

מושג האזרחות בתפיסתו של דוד בן-גוריון

נתן ינאי

מושג האזרח או תפיסת האזרחות¹ לא עמדו במרכז הגותו והתייחסותו הפוליטית של דוד בן-גוריון, אך אין הם חסרי משמעות בתוכם. מושג האזרח היה מזוהה בחברה היישובית עם הימין הפוליטי, המחנה האזרחי, ואילו השמאל פיתח מולו את מושגי התנועה והחלוץ. בהבחנה זו באה לידי ביטוי תמצית הוויכוח האידיאולוגי שבין שני מחנות היסטוריים אלה בתקופת היישוב. גישתה האידיאולוגית של תנועת הפועלים העמידה את היעדים הקולקטיביים הן של העם והן של המעמד מעל לאינטרסים של היחיד, ואילו הימין אימץ את היעד הקולקטיבי של העם בלבד.² מושג האזרח עמד במרכז החשיבה האנטי-מעמדית של הימין, ואילו בעיני תנועת הפועלים הוא היה מזוהה עם סטטוס-קוו ועם העדר חוון חברתי, עם אנוכיות כלכלית ועם גישה אינטרסנטית של ותיקים מול עולים.³ כל ניסיון להגדיר ולפרש את תפיסת האזרחות של בן-גוריון צריך, לכן, להתייחס לתפיסתו הממלכתית או לחיבור שבינה ובין התפיסה התנועתית היישובית.

תפיסתו הממלכתית של דוד בן-גוריון מתחילה, מבחינת תוכנה הביקורתית, באזכור מרשיע של הכישלון הממלכתי של עם ישראל במדינתו בתקופת הבית השני; והיא ממשיכה בהבלטת עובדת הניתוק מן הניסיון של מדינה ואיבוד הכושר הממלכתי בגולה. בשני הנסיונות ההיסטוריים האלה נחשפה במלוא עצמתה והועמקה בעיית הקיום הממלכתי הקולקטיבי של העם היהודי. בתקופת המדינה יהודית בעת העתיקה לא ידע העם היהודי לזהות בזמן ולהעריך נכונה את הסכנה האורבת לו, כשם שלא הצליח להתאחד מולה ולגבש מדיניות מציאותית להתמודד עמה. בלשונו של בן-גוריון: 'בשעת הסכנה הגדולה בתולדותינו - לפני חורבן הבית השני - לא ידעו היהודים להתאחד. לא הרגישו בסכנות החיצוניות, ולא גילו כשרון ממלכתי ופוליטי למנוע את הקטסטרופה שאפשר היה למנוע...'⁴ שלא כעמים אחרים, הצליח העם היהודי לשמור על קיומו בגולה ושרד, אולם דמותו התעקמה. בגולה נשמרה אפילו

1. מאמר זה נכתב בעקבות הרצאה בנושא זה בכנס 'עיצוב האזרח הישראלי', שהתקיים במרכז למורשת בן-גוריון, קריית שדה-בוקר, ב-17-18 באפריל 1988.
2. ד' הורוביץ ומ' ליסק, מישוב למדינה, תל-אביב 1977, עמ' 191-194.
3. ד' בן-גוריון, ממעמד לעם, תל-אביב 1974, עמ' 133-135.
4. מכתבו של דוד בן-גוריון למנחם אוסישקין, 11 בנובמבר 1936, אב"ג.

מושג האזרחות בתפיסתו של דוד בן-גוריון

מסגרת מסוימת של סולידריות קולקטיבית ושל עזרה הדדית גם בלי מדינה ובלי שלטון של כפייה. התחליף המינימלי לחיים ממלכתיים נוצר באמצעות זיקה אישית וקהילתית ולא באמצעות קשר ארצי. לא הפכנו ל'אבק פורח'⁵ - אומר בן-גוריון - אבל נעשינו ל'אומה אישית'.⁶

השתאותו של בן-גוריון לנוכח תופעת ההישרדות של העם היהודי באה לידי ביטוי בכך שהוא מבקש להסבירה גם באמצעות מושג עמום, 'ויטמין של קיום'. הסבר אחר לתופעת ההישרדות הוא כי בגולה נשמרה זיקתו של העם היהודי לעליונות הרוח ולערכים מוסריים. זיקה שבעיניו היתה בבחינת מפתח ותנאי להמשך הקיום היהודי בעתיד. למרות הישרדותו, הפך העם היהודי בגולה לאבק אדם, בלי שפה, בלי שורשים, בלי זיקה לחיים ממלכתיים, בלי הרגלי חברה עצמאית.⁷ בגולה 'היו לנו שאיפות קיבוציות, געגועים קולקטיביים, אבל ספק אם היה לנו רצון קולקטיבי. רצון זה החל לבצבץ פה בארץ, מאז שבנו להיאחו בקרקע המולדת ובמפעל העצמאי, והשאלה היא' - הוא אומר בינואר 1948 - 'אם הספיק כבר לבשול ולהתבגר'.⁸

ההתנגשות שבין שני חלקי התיאור המיוחד של בן-גוריון על מצבו של העם היהודי בגולה נבעה מרצונו להצביע על המשכיות היסטורית, ששימשה בסיס להצרתו על זכותו של העם היהודי להציב מחדש תביעה לאומית קולקטיבית; ובעת ובעונה אחת מרצונו לשכנע בדבר הצורך בשינוי יסודי באופיו של העם היהודי כדי שיוכל לממש את התביעה הלאומית המחודשת ולקיים הפעם את מדינתו לאורך זמן. השינוי המיוחל - על-פי תפיסתו של בן-גוריון - הוא ביחס שבין המהות הקולקטיביסטית ('רצון קולקטיבי') ובין המהות האינדיווידואליסטית ('אומה אישית') של העם היהודי. חידוש הקשר עם הארץ ועם המורשת ההיסטורית הוא בבחינת תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיקום כושרו הממלכתי של העם היהודי, אולם בסופו של חשבון השינוי חייב להיות הכרתי, תרבותי ופוליטי, וזאת כאמור, משום שבדרך למדינה ולשיקום ממלכתי, על העם היהודי להתמודד עם שתי מסורות מכשילות: מסורת ממלכתית שלילית, שהביאה לחורבן, ומסורת אנטי-ממלכתית של הגולה. המשותף ביניהן הוא העדר היכולת להתמודד בהצלחה עם פיצול וחוסר אחריות ממלכתית. כאשר בן-גוריון מונה את ההרגלים שהבאנו אתנו מהגולה, הוא מזכיר גם 'חוסר הבחנה בין עיקר וטפל, בין ארעי וקבוע'.⁹ כלומר, הרגלים משחיתים בתחום ההכרה והחשיבה ביחס לעתידנו המשותף.

התכלית הכוללת של המהפכה הממלכתית, על-פי גישתו, היא למנוע את הישנותה של המחזוריות ההיסטורית המאיימת של קוממיות, פילוג, חורבן, גלות, שמד והשמדה. ממלכתיות היתה, לכן, עבור בן-גוריון לא רק שאיפה לאומית לכינונה של מדינה אלא גם ובעיקר אסטרטגיה לשיקום לאומי; ויותר משהיתה אידיאולוגיה של

5. ד' בן-גוריון, במערכה, ג, תל-אביב תש"ח, עמ' 167-168.

6. ד' בן-גוריון, אנחנו ושכנינו, תל-אביב תרצ"א, עמ' קט"ו.

7. ד' בן-גוריון, 'ישראל והתפוצה', שנתון הממשלה תשי"ח, ירושלים תשי"ח, עמ' כב-כג.

8. ד' בן-גוריון, במערכה, ה, תל-אביב תשי"ז, עמ' 274.

9. ד' בן-גוריון, חזון ודרך, ג, תל-אביב 1952, עמ' 159.

מדינה היא היתה אידיאולוגיה של מעבר מגלות ומיישוב למדינה. כל ניסיון לייחס לתפיסה הממלכתית של בן-גוריון מעמד עצמאי ואוניוורסלי לוקה, לכן, בחסר. בן-גוריון לא ניסח באורח שלם ומסודר תפיסה כללית של מדינה; מרבית העקרונות שניתן לשייך לתפיסה הממלכתית הולמים את התפיסה הדמוקרטית המקובלת, וגם אלה שעוררו ויכוח – מתיישבים עמה, וודאי שהם מתיישבים עם תפיסת הסוציאליזם הדמוקרטי המרחיבה את אחריותה של המדינה כלפי אזרחיה ואת סמכותה. העקרונות ההולמים את התפיסה הדמוקרטית המקובלת כוללים את התביעה להכרה בריבונות המדינה ובסמכותם של מוסדותיה הנבחרים; קביעת קו תיחום בין מפלגה ותנועה לבין צבא ומוסדות ממלכתיים קבועים אחרים; קביעת שיטת ממשל דמוקרטית ושיטת בחירות שתמנע פיצול מוגזם ותצמצם סחטנות פוליטית; הקפדה על כך שמוסדות המדינה יפעלו במסגרת הסמכויות הקבועות בחוק ועל-פי רוח החוק; ועיצוב גישה מציאותית ולא דוגמתית במדיניות החוץ והביטחון. העקרונות המשלימים כוללים לא רק את ההכרה המרחיבה באחריותה של המדינה למתן שירותים בסיסיים לאזרח, אלא גם את ההכרה בלגיטימיות של השימוש במוסדות המדינה לחינוך ולקידום יעדים לאומיים משותפים.¹⁰

מותר לקבוע כי לבן-גוריון לא היה יחס מתגונן כלפי המדינה. ניתן להבין זאת על רקע תודעת החסר ההיסטורית מצד אחד, ועל רקע תודעת ההזדמנות והכורח ההיסטוריים מצד שני. במישור העקרוני, עמדה זו חשפה אותו לביקורת, שבחלקה הצביעה על קטלניותה האפשרית של המדינה כמוסד¹¹ ובעיקרה העמידה את מוסדות הקהילייה מול מוסדות המדינה. בן-גוריון עצמו היה מודע לבעיה אם כי אי-אפשר לומר שהיא היוותה שיקול מרכזי בגישתו אל המדינה. הוא הכיר במפורש במהות הדמוקרטית השלילית של מוסד הצבא, אך התקשה למצוא פסול בצה"ל.¹² הוא האמין כי גם הצבא ישקף בסופו של דבר את מחויבותה האידיאולוגית ואת אופיה הדמוקרטי של החברה הישראלית, וביקש לרתום את צה"ל למילוי משימות של שלום – תפקידי חינוך, קליטת עלייה, התיישבות והכשרה חקלאית וחלוצית.

נאמן לשיטתו, בן-גוריון האמין בכוחה הביצועי והחינוכי של המדינה ולא מצא סתירה בין יוזמתם של מוסדותיה לבין מאמציהם של מוסדות חלוציים וולונטריים. אפשר לומר כי מבחינתו, יותר משביקשה הגישה הממלכתית להצר באורח מודע ומכוון את צעדיהם של ארגונים וולונטריים, היא ראתה עצמה נדרשת להגן על ריבונותה של המדינה החדשה מפני הכרסום הבלתי-לגיטימי שנעשה בה על-ידי ארגונים וולונטריים שביקשו להמשיך ולפעול בהתאם למסורת הפוליטית או למסורת הפוליטיזציה המעמיקה של החברה היישובית. ואמנם, ההתנגשות המוקדמת בין התפיסה הממלכתית ובין מבקריה, בעלי הגישה התנועתית, הופיעה בתקופת עיצובה

10. נ' ינאי, 'התפיסה הממלכתית של בן-גוריון', קתדרה, 45 (1987), עמ' 169-190.
11. 'גוטהלף, 'אומה, חברה ומדינה בעולמה הרוחני של תנועת-העבודה', בתוך: א' בולצקי (עורך), עיונים: כבעיות תרבות, חינוך וחברה, ה, תל-אביב 1963, עמ' 55, 61-66; נ' רוטנשטרייך, 'על רמת החיים הציבוריים', מולד, 87 (1955), עמ' 403-408.
12. ד' בן-גוריון, חזון ודרך, ג, עמ' 44-45. שם, א, עמ' 216-217.

של המדינה על רקע המאבק על מעמדם, סמכותם ותפקידיהם של מוסדות יישוביים במסגרת המדינה. הגישה התנועתית לא ביטאה גם היא את הרגישות לזכויות האזרח מול דורסנותה האפשרית של המדינה. היא התעניינה בעיקר - אם לא רק - בשאלת גורלם של ארגונים שהתפתחו בתקופת היישוב ונשאו את מורשתה של תנועת העבודה. משום כך, גם הביקורת התנועתית על התפיסה הממלכתית לא עלתה למעמד של תפיסה עקרונית שלמה של המדינה, אלא נשארה גם היא במעמד של אידיאולוגיה חלקית ותקופתית המתייחסת למאבקים המוקדמים והמאוחרים של המעבר מיישוב למדינה.¹³ בן-גוריון העדיף בבירור, במישור העקרוני והמעשי, את הכלל על פני היחיד. מבחינה זו הוא העביר את נקודת המוצא התנועתית אל מסגרת ההתייחסות של מדינה. הגדרה של זכויות לא היתה עבורו בבחינת ראשית דבר אלא היתה צמודה להגדרה של חובות. בכורת השיקול הקולקטיבי והלאומי הנחתה אותו גם בשאלת הסכסוך הישראלי-ערבי. הוא האמין - ועל-פי עדותו של משה דיין¹⁴ לא אהב לומר זאת בפומבי - כי יש להבחין בין צדק לעם ובין צדק לפרט; בין צדק לטווח קצר ובין צדק לטווח ארוך. צריך לנסות ולמנוע פגיעה בפרט בעת מאבקו של עם על עתידו, וכמובן שצריך לשלם פיצוי לפרט שנפגע, אולם מה שקובע בראייה היסטורית הוא עשיית צדק לעם. כלומר, שוב - בכורת האינטרס הכללי, הלאומי.

ריבונות ואזרחות

לאחר קום המדינה חתר בן-גוריון, במהירות ובהחלטיות, כדרכו, למניעת סתירה אפשרית בין הגדרת ייעודה של הריבונות לבין הגדרת משמעותיותה החוקיות. הוא ניסח את הדוקטרינה האומרת שהמדינה 'סוברנית ואינה כפופה אלא לשלטון עצמה',¹⁵ ושאזרחיה של המדינה הם השותפים היחידים בריבונותה, למרות שהיא נוצרה לא רק למענם אלא למען העם היהודי כולו. בן-גוריון אף הרחיק לכת ותבע להעניק הגדרה מחודשת להסתדרות הציונית מבחינת מעמדה, תפקידיה וחבריה. הוא טען כי ציוני הוא רק מי שעולה או מתכוון לעלות למדינת ישראל. ההסתדרות הציונית חדלה, לכן, להיות בעיניו ציונית בלבד או בכלל, והוא הציע שתתמקד בפעילות בגולה ותהיה פתוחה לכל יהודי ולכל ארגון יהודי המבקש להשתייך אליה.¹⁶

13. ד' הורוביץ ומ' ליסק, מישור למדינה, עמ' 272-286; נ' ינאי, משברים פוליטיים בישראל, ירושלים 1982, עמ' 19-24, 38-50, 63-66.

14. "ינאי (עורך), משה דיין על תהליך השלום ועתידה של ישראל, תל-אביב 1988, עמ' 149.

15. ד' בן-גוריון, יומן המלחמה, ב, תל-אביב 1982, עמ' 656.

16. ד' בן-גוריון, חזון ודרך, ג, עמ' 186-187, 201-202; ראה גם נ' ינאי, משברים פוליטיים בישראל, הערה בעמ' 15. על ההתכתבות בין דוד בן-גוריון ובין יעקב בלאושוטין ראה: Ch.S. Liebman, 'Diaspora Influence on Israel: The Ben-Gurion-Blaustein "Exchange" and its Aftermath', *Jewish Social Studies*, XXXVI (1974), pp. 271-280

לגישתו של בן-גוריון בנושא זה, שזכתה להבלטה רק בהיבט הביקורתי האקטואלי שלה, היתה משמעות חשובה מבחינת הגדרת הריבונות והאזרחות של מדינת ישראל. גם ציוני איננו יכול להפוך לאזרח, על-פי גישה זו, אלא אם כן יעלה למדינת ישראל, ומעמדה של ההסתדרות הציונית במדינת ישראל צריך להיקבע – כפי שאמנם נקבע – בחוק ובהסכם חתום, המאפשר לה לבצע פעולות בתחומה של המדינה.

עמדתו של בן-גוריון בשאלת הריבונות והאזרחות באה גם לידי ביטוי ביחסו למנהיגים ציונים עתירי זכויות במאבק להקמת מדינה יהודית. ב-1951 הוא שלל את זכותם של אבא הלל סילוור ועמנואל ניומן להתערב באורח ישיר במאבקי הבחירות בישראל. זכות זו היתה שמורה, לגישתו, לאזרחי המדינה בלבד. הוא הציב בפני אישים אלה אתגר אישי ויצא נשכר מכך פוליטית. יש כאלה הסבורים שבן-גוריון הרתיע מנהיגים אלה ואחרים מלעלות לארץ, ויש הסבורים שעמדתו חייבה מנהיגים אלה להחליט על עתידם לאחר ייסוד המדינה, והם עצמם נרתעו מן העלייה ארצה. בכל מקרה, עמדתו של בן-גוריון סייעה ליישוב הסתירה האפשרית שבין הגדרת ריבונותה של המדינה לבין הגדרת קשריה עם העם היהודי.

מן העבר השני, התעוררה בעיה אחרת בסוגיית האזרחות – בעיית התושבים הערבים שנותרו בגבולות המדינה בסוף מלחמת העצמאות ואלה שסופחו אליה בגין הסכם שביתת-הנשק עם ירדן ב-1949. לתושבים אלה ניתנה אזרחות מלאה למרות שהיו תחת ממשל צבאי. בכך נקבעה הלכה האומרת שהזכות של תושבי הארץ לאזרחות היא כללית, אך ניתן להגבילה מטעמי ביטחון. בן-גוריון חש בנוח עם הלכה זו והוא דבק בהתנגדותו העיקשת לביטול הממשל הצבאי גם לאחר שפרש מתפקידו כראש ממשלה ב-1963.¹⁷ הממשל הצבאי בוטל סופית בידי ממשלת אשכול רק ב-1966.

היש צורך במגילת זכויות אזרח?

שאלת הצורך במגילת זכויות האזרח עלתה במסגרת הדיון בשאלת החוקה בדיוני הכנסת הראשונה. בן-גוריון התנגד לחקיקת חוקה בכלל,¹⁸ ובסיום הדיון תמך בהצעת הסיכום שהגיש חבר-הכנסת יזהר הררי מן המפלגה הפרוגרסיבית, הצעה שביטאה את עמדת המפלגות הלא-דתיות בקואליציה הממשלתית. הררי הציע לאמץ את המחויבות – הנמצאת במגילת העצמאות – לחקיקת חוקה, אולם לבנות אותה פרקים פרקים, באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסוד בפני עצמו, וכל הפרקים יאוגדו בבוא העת לחוקת המדינה. הכנסת קבעה בהחלטתה זו רק הליך של חקיקת חוקה מבלי לקבוע

17. ראה דברי בן-גוריון בכנסת, ב-20 בפברואר 1963, בדיון על הצעת חוק של ח"כ משה כרמל (אחדות-העבודה-פועלי-ציון) לביטול הממשל הצבאי. דברי הכנסת, 36 (20 בפברואר 1963), עמ' 1218.

18. ג' ינאי, 'המעבר למדינת ישראל ללא חוקה', בתוך: ורדה פילובסקי (עורכת), המעבר מיישוב למדינה, 1947-1949: רציפות ותמורות, חיפה 1990, עמ' 25-29; ד' בן-גוריון, חזון ודרך, ב, תל-אביב 1951, עמ' 135-157.

את נושאי החקיקה או תאריך יעד להשלמתה, ומבלי לקבוע מראש שריון או מעמד חוקתי מיוחד לחוקי היסוד.

בן-גוריון סבר כי על מנת להבטיח את זכויות האזרח יש צורך בשניים, ובשני אלה בלבד: שלטון החוק ושלטון הדמוקרטיה. שלטון החוק מבטיח את עצם קיומה של המדינה ואת קיומה של הדמוקרטיה, ואילו הדמוקרטיה מבטיחה כי חוקיה של המדינה ומוסדותיה יכבדו את זכויות האזרח ולא יכוונו נגדם. חוקה ומגילת זכויות האזרח היו דרושים, לדעתו, רק בעבר ובהקשר היסטורי אחר וזר לנו. היה צורך בחוקה במאה השמונה-עשרה, שעמדה כולה בסימן של שלטון עריצים. אולם משעה שהובטח המשטר הדמוקרטי – אין בה צורך עוד. יתרה מזו, חוקה כתובה מגבילה את חופש החקיקה של החברה הדמוקרטית. היא מעניקה זכות וסמכות של חקיקה ייחודית לראשונים ולמייסדים ומגבילה את זכותם וסמכותם של ממשיכים בכל דור ודור, בניגוד לנוהג המשפטי, שבו התקדים האחרון חשוב יותר. חוקה גם מאפשרת לרשות השיפוטית, שאיננה ייצוגית ואיננה נבחרת אלא ממונה, לעסוק בפירוש החוקה בדרך העלולה להוביל לפסיקה בעלת משמעות של חקיקה. בנאומו בוויכוח בכנסת בשאלת החוקה אמר בן-גוריון כי גם האמריקנים לא תמיד קיבלו באהבה כאשר בית המשפט העליון פסל חוק של הקונגרס בקביעה שהוא מנוגד לחוקה. 'היקבל הציבור דבר כזה אצלנו?' – הוא שאל בוויכוח – 'האם לא יביא דבר כזה בתוכנו לזלזול חריף בכבוד השופטים?'¹⁹

לטענת בן-גוריון הובטחו במדינת ישראל זכויות האזרח מיד לאחר ייסודה, באמצעות ההסכמה הכללית על מערכת של עקרונות שנוסחה במגילת העצמאות ובאמצעות חוק המעבר, שכונן את שלטון החוק ואת מוסדות השלטון הדמוקרטי במדינה. בן-גוריון כינה חוק זה 'חוקת המעבר' כדי שאפשר יהיה לטעון למילוי ההתחייבות המצוינת במגילת העצמאות לחקיקת חוקה. מכאן, שלא היה צורך בחקיקת חוקה. שלטון החוק ומוסדות המשטר הדמוקרטי כבר נוסדו בלעדית, וזכויות האזרח כבר הובטחו במדינת ישראל בלי שתוטל מגבלה על סמכות החקיקה העתידית של הנציגים הנבחרים של העם.

בעוד שבן-גוריון חשב שאין צורך בחוקה כדי להבטיח את זכויות האזרח, הוא סבר שכדי להבטיח את קיום המדינה והדמוקרטיה על החוק להתיר למדינה לשלול את חירותו של כל אדם ואזרח המציב איום לאחד מהם או לשניהם. הוא הסתמך בטיעון זה גם על החוק הבריטי, שהתיר לשים במאסר בזמן מלחמה אפילו חבר פרלמנט, קפטן רמזי, על-פי פקודת שר הפנים בלבד, שהוצאה בתוקף חוק לשעת חירום בלי לתת כל נימוק מוגדר לכך.²⁰ בן-גוריון האמין כי חוק שכזה אינו מהווה סכנה לחירות האזרח אם הפעלתו תלויה בנציגי העם הנבחרים בבחירה חופשית. כלומר, יש לצייד את המשטר הדמוקרטי בסמכות משפטית להגן על עצמו, ואילו הערובה נגד שימוש לרעה בסמכות זו נמצאת בעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי. הנחה סיבובית זו

19. שם, עמ' 152.

20. שם, עמ' 153.

ביטאה גם היא את העדיפות שהעניק בן-גוריון לאינטרס הכללי ברוח המסורת התנועתית, ואת אמונתו הבלתי-מסויגת בבטחונות המצויים במשטר הדמוקרטי כשהוא מיושם כהלכה, ובתרבות הדמוקרטיה כשהיא הופכת לנחלת הציבור. כל מה שעלינו לעשות, לפי הנחה סוחפת זו, הוא לדאוג לתקינות המשטר הדמוקרטי ולהגן עליו, וכל השאר יבוא על תיקונו מאליו.

נושא היחסים בין המדינה לדת העמיד את בן-גוריון בפני דילמה אחרת, וגם כאן הוא שם את מבטחו בעליונות החוק ובריבונות הכנסת. אין צורך להוסיף כי לסוגיה זו היו וישנן השלכות מרובות על זכויות האזרח - אפשרות האינטגרציה של האוכלוסייה הדתית מצד אחד, וזכויות האזרחים הלא-דתיים לקיים את אורח חייהם החילוני מצד שני. בן-גוריון תמך בפשרה חוקתית ומוסדית בנושאים אלה - פשרה שהתבססה על תקדימי העבר ועל הצרכים הפוליטיים של תקופתו ומפלגתו. הוא נענה בהיסוס, ולעתים רק לאחר מאבק מסוים עם המפלגות הדתיות, לצורכי האינטגרציה של האוכלוסייה הדתית בחברה הישראלית, באמצעות הכרה בסמכות בתי הדין הדתיים בענייני אישות, שחרור בחורי ישיבה משירות צבאי, הכשרת מטבחים בצה"ל, חוק שעות עבודה ומנוחה, סקטור דתי בחינוך הממלכתי, ותמיכה במוסדות דתיים. אולם, הוא נאבק יותר מכל ראש ממשלה אחר על שמירת בכורת המדינה מול מוסדות דתיים. מעניין במיוחד ההסבר שהוא מציע לשאלת מקור הסמכות של הרבנים וכפיפותם לסמכות המדינה. הוא אומר ב-1948, בתקופת העיצוב הראשונה של הפשרה:

'המדינה' הבטיחה חופש הדת והמצפון - לא רק לאיש הדתי, כי אם לכל אזרח ואזרח. אבל הסמכות שישנה היום למשרד-הרבנות אינה נובעת מה'שולחן ערוך' אלא מחוקי המאנדט, שמועצת-המדינה הזמנית נתנה להם תוקף חוקי במדינת-ישראל. ... לפי שעה נתנו תוקף לכל החוקים התורכיים וחוקי המאנדט, שלא נשתנו במפורש במדינת-ישראל, ובתוכם גם לחוק המעניק למשרד-הרבנות סמכות ידועה. וכל זמן שהרב פועל בכוח הכנסת - הכנסת תגיד לו איך עליו לפעול.²¹

בן-גוריון מזכיר בדבריו את הכנסת, וצריך להוסיף לכך, כמובן, את בתי המשפט. העדר ההפרדה השלמה בין דת ומדינה העניקה אמנם למוסד הרבנות סמכות של חוק בתחום מסוים, אך היא גם הכפיפה אותו לסמכות מוסדות המדינה. הביטוי החשוב ביותר של כפיפות מוסדית זו הוא בדרך בחירת הרבנים עצמם. מצב זה יצר מעורבות דו-צדדית עם השלכות מצטברות לגבי מעמדם של מוסדות דתיים, ובן-גוריון היה אחד המנהיגים הראשונים שעמדו על כך.

אזרח וחלוץ, זכויות וחובות

אפשר למצוא אצל בן-גוריון שלוש רמות של התייחסות נורמטיבית למשמעותיותה

21. שם, ג, עמ' 170.

מושג האזרחות בתפיסתו של דוד בן-גוריון

ותכניה של האזרחות. קודם כל, הרמה הפורמלית הנתונה, שאיננה מתבטלת גם במסגרת ממשל צבאי, והיא גם בבחינת תנאי הכרחי לאפשרות של פעילות פוליטית בארץ של מנהיגים ציונים; הרמה השנייה, שניתן להגדירה כ'אזרחות טובה', היא – בניסוחו של בן-גוריון – אזרחות 'במובן הנעלה של מלה זו, אזרח המושרש במולדת, בעבר האומה, בתרבותה ובלשונה, במאמצי יצירתה ובחזון עתידה'.²² תיאור האזרח הטוב משקף את גישתו האינטגרטיבית של בן-גוריון לקיבוץ גלויות, שמאוחר יותר היתה נושא לביקורת של יוצאי ארצות ערב ואחרים. גישתו של בן-גוריון דחתה את שמירת המפריד מבחינה תרבותית וקהילתית ושאפה למעבר מזורז – מכאיב ככל שיהיה – ליצירת הוויה פוליטית ותרבותית של עם אחד דרך כור ההיתוך של מדינת ישראל ומוסדותיה, במיוחד בית הספר והצבא; עם אחד המתפרק באורח מודע ובמאמץ מכון מסייגי הגלות ומחותם של פיצול ופירוד.

הרמה השלישית והעליונה של אזרחות היא של החלוץ. החלוץ איננו רק אזרח טוב, אלא מי שמעמיד את עצמו מרצון לשירות הכלל. הוא איננו רק תובע זכויות אלא מקבל על עצמו עול נוסף של חובות.

בן-גוריון הרבה להשתמש במושג החלוציות, אולם ספק רב אם הוא הציע הגדרה מלאה ותקפה של מושג זה. הקושי שהוא נתקל בו נבע מאמונתו כי אפשר וצריך ליישב את הסתירה בין המהות ההתנדבותית של החלוציות לבין המהות הסמכותית של המדינה. הוא ביקש לעשות זאת על-ידי הכפפת תכניה של החלוציות להגדרת יעדיה של המדינה. אולם, ככל שהוא האדיר את מושג החלוץ – כך הוא הרחיב ורופף את הגדרתו, מה שגרם למתיחות ומחלוקת בינו לבין התנועה הקיבוצית. הקיבוץ ביקש לשמור על בכורתו היישובית – או אפילו בלעדיותו – בהגדרת החלוציות, ואילו בן-גוריון ביקש לשנותה ולהרחיבה.

מבחינת בן-גוריון, חלוץ היה כל מי שהשתתף בהתנדבות בהגשמת יעדיה החלוציים של המדינה, כלומר, במילוי המשימות שיבטיחו את עתידה. הדגש על אופיין ומבחנן החלוצי של המשימות גרם לריכוך מבחן ההתנדבות של תפיסת החלוציות. אפשר היה לזכות, על-פי תפיסה זו, בכתר של חלוציות גם תוך כדי שירות אשר נושא חותם מסוים של התנדבות בשירות המדינה, ולא צריך היה להיות חבר קיבוץ כדי לזכות בו. החיבור בין תנועה למדינה בהגשמת החלוציות נראה לבן-גוריון מהותי ולא רק הזדמנותי, משום שהוא תפס את המדינה היהודית החדשה, מבחינת יעדיה, כגוף ערכי ולא רק כמסגרת של כפייה, למרות שהוא הדגיש כי המדינה היא תנאי לגאולה ולא הגאולה בעצמה. רק התנועה, במיוחד המפלגה, יכולה לפתח את החזון החלוצי ולחנך להגשמתו, בין השאר על-ידי מופת אישי וקבוצתי. אולם, רק המדינה יכולה להציע מסגרת אוניוורסלית להגשמתה. הדוגמה המובהקת לחיבור חיובי כזה, על-פי תפיסתו, היא חוק שירות חובה, 1949.²³

22. שם, א, תל-אביב 1951, עמ' 217.

23. שם, עמ' 218-219.

עם זאת, אין זה מקרה שהנח"ל, שהוקם לצורך ביצוע החוק, היה למעשה הניסיון היחיד של בן-גוריון להשתמש במדינה במוצהר להגשמת יעדים חלוציים התיישבותיים. בכל שאר התחומים היה רק ניסיון עמום להעניק למעשי המדינה ולשליחיה בתחומי החינוך, הביטחון וקליטת העלייה משמעות חלוצית וערכית. מאוחר יותר, כאשר בן-גוריון יזם ב-1954 הקמת תנועה חלוצית התיישבותית חדשה, שירות חלוצי לישראל (שח"ל), הוא עשה זאת במסגרת המפלגה (מפא"י) ולא המדינה; וכאשר היה צורך לחזק את מושבי העולים הוא עודד את הקמת תנועת בני המושבים.

מעניינת ההבחנה שערך בן-גוריון בין גוף מעין-ממלכתי לבין גוף תנועתי, כאשר הוא דן בתפקידי ההסתדרות והמפלגה לאחר הקמת מפא"י ב-1930. ההסתדרות, לפי ההגדרה שהציע אז, היא גוף של 'תובעים', ואילו המפלגה היא גוף של 'נתבעים'.²⁴ בהבחנה זו בן-גוריון רצה להציע היגיון של קיום עבור שני מוסדות נפרדים אלה לאחר שמפא"י הפכה למעשה, בתוקף משקלה הייצוגי, למפלגת ההסתדרות. אולם, הוא גם רצה להצביע בכך על ההבחנה המשלימה בין זכויות לחובות, ועל הצורך לחבר את התביעה של היחיד מן הכלל עם התביעה של הכלל מן היחיד. 'המשימות הגדולות והקשות שהטילה ההיסטוריה על דור מקימי המדינה, בונה ומגינה' - הוא אמר בדיון על החוקה בכנסת, בפברואר 1950 - 'לא יתכנו בלי מגילת-חובות שנטיל על עצמנו ברצוננו הטוב, מתוך הכרת יעודנו החלוצי למשך תקופה לא-קצרה'.²⁵ זוהי תמצית החיבור הבן-גוריוני של מושג האזרח עם מושג החלוץ.

פריקלס האתונאי סבר כי מי שאינו נוטל חלק בענייני מדינה הוא אזרח שאין חפץ בו.²⁶ בן-גוריון הרחיק לכת וסבר שאזרח צריך להיות גם חלוץ. כלומר, הוא צריך להעמיד את עצמו לרשות המשימות החשובות של המדינה מעל ומעבר לתביעות החוק.

יסוד מהפכני ויסוד חוקתי

ביחסו של בן-גוריון למדינה ולאזרחות ניתן לזהות יסוד פוליטי-מהפכני ויסוד חוקתי ומקיים גם יחד. בתקופת משברי המעבר מיישוב למדינה והמאבק על עיצובה אפשר למצוא ביטוי מובהק לשניהם. היסוד המהפכני בגישתו של בן-גוריון בא לידי ביטוי הן בתפיסת הסמכות, הן ביחס לחוק ולחוקה והן בתכנית הפעולה או הרפורמה הממלכתית - יעדיה ומקורותיה. הוא לא חשש לעשות שימוש החלטי ותקדימי בסמכות שהופקדה בידו כראש הממשלה הזמנית בתקופת המעבר, והוא דחה את החוקה בשל המגבלות שהיא איימה להטיל על מעמד הכנסת ועל מעמד ראש הממשלה (ראה הצעת החוקה של יהודה פנחס כהן, שוועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית

24. ד' בן-גוריון, הפועל העברי והסתדרותו, תל-אביב 1964, עמ' 171.

25. ד' בן-גוריון, חזון ודרך, ב, עמ' 153.

26. תוקידידס, תולדות מלחמת פילופוניס, ירושלים 1959, עמ' 91.

אימצה כטיוטה רשמית). אולם, גישתו המהפכנית של בן-גוריון באה לידי ביטוי בעיקר בשני דברים: האחד, נחישותו לייסד במהירות ובקצב מהפכני לא רק את המערכת המוסדית של המדינה החדשה, אלא גם את תחילתה של מסורת ממלכתית המנותקת מהסדרים ומכללי התנהגות יישוביים והמבקשת לשים קץ לפיצול ולשמרנות. השני, יוזמתו של בן-גוריון לשינויים מוסדיים שיצרו קו תיחום חדש בין המדינה למפלגה בתחומי הצבא (פירוק מטה הפלמ"ח), החינוך (ייסוד החינוך הממלכתי), התעסוקה (הקמת שירות התעסוקה) ושירות המדינה (קביעת עקרון הדה-פוליטיזציה של הגיוס לשירות המדינה).

שינוי שיטת הבחירות (החלפת השיטה היחסית באזורית) אמור היה להשלים את הרפורמה הממלכתית,²⁷ אולם בן-גוריון לא הצליח להשיגו משום שהרוב בכנסת התאגד מולו בעניין זה ואף שריין את סעיף הבחירות בחוק יסוד הכנסת (1958), כדי להקשות עליו לשנות את החוק בעתיד. אפשר שגם סירובו של בן-גוריון להתפשר על שינוי חלקי של החוק (הציונים הכלליים היו בעד שיטת בחירות מעורבת) תרם להמשך קיומה של השיטה היחסית. הרפורמה בשיטת הבחירות צריכה היתה בראש ובראשונה לצמצם את הפיצול המפלגתי ולייצב את הממשל הדמוקרטי; אולם, היא צריכה היתה גם ליצור יחס חדש, ענייני וישיר בין האזרחים לבין נציגיהם בכנסת. עניין זה הועלה בידי בן-גוריון, אך הוא לא עמד במרכז התייחסותו לשינוי השיטה.

היסוד המהפכני בגישתו של בן-גוריון התחבר בסופו של דבר אל היסוד החוקתי שבה, משום שהוא הוליך אליו הן בהקמת מוסדות ובאימוץ הסדרים ממלכתיים חדשים, והן בייזום הרפורמה בשיטת הממשל. ככל שחלף הזמן, נחלש היסוד המהפכני במנהיגותו של בן-גוריון; הוא התחדש, מבחינת התנהגותו, רק לאחר שפרש מראשות הממשלה ב-1963, וגם אז ניתן להגדיר את מאבקו כחוקתי ואישי יותר מאשר מהפכני. בפרשת לבון, בן-גוריון מחה נגד הפרה בוטה של הפרדת הרשויות ונגד סממנים של משפט פוליטי, שהיתה להם גם נגיעה לשאלת זכויות האזרח. הוא התנגד למתן זיכוי הצהרתי ללא חקירה משפטית לצד אחד בסכסוך בין שניים (שר הביטחון ו'הקצין הבכיר') בשאלת האחריות ל'עסק הביש', והוא תבע לחקור את דרכי עבודתה של 'ועדת השבעה', שנכנעה לתביעה פוליטית וציבורית לעשות זאת. בן-גוריון טען כי הוועדה הממשלתית חרגה מסמכותה ועיוותה דין בכך שלא שמרה על כללים תקינים של חקירה ופסיקה.²⁸ ביקורתו בעניין זה זכתה בסופו של דבר לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה, מ' בן זאב, ב-1964, אם כי לא היה בכך די כדי לשים קץ למאבקו הפוליטי בפרשה זו.

ביקורתו התקיפה של בן-גוריון על ועדת השבעה גם תרמה, מאוחר יותר, לחקיקת חוק ועדות החקירה (תשכ"ט), שסייע למדינת ישראל לנהל את משבריה בעתיד. צריך לציין כי למרות טענתו החוקתית של בן-גוריון בפרשת לבון, הוא לא אימץ במאבקו

27. ד' בן-גוריון, מערכת סיני, תל-אביב 1959, עמ' 181-192.
28. ד' בן-גוריון, דברים כהויתם, תל-אביב 1965, עמ' 119-128.

תביעה לחקיקת חוקה. מצע רפ"י (1965), שהוא הקים במחאה על דחיית תביעתו בנושא 'הפרשה', כלל גם הוא רק את התביעה לכיבוד הפרדת הרשויות. מותר להסיק כי השאלה המשטרית הכללית - ולא שאלת זכויות האזרח - עמדה במרכז מאבקו של בן-גוריון בפרשת לבון, וכי הוא האמין שבסופו של דבר ניתן לתקן את המעוות באמצעות מאבק פוליטי-דמוקרטי יותר מאשר באמצעות חוקה.