

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

מאת

ד"ר קלוד קליין

כל משטר מבוסס על מספר הנחות יסוד ומיישם למעשה — בין במפורש ובין במשתמע — מספר תיאוריות בנוגע לבעיות קונסטיטוציוניות בעלות משקל רב, כגון: ריבונות, ייצוג, מנדט, יחסים בין הרשויות השונות וכו'. המשטר הפרלמנטרי מהווה מעין תשובה גלובלית לסוגיות אלה. הן הנסיון ההיסטורי והן הנתונים העיוניים למיניהם גיבשו את ההגדרה המשפטית הכוללת של המשטר הפרלמנטרי.

דומה שבויכוח המחנהל כמעט בלא הפסק על אופי המשטר בישראל, לא נבדקו שאלות אלה די צרכן. נראה אם כן, כי לאחר 25 שנות קיום המדינה במשטר פרלמנטרי, כדאי לבדוק סוגיות אלה.

נבדוק ונזכיר תחילה את הממצאים המקובלים של התיאוריה הקונסטיטוציונית של הפרלמנטריזם בכלל, ולאחר מכן ננתח את הפרלמנטריזם הישראלי לאור ממצאים אלה.

1. התיאוריה הקונסטיטוציונית של המשטר הפרלמנטרי

מי שמתעניין קמעה בנושא זה של פרלמנטריזם, משטר פרלמנטרי, והגדרה משפטית של משטר כזה, מגלה עד מהרה ש"תקופת הזהב" — בספרות — של אותו נושא, היא התקופה שבין שתי מלחמות העולם.¹

הסיבה לכך מובנת למדי ולמעשה היא כפולה: מחד גיסא, המשבר הגדול אשר פקד את המשטרים הפרלמנטריים המערבי-אירופיים (בעיקר גרמניה, איטליה, צרפת ואף

1 נזכיר כאן את היצירות החשובות ביותר: Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung, in ihrer wahren und ihrer unechten Form*, Tübingen 1918 (הורגם לצרפתית ב-1924 בשם *Le régime parlementaire*); Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 2. Auflage, Berlin 1926 (הדפסה חדשה ב-1961); Hans Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus* (Schriften der soziologischen Gesellschaft in Wien), Wien und Leipzig 1926; Hans Klinghoffer, *Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen*, Stuttgart 1928; René Capitant, "Régimes parlementaires," in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris 1933, pp. 31–57; R. Carré de Malberg, "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme," 48 (1931), *Revue du droit public en France et à l'étranger*, pp. 225–244; Walter Schelcher, "Das parlamentarische System," (1921), *Archiv des öffentlichen Rechts*, Neue Folge, 2 257; Ulrich Scheuner, "Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems," 13 *AöR NF*, 209

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

אנגליה), ומאידך גיסא, הקמתן של מספר גדול של מדינות לאחר חתימת הסכמי השלום או השינוי שחל במשטרים רבים באירופה באותה תקופה. ברוב המקרים בחרו מדינות אלה דווקא במשטר הפרלמנטרי.² מצב עובדתי זה מסביר את ההתעניינות במשטר הפרלמנטרי באותה התקופה. התעניינות זו כללה הן את האספקטים המשפטיים והן את האספקטים הפוליטיים של משטר זה. אין זאת אומרת, כמובן, שלא היתה התעניינות במשטר הפרלמנטרי גם במאה ה-19, או לאחר 1945.³

מה הם, בעיני התיאוריה, הקריטריונים הסמנטיים של המשטר הפרלמנטרי? אם כי יש ויכוח לגבי כמה סממנים, דומה שהוויכוח מתמקד ביותר בשאלת טבעם ומשקלם. ניתן לקבוע, שהרעיון של המשטר הפרלמנטרי בנוי בעיקר על שני עקרונות:

(1) התייחסות מסוימת לעיקרון של הפרדת הרשויות;

(2) עיקרון הייצוגיות (representative principle).⁴

נבדוק עתה את שני הקריטריונים ואת משמעותם לגבי קביעת ההגדרה של המשטר הפרלמנטרי.

(1) עיקרון הפרדת הרשויות ויישומו במסגרת המשטרים הפרלמנטריים

הכוונה כאן, אינה, כמובן, בהצגת התיאוריה של הפרדת הרשויות, כפי שהיא הוצגה מאז לוק ומונטסקיה.⁵ אולם נראה לנו חשוב לציין כמה אבני יסוד של התיאוריה.

2 המאמר של פרופ' קלינגהופר, המוזכר לעיל, מנתח אותן החוקות הפרלמנטריות החדשות שלאחר 1918 (במאמר נבדקו 13 חוקות, ביניהן של: גרמניה, אוסטריה, דנציג, פולין, אירלנד, שלוש המדינות הבלטיות, פינלנד וכו').

3 לגבי המאה ה-19, ראה ספרו הקלאסי של Bagehot (מהדורה הראשונה פורסמה ב-1867): *The English Constitution*, אשר כולל ניתוחים שנתפרסמו על מהותו של הפרלמנטריזם (Cornell Paperbacks Ithaca, New York 1966). ראה גם: J. Stuart-Mill, *The Representative Government* (1861), תורגם לעברית: *ממשל של נציגים*, ירושלים, תשי"ח; כן ראה מהדורות השונות של Esmein, *Eléments de droit constitutionnel* (מהדורה ראשונה 1895, מהדורה אחרונה – שמינית – 1927). לגבי התקופה לאחר 1945, ראה, למשל: Lalumière et Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Paris 1966; A. Kobzina, "Parlamentarismus: Wesen, Wandel, Wirklichkeit," *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Neue Folge XXIII, 7-46). ראה הסקירה של פרופ' אקצין, בספרו *תורת המשטרים* (תשכ"ח), עמ' 238-283.

4 סממנים אלה ניתנים, למשל, על-ידי Lalumière et Demichel בספר המוזכר לעיל, בהערה 3 (עמ' 3: "La notion juridique de régime parlementaire"). המחברים רואים למעשה שלושה עקרונות (הם מוסיפים את העקרון של שלטון החוק), אך נראה לנו, ששלטון החוק כלול בעקרון הייצוג.

5 נזכיר כאן, שכל התיאוריה של הפרדת הרשויות של מונטסקיה נכללה בפרק 6 של הספר ה-11 של רוח החוקים. פרק זה נקרא "על חוקת אנגליה", כאילו מונטסקיה התכוון למסור תיאור של המשטר הבריטי באותה תקופה. ראה: De l'esprit des lois (Chapitre 6, Livre 11), Bibliothèque de la Pléiade, p. 396. על הפירוש המשפטי של תיאורית מונטסקיה ראה המאמר הקלאסי של Prof. Charles Eisenmann, "L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs," in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris 1933, p. 190; כמו-כן המאמר של Prof. Eisenmann, "La pensée constitutionnelle de Montesquieu," in *Recueil du bicentenaire de l'Esprit des lois*, Paris 1952, p. 133. ראה גם: M. J.L. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1969.

כידוע, התיאוריה של הפרדת הרשויות בנויה קודם כל על הבחנה יסודית בין פונקציות ממלכתיות שונות: חקיקה, ביצוע, שפיטה. לפי מונטסקייה יש לקבוע גבולות לכל אחד ואחד מבעלי שלוש הפונקציות, על מנת לשמור על חירות הפרט. אך מונטסקייה קובע הגבלה נוספת. גישתו זו קובעת הגבלה גם על עצם פעולתו החקיקתית של המחוקק. הכיצד? — על ידי מתן זכות וטו לרשות המבצעת (למלך) לגבי חוקים שאינם נראים לה⁶. אולם מונטסקייה אינו מקנה זכות מקבילה לרשות המחוקקת ביחס לרשות המבצעת, אלא מעניק לרשות המחוקקת רק את הזכות לבדוק "כיצד החוקים שהיא קבעה בוצעו"⁷. המצב של הרשות השופטת הוא, כמובן, שונה לגמרי⁸. במלים אחרות: אמנם יש אצל מונטסקייה הפרדה של הפונקציות, אך אף אחד מן הממונים על הפונקציות אינו נהנה מבעלות בלעדית על אותה פונקציה שעליה הוא ממונה.

יתרה מזו: במישור היחסים בין הפרלמנט לבין המלך (קרי: הממשלה) נקבעו זכויות בעלות חשיבות רבה למלך: המלך הוא שמכנס (convokes) את הפרלמנט, והוא שיכול להאריך את תקופת כהונתו.

אין ספק, שאותה אינטרפרטציה של הפרדת הרשויות, כפי שראה אותה מונטסקייה, היא המקובלת כיום. לאינטרפרטציה הזאת קורא פרופ' אייזנמן: האינטרפרטציה הפוליטית לעומת האינטרפרטציה המשפטית של ה-Staatsrechtswissenschaft⁹. כיצד מתקשרים דברים אלה עם התגדרה של המשטר הפרלמנטרי? כאן יש לזכור את הנסיבות ההיסטוריות ששימשו רקע לגיבוש התיאוריה הן של הפרלמנטריות והן של הפרדת הרשויות. במלים אחרות, אפשר לומר, שכל התיאוריה נעשתה, למעשה בצורה של אידיאליזציה שיטתית של תקופה מסוימת במאבק ההיסטורי בין הפרלמנט לבין הכתר באנגליה, היא תקופת המאה ה-18¹⁰. מאבק זה הגיע לגיבוש סופי ב-1782, כאשר לראשונה נאלץ המלך ג'ורג' השלישי להדיח ראש ממשלה אשר לא נהנה מתמיכת

6 ראה במהדורת ה-Pléiade של רנה החוקים, בעמ' 402-403 ובענין זה בניתוח שנחשב כיום נקבוע של פרופ' Eisenmann ב-Mélanges Carré de Malberg, עמ' 168-169.

7 מהדורת ה-Pléiade, עמ' 403: "Mais, si dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a le droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées".

8 אך מונטסקייה סבור, שלגבי סוגים מוגדרים של פשעים יש להסמיך את הפרלמנט לשפוט (Pléiade, עמ' 404).

9 ראה ב-Eisenmann, Recueil du bicentenaire de l'esprit des lois, עמ' 135; לראשונה, לפוליטית, הוא גם קורא: האינטרפרטציה של המאה ה-19, לשניה — זו של המאה ה-20. הוא מייחס, כמובן, את ה-Federalist (Hamilton, Jay, Madison) לראשונה, ואת ה-Staatsrechtswissenschaftler כמו Georg Jellinek, Paul Laband ובגרמניה או Duguit, Esmein ו-Carré de Malberg, בצרפת לשניה. ברור כאן, שהמונח "אינטר-פרטציה של המאה ה-20" מתייחס למחצית הראשונה של המאה (כל המחברים של האסכולה הזאת נפטרו עוד לפני 1940). ראה גם: Michel Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle, Paris 1973.

10 לתקופה הזאת קורא, למשל, Keir: The Classical Age of the Constitution, ראה: D. Keir, The Constitutional History of Modern Britain, (8th ed.), 1966. ראה גם: J. H. Plumb, The Growth of Political Stability in England (1675-1725), 1967.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

הבית¹¹. הפרלמנטריזם אינו נתון סטטי אלא בכל שלב משלבי המאבק ההיסטורי הוא משקף מציאות מסוימת ואולי יותר מזה, הוא משקף את יחסי הכוחות בתקופה מסוימת.

אך השאלה הנשאלת מכאן היא זאת: כלום ניתן להגדיר הגדרה משפטית את היחסים בין הבית לבין הממשלה בתנאים של הפרדת רשויות.

שתי נקודות עיקריות מהוות מוקד הוויכוח:

(א) מוניזם, דואליזם ואחריות פרלמנטרית של הממשלה;

(ב) הזכות לפזר את הפרלמנט.

(א) מוניזם, דואליזם ואחריות פרלמנטרית של הממשלה

שאלה זו היתה ועודנה מוקד לוויכוח, כאשר באים להגדיר משטר פרלמנטרי. במלים אחרות: האם המשטר הפרלמנטרי הוא משטר דואליסטי, כלומר, משטר המבוסס על שתי רשויות מקבילות שוות (הפרלמנט והממשלה) או שהוא מבוסס על רשות אחת (הפרלמנט), כאשר הממשלה תלויה בו, עד כדי שאינה יכולה להראות כרשות עצמאית.

הגישה המוניסטית היתה, למשל, זאת של Bagehot וכן זאת של Carré de Malberg. הן Bagehot¹² והן Carré de Malberg¹³ מגדירים ממשלה כוועדה של הבית הממונה על ביצוע. Bagehot כותב:

"No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation. The connecting link is the Cabinet. By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body. The legislature has many committees, but this is its greatest."¹⁴

באותה רוח מסכם Carré de Malberg את ניתוחו:

"Dans ces conditions, le ministère doit être considéré comme étant essentiellement une commission gouvernementale des assemblées."¹⁵

("בתנאים אלה, יש לראות את הקבינט בעיקר כוועדה ממשלתית של הבתים")

אולם נראה, כי המוניזם לא נתקבל כלל. נכון יותר לומר, שמשטר מוניסטי מן הסוג המתואר על-ידי Bagehot ו-Carré de Malberg אינו כלל משטר פרלמנטרי אלא מתאר

11 ראה המסמכים ב-, Costin and Watson, *The Law and Working of The Constitution*, Documents, I (1660-1783), II (1784-1914), London 1952, בעיקר כרך ראשון, עמ' 398.

12 ראה: *The English Constitution*, מהדורת Cornell, עמ' 66.

13 ראה: Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, (מהדורה חדשה מצולמת 1962), כרך שני, עמ' 71.

14 Bagehot, שם, עמ' 66.

15 Carré de Malberg, שם, עמ' 72.

יותר *Gouvernement d'Assemblée* דהיינו, משטר שבו אין כלל הפרדת רשויות, כאשר כל הסמכויות מרוכזות בידי האסיפה אשר רק ממנה ועדות¹⁶ התלויות בה. הדואליזם לעומת זאת גורס קודם כל "שיווי משקל" בין שתי הרשויות. מבחינה משפטית אפשר יהיה לומר, שהדואליזם דורש בראש וראשונה הכרה בממשלה כבעלת אישיות משפטית פוליטית נפרדת מזו של הפרלמנט¹⁷. דבר זה, כמובן, מנוגד לחלוטין לגישה המוניסטית המתוארת לעיל. לפרלמנטריום הדואליסטי קורא Redlob: "Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren Form" (הממשל הפרלמנטרי בצורתו האמיתית), לעומת הסוג הראשון (המוניסטי): "Die parlamentarische Regierung in ihrer unechten Form"¹⁸ (הממשל הפרלמנטרי בצורתו המזויפת). רוב הוגי הדעות תומכים בגישה הדואליסטית, למשל: Duguit¹⁹, Hauriou²⁰ ו-Loewenstein²¹. לגישה זו מצטרף גם Amery בספרו המפורסם "Thoughts on the Constitution"²². במלים אחרות, התיאוריה המקובלת גורסת שמשטר פרלמנטרי הוא משטר דואליסטי של הפרדת רשויות גמישה²³. אך ברור, שדואליזם אורגני ושיווי משקל אינם מספיקים כדי להוות משטר פרלמנטרי, שכן יש להפריד גם בין משטר פרלמנטרי לבין משטר נשיאותי. גם משטר נשיאותי מבוסס על הפרדה אורגנית ועל שיווי משקל (יותר לחשוב שה-checks and balances מתייחסים גם לזה). ברם המשטר הפרלמנטרי משלב הפרדת הרשויות עם אחריות

16 משטר זה גם קרוי *gouvernement conventionnel* לפי דוגמת ה-Convention (צרפת 1792-95). ה-Long Parliament (1640-1653) הבריטי שייך אף הוא לקטגוריה זו. ראה הספר המקיף של Paul Bastid, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris 1956. גישה מוניסטית אפשר למצוא גם אצל Thoma, 1 AÖR NF, 228, 235 (במסגרת ביקורת על ספרו של Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*).

17 ראה: Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*, 8ème édition, Tome I, p. 170: "(Le gouvernement parlementaire) suppose aussi la séparation juridique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, qui sont confiés à des titulaires distincts et indépendants" ("הממשל הפרלמנטרי מניח אף הוא את ההפרדה המשפטית בין כוחות הרשות המחוקקת לבין כוחות הרשות המבצעת, כוחות המוענקים לבעלים נפרדים ועצמאיים").

18 זה הוא שם הספר של Redlob (ראה לעיל, הערה 1).

19 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3ème éd., 1928, Tome 2, p. 805.

20 Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2ème éd., 1929, p. 196.

21 עמ' 83, 1959, *Verfassungslehre*.

22 ראה עמ' 33, 1964, Oxford Paperbacks.

23 ברור, שהדואליזם (יותר מן המוניזם) מבוסס על ההבחנה האורגנית של הרשויות, אך, דרוש שיתוף פעולה הדוק, מכאן ההפרדה הגמישה. יש להזהר מפני משמעות אחרת של המונח "דואליזם" דווקא באותו תחום של הפרלמנטריום. "דואליזם" מתייחס גם כן לאקסקוטיבה ביקפליית (כלומר, מחולקת שווה בשווה בין ראש המדינה לבין ראש הממשלה). ברוב המשטרים הפרלמנטריים הדואליזם הינו פורמלי בלבד, מאחר וראש המדינה איבד את סמכויותיו המהותיות, אך לא כן במשטר הפרלמנטרי הווייטרי (לפי רפובליקת ווייטמר) שבו הנשיא, מהיותו נבחר עליידי העם ישירות, נמצא בעמדה חזקה מול הפרלמנט וכן מול ראש הממשלה (כזהו גם המשטר הצרפתי מאז 1958). ראש הממשלה, במשטר זה אחראי הן בפני הפרלמנט והן בפני הנשיא.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

פרלמנטרית (כלומר, עם האפשרות להדיח את הממשלה על-ידי הבעת אי-אמון בה). קריטריון זה (הבעת אי-אמון בממשלה) כה חשוב וכה אופייני, עד שמספר מחברים חשבו אותו כקריטריון בלעדי להגדרת המשטר הפרלמנטרי.

במאמרו ראה פרופ' קלינגהופר באפשרות של הדחת הממשלה על-ידי הצבעת אי-אמון בה בפרלמנט את הקריטריון המשפטי הבלעדי למשטר הפרלמנטרי.²⁴ דבר זה אינו נראה לנו כנכון, או ליתר דיוק: אינו נראה לנו כמספיק. אמנם בהתפתחות ההיסטורית, אשר הובילה למשטר הפרלמנטרי, היתה האפשרות להדיח את הממשלה על-ידי הבעת אי-אמון בה, השלב הראשון של גיבוש משטר זה (נזכיר את התופעה בבריטניה החל מ-1782 כאמור לעיל). אך הדבר אינו נראה לנו כמספיק, וזאת הן מהבחינה המשפטית, והן מהבחינה הפוליטית.

דומה שכאן אפשר להזכיר את הגסיון של המלומד הצרפתי-רוסי Boris Mirkine-Guetzévitch²⁵ להראות שה-Convention היתה לאמיתו של דבר משטר פרלמנטרי ולא *Gouvernement d'Assemblée*. הטענה היתה, כי מאחר שבזמן קיומה של ה-Convention (1792-1795) עברו עליה מספר משברים אשר הביאו כל אחד להחלפת הקבוצה השלטת לכן כמות המשטר פרלמנטרי. תקופת ה-Convention מחולקת לשלוש תקופות עיקריות: תקופת ה-Gironde, תקופתו של Robespierre (Montagne) ותקופת Thermidor של הרי-אקציה. אולם מה שקרה כאן הוא, שאמנם היתה החלפת הקבוצות השולטות (ע"י החלפת הוועדות השונות, כגון ה-Comité de Salut Public) אך אותן ועדות לא הצליחו אף פעם להגיע למעמד של אישיות משפטית נפרדת מזו של האסיפה. הוועדות היו נבחרות מחדש כל חודש (אף כי לעתים אותם האנשים נבחרו מחדש ברציפות) ואפשר היה להדיח אותם במשך זמן הכהונה.

במלים אחרות: היה חסר כאן האלמנט הדואליסטי שבדק לעיל. קיום האפשרות של הבעת אי-אמון אשר כתוצאה ממנה חייבת הממשלה להתפטר מהווה אם כן אלמנט הכרחי אך בלתי מספיק לקיום משטר פרלמנטרי. האחריות הפוליטית כוללת, כמובן, את הרעיון של האחריות הקולקטיבית של הממשלה בפני הבית, אף כי במספר מדינות החוקה מאפשרת הבעת אי-אמון אינדיבידואלית אשר כתוצאה ממנה רק שר אחד חייב להתפטר. לאחריות הקולקטיבית משמעות ברורה בכך שהיא גותנת ביטוי לאחידות באורגן המבצע. בפרספקטיבה זו יש להזכיר שהרעיון של Cabinet government הינו בראש וראשונה הישג של הפרלמנט לעומת המלך, באשר באופן הדרגתי המלך איבד את סמכויותיו אשר הועברו לממשלה, דווקא מכיוון שזאת אחראית בפני הפרלמנט. מכאן גם המעמד החדש של ראש המדינה במשטר פרלמנטרי, אשר אינו ניתן להדחה (פוליטית) (inviolable) אך אינו בעל סמכויות פוליטיות של ממש (מכאן גם הצורך בחתימת הקיום²⁶ אשר

24 ראה: Klinghoffer, שם, עמ' 57, הערה 1.

25 "Le gouvernement parlementaire sous la Convention," 4 (1937), *Cahiers de la Revue française*, p. 47.

26 ראה ניתוח היסטורי של תהליך זה אצל John P. MacIntosh, *The British Cabinet*, University Paperback, London, 1968, עמ' 35-72. בענין משמעות מוסד "ראש המדינה" במשטר פרלמנטרי מבחינה השוואתית ותיאורית ראה הספר המאלף של Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln, 1970.

באמצעותה נוטל על עצמו השר החותם את האחריות הפוליטית לאקט שאליו מתייחסת התתימה).

במשטר דואליסטי, שבו הממשלה יכולה ליפול על-ידי הבעת אי-אמון, כיצד בכל זאת קיים בו שיווי משקל? כאן המקום להתייחס לבעיית זכות הפיזור של הבית על-ידי הממשלה. האם אותה זכות מהווה חלק אינטגרלי של המשטר הפרלמנטרי התקין?

(ב) זכות פיזור הבית

התמונה האידיאלית של המשטר הפרלמנטרי מתארת את הזכות הזאת כמשקל-נגד לאפשרות של הבעת אי-אמון בממשלה. במלים אחרות: במקרה של סכסוך בין שתי רשויות הנחשבות כשוות, יובא הסכסוך בפני העם.

התמונה נראית איפוא כך: כאשר הבית הביע אי-אמון בממשלה (וזאת צריכה להתפרש) באה הממשלה ומפזרת את הבית. העם יכריע איפוא בין שתי הרשויות על-ידי בחירות חדשות.

האם זאת באמת המשמעות של זכות הפיזור?

כדי להבין את המשמעות הקונסטיטוציונית של זכות הפיזור, שוב עלינו לנתח את אותה הזכות כמסגרת ההתפתחות ההיסטורית באנגליה.

זכות הפיזור באנגליה נחשבה קודם כל כפרווגטיבה של הכתר.²⁷ הפיזור היה נשק בידי הכתר כנגד הבית, אך ברור, שמשמעותה של זכות הפיזור משתנה כאשר, למעשה, המלך או המלכה אינם יכולים לפזר את הבית מבלי שראש הממשלה יבקש זאת. כאן אולי המקום לציין כמה סממנים חשובים של זכות הפיזור:

מאז 1783²⁸ לא הדיח המלך באנגליה ראש ממשלה (בתנאי, כמובן, שזה נהנה מתמיכת הבית): עילת ההדחה האחרונה, באותה שנה, היתה דווקא סירובו של ראש הממשלה ליעץ (to advise) פיזור. מאז התגבשה הדעה, שאין המלך מפזר את הבית מבלי שראש הממשלה (או הממשלה) יעץ לו לעשות כן.

מאז 1918 באה ה"עצה" לא מן הממשלה (ה-Cabinet) אלא מראש הממשלה (גוהל שהונהג על-ידי Lloyd George).²⁹

המלך חייב לפזר את הפרלמנט, אם נתבקש על כך על-ידי ראש הממשלה (להוציא אולי מקרים מיוחדים).³⁰

נראה, שזכות הפיזור איבדה באנגליה כמעט לחלוטין את האופי הפרווגטיבי וקיבלה אותו ציביון של משקל כנגד בידי הממשלה (ראש הממשלה). במלים אחרות, אפשר לומר בסייגים מסויימים, שזכות הפיזור באנגליה מבטאת כיום את הדואליזם החדש: במקום הכתר מופיע ראש הממשלה כנגד הבית.

חשיבות הזכות בולטת אולי יותר במשטרים פרלמנטריים אחרים:

Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., 27 432-438; Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed., Paperback ed., 1969, 412-428; Wade and Phillips, *Constitutional Law*, 8th ed., 1970, 84; O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., 105-110.

28 על הדוגמא של 1834 יש ויכוח, אם אמנם היתה זאת הרחה.

29 ראה: O. Hood Phillips, עמ' 106, 107, הערה 27.

30 ראה: Wade and Phillips, עמ' 85.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

בצרפת: מאז קבלת חוקת 1958 (הרפובליקה החמישית) יכול הנשיא לפזר את האסיפה הלאומית (ההגבלה היחידה היא, שהוא אינו יכול לעשות כן יותר מפעם אחת תוך תקופה של 12 חודש).³¹

בגרמניה המערבית: ס' 68 לחוק היסוד של 1949 מאפשר פיזור ה-Bundestag, כאשר ראש הממשלה ביקש הבעת אמון ולא זכה (אך גם לא הופל, מכיוון שס' 67 דורש לשם כך בחירה של ראש ממשלה חדש, בד בבד עם הבעת אי האמון). במלים אחרות, הפיזור משמש כאן כדי לצאת ממבוי סתום, כאשר יש רוב נגטיבי אך זה לא יצליח להרכיב קואליציה!³²

באיטליה: ס' 88 לחוקה מאפשר לנשיא לפזר את שני הבתים (או רק אחד מהם) זולת בחצי השנה האחרונה לכהונתו.

במספר גדול של מדינות קיימת זכות הפיזור: בלגיה (ס' 71 לחוקה), הולנד (ס' 107), שוודיה (ס' 108), דנמרק (ס' 32(4)); רק נורבגיה אינה מכירה בה.

זכות הפיזור אמנם מבוססת היטב: מספר המשטרים הפרלמנטריים אשר אינם מכירים בה -- קטן וכמעט אפסי.

נכון, שברוב המקרים הזכות אינה משמשת לבירור סכסוך אלא לקביעה נוחה של מועד הבחירות אך יש לפחות שלושה מצבים, שבהם הזכות משמשת כממצעי הכרעה:

— בשיטה דו-מפלגתית (two party system) במקרה של פילוג בסיעה של המפלגה השלטת;

— במקרה של מדינה העומדת בפני הכרעה גורלית, וכאשר אין באותה מדינה משאל עם ממוסד. במקרה זה הפיזור יבוא במקום משאל העם (הבחירות החדשות תתקדנה סביב השאלה העומדת להכרעה);

— במדינה רב-מפלגתית, כאשר אין אפשרות להגיע לקואליציה ממשלתית בהרכב הקיים (בלגיה, איטליה).

נראה איפוא, שזכות הפיזור מהווה חלק אינטגרלי וחשוב של המשטר הפרלמנטרי האמיתי. בלי פיזור אין הממשלה נהנית מעצמאות ריאלית. בקיצור, בלי זכות פיזור, אין דואליזם אמיתי. נראה, שמשטר פרלמנטרי בלי זכות פיזור לממשלה עשוי להדרדר ל-"Gouvernement d'Assemblée".

31 ראה חוקת 1958, ס' 12. דהיגול השתמש פעמיים בזכות זו: פעם ב-1962, לאחר שהאסיפה הביעה אי-אמון בממשלת פומפידו, ופעם ב-1968, בזמן מהומות הסטודנטים והשביתות. בתקופת הרפובליקה ה-3 (1875-1940) נחשבה הזכות כ-obsolete לאחר שימוש בלתי מוצלח בה על-ידי הנשיא Mac-Mahon ב-1876. נוצרה אז הרגשה שפיזור הבית הינו אקס אנט-י-דמוקרטי. בזמן הרפובליקה ה-4 (1946-1958) היו דרישות נוקשות מאוד לביצוע פיזור (הפיזור היה אפשרי, אך שתי ממשלות הופלו תוך 18 חודש). פיזור אחד בלבד הוכרו על-ידי אדגר פור ב-1955.

32 הדבר נעשה על-ידי הקנצלר ברוגס ב-1972, משום שאיבד את הרוב ב-Bundestag, אך האופוזיציה לא היתה מסוגלת להרכיב ממשלה. יוזכר כאן מקרה מעניין בפסיקה מזמן רפובליקת וויימר: בית-משפט המדינה (Staatsgerichtshof) של Oldenburg נתבקש בשנת 1925 לדון בעתירת מספר מפלגות של האסיפה המדינתית על חוקתיות פיזור לאחר הבעת אי-אמון בממשלה. פסק הדין פיתח התיאוריה של שיווי המשקל הדרוש בין הרשויות, כלומר, כאן של ריסון האסיפה על-ידי הפיזור כנגד אפשרות של הבעת אי-אמון. ראה הפסק ב-"Archiv des öffentlichen Rechts, 225 (1925) 9".

ברור, שזכות הפיזור מהווה תמיד כוח מרסן לפרלמנט. משטר פרלמנטרי או פרלמנטריזם, אין משמעותם הוסר הגבלות כלשהן. ההגבלות יכולות להיות משפטיות (חוקה הנוקשה והעליונה, הכוללת ביקורת שיפוטית על החקיקה) או פוליטית (אפשרות של פנייה לאומה). מובן גם, מדוע אין צורך בפיזור במשטר נשיאותי, שכן במשטר זה אין צורך במשקל נגד, מאחר ואין אפשרות של הדחת נשיא (להוציא ה־Impeachment). אפשר לסכם, שהן מבחינה עניינית, והן מבחינה השוואתית, נראה כי זכות הפיזור היא חלק מהותי של המשטר הפרלמנטרי.

עד עתה הגדרנו את המשטר הפרלמנטרי, כמשטר המכיר בהפרדה אורגנית בין הרשויות אך תומך בשיתוף פעולה הדוק ביניהן, משטר המבוסס על אחריות פוליטית של הממשלה כלפי הבית והכולל גם אפשרות של פיזור הבית. אך ברור, שההגדרה הזאת אינה מספקת: חסר האלמנט החשוב של הרפרזנטטיביות של המשטר, אשר נותן לו צביון מושלם.

(2) המשטר הפרלמנטרי: משטר רפרזנטטיבי

מאז ומתמיד נחשב המשטר הפרלמנטרי קודם כל כמשטר רפרזנטטיבי, עד כדי שלעתיים משתמשים בביטוי "Representative government" במקום "Parliamentary system".³³

כללית אפשר אמנם לומר, שהגישת הזאת היתה בעיקרה הגישה של המאה ה-19.³⁴ אין ספק, שכוחו הבסיסי של הפרלמנט נובע מן העובדה שהוא מייצג "represents" את האומה. השאלה המתבקשת מכאן היא, האם הפרלמנט נהנה מזכות ייצוג בלעדית או שמא האומה יכולה להביע רצונה גם בדרך אחרת?

אין בכוונתנו לבדוק במסגרת הנוכחית את התיאוריה של הרפרזנטציה בכללותה. כידוע, התיאוריה הזאת היא ללא ספק מן המסובכות ביותר בכל תורת המדינה (ה־Staatslehre).³⁵ אנו נסתפק בבדיקת התיאוריה במידה שהיא נוגעת למשטר הפרלמנטרי. במסגרת המצומצמת הזאת אפשר לסכם את התיאוריה בשתי הנחות:

33 ראה הספר של A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, Unwin University Books 1969; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et étranger* (ראה הערה 17 לעיל), עמ' 86; Kelsen (*Das Problem des Parlamentarismus*, עמ' 5-6), אף מגדיר הפרלמנטריזם על-ידי הרפרזנטציה: אומנם הוא מכנה אותה "פיקציה" (עמ' 8), אך ה"פיקציה" הזאת מהווה את הבסיס לגיטימציה של המשטר: "Die Fiktion der Repräsentation soll den Parlamentarismus vom Standpunkt der Volkssouveränität legitimieren" (תפקידה של פיקציה הייצוג הוא לספק לגיטימציה לפרלמנטריזם מנקודת הראות של ריבונות העם). ראה גם: J. Stuart-Mill, *ממשל של נציגים*, passim. ראה גם: Ernest Barker, *Essays on Government*, "The Parliamentary System of Government," 2nd ed., Oxford Paperb., 85-86.

34 ראה לענין הזה ההערות המעניינות של Carl Schmitt בספרו: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, עמ' 43, הערה 2. ראה גם: Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, עמ' 303-319.

35 ראה הקובץ של H. F. Pitkin, *Representation* (1969), Atherton Press, New York; Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, 2. Auflage, Berlin, 1960. ראה גם: H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967. הספר מתאר בצורה

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

(א) הפרלמנט מייצג את האומה ;

(ב) רק הפרלמנט מייצג את האומה

אנו נבדוק שתי הנחות אלה על השלכותיהן לגבי סוגיות שונות.

(א) הפרלמנט מייצג את האומה

זהו החלק הכללי של התיאוריה. הכוונה היא למהות הכוח המועבר על-ידי המיוצג למייצג, כלומר, מן הבוחר לנבחר.

התיאוריה של המנדט מקורה קודם כל בייצוג (מנדט) המוכר במשפט האזרחי הפרטי. במובן זה פירושה: המייצג (הנבחר) פועל בשם המיוצג על-פי הסמכה (המנדט) שהוא אקט הבחירה. אך תיאוריה כזאת, כמובן, מצומצמת מדי, מכדי שתוכל לענות על צרכי החיים הציבוריים.

גראה, שבחקופה מוקדמת יותר היה הייצוג הפוליטי מבוסס על המנדט של המשפט הפרטי. למשל, באנגליה בימי הביניים³⁶ או בצרפת ב־*Etats-Généraux*³⁷. המהפכה המשפטית של ה־*Etats-Généraux* ביולי 1789 היתה לא רק שינוי השם ל־*Assemblée nationale* ולאחר מכן ל־*Assemblée constituante* אלא שהנבחרים "השתחררו" מן ה־מנדטים שקיבלו והפכו אותם ל־מנדט ציבורי, במובן המודרני של המלה. דבר זה סוכם על-ידי Mirabeau בצורה מאלפת כשאמר:

"Je n'ai pas été élu pour vos idées, mais pour les miennes"

("לא נבחרתי בשל דעותיכם, אלא בשל דעתי").

באותה תקופה בערך כותב Burke דבר דומה במכתבו המפורסם לבוחריו בבריסטול:

"Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents..."

Your representative owes you not his industry only, but his judgment: and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion..."

...Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole—where not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You

³⁶ יסודית את התיאוריה של האורגן (עמ' 38). ראה גם בספרו של Carré de Malberg,

Contribution, הכרך השני, עמ' 499-410, אשר מכיל תיאוריה שלמה על הרפרזנטציה. ³⁷ ראה: D. Syme, *Representative Government in England, Its Faults and Failures*, 1927, p. 74; E. Porritt *The Unreformed House of Commons*, 1909, I, p. 255.

מצוטטים על-ידי G. Burdeau, *Traité de Science politique*, כרך 5, עמ' 288.

³⁷ ראה: Burdeau, עמ' 283.

choose a member, indeed, but when you have chosen him he is not a member of Bristol, he is a member of Parliament.”³⁸

אותו רעיון מצוי גם אצל מונטסקיה ב-1748.³⁹ אנו עוברים כאן בצורה מובהקת ביותר למנדט במסגרת המשפט הציבורי, הנקרא לעתים "מנדט רפרזנטטיבי" או בגרמנית "freies Mandat". ההנחה היסודית צריכה להיות מבוססת כאן על ניתוח מסוים של אקט הבחירה. הניתוח המאלף ביותר של סוגיה זו נמצא אצל Carré de Malberg:⁴⁰

"כשנוגעים בשאלה זו, יש קודם כל להזהר מפני הטעות עליה עומדת כל התיאוריה של המנדט הרפרזנטטיבי. יש להזהר מלערבב שני דברים שונים: העובדה של הבחירה והרעיון של העברת הסמכות. מן העובדה שהנציגים הם נבחרים האזרחים רצו להסיק, שהם מחזיקים את המנדטים מהאזרחים מכוח האצלה."

דברים אלה אפשר להמחיש על-ידי דוגמה ש-Carré de Malberg נותן: בחירתו של הנשיא על-ידי האסיפה אינה עושה אותו לנציג האסיפה. אין לראות באקט הבחירה העברת סמכויות לאסיפה. מקור הסמכות הינו אחר (בדרך כלל – החוקה) ואקט הבחירה הופך למעשה לאקט טכני. המדובר כאן על תיאוריית האורגן המפורסמת.⁴¹

במלים אחרות: על-פי תיאוריה זו הפרלמנט פועל כאורגן של המדינה. זהו חידוש של התיאוריה הצרפתית של ה-Souveraineté nationale, כפי שהיא פותחה לראשונה על-ידי Sieyès.⁴²

הגישה הזאת רואה באומה (la nation) גוף אבסטרקטי, אישיות משפטית, שאינה זהה עם קבוצת האנשים (האזרחים) המהווים את העם. האישיות הזאת היא בעלת הריבונות, וציבור הבוחרים רק ממלא כלפיה "פונקציה" מסוימת והיא: למנות

Burke, "Speech to The Electors of Bristol at The Conclusion of The Poll," (November 3, 1774) in Pitkin, *Representation*, 174.

39 ראה: "Il n'est pas nécessaire que les représentants qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire..." (אין זה הכרחי שהמייצגים, אשר קיבלו מן הבוחרים הוראה כללית, יקבלו הוראה מיוחדת על כל מקרה ומקרה).

40 Contribution, Tome 2, 218-219: "Lorsqu'on aborde cette question, il faut avant tout, se mettre en garde contre la méprise sur laquelle repose toute la théorie du mandat représentatif: il faut se garder de mêler deux choses qui sont distinctes, le fait de l'élection et l'idée de transmission du pouvoir. De ce que les députés sont les élus des citoyens, on a conclu qu'ils tiennent de ceux-ci, par voie de délégation, leur pouvoir"

41 תיאוריה זו בעלת חשיבות בכל מקרה שבו מדובר על יחס בין ציבור לבין גוף נבחר על ידיו. ראה, למשל, בעניין שליחות, פרופ' ג' פרוקצ'יה, "חוק השליחות, תשכ"ה-1965, ומנהלי חברה", עיוני משפט, ב' 234; פרופ' א' ברק, "חוק השליחות ותורת האורגנים", עיוני משפט, ב' 302.

42 בספרו המפורסם: Qu'est-ce que le Tiers-Etat? passim, (1788), (מהדורת 1888) וגם לאחר מכן בהודמנויות רבות במשך המהפכה.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

או לבחור ב־Agent שלה⁴³ (גישה זו הצדיקה בזמנו אימתן זכות בחירה אוניברסלית על-ידי המהפכה הצרפתית בחוקת 1791).

האורגן — Agent — הזה — הפרלמנט — פועל בשם האומה ובמקומה. כאישיות משפטית אין האומה יכולה לפעול אלא בדרך של נציגים, כלומר, בדרך של הפרלמנט, שהוא הופך איפוא לאורגן שלה.

ניתוח זה של הייצוג מעלה בעיה במסגרת חידוש שפקד את אירופה, בעיקר החל מסוף המאה ה־19. כוונתנו, להנהיג שיטת הבחירות היחסיות במקום השיטות הרוביות שהיו מקובלות עד אז.

אך המסגרת החדשה נותנת פידוש חדש לייצוג: היא יוצאת מתוך הנחה שקבוצות מסוימות של אזרחים צריכות להנות מייצוג, ולא האומה כחידה. במלים אחרות: העיקרון הישן של הייצוג של האומה כולה, עליו מבוסס המנדט, מקבל משמעות חדשה⁴⁴ (ראה, למשל, הנאום הנזכר לעיל של Burke). דעה זו היתה מקובלת ולמעשה עד היום רואים את חברי האסיפה ברוב המדינות הפרלמנטריות כמייצגים את האומה כולה ולא את איזור הבחירה שלהם בלבד). מעניין להדגיש, שבתקופה בה דובר לראשונה על השיטה היחסית דובר יותר על ייצוג יחסי (Représentation proportionnelle) מאשר על בחירה יחסית (Élection proportionnelle). רק בתקופה מאוחרת יותר (בשנות ה־30 של המאה הנוכחית) התחזק השימוש במונח היחסי. הכוונה הינה שהשיטה היחסית אינה מהווה ייצוג יחסי של האומה (Représentation proportionnelle) אלא רק בחירה יחסית. יש כאן רצון ברור לטשטש ההשלכות הקונסטитуציוניות של השיטה היחסית על הייצוג ועל משמעותו.

לאמיתו של דבר, הרעיון הבסיסי של היחסיות מונח אמנם בייצוג ולא רק בשיטת הבחירות. מבקרי השיטה טענו, שהיא הורסת את כל העיקרון של הייצוגיות וכי בסופו של דבר, ספק אם מבחינה תיאורטית השיטה היחסית בכלל תואמת את הפרלמנטריזם, מפני שהיא פוגעת בעיקרון של הייצוגיות הפרלמנטרית. השיטה היחסית מאפשרת ייצוג של דעות בצורה ממוסדת (שיטת הרשימות הסגורות). יתירה מזאת, היא גם שוברת את העיקרון של הייצוג הבלעדי.

בהקשר זה יש לזכור נקודה נוספת: המשמעות של השיטה היחסית-ארצית, כפי שהיא נהוגה בישראל (וכן: בהולנד). הארציות של השיטה היחסית הופכת את המפלגה למתווכת בין האומה לבין הפרלמנט ושוברת בצורה זו את הבלעדיות של הייצוג הפרלמנטרי. דבר זה נכון אמנם גם בשיטת הבחירות היחסית-איזורית — אך בשיטה

43 ראה גם: E. Barker, *Essays on Government*, 56: "It (the Nation) needs an organ and agent which represents and reflects its being... That organ and agent is parliament".

44 השאלה הזאת העסיקה את הדוקטרינה בשנות ה־20 של המאה. ראה: Carré de Malberg, *Contribution*, II, 464–481; Esmein, 7ème éd., I, 330; Leibholz, 114, 118, 182; Rudolf Smend, "Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch Ver-C. Schmitt, *häftniswahl*, "Festgabe für Karl Bergbohm, Bonn 1919, 278, *Geistesgeschichtliche Lage*, 43; Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, עמ' 15, רואה את השאלה באספקלריה של מנדט הנבחר לאחר ששוב את מפלגתו. לדעתו, עליו להתפטר מכהונתו. ראה גם הניתוח הקלסי של Saripolos, "La démocratie et l'élection proportionnelle, Paris (1899).

היחסית ישנו שינוי איכותי ולא רק כמותי. ואמנם, הבלעדיות בייצוג נחשבה תמיד כאלמנט של המשטר הפרלמנטרי.

(ב) הבלעדיות של הייצוג על-ידי הפרלמנט

כבר אצל מונטסקיה אנחנו מוצאים את המקור לרעיון זה.⁴⁶ מונטסקיה ציין את הסיבה לכך: העם למעשה, לפי דעתו, אינו מסוגל להחליט; הוא רק מסוגל לבחור במי שיחליט.⁴⁷ המהפכה הצרפתית יישמה את העיקרון מיד, וקבעה בחוקה הראשונה: "La Constitution française est représentative" ("החוקה הצרפתית הינה ייצוגית") (ס' 2 — חלק 3).

משמעות הדבר: שכל הסמכויות של האומה מופעלות אך ורק בדרך רפרזנטטיבית.⁴⁸ תיאוריה זו הגיעה לשיא אצל Sieyes.⁴⁹ לפי גישה זו העם אף פעם אינו פועל אלא על-ידי הפרלמנט ובאמצעותו. הפרלמנט מוסמך לפעול כאורגן של האומה והחלטתו שקולה כנגד החלטת האומה כולה.⁵⁰ לאחר מכן התפתחה התיאוריה במסגרת המשטר הפרלמנטרי, שהתחיל להתגבש בצרפת החל מ-1815 עד שהגיעה לגיבוש מלא במסגרת החוקים הקונסטיטוציוניים של 1875.⁵¹

כידוע, קיימת באנגליה תיאוריה ישנה⁵² דומה אך ביסס אחר: Sovereignty of

ראה: 45 *De l'Esprit des lois* (Pléiade, 399): "Il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais comme cela est impossible dans les grands Etats et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut pas faire par lui-même" ("העם הוא שצריך היה להחזיק בכוח המחוקק, אך מכיוון שזה בלתי אפשרי במדינות הגדולות, וגורם אי-נוחות במדינות הקטנות, לכן על העם לעשות בעזרת המייצגים כל מה שאין בכוחו לעשות בעצמו").

46 שם, עמ' 400: "Le grand avantage des représentants c'est qu'ils sont capables de discuter des affaires. Le peuple n'y est point du tout propre" ("היתרון של המשטר הפרלמנטרי, ראה אקצין, תורת המשפטים, עמ' 256, 257).

47 יודגש, שלפי גישה זו, המלך אף הוא היה נחשב כראש הרשות המבצעת מכוח ייצוג שהועבר אליו על-ידי החוקה.

48 "Le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants" (Discours à la Constituante 7 septembre 1789).

49 הצגה יסודית של התיאוריה הזאת אצל Leibholz, *op. cit.*, 67; Karl Loewenstein, *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung*, München, 1922, Neudruck 1964; R. Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*, 1912; Carré de Malberg, *Contribution*, II, 241.

50 כל התיאוריה, כפי שהיא הוסברה על-ידי Carré de Malberg מרווה למעשה "פירוש" החוקים של 1875, כפי שגם מלמד השם המלא של הספר: *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données du droit constitutionnel français*. הספר פורסם לראשונה ב-1922, כלומר, במסגרת החוקים של 1875 (שהיו בחוקף עד 1940).

51 מוכרים האיוכורים של Coke (Fourth Inst. 36) ושל Blackstone (Comm. 1, 160–161). כבר בשנת 1787 כתב De Lolme בספרו *Constitution de l'Angleterre* את האקסיומה המפורסמת, שהפרלמנט הבריטי הוא כל יכול חוץ מהיכולת להפוך אשה לגבר או גבר לאשה. ראה: Dicey, *Introduction*, 43; Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, ראה:

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

Parliament. אך הגירסה המודרנית של ריבונות הפרלמנט גובשה ללא ספק על-ידי Dicey.⁵²

Dicey נתן לתיאוריה מימדים משפטיים אבסולוטיים, שהיו חסרים לה עד אז. הוא יצר בעיקר הבחנה בין ריבונות פוליטית לבין ריבונות משפטית.⁵³

Dicey מתאר את עיקרון הריבונות כך:

"The principle of parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely that Parliament thus defined has, under the English Constitution, the right to make or unmake any law whatever; and further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament."⁵⁴

אמנם Dicey רואה הגבלות לריבונות והוא מבחין בין Internal and external limitations.⁵⁵ ה- External limit הינה:

"The possibility or certainty that his subjects, or a large number of them, will disobey or resist his laws."⁵⁶

לעומת זאת ה- Internal limit:

"arises from the nature of the sovereignty itself. Even a despot exercises his powers in accordance with his character, which is itself moulded by the circumstances in which he lives, including under that head the moral feelings of the time and the society to which he belongs."⁵⁷

ההרמוניה קיימת כאשר יש "Coincidence between external and internal limits" ודבר זה קיים ב-"representative government".⁵⁸

לסיכום, שתי האסכולות מבוססות על הרעיון של הייצוגיות ומכאן מובילות לאותן התוצאות.

גם האסכולה הצרפתית-קונטיננטלית⁵⁹ וגם האסכולה האנגלית מובילות לייצוגיות הבלעדיות של הפרלמנט. לבלעדיות הזאת יש מספר השלכות בתחום

H. L. A. Hart, 3rd ed., London, 1968; H. W. R. Wade, "The Basis of Legal Sovereignty," (1955), *C.L.J.*, 172.

52 המהדורה הראשונה של ה- Introduction פורסמה בשנת 1885. ראה גם: R. F. V. Heuston, *Essays in Constitutional Law*, 2nd, London, 1964, 1.

53 יחד עם Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, 1901, XI, 59, 504. וראה ניתוח כולל של דרכי גיבוש התיאוריה אצל Hans G. B. Petersman, *Die Souveränität des Britischen Parlaments in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1972, 265.

54 Introduction, 40. וראה בעמ' 72-73 ההדגשה על ההבחנה בין המובן הפוליטי לבין המובן המשפטי.

55 Introduction, 76-82.

56 Introduction, 76.

57 Introduction, 80.

58 Introduction, 82.

59 באסכולה הצרפתית יש, כמובן, לקחת בחשבון את עליונות החוקה, אך הדבר אינו מוריד

הקונסטיטוציוני, בעיקר במה שנוגע להתערבות העם בחיים הפוליטיים מחוץ לבחירות. Carré de Malberg הקדיש לנושא מאמר מאלף⁶⁰ המראה, שהכנסת משאל העם אמנם מבטלת את הרפרונטיביביות הבלעדית של הפרלמנט. יתרה מזו: במדינה (כמו צרפת), שבה קיימת חוקה, יאפשר משאל העם בסופו של דבר לקבוע את כפיפותו של הפרלמנט לחוקה, להפוך אותו למייצג במובן המקורי ולא במובן המשפטי של 1789. אפשר גם לומר שהנהגת משאל העם תהווה לגבי האבסולוטיזם הפרלמנטרי את אותו השינוי אשר היווה בזמנו המעבר ממונרכיה אבסולוטית למונרכיה קונסטיטוציונית. אך אין ספק, שהבלעדיות הייצוגית המקורית מנוגדת לרעיון של משאל העם. כך באנגליה, שבה מפעם לפעם נשמעו קולות המצדדים בעריכת משאל עם, כגון, בענין הצטרפותה לשוק המשותף⁶¹, הם לא הביאו לעריכתו. החוקה הצרפתית של 1958 ביטלה סופית את הרעיון של הבלעדיות⁶², ובאותה מידה נשמעים קולות באנגליה, אשר גורסים גירסה חדשה (New View) של הריבונות⁶³. אלה אינם מקבלים עוד את ה־orthodox view המבוסס על התיאוריה של Dicey. האסכולה החדשה מתבססת על המשמעות הקונסטיטוציונית של העברת הריבונות במסגרת ה־Dominions⁶⁴ ועל הרפורמות של מעמד בית הלורדים ב־1911 וב־1946. ההנחה היא שלמשל, מכיוון שאין אפשרות לבטל את הענקת העצמאות ל־Dominions, אין הפרלמנט ריבוני במובן זה, שיש אקטים שדרכם הוא כובל את עצמו. הרפורמה של

מהתיאוריה: (א) מפני שבתקופה הקלאסית (הרפובליקה השלישית) נעשה תיקון החוקה על־ידי פרוצדורה מסוימת אך הפרלמנט בלבד (לא במשאל עם); (ב) מכיוון שגישת העלינות הפרלמנטרית היא שמנעה ביקורת שיפוטית על מעשה הפרלמנט (ראה מאמרנו בטיובי משפט, ב' 711, "ביקורת על חוקתיותם של חוקים בצרפת"). כך גם סבר למעשה E.C.S. Wade, בהערה שהוא מוסיף ל־Dicey (Introduction, 40, n. 1): "In France and Belgium the Courts do not in practice question the validity of acts of the legislature, notwithstanding that in each case the powers of the legislature are limited by the constitution"

מלים אלה נכתבו כבר לרגל המהדורה ה־9 ב־1945 ומתייחסות, כמובן, לרפובליקה ה־3. אך Wade אינו מצביע על הסיבה האמיתית לדחיית ביקורת שיפוטית במדינות אלה. סיבה זו נעוצה במעמדו הריבוני של הפרלמנט.

60 "Considérations théoriques." 1931, *Revue de droit public*, 225

61 הדבר אמנם אינו כה מנוגד, כפי שהוא נראה. כך גם סבורים Keir and Lawson בקובץ שלם: *Cases in Constitutional Law*, 5th ed., Oxford, Clarendon Press, p. 8. הם כותבים: "And were a referendum to be introduced the electorate might become for certain purposes an additional House of Parliament" *A-G for New South Wales v. Trethowan* (1931) 44 C.L.R. 425. כמו־כן במקרה הדרום־אפריקאי *Harris v. Dönges, Minister of the Interior* (The Cape Coloured Voters' Case), (1952) T.L.R. 1245.

62 ראה ס' 3: "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du referendum". ואפשר להוסיף לכך בחירת הנשיא על־ידי האומה מאז 1962. המדובר על פרלמנטריות אשר משתי כחינות אלה (משאלי עם ובחירת נשיא) שבר את הבלעדיות.

63 Petersman, 290

64 ראה: George Marshall, *Parliamentary Sovereignty and the Commonwealth*, 1957,

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריות הישראלית

בית הלורדים מאפשרת לפרלמנט הבריטי לפעול בצורה אחרת, מזו שהיתה מקובלת. כמו-כן, הצטרפותה של אנגליה לשוק המשותף פירושה הגבלת סמכויות הפרלמנט במספר תחומים.

מספר משפטים אנגליים מקבלים את ה"New View"⁶⁵, אך עדיין נראה, שה"orthodox view" שולט, אף כי נמצא בקשיים תיאורטיים⁶⁶.

הרעיון של בלעדיות-מונופוליסטית של הייצוג משמש גם לקביעת עיקרון אחר בהסדר הקונסטיטוציוני: הוא שלטון החוק, לא במובן המהותי⁶⁷ אלא קודם כל בתפיסה פורמלית. אותו עיקרון של שלטון החוק או the rule of law⁶⁸ מבוסס — בתפיסה זו — קודם כל על עליונות החוק כנורמה. הנורמה "חוק" היא הנורמה העליונה, מכיוון שהיא יציר האורגן הרפרזנטטיבי⁶⁹. באנגליה העיקרון מוכר בשם "legislative supremacy of Parliament"⁷⁰. בצרפת הגישה היתה תמיד מבוססת על אימרת Jean-Jacques Rousseau: "La loi est l'expression de la volonté générale."⁷¹ ("החוק הינו הביטוי של הרצון הכללי").

האופי הרפרזנטטיבי של הפרלמנט נותן לנורמה "חוק" מעמד עליון על כל הנורמות האחרות (להוציא, כמובן, החוקה). מכאן הרעיון של ה"Delegated legislation" לפיו, אין לאקסקוטיבה שום סמכות לחוקק ואף לא בדרך של התקנת תקנות בלא הסמכה מפורשת לכך⁷². יש לקביעה זו משמעות כללית מעבר לבעיות המשטר הפרלמנטרי. הפרלמנט הוא המוסמך להוציא נורמות בדרגת "חוק", כלומר, נורמות עליונות, אשר מבחינת תוכןן מאופיינות קודם כל על-ידי תחולת הכלליות.

passim. ראה גם ה-2, c. 4, 22 & 23 Statute of Westminster, 1931. אם עוד היתה אפשרות של ספק לאחר הפסק *British Coal Corporation v. the King* (1935) A.C. 500, 520, הרי שכבר אין שום ספק לאחר הפסק *Ibrahebb v. the Queen* (1964) A.C. 900, 924: "There is no power to legislate for Ceylon: to do so would be wholly inconsistent with the unqualified powers of legislation conceded by the 1946 Order (to Ceylon)".

65 Keir and Lawson, *Cases*, 5th ed., 7-9; G. Marshall, *Parliamentary Sovereignty*, 1957; Heuston, *Essays*, 1-31; Jennings, *The Law and the Constitution*, 1959, 152, 165.

66 O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., 75; H. W. R. Wade, "The Basis" (1955), *C.L.J.* 172.

67 ראה א' רובינשטיין, המושג הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, עמ' 97.

68 בצרפתית: Le principe de légalité, ראה: Lalumière et Demichel, 14.

69 ראה גם הצהרת New Delhi של ה-1959, International Commission of Jurists, 19/20. O. Hood Phillips.

70 ראה: O. Hood Phillips, 51-60; Wade and Phillips, 8th ed., 38-61.

71 רוסו, האמנה החברתית, ספר 2, פרקים 6-7; ראה גם הכרזת זכויות האדם והאזרח של 1789 (ס' 6); חוקת 1793 (ס' 4).

72 אמנם בצרפת קיבלה בעיה זו מימד חדש לגמרי החל מ-1958. החוק עכשיו מוגדר הן פורמלית (אקט הפרלמנט) הן מטריאלית (תחום מוגדר על-פי ס' 34 לחוקה עם סמכות שיוורית לאקסקוטיבה). ראה צ' דנובסקי, הנדרת החוק במשטר הרפובליקה הצרפתית החמישית (1963).

לסיכום

המשטר הפרלמנטרי נראה לנו משטר מורכב אך מבוסס היטב על כמה עקרונות שהוא מפעיל בצורות שונות:

— הפרדת רשויות (גמישה), המביאה לאחריות פוליטית של הממשלה, אך הגורסת שהממשלה נהנית מאישיות נפרדת מזו של הפרלמנט, ובמקרים מסוימים אף מן הזכות לפזר את האסיפה.

— הרפרונטטיביות, אשר משמשת מקור לאופי הדמוקרטי של המשטר, על כל צורותיו. כיצד מיזמים עקרונות אלה במשטר הישראלי?

2. המשטר הפרלמנטרי הישראלי לאור התיאוריה של המשטרים הפרלמנטריים

הרבה נכתב על נושאים שונים, הנוגעים לפרלמנטריזם הישראלי⁷², אך לא באספקלריה תיאורטית. ננסה ליישם כאן את הקביעות העיוניות של החלק הראשון, על מנת לבדוק את טבעו של המשטר הפרלמנטרי הישראלי. נחזור לשם כך לקריטריונים-סממנים שהיו באו בחלק הראשון:

(1) הפרדת הרשויות;

(2) רפרונטטיביות.

(1) הפרדת הרשויות במשטר הישראלי

שאלת מידת הפרדת הרשויות זכתה להתייחסות מה על-ידי מספר מחברים⁷³, נראה, שכל המחברים נוטים לדיעה, שהפרדת הרשויות אינה קיימת בישראל כלל ועיקר, או שהיא קיימת בצורה מצומצמת ביותר⁷⁴. האם באמת גישה זו הינה נכונה? נראה לנו, שאמנם אין לדבר בישראל על הפרדה גורפת בין הרשויות, אך מאידך גיסא, אין לדבר על העדר הפרדה כזאת.

72 ראה הביבליוגרפיה המקיפה שפורסמה על-ידי המרכז למידע פוליטי (הפקולטה למדעי החברה), אוניברסיטת תל-אביב, תשל"ב-1972, בשם: "הכנסת והפרלמנטריזם בישראל" (מקורות ביבליוגרפיים). ראה גם: H. Klinghoffer, "Parlamentarische Demokratie in Israel," 14 (1965), in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. Folge, 425-541.

73 ראה א' רובינשטיין, *המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל*, 1969, עמ' 134; י"ה קלינגהופר, *משפט מנהלי*, ירושלים, 1957, עמ' 23; י"ה קלינגהופר, *משפט מנהלי — רשימת הרצאות בשנת תשל"א*, בעריכת ברוך אברהמי, אקדמון תשל"א, עמ' 23 ואילך; E. Likhovski, *Israel's Parliament — The Law of the Knesset*, Oxford, 1971, 125.

74 ב-1957 כתב פרופ' קלינגהופר (*משפט מנהלי*, עמ' 26): "בישראל דומה המצב לאנגליה, באשר להיעדר חוקה פורמלית, עובדה המביאה גם אצלנו לירי חוסר כל אפשרות להבטיח את הפרדת הרשויות בדרכים המחייבות את המחוקק". בחוברת מתשל"א אף דובר על "אי-קיום הפרדת הרשויות במדינת ישראל", אך בצורה מתונה יותר נאמר לאחר מכן "בישראל כבשאר מדינות העולם, לא מתקיימת תורת הפרדת הרשויות בצורה מלאה ומושלמת" (עמ' 23). פרופ' רובינשטיין כותב (עמ' 134): "קל להוכיח כי בישראל אין מתגשם למעשה רעיון הפרדת הרשויות במשמעותו הקלאסית".

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

נראה לנו, שכדי לקבל תמונה נכונה, יש קודם כל להשקיף במבט היסטורי על העבר. התקופה הראשונה: מיום ההכרזה על הקמת המדינה ועד לקבלת חוק המעבר, תש"ט-1949.⁷⁵

בתקופה זו אנו עדים לתופעה מוזרה ביותר. כבר בסלב הראשון (כלומר, בהכרזה עצמה) נראה לכאורה, שרעיון ההפרדה היה קיים. בהכרזה נאמר, למשל, כי "אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת, ו' אייר תש"ט, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתקבע על-ידי האסיפה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 – תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית ומוסד הביצוע שלה, מינהלת העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם "ישראל".

כידוע, נתקבל באותו יום המנשר, אשר בין היתר בא לפרט במקצת את חלוקת התפקידים. ס' 1 קובע:

"מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת.

מועצת המדינה הזמנית זכאית להעניק מסמכות זו לממשלה הזמנית לשם חקיקה דחופה".⁷⁶

כשבוע לאחר מכן נתקבלה ופורסמה פקודת סדרי השלטון והמשפט.⁷⁷ ס' 2 (שאינו עוד בתוקף) התייחס לממשלה:

"2. (ב) הממשלה תפעל על פי קוי המדיניות אשר יותוו על-ידי מועצת המדינה הזמנית, תוציא לפועל את החלטותיה, תמסור לה דין וחשבון על פעולותיה, ותהיה אחראית בפעולותיה בפני מועצת המדינה הזמנית".

נראה לנו, שבשלב זה – לפחות על-פי לשון החוק – לא היתה לממשלה שום אישיות נפרדת, ואולי יותר מזה: לממשלה הזמנית לא היה שום חופש פעולה, אלא היא היתה בבחינת אורגן הביצוע של האסיפה, ולא אורגן הביצוע של המדינה (כפי שהגדרה המקובלת). משטר כזה הינו: *gouvernement d'Assemblée* טהור ומעניין ש- Paul Bastid גם מגדיר אותו כך בספרו על צורה זו של משטר.⁷⁸

תקופה שניה מתחילה עם קבלת חוק המעבר, תש"ט-1949, ומסתיימת עם קבלת חוק יסוד: הממשלה ב-1968.

חוק המעבר משנה במקצת את הנוסח הנוקשה של פקודת סדרי השלטון והמשפט ונוזקק ללשון הקרובה יותר לרוח הפרלמנטריזם האמיתי. ס' 10 לחוק קובע, שקיימת האפשרות שכשרים יכהנו גם מי שאינם חברי הכנסת.⁷⁹ ס' 11(ג) קובע:

"הממשלה תישא באחריות משותפת לפעולותיה בפני הכנסת, תמסור לה דין וחשבון עליהן ותכהן כל עוד תיהנה מאמון הכנסת".

75 ס"ח 1, 1.

76 עתון רשמי, תש"ח, עמ' 3.

77 ע"ר, תש"ח, תוס' א' 1.

78 Paul Bastid, *Le gouvernement d'Assemblée*, 397, 398.

79 דבר שמחליש, כמובן, את הקונספציה הריאה בממשלה ועדה מועדות הבית.

כאמור, לשון זו שונה מזו שבפקודת סדרי השלטון והמשפט. הממשלה כאן אחראית כמו בכל משטר פרלמנטרי, אך אינה רק מבצעת החלטות של הכנסת. נראה, שמאותה תקופה התחיל להתגבש הרעיון של הפרדת הרשויות, לפחות במה שנוגע לשיקול דעתה של הממשלה בקבלת החלטותיה. הדבר בולט במיוחד בוויכוח המפורסם שהתנהל בכנסת בחודש מאי 1951 בענין אסירי ג'למי⁸⁰. במקרה זה הוגשו לכנסת הצעות לסדר היום אשר ביקשו מהממשלה לשחרר מספר אסירים מינהליים (שנאסרו מכוח תקנה 111 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁸¹). השאלה שנדונה אז (אם כי לא נפתרה) היתה, האם יכולה הכנסת לקבל החלטה המהווה בעצם "צו-עשה" לממשלה, בענין אשר נראה כמינהלי (כלומר, "אקסקוטיבי") מובהק. נביא קטע מן הדיון, אשר מתוכו משתקפות הדעות באופן ברור:

ח"כ מ' בנין: "הכנסת... היא מפקחת על הממשלה, ולא להיפך. הכנסת זכאית להטיל על הממשלה לבטל את הפעולה אם היא חושבת אותה לבלתי מוצדקת".

מ"מ ראש הממשלה מ' שרת: "אדוני הוישב-ראש, ההצעה הבאה לחייב, בשם הכנסת, את הממשלה למעשה מסויים, או להימנעות ממעשה מסויים, מעוררת שאלה הנוגעות לאחד היסודות העיקריים של משטרנו. הממשלה היא המוסד המבצע, והכנסת היא המוסד המחוקק"⁸².

בהמשך הדיון אמר ח"כ י' הררי: "השאלה העומדת בפנינו היום היא: אם במדינת ישראל ישלוט משטר הידוע כמשטר של האסיפה או משטר פרלמנטרי עם כוח מבצע שיש בו רשות מבצעת ורשות לגיטלטיבית המבקרת את פעולותיה?"⁸³.

יש לציין, שהוויכוח לא הגיע לידי הכרעה בין שתי הגישות בנוגע לשאלות החוקתיות, והוחלט לסיים אותו בפשרה⁸⁴. השאלה לא זכתה למלוא הענין, מפני שהממשלה באותו זמן היתה "ממשלת מעבר", לאחר שהיא התפטרה ב-14.2.51 על רקע בעיות החינוך הדתי במחנות עולים. הכנסת החליטה על פיזור ועל קיום מוקדם של בחירות⁸⁵. מכל מקום הדיון מלמד על תודעה ברורה לגבי השאלה הנדונה, כלומר: מידת הפרדת הרשויות. תודעה זו, כמובן, הלכה וגברה גם לאור קבלת מספר חוקים, עוד לפני שנתקבל חוק יסוד: הממשלה.

נראה לנו, שמרגע קבלת חוק יסוד זה, קיבלה הבעיה מימדים חדשים ויש לסייג במידה ניכרת את הקביעה, שאין בישראל הפרדת רשויות.

80 דברי הכנסת, 9, 1802.

81 סיבת המעצרים היתה בחשש של הקמת מחתרת קיצונית דתית.

82 שם, עמ' 1829.

83 המשך הדיון ד"כ 9, 1849, 1871 – חבר הכנסת הררי מתרגם את המונח: "gouvernement d'Assemblée" ל"משטר האסיפה". בהמשך נאזמו הוא מתייחס להבחנה בין משטר כזה לבין משטר פרלמנטרי. הוויכוח התנהל גם סביב המושג "ריבונות" הכנסת. ראה י' רוזנטל, "הארץ", 29.5.1951.

84 הוחלט להצביע על ההצעה לסדר היום ולא על הצעות ההחלטה בענין הקונסטיטוציוני. שם, 1922 ואילך. ראה גם אשר צידון, בית הנבחרים, מהדורה חמישית, עמ' 280.

85 ראה אשר צידון, עמ' 324 – חוק הפיזור נתקבל ביום 12.4.51. הוויכוח על הפעלת תקנה 111 התנהל בחודש מאי 1951.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

(א) הפרדה אורגנית

ההפרדה האורגנית קיימת ללא ספק. עלינו לבדוק אותה לא מבחינת מעמדה של הכנסת אלא מבחינת מעמדה של הממשלה.⁸⁶ הסעיפים הרלבנטיים לגבי הממשלה הם הס' 1, 3 ו-4 של חוק יסוד: הממשלה,⁸⁷ הקובעים לאמור:

1. הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה.
מקור הכוח
3. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.
אחריות
4. הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת.

ב"משפט קונסטיטוציוני"⁸⁸ כותב פרופ' קלינגהופר, שאין ההוראה של ס' 1 מקנה סמכויות לממשלה. הוא רואה את הקביעה כדקלרטיבית בלבד. אך מבחינה אורגנית, אין ספק שאותה הוראה קובעת את מעמדה של הממשלה כרשות ומבחינה זאת אפשר לומר, שאנו לומדים בדרך זו על האופי הדואליסטי של המשטר הפרלמנטרי הישראלי.

במלים אחרות: הממשלה הינה אישיות משפטית, ואינה פועלת רק כוועד-דה מועדות הבית, לפי ההגדרה המוניסטית של Bagehot למשל. על האופי הפרלמנטרי המובהק אנו לומדים מהס' 3 ו-4. ס' 4 מנוסח בצורה הקלסית ביותר. כבר בחלק הראשון לעיל ראינו את העיקרון של אחריות פוליטית משותפת בפני הבית. ס' 3 אינו מוסיף הרבה, מאחר והוא קובע את עיקרון האחריות בצורה אחרת.⁸⁹

בענין זה אפשר לומר, שהמשטר הפרלמנטרי הישראלי מקיים את העיקרון של הפרדת הרשויות האורגנית, שהוא הנתון הראשון ההכרחי לכל משטר פרלמנטרי. בכל זאת בנויה אותה הפרדה על הרעיון של האחריות הפוליטית של הממשלה בפני הכנסת, דבר שאף הוא הוגדר כאלמנט יסודי של המשטר הפרלמנטרי. אך יש להוסיף מיד את המשקל הרב שבהעדר זכות הפיזור.⁹⁰ אולם, לא נראה לנו, שהעדר זכות הפיזור יכול להחשב כפוגע בהפרדה האורגנית; זהו ענין פוליטי, במובן זה שהוא משנה את שיווי משקל הפנימי של המשטר. בחלק הראשון של ניתוח זה קבענו, שאמנם זכות הפיזור מהווה חלק אינטגרלי של המשטר הפרלמנטרי, ואף ראינו זאת בדרך של היבט השוואתי. העדר זכות הפיזור פוגע בשיווי משקל של

86 את מעמדה של הכנסת בנידון נבדוק מאוחר יותר, וזאת באספקלריה של ה"רפרונטטיביות" של הבית (ראה ס' 1 לחוק יסוד: הכנסת: "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה").

87 ס"ח תשכ"ח, 226, 540. על חוק יסוד זה ראה: P. Elman, "The Basic Law: the Government," 4 Is.L.R. 242.

88 הרצאות משנת תשכ"ט, בעריכת סרי יגאל, ירושלים, אקדמון, תשכ"ט, עמ' 283.

89 אמנם אפשר לומר, שהוא מבטא את זיקת הממשלה לבית. האמון של הבית לממשלה מבטא לא רק באופן נגטיבי (עד שהבית הביע אי-אמון בממשלה) אלא באופן פוזיטיבי, כלומר, כאילו הממשלה שואבת בהתמדה את סמכויותיה מאמון הבית. בענין האחריות המשותפת של הממשלה ראה את הדו"ח של ועדת משפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (בראשותו של השופט אגרנט), 1962, עמ' 22-23; ראה גם דברי השופט חיים כהן בע"פ 131/67 הישמט קמייאר נ' מדינת ישראל, פד"י כ"ב (2) 85, 91.

90 ס' 34 של חוק יסוד: הכנסת, אף דורש חקיקת חוק מיוחד לצורך התפזרות הכנסת ואינו מסתפק בהחלטה בלבד.

המשטר, והוא כנראה, מבחינת שריד מתקופת "הריבונות המלאה" של הכנסת. ברם הנהגת זכות הפיזור במשטר רב מפלגתי כמו המשטר הישראלי היתה, כמובן, מעלה את בעיית הסמכות לפור: סמכות קולקטיבית של הממשלה (בהמשך לאחריות המשותפת) או סמכות של ראש הממשלה? אם הסמכות לפזר היתה בידי הממשלה כולה, כגוף, היתה ההחלטה צריכה ליפול על-ידי הצבעה בממשלה. הצבעה כזאת היתה למעשה דומה לעיקרון השורר כיום, שבו הרוב בממשלה שהוא גם רוב בכנסת – וההנהגה היתה, כמובן, שהקואליציה תמיד נהנית מתמיכת הרוב – יכול להחליט על פיזור המליאה (על-ידי קבלת חוק).

מצב אחר הוא זה שהיה קיים לו היתה סמכותו של ראש הממשלה *intuitu personae*. אך מצב כזה נוגד באופן יסודי את רוח הפרלמנטריזם הישראלי דווקא מהיותו רב מפלגתי. אם המשטר הפרלמנטרי הישראלי מקיים את עיקרון הפרדת הרשויות האורגנית, יש לבדוק אם ובאיזה מידה הוא מקיים את ההפרדה הפונקציונלית.

(ב) ההפרדה הפונקציונלית

כמובן, שאין ספק לגבי עצם היותה של הכנסת רשות מחוקקת בלעדית⁹¹. לגבי הממשלה, אם לא נסתפק בס' 1 של חוק יסוד: הממשלה, הקובע קביעה אורגנית, אנו יכולים להתייחס בעיקר לס' 29:

"סמכויות הממשלה מוסמכות לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת".

מעבר לקביעה האורגנית של ס' 1, קובע סעיף זה סמכות שיורית וכללית רחבה ביותר. אך ברור, שיש לממשלה סמכויות מוגדרות בצורה של הסמכה *Ad hoc* ולא רק בצורה של סמכות שיורית⁹². בעיקר הסמכויות הפרווגטיביות שהועברו אליה בדרך ס' 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. כמובן, שיש להוסיף לרשימה זו את הסמכות להתקין תקנות לשם ביצוע חוקים, מכות החוקים עצמם וכן את הסמכות להתקין בשעת חירום תקנות-חירום מכוח ס' 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

השאלה המתבקשת כעת הינה, כמובן, שאלת הסטיות מעיקרון הפרדת הרשויות מהבחינה הפונקציונלית. הכוונה צריכה להיות כאן למקרים לא מקובלים (אם אמנם יש כאלה) במשטרים הפרלמנטריים. למשל, עצם הזכות ליום חקיקה

91 אך מוזר, שסמכותה המחוקקת של הכנסת אינה מוגדרת בחוק יסוד: הכנסת, אלא הועברה אליה בדרך "מסובכת", במשטר. כפי שראינו לעיל, הוסמכה מועצת המדינה הזמנית כרשות מחוקקת. סמכויותיה של מועצת המדינה הזמנית הועברו לכנסת הראשונה על-ידי "פקודת המעבר לאסיפה המכוננת" (ע"י תוספת א', תש"ט, עמ' 165). ראה ס' 3: "לאסיפה המכוננת יהיו כל הסמכויות שהעניק החוק למועצת המדינה הזמנית, כל עוד לא החליטה האסיפה המכוננת החלטה אחרת בענין זה". חוק המעבר, תש"ט-1949, לא קבע סמכות מחוקקת אלא התייחס אליה במשתמע. ראה ס' 1: "לבית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא 'הכנסת'". ס' 2(א): "לדבר חקיקה של הכנסת ייקרא 'חוק'"; חוק המעבר לכנסת השניה, תשי"א-1951, (ס"ח, 73, 104) העביר הסמכויות לכנסת השניה ולכל כנסת שלאחריה (ס' 5, 9 ו-10).

92 ראה: E. Likhovski, 141; P. Elman, 246/47. ראה סידרת המאמרים של פרופ' קלינגהופר "שלטון החוק וחקיקת משנה", *הד המעשה*, 202, 229, 254. ראה גם: A. Barak, "Subordinate Legislation," XVI (1966), *Scripta Hierosolymitana*, Jerusalem, 219-253.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

(להציע הצעות חוק) הנתונה בידי הממשלה יכולה להחשב להפרה של ההפרדה הפונקציונלית. אולם דבר זה מקובל במשטר הפרלמנטרי (לעומת משטר נשיאותי, שלא תמיד קיימת בו אותה זכות), עד שהוא מהווה חלק עיקרי בשיתוף הפעולה בין הרשויות, הדרוש במשטר הפרלמנטרי.

בספר **משפט מנהלי עורך פרופ' קלינגהופר**⁹³ רשימה שיטתית של הסטיות מעיקרון הפרדת הרשויות:

לעתים פועלת הכנסת מבחינה פורמלית בצורת חקיקה, כאשר מבחינה פונקציונלית האקט הנעשה הינו אקט מינהלי. שתי דוגמאות הן בולטות למדי: חוק העלאת עצמותיו של הרצל, תש"ט-1949⁹⁴, וחוק הנשיא חיים וייצמן (גימלה ועובון), תשי"ג-1953⁹⁵. בשני מקרים אלה הפגיעה באופי התחיקתי המקובל הינה בכלליות החוק (מתוך הנחה מקובלת, שאקטים אינדיבידואליים אינם מתקבלים בדרך של חוק). אין ספק, ששני המקרים הנזכרים חורגים למדי מהפרדת הרשויות, אך עצם חריגותם (וגדירותם) הופכת אותם לבלתי משמעותיים.

בחוקי תקציב רואה פרופ' קלינגהופר חריג נוסף, מאחר ואלה "מכלול של נורמות אינדיבידואליות"⁹⁶ אך החריג – באם מגדירים אותו כחריג – מתקשר עם העיקרון של פיקוח הכנסת על ההוצאות של המדינה.

חוקי תשריר, מהווים לעתים קרובות סטייה מובהקת מהפרדת הרשויות (ואולי יותר לגבי הרשות השופטת, במידה והכוונה היא בדרך כלל לכפות נורמה שכבר הוכרזה כאולטרה וירס)⁹⁷. אין ספק, שחוקי תשריר מהווים פגיעה בעיקרון, אך אם אנו מתייחסים לעיקרון של ה־"Legislative supremacy", כלומר, לעיקרון של עליונות הנורמה "החוק", מחליטה הכנסת להעלות לרמה של חוק נורמה אחרת, לא כדי לבטל אותה, אלא דווקא על מנת לתת לה תוקף⁹⁸. תופעה זו מוכרת במדינות רבות ונמתחה עליה ביקורת. היא אינה יכולה להחשב כפגיעה טכנית בהפרדת הרשויות, מכיוון שה־מבנה הנורמטיבי הוא מבנה פורמליסטי: נורמה אינדיבידואלית הופכת לחוק על־ידי החלטה מתאימה של הכנסת.

התופעה ההפוכה נראית לנו חמורה יותר. מילוי פונקציות תחיי־קתיות על־ידי רשויות מינהליות. ידוע, שתופעה זו הולכת וגוברת בצורות שונות, בעולם כולו⁹⁹. אולם לא כאן המקום להעלות סוגיה זו, שהינה אחת המסוכנות ביותר, אך מהווה נושא כשלעצמו.

93 תשי"ז-1957, עמ' 26-29. ראה גם החוברת **משפט מנהלי, תשל"א** (בעריכת ברוך אברהמי), עמ' 23-41.

94 ס"ח 19, 149.

95 ס"ח 124, 93.

96 חוברת **משפט מנהלי**, עמ' 23.

97 לא תמיד כך. ראה הדוגמאות, שמביא פרופ' קלינגהופר, של ולידציה של אקטים של מועצת המדינה הזמנית. במקרה זה הכוונה אחרת.

98 הדוגמה הפרובלמטית ביותר הינה, כמובן, זאת של התקנות לשעת חירום לאחר הארכתן על־ידי הכנסת. ראה הוויכוח לאחר פסק הדין ביאלר (בג"צ 243/52 ביאלר נ' שר האוצר ואחרים, פד"י 1/424). ראה ב' אקצין, "פסק־דין ביאלר ומערכת המשפט בישראל (מאמתי) הופך דבר ביצוע לדבר חקיקה", **הפרקליט**, תשי"ד (1954), 114.

99 קלינגהופר, **משפט מנהלי**, עמ' 29.

תצויין כאן תופעה מעניינת, המאפיינת את המשטר הישראלי (אם כי היא קיימת גם במקומות אחרים, אך לא באותו היקף), היא "שיתוף הפעולה" בתחום החקיקה בין שתי הרשויות – בין הממשלה או בין אחד משריה מצד אחד, לבין הכנסת או אחת מוועדותיה מצד שני – בדרך זה. הכנסת הסמיכה יותר ויותר את הממשלה להוציא "תקנות בנות פועל תחיקתי" מובהק. לכאורה נראה, שהכנסת שומרת לעצמה זכות פיקוח על מעשי הממשלה, ואמנם כלפי חוץ הדבר כך. אך לאמיתו של דבר, מעבירה הכנסת את סמכותה בענין מסויים לממשלה, ומסתפקת באישור מצידה (לעתים אף לאחר המעשה)¹⁰⁰.

אפשר לסווג את "שיתוף הפעולה" לכמה קטגוריות:

- (א) אישור של ועדה מועדפת הכנסת למעשה מסויים.
דוגמה: מינוי נציב קבילות חיילים באישור ועדת החוץ והבטחון¹⁰¹.
דוגמאות כאלה קיימות למאות, בעיקר בתחום המיסוי¹⁰².
- (ב) התייעצות עם ועדה של הכנסת.
דוגמה: ס' 4 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959¹⁰³:
"הממשלה רשאית לאחר התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת... לקבוע שירותים, מפעלים... שעל עובדיהם... לא יחולו הוראות חוק זה..."¹⁰⁴.
- (ג) אישור לתקנה.
חוק נכסי נפקדים (תיקון), תשי"א-1951¹⁰⁵:
"12. (ג) (1) שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות, כללים שלפיהם ינהגו בקביעת השכירות...".
חוק שירות בטחון (תיקון), תשט"ו-1955 (בא כתוספת לס' 7 לחוק שירות בטחון, תש"ט-1949):
"ט) שר הבטחון רשאי, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, להטיל, בתקנות, חובות על יוצא צבא הנמנה עם כוחות המילואים..."¹⁰⁶.
ס' 47 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, קובע:
"47. (ב) תקנות לפי חוק זה, למעט תקנות לפי הסעיפים 6 או 7, טעונות אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת"¹⁰⁷.

100 הבעיה מוכרת במספר מדינות בצורות שונות. ראה: John E. Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation*, 2nd ed., London C. K. Allen על הנוהג; *Law and Orders*, 7th ed., 559-560; *Law in the Making*, 3rd ed., 142-148.

101 חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 6), תשל"ב-1972, ס"ח 140; תוספת לס' 543(א).
102 הדוגמה הקלסית: שיעור נכס הנכירות, ראה חוק מס נסיעות חוץ, תשי"א-1950, ס"ח 12, ס' 3(א).

103 ס"ח תשי"ט, עמ' 86.

104 המושג "התייעצות" כלל אינו ברור, למשל, לעומת "האישור".

105 ס"ח תשי"א, עמ' 70.

106 ס"ח תשט"ו, עמ' 6.

107 חוק מרשם האוכלוסין, ס"ח תשכ"ה 270; תיקון תשכ"ז, עמ' 145.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

יודגש, שהאישור להתקין תקנה מהווה שיתוף פעולה הדוק ביותר בין שתי הרשויות (השר והוועדה). שיתוף הפעולה הזה בתחום התקנת התקנות דומה לשיתוף הפעולה בין הממשלה לבין הכנסת במישור של החקיקה הראשית.
(ד) אישור שינוי לחוק (או חלק ממנו).

חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות חוץ), תשט"ז-1955:

3. שר המשפטים רשאי, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לשנות את התוספת לחוק זה, בתוספת של שמותיהם של גופים או של איגודים או במחיקת שמות כאלה¹⁰⁸.

אלה הן, כמובן, רק דוגמאות מעטות מתוך מאות. הן מלמדות, על בלבול האבחנה הפונקציונלית, אם כי מבחינה פורמלית, העקרונות הבסיסיים נשמרים עדיין¹⁰⁹. אסור להתעלם מהעובדה, שלעתים התערבותה של הכנסת אינה מהווה התערבות מהותית.

לסיכום: מבחינתו של עיקרון הפרדת הרשויות, לא נראה לנו המשטר הישראלי יוצא דופן לעומת משטרים פרלמנטריים אחרים בעולם, וזאת בהתחשב בעובדה, שגם בהם חלה התפתחות, המובילה בדרך כלל לאותו כיוון, כלומר, החיזוק של הרשות המבצעת על פני הרשות המחוקקת. אפשר לומר, שכל הדרכים החדשות לשיתוף פעולה מנסות למעשה לשמור בכל מחיר על הפיקציות הקלאסיות¹¹⁰. אולם יש לזכור, שאין הפרדת הרשויות בעולם כולו בבחינת "טבו" נוקשה. המשטר הפרלמנטרי מגשים את הגירסה המתונה ביותר של אותו עיקרון¹¹¹, ומבחינה זו נמצא המשטר הישראלי בגורמות המקוריות. מאספקט זה ניתן להגדיר את הפרלמנטריזם הישראלי כפרלמנטריזם דואליסטי, המכיר בהפרדת רשויות גמישה והמיישם שיתוף פעולה הדוק בין שתי הרשויות, בעיקר בתחום הנורמטיבי¹¹².

אולם, תמונה זו הינה חלקית בלבד, משום שהיא אינה מספיקה כדי לתאר את מה שמאפיין את המשטר הפרלמנטרי הישראלי. נראה לנו, שהתכונות המקוריות ביותר של אותו משטר נובעות מן הבעיות הכרוכות בטיב הגישה הרפרזנטטיבית של אותו משטר.

108 ס"ח תשט"ז, עמ' 7.

109 אפשר לומר בבירור, שהכנסת אינה מהססת להעביר סמכויות רחבות לממשלה, אולי יותר מאשר במדינות אחרות אחדות והדבר כנראה קשור עם המצב הבטחוני.

110 בצרפת מאז 1958 קיימת סמכות חוקתית מלאה בידי הממשלה, ואף שיוזמת לגבי החוק. 111 לעומת המשטר הנשיאותי בארה"ב, המבוסס בצורה איתנה יותר על העיקרון של הפרדת הרשויות. ראה, למשל, פסק הדין המפורסם 103 (1881) U.S. *Kilbourn v. Thompson*, שבו קבע בית המשפט העליון בענין זה עמדה קיצונית ביותר. ראה הביקורת החריפה על הלכה זו אצל W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, 2nd ed., Penguin, 1972, 382.

112 בכל הניתוח של מידת הפרדת הרשויות לא התייחסנו לבעית הרשות השופטת; אכן, ברור, שקיימות בעיות בתחום של פעולות שיפוטיות של המינהל, כמרכז בתחום של מספר יותר מצומצם של פעולות מינהליות (כמו, למשל, ענייני הוצאה לפועל). אך דברים אלה אינם נראים בעלי חשיבות גדולה לענייננו. בעיית אייתלותה של הרשות השופטת, וכן של אייתלתעבותם של המחוקק או של הרשות המבצעת בפעולות שיפוטיות, הינן סוגיות בפני עצמן. על התערבות הרשות השופטת בעניינים תחיקתיים ראה להלן בהמשך מאמרנו זה.

(2) המשטר הפרלמנטרי הישראלי כמשטר רפרזנטטיבי

המשטר הפרלמנטרי הישראלי מתאפיין בנוסח מקורי ביותר בנוגע לתיאורית הרפרזנטטיביות שהוא מגשים, גם להלכה וגם למעשה. גירסה זו יש לבדוק קודם כל לאור יסודותיה ולאחר מכן לתאר את צורת ביטוייה במוסדות המהווים את המשטר הפרלמנטרי.

1. יסודות הרפרזנטטיביות בישראל

א. הכנסת כבית מייצג

לכאורה אין האופי הרפרזנטטיבי של הכנסת מעורר בעיה מיוחדת. ס' 1 של חוק יסוד: הכנסת קובע:

"המדינה 1. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה."

כידוע, המונח "בית הנבחרים" הוכנס בזמנו, בקריאה השניה של חוק היסוד¹¹³ על מנת "לכסות" הן את הפונקציה "הפוליטית" של הכנסת (פיקוח על הממשלה) והן את הפונקציה המכוננת של הכנסת¹¹⁴.

הכנסת כבית נבחרים הינה הבית המייצג את האומה באופן מלא בהיותה:

— סמכות מחוקקת (ראה לעיל);

— סמכות מפקחת על פעולות הממשלה (ראה לעיל);

— סמכות מכוננת מקורית וכן סמכות מכוננת נגזרת¹¹⁵.

רשימה זו מלמדת על ריכוז סמכויות מירבי בידי הכנסת, כאשר כל אחת ואחת מהסמכויות המרוכזות בידיה גובעת ממקור אחר¹¹⁶, אך הלגיטימציה הדמוקרטית גובעת מאותו ס' 1 של חוק יסוד: הכנסת.

כבית הנבחרים הכנסת הינה אורגן של המדינה הממלא מספר פונקציות. כוח זה מוצא את מקורו בתיאורית הייצוג של המשפט הקונסטיטוציוני שהבאנו לעיל, בחלק הראשון של מאמר זה. לפי תיאוריה זו, יש לייחס את החלטות הכנסת (כולל החוקים) לאומה כולה, כלומר, לפי התיאוריה של האורגן המייצג החלטות הכנסת הן החלטות של אורגן הפועל במקום האומה ובשמה.

כל אלה הם דברים קלסיים המשקפים את התיאוריה שהסברנו בחלק הראשון של המאמר. אך נראה, שבישראל חל שיבוש יסודי בתיאוריה זו עקב טכניקת בחירות הנראית לנו יחידה במינה.

113 הנוסח המוצע במקור היה: "הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה". ראה הדו"ח של ח"כ גרירפאלקס, דברי הכנסת כ"ג (2) 868.

114 בענין זה ראה ק' קליין, "הסמכות המכוננת במדינת ישראל", משפטים, ב' 51; C. Klein, "A New Era in Israel's Constitutional Law," 6 (1971), Is.L.R. 376.

115 יוזכר כאן, שהסמכות המכוננת המקורית היא זו שמוסמכת לכונן חוקה חדשה, בעוד שהסמכות המכוננת הנגזרת היא זו שמוסמכת לתקן חוקה קיימת לפי הוראות לתיקון.

116 ראינו לעיל, מהו המקור של הסמכות המחוקקת של הכנסת. הסמכות הפוליטית של פיקוח על הממשלה גובעת מהס' 3 ו'4 של חוק יסוד: הממשלה, אשר נבדקו אף הם לעיל. הסמכות המכוננת גובעת מהעברת סמכויות האסיפה המכוננת (הכנסת הראשונה). ראה הצגת הוויכוח על ההעברה ב" A New Era (ראה הערה 114 לעיל), עמ' 383-386.

על החגירה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

ב. שיטת הבחירות והשפעתה על הרפרזנטטיביות

כידוע, שיטת הבחירות נקבעה כעקרון משוריין על-ידי ס' 4 של חוק יסוד: הכנסת: "שיטת הבחירות".¹¹⁷ הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת".

נראה שמותר לראות סעיף זה כסעיף "הקונסטיטוציוני" ביותר (במובן הסמנטי של המלה, אשר מקורה בלטינית *Constituere* ואשר פירושה "מהווה היסוד, או המהות היסודית של דבר" — the essence of).

נוכרי, שזה היה הסעיף הראשון ששוריין בישראל.

הכנסת, אשר בזמן חקיקת חוק יסוד זה פעלה בצורה מובהקת כרשות מכוננת, הדגישה על-ידי קביעה זו, שהיא רואה בסעיף זה — מבחינה פורמלית וכמובן, עקב תוכנו — את הסעיף החשוב ביותר במערכת הקונסטיטוציונית-פוליטית. הדבר טעון גיתוח יסודי, כי נראה לנו, שהסעיף מבטא את האופי של הייצוגיות בישראל. ידוע, שהשריון נעשה בזמנו קודם כל בשל האופי היחסי של הבחירות שנקבע בסעיף¹¹⁸. לאופי היחסי הזה יש, כמובן, להוסיף את האופי הארצי של הבחירות היחסיות האלה.

כבר רמזנו בחלק הראשון של מאמר זה על המשמעות הקונסטיטוציונית של בחירות יחסיות, דווקא ובעיקר במסגרת של המשטר הפרלמנטרי-הרפרזנטטיבי¹¹⁹. אפשר לסכם את הביקורת ואת הקביעה של אי-התאמתה של השיטה היחסית למשטר רפרזנטטיבי כך: נקודת המוצא של השיטה היחסית נעוצה מצד אחד, בייצוג בצורה מירבית של קבוצות שונות הקיימות בחברה (השאפה היא "לצלם" את החברה) ובגישה "דמוקרטית" (להבדיל מייצוגית) מצד שני. הגישה הדמוקרטית עליה מדובר כאן היא הגישה של Jean Jacques Rousseau בדבר הדמוקרטיה הישירה לעומת הגישה הייצוגית של מונטסקייה. היא מתבססת על התיאוריה של הריבונות המחולקת בין האזרחים¹²⁰.

הפגיעה החמורה ביותר ברעיון של הרפרזנטטיביות שהשיטה היחסית גורמת, גובעת מהרס הרעיון של האומה כאישיות משפטית אבסטרקטית הפועלת באמצעות אורגן: הפרלמנט. בשיטה היחסית הבוחר אינו פועל כאורגן של האומה, אלא פועל בשם עצמו. בסופו של דבר מבוססת השיטה היחסית על זכות הייצוג של כל אזרח (או של קבוצות מסוימות) בפרלמנט ולא של האומה כולה.

נשאלת כאן השאלה: במה בסופו של דבר פוגע השינוי הזה במשמעות הרפרזנטטיביות במשטר הפרלמנטרי. נראה לנו, שהפגיעה החמורה ביותר הינה במישור של משמעות המנדט: כיצד אפשר לדבר עוד על מנדט רפרזנטטיבי במובן שראינו? הרי ברור,

117 אחת ההפתעות הגדולות של פרשת ברנמן נ' שר האוצר ומפקד המדינה, (בג"צ 98/69, פד"י כ"ג (1) 693) היתה שהמלה "שוות" שבס' 4 של חוק יסוד: הכנסת, אשר הוכנסה לסעיף מתוך שיגרה מסוימת, שימשה בסיס לעתירה.

118 ראה בעיקר Carré de Malberg, *Contribution*, II, 466; Smend, "Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung".

119 ראה: J. J. Rousseau, *Le Contrat Social*. התיאוריה של הריבונות המחולקת גורסת שלכל אזרח חלק בריבונות. כאשר יש, למשל, 10,000 אזרחים, לכלל אזרח 1/10,000 מן הריבונות.

שלגבי משטר שבו הייצוג הוא ייצוג אינדיבידואלי או קבוצתי (במובן שהוסבר לעיל) מנדט רפרזנטטיבי (במובן של Burke או של Mirabeau) מהווה סתירה מוחלטת. אך ההתנגשות הזאת, שהיא התנגשות חזיתית בין משטר רפרזנטטיבי לבין שיטה יחסית, נותחה בעבר רק במסגרת השיטה היחסית האיזורית¹²⁰, מה הוא המצב כאשר השיטה הנהוגה אמנם יחסית, אך יחסית ארצית?

במצב כזה, נראה, שהשאלה העקרונית נשארת בעינה, אך התשובה עליה צריכה להיות מותאמת לנתון החדש. הסברנו, שבשיטה יחסית נשתנתה משמעותו של עקרון הייצוגיות. שם אין מדברים עוד על ייצוג האומה, אלא על ייצוג אינדיבידואלי. דבר זה נכון, כאשר הבחירה מתקיימת במסגרת גיאוגרפית איזורית נתונה, שכן במסגרת ארצית הייצוג של היחיד מאבד את כל ערכו מפאת המרחק בין הבוחר לבין הנבחר. במקרה זה, השאלה הקונסטיטוציונית של הייצוג משתנה לא רק מבחינה כמותית אלא גם מבחינה איכותית. הדבר מובן, מפני שהפעולה המהותית של הבחירה נעשית, ויכולה להיעשות, רק באמצעות הרשימות, או יותר נכון, באמצעות המפלגות¹²¹.

אך התפקיד המרכזי הזה של המפלגה מתחזק עוד בשיטה הישראלית, אשר מכירה אך ורק ברשימות סגורות (אין הבוחר רשאי, למשל, למחוק מספר שמות ברשימה מסויימת ולהחליפם בשמות לקוחים מרשימה אחרת). המפלגה הופכת איפוא, למתווך הכרחי בין הבוחר לבין הכנסת. במלים אחרות: אין גישה לכנסת אלא דרך המפלגות. למפלגות איפוא תפקיד קונסטיטוציוני מובהק, שאפשר להגדירו בדרך מקבילה לזה של הפרלמנט במשטר הרפרזנטטיבי הקלסי: המפלגות הופכות לאורגן של האומה, בין האומה לבין הכנסת.

מצב חדש זה טעון הסבר נוסף: יוזכר תחילה, שבגישה הקלסית היה הרעיון של ייצוג האומה כולה כל כך מבוסס, עד שבצרפת לא הוכרו באופן רשמי קבוצות מפלגתיות (עד התחלת המאה ה-20, ובגרמניה עד 1919 שהייתה שנת הנהגת השיטה היחסית בגרמניה). לעומת זאת, בשיטה היחסית המצב הפוך: הכרה במפלגות (או בסיעות) היא הכרחית. הגתון המפלגתי הינו נתון אינטגרלי של השיטה, בלעדיו אין כלל אפשרות להפעילה. מכאן שבשיטה היחסית חדל הגתון המפלגתי להיות אלמנט פוליטי גרידא, והוא הופך להיות אלמנט משפטי, הממלא פונקציה קונסטיטוציונית.

מה היא הפונקציה הקונסטיטוציונית הזאת? נראה, שאפשר לתאר את המצב כך: בדיוק כמו שהיאוריה של הרפרזנטטיביות (בגירסה הגורסת רפרזנטטיביות בלעדית)

120 יוזכר כאן, שהשיטה היחסית-ארצית לא היתה מוכרת בזמן החיבורים שהוזכרו לעיל.

121 יש להגדיר את המושגים השונים הרלבנטיים בהקשר זה והם: מפלגה, רשימה, סיעה. למפלגה אין הגדרה משפטית מדוייקת, אך המושג מופיע, למשל, בחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, ס"ח 680, עמ' 52. אנו קוראים שם, למשל, בס' 1 (סעיף ההגדרות): "1. בחוק זה

"סיעה" כל אחת מאלה —

(1) מפלגה שהגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים כסיעה של הכנסת הקודמת

והיא מיוצגת בכנסת לפחות על-ידי נציג אחד".

הסיעה היא החלק של הרשימה שנבחר. הוויקה בין הרשימה לבין הסיעה היא נוקשה ומתמשכת עד לסוף הקדנציה (במקרה ומתפטר או נפטר חבר-כנסת, בא במקומו המועמד הבא, לפי הסדר ברשימה).

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי

מבוססת על כך שהעם פועל אך ורק באמצעות הפרלמנט, כך אפשר לומר, שבשיטה יחסית ארצית, העם (או האומה) פועלים אך ורק באמצעות המפלגות. במלים אחרות: בשיטה שלפנינו, ממלאות המפלגות בדיוק את אותה הפונקציה הקונסטיטוציונית שממלא הפרלמנט במשטר הפרלמנטרי הקלסי.

אולם, אין פירוש הדבר, שהפרלמנט חדל מלהתקיים, אלא שגם הוא מוצא בשיטה החדשה פונקציה חדשה; פונקציה זו עומדת ביחס ישיר עם מידת ייצוגיותו. ייצוגיות הכנסת בתמונה החדשה אינה נמדדת במישרין מול האומה אלא דרך המפלגות. הכנסת כאן מייצגת את האומה באמצעות מפלגות, ולא במישרין.

מכאן גם המעמד החדש של נבחרי העם. אמנם עדיין בנוי המנדט על התיאוריה של המנדט הרפרזנטטיבי, אך לאמיתו של דבר המנדט הזה הוא המנדט הרפרזנטטיבי של הסיעה – או של הרשימה – ולא של חבר הכנסת היחיד.¹²²

לסיכום: המשטר הפרלמנטרי הישראלי מבוסס על עקרונות קונסטיטוציוניים שונים לגמרי מכל משטר פרלמנטרי אחר, וזאת עקב הפעלת שיטת הבחירות היחסית – ארצית. הפרלמנטריזם הזה, אינו מפעיל את ריבונות האומה באמצעות הפרלמנט, אלא באמצעות קבוצות ביניים – המפלגות (הסיעות) המיוצגות בפרלמנט. לאור שיטת הבחירות הקיימת יכולה השיטה הפרלמנטרית הישראלית להתקיים רק בדרך זו.

אין פירושו של דבר, שהפרלמנטריזם אינו קיים או אינו פועל, פירוש הדבר שזהו פרלמנטריזם שאין דומה לו במשפט ההשוואתי, מכיוון שהוא מבוסס על קריטריונים אחרים.

כיצד מתבטאים קריטריונים אלה בהסדרים הקונסטיטוציוניים של הפרלמנטריזם הישראלי?

2. ההשלכות של הגירסה הישראלית של הפרלמנטריזם

שיטת הבחירות דורשת למעשה כאלמנט קיום הסדר משפטי של מעמד הסיעה. אנו נראה, שבכל התחומים אמנם קיים הסדר כזה. הפרלמנטריזם הישראלי פועל, ויכול לפעול, אך ורק באמצעות הסיעות. להלן נבדוק את הדוגמאות המלמדות על כך.

— כבר בשלב הראשון, כלומר, בעצם האקט של הבחירות מתגשם הדבר. הבחירות נערכות לפי רשימות סגורות.¹²³ הבחור אינו נותן את קולו למועמד אלא לרשימה

122 מכאן הוויכוח המתנהל לעיתים סביב השאלה, האם חברי-כנסת שעזב את סיעתו חייב "להחזיר" את המנדט למפלגה? נראה, שכאן מיוצגת השאלה בצורה נכונה ביותר. כבר הזכרנו לעיל, ש-Kelsen דרש בשיטה היחסית הנהגת מנדט אימפרטיבי מן הסוג הזה. ראה: Kelsen, *Das Problem*, 16. למשל, "הארץ" 3.4.73, בענין התפטרותו של ח"כ ד"ר א' שאקי מסייעת המפד"ל ודרישה להחזרת המנדט. ראה גם הוויכוח בעתונות בחודש פברואר 1972 לאחר "פרישת" ח"כ ד"ר מ' אביונהר מן הרשימה הממלכתית ("הארץ", 18.2.72).

אין ספק אמנם, שפורמלית החקיקה הישראלית אינה מקבלת גישה זו. רק כך יש להבין, למשל, את ההוראה של ס' 41 לחוק יסוד: הכנסת, אשר מאפשר לחברי-כנסת שהגיש את התפטרותו לחזור בו תוך 48 שעות. הוראה זו מאפשרת, כמוכח, עקיפת התופעה של מכתבי התפטרות חתומים מראש, ללא תאריך. אך הגישה האחרת (מנדט אימפרטיבי כלפי הסיעה) מחוייבת המציאות.

123 במספר מדינות המפעילות את השיטה היחסית, יכול הבחור לבחור מועמדים מרשימות שונות (על-ידי מחיקות ותוספות).

שלמה. הוא כביכול מביע את רצונו שהכנסת תהיה מורכבת כולה מ-120 חברי-כנסת השייכים למפלגה בעדה הוא מצביע.¹²⁴ הוא אינו משפיע על הרכב הרשימה ואף אינו יכול לשנות את סדר המועמדים בה.¹²⁵ הוא נמצא כאילו מול חוזה אחד, שהוא אינו רשאי לשנות את תנאיו. היחס המשפטי הנוצר אינו נוצר בין הבוחר לבין נבחר זה או אחר של הרשימה בעדה הוא הצביע אלא בינו לבין כל הנבחרים מאותה הרשימה. מרגע ההצבעה פועלת אותה רשימה בשמו ובמקומו של המצביע.

— חלוקת המנדטים אינה מהווה בעיה, מאחר והיא היא המהות של השיטה היחסית.

— מימון המפלגות: ראה ס' 3 לחוק מימון מפלגות:

3. (א) המימון של הוצאות הבחירות יהיה לפי יחידת מימון אחת לכל מנדט שבו

זכתה הסיעה בבחירות לכנסת¹²⁶

— הצגת מועמדים: ראה ס' 4 לחוק הבחירות לכנסת [גוסס משולב], תשכ"ט—

1969: 127

4. כל 750 בוחרים וכל סיעה של הכנסת היוצאת רשאים להגיש רשימת מועמדים

בהתאם להוראות פרק ו".

הקונצפציה המשתמעת מכאן היא ברורה: רק סיעה או קבוצת בוחרים יכולות להגיש מועמדות. הדבר מלמד על האופי הבלתי ישיר של הפעלת השיטה.

קואליציה: ראה ס' 11(ז) לחוק המעבר, תש"ט-1949. סעיף זה נתקבל בשנת

תשכ"ב-1962 (חוק המשמעת הקואליציונית)¹²⁸:

11. (ז) (1) חבר ממשלה ישא בפני הממשלה באחריות להצבעתו במליאת

הכנסת וכן להצבעת הסיעה שעליה הוא נמנה, במליאת הכנסת;

(2) חבר ממשלה שהצביע במליאת הכנסת נגד הצעת הממשלה או נמנע

מן ההצבעה, שלא בהסכמתה המוקדמת של הממשלה, דינו כדין

מי שהתפטר מהממשלה מן היום שהממשלה תמסור על כך הודעה

לפני הכנסת, ובלבד שההודעה נמסרה תוך שבועיים מאותה הצבעה;

(3) הצביעה הסיעה שעליה נמנה חבר ממשלה בעד הצעה להביע אי-

אמון, או נמנעה מן ההצבעה על הצעה כזאת, או הצביעה במליאת

הכנסת נגד הצעת הממשלה או נמנעה מן ההצבעה, שלא בהסכמתה

המוקדמת של הממשלה, כאחד העניינים הבאים:

(א) הצעת תקציב המדינה, חלק מחלקיו או פרט מפרטיו;

(ב) הצעות חוקים והוראות-חוק המקטינים את הכנסות המדינה

או מגדילים הוצאותיה — במישרין או בעקיפין;

124 תיאורטית אפשר היה לחשוב על שיטה שבה כל בוחר ישראלי ירכיב רשימה של 120 חברי-כנסת מרשימות שונות. שיטה זו מוכרת בשם שיטת ה-Panachage.

125 הדבר קיים במספר מדינות: על-ידי מחיקה והוספה של סימן מוסכם, יכול הבוחר להעדיף מועמד הנמצא במקום רחוק ברשימה. כמאמר זה אין אנו יכולים, כמובן, להתייחס למבנה הפנימי של המפלגות, הן מהבחינה המשפטית והן מהבחינה הסוציולוגית, אך לדברים אלה יש השפעה עצומה.

126 חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, ס"ח 680, 52.

127 ס"ח תשכ"ט, עמ' 103.

128 ס"ח תשכ"ב, 372, עמ' 86.

על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריות הישראלית

(ג) הצעות חוקים והוראות-חוק והצעות אחרות בענינים בטחוניים, מדיניים ואחרים, שהממשלה החליטה עליהם מראש שתחול אחריות לפי סעיף-קטן זה,

והחליטה הממשלה, תוך שבעה ימים מאותה הצבעה, שהיה בכך משום הפרת האחריות לפי סעיף קטן זה, דינו של אותו חבר ממשלה כדין מי שהתפטר מהממשלה מן היום שהממשלה תמסור על כך הודעה לפני הכנסת. ההודעה תימסר תוך שבועיים מהחלטת הממשלה האמורה;

(4) הוראות פסקאות (2) ו-(3) לא יחולו על ענינים אשר הממשלה החליטה לגביהם על חופש ההצבעה או ההימנעות, הכל בסנינים שתקבע הממשלה בהחלטתה.

סעיף זה הוא, כמובן, בעל חשיבות עליונה, והוא גם הגיוני ביותר, לאור ההגיון הפנימי של שיטת הפרלמנטריות הישראלית הרואה בסיעה את הגדבך היסודי שלה¹²⁹. הוראות אלה מוצאות, כמובן, הד בהסכמים הקואליציוניים. הסכמים אלה מחזקים את המשמעת הקואליציונית בצורה חמורה ביותר; לא גראה, שתמיד נוהגים לשמור על פרטי ההסכמים¹³⁰.

תקנון הכנסת: תקנון הכנסת מדגיש בצורה ברורה ביותר את האופי הייצוגי-מפלגתי של עבודת הכנסת עצמה. הדוגמא הבולטת ביותר הינה "בהקצבות" ביחס להצעות לסדר היום ולהצעות חוק שחברי הכנסת יכולים להגיש: אלה ואלה יכולים להגיע לדיון בהתחשב עם גודל הסיעות אליהן משתייכים בעלי ההצעות¹³¹.

דבר זה מחייב התאפקות מצד חברי הכנסת. חברי-כנסת המגיש הצעות חוק או הצעות לסדר היום כרצונו יביא עד מהרה את סיעתו אל מעבר למסכה שלה וזו תאבד על-ידי כך לחלוטין את זכותה הקונסטיטוציונית לחיזוק חקיקה, הלכה למעשה. לכן אין חברי-כנסת שוב חופשי במה שנחשב כבסיס של הפונקציה שהוא ממלא: יוזמת לחקיקה.

תקנון הכנסת קובע אף "דיון סיעתי" לגבי מספר נושאים (כינון ממשלה או התפטרותה, הצעת תקציב, מדיניות החוץ, מדיניות הבטחון): בדיונים סיעתיים מחולק הזמן לפי גודל הסיעות, ובמקרה זה מודיעה הסיעה בכתב על שמות חבריה שישתתפו בדיון והזמן המוקצב להם.

רק סיעה יכולה להציע הבעת אי-אמון לממשלה: (ס' 35) אך מכיוון שיש גם סיעות יחיד ועקרון ההקצבה אינו חל כאן, עניין זה אינו רלבנטי.

רוב פעולות הכנסת – דווקא אלה הקשורות באופי הפרלמנטרי של המשטר – נעשות על-ידי הסיעות, באמצעותן ובאמצעותן בלבד, לפי גודלן. זו תוצאה ישירה ובלתי נמנעת מן העקרונות התיאורטיים עליהם מושתת הפרלמנטריות הישראלית. גם בדרך זו (המפלגה כאורגן) אפשר להסביר תופעה נוספת בהרכבת הממשלות

129 מובן, שאין זאת אומרת, שתוק המשמעת הקואליציונית אינו מעלה מספר בעיות (כמו, למשל: מי קובע במקרה של התפצלות קולות הסיעה), אך אלה בעיות אחרות של פרשנות.

130 ראה ההסכמים בקובץ מדינת ישראל, בעריכת ע' גוטמן, ביה"ס לכלכלה ולמדעי החברה ע"ש קפלן, תשל"א, עמ' 124, 135 (הסכם של דצמבר 1969).

131 ראה ס' 171(א) ו-110, של תקנות הכנסת.

בישראל. כידוע, הממשלות הינן ממשלות קואליציה: מספר השרים של כל מפלגה נקבע על-ידי היחס המתמטי של הכוחות בכנסת: כלומר, מפתח מסויים קובע, שלכל מפלגה בקואליציה מגיע מספר מסויים של שרים. יתירה מזו, לאחר קביעת מספר המשרדים "המגיעים" לכל מפלגה ולאחר שנקבע אילו הם המשרדים, ממנה המפלגה עצמה את מי שיחזיק באותו תיק, כאילו השר מיופה הכוח של המפלגה בממשלה.¹³² יש להתייחס אל אספקט אחרון המאפיין אף הוא את הפרלמנטריות הישראלי: הכוונה לבעיית הבלעדיות בייצוג ולכל הכרוך בה.

ראינו לעיל שהבלעדיות בייצוג הינה אחד הסממנים של המשטר הפרלמנטרי הקלסי. לקביעה הזאת היו מספר הטלכות בתחום של התערבות העם, או יותר נכון, של אי-התערבות העם פרט לאקט של הבחירות. גם בישראל, העדר משאל עם מחזק את הבלעדיות. אך כאן יש נקודה נוספת: אחת הבעיות הקונסטיטוציוניות הקשות של המשפט הישראלי היא בעיית החוקה.¹³³ אחד כתפקידי החוקה הינו קביעת הגבולות לכוח הבלתי מוגבל של המחוקק.¹³⁴ רק על-ידי חוקה כתובה, נוקשה, עליונה, אפשר להגביל ביקורת שיפוטית על חוקים, כלומר, להפוך את הרשות המחוקקת לרשות מוסמכת ובהתור שכזו – לכפופה לחוק.¹³⁵

בישראל קיים רמז ברור למצב כזה בבג"צ 98/69 פרשת ברנמן.¹³⁶ כידוע, נמנע בג"צ מלדון בשאלה הקונסטיטוציונית גופה, אך בכל זאת עצם ההחלטה מלמד על גישה אפשרית.¹³⁷ במלים אחרות: ריבונות הכנסת הינה מושג יחסי בלבד במציאות המשפטית שלנו, בהיותה מבוססת על העדר חוקה, דבר הנראה זמני או אינו מבוסס על קביעה עקרונית לפחות כמו באנגליה.¹³⁸

הייצוגיות הבלעדית של הכנסת אינה יכולה להתפרש במובן זה כריבונות מוחלטת: אפשר לשער, שבעתיד תכריע הרשות השופטת (או לפחות תבקש לעשות כן) במקרים רבים יותר הנוגעים לכנסת. ייצוגיות בלעדית אמנם נשארת בתחום הפוליטי המובהק וזאת כל עוד החקיקה הקונסטיטוציונית שלנו לא תקבל את העקרון של משאל עם, של בחירות ישירות וכו'. אך כאמור, הייצוגיות הבלעדית בישראל נבדלת מזו שבמדינות אחרות בכך, שהיא מכירה בגוף המייצג כעין גוף ביניים – דהיינו, המפלגה – בין האומה (La Nation) לבין הפרלמנט (הכנסת).

132 ראה בענין זה, אקצין, תורת הממשלה, עמ' 254, הערה 13 בדבר "...ראיית השרים כבא"י כוח מפלגותיהם על חשבון ראייתם כאישים האחרים על פעולותיהם בפני הכנסת במישרים...".

133 ראה מאמרנו A New Era.

134 כוח בלתי מוגבל זה הינו תוצאה של ה־Legislative supremacy.

135 זה הוא ההסבר הפשוט והנכון ביותר של רעיון הביקורת השיפוטית על החוקים. השופט Marshall אינו מדבר אחרת בפרשת *Marbury v. Madison* המפורסמת.

136 ראה הערות על פסקידין ברנמן ב־4 (1969) *Is. L. Rev.* 559 (של P. Elman, C. Klein, B. Akzin); כמו־כן: "The Supremacy of the Knesset," Aharon A. Bergman, *Is. L. Rev.* 117 (1971), 6.

137 ראה היסוסיו של השופט מ' לנדוי בהפסקה (1971) כ"ז 30.

138 אמנם בתזכירים השונים שפורסמו בענין חוק יסוד: החקיקה, וחוק יסוד: בתימשפט, נקבע מפורשות, שבית המשפט העליון ישמש גם כבית המשפט לחוקה.

סיכום

כאשר Carl Schmitt תיאר בזמנו את רפובליקת וויימר, הוא המציא את הביטוי: *Parteienbundesstaat*.

אין, כמובן, למצוא הקבלה בין המשטר הישראלי לבין ביטוי זה. נראה לנו, שמדינת ישראל פיתחה צורת משטר מקורי שאין דומה לו כיום, לפחות לא בקבוצת אותן המדינות הדמוקרטיות-ליברליות אליה היא — ללא ספק — משתייכת. אין להתעלם מן העובדה, שמשטר זה טומן בחובו מספר סכנות באשר המדינה אינה בנויה עדיין על אוכלוסיה שהגיעה לרמת הומוגניות מספקת. אותם העקרונות שהמשטר מבוסס עליהם כיום, עלולים בנסיבות מסויימות לעודד התפצלות, לאו דווקא פוליטית בלבד.

מצד שני, נראה לנו, שאותה ביקורת שנמתחה לעתים על הכנסת ועל הפרלמנטריזם הישראלי אינה הוגנת, מכיוון שזאת היא צורת המשטר המתבקשת מאותם העקרונות המתווים את הנתונים הבסיסיים. משטר אינו נוצר בחלל ריק, אלא מתפתח לפי כללים הנקבעים על-ידי אלה המשחקים את המשחק המרתק ששמו: משטר פרלמנטרי.

1