

מס' 51

אם כן, מה נעשה בסופו של דבר כדי לקיים הלכה למעשה את חלוקת השררה הנחוצה בין המחלקות השונות, כפי שנקבעה בחוקה? אין להשיב על כך אלא זאת, שהואיל ונמצא שאין די בכל האמצעים החיצוניים האלה, יש למלא את החסר בהתאמת המבנה הפנימי של הממשל למצב שבו יוכלו הרכיבים השונים, מכוח היחסים ההדדיים שביניהם, להיות הכלים שישאירו זה את זה במקום הנאות. בלי שאתיימר לגשת לפיתוח מלא של הרעיון החשוב הזה, ארהיב עוז בנפשי להעלות כמה הערות כלליות שאולי תבהרנה אותו יותר, עד שנוכל להוציא משפט נכון יותר על עקרונות הממשלה ועל המבנה שלה כפי שתכננה אותם הוועידה.

כדי להניח יסוד ראוי לאותה הפעלה נפרדת ונבדלת של סמכויות הממשל השונות, שהכול מודים במידת־מה שהיא הכרחית לשמירה על החירות, צריך כמובן שיהיה לכל מחלקה רצון משלה; ולכן צריך שחבריה של כל מחלקה יהיו מעורבים מעט ככל האפשר במינוי חבריהן של המחלקות האחרות. אילו הקפידו על העיקרון הזה במדוקדק, היה בכך כדי לחייב שכל המינויים לכהונות העליונות ברשות המבצעת, ברשות המחוקקת וברשות השופטת יישאבו מאותו מבוע של מרות, הלא הוא העם, באפיקים שאין כל חיבור בינם לבין עצמם. אפשר שתוכנית כזאת לבניית המחלקות השונות תהיה קשה פחות בפועל מכפי שעולה במחשבתנו. יחד עם זאת, דומה שביצועה של התוכנית כרוך בכמה קשיים ובתוספת של הוצאות. לכן עלינו להשלים עם כמה סטיות מן העיקרון. במיוחד אולי לא כדאי להתעקש על העיקרון בבנייתה של המחלקה השופטת: ראשית, כי הואיל ויש הכרח חיוני בכישורים מיוחדים של החברים, צריך שהשיקול הראשון במעלה יהיה לברור אותה דרך בחירה שתבטיח את הכישורים הללו על הצד הטוב ביותר; שנית, מפני שקביעות המינויים במחלקה זו ממילא תהרוס במהרה כל הרגשה של תלות ברשות שהעניקה אותם.

באותה מידה גלוי וברור שחבריה של כל מחלקה צריכים להיות תלויים מעט ככל האפשר בחבריהן של המחלקות האחרות בכל הנוגע לתגמולים הכרוכים בכהונותיהם. אם ראש הרשות המבצעת, או השופטים, לא יהיו

בלתי־לויים ברשות המחוקקת בפרט הזה, הרי בכל פרט אחר הם יהיו עצמאיים להלכה בלבד.

אבל הערובה הגדולה נגד ריכוזן ההדרגתי של הסמכויות השונות באותה מחלקה עצמה מתבטאת בכך שמנהלי כל מחלקה מקבלים את האמצעים החוקתיים ואת התמריצים האישיים הנחוצים להדוף הסגות גבול מצד האחרים. כמו בכל המקרים האחרים, הכרח שגם במקרה זה יהיו האמצעים להגנה שווים לסכנת ההתקפה. יש לסכל את השאפתנות באמצעות שאפתנות. הכרח הוא שיהיה האינטרס של האיש קשור בזכויות החוקתיות של המקום. אולי אין זה לשבחו של הטבע האנושי שיש צורך באמצעים כאלה כדי לרסן את ניצול הממשל לרעה. אבל עצם השלטון מהו אם לא הגנאי הגדול מכול לטבע האנושי? אילו היו בני האדם מלאכים, לא היה צורך בשלטון כלל. אילו משלו מלאכים בבני האדם לא היה צורך בשום ריסון לשלטון, לא מבית ולא מחוץ. הקושי הגדול בעיצובו של שלטון שבני אדם אמורים להטיל על בני אדם טמון בזה: תחילה עליך להקנות לשלטון את היכולת לרסן את הנשלטים, ואחרי־כן עליך לכפות עליו לרסן את עצמו. אין ספק שתלות בעם היא הרסן הראשון במעלה לשלטון, אך הניסיון מלמד את האנושות על נחיצותם של אמצעי זהירות נוספים.

מדיניות זו, הבאה למלא באינטרסים מנוגדים ויריבים את חסרונם של מניעים טובים יותר, אפשר למצוא את עקבותיה בכל המערכת של עלילות אנוש, הפרטיות והציבוריות כאחת. במיוחד אנו רואים אותה מוצגת לראווה בכל חלוקות המשנה של השררה, במקום שהמטרה הקבועה היא לפצל ולסדר את התפקידים השונים כך שכל אחד יוכל לבלום את זולתו – שהאינטרס הפרטי של כל יחיד ישמש זקיף השומר על זכויות הציבור. המצאות אלו של מידת הזהירות ודאי שהן דרושות לא פחות בחלוקת סמכויות העליונות של המדינה.

אבל אין אפשרות לתת לכל מחלקה כוח שווה של הגנה עצמית. בממשלה רפובליקנית הבכורה נתונה בהכרח לרשות המחוקקת. התרופה לתקלה זו היא לחלק את הרשות המחוקקת לענפים שונים; ולקשור ענפים אלה ביניהם מעט ככל הניתן, באמצעות דרכים שונות של בחירה ועקרונות שונים של עשייה – ככל שירשו זאת תפקידיהם המשותפים ותלותם המשותפת בחברה. אפשר אפילו שיהיה צורך למנוע הסגות גבול מסוכנות בעזרת אמצעי זהירות נוספים. כשם שכובד משקלה של הרשות המחוקקת הוא המחייב לפצלה בדרך זו, אפשר, לעומת זאת, שחולשתה של הרשות המבצעת תחייב את חיווקה.

במבט ראשון נראה כי וטו מוחלט על הרשות המחוקקת הוא ההגנה הטבעית שיש לצייד בה את ראש הרשות המבצעת. אך אולי הדבר אינו לגמרי נטול סכנה וגם לא מספיק כשהוא לעצמו. במצבים רגילים אפשר שלא יופעל בתקיפות הדרושה, ובמצבים יוצאים מגדר הרגיל אפשר שייעשה בו שימוש בוגדני לרעה. כלום אי־אפשר שחיסרון זה של וטו מוחלט יתוקן בקשר מסויג זה או אחר בין המחלקה הזאת, החלשה יותר, ובין הענף החלש יותר של המחלקה החזקה יותר, קשר שבאמצעותו אפשר יהיה להניע את הענף הנזכר לתמוך בזכויות החוקתיות של מחלקה זו, בלא שיהיה תלוש מדי מזכויות מחלקתו שלו?

אם צודקים העקרונות שתצפיות אלו מיוסדות עליהם, כפי שאני משכנע את עצמי, ואם הם ישמשו אבן בוחן לחוקות של המדינות השונות ולחוקה הפדרלית, נמצא שאם זו האחרונה לא תעלה בקנה אחד עמם, תהיינה הראשונות מסוגלות לעמוד במבחן שכזה במידה קטנה לאין שיעור.

יתר־על־כן: יש שני שיקולים שכוחם יפה במיוחד למשטר הפדרלי של אמריקה, והם מציגים את המשטר הזה באספקלריה מעניינת מאוד.

ראשית. ברפובליקה יחידה כל השררה שהעם מוותר עליה נמסרת להנהלתה של ממשלה אחת; וחלוקת השלטון למחלקות נבדלות ונפרדות באה למנוע מעשי חמס. ברפובליקה המחוברת של אמריקה, השררה שעליה מוותר העם נחלקת בראשונה בין שתי ממשלות נבדלות, ואחר־כך המנה המוקצית לכל אחת מן השתיים שבה ונחלקת בין מחלקות נבדלות ונפרדות. כך נוצרת ערובה כפולה לזכויותיו של העם. הממשלות השונות תפקחנה זו על זו, בעוד כל אחת מהן מפקחת על עצמה.

שנית. חשוב הוא מאוד ברפובליקה לא רק לגונן על החברה מפני דיכוי מידי שליטיה, אלא גם לגונן על חלק אחד של החברה מפני עוולותיו של החלק האחר. במעמדות שונים של אזרחים יש בהכרח אינטרסים שונים. כאשר אינטרס משותף מאחד את הרוב, זכויות המיעוט אינן מובטחות. רק בשתי דרכים אפשר להקדים רפואה למכה זו: האחת, בכך שניצור בציבור רצון שאינו תלוי ברוב – כלומר, רצונה של החברה עצמה; השנייה, בכך שנכליל בחברה סוגים נפרדים כה רבים של אזרחים עד שצירוף בלתי־צודק של הרוב כמעט לא ייתכן, אם לא יהיה זה חסר שחר מכול וכול. הדרך הראשונה מושלת בכיפה בכל הממשלות שיסודן במרות העוברת בירושה או במרות שמינתה את עצמה. הערובה הזאת היא, לכל המוטב, דבר התלוי בשערה; שהרי שלטון עצמאי שאינו תלוי בחברה עשוי באותה מידה לאמץ לו

את השקפותיה הלא־צודקות של המפלגה הגדולה כמו את האינטרסים הצודקים של הקטנה, ואפשר אף שיופנה נגד שתי המפלגות כאחת. דוגמה לדרך השנייה מצויה ברפובליקה הפדרלית של ארצות־הברית. אם כל הסמכות תהיה נובעת מן החברה ותלויה בה, הרי החברה עצמה תהיה מפוצלת לחלקים כה רבים, לאינטרסים כה רבים ולסוגים כה רבים של אזרחים, עד שכמעט ולא תישקף סכנה לזכויות היחידים, או המיעוט, מצד צירופים בעלי־עניין של הרוב. בממשל חופשי יש הכרח באותה ערובה לזכויות האזרחיות כמו לזכויות הדתיות. במקרה האחד היא נמצאת בריבוי האינטרסים ובמקרה השני בריבוי הכיתות. בשני המקרים יהיה שיעור הביטחון תלוי במספר האינטרסים והכיתות; ומותר לנו להניח שתלוי יהיה בהיקף הארץ ובמספר האנשים שאותה ממשלה מטילה את סמכותה עליהם. מתוך ראייה זו של הנושא יש להמליץ במיוחד על משטר פדרלי נאות לכל תומכיה הכנים של ממשלה רפובליקנית, שהרי מכאן אנו למדים כי בה במידה ממש שאפשר יהיה לחלק את אדמת האיחוד לקונפדרציות או מדינות מצומצמות יותר, כך יקל הדבר על צירופים מדכאים של רוב; כך תחלש הערובה הטובה ביותר תחת שלטונם של משטרים רפובליקניים לזכויותיו של אורח מכל סוג שהוא, ומשום כך יהיה צורך באותה מידה בהגדלת היציבות ואי־התלות של איבר כלשהו בשלטון, שהיא הערובה האחרת היחידה. הצדק הוא תכליתו של ממשל. הוא תכליתה של החברה האזרחית; אחריו רדף האדם תמיד ואחריו ירדוף לעולם עד ששיגהו, או עד אשר תאבד החירות בתוך המרדף. בחברה הנתונה לשלטונו של משטר שבו יכולה הסיעה החזקה יותר להתאחד בנקל ולדכא את הסיעה החלשה יותר, שם אפשר לומר כי האנרכיה שוררת באותה מידה כמו במצב הטבעי, שבו אין הפרט החלש יותר מובטח מפני אלימותו של החזק ממנו; ומאחר שבמצב הזה האחרון אי־הוודאות ממריצה אפילו את הפרטים החזקים יותר לקבל את עולה של ממשלה שתוכל להגן לא רק עליהם, כי אם גם על החלשים; כך, במצב הראשון, יהיה לסיעות או למפלגות החזקות יותר מניע דומה שימריץ אותן לשאת עיניהן אל ממשלה שתגן על כל המפלגות, חלשות וחזקות כאחת. אין ספק כמעט, שאילו הופרדה מדינת רוד־איילנד מן הקונפדרציה ונעובה לנפשה, כי אז היה אי־הביטחון של זכויות במשטר העממי בתוך גבולות צרים כאלה מתגלה בנגישות חוזרות ונשנות של גוש־ירוב תככנים עד כדי כך שחיש מהר היו אותן סיעות עצמן, ששלטון העושק שלהן הוכיח את הצורך בשררה שאינה תלויה כלל בעם, תובעות במפגיע שררה שכזאת. ברפובליקה רחבת הידיים של ארצות־הברית,

ובתוך המגוון הגדול של אינטרסים, מפלגות וכיתות שהיא מקיפה, רק לעתים רחוקות תוכל קואליציה של רוב מן החברה כולה לקום על עקרונות שאינם אלה של הצדק וטובת הכלל; ואם הודות לכך תפחת הסכנה הנשקפת למפלגה קטנה מרצונה של מפלגה גדולה, ממילא גם יהיה פתחון פה למתיומרים לדאוג לביטחונה של הקטנה שאגב כך יקומו להכניס לממשלה רצון שאינו תלוי באחרונה – לשון אחר, רצון שאינו תלוי בחברה עצמה. ודאי וחשוב באותה מידה, למרות הדעות המנוגדות הנשמעות, שכל כמה שחברה גדולה, ובלבד שתישאר בתחום ברישליטה, כך היא מסוגלת יותר לממשל עצמי. ולמרכה המזל של האידיאל הרפובליקני, אפשר להרחיב בהרבה את התחום ברישליטה באמצעות תיקון נכון ועירוב נכון של העיקרון הפדלי.