

הסכמים פוליטיים

קיימים מקרים שבהם על בית המשפט להתערב בהסכמים שנערכו בין גופים פוליטיים בעניין שיתוף פעולה במועצות נבחרות או לקראת בחירות; בעיקרון, המבחן להתערבות בסעיף של הסכם כזה הוא היותו של הסעיף בלתי-חוקי, כמו התחייבות שלא לפרסם את ההסכם מיידית או הבטחת טובת הנאה אישית.

תקיקה

1. חוק יסוד: הממשלה, סעיף 13א.
2. חוק הממשלה, התשס"א-2001, סעיפים 1-2.

נחתם הסכם בין סיעת הליכוד והסיעה לקידום הרעיון הציוני, ובו נאמר כי שני הצדדים יפעלו להקמת ממשלה בראשות הליכוד, אבל גם אם לא תקום ממשלה כזו, יפעלו שניהם בכנסת במשותף. כמו כן נקבע מפתח לשילובן ברשימה לכנסת, בממשלה ובשאר מוסדות השלטון. הוסכם גם כי לליכוד לא תהינה כל תביעות כספיות מסיעת הרעיון הציוני.

לעניין השפיטות של הסכמים פוליטיים, קיימת סכנה שמאות רבות של הסכמים כאלה ימצאו את דרכם למערכת השיפוטית, ותיווצר "פוליטיזציה" של השיפוט, ופגיעה באמון הציבור במערכת זו; גם קשה מאוד לתאר דמותו של שלטון, שכל פעולותיו לקראת הקמתו והרכבתו יתלוו בפיקוח צמוד של הרשות השופטת, שכל שני וחמישי עשויה לעכב הליכים אלה בצווים ובפסקי דין. אמנם, הרשות השופטת מצווה לעמוד ולפקח על שמירת החוק, אבל פיקוחו זה ייעשה ויבוצע תוך התחשבות מירבית באיזונים השונים, ולא תוך התעלמות מהם.

בפנינו הסכם שנערך בין שתי סיעות בכנסת לקראת כינונה של ממשלה חדשה. הכנסת היא "בית הנבחרים" של המדינה ומשקפת בהרכבה את יחסי הכוחות הפוליטיים בקרב הציבור. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת, ולשם כך נדרשת, בדרך כלל, הסכמה של מספר סיעות בכנסת ולשם כך נעשים ההסכמים הפוליטיים. זוהי התחייבות של נציגי ציבור, בשמו של הציבור, וחלות עליו הנורמות של המשפט הציבורי. גם אין קנה מדה משפטי למפלגה סבירה ולהתחייבות פוליטית סבירה. ודאי, ייתכן שהתחייבות מעין זו יהא בה משום התחייבות לעשיית פעולה בלתי חוקית; אבל לעניין הסבירות קיים פיקוח של ציבור הבוחרים אחת למספר שנים.

הסכם פוליטי בלתי חוקי אינו מחייב, אסור לקיימו ובטל הוא. אין בביטולו של החלק הבלתי חוקי שבו כדי לבטל בהכרח את יתר הוראות ההסכם; לעומת זאת, משבאים אנו לפסול הוראה בהסכם פוליטי משום תקנת הציבור, פירושו של דבר הוא שההוראה היא חוקית, אך עדיין פגומה ובטלה היא משום שנוגדת היא את תקנת הציבור, כגון מקרה של טובת הנאה כספית כגורם להענקת השלטון.

אשר לתרופות הקבועות בחוק, אלה אינן הולמות הסכם פוליטי, שאינו עילה לאכיפה או לפיצויים; בדרך כלל, גם אם ימצא בית המשפט מקום להתערב בעניינו של הסכם פוליטי מחמת תקנת הציבור, הסעד היחיד הראוי הוא סעד הצהרתי, הקובע כי צד פלוני להסכם פעל בהתנהגותו שלא כדין. אין באמור כדי למנוע מבית המשפט להצהיר על בטלותו של ההסכם, או תניה מתניותיו, כאשר אלה פגומים באי חוקיות. בית המשפט גם יימנע, בדרך כלל, גם ממתן צוי מניעה וצוי ביניים למיניהם; אלה עלולים לשתק את הקמתן של רשויות השלטון, ובכך תהא התערבות בלתי ראויה מטעם הרשות השופטת בפעילותה של הרשות הפוליטית. אשר לחובת גילוי ההסכם הפוליטי, זו תמנע מראש מהצדדים להסכם להתחייב, בחסות הצנעה, על דברים נלוזים ופסולים שהגילוי לא יפה להם. החובה המיוחדת שחלה בענין הסכמים פוליטיים היא החובה לגלותם ולהביאם במועד לידיעת הציבור.

גם ההסכם הפוליטי, חובה לקיימו אלא אם קיימים נימוקים המצדיקים השתחררות הימנו; המקרים המצדיקים השתחררות מההסכם הפוליטי אינם רק "מקרים קיצוניים וחיוניים", כנדרש ביחס להשתחררות מחוזה רשות שלטוני.

הסכם פוליטי, מעצם מהותו, כולל הוא פשרה בין הגורמים הפוליטיים השונים. ענין מרכזי בו הוא הקמת הרשות המבצעת, ומטבע הדברים נכללות בו, בין היתר, תניות בדבר חלוקת תפקידי השלטון השונים. לפיכך, עצם ה"שריון" של חלוקת התפקידים בהסכם אינו בלתי חוקי, כל עוד לא קמו נסיבות המצדיקות השתחררות מ"שריון" זה. לעומת זאת, הסכם פוליטי אשר בו תניה בדבר בטחונות וערבויות כספיות אשר נועדו למנוע הפעלת סמכות סטוטורית בעתיד, יש בו כדי למנוע השתחררות מההסכם אף כאשר צרכים מוצדקים יחייבו זאת, והוא פסול, בלתי חוקי ולכן בטל.

העתירה מתקבלת רק בכל הנוגע להתחייבות בדבר היותור על החוב הכספי מטעם סיעת הליכוד.

הדיון הוא בשאלה, אם סיעות של הכנסת העורכות ביניהן הסכמים קואליציוניים לקראת כינונה של ממשלה, חייבות לפרסם הסכמים אלה ברבים.

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית. העם בוחר במפלגות או רשימות, אשר מועמדיהן נבחרים כתברים בכנסת. הכנסת היא בעלת סמכות החקיקה (המכוננת והרגילה). היא המקימה והמפילה את הממשלה. ביסוד שיטת ממשל זו עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבוחרים - באמצעות הרשימות או המפלגות - את בית הנבחרים. כאשר מכוננים ממשלה חדשה, מתייצבת זו לה בפני הכנסת לשם בקשת אמון. בשל מספר טעמים וביניהם שיטת הבחירות היחסיות, נדרשת לשם הרכבת ממשלה, בדרך כלל, הסכמה מראש בין מספר מסיעות הכנסת המתכוונות לתמוך בממשלה המיועדת. הפועל היוצא מן הצורך בהסכמה בין מספר סיעות הוא, בין היתר, עריכת הסכם או מספר הסכמים בין סיעות הבית.

החובה לגלות הסכמים פוליטיים אינה נעוצה אך בצורך של האזרח לגבש עמדה פוליטית. קיים צורך נוסף ומיידי, הקשור לתהליך הרכבת הממשלה עצמה. הממשלה נכונה משהביעה לה הכנסת אמון. חברי הכנסת, המשתתפים בהצבעה, צריכים לדעת מהן ההתחייבויות אותן נטלו על עצמם מרכיבי הממשלה. אם אמנם מטרתו של ההסכם הפוליטי היא לכוון התנהגות בעתיד, הרי חיוני הוא כי מידע על השפעתו העתידה של ההסכם תעמוד לנגד עיני חברי הכנסת המצביעים לכינון הממשלה. מתגובת היועץ המשפטי לממשלה למדנו, כי הלכה למעשה הונחו הסכמים קואליציוניים על שולחן הכנסת בטרם תתקיים הצבעת אמון.

חובת הגילוי נגזרת גם מהצורך של האזרח בכלל ושל חבר הכנסת בפרט, לקבל מידע חיוני להכרעותיו הפוליטיות. הידיעה של הצדדים להסכם, כי ההסכם ייחשף ברבים, ויהא נתון לביקורת הכלל, משפיעה על עצם תוכנו של ההסכם. חשיפתם של ההסכמים הציבוריים תשפיע על חוקיות תוכנם. היא תאפשר ביקורת ציבורית ותגביר את אמון הציבור ברשויות השלטוניות ותחזק את מבנה המשטר והממשל.

חובת הגילוי קיימת גם כנגזר מזכותו של הציבור לדעת. חופש הביטוי הוא מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית. חופש הביטוי הוא ערך מורכב. לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות. בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם הזכות לקבל מידע. כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע. מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור.

כל עוד אין חקיקה בנושא, מן הראוי שבית המשפט המקיים פיקוח שיפוטי בגבולות שהותוו לו כסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה. יש לפרסם הסכמים בין סיעות לבין עצמם ובין סיעות וחברי כנסת או בין חברי כנסת לבין עצמם, שעניינם פעולות הרשות המחוקקת או המבצעת, שנערכו לקראת כינון הממשלה, בין אם מדובר בהסכם לקראת כינון ממשלה בין הגורמים שהצליחו להרכיב ממשלה לבין אלו שניסו ולא הצליחו בכך, ובין אם מדובר בהסכם בין סיעות קואליציה או אופוזיציה. העיתוי של הפרסום מן הנכון שיהיה לא יאוחר ממועד התייצבותה העתידית של הממשלה בפני הכנסת.

העתירה מתקבלת.

לפי הסכם קואליציוני בין מפלגת העבודה לש"ס, יישמר הסטטוס-קוו בענייני דת ומדינה, ואם תשנה אותו פסיקת בג"ץ יפעלו הצדדים להפיכתה, כולל בדרך של תיקון ח"י: כבוד האדם וחירותו, ואם יהיה צורך – גם בדרך של הוספת סעיף חדש של שמירת דינים, שישוריי ברוב של חברי הכנסת. לפי ההסכם, ההכרעה בשאלה מה הם הנושאים המחייבים חקיקה כדי להבטיח קיום הסטטוס קוו ושמירתו נמסרה לפי ההסכם לועדה של חמישה משפטנים, והיא אשר תגבש את ההמלצות לחקיקה.

השאפה להצבת איסורים משוריינים בענייני דת, כמוצע, בדרגה גבוהה יותר מן החרויות, אשר אין לגביהן הוראה מפורשת של שריון, היא בגדר היעדר איזון חוקתי נאות; כפועל יוצא מכך נגרע ממעמדן הראוי של החרויות בחברה דמוקרטית. בעיקרון, אין חולק על כוחה של הרשות המחוקקת לפעול בתחום שיוחד לה, היינו לחוקק את חוקי המדינה, על זכותם של חברי הכנסת ליזום דבר חקיקה, ועל זכותה של מסגרת פוליטית לנסות ולקדם מטרותיה, במידת הצורך, בדרך החקיקה. החריג לכך מתבטא בגיבוש הסכמה כללית והחלטית מראש לשנות חקיקה אך ורק כדי לבטל מראש את תוצאותיה של הכרעה שיפוטית, גם אם פסיקה זו הינה מוצדקת מבחינה עניינית. הבעייתיות העולה מכך גלויה לעין.

הקביעה המוצהרת, מראש, של גוף המשמש מעין ועדת ביקורת על פסיקתו של בית המשפט, יש בו כדי לפגוע באיזון הראוי בין שלוש רשויות השלטון. יש בהצעה משום מגמה של ביטול תוצאותיה של פסיקת העבר, של הקפאת המצב המשפטי לעתיד, ושל נסיון לדחיקת חריות הפרט למעמד משני באופן יחסי, במקום שיוקנה להן מעמד-על מפורש. האינטרס הציבורי יוצא ניזוק מן הסמכות שנטלו לעצמם הצדדים להסכם.

חופש הפעולה הפוליטי הוא חלק חיוני של תפיסות המשטר שלנו ושלילתו הבלתי זהירה עלולה לשנות מאופיה של הדמוקרטיה. יש להעניק חופש פעולה לגופים פוליטיים, גם אם מטרותיהם קיצוניות בלבד ובמהותן, כמו הנהגת דיקטטורה של הפרולטריון, הנהגת מדינת הלכה או שלילת האופי היהודי של המדינה. **יש מחיר לדמוקרטיה והוא נובע, בין היתר, מן ההשלכות הקיצוניות אשר מתלוות לעתים לחרות הביטוי ולחופש הפעולה הפוליטי, לרבות חופש הפעולה המפלגתי.** מבחנה של הדמוקרטיה בקיומה של חרות ההתמודדות של כוחות פוליטיים, אף אם הם מייצגים רעיונות הראויים לביקורת ואף לשלילה, כל עוד אינם עוברים את הגבולות שהותוו בחוק. תוכנו של הסכם קואליציוני הוא בתחום הפיקוח השיפוטי. אולם, שאלת ההתערבות ומידתה צריכות להיבחן, כמקובל עלינו, תוך איזון נאות בין המגמות העקרוניות המתנגשות זו בזו.

אין להתערב בטיבו ומהותו של מצע מפלגתי-פוליטי, אלא במקרים קיצוניים ביותר, במקום בו עלתה סכנה של פגיעה בטוהר המידות וטוהר השיקול השלטוני, כמו הגבלת שיקול דעתה של רשות סטטוטורית בכירה ביותר על ידי הצמדת איום בתשלום כספי גבוה, כל אימת ותפעיל שיקול דעתה בניגוד לרצונו של צד להסכם; כאשר מתגלים הפגמים והאיסורים שחוק יסוד: הכנסת, מונה אותם, כלומר שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה או הסתה לגזענות; וסממני שחיתות.

במקרה שבפנינו, מדובר על הסכם בדבר קווי פעולה מתוכננים לעתיד של שתי מפלגות; המבחן לפסילתו הוא אם רשימה, שהיתה מצהירה במצע הבחירות על מטרתה המדינית בנוסח ההסכם נושא דיונו, היתה נפסלת. התשובה לכך במקרה לשפנינו היא שלילית. בעניין יחסי דת ומדינה, יש רשימות השואפות במצען הפוליטי להשלטת דין תורה במקום המשפט האזרחי-החילוני, קרי לביטול בית המשפט לחלוטין; יש רשימות ששמירת הסטטוס קוו הדתי חרותה על דגלן. אין איסור שבדין על שאיפה להשגת מטרת כמודגם לעיל, ועל נסיון לקדם מטרת המצע ובין היתר בהסכמים בין-מפלגתיים. גם הסכמה, מראש, על גישה אחידה בהפעלת שיקול הדעת החקיקתי אינה פוסלת הסכמה זו. הצבעה אחידה במסגרת קבוצות הסכמה פוליטיות זכתה גם לגושפנקא עקיפה על ידי המחוקק.

כפי שמפלגה רשאית להתנגד לחקיקת מגילת זכויות האדם, היא גם רשאית להטיף לפיחות בערכם של מגילת זכויות או של חוק יסוד, ולשאוף לביטול חוקי היסוד, ולהתקשר עם מפלגה אחרת לקידום ענייניה. ניתן שלא להסכים לכך, אך כאן נדונה שאלת החוקיות של המטרה ולא השפעתה על דימוי המדינה והמשטר השורר בה. לא בית המשפט הוא שצריך לחרוץ את הדין בכגון דא. בדמוקרטיה יש תהליכים אחרים בהם מובעת הדעה על אופייה, מהותה ומטרתה של פעולה פוליטית.

יצויין כי בית המשפט אינו פוזל לעבר רשויות אחרות כדי להשביע רצונן, אלא מנסה, כמיטב יכולתו והבנתו, לפסוק על פי הדין, תוך נאמנות לתפיסות היסוד החוקתיות שלנו. הידיעה כי זוממים לבטל דברו המוסמך של בית המשפט אחרי השמעתו, אין בה, כהוא זה, כדי לשחרר את בית המשפט מחובותיו, כדי לרפות ידיו או כדי לפגוע בשיקולו העצמאי. הנאמנות לחוק ולמצפון הוא נכס צאן ברזל של כל רשות שיפוטית במדינה דמוקרטית, ובוודאי של זו הפועלת בישראל. גורמים אשר ינסו לצמצם תפקידו החיוני של בית המשפט בחברה דמוקרטית יקומו ויחלפו, אולם בית המשפט העצמאי והבלתי תלוי במדינת ישראל לעולם עומד. העתירה נדחית.

הערת העורך: מעניין לציין שהסכם זה נכשל ותנועת ש"ס פרשה מן הקואליציה, בין השאר על רקע יחסי דת ומדינה, מכיוון שחברי הכנסת של המפלגה לא היו מוכנים למלא את הסכם, שאינו מחייבם לא כפרטים ואף לא כנבחרי ציבור.

ניתן לטעון שהסכם זה מהווה חריגה כל-כך גדולה ממצעה של מפלגת העבודה בבחירות כפי שהובא לפני הבוחרים, שאסור לנציגי המפלגה לחתום עליו גם אם אושר על ידי מוסדותיה. אמנם, נקבע בפסיקת בית-המשפט כי מצע זה אינו מחייב, כעיקרון, את המפלגה לאחר הבחירות¹, אולם פסיקה זו נגעה לקיום המצע במדיניות נציגי המפלגה בממשלה ובכנסת.

באופן רגיל, בעת הקמת ממשלה או שינוי הרכבה, מתפשרות המפלגות החברות בממשלה בעניין המצע לשם הקמתה. לעומת זאת, כאשר חותמים נציגי המפלגה על הסכם קואליציוני שאינו פשרה לגבי מצע המפלגה אלא ממש נוגד אותו, כאשר לממשלה יש רוב (אפילו קטן) בכנסת, המשמעות אינה הקרבת חלק מן המצע עבור מה שנראה למפלגה כטובת המדינה, אלא הקרבתו לטובת המפלגה עצמה והמשך החזקתה בשלטון, וזה כבר מהווה מעשה פסול.

¹ בג"צ 1661/05 - המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (לא פורסם רשמית).

אחת מההמלצות המרכזיות של ועדת דוברת לרפורמה במערכת החינוך, היתה חיזוקו של החינוך הציבורי בישראל, תוך הכרה בזכות קיומן של מסגרות חינוך נפרדות במקרים המתאימים; הועדה הוקמה ע"י ממשלת ישראל וזו החליטה לאמץ את המלצותיה. באחד הסעיפים בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לבין יהדות התורה, שנחתם זמן קצר לפני פרסום ההמלצות, נקבע כי לאור פרסומן הקרוב יישמר עצמאותו ומעמדו הייחודי של החינוך החרדי. נגד סעיף זה הוגשו העתירות.

הסכמים קואליציוניים הם תוצר לוואי טבעי, ואף חיוני, של צורתו של המשטר הנהוג אצלנו – המשטר הרב-מפלגתי. הסכם מסוג זה קובע, בין השאר, את קווי המדיניות המשותפים המקובלים על הצדדים להסכם והדרכים לביצועם. בית המשפט מוסמך לבטל הסכם פוליטי כאשר נמצא כי ההסכם הוא בלתי-חוקי או שהוא סותר את תקנת הציבור, אולם עליו לנקוט איפוק רב בבואו לבחון הסכם כזה, ולהימנע מהתערבות העלולה לגרום לפגיעה בחופש הפעולה הפוליטי ובעיקרון היסודי של הפרדת הרשויות.

בסעיף השנוי במחלוקת כלולה הצהרת כוונות בלבד, שאינה מבטאת התחייבות לבצע צעדים אופרטיביים כלשהם, מלבד הקמת צוות בדיקה. דבר זה, בנסיבות המקרה שלפנינו, אינו בלתי-חוקי ואינו סותר את תקנת הציבור. יצויין כי יישום המלצות דו"ח דוברת נמצא רק בראשית הדרך, ואין לדעת כיצד יתפתח ובאיזה אופן יוחל על החינוך החרדי.

גם לא ניתן שהסעיף מגלה על פניו סממני שחיתות או השחתה. הוא אינו עוסק באופן ישיר בעניינים כספיים, ואף כי נזכרת בו מניעת פגיעה בתקצוב החינוך החרדי, הרי עיקרו תכנון ההיערכות של מערכת החינוך החרדית לרפורמה המוצעת; ההסכם כולל התחייבויות מפורשות להעברת תקציבים, אך באלה אין כשלעצמם פסול. הם מבטאים את הסכמת הצדדים לקיים תמיכה תקציבית בתכניות ובמטרות הפוליטיות המקובלות עליהם; הסכמה כזו, שמאליו מובן כי תלויה היא בהכללתה בחוק התקציב ובאישור הכנסת, אינה פסולה כשלעצמה.

אין גם חשש ממשי לפגיעה בעקרון השוויון בין זרמי החינוך. ההסכם קובע באופן אופרטיבי רק את הקמת הוועדה לבדיקת הנושא, ולא מדיניות כזו או אחרת. אין להסיק מן הסעיף כי יש כוונה ברורה לאפשר למוסדות החינוך החרדי להמשיך ליהנות מתקציבי מדינה באופן מלא מבלי ליישם כלל את המלצות דו"ח דוברת. במקרה כזה אין לפסול את הסעיף להסכם הפוליטי אלא יש להמתין ולראות כיצד ייושם. יצויין כי גם בדו"ח דוברת לא נמצא "פתרון קסם" לתיקון המצב בעניין החינוך החרדי, וככל הנראה יש להמשיך ולפעול בענין זה כפי שהתחייבה המדינה לעשות בעתירות קודמות.

יצויין כי לאור פרטי התכנית להתחלת ביצוע חלקי של הרפורמה המתוכננת, נראה כי קיים חשש מסויים מפני החרגת מערכת החינוך החרדי מתחולת המלצות דו"ח דוברת, אך בנסיבות האמורות אין בכך כדי להביא לפסילת הסעיף. החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי הם חלק אינטגרלי ממוסדות המדינה ויש עליהם פיקוח הדוק מצידה, וזאת בניגוד למוסדות החינוך החרדי. מכאן, שהחלת הרפורמה בשלב מאוחר יותר על מוסדות החינוך החרדי אינה מדיניות בלתי סבירה, בהתחשב בקשיים הכרוכים בכך. יתרה מכך, השתתפות בתכנית

הראשונית, ב"פיילוט", גם מלווה בהטבה תקציבית משמעותית, שמוסדות שאינם רשמיים ואינם נוטלים חלק ביישום הרפורמה לא יוכלו ליהנות ממנה. העתירות נדחות.

הערת העורך: לכאורה, לאור פס"ד ולנר² לעיל, לא ניתן לפסול הסכם קואליציוני או חלק ממנו, כאשר ההסכם נגזר ישירות ממטרותיה של אחת מהשותפות לו, לאחר שמפלגה זו קיבלה היתר להתמודד בבחירות לכנסת ונציגיה נבחרו; ואולם יתכן מצב שעיקר מטרותיה של המפלגה הן חוקיות, ואין למנוע ממנה להתמודד בבחירות, אבל חלק שולי מהן הוא בלתי חוקי ולכן יש לפסול אותן כאשר הן מובעות בהסכם קואליציוני. מעבר לכך, יש כמידת האפשר לנהוג לפי עיקרון המידתיות³; גם במקרה וקבוצת אנשים מחזיקה ברעיונות מסוכנים כמו ביטול המשטר הדמוקרטי או הרס המדינה⁴, יש לאזן בין חופש ההשתתפות הפוליטית לבין שמירה על בטחון הציבור, בין השאר ע"י צמצום למינימום האפשרי של ההגבלות על קבוצה זו, במלים אחרות - לעצור את יישום המטרות בשלב מאוחר ככל האפשר. אחת הדרכים לעשות זאת הינה מתן האפשרות לרשימה מסוג זה להתמודד בבחירות, אבל לא להביא חלקים ממצעה אלה לפני הכנסת⁵ או למנוע את יישומם בהסכמים קואליציוניים כאמור.

² בג"צ 5364/94 - ע"ד זאב ולנר נ' "המערך" מפלגת העבודה. פ"ד מט(1), 758.

³ בג"ץ 6972, 6971/98 - יוסף י' פריצקי ואח' נ' שר הפנים. פ"ד נג(1), 763.

⁴ ע"ב 1/65 - יעקב ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. פ"ד יט(3), 365.

⁵ בג"צ 669/85, 24/86 - הרב מאיר כהנא נ' שלמה הלל ו-5 אח'.

ערב דיוני הכנסת בחוק התקציב, נחתם בין הממשלה לבין סיעת שינוי הסכם לתמיכת הסיעה בחוק המדיניות הכלכלית ובתקציב. עיקרו של ההסכם בהתחייבות הממשלה להקצות בתקציב זה סכום כסף בהיקף מוגדר למטרות ציבוריות מסוימות, ולנושאים נוספים על פי החלטת סיעת שינוי בתחומים שהוגדרו בהסכם.

ההסכם הנדון הוא הסכם פוליטי המסדיר ענין פוליטי-שלטוני. אין מניעה כי הסכם כזה ייערך בין הממשלה לבין סיעה פרלמנטרית בענין הקשור בהפעלת סמכויות שלטוניות. הסכם מסוג זה הוא יציר המשפט הציבורי, ולכן מעמדו, מהותו, ותוצאותיו נשלטים על ידי המשפט הציבורי. לא כל הסכם פוליטי הוא בהכרח גם הסכם משפטי. מקום שהצדדים להסכם פוליטי לא התכוונו להקנות לו תוקף משפטי, כי אז הוא יהא משולל מעמד בתחום המשפט, ומעמדו יוגבל למישור המוסרי בלבד. גם מקום שלהסכם הפוליטי מעמד משפטי, שפיטותו אינה מובנת מאליה. לעיתים, התערבות שיפוטית בהסכמים פוליטיים נועדה להסיר אי תקינות, או ניגוד לחוק או לתקנת הציבור המובנים בהסכמים עצמם.

ההסכם נשוא עתירה זו 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 ליעד 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.

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, אשר קיבלה עיגון מפורש בחוק הממשלה, הקובע כי בכל מקרה של הסכם הקשור להרכב הממשלה, להבעת אי אימון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למזכיר הכנסת במועדים שנקבעו. הוראה זו משקפת את הכרת החוק בפרקטיקה הנוהגת של קשירת הסכמים פוליטיים הנוגעים להצבעה על חוק התקציב.

באשר לתוכן ההסכם, בהוראותיו מובנית ההנחה כי הקצאת הכספים המפורטת בו טעונה, לשם יישומה החוקי, נקיטה בכל המהלכים הנדרשים על פי הדין לצורך אישורה והכללתה במסגרת התקציב. רק עם קיום כל התנאים כאמור, ניתן יהיה לכלול את הקצאת הכספים נשוא ההסכם במסגרת התקציב. 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. 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. העתירה נדחית.