



בג"ץ 8846/12 - התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

בג"ץ 8846/12 - התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'עליון
בג"ץ 8846/12

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. המשמר החברתי

נגד

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר האוצר

4. היועץ המשפטי לממשלה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק
[17.01.2013]

כבוד הנשיא א' גרוניס

כבוד השופט ח' מלצר

כבוד השופט צ' זילברטל

עתירה למתן צו על תנאי מתאריך 6.12.2012

בשם העותרות:

עו"ד אליעד שרגא

עו"ד דפנה קירו כהן

עו"ד חי מיארה

בשם המשיבים:

עו"ד מיכל פרידלנדר

עו"ד אבי מיליקובסקי

פסק-דין

השופט ח' מלצר:

1. לפנינו עתירה של התנועה למען איכות השלטון בישראל ושל עמותת המשמר החברתי, בגדרה בית משפט זה מתבקש להוציא צו על תנאי כנגד המשיבים ולהורות להם להתייב וליתן טעם מדוע לא תונח הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2013 על שולחן הכנסת לאלתר, וזאת נוכח הפרת הוראת סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה, הקובע כי על הממשלה להניח את הצעת חוק תקציב המדינה לא יאחר משישים ימים לפני תחילתה של שנת הכספים.



2. לאחר שעיינו בעתירה, בתגובתם המקדמית של המשיבים לה, בתשובת העותרות לתגובה המקדמית ובחומר הנוסף שהוגש - נחה דעתנו כי דין העתירה להידחות על הסף, בהיותה בשלב מאוחר זה עתירה עיונית, שהסעד הנדרש במסגרתה אינו ניתן ליישום לעת הזו, וכן בהיעדר עילה להתערבות בית משפט זה בנסיבות שנוצרו. נביא להלן, בתמצית, את הנימוקים לקביעתנו האמורה.
3. סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי: "הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים". בהתאם להוראה זו - שתכליתה להסדיר את תקינות הליך אישור תקציב המדינה, במטרה להבטיח כי לכנסת יינתן פרק זמן הולם לדון בהצעת התקציב - היה על הממשלה להניח את הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2013 על שולחן הכנסת, לא יאוחר מתאריך 02.11.2012.
4. המשיבים אינם חולקים על כך שעל הממשלה לעשות כל שביכולתה כדי לקיים את מצוות חוק היסוד הנ"ל ולהניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקובע חוק היסוד האמור, אלא שלטענתם - במהלך הכנת התקציב לשנת 2013, בסביבות חודש ספטמבר 2012, נתקל הליך גיבוש תקציב המדינה (שעליו שקדו עד אותו מועד) - במשוכה, שמנעה את השלמת הכנתה של הצעת התקציב האמורה ע"י שר האוצר וראש הממשלה ואת הבאתה לאישור הממשלה - לקראת הנחתה על שולחן הכנסת. לפי טענות המשיבים, לראש הממשלה הסתבר, לאחר שערך סבב של דיונים פנימיים עם מרכיבי הקואליציה, כי מאמציו לגבש הסכמות שתאפשרנה את אישור התקציב בממשלה ולאחר מכן בכנסת - אינם מסתייעים. הוא אף הודיע על כך בפומבי. על רקע זה, פעלה הממשלה להביא לסיום כהונתה של הכנסת השמונה-עשרה בדרך של הבאת הצעת חוק להתפזרות הכנסת על פי החלטת ממשלה (מס' 5144), שנתקבלה בתאריך 14.10.2012. הצעת חוק זו אושרה על-ידי הכנסת בתאריך 16.10.2012 בחוק התפזרות הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג - 2012 (להלן - חוק התפזרות הכנסת ה - 18).
5. במצב הדברים שנוצר והמתואר בפיסקה 4 שלעיל - הרי שהמשיבים גורסים כי לנוכח התפזרות הכנסת ומשאנו מצויים לקראת סופה של תקופת הבחירות (אשר בסיומה - לאחר הבחירות - תמשיך הממשלה הנוכחית לכהן כממשלת מעבר עד לכינונה של ממשלה חדשה) - אין מקום לחייב את הממשלה הנוכחית לגבש הצעת תקציב לשנת 2013 ולהניחה על שולחן הכנסת.
6. טענתם הנ"ל של המשיבים - יש בה ממש. הוצאת צו שיורה לממשלת ישראל, כיום - ערב הבחירות לכנסת התשע-עשרה - לגבש הצעת חוק תקציב לשנת 2013 ולהניחה על שולחן הכנסת, כדרישת העותרות, הינה, בנסיבות, עיונית ובלתי מעשית, ולכן דין העתירה להידחות ולו מטעם זה. נסביר:
- משהובהר לנו כי המאמצים הנוכחים לגבש הצעת תקציב מוסכמת לשנת 2013 לא נשאו פרי, בשל חוסר הסכמות שמקורן בשוני בהשקפות של מרכיבי הקואליציה - ברי כי לא יהיה בכוחו של צו שיצא מלפני בית-משפט זה, כדי לבטל את חילוקי הדעות שנתגלעו ואשר מנעו מלכתחילה הגעה להסכמה על הצעת התקציב האמורה. יתר על כן - בנסיבות שנוצרו לא תצמח תועלת מעשית מחיוב הממשלה הנוכחית להניח על שולחן הכנסת את הצעת תקציב המדינה לשנת 2013. משהתפזרה הכנסת וכאשר אנו עומדים בפתח בחירות חדשות - על הממשלה המכהנת להימנע, ככל שניתן, מקבלת החלטות שעלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית שתחל לפעול לאחר הבחירות לכנסת התשע-עשרה (השוו: בג"ץ 9202/08 ח"כ לימור לבנת נ' ראש הממשלה (4.12.2008)).



7. זאת ועוד - אחרת. בעיתוי שבו הוגשה העתירה (אף שהעותרות מנסות להסביר את השיהוי בו לקו בדרכים שונות, לרבות בהמתנה שלהן לסיום מבצע "עמוד ענן") - אין מקום לסעד חוקתי שיפוטי.
8. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, יש להעיר במכלול עוד ארבע הערות:
- (א) הסנקציה החוקתית הישירה בגין אי אישור תקציב שנתי קבועה בסעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, המורה כי שעה שלא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים - יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות, הכל כמפורט בסעיף האמור.
- במקרה שלפנינו - חוק התפזרות הכנסת ה - 18 התקבל קודם למועד הקובע האמור ומכאן שהעיצום הנ"ל (שבעקיפין ניתן לראות בו גם פועל יוצא של אי-הנחת התקציב) ננקט כבר למעשה, אם כי לפני המועד הנזכר בסעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת הנ"ל.
- (ב) היום, לאחר שהתקבל חוק התפזרות הכנסת ה - 18, לכאורה חלה על ענייננו הוראת סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, המורה כדלקמן: "על אף הוראת סעיף קטן (א) - פתח נשיא המדינה בהליכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף 30 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 מיום תחילת שנת הכספים, יהיה המועד הקובע כאמור בסעיף קטן (א), שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 45 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר".
- (ג) סעיף 3ב(א) לחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי שעה שלא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, כמפורט בסעיף האמור.
- (ד) בניגוד לנטען על-ידי העותרות - וכפי שהבהירו המשיבים, לבקשתנו - תכנית התקציב לשנת 2013 הונחה, זה מכבר, על שולחן הכנסת, במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים: 2011-2012, וזאת בהתאם להוראת סעיף 1א(4) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט - 2009 (שהעותרות, כמו גם המשיבים, לא התייחסו אליה מלכתחילה בטיעוניהם). הוראה זו קובעת, בין היתר, כדלקמן: "תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2011 ו - 2012 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2013... הצעות חוקי התקציב לשנים 2013 ו - 2014 שתגיש הממשלה לכנסת יתבססו על תכניות התקציב האמורות" (ההדגשה שלי - ח"מ). במצב דברים זה אין בסיס לטענת העותרות לפיה: "לציבור אין כל מושג מה היא מסגרת התקציב", מה-גם שהסוגיות החברתיות-כלכליות ואופיו של תקציב המדינה לשנים הבאות מתלבנים - במסגרת מערכת הבחירות הנוכחית.
9. נוכח כל האמור לעיל ובשים לב לדוחק הזמנים (שנגרם, בין השאר, בשל השיהוי בהגשת העתירה) - איננו מוצאים לנכון להידרש למכלול טענות העותרים באשר למלוא המשמעות החוקתית של אי-קיום החובה הקבועה בהוראת סעיף 3ב(1) לחוק-יסוד: משק המדינה ולהיקף התערבות בית משפט זה בהימנעות הממשלה מלפעול בהתאם לחובתה לפי הוראות חוק היסוד האמור בזמנים כתיקונם, ובמיוחד כאשר לא מתקבל חוק לפיזור הכנסת. סוגיות אלה ניתן להותיר לעת מצוא, היה ותתעוררנה (ויש לקוות שלא יקרה כן) ועתירה בעניין תוגש מבעוד מועד.
10. נוכח כל האמור לעיל - העתירה נדחת על הסף, ללא צו להוצאות.
- ניתן היום, ו' בשבט התשע"ג (17.01.2013).