

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3294/05

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת ע' ארבל

העותרת : עמותת בצדק-מרדכי אמריקאי ישראלי לקידום
צדק בישראל

נ ג ד

המשיבים : 1. ראש הממשלה
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל
4. כנסת ישראל
5. סיעת שינוי

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרת : עו"ד מרדכי גרין

בשם המשיבים 1-4 : עו"ד דנה בריקסמן

בשם המשיב 5 : עו"ד חגי נצר

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. ביום 27.3.05, ערב דיוני הכנסת בחוק תקציב המדינה לשנת 2005 בקריאה שניה ושלישית, נחתם בין ראש הממשלה ושר האוצר מצד אחד, לבין סיעת שינוי מצד שני הסכם לתמיכת הסיעה בחוק המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנת 2005. עיקרו של ההסכם בהתחייבות הממשלה להקצות בתקציב לשנת 2005 סכום כסף בהיקף מוגדר למטרות ציבוריות מסוימות, ולנושאים נוספים על פי החלטת סיעת שינוי. על המטרות להן יועדה ההקצאה הכספית נמנים ענייני חינוך ותרבות, איכות

סביבה, מלחמה בתאונות דרכים, סיוע לחילים משוחררים, ועוד. התחייבות זו של הממשלה כפופה לקיום התנאים הנדרשים בדין לצורך הקצאת כספים בתקציב המדינה. כן כולל ההסכם התחייבות של סיעת שינוי להצביע בעד חוק המדיניות הכלכלית וחוק התקציב בקריאה שניה ושלישית בכנסת, בכפוף להסתייגות הסיעה הנוגעת לתוספות תקציב שיועדו למפלגת יהדות התורה בהסכם קואליציוני שנחתם עמה.

2. נוסחו של ההסכם הוא כדלקמן:

"הסכם עם סיעת שינוי לתמיכה בחוק המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנת 2005"

1. סיעת שינוי תצביע בעד חוק המדיניות הכלכלית וחוק תקציב המדינה בקריאה שניה ושלישית. סיעת שינוי תצביע עם הממשלה בהתייחסות להסתייגויות שונות. עם זאת, מובהר כי סיעת שינוי רשאית להתנגד לסעיפים/ הסתייגויות שמהותן התוספות של 290 מלש"ח האמורים בהסכם הקואליציוני שנחתם עם יהדות התורה.

2. בתקציב 2005 יוקצה סך של 700 מלש"ח לנושאים הבאים: חינוך, מוסדות להשכלה גבוהה, סטודנטים, מדע, תרבות, אומנות, איכות הסביבה, מלחמה בתאונות דרכים, נושאי מיסוי, נושאי רווחה, חיילים משוחררים, חיילי מילואים, קליטת עולים חדשים, וכל נושא נוסף לפי החלטת שינוי.

3. אופן חלוקת ההקצאה לנושאים השונים המפורטים לעיל יסוכם בצוות משותף לסיעת שינוי, משרד האוצר, ומשרד ראש הממשלה תוך 7 ימים לאחר אישור התקציב.

4. הממשלה תפעל כי יתקבלו כל ההחלטות הדרושות, לרבות החלטות הכנסת לביצוע האמור בסעיף 2 לעיל.

ראש הממשלה	סיעת שינוי	שר האוצר
------------	------------	----------

3. עיקר טענתה של העותרת כנגד ההסכם היא כי המטרה העומדת ביסודו פסולה. המדובר בהקצאה שלא כדין של כספים מחוץ לחוק התקציב, אשר נועדה לאפשר את הישרדותה של הממשלה, אשר לא היתה מתאפשרת אלמלא אושר חוק התקציב בכנסת, שאזי היה על הכנסת להתפזר והיו נערכות בחירות חדשות. "קניית" המשך תיפקודה של הממשלה, כטענת העותרת, באמצעות הסכם בין הממשלה לסיעה בכנסת לרכישת תמיכה בחוק התקציב היא פעולה הנוגדת את החוק, את תקנת הציבור, ואת דרכי

הממשל התקינות. הסכם פוליטי שתכליתו לאפשר הישרדותה של הרשות המבצעת בתפקידה באמצעות חלוקת משאבי המדינה שלא דרך חוק התקציב פוגע פגיעה עמוקה בתקינות המשטר, גם אם בסופו של דבר מיועד הכסף למטרות ראויות. לאור כל אלה, דין ההסכם להתבטל.

עוד טוענת העותרת כי הסכם פוליטי מן הסוג הנדון אינו יכול להיערך בין הממשלה לבין סיעה בכנסת, אלא בין חברי כנסת או סיעות בכנסת בלבד, שכן הסכם כזה פורץ את מחסום ההפרדה המתחייבת בין רשויות השלטון. כן נטען, כי ההסכם כובל את שיקול דעתה של הרשות המבצעת להפעיל את סמכויותיה בהקצאת כספי ציבור בדרך המועילה ביותר לקידום האינטרס הציבורי. גם מטעמים אלה נפל פגם בהסכם, ויש לראותו כהסכם פסול.

שלישית, נטען, כי אופן הקצאת הכספים כפי שנקבע במסגרת ההסכם סותר את חוק יסודות התקציב, את חוק התקציב עצמו ואת חוק יסוד: משק המדינה. על פי התשתית המונחת בחוקים אלה, על התקציב לשקף את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. משהקצאת הכספים נשוא ההסכם לא נכללה בחוק התקציב שאושר, ממילא דין ההסכם להתבטל.

4. עמדת המדינה היא כי דין העתירה להידחות. לטענתה, מדובר בהסכם פוליטי שיש לו מעמד בתחום המשפט הציבורי. הוא אינו אכיף במשפט הפרטי, ואף אינו מהווה הבטחה שלטונית הכובלת את שיקול הדעת של החתומים עליה. מדובר בהסכם שעיקרו בהתחייבות מתחום המשפט הציבורי לתקצב את הנושאים המנויים בו תוך עמידה בכל הדרישות שהחוק מציב לצורך כך. עוד טוענת המדינה כי הסכמים פוליטיים הקשורים בהליך אישור חוק תקציב נערכים לאורך שנים כעניין שבשגרה, ועל פי רוב, נציג הממשלה הוא צד להם. חתימת שר האוצר וראש הממשלה כאישים פוליטיים על הסכם הפוליטי יוצרת מחויבות פוליטית במישור הציבורי בלבד, ולכן אין מדובר בהסכם שנחתם במישור חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 שיש לקיים את התנאים הקבועים בו להוצאת כספי מדינה. המדובר בענייננו בהתחייבות מכח הסכם לפעול במישור הציבורי והפרלמנטרי, כנדרש על מנת שהקצאת הכספים על פי ההסכם תאושר במסגרת תקציב המדינה. בעריכת הסכם זה הממשלה לא התכוונה להגביל את שיקול דעתה בהפעלת סמכויותיה, אם כי לקיומו של ההסכם ישנו משקל שראוי להתחשב בו כחלק ממגוון השיקולים המנחים בהפעלת הסמכות.

עוד טוענת המדינה כי, ככלל, אמור תקציב המדינה לשקף את ההוצאות הכספיות הצפויות של הממשלה. עם זאת, במהלך השנה עשויים לחול שינויים בתקציב, ולכן חוק יסודות התקציב מספק אמצעים לערוך שינויים בתקציב במהלך השנה באמצעות הקניית סמכויות לשר האוצר בפיקוח ובקרה של ועדת הכספים של הכנסת. הסכמים פוליטיים הנחתמים לקראת הצבעה על תקציב, לאור עיתויים בסמוך ממש להצבעה על התקציב, אינם ניתנים מבחינה מעשית לשילוב פורמלי כתיקון להצעת חוק התקציב ערב אישורו בכנסת. עם זאת, בהתאם לחוק, מוגשת לכנסת הודעה מפורטת בדבר תוכנו של ההסכם קודם להצבעה על התקציב, כך שפרטיו ומשמעותו נלקחים בחשבון בהליך אישור חוק התקציב. במקרה זה, ההסכם עם סיעת שינוי נעשה ב-27.3.05, ואילו ההצבעה על התקציב נערכה ב-29.3.05, ולפיכך לא היתה אפשרות מעשית לתקן את הצעת חוק התקציב ולכלול בו את תוכן ההסכם לפני מועד ההצבעה על החוק. עם זאת, ההסכם הובא לידיעת חברי הכנסת טרם ההצבעה על החוק, כנדרש על פי הוראות חוק הממשלה, תשס"א-2001.

5. סיעת שינוי טוענת אף היא כי דין העתירה להידחות. המדובר, לטענתה, בהסכם מסוג ההסכמים הנעשים דרך שגרה לקראת אישור תקציב. סעיף 1(א) לחוק הממשלה מכיר בקיומם של הסכמים מסוג זה בקשר לתמיכה בתקציב, ומכלל החובה המפורטת בו להניחם על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-24 שעות לפני מועד ההצבעה בכנסת יש להסיק כי החוק אינו מחייב לכלול את פרטי ההסכם שזה עתה נחתם בהצעת חוק התקציב העומדת להצבעה בתוך זמן קצר – דבר שלרוב אינו ניתן למימוש מעשי. החובה המוטלת להניח את ההסכם על שולחן הכנסת תוך פרק זמן מוגדר לפני ההצבעה על התקציב מאפשרת לכנסת להעריך את משמעותו ולבצע את האיזונים הנדרשים בתקציב על בסיס זה. ההסכם נשוא הליך זה תקף במישור הציבורי, הוא נמסר למזכיר הכנסת במועד על פי החוק, הוראותיו מתיישבות עם תקנת הציבור, ואין בהן כל תכלית פסולה.

6. ההסכם בין סיעת שינוי לראש הממשלה ושר האוצר הוא הסכם פוליטי. הסכם פוליטי הוא הסכם בין מפלגות או סיעות פוליטיות המסדיר עניין פוליטי-שלטוני.

"הסכם פוליטי הוא הסכם בין גופים הפועלים במשפט הציבורי - חברי כנסת, סיעות פרלמנטריות, ושרים – באשר לסמכויות שלטוניות... הסכם זה אינו חלק מהמשפט הפרטי".
(השופט ברק, בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פד"י מה(1) 749, 838).

מבחינת המשפט הציבורי-חוקתי אין מניעה כי הסכם פוליטי ייערך בין ראש ממשלה ושרים לבין סיעה פרלמנטרית בענין הקשור בהפעלת סמכויות שלטוניות. הסכם כזה אינו נשלט על ידי המשפט הפרטי, ואין בו אף מסממני הדואליות הנורמטיבית. הוא יציר המשפט הציבורי, ולכן מעמדו, מהותו, אופיו, ותוצאותיו נשלטים על ידי המשפט הציבורי (זמיר, חוזים פוליטיים, ספר לנדוי 1995, עמ' 779; שלו, הסכמים פוליטיים, עיוני משפט טז (תשנ"ב) 215; נ. כהן, ההסכם הפוליטי, המשפט, פברואר 1992 עמ' 15, קרצ'מר הסכמים פוליטיים, הקדמה ביקורתית, (1992) 26 Israel L. Rev. 407. ההסכם הפוליטי הוא תופעה שכיחה במציאות הפוליטית בישראל, שנעשה בו שימוש נרחב נוכח מבנה השלטון המצריך רוב קואליציוני לצורך הרכבת ההנהגה המובילה, ולצורך קידומם של מהלכים שלטוניים (בג"צ 1601/90 שליט נ' פרט, פד"י מד(3) 353, 363).

גם אם בזמנים עברו ננקטה עמדה שיפוטית המסתייגת מהכרה במעמדו המשפטי של ההסכם הפוליטי, עם השנים חל שינוי בגישה זו וגברה הנכונות להכיר בו כיציר העשוי להימצא בתוך גדר המשפט, בכפוף לסייגים שונים, בעיקר כדי לאפשר בכך הפעלת ביקורת שיפוטית על תקינות מהלכי השלטון וטוהר המידות הציבורי. (פרשת ז'רז'בסקי, שם; בג"צ 5364/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה, פד"י מט(19) 758).

לא כל הסכם פוליטי הוא בהכרח גם הסכם משפטי. אימוצו של ההסכם הפוליטי אל תוך המשפט איננו מובן מאליו. לעולם תשאל השאלה האם התכוונו הצדדים המתקשרים כי ההסכם יבוא בגידרו של המשפט, או שמא הניחו כי פועלו יהיה בתחום הציבורי-פוליטי הלבד-משפטי בלבד, ומעבר לגידרה של הביקורת השיפוטית. מקום שהצדדים להסכם פוליטי לא התכוונו להקנות לו תוקף משפטי, כי אז הוא יהא משולל מעמד בתחום המשפט, ואפשר שמעמדו יוגבל למישור הציבורי – מוסרי בלבד (זמיר, שם, עמ' 5-784; ע"א 6490/97 אלחג' נ' אבו עקל, פד"י נג(2) 49, 55; שלו, הסכמים ג'נטלמניים (שם זמני), משפטים לב(1) תשס"ב, עמ' 5-34). מקום שלהסכם הפוליטי מעמד משפטי, עולה שאלת שפיטותו. הנטייה הגוברת בהלכה הפסוקה מצדדת בשפיטותו של ההסכם הפוליטי, כדרך להבטיח את מחויבות רשויות השלטון לנהוג בהגינות וסבירות, וכדי להגן על תקינות המשטר והשמירה על ערכי היסוד. לעיתים, התערבות שיפוטית בהסכמים פוליטיים נועדה להסיר אי תקינות, או ניגוד לחוק או לתקנת הציבור המובנים בהסכמים עצמם (בג"צ 1523/90 לוי נ' שמיר, פד"י מד(2) 213; בג"צ 5079/90 ביטון נ' ראש הממשלה, פד"י מה(2) 827; פרשות ז'רז'בסקי וולנר, שם). חרף חילוקי דעות עמוקים לגבי מקומו של ההסכם הפוליטי במשפט והיקף הפיקוח השיפוטי הראוי לו, נסיון השנים מצביע על חשיבות הביקורת

השיפוטית על ההסכם הפוליטי כאמצעי להבטיח את תקינות מהלכי השלטון ואת אימון הציבור בו.

7. ההסכם נשוא עתירה זו הוא הסכם פוליטי בעל מעמד במשפט הציבורי. הוא כפוף, ככזה, לביקורת שיפוטית. הוא נועד לסייע לממשלה לקבל את אישור הכנסת לחוק התקציב. מעבר לחשיבות שבאישור חוק התקציב גופו, תמיכת הסיעה באישור חוק התקציב נועדה לסייע להבטחת היציבות השלטונית שהיתה מתערערת אילמלא אושר החוק. עניינו של ההסכם בהסכמה לייעד משאבים כספיים נתונים למטרות ציבוריות ראויות, כאשר בתמורה לכך קבלה על עצמה סיעת שינוי לתמוך במהלכי הממשלה הנוגעים לתקציב המדינה העומד לאישור הכנסת. ההסכם, על פי רקעו ותכליתו, ועל פי תוכנו אינו עומד בסתירה לעקרונות חוקתיים וכללי יסוד של תקנת הציבור.

8. אשר לרקע ולתכלית: אין עילה להתערבות שיפוטית בהסכמים פוליטיים הנכרתים בשיטה קואליציונית שנועדו לשמר יציבות שלטונית, תוך הסכמה לפעול להקצאת כספים למטרות מסוימות ובלבד שמדובר במטרות ציבוריות ראויות, ובהיקף משאבים מידתי. הסכמים פוליטיים הקשורים במהלכים לאישור חוקי תקציב הם בבחינת פרקטיקה מקובלת מוכרת בשיטה הפרלמנטרית הנהוגה בישראל (השווה בג"צ 11060/04, 11079/04; המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת נ' היועץ המשפטי לממשלה ואחרים; וכן הסכמים בענין תקציב שנת 2005 בין משרד האוצר לסיעת יהדות התורה מיום 28.11.04 (מ/ש/2); הסכם קואליציוני בין המפד"ל לאוצר בענין תקציב 2004 מיום 6.1.04 (מ/ש/3); כן ראה סיכום קואליציוני בין האיחוד לאומי – לבין האוצר ביחס לתקציב 2004 (מ/ש/4)). פרקטיקה זו קיבלה עיגון מפורש בסעיף 1 לחוק הממשלה תשס"א-2001, הקובע:

"(א) נעשה הסכם בכתב בקשר לכינונה של ממשלה או בקשר להבעת אי אימון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או בקשר למינויו של סגן שר, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למזכיר הכנסת, בתוך שלושה ימים מיום החתימה, ולא יאוחר מ-48 שעות לפני יום הבחירות, או מ-24 שעות לפני כינון הממשלה, או ההצבעה בכנסת, או ההודעה לכנסת, לפי הענין..." (הדגשה לא במקור).

הוראה זו משקפת את הכרת החוק בפרקטיקה הנוהגת של קשירת הסכמים פוליטיים הנוגעים להצבעה על חוק התקציב; היא מכירה בכך שנוכח הקושי העולה לעיתים במישור הפוליטי במהלכי אישור חוק התקציב, נזקקים לא אחת להסכמים פוליטיים של הרגע האחרון אשר אינם מאפשרים את תיקון הצעת חוק התקציב העומדת להצבעה. על כן, מורה החוק כי בנסיבות אלה די בהצגת תוכן ההסכם לידיעת הכנסת זמן מוגדר בטרם ההצבעה, ובכך מתאפשרת התייחסות להוראותיו. בנסיבות אלה, הליך אישור התקציב נעשה מתוך ידיעה על תוכנו של ההסכם הפוליטי ומשמעותו ויש בו כדי לספק את דרישות החוק. ברקע כל אלה, ניתנת הכרה בחוק להסכם הפוליטי הנקשר בסוגיית התקציב כאמצעי קיים במבנה שלטון קואליציוני.

9. אשר לתוכן ההסכם: בהוראות ההסכם בענייננו מובנית ההנחה כי הקצאת הכספים המפורטת בו טעונה, לשם יישומה החוקי, נקיטה בכל המהלכים הנדרשים על פי הדין לצורך אישורה והכללתה במסגרת התקציב. סעיף 4 להסכם הוא סעיף ההתאמה להוראות הדין, ועל פיו הממשלה תפעל באופן ש"יתקבלו כל החלטות הדרושות, לרבות החלטות הכנסת, לביצוע האמור בסעיף 2 לעיל". ביצוע ההסכם כפוף, איפוא, לכל התנאים והדרישות של הדין. רק עם קיום כל התנאים כאמור, ניתן יהיה לכלול את הקצאת הכספים נשוא ההסכם במסגרת התקציב. הדבר מתייחס הן להקצאות הכספים שיועדו בהסכם למטרות מוגדרות והן לאלה שהושארו להחלטת סיעת "שינוי" על פי סעיף 2 סיפא להסכם. ביטוי לכך ניתן אף במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, מר מזוז, מיום 29.3.05, לחה"כ אריאל (נספח ד' לתשובת סיעת "שינוי") באומרו:

"ביצוע ההסכם כפוף, כמובן, לדינים ולכללים החלים על הקצאות תקציביות. במסגרת זו, בין היתר, יהיה על הממשלה ועל הכנסת לדון ולשקול את השינויים התקציביים המוצעים, ועל הגורמים המקצועיים יהיה לוודא כי יישום ההסכם ייעשה כאמור בהתאם לדינים ולכללים החלים לענין זה".

משמעות זו של ההסכם מתיישבת, איפוא, ואינה סותרת את דיני התקציב; היא עולה בקנה אחד עם כללי הפעלת שיקול הדעת המינהלי על פי המשפט הציבורי; היא אינה עומדת בסתירה לעקרונות תקנת הציבור.

10. לאור כל אלה, לא ראינו מקום להתערב ולהורות על ביטולו של ההסכם או חלק ממנו, משלא מצאנו כי התערבות כזו נדרשת לצורך הבטחת תקינות המשטר

ושמירה על ערכי יסוד וטוהר מידות (עצ"ם 5042/01 זיד נ' פארס כמאל, פד"י נו(3) 865).

לאור האמור, העתירה נדחית.

ש ו פ ט ת

השופט א' גרוניט:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ד באלול תשס"ה (28.9.05).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת