

17.13x18.45	1	עמוד 13	הארץ - כותרת	13/09/2017	60215280-4
המרכז האקדמי למשפט ועסקי - 26330					

כרטיס אדום לממשלה

גילה שטופל

שתי פסיקות אמיצות שנתן בשבועות האחרונים – פסק הדין בעניין מיסוי דירה שלישית ופסק הדין בעניין התקציב הדרושני – בית המשפט העליון קיבל על עצמו תפקיד מכריע בהגנה על הדמוקרטיה הישראלית, והוציא כרטיס אדום לממשלה, עקב ניסיונותיה לרוקן מתוכן את סמכויותיה של הכנסת ולהשתלט עליהן השלטות עוינת.

במבט שטחי אפשר היה לחשוב שהפסיקות התקדימיות הללו של בית המשפט העליון מופנות נגד הכנסת. אחרי הכל, בפסק דינו הראשון ביטל בית המשפט חוק של הכנסת – חוק מיסוי דירה שלישית – בשל הליך פרלמנטרי פגום. בפסק דינו השני, שהוא אף יותר תקדימי, קבע בית המשפט העליון כי אסור יהיה לכנסת לחוקק פעם נוספת הוראת שעה לחוק יסוד, שתאפשר לה לסטות מחוק יסוד: משק המדינה, המחייב קביעת תקציב חדשני וקבלת אישור הכנסת לתקציב מדי שנה. זוהי הפעם הראשונה שבית המשפט העליון מצהיר שהוא יפסול חוק יסוד של הכנסת (גם אם מדובר בהוראת שעה), ובכך קובע גבולות ליכולתה לחוקק חוקי יסוד. לא יטעו אלה שיטענו כי זוהי עליית מדרגה באקטיביזם השיפוטי.

עם זאת, תהיה זו טעות חמורה לחשוב שפסיקותיו של בית המשפט נועדו לצמצם את סמכויות הכנסת. נהפוך הוא, תכליתן של שתי הפסיקות האמורות היא להחזיר לכנסת את מעמדה העליון בדמוקרטיה הישראלית, כגוף מחוקק עצמאי וכמנגנון פיקוח ובקרה על עבודת הממשלה, ולמנוע מהממשלה לרוקן מתוכן את סמכויות הכנסת ולנכסן לעצמה. כמאמר השופט נעם סולברג – תפקידו של בית המשפט הוא למנוע מצב שבו "תהיה הכנסת כאסקופה

הנדרסת בגלגלי הממשלה".

בית המשפט קבע בפסק דינו שיש לבטל את חוק מיסוי דירה שלישית, מכיוון שהאופן שבו אושר החוק בוועדת הכספים מנע כל אפשרות שחברי הכנסת יוכלו לקיים דיון מינימלי בהצעת החוק ולגבש לגביה עמדה, ולו באופן הבסיסי ביותר. בכך מנע בית המשפט מהממשלה להשתמש בכנסת ככחותמת גומי להחלטותיה. באופן דומה, בפסק דינו בעניין התקציב הדרושני קבע בית המשפט, כי השיטה שהתפתחה, שלפיה מדי תקופה נחקק חוק יסוד זמני המאפשר לממשלה, החל משנת 2009, להעביר שוב ושוב תקציב מדינה דרשני, בניגוד לקבוע בחוק יסוד: משק המדינה,

בגלל ההסכמים הקואליציוניים, שום חוק לא יעבור בכנסת אם לא אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה

מהווה שימוש לרעה בחקיקת יסוד. התקציב הדרושני גרם לכך שבתוך תקופת התקציב נקלעה המדינה לגירעונות כספיים גדולים, מצב שהביא להתנגדות של הגופים הכלכליים המקצועיים לתקציב הדרושני.

חמור מכך: התקציב הדרושני יצר גירעון דמוקרטי-חוקתי עמוק, מכיוון שמנע מהכנסת את כלי הפיקוח העיקרי שלה על פעולותיה של הממשלה – השתתפות בעיצוב תקציב המדינה מדי שנה, וההצבעה השנתית על אישורו. יתרה מזו, המעבר לתקציב דרשני נתן לממשלה חסינות חלקית מפני סמכותה של הכנסת, לפי חוק יסוד: הכנסת, להביא לבחירות חדשות על ידי אישור התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילת שנת התקציב. כך, למעשה, נעשה שימוש לרעה בחקיקת יסוד כדי

להחליש את כוחה של הכנסת, ולצמצם את יכולתה לבקר את מדיניות הממשלה ואף להביא לבחירות חדשות.

יטען הטוען, כי חוק מיסוי דירה שלישית וחוק יסוד (הוראת שעה) תקציב המדינה נחקקו על ידי הכנסת, שהיא הרשות המחוקקת והמכוננת, ולא על ידי הממשלה, שהיא רק הרשות המבצעת. הרי בדמוקרטיה פרלמנטרית כמו ישראל הממשלה היא הכפופה לכנסת ולא להיפך. אם כך, על מה מתבססת הטענה כי הממשלה היא זו השולטת בפעולות הכנסת?

התשובה לשאלה זו פשוטה ומטרידה: ההסכמים הקואליציוניים הנוהגים בישראל בשנים האחרונות הפכו את מערך הכוחות במדינה, וכיום יש לממשלה שליטה כה מוחלטת בכנסת, עד ששום חוק אינו יכול לעבור אם לא אושר קודם לכן על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה. הסיבה לכך היא, שההסכמים הקואליציוניים מחייבים את כל חברי הכנסת של סיעות הקואליציה להצביע שלא לפי שיקול דעתם העצמאי, אלא אך ורק על פי החלטת ועדת השרים.

יתרה מזו, דיוניה של ועדת השרים והצבעותיה חסויים, כך שהשרים, האחרים בפועל על החקיקה, אינם חשופים לביקורת ציבורית על עמדותיהם, ואלה נותרות עלומות.

כיום תלויה ועומדת בפני בג"ץ עתירה נגד החיסיון המוטל על דיוני ועדת השרים לחקיקה. אין די בכך שבית המשפט יקבל את העתירה. חיוני לא פחות לעגן הסדרים חוקתיים כמו חוק יסוד: החקיקה, או לכל הפחות תיקונים לתקנון הכנסת שיבטיחו את עצמאות הכנסת בהליכי חקיקה. הסיכויים לכך נמוכים ביותר כל עוד החתול הקואליציוני שומר על השמנת.

פרופ' שטופלר היא מרצה למשפט חוקתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים (שהגיש את העתירה נגד התקציב הדרושני), ויו"ר ההנהלה של האגודה לזכויות האזרח בישראל