

## בית המשפט העליון

תקציר בג"ץ 5969/20 ותיקים קשורים (חוק התקציב)

תאריך מתן פסק הדין: ניתנה היום, י"ב בסיון התשפ"א (23.5.2021).

הרכב השופטים: הנשיאה א' חיות; השופט נ' הנדל; השופט י' עמית; השופט נ' סולברג; השופט ד' ברק-ארז; השופטת ע' ברון; השופט ג' קרא; השופט ד' מינץ; השופט י' אלרון.

בית המשפט העליון בדעת רוב (הנשיאה א' חיות, השופט נ' הנדל, השופט י' עמית, השופטת ד' ברק-ארז, השופטת ע' ברון והשופט ג' קרא כנגד דעתם החולקת של השופט נ' סולברג, השופט ד' מינץ והשופט י' אלרון) קבע כי תיקון מס' 50 לחוק-יסוד: הכנסת – שהגדיל את תקרת התקציב ההמשכי לשנת 2020 בסכום של 11 מיליארד שקלים, וזאת בין היתר, לצורך חלוקת כספים קואליציוניים וכספי תמיכות – מהווה שימוש לרעה בסמכות המכוננת.

בית המשפט עמד בדעת הרוב על המאפיינים של חוקי היסוד כפרקים בחוקה העתידית של מדינה ישראל וקבע כי על מנת שדבר חקיקה יהווה פרק בחוקה לא די בכך שיישא את הכותרת "חוק יסוד", אלא עליו לקיים מאפיינים מסוימים של חוקה שלדעת רוב שופטי ההרכב אינם מתקיימים במקרה זה. עם זאת, נוכח העובדה ששנת התקציב 2020 הסתיימה והרוב המוחלט של התוספת הכספית חולק, בית המשפט הסתפק בהוצאת "התראת בטלות", שמשמעותה היא שככל שבעתיד ייערך תיקון במתכונת דומה – הוא צפוי להתבטל.

## רקע

שנת 2020 נפתחה מבלי שהכנסת אישרה תקציב מדינה, ועל כן התנהלה הממשלה על פי תקציב המשכי המאפשר לה להוציא בכל חודש סכום של 1/12 מהתקציב השנתי הקודם, וזאת למשך תקופה של 100 ימים מיום כינונה של ממשלה חדשה – שלאחריה, בהיעדר אישור לחוק תקציב, תתפזר הכנסת וייערכו בחירות. על פי חוק יסוד: משק המדינה, התקציב ההמשכי מיועד אך ורק לצורך קיום התחייבויות קודמות, שירותים חיוניים ומטרות שנכללו בתקציב השנתי הקודם שאושר בכנסת.

הממשלה ה-35 הוקמה במאי 2020, ובהתאם לחוק-יסוד: הכנסת היה עליה להביא לאישור הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת 2020 עד יום 25.8.2020. יום קודם לכן – 24.8.2020 – התקבלו שני תיקונים לחוק-יסוד: הכנסת בהוראת שעה, על

מנת למנוע את התפזרות הכנסת. ואלו הם: (1) התיקון הראשון דחה את מועד התפזרות הכנסת ה-23 בשל אי-אישור התקציב לשנת 2020 מיום 25.8.2020 ליום 23.12.2020; (2) התיקון השני הקצה לשימושה של הממשלה סכום של 11 מיליארד שקלים, נוסף על תקרת התקציב ההמשכי, וזאת, בין היתר, לצורך חלוקת כספים קואליציוניים וכספי תמיכות.

לבית המשפט הוגשו עתירות העוסקות בשני התיקונים, אך נוכח התפזרות הכנסת ה-23 ביום 23.12.2020, לאחר שגם במועד הנדחה לא אושר התקציב, קבע בית המשפט כי בכל הנוגע לתיקון הראשון לחוק-יסוד: הכנסת (דחיית מועד התפזרות הכנסת), העתירות הפכו לתיאורטיות.

### עמדת שופטי הרוב:

לעניין הגדלת תקרת התקציב ההמשכי (התיקון השני) נחלקו הדעות. דעת הרוב קבעה כי אין מדובר בעתירה תיאורטית, וכי מתקיימים בענייננו חריגים המצדיקים קיום דיון בעתירות גם אילו היו הופכות לתיאורטיות. עוד קבעה דעת הרוב כי תיקון לחוק יסוד שמטרתו לעגן חריגה של 11 מיליארד שקלים מהתקציב ההמשכי, עבור שנת כספים מסוימת ולצרכיה של ממשלה ספציפית, לא יכול להוות חלק מפרקי החוקה של מדינת ישראל אף שניתנה לו הכותרת "חוק יסוד".

בהתאם לעמדת שופטי הרוב, הוראת חוק שאינה כללית ואינה יציבה – אין מקומה בחוקה. בית המשפט עמד על כך שהתוספת של 11 מיליארד השקלים נעדרת סימני היכר מזהים המאפיינים נורמה חוקתית. זאת, בין היתר, מכיוון שמדובר בנורמה זמנית ופרסונלית במובן זה שהיא מכוונת כל כולה לפתרון קשיים פוליטיים ספציפיים של ממשלה מסוימת ואינה חלה ביחס לממשלות עתידיות. הימנעות הכנסת והממשלה מאישור תקציב לשנת 2020, תוך הכשרת הוצאה ממשלתית משמעותית – שמיועדת, בין היתר, לחלוקת כספים קואליציוניים וכספי תמיכות כאילו אושר תקציב, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם מנגנון התקציב ההמשכי אשר עוגן זה מכבר בחוק יסוד, מהווה – כך נפסק – מקרה מובהק של "שימוש לרעה בסמכות המכוננת", דוקטרינה שהוכרה בעבר בבג"ץ 4908/10 ובבג"ץ 8260/16 בעניין התקציב הדו-שנתי. עם זאת, נוכח העובדה ששנת התקציב 2020 הסתיימה והרוב המוחלט של התוספת הכספית כבר חולק, בית המשפט הסתפק ב"התראת בטלות".

## עמדת שופטי המיעוט (נ' סולברג, ד' מינץ וי' אלרון):

שופטי המיעוט סברו כי אין מקום לקיים דיון תאורטי – שגזקו עולה על תועלתו – בהוראת-השעה שעברה מן העולם. אין הצדקה למתן סעד בנוגע לאושיות המשטר החוקתי, ולהתערב באופן תקדימי בחקיקת-יסוד. לגישת שופטי המיעוט, ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד מעוררת שאלות יסודיות במישור הסמכות, והפעלת הביקורת השיפוטית במקרה זה עלולה להתפרש כ-”שימוש שלא לטובה” בסמכות זו. אין מקום לקביעת מבחנים מהותיים לצורך זיהוי של חוק יסוד. צוין כי אל לו לבית המשפט להיכנס לזירה הפוליטית ולקבוע הסדרים חוקתיים המצויים באחריות נבחרים הציבור החבים דין וחשבון לבוחריהם. הבטחת אמון הציבור בשפיטה היא צו השעה, ואין מקום להשיג את גבולה של הכנסת כרשות מכוונת.