

מבעיותיה של פרלמנטריות ישראלית

י. בר-שירה

וראוי שנסגל ונטפח בקרבנו את הכללים הקובעים סטיטוציוניים היסודיים המקובלים בעולם הדמוקרטי, אשר יהיו לנו ציוני-דרך בראשית עצמאותנו.

בנהוג שבעולם הפרלמנטארי נמסרת הרכבת הממשלה לידי המפלגה שזכתה במספר הגדול ביותר של קולות הבוחרים. כשם שאין מפלגת הרוב רשאית להצר את מפלגות המיעוט בפעילותן לותן הפרלמנטאריה, כך אסור למפלגות המיעוט לשכות שזכויותיהן קשורות ודבוקות בעובדת היותן מיעוט לויאלי. מזכותם של המיעוטים הפרלמנטאריים — ויש גורסים, שמחובתם היא — להיות אופוזיציה אשר תבקר את הממשלה, להשיג על מעשיה, להזהיר אותה, אבל לא להפריע לה בביצוע התכנית שעליה התחייבה בפני קהל בוחריה. כל ביקורת כנה רחוקה מאובסטרקציה כרחוק ממשלה מאופוזיציה. אופוזיציה אובסטרקציונית משפילה את ערך הפרלמנט (ואפשר שזו כוונתה לפעמים) ומרדקנת את הדמוקראטיה מתכנה החיובי.

הבעיות הגדולות של חיינו הלאומיים והמדיניים בשנים הקרובות אפשר להעמידן על שלושה: ביסוס המדינה על ידי שלום ובטחון; קיבוץ גלויות וקליטתן הכלכלית והתרבותית; תיכנון משקי לשם מישטר הברזתי מתקדם. קרוב להגיה כי תכנית זו תאחד סביבה את כל היסודות הסוציאליסטיים והפרוגרסיביים שבמדינת ישראל ונציגייהם בתוך הכנסת. שהרי הפרלמנט אינו אלא כבואת האומה על יתסיה הפנימיים, והקו המפלג את המפלגות, אשר אף הן דוגלות בתכנית זו בכללותה, הוא לפרקים בתחום הסכסי ולא בתחום העקרונות. מדינתנו בולדה בסערת האבקות ומלחמת דמים, ועובדה זו מחד ייבת מסקנה, בנסיבות מלחמה אין הכרח — וגם אין מן התבונה — לנהוג לפי הכלל הפרלמנטארי של מפלגת שלטון מזה ואופוזיציה מזה. לא כל המפלגות הנמצאות מחוץ לממשלה הן בגודל אופוזיציה. אם בימי שלום הנאמנות לצרכי המדינה העליונים היא מיבחן לאופוזיציה, בשעת מלחמה על אחת כמה וכמה, בשעת חירום, כשהעם נקרא למאמץ עליון, אין מקום בתוך המוסד המחוקק העליון שלו לאופוזיציה בטוב

דומה, שום מדינה לא נתנה זכות בחירה בעין יפה זו שבה ניתנה לתושבי מדינת ישראל בראשיתה. אנשים צעירים מבני שמונה-עשרה ומעלה, בעלי אזרחות ארץ-ישראלית ונטולי אזרחות זו, עולים אשר ארצה הגיעו לחופי הארץ, בלי דעת את לשונה, מנהגיה וחוקיה, תושבים אויבים או אויבים-למחצה, אשר תמול-שלשום היו במחנה הנלחם נגד מדינתנו ועצם קיומנו בארץ — אלה ואלה בין בוחרים האספה המכוננת במדינה הצעירה. התוצאות לא הכויבו. גהפוך הוא: יש בהן משום הוכחה על שיקול דעת מצד הבוחר ועל זהירות מרובה, לפי הערך, בבדיקת מצעי בחירות גם מצד המונים שאינם מאורגנים בשום מפלגה. בשנות הגיאוראטיה לפאר שיוזם והתקלסות בדימוקראטיה נתחדשה הטענה הישנה-נושנה, כי זכות בחירה כללית ללא סייגים היא כר פורה לכל צורה של שחיתות ודימארגיה. אך הבחירות לאסיפה המכוננת בישראל לא הצדיקו הנחה זו. ואל יהיה דבר זה קל בעינינו; אין ספק שבמרצת חיינו המדיניים ערד נשוב לא אחת לויכוח זה. עדיין אנו עומדים באמצע מאבקנו בעיריות ובמורעצות המקומיות של הבטחת זכות בחירה להמונים עניים ולעולים החדשים.

ישוב זה שכבש לעצמו זה עתה את הממלכתיות הישראלית החדשה אינו יחידה לאומית סטאטית; הוא נתון בתהליך של גידול והשתנות כממדים מהירים ובלתי משוערים. קריסוד זה במדינתנו הצעירה מונע קביעת צורות קונסטטיטוציוניות מוגמרות ופוסל העתקה ללא הבחנה מן הדפוסים הפרלמנטאריים הקיימים. הכנסת שלנו תצור לה, בדרך הטבע, צורות עצמאיות ודרכי נהוג מקוריות משלה, המושתתות על חוקה שנשמטאסה הוא קיבוץ גלויות, כלומר אידיאה שאין משלה בשום אומה.

הפרלמנט הבריטי מקובל מאז ומעולם כאבר סיפוס לדימוקראטיה פרלמנטרית, אולם רוב הפרלמנטים לא ראו ברכה בחיקוי של הכללים הפרלמנטאריים הבריטיים, והדבר לא סייע לקברי עת ממשל דמוקראטי יציב. יש להזהר אפוא מפני שימוש עיוור בתקנות ונוסחאות שנוצרו ונתפתחו באומות אחרות ובנסיבות אחרות. עם זאת ראוי

ב

הממשלה נושאת באחריות מדינית קיצונית בפני הפרלמנט. להלכה הפרלמנט הוא מעל לממשלה. הפרלמנט מבקר את הממשלה, מקבל או דוחה את הצעותיה, מפיל אותה ונותן את אימונו בממשלה חדשה. אולם כל זה הוא בכוח. בפועל ממש, הרי הממשלה מנהיגה את הפרלמנט. הנחת זו נכונה ביחוד לגבי ממשלה קואליציונית. בממשלה קואליציונית מנהיגי המפלגות המשתתפות בממשלה הם הקובעים את דרך הממשלה וסדר החשיבות של פעולותיה. כדי ליטול את העוקץ מאנומאליה זו של השמטת הפיקוח על הממשלה מידי הפרלמנט באו הפגישות הקבועות של הסיעות הפרלמנטאריות עם חבריהן בממשלה. בפגישות אלה מתחשלת אחדות הדעות ונוצר הבסיס לשמירת מרותו העליונה של הפרלמנט. הבירורים בפגישות אלה מביאים לידי תמיכת הסיעות בממשלה אף בדברים שאין דעתן כדעת הממשלה, או שהם מביאים לפחות לידי כך שהמורדים נמנעים מהצבעה. על חברי הממשלה הרוצים להתמיד במנהיגות לא לבטל אלא להעריך את ההשקפות המתנגדות לדעותיהם. גם מיניסטרים תקיפים ביותר נאלצים לשים לב בתמידות להלכי הרוח שבמפלגתם ואף במפלגות אחרות. בכל ניתוח של מצב מדיני יש מקום לשיקולים שונים. הממשלה פועלת על יסוד שיקול דעתה; אבל עליה להקשיב גם לדעות הנוגדות להשקפתה. עליה לעמוד באש תמיד של בקורת כנה. כי אין שום ממשלה שלטת רק בכוח הקולות של חברי המפלגות שמהן היא מורכבת.

חופש הביקורת הפרלמנטארי הוא סימן טובהק לחירות מדינית. הוא המביא אל הממשלה בצורה ברורה את התגובות על פעולותיה כפי שהן מתעוררות בציבור, אם בחוגים ציבוריים שאינם מיוצגים בממשלה ואם בתוך מפלגות הממשלה. תשובת הממשלה על הביקורת הנשמעת בפרלמנט אינה מיועדת לחברי הפרלמנט דוקא; היא מכוונת לשאלות הנשאלות במקומות עבודה, במועדונים, בבתי-כנסת, באספות ובכל מקום שבני-אדם נועדים יחד. הממשלה מייצגת את רוב הבוחרים, ועל כן עליה להקשיב לדעות הבוחרים. להתווכח אתם ולהסביר עד שיבינו ויקבלו דעתה. שאם לא כן עליה להסתלק מתפקידה ולמסור את הגה השלטון לאחרים. ואמנם הסברת הממשלה מן הדין שתהיה משכנעת; עליה להתרחק מגניבת-דעת, ומשיטת „אמת

הרגיל. בשעת מלחמה הממשלה היא לרוב ממשלת קואליציה על בסיס רחב ככל האפשר, והמיעוטים שמחוץ לממשלה נותנים אף הם את ידם למאמץ המלחמתי והקונסטרוקטיבי של הממשלה. מצב כזה אינו פוטר את הממשלה מן ההכרח להסביר מעשיה ולשכנע את הפרלמנט והעם בנחיצותם, וכן אין מצב זה מונע את חברי הפרלמנט, ומפלגת הרוב בתוכה, מלבקר את הממשלה ביקורת כנה והוגנת על פעולות שאינן ישרות בעיניהם ולהוכיח אותה על מעשים שאינם רצויים.

בכל פרלמנט מציאותן של כמה מפלגות גורר לזת מחייבת קואליציה בממשלה, או לפחות, תלותה של ממשלת המפלגה השלטת במפלגות אחרות, אף על פי שהדבר גורר אחריו חולשה גדולה בכושר ההגשמה של התכנית הממשלתית. לפתח כל פעולה ממלכתית אורבת סכנת ההתפרצות של חילוקי-דעות מפלגתיים המעכבים ומשהים. בחזיתנו הלאומית והבין-לאומית הדינאמיקה של הפעולה היא לעתים הערובה להצלחתה. והרי מן המפורסמות היא שממשלה קואליציונית היא ממשלת המשא-והמתן המתמיד. ואר לם לעת מלחמה ומהפכה ממשלה תקיפה הנתמכת על ידי רוב יציב ומאוחד היא הכרח גמור. קושי מיוחד ונוסף של הפרלמנטאריות הישראלית הצעירה הוא ריבוי המפלגות בכלל. במדינות שבהן מתחרות בבחירות שתיים-שלוש מפלגות בלבד מרגיש המצביע שבקולו הוא עלול לבחור את הממשלה, ואילו במדינתנו, שמספר המפלגות המתחרות על השלטון בתוכה הוא מרוב, ניטלת מהבוחר במידה גדולה ההרגשה הבלתי-אמצעית של נצחון או כישלון למפלגה שבעדה הצביע, ובמדינה כזו אפשר לשער מצב, שתישלל מהמפלגה אשר רכשה את מספר הקולות הגדול ביותר בבחירות האפשרות של הנהגת המדינה. בריבוי המפלגות והרשימות, שאין להן סיכוי להגיע למספר צירים ניכר, מקור לכל מיני קבוצות על המקומות במינהל המרכזי של המדינה. ציוני לאומי ומדיני הוא שתעלמנה הסיעות והרשימות הקטנות מזירת חיינו המדיניים. התנגדותם המדינית והטמעתם התרבותית של גושים ופירורי גושים שונים מביאות בהדרגה להתמעטות המפלגות. אך יש מקום לסייע לתהליך זה על ידי הטלת חובת פיקדון בסכום ניכר על כל רשימה ומועמד המציג עצמו לבחירה, פיקדון המחירם לטובת אוצר המדינה, אם הרישימה הנדונה אינה זוכה במספר קולות מינימלי.

הזמנים בעצה אחת עם נציג הממשלה ועם הסייעות והוא הפוסק אם הדברים הם לענין או שאינם לענין, אם יש בהם חזרה על הנאמר ואם כוונתם למשוך את הוויכוח ולגרורם לדחיות ולהפרעות. בעיתו העיקרית היא איך להסדיר את הענינים הפרלמנטאריים בתוך מסגרת הזמן הצרה באופן שתתבררנה כל השאלות הטעונות בירור בפרלמנט, כלומר להביא שיווי משקל בין הדרישות למרבית הזמן מצד הממשלה לצרכי חקיקה ופעילות הכרחית אחרת ובין צרכי הירור והבקורת הפרלמנטארי.

ד.

הקו האופייני לדימוקראטיה הוא המימשל הרפרזנטאטיבי. מימשל רפרזנטאטיבי תרתי משמע: הממשלה היא נציגת הפרלמנט — והיא אחראית לפני הפרלמנט. מהותן של נציגות זו ואחריות זו באה לידי ביטוי בולט באחריות הממשלה לפעולותיה של כל מחלקה ממשלתית. אין המיניסטר יכול ללמד סניגוריה על עצמו בפני הפרלמנט בטענה שהפעולה המבוקרת נעשתה על ידי מנהל המחלקה שלא בידיעתו. אם מנהל המחלקה ולא המיניסטר יבוקר בפירול-מנט, הרי שיש לתת לו אפשרות להתגונן לפני הפרלמנט. ואולם אז יחדל הפקיד להיות חלק ממנגנון שאינו מתערב במאבק הפרלמנטארי. להלכה אחריות המיניסטרים בפני הפרלמנט היא קיבוצית, בין שהשאלה הגדונה הוכרעה בישיבת הממשלה ובין שהחלטת עליה נתקבלה רק על ידי המיניסטר הממונה על ביצועה. אולם למעשה מבחינים בין פעולות שהממשלה כולה אחראית עליהן לבין פעולות שמניסטר מסויים נושא באחריותן. במקרה הראשון, אם אין הפרלמנט מאשר את עמדת הממשלה התוצאה היא משבר פרלמנטארי והתפטרות הממשלה; במקרה השני — התוצאה היא התפטרות מיניסטר מסויים. אף על פי כן נחשבת לעתים קרובות כל התקפה פרלמנטארית על פעולת מיניסטר כהתקפה על הממשלה כולה. האחריות הקיבוצית של הממשלה כולה היא ערובה להתאמה בין הפרלמנט והממשלה.

בימים כתיקונם ובמדינה כסדרה אין מיניסטר רשאי להנהיג שינויים חשובים בעבודת מחלקתו בלי אישור הממשלה. כל שינוי הכרוך בהגדלת תקציב ההוצאות טעון אישור מיניסטר הכספים. ואין צריך לומר שהממשלה כולה חייבת להחליט על כל שינוי באדמיניסטרציה

לחצאי" בויוכוחים עם מתנגדיה. פרט לדברים שהם בגדר סוד מבחינת טובת המדינה, על הממשלה לפקוח את עיני האזרחים למען יראו את השאלות הנדונות מכל צדיהן וסבכיהן. כפי שהן נראות לה. יש שממשלה רואה צורך, בלחץ הבקורת הפרלמנטרית, להיסוג מעמדתה. נסיגה כנה וגלוית-לב הפסדה מועט ממידת הנוק שהממשלה עלולה לגרום לעצמה על ידי הסתבכות במאבק של פרסטיז'ה שאין בו משום תועלת למדינה.

זכות הבכורה על הזמן הפרלמנטארי היא לממשלה, אבל עליה לאפשר לחברי הפרלמנט למלא את תפקידם בדרך נאותה; על כן חייבת הממשלה להקצות זמן מספיק ליוכוחים בשאלות שהפרלמנט מעונין בכירוף. יכול הפרלמנט להפריע את פעולת הממשלה ויכולה הממשלה לשלול או להגביל את חופש הביקורת. במקרה כזה תהיה התוצאה ההכרחית הרס הדימוקראטיה. שני הצדדים חייבים בכבוד הדימוקראטיה הפרלמנטארי ובמילוי התפקידים המוטלים עליהם. על הממשלה למשול ועל הפרלמנט לבקר.

ג.

פעולתו התקינה של הפרלמנט תלויה במידה לא מעטה ביכולתו, כשרונו והגינותו של יושב הראש שלו. יושב הראש נבחר, בדרך כלל, מתוך המפלגה השלטת; בדימוקראטיות נאורות נתמכת בחירתו גם על ידי חברי הפרלמנט שאינם נמנים על המפלגות המשתתפות בממשלה. עליו להיות אובייקטיבי ככל האפשר, מחונן בסבלנות ובעוז רוח כאחד למען יוכל, בשעות הצורך, לעמוד גם נגד הממשלה. עליו להיעזר בסגן או סגנים מתוך מפלגות אחרות אשר גם הם ינהלו לפרקים את ישיבות הפרלמנט, כדי להגביר את רגש האחריות הקולקטיבית של הדימוקראטיה הפרלמנטארי.

יושב הראש טוב של הפרלמנט הוא אחד הגורמים העיקריים בעבודתו הפורית. לפיכך חייבת הממשלה לתמוך במעמדו של היושב ראש ולשמור עליו מכשולון, כשם שהוא חייב לשמור את הממשלה מכשולון. יושב הראש הפרלמנט הוא דוברו ונציגו הקבוצי. הוא המטיר את הנוהג הפרלמנטארי ואת הוראות התקנון והנהולה. הוא השומר על האוירה הפרלמנטאריה המררמת. על הסדר הטוב ורצינות הדיונים ועליו למנוע בזכו הזמן היקר. הוא קובע את לוח

בהם. הוא המסמל את מפלגתו ובבחירתו הוא משמש, אם ירצה ואם לא ירצה, הציר שעלין יסובו הרכוחים על תכניות הממשלה. עם כל אלה ידעה העבודה בכל המדינות דימוקראטיטיות, שלא כל בעלי הכשרון במפלגת הממשלה או מחוצה לה מגיעים למקומות הנכונים. רבים המתאימים להיות צירי הפרלמנט אינם זוכים להיכלל ברשימה; בעלי יכולת אדמיניסטרטיבית אינם מגיעים לכהונה רפרזנטטיבית הולמת. חזיון מקובל הוא שמלבד קומץ אנשי סגולת הנמצאים בממשלה ובפרלמנט, יש בין הצירים ואף בין המיניסטרים, לא מעטים שרמתם ביגרת הפרקים גם למטה מזה.

לפי החוקה ראש הממשלה אינו אלא ראשון בין שוים: למעשה הוא הרבה יותר מיושב ראש של חבורה; הוא היסוד והעיקר של כל הממשלה. בממשלה של מפלגה אחת ואף בממשלה קואליציונית ראש הממשלה בוחר את חבריו ומציע להם כהונותיהם ותפקידיהם. בדרך כלל מצויים בכל ממשלה מיניסטרים שיש למנר תם מטעמים רבים ושונים. אם ראש המיניסטרים הוא בעל אופי והעזה, יכול הוא להרחיק מן הממשלה אנשים או חברים שאינם רצויים לו משום טובת הענין, ולפעמים אף להכריח מיניסטר להתפטר. קשה למיניסטר להיאבק עם ראש הממשלה, שהרי כל מלחמה נגדו מבפנים נושאת בחובה את הסכנה של התפוררות הרוב הפרלמנטארי. על שכמו של ראש הממשלה מוטל, בתוקף הענינים, שיעוד האחריות הגדול ביותר להנהגת המדינה.

ה.

דימוקראטיה פירושה עם בן-חורין, חופש בבחירת השליטים ושלטון השליטים בהתאמת אל רצון העם. חופש אזרחי הוא יסוד החיים המדיניים. חופש אזרחי אמתי וטבעי הוא פרי חיים וחינוך של דורות. אפשר לדכא חירותו של עם, אבל אי-אפשר לכפות חירות על עם שאינו שואף להיות בן-חורין.

פעולות הממשלה במדינה בת-חורין מכוונות להבאת אושר ושפע לכל שכבות העם. כי במדינה דימוקראטית לא יתכן, לאורך-ימים, להביא אושר ושפע לחלק מן העם על חשבוננו של חלק אחר. אפשר, וצריך, לנהלם בתכנית ובמחשבה תחילה, אבל לא על חשבון חירות הפרט.

כאן תפקיד מכריע לבתי-הדין. שופט בלתי

המצריך תחיקה חדשה או שינויים בתחיקה הקיימת. על המיניסטר בעצמו להחליט אם הפעולה הנדונה טעונה אישור הממשלה או שהוא לבדו רשאי להחליט על כך. אם אין הדבר מחוור לו די הצורך, הוא נמלך בדעתו של ראש הממשלה. במציאות האדמיניסטרטיבית של ימינו אין חלוקת העבודה בין המיניסטרים השונים פשוטה כלל; כמעט כל ענין וענין נוגע בתחומם של מיניסטרים שונים. שר האוצר מעונין בכל ענין אדמיניסטרטיבי, שר המשפטים אחראי ליסוד החוקי של כל פעולה ממשלתית. בענינים שחשיבותם המדינית היא ממדרגה שניה מיישבים המיניסטרים את הענינים בינם לבין עצמם, ובשעת הצורך הם פונים לעזרתו של ראש הממשלה. מבחינה עקרונית, ראש הממשלה הוא המפקח על הפעולות של כל אחד מחבריו המיניסטרים.

מלבד הדיונים בממשלה הכרוכים בביצוע התכנית הממשלתית, מבררת הממשלה בשיבוך תיה את השאלות שנתעוררו ברכוחים ובשאלות תות בפרלמנט וכן על דפי העתונות. דרך משל: אפשר שאין הממשלה מעונינת ברגע מסוים להחיש את הדיונים בביטוח סוציאלי, אם משום חוסר תקציב או משום סיבה אחרת. אבל מכיון שחברי הסיעה הממשלתית או סיעת אחרת מתחילים להתעניין ולדון בכך, מיד עולה השאלה על סדר היום של הממשלה ולא תרד עד שתגיע הממשלה לידי מסקנה ברורה, ולעתים קרובות לידי הגשת חוקים חדשים לפרלמנט. שאלות מדיניות-החזן תופשות מקום קבוע בדיוני הממשלה, שסדר-יומם בכללו נקבע מראש על ידי ראש הממשלה. אבל רוב הענינים העולים על הפרק אינם מתוך בחירתו החפשית, אלא בתוקף ההתרחשות המדינית הפרלמנטאריה. דיוני הממשלה מבוססים המיד על הצעה מנוסחת הנמסרת קודם לכל חבר של הממשלה בצירוף התעודות הנספחות.

חוג הענינים שכל מיניסטר נדרש לחוות דעה עליהם הוא מקיף ורבגוני מאד, ומן הדין איפוא שיהיה המיניסטר אדם בקי בהיות רבות של העולם, מסוגל לתפוס תוכו של כל ענין, בעל כוח שיפוט החלטת מהירה, סגולות אלו תיקרנה שבעתים בראש הממשלה; עליו להיות בעל מעוף ויזמה, בעל שיקול-דעת ותפיסה מהירה, ובעל תכונות של מנהיגות. עליו להיות נואם טוב בפרלמנט ומחוצה לו, במפלגתו ובחוגים ציבוריים שונים; כלכליים, תרבותיים, מדעיים וכיוצא

קירוב חוגים רחבים לתפקידי התנדבות בשירות המדינה הציבורי. כי שום מדינה אינה יכולה למלא את כל תפקידיה האדמיניסטרטיביים על ידי מנגנון התפקידות בלבד. תחומים נרחבים של פעולה אדמיניסטרטיבית נשארים תמיד פתוחים לכוחות ציבוריים חפשיים: חברי עיריות, שופט סים שאין אמנותם בכך, חברי ועדות ממשלתיות, חברי ועדים מפקחים במוסדות מדע, ספרות ואמנות, אלפי אנשים המתמסרים למעשי צדקה וחסד וכדומה. פעולת התנדבות זו שבלעדיה לא תוכל שום מדינה להתקיים טעונה עידוד וטיפוח מתמידים ותפקיד גדול מוטל בזה על הנשיא וביתו. אולם על כל אלה עולה שאלת התפקידים הקונסטитуציוניים של הנשיא, וכאן יש מקום להשקפות שונות. לפי דעה אחת תפקידים אלה של הנשיא אינם אלא פורמאליים בלבד. עליו למנות את ראש הממשלה חבריו המסוגלים לרכז מסביבם את תמיכת הרוב בפרלמנט, ולפי המלצותיהם למנות את השגרירים הדיפלומטיים, השופטים, הפקידים הגבוהים האזרחיים והצבאיים, וכן עליו לכנס ולפזר את הפרלמנט לפי החלטת הממשלה. בכל הפעולות האלה עליו למלא בקפדנות אחר המלצת הממשלה או המלצת המיניסטר המתאים. אמנם רשאי הנשיא לדרוש מהממשלה או ממיניסטר מסוים דברי הסבר, ואף ליעץ להם בתחומי פעולתם, אבל אין לו כל סמכות ממשית בשום ספירה מספירת התחיקה והשלטון במדינה. לעומת זאת אנו מוצאים את השיטה האמריקנית שלפיה נבחר הנשיא לא על ידי הפרלמנט אלא על ידי העם עצמו בבחירות מיוחדות והוא ראש השלטון המבצע, הפועל באופן בלתי תלוי בפרלמנט. כיום אין איש מציע למדינת ישראל לחקות בארגונה המדיני את השיטה האמריקנית. השאלה העומדת לפני מדינתנו היא: אם השיטה של נשיא דיקוראטיבי ההולמת עמים בעלי ותק מדיני, מתאימה לנו ולנסיבות המיוחדות של התפתחותנו; או שעלינו לשנות שיטה זו ולסגולה למזג הפוליטי של עמנו על ידי צירוף זכויות שלטוניות לסמכות הנשיא.

כנסת דיקוראטית של בית יחיד המורכב מבאייכות מפלגות שונות בעלות יצרים חזקים ומסורת פוליטית חלשה; עם הכולל בתוכו חלק דתי קיצוני ניכר המשתמש בכל האמצעים כדי להחיות דוגמות דתיות שעבר זמנן ושאינן לעמוד בהן בתנאי החיים החדשים והמסובכים; אומה שהאחדות הלאומית בקרבת עודה לקרייה ויש

תלוי, שאינו סקבל פקודה הוראה משום מוסד זולת בית דין גבוה ממנו חולת חוק הפרלמנט הוא ערובה חזקה לחירות המדינה. איתלותם המוחלטת של השופטים בהשטעה פוליטית ובפיקוח פוליטי הוא הישג יקר שיש לשמור עליו מכל משמר, וזה למרות העובדה שמינוי שופט זה או אחר מושפע לפריקים מטעמים פוליטיים. העיקר שיהיה השופט פטור מלחץ פוליטי במעולתו המשפטית. עם כל זאת אין לשכוח שגם השופטים הרצויים ביותר אינם אלא כשרי דם, ועלולים לשגות, וגם הם ברובם אמונים על מושגים נושנים והיים בעולם רוחני-מקצועי סגור, ואף זו: השופטים לא על נקלה ניתן להם לחדור לכל סבכי האדמיניסטרציה ההולכת ומתבססת בימינו על מופהיות מקצועית מפותלת. אולם עצם העובדה שכל פעולה אדמיניסטרטיבית ניתנת להיבדק על ידי בית המשפט היא אחת הערובות העיקריות לחירות האזרח.

ה.

בנהג שבעולם, בדרך כלל, עומד נשיא כראש כל דיקוראטיה מדינית. הלכות רבות שנו על תפקידי הנשיא, באמת אפשר למדינה די-יקוראטיה להתקיים בלא נשיא, כדוגמת שווייץ. באסטוניה נתקיים זמן קצר נסיון רבי-ענין. חוקתה של ריפובליקה קטנה זו, שנתקבלה ביוני 1920, מצוינת בפשטותה ובמיעוט סעיפיה. הוקם בית מחוקקים אחד ובו מאה צירים שנבחרו לשלוש שנים. הפרלמנט בחר לו ממשלה, וראש הממשלה מילא גם את תפקידי הנשיא. הפרלמנט בחר גם בשופטי בית הדין העליון. לאזרחים נשמרה זכות היזמה בחקיקה והזכות למישאל-עם. כל הוראות החוקה היו מכוונות מצד אחד להניח דרך קבע בידי העם את הפיקוח על פעולות הפרלמנט ומצד אחר — שהפרלמנט מצדו ישתמש בזכות הפיקוח המתמיד על פער לות המיניסטרים.

אולם הכלל הוא שבכל המדינות שאין בהן מלך — והן הרוב — יש נשיא, ועל חוקת המדינה לקבוע ולהגדיר את תפקידי. ראשית — ועל כך אין מערעים — הרי תפקידי הטקס. גם במדינות דיקורטיות אין הכל פרוזה וקורר שכל בלבד. על הנשיא לשמש סמל מחשי של אחדות האומה. לב העם ודמיונו זקוקים לביטוי חיצוני של קוממיות המדינה ועוזה. אין להכיר חיש: בקיום טקסים ממלכתיים על ידי נשיא מכובד יש משום חיזוק אחדות האומה, ומשום

על מגת להגן עליה בכל כוח השפעתו האישית והמדינית. אין להכחיש שבמקרה זה תוטל המדינה לסכסוך חמור העלול להביא לה גוש רב; אבל באין ברירה טוב סכסוך כזה מהפקרת העם למעשים מזיקים של מפלגה הנאחות ברסן השלטון לרעת המדינה. במקרה חמור כזה חובה היא לתת בידי הנשיא את הזכות למנוע אישור לחוקים שבלא חתימתו עליהם אין להם תוקף, אף לתת לו את הסמכות לפטר את הממשלה ולהעלות אחרת לפי ראות עיניו. אם הממשלה שהרכיב לא תקבל תמיכת הפרלמנט, יש לתת לו סמכות לפזר את הפרלמנט ולהכריז על בחירות חדשות. נראה שבמקרה כזה יש מקום להוראה קונסטיטוציונית, שאם לא יאשר העם על ידי רוב הבוחרים את פעולות הנשיא — עליו להתפטר מנשיאותו; רצון העם הוא בנצחון המפלגה המהפכנית ותכניתה הקיצונית על הנשיא הזהיר. אבל אם אישר רוב העם את דרך הנשיא הרי שפעולתו הצילה את המדינה מתהורובוהו, ומשום כך בלבד חשוב ורצוי שבאוצר סמכויותיו של הנשיא יהיו מוכנים כלי-זין מדיניים יעילים ממין זה.

השש רציני להתפרצות כוחות אנטי-ציבוריים המחבלים במדינה; מדינה עניה הזקוקה לתמיכה גדולה מתמדת מקיבוצי יהודים בחוץ לארץ על מגת לבנות ולפתח שטחי מדבר ושממה; מדינה ששומה עליה להכפיל ולשלש את מספר אזרחיה ותושביה תוך שנים מועטות על ידי הכנסת ער לים מכל ארצות תבל, שגודלו בתרבותיות, לשר נות, כלכלות ומסורות מדיניות שונות; מדינה שבתוכה חיים ליד אומת הרוב גם מיעוטים לאר-מיים הקשורים בקשרי דת, תרבות ולשון באר-צות אחרות; מדינה המוקפת אויבים בפועל ובכוח מכל עבריה; עם ומדינה כאלה האין הם זקוקים לנשיא נבחר ומורם מעם, המצויד בסמיכויות אשר שימושן בשעת הדחק יש בו כדי לבלום יצרים מפלגתיים הולנניים או לעצור תמר רות נמהרות שיש בהן משום סכנה לשלום הארץ, יציבותה הכלכלית ובטחונה? וסוף-סוף יתכן כי רוב הקולות אשר רכשה מפלגה מסוימת בשעת הבחירות אבד לה תוך התקופה הפרלמנטאית על ידי פעולותיה הבלתי-רצויות. לפיכך יש לומר שחובה עלינו לצייד את הנשיא בסמכויות העולות על סמכות דקוראטיבית רגילה ומקובלת, למען יוכל בשעת הדחק להתייצב בשער המדינה