

עקרונות המשטר המודרני - מציאות והלכה*

- הקדמה
א. הפרדת רשויות
ב. דמוקרטיה פרלמנטרית
ג. משטר מלוכני
ד. משטר נשיאותי
ה. העברת השלטון בירושה
ו. ביקורת על שלטון מלוכני
ז. הגבלות על השלטון
דברי סיום

הקדמה

אחת התוצאות של מלחמת יום הכיפורים הייתה הזעזוע הפוליטי שהיא גרמה, שהביא לכך שפחות מארבע שנים אחריה עבר השלטון ממפלגת העבודה (או בשמה הקודם: מפא"י), ששלטה במדינה שלטון ללא מצרים מאז תקופת 'המדינה שבדרך', למפלגת הליכוד ה'מנלית' ושותפיה הדתיים והחרדים. חילופי השלטון יכלו להיות הזדמנות לבחינה מחודשת של צורת הממשל במדינה, של היחס בין רשויות השלטון ושל עצם תבנית המשטר כמשטר פרלמנטרי-מפלגתי, נושא שלא נידון עד אז באופן מעמיק, ולא הובא מעולם להכרעת הציבור, אך דבר בתחום זה לא נעשה. לאחרונה, לאחר שהמדינה עברה טראומה שלטונית בדמות חמש מערכות בחירות בתוך שלוש שנים, ולאחר שקואליציה של הליכוד והמפלגות הדתיות והחרדיות הציעה רפורמה משפטית הנוגעת גם ליחסים בין רשויות השלטון במדינה, התעורר בקול רעש גדול הצורך לבחון מחדש את צורת הממשל. בעת כתיבת שורות אלה מתחולל עדיין מאבק ציבורי בדרך של מחאות והפגנות משני צידי המתרס האידיאולוגי והפוליטי, ויש לקוות שאת מקומן של אלה יתפוס שיח רציני ומעמיק ומתמשך אשר יביא בסופו של דבר לשינויים רצויים בצורת השלטון בישראל. מטרת הדברים הבאים להציג היבטים תורניים-הלכתיים של נושא חיוני זה.

* פרקים מתוך הספר 'מדינה, הלכה וכוונות התורה' העומד להופיע בע"ה בקרוב. הפרקים נערכו למאמר זה ונוספה ההקדמה ע"י עורך 'המעין' י"ק.

1 האסיפה המכוננת שהתכנסה בשנת תש"ט, שייעודה המוצהר היה לדון בצורת הממשל הראויה ולהציע חוקה למדינה, לא הצליחה לקיים דיון בנושא ולהביאו להכרעת העם. תחת זאת חוקקה את "חוק המעבר" אשר הפך אותה מאסיפה מכוננת לפרלמנט (הכנסת), וכך הנציחה את משטר המפלגות הפרלמנטרי השורר במדינה עד עצם היום הזה.

א. הפרדת רשויות

אחד העקרונות היסודיים של תורת המדינה המודרנית הוא עיקרון הפרדת הרשויות. ניסוחו של עיקרון זה מיוחס לפילוסוף והמדינאי הצרפתי מונטסקייה, אשר לפני כשלוש מאות שנה קבע שמשטר אשר אין בו הפרדה בין הרשות המחוקקת לרשות השופטת ובין שתיהן לרשות המבצעת אינו משטר מתוקן. אלפי שנים לפני שבאה לעולם התיאוריה המדינית הזאת אמר ישעיהו הנביא: "כי ה' שופטנו, ה' מחוקקנו, ה' מלכנו, הוא יושיענו" (לג, כב), לאמור: אכן יש רשות שופטת, רשות מחוקקת ורשות מבצעת, אבל בישראל כל שלושת הרשויות אמורות לבטא את רצון ה', שרק הוא הריבון האמיתי, ריבונו של עולם.

האם המשטר הרצוי על פי התורה תואם את עקרון הפרדת הרשויות? התשובה לשאלה זו מורכבת. לכאורה, הרשות השופטת, שבראשה הסנהדרין אשר תפקידה להורות לעם את משפטי התורה - כלשון הרמב"ם (הל' ממרים א, א): בית דין הגדול שבירושלים... הם עמוד ההוראה, ומהם חוק ומשפט יוצא לכל ישראל" - היא גם הרשות המחוקקת, ועל פיה ישק כל דבר. אולם התורה נותנת מקום לרשויות שלטוניות נוספות. קודם כל, מצות עשה מן התורה להעמיד מלך לישראל, דהיינו רשות מבצעת הנבדלת מן הרשות השופטת. המלך ושריו מנהלים את ענייני המדינה בראש ובראשונה בתחום מדיניות החוץ והביטחון, אך להלן נראה שגם בתחום המשפט נמסרה למלך סמכות מיוחדת, שונה מזו של הסנהדרין. עם זאת, מעשי המלך נתונים לביקורת שיפוטית של הסנהדרין כמעשיו של כל אזרח אחר. במקביל קיימת בהלכה האפשרות להקים רשות מחוקקת אזרחית (כדוגמת "טובי העיר") הפועלת בשיתוף פעולה עם המלכות, דואגת לתקנת בני המדינה באמצעות תקנות קהל, ובסמכותה לענוש על הפרתן. אמנם, בניגוד למושג 'רשות מחוקקת' במשטרים חילוניים, שהיא המקור של חוקי המדינה כולם, בעם ישראל מקור חוקי המדינה הוא התורה, ואילו לרשויות השלטון השונות - ואפילו למנהיג רוחני נעלה כמו נביא - התורה היא המאצילה סמכויות מסוימות.

התשובה על השאלה שהיצגנו, האם המשטר הרצוי על פי התורה תואם את עקרון הפרדת הרשויות, היא אפוא, שבמדינת התורה יש מקום לכל אחת מרשויות השלטון, אך על כולן חופפת הריבונות האלוקית המורה לעם את אורחות חייו.

ב. דמוקרטיה פרלמנטרית

החיסרון הגדול של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, כזו הנהוגה במדינת ישראל, הוא בתחום המשילות. ממשלה הקשורה בטבורה לפרלמנט אינה יכולה לתפקד כראוי כגוף שלטוני עצמאי. הכנסת היא אוסף של מפלגות בעלות אינטרסים שונים

ומנוגדים. הרכבת ממשלה הוא תהליך של משא ומתן מתוח ומייגע, שגם בסופו, כאשר סוף סוף מוקמת קואליציה המעמידה ממשלה, אין מעמדה של זו מובטח לאורך זמן, שכן בכל עת הכנסת יכולה להפיל אותה. די לפעמים בחבר כנסת אחד העורק מן הקואליציה לאופוזיציה כדי להפיל את הממשלה ולגרום לבחירות חדשות. זהו פגם רציני בעקרון הפרדת הרשויות, שהוא אחד מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה. יתר על כן, שרי הממשלה, הנבחרים באופן פוליטי כדי לתת חלק בשלטון למפלגות המרכיבות את הממשלה, אינם בהכרח האנשים המתאימים ביותר לניהול התחום שעליו הם מופקדים. התוצאה היא שהפקידות של משרדי הממשלה, המודעת לחולשתה של הממשלה ולתלותה בכנסת ובוועדותיה, מצליחה להערים קשיים בירוקרטיים העוצרים ומכשילים רבות מההחלטות של שרי הממשלה. באופן מעשי חלק ניכר מההחלטות הממשלה אינן מגיעות כלל לידי ביצוע. נוסף על כך, לראש הממשלה אין סמכות לכפות את דעתו על השרים, ופעמים רבות המריבות וההתנצחויות בין משרדי הממשלה השונים גורמות למעשה לשיתוק שלטוני.

הרמב"ם קבע שעיקר תפקידה של מלכות הוא לעשות משפט ומלחמה, כאשר הכוונה ב"משפט" להענקת ביטחון פנימי לאזרחי המדינה, דהיינו היכולת למגר את הפשיעה החמורה, "לשבור זרוע הרשעים". באיזורים שלמים במדינת ישראל כיום משתוללת פשיעה של אירגוני פשע, סחיטת בעלי עסקים בשיטה של דמי חסות, פשיעה חקלאית נרחבת, בנייה בלתי חוקית וכיו"ב. לכך יש להוסיף שגם הצבא ושירות הביטחון הכללי פועלים במידה רבה ב"ידיים קשורות" במלחמתם במחבלים ובאויבים חיצוניים. כאשר אין מלכות - יד הרשעים גוברת. אוזלת ידם של הממשלה ושל גופי הביטחון הכפופים לה קשורה ליחסים ביניהם לבין רשויות השלטון האחרות, הכנסת ומערכת המשפט, המצירים את צעדיהם. הממשלה בישראל זקוקה לסמכות שלטונית הרבה יותר רחבה ויעילה. השיטה הפרלמנטרית הנהוגה כיום במדינת ישראל מתגלה בהקשרים שונים כחלשה ורופסת.

ג. משטר מלוכני

לפני שנציע כיוון של פתרון שיהא מתאים למציאות ימינו, נעמוד על יתרונותיו של המשטר המלוכני כפי שהוא עולה לכאורה מרצון התורה. היתרון העיקרי של משטר מלוכני הוא בכך שהוא מבטיח משילות ויעילות. המלך, שהוא ראש הרשות המבצעת, רשאי למנות שרים שהם אנשי אמונו, ואם הוא אדם הגון וירא שמים, כפי שמלך צריך להיות, הוא ימנה את האנשים המתאימים ביותר מבחינת כישוריהם האישיים והידע המקצועי הנדרש לתפקידיהם. המלך הוא המפקד העליון של כל כוחות הביטחון, הצבא, המשטרה ושירותי הביטחון, והוא מעניק להם את חופש

הפעולה הדרוש לשמירה מיטבית על הביטחון החיצוני והפנימי במדינה. "משפט המלך" הם בתי משפט לעניינים פליליים, השופטים על פי חוקי מלכות שאינם חופפים למשפטי התורה אלא מותאמים לצרכי החברה.

כוחו של המלך אינו בלתי מוגבל. במדינת התורה ישנם גופים ואישים המציבים גבולות לכוחו. הסנהדרין, הסמכות השיפוטית התורנית העליונה, מבקרת את כשרות פעולותיו של המלך, ויש בידה לשפוט אותו ואף להדיחו. פעולות חשובות מסוימות של המלך דורשות מראש אישור ושיתוף פעולה מצד הסנהדרין. בוודאי שאישים בעלי מעמד רוחני עליון, כנביא וכהן גדול, מהווים אף הם סמכויות שהמלך חייב להתחשב בהן, וכמובן הוא חייב להתחשב ברצון העם אשר המלך אותו עליו. לאסיפת נציגי הציבור יש מעמד בהלכה, ובמשטר מלכותי ראוי ומתבקש שהמלך ייצור מערכת יחסים של שיתוף פעולה עם מוסד כזה המייצג את העם, שהוא בסופו של דבר מקור סמכותו. אם נחליף את הביטוי 'משטר מלכותי' בביטוי 'משטר נשיאותי' - נקבל את אחת מצורות המשטר הדמוקרטי הנוהגות כיום בעולם. תחילה נזדקק לעצם המונחים 'מלך' ו'נשיא'. התורה משתמשת במונח 'נשיא' כשכוונתה למלך עוד לפני פרשת "ואמרת אשימה עלי מלך ככל הגויים אשר סביבותי". השורש 'מלכ' יש לו משמעות של שלטון, עם קונוטציה של בעלות. אזרחי הממלכה הם נתינים של המלך, שייכים לו, ובאופן יותר בוטה: הם עבדיו. כך סיים שמואל הנביא את תוכחתו על בקשת המלך: "ואתם תהיו לו לעבדים" (שמ"א ח, יז). גם את דבריו במועד מאוחר יותר: "ותאמרו לי לא, כי מלך ימלוך עלינו, וה' אלקים מלכם" (שם יב, יב) יש להבין במשמעות זו: היחיד הראוי לשם מלך הוא ה' אלקינו מלך העולם, קונה שמים וארץ, שהכל עבדיו. לא במקרה הפעם הראשונה שבה נזכר בתורה השורש 'מלכ' והמושג 'ממלכה' הוא אצל נמרוד (בראשית י, ט): "הוא היה גיבור ציד לפני ה'" ("לפני ה'" במשמעות שלילית: למרות עיני ה' הוא ראה את עצמו שליט בארץ, וכדברי חז"ל שמרד והמרד), "ותהי ראשית ממלכתו בבל", גיבור כובש ומשתלט. התורה מלמדת על דרך השלילה מהי מלכות פסולה. מלך בשר ודם אינו ריבון. הוא אמור להיות מנהיג המשרת את הציבור, "עבד לעם הזה" (מל"א יב, ז).

'נשיא', לעומת זאת, הוא שמו של איש מורם מעם, כמו במקום הראשון בתורה בו הוא מוזכר (בראשית כג, ו): "נשיא אלקים אתה בתוכנו", מי שהחברה מנשאה אותו ומעמידה אותו בראש (ואילו על המנשא את עצמו נאמר "ואדוניה בן חגית מתנשא לאמור אני אמלך" [מל"א א, ה], וקורח ועדתו טופלים שקר על משה ואהרן [במדבר טז, ג]: "ומדוע תתנשא על קהל ה"). ראינו שנשיא משמש בתורה גם במשמעות של ראש הרשות התורנית, נשיא הסנהדרין, כמו בלשון חכמים, והוא מורם מעם בזכות עמלו וגדולתו בתורה.

ד. משטר נשיאותי

היתרון במשטר נשיאותי על פני משטר פרלמנטרי הוא בראש ובראשונה ביכולת המשילות. סמכויותיו של הנשיא נרחבות. הוא נבחר לתקופה של שנים לא מעטות להיות ראש הרשות המבצעת, והוא גם המפקד העליון של הצבא ושאר כוחות הביטחון. הוא יכול למנות את שרי ממשלתו, ולבחור לשם כך אנשי מקצוע שהם אנשי אמונו, כך שעבודתם אתו תהיה יעילה ככל האפשר. תקופת כהונתו של הנשיא רצופה ומובטחת, ואי אפשר להפסיקה אלא אם כן ביצע פשע והורשע בדיון.

משטר נשיאותי אינו מבטל את מקומן ומעמדם של מפלגות. טבעי הדבר שבחברה אנושית ישנן דעות שונות, רעיונות חברתיים שונים ואידיאולוגיות שונות. גם בחברה יהודית הנאמנה נאמנות מוחלטת לתורה יכולות להיות השקפות שונות בעניינים חברתיים, וגם בענייני עבודה ה'. התאגדות פוליטית מפלגתית אינה דבר שצריך או אפשר למנוע אותה. מה שצריך למנוע הוא חוסר יציבות וחוסר יעילות שלטונית, העלולים להגיע עד לידי שיתוק פוליטי, והחלשה מסוכנת של המדינה. המפלגות מקבלות את ייצוגן ומפעילות את מלוא השפעתן בבית הנבחרים. אין ספק שגם נשיא, הנבחר על ידי העם להיות ראש הרשות המבצעת, הוא באופן טבעי אישיות פוליטית, והוא מזוהה עם דרך אידיאולוגית מסוימת ויכול אף להזדהות עם מפלגה מסוימת. אולם מרגע שהעם בוחר בו הוא אמור לנהל את ענייני המדינה לטובת העם כולו. אם פעלו במשך תקופת כהונתו לא ייטב בעיני העם - העם יחליף אותו בבחירות הבאות, אבל בתקופת כהונתו עליו ליהנות מחופש פעולה מירבי.

נקודה חשובה בעניין יציבות השלטון היא השאלה מתי מעמידים נשיא לדיון, ובאילו מקרים מדיחים אותו. העיקרון לפיו כל אזרחי המדינה שווים בפני החוק הוא עיקרון תורתי-הלכתי יסודי. התוספתא (סנהדרין ד, א) אומרת לגבי כהן גדול ומלך, שאם עברו על מצות לא תעשה הריהם כהדיט לכל דבר, ונחלקו אחרונים² האם מלך שעבר על לאו ולקה חוזר למלכותו או לא. בימינו אין מלקות על מצות לא תעשה, אבל קיימים בחוק הפלילי עונשים שונים על פשעים. ב'חוק יסוד: הממשלה' שחוקק על ידי הכנסת נקבע כי הרשעה סופית של ראש ממשלה על ידי בית משפט ב'עבירה שיש עמה קלון' מדיחה אותו מידידת מכהונתו. הבעיה היא שהמושג 'קלון' אינו מוגדר בחוק, והוא נתון לשיקול דעתו של בית המשפט. שאלה אחרת היא האם ראוי שכל חשד בעבירה יגרום להעמדה של מנהיג ציבור לדיון בתוך תקופת כהונתו. הליכים משפטיים לוקחים זמן רב, והדעת נותנת שאין לאפשר למתלוננים למיניהם להפריע ולשבש את עבודתם של מנהיגי הציבור על ידי העמדתם לדיון על כל תלונה.

2 ע' 'אבני נזר' אה"ע סי' שמח אות ד, ולעומתו 'דברות משה' לרמ"פ על מס' גיטין, עמ' שנה.

'חוק יסוד: הממשלה' קובע כי לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה. אבל הא גופה היא בעיה חמורה: האם שיקול דעתו של משפטן יחיד, שלעיתים נמצא בעימות עם ראש הממשלה בנושאים אחרים, אמור לחרוץ את דינו של ראש ממשלה ולהכניס את המדינה לסלטלה פוליטית?³

הכנסת חייבת לקבוע קביעה מדויקת, שלא תהיה נתונה לשיקול דעת, לגבי אלו עבירות חשד לביצוע עבירה מצדיק העמדה מיידית לדן של ראש ממשלה (ורצוי גם של שר), ולגבי אלו עבירות הדבר יידחה עד לאחר סיום כהונתו. על אחת כמה וכמה שלגבי הדחת ראש ממשלה בעקבות הרשעה, שיש בה כדי לגרום לערעור יציבותה של המדינה, חייבת הכנסת לקבוע רף מדויק, שאינו נתון לשיקול דעת, של עבירות שמהן ומעלה ההרשעה בדן גוררת הדחה. את המושג "קלון" התלוי בשיקול דעתם של השופטים אפשר לקיים לגבי להדחתם של עובדי ציבור מדרגה יותר נמוכה. הדחת ראש המדינה צריכה להיות שמורה למקרים של עבירות חמורות ומוגדרות שאינן תלויות בשיקול דעת. רק אחרי שראש המדינה יסיים את תפקידו הוא ישוב להיות ככל האדם, ויוכל להישפט על כל עבירה שעבר.

ה. העברת השלטון בירושה

ההבדל המשמעותי ביותר בין המשטר המלכותי המתואר בתורה לבין משטר נשיאותי במובנו המודרני, הוא בזה שהנשיא נבחר לתקופת זמן מוגבלת, ואילו המלך נבחר לכל ימי חייו, ולא זו בלבד אלא שהמלכות ירושה היא לבניו אחריו. כתב הרמב"ם (הל' מלכים א, ז):

מאחר שמושחין המלך הרי זה זוכה לו ולבניו לעולם, שהמלכות ירושה, שנאמר למען יאריך ימים על ממלכתו הוא ובניו בקרב ישראל. הניח בן קטן, משמרין לו המלוכה עד שיגדיל, כמו שעשה יהוידע ליואש, וכל הקודם בנחלה קודם לירושת המלוכה, והבן הגדול קודם לקטן ממנו. ולא המלכות בלבד אלא כל השררות וכל המינויין שבישראל ירושה לבנו ולבן בנו עד עולם, והוא שיהיה הבן ממלא מקום אבותיו בחכמה וביראה. היה ממלא ביראה, אע"פ שאינו ממלא בחכמה, מעמידין אותו במקום אביו ומלמדין אותו.

3 הדברים נכתבים בתוך התקופה הארוכה והסוערת שבה מתקיים משפטו של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, אשר גרם ועדיין גורם לסלטלה פוליטית חמורה, וסופה - התלוי במידה רבה בסיום המשפט - מי ישורנו.

מקור הדברים בספרי (שופטים פסקא קסב):

למען יאריך ימים על ממלכתו - אם עושה הוא מה שכתוב בענין כד"י הוא שיאריך ימים על ממלכתו. הוא ובניו - שאם מת, בנו עומד תחתיו. ואין לי אלא זה בלבד, מניין לכל פרנסי ישראל שבניהם עומדים תחתיהם, ת"ל הוא ובניו בקרב ישראל, כל שהוא בקרב ישראל בנו עומד תחתיו.

לעניין חכמה ויראה המקור הוא בגמרא כתובות קג, ב, שם מסופר שרבי ציוה לחכמי ישראל לפני פטירתו: "שמעון בני חכם, גמליאל בני נשיא". והגמרא מסבירה: "מאי קאמר, הכי קאמר, אע"פ ששמעון בני חכם, גמליאל בני נשיא", ועל כך הקשו: הלא גמליאל היה הבכור, ואם כן פשיטא שהוא צריך להיות הנשיא, ככתוב "ואת הממלכה נתן ליהורם כי הוא הבכור" (דבה"ב כא, ג), ותיצו:

ההוא ממלא מקום אבותיו הוה, ורבן גמליאל אינו ממלא מקום אבותיו הוה. ורבי מאי טעמא עבד הכי? נהי דאינו ממלא מקום אבותיו בחכמה, ביראת חטא ממלא מקום אבותיו הוה.

על פי לשון הספרי, ובמיוחד על פי לשון הרמב"ם "הרי זה זוכה לו ולבניו לעולם, שהמלכות ירושה... וכל הקודם בנחלה קודם לירושת המלוכה, והבן הגדול קודם לקטן ממנו", נראה לענ"ד שזה שהמלך נבחר לכל ימי חייו והמלכות עוברת בירושה - זכות היא, ולא חובה. כלומר, למלך הנבחר יש זכות להמשיך בכהונתו כל ימי חייו, ולבנו הממלא מקום אבותיו יש זכות לתבוע את המלכות כירושה מאביו, אבל המלך רשאי לוותר מראש על הזכות להיבחר לכל ימי חייו, ולהסכים להיבחר רק לתקופה מוגבלת, וכמו כן הוא יכול להעביר בחייו את המלכות לאיש אחר שאינו יורשו, כמו לגבי ירושה ממונית.

ומצאתי און לי בתשובת מהר"ם שיק (יו"ד סי' רכח) בה הוא כותב שגם מלך הירוש את המלכות מאביו זקוק להסכמת העם, ובטעם הדבר כתב:

נראה לי להסביר דהתורה זכתה למלך ולשאר פרנסי ישראל שירישו זכותם לבניהם הראויים, והמלכות והשררה זכות אם העם רוצים בו, אבל אם מורדים בו ואינם רוצים בו אין השררות זכות, וממילא בכי האי גוונא אינו מוריש.

מכאן נובע גם שאם זכות היא - אפשר לוותר עליה.

ומצינו לאדמו"ר מסוכוטשוב בעל 'אבני נזר' שכתב בתשובה ארוכה בעניין ירושת רבנות (יו"ד סי' שיב אות טו):

ובאמת מלך גופיה אף לאחר שהמליכוהו אם מרדו בו רוב ישראל אין עליו דין מלך, כמבואר בירושלמי פ"ק דראש השנה (ה"א) ובהוריות (פ"ג ה"ב) דכל שישה חודשים שהיה דוד נרדף מאבשלום היה מתכפר בשעירה כהדיט (עי')

שמ"ב טו, יג: "היה לב איש ישראל אחרי אבשלום"), דקרא "בקרב ישראל" קאי על המלך עצמו גם כן, וקרא כתיב הוא ובניו בקרב ישראל, וכשמחלוקת בישראל, היינו שאין רוב ישראל מרוצים בו, לא הוא ולא בניו מלכים. וכ"כ ב'קרב אורה' להוריות יא, א. ויש להביא מקור נאמן לדבריהם מדרשות הר"ן (דרוש יא) שכתב בשם רבינו יונה ז"ל במגילת סתרים:

כפי מה שירצו ההמון לתת לו מן הכבוד כן יהיה לו מן המלכות, עד שאם ירצו להסיר ממנו כל הכבוד ההוא יוסר מהם המלכות לגמרי.

ידוע שכיום רוב העם אינו מרוצה מבחירת מנהיג לכל ימי חייו או מירושה אוטומטית של ההנהגה, ויש לומר שמראש יש כאן מצב שאין רוב ישראל מרוצים בו אלא אם כן הוא נבחר לתקופה מוגבלת שבסופה יצטרך לעמוד שוב לבחירה.

אם כנים הדברים שלמדנו מדברי מהר"ם שיק וה'אבני נזר', הרי שכאשר נוכל להעמיד מלך בישראל, דהיינו כאשר תהיה לנו סנהדרין, הם יוכלו להתנות עם המלך מראש שיסכים למינוי לתקופה מוגבלת, ובסיומה יבחרו מחדש אותו או אחר, וכן אם ימות באמצע התקופה יבחרו מחדש את בנו או אחר. על אחת כמה וכמה כאשר אין סנהדרין, והמינוי של מנהיג העומד במקום מלך - שיש לו דין של מלכות חלקית - נעשה על ידי העם, שהעם יכול להתנות מראש שהבחירה היא לתקופה קצובה, שכן בשו"ת הרשב"א (ח"ה ס' רפג) מצינו:

עכשיו נהגו כל הקהילות למנות אנשים על כל צרכי ציבור לזמן, ובהגיע הזמן יצאו אלו ונכנסים אחרים תחתיהם, כן למזון⁴ וכן לקופה של צדקה וכן על המס ושאר המינויים הצריכים לציבור, בין שנוטלין עליהם שכר בין שאין נוטלין עליהם שכר, ואפילו לא קבעו להם זמן סתמן כפירושן אחר שנהגו כך, והמנהג כהלכה.

וכן נפסק להלכה ב'שולחן ערוך' (או"ח נג, כו).

מאידך גיסא יש להעיר כי ישנן מדינות שבהן מוגבל בחוק מספר הקדנציות שאדם יכול לכהן כנשיא או כראש ממשלה. נראה לענ"ד שבישראל אין ראוי לקבוע חוק כזה, ואף לא לקבוע שכן לא יוכל בשום אופן לכהן מיד אחרי אביו, שכן זה מנוגד לברכת התורה "למען יאריך ימים על ממלכתו הוא ובניו בקרב ישראל", ואם העם רוצה בהמשך כהונתו או בבנו אחריו - אדרבה, סימן יפה הוא לו.

4 התשובה הועתקה גם בסוף ספר 'כלבו', ושם הגירסה (מ'כ'): וכן לחזון.

ו. ביקורת על שלטון מלוכני

הביקורת על משטרים מלוכניים והחתירה לדמוקרטיזציה של השלטון איננה עניין של הדורות האחרונים בלבד. כבר לפני למעלה מחמש מאות שנה כתב אחד מחכמי ישראל, ר' יצחק אברבנאל, דברים חריפים נגד משטר מלוכני ובעד ממשל של נציגים. ר"י אברבנאל היה בעל ניסיון אישי מר בענייני שלטון, שכן הוא שימש כשר אוצר במלכויות פורטוגל וספרד, וחווה שם התנכלויות והאשמות שוא, ולבסוף גלה עם הגולים בגירוש ספרד למרות מאמציו כמקורב למלוכה למנוע את הגירוש. הוא הגיע לאיטליה וגם שם התמנה לתפקיד שלטוני, ושוב נאלץ לעבור מעיר לעיר, אך כנראה ששם שפר עליו גורלו יותר מאשר בפרק חייו הקודם⁵. דבריו בנידון דידן מופיעים הן בפירושו לפרשת המלך בדברים, והן בפירושו לפרק ח בשמ"א, ונביא כאן את עיקרם.

ר"י אברבנאל מציג תחילה את דעת הסוברים ש"המלך הוא דבר הכרחי ומחויב" בגלל שלושה דברים: "האחדות" (=אין חילוקי דעות), "ההתמדה" (=יציבות), ו"היכולת המוחלטת" (=כח שלטוני, משילות)⁶. ר"י א טוען כנגד דעה זו:

באמת מחשבתם בחיוב המלך והכרחיותו כוזבת, לפי שאינו מהבטל⁷ שיהיו בעם מנהיגים רבים מתקבצים ומתאחדים ומסכימים בעצה אחת ועל פיהם תהיה ההנהגה... ולמה לא תהייה הנהגותיהם משנה לשנה, או לשלוש שנים כשני שכיר, או פחות מזה, ובהגיע תור שופטים ושוטרים אחרים יקומו תחתיהם ויחקרו אם פשעו הראשונים באמונתם, ואשר ירשעון ישלם כל אשר הרשיע לעשות... ולמה לא יהיה גם כן יכולתם מוגבל... שיותר קרוב להיות הפשע באדם אחד, אם לסכלותו ואם לתוקף יצרו או כעסו, כמו שאמר 'חמת מלך מלאכי מות' (משלי טז, יד) משיחטאו אנשים רבים בהיוסדם יחד, כי אם האחד יטה מני דרך ימחו האחרים בידו, ובהיות הנהגותיהם זמניות והם עתידים לתת את הדין אחרי ימים מועטים יהיה מורא בשר ודם עליהם.

וכאן הוא מוסיף דברים מניסיונו האישי:

ומה לנו להביא על זה טענות שכליות, והנה הניסיון גובר על ההיקש, הביטו וראו הארצות שהנהגתם על ידי המלכים ותראו את שיקוציהם ואת גילוליהם, איש מהם כל הישר בעיניו יעשה כי מלאה הארץ חמס מפניהם, והיום הזה

5 ראה על כל זה בהקדמתו לספר מלכים.

6 נראה שהוא רומז בין השאר לספר החינוך מצוה עא (במהד' שוועל עז) ומצוה תצז (תצג), שכתב על התועלת שבמינוי איש אחד לראש, עיי"ש, וכן לבעל ה'עקידה' שיובא לקמן.

7 =בגדר בלתי אפשרי.

ראינו כמה ארצות שהנהגותיהם על ידי השופטים ומושלים זמניים נבחרים... שררת ויניציאה הגברת רבתי בגויים שרתי במדינות, ומלכות פלורניציאה צבי היא לכל הארצות... אין בהם נפתל ועיקש, לא ירים איש את ידו ואת רגלו על כל דבר פשע, והמה כובשות ארצות לא להם בחכמה בתבונה ובדעת.

אין ספק שיש הרבה מן הצדק בדברים אלה. האנושות קצה בשלטון אבסולוטי חסר מעצורים שהעוול והשחיתות אורבים לפתחו. שלטון אבסולוטי מזמין תופעות של חנופה, שוחד ותככים, וכן של הפיכות אלימות ותפיסת השלטון בכח. הדברים ידועים מן הניסיון ההיסטורי בעולם כולו, ולצערנו גם בעם ישראל בתקופות שפל מסוימות, הן בימי בית ראשון והן בשלהי ימי הבית השני.

ז. הגבלות על השלטון

עם זאת, אין לראות חזות הכל בצורת ממשל כזו או אחרת. בסופו של דבר האיכות הערכית של השלטון תלויה באישיותם של המנהיגים. מלך הגון יכול לשרת את העם בצניעות ובנאמנות, ואילו "חברים" בהנהגה קולקטיבית יכולים להיות נהנתנים ומושחתים (כמו שאכן היו במשטרים קומוניסטיים מסוימים). גם בתולדות ישראל היו כידוע מלכים צדיקים ומלכים רשעים. התורה דורשת מן המלך נורמות מוסריות גבוהות האמורות להוות אוזרה ומחסום מפני שחיתות, אבל מימושן תלוי באופיו של המלך, כדברי בעל ה'עקידה' (שופטים שער צה):

והוא טעם צורך מינוי המלך והכרחיותו, כי כמו שמלאכות כל פרנסי הגוף חוזרים אל הלב וסרים אל משמעתו... כן הנהגות המדינות כולן ראוי שיוכלו כולן תחת ראש אחד כולל והוא המלך... ומיסב את כולן בשיהיו פונין אל הטוב הכללי ותיקון הקיבוץ המדיני הכולל באופן שיעזרו זה מזה ולא יזיקו זה לזה... וכי על זה אמר יפקוד ה' אלקי הרוחות לכל בשר איש על העדה... וזה משפט המלך הישר, אשר עליו אמר החכם מלך במשפט יעמיד ארץ. אמנם כאשר יהיה המלך נוהג בעריצות, דורש ומבקש תועלת עצמו ובלתי מקפיד על תועלת הכלל עד שיהיה שם התחלפות הכוונות, הוא מה שנאמר עליו ואיש תרומות יהרסנה.

המנגנון האמור לשמור על משטר נשיאותי מפני שחיתות שלטונית הוא מערכת האזינום והבלמים שמפעילות רשויות השלטון האחרות ובראשן הרשות השופטת על הרשות המבצעת שבראשה הנשיא, וכן היות תקופת כהונתו קצובה מראש ולא ארוכה מדי, כך שבאופן טבעי הוא ישתדל להיות ראוי לאמון הציבור אם ירצה להיבחר לתקופה נוספת. ראינו שמנגנון זה אפשרי וראוי על פי ההלכה.

דברי סיום

המתח בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת במדינת ישראל, שהגיע לשיא בעת כתיבת שורות אלה בעקבות רצונה של הקואליציה בכנסת לחולל רפורמה משפטית במדינה, נובע מ"פלונטר" מהותי שיש במשטר דמוקרטי שאינו מושתת על חוקת התורה: מחד, "הריבון הוא העם", ובהתאם לכך רצון העם הוא "הנורמה העליונה" של המשטר. העם בוחר את הרשות המחוקקת - במדינת ישראל: את הכנסת - לייצג אותו, והכנסת קובעת את חוקי המדינה. תפקידה של הרשות השופטת הוא לשפוט את כל הנעשה במדינה על פי חוקי הכנסת. מאידך, ב'חוק יסוד: השפיטה' שחוקק על ידי הכנסת נקבע כי "בית המשפט העליון ישב גם כבית משפט גבוה לצדק. בשבתו כאמור ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר". מניין לקוחות הנורמות הקובעות מהו "הצדק"? הלא אם הצדק מוטמע בחוקי הכנסת, אין צורך בסעד של בג"ץ, וכל בית משפט יוכל לתת אותו, ואם אין הוא מוטמע בחוקי הכנסת, מה מקורו ואיך הוא מבטא את הנורמה העליונה שהיא רצון העם? התשובה לשאלה זו היא, שיש כאן עירוב של שתי גישות עקרוניות בפילוסופיה של המשפט: הגישה הפוזיטיבית, האומרת שהחוק הוא רק מה שנקבע על ידי הריבון (במקרה זה: הכנסת, המייצגת את רצון העם), והגישה הטבעית, הטוענת שהמקור היסודי של המשפט הוא חוש הצדק או המוסר הטבעי הקיים אצל בני אדם מטבע ברייתם, גם ללא חקיקה.

עירוב, או שילוב, של שתי גישות אלה, אינו בלתי אפשרי. החוק המחוקק על ידי רשות מחוקקת אינו מכסה בהכרח את כל מצבי החיים ואת כל ההיבטים של העניין הנדון, ויש מקום לחוש הצדק הטבעי לומר את דברו במקום שאין החוק מספק אותו. הכנסת הכירה בצורך זה בהקימה את מוסד הבג"ץ. אולם כאן ניצבת הבעיה: המחוקק הפקיד את הסעד למען הצדק בידי אנשים שחוש הצדק שלהם הוא אותו חוש צדק טבעי של בני האדם בכלל, ושל חברי הרשות המחוקקת והמבצעת בפרט. אילו תפקידו של הבג"ץ היה רק לגלות סתירות לוגיות בין חוקים, היה אפשר להבין שיש אנשים שהכישורים השכליים שלהם יותר גבוהים משל אחרים, והם יכולים לגלות טעויות שעשו אחרים מבלי לשים לב. אבל לומר שחוק מסוים של הרשות המחוקקת, או פעולה מסוימת של הרשות המבצעת, אינם ראויים, אינם סבירים וכד' - זהו שיפוט ערכי, שבו אין לכאורה יתרון לחברי בית המשפט על פני חברי הרשויות האחרות, שגם להם חוש צדק ושיקולי סבירות. כאן מתרחשת התנגשות, וממנה נובעת התביעה של הרשות המחוקקת לחוקק את "פסקת ההתגברות" על פסילת חוק על ידי בית המשפט העליון. מאידך גיסא, לא חסרת יסוד היא הטענה

שהחלטות של רשויות השלטון עלולות לפעמים להיות מוטות על ידי אינטרסים כאלה ואחרים, ושעל כן ביקורת ערכית מצד גורם שיפוטי לא פוליטי היא דבר נחוץ. מצאנו הנחייה הלכתית כזאת לגבי החלטות של "טובי העיר", או של בני העיר עצמם, שכאשר יש בעיר "אדם חשוב", דהיינו ת"ח הממונה על הציבור, הם צריכים לקבל את הסכמתו להחלטותיהם.

אין זה מענייננו כאן להציע פיתרון מעשי למשבר השלטוני הנוכחי בישראל. יש לקוות שהרוחות יירגעו, ותתקבל הצעה כזו או אחרת לייצוב יחסי הרשויות במדינה. **לדעתנו משטר דמוקרטי-נשיאותי הוא הדגם הקרוב ביותר לצורת המשטר הרצויה על פי ההלכה.**

אני משלה את עצמי שהדבר יתממש בזמן הקרוב, אבל אולי המשבר הנוכחי יגרום להכרה בצורך בחשיבה ארוכת טווח בנושא חיוני זה, חשיבה אשר במרוצת הזמן תוביל לשינויים ולתיקונים ראויים.

האומה שלנו תיבנה ותתכונן, תשוב לאיתנה, למכונות חייה כולם, ע"י מה שהאמוניות שלה, היראיות שלה, דהיינו התוכן האצילי המקודש האלוקי שלה, יתפשט, יתגבר, ישתכלל ויתאמץ. כל בוני האומה יבואו לעומק האמת של נקודה זו, ואז בקול מלא גבורה ועוז יכריזו על עצמם ועל עמם בקול גדול: לכו ונשובה אל ד'. והתשובה תשובת אמת תהיה, והתשובה מכון גבורה תהיה, והתשובה תיתן עוז ותעצומות לכל הסעיפים המעשיים והרוחניים, לכל ההליכות כולן הדרושות לבניין האומה ושיכלולה, ליקצתה לתחייה, להתעודדות עמדתה. העיניים תיפקחנה, הנשמה תיזך, אורה יבריק, מעופה יתגדל, ועם נברא יקום, עם גדול עצום ורב, אור אלוקים עליו וגדולת לאום לו, "כלביא יקום וכארי יתנשא".

(אורות התשובה לראי"ה טו, יא)