על הקיר. כתוב על הקיר מה התחייבות ומה לא התחייבות. אם יש שאלה, אפשר לכתוב חוות-דעת משפטית, אין בעיה. אחר-כך יש פעולות חיוניות, שזה כבר פחות כתוב על הקיר, מישור צריך לקרוא את הכתובת על הקיר. צריך, כמו שאמרתי, את דניאל שידע לקרוא את הכתובת שעל הקיר, שיגיד לי מה כתוב על הקיר, ואחר-כך יש פעילות שתוקצבה בשנה הקודמת. אני אתייחס אחר-כך, אם תרצו, ל"שינוי". אולי קודם ניתן לאנשי החשב הכללי שיסבירו איך זה פועל, ואז אני אסביר את התפיסה שלנו לגבי "על שינוי".

רון הופמן:

סליחה שאני קוטע אותך, אבל הפעילויות החיוניות לא הוגדרו קודם לכן?

יואל בריס:

זה משהו שקרה השנה. אם אני זוכר נכון ב-2009 היתה "שפעת החזירים", מה שנקרא בפי העם. למיטב זכרוני זה היה בתקציב המשכי. לא אמרו בתקציב השנה הקודמת: דעו לכם, בינואר תהיה לכם

מגפה. אם תהיה חלילה שריפה או מצב ביטחוני בעייתי, או להיפך, פתאום גל עלייה או משהו מהסוג הזה, זה מסוג הדברים שלא צפויים, ואז נושא תקציב השנה הקודמת הוא לקרב עד כמה שאפשר, שלא יהיה שהממשלה מחליטה על משהו שמעולם לא עבר את אישור הכנסת. כשהכנסת אמרה כן, זה משהו שאני מוכן שתוציא עליו כסף. כמה? עוד פעם, זה תלוי בעונתיות ותלוי בנסיבות. כשאני מגיע ליישם את זה בתקציב ההמשכי, אני אומר "הכנסת אישרה את זה", עברתי את המשוכה הראשונה, אני יודע שאני יכול להוציא את זה. אם הכנסת לא אישרה את זה מעולם, אם זה פעולה חיונית, עדיין אני יכול, אבל אם זה לא פעולה חיונית, אסור לי, פשוט אסור לי, כיוון שזה לא משהו שהכנסת אמרה על זה שתכניס את היד לכיס של האזרחים ותוציא כסף.

היו"ר דוד רותם:

פרופ' דיסקין, האם אתה רוצה להגיד לנו משהו?

אברהם דיסקין:

הנקודה האחרונה היא מי מגדיר מה זה חיוני. אני חושב שאנחנו חיים במשטר דמוקרטי פרלמנטרי. לגבי הנושא הראשון, עניין הזמן שניתן לכנסת, אני רואה ב-45 ימים זמן מינימום. נגיד ש-45 ימים זה זמן מינימום, כי לא ייתכן שהכנסת, שהיא הגוף הנבחר, לא תהיה לה אפשרות טכנית לדון. לכן הניסיון לקצץ בזה הוא בלתי סביר. בגרסה החמורה ביותר אפשר לקבל מה שמציע חבר הכנסת הופמן, אבל פחות מזה זה פשוט בלתי סביר. אפשר להגיד שזה שרירותי 45 ימים. נכון, זה שרירותי לרעה. לא יכולים להיות פחות. 45 ימים זה כולל שבתות וחגים וזה חודש וחצי. לכן לפי דעתי העניין הזה ברור אם אנחנו רוצים לחיות במדינה דמוקרטית.

לגבי עניין המשילות. הנקודה האחרונה מבהירה את זה. מי יקבע מה זה חיוני? במשטר דמוקרטי מי שקובע מה זה חיוני, עם כל הכבוד וההערכה ויש לי כל הכבוד וההערכה – מי שקובע מה זה חיוני זאת הממשלה, גם בהיעדר תקציב. קל וחומר – אם נמשיך את הביטוי שהשתמשת בו קודם – בן בנו של קל וחומר כשהממשלה בלאו הכי בהיעדר תקציב נתונה בסד. לכן אני אומר שהממשלה תקבע את הכללים, וגם העניין שאורית אמרה – הכללים יכולים בהחלט לקבוע שנושא כזה וכזה יבוא לאישור ועדת הכספים. אני רואה בעניין הזה מינימום.

אני רוצה להגיד עוד דבר אחד שהוא טיפה קשור לנושא שאולי נדון בו אחרי זה. דוגמה – ב-22 בספטמבר היו בחירות בגרמניה. עד היום, חודשיים ושלושה ימים, נדמה לי, לאחר הבחירות האלה, בגלל אחוז החסימה של 5%, לא הורכבה ממשלה חדשה. קרה דבר השבוע בזינבה, קרו דברים מהסוג הזה, והממשלה שכבר כאילו לא קיימת – כרגע היא ממשלת מיעוט, חסרים לה חמישה חברי בונדסטאג – ממשיכה לפעול בכל תחום שהוא, לרבות בתחומים תקציביים.

לכן אני חושב שאת עניין החיוניות צריך להחזיר לממשלה, ופירוש הדבר הוא גם דמוקרטיה וגם משילות. חזקה עלי שהשרים, חברי הממשלה, יתייעצו בגורמים המקצועיים, אבל ההחלטה הסופית היא בידיהם לפי כללים שהם קבעו. לכן עם כל הכבוד, מהדברים ששמעתי מפי היועץ המשפטי של משרד האוצר, רק התחזקתי בדעה שהיתה לי מלכתחילה. כל הנקודות שהעלית מראות שאם אתה רוצה משילות ודמוקרטיה, יש סד שקבוע בחוק, ובמסגרת הסד הזה מי שמחליט אלה הגופים הנבחרים.

אבי גבאי:

יש כמה מצבים שיכולים להיות כמו שאמרנו קודם, זאת אומרת, תקציב שלא אושר בכלל או תקציב שעבר בקריאה הראשונה או בממשלה וכן הלאה. נדבר כרגע על המצב הנוכחי שהיה לנו עכשיו – תקציב שלא אושר לא בממשלה, לא בכנסת, לא בשום מקום, וניקח מצב שהולכים בכלל לבחירות. יכול להיות מצב שהממשלה תרצה ליצור כל מיני דברים שיחייבו אחר-כך את הבאים אחריהם וייתרו אחר-כך את הדיון בכנסת, כי כל התקציב יהיה כבר משועבד לדברים אחרים. צריך לשים לב לנקודה הזאת.

הדוגמה הטובה ביותר מה קרה על פני כל השנים. ועדות החריגים האלה קיימות כבר תקופה מאוד ארוכה, עם כללים שכל אחד יודע, כי זה מופיע בהוראת תכ"ם. אפשר אפילו ללכת קצת יותר רחוק מזה, לדווח גם מה שעשינו שם, אבל עובדה שעד היום לא היו שום השגות משום גורם על עבודת הוועדה. לשנות דברים שעובדים טוב לדברים שאני לא יודע לאן יובילו, כאשר יובילו במקרה הקיצוני לשאט-דאון, זה סיכון גדול מדי למדינה כמו שלנו.

זמר בלונדהיים :

ברשותך, אני רק אעיר, שאלינו הגיעו לדיונים השגות על ועדת החריגים פה ושם.

אבי גבאי :

תוך כדי הדיונים עצמם, זה נכון.

זמר בלונדהיים :

אין חולק שגם מה שמציעים פה בסוף יהיה בשוליים שבשוליים.

סיגל קוגוט :

נכון.

זמר בלונדהיים :

אם חלק ניכר, כמו שיואל הסביר, בכלל לא מגיע לוועדת החריגים, כי זה ממשיך באופן אוטומטי -

--

סיגל קוגוט :

לכן לא יהיה שאט-דאון, בגלל שחוק, אמנה, חוזה, לפי המספרים ששמענו מסגן החשבת הכללית, זה החלק הארי.

יואל בריס :

לא כתוב את זה. גם מה שלמטה יגיע להחלטת הממשלה, וזו הבעיה שלי. אני אומר כל הזמן שהבעיה שלי היא לא קצה הקרחון, אלא הקרחון. אם הקרחון יגיע לממשלה, אנחנו בבעיה.

סיגל קוגוט :

איזה קרחון? הרי שמענו את המספרים מסגן החשבת הכללית. החלק הארי הוא חוק, אמנה, חוזה. זה כבר מונע שאט-דאון. כאן לא בא שום דבר לשום החלטת ממשלה ולשום ידיעת ממשלה. אחר-כך אתה נשאר עם צרכים חיוניים ועם הפעולות, כשהסכומים הם נמוכים יותר. עדיין הם יכולים לפעמים להיות סכומים לא מבוטלים.

יואל בריס :

זה עדיין הקרחון.

סיגל קוגוט :

למה זה הקרחון?

אברהם מיכאלי :

מה כל החששות מהממשלה הזאת?

היו"ר דוד רותם :

כשמכירים את הממשלה, חוששים ממנה...

אברהם מיכאלי :

בגלל שאתם שם, אז צריך לצאת משם.

היו"ר דוד רותם:

לא, זה בגלל שאתם לא שם...

אברהם מיכאלי:

אם הוא לא ישאל את השאלות, אנחנו נשאל.

סיגל קוגוט:

למה זה הקרחון, יואל?

יואל בריס:

עוד פעם, לוועדת החריגים מגיעים רק שני סוגים של דברים: התקשרויות חדשות ועניינים שיש להם היבט ציבורי: נסיעות, כנסים, פעולות הסברה ודברים דומים לאלה. הקרחון כולל גם את הפעולות החיוניות וגם את הפעולות שתוקצבו בתקציב הקודם. איך זה עובד? זה עובד ברמה של עבודה מול כל המשרדים וקביעת מנות. אחרי שיש להם את המנה הזאת, את המנה הם מוציאים בלי לעבור אישור ממשרד האוצר בכלל, למעט נסיעות לחו"ל, כנסים ודברים מהסוג הזה, כל השאר ממשיך לנוע.

היו"ר דוד רותם:

מה יש לך נגד נסיעות לחו"ל וכו'?

יואל בריס:

האמת, זו איזו רגישות ציבורית שיש לנו שיגידו שבלי תקציב נסע פלוני לכנס כזה, או ארגנו את פרס העובד המצטיין ואת הנסיעה הלימודית למצפה רמון – כל הדברים האלה צריכים לעבור ועדת חריגים.

עוצרים פרויקטים? לא עוצרים פרויקטים. הפרויקטים רובם ממשיכים כסדרם בדרך הזאת של המנות. אם נביא את זה עכשיו לממשלה שנמצאת בהתנגשות פנימית – הזוג הזה כבר לא חי כל-כך באהבה במצב הזה לעתים קרובות – דווקא אז אתה אומר להם: עכשיו תקבלו החלטה על עתידם של הילדים האלה והאלה. המצב הנוכחי גם מבחינה חוקתית הוא עדיף, כי הוא משקף את המשילות שמתבטאת בכך שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות, אלא בתקציב שאושר כחוק של הכנסת, וזה עכשיו חריג לדבר הזה, וגם מבחינה זו שבתנועה הזאת של הקרחון, שממשיכה דרך עבודת הנמלים שנעשית באגף החשב הכללי אל מול כל המשרדים ובהסכמות נרחבות אתם – אם נביא את הדברים האלה לממשלה, אנחנו עלולים לשבש את מה שממשיכים לתפעל בתקציב המשיכי. צריך להיות שם כדי להבין את זה – סליחה שאני אומר את זה – רואים איך הדברים האלה מתנהלים, והם מתנהלים באחריות מאוד גדולה, בשיתוף מאוד גדול.

מה שאנחנו מציעים עכשיו, אל יקל הדבר בעיניכם, במקום לעבור משוכה כזאת או אחרת של אישור, תטילו עלינו שקיפות, לא שקיפות כלפי הממשלה, לא רק, לא שקיפות כלפי הכנסת, לא רק, אלא שקיפות מלאה. נפרסם באתר האינטרנט את הנתונים המלאים.

ההערה היחידה שלי לגבי כל החלטה, הייתי רוצה שיהיה כתוב נתונים בדבר כל ההחלטות שהתקבלו. אני לא רוצה שיהיה מצב שאני צריך להגיד: סמנכ"ל זה וזה רצה לנסוע לכנס ההוא והיינו צריכים להגיד לו לא.

סיגל קוגוט:

פרפראזה, הכוונה.

יואל בריס:

לא רק פרפראזה, אלא גם איזה Aggregate, זה גם יותר הגיוני שאגיד: לנסיעות של משרד התחבורה, מתוך כך וכך בקשות בסכום כזה וכזה, אישרנו כך וכך בקשות בסכום כזה וכזה. זה לדעתי הדבר הנכון. השקיפות הזאת היא אור השמש הנכון ביותר. זה הפתרון הדמוקרטי והנכון שמאפשר גם לשמור מכל משמר על העיקרון הזה שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות, אפילו לא בשוליים ובקצוות,

אלא במסגרת חוק תקציב שאושר בשלוש קריאות בכנסת. והדבר השני, זה מונע הליכה על הקצה. אנחנו לא מתקרבים לקצה הצוק במובן זה שאנחנו לא נכנסים למסלול שיכול להביא אותנו לזה שבסופו של דבר בגלל שיגידו: גם הקרחון שלמטה צריך לבוא עכשיו לאישורים בממשלה או בוועדה בכנסת, והממשלה נמצאת במשבר, נגיע למצב שדווקא אז יעצרו פרויקט.

סיגל קוגוט:

אז תוכל לקדם את זה בהחלטת הממשלה. תוכל לקבוע כלל מה קורה כשהממשלה לא מחליטה בתוך X זמן.

יואל בריס:

נגיד שאם הממשלה לא מחליטה, הפקידות עושה אובר-רולינג?

סיגל קוגוט:

לא. אם הממשלה אומרת שבהיעדר החלטה, ההמלצה של הגורמים המקצועיים מתקבלת, או שזו ברירת המחדל, זה כבר אישור של הממשלה לכלל. כך אתה פועל ממילא.

יואל בריס:

זה גרוע יותר.

שמחה דן רוטמן:

גם בפעם שעברה דיברו על זה, זה אומנם קצה הקרחון ואומנם החלטות בשוליים, אבל גם היועץ המשפטי של משרד האוצר אמר בפעם שעברה: היתה תקופה כזאת בזמן משבר עולמי, בזמן ש"ליהמן ברדרס" קרסו, גם אז מדינת ישראל התנהלה ללא תקציב. הוא אמר שמה שהנחה אז את החשבת הכללית כמה שיותר להחזיק רזרבות לצורך מה עושים עם התמודדות עם המשבר העולמי. תפיסה יפה. לעומת זאת, היו מדינות בעולם באותו זמן של משבר כלכלי, שאמרו: אנחנו צריכים עקב המשבר הכלכלי להגדיל את ההוצאה הממשלתית למקסימום, כדי להזרים כמה שיותר כסף לשווקים. אלה שתי החלטות ששתיהן החלטות מדיניות לגיטימיות, האחד אומר: אני מתמודד עם משבר כלכלי באמצעות הידוק חגורה ואחד אומר: אני מתמודד עם משבר כלכלי, יש לי מגבלה של 1 חלקי 12 שמופיעה בחוק היסוד, אני אוציא הכול, עד השקל האחרון, כמה שיותר מהר, כדי להציל את המשק ממיתון.

היו"ר דוד רותם:

על זה מחליטים מקצוענים ולא שרים.

שמחה דן רוטמן:

מחליטים מקצוענים ו - - -

אבי גבאי:

שם היה תקציב. לא היה מצב שאין תקציב.

שמחה דן רוטמן:

אני מדבר על סיטואציה שהוזכרה על-ידי היועץ המשפטי, שהוא אמר שבאותה תקופה - - -

אבי גבאי:

בכל העולם היה תקציב, פה לא היה תקציב.

שמחה דן רוטמן:

פה לא היה תקציב, וההחלטה מה קורה בזמן שאין תקציב, כאשר יש מגבלה של חוק היסוד של 1 חלקי 12, האם אני הולך עם המגבלה הזאת עד הקצה או שאני מצמצם אותה למינימום של המינימום כדי לשמור כסף לתקציב שיבוא, היא החלטת מדיניות. היא החלטת מדיניות שאם התקבלה בתוך פקידות, זה אומר שהדרג המדיני הודר ממנה, ואי-אפשר להתעלם מזה. יכול להיות שצדקו, יכול להיות שטעו, הדרג המדיני הודר מהחלטת מדיניות שבכל העולם היתה נושא לבחירות. האם הולכים למדיניות של תקצוב או ריסון זה היה נושא שנפלו עליהם משטרים, ובמדינת ישראל הוא הוחלט על-ידי החשבת הכללי, כי היה באותו זמן חוסר תקציב.

יואל בריס:

חשב. זה לא נכון, זה לא מה שהיה.

שמחה דן רוטמן:

חשב, סליחה. זו מציאות שלא ניתנת להשלמה, וזה מקרה קלסי שבו אנחנו צריכים אישור של ועדת הכספים או צריכים אישור של ממשלה להחלטות באמת מהותיות.

יואל בריס:

זה לא מה שאמרתי וזה לא מה שהיה, אבל נשאר את זה.

שמחה דן רוטמן:

סליחה, אם הבנתי לא נכון, אני טועה. ודאי שאם זה היה קורה, זו היתה יכולה להיות ההחלטה בחשבות במקרה כזה, כי כיום אין כללים שמביאים דבר כזה להחלטת ממשלה. גם אם זה לא קרה בפועל, ודאי שלפי הכללים הנוכחיים זה מה שהיה קורה. התייחסתי למשהו שאמרת בפעם שעברה.

לגבי ממשלה שנמצאת בלוק-דאון ובסכסוכים פנימיים – הפעם זה לא מה שקרה. מרבית התקופה שבה לא היה תקציב היתה ממשלה חדשה עם הסכם קואליציוני בתוקף, שיועד בדיוק מה שהוא רוצה. היה זמן טכני עד שיאשרו, אבל לא היתה שום בעיה שהממשלה תגיע להסכמות רחבות. היה הסכם קואליציוני שהדיו טרם יבשה עליו. לא היה דבר כזה תוקע. אם אומרים שבזמן ממשלת מעבר הכללים יהיו א' ובזמן ממשלה שהוקמה ועדיין לא אושר חוק תקציב, הכללים יהיו ב', זה גם משהו שהממשלה יכולה לבוא ולהגיד, אבל אי-אפשר לבוא ולהגיד שמשום שלעתים הממשלה נמצאת בצבת פוליטית, אז עכשיו שישה חודשים שהממשלה לא היתה בצבת פוליטית נעשה מה שאנחנו רוצים.

סיגל קוגוט:

הנושא אחרון לעניין התקציב זה נושא העברות תקציביות. המציעים הציעו לכלול במפורש משהו שכיום היה נתון לפרשנות, שהפעולות שנכללו בתקציב הקודם ושיתחשבו בהן ככותרות – כפי שאמרתי לא מתקצבים אותם באותה מידה בכל מקרה – יכללו גם פעולות שנכללו בתקציב הקודם בעקבות העברה תקציבית. הדבר הזה משקף את הצרכים העדכניים ביותר שהיו למשרדים. בעניין הזה ביקשנו נתונים מסגן החשבת הכללית על ההעברות התקציביות. הרי יש העברות בתוך משרד בין פעולות שונות, אבל היו גם העברות שאליהן אנחנו מתכוונים, על הצרכים הנוספים, שעיקרן הועברו מהרזרבה לצרכים של משרדים. לפעמים עושים את ההסכמות האלה אפילו במועד אישור התקציב. במועד אישור התקציב בוועדת הכספים אצלנו יש שיטה שהיא מאוד לא גמישה. כלומר, האוצר לא מאפשר באמת לוועדת הכספים - - -

אברהם מיכאלי:

תלוי מי יושב-ראש ועדת הכספים.

סיגל קוגוט:

עדיין הוא לא משנה את בסיס התקציב אף פעם.

אברהם מיכאלי:

זה משתנה. זה ישתנה.

סיגל קוגוט:

אנחנו מכירים עשרות שנים שמביאים תקציב, וגם אם יודעים מלכתחילה שיש פעולות מסוימות שצריכות להיות מתוקצבות אומרים: את המספרים שהבאנו תאשרו, אנחנו מבטיחים לכם שבמהלך השנה נביא העברות תקציביות באופן שאתם רוצים, העיקר שלא תשנו לנו את המספרים שהבאנו בתקציב. כלומר, ההעברות התקציביות משקפות צרכים אמיתיים, ולפעמים הן יוצרות פעולות חדשות. ולכן הציעו המציעים לכלול את זה במפורש, על מנת שזה לא יהיה תלוי בפרשנות – היום יואל סבור אותו דבר כמו המציעים, פעם כשחברי כנסת הציעו את הדברים האלה זה נבע מאדם אחר באוצר שחשב אחרת, אולי מחרתיים יהיה אדם אחר באוצר שיחשוב אחרת – מותר לפרלמנט לחשוב, גם אם זו פרשנות שהיום מקובלת על היועץ המשפטי של משרד האוצר, מותר לפרלמנט לחשוב שהוא רוצה להכניס את הפרשנות הזאת לחוק היסוד. שוב אני אומרת, את כל הפעולות התקציביות, לרבות ההעברות התקציביות אף פעם לא מתקצבים באותו אופן שהוא תוקצב בתקציב הקודם. אבל כהיתר לתקצב אותן, בין אם הפעולות האלה נמנו במפורש בתקציב הקודם ובין אם הן נוצרו באמצעות העברה תקציבית, זה דבר שהמחוקק יכול להגיד: גם אם היום היועץ המשפטי של משרד האוצר נתן חוות דעת שכך צריך לנהוג, אנחנו רוצים שזה יהיה בחוק היסוד. מה הנזק למדינה שייגרם אם המחוקק יחליט שהוא רוצה להכריע בעד פרשנות מסוימת? אני לא מצליחה להבין.

יואל בריס:

המכון כמובן לא המחוקק.

אברהם מיכאלי:

השאלה הזאת היא שאלה מהדהדת על כל מיני יועצים משפטיים בממשלה, אבל מכיוון שיואל ותיקה, נכבד אותו.

יואל בריס:

אדוני, כמו שאני תמיד אומר: אני נקודת החיכוך בין שתי הקבוצות השנואות ביותר בחברה הישראלית, אני גם עובד משרד האוצר וגם יועץ משפטי. נקודת החיכוך זה רק אני, אף אחד אחר, שלא ייקחו ממני את הקרדיט הזה...

אברהם מיכאלי:

אדוני היושב-ראש, מכיוון שהוא ותיק בוועדה הזאת, לא נרחיב על זה יותר מדי, אבל השאלה שסיגל שאלה מהדהדת איפה שהיא צריכה להדהד.

היו"ר דוד רותם:

נמשיך.

יואל בריס:

המצב לאשורו הוא כמו שגם אמרה היועצת המשפטית, השאלה שמועלית בחוק היסוד היא רק שאלה של כן-לא, שחור-לבן – אם הפעולה תוקצבה בשנה הקודמת, מותר להוציא הוצאה לאותה מטרה, לאותה פעולה. אם יש פעולה שתוקצבה בשנה הקודמת, אזי בשנה הנוכחית מותר לתקצב פעולה דומה. לא לתקצב, אלא להוציא. לתקצב זה כשיש תקציב כמובן ופה אין תקציב; אם הפעולה לא תוקצבה בשנה הקודמת, אסור לי להוציא בשנה הנוכחית. זה לא אומר שני דברים: א', זה לא אומר שאני חייב להוציא בשנה הנוכחית, כי יכול להיות לצורך העניין שמדובר בפעולה שהסתיימה או כמעט הסתיימה, או בפעולה שאין לה מקום אחרי שגמרתי את כל ההוצאה לפי חוק, חוזה אמנה ואת הפעולות החיוניות, ואז אני עושה את הפעולות שיחסית דחופות יותר, ואני מגיע לפעולה הזאת ולא נשאר. יכול להיות שזו פעולה עונתית, זה טקס לפתיחת שנת הלימודים בספטמבר, ועד ספטמבר, השבח לאל, לא הגענו בתקציב המשכי ונקווה שזה גם לא יקרה, ולכן זה לא יופיע בתקציב של השנה הנוכחית.

היום הפרשנות הברורה. אני אומר עוד פעם, זה לא מה האסון הגדול שיקרה אם המכון יאמר את דברו, אלא האם באמת אנחנו במצב שמשוהו שנדרש או לא נדרש. למה זה לא נדרש? כיוון שהיום העמדה הברורה שלנו, וזה גם מגובה בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אבי ליכט – אם צריך אפשר להביא גם חוות-דעת חתומה בידי היועץ המשפטי לממשלה שלא כל פרשנות צריך לכתוב גם לתוך החוק – שאומרת שבמצב כזה הפעולה שתוקצבה בשנה הקודמת, מותר להוציא בגינה גם בשנה הנוכחית.

ההצעות שהוצעו בעבר – אני מודה שהנוסח שכתבה היועצת המשפטית הוא מדויק מספיק כדי למנוע להבנתי את הטעות הזאת – בנושא הזה ניסו לתקן את חוק היסוד כדי להתגבר על הוראת התכ"ס. במדרג החוקתי יש עוד כמה דברים בין חוק יסוד לבין הוראת תכ"ס. הם ניסו להשפיע על אופן קביעת המנות, להגיד שהמנה צריכה לשקף את תקציב השנה הקודמת על שינויו. זה כמובן לא רלוונטי. ככל שאנחנו דבקים בנוסח הזה שמחדד, שאנחנו לא מדברים כלל וכלל על שיטת המנות או על ההקפדה על 1 חלקי 12 ועל סדרי עדיפויות, זה בסך הכול מיותר, כיוון שזו העמדה - - -

סיגל קוגוט:

אז למה אתם מתנגדים?

היו"ר דוד רותם:

כי הם סומכים על אבי ליכט. אתה רוצה חוות-דעת הפוכה מאבי ליכט?

סיגל קוגוט:

אגב, זמר איננו, אבל את עמדת משרד המשפטים דנה יכולה לומר. מה עמדת משרד המשפטים? האם יהיה נזק אם נכתוב?

דנה יפה:

בנוגע לתוספת הזאת מובן שחוות-דעת משפטית אינה מניעה לעגן אותה בחוק.

אורית סטרק:

אני יושבת בוועדת הכספים כמעט בכל הדיונים על ההעברות, הדיונים הרציניים שמתקיימים שם על כל העברה לפרטיה, החפירות שחופרים שם כדי לדעת לאן הולך הכסף, הם הרבה יותר רציניים, עם כל הכבוד, מאלה שמתקיימים על התקציב. הסכומים שמדובר עליהם והיעדים שהם מיועדים אליהם, הרבה פעמים זה למשכורות של אנשים, שאחר-כך נתקעות עד סוף השנה. לפי דעתי התוספת הזאת פשוט חיונית.

סיגל קוגוט:

האם יש נתונים מהחשבת הכללית על ההעברות התקציביות שהוועדה ביקשה?

יואל בריס:

ההעברות התקציביות הן בטריטוריה של אגף תקציבים.

סיגל קוגוט:

מה הנתונים היום?

יוגב גרדוס:

יש סדר גודל של 1,000 שינויים שאגף התקציבים מגיש לוועדת הכספים, יש שנים שיותר. למשל בתקציב הדו-שנתי ב-2012, בגלל שהתקציב נבנה עוד ב-2010 היו נדרשים יותר, בערך סדר גודל של 1,300 שינויים. יש עוד 200 שינויים שאנחנו עושים בלי להגיע לוועדה, שינויים פנימיים שלא נדרש שינוי חוק בשבילים. צריך להבהיר, כמו שיואל אמר, יש שינויים שהם אד-הוק, שינויים שנדרשים מאיזה נסיבות, אם יש צורך פתאום לקנות חיסונים לשפעת החזירים. הממשלה מגיעה והיא לא ידעה מראש שהיא תצטרך את זה, ולכן היא מבקשת אישור. יש אכן שינויים שהיו ידועים מראש ולא תוקצבו איפה שהם יצאו בסוף, ויש סיבות מגוונות. אני יכול להביא כמה סיבות, הסברנו את זה בוועדת הכספים לא מזמן, זה יכול לנבוע

ממשא-ומתן למשל שעדיין מתנהל על איזה פסק-דין, ולכן אי-אפשר לתקצב את הסכום, כי המשא-ומתן עדיין מתנהל.

היו"ר דוד רותם:

מה זה משא-ומתן על פסק-דין?

יוגב גרדוס:

אם יש משא-ומתן בהליך - - -

אברהם מיכאלי:

בית פרומין נניח.

יוגב גרדוס:

לא משנה. אני לא אביא דוגמאות פה, אבל אנחנו בהרבה משאים-ומתנים, לא רק בפסקי-דין ואי-אפשר לתת את הנתונים. יש תקצוב שהוא לפעמים מותנה בתפוקות. המשרד צריך להשיג אי-אלה יעדים, ואז הוא מקבל את הכסף. לפני זה אין טעם לתקצב.

אורית סטרוק:

מה זה שינויים שלא עוברים את ועדת הכספים?

יוגב גרדוס:

למשל אם משרד רוצה לתת את הכסף למתמחים במקום להעסיק סטודנטים, וזה שינוי רק בתקנות השכר שלו, לפעמים הוא לא צריך לבוא לוועדת הכספים. עוד פעם, התקציב בנוי מתוכניות ומתחתן תקנות. שינויים בתקנות זה שינויים במסגרת סמכותו של שר האוצר, שינויים במסגרת התוכניות, זה באישור ועדת הכספים. ככל שיוורדים ברזולוציה, יש דברים שלא דורשים את אישור אגף התקציבים.

סיגל קוגוט:

לא הבאת את הסכומים. באיזה סכומים מדובר?

יוגב גרדוס:

אמרתי 1,000 שינויים. הסכומים יכולים לנוע עד 10% מהתקציב. בשנים מסוימות קיצוניות, כמו בתקציב הדו-שנתי, זה יכול להיות קצת יותר מ-10% מהתקציב.

יואל בריס:

אפרופו החידוד שנעשה כמו שאמרתי נכון בניסוח שהצגת בפני הוועדה, השאלה היותר רלוונטית היא, מתוך 1,000 ההעברות התקציביות כמה מהן פתחו פעילות - - -

סיגל קוגוט:

יצרו פעילות חדשה. נכון.

יואל בריס:

אין דרך לעשות את זה בלי לבדוק 1,000 העברות תקציביות, ולכן אני אומר כמה מה-1,000. אני נוטה להניח שהרוב הגדול - עוד פעם, אני לא רוצה להגיד משהו שלא בדקתי אמפירית - של ההעברות התקציביות שאנחנו מעבירים לא עוסקות בפעילות חדשה, אלא בתגבור או בצמצום של פעילות קיימת. לכן השאלה היא כמה זה רלוונטי.

אני חוזר עוד פעם לאמירה שלנו: אנחנו סבורים שבהקשר הזה די בכך שנביא את העניין לאינסטנציה המשפטית הגבוהה ביותר, קרי, ליועץ המשפטי לממשלה וליועץ המשפטי של הכנסת, אם תרצו, נקבל את הפרשנות הזאת כמעוגנת ונכונה, ובזה לטעמנו גם נמנע טעות שעוד מישהו יכול להבין שעשינו את הדבר הלא נכון.

סיגל קוגוט:

את הטעות הזאת תתקן מהר מאוד, גם בנאום שינאמו כשיציגו את זה בקריאה השנייה והשלישית, גם בפרשנות שאתה תיתן, גם בלשון.

יואל בריס:

גם בדברים שאמרתי בצורה ברורה כאן בפרוטוקול מסיבות מובנות.

סיגל קוגוט:

לכן אין חשש.

יואל בריס:

אני אומר עוד פעם, מדובר בסעיף משוריין. זה הסעיף היחיד בחוק-יסוד: משק המדינה שהוא סעיף משוריין, אפילו לא הסעיף שהחוק מונח בתקציב ולא הסעיף שהתקציב הוא לשנה אחת וכל הדברים האחרים. הסעיף הזה הוא סעיף משוריין ברוב מיוחס. אני מבין שיש סעיפים אחרים בחוק שבכל מקרה יחייבו - - -

סיגל קוגוט:

ברור, כל התיקונים פה צריכים לעבור ב-61.

יואל בריס:

יש דברים שלא.

סיגל קוגוט:

פה כן.

יואל בריס:

זה מחייב רוב מיוחס. השאלה לכן, למה לנו כל העניין הזה, כשאנחנו יכולים להגיע לאותה תוצאה בדיוק בדרך שהצעת?

סיגל קוגוט:

סיימנו עכשיו את הליבון של שלושת הנושאים של התקציב, אנחנו יכולים לעבור לאי-אמון.

רון הופמן:

מה?

סיגל קוגוט:

אתה לא יכול עכשיו להתכנס לגרסאות בגלל שדב חנין כבר ביקש ממני להשאיר את כל הגרסאות האלה שרירות וקיימות. כרגע אתה לא יכול להחליט שאתה מצמצם גרסאות. אנחנו יכולים לעבוד על הגרסאות, לשפץ את הסעיף, כי אם שר האוצר לא ירצה להביא החלטת ממשלה ואתם תרצו שבגלל זה ייכנס סעיף לחוק יסודות התקציב, הסעיף הזה צריך להיות מנוסח בצורה נאותה. כרגע הגרסאות האלה נשארות להחלטה מאוחרת יותר, כמו גם הגרסאות על הרכב הממשלה.

באי-אמון כבר עשינו את כל הדיון, וכל מה שאתם צריכים להחליט – גם פה היו חברי כנסת שביקשו שבינתיים יישארו הגרסאות כמו שהן ולכל היותר יצומצמו בהצבעות עשינו תקנון כנסת שיכול להיות בין אם נשאר המצב הקיים ובין אם יהיה אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. עברנו עליו בישיבה.

אני רק אסביר לחברי הכנסת שלא היו באותה ישיבה של התקנון. הכוונה היתה שלמרות שאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא לא עולה בקנה אחד עם הנוהגים הקיימים היום בכנסת, עדיין נשאר את כל האפשרויות של בקשת אי-אמון בסוף נושא על סדר-היום, נשאר את האפשרות של הממשלה לבקש אמון, למרות שאין דבר כזה בחוק היסוד, ולכן היינו צריכים להוריד אלמנטים מסוימים מחוק היסוד לתקנון, כדי לשמר את הנהגים הקיימים. וכל הרעיונות החדשים, שיהיה אי-אמון פעם בחודש, אלא אם כן רוב חברי הכנסת מבקשים את זה, ושראש הממשלה ישב וישמע את האי-אמון לכל אורכו, הכנסנו את זה לתקנון הכנסת. לכן בין אם תחליטו שאתם נשארים במנגנון הקיים ובין אם תחליטו שאתם הולכים על המנגנון החדש, תקנון הכנסת יהיה כמעט זהה בין כך ובין כך, והכלים הקיימים היום לחברי הכנסת לדיונים ציבוריים יישארו. ההבדל האמיתי בחוק היסוד בין שתי הגרסאות הוא שלפי אי-אמון קונסטרוקטיבי צריכים להציג ממשלה שלמה, לרבות שריה, וחבר הכנסת הופמן בגלל זה הסכים שגם יהיה שר שממונה על יותר ממשד אחד, כדי לא לאיין לחלוטין את המנגנון הזה. זה מאוד קשה להביא באי-אמון 22 שרים.

רונן הופמן:

19.

סיגל קוגוט:

22 או 19. בכל מקרה, זה הרבה אנשים, זה משא-ומתן מאוד מפורט. במדינות שבהן יש אי-אמון קונסטרוקטיבי הפרלמנט לא מאשר את השרים, ולכן אם מאשרים את המנהיג, אחר-כך הוא ממנה את השרים שהוא רוצה. אבל במנגנון שהכנסת מאשרת את כל השרים בשביל שמישהו יוכל להביא לפרלמנט ממשלה מושלמת על כל רכיביה, כשברור שהיא כוללת גם חלק מאנשי הקואליציה הנוכחית וזה צריך להיות ברוב חברי הכנסת, הוא חייב לנהל משא-ומתן מפורט מאוד אפילו על תפקידים, לרבות עם אנשים שהיום הם אולי שרים בממשלה הנוכחית. זה יוצר - - -

אורית סטרוק:

זה מצב כמעט בלתי אפשרי או בלתי אפשרי בכלל.

סיגל קוגוט:

או בלתי אפשרי או מאוד חתרני, אחת מן השתיים. הדין הקיים אומר למעשה שבחרים את המנהיג, נותנים לו חודש, חודש וחצי – ביקשו לצמצם את הזמן הזה ככל האפשר – להביא את ממשלתו, ואם הוא נכשל בזה, הולכים לבחירות. אז יש מנגנון אימה, אבל מכירים בזה שאדם מאוד מתקשה להביא במכה אחת ממשלה וגם את כל השרים. חבר הכנסת הופמן אמר: בשביל לא לאיין לחלוטין את המנגנון של אי-אמון, תביא שבעה שרים מרכזיים בהתחלה, תגיד שכל אחד מהם ממונה על כמה משרדים ואת המשא-ומתן המפורט תשלים אחר-כך, ואז תעשה את החלוקה. גם חבר הכנסת הופמן, שכמובן רוצה לצמצם בהצעות אי-אמון, ואגב גם הדין הקיים רוצה, והצליח לצמצם בהצעות אי-אמון - - -

היו"ר דוד רותם:

אני רק חושב שצריך להכניס שאחד משבעת השרים האלה צריך להיות שר אוצר ושר משפטים...

אברהם מיכאלי:

בינתיים מי שמתפקד זה ממשלת מעבר?

סיגל קוגוט:

היתרון של מה שאומר חבר הכנסת הופמן הוא, שברגע שאתה צריך להביא ממשלה על שריה, כל עוד לא עשית את זה, בכלל אין אי-אמון. הממשלה הקודמת ממשיכה לכהן כרגיל.

אברהם מיכאלי:

אין הדחת ממשלה קודמת.

סיגל קוגוט:

אין הדחה.

אורית סטרוק:

יש באמצעות חוק לפיזור הכנסת.

סיגל קוגוט:

רק חוק פיזור, אבל לא באי-אמון. אנחנו מדברים עכשיו על אי-אמון.

רונן הופמן:

רק משפט אחד על הרציונל. האי-אמון נועד להביע אי-אמון בממשלה ולהביע אמון בממשלה חלופית. פיזור הכנסת – יש חוק פיזור הכנסת. השילוב של הדברים האלה זה - - -

סיגל קוגוט:

זה נכון שבמדינות שיש בהן אי-אמון קונסטרוקטיבי הן לא יכולות לפזר את הפרלמנט. כלומר, יש איזה היגיון בשיטה. נגיד, גרמניה, שזה היה המודל כאן, באמת הפרלמנט לא יכול לפזר את עצמו, רק ראש הרשות המבצעת יכול לפזר את הפרלמנט. הפרלמנט לא יכול לקבל חוק פיזור, אז אומרים לו: עם כל הכבוד, לא תפיל בקלות את הממשלה. ואם אתה כבר מחליף, אתה מחליף את המנהיג, ואז המנהיג ממנה את השרים שנראים לו, ולא צריכים להעביר לאישור כל שר ושר.

ניסינו לעמעם כמה שאפשר את הבעיות שנובעות מחוסר הדמיון בין השיטות – אצלנו יש חוק פיזור ומאשרים את כל השרים – על-ידי מה שניסינו לעשות בתקנון הכנסת, כדי שלא יהיה מצב שלחלוטין זה יהיה אות מתה. גם הדין הקיים נועד להיות משהו קשה. גם הדין הקיים לא רוצה שכל שני וחמישי יפילו ממשלות.

היו"ר דוד רותם:

לא. רק כל יום שני.

סיגל קוגוט:

אבל לא מצליחים להפיל, זה רק דיון ציבורי. לא באמת מפילים את הממשלה.

תצטרכו להחליט בין הדין הקיים לבין המנגנון הזה שחבר הכנסת הופמן מציע.

אורית סטרוק:

רציתי להעיר הערה שלכאורה לא נמצאת בתיקונים שאנחנו מכנסים, אבל לדעתי כדאי להכניס, וזו שאלת ממשלת המעבר. מתי ממשלה מוגדרת כממשלת מעבר? חוונו כמה וכמה פעמים שהיועץ המשפטי הוציא חוות דעת שאומרת: ממשלה נכבדה, את ממשלת מעבר, את לא יכולה לעשות כך וכך, תחכי בבקשה לממשלה הבאה. יש מצבים שבהם זה אבסורד. לדוגמה, בבחירות האחרונות, הכנסת פיזרה את עצמה, ראש הממשלה הוא זה שזים, אף אחד לא בא ואמר: אין בכך אמון, אין לכם מה לעשות פה. זה לא היה, הלכו באופן מסודר לבחירות. לאורך תקופה שלמה הממשלה היתה מנועה מלקבל החלטות מאוד סבירות מבחינתה, שהיתה מקבלת אתמול ושהיא תקבל מחר. לדעתי אם כבר אנחנו עושים את כל הדבר הזה - - -

היו"ר דוד רותם:

חלק מההחלטות היא לא קיבלה עד היום.

אורית סטרוק:

נכון הדבר, אנחנו גם יודעים איזה.

לעניות דעתי – אני אשמח גם לשמוע מה את אומרת על זה סיגל – היועץ המשפטי פה נתן חוות-דעת שאין לה שום קשר עם החוק. זו היתה חוות-דעתו, כך הוא חשב.

היו"ר דוד רותם:

מה הקשר בין חוות-דעת של יועצים משפטיים לבין חוק?

אורית סטרוק:

נכון.

אברהם מיכאלי:

או מה הקשר בין היועץ המשפטי לממשלה לממשלה?

אורית סטרוק:

אם כבר אנחנו נדרשים לעניין של מה קורה במעברים בין ממשלות, צריך גם לקבוע בחוק מתי ממשלה נחשבת ממשלת מעבר ומתי היא איננה נחשבת ממשלת מעבר, על כל הסייגים וההגבלות שחלים עליה בתקופה כזאת.

סיגל קוגוט:

זה נושא מאוד גדול.

אורית סטרוק:

זה נושא גדול וחשוב.

סיגל קוגוט:

אם אתה רוצה להעלות אותו, נצטרך לקבוע לו סדרת דיונים.

אורית סטרוק:

זה חלק מהמשילות. זה חשוב לא פחות מכל מה שדיברנו עכשיו על התקציב, אולי אפילו יותר.

דנה יפה:

סמכויותיה של ממשלת מעבר לא היו חלק מהצעת החוק המקורית. זה נושא חדש.

אורית סטרוק:

זה נכון, אבל זה לא אומר שאנחנו לא צריכים לחשוב על זה.

אברהם מיכאלי:

אורית, יש כל כך הרבה נושאים שלא הבאנו במשילות.

אורית סטרוק:

זה הנושא. מה שקרה פה במעבר בין שתי הממשלות לטעמי היה אבסורד, ממש אבסורד. אם אנחנו נדרשים לסוגיה של משילות, פה המקום לתת את הדעת. אני פונה אליכם שתסייעו בעניין.

היו"ר דוד רותם:

כן, פרופ' דיסקין.

אברהם דיסקין:

דבר ראשון, לגבי העניין של הגדרה של ממשלת מעבר, כמובן לא מונח שנמצא בחוק, לפי דעתי הוא דווקא מוגדר היטב בחוק היסוד וגם בקודמים לו מאז חוק המעבר מ-1948. זה לא נקרא חוק המעבר, אבל מהם המקרים שבהם הממשלה הופכת למה שאנחנו קוראים "ממשלת מעבר" לפי דעתי מוגדר בחוק.

אורית סטרוק:

איך הוא מוגדר?

אברהם דיסקין:

אני אגיד לך בדיוק. דבר שני, אני דווקא רוצה להסכים לדבריך. יש שני דברים שמאוד מאוד מאוד לא מקובלים בעולם, למיטב ידיעתי. זה נושא שבדקתי. האחד הוא האפשרות של הפרלמנט לפזר את עצמו. זה נוהל מאוד נדיר. הייתי אומר שבין הדמוקרטיות המערביות הוותיקות זה אולי נהוג במדינה אחת בלבד, ולכן ההוספה לעניין הזה של מנגנון מאזן האימה, כבר אמרתי את זה בעבר ואני יודע שהיועצת המשפטית חלוקה עלי, זה דבר שהופך את ישראל למדינה עוד יותר חריגה. כל הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי הוא שאם לא קמה ממשלה חלופית, הממשלה הקודמת ממשיכה בתפקידה. זה הרעיון. גם אם מקבלים אי-אמון קונסטרוקטיבי רזה זה צריך להיות המנגנון. אני חושב, כפי שכבר אמרתי בעבר, שכל ממשלה שאני יכול להעלות על דעתי וכל כנסת שאני יכול להעלות על דעתי תעדיף את האפשרות הזאת – לא הצליח האי-אמון, הכנסת לא מתפזרת. הרעיון של מאזן האימה, אני לא רואה תקדים לעניין הזה, אני לא רואה היגיון לעניין הזה.

ההנחיות של היועץ המשפטי לממשלה בעניין ההגבלה של ממשלת מעבר, שגם קיבלו גיבוי בפסק-דין, גם הן דבר שלא מקובל בעולם. ממשלת מעבר היא ממשלה לכל דבר. זה מה שקורה בכל העולם. הבאתי קודם את הדוגמה של גרמניה המערבית.

היו"ר דוד רותם:

איפה בכל העולם יש יועצים משפטיים עם כמות של כוח כזאת?

אברהם דיסקין:

זה באמת נכון. בעיית המשילות העיקרית של מדינת ישראל – אני לא מסתיר את דעתי בעניין הזה – א' זה הסמכויות שבית המשפט נטל לעצמו, ו-ב', המעמד של היועצים המשפטיים. זאת בעיית המשילות האמיתית.

במסגרת הקיימת, נניח שזה המצב, שהוא לא סביר בעיני, באמת נחצו בעיני כל הגבולות, לכל הפחות העניינים האלה צריך לקבע.

אפילו הייתי משנה את החוק לעניין הזה. ממשלת מעבר היא ממשלה לכל דבר, ואם היתה פרשנות של היועץ המשפטי שחשבה כך או אחרת, כבודו במקומו מונח. מי שקובע בסופו של דבר זה המחוקקים, הנבחרים, ואת זה דווקא כן הייתי מעגן בחוק.

סיגל קוגוט:

אפשר להביא לך דוגמאות קשות, פרופ' דיסקין.

אברהם דיסקין:

יואל הביא בכישרון רב דוגמאות מאוד-מאוד קשות, ולמרות הדוגמאות הקשות האלה הייתי בעמדה שלך – המחוקק הוא הקובע. הנבחרים הם הקובעים.

סיגל קוגוט:

נניח שהלכו לבחירות כי מביאים הסכם מדיני ויש מחלוקות והכנסת פיזרה את עצמה, גם אז תגיד שהממשלה שהביאה את ההסכם המדיני תחתום עליו, כי זה לא משנה, הולכים לבחירות? מה זה משנה, בינתיים זו ממשלה, היא ממשיכה כרגיל?

אברהם דיסקין:

היה מקרה קונקרטי בעבר שהיתה ממשלת מיעוט, שגם בפרקי הזמן שבהם היא היתה ממשלת רוב, היא נבחרה על-ידי מיעוט הבוחרים בגלל עניינים של אחוז החסימה, והיא קיבלה החלטה בתחילת שנות ה-90 שאנחנו חיים אתה עד עצם היום הזה, ולא שמעתי שיצאו לרחובות בבת עין או ברמת אביב וידו אבנים בכנסת. לא שמעתי על דבר כזה, ולכן אני יכול להסתמך על העבר. היו דברים מעולם, לכן אני לא כל-כך נחרד מהדוגמה.

אורית סטרוק:

האם לא היית שם קו שמפריד בין מקרה שבו הכנסת מתפזרת - - -

אברהם דיסקין:

יש חוק משאל עם - - -

אורית סטרוק:

תן לי רגע לשאול את השאלה. במקרה שמעבירים חוק לפיזור הכנסת, שהוא חוק שהאופוזיציה הובילה, כי היא לא היתה יכולה להידרש לכל הדרישות המפליגות שאנחנו הולכים לדרוש בנוגע לאי-אמון, אבל היא כן הביאה להפלת הממשלה, האופוזיציה, ולמעשה הכנסת לא נותנת יותר את אמונה בממשלה דרך החוק הזה לפיזור הכנסת. אולי במקרה כזה כן היה צריך לומר שהממשלה היא ממשלת מעבר, שהיא לא יכולה להתנהג כתמול שלשום ויש דברים שהיא צריכה להיות מוגבלת בהם לעומת מצבים שבהם ראש הממשלה בעצמו הולך וקובע חוק לפיזור הכנסת, פשוט כדי לקבוע את התאריך שנוח לו לבחירות.

אברהם דיסקין:

היא לא יכולה, כי הכנסת תגביל אותה. בעניין המדיני יש חוק משאל עם, ועכשיו אנחנו מצפים שבית המשפט העליון יחליט אם דעתו כדעת הכנסת או דעתו כדעת מוחמד ותד מספר 2. נחכה ונראה. בסוף ההכרעה תהיה בבית המשפט העליון.

אורית סטרוק:

עזוב שנייה את המדיני, שים אותו בצד, אבל יכול להיות שתהיה מחלוקת על נושאים אחרים שבגללה הכנסת תתפזר.

אברהם דיסקין:

הכנסת יכולה להגביל. הממשלה פועלת מכוח אמון הכנסת, ואם יש רוב דסטרוקטיבי בכנסת שאומר: אנחנו לא תומכים בממשלה חלופית, אבל אנחנו מונעים מכם לעשות א', ב' או ג', ברור שהכנסת היא הקובעת.

היו"ר דוד רותם:

תודה רבה, רבותי, נמשיך בישיבה הבאה. תודה רבה. הישיבה נעולה.

הישיבה נעולה בשעה 11:52.

נספח ע/2

העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון מיום
10.6.2021



ל' סיון, תשפ"א, 10.6.2021

לכבוד,

חה"כ נפתלי בנט

יו"ר סיעת ימינה

ירושלים

חה"כ יאיר לפיד

יו"ר סיעת יש עתיד

ירושלים

ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

הגב' שגית אפיק, עו"ד

היועצת המשפטית לכנסת

משכן הכנסת

שלום רב,

-דחוף-

הנדון: קריאה להימנע מקידום תיקוני חקיקה לחוקי היסוד לצורך

הקמת הממשלה ה-36

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדים לפנות אליכם בבקשה להימנע מעריכת תיקונים חפוזים ופרסונאליים בחוקי יסוד, תיקונים אשר נועדו, לכאורה ועל פי פרסומים, לצורך הקמתה של הממשלה ה-36. התנועה תטען להלן, כי עריכת תיקונים חפוזים בחוקי יסוד עומדים בעצמם כפגיעה חמורה בהליך החקיקה וכינון חוקי היסוד, וכי בנסיבות העניין – ובפרט לנוכח מועד עריכת התיקונים, השלכתם המיידית, והיותם של תיקונים אלו פרסונאליים – עשויים לעלות תיקונים אלו כדי שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת, ואף להקים את החשש לתיקון חוקתי שאינו חוקתי והכל כפי שיפורט להלן:

א. רקע עובדתי:

1. בימים האחרונים פורסמו בכלי התקשורת דיווחים שונים לפיהם, במסגרת המשא-ומתן המתנהל בימים אלה להרכבת הממשלה בישראל, הובאו הסכמות לעריכת מספר התאמות בחקיקת חוקי היסוד (להלן: "ההתאמות או התיקונים").¹ התאמות אלה נועדו – כך על פי הפרסום – להגביר את יציבותה של ממשלת החילופים, תוך הוספת מנגנונים שנועדו להבטיח

¹ מורן אזולאי "המנגנון שאמור לשמור על הממשלה – ולהבטיח את הרוטציה" ynet (9.6.2021) www.ynet.co.il/news/article/HkbYxBacu#autoplay; מיכאל האוזר טוב "סעיף קובע שראשי מפלגות הקואליציה לא יוכלו לכהן בממשלה אחרת, אם הנוכחית תיפול" הארץ (9.6.2021) www.haaretz.co.il/news/elections/.premium-1.9888428

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כי הרוטציה המתוכננת בעמדת ראש הממשלה תתקיים במועדה, כפי שתובא בפני הכנסת בעת השבעת הממשלה.

2. תיקונים אלה מעלים, אפוא, שינויים נכבדים העומדים בבסיסן ושורשן של הדמוקרטיה במדינת ישראל, ומשליכים במישרין על מעמדה של הכנסת, על הציבור וכן על מעמדם של חוקי היסוד בשיטת משפטנו.

3. בהתאם לפרסומים, התיקונים מבקשים לערוך שינויים לעקרונות המשטריים הבסיסיים הבאים, כאשר לא הובהר מפורשות כיצד אלו יעוגנו או יערכו:

א. **התיקון הראשון** מבקש לתקן את סעיף 43 לחוק-יסוד: הממשלה כך שבעת הצבעת אי אמון בממשלת החליפים המורכבת מחמש סיעות או יותר כל חברי הכנסת העומדים בראש סיעות החברות באותה ממשלת החליפים שכלפיה מביעים אי אמון לא יוכלו לעמוד בראשה של ממשלה החדשה באותה הכנסת. דהיינו, **כל ראשי הסיעות בכנסת ה-24 החברות בקואליציה לא יוכלו לכהן בראשה של ממשלה חדשה**, ככל שתוקם בכהונת הכנסת ה-24. כמו כן, התיקון מבקש להרחיב את תחולתו של הסעיף באמצעות הוספת **איסור על ראשי הסיעות לכהן בממשלה החדשה בכל תפקיד של שר או סגן שר**, ככל שזו תוקם.

ב. **התיקון השני** מבקש לערוך את סעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה כך שיתווספו מועדי חילופים נוספים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החליפי, מלבד המועד שמובא בפני הכנסת בעת השבעת הממשלה. המועד הראשון יתרחש ככל שיתקבל חוק התפזרות הכנסת לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת בתמיכה של לפחות שני חברי כנסת מהסיעות שלשורים מטעמן זיקה לראש הממשלה. דהיינו, ככל שיעבור חוק התפזרות הכנסת בתמיכה של חברי קואליציה שבזיקה לראש הממשלה המיועד, חה"כ בנט, ראש הממשלה החליפי המיועד, חה"כ לפיד יהפוך אוטומטית לראש ממשלת המעבר לקראת הבחירות לכנסת ה-25. המועד השני יתרחש, כנראה, ככל שלא יעבור חוק תקציב לאחר שישה חודשים מיום תחילת שנת הכספים.

ג. **התיקון השלישי** מבקש לשנות את מועדי התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב, המעוגנים בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת. תחילה, מבקש התיקון לשנות את סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד-הכנסת, כך שהוא מאריך את פרק הזמן שניתן לממשלה להעביר תקציב מיום כינונה של הממשלה ממאה ימים ל-140 ימים. כמו כן, מבקש התיקון לשנות את סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, כך שהוא מאריך את פרק הזמן שניתן לממשלה להעביר תקציב בתחילת שנת הכספים, באופן שמאפשר לדחות את מועד ההעברה משלושה חודשים לשישה חודשים.

ד. **התיקון הרביעי** מבקש לערוך שינויים בסעיף 42ג(ד1) לחוק-יסוד: הכנסת באופן המרחיב את תחולתו של החוק הנורווגי.



ה. **התיקון החמישי** מבקש לערוך שינויים בסעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, בו יעוגן כי התקציבים לשנת 2021-2022 יעברו כתקציב דו-שנתי, ולא כתקציב חד שנתי כקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה.

4. הגם שבשלב זה המדובר בפרסומים בלבד, ואין הדברים מעוגנים בגושפנקא רשמית כזו או אחרת, לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים נתכבד לפנות אליכם ולטעון כי ככל שיכוננו התיקונים האמורים, כפי שאלו עולים מהפרסומים בתקשורת, הרי שעולה החשש לשימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת, ואף החשש לתיקון חוקתי שאינו חוקתי.

5. משום כך, נבקשכם להימנע מכינונם באופן זה, ולהידרש לכל תיקון הנערך בחוקי היסוד בזהירות יתרה ובליזוי דיונים מעמיקים, והכל כפי שיפורט להלן.

ב. מעמדם של חוקי היסוד:

6. כידוע, חוקי היסוד זכו בישראל לעליונות נורמטיבית, באשר הם קובעים את יסודות שיטת המשטר והמבנה השלטוני בישראל. לפיכך, נודעת חשיבות רבה ליציבותן של הנורמות האמורות, ולכך ששינויים בהן יעשו במשורה ובקפדנות יתרה, אשר תבטא הסכמה רחבה, תוך דיון ציבורי ובליזוי הליך ממושך ויסודי.

7. ביקורות רבות נמתחו על השינויים התכופים הנעשים בחוקי היסוד,² כאשר השחיקה הנמשכת רק הולכת ומתעצמת במרוצות השנים, ובפרט בכנסת ה-23 אשר ערכה תיקונים רבים לחוקי היסוד, ורבים מהם אף באמצעות הוראות שעה.

8. תיקונים תכופים אלו הביאו לכדי חשש ממשי, העולה אף מהפסיקה, שמא **אופן השימוש ותדירות השימוש בסמכות המכוננת מאיימים לחתור תחת המבנה החוקתי כולו**.³ ואכן, אך לאחרונה **בפרשת האזור**,⁴ עמדה כבוד הנשיאה חיות על "הקלות הבלתי נסבלת של חקיקת חוקי היסוד ותיקונם".⁵ ככורח יוצא של התיקונים התכופים הללו, הנובעים מהקלות הקיימת לכינונם ותיקונם של חוקי יסוד, וכן נוכח נקודת הזמן בו מצוי המפעל החוקתי בישראל עמדה כבוד הנשיאה על דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת והתוותה אמות המידה להחלתה של הדוקטרינה האמורה.

² בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל, בפסי' ל"ה לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 6.9.2017) (להלן: "פרשת המרכז האקדמי"); אריאל בנדור "פגמים בחקיקת חוקי היסוד" 443, 444-447 משפט וממשל ב (תשנ"ד-תשנ"ה).

³ בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' הכנסת ואח', פ"ד סד(3) 275 (פורסם בנבו, מיום 7.4.2011).

⁴ ראו בג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 23.5.2021) וכן בבג"ץ 6255/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 23.5.2021) (להלן: "פרשת האזור").

⁵ שם, בפסי' 35 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.



ג. דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת:

9. דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת נועדה לזהות האם הנורמה העומדת לדיון מהווה נורמה שמעמדה ומאפיינה חוקתיים, בהיותה מעגנת עקרונות וערכי יסוד של מדינת ישראל, או שמא המחוקק עשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת ומחדיר לתוך המארג החוקתי חקיקה העוטה צורה של חקיקת יסוד מטעמים לא עניינים.⁶

10. לשם הבחינה האמורה כבוד הנשיאה חיות קובעת מבחן דו-שלבי. השלב הראשון הוא "שלב הזיהוי", לפיו בית המשפט בוחן האם חוק היסוד או התיקון לו נושאים את "המאפיינים הצורניים וסימני ההיכר של נורמות חוקתיות".⁷ במידה והחוק אינו נושא מאפיינים אלו, נקבע שיש לעבור לבחינת השלב השני, הנקרא "מבחן הצידוק", ולפיו, יש להצביע על "צידוק לקביעת הסדר שאינו חוקתי באופיו, במסגרת חוקי היסוד דווקא".⁸ בשלב זה הנטל מוטל על המשיבים.

11. בעת בחינתו של השלב הראשון, "שלב הזיהוי", הציבה כבוד הנשיאה חיות מספר מבחני עזר שנועדו לסייע לזהות מהו מעמדה של הנורמה העומדת לביקורת. המבחן הראשון הוא **מבחן היציבות** של הנורמה, לפיו, בוחנים האם הנורמה עוגנה כהסדר קבע או כנורמה זמנית בעלת תחולה קצובה. המבחן השני הוא **מבחן הכלליות**, לפיו בוחנים האם הנורמה בעלת מאפיינים פרסונאליים או בעלת תחולה מבנית-כללית. המבחן השלישי הוא **מבחן המארג החוקתי**, לפיו, בוחנים "אם הנורמה עולה בקנה אחד עם אופיים של אותם נושאים שהוסדרו בחוקי-יסוד אחרים או בחוק-היסוד שאליו מתווסף התיקון". לבסוף קובעת כבוד הנשיאה חיות כי אין מדובר ברשימה מצטברת או סוגרה של שיקולים, ועל כל מקרה להיבחן לגופו.⁹

ד. מן הכלל אל הפרט:

12. התנועה תתכבד לטעון כי בהתאם לעולה בפרסומים התיקונים האמורים מעלים חשש לשימוש לרעה בסמכות המכוננת, כפי שיפורט להלן. כמו כן, נוכח המידע החלקי העולה מהפרסומים, בעת הזו נתכבד להידרש רק **לעיקרם** של הקשיים העולים בתיקונים האמורים, ומבלי למצות כלל טענותינו בשלב זה.

1. ד. מבחן היציבות

13. אשר **למבחן היציבות**, מהפרסומים לא עולה האם התיקונים יעוגנו בהוראות שעה או אם לאו. על כן, נתכבד לפנות אליכם להידרש לסוגיה האמורה, וככל שלא עולה צורך ממשי לעגן את התיקונים האמורים כהוראות קבע, נראה שיש בכך כדי להצביע על החשש לשימוש לרעה בסמכות המכוננת.

⁶ שם, בפס' 29-30 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.

⁷ שם, בפס' 36 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.

⁸ שם, בפס' 36 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.

⁹ שם, בפס' 37 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.



14. בהקשר זה, נבקש להידרש בפרט לתיקון המבקש לקבוע כי התקציבים לשנת 2021-2022 יעברו כתקציב דו-שנתי, ולא כתקציב חד שנתי כקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה, ולהזכיר כי **בפרשת המרכז האקדמי** ניתנה התראת בטלות, ונקבע שלא ניתן "לתקן את חוק היסוד ולכונן תקציב שאינו חד-שנתי על דרך הוראת שעה; וככל שכך ייעשה, צפוי הוא לביטול על פי התראה זו".¹⁰

2. ד. מבחן הכלליות

15. אשר **למבחן הכלליות**, התיקונים מעלים חשש שאלו נושאים היבטים פרסונאליים במובן המוסדי, אשר יכוננו עבור צרכים קואליציוניים שעתידים להתפרים למידותיה של הממשלה ה-36 ולקשיים הפוליטיים שבהם היא עשויה להיתקל, על חשבון פגיעה קשה במעמדה של הכנסת ורצון הריבון.

16. כבוד הנשיאה חיות קובעת בפסק דינה **בפרשת האזור** בהקשר זה כי "חשיבותה של דרישת הכלליות ביחס לחוקי היסוד נעוצה באופיים כמשקפים קונצנזוס חברתי רחב בדבר ערכי היסוד ועקרונות השיטה הנוהגים בחברה הישראלית, ומשכך הם "אינם צריכים לשקף את האינטרסים הפרטיקולריים המשתנים של רוב זה ואחר".¹¹

17. על פניו, נראה כי התיקונים האמורים בחוקי היסוד מהווים **תיקונים פרסונאליים המשקפים אינטרסים פרטיקולאריים של הקואליציה המתגבשת**. ניתן ללמוד זאת מבחינתן של ההוראות האמורות, כאשר נבקש להביא בפניכם מספר הערות פרטניות בעניין זה.

2. ד. א. התיקון לסעיף 43 לחוק-יסוד: הממשלה:

18. תחילה, נבקש להתייחס בפרט לתיקון הנוגע לסעיף 43 לחוק-יסוד: הממשלה, המבקש להקשות על היכולת של הכנסת להביע אי אמון בממשלה. משמעותו של התיקון האמור היא שהאפשרות המעשית להחלפת הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון מצטמצמת בצורה ניכרת. זאת תוך פגיעה מהותית במנגנון חשוב זה, המצוי בלב שיטת הממשל הפרלמנטרית המהווה כלי פיקוח מרכזי של הכנסת על הממשלה, וכן תוך פגיעה בעיקרון הכרעת הרוב.

19. מן ההחלטה לקבוע בסעיף 43 לחוק-יסוד: הממשלה כי הסיפא של ההוראה תחול על **ממשלת חליפים המורכבת מחמש סיעות ומעלה**, ניתן להצביע כי עולה החשש לעיגון הוראה פרסונאלית התפורה למידותיה של הממשלה ה-36. כמו כן, ניתן ללמוד זאת אף מהידוק כלל המנגנונים המקשים על הבעת אי אמון בממשלה והשבעה תחתיה של ממשלה חדשה, נוכח החלופות הרבות הקיימות למתווים נוספים של קואליציות בממשלה הנוכחית וחשש הצדדים במימוש.

20. נבקש להדגיש, כי תיקונו של סעיף זה מצמצם את שיקול הדעת שיש לחברי הכנסת להביע אי אמון בממשלה, וכתוצאה מכך, זה מהווה פגיעה באחד מכלי הפיקוח שיש לכנסת מול

¹⁰ פרשת המרכז האקדמי, לעיל ה"ש 2, בפס' ל"ד לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין.

¹¹ פרשת האזור, לעיל ה"ש 4, בפס' 40 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.



הממשלה, וכן מחליש את מעמד הכנסת.¹² בהתאמה, זה משנה את מערכת האיזונים והבלמים השוררת בין הרשויות, וכחלק מפגיעה רחבה יותר שכל כולה החלשת הכנסת והפיכתה לזרועה הארוכה של הממשלה.

21. כמו כן, סעיף זה פוגע בעיקרון הכרעת הרוב. שכן, ככל שימצא רוב של 61 חברי כנסת, אשר יבקש להביע אי אמון בממשלת החליפים ובמקומה להביע אמון בממשלה אשר בראשה יעמוד כל אחד מראשי סיעות הקואליציה זו לא תוכל לעשות כן. בכך, יפגע רצון 61 חברי כנסת, קרי, רצון הריבון, חרף העובדה שרוב זה שריר וקיים בכנסת המכהנת, ללא צורך בבחירות נוספות.

22. משמעותו של התיקון העולה מהפרסומים יוביל לאיון מוחלט של יכולתה של הכנסת להביע אי אמון בממשלה להשביע תחתיה ממשלה חדשה, ובפרט, נוכח העובדה שמתווסף האיסור על ראשי הסיעות לא רק לעמוד בראשה של ממשלה חדשה כי אם לכהן בה.

23. לבסוף, בהקשר זה, נבקש להזכיר את בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, (להלן: "פרשת ממשלת החילופים") שעודנו תלוי ועומד, הנוגע לחוקתיותו של חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה) (להלן: "תיקון מס' 8" או "התיקון לחוק היסוד"). בפרשה זו, הוציא בית המשפט הנכבד ביום 12.11.2020 צו על תנאי המורה למשיבים לנמק:

"מדוע לא יקבע כי ההוראות בתיקון חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה) (להלן: חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8)) המצמצמות את סמכותה של הכנסת להביע אי-אמון בממשלה, ומתנות תנאים לכך – בטלות."

24. הנה, בית המשפט הנכבד בהוציאו צו זה עודנו עומד ובוחן את החוקתיות של הפגיעה הגלומה בצמצום יכולתה של הכנסת להביע אי אמון בממשלה, והחשש שמא נעשה שימוש לרעה בסמכות המכוננת בעת כינון תיקון זה. על כן, נתכבד לבקשכם לא לצמצם ולפגוע בכוחה של הכנסת עוד.

ד.2. ב. התיקון לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת:

25. נוסף על האמור עד כה, נבקש להידרש לתיקונים לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, המבקשים להאריך את מועד התפזרות הכנסת בעת אי קבלת חוק התקציב. תיקונים אלה פוגעים באחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת כרשות המחוקקת – אישור התקציב ופיקוח על ניהול משק המדינה. שכן, אלה מאריכים את מסגרת הזמנים הנתונה לממשלה להעביר תקציב בתחולה ישירה, באופן שבפועל מאריך את כהונתה חרף העובדה שיתכן והייתה מתפזרת.

26. נזכיר כי העברת חוק התקציב מהווה כלי מרכזי של הכנסת לפקח אחר פעילות הממשלה, והוגדרה מסגרת זמנים נוקשה לכך נוכח החשיבות הרבה המיוחסת לפעולת הפיקוח האמורה. תיקון מסוג זה פוגע בכוחה של הכנסת, ואף, נוכח תחולתו הישירה על הכנסת הנוכחית, עשוי להקביל להחלטה על הארכת כהונתה חרף הקביעה בחוק כי עליה התפזר.

¹² סוזי נבות "חמש הערות על הסדר ממשלת החילופים" ICON-S-IL Blog (27.1.2021).



27. נוסף לכך, שדחייה זו שוללת מהאופוזיציה כלי משמעותי להביא לפיזור הכנסת במועד מוקדם. שכן, בעוד שהצבעת אי אמון בממשלה מחייבת רוב של 61 חברי כנסת, פיזור הכנסת באמצעות אי העברתו של חוק התקציב מאפשרת לאופוזיציה להביא לפיזור הכנסת ברוב של 60 ח"כ בלבד. לכן, דחייתם של מועדים אלו שוללים מהאופוזיציה כלים משמעותיים העומדים בבסיס השיטה המשטרית, ופוגעים בעיקרון הפרדת הרשויות ולשלטון החוק.

28. לבסוף, תיקון זה אף פוגע באינטרס הציבורי, שכן הוא מאפשר לכנהן עוד זמן מה ללא העברת חוק התקציב – חוק החיוני לניהול המדינה והמשק. יש לציין כי אף הארכת מסגרת הזמנים האמורה כלל אינה מבטיחה כי הכנסת תצליח להעביר את התקציב אף במועד החדש. ולראיה ניתן ללמוד מפרשת האזור, שם, חרף התיקון לחוק-יסוד: הכנסת שהעניק עוד מאה ימים להעברת חוק התקציב, הכנסת התפזרה בתומו.

29. על כן, נוכח האמור עולה חשש שמא התיקונים האמורים נועדו לצרכים שעתיים ופרסונאליים של הממשלה המתגבשת, וביניהם החשש לפיזור המוקדם נוכח היעדר האמון בין הצדדים וכן נוכח המחלוקות הרבות שעתידות לבוא בעת העברת חוק התקציב.

3. ד. מבחן המארג החוקתי

30. אשר למבחן המארג החוקתי, על פניו, חלקם של התיקונים אינם נדרשים לעיגון במסגרת חקיקתם של חוקי היסוד, וניתנים לעיגון באמצעות ההסכמים הקואליציוניים, על כן עולה החשש שמא אלו עושים שימוש לרעה בסמכות המכוננת של הכנסת.

31. על כן ונוכח המפורט לעיל, לעמדת התנועה, על פניו, התיקונים האמורים אינם נושאים את המאפיינים הצורניים וסימני ההיכר של נורמות חוקתיות. כמו כן, על פניו, מהפרסומים לא עולה צידוק לעריכתם של תיקונים אלו, כפי שנדרש בשלב השני בהתאם למבחנים שעייגה כבוד הנשיאה חיות בפרשת האזור, שפורטו לעיל. משכך, נתכבד לבקש כי תיקונים אלו לא יערכו בחוקי היסוד.

ה. תחולתם המידית של התיקונים :

32. לבסוף, בהתאם לפרסומים, התיקונים האמורים עתידים לחול באופן מיידי על הכנסת ה-24, ללא קביעת הוראת מעבר. מצב זה, משנה את הכללים "תוך כדי תנועה" ולעמדת התנועה מהלך זה בפני עצמו עשוי להוות שימוש לרעה בסמכות המכוננת. זאת, בפרט נוכח התיקון המבקש להאריך את המועד בו אמורה להתפזר הכנסת בעת אי העברת חוק תקציב, המעוגן בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת.

33. בהקשר זה, נבקש להפנותכם בשנית לצו על תנאי שהוציא בית המשפט הנכבד ביום 12.11.2020 בפרשת ממשלת החילופים, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם: "מדוע לא יקבע כי חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8) וחוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), התש"ף-2020 וההסדרים הכלולים בהם – כולם, או חלקם, אשר אמורים לחול בתקופת כהונתה של הכנסת

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ה-23 – בטלים, ככל שלא יוחלו רק בתקופת כהונתה של הכנסת ה-24 ואילך, זאת תוך קביעת הוראת מעבר מתאימה."

34. על כן, אף בהקשר זה בו עוגנו תיקונים משמעותיים בעלי השלכות רחבות על שיטת משרנו ביקש בית המשפט הנכבד לבחון את חוקתיות המהלך והאם זה מהווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת, נוכח היעדרה של הוראת מעבר. על כן, נבקשכם לעגן הוראות מעבר מתאימות ככל שיעשו תיקונים משמעותיים מסוג זה.

1. סיכום:

35. כפי שפורט לעיל, התיקונים לחוקי היסוד מהווים שינויים נכבדים לשיטה המשטרית-דמוקרטית במדינת ישראל, ומשליכים במישרין על מעמדה של הכנסת, על הציבור, וכן על מעמדם של חוקי היסוד בשיטת משפטנו.

36. לכן נבקשכם להימנע מכינונם של התיקונים באופן שעולה בפרסומים בתקשורת, ולהידרש לכל תיקון הנערך בחוקי היסוד בזהירות יתרה ובליזוי דיונים מעמיקים והליך סדור ומקיף.

37. נודה לטיפולך ולתשובתך.

בכבוד רב,

שי יוסף, רכזת
האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

נספח ע/3

העתק מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת
מיום 14.6.2021



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

סימוכין : 092850-2021
ד' בתמוז התשפ"א
14 ביוני 2021

לכבוד
עו"ד תומר נאור
גב' שי יוסף
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

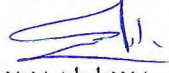
הנדון: קריאתכם להימנע מקידום תיקונים לחוקי היסוד

סימוכין : מכתבכם מיום 10.6.21

מכתבכם ליועצת המשפטית לכנסת, עוה"ד שגית אפיק, הועבר לטיפול ואני מתכבד להשיבכם :

1. בפנייתכם אתם מבקשים כי הכנסת תימנע מעריכת תיקונים לחוקי יסוד בכל הנוגע לממשלת החילופים, נוכח מעמדם של חוקי היסוד ופסק הדין בבג"ץ 5696/20.
2. כעולה מפנייתכם עצמה, התייחסותכם נסמכת על תיקונים לחוקי יסוד "העולים מפרסומים בתקשורת". ברי, כי אין כל מקום שנתייחס בשלב זה לגופן של טענות אשר מועלות ביחס להסדר שטרם הבשיל להצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת ושטרם אושר בכנסת.
3. עוד אציין, כי הצעת החוק, ככל שתונח על שולחן הכנסת ותתקדם בשלבי הליך חקיקתה, תהיה מלווה על-ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת, אשר מטבע הדברים יביא בפני חברי הכנסת גם את הפסיקה הנוגעת לעניין. באפשרותכם יהיה גם לקחת חלק בהליך החקיקה ולהביא בפני חברי הכנסת את עמדתכם בסוגיה.
4. לבסוף אציין, כי גם מהפסיקה אליה אתם מתייחסים בפנייתכם, לא עולה כי הכנסת מנועה במישור העקרוני מלערוך תיקונים לחוקי יסוד. בנסיבות אלה, בוודאי שאין מקום "למנוע" מהכנסת מראש לדון בתיקונים שכאלה, ועל כן גם לגופם של דברים אין מקום להיענות לבקשתכם.

בכבוד רב,


אייל לב-ארי

נספח 4/ע

העתק תזכיר חוק יסוד : הכנסת כפי שפורסם
באתר החקיקה הממשלתי

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס')(תיקונים שונים)

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

הצעת החוק מבקשת להסדיר שלוש סוגיות מרכזיות.

האחת, המועד הקובע לענין התפזרות הכנסת במקרה של אי קבלת חוק התקציב. השנייה, המועד להנחה על שולחן הכנסת של הצעת חוק התקציב השנתי. השלישית, המספר המרבי של חברי הכנסת מכל סיעה אשר רשאים להפסיק את כהונתם בכנסת באופן זמני בעת שהם מכהנים בתפקידי שר או סגן שר.

סעיף 36א לחוק היסוד יתוקן כך שישונו המועדים להתפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב. סעיף 42ג לחוק היסוד יתוקן כך שיגדל מספר חברי הכנסת מכל סיעה אשר רשאים להפסיק זמנית את כהונתם בכנסת בעודם מכהנים בתפקיד שר או סגן שר, לפי ההסדר המיוחד הקבוע באותו סעיף. סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה יתוקן כך שישונה המועד האחרון להנחת הצעת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת במצבים המוסדרים בסעיף 36א(ב) של חוק-יסוד: הכנסת.

ג. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

הצעת החוק תאפשר למספר גדול יותר של שרים שהם חברי הכנסת להפסיק זמנית את כהונתם בכנסת בשל חברותם בממשלה. עקב הספקת הכהונה יושבעו אחרים כחברי הכנסת תחתם. על כן להצעת החוק תתכן עלות תקציבית כמספר חברי הכנסת החדשים שיכהנו בעקבות הפסקת הכהונה כאמור ובהתאם למשך התקופה שבה יכהנו.

לפי מה שנמסר ממשרד האוצר הערכת העלות התקציבית השנתית של כהונת חבר הכנסת (לרבות הוצאות לשכרה, העסקת עוזרים וכו') היא 1.6 מליון ₪.

ד. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:

תזכיר חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס'...) (תיקונים שונים)

1. תיקון סעיף 36א בחוק-יסוד הכנסת¹ (להלן - חוק היסוד), בסעיף 36א(ב), במקום הסיפה החל מהמילים "יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א)" יבוא "יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א), היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי תום 135 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-85 מיום כינונה, יהיה היום הקובע - היום שאחרי תום 50 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה; במניין התקופות של 135 ימים, 85 ימים ו-50 ימים כאמור בסעיף קטן זה לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כפי שייקבע בחוק".
2. תיקון סעיף 42ג בסעיף 42ג, במקום סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ד) (1) הוראות אלה יחולו לעניין מספר חברי הכנסת המרבי באותה סיעה שרשאים להפסיק את חברותם בכנסת לפי סעיף זה:
- (א) מנתה הסיעה בין ארבעה לשישה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי הכנסת;
- (ב) מנתה הסיעה בין שבעה לתשעה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת;
- (ג) מנתה הסיעה עשרה חברי הכנסת לפחות – רשאים להפסיק את חברותם חמישה חברי הכנסת.
- (2) אין בשינוי מספר חברי סיעה, ובכלל זה בשל התפלגות או מיזוג עם סיעה אחרת, כדי להשפיע על הפסקת החברות בכנסת של חבר הכנסת שנעשתה לפני שינוי כאמור".
3. תיקון חוק-יסוד: משק המדינה² : משק המדינה², בסעיף 3(ב)(1), במקום "אך לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף" יבוא "אך לא יאוחר מ-50 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף, ולעניין תקופת 50 הימים כאמור לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כמשמעותם באותו סעיף".

¹ ס"ח התשי"ח עמ' 69; ס"ח התשי"ף 420.

² ס"ח התשל"ה, עמ' 206; ס"ח התשפ"א, עמ' 252.

דברי הסבר

סעיף 1

סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת קובע הוראות לעניין פיזור של הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב השנתי.

סעיף 36א(א) קובע כי, ככלל, אם לא התקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי התקופה האמורה (להלן – היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפזרות לפני גמר תקופת כהונתה וייערכו בחירות במועד הקבוע בסעיף.

לעומת זאת, אם מתרחש אחד מהמצבים המיוחדים המנויים בסעיף 36א(ב) בתוך התקופה שבין המועד הנדרש להגשת הצעת חוק התקציב לבין תום שלושת החודשים הנזכרים לעיל, נדחה היום הקובע להתפזרות הכנסת. בין המצבים המיוחדים מנויים התקיימות בחירות לכנסת, קבלת חוק להתפזרות הכנסת והבעת אמון בממשלה חדשה. המועד הנדחה נקבע בשים לב, מחד גיסא, לפרקי הזמן הנדרשים למעשה לממשלה חדשה או לכנסת חדשה לצורך גיבוש הצעת התקציב וצורך ליבון מעמיק ואישור חוק התקציב, ומאידך גיסא, לצורך באישור חוק תקציב שנתי בהקדם האפשרי כדי לצמצם את התקופה שבה הממשלה מתנהלת שלא על בסיס תקציב מאושר ומעודכן. לפי הסעיף האמור היום הקובע הנדחה יהיה שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר. יצוין כי מועד זה שונה מספר פעמים בהוראות שעה (ראו למשל ס"ח התש"ף עמ' 420), ובשנת 2014 נקבע כ-100 ימים בהוראה של קבע (ראו ס"ח התשע"ד, עמ' 346).

אולם, הניסיון מלמד כי אין די בפרק זמן של 100 ימים מיום כינונה של ממשלה חדשה ועד לאישורו של חוק התקציב בכנסת. חוק התקציב הוא כלי מרכזי בידי הממשלה לעיצוב מדיניות. פרק הזמן האמור צריך לאפשר קיומה של עבודת מטה סדורה בממשלה ודיון מעמיק בין השרים, כמו גם ליבון מפורט בכנסת ודיון ציבורי. בהתאם לכך מוצע לתקן את סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת ולקבוע כי במקרים הקבועים בסעיף תוארך התקופה לאישור חוק התקציב עד תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או עד תום 135 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר.

עוד מוצע לשנות את המועדים שנקובים בסיפה של סעיף 36א(ב) אשר מתייחסת למצב שבו הממשלה הצליחה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני מועד מסוים. הסיפה לסעיף בנוסחה היום קובעת כי אם הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת - 45 ימים מיום הנחת הצעת חוק התקציב. נוכח הארכת התקופה הכוללת מ-100 ימים ל-135 ימים, מוצע לשנות גם את המועדים שבסיפה האמורה, כך שבמקום 55 ימים יבוא 85 ימים ובמקום 45 ימים יבוא 50 ימים.

עוד מוצע לקבוע כי במניין התקופות המוצעות בתיקון המוצע כאמור לעיל – 135 ימים, 85 ימים ו-50 ימים, לא יבואו בחשבון מועדי ישראל וערבי מועדי ישראל כפי שייקבע בחוק. הכוונה היא לקבוע בחוק הכנסת שמשמעות מועדי ישראל היא כאמור בסעיף 18א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

סעיף 2

סעיף 42ג לחוק-יסוד: הכנסת מעגן הסדר מיוחד המאפשר לחבר הכנסת המעוניין בכך להפסיק זמנית את כהונתו כל עוד הוא מכהן במשרת שר או סגן שר, מבלי שנפגעת זכותו לשוב ולכהן כחבר הכנסת לאחר שיחדל לכהן כשר או כסגן שר, וזאת בכפוף לסייגים מסוימים. הוראה זו אינה חלה על חבר הכנסת המכהן כראש הממשלה, ממלא מקומו, ראש הממשלה החלופי או ראש הממשלה בפועל, שכן לפי חוק-יסוד: הממשלה על מי שמכהן בתפקיד מתפקידים אלה להיות חבר הכנסת (ראו סעיפים 5(ב) ו-16(ד), 21 ו-30(ג) לחוק היסוד האמור).

נפסקה כהונתו של שר או סגן שר כחבר הכנסת לפי סעיף זה, יכהן במקומו כחבר הכנסת מועמד אחר ברשימת המועמדים שאליה הוא משתייך. הרעיון המרכזי העומד ביסוד הסדר זה כרוך במגבלות החלות על שרים וסגני שרים ליטול חלק פעיל בעבודה הפרלמנטרית בכנסת. שר אינו רשאי להיות חבר בוועדה של הכנסת או להציע הצעות חוק שלא באמצעות הממשלה. ההסדר המעוגן בסעיף 42ג משרת הן את עקרון הפרדת הרשויות והן את האינטרס הציבורי בקיומם של מספר מספק של חברי הכנסת הפעילים בעבודה השוטפת הנעשית בוועדות הכנסת. יתר על כן, ההסדר אף מאפשר מספר לא מבוטל של שרים וסגני שרים שבעקבות הפסקת כהונתם בכנסת יכולים להתמקד בעבודתם ברשות המבצעת.

סעיף קטן (ד) של סעיף 42ג לחוק יסוד: הכנסת, קובע את המספר המרבי של שרים או סגני שרים שהם חברי הכנסת אשר רשאים לעשות שימוש בהסדר המיוחד של סעיף 42ג לחוק יסוד: הכנסת.

וזו לשונו של סעיף קטן (ד):

"(ד) הוראות אלה יחולו לעניין מספר חברי הכנסת המרבי באותה סיעה שרשאים להפסיק את חברותם הכנסת לפי סעיף זה, ובלבד שבכל מקרה לא יפסיקו את חברותם יותר מחמישה חברי הכנסת מאותה סיעה:

(1) רשאים להפסיק את חברותם שליש מחברי הכנסת מאותה סיעה; ואולם, מנתה הסיעה לכל היותר 12 חברי הכנסת – יחולו הוראות אלה:

(א) מנתה הסיעה לכל היותר שלושה חברי הכנסת – רשאי להפסיק את חברותו חבר כנסת אחד;

(ב) מנתה הסיעה בין ארבעה לשישה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם שני חברי הכנסת;

(ג) מנתה הסיעה בין שבעה לתשעה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם

שלושה חברי הכנסת ;

(ד) מנתה הסיעה בין עשרה ל-12 חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת ;

(2) על אף האמור בפסקה (1) –

(א) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא עשרה לפחות, רשאים להפסיק את חברותם שני חברי הכנסת ;

(ב) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא תשעה, רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי הכנסת ;

(ג) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא שמונה, רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת או כמספר חברי הכנסת הרשאים להפסיק את חברותם לפי פסקה (1), לפי הנמוך ;

(3) אין בשינוי מספר חברי סיעה, ובכלל זה בשל התפלגות או מיזוג עם סיעה אחרת, כדי להשפיע על הפסקת החברות בכנסת של חבר הכנסת שנעשתה לפני שינוי כאמור."

הדין הקיים כולל מנגנון מורכב בהקשר זה, אשר מציב כאמות מידה את מספר חברי הסיעה ואת מספר חברי הסיעה שלא מכהנים כשרים או סגני שרים וקובע רף עליון של חמישה חברי הכנסת לכל סיעה.

מוצע לפשט ולשנות את המתכונת שלפיה מחושב המספר המרבי של שרים או סגני שרים שהם חברי הכנסת אשר רשאים לעשות שימוש בהסדר המיוחד של סעיף 42ג לחוק-יסוד : הכנסת.

לפי המוצע, המספר המרבי יהיה תלוי רק בגודל הסיעה. ככל שהסיעה גדולה יותר, כן יגדל גם המספר של חברי הכנסת מבין אותה סיעה המכהנים כשרים או סגני שרים ואשר להם מותר לעשות שימוש בסעיף 42ג. המספר המרבי הוא של חמישה חברי הכנסת, וזאת בסיעה שבה עשרה חברי הכנסת או יותר. בסיעה שבה חברים שבעה עד תשעה חברי הכנסת, יהיה המספר המרבי ארבעה חברי הכנסת, ובסיעה בת ארבעה עד ששה חברים יהיה המספר המרבי שלושה חברי הכנסת.

סעיף 3

סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד : משק המדינה קובע את המועד שלא יאוחר ממנו על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. בהמשך לתיקון המוצע לסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד הכנסת, בסעיף 1 להצעת חוק יסוד זו, שלפיו אם "הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-85 מיום כינונה, יהיה היום שאחרי תום 50 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה", מוצע לתקן את חוק-יסוד : משק המדינה ולקבוע בו כי בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד הכנסת, תניח הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מ-50 ימים לפני היום הקובע כאמור בסעיף האמור. גם לעניין זה מוצע להבהיר כי בתקופת 50 הימים כאמור לא יובאו בחשבון מועדי ישראל 1948 וערבי מועדי ישראל כמשמעותם לפי סעיף 36א(ב) לחוק יסוד הכנסת בנוסחו המוצע.

נספח 5/ע

העתק הערות התנועה לאיכות השלטון לתזכיר
חוק יסוד : הכנסת כפי שהועבר למשרדי
הממשלה



24 יוני 2021, י"ד תמוז תשפ"א

תזכיר חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס'....)(תיקונים שונים)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. ביום 23.6.2021 פורסם תזכיר חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס'....)(תיקונים שונים). התנועה מבקשת למסור הערות שונות לגבי תזכיר חוק זה.
2. התנועה תפרט להלן את שיקוליה מדוע שלא להביא את תזכיר חוק זה לאישור בפני הכנסת, לנוכח הפגיעה הקשה שמסתמנת ביכולתה לפקח על הממשלה; לנוכח העובדה כי דחיה זו מביאה להעברת התקציב במועד מאוחר מאוד, תוך פגיעה קשה ביותר במשק הישראלי; וכן כיוון שדחייה זו עלולה להביא את מועד העברת התקציב למאוחר ביותר בשנה, תוך איון המשמעות של הביקורת של הכנסת על הממשלה.
3. כבר כעת יוער כי תזכיר החוק פורסם ביום רביעי בערב (בסביבות תשע בערב) להערות הציבור עד ליום שבת באחת-עשרה בלילה, היינו לסך הכול לכ-74 שעות, הכוללות בחובן את יום שבת. כלומר, התזכיר פורסם למשך קצת ביותר, של יום עבודה בודד.
4. בהתאם לתזכיר החוק יתוקנו חוק יסוד: הכנסת, בסעיף 36א ובסעיף 42ג, וחוק יסוד: משק המדינה. במסמך זה נבקש להתייחס לתיקון בסעיף 36א בחוק יסוד הכנסת, וכן בתיקון המקביל לו בחוק יסוד משק המדינה.
5. בהתאם לתזכיר, יעודכן סעיף 36א שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב". הסעיף יעודכן כך שבמקרה שתקציב עובר לאחר כינון ממשלה חדשה, לממשלה יהיו שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 135 ימים (בניגוד למאה הימים, נכון להיום), לפי המאוחר. בנוסף עודכן הסעיף כך שלכנסת יהיו עד 50 ימים להעביר את התקציב מיום הנחתו (במקום 45 ימים הקיימים). לשם כך עודכן גם חוק יסוד: משק המדינה.
6. במקביל פורסם תזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021, אשר קובע כי חגי ישראל וערביהם לא יבואו במניין הימים לצורך העברת תקציב.
7. בפועל פירוש הדבר שתקציב 2021 יעבור בסוף חודש ספטמבר השנה, עשרה חודשים לאחר פתיחת השנה ו-22 חודשים מאז שלאחרונה פעלה מדינת ישראל תחת תקציב שנתי מוסדר.
8. כידוע מדינת ישראל מתנהלת ללא תקציב מזה למעלה משנה וחצי. מדובר בפגיעה קשה הן בכלכלת ישראל והן בדמוקרטיה הישראלית.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9. כידוע, תקציב המדינה מהווה את האמנה החברתית-כלכלית שבין הממשלה לבין אזרחי המדינה. כפי שברור שהמדינה איננה זכאית לגבות כספים מאזרחיה ללא הסכמה, באופן דומה גם אין היא מוסמכת לבזבז את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית. הסכמה זו באה לידי ביטוי באישור פרלמנטרי של חוק התקציב השנתי. (ורי' יוסף אדרעי, פירוש לחוק היסוד – חוק יסוד משק המדינה, עמ' 350 (תשס"ד)).

10. הדברים אף באו לידי ביטוי בפסק הדין בעניין התקציב הדו שנתי בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (אר"ש, 06.09.2017, להלן: "עניין המרכז האקדמי"):

"אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת בכלל, וכמפקחת על פעולות הממשלה בפרט, נוגע לאישורו של תקציב המדינה. כאמור מעלה, התקציב אמנם מעוצב על ידי הממשלה, אולם הכנסת היא המאשרת אותו; לאו מילתא זוטרתא, שהרי אי-אישורו של התקציב משמעו, כאמור, פיזור הכנסת (סעיף 36א(א) לחוק יסוד: הכנסת). " (שם, בפס' ט"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה, רובינשטיין).

11. יפים לעניין זה גם כתביו של המלומד רוזנאי:

"הממשלה חבה בחובות אמון כלפי הכנסת. חוק-יסוד: הממשלה קובע כי 'הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת', וכי 'הממשלה אחראית בפני הכנסת...'. הכנסת מפקחת על פעילות הממשלה ואישור תקציב המדינה אחת לשנה הוא אחד ממנגנוני הפיקוח העיקריים של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת. כשם שאפשרות להביע אי-אמון בממשלה, המביאה להתפטרות הממשלה, היא אלמנט הכרחי במשטר פרלמנטרי, כך גם הליך אישור של תקציב המדינה מבוסס על מערכת יחסים חשובה בין הממשלה לכנסת, המבטאת את עקרון הפרדת הרשויות ואת הפיקוח של הכנסת על הממשלה..." (יניב רוזנאי, "שימוש לרעה בחוק יסוד" בתוך ספר אליקים רובינשטיין, 1266(מרים מרקוביץ'-ביטון ואח' עורכים, 2020).

12. בנוסף, לאי העברת תקציב יש השלכות חמורות על התנהלות הממשלה, השלכות שמטרתן היא לעודד את הממשלה להעביר את התקציב. לפי ס' 3ב בס"ק (א) ההוצאה הממשלתית מוגבלת להוצאה סך ההוצאה הממשלתית בשנה הקודמת בצמוד לגידול באוכלוסייה; ואילו ס"ק (ג) מגביל את אופן ההוצאה של הכספים ובפרט של הוצאות חדשות. אף השלכות אלה מעידות על החשיבות הרבה שבאישורו של התקציב, שכן אם לא אושר התקציב, הממשלה לא מוסמכת להוציא יותר מהסכום לכל אזרח כפי שנקבע בתקציב הקודם; וכן היא איננה מוסמכת להחליט על הוצאות חדשות.

13. כלומר, התנהלות ללא אישור התקציב על ידי הכנסת היא פגיעה משמעותית ביכולתה לפקח על התנהלות הממשלה. על כן חשוב והכרחי להעביר את התקציב, ובהקדם. דברים אלה נכונים תמיד, אך קל וחומר כעת – לאחר למעלה משנה וחצי ללא תקציב.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 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@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



14. מעבר לכך, בעצם הדחייה הנוספת של העברת התקציב יש פגיעה בכנסת. כך היה גם בחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50), שמכונה "פשרת האוור". על כך הגישה התנועה עתירה בבג"ץ 6255/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (23.5.2021).

15. כאמור, לאי העברת תקציב יש השלכות מהותיות על סך התקציב השנתי ואופן ההוראות בו. כמובן, מדובר בהגבלות חשובות, אך מדובר גם בפגיעה חמורה במשק הישראלי.

16. דחיית העברת התקציב תביא לפגיעה חמורה במשק, שכן הוצאות הממשלה יוותרו מוגבלות עד לסוף חודש ספטמבר, כלומר כמעט עשרה חודשים מיום תחילת שנת התקציב. כלומר – התיקון בעניינינו מביא לכך שבאופן מובנה לאחר בחירות שיערכו בתחילת שנה (כלומר, לאחר פירוק ממשלה) יועבר התקציב לקראת סוף השנה. מדובר בדחייה של 35 ימים, הגדלה של 35% לזמן הקיים ועלייה של למעלה מחודש (כשבמקביל ימי החג לא יספרו במניין, לכן מדובר בלמעלה מ-135 ימים).

17. חשש זה נכון לכל דחיית תקציב, אך בוודאי ובוודאי נכון היום, לאחר שנה וחצי ללא תקציב. עמד על כך גם כב' השופט הנדל בפס"ד בעניין פשרת האוור:

"אף שבאופן פורמלי מדובר רק בדחיית המועד האחרון לאישור חוק התקציב השנתי לשנת 2020, בפועל מדובר על איון החובה. מתן האפשרות לאשר חוק שכזה עד יום 23.12, כשבוע ימים לפני תום שנת הכספים שם לקלס את חובה המהותית לאשר תקציב שנתי, נוטל ממנה כל ערך מעשי ומרוקן מתוכן את הפיקוח הפרלמנטרי על תקציב המדינה".

18. כמובן שבעניין זה אין מדובר בדחייה עד ליום 23.12, שבוע לפני תום שנת הכספים, אך עדיין מדובר בדחייה משמעותית לכל דבר, ובמקרים מסוימים הדחייה אף עלולה להביא למועדים רחוקים ביותר.

19. כידוע, אנחנו נמצאים אחרי שנה וחצי קשות ביותר, במהלכן פגע הניגף SARS-CoV-2, שעשוי לגרום למחלה Covid-19; הוצאו במסגרת קופסאות חוץ תקציביות ללא פיקוח אמיתי של הכנסת למעלה מ-130 מיליארד ש"ח; והמשק הישראלי ספג חבטה אדירה – עם אחוזי אבטלה גבוהים ביותר ועסקים רבים שנסגרו. עם זאת, דווקא בתקופה שכזו עלינו לשמור על חוקי היסוד שמהווים עקרונות רחבים, כלליים ונצחיים. יפים לעניין זה דברים אלה:

"בתקופות קשות, שומא עלינו לשמור על החישוקים והיצולים של המרכבה, לבל תתפרק. דווקא בתקופה הרגישה והקשה בה אנו נמצאים, אין לחתור תחת עצם קיומה של השיטה ואין לחרוג מכללי המשחק הכתובים והנהוגים". (בגץ 2144/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת** (פורסם באר"ש, 23.3.2020)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



20. אומנם מדובר בתיקון נצחי, שאיננו בהוראת שעה, אך ברור כי התיקון דווקא בתקופה זו, תוך משבר כלכלי וכינונה של ממשלת שינוי לאחר ארבע מערכות בחירות בשנתיים, מחייבת לבחון את התיקון שבעתידים.
21. כך או כך, תיקונים תכופים אלה הביאו לכדי חשש ממשי, העולה אף מהפסיקה, שמא אופן השימוש ותדירות השימוש בסמכות המכוננת מאיימים לחתור תחת המבנה החוקתי כולו (עניין המרכז האקדמי, בפס' ל"ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין).
22. אשר על כן ובהתאם לדברים אלה, העותרת תביע התנגדות להעברת החוק ותבקש להשאיר את חוק היסוד בנוסחו המקורי.

בתודה ובכבוד רב,

חן שופן, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזיל, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

נספח 6/ע

העתק מכתב התנועה לאיכות השלטון אל היועץ
המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת



07 יולי 2021, כ"ז תמוז תשפ"א

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט	עו"ד שגית אפיק	מר אביגדור ליברמן
היועץ המשפטי לממשלה	היועצת המשפטית	שר האוצר
ממשלת ישראל	כנסת	ממשלת ישראל
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. ביום 6.7.2021 עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51).
2. עניינו של תיקון בדחיית המועד לקיום חובת הממשלה נבחרת להעברת התקציב בכנסת ממאה ימים לאחר כינונה למאה ארבעים וחמישה (145) ימים, כאשר החגים וערביהם (ראש השנה, יום כיפור, סוכות, פסח ושבועות) לא צפויים להיספר – כך שבפועל הדחיה יכולה להגיע עד למאה חמישים וחמישה (155) ימים. בהתאם, צפויה הכנסת לאשר את התקציב רק חודשים רבים לאחר התפזרותה ובמקרים רבים, אישור התקציב יעשה לקראת סוף שנת הכספים ואף במהלך שנת הכספים הבאה.
3. כידוע, תקציב המדינה מהווה את האמנה החברתית-כלכלית שבין הממשלה לבין אזרחי המדינה. כפי שברור שהמדינה איננה זכאית לגבות כספים מאזרחיה ללא הסכמה, באופן דומה גם אין היא מוסמכת לבזבז את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית. הסכמה זו באה לידי ביטוי באישור פרלמנטרי של חוק התקציב השנתי (ור' יוסף אדרעי, פירוש לחוק היסוד – חוק יסוד משק המדינה, עמ' 350 (תשס"ד)).
4. בניגוד לדברים אלה, כאמור, התיקון דגן צפוי להביא לכך שבשנים רבות לא יעבור התקציב ועל כן, בפועל ענייניו בתיקון שמרוקן מתוכן את החובה של ממשלה חדשה להעביר תקציב.
5. בהתאם לדברים אלה מדובר בתיקון העושה שימוש לרעה בכותרת "חוק יסוד" בהתאם למבחנים שנקבעו במסגרת בג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת (אר"ש, 23.05.2021); בתיקון העולה כדי תיקון חוקתי שאינו חוקתי; ובתיקון אשר משמעותו הארכה כהונת הכנסת מבלי שעבר ברוב הקבוע בס' 9א לחוק יסוד: הכנסת.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 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@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



6. יוער כי התנועה שלחה את תגובתה לעניין תזכיר החוק שענייננו התיקון מושא מכתב זה, ואף נציגתה (והח"מ) הופיעה בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת במסגרת הדיונים בעניין החוק.
7. כזכור בשל לחץ הזמנים פורסם תזכיר החוק דגן להערות הציבור ל-76 שעות, ובכלל זאת שישי-שבת. לנוכח זאת וכן לנוכח הדחיפות הרבה במתן התייחסות לתיקון זה, נבקש את התייחסותכם לקידום ביטול התיקון דגן עד ליום 11.7.2021 בשעה 09:00.
8. לתגובתכם המהירה נודה.

בכבוד רב,

חן שופן, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתק: עו"ד גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת חוקה, חוק ומשפט
עו"ד אביטל סומפולינסקי, היועץ המשפטי לכנסת
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר