

ישיבה מיוחדת של הכנסת

יום רביעי, ט"ו אלול תשכ"ו (31 אוגוסט 1966)
ירושלים, משכן הכנסת, שעה 10.34

א. דברי יושב-ראש הכנסת ק. לוז

עם פתיחת הישיבה הראשונה של הכנסת במשכנה החדש

היו"ר ק. לוז:

המאורע השני הוא השלמת חומת ירושלים ביומנו של נחמיה, כמסופר בפרק ד' בספר נחמיה: „הבונים בחומה והנושאים בסבל עומשים, באחת ידו עושה במלאכה ואחת מחזקת השלח“. ועוד מסופר בפרק ו': „ותשלם החומה בעשרים וחמשה לאלול לחמשים ושנים יום“. היה זה בחודש זה לפני 2,411 שנה. רב היה ההישג המדיני והבטחוני, והמלאכה הצליחה, כי „ויהי לב לעם לעשות“, ועוד נאמר: „ותישמע שמחת ירושלים מרחוק“.

היום השלמנו את מלאכת משכן הכנסת, המוסד הריבוני העליון במדינה, ותישמע שמחתנו מרחוק. למען ביצור חומת הפרלמנטריות הישראלית נדון בישיבה חגיגית זו בחוק יסוד: הממשלה, שיצטרף אל חוק יסוד: הכנסת ואל חוק יסוד: הנשיא, לקיים את דברי הנביא: „על חומותיך ירושלים הפקדתי שומרים“.

חברי הכנסת הנכבדים, זכות גדולה היא לי לפתוח את הישיבה הראשונה של הכנסת במשכנה החדש.

אנו עומדים עכשיו באמצע חודש אלול. אותו חודש, לפני שנים רבות ובזמנים שונים, התרחשו שני מאורעות גדולים, להם קשר היסטורי למאורע של ימינו אלה. בחודש אלול, ביומנו של הנביאים חגי וזכריה, הוחל בבניית בית המקדש השני, לאחר שההתחלה שנעשתה כתריסר שנים לפני כן, כמסופר בספר עזרא, הופסקה עלידי שלטונות פרס בלחץ המתנפלים. בפרק א' של ספר חגי נאמר: „ויער ה' את רוח זרובבל בן שלתיאל פחת יהודה ואת רוח יהושע בן יהוצבק הכהן הגדול ואת רוח כל שארית העם. ויבואו ויעשו מלאכה בבית ה' צבאות אלוהיהם, ביום עשרים וארבעה לחודש, בששי, בשנת שתיים לדריוש המלך“.

התחלת בנין בית המקדש השני חלה איפוא בחודש זה, חודש אלול, לפני 2,488 שנים.

ב. חוק יסוד: הממשלה *

(קריאה ראשונה)

כתפי מוסדותינו הנבחרים. בכוחנו לעזור בחיפוש דרך אלה, בהיות הכנסת מייצגת את העם כולו.

ביצור מוסדות שלטון וממשל דמוקרטי בישראל, תוך גילוי סובלנות הדדית וכיבוד זכויות הזולת, יש בהם משום ערובה להתקדמות החברתית והתרבותית של המדינה.

אדוני היושב-ראש, יום חג זה, בו חונכת הכנסת את משכנה החדש, מן הראוי שיצוין במעשה חקיקה נכבד, שיש עמו דאגה לסדרי השלטון והמשפט במדינה.

חוק יסוד: הממשלה הוא פרק נכבד בחוקה הישראלית העתידה, חוקה אשר הכנסת נתתייבה על חקיקתה בתהליטה העקרונית מחודש יוני 1950, ואשר זו לשונה: „הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים באופן שכל אחד מהם יהיה חוק יסוד בפני עצמו. הפרקים יובאו לפני הכנסת, במידה שההצעה חסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה“. דעת הממשלה היא שהגיעה השעה כי הכנסת תקדיש חלק חשוב מעבודת החקיקה שלה להשלמת הפרקים החסרים עדיין לחוקה. אם תספיק הכנסת השישית לחוקק את חוק יסוד: זכויות האדם ואת חוק יסוד: הממשלה, המיוצע עתה לכנסת, נוכל לגשת לחיבור הפרקים ולאחדם לחוקה שלמה ומקפת.

היו"ר ק. לוז:

חברי הכנסת, על סדר-היום של הישיבה — חוק יסוד: הממשלה, קריאה ראשונה. רשות חיבור לראש הממשלה.

ראש-הממשלה ל. אשכול:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, רבותי יושבי-ראש הפרלמנטים ואורחים יקרים. בפתח דברי הרשוני נא לברך את הכנסת עם כניסתה לבנינה החדש. אאחל לכנסת כי ירחיב המשכן החדש דעת ובין כתליו תגובש הדמוקרטיה הישראלית, תורחב מלאכת היצירה הפרלמנטרית ותוגבר אחרות העם.

המעבר לבנין זה יש בו משום פתיחת תקופה חדשה בחיי הכנסת. מי יתן ולהדר החיצוני יתלחה הדר פנימי, שכן כבודה של הכנסת — פנימה. תתגבש נא המסורת אשר נוצרה מאז כינונו של המוסד המחוקק בישראל בראשית קום המדינה, התפתח ותעוצב ותהיה לראש-פינה בבנין החברה הישראלית. לעיצובה של מסורת זו תרמו עד היום נציגי העם כולו, כל אחד עלי-ס' דרכו. שותפים היו למשימה זו חברי הכנסת של אתמול ושל היום, וכל אחד מהם ראש שליחות נעלה בגיבוש הממלכתיות הישראלית.

ישראל סולל עתה את דרכו כעם ריבוני, הנשוא על

הממשלה באופן שרירותי. ההיסטוריה של הממשלות שכיהנו במדינה מאז הקמתה מעידה כי הממשלה הקפידה ושקדה על גבולות סמכויותיה וראתה עצמה מאז ומתמיד כסופה לחוק. אדוני היושב־ראש, נסיון החיים בישראל ובעמים מראה כי בחלוקת התפקידים והסמכויות למיניהם בתוך המערכת המקפת של החיים המדיניים, יש ונשארים שטחים גובלים או שטחי הפקר, מה שקרוי בלעז no man's land.

עד עתה נהגו ממשלות ישראל לפתור בעיות כאלה ברוח הקונסטיטוציה הבלתי־כתובה של אנגליה. חקיקה כוללת חייבת לקבוע אחת ולתמיד שאותם שטחי פעולה בלתי מוגדרים יימסרו לטיפול הממשלה, הואיל ובדברים שכביצע עסקינן, דבר הלמד מעניינו, איפוא, שסתם פעולה שלא הוגדרו דרכי ביצועה במפורש, נופלת היא בסמכות הביצוע של הממשלה. מכאן הנוסח בסעיף 1.

רבתי, תפקידו של נשיא המדינה בהרכבת ממשלה חדשה יישר כשהיה. כמקודם יהא זה מאחריות הנשיא לבחור בחבר כנסת שעליו יטיל את תפקיד הרכבת הממשלה. אמנם יש בהצעת החוק הוראות שלא נכללו בחוקים הקיימים, אלא שנהגו לפיהם למעשה. דעת משפטנים היא שמוטב לקבוע את הדברים במפורש. אציין מספר דוגמות: בסעיף 5 להצעת החוק נקבע במפורש הכלל הקונסטיטוציוני, שהיה בבחינת מנהג, שראש הממשלה חייב להיות חבר הכנסת; קבענו את ממדן של ועדות שרים, ואין בכך אלא אישור בכתב למצב העניינים שהיה קיים במשך כל השנים; נקבע הסדר לגבי הדעות לכנסת ופירסומים ב"רשומות" — ובכך רק הגדרנו כמה פעולות שהיו טעונות הגדרה.

יחד עם זאת יש בהצעת חוק זו מספר חידושים שנראו לממשלה כחשובים. אמנם לא כולם בעלי חשיבות ראשונה במעלה, אלא שהממשלה מצאה לנכון לכלול אותם בהצעה.

חידוש אחד הוא לגבי הזמן העובר מן הבחירות לכנסת חדשה ועד להרכבתה של ממשלה חדשה. ההסדר הקיים הוא שלאחר הבחירות מחכה הנשיא לכינון הכנסת החדשה ורק אז הוא פותח בהתייעצויות עם נציגי סיעות בכנסת החדשה לקראת הקמתה של הממשלה החדשה. התוצאה היא למעשה שמתבזבז זמן של שלושה שבועות בקיבוץ מיום הבחירות עד שניתן לנשיא לפתוח בהתייעצויות אלה. לא זו בלבד שהזמן מתבזבז, אלא שבמשך אותו זמן מתנהלים שיחות ומשאומות בדרך בלתי־פורמלית. אין הדבר לכבוד לנשיא המדינה או לענין גופו.

לפי המוצע עתה בסעיף 11 להצעת החוק, יוכל נשיא המדינה לפתוח במשאומות מיד לאחר הבחירות, באופן שתהא הפעולה להצגת הממשלה החדשה לפני הכנסת סמוך לאחר כינונה, וכך תצומצם תקופת בין־הזמנים.

חידוש אחר הוא בקביעת הצורך באישורה של הכנסת לגבי חילופי תפקידים בתוך הממשלה, או לגבי יצירת משרות חדשים, ביטולם של משרדים קיימים או איחודם. מן הראוי להניח שהכנסת, בהביעה אומון לממשלה, מביאה בחשבון את חלוקת התפקידים בתוכה, את המבנה של הממשלה לפי משרדיה ואת השרים הממונים על המשרדים. אין שינויים כאלה דבר כה פשוט בממשלה קואליציונית כמו בממשלות חד־מפלגתיות או במשטרים נשיאותיים. שינויים כאלה ייתכנו. לפי הצעתנו בסעיף 14 יהיו איפוא השינויים טעונים אישור של הכנסת.

כידוע, ישיבות הממשלה וועדות השרים הן סודיות, כך נהגה הממשלה תמיד וכך נהוגה הממשלות בכל ארצות הברית והממשלות חסרות. מנהג חריג זה לא היה קבוע בחוק

ארשה לעצמי לומר כמה דברי הסבר לחוק יסוד: הממשלה, שאני מתכבד להגישו במעמד זה, ואשר הוא מונח על שולחן הכנסת.

עיקר כוונתה של הצעת חוק זו הוא לקבץ ולרכז, בחוק יסוד אחד, את הכללים של סדרי עבודת הממשלה ולהסדיר עליידי כך בחוק קונסטיטוציוני אחד, בצורה מקיפה וממצה, את דרכי עבודתה של ממשלת ישראל, הורוע המבצעת של מדינת ישראל.

ההצעה היא פרי התפתחות חוקתית ארוכה למדי. תחילתו של הדבר בסעיף אחד ויחיד — סעיף 2 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח—1948, שנתקבל עליידי מועצת המדינה הזמנית עם הקמת המדינה. בסעיף זה הוסדרו ענייני הרכב הממשלה הזמנית, דרכי פעולתה ושיטות עבודתה. לא יצאו שישה שבועות ונתגלה הצורך להוסיף על הוראות אלה את פקודת סדרי השלטון והמשפט (הוראות נוספות), תש"ח—1948, המוקדשת רובה ככולה לפעולות הממשלה.

ההוראות החוקתיות המעטות שהוכרחו זה עתה היו כל הרכוש החוקתי שהביאה אתה הממשלה הזמנית לכנסת הראשונה. בנסיבות דאז היה הסתם מרובה על הכתוב.

היה זה אך טבעי שהמעשה התחקיתי הראשון שעשתה הכנסת הראשונה יהיה קבלת חוק קונסטיטוציוני מובהק, כחוק המעבר, תש"ט—1949, המכונה בפי יודעי דת ודין בשם "החוקה הקטנה" של ישראל. חוק זה קבע לא רק את מעמדו של נשיא המדינה ואת העקרונות היסודיים של החיים הפוליטיים בישראל, אלא גם מספר הוראות חשובות לגבי הממשלה בדרכי עבודתה, ויקתה לכנסת, ותלותה של הממשלה באמונה של הכנסת ואת התפקיד הרם שממלא נשיא המדינה בהקמת הממשלה.

חוק המעבר, שהיה יותר מאשר אתחלתה דחוקה, לא נס לחו עד עצם היום הזה. הפרקים שבחוק אשר דנו במעמד הנשיא, שימשו תשתית לחוק יסוד: נשיא המדינה; הפרקים שדנו במעמדה של הכנסת במדינה היוו את הגרעין לחוק יסוד: הכנסת. ואכן, אותם הפרקים שבחוק המעבר אשר טיפלו במעמד הממשלה, יחד עם ההוראות המעטות בפקודת סדרי השלטון והמשפט משנת תש"ח, מהחיים את עיקר תוכנה של הצעת חוק יסוד: הממשלה, שאני מתכבד להביא עתה לפני הכנסת. יובן איפוא, שעיקרי הוראות החוק הקיים לגבי הממשלה יישארו בחוק המוצע ללא שינוי.

אפרט את דברי: מושב הממשלה יהיה בירושלים. לא חידשנו בואת מאומה. רק קבענו בדרך קונסטיטוציונית עובדה קיימת שאין להעלות על הדעת סטייה ממנה.

קיומה וכינונה של הממשלה יוספסו להיות תלויים באמונה של הכנסת, כאמור בסעיף 2 להצעה: "הממשלה מכהנת מכוח אמונה הכנסת". היא אחראית בפני הכנסת וחייבת במסירת דין־וחשבון על פעולותיה לפני מוסד נבחר זה. יתר על כן, הממשלה מצאה לנכון לתת ביטוי בחוק לא רק לזיקת החלות של הממשלה בכנסת, אלא גם לזיקת הכפיפות, בראותה את המוסד הפרלמנטרי כמוסד ראשון־במעלה, לא רק מבחינת הסמכות אלא גם מבחינת מעלת האחריות, במערכת המוסדות המדיניים הדמוקרטיים.

בהציענו להגדיר בסעיף אחד את טבעה ואת מהותה של הממשלה כרשות המבצעת של המדינה, מצאנו לנכון להדגיש כי היא "כסופה לכל דין" — היינו, היא כסופה לרצונה הריבוני של הכנסת בכל צעדיה. רצון הכנסת נר הוא לרגליה. ואל יטעה איש לחשוב שמהכללת הוראה זו, שאנו מציעים לכלול בחוק היסוד, משתמע שעד כה פעלה

נחשף הוראות חוק כאלה בחוקים יסודיים ובחוקי היסוד שלנו.

חוק יסוד: הכנסת מתחיל בהוראה הבאה: „הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה“. אמנם כן, האוטוריזציה דרשה כי הסעיף הראשון יגדיר את מעמדה ואת תפקידיה של הכנסת, בייחוד מבחינת נשיאת ריבונות העם. אך תומכי הממשלה דחו את הצעותינו בעקשנות, והסעיף הראשון קובע אך שהכנסת היא בית הנבחרים. המלים „הכנסת היא הרשות המחוקקת של המדינה“ ומשום כך אלה הם תפקידיה — אינן מופיעות כלל בחוק יסוד: הכנסת.

יש לנו חוק בתייהמשפט. הוא לא כונה „חוק יסוד“, אבל הוא בוודאי חוק יסודי. והסעיף הראשון שלו אומר: „מקום מושבו של בית-המשפט העליון הוא ירושלים, ואזור שיפוטו הוא שטח המדינה כולה“. אין סעיף פורח הקובע כי בית-המשפט העליון ושאר בתייהמשפט הם הרשות השופטת של המדינה.

אילו היו בשני החוקים ההם מופיעים סעיפים ראשונים כאלה, היה הגיון לכתוב שהממשלה היא רשות מבצעת. אבל באין סעיפים כאלה, מה הטעם ומה ההצדקה בחוק יסוד אחד לקבוע שיש לנו רשות מבצעת? היכן, בחוק, הרשות המחוקקת? היכן, בחוק, הרשות השופטת?

הסעיף הזה אין בו גם דיוק מבחינה משפטית. הממשלה, אדוני היושב-ראש, איננה הרשות המבצעת. היא רשות מבצעת. על-פי סעיף 11 לחוק יסוד: נשיא המדינה יש לנשיא תפקידי ביצוע מובהקים. אבל אם כתוב שהממשלה היא הרשות המבצעת, היחידה, בהא הידיעה — היכן מקומו של הנשיא, לא כיחיד אלא כמוסד, בעל תפקידי ביצוע, כלפי פנים וגם כלפי חוץ?

סעיף זה הוא מה שנקרא בלעז „Sweeping Clause“. הוא נותן לממשלה הנקראת כביכול „הרשות המבצעת“ כל סמכות שלא נכתבה בחוק לגבי רשות אחרת. זהו סעיף מסוכן מאד מבחינת הביקורת של הכנסת על הממשלה. הכנסת לעולם לא תוכל להבטיח בחוק או ברין כל פעולה העלולה להיות מבוצעת על-ידי הממשלה. ואם החוק ישאיר את הדברים אלה פתוחים — הרי לפי סעיף זה כל דבר שתעשה הממשלה — בשמה של המדינה תעשה.

מן הטעמים הללו אנו מציעים למחוק את הסעיף הזה. וכפי שמתחיל חוק בתייהמשפט, וכפי שמתחיל חוק יסוד: הכנסת — כך אני סובר שעלינו להתחיל את חוק יסוד: הממשלה, במלים „הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת“, או אולי „מקור סמכותה של הממשלה — אמון הכנסת“.

בסעיף 5 הוברר שראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת. אולם חבר ממשלה — לאו דוקא. סעיף זה מתחבר עם סעיף 21(ב), הקובע כי אם שר שהוא חבר כנסת, מתפטר מכהונתו בכנסת, רואים אותו כאילו התפטר מן הממשלה. כידוע לכנסת, סעיף זה נלקח מחוק אשר הכנסת החמישית בשלהי קיומה קיבלה אותו, על-פי יומתה של האוטוריזציה הראשית. אולם אנו שמנו לב שהממשלה עקפה את החוק בטרם נתכוננה. זוהי דוגמה רעה מאד לאורח אם הממשלה מלמדת אותו מה שניטה פעם ללמד אותו — איך נאמר — „עורך-דין פיתח“. לאמור, שהחוק נוצר כדי לעקוף אותו. כהנת החוק, כפי שנתקבל בכנסת החמישית, היתה שאין לסבול מצב שבמשטר פרלמנטרי תקום ממשלה אקסטרנא-פרלמנטרית, אם לא ברובה, הרי בחלק ניכר של חבריה.

וראי, גם חבר כנסת אשר הוא חבר ממשלה, המתפטר מן הכנסת — ועל-ידי כך הוא מתפטר מן הממשלה — יכול

הכתוב. הצעת הממשלה בסעיף 24 להצעת החוק היא לקבוע את הדבר בחוק במפורש ולאסור על פירסום הדיונים.

עמדתו רק על כמה מן הסעיפים שבהצעת החוק. בהצעת החוק, חוק משפט — שאני מציע בואת להעביר אליה את הצעת החוק — יעמוד על מרטי הדברים ועל ניסוחם.

בתום דברי הרשוני נא, אדוני היושב-ראש וחברי הכנסת, להביע תקווה ולומר: יהי רצון שנוכח בעתיד, בתוך משכן זה, לחקיקה מבורכת ומשופרת, כשם שוכינו לה בעבר במשכנו תיו הקודמים של המוסד המחוקק הישראלי.

היו"ר ק. לוי:
רשות הדיבור לחברי הכנסת בגין.

מנחם בגין (גח"ל):

אדוני היושב-ראש. על הדיון הראשון בביתנו החדש, עם כל הכבוד, אדוני היושב-ראש, יורשה לי לומר במשפט מוסגר: אל לנו להשתמש בשם „משכן“. יש שמות בתולדות ישראל שמוטב להשאירם, בייחוד קדושתם או בקדושת ייחודם. על הדיון הרגיל וההגיגי הזה נברך „שהחיינו“. אך בלי שם ומלכות. בו ובה נברך. — היום הזה נעלה על ראש שמחתנו את ירושלים השבויה, משעומדות תהינה רגלינו בשעריך ירושלים. ירושלים הבנויה כעיר שחבורה לה יחיד.

לז זכינו, אדוני היושב-ראש, להבנת הממשלה או לתבונתה, היינו היום דנים בחוק זכויות האדם. אמנם, בניסוח זכויות מסוימות אנושיות קדמו לנו האנגלים בראנימדי ב-751 שנים, האמריקאים בפילדלפיה ב-1790 שנים, והצרפתים בורסי ב-1771 שנים. וארגון האומות המאוחדות שקיבל את מגילת זכויות האדם האוניברסלית ביום 27 בדצמבר 1948 — בשמונה-עשרה שנה. אבל אנו קדמנו לכולם באלפי שנים בהנחת היסוד לכל זכות אנושית. לאמור: ויברא אלוהים את האדם בצלמו. כל אדם, ללא הבדל גזע, מוצא, לאום ודת. בצלם אלוהים ברא אותו. תורה אחת יהיה לאורח ולגר הגר בתוכם. כאורת מכס יהיה לכם הגר הגר אתכם.

אך לא זכינו להבנת הממשלה או לתבונתה, ואנו דנים היום באוסף הוראות ישנות ובתוספת סעיפים רעים, הנקראים יחידו „חוק יסוד: הממשלה“.

נתחיל בסעיף הראשון, הקובע כי הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה, והיא עושה בשם המדינה. בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת. זהו גידול-פרא מבחינה קונסטיטוציונית. אילו הלכו מנסחי הצעת החוק בדרכו של מחבר הספר המפורסם „רוח החוקים“, מונטסקייה, שתורתו לא נתקבלה במדינה בה חיפשה, אך אומצה במדינה מעבר לאוקיינוס — בהאיה היה צורך לקבוע סעיפים בכל חוק יסוד בנוגע לרשויות המדינה. מה עשו בהתאם לתורתו של מונטסקייה המחוקקים האמריקאיים? בחוקה הם כתבו בסעיף הראשון:

„All Legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States“.

בסעיף השני הם כתבו:

„The Executive Power shall be vested in a President of United States“.

ובסעיף השלישי הם כתבו:

„The Judicial Powers shall be vested in one, Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish“.

תקבע שר אחר להיות ראש ממשלה בפועל עד שתיוכן ממשלה חדשה. מניין הסמכות הזאת במשטר פרלמנטרי? ואף אין אתם מציעים שקביעה זו של הממשלה, של האד-מיניסטרציה, תקבל אישור הכנסת. אם התפטרותו של ראש ממשלה כמוה כהתפטרות הממשלה כולה, המזה אפשר לה-סיק שאין לכנסת שום השפעה בבחירתו של ראש ממשלה בפועל עד שתיוכן ממשלה חדשה, והכינון שלה עלול — בתנאים הקיימים במדינתנו — לדרוש זמן ממושך; אפשר להבין כי לתקופת זמן קצרה בוחרת הממשלה באחד השרים כממלא מקום ראש הממשלה ומבקשת את הכנסת לאשר את הצעתה. כאשר הכנסת מאשרת את ההסדר הזמני הזה, ניתח, ומיד צריך לפעול למען הרכבת ממשלה חדשה עליידי התייעצות הנשיא עם הסיעות בכנסת. לכן נציע שסעיף זה יתוקן ברוח הדברים שאמרתי.

אדוני היושב ראש, אם שר מתפטר לפי סעיף 21, תוקף התפטרותו יהיה שבוע ימים לאחר הגשת כתב ההתפטרות. לפי חוק יסוד: הכנסת, סעיף 41, אם חבר כנסת מגיש התפטרותו היא נכנסת לתוקפה ארבעים ושמונה שעות לאחר הגשתה. לפי חוק יסוד: הנשיא — ואינני זוכר עכשיו את מספר הסעיף — אם הנשיא מתפטר, התפטרותו נכנסת לתוקפה ארבעים ושמונה שעות לאחר הגשתה. לשר דרוש שבוע ימים כדי לשקול אם באמת להתפטר מן הממשלה או להוסיף לשבת בקרבה. כלום הממשלה שלנו מניחה, שחבר ממשלה הוא קלדעת או כבד מחשבה? הוא זקוק לשבוע ימים? מילא, אין אתם רוצים להשתוות לחברי כנסת. אבל נשיא כי יתפטר — וזה אחד המאורעות המיוחדים העלולים להתרחש בכל מדינה — ארבעים ושמונה שעות מספיקות כדי שהתפטרותו תיכנס לתוקפה. שר כי יתפטר, זקוק לשבועה נקיים, לשבוע ימים, לרבות שבת קודש, כדי לשקול שנית אם עליו להוסיף להיות חבר ממשלה או לא? לא נאה. אני מציע שיקבעו גם לגבי חבר ממשלה ארבעים ושמונה שעות. אם תרצו תוספת זמן, נסכים לעוד עשרים וארבע שעות. אבל שבוע ימים — זה מופרז מאד, אדוני ראש הממשלה.

אולם בסעיף זה יש תוספת מעניינת מאד האומרת: „התפטרות מממשלה שהתפטרה טעונה אישור הממשלה“. פעם אמרו על סיעת אחדות העבודה שאותה אי אפשר להוציא מן הממשלה אפילו בבלדור. עכשיו הכניסו את הבלדור לתוך החוק. אבל הוא יפעל בכיוון ההפוך — חבר ממשלה שירצה לעזוב אותה, יקשרו אותו בחבלים לבלדור; הוא לא יוכל לעזוב את החבורה הזאת, אלא בהסכמתה. ואם בכל זאת רוצה הוא לעזוב את הממשלה, מדוע אסור לו לעזוב ממשלה שהתפטרה, מדוע צריך להכריחו לשבת בממשלה זו? מוזר מאד, בלי הסכמת הממשלה הוא לא יוכל לעזבה. לכל הדעות, צריך להוציא את הבלדור מן החוק.

אריה אליאב (המערך):

גם אותך ביקשו פעם מאד מאד להישאר, וזה היה לא מוזמן.

מנחם בגין (גח"ל):

עובדה היא שהבלדור לא הועיל.

יוסף פישר (המערך):

זה יקח קצת זמן, אם לא שבוע או חודש.

מנחם בגין (גח"ל):

אני דוחק שמח לקריאות הביניים הללו, אולם חבר הכנסת פישר יסכים שאני אוסיף לעשות את מלאכתי.

לשוב ולהיות חבר ממשלה, אבל אז תצטרך הממשלה להסביר לכנסת מדוע התפטר ממנה ונשאר יושב בשורה ראשונה. אין שום הסבר אחר אלא נסיון הערמה על רצון הבוחר כדי להכניס חבר אחר ברשימת המועמדים של סיעה מסוימת. מתפטר חבר הממשלה מתפקידו בכנסת וחוזר לממשלה. זהו הסבר קלוש מאד, פוגע מאד, ואני משער שהממשלה תחשוב פעמיים — וכל ממשלה צריכה להרבות לחשוב — לפני שהיא תעשה צעד כזה.

ישראל קרמון (המערך):

גם האופוזיציה צריכה לחשוב.

מנחם בגין (גח"ל):

גם האופוזיציה צריכה לחשוב, נכון מאד. בזה כולנו שחים.

הממשלה, כפי שנתכוננה, עקפה את החוק ובטרם קיבלה את אמון הכנסת, מספר חבריה שעמדו להתמנות מיניסטרים, התפטרו מן הכנסת ונשארו בממשלה. בלמדנו מן הנסיון אנו נציע בסעיף 5, אדוני היושב ראש, שאמנם שר יכול שיהיה מבין חברי הכנסת או מחוצה לה, ובלבד שמספר חברי הממשלה, שלא מבין חברי הכנסת, לא יעלה על שניים.

בסעיף 11 יש חידוש, אבל, אדוני ראש הממשלה, הוא רע מאד. סעיף זה פוגע לדעתנו בכבוד הנשיא או בכבודו של הנשיא והוא גם סותר את הסעיף העיקרי, אשר לפיו הנשיא מתייעץ עם סיעות בכנסת למען הרכבת הממשלה. מה אומר אותו סעיף 11 החדשני? אם נבחרה כנסת חדשה — ובסעיף אחר, סעיף 18, רואים את הממשלה ביום הבחירות כאילו התפטרה — הרי אפשר יהיה לקיים את ההתייעצויות הקבועות בסעיף 6 עוד לפני שנתכוננה הכנסת החדשה. על-פי סעיף 6 חייב הנשיא לקיים התייעצויות עם הסיעות בכנסת, אבל הכנסת החדשה אינה קיימת כל עוד לא נתכנסה. לעומת זאת, מוסיפה להתקיים הכנסת היוצאת. הכחנה היא להקים ממשלה על-פי אמון הכנסת הנכנסת. אם הנשיא איננו מתייעץ עם הסיעות בכנסת שנוכחה, והן אינן קיימות לפני קיום הישיבה הראשונה של הכנסת הנוכחית, עם מי הוא מקיים את ההתייעצויות על-פי סעיף 6?

ועוד משהו נאמר באותו סעיף, אין להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה לפני שנתפרסמו תוצאות הבחירות ב„רשר מות“. גם כאשר תוצאות הבחירות נתפרסמו ב„רשומות“, עדיין הכנסת החדשה אינה קיימת. פירוש הדבר שאין הנשיא יכול עוד באותו יום שמתפרסמות תוצאות הבחירות, להטיל על חבר כנסת, שעדיין איננה קיימת, את התפקיד להרכיב ממשלה. גם את הסעיף הזה אנו נציע למחוק. אפשר לקיים מגעים בלתי-רשמיים בין סיעתיים לאחר הבחירות, אבל למגעים כאלה אין להכניס את הנשיא. הנשיא צריך לפעול לפי החוק, והחוק הסיודי אומר שהוא מקיים התייעצויות עם סיעות בכנסת לשם הרכבת ממשלה חדשה, והסיעות האלה תיכונה משעה שנתכוננה הכנסת. כלומר, משתחכנס הכנסת לשיבתה הראשונה לאחר הבחירות, אז הכנסת היא צאת חלדה להתקיים.

לא ברור לי מדוע התפטרותה של הממשלה בפטירתו — חס וחלילה — של איש בישראל הממלא תפקיד של ראש ממשלה, זהו ענין אסתטי. אינני חושב שאפשר לכ-תוב: „התפטרותו, וכן פטירתו, כהתפטרות הממשלה“. מעשה אדם ומעשה בידי שמים — כהתפטרות הממשלה, אין זה נאה. אבל בודאי לא זה העיקר. חס וחלילה, נפטר איש בישראל ככהנו כראש ממשלה, מציעה הממשלה הדיום שהממשלה

הממשלה? המסקנה היא אחת — רק אחד מחברי הממשלה; ואם חבר ממשלה מוצא לנחוץ למסור אינפורמציה לעיתונאי, הוא עושה כן כדי שהעתונאי יחריש או כדי שהוא יפעיל את עטו? תאמרו: חברי הממשלה, היכן אחריותו של חבר ממשלה המוסר ידיעות על דיוניה של הממשלה לכתב של עתון? הוא רוצה שהדברים יתפרסמו, אך הוא לא יהיה בר-עיוני, הוא ישכון כבוד בממשלה. אולם עתונאי שיקבל מחבר ממשלה ידיעה, על מנת שיפרסמה, אם הוא יפרסמה — ילך לבית-הסוהר. היכן ההגיון, היכן הצדק? הרי על כגון דא אפשר לומר: יותר ממה שהעגל רוצה לינוק, הפרה רוצה להיניק. בפני חבר ממשלה קיימת ברירה פשוטה: לשחק. אני איש אפוזיציה, והריני אומר בגלוי, כי דיוני ממשלה מן הדין שיהיו סודיים. אולם אם חבר ממשלה מוסר ידיעה לעיתונאי, והעתונאי פרסם את הידיעה, האם על העתונאי צריך להטיל עונש וחבר הממשלה צריך להוסיף להיות חבר בה ולהדליף? כל ממשלה הרוצה בדיון סודי, חייבת לדאוג ששום איש מחבריה לא ימסור ידיעה למי שאינו נמנה עליה. אבל, אם חבר ממשלה, במצפנו, בהכרתו ובאחריותו מוצא לנכון למסור אינפורמציה — תתפרסם, אחריותו היא ולא אחריותו הפוליטית של המושך בעט. שאינו ממלא במקרה זה אלא את תפקידו. הוא קיבל משר אינפורמציה לשם פרסומה, והוא מפרסמה.

ביחס לשר שהצביע נגד הצעת הממשלה בלי הסכמתה או נמנע מהצבעה בלי הסכמתה, ישנה תקופת חנינה — שבועיים. אם במשך השבועיים תימסר הודעה על הפרת האחריות המשותפת של השר בפני הכנסת, הרי רואים את הימנעותו והצבעתו נגד הצעת הממשלה כהתפטרות. משונה הדבר. לא כן ביחס לסגן שר. אינני יכול להבין איך מש-טנים ממשלתיים היו יכולים להביא לכנסת הצעה משונה כל-כך. ביחס לסגן שר כתוב: „סגן השר הצביע במליאת הכנסת נגד הצעת הממשלה או נמנע מן ההצבעה. שלא בהסכמתה המוקדמת של הממשלה“ וכהונתו פוקעת. מתי? עליפי הכתוב, היא פוקעת ברגע שנהג כך במליאת הכנסת, ברגע שהצביע נגד הצעת הממשלה או נמנע מהצבעה. יכול איפוא להיווצר מצב כזה: שר נמנע מהצבעה או מצביע נגד הצעת הממשלה ומוסיף לשבת בממשלה, אם במשך השבועיים לא תימסר הודעה ותינתן לו חנינה — יוסיף להיות שר. חברו באותו סיעה, שהוא סגן שר, אשר נהג כשרו — אם מותר לומר כך — פוקעת כהונתו ברגע שהרים ידו שלא כהלכה או לא הרים ידו כלל. יש כאן פרדוקס, אם לא אשתמש במלה חריפה יותר. לכן אנחנו מציעים לדחות גם סעיף זה, יחד עם כל הסעיפים הקשרים במה שמכונה „חוק המשמעת הקואליציונית“.

אדוני היושב-ראש, אם נזון בהצעת חוק זו בחזרה, נציע שהכנסת תוכל להביע אי-אמון לא רק לממשלה כולה אלא גם לכל אחד מחבריה. אחריות משותפת של ממשלה היא כלל גדול במשטר פרלמנטרי. אבל, אם הכנסת רואה ששר מסוים נהג שלא כהלכה, פגע בתפקידו, לפי הער-כתנו יש לתת לה סמכות להעבירו מכהונתו. אם הממ-שלה תראה במקרה כזה צורך להזהות אתו, כפי שהדבר קורה בפרלמנט, ולומר: אנו תביעו אי-אמון לאחד מחברנו, נתפטר כולנו — ניחא. אני סובר, שבדרך כלל סולידריות כזאת נאה. אבל, אם אחד מחברי הממשלה נהג שלא כה-לכה, אין שום הצדקה לכך, שהכנסת תפנה מיד את זעמה — אם אפשר לומר כך — נגד הממשלה, ולא תינתן לה סמכות להביע אי-אמון לחבר ממשלה אינדיבידואלי.

אנחנו נציע בחזרה לקבוע, עלי-פי מה שהיה כתוב בחוק

באים הסעיפים 22—23, שהם לפי הערכתנו הסעיפים החמורים ביותר בחוק. הם נלקחו מחוק שנתקבל בכנסת הרביעית, והוא נקרא: חוק המשמעת הקואליציונית. הסעיף הראשון מאותו חוק הועתק לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 22(א) אומר: „שר ישא בפני הממשלה באחריות להצבעתו במליאת הכנסת ולהצבעת הסיעה, שעליה הוא נמנה, במליאת הכנסת“. אנחנו התנגדנו בכל חוקף לחוק ההוא. ולסיעה קואליציונית אחת, הלא היא מפ"ם, אני רוצה להזכיר שאף היא התנגדה בכל חוקף לחוק ההוא.

מאיר יערי (מפ"ם):
היא מתנגדת גם כיום.

מנחם בגין (גח"ל):

אני מברך אותך, חבר-הכנסת יערי, על עקביותך.

מדוע? הסעיף הזה, שהפך להיות פסקה בסעיף 22 של החוק, הופך את היסודות של המשטר הפרלמנטרי. הממשלה אחראית בפני הכנסת. פה כתוב ששר ישא בפני הממשלה באחריות לא רק להצבעתו, אלא גם להצבעת הסיעה עליה הוא נמנה. הכנסת מורכבת מסיעות; הממשלה נתמכת על-ידי הרוב בפרלמנט. פירוש הדבר, שאם כל שר אחראי להצבעת הסיעה עליה הוא נמנה, הרי רוב הסיעות אחראיות בפני הממשלה. כי השר אחראי בפניה להצבעת סיעתו. יוצא שרוב הכנסת אחראי בפני הממשלה על הצבעותיו, במקום שהממשלה תהיה אחראית בפני הכנסת על פעולותיה ומחליותיה.

אדוני היושב-ראש, אם יודמן לו להיפגש עם חבריו, יושבי-ראש הפרלמנטים בחוץ-לארץ, הייתי מבקש ממנו שיש-אל אותם, בידידות, אם באחת מארבעים ארצות אלו, בהן קיים משטר פרלמנטרי, ישנו סעיף כזה, לאמור, שהרוב בבית, עלי-ידי שליחיו בממשלה, נושא באחריות להצבעותיו בפני הממשלה.

בכלל, כל החוק הזה של המשמעת הקואליציונית, לא הועיל. החוק לא השכיל למנוע תופעה פרלמנטרית אחת: אמנם, סיעות קואליציוניות מסוימות לא לעתים תכופות הצביעו נגד הצעת הממשלה, לעתים יותר מזומנות נמנעה, אבל בעיקר הן עזבו את האולם. ובכן, מצביעים ברגלים. ונגד זה אין שום תרופה בחוק, גם לא בסעיפים אלה. לשם מה להעתיק לחוק יסוד: הכנסת הוראת חוק המשנה את כל היחס בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת? אני סובר שאולי רק במחינת החוק הזה ממשלתך, אדוני ראש-הממשלה, היא ממשלת המשך.

אני רוצה להזכיר ליריבי הנכבדים ממפ"ם, כי חברים הנכבד מר רובין ז"ל לא זו בלבד שיחד אתנו התנגד לחוק הזה, אלא הוא גם הציע בשעתו שהחוק ייקרא: הוראת שעה. כחנתו היתה רצויה. היום מנסים להפוך את החוק הזה, אשר בצדק צריך היה להישאר הוראת שעה, לחלק בלתי-נפרד של חוק יסוד, של הקונסטיטוציה שלנו, והוא — כפי שאמרתי — נוגד את כל מהותו של משטר פרלמנטרי.

סעיף 24 אומר: „הדיונים וההחלטות של הממשלה... הם סודיים ופרסומם אסור...“. רציתי לשאול אם הממשלה מתכונת להוסיף על האיסור הזה סנקציה. אם לאו — זהו „לכס אימפרפקטה“, ואז מה טעם בסעיף הזה? מה אתם מציעים לעשות? הממשלה דנה הישאר חרדים איך אפשר לקבל ידיעות מדיוניה? מוכיר הממשלה בחזאי נאמן עליה שלא יאמר מלה אחת. הקצרנית נאמנה על הממשלה שלא תוציא הגה מפיה. מי ימסור לעיתונאים מה התרחש בישיבת

רבותי, שהדבר הקשה ביותר בקביעת חוקים הוא קביעת מספרים. אתם שמעתם — עם כל הכבוד לחבריה הכנסת בגין — לפלול נאה שלו על ארבעים ושמונה שעות, על שלושה ימים, על שבעה ימים שצריכים להיתן לשל עד היכנס התפטרותו לתוקפה. כאשר מתחילים בעניין מועדים ומספרי ימים, לעזר לם אינך יודע מה הוא האופטימום.

הוא הדבר כאשר מציעים מספר שרים אופטימלי שמותר להם לא להיות חברי כנסת. אני אשיט אומר, כי טוב הדבר ששרים יהיו רובם חברי כנסת. אבל אינני יודע כיצד קובעים מספר בקשר להבעת רצוני זה. ובכל אופן, אין אפשרות לקבוע זאת על-ידי המספר המוגבל של שני שרים בלבד הרי שאים לא להיות חברי הכנסת. יש ערך רב מבחינת הקונסטיטוציה, שעכשיו נקבע בחוק שראש הממשלה חייב להיות חבר הכנסת. זהו ביטוי לתפיסתנו הפרלמנטרית לגבי הדמוקרטיה אשר איננה גורסת הפרדה פרסונלית לגמרי בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת, כי את ראש הממשלה היא קושרת לרשות המחוקקת.

אשר לסעיפים הדינים בזמנים של הרכבת הממשלה, אני מהרהר בקול רם ושואל, אולי מותר להאריך את התקופה של הרכבת הממשלה לעשרים ושמונה יום, אף כי יוכלו לטעון את טענת הקודמות, שאין מספרים טובים באופן החלטי. וכן הייתי מציע למחוק בסעיף 9 את המלים האחרות נות המאפשרות לנשיא להגדיל את התקופה גם שלא במקרה של מחלה של ראש הממשלה המיועד או של מרכיב הממשלה. יש לי ספק בנגוע לסעיף 25, שהייתי רוצה להביעו כאן. סעיף 25 נותן סמכות לממשלה לאצול מסמכותו לאחד השרים, וגם רשות להסמיך את השר לאצול את הסמכות כולה או מקצתה לעובד ציבור אחר. בניסוח זה נדמה לי שיש סחירה, למשל, לסעיפים בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, שבו, במקרים מסוימים, אין רשות לשר לאצול מסמכותו לעובד ציבור.

ועכשיו כמה הערות לדבריו של חבר הכנסת בגין, שתי חילתם היתה שקטה וסופם ומסקנתם המעשית הם מעבר לכל פרופורציה להערות שהוא עצמו העיר להצעת חוק זו. צדק חבר הכנסת בגין שלא קדמו לנו אין העמים בהכרזות על זכויות האדם, כי כל אלה הם בעמים אשר קבעו זכויות האדם, כן המאה השמונה עשרה או אפילו מה"מאגנה כרטה", הם עצמם אומרים ששאלה השראה לקביעת זכויות האדם מתורת ישראל.

לא ברור לי מה היא בעצם טענתו של חבר הכנסת בגין לסעיף 1 של החוק. סעיף 1 של החוק אומר שבכפוף לכל דין, הממשלה היא הרשות המבצעת. והעיקר פה, שהיא עושה בשם המדינה כל פעולה שעשייתה איננה מוטלת בחוק על רשות אחרת. אני שואל שאלה פשוטה בתכלית, והיא: מי יעשה את הפעולות שעשייתה איננה מוטלת בחוק על רשות אחרת והן חייבות להיעשות לטובת המדינה? האם חבר הכנסת בגין מציע להשאיר בענין זה חלל ריק? אין מדינה מוסמכת לבצען. ובליתי-הגינות היא הטעה הכנסת מפני שרבות, רבות מאד הן הפעולות הממלכתיות הדרושות, ואין קטלוג המטיל על רשויות אחרות את עשייתן, ואם עשייתן הכרחית, אז הרשות המבצעת, היא הממשלה, צריכה להיות מוסמכת לבצען. ובליתי-הגינות היא הטעה הכנסת איננה יכולה לקבוע מראש מה הן הפעולות אשר יכולה לעשות זאת והפעולות צריכות להתבצע — אי אפשר להשאיר חלל ריק ויש לתת סמכות לממשלה לבצען.

אין כאן סתירה לגבי סעיף 11 לחוק יסוד: הגשיא, מפני

המעבר, שמינוי סגן לשר אינו גורע מאחריותו של השר בפני הכנסת ומחלקו. באחריות המשותפת של הממשלה. סעיף זה השתנה בהצעת החוק, ואנחנו חושבים שהסעיף בחוק המעבר היה נכון, וצריך להחזירו.

אלה הצעותינו, אדוני היושב-ראש, בדיון הכללי הראשון, ובחודשה נוסף עליה עוד כנהנה וכהנה. אבל, בגלל הסעיפים, ובעיקר בגלל הסעיפים, ההופכים את היחס בין רשות מבצעת לרשות מחוקקת, אנחנו רואים לנכון להציע שהצעת חוק זו תוחזר לממשלה. זהו אמנם חוק יסוד: הממשלה, אבל, אדוני היושב-ראש, יסודו רע הוא.

היו"ר ק. לוי:

רשות הדיבור לחבר הכנסת אוניה, ואחריו — לחבר הכנסת אונא.

ברוך אוניה (תמערך):

כבוד יושב-ראש הכנסת, חברי הכנסת הנכבדים. למדינת ישראל וליום בו מתנוסס בהרי ירושלים בית-המחוקקים הישראלי וזינו להגיע בגלל תוכנה הנבואי והמשיחי של תקוות ישראל.

באופיו של העם היהודי טבועה אופטימיות, לא רק לארמית כי אם גם אוניברסלית. נביאי ישראל הורישו לנו אמונה עזה, כי על אף הכל יום יבוא וישראל ישכון לבטח בארצו ובעולם ישרור שלום בין העמים ותבל כולה תישפט בצדק ועמים במישרים. הרמב"ם, בבואו לדון בהלכות מלכים — והספר כולו ספר משפטים הוא — מסיים את מסכת החוקים המשפטיים הממלכתיים ב"היד החזקה", פרק י"ב, כך: "לא נתאוו החכמים והנביאים ימות המשיח, לא כדי שישלחו על כל העולם, ולא כדי שירדו בעכו"ם, ולא כדי שינשאו אותם העמים, ולא כדי לאכול ולשתות ולשמוח, אלא כדי שיהיו פנויים בתורה וחכמתה, ולא יהיה להם נוגש ומבטל".

בבואנו איפוא היום לדון בחוק הממשלה, אחד מחוקי היסוד של מסכת החוקים בישראל, נשוא לגנדי עניינו את המהות היסודית של ממשל בישראל. ממשל ישראל בארצו, לשם מה? לא לשם התפשטות של מדינת ישראל בעולם; לא לשם רדיה בעמים אחרים, לא קרובים ולא רחוקים; לא לשם הישגים חומריים בלבד, אלא לשם פיתוח חופשי, בלי נוגש, של תרבותו הלאומית העצמית, של תורתו וחכמתו. כן ייאמר ביום זה לעצמנו ולכל ממשלה בישראל; כשם שזכינו לסדר אותו כן נזכה לעשותו; כשם שזכינו לצקת דפוסים ממלכתיים ישראלים מחדושים, כן נזכה למלא אותם תוכן של תרבות יהודית לאומית השואבת ממעמקי תולדותינו ותוכן של גאולה אנושית סוציאלית לפי חזון נביאנו. וכאן יוגד: הלוואי וגם הערבים בישראל יזכו לטפח יותר ויותר את תרבותם הלאומית שלהם כאזרחים שוויוניות במדינת ישראל.

ועכשיו — לדפוסים הממלכתיים עצמם. נתגלגלה זכות על-ידי ממשלת ישראל ועל-ידי ראש הממשלה ועל-ידי שר המשפטים לחנוך את הכנסת במשכנה החדש, בהיבאם לפניה את הצעת חוק יסוד: הממשלה. החוק הזה מגבש בתחום הרשות המבצעת את נסיון הדמוקרטיה הישראלית הצעירה. לכאורה אין בו חידושים רבים. אולם בסוגיה אחת מרכזית מחדש או מבדיר סעיף 5 של החוק הלכה קונסטיטוציונית: ראש הממשלה חייב להיות חבר הכנסת. כידוע לכולנו, אין זה חידוש בפרקטיקה, כי שלושה ראשי הממשלה בישראל כולם היו חברי הכנסת. אולם ההלכה לא היתה ברורה בנידון זה וטוב שהיא תובהר כאשר מוצע בסעיף 5.

אינני גורס, כחבר הכנסת בגין, שיש מקום להגבלת מספר השרים אשר רשאים לא להיות חברי הכנסת. אתם יודעים,

היו"ר ק. לזו: רשות היבור לחבר הכנסת אונג, ואחריו לחבר הכנסת פרס.

משה אונג (מפר"ל):

כבוד היושב ראש, כנסת נכבדה, אברך את הכנסת לכניסה לביתה הקבוע ויורשה לי, בפתח דברי, להביע את תחומי שתי רוממות הרוח שבלבי ברגע זה, כשאני עומד על במה זו, בביתה הקבוע של הכנסת, סמל הקביעות של המשטר הדמוקרטי וביטוי לאמונו בעתידה של מדינתנו. ברצוני לומר את אשר עם לבבי בדברי שלמה המלך בתפילתו: „ברוך ה' אשר נתן מנוחה לעמו ישראל... יהי ה' אליקנו עמנו כאשר היה עם אבותינו, אל יעזבנו ואל יטשנו. להטות לבבנו אליו, ללכת בכל דרכיו, ולשמור מצוותיו וחוקיו ומשפטיו, אשר ציווה את אבותינו... למען דעת כל עמי הארץ, כי ה' הוא האלקים, אין עוד“.

החוק, שבו אנו דנים היום בקריאה ראשונה, נודע לו מקום מיוחד בין החוקים הקונסטיטוציוניים. הרי הנושא שבו הוא עוסק הוא אותו מוסד המגלם בתוכו את כוחה של המדינה להוציא לפועל את החלטותיה ולהפוך את רצונו של העם למציאות. סימן ההיכר של המדינה, של כל מדינה, הוא שהיא יכולה ורשאית להטיל בכוח את מרותה המתגבשת בחוק על כל אלה הנמצאים בתחומיה. המוסד אשר עליו מוטלת שליחות מרכזית זו של החברה האנושית המאורגנת הוא הממשלה. אין מדינה בלי ביצוע תקין של משימותיה. ובעיקר: אין דמוקרטיה בלי ביצוע תקין של החלטותיה שנתקבלו באורח דמוקרטי. כל הסדרים שהונגו כדי להבטיח את הביטוי החופשי של האזרח במדינה הדמוקרטית לא יצליחו לשמור עליה מפני השתלטותם של גורמים בעלי כוח, אם לא קיים בה מגנון יעיל של הוצאה לפועל.

אין ערך למוסד הדמוקרטי של המדינה, לפרלמנט המגלם ריבונות העם, אם לא יפעל על ידו המוסד המבטיח שלהלכה שיתחייב תהיה משמעות מעשית. היחסים בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת המושתתים על שיתוף פעולה ויחסי גומלין, קובעים את גורלה של הדמוקרטיה. חולשת המשטר הדמוקרטי בביצוע היתה מאז ומתמיד נקודת התורפה שלה. אלה הדורשים אצלנו שינוי שיטת הבחירות, טענתם העיקרית היא שיש צורך לחזק את כוח הביצוע של הממשלה. אמצעי המלחמה החביב עליהם הוא הבלטת חולשתה של הממשלה, תוך התקפה עליה בגלל חולשה זו, בין שיש ממש בטענות אלה ובין שחסר להן הבסיס המציאותי.

זאת ועוד: במדינה של ימינו עלתה בהרבה חשיבותה של הממשלה לעומת מה שהיה בימים עברו. המדינה מתערבת היום במידה גדולה והולכת בכל סדרי החיים של אזרחיה. היא מסדירה דברים אשר עוד לפני ארבעים—חמישים שנה לא העלו על הדעת שהמדינה תתערב בהם, כגון עניני בריאות וסעד, דיור והכשרה מקצועית — שלא לדבר על המקום המרכזי והמכריע שהיא תופסת בחיי הכלכלה.

ואם אנו אומרים: המדינה מתערבת, הרי פירוש הדבר שהממשלה מתערבת, שפעולותיה קובעות במהלך החיים של הפרט ושל הכלל. ומתוך אספקט זה יש לבחון את חוק יסוד: הממשלה. חוק הדין בעניני הממשלה צריך לשקף את הכוח העצום שאנו מפקידים בידה ולבטא את המשמעות המקיפה אשר לסדריה ולמעשיה הנובעת מכוח זה, וכן לקבוע את תחומיה. החוק חייב איפוא לתגדיר את מהותה של הממשלה ומקומה בין מוסדות המדינה, אופן הקמתה ותמכונה שלה,

שבסעיף 1 כתוב שהממשלה עושה את אותן הפעולות שבחוק אינן מוטלות על רשות אחרת, וסעיף 11 לחוק יסוד: הנשיא מטיל את הפעולות על רשות אחרת.

חבר הכנסת בגין העיר בנוגע לשבעה ימים בקשר עם התפטרות שר, ואמר שהתקופה מוגזמת. אני חושב שכל דבר אשר מתחולל בתחום של שבעה ימים לא יכולה להיות ובר הגזמה. וההתדיינות הזאת, שהאופוזיציה מוכנה לאשר שלשה ימים אבל לא שבעה ימים, אינה נראית לי בעלת חשיבות מספקת לגבי חוק יסוד: הממשלה.

חשובות הן הערותיו של חבר הכנסת בגין בנוגע לסעיף 11 של החוק המוצע. אני חושב שסעיף 11 הוא טוב וצריך להישאר. ייתכן תיקון נוסח, זה או זה. אבל ברגע שפורסמו ב"רשומות" תוצאות הבחירות, אין אלה תוצאות מספריות אלא תוצאות פרסונליות. ברגע הזה ראשי הרשימות הם חברי הכנסת. לכן אין כאן שום סכנות פרלמנטריות או סכנות של סתירה בין המציאות החדשה לאחר הבחירות לבין פעולת הנשיא בהרכב הממשלה.

אני חייב הערה, ברוח טובה ביותר, לחבר הכנסת בגין. נגיד שיתפרסם — וזה לפעמים מתפרסם בעתון — ששניא המדינה התייעץ בענין הרכבת הממשלה עם פלוני ואלמוני. יבוא חבר הכנסת בגין ויטען טענה הפוכה: מה ראייתם על כך, ובאילו רשות קונסטיטוציונית התייעץ הנשיא עוד לפני שקרא אליה את נציגי הסיעות, מבלי שתהיה אסמכתה לכך בחוק. ואם לא יגיד זאת חבר הכנסת בגין, עמיתו וידידי חבר הכנסת בדר ודאי יגיד זאת. מה זאת אומרת? איפה יש אסמכתה לפעולה זו של הנשיא? באים איפוא ונותנים אסמכתה. אומר חבר הכנסת בגין: עשו בלי אסמכתה, אבל אל תעשו על-פי אסמכתה של החוק. אינני מבין את ההגיון התחיקתי שבטענה זו.

ודאי קיימת הבעיה של המשמעת הקואליציונית בחוק יסוד: הממשלה. אך עלי להגיד, בלי שאכנס לענין זה בפרט, כי את היסודות של המשטר הפרלמנטרי חוק המשמעת הקואליציונית לא הרס. הראיה היא שבירוב הדברים חברי הכנסת נאבקים עם הצעות שמציעה הממשלה, ואין איש מעלה על הדעת להשליט את חוק המשמעת הקואליציונית באותם ענינים.

הערה אחרונה בענין אי-אמון לשר יחיד. לדעתי, ענין אי-אמון לשר יחיד הוא המצאה כדי להרוס קולקטיביות של ממשלה. תארו לכם לשם מה זה בא. בעצם בא הדבר כדי לנסות ליצור ברגע מסוים רוב אנטי-קואליציוני בעזרת חלק מן הקואליציה. ההתנגדות למשמעת הקואליציונית וההצעה של אפשרות הבעת אי-אמון לשר יחיד, שורש אחד להן. מצד אחד — שתהייה הרבה מפלגות, והקואליציה תהיה מורכבת ממפלגות לא-מעטות. מצד אחר — שלא תינתן לממשלה אפשרות של ממשל תקין ושל שליטה בכפיפות לאחריותה בפני הכנסת. אין הגיון בכך. כל עוד המשטר שלנו בנוי על בחירות יחסיות ועל ריבוי מפלגות, והממשלה בנויה על קואליציה של מפלגות לא מעטות, אין טעם שהכנסת על-פי חוק לא תיתן לממשלה למשול, אלא שהיא תוכל להביע אי-אמון לשר יחיד, ולחלוש אותו ממערכת השרים בישראל. על כן לא נראית לי הצעת חבר הכנסת בגין ענין זה.

אני שוב מתחלף שבכלל הוצע כאן להחזיר את הצעת החוק לממשלה. מדברי למדתם כי אני מציע לתמוך בהצעת ראש הממשלה ולהעביר את הצעת החוק לחוקת החוקה, חוק ומשפט.

הממשלה, כי אם אפילו לא לגבי כל שר ושר. לדעתי, חוקיות פעולות השר צריכה להיות קשורה בהצהרת האמונים.

ד. בסעיף 18 לא נראית לי ההוראה הקובעת שאם "נב" חרה כנסת חדשה, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום הבחירות". מה צורך להאריך באופן מלאכותי את התקופה שבה אין ממשלה בעלת סמכות מלאה? הרי הכנסת שבתקופת כהונתה פעלה הממשלה היוצאת עדיין קיימת. והרי אין אנו מדברים על ממשלת מעבר, כי אם על ממשלה שנהנתה מאמון הכנסת. לדעתי, מספיק אם תהיה ממשלה זמנית מיום פתיחת הכנסת החדשה, או לכל היותר מיום פריסום תוצאות הבחירות.

ה. סעיף 20 (ב) קובע, שבמקרה של פטירת ראש הממשלה תתקבץ הממשלה שר אחר כראש הממשלה בפועל. לדעתי, צריך לפתח למסור על כך הודעה לכנסת. הכנסת אינה צריכה לשמוע על פעולה כה קושעת מתוך חריזי והעתונות.

ו. נראה לי שיהיה מן הנכון שהכנסת תעניין מחדש בנושא הסעיף על האחריות הקולקטיבית, סעיף 22. הוא גולד בנסיבות מיוחדות וחוזמן טבוע בו. לדעתי, לא נפתרו בו הכעיות המתעוררות בממשלה קואליציונית בתחום זה בצורה מניחה את הדעת. במקרים לא מעטים גם לא נהגו לפיו הלכה למעשה.

ועכשיו לאותם עניינים הלוקים בחסר בהצעת החוק. סעיף 1 בא לקבוע את "מהות" הממשלה ו"סמכויותה", כפי שאומרת לנו כותרת השוליים. וזו לשונו: "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא עושה בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת". סעיף זה, יותר ממה שהוא מגדיר סמכויות, הוא סעיף הצ' הרתי גרידא. מקומו בחוק מעיד עליו. הנוסחה המקובלת — אולי צריך לומר ההיסטורית — של "הרשות המבצעת" אינה יכולה לבוא במקום הגדרת סמכויות. היא גם אינה ממצה את הסמכויות, ובודאי לא את תפקידי הממשלה, שגם אותם יש להזכיר בחוק, לפחות את החשובים שבהם. כן אין להסתפק בנוסחה השלילית המקנה לממשלה סמכות לעשות "כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת". כאן שלטה מידה יתרה של צניעות. בנוסחה סתמית זו כלולות לא רק הפעולות הרגילות של הממשלה כגון ניהול המשרדים, כי אם גם פעולות כגון הכרזת מלחמה, החלטה על שינויים טריטוריאליים, הפעלת תקנות לשעת חירום בימי שלום. האם אלו וכיוצא בהן אינן ראויות להיזכר במפורש בחוק? ושאל יס צורך לקבוע לגביהן הוראות מיוחדות?

האם הנוסחה "הרשות המבצעת" ממצה את מהות הממשלה וסמכויותיה? לדעתי, לא. הנה למשל החוקה השווייצרית מגדירה את מהות הממשלה "Die oberste ausführende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft". כלומר "המוסד המבצע והמנהל (או המכוון) העליון של הפדרציה". כאן הוזכר לפחות על-יד הביצוע עוד תפקיד, שהוא אמנם בעל משמעות רבה במדינה: צריך להיות מוסד מכון ומנהל, ומגלם על-ידי זה את האחריות המקובצת של העם לא רק בביצוע, כי אם גם בנתינת כיוון לפעולה המדינית והציבורית, תוך תכנון וראיית הנולד, בהעלאת עניינה ובעיותיה של המדינה לתודעת האזרחים ולידיעתם, כדי שיוכלו להביע דעה ולהיות על-ידי כך שותפים במעשי הממשלה.

כדי לתת לפעולות הממשלה את הגושפוקה החוקית ול"העמידה באור הנכון בעיני האזרחים, יש צורך לפרט את הפעולות העיקריות המוטלות עליה. כגון: הממשלה מבצעת את החוק ואת פסקי-הדין של בתי-המשפט ובתי-הדין; הממשלה

סדרי עבודתה, סמכויותיה ותפקידיה, היחסים בינה לבין הכנסת וגורמי אחריותה.

נראה לי, שמעמד זה של הממשלה ומכלול העניינים והבעיות הקשורים בו אינם באים לכלל ביטוי מלא בהצעת החוק שלפנינו. לפחות יש לומר שגדול מדי המשקל שניתן בחוק לצד הפורמלי, כלומר לבעיות הקמתה וכל הקשור בכך וכן לסדריה, לעומת המשקל שניתן למהותם של העניינים, כלומר לסמכותה ולאחריותה, וכן ליחסים בין הממשלה ובין הכנסת.

מתוך 36 הסעיפים של החוק מוקדשים תשעה סעיפים להרכבת הממשלה; תשעה-עשר — לסדרי עבודתה, כמובן הרוב של המלה, ולעניינים הקשורים בהתפטרותה; סעיף אחד מוקדש למהות הממשלה וסמכויותה; סעיף אחד למקור כוחה וסעיף אחד ליחסיה עם הכנסת. גם אם חוק יסוד איננו בא במקום חוקה, הרי חייב להיות בו לא פחות ממה שצריך להיכלל בחוקה, אחרת ישא את השם "חוק יסוד" שלא בצדק.

הצעת החוק הולכת בעקבות החוקים הקיימים. בעיקר עמד לנגד עיני המנסחים חוק המעבר על כל תיקוניו. ברם חוק זה לא במקרה כונה "חוק המעבר", ואמנם בדיונים שקדמו לחוק המעבר באה לכלל ביטוי המגמה להצמצם בצד הפורמלי של ענייני הממשלה, אולם לא פעם נאמר אז, כחשור בה לדרישה לקבוע בחוק גם את הסמכויות של הממשלה ובעיות אחריותה, שרצוי יהיה לתת למציאות לקבוע את הד" פוסים לכך ולכלול אותם בחוק רק לאחר תקופת נסיון. אם טענה זו היתה אולי מוצדקת בשנה הראשונה לקום המדינה, הרי היום לא תעמוד בפני הביקורת. לאחר שמונה-עשרה שנים תש כוחו של ארגומנט זה. לא נוכל להסתפק היום בקביעת הצדדים הפורמליים והארגוניים של המוסד המרכזי במדינה. הצעת החוק איננה מספקת, לדעתי, את הדרישות המוצדקות כלפי מה שצריך להיות כתוב בחוק הממשלה בעיקר בשלושה נושאים: בהגדרת סמכויות הממשלה ותפקידיה; בקביעת היחסים בינה ובין הכנסת; בקביעת הקולליפיקציות של השרים.

רצוני להסתפק בהערות מספר לכמה מן ההוראות של הצעת החוק ואקדיש עיקר דברי לעניינים שיש להוסיפם, לדעתי, כדי להשלים את החוק.

א. אחחיל בהערה לשונית. סעיף 2 אומר: "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת". ובסעיף 20 (א) נאמר שהיא "תמשיך במילוי תפקידיה" אחרי התפטרותה. מה בין "לכהן" ובין "למלא תפקידיה"? מה שצריך להיאמר בסעיף 2 הוא שסמכויות החוקיות מבוססת על אמון הכנסת, או מקור סמכותה הוא אמון הכנסת. היא מכהנת, כלומר ממלאת תפקידיה, כל עוד החוק מטיל חובה זו עליה.

ב. סעיף 6 מדבר על חבר כנסת שעליו הוטל התפקיד להרכיב ממשלה. בשום מקום בחוק לא הוזכרה הסוגיה אם המרכיב את הממשלה צריך להיות גם ראש הממשלה; או אם אין זהות בין שני התפקידים, מתי מופיע ראש הממשלה בתמונה. יש צורך, לדעתי, לומר כאן דברים ברורים. אנכי, מדוע פרסום ההודעה ברשומות על הטלת התפקיד נזכר בסעיף 11 ולא בסעיף 6?

ג. סעיף 12 קובע, שהממשלה והשרים נכנסים לתפקידם דיהם עם הכעת האמון. נראה לי שיש הבדל בין הממשלה ש"תיכון" כפי שכתוב בחוק המעבר, ובין הנוסחה המוצעת לנו כעת. לפי הנוסחה החדשה אין להצהרת האמונים של השרים משמעות כלשהי. היא לא רלבנטית לא רק לכלל

ובהחלטת הכנסת מיום ז' בכסלו תשי"א (16 בנובמבר 1950) בתחום הכנסת.

כל הדברים האלה שהזכרתי דרושים לחוק הממשלה, כדי שימצא את מקומו הראוי לו בין חוקי היסוד, כדי שיהא שלם וכדי שיהא רפרונטיבי, כאה לחוק בעל חשיבות רבה כזאת: למשטר ולניהולו התקין.

היו"ר י. ישעיהו־שרעבי:

רשות הדיבור לחברי הכנסת שמעון פרס, ואחריו — לחברי הכנסת מאיר יערי.

שמעון פרס (רפ"י):

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. ויכוח זה — ואכן ויכוח הוא — מתנהל במשכנה החדש של הכנסת. נפרדנו מבית פרומין. במבנה הירושלמי הוא — שהיה צר במדינו, זמני באופיו, מקרי בדפנותיו, יוצא־דופן במקומו — עבר זרם אדיר של תולדותינו. התבשרנו בו על נצחונות בשדה הקרב וחרדנו בו לגבולות ישראל. חוקקנו בו שבות לעם ודמות לביתו. מדדנו בו צורכי יחיד וכלל לחברם כיום חי, בגדות מתקבלות על הדעת. תרגמנו בו יחסים של אדם, עם, שפה, אמונה וארץ לשפת חוקים ותקציבים. שמענו בשורה על הנהגה ואתגר של אופוזיציה. ידענו בו עייפות והתרומומות, תג וישימון, היסטוריה ומתח נפשי, עשינו באכזבות והעפלנו בהישגים.

וזהו איפוא פרידה בצער, אך פרידה בשם תקווה. לא תלינו שלט על בית פרומין; זהו משכן היסוד, אלא הע' תקנו אותו לפסגה חדשה בירושלים, במבנה רציני בסברו, וקבוע בתפיסתו, מכובד, מרווח, מאוון, עשוי באבן ובחרט. כך עשינו לגבי המשכן. ואילו ביחס לחוק המוצע היום לפנינו, הרי מוצע לנו למעשה לתלות על חוק המעבר הישן שלט חדש. כאילו יש בכוחו של השלט לעשות את הזמני ליסודי.

חוק יסוד: הממשלה חייב לשקף את יסוד החירות ואת כושר הפעולה. הוא חייב לשקף את הכבוד והאמון שאנו רוחשים לנשיא המדינה; את החריצות וההנהגה שאנו מצ' פים להן מן הממשלה; את הצמידות לעם והנאמנות לע' תירו המופקים בידי בית־הנבחרים; את הסמכות הראשונית, הבלתי־נדלית והבלתי־נפסקת, שישנה בידי העם כולו. עליו לשקף את היחסים בין אלה, את הצלילות בתוכם, ההגנות במבצ ואת הצדק ביסודו של דבר.

חוק היסוד המונח לפנינו נשען, כנראה, על ההנחה שלעולם תהא לנו ממשלת קואליציה בשיטת בחירות רעועה. הדגש שלו אינו בכנסת או בממשלה או בנשיא, כי אם בסיטונות הפועלות בממשל, וביחסים שבניהן. יש בו יותר טיפול בפרצליה של המגרשים, מאשר בקונצפציה של המב' נה. הוא דן במשכנתה, יותר משהוא דן במשכן.

אבי החולשה מופיע ביום הבחירות, בשיטת הבחירות. שכן בשיטה הקיימת, ליד הקלפי, אין האזרח יכול, לאמיתו של דבר, לבחור באנשים או בתכניות. הוא יכול לקבוע את כוח מיקוהו של הסיעות, הממקמות את מועמדיהן והדרג' לות בתכניות שסופן להפשיט ולהיעלם. לא ניתן לאזרח לב' חור בממשלה או בתכנית של ממש.

האמת היא, כי המשמרת הראשונה למדינת ישראל הג' חילה לדורות הבאים גם ערכים וגם הגשמה סוערת; רוח של חלוציות והגשמה אישית, אהבה לעם מתולדותינו, ל' שונ, לארצו, לאמונתו; אמונה במעש וסיכוי בריכוז הפו'

שלה רשאית לחוקק חקיקת משנה; על הממשלה מוטלת האח' ריות לניהול האדמיניסטרציה של המדינה; הממשלה מפקחת על הרשויות המוניציפליות; הממשלה כורחת חוקים ואמנות עם מדינות זרות וגופים בין־לאומיים; הממשלה חייבת למ' סור די־יוחשבו למבקר המדינה.

לדעתי, תפקידים אלה ואולי עוד נוספים של הממשלה צריך להזכיר במפורש בחוק. תמונה כה חיוורת, הייתי אומר כה חסרת דם של הממשלה, כפי שהחוק מציינ' לפנינו, אינה יאה לא לה ולא לנו האזרחים. כאילו היא עושה רק מה שה' רשויות האחרות משאירות לה. החוק אומר: „כל פעולה שעשיתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת". היא הרשות בעלת הכוח הגדול ביותר במדינה ובעלת האחריות הגדולה ביותר. דבר זה חייב לבוא לידי ביטוי מלא בחוק, ובדרך זו לבוא אל תודעת האזרחים.

כשם שמהות הממשלה וסמכותה אינן מתמצות במה שנאמר בסעיף 1 של החוק, כך היחסים בינה ובין הכנסת אינם באים לידי ביטוי מספיק בסעיפים 2 ו־3. מקור סמכותה של הממשלה הוא אמון הכנסת. לא נאמר בשום מקום בחוק שעם הסרת האמון מצד הכנסת חייבת הממשלה להתפטר. את זאת אפשר אמנם ללמוד מסעיף 20 (א). לדעתי, דבר כה יסודי צריך להיאמר בפירוש בחוק. האחריות המשותפת של הממשלה, אותה מוכיר סעיף 3, ית' עם ההוב' של סמירת די־יוחשבו על פעולותיה, איננה הקשר היחיד הקיים בין הממשלה והכנסת. יש חובות נוספות המוטלות על הממשלה כלפי הכנסת, אשר בלעדיתן לא תתואר עבודה תקינה של הכנסת, וממילא גם לא של הממשלה. הממשלה חייבת להציע לכנסת תקציב שנתי, כי בלעדי זה אין הכנסת יכולה למלא את תפקידה החשוב ביותר — אישור התקציב. הממשלה חייבת להציע לכנסת חוקים הדרושים, לפי דעתה, לביצוע תכניתה שעליה התחייבה בפני הכנסת עם כינונה. תפקיד זה של הממשלה איננו רק צורך מעשי, כי אם גם חובה קונס' טיטוציונית. הוא הכרחי כדי לתת תוכן לקררן האחריות של הממשלה בפני הכנסת. ואין זה נוגע לוויכוח המתנהל אם ובאילו מידה רצויה יומה חקיקתית מצד הכנסת. יומה זו, אף אם נפתח אותה במידה המקסימלית, לא תבוא במקום התפקיד הממשלתי של הכנת חוקים.

אחריות הממשלה קיימת כלפי הכנסת, כפי שנאמר בחוק. זוהי אחריות פוליטית. האם נאמר בזה שלא קיימת כל אח' ריות אחרת? האם הכוונה היא שאין להטיל על הממשלה, על מעשיה ומחלליה, ועל שר, אחריות פלילית? יש להבהיר את השאלה הזאת. כן יש להבהיר אם האחריות המשותפת משחרת כל שר מאחריות כלשהי למה שנעשה במשרדו. נראה לי שתוצאה כזאת היא מרחיקת־לכת יתר על המידה. אני יודע שסוגיה זו עלולה לעורר בעיות קואליציוניות מסור' בכוח בכל זאת מסופקני אם אין אנו מצוים להתמודד אתה.

למעמד השר לא ניתנה בחוק תשומת הלב הדרושה, לדעתי. לא נקבעו לתפקיד מרכזי זה שום קולליפיקציות. בחוק יסוד: הכנסת, מסעיף 7, נקבע סיגים לגבי המועמדים לכ' נס. הם חלים ממילא על שרים חברי כנסת. לא נאמר דבר שהם חלים גם על השר שאיננו חבר כנסת. לדעתי, הסיגים החלים על כל שר אינם צריכים להיות קלים יותר מאשר אלה החלים על חברי כנסת. לדעתי, יש להוסיף עליהם את הסיגים שאסור לשר למלא כל תפקיד אחר בתקופת כהונתו, שאסור לו לקיים קשר פעיל עם גורמים כלכליים, בין כשותף ובין כחבר הנהלה. כן נראה לי שהיה רצוי להזכיר גם בחוק זה ששר שאינו חבר כנסת שווה בזכויותיו לחבר כנסת, גם אם הדבר מוזכר בחוק החסינות. סעיף 15, ביחס לחסינות,

חוברת ל"ד, ישיבה צ"ה
— חוק יסוד: הממשלה (פרט) —

אין זה נאה, אף לא חוקי, להותיר לפרלמנט את התפקיד הטקטי של מתן גושפנקה. אלא שעוצמת הסיעות, בתוך הכנסת ומחוצה לה, משבשבת את רציפות החקיקה ומרוקנת את בית-הנבחרים מתפקידו היסודי. התקציב שלנו דומה לפעמים ל"שחייה הסנינית": עוברים בו דרך ארוכה במים עזים, מבלי להתחשב בשעון, במטר ובמפה. ואילו החוק, כמוהו כאי — איננו אפסר להתעלם מקיומו, הוא בולט מעל למים וגבולותיו נראים בבירור.

אין מאדירים בית-נבחרים עלידי החלשת הממשלה; ואין מחזקים ממשלה עלידי החלשת בית-הנבחרים. ודאי מחלישים את שניהם כאשר מחזקים גופים שאינם חלק ממסגרת הממשל החוקי.

סעיף 5, לדוגמה, אינו מבהיר מהי אחריותו ומהו תפקידו של שר: האם הוא בראש וראשונה חבר ממשלה, או ראש משרד. אם הוא בראש וראשונה חבר ממשלה — עליו להיות נבחר, חבר כנסת; אם הוא בעיקרו של דבר ראש משרד, מן הדין שיחלוש על משרד אחד בלבד, ושסגנו ימלא מקומו בהיעדרו.

סעיף 6, כמוהו כסעיף 11, מוציא את המרצע מן השק ומגלה שישנו מעמד חוקי מיוחד לסיעות ולראשיהן. הכנסת מורכבת בסיסית, יסודית ופורמלית, מחברי כנסת ולא מיחידות סניטיות. על כן, גם בבוא הגנאי להטיל על אחד מחברי הכנסת את מלאכת הרכבת הממשלה, עליו להתייעץ — בשם החוק — עם חברי כנסת, ולא עם יחידות סניטיות. אין לכפוף, חוקית, את פעולת הגנאי לעצת הסיעות. חזקה עלינו שראש המדינה ואורחה הראשון, בבואו למלא את תפקידיו הרמים ישכיל, מרותו ובשיפוטו, לבקש ולמצוא את העצות שתירשנה לו. הגנאי, במעמדו הרם, חופשי להשיא עצות, ואינו צריך להיות כבול לייצוק כיתתי. חברי הכנסת, הבה נעניק את האמון החוקי והאיש המתאים לנו — שאותו המדינה.

סעיף 14 הוא מן הקשים ומן המסוכנים שבהסתעפות כולה. פירושו האמיתי הוא לעשות את מבנה הממשלה לשדה מיקוח למשאיות קואליציוני. לא ההגיון ירדך את צורת הממשל, לא עם המשאיות המפלגתיות. משרד ממשלתי הוא גם הוצאה של כספי משלם המיסים, וסעיף התקציב חייב להיות סעיף בחוק התקציב. ועל כן, מספר משרדי הממשלה, אופיים והיקפם צריכים לנובע מכוח החוק ולא מאינטרסים של גופים משוללי משמעות חוקית.

אפילו במצב הנוכחי, כאשר הממשלה מורכבת משש מפלגות וממדיניות בלתי-קבועה, כאשר מפלגה עשויה להודות יותר עם משרד מאשר עם תכנית, עדיף למנות שרים לסיפוק צורכי הקואליציה מאשר לייסד משרדים לצורך זה. כבר כיום יש לנו יותר מדי משרדים, שחלוקתם משפת עוצמת הסיעות יותר מאשר דפוסיים של קבע. אני מציע לצמצם את מספר המשרדים לשנים-עשר, לפי חלוקה ורגשים חדשים:

1. משרד ראש הממשלה; 2. משרד האוצר; 3. משרד הבטחון; 4. משרד החוץ; 5. משרד הכלכלה (שיכלול תעשייה, מסחר, פיתוח והיירוט); 6. משרד למדע ולחינוך גבוה; 7. משרד לחינוך ולתרבות; 8. משרד הפנים (שיכלול את משרדי המטרה, הדת והסעד); 9. משרד העבודה (שיכלול שיכון); 10. משרד החקלאות; 11. משרד הבריאות; 12. משרד התחבורה, — ושחזה זאת חלוקה של קבע, באור פן שהמפלגות תתאמנה את דרישותיהן לדבר של קבע, ולא שהמשרדים ייחלדו או ימותו לפי צרכים חלקיים.

רה; כושר הגנה עצמאי. ערכים אלה, מן הדין שיבואו לידי ביטוי בחוקי היסוד של המדינה.

אך המשמרת הראשונה, זו היוצאת, לא השכילה לאמץ בחוק תפיסה ממלכתית לעם, לא בתוכן ולא בצורה. היא נישלטה בין עוצמת ההרגלים הקודמים לבין חצי המציאות הרוקנת, בין פשרה דחופה לבין אופק חוקי רחוק. דרך ישראל בחירותה טרם יוצקה במסגרות של קבע. ואין היא בגדר מורשה ראויה לדורות הבאים, היא עדיין בבחינת אתגר להם.

יש לנו ערכים עצמאיים, אך אין לנו עדיין חוקים מקוריים. הקימונו שלטון, אך עוד לא גיבשנו ממשלה.

כי חוק וממשל כמוהם כמבנה: עליהם לשקף תפיסה רעיונית, אדריכליות אחראית, חומרים אמינים והתחשבות בנופי העם והארץ. הבניה, כמוה כחוקה, היא צירוף של העדפה ואיזון, יציקה וחלל. אנו מקימים קירות כדי שנוכל להיות ברוחם שביניהם. שכן חברי הממשלה הם למעשה הקובעים את מועמדי הכנסת, יותר משחברי הכנסת קובעים את חברי הממשלה. לכנסת באות סיעות שמתוכן יכולים להשתחרר — לעתים רחוקות בלבד — חברי כנסת אינדיבידואליים, נושאי אחריות ישירה ועצמית.

למחרת הבחירות נשאר הבוחר מיותר. היתה לו קלפי, אך לא נשארה לו כתובת. כי סוד הדמוקרטיה אינו רק בהכרעה, כי אם בשיתוף ובמעגל קבועים, ארציים ומקומיים, כלליים ויומיומיים בין האזרח לבין נציגיו.

בשערי המשכן החדש ניצב הסיכוי לשינוי שיטת הבחירות, ומן הדין היה שנקדים דיון עליו, בטרם נקרא להגרל קודם, נסבל אך בלתי-רצוי, "חוק יסוד".

משהקדמנו, מאוחר למוקדם, ממילא יוצא החוק המוצע לדרך בלי מצפן, והוא טרוד ביחסי הסיעות בכנסת ובממשל, כאשר צומת ההכרעה ומקומו המפגש שבין המוסדות הללו לוטים בערפילים כבדים.

סעיף 2 שבהצעת החוק שלפנינו, למשל, אומר שה"ממשלה מכהנת", מכוח אמון הכנסת". נכון הדבר שהכנסת והממשלה נושאות במשותף באחריות לממשל, אך בהבדל זה: הכנסת פועלת בדרך החקיקה, ואילו הממשלה — שבידיה מציץ כוח הביצוע של הממשל — משוללת סמכות תחוקתית ומוסמכת לבצע. הכנסת מחוקקת. הממשלה מחליטה. ועל כן ממשלה חייבת לכהן מכוח חוק הכנסת, ולא מכוח החלטה.

אף סעיף 3 נעשה מטושטש בענין המגע שבין הממשלה והכנסת. נאמר בו "הממשלה אחראית בפני הכנסת" ועליה לתת דיריגו-שבן על פעילותיה. אחריות זו, מה הם ממדיה והיכן הם מבחניה? על אילו החלטות יש לדחה, ומתי — לפני שנבצע או לאחריהן?

משהענקנו לכנסת שיטת פעולה שאינה הולמת — שיטת ההחלטה בנוסף על שיטת החקיקה — הסכמנו עם גמישות המסכנת את סמכותו ואחריותו של כל אחד מגופים מכובדים אלה. ניקח לדוגמה סמכות פרלמנטרית ראשונה במעלה: פיקוח על כספי המדינה, אם בצד ההכנסה ואם בצד ההוצאה. אנו מאשרים למעשה תקציב, שהוא ביטוי לשיטת פעולה מיבצעית, במקום לחוק חוק לכל ההוצאות ולכל ההכנסות, לכל הוצאה ולכל הכנסה. למעשה אין לנו איפוא פיקוח אקטיבי על התכניות הכלכליות, התמורות התקציביות, ועל כן גם לאחר אישור התקציב נמשכים הדיונים הסומביים עליו. החוק-פרלמנטריים, על ממדיו ועל הרבבו, ומחוץ לפרלמנט נקבע לו גורל חדש.

של קבע לחירות בישראל. נעניק גא לבאים אחריו ממשל נאור; ממשלת רעיונות ולא שלטון יחסים; ממשלת חוקים ולא מצוות אנשים.

הבה נפנה, ממשכן חדש זה, לגדולי האומה ברוח, במחשבה, בחוק, בנשיון — ונעניק להם את הזמן הדרוש ואת האתגר הגדול של בדיקת־מעשינו, של חיפוש הלכה למשטרנו. ועם עצתם המלומדה ועם המנדט שלנו ניצור בסיס לממשל קבוע ומאוון, שבכותו לעמוד במבחן הימים ולהדריך במשבריהם.

אל תיחפו דרכנו בחוקי יסוד.

זו מדינה שהוקמה בקרבנות מרובים ונתלו בה תקוות עזות — נכון גא את מבנה החוקתי על יסוד מוצק של צדק, חירות, אחריות.

הינ־י, ישעיהו־שרעבי:
רשות הדיבור לחברה־הכנסת יערי, ואחריו לחברה־הכנסת הררי.

מאיר יערי (מס־פ):

כבוד היושב־ראש, חברי הכנסת הנכבדים, כשניגש שלמה המלך להקים את היכלו, וכגולת הכותרת — את בית המקדש, גייס ממיתב הזהב, הכסף ומארוזי הלבנון, ונעזר באיש הפיננסים וזיכוסו של זמנו, המלך חירם. אין אנו חיים כיום בסימן מלכים, ואנשי ממון ויחוס שלנו הם מכני כרית ומבוגי הארץ הדגולים. בכל זאת מתבקשת גזירה שווה. הנני מזדהה בכל לב עם אלה שגייסו מהמיתב והלכו בגדולות. הוקפו המונומנטלי של המשכן הזה מעיד על דמיון יוצר ומרמז על היום, שאף אם יתמהמה, בוא יבוא, והבית הזה יבטא את רצונן המקובץ של הגלויות שהתקבצו במולדתן ההיסטורית.

בטרם אעיר הערות מספר על החוק המוצע, הנני נאלץ להביע את צערי על שאתרע מזלנו וחיודש עצמאותנו לא נתלוה על ידי קבלת חוקת יסוד, כדרך כל העמים. עד כה לא זכינו אלא בשלושה חוקי יסוד, ואילו עיקר המלאכה עודו לפנינו. ואם כבר זכינו להודמנות כה גזירה כחנכות הבית הזה, הייתי מעדיף אילו היו מגיחים הפעם על שולחן הכנסת את חוק זכויות האזרח, כי הרי מוכריותו ומחבורותיו של האזרח הננו שואבים כל ייפוי־כוחו ציבורי וכל סמכות ממלכתית.

סיעתנו תהיה בין המציעים, שהחוק המוצע לנו יועבר להועדה, לשם דיון מפורט יותר. בשולי חוק זה הנני מתכבד להעיר הערות מספר:

(א) אין בחוק המוצע הוראה ברורה מה יהא הנוהג, אם איש מבין חברי הכנסת החדשה אינו מצליח להרכיב ממשלה. אם ייוצר מצב מעין זה, אזי תיתכן אפשרות שתכתב במשך כל אותן ארבע שנים שבין בחירות לבחירות ממשלת מעבר, אשר מעולם לא זכתה לאמונה של הכנסת החדשה. מצב תיקו מעין זה מחייב בהחלט עריכת בחירות חוצות. אמנם כבר נערכו פעמיים בחירות חוצות כאשר נוצר מצב של תיקו, אך בעניינים מעין אלה אין לסמוך על נוהל בלבד ויש לקבוע את הדבר בחוק במפורש.

(ב) משהורכבה הממשלה הרי היא מתייצבת לפני הכנסת, כדי לבקש את אמונה. הממשלה מוצגת לפני הכנסת בהרכבה המלא ותוך ציון תפקידי חבריה. האמון ניתן איפוא לשרים על תפקידיהם. והנה, לאחר שכבר זכתה לאמון, שוב אין הממשלה רואה את עצמה קשורה להרכב התפקידים כפי שהובא לפני הכנסת. סעיף 14 קובע, כי הממשלה השאית לשנות את חלוקת התפקידים בין חבריה, לאחד משרדים,

מנחם בגין (גח־ל):

אמרנו זאת בכנסת הראשונה.

שמעון פרס (רפ־ס):

חברי־הכנסת בגין, הכנסת הראשונה היתה בבחינת כנסת מעבר. עתה אנו דנים בחוק יסוד. זהו ההבדל היסודי. על כן אנו צריכים לדון בנושא באופן יסודי. ועל כן אנו שר־ללים את ההצעה שהממשלה, בלי חוק של הכנסת, תהא רשאית לבטל, לצרף ולחלק, ולמעשה להוסיף משרדים. כל משרד יהיה חייב לקבל חוקי חוקי, כמוהו כהוצאה הכס־פית הכרוכה בהקמתו ובהחזקתו. ואין הכנסת פטורה מחובת החקיקה ומעבודת הפיקוח.

הסעיפים 16 ו־19 נוגעים בראש הממשלה, אך אינם מבהירים את מעמדו. אין ראש ממשלה, במשטר שלנו, במ־עמד של נשיא, ואין להעניק לו סמכויות שוות לקבינט, הפועל כגוף אחד. ראש הממשלה הוא בכיר לגבי כל שר אחר בממשלה, אך אינו שקול כנגד הממשלה כולה. הוא ראשוני לשרים, ובהיעדרו יש לקבוע בחוק מי הוא השני לו וממלא מקומו בהיעדרו, או כשנבצר ממנו למלא את תפ־קידו.

חברי הכנסת, סיעתנו, סיעת רפ־י מבקשת כי הדיון על חוק זה לא יסתיים בישיבה התגייגית של היום; היות ואנו דנים בענין יסודי, אנו מציעים שנמשך בדיון זה בכנס הראשון של הכנסת במושב הבא. לדעתנו, מסגרת זמן של ארבע שעות לחיכוך על חוק יסוד, אינה מספיקה. אנו מבק־שים — ובענין זה פנינו לכל הסיעות — שהדיון לא יס־תיים היום, אפילו לא במסגרת הקריאה הראשונה, אלא יימשך במושב הבא של הכנסת, כדי שנוכל להגדיר בבירור — וְל־סיעת רפ־י יש בענין זה הצעה מפורטת — את זכויותיו וחובותיו של ראש הממשלה כלפי ממשלתו, כלפי בית־הנבחרים וכלפי העם.

סעיף 24 מייצג, במקרה הטוב ביותר, נוחיות אדמיניס־טריביית ואינו דומה כלל לחוק יסוד. אינו משקף מחשבה שיטתית ומקיפה. במשטר דמוקרטי עומדת הממשלה לשיפוט שוטף של העם. וכדי שהשיפוט יהיה הוגן — על הציבור לקבל אינפורמציה מלאה, מוקדמת ואובייקטיבית על פעו־לותיה — אינפורמציה, ולא תעמולה. תפקיד הממשלה איפוא להקל על העתונות בהשגת אינפורמציה ובפרסומה, בהג־בלה אחת בלבד: סודות חיוניים לבטחון המדינה יישמרו. אין סודות של ממשלה, ישנם סודות של מדינה. ומהו סוד — צריך להיקבע בחוק.

הממשלה כשלעצמה אינה סוד. דיוניה אינם סוד — היא עצמה מפרסמת את רובם ביזמתה. ואין לאסור פרסום דיר־נים בגלל היוחסן בלתי־נוחים לאדמיניסטרציה או לפוליטיקה. השרים רשאים שלא להדליף, זו זכותם. אך אין זה ענין לחוק. העתונות זכאית להיות חופשית ביזמותה, לשאוב אינפורמציה מירבית ולפרסמה בהקדם האפשרי, וזאת ידיעה שהיא סוד המדינה.

בחוק יש להבטיח לא רק את חופש הביטוי כי אם את חופש השגת האינפורמציה והפצתה. ומהו סוד ומהי אינפורמציה פומבית — ייקבע חוקית ואובייקטיבית. וחוק הכנסת צריך להיות סימטרי: גם הבטחת חופש הביטוי וגם הבטחת סודות המדינה.

חולשות החוק המוגש בולטות הן בצורתו והן בפרטיו. ואנו פונים לכל חברי הכנסת בבקשה שלא לעשות מהרג־לינו — חוק, מתקדימונו המוגנים — יסוד לבאות. הבה נלמד מחכמת עמים אחרים, ממעמקי קדמוניותנו אנו, ונבחר משכן

באנגליה עדיפות על המפלגות במשטר קואליציוני כמו זה המקובל אצלנו. אמנם קרה פעם שמפלגה אחת זרקה אבנים אל תוך הכנסת; אך היא לא יספה עוד. עובדה היא שכמעט ולא אירעו התפרצויות כלשהן בחולדות הפרלמנט שלנו. לעומת זאת הננו מתבשרים מדי פעם על תגרות ידיים הפרוצות בבתי־מחוקקים מכובדים, כמו באנגליה, צרפת, איטליה ויפאן.

מנחם בגין (גח"ל):

באנגליה — לא. באנגליה אין תגרות ידיים.

מאיר יערי (מפ"ם):

שמעתי על תגרת ידיים גם באנגליה.

מנחם בגין (גח"ל):

שינוול סטר פעם אחת על לחיו של ציר הפרלמנט שפגע בכבודו, אבל תגרת ידיים לא היתה.

גבריאל כהן (המערך):

וגם זה היה בפרודור.

מאיר יערי (מפ"ם):

אמנם בין "גולנים" יהודים כמונו הוחלפו מדי פעם אמרונות־כנף ואף גידופים, אך הידיים לא היו ירי עשוי.

זאת ועוד. הננו מתבשרים כי במפלגה השלטת באנגליה קמים 20–30 צירים ומצביעים נגד הממשלה או נמנעים בעת הכרעה. בכל זאת ה"מצליח" משאיר את שוטו בתוך נרתיקו, ובכל זאת מוותרים על סנקציות כלשהן. מדי יום ביומו הננו קוראים על מסע המלחמה שמנהל היושבי־ראש הדמוקרטי של ועדת החוץ בסינאט האמריקני נגד מדיניות וייטנאם של הנשיא הדמוקרטי. והנה שום צד אינו יוצא מגדרו, והממלכתיות האמריקנית נשארת עומדת על תילה. וכור לי היטב כיצד הגענו לביטוח תחיקתי מעין זה.

ראש הממשלה הקודם לא השלים מעולם עם העובדה שהוא עומד בראש מפלגת מיעוט ושבוצר ממנו לשלוט במדינה מבלי להזדקק לבעלי ברית. לצערי, הממשיכים הולכים גם עכשיו בעקבותיו. היו שקיוו שעם הקמתו של המערך הרי זה ייחזר אותנו מהאידיאה פיקס ששמה בחירות אזוריות. אך כנראה לשוא קיוו. והנה נתבשרנו על קיום ועדה של המערך, שעליה לחפש תחבולות איך להגיע לכך שמפלגת מיעוט גדולה תזכה לרוב בעודנה מיעוט, ושתזכה לכך על חשבון חיסול מפלגות מיעוט קטנות ממנה, שאף הן זכו לאמונם של מאה אלף בוחרים, קצת למעלה או למטה, משימה נכבדה זו הפכה אפילו לנקודת יסוד בתכניתן של מפלגות בישראל. בכל הסכם עם מפלגות קטנות יותר רואות הן מעין קנוניה שנכפתה עליהן. האמת היא, כי זהו מצבן של מפלגות הרוב בארצות דמוקרטיות מכובדות ביותר, כגון איטליה, שווייץ או פינלנד. אך איש אינו מוקיע באותן הארצות הסכמים קואליציוניים כקנוניות. באיטליה, למשל, יכול נציגה של מפלגה בסדר־גודל של המפלגה הליברלית העצמאית שלנו לשמש בממשלה פעם כשר החוץ ופעם כנשיא. אך משום־מה נתקבל אצלנו המושג שיש לראש מפלגות קטנות ובינוניות משום גורם טרדני וסחטני. לפי המושגים האלה ניתן לרכוש כל מפלגה על־ידי טובות הנאה, ומותר לרסן את טרדנותה בעזרת חוקי משמעת־ברזל כמו זה המוצע לנו כעת. לפי החוק המוצע ניתן להטיל אצלנו סנקציות קיצוניות על מפלגות מיעוט בשל הימנעות כמה מחבריהן. כמוכן אין בחוקה המוצעת סעיף כלשהו אשר יבוא להגן על זכויות מפלגות המיעוט ואשר יחייב את מפלגת הרוב לכבד את ההסכמים הקואליציוניים עם השותפים. הנני

לחלקם ולבטלם, להקים משרדים חדשים ולהעביר שטחי פעולה למשרד למשרד. ואם לגבי איחוד משרדים, חלוקתם, ביטולם או הקמת משרדים חדשים נאמר בחוק המוצע, כי השינוי טעון אישור הכנסת, הרי לגבי העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד נקבע משום־מה במפורש, כי אין הדבר טעון אישור הכנסת. לי נראה, כי אין הצדקה ליוצא מן הכלל הזה. הכנסת הביעה את אמונה לשרים כולם ולכל שר לחוד, בשים לב לשטחי הפעולה השמורים להם. לדעתי יש לקבוע כי גם העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד טעונה אישור הכנסת.

ג) אנו סבורים כי אין זאת התוראה היחידה המעידה על אי־התחשבות בסמכות הכרעתה של הכנסת. סעיף 25 עוד מרחיק לכת. לא זו בלבד שהוא מתיר העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד, אלא שגם מרשה להעביר לשר סמכויות השייכות על פי החוק אחר, מבלי להזדקק לאישור הכנסת. הנני רוצה להזכיר לחברי הכנסת, כי בית זה עסק בעבר במשך שבועות בליכון השאלה, איזה שר יהיה אחראי לביצוע חוק נכי רדיפות הנאצים. לאחר דיונים ממושכים החליטה הכנסת, כי תפקיד זה יוטל על שר הבטחון. והנה, שבועות לאחר מכן החליטה הממשלה, מבלי להזדקק לאישור הכנסת, כי התפקיד הזה יועבר אל שר האוצר. יכול אפוא להיווצר מצב קיצוני, בו תחליט הממשלה, ללא אישור הכנסת, על העברת סמכויות משר לשר, אשר תשלוט למעשה כל סמכות משר מסוים.

ועכשיו, אחרון אחרון לא חביב, כוונתי לסעיף 22, הקובע כי אם סיעה מסויימת מפירה את המשמעת הקואליציונית ונמנעת מהצבעה, בעניינים שפורטו, ללא הסכמת הקואליציה, אינן נותנים על כך את הדין שרי אותה סיעה, ואחת דתם: להתפטר, או נגיד "להתפטר". זוהי אחת ההרואות הלא־מוצלחות ביותר אשר נקלעו אל תוך חוקת היסוד המוצעת. אפילו חברי־הכנסת ברעם, יושב ראש הקואליציה, הביע תוך פליטת אנחה את תקוותו, כי עם השתפרות היחסים בין מרכיבי הקואליציה נזכה כיום מן הימים לביטולו של הסעיף הזה.

האמת היא, שאין בשום ארץ ביטוח קואליציוני כזה. סעיף מעין זה אינו קיים אפילו בחוקותיהן של הארצות האנגלו־סאכסיות, אשר יומי חוקת היסוד שלנו כה מתאווים לצעוד בעקבותיהן. מסתבר כי מדובר כאן ב"תרומה" ישראלית מקורית למדע המדינה. כלום מלמדנו הנסיון הפרלמנטרי כי חברי סיעות הכנסת שלנו הם גרועים מעמיתיהם במדינות אחרות? כלום גילו חברי סיעות הכנסת חוסר אחריות ובגרות אשר יצדיק ביטוח תחיקתי מעין זה? האם קרה אי־פעם, שממשלה נכשלה מתחת הפרת הסכמים קואליציוניים על ידי אחת מסיעותיה? ואם המצב אינו מצדיק זאת, מדוע צריכה דווקא הרואה מעין זאת להישמר כנכס־צאן־ברזל בחוקתנו? ייתכן שירצו לטעון כי להוראה כזאת יש הצדקה כשמדובר על הצבעת אמון לממשלה. אולם סעיף זה כפי שנוסח, יש בו כדי לעוות את הנהגה הדמוקרטית של הבית הזה, ומקומו לא יכירנו בחוקת היסוד המוצעת.

והרשו לי להוסיף הערה בעלת אופי כולל יותר. הסעיף האמור הוא עדות חיה להערכה מסולפת של תפקיד המפלגות והמשטר הקואליציוני במדינתנו. משהו מעין זה שמענו גם מפי הנואם שקדם לי. האמת היא, כי עם כל הפגמים שדבקו במשך הזמן באופן הביצוע של מפלגה זו או אחרת, לא הומצאה עד כה צורה ארגונית שחטבה באופן יותר נאמן ויעיל את רצון העם מאשר צורת הארגון ששמה מפלגה. לכך יש עוד להוסיף, כי מבחינת יעילות ורמה מוסרית אין המפלגות במשטר דו־מפלגתי כמו זה הנאוג באמריקה או

לפני שבעים וחמש שנה התמרד פועל חקלאי בראשון לציון נגד האפסטרופסות של הברון והוא הוציא או איגרת חשאית וחתם עליה „א.א.א.“. הוא עזב את ראשון־לציון ויסד את רחובות והיה מראשוני המתיישבים על אדמת רחובות. כעבור שנים נודע שהתחילה בראשית־יבנות „א.א.א.“ היתה של אדם בשם אהרן אליהו אייזנברג, אשר יש לי הכבוד להיות נכדו. אם כי סבורני שסבי צדק או בדבריו ובמעשיו, אני שמח שכיום יכול אני להודות למשפחת רוטשילד המפרי ארת ולהשיב חוב שהגיע לה, מלפני שני דורות, לשילוב הדורות.

סיבה נוספת לשמחתי היא, שכיום אנו דנים כאן באחד הפרקים של חוקת המדינה. הגעגועים והכיסופים לחוקת המדינה, ואחריות הכנסת למתן חוקה כזאת, הם גדולים, לדעתי, ומן הראוי שנציין זאת.

במשך השנים השתרשה אייבהנה לא מעטה, ותולים במידה רבה את איתנות החוקה באותה החלטת שנתקבלה לפני שש־עשרה שנים וחצי. שכתו שהדיון שהיה אז, וה' וויכוח שהתנהל אז, היה: האם נחוצה חוקה למדינת יש־ראל או לא. עתה הפכו את הוויכוח כאילו הבעיה היא חוקי יסוד או לא חוקי יסוד. אני רוצה לציין, שיושב־ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט דאז, מי שהיה אחר־כך יושב־ראש הכנסת, חבר־הכנסת נתום ניר, אמר בפתח דבריו על דיוח הוועדה בענין זה: „פתח בדיון שר המש־פטים, ואנו מודים לו על כך שנתן לנו חומר רב והביע את דעתו, שאנו זקוקים עכשיו לחוקה. הוא הדגיש, שמעריץ הוא את הערך החינוכי של החוקה. הוא מסר לנו, שראש הממשלה יש לו דעה מנוגדת. ביקשנו מאת ראש הממשלה לבוא לישיבתנו ולמסור לנו את דעתו, ואנו מודים לו על שבא, כי לא היה חייב לבוא. ראש הממשלה הביע את דעתו נגד החוקה. כרגע אינני מוסר את נימוקיו, ועוד אחזור אליהם“.

בסוף דבריו של חבר־הכנסת ניר אמר יושב־ראש הישיבה, יוסף שפרינצק: „קבלתי בקשות להצטרף, וכל זה בוא יבוא בתחילת הדיון בשאלת נתיצותה של החוקה, ציר רתה ומתה“.

חבר־הכנסת ורהפטיג אמר באותו דיון: „א. ברצוני להר־כית שאין אנו חייבים לקבל חוקה, כסברת מר ניר, ב. אש־תדל להוכיח שאין אנו צריכים לקבל חוקה“. על זה היה הוויכוח ועל זה היה הדיון. בסופו של דבר התקבלה אותה החלטה שראש הממשלה הקריא אותה היום ואשר שמה הרשמי ב„דברי הכנסת“ היה „הצעת חבר־הכנסת י. הררי, הנתמכת על־ידי הסיעות: מפלגת פועלי ארץ ישראל, המפלגה הפרוגרסיבית, הספרדים וויצ״ו“. ותתשור בה לשאלה האם נחוצה לנו חוקה או לא, היתה „כן“. תשובה חיובית. כיצד תיעשה החוקה החדשה — היא תי־עשה פרקים פרקים, שלבים שלבים, אשר יתקבלו ברבות הימים.

ההצעה שעמדה בניגוד להצעה הזאת והנקראת ב„דברי הכנסת“, „הצעה של 37 חברי כנסת בשאלת חוקת המדי־נה“, אמרה: „הכנסת מתחילה להטיל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין את חוקת המדינה ולהגיש לכנסת הראשונה. על תאריכי גמר עבודת הוועדה תחליט הכנסת“. ההבדלים קטנים מאד, על־ידי מתן אפשרות לכנסת הראשונה להחליט מתי תגמור הוועדה את העבודה, לא היינו מקדמים במאומה את פעולת הוועדה, ונדמה לי שאותו דיון, אשר היה הדיון היחיד בכנסת שלא היתה בו הג

שואל: האם כל השיקולים שהטביעו אי־פעם את חותמם על טכסיסים בני יומם חייבים למצוא את משקעם דווקא במסגרת חוקת היסוד? כלום זה מועיל למישהו בטוח ארוך, וכלום זה מוסיף לנו כבוד?

הננו סבורים כי לגיטימי הוא מאבקה של מפלגה המשתתפת בקואליציה על דרכה המיוחדת, תוך כדי שיתוף פעולה לויאלי עם שאר מרכיבי הקואליציה. לפי נסיון העבר אינני מוצא כמעט מפלגה במדינתנו אשר בהיותה בקואליציה חטאה לציוויים הללו.

כבוד היושב־ראש, לא ביטוחים תחיקתיים, אלא הכרעתה החופשית של כל סיעה היא שתקבע בסופו של חשבון את מידת יציבותם של האחריות הקולקטיבית ושל השלטון במדי־נתנו. גם בקואליציה הקודמת, בה השתתפנו, בשאנו מתוך אינחת באודים של צילפת משמעת קואליציונית חסרת תכלית. אם לא תהיה ברירה, נישא מתוך הרגשת אינחת בעול הזה גם הפעם. אולם נשמח אם פניה זו אל השכל הישר תמצא איון קשבת אצל חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט, ואם יעצרו כוח להשליך את הכבלים המיותרים הללו מאחורי גופם.

היו"ר י. ישעיהו־שרעבי:

רשות הדיבור לחבר־הכנסת הררי, ואחריו לחבר־הכנסת ביבי.

יוזר הררי (המפלגה הליברלית העצמאית):

כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה, במשכנה החדש. בעמדי לדבר כאן מעל דוכן זה, מפעמת בלבי שמחה כפולה: שמחה על שנכנסנו למשכן מפואר זה, שבהקמתו יש יד ליהדות הגולה שתמיד ראינו אותה כבעלת זכות במדינת ישראל ושותפה בכל מה שעשינו; ושמחה על שנתגלגלה הזכות דווקא למשפחה דגולה בישראל, משפחת רוטשילד, שאבות אבותיה הם שעזרו להנחת היסודות של מדינת ישראל.

כאשר הועלו עצמות אבות משפחה זו, קרא היושב־ראש הראשון של הכנסת, יוסף שפרינצק, את דברי הנשיא השני של מדינת ישראל, יצחק בן־צבי, שכתב אז באיגרתו לכנסת (ד באפריל 1954): „חמש־עשרה שנה לפני הופעתו של הרצל, חווה מדינת היהודים ומייסד הקונגרס, חוה הברון רוטשילד את חזון ציון, וגילה איפוא זמן רב לפני הרצל את מגשימי החזון, את הבלי־ויים ואת ראשוני המתיישבים, אשר באו לחונן את אדמת הקודש בגופם ובעמלם, ונודעו בשם העליה הראשונה“. („דברי הכנסת“, כרך ט"ו, עמ' 1544)

תסור לי, חברי הכנסת, להביא מ„בית פרומין“ עוד שני פרסומים, למשכן הזה, מדברי ראש הממשלה דאז, משה שרת ז"ל, אשר אמר באותה ישיבה: „זכה עמנו, כמו בעבר הרחוק כן בעבר הקרוב, להקים מתוכו יחיד סגולה, נועזי חזון וגדולי מעש, אשר בכוחם האשי חרצו גורל ופילסו נתיב חדש לעתיד הלאומי“. — גם כיום יש בינינו אישים כאלה.

בדבריו האחרים תיאר מה היה גורלנו לולא פעלו הכביר של הברון רוטשילד: „המושבות הראשונות שפרפרו או בין החיים והמוות — ראשון־לציון, זכרון־יעקב, ראש־פינה, וכן פתח־תקוה שעמדה כבר בגסיסתה וכמעט נעזבה מיושב — היו נדונות או להרס ולחלול. פירוש של דבר הוא, כי המפעל הישובי הכביר, שהשתלשל ברציפות מאותן התחלות כושלות עם בוא ההתאוששות ואשר שימש יסוד בליימוט ומנוף כביר־כוח להשגת עצמאותנו, לא היה בא לעולם, חלילה, בדור זה“. לולא אותם מעשים אדירים חמש־עשרה שנה לפני חווה מדינת היהודים, לא היינו מגיעים היום לכנסת זו ולמקום שאני עומד בו.

שכאן המקום, במסגרת הקריאה הראשונה, לדון בכל סעיף וסעיף. אם לדקדק, למשל, הרי החוק הזה, בסעיף 30, שכן לאדאג לקביעת שכרו של ראש הממשלה. סעיף 5 אומר: "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחדים". סעיף 30 אומר: "שרים וסגני שרים יקבלו שכר כפי שנקבע בחוק", ולא נקבע דבר בקשר לשכרו של ראש הממשלה. אני מבין את ההוגמה הזאת רק כדי להוכיח שלא כאן המקום לדון בכל סעיף וסעיף.

חבריהכנסת בניו אמר כמה דברים נכונים, הוא דיבר קצת על קוריוזים, אולם כאן עלינו לדבר על עקרונות. לדעתי, חסר בחוק זה מתן כוח יתר לראש הממשלה לגבי שאר חברי הממשלה. אין לשכוח שזוהי תמיד ממשלתו של ראש הממשלה, הוא מרכיב אותה, הוא אחראי לה. הוא צריך לעבוד איתה. בשעה שאנו קוראים את הסעיפים השונים של החוק, מתקבל הרושם שהממשלה היא מעין קואופרטיב בעל אחריות כללית. בהעדר ראש הממשלה מתאספים חברי הממשלה ומחליטים מי ימלא את מקומו. המזור הוא, שנותנים סמכות גדולה מאוד לראש הממשלה, אולם מתני — כאשר ראש הממשלה מתפטר, או נפטר, אז כל הממשלה מתפזרת אוטומטית. אולם היכן הסמכויות שיש לראש הממשלה בשעה שהוא פועל? צריך לתת לראש הממשלה גם את הסמכות להודיע לשר, שהוא אינו יכול להמשיך לעבוד אחר, לעזוב את הממשלה, וכהונת הממשלה תימשך. כמובן, הכנסת רשאית תמיד להביע אי-אמון בגלל פעולה כזאת, אולם אי-אפשר להשאיר זאת כמין אבן שאי-אפשר להזיזה.

יגידו לי: החיים הקואליציוניים שלנו הם כאלה שאי אפשר אחרת. הייתי אומר: להיפך, בגלל החיים הקואליציוניים שלנו צריך לתת לראש הממשלה סמכות לגנול את הממשלה גם בלי סיעה קואליציונית. כמובן תמיד יש לסיעה האמצעים לפעול נגד ממשלה כזאת הממשיכה לפעול בלי עדיה. אולם כאשר קוראים את החוק — וזו רק מר רשה קורמת, אין זה מתוך נסיון שרכשנו, אני חושב שאת העקרון הזה היינו צריכים להשלים מהרגע הראשון — יוצא שיש ראש ממשלה בעל אחריות עצומה וסמכויות מועטות מאוד. צריך לתת סמכויות יתר לראש הממשלה. אפשר לא להיות שבעי-רצון מראש ממשלה זה או אחר, אולם כל זמן שזוהי צורת השלטון שלנו וזוהי הממשלה — הממשלה צריכה לשלוט על המדינה. אפשר תמיד להפיל אותה, אולם צריך לתת לממשלה ולראשה כוח לשלוט. לכן לא מובנים לי הסעיפים 17 ו-21 (ג) האומרים כי "הממשלה תקבע" וכן הלאה.

כאשר אני מדגל על קטנות ובא לסעיף 22, שהוא הסעיף הקואליציוני הידוע — הריני מגיע למסקנה שיש למחוק אותו. זהו סעיף שההיסטוריה הקצרה שלנו יודעת כיצד נוצר. צדק חבריהכנסת בן-גוריון כאשר אמר בזמנו: לא ייתכן לשבת בממשלה ולהצביע נגדה. אולם דברים כלי-כך אלמנטריים, נימוסים שכל ילד צריך לדעת אותם, האם צריך לקבוע אותם בחוק? אם כן, צריך לקבוע בחוק כי השרים צריכים להיות הגונים, צריכים להיות ישרים, ולכן אינם יכולים לשבת בממשלה שהם מתנגדים לה. כל הסעיפים האלה צריכים להיות בהסכמים הקואליציוניים. לדעתי, אם יתנו לראש הממשלה את הסמכות לבקש שר אחד או יותר להתפטר — אין כל צורך בסעיפים האלה. ראש הממשלה, כמובן, ישקול יפה אם הדבר כדאי לו. שמוא כל ממשלתו תיפול עליידי כן. אולם כל הכללים האלה — שחשך אחראי להצבעת סיעתו, שהסיעה יכולה

בלת זמן לנואמים, ואשר השתתפו בו ארבעים גוואמים, ללא כל הגבלה וסיווג סיעתי, נגמר בהחלטה נכונה.

מסכים אני איפוא עם דברי חבריהכנסת ישראל ישעיהו, היושב-ראש ישיבה זו, אשר נאמרו ב-13 ביוני שנה זו בשעה שדנו על פועלות משרד המשפטים. הוא אמר: "לפי עמים נדמה לי שאין אנו מחולקים דווקא לפי מחייבים ושוללים, והוויכוח בגל הזה הוא ענין של אי-הבנה בלבד. ההחלטה שהחליטה הכנסת הראשונה קיימת ועומדת. אומרים שהיא פשרה. אני אינני סבור כן, שכן היא קובעת שתהיה חוקה לישראל, אלא שהכנתה תהיה מגילות מגילות. זו היתה ההחלטה נכונה ביותר, ולו רק מן הבחינה המעשית. מה היה קורה אילו היינו אומרים בימים הנוראים ההם "שמש בגבעון דום" ומשקיעים את ראשנו ורובנו בוויכוחים על עקרונות ונוסחאות. טוב מזה שחוקה תהא ניתנת מגות מגות, לאור הנסיון וההתפתחות, וסופה שתבוא לידי שלמות, במקדם או במאוחר".

עלי להגיד שאגרנו נסיון, וטוב שהחוקה ניתנת מגות. הייתי מבכר אילו היו המנות תדירות יותר והיינו גומרים את העבודה בפתות זמן. אבל החוקה של ארצות-הברית, החוקה הוותיקה ביותר בעולם כיום, וכנראה הארץ הנגה ביותר, החוקה אשר הגיעה אליה בזכות הזמן, הכנתה ארכה אחת-עשרה שנים. ויש חוקות שהכנתן ארכה יותר. אצטער מאוד אם הכנת החוקה שלנו תימשך זמן כה רב, אבל מוטב כך מאשר במהירות ובחספון. ואולי אילו נתן בקלה ההצעה האחרת, ההצעה של 37 חברי הכנסת בשאלת חוקת המדינה — הכנסת הראשונה, אשר לא גברה זמן, היתה גומרת את זמנה מבלי לחוקק חוקה כלל ולא היה זכר איפוא להכרעה, שתהיה חוקה למדינה.

עכשיו מרבחת לפנינו הצעת הממשלה לפרק "הממשלה" בחוקה. עלי להדגיש, מה שלדעתי איש לא הדגיש היום, שלממשלה כממשלה אין שום עמדה בענין זה. הכנת החוקה איננה מתפקידה של הממשלה. הממשלה עשתה רק טובה לכנסת — ותבוא עליה ברכה על כך — שהיא ניסתה לזרז או הציעה את שירותה ומציעה עתה את פרק החוקה.

הכנסת לא הטילה על הממשלה לחוקק ולהציע חוקה, היא הטילה זאת על ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי חוקה היא מעל לממשלה והיא נצחית יותר מכל ממשלה. הממשלה רק יכולה לתת את עזרתה, ולכן גם בדיונים וגם בהצבעות הכנסת חופשית לגמרי, היא איננה כפופה להצעת הממשלה, מכיוון שחקיקת חוקת המדינה איננה מתפקידה של הממשלה. הממשלה יכולה להיות מעוניינת בכך, אבל אין זה מתפקידה, מפני שאותה החלטה שנתקבלה שתהיה חוקה במדינת ישראל, מסרה את הדבר לביצוע של ועדת החוקה, חוק ומשפט. ייתכן שהחלטה זו תשפיע גם על כמה ענינים אחרים, למשל, לא תתעורר הבעיה של נושא חדש, שלא נזכר בחוק, מפני שהוועדה תהיה חופשית. בהתאם להחלטת הכנסת, להביא לדיון כל נושא שתמצא. ייתכן שהממשלה גם לא תהיה רשאית לקחת את הצעת החוק בחזרה אם לא תהיה שבעת-רצון. מכל מקום, בניגוד לכל חוק אחר, אם הממשלה לא תהיה שבעת-רצון והיא תחזיק את הצעת החוק בחזרה, תהיה רשאית להציע אותו חוק, או עם השינויים שהיא תרצה בהם. זה מוכיח שענין חקיקת החוקה והנושא שאנו דנים בו עכשיו הוא מעל לחיי היום-יום של כל ממשלה וממשלה.

בשעה שאני בא לדון על הסעיפים עצמם, אינני חושב

המסמל את מקור הריבונות של העם והמדינה. אחד מסימניה המובהקים של הריבונות, רבותי חברי הכנסת, היא המדינה, נאות, היינו, יכולתו של העם לחיות חיים מדיניים הבאים על ביטויים בכישרו העצמאי לחוקק חוקים ולהוציאם לפועל.

ואמנם סימלה וייצגה הכנסת, במשך שמונה-עשרה שנות כהונתה, כושר זה ומתקדמת לכיסוס הקיום המדיני והלאומי על יסודות דמוקרטיים. ברם דמוקרטיה אמיתית נבחנת קודם כל בקיום מרותו ושלטונו של החוק, במשמעותו הרחבה ביותר, על כלל אזרחי המדינה. עם ישראל תרם להיסטוריה האנושית חוקים אוניברסליים שהיו לנכסי עולם. עם ההתחדשות הלאומית עולה הדרישה מהמחוקק הישראלי לבנות נדבכים חדשים על מסורתו המשפטית העתיקה, והואמים צורכי העם והמדינה. לשם כך יש לזקק את המחשבה זקק היטב ולהעלות מתוכה את מיטב העקרונות האנושיים, החברתיים והמדיניים בדפוסיהם החדשים והמתחדשים, לעשר תם מופת וגר שיאיר דרכי הדורות הבאים ולהפכם לנכסי צאן ברזל לאומה ולעולם.

עקרון שלטון החוק במדינה הדמוקרטית לובש משמעות מיוחדת כאשר הוא נשען על בסיס של חוקה. ואכן, חוקה של מדינה משמשת אדן וערובה לקיומה של מרות החוק, הן כלפי האזרח הבודד והעם והן כלפי רשויות המדינה, ובה, בחוקה, קיימת הגנה מפני שרירות לב אפשרית וקיים יסוד לקביעתו של משטר פרלמנטרי תקין.

במשך שנותיה הצעירות טרם זכתה המדינה לחוקה, אך החתירה לכך ממשיכה דרך קבלתן של חוקי יסוד המהווים אדנים במסדה של החוקה.

חוק יסוד: הממשלה, המונח לפנינו, מהווה האדן השני אחרי חוק יסוד: הכנסת משנת תשי"ח—1958, שעליהם יהיו מושתתים אורחות החיים הפרלמנטריים בישראל. קבלתו של חוק בתי-המשפט משנת תשי"ז—1957, המהווה אחד החוקים החשובים במדינה, לא פטרנו מקבלתו של חוק יסוד: הרשות השופטת, שדחיפתו קבלתו מתבקשת עתה ביהר שאת. אכן, כאשר נזכה בקבלתו הסופית של חוק יסוד: ניצוק למעשה את עיקר מבנהו ואופיו של המשטר המדיני בישראל, שעליו יקומו ויעלו נדבכיה של חומת הדמוקרטיה ושלטון החוק, על בסיס של הפרדת הרשויות. עקרון הפרדת הרשויות משמש אמנם יסוד בחיים המדיניים בישראל, אך אין משמעותו של עקרון זה הפרדה מוחלטת, עד כדי כך שהרשות המבצעת צריכה להצמצם בפעולות הביצוע בלבד. מהותו של עקרון הפרדת הרשויות באה על גילוייה, קודם כל, במידת העצמאות הנתונה בידי רשויות אלו במילוי הפונקציות המיוחדות להן, אכן, עדים אנו לכך שחוקה הרשות המבצעת היא אשר אמשר מדינה ומביאה את רוב רובם של החוקים לכנסת, ואף-על-פי-כן אין בכך כדי לפגום בכוחה של הכנסת להחליט אם לקבל או לדחות חוקים.

אולם השאלה הניצבת כיום מול חוסנו של המשטר הפרלמנטרי ועמידותו של עקרון הפרדת הרשויות נובעת, קודם כל, מהתפתחות עוצמת הכוח והסמכויות שעליהן מופקדת הרשות המבצעת, אשר הולכת וגדלה עם קצב ההתפתחות המודרנית, ונוטלת, במידה ניכרת, מאת הרשות המחוקקת אפשרות פיקוח וביקורת יעילים ומלאים. אף-על-פי-כן מוגבל כוח השפעתה של הממשלה על הכנסת עד לתחום מסויים, ובמידה שהיא עוברת אותו, הרי היא פוגעת בזכות קיומה.

הצעת החוק המונחת לפנינו גישאת בתוכה שתי אבני-

לפעול אחרת בתנאים אלה או אחרים, באם הסכימו מראש, שצריכים לעבור שבועיים עד שמולטים אם ההפרה היא קטנה או גדולה — אין זה נאה להכניס כל זאת לחוקת המדינה, ואני מציע למחוק את הפרק הזה כולו.

סעיף 24 דן בענין סודיות דיוני הממשלה. עוד תישפך דיו הרבה על הסעיף הזה עד שיגיע לצורתו הסופית.

חבר-הכנסת בגין טען שאין סנקציות בקשר לאיסור זה. אני חושב שיש סנקציות בחוק הפלילי. והאם הוא לא חשב שהסעיף הזה חל גם על חבר ממשלה? על כל פנים, צריכה להיות הגנה כלשהי על דיונים סודיים של הממשלה.

כולנו יודעים את הטכניקה כיצד הדברים האלה יוצאים. העתונות דורשת, ובצדק, תופש ההבעה, תופש העיתונות, אולם החופש מחייב גם דייקנות, ואם העיתונאי לא היה נוכח בדיון הסודי וקובל לדיעה מאדם מספר לו או תה, יפה מאד שהוא הצליח להשיג מדליף, אבל אין זה הגון מצדו למסור לציבור רק קטע מקטעים, חלק מחלקים. או שהעיתונאי נוכח בשיבה וידוע הכל, או שהוא נעדר, ואז אין הוא יכול להוציא חלקים קטנים ולפרסמם. כל אחד מאתנו הנוכח בדיונים יודע, כי לפעמים נכנס האיש המדליף בסוף הישיבה, ואז מתפרסם בעתונו רק מה שהתרחש מאותו רגע שאותו מדליף נכנס, וכל מה שאירע לפני כן אינו מופיע בכלל באותו עתון. האם רשאי העם לדעת רק את הידיעה שמישהו הדליף — וישרו וכושרו של המדליף יישאר שמור אצלנו? והאם זכות חופש העתונות היא זכות למסור סילופים, חצאי דברים מודלפים?

אינני בטוח אם סעיף זה צריך להיות בניסוחו זה, אבל משהו צריך להיות. דיונים בוועדות ממשלתיות, והייתי מוסיף: בוועדות הכנסת — צריכות הגנה. אינני מתבייש בכך. החוק בא להגן על הדמוקרטיה, להגן על הציבור ולהגן על ההגיונות. עלינו לקבוע הוראות כלשהן בנידון זה.

אני שמח ששר המשפטים הדין, בשעה שדיבר על משרד המשפטים, עורר את בעיית נוקשות החוקה. אם כי הבעיה לא עמדה לדין בהרחבה, אינני מתאר לעצמי חוקה שתוקרה חוקה ולא תהיה נוקשה, כי אחרת מה ההבדל בין תקנות וחוקים שבהם מדובר על מספרי אופניים לבין החוקים שבהם מדובר על עניינים אחרים? כיצד אפשר לקבוע את נוקשות החוקה? — לא הייתי קובע רוב מיוחס. הייתי קובע זמנים שונים עם חגיגות מיוחדות. אבל לא כאן המקום להתווכח על ענין זה.

זו ההזדמנות הראשונה שלי לדבר על חוק ששר המשפטים הנוכחי הגיש. ואם מותר לי להכניס לכאן נימה אישית, רצוני לומר שאנחנו חברים וידידים זה שלושים-ושש שנה. שמונה-עשרה שנה לפני קום המדינה ושמונה-עשרה שנה מקיום המדינה. שמונה-עשרה שנה חלמנו על הקמת המדינה ושמונה-עשרה שנה אנונו מנאים, איש איש לפי דרכו, להגשים את מה שאנחנו יכולים לעשות למען המדינה. אני מברך אותו על תפקידו ואני שמח שקיבל תפקיד זה. בהכירי את השקפותיו אני מקווה שהוא יעודד ויחזק את ועדת החוקה, חוק ומשפט, כדי שתתקדם מאד בכנסת זו בהכנת החוקה.

הי"ר י. ישעיהו-שרעבי:

רשות הדיבור לחבר-הכנסת ביבי, ואחריו לחבר-הכנסת לורין.

מרדכי ביבי (המערך):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. בשנה השמונה-עשרה לקיום המדינה מתכנסת הכנסת במשנה החדש והקבוע,

שהיקף החקים וחלוקתם בין חברי הממשלה השתנו, כי אם גם השתנה מספר חברי הממשלה. בשש מתוך שתיים עשרה הממשלות שכיהנו עד כה, בכללן הממשלה הנוכחית, היו ישיבה עשר שרים בכל ממשלה; בחמש ממשלות היו בין שנים עשר לחמישה עשר שרים, ובממשלה אחת — שמונה עשר שרים.

במדינה דינמית כישראל יש לראות את השינויים בחלוקת התפקידים ובקביעת תחומי הפעולה של המשרדים כמובנים מאליהם, אך עם זאת יש לקבוע מספר מינימלי ומקסימלי של חברים בממשלה, — מתוך, כדי למנוע ריכוז מופרז של תיקים בידי שרים בודדים, דבר העלול לגרום תקלות והכבדות, ומאידך, כדי למנוע פיצול יתר של תיקים בידי שרים רבים, אשר יגרמו לבזבז ולחוסר יעילות.

מיכאל חזני (מפד"ל):

המספר המקסימלי יהיה מאה ועשרים.

מרדכי ביבי (המערך):

ולבסוף, אדוני היושב ראש, על אף שיש לי עוד הערות מספר לעצם הצעת החוק, הרי אינני מוצא את המקום להעיר אותן כאן, ואסתפק במה שאמרתי.

אני תומך בהצעה להעביר את הצעת החוק לחצויה.

היו"ר י. ישעיהו-שרעבי:

רשות הדיבור לחבר הכנסת שלמה לורנץ, ואחריו — לחבר הכנסת מאיר וילנר.

שלמה לורנץ (אגודת ישראל):

אדוני היושב ראש, כנסת נכבדה, גם אני מצטרף לברכות לרגל חנוכת בנין הכנסת.

ברצוני גם להביע את הערכתנו לליידי רוטשילד ולמש"ח פתח רוטשילד כולה על כל מה שעשו למען הישוב היהודי מאז ועד הקמת בנין הפאר הזה של הכנסת. אני תפילה שה' יאיר דרכנו ולא ניכשל בלשונו ובהכרעותינו ונהיה למופת לעשיית דקד וחסד.

בשם היהדות החרדית לדבר ה' הגני חייב להעיר על השם "משכן הכנסת" שמכנים בו את הבנין החדש. ויורשה לי להגיד מספר משפטים בקשר לכך. לדעתנו, יש בכך סילוף ערכים מסורתיים ויומרות שאינה יודעת סיג. המשכן נקרא היה על שם השכינה שהיתה שרויה בו תדיר. כאשר מניפים את דגל החילוניות ונועלים את שערי הבית הזה בפני מרות השכינה, אין זכות מוסרית להדביק את השם "משכן", מלשון שכינה, שהוא מושג נשגב מבינת אנוש.

שולמית אלוני (המערך):

בפני השכינה אין נועלים דלתות ואין צורך לפתוח דלתות.

שלמה לורנץ (אגודת ישראל):

אני שמח לשמוע זאת ואני תפילה שבאמת כך תתנהג במשך שנות הכנסת הבאות, ואחיה שמח על כך.

זאב שרף (המערך):

זה חל גם עליך.

שלמה לורנץ (אגודת ישראל):

חברי הכנסת, בדקלום של פסוקים יפים, כגון "שמחתי באומרים לי בית ה' נלך", "מומור שיר חנוכת הבית לדוד", כפי שזה נעשה אתמול בחנוכת בנין הכנסת, אין הופכים בית למשכן. הלאו וכל אלה אשר רוממות התנ"ך בגרונו, ישמרו לבבם את החוכן הפנימי של פסוקיו, ולא רק את המטבע הסגנוני והמילולי בלבד, חושבני שהישרים בליבותם

יסוד חשובות, שעליהן מושתתת עבודת הממשלה, והן: האחריות המשותפת והמשמעת הקואליציונית.

על אף השוני הרעיוני הקיים בין חלקיה של הממשלה, אחראי כל שר למעשיו או למחדליו של חברו. לעומת אחריות הדדית זו באה המשמעת הקואליציונית של חברי הקואליציה, אשר איקיומה עלול, בתנאים מסויימים, לגרום פירוק האחריות הקולקטיבית והתפטרותו של השר או פיטוריו, כאמור בסעיף 22 של הצעת החוק. סעיף 22(ג) לא זו בלבד שמהווה גורם בקביעת היחסים בין שר מסייע מסויימת לבין הממשלה, אלא אף מהווה גורם בקביעת היחסים בין המסייע המפירה את המשמעת הקואליציונית לבין השר המשמש שליח בממשלה, שהרי הפרה כזו כמוה כדרישה מהשר להתפטר מהממשלה או לכל הפחות נכונותה של הממשלה לקבל התפטרות כזו.

אספקט נוסף בהצעת החוק הוא ענין תקופת המעבר והרכבת הממשלה. יש להניח שתתקבל בברכה. הכוונה שבחצות החוק לקצר את תקופת המעבר של הממשלה משני כיוונים: האחד, קיצור המועדים העומדים לרשותו של מרכיב הממשלה, והשני, הסמכות הניתנת לנשיא לקיים התייעצויות עם נציגי הסיעות עוד לפני כינוסה של הכנסת החדשה.

לית מאן דפליג שקיצור תקופת המעבר הוא חיוני לקיומו של משטר יעיל ויציב. ברם פתרון שלם אין בו, שהרי עלול הסיבוב להתחיל מחדש עם חבר כנסת אחר, וכך חוזר חלילה, עד להקמתה של ממשלה חדשה. אולם יורשה לי להניח קיומה של אפשרות נוספת, שאין החוק מתייחס אליה כלל. מדובר באפשרות, אפילו תהא רחוקה מאד, שלאחר מספר סיבובים לא מצליח אף אחד מחברי הכנסת להרכיב ממשלה ואין מי שיקבל על עצמו תפקיד זה. נשאלת השאלה: מה על הנשיא לעשות במקרה אפשרי כזה?

נראה לי כי משונכח הנשיא איז אין מבין חברי הכנסת מי שמוכן ויכול להרכיב ממשלה, אזי יש להפקיד בידו את הסמכות להמליץ בפני יושב ראש הכנסת, שהכנסת תחליט על התפורותה ועל עריכת בחירות חדשות, כדי לאפשר על-ידי כך מוצא מהיר ומכובד מאפשרות קשה ומביכה זו.

רצוני, אדוני היושב ראש, להעיר עוד מספר הערות, שאינן דווקא להצעת החוק שלפנינו, אך קשורות הן ביחסים שבין הממשלה והכנסת. מקובל על הכנסת, שכאשר שר מדבר מעל במתה, הרי בשם הממשלה הוא מדבר. ברם הסתבר לא אחת, שאין הדבר כן בכל המקרים. סעיף 48 של תקנון הכנסת אומר: "חבר הממשלה המדבר בשמה רשאי לבקש את רשות הדיבור בכל שלבי הדיון, בין סיעתי ובין איש". מכאן שרק כאשר השר משמש פה לממשלה, רשאי הוא להשתמש בזכות יתר זו. ברם המציאות מלמדת שהיו שרים אשר ביקשו רשות הדיבור, שניתנה להם על-ידי היושב ראש במגירת סעיף 48 של תקנון הכנסת, אך דבריהם הושמעו לא בשם הממשלה, ובדיעבד אף לא יכלה הממשלה לסמוך ידה עליהם.

הממשלה פועלת במשותף, כגוף קולקטיבי, ועל כן אין יד ימין יכולה לסתור מעשה יד שמאל. עמדה אשר אחד השרים גורס אותה, והוא יודע כי היא אינה מבטאה עמדת הממשלה, אין הוא יכול להעלוהה מעל במת הכנסת על-ידי השימוש בסעיף 48 של תקנון הכנסת, וטוב יהא להימנע מדבר זה, אשר בה תשמש במת הכנסת במת התנצחות בין שרי הממשלה.

מאז כהונתה של הממשלה הראשונה, לא זו בלבד

בקולו, ולא תמרו את פי ה', והייתם גם אתם וגם המלך... ואם לא תשמעו בקול ה', ומריתם את פי ה', והיתה יד ה' בכם ובאבותיכם".

כוח הממשל המרוכז בידי בשרירם הוא פיתוי מסוכן, שמה ינוצל לרעה. אילו הלך רחבעם אחרי עצת הזקנים, חכמי התורה והיראה, ולא שעה לעצת הילדים, המכונים משום מה בכל דור, "מתקדמים וגאורים", ייתכן שהיה נמנע הקרע בין יהודה וישראל.

בין כל הסגולות שהבדילו אותנו מן העמים, בלט התפקיד שמילא הנביא, המבקר בהא הידיעה, שלא נשא פנים למלך בשרירם, אלא הוכיח וייסר כל אימת שראה סטיה מדרך התורה והמוסר. אמנם אין עוד נביא היום עמנו, אולם דבר ה', דבר הלכה, שמור בפי גדולי התורה שבכל דור ודור, והלואי שנוכח להקשיב לדבריהם.

חברי הכנסת, גם עמי העולם מצפים לכך מאתנו. הנה כמה משפטים מברכתו של נשיא ארצות-הברית, מר ג'ונסון, לקראת ראש השנה, שנתפרסמה בימים אלה: "הנביאים לימדו את העם היהודי שלא להירתע לעולם מחתייה בעולם כולו אחר שיפור חי האנושות ושלומה, ולעולם לא לנטוש את המאבק נגד כוחות ההפליה והעויני". אלו הן מצוות, שאבות אבותינו ירשו אותן מאלו שקיבלו אותן בסיני. ולזאת הוא מצפה ממדינת ישראל, כפי שהוא מבטא זאת בברכתו.

גם הנשיא טרומן, שזכה להיות הראשון שהכיר במדינת ישראל, אמר לי בשיחה פרטית בזמנו, שעיקר נימוקו היה כי הוא מצפה שעם ישראל, שקיבל את התורה ועל ידה הפיץ תרבות ומוסר לעולם הפראי, לפני כארבעת אלפים שנה, יוכה להפיץ מוסר ואנושיות גם בדורנו, העומד לפני סכנה של הרס כללי, בהעדר יסודות אלה.

כאשר אנו חונכים את בני הכנסת, וכאשר אנו דנים על חוק הממשלה בישראל, לא ייתכן להתעלם ולא להעלות לפחות בקצרה את מה שיש להשמיע באוזני הממשלה, הכנסת והציבור, בשעה מרוממת זו.

עתה מספר הערות יבשות לסעיפים היבשים של החוק.

בסעיף 5 יש, לדעתנו, להגביל את מספר חברי הממשלה שאינם חברי הכנסת. חברה-הכנסת אוניא אמר שקשה מאד להכניס פה מספרים. אבל אין שום קושי להגביל ולהגיד — וזה יהיה פרלמנטרי — שרוב חברי הממשלה חייבים להיות חברי הכנסת. אחרת, לפי החוק ייתכן שכל חברי הממשלה, פרט לראש הממשלה, יהיו שלא מבין חברי הכנסת.

אני עובר לסעיף 15, המדבר על צירוף שר. אני יכול להבין כי לצירופו של שר לא דרוש אמון הכנסת. אם כי אפשר להבין גם אחרת. אולם כאשר מוזכר לא בצירופו של שר אחד, אלא של מספר שרים, רוב השרים בממשלה, ודאי מוצדק. שראש הממשלה ידרוש את אמון הכנסת. לפי הסעיף כפי שהוא מנוסח עכשיו, הוא פסור מכך. באופן תיאורטי הוא יכול רק להודיע לכנסת.

חומר ביותר, לדעתי, הוא סעיף 22, הנוגד כל עקרון פרלמנטרי, והוא שהממשלה, הרשות המבצעת, משועבדת לפרלמנט, לרשות המחוקקת, ולא להיפך. סעיף 22 קובע בפשטות, שהסיעות וחברי הכנסת חייבים לקבל את המשמעת של שרי הסיעה או של הממשלה. לדעתי, זה לא פרלמנטרי. לצערי, זמני אינו מרשה לי להיכנס לפרטים נוספים. אעשה זאת כאשר נדון על חוק זה בחצרת החוקה, חוק ומשפט.

אני מסיים ואומר: אנו, נציגי יהדות התורה, לא נוכל להשתחרר מהזכרונות העגומים הרבים מבני הכנסת הקודם,

יסכימו עם דרישתנו, שלא נתעטר בעטרה שאיננה הולמת אותנו כלל וכלל. נהיה בבחינת חכם המכיר את מקומו; נמשך לכנות את הבנין היסודי והחדש שלנו בשם "בית הנבחרים" או "הכנסת" — לא התוספת של "משכן". אנו מאמינים באמונה שלמה בדברי הנביאים, כי משכן ה' יתנוסס שוב בתפארתו בתוכנו, וגדול יהיה כבוד הבית האחרון מן הראשון. אל תחולל ציפיה ומשאת נפש מרוממת זו עלידי השאלת שם מקודש, ללא כל הצדקה וצורך.

וכעת לחוק המוצע לפנינו — חוק יסוד: הממשלה, אחד מחוקי היסוד של המדינה. בשעות חגיגות אלה קשה לגשת לדיון יבש על סעיפי החוק. אדוני היושב-ראש וחברי הכנסת, תבינו לרווחי: הרי לו זכינו היינו פורשים בהזדמנות זאת, קבל עמנו וקבל העולם כולו, ממשלה ישראלית ושלטון יהודי מה הם. הלא גם אנשים המגדירים עצמם כחילוניים, רגילים לדבר על תפקידו להיות "אור לגויים", נושאי מורשת האמת הנבואית וחזונה. אני מחפש בחוק המובא לפנינו נקודות אחיזה ליומרות זאת, מחפש ואיני מוצא, לצערי.

הצעת החוק היתה מתאימה לאחת המדינות הצעירות. היא היתה מתאימה גם לנו אילו גיל עמנו היה גיל שמונה-עשרה, בלי עבר מזהיר ובלוי חזון גדול. מה מייחד את החוק שלפנינו לחוק ישראלי? אדוני היושב-ראש, אילו החוק לא היה נדפס באותיות עבריות, האם היה מישורו יכול לזהות שהמדובר בממשלה של עם עתיק יומין, בממלכת ישראל בראצו הקדושה? האם אנו יכולים להסתפק רק בחיצוניות, להסתכל רק בקנקן, מבלי שנבטיח שיהיה בו מן היין הישן המשומר שלנו?

שלטון וממשלה יכולים להיות מסגרות מצויינות, אם יודעים מה הייעוד והתכלית שלהם.

חז"ל אמרו על הפסוק "וירא אליכם את כל אשר עשה והנה טוב מאד" — זו מלכות הארץ. ושואלים מיד במקום: וכי מלכות הארץ היא בבחינת טוב מאד, אתמהא? — אלא שהיא תובעת דיוקן של אדם. פירש הערוך: עלבון ודין של האדם. אנו למדים מכאן, שמלכות פירושה לתבוע עלבון ודין של כל אדם.

הייתי מציע לחברי הממשלה ולא להא להשואפים להיות חברי הממשלה — נדמה לי כן חברי הבית — שיענינו בהלכות מלכים לרמב"ם וילמדו מה צורת הממשל האידיאלי כפי שקבעה תורתנו הקדושה. לא אצטט מפרק ג', המדבר על דברים שבין אדם למקום, והמבוסס על הפסוק "והיתה עמו וקרא בו כל ימי חייו". אסתפק בהלכה אחת בפרק ב', הלכה ו', שענינה דברים שבין אדם לחברו: "כדרך שחלל לו הכתוב — הכונה מלך — הכבוד הגדול וחייב הכל בכבודו, כך ציווה להיות לבו בקרבו שפל וחלל, שנאמר "ולבי חלל בקרבי". ולא ינהג גסות לב בישראל... ויהיה חונן ומרחם לקטנים ולגדולים... ויחוס על כבוד הקטן שבקטנים... לעולם יתנהג בענוה יתרה... ויסבול טרחם ומשאים ותלונותם וקיצצם, כאשר ישא האומן את היונק". דברי הנשר הגדול, הרמב"ם, נאמרו על מלך, קל וחומר על חברי הרשות המבצעת.

כאשר דנים על ממשל בישראל, אין להימלט גם מאסור ציאציות מן העבר התכ"ז הרחוק. כאשר הופיעו אנשים מישראל לפני שמואל הנביא וביקשו מלך ככל הגויים אשר סביבו, הוזהרם מנוסת הממשל המקובל על הגויים, הוזהרם מפני השיעבוד שהם משעבדים את עצמם. הם בני החורין שרק ה' הוא מלכם. והוא סיים את אזהרתו בדברים נוקבים: "אם תיראו את ה', ועבדתם אותו, ושמעתם

הנוכחי, כשם שדחינו אותו איום כאשר העלה אותו ראש הממשלה הקודם.

כל ההכנות הללו לשינוי שיטת הבחירות הנוכחית מבטאות אך את חולשת השלטון, התגברות אי-שביעות הרצון בקרב הפועלים והמוני העם ממדיניותו.

זהו גם היסוד לתוכנו של חוק יסוד: הממשלה, אשר הוצע לדיון בכנסת דווקא באווירה תניגית, תוך צמצום זמן הדיון. בדיון על הצעת חוק יסוד זה רוצים לנו לחזור ולהתריע נגד העובדה שעדיין אין למדינת ישראל, אחרי שמונה-עשרה שנים, חוקה. אין זה מקרה. העדר חוקה — מצב נוח הוא לממשלה. בהעדר חוקה אין הבטחה קונסטית ציונית של החירויות הדמוקרטיות; הממשלה יכולה לנהוג כראות עיניה.

הגנו מציעים לכנסת להכין, תוך שנה אחת מהתחלת עבודתה במשכן החדש, חוקה למדינת ישראל, אשר תאשר עוד בכנסת השישית, הנוכחית. החוקה צריכה להבטיח את החירויות הדמוקרטיות היסודיות של האזרח ובכלל זה חופש המצפון ומניעת כפייה דתית; את זכויות העמלים ובכלל זה את חופש השביתה ואת הזכות לעבודה. החוקה צריכה לאסור באורח מוחלט כל הפליה ודיכוי לאומי; צריכה למנוע כל חוק וכל צעד ממשלתי, הנוגדים את עקרונות מגילת העצמאות של מדינת ישראל, המבטיחים שוויון זכויות לכל האזרחים ללא הבדל לאום, דת, מין וגיל.

החוקה צריכה להבטיח, כי פתיחת מלחמה או ביצוע פעולה צבאית מעבר לגבול יהיו טעונים אישור הכנסת. כן צריכה החוקה לאסור על הממשלה לחתום חוזים סודיים או לכרות בריתות סודיות.

דבר אחרון זה הוא שוב בעל חשיבות אקטואלית גדולה. גברה סכנה להתלקחות המלחמות בגבולנו. הבה נלמד מנסיונו הלאומי. ב-1956 רכזה הממשלה, בזמן ביקור חשאי של ראש הממשלה הקודם בפאריס, הסכמים סודיים עם ממשלות צרפת ובריטניה, לפיהם יזמו מלחמה נגד מצרים. הדבר הוסתר מן העם ואף מן הכנסת, ואפילו מחלק של חברי הממשלה. רק זמן רב אחרי מלחמת סיני — סואץ נודע הדבר לעם. איננו רוצים שהכנסת השישית תעמוד לפני עובדות מוגמרות דומות.

חוקת המדינה צריכה גם לאסור על הממשלה לפעול למען חידושה האטומי של ישראל.

כל אלה מהווים נושאים שרק הכנסת עצמה רשאית להכריע בהם. באין חוקה מציעים לנו לכלול סעיפים אלה בחוק יסוד: הממשלה.

הצעת חוק יסוד: הממשלה באה כתחליף רביעי במספר, במקום עיבוד חוקת יסוד. האופייני להצעת החוק — הגברת סמכויות הממשלה וצמצום החירויות הדמוקרטיות וסמכויות הכנסת לעומת המצב החוקי הקיים. הצעת החוק מצמצמת עוד יותר את הפיקוח הפרלמנטרי, המצומצם גם בלאו הכי, של הכנסת על הממשלה.

והרי נקודות התורפה העיקריות בהצעת החוק:

1. הסעיף הראשון של הצעת החוק בא להגדיר את סמכות הממשלה באופן רחב ביותר: „הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא עושה בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת“.

הסיפה היא רבת-משמעות והיא קובעת שבכל ענין

עת דיברנו מתוך לב כואב ורווה, ולפעמים לא זו בלבד שנתקלנו בהעדר הסכמה — וזאת אפשר להבין — אלא אף לא הרגשנו את הרצון הטוב להאזין לנו, להבין אותנו ולרדת לסוף דעתנו. וזאת אנו מצפים מחברי הכנסת בבנין החדש.

אנו רוצים לקוות ולהאמין, כי יערה ה' על כולנו רוח ממרום ונוכח למלא את שליחותנו, שליחות עם ישראל סבא, קבל העם היהודי והעולם כולו.

הי"ר א. בן-אליעזר:

רשות הדיבור לחבר-הכנסת וילנר, ואחריו לחבר-הכנסת אבנרי.

מאיר וילנר (הרשימה הקומוניסטית החדשה):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. בשם הסיעה הקומוניסטית בכנסת, בשם עשרות אלפי אזרחי ישראל, יהודים וערבים, שבחרו בנו, רצוני לברך על הקמתו של המשכן החדש לכנסת.

הכנסת מסמלת את ריבונותה של מדינת ישראל, שהוקמה מה חוק על-פי רצון העם ובהתאם להחלטת האו"ם, אשר הכירה בזכות ההגדרה העצמית של שני עמי ארץ-ישראל, היהודי והערבי.

אנו, הקומוניסטים, עמדנו ליד עריסת הקמתה של מדינת ישראל. לי אישית היתה הזכות לחתום בשם המפלגה הקומוניסטית הישראלית על מגילת העצמאות של מדינת ישראל. זכות קיומה הריבוני של מדינת ישראל אינה ניתנת לערעור. באותה מידה אינן ניתנות לערעור זכויותיו הלאומיות של העם הערבי הארץ-ישראלי. רק על בסיס הכרה הדדית בזכויות הלאומיות של שני עמי ארץ-ישראל ייכון שלום, יובטח הבטחון.

הקמת משכן חדש, מתאים יותר, למוסד העליון הנבחר של העם — תג הוא לכל עם ישראל.

פועלים, אדריכלים, אמנים רבים השקיעו במשכן החדש ממיטב מאמציהם וכשרונותיהם. עתה יהיה מבחנה של הכנסת בתוכנם הסוציאלי והפוליטי של חוקיה והחלטותיה, במידת הגנתה על זכויות העמלים והחירויות הדמוקרטיות של העם, במידת חתירתה לשלום עם העמים הערבים, במידת שתתווה מדיניות חדשה לישראל, מדיניות של אי-חלות במעצמות המערב, נייטרליות ושיפור היחסים עם ברית-המועצות ועם כל המדינות הסוציאליסטיות והנייטרליות. מי יתן ויצליח המאבק הציבורי לשינוי המדיניות הרשמית ובמשכן החדש של הכנסת תותווה במהרה בימינו מדיניות חדשה, התואמת את האינטרסים הלאומיים של ישראל.

הכרתו של ראש הממשלה לוי אשכול בשבת האחרונה, כי במפלגתו — מפא"י — מכינים תכניות לשינוי שיטת הבחירות, העיבה על חגיגות פתיחת המשכן החדש.

יצחק נבו (רפ"י):

אל תתייחס לכך ברצינות.

מאיר וילנר (הרשימה הקומוניסטית החדשה):

אתם דיברתם הרבה, ולא עשיתם דבר. אני חושש שעם התערעורת מעמד הממשלה, יתייחס לכך ברצינות.

אנו קוראים את חברי הכנסת ואת הציבור לעירנות. יש לדחות את האיום על שיטת הבחירות הדמוקרטיות יחסיות הקיימת, אם הוא בא עתה מצד ראש הממשלה

מיעוט הנוכחות, הבולט במיוחד באולם גדול זה, פוגע בכבוד הכנסת ומטיל צל על הבנין החדש, עוד לפני שעברה יממה ראשונה להפעלתו.

כבוד היושב-ראש, הקימונו לדמוקרטיה הישראלית משכן של אבן, אך אל נשכח כי עדיין לא השכלנו להקים לה משכן של עקרונות חקוקים. הגאווה הממלאה את לבנו ביום זה היתה גדולה ומוצדקת שבעתים אילו היה יום חנוכת הכנסת הופך גם יום מתן חוקה למדינת ישראל, כי אז היה תאריך זה תאריך היסטורי באמת, שיזכר מדור לדור.

ואם לא עמדנו בהתחייבות זו לחוקק חוקה שלמה למדינת ישראל, חבל שלא הקדשנו ישיבה היסטורית זו לפחות לחקיקת חוק יסוד: זכויות האזרח, ל- Bill of Rights, מעשה ידי הכנסת עצמה.

תחת זאת, כבוד היושב-ראש, אנו דנים היום בהצעה ממשלתית המטפלת בפעולת הממשלה. זהו חוק יסוד, אך אין זה צעד לקראת חקיקת חוקה אמיתית. להיפך, דווקא הצעת חוק זו מוכיחה שוב עד כמה חסרה חוקה למדינה.

כי בסעיפה הראשון קובעת הצעת החוק, שהממשלה זכאית לעשות כל דבר שלא נאסר עליה בפירוש. הגדרה כללית וסתמית זו כאה במקום ציון מפורש, חיובי, ולו גם כללי ביותר, מה מותר לממשלה לעשות, ומהו הגבול לסמכויותיה. גם במדינות שבהן מבטיחה חוקה נוקשה את זכויות האזרח המשווריינות, אין ספק המקנה לממשלה חופש פעולה עצום כזה. נאמר בפירוש מהו תחום סמכויות הממשלה. למשל, אותו מסמך גדול, החוקה של ארצות הברית, אמנם אומר באורח כללי כי "The executive power of the United States shall be vested in a President of the United States of America", אולם מיד לאחר מכן הוא מפרט את סמכויות הביצוע במפורש, נוסף על ההבטחה הקיצונית של חירויות היסוד לאזרח.

והנה אצלנו אין חוקה, אין אקט חוקתי המפרט והמשריין את חירויות האזרח, אך יש רשות מבצעת עם סמכויות ביצוע כמעט בלתי-מוגבלות. במקום זה היה הספק הראשוני צריך לומר: "הממשלה עושה בשם המדינה" וכו' — מה שהוסמכה לעשותו.

אין זה הליקוי היחיד בהצעת חוק זו, המונחת לפנינו. אנו מתנגדים בחריפות לסעיפי המשמעת הקואליציונית הכלולים בה. הם מבטיחים כי גם להבא תוכרענה הכרעות גורליות על-פי מחקוממכר בין הנהלות המפלגות, הבא במקום מצפנו הריכוזי של נבחר העם. בכלל, כבוד היושב-ראש, צריכים פעם לקבוע מהו ומהו המוסד הריכוזי — בית הנבחרים או הפדרציה של מוזכרי המפלגות. ואולי, אם רוצים ממשלה יעילה ומלוכדת, בצד כנסת יעילה וחזקה, שאינה כפופה לממשלה — אדרבא, הציעו נא להקים בישראל משטר נשיאותי, נדון בדבר, אם תקדם לכך חקיקת חוקה נוקשה, המבטיחה והמשריינת לחלוטין את זכויות האדם ואת מבנה הרשויות, ניתן את דעתנו על כך בלב פתוח.

סעיף הסודיות בהצעת החוק — אין הדעת סובלתו. הממשלה כפופה לביקורת הציבור, ותפקיד העתונות החופשית הוא להפנות אליה את זרקור הפרסומת. ממשלה העוסקת את עצמה במעטה הסודיות — מעבר לתחום הבטחוני הגר — ספק אם זכאית היא לאמן הציבור. משוה פגום בממשלה הסבורה שהיא זקוקה לסודיות. (בכלל אין שום דבר סודי לגבי הממשלה, הנוכחית על כל פנים. הסוד היחיד הוא אם היא יודעת מה היא רוצה.)

בלתי-ברור ובלתי-מוגדר, מהעדר חוקה, עוברת הסמכות אוטומטית לממשלה, בלי להזדקק אפילו לאישור הכנסת.

2. החוק המוצע מעניק תוקף חוקתי-יסודי לאחריות הקולקטיבית, שצריכה לחול לא רק על חברי הממשלה, אלא גם על כל חברי הכנסת המשתייכים לסיעות הקואליציה הממשלתית.

עלידי כך רוצים לא רק בהסכמים קואליציוניים חול-פים, ובלתי-מחייבים על-פי חוק, לתת תוקף קונסטитуציוני ליצירת "מכונת הצבעה", אשר תבטיח לממשלה רוב תמידי, חוץ כפייה מצפונית או חברי כנסת על-פי חוק המדינה. הדבר מרחיק לכת ביותר ואין להסכים לו.

3. סעיף 24 של הצעת החוק מדגים באופן בולט ביותר את המגמה האנטי-דמוקרטית של הצעת החוק: "הדיון נים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים ופרסומם אסור, זולת דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך, התירו את פרסומם".

כאשר פורסם לפני זמן קצר צו ממשלתי האוסר פרסומם של דיוני ועדת השרים לעניני בטחון, כמה סערה מוצדקת בקרב העתונאים ובציבור הרחב. עתה מרחיבים את משמעות הצו על כל דיוני הממשלה וועדותיה ומעניקים לו תוקף קונסטитуציוני יסודי. וזה בזמן שקיימת כבר צנזורה צבאית. אם הממשלה או שרים אינם מעוניינים בפרסום ענין זה או אחר — אל ידליפו אותו לעתונות. יסודיו השרים ענייניהם בממשלה ולא על חשבון חופש העתונות והאינפורמציה.

יש לבטל כליל סעיף 24 כאנטי-דמוקרטי, השולל אינפורמציה מהעם ומהכנסת ופוגע בחופש העתונות.

בטקס הפתיחה של משכן הכנסת החדש דיבר ראש הממשלה רבות על דמוקרטיה. אך הצעת החוק הנוכחית, הכרותו על שינוי שיתת הבחירות, הכנת החוקים להגבלת חופש השביתה — מוכיחות כי לא רק בעניני חוק, אלא גם בעניני פנים נוקט ראש הממשלה צעדים הסותרים בתכלית את הצהרותיו היפות לפעמים, שאין להן כל כיסוי במדיניותו.

הבה נגן על החירויות הדמוקרטיות ועל סמכויות הכנסת. החירויות הדמוקרטיות הן ממילא מוגבלות מאד והן פורמליות במידה רבה במדינה בורגנית כשלנו, בה קיים קיטוב סוציאלי, מיליונרים בצד מובטלים, עשירים מופלגים בצד עניים מרודים, כשיכולתם להשתמש בחירויות הדמוקרטיות הלכה למעשה שונה מאד.

המסיבות שמנתי בדברי אנו מגיעים למסקנה שיש להחזיר את הצעת החוק לממשלה. וזוהי הצעתנו.

היו"ר א. בן-אליעזר:

רשות הדיבור לחברי-הכנסת אבנרי, ואחריו לחברי-הכנסת כץ.

אורי אבנרי (העולם הזה—כוח חדש):

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה, בבואי להשתתף בדיון ראשון זה במשכן החדש של הכנסת, אוסיף את איתחול לבית הזה: שיצמוד על חילו דורות רבים, שיארח עוד בדורנו את ראשי הפרלמנטים של ארצות ערב, שישמש מבצר לשלום, לשוויון ולשפות אמת של כל אזרחי ישראל.

הייתי מוסיף דברי ברכה, אילו היה זה באמת המעמד התגיגי שהעם ציפה לו. אולם, למרבה הצער, כבר הוכח היום, ברגע זה, שמשנה מקום אינו משנה בהכרח מול.

היו"ר א. בן-אליעזר:

רשות הדיבור לחבר הכנסת כץ, ואחריו — לחבר הכנסת ישעיהו.

יעקב כץ (פועלי אגודת ישראל):

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. כמו חברי כנסת אחרים וכמו העם הישראלי בציון ובתפוצות, גם אני מלא התרגשות לרגל המאורע שזכינו לו עם הקמתו ותנוכתו של הבניין הנפלא הזה, הרחב והגדול. בבנין זה ידונו נבחריו הציבור בענינים הנוגעים לכלל ישראל ולעם ישראל הישראלי על אדמתו. זהו מאורע חשוב שכולנו חייבים להעריך אותו, ונקווה שאכן הבית ימלא את יעודו ואת תפקידו, ושאלה היושבים בו, נבחריו הציבור, ידעו למלא את שליחותם בנאמנות ובמסירות, כנאה וכיאה.

שמענו אתמול את דברי הנאומים הנכבדים שדיברו בשעת חגיגת הפתיחה. כמעט כולם התנבאו בסגנון אחד והתייחסו בדבריהם אל הקשר המורשתי, המהותי את הנימה העיקרית לשובנו לציון כעם עצמאי, ואת החובה להתקין את המבנה הרוחני של האומה ואת תרבותה. אני חושב שהדברים שנאמרו אתמול במעמד המכובד ורבי-החשיבות צריכים לחייב את כולנו כאחד, כדי שנזעזעו לחוון את דרכנו ברוח זו, מתוך ידיעה שאין אנו פועלים בחלל ריק, אלא שינעה רציפות של דורות ושל ערכים, שלמענם ובגללם הגענו עד היום.

בעצם הקמת הבנין המתנוסס לתפארה יש משום התעצמות חשובה לעמנו, למדינתנו ובפרט לירושלים עיר הקודש. אבל יחד עם זה לבנו עלינו דווי שעה שאנו משקיפים אל המרחב ורואים את העיר העתיקה הכבושה ואת מקום המקדש שאינו נתון בידינו. עלינו לדעת כי אנחנו עדיין במחצית הדרך, ואנו תקווה שבאחרית הימים נשיגגה.

עלינו לומר לחברי הבית הזה ולכל הציבור, שאל לנו להשתמש במונחים המידעיים והמתמטיים אך ורק למקדש ולקודש. איננו חושב שהאנשים בעלי ההשקפה החילונית, שדווקא הם צריכים לבחור בשמות כאלה שאינם הולמים את רוח העם. עם כל הכבוד שאנו רוחשים לבית הזה, אי אפשר לקרוא לו בשם "משכן". אני רואה בזה פגיעה, ויש להזהר. ולדאבוננו יש כאלה שהפליגו עד כדי לנינוי "הבית השלישי". אנו מאמינים כי הבית השלישי, בית המקדש, יקום ויבנה. אבל הבית הזה אינו משמש לו תחליף, די שייקרא הבית בשמו הנכון ושימלא את השליחות המוטלת עליו.

משום כבוד רבני ישראל, חייב אני להביע כאן את השתוממותנו על כך שלרבנים הראשיים לישראל לא ניתן אתמול המעמד המגיע להם. אני בטוח שרבים, תושבי הארץ, ובעיקר האוהבים מן החוק, אלה שהיו כאן אתנו ואלה שלא היו, השתוממו והתפלאו על כך. כולם בוודאי השתוממו על שבמעמד חשוב זה לא נשמע דבר רבני ישראלי. אילו נשמע דברים, היה זה מוסיף כבוד רב למעמד ולבית, באשר הרועים הרוחניים שלנו היו מביעים המית הנפש המקורית של עם ישראל. המצב הזה פגם במעמד, וחייב הייתי לציון זאת מעל במה זו, למען יישמעו הדברים וכדי שלהבא יידעו לתת את המקום המתאים לרבני ישראל, כשם שתמיד עמדו במקום הראוי להם.

אני חייב גם לציון כאן לשבח את הגברת גיימס דה-רוטשילד, אשר פרט לתרומה הנכבדה של משפחתה בהקמת הבית הזה, הנגישה אתמול בדבריה את ההבול שבין בית מקדש לבית נבחרים. אנו צריכים לדעת זאת.

לא נרחיב את הדיבור על שאר הליקויים. למשל, אין הוראה המחייבת את נשיא המדינה לגשת מיד לכינון ממשלה, אחרי שהתפטרה קודמתה, ואחרי בחירות. לא נאמר כי הנשיא חייב, ולא כל שכן וכאי, לפזר את הכנסת אם אין זו מסוגלת להקים ממשלה.

אכן, נראה כי הממשלה עצמה אינה בטוחה שזה חוק טוב, שהרי אחרת — איך להסביר כי חסר בחוק יסוד זה סעיף המחייב רוב מיוחד לשינויו?

אולם, כבוד היושב-ראש, עיקר ביקורתנו אינו מופנה אל מה שיש בהצעת החוק, אלא אל מה שאין בה. אין בה מבנה ממשלתי המבטיח מנהיגות של אמת. שוררת בארץ הרגשה מדאגה שאין מנהיגות של ממש. הענינים מתנהלים מיום ליום, בכוח השגרה. השרים עסוקים למעלה ראש בניהול שוטף של משרדיהם, בהתמקחות המייגעת בין המפ"ל לגור. אין התמודדות עם הבעיות הגדולות של דורנו, אין תכנון לטווח ארוך, אין טראסטיות, הפנוי להתוות דרכים חדשות ונוערות. יש למדינה מועצת המנהלים. אבל מנהיגות לאומית — אין.

לגוד. עיני רוחנו עומדת ממשלה מסוג אחר לגמרי, ממשלה שתהיה בנויה מראש כך שרק חלק משריה יהיו עסוקים בענינים שוטפים ומינהליים, ואילו במרכזו יעמוד קבינט שחבריו יהיו משוחררים מדאגות ניהול.

השקענו מחשבה רבה בעיצוב מבנה שיספק צורך זה, וזו הצעתנו המעשית, אותה נבקש לכלול בחוק: בצד ראש הממשלה יכהנו ארבעה סגנים, מעין רבי-שרים, שיהיו יחד עם קבינט מצומצם. סגני ראש ממשלה אלה לא יהיו מופקדים על משרדים מינהליים. לכל אחד מהם יהיה צוות מצומצם להתחזית מדינית, לתכנון כולל ולביקורת על הביצוע. כל סגן ראש ממשלה יהיה אחראי לשטח מסוים וממונה על השרים המינהליים הפועלים בשטח זה. הנחיותיו תחייבנה אותם. למשל: סגן ראש הממשלה לענינים מדיניים יהיה ממונה על שר החוק, שר הבטחון ושר המרחב; סגן ראש הממשלה לענינים כלכליים יהיה ממונה על שר האוצר, שר התקלאות, שר העבודה, ושר המסחר והתעשייה (אשר למשרד יוחזרו עניני הפיתוח, השיכון והתיירות, תוך ביטול שלושה משרדים). סגן ראש הממשלה לענינים סוציאליים יהיה ממונה על שר הביטוח הלאומי והסעד, שר הבריאות ושר החינוך. סגן ראש הממשלה לענינים פנימיים יהיה אחראי על שר המשפטים, שר התחבורה והדואר, שר הנוער והספורט ושר הפנים (שבמשרדו יכללו עניני המש"טרה והדתות).

אילו היתה קיימת ממשלה כזאת, לא היינו חווים במחזה העגום של גיבוב מה שנקרא "תכנית כלכלית חדשה". צוות מקצועי מעולה היה מסוגל לעבד תכנית על-רצינית, מגובשת ומפורטת; רבי-שר חזק היה מתאם את הביצוע. תחת ההתרופצות הממושכות של עסקני מפלגות ואידיאולוגים, ללא הכשרה כלכלית מקצועית, היוצרים קוסטייל של סיסמות מנוגדות ומעשים סותרים.

בשטח המדיני והמרחבי המצב עוד חמור הרבה יותר, אם כי פחות בולט בתודעת הציבור. כאן לא נתגלו זה שנים רבות עקבותיה של מחשבה חדשה, שקולה וארוכת-טווח. לכן לא מורגש משקלן המוסרי המדיני בבעיות הגדולות המטערות את העולם, כמו למשל בעיית וייטנאם, המאיימת על שלום כדור הארץ. והרי דווקא מדינתנו, מדינת קרבת הנאצים, היתה צריכה להרים את קולה וליום פעולה עולמית.

אסיים את דברי בהשמיעי במעמד היסטורי זה את הקריאה: שלום במרחב, שלום בעולם, שלום בחייטנאם.

ישראל ישעיהו-שרעבי (המערך):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. גם אני מבקש לצרף ברכותי לכנסת עם יציאתה מבנין הארעי אל משכן הקבע; יבורך פעלם של התורמים וישר כוחם של כל אלה שעשו במלאכת הקמחו.

הבית הזה, הבניין לתלפיות, יהיה תלפיות לרצונותיו ולמשאלותיו של העם בישראל, הנושא את עיניו ולבו אל הבית הזה ואל הנבחרים הבאים בשעריו; מי יתן ותחקיים בו נבואתו של חגי הנביא, שיושב-ראש הכנסת הטיב להזכירה בנאומו אתמול: "גדול יהיה כבוד הבית הזה... ובמקום הזה אתן שלום".

אדוני היושב-ראש, לא מובנת לי ההסתייגות של כמה מחברי הכנסת מהמלה "משכן". אני רוצה לומר במיוחד לאותם חברים דתיים — ולא אתוונת עם אלה שאינם מוג'רים כדתיים — שלהם כל מלה ומלה בתורה היא מקודשת. אם נלך בדרך זו, לא נדבר עברית בכלל. פרט לשם ה', כל שאר המלים בעברית נתונות לשימוש. שאם לא כן — לאן נגיע? גם המלה "אוהל" תהא פסולה.

יעקב כץ (פועלי אגודת ישראל):

יש פלוגתה אם המשכן הוא בית-המקדש?

ישראל ישעיהו-שרעבי (המערך):

נאמר: "מה טובו אוהליך יעקב, משכנותיך ישראל". במשמע ישיבות, בתי-מדרש וכדומה. ואף-על-פי-כן יש אוהלים, ויש משכנות. האם לא נוכל להשתמש במלים הללו?

יצחק גולן (המפלגה הליברלית העצמאית):

אסור יהיה להשתמש בביטוי "משכנות עוני".

ישראל ישעיהו-שרעבי (המערך):

וגם לא במלה "משכנתה". עד כמה שידוע לי, יש חברת שיכון של המפלגה הדתית-לאומית הנקראת "משכנות".

אדוני היושב-ראש, היה זה רעיון מוצלח ביותר לח' נוח את בנין הכנסת בישיבה שלא מן המניין, שבה יעמוד לדיון חוק יסוד. סבורני שמשמעותה של אותה החלטה נבונה, של הכנסת הראשונה, בדבר חקיקת חוקה, המורכבת מחוקי יסוד, היתה, שאין להשתייב כל מלאכת חקיקה עד שיוחקקו כל חוקי היסוד והושלם מלאכת החוקה, אלא יש להגיע לחוקי יסוד עם הזמן ותוך כדי התפתחות ורכישת נסיון. משום כך צדק ראש הממשלה בציניו, שחוקי היסוד, שנתקבלו עד כה, הנם תוצר מעובד ומשוכלל יותר של חוקים קיימים, שכבר עמדו במבחן הנסיון.

חוק יסוד: הכנסת, כלל בתוכו כמה וכמה הלכות, שכבר היו קיימות לפני נתינתו, בפקודת סדרי השלטון והמשפט, חוקי הבחירות ואחרים. כך היה גם חוק הנ"י. הוא הדין גם חוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא ירד עלינו במפתיע, אלא נתן גושפנקה למציאות נודעת ומקובלת, שהיתה חוקית או חוקית למחצה. אין שום ספק כי רצוי יותר לחוקק חוקים ולהעמידם במבחן הנ"י סיון ורק לאחר מכן להליבש אותם בלבוש חוקתי, והוא מה שעשתה הממשלה בהצעה שלפנינו, היא כונסת חוקים וסעיפים חוק קיימים ומוסיפה עליהם כמה וכמה חיזושים חשובים.

הכנסת כבר הספיקה בח"י שנות קיומה, לחוקק חוקים רבים בעלי משמעות קונסטיטוציונית, כגון חוק הש-

אשר לחוק המוצע לפנינו, כולנו היינו רוצים שתוק יסוד: הממשלה יתקבל בצורה שתספק את כולנו כאחד. אני רוצה להתעכב על סעיף 22, המדבר על אחריות קולקטיבית. האחריות הקולקטיבית הזאת איננה כליל השלמות, ישנם דברים יוצאים מן הכלל, שכבר מראש אפשר לראותם, כאשר לא יהיה מקום לאחריות קולקטיבית, כגון בשעה שמדברים על דברים כמו יחסים עם גרמניה, ממשל צבאי וכו'. ודאי שעניינים הנוגעים במצפון אינם יכולים להיות כפופים לאחריות קולקטיבית. הוא הדין בעניינים הנוגעים בנפש אלה החושבים שעם ישראל חייב לצרף להשתייב את המדינה ואת חיי הכלל בה על הדת.

מכאן אני עובר לסעיף 29. סעיף זה מפחית, במידה ניכרת, מערכם ומכבודם של סגני השרים במדינת ישראל. אני מניח שסגני השרים יתבעו את עלבונם, אבל בכל זאת אני רוצה להקדיש לסעיף זה מספר מלים. הסעיף הזה מפלה אותם לרעה בקשר לכללים הקיימים לגבי השרים בישראל, במקרה של הימנעות מהצבעה או במקרה של הצבעה בניגוד להוראות הממשלה.

ישנה פרודורה מקובלת, הקובעת כי שר המצביע או נמנע מהצבעה בניגוד להחלטת הממשלה, חייב להתפטר, אלא שנמצאה דרך למנוע זאת. כי כשמדברים על התפטרות, נותנים אפשרות לקבל אישור בדיעבד על מה שנעשה על-ידי השר או סיעתו. ואילו לגבי סגני השרים, נאמר כאן בפשטות "כהונתו של סגן שר פוקעת". הדברים נאמרים בפשטות וברדסיות, כאילו סגן השר לא קיבל את מינויו על-ידי השר, על-ידי הודעה בפני הכנסת, וכאילו אין לו מגן ומחסה. זכותו פוקעת אוטומטית אם לא הצביע בדיוק לפי ההחלטה. דרך זו איננה רצויה ואיננה נכונה. גם סגן שר ממלא שליחות, ולא לשוא הוא נתמנה להיות סגן שר, היו לכך סיבות מיוחדות והסכמים מסוימים.

עלינו להיזהר בכבודם של סגני שרים לא פחות מאשר בכבודם של שרים, אם כי סמכויותיהם של השרים מוגדרות, ואילו הסמכויות והאפשרויות של סגני שרים הן מוגבלות.

בסעיף 27 נאמר, שסגן שר נכנס לתפקידו מיד לאחר שהממשלה הודיעה לכנסת על מינויו. לעומת זאת לא נזכרת הודעה זו בסעיף 33 הון בהודעות לכנסת. בסעיף זה כלל לא מוזכר שצריך להודיע על מינויו של סגן שר לכנסת, אלא רק על גמר כהונתו. אם מוסרים הודעה לכנסת על גמר כהונתו של סגן שר, מן הראוי שתימסר גם הודעה על מינויו.

סעיף 23 דן במינוי ועדות שרים. אני מציע לכנסת לעמוד על כך שגם בוועדות שרים לא ייסקד מקומם של סגני שרים. אני מציע שגם סגני שרים יהיו רשאים להשתתף בוועדות שרים. הענין הזה היה נתון בוויכוח בכנסת הרביעית. סגני השרים התמרדו ויתבעו את עלבונם, אבל הם לא באו על סיפוקם. בנאונו לשונות את החוק לקבוע חוק יסוד: הממשלה, עלינו לתבוע את שיתופם של סגני שרים בוועדות שרים. אנו מכירים סגני שרים הממלאים תפקידים חשובים. לעתים הם רתומים לעבודה המעשית היומיומית יותר מאשר השרים עצמם. לכן אני מציע לתקן את הסעיף ברוח זו.

בסיום דברי רצוני לאחל לנו ולעם ישראל כולו, שרות השם. תשרור בבית הזה, וישררו בו אהבה, אחווה, שלום ורעות. נדע כולנו לכבד איש את רעהו, ובעיקר נדע לכבד רגשות עמוקים. תפילתנו: ישכין ה' את רוחו בבית הזה, למען שלום ובטחון לעם ישראל ולציון.

היו"ר א. בן-אליעזר:

רשות הדיבור להבחר-הכנסת ישראל ישעיהו.

— להפוך את הכנסת עצמה לרשות מבצעת, למנהלת במי-
שרין את המשרדים ואת פעולותיהם; ומשום שבסעיף 1
לחוק המוצע מצויות המלים — שאני תומך בהשאתן —
האומרות: „כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על
רשות אחרת“, והן עלולות להתפרש או להתפרס גם על
עניני חקיקה. כלומר הממשלה תהיה כביכול גם המחוקקת,
שהרי החקיקה, כשלעצמה, אין עשייתה מוטלת בחוק על
הכנסת.

גם סעיף 4 של החוק, הקובע מקום מושבה של הממ-
שלה בירושלים, הוא חידוש, — וחידוש רצוי. הוא גם משר-
לם את המעגל התחקיתי, לאחר שבחוק יסוד: הכנסת,
ובחוק יסוד: הנשיא, וכן בחוק בתי המשפט, נקבע מקום
מושבם, של הכנסת, הנשיא ובית המשפט העליון, בירי-
שלים. עכשיו הגיע תורה של הממשלה. אולם עלינו לזכור
גלויות. האם תוכל הממשלה לקיים הלכה למעשה את
החוק הזה או לא. עשויה להישמע, בצדק, הטענה, שפי-
רוש המלים „מקום מושבה“ אינו רק מקום ישיבותיה,
אלא דווקא מקום עבודתה, קרי: משרדה. והנה הממשלה
מקימת סניפים של משרדה בתל-אביב, ויש משרד אחד
חשוב וגדול, משרד הבטחון, שיושב כולו בתל-אביב. האם
יבוטלו הסניפים של המשרדים? האם גם משרד הבטחון
יועבר לירושלים? ואם כן, האם יועבר בעקבותיו גם
המטכ"ל? שהרי לא ייתכן מבחינה מעשית, שהמשרד יהיה
בירושלים והמטכ"ל בתל-אביב.

אותה בעיה ניצבת גם לפני הכנסת, אם כי במידה
מוגבלת יותר. מקום מושבה הוא, לפי החוק, ירושלים.
אבל עד כה קיימו לשכת יושב-ראש בתל-אביב, בעיקר
ובמיוחד לצורך קיומן של ועדות הכנסת שם בימים שאין
המליאה מקיימת ישיבותיה.

והנה באו חברים ותבעו לסגור את הלשכה ולקיים
ישיבות ועדות אך ורק בירושלים. קיבלנו תביעה זו, אבל
לא בלב שלם, וספק אם נוכל לקיימה. עכשיו בא ומת-
ווסף ענין הממשלה. בזמן האחרון נשמעו טענות חריפות,
מפי אישי ציבור שונים, שכאילו חברי הכנסת והממשלה
מכירים במעמדה של ירושלים כבירת ישראל רק עד יום
רביעי בשבוע, כיוון שאת ימי סוף השבוע הם עושים
בתל-אביב ובנסיעות למקומות שונים בארץ. לדעתי לא צר
קו אותם אישי ציבור. מעמדה של ירושלים, כבירת יש-
ראל, הוא כבר דבר מובן מאליה, מקובל ובלתי-מעורער
בשום מידה. ולא זו בלבד שאין בתוכנו מי שמערער על
כך, אלא גם אצל מי שאינם בני ברית הולכת ונחלשת
ההסתייגות או ההתנגדות. עד הבית הווה ועדים כל אלה
שבאו מקרוב ומרחוק, בני ברית ושאינם, בני ברית, להשי-
תתך בחנוכותו.

חוששני שדווקא המלחמות היתרה כלפי פנים יש
בה כדי ליצור רושם מוטעה, גם כלפי חוץ. כאילו מעמדה
של ירושלים אינו איתן כל צורכו. צריך לבנות את ירו-
שלים, לפתח אותה, להרבות בה מקומות מגורים, להביא
אליה המוני עולים, להקים בה יותר ויותר מוסדות תורה,
מוסדות שלטון ומינהל.

לעומת זאת אני סבור שהחוק צריך לתת היתר מוג-
בל, אך מפורש, לקיומם של סניפי משרדים או של משרד
מסויים, כמשרד הבטחון, מחוץ לירושלים. חלילה לנו לק-
בוע בחוק הלכה אשר קיומה במלואה אינו מובטח. הסעיף
הזה, הנוגע לירושלים, הוא כאמור רצוי, אבל עליו להיות
מנוסח כך שיהיה ברור ומפורש למה הוא מחייב ולמה
אינו מחייב.

בות, חוק ביטול עונש מוות, חוק חינוך חובה, חוק בתי
המשפט וכיוצא בהם. חוקים אלה עמדו ועומדים במבחן הנס-
יון והמצאות. יש איפוא לקוות, שתק ניכר מהם יולבש
בזמן הקרוב בלבוש של חוקי יסוד, והמלאכה של מתן
חוקה לישראל תהיה בדרך כבושה ובקצב מהיר יותר
מאשר עד כה.

גם אני סבור שחוק יסוד הוא מעין נדבך יסודי, רא-
שוני ובסיסי, של מבנה המשטר, שהוא משטר דמוקרטי
לפי מלוא משמעותה של הדמוקרטיה. זו נכוחה וזה כוחו.
בכל השאר דינו כרין כל חוק שהכנסת מחוקקת. דומני
שאין זה אלא מקרה שחוק יסוד: הממשלה נמצא מוכן
וכשר לבוא לפני הכנסת במעמד המיוחד הזה. היה יכול
להוזמן חוק יסוד אחר כלשהו, אבל של במקרים הזאת
משום סמל ומשום משמעות אקטואלית. עם עובר הכי-
נסת למשכנה החדש, עלתה יוקרתה בעיני העם ונתחזק
מעמדה. ומכיוון שהכנסת היא משענתה ומקור סמכותה
של הממשלה, עשוי חיזוק מעמדה לחזק גם את ידיה של
הממשלה.

ידועה לנו הפילוסופיה הגורסת פרלמנט חזק מול
ממשלה חלשה כערכה לקיום הדמוקרטיה. מעולם לא
הוכחה נוסחה זו. נכון, תמיד, שממשלה חזקה מול פר-
למנט חלש זהו סימן רע לדמוקרטיה. אך מנסיוננו אנו
ומתוך הבנת צרכינו המיוחדים יש יתרון ברור לדעה
האומרת, שלמען שמירת חוסנה של הדמוקרטיה ולמנוע
הבטחת כושר הביצוע והעשיה שלה, רצוי שגם הכנסת
וגם הממשלה יהיו חזקות, בתנאי, כמובן, שהממשלה שר-
קדת על שמירת כפיפותה לכנסת. אכן, הממשלה העכשווית
נראית מתחשבת ומקשיבה לכנסת וכופפת עצמה למרותה
בשיעור העולה על מה שהיה מקובל עד כה. יש איפוא
לזקוף זאת לחשבון זכויותיה של הממשלה הזאת. כל
שכן שאין לנצל התנהגות טובה זו שלה כדי להקניט או
תה. לא כל מי שבוטע ורוקע ברגליו, הוא גיבור וחזק,
ולא כל מי שמאזין לזולתו ומתחשב בדעתו, הוא חלש
ורפה. הממשלה הזאת קיבלה על עצמה, בקיומה, לשמור
ולהגן על משטרה הדמוקרטית של ישראל מפני כל סכנה
אמיתית או מזומנת. היא מקיימת חובתה זו בנאמנות,
מרבית עצה ומעמיקה קשב לכל דעה ולכל מתחשבה וגיר-
סה, — ותבוא עליה ברכה.

ועכשיו כמה הערות לאותם החידושים שבהצעת החוק.
חבר הכנסת בגין צדק בכמה מהערותיו, אך לא צדק במס-
קנותיו. המלים „הממשלה היא הרשות המבצעת“, שבסעיף
הראשון, הן בגדר חידוש בחקיקה הישראלית, הבא לקיים
מצב שהוא קיים אצלנו — הבטחת תיחום ברור בין שלוש
הרשויות: המחוקקת, השופטת והמבצעת. אני גורס תיחום
רשויות ולא הפרדת רשויות. כיוון שלדעתי מערכת הממשל
היא אחת, אלא שהיא מחולקת לרשויות—רשויות, שמן
הדיו לתחום תחומה של כל אחת מן הרשויות הללו.

בעקבות החידוש בהצעת החוק שלפנינו יהא צורך
להכניס בהקדם — לשם השוואה והשלמה — הגדרות מק-
בילות גם בחוק יסוד: הכנסת, שהכנסת היא הרשות המ-
חוקקת, ובחוק בתי המשפט, שהם הרשות השופטת.

אפשר שבחוק השופטים אין התיקון דחוף כל כך, שכן
המשמעות של פשיטה בבתי משפט היא משמעות נודעת
ומקובלת, שאיש לא יטעה בה. אולם, לגבי חוק יסוד:
הכנסת נראה לי כי נחוץ ודחוף התיקון בו, גם אילו לא
באה הצעת החוק שלפנינו, וזאת משני טעמים: בשל הנס-
יונות החוזרים ונשנים — לפעמים בשוגג ולפעמים במזיד

תמה שהמנסחים לא שמו לב למה שחסר בו. לפי הנוסח הקיים, חבר כנסת שהנשיא הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, או שניסה ולא הצליח — יוצא מן המשחק לגמרי, ואין הנשיא יכול לחזור ולפנות אליו שנית כשבמקרה גם האחרים סירבו או שלא הצליחו. הסיטואציות הפוליטיות עשוי יות מסבצן להשתנות, חוץ כדי הנסיגות להרכיב ממשלה, ולפיכך אין לחסום את הדרך בפני חבר הכנסת שקורם לא האמין שיוכל להרכיב ממשלה, או שניסה ולא הצליח, ועכשיו הוא בטוח שיצליח. לדעתי מן הראוי לתקן זאת.

סעיף 16 שבהצעת החוק פירושו כי התואר „סגן ראש הממשלה“, שבעבר השתמשו בו לבלי חוק, לא ייזכר ולא ייפקד עוד. על־פי הנוסח המוצע תבחר הממשלה בשעת הצורך בממלא־מקום, ולא בסגן. ובחירתו תהיה אד־הוק, לשעת הצורך, ולא דרך קבע. פירוש הדבר שלתפקיד או לתואר של סגן ראש הממשלה לא תהיה עוד כל משמעות, והוא אפילו לא יישב ראש בשיבות הממשלה, אלא אם היא בחרה בו לכך אד־הוק.

סעיף 31 מסמך את הממשלה למנות מזכיר ממשלה ולקבוע תפקידיו, ובינתיים נותנת כבר הצעת החוק למוכיר הממשלה מקדמה של סמכות: שכל אישור בכתב שלו ישמש ראיה למעשיה או למחלילה של הממשלה. על־ידי כך נעשה תפקידו מעל לממשלה ומעל לראש הממשלה. נחאר לצמצנו התרחשותה של מן פרשה שכזאת, שראש הממשלה, אולי גם חברי ממשלה, יטענו שהממשלה עשתה דבר פלוני, ואילו המזכיר יתן אישור בכתב שלא דוברים ולא יעיר, או לא כך היה המעשה. מכיוון שדבר כזה עלול לגרום לבזיון, מן הראוי של אישור כזה של המזכיר יהיה טעון חתימת־קיום של ראש הממשלה.

סעיף 34 מטיל חובת פרסום בדבר שינויים בממשלה גם על הכנסת וגם על הממשלה. לשם מה הכפילות הזאת?

ולבסוף, יורשה לי להעיר לסעיף 25 שבהצעת החוק, בדבר האצלת סמכויות, שיש לממשלה סמכות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי — לית מאן דפליג. בימינו רבו גם רבו צורכי חקיקה, והפרלמנט אינו מספיק להקיף את הכל, ויש לו צורך להיעזר בחקיקת־משנה. אבל נדמה לי שאנו מרחיקים לכת אם אנו מאפשרים לממשלה להאציל סמכויות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי לכל אחד מחבריה, בלי שתישר לה לפחות הזכות לאשר את התקנות. כל שכן שאין קיים במפורש התואר שהכנסת צריכה, מלכתחילה ולא בדיעבד, לרשום לפניה חקיקת־משנה זו, לעכב אותה או לשנות בה משנה. לדעתי מן הדין שתקנות בנות פועל תחיקתי יהיו תמיד טעונות אישור הממשלה, וכן צריך לשמור במפורש את זכות הביקורת עליהן בוועדות הכנסת או במליאתה.

הצעת החוק בכללותה היא טובה. יש להעבירה לוועדה, והוועדה תשמע ותשקול את כל ההערות והתיקונים, ותביא לכנסת חוק מושלם ככל האפשר.

הי"ר א. בן־אליעזר:

רשות הדיבור לחבר־הכנסת שרף.

זאב שרף (המעריך):

אדוני היושב־ראש, חברי כנסת נכבדים, כנראה, זאת היתה הדרך הנכונה: לקבץ את החוקים הקיימים, במידה שהם קיימים, לגבי בוועדה של הממשלה. חוק יסוד אחד. מכובן אפשר יהיה להכניס שינויים שונים, ומן הסתם יוכנסו, בשלב ההיונים בוועדה. אולם נדמה לי שנוסף על העבודה שתיעשה בוועדת החוקה, חוק ומשפט, טוב היה אילו מצאה הממשלה דרך לברוק באופן יסודי את המבנה שלה, לאור הנסיון שנרכש במשך שמונה־עשרה שנות קיומה של המדינה,

הסעיף השלישי ואחר־כך סעיף 22 דנים בענין האחריות המשותפת של הממשלה כולה ושל כל אחד מחבריה וכן גם של סיעותיהם בכנסת. כבר זרמו נהרי־נחלי מלים נגד המסגרת התחקית הזאת והיום הוסיף על כך נוסף חבר־הכנסת בגין, ואף־על־פיכך היא נשארה נכונה ביסודה ובפרטיה. תפקידה של הממשלה הוא עשיה. עליה להחליט פה אחד או ברוב דעות מה לעשות ומה להימנע מלעשות, כשהיא נתמכת על־ידי רוב בכנסת. אם הרוב בכנסת מת־ערער, הממשלה נופלת, ואם כל אחד מן השרים והסיעות, שמהן מורכבת הקואליציה הממשלתית, ינהג שלא לפי החלטותיה ועמדותיה של הממשלה, לא זו בלבד שהיא תהיה חזקה ואיטלולא, אלא שגם לא תוכל לעשות ולבצע מאומה. הדיבורים על כפיית מצפונם של שרים ושל חברי כנסת עקב חוק האחריות המשותפת, הם דיבורים שאין להם שחר. כל שר וכל חבר כנסת חייב להיות שלם עם מצ־פוננו, אבל איננו חייב לשבת בקואליציה או בממשלה. אם מצפוננו עומד בסתירה לישיבתו בממשלה או בקואליציה — יפרוש ממנה. זוהי הדרך המוסרית והמכובדת היחידה שיש ללכת בה. ואילו העדר אחריות משותפת כמוה כחוסר אחריות, אם לא למעלה מזה.

הפרישה מן הממשלה, או מן הקואליציה, איננה פרי־שה מן הכנסת. הסמכות העליונה היא הכנסת, וממשלה שלא יהיה לה רוב בכנסת, לא תתקיים. גם חילוקי דעות אינם אסורים לבוא בכנסת לפי חוק האחריות המשותפת. אך הצבעה נגד הצעות הממשלה, הן של שר והן של ס־עתי, אין לה אלא משמעות אחת: דמורליזציה. ואת זאת בא החוק למנוע.

חבר־הכנסת הררי טוען: למה נחון חוק? לדעתי יש להניח זאת לנימוס ולאחריות העצמית. טענה זו אפשר לטעון נגד חוקים רבים, אולי נגד כל החוקים. אבל המשל אומר, שכל יהודי יודע בעל־פה את „אשרי“, ואף־על־פיכך היא צריכה להיות כתובה בסידור.

ואחרי הכל, הן החוק קשור כליכך. הוא מטיל את חובת האחריות המשותפת רק על ענינים מסוימים, כגון הצבעת אי־אמון או הצבעה בענינים תקציביים או פסי־קליים, שלא בהסכמתה המוקדמת של הממשלה. וגם אז אין ההצבעה נחשבת כהפרת האחריות, אלא אם הממ־שלה החליטה למסור, ומוסרה, הודעה על כך.

סעיף 5 של הצעת החוק, הקובע שראש הממשלה חייב להיות מבין חברי הכנסת, גם הוא בהחלט חידוש טוב, והוא בא לגדור פרצה שהיתה קיימת עד עכשיו בחוק. אם כי הנוהג היה שראש הממשלה הוא חבר כנסת, הרי היתה שריים יכולים להיות גם שלא מן חברי כנסת צריך להיות מנוסח בבהירות ובמודייק. לפי הנוסח שלפנינו יכול שאין היתה חל אלא על שר אחד בלבד, ויכול שהוא חל על כל השרים. ברור שמציעי החוק לא התכוונו לצמצום, אלא להרחבה. לדעתי אנונח חייבים להסתייג מן האפשרות התיאורטית שכל חברי הממשלה יהיו לא חברי כנסת. אפשר שמישהו יעלה על דעתו שדבר זה עשוי לשחרר את השרים לעבודת הביצוע, ולהושיב במקומם חברי כנסת שיעשו עב־דתה במליאה ובוועדות. אולם, אם כל השרים לא יהיו חברי כנסת, והצעת החוק לא תקבע הגבלה, עלולה להתהוות מחיצה בין השרים לבין הכנסת: או שלבם יהיה גם בכנסת, שכולם אינם חברים בה, או שחברי הכנסת יביטו עליהם כעל פקידים בעלמא של ראש הממשלה. על כן אני תומך בהצעה שתהיה הגבלה מפורשת איוה חלק מחברי הממשלה יכול שיהיה לא מבין חברי הכנסת.

סעיף 6 (ב) הוא העתק מדויק של החוק הקיים, ואני

אלא למצוא דרך כיצד לקיים את הקואליציה הזאת בתוך המשמעת המאפשרת לממשלה לפעול כממשלה חזקה.

נדמה לי שיש גם דרך אחרת. במקום הסעיף הזה אפשר היה לתת לראש הממשלה — אילו היתה הכנסת מוכנה לכך — יותר סמכויות משיש לו היום, ובכללן גם הסמכות להחליף שרים. אני מתכוון לא רק לשרים מתוך מסלגתה, אלא לכל חבר מחברי הממשלה. במקרה זה לא היה צורך בסעיף 22, כי ראש הממשלה היה קורא או לשר והיה אומר לו: ידידי, סיעתך הצטרפה להצבעת איאמון או הצביעה נגד התקציב, הממשלה אינה יכולה לפעול, בבקשה, מסור את התיק שלך, את המשרד שלך, לשר אחר. במקרה זה היה חייב להודיע על כך לכנסת, והודעה כזאת בכנסת יכולה להביא לידי כך שאותה סיעה — ואפילו בלי הודעה בכנסת — תציע להביע איאמון בממשלה.

אני בעד זה שיחוקק מעמדו של ראש הממשלה בתוך הממשלה. במדינה מודרנית ראש הממשלה הוא הרבה יותר מאשר פרימוס אינטר פארס והוא אחראי הרבה יותר לעבודתה של הממשלה. אילו קיבלו הצעה זו, אפשר היה לוותר על סעיף 22. אם אין אנו מקבלים הצעה זו, אינני יודע פתרון אחר.

אורי אבנרי (העולם הזה—כוח חדש):
תציע זאת.

זאב שרף (המערך):
אני מעלה הצעה.

על אף נוסח לא כל כך אסתיטי של סעיף זה, אפשר אולי לנסח אותו אחרת. אינני יודע מדוע נחוצים סעיפים קטנים (א) ו-(ב). אבל בכלל אינני רואה פתרון אחר.

אשר לסעיף 21(ב) — וגם בסעיף 5 — אני מציע להוסיף כי חבר כנסת אשר התפטר מכהונתו בכנסת, לא יכהן כחבר הממשלה בתקופת כהונתה של אותה הכנסת. נראה לי כי לאחר שנתקבל בכנסת החוק הקובע שאם שר מתפטר מן הכנסת הוא מתפטר גם כשר, אני מוסיף ואומר: אם הוא מתפטר מהכנסת לפני שהורכבה הממשלה, הוא אינו יכול לבוא בחשבון להיות חבר הממשלה.

מנחם בגין (גח"ל):
יפה מאד.

זאב שרף (המערך):
ואז נסגר המעגל. כי אם הלכנו בדרך זו, צריך לסגור את המעגל.

ענה ברצוני לעמוד על סעיפים 7, 8 ו-9. עשיתי חשבון שלפיו סעיפים 7 ו-8 מאפשרים להרכיב ממשלה תוך חמישים ושישה ימים, ואילו סעיף 9 מוסיף על כך פרק זמן בלתי מוגדר. בסעיף 9 נאמר: "נשיא המדינה רשאי להאריך את התקופות האמורות בסעיפים 7 ו-8, אם ראה צורך בכך מחמת מחלתו של חבר הכנסת שעליו הוטל התפקיד להרכיב ממשלה, או מחמת סיבה אחרת המונעת ממנו למלא תפקידו". נראה לי כי הזמן הכולל הזה הוא ארוך. אם הגענו לכך שאנו רוצים להגדיר כמה זמן דרוש, הרי יש צורך להקטין את משך הזמן, ואינני עושה שלחבר הכנסת השני או השלישי נחוצים אותם ארבעה-עשר ימים הנחוצים לחבר הכנסת הראשון, מוכשר או לא מוכשר, אשר עליו הוטל לעשות את החריש הראשון. הדרך לחבר הכנסת השני יכולה להיות הרבה יותר קצרה ולכן מספקים שבועה ימים.

בסוף דברי רצוני לנגוע בסעיף 4, אשר אני מברך עליו. בסעיף זה נאמר: "מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים". סתם הסעיף ולא פירש מה זאת אומרת "מקום

ולאור הנסיון שנרכש במדינות אחרות, שתנאי העבודה של ממשלותיהן דומים לאלה של מדינת ישראל. אני מתכוון לוועדה בדומה לוועדה שהוקמה פעם באנגליה ושבדקה את הנושא הזה של ה-"Machinery of Government" והציעה הצעות שונות אכן לייעל יותר את עבודת הממשלה, את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה, את השפעת ראש הממשלה, וכיצעא בזה.

עבודה זו, בדיקתה של מכונת הממשלה, יכולה להיעשות במקביל לדיון שיערך בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ואולי גם תהיה לכך השפעה על ניסוח החוק.

כפי שהחוק מוגש עתה, אסתפק במספר הערות לפי הסדר ההפוך של הסעיפים — לפי סדר תשר"ק. אתחיל בסעי' פ"מ 26 ו-25 של החוק.

בסעיף 26 ניתנת בידי ראש הממשלה והשרים סמכות — שהיתה בידיהם גם עד כה — ליטול לעצמם רשות הנתונה בידי עובדי מדינה לפי חוקים שונים ולפי דינים מסוימים. אני זוכר לפחות מקרה אחד ששר או שני שרים ביחד נטלו לעצמם סמכות של אחד מעובדי המדינה על פי החוק הקיים ופרסמו את נטילת הסמכות הזאת ברשומות. והואיל ובסעיף 34 לחוק זה ישנה רשימה של כל המקרים שבהם חייבת הממשלה לפרסם את הדבר ברשומות, אך סעיף 26 אינו כלול בה, הרי נדמה לי שמן הראוי שתתווסף לרשימה גם סעיף זה של נטילת סמכות כזאת של עובד מדינה על ידי שר. דבר זה צריך לחול גם על סעיף 25(ג), אלא אם כן מה שנאמר בסעיף 34 (2) לגבי החלטות ממשלה — לפי הסעיפים השונים עד סעיף 25 — חל גם על האצלת סמכות על ידי שר יחיד. אם דבר זה איננו חל, ראוי להוסיף את שני הדברים הללו. סמכות הנתונה לאחר מעובדי המדינה או סמכות הנתונה לשר והוא נוטל אותה מעובד מדינה או מאציל סמכות זאת לעובד מדינה — צריך שהציבור ידע על כך בדרך של פרסום ברשומות.

ועתה אני בא לסעיף 24, המתייחס לסודיות דיונים והחליט שות של הממשלה ואיסור פרסומם. לא ברור מתוך הסעיף הזה על מי אסור פרסומם, ההגיון מחייב, שאיסור פרסומם חל על חברי הממשלה. אם הם מפרסמים — הם שעוברים את העבירה, ומי שמקבל מידיהם את הידיעה ספק אם הוא שותף לדבר עבירה זה. נדמה לי שבחוק האנגלי הסודיות של ישיבות הקבינט, חוץ מזה שהיא שמורה על-פי נוהג ועל-פי מידה טובה, הרי היא קיימת רק על פי שבועה של חברי הקבינט בתור חברי ה-"פרייזי קאונסיל", שעליהם חלה שמירת הסודיות. פרט לזה אינני זוכר שקיים חוק אשר לפיו קיים איסור כזה. איסור זה צריך להיות קיים על-פי מידה טובה, מכל מקום, קיימת כאן עבירה, הרי היא של חברי הממשלה בלבד, ואינני יודע איזה דין יחול עליהם, כי בכלל אין בחוק הזה כל אכיפה.

התוכוח כאן חברי הכנסת יערי, וילנר, ונדמה לי גם חברי הכנסת אבנרי, על סעיף 22. אתם דואגים שמא האחריות הקולקטיבית הקואליציונית תהיה חזקה יותר מדי ועקב כך יסבול מצפונם של השרים או של חברי הכנסת, וכנראה תסבול מזה הכנסת. השאלה היא האם תסבול מכך המדינה אם לאו. כשם שהמדינה זקוקה לכנסת ערה ואחראית, כך היא זקוקה גם לממשלה בעלת יכולת ביצוע, ובלי שתהיה לה ממשלה חזקה תסבול המדינה בכל שטחי החיים, כל עוד אנו חיים במשטר הקואליציוני — ונדמה לי שאפילו נשנה את סדרי הבחירות. נחיה בדור הזה עם קואליציות. קיים נסיון כזה גם במדינות אחרות, ומי שתושב שעלידי שנינו שיטת הבחירות יהפוך את אופיו של העם הזה ומתוכו יצאו שתי מפלגות — הוא טועה ומטעה את הוולת. אין ברירה

תוקף לאחר שיאושר עליי ועדת החוץ והבטחון של הכנסת. הברירה שניתנה לממשלה להביא את ההסכם הבין-לאומי למליאת הכנסת או לוועדת החוץ והבטחון, יוצרת גמישות אשר אינה צריכה להכביד על הממשלה, ויחד עם זאת היא קובעת לכנסת מעמד לגבי הסכמים בין-לאומיים. אני חושב שאת החסר הזה יש להשלים בהצעת חוק זו.

ועשיתי לגבי הסעיפים 5 ו-14, הדנים בהרכב הממשלה ובחלוקת התפקידים בין השרים. מתעוררת שאלה, אשר עליה מרכים לדון בכנסת ואשר מעוררת לעתים כה קרובות תר-עומת מצד הציבור. ריבוי המשרדים וריבוי השרים מעבר לדרוש לניהול ענייני המדינה אינו מוסיף כבוד לממשלה ומוריד קרנה של דמוקרטיה. אוכלוסיית ארצות-הברית גדולה פי שמונים מאוכלוסיית ישראל, וממשלתה מורכבת מתשעה שרים; ממשלת שווייץ, שאוכלוסייתה גדולה פי שניים מאוכלוסיית מדינת ישראל, מנהלת ענייניה עליידי שישה שרים, כאשר אחד מן השרים משמש לסירוגין כנשיא המדינה. עתה זכינו לשמונה-עשר שרים, מספר שרים גדול יותר מאשר בכל כנסת אחרת.

אינמציה זו של שרים גוררת אינמציה של משרדים. ואין ספק להזכיר כיום משרדים אשר בעבר התנהלו ענייניהם כחלק ממשרדים אחרים. פיצולם של משרדים בא לספק לא תביעות ענייניות של שטחי פעולה, כי אם תביעות אישיות או מפלגתיות.

אחת מתופעות-הלאהי המזוורות של הפיצול המשרדי והריבוי המיניסטריאלי היא מתן פרס למפלגות קטנות ור-סיסי מפלגות. אם נעיין בהרכב הסיעות בכנסת השישית, יתברר כי בו בזמן שנושאי תפקידים מיניסטריאליים מקרב סיעת המערך, שרים וסגני שרים, מקהלים 28% מכלל חברי הסיעה, הרי בסיעה בת שמונה או חמישה חברים, מהחיים הם 40% מכלל חברי הסיעה; סיעה בת אחד-עשר חברים זכתה לחמישה נושאי תפקידים, כ-45% מכלל חברי הסיעה, ואילו סיעה בת שני חברים זכתה ל-50%. נמצא כי ככל שסיעה קטנה יותר, זוכה היא בנתח מיניסטריאלי, יחסית, גדול יותר. יוצא איפוא כי הסדר הקיים לא רק שמביא לידי ריבוי מזיק של משרדים, אלא גם מעניק פרס לפיצול המפלגתי המופרז. כן ראוי לציין, כי בו בזמן שמספר השרים בממשלה הראשונה של הכנסת היה שנים-עשר, בכנסת השניה עלה לשלושה-עשר, ובכנסת השישית עלה לשמונה-עשר.

סניגוריו הסדר הנוכחי יטענו, ובמידה רבה של צדק, כי ריבוי השרים, סגני השרים והמשרדים, הוא פועל-יוצא ותור-צאה בלתי-נמנעת של ריבוי המפלגות, וכי זה המחיר — ואין זה המחיר היחיד — שאנו משלמים בעד תופעה מצ-ערת זו. נכון הדבר כי הפיצול המופרז גורם לפיצול מש-רים ולריבוי שרים, וכי הפתרון לתקלה זו יש לבקש בשינוי המסטר המפלגתי. אין ספק, כי לו התגבשו ליכודים מפלגתיים רבי-ממדים, יש אז בעיית הרכבת הממשלה הייתה קלה יותר, ניתן היה לצמצם את מספר השרים והמשרדים, ולא צריך היה להעניק פרסים לרסיסי מפלגות. לדעתי, החוק צריך לסייע לתהליך זה של גיבוש ליכודים גדולים ומניעת הפיצול המופרז, ולא כפי שזה כיום, שהחוק מעודד ריבוי מפלגות. יש לקוות, שהכנסת השישית תספק לתת את דעתה על תקלה זו עליידי חקיקת חוק שיעודד ליכודים וגיבושים ועליידי כך ירפא את העם הזה מן החולי שדבק בו במשך התקופה הארוכה שקדמה לעצמאותו. אך אין זה פותר אותנו מלבש תרופה, ולו גם תרופה מוג-בלת, בחלק היסודי המונח בתפינתנו-הרעה המצומצמת וה-

מושבה. האם זאת אומרת שכל משרדי הממשלה חייבים להיות בירושלים? האם זאת אומרת שמשרד השיכון גם כן חייב להיות בירושלים או לא? האם זאת אומרת שמשרד החקלאות חייב להיות בירושלים או לא? האם זאת אומרת שמחלקות מרכזיות כמו מחלקת עבודות ציבוריות או מחלקות אחרות, חייבות להיות בירושלים או לא? אם אינן חייבות להיות בירושלים, מי מחליט על כך? הנוחצה החלטת הממשלה כולה או מספיקה החלטה של שר או של מנהל כללי?

הנה בסעיף 14 מחייבים את הממשלה לקבל את אישור הכנסת כדי לאחד משרדים, לחלקם או לבטלם, וכן להקים משרדים חדשים. האם אין זה הגיוני שהעברת משרד ממשלתי מעיר הבירה אל מחוצה לה, או איהעברתו לירושלים כאשר הוא נמצא מחוץ לעיר הבירה, יהיה טעון אישור הכנסת? זה ענין הרבה יותר רציני מאשר איחוד משרדים קטנים למשרד גדול אחד.

אם נאמר: מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים, האם המדובר הוא בכל ימות השבוע, או רק בימים מא' עד ד' אחר הצהריים, ומיום ד' אחר-הצהריים נהיה עדים למחזה המרנין שהממשלה יורדת לשפלה? אם נאמר: מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים, האם זה חל גם על הלשכות של השרים, או יכול כל שר לקיים לשכה אחת בירושלים מיום א' עד יום ד' ולשכה אחת בתל-אביב מיום ד' עד להדלקת הגרזן ערב שבת, עם מערך כפול של מזכירות, עובדים אחרים, וכיוצא באלה?

נדמה לי שהסעיף הזה טעון פירוט וצריך לנסחו באופן שיבטיח כי עד כמה שזה נוגע לממשלה, תהיה ירושלים לא רק מקום מושבה של הממשלה, או מקום מושבה של הכנסת, אלא בירתה של ישראל.

היו"ר א. בן-אליעזר:

רשות הדיבור לחבר-הכנסת אברמוב, ואחריו — לחברת-הכנסת אלוני.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. רצוני להצטרף להצ-עתו של הנואם הנכבד שקדם לי לגבי סעיף 21(ב), כי שר שהיה חבר כנסת והתפטר מכבודו בכנסת, לא יוסיף להיות שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת. אני חושב שיהיה זה לכבוד הכנסת, לכבוד הממשלה, ואולי גם לכבוד לאותו חבר כנסת שבהיותו חר התפטר מלהיות חבר כנסת.

איני רוצה לחזור על דברי הביקורת שנשמעו על הצעת החוק, ואסתפק בכמה הערות.

הערה ראשונה לגבי החסר בהצעת החוק. חסר בה הסדר אחת הבעיות הנכבדות שכל מדינה מייחסת לה חשיבות ר-שונה-במעלה: בעיית חוזים או הסכמים בין-לאומיים. החוקה האמריקנית קובעת כי הסכם בין-לאומי מקבל תוקף רק לאחר שאושר ברוב של שני שלישים עליידי הסנאט. אמנם כנגד סדר זה יטענו כי שונה הממשל שלנו משל ארצות-הברית, שכן בארצות-הברית כהונתו של הנשיא אינה מות-נית באמון בית-הנבחרים ולכן יש להגביל סמכותו לגבי חתימת חוזים בין-לאומיים, ואילו ממשלתנו שחתמה על חוזה כזה עלולה להיות מוטרת עליידי הכנסת. אך טענה זו אינה משיבה על מצב שבו נחתם הסכם בין-לאומי, ועל-די חתימת ממשלה קיבל תוקף, והצבעת אי-אמון לא תערער את תוקף ההסכם. בנסיבות אלה, ראוי לקבוע שהסכם בין-לאומי יקבל תוקף לאחר שיאושר עליידי הכנסת, או אם מצאה הממשלה שדיון סומכי אינו יפה לנושא, יקבל ההסכם

שלמה רון (מ"ם):

הממשלה עדיין לא הכריזה על שום מדיניות ואיש לא קרא לשביתה נגד מדיניות הממשלה.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):

חבר־הכנסת רון, מדוע דווקא אתה מתעורר? תן לאלה שהדברים מכונים נגדם להגיד את דברם. אתה מונע אותם על־ידי קריאות־ביניים, מלהגיד את דברם.

סעיף 22 אינו מתיימר אפילו לספל בבעיה זו של עשיית אופוזיציה ברחוב או בעיתונות תוך כדי ישיבה בממשלה, כי תקלה זו לא ניתן לפתור אלא על־ידי שינוי בסדר המפלגתי ויצירת ריכוזים מפלגתיים גדולים. מפלגה השותפה לשלטון ואשר עוסקת באופוזיציה, באולם הכנסת או מחוצה לו, לו היתה חזורה כבוד עצמי, היתה מעדיפה, בנסיבות אלה, לעזוב את השלטון, ולא להצדיק את המשך ישיבתה בו על־ידי הטענה, שאם תעזוב את הממשלה, תסלול בכך את הדרך להצטרפותה של סיעה אחרת. אופוזיציה דה לוקס זו פוגעת בכבוד השלטון ובכבוד הסדר הדמוקרטי, וסעיף 22 לא יפתור את הבעיה, אלא יציה בחוק יסוד עקרון שאינו מתיישב עם מושגים אלמנטריים של דמוקרטיה.

אלה ההערות שהיו לי בקשר לחוק זה.

בסיום, אני רוצה להביע צערי על הסעיף הראשון, ויחד עם זאת להביע תקווה, שבדרכי תשובתי, שר המשפטים הנכבד ימצא לנכון לומר שאיננו עומד על סעיף זה ומוכן לוותר עליו.

היו"ר א. בן־אליעזר:

רשות הדיבור לחברת־הכנסת, אלוני.

שולמית אלוני (המערך):

כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה. אומרים, שדירה נאה וכלים נאים מרחיבים דעתו של אדם. כן אומרים שאווירה של ירושלים מחכים. אני מאחלת לנו שנדון להבא בחוקים מתוך חממה והרחבת הדעת ולא פסיביות שתחייב אחר־כך תיקונים ושינויים וטלאי וטלאי על גבי טלאי. אני גם מקווה, שתחקים בנו התפילה של החכם מכל אדם, שיהיה לנו לב שומע ומבין על מנת לשפוט בין טוב לרע בשעה שקובעים אנו חוקים ומשפטים לתושבי הארץ הזאת.

החוק המונח לפנינו הוא חוק יסוד, ואני לא אצטרף למקור־נים על כך שעדיין אין לנו חוקה, למרות שאני מצטרפת למצטרעים על כך שעדיין אין לנו חוקה ועל כי עדיין לא הושלמה חקיקת מגילות היסוד כפי שצריך היה להיות הדבר בהתאם להחלטת הכנסת הראשונה. לא אתלונן — כי תפקידו של הבית הוא לא לבכות על יום אתמול שחלף אלא לדאוג ליום המחר שיבוא.

יש לברך את הממשלה על הכוונה הטובה ועל הרצון הטוב אשר הניעו אותה בהביאה לפנינו חוק יסוד זה. אך לא תמיד הכוונה הנכונה היא המעשה הרצוי, וכבר אמרו קדמונים: יש וכוונתך רצויה ומעשיך אינם רצויים. אמנם הממשלה רצתה לקיים את שהתחייבה בקווי היסוד שלה, אך לא היה זה מתפקידה של הממשלה להביא חוק זה, אלא מתפקידה של הכנסת, שצלצור זה הקימה ועדה מיוחדת עוד בראשית השנה, שאני נמנית בין חבריה, ואין לי שום נימוק סביר ושום צידוק שיכול לעמוד בפני ביקורת הציבור, על שום מה היא לא התכנסה במשך שנה זו ועל שום מה לא עבדה.

בהודמנות פתיחת משכן הכנסת ראתה הממשלה להביא חוק יסוד לכבוד המאורע ולכבוד המקום, ועל כן הודורה

מוגבלת היא לקבוע בסעיף 5 של חוק היסוד מספר מכ־סימלי של שרים. הוראה זו, לגבי קביעת מספר מכסימלי לשרים, חסייע, אף במשטר הרב־מפלגתי, לראש הממשלה להרכיב ממשלה בצורה מכובדת יותר ובפרק זמן קצר יור, וזה ימנע, בוודאי, מתן פרס לרסיסי מפלגות ומעל לכל, יעלה את קרנה וכבודו של כל ממשלה. בתקופה זו, כאשר העם נדרש להדק את החגורה, כאשר מכריזים על מדיניות של פיטורי עובדים יתרים בממשלה ובמשק, כאשר הכל נתבעים ליעילות ולמאמץ, המחזה של עשרים וארבעה שרים וסגני שרים — והם מהחיים עשרים אחוז מכלל חברי הכ־נסת — אינו מרהיב עין ואינו יכול לשמש מוסת ורוגמה לציבור. את ריפוי החולי יש להתחיל מן הצמרת, ויפה שעה אחת קודם. אחד התריסים בפני פורענות זו היא קביעת מכסימון של שרים בחוק היסוד.

אינני שולל מינויים של סגני שרים. אני יכול לתאר לעצמי מצב, שמבחינה עניינית שר זקוק לסגן, מובן שאפשר לטעון כי אין בכלל צורך באינסטיטוציה זו, והראיה, שמשדרים חשובים ביותר, כמשרד החוץ ומשרד האוצר, מתנהלים בלי סגנים. בכל זאת, כנראה איראפשר בלי סגני שרים. לפיכך, הייתי מציע, למניעת ריבוי סגנים, שייקבע בחוק היסוד שאין שר רשאי למנות לעצמו אלא סגן שר אחד בלבד.

ועכשיו, רצוני להעיר הערה לגבי אותו סעיף שכבר הרבו למתוח עליו ביקורת, הוא סעיף הסנקציות נגד הפרת העקרון של האחידות המשותפת של הממשלה. כבר נאמר מפי קודמי, בסעיף 22 להצעת החוק הופך את היוצרות: לא השרים תלויים בחברי הכנסת ומצביעים כפי שחבריהם בסיעה קובעים, אלא חברי הכנסת מצביעים כפי שהשרים מצווים עליהם. למעשה, משתמע מכאן, שרוב חברי הכנסת, דהיינו כל הנמנים על סיעות הקואליציה, אחראים בפני הממשלה, ולא הממשלה אחראית בפניהם, כפי שמקובל בכל דמוקרטיה פרלמנטרית.

אין להתעלם, אדוני היושב־ראש, מן הבעיה החמורה שסעיף 22 נועד לפתור. אצלנו התאורחה מסורת קלוקלת של שותפות בשלטון על יסוד תכנית מוסכמת, ובאותו זמן ניהול אופוזיציה נגד אותו שלטון. כמה מן המפלגות הקטנות בקואליציה הממשלתית התמחו באמנות זו של הנאה מפרי השלטון מבפנים, ואופוזיציה לאוהר שלטון, כלפי חוץ. זו בוודאי אחת מתוצאות־הלוואי של משטר הבנוי על פיזול מפלגתי מופרז. מצב זה הוא בלתי־נסבל, אך הסעיף המוצע לא יתכן את המצב. הפרקטיקה הקוסמת של עשיית אופוזיציה תוך כדי שותפות בשלטון, מעין "אופוזיציה דה לוקס"...

שלמה רון (מ"ם):

למי אתה דואג, לממשלה או לאופוזיציה?

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):

אני דואג לממשלה מכובדת, לסדר תקין בחוף הממשלה ולאחריות משותפת אמיתית, ושלא יישאו את שם האופוזיציה לשווא.

אופוזיציה זו, נוסח דה לוקס, אינה נעשית דווקא באולם המליאה של הכנסת, אלא בעיקר מחוצה לה, והיא לובשת צורות שונות. אם הכריזה הממשלה על מדיניות כלכלית מסוימת, וסיעה השותפה לשלטון ולאותה מדיניות מעודדת פועלים לשביתות על מנת לחבל במדיניות זו — הרי זו אופוזיציה לא פחות חמורה, כי אם יותר חמורה, מאשר יציאתם של חברי סיעה זו למנוון בעת הצבעה.

מפרוטקציה בשל השתייכותם לקבוצת לחץ זו או זו או למפלגה פלוגית או אלמונית. זה הולך ופוחת, אבל זה טרם נעלם. ואם מוסרים סמכויות כה רבות, שוב חשוב — על מנת שהצדק לא רק ייעשה אלא גם ייראה כי נעשה — שהדבר הזה יהיה מוגבל וכי החוק המחייב ישים לו סייגים.

לא ארחיק את הייבור על סעיפים אחרים שכבר נגעו בהם חברי הכנסת שקדמו לי. נדמה לי שחשוב, בכל זאת, להעיר הערה אחת לסעיף 20 המדבר על המשך הממשלה לאחר הבעת אי-אמון או התפטרות. לא נאמר בסעיף זה מה קורה כשהכנסת מביעה אי-אמון לממשלה ונוצר מצב של ממשלה מעבר. כמה זמן ייעשו נסיגות להקמת ממשלה אחרת וכמה זמן תכהן ממשלת מעבר עד שתבוא ההצעה להפעיל את סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, בקשר לקבלת החלטה על פיזור המוקדם של הכנסת. נדמה לי שצריכה להיות איזו השלכה מכוח מצב של קיום ממשלת מעבר על ענין זה של פיזור הכנסת במעמד מוקדם יותר.

לא הייתי נוגעת בסעיף 21, המדבר על התפטרות של שר, אבל הואיל וחבר-הכנסת בגין העיר עליו משהו, רואה אני צורך להשיב. נדמה לי שהדבר כפי שהוא כתוב לפנינו הוא טעות ולא מעשה של מחשבה תחילה. הכותרת של הסעיף היא „התפטרות של שר“, ונשאלת השאלה כיצד מתפטר אדם מממשלה שכבר התפטרה? נדמה לי שיש כאן איזה שיבוש, ולכן לא צריך היה חבר-הכנסת בגין לבנות טיעון שלם על כך — אבל ייתכן שאני טועה.

מנחם בגין (גח"ל):
הכוונה ברורה.

שולמית אלוני (המערך):

אם יש כוונה, כראי ההבדל אותה.

יש בעיות נוספות, אבל שוב, בוועדה, אם חוק זה יעמוד לפנינו בוועדה בצורתו זו, נצטרך לתת את הדעת עליהן.

אני מצטרפת להערות של חבר-הכנסת שרף ביחס לשני דברים שאמר. (א) יש לחוק את מעמדו של ראש הממשלה, וכן לתת בידי את האפשרות לבחור את השרים שהוא רוצה כי יכהנו בממשלתו, בין שזו ממשלה קואליציונית בין לא-קואליציונית. פה צריכה להיות הנחה מסוימת, ועם מה שמתחייב מממשלה קואליציונית. הקביעה תהיה על דעת הסיעות, אך אי-אפשר שהסיעות יכתיבו, דבר אשר גורם מתחים שלא לצורך. כן צריך לאפשר לראש הממשלה לפטר שר בממשלה.

אני אף סבורה שאם החוק מתיר ומאפשר קבלת שרים או מינוי שרים שאינם חברי כנסת, אין כל צורך בכך שחברי כנסת יתפטרו כדי לפנות מקומם. בדרך הטבע, ברגע שיש אפשרות כזאת, מי שנבחר לכנסת איננו יכול להתפטר לצורך היכנסו של חבר אחר. זה היה סביר אילו קבע החוק שכל שר חייב להיות חבר כנסת, ואז אדם מתפטר כדי שמי שרוצים שיהא שר ואינו חבר כנסת יוכל להיכנס לכנסת. מאחר שאפשר למנות שרים מחברי כנסת המוצהר להם, מה טעם בפיטורין?

הערה אחרונה לחברי מהמחנה התורני. לא קוראים למקום הזה „משכן“ בהא הידיעה אלא משכן-הכנסת בנסמך. ומה טעם ענין זה מעורר אסוציאציות של חילול הקודש רחמנא ליצלן? מי שיכול לקרוא „להיכל שלמה“, היכל, ודאי שאפשר לו לקרוא לבית זה „משכן“.

יעקב כץ (פועלי אגודת ישראל):
למרות ששם בית-כנסת?

ועשתה את המלאכה במקומנו, אבל לא טוב שהיא עשתה זאת, מפני שהיא היתה שבויה — לאור היחסים הקואליציוניים והמציאות הנוכחית — במצב בו היא נמצאת, בקיומה ובית סיה הפנימיים הבין-מפלגתיים של הממשלה היום. די להתבונן בפרטים, ונראה שהוראות רבות, אשר צריכות להיות מעצם טבען הוראות מנחות ולא סטטוטוריות, נהפכו לפרקסיות ולסעיפי חוק מחייבים. בשל העובדה שחיים באווירה מיוחדת, באווירה שלמרות האחריות הקולקטיבית בכל זאת יש קצת חוסר אמון הדדי, לא היה די לקבוע שיש אחריות קולקטיבית — במידה ובכלל יש צורך לקבוע זאת בחוק יסוד, אלא נתנו לנו פרטים ופרטי פרטים כיצד יישמר הדבר וכיצד ינהגו בענין זה ובענין אחר ביחס לכל שר וסגן שר שהוא „סורר ומורה“ ואינו מקבל בכל מכל כל את דין הקואליציה ומשמעתה. דבר זה לא היה קורה אילו הוכנה הצעת החוק לא על-ידי הממשלה אלא על-ידי הוועדה, שמתפקידה לקבוע בענין זה מתוך ראייה למרחוק ומתוך פרספקטיבה.

השעה מאוחרת, לא אחזור על דברים שנאמרו, אני מסכימה לדברים רבים שנאמרו וכן יש לי מספר הערות לסעיפים שונים. אבל קשה שלא להעיר הערה ביחס לסעיף הראשון. מדינה שאין בה הבטחת זכויות האדם והאזרח מכוח החוק — והדברים הנפלאים ששמענו אתמול על הדמוקרטיה של העם היהודי, ושמענו ציטוטים מתוך התורה שניתנה לפני אלפי שנים, כל הציטוטים האלה לא יעזרו לו לאדם כדי שיפנה בהם לבית-המשפט לדרוש צדק, כי אין הם חוק מחייב. בימינו, שעה שבידי הממשלה סמכויות רבות מאד, שעה שחלתו של האזרח בממשלה ובמנגנון גלגל והולכת — ואנחנו רוצים שהיא תגדל, משום שאנחנו רוצים שהיא תספק שירותים, — ואין אפשרות לספק את השירותים הרבים הדרושים לנו ושנאנחנו רוצים שהיא תספק ללא קביעה של תלות, ללא יחסי תלות, ללא מסירת דברים לשיקול-דעת ומתן סמכויות. בימינו, שעה שהכנסת איננה יכולה להשגיח ולעמוד על המשמר על כל מעשי הממשלה; יש שיקול-דעת ויש זכויות ויש חקיקת-משנה, ואנחנו, עם כל היותנו עם עתיק, אנחנו מדינה צעירה, ולא הייתי רוצה שייאמר, על כל פנים לא הייתי שלמה עם סעיף כזה כמו הסעיף הראשון, מבלי שיהיה לנו סעיף בחוק המחייב והקובע שהממשלה תפעל לטובת כל תושבי הארץ, בכפוף לכל דין, ללא אפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בבעיות אתרוה, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קנין, לידה או מעמד אחר. לדעתי, לא יכול להיות חוק יסוד: הממשלה, שנותן סמכויות כה רבות לממשלה, מבלי שיהא לנו חוק יסוד המחייב והקובע: דין אחד ותוק אחד לכל אדם, — ואין לנו חוק כזה. נמצא שאנו מקדימים מאוחר למקדם.

עם כל הגיונים והציטוטים על משפט אחד לתושב ולגר, על לא תהדר דל בריביו וצדק צדק תרדוף, המציאות שלנו מוכיחה שיש איתה מבקרים רבים. אני מעדיפה לא למנות עכשיו מה הם. נדמה כי הבעיה נוגעת לקבוצות של מיעוטים, — לא דווקא. לקבוצות של מיעוטים אנחנו ערים במידה מספיקה, ובאותם מקרים שיש עיוות אנחנו משתדלים למנוע אותו. אולם אין אנו ערים במידה מספיקה לבעיה הנוגעת לאיש האחר, הבודד, אשר מטעמי מוצא, גזע, לידה או לפעמים קרבת דם זו או זו הוא נהנה או לא נהנה מזכויות. אנחנו גם יודעים מבחינה פסיכולוגית — ואני לא אומר רת אם זה מצוי או לא — די אם אנשים חושבים כך כדי לתקן הדברים, כי חשוב לא רק שצדק ייעשה אלא גם שייראה כי נעשה צדק. עדיין יש דעה בארץ שאנשים מסוימים נהנים

שולמית אלוני (המערך):

גם פה ראיתי שיש בית-כנסת עתיק, יפה ומפואר, שהובא מאיטליה, אפילו עם מחיצה לנשים. ואין צורך להפריז ולקדש מלים אצלנו, שאין אלהינו שוכן בתים. וראיה שמי שבנה את המקדש אף הוא לא ראה בו מקום לקדוש ברוך הוא ואמר: "ואתה תשמע השמים". על כן אין צורך להפריז ואין צורך להעיב על השמחה התגיגית ברגע זה.

אני מציעה להעביר את הצעת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ואני מקווה שהממשלה תהיה בענין זה רכה מאוד ותאפשר לוועדה להכניס את התיקונים הדרושים.

היו"ר א. בן-אליעזר:

תם הוויכוח. רשות הדיבור לסיכום לשר המשפטים.

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, נגד הצעת חוק זו נשמעו טענות רבות, ובעיקר, סותרות אשה את רעותה. היה מי שטען שהממשלה לקחה לעצמה יותר מדי סמכויות בחוק זה. היה מי שטען שהממשלה בכלל איננה אומרת, מה הן סמכויותיה. אולם אני בטוח כי בהצעת חוק מעין זו יש מקום לחילוקי-דעות רבים ולעורררים. ודאי שיש מקום להביא ניסיונות פה ושם, אבל לא זאת השאלה.

אינני יכול שלא להשתומם לשמע סיום דבריו של חבר-הכנסת בגין אשר מציע להחזיר את הצעת החוק לממשלה. חבר-הכנסת בגין לא יכול היה להצביע על כך שהצעת חוק זו פסולה מכל וכל. הוא אף לא יכול היה להוכיח שאין לו כלל אפשרות לספל בהצעת חוק זו בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ולהכניס שם שינויים שישביעו את רצונו. אלא סתם כך, אנו כאופוזיציה חייבים להציע להחזיר את הצעת החוק לממשלה.

חבר-הכנסת בגין טוען במשך שנים רבות שעיקר הקשיים או אחד הקשיים המפריעים להתפתחותה של מדינת ישראל — כדי לא להשתמש במלים חריפות יותר — הוא העדר חוקה. והנה הודיע היום ראש הממשלה, והודעתי אני בדברי סקירתי על תקציב משרד המשפטים, שאנו עוסקים בדיון על דבר שהחליטה הכנסת הראשונה — חיבור חוקה מתוך המגילות השונות שנוצרו עד עתה ואשר ייווצרו מהיום והלאה.

ובכן, איש אשר טוען ברצינות שחוקה היא בבחינת צורך חיים, מה עליו להציע? עליו להציע להעביר, מהר ככל האפשר, את הצעת החוק הזו לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ולנסות להכניס שם את השינויים והתיקונים שהוא רואה כחיוניים כדי להתקדם לקראת החוקה. לו היתה הכנסת מקבלת את הצעתו של חבר-הכנסת בגין, הרי פירושו של דבר שענין השלימת החוקה היה נדחה לעזר שנה.

כאשר באים לדון בהצעת חוק זו, יש כמה דברים שצריך להביאם בחשבון בקונסטלציה שאנחנו נמצאים בה. כבר דובר על זה שכתיבת החוקה פרקים פרקים התנהלה בעצלתיים. דבר זה מורגש ויכול לראותו כל אדם אשר סוקר את התפתחותה של מדינת ישראל מן היום שנתקבלה ההחלטה והיא ועד עצם היום הזה.

כבר הוזכר חבר-הכנסת בגין עצמו את חוק השופטים שהוא חוק חוקתי מובהק.

מנחם בגין (גח"ל):

חוק בתי-המשפט.

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

לגבי הטיעון שלי אין כאן כל הבדל.

איש לא הציע שדבר זה ייקרא חוק יסוד. עדיין לא הגענו או לכך שיקראו לחוק קונסטיטוציוני מובהק בשם חוק יסוד. אני שמקבל את הטענה כי מבחינת הסימטריה לגבי סעיף אחד שישנו בהצעת החוק שאנחנו מציעים היה רצוי סעיף דומה בחוק יסוד: הכנסת, שהוא פרי עמלה של הכנסת עצמה, אשר לא העלתה את הענין עד כדי קביעה כוללת של תפקיד הכנסת בתורת הרשות המחוקקת של המדינה. רמזות על כך בדברי בסקירתי על משרד המשפטים שכאשר נבוא לקבץ, לאחד ולאגד את ההוראות הקונסטיטוציוניות השונות, ודאי שנצטרך לעשות פה ושם התאמות. כעין נסיון לקראת מטרה זו כבר נעשה בחוק זה שחמשת הסעיפים הראשונים שלו הם בבחינת עיקרי החוק היסודי הזה.

אינני יכול לומר שחשבו לקבוע מבחינה קונסטיטוציונית מה יפורסם ב"רשומות" ומה לא יפורסם. אלה הם דברים משניים, אבל הם מוצאים דרכם בכל קונסטיטוציה.

לקראת הניסוח של הצעת החוק הוזמן לי לעיין בשורה ארוכה של קונסטיטוציות, בעיקר בפרקים הדנים בעניני הממשלה. בניגוד למה שמקובל לחשוב אצלנו, אפשר למצוא שם שורה ארוכה של הוראות טכניות ופורמליות, ועדויות כל חגיגות, שהמחוקקים ראו כנראה צורך לכלול אותן בקונסטיטוציה.

חבר-הכנסת בגין וכן גם שאר דוברי האופוזיציה התקופו את סעיף 1 להצעת החוק. לעומתם נשמעה הטענה מפי חבר-הכנסת אונא, שלא מעניקים כאן סמכות לממשלה. והנה מה שאומרת הצעת החוק: "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא עושה בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת". מה אנו מחדשים כאן בנוגע לדברים שהיו קיימים במדינה מיום הקמתה ועד עצם היום הזה? באיזה חוק כתוב אצלנו שמוטל על הממשלה להגן על גבולות המדינה, כפי שהיא עושה וכפי שכל מדינה עושה? הצעת החוק מנסה לקבוע ככל האפשר בחוקה דברים קיימים ושצריכים להיות קיימים, על-ידי שהיא אומרת, שכל מה שהמדינה עושה — היא עושה באמצעות הממשלה. וכי באמצעות מי ייעשו הדברים? ודאי שהכנסת איננה מוסד ביצועי, וכן לא הרשות השופטת או מבקר המדינה. אלה אינם מוסדות ביצוע. לפיכך ניתן כעין יפוי-כוח מטעם הכנסת לממשלה לעשות הכל בשם המדינה, כל מה שלמדינה מותר לעשות, בשתי הגבולות: בתנאי שהדבר לא הוטל על רשות אחרת, כלומר הממשלה לא תעסוק במה שעוסקת הרשות השופטת או הרשות המחוקקת או הרשות המבקרת. והמגבלה השניה היא, שכל מה שהיא תעשה — היא לא תעשה סתם כראות עיניה אלא בכפוף לכל דין. כיצד אפשר לקיים ממשל במדינה מן המדינות בלי העקרון הזה, בין אם הוא כתוב ובין אם איננו כתוב?

ודאי שסעיף כזה מחייב, חברת-הכנסת אלוני, שיהיו דינים בשורה של שטחים, שאפשרות הפעולה של הממשלה תהא כפופה להם. הממשלה פנתה איפוא לוועדת החוקה, חוק ומשפט וביקשה שיוכן חוק אשר יגדיר את זכויות האדם. בכל קונסטיטוציה פרק אחד משלים פרק אחר. אם נמחק את הפרק הון ברשות השופטת, נימצא בעולם של שרירותי: אם נמחק את הפרק הון בממשלה — נימצא במצב של אנרכיה: אם ניטול את הסמכות מן הרשות המחוקקת — המשטר ייהפך להיות דיקטטורי.

באים חברי כנסת נכבדים בטענה, שהממשלה איננה כפופה די הצורך לכנסת, לפי הצעת חוק זו. נוהגים לומר, במידה רבה של צדק, שהשלטון במדינה מתחלק לשלוש רשויות: הרשות המחוקקת, היא הכנסת; הרשות המבצעת,

את חלקן אפשר לקבל, את חלקן אפשר לא לקבל. אבל את דוגמה. הוא מציע לנו משרד לחינוך גבוה ולמדע, ומשרד לחינוך ולתרבות. ייתכן מאד שיש צורך בזה עכשיו. זוהי סיטואציה רגעית, שיתכן שהאנליזה שלו היא נכונה, ייתכן שלא. מדוע צריכים אנו לקבוע את הדבר בחוקה?

או נאמר אחרת: נניח שהיינו כותבים את החוק לפני שלוש או חמש שנים, והיה לנו משרד חינוך אחד והיינו מגיעים למצב שרצוי להקים משרד לחינוך ולתרבות אחד, ומשרד לחינוך גבוה ולמדע מאידך. האם לשם כך צריך לשנות את הקונסטיטוציה של המדינה? היה פעם צורך במשרד לאספקה וקיצוץ. ואם עובר זמנו של הצורך הזה — האם צריך לשנות את הקונסטיטוציה? מה התבונה שב־ דרישה הזאת? הצעה זו כל־כך נראית בעיני חברי־הכנסת בגין, שדרש עליה זכות יוצרים, שהנה עוד בכנסת הרא־ שונה הציע זאת.

חברי־הכנסת בגין מציע שנקבע שהמכסימום של חברי ממשלה שאינם חברי כנסת לא יעלה על שניים. בחלק אחר של נאומו הוא הסביר לנו היטב שאי־אפשר לעמוד על דיוק של מספרים בחוקה. מעולם לא היתה בחוק הגבלה של מספר חברי ממשלה שאינם חברי כנסת. הרבה יותר הגיונית היתה הצעתו של חברי־הכנסת לרונץ בגין זה, שאמר: אנחנו צריכים לקבוע שלפחות הרוב של חברי הממשלה, בכלל זה ראש הממשלה, יהיו חברי כנסת. האם אנחנו נקבע את המכסימום והמינימום לפי סיטואציה רגעית?

וידו הוא מציע לנו, כנראה כדי להשליט סדר במדינה, למקרה של פטירת ראש הממשלה. אנחנו דאגנו לכך וכ־ חבנו שבמקרה של פטירת ראש הממשלה — אם המקרה עצמו גורם להתפטרות הממשלה ואם קרתה פטירתו לאחר שהממשלה התפטרה — קבענו שהממשלה בוחרת מתוכה אדם אשר יהיה ראש ממשלה בפועל. מה פירוש הדבר בפועל? עד שתקום ממשלה חדשה. הוא מציע לנו שאת המינוי הזה נביא לאישור הכנסת.

(חברי־הכנסת מ. בגין קורא קריאת־ב־יניים)

אתה הצעת דבר פשוט מאד, אולי בלי לחשוב, שיכול להיווצר במדינה מצב שלא יהיה לה ראש ממשלה. כי תארו לעצמכם שהביעו אי־אמון לראש הממשלה ושלמחרתו הוא נפטר (נקווה שגם אחרי מאה שנה לא יקרה דבר כזה). לפי הצעתנו, חברי הממשלה המפוטרת מתאספים ובוחרים אדם שימלא את מקומו של הנפטר עד שתקום ממשלה חדשה. מה יהיה אם ילכו לכנסת? נניח שהכנסת תגיד: אנחנו לא רצינו בממשלה הזאת, הבענו לא־אמון, לא נאשר את ראש הממשלה הזמני הזה. אז אין במדינה ראש ממשלה. והלא בשורה גדולה של חוקים יש לראש הממשלה תפקיד. למעשה יש לנו קונסטיטוציה מיום הקמת המדינה. פקודת סדרי השלטון והמש־ פט היתה בנויה על רציפות, לא על רבולוציה. יצא השלטון הזר, ובו ברגע יציא — היתה מדינה והיה לה חוק. פקודת סדרי השלטון והמשפט נתקבלה במועצת המדינה הומונית ביום 19 במאי 1948, אבל נקבע שתחולתה היא מיום הקמת המדינה, הכול של ארבעה ימים בכך הכל. הדבר נעשה כך מפני שדאגו שגם אחורה, גם למפרע לא יהיה אפילו רגע אחד ללא סדרי שלטון ומשפט. לאחר מכן קבעו שאין רגע במדינה שאין בו כנסת. כנסת אחת יוצאת ברגע שהכנסת שלאחריה נכנסת; ממשלה חדשה נכנסת ורק אז נסוגה הממשלה הקודמת. העק־ רון הזה חל גם על שרים, כי אנו צריכים לדאוג לרציפות. האם זה נעשה מתוך רצון לפגוע בכנסת?

בתקופת מעבר, לאחר פטירת ראש ממשלה ועד להקמת

היא הממשלה, הרשות השופטת, זו מערכת בתי־המשפט; וכמובן בחברה דמוקרטית מוספים את הרשות המקומית, את השלטון המקומי שיש לו לא רק אופי שלטוני אלא אופי דמוקרטי עממי עמוק, וכן גם את הרשות המבוקרת, השוכנת אי־שם בין הרשות השיפוטית לבין הרשות המחוקקת.

אבל אליבא דאמת, במשטרה של מדינת ישראל, שהוא משטר של רפובליקה דמוקרטית, מקורן של כל הסמכויות של כל רשות ורשות — הוא בעם, בקהל האזרחים הקובע מפקידה לפקידה, אחת לארבע שנים, מי יהיו מאה ועשרים האנשים שיהיו את הכנסת. ובבחירה זו — ורק בבחירה זו — תלוי הדבר מה יהיו פני הכנסת, מה יהיו פני החוקים שתחוקק הכנסת, מה יהיו פני הממשלה שתקים הכנסת, ומה יהיו השינויים שהכנסת תרצה או לא תרצה להכניס במערכת בתי־המשפט של המדינה. האם תלוותה של הממשלה בכנסת איננה ברורה כאן כל צרכה?

יש כאן ארבע פנים לתלות זו של הממשלה בכנסת. ראשית, עצם החוק הזה; אין זה חוק שהממשלה תכפה על הכנסת, לכל היותר היא יכולה להציע הצעה זו. פיסת נייר זו תיחפר להצעת חוק רק אם הכנסת תרצה בכך. אבל לא זו בלבד. הממשלה תלויה בחוקים שהכנסת מחוקקת. ובכן גם מסיבה זו, גם בהגבלות שהכנסת יכולה להטיל עליידי כל חוק, וגם עליידי האצלת סמכויות לרשויות השונות.

הכנסת הציבה בכך גבולות לכוח יכולתה של הממשלה. ואם הממשלה מנסה אי־פעם לעבור את הגבולות האלה, באה הרשות השופטת ומעמידה את הממשלה במקומה הנכון. אתם יודעים שחדשים לבקרים מקבלת הממשלה או משרדיה או עובדיה צווים מבית־המשפט לבוא ולהסביר מדוע הם נוהגים כך ולא אחרת. ואם ההסבר אינו משיבוע את רצון בית־המשפט — אז הממשלה צריכה לנהוג אחרת מכפי שנראה לה לכתחילה.

ההצורה השלישית של התלות היא תלות באמונה של הכנסת. בכל יום ויום יכולה הכנסת להביע אי־אמון לממשלה. וכשאין אמן — אין הממשלה יכולה להתקיים.

ואחרון אחרון — ולעתים אין זה חביב כל־כך — זהו אישור התקציב. הממשלה אינה יכולה לנהל את המדינה בלי תקציב, בלי אישור הכנסת להוציא כספים.

ובכן כל אלה עושים את הכנסת, לדעתם של חברי־הכנסת בגין וחברים אחרים של האופוזיציה, לתלויה בממשלה. אכן, קשה לי לתאר לעצמי מידה גדולה יותר של תלות שליש כלשהו בשולחו.

שלא כרגיל במקרים של דיונים בקריאה ראשונה, טיפלו חברי כנסת רבים בשורה של פרטים ופרטי פרטים. מובן שזה ושם אפשר לנסח את הדברים בצורה טובה יותר, ואולי אין צורך בשום שינויים.

היתה הצעה שהחוק יקבע את המספר המכסימלי וה־ מינימלי של שרים. את זאת מציעים למדינה בשנה התשע־ עשרה לקיומה! לשם מה נתון הדבר הזה? מדוע יכולה ממשלת אנגליה שפעם יהיה לה קבינט של חמישה, פעם של שבעה ופעם של תשעה־עשר? מדוע אנחנו צריכים להכ־ ניס את עצמנו למיטת סדום? מדוע אנחנו צריכים לכבול את עצמנו? מה מונע את הרוב בכנסת מלהגיד לממשלה: איננו רוצים הרכב זה, אן איננו רוצים מספר כזה וכזה של שרים.

בא חברי־הכנסת פרס ואומר לנו: שנים־עשר משרדים יהיו לכם. הוא גם פירט אותם, ואותם אנחנו צריכים לכ־ תוב בחוק היסוד שלנו. לא אתעכב על הרבה מהצעותיו.

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

באנגליה, למשל. שם זו עבירה רצינית למדי כאשר מפרסמים בעיתון דברים שדגנו בישיבה של הממשלה, בלי שקיבלו, באופן אוטוריטטיבי, רשות לפיטום.

אומר לנו חבר-הכנסת וילנר שכאשר הוחלט על איסור פרסום הדיונים בישיבות ועדת השרים לעניני בטחון — קמה סערה במדינה. הייתי בארץ כל הזמן מאז ועד עצם היום הזה ולא חשתי בכל סערה. חשתי במשהו הפוך מזה, שכל מי שניסה לעורר סערה — נתקל בקיר אטום של דעת-הקהל. דעת-הקהל חשה לאחר התקריות עם סוריה — ואז ניסו לעורר רעש בעקבות האיסור הזה — שהממשלה צדקה כאשר החליטה על איסור הפרסום של הדברים. והמדובר לא רק בעניני בטחון אלא גם בעניני מיסים, מחשבות על מיסים, תכניות על מיסים, תכניות בלתי-בישלות שנדחו, תכניות שאולי תהיינה בנות-ביצוע כעבור שנים. כל הדברים הללו צריכים להיות אסורים בפרסום. הממשלה מנהלת משאומתן עם גופים שונים, עם גורמים ציבוריים וכלכליים שונים. הגורמים האלה יישבו וידונו וכן יקבלו החלטות בחדרי חדרים, בעוד שהדיונים של הצד שכנגד — של הממשלה — יתפרסמו ברבים. ועדיין טוענים כי פרסום כזה הוא לתועלת המדינה. . .

החוק מטיל איסור — וזוהי התשובה לחבר-הכנסת שרף — על כולם: על חברי הממשלה, על פקי העובד בהדפסה וירשום, על עיתונאי וכדומה. הצעת החוק אומרת במלים פשוטות: "הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים ופרסומם אסור. . .". זהו איסור אבסולוטי.

אורי אבנרי (העולם הזה—כוח חדש):
ומהי הסנקציה?

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

הסנקציה פשוטה מאד. יש שורה של חוקים שבצד האי-סוד אין הסנקציה מופיעה. אבל בחוק הפלילי הכללי נקבעו סנקציות לגבי איסורים שונים המופיעים בחוקים השונים.

אחת הטענות הסותרות שנשמעה נגד הוראות הצעת החוק היתה נגד הכלל שהוצע שעצם קיום הבחירות לכנסת חדשה דינו כדיון התפטרות הממשלה. לדעתנו, אין כל צורך שהממשלה תעשה אתה נוסף של החלטה ופניה לגישא המדינה כדי להודיע על התפטרותה, לאחר שנאמר "רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום הבחירות".

מה חטא חטאנו בכך שהצענו כי במרוצת שלושת השבועות עד שתתכונן הכנסה, ייעשו סידורים אפשריים כדי לקצר את הדיונים והמשאומתן לקראת הקמת הממשלה. בכל זאת כלולו יושבים בארץ בתוך עמנו וקוראים עתונות, ובין היתר קוראים את הטענות נגד המשאומתן הבלתי-פורמלי אשר מאריך את התקופה של הרכבת ממשלה חדשה. אבל ייתכן מאד שעל אף הכל אין לכלול בהצעת החוק את סעיף 11. אם חיינו עד עכשיו בלעדי סעיף זה, נוכל להמשיך ולחיות כך גם בעתיד. אין כאן כל רצון לפגוע בכבוד הנשיא ובכבוד הקונסטיטוציה. זהו נסיון צנוע לחסוך למדינה זמן. אם נסיון זה איננו נראה לרוב חברי הבית, איננו רואה אסון אם לא נקבל אותו. אני מצדי אחרש זאת להחלטה בלתי-נכונה.

חבר-הכנסת פרס הציע שתחילה נחליט על שינוי שיטת הבחירות ואחר-כך נטפל בעניינים אחרים. זוהי הצעה טובה מאד שפירושה לדחות את הדיונים על חוק יסוד: הממשלה, לפחות עד לאחר שתקום הכנסת הבאה. בכנסת הזו אין רוב ואפילו סימן של רוב שרובה לשנות את שיטת הבחירות בימי הכנסת השישית. אתה יודע זאת היטב לא פחות ממני.

ממשלה חדשה, מי יהיה רשאי לחתום על חוק או על דוקומנט של הממשלה? הרי ברור שיש כאן רצון לדאוג לרציפות הקונסטיטוציה.

מה אנחנו אומרים? ברור שכל שר יכול להתפטר ממשלה קיימת. אבל כאשר ממשלה מתפטרת, וישנם שרים רבים שאינם רוצים לכהן בה בתקופת המעבר — ישנם שרים רבים שאינם רוצים לשבת אף יום אחד בתקופת המעבר — ואז תהא זו חובה עליהם. אם נאמר שהתפטרותו של שר ממשלה מעבר אינה טעונה אישור של הממשלה, עלול להיווצר מצב שכל אחד מן השרים יוכל "להסתלק" מן הספינה השוקעת של הממשלה שהתפטרה, ואז אין ממשלה בישראל.

על מה אנחנו מדברים? אנחנו מדברים על תקופת מעבר מיום שהתפטרה ממשלה ועד לכינונה של ממשלה חדשה. הצעת החוק, על כל סעיפיה, דואגת לרציפות הממשל במדינה. אני חושב שלא אוכל להוסיף על מה שאמרנו מספר חברים בכנסת בתשובה להתקפה על סעיף 22 להצעת החוק. אינני מוכן להעמיד פנים כאילו אני רואה את הסעיף הזה כשאי הקישוט של הניסוח. אבל אנחנו יושבים בתוך עמנו וראינו את הצורך ואת ההכרח. פעם אחרי פעם הביאו את החוק הזה לכנסת, והכנסת קיבלה אותו.

חברי כנסת נבחרים, בחוקים קונסטיטוציוניים המצב הוא כזה שבדרך כלל, כשאתה בא לנסח מחדש דברים קיימים, אין אתה זורק מחוק קונסטיטוציוני דבר שנתקבל ושלם נכשל בחיים. הדבר אמור גם ביחס לתוכן וגם ביחס לניסוח. דבר שפעל במשך כך וכך שנים ושלם הביא תקלות, יש להיזהר מפני מחיקתו. החוק נתקבל בשנת 1962, ולא ראינו ולא שמענו שבגלל סעיף 22 היו תקלות לממשל במדינה.

כבר נאמר כאן, ואין לי אלא לומר שאני מסכים לזה בכל לב, בקשר לחיזוק מעמדו של ראש הממשלה, שיוכל להזמין חבר ממשלה ולומר לו: איאפשי בך. דבר זה אינו מביא בהכרח לידי משבר במדינה. השאלה היא אם ניתן הדבר אצלנו.

אין אני יכול להסתפק בדברי חבר-הכנסת אבנרי כשהוא אומר שהוא מוכן לקבל את הנוסח ההוא. חבר-הכנסת אבנרי איננו בקואליציה. אפילו רצה להיות בקואליציה ואפילו היו רוצים לקבל אותו בקואליציה, הכוח שלו איננו גדול כל-כך שאפשר להישען עליו. צריך לשאול את הכוחות המהווים את הקואליציה. במדינת ישראל, כמו בתנועה הציונית אנחנו נחיה — ואני חושב שבמשך הרבה מאד שנים — במשטר קואליציוני, ותהיה שיטת הבחירות אשר תהיה. אינך יכול להתעלם מן הדברים האלה ואינך יכול ליצור בכל יום שני וחמישי משבר ממשלתי. ראינו גם שסעיף 22 בכל זאת החזיק איזו מידת מינימום של אחריות קולקטיבית וסדר חיים קואליציוני.

בקשר לחופש הדיבור וחופש העיתונות טענו מספר חברי כנסת נבחרים שתי טענות עיקריות נגד סעיף 24, על סודיות הדיון של הממשלה. מצד אחד הכיר חבר-הכנסת בגין בכנסות הדבר שהדיונים בממשלה יהיו סודיים. אבל שמענו גם טענות אחרות: אין שום סיבה שיישיבות הממשלה תהיינה סודיות. אין אני מתירמר לדעת את הנעשה בכל המדינות. אבל במידה שהדבר ידוע לי, אינני מכיר שום מדינה שבה מתקיימות ישיבות הממשלה בלתי-חיים פתוחות. במדינות הדמוקרטיות המאורגנות והמסודרות ביותר הדיון של הממשלה הוא סודי. ואם הדיון סודי, הרי הפרסום של הסוד, וייעשה על-ידי מי שיעשה, הוא דבר אסור.

אורי אבנרי (העולם הזה—כוח חדש):
באיזו מדינה?

מדוע אותו פרינציפ אינו יכול להיות קיים במדינת ישראל לגבי ישיבות הממשלה שהן תמיד סגורות?

אלה שהטילו ספק אם יש באנגליה איסור כזה או פקודת פרסום כזאת, רצוני לספר להם מעשה שהיה בבנו של ג'ורג' לנסבורי אשר פירסם דבר"מה מיישיבת הקבינט, דבר שהגיע אליו מפי אביו. הוא הובא לספסל הנאשמים ונתן את הדין על הפירסום.

חברי הכנסת הנכבדים. בוויכוח פרלמנטרי בשאלות חוקיות המתקיים בשנה התשיע"עשרה לקום המדינה, אין לצפות להסתמכות על תקדימים עצמאיים ועל ותק ניכר. מה גם שכאשר אתה מסתמך על הנסיון של שמונה-עשרה — תשע"עשרה שנה, אומרים לך: זה לא היה חוק יסודי, זה היה חוק מעבר. על כן טבעי הדבר שאנו מחפשים אחרי תקדימים אצל עמים אחרים בעלי נסיון עשיר יותר, אם כי אנו נאלצים לבחון אותם לאור המציאות המסויימת המיוחדת לנו ולקבוע את הסדרים ההולמים את הרקמה המדינית של חיינו הפרלמנטריים. אין זה התוצר המקומי היחיד שאנו נאלצים להביא את חומריהגלם שלו מן החוץ לשם ייצורו ועיבודו. נקווה שיבואו ימים כאשר בבית זה יביאו חוקים רבים, אשר חברי הכנסת יוכלו להשתית את דיונם בהם על תקדימים פרלמנטריים ישראליים בני מאות בשנים. לימים ההם נישא כולנו את עינינו ולכך נכון את דרכנו.

היו"ר ק. לוז:

אני מעמיד להצבעה, זו מול זו, את שתי ההצעות שגשג מעו: האחת, להעביר את הצעת חוק יסוד: הממשלה לוועדת החוקה, חוק ומשפט; השניה, להחזירה לממשלה.

הצבעה

בעד ההצעה להעביר את הצעת חוק יסוד: הממשלה לוועדת החוקה, חוק ומשפט — 51

בעד ההצעה להחזיר את הצעת חוק יסוד: הממשלה לממשלה — 23

ההצעה להעביר את הצעת חוק יסוד: הממשלה לוועדת החוקה, חוק ומשפט נתקבלה.

היו"ר ק. לוז:

סיימנו את חנוכת משכנה החדש של הכנסת. אפנה לאקדמיה ללשון העברית ואשאל מה שם מתאים לבית של הכנסת.

מנחם בגין (גח"ל):

"הכנסת", זהו השם, וזה מספיק.

שלמה לורנץ (אגודת ישראל):
בכל אופן, לא "משכן".

היו"ר ק. לוז:

הכנסת תחדש את עבודתה בתאריך שהודעתי עליו בסיום המושב הראשון. שנה טובה ומועדים לשמחה. ישיבת הכנסת נעולה.

לא הצעת חוק זו רוצה להנציח את משטר הסיעות בכנסת ואין היא באה אלא כהמשך למה שנקבע בשנת 1949 בחוק המעבר.

אינני מבין את טענתו של חברי-הכנסת פרס הבא ללמוד מסעיף 14 כאילו חלוקת התפקידים בממשלה באה לשם נוחות קואליציונית ולא מטעמי האינטרס של המדינה. סעיף 14 היה קיים מאז ומתמיד, לא הכנסנו בו שינויים. תמיד אפשר היה ליצור משרדים חדשים, לבטל משרדים ולאחד משרדים, אלא שלדעתו המעשה הזה חשוב למדי כדי שהכנסת תתן דעתה עליו ושיהיה טעון אישור של הכנסת. מדוע היה זה כשר שמונה-עשרה שנה, ופסול רק היום?

שמעון פרס (רפ"י):

זהו חוק יסוד וקודם היה זה חוק מעבר — ויש הבדל בין השניים.

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

מה שקיים במשך שמונה-עשרה שנה במדינה הקיימת שמונה-עשרה שנה וחצי, הוא בבחינת חוק קבוע, בין שאתה מכנה זאת חוק יסוד או חוק מעבר. דווקא חברי-הכנסת יערי בא והוסיף לנו עוד גימוק, שמא הממשלה תעביר שטחי פעולה מסויימים ממשרד למשרד, בלי אישור הכנסת. זה כמו אותו סיפור על החותנת הכועסת.

(קריאה: איננו מכירים את הבדיחה).

מנחם בגין (גח"ל):

בדיחה על החתנתה היא תמיד ישנה.

שר-המשפטים י. ש. שפירא:

כל החתונות הן ישנות, כי הן נקנות.

חברי-הכנסת לורנץ העסיק אותנו בציטטות נאות מאד מספרים חשובים מאד והחלונן שבחוק יסוד: הממשלה אין משום רוח ישראל סבא, אין בו מסורת ישראל. ישבתי וחכיתי שמא יציע איזה דבר שאפשר יהיה להכניסו להצעת החוק. חוץ מאשר איחולים טובים, מאווים גדולים שיכול היה להציגם מדברי הרמב"ם, לא הביא ולא הצליח להסביר לנו כיצד להפעיל זאת. אולי היית אומר לי כיצד אפשר להכניס את כל זה לחוק? זאת לא שמעתי.

רצוני למסור אינפורמציה נוספת ביחס לסעיף 24 בדבר הסודיות. בחוק יסוד: הכנסת נקבע, שישירות הכנסת הן בדרך כלל פתוחות, אבל הכנסת יכולה גם לצוות על סגירת הדלתות ועל קיום ישיבות חשאיות. יתר על כן, יושביראש הישיבה יכול, מטעמי בטחון, לאסור על פרסום דברים שנשמעו בישיבה פתוחה. ביחס לישיבות סגורות או לדברים שיושבי ראש הישיבה אסר על פרסומם, הרי המפרסם אותם, בין אם הוא חבר כנסת ובין אם הוא עיתונאי, עבר עבירה פלילית ויש עליו עונש כפי שנקבע בסעיף 30 לחוק יסוד: הכנסת.

הוא הדין לבתי-המשפט. חוק המדינה קובע שהדיונים בבתי-המשפט פומביים, אבל בית-המשפט, במקרים מסויימים, רשאי לאסור על הפרסום או לצוות על סגירת הדלתות. ואם מישהו מפרסם את הדברים שנשמעו בדיון בדלתיים סגורות, הרי עבר עבירה פלילית ויחול עליו עונש.

נספחות

סדר-היום לישיבה צ"ה

חוק יסוד: הממשלה (קריאה ראשונה).

סיכום הישיבה

ב. ראש-הממשלה ל. אשכול הביא לקריאה ראשונה חוק יסוד: הממשלה. בדיכוח השתתפו: מ. בגין, ב. אזניה, מ. אונא, ש. פרס, מ. יערי, י. הררי, מ. ביבי, ש. לורנץ, מ. וילנר, א. אבנרי, י. כץ, י. ישעיהו-שרעבי, ז. שרף, ש. ז. אברמוב, ש. אלוני. שר-המשפטים י. ש. שפירא השיב למתחכמים. הוחלט: להעביר את החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

ישיבה צ"ה (ט"ו באלול תשכ"ו — 31 באוגוסט 1966)
היו"ר — ק. לוז; י. ישעיהו-שרעבי; א. בן-אליעזר.
א. יושב-ראש הכנסת ק. לוז פתח את הישיבה הראשונה של הכנסת במשכנה החדש והזכיר שני מאורעות בדברי ימי ישראל, להם קשר היסטורי למאורע של ימינו אלה, שהתרחשו בחודש אלול: ביזמת חגי וזכריה הוחל בבניית בית המקדש השני וביזמת נחמיה גשלמה בחודש זה חומת ירושלים.