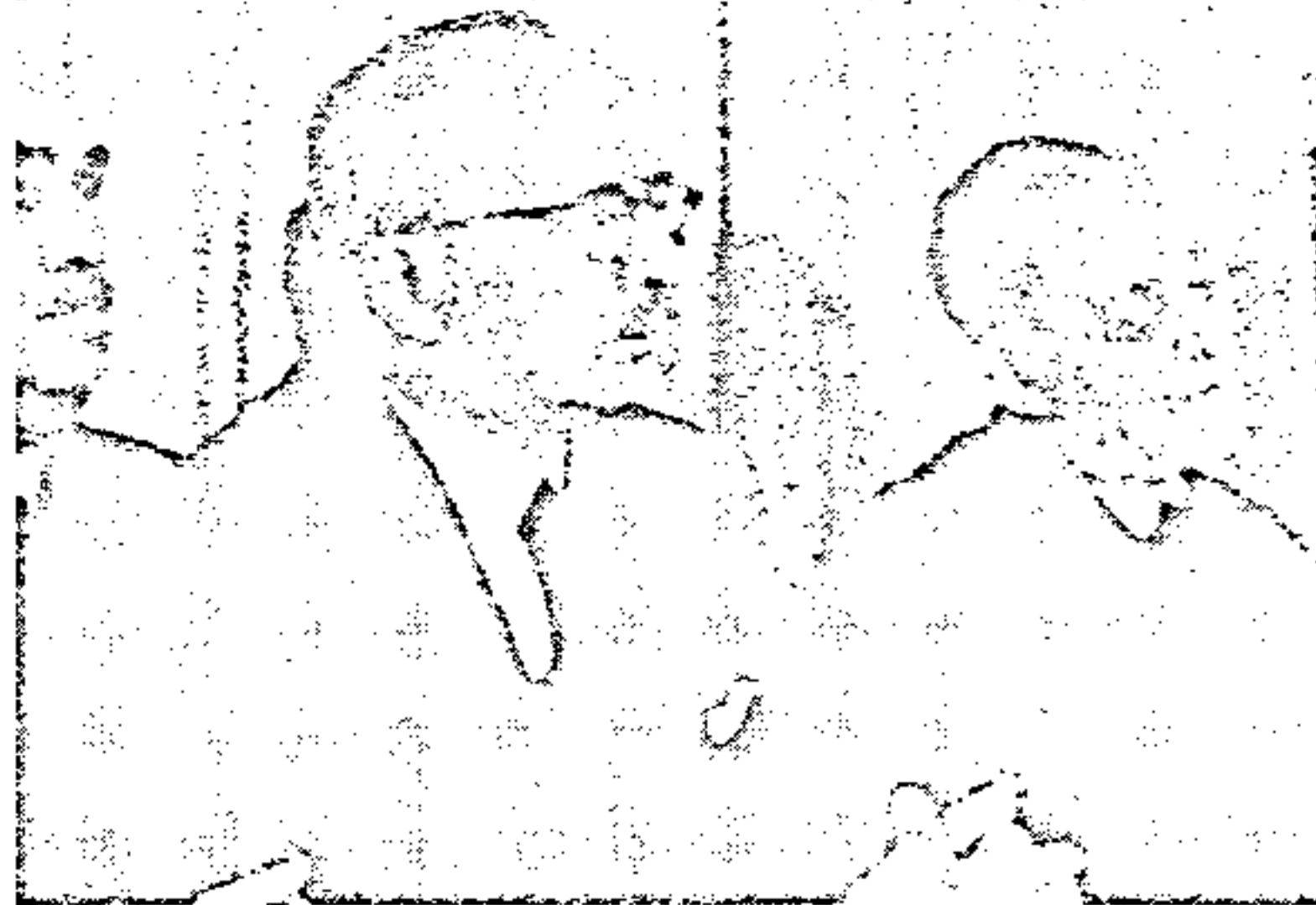




# המעבר מיישוב למדינה

1947 – 1949 :

רציפות ותמורות



מוזיאון תל אביב  
אנדרטת המדינה

**המעבר מיישוב למדינה**

**:1949-1947**

**רציפות ותמורות**

# המעבר מיישוב למדינה

:1949-1947

## רציפות ותמורות

עורכת: ורדה פילובסקי

הרצאות שנישאו בכינוס  
באוניברסיטת חיפה  
בימים כ-כג בסיון תשמ"ח  
(5-8 ביוני 1988)



אוניברסיטת חיפה  
הפקולטה למדעי הרוח  
מוסד הרצל לחקר הציונות

עריכה לשונית: אברהם בן-אמתי

עימוד וסדרות לייזר: גורית ליטבר

מפות: אורית בן-ארצי

(C)

כל הזכויות שמורות  
למוסד הרצל  
לחקר הציונות

Printed in Israel, 1990  
נדפס בישראל

עיצוב עטיפה: אורית בן-ארצי

## תוכן העניינים

7	יואב גלבר דברי פתיחה
9	ורדה פילובסקי מבוא
15	נתן רוטנשטרייך מיישוב יהודי למדינת ישראל
23	נתן ינאי המעבר למדינת ישראל ללא חוקה
37	פנחס מדינג התארגנות הרשות המבצעת
47	מנחם פרידמן ואלה תולדות הסטטוס קוו: דת ומדינה בישראל
81	עוזי אלידע עיתונות וצנזורה ב-1948
99	יעל ישי מדינה וארגוני-משנה בתקופת כינון הריבונות: ההסתדרות הרפואית בישראל 1948-1953
133	יאיר זלמנוביץ המאבק להחלת מרות המרכז: הרפואה הציבורית בישראל
157	עמירם גונן תפרוסת האוכלוסייה בישראל במעבר מיישוב למדינה
173	יוסי בן-ארצי תמורות בהעדפתן של צורות התיישבות עם קום המדינה: מבט היסטורי

- ברוך כנרי  
187 התנועה הקיבוצית בישראל במעבר מיישוב למדינה
- אלחנן אורן  
199 תרומת ההתיישבות במלחמת העצמאות
- יואב גלבר  
237 הכוח הצבאי בתקופת המעבר מיישוב למדינה
- יעקב מרקוביץקי  
259 עלייה וגיוס במלחמת העצמאות
- איסר הראל  
273 השירותים החשאיים מן המחתרת אל העידן הממלכתי
- יהושע כספי  
279 המעבר ממשטרת המנדט אל משטרת ישראל
- אלי רכס  
291 יסודות המדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל
- מוטי גולני  
299 מבינאום ירושלים להכללתה במדינת ישראל
- משה ברור  
313 גבולותיה הראשונים של מדינת ישראל
- מאיר אביזוהר  
329 דוד בן-גוריון: חותם אישי על המעבר מיישוב למדינה
- משה ליסק  
337 האליטות בראשית ימי המדינה
- משתתפי הקובץ  
347
- רשימת המפות  
349

## דברי פתיחה

כינוס זה הוא הראשון שמקיים מוסד הרצל לחקר וללימוד הציונות. המוסד הוקם בתשמ"ח במגמה לעודד ולרכז את העיסוק בחקר הציונות באוניברסיטת חיפה. אחת ממטרותיו העיקריות היא להרחיב את מסגרת הדיון בציונות ולכלול בה את מדינת ישראל כהתגשמותו של הרעיון הציוני. בשנת הארבעים למדינה בחרנו איפוא להקדיש את הכנס הראשון של המוסד לבירור סוגיית המעבר מיישוב למדינה. הערכנו שהתשתית המחקרית הקיימת בסוגיה זו, אף כי עודנה רחוקה מלהיות מלאה, מאפשרת ליבון היסטוריוגרפי של הבעיות.

בכתיבת תולדות התנועה הציונית והיישוב בארץ-ישראל מקובל לראות בהקמתה של מדינת ישראל חוליה בשלשלת הרצופה של התפתחות "המדינה בדרך" שקיימו מוסדות היישוב בתקופת המנדט הבריטי אל המדינה ממש. ואולם, מבחינות מסוימות הייתה הקמת המדינה בגדר אקט מהפכני שחולל זעזועים קשים בסדרים המקובלים ביישוב ובמשקל היחסי של מוקדי הכוח בתוכו.

המהפכה הייתה תולדה של שלושה גורמים: (א) המעבר החרוף מקהילה וולונטרית ואינטימית לחברה ריבונית והיררכית; (ב) לידתה של המדינה תוך כדי מלחמה, תחילה נגד הערבים הפלשתינאים והמתנדבים שבאו לעזרתם ולאחר-מכן נגד הצבאות הסדירים של מדינות ערב, והאילוצים שיצרה המלחמה בכמה מתחומי החיים החשובים; (ג) השינויים הדמוגרפיים, החברתיים והמורפולוגיים המהירים כתוצאה מיציאת הערבים ומן העלייה ההמונית, תחילה ממחנות העקורים באירופה ואחר כך מארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה. עם זה נתגלתה התשתית החברתית-פוליטית שהוקמה ביישוב כחזקה ויציבה דיה לעמוד במבחן הזעזועים האלה ולשרוד אל תוך המדינה. היבטים רבים של חיינו מושפעים עד היום מן הדפוסים שנקבעו לפני הקמת המדינה. מטרתו של כנס זה היא לבחון בתחומים השונים את יסוד הרציפות ואת יסוד התמורה בשנתיים המכריעות, שנות מלחמת העצמאות והקמת המדינה, השנים 1947-1949.

יואב גלבר

## מבוא

כוחות של רציפות וכוחות של תמורה פעלו אלה בצד אלה במעבר מן היישוב היהודי בארץ-ישראל המנדטורית למדינת ישראל, ועיצבו במשותף את דמותה של המדינה המכוננת את ריבונותה ואת מוסדותיה תוך סערת מלחמה ותנופה של עלייה, קליטה והתיישבות. המאמרים המתפרסמים בקובץ זה מאירים תהליכים אלה בתחומי מחקר שונים. יסודם בהרצאות שנישאו ביום עיון שהוקדש למעבר מיישוב למדינה, ואשר התקיים באוניברסיטת חיפה בימים 5-8 ביוני 1988.

הרצאת הפתיחה של נתן רוטנשטרייך נוגעת במאפייני החברה היישובית כחברה וולונטרית, ביעדיה של חברה זו ובמשמעויותיהם. הוא מתייחס גם לזיקה שבין התנועה הציונית ומטרותיה לבין היישוב, ומעלה כמה סוגיות הקשורות במעבר מן היישוב למדינה כמסגרת כופת. רוטנשטרייך מסיק לגבי קביעת דמותה של המדינה, ומעלה גם את שאלת הקשר שבין מדינת ישראל לבין העם היהודי.

חמשת המאמרים הראשונים עוסקים בתחומים הקשורים למערכת השלטונית והמדינית ולמגזר הציבורי:

נתן ינאי מברר את הרקע להעדר חוקה בישראל מתוך התייחסות למרכיביה של תקופת המעבר מיישוב למדינה. הוא בודק את ההתפתחות התחיקתית והמוסדית במעבר מן היישוב על מוסדותיו הייצוגיים למדינה דמוקרטית ללא חוקה, ומתאר כיצד עצם תהליך המעבר הביא לשיקום אחדותה של המערכת הפוליטית היישובית. ינאי טוען, כי ההכרעה בכנסת הראשונה בשאלת החוקה התאימה לצורכי כינונה של המערכת הפוליטית של ישראל ולעיצובה, וכן הדגימה יכולת לכונן משטר דמוקרטי ללא חוקה. הוא עוסק בעמדתו של בן-גוריון בשאלה, מתוך תפיסה המעדיפה את צורכי הלאום על פני זכויות הפרט. מובאות גם עמדות המפלגות השונות. ינאי מסביר כיצד נדחקה שאלת החוקה ממוקדי ההתעניינות. אימוץ התהליך ההדרגתי של חקיקת חוקי-יסוד נראה בעיניו כדרך האחת הישימה, ונימוקיו עמו.

גם לדיונו של פנחס מדינג היבט פוליטי, בהתייחסו להתארגנות הרשות המבצעת בתקופת המעבר. הוא בוחן את המערכת הישראלית שהלכה ונתגבשה בממשלות ישראל על פי שני מודלים, על הרעיונות המרכזיים של כל אחד מהם ועל עקרונותיהם, תוך הדגמה מן המציאות הנדונה והצעת מסקנות.



עוזי אלידע חושף מערכת מורכבת של יחסים רגישים בין העיתונות לבין הצנזורה ההולכת ומתארגנת כזרוע שלטונית: תחילה שיתוף פעולה ואחריות קולקטיבית, אחר כך ביקורת מדריכה מצד הצנזורה, וממנה מעבר לצנזורה פוליטית. אלידע מראה כיצד השינויים הארגוניים משקפים את תפיסת האחראים, כי מנגנון הצנזורה הוא מוסד ריבוני השואב את סמכויותיו מהשלטון המרכזי ללא הזדקקות לשיתוף פעולה של עורכי העיתונים. ההתפתחות המתוארת הביאה להתנגשות בין העיתונות לבין הצנזורה. כתוצאה מכך נכונה חוקת הצנזורה, שביסודה תקפה גם כיום, והיא משקפת את חיזוק כוחה של העיתונות.

מנחם פרידמן במחקרו על תולדות הסטטוס קוו בענייני דת במדינת ישראל מאיר את היחסים שבין אגודת ישראל העולמית וזו שבארץ-ישראל לבין הנהגת היישוב המאורגן במשך תקופת המנדט ובעיקר בתקופות מבחן והכרעה, ומראה כיצד התייחסה אגודת ישראל לאפשרות של הקמת המדינה בשנים 1946-1947. פרידמן מסביר כיצד השפיע הניסיון ההיסטורי על דרכה של אגודת ישראל. הוא מתאר את מצב מנהיגיה לאחר השואה דווקא בארץ-ישראל הציונית הכופרת ואת חרדתם שלא יוכלו לחיות על פי דתם ואמונתם. הידיעה על סיום המנדט, החלטת החלוקה וההכרזה על המדינה הם שלבים שונים בעיצוב מערכת הקשרים המתפתחת בין ההנהגה הציונית ובראשה בן-גוריון לבין אגודת ישראל ומביאה לידי הסכם הסטטוס-קוו.

שני המאמרים הבאים מנתחים את מערכת הבריאות בישראל: יעל ישי דנה בזיקות הגומלין שבין מדינה ובין ארגוני-משנה ובתוצאותיהן בתקופת כינון הריבונות, הן במישור התאורטי והן ביישומו ההיסטורי. דיון זה מודגם על פי הצגתה של ההסתדרות הרפואית בישראל כארגון-משנה מראשית תקופת היישוב עד לכינון המדינה הריבונית ולעיצוב הממשל בה בשנות החמישים. ישי מסבירה כיצד משפיע תהליך החליפין המתקיים במערכת היחסים שבין המדינה לבין ארגון-המשנה על הקשר בין ה"מרכז" לבין ה"פריפריה". בגלל חולשתם של שני הצדדים האלה במדינת ישראל – משרד הבריאות מזה וההסתדרות הרפואית מזה – הוטלה מערכת הבריאות למצב מתמשך של חוסר יציבות.

יאיר זלמנוביץ דן בקונפליקט שבין השלטון החדש לבין בעלי הנכסים והזכויות משכבר הימים תוך הצגת העימות בין קופת החולים של ההסתדרות הכללית לבין השירות הרפואי הממלכתי במהלך המלחמה ועם קום המדינה. מכאן נגזרו פתרונות של הסכמים ופשרות אשר ערערו את מעמדו של השלטון כסמכות המרכזית והביאו למשברים במערכת הבריאות.

ארבעת המאמרים הבאים עוסקים בהתיישבות וביושביה: עם קום המדינה ועם קליטת העלייה ההמונית ניתנה לשלטון בישראל הזדמנות היסטורית לעיצוב מחדש של תפוזת האוכלוסייה היהודית בארץ. עמירם גונן מציג את כוחות הרציפות מול כוחות התמורה בשנותיה הראשונות של המדינה, ומראה כי בכמה אזורים ניתן ביטוי לתמורה, אבל בראייה כוללת ידה של הרציפות הייתה על העליונה באופן חד-משמעי.

יוסי בן-ארצי דן בתמורות בהעדפתן של צורות התיישבות כתהליך מתמיד של חיפושי דרך שעיקרם התאמתן לאוכלוסייה על מרכיביה מאז ראשית ההתיישבות הציונית עד תום המנדט והקמת המדינה, וכן בשנים 1949–1953, שנות העלייה ההמונית וימי תנופת ההתיישבות. בן-ארצי מציג את צורות ההתיישבות השונות ואת הגורמים שעיצבו את תגורל המיוחד לכל אחת מהן בתקופה זו. מביניהן המושב נבחר אז כמועדף. בחינת גורלה של הכרעה זו בהווה מביאה את בן-ארצי אל מסקנותיו החד-משמעיות בסיכום מאמרו, ומחן מתבררת מרכזיותו של המרכיב האידיאולוגי בסוגיית ההתיישבות היהודית מאז הקמת המושבות הראשונות במאה הקודמת, לרבות שנות המדינה באמצע המאה העשרים. ברוך כגרי עוסק בתנועה הקיבוצית בתקופת המעבר מיישוב למדינה ומזדקק כמו בן-ארצי לבירור התהליכים והמגמות שהביאו לפרקי המשבר לאחר הקמת המדינה ובראשית שנות החמישים. המשברים המתמשכים בולטים עוד יותר נוכח תיאור קורותיה של התנועה מראשיתה עד 1945: גידול דמוגרפי מרשים, מיצוי יכולת והרואיזם ציוני, עד למכה הגורלית שהנחיתה מלחמת העולם השנייה עם השמדת העתודה של התנועה הקיבוצית. ערב הקמת המדינה ועוד כמה שנים אחר כך המשיכה התנועה הקיבוצית להעלות יישובים חדשים על הקרקע, אולם מאמץ זה והצורך לטפח את הקיבוצים הצעירים התישו את כוחה ובלמו את צמיחתה, וממשבר זה לא התאוששו הקיבוצים עד עצם היום הזה. על כך נוספה מגמתו האטטיסטית של בן-גוריון, שהגיעה לכלל השפעה מכרעת בשנותיה הראשונות של המדינה; כל זה הפך את התנועה הקיבוצית מתנועה נאבקה לתנועה מתגוננת.

תרומת ההתיישבות במלחמת העצמאות היא נושא דיונו של אלחנן אורן. הוא פותח בבירור מקומה של ההתיישבות במפעל הציוני עד 1936 ומדגיש את מרכזיותה במדיניות ההגשמה, עד כדי זיהוי ביניהן. נוכח המדיניות הבריטית ודרכה בארץ ישראל אורן מתאר את המדיניות היישובית ואת האסטרטגיה בשנים 1937–1947, ומגיע לשעת התלקחות המלחמה: קיומם של יישובים ועמידתם, משימות ההתיישבות נוכח מטרות המערכה. הוא דן במצבם של היישובים בחודש הפלישה, במעבר ממגננה למתקפה, ובתפקיד שמילאו יישובים כחיל-מצב בהחזקת גזרות-ספר, ומסיים בהקמת יישובים חדשים בעת המלחמה.

ארבעה מאמרים דנים בסוגיות שונות של גיבוש זרועות הביטחון: יואב גלבר מדגיש את הפן המהפכני של המעבר מיישוב למדינה במישור הצבאי. הוא דן בעיקרי השינויים במעבר ממליצית לצבא תוך כדי מלחמה. גלבר בונה מדגם סטטיסטי כדי לבדוק כיצד השפיעה הפעלת הגיוס הכללי, וכן כדי לחשוות בין דמות הצבא בראשית המלחמה לבין דמותו בסופה. בהמשך המאמר הוא דן בנקודות מפנה בחתפתחות הקמתו של הצבא על ידי בחינה מחודשת של קרב לטרון. גלבר ממשיך בבחינת החיבת הקונסטיטוציוני ובשחזור התפתחות מערכת היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני בבדיקה היסטורית ארוכת טווח. מכל אלה עולה תרומתו הסגולית של בן-גוריון.

מאמרו של יעקב מרקוביץ עוסק בעולים החדשים שאך זה הגיעו לארץ וכבר גויסו לצה"ל ונלחמו בשורותיו במלחמת העצמאות. הוא בודק את מעמדו של צה"ל כסוכן תבראת לקליטתם הערכית של העולים החדשים בצה"ל. המאמר נוגע בקשיים שהיו כרוכים בשילוב העולים בצה"ל ובהתמודדות בהם, מחניכור התברתי וקשיי הלשון עד לגיטימציה ולתחושת ההזדהות.

איסור הראל, שהיה מראשי השירותים החשאיים וממעצביהם, דן במעבר השירותים הללו מתקופת היישוב אל העידן הממלכתי. הוא מונה את שורשי המודיעין הישראלי, את מטרותיו ואת ציוני דרכו מאז ראשית החתיישובות, ומדגיש כי היה זה בן-גוריון בלבד שראה את הנולד נוכח האיום הצבאי לפני מלחמת העצמאות. במדינה שקמה נעשה השיי לשירות הביטחון הממלכתי ללא תכנון של ממש, לא באשר לאופיים של השירותים ולא באשר לעקרונותיהם. הראל מציג את עקרונות השירות החשאי ואת יעדיו ומעלה פרשיות חמורות שאירעו בראשית ימיה של המדינה, פרשיות שהביאו לחקמת ועדה מיוחדת לצורך ארגון מחדש של השירותים החשאיים. קביעותיה ישימות עד היום באשר למבנם, לדרכם ולתחומי פעולותיהם.

יהושע כספי דן במעבר ממשטרת המנדט למשטרת ישראל תוך בירור הזיקה שביניהן. כספי מציג את ייחודה של משטרת המנדט ככוח אשר נוסף על תפקידיו הרגילים באכיפת החוק ובשמירת הסדר נדרש לתמרן בתוך הסכסוך בין יהודים לערבים ולבטא את האינטרסים הפוליטיים של בריטניה. הגורמים הללו עיצבו את מבנה המשטרה, את מטרותיה ואת פעולותיה. תיאור ההכנות לחקמת המשטרה החל מדצמבר 1947, מינויו של הפיקוד, קבוצות השוטרים השונות שגויסו וצעדים ארגוניים מחדשים מעלה ומסביר דגם שיש בו רציפות מצד אחד ותמורות מצד שני.

אלי רכס, במאמרו על יסודות המדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל בשנה הראשונה לקיום המדינה, מציג את לבטיה של הממשלה כיצד לנהוג בערביי ישראל – כבמיעוט בעל זיקה לאויב או כבאזרחים השווים בפני החוק. למעשה נעה מדיניותה של הממשלה בין שני הקטבים המנוגדים הללו: הקו הליברלי-שוויוני, שלדעת רכס אין לזלזל בקיומו, והקו הביטחוני, שהיה הדומיננטי, ולפיו הערבים מהווים סיכון לביטחון המדינה.

מאמרו של מוטי גולני על מעמדה של ירושלים בתקופת המעבר דן בתפיסות השונות ובתכניות השונות של מעמדה של ירושלים מלפני קום המדינה: תכניות החלוקה השונות שהעלו הבריטים בשנים 1937–1938; יסודות התפיסה הציונית של ירושלים תוך הארת התייחסותה של ההנהגה הציונית לסוגיה, ובמיוחד יחסו של בן-גוריון, על רקע האירועים והתמורות בשטח: הצעות אונסקו"פ ב-1947, הקרבות בדרך לירושלים והמצב בעיר עד לפלישה הערבית לא"י ובתקופה שאחריה. גולני מבהיר כיצד דחקה ההתפתחות בשטח את כל התכניות והכתיבה את ההכרעות שהובילו למעשה להנחת היסוד למה שהוא מכנה סיפוחה של ירושלים למדינת ישראל.

סימון קו הגבול בירושלים שייך כבר לתחום מאמרו של משה ברור, העוסק בגבולותיה הראשונים של מדינת ישראל. חלקו הראשון של המאמר מיוחד לגבולותיה של ארץ-ישראל המנדטורית, והוא מראה כיצד נגזרו גבולות אלה מן היחסים בין המעצמות לפני מלחמת העולם הראשונה ובמהלכה. החלק השני דן בקווי שביתת הנשק משנת 1949. קווים אלה בעיקרם נותנים ביטוי לתוצאות הצבאיות של מלחמת העצמאות, אבל התוואים המדויקים נוצרו על המפות ולא בשטח, והם נהגו במחשבתם של אנשי-צבא ושורטטו בידיים לא מקצועיות; תרגומם מן ההסכמים והמפות למציאות שבשטח היה כרוך בהתמודדות עם תנאים בלתי צפויים של נוף טבעי ונוף אנושי.

בסוגיית תרומתו של היחיד להיסטוריה ניכר חותמו של דוד בן-גוריון על תקופת המעבר בכל המישורים. מאיר אביזוהר מעריך את בן-גוריון הן כמנהיג קובע נורמות והן כקברניט המולך ליעד. הוא מזכיר כי כאדם מבודד לא היסס ב"ג להפעיל לעתים מזומנות את ההתפטרות כשיטה פוליטית יעילה, שהרי עמיתיו חששו להישאר בהנהגה בלעדיו. את הכוח לעמידה על שלו כמיעוט בין חבריו בהנהגה שאב ב"ג מביטחונו כי עמדתו זהה לעמדה של רוב הציבור. אביזוהר מאשר גישה זו ומסכם, כי לבן-גוריון היה הכוח לעצב את ההיסטוריה, משום שהוא אכן ייצג את שאיפתם של הרבים.

משה ליסק בודק את דרכי התגבשותן של אליטות בתקופת היישוב ועוקב אחר התפתחותן במעבר למדינה, וחלאת, עד לשנות השבעים והשמונים. הוא פותח בקבוצה הדומיננטית בין האליטות - זו הפוליטית - מציג אליטות אחרות מתקופת היישוב, ומראה כיצד הטביעה כל עלייה את חותמה בתחום זה, ומה נשתנה עם המעבר למדינה. העלייה החמונית בשנות החמישים יצרה הזדמנות להרחבת אליטות ולקידום בניהן משכבר; עם תום עלייה זו נחסמו אפיקי הקידום ברוב האליטות, למעט חריג אחד.

מן הקובץ מתבחר לקורא חותמה החיסטורי של תקופת המעבר מן היישוב למדינה - שנות תארבעים וראשית שנות החמישים. חיותו של חותם זה שרירה בישראל של ראשית שנות התשעים, ומציאות זו מקנה משנה חשיבות לקובץ ועניין מרובה למעיין במאמריו המגוונים.

## מיישוב יהודי למדינת ישראל

### א

הדברים שלהלן נוטים, כפי שנראה, לגישה אידיאולוגית, גישה שלפי טיבה היא גישה מכתובה, ולא מנתחת, או על כל פנים איננה נשאת בגבולות הניתוח. הסתייגות זו מושמעת לא כאמתלה או תירוץ, אלא כדי שהדברים יועמדו בהקשרם הנכון.

תחילה הערה טריביאלית, שעניינה בצד הלשוני: יישוב יש לו לפחות שתי משמעויות, ואולי יותר. המונח יישוב מציין את התהליך של ההתיישבות, ובחינת כזה המונח איננו חדש; הוא שאוב מן המקורות, וודאי שאוב מן הגלים השונים של עליית יהודים לארץ-ישראל במאות השונות. אך יישוב יש לו משמעות נוספת, והיא הבולטת בהקשר הנדון כאן; זהו הצד הארגוני, האוכלוסייתי, בשיעור מסוים הצד המתמיד, אולי גם המסגרותי. משמעות שנייה זו נתבלטה יותר אחרי 1917, אחרי ההחלטה על המנדט, כאשר לצירוף זה בין הדינמי למסגרותי נועדה חשיבות בהקשר הרחב של התנועה הציונית וגם של המנדט, משום שהמנדט מדבר במפורש על "שליטה עצמית" (Self government). על כן השליטה העצמית מעוררת תמיד את השאלה, מי הוא בעצם הנושא של שליטה זו? אם היישוב הקיים או העם היהודי, שאליו הייתה מכוונת הצהרת בלפור וגם הניסוחים של המנדט. השאלה היא, מי היו אלה שנחשבו כנושאי הרעיון והמען של הבית הלאומי היהודי.

צירוף זה מביא למסקנה מבנית-סטרוקטורלית, אולי ראשונה, והיא: אין משהו דינמי שאין לו שרטוט כלשהו של סטטיות; אבל זו הייתה סטטיות מיוחדת, משום שהחברה היישובית הייתה חברה וולונטרית.<sup>1</sup> אם נעיין בצדדים שונים אלה, שהם רק מרכיבים, כדי לראות את הרבגוניות של התחום הנדון, נהיה חייבים להגדיר או לברר לעצמנו את סימני ההיכר של חברה, שאנחנו מאפיינים אותה כחברה יישובית וולונטרית.

## ב

העניין תבולט ביותר הוא, שביסודה של תברה וולונטרית עומדת הכרעתם של אנשים, או של שיעור מספיק של אנשים, המעצבים את תאקלים הכולל של החברה. אמנם הגיעו ארצה גלי עלייה שלא היו בנייים על הכרעה, כמו העלייה הרביעית, אך ההכרעה הטיפוסית שהייתה מעין נורמה היא מה שנקרא "עלייה חלוצית".

חלוצים הם אנשים, שבהכרעתם הם לוקחים על עצמם להגשים את הצורך של הכלל. הצורך איננו זהה עם רצונם; הצורך הוא יעד, או מוקד של התכוונות. אולם הם עושים את הצורך למדריך של הכרעתם. את הצורך אפשר לתבין במובן הרחב של מושג זה; למשל, הגדלת האוכלוסייה של ארץ-ישראל, השרשתה בתוך המציאות כמות שהיא, חיזוק המעמד המדיני של היישוב תארץ-ישראלי, או עיסוקים כמו חקלאות. אולם את הצורך אפשר לתבין גם במובן היותר כולל, כתרכובת של מרכיבים; לפיכך אפשר לומר, שהחלוציות התבטאה בכך, שאנשים הכריעו למען רבגוניותם של הצרכים בשם הצורך הכולל. הראייה הרבגונית של הצרכים הייתה אופיינית לאנשים שקבעו את סגנון החיים של התברה היישובית. על כן העניין החלוצי איננו מופיע בהקשר הזה כעניין של שוליים, אלא במובן מסוים כנותן הטון.

את הצירוף בין הצורך ובין ההכרעה אפשר להרחיב תוך שימוש במושגים אחרים. הכרעה וולונטרית היא צדה האחר של זיקה למטרה או לתכלית. זהו אחד מן חלקים של הפילוסופיה של המוסר, ויש לראות לקח זה בהתממשותו בהקשר שלנו. יש מטרה, ואין אפשרות לנתק הכרעה רצונית מן המטרה. זה טיבה של הכרעה רצונית, שהיא מעדיפה עניין על עניין. לא זו בלבד שהייתה העדפה של עלייה לארץ-ישראל על פני מטרות אחרות של הגירה יחודית, אלא הייתה העדפה של צירוף המרכיבים שאפיין את החברה היישובית, זו שביקשה להגיע למטרה. מצוי איפוא הקשר בין המעמד הכולל של המטרה לבין הדרישות להתכוונותם של יחידים. צירוף זה בין המרכיב הקולקטיבי של המטרה לבין החתכוונות האינדיבידואלית של היחידים היה אחד המאפיינים של תאווירח הכללית של החברה היישובית.

על ה"מטרה" או "המטרה האחרונה" היו מחלוקות וויכוחים; אבל היה ברור, שבחלקה המטרה מעוגנת במציאות, ובחלקה היא מציינת קפיצת-דרך לעומת המציאות. גם בעניין זה המטרה הייתה צירוף של מרכיבים שאוזכר בהקשר קודם, והוא גידול המערכת והשרשתה ויצירת התשתית הכלכלית. ושוב נשאלת השאלה: התשתית של ההתיישבות החקלאית, התיישבויות ממין אחר, או הפיזור של המטרות בין המגזר הכפרי החקלאי למגזר העירוני, וכיוצא באלה העניינים.

לפיכך עמדה בפני החברה הוולונטרית שאלה מסגרתית מכרעת – מהו היחס בין היעד החלקי ליעד הכולל? האם היעד החלקי והשגתו, לרבות ארגונים חלקיים, כמו הסתדרות העובדים, על ידי עצם תפעולם משרתים את הכלל; או שמא יש להפריד, גם במסגרת של חברה וולונטרית, בין היעד שאנו מתכוונים אליו במישרין והוא חלקי, לבין היעד הכולל, שצריך להיות מעין מוצר של היעדים החלקיים. חברה וולונטרית, בין שמנסחת את הדבר לעצמה ובין שאיננה עושה זאת שלא ביודעין, "יודעת" שיעדים אינם מושגים באופן אוטומטי. אוטומטיות היא מבחינה מסוימת הניגוד או השלילה של ההתכוונות הוולונטרית.

דבר זה מצטרף להתכוונות החלוצית, ואפשר לראות את הצירוף של וולונטריות והיעדר אוטומטיות כאחד העניינים, שלא זו בלבד שהיו מובלעים בקצב החיים של החברה היישובית, אלא אף הדריכו אותה. כנגד זה יש לומר, שהיו יעדים אשר בגלל מעמדם הבסיסי היו מובנים מאליהם, כגון הביטחון. מאחר שהיישוב, על מרכיביו השונים, היה כרוך בהתנגשות ביטחונית עם העולם הערבי, ולאחר מכן גם עם ממשלת המנדט, היעד של ביטחון בכוח האלמנטריות שלו היה בגדר יעד של תשתית, שעליו לא הייתה מחלוקת. אכן, היו מחלוקות בעניין זה, אולם הן היו לגבי משמעותו, אופן מימושו, אופן הפעלת הכלים וכיוצא באלה העניינים.

## ג

מאחר שהייתה משמעות דינמית ליישוב, בגלל התוצאות של הצהרת בלפור והמנדט, הקשר בין היישוב לתנועה הציונית היה חלק מדיוקנו של היישוב, אפילו חלק מהגדרתו של היישוב בחינת כזה. ליישוב היו מוסדות משל עצמו, כמו אסיפת הנבחרים והוועד הלאומי. הוא גם ירש מוסדות מן התקופה העות'מנית. אבל הוא נחשב הן בעיני עצמו והן בעיני התנועה הציונית וההסתדרות הציונית גם כשליח וכמגשים וגם כחלק. צירוף זה היה אופייני ומבוסס בתודעתו של היישוב, אף שהיו זרמים או תת-זרמים שלא גרסו את הקשר הזה. אלה היו משני מינים: אחד בכיוון קצת יותר רעיוני, כמו הכנעניות; והאחר בכיוון קצת יותר ארגוני, כמו מה שנקרא כבר אז "יישוביזם". כיוון שהיה צירוף של מרכיבים, ולא הבלעה של מרכיב אחד באיזו כוללות חסרת גוון, אפשר היה לבודד מרכיב זה לעומת מרכיב אחר.

לעומת זאת עמדה על הפרק הקמת הסוכנות היהודית, על פי המנדט, כי ההסתדרות הציונית הייתה מעין ממלא מקום, עד שתוקם הסוכנות היהודית. הסוכנות היהודית הייתה בנויה על רעיון של מתן תמיכה



ליישוב היהודי; לא רק הידרשות רעיונית נתכוננה לקשר בין העם היהודי ליישוב היהודי הצריכה כאן את הניסיון, אלא מעין חוליית-ביניים בין הידרשות האופיינית לציונות, והיא תוכנה, לבין התימוכין על ידי העם היהודי. מבחינה זו, הזרמים בכיוון המעבר מרקע רעיוני לתימוכין, מעבר האופייני למצבם של המדינה ושל העם היהודי בדורנו, נזרעו שם.

אשר לצד הרעיוני ששימש מוקד של קשר בין התנועה הציונית לבין היישוב, יש לבחון את מהותה של הציונות על רקע התנועות הלאומיות בכלל.

### ד

התנועות הלאומיות, כפי שהתגבשו החל במאה הקודמת, היו בנויות על כך, שעמים אשר היו כפופים לשלטון זר או מעוגנים במערכות קיסריות ביקשו להשתחרר מן הכפיפות לשלטון זר או מן ההיבלעות במערכות רב-לאומיות. הם ביקשו לכוון מעבר רצוף בין מעמד של עם לבין מעמד מדינתי. בתודעותיהם היו אלה עמים שחסרה להם המערכת המדינתית. בקשת העצמאות המדינתית הייתה מעין מכנה משותף של העמים השונים. אחדות לאומית-מדינתית ומתן ביטוי מדינתי לישות הלאומית היו היעד של התנועות הלאומיות.

עם כל חשיבות הנודעת ליעד זה בתור אב-דיוקן, הציונות נבדלה מן התנועות הלאומיות האחרות לא על דרך מקרה, אלא משום עצם תשתית החיים של העם היהודי. הציונות לא הייתה תנועה של בקשת ביטוי לאומי-מדינתי, אלא תנועה של שיבה, תוך כדי בקשת ביטוי זה ולמענו. רעיון השיבה הוא רעיון מיוחד לתנועה הציונית, שמצא את ביטויו גם בטיב הקשר שבין התנועה הציונית והתארגנותה לבין היישוב בארץ-ישראל; היישוב נחשב כביטוי לשיבה וכהכשרת קרקע לביטוייה הנוספים.

דומה שכאן מצטרפים המרכיבים השונים, והם אפשרו גם את הניסיונות השונים לקיים את הקשר בין העם היהודי וביטויו בהסתדרות הציונית לבין היישוב בארץ-ישראל, ואולי אף הזמינו את הניסיונות האלה.

עיון במסמך כגון הדין-וחשבון של הוועדה האנגלו-אמריקאית ודבריו של ריצ'רד קרוסמן, שעמד על כך, שהיישוב היהודי של שש מאות אלף נפש הוא כבר גרעין של עצמאות מדינתית, מראה שדברים אלה משליכים על המצב ועל מעמדו של היישוב בארץ-ישראל את התפיסה של התנועות הלאומיות או את הזיקה בין לאומיות לבין המעמד המדינתי. על כן המציאות של היישוב שימשה אחיזה למעין נורמליזציה של מעמדו של היישוב, במקרה זה בעיני הארצות השונות,

כדי לעמוד על כך, שיש מכנה משותף בין היישוב לבין השאיפות הלאומיות של עמים אחרים.

סוגיה זו של היחס בין התשתית לבין המעמד המדינתי הייתה גם סוגיה שבמחלוקת בין ציונים לאנטי-ציונים, וראוי להביא בהקשר זה את תמצית הוויכוח שבין מרטין בובר לבין הרמן כהן. הרמן כהן אמר, שהוא בעד לאומיות יהודית, אבל נגד ה"אידישה נציון", כי הוא פירש לאום כעניין מדינתי, ולא כעניין של שותפות בעלמא. על כן טען, שהוא בעד קיום שותפות יהודית, דתית, של מנהגים, גם אולי של שפה, אבל נגד המעמד המדינתי. ואילו התהליכים שאפיינו את הציונות, לרבות זיקותיה אל הלאומיות האירופאית, הבליטו יותר ויותר, תוך פולמוס, את המעמד של הלאום על צדדיו השונים, לרבות צדו המדינתי. היישוב לא היה נושא הלאום מצדו המדינתי, אלא, לכל המרובה, גרעין לקראת הנושא הזה.

## ה

המעבר מן היישוב אל המדינה קשור איפוא בתהליכים פנימיים של השאיפות שהיו מובלעות, גנוזות או כמוסות בתוך היישוב ובתוך העם היהודי. רעיונות אלה קשורים בספיגת רעיון הנורמליות או הנורמליזציה, שפירושה בהקשר זה לא רק מערכת כלכלית-חברתית, כפי שתנועת העבודה גרסה, אלא גם השתוות אל המעמד המדינתי הקשור, כמובן, לנקודות צומת של תהליכים. המציאות שלאחר מלחמת העולם השנייה נחשבה לנקודת-צומת של תהליכים הן מזווית ראייה יהודית-פנימית – והדברים מתבטאים בעמדתו של בן-גוריון ובתכנית בילטמור – והן בעיני אומות העולם, שהשואה חידדה את רגישותן למעמדו הקיבוצי של העם היהודי, ולא רק לצדדים האישיים או האנושיים של היום-יום.

אחד הכיוונים הבולטים ביותר של הרציפות בסוגיה שלפנינו הוא רציפות הבעיות. רציפות זו קיימת גם כאשר נמצאו פתרונות שונים לכאורה. נבליט בהקשר זה סוגיות אחדות: אם למדינה יש מעמד מסגרת, נשאלת השאלה, מה מעניק למדינה מעמד זה? אחד הדברים האופייניים ביותר למדינה, באשר כזאת, הוא סמכות הכפייה שלה. סמכות הכפייה משמעה סמכות להטיל חובות וגם אורחות-התנהגות בלי להתחשב בשאלה, האם מי שהחובות או אורחות-ההתנהגות מוטלות עליו מתעורר לקבלם מתוך רצונו אם לאו. מבחינה זו אפשר לומר, שמסגרת בעלת סמכות כפייתית עומדת בניגוד להלך הרוח הוולונטרי. המסגרת אינה סומכת על ההתעוררות הוולונטרית. אפשר שהיא תרצה שתהיה התעוררות וולונטרית, כי ההנחה הפסיכו-סוציאלית היא, שכאשר יש היענות מתוך רצון, גם החובה המוטלת בכוח הכפייה מתמלאת בשיעור

מעמיק יותר, מושרש יותר או מלא יותר. אבל ביסודו של דבר אפשר לנתק את הקשר בין החובה המעוגנת בכפייה לבין החובה הנובעת מאותה הזדהות הלוצית, זו שבין התעוררות והתכוונות עצמית לבין היעד.

אך הטיעונים המקובלים שמדינה היא רק מסגרת מבודדים מרכיב אחד בלבד, בעוד שלמדינה יש שני מרכיבים נוספים. האחד הוא המדינה כמכשיר, ויש אולי קשר בין המעמד המסגרותי לבין המעמד המכשירי. המרכיב של המכשיר מבליט מחדש את הקשר בין יעד למציאות. לגבי מכשיר חוזרת השאלה, מכשיר למה; איזו מטרה בא המכשיר לשמש; האם למען המציאות הכוללת, כגון מכשיר לענייני ביטחון, או לענייני הגנה, או לרווחה, או מכשיר להתפשטות על צדדיה וכד'. אלה עניינים שמבליטים את העובדה, שגם בתחומה של כפייה אין להימנע מהכרעות לגבי יעדים. הסברה, שהיעד טבוע בעצם המסגרת, אין לה על מה לסמוך. לפיכך אנו באים למסקנה, שיחסי הגומלין בין מערכותיהם היום-יומיות על כיווניהם ומרכיביהם לבין ההיקף, המרחב המסגרותי, אינם נדלים בצד המסגרותי.

## 1

את הבעייתיות של הכפייה אפשר לתבליט בזיקה לעניין המעסיק אותנו גם היום, הנקרא שלא בדיון דת ומדינה; שכן מדובר במיסוד דתי ומדינתי, ולא בדת ומדינה.<sup>2</sup>

בכוח סמכותה הכפייתית המדינה מעניקה מעמד ייחודי לרבנות, בעיקר לרבנות הראשית, על סעיפיה והסתעפויותיה. המחלוקת האמיתית בסוגיה זו היא, אם אפשר לתת לרבנות מעמד של סמכות כפייתית בכוח המדינה, מבלי שחרבנות הראשית תודח בתוכנה של המדינה ובסמכותה. הרבנות לא תשאב את סמכותה מסמכות המדינה, בלי שתודח במעמד הכולל של המדינה. כי המעמד המסגרותי, זה שטבוע בו כפייה, הוא גם מעמד כולל. הדבר חל על בתי-המשפט; הם כוללים, משום שהם מבטאים את המעמד של המדינה מצדה המסגרותי הכולל. על כן השאלה היא, אם אפשר לקבל מן המדינה סמכות חד-כיוונית בלי לתודות ברב-תחומיות של סמכות זו.

עמידתה של בעיה זו בעינה מעידה על כך, שהמציאות של המדינה לא עקרה מתוכה בעיות שונות הקשורות בהתכוונותם של תאנשים אל המדינה וביחסם של אנשים מצד הכרעותיהם אל המדינה.

אולם המדינה היא לא רק מסגרת ומכשיר; היא גם ביטוי. מעמד הביטוי הוא עניין הרבה יותר אמורפי מן המרכיבים האחרים, משום שהביטוי חייב להיות מלווה פירוש, והשאלה הנשאלת היא, מה מבוטא

בפירוש זהו למשל, האחדות הלאומית, האחדות הדמוגרפית, תבעלות הטריטוריאלית, הסמכות הטריטוריאלית - כל אלה הם עניינים של ביטוי, שאפשר לאפיין אותם כך. אבל דומה, כי מה שצריך לקבוע בהקשר זה הוא, שעלינו לראות את המעמד של המדינה, למרות האפשרות להגדירו כמעמד וולונטרי, כמעמד שיש בו תרכובת של גורמים שונים, ותרכובת זו היא הקובעת את דמותה של המדינה.

אחד העניינים השייכים לסוגיה זו של ביטוי הוא שאלת הקשר בין מדינת ישראל לבין העם היהודי. מדינת ישראל, באשר היא מעוגנת ברעיון השיבת, היא לא רק מדינה של היישוב בארץ-ישראל או של האוכלוסייה בארץ-ישראל, אלא היא גם מדינה של העם היהודי כולו. חקושי להגדיר את הזיקות האלה טמון בכך, שיש כאן מצד אחד טענה בזכות הריבונות, ומצד שני - השתתח של הריבונות לא על נושא יום-יומי שלה, אלא על הנושא החיסטורי של המציאות של העם היהודי לדורותיו. אנו מבחינים בסוגיה זו גם בגילוייה היום-יומיים, כמו אם מותר ליהודי הגולה להתערב בדרכה של מדינת ישראל ובהכרעותיה. העניין המהותי הוא איפוא, שיש כאן ריבונות שנושאה איננו אוכלוסייתי במובן המקובל של מושג זה. יש כאן גם שינוי במבנה של המציאות של המדינה לעומת היישוב, וגם רציפות מסוימת בצדדים שונים, שאפשר כמובן לפרשם באופנים שונים.

## 2

כאמור, הדברים מביאים לצורך לעיין מחדש במשמעותה של הציונות על רקע המדינה. בהקשר זה קרה דבר, ששני השותפים - גם המדינה וגם יהודי העולם - די להם בזיקות של תימוכין, ולא בזיקות של השתתפות במערכות חיים. מדינת ישראל מבקשת תימוכין, ואילו יהודי הגולה נוה להם לחסתפק במתן תימוכין מאשר ללכת בכיוון של מושרשות ושל הזדהות. עולות איפוא מחדש על רקע מציאות המדינה הן סוגיות מסגרתיות או מבניות והן סוגיות רעיוניות. ראוי, אולי, להזכיר כאן דברים שאמר בן-גוריון בדברי פולמוס שלו: "לא ציונים בנו את מדינת-ישראל, אלא עולים בנו את אותה ישראל". על רקע של פולמוס אפשר להבין את הדברים. אך לאמתו של דבר אין אפשרות אלא להגיע למסקנה, כי מדובר כאן ב"קו-אקזיסטנציה" של הגורמים השונים.

בלי הצירוף בין ציונים לעולים לא היה מתרחש תהליך זה. בכוחם של הציונים היה להבליט את היסוד הבעייתי, את מעמדו היהודי הכולל של היישוב בארץ-ישראל המייצג את העם היהודי, ואת מעמדה הכולל של המדינה על רקע העם היהודי לא רק בזיקה אל האוכלוסייה; וזאת בלי שטאמר כי הסוגייה איננה בעייתית, אבל רק בכוחם של

יתודי העולם, בהזדהותם באמצעות הציונות, אפשר היה להגיע לאותה "קו-אקזיסטנציה" דינמית ופעילה, שהייתה מונחת ביסוד התהליך שאנחנו עומדים בו.

כל שלב בתהליך זה טמונה בו בעייתיות האופיינית לו. יש בעייתיות הן בוולונטריות והן בכפייתיות. הבעייתיות שבכפייתיות היא בכך, שתאוטומטיות כביכול אפשרית על רקע של כפייתיות יותר מאשר על רקע של וולונטריות. אך אחד הלקחים שאנו חייבים ללמוד מתוך התבוננות בעצמנו הוא, שאוטומטיות אינה אפשרית במציאות שלנו, הן משום הקשרים של מדינת ישראל לעם היהודי, הן משום המערכת המדינית והביטחונית האופיינית למדינת ישראל, שהיא מבחינה מסוימת ייחודית בהשוואה למערכות מדינתיות אחרות.

כל אלה באים להראות, שיש למצוא צירוף חדש ומיוחד בין מסגרת להכרעה, בין כפייה לרצוניות, בין תוכן לביטוי ובין יעדים למכשיריות. הצירופים האלה, אפשר שיצינו שלב היסטורי חדש, אך אין לעקור את השלב הזה מן השלב הקודם ומן חלקה של הקודם. אחת הסוגיות המכריעות העומדות בפני התברר הישראלית בזיקה לתהליך זה היא, האם אפשר ללמוד לקחים מן העבר. ייתכן שהתברר תדבק בנוסחה הנודעת, כי אחד הלקחים שלומדים מן העבר הוא, שאין לומדים ממנו דבר. הדרך האחרת, האפשרות ללכת בכיוון אחר איננה לקח אוטומטי. הוא תלוי ברצונה של התברר ללמוד, והמציאות תלמד אותה אם היא תרצה ללמוד ממנה.

## הערות

- 1 יש לחזיר עוד, כי ל"ישוב" יש משמעות נוספת - "ישובו של עולם", ולכך יש משמעות משיחית.
- 2 כמו שבמדינות המערב מדברים על "Church and State" ולא על "Religion and State".

## המעבר למדינת ישראל ללא חוקה

למעבר מיישוב למדינה היו שלושה מאפיינים חשובים: חוקתיות, מידה רבה של אחדות, והסכמה או לגיטימיות. את הליכי המעבר ניתן להגדיר כחוקתיים מבחינת עיגונם בהחלטות של מוסדות לאומיים מייצגים (מוסדות התנועה הציונית וכנסת ישראל). מוסדות אלה פעלו בדרך שהצביעה על החיבור האפשרי של מקור הסמכות, אשר היה מחולק ביניהם, בתהליך קבלת ההחלטה בדבר כינונם, אופיים והרכבם של מוסדות המעבר למדינה (מועצת העם ומנהלת העם), אשר לאחר ההכרזה הפכו למוסדותיה הזמניים של מדינת ישראל.

מליאת הוועד הלאומי החלה בתהליך זה ב-1 במארכ 1948, בהחליטה כי "הנציגות הנבחרת של התנועה הציונית – ההנהלה הארץ-ישראלית של הסוכנות היהודית, והנציגות הנבחרת של כנסת ישראל – הנהלת הוועד הלאומי יהוו את מועצת הממשלה הזמנית של המדינה היהודית". עוד החליטה המליאה, כי "הסמכות לצירוף נציגיהם של גופים שאינם מיוצגים [בהנהלות אלה] מסורה להכרעת שתי ההנהלות". החלטה זו פתחה פתח להשלמת האחדות הפוליטית היישובית בתהליך כינון מוסדות המעבר למדינה. ב-11 באפריל 1948 הושלם התהליך בידי הוועד הפועל הציוני, שקבע את ההרכב הסופי של מועצת העם ומנהלת העם.<sup>1</sup> כבר קודם לכן החלה להתבצע אינטגרציה של פעולות הסוכנות והוועד הלאומי במסגרת "ועדת המצב", שהורכבה באורח פריטטי מנציגי שני מוסדות אלה, ואשר נועדה לטפל בצרכים השוטפים שנוצרו בעטיו של מצב החירום. המבנה הדואלי של המוסדות הלאומיים יצר באורח טבעי מתיחות מסוימת,<sup>2</sup> אך הם נוהלו בדרך כלל ללא קושי רב על ידי המפלגות, שהנהיגו את המערכת הפוליטית היישובית המחולקת; אם כי בעיית היחסים בין הסוכנות והממשלה נפתרה באורח שלם רק בתהליך הדרגתי לאחר קום המדינה.<sup>3</sup>

כאמור, תהליך המעבר למדינה יצר את ההזדמנות לשקם את האחדות של המערכת הפוליטית היישובית. "אגודת ישראל" הצטרפה למועצת העם ולמנהלת העם, אף שסירבה קודם לכן להשתייך לכנסת ישראל, מחשש לעצמאותה התרבותית והדתית; מק"י, שקמה לקראת הקמת המדינה בתגובה לשינוי בעמדת ברית המועצות, זכתה לייצוג במועצת העם. עוד קודם לכן התגברו המוסדות הלאומיים על הפיצול שנוצר

כתוצאה מהחרמת הבחירות לאסיפת הנבחרים הרביעית (ב-1944) בידי סיעות "התאחדות הספרדים", "ברית הציונים הכלליים", "התאחדות האיכרים" והרביזיוניסטים. אשר לאצ"ל, הוא שמר בקנאות על המשך קיומו וסירב להתפרק עד לאחר ההכרזה. אולם המשך הפרישה, שאיים באורח חמור על אחדותם וסמכותם של המוסדות הלאומיים בתקופת היישוב, לא יצר איום ישיר ומוצהר על הליכי המעבר החוקתיים והמוסדיים שהוליכו להכרזה, ולא ערער על חוקיותם. הוועד הפועל הציוני אישר ב-11 באפריל 1948 הסכם אופרטיבי עם האצ"ל,<sup>4</sup> שהעניק למעשה לגיטימציה חלקית להמשך קיומו העצמאי עד קום המדינה. ההחלטה התקבלה ברוב קטן (39 מול 31), ונתמכה בידי מפלגות הימין והדתיים, מול התנגדות מפלגות השמאל ו"עלייה חדשה". האצ"ל הודיע, כי יתפרק מיד לאחר ההכרזה על קום המדינה, והוא שמר על עצמאותו כגורם מאיים ומדרבן לקבלת החלטה זו.<sup>5</sup> אמנם עמדה זאת לא ערערה על הלגיטימציה של הליכי המעבר, אולם היא מנעה בעד סיום מוקדם של הקונפליקט היישובי ההיסטורי, וכפתה על האצ"ל מחיר פוליטי מסוים – ויתור על התביעה לייצוג פוליטי עצמאי במוסדות המעבר של המדינה. המפלגה הרביזיוניסטית, אשר זוהתה כתנועת-האם של האצ"ל, למרות היחסים הבעייתיים ביניהם,<sup>6</sup> הייתה מיוצגת במועצת העם. תביעתה לייצוג בממשלה הזמנית נדחתה בידי בן-גוריון.<sup>7</sup>

בתהליך המעבר כבר הוקם הממשל המרכזי של המדינה, ונקבע, בעובדה ובהסכמה, כפי שהתברר מאוחר יותר, עקרון-היסוד החוקתי של המדינה החדשה, מעבר לעובדת היותה מדינה יהודית – כינונו של משטר דמוקרטי עם בכורה חוקתית שלמה של המוסד הפרלמנטרי. עיקרון זה היה מעוגן במסורת הפוליטית של כל הארגונים המרכזיים של המערכת הפוליטית היישובית – ההסתדרות הציונית, כנסת ישראל, ואפילו הסתדרות העובדים, שקיימה מערכת ייצוגית תחרותית בתוכה – ואושר מחדש בתהליך המעבר למדינה. סמכויות מועצת העם ומנהלת העם לא הוגדרו כראוי,<sup>8</sup> אולם בהכרזת העצמאות הוגדרה הממשלה הזמנית כמוסד ביצוע של מועצת המדינה, וסמכויות המועצה לא הוגבלו כלל.<sup>9</sup> בהערה היסטורית השוואתית ניתן להצביע על כך, כי בעוד שארצות הברית, למשל, לא הצליחה ליצור מדינה עם ממשל פדרלי מרכזי בעל סמכות ללא חוקה, הרי שמדינת ישראל כבר פתרה את בעיית השלטון המרכזי ואימצה את צורת הדמוקרטיה הפרלמנטרית, אם כי לא השלימה את תהליך פיתוחה ההכרחי, עוד לפני שהגיעה להחלטה בעניין החוקה. עובדה זו גרעה כמובן מן הרלוונטיות וממידת הדחיפות של הדיון המאוחר בשאלת החוקה.

ניתן להבחין הבחנה זהירה ובעייתית מעט בין שתי דרכי התייחסות להכרעה בשאלת החוקה ולהתפתחויות המשפטיות והמשטריות שבאו

בעקבותיה. הגישה הראשונה, בצמצומה, יוצאת מנקודת המוצא המשפטית של העדר חוקה; ואילו הגישה השנייה, המעוגנת במחקר החיסטורי והפוליטי, שואלת מדוע.

ההבחנה האפשרית בין שתי גישות אלה מתייחסת במלואה לשתי שאלות: האחת, התייחסות לשאלת החוקה במבודד, מול הצמדתה להקשר ההיסטורי שבו נפלה ההכרעה, ולדרך התפתחותה של המערכת הפוליטית. השנייה, התייחסות לחוקה כאל חוקה כתובה מול הניסיון להעניק הגדרה רחבה יותר ובלתי אחידה לחוקה ולדרך התפתחותה. בין חוקרי מדע המדינה קיימת הנטייה להתייחס להכרעה ההיסטורית בשאלת החוקה כפתח לתהליך של התפתחות הדרגתית ואורגנית של החוקה הישראלית, אשר תהיה מעוגנת בצרכיה ובתהליכי התפתחותה של המערכת הפוליטית כולה.<sup>10</sup> בעוד שמבחינת הגישה המשפטית המצמצמת, ההכרעה בכנסת הראשונה בשאלת החוקה הייתה בגדר החמצה, או אפילו מחדל היסטורי, מבחינת הגישה ההיסטורית המרחיבה ענתה הכרעה זו על צורכי כינונה ועיצובה של המערכת הפוליטית של מדינת ישראל, ושיקפה את יכולת ההסתגלות של האבות המייסדים לנסיבות ולתנאים שמנעו חקיקת חוקה בהעדר קונסנסוס לגבי אופייה ואפילו לגבי דרך ניסוחה, כשם שהיא שיקפה את היכולת לכוון את המשטר הדמוקרטי ללא חוקה. בהעדרה תרם בית-המשפט העליון תרומה חשובה להבטחת חירויותיו של האזרח, בדרך של פרשנות החוק.<sup>11</sup>

### עמדת בן-גוריון בשאלת החוקה

אפשר למצוא אצל בן-גוריון שתי התייחסויות שונות כרונולוגית ומהותית לשאלת החוקה. התייחסותו ההתחלתית לשאלה זו הייתה ראשונית וגולמית. מקורה של התייחסות זו היה בהנחה, שהייתה מקובלת ערב הקמת המדינה, כי מדינה ריבונית זקוקה "לשם ... בירה, ממשלה, הימנון, חוקה, תקציב, מטבע, צבא, משטרה ועוד כהנה וכהנה..."<sup>12</sup> מאוחר יותר, בדיון על טיוטת הכרזת העצמאות במועצת העם, קבע בן-גוריון בתגובה להסתייגויות אחרות: "תהיה קונסטיטוציה לחוד..."<sup>13</sup> הנחה זו התחזקה בשל הופעת נושא החוקה בהחלטת עצרת האו"ם, וניתן לה ביטוי מחייב בהכרזת העצמאות. לטיוטה הסופית של ההכרזה התווסף גם תאריך-היעד של ה-1 באוקטובר לבחירת האסיפה המכוננת, שבו הוא היה מעוגן בהחלטת האו"ם.<sup>14</sup> המשפט המדבר על כך בהכרזת העצמאות מאפשר לייחס את תאריך-היעד גם לחקיקת חוקה; אולם הפירוש המקובל של משפט זה, ההולם את החלטת עצרת האו"ם ואת ההקשרים ההיסטוריים של ההכרזה, תומך בהנחה, כי התאריך התייחס לבחירת האסיפה המכוננת בלבד.<sup>15</sup> ההתבטאות החיובית הראשונית של בן-גוריון לא התייחסה עדיין לשאלות הקובעות את אופייה של החוקה. טענתו המאוחרת הייתה, כי



באמצעות חוק-המעבר (שהוא התייחס אליו כאל חוקת-מעבר)<sup>16</sup> כבר התמלאה המחויבות לחקיקת חוקה. הוא גם הצביע על העובדה, כי מועצת המדינה הזמנית החליטה שלא להגביל את תפקידיה, סמכויותיה ומועד כהונתה של האסיפה המכוננת, ואפשרה לה להפוך לכנסת ראשונה – אפשרות שזו מימשה מיד לאחר התכנסותה. מעבר לטיעונים משפטיים אלה פיתח בן-גוריון עמדה עקרונית נגד חוקה כתובה. עם זאת הוא פעל לקבלת הפשרה, שניסח והציע לבסוף יזהר הררי, בין השאר גם במפלגתו של המציע (המפלגה הפרוגרסיבית);<sup>17</sup> ובדיון בכנסת הוא אמר, כי גם התורה ניתנה מגילות מגילות, "ומכאן שאפשר לעשות חוקי-יסוד מזמן לזמן".<sup>18</sup>

עמדתו העקרונית של בן-גוריון הייתה בבחינת ניסיון להציג ערעור דמוקרטי על הצורך והצידוק שבחוקה כתובה ונוקשה, "...שהיא המצאה פוליטית חדשה שלא מלאו לה עדיין מאתיים שנה...", ואשר איננה מהווה תוספת חיובית לחוק כמות שהוא.<sup>19</sup> עמדה זו כוללת שתי טענות בזכות שמירת סמכותה הבלתי מחולקת של הכנסת: האחת, כי חוקה פוגעת בשוויון סמכות החקיקה של כל כנסת, משום שהיא מעדיפה את סמכותם של המחוקקים הראשונים על אלה שיבואו אחריהם. השנייה, כי חוקה יוצרת איום על סמכות החקיקה של הכנסת, משום שהיא מאפשרת לבית-המשפט העליון, שאיננו נבחר בידי העם, לעסוק בפירוש החוקה; ומכיוון שכך, היא מאפשרת לבלום חקיקה חדשה של הכנסת, המייצגת באורח מתחדש את רצונו של העם. "האמריקאים קיבלו באהבה – הוא אומר – וגם זאת לא תמיד, כשבית-המשפט העליון פסל חוק באשר הוא מתנגד לחוקה. היקבל הציבור בנקל דבר כזה אצלנו? האם לא יביא דבר כזה בתוכנו לזלזול חריף בכבוד השופטים?"<sup>20</sup>

עמדתו העקרונית של בן-גוריון בנושא החוקה הלמה את דרך התייחסותו להקמת המדינה כתהליך בעל משמעות מהפכנית, על רקע תפיסתו הממלכתית, שנקודת המוצא שלה היא היסטורית ולאומית.<sup>21</sup> תפיסה זו העדיפה באורח ברור את צורכי הלאום, הכלל, בתהליך כינונה ועיצובה של המדינה על פני חששותיו האפשריים של האזרח מפני המדינה. בן-גוריון הניח, כי זכויות האזרח הובטחו על ידי עצם כינונם של "שלטון החוק ושלטון הדמוקרטיה", וכי לא יכולה להיות דרך טובה יותר להגן עליהן אלא באמצעותם. יתרה מזו, החוק צריך לאפשר הפקעת זכויות של אזרח בתנאי חירום, כדי להגן על קיום המדינה והדמוקרטיה. ראוי לציין בהקשר זה, כי בן-גוריון התמיד בהתנגדותו לביטול הממשל הצבאי על ערביי ישראל, ולא תמך ביזמתו בעניין זה של יורשו בראשות הממשלה, לוי אשכול.<sup>22</sup>

התפיסה הממלכתית של בן-גוריון הייתה מעוגנת באבחון בעיית הכושר הממלכתי של העם היהודי, הנחשפת, לטענתו, כבר בכישלון לקיים את המדינה היהודית העצמאית בתקופת בית שני, בשל פירוד

ופיצול וחוסר כישרון פוליטי, שהוליכו להזמנת התערבות חיצונית ולמלחמת-אחים. הגולה העמיקה את הבעיה הממלכתית של העם היהודי, משום שניתקה אותו מן האחריות הקולקטיבית לקיומה של מדינה. "הבאנו אתנו מן הגולה", הוא אמר ב-1951, "חרגלי התפוררות, אנרכיה, חוסר אחריות ממלכתית, חוסר ליכוד לאומי, חוסר הבחנה בין טפל ועיקר, בין ארעי וקבוע".<sup>23</sup> משום כך פתרון בעיית העם היהודי איננו מתמצה ומסתיים בהקמת מדינה בלבד, שתיא המפתח ההכרחי לגאולה אך לא הגאולה בעצמה, אלא גם בשינוי הגישה אליה ובשיקום הכושר הממלכתי לקיימה. כדי להשיג זאת יש להתנתק משתי מסורות היסטוריות מכבידות: מסורת ממלכתית שהוליכה לחורבן, ומסורת אנטי-ממלכתית שגובשה בגולה. כמו כן יש לתקן את המסורת הפוליטית היישובית, שיצרה אמנם את המסד להקמת מדינת ישראל, אך לא התנתקה די, לפי טענת בן-גוריון, מן המסורת הפוליטית הגלותית.

המסורת הפוליטית היישובית התפתחה בקהילייה חסרת ריבונות, שצריכה הייתה לפתח פתרונות חלופיים חלקיים לשאלת הסמכות הלאומית. היא עשתה זאת באמצעות משטר של הסכמיות פוליטית – חתירה לכינונה המתמיד של קואליציה לאומית רחבה, הבטחת ייצוג וחלוקת תגמולים קואליציוניים בתחומים נרחבים, והתניית קבלת סמכותם של המוסדות הלאומיים בהסכם מתחדש. כלומר, באמצעות פוליטיזציה נרחבת (בלשונו של בן-גוריון: "עודף מפלגתיות ועודף מפלגות"), שהתבטאה בהעדר קו-תיחום ברור בין מדינה ובין מפלגה ותנועה.<sup>24</sup> שיטת הבחירות היחסיות, המרחיבה את עקרון הייצוגיות, הלמה מבחינה זאת את צורכי המערכת הפוליטית היישובית, וסייעה להמשך ההסדרים והנהגים שהשתרשו בה גם בתקופת המדינה.

בתקופה של ראשית עיצוב המערכת הפוליטית של מדינת ישראל נחשפו שתי גישות מתנגשות: גישה יישובית, שביקשה להבטיח את המשכיותם של הסדרים ומוסדות פוליטיים יישוביים (ובמקרה אחד אפילו של תפקיד אישי – הרמ"א), וגישה ממלכתית, שביקשה לשנותם, אפילו תוך הסתכנות ביצירת משבר.<sup>25</sup> בן-גוריון חשש, כי המסורת היישובית של פיצול ויחס של התניה לסמכות תקנה אחיזה גם במערכת הפוליטית החדשה של מדינת ישראל. משום כך הוא העדיף להקדים ולהחריף את פתרונה של בעיית הסמכות (בפרשת "אלטלנה"), וליצור משבר יזום כדי לקבוע את קו-התיחום בין מדינה ובין מפלגה בתחומים חשובים; הוא השיג זאת באמצעות פירוק מטת הפלמ"ח, ייסוד שירות התעסוקה וכינון מערכת כינוך ממלכתי מיד לאחר השלב הקצר של פיוס ושיקום האחדות הלאומית בתהליך המוסדי והחוקתי, שהולך לייסוד המדינה. לכאורה, חוקה יכולה הייתה לשרת את צורכי המעבר המהפכני מיישוב למדינה על פי תפיסת בן-גוריון; זאת, אילו הייתה נוצרת

הסכמה מוקדמת סביב תפיסה פוליטית ממלכתית חדשה, ואילו אפשר היה לחוקק חוקה מבלי לגרום לקרע עם המחנה הדתי, על ההשלכות האפשריות של צעד כזה על היחסים עם העם היהודי בגולה.<sup>26</sup> בתנאים שנוצרו לא היה אפשר להגיע להסכמה על חוקה, וסביר היה להניח, כי אילו אפשר היה לחוקק אותה, היא הייתה מעניקה ביטוי לגישה הפוליטית היישובית, שהייתה מנוגדת לרצון לחזק את הממשלה, לאחר שהגבלות היישוביות על האקזקוטיבה – קואליציה שלמה והעדר סנקציה של חוק – עברו מן העולם. קרוב לוודאי, שכל הצעת חוקה אשר הייתה מקובלת גם על האופוזיציה הייתה מבקשת להגביל את היכולת של בן-גוריון ומפא"י לעשות שימוש במעמדם השלטוני החדש במסגרת המדינה הריבונית.

בהצעת החוקה של יהודה פנחס כהן, שאומצה כטיוטה רשמית בידי ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית,<sup>27</sup> הוצע כי נשיא המדינה עם מועצת השרים יהיו הרשות המבצעת בישראל. הנשיא ימנה את ראש הממשלה ואת השרים שהוא הציע, ואת "המצביא הראשי של חילות ישראל, ויטיל משימות על קציני החילות המזוינים"; הוא גם "יקיים את חוזה ישראל עם מדינות חוץ, בעצת מועצת השרים ובהסכמת בית-הנבחרים"; "מועצת השרים תהיה אחראית כולה יחד בפני בית-הנבחרים". ברור לחלוטין, שהצעת חוקה זאת הציבה איום על סמכותו של ראש הממשלה, והייתה עלולה לסרב את פעילות הממשלה.

בן-גוריון ומפא"י יכולים היו, לכאורה, לכרות ברית עם מפ"ם (במערך אפשרי שהתייחסו אליו אז כאל "ריכוז פועלי-קונסטרוקטיבי") ולהשיג בדרך זאת רוב של 65 חברי-כנסת ליחוקה פועלית". אולם הקמתה של ברית כזאת הייתה גובה מחיר כבד למדי מבחינתו של בן-גוריון. היא הייתה מונעת בעדו פיתוח של אוריינטציה מדינית מערבית ואת ביצוע הרפורמה המוסדית הממלכתית, שהייתה אבן-הפינה בתכניתו להבראה לאומית; והיא גם הייתה יוצרת קרע עם המחנה הדתי, ומקרבת את האפשרות ליצירת ברית ימנית-דתית בראשית תקופת המדינה (ולא רק שלושים שנה לאחר ייסודה).

בגישתו של בן-גוריון לתהליך הקמתה של המדינה ולנושא החוקה אפשר לזהות יסוד מהפכני ויסוד חוקתי. היסוד המהפכני מתבטא בעצם הגדרת אופייה ויעדיה המהפכניים של התקופה, בנקיטת יזמות וביצירת תקדימים גם ללא אישור מפורש בחוק, בעריכת רפורמה מוסדית מרחיקת לכת, ובדחיית המגבלות שבחוקה. מעבר לעניינו של בן-גוריון במגילת העצמאות ובחוק-המעבר, היסוד החוקתי שבגישתו בא לידי ביטוי ברפורמות מוסדיות שהוא ביקש לבצע באמצעות חקיקה, ובניסיון להביא לשינוי שיטת הבחירות.<sup>28</sup> בן-גוריון האמין, כי באמצעות רפורמה משטרית וחוקתית אפשר יהיה לתביא בסופו של דבר

גם לשינוי התרבות הפוליטית, אשר על פי השקפתו הייתה תנאי לשיקום הממלכתי של העם היהודי. על כן הוא ראה בכישלון הניסיון לשינוי שיטת הבחירות היחסיות מחסום, שמנע בעד השלמת המעבר המהפכני למשטר אשר עשוי היה ליצור את השינוי שהוא רצה בו. בן-גוריון המשיך להתעניין בשאלות שניתן להגדירן כחוקתיות, כמו הפרדת רשויות בפרשת לבון;<sup>29</sup> אולם גם עניין זה, שעמד במרכז התעניינותו בשנות השישים, לא הביא לשינוי עמדתו בנושא החוקה. מותר לשער, כי בזמן אחר ובנסיבות אחרות בן-גוריון היה ודאי נלהב יותר להשתתף בחיבור של חוקה ומנסה להטביע את חותמו עליה. אולם בתקופת ייסוד המדינה הייתה לחוקה בעיניו משמעות משברית ואנטי-מהפכנית.

### עמדת המפלגות

גם בעמדת המפלגות אפשר להבחין שלבים שונים בדרך ההתייחסות לחוקה. בשלב הראשון עיקר ההתייחסות היא גולמית וחיובית, על בסיס ההנחה המקובלת באותו זמן, כי יש צורך בחוקה; אפילו "המזרחי" ו"הפועל המזרחי" לא שללו עדיין חקיקתה של חוקה. בשלב השני, שהתחיל כבר בעיצומו של תהליך הבירור בוועדת החוקה ובדיון העוקב במליאת מועצת המדינה הזמנית, התחדדו הבעיות והקשיים האמיתיים, והחריפו חילוקי הדעות ביחס לחוקה. השלב השלישי – שלב הסיכומים – התחיל בהחלטת מועצת המדינה הזמנית ביחס לתפקיד ולסמכויות האסיפה המכוננת, והסתיים בהחלטת הכנסת הראשונה בנושא החוקה. בשלב זה הפכה שאלת החוקה לשאלה פוליטית-מפלגתית יותר מאשר לשאלה חוקתית בעלת מעמד עצמאי, מבחינת דרך ההתייחסות אליה והקשחת העמדות כלפיה.

העיסוק בשאלת החוקה היה נתון תחילה בעיקר בידי משפטנים, והם גם חיברו את ההצעות השונות של טיוטה לחוקה (אחת מהן נכתבה אפילו באנגלית, ואחת בגרמנית). רוב נציגי המפלגות בוועדת החוקה לא השתייכו לשורה הראשונה של המנהיגים המפלגתיים. לכן לא דמתה ועדת החוקה בהרכבה לוועידת פילדלפיה שחיברה את החוקה האמריקאית, ומליאת מועצת המדינה הזמנית, שהייתה מורכבת ממנהיגי המפלגות, לא ניסתה להפוך את עצמה לכזאת. אם בשלב הראשון הייתה עדיין אשליה שניתן לחבר מסמך מוסכם, ובעיקר באמצעות משפטנים ולא מנהיגים, הרי שמיד התברר חוסר ההסכמה, והופיעו הציפיות המנוגדות ביחס לחוקה. יזהר הררי (שתחילה ייצג את "הציונים הכלליים" ואחר כך את "הפרוגרסיבים" בוועדת החוקה) שיקף בעמדתו את תהליך השינוי בהערכת האפשרות לחקיקת חוקה. כמשפטן שייצג מפלגת מרכז הוא היה יכול להציע בסיס אפשרי של פשרה לגבי אופייה ותוכנה של החוקה. בוועדת החוקה של מועצת המדינה הציע הררי,

שהחוקה תהיה קצרה ככל האפשר ושלא תיכנס לפרטי-פרטים.<sup>30</sup> לאחר מכן, בדיוני הכנסת הראשונה, הוא ניסח את הצעת הפשרה שהשלימה עם העדר היכולת לחוקק מיד ובמאמץ אחד חוקה שלמה, וקבעה תהליך של חקיקת חוקי-יסוד בדרך לחוקה.<sup>31</sup>

נושאים בעלי משמעות אידיאולוגית והיסטורית מחודדת, כמו שאלת התרומה להקמת המדינה, עמדו במרכז העניין הציבורי והמפלגתי יותר משאלת החוקה, שיצרה פער של התייחסות בין פרוגרמה מפלגתית ובין חוקה. שלוש סיבות מרכזיות תרמו להדחתה החלקית של שאלת החוקה או להעדר התמקדות מפלגתית וציבורית בשאלה זאת. ראשית, הממשל המרכזי כבר קם, וצורתו הכללית של המשטר כבר נקבעה באורח מוסכם, אם כי לא סופי, גם ללא חוקה, באמצעות הכרזת העצמאות וחוק-המעבר. יכולת ההסכמה הבין-מפלגתית מוצתה בניסוחם של אלה. ניסוח הכרזת העצמאות נעשה בלחץ של זמן, על רקע הצורך המודע להבליט את האחדות של מייסדי המדינה, ברגע של פיוס לאומי, ועל רקע ההכרה במגבלותיה של ההכרזה כמסמך חוקתי. מעבר להכרזת העצמאות ולחוק-המעבר לא התגבש אינטרס מוסכם, ולא נוצר צורך ברור לחקיקת חוקה שלמה, אף שהאופוזיציה בכנסת הראשונה (מפ"ם, תנועת החירות, "הציונים הכלליים" ומק"י) סברה שיש צורך במסמך כזה.

הסיבה השנייה להעדר התמקדות בשאלת החוקה קשורה בדרך ההתייחסות הכללית אל המדינה, והשלישית – באופיין של המפלגות. הסיבה הראשונה – ההסכמה האפשרית לגבי צורתו הכללית של המשטר – יכולה הייתה, לכאורה, לסייע לחקיקת חוקה, אך הסיבות האחרות תרמו לדחייתה. הקמת המדינה יצרה את החשש למעמדן של קבוצות ומוסדות יישוביים, אך לא יצרה חשש דומה, בשל היחס האוטופי אל המדינה, למעמד זכויות האזרח. לולא כן הייתה נוצרת מוטיבציה גדולה יותר לחקיקת חוקה, וזו הייתה באה לידי ביטוי מחודד יותר גם בעמדת המפלגות. בארצות הברית צריך היה להבטיח תחילה את זכויות האזרח כדי להביא לאישור החוקה; ואילו בישראל צריך היה לסיים תחילה את שלב המאבק על מעמד מוסדות יישוביים במסגרת המדינה, כדי שתוצאותיו יוכלו לשמש בסיס אפשרי לחוקה בעתיד.

דרך ההתייחסות של המפלגות היישוביות, ובמיוחד מפלגות השמאל, אל המדינה הייתה יותר במושגים של אידיאולוגיה או אוטופיה חברתית וְאו לאומית מאשר במושגים של חוקה; אף שמפ"ם ומק"י תבעו, כאמור, חקיקתה של חוקה. האוריינטציה האידיאולוגית של המפלגות יצרה קושי בדרך ההתייחסות אל החוקה לא כהצהרה פרוגרמטית-מפלגתית, אלא כמסמך הצריך להיבנות על בסיס של פשרה והסכמה לאומית. כלומר, הצורך במעבר מחשיבה במושגים של פרוגרמה לחשיבה במושגים של חוקה והקושי לוותר על הקשר ביניהם יצרו יכשול בדרך לחקיקת חוקה. המפלגות היו נכונות להשלים במידה זו

או אחרת עם פשרות פרגמטיות, אולם הן התקשו להעניק להן הכרה במסגרת של חוקה. תופעה זו בלטה במיוחד בנושאי הדת – בהתנגדות של הדתיים לעצם חקיקתה של חוקה, שהוצגה כביטוי להתנתקות מעולם התורה וההלכה, ובהתנגדות החילונית לאזכור של מסר זתי כלשהו בחוקה. היה הבדל גדול, למשל, בין השלמה, אפילו חלקית בלבד, עם מציאות שבה אין נישואין אזרחיים, ובין השלמה עם חוקה שבה קיים איסור על כך; ומצד שני, היה הבדל לא פחות משמעותי בין השלמה, אפילו חלקית בלבד, עם מציאות שבה רב כפוף לחוק ופועל מטעמו ובין השלמה עם חוקה המגדירה זאת במפורש; מה גם שעצם עשיית הפשרה הפרוגרמטית לא נהנתה ממידה רבה של לגיטימציה בחברה האידיאולוגית היישובית.

תביעתה המאוחדת של האופוזיציה המחולקת בכנסת הראשונה לחקיקת חוקה ביטאה גם את חששה מפני השינוי הקריטי שחל במעמדה של מפא"י, אשר לאחר בחירת האסיפה המכוננת ויצירת הקואליציה המצומצמת הפכה לראשונה למפלגת רוב בממשלה, אף שנשארה מפלגת מיעוט במוסד המחוקק, הכנסת.<sup>32</sup> שינוי זה חל מבלי שנמצא לו איזון במגבלות של חוקה, או אפילו בקביעה בחוק לגבי שאלות שונות בעבודת הממשל, כגון: משך כהונת הכנסת, מי המפקד העליון של הצבא ועוד. סעיף החוקה במצעה של תנועת החירות בבחירות לאסיפה המכוננת הדגיש יותר מכל עניין אחר (ומחוץ למבוא קצר, כמעט אך ורק עניין זה) את החרדה מפני השימוש באמתלה של "שעת חירום" להצדקת ריכוזן של סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע בידי הרשות המבצעת לבדה, ולהצדקת הפקעתן של זכויות-היסוד של האדם והאזרח. מפלגות השמאל המהפכני (מפ"ם ומק"י) יכולות היו לאמץ עמדה חיובית כלפי עצם חקיקת חוקה רק על בסיס ההנחה, שהיא משקפת מצב זמני בלבד, וכי הפרוגרמה של המפלגה חשובה יותר משום שהיא מנסחת את תכנון החברה והמדינה בעתיד. אולם גם מתוך ראייה שכזאת לא התיישבו תביעותיה של מפ"ם מן החוקה עם תביעותיהן של מפלגות הימין לחוקק חוקה. מפ"ם רצתה להבטיח באמצעות חוקה את קבלת עמדתה המדינית. היא תבעה, שהחוקה תכלול ערובה לשמירת עצמאותה של המדינה ולהימנעות מקבלת מחויבויות כלכליות או צבאיות למעצמות. מפ"ם רצתה גם להגדיר בחוקה את מעמדם של ההסתדרות והקיבוץ, ולהעדיף את הסקטור הקואופרטיבי בחקלאות ובתעשייה.

בסיכום, שאלת החוקה כסוגיה מפלגתית נתפסה בעיני האופוזיציה כדרך להתגונן, או לפחות להביע מחאה, מפני התוצאות השלטוניות והמפלגתיות של המעבר מיישוב למדינה; והיא נתפסה בעיני בן-גוריון ומפא"י כמכשיר העלול להיות מכוון נגדם, מעבר לאיום שבקרע עם המחנה הדתי ובעקבותיו סכנת הקרע עם קהילות יהודיות בגולה. בוויכוח על החוקה לא הסתפק בן-גוריון בטיעון הפרגמטי

בלבד, אלא הוסיף לו גם את הטיעון העקרוני, שהלם את גישתו המהפכנית והחוקתית.

### האומנם שני פתרונות ישימים?

שלוש הצעות הוגשו לסיכום הדיון בנושא החוקה בכנסת הראשונה. שתיים מהן הגדירו גישות שונות לגבי תחליך חקיקתה: ניסיון מידי לחוקק חוקה כמקשה אחת, מול אימוץ של תחליך הדרגתי, ללא לוח-זמנים מחייב, של חקיקת חוקי-יסוד. למרות אופיו החריף של הדיון בכנסת ומשמעותם של חילוקי הדעות, ספק רב אם מוצדק, בראייה לאחור, להתייחס אל שתי הגישות תאלה, ולא רק לאחת מהן, כאל חלופות ישימות בזמן. סביר יותר לחערך, כי רק החצעה שנתקבלה הייתה ישימה. הטענה היא, כי גם אילו קיבלה הכנסת הראשונה את החצעה שהגישו סיעות האופוזיציה לחקיקת חוקה לאלתר, ספק רב אם היא הייתה יכולה לעמוד במשימה זו, ולא הייתה בקבלת הצעה זו אלא חזרה הצהרתית בלבד על הגישה החיובית, הכללית והראשונית, לחוקה. ועדת החוקה של הכנסת הראשונה הייתה נתקלת ודאי באותם הקשיים שבהם נתקלה ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית. הניסיון המאוחר יותר של הצבעה טרומית בכנסת בנושא שינוי שיטת הבחירות הוכיח, כי קבלת העיקרון או הגדרת יעד כללי של חקיקה בהצבעה בכנסת איננה בהכרח ערובה לגיבושה של הצעת חוק. לכן, את החלטתה ההיסטורית של הכנסת הראשונה אפשר להגדיר כהחלטה בעתה, ששיקפה את נתונייה וצרכיה של המערכת הפוליטית במעבר מיישוב למדינה, ומנעה אפשרות של יצירת משבר מתמשך של חקיקה בראשית עבודתה של הכנסת.

ניתן לאשש טענה זו גם על ידי בחינת התנהגותן של המפלגות והכנסת לאחר קבלת ההחלטה על חקיקת חוקה באמצעות חוקי-יסוד, משום שהחלטה זו פתחה פתח לחקיקה מזרזת של חוקה במסלול ההדרגתי שנקבע, אילו נוצרה האפשרות לכך; כלומר, אילו התעוררה תביעה ציבורית של ממש לחקיקת חוקה, על רקע של חרדה גוברת לזכויות האזרח, אילו נוצר משבר תפקודי-חוקתי בעבודת הממשל, ואילו נוצרה במהירות גם יכולת חדשה לגשר על פני חילוקי הדעות המפלגתיים בכנסת בדבר תוכנה וניסוחה של חוקה. עובדה מעניינת היא, שחוק-היסוד הראשון לא עסק בזכויות האזרח, אלא בכנסת, וכי הוא נחקק רק בכנסת השלישית (1958). על כן אפשר לטעון, כי נוצרה בהדרגה השלמה כמעט כללית עם תוצאותיה של החלטת הכנסת הראשונה משך תקופה ארוכה למדי. לולא כן היו נעשים ניסיונות חוזרים לשנותה, או שהיה נעשה שימוש מואץ יותר בנוהל שנקבע בהחלטת הכנסת. קשה למצוא הוכחה לקיומה של חיוניות נמשכת בכנסת לעיסוק בנושא זה לאחר ההכרעה. בדיוני הכנסת השנייה הביע יזהר הררי צער על כך,

"שביצוע חוקת המדינה שלבים שלבים איננו נעשה בקצב שצריך".<sup>33</sup> עזרא איכילוב, נציג "הציונים הכלליים", מפלגה שתמכה בחקיקת חוקה, העלה במושב הראשון של הכנסת השלישית הצעה לזרז את החקיקה של חוקי-יסוד על ידי מינוי ועדה מיוחדת לשם כך, אולם גם הצעה זו נפלה כבר בדיון על סדר היום.<sup>34</sup>

לאחר שריון סעיף הבחירות בחוק-יסוד הכנסת הסתיים גם שלב ההתגוננות מפני יזמת דוד בן-גוריון לשינוי שיטת הבחירות, שעשויה הייתה להגביר את המוטיבציה של מפלגות האופוזיציה לחדש את העיסוק בנושא החוקה. היזמה לחקיקת חוקה עברה לאחר ההכרעה, וגם זאת רק לאחר זמן, אל מחוץ לכנסת, ומבלי שהכנסת תגיב עליה בחיוב. ראוי לציין את הצעת הוועדה הציבורית שהקים מסדר "בני ברית", בראשותו של פרופ' בי אקצין, שפורסמה ב-1965,<sup>35</sup> ואת ההצעה של קבוצת הפרופסורים בראשות פרופ' אי רייכמן, שפורסמה ב-1988.

### סיכום

ההכרעה של הכנסת הראשונה בנושא החוקה לא הייתה מקרית, לא הייתה רק תוצאה של מניפולציה מפלגתית וקואליציונית, ולא הייתה לה חלופה ישימה. היא גם לא הייתה בגדר מחדל מבחינת המחויבות המשפטית וההיסטורית; שהרי ל"ז החתומים על הכרזת העצמאות היו גם המוסמכים לפרש את המחויבות לחקיקת חוקה והדרך שבה היא תתבצע. מועצת המדינה הזמנית לא הגבילה את האסיפה המכוננת, אפשרה לה להפוך לכנסת ראשונה, ובכך גם אפשרה לה לקבוע במלוא הסמכות את התהליך שבו תחוקק חוקה; ואת זאת היא עשתה.

הכרעת הכנסת הראשונה הייתה ההחלטה האפשרית היחידה בנסיבות ההיסטוריות שבהן היא התקבלה. כל דרך אחרת הייתה עלולה ליצור משבר חוקתי מבחינת אחדותה ודרך תפקודה של הכנסת, וקרוב לוודאי שהייתה מחייבת חזרה מאוחרת להצעה שהתקבלה בכנסת הראשונה, ואשר ניסח אותה חבר-הכנסת יזהר הררי.

התהליך ההדרגתי של חקיקת חוקי-יסוד נמשך מעבר למה שניתן היה לצפות מראש,<sup>36</sup> אולם הוא אפשר לכנסת להגיע שוב לשלב של הכרעה בדיון על החוקה, עם הדיון בשני חוקי-היסוד החסרים עדיין להשלמתה. תהליך זה התבצע ללא משבר של אחדות לאומית, והעניק למערכת הפוליטית הישראלית תקופת ניסוי ממושכת, שבה ניתן היה לבחון את מרכיביה השונים של צורת המשטר שקבעו האבות המייסדים.



## הערות

- 1 א' רובינשטיין, "מישוב למדינה: מוסדות ומפלגות", בתוך: ב' אליאב (עורך), הישוב בימי הבית הלאומי, ירושלים 1976, עמ' 281-282; פ' מדינג, "מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה", בתוך: מ' נאור (עורך), שנה ראשונה לעצמאות 1948-1949 (עידן 10), ירושלים תשמ"ח, עמ' 69-86.
- 2 ראה: ז' שרף, שלושה ימים, תל-אביב תשכ"ו, עמ' 48-49.
- 3 ראה: א' רוזנטל, "מעמד הסוכנות היהודית במדינת ישראל 1948-1960, במרספקטיבה של יחסי מרכז-שוליים", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה 1988, עמ' 14-31.
- 4 ראה: ז' ניב, במערכות הארגון הצבאי הלאומי, ו, תל-אביב 1965, עמ' 112-116; א' ברנר, אלסלנה, תל-אביב 1978, עמ' 24-31.
- 5 מנחם בגין, המרד, ירושלים 1950, עמ' 426.
- 6 ראה: י' שביט, עונת הצייד: הסזון, תל-אביב 1976, עמ' 20-42.
- 7 ראה: ד' בן-גוריון, יומן המלחמה תשי"ח-תשי"ט, תל-אביב 1982, עמ' 280, 437-438.
- 8 ראה: ד' בן-גוריון, בהילחם ישראל, תל-אביב תשי"י, עמ' 102. בן-גוריון טען, כי הם מתווים רק "מפקדה לשעת הירוס", ולא פרלמנט או ממשלה.
- 9 ראה: ב' אקצין, סוגיות במשפט ובמדינות, ירושלים תשכ"ו, עמ' 136-137.
- 10 אפשר למצוא את החתייחסות הזאת כבר אצל עמנואל רקמן, ובאחרונה נתן לה ביטוי מיוחד דניאל אלעזר, אשר מתייחס לחוקי-היסוד ולמסמכים החוקתיים של מגילת העצמאות, חוק השבות וחוק מעמד החסדרות הציונית סאל חוקה ישראלית בהתחוותה. E. Rackman, *Israel's Emergina Constitution*, New-York 1955; ד' אלעזר, "חקדמו", חוקה לישראל תשמ"ח-1988, ירושלים 1988.
- 11 ראה: מ' לנדאו, "חוקה כחוק עליון למדינת ישראל", הפרקליט כז (1971), עמ' 40; ז' סגל, דמוקרטיה ישראלית, תל-אביב 1988, עמ' 238-269.
- 12 דבריו בישיבת מרכז מפא"י ב-13 בדצמבר 1947; ד' בן-גוריון, במערכה, ד, 2, תל-אביב תשי"ט, עמ' 258.
- 13 מועצת העם - מועצת המדינה הזמנית, פרטוקול הדיונים, א, עמ' 20.
- 14 ראה: ז' שרף (לעיל), הערה 2, עמ' 217; צ' ברנזון, מגילת העצמאות - הזון ומציאות, ירושלים 1988.
- 15 ראה פרשנותו של אקצין (לעיל, הערה 9), עמ' 60; ח' קלינגהופר, משפט קונסטיטוציוני, ירושלים 1963, עמ' 62, 72; א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, ירושלים-תל-אביב 1969, עמ' 8.

- 16 דברי הכנסת, כנסת ראשונה, מושב שני, 1950, עמ' 813.
- 17 על פי שיחה עם צבי הרמן, ממנהיגי המפלגה הפרוגרסיבית ונציגה בהנהלת הסוכנות.
- 18 דברי הכנסת, כנסת ראשונה, מושב שני, 1950, עמ' 820.
- 19 שם, עמ' 815.
- 20 שם, עמ' 817.
- 21 ראה: נ' יטאי, "התפיסה הממלכתית של דוד בן-גוריון", קתדרה 45 (תשמ"ח), עמ' 169-190.
- 22 דברי הכנסת, כנסת חמישית, מושב ראשון, 1963, עמ' 1210-1224.
- 23 ד' בן-גוריון, חזון חרף, ג, תל-אביב 1952, עמ' 159.
- 24 ד' חורובץ ומ' ליסק, מישוב למדינה, תל-אביב 1977, עמ' 220-271.
- 25 נ' יטאי, משברים פוליטיים בישראל, תל-אביב 1982, עמ' 19-66; חורובץ וליסק, שם, עמ' 272-293.
- 26 מ' פרידמן, "יחסי דתיים-חילוניים לקראת חקמת המדינה", סוגיות בתולדות הציונות והישוב: הזרם הדתי בציונות, תל-אביב תשמ"ג; וראה גם מאמרו של מ' פרידמן בקובץ זה; "רפל", "יחסי דתיים-חילוניים בשנה הראשונה למדינה", בתוך: שנה ראשונה לעצמאות (לעיל, הערה 1), עמ' 127-142.
- 27 י"פ כהן, "חוקה לישראל, הצעה ודברי הסבר", מועצת המדינה הזמנית, ועדת החוקה, תשי"ט.
- 28 ד' בן-גוריון, מערכת סיני, תל-אביב 1959, עמ' 181-192.
- 29 ד' בן-גוריון, דברים כהויותם, תל-אביב 1965.
- 30 מועצת המדינה הזמנית - ועדת החוקה, פרוטוקול הדיונים, ג, עמ' 10.
- 31 ראה: ש' וייס, הכנסת, תימקודה תפוקתה, תל-אביב 1971, עמ' 17-27; סגל (לעיל, הערה 11), עמ' 15-36; א' צידון, בית הנבחרים, תל-אביב 1971, עמ' 360-372; רובינשטיין (לעיל, הערה 15), עמ' 11-13, 169-177.
- 32 ראה: נ' יטאי (לעיל, הערה 25), עמ' 75-93.
- 33 דברי הכנסת, כנסת שנייה, מושב ראשון, 1951, עמ' 174.
- 34 דברי הכנסת, כנסת שלישית, מושב ראשון, 1955, עמ' 839-840.
- 35 אקצין (לעיל, הערה 9), עמ' 158-218.
- 36 מאז קבלת ההחלטה של הכנסת הראשונה בנושא החוקה חוקקה הכנסת הישראלית תשעה חוקי-יסוד: חוק-יסוד הכנסת (1958); חוק-יסוד מקרקעי ישראל (1960); חוק-יסוד נשיא המדינה (1964); חוק-יסוד הממשלה (1968); חוק-יסוד משק המדינה (1975); חוק-יסוד הצבא (1976); חוק-יסוד ירושלים בירת ישראל (1980); חוק-יסוד השפיטה (1984); חוק-יסוד מבקר המדינה (1988).

## התארגנות הרשות המבצעת

נושא המאמר הזה יידון מן ההיבט הפוליטי שלו, דהיינו תהליכי ההתארגנות של ממשלות בישראל, ולא מן ההיבט הביצועי שלו. אחת הבעיות העיקריות העולות מיד עם הקמת מדינה חדשה היא, איך לארגן את המוסדות, ובמיוחד מוסדות ביצוע, שאת הקמתם אי אפשר לדחות. בישראל, בניגוד לכמה מדינות חדשות אחרות, לא היה גיבוש של רעיונות קונסטיטוציוניים מנחים שאותם ניסו להגשים; תהליך ההתארגנות של הרשות המבצעת במדינת ישראל היה מקוטע, אינקרמנטלי. העושים במלאכה השלימו פחות או יותר את שצריך היה לעשות כדי להתקדם לשלב הבא וכן הלאה, כאשר העיקרון המנחה הוא לאפשר את פעולת המוסדות.

אפשר להבחין בכך בשנים הראשונות למדינה: מיד הקימו ממשלה ולאחר זמן קצר ניגשו לבחירות, ואז התעוררו בעיות שלא טיפלו בהן, כמו אורך הקדנציה של הכנסת שתיבחר. זה נקבע בחוק המעבר כמה ימים לפני הבחירות. בעצם חוקקו כמה חוקים הכרחיים שקיומם היה נחוץ באופן דחוף, ולא נטו לעסוק במה שמעבר לכך. חוקים ועקרונות, שהתקבלו אז כזמניים, הפכו לקבועים. חוק המעבר, למשל, שהשם עצמו מעיד על אופיו הארעי, כונה לאחר זמן-מה "חוקה קטנה". באופן זה, לחוקים ולדרכי הפעולה שנחשבו אז כארעיים יש השפעה גדולה על פעולת המערכת המוסדית של הרשות המבצעת עד היום.

לפי לייפהרט<sup>1</sup> יש שני מודלים עיקריים של דמוקרטיה, המגוורטרי (Westminster) והקונסנסואלי. בישראל אימצו מודל מעורב, אשר בו יש מרכיבים מהמודל המגוורטרי ומרכיבים אחרים מהמודל הקונסנסואלי; והמרכיבים השונים האלו מושכים בכיוונים הפוכים. השאלה היא איפוא, איך אפשר לנהל מערכת שחלק מהמרכיבים שלה פועל בכיוון מסוים וחלק אחר פועל בכיוון ההפוך.

המרכיבים החדשים שנוספו עם קום המדינה למערכת שהייתה קיימת בתקופת היישוב נבעו רובם מהמודל הפרלמנטרי המגוורטרי הבריטי, כפי שעולה בבירור מחוק המעבר. כך נקבעה עליונותו של הפרלמנט, שאינו מוגבל על ידי חוקה כתובה או בית-משפט עליון, כמו בארצות הברית למשל. גם הקביעה, שיהיה רק בית-מחוקקים אחד, ולא שני בתים שווים, כמו בקונגרס האמריקאי, התקבלה על פי המודל הבריטי,

שבו House of Commons הוא הגוף המכריע. עניין אחר המאפיין את המודל המג'ורטרי הבריטי הוא שילוב סמכויות של חקיקה וביצוע. השילוב בין המחוקקים והשרים מתקיים כך שלבית-המחוקקים הסמכות הפורמלית, אך למעשה היא נתונה בידי הממשלה; שהרי כאשר הממשלה שומרת על רוב בפרלמנט, היא בעצם שולטת בו.

הרעיון המרכזי של המודל הזה הוא להגיע לריכוז של עצמה אקזקוטיבית במרכז פוליטי מסוים; ובמלים אחרות, לתת לממשלה את הגיבוי הנדרש, וכך לאפשר לה לפעול. מכאן אין להסיק שלא מוטלות מגבלות על הרשות המבצעת. בישראל, כמו גם באנגליה, קיימות מגבלות של שלטון החוק, דעת הקהל והצורך לשמור על רוב. אבל ברור, שהמגמה העיקרית היא להגיע לריכוז יעיל של כוח ביצוע.

לעומת זאת, המודל הקונסנסואלי, בגלל מצב חברתי מסוים, פועל בכיוון ההפוך. הרעיון המרכזי של מודל זה הוא להבטיח את הביטוי של מיעוטים. המגמה היא להגביל את הממשלה בצורה פורמלית, להפריד בין רשויות, לפזר את העצמה, להביא לשיתוף בעצמה; דרך אחת להשיג מטרות אלו היא להכניס יותר מגורם מפלגתי אחד לממשלה, ודרך שנייה היא להאציל סמכויות פורמליות למישורים פוליטיים אחרים. כזו היא למשל השיטה הפדרלית, שבה יש שני רבדים ממשלתיים, הפרדת סמכויות ביניהם, מתן סמכויות שונות לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת, זכות וטו לנשיא, ועל פעולותיהם מפקח בית-משפט עליון השומר גם על קיום החוקה.

העיקרון העומד מאחורי המודל הקונסנסואלי הוא הכרעות על בסיס של קונסנסוס. בניגוד למודל המג'ורטרי, השואף להכרעה על פי הרוב, כאן השאיפה היא להגיע להסכמה מרבית, להשתקפות של הרעיונות והאינטרסים של הזרמים והתפיסות השונים בהחלטות שמתקבלות. לכן הדמוקרטיה הקונסנסואלית מאופיינת בדרך כלל במערכת רב-מפלגתית והתפלגות נושאת רב-ממדית. במדינות שקיים בהן מודל של דמוקרטיה קונסנסואלית יש בדרך כלל כמה נושאים חשובים שבהם הציבור מפולג, כמו נושאים אתניים, דתיים, לשוניים או ענייני חוץ וביטחון, בנוסף לשסע כלכלי-חברתי; וקיימות קבוצות אחדות המעגנות את פעילותן ודרישותיהן בנושאים האלה.

זו הייתה המציאות בשנים הראשונות של המדינה. במוסדות שהקימו ובהחלטות שקיבלו הרכיבו את מודל המג'ורטרי על מצב חברתי קונסנסואלי, על מציאות רב-מפלגתית, שבה התפלגות הנושאים הייתה רב-ממדית. נוסף לזה נקבעה שיטת בחירות יחסית, שהיא מרכיב קונסנסואלי מובהק, המחזק ומעודד את ריבוי המפלגות והנושאים שעל הפרק. בדרך זו ניתן ייצוג יחסי לכל כוח חברתי פוליטי-מפלגתי.

נשאלת השאלה, איך הבינו את המערכת המעורבת הזאת בשנים הראשונות של המדינה, ואיך הפעילו אותה? טענתי היא, שבן-גוריון

ומפא"י ניהלו את המערכת הקואליציונית בצורה כמעט מגויריטרית, וזאת בעצם עד 1967. כלומר, בן-גוריון הצליח להפעיל את המערכת כאילו לא היו לו שותפים מפלגתיים להכרעות שהתקבלו בממשלה, ובמלים אחרות, כאילו הייתה זו ממשלה חד-מפלגתית.

כאשר הטיל הנשיא וייצמן על בן-גוריון להרכיב את הממשלה, היה ברור לכול שמפא"י נמצאת בעמדת-כוח חזקה מאוד להרכבת קואליציה. סך כל המושבים של שלוש המפלגות הגדולות אחרי מפא"י עבר בקושי את זה שלה. להלכה, יכלו המפלגות האחרות להגיע לרוב בלי מפא"י, ולא הייתה כל מניעה חוקית לצעד כזה. הנשיא לא היה חייב להטיל על ראש המפלגה הגדולה ביותר את המשימה להרכיב את הממשלה, אלא היה עליו רק להחליט לאיזה חבר-כנסת הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה. העובדה שהיה זה חבר מפא"י נבעה מהמציאות הפוליטית, ולא משיקולים חשבוניים, אף ששיקולים אלה תמכו במציאות זו.

היתרון החשובני המעשי לטובת מפא"י היה טמון בעובדה, כי קשה יותר לאחד שש או שבע מפלגות כדי להשיג רוב קואליציוני בלי מפא"י, מאשר לצרף אל מפא"י מפלגה אחת או שתיים כדי להרכיב ממשלה. המציאות הפוליטית שהפכה יתרון חשובני זה לוודאות כמעט מוחלטת הייתה נעוצה בכך, שמפא"י ממוקמת מבחינה רעיונית במרכז המפה הפוליטית. המפלגות האחרות היו מנוגדות מבחינה רעיונית, וכדי להקים ממשלה היה עליהן לגשר מעל הפער הרעיוני בין השמאל והימין, בין כלכלה קולקטיבית ויזמה חופשית, בין דתיים וחילוניים. על כן מה שהיה אפשרי להלכה לא היה מעשי פוליטית.

מפא"י ניצבה במרכז הקשת הפוליטית בכל הוויכוחים הרעיוניים החשובים וייצגה את ההסכמה הכללית עליהם, בלי לוותר אף לרגע על תביעתה למנהיגות הפוליטית ולהצבת היעדים הרעיוניים שלה. לכן מפא"י לא ניסתה להביע את הדעות המקובלות, אלא לעצב אותן בהתאם להשקפותיה ולמדיניותה. מרכזיותה של מפא"י לא נבעה מאמונה כי תפקידה הוא לעקוב אחרי דעת הקהל; להיפך, היא נבעה דווקא מהתפלגות הדעות האחרות ומאופי ההתנגדות למדיניותה שלה.

מרכזיותה הרעיונית והפוליטית זיכתה את מפא"י בתמיכת מפלגות אחרות בכל השאלות החשובות. לכן, בשאלות של ביטחון ומדיניות-חוץ יכלה לסמוך על תמיכתן של מפלגות המרכז והימין המתון ושל המפלגות הדתיות. בנושאים כלכליים הייתה מפא"י בדיוק במרכז, ושילבה את עמדות השמאל המארקסיסטי עם היזמה החופשית של הימין. משום כך יכלה לסמוך עליהם לסירוגין בהתאם לנושא הנדון. לדוגמה, בקידום הכלכלה הקולקטיבית או הציבורית יכלה מפא"י לסמוך על השמאל, בעידוד היבוא והשקעות הון פרטי יכלה לסמוך על הימין, וברוב השאלות הכלכליות הסכימו המפלגות הדתיות למדיניותה.

בשאלות דתיות הגיעה מפא"י להסכמה רחבה עם המפלגות הדתיות על אופייה היהודי של המדינה במישור הציבורי; הדבר תאם את דרישותיהן, וגם ייצג את הקונסנסוס הרחב של רוב האוכלוסייה. בעניין אחד היה בן-גוריון מוכרח להתפשר ביחס למפלגות הדתיות – כפי שהוא עצמו מעיד:

היה עלי לתת למפלגה הדתית ויתורים בכמה תחומים, כדי להשיג את תמיכתם בתחומים אחרים, שניראו לי בעלי זחיפות מיידית יותר. אני סירבתי להתפשר על סעיפים שהצבתי בראש סדר עדיפויות שלי, אך כאשר היה הסכם על מה שהיה חיוני עבורי, הייתי מוכן לויתורים על מה שהיה חיוני לאחרים.<sup>2</sup>

בעת המשא-ומתן על הקמת הקואליציה השתמשה מפא"י בעילות גם ביתרונה המספרי וגם במרכזיותה. את העיקרון קבע בן-גוריון בשנת 1949, ומטרתו הראשית הייתה ליצור גרעין מוצק של הסכמה פוליטית, ועליו לבסס רוב פרלמנטרי. על כן היה צעדו הראשון להגדיל את הסיכוי להסכמה פוליטית על ידי צמצום הפער הרעיוני. הסיכוי להסכמה פוליטית הוגדל על ידי הוצאת העמדות הרעיוניות הקיצוניות מימין ומשמאל ודעות בלתי ניתנות לגישור, שעוררו התנגדות עזה בין השותפים הפוטנציאליים לקואליציה. המפלגות שהזדהו עם עמדות אלה הוצאו איפוא מהחשבון כשותפות אפשריות בקואליציה. יתר על כן, הדבר אף סייע להדגיש את הבסיס של הסכמה אפשרית בין השותפים הקואליציוניים הפוטנציאליים שנתרו.

העמדה הבסיסית נוסחה אחרי בחירות 1949 בידי בן-גוריון, שהזמין את הכוחות הקונסטרוקטיביים – מ"הציונים הכלליים" ועד מפ"ם – להתאחד מאחוריו כדי להקים קואליציה לפי הקווים המפלגתיים שציינו את הממשלה הזמנית. המשמעות הייתה, כפי שהוא ביטא זאת לאחר מכן, כי יש "שתי מפלגות, מק"י וחירות, שמראש אינן באות בחשבון להרכבת ממשלה, מסיבות מובנות".

בדיקה של תהליך הקמת הקואליציה ב-1949 מגלה מערכת עקרונית, שלאחר זמן נשתרשו היטב: חברי-הכנסת של מפא"י מהווים את רוב הקואליציה בכנסת; המפלגות מקבלות משרדי ממשלה ביחס ישר לייצוגן בקואליציה; רוב מוחלט של מפא"י בממשלה. אף על פי שהעיקרון השלישי נובע הגיונית משני העקרונות הראשונים, למעשה הוא היה בעל המשמעות הגדולה ביותר, ומיד אחרי 1949 נעשה לעיקרון אולטימטיבי באסטרטגיית הקואליציה של מפא"י.

בן-גוריון לא תכנן זאת מראש. בקואליציה הרחבה שהוא הציע תחילה ב-1949 לא היה למפא"י רוב; רק חמישה משנים-עשר המועמדים לתפקידי שרים היו חברי מפא"י. אך כאשר מפ"ם ו"הציונים הכלליים"

סירבו להצטרף לקואליציה, נותרה מפא"י גם עם רוב בקואליציה וגם עם רוב בממשלה. אחרי שמפא"י רכשה ניסיון בהשפעותיה על פעולת הקואליציה, נעשה העיקרון של רוב מוחלט למפא"י בממשלה לתנאי מוקדם בכל משא-ומתן קואליציוני, אפילו כשהוצעו קואליציות רחבות, שלא היה בהן למפא"י רוב של חברי-כנסת.

העיקרון הרביעי היה, שמפא"י מחזיקה במשרדים החשובים ביותר. ב-1949 היא קיבלה את משרדי ראש הממשלה, הביטחון, החוץ, האוצר, החקלאות, העבודה, החינוך, והאספקה והקיצוב. על המפלגות האחרות היה להסתפק במשרדים הקטנים. בכמה מקרים היו אלה המשרדים שרצו בהן. כך, למשל, מפלגות המזרחי הציבו את הקמת משרד הדתות כתנאי להצטרפותן לממשלה הראשונה, ודאגו שאחד מהשרים שלהן יעמוד בראשו. חלוקת התיקים מבחינה פרסונלית הייתה לעתים קרובות גורם משמעותי בהצלחת המשא-ומתן הקואליציוני. כך קרה, שבעת המשא-ומתן להקמת הקואליציה ב-1949 דרשו "הציונים הכלליים" שני תיקים לפחות, כפי שהיו להם בממשלה הזמנית. קבלת משרד אחד בלבד, טענו, תגרום לבעיות סיעתיות פנימיות חמורות, ונוסף על כך תביא לייצוג נמוך מדי של המעמד הבינוני בממשלה. בן-גוריון דחה תביעה זו, בהסבירו כי חלוקת תיקים באותו יחס הייתה מביאה לממשלה של 25 שרים, היקף גדול פי שניים ממה שתכנן. דבר זה מילא תפקיד ראשי בהחלטת הציונים הכלליים שלא להצטרף לממשלה. לעתים ביקשו שותפים פוטנציאליים לקואליציה עבור חברי מפלגותיהם תפקידים בכירים במשרדים המנוהלים בידי מפלגות אחרות, כחלק מההסכם הקואליציוני. דוגמה ראויה לציון היא תביעתה של מפא"י ב-1949 לקבלת משרות בכירות בכמה משרדי-מפתח, במיוחד במשרדי החוץ, הביטחון והאוצר, נוסף על חלקה היחסי בשאר התפקידים. הדבר היה הכרחי כדי להבטיח שמפא"י לא תיכנס ל"גטו פוליטי", כפי שראשי המפלגה הגדירו זאת, אשר בו תצומצם השפעתה לכל היותר למשרדים שבראשות חבריה. בן-גוריון דחה גם תביעות אלה, ובמיוחד את התביעה כי המנהלים במשרדי הממשלה ייבחרו לפי מפתח מפלגתי.

העיקרון החמישי של ארגון הקואליציה היה האחריות הקולקטיבית. בן-גוריון עשה את קבלת האחריות הקולקטיבית לנושא מרכזי במסע הבחירות של 1949 ובמשא-ומתן הקואליציוני, כחלק מהדגשת הצורך להקים ממשלה המבוססת על רוב יציב. רוב כזה, לפי השקפתו, אינו מחייב בהכרח ממשלה של מפלגה אחת. בגלל הכורח בהסכמה לאומית ובאחדות פוליטית, הבהיר, תרכיב מפא"י ממשלה קואליציונית גם אם תקבל רוב מוחלט. באורח מעשי, שתי צורות הממשלה זקוקות לתמיכת רוב יציב. האחריות הקולקטיבית מספקת תמיכה כזו, ובמיוחד בקואליציה רב-מפלגתית.

מודעותו של בן-גוריון ליתרונות האחריות הקולקטיבית חודדה עקב ניסיונו המתסכל כראש הממשלה בממשלה הזמנית. במהלך תקופה זו הופרע תפקוד הממשלה באורח חמור בידי כמה מתבריה, במיוחד ממפ"ים, שתפקדו בעת ובעונה אחת גם כתברים בממשלה וגם כאנשי אופוזיציה; או במלותיו שלו:

התנאי הראשון היה אחריות קולקטיבית [הדגשה במקור]. היה ברור לי, ונדמה לי שהיה ברור לרוב הגדול במדינה, שהמשטר של הממשלה הזמנית לא ייתכן: אי-אפשר להיות גם בממשלה וגם באופוזיציה. הממשלה אינה צריכה להיות מורכבת מפדראציה של משרדים אבטונומיים, אלא בנויה על תוכנית פעולה מוסכמת ואחריות משותפת.<sup>3</sup>

העיקרון הבסיסי של האחריות המשותפת, שכל שותפי הקואליציה הסכימו לו במארכ 1949, קבע כמה כללי פעולה יסודיים לממשלה. השרים נחשבו לאחראים במשותף להתנהגותם שלהם ולזו של מפלגותיהם בכל הקשור לתכנית המוסכמת של הקואליציה ולהחלטות הממשלה בעתיד. מצד שני, נשמר לחברי-כנסת של הקואליציה חופש הוויכוח בכל נושא, וחופש לבקר את הממשלה, אם זו תסטה מהקו שקבעו לה הכנסת או הקואליציה.

האחריות המשותפת, שאומצה על פי המודל הבריטי ונעשתה מחייבת על פי החוק, הייתה סטייה רצינית מההסכמים הפוליטיים הוולונטריים של היישוב, סטייה בכיוון של מודל המגוריטי. מוסדות היישוב פעלו על בסיס שיתוף פעולה וולונטרי, קונסנסוס ושכנוע. כאשר אלה לא הספיקו, שמרו לעצמם חברי הקואליציה את הזכות לוויכוח ציבורי בדבר ההבדלים והמחלוקות, בתקווה כי בדרך זו הם יגייסו תמיכה בעמדתם, אף אם הייתה במיעוט. אחריות משותפת לעומת זאת פירושה ויתור על זכות זו, וריכוז של סמכויות ביצוע חוקיות בלא עוררין בידי הרוב בממשלה, בלי התחשבות בהרכבו המפלגתי.

יש לציין את השפעתו של עקרון האחריות הקולקטיבית על פעולתה של הממשלה הקואליציונית, מאז הממשלה הראשונה; שהרי הוא סייע לקדם את ריכוזן של סמכויות הביצוע ואת הדומיננטיות של הממשלה, וטיפח נטיות קיימות לעבר מדיניות ריכוזית. האחריות הקולקטיבית הביאה ליצירת ממשלה שדיברה בקול אחד ופעלה פעולה אחידה, סייעה ליצירת מדיניות משותפת ולביצועה, ובמיוחד מנעה את הפיכת הממשלה לפדרציה של משרדים. עיקרון זה, בשילוב עם העקרונות האחרים שעמדו בבסיס הקואליציה, ועם הרוב התמידי של מפא"י ואחיזתה



במשרדי הממשלה הגדולים, הביא ליצירת ממשלה חזקה ולריכוז סמכויות הביצוע.

בן-גוריון ביקש בשנת 1949 לנצל שני אמצעים נוספים להגדלת ריכוזן של סמכויות הביצוע והדומיננטיות של הממשלה; וזאת כדי להבטיח שמפלגת קואליציה יחידה לא תוכל להפיל את הממשלה, או אף לנצל זאת כאיום. האמצעי הראשון היה האיזון הרעיוני בין קטבים מנוגדים: המפלגות החילוניות מול המפלגות הדתיות, ומפלגות השמאל מול מפלגות הימין והמרכז. האמצעי השני היה הקמת ממשלות רחבות, כלומר הקמת קואליציות גדולות בהרבה מהמינימום הדרוש. ההיגיון שלו היה פשוט: ממשלות גדולות ואיזון רעיוני סיפקו למפא"י חופש פעולה משמעותי, ואפשרו לה להשתמש ביתרונות הקואליציוניים האחרים במלואם כדי לקבוע את מדיניות הממשלה. יכולתן של מפלגות הקואליציה האחרות להשפיע וללחוץ על מפא"י צומצמה למינימום.

לכן ניסה בן-גוריון ב-1949 להקים מחדש את הקואליציה הרחבה של הממשלה הזמנית – מפא"י, מפ"ם, המפלגות הדתיות, "הציונים הכלליים", "הפרוגרסיבים" ו"הספרדים". קואליציה כזו, הנהנית מתמיכתם של יותר מ-95 חברי-כנסת, סיפקה את כל הקריטריונים של אסטרטגיית הקמתה של הקואליציה הממשלתית, כפי שתוארה לעיל; אך עתה לא הצליח בן-גוריון להקים מחדש קואליציה רחבה יותר. מצד שני, הוא סירב בעקשנות להקים קואליציה דו-מפלגתית, של מפא"י ומפ"ם (לשתי המפלגות יחד היו 65 מושבים בכנסת), למרות התבטאויות ציבוריות רבות בעדה.

מפ"ם חתרה לקואליציה דו-מפלגתית, ואילו בן-גוריון עשה כל שביכולתו למנוע זאת. לפי השקפתו הייתה זו האפשרות הגרועה ביותר. היא הייתה עלולה ליצור בעיות רציניות בשאלות המרכזיות, ולהפעיל לחץ על מפא"י לקבל פשרות מדיניות שאינן באות בחשבון, במקרה שבו אין השותפה מקבלת את קווי המדיניות של מפא"י. יתר על כן, קואליציה דו-מפלגתית נותנת למפלגה הקטנה כוח לסחיטה ולווטו.

לאחר שלושה שבועות של משא-ומתן עם שותפים אפשריים לקואליציה, הציג בן-גוריון את ממשלתו ואת תכניתה לפני הכנסת, וקיבל את אמונה של זו ברוב ברור. הקואליציה מנתה 73 חברים: מפא"י (48, כולל שני צירים ערביים), החזית הדתית המאוחדת (16), "הפרוגרסיבים" (5) ו"הספרדים" (4). כלומר, הוא הצליח רק באופן חלקי ביצירת איזון רעיוני וממשלה רחבה. העדרם של השמאל והימין גם יחד לא הפריע למפא"י במדיניות החוץ והביטחון שלה; להיפך, הדבר הגדיל את יכולתה לקדם את מדיניותה, שנתמכה בידי המפלגות הקטנות. אבל, ההרכב המספרי של הממשלה נתן בידי "החזית הדתית המאוחדת" את היכולת להפילה. היא אכן עשתה זאת בכמה מקרים לאחר

מכן, כאשר לא נענו תביעותיה בנושאי החינוך הדתי, שהיו שנויות במחלוקת.

אולם לאחר התקופה הראשונה הזאת השתנה המצב באופן בולט, והמפלגות האחרות לא הצליחו לאלץ את הממשלה להתפטר. אדרבה, התפטרות של הממשלה, אשר בדרך כלל היא סימן לחולשה ולחוסר יציבות, הייתה אצל בן-גוריון לסימן של עצמה. הוא השתמש בצעד זה לעתים תכופות כדי לקרוא לסדר את השותפים הזוטרים בממשלה. המצב הזה התאפשר בגלל הרוב של מפא"י, האחראיות הקולקטיבית, הקואליציות הרחבות והאיזון הרעיוני. הם גם אפשרו לו לקבוע את מדיניות הממשלה בעניינים מרכזיים, כאילו היה לו רוב בכנסת; זאת אומרת, כאילו הייתה זו ממשלה בלי שותפים קואליציוניים.

התנאי המוקדם וההכרחי למצב זה היה יצירת אחדות והסכמה בתוך מפא"י, והבאת חבריה לעמדה מוסכמת לפני ישיבות הממשלה. לכן לפני ישיבות הממשלה ישבו בדרך כלל חברי מפא"י – "שרינו" ו"חברינו" – והגיעו להסכמה בנושאים שידונו. כך הם יכלו לקבל בממשלה כל החלטה שרצו. הבסיס להסדר זה היה מפא"י. המפלגה ששלחה את השרים לייצג אותה ואת דרכה נתפסה בעיניהם כסמכות עליונה בקביעת מדיניות וביישוב חילוקי דעות ביניהם, ולכן דאגו לשמור על המעמד והתפקיד של המפלגה.

על כך אפשר ללמוד דווקא מדרכו של משה שרת, שעמד בפני הבעיה הזאת בשנות החמישים. כאשר כיהן כראש ממשלה הוא ארגן בכמה מקרים רוב נגד הצעותיו של בן-גוריון, שכיהן אז כשר ביטחון, בצירוף כמה חברי מפא"י לשרים מהמפלגות האחרות. אבל בסופו של דבר למד שרת להתמיד בשיטה הקודמת, ובעצם נכנע. הוא כתב ביומנו: "לא אנסה בשום פנים להשיג רוב בממשלה נגד רוב הקבוצה המסוכמת מטעם המפלגה. את ההסדר שנקבע מהמפלגה לא אפרק". ואחר כך כתב: "המפלגה מעל לכל".

לסיכום, נראה כי למן השנים הראשונות למדינה הגורמים המוסדיים אינם אלה הקובעים את אופן פעולתה של המערכת; הם רק המסגרת הפועלת. הדבר תלוי במי שעומד בראש המערכת, איך הוא מנהל אותה. מובן שבהקשר זה נודעת השפעה רבה גם ליחסי הכוחות בין המפלגות, לכוח הפרלמנטרי היחסי של כל המפלגות, לאיחוד הפנימי של המפלגות ולהתפלגות העמדות והדעות בציבור. בן-גוריון הצליח לנצל את התנאים והנסיבות הקיימים לחזק את ההיבטים המגווריתריים של המשטר בישראל. לאחר פרישתו, ובנסיבות שונות, עברה המערכת הישראלית תהליכי שינוי, שהבולט שבהם היה החלשת המרכיבים המגווריתריים וחיזוק המרכיבים הקונסנסואליים.

## הערות

- A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*, New-Haven 1984 1
- מ בר-זהר, בן-גוריון, ג, תל-אביב 1978, עמ' 1423. 2
- ד' בן-גוריון, חזון חרד, תל-אביב 1951, עמ' 158 (29.5.1949). 3

## ואלה תולדות הסטטוס-קוו:

### דת ומדינה בישראל

#### מבוא

הסטטוס-קוו בענייני דת במדינת ישראל הוא אחד מן הנושאים שבכל עת יש בו מידה זו או אחרת של אקטואליות. עם זאת יש לדעתי מידה גדולה של אי-ידיעה ואולי גם אי-הבנה הן ביחס למשמעותו של אותו "סטטוס-קוו" והן ביחס לרקע החברתי והפוליטי, שבמסגרתו הוא התגבש והפך להיות אחת מאבני הבניין העיקריות של הפוליטיקה הישראלית. במאמר זה אני מבקש להתמודד עם שאלה זו תוך בירור ועימות עם התפיסות המקובלות כיום בנושא.

יש הסכמה כללית כמעט בין הפוליטיקאים ובין החוקרים, שעל עקרון הסטטוס-קוו בענייני דת במדינת ישראל הוסכם עוד לפני קום המדינה.<sup>1</sup> אלה כמו אלה מצביעים על מכתב ששלחה הנהלת הסוכנות היהודית בחתימתם של די בן-גוריון יו"ר ההנהלה, של הרב י"ל פישמן (מימון) ושל יי גרינבוים,<sup>2</sup> ביום אי בתמוז תש"ז (19.6.1947), למשרדה של אגודת ישראל העולמית בירושלים, כבסיס הפוליטי-משפטי לאותו סטטוס-קוו (ראה נספח א). את המכתב, שנדון בו במפורט להלן, פרסם לראשונה ד"ר יצחק לוין, ממנהיגיה של אגודת ישראל בארצות הברית, בחוברת "חומר לשאלת התכונות וסידור המדינה היהודית על פי התורה", שיצאה לאור בכסלו (חנוכה) תש"ח, כלומר – עוד לפני קום המדינה, וכחצי שנה לאחר כתיבת המכתב. החוברת כוללת בתוכה חומר מתוך ארכיונה של אגודת ישראל, מרביתו מסוף שנות השלושים. יש בה בין השאר הצעות לחוקה למדינה יהודית שניסחו מנהיגיה של אגודת ישראל כאשר דומה היה שמדינה יהודית עתידה לקום בעקבות הצעת החלוקה של ועדת פיל.<sup>3</sup> המכתב פורסם שנית, ועמו חומר אחר מתוך אותה חוברת, בביטאונה של הסתדרות הסטודנטים הדתיים "יבנה" בניסן תשי"ט (כרך ג, עמ' 40-41), שגם הוא הוקדש בחלקו לדיונים בשאלות החוקה של מדינת ישראל. בדברי ההסבר למכתב נאמר כדלקמן:

