

## תחיקה

### חוק-יסוד: הממשלה

ראיון עם ח"כ אוריאל לין, יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת השתים-עשרה\*

א. מבוא. ב. מטרות החוק החדש. ג. החוק לעומת הצעת החוק.  
ד. שינויים בשיטת הממשל. ה. החוק במסגרת התחיקה  
הקונסטיטוציונית.

#### א. מבוא

בשנת 1988, לאחר הבחירות לכנסת ה-12, הגישו ארבעה חברי כנסת ארבע הצעות חוק נפרדות לשינוי שיטת הממשל ולבחירה ישירה של ראש-הממשלה.<sup>1</sup> הצעות אלה התבססו על חלק מהצעת חוקה למדינת ישראל, שהגישה קבוצת מרצים מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב בשנת 1986.<sup>2</sup> ביום 19.3.90 עברו ארבע הצעות החוק

\* בעקבות קבלת חוק-יסוד: הממשלה בחודש מרץ 1992, נערכה ב-13.4.92 פגישה בין חבר הכנסת אוריאל לין, יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-12, ובין פרופ' יצחק זמיר (העורך), אסף ביגר, מיכל עובדיה וגיל שורש (תלמידי שנה א' בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה), לדיון על החוק. רשם אסף ביגר.

1. חבר הכנסת ד' ליבאי הגיש את הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 5) (ה"ח התש"ן, 154).

חבר הכנסת א' לין הגיש את הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 6) (ה"ח התש"ן, 154).  
חבר הכנסת א' רובינשטיין הגיש את הצעת חוק-היסוד: הרשות המבצעת (ה"ח התש"ן, 154).

חבר הכנסת י' צידון הגיש את הצעת חוק-היסוד: הממשלה (ה"ח התש"ן, 154).  
2. פרופ' א' רייכמן, פרופ' ב' ברכה, פרופ' ע' שפירא ופרופ' א' רוזן-צבי. הצעה זו כללה גם פרק על זכויות האדם.

בקריאה טרומית במליאת הכנסת. ועדת חוקה, חוק ומשפט החליטה להגיש למליאה, לקריאה ראשונה, כל הצעה בנפרד. ב-28.5.90 עברו בקריאה ראשונה כל ארבע ההצעות. ארבעת היוזמים איחדו את ההצעות הנפרדות להצעה אחת שהיתה בסיס הדיון בוועדה.<sup>3</sup> לאחר שהוקדשו לדיון 36 ישיבות הועלתה הצעה במליאה. המליאה החזירה את הצעת החוק לוועדה. אחרי שנעשו מספר שינויים בהצעה, התקבל חוק-יסוד: הממשלה בקריאה השנייה והשלישית במליאת הכנסת ב-4.18.3.92.

בחוק החדש יש שינויים וחידושים רבים לעומת החוק הקודם. כדי להבין את השינויים נבחן תחילה את המטרות שיוזמי החוק רצו להשיג; מכאן נעבור לבחינת השינויים שהחוק יוצר במבנה המשטר בישראל; ולבסוף, נבדוק את מבנה החוק כחוק-יסוד, ואת השתלבותו בחקיקה הקונסטיטוציונית החדשה.

מה הניע את יוזמי החוק החדש לפעול לשינוי שיטת הממשל?

ח"כ לין: חלק גדול מחברי הכנסת הרגישו שבשיטה הקיימת הממשלה אינה מתפקדת כראוי, שהסרה לה היציבות המינימלית הדרושה כדי לתפקד. גם לאחר משא ומתן קואליציוני ממושך לצורך הקמת הממשלה, נאבקים חברי הממשלה על עצם קיומה, במקום להקדיש את זמנם לביצוע תפקידם. כתוצאה מכך, שתי המפלגות הגדולות מוכנות לא פעם להיכנע לדרישות של מפלגות קטנות (בעיקר המפלגות החרדיות). בכך מוקנה למפלגות הקטנות כוח רב, מעבר למשקלן היחסי בציבור. מצב זה מביא לערעור אמון הציבור בשיטה הדמוקרטית שלנו. בקרב מספר חברי כנסת התגבשה ההכרה שיש למצוא שיטה שתבטיח ממשלה יציבה שתוכל לתפקד במשך ארבע שנים, ללא חשש מתמיד לקיומה.

מדוע בחרתם בשינוי השיטה בדרך של בחירה ישירה של ראש-הממשלה?

ח"כ לין: באופן כללי, ניתן לומר שהיו לנו שתי אפשרויות לשנות את השיטה. אפשרות אחת, ליזום שינוי שיביא לכינון משטר נשיאותי במדינת ישראל. במשטר נשיאותי, כמו בארצות-הברית, העם בוחר את הנשיא ישירות, והנשיא ממנה את השרים. הכהונה של הנשיא ושל השרים הכפופים לו איננה תלויה באמון הקונגרס. מכוח אמון העם הם יכולים לתפקד במשך כל תקופת הכהונה שנקבעה בחוק. אפשרות שנייה היתה לשמור על השיטה הפרלמנטרית, אך לשנות את שיטת הבחירות הקיימת לשיטת בחירות אזורית, דוגמת אנגליה. בשיטה האזורית מתקיימות בחירות אישיות בכל אזור בחירה. כתוצאה מכך, מפלגה יכולה לזכות במספר מנדטים גדול יותר מסך כוחה הריאלי בציבור. בבחירות האחרונות באנגליה זכו השמרנים בלמעלה מחמישים אחוז מהמנדטים, למרות שהם זכו רק בארבעים ואחד אחוז מסך הקולות בכל אזורי הבחירה. בשיטה זאת, מפלגה

3. ד' ליבאי, א' לין, י' צידון, א' רובינשטיין, שינוי שיטת הממשל בישראל - הצעה משותפת של ארבעת חברי הכנסת לחקיקת חוק-יסוד: הממשלה-1990 (ההצעה המשולבת לא פורסמה ברשומות).

4. ס"ח התשנ"ב, 214.

אחת זוכה בדרך כלל ברוב בפרלמנט, ולפיכך מובטחת תמיכת הפרלמנט בממשלה שהיא מקימה. דבר זה מעניק לממשלה יציבות.

בכנסת ה-11 התחלנו, קבוצה קטנה של חברי כנסת, לנסות לשנות את שיטת הממשל. קודם כול ניסינו לשנות את שיטת הבחירות. רצינו להשאיר את השיטה הפרלמנטרית, תוך נסיון לעבור משיטת בחירות יחסית-ארצית לשיטת בחירות אזורית. לקראת סוף תקופת הכהונה של הכנסת ה-11 הגענו למסקנה, שמסיבות פוליטיות לא נצליח לשנות את שיטת הבחירות לכנסת מבלי לשמור על עקרון היחסיות. מסיבה זו, חשבנו ליוזם שינוי על-פי המודל של גרמניה - בשיטה הגרמנית המועמדים מתמודדים באזורים, אך במקביל יש גם רשימות ארציות. חצי מחברי הפרלמנט נבחרים באזורים וחצי נבחרים לפי הרשימות הארציות. מספר המנדטים נקבע לפי מספר הקולות בבחירות הארציות, ובכך נשמרת היחסיות של הבחירות - אולם הבנו כי בשיטה כזאת לא נפתור את בעיות היסוד של המשטר במדינת ישראל. אמנם, ייתכן שהיה בכך שיפור מסוים, כיוון שהיינו משיגים אחריות ישירה של מחצית מחברי הכנסת כלפי הבוחר, אך המבנה הקואליציוני הקיים כיום היה נשאר. לכן, הגענו למסקנה שהדרך היחידה להביא ליציבות הממשלה בישראל היא בבחירה ישירה של ראש-הממשלה.

### ב. מטרות החוק החדש

אחת הטענות המרכזיות של יוזמי החוק היא, שבשיטה הנוכחית הממשלה מקדישה זמן רב מדי לשמירה על יציבותה. אין יודעים כמה זמן תחזיק הממשלה מעמד, ולכן קשה מאוד לתכנן קדימה. הסכנה של נפילת הממשלה מרחפת על ראשי השרים באופן מתמיד. אולם, אם נבחן יציבות על-פי הזמן שממשלה מצליחה להחזיק מעמד, ניתן לומר שממשלות ישראל הן יציבות, בהשוואה לממשלות במדינות אחרות שבהן נהוגה דמוקרטיה פרלמנטרית. מדוע אפוא היה צורך בשינוי?

ח"כ לין: הממשלות בארץ היו בלתי יציבות. משך הזמן של קיום הממשלה איננו קובע את היציבות. יציבות קיימת כאשר יש תחושה של יציבות, ואילו אצלנו קיימים מאבקים פנימיים, משברים וספקולציות על משך קיומה של הממשלה.

כיצד מבטיח החוק החדש את יציבות הממשלה? הלא החוק החדש משאיר בעינה את האפשרות להביע אי-אמון בממשלה. אם כך, מהן ההגנות שהחוק החדש מעניק לממשלה? ח"כ לין: ראשית, לפי סעיף 19 לחוק החדש, ניתן יהיה להפיל ממשלה על-ידי הבעת אי-אמון רק בתמיכה של 61 חברי כנסת. עד כה, ממשלות הופלו לא פעם ברוב קטן הרבה יותר; לעתים בשל קיוזים הדדיים של חברי כנסת, ולעתים כאשר מספר חברי כנסת נמנעו בהצבעה, ובכך אפשרו את נפילת הממשלה. לדוגמא, ממשלת האחדות הלאומית נפלה במרץ 1990 לאחר שחמישה חברי כנסת נמנעו בהצבעה. נוסף לכך, לפי סעיף 21 לחוק החדש, הבעת אי-אמון המפילה את הממשלה מביאה גם לפיזור הכנסת - הכנסת לא תגזור על עצמה להתפזר ללא סיבה מוצדקת, ייצר הקיום שלה חוק מאוד. בשיטה החדשה, הכנסת תפיל את הממשלה רק במקרה של צורך לאומי אמיתי להחליף את ראש-הממשלה.

אם העם מוכן לתת אמון במי שמפיל ממשלה, ומביא לפיזור הכנסת ולעריכת בחירות חדשות, אזי קיימת הצדקה דמוקרטית אמיתית להפלת הממשלה. יתרון נוסף טמון בכך שהפיתוי המידי, שהיה קיים עד היום, לחבר כנסת בודד לעבור ממפלגה למפלגה, או של סיעה קטנה לעבור מגוש לגוש, נעלם. בשיטה החדשה, לפי סעיף 16(ג) לחוק החדש, לא ניתן להבטיח לחבר כנסת שפורש מהקואליציה ועובר לאופוזיציה תפקיד שר או סגן-שר. תמורת הצבעת אי-אמון בממשלה אפשר להבטיח לו תפקיד רק אחרי בחירות חדשות; אולם המפה הפוליטית יכולה להשתנות מקצה לקצה לאחר הבחירות, ולכן אין להבטחה כזאת משקל רב. במצב כזה חברי הכנסת לא יפסיקו לתמוך בממשלה אלא אם תהיה להם סיבה מוצדקת אותה יוכלו להציג לעם בשעת בחירות.

מטרה נוספת של החוק החדש היא למנוע "סחיטה" מצד סיעות קטנות בכנסת, המהוות "לשון מאזניים". אולם, הצורך בהרכבת קואליציה עדיין קיים, ולכן נותר בעינו הצורך בהסכמים קואליציוניים. יתרה מזאת, סעיף 13(ג), שהוסף להצעת החוק בעת הקריאה השנייה, קובע כי מינוי השרים טעון אישור הכנסת. במצב זה, לא ברור כיצד החוק החדש ימנע "סחיטה" מצד הסיעות הקטנות.

ח"כ לין: השיטה החדשה שומרת על הצורך ביצירת מכנה משותף, שיכול לקום רק בעקבות הסכמים פוליטיים. השיטה החדשה באה לשמור על שלטון הרוב תוך התחשבות במיעוט, ולא תוך התעלמות ממנו. כאשר סיעה קטנה יכולה לקבוע מי יהיה ראש-הממשלה, אזי ניתן לה כוח סחיטה. בשיטה החדשה, סיעה קטנה איננה יכולה לקבוע מי יהיה ראש-הממשלה, שהרי ראש-הממשלה נבחר בבחירות ישירות. לסיעות הקטנות אין אופציה ללכת עם מועמד אחר. כיוון שראש-הממשלה כבר נבחר, האופציות שעומדות בפני סיעה קטנה הן להצטרף לקואליציה או להישאר מחוצה לה. אם הסיעה מצטרפת לממשלה, עדיין סביר להניח שהיא תרוויח מכך; אם הסיעה איננה מצטרפת לממשלה, היא גושאת בסיכון של בחירות חדשות, על כל הכרוך בכך. עם זאת, יש להבדיל בין סחטנות לבין דרישות לגיטימיות. מכוח דרישות לגיטימיות יקבל המיעוט על-פי חלקו היחסי במבנה הקואליציוני, סחטנות נותנת למיעוט הרבה מעבר לחלקו היחסי. אולם, ההבדל בין השתיים איננו חד וברור. לא מדובר בנוסחה מדעית, מדובר בהבדל איכותי וכמותי. סחטנות קיימת כאשר המפלגות הגדולות מוכנות לוותר על ערך לאומי עליון בשל שיקול קואליציוני, תוך גרימת נזק ממשי לחברה הישראלית; לדוגמא, שחרור תלמידי ישיבות משירות בצה"ל בשל סחיטה מצד המפלגות החרדיות.

### ג. החוק לעומת הצעת החוק

יש מספר הבדלים בין החוק החדש ובין הצעת החוק המשותפת לארבעת חברי הכנסת. הבדלים אחרים נובעים מקבלת הסתייגויות בקריאה השנייה בכנסת, בנוגע לאישור השרים על-ידי הכנסת, בסעיף 3(א) לחוק, ובנוגע לרוב הדרוש להצעת אי-אמון.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> לפי סעיף 14(א) להצעת החוק, הרוב הדרוש להבעת אי-אמון היה 70 חברי כנסת. לפי סעיף 19 לחוק, ניתן להביע אי-אמון ברוב של 61 חברי כנסת.

שינויים נוספים הביאו לכך שבחוק החדש אין כלל התייחסות לנושאים שהוסדרו בהצעת החוק, בקשר לאשרור אמנות בין-לאומיות<sup>6</sup> ופיקוח על יישום חוק התקציב.<sup>7</sup> הסדרים אלה נראו חשובים במיוחד בעקבות חיווק מעמדו של ראש-הממשלה, אולם הם הושמטו מן החוק - מדוע?

ח"כ לין: תהליך קבלת החוק החדש היה יוצא דופן בהשוואה לתהליך קבלת חוקים אחרים. עצם ההחלטה להעביר ארבע הצעות בקריאה ראשונה, כל הצעה בנפרד, היתה יוצאת דופן. לעיתוי היה משקל מכריע בקבלת ההחלטה. לאיחוד ארבע ההצעות לקראת הגשה לקריאה ראשונה היו נדרשות שנה עד שנה וחצי של דיונים בוועדה. משך הזמן הארוך היה עלול ליצור בעיות רבות ולסכן את סיכויי החוק להתקבל. החלטנו לנצל את הגל הציבורי של תנועות המחאה, שכן גל כזה איננו יכול להתקיים לאורך זמן, והגשנו את ארבע ההצעות בנפרד שלושה ימים לאחר שהוחלפה ממשלת האחדות הלאומית, במרץ 1990. ההצעות התקבלו ברוב גדול. לאחר ההצבעה התכנסנו, יומי החוק וקבוצת המרצים מתל-אביב, והחלטנו לגבש הצעה אחת, מורחבת, שאפשר לכנותה הצעה מרובעת. הוספנו להצעה נושאים שכלל לא הופיעו בהצעות המקוריות, כגון אשרור אמנות בין-לאומיות, אישור תחיקת משנה, קבלת תקנות שעת חירום. ניסינו ליצור מסמך קונסטיטוציוני שיש בו איוונים. החלטנו שחיווק ראש-הממשלה מצריך גם חיווק יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

במהלך הדיונים שערכנו בוועדת חוקה, חוק ומשפט, שונו דברים רבים בהצעה. השינויים היו חיוניים להעברת ההצעה בקריאה שנייה ושלישית. ויחדנו על נושאים כמו אשרור אמנות בין-לאומיות או אישור פעולות מלחמה משיקולים שעניינם סיכויי קבלת החוק, ולא משיקולים ענייניים של מהות. לחלק מהנושאים היתה התנגדות גם מצד משרדי הממשלה, כמו ההתנגדות של משרד החוץ בנושא אשרור האמנות הבין-לאומיות, ולכן נושא זה ירד מעל הפרק. היינו מוכנים להשמיט את ההוראות שלא היו חיוניות לשינוי השיטה כדי להגדיל את סיכויי ההצעה להתקבל.

#### ד. שינויים בשיטת הממשל

החוק החדש בא לשנות את האיוון הקיים כיום בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. באופן תיאורטי, החוק הקודם נתן כוח רב בידי הרשות המחוקקת, שכן הרשות המבצעת נבחרת על-ידי הרשות המחוקקת; אולם באופן מעשי, הכנסת לא יכולה להפעיל את מלוא כוחה בשל המשמעת הקואליציונית המוטלת לעתים קרובות על חבריה. החוק החדש מתכוון, בין היתר, לשחרר את חברי הכנסת השותפים לקואליציה מאימת הסכנה של נפילת הממשלה, ולאפשר להם להתפנות לפיקוח ולריסון פעולות הממשלה. לכנסת ניתנים כלים חדשים לפיקוח על הממשלה. לפי סעיף 52, ניתן להזמין את ראש-הממשלה להופיע בפני מליאת הכנסת ואת השרים בפני ועדות הכנסת; כמו כן, לפי סעיף 48, קיים

6. לפי סעיף 35 להצעת החוק, רק אמנות שהכנסת אשררה אותן היו מחייבות את המדינה.

7. לפי סעיף 45 להצעת החוק, ועדת הכספים של הכנסת היתה רשאית להמליץ בפני מליאת הכנסת על הורדה מתקציב של משרד ממשלתי שחרג מהתקציב.

פיקוח מוגבל על תחיקת-משנה. החוק החדש גם מסדיר ומגביל, בסעיפים 49 ו-50, את הסמכות להכריז על מצב חירום ולהתקין תקנות שעת חירום; נושאים שהוסדרו בעבר בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 (סעיפים 8 ו-9), ושניתנה בהם עוצמה רבה בידי הממשלה.

מן הצד השני, החוק החדש מחוק את כוחו של ראש-הממשלה. סעיף 22, לדוגמא, קובע כי ראש-הממשלה רשאי לפזר את הכנסת אם נוכח לדעת כי יש בה רוב המתנגד לממשלה. האם ראש-הממשלה עד היום לא היו חזקים די הצורך להוסיף ולחוק את מעמדו של ראש-הממשלה?

ח"כ לין: חיווק ראש-הממשלה איננו מטרת החוק. המטרה היא, קודם כול, לאפשר לממשלה לפעול ביציבות. נוסף על כך, כיום ראש-הממשלה אינו רואה עצמו אחראי לבעיות המצויות בתחום טיפולם של השרים; בתחום הכלכלה, לדוגמא, רואים את שר-האוצר כאחראי בלעדי. כתוצאה מכך, ראש-הממשלה גם איננו נדרש להכריע במחלוקות הקיימות בין השרים, ובאופן מעשי, הוא אינו שולט בממשלתו בצורה שלמה. בשיטה החדשה, הוא ייבחר ישירות על-ידי העם, ויראו בו אחראי לכל נושא באופן אישי. לפיכך הוא יידרש לתת את דעתו לכל נושא, ויהיה עליו לפעול בצורה נמרצת יותר.

למרות שמעמדו של ראש-הממשלה התחוק, סעיף 27 בחוק החדש מאפשר להעביר את ראש-הממשלה מתפקידו. מהי מטרת הסעיף, ומדוע נקבעה בו דרישה לרוב של 80 חברי כנסת, בעוד שניתן להפיל את הממשלה ברוב של 61 חברי כנסת בהצבעת אי-אמון? ח"כ לין: מטרת סעיף 27 לתת מענה למצב שבו ראש-הממשלה איננו מסוגל לתפקד, אם משום שנפגמה בריאותו או שהשתבשה דעתו. במקרה כזה, ניתן להעביר את ראש-הממשלה מתפקידו בתמיכה של 80 חברי כנסת. ההסדר שנקבע דומה במהותו להליכי ה-Impeachment הקיימים בארצות-הברית. ההבדל הגדול בין העברת ראש-הממשלה מתפקידו לבין הבעת אי-אמון בממשלה הוא, שבמקרה הראשון הכנסת אינה מתפורת, ונערכות בחירות מיוחדות לתפקיד ראש-הממשלה בלבד.

החוק החדש משנה את הדמוקרטיה במתכונתה המקובלת כיום, אך הוא איננו יוצר משטר נשיאותי דוגמת ארצות-הברית. מצד אחד, בשיטה החדשה ראש-הממשלה נבחר ישירות על-ידי העם, ויש לו אחריות כלפי העם, ולא כלפי הכנסת; מצד שני, לפי סעיף 3(ג), השרים עצמם מכהנים מכוח אמון הכנסת. הכנסת איננה יכולה להחליף את ראש-הממשלה, אך הוא איננו יכול לתפקד ללא אמון הכנסת. כמו כן, כיוון שלא מובטח רוב פרלמנטרי לראש-הממשלה, הוא עלול להתקשות במילוי תפקידו ובהעברת חוקים שהוא מעוניין בהם. מצב זה הוא ייחודי למדינת ישראל, אין לו אח ורע במדינות דמוקרטיות אחרות. עד עתה הוגדרה שיטת הממשל בישראל כדמוקרטיה פרלמנטרית, כיצד ניתן להגדיר את שיטת הממשל לפי החוק החדש?

ח"כ לין: לא מדובר ביצור כלאיים, אלא בטוב שבין שני העולמות. לקחנו את ה"טוב" מהשיטה הפרלמנטרית ואת ה"טוב" מהשיטה הנשיאותית ויצרנו שיטה משולבת. השיטה

המשולבת שומרת על תרבות השיטה הפרלמנטרית יחד עם יתרון היציבות הקיימת בשיטה הנשיאותית. השיטה החדשה היא עדיין, בעיקרה, שיטה של דמוקרטיה פרלמנטרית, שהוכנסו בה מספר שינויים.

סעיף 4 בחוק הקודם קבע שהממשלה אחראית אחריות משותפת בפני הכנסת. סמכות, הנתונה לשר מסוים על-פי חוק, הופעלה על ידו בהתאם להחלטת הממשלה באותו נושא, גם אם הוא אישית התנגד לכך. בחוק החדש אין התייחסות לנושא האחריות המשותפת - מדוע? האם פירוש הדבר שמעתה כל שר, בתחומו, יהיה רשאי להפעיל סמכות המוענקת לו על-פי דין גם בניגוד לעמדת הממשלה? האם השרים האחרים לא יהיו שותפים לאחריות?

ח"כ לין: בשיטה החדשה הממשלה אינה נושאת באחריות משותפת כלפי הכנסת, אלא כל שר נושא באחריות אישית. להבטחת האחריות האישית צויד החוק בשני כלים: (1) חיוב כל שר להתייצב בפני ועדה של הכנסת, לפי דרישת הוועדה; (2) לפי סעיף 35(ג) ניתנת לכנסת סמכות להעביר שר מתפקידו. אכן, מדובר באפשרות שהיא מציאותית רק בנסיבות מיוחדות, שכן דרוש לכך רוב של 70 חברי כנסת. אך לא תמיד צריך להשלים הליך כדי להשיג את המטרה, עצם האפשרות עשויה להשיג את המטרה במקרים לא מעטים.

האפשרות ששר יפעיל סמכות, הנתונה לו על-פי דין, בניגוד לעמדת הממשלה, לא הועלתה בדיונים. לו הנושא היה עולה, ייתכן שהיינו קובעים עמדה ונותנים לה ביטוי בחוק. בעיקרון, אין סתירה בין נוסח החוק החדש לבין העיקרון שלפיו שר חייב להפעיל סמכות הנתונה לו על-פי דין בהתאם לעמדת הממשלה באותו נושא.

#### ה. החוק במסגרת התחיקה הקונסטיטוציונית

החוק החדש שורייץ כולו. סעיף 56(א) קובע כי לא ניתן לשנות סעיף מסעיפי החוק אלא ברוב של חברי הכנסת, או ברוב אחר הנקוב בסעיפים מסוימים. שריון כזה היה עד כה נדיר ומוגבל לסעיפים מעטים בחוקי-יסוד, כגון סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, בו נקבעה שיטת הבחירות לכנסת. השריון מבטא את האופי החוקתי של החוק החדש כחוק-יסוד, שאמור להוות חלק מחוקת ישראל. אולם השריון ראוי רק לעניינים עקרוניים, בעלי אופי חוקתי, ולא לפרטים שוליים. ואילו החוק החדש ארוך ומפורט, ולא מעטים בו הפרטים הטכניים שחשיבותם משנית. לדוגמא, סעיף 34, הקובע כי מספר השרים בממשלה לא יעלה על שמונה-עשר. האומנם רצוי לשרייץ גם סעיפים כאלה?

ח"כ לין: אכן, החוק מכיל בתוכו פרטים רבים. יכולנו להציע חוק הקובע את העקרונות הכלליים בלבד, ולכתוב בו שהוראה זו או אחרת תתבצע על-פי חוקים או תקנות שיותקנו בהמשך, כפי שנקבע בחוק למניעת מפגעים, תשכ"ח-1961. אותו חוק, הידוע בשם 'חוק כנוביץ', היה חוק טוב, אלא שללא תחיקת-משנה הוא נשאר ריק מתוכן. אם היינו מסתפקים בקביעת עקרונות בלבד, שינוי השיטה לעולם לא היה יוצא לפועל. רצינו לבנות חוק שמיד אחרי קבלתו אפשר יהיה לערוך בחירות לפיו. למרות שמדובר

בחוק-יסוד, היינו חייבים לכלול בתוכו פרטים רבים, כגון סעיף 56 שעוסק בסדרי הבחירות. ללא סעיף 56 שינוי השיטה היה תלוי בחקיקה נוספת, לצורך תיקון חוק הבחירות.

באשר לשריון כל סעיפי החוק, הסדר זה תואם את ההסדר שנקבע לאחרונה בהצעת חוק-יסוד: החקיקה.<sup>8</sup> לפי הצעה זאת (סעיף 5) חוק-יסוד יתקבל, יתוקן או יבוטל רק ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת. בהתאם לכך יחול השריון של החוק החדש על כל סעיפיו. השריון של החוק החדש דורש (סעיף 56) רוב של חברי כנסת כדי לשנותו, ולסעיפים מסוימים דרוש רוב גדול עוד יותר: לשינוי סעיף 27(א), המאפשר העברת ראש-הממשלה מכהונתו, דרוש רוב של 80 חברי כנסת, ולשינוי סעיף 35(ג), המאפשר להעביר שר מכהונתו, דרוש רוב של 70 חברי כנסת. בכך ניתנה לחוק החדש עדיפות ממשית על חוקים רגילים, כראוי לחוק שישתלב כפרק בחוקת ישראל.

החוק החדש כולל נושאים שאינם קשורים ישירות לשיטת הממשל, כגון פרסום הסכמים קואליציוניים, לפי סעיף 17, או הכבדה על עריקות פוליטיות באמצעות הוראה, בסעיף 16(ג), כי חבר כנסת שפרש מסייעתו לא יתמנה לשר בתקופת כהונתה של אותה כנסת. נושאים אלה כבר זכו להתייחסות בתיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת,<sup>9</sup> מדוע הם נכללו גם בחוק-יסוד: הממשלה?

ה"כ לין: נושא הפרסום של הסכמים קואליציוניים מקבל חשיבות מיוחדת כאשר מדובר בבחירה ישירה של ראש-הממשלה, ולכן זהו המקום המתאים להסדרת נושא זה. כיום, הסכמים נעשים לאחר הבחירות, בעת הרכבת הקואליציה. לפני הבחירות כל מפלגה מציגה אידיאולוגיה מסוימת ומבקשת את אמון הציבור; לאחר הבחירות מסכימות המפלגות לויתורים בנושאים שונים, במסגרת הסכמים פוליטיים. ציבור הבוחרים שאיננו מרוצה מן ההסכם שנעשה בשמו, איננו יכול לחזור בו מתמיכתו במפלגה מסוימת, שכן ההסכם נעשה לאחר הבחירות. שינוי השיטה יביא לכך שהסכמים כאלה ייעשו לפני בחירת ראש-הממשלה. כשציבור הבוחרים ייקרא על-ידי מפלגה מסוימת לתמוך במועמד שלה, יהיה על המפלגה לגלות לציבור מהו תוכן ההסכם שנעשה לצורך זה. הציבור יידע את תוכן ההסכם לפני מועד הבחירות, ולא יולך שולל.

החוק החדש הוא רק אחד מסדרת חוקים בעלי אופי קונסטיטוציוני שחוקקו לאחרונה, ובהם חוק-יסוד: חופש העיסוק, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ותיקון מספר 12 לחוק-יסוד: הכנסת. כיצד משתלב החוק החדש בתחיקה זו?

ה"כ לין: חילקנו את הטיפול בשיטת הממשל של המדינה לארבעה חלקים: (א) המפלגות, שהן התשתית של הדמוקרטיה; (ב) מבנה הכנסת; (ג) שיטת הבחירה לכנסת; (ד) דרך הבחירה של ראש-הממשלה.

8. ה"ח התשנ"ב, 147.

9. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), התשנ"א-1991 (ס"ח התשנ"א, 90).



בנושא הראשון טיפלנו כאשר העברנו את חוק המפלגות,<sup>10</sup> שיש בו התקדמות עצומה - תוך שנה כל המפלגות תהיינה חייבות להירשם כמפלגות ולפעול לפי חוק זה. בנושא השני טיפלנו כאשר העלינו את אתזו החסימה מאחוז אחד לאחוז וחצי.<sup>11</sup> התיקון יביא להקטנת מספר הסיעות בכנסת, והסיעות לא תהיינה סיעות יחיד. נוסף על כך, הבטחנו יציבות רבה יותר של הסיעות עצמן על-ידי חקיקה נגד תופעת הכלנתריזם.<sup>12</sup> בנושא השלישי, שינוי שיטת הבחירה לכנסת, החשוב כדי שלחברי הכנסת תהיה מחויבות אישית כלפי ציבור הבוחרים, לא הצלחנו להביא לשינוי החקיקה בשל קשיים במישור הפוליטי. מכל מקום, הצורך בשינוי יפחת אם התנופה שהתחילה במפלגת העבודה בעניין הבחירות המקדימות תקיף גם מפלגות אחרות. במקרה כזה, חבר כנסת יידע שבחירתו מחדש אינה תלויה בטובות הנאה שהוא מחלק לחברי מרכז, אלא בהערכת כל חברי המפלגה. בדמוקרטיה, המבחן הקובע בשאלה מהי רמת התפקוד של חבר הכנסת הוא מה חושב עליו ציבור הבוחרים. אחריות ישירה של חברי הכנסת כלפי ציבור הבוחרים תבטיח שהם יתפקדו בצורה טובה יותר. בנושא הרביעי, שינוי שיטת הממשל באמצעות שינוי הדרך לבחירת ראש-הממשלה, הושלם הטיפול עם קבלת החוק. בכך השלמנו למעשה את עיקר הרפורמה בשיטה הפוליטית של מדינת ישראל. חוק-יסוד: הממשלה החדש, יחד עם חוק-יסוד: חופש העיסוק וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מעגנים את רוב זכויות האדם. עכשיו יש ללמוד היטב את השינויים הרבים שנתקבלו לאחרונה וליישם אותם כראוי, הלכה למעשה.

10. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (ס"ח התשנ"ב, 190).

11. חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס', 23), התשנ"ב-1991 (ס"ח התשנ"ב, 2).

12. לעיל, הערה 9.

