

## על מקורותיו של המשטר הפרלמנטרי במדינת ישראל

ש. סגר

המנין בהרכב הצירים הקיים (דבר שלא אירע מעולם). אומרים כי התנועה הציונית הורישה לנו את שיטת הבחירות שלה. לאמיתו של דבר, השיטה היחסית הפשוטה שנקבעה בחוק הבחירות לכנסת נבדלת לא מעט מזו שהיתה נהוגה בבחי-רות לקונגרס וקבעה כל ארץ, או צירוף מוסכם של ארצות, כאזור בחירות נפרד, הגם שהקולות העודפים לכל מפלגה באזור נזקפו לרשימה העור-למית שלה. החוקה הציונית קבעה רק זאת, שה-בחירות יהיו "ישירות וחשאיות"<sup>1</sup>. כפי שנראה להלן, באה שיטת הבחירות לכנסת, בעיקרה, ביי-רושה מארגון הישוב העברי בארץ-ישראל.

כדין שלטון פרלמנטרי בחר כל קונגרס, כגוף המחוקק העליון, הנהלה דמוית קבינט האמורה להוציא לפועל את החלטותיו ולנהל את ענייני ה-תנועה. בחירת הנהלה נערכה אחרי ויכוח כל-לי על הדין-וחשבון של הנהלה היוצאת ולא-חר שנקבעו תכנית עבודה ותקציב לתקופת ה-נהלה הבאה. הקונגרס קיים במובהק את שלו-שת התפקידים האופייניים לבית מורשים — חקי-קה, פיקוח על הזרוע המבצעת וקיום במה מרכז-זית לויכוח. ברוח תורתו של אדמונד באָרק על אי-תלותו של חבר פרלמנט בבוחריו בנוגע ל-שיקול-דעתו ופעולותיו, קבעה החוקה הציונית כי "הצירים אינם כפופים לפקודות ולהוראות"<sup>2</sup>. עקרון זה בא לידי ביטוי באופן מוחשי בתקנון הקונגרס שקבע כי לכל ציר הזכות לפרוש מסי-עתו ולהצטרף לסיעה אחרת.

הקונגרס השמיני (האג, 1907) קבע כעין הפר-דת רשויות בהחליטן, כי להבא לא ייבחר לנשיא הקונגרס לא נשיא ההסתדרות הציונית ולא חבר

שני הארגונים של המדינה בדרך — ההסתדרות הציונית וכנסת ישראל — פעלו, בעיקרו של דבר, במתכונת ממשל פרלמנטרי ורישומם ניכר עד היום בחיינו המפלגתיים, בשיטת הבחירות, בד-בקות בממשלות-קואליציה ואף בנוהל ובנוהג של הכנסת. אף הרשות המחוקקת הארעית של המדינה — מועצת המדינה הזמנית — הורכבה, כידוע, ברובה מחברי ההנהלות של הארגונים האלה. בגופים העליונים הנבחרים של שתי ההס-תדרויות — בקונגרס הציוני ובאסיפת הנבחרים — קנו חברי כנסת עתידים נסיון רב. עשרים ושנים קונגרסים קדמו להקמת המדינה והם נזכרו לא אחת על תרומתם לעיצוב חיינו הפרלמנטריים. לעומת זה כמעט נשכחה מורשתה של אסיפת הנבחרים. בשנת 1967 ערכה הכנסת ישיבה חגי-גית במלאת שבעים שנה לקונגרס הציוני הרא-שון, ועתה הגענו ליובל שנים לכינון אסיפת ה-נבחרים (האסיפה הראשונה נפתחה בכ"ה תשרי תרפ"א—7 אוקטובר 1920). אכן הגיעה השעה ל-התחקות על תרומתם של שני גופים אלה לפרל-מנטריון הישראלי, ואולי גם לבדוק באיזו מידה היתה השפעה והשראה בריטית על מתן צורה לסדרים הפרלמנטרים במדינת ישראל.

הקונגרס הציוני, על אף אופיו המיוחד, היה דומה לפרלמנט בהרכבו, בתפקידיו ובסדרי עבו-דתו. שוקלי השקל ברחבי תבל בחרו מדי שני-תיים בכמה מאות צירים לקונגרס שהתכנס למו-שב בן שבועיים לערך, באחת הערים של אירו-פה המרכזית או המערבית. המגדט של כל ציר כוחו היה יפה משעת כינוס הקונגרס עד כינו-סו של הקונגרס שלאחריו. היתה לכך משמעות, אף שכל קונגרס התכנס למעשה רק למושב אחד, כי חוקת ההסתדרות הציונית נתנה להנהלה, וכן לועד הפועל, יפוי-כוח לזמן קונגרס שלא מן

<sup>1</sup> סעיף 27, תקנון ההסתדרות הציו-נית, (חוקי ההס' הציונית, ירושלים: הנהלה, תש"ז), עמ' (א) 7.

<sup>2</sup> סעיף 32, ש"ס, עמ' (א) 5.

זרוע הערות המעידות עד כמה השפיע הקונגרס על ראשית צעדיו של הפרלמנטריוזם בישראל.<sup>7</sup> בימים הספורים, העמוסים ישיבות בוקר, צה-רים וערב, של הקונגרס, היה צורך להשאיר גם מירווח של זמן לפעולת הוועדות. החלטה מהותית יכלה להתקבל על ידי הקונגרס רק לאחר שנבדקה על ידי ועדה מוסמכת לעניין מבחינת תוכנה, ועל ידי ועדת ההחלטות מבחינת גיסו-חה והתאמתה להצעות אחרות ולחוקה הציונית. הקונגרס בחר בתשע ועדות לתחומי עניינים שונים: ארגון ותעמולה; מדיניות; התיישבות; ענייני כספים ותקציב; עליה; תרבות וחינוך בא"י ובגולה; מצב היהודים בגולה; שאלות עבודה; בריאות ושאלות חברתיות.<sup>8</sup> בוועדות היתה כל סיעה זכאית לנציג אחד כנגד עשרה חברים בקונגרס, ואילו ועדת ההחלטות הורכבה משישה חברים מסייעות שונות. אם נחלקו הדעות בין אחת הוועדות לוועדת ההחלטות, הכריע הקונגרס את השיטה הזאת של בדיקת ההצעות על ידי שתי ועדות מקבילות סיגלה לה מועצת המדינה הזמנית בהקמת ועדות לתחומים מסויימים, ו-מלבדן, ועדת חקיקה שתפקידה העיקרי בדיקה משפטית של כל הצעות הפקודה האמורות לבוא לפני המועצה.<sup>9</sup>

להכנת הבחירות שנערכו בו, בחר הקונגרס בשתי ועדות. ועדת המינויים, שבה יוצגה כל סיעה על ידי שני חברים, הכינה את הבחירות לוועדות הממונות על העניינים, על פי הצעות הסייעות. הכנת הבחירות להנהלה, לבית-דין

בהנהלה הציונית. נשיאות הקונגרס הורכבה בתחילה מנשיא ושלשה סגנים. עם הצורך לייצג בנושאות מספר גדל של סיעות לפי יחסי הכוחות בקונגרס, גדל גם מספר חבריה עד שנקבע בתקנון מירב של שמונה סגנים.

תקנות הקונגרס, שתוקנו מפקידה לפקידה,<sup>10</sup> היו בתחילה פרי עבודתו של הרצל עצמו שישב ראש בששת הקונגרסים הראשונים. הנהל הפרלמנטרי שהרצל היה מצוי אצלו היה זה של הרפובליקה הצרפתית השלישית. ככתב המדיני בפאריס של "נויאָה פרייאַ פראַסאַ", בשעתו העיתון היומי החשוב ביותר באירופה המרכזית, התבונן הרצל בשנים 1891-1895 מקרוב במהלך הדיונים בהיכל בורבון.<sup>11</sup> דיוני הקונגרס נערכו על נושאים כלליים כדרך הפרלמנט הצרפתי ופרלמנטים אחרים באירופה, שבהם אין הצעות מנוסחות מובאות לפני הבית עד שלא נגמרו הנושאים, שלא כנוהג האנגלי, שאין הבית מקיים דיון אלא כשמונחת לפניו הצעה מסויימת ומנוסחת מראש. שיטת הקונגרס הציוני לניהול הדיון שימשה דוגמה לאספת הנבחרים ולכנסת. עד לשנת תשכ"ה הכיל תקנון הכנסת סעיף בן חמש פסקאות לגבי הצעות לסיכום הדיון, שהיה זהה כמעט לגמרי עם התקנה המקבילה של הקונגרס.<sup>12</sup> הנהל בכנסת, לחלק את הזמן בדיון מדי-ני לפי גודל הסייעות, שאול אף הוא מן הקונגרס.<sup>13</sup> פרוטוקול הדיונים של מועצת המדינה הזמנית

<sup>7</sup> הנוסח שפורסם על-ידי ההנהלה הציונית בשנת תש"ז מבוסס על התקנות שאושרו על-ידי הקונגרס הי"ג (1923), הושלמו על-ידי הקונגרס הי"ד (1925), ותוקנו על-ידי הקונגרס הי"ט (1935). ראה תקנות הקונגרס (חוקי ההס' הציונית, ירושלים, ההנהלה, תש"ז), עמ' (ד) 91.

<sup>8</sup> ראה היכל בורבון: תמונות הווי מן הפארלמנט הצרפתי (כתבי הרצל, כרך ט', תל-אביב: הוצאת ניומן, תשכ"א).

<sup>9</sup> השווה סעיף 26, תקנות הקונגרס, עמ' (ד) 8; סעיף 56, תקנון הכנסת, (ירושלים, הוצ' המדפיס הממשלתי, תש"ד), עמ' 38; סעיף 56, תקנון הכנסת, (תשכ"ו), עמ' 24.

<sup>10</sup> ראה דברי שר המשפטים פ. רוזן במועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול הדיונים, (תל אביב, המדפיס הממשלתי); י"ג ניסן תש"ח, עמ' 37.

<sup>7</sup> לדוגמה ראה ש.פ. כ"ה תשרי תש"ט, עמ' 17-16;

י"ב טבת תש"ט, עמ' 8; כ' טבת תש"ט, עמ' 28.

<sup>8</sup> סעיף 4, תקנות הקונגרס, עמ' (ד) 2. כמובן, בפרטי הנוהל המתוארים מדובר בדפוסים שהתגבשו עד להקמת המדינה, כי במרוצת השנים חלו שינויים הן בחוקת ההסתדרות הציונית והן בתקנות הקונגרס.

<sup>9</sup> ועדת החקיקה, בדיון-חשבון למועצה, ציינה שהיא אמנם עסקה גם בביקורת עניינית וכנסה לעתים קרובות בשאלות שדנו בהן גם בוועדות אחרות של המועצה. ראה מועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול, י"א שבט תש"ט, עמ' 22. אכן הכנסת לא הלכה בדרך זו, וכשהיא צריכה לבדוק הצעת חוק משני הצדדים היא מרכיבה ועדה משותפת.

בישיבות מיוחדות (ישיבות הצבעה), שעליהן הודיע נשיא הקונגרס לפחות שתי ישיבות קודם, בנוכחות כשליש חברי הקונגרס. בעוד שסייגים אלה נקבעו בתקנות הקונגרס<sup>11</sup>, נאמר לגבי הוועד הפועל, בחוקה הציונית גופה, שהוא בר החלטה בנוכחות 18 חברים נבחרים לפחות<sup>12</sup>.

הקונגרסים המאוחרים שימשו שדה אימונים לחברי כנסת עתידים. המפעל הציוני התרחב במוסדותיו ובהשקעותיו, שהיו נתונים לצורות פיקוח פרלמנטריות, ועם גידול הישוב בארץ, לקחו צירי ארץ-ישראל חלק גדול יותר ויותר בעבודת הקונגרסים, חלק שעלה בהרבה על כוחם היחסי בתוך ההסתדרות העולמית. בעוד שהמדיניות הציונית היתה אולי בגדר תיאוריה ליהודי התפוצות, היתה השפעתה על חיי החברה והמשק בארץ ישראל ישירה ורבה. ממילא הצטרפו רוב אנשי הישוב למפלגה ציונית כלשהי. יתרה מזו, מתוך הכרה כללית בזיקה המיוחדת של ה"בית הלאומי לארגון הציוני, נקבע בבחירות ל"קונגרסים ייצוג יחסי שנתן לקולו של ציוני בארץ משקל כפול למעשה<sup>13</sup>. לבחירת ההנהלה הציונית על ידי הקונגרס קבעה חוקת ההסתדרות הציונית במפורש שעל הוועדה המתמדת לשמוע תחילה את הצעותיהם של "ציוני ארץ ישראל"<sup>14</sup>. בשנת 1921, עם קביעת מושבם של אחדים מחברי הנהלה הציונית בירושלים, חוייבו חבריו להתיישב בארץ. בקונגרס ה"ט (לוצרן, 1935) כבר נבחרה הנהלה שרובה ארץ-ישראלי.

הקונגרס שהוא גם החליט על החלפת השפה הגרמנית בעברית בפרוטוקול הסטנוגרפי הרשמי.

הקונגרס, לבית-דין הכבוד ולעורך-דין הקונגרס, היתה נתונה בידי הוועדה המתמדת, שהורכבה על-ידי הקונגרס לפי מפתח סיעתי מיוחד. מתפקידו של בית-דין הקונגרס היה להכריע בדבר כשרותן של הבחירות לקונגרס ובחילוקי דעות שבין גופים ציוניים. בית-דין הכבוד היה נדרש לבירור תביעות בין יחידים, ועורך-הדין שימש פרקליט ההסתדרות הציונית לפני שני בתי-דין. בשנותיה הראשונות, נתנה גם הכנסת דעתה להקמת בית-דין כבוד כמו זה של הקונגרס<sup>15</sup>, אך העניין ירד מן הפרק.

בשל פיצולה הגיאוגרפי של ההסתדרות הציונית והקשיים שהיו כרוכים בכינוס קונגרס יותר מפעם אחת, ואפילו במושב יחיד ממושך, בחר כל קונגרס ועד פועל שנועד לפעול כגוף המחר-קק עד הקונגרס הבא. על פי הצעת הוועדה המתמדת, בתיאום עם ועדת המינויים, הורכב הוועד הפועל באופן שישקף את יחסי הסיעות בקונגרס. מספר חבריו המצומצם לפי הערך — בין 15 (בקונגרס הראשון) ל-77 (בקונגרס ה"כ"ב) — איפשר את כינוסו במהירות. היה עליו להתכנס לפחות פעמיים בשנה והוא הוסמך, בין השאר, לקבל דוחות של ההנהלה, לאשר את תקציב בשנים שלא היה בהן קונגרס ולשנות את חוקת ההסתדרות הציונית. כן הוסמך, בסייגים מסויימים, לפטר את ההנהלה ולבחור חדשה במקומה. הוא קבע את המקום ואת המועד לקונגרס החדש, כשהנהלה מכינה את סדר-היום.

כדי להבטיח בקונגרס נוכחות מניחה את הדעת למרות המרחקים הגדולים שהוצרכו הצירים לנסוע, נבחרו עם בחירת הצירים, גם צירי מילואים, וכן נבחרו ממלאי-מקום לוועד הפועל כמספר חבריו לסיעותיהם. לשיטה זו נזקקה אסיפת הנבחרים בהרכיבה את הוועד הלאומי, ולימים גם מועצת המדינה הזמנית למליאתה ולועדותיה. לקבלת החלטות נקבע מניין נוכחים חוקי (קור-רום) הן לקונגרס והן לוועד הפועל. בקונגרס אפר-שר היה להצביע בעניינים שעמדו על הפרק רק

<sup>10</sup> החלטות ועדת הכנסת מיום 9 אוגוסט 1949 ומיום 30 יוני 1953.

<sup>11</sup> סעיף 24, תקנות הקונגרס, עמ' (ד) 7.

<sup>12</sup> סעיף 50, תקנון ההסתדרות הציונית, עמ' (א) 10.

<sup>13</sup> בתקנון ההסתדרות הציונית, שפורסם ב-1947, קבע סעיף 25 שלא יגוד השוקלים בארץ-ישראל הוכות לבחור בציר אחד לכל 750 שקל, בעוד שכל אי-גוד שוקלים אחר בוחר בציר אחד לכל 1500 שקל. בתקנון שפורסם ב-1929 קבע אותו סעיף ציר אחד לכל 1000 שקל בארץ ולכל 2000 שקל מחוצה לה.

<sup>14</sup> סעיף 53, תקנון ההסתדרות הציונית, עמ' (א) 11.

העבודה מול שמאלו<sup>15</sup>. סיעות העבודה באותו מעמד ייצגו שלוש מפלגות סוציאליסטיות — פועלי ציון, הפועל הצעיר וצעירי ציון. משהופיעו כעבור שש שנים הרביזיוניסטים באגף הימני, כבר היו בקשת הפוליטית הציונית כל גזניה ה- עיקריים. ריבוי הסיעות הציוניות שבלט עוד בקונגרס של 1921 הביא לידי נסיון לרסן את מגמת הפילוג. אותו קונגרס תיקן את החוקה הציונית והגדיל את מספר השוקלים הזכאי לה- קים איגוד מיוחד מ-3,000 ל-20,000.

ואמנם התנועה הציונית שימשה כעין מדגרה לכל המפלגות הגדולות בארץ, וקשה להפריז בחשיבותה של השפעה זו. לפני חמש-עשרה שנה ציין פרופ' ב. אקצין כי המפלגות במדינת ישראל השפעתן מקיפה וחודרת יותר מאשר ב- כל מדינה אחרת, להוציא מדינות שיש בהן רק מפלגה אחת<sup>16</sup>. בשנים האחרונות עדים אנו למי- תון המפלגתיות והסיעתיות, דבר המתבטא גם בתהליך האיחוד בתנועת העבודה מכאן ובמפל- גות האזרחיות מכאן; אלא שבתוך הגושים ה- גדולים עדיין לא ויתרו כליל החטיבות המרכי- בות על זהותן.

ההרכב הקואליציוני האופייני לממשלות יש- ראל אף הוא בעצם ירושת התנועה הציונית. בהסתדרות הציונית הורכבו הנהלות קואליציו- ניות, חוץ ממקרים יוצאים מן הכלל, גם כאשר יחס הכוחות בקונגרס לא חייב זאת — למשל, בקונגרס של 1921, כשהיה לציונים הכלליים רוב מכריע. העדפת קואליציה נבעה בעיקר מאופ- יה הרצוני של ההסתדרות הציונית, שחייב מטב- עו ייצוג מירב המפלגות בגופים המוסמכם.

אשר לממשלות הקואליציה במדינת ישראל, אמנם לא היה לשום מפלגה — עד שנת 1969 — רוב מוחלט בכנסת, אך בארצות אחרות לא נדי- רה התופעה של ממשלת מיעוט מבוססת על מפ- לגה אחת, שרוב יחסי בלבד בפרלמנט תומך בה

משנת 1934 ערך הוועד הפועל הציוני את ישי- בותיו בארץ. בימי הפרעות של שנת 1936 הוקם לצרכי השעה הוועד הפועל המצומצם שהיה מורכב רק מן החברים, או ממלאי-מקומם, שיש- בו בארץ. סמכותם הורחבה בגבור קצב המאור- עות המדיניים, כשהמצב חייב קיום מוסד בעל סמכות מכרעת שנקל לזמנו. כשפרצה מלחמת העולם השנייה, ובאין אפשרות לכנס את כל חב- רי הוועד הפועל הציוני, ניתנו כל סמכויותיו ל- גוף המצומצם, אף כי לא היה לו כל מעמד בחו- קה. בתקופת המלחמה, שבה לא היו קונגרסים, היה איפוא הגוף המחוקק הציוני מרוכז כולו בא- רץ. מקץ המלחמה מנה גוף זה שלושים חברים.

## ב

צמיחתן של מפלגות וסיעות בתוך התנועה הציונית ושלל הדעות וההשקפות הקנו לקונגרס צביון במה פרלמנטרית של ממש. בשנת 1902 נוסדה מפלגת "המזרחי" ובשנה שלאחריה מפלגת "פועלי ציון". המפלגות הוכרו על ידי החוקה הציונית כ'אגודים מיוחדים' וניתנה להן הזכות להקים סניפים ארציים בצד ההסתדרויות האר- ציות הציוניות שחבריהן היו ציונים "סתם" ו- התקראו ציונים כלליים. הללו, אף שלא היו מפלגה מבחינה ארגונית, העמידו סיעה בקונ- גרס. במרוצת הזמן התגבשו גם בקרב הציונים הכלליים גישות שונות לבנין הארץ, בעיקר ב- שאלות עבודה ובעמדה כלפי בריטניה, דבר שה- ביא בשנת 1931 להתהוות שתי סיעות, "א" ו"ב", בתוכם.

עוד בקונגרס השביעי (באזל, 1905) ישבו ה- צירים לפי סיעותיהם. סדר הישיבה שנקבע ב- קונגרס ה"ב" (קרלסבד, 1921) נמשך בכל הקונ- גרסים הבאים. ב-1921 תפסו 376 ציונים כלליים את מרכז האולם, כש-95 חברי המזרחי יושבים מול ימינו של נשיא הקונגרס ו-41 נציגי מפלגות

<sup>15</sup> B. Akzin, "The Role of Parties in Israeli Democracy," *Journal of Politics*, XVII (Nov. 1955), p. 509.

<sup>16</sup> י. כהן ונ. מ. גלבר, קיצור תולדות הציונות, (ירושלים: הוצאת ראובן מס, 1956), עמ' 138.

לפני המדינה. מסורת מושרשת זו גרמה, כמו בלי משים, לרתיעתם של העסקנים והבוחרים כאחד מריכוז השלטון בידי מפלגה אחת גם כשהיתה שעת כושר לכך<sup>18</sup>.

דפוסי גוהל ונוהג של ההסתדרות הציונית, על מוסדותיה ועל מפלגותיה, הועתקו לארץ לא רק מתוך השתתפותם הפעילה של יהודי ארץ-ישראל בכל הגופים של התנועה, אלא, כפי שנראה להלן, גם על ידי כך שהישוב, בארגונו הפנימי, הושפע לא מעט מהדוגמה הציונית.

## ג

"כנסת ישראל", ההסתדרות הכוללת של היישוב היהודי בארץ בשנים 1920-1948, התנהלה גם היא בעצם כמשטר פרלמנטרי. במרכזה עמד גוף יציג נבחר, כמוסד המחוקק העליון, היא אסיפת הנבחרים. האסיפה בחרה מבין חבריה את הוועד הלאומי, וזה מינה מקרב חבריו גוף מצומצם יותר שמילא תפקידי זרוע מבצעת — ההנהלה. בראש כל מחלקה של הוועד הלאומי עמד חבר ההנהלה. המבנה של שלושה נדבכים — אסיפה, ועד לאומי, הנהלה — דמה בהרבה למיד-רג המשולש בהסתדרות הציונית: קונגרס, ו-עד פועל, והנהלה. אך הנסיבות בשני הארגונים היו שונות. כפי שראינו, בחר הקונגרס, לאחר שהוא בעצמו בחר את ההנהלה הציונית, בוועד פועל, אשר לו אצל סמכויות חקיקה כדי להתגבר על מרחקים גיאוגרפיים. הוועד הלאומי, לעומת זה, נבחר על ידי אסיפת הנבחרים בעצם כגוף מבצע. אולם בשל המספר הרב של חבריו, שלא היה מעולם פחות מעשרים ושלושה ולעתים אף יותר מארבעים, היה הוועד הלאומי מראשיתו מוסד מסורבל מכדי שיוכל למלא תפקידי גוהל, והוא בחר לשם כך בהנהלה.

אף כי הוועד הלאומי לא פעל בהרכבו המלא בסמכות הביצוע אשר לשמה נבחר, הוא היה כעין בריח תיכון בכנסת ישראל. לעומת אסיפת הנבחרים שלא היתה אמורה להתכנס יותר

והיא מתקיימת בזכות אופוזיציה מפולגת<sup>17</sup>. אולם גם אם נקבל העדר רוב פרלמנטרי מוחלט כנימוק סביר, הרי לא עמד במבחן כנימוק יחיד לאחר כינון המערך (עבודה=מפ"ם) בינואר 1969. אם כי לא היה אז סיכוי רב להקמת ממשלה חד-מפלגתית לאלתר, הן משום שהיתה קיימת ממשלת הליכוד הלאומי, והן בשל הרוב הועם של המערך שמנה עם ייסודו רק 63 חברים בכנסת, הגה במערכת הבחירות כעבור חצי שנה, ושלקראתה באה בעצם ההיערכות הפוליטית החדשה, היה מקום לצפות שהמערך יעשה ככל יכלתו לבסס ולהרחיב את הרוב חסר-התקדים שזכה לו בעמל רב. כלום לא תמוה הוא שלא פנה אל הבוחרים בדברים כגון אלה: "אחרי לבטים של עשרות שנים הגענו לרוב מלוכד המסוגל להקים ממשלה בכוחות עצמו! למען השם, תנו לנו עוד קצת קולות, או לפחות החזירו אותנו בכוח שווה לזה של עכשיו, ונראה לכם סוף-סוף את היתרונות שבהקמת ממשלה שאינה נשענת על 'קנוניות' קואליציוניות". אך נימה ברורה כזאת לא הושמעה כלל. המערך העדיף גישה עקיפה ונדושה וקרא לתמיכת הבוחרים במנהיגות שעמדה במבחן בעבר. הכרזות המצויות ש-לו היו תמונות מוגדלות של גולדה מאיר, משה דיין וכו', בלוויית הסיסמה שתוכנה היה בערך "רק עליהם אתה יכול לסמוך". עקב מסע פושר זה, אין פלא שהמערך איבד גם את הרוב שהשיג בכנסת השישית. דומה גם כי המערך לא ניסה לבתח את סיבת ירידתו בקלפיות, ואף חזר בכעין רגש של רווחה אל שותפיו מן הממשלה הקודמת. אפשר כמובן לטעון שהזמנים לא היו כתיקנם ושעוד לפני הבחירות היה ברור שתהיה רצויה שוב ממשלת ליכוד. אך אין ספק כי מלבד הנסיבות שהזמן גרמן השפיע הרגל הקואליציה ששרשיו בתנועה הציונית בתקופה ש-

<sup>17</sup> והנה כמה דוגמות. בקנדה החזיקו מעמד בדרך זו ממשלת מיעוט שמרנית בשנים 1957-1958 ו-1962-1963, וממשלת מיעוט ליבראלית בשנים 1963-1968. באוסטרליה, אחרי הבחירות האחרונות, כי מארס 1970, הועדפה ממשלת מיעוט סוציאליסטית על פני קואליציה.

<sup>18</sup> על הלך-רוח זה עמד י. מרכוס במאמרו ב"הארץ" מיום 31 ינואר, 1969, עמ' 3.

המושבות בלונדון, ולא נבחרה אסיפה בהתאם לתקנות שאושרו על ידי הנציב העליון עד שנת 1931 (למעשה, אסיפת הנבחרים השלישית). אם כי הממשלה הבריטית גילתה מיד נכונות להכיר בישוב כעדה דתית עצמאית דוגמת הקהילה ה- יהודית באימפריה העות'מנית, היא הסתייגה מ- מתן חוקה לשלטון עצמאי, ולו גם בהיקף מצומ- צם, לחלק מן האוכלוסיה בארץ-ישראל. כשאוש- רו תקנות כנסת ישראל, בשנת 1927, היה זה בכפוף לפקודת העדות הדתיות שנתקבלה על ידי ממשלת המנדט רק שנה קודם לכן, בשנת 1926, לשם הכנת מסגרת חוקית להסדרת מעמד הארגון הכולל של הישוב. ואכן בתקנות גופן קודם הפרק על מועצת הרבנות הראשית ולשכות רבנות לזה הדן באסיפת הנבחרים והוועד ה- לאומי.

רבים בישוב ראו מגרעת בלבוש העדתי-דתי שניתן לתקנות, אבל היו בהן פגמים רציניים יר- תר. הן העמידו את כנסת ישראל על חברות מרצון והגבילו את סמכויותיה לענייני חינוך, עבודה סוציאלית, בריאות ודת. כן ניתנו לממש- לה סמכויות פיקוח רחבות אשר קבעו, בין הש- אר, כי צו המסים והתקציב השנתיים שיתקבלו על ידי אסיפת הנבחרים יהיו טעונים אישור ה- נציב העליון וכי הוועד הלאומי יגיש לנציב דין-וחשבון שנתי על פעולות כנסת ישראל.

בהיותה ארגון רצוני, לא יכלה כנסת ישראל לכוף את סמכותה על בני הישוב, והיו שפרשו ממנה על ידי מחיקת שמותיהם מפנקס הבוגרים. אבל פרישת יחיד היתה כרוכה בפנייתו בכתב לוועד הלאומי ובתשלום כל מס שהיה מגיע ממנו בעת הימחק שמו. העמידה מנגד של קבוצות ו- התמרדותן היו מכשולים קשים יותר לכושר פעו- לתה של כנסת ישראל — גם לפני אישור התק- נות וגם לאחריו. אסיפת הנבחרים הראשונה עמ- דה בסימן המחלוקת בעניין שוויון זכויות לאשה. מתן זכויות לאשה לבחור ולהיבחר הביאה לפרי- שת 'מפלגת החרדים'. מן המושב השני של הא- סיפה השניה פרשו הרביוניסטים בשל התנג- דותם לתמיכת הישוב בשיתוף לא-ציונים בבניין

מפעם אחת בשנה, קיים הוועד הלאומי ישיבות תדירות, ועל ההנהלה שבחר בה היה לתת תוקף להחלטותיו בשמו, כהנהלת הוועד הלאומי. תקנות כנסת ישראל, עם אישורן על ידי ממשלת המנדט בסוף שנת 1927, הכירו רק בוועד הלאומי כגוף המבצע ואף לא הזכירו את ההנהלה<sup>19</sup>; האחרו- נה הוכרה על ידי השלטון המנדטורי, כגוף נפ- רד, רק בשנת 1934<sup>20</sup>. להתבלטות הוועד הלאו- מי תרמה בעקיפין גם השיטה של ממלאי-מקום שהועתקה מן המוסדות הציוניים. בתוך ארץ-יש- ראל לא היתה בעית מרחקים שימנעו נוכחות החברים, ועם זאת היה נהוג להרשות גם לכמה וכמה ממלאי-מקום להשתתף בישיבות ולגאום בהן, אם כי לא להצביע. עקב זאת, הגיע הוועד הלאומי לעתים בממדיו לכדי המחצית של מספר חברי אסיפת הנבחרים, ואף יותר. למשל בשנת 1931 בחרה האסיפה, שמנתה 71 חברים, בוועד לאומי בן 23 חברים וב-20 ממלאי-מקום.

הנוהל של ממלאי-מקום עבר עליו עוד גלגול במועצת המדינה הזמנית. ללא כל ויכוח, קיבלה המועצה תיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט להרשאת ממלאי-מקום בישיבותיה<sup>21</sup>. ההצעה אמנם נומקה במצב החירום שמנע השתתפות ה- חברים הירושלמיים, אך את אחדות הדעות לג- ביה יש לזקוף לדוגמה שלקחה לה המועצה מן הקונגרס, מן הוועד הפועל הציוני ומן הוועד הלאומי. כמובן, עם בחירת האסיפה המכוננת על ידי העם בטל מנהג ממלאי-מקום.

התקופה שבה פעלו מוסדות כנסת ישראל, נח- לקת לשתיים מבחינת מעמדם החוקי. הכלים ה- מרכזיים העיקריים לארגון הישוב נוצרו אמנם בשנת 1920, שאז נבחרה אסיפת הנבחרים הרא- שונה ונתכנסה למושב הראשון, אולם הכרתם הרשמית לא הושגה אלא אחרי שבע שנים של משא-ומתן עם השלטון המנדטורי ועם משרד

<sup>19</sup> א"י, העתון הרשמי, גליון 202, 1 בינו- אר 1928, עמ' 10-18.

<sup>20</sup> ש"ס, גליון 427, תוספת 2, 15 מארס, 1934, עמ' 211.

<sup>21</sup> מועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול, כ"ח אייר תש"ח, עמ' 4.

במספרים את השינויים שחלו בין אסיפה לאסיפה פה:

לבחירת ציר אחד לאסיפה הראשונה נקבע מראש מודד של שמונים קולות. בבחירות הבאות נקבע מספר הצירים מראש. הבחירות לכל אחת מארבע האספות נערכו לפי הנוסחה המחומשת "בחירות כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויח-סיות" שנתאשרה על ידי האסיפה המכוננת הישלישית (קרויה 'המועצה הארץ-ישראלית') עוד בשנת 1918<sup>23</sup>, ועל ידי הנציב העליון בשנת 1930<sup>24</sup>. נוסחה זו נתקבלה גם במדינת ישראל לבחירות לכנסת—בתוספת הקביעה "ארציות"<sup>25</sup>. למעשה שימשה הארץ כולה כאזור בחירות אחד גם בבחירות לשלוש מן האספות. רק בבחירות לאסיפה השנייה, בשנת 1925, חולקה הארץ לעשרה אזורים כשכל אחד מהם נקבע מראש מספר צירים בהתאם למספר בוחריו בכוח<sup>26</sup>. בפרט חשוב אחד היתה שיטת הבחירות לאסיפה גמי-

הארץ על ידי הקמת הסוכנות המורחבת. הסתדרות האיכרים החרימה את הבחירות לאסיפות השלישית הרביעית בגלל אי-הסכמתה לשיטת הבחירות, ומאותו נימוק לא הוצגו מועמדים לאסיפה הרביעית על ידי הספרדים, הרבזיוניסטים וברית הציונים הכלליים. אגודת ישראל לא השתתפה כלל בכנסת ישראל מעצם התנגדותה לחוקה יהודית חילונית כלשהי. עם זאת יש לציין כי הודות להתייצבות רוב הישוב לימין המוסדות הלאומיים, הכיר בהם השלטון המגדטורי למעשה עוד שנים לפני אישורו את התקנות. כבר בשנת 1921 ביקש הנציב העליון פגישה שבועית עם הנהלת הוועד הלאומי לשם דיון בעניינים תחיקתיים ומינהליים<sup>27</sup>.

ארבע האספות שנבחרו על ידי הישוב נבדלו זו מזו במשך הכהונה, בגודל ובהרכב, וקיפלו ביחד פרק זמן שבו גדל מספר הבוחרים פי עשרה ויותר, בעיקר מכוח העלייה. הלוח שלהלן מראה

#### לוח מס' 1

#### ארבע האספות של כנסת ישראל

שנת הבחירות	האוכלוסייה היהודית בא"י	מס' בעלי זכות בחירה	מס' הקולות	מס' הצירים	מס' הסיעות באסיפה
1920	67,000	28,765	22,200	314	20
1925	122,000	64,764	36,437	221	26
1931	174,610	89,659	50,436	71	12
1944	565,000	300,018	202,448	171	18

הנתונים לאוכלוסייה בשנים 1931 ו-1944 הם מתוך D. Gurevich and A. Gertz, ed. *Statistical Handbook of Jewish Palestine, 1947*, (Jerusalem: Jewish Agency for Palestine, 1947), p. 37.; הם אומדנים שנתקבלו מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כל יתר המספרים לקוחים מתוך מ. אטיאש (עורך), ספר העדות של הוועד הלאומי לכנסת ישראל בארץ-ישראל, (מהדורה שנייה, ירושלים, תשכ"ג), עמ' י"ג, י"ט, ל"א-ל"ב, מ"ט.

<sup>24</sup> סעיף 4(4), תקנות המגדירות את ההרכבה ואת שיטת הבחירות של אסיפת הנבחרים לכנסת ישראל אל, א"י, העתון הרשמי, גליון 254, 1 מארס, 1930, עמ' 111.

<sup>25</sup> סעיף 4, חוק יסוד: הכנסת, ספר החוקים, תשי"ח, עמ' 69.

<sup>26</sup> מ. אטיאש, כנסת ישראל בארץ-ישראל, (ירושלים, תש"ד), עמ' 27.

M. Burstein, *Self Government of the Jews of Palestine since 1900*, (Tel Aviv, 1934), p. 137

<sup>23</sup> סעיף ג (1), תקנות הבחירות לאסיפה המייסדת של ארץ-ישראל, הארכיון הציוני המרכזי, ירושלים, פרטיכל המועצה הארץ-ישראלית, ט"ו-י"ט טבת תרע"ט, החלטות, עמ' 3.

את שעה, מספר מקומות למועמדים הספרדים ו-  
התימנים באופן יחסי למספר בני עדות אלו ש-  
היו רשומים בפנקס הבוגרים. למעשה שוריינו  
שמונה-עשר מתוך שבעים ואחד המושבים שנק-  
בעו לאסיפה, ואלה חולקו בין ארבע רשימות —  
שלוש ספרדיות ואחת תימנית. אך יש לציין כי  
מתוך חמש הרשימות שהציגו הספרדים, הקבילו  
ארבע לרשימות ציוניות אשכנזיות.<sup>27</sup>

סוג מיוחד מגוון של ייצוג בכנסת ישראל היה  
על בסיס מקצועי או מקומי או על-פי המין  
(נשים). "הסתדרות בעלי המלאכה" הציגה רשי-  
מה לכל אסיפה להוציא את האחרונה, "הסתדר-  
ות הפקידים" ניסתה מולה רק לאסיפה הרא-  
שונה, ורשימות צפת ובני-ברק יוצגו רק בשניה.  
קבוצות אלו היו קטנות בדרך כלל ונציגיהן הע-  
מידו "מרכז" רופף באסיפות — כשבאגף השמא-  
לי יושבות סיעות העבודה המאורגנות היטב וב-  
אגף הימין, שהיה מגובש פחות, הסיעות הדתיות  
והעדתיות והרביזיוניסטים, אם כי האחרונים נמ-  
נו עם האגף הימני רק באסיפה השלישית.

יחסי הסתדרות האיכרים עם המוסדות הלאו-  
מיים הם פרשה בפני עצמה שהשפיעה על הר-  
כב האסיפה השלישית. האיכרים דרשו ייצוג  
משוריין מראש בדומה לזה שקיבלו העדות, בשל  
משקלם כגורם כלכלי בישוב. כשנדחתה דרישה  
זו, נמנעו מלהציג רשימת מועמדים. כדי לאחות  
את הקרע, וגם לחזק את הקשר עם התאים ה-  
מקומיים של כנסת ישראל, החליטה האסיפה ל-  
צרף שלושים באי-כוח הקהילות כחברים. לפי  
הסכם שאושר בשנת 1937 הוקצו תשעה מקו-  
מות מן השלושים למושבות מחוג התאחדות ה-  
איכרים. הצירים הנוספים היו חברי האסיפה לכל  
דבר פרט לזכות ההצבעה על התקציב ועל צו  
המסים שניתנה על פי התקנות רק לצירים הנב-  
חרים. סידור מיוחד זה לא חודש באסיפה הר-  
ביעית לאחר שהאיכרים נמנעו שוב מלהשתתף  
בבחירות.

על הארגונים שהציגו רשימות מועמדים יש

שה יותר מזו הנהוגה כיום. בפתק ההצבעה הי-  
תה, במקום אות הרשימה, רשימת המועמדים,  
והבוחר היה רשאי למחוק שמות ממנה. מועמד  
שנמחק שמו ביותר מחצי מספר הפתקים של  
רשימתו ירד לסוף הרשימה.<sup>27</sup>

כפי שמראה לוח מס' 1, יוצגו בכל אחת מן  
האסיפות שפעת רשימות — ביחס למספר הבו-  
חרים. מספר הרשימות שהשתתפו בבחירות היה  
גדול עוד יותר, שכן היו מהן שלא הגיעו לכדי  
נציג אחד. למשל, בבחירות לאסיפה השניה,  
התמודדו שלושים רשימות לעומת עשרים ושש  
שזכו בייצוג כלשהו. את ריבוי המפלגות בישוב  
יש לייחס לשלושה גורמים — לקלות היתרה ל-  
הקים רשימות שניתנה בתקנות הבחירות, לשיג-  
רת הסיעתיות שהועתקה מן התנועה הציונית, ו-  
לאופי ההטרונגי של הישוב היהודי בארץ.

התנאים להצגת רשימה לבחירות לאסיפה היו  
פשוטים ביותר. כל קבוצה של חמישים בוחרים,  
גברים או נשים מני עשרים ומעלה, ששמותיהם  
היו בפנקס הבוגרים של כנסת ישראל, היתה  
רשאית להציג רשימת מועמדים. על אף העליה  
המתמדת נדרשה מן הבוחר ישיבה של שלושה  
חדשים בלבד בארץ.

הקבוצות שהגישו רשימות בבחירות לאסיפת  
הנבחרים נחלקו לכמה סוגים. הראשון לחשיבות  
ולהיקף היה המחנה הציוני לפלגיו. חברי הסיעות  
הציוניות ביחד עלו במספרם על חברי כל שאר  
הסיעות בכל אסיפה, להוציא את האסיפה הרא-  
שונה שבה עדיין היה כוחם של אנשי הישוב  
הישן גיכר.<sup>28</sup>

קטגוריה אחרת של ארגונים פוליטיים היתה  
זו של העדות. מלבד הספרדים והתימנים שבלטו  
במיוחד, היו בין מגישי רשימות לבחירות גם ה-  
בוכרים, הגורגים, עולי פולין ו"עליה חדשה"  
(זו ייצגה עולים מגרמניה וממרכז אירופה). ב-  
בחירות לאסיפה השלישית הוקצו מראש, כהור-

<sup>27</sup> סעיפים (15) ו-(21), תקנות הבחירות של אסיפת  
הנבחרים, ש 8, עמ' 112-113.

<sup>28</sup> אטיאש מביא רשימות של חברי ארבע האסיפות  
לפי הסיעות ביספור העדות, עמ' 430-  
439.



קידה היה, בין השאר, לבדוק בדיקה מדוקדקת הצעות פקודות מנדטוריות<sup>80</sup>.

בתחילה בחרה האסיפה בשיאות מדי מושב. לימים נתאשרו חילופי גברי בנשיאות על ידי הוועדה המתמדת וזו הודיעה על כך לאסיפה. סדר-יומה של האסיפה הוכן על ידי הוועד הלאומי והיה טעון אישור הוועדה המתמדת לפני פתיחת מושב חדש. יושב ראש הוועדה הביא את סדר-היום לפני האסיפה לאישור סופי.

בסדרי הנהלה של אסיפת הנבחרים, כמו במבנה האירגוני שלה, מורגשת השראת הקונגרס ה-ציוני, שהרי למנהיגים ולעסקנים של הישוב שימש הקונגרס דגם פרמלנטרי מוכר מנסיונם הישיר כצירים. דפוסים של הקונגרס הציוני—בשיאות קולגיאלי ויצירה, דיונים הנדחסים ל-מים מעטים עם הפסקה לדיון הוועדות בהצעות החלטה, ישיבת סיום להצבעה הנמשכת לעתים עד שעות הבוקר—כל אלה היו לחלק מהליכות אסיפת הנבחרים. גם באסיפה הורכבו הוועדות לפי מפתח מפלגתי. אולם בדרך כלל היתה לאסיפה מערכת ועדות פחות סדירה מזו של הקונגרס. דרך קבע בחרה האסיפה ועדה לביקורת המנדטים, ועדה מתמדת וועדת תקציב.

על פי "תקנות הישיבות" שנתקבלו על ידי האסיפה הראשונה לפי שעה<sup>81</sup>, נדרש קוורום של יותר מחצי מספר כל הצירים לקבלת החלטות בדבר הטלת מסים, קביעת תקציבים והיקף פעולתם של אסיפת הנבחרים והוועד הלאומי. לקבלת כל החלטה אחרת נקבע כמניין חוקי שליש ממספר כל הצירים. אולם תקנון מחייב סופי לא נתקבל לעולם על ידי אסיפת הנבחרים. התקנות האמורות, שהובאו לאסיפה כהצעת הוועד הזמני ליהודי ארץ-ישראל, הועברו על ידיה לוועדה המתמדת להשלמה, אך זו לא הביאה הצעה לאישור. לאחר שתקנות כנסת ישראל (סעיף 16) חייבו את האסיפה להגיש, לאישור הנציב העל-

להוסיף את "הסתדרות נשים", שיוצגה בכל אחת מארבע האסיפות. גוף זה היה פרי המחלוקת החריפה על זכויות האשה בבחירות, שהסעירה את כנסת ישראל בראשית דרכה. באסיפה הרביעית יוצגו בנפרד גם רשימות נשי "מזרחי" ונשי "תורה ועבודה".

כללו של דבר, על המפלגות בכנסת ישראל ניתן לומר: טול מכאן את הרשימות העדתיות שאיבדו במרוצת הזמן את כוח משיכתן לבוחר ואת קבוצות האינטרסים המיוחדים הפועלות כיום בעיקר כקבוצות-לחץ בתוך המפלגות—והרי המפלגות הציוניות המסורתיות, המעמידות אחרי כל הפילוגים והאיחודים, את רוב בניינה של המערכת הפוליטית במדינה. לא זו אף זו, באסיפת הנבחרים כקונגרס הציוני נתקבלה עקרון של קואליציה רחבה. בוועד הלאומי יוצגו כל הסיעות שבאסיפה חוץ מן הקטנות ביותר; ההנהלה היתה פחות יציגה רק במקצת.

## ד

לפי התקנות היו לאסיפת הנבחרים שלושה תפקידים במושבה השנתי: לאשר את תקציב הוועד הלאומי, להוציא צו מסים ולבחור בוועד לאומי חדש. הדיון בתקציב איפשר לנואמים הב-עת דעה בכל שאלות הישוב. כן נערך דיון כל-לי על נאום הפתיחה של יושב ראש הנהלת הוועד הלאומי ועל נאומים של חברי ההנהלה שמסרו סקירות על מחלקותיהם. נאומי חברי הנהלה באו, מבחינה פורמאלית, כהשלמות לדיון וחשבון השנתי של הוועד הלאומי שהונח על שולחן האסיפה. מספר המחלקות בוועד הלאומי גדל במרוצת השנים, והאסיפה לא יכלה במושבה השנתי, שארך רק ימים אחדים, לדון אלא בחלק מהמחלקות העיקריות. עד סוף 1944 הוקמו אחת-עשרה מחלקות: מדיניות, כספים, ארגון הקהילות והרבנות, בריאות, עבודה סוציאלית, חינוך, תרבות, הכשרה גופנית, עתונות והסברה, עניינים מוניציפליים, טיפול בחייל והנוטר המשוחרר; בערוב ימיו של שלטון המנדט, בסוף אוקטובר 1947, קמה לוועד הלאומי מחלקת החוק שמתפ-

<sup>80</sup> אטיאש, ספר התעודות, עמ' ל"ה-ל"ט, נ"א.

<sup>81</sup> הארכיון הציוני, פרטי-כל אסיפת הנבחרים, כ"ה תשרי תרפ"א, עמ' 18-21.

נבחר על ידה ב-1934 במשך עשר שנים, החלישו את כוחם המוסרי של מוסדות אלה, אם כי סמכות האסיפה לאשר תקציבים ולהוציא צווי מסים הוארכה על ידי תשריר של ממשלת המנדט ב-1936.

אף המושב השנתי של האסיפה לא זומן בתדירות. היו מקרים שהמצב הפוליטי או חילוקי דעות פנימיים הביאו לדחיית מושב עד שהיה צורך לאשר בו שני תקציבים, מהם אחד שכבר הוצא. והיו מקרים שהאסיפה קיימה מושבה יותר מפעם אחת בשנה, בייחוד בימי החירום של מלחמת העולם השנייה. ב-1943 נתכנסה האסיפה חמש פעמים, אולם בתקופה ההיא לא ארך מושב יותר מיום אחד, בדרך כלל.

## ה

כבמה פרלמנטרית לא זכתה אסיפת הנבחרים לקרנו של הקונגרס הציוני, אף בתוך ארץ-ישראל. עובדה זו מקצתה יש לייחס לגורמים שכבר רמזנו עליהם — המשא ומתן הממושך להכרה בכנסת ישראל, דחיית הבחירות לאסיפה הרביעית והפקדת עיקר הפיקוח על ההנהלה ועל השירותים בידי הוועד הלאומי. אבל היתה גם סיבה יסודית יותר למיעוט תשומת הלב לאסיפה: המוסדות הלאומיים של הישוב ניתנו למעשה בצל על ידי הארגון הציוני ועל ידי הסוכנות היהודית לארץ-ישראל. ההסתדרות הציונית העולמית היתה חזקה מארגון הישוב במשאביה הכספיים ובמספר חבריה. יתר על כן, עוד לפני הרחבת הסוכנות על-ידי צירופם של הלא-ציונים, בשנת 1929, הוכרה ההסתדרות הציונית במנדט (סעיף 4) כסוכנות יהודית שמתפקידה לייעץ לממשלת ארץ-ישראל בכל הנוגע לבניין הבית הלאומי. אי לזאת היתה ההסתדרות הציונית אחראית לתחומי העליה, ההתיישבות, הפיתוח העירוני ויחסי החוץ, היינו יחסים עם השלטון המנדטורי ועם חבר הלאומים, בעוד שכנסת ישראל הצטמצמה בתחומים בעלי אופי מקומי.

לאמיתו של דבר לא היתה חלוקה זו של תפקידים ברורה תמיד. למשל, הוועד הלאומי שלח

יון, תקנות לגבי שיטת ההצבעה והמניין החוקי בשיבותיה, קיבלה האסיפה השלישית "סדר עבו" דה"ש"<sup>32</sup>, אך היא העבירה אותו לוועד הלאומי לתיקון קודם להגשה; הואיל והוועד הלאומי לא עיבד נוסח סופי, נשארה ההוראה האמורה בתקנות כנסת ישראל אות מתה.

האסיפה הרביעית אף מינתה ועדה מיוחדת לעריכת התקנון<sup>33</sup>. אולם גם המלצות ועדה זו הועברו על ידי האסיפה לוועד הלאומי להחלטה סופית<sup>34</sup>, וגם בפעם זאת נשתקע העניין, מה-גם ששאלות גורליות הרבה יותר תבעו מלוא תשומת לבו של הישוב. במאמר מוסגר יש לציין כאן כי לאור הכלל הפרלמנטרי המקובל שהבית קובע בעצמו את סדרי הנהלה שלו, תמוהה הזדקקות אסיפת הנבחרים לוועד הלאומי — הזרוע המבצעת — בעניין התקנון. הן לא יעלה על דעת איש היום, שהכנסת תגיש את התקנון שלה לאישור הממשלה!

תקנות כנסת ישראל חייבו עריכת בחירות לאסיפה אחת לשלוש שנים, ולפי תיקון שנת-אשר בשנת 1937, אחת לארבע שנים. תנאים אלה לא קוימו מעולם. שתי האסיפות הראשונות נבחרו עוד לפני שאושרו התקנות, וכשהגיעה השלישית לסיום תקופת כהונתה, בינואר 1935, נתעכבו הבחירות מהעדר פנקס בוחרים עדכני. לפי תקנות הבחירות נועד פנקס הבוגרים של כנסת ישראל לשמש בסיס לרשימת הבוחרים, ו-הוועד הלאומי ביקש שהות לחדשו. המשא-ומתן עם ממשלת המנדט בעניין זה נמשך עד 1937. בינתיים פקדה את הישוב תקופה רצופה מאורעות אשר הרחיקה את האפשרות של קיום הבחירות. בעטיים של פרעות 1936, הועדה המלכותית וספיחה, ועידת ס"ט גיימס עם נציגי היהודים והערבים בלונדון ופרוץ מלחמת העולם השנייה, נדחו הבחירות לאסיפה הרביעית עד 1944. כהונתם של האסיפה השלישית במשך ארבע-עשרה שנה כמעט ושל הוועד הלאומי ש-

<sup>32</sup> שם כ"ב — כ"ה שבט תרצ"א, החלטות, עמ' ז'.

<sup>33</sup> שם י"א-י"ב אדר א' תש"ו, החלטות, עמ' ב'.

<sup>34</sup> שם א' סיון תש"ז, החלטות, עמ' ב'.

אסיפת הנבחרים. מתוך 171 החברים של אסיפת הנבחרים הרביעית נבחרו לפחות 55 לכנסת. ותיקי המוסדות שלפני המדינה בתוך הכנסת היו כמובן גם מן האישים הבולטים בפרלמנט החדש, והצעירים שבהם המשיכו פעילותם הפוליטית עד היום. מבין חברי הכנסת השביעית, שנבחרה ב־אוקטובר 1969, היו 12 צירים בקונגרס של 1946, ו־11 — חברי אסיפת הנבחרים האחרונה.<sup>37</sup>

הרציפות בין הקונגרס, האסיפה והכנסת, הגיעה עת להתגלמות מובהקת באישיותו של יוסף שפרינצק, שהיה חבר הנשיאות של אסיפת הנבחרים מכינונה ב־1920, בהפסקים קצרים בלבד, סגן נשיא הקונגרס מ־1935 עד לקום המדינה, יושב־ראש מועצת המדינה הזמנית, ואחר־כך היושב־ראש הראשון של הכנסת, כהונה ששימש בה עד מותו ב־1959.

כדי לסמל את הרציפות בין בית הנבחרים של הישוב ובין זה של המדינה, מצאה הנהלת הוועד הלאומי לנכון לכנס את אסיפת הנבחרים למו־שב־סיום הגיגי אור לט"ו בשבט תש"ט, ערב כינוסה של האסיפה המכוננת — אף כי פעולותיהם של הגופים המרכזיים של כנסת ישראל נפסקו למעשה תשעה חדשים קודם לכן, עם הקמת המדינה.

## 1

המשטר הפרלמנטרי האנגלי לא הועתק מעולם לארץ־ישראל הגם שהמנדט חייב את ממשלתה לפתח מוסדות שלטון עצמי. הובאו אמנם שתי הצעות רשמיות לכונון מועצה מחוקקת נבחרת בחלקה — ב־1922 וב־1935, אולם השתיים כאחת עלו בתוהו. התכנית הראשונה סוכלה בשל

גם הוא תזכירים לוועדת המנדטים של חבר הלאומים, ואילו עניינים מקומיים מובהקים כמו בריאות וחינוך, שהיו בתחום סמכותה של כנסת ישראל גם לפי תקנות 1927, היו בידי ההסתדרות הציונית עד שנות השלושים. אין תימה איפוא שהיחסים בין שני הארגונים העסיקו כל אסיפה והיו גם מקור תיכוכים.<sup>35</sup> אולם בדרך כלל היה שיתוף־פעולה ותיאום ביניהם ברוח החלטת אסיפת הנבחרים הראשונה משנת 1920 לקבל את "מרות ההסתדרות הציונית העולמית בכל השאלות הקשורות בהקמת הבית הלאומי"<sup>36</sup>.

בריקמת היחסים המסועפת בין שני הגופים, מן הראוי להצביע על הדוגמאות הבולטות בלבד. שתי ההנהלות נועדו יחד לעתים קרובות וגם הקימו ועדות משותפות לפי הצורך. הועד הלאומי מי שיגר דרך קבע שני נציגים לוועד הפועל הציוני. בכל מושב של אסיפת הנבחרים מסר חבר הנהלה הציונית (אחר־כך הנהלת הסוכנות) סקירה מדינית, והאסיפה היתה מקיימת דיון בו, כנהוג בדינים־וחשבונות שהוגשו על ידי חברי הנהלת הוועד הלאומי. מעטים הצעדים הפוליטיים שנקט הוועד הלאומי בלי להיוועץ במחלקה המדינית של הסוכנות תחלה.

כגורם מקשר בין ההסתדרות הציונית לכנסת ישראל שימשו על הכל המפלגות הציוניות שפעלו בעקיבות רעיונת בשני הארגונים. ועוד, לעתים קרובות היתה מפלגה בארץ שולחת אותם חברים נציגיה לקונגרס ולאסיפה. מתוך 72 הנציגים מארץ־ישראל לקונגרס הכ"ב (באזל, 1946), האחרון שנבחר לפני קום המדינה, היו לפחות שלושים גם חברי אסיפת הנבחרים האחרונה, שנבחרה ב־1944. השוואת רשימות חברים גם תעיד באיזו מידה שימשו הקונגרס והאסיפה כאחד בית־אולפנא לחברי כנסת עתידים. מתוך 72 הנציגים האמורים נבחרו אחר כך לכנסת לפחות 38 — יותר מן המחצית — מהם 21 גם ותיקי

<sup>37</sup> רשימות החברים השייכות לעניין מצויות ב־דין־וחשבון הקונגרס הציוני ה־כ"ב, באזל, ט"ו בכסלו — א' בטבת תש"ז, (ירושלים: הנהלה הציונית, 1947), עמ' xxvi—xxvii; אטיאש, בספר התעודות, עמ' 439—438; בדברי הכנסת, ט"ו בשבט תש"ט, עמ' 43; בשנתון הממשלה ת"ש"ל (ירושלים: משרד ראש הממשלה), עמ' 4—5.

<sup>35</sup> ראה 156 — 150, Burstein, *Self Government*, pp. <sup>36</sup> הארכיון הציוני, פרטי־כל אסיפת הנבחרים, כ"ה—כ"ט תשרי תרפ"א, החלטות, עמ' ד'.

ותקנון הכנסת רק במוסד 'היושב-ראש והסגנים' אף כי בדיבור רווח גם השם 'נשיאות'<sup>42</sup>. כאן מקום להזכיר, שמזכיר הכנסת הראשון, מ. רוזני, ששימש בתפקידו עשרים שנה, היה מעולי ברי-טניה וקיבל את מינויו, בין היתר, בזכות היכרותו עם הנוהג הפרלמנטרי בארץ מוצאו.

יש דברים בנוהל ובנוהג של בית הנבחרים הבריטי שהשתרשו בכנסת ולבשו כאן צביון שונה. למשל, שעת השאלות בכנסת, לעומת שעה זו באנגליה, חסרים בה ברק וחיות מפאת השימוש המוגבל ביותר על ידי הכנסת בשאלות נוספות. עם זאת קובע תקנון הכנסת רק שבעה סייגים לשאלות לעומת השלושים לערך, הנ-הוגים בבית הנבחרים האנגלי בעקבות פסיקתם של הספיקרים השונים במרוצת השנים<sup>43</sup>. והנה עוד דוגמה לנוהג פרלמנטרי שאול מאנגליה— בשינוי-צורה: הכרעת יושב-ראש ישיבת הכנסת מחייבת כמו זו של הספיקר, ולתקדימים בכנסת יש משקל כמו בבית הנבחרים האנגלי, אולם תקדים מחייב בכנסת, לפי התקנון, גוצר רק כ- החלטת ועדת הכנסת או ועדת הפירושים<sup>44</sup>— סייג שאינו קיים כלל בווסטמינסטר.

יש גם מן התיאוריה הבריטית של "ממשל קבינט" במשטר הפרלמנטרי בישראל, וברוח זו אף נתקבל תיקון להצעת חוק המעבר בדבר צי-רוף שרים שאינם חברי הכנסת לממשלה<sup>45</sup>. או-לם עקרון האחזיות המשותפת של חברי הממשלה, שהוא מרכזי בתורה זו, לא נתקבל תמיד בכנסת באחדות-דעות. כשדנה הכנסת החמישית בתיקון לחוק המעבר שבא לחזק את המשמעת הסייעתית, הציעו נציגי שלוש הסייעות הגדולות

התנגדותם של הערבים לכל הכרה בבית הלאומי היהודי. הישוב והתנועה הציונית התנגדו להצעה השניה שהיתה מסגירה את הבית הלאומי לחסדו של רוב ערבי; תכנית זו ירדה מן הפרק לאחר שהותקפה גם בפרלמנט האנגלי<sup>38</sup>.

אף כי גוף מחוקק יציג בהשראה בריטית לא קם בארץ-ישראל, הושפעו בני הישוב הרבה מן החיים הפרלמנטריים התוססים בלונדון. כשלו-שים שנה חזו במהלך העניינים בווסטמינסטר, ו-לא תמיד כמשקיפים אדישים, ונוכחו גם מה רבה היתה לעתים תרומתו של הויכוח הפרלמנטרי החופשי לשינוי המדיניות של הממשלה<sup>39</sup>. שאיל-תות למזכיר המושבות בעניין ארץ-ישראל היו מן הדברים שבכל יום כמעט.

לא רק בעצם תודעת הפרלמנט ניתן להבחין בהשפעת הדוגמה האנגלית, אלא גם בנוהל וב-נוהג של הכנסת— מלבד ההשפעות שעברו אליה מיבשת אירופה באמצעות מוסדות התנועה הציו-נית והישוב, אף כי נשיאות הכנסת היא גוף קו-לגיאי כמו זה שהיה מקובל באסיפת הנבחרים, מצוייד יושב-ראש הכנסת בסמכויות כעמיתו ב-אנגליה, שרואים בו אישיות על-מפלגתית המ-צווה על כבוד הבית וזכויותיו של כל אחד מח-בריו. בדומה לספיקר באנגליה יש ליושב-ראש הכנסת מעמד מכובד בכנסת ומחוצה לה, ועד-כה, פרט למקרה אחד, נבחר מחדש לכהונתו בהתכנס כנסת חדשה<sup>40</sup>. בנותן עניין הוא לציין כי בעוד שאסיפת הנבחרים קיבלה החלטה שלפיה כל חב-רי הנשיאות הם שווים זכויות<sup>41</sup>, מכירים החוק

<sup>38</sup> פרטי שתי ההצעות ותגובות הצדדים בשני המקרים מתוארים בדין-וחשבון של "ועדת פיל". ראה Gt. Brit., Palestine Royal Commission, *Report*, (London: H.M.S.O., 1937). pp. 40-41, 66-7.

<sup>39</sup> ראה שם, עמ' 66-67.

<sup>40</sup> היוצא מן הכלל היה נחום גיר שנבחר יושב-ראש עם פטירתו של יוסף שפרינצק אף שהסיעה הגדו-לה ביותר בכנסת הציעה מועמד אחר. מר גיר כיהן כיושב-ראש רק שמונה חדשים, עד סיום הכנסת השלישית.

<sup>41</sup> הארכיון הציוני, פרטי-כלל אסיפת הנב-חרים, כ"ה-כ"ט תשרי תרפ"א, החלטות, עמ' א'.

<sup>42</sup> רק בחוק המעבר לכנסת השניה תשי"א-1951 מצוי השם 'נשיאות'. על נקודה זו ראה גם א. צידון, בית הנבחרים, (ירושלים: אחיאסף, 1964), עמ' 78-79.

<sup>43</sup> ראה הערות היושב-ראש קדיש לוו בדברי הכנסת, 27 במארס 1968, עמ' 1689.

<sup>44</sup> סעיפים 121 ו-123, תקנון הכנסת, תשל"ל, עמ' 37.

<sup>45</sup> ראה דבריו של משה שרת ב"דברי הכנסת", 16 בפברואר 1949, עמ' 40.

העומדת למעלה מן החקיקה הרגילה בשל ה־קביעה בו שאין לשנותו אלא ברוב של חברי הכנסת, עמד ופסל חוק למימון הבחירות כנוגד את רוחו של הראשון<sup>47</sup>. בפסק־דין זה גם ניטלה למעשה חסינותם של חוקי הכנסת בפני בדיקה בבית המשפט — בניגוד למקובל לגבי המחוקק באנגליה.

בסימניה המובהקים ביותר של הכנסת — היו־תה בית אחד הנבחר בבחירות יחסיות שתוצ־אותיהן מערכת רב־מפלגתית עם ממשלה קוא־ליציה, ואופוזיציה מפולגת במידה קיצונית — אין היא דומה כלל ל"אם הפרלמנטים". בתכונות אלה ניכרת הרבה יותר מסורת אבותיה, הקונ־גרס הציוני ואסיפת הנבחרים.

<sup>47</sup> ברגמן נגד שר האוצר ואח' כ"ג ו פ ס ק י - ד י ן , (ירושלים : משרד המשפטים, 1969), עמ' 693.

שבאופוזיציה הסתייגות שתאפשר להביע אי־אמון לשר יחיד<sup>48</sup>.

העדר חוקה כתובה במסמך אחד, נחשב גם הוא, במידה של צדק, כהשפעה אנגלית. ואכן בשנים הראשונות למדינה, בשעת הדיונים על חוקה, מצאו המתנגדים לה והמבקשים לעכב קב־לתה, חיווק לדעתם בדוגמה של אנגליה. אולם משהחליטה הכנסת על הכנת חוקה פרקים פרקים, על דרך חוקי יסוד, שוב אין המצב החוקתי של המדינה דומה בעיקרו לזה של אנגליה. אף כי ארבעת חוקי היסוד שנתקבלו עד־כה אינם בדרך כלל בדרגה רמה יותר מחוקים רגילים, יש בהם סעיפים 'משוריינים' שאינם ניתנים לשינוי אלא ברוב מיוחד. ואכן כשראה בית המשפט הגבוה לצדק, בסעיף 4 ל"חוק יסוד : הכנסת" הוראה

<sup>48</sup> ש ם , 29 במאי 1962, עמ' 2120.