

נגד ביטול הבחירה הישירה של ראש הממשלה

לפני למעלה מחמש שנים קיבלה הכנסת נוסח חדש של חוק-יסוד: הממשלה. במרכזו של חוק-היסוד החדש עומד, כידוע, הסדר של בחירה ישירה של ראש הממשלה על-ידי אורחי המדינה. חוק-היסוד החדש נכנס לתוקפו בבחירות האחרונות, שנערכו לפני מעט למעלה משנה. עוד לפני כניסתו לתוקף של חוק-היסוד החדש, וביתר שאת לאחר הפעלתו הלכה למעשה, רבו הקולות, בקרב אנשי ציבור ואנשי אקדמיה, הקוראים לבטל את הבחירה הישירה של ראש הממשלה, ולחזור לשיטה הקודמת או לשיטה דומה לה. לכנסת אף הוגשו הצעות לחקיקה ברורה זו.

קריאות אלו הן מסוכנות ומזיקות. זאת, הן מפני שהיענות להן, ובמידה רבה אף עצם העלאתן המתמדת, עלולה לפגוע ביציבות המשטרה של המדינה ובמעמד חוק-היסוד, והן מפני שקבלתן עלולה לפגוע בתקינות המשטר בישראל.

המשטר של כל מדינה – ובראש ובראשונה שיטת הבחירה של רשויות השלטון המרכזיות – צריך להיות יציב. אין להשלים עם כך שרוב פוליטי מזדמן יקבע בכל עת שיטת בחירות חדשה, שהוא מקוה כי תיטיב עם האינטרסים שלו. אכן, היציבות של שיטת המשטר אינה ערך מוחלט, וטוב עשתה הכנסת שבחלוף כחמישה עשורים להקמת המדינה בחנה את הטעון תיקון על-פי הניסיון שהצטבר, וערכה את השינויים שמצאה נדרשים. אך בין הלגיטימיות של בחינת שיטת הבחירות מדי מספר דורות, לבין הקריאה להחלפת השיטה מיד לאחר שהתקבלה (ויש שהרחיקו לכת והציעו אף שינויים רטרואקטיביים), מבלי שהצטבר ניסיון של ממש בדבר משמעותה והשלכותיה, אין ולא כלום.

החלפתה של שיטת הבחירות אף מצריכה שינוי של חוק-יסוד. חוק-היסוד מתקבלים על-ידי הכנסת בשבתה כאסיפה המכוננת. שינויים כמוהו כשינוי חוקה; עליו להיעשות בוהירות ובריסון מרביים. יש להתרחק מן המנטליות שעל-פיה עריכת שינוי בחוק-יסוד כמוה כתיקון של תקנה או חוק מן השורה. מנטליות זו, שהקריאות שתוארו לשנות את חוק-יסוד: הממשלה (וחוק-יסוד נוספים הנוגעים לשיטת המשטר) משקפות ואף מחזקות, עלולה להוביל לקריסתם של הגדולים שבהשגיה החוקתיים של המדינה, וביניהם חוק-היסוד בדבר זכויות האדם. ספק אם לכך התכוונו כל הקוראים לשינוי שיטת הבחירות, אך זו עלולה להיות התוצאה של עצם הערעור והקריאות התוזרות ונשנות לשינוי חוק-יסוד.

גם לגופם, הנימוקים המובאים לטובת החזרה לשיטת המשטר הקודמת אינם משכנעים. הרפורמה בשיטת המשטר נועדה לפגוע בכוח הסחיטה שבידי סיעות קטנות, ואף בידי חברי הכנסת יחידים. כוח זה איפשר להם להכריע – לעתים בתמורה לטובות הנאה אישיות – בידי מי תופקד ראשות הממשלה ומה תהיה מדיניותה. מטרה זו, אף אם לא הוגשמה במלואה, קודמה על-ידי ההסדר החדש. העובדה שהדחת ראש הממשלה הנבחר והחלפתו היא כיום אפשרות חריגה, השמורה למקרים נדירים, אינה חיסרון של ההסדר החדש אלא הישג חשוב. ראש הממשלה נבחר על-ידי הציבור לתקופה קצובה. ככלל יש

לאפשר לו לכהן במלוא התקופה, ויש לברך על צמצום כוחה של הרשות המחוקקת לפגוע ביציבותה של הרשות המבצעת. גם אין לקבל את הטענה כי ההסדר החדש חיוק את כוחו של ראש הממשלה. גם ראשי ממשלה קודמים נהנו, למעשה, משליטה ברשות המחוקקת וברשות המבצעת גם יחד. דווקא העובדה שהפלתו של ראש הממשלה קלה פחות מבעבר הגבירה במידת-מה את עצמאותם של חברי הכנסת מן הסיעות התומכות בממשלה. אכן, כתוצאה מלחצי המתנגדים לרפורמה, ההסדר שהתקבל הוא חלקי ואינו אופטימלי. בעתיד, לאחר שיצטבר ניסיון הולם, יהיה מקום לשקול הפרדה בין הרשויות, שתבטיח עצמאות מרבית של כל אחת מהן במילוי תפקידיה וביקורת על הרשויות האחרות. למשל, כהונתם של שרים חברי הכנסת פוגעת ביכולתם למלא כהלכה את שני התפקידים. חברות ברשות המחוקקת (ואף האסיפה המכוננת) אינה צריכה להיות נחותה מחברות בממשלה. כדי להבטיח זאת, יש, בין השאר, למנוע כהונה בממשלה של מועמדים לכנסת, כשם שחברי הכנסת או שרים (לרבות מועמדים לתפקידים אלה) אינם מתמנים לשופטים. יש אף לעשות לביטול המשטר הקואליציוני, המקשה על חברי הכנסת ועל הממשלה גם יחד למלא את תפקידיהם מתוך גישה עצמאית ועניינית.

אריאל בנדור