

תוכן העניינים

ז	הערות למהדורת 1995
יא	פתח דבר
יז	הקדמה למהדורה העברית מאת רות גביון
1	א. עתיד הדמוקרטיה
	1. פתח דבר לא מוזמן 1
	2. הגדרה מינימלית של דמוקרטיה 2
	3. אידאלים ו"חומר גס" 4
	4. התהוות החברה הפלורליסטית 6
	5. החיוניות המחודשת של אינטרסים ייחודיים 8
	6. הישרדות האוליגרכיות 10
	7. המרחב המוגבל 11
	8. עצמה סמויה 13
	9. האזרח חסר החינוך 15
	10. שלטון הטכנאים 17
	11. גידול המנגנון הביורוקרטי 18
	12. מגבלות במתן גמול (אי-היכולת לעמוד בתביעות) 20
	13. למרות הכול (ואף על פי כן...) 21
	14. הפנייה לערכים 23
25	ב. דמוקרטיה ייצוגית ודמוקרטיה ישירה
48	ג. מגבלות הדמוקרטיה
66	ד. הדמוקרטיה והעצמה הסמויה
	שלטון העצמה הציבורית באופן ציבורי 66
	אוטוקרטיה ו־Arcana Imperii (סודות השלטון) 74

האידיאל הדמוקרטי והמציאות 82
תת־ממשל, ממשל נסתר ושלטון רואה כול 85

- 90 ה. ליברליזם ישן וחדש
ג'ון סטיוארט מיל מנקודת מבט שמאלית 91
מדינה ליברלית ומדינת רווחה 94
איזה ליברליזם? 97
ביקורת הסוציאליזם הקיים 99
מהלכים ומהלכים חוזרים 103
השוק הפוליטי 105
האם ליברליזם מתיישב עם דמוקרטיה? 108
- 111 ו. אמנה ואמנתיות בפולמוס העכשווי
עוד על השוק הפוליטי 111
משבר המדינה הריבונית 112
"פרטיקולריזם" כקטגוריה היסטורית 115
השוק המקרר־פוליטי 117
השוק המיקרר־פוליטי 121
שוק פוליטי ודמוקרטיה 123
תחיית האמנתיות 126
הבריתות החדשות 130
- 133 ז. שלטון האדם או שלטון החוק?
- 155 ח. דמוקרטיה ומערכת בין־לאומית
- 175 מפתח

הערות למהדורת 1995

בערוב ימיי לא יכולתי לייחל לכבוד רב יותר מקבלת פרס השואב את השראתו מ"רעיונות הומניים נעלים", ככתוב בחוקת הקרן שהעניקה לי אותו, ושתכליתו "לעודד בעולם תרבות, מדעים ויזמות אנושיות ראויות ביותר של שלום ואחוזה, ללא הבדל של לאום גזע ודת".

התחומים שבגינם זכיתי בפרס הם משפט ומדע המדינה, תוך דגש מיוחד על שלטון דמוקרטי. אם אני ראוי לו אם לאו, לא מחובתי לשפוט. אם היה עליי לשפוט עצמי, תוך השוואה לאנשי מדע אחרים שעברו כברת דרך דומה לשלי, הייתי חש ספק מה. גם משום שבהגיעך לגיל מסוים, קלות דעת היא להציב מטרות נוספות. עליך להשלים עם המחשבה שפועלך תם ונשלם. אולם בעת עשיית המאזן הסופי, אתה חש שהעבודה היפה ביותר, שאליה נכספת זמן רב, העבודה המסכמת, היא זו שלא כתבת מעולם, ומשהגעת לקו הסיום גם לא תכתוב לעולם, משום שאין ברשותך הזמן, הרצון והמרץ הדרושים. לא נותר לי אלא למחול על שיפוטי ולהעמיד עצמי לשיפוטם של אחרים. ועל הכרעתכם, שהחמיאה לי וגם הביכה אותי, אך עודדתני להמשיך ולדחות מעט את הקץ חרף הקושי, אני מודה לכם.

עבודתי כוללת קטעים רבים המפוזרים בספרים, מאמרים ודיונים על נושאים מגוונים, שגם ממני נדרש מאמץ מסוים להתוות מהם מתווה כללי. אולם קשה להתעלם מכך שחלק נכבד של כתיבתי מוקדש לחקר עקרונותיה וגבולותיה של הדמוקרטיה וכן ההיסטוריה, ההווה והעתיד שלה. כל מתבונן בלתי משוחד מסוגל להעיד על כך תוך העפת מבט ברשימת החיבורים שלי.

אני שייך לדור שקיבל את חינוכו הפילוסופי, הספרותי והפוליטי בעת שנהוג לכנותה "עידן העריצות". אבל התמזל

מזלי ללמוד בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת טורינו, אצל מורים כמו פרנצ'סקו רופיני, לואיג'י אינאודי וג'ואלה סולרי, שהשכילו לשפוט מתוך חירות פנימית אישים ואירועים גם ברגע האפל ביותר של ההיסטוריה בארצנו. בעת ההיא אף לא נדם קולו המתריע של בנטו קרוצ'ה. וכשהפשיזם עמד להתמוטט ידענו שחובתנו להיערך מבחינה תרבותית לקראת חידוש המוסדות והשבת הממשל הליברלי והדמוקרטי באיטליה על כנו.

בשנת 1944, השנה האחרונה לכיבוש הגרמני, כתבתי מבוא והכנתי אנתולוגיה של כתבי קרלו קטנאו, במטרה להשיב את כבודה של המסורת הרפובליקנית לאחר התבוסות של ה"ריסורג'ימנטו" (התחייה). את ניסיונות הבוסר שלי עשיתי כעיתונאי בעיתון היומי של מפלגת הפעולה "צדק וחירות", שערך חברי פרנקו ונטורי, בכתיבת מאמרים על נושאים כגון "הדמוקרטיה למה?" או "איזו דמוקרטיה?". כותרת מאמרי הראשון, שהתפרסם בכתב העת 'הממשל המודרני', אף הוא של מפלגת הפעולה, הייתה "ממשל ודמוקרטיה". בשנת 1946 התוודעתי לעבודתו של קרל פופר על החברה הפתוחה ואויביה, שראתה אור באותם ימים. בשנה זו הוטל עליי לשאת את הרצאת הפתיחה של שנת הלימודים האקדמית לאחר המלחמה באוניברסיטת פדובה, ובחרתי בנושא "הפרט והמדינה". את הדמוקרטיה הצגתי כצורת ממשל המבוססת על כבוד האדם והנוגדת כל צורה של טוטליטריות. השלטון הטוטליטרי הפך לטירוף שלנו. הדמוקרטיה, מעבר להיותה תקוותנו, הפכה עבורנו למחויבות. אני מודע לכך שהיו בי אז תמימות ולהט של טירון. בעקבות המחקרים שבאו לאחר מכן איבדתי, עליי להודות, לפחות באופן חלקי, את התמימות. אך חרף האכזבות הרבות, רחוקות כקרובות, הצלחתי לשמור על הלהט ועל האמונה בעולם שבו תוכל הדמוקרטיה להתפשט ולהתחזק, לא רק בתוך מדינות בודדות אלא גם במערכת הבינלאומית. מניסיון למדנו שבעוד הדמוקרטיה מתפשטת היא מסתכנת בהשחתה משום שהיא נתקלת דרך קבע במכשולים בלתי צפויים, ועליה להתגבר עליהם בלי לשנות את עצם מהותה. כמו כן עליה לסגל עצמה ללא הפוגה לאמצעי תקשורת חדשים

ולשיטות חדשות של עיצוב דעת קהל, שעשויים להעניק לה חיוניות חדשה, אך גם לחסלה.

לנושא המכשולים הבלתי צפויים וההבטחות שלא מומשו כתוצאה מכך הקדשתי את אחד מספריי הידועים יותר - 'עתיד הדמוקרטיה', שראה אור בשנת 1984. בסיום פתח הדבר כתבתי שבניגוד לאויבי הדמוקרטיה מימין ומשמאל, אני ממשיך לתת אמון בשכל הישר. ההיסטוריה הביסה את המחבר שעבודתו נשאה את הכותרת 'כיצד יתחסלו הדמוקרטיות', שסבר שגורל הדמוקרטיות להתמוטט בפני כוחה הבלתי מנוצח של הרודנות הקומוניסטית. המציאות הוכיחה את ההפך. אינני אומר שמצב בריאותן של הדמוקרטיות בימינו מעולה. אולם המדינות הטוטליטריות מתמוטטות זו אחרי זו. במבוא למהדורה השנייה משנת 1991 לא יכולתי להימנע מלהצהיר שמספר המדינות הדמוקרטיות בעולם עולה. מתוך זהירות המחייבת מי שהיה בחייו הארוכים עד לשורה של ניצחונות וכישלונות של החירות, אני מעז לשאול את עצמי אם לא הגענו למעבר מעידן הטירניות לעידן הדמוקרטיות.

בעודי כותב שורות אלה הגיע לשולחני תרגום ספרון צרפתי שכותרתו 'קץ הדמוקרטיה' והוא פותח בשאלה: "האם תשרודנה הדמוקרטיות עד שנת 2000?". אני מקווה שאינני שוגה, אך אופייני לתקופות של התפוררות להתרפק או להתרעם על רעיון הקץ, ואכן, אתמול התבשרנו על קץ ההיסטוריה ושלשום על קץ המהפכה; ומזה שנים מספר מדברים על קץ מיתוס הקדמה, ומי שסבור שהחל העידן הפוסט־מודרני מכריז על קץ המודרניות. רעיון קץ הדמוקרטיה שייך אף הוא לסוף המילניום השני. אפשר היה לחזות זאת. אולם קץ הדמוקרטיה הוא השערה בדיוק כמו היפוכו. אין לי טיעונים רציונליים מספיקים להגן על ההשערה האחת או על האחרת. אך אם אנסה ללכת לא בעקבות יכולתי הדלה להבין ויכולתי הפחותה ממנה לחזות מראש, אלא בעקבות תשוקתי הרבה למרות הכול לא לאבד תקווה, אין לי ספק מהי התשובה.

נורברטו בוביו

רומא, 16 בנובמבר 1994

פתח דבר

בכרך דק זה מכונסים כמה ממאמריי האחרונים העוסקים במה שנהוג לכנות "תמורות" בדמוקרטיה. אני משתמש במושג "תמורה" במשמעותו הבסיסית והניטרלית, בלי לייחס לו משמעות חיובית או שלילית. אני מעדיף את השימוש במושג תמורה על השימוש במושג "משבר", משום שמשבר מרמז על התמוטטות ממשמשת ובאה. אין הדמוקרטיה מתברכת בבריאות טובה במיוחד בהווה, וגם בעבר לא התברכה בה, אולם עדיין אין היא ניצבת על פי קבר. חרף כל מה שנאמר עליה, מבין המשטרים הדמוקרטיים שהתהוו לאחר מלחמת העולם השנייה אף אחד לא הובס על ידי דיקטטורה, בניגוד למה שהתרחש לאחר מלחמת העולם הראשונה. נהפוך הוא, כמה דיקטטורות ששרדו לאחר אסונות המלחמה הפכו לדמוקרטיות. בעוד שהעולם הסובייטי התפרק בעקבות זעזועים דמוקרטיים, על הדמוקרטיה המערבית אין איום רציני מצד תנועות פשיסטיות.

מצבה הטבעי של מערכת דמוקרטית הוא שינוי מתמיד. הדמוקרטיה היא דינמית, לעומת העריצות שהיא סטטית, דומה לעצמה ומהותית תמיד. מי שכתבו על הדמוקרטיה בסוף המאה השמונה עשרה הציגו את הדמוקרטיה המודרנית (הייצוגית) כמנוגדת לדמוקרטיה העתיקה (הישירה), אולם הם לא היססו לראות את העריצות בת זמנם זהה לתיאור שהעניקו לה ההוגים הקלסיים (או הקלסיקנים): חֶשְׁבו על הקטגוריה של דספוטיות מזרחי ששימשה את מונטסקייה והגל. יש מי שהעז, בשוגג או בצדק, להשתמש במושג דספוטיות מזרחי כדי לתאר את המצב הקיים בברית המועצות. כשאנו מדברים היום על דמוקרטיות מערביות אנו מתייחסים למשטרים שנוצרו במאתיים השנה האחרונות, לאחר המהפכות האמריקנית

והצרפתית. ולמרות עובדה זו, האמין מקפרסון שאפשר לזהות לפחות ארבעה שלבים בהתפתחות הדמוקרטיה המודרנית החל משורשיה במאה השמונה-עשרה ועד ימינו.

מבין פרסומי האחרונים על הנושא בחרתי באלה שנראו לי בעלי אקטואליות מסוימת גם אם אין להם קשר ישיר ליום-יום. ראשון בחרתי את האחרון בזמן, והוא שהעניק את הכותרת לכרך כולו. הרעיון החל בכנס שערך פרופ' גרגוריו פאצס-בארבה במדריד בנובמבר האחרון. לאחר מכן הרחבתי את הנושא בהרצאת הפתיחה שנשאתי בקונגרס בין-לאומי שהתנהל בלוקרנו במאי שעבר ביזמתו של פרופ' פרנצ'סקו ברונה וכותרתה הייתה "העתיד כבר החל". לסיום הציג פרופ' ברונה את התמורות בדמוקרטיה כשורה של תקוות שלא התגשמו, או כפער בין דמוקרטיה אידאלית כפי שנתפסה על ידי אבותיה המייסדים לבין דמוקרטיה מצויה כפי שאנו מתנסים בה, תוך דרגת מעורבות גדולה או קטנה.

לאחר הדיון שנערך בלוקרנו סברתי שמוטב להבהיר ביתר דיוק שלכמה מהתקוות שלא התגשמו לא היה סיכוי להתגשם, ומלכתחילה לא היו אלא אשליות: השלטון הסמוי שרד, האוליגרכיות המשיכו להתקיים, חוסלו הגופים המתווכים, ניצח מחדש ייצוג האינטרסים הייחודיים, ירדה מעורבות האזרחים ונכשל החינוך לאזרחות. כמה מהתקוות לא יכלו להתגשם בשל סיבות אובייקטיביות, ולכן היו מלכתחילה אשליות. אחרות היו יותר בגדר ציפיות שלא התגשמו, ואחרות נאלצו להתמודד עם מכשולים בלתי צפויים. בשום מצב ממצבים אלו אין לראות "ניוון" הדמוקרטיה, אלא תוצאה טבעית של סיגול עקרונית מופשטים למציאות או השחתה בלתי נמנעת של תאוריה כשעליה להתמודד עם אילוצי ביצוע. הנאמר חל על כל ההבטחות להוציא אחת: הישרדות (איתנה) של שלטון סמוי, כמו בארצנו, לצד, תחת או מעל השלטון הגלוי. ניתן להגדיר דמוקרטיה באופנים שונים, אולם אין הגדרה שיכולה לוותר על הדרישה לשלטון גלוי ושקוף. אין ספק שקיום אוליגרכיות או אליטות בשלטון נוגד אידאלים דמוקרטיים. עם זאת קיים שוני מהותי בין מערכת פוליטית שבה מספר אליטות מתחרות ביניהן בזירת הבחירות לבין

מערכת פוליטית שבה קבוצת כוח אחת מתחדשת דרך קבע באמצעות קואופטיציה. בעוד שקיומו של שלטון סמוי משחית את הדמוקרטיה, חילופים של קבוצות כוח בשלטון באמצעות בחירות חופשיות נותרו, לפחות עד היום, השיטה היחידה שבה עקרונות דמוקרטיים הגיעו לכלל מימוש. דבר דומה מתרחש בניסיון להרחיב נהלים דמוקרטיים לעבר מוקדי עצמה שבאופן מסורתי הם אוטוקרטיים בטיבם, כמו עסקים גדולים או המערכת הביורוקרטית. אין מדובר בכישלון אלא בהיעדר התפתחות. אשר לייצוג אינטרסים שחודר בהדרגה לתחום שחייב להיות בלבד, ייצוג פוליטי מדובר, גם לגבי מי שאין הדבר לרוחו, בצורה של דמוקרטיה אלטרנטיבית. לדמוקרטיה זו קרקע טבעית להתפשטות בחברה קפיטליסטית, שבה נושאי הפעילות הפוליטית הם יותר ויותר קבוצות מאורגנות, ולכן היא שונה מאוד מהדמוקרטיה שחזתה התאוריה הדמוקרטית, שסירבה להכיר בקיומה של ישות מתווכת כלשהי בין הפרטים הבודדים לבין האומה כשלם. אם ניתן לדבר על משבר הנובע מהתחזקות השפעה של קבוצות אינטרס וכתוצאה מכך על ריבוי מקרים של קבלת החלטות על פי הסכמים בין קבוצות שונות, אין משבר זה מתייחס לדמוקרטיה דווקא, כמו לתפיסה המסורתית של מדינה ריבונית כישות עליונה לקבוצות השונות המרכיבות אותה (ראה להלן "אמנה ואמנותיות בפולמוס העכשווי"). ולבסוף, ישנה התקדמות בלתי מספקת בחינוך לאזרחות, שמטרתה לאפשר לאזרח לבחור בחכמים ביותר, בהגונים ביותר ובנאורים ביותר מבין המועמדים. אין זו הבטחה שלא התממשה, אלא אשליה שמקורה בתפיסה הנוטה להפריז בראייה חיובית של האדם כחיה פוליטית: האדם נאמן לאינטרסים הפרטיים שלו הן בתחום הפוליטי הן בתחום הכלכלי. אולם אין היום איש הסבור שיש לשלול את הדמוקרטיה בעקבות תופעה הקיימת מזה שנים, שקול הבוחר הפך סחורה עוברת לסוחר לכל המרבה במחיר.

מובן שטענה זו תופסת אך ורק אם היא מתייחסת למה שכינתי הגדרה מינימלית של דמוקרטיה. על פי הגדרה זו משטר דמוקרטי הוא בראש ובראשונה אוסף נהלים (כללים) לשם קבלת החלטות קולקטיביות, המאפשרים לשוב ולתעל

השתתפות מרבית של כל הנוגעים בדבר. אני מודע היטב לכך שהגדרה נוהלית או פורמלית (או "פורמליסטית" במובן השלילי) נתפסת כמצומצמת מדי בעיני תנועות הרואות עצמן שמאליות. אך מעבר לעובדה שהגדרה ברורה יותר אינה קיימת, זו ההגדרה היחידה שמציעה קנה מידה שאין עליו עוררין, קנה מידה המאפשר לערוך הבחנה חשובה ראשונית (בלי קשר לשיפוט ערכי כלשהו) בין שני אבות טיפוס מנוגדים של צורות שלטון. כדאי להוסיף מיד, שאם כוללים בהגדרה כללית של דמוקרטיה את האסטרטגיה של שימוש בפשרה בין צדדים שונים באמצעות דיון חופשי על מנת להגיע להחלטת רוב, הגדרה זו משקפת טוב יותר את המציאות של הדמוקרטיה הייצוגית (בין שמדובר בייצוג פוליטי או בקבוצות אינטרס) מאשר את המציאות של דמוקרטיה ישירה. משאל עם, המוגבל לניסוח שאלות שהתשובה עליהן כן או לא, מעכב פשרה ומעדיף עימות, לפיכך תרומתו גדולה יותר בסיוע ליישוב מחלוקות על עקרונות, ולא לפתרון ניגודי אינטרסים (ראה להלן "דמוקרטיה ייצוגית ודמוקרטיה ישירה"). ראוי לציין, בעיקר לגבי מי שתולה תקווה לשינוי באמצעות התהוותן של תנועות חדשות, שהדמוקרטיה כשיטה אכן פתוחה לכל התכנים האפשריים, אך באותה מידה היא מחמירה מאוד בדרישה לכיבוד המוסדות, שהרי כל יתרונותיה כשיטה מרוכזות בנקודה זו, ומבין המוסדות הללו, המפלגות בלבד הן המוסמכות לפעול כמתווכות בין הפרט לבין הממשל (ראה להלן "מגבלות הדמוקרטיה").

אינני שולל את האפשרות שהתעקשותי על כללים, כלומר על השיקול הפורמלי יותר מאשר על השיקול המהותי, נובעת מעיוות מקצועי של מי שהורה עשרות שנים בפקולטה למשפטים. אולם תפקוד נאות של משטר דמוקרטי אפשרי אך ורק בסוג של ממשל שעל פי מסורת שמקורה בעת העתיקה (ה"קלסית") כונתה "שלטון החוק" (ראה להלן "שלטון אדם או שלטון החוק?"). אני שב לרעיון ישן שלי שחוק ושלטון הם שני פנים של אותו מטבע: רק שלטון יכול לחוקק חוק, ורק החוק מסוגל להגביל את עצמת השלטון. מדינה דיקטטורית היא סוג אידאלי של מדינה מנקודת המבט של בעל העצמה; בקוטב

השני נמצאת המדינה הדמוקרטית, שהיא דגם אידאלי של מדינה מנקודת המבט של המצדדים בחוק, שהוגים קלסיים שיבחו כניגוד לשלטון בני אדם; כוונתם הייתה לחוקים שנבעו ממסורת או שנחקקו בידי מחוקקים גדולים. בימינו כשמדובר בשלטון החוק הכוונה בעיקר לחוקי יסוד שלרוב קובעים לא משה מוטל על השליטים לעשות, אלא כיצד יש לחוקק חוקים. אלו הם חוקים המחייבים בראש ובראשונה את השליטים ולא את האזרחים; הכוונה לשלטון חוק ברמה גבוהה שבו גם המחוקקים עצמם כפופים לעקרונות מחייבים. הסדר כזה אפשרי אך ורק אם בעלי העצמה בכל הרמות חייבים בסופו של דבר דין וחשבון לבעלי הסמכות המקורית העליונה, לפרטים החברים בציבור.

יש לשוב ולהזהיר מפני הפיתוי השב ועולה שבתאוריות האורגניות של החברה (נושא שאינו מנוכר למחשבה הפוליטית השמאלית), ויש לשוב ולהדגיש ללא לאות שהתורה הדמוקרטית מבוססת על תפיסה אינדיבידואליסטית של החברה, וכך גם התפיסה הליברלית (ראה להלן "ליברליזם ישן וחדש"). מכך ניתן להבין מדוע קיימת דמוקרטיה מודרנית רק במקום שחירויות בסיסיות זכו להכרה חוקתית. מובן ששום תפיסה אינדיבידואליסטית של החברה, אונטולוגית או מתודולוגית, אינה מתעלמת מהעובדה שהאדם הוא יצור חברתי שאינו מסוגל לחיות בבידוד, להלכה ולמעשה. אולם יחסי היחיד והחברה נתפסים באורח שונה על ידי הליברליזם ועל ידי הדמוקרטיה: לדידו של הליברליזם היחיד מנותק מהגוף האורגני של הקהילה ונגזר עליו לחיות, לפחות חלק ניכר מחייו, מחוץ לרחם האם, בעולם בלתי מוכר ומנוכר, מלא סכנות המאיימות על מאבק ההישרדות שלו; לעומת זאת הדמוקרטיה יוצרת קשרים חדשים של היחיד עם יחידים אחרים הדומים לו, ומחיבור מלאכותי זה נוצרת החברה לא כמכלול אורגני אלא כהתאגדות של פרטים חופשיים. הליברליזם מדגיש את יכולתו של הפרט לעצב את עצמו; הדמוקרטיה משבחת מעל הכול את יכולת הפרט להתגבר על הבידוד בעזרת תחבולות, המאפשרות בסופו של דבר כינון שלטון לא עריץ. ביסודו של דבר מדובר בשתי תפיסות שונות

של פוטנציאל הפרט: כמיקרוקוסמוס, ככוליות שלמה לעצמה, או לחלופין כישות בלתי ניתנת לחלוקה אך ניתנת לחיבור באופנים שונים עם ישויות דומות אחרות, היוצרות ישות חדשה ברמה גבוהה יותר.

כל המאמרים שקובצו בכרך זה דנים בבעיות כלליות מאוד והם מאמרים בסיסיים או לכך כווננו. הם נכתבו לקהל קוראים בעל עניין בפוליטיקה, ולא למומחים. בזמנים אחרים היו נחשבים "פילוסופיה פופולרית". הם נכתבו מתוך רצון בסיסי אחד: להוריד את הדמוקרטיה משמי העקרונות למקום שבו מתנהל מאבק ממשי בין אינטרסים מנוגדים כבדי משקל. תמיד סברתי שזו הדרך היחידה להשלים עם הסתירות הקיימות בחברה הדמוקרטית ועם דרך הייסורים שעליה לעבור כדי לפתור אותן ולא לכרוע תחתן. בדרך זו ניתן לקבל את הפגמים הטבעיים בדמוקרטיה מלכתחילה בלי לאבד את האמונה בכוח הישרדותה ובלי לאבד כל תקווה ביכולת לשפרה. לנגד עיני עמדו בני שיח שהיה ברצוני לא ממש לשכנעם, אלא להכהות את עוינותם; עוינות זו אינה רק נחלתם של הבזים לדמוקרטיה והרואים בה שלטון "נכשלים", כלומר הימין הקיצוני הנצחי - ששב וקם לתחייה במסווים שונים אך תמיד עם אותה עוינות כלפי "העקרונות הנצחיים" של 1789 - אלא דווקא של מי שבשם הדמוקרטיה המושלמת מוכנים להרוס את הדמוקרטיה שלנו, השברירית, הפגיעה, המועדת להשחתה ולעתים קרובות אף מושחתת. אלה נוהגים, על פי הדימוי הידוע של הובס, כבנות פליה, שביתרו את אביהן לחתיכות כדי שייולד מחדש. בקיום דרשיח עם הימין הקיצוני טמונה סכנה של בזבוז זמן לריק; אולם המשכו עם הקבוצה השנייה מעיד שלא אבדה אמונתי בכוחו של השכל הישר.

נורברטו בוביו

טורינו, אוקטובר 1984

הקדמה

רות גביון

פרסומו בעברית של קובץ המאמרים של נורברטו בוביו 'עתיד הדמוקרטיה' הוא מאורע חשוב ומשמח מאוד. החיבור הזה הוא ריכוז מאמריו של אחד החשובים והבהירים מבין הפילוסופים של המדינה והמשפט שהעמידה איטליה במאה העשרים. צריך להזכיר כי בוביו, אף על פי שחזה מקרוב בזוועות הפאשיזם, הוסיף להאמין בדמוקרטיה וצפה לה תחזית אופטימית.

תרגום כתביו של בוביו חשוב במיוחד מפני שהוא מביא אלינו את פרותיה של קהילה אקדמית חשובה, שבדרך כלל אין לנו היכרות אתה בגלל מגבלת השפה. כל אקדמאי המכבד את עצמו קורא אנגלית, ויש בינינו רבים הקוראים צרפתית וגרמנית, אך רק מעטים קוראים איטלקית, וכך מסורת מרתקת וחשובה בחשיבה הפוליטית נדונה אצלנו למקום משני. נכון כי כמה מכתביו של בוביו תורגמו לאנגלית. ונכון גם כי התרגום של הספר הזה מביא אל הקורא העברי רק את הספר עצמו, בלי המסורת שבא ממנה ושעל רקעה נוצר. אבל טוב מעט מלא כלום. והמעט הזה הוא רב מאוד.

לבוביו יש היתרון הגדול של מי שבא ממסורת ייחודית ומפוארת ומכיר היטב גם את המסורת המערבית האנגלית-סקסית. הוא יכול להתחרות היטב בחוקרים המרכזיים מתחומי מדעי המדינה, הפילוסופיה של המשפט והפילוסופיה המדינית האנגליטית. והוא מביא לכתיבתו סוגי התנסות מדינית שרוב החוקרים כותבי האנגלית אינם מכירים אותם ממקור ראשון. קשה להגזים בחשיבותן של עובדות אלה. מי שחווה התמודדות עם התמוטטותה של דמוקרטיה ועם הניסיון לבנות אותה

מחדש רואה את צורת המשטר הזאת, את יתרונותיה וגם את חולשותיה, באופן שונה מאוד ממי שחי כל חייו בדמוקרטיה יציבה ומתמשכת. יש לו תפיסה עמוקה יותר – ומפוכחת יותר – של התנאים הנדרשים לשמירה על דמוקרטיה, וגם של הנסיבות העלולות להביא לקריסתה.

בתקופה זו חשוב לציין כמה מן המאפיינים המייחדים את תורת הדמוקרטיה של בוביו. בוביו הוא איש של מוסר פוליטי מהותי. את כתיבתו מנחה מחויבות בסיסית לערכים הומניסטיים. עם זאת, ואולי בגלל זאת, הוא מקפיד להבחין בין הגדרות פורמליות של דמוקרטיה ובין אפיונים עשירים יותר שלה. הוא מדגיש את החשיבות העצומה של היבט 'כללי המשחק' של הדמוקרטיה, ואת הסכנות – התאורטיות וגם הפוליטיות – באימוץ מושגי דמוקרטיה עשירים מדי, המכתיבים מראש עולם שלם של ערכים מהותיים. ואולם בוביו מדגיש גם את הקשר ההדוק בין רווחה ותנאי חיים הולמים ובין דמוקרטיה. דמוקרטיה של כללי משחק היא חשובה וראוי להתאמץ מאוד לשמור עליה. אבל כללי המשחק הדמוקרטיים אינם יכולים להניב חברה טובה אם אין בהם דאגה יסודית לצדק חברתי. מי שיש לו רק החירות לישון תחת הגשר אינו יכול להיות אזרח מלא בדמוקרטיה. האידאל של הדמוקרטיה חייב להתייחס גם להיבט זה של רווחת החיים בחברה.

בוביו מצטיין גם בשילוב נדיר בין ראייה מפוכחת מאוד ובין אידאליזם סוחף. הוא בוחן את המציאות המורכבת שבה הוא חי, במדינות הלאום האירופיות ובמערכת הבינלאומית, ורואה את הדרך היצירתית שבה התמודדו דמוקרטיות עם האתגרים החדשים של המודרניות. הוא לומד מן הכישלונות ומן ההצלחות כאחד. הוא מזמין אותנו לברך על ההישגים ולהבחין היטב בין תקוות שלא התגשמו מן הדמוקרטיה, כי היו אשליות, ובין תקוות שנכון להמשיך לפעול כדי לממש אותן.

בוביו כתב עבודות מדעיות רבות. הקובץ שלפנינו מציג את בוביו כאינטלקטואל, כמי שפונה אל הציבור המשכיל ומספק לו הארות ופרספקטיבות על בעיות התקופה. אני מברכת את הוצאת מאגנס ואת המכון הישראלי לדמוקרטיה על כי יזמו סוף סוף את מתן האפשרות לקורא העברית להתוודע לעבודתו

של נורברטו בוביו וגם על שבחרו לתרגם דווקא את מאמריו העוסקים ב'פילוסופיה פופולרית' של הדמוקרטיה. אין נושא חשוב מזה, ורלוונטי יותר, בפתחם של האלף השלישי והמאה העשרים ואחת. דבריו של בוביו, פרי עבודה של עשרות שנים, עמדו היטב במבחן הזמן שעבר מאז נכתבו. הם יוכלו להמשיך להאיר את עינינו גם בשנים הבאות.

רות גביזון

ירושלים, ערה"ש תשנ"ג

א. עתיד הדמוקרטיה

1. פתח דבר לא מוזמן

הוזמנתי לשאת הרצאה על נושא חמקמק ביותר, על עתיד הדמוקרטיה; אי לכך אקדים ואציג להגנתי שתי ציטטות. בשיעורי הפילוסופיה של ההיסטוריה באוניברסיטת ברלין נשאל הגל על ידי סטודנט אם יש לראות בארצות הברית של אמריקה את מדינת העתיד. הוא השיב על כך בזעף גלוי: "אמריקה כמדינת העתיד איננה צריכה לעניין אותנו כאן. אין הפילוסוף עוסק בנבואות... הפילוסופיה עוסקת בנצחי או בתבונה, ובכגון אלה ידינו מלאות".¹ בהרצאה הנודעת שנשא מקס ובר באוניברסיטת מינכן בתום מלחמת העולם הראשונה על המדע כמקצוע, דחקו בו שומעיו לומר כיצד הוא רואה את עתיד גרמניה. תשובתו הייתה שהקתדרה אינה מיועדת לדמגוגים ולנביאים.²

גם מי שטיעוניהם של הגל ושל ובר נראים לו כהתחמקות אינו יכול שלא להודות שהנבואה היא מקצוע מסוכן. הקושי לדעת את העתיד נובע בין השאר מכך שכל אחד מאתנו משליך עליו את שאיפותיו וחששותיו האישיים בעוד שההיסטוריה מתנהלת במסלולה, אדישה לחרדותינו. מהלכה מורכב ממיליוני פעולות אנושיות זעירות ששום מוח, רב עצמה ככל שיהיה, לא יהיה מסוגל לעולם לעבדן לתמונה כוללת, שאינה סכמתית מכדי להיות אמינה. לכן התחזיות על מהלך העולם

G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, I: *Die Vernunft in der Geschichte*, Leipzig: Meiner, 1917, p. 200

2 מ' ובר, הפוליטיקה בתורת מקצוע, תרגם א' שמואלי, ירושלים ותל אביב: שוקן, תשכ"ב.

שעשו אלופי ההגות הגדולים התבררו תמיד, לאור מה שהתרחש במציאות, כתחזיות שגויות. זה חל גם על קרל מרקס, שחלק מן האנושות האמין, ועדיין מאמין, שייסד מדע חברה חדש ומדויק.

אם תשאלוני אם יש עתיד לדמוקרטיה ומהו, אשיב בקצרה: אף אם יש, אומר ללא היסוס שאינני יודע. משימתי בהרצאה זו היא אך ורק להציע מספר הבחנות אשר למצבם הנוכחי של כמה משטרים דמוקרטיים, ובנושא זה, אם נשוב לרעיון של הגל, ידינו מלאות לדעתי די והותר. אם מההבחנות הללו יהיה אפשר להגיע למסקנה בנוגע לכיוון התפתחותם (או נסיגתם) של המשטרים הללו, ובעקבות זאת לנסות ולהציע תחזית זהירה כלשהי של עתידם - מה טוב.

2. הגדרה מינימלית של דמוקרטיה

הדרך האפשרית היחידה לדעתי לדון בדמוקרטיה, בניגוד לכל צורות השלטון האוטוקרטי, היא לראות בה צורת שלטון המאופיינת בקובץ כללים (בסיסיים או ראשוניים) שקובעים למי הסמכות לקבל החלטות קולקטיביות ומה הם הנהלים לקבלתן. כל קבוצה חברתית צריכה לקבל החלטות שיחייבו את כל חברי הקבוצה כדי להבטיח את הישרדותה הפנימית והחיצונית.³ אבל אפילו החלטות קיבוציות מתקבלות על ידי יחידים (הקבוצה ככזו אינה מחליטה). כתוצאה מכך, החלטה המתקבלת על ידי פרטים (יחיד, מעטים, רבים, כולם) עשויה להתקבל כהחלטה קולקטיבית אם היא מתקבלת על בסיס של כללים (כתובים או מקובלים) הקובעים מי הם הפרטים המוסמכים לקבל החלטות המחייבות את כל חברי הקבוצה ועל בסיס אילו נהלים. אופייני למשטר דמוקרטי להעניק את הסמכות להחליט (או להשתתף) בקבלת החלטות קולקטיביות (ואם היא מוענקת מתוקף חוקתי היא הופכת זכות) לרבים

3 בעניין זה ראה מסתי *Decisioni individuali e collettive: Ricerche politiche due* (Identità, interessi e scelte collettive), Milano: Il Saggiatore, 1983, pp. 9-30

ביותר מבין חברי הקבוצה. אני מודע לכך ש"רבים ביותר" הוא מושג מעורפל. אולם מעבר לכך שהשיח הפוליטי מתקיים במישור של "לכל הפחות" או "לכל היותר", במערכת פוליטית דמוקרטית, מושלמת ככל שתהיה, לא ניתן לומר "כולם", כי זכות בחירה אינה ניתנת לאנשים שלא הגיעו לגיל מסוים. האומניקרטיה, או שלטון כולם, היא אידאל מוגבל. לא ניתן לקבוע עקרונות מהו מספר בעלי זכות הבחירה ההופך משטר לדמוקרטיה בלי להתחשב בנסיבות היסטוריות ובהערכה השוואתית; ניתן רק לקבוע שחברה שבה בעלי זכות הבחירה הם אזרחים זכרים בוגרים היא דמוקרטית יותר מחברה שבה מצביעים אך ורק בעלי רכוש, והיא דמוקרטית פחות מחברה שבה גם לנשים זכות בחירה. כשאומרים שבמאה שעברה התחולל בכמה מדינות תהליך מתמשך של דמוקרטיזציה, הכוונה היא שמספר בעלי זכות הבחירה הלך וגדל בהתמדה. אשר לאופן קבלת ההחלטות, העיקרון הבסיסי בדמוקרטיה הוא עקרון הרוב, או בניסוח אחר, העיקרון שלפיו החלטות קולקטיביות המחייבות את כל חברי הקבוצה הן החלטות הזוכות לאישור לפחות של הרוב מבין אלו שעליהם הוטל לקבל החלטות. אם החלטה המתקבלת על ידי הרוב תקפה, קל וחומר החלטה המתקבלת פה אחד. אולם החלטה פה אחד תיתכן אך ורק בקבוצה מוגבלת או הומוגנית. אפשר לדרוש אותה בשני מקרים קיצוניים ומנוגדים: החלטה בעלת חשיבות רבה, שלגביה לכל אחד מהמשתתפים יש זכות וטו, או החלטה בעלת השלכות זניחות, שמוסכם שמי שאינו מביע התנגדות מפורשת נחשב לתומך (מקרה של הסכמה שבשתיקה). כמובן שהסכמה פה אחד הכרחית כשמספר המחליטים הוא שניים. קיים הבדל מובהק בין החלטה המתקבלת בהסכמה ראשונית לבין החלטה המתקבלת על פי חוק (שבדרך כלל זוכה רק לתמיכת הרוב).

גם ההגדרה המינימלית של דמוקרטיה, כמו זו שאימצתי, מחייבת יותר מאשר הענקת זכות להשתתפות ישירה או עקיפה בקבלת החלטות קולקטיביות למספר רב מאוד של אזרחים, ויותר מאשר קיומם של כללי נוהל כמו שלטון הרוב (או במקרים קיצוניים הסכמה פה אחד). דרוש תנאי שלישי: שלפני

ז. שלטון האדם או שלטון החוק?

1

במהלך ההיסטוריה של המחשבה המדינית חוזרת ונשנית השאלה: "מהי צורת השלטון הטובה יותר, שלטון של חוקים או שלטון של בני אדם?" התשובות המתחלפות לשאלה זו הן אחד הפרקים המשמעותיים והמרתקים של התפתחות ההגות המדינית.

תחילה ראוי להעיר שאין לערב שאלה זו עם השאלה המסורתית האחרת, מהי צורת הממשל הטובה ביותר. מאז הפולמוס הנודע בין שלושת הנסיכים הפרסיים, שעליו מספר הרודוטוס, אם השלטון הטוב ביותר הוא שלטון של יחיד, שלטון מעטים או שלטון רבים, נסב תמיד הדיון על צורת הממשל הטובה ביותר סביב השוואת היתרונות והחסרונות של המלוכה, של האריסטוקרטיה ושל הדמוקרטיה, ולעתים סביב האפשרות לפתור את הניגודים על ידי עיצוב צורת ממשל שמשלבת מרכיבים מכל השלושה, מה שמכונה ממשל מעורב. בפולמוס זה אומץ כקנה מידה לשיפוט ולבחירה מספר השליטים. אולם לכל אחת מצורות השלטון הללו קיים היפוכה השלילי: למלוכה העריצות, לאריסטוקרטיה האוליגרכייה ולדמוקרטיה האוכלוקרטיה, או שלטון האספסוף. מכאן נובע שעל מנת לקבוע דעה על צורת הממשל הטובה ביותר יש לתת את הדעת לא רק לשאלה מי וכמה יהיו השליטים, אלא גם מהי דרך שלטונם. השאלה החלופית, "שלטון החוק או שלטון בני אדם?", מתייחסת לבעיה השנייה - לא לצורת הממשל אלא לאופן הממשל. במילים אחרות, נפתח נושא חדש לדיון שמתנהל בתוך מסגרת של הבחנה נוספת, הבחנה בין ממשל טוב לבין ממשל רע. אפשר לנסח זאת באופן אחר: "האם שלטון

טוב הוא זה שהשליטים בו הם טובים משום שהם שולטים לפי חוקים, או שזהו שלטון שחוקיו טובים משום ששליטיו חכמים?".

בעניין עדיפותו של שלטון החוק על שלטון בני האדם קיימים שני טקסטים סמכותיים מההגות היוונית, של אפלטון ושל אריסטו. ב'חוקים' כותב אפלטון:

ולא לשם חידוש בתחום הלשון קראתי בשם "משרתי" החוקים למי שברגיל מכנים אותם "מושלים", אלא מתוך אמונה שבכך, יותר מכל דבר אחר תלוי שלום המדינה או אבדנה. שכן רואה אני כליון חרוץ לאותה מדינה, בה נכנע החוק למושל, ואיננו בן תוקף; ואילו מדינה שבה הוא אדון המושלים, והמושלים - עבדי החוק - לזו רואה אני ישועה וכל אותן הטובות שאלים מברכים בהן את המדינות (שם, 715).

ואריסטו:

האם מועיל יותר להיות נשלטים על ידי הטובים שבבני האדם או על ידי החוקים הטובים ביותר? מי שתומך בשלטון סבור שחוקים יכולים להציע רק עקרונות כלליים ואין הם נותנים הוראות לגבי עניינים שצצים, ולפיכך תהיה זו תמימות להתנהג תמיד על פי חוקים כתובים... ואולם שליטים נזקקים לחוקים שיש בהם תוספת לעקרונות הכלליים, משום היסוד שבהם שאינו כפוף לרגשות. בכל נפש אנוש שוכנים רגשות, בעוד שהחוק הוא חסר רגשות (פוליטיקה, 1286א).

הטיעון המרכזי בתפיסה המתנגדת לעדיפות שלטון בני אדם על שלטון באמצעות חוקים מתגלה בביקורת שמותח אריסטו בקטע זה על עצמת המלוכה. הביקורת מופנית בבירור נגד העמדה שמציג אפלטון בדיאלוג "מדינאי". בדיאלוג זה מציע אפלטון להגדיר את טיבו של "מדע מלכותי", או במילים אחרות, אותו ידע מדעי שמאפשר לבעליו למשול היטב. לאחר שהבהיר שמדע החקיקה הוא חלק מהמדע המלכותי אומר האורח משפט זה: "אולם לא ריבונות החוקים הוא הטוב מכל, אלא זו

של גבר מלכותי שיש בו משום תבונה". כשסוקרטס שאל מדוע, משיב בן שיחו: "לעולם לא יוכל החוק לכלול בתוכו במפורט, לגבי כל איש וכל ענין, את ההוראה הטובה והצודקת ביותר, ולהביא ברכה בהוראותיו". מיד לאחר מכן הוא טוען ביתר שאת, שחוק המתיימר להתאים לכל המקרים ולכל עת דומה "לאדם יהיר וסכל שאינו מרשה לאיש להמרות את פיו, או לשאול אותו שאלה" (מדינאי, 294). וכרגיל באה דוגמה:

וכשם שהקברניט מקיים בכל עת ובכל שעה את שמועיל לאנייה ולמפליגים בתוכה, ואינו כותב חוקים, אלא שם את אומנותו לחוק, ומציל בדרך זו את המפליגים עמו, הרי כך ובאותה שיטה עצמה ייכוננו גם סדרי מדינה נכונים בידי המסוגלים לקיים ממשל מעין זה, ולתת לשיטת אומנותם יתר תוקף משיש לחוקים (שם, 296).

כפי שניתן לראות, מי שתומך בעליונות שלטון האדם הופך את טענת יריבו על פיה: מדה שנחשב על ידי היריב ליסוד חיובי של החוק, "כלליותו", בעבור הראשון, התומך בשלטון האדם, הוא היסוד השלילי שלו. בדיוק בשל כלליותו אין החוק מסוגל להביא בחשבון את כל המקרים האפשריים; משום כך נדרשת התערבותו של השליט הנאור כדי שכל אחד יקבל כגמולו. ניתן להגן על העמדה המנוגדת על ידי הדגשת תכונתו השנייה של החוק: עובדת היותו "חסר רגשות". אריסטו מבקש באמצעות ביטוי זה להסביר שכשהשליט מכבד את החוק, הוא אינו יכול להתיר להעדפותיו האישיות להשפיע על החלטותיו. במילים אחרות, כיבוד החוק מבטיח שהשליט יפעיל את עצמתו ללא משוא פנים, לא להשגת אינטרסים אישיים שלו, כמו שכללי הרפואה, כשהם מיושמים כהלכה, מונעים מהרופאים לטפל טיפול שונה בחולים ידידים ובחולים אויבים. בשעה שעליונות החוק מגנה על האזרחים מפני שימוש שרירותי בעצמה בידי שליט רע, עליונות שלטון בני אדם מגנה על האזרח מיישום ללא הבחנה של נורמה כללית, כל עוד השליט הוא טוב. הפתרון הראשון מגן על הפרט משרירותיות ההחלטות, השני מחלצו מהטבע הכללי של התפיסות החוקיות. יתר על כן, כמו שהתפיסה השנייה מניחה מראש שליט טוב, הראשונה מניחה