

מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה

*פרופ' פנחס מדינג

מתוך שנה ראשונה לעצמאות 1948-1949 בעריכת מרדכי נאור, סדרת עידן, הוצאת יד יצחק בן צבי, ירושלים תשמ"ח.

המאמר מפורסם באדיבות הוצאת יד בן צבי

במובן מסוים, החלה השנה הראשונה של המדינה, ככל שמדובר במוסדות השלטון, כשישה חודשים לפני הקמתה. כדי להבין את הבסיס החוקי הפורמאלי של מוסדות השלטון, יש להתחיל את הדיון – בהחלטת החלוקה מיום 29 בנובמבר 1947. החלטה זו פירטה את השלבים והתהליכים של המעבר, וקבעה את הצורה הכללית של מוסדות השלטון והנהלים במדינה החדשה.

החלטת האו"ם קראה להקמת מועצת מדינה זמנית, שתפעל במהלך שלב המעבר, תוך התייעצות עם המפלגות הדמוקרטיות ועם ארגונים ציבוריים אחרים. לקראת עריכת בחירות דמוקרטיות לאסיפה המחוקקת. על האסיפה המחוקקת לבחור בממשלה זמנית, וכן לחבר חוקה. גם עיקרי החוקה פורטו. הם כללו: 'רשות מחוקקת, שתבחר בבחירות כלליות על בסיס של ייצוג יחסי, ורשות מבצעת, האחראית כלפי הרשות המחוקקת'. פסקה אחרת קראה: 'להבטיח זכויות שוות לכל, בלא הפליה, בעניינים אזרחיים, מדיניים, כלכליים, ודתיים. כל תושבי המדינה ייהנו מזכויות האדם ומחירויות הפרט, כולל חופש הדת, השפה, הדיבור והפרסום, החינוך, ההתאספות וההתאגדות'.¹

המעבר למדינה עצמאית היה אמור להתבצע בפיקוח ועדת ביצוע, בין לאומית, של עזרת האו"ם. אך דבר זה לא יצא לפועל, בגלל התנגדות הבריטים. מוסדות היישוב בהיותם מודעים היטב להזדמנות ההיסטורית המוצעת להם, ובחששם כי הזדמנות זו עלולה להישמט מידיהם, מיהרו למלא את החלל הריק והחלו לערוך את ההכנות לקראת קבלת הריבונות.

הקמת מועצת העם ומנהלת העם

דיונים בנדון נערכו בין הנהגת היישוב לבין הגופים הביצועיים הציוניים. באחד במארכ 1948 החליט הוועד הלאומי כי הגוף המבצע שלו, ההנהלה, וכן הנהלת הסוכנות היהודית, יהוו יחד את הגרעין של מועצת המדינה הזמנית. מועצה זו הוסמכה לצרף אליה, נציגים מקבוצות ומארגונים שלא ייוצגו בשני הגופים המרכיבים אותה. בגלל התנגדות הבריטים להקמת מוסדות המדינה היהודית, כאשר המנדט עדיין בתוקף, נקראה המועצה 'מועצת העם'. הרכב גופים אלה שיקף את החלוקה המפלגתית, כפי שנקבעה בבחירות האחרונות, שנערכו בשנת 1944. בשמאל היו מפא"י, המפלגה הגדולה ביותר, ומפ"ם. בימין היו הציוניים הכלליים, ויצ"ו, ועלייה חדשה (שייצגה בעיקר את עולי גרמניה). המגזר הדתי של האוכלוסייה יוצג על ידי המזרחי, והפועל

*המחבר הוא פרופסור בחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית
1 החלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות על ממשלת ארץ ישראל בעתיד, (החלטת החלוקה), 29 בנובמבר 1947, סעיף 10.

המזרחי, ועדות המזרח – על ידי רשימה תימנית. כמה מפלגות וגופים, שהחרימו את הבחירות הקודמות, לא שותפו בשלב זה. המדובר באגודת ישראל, הרוויזיוניסטים, הספרדים והמפלגה הקומוניסטית. קבוצות אלה צורפו גם הן באפריל 1948, והגדילו את מועצת העם לשלושים ושבעה חברים: מפא"י-עשר, ציונים כלליים-שש, מפ"ס-חמש, מזרחי והפועל המזרחי-חמש, אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל-שלוש, רוויזיוניסטים-שלוש, וחבר אחד לכל אחד מהגופים הבאים – עליה חדשה, ויצ"ו, ספרדים, תימנים וקומוניסטים.

כיוון שזה היה גוף גדול מדי, נבחר גוף מבצע בן שלוש עשרה חברים, שכונה 'מנהלת העם'. החלוקה המפלגתית של מנהלת העם לא הייתה זהה לזו של מועצת העם. היא כללה ארבעה חברים ממפא"י, שניים מהציונים הכלליים, שניים ממפ"ס, ואחד מהמפלגות האלה: המזרחי, הפועל המזרחי, אגודת ישראל, ספרדים ועלייה חדשה. כלומר, עוד לפני קום המדינה צורפו לגוף המבצע שתי קבוצות: אגודת ישראל והספרדים- שקודם לא נכללו במוסדות הייצוגיים של היישוב. מצד שני, שתי קבוצות אחרות, הרוויזיוניסטים והקומוניסטים, נכללו במועצת העם, אך לא בגוף המבצע שלה, מנהלת העם.

בעוד שלא נשמע ערעור, על הרחקת הקומוניסטים, ניטשו וויכוחים רבים בשאלה, האם לכלול את הרוויזיוניסטים. השמאל לא קיבל את המפלגה הרוויזיוניסטית, בגלל האידיאולוגיה שלה, ובגלל קשריה הארגוניים עם שני ארגוני הפורשים, אצ"ל, ולח"י, שסירבו לקבל את מרות מוסדות היישוב, והמשיכו במאבק צבאי עצמאי נגד האנגלים. (למעשה, כפי שהבהירו אירועים שלאחר מכן, ארגונים אלה לא התחשבו ברוויזיוניסטים ביותר, והיחסים ביניהם היו מתוחים למדי).

וויכוחים אלה על הכללת הרוויזיוניסטים במועצת העם ובמנהלת העם, נערכו בד בבד עם המשא ומתן שנערך בין "ההגנה", והאצ"ל, על איחוד כוח המגן היהודי, תחת פיקוד מוסדות היישוב, ופירוק המסגרות המחתרניות הנפרדות. עבור שני הצדדים, ההחלטה על ההכללה בגופים הפוליטיים החדשים, סבבה סביב ההסכם על השאלה הצבאית.

עבור המנהיגים הפוליטיים והצבאיים שפיקדו על ההגנה, הייתה חתימתו של אצ"ל על ההסכם בבחינת וויתור על נתיב הפרישה, ונכונות לקבל את הסמכות המדינית של הגופים הביצועיים של היישוב, במיוחד בשאלה המכרעת של מדיניות צבאית. לאצ"ל, נתן הסכם עם 'ההגנה' מידה של לגיטימציה, אחרי שנים שבהן התייחסו נציגי רוב היישוב לאנשי הארגון כאל טרוריסטים.

בדיון שהתקיים בישיבת הנהלת הסוכנות, בחמישה במארכ 1948, הציעו נציגי המזרחי שיינתן מקום לנציג הרוויזיוניסטים, אך בן גוריון דחה את ההצעה. מדבריו הובן, שנוכחותה של מפלגת האם של האצ"ל בממשלה הזמנית, תדגיש את ההבדלים הפוליטיים והרעיוניים שבין המפלגות, ותגרום למשברים ולעימותים פוליטיים בלתי נמנעים. הדבר גם יפגע פגיעה קשה בסיכויי המדינה לעתיד, לזכות בתמיכה והכרה בינלאומיים שתהיה זקוקה להם נואשות.²

2 דוד בן גוריון, יומן, חמישה במארכ 1948; חמש עשרה באוגוסט 1948.

בתחילה, לא העריכו הרוויזיוניסטים ותומכיהם שהתנגדות זו סופית, אך דווקא הם שעשעו במהרה להתנגדות סופית. הנהגת התנועה דנה בהשתתפותה במועצת העם ובמנהלת העם, אך נחלקה בדעותיה. ההתנגדות הייתה מצד אלה, שחשבו כי יהיה בכך משום הסכמה לחלוקה- דבר שהרוויזיוניסטים התנגדו לו בתוקף. לבסוף הם החליטו, להשתתף במועצת העם, ואף הצליחו להגדיל את מספר חבריהם בגוף זה משניים לשלושה. מצד שני, הם עמדו בסירובם להשתתף במנהלת העם, הממשלה הזמנית העתידה, משום שעד הבחירות היא התבססה, לדעתם, על החלטת החלוקה של האו"ם.³

המנהיגות הפוליטית של היישוב, הייתה מודעת היטב למגבלות שני הגופים החדשים שהוקמו. ברביעי במאי 1948, הסביר בן גוריון למועצת העם, כי אין זה פרלמנט במלוא מובן המילה, וכי מנהלת העם אינה ממשלה. הם יקבלו תפקידים אלה במלוא משמעותם, רק אחרי שיערכו בחירות דמוקרטיות חופשיות. עד אז הם 'מפקדת חירום', שתפקידה למנוע את התוהו – ובוהו ששלטונות המנדט יצרו בארץ, בניגוד להחלטת האו"ם שקראה להעברה מסודרת של הריבונות. כתוצאה מכך, הזהיר בן גוריון "לא נוכל אולי, לקיים כל מצוות הדמוקרטיה, ולא נגשים כמה חוקים דמוקרטיים, בגלל הכורח העליון לנצח במלחמה על קיומנו ועל חירותנו הלאומית."⁴

כפי שהתרחשו הדברים במציאות, לא היו כל הפרות של מהות הדמוקרטיה על ידי גופים אלה במשך תקופת המעבר. תוך כדי ניהול ההגנה על המדינה שעדיין לא נולדה, הם ביצעו את הצעדים הפורמליים האחרונים לכינון הסדר הפוליטי החדש: ניסוח ההכרזה הרשמית, על הקמת מדינה, ותכנון הפעולות הפוליטיות, המנהליות והתחיקתיות הראשונות עם הכרזת העצמאות.

החלטת האו"ם קבעה שהמדינה היהודית תוקם לא יאוחר מ 1 באוקטובר 1948, ופירטה את שלבי המעבר, תוך שיתוף פעולה מלא של בריטניה ובפיקוח בין-לאומי. בריטניה סירבה למלא את התפקיד שיועד לה, ובאו"ם נשמעו הסתייגויות רציניות בנוגע להמשך יישומה של תוכנית החלוקה. החשש כי ההיסוסים בבין-לאומיים יחנקו את תוכנית החלוקה בעודה באיבה הניע את המנהיגות הפוליטית היהודית ליטול את היוזמה וללחוץ להקמת המדינה היהודית.

הועד הפועל הציוני הודיע בשנים עשר לאפריל 1948, כי המדינה היהודית תוכרז עם תום המנדט. בעקבות החלטה חד צדדית זו, יכלו מועצת העם ומנהלת העם, למרות כמה היסוסים של הרגע האחרון, להפנות את תשומת ליבם לתהליך הממשי של המעבר, להכריז על הקמת מדינה, ולהתוות את קווי הייסוד של הממשלה והאדמיניסטרציה.

3הארץ, שבעה במארס 1948.
4מועצת העם, ארבעה במאי 1948.

הקמת המדינה: מאי 1948 – ינואר 1949

בעקבות ההכרזה הרשמית על הקמת מדינת ישראל, בארבעה עשר במאי 1948, בישיבה של מועצת העם, הוצע מנשר על קווי הייסוד הבסיסיים של הממשלה. הכרזת העצמאות והמנשר פירטו את עיקרי המבנה של מוסדות השלטון והשיטה הפוליטית העתידה. הם גם שיקפו רבים מערכי הייסוד שלה, ונתנו להם ביטוי פורמלי, כפי שנוסחו קודם בהסכמים ובהבנות.

מועצת העם הפכה למועצת המדינה הזמנית, ומנהלת העם – לממשלה הזמנית. תהליך קבלת ההחלטות במדינה החדשה נעשה באחריות משותפת של שני הגופים, כשהראשון מחוקק, והשני כגוף מבצע. כלומר, כבר מן ההתחלה הוקמה ממשלה פרלמנטרית, שבה חברי הגוף המבצע חברים גם בגוף המחוקק. הדבר נעשה אף ברור יותר בפקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח, שהוא החוק הקונסטיטוציוני הראשון של המדינה, שקבעה כי "הממשלה הזמנית תפעל על פי קווי המדיניות אשר יוטבו על ידי מועצת המדינה הזמנית, תוציא לפועל את החלטותיה, תמסור לה דין וחשבון על פעולותיה, ותהיה אחראית בפעולותיה בפני מועצת המדינה הזמנית"⁵.

למעשה, הממשלה הזמנית לא נבחרה על ידי מועצת המדינה הזמנית, ולא זכתה לאמונה. שתיהן שאבו את סמכותן מהמוסדות הפוליטיים של היישוב, ונוצרו בו בזמן עם הקמת המדינה. מועצת המדינה הזמנית לא יכלה, על כן, להביע אמון בממשלה הזמנית, או להפילה. בנקודה זו הייתה חריגה מהעיקרון הרגיל של ממשלה פרלמנטרית, שבה הגוף המבצע מקבל את סמכותו ישירות מהגוף המחוקק, אחראי כלפיו ותלוי באמונו.

מגילת העצמאות קבעה כי ישראל תהיה מדינה יהודית, וכי היא תפעל לפי עקרונות דמוקרטים, תקיים את זכויות הייסוד וחירויות הפרט, ותבטיח שוויון בסיסי לכל. למרות שבנוסח קודם של ההכרזה נכתב בפירוש כי "המדינה היהודית תהיה דמוקרטית", הרי הגרסה הסופית הכריזה "על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל", והניסוח היה כללי יותר:

מדינת ישראל תהיה פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות, תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תהא מושתתה על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל, תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל, דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות ... ותהא נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.

הסמכות המחוקקת והסמכות המבצעת הופקדו בידי המוסדות שצוינו, עד שיוקמו הרשויות החוקיות, של המדינה, על ידי האסיפה המכוננת, שהייתה אמורה להיבחר באחד באוקטובר, 1948. הכרזת העצמאות לא כללה כל הנחיה בקשר לחוקה או לבחירות, פרט לערכי הייסוד הכלליים שהוזכרו לעיל. לכן, הממשלה הזמנית ומועצת המדינה הזמנית הן שקיבלו על עצמן להחליט בנושאים אלה.

מיד לאחר החלטת האו"ם בנובמבר 1947, החלה הסוכנות היהודית בהכנות פורמליות לקראת ניסוח חוקה. המשיכה בכך ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית, בראשותו של זרח ורהפטיג מהמזרחי, שכללה נציגים מכל המפלגות הגדולות, וכן את

⁵פקודת סדרי השלטון והמשפט מספר אחד, תש"ח – 1948, פסקה אחד סעיף 2 (ב').

הרוויזיוניסטים והקומוניסטים. הועדה ניהלה וויכוח כללי על נושאי הייסוד של החוקה, ודנה בהצעת חוקה, השאלה על כל פנים, לא הובאה לפני מועצת המדינה הזמנית, אלא המתינה להקמת האסיפה המכוננת.

את נושא הבחירות לא היה אפשר להשאיר להחלטת האסיפה המכוננת, כי בלא בחירות, לא היה גוף זה יכול לקום. לוח הזמנים שנקבע בהכרזת העצמאות לא נשמר, בגלל המלחמה. רק בעשרים ושמונה באוקטובר, 1948, דנה מועצת המדינה הזמנית בדו"ח ועדת הבחירות, שהוקמה קודם לכן בראשותו של דוד בר-רב-האי (מפא"י)

ועדת זו הייתה מודעת לייחוד ההיסטורי של תפקידה בסלילת הדרך לאסיפה המכוננת, שהייתה עתידה להוות, נקודת מפנה עיקרית, לאומה ולמדינה, והצעד המסמל את המעבר למצב נורמלי. כמו כן הייתה הועדה מודעת לכך, שהיא אינה פועלת בחלל ריק, אלא ממשיכה במסורת דמוקרטית קיימת ומקובלת, שהייתה נהוגה במוסדות התנועה הציונית והיישוב. בשל נסיבות אלה, לא החליטה הועדה על סדרי הבחירות בחוקה לעתיד, אלא הגבילה עצמה לקביעת תקנות פורמליות לבחירות האסיפה המכוננת, על בסיס חד פעמי. משום כך נמנעה הועדה מדיון בשאלות ייסוד עקרוניות, והציבה לעצמה מטרה טכנית – לאפשר עריכת בחירות בהקדם.

הועדה דנה בכמה שיטות בחירות : בחירות אזוריות – רובניות, שייבחר בהם נציג יחיד מכל אזור, בחירות אזוריות, שייבחרו בהם נציגים מכל אזור, לפי ייצוג יחסי, ובחירות יחסיות, כאשר כל הארץ מהווה אזור בחירה אחד. האפשרות האחרונה היא שנבחרה, וזכתה לאישור מועצת המדינה הזמנית, היות שהייתה מוכרת מהבחירות ביישוב ובמוסדות הציוניים, ולכן אפשרה עריכת בחירות בהקדם ובמינימום חילוקי דעות.

אשר למספר החברים שבאסיפה המכוננת, הועלו ארבע הצעות :

שבעים ואחת, מסיבות של יעילות, מאה תשעים ואחת, מאה שבעים ואחת-כדי לאפשר ייצוג רחב של ארגונים, השקפות ודעות, והמספר שנבחר מאה עשרים, שהיה פשרה בין שתי ההצעות הקיצוניות. כמו כן, המספר נשא את חותם המסורת – זה היה מספר חברי הכנסת בימי קדם.⁶

הבחירות נקבעו לעשרים וחמש בינואר, 1949. מעט לפני מועד זה, דנה מועצת המדינה הזמנית במשך כהונתה של האסיפה המכוננת ובתפקידיה החוקתיים. בהשפעת הממשלה הזמנית, החליטה מועצת המדינה הזמנית, שלא להגביל את זמן הכהונה, וכן לא לקבוע תאריך יעד לאישור החוקה, היות שאין זה יהא לגוף שאינו נבחר, כמו המועצה, להגביל את פעולות הגוף המחוקק הראשון שייבחר באופן דמוקרטי. כן החליטה המועצה, כי כדי למנוע חלל שלטוני בממשלה ובסמכות המחוקקת, תמשיך הממשלה הזמנית למלא את תפקידיה עד שהאסיפה המכוננת תבחר בממשלה החדשה.⁷

⁶ מועצת המדינה, עשרים ושמונה באוקטובר 1948 ; אלף 'צידון', הכנסת, תל אביב תש"י, עמוד ארבעים.
⁷ מועצת המדינה, שלוש עשרה בינואר 1949.

בבחירות התמודדו 21 רשימות: 12 מהן זכו לייצוג. מפא"י זכתה ב46 מושבים. פי 2 וחצי מיריבתה הקרובה ביותר, מפ"ס, שזכתה ב19 מושבים. אחריהן באו רשימה משותפת של 4 מפלגות: דתיות (16), חירות (14), הציונים הכללים (7), הפרוגרסיביים (5), וארבע רשימות אחרות, שזכו כל אחת בארבעה מושבים או פחות.

מבנה המוסדות הדמוקרטיים

כדי לאפשר למדינה החדשה לתפקד עד אשר תיכתב החוקה, כפי שתכננו האו"ם ומועצת המדינה הזמנית, היה צורך להכריע הכרעות מסוימות. הקמת המערכת הפוליטית בתנאים אלה בוצעה צעד אחר צעד, מעולם לא מעבר לצרכים המוסדיים הדחופים. המוסדות והגופים שהוקמו בדרך זו לא היו, עם זאת, אלתורים חפוזים, או חידושים פוליטיים רדיקאליים, שמקורם במערכות שלטון אחרות או בתאוריות פוליטיות. כדי להחיש את התהליכים, הייתה הנטייה הכללית להמשיך בדפוסים ובהרגלים המקובלים ביישוב, למעט חריגה עיקרית אחת או שתיים, כאשר השיטה הבריטית משמשת להן כמודל לחיקוי.

ציינו כבר כיצד השפיעו שיקולים אלו על אימוץ שיטת הבחירות, שהביאה לסיומה של התקופה הזמנית. לחץ הבעיות והאירועים לא התיר יותר מאשר עיון שטחי בחלופות אפשריות, והוביל להחלטה מהירה, להמשיך בשיטה המוכרת של בחירות יחסיות.

במחשבה שלאחר מעשה אפשר לקבוע, ששום דבר לא היה קבוע או קריטי לתפקודה של המערכת הפוליטית הישראלית יותר מאשר החלטות מוסדיות 'זמניות' אלה. אף כי הן אומצו בחיפזון בשנת העצמאות הראשונה, נעשו בהן לאחר מכן רק שינויים קטנים. לדוגמא, נתקבלו החלטות ראשוניות על צורת מערכת הבחירות, מבנה הרשות המחוקקת, סמכויות החקיקה, סמכויות הרשות המבצעת, ותפקיד מערכת המשפט בתהליך הפוליטי. בעוד שהחלטות אלה היו חיוניות מבחינה טכנית, כדי לאפשר את הפעלת המערכת, הן היו בו בזמן בעלות משמעות רבה וארוכת טווח, היות שהן קבעו את מבנה המערכת הפוליטית ואת סמכויותיה.

חוק המעבר. חוק המעבר תש"ט – 1949 מספק דוגמא מעולה לגבי קביעותו של הזמני והמשמעות הקריטית של הארעי, בצורה שבה אימץ עקרונות קיימים.

בהתאם להחלטות שהתקבלו לפני הבחירות, האסיפה המכוננת לא רק טיפלה בשאלות החוקתיות הדחופות שהתעוררו לפני הרכבת הממשלה, אלא, למעשה, עשתה את הרכבת הממשלה לאפשרית. כמצופה, היה הנושא החוקתי הראשון שעל הפרק הצעת החוקה של ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית. אך הנסיבות הפוליטיות סיכלו את הכוונה, שעיסוקה היחיד של האסיפה המכוננת לפני פיזור יהיה קבלת חוקה. היעדר ממשלה חוקתית והצורך לקיים את סדרי המנהל חייבו לכל הפחות מינימום של קבלת החלטות על המוסדות הפוליטיים ועל הכללים שיכתיבו את פעולתם.

התעוררותה של התנגדות ניכרת לרעיון החוקה הפורמלית הבהירה יותר ויותר כי ניסוח חוקה וקבלתה יהיו תהליך ממושך וקשה, וייתכן שלעולם לא יגיעו לשלבי סיום. התעורר צורך דחוף בהתארגנות ביניים, כדי לבצע את התפקודים הפוליטיים הבסיסיים. היה הכרח להקים ממשלה, ואת הגופים שתפעל באמצעותם, ולהגדיל את סמכויותיהם.

לכן, בשש עשרה בפברואר 1949 חוקקה האסיפה המכוננת את חוק המעבר, אשר קבע את הבסיס החוקי לתפקוד הממשל בזמן הביניים. החוק הגדיר והבהיר את הסמכויות והתפקידים של הרשות המחוקקת, של הרשות המבצעת, ושל מוסד הנשיאות. על אף שנתקבל במהירות, ועל אף אופיו הזמני – סעיפיו של חוק המעבר מגדירים עד היום את פעולת המערכת הפוליטית הישראלית, ומשמשים בסיס חוקי לכמה מגורמיה הייחודיים ביותר. מסיבה זו ידוע החוק לפעמים כ'חוקה הקטנה'.

חוק המעבר קבע כי הגוף המחוקק בישראל ייקרא מעתה והלאה בשם 'הכנסת' וכי האסיפה המכוננת תיקרא בשם 'הכנסת הראשונה'. כלומר, יש כאן שינוי מעמדה של האסיפה, מגוף שתפקידו לחבר חוקה – לגוף מחוקק רגיל. חוסר ההתנגדות לשינוי זה הוא העדות הפורמלית הראשונה לאמונה שרווחה בין המפלגות, כי נושא החוקה לא ייפתר במהרה, וכי בכל מקרה יביאו בחירות חדשות להתפלגות דומה של תמיכת הציבור.

החוק לא קבע את תקופת הכהונה של הכנסת הראשונה, לא קבע דרך לפיזור, ולא הורה דבר ביחס לעריכת בחירות חדשות, אלא הותיר החלטות אלה לחוקה הפורמלית. תיקונים מאוחרים לחוק המעבר הגדירו את הזכויות והחובות של חברי הכנסת ואת חסינותם.

מוסד הנשיאות

הסעיפים המתייחסים לתפקידיו ולסמכויותיו של נשיא המדינה מראים, כי למנהיגים הפוליטיים היה ברור שתפקידו יהיה בעיקר טקסי. כוחו הפוליטי הוגבל מאוד, נקבע שעליו להיבחר על ידי הכנסת בהצבעה חשאית, ברוב מוחלט של יותר משישים חברי כנסת, בהצבעה הראשונה והשנייה. אם לא זוכה אף מועמד לרוב כזה, הרי שמההצבעה השלישית ואילך, מצביע רוב רגיל, שלמעלה ממחצית חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה. תקופת כהונתו נקבעה למשך תקופת כהונתה של הכנסת הראשונה, בצירוף שלושה חודשים נוספים החל ממועד כינוסה של הכנסת השנייה.

תפקידי הנשיא כללו חתימת על חוקים ואמנות, קבלת כתבי האמנה של דיפלומטים, ומתן חנינות. תפקידו הפוליטי העיקרי הוא להתחיל את תהליך הרכבת הממשלה. לפי החוק, לאחר התייעצות עם נציגי סיעות הכנסת, מטיל הנשיא על אחד מחברי הכנסת להרכיב ממשלה.

לנשיא לא ניתנה כל זכות להטיל וטו על חקיקת הכנסת, או לסרב לחוקיה, להביא לפיזור, לקרוא למושב מיוחד, או ליזום משאל עם. עליו להיות דמות ציבורית סמלית, שתפקידיה טקסיים, בלא סמכויות, ולו אף מוגבלות, להתערב בתהליך הפוליטי השוטף.

סמכויות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת

חוק המעבר קבע, כי הממשלה תתפטר מיד לאחר בחירת הנשיא, אולם תמשיך בתפקידה עד שתוקם ממשלה חדשה, הכוללת ראש ממשלה, ומספר שרים מתוך חברי הכנסת או מחוצה לה, שתזכה באמון הכנסת. הממשלה – נקבע – גם תישא באחריות משותפת בפני הכנסת, אך כללים הנובעים מכך, נוסחו מאוחר יותר.

נעשו, אם כן, שינויים מרחיקי לכת בשיטת הפעולה שאפיינה את הממשלה הזמנית בעבר, הגוף המחוקק היה יכול לקבוע את המדיניות הממשלתית, ולתבוע מהממשלה שתוציא את החלטותיו אל הפועל. על פי החוק החדש, היה הגוף המבצע תלוי באמון הגוף המחוקק. הבעת אי אמון בממשלה מחייבת אותה להתפטר, והדבר הקנה לגוף המחוקק כוח, שלא היה לו בתקופת הממשלה הזמנית. למעשה, החוק החדש נתן לממשלה מרחב גדול יותר ליזום ולבצע את מדיניותה, בלי להיות חופשית לגמרי מפיקוח הגוף המחוקק.

חוק המעבר קבע פורמלית את ייסודה של מערכת פרלמנטרית, המשלבת סמכויות ביצוע וחקיקה, עם ממשלה, שהיא בעלת דומיננטיות אפקטיבית; את קיומו של בית אחד בלבד; את ריכוז סמכויות הביצוע בידי הממשלה, ואת עליונות בית המחוקקים. למרות שבאורח תיאורטי מפקח הגוף המחוקק על הממשלה, בהיותו יכול להביע אי אמון בה, הרי שבאופן מעשי, ממשלה מלוכדת, שיש מאחוריה תמיכה של רוב פרלמנטרי, נהנית מדומיננטיות על הגוף המחוקק.

ליכוד הממשלה, וריכוז הסמכות המבצעת משתנים בשל הרכבו המפלגתי של הרוב בממשלה, שניהם מתחזקים בממשלה, שבה הרוב של מפלגה אחת, ועל ידי האחריות הקולקטיבית. ממשלה קואליציונית, מצד שני, מחלישה את שניהם, אך כמה מהשפעותיה ממתנות, בתנאים מסוימים, בגלל האחריות הקולקטיבית.

נושא האחריות הקולקטיבית, שהוזכר בקצרה בחוק המעבר, פורט בהרחבה כמה שבועות לאחר מכן, כאשר הוצגה הממשלה. באורח דומה, עליונות הפרלמנט, שהייתה מעורפלת בתחילה בחוק המעבר, בהיעדר הגבלות פורמליות על סמכות הרוב הפרלמנטרי, נעשתה ברורה כאשר הכנסת סירבה לאמץ חוקה כתובה, והשאירה את חוק המעבר כסמכות ההחלטית היחידה בעניין.

לפני הנוהל שנקבע בחוק המעבר, בחרה הכנסת בחיים ויצמן לנשיאה הראשון של מדינת ישראל, והממשלה הזמנית הגישה כמתוכנן, את התפטרותה. אחרי התייעצות עם המפלגות, מינה הנשיא את בן גוריון, מנהיג מפא"י, המפלגה הגדולה בכנסת, להרכיב ממשלה.

מעשה המרכבה

כאשר בחר הנשיא וייצמן בבן גוריון להרכיב את הממשלה, היה ברור לכל, כי כתוצאה מכוחה הפרלמנטרי נמצאת מפא"י – בעמדת כוח חזקה מאוד, להרכבת הקואליציה. סך כל המושבים ששלוש המפלגות הגדולות אחרי מפא"י עבר בקושי את זה שלה. להלכה, יכלו המפלגות האחרות להרכיב רוב בלי מפא"י, ולא הייתה כל מניעה חוקתית לצעד כזה. הנשיא לא היה חייב להטיל על ראש המפלגה הגדולה ביותר להרכיב את הממשלה, אלא היה עליו רק להחליט לאיזה חבר כנסת יש הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה. העובדה שהיה זה חבר מפא"י, נבעה מהמציאות הפוליטית ולא משיקולים חשבוניים, למרות ששיקולים אלה תמכו במציאות זו.

היתרון החשובני המעשי, לטובת מפא"י, היה טמון בעובדה כי קשה יותר לאחד שש או שבע מפלגות, כדי להשיג רוב קואליציוני, בלי מפא"י, מאשר שמפא"י תצרף אליה מפלגה אחת או שתיים כדי להרכיב ממשלה. המציאות הפוליטית שהפכה יתרון

חשבוני זה לוודאות כמעט מוחלטת, הייתה נעוצה בעובדה שמפא"י ממוקמת מבחינה רעיונית במרכז המפה הפוליטית. כדי שהמפלגות האחרות יוכלו להקים ממשלה, היה עליהן להגיע להסכמים עם מפלגות מנוגדות מבחינה רעיונית, משני קצות הקשת הפוליטית. היה עליהם לגשר מעל הפער הרעיוני בין השמאל והימין, בין כלכלה קולקטיבית לבין יוזמה חופשית, בין דתיים לבין חילונים. מה שהיה אפשרי להלכה – לא היה מעשי פוליטית. מפא"י ניצבה במרכז הקשת הפוליטית בכל הוויכוחים הרעיוניים החשובים, וייצגה את ההסכמה הכללית עליהן, בלי לוותר אף לרגע על תביעתה למנהיגות הפוליטית ולהצבת היעדים הרעיוניים שלה. לכן לא ניסתה מפא"י להביע את הדעות המקובלות אלא לעצב אותן בהתאם להשקפותיה ולמדיניותה. מרכזיותה של מפא"י לא נבעה מאמונתה כי תפקידה הוא לגלות ולעקוב אחרי דעת הקהל; להפך, היא נבעה, באורך פרדוקסלי במקצת, מהתפלגות הדעות האחרות ומאופי ההתנגדות למדיניותה שלה.

מרכזיותה הרעיונית והפוליטית זיכתה את מפא"י בתמיכת מפלגות אחרות, בכל השאלות החשובות. לכן, בשאלות של ביטחון ומדיניות חוץ, יכלה לסמוך על תמיכת מפלגות המרכז והימין המתון, ושל המפלגות הדתיות, בנושאים כלכליים, הייתה מפא"י בדיוק במרכז, ושילבה את עמדות השמאל המרקסיסטי עם היוזמה החופשית של הימין, משום כך יכלה לסמוך עליהן לסירוגין, בהתאם לנושא הנדון.

לדוגמא, בקידום הכלכלה הציבורית יכלה מפא"י לסמוך על השמאל; בעידוד היבוא והשקעות הון פרטי, יכלה לסמוך על הימין. וברוב השאלות הכלכליות, הסכימו המפלגות הדתיות למדיניותה. בשאלות דתיות, הגעה מפא"י להסכמה רחבה עם המפלגות הדתיות על אופייה היהודי של המדינה, במישור הציבורי; הדבר תאם את דרישותיהן, וגם ייצג את הקונצנזוס הרחב של רוב האוכלוסייה.

מפא"י השתמשה ביעילות גם ביתרונה המספרי וגם במרכזיותה, בעת המשא ומתן על הקמת הקואליציה. העיקרון נקבע בשנת 1949 על ידי בן גוריון, ומטרתו הראשית הייתה ליצור גרעין מוצק של הסכמה פוליטית, ועליו לבסס רוב פרלמנטרי. צעדו הראשון היה, על כן, להגדיל את הסיכוי להסכמה פוליטית על ידי צמצום הפער הרעיוני. הסיכוי להסכמה פוליטית הוגדל על ידי הוצאת העמדות הרעיוניות הקיצוניות מימין ומשמאל, ודעות בלתי ניתנות לגישור, שעוררו התנגדות עזה בין השותפים הפוטנציאליים לקואליציה. כתוצאה מכך, המפלגות שהזדהו עם עמדות אלה, הוצאו מהחשבון כשותפות אפשריות בקואליציה. יתר על כן, הדבר אף סייע להדגיש את הבסיס של הסכמה אפשרית בין השותפים הקואליציוניים הפוטנציאליים שנותרו.

העמדה הבסיסית נוסחה אחרי בחירות 1949 בידי בן גוריון, שהזמין את 'הכוחות הקונסטרוקטיביים מהציוניים הכללים ועד מפ"ס'⁸ להתאחד מאחוריו, כדי להקים קואליציה לפי הקווים המפלגתיים שצינו את הממשלה הזמנית. המשמעות הייתה,

⁸ראה לדוגמא בן גוריון, מדינת ישראל המחודשת, תל אביב 1969, עמוד שלוש מאות שישים ושתיים.
9 בן גוריון, מכתב לנשיא, עשרים לשבעה בפברואר, 1951, בתוך: חזון ודרך, ג, תל אביב, 1951, עמ' 72.

כפי שהוא ביטא אותה בברור לאחר מכן, כי יש 'שתי מפלגות, מק"י, וחירות, שמראש אינם באות בחשבון להרכבת ממשלה מסיבות מובנות'⁹

בדיקה מקרוב של תהליך הקמת הקואליציה ב-1949 מגלה מערכת עקרונות שלאחר זמן, נשתרשו היטב. הראשון היה, שחברי הכנסת של מפא"י מהווים את רוב הקואליציה בכנסת. השני היה, כי המפלגות מקבלות משרדי ממשלה ביחס ישר לייצוגן בקואליציה. השלישי היה, רוב מוחלט של מפא"י בממשלה. למרות שהשלישי נובע הגיונית משני העקרונות הראשונים, הרי למעשה, הוא היה בעל המשמעות הגדולה ביותר, ואחרי 1949, נעשה במהירות לעקרון אולטימטיבי, באסטרטגיית הקואליציה של מפא"י.

בן גוריון לא תכנן זאת מראש, בקואליציה הרחבה שהוא הציע בתחילה ב-1949, לא היה למפא"י רוב – רק חמישה משנים עשר השרים עמדו להיות חברי מפא"י.¹⁰

אך כאשר מפ"ם והציונים הכלליים סירבו להצטרף לקואליציה, נותרה מפא"י לבסוף גם עם קואליציה וגם עם רוב בממשלה. אחרי שמפא"י רכשה ניסיון לגבי השפעתה על פעולת הקואליציה, נעשה העיקרון של רוב מוחלט למפא"י בממשלה לתנאי מוקדם בכל משא ומתן קואליציוני, אפילו כשהוצעו קואליציות רחבות שלא היה בהן למפא"י רוב של חברי כנסת.

העיקרון הרביעי היה, שמפא"י מחזיקה במשרדים החשובים ביותר. ב-1949 היא קבלה את משרדי ראש הממשלה, הביטחון, החוץ, האוצר, החקלאות, העבודה, החינוך, האספקה, והקיצוב. על המפלגות האחרות היה להסתפק במשרדים הקטנים. בכמה מקרים היו אלה המשרדים שרצו בהם: מפלגות המזרחי הציבו את הקמת משרד הדתות כתנאי להצטרפותן לממשלה הראשונה, ודאגו שאחד השרים שלהן יעמוד בראשו. חלוקת התיקים מבחינה פרסונאלית הייתה לעתים קרובות גורם משמעותי להצלחת המשא ומתן הקואליציוני.

כך קרה, שבעת המשא ומתן להקמת הקואליציה ב-1949, דרשו הציוניים הכלליים שני תיקים לפחות, כפי שהיו להם בממשלה הזמנית. קבלת משרד אחד בלבד, טענו, תגרום לבעיות סיעתיות פנימיות חמורות, ובנוסף על כך תביא לייצוג נמוך מידי של המעמד הבינוני בממשלה. בן גוריון דחה תביעה זו, בהסבירו כי חלוקת משרדים באותו יחס הייתה מביאה לממשלה של 25 שרים. היקף גדול פי שניים ממה שתכנן. דבר זה שיחק תפקיד ראשי בהחלטת הציוניים הכלליים שלא להצטרף לממשלה.¹¹

לעיתים בקשו שותפים פוטנציאליים לקואליציה משרות רמות דרג במשרדים המנוהלים בידי מפלגות אחרות-עבור חברי מפלגותיהם, כחלק מההסכם הקואליציוני. דוגמה הראויה לציון היא תביעתה של מפ"ם ב-1949 לקבלת משרות בכירות בכמה משרדי מפתח, במיוחד במשרדי החוץ, הביטחון והאוצר, נוסף על חלקה היחסי בשאר התפקידים. לפי דעתה, הדבר היה הכרחי כדי להבטיח שמפ"ם לא תכנס ל'גטו פוליטי',

10 מדינת ישראל המחודשת (לעיל, הערה שמונה), עמוד שלוש מאות שישים וארבע, אחת עשרה, 11שם, עמוד 362 – 369.
12 שם.

כפי שראשי המפלגה הגדירו זאת, שבו תצומצם השפעתם, לכל היותר, למשרדים שבראשותם. בן גוריון דחה גם תביעות אלה, ובמיוחד את התביעה כי המנכ"לים במשרדי הממשלה ייבחרו לפי בסיס מפלגתי.¹²

העיקרון החמישי של ארגון הקואליציה היה האחריות הקולקטיבית. בן גוריון עשה את קבלת האחריות הקולקטיבית לנושא מרכזי במסע הבחירות של 1949 ושל המשא ומתן הקואליציוני, כחלק מהדגשת הצורך להקים ממשלה המבוססת על רוב יציב. רוב כזה, לפי השקפתו, אינו מחייב בהכרח ממשלה של מפלגה אחת. בגלל ההכרח בהסכמה לאומית ובאחדות פוליטית, הבהיר, תרכיב מפא"י ממשלה קואליציונית- גם אם תקבל רוב מוחלט.¹³ באורח מעשי שתי צורות הממשלה זקוקות לתמיכת רוב יציב. תפקיד האחריות הקולקטיבית לספק תמיכה זו, במיוחד בקואליציה רב מפלגתית.

מודעותו של בן גוריון ליתרונות האחריות הקולקטיבית חודדה ערב ניסיונו המתסכל כראש הממשלה בממשלה הזמנית. במהלך תקופה זו, הופרה תפקוד הממשלה, באורך חמור בידי כמה מחבריה, במיוחד ממפ"ם, שתיפקדו בו בזמן גם כממשלה וגם כאופוזיציה. או במילותיו שלו: 'התנאי הראשון היה אחריות קולקטיבית (ההדגשה במקור). היה ברור לי, ונדמה לי שהיה ברור לרוב הגדול במדינה, שהמשטר של הממשלה הזמנית לא ייתכן: אי אפשר להיות גם בממשלה וגם באופוזיציה, הממשלה אינה צריכה להיות מורכבת מפדרציה של משרדים אבטונומיים, אלא בנויה על תכנית פעולה מוסכמת ואחריות משותפת.'¹⁴

קשה להגזים בהשפעתו של עקרון האחריות הקולקטיבית על פעולתה של הממשלה הקואליציונית, מאז הממשלה הראשונה, היות שהוא סייע לקיים את ריכוז סמכויות הביצוע ואת הדומיננטיות של הממשלה, וטיפח נטיות קימות לעבר מדיניות ריכוזיות. האחריות הקולקטיבית הביאה ליצירת ממשלה שדיברה בקול אחד ופעלה פעולה אחידה, סייעה ליצירת מדיניות משותפת ולביצועה, ובמיוחד מנעה את הממשלה מלהפוך לפדרציה של משרדים. עקרון זה, בשילוב עם העקרונות האחרים שעמדו בבסיס הקואליציה, יחד עם הרוב התמידי של מפא"י ואחיזתה במשרדי הממשלה הגדולים, הביאו ליצירת ממשלה חזקה ולריכוז סמכויות הביצוע.

בן גוריון ביקש בשנת 1949 לנצל שני אמצעים נוספים כדי להגדיל את ריכוז סמכויות הביצוע ואת הדומיננטיות של הממשלה, כדי להבטיח שמפלגת קואליציה יחידה לא תוכל להפיל את הממשלה, או אף לנצל זאת כאיום.

13 ראה את נאום הבחירות שלו, כפי שדווח ב'הארץ', שלוש עשרה בינואר 1949. ארבע עשרה, 14 דוד בן גוריון, נאום בסיום הוויכוח בוועידת ההסתדרות, 29 במאי 1949, בתוך: חזון ודרך, אלף, תל אביב, 1951, עמוד 158, בן גוריון הסביר בנאום זה את העמדה שהציג בשידור רדיו אחרי הבחירות. בשידור זה הוא פנה לכל מפלגה המתעתדת להשתתף בממשלה ואמר, שהיא 'חייבת להכריע ולבחור באחת משתי אלה: או שהיא משתתפת בממשלה – ובאחריות הקולקטיבית, או שהיא עומדת בחוץ ומשאירה לה חופש להתנגד ולתקוף הממשלה בלי הרף. האחיזה בשני הראשים לא תיתכן'. התייחסות היא למפ"ם, לפי הכתוב ביומן, עשרים ושישה בינואר 1949.

האמצעי הראשון היה, האיזון הרעיוני בין כתבים מנוגדים : המפלגות החילונית מול המפלגות הדתיות, ומפלגות השמאל מול מפלגות הימין והמרכז. האמצעי השני היה הקמת ממשלות רחבות, כלומר, הקמת קואליציות גדולות בהרבה מהמינימום הדרוש. ההיגיון שלו היה פשוט : ממשלות גדולות, ואיזון רעיוני, סיפקו למפא"י חופש פעולה משמעותי, ואפשרו לה להשתמש ביתרונות הקואליציוניים האחרים במלואם כדי לקבוע את מדיניות הממשלה. יכולתן של מפלגות הקואליציה האחרות להשפיע וללחוץ על מפא"י צומצמה למינימום.

לכן ניסה בן גוריון ב-1949 להקים מחדש את הקואליציה הרחבה של הממשלה הזמנית – מפא"י, מפ"ם, המפלגות הדתיות, הציונים הכללים, הפרוגרסיביים, והספרדים. קואליציה כזאת הנהנת מתמיכת יותר מתשעים וחמישה חברי כנסת, סיפקה את כל הקריטריונים של אסטרטגיית הקמת הקואליציה הממשלתית, שפיתחנו אותה לעיל, אך כעת לא הצליח בן גוריון להקים מחדש קואליציה רחבה זו. מצד שני, הוא סירב בעקשנות להקים קואליציה זו – מפלגתית, יחד עם מפ"ם (לשתי המפלגות היו שישים וחמישה מושבים בכנסת), למרות התבטאויות ציבוריות רבות בעדה.

לפי השקפתו, זו הייתה האפשרות הגרועה ביותר. היא הייתה עלולה ליצור בעיות רציניות בשאלות המרכזיות, ולהפעיל לחץ על מפא"י לקבל פשרות מדיניות שאינן באות בחשבון, במקרה שבו אין השותפה מקבלת את קווי המדיניות של מפא"י. יתר על כן, קואליציה זו – מפלגתית נותנת למפלגה הקטנה כוח סחיטה ווטו. ומכאן, בעוד מפ"ם חתרה לקואליציה זו – מפלגתית, עשה בן גוריון כל שביכולתו למנוע זאת. לאחר שלושה שבועות של משא ומתן עם שותפים אפשריים לקואליציה, הציג בן גוריון את ממשלתו ואת תכניתה לפני הכנסת, וקיבל את אמונה של זו ברוב ברור. הקואליציה מנתה שבעים ושלושה חברים : מפא"י (ארבעים ושמונה, כולל שני צירים ערבים) ; החזית הדתית המאוחדת (16) ; הפרוגרסיביים (5) ; והספרדים (4). כלומר, הוא הצליח רק באופן חלקי ביצירת איזון רעיוני וממשלה רחבה מדי. היעדר השמאל והימין גם יחד לא הפריע למפא"י גם יחד במדיניות החוץ והביטחון שלה, להפך, הדבר הגדיל את יכולתה לקדם את מדיניותה שנתמכה בידי המפלגות הקטנות. ואולם, ההרכב המספרי של הממשלה נתן בידי החזית הדתית המאוחדת את היכולת להפילה. היא אכן עשתה זאת בכמה מקרים בשנים הבאות, לאחר שלא נענו תביעותיה בנושאי החינוך הדתי, שהיו שנויים במחלוקת.

הנוהל להציג את הממשלה ואת ותכניתה לשם קבלת אמון הכנסת הניח את היסוד לדפוס חוקתי ומוסדי, המהווה עדין גורם מרכזי במערכת הפוליטית הישראלית, משמעותית במיוחד היא ההודעה לכנסת על קווי היסוד, ששותפי הקואליציה הסכימו עליהם. היות שהייתה זו ההצהרה הראשונה של קווי יסוד, לפני קבלת חקיקה ברורה בנושא, ניצל בן גוריון את ההזדמנות כדי לקבוע ולחזק, הסכמים המבוססים על עקרונות פוליטיים וחוקתיים, שינחו את הממשלה ואת המדינה.

קווי היסוד נחלקו לשניים : חלק תמציתי, שפורטה בו תכנית הפעולה של הממשלה בתחומי מדיניות החוץ, ביטחון, עליה, פיתוח, חינוך, שיקום חיילים משוחררים, חוקי עבודה, ומנהל ; קדמו לו שתי פסקאות שעסקו ישירות בבעיות חוקתיות עקרוניות.

חירות שוויון ודמוקרטיה פסקה זו הודיעה, על כוונת הממשלה לחוקק ' חוק שיבסס את המשטר הדמוקרטי והרפובליקני במדינת ישראל '. יש לכך משמעות מיוחדת, כיוון שהייתה זו ההצהרה הראשונה כי ישראל תהיה דמוקרטיה. החלקים האחרים של הפסקה, הם בעיקר חזרה ופיתוח של המשפטים הרלוונטיים בהכרזת העצמאות : הבטחת שוויון זכויות בלי הבדל לאום צורף לזה של גזע ודת, ושוויון האישה פורט ביתר הרחבה. מצד שני, חופש ההתאגדות והביטוי בעל פה ובכתב, הוכפף לצורך לשמור על בטחון המדינה, חירותה ועצמאותה, ומתן כבוד לזכויות הזולת. שוויון החובות צוין לצד שוויון הזכויות, שהובטח בהכרזת העצמאות.¹⁵

אחריות קולקטיבית. העיקרון הבסיסי של האחריות המשותפת, שכל שותפי הקואליציה הסכימו לו, רבע כמה כללי – פעולה יסודיים לממשלה. השרים נחשבו לאחראים במשותף להתנהגותם שלהם, ולזו של מפלגותיהם, בכל הקשור לתוכנית המוסכמת של הקואליציה ולהחלטות הממשלה בעתיד. מצד שני, נשמר לחברי – הכנסת של הקואליציה חופש הוויכוח בכל נושא, וחופש לבקר את הממשלה, אם זו תסטה מהקו שקבעו לה הכנסת או הקואליציה.¹⁶

האחריות המשותפת, שאומצה על פי המודל הבריטי ונעשתה מחייבת על פי החוק, הייתה סטייה רצינית מההסכמים הפוליטיים הוולונטאריים של היישוב, בכיוון המאיריזציה. מוסדות היישוב פעלו על בסיס של שיתוף פעולה וולונטארי, קונצנזוס ושכנוע. כאשר אלה לא הספיקו, שמרו לעצמם חברי הקואליציה השלטת את הזכות לוויכוח ציבורי בדבר ההבדלים והמחלוקות, בתקווה כי בדרך זו הם יגייסו תמיכה בנקודת – השקפתם, אף אם הייתה במיעוט. אחריות משותפת, לעומת זאת, פירושה ויתור על זכות זו, וריכוז של סמכויות ביצוע חוקיות בלא עוררין בידי הרוב בממשלה, בלא התחשבות בהרכבו המפלגתי.

תהליך החקיקה

הכנסת נוסדה כמוסד מחוקק חד-ביתי, שיש לו עליונות חקיקתית כמעט בלתי – מוגבלת. היא אינה כפופה להגבלות של בית שני, לבחינה שיפוטית, או לווטו של הגוף המבצע. כל זמן שהיא נוהגת לפי הנהלים הנכונים ואוספת את הרוב הדרוש, היא יכולה לחוקק כמעט כל חקיקה שברצונה. ראש הממשלה חייב על פי החוק להיות חבר כנסת, ועל פי הסכמה וניסיון מעשי – גם רוב השרים האחרים הם חברי כנסת. הגוף המבצע אחראי כלפי הגוף המחוקק ותלוי בתמיכתו המתמדת.

בדמוקרטיה רובניות נהנית הממשלה מתמיכתה האוטומטית כמעט של מפלגת הרוב בגוף המחוקק, בעוד שבמערכת רבת – מפלגות תמיכת הגוף המחוקק היא פונקציה של הרכבת קואליציה. התמיכה אינה ניתנת מראש, כמו במקרה של השיטה הרובנית, אלא יש לבנותה. יציבות הממשלה ואורך חייה תלויים, לכן, באופן שבו מנוהלת הפוליטיקה הקואליציונית.

15 קווי יסוד, פסקה 2.

16 דברי הכנסת, שמונה במאסר 1949, עמודים 55 – 61.

17 בין השנים 1945 – 1980, שישים ושמונה אחוז מהממשלות בדנמרק ובשבדיה, ארבעים אחוז בצרפת של הרפובליקה הרביעית, שלושים ושש אחוז באיטליה ועשרים וחמש אחוז בפינלנד, היו ממשלות מיעוט.

הפיקוח על הכנסת הושתת על הנוהג המעשי של ממשלה קואליציונית. בראש ובראשונה, אין לישראל כל ניסיון של ממשלת מיעוט, הנשענת על פחות מרוב של חברי הגוף המחוקק, אך נשאת בתפקידה בזכות תמיכה פאסיבית או חוסר התנגדותם של חברים נוספים – תופעה הנפוצה במספר דמוקרטיה רב מפלגתיות.¹⁷ ממשלות הנתמכות בידי קואליציה בעת רוב התקבלו כנורמה ביחסים בין הגוף המבצע לבין הגוף המחוקק בישראל.

השליטה ההדוקה של הממשלה הקואליציונית על הגוף המחוקק נשמרה על ידי אחריות משותפת, משמעת קואליציונית ומשמעת סיעתית. מאחר שברור שהממשלה נהנית מתמיכת מפלגותיה שלה, אין כל בעיה בשליטה על הגוף המחוקק. לכן, בלי להתחשב ביחסים הפורמאליים, באופן מעשי הממשלה מפקחת על הכנסת ומנחה אותה. פיקוח יציב וצפוי מראש על הגוף המחוקק, בדומה לממשלה בעלת רוב חד מפלגתי, היה מאז ומתמיד הסימן המובהק של הממשלה הפרלמנטארית בישראל, כפי שניתן לראות מהעובדה שמעולם לא נפלה ממשלה בהצבעת אי אמון.

כבר מההתחלה הייתה היוזמה החקיקתית של הכנסת נתונה בבירור בידי הממשלה, כאשר היא יוזמת את רוב החוקים.¹⁸ למעשה, נהנית הממשלה ממונופול מעשי על החקיקה הנדונה והנחקקת. הרוב של המפלגות המרכיבות את הממשלה בוועדות הכנסת הקובעות את סדר היום ונהלי העבודה - מסייע גם הוא לפיקוח על פעולת הכנסת. הפיקוח הממשלתי על פעולת הכנסת נעזר גם בכך, שהקואליציה פועלת כגוף אחד, שהסכים מראש על עיקרי המדיניות, כפי שנוסחה בהסכם הקואליציוני ובקווי היסוד שהניח ראש המשלה כאשר הציג את ממשלתו בפני הכנסת וביקש את אמונה. בניגוד לכך, מפוזרות מפלגות האופוזיציה לאורך הקשת הפוליטית, ורחוקות זו מזו יותר מאשר רחוקות כמה מהן מהממשלה. כך, למרות שיש ממשלה יחידה, אין אופוזיציה יחידה, ואין גוש אופוזיציוני מאוחד לא רשמי.

הדבר בא לידי ביטוי כבר בתום שנת העצמאות הראשונה, משנקבע דפוס של ממשלה, שאפשר למערכת להתמודד עם האתגרים השונים שעמדו בפניה, למרות שהוא הוצע על בסיס זמני, התברר כי הוא קבוע יותר מאשר תוכנן או נחזה אי פעם. ארבעים שנה לאחר מכן, עדין קיימים רוב מאפייניו ולמדינה אין עדיין חוקה פורמלית כתובה.

18 ראה: אלף 'וייס, אלף 'בריכטה', 'הצעות חוק פרטיות בבית המחוקקים הישראליים – הכנסת', Parliament – tary affairs 23, (1969), עמ' 21-33.