

## הפדרליסט על דמוקרטיה וחכמה מדינית

ירון אזרחי

החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים

פרסום הפדרליסט בתרגום לעברית<sup>1</sup> הוא מאורע חשוב להתפתחות השיח הפוליטי בישראל על מהות הדמוקרטיה. הפדרליסט הוא קובץ מאמרים שנכתבו בידי אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי ופורסמו בעיתונות האמריקאית בין ספטמבר 1787 לאוגוסט 1788, במהלך הוויכוח על אימוץ החוקה הפדרלית האמריקאית. הקובץ, שהפך לטקסט קלאסי במחשבה הדמוקרטית המודרנית, רכש לעצמו מעמד נורמטיבי במשפט ובפוליטיקה האמריקאיים במהלך למעלה ממאתיים שנה מאז פרסומו. לטובת הקורא הישראלי, צורפה לתרגום העברי הקדמה מאירת עיניים שכתבו רות גביון ואלן שפירא. יש לקוות שנגישותו של טקסט חשוב זה לציבור הרחב בישראל, ובעיקר לאנשי מדינה ומשפט, תתרום להבנה מעמיקה יותר של יסודות השיטה הדמוקרטית ועקרונותיה, שאותם ביקשו מייסדי המדינה לאמץ וליישם.

הפדרליסט יכול לשמש נקודת מוצא לבחינה ולדין בשורה של נושאים בתחום המחשבה והפרקטיקה הדמוקרטיות המודרניות. בגבולות המצומצמים של מסה זו, ברצוני להתעכב על שני נושאים בעלי חשיבות מיוחדת למשמעותו של הטקסט בהקשר הישראלי: מושג הפוליטיקה כפי שעוצב בדמוקרטיה האמריקאית; והחשש העמוק המקונן בתרבות הפוליטית והחוקתית האמריקאית מפני דיקטטורה של הרוב.

### מושג הפוליטיקה בדמוקרטיה האמריקאית

כפי שנראה להלן, יסודות הגישה האמריקאית לפוליטיקה הושפעו עמוקות מן המהפכה המדעית באירופה במאות ה־17 וה־18, ובעיקר מן הזרם האמפירי־אקספרימנטלי שפרח בתרבות האנגלוסקסית. זרם זה סטה ממסורת הרציונליזם הקרטזיאני — ובמידה מסוימת אף ההובסיאני

<sup>1</sup> המילטון, אלכסנדר, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי, 2002. הפדרליסט, תרגום אהרן אמיר, מבוא: רות גביון ואלן שפירא, שלם, ירושלים.

— שקנה לעצמו השפעה דומיננטית בקונטיננט, בעיקר בצרפת. הגישה האמפירית-אקספרימנטלית ערערה על מעמדן של הגיאומטריה האוקלידית ושל הדידוקציה הקרטזיאנית כאידיאלים הגמוניים של ידע. במקום השאיפה להשיג ודאות בדרך של היצמדות למתודולוגיה בטוחה ומשוחררת כביכול מכל שיפוט אנושי, העמידה הגישה האמפירית-אקספרימנטלית את סמכות הידע על תצפיות ועדויות לא פחות מאשר על היסקים; על ניתוח הניסיון, לצד בניין תיאוריות ובזיקה אליהן. תפיסה זו של המדע, שקיבלה השראתה מפרנסיס ביקון ומהפרקטיקה של החברה המלכותית הבריטית, עודדה מלכתחילה גישה השתתפותית, אינקלוסיבית, לבניין הידע המדעי. הגישה ההשתתפותית התיישבה עם הרוח הדמוקרטית יותר משהרציונליזם האליטיסטי התיישב עם רוח זו. כאשר האוריינטציה האמפירית-אקספרימנטלית התרחבה גם לתחומי המדינה, המשפט והחברה — מעבר לחקר הטבע הפיזיקלי — היא הציבה במרכזה את הפרקטיקה האנושית כאובייקט לידע ולשכלול, הנגישים באופן עקרוני לכל. על קרקע זו צמחה בתרבות הפוליטית האמריקאית תפיסה אינסטרומנטלית ופרגמטית של הפוליטיקה, שעמדה בניגוד עמוק לתפיסות אידיאולוגיות אפריוריות, מן הסוג שהצדיק משטרים סמכותיים אנטי-דמוקרטיים באירופה ובמקומות אחרים. לפי תפיסה דמוקרטית זו, הפוליטיקה היא תהליך שקוף לכל, שאינו סובל מיסטיפיקציה או ערפול. אזרחים דמוקרטים באמריקה, כתב אלכסיס דה-טוקוויל, נוטים להסתמך רק על מראה עיניהם ולהסתייג מכל ניסיון להעמיד מתווכים בינם לבין האמת.<sup>2</sup>

על רקע זה, התגבשות עקרונותיה של החוקה האמריקאית, אימוצה וגם פרשנותה במהלך הדורות משקפים באורח מרתק את השילוב הנדיר בין היכולת להכיר בחשיבותה ובנגישותה של גישה תבונית-מעשית לפוליטיקה לבין ההכרה במגבלותיה של התבונה. התהליך החוקתי האמריקאי השתמש בחכמה מדינית למציאת פתרונות פרוצדורליים-מוסדיים להכרח לקבל החלטות במצבים שבהם התבונה המדינית עצמה אינה יכולה להנחות; זהו אחד מהישגיו העיקריים של תהליך חוקתי זה. הניסיון הפוליטי מלמד שהכרעות רציונליות אינן אפשרות ריאלית במצבים של ניגודים עמוקים בהשקפות ובאינטרסים, כאשר אין כל זמינות של סדר אלטרנטיבות או של מערכת קריטריונים היכולים לכוון

<sup>2</sup> De Tocqueville, Alexis, 1945. *Democracy in America*, ed. Phillips Bradley. Vol. II. New York: Vintage Books, pp. 4–5.

לברירה בין חלופות. במצבים כאלה — שהם חלק הארי של המצבים שבפניהם ניצבים קובעי המדיניות בדמוקרטיה — החיבור בין מבחן הלגיטימיות של ההכרעה לבין מבחן הרציונליות שלה אינו מעשי, ועלול אף להיות הרסני. מחברי הפדרליסט ושותפיהם חיפשו ומצאו דפוסים לקבלת החלטות ציבוריות, שייחשבו לגיטימיות גם ללא מבחני רציונליות.

בהנחה "שלא תמיד יימצא ההגה בידי מדינאים נאורים" ושגם "מדינאים נאורים [לא] יוכלו לתאם בין האינטרסים המתנגשים... ולהכפיף את כולם לטובת הכלל", הסיק הפדרליסט כי "אי-אפשר לסלק את הסיבות לפלגנות [ולכן] אין לנו לבקש תרופה אלא באמצעים לבלימת השפעותיה" (שם, 46–47, ההדגשות במקור).

הפתרון האמריקאי לבעיה של קבלת החלטות ציבוריות במצבים של קונפליקטים וסכסוכים פוליטיים התבסס על העיקרון של ריבונות מחולקת (divisible sovereignty) ועל איזון בין חלקיה, המפוזרים בין רשויות השלטון. בשונה מהפרדת הרשויות במשטרים פרלמנטריים, עקרון הריבונות המחולקת בדמוקרטיה האמריקאית שולל את עצם האפשרות לקיומה של סמכות אחרונה, ואינו מאפשר תלות חד-כיוונית של רשות אחת בחברתה. הפרדת הרשויות כאן איננה הפרדה מוחלטת בין סמכויות של חקיקה, ביצוע ושיפוט, אלא היא צירוף של רשויות נפרדות לשותפויות, בהפעלת שלוש הפונקציות של הממשל. ברמה העקרונית, גישה זו משקפת דחייה של מודלים היררכיים לקבלת החלטות. במקומם, העמידה השיטה האמריקאית משטר של בלמים ואיזונים, המבטיח שכל הכרעה ציבורית תהיה מעשה מרכבה של פרספקטיבות, אינטרסים ושיקולים ציבוריים פרקטיים, ללא כפייה של תפיסה הגמונית כוללת. על רקע זה התפתחה במשטר האמריקאי טכניקת הפשרה כתוצר חוקתי, ולא כאלטרנטיבה נחותה להכרעה הגמונית. התשתית החוקתית לפשרה כטכניקה שלטונית העדיפה למעשה את ההכרה במעמד, בכבוד ובייצוג של ריבוי הקולות וההשקפות על פני תוכנה של ההכרעה. עניין זה בא לידי ביטוי גם במבנה של התהליך השיפוטי האמריקאי, המבוסס על עקרון השיטה האַדְוֶרְסָרִית (adversary) של שוויון בין יריבים. שמירה על עקרון האיזון בתוך הריבוי אפשרה להוגי החוקה האמריקאית לשחרר את הדמוקרטיה מן התלות בתפיסה קוהרנטית של החיים החברתיים והפוליטיים, ואף לשחררה מהתלות באריסטוקרטיה של מדינאים אינטלקטואלים כמותם. ברגע נדיר של חסד היסטורי קמה קבוצה של מנהיגים — שכללה פילוסופים, מדענים ואינטלקטואלים,

מהבולטים בזמנם ומהנאורים בהיסטוריה האנושית — ועיצבה תבנית של משטר דמוקרטי ושל ממשל עצמי, למען אנשים פשוטים. באופן זה השתלבו ביניהם שני אתוסים. האתוס של הדמוקרטיה כמשטר המבוסס על פוליטיקה השתתפותית ללא הבדלי מעמד, סטטוס או דת, השתלב באתוס של המדע האמפירי-אקספרימנטלי כמפעל אנושי אינקלוסיבי של שכלול וקדמה, הנגיש לכל אדם (כפי שסבר למשל יוסף פריסטלי, כהן דת, מהפכן דמוקרטי ומדען). הגישה האמפירית-אקספרימנטלית לארגון ולניהול החיים המשותפים הניחה את היסודות לכללי משחק של פוליטיקה, הבונה את הסדר הציבורי מלמטה למעלה. בתהליך הפוליטי היומיומי פועלים אמנם רק מעטים, אך כולם יכולים להיות עדים להתנהלות הממשל, שאינו עוטר עיצמו במסתורין אלא, בלשונו של תומס פיין, "חושף את עצמו לעיני הציבור ללא חת כך שהציבור יוכל לראות אותו על כל יתרונותיו ומגרעותיו".<sup>3</sup> הגישה האמפירית-אקספרימנטלית הציגה עוד מראשיתה (למשל, בניסוחיו של רוברט בויל) תכונות של עדים אמנים המוזמנים לשפוט ניסויים מדעיים.<sup>4</sup> במסגרת הפוליטיקה הליברלית-דמוקרטית תורגמו דרישות אלה למידות הטובות של האזרח, שצריך להכריע ולשפוט את נבחריו על החלטותיהם ועל מעשיהם. המידה הנדרשת העיקרית היא מידת המתינות והריסון, תוך דחייה של התלהבות, קנאות ודוגמטיזם מכל סוג שהוא. שכלול ותיקון של סדרי שלטון וממשל הם חיוביים; לא כן האדישות, הפסימיזם הפוליטי ואף לא המהפכנות. האזרח הדמוקרטי הוא אקטיביסט, אך עָנָו בפני העובדות ואל מול מורכבותה של המציאות החברתית והפוליטית; הוא שואב השראה מן הרצוי אך יודע להתחשב באפשרי, נותן משקל לרצון אך אינו נותן לו ליקוב את ההר.

### מושג הרוב בדמוקרטיה האמריקאית

התפתחויות רעיוניות אלה מסבירות את הדאגה המתמדת שמבטאים הפדרליסט, החוקה האמריקאית וההיסטוריה הפוליטית האמריקאית מפני סכנת הדיקטטורה של הרוב. הניסיון המתמיד להגביל את כוחו של הרוב ולרסנו מלהטיל מרותו על המיעוט מתברר על רקע מספר

<sup>3</sup> Paine, Thomas, 1819. *Rights of Man*. London: Carlile, p. 36

<sup>4</sup> ראו: Shapin, Steven, and Simon Shaffer, 1985. *Leviathan and the Air Pump: Hobbess, Boyle, and the Experimental Life*. Princeton: Princeton University Press.

הקשרים היסטוריים-רעיוניים, והם: התרבות הפוליטית האמפירית-ניסיונית שהתפתחה בדמוקרטיה האמריקאית; העיקרון של ריבונות מחולקת והדגש על איזון ופשרה כבסיס להכרעות ציבוריות; התפיסה ההשתתפותית האנטי-היררכית והדחייה של סמכות אחרונה להכרעה חד-כיוונית.

בהקשר זה ברור גם מדוע המושג "עם" בדמוקרטיה האמריקאית הוא רב-משמעי ופתוח. העם הוא בר-בזמן הריבון, המקור הראשון לסמכות ולכוח של השלטון וגם הגורם שיש להגבילו, משום שהוא מהווה סכנה למעמד ולזכויות של הפרט והמיעוטים. מסיבה זו, מחברי הפדרליסט מתנגדים לכל מיסטיפיקציה של המושגים "עם" ו"הכרעת הרוב". את הרוב הם רואים כסיעה בעלת פוטנציאל פלגני לא פחות מסיעות המיעוט; הרוב, על פי גישה זו, הוא חלק או פלג, שאינו יכול להתיימר לייצג את השלם או לדבר בשמו. מאחר שבשיראל רווחת בחוגים רחבים מגמה הפוכה, של זיהוי הדמוקרטיה עם שלטון הרוב, ראוי לצטט כאן בהרחבה את הקטע המפורסם מפדרליסט מספר 10, שכתב מדיסון:

כאשר יש לסיעה רוב, משטר השלטון העממי מאפשר לה להקריב גם את טובת הכלל וגם את זכויותיהם של אזרחים אחרים ליצר השליט שלה או לאינטרס השליט שלה. ההבטחה של טובת הציבור וזכויות הפרט מפני סכנתה של סיעה מעין זו, תוך שמירה על רוחו ועל צורתו של השלטון העממי, היא המטרה העליונה שאליה עלינו לכוון את עיונינו. יורשה לי להוסיף כי זה הדבר הנחוץ ביותר כדי למלט משטר זה מן הקלון שהיה מנת חלקו ימים כה רבים, לזכותו בהערכת הבריות ולהביא לאימוצו בידיהם.

באיזו דרך אפשר להשיג את המטרה הזאת? ככל הנראה, רק באחת משתי דרכים. או שעלינו למנוע את קיומו של אותו יצר או אינטרס בקרב רוב הבריות בעת ובעונה אחת, או לגרום לכך שהרוב המחזיק בעת ובעונה אחת ביצר כזה ובאינטרס כזה, מכוח גודלו ומצבו המקומי, ייבצר ממנו לתאם ולהגשים תוכניות של דיכוי. אם נרשה שתתקיים חפיפה בין הדחף לשעת הכושר, ברי לנו שלא נוכל לסמוך לא על מניעים מוסריים ולא על מניעים דתיים שישמשו רסן מספיק. לא כך פועלים מניעים אלו כשמדובר באי-צדק ובאלימות של בודדים, והם מאבדים מתועלתם ככל שגדל מספר האנשים המצטרפים יחד, כלומר ככל שגובר הצורך ביעילותם (שם, 47).

מדיסון חושש כאן מפני רוב, שהדבק המדביק אותו הוא היצר או האינטרס. הוא ער לכך שרוב יכול להיווצר על ידי רגש סוחף, העלול לייצר אלימות ודיכוי שיהרסו את יסודות המשטר הדמוקרטי. בהערותיו לטייטה להצעת החוקה של ג'פרסון ב־1788 הדגיש מדיסון, שהסכנה בדמוקרטיה אינה באה כל כך מצדו של שלטון הפועל ישירות נגד האזרחים, אלא מצד ממשל המייצג רק חלק מן הציבור אולם מתיימר לייצג את כולו ולפעול בשמו, וזאת בזמן שהוא פועל נגד זכויותיו ומעמדו של החלק האחר.

בהקשר זה, חשיבות החוקה נעוצה בשלילת המשוואה בין רוב לעם. למסקנה זו משמעות מיוחדת בהקשר הישראלי: רבים בישראל מזהים את שלטון הרוב כעיקרון המרכזי של השיטה הדמוקרטית, תוך התעלמות מן העובדה שבתיאוריה הפוליטית והחוקתית הכוונה היא לרוב פוליטי, שיכול להשתנות מבחירות לבחירות. הכוונה איננה לרוב של עם אחד על פני מיעוט של עם אחר, כלומר לרוב אתני־דתי הנתפס במונחים אורגניים, רוב שמבקשים להגן עליו ולשמר אותו באמצעות חוקים, מוסדות ומדיניות (דמוגרפית למשל), העומדים בסתירה מהותית לאופיו ולמעמדו של רוב בשיטה הדמוקרטית.

על אף רדידותה של התרבות הדמוקרטית בישראל, ולמרות הפירושים המסולפים הניתנים אצלנו לעקרונות של השיטה הדמוקרטית, מותר לשאוב עידוד מכך שההחלטה של הכנסת על ביטול חוק הבחירה הישירה — לאחר שנים של התנסות בנזקים העצומים שהביא חוק זה על הדמוקרטיה הישראלית — מעידה על יכולת של למידה קולקטיבית מן הניסיון. גישה אמפירית־אקספרימנטלית כזו לסוגיות חוקתיות תוכל בעתיד להזין בישראל תהליך חוקתי מכובד, שבמהלכו נוכל גם אנחנו למצוא דרכים להגביל את הכוח הדורסני של רוב, הפוגע בזכויותיהם של האזרח הבודד ושל קבוצות מיעוט.