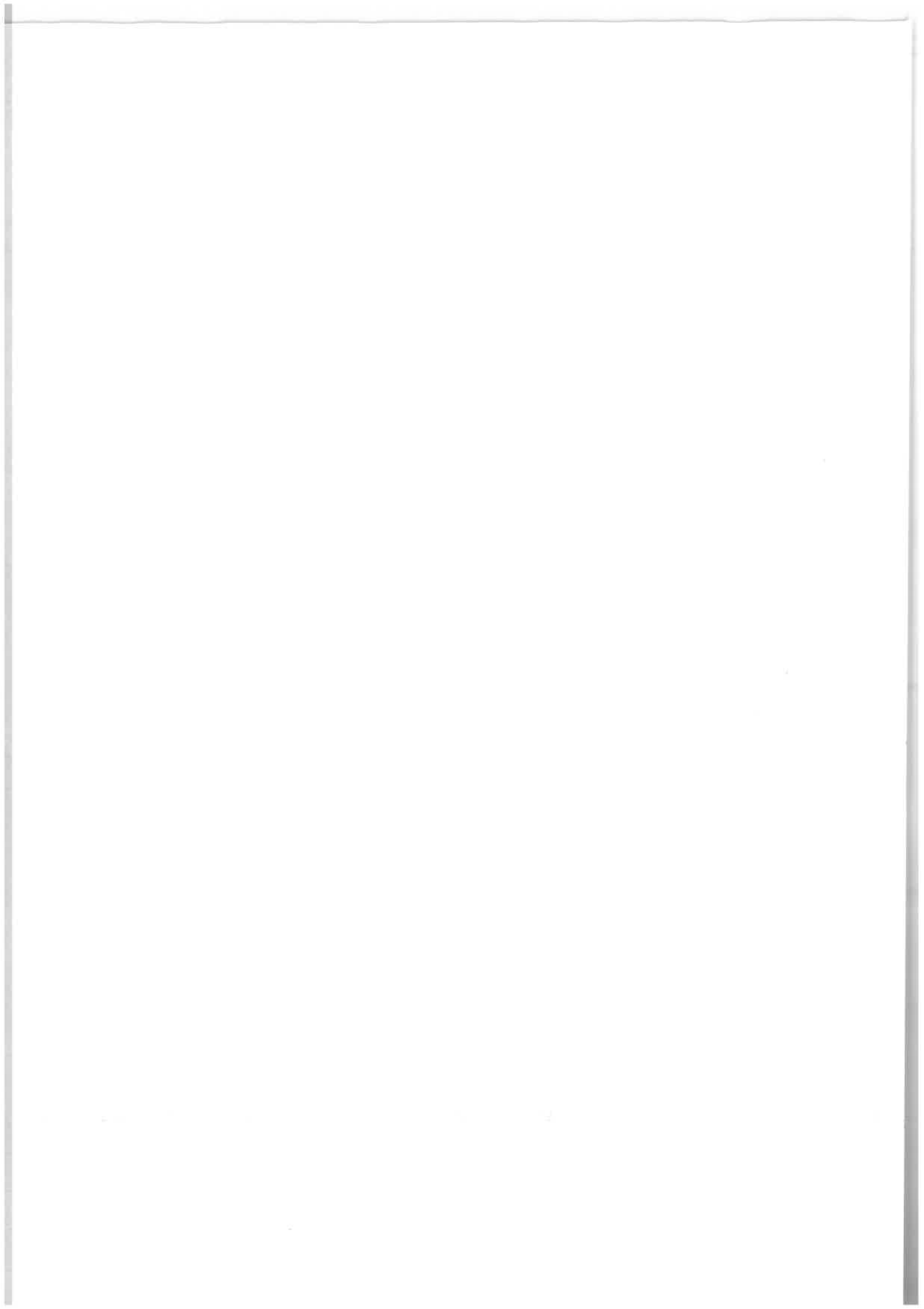


ארנון גוטפלד

# שערים לכוויה האמריקנית



הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב

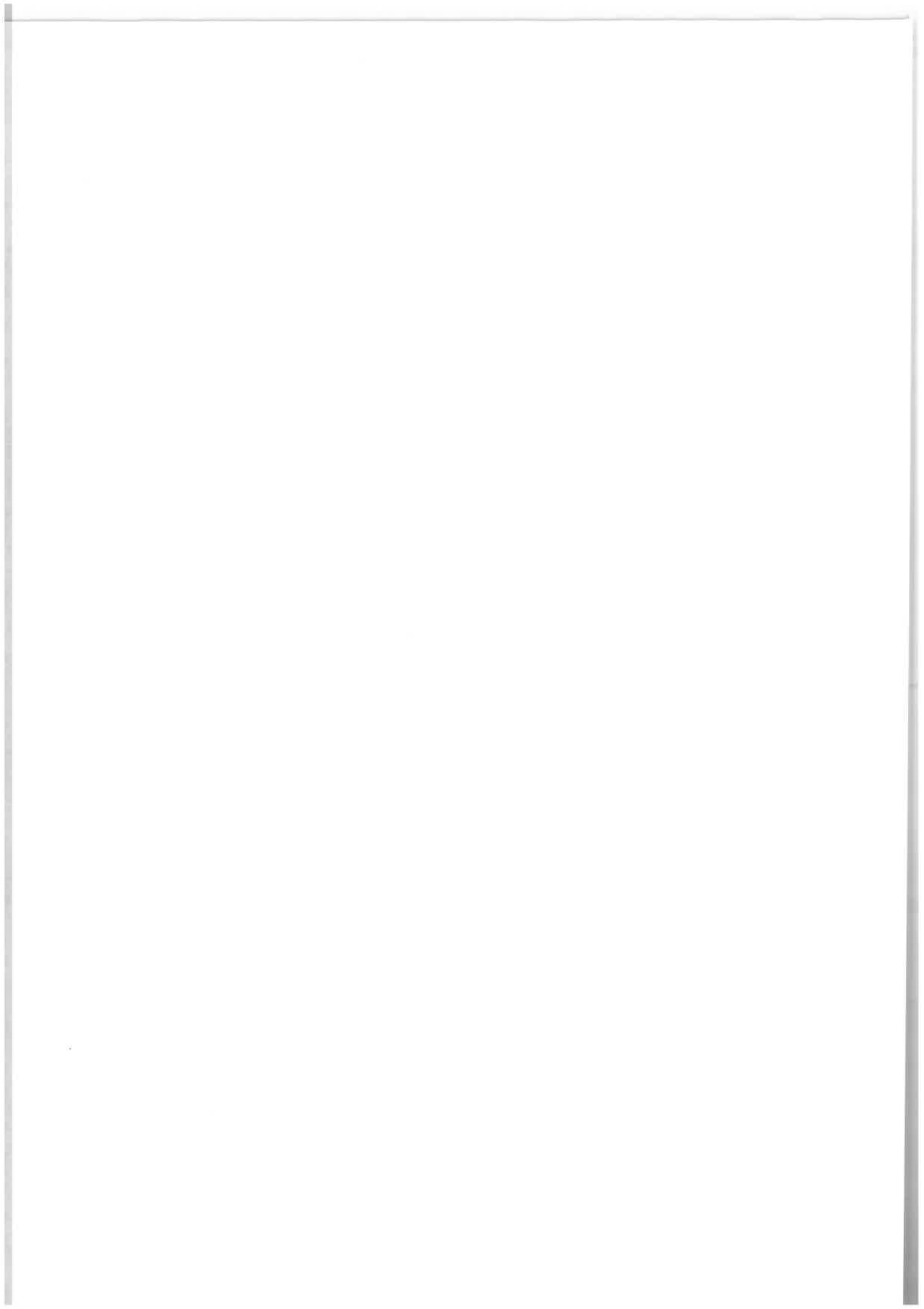


## "החוקה החיה" המכתיבה את דרך החיים האמריקנית

במאי 1787 התכנסו בפילדלפיה נציגיהן של חלק מן המדינות בצפון אמריקה כדי לתקן ולשפר את עיקרי ה"קונפדרציה" – מסמך הבסיס שעליו הושתתו מערכות הממשל של הברית הרופפת. במהלך ההתכנסות החליטו הנציגים כי עליהם לכתוב חוקת-יסוד חדשה לברית המדינות, ובספטמבר 1787 הסתיימה כתיבת החוקה האמריקנית, אשר הניחה את היסודות לפדרציית המדינות המכונה מאז "ארצות-הברית של אמריקה". חוקה זו הינה גולת הכותרת של דור המהפכה באמריקה, והיא מהווה, יחד עם הצהרת-העצמאות של 1776, את התרומה החשובה ביותר של ארצות-הברית להיסטוריה של התרבות המערבית. במובנים רבים הייתה כתיבת החוקה, באותו קיץ חם ולח בפילדלפיה, נקודת השיא של תהליך גיבוש העצמאות ושל המהפכה שהתחוללה בצפון אמריקה בשנות השישים, השבעים והשמונים של המאה השמונה-עשרה.

### החוקה האמריקנית – מכנה משותף לקבוצה של מהגרים

לגבי רוב העם האמריקני – פסיפס של מהגרים חסרי גורם מאחד ובעלי היסטוריה לאומית קצרה יחסית – החוקה משמשת אחד הגורמים המלכדים המרכזיים, ובמיוחד הרעיון המרכזי הטמון בה של הגנת הקניין ה"קדוש". גורם מלכד נוסף הוא האמונה בעתיד משותף טוב יותר, אמונה שהינה למעשה גם העבר המשותף הבלעדי של דוכם. החוקה הינה הגורם העיקרי המגדיר את הלאומיות האמריקנית, שכן אותה "חוקה חיה", המשפיעה על חיי היומיום ומכוונת אותם, מגדירה במובנים רבים את מהות הלאומיות האמריקנית ואת ייחודה. ההסכמה שהתגבשה לאחר מלחמת-האזרחים לגבי החוקה כתשתיתו של הסדר התקין בחברה האמריקנית הייתה רחבה עד כדי כך שהחלו להתייחס אליה כאל "חוזה מקודש". ההיסטוריה האמריקנית מתרחשת במידה רבה בתוך מסגרת העקרונות שנוסחו בחוקה. אין ספק שתומס ג'פרסון (Jefferson) הפריז כאשר תיאר את חמישים וחמישה הנציגים שהגיעו לוועידה כאֵלים. עם זאת, קיימת הסכמה רחבה ביחס לדבריו של ההיסטוריון האמריקני צ'רלס בירד (Beard), מגדולי פרשניה של החוקה, שכתב כי מעולם לא נמצא בתולדות האספות המחוקקות "כינוס של אישים כה עשירים בניסיון מדיני ובידיעה מעשית, המחוננים בהבנה כה מעמיקה לגבי גורמים מדיניים המניעים מעשי בני-אדם ולגבי מהותו של הממשל". הם אכן היו כפי שכוננו: "פילוסופים-מדינאים".



בחלקה השני של המאה השמונה-עשרה לחמו האמריקנים מלחמת-שחרור לאומית מוצלחת נגד מעצמה אימפריאליסטית אדירה. במהלכה הם נתנו גושפנקה רשמית לעצמאותם באמצעות הכרזת העצמאות, וכן הגשימו מהפכה כאשר קבעו במסמכי-היסוד שלהם כי ביסוד הממשל התקין מונחת הסכמת הנמשלים, ולא האבסולוטיזם ו"הזכות האלוהית של המלך", כפי שהיה מקובל עד אז. כך תרגמו האבות המייסדים של ארצות-הברית את רעיונותיה של תנועת ההשכלה – בפעם הראשונה בהיסטוריה – למציאות פוליטית הנשענת על הרעיונות הבסיסיים של חוק הטבע, של הזכויות הטבעיות, של ריבונות העם ושל האמנה החברתית.

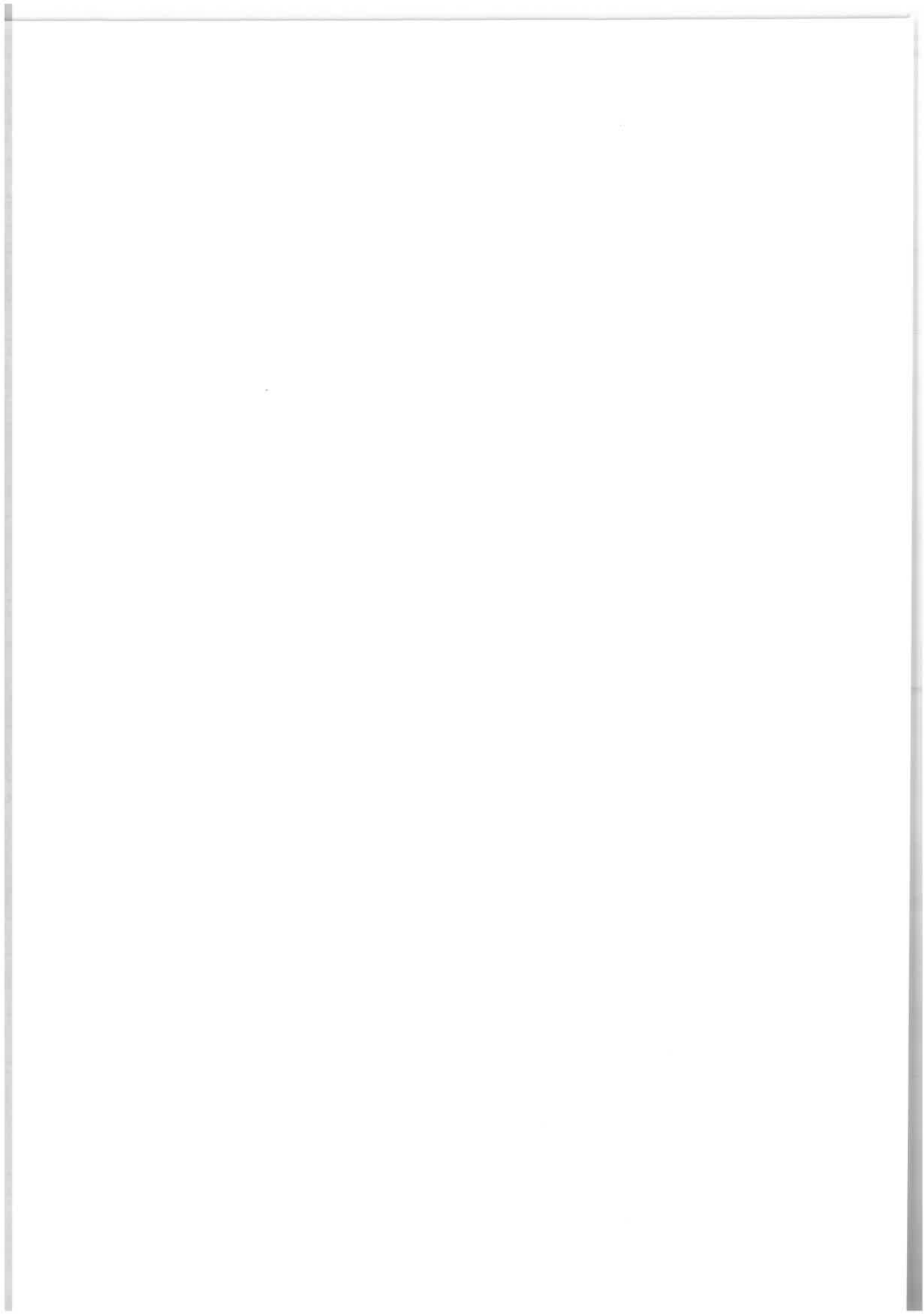
באותה צורה שבה פרגמטיזם ואידיאליזם שזורים זה בזה לאורך כל ההיסטוריה האמריקנית, כך פעלו לאורכה יחדיו שני יסודות נוספים, שעל פני השטח נראים מנוגדים לחלוטין. היסוד האחד הוא "המהפכה שהתחוללה בליבם ובמוחם" של האמריקנים, שסמלה הוא הכרזת-העצמאות, ואשר קבעה אמיתות – שאינן זקוקות לכל הוכחה – "שכל בני-האדם נבראים שווים; שיוצרים העניק להם זכויות מסוימות שאין להפקיען; שעם זכויות אלה נמנים החיים, החירות והחתיירה לאושר; ושלצורך מימושן של זכויות אלה מוקמות ממשלות בקרב בני-האדם, אשר נוטלות את כוחן מהסכמתם של הנמשלים". ואילו היסוד האחר, שהתבטא בחוקה, הוא הגנת הקניין ויצירת ממשל שנועד להגן על בעלי הרכוש. לפנינו, אם כן, דמוקרטיה שוויונית בהכרזה, שהיא גם פשרה גדולה – אחת מני רבות הגלומות בחוקה – בדמותה של דמוקרטיה מוגבלת, מרוסנת ומאוזנת.

על הצלחתה הרבה של החוקה האמריקנית מעידה העובדה שהיא עברה שינויים מעטים מאוד במאתיים שנות קיומה. בתקופה זו קמו ונפלו בצרפת עשר חוקות, חמש רפובליקות שונות, שתי אימפריות, מונרכייה אחת, דיקטטורה שבאה בעקבות משאל-עם, ודיקטטורת וישי, שהוקמה בהשראת הגרמנים בזמן מלחמת-העולם השנייה. במאתיים השנים האחרונות כוננו עשרות אומות חדשות ונכתבו חוקות רבות, אך החוקה האמריקנית, המשפיעה על חייו של האמריקני ומכוונת אותם באופן ישיר ויומיומי, הינה קרובה יותר לשיטת הממשל האמריקנית של 1790 ולעקרונותיו של ממשל זה מאשר לצורת הממשל בכל מקום אחר בעולם המערבי המודרני.

## ההשפעה של תנועת ההשכלה והרעיונות האירופיים

כמה יסודות עיקריים תרמו לניסוח המסמכים העיקריים שהחברה האמריקנית מושתתת עליהם. החשובים שביניהם הם הרעיונות האירופיים של תנועת ההשכלה והניסיון הייחודי המצטבר של המהגרים האירופים במושבות האנגליות שהוקמו בצפון אמריקה בין 1607 לבין 1776 – התקופה המכונה "התקופה הקולוניאלית" בהיסטוריה האמריקנית.

תנועת ההשכלה הייתה דומה בשני עברי האוקיינוס. חסידי התנועה האמינו בעולם ניוטוני הנמשל על-ידי חוקי הטבע. הם הכירו בריבונות ההיגיון, והיה זה מבחינתם נתון

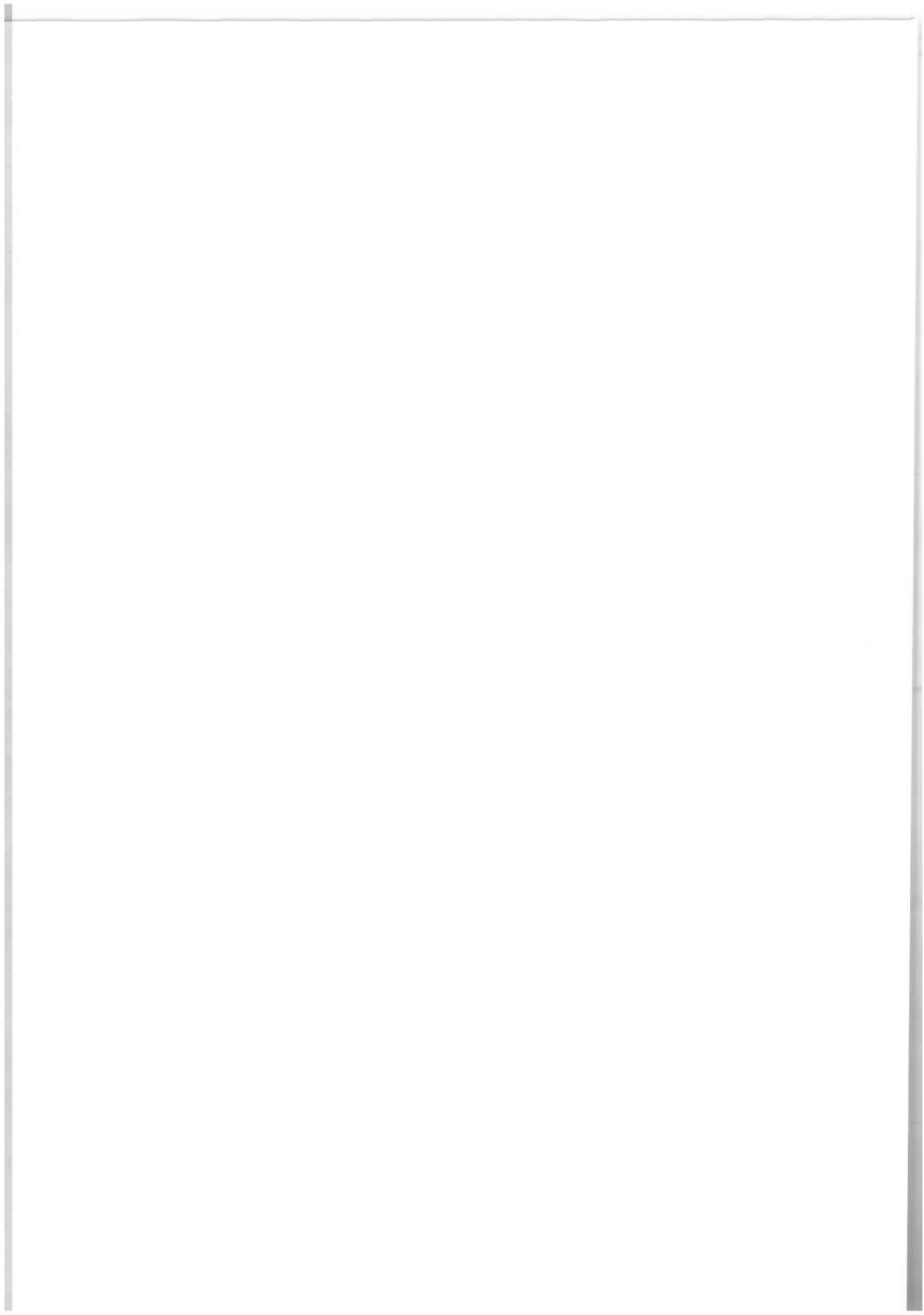


שאינו מחייב הוכחה שבאמצעות השימוש בהיגיון האדם יכול לא רק להבין את חוק הטבע וחוק האל, אלא גם ליהפך לאדונם. תומכי התנועה ביקשו ליישם את הרעיונות הפילוסופיים והמוסריים הללו בתחומים מעשיים, כגון מדע המדינה, כלכלה, חינוך, חוק ואפילו אומנות וספרות. הם הרגישו מחויבים לחשיבה חופשית, והתנגדו לכל מוסד או רעיון שסיכלו את שחרור המחשבה העצמאית האנושית. רובם סגדו לחופש מעריצות דתית או פוליטית, והכריזו מלחמה על כל מוסד שאיים על אפשרות החשיבה החופשית. הם האמינו כי עליהם לנתץ כל מוסד המאיים על החופש האנושי, כגון עבדות, אינקוויזיציה או מלוכה. לפי השקפתם, תפקיד החברה הוא לקדם ולהאדיר את רוחותו ואת אושרו של המין האנושי, והיעד העליון החשוב ביותר הוא לשחרר את כל האנרגיה של המין האנושי לטובת חזון ההסתגלות לחוקי הטבע, כך שכאשר יסתיימו העיוותים, השחיתות והרוע, שאפיינו את בני-האדם לכל אורך ההיסטוריה, תיכנס האנושות ל"תור-זהב" חדש. אמונה צרופה בטבע וברציונליות אפיינה אפוא את רוב מנהיגי המהפכה באמריקה, והם האמינו כי ניתן לטפל בכל נושא לפי עקרונות אלה, יהא זה נושא חברתי או נושא שקשור לטבע.

אולם היה הבדל אחד יסודי בין אמריקה לבין אירופה – באירופה נלחמה תנועת ההשכלה נגד מוקדי כוח וקבוצות-לחץ מושרשים היטב: אריסטוקרטיה, מלוכה, כנסייה, צבא ופיאודליזם. באמריקה, לעומת זאת, נעדרו רוב סממני הפיאודליזם, מוקדי הכוח היו רחוקים, ובמשך מאה ושישים שנה של שלטון עצמי – שנבע מכך שבריטניה הייתה שקועה בענייניה הפנימיים – למדו האמריקנים למשול בעצמם ללא כל צורך באותה התפשרות עם מוקדי הכוח וקבוצות-הלחץ שכה אפיינה את אירופה. האומה האמריקנית הגיעה לעצמאות בעידן של שינויים קיצוניים במדע, בכלכלה ובמחשבה הפוליטית. שינויים אלה ניצבו ביסוד הליברליזם האירופי שהמהגרים הביאו עימם לאמריקה, ועמדו מאחורי ההישגים של תקופת מהפכות הפרלמנט באנגליה. אמריקה נבדלה מאירופה בקצב המהיר שבו אומצו הרעיונות של תקופת ההשכלה.

הבדל אחר, שמנע מהפכנות באמריקה, היה הסכמה רחבה לגבי עתיד טוב יותר במסגרת החברה הקפיטליסטית האמריקנית. הייתה זו חברה אינדיווידואליסטית, דמוקרטית ושוויונית, שהתאפיינה בניגודים פנימיים רבים והאמינה בחירות הפרט, ואשר התנגדה בחריפות לאריסטוקרטיה, למוסדותיה ולרעיונותיה. רעיונות הליברליזם הקלאסי ושימת הדגש בחופש הפוליטי, בממשל עצמי, בקניין ובעיקר במתן אפשרויות והזדמנויות לפרט – השפיעו על מסמכי-היסוד של ארצות-הברית, ובכלל זה על הכרזת העצמאות ועל החוקה האמריקנית.

אישים רבים תרמו לכתיבת החוקה, אך לשלושה היה תפקיד מרכזי ביצירתה: לגיימס מדיסון (Madison), לאלכסנדר המילטון (Hamilton) ולג'ורג' וושינגטון (Washington). מעורבותו הישירה של וושינגטון הייתה הקטנה ביותר, אך תרומתו הכללית – בעצם נוכחותו ותמיכתו – הייתה מכרעת בשל מעמדו כמפקד העליון של הצבא האמריקני, ובשל דמותו, שהאצילה סמכות, הערכה ואמון. תמיכתו ללא סייג במסמך נתנה לו לגיטימציה ואפשרה את אימוצו על-ידי בני דורו באמריקה.





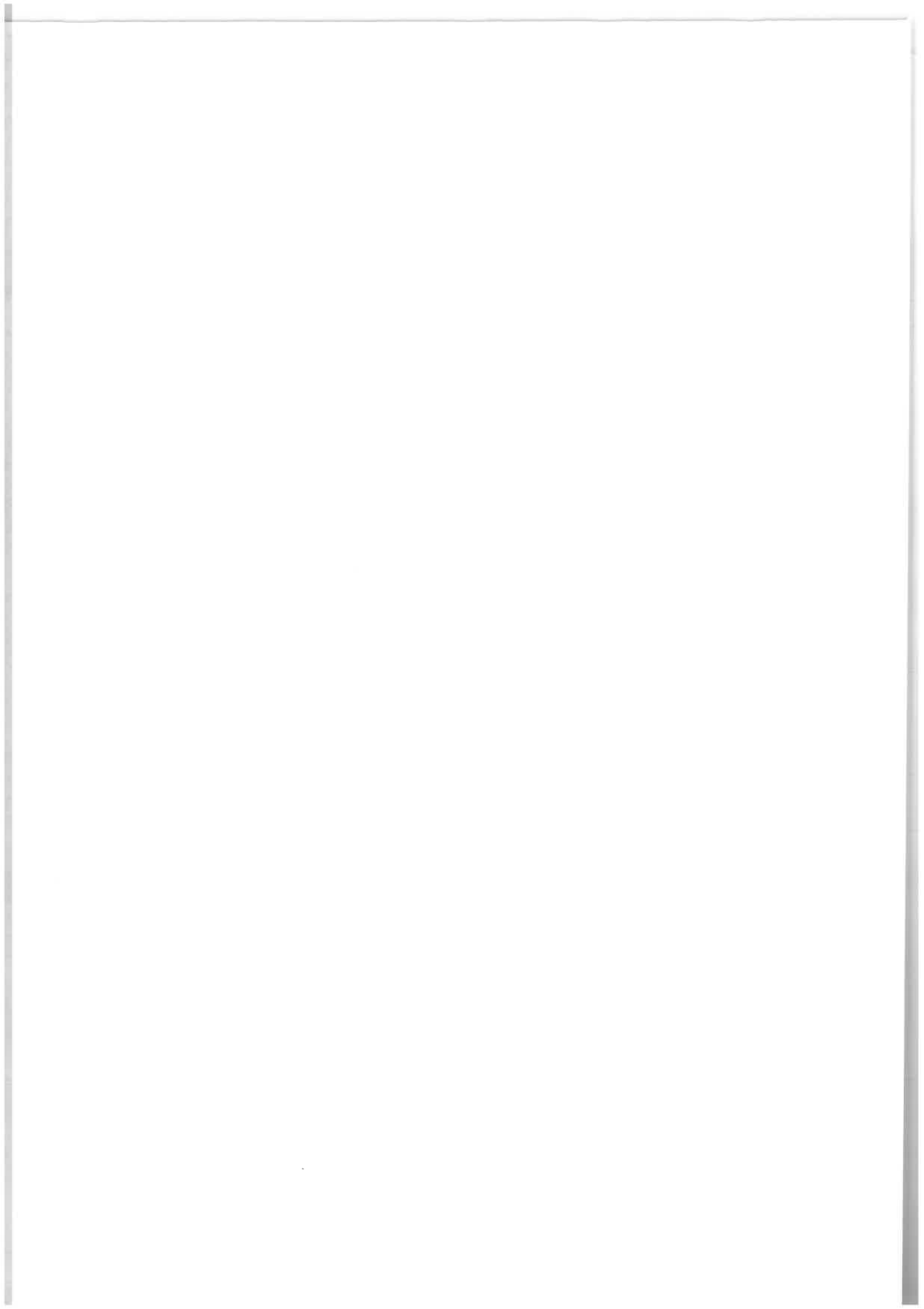
מדיסון והמילטון היו האדריכלים הרעיוניים העיקריים של כתיבת החוקה. במשך כעשר שנים פעלו שניהם במרץ לשינוי עיקרי הקונפדרציה, והעובדה שהוועידה התכנסה הייתה במידה רבה תודות לתרומתם. תרומתם הייתה מכרעת גם בתהליך אישורה של החוקה על-ידי המדינות לאחר כתיבתה. תרומתו של וושינגטון, כנשיאה הראשון של ארצות-הברית תחת החוקה, הייתה חיונית ביצירת תקדימים רבים, שכוחם יפה עד עצם היום הזה.

## יצירת שלטון מרכזי עם סמכויות ביצוע נרחבות

מטרתם העיקרית של "האבות המייסדים" בכתיבת החוקה הייתה להחליף את שיטת הממשל של הקונפדרציה הרופפת במערכת פדרטיבית עם שלטון מרכזי בעל סמכויות ביצוע נרחבות, בניגוד לשיטת השלטון שכוננה באמריקה לאחר מלחמת-העצמאות, בשנת 1776. אכן, זו אחת הסוגיות המרכזיות העוברת כחוט-השני לאורך כל ההיסטוריה האמריקנית: מערכת היחסים – המתח והמאבק – בין מערכות השלטון המקומיות לבין מערכת השלטון המרכזית.

במאות השבע-עשרה והשמונה-עשרה, כאשר משלה אנגליה במושבותיה באמריקה, עמד המרקנטיליזם בבסיס המחשבה הכלכלית והפוליטית שכיוונה את המדיניות באנגליה ובאמריקה. שיטה כלכלית זו נבנתה על קיומן של מושבות, שישמשו הן מקורות זולים של חומרי-גלם והן שוק בטוח למוצרים מוגמרים, ומטרתה הייתה להבטיח רווחים לבני המעמד הבינוני, שכוחם הפוליטי הלך וגבר. עיקרון חשוב בשיטה זו היה הצורך בפיקוח מתמיד והדוק על כל הנעשה במושבות, באמצעות שיטה שלטונית ריכוזית (צנטרליסטית).

זה היה אומנם העיקרון בבסיס השיטה, אך המציאות במושבות הייתה שונה. בין 1607 לבין 1763, במהלך רוב התקופה הקולוניאלית, הייתה אנגליה עסוקה במהפכות מבית ובסדרה של מלחמות גדולות, והנעשה במושבות הקטנות, הרחוקות והנידחות לא היה בראש מעייניה. לפיכך קיבלה תקופה זו את הכינוי "תקופת ההזנחה הברוכה" (salutary neglect), שכן אנגליה הניחה למושבותיה להתנהל מעצמן במידה רבה. בני המושבות למדו במהירות כי אף-על-פי שהגיעו מחברה בעלת מסורת ארוכה של שלטון ריכוזי, עליהם לפתור עתה את בעיותיהם בעצמם, וכי תלות בשלטון רחוק הינה מרשם בטוח לכישלון ולאסונות. תושב הקפר באמריקה, למשל, ידע כי כאשר "האינדיאנים מתקיפים", אין הוא יכול לסמוך על סיוע כלשהו מלונדון, ואם לא יוכל להגן על עצמו, הוא פשוט לא ישרוד. האינטרס של המטרופולין ושל האימפריה נגדו במקרים רבים את האינטרסים של בני המושבות, והאחרונים התרגלו לפתור את רוב בעיותיהם בעצמם. על רקע מציאות זו נולדה האמונה הפוליטית האמריקנית כי הממשל הטוב ביותר הוא זה שמושל כמה שפחות (the government that governs least governs "best"). במושבות האמריקניות נוצרה אפוא מסורת של שלטון מקומי עם מעורבות חיצונית מינימלית. אלקסיס דה-טוקוויל (Tocqueville), אריסטוקרט צרפתי שביקר

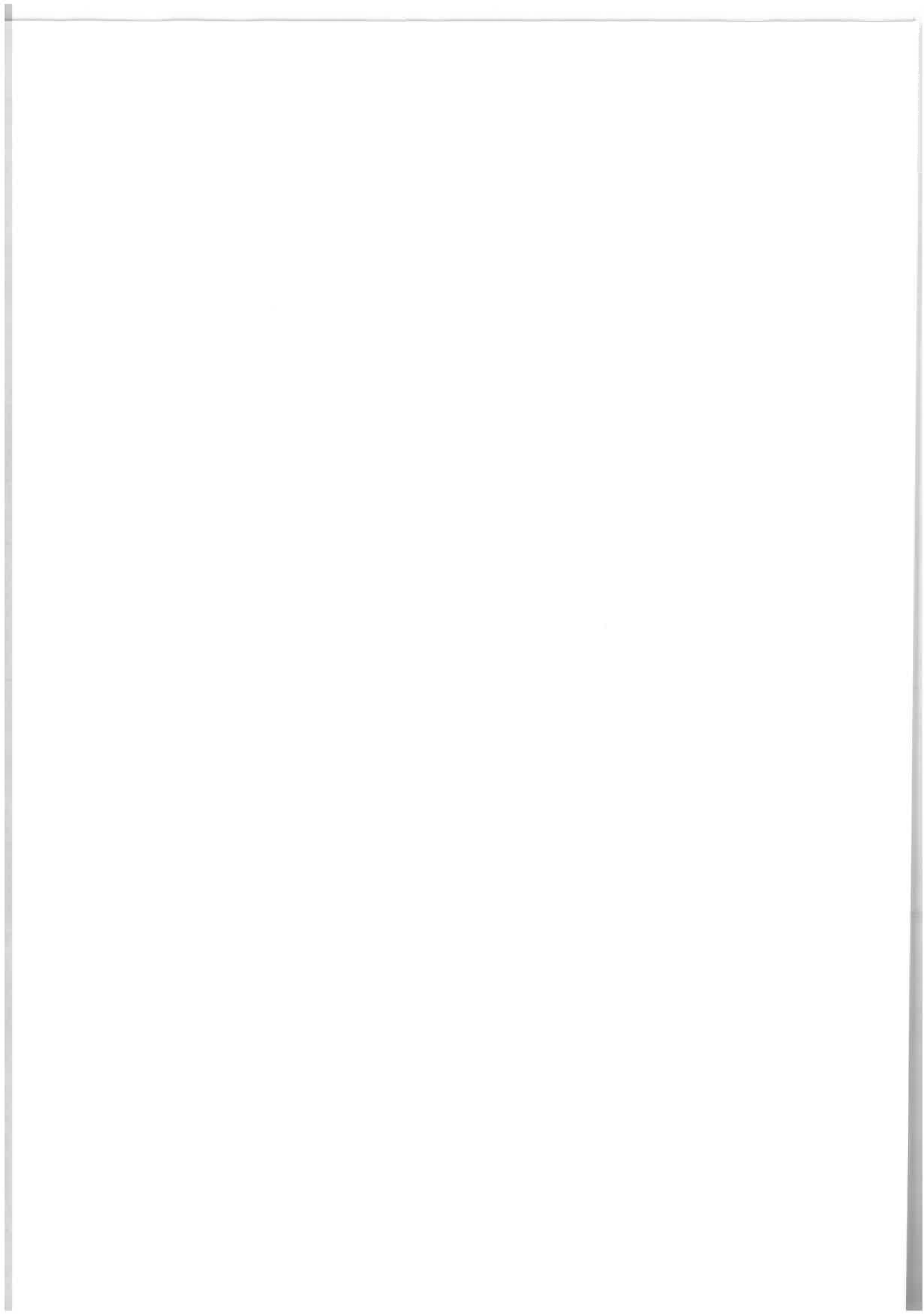


באמריקה, תמצת את ההבדלים בין ארצות-הברית לבין אירופה בכותבו כי בראש כל משימה בצרפת עומדת הממשלה, באנגליה עומד אדם בעל תואר אצולה, ואילו בארצות-הברית ניצבת תמיד בראש ההתאגדות הוולונטרית.

המעורבות הנמוכה בענייניה של אמריקה, שאפיינה את יחסה של אנגליה עד 1763, השתנתה בצורה דרמטית עם סיומה של מלחמת שבע השנים,<sup>1</sup> כאשר המאבקים הפנימיים החריפים בתוך אנגליה ומלחמותיה הסתיימו. אנגליה נהפכה למעצמה בעלת מעמד בכורה בלתי-מעורער בצפון אמריקה, והתברר לה לפתע כי מושבותיה שם צמחו במהירות, וכי הן מהוות מקור לתחרות כלכלית נגדה. עוד התברר לה כי המושבות באמריקה פיתחו מערכות שלטון עצמאיות, שאינן משתלבות במערכת האימפריאלית-המרקנטיליסטית האנגלית. בין השנים 1763 ו-1776 ניסתה אנגליה לשנות את המצב באמצעות חקיקה ונסיונות אכיפה של חקיקה זו, מתוך כוונה להחזיר את מושבותיה באמריקה למרותה של האימפריה. אם כן, לאחר מאה ושישים שנה שבה פיתחו המושבות מערכת של שלטון מקומי, ניסתה עתה אנגליה להשליט את מרותה על מושבותיה באמצעות התערבות ופיקוח בכל שטחי החיים, ובעיקר באמצעות מעורבות ישירה בכל הנושאים הכלכליים. צבא אנגלי הוצב במושבות, ובכך הופסק המנהג האמריקני לגלגל את גובה המיסים האנגלי בזפת ובנוצות. מעתה החל גובה המיסים להופיע בליווי מחלקה של שכירי-חרב. האנגלים ניסו לחסום בפני המתישבים את ההתפשטות למערב, שסימל לגביהם את העתיד ואת האפשרויות להרחבת ההתיישבות. בהיותם מעצמה ימית, היה ביכולתם של האנגלים לפקח בצורה טובה יחסית על רצועת החוף במזרח, אך ככל שהתרחקו מהחוף התמעטה השפעתם. פעולות האנגלים פגעו ברבים מקרב האליטה הכלכלית באמריקה, ולפיכך הניסיון לאכיפת שלטון מרכזי אפקטיבי היה אחד הגורמים לפרוץ מלחמת-השחרור ולעצמאות האמריקנית, שלוש-עשרה שנים בלבד לאחר שניסו האנגלים לערער את המסורת האמריקנית הצעירה של שלטון מקומי.

הכרזת העצמאות האמריקנית בשנת 1776 מסמלת במידה רבה את נצחון הרדיקלים באמריקה, שכן מבין מחוללי המהפכה, הרדיקלים הם שדגלו בשלטון מקומי לעומתם, השמרנים מבין "האבות המייסדים" ראו בשלטון מרכזי את הערובה הטובה ביותר להבטחת רווחה כלכלית לאליטה באמריקה, והאמינו כי רווחת האליטה תחלחל כלפי מטה ותוביל לרווחת האומה בכללותה. הרדיקלים ביססו את נצחונם על-ידי כך שיצרו קונפדרציה רופפת של מדינות, ונמנעו מלהעניק לשלטון המרכזי סמכויות של אכיפה או ביצוע. ההלם מהניסיון הבריטי לאכוף שלטון מרכזי, לאחר מאה ושישים שנות שלטון מקומי, התבטא בחוקת-היסוד הראשונה של קונפדרציית

1. מלחמה שהתנהלה בין השנים 1754-1763, ואשר ידועה גם כ"מלחמת הצרפתים והאינדיאנים". מלחמה זו הייתה השלב האחרון במלחמות-העולם של המאות השבע-עשרה והשמונה-עשרה, וייחודה היה בכך שהיא הייתה היחידה מבין המלחמות הללו שהתחוללה בעיקרה ביבשת האמריקנית. תוצאתה הסופית הייתה סילוקה של צרפת מצפון אמריקה.



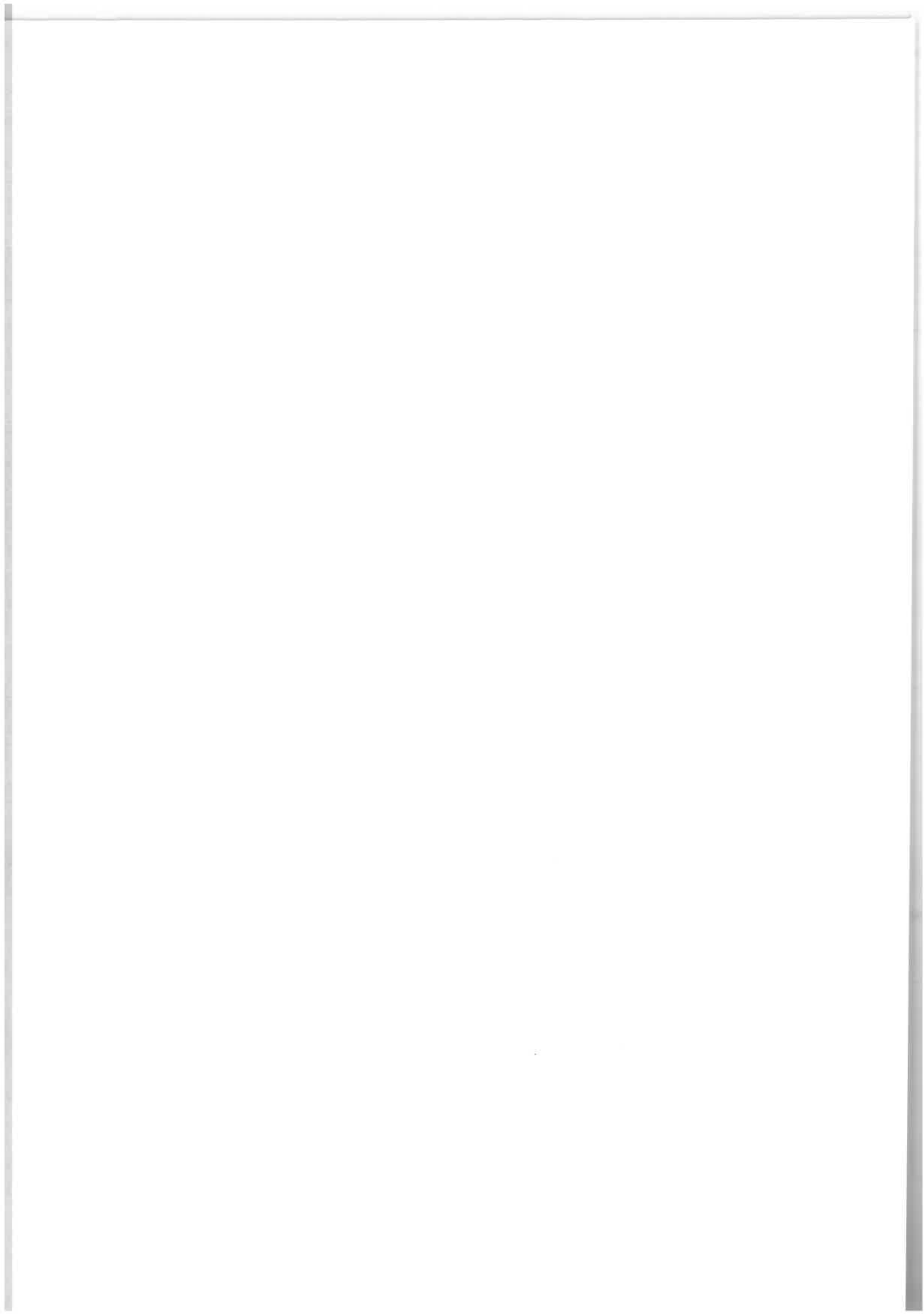
המדינות של צפון אמריקה, אשר שימרה את ריבונותן של המדינות העצמאיות החדשות והרשתה לכל אחת מהן לקדם את האינטרסים הכלכליים שלה כראות עיניה. התקופה של קונפדרציית המדינות נמשכה עד כתיבת החוקה בשנת 1787. אין כל ספק שרוב האמריקנים היו מרוצים מכך שהממשלה המרכזית לא הייתה מסוגלת למשול, אולם הייתה גם קבוצה – קטנה אך מגובשת – שהאמינה כי מצב הקונפדרציה גובל באנרכיה: הממשלה אינה מושלת, הכלכלה עומדת על סף התמוטטות, הכסף נעשה חסר ערך, חוזים מדיניים וכלכליים אינם מכובדים, האמינות הכלכלית של ארצות-הברית בשפל המדרגה, כוח האספסוף גובר, ומעל לכל – נשקפת סכנה חמורה ומיידית לקניין ה"מקודש" של בעלי ההון באוכלוסייה האמריקנית. אישים אלה סברו כי חייבים להפקיד סמכויות שהיו פעם נחלתה של אנגליה בידיה של ממשלה מרכזית חזקה, שעיקר תפקידה יהיה להבטיח את גשוג הכלכלה האמריקנית מבית ומעבר לים באמצעות תכנון, פיקוח, ויסות ועידוד מכוונים.

גורמים אלה קיבלו תמיכה ועידוד בעקבות מרד שיזי (Shays), שהתחולל במסצ'וסטס בשנת 1786. הרקע למרד היה נסיונו של בית-הנבחרים במסצ'וסטס למנוע מרוב החוואים הקטנים, בעיקר במערב המדינה, את זכות הבחירה באמצעות התניית זכות ההצבעה בבעלות על רכוש גדול. מסצ'וסטס נשלטה על-ידי גורמים שמרניים, שעיקר עניינם היה קידום האינטרסים הבנקאיים והמסחריים במזרח המדינה והגנה עליהם. אותם גורמים הצליחו למנוע ייצוג בפרלמנט מרוב חוואי הספר, והטילו מיסים גבוהים על קרקעות כדי לאפשר למדינה לשלם את חובה לבעלי אגרות-החוב המדינתיות. החוואים התקשו לשלם את המיסים שהוטלו עליהם, ועיקולים של חוותיהם נהפכו לעניין שבשגרה במהלך שנות השמונים.

שילוב זה של בעיות כלכליות ופוליטיות הוביל להקמתה של תנועת מחאה אגררית, שמנהיגה, דניאל שיזי, היה קצין לשעבר בצבא המהפכה. אנשי התנועה נהגו באלימות כלפי נציגי החוק, ואיימו להעפיל אל הבירה בוסטון ולחולל שינויים בחוקה. היו אפילו כאלה שדרשו רפורמה אגררית וחלוקה מחודשת של חלקות קרקע לעניים. סוחרי בוסטון פעלו באופן מיידני: הם מימנו מיליציה מדינתית, שפעלה במהירות וביעילות לדיכוי המרד. המסר היה ברור: רק רשות מרכזית יכולה להיות יעילה במאבק נגד סיכוני האנרכיה וחוסר המעש. נסיונה של מסצ'וסטס במרד שיזי היווה אפוא זרז חשוב לרפורמה ולשינויים בצורת הממשל הקיים.

## "הוועידה המהוללה" וחוקת ארצות-הברית

בפברואר 1787 יצאה מהקונגרס קריאה למדינות לכנס ועידה בפילדלפיה, ולדון בה בתיקונים אפשריים ונחוצים לעיקרי הקונפדרציה, תוך התחשבות בהם ושימור רוחם. שתים-עשרה מדינות נענו לקריאה ושלחו את נציגיהן לוועידה, שחרגה מסמכותה והחליטה לבטל את עיקרי הקונפדרציה, לכתוב חוקת-יסוד חדשה ולהקים פדרציה של מדינות תחת שלטון מרכזי עם סמכויות רחבות מאלה של השלטון הקיים. ועידה



זו, שהתכנסה במאי 1787, נודעת בהיסטוריה האמריקנית כ"ועידה המהוללה" (The Grand Convention), ובה נכתבה החוקה של ארצות-הברית.

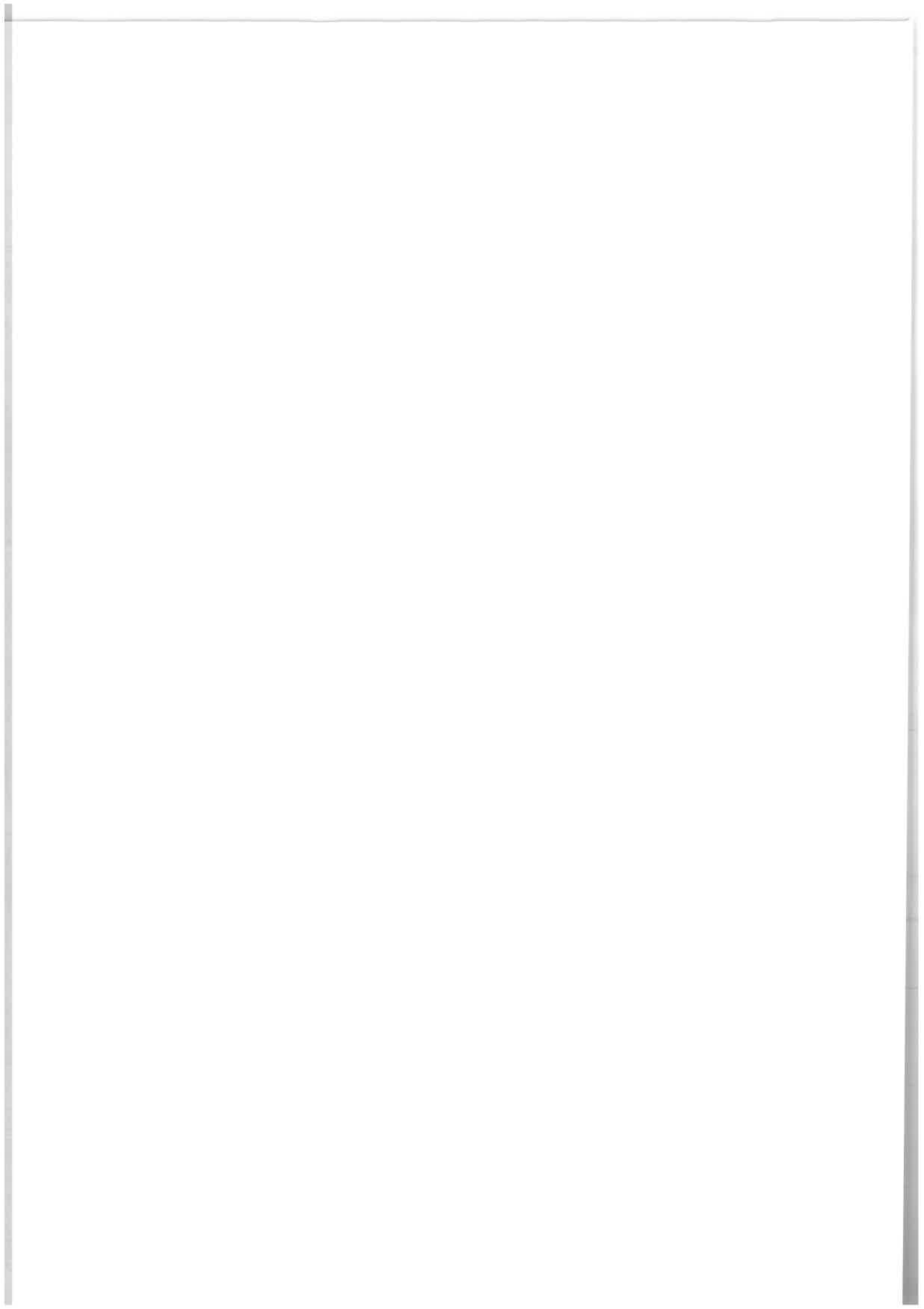
כינוס הוועידה ותוצאותיה היוו הישג ברור לשמרנים מבין אלה שחוללו את המהפכה, שכן המאבק בין שתי האסכולות נמשך גם בוועידה זו, ובא לביטוי במסמך המכונה "הפשרה הגדולה". בקרב המנהיגות האמריקנית הייתה הסכמה רחבה שחיוני, כדבריו של ג'ורג' וושינגטון, להחליף את "הממשלה המורעבת והצולעת, שנדמה כי מדדה על קביים ונוטה ליפול ולהתמוטט עם כל צעד". בראש מעייניהם הייתה אפוא ממשלה שתוכל למשול.

החוקה הייתה אמורה להיות מבוססת על אותם רעיונות וערכים בסיסיים שהובעו בהכרזת-העצמאות: סמכות השלטון מקורה מן העם, המאציל באמנה חברתית סמכויות על נבחריו. "האבות המייסדים" של ארצות-הברית האמינו בכל ליבם כי סמכות השלטון חייבת לנבוע מהעם, אך חששו מן התוצאות שעלולות להתהוות אם כוחו של העם ברפובליקה יהיה גדול.

הפתרון שנמצא לניגוד פנימי זה היה הגבלת הדמוקרטיה. היו תחומים שבהם היה אסור לאפשר לדמוקרטיה להרחיק לכת. נקבעה שורה ארוכה של מנגנונים שנועדו לצמצם ולבלום הן את כוחו של העם והן את כוחו של השלטון. לדוגמה, נקבעו בחירות תכופות, אבל בחירת הנשיא והסנטורים נעשתה (עד 1913) באמצעות מנגנונים מתווכים של בוחרים, ונוסחו כמה עקרונות-יסוד מגבילים בתחום זכויות הפרט. עשרת התיקונים הראשונים לחוקה – הידועים ככתב-הזכויות – הינם חלק בלתי-נפרד מן הפשרה של 1787, שאפשרה את אימוץ החוקה. כתב-הזכויות היווה ערובה לחופש הדת, לחופש המצפון, לחופש המחשבה, לחופש ההתכנסות, למשפט צדק ולהגנה מפני פעולות לא-חוקיות של שלטון צבאי, ולממשלה לא ניתנה הרשות להתעלם מזכויות אלה.

## ההגנה על הקניין כערך מרכזי

עיקר עניינם של כותבי החוקה היה הגנה על קניינם. הקשר בין קניין לבין שלטון תקין נמצא עמוק בתודעה ובמסורת האמריקניות. הפוריטנים שהגיעו למסצ'וסטס במאה השבע-עשרה כדי להקים את "העיר על הגבעה", את "האור לגויים", את "ציון" האמינו כי האל מראה את חסדו לנבחריו בכך שהוא מעניק להם רכוש רב וננים. רק רכוש מעניק אפוא יסודות של אחריות לבן-האנוש, שנתפס על-פי השקפת-העולם הפוריטנית כנוסוכן וכאנוכי, ולפיכך חיוני שמנהיגי החברה יהיו בעלי קניין, שכן אז קיים סיכוי למנהיגות אחראית. הקשר בין המנהיגות הדתית, המנהיגות הפוליטית והמנהיגות הכלכלית היה הדוק מתחילתה של ההתיישבות באמריקה. ענייני התיקון של חוק-היסוד האמריקני הוא הגנת הקניין, וזה היסוד לשלטון תקין בעיני האמריקני. החוקה האמריקנית רצופה בפסקות הנוגעות בענייני קניין, כספים וסחר, ושאינם אלה עוררו מחלוקות יותר מאשר כל נושא אחר.



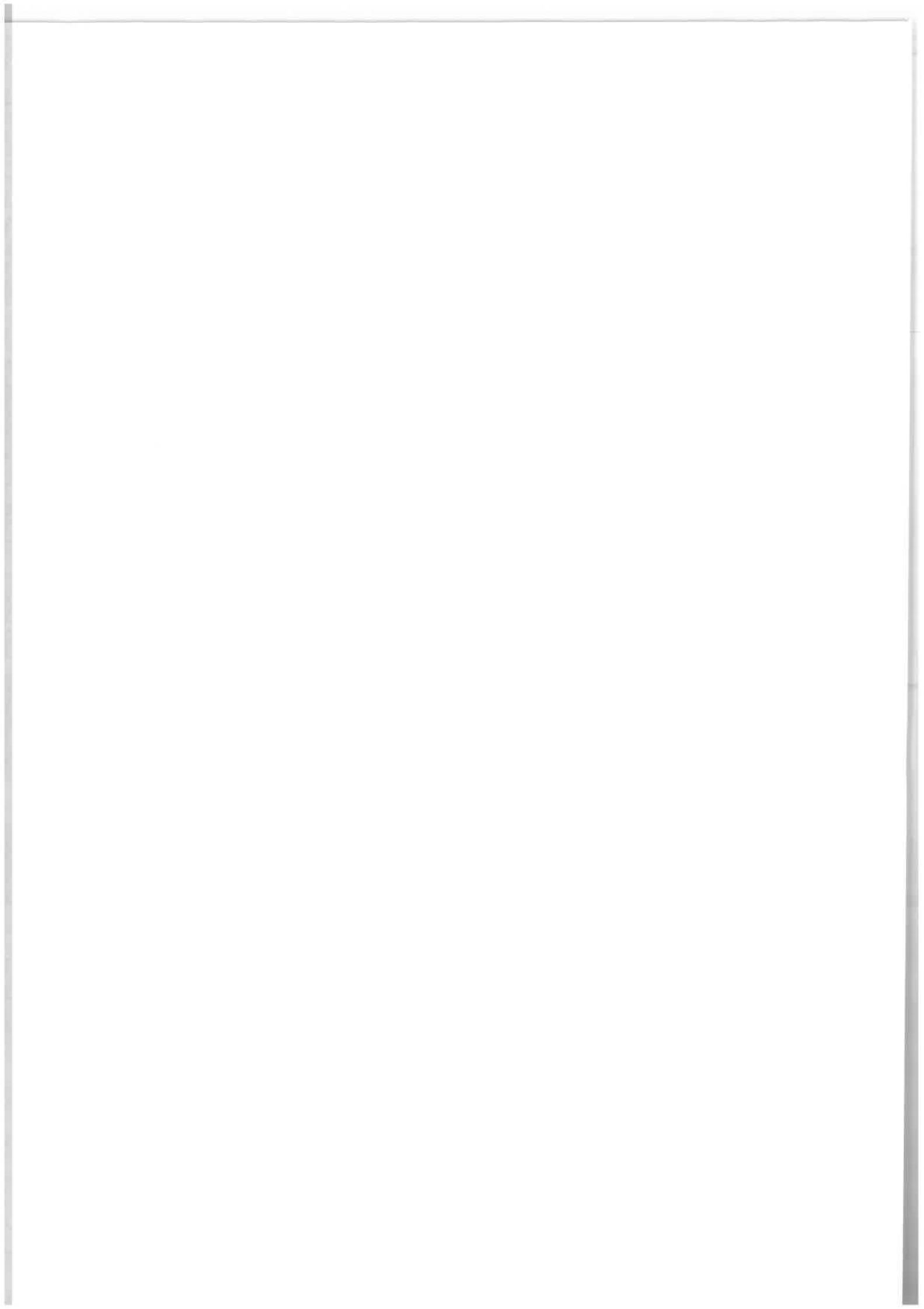


אחת ממטרותיהם של כותבי החוקה הייתה לכוון ממשלה שתייצג את רוב בעלי הקניין. מדיסון ביטא את העיקרון שאלה שצריכים לקיים את החוקים, חובה שיסייעו בחקיקתם. רבים מכותבי החוקה הסכימו לקביעה זו לא מתוך מחויבות רעיונית עמוקה, אלא כצורך מעשי, ולפיכך הקפידו לכתוב חוקה שרוב בעלי הקניין באמריקה – ואלה היו רבים בהשוואה לאלה שבאירופה באותה תקופה – לא יתנגדו לעקרונותיה.

הרעיון של ממשלה ייצוגית אשר מושתתת על רצון הרוב אך אינה פוגעת בזכויות הפרט והקניין לוקה מלכתחילה בכמה סתירות פנימיות בסיסיות. האם ממשל בעל סמכות וכוח אכן יגן על האינטרסים של רוב האוכלוסייה, כולל על האינטרסים של אנשים שרכושם אינו רב? כיצד ניתן למנוע את עריצות הרוב ולהגן על זכויות המיעוט? והעיקר – מבחינתם של מעצבי המדיניות – כיצד ניתן להגן על קניינם של בעלי הרכוש הרב מפני אלה שרכושם מועט, שהרי לקבוצות אלה יש אינטרסים מנוגדים? ב"ניירות הפדרליסט" (Federalist Papers), שנכתבו במטרה לשכנע את רוב הציבור לאמץ את החוקה, ניסחו תומכיה את בעייתם המרכזית כך: אילו בני-אנוש היו מלאכים, לא הייתה נחוצה ממשלה כלל; אילו מלאכים נדרשו לשלוט בבני-אנוש, לא היה נחוץ פיקוח ממשלתי מכל סוג שהוא; אך בשל העובדה שהממשלה הצפויה תהא מורכבת מאנשים שאמורים למשול על אנשים, יש לאפשר לממשלה קודם-כל לפקח על האזרחים, אך להכריחה גם לפקח על עצמה ולהגביל את עצמה. כותבי החוקה לא השלו את עצמם שבעצם כתיבת עקרונותיהם הם יצליחו לבססם; הם הבינו את האמת הפשוטה שניסוח עקרונות נעלים לא יבטיח כשלעצמו דבר. לפיכך הם החליטו להקים סדרה של מוסדות ממשל, אשר יפקחו זה על זה ויגבילו את עצמם, מוסדות שיהיו בהם אומנם אנשים שאפתניים ואנוכיים, אך אלה יוכרחו לעמול למען רצון הרוב בכלכלה, בביטחון ובהגנת זכויות הפרט והקניין – ומכאן הריסונים והאיזונים המאפיינים את המערכת השלטונית האמריקנית.

## השיטה הפדרלית: חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין המדינות

גיימס מדיסון פעל למען שיטה מנהלית שתבטיח הן את קיומו של ממשל ריכוזי חזק והן את העקרונות שהתוו את דרכם של כותבי החוקה. כך נוצרה השיטה הפדרלית, שבה קיימת חלוקת סמכויות בין השלטון המרכזי לבין המדינות. התחרות שקיימת בשיטה זו בין השלטון המרכזי לבין המדינות תהיה לימים חלק מעקרון "הפרדת הרשויות", שמהווה את לב-ליבה של החוקה – הפרדה בין השלטון המרכזי לבין זה המקומי, ויצירת גופים נבחרים בסנט ובבית-הנבחרים, שיפקחו אלה על אלה. הגוף המבצע יהיה מוסד הנשיאות, אשר יוגבל ויפקח על-ידי המערכת המחוקקת. הסנט ובית-הנבחרים הינם גופים נבחרים, וגוף פדרלי נוסף מפקח על שניהם: הרשות השיפוטית – בית-המשפט העליון. אכן, פיזור סמכויות זה מובע היטב בחוקה

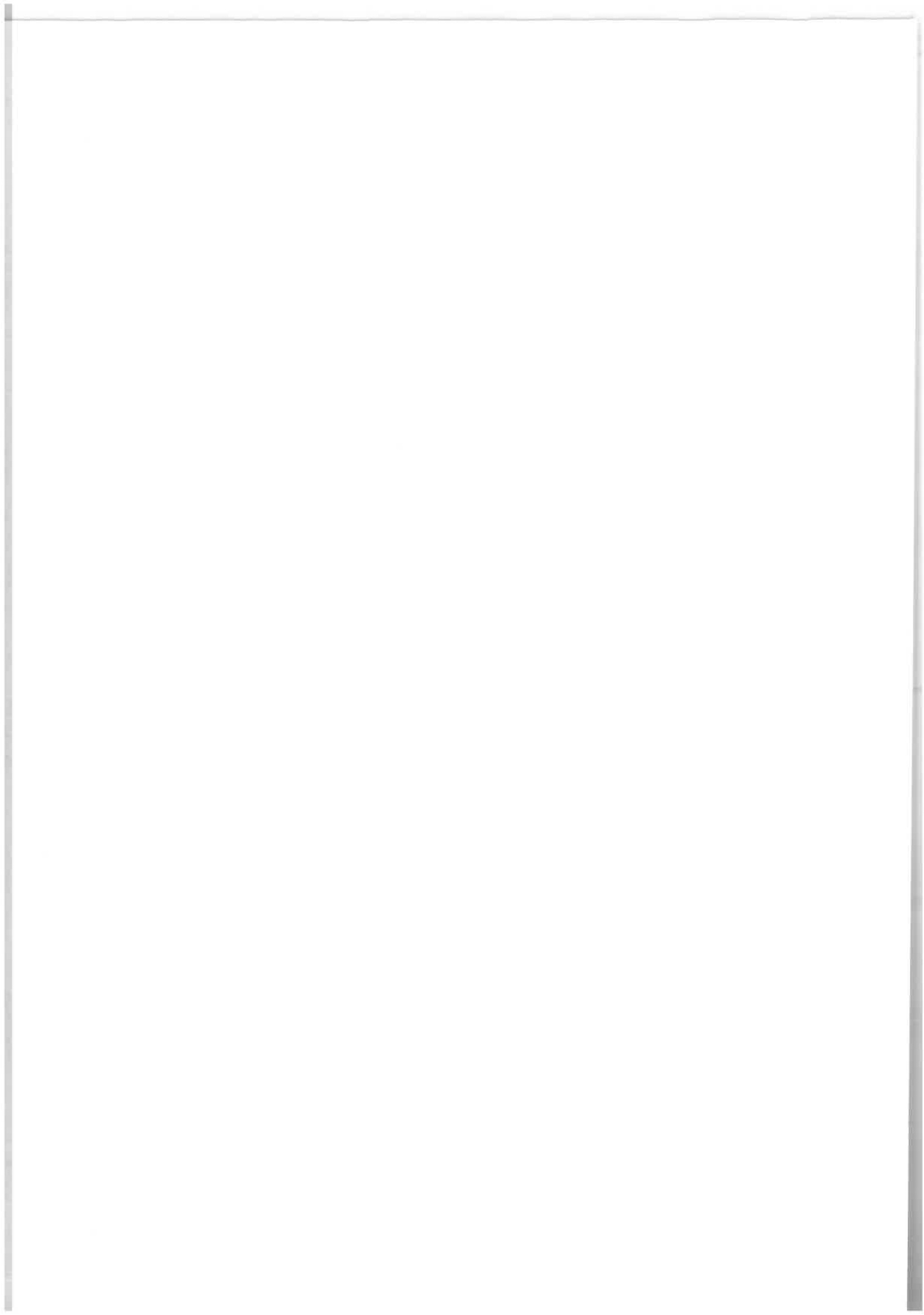


בשני עקרונות סותרים: מצד אחד עומד רעיון הפדרציה, שהוא לב-ליבה של "הפסקה האלסטית" (סעיף 1, פסקה 8), הנותנת לנבחרי העם בווינגטון את "הסמכות לחוקק את כל החוקים שיהיו נחוצים ומתאימים"; ומן הצד האחר עומד התיקון העשירי לחוקה, המציין במפורש כי "הסמכויות שלא נמסרו לארצות-הברית על-ידי החוקה, ואשר לא הופקעו מן המדינות על-ידיה, שמורות לכל מדינה ומדינה".

## פיזור האחריות

החוקה כוללת גם את שתי תיאוריות הממשל השונות של שלטון מקומי ושלטון ריכוזי. הוויכוח על משמעות המילים הראשונות של החוקה "אנו בני ארצות-הברית" – האם הכוונה לבני המדינות השונות או לבני הפדרציה כמכלול – אחראי במידה רבה לשבר הנורא ביותר בתולדות ארצות-הברית: מלחמת-האזרחים. בניסיון למנוע אנרכייה ולהגן על הקניין, אומצה החוקה שהכירה בנחיצותו של שלטון מרכזי, אך לא נפתרה שאלת כוחו של השלטון המרכזי ומקור סמכותו העיקרי. בין השנים 1787 ו-1861 התחבטו אפוא פוליטיקאים, פילוסופים, משפטנים וכלכלנים בשאלה זו. בשל המסורת האנגלית המושרשת בחברה האמריקנית, כל בעיה – כלכלית, חברתית או פוליטית – מקבלת בסופו של דבר ביטוי משפטי, אם כחקיקה מתאימה ואם כפסיקה משפטית. במשך שבעים שנה מיום כינון החוקה התחבטו האמריקנים בשאלת מקור הסמכות, ולאחר כשלונם של דורות של משפטנים ושל פוליטיקאים לייצר קביעה מוסכמת, ניסו לפתור את הסוגיה באמצעות מלחמה נוראית ועקובה מדם – מלחמת-האזרחים. במלחמה זו ניצח הצפון, אשר ייצג את האינטרסים הכלכליים שתמכו בשיטה של ממשלה ריכוזית, שלפיה המדינה תהיה פדרציה בעלת שלטון מרכזי חזק, ולא איחוד רופף של מדינות, כפי שתבעו מנהיגי הדרום. תוצאותיה של מלחמת-האזרחים קבעו כי אכן לא תהיה זו קונפדרציה רופפת, אך הן לא קבעו עד כמה פדרטיבית תהיה הברית. משנת 1865 עד עצם היום הזה נמשך אפוא הוויכוח בין אלה התומכים בממשל ריכוזי חזק לבין אלה המנסים לצמצם את סמכויות הממשל ולהגבילן. חלק-הארי של המאה העשרים עמד בסימנם של נשיאים, כפרנקלין רוזוולט (Roosevelt), לינדון ג'ונסון (Johnson) ובייל קלינטון (Clinton), שעשו כל שביכולתם להרחיב את סמכויות הממשל ואת מעורבותו בכל שטחי החיים בארצות-הברית. רוונד רייגן והנשיאים לבית בוש סימלו את הגישה ההפוכה, בנסיונם לצמצם את מעורבות הממשל ואת סמכויותיו. ומעל כל אלה עומדת החוקה, שכל דור של אמריקנים מפרש אותה ומשתמש בה בהתאם למאוייו ולצרכיו.

חשוב לזכור כי בשנת 1787 נכתבה החוקה לצרכיה של חברה אגררית, אשר העריכה בעיות וקשיים על התפקוד הפוליטי בדרג הלאומי. לפיכך הניחו כותבי החוקה כי כחונה ארוכת-טווח בדרג הפוליטי לא תהיה משאת-נפשם של רוב הפוליטיקאים, אשר יעדיפו לחתור לעוצמה בדרג המקומי או המדינתי, ועל-כן בדרג הלאומי תהיה החלומה רבה ומהירה של פוליטיקאים. היה חשש בקרב כותבי החוקה שפוליטיקאים

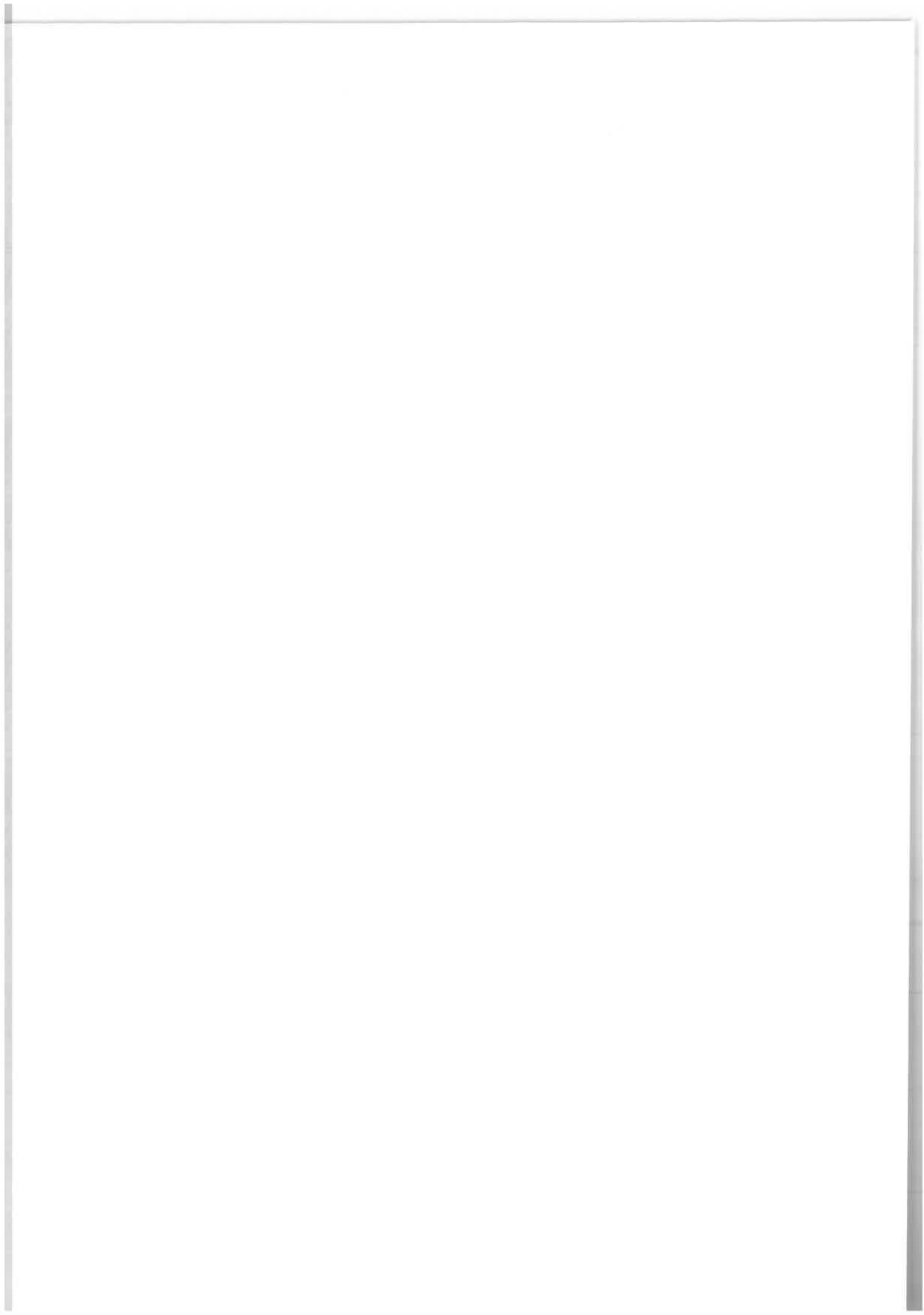


ספורים ישתלטו על מערכת השלטון המרכזי, ולכן לא הייתה נכונות גדולה מצידם לחזק את הגוף הזה.

המונח "הפרדת רשויות" אינו מתאר נכוחה את יחסי הכוחות הקיימים בממשל האמריקני. יהיה מדויק הרבה יותר לתארם כפיזור האחריות המנהלית לקבלת החלטות בנוגע להפעלת כל רשות. אין אחריות מוחלטת ובלתי-מוגבלת לכל זרוע לקבל החלטות הנוגעות בהפעלה של זרוע אחרת. כל זרוע עצמאית במידה מסוימת ביחס לזרועות האחרות.

שיטה זו הולידה בהכרח ובמכוון עימותים, שכן רק פעולות שגרתיות וחסרות משמעות עשויות לזכות באישור ללא סייג. עם זאת, הבלמים והאיזונים לא נועדו לנטרל את הפעלת הסמכויות, אלא להגבילן: הקונגרס מחוקק חוקים, הנשיא יכול להטיל עליהם וטו, ובית-המשפט העליון יכול לפוסלם; אין חקיקה שאינה כפופה לבקרה של הרשות השיפוטית; אין פעולה של הגוף המבצע שאינה כפופה לבקרה מצד הרשות המחוקקת; הנשיא הינו המפקד העליון של הצבא, אך דרוש אישור של הקונגרס כדי להיכנס למלחמה (הנשיאות מצאה דרכים לעקוף זאת על-ידי דרישת אישור מהסנט לפעולה עצמה, אך לא למימונה); הנשיא כורת בריתות, אך בריתות הינן חסרות ערך ללא אישור הסנט. קיימות דוגמאות אינספור לפיזור הסמכויות ולעירוב גורמים רבים בכל פעולה ממשלתית, כמו-גם לעיקרון של הגבלת הדמוקרטיה. כך נוצרה מערכת ממשל של מוסדות שונים המתחלקים בסמכויות, או כפי שתיאר זאת נשיאה השני של ארצות-הברית ג'והן אדמס: הממשלה הפדרלית מאוזנת על-ידי המדינות; בית-הנציגים – על-ידי הסנט; הנשיאות ניצבת מול הגוף המחוקק; הרשות השיפוטית מאוזנת באמצעות הרשויות המבצעות והמחוקקת ובאמצעות המדינות; הסנט מאוזן במיוחד באמצעות הנשיאות; והעם מאזן את ממשלו. כל האיזונים האלה נועדו להבטיח ממשל תקין בהתאם למטרותיהם ולחזונם של כותבי החוקה.

אחד ממאפייניה החשובים ביותר של החוקה האמריקנית הוא יציבותה – במהלך מאתיים שנה נוספו לה עשרים ושבעה תיקונים בלבד, והעשרה הראשונים הינם למעשה חלק מהמסמך המקורי. נוסף על כך, חלק מהתיקונים לחוקה עוסקים בשינויים מנהליים אך לא מהותיים, כגון התיקונים השלושה-עשר, הארבעה-עשר והחמישה-עשר, שבאו לאחר מלחמת-האזרחים ועסקו בשחרור עבדים. זאת ועוד, תיקון אחד אוסר ייצור ומכירה של משקאות חריפים, ותיקון אחר מבטלו. כך שלמעשה, לא חלו שינויים מפליגים בחוקה במאתיים השנים האחרונות. אחת הסיבות העיקריות לכך שהחוקה שירתה היטב מדינה קטנה, אגררית ונחשלת בסוף המאה השמונה-עשרה, ומשרתת היטב מעצמת-על של יותר ממאתיים ושמונים מיליון תושבים בעידן הבת-רעשייתי, היא העובדה שהחוקה הינה קצרה, מעורפלת וניתנת לפירושים סותרים. אכן, בנקודות רבות שונתה החוקה והורחבה באמצעות פירושים. החוקה של היום בוודאי אינה החוקה של 1787, בשל התהליך האבולוציוני של פירושה המתמיד במאתיים השנים האחרונות. משום כך היא מסוגלת להתקיים באותו תהליך אבולוציוני ללא ההגבלות של תקדימים, ויש ביכולתה לשרת את החברה האמריקנית ללא שינויים מפליגים או מהותיים. לדוגמה, בית-המשפט העליון היה יכול להחליט



בשנת 1896 כי מותר להפריד בין אפרו-אמריקנים לבין לבנים מבלי שתהיה בכך סתירה לעקרון השוויון הקבוע בחוקה, ואילו בשנת 1954 היה ביכולתו להחליט כי הפרדה כזאת הינה הפליה שנוגדת את החוקה, וכי אסור לה להישנות.

החוקה מספקת את המנגנונים לתיקונה. אין זה קל לשנות את החוקה, אך אין זה בלתי-אפשרי, כפי שהיה לגבי עיקרי הקונפדרציה. כך, אפילו מתנגד חריף לחוקה כפטריק הנרי (Henry)<sup>2</sup> הסיר את התנגדותו לה לאחר שנוכח לדעת כי הן המדינות והן הקונגרס מסוגלים לערוך בה שינויים.

בשל היותה פשרה אמיתית, איש לא היה מרוצה לחלוטין מניסוחה הסופי. אלכסנדר המילטון, מנהיג השמרנים ונביאה של אמריקה התעשייתית, הדגיש כי החוקה לוקה בעודף דמוקרטיה ובשיתוף-יתר של העם; אחרים ראו בה מסמך אליטיסטי מדי, ורבים מן המנהיגים הרדיקליים הסכימו לאמצה רק לאחר שאומץ כתב-הזכויות. ביוני 1788 אישרו תשע מן המדינות את החוקה, ובסתיו 1788 נערכו הבחירות הראשונות, שבהן נבחר ג'ורג' וושינגטון לכהן כנשיאה הראשון של ארצות-הברית.

סמואל אליוט מוריסון (Morrison), מגדולי ההיסטוריונים האמריקנים, תיאר את החוקה בתמצית כשיא ההישגים של דור רצוף בהישגים גדולים. הוא ראה בה תוצר גאוני מכיוון שהיא הצליחה לכונן דבר ששום מומחה למדע המדינה לא האמין כי הוא אפשרי – ברית ריבונית של מדינות ריבוניות, אשר מצאו פשרה בין ייחוד לבין רבנוניות. החוקה מהווה יישום מעשי של עקרון הפדרליזם, והיא ללא ספק תרומתה המקורית ביותר של ארצות-הברית להיסטוריה האנושית.

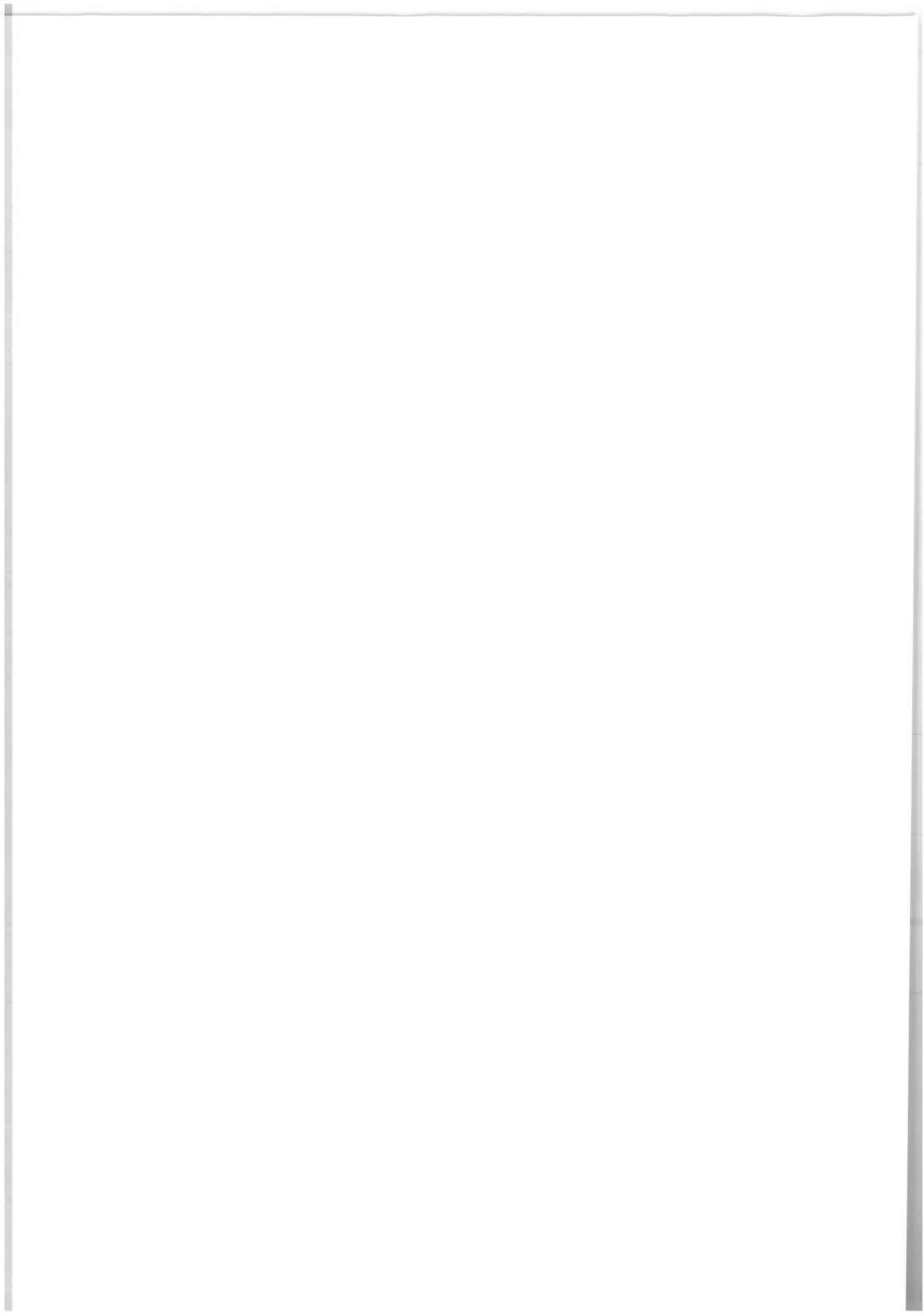
החוקה האמריקנית אינה בבחינת חוק-יסוד כליל-השלמות, ובתקופות ארוכות בהיסטוריה האמריקנית היא שימשה מכשיר יעיל לדיכוי חלקים מהאוכלוסייה, אך בסיכומן של מאתיים שנות חוקה בארצות-הברית ניתן לומר כי היא מהווה מכשיר שמבטיח לחלק נכבד מן העם האמריקני זכויות רבות יותר ואפשרויות רבות יותר למסגרת דמוקרטית מאשר כל חוק-יסוד אחר.

## לקריאה נוספת

מורי אליאב-פלדון, בעקבות קולומבוס: אמריקה 1492–1992. ירושלים: 1991.  
יהושע אריאלי, המחשבה והמדיניות בארצות-הברית: מקורות ותעודות. ירושלים: תש"ח.

יהושע אריאלי, היסטוריה ופוליטיקה. תל-אביב: 1992.  
ארנון גוטפלד, הדרך למהפכה ולעצמאות ארצות-הברית 1763–1776. תל-אביב: 1987.

2 פטריק הנרי (1736–1799) – רדיקל שתמך במהפכה אמיתית, מושלה הראשון של וירג'יניה.





- ארנון גוטפלד, תחילתה של אומה: יישום הרעיון החוקתי בארצות-הברית 1776-1800. תל-אביב: 1989.
- ארנון גוטפלד, הדמוקרטיה האמריקנית: הממשי, המדומה והכוזב. תל-אביב: 2002.
- ריצ'רד הופשטטר, המסורת המדינית של ארצות-הברית ויוצריה. תל-אביב: תשכ"ט.
- אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון, ג'ון גיי, הפדרליסט. ירושלים: תשס"ב.
- צ'רלס הרמן פריציט, החוקה האמריקנית: החוקה, תולדותיה ופירושיה. תל-אביב: 1982.
- Gordon S. Wood, *Creation of the American Republic 1776-1787*. New York: 1972.

