

**”ובמדינתנו פנימה יהיה הצדק  
השליט העליון, השליט גם על  
שליטיה“**

**הפרדת רשויות ועליונות המשפט בדמוקרטיה  
הישראלית בהשקפתו של מנחם בגין**

ערך: דרור בר יוסף  
עריכת משנה: טלי קרקובר  
הגהה: דפנה שקדי  
תמונת כריכה באדיבות: לע"מ  
צלם: יוסי רוט  
עיצוב כריכה, עימוד וסדר: סטודיו איילון

© כל הזכויות שמורות למרכז מורשת בגין

הסדרה רואה אור בהוצאת מרכז מורשת בגין.

נדפס בישראל תשע"ג, 2013

## תוכן עניינים

5	מבוא
7	הקדמה - שלטון החוק ועליונות המשפט / פרופ' אהרן ברק
19	עליונות המשפט
21	הרשות השופטת עליונות המשפט כבוד המשפט עצמאות המשפט חוקה ציות ואי-ציות לחוק
47	איזונים ובלמים הפרדת הרשות המבצעת והמחוקקת. הרשות המחוקקת - כנסת ישראל יחסי רשות מחוקקת - רשות מבצעת ראשות הממשלה - 'ראשון בן שוים' הממשלה ושריה בעית המשילות בדמוקרטיה פרלמנטרית יחסי הרשויות האזרחיות עם צבא ישראל



מנחם בגין, ראש ממשלתה השישי של מדינת ישראל זוכה פרס נובל לשלום, הוביל בעשייתו הציבורית לשינוי החברה בישראל, החל מתקופת פיקודו על הארגון הצבאי הלאומי (האצ"ל) ומלחמתו לשחרור המולדת מעול זרים עד לגרוש המנדט הבריטי (1944-1948), דרך פעילותו הציבורית בכנסת ישראל להבטחת הדמוקרטיה הישראלית וחרות האדם (1948-1983) ושיאה בכהונתו כראש ממשלה (1977-1983). במעשיו הותיר את חותמו הייחודי הן מעל דפי ההיסטוריה והן בקרב חבריו לעשייה. כמפקד האצ"ל, בגין התווה את הדרך למאבק בכיבוש הבריטי, ובזירה הפנימית בלם, פעם אחר פעם, את הידרדרות היחסים בין התנועות השונות בישוב היהודי, למלחמת אחים; בתקופת פעילותו בכנסת ישראל, פעל בגין ללא לאות להגנת זכויות האדם והמיעוט בישראל, יזם וקידם חוקים שהוו אבני יסוד בעיצוב הדמוקרטיה הישראלית; בעומדו בראשות ממשלת ישראל, פעל לתיקון החברה ולצמצום הפערים הכלכליים בה על ידי רפורמה כלכלית לצד חקיקה חברתית כדוגמת שיקום שכונות, הבטחת הכנסה והרחבת חוק חינוך חובה חינוכם. בתחום מדיניות החוץ והבטחון, הוביל לחתימת הסכם השלום עם מצרים; הכריע בדבר תקיפת הכור הגרעיני בעיראק ובכך קבע את מה שנודע ברבות השנים כ'דוקטרינת בגין' - ההכרה כי ישראל לא תסבול איום קיומי כנגדה. כמו כן, פעל להעלאת קרנה של מערכת המשפט בישראל ושמירה על זכויות האדם. בנוסף לכל זאת, נודע בגין לכל אורך הדרך כאדם הנלחם על זכותו של עם ישראל לארצו ולשמירה על שלמותה של המולדת.

אולם סקירת פעילותו הציבורית של מנחם בגין הרי היא רק חצי מעשה; פעולותיו נבעו מהשקפת עולם מוצקה, השקפת עולם לאומית וליברלית, לוו בחשיבה מעמיקה ובניתוח חד של המציאות.

משנתו של בגין ייחודית בכללותה ובפרטיה. בעלת חזון היא, ועם זאת, ממוקדת מעשה. במהלך שנות פעילותו הציבורית, ואף בכהונתו כראש ממשלת ישראל, כתב ונאם בגין בכל סוגיה מרכזית שעלתה לסדר היום. בשנים האחרונות אנו, במרכז מורשת בגין, עמלים על ליקוטם של מאות מאמרים ונאומים אלה. זאת, בניסיון להעניק לקורא העברי סדרה של חוברות שיציגו טעימה מהשקפת עולמו של מנהיג ייחודי זה.

הגותו של בגין יונקת מאלפי שנים של יצירה יהודית, ומתבססת על התרבות, הספרות, הפילוסופיה ותורת המשפט המערביים, אשר יחד עם נסיון חייו ולימודיו ממורו ורבו, זאב ז'בוטינסקי, מרכיבים השקפה לאומית ליברלית המתאימה לאתגרים בפניהם ניצבת החברה הישראלית.

עבור מנחם בגין, דרך החיים הלאומית והתפיסה הליברלית קשורות קשר פנימי עמוק, שלא ניתן לניתוק. לא תתכן שמירה על זכויות היסוד של היחיד, ללא צדק חברתי, ללא הקשר לאומי ותרבותי, המבטיח את שלמות המולדת והמאפשר את שיבת עם

ישראל לארצו. יש הרואים בכו קוטביות של ההשקפה ניגוד, מנחם בגין ראה בזאת מתח היוצר אנרגיה.

חוברת זו, השנייה בסדרת חוברות המביאות לראשונה את הגותו של מנחם בגין, עוסקת במבנה הדמוקרטיה הישראלית: מערכת האיזונים והבלמים בה וחיבותה המכרעת של עליונות המשפט. בזמן הקרוב צפויה להתפרסם, חוברת נוספת שעיקרה המשטר הדמוקרטי בישראל ומתמקדת בתפקידיהן של הכנסת והאופוזיציה במשטר הדמוקרטי במדינתנו.

קדמה להן חוברת בדבר מדיניות החוץ של מדינת ישראל, ולצידן אנו מקווים לפרסם בזמן הקרוב, חוברת שיעסקו בנושאים:

חרות האדם - אשר תביא מעט מעמדותיו בדבר חוקה לישראל שתעגן את זכויות היסוד של היחיד ותבטיח את חרותו, כבודו ושוויון הזכויות בין אזרחי המדינה ללא הבדל של דת ולאום.

תיקון החברה - תתמקד במשנתו החברתית והכלכלית, ובמאבקו של מנחם בגין לתיקון החברה.

שלמות המולדת - על הזכות של עם ישראל לארצו, על האתגרים העומדים בפני מדינת ישראל בשמירה על שלמות המולדת, על חרות כל אזרחיה והדיונים על מעמד המיעוטים במדינה במסגרת הסדרי שלום.

אנו מקווים שעבודה זו תוסיף, ולו במעט, להגות הלאומית לברלית בישראל, שראשיתה בפועלם של הרצל וז'בוטינסקי, ותעניק רובד נוסף לדיון הפוליטי בישראל.

בדברים שנשא מנחם בגין לציון 25 שנים לפטירתו של מורו ורבו, זאב ז'בוטינסקי, אמר, כי "בשלשה מוסיף מורה, לאחר מותו לחיות: בתלמידים שהעמיד, ברעיונות שזרע, בתכונות שהחדיר".

הרצל מקוב

ראש מרכז מורשת מנחם בגין

## הקדמה - שלטון החוק ועליונות המשפט

מבקש אני לעמוד היום על שלטון החוק ועל עליונות המשפט. רוצה אני לבחון מהם מושגים אלה ומה תרומתם לאופיו הדמוקרטי של המשטר. עושה אני זאת היום, לזכרו של ראש הממשלה מנחם בגין ז"ל. שלטון החוק אפיין את תפיסתו החברתית. עליונות המשפט היא מושג הלקוח מכתביו. עליונות המשפט ביטאה את השקפת עולמו. הייתי יועץ משפטי לממשלה עם היבחרו לראש הממשלה. עבדתי במחיצתו הקרובה. הבאתי בפניו את דבר המשפט בענייני חברה פנימיים ובענייני מדיניות חזוניים. בכל אלה השתקפה לנגד עיני דמותו של מנהיג אשר שלטון החוק הוא בדמו ועליונות המשפט היא בנפשו. לא פעם התקומם כנגד התוצאה שהמשפט חייב אותה. לעתים לא אהב פסק דין שניתן על ידי בית-המשפט בעניין הקרוב ללבו, אך תמיד הרכין ראשו בפני הפוסקים. "יש שופטים בירושלים", היתה אמירתו והיא הדהדה בכל רחבי המדינה.

אפתח בעקרון שלטון החוק. אסיים בעליונות המשפט. התיזה שלי פשוטה: במדינה דמוקרטית יש לקיים את עקרון שלטון החוק. לשם כך יש להבטיח את עליונות המשפט.

### שלטון החוק

#### מורכבות המושג

שלטון החוק - או נכון יותר, שלטון המשפט - הוא מושג סבוך, רב משמעו ומעורפל. האם באמת החוק שולט באדם? הרי החוק הוא יציר האדם? האין בשלטון החוק כדי לפגוע בחירות הפרט? האם כל חוק, יהא תוכנו אשר יהיה, ראוי לו שישלוט? ומה דינו של החוק הבלתי צודק? להבנת מורכבותו של עקרון שלטון החוק, מן הראוי להבחין בין שלושה היבטים עיקריים של שלטון החוק: ההיבט הפורמלי (שלטון החוק הפורמלי); ההיבט היוריספרודנטלי (שלטון החוק התורתי); וההיבט המהותי (שלטון החוק המהותי). קווי הגבול בין שלושה היבטים אלה מטושטשים. קיימת חפיפה ניכרת ביניהם. עם זאת קיים גם שוני בין השלושה. נפנה לכל אחד משולשת היבטים אלה.

#### ההיבט הפורמלי

במובנו הפורמלי, שלטון החוק משמעותו "שכל הגורמים במדינה, בין הפרטים כיחידים ובהתאגדויות ובין זרועות המדינה, חייבים לפעול על פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה. שלטון החוק, במובן זה, משמעותו כפולה: חוקיות השלטון והשלטת החוק. זהו עיקרון פורמלי, שכן איננו מתעניינים בתוכנו של החוק אלא בצורך להשליטו, יהיה תוכנו אשר יהיה. שלטון החוק במובן

זה אינו קשור לטיב המשטר אלא לעיקרון של הסדר הציבורי". עמד על כך הנשיא שמגר בציינו:

לא יתואר ממשל תקין, אם אינו שוקד על קיומו של שלטון החוק, כי הוא שבונה את חומת המגן בפני האנרכיה והוא שמבטיח את קיום הסדר הממלכתי.

תפיסה זו של שלטון החוק היא פורמלית. היא מתמקדת בחוק, כפי שהוא קיים. היא מציבה דרישה באשר לשלטונו, כלומר לכיבודו, גם אם תוכנו אינו ראוי.

תפיסה פורמלית זו מופנית בראש ובראשונה לפרטים במדינה. עלינו לפעול אך ורק בהתאם לחוק. שלטון החוק מתחיל בביתו של כל אחד מאיתנו. איש אינו פטור מחובה זו. עלינו לשלם מס אמת; עלינו למלא את דיני התכנון והבנייה; עלינו לקיים את דיני התעבורה. כנגד זכויות האדם עומדות חובות האדם. כל אדם חייב לקיים את מצוות החוק. אל לו להפר את החוק, גם אם הדבר נוגד את השקפת עולמו. העבריינות האידיאולוגית כמוה כעבריינות הפלילית, ולעתים היא קשה ממנה. נזכור נא את הדילמה שניצבה בפני סוקרטס ואת החלטתו שלא לברוח מהכלא. הוא כיבד את החוק גם אם החוק לא כיבד אותו. הוא הדגיש כי החוקים נותנים לנו מטובם, ותהא זו כפיות טובה שלא לקיימם כאשר הם אינם נראים לנו. הוא ציין כי הציות לחוק מקורו בהסכמה חברתית. יש לציית לחוק כי הסכמנו לציית לחוק. הוא הבהיר כי יש לציית לחוק, שכן רק בדרך זו ניתן לשמור על מסגרת חברתית שתבטיח את אושר של היחיד. רק על ידי כך ניתן לקיים הגינות חברתית בין בני החברה.

חשיבותו העיקרית של עקרון שלטון החוק (הפורמלי) היא לעניין המדינה. המדינה צריכה לפעול בגדרי החוק. המדינה הוקמה על ידי החוק. אין לה קיום בלעדיו. על כן צריכה המדינה לפעול על פי החוק. המדינה צריכה להיות מדינת חוק. זהו שלטון החוק בשלטון.

שלטון החוק מופנה כלפי הרשות המחוקקת. ביטוי נעלה לו ניתן באגדה התלמודית בדבר תנורו של עכנאי. אלוהים עצמו - אשר נתן את התורה - כפוף לפירוש שניתן לה בידי אדם. "לא בשמים היא. שכבר ניתנה תורה מהר סיני, אין אנו משיגין בבת קול. שכבר כתבת בהר סיני בתורה: "אחרי רבים להטות". והתלמוד מוסיף: מצאו ר' נתן לאליהו. אמר לו: מה עשה הקב"ה אותה שעה? אמר לו: קא חייך ואמר: ניצחוני בני, ניצחוני בני". מעקרון שלטון החוק נובע כי החוקים של המחוקק הרגיל חייבים להתאים לחוקה. זהו שלטון החוקה במחוקק. גם בהעדר מגבלות חוקתיות, חייב המחוקק לכבד את חוקיו. אמת, המחוקק יוצר את החוק. הוא רשאי לשנותו. כל עוד לא שונה החוק, כפוף המחוקק לפרי יצירתו. "מלך שלקח חצר או שדה של אחד מבני המדינה שלא בדין שחקק, הרי זה גזל".

שלטון החוק במובנו הפורמלי מופנה כלפי הרשות השופטת. זהו שלטון החוק בשופט. "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין". מרותו של הדין שולטת בשופט. כמו לכל אדם, גם לשופט אסור להפר את החוק. על כן



כבול השופט, בפרשנותו, לכללי הפרשנות. על השופט לפעול באובייקטיביות. לא את ערכיו הסובייקטיביים ולא את שיקוליו האישיים עליו לשקף. עליו לשקף את המובן האובייקטיבי של המשפט. לשם ביצוע תפקידו זה ניתנת לשופט עצמאות ואי-תלות. זו אי-תלות אישית. זו עצמאות מוסדית.

חשיבות מכרעת לעקרון שלטון החוק (הפורמלי) היא בתחולתו על הרשות המבצעת. זהו העיקרון של חוקיות השלטון או חוקיות המינהל. אין לרשות המבצעת כוחות אלא עד כמה שאלה הוענקו לה בחוק. במדינה בה שולט החוק - החוק הוא שיקבע את דרכי התנהגותו של השלטון. החוק ולא הכוח. על הרשות המבצעת לפעול בגדרי החוקים שהקימו אותה ונפחו בה רוח חיים. בכך מתבטא ההבדל בין הפרט לשלטון. לפרט מוענקת החירות אלא אם כן זו נשללה ממנו כדין. לשלטון אין כוח אלא אם הוענק לו כדין. מכאן חובת הרשות המבצעת לקיים את החוק.

כל איש שלטון חייב לכבד את החוק. חובה זו חלה בימי רגיעה. חובה זו תקפה גם בימי חירום. כאשר התותחים יורים, המוזות שותקות. אך גם כאשר התותחים יורים יש לשמור על שלטון החוק. כוחה של חברה לעמוד נגד אויביה מבוסס על הכרתה כי היא נלחמת עבור ערכים הראויים להגנה. שלטון החוק הוא אחד מערכים אלה. שירותי הביטחון הם יצירי החוק. עליהם לכבד את החוק. שיקולי ביטחון עשויים לעתים להשפיע על קביעת תוכנו של החוק. אך משנקבע תוכן זה, מחייב שלטון החוק (הפורמלי) לקיים את החוק, בלא ששיקולי ביטחון יהוו צידוק להפרתו.

אכן, השלטון כפוף לחוק. אין איש או גוף שלטוני שהוא מעל לחוק.

שלטון החוק מחייב פעולה (פיסית או נורמטיבית) הנוגדת את שלטון החוק (הפורמלי) תגרור אחריה תוצאות שהן שליליות מבחינתו של הפועל. מכאן מתבקשת המסקנה, כי חוק הנוגד את החוקה הוא בלתי חוקתי וניתן להכריז על בטלותו. כאשר בית-המשפט מכריז על חוק הסותר את החוקה כבטל - הוא מגשים את החוקה. כנסת המחוקקת חוק רגיל, העומד בסתירה לחוק-יסוד מפרה את הוראות החוקה שלה. ההכרזה על בטלות החוק מתקנת הפרה זו. היא מונעת מצב שבו יהיה גוף כלשהוא - לרבות המחוקק הרגיל - מעל לחוק.

הפעלת הסנקציה - המתבקשת מעקרון שלטון החוק במובנו הפורמלי - תהיה יעילה רק אם היא תבוא מגופים ומוסדות הנהנים מעצמאות ומאי-תלות. אם מפר החוק שולט על אוכף החוק, נפגם שלטון החוק. מכאן הדרישה - שהיא תנאי חיוני לשלטון החוק - לעצמאות השפיטה. עצמאות זו היא כפולה: עצמאותו ואי-תלותו של השופט היחיד בהכרעתו השיפוטית; עצמאותה של השפיטה כרשות שלטונית. העצמאות של הרשות השופטת בישראל חסרה. הערכאות השיפוטיות הן חלק מהרשות המבצעת ונשלטות על ידיה. זהו פגם חמור במשפטנו החוקתי. זו הפרה קשה על עקרון שלטון החוק.

אכיפת החוק מחייבת ביצוע הסנקציה, הלכה למעשה. היא מחייבת, על כן, בית-משפט, אשר לו הסמכות לדון בהפרת החוק. על כן, כל ניסיון לצמצם את סמכותם

של בתי המשפט - אם בדרך החקיקה ואם בדרך הריסון השיפוטי העצמאי - פוגע בשלטון החוק. "בהעדר ביקורת שיפוטית אין לקיים את שלטון החוק... קיום אפקטיבי של משפט מחייב קיומה של ביקורת שיפוטית אפקטיבית". מכאן הביקורת השיפוטית על חוקיות החוק. מכאן הביקורת השיפוטית, ולו החלקית, על חוקיות החלטות הכנסת. מכאן הביקורת השיפוטית על חוקיות המינהל. זאת ועוד: לא די בקיומו של מוסד שיפוטי בעל סמכות, אם הוא נועל דלתותיו בפני המבקשים לבוא אליו ולהלין על הפרת החוק. מכאן הגישה, כי יש לאפשר לאדם לפנות לבית-המשפט הגבוה לצדק ולבקש את התערבותו, גם אם לא נפגע אינטרס אישי משלו, וכל טענתו היא לפגיעה חמורה בשלטון החוק. יכולת הפנייה לבית-המשפט היא אבן הפינה של שלטון החוק.

ביסודו אכיפת החוק - ומכאן גם ביסוד שלטון החוק - מונח העיקרון כי האכיפה של החוק - היא תוכנו אשר יהיה - תהיה שוויונית. זהו חלק אינטגרלי של שלטון החוק הפורמלי, אם כי הוא מתבקש גם מההיבטים הרחבים יותר של שלטון החוק (היוריספרודנטלי והמהותי). אכן, הפליה באכיפת החוק היא הרס שלטון החוק. על כן חובתם הראשונית של השלטונות היא לאכוף את החוק באופן שוויוני, תוך יחס שווה לשווים, ויחס שונה לשונים.

### **ההיבט היוריספרודנטלי**

שלטון החוק במונחו הפורמלי, הוא תנאי הכרחי להבנת מושג שלטון החוק. אין הוא תנאי מספיק. טול חוק הקובע כי תקנות על פיו תקפות אף אם לא פורסמו; טול חוק הקובע כי מעשה שנעשה בעבר, ובעת עשייתו היה חוקי, הופך למפרע לעבירה פלילית; טול חוק הקובע כי תחום חיים שלם יוסדר על פי החלטות האינדיבידואליות של איש השלטון; טול חוק הקובע איסור או היתר, והוא אינו ניתן להבנה; טול שיטת משפט שחוקיה סותרים ללא הפסק ומשתנים ללא הרף. בכל המקרים הללו, הגשמת אותו חוק עשויה לעלות בקנה אחד עם שלטון החוק הפורמלי. אך האם באותה שיטת משפט, בה נוהגים חוקים שכאלה, שולט עקרון שלטון החוק? הדעה המקובלת היא להשיב על כך בשלילה. פילוסופים של המשפט הדגישו כי לעקרון שלטון החוק מובן יוריספרודנטלי. פרופ' פולר מכנה זאת כ"מוסריות הפנימית של החוק" (ה-internal morality of law). אלה הן דרישות מינימום אשר בלעדיהן אינה קיימת שיטת משפט. אלה תנאים חיוניים לשלטון המשפט ולא לשלטון האדם. אלה היבטים הכרחיים להבטחת מה שרולס מכנה "צדק פורמלי" (formal justice). אכן, ביסוד היבט יוריספרודנטלי זה עומדת השאלה, מה עושה מסגרת חברתית לשיטת משפט? במה שונה שיטת משפט מכנופיה הנשלטת על ידי מנהיג שהכול עושים על פי הוראותיו? למותר לומר כי אין הסכמה בין הוגי הדעות באשר לתשובות לשאלות אלה. מעניינת רשימתו של פרופ' פולר. זו הרשימה: על החוק להיות כללי, ידוע ומפורסם; על החוק להיות ברור וניתן להבנה; על החוק להיות יציב; חייב להיות איסור על חקיקה למפרע; על חוקים לא לסתור זה את זה; אל לו לחוק לדרוש ביצוע מעשים שאין אפשרות פיסית לבצעם; צריכה להתקיים מערכת אכיפה ראויה של הזרעות השלטוניות האחראיות לכך. מבין מכלול ההיבטים

היוריספרודנטליים הללו, והיבטים נוספים מופיעים בספרות של תורת המשפט, ברצוני להדגיש שני אלה: ראשית, פומביות החוק. שלטון החוק מחייב פרסום החוק בטרם ייכנס לתוקפו. על האדם - אשר נחשב כידוע את הדין - להיות מסוגל לדעת אותו, ולכוון את התנהגותו על פיו. "אין לדרוש מאדם לציית לחוק אם החוק הוא נסתר". חקיקת סתר פוגעת באושיות שלטון החוק. שנית, ודאות החוק. על החוק להיות ברור וקריא. אדם צריך להבין מקריאת החוק - ולו בעזרה מקצועית - את שאסור לו ומותר לו. חוק אינו חידה. אין זה מתיישב עם שלטון החוק לקבוע כעבירה - כפי שהדבר נקבע אצלנו בחוק העונשין (סעיף 198) - לעשות "מעשה העלול להביא לתקלה ציבורית". הוראה כזו אינה ודאית ואינה ברורה. שלטון החוק (בהיבטו היוריספרודנטלי) מחייב שילתה. מכאן גם איסור הרטרואקטיביות, או הרטרופסקטיביות, בעיקר בתחום הפלילי. לבסוף, על החוק להיות יציב. אין להכניס בו שינויים חדשות לבקרים. יש להימנע מחקיקה סותרת, שכן כיצד יוכל האדם לכלכל את צעדיו?

### ההיבט המהותי

שלטון החוק בהיבטו היוריספרודנטלי מעשיר את מושג שלטון החוק. עם זאת, אין בו - יחד עם ההיבט הפורמלי - כדי למצות את מלוא עושרו של מושג זה. אם שלטון החוק קיים אך בהיבטיו הפורמלי והיוריספרודנטלי, הרי שניתן לכלול בחובו אף את שלטונו של החוק המושחת (lex corrupta). אכן, חולשתם של ההיבטים הפורמליים והיוריספרודנטליים לשלטון החוק הינה, כי בעיקרו של דבר אין הם מתעניינים בתוכנו של החוק אשר שלטון החוק מבקש להשליטו ולאכפו. מסתפקים הם בעצם קיומו של החוק, ובלבד שהוא מקיים מספר דרישות יוריספרודנטליות, כמו כלליות, ודאות, יציבות, בהירות והעדר רטרואקטיביות. אך מדוע נעלה על נס דבר חקיקה אשר מעניק לשלטון - בדרך פומבית, ודאית וכללית - סמכות לפגוע בזכויות אדם שלא לתכלית ראויה ומעבר למידה הדרושה? מה תועלת יש לעודד את השלטון שלא להפלות באכיפת חוק, אשר בתוכנו הוא מפלה? הנסתפק במושג של שלטון חוק, אשר על פי מאפייניו הפורמליים והיוריספרודנטליים, עשוי להתקיים גם במדינות טוטליטריות? בצדק ציין חיים כהן כי "שלטון המשפט" - הוא שלטון החוק שלנו -

אין פירושו רק כאילו השלטונות השולטים במדינה נוהגים על פי חוק ודין: גם ממשלות טוטליטריות נוהגות על פי החוקי מדינותיהן, הלא הם החוקים שהן בעצמן חוקקו למטרותיהן וכפי מתכונתן - שלהן. משל לנאצים שעלו לשלטון על פי החוק ושפשעו את רוב פשעיהם בתוך הסמכות חוקיות מורשות שנטלו להם לשם כך: "איש לא יאמר שבגרמניה הנאצית שרר 'שלטון המשפט', ואיש לא יחלוק ששרר שם שלטון הפשע.

אכן, תהא זו טעות לזהות את עקרון שלטון החוק עם עקרון חוקיות המינהל, בתוספת הדרישות היוריספרודנטליות.

הנה כי כן, אין להסתפק במה שפרופ' דבורקין מכנה ה-"rule-book conception" של שלטון החוק. שלטון החוק אינו רק חוקיות השלטון. יש להרחיב את שלטון החוק לעבר ההיבט התוכני, אותו מכנה פרופ' דבורקין ה-"right conception" של שלטון החוק. זו גם הגישה המקובלת כיום בקהילה המשפטית הבינלאומית. מהו היבט מהותי-תכני זה?

### איזון ראוי בין כלל ופרט

על שאלה זו אין הסכמה. פרופ' דבורקין מצביע על הכרה בזכויות האדם - בין ביחסיהם ההדדיים ובין ביחסיהם כלפי השלטון - ביסוד ההיבט המהותי של שלטון החוק. חיים כהן ראה בהכרה בזכויות האדם אך היבט של השאיפה להגשמת הצדק. "אין שלטון המשפט בא אלא להשיב את הצדק על כנו". לכל אלה אני מסכים. עם זאת, מן הראוי להרחיב את נקודת המבט ולהעניק לה עומק נוסף. נקודת המוצא לתפיסה מהותית זו של שלטון החוק היא המשטר הדמוקרטי. אין לדבר על שלטון החוק במדינה טוטליטרית או אוטוקרטית. המאפיין משטר דמוקרטי הוא שני אלה: **ראשית**, זהו משטר המבוסס על שלטון ייצוגי, הפועל על פי דעת הרוב. זהו היבט הפורמלי של הדמוקרטיה; **שנית**, זהו משטר המקיים זכויות אדם והרואה במסגרת המדינית אמצעי להגן על זכויות האדם. זהו היבטו המהותי של הדמוקרטיה. שלטון החוק המהותי הוא שלטון של אותו חוק, המתקבל על פי כללי הדמוקרטיה הפורמלית (עקרון הרוב), והממלא את דרישותיה של הדמוקרטיה המהותית (הגנה על זכויות אדם). על כן, מדינה בה החוקים אינם מתקבלים על פי עקרון הרוב אינה מדינה בה שולט עקרון שלטון החוק. שולט בה האדם או הגוף שמקבל את החוקים. בדומה, במדינה בה החוקים מתקבלים על פי עקרון הרוב, אך החוקים פוגעים בזכויות אדם, לא שולט עקרון שלטון החוק. אכן, מדינה השוללת זכויות אדם אינה מדינה בה שולט עקרון שלטון החוק. כאשר הרוב נוטל מהמיעוט זכויות יסוד של אדם - נגדע שלטון החוק. שלטון החוק הוא אפוא שלטונו של החוק הצודק והראוי. שלטון החוק אינו רק סדר ציבורי. שלטון החוק הוא צדק חברתי המבוסס על סדר חברתי. אכן, אין כל אפשרות להפריד בין משמעותו הפורמלית לבין משמעותו המהותית של שלטון החוק. החוק קיים על מנת להבטיח חיי חברה תקינים. אך חיי החברה אינם מטרה בפני עצמה. הם נועדו לאפשר ליחיד לפתח את עצמו. החברה אינה קיימת למען עצמה, אלא למען יחידיה. מכאן הקשר האמיץ בין היבטיו השונים של שלטון החוק. במדינה טוטליטרית אין שלטון חוק גם אם מקיימים ומשליטים בה את החוק, שכן החוק אותו מקיימים ומשליטים עומד בסתירה לעקרון שלטון החוק. חושש אני, כי הדגשת היתר שאנו מדגישים את שלטון החוק במובן של השלטת החוק וכיבודו, מטשטשת את הנחות היסוד עליהן בנוי החוק ושלטונו. הנחות אלה הן משטר דמוקרטי, אשר מעצם מהותו מעמיד במרכז את האדם, ואת המסגרת החברתית - המדינה - שבה היחיד מגשים את עצמו.

ביסוד תפיסתו של שלטון החוק המהותי עומד האדם. כבוד האדם הוא ערך יסודי לכל חברה. כבוד האדם נגזר מהמסורת שלנו, על פיה נברא האדם בצלם אלוהים. "חביב

אדם שנברא בצלם, חיבה יתרה נודעת לו שנברא בצלם". כבוד האדם הוא כבודו של כל אדם. על כן גם כבוד האדם של האסיר והעציר צריך להישמר. כה יקר לנו ערך זה, עד כי מוכנים אנו לעתים להקריב על מזבח ערך חשוב אחר - האמת. על כן איננו מרשים שימוש באלימות כדי לשכנע נחקרים לומר את האמת. מכבוד האדם מתבקש עקרון השוויון. בצדק ציין השופט אלון, כי "יסוד מוסד בעולמה של יהדות הוא רעיון בריאת האדם בצלם אלהים. בכך פותחת תורת ישראל, וממנו מסיקה ההלכה עקרונות יסוד בדבר ערכו של האדם - כל אדם באשר הוא - שוויונו ואהבתו". אכן, הכול שווים בפני החוק. "כל בני האדם נולדים חופשיים ושווים בכבוד ובזכויות" מכריזה הצהרת האומות המאוחדות בדבר זכויות האדם. הכרזת העצמאות שלנו קובעת כי מדינת ישראל:

תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין.

חירות הביטוי הינה ערך נוסף היקר למשטרנו. באמצעותה נחשפת האמת; בעזרתה מגשים האדם את עצמו; על פיה מתבסס המשטר הדמוקרטי. אכן, החלפה חופשית ולא מוכתבת מהשלטון, של מידע, דעות והשקפות, תוך ניסיון לשכנע הדדי, היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של העם, על ידי העם ולמען העם.

עמדתי על מספר עקרונות יסוד של זכויות אדם. רשימה זו אינה מקיפה. יש להוסיף עליה עקרונות נוספים, כמו חופש התנועה, חופש המצפון והדת, חופש ההתארגנות, זכות הקניין וכיוצא בהם. עיון בזכויות יסוד אלה מלמד כי הן משותפות לכל בני החברה. לעתים הן מתנגשות בינן לבין עצמן. חופש הביטוי שלי עשוי לפגוע בכבוד האדם שלך; חופש התנועה שלי עשוי לפגוע בחופש הקניין שלך. אכן, בחברה מאורגנת אין "הכל או לא כלום". יש "קח ותן" ואיזון בין האינטרסים השונים. מכאן שזכויות היסוד אינן מוחלטות. הן זכויות יחסיות. הזכות של האחד מצטמצמת כדי להגן על הזכות של האחר. היחיד אינו עומד ברשות עצמו. הוא חי במסגרתה של חברה, שצריכה להבטיח את זכויותיהם של כלל בניה. מכאן הצורך לצמצם את זכויות היחיד, על מנת שהחברה תוכל לקיים את זכויותיהם של כל תושביה. עניין לנו לא רק בזכויות אלא גם בחובות.

בצד זכויות האדם אנו מכירים בשלום הציבור, ובביטחון המדינה ובקיומה כאינטרסים שמדינה דמוקרטית מבקשת להגן עליהם. רק כך ניתן יהיה לשמור על קיומה של החברה ועל זכויותיהם של בניה. אסור שזכויות האדם יביאו לידי חיסולה של המדינה שנועדה לשמור על זכויות האדם. מכאן הגישה כי זכויות האדם אינן צריכות להוות מרשם לכיליון לאומי. אין הדמוקרטיה חייבת לאבד עצמה לדעת כדי להוכיח את חיותה. חופש אינו הפקרות.

הנה כי כן, הבעיה המרכזית הניצבת ביסוד עקרון שלטון החוק המהותי הינה האיזון הראוי בין הערכים והאינטרסים הראויים להגנה. השאלה היא, עד כמה מוצדק הוא להגביל את זכותו של היחיד כדי לשמור על קיומה של החברה, אשר מצדה נועדה לשמור על זכויותיהם של היחידים כולם. זוהי הדיאלקטיקה הסבוכה של שלטון החוק המהותי.

## עליונות החוקה

### שלטון החוק באמצעות עליונות המשפט

כיצד ניתן להבטיח את שלטון החוק - הפורמלי, היוריספרודנטלי והמהותי? ברור שכל עוד המחוקק חופשי לחוקק כל חוק שהרוב בו מבקש לחוקק, לא ניתן להגשים את שלושת היבטיו של עקרון שלטון החוק. בהנחה זו המחוקק יוכל לחוקק חוק שלא יעלה בקנה אחד עם הדרישות הפורמליות, היוריספרודנטליות והמהותיות של שלטון החוק. בתי המשפט יפרשו את החקיקה, כמובן, על יסוד ההנחה כי תכליתה היא קידום עקרון שלטון החוק. אך לפרשנות יש גבול. מחוקק המבקש להגשים תוצאות שאינן עולות בקנה אחד עם עקרון שלטון החוק יוכל להשיג את מבוקשו. שלטון החוק יהווה, בסופו של דבר, הנחיה פוליטית למחוקק. רוצה - מגשימו; רוצה - מתנכר לו. כיצד ניתן למנוע מצב דברים זה? התשובה הינה, כי כדי להבטיח את שלטון החוק על כל היבטיו, יש לגרום לכך שהמחוקק יהיה חייב, כעניין שבמשפט, לכבד את עקרון שלטון החוק. דבר זה ניתן להשיג אם תובטח עליונות המשפט. מהי עליונות המשפט? עליונות המשפט משמעותה הסדר נורמטיבי, המעניק לשלטון החוק, על שלושת היבטיו, מעמד משפטי עליון. עליונות המשפט משמעותה מבנה משפטי, לפיו כל חוק של המחוקק הרגיל יהא חייב, כעניין שבמשפט, לכבד את עקרון שלטון החוק. עליונות המשפט מחייבת, אפוא, חוקה או חוקי יסוד, המעניקים לעיקרון המשולש של שלטון החוק מעמד חוקתי-על-חוקי. על הצורך להבטיח את עליונות המשפט עמד מנחם בגין ז"ל. זו היתה עמדתו בעת הדיונים באסיפה המכוננת - היא הכנסת הראשונה - על חוקת המדינה. בגין ז"ל שאל בדיונים אלה:

האם אנחנו יכולים להסתפק בחוקי השלטון או האם דרוש למדינתנו שלטון החוק. זהו ההבדל והוא הקובע על בעיית החוקה.

על עמדה זו חזר במאמר שפרסם ב-1952 ושנושאו **השקפת חיים והשקפה לאומית**:

עליונות המשפט - כיצד? אם העם קבע לעצמו על ידי נבחריו חוק יסוד המגדיר את מעמדו ואת יחסיהן ההדדיים של הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת; המדיר לא רק את זכויותיהם וסמכויותיהם אלא גם את חובותיהם של נציגי השלטון; המגדיר לא רק את חובותיו אלא גם את זכויותיו של האזרח ואת חירויותיו המדיניות, הנפשיות והכלכליות; לאחר שהעם קבע לעצמו חוקת יסוד כזאת, הרי כל שאר החוקים, ולא רק פקודות השלטון המבצע, חייבים להיות מתאימים ומותאמים לחוק היסוד, ואין הם יכולים לסתור אותו.

כיצד מבטיחה עליונות המשפט את שלטון החוק? מכוח הוראות החוקה - המהווה נורמה חוקתית-על-חוקתית - מוטל על המחוקק לחוקק חוקים התואמים את ההיבט היוריספרודנטלי של שלטון החוק. המחוקק אינו חופשי לחוקק כל חוק שיחפוץ; המחוקק אינו חופשי לקבוע שחוק יהיה תקף למרות שלא פורסם; המחוקק אינו

חופשי לחוק חוק סתום; המחוקק אינו חופשי לקבוע חקיקה פלילית רטרואקטיבית. אך מעבר לכך, החקיקה הרגילה צריכה להתאים עצמה להיבט המהותי של שלטון החוק; החקיקה אינה יכולה לפגוע בזכויות אדם בלא שניתן להצדיק פגיעה זו בצורך לקיים איזון ראוי בין זכויות הפרט וצרכי הכלל; החקיקה אינה יכולה לפגוע בכבוד האדם ובחירותו אלא אם כן פגיעה זו נדרשת כדי לקיים מבנה חברתי השומר על כבוד האדם וחירותו. אכן, המחוקק אינו חופשי לחוקק חוקים הפוגעים בזכויות אדם, אלא אם כן פגיעתם של חוקים אלה בזכות האדם היא מידתית.

הנה כי כן, אין להבטיח שלטון חוק בלא להבטיח עליונות המשפט. מי שמבקש לקיים את שלטון החוק על כל היבטיו, חייב לכונן חוקה, שכוחה מעל לחקיקה הרגילה ואשר תכלול כאחד מעקרונותיה את שלטון החוק על כל היבטיו. תנאי להגשמת שלטון החוק על כל היבטיו, הוא עיגונו של שלטון החוק בחוקת המדינה, המבטיחה עליונות למשפט. הבטחת שלטון החוק מחייבת דמוקרטיה חוקתית. היא מחייבת מערך חוקתי שבו המאבקים הפוליטיים נשלטים על ידי ההסדרים החוקתיים הכוללים בחובם זכויות אדם.

### **ביקרת שיפוטית על חוקתיות החוק**

האם די בהוראה חוקתית המאמצת את עקרון שלטון החוק על כל היבטיו? התשובה היא בשלילה. חוקה היא תנאי הכרחי. היא אינה תנאי מספיק. נדרש גורם עצמאי, המצוי מחוץ למחוקק הרגיל, אשר בידו הסמכות לקבוע כי הוראות החוקה בעניין שלטון החוק הופרו, ועל כן החוק הזה בטל. נדרשת אפוא ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק. בלא ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק תיהפך החוקה למסמך פוליטי, שאין בו עוצמה נורמטיבית מספקת להכוונת המחוקק. שלטון החוק ישוב ויהיה סיסמה פוליטית ויחדל להיות מכוון נורמטיבי, שהמחוקק יחייב להגשימו הלכה למעשה. אף על עיקרון זה עמד מר בגין ז"ל באותה רשימה, בציינו:

עליונות המשפט תתבטא בכך, שלחבר שופטים בלתי תלויים תוענק לא רק הסמכות לקבוע, במקרה של תלונה, את חוקיותה או צדקתה של פקודה או תקנה אדמיניסטרטיבית מטעם מוסדות השלטון המבצע, אלא גם הסמכות לחרוץ משפט, במקרה של קובלנה, אם החוקים המתקבלים על ידי בית הנבחרים (המתקבלים, כפי שראינו, בהשפעה ניכרת או מכרעת של הממשלה) מתאימים לחוק היסוד או סותרים את זכויות האזרח שנקבעו בו. את זכות הגשת הקובלנה המשפטית ביחס ל'חוקים' יש להעניק לכל אזרח, אם הוא רואה את עצמו נפגע על ידם במישרין או בעקיפין, ודבר המשפט יקום.

ומר בגין העלה את השאלה אם ראוי הוא כי שופטים שאינם נבחרים, יוכלו לבטל חוקים. ותשובתו היתה בחיוב:

למדנו כי רוב פרלמנטרי נבחר יכול להיות **מכשיר** בידי קבוצות שליטים **ומסווה** לעריצותם. על כן חייב העם, אם הוא בוחר בחרות, לקבוע את זכויותיו גם מול בית הנבחרים, לבל יוכל הרוב שבו, **המשרת** את השלטון יותר מאשר הוא מפקח עליו, לשלול את הזכויות הללו, את זאת אפשר להשיג רק בדרך של 'עליונות המשפט', לומר, קביעת החריות האזרחיות כ'חוק היסוד' או 'חוק עליון' ומתן סמכות לחבר שופטים לבטל את תוקפו של החוק, הנוגד את חוק היסוד, הסותר את החריות האזרחיות.

מר בגין הכיר כמובן בכך שהשופט עשוי לטעות. אך יתרונו העיקרי של השופט הוא בכך שהוא "בלתי תלוי לחלוטין". "ההיסטוריה מלמדת" - כתב מנחם בגין - "כי כל עוד שלטון עריך לא הצליח להדביר תחתיו את המשפט; כל עוד לא עלה בידו להפוך את אולם בית-הדין לאולם הצגות, שעליהן מנצחת מאחורי הקלעים המשטרה החשאית; כל עוד קיימת 'אווירה ציבורית' לטובת קדושת המצפון של השופט ועצמאותו של המשפט - ידעו שופטים להתייצב מול שליטים ולהעדיף את צו מצפונם על לחץ השלטונות, או פקודתם הנסותרת; ידעו להתגבר על פחד מפני רדיפות, לא 'נשאו פנים', לא הונעו על ידי פניות צדדיות וחרצו דין צדק".

### עליונות המשפט וחוקי היסוד

מנחם בגין נפטר בתשעה במאוס 1992. באותו חודש עצמו, קיבלה הכנסת את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואת חוק-יסוד: חופש העיסוק. על מעמדם החוקתי של שני חוקי יסוד אלה עמד בית-המשפט העליון בפסק דינו בפרשת **בנק המזרחי המאוחד בע"מ**. המסקנה העולה מפעולה משולבת זו של הכנסת ובית-המשפט העליון, הינה כי חוקי היסוד של מדינת ישראל הם חוקתה של המדינה; כי הם מהווים נורמה משפטית חוקתית-על-חוקית; כי חוק רגיל של הכנסת לא יכול לפגוע בחוקי היסוד, לשנותם או לסתור אותם; כי חוק הנוגד את חוק היסוד הוא בלתי חוקתי; כי בית-המשפט בישראל רשאי להצהיר על בטלות החוק הלא חוקתי.

השגנו אפוא את עליונות המשפט. האם בכך ניתנה הגנה חוקתית מספקת לעקרון שלטון החוק, על כל היבטיו? הוראה מפורשת בחוקי היסוד, לפיה יש לקיים את עקרון שלטון החוק, אינה קיימת. על כך יש להצטער. ידועות חוקות הקובעות במפורש כי המדינה היא מדינת חוק, או מדינה בה שולט עקרון שלטון החוק. אך אין בכך ולא כלום. משאר הוראות החוקה שלנו ניתן להסיק כי לעקרון שלטון החוק הפורמלי, היוריספרודנטלי והמהותי, ניתן בישראל מעמד חוקתי-על-חוקי. חוקי היסוד הנוגעים לזכויות האדם קובעים כי אין לפגוע בזכות אדם חוקתית "אלא בחוק". בכך ניתן ביטוי לעיקרון הפורמלי של שלטון החוק. בכך גם ניתן ביטוי להיבט היוריספרודנטלי של שלטון החוק. עקרון החוקיות, המעוגן בהוראה זו אינו עוסק אך בחוקיות פורמלית. היכולת לפגוע בזכויות אדם "בחוק" מובנה הוא - וכך קובע המשפט המשווה - שהחוק צריך להיות פומבי, ודאי, ידוע וברור. ומה על עקרון שלטון החוק המהותי? עקרון זה



מוצא ביטוי בהוראת שני חוקי היסוד החדשים בעניין זכויות האדם, לפיה אין לפגוע בזכויות אדם חוקתיות אלא בחוק -

ההולם את ערכי של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

הוראה זו - המכונה "פסקת ההגבלה" - משמשת צינור מרכזי להחדרת שלטון החוק המהותי למבנה החוקתי שלנו. חוק מרושע (lex corrupta), או חוק הפוגע בזכויות האדם מעבר לנסבל במדינה דמוקרטית, לא יכול לקים את דרישותיה של פסקת ההגבלה, ולא יהלום את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הוא אינו לתכלית ראויה. פגיעתו היא מעבר למידה הראויה.

הנה כי כן, ארבעים וחמש שנים לאחר העלאת רעיונו של מנחם בגין המנוח על דבר "עליונות המשפט", קיבלה הכנסת תפיסה זו. המשפט בישראל הוא עליון במובן זה שהעקרונות החוקתיים הקבועים בחוקי היסוד - הם חוקתנו - נהנים מעוצמה נורמטיבית חוקתית-על-חוקית, והכנסת עצמה חייבת בכיבודם, כפי שקבועים שני חוקי היסוד בעניין זכויות האדם:

כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה.

### **עליונות המשפט בעתיד**

הנה כי כן, שלטון החוק - על שלושת היבטיו - מובטח בישראל. אין זו רק מדיניות שראוי לנהוג על פיה. זוהי נורמה משפטית שחייבים לכבדה. חובת כיבוד זו נובעת מעליונות המשפט בישראל. עליונות זו מעוגנת בחוקי היסוד, המהווים את חוקת המדינה. עם זאת, ההסדר הישראלי הוא חלקי וקטוע. עליונות המשפט קיימת אך לעניין מספר מוגבל של זכויות חוקתיות. אך מעבר לכך: הכנסת יכולה לשנות את חוקי היסוד בקלות יחסית. אכן, מה שנמנע מהכנסת מלעשות באמצעות החקיקה הרגילה, היא יכולה להשיג, לעניין סטייה מעקרון שלטון החוק, באמצעות תיקון חוקי היסוד. זהו מצב דברים שמחייב מחשבה נוספת. אם אמנם מבקשים להגשים את עקרון שלטון החוק - על שלושת היבטיו - בישראל, כי אז ראוי הוא - ברוח דבריו של מר מנחם בגין - להקשות על שינוי חוקי היסוד.

### **סיכום**

חוקה פורמלית, המאזנת כראוי בין זכות הפרט וצורכי הכלל, מחוקק דמוקרטי, רשות מבצעת נקייה מאי-חוקיות, מערכת שיפוט עצמאית, מנגנוני אכיפה בלתי-תלויים - כל אלה הם תנאים הכרחיים לקיום שלטון החוק ועליונות המשפט. עם זאת, אין הם תנאים מספיקים. שלטון החוק ועליונות המשפט ישמרו עלינו רק אם אנו נשמור עליהם. שלטון החוק ועליונות המשפט אינם מתגשמים מעצמם. עלינו לשלוט בהם

ולהשליטם. אכן, שלטון החוק ועליונות המשפט יתקיימו רק אם בני החברה הישראלית יקיימו אותם וידרשו את קיומם. שלטון החוק ועליונות המשפט יפרחו רק אם הם יהיו נטועים בלב כל אחד מאיתנו. אכן, שלטון החוק ועליונות המשפט אינם רק מושגים משפטיים. הם ערכים חברתיים. הם חלק מתרבותו של העם. על שלטון החוק - כמו על עליונות המשפט - יש להיאבק. "המאבק למשפט אינו פוסק. הצורך לעמוד על משמר שלטון החוק ועליונות המשפט קיים תמיד. עצים שגידלנו שנים ודורות, עשויים להיגדע בהינף גרזן אחד". לעולם אין להרפות מהגנה על שלטון החוק ועליונות המשפט. זהו מאבק יומיומי. רק כאשר בני החברה הישראלית יפנימו את ערכי שלטון החוק ועליונות המשפט, תהא לעקרונות אלה תקומה בישראל. לא די ברטוריקה. יש להבטיח פרקטיקה. עמד על כך ראש הממשלה המנוח, מנחם בגין, באומרו:

רעיון 'עליונות המשפט' איננו, אפוא, רעיון 'תמים' או 'רומנטי' או תיאורטי. אם 'האווירה הציבורית' תתן למשפט בחברה ובמדינה את מעמד העצמות הבלתי מסויגת; אם לשופט תינתן ההכרה - לא רק החוקית, כי אם הפנימית - של דיין צדק בלתי תלוי, הרי האווירה הציבורית הזאת וההכרה הפנימית הזאת יקבעו את קיומה של 'עליונות המשפט' כערובה מעשית לחירות היחיד וכקו חבור בין חירות האדם לבין תיקון החברה.

דברי נשיא בית-המשפט העליון בדימוס, פרופ' אהרן ברק, בכנסת ישראל לציון חמש שנים לפטירתו של ראש הממשלה לשעבר, מנחם בגין

עשרות שנים של פעילות ציבורית ועמידה מול אתגרים מדיניים וחברתיים, הותרו בכתביו ובנאומיו של ראש הממשלה ויו"ר האופוזיציה לשעבר, מנחם בגין, שפע אדיר של התייחסויות למבנה הדמוקרטיה בישראל. אולם, השקפת עולמו אינה רק אסיף של ניתוחים בנושא זה או אחר, היא מושתתת על לימודות התרבות האנושית, על שלל גווניה. על כן, כתחליף למבוא פרי עטו של בגין על שיטת המשטר בישראל, נפתח בדבריו על מושג הצדק, אבן יסוד בהשקפת עולמו הדמוקרטית.

על אבני הצדק נבנה את מדינתנו ואת חיינו. ובהקשר זה עלי לומר שאחד החזיונות הנהדרים והאדירים במדינת ישראל היא מערכת השיפוט שלנו. דייני צדק יש לנו, שופטי אמת, גאוותנו עליהם. ואנו כולנו תרמנו להעלאת המשפט בישראל לבל יהיה תלוי, יהיה עליון, עצמאי... הצדק הוא קטגוריה מוחלטת, היא פועלת מחוץ מעבר, מעל לזמן... אין אמותיים לצדק, - אמה. אין אמיתותיים - אמת. ולכן - צדק בכל מקרה. עשו למען העניין שהוא המופשט ביותר והמעשי ביותר, הפשוט ביותר והנשגב ביותר, העמוק ביותר והנעלה ביותר, זה העניין שבשמו עלו אבותינו למוקד ולמענו נפשך דמנו כמים מדור לדור, זה העניין הנותן טעם לחיינו, קדושה למאמצינו, גדולה לשאיפותינו; שמו - צדק.

**להחיות את התנועה הציונית! עתון 'חרות' 30/12/1960**

צדק, גבירותי ורבותי, הוא מושג שמימי וארצי, אלוהי ואנושי. יש צדק במופשטותו ויש צדק בפשטותו. מה המהלל אומר: אמת מארץ תצמח וצדק משמים נשקף, המחוקק תובע: מאזני צדק, אבני צדק, איפת צדק והין צדק יהיה לכם. מה המפאר מעלה: צדק ומשפט מכון כסאך, צדקתך צדק לעולם, המחוקק גוזר: לא תעשו עוול במשפט. לא תשא פני דל ולא תהדר פני גדול, בצדק תשפוט עמיתך. מה החוזה קורא: הרעיפו שמים ממעל ושחקים יזלו צדק, המתבונן קובע בעצב: יש צדק אובד בצדקו ויש רשע מאריך ברעתו. מה המשבח רואה בעיני רוחו: צדק לפניו יהלך, כהניך ילבוש צדק, עושה המשפט מצווה: ונקי וצדיק אל תהרוג. לשון אחרת לא מקראית, לא מקורית, דלה, של ימינו ושל שפתותינו: צדק במופשטותו דומה לכוכב שמים; להשיג אותו לא תוכל, לשאוף אליו אתה חייב. ובעצם השאיפה אל הכוכב, המאיר את דרכך, יש מן ההתקרבות אל עשיית צדק.

מבחינה זאת אין המושג סובל כל שם-תואר. האנגלים רגילים לומר "צדק בריטי", בדרך כלל לחיוב, לעתים לשלילה. הקומוניסטים נוהגים לדבר על "צדק סוציאליסטי". אך צדק זה, במופשטותו, אינו סובל לא תואר לאומי ולא תואר מעמדי. מבחינה זה הוא דומה לחרות, שאף היא איננה סובלת לצידה שום שם-תואר. לוחם החופש ההונגארי, קוסוט, לאחר שהוגלה מארצו, הוזמן להשתתף בחנוכת בית-החרות האמריקנית בפילדלפיה. ומשבא, העיר למארחיו: אל תאמרו

בית החרות האמריקנית תקראו לו: בית החרות באמריקה, כי הרי החרות אנושית היא, ואיננה ניתנת להבדלה לאומית או ארצית. וכך הוא הצדק. או שהוא ישנו, או שהוא איננו או שהוא מתגלה או שהוא נדכא.

בפשטותו, צדק הלא היא מלחמה נגד היפוכיו. רבים מני ספור המה, אך הערב, למען העלאת הנושא שלנו, לא נביא אלא ארבעה מהם: רשע, עוול, מירמה ומזימה. המלחמה באלה והשאיפה לעקור אותם, הרי הוא הצדק האנושי בפשטותו. כאבותינו, כנביאים, כחוזינו, כמחוקקינו, כן מורה-הדור, ראש בית"ר זאב ז'בוטינסקי, ידע להבחין בין שני סוגי הצדק ומושגיו - זה במופשטותו וזה בפשטותו.

...גבירותי ורבותי למדנו גם הלילה פרק בהלכותיו ובפועלו של מורה הדור זאב ז'בוטינסקי, נוסף ללמוד ממנו. כך נוסף לנהוג עד יומנו האחרון עלי אדמות, את קולו שמענו ואנו מוסיפים לשמוע אותו: דרשו צדק לעמכם; דרשו צדק מעמכם. כי זה הרעיון המופשט והפשוט, הממשי והנצחי, המוסתר והמופיע, המודבר והמנצח, הנותן טעם לחיי אנוש, קדושה לפועלו, אחרית לתקוותו: צדק צדק תרדוף.

**זאב ז'בוטינסקי והמלחמה על צדק 26/07/1963**

### עליונות המשפט

מנחם בגין האמין כי הבטחת חרותו של היחיד במדינה המודרנית תתכן רק במסגרת של חחה חברתי אשר יעודד אורח חיים דמוקרטי, יגן על הפרט ויאפשר לכל אדם לגדול ולתרום לחברה בה הוא חי.

בגין האמין כי יש לדקדק בנוהלי השלטון ולוודא בעזרת איזונים ובלמים ראויים כי חרותו של האזרח תשמר. בראייתו, תנאי יסודי לכך, הינו שמירה על עליונות המשפט ויתרונה על פני אחרותיה, הרשות המבצעת והמחוקקת.

מראשית תקומת המדינה טענו להפרדת הרשויות. אבל, אם באים אנשים שהם הרשות המבצעת והם נוטלים לידיהם את הזכות לשיפוט, - כלומר קודם כל הם מחסלים את התיאוריה של הפרדת הסמכויות בין הסמכות השופטת ובין הסמכות המבצעת - כלום יש רצינות לטענתם של אנשים אלה להפרדת רשויות? כל ערכה - מבחינת זכויות האדם והאזרח - של הדוקטרינה על הפרדת הרשויות היא בעיקר להפרדה בין הרשות השופטת ובין הרשות המבצעת. כי אם הרשות המבצעת נוטלת לעצמה זכויות שיפוט, כלומר אם הנאשם והמאשים הופך להיות באותו מעמד גם שופט, אז חסל סדר החירות במדינה.

האמת היא כי אין הפרדה מוחלטת בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, אף לא תחת משטר נשיאותי הקיים באמריקה, משום שהממשלה מציעה חוקים והרוב בבית המחוקקים מאשרם או מפילים. מכל מקום, יש תמיד שיתוף פעולה מלא והדוק מאוד בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. עיקר הפרדה היא בין הרשות השופטת לבין שאר הרשויות במדינה.

**מ. בגין פנה אתמול לממשלה במליאת הכנסת: החלטת הרוב היא החלטת הכנסת - ועליכם להוציאה אל הפועל. עתון 'חרות', 29/05/1951.**

המרכיב הבולט ביותר בעליונותה של הרשות השופטת על שאר רשויות השלטון היא סמכותו של בית-המשפט העליון לסתור חוקים שנקבעו כחוק על ידי בית הנבחרים, במקרה שהם סותרים חוק יסוד או פוגעים בזכויות האזרח.

...עליונות המשפט תתבטא בכך, שלחבר שופטים בלתי תלויים תוענק לא רק הסמכות לקבוע במקרה של תלונה, את חוקיותה או צדקתה של פקודה או תקנה אדמיניסטרטיבית מטעם מוסדות השלטון המבצע, אלא גם הסמכות לחרוץ משפט, במקרה של קובלנה, האם החוקים, המתקבלים על-ידי בית הנבחרים

(המתקבלים, כפי שראינו, בהשפעה ניכרת או מכרעת של הממשלה) מתאימים לחוק היסוד או סותרים את זכויות האזרח שנקבעו בו.

מנחם בגין השקפת חיים השקפה לאומית. עתון 'חרות', 23/03/1951.

ראשית - על פי הבטחתנו נביא בפני הכנסת הצעה לחוקת יסוד, אשר תבטיח את חרות האדם, תקבע את זכויות האזרח וחובותיו, תגדיר את סמכויותיהן של הרשויות, תערוב לחופש המצפון והאמונה הדתית ולשוויונו בפני החוק של כל תושב ללא הבדל מוצא, עדה ודת, מין ומעמד. ותשליט את עליונות המשפט. מהי עליונות המשפט? - אנחנו נציע שלבית-המשפט העליון תינתן הסמכות, לאחר חקיקת חוקת היסוד, לקבוע אם החוקים המתקבלים על ידי הכנסת עומדים בהתאמה לחוקה, או סותרים אותה. יש לכך תקדים בארצות הברית של אמריקה. נכון, יש גם תקלות מסוימות הקשורות במוסד משפטי ואזרחי כזה. אבל הנסיון הוכיח, שמעיקרו מוסד זה מבטיח את חרות האדם מפני התנקשות גם של רוב בבית הנבחרים. וכאשר מאחורינו יעמוד רוב בבית הנבחרים שלנו, נגיד - נעשה ונקיים - גם את רוב בבית הנבחרים צריך להגביל מבחינת הבטחת חרות האדם והאזרח על ידי עליונות המשפט.

דרכה של ממשלה לאומית ליברלית הנאום המלא בפתיחת הועידה הארצית החמישית של תנועת החרות בהיכל התרבות בתל-אביב, 24/11/1958. עתון 'חרות', 28/11/1958.

פן נוסף בחשיבותה של עליונות הרשות השופטת כשומרת זכויותיו של האזרח, בא לידי ביטוי במרותו של החוק כנגד כל אזרחי המדינה ומוסדותיה; השוויון בפני החוק מאפשר הגנה טובה יותר לאזרח וכוללת גם את ייצוגו, כאזרח בודד מול מוסדות המדינה, בפני בית-דין גבוה לצדק.

אסור שהקונסטיטוציה שלנו תהא אוסף של סעיפים ונוסחות הקובעים צורת ממשל דמוקרטית בלבד; היא חייבת להבטיח לעם תוכן חיים דמוקרטי. לפיכך נדרוש ערובות תחוקתיות להפרדת רשויות המדינה. רכוז הסמכויות ביד אחת, או אפילו בידי רשות אחת, מהווה סכנה חמורה ביותר לחופש האזרח. חוק הוא, חוק בל יעבור, כי אין ראש ממשלה, או חבר ממשלה יכול להיות גם מחוקק וגם שופט. האמתלא של "מצב חרום" אינה מצדיקה רכוז טוטליטרי של השליטה המשולשת במדינה, ריכוז, המעמיד למעשה את בעלי השלטון מעל לחוק בעוד שבמדינה חפשית חייב החוק להיות השליט העליון ולו כפופים כל האזרחים בלא יוצא מן הכלל, ותהא עמדתם במדינה כאשר תהיה.

...יוקם בית-דין בלתי תלוי לצדק, שבפניו יוכל כל אזרח להביא עצמותיו, אם נושאי השלטון יקפחוהו, או יגרמו לו עוול. "צדק צדק תרדוף". צוו הצווים הוא בתורת ישראל, בל נשימו לאל במדינת ישראל על-ידי מתן חופש פעולה שרירותי לנושאי השררה.

דברי מנחם בגין בקול ישראל עמנו ראוי להנהגה משחררת והוא יקימנה למען שחרורו ועתידו. עתון 'חרות', 25/01/1949

השקפת עולמו של מנחם בגין אינה הגות בעלמא, אלא מחשבה המתקשרת למעשה וניזונה ממנו. תכונה זו, בולטת גם בתחום של עליונות המשפט, כאשר כחבר האופוזיציה הוביל מאבקים רבים להשרשת התפיסה ולחקיקת חוקי יסוד שיבטיחו את מעמד המשפט בישראל.

אחד הראשונים שבהם, נגע לדבר מעצרו של אחמד אבו לבן, שנעצר בספטמבר 1948 ברחובות העיר יפו בצו מנהלי ללא משפט. בית-המשפט העליון דרש לשחרר את העציר, אך הרמטכ"ל באותם הימים, רא"ל יעקב דורי, סרב לכך. התנהלות זו של הרשות המבצעת מול הרשות השופטת זכתה לגינוי חריף.

הנה לאחרונה נתבשרנו על המקרה האופייני, כשבית-הדין העליון פקד לשחרר את אבו לבן, ובכל זאת לא שוחרר. איננו באים להגן עליו. אך בית-הדין העליון ציווה לשחררו וזה השם לאל פסק דין של בית-הדין במדינה חותר תחת יסודותיה וראוי לעונש חמור - ותהא עמדתו בממשלה אשר תהא. שולטת בנו "יד שחורה", והיא נוהגת ורודה בנו. זוהי בולשת פוליטית חשאית, שאיש אינו מכיר אותה. אכן, אנו מכירים אותה עוד מימי הבריטים, אך האזרח הרגיל אינו יודע עליה, בקיום מוסד כזה **יש סכנה לחרויות האזרח!**

שינוי המשטר הישן מיסודו - זה תפקידנו. עתון 'חרות', 13/01/1949.

ביולי 1962 סערה הארץ סביב גירושו לארה"ב של ד"ר רוברט סובלן, פסיכיאטר יהודי חולה לוקימיה, שהורשע בריגול לבריה"מ ונמלט לישראל. ד"ר סובלן גורש מהארץ בהוראה מיוחדת טרם הספיק עורך דינו להגיש ערעור מטעמו לבית-המשפט. מטוסו של ד"ר סובלן עצר בלונדון, שם הוא הגיש ערעור נגד הסגרתו, ולאחר שנדחה, נטל ד"ר סובלן את חייו.

נוהל גירושו של ד"ר סובלן מהארץ ומניעת זכותו להגשת ערעור הביאו לתרעומת ציבורית ופוליטית, מצד תנועות שמאל כנגד נוהל ועצם גירושו לארה"ב ומצד תנועת החרות הן בשל שלילת זכותו של אדם להגשת ערעור בערכאות המשפט, והן, מכך שממשלת ישראל, הרשות המבצעת, נמנעה מלעמוד ולהציג טענותיה בפני הרשות השופטת.

...אנחנו מאמינים בעליונות המשפט, וסומכים על בית-המשפט. ולפי הכרתנו עוד לא נולד אדם אשר מותר לחסום בפניו את הדרך למשפט, יהיה אשר יהיה ויפשע כפי שיפשע. אולם האווירה הנוחה הזאת איננה הצדקה בשביל הממשלה שעשתה מעשה שלא ייעשה, ומהו? היא חסמה בפני אדם את הדרך למשפט, לערעור על אותו צו גירוש לפני בית-דין מוסמך.

והיא חסמה את הדרך בתחבולות ובכוח.

במשלים של החכם מכל אדם כתוב פעמיים על מלחמה ותחבולות: בפרק כ' - "ובתחבולות עשה מלחמה" ובפרק כ"ד - "כי בתחבולות תעשה לך מלחמה".

במלחמה נגד אויב הקם על עמך להשמידו, התחבולות לא רק זכות אלא חובה היא להשתמש בהן, לא רק כדי להתגבר על האויב אלא גם כדי להציל נפשות, כי תוך שימוש בהן מונעים שפך דם לשני הצדדים ומבטיחים את הנצחון. אבל הממשלה הזאת תצטרך ללמוד אחת ולתמיד כי בתחבולות משתמשים נגד אויב, והמשפט איננו אויב, ועורך-דין - שליחו של אדם - איננו אויב. בפניהם צריכה ממשלה המכבדת חוק ומשפט להתייצב בראש מורם ובלב טהור ובידיים נקיות...

...אתם הסתרתם מפני עורך-הדין, שאתם עומדים לגרש ביום א' בשעה שבע בבוקר את ד"ר סובלן; למה הסתרתם זאת ממנו? עשיתם זאת כדי שלעורך-הדין לא יהיה סיפק ללכת לבית-המשפט הגבוה לצדק. איך יכול היה? הוא טען מלכתחילה שהוא מחכה להחלטת הממשלה על צו גירוש, ואז יבקש צו מניעה. אולי עשה משגה מבחינה מקצועית.

ד"ר דב יוסף, אתה מניד בראשך. האם אני, בהגיני מתוך הכרה מלאה על סדרי המשפט במדינת-משפט, צריך להרגיז אותך, את שר המשפטים? אתם טוענים למה באנגליה פנו עורכי-הדין לבית-המשפט? אולי יש שם עורכי-הדין זריזים יותר. כלום בזריזות מדובר? ממשלה נוהגת לפי זריזותו של עורך-דין פלוני או אלמוני? כל אדם, כל פושע, כל עבריין, יהיה אשר יהיה, זכאי לבקש את עזרת בית-המשפט. אתם החלטתם לגרש אדם ולא נתתם לו סיפק, לו ולעורך-הדין שלו, ללכת לבית-המשפט; זוהי האמת לאמיתה. איש לא יוכל לסתור אותה... כל אדם זכאי לפנות לבית-המשפט.

ראש הממשלה סיפר שבנעוריו למד משפטים. אך אמא-היסטוריה לא איפשרה לו להמשיך בלימוד זה. אינני יודע כמה זמן למדת, מר בן-גוריון, אך הזמן שלמדת צריך היה להספיק לך כדי שתדע כי לכל בן-אדם צריכה להינתן האפשרות לפנות לבית-המשפט. יש חוק גירוש, יש חוק הסגרה והרבה חוקים אחרים. אבל יש במדינת משפט חוק החוקים: חובה לתת אפשרות לכל בן אדם לפנות לבית-המשפט, ובית-המשפט מכריע. זה המעשה החמור שעשיתם, מורי ורבותי חברי הממשלה, ולא תוכל לעמוד לכם הטענה שעורך-דין לא היה זריז במידה מספקת, הוא לא יכול היה להעלות על הדעת שתנהגו בתחבולה מצד אחד ובכוח מצד שני, כדי לא לתת לו אפשרות פיסית לבקש צו מניעה...

...זה המעשה החמור ביותר שנעשה מבחינת מדינת-משפט. אנחנו מתגאים בבית-המשפט שלנו; אנחנו סומכים על בית-המשפט שלנו; למה לא ניתנה אפשרות לפנות אליו, לאחר החלטה על גירוש, אבל לפני הגירוש למעשה?

לא בתחבולות נעשה משפט! (נאום בכנסת על פרשת סובלן). עתון 'חרות', 13/07/1962.

כראש ממשלת ישראל המשיך מנחם בגין בדרכו וראה ברשות המבצעת כמי שמקבלת את דינה של הרשות השופטת ולא את ערכאות המשפט כעושי דברה של ממשלת



ישראל. בתקופת כהונתו כראש ממשלה, הנושא המרכזי בו עמדה למבחן תפיסה זו, היה יישוב יהודים בכל חלקי ארץ ישראל ללא אפליה/הגבלה.

מנחם בגין כיבד את פסיקת בג"ץ במקרים בהם היא סתרה את עמדת הממשלה (כדוגמת הפסיקה על פינוי הישוב אלון מורה, החלטה אותה התעקש בגין לכבד ללא דחיות שווא וועדות המשנות חוקים רטרואקטיבית), וגם בעתים בהם שופטי ישראל מנעו מלהתערב או פסקו לטובת עמדת הרשות המבצעת.

בין כך ובין כך, בשבתו בישיבות הממשלה או בעמדו בדברים בכנסת ישראל, הקפיד בגין להפגין את עליונות הרשות השופטת.

באשר לבקשה להאריך את הזמן מ-30 ל-60 יום, קודם כל צריך לקבוע את מקום ההתנחלות החדש וכשהוא יקבע, לא מהנמנע שיהיה צורך להגיש בקשה כזאת ואז היועץ המשפטי ישקול אם באמת רצוי, חשוב וגם בעל סיכוי להגיש בקשה כזאת...

אך לו היינו מגישים היום בקשה להארכה, כשעדיין אין לנו מקום זה, הדבר היה נראה כאילו אנו רוצים סתם להאריך את המועד וזו היתה נקראת התחמקות...

הוא בודאי גם יסכים לכך, שלא נבחר צוות משפטיים. מבחינה זו, צודקים שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, שכאילו אנו אומרים: נבחר צוות משפטי מיוחד, שיטפל בסוגיה מיוחדת. אם יש רצון בצוות משפטי מיוחד, אשר יטפל בסוגיה מיוחדת, זה לגיטימי לגמרי, אך צריך להסמיק את שר המשפטים להקים צוות זה.

...אך אני מבקש שניתן הסמכה כזאת לשר המשפטים, רק לאחר ביצוע פסק הדין. אם נקבל החלטה כזאת לפני כן, שוב עלול הדבר להתפרש, כאילו לצוות משפטיים זה יש קיים מיוחד, להגיש הצעת חוק זו או אחרת רטרואקטיבית, ומכל מקום, לפעול לקראת אי-ביצוע פסק הדין.

...אבל עלינו לקבל היום סיכום אחד מעשי, שבלעדיו אי-אפשר. רבותי, הזמן חולף. נתנו לממשלה 30 יום. מאז חלפו 8 ימים ואנו חייבים לבצע את פסק הדין. אינני חושב שלעניין הזה צריך לזמן שוב את הממשלה. היום היה לנו דיון יסודי מאוד במצב ההתנחלויות. אבל את פסק הדין מוכרחים לבצע. לכנס עוד פעם ישיבת ממשלה, זה לא יתכן.

...בואו נחליט שמטילים על ועדת השרים לעניני בטחון להחליט על מקום חדש להתנחלות גרעין אלון מורה בשומרון, בעקבות פסק הדין של בג"צ. על הועד יוטל גם לסכם את תכנית ההתנחלות השנתית.

... ביחס לוועדת שרים לעניני בטחון - יש פסק דין ואיני יכול לא לבצע זאת.

ישיבת ממשלה מיום ה', י"א בחשוון תש"ם, 1 נובמבר 1979.

ראש-הממשלה מ. בגין:

תודה רבה על העצות שלך. סלח לי מאוד. אדוני היושב-ראש, לעם היהודי יש זכות מלאה להתנחל בארץ-ישראל. זכות זו קויימה ותקויים. אני רק מצטער על שיש אנשים אצלנו המטעים את הציבור במשך שנה תמימה ומכחישים מה שנעשה במשך שנה-ומחצה אחרונות בשטח זה. אבל שהם יזכרו את הכתוב בתורה: "מדבר שקר תרחק". עליהם לזכור את הפסוק הזה.

בימים אלה החליט בית-המשפט העליון, בשבתו כבית-דין גבוה לצדק, בהרכב מורחב של חמישה שופטים, לאמור שההתנחלות האזרחית היא חלק של מערכת הבטחון של ישראל. זהו פסק-דין עקרוני, תקדימי.

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):

ופוליטי.

ראש-הממשלה מ. בגין:

ואם מישהו יאמר לי אי פעם שההתנחלות היהודית בארץ-ישראל היא בלתי-חוקית, יהיה אשר יהיה האומר, כך אשיב לו: יש שופטים בישראל.

מאיר פעיל (מחנה שלי):

ואני אומר בכנסת שפסק-הדין הזה הוא פוליטי.

(קריאה: אל תיידה אבנים בבית-המשפט העליון. זה מעשה שלא ייעשה)

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):

בית-המשפט עומד לביקורת.

ראש-הממשלה מ. בגין:

חברת-הכנסת שולמית אלוני, כמה פעמים את דרשת לכבד פסקי-דין, ועכשיו – לא? זהו פסק-דין של בית-המשפט העליון, בהרכב של חמישה שופטים, אין עירעור ממנו.

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):

יש דיון מיוחד.

ראש-הממשלה מ. בגין:

אין. מהרכב מורחב אין עירעור.

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):

היו לנו פסקי-דין פוליטיים. גם כשאין נותנים לערבים לגור ברובע היהודי בירושלים. מותר לחלוק. שופטים טועים.

(קריאה: זה לא היה פוליטי).

ראש-הממשלה מ. בגין:

מותר, אבל עלינו לזכור שזה פסק-דין של בית-משפט גבוה לצדק.

יהודה בן-מאיר (חזית דתית לאומית):

מי שמטיל ספק בהחלטות בית-המשפט עובר עבירה. לולא היתה לך חסינות היית עומדת למשפט.

מאיר פעיל (מחנה שלי):

זהו פסק-דין פוליטי מובהק.

יהודה בן-מאיר (חזית דתית לאומית):

אתה עובר עבירה על החוק ואתה נהנה מחסינות.

מאיר פעיל (מחנה שלי):

אני אומר פעם שלישית שפסק-הדין הוא פוליטי.

יהודה בן-מאיר (חזית דתית לאומית):

אתה עובר עבירה של בזיון בית-המשפט.

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):

לשם כך ניתנה חסינות.

היו"ר י. שמיר:

אני מבקש שקט. ממילא לא שומעים אף מלה אחת שאתם אומרים. אבקש להפסיק את הוויכוח.

ראש-הממשלה מ. בגין:

אדוני היושב-ראש, לפני דקות מספר קרה דבר חמור מאוד. חבר הכנסת, בנצלו את חסינותו, הרשה לעצמו לומר שבית-המשפט קיבל החלטה פוליטית. זאת פגיעה חמורה ביותר בבית-משפט בישראל. בית-המשפט הוא עצמאי לחלוטין, ומי שאומר כפי שנאמר פוגע באושיות הדמוקרטיה בישראל.

אורי אבנרי (מחנה שלי):  
אינך צודק.

ראש-הממשלה מ. בגין:

אדוני היושב-ראש, יואיל להעיר בכתב או בעל-פה לאותו חבר כנסת שהוא השתמש לרעה בחסינותו בפגעו בכבודו של בית-המשפט בישראל. אנחנו כולנו חייבים בכבודו של בית-המשפט בישראל.

שמעני, אילו בית-המשפט העליון היה מקבל פסק-דין הפוך, הממשלה היתה מבצעת אותו.

מאיר פעיל (מחנה שלי):

שמענו עליכם, עם "תנועת הגידורים" שלכם בשטחים המוחזקים. אני רוצה להודיע שחבר הכנסת הזה הוא פעיל.

ראש-הממשלה מ. בגין:

אפשר גם להפקיר את הלשון, אבל זאת בושה שחבר כנסת משתמש בחסינותו כדי לפגוע בבית-משפט בישראל, בכבודו ובמעמדו.

שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח):  
זאת רטוריקה יפה.

יהודה בן-מאיר (חזית דתית לאומית):

את מנצלת את החסינות שלך. זאת עבירה על החוק.

ראש-הממשלה מ. בגין:

שופטים שופטים צדק בישראל.

יהודה בן-מאיר (חזית דתית לאומית):

אני אפנה אל ועדת הכנסת. פה נעשתה עבירה על החוק. זהו בזיון בית-המשפט.

הישיבה המאתיים-ושש של הכנסת התשיעית יום שלישי, כ"א אדר תשל"ט 20 מארס 1979 - הודעת הממשלה על חוזה השלום בין ישראל ובין מצרים.

## כבוד המשפט

מרכיב מרכזי בעליונות המשפט הינו שמירת כבודו של המשפט בישראל, כמקום הצדק במדינת ישראל. למעמדה 'הפסיכולוגי' של רשות השופטת במרחב הציבורי השלכות ראשונות במעלה, למידת כיבוד החוק והמשפט בחברה הישראלית ולשמירה על עליונות המשפט בחברה דמוקרטית.

כמובן, גם השופט אינו אלא בשר ודם; הוא עלול לטעות, או לשגות, להשתחד, או לפחד אולם הצד המכריע בתפקיד המשפט בחברה אינו "חולשותיו" האנושיות של שופט זה או אחר, כי אם "המעמד הפסיכולוגי" שניתן למוסד השופט ולאיש היושב בדיון. אם העם יכיר וחוק המדינה יקבע שמשפט והשופט חייבים להיות בלתי-תלויים לחלוטין - חובת אי התלות היא הדדית: הן מצד השלטונות כלפי השופט והן מצד השופט כלפי השלטונות.

מנחם בגין השקפת חיים השקפה לאומית. עתון 'חרות', 23/03/1951.

שמירת כבודו של בית-המשפט היא אמנם בתחום של 'מעמד פסיכולוגי', אך הדרך לכך כוללת שבילים מעשיים ביותר, ובכלל זה חזותו החיצונית והאסתטית של בית-המשפט.

המ"ם הראשונה פרושה - **משפט**. ערב חג-האסיף נקראתי לבית-המשפט בתל-אביב, כדי לחתום על ערבות בשביל ידידי, נציב בית"ר שמיר, אלקיים, בר-לבב ומלאך. השופט, מר ידיד הלוי, אשר זכיתי, בהזדמנות זו להכירו, הרים את קרן המשפט בישראל על ידי יחסו האדיב והלבבי הן לערבים, הן לאסירים והן לשוטרים. בזמן שידיו חיים מגורי-כהן ואני חתמנו על התחייבותנו, אמר כבוד השופט: "היום יום טוב - יום שחרורים הוא". לאחר שהערבים סיימו את מלאכתם, אמר להם השופט: "רבותי, זכיתם למצווה והריני מאחל לכם, כי תזכו למצוות", ולסמל המשטרה אמר: "שחרר את האסירים, גם אתה זוכה עכשיו למצווה". שמעתי את כל הדברים האלה, ויגל לבי: כך נאה וכך יאה לשופט בישראל!

אולם משיצאתי מלפני כבוד השופט ועברתי את אולמות בית-המשפט ואת מסדרונותיו, לא עוד שמח לבי, אלא כהו עיני. אל אלוהי הצדק, באיזה תנאים נאלצים שופטינו לעבוד, באיזה בנין שוכן המשפט בישראל? הבנין הוא צר, דל ועלוב, מן העלובים בבניי העיר; ולו מר לבנון היה מחליט להקציב פרס עירוני עבור שמירת הנקיון בבתיים וסביבתם, מסופקני, אם בנין בית-המשפט היה יכול לזכות בו.

הייתי במדינות שונות, גדולות וקטנות, עשירות ועניות; בכולן מצאתי, כי **היפים** בבניינים הציבוריים נמסרו לבתי המשפט וודאי, אין זה מקרה. האזרח חייב להתיחס בכבוד למשפט; ובבואו לבית-המשפט הוא חייב להילך בו מתוך יראת-הכבוד. לסידורים חיצוניים נודעת במקרה זה חשיבות פסיכולוגית רבה; איך תתכן יראת

כבוד בתוך רעש, המולה ולכלוך? את אשר הבינו עמים אחרי, לא הבין עדיין, במדינתו, העם, אשר למד רבים מהם חוק ומשפט; לא ינוד לנו כל משקיף נכרי.

במדינה הזאת, אשר ממשלתה פושטת יד ומקבצת נדבות, יש כסף לכל, אף להקמת ארמונות. אולם למטרה אחת אין כסף: להקמת "היכל-צדק", הראוי לשמו, בו יינתן לשופטים לעבוד, לחשוב לשקול ולפסוק בשקט, ובו יהלכו מתדיינים וסניגורים, קטיגורים ושוטרים, בירת-הכבוד הדרושה. אכן, הרוצה לדעת את נפש המישטר בישראל, ישים פעמיו, קודם, לרחוב ארלוזורוב ויבוא, לאחר מכן, לרחוב יהודה הלוי, מי שישווה את הארמון, בו שוכנת ה"הסתדרות", (המפריזה בעשיית עסקים אפילו לפי דעת מר מורגנטאו) עם הבנין העלוב והמעליב, בו שוכן לא-כבוד המשפט בישראל - הוא **ידע**. ואת ממשלתנו, שאינה **יודעת**, תרתי משמע, משפט בלתי-תלוי, אשאל: כלום יהיה צורך בשנות התקציב הבאות להכריז על **מגבית מיוחדת** למען הקמת בנינים הגונים בשבתי בתי-המשפט בישראל?

על ארבעה מ"מים. עתון 'חרות', 30/09/1953.

ב-22 ביוני 1955 פסק השופט בנימין הלוי כי ישראל קסטנר, חבר מפא"י ואיש ציבור מוכר, שיתף פעולה עם הנאצים (חודשים מספר אחר כך נרצח קסטנר, ולאחר מותו הפך בית-המשפט העליון את ההחלטה, והוסיף כי 'ההיסטוריה תשפוט את קסטנר ולא בית-המשפט'). הרשתו של קסטנר גררה סערה ציבורית במהלכה התבטאו בכירים במפא"י כנגד בית-המשפט ופסיקתו. מנחם בגין ראה בבזיון בית-הדין סכנה ממשית למעמדו של בית-המשפט בישראל.

**דברי בזיון שחצניים** אני סובר שתסכימו אתי אם אומר כי מאז קמו מדינות תרבותיות בעולם עוד לא הושמעו דברי בזיון שחצניים כאלה נגד המשפט ועל כן חייב כל איש בישראל, כל שוחר חופש המאמין בעקרון של אי-תלות המשפט ועליונותו, לדרוש: מבזי בית-הדין ייתבעו לדין, ואז יתנו את הדין על עבירתם הפוגעת ביסודות קיומנו. אם עסק ציבורי, חבר כנסת, דובר מפלגה, מעיז להתחס כן לביה"מ, לשופט, לפסק-דין, איך יכבדו את המשפט והצדק בישראל אזרחי המדינה המתדיינים.

מנחם בגין באסיפת המונים בחדרה:

הונף הגרזן על אי-תלות המשפט. עתון 'חרות', 27/06/1955.

לאחר רציחתו של קסטנר, גינה בגין את המעשה והרוצחים בטענה, כי יש לכבד את הרשות השופטת והחלטותיה, ולהמתין לא רק להכרעת המשפט כי אם לסיום ההליך המשפטי, הערעור וגזר הדין.

אחר דיון גלוי, שנמשך חדשים רבים קבע בית-משפט בלתי תלוי בישראל, כי ד"ר קסטנר שיתף פעולה עם מרצחי עמנו וסייע להם במסע ההשמדה. כל עוד פסק דין זה לא בוטל, הוא עומד, גם אם הוא תלוי. אבל דווקא משום

שד"ר קסטנר עמד בפני המשפט - גם אם על פי יזמתה האווילית של התביעה הממלכתית - וניסה, על ידי בית-הדין, לטהר את עצמו, היו חייו חייבים להיות חסינים חסינות שאין מוחלטת ממנה. כל אדם, ויהיה אפילו הפושע הנפשע ביותר, זכאי להגן על עצמו, לטעון, כי מעשה מסויים לא נעשה על ידו ולנסות להוכיח את צדקתו. אף אם הוא עודנו זכאי לשאוף לטיהור שמו, או להוכחת חפותו. קל וחומר, אדם, ויהיה אשר יהיה, שהורשע באינסטנציה ראשונה בלבד. לפיכך, חובה לומר ללא היסוס וללא סייג, כי, מי שהרים ידו על ד"ר קסטנר, המורשע, והמערער על הרשעתו, התנקש לא באיש מסויים, אלא בעקרון החשוב לכל איש, שוחר אמת וצדק. הפוגע באיש, שגורלו נמצא, ולו מבחינה מוסרית בלבד, בידי בית-הדין, פוגע ביסודות המקודשים ביותר של צדק ומשפט, עליהם בנה ישראל את גדולתו הרוחנית מיום היותו לגוי.

מה אשם? 'עתון חרות' 22/03/1957

החשיבות על שמירת כבוד בית-המשפט אינה טומנת בחובה את ההנחה, כי שופט אינו שוגה. על כן, מענין לבחון את דבריו של מנחם בגין כאשר ניכר כי הוא חולק מכל וכל על עמדתו של השופט.

דוגמא לכך ניתן לראות בעקבות התבטאות שנויה במחלוקת של שופט בית-המשפט העליון, חיים כהן ב-דו-שיח אשר התקיים בירושלים ב-1963, במהלכו השווה השופט את ההלכה היהודית, לפיה יהדותו של אדם תלויה באמו, לגישה 'הביולוגית, או הגזענית, אשר הופצה על-ידי הנאצים ואשר אפיינה את חוקי נירנברג הנודעים לשמצה'.

אמירה זו גררה גל רחב של גינויים ובקשות להעמדתו לדין של כבוד השופט. תגובתו של מנחם בגין לדבריו, שהתפרסמה במאמר בעיתון חרות, יכולה ללמד הרבה על הכבוד הרב שמנחם בגין רכש לרשות השופטת, וכיצד הוא בוחר לכתוב כנגדה, ויחד עם זאת לשמור על כבודו של השופט ולהעלות את כבודה של מערכת המשפט גם כאשר הדברים נוגעים בציפור נפשו של מנחם בגין, היסטוריית היחסים שבין העם היהודי לרוצחיהם הנאצים.

כותרת המאמר, 'אשר שופט יחטא', היא פראפראזה על פרשה מספר ויקרא וממסכת הוריות הדנה בנשיא בישראל המביא קורבן חטאת על שגתו. עצם ההשוואה בין המקרה של השופט כהן לדין על נשיא אשר שגג, מרימה את קרנו של השופט בישראל יחד עם הדגשת טעותו, ונמנעת מבזוי מעמדו בשל דבריו.

השופט כהן טוען, כי אין הוא מוכן לחזור מהם. להיפך. לפי הצהרתו האחרונה, הרי הוא מוכן לשוב ולומר אותם, ולא יגור מפני איש.

המלים האחרונות הללו, המקוריות, האדירות, כלום הן חלות על מקרה זה? המדובר הוא לא בשופט שהוציא, לפי הכרתו, דין צדק, אלא באדם, אשר, על אף היותו שופט, יצא לבייש את עמו אם בעיני בניו ואם בעיני עמים אחרים. להווי

ידוע למר כהן הנכבד, כי את הדברים, אשר הבאתים בשפת עבר, קראתי, מלה במלה לפני שבועות מספר, מעל עמודיו של אחד העתונים הגדולים בעולם, הלוא הוא "הטיימס". בושתי ונכלמתי. אבותינו שאלו: למה יאמרו הגויים אייה אלוהיהם? עתה ישאלו הגויים: הזה אלוהיהם?

אולם מה לעלבון הצורב, המלווה עיקשות, ולא-ל-מגור? מר כהן יודע, כי אינני נמנע על אלה שאינם מעריכים אומץ לב. אבל כיצד הוא מבטאו. ברור, לשופט הנכבד כי כל התביעות להעמדתו לדין, משמעתי או אחר, שוא הן. ומוטב היה, לפי הכרתי, ולא היו מועלות כלל. הענין אינו למשפט אלא למוסר, לא לשוטר אלא למצפון. ומר כהן יודע, כאמור, כי איש לא יתבעהו ואיש לא יפטר. איזהו אומץ הלב, הדרוש, במעמדו המיוחד, כדי שיאמר, כי אין מגור בלבו? מי שיושב בתוך טנק עב-שריון לא יוכל להתהלל בגבורה נפשית מיוחדת, אם לא יפחד מפני חצים הנשלחים אליו מקשת מתוחה.

לשופט כהן דרוש בימים אלה אומץ לב מסוג אחר לגמרי...

...אומר בגלוי, כי לשופט בית-המשפט העליון מר חיים כהן לא יוכל לעמוד אומץ לב מלאכותי בנוסח, אחזור ולא אגור. דרוש לו, לפי הכרתי העמוקה, אומץ לב אזרחי, אמיתי... מדוע אין הוא יכול להודות, כי נכשל בלשונו ומצטער על דבריו וחוזר מהם? העם חייב בכבוד שופטיו: האין השופט חייב בכבוד עמו?

אומרת התורה: אלוהים לא תקלל ונשיא לא תאור. אונקלוס מתרגם את החלק הראשון של הפסוק: דינא לא תיקיל. הכוונה לדיינים, אמרו חכמינו. אסור לקלל דין שחייב בדין. אבל אם אסור לעם לקלל דין, המותר לדין לקלל את העם? וכלום תיתכן קללה נוראה יותר לישראל, אם אומרים עליהם כי הלכתם שאולה מן הנאציזם, או, על פי סדר הזמנים, יולדתו היא?

אשר נשיא יחטא... והתורה מפרשת, כיצד יביא קרבנו וייסלח לו על שגגתו. רש"י מאיר: אשר לשון אשרי - הדור שהנשיא שלו נותן לבו להביא כפרה על שגגתו, קל וחומר שמתחרט על זדונותיו. אולי ניתן לומר, כי מי שיושב לדין בבית-המשפט העליון הוא בבחינת אחד הנשיאים. האם יהיה עלינו חלילה לומר: אוי לו לדור ששופטו אינו נותן לבו לכפר על שגגתו ואף אינו מוכן להתחרט על זדונותיו? כי הרי אם השופט כהן מכריז, שהוא מוכן לחזור על דבריו הנוראים, משמע שאין עוד לדבר על שגגה שיצאה מלפניו. האם רוצה השופט כהן שילדינו יתיישו ביהדותם, מורשת אבותיהם? אנו נפגעים כולנו, עד עמקי נשמתנו, בשמענו צר ואויב מתעלל ומשווה, באזני האמים, את מדינת היהודים לגרמניה הנאצית; איך לא נזדעזע, אם השואות אלו יוצאות מתוכנו, עולות מכסא השלטון, יורדות מכס המשפט? ביסורים רבים זכינו לראשית גאולתנו. אנו רוצים לשאת בגאווה את יהדותנו ולהנחילה לבנינו ולבני בנינו אחרינו. מדוע הם צריכים לקבל - וממי? - כי עליהם להתבייש במקור גאווותם? מדוע הם צריכים לשמוע - ומפי מי? - כי



היהדות דומה, כביכול, לטומאת הדמים של מי שהשמיד את אבותיהם? כלום גזר עלינו לאמור: מחרפין ומנאצין ממך יצאו? השופט כהן, חזור בך.

אשר שופט יחטא. חרות, 30/08/1963.

## עצמאות המשפט

שמירה על עליונות המשפט מחייבת עמידה חסרת פשרות בסוגית עצמאותו של בית- המשפט, במעמדו ביחס לשאר הרשויות במדינה ובסמכויותו הייחודיות רק לשופט בישראל.

משפט והשופט חייבים להיות בלתי-תלויים בשליט, אפילו הוא נבחר על יד העם; כי השליחים ונציגיהם אינם רשאים להתערב במהלך המשפט ולהשפיע על מידת הדין וכי המוסדות השלטוניים למיניהם אינם זכאים ליטול לידיהם שום סמכות מסמכויות השיפוט, שום סמכות של עשיית דין. אלה הם הכללים של "ייחוד המשפט ועצמאותו". מכת "חוקי החירום" מוכיחה שגם עליהם יש להילחם בתקופתנו ובמדינתנו. אולם אני מציע לא להסתפק ב"עצמאות המשפט" כי אם לחרות על דגלנו את עליונות המשפט.

מנחם בגין השקפת חיים השקפה לאומית. עתון 'חרות', 23/03/1951.

עצמאותה של הרשות השופטת קשורה ישירות לסמכותה מתוקף חוקי היסוד של המדינה והיחסים בין הרשויות, אך במובנים רבים נקודת ההתחלה היא בדרך בה נבנית המערכת, וליתר דיוק, באופן מינוי השופטים.

על כן, כמחוקק, פעל מנחם בגין להבטיח שמינוי שופטים לא יהיה חלק מכוחה של הרשות המבצעת או המחוקקת.

אמת, העיקרון הגדול של עצמאות בית-המשפט, הקשור במינוי שופט לכל ימי חייו, יש בו סיכון מסוים. יכול להתמנות שופט, אפילו על-ידי אותה ועדת מינויים אשר אנחנו מקפידים כל-כך על הרכבה ובהמשך מילוי תפקידו יתברר שאינו ממלא אותו כהלכה. אבל הפתרון לכך הוא בחוק השופטים. יש דרך לשחרר את המדינה משופט שאינו ראוי לתפקיד. קיבלנו על עצמנו סיכון זה משום שהסכנה הגדולה ביותר, לחופש האזרח ולמדינה דמוקרטית, היא כאשר השופט יהיה תלוי במישהו מלבד בחוק ובמצפוננו. ובחוק הקטן הזה, כביכול, יש נטייה בולטת לקבוע אצלנו שופטים בתנאי, או שופטים לתקופה מסוימת. הישיבה המאה-ותשע-עשרה של הכנסת החמישית-חוק לתיקון פקודת התעבורה, תשכ"ב-1962.

לא הכרתי את מר חיים כהן מקרוב, אלא בשבועות האחרונים, בהם הנני עובד יחד עמו בוועדת החוקה של הכנסת ובוועדות המשנה שלה, המטפלות בחוקים חשובים, יסודיים של המדינה. מן הפגישות התכופות האלו למדתי, כי היועץ המשפטי מעמיק דעת לא רק בחוקי הגויים, המחייבים עדיין את אזרחי ישראל, אלא גם בתורת המשפט העברית. וודאי, בהיותו נציג הממשלה "הזאת", הוא מביע דעות, שהן מנוגדות לחלוטין, לדעתי, ביחוד במה שנוגע ליחסים בין שלש הרשויות של המדינה: המחוקקת, השופטת והמבצעת. הוא, למשל, תמך בדעה שלפיה וועדת המנויים לשופטי ישראל צריכה להיות מורכבת מתשעה חברים ומהם שני שופטים בלבד. שבעת החברים האחרים יהיו, לפי הצעה זו: היועץ המשפטי עצמו, שני שרי הממשלה, שני חברי כנסת, נציג האוניברסיטה ונציג עורכי הדין. אם נקח בחשבון, כי "חברי הכנסת" אלה יהיו למעשה נציגי הרוב בכנסת, יוצא כי בוועדת המנויים לדייני הצדק שלנו יהיה רוב מוחלט - חמשה נציגים - לממשלה. במלים אחרות, הממשלה היא שתמנה למעשה את שופטינו, והיועץ המשפטי תמך, לצערי, בהצעה זו, הבאה להסוות, בלי הצלחה יתירה, את נסיון ההשתלטות של הרשות המבצעת על בית-המשפט העברי - המיבצר האחרון לחרות האדם במדינה, עליה מאיימת הטרור הטוטאליטרית.

מחלת בלי שם. עתון 'חרות', 12/06/1953.

עיוות דין כי יקרה בגלל טעות עובדתית, או בגלל פרוש לא נכון של החוק, או בגלל התעלמות מהגיונו - דבר חמור וגורא; אך מה שם ייקרא למשטר, הקובע תנאים לעיוות דין, מראש, המחוקק חוקים, או המפעיל חוקים, בהם עיוות הדין הוא בלתי נמנע, מתמיד?

שלוש נסיתי לשכנע את חברי וועדת החוקה של הכנסת לבל יחליטו להכניס את היועץ-המשפטי, לוועדת מנויים, שעליה יוטל בעתיד הקרוב למנות שופטים או להעלותם בדרגה. לא טענתי כי היועץ-המשפטי שהוא או אחר, יתנקם, כחבר וועדת המנויים, בשופט, שיפסוק בניגוד לדעת הקטגוריה; גם לא טענתי, כי השופטים בישראל יקבעו דעתם, כדי למצוא חן בעיני מי שגורל "העלאתם" נתון בידיו. טעון טענתי, כי השתתפותו של ראש הקטגוריה בוועדת המינויים לשופטים מוכרחה ליצור בלבם את החשש התמידי מפני החשד ההרסני במשוא-פנים. יקבל שופט את טענותיו של היועץ המשפטי, עלול אלמוני לומר: "ודאי, השופט תלוי באופן אישי בנושא דבר התביעה מה פלא שפסק לטובתו?" ידחה השופט את דרישותיו של היועץ-המשפטי, עלול פלוני לומר: השופט רצה להוכיח את אי-תלותו בחבר וועדת-המנויים, על כן פסק "להכעיס", אף על פי שהצדק דרש לאשר את התביעה. זהו "חשש החשד" בכל היקפו, בכל אימתו, ועלי להזהיר כי החשד במשוא פנים, אבי הטיית דין, אם לקולא ואם לחומרא, עלול להיות לחלק מן "הגוף המשפטי" במדינת ישראל, בהכירי את "הפנהיימרים" הקואלציוניים, אינני יכול שלא לפקפק בסכוי לשכנעם, כי לא יצרו תנאים לעיוות-דין מראש.

דינם הוא עיוות דין. ואי-תלות השופטים? הם לועגים לה, בדרך כלל בלבם פנימה, לעתים אף בפה מלא.

מדינת שופטים או מדינת שודדים. עתון 'חרות', 03/07/1953.

## חוקה

נקראנו לבחור והלכנו להיבחר כדי לתת לעם ולמדינה חוק עליון, אשר לו יהיו כפופים כל מוסדות המדינה ואישיה והרשות המחוקקת בתוכם.

הישיבה השמונים ושלוש של הכנסת הראשונה, י"ז במרחשון תש"ז 9 בנובמבר -1949 דיון על סקירת ראש הממשלה.

בשנות פעילותו באופיצייה הוביל מנחם בגין, ביחד עם חברי סיעתו, מאבק חוזר ונשנה לכינון חוקה בישראל. עבור בגין, המטרה המרכזית בכינונה של חוקה בישראל, היא חקיקת זכויות יסוד אשר יגנו על כל אזרח ותושב בארץ. אולם, מטרה נוספת היא הסדרת יחסי השלטון, הפרדת הרשויות בחוק שיגדיר את חובותיהן ויחסיהן, ובכך ישמר את עליונות המשפט ומתוך כך את חרות האדם במדינה.

מ. בגין (חרות):

... העם בחר באספה מכוונת. היתה גם הכרזת עצמאות. מישהו הסתמך עליה, איני בא לחזור על דבריו. מר ניר הפתיע את כולנו באמרו שרבים אשר חתמו על הכרזת העצמאות ב-14 במאי, שיקרו בנפשם. אינני רוצה, אם כן, להביא ראיה משקר. אינני צריך להסתמך על הכרזת העצמאות, אני מסתמך על רצונו של העם אשר בא לידי ביטוי בבחירות הכלליות. במה בחרנו? בבית נבחרים? בפרלמנט רגיל? בבית מחוקקים רגיל? הלכנו כולנו לבחירות לאספה המכוונת, והמושג אספה מכוונת הוא מושג יורידי מובהק ומוגדר וידוע בכל העולם.

משה שרת (מפא"י):

אבל מה לעשות אם זה לא נכון?

יוסף סרליון, (ציונים כלליים):

אבל זה כן נכון.

מ.בגין (חרות):

על זה עוד נתווכח. הלכנו לאספה המכוונת. זה תרגום עברי, אולי לא טוב, של המלה הלועזית "קונסטיטואנטה". וקונסטיטואנטות היו בכל הארצות אשר בהן

היו מלחמות שחרור. היה ידוע שהקונסטיטואנטות חוקקו חוקת יסוד והתפזרו. על סמך חוקת היסוד קמה הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, הרשות שופטת והתחילו חיי המדינה הסדירים. על כן החובה שהוטלה עליכם היא אחת: לחוקק חוקה, ואחר כך להתפזר ולערוך בחירות חדשות.

אין זה מכריע אם תהליך החקיקה של החוקה יימשך שנה, או שנתיים. אבל נשאלת השאלה. זוהי שאלה של זמן המתקבל על הדעת. אבל מה אתם עשיתם? אתם הבטחתם לעם לקיים את המנדט שקבלתם ממנו ומבלי לשאול את העם החלטתם על ידי רוב מכני של אנשי האספה המכוננת כי אין מחוקקים את החוקה וניתן דרוור להשתוללות השררה והתנשאותה.

**בבה אידלסון (מפא"י):**

האם המלה משתולל היא פרלמנטרית?

**מבגין (חרות):**

כבוד היו"ר משתמש בה, כנראה, שהיא פרלמנטרית. אני מוכן להשתמש במלה יותר מזוויקת. אם כן מה עשיתם? אתם התכחשתם למנדט שניתן על ידי העם בבחירות. אם אתם רוצים לשנות את הדבר אתם רשאים לעשות זאת, בתנאי אחד - שתשאלו את העם. העם בחר באספה המכוננת, כלומר הטיל על כולנו לחוקק חוקה למדינת ישראל. אתם אינכם רוצים לחוקק חוקה אולי מחמת מחשבה אימפולסיבית, ואולי מחמת נימוק רציני. יפה, בואו והתייצבו בפני העם והגידו לו, כי לא דרושה לנו חוקה, שאין לנו השראת רוח, שאיננו רוצים לחייב את הדורות הבאים, ועוד ועוד. יחליט העם ורק העם הוא הזכאי להחליט על תפקידה של האספה המכוננת.

**(קריאה ממפא"י: האספה המכוננת היא העם).**

זאת היא טעות. האספה המכוננת אינה אלא מכשיר בידי העם, ואם האספה המכוננת מתכחשת לרצונו של העם, העם רשאי לדרוש בחירות חדשות. זוהי הפילוסופיה שלכם, שהרוב שלכם עומד מעל העם, ובגלל זה אתם מתנגדים לחוקה. אם האספה המכוננת תחוקק חוקה, הממשלה לא תוכל לעשות את כל אשר עולה על דעתה. היום הממשלה עומדת מעל לחוק, הרוב שישנו בבית הן אינו שולט בממשלה ומדריך אותה, להיפך. הממשלה מטילה את רצונה על הרוב, ואם הממשלה רוצה בחוק, החוק עובר, אם רוצה לבטלו - הוא מתבטל, וכך אתם עומדים למעשה מעל החוק, זהו המצב במדינתנו. יש בה כת שלטת העומדת מעל לכל חוק משום שאין חוקה שתגביל אותה. אתם רוצים להמשיך בכך וזהו הנימוק האמיתי שאינכם מגלים אותו לעם משום מה אתם מתנגדים לחוקה. אתם התכחשתם לחוק המדינה לא רק כפי שהוא נקבע בחוק המעבר תש"ט, אתם מתכחשים לרצון העם שבא לידי ביטוי בבחירות הכלליות. כולכם

הלכתם לבחירות לאספה המכוננת, ואף אחד מכם לא גילה לעם שלא תהיה חוקה. ולפיכך אנו נדרוש מכם שני דברים: אחת משתי אלה, או שאתם תמלאו את החובה שהעם הטיל עליכם לחוקק חוקה או שתערכו משאל עם שבו ישתתפו כל הבוחרים בישראל, ורצונם הוא זה שיקבע את בעיות החוקה. אתם בעצמכם אינכם רשאים להכריע ושאלה זו, רבותי, היא חמורה מאוד.

אם הממשלה תפר את רצון העם - לא יהיה חוק בישראל, אם מישהו רוצה שהציבור יכבד את חוקי השלטון, הרי הוא חייב לדאוג לכך שהשלטון יכבד את החוק במדינה. אם אתם תפרו את רצון העם, אם אתם תתכחשו למנדט של הבוחרים, לא יהיה חוק בישראל ואיש לא ירצה לכבדו. אינני סובר שיש חובה על אזרחי המדינה לפתוח את תיקיהם בפני אנשי דב יוסף. זה מתנגד לזכות הטבעית של האזרח והאדם. אבל אם החלטתם להנהיג חוקים כאלה בישראל, שאלו את העם, אם הוא פוטר אתכם מהחובה העיקרית לחוקק חוקת יסוד במדינת ישראל. כשהוא ישיב 'הן' תוכלו להמשיך. בחקיקת חוקים לפי רוב מכני, ובעמידתכם מעל לכל חוק, כל עוד לא יאמר העם זאת, אינכם רשאים להפר את רצונו ויהיו הנימוקים אשר יהיו.

על כן, כבוד היו"ר, הנני מתכבד להכניס לידיו שתי הצעות, כסיום הוויכוח על החוקה, כדלהלן:

"בהתאם לתפקיד שהעם הטיל על האספה המכוננת בבחירות הכלליות, מחליטה הכנסת הראשונה, היא האספה המכוננת, לחוקק חוקה למדינת ישראל".

אם הרוב ידחה את ההחלטה הזאת, הנני לבקש את כבוד היו"ר להצביע את ההחלטה הבאה:

"מאחר שהעם בחר באספה מכוננת, מאחר שחלק מצירי האספה המכוננת, שנקראה בחוק המעבר תש"ט "הכנסת הראשונה" סוברים שאין מחובתה של האספה המכוננת לחוקק חוקה למדינת ישראל, ומאחר שמקור הסמכות של בית המחוקקים הוא העם עצמו, מחליטה הכנסת הראשונה למסור להכרעת העם את השאלה, אם היא חייבת או אינה חייבת לחוקק חוק למדינת ישראל. סדרי משאל העם על החוקה ייקבעו בחוק".

ירשה לי כבוד היו"ר לסיים את דברי בהערה אחת הנוגעת במיוחד לפולמוס על בעית החוקה. אני מניח שמצד זה (מפא"י) יבואו נואמים ויגידו: "הנה כן, מי מגן על חוקה וחוק בישראל? אלה שהתרגלו בהיותם במחתרת להפר כל חוק וכל צו, לבשו אצטלה של מגיני החוק.

הייתי רוצה להשיב לטענה זאת: אני חושב אותה דווקא לטענה רצינית. אני רוצה לומר דברים ברורים וגלויים: היה היתה תקופה בחיינו, אשר בה הפרנו את החוק, בלי רחמים, בלי לאות, ובכוונה תחילה, משום שזה היה חוק שיעבוד.

דוד הכהן (מפא"י):

האם החוק של הועד הלאומי היה חוק שיעבוד?

אסתר רזיאל-נאור (חרות):

החוק היה בריטי.

מ. בגין (חרות):

בתקופה ההיא ראינו את הדבר כמצווה לנו, להפך כל צו, גם צו יהודי, אשר יטיל עלינו את החובה למלא את חוקי השיעבוד. בתקופה ההיא, כשהרסנו את החוקים הבריטיים ושמונו את השלטון הבריטי ללעג ולקלס, למשל ולשנינה, לעיני הגויים בעולם כולו. בתקופה ההיא הונח היסוד לחוק העברי, כאשר גדולי גבורי הדור, עולי הגרדום, בשבתם שבועות וחדשים בתא המוות, סרבו עד הרגע האחרון לחתום, לא על בקשת חנינה, אלא על מסמך לערעור, ובלבד שלא להכיר בשלטון הבריטי ובחוקיו. אז, בלילות ההם של סבל על אנושי הונח היסוד לחוק העברי הריבוני. "אין אנו מכירים בחוק הבריטי, ולא נחתום על מיסמכים המבטיחים את קיומו במולדתנו" - כך אמרנו.

אולם השלטון הבריטי איננו, ואנו במדינת ישראל שבה הננו רואים מנוף להגשמת חזון הדורות.

דוקא משום כך אנחנו מפירי החוק הבריטי, הורסי חוק השיעבוד, רוצים בחוק חפשי, עברי, בחוק צדק, שיתן לכל אזרח את המגיע לו, שיגביל את השררה, שלא יתן להתקלס בכל איש, יהיה מי שיהיה, ותהיה השקפתו אשר תהיה; אנו רוצים בחוק אשר יעמוד מעל הממשלה, ואפילו מעל לרשות המחוקקת. זהו דבר החוקה, ומשום כך נלחם למען חקיקת חוקת יסוד למדינת ישראל.

אנו רוצים בחוקה שתעמוד מעל לממשלה ומעל לרשות המחוקקת. עתון 'חרות', 10/02/1950.

## ציות ואי-ציות לחוק

כל חברה דמוקרטית מתמודדת עם המתיחות שבין חובת האזרח לחברה אליה הוא שייך, למקרים בהם מוסדות המדינה, סוטים מתפקידם ועשויים לפגוע בחרותו של האדם. הטלטלות הרבות אותן החברה הישראלית עברה, הדילמות הקשות מולן המדינה ניצבה והיעדרה של מסורת דמוקרטית ריבונית רבת ימים, היו כר נוח להתפתחותם של מתיחויות מסוג זה במדינה הצעירה. בגין, הכיר בצדדים השונים המרכיבים סוגיה זו, ובמהלך שנות פעילותו נתן את דעתו עליהם.

הזכות השומרת על חופש האדם היא זכות קדושה מאד. אם אדם מפר חוק כתוב מתוך קריאת מצפוני, אין זאת אומרת שצריך לוותר על העמדתו לדין, אבל בית-המשפט הוא שישפטנו.

הישיבה השלוש מאות ושלשים ותשע של הכנסת השלישית-חוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה), יום רביעי, ג' באב תשי"ז, 31 ביולי 1957.

זכרו: באו אלינו יהודים מקצות תבל, אשר חיו תחת שלטונות מדכאים של גויים, והם למדו להפר חוקים של הגויים, וזו היתה מצווה לאומית יהודית להפר את חוקי הגויים, שהתנקשו בזכויות-החיים שלהם. בארץ הזאת היתה מהפכה נגד שלטון נכרי, ואנו בכוונה תחילה הפרנו את חוקיו, משום שרצינו לסלקו מכאן. במשך דורות ואף בשנים האחרונות נוצר איפוא הלך-רוח מסויים, שהחוק אינו קדושה. והיום, כתוצאה מן המשטר שאתם הקימותם - ואתם יודעים על כך כמוני - ישנה למעשה הפרת חוק מתמדת בעם הזה. אין כמעט אזרח ישראלי שלא יפר את החוקים שאתם מחוקקים, וזה דבר מסוכן... זהו מצב של  $ex\ lex^1$  לא רק מדיני אלא גם - מה שמסוכן יותר -  $ex\ lex$  פסיכולוגי. אנו, שהפרנו חוקים של שלטון נכרי מדכא, אומרים בפני עם ועדה כי יש לכבד חוקים של שלטון עברי, אפילו של שלטון עברי רע שאנו רוצים ברדתו - והוא ירד. אנו רוצים בחינוך העם להכרת החוק בישראל, להגברת תחושת החוקיות של ממשלה עברית. אנו רוצים שכל אזרח יכבד את החוקים אפילו אם הם אינם מוצאים חן בעיניו, אם הם נתקבלו על-ידי בית-המחוקקים ומבוצעים על-ידי ממשלה חוקית.

הישיבה המאתים-וארבעים-ושש של הכנסת הראשונה יום רביעי, כ"ז אדר ב תשי"א 4 אפריל 1951 - חוק המעבר לכנסת השניה, תשי"א 1951 - קריאה שניה וקריאה שלישית.

קנאותו של מנחם בגין לשלטון החוק ולמעמדה של הרשות השופטת מעניינת במיוחד לאור תמיכתו, בהקשרים מסויימים, באי-ציות אזרחי. יתכן, שמורכבות זו ניתנת להסבר, לנוכח השקפתו שחשיבותה של עליונות המשפט, נובעת מההגנה שהיא מעניקה לפרט בעומדו מול מוסדות המדינה; על כן כאשר הגנה זו מתערערת והמדינה אף מאיימת לפגוע או לרמוס את האזרח, לאדם נשמרת הזכות או האפשרות להתנגד לחוקי המדינה.

מקרה קיצון לרמיסת כבודו של האדם, בתפיסתו של בגין, היה הסכם הפיוס בין מדינת היהודים לבין גרמניה. עבור בגין, השואה היא אירוע שאין כדוגמתו בהיסטוריה האנושית. על כן היחסים בין האומות (בשונה מסכסוכים אחרים בין עמים, כדוגמת הסכסוך הישראלי-ערבי או ההתקוממות העברית נגד בריטניה) אינם ניתנים לאיחוי, וכל נורמליזציה ביחסים בין עמים אלו כמוה כפגיעה אנושה בכבוד האדם.

איני מעלה על הדעת, שנגעשה נסיון להגשים את ההכרזה הזאת - לשכוח, כי על אדמת גרמניה הולכים בראשים מורמים ומתרוממים מיליונים אנשי ס.א. וס.ס. מיליונים חיילים של הצבא הטמא הוא, שידיהם הם מגואלות בדמם של תינוקותינו הטבוחים. לשכוח ולקבל במדינת ישראל את נציגם, ובוודאי אף נציגם שלהם ילווה לבית-הנשיא של הרפובליקה הישראלית המחודשת, תעמוד מולו יחידה של הצבא העברי המחודש, בה ניצבים בנים של הטבוחים. יתומים של אלה שהועברו לתאי הגאזים, והיחידה הזאת תדגל נשקה בפני נציגם של רבי-טבחים ומרצחים, ומכלי נשיפה מוחזקים בידי שוטרים עבריים, אף הם יתומים מהורים שנטבחו בידי המרצחים האלה, ישמע ההמנון "דויטשלאנד איבר אלעס", שהושר בפיות הטמאים ביותר מעל קברותיהם של כל אבותינו ואמותינו, גם על האפר המפוזר ברחבי אירופה. את כל זה לשכוח, לקבל את הנציג הזה של עם המרצחים הגרמני. אם יהיה נסיון להגשים את ההכרזה הזאת - ויימצא אזרח אחד בישראל שיעשה מעשה כדי לפגוע בתקינות היחסים בין המדינה העברית לבין מדינתו של עם המרצחים, הרי אומר כי אני, איש יהודי, אהיה בין רבבות ובין מאות אלפים יהודים שבאדם הזה לא יראו לא רק בוגד אלא אף מבחינה מוסרית לא יראו בו עבריי. אם הוא יעבור על החוק הכתוב - זכאית המדינה לתבוע אותו לדין. הוא חייב להיות מוכן ליתן את הדין, אולם אנו, בני ישראל, ביחוד בדור הזה, האם לא למדנו שלא חקיקתו של החוק קובעת את קדושתו אלא מהותו? במדינה דמוקרטית, בין שאר הזכויות הניתנות לבן אדם, אם הוא חופשי ניתנת לו הזכות: לשבת למען ענין צודק בבית הסוהר. במשטר טוטאליטארי, קומוניסטי או פאשיסטי, אין זכות כזאת, כי במשטר כזה אין אדם יכול לשבת בבית הסוהר בגלל עניין צודק. לפני שהוא אומר מלה אחת בגלל העניין הצודק-הוא כבר יושב, וכשהוא מוכנס לבית הסוהר, אין איש יודע לשם מה ועל מה הוא קיבל את העונש.

**הישיבה השלוש מאות ושלושים ותשע של הכנסת השלישית - יום רביעי, ג' באב תשי"ז, 31 ביולי 1957, חוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה).**

בשנותיה הראשונות של המדינה וכנגד אחיזתה האיתנה של מפא"י במוסדות השלטון וכלכלת המדינה קמו קבוצות שונות אשר איימו למרוד כנגד מפא"י וחשבו אף לפנות לאפיקים אלימים ולא לדבוק בדרך הדמוקרטית להחלפת השלטון.

מחלקת הפנים בשרות החשאי בישראל הובילה חקירות רבות כנגד חשודים אלה, ובמסגרת זו נחשפה ונעצרה מחתרת יהודית. חבריה נעצרו ונחקרו על פי תקנות החרום של המנדט הבריטי, ולבסוף נשפטו במשפט צבאי, שנודע לימים כ"משפט צרפין", על אף היותם אזרחים. תנועת החרות, ובראשה מנחם בגין, הובילה מאבק ציבורי נרחב, כנגד הפרה הבוטה של זכויות אדם כלפי החשודים.



הרעש, שאנשי הש"י ודובריהם הרשמיים הקימו סביב "המחתרת נגד הכל", הבאיש את ריחנו ברחבי עולם, אבל העיקר הוא שהממשלה שוב מנסה להטיל חוקי רודנות ועריצות על העם. הם מפחדים ומנסים להפחיד.

מה הם יסודות המשפט במדינה חופשית? בית-הדין הוא בלתי תלוי; אם האזרח הפר את החוק, הרי הוא מובא בפני שופט; אם השופט פוסק לו עונש, על האזרח לקבל את פסק הדין באהבה, וכל שאר האזרחים מחוייבים לכבד את פסק הדין.

אולם, אם השלטון שם את עצמו שופט; אם הלשנה של סוכן פרובוקטור או המאסר עצמו הם הראיות לאשמתו של האזרח - אין חובה ואף אין זכות לכבד סידורי רודנות כאלה.

על כן הריני אומר במפורש: אנשים המושלכים לבית-סוהר על-פי פקודה אדמיניסטרטיבית, בלא החלטת בית-הדין צדק בלתי-תלוי, אינם אסירי מדינה כי אם חטופי ש"י. ואם אחד מהאסירים אלה יפרוץ את בית-הסוהר, יגיע לביתי ויבקש מחסה - אתן לו מחסה. ומתוך בוז גלוי לחוקי העריצות של אדון בן-גוריון, הריני קורא לכם לעשות, במקרה כזה, את אותו מעשה. אנשים שהפרו את החוק, ויהיו מניעיהם אשר יהיו, יש להביאם בפני שופטים בלתי-תלויים ולא בפני עושי דברו של שר-חוסר-הבטחון - ויש עוד שופטים בישראל!

מ. בגין קורא באסיפת עם בת"א לשים קץ לשפך הדם היהודי: אחת הדרך לשלום - קדימה לירדן, לשלמות המולדת. עתון 'חרות', 14/06/1953.

דרכו של בגין היתה ללמוד ממורשת ישראל ומאומות העולם בבואו לנתח סוגיות אקטואליות עימן התמודדה המדינה הצעירה. דוגמא מעניינת לרמיזות אלו ניתן לראות במאמר שפרסם בגין, לאחר חשיפת החשודים בהקמת מחתרת ומשפט צריפין, ובו הוא מנתח את ועדת מקארתי ועמדתו של איינשטיין בנוגע לאי-ציות אזרחי בשל עוולות השלטון.

החקירה של וועדות הקונגרס הקבועות הרים את קולו, לפני ימים מספר, הפרופסור אלברט איינשטיין. הודעתו הדראמטית של איש המדע הגדול הצטיינה בכך שהיא נסתיימה בקריאה מפורשת וגלויה - להפרת החוק. אני מייעץ, כתב איינשטיין, כי האנשים, הנקראים (באיום חוקי של מאסר) להופיע ולהעיד בפני וועדות החקירה של הקונגרס, יעדיפו ללכת לבית הכלא, מאשר להופיע ולמסור עדות... קריאה כזו להפרת חוק המדינה ולנכונות לשאת בתוצאות הפרתו אומרת דרשני, ביחוד אם היא יוצאת מפי איש מדע, שבע ימים ושבע נסיונות, תרתי משמע.

מקריאתו "המרדנית" המוחלטת של יוצר תורת היחסות נשמע הד מדבריהם של מחברי הצהרת הזכויות של האדם והאזרח בימי המהפכה הצרפתית הגדולה, כפי שנשמע ממנה בן-הד מהצהרת העצמאות האמריקאית, אם החוקה של ארצות הברית. הן המהפכנים הצרפתיים והן לוחמי השחרור האמריקאיים הצדיקו בהצהרותיהם ההיסטוריות כל עם וכל אזרח שיקום נגד הנסיון השלטוני לשלול

את זכותיהם היסודיות. השאלה, מי יגבר בהתמודדות, שאלה אחרת היא, ואבות החופש השאירו את התשובה עליה למתמודדים עצמם. וודאי, לראשונה תמיד גובר השלטון, אשר לצידו לא רק החוק, אלא גם כוח הכפיה להטילו ולהעניש ולכלוא כל מי שקם נגדו. אבל הנסיון ההיסטורי הוכיח כי ההליכה לבתי-הכלא, מתוך הפרת החוק הפורמלי, למען עקרון צדק מקודש, הביאה, בסופו של דבר, לנצחוננו של הצדק.

אינני אזרח אמריקאי ואין בדעתי להתערב בענייניהן הפנימיים של ארצות הברית. אמנם כאדם חפשי, המאמין, כי החרות אינה ניתנת לחלוקה, לא אוותר על הזכות האנושית לעמוד על כל תופעה המסכנת את חרות האדם, גם אם השפעתם הישירה היא בתחומי מדינה זרה, אולם לא לי לתת עצות לבני העם האמריקאי. אני גם מפקפק, האם דווקא איינשטיין, עם היותו אזרח אמריקאים מאומץ, היה צריך להשמיע את קריאת הפרת החוק, ולו אפילו מבחינת היהודים, אזרחי ארצות הברית. אבל בטוחני, כי לקריאתו יש משמעות כללית, היסטורית, אוניברסאלית.

והמוסר השכל המיוחד "האקטואלי" של קריאת איינשטיין מופנה אלינו, אל בני ישראל אל אזרחי מדינה, בה השלטון המבצע שם את עצמו, ללא סייג, שופט, בה חוק עריצות אחד רודף חוק עריצות שני. היש להשלים עם מעשים רודניים, משום שהם הולבשו לבוש של "החלטת רוב", או משום שניתנה להם "צורת חוק"? לשאלה זו, בה תלוי, בתקופה של ציניות וכזב, עתידה של כל אומה חפשית, משיב איש מדע ישיש כאיינשטיין:

ישנם דברים אשר בגללם הזכות והחובה היא להפר את החוק וללכת לכלא...

סמל התקופה!

איינשטיין קורא ללכת לכלא. חרות, 19/06/1953.

דבר המשפט והתגובה החריפה של מנחם בגין ותנועת החרות לארועים התירו את חותמם בזירה הציבורית, והדיון בנושא לא שכח במהרה. שנתיים אחר כך המשיכו נציגי השלטון והאופוזיציה להחליף מהלומות פרלמנטריות סביב המשפט והמאבק הציבורי כנגדו.

אדוני היושב-ראש. ראש-הממשלה הזכיר בסגנונו-הוא דברים שפרסמתים לפני שנתיים על המשפט הצבאי בצריפין. הריני מאשר בזה כי בימים ההם כתבתי ואמרתי דברים קשים וחריפים על המשפט ההוא ועל הרכב בית-המשפט, שהורכב אד-הוק על-ידי הממשלה ושעל פסק-דינו לא הוגש ערעור – אם אינני טועה. לעומת זה, חלק רב של הדיון מהיום נסב על זכות הערעור על פסק-הדין של בית-המשפט, שלפניו הובאו אזרחים, לא חיילים. עשיתי זאת לא נגד המשפט העברי הבלתי-תלוי, אלא למענו, למען מעמדו, קיומו, כבודו ועליונותו.

ואם בדברי היתה עבירה על החוק הכתוב, הייתי מוכן אז, והריני, כמובן, מוכן היום, לשאת באחריות מלאה לכך. מאמין אני, כי בענינים הנוגעים לזכויות שאינן ניתנות לשלילה של האדם והאזרח, זכאי, לעתים אף חייב, האדם החופשי לעבור על הוראות פורמאליות, אם מהותן פוגעת בזכויות אלו, בתנאי שיהא מוכן לשאת באחריות למעשהו.

אולם חובה עלי להזכיר, כי ביום ה-17 ביולי 1953 פרסמתי בעתון "חרות" את הדברים הבאים:

"דיון בבית-דין צבאי ממונה שהוטל על אזרחים, לא חיילים, אינו דיון משפטי. שני הקצינים, שנתמנו על-ידי שר-הבטחון "לשפוט" הם קציני צבא-הקבע ולא שופטים. מר הלוי הוא דיין-צדק בלתי-תלוי בשבתו בדין במקומו, בירושלים. בצרפין הוא קצין צבא לצורך השעה ושופט לשעבר".

דברים אלה פורסמו חדשים רבים לפני שהוחל במשפט שעמד היום לדיון. כך אנחנו מכבדים את המשפט הבלתי-תלוי בכל הזמנים ובכל התנאים.

הישיבה השש-מאות-ועשרים של הכנסת השניה יום שלישי, ח' תמוז תשט"ו, 28 יוני 1955  
-הודעה אישית של חבר-הכנסת מנחם בגין.

עמדתו התקיפה ומהמורכבת של מנחם בגין בעד חרות האדם בעת מתיחות בין עליונות המשפט ומוסדות המדינה לאזרח הפשוט ראויה להבהרה נוספת. בכל המקרים בהם בגין קרא לאי-ציות ולמאבקים חריפים נגד החלטות המדינה בגין התנגד במלא עוזו לגלישה של המאבק להפיכה של שלטון דמוקרטי נבחר שלא במסגרת הכרעה דמוקרטית.

ישנן ארבע דרכים, כדי לנסות להגיע לשלטון במדינה, שאינו אלא אמצעי להגשמת המטרה, השליחות. הדרך האחת: - פתק הבוחר; הדרך השניה: - "התקוממות מתרסית"; הדרך השלישית: - "מכת מדינה"; הדרך הרביעית: - "מחתרת". "התקוממות מיתרסית" היתה אפשרית במאה ה-18 וה-19; היא לא תמיד הצליחה; היא היתה **אפשרית**, משום שבידי "המתקוממים" יכלו להימצא סוגי נשק דומים לאלה, בהם יכול היה ומוכן היה השלטון להשתמש. בימינו אין הדבר עוד אפשרי, כי בידי כל שלטון נמצאים אמצעי-לחימה - או דכוי - אשר לעולם לא יהיו בידי "העולים על המתרסים".

"מכת מדינה" אפשרית רק אם הצבא או חלק מן הצבא יתייצב מאחורי "המכים".

"מחתרת" יכולה להצליח רק נגד שלטון זר. למעשה, נדירות הן המחתרות בהיסטוריה, שהצליחו במלחמתן הממושכת נגד משעבדים נכריים; המחתרת העברית הלוחמת היא אחת מהן. אולם **לעולם** עוד לא הצליחה מחתרת **במלחמה ממושכת** נגד שלטון "לאומי". הדוגמא של המחתרת הבולשביקית אינה באה לסתור את התיזה הזאת, אלא, להיפך, לאשרה. "המחתרת" של הבולשביקים

- מה היא עשתה משנת 1905 עד שנת 1917? היא ניהלה "תעמולה" בסתר; ביצעה מספר "אכספרופריציות"; ארגנה מספר שביטות והפגנות; הגניבה עלונים שהודפסו בחוץ-לארץ. וזה הכל. כלום מחתרת כזו היתה מפילה את השלטון הצארי? האמת ההיסטורית היא ששלטון הרומנבים התמוטט כתוצאה של מפלה צבאית; קמה דמורליזציה בצבא ובאוכלוסיה; המשטר נפל - בלי הבולשביקים; לנין הגיע לרוסיה; מפלגתו היתה לליגלית, המונית; הוא חש ב"מצב מהפכני", ערך "מכת-מדינה" חד-פעמית; רכש לצדו חלק מן הכוחות המזוינים - וכבש את השלטון. המחתרת הבולשביקית לא הפילה את הצאר ולא כבשה את השלטון.

החוקים ההיסטוריים האלה חלים, בכל תקופה ותקופה, בכל מדינה. הם חלים גם בתקופתנו, על מדינת ישראל. לפיכך הדרך להגשמה היא אחת: **פתק הבוחר**. הזוהי הדרך הנכונה? אני מאמין שכן. אך מי שאינו מאמין בכך, חייב לדעת, על סמך ניתוח הגיוני, כי זוהי הדרך היחידה. והדרך היחידה היא ממילא הנכונה.

אין זאת אומרת שלא היו, או לא תהיינה התנגשויות עם שלטון המפעיל חוקים רודניים, היו; תהיינה. אבל דווקא **בשעת** התנגשויות האלו, העלולות להיות קשורות במאסר קצר או ממושך - מפני שניהם לא יחשוש שום לוחם אמיתי - יש לזכור את ייחוד הדרך להגשמה: אמון העם, פתק הבוחר.

משפט צריפין. עתון 'חרות', 28/08/1953.

הדרך של קבוצות סתר אינה דרך להפלת השלטון, אלא להפלה בפח. את זאת הסברנו, השכם והסבר, הערב והבהיר. ובינתיים חל, הודות להתעוררותם של בני החורין בישראל, שינוי חיובי אחר. חלק גדול של הנוער נוכח לדעת, כי הדרך, אנו מתחילה קראנוה היחידה, היא באמת היחידה; והיא מעשית. אכן, יש יסוד ממשי להנחה, שכל הנוער העברי הגיע למסקנה הכפולה, כי מצד אחד, אי-אפשר להפיל את השלטון על ידי קבוצת סתר, ומאידך גיסא, אפשר גם להורידו על ידי פתק הבוחר. לו, חס ושלום היה להיפך, לו חלק ניכר של הנוער היה מאמין, כי אפשר על ידי פעולות מחתרתיות לא נודעות, או על ידי מלחמת אזרחים, להחליף שלטון ולשנות משטר; אך לו הייתה נהרסת האמונה, כי על ידי הפעלת המוני העם, המגיעה לשיאה ולמימושה בהליכה לקלפי אפשר להוריד ולהעלות ממשלה - במקרה זה אף זה אוי לה לאומה. הכרת המוני העם, ובתוכם הנוער, היא אחרת. חלקם של ידידי בהחדרתה רב הוא. גאוות עליו. אני נמנה על אלה, האומרים שבח והודיה על שלמות האמונה, כי בפתק הבוחר אפשר לשנות, לנצח, להגשים.

בשין ובעין 12/07/1957

בעקבות מהומות ואדי סליב שפרצו כנגד משטר מפא"י ערב הבחירות לכנסת הרביעית, הגיב בגין למאורעות, ולצד תמיכתו בטענות המפנינים, התנגד לפרוץ האלימות.

בכל לבי ובכל הכרתי האזרחית הריני אומר למשתתפים בהפגנות האלימות: לא זו הדרך! העם היהודי הקים ממלכה והניח יסודות לחוק צדק ומשפט עוד בימים בהם גויים רבים ואדירים לא ידעו מדינה מהי. ובחדשנו את עצמאותנו עלינו לזכור, כי אפשר להחליף ממשלה ולשנות משטר רק בדרך ההכרעה החופשית, רק בדרך האזרחית: בקלפי, ביום בו עם בן חורין יכול לשפוט, ולהוריד ולהעלות. אל תתנגשו עם שוטרים. אל תפגעו במועדונים. כל מה שהתרחש באחרונה הוא פרי אומלל של משטר מאמלל הבנוי על חלוקת טובת-הנאה, על שיחוד והפחדה והשחתת המוסר האזרחי, ועל אפליה. אולם הדרך לשינוי גזורה. אחת ויחידה היא: לבחור בממשלה חדשה, שתטיב עם כל בני האומה, שלא תרדה בהם אלא תשרת אותם. ואת הקריאה הזו אני משמיע באוזניהם של אנשים, שחיייהם קשים ומרודים, שלבם מר עליהם. להם אני קורא ולכל שאר אזרחי המדינה: אל תתיאשו מן הפורענות; גם הפורענות של משטר מפא"י - אינה אלא חולפת.

**מ. בנין באסיפת המונים במעברת חוטר: "אל תפחדו מפני מפא"י! עמדו על זכויותיכם!" עתון 'חרות', 23/07/1959.**



### הפרדת הרשות המבצעת והמחוקקת.

עליונות המשפט היא אבן השתיה עליה נסמכת דמוקרטיה פרלמנטרית, אך היא אינה העמוד היחיד בבנין. נוספת לה בניית מארג של איזונים ובלמים, זאת על ידי הפרדת הסמכויות בין הרשויות ודאגה לאופוזיציה חזקה, שיחד מהווים מנגנון רחב שבאמתחתו האזרח הפשוט יכול לחסות ולבנות את חייו.

לאחר שאנו שפכנו את דמנו למען החרות - החרות יקרה לנו מאד. משום כך אין זה מקרה כי אנו היינו הראשונים להכריז בגלוי על זכויות האזרח והאדם במדינה - זכויות המבוססות על מגילות החרות הצרפתית והאמריקנית. המדינה אינה מטרה בפני עצמה כי אם אמצעי לפתור בעיות יסוד של אזרחיה ולהבטיח שלום וקידמה לעם. אנו מתנגדים לכל נסיון לזהות את הממשלה עם המדינה. ממשלות באות והולכות אך מדינה לעולם קיימת. אפילו יקרה כי מדינה תיחרב זמנית - אך האומה חיה לנצח. משום כך הגנו נלחמים להפרדת שלש הרשויות במדינה - הרשות המחוקקת, הרשות המוציאה לפועל והמשפט, למען תהיה בקורת מתמדת וקפדנית על השליטים שצריכים להיות משרתי האומה והמדינה.

עדיין אין שחרורנו מלא, מלחמתנו טרם הסתיימה. עתון 'חרות', 10/12/1948.

...וישנו יסוד שני בחוקת המדינה, הרוצה להיות מדינת-חוק ומדינת-חופש. אבותיה הרוחניים של המהפכה הצרפתית הגדולה נסחווה, ושאר העמים שוחרי החופש, קיבלוהו. היסוד היא: הפרדה. הפרדה בין שלש הרשויות הקיימות במדינה, שאין רשות המחוקקת, בין רשות המוציאה לפועל ובין הרשות המשפטית. מונטסקיה ושאר חכמי המדינה הבינו, כי רכוז השלטון בכל שלשת השטחים: החקיקה, הביצוע והמשפט, כמוהו כהפקרת האדם והאזרח לחסד או לשבט בידי הכת השלטת או היחיד השליט.

העצמאות העברית קמה מחזון מעטים, בעמל בונים ובדמי לוחמים 20/10/1948

הדאגה להפרדת רשויות אינה תאורטית, במרכזה מלאכת מחשבת, המכוננת שלטון שבבסיסו מנגנוני בקרה וריסון המסייעים בשמירה על חרותו של האזרח ומניעת 'דריסתו' על ידי מוסדות המדינה.

כמחוקק הקפיד מנחם בגין על קידום ובירור פרטי הפרטים בחוקים המעצבים את המערכת השלטונית, על ידי הגדרת סמכויותיה. על כן נאבק בגין, לאורך שנים, להסדרת מעמדם ואחריותם של בעלי תפקידים ברשויות השונות (כדוגמת הצעת החוק לרציפות

תפקידים של יו"ר הכנסת ונשיא המדינה, שבגין הגיש ועליה עמל במשך שנים, במליאת הכנסת ובוועדת חוק, חוקה ומשפט. לעיתים בניגוד לעמדת הממשלה ולפעמים על ידי השגת פשרה עם הקואליציה; נוהל הרכבת הממשלה ומועד קריאת נציגי הסיעות אל הנשיא; הזמן הנדרש לקבלת התפטרות של נשיא או שר; מינוי שרים שאינם חברי כנסת לממשלה).

...אנו דנים היום באוסף הוראות ישנות ובתוספת סעיפים רעים, הנקראים יחדיו "חוק יסוד: הממשלה".

נתחיל בסעיף הראשון, הקובע כי הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה, והיא עושה בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בחוק על רשות אחרת. זהו גידול-פרא מבחינה קונסטיטוציונית. אילו הלכו מנסחי הצעת החוק בדרכו של מחבר הספר המפורסם "רוח החוקים", מונטסקייה, שתורתו לא נתקבלה במדינה בה חיפשה, אך אומצה במדינה מעבר לאוקיינוס – בוודאי היה צורך לקבוע סעיפים בכל חוק יסוד בנוגע לרשויות המדינה. מה עשו בהתאם לתורתו של מונטסקייה המחוקקים האמריקאיים? בחוקה שלהם הם כתבו בסעיף הראשון:

*All Legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States*

בסעיף השני הם כתבו:

*The Executive Power shall be vested in a President of United States*

ובסעיף השלישי הם כתבו:

*The Judicial Powers shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish*

נחפש הוראות חוק כאלה בחוקים יסודיים ובחוקי היסוד שלנו.

חוק יסוד: הכנסת מתחיל בהוראה הבאה: "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה". אמנם כן, האופוזיציה דרשה כי הסעיף הראשון יגדיר את מעמדה ואת תפקידיה של הכנסת, בייחוד מבחינת נשיאת ריבונות העם. אך תומכי הממשלה דחו את הצעותינו בעקשנות. המלים "הכנסת היא הרשות המחוקקת של המדינה" ומשום כך אלה הם תפקידיה – אינן מופיעות כלל בחוק יסוד: הכנסת.

יש לנו חוק בתי-המשפט. הוא לא כונה "חוק יסוד", אבל הוא בוודאי חוק יסודי. והסעיף הראשון שלו אומר: "מקום מושבו של בית-המשפט העליון הוא ירושלים, ואזור שיפוטו הוא שטח המדינה כולה". אין סעיף פותח הקובע כי בית-המשפט העליון ושאר בתי-המשפט הם הרשות השופטת של המדינה.



אילו היו בשני החוקים ההם מופיעים סעיפים ראשונים כאלה, היה הגיון לכתוב שהמשלה היא רשות מבצעת. אבל באין סעיפים כאלה, מה הטעם ומה ההצדקה בחוק יסוד אחד לקבוע שיש לנו רשות מבצעת? היכן, בחוק, הרשות המחוקקת? היכן, בחוק, הרשות השופטת?

הסעיף הזה אין בו גם דיוק מבחינה משפטית. המשלה, אדוני היושב-ראש, איננה הרשות המבצעת. היא רשות מבצעת. על-פי סעיף 11 לחוק יסוד: נשיא המדינה יש לנשיא תפקידי ביצוע מובהקים. אבל אם כתוב שהמשלה היא הרשות המבצעת, היחידה, בהא הידיעה – היכן מקומו של הנשיא, לא כיחיד אלא כמוסד, בעל תפקידי ביצוע, כלפי פנים וגם כלפי חוץ?

סעיף זה הוא מה שנקרא בלעז "Sweeping Clause". הוא נותן לממשלה הנקראת כביכול "הרשות המבצעת" כל סמכות שלא נכתבה בחוק לגבי רשות אחרת. זהו סעיף מסוכן מאד מבחינת הביקורת של הכנסת על המשלה. הכנסת לעולם לא תוכל להבטיח בחוק או בדין כל פעולה העלולה להיות מבוצעת על-ידי המשלה. ואם החוק ישאיר את הדברים האלה פתוחים – הרי לפי סעיף זה כל דבר שתעשה המשלה – בשמה של המדינה תעשה.

מן הטעמים הללו אנו מציעים למחוק את הסעיף הזה. וכפי שמתחיל חוק בתי-המשפט, וכפי שמתחיל חוק יסוד: הכנסת – כן אני סובר שעלינו להתחיל את חוק יסוד: המשלה, במלים "המשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת", או אולי "מקור סמכותה של המשלה – אמון הכנסת".

חוק יסוד: המשלה. עתון 'היום', 02/09/1966.

אחד מן המאבקים שעשויים להאיר מעט מהחשיבות שמנחם בגין העניק למנגנוני בקרה לרשות המבצעת, היא סביב הגדרת סמכויותיו של נשיא המדינה (סוגיה היסטורית בפני עצמה, שלמערכת היחסים המתוחה בין הנשיא הראשון, חיים וייצמן, וראש המשלה הראשון, דוד בן-גוריון, חלק לא מבוטל בעיצובה).

יום י"ז בשבט תש"ט, 16 בפברואר 1949. באסיפה המכוננת למדינת ישראל מתקיים דיון על חוק המעבר המכונה, לשם תפארת המליצה, החוקה הקטנה. בהגיע תור הסעיף, הדהן בסמכויותיו של נשיא המדינה, העתיד להיבחר, נאמרים, בדיון ההוא, בין השאר הדברים הבאים:

"אשר לסמכותו של הנשיא: הסמכות שנקבעה לנשיא בהצעת המשלה, והסמכות המוצעת לפניכם על ידי הרוב של הוועדה, היא מוגבלת ביותר. היא מוגבלת אפילו בהשוואה לסמכות הניתנת לנשיאים גם במדינות, אשר בהן אין הנשיא ראש הרשות המבצעת, כמו באמריקה: גם במדינות הללו, בהן הנשיא רק מסמל את המדינה, מייצג אותה כלפי חוץ וכדומה, ניתנת לו סמכות רחבה בהרבה מזו המוצעת לנשיא המדינה העברית... אנחנו מדברים ברגע זה על מוסד הנשיאות,

המוסד העליון במדינה, ועל כן אין לקשר את הסמכות הניתנת לו לאיש זה או אחר. היום או מחר ייבחר נשיא זה, בעוד זמן מה יתכן שייבחר נשיא שני. אמנם, אנחנו קובעים לפי שעה רק חוקת מעבר, כלומר לא את הקונסטיטוציה גופה, אלא את סדרי החקיקה של חוקת היסוד. יתכן שהכנתה תדרוש זמן רב. על כן עלינו להניח יסודות בריאים לממשל עברי”.

ולהלן:

משום כך הצענו שלנשיא המדינה תנתן הסמכות לעכב (בפרוטוקול הרשמי כתוב “להוציא”, אך ברור. כי לא היתה זו אלא שגיאת דפוס. שלא תוקנה) באופן חד-פעמי חוק חיוני שיתקבל על ידי האסיפה המכוננת, או, כפי שהיא תיקרא, “הכנסת הראשונה”. זוהי בעיה חשובה ביותר. עלינו לדעת, כי ברוב המדינות בעולם קיימים שני בתי. זוהי התפתחות מדינית וחברתית מזה ימים רבים, ואין היא מקרית. חכמתם המדינית של עמים” מנוסים בחיי מדינה וממשל, ציוותה עליהם להקים שני בתי מחוקקים ולהוסיף עליהם לפעמים עוד סמכות מחוקקת מסוימת מטעם ראש המדינה; ההנחה היא שגם נבחרי העם יכולים לפעמים לשגות גם לאחר וויכוח ודיון, ועל כן חובה לתת להם את האפשרות לדון שנית. אף בדברים שכבר החליטו עליהם. לנו אין בית שני... תהא זאת מהחכמה המדינית לתת לבית (היחיד) שהות נוספת לדון באותו חוק שנתקבל על ידו. משום כך אנו מציעים שלנשיא תינתן זכות עיכוב לחוק שנתקבל על ידי הבית. אין זאת זכות וויטו מוחלטת... גם אין זאת אותה זכות וויטו הקיימת באמריקה, בה הנשיא ראשי פעמיים לעכב את החוק... זוהי זכות עיכוב חד-פעמית. והיה אם הבית מחליט שנית וקבל את אותו החוק עצמו, אזי הנשיא יחתום עליו והחוק יכנס לתוקפו”.

זהו הרעיון של מה שנקרא בלעז וויטו סוספנסיבי, או בעברית פשוטה, לאו משהה, בלי הצורך, למען ביטולו על ידי בית המחוקקים, ברוב של שני שלישים, הקיים בארצות בהן נהוגה מידה של הפרדה, לא רק של אבחנה, בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת.

גלגולי חוקים. עתון 'חרות', 15/06/1962.

## הרשות המחוקקת - כנסת ישראל

במשך כל שנות פעילותו הציבורית העניק מנחם בגין כבוד רב לכנסת ישראל, לסמכויותיה כגוף המחוקק בישראל, ולתפקידה כמייצגת וכמעצבת את דעת הקהל בישראל

כל דימוקרט ופרלמנטרי אמיתי - והן אין דמוקרטיה בלי פרלמנט חפשי - יודע, כי שלשה הם תפקידיו העיקריים של בית נבחרים במדינה חפשית, הלא הם: לתת חוקים למדינה, לפקח על ממשלתה ולהשפיע על דעת הקהל בה. התפקיד השלישי אינו פחות חשוב משני קודמיו. מי שרוצה לשלול אותו, ועמן את

השליחות של כל פרלמנט ראוי לשמו, מדבר על דיבור "לרחוב"; מי שמחייב אותו, יצביע על השפעה מתמדת על דעת הקהל של אומה בת חורין הנקראת להכריע, לא רק ביום האחד של הבחירות, בין דעות שונות, אשר בלעדיהן אין החופש אלא מלה בכפל-הדיבור הנודע.

"א באייר וט' באב, עתון 'חרות', 18/05/1962.

זוהי אחת השעות הגדולות של הפרלמנט שלנו. מדי פעם בפעם, כוותיק בבית הזה, אני טוען באזני החברים שבדרך כלל בכל בית-נבחרים דמוקרטי הימים ימי קטנות: מעשי חקיקה, דיון על מס, על עיריה ועוד. אבל יש יום או יש לילה או יש שעה שבהם כל הגדולה, התפארת וההוד של פרלמנט חפשי ודמוקרטי עולים לנגד עיני כל האומה, לנגד עיני כל העמים. זהו הלילה, אלה היומיים, זוהי השעה. אין כופין ואין אונס. גם הבוקר תצביע הכנסת על-פי רצונה שלה והחלטות סיעותיה החפשיות - ויש סיעות שחבריהן יצביעו לפי הכרתם והחלטתם הם - וההכרעה תהיה גורלית, רבת משמעות ובלא הפרזה ניתן לומר, היסטורית, כי אנו עומדים, כפי שאנו מאמינים, לפני מפנה, לפחות, ביחסים בין שני עמים מזרח תיכוניים מתוך תקווה שהוא יהיה יסוד למפנה בינינו לבין האחרים. הנה זכינו לשעה גדולה בחיינו הלאומיים הפרלמנטריים. אשרינו שזכינו לשעה זאת.

הישיבה המאתיים-ושבע של הכנסת התשיעית יום רביעי, כ"ב אדר תשל"ט 21 מארס 1979 - הודעת הממשלה על חזרה השלום בין ישראל ובין מצרים - תשובת ראש הממשלה.

המשטר שלנו הוא של דמוקרטיה פרלמנטרית. דבקנו בה בכל לבנו. אמנם כן, אנו יודעים, שעל הדמוקרטיה הפרלמנטרית עברו משברים קשים בין שתי מלחמות, ומשברים אלה הולידו משטרים טוטאליטאריים שהיו למשטרי דיקו, הרס, רצח ודמים; גם אחרי מלחמת העולם השנייה, כאשר בעקבות הצ'ארטר האטלנטי ומגילת האו"ם והקרבנות הרבים שנתנה האנושות למען חירות האדם, למען השמדת אויבי האנושות, היתה הנחה ותקווה שהדמוקרטיה, ידה תהיה על העליונה ברוב חלקי תבל, אם לא בכולם. לצערנו לא זו המציאות בימים אלה.

אדוני היושב-ראש, קיימות היום 151 מדינות, ומהן רק 35 הן מדינות דמוקרטיות; כלומר יש בהן בחירות חפשיות, מפלגות שונות, חירויות הפרט ועליונות המשפט. קצת פחות מ-80% מהאנושות חיים תחת רודנות ממין זה או מסוג זה. רק קצת יותר מ-20% נהנים מאותם ערכים שדבקנו בהם בכל לבנו ובכל נפשנו, שהם גם אנושיים וגם לאומיים. אבל יש לומר: אשרינו שאנו נמצאים בתוך המיעוט הזה, שהוא המיעוט החפשי בקרב האנושות.

החירות האנושית נמצאת בהתקפה מתמדת, כפי שאנו רואים גם בימים אלה, ואומות חפשיות מעטות שנתורו חייבות כולן להתלכד כדי לעמוד על המשמר

למען החירות שתישאר, ובבוא היום, ברצון האדם בן- החורין, היא תנצח. זוהי תקוותנו, זוהי אמונתנו.

אדוני היושב-ראש, על בעיותיה של הכנסת לא אדבר. אני מייצג את הרשות המבצעת, וכבודו התייחס אליהן בתקיפות רבה ומשכנעת. אבל אני מבקש להעיד כי ביקרתי בארצות רבות וראיתי בתי נבחרים רבים מאוד. מתוך השוואה יכול אני לומר, בלי הפרזה, שהכנסת היא אחד מבתי המחוקקים הטובים בעולם. כמובן תמיד יש מה לתקן, על כולנו לתת את דעתנו אל אשר יש לתקן.

...אדוני היושב-ראש, מה אאחל לכנסת ביום הולדתה ה-30? דור הולך ודור בא, והכנסת תישאר על כנה, כי היא נושאת ביטוי לריבונות העם החפשי בארץ-ישראל. יהי רצון שבכנסת התשיעית ובכנסות הבאות נהיה עדים, יהיו בני עמנו עדים, להצללתם ולעלייתם של כל אחינו הנמצאים בארץ סבל ושביה. יהי רצון שתהיה בימינו ובימים הבאים שיבת-ציון של מיליונים יהודים מן המערב ומן המזרח גם יחד.

ותפילה נישאת מעמקי הלב: יהי רצון שעוד בכנסת התשיעית נזכה כולנו לשלום בארץ-ישראל ומעבר לה.

**הישיבה המאה-ותשיעים-ואחת של הכנסת התשיעית יום שני, ט"ו שבט תשל"ט 12 פברואר 1979 שלושים שנה לכנסת, תש"ט-תשל"ט.**

לפי השקפתו של מנחם בגין, הסחר מכר הפוליטי המוכר לנו היום, הכולל מעבר של חברי כנסת מסיעה לסיעה, או שינויים מהותיים במדיניות המפלגה בניגוד לעמדותיה ערב הבחירות, מהווים חריגה מההליך הדמוקרטי התקין. זאת משום שבבסיס היחסים שבין העם לנבחריו ניצב האמון שנתן האזרח, העירני והפוליטי למפלגתו, על מצעה, חבריה ועבודתם הפרלמנטרית.

בסעיף 5 הוברר שראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת. אולם חבר ממשלה – לאו דווקא. סעיף זה מתחבר עם סעיף 21(ב), הקובע כי אם שר שהוא חבר כנסת, מתפטר מכהונתו בכנסת, רואים אותו כאילו התפטר מן הממשלה. כידוע לכנסת, סעיף זה נלקח מחוק אשר הכנסת החמישית בשלהי קיומה קיבלה אותו, על-פי יזמתה של האופוזיציה הראשית. אולם אנו שמנו לב שהממשלה עקפה את החוק בטרם נתכוננה. זוהי דוגמה רעה מאד לאזרח אם הממשלה מלמדת אותן מה שניסה פעם ללמד אותו - איך נאמר - "עורך-דין פינתני". לאמור, שהחוק נוצר כדי לעקוף אותו. כוונת החוק, כפי שנתקבל בכנסת החמישית, היתה שאין לסבול מצב שבמשטר פרלמנטרי תקום ממשלה אקסטרא-פרלמנטרית, אם לא ברוב, הרי בחלק ניכר של חבריה.

ודאי, גם חבר כנסת אשר הוא חבר ממשלה, המתפטר מן הכנסת - ועל-ידי כך הוא מתפטר מן הממשלה - יכול לשוב ולהיות חבר ממשלה, אבל אז תצטרך הממשלה להסביר לכנסת מדוע התפטר ממנה ונשאר יושב בשורה ראשונה. אין

שום הסבר אחר אלא נסיון הערמה על רצון הבוחר כדי להכניס חבר אחר ברשימת המועמדים של סיעה מסויימת. מתפטר חבר הממשלה מתפקידו בכנסת וחוזר לממשלה. זהו הסבר קלוש מאד, פוגע מאד, ואני משער שהממשלה תחשוב פעמיים - וכל ממשלה צריכה להרבות לחשוב - לפני שהיא תעשה צעד כזה.

...הממשלה, כפי שנתכוננה, עקפה את החוק ובטרם קיבלה את אמון הכנסת, מספר חבריה שעמדו להתמנות למיניסטרים, התפטרו מן הכנסת ונשארו בממשלה. בלמדנו מן הנסיון אנו נציע בסעיף 5, אדוני היושב-ראש, שאמנם שר יכול שיהיה מבין חברי הכנסת או מחוצה לה, ובלבד שמספר חברי הממשלה, שלא מבין חברי הכנסת, לא יעלה על שניים.

בישיבת פגרה חגיגית של הכנסת הצעת חוק יסוד: הממשלה - לוועדת החוקה, חוק ומשפט. עתון 'היום', 01/09/1966.

### ראש הממשלה מ. בגין:

אדוני היושב-ראש, מורי ורבותי חברי הכנסת, בבחירות חופשיות מכל לחץ, בבחירות דמוקרטיות שהן למופת לעמים רבים, נתן לנו הציבור מנדט, לא "מוסרי" אלא ממשי ומוסרי כאחד, להרכיב, יחד עם שותפים קואליציוניים, ממשלה חדשה בישראל. אמון זה ניתן לנו בפעם השנייה, אחרי ארבע שנות שירות. איש אינו יכול עוד לטעון כי החלפת הממשל בישראל בשנת 1977 היתה, כפי שנאמר לא אחת לפני הבחירות, אפיזודה, או בעברית פשוטה, תופעה חולפת.

...אדוני היושב-ראש, ראש האופוזיציה פתח את נאוומו במלים אלו, שהוצאתי אותן מהסטנוגרמה הרשמית של הכנסת: "אני מדבר בשם הסיעה המייצגת את המספר הגדול ביותר של בוחרים לכנסת העשירית." שמעתי ונדדהמתי. מנין לקחת את הקביעה הזאת, ואיך הוא הרשה לעצמו להשמיע אותה באוזני הכנסת? אני יודע את המספרים הרשמיים מטעם ועדת הבחירות המרכזית. הם אומרים, שהמערך קיבל בציבור האזרחי 536,708 קול, והליכוד - 718,941. הפעם אני מציין גם את המאות. אלה המספרים הרשמיים שסופקו לי על-ידי ועדת הבחירות המרכזית.

### שמעון פרס (המערך):

תוסיף על זה את הקולות של ר"ץ.

### ראש הממשלה מ. בגין:

חכה בסבלנות. האם אתה מתאר לעצמך שאשכח את הגברת אלוני? הייתכן דבר כזה? פעם הזכרתי לה ששר האוצר המנוח, ספיר זיכרונו לברכה, קרא לה "שולה'לה". היא אז אמרה לי: הוא אהב אותי. אני אז אמרתי: גם אני. האם אני אשכחנה?

ובכן אלה המספרים הרשמיים ההבדל הוא של יותר מ-10,000 קול.

...ובכן איך הוא יכול היה לומר דבר כזה? מדובר ביותר מ-10,000 אזרחים. אני רוצה להדגיש, כי בהביאי לפני-הצהריים את המספרים, לא הבאתי בחשבון את החיילים. הפעם החיילים כלולים. איש אינו יודע את מספר המצביעים בקרבם, פירושו של דבר, את המספר הסופי של המצביעים. בעינינו כל אדם הוא עולם ומלואו. האם יותר מ-10,000 קולות של אנשים נמחקים? זו הסיעה שקיבלה את המספר הגדול ביותר של קולות. אז חיפשתי וחשבתי: אולי חבר הכנסת פרס צירף אל הקולות שקיבל המערך את הקולות שקיבלה ר"ץ? גם אז לא משתלב יפה. מדוע? ר"ץ, על-פי המספרים שקיבלתי, קולותיה הם 27,921. יחד עם 708,000 זה 735,000 קול. אז אפילו פה יש איזה חסר.

...אבל לא זה העיקר. העיקר הוא, שהגברת אלוני הצטרפה למערך, ומאז יש למערך 48 מנדטים. אני מסכים לזה. אבל היא העבירה אליכם 27,000 קולות? היא עשתה משאל-עם בקרב מצביעיה? היא שאלה את דעתם, האם הם מסכימים להצטרף למערך?

**דב זכין (המערך):**

אריק שרון עשה משאל עם?

**ראש הממשלה מ. בגין:**

דב'לה, זה לא נאה, אני זוכר לך זכות נעורים. זה לא נאה, אני הרי לא פגעת באיש. אני הרי אסתדר אתכם. אתם יודעים מהניסיון. אלא מה? אתם צועקים קצת. ומה יצא מזה?

גברת אלוני, אני רוצה לשאול אותך במישרין: את שאלת את מצביעיך אם הם מסכימים להצטרף למערך? את מכירה מי הם? את יכולה לשאול אותם? לו הם רצו להצביע בעד המערך, למה הם רצו לר"ץ?

**שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח ולשלום):**

אדוני ראש הממשלה - - -

**ראש הממשלה מ. בגין:**

אני מסכים שתשאלני שאלה.

**שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח ולשלום):**

במערכת הבחירות הודענו לציבור, שאנו נשתף פעולה עם המערך. אם יזדקק לקולותינו כדי להיות כוח נגד הליכוד, אז נעשה אתו יד אחת. היתה הודעה מוקדמת שלנו בנושא זה במערכת הבחירות.

### ראש הממשלה מ. בגין:

הגברת אלוני, זיכרוןך לא עמד לך הפעם. אני זוכר בדיוק את הודעתך. אתם הודעתם במערכת הבחירות, שאתם תתמכו בממשלה שתקום בהנהגת המערך. ואם קולותיכם יהיו דרושים כדי שהמערך יוכל להקים קואליציה, תיתנו את קולותיכם למערך. לא הזכרתם אפילו במלה אחת, שאתם תצטרפו למערך, בין לחלוטין ובין בתור סיעה. לא שאלת את בוחריך, ואני לא אומר שהם לא מסכימים, אולי הם מסכימים. בינתיים, היות שאני קורא מספר ניכר של עיתונים, קראתי מספר ניכר של מכתבים המוחים נגד הצעד שלך, והם מצביעי ר"ץ. הם אמרו לך במכתבים אלה: גברת אלוני, את לא שאלת אותנו.

### שולמית אלוני (תנועה לזכויות האזרח ולשלום):

אתה מספר לי? אני יודעת.

### ראש הממשלה מ. בגין:

הם מיחו בידך. אז מה אתה מצרף, מר פרס? את הגברת אלוני צרף. כל הכבוד לך וכל הכבוד לך. אבל את הקולות שלה אתה יכול לצרף? באיזו זכות? מי נתן לך זכות כזאת? בקיצור אתם רבותי קיבלתם 536,708 קולות והליכוד קיבל 718,941 קולות. הליכוד הוא המפלגה הראשונה בישראל, ואתם נשארם המפלגה השנייה בישראל.

אתה יודע, שמעון, כמה שנים אני ישבתי על הכיסא הזה? - 12 שנה. שיהיה לך לבריאות. מקום לא רע.

הישיבה השביעית של הכנסת העשירית יום רביעי, ה' באב התשמ"א 5 באוגוסט 1981 - הודעה על הרכבת הממשלה.

## יחסי רשות מחוקקת - רשות מבצעת

מרכיב מהותי בחוקי המשחק של 'איזונים ובלמים' במשטר הדמוקרטי בישראל הינו הכנסת, הרשות המחוקקת, שמעניקה או מסירה את אמונה, לפי רוב הידיים באלם, בממשלת ישראל.

המתיחות המתמדת שבין הממשלה, או הרשות המבצעת' לנבחרי הציבור, היא מאבני היסוד של הדמוקרטיה הישראלית ושל שיטת האיזונים והבלמים הנהוגה בה.

האמת היא כי אין הפרדה מוחלטת בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, אף לא תחת משטר נשיאותי הקיים באמריקה, משום שהממשלה מציעה חוקים והרוב בבית המחוקקים מאשרם או מפילים. מכל מקום, יש תמיד שיתוף פעולה מלא והדוק מאוד בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת.

...הממשלה הזאת, כפי שאמר מר שרת, נמצאת במצב מיוחד, ואנו יודעים כי היא נמצאת במצב מיוחד. היא כבר התפטרה. הבית הביע לה אי-אמון; פעם שניה אי-אפשר להביע אי-אמון. במשטר פרלמנטרי, כאשר הממשלה עושה מעשה שאינו מוצא חן בעיני בית המחוקקים, אזי מציעים הצעה להביע לממשלה הזאת אי-אמון. בהתקבל הצעה זאת על ידי הרוב בבית המחוקקים, מבינה ממשלה שהחלטתה בטלה ומבוטלת וקמה ממשלה אחרת. אולם מהו המצב אצלנו? אנו כבר הבענו לכם אי-אמון, ואתם ממשלה מפורטת, אין מאחוריכם רוב בפרלמנט הזה; אתם ממשלת מעבר; אתם ממשלה בפועל. כל השמות האלה אינם מעניינים אותנו, אבל אין אליכם און בבית זה! אילו היה לכם רוב והייתם מטילים את חוקי החרום בודאי היה הרוב מציע לפטר אתכם - והיינו מביעים לכם אי-אמון - ואחרי זה הייתם נופלים יחד עם מחנה הריכוז שלכם. אולם את הפעולה הפרלמנטרית הזאת כבר אי-אפשר לעשות, אי-אפשר להביע לכם אי-אמון, ואתם הנמצאים במצב המיוחד הזה עושים פעולות, המקוממות את נפשו של הרוב בבית המחוקקים, כפי שהוכח על ידי ההצבעה הזאת. האם תטענו כלפינו: דווקא משום שאין לנו הרוב, מותר לנו לעשות כל דבר נגד דעת הרוב? הפילוסופיה הזאת כבר יותר מדי מרחיקה לכת. דווקא משום כך - לא רק זכותה אלא גם חובתה של הכנסת לפקח על כל פעולה ופעולה שלכם. זהו המצב הקלסי שבו הזכות שלנו לפקח על הופכת להיות חובה. כל פעולה אדמיניסטרטיבית - גדולה או קטנה - נעלים או גבינה - ובעיקר מחנה ריכוז - יכולה לעמוד לדיון, והחלטת הרוב היא החלטת הכנסת ועליכם להוציאה לפועל.

...אני מציע לכם רבותי, שתתרגלו לקבלת החלטות נגדכם, ובל תלכו בדרכו של אריאס, נשיא פנמה: מבחינה קונסטיטוציונית אין אפילו צל ושמץ של ספק שהכנסת מוסמכת לקבל החלטות ולהטיל עליכם את ביצועה ביחוד שאתם התחייבתם בפני עם ועדה פה בכנסת לקיים את ההחלטות. ואין זה מקרה שאנחנו דברנו גם על חוקים וגם על החלטות. כי זהו ההבדל היסודי בין משטר



פרלמנטרי ובין משטר נשיאותי. במשטר פרלמנטרי כל בית מחוקקים גם מחוקק חוקים וגם מקבל החלטות והחלטות מחייבות את הממשלה.

מ. בגין פנה אתמול לממשלה במליאת הכנסת: החלטת הרוב היא החלטת הכנסת - ועליכם להוציאה אל הפועל. עתון 'חרות', 29/05/1951.

מה הוא החשוב והעיקר בפרשה קטנה זו? היחסים בין פרלמנט לבין ממשלה, בין המחוקק לבין המבצע, בין המחליט לבין העושה, בין המפקח לבין המבוקר, אינם פשוטים במדינה דמוקרטית; הם מורכבים, לעתים אף מסובכים. אך אוי לה לדמוקרטיה, אם הפרלמנט, אם בית הנבחרים והמחוקקים, מוותר, בגדולות כבקטנות, על סמכותו ועל מעמדו כלפי הרשות המבצעת לענפיה. אבדיקציה זו פרושה סוף, או ראשיתו, של החיים הדמוקרטיים. המושג Abdicatio נלקח מן החוק הרומי העתיק. פרושן הפשוט הוא הכרזה כי משהו אינו שייך למישהו. ושם, ברומי הקדמונית השתמשו ב־Ablatio להורשת בן משפחה, במובן המקורי של מלה עברית זו, כלומר לביטול זכות הירושה של הבן, הירש בכח. במרוצת הימים כמו ביחס למושגים אחרים, חל שנוי במובנה של האבדיקציה והשמוש בה. היא חלה על מלך, המוותר על כסא המלכות, ובימים עברו, על השלטון, בין מרצונו החפשי ובין מתוך אילוץ, גלוי או סמוי, בין בשמו ובשם צאצאיו ובין בשמו לטובת אחד מהם. בזמננו אין עוד אלא מלכים מעטים, ומלכותם, לעתים רחוקות, פרושה שלטון. אמנם נזכרנו בימים אלה במאורע האבדיקציה, החפשית למחצה, של המלך אדווארד השמיני, הדוכס מווינדזור, בעלה של הגברת סימפסון. אבל ביחס לרוב המלכים, בני דורנו, יש לומר, אם מותר, כי העמים עשו להם Abdicatio במובן מסויים של המשפט הרומי, או במלים פשוטות גרשו אותם וביטלו את זכות הירושה של בניהם ובני בניהם. אולם בימינו קמה תופעה של אבדיקציה מסוג אחר, כוונתי לויתור, חד-פעמי או שיטתי, חלקי או מוחלט של הפרלמנט על סמכותו בנושא הרבונות של אומה החפשית לבחור. ראינו תופעה זו בשנות העשרים באיטליה, בטרם מוסוליני והפשיזם ישתלטו לחלוטין על ארצו של גריבלדי. ראינוה, מתוך זעזועים הרבה יותר חמורים בשנות השלושים בגרמניה, בדמדומיה של שארית הדמוקרטיה הווימארית, עוד בטרם יוצת הבנין, בו שכן הרייכסטאג, והוא עצמו יעל באש וייעלם כעשן. וכך בארצות רבות, על סף מלחמת העולם הראשונה, בתקופה שבינה לבין השניה, וכן אחרי זו האחרונה. זאת ראינו ולמדנו: אבדיקציה מלכותית יכולה להיות, אף אם לא תמיד היתה, ראשית בנין הדמוקרטיה; אבדיקציה פרלמנטרית היא התחלת החרבתו. לפיכך חייב פרלמנט בכל מדינה, בה בוחרים ולא רק מטילים פתקים, להיות קנא לסמכותו ולהקפיד עליה יום יום לבל יבולע לה. לפי טבע הדברים, תלויה הקפדה חיונית זו מעיקרה ברוב, כי אם הוא יהיה מרצונו החפשי כביכול, למציית לרשות המבצעת ולמצדיק הדין, בכל התנאים, על כל מעשיה, אף אלה הסותרים את החוקים ואת ההחלטות, המתקבלים בפרלמנט, יתחיל בזה, או יושלם, תהליך הויתור ממית החופש. אבל מבחינת התקוה, לבל תפוס, גדולה

היא זכותו של המיעוט האופוזיציוני וקדושה חובתו לא להסכים לויתור הזה, או לא להשלים עמו, או, אם ניתן, לא להרשות אותו.

המחוקק והמבצע. עתון 'חרות', 22/12/1961.

...מסתבר, כי בעוד לא תיתכן דמוקרטיה בלי בחירות, הרי בחירות כשלעצמן אינן אופייניות למשטר דמוקרטי ואינן מבטיחות אותו כלל. בעזרת המכשירים העתיקים והכלים החדשים אפשר לקיים בחירות ולא להותיר זכר מן הדמוקרטיה. כך קורה בעריצויות למיניהן, במזרח ובמערב, תחת הקומוניזם או נגדו, מתוך כניעה לקרמלין או מתוך התקוממות לו. שנית, מתברר, כי בעוד אין דמוקרטיה בימינו בלי בית נציגים נבחרים, הרי הקמתו, אך קיומו של בית כזה אינם מבטיחים כשלעצמם אורח חיים דמוקרטי. בעזרת המכשירים והכלים הנודעים אפשר לתת לבחור, אף לכנס, בית נציגים כזה ולא להשאיר מן הדמוקרטיה אלא את הלעג לענייה...

משתי המסקנות השליליות הללו עולה מסקנה שלישית, חיובית. יוצא בתוקף ההתבוננות במציאות העולמית כי המבחן האמיתי, הגלוי לעין, לדמוקרטיה הוא בהפעלה המתמדת של ניגוד ושותפות, או להיפך של שותפות וניגוד. בין בית הנבחרים לבין הממשלה. ניגוד בלבד ביניהם, תוצאתו הרס; שותפות בלבד ביניהם, משמעותה עריצות. ניגוד ושותפות - זו נשמת החרות המדינית, הוכחה לקיומה, ערובה להמשכה. זו הסתירה הבונה. היא סותרת עריצות; היא בונה דמוקרטיה. כיצד פועל העקרון המשולב של ניגוד ושותפות בארצות, מהן כדאי ללמוד, בתוך שליש האנושות המצומק?

באנגליה מתבטאת השותפות בכך, שבדרך כלל נהנית הממשלה מתמיכת הרוב, ממנו היא יצאה. אף על פי כן, איך פועל הניגוד? אין זו שאלה של האופוזיציה, על מעמדה המוכר, אשר משקלה הייצוגי, הוא אמנם לא תמיד, אך בדרך כלל, גורם המרסן כל נטיית התנשאות של השליטים החולפים, הקרויים, אף בפי עצמם, הממשלה דהיום, ללמדך, כי מחר תהיה, לא אולי אלא בוודאי, ממשלה אחרת. אף נוהל הדיונים מבטיח את הניגוד המועיל. הודות לו, עומדת למעשה הממשלה, וכל אחד מחבריה, בפני חקירה ודרישה, כמעט מתמדת, של בית נבחרים על כל חלקיו (אחרי בחירות המשנה האחרונות באנגליה, מוטב להיזהר ולא לומר: על שני חלקיו; מי יודע, אם עוד בשנות הששים לא ישוב הפרלמנט הבריטי להיות תלת-מפלגתי הלכה למעשה?) בווסטמינסטר אין מסתפקים בשאילתא בכתב ובתשובה מינסטרילית כזו ובשאלה נוספת אחת של השואל הנכבד. אמנם השואל עצמו אינו מציג אלא קושיה נוספת אחת, אבל לראשי הסיעות ניתנת זכות מסורתית לקום ולשוב ולהקשות. יש ואחד המיניסטרס, או הראשון בהם, עומד באש צולבת של חקירה חוזרת, המזכירה מעין דרישה שתי וערב. כך לומד השליט דהיום להיזהר במעשיו ובדבריו גם יחד. והעם המתבונן לומד דמוקרטיה.

באמריקה ישנה הפרדה בין השלטון המבצע לבין בתי המחוקקים. הוא אינו יכול לפזר אותם; הם אינם יכולים להוריד אותו. שם אין ברירה אלא לקיים את הסתירה הבונה. הניגוד והשותפות, בין הרשות המחוקקת והמפקחת לבין הרשות המבצעת והעושה, הם ממש מצוות הקונסטיטוציה; הם חכמתה...

ואם יש את נפשה של ישראל להיות עם, ובתוך, שלישי האנושות הזכאי לומר: חפשי הנני, עליה ועל אזרחיה, על עסקניה ועל עתוניה, ללמוד וללמד, בניגוד לנטייה הבולטת עד כה לעין, להעריך את תפקידם הממלכתי של אלה, הדואגים לכך, כי הכנסת לא תהיה מכשיר בידי הממשלה אלא מפקדה ומייסרה. כי יהיו הרכביהן אשר יהיה, בדאגה מתמדת זו, מונח היסוד לחרותה הפנימית של האומה.

**ממשלה ובית נבחרים. עתון 'חרות', 16/03/1962.**

...מהי הדרך האחרת בה ניתן לבטל החלטה מסויימת של הממשלה? כל מי שיתבונן בחוק, המחייב בישראל, יידע את התשובה. סעיף 11 (ג') לחוק המעבר תש"ט אומר: הממשלה תישא באחריות משותפת לפעולותיה בפני הכנסת, תמסור לה דין וחשבון עליהן ותכהן כל עוד תיהנה מאימון הכנסת. סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת, קובע: "הכנסת רשאית למנות וועדת חקירה, אם על-ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על-ידי בחירת וועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה". במלים אחרות, חבר כנסת הרוצה, בגלל החלטה מרושעת של הממשלה, להביע לה אי-אמון, צריך להניע את אחת הסיעות, ככתוב בתקנון, להגיש הצעת אי-אמון בממשלה; או, אם הוא רוצה להביא במישרין, לידי ביטולה של החלטה בלתי צודקת של הממשלה, הוא יכול להציע לכנסת לבטלה בהחלטה מיוחדת; או, אם הוא רוצה להניע את הממשלה לעשות צעד מסויים, הוא צריך להציע לכנסת לחייב את הממשלה לעשות א" (כך במקור - ד.ב.) הצעד הזה; או, אם אין הוא סומך על וועדה ממונה על-ידי הממשלה, הרי יש לאל ידו להציע הקמת וועדת חקירה פרלמנטרית. כל הדרכים האלו היו פתוחות בפני חבר הכנסת בן-גוריון. שלוש מהן עודן ניתנות לבחירה על-ידו. אך במקום ללכת בדרך, הגזורה ממשטר פרלמנטרי, הקבועה בחוק, בוחר לו האיש הזועם הצעה משונה, לפיה הממשלה, הנתונה לפיקודה של הכנסת, תקים ועדה שתקבע במקום הכנסת, אם הממשלה נהגה כשורה.

**יפיטר הרוגז וחקירת הממשלה, עתון 'חרות', 30/10/1964.**

ההכרה כי עקרונות מוכרעים על ידי הפרטים הקטנים הובילה את מנחם בגין לדקדק בפרטי החוקים העוסקים ברשויות השונות וביחסים ביניהם. יתרה מכך, בגין, ניצל את הבמה של הצעות החוק השונות כדי להנחיל את משנתו אודות יסודות המשטר הפרלמנטרי והחשיבות של איזון בין רשויות השלטון.

לא ברור לי מדוע קשורה התפטרותה של הממשלה בפטירתו – חס וחלילה – של איש בישראל הממלא תפקיד של ראש ממשלה. זהו ענין אסתטי. אינני חושב שאפשר לכתוב: "התפטרותו, וכן פטירתו, כהתפטרות הממשלה". מעשה אדם ומעשה בידי שמיים – כהתפטרות הממשלה, אין זה גאה. אבל בוודאי לא זה העיקר. חס וחלילה, נפטר איש בישראל בכהנו כראש ממשלה, מציעה הממשלה דהיום שהממשלה תקבע שר אחר להיות ראש ממשלה בפועל עד שתיכון ממשלה חדשה. מניין הסמכות הזאת במשטר פרלמנטרי? ואף אין אתם מציעים שקביעה זו של הממשלה, של האדמיניסטרציה, תקבל אישור הכנסת. אם התפטרותו של ראש ממשלה כמוה כהתפטרות הממשלה כולה, המזה אפשר להסיק שאין לכנסת שום השפעה בבחירתו של ראש ממשלה בפועל עד שתיכון ממשלה חדשה, והכינון שלה עלול – בתנאים הקיימים במדינתנו – לדרוש זמן ממושך; אפשר להבין כי לתקופת זמן קצרה בוחרת הממשלה באחד השרים כממלא-מקום ראש הממשלה ומבקשת את הכנסת לאשר את הצעתה. כאשר הכנסת מאשרת את ההסדר הזמני הזה, ניחא, ומיד צריך לפעול למען הרכבת ממשלה חדשה על-ידי התייעצות הנשיא עם הסיעות בכנסת. לכן נציע שסעיף זה יתוקן ברוח הדברים שאמרת.

בישיבת פגרה חגיגית של הכנסת הצעת חוק יסוד: הממשלה - לוועדת החוקה, חוק ומשפט. עתון 'היום' 01/09/1966.

## ראשות הממשלה - 'ראשון בין שוים'

במשטר של דמוקרטיה פרלמנטרית, החוששת משלטון יחיד ומעודדת ריבוי דעות, ההגבלות לרשות המבצעת אינן מסתיימות ביחסים שבין הרשויות השונות. אופיו של משטר פרלמנטרי מעצב גם את תפקידו של ראש הממשלה, שבגין נהג להגדירו כ'ראשון בין שוים', ראש הממשלה רואה בשריו שוים, והם רואים בו ראשון.

על רקע זה עולה הבעיה הקונסטיטוציונית של מעמדו של ראש ממשלה בישראל; ואני בכוונה אומר ראש-ממשלה ולא ראש-הממשלה. כי זו בעיה לא לתקופה שלפנינו אלא לדור כולו, או לדורות הבאים.

אנחנו משוכנעים שראש-ממשלה במשטר פרלמנטרי על פי הנוהג הטמון בו, וראש ממשלה על פי רוח החוק הכתוב של מדינת ישראל, הוא בבחינת Primus inter pares<sup>2</sup> ומשום כך אנחנו דחינו ומוסיפים לדחות את הדיבור על איזו אחריות עליונה, מיסטית או מיסתורית של ראש הממשלה בענייני מדיניות חוץ. ומשום כך אנחנו, בשרתנו את עמנו באופוזיציה, מתקוממים נגד ביזוי הממשלה על-ידי ראש הממשלה, אם על ידי הצהרות לפיהן הממשלה או ועדה מטעמה עסקה בחצאי אמיתות, בעוות הדין ובמשוא-פנים, ואם על ידי הגדרתה כקנוניה

2 ראשון בין שוים

מלכתחילה או בדיעבד, ואם על ידי הודעות "אני פיטרתי את הממשלה" ו"החלטת הממשלה איננה קיימת עוד" או "אינה בתוקפה".

אני מקווה, אדוני ראש הממשלה, כי כאשר באחד הימים אתה שוב תגיש את התפטרותך - והרי אתה תסכים עמדי שהדבר עלול להתרחש, ואולי לא דווקא בעתיד הרחוק - ועל פי החוק הכתוב ובו הפיקציה המשפטית, כי התפטרותו של ראש הממשלה כמוה כהחלטת הממשלה על התפטרות, היא תימצא *In statu demissionis*<sup>3</sup>. לא תאמר עוד: אני פיטרתי את הממשלה, כי ההודעה הזאת נוגדת את רוח החוק בישראל ואת הנוהג הטוב של משטר פרלמנטרי. ראש הממשלה אינו מוסמך לפטר את הממשלה. ראשון בין שווים הוא ראש ממשלה בישראל וכך הוא צריך לפעול.

אפשר לשאול: עד עכשיו הממשלות לא שמו לב לכך. ו-*Volenti non fit injuria*<sup>4</sup>. אני קורא לממשלה הזאת, שהיא תשים לב לכך.

...אני סובר, חברי הכנסת, שהבעיה הקונסטитуציונית הזאת, היא מן החשובות ביותר בחיינו הממלכתיים, כי הממשלה, תהיה אשר תהיה, היא המוסד העליון המבצע על פי החוק של מדינת ישראל, לא ראש הממשלה. ואם ראש הממשלה נושא ונותן עם גורמי חוץ, הוא חייב, לפי הכרתנו, קודם כל לקבל סמכות מאת הממשלה לומר או לא לומר דברים מסויימים. ומשהוא חוזר מפגישותיו ושירותיו עם נציגי מדינות אחרות הוא חייב למסור דו"ח מלא לממשלה, את כל הפרטים. לכן המושג של פרימוס אינטר פארס אינו מושג תיאורטי אצלנו; הוא חייב להיות מושג יסוד בפעולותיה של הממשלה.

**עוד תקום ממשלה בלי מפאי. עתון 'חרות', 03/11/1961.**

גברתי היושבת-ראש. בדיון הזה המוקדש, על-פי הנוהג, להבהרתן של כמה בעיות מדיניות ממשיות, כפי שהועלו לאחרונה על הפרק, יש לשאול שאלה מוקדמת: עם מי הוויכוח. לכאורה, עלינו להתווכח עם הגברת שרת החוץ הממונה, במסגרת האחריות המשותפת של הממשלה, על קביעת יחסי ישראל עם העמים אולם היום אין הענין נראה פשוט כל כך. לפני שבועיים, גברתי היושבת-ראש, נתבשרנו על קיומה של איזו אחריות עליונה. ראש הממשלה דהיום הכריז כי הוא נושא באחריות עליונה לענינים הבאים במדינת ישראל: (א) בטחון; (ב) עניני חוץ; (ג) איכלוס הארץ; (ד) בנין הארץ; (ה) עליה; (ו) קליטת העליה. יש לתמוה שהוא לא הודיע על האחריות העליונה שלו לקביעת שכר הלימוד של הסטודנטים באוניברסיטה.

הנושא הזה, עם מי הוויכוח, אמנם קשור, כפי שאנו רואים, במישרין בדיון דהיום. אולם מעיקרו הוא מדיני-חוקתי. משום כך לא אקדיש לו אלא משפטים מוסגרים ספורים.

3 מצב של התפטרות

4 אין הרוצה נפגע - מדובר במונח משפטי הבא לטעון כי במקרה והאדם הסתכן מרצונו, ונפגע, אין חייבים לפצותו.

היכן, חברי הכנסת הנכבדים, קיים מושג של אחריות עליונה של יחיד? התשובה לשאלה זו היא: א) במלוכה ללא חוקה וללא בית-נבחרים, הקרויה בלעז מונרכיה אבסולוטית; ב) במשטרים הקרויים בלעז התקופתי טוטליטאריים; ג) בדיקטטורות שאין להכניסן תחת גג המונחים האלה. לעומת זאת מעולם לא היה קיים מושג של אחריות עליונה של אדם אחד במדינה שהיא רפובליקה והיא דמוקרטיה פרלמנטרית.

למען הדיוק עלי להוסיף שיש אחריות, במידת-מה מיוחדת, של אדם אחד, גם בדמוקרטיה, בתנאי שלא תהא בעלת משטר פרלמנטרי אלא בעלת משטר הקרוי נשיאותי. אינני סובר שנשיא ארצות-הברית יטען שהוא נושא באחריות עליונה למדיניות-החוץ של אמריקה, משום שעל-פי החוקה הנשיא מנהל את מדיניות-החוץ של ארצו יחד עם הסינט. אבל נכון הדבר שבמשטר נשיאותי, אדם הנושא את התואר נשיא. על שכמו מוטלת אחריות מיוחדת. אבל הוא נבחר על-ידי העם במישרין, במלים אחרות, הוא נבחר על-ידי רוב מוחלט של העם.

(קריאה מספסלי מפא"י: אתה נגד בחירות אזוריות.)

ואילו ברפובליקה דמוקרטית-פרלמנטרית, הממשלה היא בבחינת ועד פועל של בית-הנבחרים. האחריות העליונה היא על בית-הנבחרים. האחריות לביצוע חלה על הממשלה כולה, ובמיוחד כאשר המדובר הוא בראש ממשלה, שהוא, תכניתו ומפלגתו לא נתמכו אלא על-ידי שלישי של האומה ואילו שני שלישים, מסיבות שונות, הצביעו נגדם. ההודעה שנבחר השלישי נושא באחריות עליונה לכל עניני האומה - אני סובר שהודעה זו היא חסרת תקדים ולמעלה מזה, או למטה מזה, היא חסרת טעם.

אולם אם אי-אפשר לקבוע במדויק מיהו השר הנושא באחריות ישירה לענינים כגון איכלוס הארץ, בנין הארץ, עליה קליטה - אפשר לקבוע מי במישרין נושא באחריות לעניני חוץ. ואם ראש הממשלה דהיום, שבתוקף תפקידו ועל-פי החוק והנהוג בכל דמוקרטיה פרלמנטרית אינן אלא בבחינת "פרימוס אינטר פארס", טוען שהוא הנושא באחריות עליונה לעניני חוץ - משמע, גברתי שרת החוץ, ותסלח נא לי על כך, שאין הגברת נושאת אלא באחריות-משנה לענינים אלה, ומשום כך - בבקשי פעם נוספת את סליחתה - לא אתווכח היום לא עם דבריה, לא עם פעולותיה, אלא אציג שאלות מספר למי שמתיימר - מתוך התנשאות רברבנית - לשאת באחריות העליונה.

הישיבה השש-מאות-ועשרים של הכנסת השלישית יום שני, כ' באדר ב' תשי"ט 30 במארס 1959 - חוק התקציב לשנת 1959/60 תשי"ט 1959 המשך דיון.

בשנותיה הראשונות של המדינה עמד אדם אחד בלבד, בראש השרותים החשאיים של המדינה. ראש השרותים החשאיים היה כפוף מנהלית, וקיבל את תקציבו הסודי, ממשרד ראש הממשלה. מנחם בגין, ראה בנהלים אלו סכנה לחרות האדם בשל הסמכויות והעוצמה שהם מעניקים לראש הממשלה.

ראש הממשלה "גילה", כי הוא האחראי לכל השרותים החשאיים במדינה. זוהי המגרעת הראשונה במעמדו של הש.ב. באמרי זאת, אינני מתכוון לאיש, אלא דווקא למהות הדברים. אין, לפי מיטב ידיעותי, אין שום מדינה תרבותית וחפשית בעולם, בה ראש הממשלה ישמש כמפקדה העליון של הבולשת. נכון הוא, כי ראש ממשלה מקבל, מאת השרות החשאי, ידיעות מסוימות אשר הוא עצמו רשאי וחייב להחליט אם ובאיזו מידה להעבירן לאחרים. אבל ראש ממשלה ומפקד בולשת - שילוב משונה כזה לא יתכן אלא במדינה, בה שולט אדם, המוכה בתסביך האחוזה. הכל לו, אף השרות החשאי. ודווקא הוא... שעררו בנפשותיכם, קוראת וקורא נכבדים, כי שר האוצר במדינה דמוקרטית יטול לעצמו את הרשות לקבוע, במקום להציע, את תקציב המדינה ואחר יטען, כי חשבון הוצאותיו הוא בסדר גמור, היות ומבקר המדינה חתם עליו. מה הייתם אומרים על אורח חיים דמוקרטי שכזה? הבעיה ביחס לש.ב, איננה, כמובן, בביקורת חשבונותיו אלא בקביעת תקציבו. מי קובע אותו? הכנסת? ועדת הכספים שלה? ועדת החוץ והביטחון? ועדת משנה משותפת לשתי הוועדות? ראש הממשלה יודע כמוני את התשובה לכל השאלות האלו. יוצא, כי השרות החשאי ומפקדו העליון קובעים לעצמם את תקציבו ומבקר המדינה מתבקש לאשר את חשבונותיו, בלי לדעת אפילו את המטרות האמיתיות של ההוצאות. עיני מי ינקר מפקדה העליון של בולשתנו...

מעמדו של הש.ב: המחלה: שלטון ממושך. עתון 'חרות', 21/06/1957.

אין מתקבל על הדעת שבמדינה בעלת משטר פרלמנטרי תשב ממשלה בסתר, ממשלה חשאית שאין עליה למעשה פיקוח ציבורי. כי הרי אותו שירות חשאי שנמצא אי-שם במשרד - ואילו כאן מכחישים את עצם קיומו. הרי אין לנו משטרה חשאית-פוליטית במדינה. היא ישנה באמריקה באנגליה. שם יש לה תקציב. ידוע משרדה, ידועים מפקדיה. אצלינו "אין משטרה כזאת קיימת" ובכל זאת מכניסים מיקרופון ובכל זאת בולשים אחרי חברי הכנסת ובכל זאת מעמידים את שרות המודיעין לרשות הזרים. מי?!... האדון העומד בראש המשרד הזה יודע את התשובה אינני בטוח אם הוא ירצה לגלות אותה בכנסת.

הישיבה המאטים וארבעים ושתיים של הכנסת השניה, יום שני, כ"ה בסיוון תשי"ג, 8 ביוני 1953 - הצעות לסדר היום-תקציב ההוצאות לשנת 1953/54.

## הממשלה ושריה

ראשיתה של ממשלה בגיבושה, במשא ומתן הקואליציוני הנועד לגבש מסד למדיניות של ממשלה לקראת השנים הבאות.

לא תתכן, לפי הכרתנו, קואליציה ממשלתית זולת קואליציה על סמך תכנית מדינית מוסכמת. קואליציה מבוססת על מקח וממכר של משרות - אינה קואליציה. זוהי

מעילה באינטרס הממלכתי. גם לא תתכן ממשלה דמוקרטית אם אין לצדה ומולה אופוזיציה ראויה לשמה. שבור נשבור, כי מקום שאין אופוזיציה, גם החופש אינו קיים והשררה חפשית לעשות ככל עולה על לבה. אין גם מקום במדינה חפשית להחדרת הרעיון כי חלופי גברא או חלופי משטר הם בבחינת מינות. נהפוך הוא. תוכן החיים החפשיים הוא בחלופין ובאפשרות חלופין.

דברי מנחם בגין בקול ישראל עמנו ראוי להנהגה משחררת והוא יקימנה למען שחרורו ועתידי.  
עתון 'חרות', 25/01/1949

על גבולות הסמכות של ממשלה ושריה כגוף מבצע ניתן ללמוד דרך סוגית האחריות. עבור מנחם בגין, האחריות של שר כלפי משרדו היא קיימת, גם אם האשמה לשלון אינה תלויה בו.

אולם, גם במקרה בו השר נושא באחריות אישית, לבגין חשוב להדגיש, כי בסופו של דבר לפרלמנט הסמכות להביע את אמונו, או היפוכו, בשר.

מהי אחריות מינסטרילית במשטר פרלמנטרי? ...מובן מאליו שמינסטר אינו יכול לדעת, מלכתחילה, מה יעשה כל פקיד, או כל פיקוד, הכפוף למרותו. אבל זוהי מהותה של אחריות פרלמנטרית: היא כוללת, היא מוחלטת. תקלה כי תקרה במשרדו, אין מינסטר יכול בשום פנים ואופן, להצדיק את עצמו על ידי הטענה "לא ידעתי". טענה כזו אינו הצדקה אלא האשמה עצמית. אחרת, אין שום משמעות למושג אחריות מדינית פרלמנטרית. תקלה רצינית כי תקרה במדינה חפשית, מופרדות מיד בעיות האשמה והאחריות. האשם הוא הפקיד-העושה; האחראי הוא המינסטר הממונה. שר, הטוען כי כל האשמה היא על המוציאים לפועל, ואילו עליו, מאחר שלא ידע, אינה מוטלת שום אחריות, ראוי למנוד ראש על חוסר אותה תכונה, שהיא חשובה, בתנאים מסויימים, מאומץ לב צבאי. שמה: אומץ לב אזרחי. על התקלה הוא חייב, לעתים, בהתפרטות; על ההתחמקות הוא חייב, תמיד, בפיטורין.

לא פעם אחת בלבד קרה ובכנסת שלנו הותקפו פקידים בכירים. מעשיהם, בוודאי, הצדיקו את דברי הבקורת. אולם בכל מקרה כזה התייצבו על הבמה שרים וענו, כי אין זה נאה לתקוף אנשים, שאינם יכולים להשיב. אנחנו, אמרו השרים, נושאים באחריות על מעשי העובדים הכפופים לנו. התקיפו אותנו; אנו נשיב. טענות אלו צודקות היו. כך נוהגים, בכל מדינה דמוקרטית בעלת משטר פרלמנטרי. המינסטרים האחראים, אשר אחריותם נובעת מעצם תפקידם. אבל כלום ניתנת אחריות זו לחלוקה שרירותית? ירצה המינסטר, יאמר: אל תתקיפו את הפקידים, הוא האחראי; ירצה, יכריז: הכו בפקודי, לא עלי האחריות? התשובה היא, כי אחריות פרלמנטרית אינה ניתנת לשום חלוקה. קבועה היא.



וודאי, מיניסטר, המגיש את התפטרותו, בתוקף אחריותו, לא תמיד התפטרותו מתקבלת. יש וחבריו ותומכיו רוצים, על אף כשלוננו, שהוא ימשיך במלוי תפקידו. זו זכותם. ואם יש להם רוב בפרלמנט, נשאר המיניסטר על כנו...

הכל מאמינים, כי המיניסטר באמת לא ידע, אבל משום כך הוא חייב ללכת. ההודעה "לא ידעתי", אין הודאה מאשימה ממנה. כי אם זו צריכה להיות ההצדקה העצמית, עולה מיד השאלה: ומה עוד אין הוא יודע? מה עוד עלול להתרחש תחתיו?...

זהו לעת עתה, המצב בישראל. יש לנו ממשלה, שסימנה שררה בלי אחריות. אך קרב היום, בו תקום לנו ממשלה, שמהותה אחריות בלי שררה.

שררה בלי אחריות עתון 'חרות', 10/04/1959.

בחלק מממשלות ישראל התקבל נוהג של הקמת צוות מצומצם, המורכב לעיתים בחלקו ולעיתים רובו ככולו, מנציגים של הסיעות המרכזיות בקואליציה, לצורך הכרעות מדיניות-צבאיות. זאת בנוסף, ואף כתחליף, לדיוני הממשלה והקבינט. פורום מסוג זה יוצר אנומליה חוקתית, שבעטייה לא ברור מה הן גבולות האחריות בין חברי הממשלה לקבוצה נבחרת זו.

בתקופתה של ממשלת גולדה כונתה קבוצה זו ה'מטבחון', ולדיונים בה הופנה הזרקור הציבורי לאחר שהתברר כי בכינוס של פורום זה, ביום ה-3 באוקטובר, הוחלט להמתין עם דיון בממשלה במתיחות ו'בתרגיל' הסורי והמצרי, ליום ראשון ה-7 באוקטובר. אולם בבואו של יום ראשון, כבר התברר כי התרגיל אינו תרגיל, ושחיילי האויב בדרכם ללבה של ישראל בשריון וברגלי.

בעקבות התנהלות דיוני ה'מטבח', תבע מנחם בגין את האחריות מכלל שרי הממשלה ולא רק מחברי ה'מטבח'. זאת, בשל העובדה כי הראשונים ויתרו, ללא סמכות, על תפקידם כגוף המבצע, ובראייתו, במחדל חוקתי זה, אשר פוגע במנגנון הבקרה שחברי הממשלה אמורים להיות כלפי הדרג הצבאי, הביאו למחדל המדיני-צבאי.

זוהי טרגדיה יהודית מיוחדת במינה. אויבי ישראל הצליחו להטעות ולרמות את המופקדים על בטחוניה. האוייבים עשו את כל ההכנות ואילו באמ"ן שלט הביטוי המאמלל, אשר עוד במאי 1973, ביקשתי לא להשתמש בו כלל: סבירות נמוכה... גם דו"ח וועדת אגרנט מזכיר ביטוי זה, אשר המשתמשים בו היו כאילו אסירי קסמו. הערכת אמ"ן זו נופצה לרסיסים.

אבל אם נשים לב לקביעת הוועדה, כי איש מן הנוכחים, חברי הממשלה הקובעים, לא השיגו כלל על אותה "סבירות נמוכה", נבין את האחריות הרובצת על שכמם. אם היועצים הצבאיים טעו בהערכתם - והדו"ח מוקיע את טעותם הנוראה - הרי אנשי הדרג המדיני טעו בהערכה בלתי נכונה של חוות דעת מוטעית. ולהעריך הערכות מודיעיניות - זה תפקידה של המדיניות, זו חובתם העיקרית של מדינאים, זו אחריותם בפני בית הנבחרים ובפני הציבור כולו. לא תיתכן שום התחמקות

מחובת האחריות הזאת. המחדל הוא פרי דיוניהם וסיכומיהם של חברי הממשלה. דו"ח הוועדה גם אומר זאת במפורש: "פתיחת המלחמה על ידי מצרים וסוריה ביום הכיפורים תשל"ד (6.10.73) בשעה 14.00 בקירוב, הפתיעה את צה"ל בזה שעד לשעות הבוקר המוקדמות של אותו יום לא העריכו בפיקוד העליון של צה"ל **ובהנהגה המדינית** (הדגשה שלי - מ.ב.) שמלחמה כוללת עומדת להתחיל..."

הנהגה מדינית. המקבלת מידע מפורט על הכנות האוייב למיתקפה אפשרית, והיא מונעת התגייסות כוללת, נושאת במלוא האחריות המוסרית, הציבורית והמדינית בעד טעותה יותר מאשר הפיקוד העליון הכפוף לה, אך בודאי לא פחות ממנו. היכול איש הוגן כלשהו להעלות על הדעת, כי הכפופים ייקראו לאחריות ואילו הממונים עליהם יחמקו ממנה?

אולי ניתן לצמצם את האחריות ולהטילה על ארבעת השרים אשר השתתפו, כלשון הוועדה, בהתייעצות הצבאית-מדינית ביום ה-3 באוקטובר? את השרים האלה, את כולם יחד וכל אחד מהם לחוד, אפשר לשאול: מה עשיתם לעם הזה? לפניכם היו עובדות והערכות. את ההערכה אימצתם, בעובדות לא התחשבתם. התבוננו נא בתוצאות החמורות של טעותכם הנוראה. לא זו בלבד שלא החלטתם להורות על גיוס הכוחות והזזתם לעבר החזיתות אלא, להיפך, למעשה קיבלתם החלטה שלא לגייס, שלא לבקש את הממשלה כי היא תחליט על צוו הגיוס. אפילו על ישיבת ממשלה שלא מן המניין, לדיון במידע, איש מכם לא המליץ. נהפוך הוא. הסכמתם כולם לדעה, כי יש זמן לדון בסוגיה הבטחונית, אשר דחופה ממנה לא תיתכן, בישיבה רגילה בעוד חמישה ימים! לזמן המכריע, נתתם לחלוף בלא מעשה, כאילו שום סכנה לא ארבה לחיילי ישראל, לבטחון המדינה. האין אתם חשים כי בשיקוליכם או בחוסר השיקול המרובע שלהם, המטתם אסון על עם ישראל?

כל השאלות המשוערות הללו הן סבירות. זכור לנו, כי באחד הימים טען סגן ראש הממשלה, מר אלון, בקשר עם המחדל: כולנו אחראים, אבל יש לבדוק מי אחראי יותר או פחות. עתה, לאחר קריאה קפדנית בדו"ח של וועדת אגרנט, ברור לחלוטין, כי מידת האחריות הגדולה ביותר מוטלת על ארבעת השרים, אשר, ארבעה ימים לפני פרוץ המלחמה שמעו את תת-אלוף שלו, "איש מהם לא חלק על הערכתו" וכולם הסכימו עם ראש הממשלה, כי אין מה למהר, כי יש זמן להתכנס ולדון על כוונות האוייב, כעבור חמישה ימים, בישיבה מן המניין הסדיר ביותר.

על אף כל אלה, הנני שב ומציע, כפי שהצעתי החל מן היום השביעי באוקטובר, לאחר שנודע לי על השתלשלות הענינים, לתבוע את האחריות הציבורית, הפרלמנטרית, מן הממשלה כולה. היא המיטה עלינו את אסון המחדל בין כסה לעשור; אחריותה הקיבוצית היא. חלק מן השרים ידעו והחליטו לא לעשות; חלקם האחר לא ידעו דבר משום שאיפשרו ליצור מצב בו יכלו לא לדעת. האחריות המשותפת חלה על כולם, על המוסד המבצע העליון כולו.

כדי להמחיש את הסוגיה הקונסטיטוציונית, אספר משהו מנסיוני האישי. למעלה משלוש שנים שירתתי כחבר ממשלה. יכולני, איפוא, להעיד, כי החל מן האחד ביוני 1967 ועד סוף יולי 1970, היתה הממשלה "פתוחה" - פתוחה לשכנוע, שום החלטה בעלת חשיבות מדינית צבאית לא נתקבלה בה מחוץ להרכבה המלא, או לוועדת שרים לענייני בטחון, אשר פעלה, בשנים ההן, ברציפות וביעילות. לא היה "מטבח". שום קבוצת שרים ממפלגת העבודה אף לא העלתה על הדעת, כי יש לה סמכות להתכנס ולהחליט בלי דיון בוועדת השרים לענייני בטחון, או בממשלה כולה. חברי ואני עזבנו, כידוע, את הממשלה למען ארץ ישראל והוכחנו לכל, כי יש להעדיף את העיקרון על המשרה, כי בין כסאותינו ובינינו אין אפילו מוליקולה של דבק. אבל יכול אני, גם בדיעבד, להודיע, כי לוא, בימי שרותנו בממשלה, היה נוצר בתוכה "מטבח" חד-מפלגתי, החוטא באזורפציה של הסמכות הממשלתית, לא היינו נושאים מצב זה אפילו חודש, או שבוע אחד. "פתוחה" היתה הממשלה, אשר בה השתתפנו; לכן יכולנו לא רק להביע דעתנו בה אלא גם להשפיע על החלטותיה. אבל אם המפלגה, אשר נציגיה הם רוב בממשלה, מקבלת את ההחלטות החשובות "בהתייעצות צבאית מדינית" מוקדמת - איך תשפיע? האמת היא כי אותו סדר ציבורי טוב, אשר היה בממשלה כל שנות פעולתנו בה, נשבר בסוף יולי 1970, או אז, באחד ממוצאי השבת זימנה הגברת מאיר לביתה את שרי המערך ושם החליטו לבטל את החלטת הממשלה הקודמת על יזמת רוג'רס, להתחייב בביצועה של החלטה 242, בחלוקה מחדש של ארץ ישראל. קו ארוך, אך ישיר, מוליך מן ההתייעצות המדינית ההיא עד להתייעצות הצבאית המדינית ב-3 באוקטובר 1973. קו "המטבח". הוא אמנם היה נקי, כפי שאמרה לא פעם הגברת מאיר, אבל נשברו בו היקרים בכלים הממלכתיים.

מה עשו שאר השרים, ממפלגת העבודה, במפד"ל, ליברלים עצמאיים? הם כאילו השלימו עם הפיכתם לסופר-מנהלים כלליים של משרדיהם; הם ידעו היטב, כי ההחלטות החשובות באמת מתקבלות מחוץ למסגרת דיוניהם והישג השפעתם. הם קיבלו את דין הוצאתם ממעגל ההשפעה וההכרעה. הם אחראים, איפוא, בלא סייג למחדל חוקתי אשר הולך למחדל המדיני והצבאי. המסקנה ההגיונית, הבלתי נמנעת, היא, איפוא, כי הממשלה, כל הממשלה כולה, נושאת באחריות מוסרית פרלמנטרית, מדינית בעד מה שלא הוחלט לעשות, ובעד מה שהוחלט לא לעשות, עד השעה 9.25 בבוקרו של יום הכיפורים לישראל, ה-6 באוקטובר לגויים.

דוח אגרנט ואחריות הממשלה. עתון 'מעריב', 5/4/1974.

ואתם בעצמכם לא תאמרו: אם כך - האחריות העליונה, האמיתית, המוסרית, המדינית, הפרלמנטרית חלה על הממשלה כולה? עד היום לא אמרתם את זאת. גם כאשר הגברת מאיר החליטה להתפטר - היא הסבירה את התפטרותה ב"תסיסה בציבור", במפלגתה, באופוזיציה. זאת הסיבה להתפטרות, ולא הדו"ח של

ועדת-אגרנט, כפי שממצאיו העובדתיים מונחים לפניכם? כך תחנכו את הציבור, את הדור הצעיר? זאת דמוקרטיה פרלמנטרית? זאת אחריות ממשלתית? זאת עליונות הרשות האזרחית הנבחרת על הצבא? על רקע המאורעות הנוראים האלה, בעקבות נטילת סמכות ממשלתית שלא כדין - בלעז קוראים לזה - usurpation of power - על-ידי קבוצת שרים מצומצמת, נביט לעתיד.

אני סובר שאם יש ממשלה רחבה, טוב ליצור בתוכה מה שנקרא בלעז קאבינט מצומצם. יש דבר כזה בארץ דמוקרטית כמו אנגליה. את זוכרת, גברתי ראש הממשלה, לאחר פטירתו של לוי אשכול זכרונו לברכה, ולאחר שאת קיבלת לידך את ראשות הממשלה והצעת לחדש את ממשלת הליכוד הלאומי קיימנו שיחה, ואני סיפרתי לך על ישיבה אחת של הממשלה שבה נדונה אימרה מסויימת של שר הבטחון לגבי ראש הממשלה ושר האוצר, אימרה שהוא אחרי זמן-מה הביע את צערו עליה, וזה סוף פסוק. אני השתתפתי בדיון ההוא בממשלה, ואמרתי כך: במשטר פרלמנטרי ראש הממשלה הוא ראשון-בין-שווים. מה פירוש הכלל הזה? הוא צריך להתייחס לחברי הממשלה כאל שווים, והם אליו - כאל ראשון. צר לי לומר: את לא נהגת כ-primus inter pares. היו אצלך שרים שווים יותר, ושרים שווים פחות, מבחינת קבלת החלטות בענייני היסוד של חיינו הלאומיים. אבל באנגליה יש הבדל כזה. יש קאבינט, ויש ממשלה רחבה, ורוב חברה אינם בקאבינט. כל זה על-פי סמכות כדין. מן המפורסמות, כל ילד בבריטניה יודע שכך מתנהלים ענייני עמו.

אדרבה, נחשוב כולנו איך למנוע אסון כזה בעתיד. יקום קאבינט בתוך ממשלת ישראל - תשעה חברים, אחד-עשר חברים; אפשר לקרוא לו בעברית "לשכה"; אפשר להשתמש במושג "ועדה לענייני מדיניות ובטחון". ולוועדה הזאת תימסר הסמכות לדון ולהחליט בעניינים פוליטיים וצבאיים. כחוק, כדין, על-פי החלטת הממשלה. ועדה כזאת היתה צריכה להתכנס בכל יום א' בבוקר; הממשלה כולה - בכל יום ב'. היא היתה מדווחת לממשלה על החלטותיה. באין עירעור - מבוצעות. אם, נניח, שלישי מן החברים מערער - ביום ב' הממשלה תכריע. זהו סדר ממלכתי. אז יידעו הכל איך, כיצד, היכן, על-ידי מי מתקבלות החלטות. אבל מטבח כזה, התייעצות צבאית מדינית כזאת, סגורה, נעולה, וכל שאר חברי הממשלה אינם יודעים אפילו אולי על קיומה, בוודאי לא על סיכומיה? זה סדר ממלכתי?

מורי ורבותי חברי הכנסת מן המערך, תשקלו גם אתם את ההצעה הזאת. לגיד עיניכם הומט אסון על עם ישראל על-ידי אי-סדר ממלכתי כזה. ונשקול יחד, ונמנע אסונות כאלה בעתיד.

אני מציע שנלך לבחירות חדשות.

כנס מיוחד של הכנסת - הישיבה השלושים-ושבע של הכנסת השמינית, יום חמישי, י"ט בניסן תשל"ד, 11 ביוני 1974 - הודעת ראש הממשלה על התפטרותה; הודעת הממשלה על הדו"ח החלקי של ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים - דיון.

## בעית המשילות בדמוקרטיה פרלמנטרית

סוגית המשילות, הקושי של מפלגת הרוב לחוקק כרצונה בדמוקרטיה פרלמנטרית, ליוותה את הכנסת מראשיתה. המשא ומתן הקואליציוני במהלכו נדרשת המפלגה הגדולה בכנסת להתפשר על עקרונותיה בעבור השגת רוב תומכים בקרב נבחרי העם, הוליד התמרמרות בקרב רבות מממשלות ישראל.

דוד בן-גוריון, שהיה ידוע כמנהיג סמכותי, הביע פעמים רבות את חוסר שביעות רצונו משיטה זו, ואף באחת הפעמים טען כי הממשלה הבאה שתקום כתוצאה ממשא ומתן לא תבטא את רצון העם, כי אם 'קנוניה' של מפלגות קטנות.

מה זו קנוניה? ההשערה המקובלת של האטימולוגים היא שמוצא המלה הזאת הוא מיוונית "קונוניה", כלומר, שותפות. אולם ידוע כי מלים שאולות, העמים שאמצו אותן נתנו להן במקרים מסויימים משמעות אחרת מאשר במקורן. המפורסמת במלים אלו היא "ציניות", אבל גם "קנוניה" שייכת להן. למאמר חז"ל "שמא עשו קנוניה" יש משמעות אחרת לגמרי מאשר בשפה המקורית.

בקשתי במילונים ומצאתי את ההסברים הבאים בשפת עבר למילה קנוניה: האנציקלופדיה "אוצר ישראל" אומרת: קנוניה - רמאות שנעשתה על ידי תחבולה ועורמה. ואילו יהודה גור אומר: קנוניה - התקשרות לעשות דבר ברמאות ולחלק את הרווח בין המתקשרים, ערמומיות של יד אחת, מחשבת-רמיה.

בהביאי את ההגדרה ההיסטורית של הממשלה החדשה, שיצאה מפיו של מר בן-גוריון, אני רוצה מיד לומר שאין אני חושב שממשלה קואליציונית בתור שכזאת פירושה קנוניה. להיפך, אנחנו משוכנעים שממשלה קואליציונית מורכבת ממספר מפלגות ומבוססת על תכנית, היא לטובת האומה והיא ביטוי לדמוקרטיה. אם תשים מבט על מפת אירופה מאיטליה ועד פינלנד תראה בימינו נטיה ברורה לממשלות קואליציוניות ולא לממשלות של מפלגה אחת. בגלל הנטיה הזאת, במדינות רבות, מפלגות שהיה להן רוב מוחלט בבתי הנבחרים - איבדוהו.

נשארתי הסוגיה המיוחדת של ארצות הברית ואנגליה.

אך בורות היא להניח שבארצות הברית שולטת מפלגה אחת. האמת היא שעל פי החוקה הג'פרסונית לא רק רשויות המדינה הפדרלית מחולקות על פי הכלל של איזון וריסון, אלא גם שתי המפלגות הגדולות משתתפות הלכה למעשה בשלטון. בדרך-כלל אם הנשיא הוא נבחרה של מפלגה אחת, אחד הבתים המחוקקים או שניהם מיד עם היבחרו של הנשיא או במחצית השנייה של תקופת כהונתו, יש בו רוב למפלגה היריבה. אבל אפילו אם הרוב הוא של אותה מפלגה, ידוע מהמציאות המדינית של ארצות-הברית כי יש בבתי המחוקקים מעין קואליציה של חלק מן הדמוקרטים וחלק מן הרפובליקאים, שהיא בבחינת מועדון-השניים

לחקיקה, והוא הרבה יותר יציב מאשר מועדון הארבעה עליו השלום וגם ממועדון הארבעה הזה.

באנגליה היה היו קואליציות במשך תקופות רבות בתולדותיה, אבל נכון הדבר שלאחר מלחמת העולם השנייה בה היתה קיימת קואליציה לאומית מורכבת מכל המפלגות, מפלגה אחת היא בשלטון ושניה - באופוזיציה. אפס מענין להתבונן בנטיה של העם האנגלי.

...נטיית העם להקים כוח שלישי גם באנגליה היא ברורה לחלוטין מן ההשוואה בין המספרים והאחוזים האלה.

עוד תקום ממשלה בלי מפאי. עתון 'חרות', 03/11/1961.

בנסיון להביא לשיפור 'המשילות', הגה בן-גוריון, בעת כהונתו כראש ממשלה, את 'חוק המשמעת הקואליציונית', על פיו שר, שחבר סיעתו הצביע כנגד עמדת הקואליציה, יפוטרו מהממשלה.

מנחם בגין ראה בחוק זה איום לתשתית הרעיונית עליה מתבססת השיטה הפרלמנטרית.

חוק המשמעת הקואליציונית. הסעיף הראשון מאותו חוק הועתק לחוק יסוד: הממשלה...הסעיף הזה, שהפך להיות פיסקה בסעיף 22 של החוק, הופך את היסודות של המשטר הפרלמנטרי. הממשלה אחראית בפני הכנסת. פה כתוב ששר ישא בפני הממשלה באחריות לא רק להצבעתו, אלא גם להצבעת הסיעה עליה הוא נמנה. הכנסת מורכבת מסיעות; הממשלה נתמכת על-ידי הרוב בפרלמנט. פירוש הדבר, שאם כל שר אחראי להצבעת הסיעה עליה הוא נמנה, הרי רוב הסיעות אחראיות בפני הממשלה. כי השר אחראי בפניה להצבעת סיעתו. יוצא שרוב הכנסת אחראי בפני הממשלה על הצבעותיו, במקום שהממשלה תהיה אחראית בפני הכנסת על פעולותיה ומחדליה.

אדוני היושב-ראש, אם יזדמן לו להיפגש עם חבריו, יושבי-ראש הפרלמנטים בחוץ-לארץ, הייתי מבקש ממנו שישאל אותם, בידידות, אם באחת מארבעים ארצות אלו, בהן קיים משטר פרלמנטרי, ישנו סעיף כזה, לאמור, שהרוב בבית, על-ידי שליחיו בממשלה, נושא באחריות להצבעותיו בפני הממשלה.

ישיבה מיוחדת של הכנסת - יום רביעי, ט"ו אלול תשכ"ז 31 אוגוסט 1966 - חוק יסוד: הממשלה.

חוק המשמעת הקואליציונית מהווה דוגמא לאיזון העדין שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.

התבוננות במאבק של סיעת תנועת החרות והדיון ארוך השנים בכנסת סביב החוק, עשוי ללמד הן על היחס המורכב בין הרשות המבצעת והמחוקקת, והן על המתוחות הבונה בין המפלגות השונות במשטר פרלמנטרי.

בשנות המאבק ביוזמה החקיקתית הזו, בגין הציג מספר פעמים את עיקרי אמונתו בסוגיה, הנוגעים גם למהות תפקידה של הזרוע הביצועית ויחסיה עם הרשות המחוקקת וגם מדגימים את תפקידה ויכולותיה של אופוזיציה במשטר פרלמנטרי.

28 בדצמבר 1959, ראש הממשלה החדש, אם מותר לומר כך, מציג בפני הכנסת, זו הרביעית, את ממשלתו ואת תכניתה. הן נתמכות על ידי 47 חברי מפא"י ו-5 נבחרים, אם אפשר כך להתבטא, ערביים ועל ידי 12 חברי המפלגה הדתית-לאומית ועל ידי 9 חברי מפ"ם ועל ידי 7 חברי אחדות העבודה-הפועלי ציון ועל ידי ששה חברי המפלגה הפרוגרסיבית. יחד: שמונים וששה מתוך מאה ועשרים חברי כנסת. רוב עצום, מכריע. ובשם הזה מביא דוברו הראשי, מתוך קווי היסוד - לא מן היסוד - הצעת חוק כהאי לישנא:

"בסעיף 11 לחוק המעבר תש"ט - 1949, סעיף קטן (ז), יסומן בסעיף קטן (ח) ויווסף סעיף קטן זה: האחריות המשותפת מחייבת את חברי הממשלה על סיעותיהם. הצבעת חבר הממשלה או סיעתו נגד הצעת הממשלה בכנסת, או הימנעות חבר הממשלה או סיעתו מן ההצבעה בכנסת על הצעת הממשלה, בלי הסכמתה, דינם כדין התפטרות אותו חבר ממשלה. התפטרות זו נכנסת לתקפה עם מסירת הודעה עליה על ידי ראש הממשלה בכנסת. הודעה זו טעונה אישור הכנסת". כך החלה, לפני שנתיים ומחצית השנה, פרשת החוק, הקרוי בשפת ההדיטות, חוק המשמעת הקואליציונית.

אף ממרחק של זמן, לא בלתי ניכר, אפשר וצריך להביע תמיהה, כיצד ממשלה, ולה משפטנים, אשר למדו לא רק יותר משנה אחת אלא גם זוכו בדיפלומות, אף *summa cum laude* יכלה להגיש לבית המחוקקים הצעת חוק כה אווילית בתכנה ובניסוחה גם יחד. כדי להוכיח את האבסורד, מספיק להתבונן במשפט הפתיחה, הקובע את הכלל הגדול לאמור: האחריות-המשותפת מחייבת את חברי הממשלה על סיעותיהם.

המושג של אחריות משותפת אינו רק מוסרי, המחייב כל ממשלה, בין זמנית ובלתי נבחרת ובין נבחרת, שהיא תמיד זמנית, וכל וועד קטן של כל אגודה זעירה לבני אדם ישרים: המושג הזה אף נחרת באותו חוק המעבר שנתקבל באסיפה המכוננת. וכך נאמר בו: ממשלה תישא באחריות משותפת לפעולותיה בפני הכנסת, תמסור לה דין וחשבון עליהן ותכהן כל עוד תיהנה מאמון הכנסת. יוצא, כי אין אחריות משותפת אלא זו של הממשלה בפני הכנסת. אבל הממשלה, שנתמכה על ידי שמונים וששה חברי כנסת, הציעה לכתוב בספר החוקים למדינת ישראל, כי האחריות המשותפת מחייבת גם את הסיעות התומכות בה. הכנסת מורכבת מסיעות, לא רק מבחינת התאגדות מדינית אלא גם על פי החוק החרות. הסיעות, התומכות בממשלה, הן כרגיל רוב הכנסת והן מחליטות בשמה. ואם האחריות המשותפת (של הממשלה בפני הכנסת) מחייבת את הסיעות (של הרוב בכנסת)

יוצא, שהכנסת אחראית בפני הכנסת. אבסורד גמור. והוא הוצע על ידי ממשלה, על שריה ומשפטניה, ובתמיכת הרוב המכריע של בית הנבחרים.

סיעת תנועת החרות יצאה למערכה פרלמנטרית נגד הצעה אנטי־פרלמנטרית זו מן הרגע, בו היא הונחה על שלחן הכנסת. אם לסכם את טענותינו העיקריות, לא רק לגבי האבסורד בנוסח אלא על הנזק בתוכו, הרי הן היו אלו. החוק הממלכתי, אמרנו, אינו יכול לקבוע, כיצד צריכים להצביע, או לא להצביע, חברי הכנסת, יהיה יחסם לממשלה זו או אחרת אשר יהיה. הממשלה – אחראית בפני הכנסת; משום כך אין סיעותיה יכולות להיות אחראיות בפני הממשלה. אם כתוב "הצבעה בכנסת" פירושה גם הצבעה בוועדותיה ואם אף עליהן, חלה ההגבלה המוקדמת על פי חוק, מה נותר עוד מן האפשרות, הקלושה, של שכנוע, של שנוי, של תיקון? הפיקציה המשפטית של התפטרות שר, שהוא לא הגישה כלל והעלולה להיגרם על ידי הצבעתם של מספר חברי סיעתו, או אפילו אחד מהם, תהיה למציאות כמוצע, על-פי רצונו השרירותי של ראש הממשלה. ההתפטרות הפיקטיבית נכנסת לתקפה עם מסירת הודעתו עליה בפני הכנסת, ירצה; ימסרנה; יאות, ידחנה; יחליט, או יכעס, יתכנה כעבור זמן, קצר או רב, שאין לו כל הגבלה על פי הצעת החוק.

בדצמבר 1959 לא זכתה עמדתנו לתמיכה רבה. לא רק דוברי מפא"י דחוה מכל בכל; השותפים לקואליציה עמה אף לא הבינו, או לא אבו להבין, את חומרת הענין, כפי שניסינו להבהירו להם. דובריה של מפ"ם, למשל, טען, כי לא הוא, אלא דווקא דובריה של תנועת החרות לא הבין כהלכה את הצעת החוק. וכך אמר ביום ה-29 בדצמבר 1959:

"כאן ניסה (חבר הכנסת מטעם סיעת תנועת החרות) לפרש את החוק בצורה כזאת: כתוב ששר שהצביע נגד החלטת הממשלה, דינו כמתפטר, וההתפטרות נכנסת לתקפה כשראש הממשלה מודיע עליה מכאן הסיק... את המסקנא שראש הממשלה מחזיק את השר הזה תלוי באוויר, ברצותו יוריד אותו, ברצותו יחזיק אותו... אך מתברר כאן שהכל בנוי על אי הבנה גמורה. מה אומר החוק באופן הברור ביותר? הוא אומר: אם סיעה או שר הצביעו נגד הצעת הממשלה או נמנעו. שלא בהסכמת הממשלה, דינם כדין התפטרות אותו שר. אלא מה? לפי החוק חייב ראש הממשלה להודיע שהשר הזה התפטר."

על רקע המלה הקטנה, אך החשובה, "חייב" היו עוד חילופי דברים בין נציגי הסיעות. אף דובריה של הסיעה הקואליציונית, שהתחייבה לתמוך בהצעת החוק כמות שהיא, עמד על שלו. מסירת ההודעה, אמר וחזר, אינה תלויה כלל ברצונו החפשי של ראש הממשלה. הוא חייב למסור אותה.

היתה זו הכנסת הרביעית, מנהיגה של מפא"י לא צריך היה בימים ההם להתחשב - במידת מה בכל אחד משותפי קואליציתו, כפי שהוא נאלץ לעשות כן בכנסת



זו, בה ממשלתו נתמכת על ידי ששים ושמונה חברים בלבד. משום כך לא היסס, ולסיכום הדיון אמר. אולי להפתעת רבים, את הדברים האופייניים הבאים:

"וצדק הנואם של 'חרות' באומרו, כי כשם שהתפטרותו של שר המוגשת לראש הממשלה אפשר להשהותה ואין היא מקבלת תקף עד שראש הממשלה מודיע עליה בכנסת - כן גם בנידון שלפנינו: בהצבעה או בהימנעות בניגוד להחלטת הממשלה, אין התוצאה החוקית מקבלת תקף לפי הצעת החוק - עד שראש הממשלה מודיע עליה בכנסת. זוהי בדיוק כוונת החוק.

"ומוסיף הדובר מטעם חרות וטוען: אם כך הדבר - ייתכן שראש הממשלה יאמר לשר: ידידי, או ידידי היקר ואיש ריבי, הפעם הסיעה שלך חטאה, אבל לא אודיע בכנסת; אך אם פעם שניה יקרה כדבר הזה - היזהר! נכון מאד, זה ייתכן וייתכן, לפי הניסוח המוצע".

סוף פסוק. הלא כן? ראש מפא"י אמר, ומאחוריו שמונים וששה חברי כנסת.

אולם, עד אשר הפסוק הקצר היה לחוק, חלפו שנתיים תמימות ועוד ששה ירחים. האין זה פלא? אמנם כן, הכנסת הרביעית לא כיהנה אלא מדצמבר 1959 עד אוגוסט 1961, אבל הן אפילו מושב אחד של חדשים מספר היה צריך להספיק כדי להעביר, בכל שלבי החקיקה, הצעת חוק כה קצרה, אם רוב כה מכריע של הבית התחייב מלכתחילה לתמוך בה. אף על פי כן, לא נתקבל חוק המשמעת הקואליציונית, בשנויים לא בלתי חשובים, וברוב קטן מאד, אלא ביוני 1962, במושבה השני של הכנסת החמשית.

הדבר, כפי הנראה, לא היה פשוט כל כך. מלאכת השכנוע של האופוזיציה הראשית לא היתה לשווא. וודאי, הרוב מכריע. ואת הכרעת הרבים הכפותים, אשר לא מעטים בתוכם כלל לא הסתירו בפנינו, כי, לו יכלו, היו ברצון מצביעים בעד הצעותינו גם בדיון האחרון על הצעת החוק האומללה, לא היה לאל ידנו למנוע. אפס, בהתאם לאימרתו של צ'רצ'יל, אותה הזכרתי מעל טורים אלה לפני שבועות מספר, לפיה תפקידו של הפרלמנט הוא לא רק לקבל חוקים טובים אלא גם לעכב קבלתם של חוקים רעים, עיכבנו את חקיקתה של הצעה זו זמן רב באופן יחסי. גם הבאנו, כאמור, לשנויים מסויימים בהצעה המקורית - מותר לומר: המקורית מאד - שאחד מהם הוא בעל משמעות מהותית.

...חוק המשמעת הקואליציונית נשאר אחד החוקים האבסורדיים והמבישים שנתקבל אי פעם על ידי פרלמנט של עם בן־חורין. אמנם האבסורד של אחריות משותפת (בפני הכנסת) המחייבת את הסיעות (את הכנסת עצמה) לא יוכר עוד מקומו באקדמה לחוק. אך אבסורד אחר לקח את מקומו. נקבע, ככלל גדול, שחבר ממשלה נושא באחריות בפני הממשלה לא רק על הצבעתו שלו במליאת הכנסת, אלא גם על הצבעת הסיעה, עליה הוא נמנה. פירוש הדבר, כפי שהסבירו בדיון האחרון דובריה של סיעת תנועת החרות, אך הפעם לא רק הם, כי החוק

קובע, בעקיפין, אחריות רוב הכנסת בפני הממשלה. זהו בטוי, שאין חמור ממנו. לפילוסופיה הנוגדת את היסודות ואת העקרונות של משטר פרלמנטרי.

גלגולי חוקים. עתון 'חרות', 15/06/1962.

## יחסי הרשויות האזרחיות עם צבא ישראל

פן ייחודי וחשוב באופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל הוא יחסי הממשלה עם הצבא. חזקו של צבא ישראל, התמיכה הציבורית הרחבה במפקדיו ודרישותיו הניהוליות הפעילו את קסמם על אזרחי ישראל מקום המדינה, והעמידו את הצבא בזירה הפוליטית ובצמתים מדיניים גם בניגוד לרצונו.

החשש מפני מעורבות צבאית בשלטון האזרחי בישראל לא היה דיבור בעלמא. ב-1959 סערה הכנסת בעקבות פרסום בעיתון 'ג'רוזלם פוסט', לפיו בזמן כהונתו של משה שרת כראש ממשלת ישראל, דחה בן-גוריון הצעה משמעות פרס כי משה דיין מגובה בחיילי ישראל ישתלטו על משרד ראש הממשלה וישיבו את מושכות השלטון לידיו של דוד בן-גוריון. הפרשה על פרטיה ומידת אמיתותה לא התבררה, אולם האווירה והסערה בעקבותיה היו ממשיים ומעידים על הקשיים וההתמודדויות של מנהיגי ישראל בימיה הראשונים של הדמוקרטיה הצעירה.

כאזרח ערני, החרד לחרותו של האזרח, מחד גיסא, ומאידך גיסא, מוכיר את פועלם של חיילי ישראל ומודע לסכנה שבחסרונם, בגין התייחס רבות למעמדו של הצבא בחברה הישראלית ובזירה הפוליטית.

על שניים, יש לפי הכרתנו, להשתית את היחס של ואל הצבא: א) צבא ישראל הוא צבא האומה כולה, אהוב על כל בניה הנאמנים; ב) העקרון של העליונות המוחלטת של הרשות האזרחית הנבחרת, על כוחותיה המזויינים של המדינה. כדי לקיים שני עיקרים אלה חייבים כל מפקדינו להינזר ולהתרחק מפעולה מדינית-מפלגתית.

מ. בגין בהצעה לסדר היום בכנסת: צבא ישראל הוא צבא האומה ועל מפקדיו להינזר מפעולה מפלגתית, עתון 'חרות', 19/06/1958.

את התנגדותו לכל מרכיב או סוג של התערבות צבאית בממשל האזרחי ביטא מנחם בגין פעמים רבות ובהקשרים שונים.

העתונות בארצות החופשיות רואה בהקמת הדיקטטורה הצבאית בטורקיה דרך לחידוש הדמוקרטיה בה. והן בארצות האלו רגילים האנשים לראות בעקרון של עליונות השלטון האזרחי על הכוחות המזויינים יסוד מסד לדמוקרטיה. אין הצבא יכול להיות בורר, או שליט; אין הוא יכול להיות אלא מכשיר בידי הממשלה הנבחרת. כך חושב, וכך יאמר וידגיש, כל חבר פרלמנט אנגלי וכל סנטור אמריקאי,

כל פרשן מדיני בלונדון או בוואשינגטון או בפריס. ובצדק, כמובן. שלטון הצבא אינו יכול להיות שלטונו של העם, או על ידי העם; הוא שלטון על העם.

בינאום האופוזיציה. עתון 'חרות', 31/05/1960.

**יחסי הממשלה והצבא אינם מסתכמים בעליונותה של הראשונה, האזרחית, אלא גם בהפרדה הרצויה בין הזירה הפוליטית למעשים הצבאיים.**

בקשר עם הדיבורים הרבים, וגם הרמים של מפקדנו הצבאיים, אינני יכול שלא להזהיר מפני נוהג הנפסד שהחל להשתרש לאחרונה בחיינו הציבוריים. מפקדי הצבא מרבים לדבר ולהכריז הכרזות מדיניות... אני טוען כי אין זה כלל מענינים של האלופים להכריז, מה יעשה או מה לא יעשה צבא ישראל. הכרזות כאלו הן מדיניות מובהקות. אם חברי הממשלה, האחראית על מעשי הצבא, רוצים להשמיע הכרזות כאלו, בין אם נבונות ובין אם טפשיות, - זכותם היא. אבל מפקדי הצבא חובתם לעשות, ולא לפטפט. ואם הם רוצים לעשות והממשלה אינה נותנת להם לעשות, עליהם למלא אחרי החלטת השלטון האזרחי ולשתוק, או להתפטר ולשתוק.

הרפתקנים מפקירי דמנו. עתון 'חרות', 19/03/1954.

ראש מפא"י אולץ להיכנע. כניעתו היא כפולה. הוא הורה לאלוף דיין להפסיק את נאומיו הפוליטיים. והוא ניסוג מפירושו המגוחך של המושג "ענין פוליטי". עוד לפני עשרה ימים עמד השר האזרחי, הממונה על עניני הצבא, על במת הכנסת טען, כי בהופעותיו המפלגתיות של אלוף דיין אין שום פגם, באשר הוא לא נגע, בשלשת נאומיו, במדיניות חוץ ובטחון. שאלתי את שר הבטחון, האם עניני פנים אינם פוליטיים. הוא השיב, בחכמה מזעזעת, כי עניני פנים אינם עניני חוץ. הוספתי לחקור אותו ושאלתי, מה על ענינים פוליטיים? אז קרא, באזני הכנסת, הוראות שהוצאו על ידי קודמו, מהן נובע, כביכול, כי אמנם אסור לחיילים לפרסם דעותיהם, בכתב או בעל פה, בענינים, הנוגעים למדיניות החוץ והבטחון, אך מותר להם לטפל בענינים פנימיים.

הכנסת כולה הוכתה בתדהמה. לא נמצא איש בין מאה ועשרים חברים שקבל את הפירוש האבסורדי הזה. גם אנשי מפא"י לא הסתירו את תמהונם ומורת רוחם - ולא רק מן הפירוש המעקם, אלא גם מנימת התשובה של מנהיגם. בדיעבד התברר, כי ראש מפא"י היטעה, לא רק בפה מופקר אלא גם במצח נחושה, את בית הנבחרים ואת האומה. בתשובה להצעה לסדר היום הוא לא קרא אלא חלק של ההודאות הקיימות; את ההוראות בשלמותן הוא קרא רק משהוגשה ההצעה להביע, בעטייה של התשובה המדהימה, אי-אמון בממשלתו. מן המיסמך השלם מתברר, כי אסור לחייל לנאום, באסיפה מפלגתית כלשהי, על נושא כלשהו. והן

בצופית התקיימה, בנוכחות עתונאים מוזמנים, אספת מפא"י; ואלוף דיין נאם בה, אפילו פעמיים.

בצדק כתב "הארץ", כי הופעותיו של מר דיין, שהוא עודנו אלוף בצבא הקבע, עלולות היו לשמש פתח לפוליטיזציה מסוכנת של הפיקוד הצבאי. בייזמתה של תנועת החרות נסתם הפתח הזה. לפחות, לעת עתה. נוסף לעמוד על המשמר. לא נסתפק בהוראות מינהליות, שפירושו, אף הפראי ביותר, הוא בידי הממונים על ביצוען. בשבוע הבא נגיש לכנסת הצעת חוק אשר יכלול איסור, שאינו משתמע לדו-פנים, של הופעות פוליטיות מפלגתיות של חיילים. אם חוק כזה יתקבל, לא יהיה פירושו אלא בידי בתי המשפט. כי חוק הוא בישראל.

אך הנושא היום אינו ראש מפא"י, אלא אלוף דיין. ונגיש אליו ישר ובמישריו... קודם כל, הוכחת חוסר הבנה גמור לגבי יסודותיה של מדינה חפשית. נראה, כי למרות הכל, עודך חי בתקופת הועד הלאומי וה"הגנה". בתקופה ההיא, בסתיו 1944, יכולת לבוא אלי במחתרת (ואנחנו אך בראשית מלחמתנו), לשבח את "המעשה ההיסטורי" של האצ"ל ולהוסיף, כי אצ"ל רכש את אהדתה של תנועת הפועלים, באשר הוא לא רק הוכיח, שאפשר להלחם בשלטון הבריטי, אלא גם שכנע, שהוא נמנע, בכל מחיר, מפגיעה ביהודים.

...אך לא זה חשוב. דברת אתי אז כ"איש תנועת הפועלים". זה היה מותר לך, אם כי שווא מתימרת מפלגתך לדבר בשם כלל הפועלים. בתקופה ההיא, בהיותך מפקד ב"הגנה", היה מותר לך גם לבקר בפומבי מפלגות ולפעול למען מפלגתך. אבל היום, אלוף דיין, אסור לך, מעל עמוד "דבר בתשובה לפועל "אתא" מתלונן, לכתוב בנוסח "אנחנו, תנועת הפועלים". כך כתבת. ולמה אסור? כי בצבאנו משרתים פועלים וסוחרים ומורים ורופאים ועורכי דין ובעלי מלאכה; ובהיותך מפקד בצבא אין אתה יכול להופיע בפניהם כ"פרטיזן" הסתדרותי, מפלגתי או אידיאולוגי. את כולם הובלת לשדה הקרב; ואת כולם אתה עלול לשלוח לשדה הקטל. מפקדם של כולם אתה, ולא איש מעמד ולא נציג פלג. איך לא הבנת זאת? בנאומיך התקפת את המפלגות הפוליטיות, כלומר את דובריהן את נבחרי האומה. אמרת, כי הן, או הם, מבטיחים לעם את אשר אסור להן, או להם, להבטיח. האשמת את דוברי המפלגות, את נבחרי העם, כי הם פועלים בניגוד להכרתם הפנימית, בניגוד לאינטרס המדינה. איך העזת, בהיותך מפקד בצבא, לומר כדברים האלה?

שוב לצבא, דיין ! עתון 'חרות', 27/06/1958.

האיומים הביטחוניים על המדינה הצעירה העמידו ברבות השנים את יחסי ממשלה-צבא במבחנים ייחודיים. יתכן כי הבלט שבהם, היה ערב מלחמת ששת הימים, עת החשש מתקיפה משולבת של מדינות ערב כנגד מדינת ישראל יצר אווירה קשה בחברה

הישראלית. מדיניותו של ראש הממשלה, לוי אשכול, הובנה כהססנית ויצרה מתיחות בין הדרג הצבאי למדיני.

בצל המשבר הלאומי ניהלו לראשונה, סיעות מפא"י וחרות משא ומתן אמיתי להצטרפותה של סיעת חרות לקואליציה. מצוקת העיתים והמתיחות בין הדרג המדיני לצבאי, הובילה את מנחם בגין לתמוך בהחזרתו של יריבו, דוד בן-גוריון, לראשות הממשלה.

מדוע הצעתי את מר בן-גוריון לראשות הממשלה... בימים ההם, אשר לא יישכחו עוד מליבי, בקרוני, ביזמתם, אנשים רבים, מחוגים שונים. בדבריהם היתה תחושה של דאגה ושל דחיפות. לעת סכנה וחרדה, נפלו מחיצות, לא רק במהירות אלא ביסודיות. הלבבות נפתחו. הוסרה הצידה כל פורמליות. זכרונות העבר נמוגו. לא היתה להם עוד כל השפעה על חילפי הדעות, שלוו בדאגה מתמדת, גוברת. מן המגעים הדחופים האלה הוברר לי, כי בעוד האוייב מקיף אותנו ומאיים עלינו, מנת חלקנו הוא משבר בשטח הרגיש ביותר של החיים הלאומיים. כוונתי ליחסים בין הרשות האזרחית ובין הפיקוד הצבאי. בשבילי הכלל של עליונות הרשות הנבחרת על כוחותיה המזוינים של המדינה הוא מושכל ראשון. בכל התנאים. זוהי חוקת החיים של עם בן חורין. אבל החוקה עלולה לעמוד בסכנה, אם היא לא תישכן, ביחוד בשעת חרום, על מידת האמון האנושי, שהיא תורת החיים. אנשי הצבא היו מודאגים מן הצד האנושי ביותר של תפקידם: הן כל יום חולף יביא לרובי האבידות, משיינתן הצו. עד היום מהדהדים דבריהם באזני. בבוא השעה מצאה דאגתם המצטברת ביטוי מובהק. תהיינה דעותיו של האיש כיום, אשר תהיינה, דבריו נחרתו בזכרון הלב. נאצר, אמר, לא היה מעז לרכז כמעט את כל צבאו מול פני צה"ל, אבל הוא סומך על הססנותה של ממשלת ישראל.

פרק מספר העתיד להיכתב חלק א'. עתון 'מעריב', 18/06/1971.

עדיין נמשך הויכוח, אם היתה סכנה, ומה היו ממדיה, בימים בין - החמישה-עשר במאי ובין ה-5 ביוני 1967. שכני לטורים מר מתתיהו פלד, ובטאוונה הרשמי של מפלגת העבודה "אות", הגיעו למסקנה משותפת, כי גם החשש מפני אבידות מרובות בנפש לא היה ממשי. טענות אלו אינן יכולות אלא לעורר פליאה בלבו של כל מי שהיה קרוב לעובדות והערכתן, בשלושת השבועות ההם.

בהפרש של שבוע, בקירוב, נתקיימו שתי פגישות בין נציגי הממשל האזרחי ובין מפקדי הצבא הבכירים. בראשונה מהן לא השתתפתי, אך קיבלתי עליה דין וחשבון מן המקורות המהימנים ביותר. המפקדים דברו קשות. תלונתם העיקרית היתה, כי הממשלה מהססת ואינה מחליטה נוכח הסכנות הקשורות בריכוז גובר והלך של הצבא המצרי. לפי טבע תפקידם, הם הביעו דאגה לריבוי אבידות, אם ההמתנה תימשך, ולאוייב יינתן, כל יום, לתגבר את כוחותיו בחזית, ולמקש את דרכי הגישה למחנותיו. כך דיברו לא מקבלי שמועות אחוזי בהלה, אלא המפקדים

האחראים של צבאנו, אשר למדו לקרוא מידע ולהעריכו. הם לא היו מבוהלים; הם היו מודאגים. לדאגתם נתנו ביטוי חזק.

בפגישה השנייה השתתפתי, כחבר ועדת השרים לענייני בטחון. את אשר שמעתי בה, לא שכחתי, ולא יתכן, כי אשכח. דברו אלופים בחילות ופיקודים שונים. מדבריהם התקיפים נשמע הד של השיחה הקודמת. שאלה אחת היתה בפי כולם: עד מתי נמתין? מתי תתקבל ההחלטה? ישבתי ליד ראש הממשלה. שמתי לב, כי דברי הקצינים מכאיבים לו מכעיסים אותו. בקשתי לעזור לו: אל תכעס עליהם, הם מדברים מתוך דאגה. היתה זו אמת. הדאגה היתה מנת חלקם של כל הדוברים והמשתתפים. שמענו דין וחשבון מפורט ומוסמך, כיצד האויב מדרום ריכז, יום אחר יום, את גדודיו, והגיע להצבתן של שבע דיביזיות עם שריון רב ועצום.

נסיונות להעכיר שעה יפה. עתון 'מעריב', 05/06/1973.

חשיבותה של ההפרדה בין הצבא לדרג המדיני עומדת בראש ובראשונה ביחס לחשש של מעורבות צבאית כנגד הדרג הנבחר, ושמירה על ייחודו של צבא ישראל כצבא העם. אולם, גם לסוגיה של מעורבות פעילה של הדרג הפוליטי בהחלטיות פנימיות של הצבא התנגד מנחם בגין.

דוגמא מעניינת לכך ניתנה, ערב פרוץ מלחמת ששת הימים עת הציעו חברי רפ"י שבתמורה לכניסתם לממשלת אחדות עם מפא"י וחרות, יודח מתפקידו מפקד הצבא, יצחק רבין, ולמקומו או בתפקיד מיוחד מעליו, ימונה משה דיין כרמטכ"ל הצבא או כמפקד העליון של הצבא. מנחם בגין התנגד למוערכות פוליטית, ללא סיבה מקצועית, מעין זו של הדרג המדיני בתחומי הצבא, ובכך מנע את הדחתו של יצחק רבין.

במוצאי שבת, לאחר השיחה, עליה סיפרתי, בביתו של מר בן-גוריון, נפגשו נציגי גח"ל ורפ"י, בקרבת מקום, במלון ירדן. הוברר לנו מיד, כי דוברי רפ"י השלימו עם הסרת מועמדותו של מר בן-גוריון. אם לתפקיד ראש הממשלה ואם לניהול ענייני הבטחון. הם לא הודיעו, כי רפ"י מתנה את הצטרפותה לממשלת ליכוד לאומי בשיתופו של מר בן-גוריון בה. באחד משני התפקידים. מה היתה תוצאת המשך הדיונים, לו הציגו תנאי כזה, אין לדעת. עובדה היא כי לא עמדו עליו. לעומת זאת, ביקש מר פרס להודיענו, כי אנו, אנשי גח"ל, בני חורין הננו להצטרף לממשלה בלעדי רפ"י, אלה היו דברים נאים. תשובתנו לא הותירה ספק ביחס למהותה. אישרנו, כי כולנו חופשיים. אבל, הוספנו, אנו גם בני חורין לא לקבל את החופש המוצע. אנו רוצים בממשלת ליכוד לאומי. אז העלו בפנינו חברי רפ"י את מועמדותו של מר דיין לאחד משלושת התפקידים הבאים: רמטכ"ל, המפקד העליון של הצבא, שר הבטחון. הם ביקשו כי אנו נמליץ בפני ראש הממשלה על המועמד ועל תפקידו.

דחינו את שתי ההצעות הראשונות. לא השארנו ספק, כי אין הצדקה להחליף, כלומר לפטר, את הרמטכ"ל. עד אז לא הכרתי, מקרוב את רב אלוף רבין. שמעתי

מספר פעמים בוועדת החוץ והבטחון של הכנסת; (באחד הימים, זמן ניכר לפני מלחמת ששת הימים, הוא קרא לפת"ח בשם "ארגון פורש". בקשתו לא להשתמש במונח זה לגבי הארגון העוין. הוא הבין). העובדות המכריעות היו לנגד עיניו. איש אינו יכול לטעון כי הרמטכ"ל נכשל במילוי תפקידו, במערכה. היא עדיין לא החלה. הכל מצפים להחלטה מדינית המתמהמהת לבוא. מדוע צריך להודיע כי הרמטכ"ל אינו מסוגל, אחר שנים כה רבות של שירות ופיקוד, לנהל את המערכה, משיוחלט עליה? ההגינות מחייבת, אין שום הצדקה לפטרו על סף המערכה.

מפקד עליון של כל הכוחות המזויינים? הצעה זו נראתה לנו גם סבוכה, מבחינה חוקתית, וגם מסוכנת. אמנם תמיד סברתי, כי המצב הקיים, בו הממשלה היא בבחינת המפקד העליון של הצבא לחילותיו, טעון אף הוא תיקון. נשיא המדינה מן הדין שיהיה ראש הכוחות המזויינים, כנוהג בכל מדינה דמוקרטית. אבל הכוונה בהצעה זו, במשטר פרלמנטרי, היא לא למפקד למעשה אלא ל"ראש" להלכה, הממנה את הרמטכ"ל. על פי הצעת הממשלה. למנות אזרח אחר, שהוא חבר כנסת, כלומר עסקן מדיני, למפקדם העליון, למעשה, של כוחותינו המזויינים - זהו רעיון החורג הרחק מן המסגרת הקונסטיטוציונית

פרק מספר העתיד להכתב ב'. עתון 'מעריב' 02/07/1971.

