

מחקרים

אידאולוגיה

המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל

אריה נאור

מבוא

הצורך בחוקה למדינת היהודים לכשתקום היה ברור לזאב ז'בוטינסקי מאליו. הוא לא כתב מאומה על עצם הצורך בחוקה, אולם עסק כמה וכמה פעמים בתכניה. לדיוניו אלו היו שני רבדים – הנחות היסוד האידאולוגיות של השיטה המשפטית שביקש לכוון, והגדרות מפורטות של מוסדות השלטון וחלוקת הסמכויות ביניהן. מחקרו החלוצי של יוסף גורני¹ עוסק ברובד העליון, מזווית הראייה של המחשבה הפדרלית הציונית. הוא מציב את המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי בהקשרו הפדרטיבי, כרעיון שהנחה את מנהיג הציונות הרוויזיוניסטית לפחות מאז שנת 1918 ועד מותו בשנת 1940, ותכליתו 'הסדר היחסים בין יהודים לערבים בארץ-ישראל'.² אכן, כל אימת שהעלה ז'בוטינסקי את רעיונותיו הפדרטיביים על הכתב היתה לכך תכלית מדינית מובהקת. רעיונות אלה לא הובעו במצע המפלגה הרוויזיוניסטית או בתכנית החינוך של תנועת הנוער בית"ר, לא נדונו בכינוסים מפלגתיים ולא הועלו בעת הפולמוס על חלוקת הארץ במחצית השנייה של שנות השלושים. מכאן מתבקשת השאלה אם שיקף המתווה החוקתי ששרטט ז'בוטינסקי למדינה העברית את הממד הפונדמנטלי של האידאולוגיה הרוויזיוניסטית או שמא היתה תכליתו אינסטרומנטלית בלבד.³ כדי לבדוק את משמעות המתווה החוקתי בהקשרו האידאולוגי הכולל יש טעם לבחון מחדש את המארג הרעיוני כולו; מהם 'ערכי היסוד ועקרונות היסוד של השיטה'⁴? האם שיקף המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי את 'המוסריות הפנימית' של שיטתו⁵? האם הנחות היסוד היו ריספרודנטליות שלו מעמידות שיטה, שלאורה ניתן לבדוק הן את הנחות היסוד הפרטיקולריות הן את 'ישומן במתווה החוקתי? האם יש במתווה החוקתי שלפנינו הרמוניה נורמטיבית, או

1. י' גורני, מדיניות ודמיון: תכניות פדרליות במחשבה המדינית הציונית 1917-1948, ירושלים 1993.

2. שם, עמ' 13.

3. על הבחנה זו ראו: M. Seliger, *Ideology and Politics*, London 1977.

4. א' ברק, פרשנות במשפט, ג: פרשנות חוקתית, ירושלים 1994, עמ' 69.

5. L. L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven 1969.

דיסהרמוניה? בשאלות אלו נעסוק במאמר זה, נדון בשני הרבדים של מחשבת ז'בוטינסקי ונבדוק באיזו מידה מבטא הרובד העליון את יסודות מחשבתו.

פרק א: הנחות היסוד הכלליות של השיטה

1. מושג המדינה ומושג הריבונות

בהשקפת ז'בוטינסקי מושג המדינה הוא יחסי; למדינה, כמוסד, צפה ז'בוטינסקי שינויים דרמטיים בשל התמורות בהווה המדינית, הפנימית והחיצונית כאחת – קבלת עקרון ההגדרה העצמית בתוך המדינות וכינון חבר הלאומים. התפתחותה של תודעה לאומית פרטיקולרית בקרב קבוצות אתניות שונות היא המחוללת את התמורה הפנימית, ובסופה, העריך, יהיו כל המדינות רב-לאומיות⁷ וביזור סמכויות השלטון המרכזי יתבקש מאליו. התמורה החיצונית תתחולל עם התחזקותה של קהיליית העמים – 'comitas gentium' כתב הוא בלטינית – על חשבון ריבונותן של מדינות. חבר הלאומים יחזיק או בסמכות להתערב בענייניהן של מדינות ריבונות. משום כך ריבונות המדינות עתידה להצטמצם וסמכות הקהילייה הבין-לאומית עתידה להתרחב דווקא. ברמה המושגית משמעות התהליך שזיהה היא יחסיות הריבונות, שבעבר נתפסה כעניין מוחלט: 'עניין זה של שלטון עצמי, של ריבונות, עניין גמיש הוא'.⁸

תפיסה זו של ריבונות גמישה מאפיינת את הגותו מאז השתתף בשנת 1906 בניסוח 'תכנית הלסינגפורס' לממשל עצמי של מיעוטים לאומיים ברוסיה הצארית. כדי להבטיח ארגון לאומי של יהודי רוסיה והכרה בלאומיות היהודית תבעו משתתפי הכינוס, ראשית כול, שיווי זכויות ליהודי רוסיה. המתכנסים בהלסינגפורס, בירת פינלנד, ביקשו להבטיח בדרך זו תשתית נורמטיבית שתאפשר את צמיחת הציונות ברוסיה, ואגב כך גיבשו עמדה עקרונית בדבר זכות המיעוט הלאומי לממשל עצמי במסגרת המדינה, כלומר צמצום הריבונות הממלכתית. כל ימיו דבק ז'בוטינסקי בעקרונותיה של תכנית זו.⁹ על עיקרון זה חזר בעבודת התזה לתואר מוסמך האוניברסיטה של ירוסלאבל (1912). הוא הבחין בין זכויות לאומיות אזרחיות, הנוגעות לתחום פעולתו של הממשל המרכזי ומבטאות את יחסי האזרחות בתוך המדינה, ובין זכויות לאומיות אוטונומיות, הנוגעות לתחום פעולתו של הגוף האוטונומי האמור לבטא את הייחוד האתני של כל עם ועם בתוך המדינה. דוגמה לזכות מהסוג הראשון

6. א' ברק, פרשנות במשפט, א: תורת הפרשנות הכללית, ירושלים 1992, עמ' 537.

7. מ' בלע, עולמו של ז'בוטינסקי: מבחר דבריו ועיקרי תורתו, תל-אביב 1972, 'וועדן פוסטע דיבורים', עמ' 38.

8. ז'בוטינסקי, נאומים, ב, ירושלים תשי"ח, עמ' 117.

9. ז'בוטינסקי, כתבים: אבטוביגורפיה, ירושלים תש"ו, עמ' 62-63, 70-71; הנ"ל, 'שפת ההשכלה', כתבים נבחרים: גולה והתבוללות, עמ' 316-317; על מכתב מקדונלד ועל מטרת הציונות, הנ"ל, נאומים, ב, עמ' 121-122; 'סך הכל דלע"ע', המשקיף, 5.3.1940.

הוא ההגדרה העצמית. דוגמה לזכות מהסוג השני היא הזכות לשימוש בשפה הלאומית, אף שאין זו השפה הממלכתית הרשמית.¹⁰ תפיסתו העקרונית היתה שיש להעביר תחומי סמכות רבים ככל האפשר מהשלטון המרכזי לגופים האוטונומיים של המיעוטים הלאומיים, בשם עקרון ההגדרה העצמית:

זכויותיו האוטונומיות של קיבוץ שהוא בבחינת מיעוט לאומי, מן הדין שיהיו בנויות באופן כזה, שחלק גדול ככל האפשר מן הצדדים הלאומיים הספציפיים בהווייתו יהא מופקע מתחום סמכותה של הרשות הטריטוריאלית (הממלכתית והמקומית) ונמסר בידי האורגנים הלאומיים המיוחדים. הדבר נובע מעצם מושגו של עם, כקיבוץ השואף מטבעו 'לחיות על-פי דרכו', לנהל את ענייניו ולהחליט בהם בהתאם לטעמו שמתבע ברייתו, להרגליו ולנטייותיו, ובקיצור - 'להיות מגדיר את עצמו'. כל שאינו מכיר בשאיפתו הטבעית הזאת של עם כמוהו כמי שאינו מכיר בעם גופו.¹¹

המצב הרצוי הוא שאותם 'אורגנים לאומיים מיוחדים' יהיו בעלי סמכויות רחבות - 'מלוא ספירת החיים, מלוא ההווה האזרחית, של חברי האיגוד הלאומי'.¹² זה מצבם של עמי הרוב באותן מדינות שבהן האוטונומיה הלאומית והאוטונומיה הטריטוריאלית חופפות זו את זו. אולם עמי המיעוטים אינם יכולים להגיע לכלל הגדרה עצמית מלאה מעין זו. מכאן שביזור סמכויות השלטון המרכזי על יסוד אתני הוא הדין הרצוי לשיטת ז'בוטינסקי. הוא קובל על שהדין הרצוי עדיין לא נעשה לדין המצוי בכל מקום, ויש גם מדינות רבות-לאומים שעדיין לא השכילו 'למסור את הפונקציות הלאומיות הספציפיות ביד האורגנים הלאומיים המיוחדים'.¹³ האוטונומיה שמקבלים מיעוטים לאומיים אינה טריטוריאלית (לחבל ארץ מסוים), אלא לאומית (למשתייכים לקבוצה לאומית מסוימת). בביזור סמכויותיו של השלטון המרכזי הוא רואה את מימוש ההגדרה העצמית. כוחה של זכות זו יפה ביחסים הבין-לאומיים אך גם ביחסים הפנימיים במדינה. לפיכך ההגדרה העצמית הלאומית ממילא מבטאת וממשת גם ההגדרה העצמית האינדיבידואלית, ומכאן אופייה הפרסונלי של האוטונומיה של המיעוט הלאומי, ברוח האוסטרו-מרקסיוס. יתר על כן, היסוד האינדיבידואלי שמקפלת בתוכה ההגדרה העצמית הלאומית מאפשר מעבר מהשתייכות לאומית אחת לאחרת. בשם קרל רנר (בלי מראה מקום) הוא מציג נוסחה לשינוי השתייכות לאומית: זו הכרעה מצפונית ולפיכך היא ענייניו של הפרט ונתונה להגדרתו העצמית החופשית.¹⁴ ז'בוטינסקי קיבל את מבחנו הסובייקטיבי של רנר והוסיף עליו מבחן אובייקטיבי - הסכמה של אחת העדות הלאומיות המאורגנות, זו שממנה יצא או זו שאליה הצטרף. את הצורך בהסכמה הוא מנמק בהשיבות הפוליטית הנודעת להשתייכות הלאומית במדינות מסוימות.

10. ז'בוטינסקי, 'ממשל עצמי של מיעוט לאומי', כתבים: אמה וחברה, ירושלים תשי"ט, עמ' 26.

11. שם, עמ' 27.

12. שם, עמ' 46.

13. שם, עמ' 27.

14. שם, עמ' 39.

לא רק בתזה האוניברסיטאית שלו הושפע ז'בוטינסקי מהאוסטרו-מרקסיזם. בנאומו בקונגרס הציוני השבעה עשר (1931) סיפר למאזיניו כי 'אנו, יהודי מזרח אירופה, גדלנו עם תורותיהם של רנר ובאואר' ולפיכך 'לא שגינו בערוב-מושגים המקובל באנגליה ובצרפת, שלפיו הלאומיות קשורה [...] לאזרחות'.¹⁵ הדיכוטומיה שהציג בין שני סוגי הלאומיות עולה בקנה אחד עם המיון המקובל בחקר הלאומיות – לאומיות 'אזרחית' במערב אירופה ולאומיות אתנית במזרח אירופה ובדרומה.¹⁶ אולם ברוח המורשת האוסטרו-מרקסיסטית הדגיש ז'בוטינסקי דווקא את הממד הסובייקטיבי של הלאומיות האתנית – הפרט המגדיר ומממש את עצמו באמצעות הקבוצה שאליה הוא משתייך מכוח הכרעתו החופשית. בזה שונה שיטתו של ז'בוטינסקי מן המקובל בתאוריות אתניות של לאומיות, המציבות תשתית אובייקטיבית להשתייכות הלאומית. ההכרעה החופשית של הפרט מתאימה במהותה דווקא ללאומיות האזרחית המוגדרת באמצעים קונסטרוציוניים, ולא דווקא ללאומיות האתנית המוגדרת על ידי העבר הלאומי, הגאוגרפיה או הלשון.

עוד יש לציין שההגות החברתית והמיסוד הפוליטי של האוסטרו-מרקסיזם השפיעו על ז'בוטינסקי גם בתחום החברתי ובפיתוח ההשקפה המטילה על המדינה חובה לספק לכל אזרח המישה שירותים יסודיים – מזון, מעון, מלבוש, מרפא ומורה. הוא מעיד על עצמו שמקור הרעיון הוא כפול: התנ"ך וכתביו של פופר לינקיאוס.¹⁷ גם את כתבי מרקס החשיב ז'בוטינסקי. הוא ראה בהם 'גאונות פילוסופית אמיתית' וסבר שהמתודה הדיאלקטית של מרקס נכונה ומועילה, ואף הגדיר 'פסיכו-מרקסיזם' או 'מטריאליזם פסיכו-היסטורי' את ההשקפה שהוא עצמו החל לפתח בענייני כלכלה וחברה.¹⁸

על רקע יחסיות הריבונות וביזור סמכויות השלטון המרכזי ז'בוטינסקי לכלל תפיסה יחסית של מושג המדינה. 'ספרד היא מדינה וקנטקי היא מדינה', כתב עוד ב-1925,¹⁹ ובעדותו לפני ועדת פיל אמר: 'צרפת היא מדינה וקנטקי היא מדינה וְאִלֹס הדרומית החדשה היא מדינה'.²⁰ ההבדל בין מדינות אלו הוא כמותי, ועניינו מידת העצמאות: 'מינימום חיוני של מעמד מדינה הוא מידת מה הכרחית של שלטון עצמי בעניינים פנימיים'. הוא הדגיש את עצמאות המדינה כלפי פנים משום שהאמין שההיסטוריה מוליכה לקראת צמצום ריבונות המדינה כלפי חוץ: ב-1905 הביע ביטחון שהעתיד יביא עמו התקרבות הדוקה בין המדינות, עד כדי ביטול המכס והיעלמות המלחמה.²¹ בשנת 1925 הביע תקווה שבתוך 25 שנה יהיו

15. 'על מכתב מקדונלד', נאומים, ב, עמ' 121.
16. את המיון הציע לראשונה קוהן. ראו: H. Kohn, *The Idea of Nationalism*, 2nd edition, New York 1967. הספרות על נושא זה רחבה מאוד. ראו לדוגמה A. D. Smith, *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford 1986; *Ibid*, *Theories of Nationalism*, London, 1983.
17. ז'בוטינסקי, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', כתבים: אמה וחברה, עמ' 188-190.
18. שם, 'מבוא לתורת המשק (א)', עמ' 196.
19. ז'בוטינסקי, איגרות, ד, 'ירושלים תשנ"ח', עמ' 226.
20. הנ"ל, 'מלאו הבטחתכם או הסתלקו מן המנדט', נאומים, ב, עמ' 223.
21. הנ"ל, 'מבקרי הציונות', כתבים ציוניים ראשונים, עמ' 38.

אפילו המעצמות הגדולות במעמד של קנטקי מבחינת הזכות לצאת למלחמה, 'אם חבר הלאומים יתפתח כראוי'.²² ב-1929 אפיינ את המלחמה - כל מלחמה - במילים 'אבסורד עולמי פראי, שגעוני ואכזרי'.²³ גם כשהתבררה חולשתו של חבר הלאומים באמצע שנות השלושים, לא נואש. הוא תבע בחירות כלליות לפרלמנט של חבר הלאומים וכינון כוח צבאי הסר למרות הקבר ומנותק מזיקת נאמנות למדינות החברות. על אלה ייאסר להצטייד ב'ענפים שלמים של חימוש', שיימסרו לסמכות החבר.²⁴ באותה שנה פקפק אם יוכל החבר להוסיף להתקיים במתכונתו. הוא צפה את חיסולו, אך גם את תקומתו: 'ג'נבה הולכת לעולמה. לא לנצח, חס וחלילה; נזכה, מן הסתם, לתחייתה'. חבר הלאומים על סף מיתה משום שלא פעל כמצפון הקיבוצי המאורגן של האנושות התרבותית.²⁵ ואולם, באמונתו בקדמה ובמצפון העולם גם יחד,²⁶ לא היה מוכן להשלים עם ההנחה שחבר הלאומים יעבור כליל מן העולם בלא תקנה. מכאן אמונתו בתחיית הארגון הבין-לאומי ובהמשך הפרוגרס ההיסטורי לצמצום הריבונות החיצונית של המדינות.

דברי ז'בוטינסקי בגנות המלחמה ותחזיתו בדבר הגבלתה והיעלמותה אינם סותרים את תפיסתו בדבר הזכות והצורך להתגונן מפני התוקפנות הטבועה באדם: הואיל והמצב המצוי הוא 'התנגשות זאבית' ברוח דברי הובס 'homo homini lupus', אין מנוס מעמידה על המשמר ומקל חובלים ביד.²⁷ מאז כתב מאמר זה בשנת 1910, לא חזר ז'בוטינסקי על משפטי הסיום שלו, ולפיהם 'אויל האיש הסומך על הצדק: אין הצדק קיים אלא בשביל מי שעומדים לו אגרוף ועקשנותו להפכו למנת חלקו'. לא זו בלבד אלא שמצפון העולם היה בעיניו 'הריאליות האמתית',²⁸ וכפי שציין בכינוס בית"ר בוורשה, החלופה למוסר ולמצפון העולם אינה כוחנות בנוסח 'כל דאלים גבר', אלא ייאוש ואבדון. ז'בוטינסקי פיתח תפיסה נורמטיבית ופנומנולוגית המעמידה במרכז ההוויה האנושית את המוסר ואת מיסודו בחוק ובמשפט.²⁹ המוסר שז'בוטינסקי מאמין בו אינו מוסר דאוני הנשען על החובה, בנוסח קאנט, אלא מוסר ולונטרי המעמיד הכול על הרצון ועל ההכרה, המולידים את הבחירה החופשית:

22. הנ"ל, איגרות, ד, עמ' 226.

23. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'אונזער אונבעקאנטער זעלנער', עמ' 303.

24. שם, 'חבר הלאומים', עמ' 225-227.

25. שם, 'הרהורי ג'נבה', עמ' 228.

26. לעניין זה ראו ניתוח פולמוס ז'בוטינסקי-בגין בכינוס בית"ר בוורשה בשנת 1938: 'הלר, זאב ז'בוטינסקי ושאלת ה"הבלגה" (1936-1939) - השקפת עולם במבחן המציאות', בתוך: ש' אלמוג ואחרים (עורכים), תמורות בהיסטוריה היהודית החדשה, שי לשמואל אטינגר, ב, ירושלים תשמ"ח, עמ' 283-320.

27. ז'בוטינסקי, 'Homo homini lupus', כתבים: אמה וחברה, עמ' 265; והשוו: ש' אינר, הרעיון הציוני לגווניו, תל-אביב 1980, עמ' 182-215, המפרש את דברי ז'בוטינסקי באורח שונה מן המוצע כאן.

28. ז'בוטינסקי, 'פטיציה בגולה, התנגדות בא"י', נאומים, ב, עמ' 147.

29. ראו: ר' שושני, 'ההיבט ההיסטוריוסופי במשנתו של זאב ז'בוטינסקי', יהדות זמננו, 14 (תשס"א), עמ' 79-98, במיוחד עמ' 74-79.

החובה נוצרת רק כשהאדם מכיר בה, ואז היא חלה עליו ועליו בלבד.³⁰ מכאן תמיכתו ברעיון האמנה החברתית, בשלילת הטוטליטריות ובמועור סמכויות המדינה.³¹ מטעמים של תפיסה רב-תרבותית, נטה ז'בוטינסקי להעדיף מדינות קטנות ממדינות גדולות, אף על פי שהקטנות נעדרות 'הינטרלנד'. 'אילו הייתי אני בורא עולם, הייתי גוזר מזמן את כל הממלכות הגדולות למדינות קטנות עצמאיות', כתב ב-1930, בגלל ההשפעה החיובית הנודעת לריבוי הלאומים ובירותיהם על התפתחות התרבות: 'מרבית בירות מרבית תרבות'.³² תשע עשרה שנים לפני כן כתב מתוך תפיסה ויטליסטית של הלאומיות על התועלת שבריבוי התרבויות בעולם, שכל אומה היסטורית תורמת תרומה ייחודית לאוצר התרבות האנושי האוניברסלי, אך תנאי לפיתוח התרבות הוא סביבה ואווירה עצמית, 'ששם ספוג הכל מיצי חיים עצמיים, אם גם באופן בלתי ניתן למישוש, אך באופן נתפס'.³³

2. דמוקרטיה

המדינה הרצויה היא דמוקרטית. יסוד היסודות המדיני הוא השוויון האריסטוקרטי בין בני האדם: 'אני מאמין שכל אדם הוא מלך, ולו יכולתי הייתי יוצר תורה חברתית חדשה, תורת "פאן באסיליאה"'.³⁴ הוא כתב על 'בני וסנדלרי' השווים זה לזה,³⁵ ובשיר בית"ר כתב: 'אם עָבְדוּ, אִם הִלְךְ - / נוֹצְרֵת בְּנֵי-מֶלֶךְ / בְּכֵתֶר דָּוִד נְעִיטָר'.³⁶ בחוברת שהחל לכתוב בשביל בית"ר בארצות-הברית ולא סיימה עקב מותו בקיץ 1940, הסביר כי השורות הללו חלות על כל אדם בכל מקום, משום ש'הכל נבראו בצלם אלוהים', ולפיכך המדינה חייבת להתבסס על שוויון אוניברסלי ועל חירות הפרט, וזו אינה יכולה להתקיים אלא אם יובטח חופש העיתונות, שבלעדיו אין קיום לאופוזיציה.³⁷ מבחנה של דמוקרטיה אינו בניסוח סעיפי החוקה: בצרפת אין זכות בחירה לנשים, בבריטניה יש בית לורדים שהחברות בו עוברת בירושה ובארצות-הברית הרשות המבצעת מסורה בידי אדם אחד בלבד. ואולם לא בכך העיקר:

כל שעליך לבחון הוא שתי נקודות מכריעות אלו: ראשית, האם במדינה הנדונה נחשב הפרט לריבון, חירותו - למיטב התחיקה, וסמכותה של המדינה להגביל את החירות

30. ז'בוטינסקי, 'מבוא לתורת המשק (ב)', כתבים: אמה וחברה, עמ' 217.

31. שם, עמ' 218-219.

32. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'פרקים מספר הנסיעות', עמ' 38-39.

33. ז'בוטינסקי, 'על הלשונות ושאר הדברים', כתבים: אמה וחברה, עמ' 84.

34. הנ"ל, כתבים: אבטוביוגרפיה, עמ' 19. רפאלה בילסקי עשתה רעיון זה ראש פינה בפירושה את שיטת ז'בוטינסקי בכללה. ראו: ר' בילסקי (בן-חור) [כהן], כל יחיד הוא מלך, המחשבה החברתית והמדינית של ז'בוטינסקי, תל-אביב 1988.

35. ז'בוטינסקי, 'בוועידה העולמית של הצה"ר', נאומים, ב, עמ' 153.

36. הנ"ל, 'שיר בית"ר', שירים, ירושלים תש"ז, עמ' רה.

37. הנ"ל, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה (י' נדבה ערך), תל-אביב 1981, עמ' 20-22.

מותרת רק במקרה של הכרח מוחלט – או שמדובר במדינה שבה הפרט הוא קודם כל נתין, והמדינה תובעת לעצמה את הזכות לכוון כל היבט של חייו ופעולתו. ושנית: האם במדינה זו שמור החופש לכל המותח ביקורת פומבית על המשטר הקיים, או שזכות כזאת אסורה? בשתי אמות מידה אלו די כדי להבחין בין דמוקרטיה להיפוכה.³⁸

תנאי להגבלת החירות הוא לפיכך הכרח אובייקטיבי, ובו תלויה כשרותה של ההגבלה. משמעות הדבר היא מזעור מעורבות המדינה בחיי החברה, ומכאן התשתית לחוקה ליברלית. מצד אחד החברה הממוסדת תמנע מאדם אחד לשעבד בני אדם אחרים. מצד אחר, תאפשר לאדם 'לשעבד' עצמים דוממים ('דברים'), כלומר לזכות בבעלות עליהם, שהרי בכך בא לידי ביטוי עקרון החירות, ומכוח החירות מוגן הקניין הפרטי. בעיני ז'בוטינסקי הקניין הפרטי הוא ביטוי לעצמיותו של 'בן אדם נורמלי', והמגבלה היחידה על כך היא 'סכסוך בין שני אנשים או יותר על עצם אחד'.³⁹ מזעור סמכויות המדינה מצריך הגדרה גמישה של המינימום הלגיטימי: בימי חירום של מלחמה או משבר כלכלי עלול להתעורר צורך בהרחבת המינימום הלגיטימי. למה הדבר דומה? ז'בוטינסקי המשיל זאת להתמסרות חולה לשלטון רופאו: בשעת המלחמה יעשה כמצוות הרופא.⁴⁰

הנקודה השנייה שמנה ז'בוטינסקי – החופש למתוח ביקורת פומבית על המשטר הקיים – היא תמצית זכויות האזרח מאז ימי הנביאים, שמילאו את תפקיד האופוזיציה בתקופת התנ"ך.⁴¹ בכמה מקומות בכתביו הדגיש שאין לזהות את הדמוקרטיה עצמה עם שלטון הרוב. שלטון הרוב מאפשר פגיעה בחירויות היסוד: 'המשפטים הקדומים הגזעיים מושרשים בעיקרם בהמוני העם דווקא'. לפיכך, זכות הבחירה אינה מבטיחה שיפור במצבם של המדוכאים – מהיהודים באירופה ועד השחורים באמריקה.⁴² הרי 'קשה היה לשכוח את עניין דרייפוס', הזכיר במאמר שנכתב ב-1934, וכבר אפשר לראות כיצד הראקציה השחורה ביותר מוגשמת בארצות תרבותיות גדולות ועתיקות דווקא על ידי הצבעה כללית.⁴³ לתופעה זו נתן הסבר דיאלקטי: 'הדמוקרטיה היא הצורה השלמה ביותר שבה ניתן ביטוי מדיני לרצונו של עם; ומשום כך גם כל הדעות הקדומות של העם מתבטאות באופן השלם ביותר על ידי פעולות ומעשים, בכוחו של המשטר הדמוקרטי'.⁴⁴ מכאן ההבחנה בין פורמליזם ובין ערכים בדמוקרטיה. נוהל דמוקרטי אינו מבטיח תוכן דמוקרטי באמת. הדמוקרטיה התפתחה אמנם 'תחת דגל המלחמה נגד צורות שונות של שלטון המיעוט', אולם לא בשלטון הרוב אלא בתורת ההסכם והפשרה יש לבקש את טעם הדמוקרטיה, משום שהכרעת הרוב כשהיא לעצמה משמעותה

38. שם, עמ' 22.

39. הנ"ל, 'מבוא לתורת המשק (ב)', כתבים: אמה וחברה, עמ' 219-220.

40. שם, עמ' 220.

41. הנ"ל, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 21-22.

42. ז'בוטינסקי, 'Homo homini lupus', כתבים: אמה וחברה, עמ' 259-260.

43. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'דימוקראטיה', עמ' 163-164.

44. ז'בוטינסקי, 'איני מאמין', כתבים נבחרים, א, עמ' 203-204.

הכנעת המיעוט, והלוא גם המיעוט הוא חבורה של 'בני מלכים'.⁴⁵ דמוקרטיה שיש בה הסכם ופשרה היא דמוקרטיה המבוססת מצד אחד על הכרעת הרוב ומצד אחר על זכויות המיעוט:

דמוקרטיה - פירושה חופש. גם שלטון הנתמך עליידי רוב יכול לשלול את החופש, ובמקום שאין ערובה לחופש הפרט - שם אין דמוקרטיה. את הניגודים הללו מן הדין למנוע [...] [כדי] להגיע לצורת משטר, אשר בו המיעוט לא יהיה חסר-הגנה.

מטרתה של הדמוקרטיה היא להבטיח למיעוט השפעה על מהלך העניינים של המדינה. סוף-סוף מיעוט אינו מורכב אלא מיחידים שנבראו 'בצלם וכדמות אלוהים'.⁴⁶

תפיסה זו של הדמוקרטיה תמנע את הסתירה שבין היבטיה הפורמליים ובין ערכיה, או בין צורה לתוכן. 'תורת ההסכם והפשרה' מושפעת מהתרבות האמריקנית, וזו עשויה להשפיע על אירופה 'כשאמריקה תשלח ידה להגמוניה רוחנית בעולם' ותצליח 'לשכנע את אירופה ולהכניע אותה מבחינה מוסרית'.⁴⁷

3. כבוד האדם, זכויות האזרח וזכויות חברתיות

את זכויות האדם גזר ז'בוטינסקי מן האינדיבידואליזם: 'בראשית ברא אלוהים את היחיד', 'טוב שיחטא היחיד לציבור משתחטא החברה ליחיד', שהרי 'לשם טובתם של היחידים נוצרה חברה, ולא להיפך'.⁴⁸ האיידאל החברתי שלו היה 'גן עדן של היחיד, ממלכת אנרכיה מזהירה', ולו יכול לחבר שיטה פילוסופית היה משתית אותה על האינדיבידואליזם. דברים אלו כתב בשנת 1934 על אודות מחזה שחיבר ברוסית ב-1901. ב-1938 חזר על עיקרי משנתו הליברלית: 'היחיד הוא היצירה העילאית של הטבע [...] המדינה צריכה לשרת את היחיד ולא להיפך', ולפי השקפת היהדות, כפי שפירשה, רק האלמוות מפריד בין היחיד ובין האל. מכאן הסיק שהאדם 'נועד להיות חופשי' ו'רק במקרים יוצאים מן הכלל מותר להופכו לחלק של מנגנון'. כדי להשיג חירות עורכים מלחמות ומהפכות, ואז החברה נהפכת למכונה.⁴⁹

ז'בוטינסקי כאמור לא ראה את חזות הכול בדמוקרטיה הפורמלית, ואף על פי כן ראה בזכות הבחירה הכללית, בלא הבדל מין, תנאי הכרחי לדמוקרטיה, לקדמה ולהשגת מטרותיו הלאומיות של העם היהודי. בשנת 1919, כשהתעכב כינוס אספת הנבחרים עקב התנגדות הרבנים החרדים למתן זכות בחירה לנשים, יצא במילים חריפות נגד 'מגמות שמקומן בקבר': הציונות זכתה בהסכמת העולם הנאור להשקפה הרואה ביהדות אומה ולא קהילה דתית, והנה 'עתה יוצאים מאיזה חור שבקיר אנשים, אשר מעודם לא שמעו גם את שם ג'ון

45. 'מבוא לתורת המשק (ב)', כתבים: אמה וחברה, עמ' 219.

46. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'השאלה החברתית', עמ' 67.

47. ז'בוטינסקי, 'עוד על אמריקה', כתבים: על ספרות ואמנות, ירושלים תשי"ח, עמ' 195.

48. ז'בוטינסקי, כתבים: אבטוביוגרפיה, עמ' 38.

49. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'השאלה החברתית', עמ' 67.

סטיוארט מיל, ומכריזים כי ההסתדרות הציונית בנויה על עיקר שמתנגד לתורה – ואנחנו מפנים להם את הדרך'. והוא הוסיף חזות קשה: 'ביוקר נשלם בעד החולשה הזאת [...] מוכרחים אנחנו לחשוש, כי אין להימנע גם בארץ הזאת מ"מלחמת קולטורה" בצורותיה היותר מחודדות'.⁵⁰

לא רק זכות בחירה שווה לכול תבע, אלא גם חופש לזרמים הלא אורתודוקסיים ביהדות. הוא עודד את המגמה הציונית בזרם הרפורמי בארצות-הברית ובדרום אפריקה, ואחרי שהשתתף באירוע ציוני בבית כנסת רפורמי, נמתחה עליו ביקורת מצד האורתודוקסים בתנועתו. הוא השיב להם בדברים חריפים בזכות חופש המצפון וחופש המחשבה, ותבע מפעילי מפלגתו 'להתייחס ביתר רצינות' לעקרונות אלו ולא להטיל חרם על 'חיפושים רוחניים', אם אין בהם משום פגיעה בעקרונות היסוד של חירות, שוויון ולאומיות.⁵¹ הנחות היסוד של השיטה הז'בוטינסקאית אינן מתמצות בליברליזם. בשיר בעל סממנים אוטוביוגרפיים⁵² הוא מתאר דו-שיח עם זינה, דוקטורנטית צעירה, על ראש הר באלפים. היא שואלת אותו אם הוא מרקסיסט, ותשובתו מורכבת. בתחילה הוא מספר שבילדותו היה ליברל גמור, המאמין בחירות כעיקרון התברתי המרכזי, אם לא היחיד:

אֹז בְּרִטְט הַתְּפִלָּתִי
לְאַלֶּה וּשְׁמֵה חַרוֹת:
נָא תְּרַאֲנִי לֹחַ-קֶדֶשׁ,
שְׁחַקֵּךְ עָלִיו חַרוֹת!

וְהִרְאֲתַנִּי עַל הַלֹּחַ
חֶק קֶצֶר וְכֶלֶל גְּדוֹל:
'כֹּל אָדָם – חֶפְשֵׁי בְּכֹל הוּא,
אֶף לְרְעוּב מִחֶסֶר כֹּל'.

אֹז פָּנָה לְבִי לָה עֶרְף
(אֶף כִּי צַר הָיָה לוֹ, צָר)
וּמִצָּא מְלֶכְהָ אַחֲרַת
הַנְּקִרָאֵת בְּשֵׁם מוֹסֵר.⁵³

בסופו של דבר גם תורת מוסר הפוטרת את היחיד מאחריות למעשי הציבור לא מקובלת עליו, והוא העדיף להיות 'זה שאין לו' / על המצח שום חותם'.⁵⁴ איש כזה, בלא חותם, הוא

50. שם, 'בניין', עמ' 166.

51. שם, עמ' 169. הדברים נכתבו בשנת 1937.

52. ז'בוטינסקי, 'שפלוך', שירים, עמ' רמה-רנג.

53. שם, עמ' רמה.

54. שם, עמ' רמט.

לדבריו 'איש עליון' – וניכרת כאן השפעתו של ניטשה. ביקורת הליברליזם והמוסר המקובל בשל היעדר מחויבות חברתית בהם הוא צדו האחר של האינדיבידואליזם ושל רעיון 'בני מלכים': דווקא משום שהפרט הוא חזות הכול, דווקא משום כך החברה חייבת לספק את מחסוריו הבסיסיים. כך הזכויות החברתיות נגזרות מזכויות האדם.⁵⁵ החירות המוחלטת היא חזון יפה לאחרית הימים, לכשתקום אותה 'ממלכת אנרכיה שלווה', אך לא בזמן שיש בעולם גם רעבים. המחסור מוליך למחויבות חברתית, ומשמעותה היא שהפרט בחברה הוא בעל זכות ואת זכותו הוא יכול לתבוע מן החברה, ומנגד על החברה מוטלת החובה כלפי כל פרט לבל ירעב. זה מקורה השיטתי של סממת 'חמש המ"מין' – מזון, מעון, מלבוש, מורה, מרפא.⁵⁶ הזכויות החברתיות אינן מוחלטות, אלא תלויות הקשר היסטורי: 'ביחס לכל אחד מן הצרכים הללו קיים בכל מדינה ובכל תקופה מושג מסוים על מינימום מספיק', אולם חובתה של המדינה היא חד-משמעית: 'כל אדם המודיע שהוא דורש את חמש המ"מין צריך לקבל אותן'.⁵⁷ המקור הספרותי שממנו שאב ז'בוטינסקי כפול הוא: את ההשקפה בדבר חובת התזונה הכללית שאב מפופר-לינקיאוס, מבני החוג האוסטרו-מרקסיסטי, ונימק אותה גם בפרשנות משלו לרעיונות השבת, הפאה והיובל שבתנ"ך.⁵⁸ הזכויות החברתיות מאזנות את הגבלת סמכויות המדינה ברוח ההשקפה הליברלית והן חייבות להיות מיסודות החוקה.⁵⁹ ברוח השיח החוקתי שיתעורר קרוב לחמישים שנה אחרי כתיבת הדברים הללו, העיר שמקור הזכויות החברתיות הוא עצם הצורך:⁶⁰ 'זכותו של אדם למזון מותנית בטעם אחד בלבד – היזקקותו למזון'.⁶¹ המקור למימון סיפוק הצרכים הבסיסיים יהיה תשלומי העברה, באמצעות מערכת המסים. בחזונו, בימים רחוקים בעתיד, יוסבו תקציבי הצבא ויופנו למימון סיפוקם של הצרכים הללו, כמו שחזה פופר-לינקיאוס. ז'בוטינסקי הוסיף על כך הערה שבעצם זה חזונו של נביאי ישראל, והוא עתיד להתממש 'בטרם יחלפו מאה שנה'.⁶² כעבור יותר משישים שנה כתב אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון בישראל:

55. השוו: י"מ אדרעי, 'זכויות אדם וזכויות חברתיות', בתוך: א' ברק וח' ברנזון (עורכים), ספר ברנזון, ב, ירושלים 2000, עמ' 45-119.
56. ז'בוטינסקי, 'הגאולה הסוציאלית', כתבים: רשימות, ירושלים ותל-אביב תש"ד, עמ' 297; הנ"ל, 'רעיון בית"ר', כתבים: בדרך למדינה, ירושלים תשי"ט, עמ' 332-336; הנ"ל, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', כתבים: אמה וחברה, עמ' 190; הנ"ל, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 26-28.
57. הנ"ל, 'הגאולה הסוציאלית', כתבים: רשימות, עמ' 297.
58. הנ"ל, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', כתבים: אמה וחברה, עמ' 183-191.
59. הנ"ל, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 26.
60. השוו: ג' מונדלק, 'זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש', בתוך: א' ברק וח' ברנזון (עורכים), ספר ברנזון, ב, ירושלים 2000, עמ' 183-281.
61. ז'בוטינסקי, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 26.
62. הנ"ל, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', כתבים: אמה וחברה, עמ' 190. הדברים נכתבו בשנת 1937.

המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל

מן הראוי הוא להכיר בזכויות החברתיות – הזכות למגורים, לבריאות, למזון, למים ולבטחון סוציאלי, הזכות לחינוך, זכויות ילדים ונכים, זכות השביתה וההשבתה, זכות ההתאגדות והזכות ליחסי עבודה הוגנים – כזכויות בעלות מעמד חוקתי – על-חוקי.⁶³

יש מידה רבה של דמיון בין תפיסת הזכויות החברתיות של ז'בוטינסקי ובין התפיסה שבאה לידי ביטוי בדברי ברק, למעט זכות השביתה, אך לרבות הזכות ליחסי עבודה הוגנים.

4. הנחות היסוד הכלליות – סיכום

את מכלול שיקוליו הכלליים סיכם ז'בוטינסקי בשלושה סעיפים המיישמים את הנחות היסוד הכלליות של השיטה בכינון החוקה למדינה היהודית לעתיד לבוא ובעיצוב דפוסי התרבות הלאומית. 'החוקה', כתב, 'תהיה חוקה ליברלית ודמוקרטית בעיקרה. לפיה תיווצר מדינה מינימליסטית, שתערב בענייני חרות הפרט רק כשיהיה צורך לפעול למען הגנה הכרחית, ותימנע מכל התערבות מעבר לנקודה זו. היא תערוב במיוחד לחופש הביטוי [...] בכל מובניו של המונח הזה, וכן חופש ההתארגנות'.⁶⁴ שלושת הסעיפים, 'חזון בית-ר למדינה היהודית' הם:

(א) בני האדם הם בני-חורין ושווים זה לזה. אין אמת בהנחה שהאדם הוא קודם כל אורח; להיפך, האדם הוא קודם כל משהו מעל לאורח; הוא מלך בזכות עצמו ואין לכבלו ולכוף עליו התחייבות מן החוץ, אלא אם כן הכרחי הדבר בהחלט לשם הגנה עליו ועל שכניו.

(ב) מן הדין להגביל תמיד את סמכות המדינה למינימום בלתי-נמנע לחלוטין; המצב האידאלי יהא חברה בלא שליטים בכלל; הואיל ודבר זה בלתי אפשרי בכירור בשלב הנוכחי של ההתפתחות האנושית, יהיו נא שלטון ושליטים, אבל רק עד כמה שבהיעדרם תתהווה סכנה ברורה. להגן על חבריה מפני סכנה, זוהי בעצם חובתה היחידה של המדינה. אילו סכנות? התקפת אויבים מבחוץ; התקפת פושעים מבית; התקפת מחלה עקב הונחה בהיגיינה הציבורית, וכיוצא באלו – אפשר, כמובן, להאריך את הרשימה, ככל שמתרבים צורכי האדם ודרישותיו, ככל שהוא מגלה נכונות גדלה והולכת להקריב חלק מחירותו הפרטית ומקנייניו כדי להתגונן באורח קיבוצי מפני סכנה (סבל), או כדי להבטיח לעצמו טובות-הנאה מסוימות באורח קיבוצי.

(ג) אחת הסכנות האורבות לחברה זו של בני-חורין היא סכנת הדלות. סכנה זו נחשבת במשך מאות בשנים כעניין החורג מתחומי דאגתה הישירה של המדינה; הדלות נחשבת לתחום פעילותן של צדקה פרטית ושל הכנסייה. במשך מאות בשנים לא חשה המדינה

63. א' ברק, 'הקדמה', בתוך: ספר ברנזון, לעיל הערה 60. ברק הוזכיר את חוקתה החדשה של דרום אפריקה, המכירה בזכויות חברתיות כזכויות חוקתיות. סעיף 26 קובע את הזכות לשיכון. סעיף 27 קובע את הזכויות לשירותי בריאות, למזון, למים, לביטחון סוציאלי ולעזרה סוציאלית, ולסיוע חירום רפואי. תפיסת ז'בוטינסקי רחבה יותר.

64. ז'בוטינסקי, 'השקפה על בעיות מדינה וחברה', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 25-26.

כל אחריות לבני אדם הגוועים ברעב או מתים ממחלות בעטיים של תנאי שיכון פגומים. ואילו התפיסה היהודית היתה שונה מלכתחילה – לפיה מחובת המדינה להילחם בעוני על פי העקרונות שננקבו לעיל, כשם שמחובתה ללחום בפשע ובאויבים זרים.

הנחות היסוד הכלליות של השיטה החוקתית הן אפוא ליברליזם מצד אחד וזכויות חברתיות מהצד האחר. 'מדינה שאין בה שוויון נגזר דינה לכליה', אמר בהרצאה במכון ממלכתי בפולין.⁶⁵ הדברים נאמרו בוורשה וכוונו למצב היהודים שם, אך נוסחו בלשון כללית העולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של השיטה. השוויון שעליו דיבר היה בעיקרו אזרחי ומשפטי, אך גם חברתי. הוא מעביר את האחריות לביעור הדלות מארגונים וולונטריים ודתיים אל המדינה, שתפקידיה המצומצמים מכוחה של השקפת העולם הליברלית מתרחבים ומכילים את חמש המ"מין. 'להגן על חבריה מפני סכנה זוהי בעצם חובתה היחידה של המדינה', אולם המדינה חייבת להילחם בעוני, הן ברעב, הן במחלות, הן במצוקת השיכון – ושתי הממ"ין האחרות, מלבוש ומורה, הן בגדר דבר הלמד מעניינו – כשם שהיא חייבת להילחם באויב המתקיף את תושביה מבחוץ או מבפנים. הקבלת חובת ההגנה החברתית לחובת ההגנה הצבאית והמשטרתית מציבה את רעיון הזכויות החברתיות במקום גבוה בסולם הערכים שהחוקה אמורה להגן עליהם ולהבטיח את מימושם. לא בכדי כינה את שלושת הרעיונות ששאב מן התנ"ך – רעיון היובל, השבת והפאה – 'המגן הסוציאלי'.⁶⁶

פרק ב: הנחות היסוד הפרטיקולריות

1. רוב

מתוך השקפתו המגובשת של ז'בוטינסקי בדבר התקדמות ההיסטוריה לכיוון פדרלי, מעבר למדינות כספרד וכצרפת, צמחה תכניתו לכונן לעם היהודי מדינה לפי הדגם של קנטקי או של ולס הדרומית החדשה. במהלך פעילותו, מאז תום מלחמת העולם הראשונה, דיבר וכתב על מסגרת אזורית שבה תשתתף המדינה העברית בפדרציה או קונפדרציה עם המדינות השכנות. לעתים ראה בזיקה לחבר העמים הבריטי את הפתרון הרצוי.⁶⁷ תנאי אחד היה לו: רוב יהודי בארץ-ישראל משני עברי הירדן. רוב הוא פירושה המעשי של מדינת לאום, הסביר לחניכי בית"ר, ובלי רוב יהודי בארץ לא תיתכן כלל הגשמת הציונות: 'מתי נוכל לומר על "פלשתינה" שהיא הפכה ל"ארץ ישראל"? – רק אז, כאשר בארץ יחיו יהודים יותר מלא יהודים. התנאי הראשון למדינה לאומית הוא רוב לאומי'.⁶⁸

65. הנ"ל, 'פולין תעזור ותיעזר בתוכנית האבקואציה', נאומים, ב, עמ' 215.

66. הנ"ל, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', עמ' 188-191.

67. הנ"ל, איגרות, ד, עמ' 226; הנ"ל, 'הדומיניון השביעי', המדיניות הציונית, ירושלים תש"ו; אקצין, 'מדיניות החוץ של ז'בוטינסקי', בתוך: ב' אקצין, סוגיות במשפט ובמדינאות, ירושלים 1966, עמ' 81.

68. ז'בוטינסקי, 'רעיון בית"ר', בדרך למדינה, עמ' 310.

רוב זה כשהוא לעצמו אינו מטרתה הסופית של הציונות, 'הנושאת בחובה אידאליים נשגבים יותר, כגון פתרון שאלת מצוקת היהודים בכל העולם ויצירת תרבות עברית חדשה', אולם הרוב הוא תנאי מוקדם למימושם. יתר על כן, רוב עברי בארץ השלמה הוא תנאי מוקדם לכינון המשטר הדמוקרטי: 'רק לאחר יצירת הרוב תוכל ארץ ישראל להתפתח באופן נורמלי על יסוד עקרונות דמוקרטיים-פרלמנטריים מבלי לסכן ע"י זה את אופיה הלאומי העברי של הארץ'.⁶⁹ במילים אחרות, העיקרון המעניק לרוב את זכות ההגדרה העצמית לא חל על הרוב הנוכח בארץ בימיו של ז'בוטינסקי. העיקרון כוחו יפה רק לכשיהיה בה רוב יהודי, ועד אז אין לתת לתושבי הארץ זכות הגדרה עצמית ואין לחלק את הארץ או להימנע מקיום ההתחייבויות שבבסיס המנדט. ההגדרה העצמית תתממש רק לכשיהווה רוב יהודי בארץ, ובכך יקוימו ההתחייבויות שבבסיס המנדט. עד אז, בשלב הביניים, יחסר המשטר אותם סממנים דמוקרטיים חיוניים, שלפי המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי מן הראוי שיהיו בחוקתה של המדינה היהודית בעתיד. יתר על כן, את עצם קיומה של המדינה הוא מזהה עם קיומו של רוב יהודי: 'המונח "מדינה יהודית" ברור בהחלט: פירושו הוא רוב יהודי. בזה התחילה הציונות ובוה יסוד קיומה, בזה תמשיך לפעול עד להגשמתה, או תלך לאבדון'.⁷⁰ בנאום שנשא בירושלים ב-1926 אמר שבלי רוב יהודי תהיה ארץ-ישראל לגלות, והוסיף: 'בגלות מיעוט אנחנו, מיעוט בתוך רוב של נוכרים [...] גלות היא גלות, וכאן בארץ-ישראל אין אנו רוצים ליצור גלות חדשה'.⁷¹

בקונגרס הציוני השבעה עשר (1931) נימק ז'בוטינסקי את תביעתו להגדרה פומבית של מטרת הציונות – הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל משני עברי הירדן – על ידי יצירת רוב יהודי בארץ. את תביעתו זו השווה עם ניסיונו של הרצל להשיג את הצ'רטר מהאימפריה העות'מאנית. צ'רטר, אמר, הוא 'דבר בהרבה יותר קיצוני מן ההשקפה שפיתחתי זה עתה. השקפתנו היא: תחילה רוב, אחר כך, כמובן, מוסדות פרלמנטריים ובהם תהיה ההכרעה בידי הרוב הזה. צ'רטר הניתן ל-Society of Jews⁷² הריהו מצב שבו תמשול בארץ אדמיניסטרציה יהודית לפני שהיהודים יהיו שם לרוב'.⁷³ כשש שנים לפני כן חיבר את מצע הצה"ר, ומתוך גישתו המזהה את הרוב היהודי עם מטרת הציונות, העלה את התביעה לרוב יהודי בארץ אל ראש המצע שחיבר. הדברים הללו משקפים את החשוב שבעקרונות הציונות הרוויזיוניסטית ואת יחסה המורכב לבריטניה ולמנדט: כל זמן שאין רוב יהודי בארץ יש לתבוע את המשך משטר המנדט, תוך עמידה על מטרתו המקורית, כינון הבית הלאומי היהודי; לכשיהיה רוב יהודי בארץ תיכון מדינת היהודים, ולא יהיה צורך לשריין את אופייה הלאומי בחוקי יסוד קונסטיטוציוניים. על כך אמר בעדותו לפני ועדת פיל:

69. 'מה רוצים הציונים הרוויזיוניסטים' שם, עמ' 283.

70. 'רוב', שם, עמ' 203.

71. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, עמ' 381.

72. ז'בוטינסקי השתמש במינוח שטבע ב"ז הרצל. ראו: מדינת היהודים, פרק ה.

73. ז'בוטינסקי, 'על מכתב מקדונלד ועל מטרת הציונות', נאומים, ב, עמ' 122.

אינני סבור שחוקתה של איזו מדינה תכיל סעיפים מיוחדים המבטיחים במפורש את אופיה ה'לאומי'. סבורני, כי סימן טוב הוא לחוקה, אם נמעט למצוא בה סעיפים כאלה. הדרך הטבעית והטובה ביותר היא, שאופיה ה'לאומי' של מדינה יהא מובטח על ידי עצם העובדה שיש בה רוב מסוים. אם הרוב הוא אנגלי, הרי המדינה אנגלית, ואין צורך בשום ערובות מיוחדות. לפיכך, בהביעי את המלים 'מדינה עברית', כוונתי לקהילייה, או לארץ, הנהנית ממידה מספקת של שלטון עצמי בענייניה הפנימיים והחיצוניים, ושיש בה רוב יהודי.⁷⁴

הנחות יסוד אלו אינן עולות בקנה אחד עם המציאות החוקתית המתגבשת במדינת ישראל, ובמיוחד עם חוקי היסוד שלפיהם 'ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית' הם תכלית החקיקה ומבחן התוקף של החוקים, ושלילת ערכים אלה מפקיעה את הזכות להצגת מועמדות לכנסת.⁷⁵ לא רק מכוח השקפתו הליברלית אלא גם מתוך הכרתו בתוקף המציאות, שלל ז'בוטינסקי את הגישה המנסה לבסס את אופייה הלאומי של מדינת ישראל על ידי הצבת מכשולים חוקתיים לפני מי שינסה לערערו. לשיטתו, השמירה על יציבות הרוב הדמוגרפי היא הערובה הממשית לאופייה הלאומי של המדינה, ולא נוסחה חוקתית זו או אחרת. סיכום השקפתו על הרוב ומשמעותו נוכל להביא מאגרתו לעורך העיתון *The Jewish Chronicle* (12.6.1925):

האם ארץ שבה היהודים מהווים רוב זהה עם מדינת היהודים? זה משחק מלים [...] לגבי דידי ארץ ישראל יהודית במעמד של קנטאקי היא ביטוי מספיק של הלאומיות. זו עשויה להיות מעין קנטאקי במסגרת האימפריה הבריטית או במסגרת של קהילייה רב-לאומית בעלת רמה תרבותית נאותה, או פשוט במסגרת חבר לאומים של ממש, ברוחו של מאציני. כל זה יספיק – בתנאי אחד – ארץ ישראל בעלת רוב יהודי.⁷⁶

'ארץ ישראל יהודית במעמד של קנטאקי' היא מבחינה חוקתית פדרציה, שהרי קנטאקי היא מדינה החברה בפדרציה המהווה את ארצות-הברית של אמריקה. גם המדינות האחרות, שמפעם לפעם נזכרות במאמרים או במכתבים בהקשר זה, הן חברות במסגרת פדרלית (אוסטרליה, גרמניה) או קונפדרלית (חבר העמים הבריטי). ואולם הפדרליזם של המדינה היהודית שונה מכל הדוגמאות שהביא להמחשת דבריו משום שהתביעה לרוב יהודי משמעה שאותה 'קנטאקי' תהיה מדינת לאום, ובכך, בעצם היותה מדינת לאום ולא בזהות הלאום שהיא מדינתו, היא נבדלת מכל השאר: לאומיותו של תושב קנטקי היא אמריקנית, לאומיותו של תושב ניו סאות' וולס היא אוסטרלית ולאומיותו של תושב בווריה היא גרמנית, ואילו לאומיותו של תושב 'ארץ ישראל יהודית' לא תהיה זהה ללאומיות הפדרציה שהארץ תהיה חברה בה. בעומק הדברים לא רצה ז'בוטינסקי בכינון הפדרציה במזרח התיכון והעדיף את

74. 'מלאו הבטחתכם או הסתלקו מן המנדט', שם, עמ' 224.

75. חוק יסוד: הכנסת, סעיף 7א.

76. ז'בוטינסקי, איגרות, ד, עמ' 226.

המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל

חבר העמים הבריטי, שהרי מבחינה תרבותית 'אנו אירופה', כך כתב ב־1925, כלומר איננו חלק מהתרבות הלאומית של המרחב הגאוגרפי שהארץ מצויה בו.⁷⁷

2. התנגשות הזכויות הלאומיות

ז'בוטינסקי הרבה לעסוק בסוגיית הזכות על ארץ-ישראל. הוא שב וטען שהארץ כולה שייכת לעם היהודי, העם שהוגלה ממנה בכוח הזרוע ומעולם לא ויתר על תביעתו.⁷⁸ טענת 'כולה שלי' מאפיינת את האסכולה שהקים, והיא באה לידי ביטוי חד ומובהק בשיר 'שמאל הירדן', המציג את הארץ משני עברי הירדן כיהידה אחת השייכת לעם היהודי ('שתי גדות לירדן: / זו שלנו - זו גם כן'), אך כל תושביה יחיו בה ב'שפע ואושר', משום שדגל הציונות הוא 'דגל טוהר ויושר'.⁷⁹

כאמור, הזכות הלאומית על הארץ היא זכותו של העם היהודי, אך אין פירוש הדבר ששאר תושביה משוללי זכויות. בהופעה פומבית במושב השני של כנסת ישראל בשנת 1918, שעסק בתביעות התנועה הציונית לקראת ועידת השלום, השמיע הצהרה מרחיקת לכת שמשמעותה הכרה באוכלוסיית הארץ כבעלת זכות גם מבחינת המשפט הבין-לאומי ולא רק מבחינת המשפט הפרטי. את זאת למד מהצהרת בלפור:

הארץ אינה יכולה עוד להיחשב כמי ששייכת לתושביה בפועל בלבד. יש לראות אותה כרכוש משותף (joint property) של שני יסודות: האחד - התושבים הנוכחים, בני דתות ואמונות שונות, בערך 700 אלף; האחר - העם היהודי, אשר ארץ ישראל תהיה לביתו, בערך 12 מיליון.⁸⁰

אמור מעתה: זכותם של התושבים המקומיים היא מובנת מאליה. במינוח הרווח בהקשר דומה נוכל לומר כי כל ארץ היא ארצם של כל תושביה. יתר על כן, זכותם של התושבים המקומיים קודמת, לפחות מבחינה משפטית, שהרי 'הארץ אינה יכולה עוד להיחשב כמי ששייכת לתושביה בפועל בלבד'. הוא לא אמר שעד הצהרת בלפור יכלה ארץ-ישראל להיחשב כארצם של תושביה בלבד, וגם לא חשב כך. אולם הוא הכיר בשינוי המשפטי שחוללה הצהרת בלפור בהכירה בזכות העם היהודי על הארץ - תביעת הציונות. מבחינת המשפט

77. שם, עמ' 286. על יחסו של ז'בוטינסקי לרעיון הדומיניון, כלומר לחברותה של ארץ-ישראל בחבר העמים הבריטי, ראו להלן, פרק ד סעיף 1. את הלוונט שלל בחריפות, בראותו בו תרבות נחשלת, שאין לעם היהודי שום דבר משותף אתה והיא נדונה לכיליון. לדוגמה: 'המזרח', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 90-96, וכן 'המזרח ה"ציוני"', עמ' 97-100; 'אפנת הערבסקות', כתבים: על ספרות ואמנות, עמ' 221-222.

78. א' נאור, ארץ-ישראל השלמה, אמונה ומדיניות, חיפה ולוד 2001, עמ' 73-86.

79. ז'בוטינסקי, 'שמאל הירדן', שירים, עמ' רא.

80. את הדברים הביא גורני בספרו מדיניות ודמיון, עמ' 14. בלשון דומה ובשינויים דמוגרפיים מוסוימים חזר ז'בוטינסקי על הדברים על השנת 1937: מדינה עברית - פתרון שאלת היהודים, תל אביב תרצ"ז, עמ' 58.

הבין-לאומי, הארץ היא קניין משותף של שני סובייקטים לאומיים, אוכלוסיה הנוכחים והעם היהודי. במילים אחרות, לא 'מדינת כל אזרחיה', במובן הרווח בימינו בשיח הפוליטי בישראל, אלא מדינה יהודית (הרוב יבטיח זאת) שהיא גם מדינת כל אזרחיה (כי למיעוט יש גם זכויות לאומיות). זכויות המיעוט לא יקפחו את זכות ההגדרה העצמית של הרוב, ולו משום שהרוב הצפוי היה לדעתו כה גדול – מספר היהודים בעולם גדול ממספר תושבי הארץ יותר מפי 17, ולפיכך מאגר העלייה יבטיח רוב יהודי גדול ויציב. כמו שהעיר גורני, 'בהעמידו זה מול זה את מאות האלפים ואת המיליונים, ביקש ז'בוטינסקי לא רק לבטל את דעת המתנגדים לציונות בשם עקרונות דמוקרטיים של רוב ומיעוט, אלא גם להדגיש את עקרון ה"איוון הנדיב" שבו ניגש אל בעיית היחסים בין שני העמים'.⁸¹ מלבד זאת יש לציין כי ז'בוטינסקי הבחין בין 'העם היהודי' ובין 'התושבים הנוכחיים, בני דתות ואמונות שונות'. לא זו בלבד שלא ראה באוכלוסי הארץ גוף מונוליטי מבחינה לאומית, אלא שאף העמיד את זהותם על המרכיב הדתי שלה: לא 'בני לאומים שונים', אלא 'בני דתות ואמונות שונות'. לשיטתו, גוף הטרוגני זה הוא סובייקט משפטי ברמה הבין-לאומית, בעל זכות שיתוף בקניין הארץ. מתוך כך, 'העם היהודי [...] והאוכלוסייה הקיימת בפועל' יקבלו את תפקיד בניינה של הארץ מחדש, באמצעות גוף שלטוני דו-לאומי ולצדו מערכת של אוטונומיות לאומיות, שיפעלו בתקופת בנייה, עד יצירת הרוב היהודי בארץ-ישראל. כבר בתקופה מוקדמת זו, ערב ועידת השלום, הכיר אפוא באופי הלאומי של בעיית היחסים בין היהודים ובין ערביי הארץ וחיפש דרך ליישב את הניגוד שבין זכויות העם היהודי וזכויות התושבים המקומיים על ידי הסדר שלטוני מעשי, המבוסס על הכרה בשני סובייקטים משפטיים בעלי זכויות לאומיות.

בחיבורו משנת 1937, שנכתב בתמיכה לרעיון האבקואציה של יהודי פולין, הוסיף על כך את הטענה כי הדמוקרטיה מחייבת להביא בחשבון לא רק את מספר היהודים היושבים כבר בארץ אלא אף את כלל העם היהודי, ולפיכך 'מחשבה ממלכתית נועזת' היתה מכוננת נציגות של ארץ-ישראל על יסוד יחס מספרי זה. לו נעשה הדבר היה זה 'בלתי רגיל, בלתי נוח', אך גם 'מעשה של יושר וצדק' – שלא כרעיונות בדבר הקמת קנטונים או משטר דו-לאומי בארץ-ישראל, שאם ימומשו על יסוד היחס הדמוגרפי הקיים בארץ בפועל, יסכלו את הרפורמות הנתוצות להצלחת ההתיישבות היהודית.⁸²

בעדותו לפני ועדת פיל ציין את האופי היחסי של טענות שני הצדדים, הצד היהודי והצד הערבי: בכל סכסוך יש טענות לכל צד, ושום בית דין לא ישב בדין בעניין שבו צד אחד היה כולו זכאי והצד האחר כולו חייב ולא היתה בפיו טענה כלשהי. כדי לעשות צדק יש להכיר בשתי הטענות ולאזן אותן זו מול זו. איוון הזכויות המתנגשות הוא פונקציה של שיקול דעת, המאפיין את החשיבה המשפטית המודרנית.⁸³ תביעת הערבים להשאיר על כנו את

81. גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 14.

82. ז'בוטינסקי, מדינה עברית – פתרון שאלת היהודים, עמ' 58-59.

83. לדוגמה: א' ברק, שיקול דעת שיפוטי, תל-אביב 1987, עמ' 101-107, 367-364; R. Dworkin, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge MA 2000,

המצב הדמוגרפי שלפיו הם רוב בארץ היא תביעה מובנת, אך בהשוואה לתביעת היהודים להצלה 'הרי זה כאילו יצא התיאבון לטעון לעומת גוויעה ברעב'.⁸⁴ כמו שראינו לעיל, מצעירותו התעניין בבעיותיהם של מיעוטים לאומיים במקומות שונים בעולם. התעניינותו לא היתה עיונית בלבד, אלא כוונה לחיפוש פתרון למצוקת העם היהודי. בספרו האחרון סיכם את עמדתו: כמעט בכל ארץ יש מיעוטים לאומיים – סקוטים וולשים באנגליה, צרפתים בקנדה, בבלגיה ובשוויצריה, שוודים בפיןלנד, אנגלים בדרום אפריקה, גרמנים 'בכל קצווי העולם'. שוויון אזרחי (אמנם שוויון של מדוכאים) יש ברוסיה הסובייטית לכל המיעוטים, וצ'כוסלובקיה באמת היתה מופת בעניין זה. 'שום דבר עלי אדמות אינו שלם בתכלית השלמות', ותמיד טוב להיות חלק מהרוב ולא חלק מהמיעוט. אולם הכול תלוי בטיב המשטר: 'כשהמשטר הוא הוגן, יכול המיעוט הלאומי להתקיים במצב המניח את הדעת באופן יחסי'.⁸⁵ יחסיות ההערכה היא הנקודה המכריעה. בתנאים 'מתקבלים על הדעת' אין לראות טרגדיה בהוויית המיעוט, ואין זה נכון שתמיד, בכל מקום ובכל זמן, מיעוט לאומי הוא מיעוט מדוכא. הוויית מיעוט ערבי במדינה יהודית, כשהיא לעצמה, אינה טרגית ואינה כרוכה בדיכוי, ואם יש תחושה של אי-נוחות בקרב 'האוכלוסים הלא-יהודים' בשל עליית היהודים ארצה, הרי זה 'הכרח טרגי, כי העולים האלה מוכרחים למצוא להם מקלט'.⁸⁶ מצבו של העם היהודי שונה מעיקרו ממצבם של כל המיעוטים הלאומיים בעולם, ובכלל זה הערבים בארץ-ישראל:

רק במקרה אחד נהפכת הוויית המיעוט לטרגדיה: זה גורלו של עם, שהוא תמיד, בכל מקום ובכל זמן, רק מיעוט המפוזר בין גזעים זרים, ואין לו אף פינה אחת על פני כדור הארץ אשר יוכל לקרוא את שמו עליה, ולא מולדת אשר ימצא בה מקלט. לא כזו הוא מצבם של הערבים, שיש להם ארבע ארצות ערביות ממזרח לתעלת סואץ ועוד חמש ארצות אחרות ממערב לסואץ. אחדות מן הארצות הללו כבר הגיעו לעצמאות. אחרות – טרם זכו לה, לפי שעה; אבל בשום ארץ מן הארצות האלה אין מי שיערער על מעמדו של הרוב הערבי; וכל אחת מהן היא מולדת ערבית.⁸⁷

יחסיות ההערכה באה לידי ביטוי בציון העובדה שיש ארצות אחדות שבהן הערבים הם רוב גדול של האוכלוסייה, ולפיכך לא תהיה טרגדיה בהיותם מיעוט בארץ-ישראל. משטר הוגן יכול למנוע הווייה טרגית, כלומר הווייה של קיפוח, נישול ודיכוי. לשם כך יש ליצור דגם של

84. ז'בוטינסקי נדונה נוסחת האיוון מזוויות שונות. לדוגמה: R. Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, NH 1954, p. 47; R. Pound, 'The Theory of Judicial Decision', *Harvard Law Review*, 36 (1923), pp. 940, 948.

85. ז'בוטינסקי, 'מלאו הבטחתכם או הסתלקו מן המנדט', נאומים, ב, עמ' 229-230.

86. הנ"ל, חזית המלחמה של עם ישראל, ירושלים תש"א, עמ' 183-184.

87. שם, עמ' 190.

88. שם, עמ' 184. הדברים נכתבו בשנת 1940.

משטר הוגן, לממש את עקרון השוויון מתוך 'טוהר ויושר' ולהשליט צדק. הואיל ולא היתה כאן הכרה בלאומיות פלשתינאית נפרדת אלא בלאומיות ערבית כוללת, לא נתקפחה המוסריות הפנימית של השיטה. מדינות ערב ממזרח לתעלת סואץ וממערב לה אינן בעלות לאומיות פרטיקולרית, אלא כולן ערביות. תפיסה פן-ערבית זו של לאומיות מסייעת להנמקת התביעה הציונית המקסימליסטית משום שהיא מאפשרת להתעלם מבעייתם הלאומית המיוחדת של 'ערביי ארץ ישראל'.

ז'בוטינסקי היה ער לבעייתיות שבטיעונו. משנות העשרים הראשונות ועד מותו ב-1940 הכיר באופי הלאומי של הסכסוך, התפלמס עם מי שהאמינו ביישובו באמצעים חומריים או תעמולתיים, וראה בכינון כוח מגן לגלי ערובה להמשך העלייה וההתיישבות היהודית בארץ משום שהסכסוך לא ניתן ליישוב. בסגנונו החד סיכם את הדברים ב-1937: 'כל עם של ילידים, בלי שים לב לכך אם הוא תרבותי או פראי' שואף להיות 'בעל בית גמור' בארצו, ולכן הוא מתנגד לבעלים חדשים או לשותפים חדשים. 'החלוצים הראשונים של אמריקה הצפונית' היו בעלי 'השקפות מוסריות נאצלות', לא רצו לעשות עוול לאינדיאנים והאמינו שיש ביבשת מקום מספיק לכולם. אולם 'הילידים נלחמו, לא משום שפחדו מדעת ומתוך הכרה ברורה מפני נישול, אלא משום שאין התיישבות בעולם שתנעם באיזה זמן שהוא ובאיזה מקום שהוא לאיזה יליד שהוא', ולפיכך אי-אפשר לשכנע גם את 'הילידים' בארץ-ישראל שההתיישבות היהודית מביאה להם תועלת חומרית: 'זוהי אמת קדושה, אבל שום עם בעולם לא מכר עוד את מאווייו הלאומיים במחיר פת לחם בחמאה'.⁸⁸ קטגוריה לאומית פן-ערבית נוחה לטיעון הציוני שהרי היא מפנה אותו אל הערבים כולם ככל ארצות מושבותיהם ולא רק אל 'הילידים' בארץ. כך אפשר להציג תביעה לצדק דיסטריבוטיבי: 'צדק פירוש, שכל אחד יקבל את המגיע לו, ובמיוחד - שזה אשר אין לו דבר, יקבל לפחות משהו'.⁸⁹ איזון כפות המאזניים בין עשירים לעניים, גם במישור הבין-לאומי, הוא מימוש הצדק האוניברסלי.⁹⁰ מי שדוחה תפיסה זו של הצדק ומקבל את התנגדות 'הילידים' מקבל 'מוסר של קניבלים' ולא של בני תרבות. 'האדמה שייכת לא לאלה, שיש להם יותר מדי קרקע, אלא לאלה שאין להם קרקע כלל. אם מפקיעים חלקה אחת מידי עם בעל לטיפונדיות בכדי לתיתה לעם גולה - זהו מעשה צודק', ואם בעל הטיפונדיות מתנגד, 'צריך לאחוז באמצעים' לבל יוכל להפריע 'על-ידי רציחות והתנקשויות'.⁹¹

עקרון הצדק הדיסטריבוטיבי היחסי עולה בקנה אחד עם הנחות היסוד האוניברסליות של ז'בוטינסקי בדבר זכויות המיעוטים. ערביי הארץ יהיו מיעוט לאומי במדינת הרוב היהודי, ובהיותם מיעוט לאומי מוכר יהיו להם זכויות לאומיות, לא רק זכויות אישיות. עצם נוכחותם בארץ, כעובדה היסטורית, מקנה להם את הזכויות האלה, אבל אין בהן כדי לבטל את זכות

88. הנ"ל, מדינה עברית - פתרון שאלת היהודים, עמ' 73-74.

89. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'נאך אמאל דער פארלאמענט', עמ' 224.

90. ז'בוטינסקי, הזית המלחמה של עם ישראל, עמ' 191.

91. הנ"ל, מדינה עברית - פתרון שאלת היהודים, עמ' 79.

העם היהודי. בזו ראה ז'בוטינסקי זכות מועדפת, כזכותו של הרעב שאת רעבונו יש לשבר לפני שמשביעים את בעלי התיאבון. כלומר זכותו של החסר כול למשהו קודמת לזכות הקניין משום שהיא מבטאת את הזכות לחיים. זאת משמעותו של 'מאזן הדחק', המכיר בזכויות שני הצדדים וקובע עיקרון רגולטיבי להסדרתן, בלא שתישלל ותבוטל אף לא אחת מהן. מכאן ברור עוד שאין לבטל את הזכות 'הילידית' אלא רק לקבוע לה תחום ולהגדירו הגדרה מדינית ומשפטית ברורה. לפיכך שלל ז'בוטינסקי מחשבות והצעות לגירוש, נישול או 'טרנספר' של האוכלוסים הערבים – ולהלן נעמוד על אפשרות של מפנה בגישתו בעניין זה בערוב ימיו – ותמך בהענקת אוטונומיה פרסונלית נרחבת לאוכלוסייה זו. הטיעון העקרוני מתקשר לטיעון נוסף, ועניינו הערכת המצב ההיסטורי המציאותי; וכך כתב הוא במצע הצה"ר:

גם לאחר יצירת הרוב העברי יישאר תמיד בארץ ציבור ערבי גדול. ואם לחלק הזה של תושבי הארץ יבואו בזמן מן הזמנים ימים רעים, אז כל הארץ תישא בעול הסבל. מצבם האיתן של הערבים במובן הפוליטי, הכלכלי והתרבותי, יישאר, לפיכך, לנצח נצחים התנאי העיקרי למצבה הבריאה והאיתן של ארץ ישראל כולה. שוויון זכויות גמור של שני הגזעים, של שתי הלשונות ושל כל הדתות, ישרור במדינה העברית העתידה. השלטון העצמי הלאומי של כל אחד מהגזעים היושבים בארץ, בענייני קהילות, חינוך, תרבות ובאות-כוח פוליטית, צריך להשתכלל במידה הרחבה והמלאה ביותר. ואנו מאמינים שבדרך זו יעלה בידי העם העברי היושב בארץ לשכנע את הערבים היושבים בארץ ישראל ומחוצה לה שעליהם להשלים עם הרעיון של ארץ ישראל העברית.

רעיון האוטונומיה הפרסונלית מבית המדרש האוסטרו-מרקסיסטי מנומק כאן בשם עקרון שיווי הזכויות 'לשני הגזעים' ולשתי הלשונות. זאת אוטונומיה רחבה, אף יותר מהאוטונומיה התרבותית של מזרח אירופה, והיא מזכירה את המושג 'אוטונומיה מלאה' שבהסכמי קמפ דייוויד בין ישראל ובין מצרים מספטמבר 1978, משום שמדובר כאן לא רק בענייני קהילות, חינוך ודת, אלא גם במה שנכלל במושג הייצוגיות ('באות-כוח פוליטית'). מכאן קצרה הדרך לשיתוף המיעוט הלאומי בשלטון על ידי חלוקת סמכויות השלטון המרכזי בין הרוב היהודי ובין המיעוט הערבי, כמו שנראה להלן. תנאי מוקדם לכל אלו הוא הרוב היהודי, יצירת המדינה העברית כביטוי של הצדק העליון.⁹²

3. 'המדינה העברית ברוח תורת ישראל'

לקראת אמצע שנות השלושים חל שינוי בדעותיו של ז'בוטינסקי בענייני הדת, מיסודה הפוליטי במדינה בעתיד ומשקלם של ערכיה בהווה הלאומית בהווה. לא זה המקום לדון בהשקפתו בענייני דת ולאום, או דת ומדינה, ובמניעים האידאולוגיים והפוליטיים שעמדו

92. 'מה רוצים הציונים הרזיוויניסטים', בדרך למדינה, עמ' 299.

בבסיס השינוי בעמדות שנקט וברטוריקה שנלוותה אליהן. נציין רק את העובדה שמקורביו אינם תמימי דעים בקשר לכך.⁹³ בין כך ובין כך, מאז כינוס קונגרס היסוד של 'ההסתדרות הציונית החדשה' (הצ"ח) בשנת 1935, יש בתנועה הרוויזיוניסטית על גלגוליה השונים הבחנה בענייני דת בין רשות היחיד ובין רשות הרבים, והסכמה לפרהסיה בעלת מאפיינים דתיים. הדבר בא לידי ביטוי בנאומו של ז'בוטינסקי ובהחלטות הקונגרס. בדיונים על 'חוקת ההסתדרות הציונית החדשה' העלה ז'בוטינסקי הצעה לקבוע שבגדר מטרת הציונות 'להשליט את קדשי תורתנו בחיי העולם'.⁹⁴ לנוכח התנגדות מותן הניסוח ונתקבלה החלטה הרואה בהקמת מדינה 'ברוח תורת ישראל' את מטרת הציונות:

מטרת הציונות היא: גאולת ישראל לארצו, תחיית מדינתו והשרשת קדשי תורתו. דרכה – יצירת רוב עברי בארץ-ישראל משני עברי הירדן, הקמת המדינה העברית על יסודות החופש והצדק ברוח תורת ישראל; שיבת ציון לכל דורשי ציון וסוף הפיזור. התעודה הזאת – זכות בכורה לה על תועלתו של היחיד, הקיבוץ או המעמד.⁹⁵

הגדרה זו, להבדיל מההצעה המקורית, אינה מדברת על 'מדינת הלכה' אלא על שילוב בין עקרונות החופש והצדק, האוניברסליים במהותם, ובין 'רוח תורת ישראל', שיש בה יסוד פרטיקולרי מובהק. בין שני מרכיבים אלו יש מתח מובנה, בדומה למתח הקיים בין צמד המושגים 'מדינה יהודית' ו'מדינה דמוקרטית' בחקיקה החוקתית בישראל.⁹⁶ ז'בוטינסקי ביקש להתגבר על שניות זו על ידי הפשטה מושגית של 'קדשי התורה' עד לדרגה שבה אין כל סתירה בינם ובין ערכי החופש והצדק האוניברסליים: 'הקדשים האלה הם ענייני מוסר, בהם יתמוך אתיאטי בתור אתיאטי', כתב לבנו ערי אחרי נעילת הקונגרס, בניסיון להצדיק את המהלך, והוסיף עוד נימוק אינסטרומנטלי: 'הפתוס הדתי כשהוא לעצמו נחוץ לנו [...] אילו הייתי יכול לברוא דור שכולו מאמין, הייתי שמח'.⁹⁷ אמור מעתה: הגדרת מטרת הציונות במונחים דתיים מובהקים לא נועדה להכפיף את המשפט הפוליטיקה לדת אלא לגייס את הדת לשירות הפוליטיקה. לשם כך חש צורך בהפשטה ממושגית, שתתגבר באורח דיאלקטי על המתח שבין ערכי היסוד החוקתיים האוניברסליים ובין הדת, עד שגם כופר בעיקר יהיה מוכן לאמץ את הערכים הדתיים שאיבדו את משמעותם הפוליטיבית. אחרי אותו קונגרס יסוד פירש את ההחלטה בדרך מתונה. לפי פירוש זה 'השרשת קדשים' אינה כפייה דתית, אלא להפך: 'אין השכינה באה תוך שימוש באמצעי כפייה חיצוניים',

93. 'שכטמן, זאב ז'בוטינסקי – פרשת חייו, ג, תל-אביב 1959, עמ' 23-33; א' רמבה, 'דת ומסורת בחיי ובמשתנות', האומה, ט (תשכ"ד); ע' ז'בוטינסקי, אבי זאב ז'בוטינסקי, תל-אביב 1980, עמ' 95-106; 'בדר, דרכי לציון, תל-אביב 1999, עמ' 164-165.

94. בלע, 'עולמו של ז'בוטינסקי, א' בריוו', עמ' 170.

95. שכטמן, זאב ז'בוטינסקי – פרשת חייו, ג, עמ' 28.

96. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 1 (א); חוק יסוד: חופש העיסוק, סעיף 2; חוק המפלגות, התשנ"ב – 1992, סעיף 5.

97. שכטמן, זאב ז'בוטינסקי – פרשת חייו, ג, עמ' 31.

כתב בשנת 1937, 'חרות המצפון והוויכוח היא לדת כאוויר לנשימה'⁹⁸. ובמאמר אחר כתב, באותו הזמן, כי לא כרת ברית עם מי ש'לגביו דמוקרטיה היא עדיין מלת-גידופין, חרות המצפון – תועבת מצרים', מי ש'עדיין מאמין במדינת ישראל ממין זה, בה יסייעו לאדיקות בעזרתה של חוקת עונשין'. רעיונות מסוג זה דחה במילים חריפות ביותר: 'מנטליות כזאת מקום לידתה בגן הזואולוגי'.⁹⁹ אולם, הוסיף, העבר ההיסטורי הוא 'חלק מן המנטליות שלנו, אשר לעולם לא נשתחרר ממנה', ולכן 'כאשר תבוא עת בניית ישותנו הלאומית, יבואו בה ליד ביטוי אותם "קדשים", אם אתה תאבה ואם לא'. יסוד דטרמיניסטי זה אינו מנוגד לעקרונות החירות והדמוקרטיה, משום שהחירות מחייבת לתת לכל אדם אפשרות למחשבה אחרת והזדמנות להשפיע, אך היסוד הדטרמיניסטי יביא לידי גיבוש רוב גדול ומכריע בהתאם למתחייב באורח אובייקטיבי מן המנטליות הלאומית. אכן, גם בדברים אלו באה לידי ביטוי עליונות הפוליטיקה ומתבררת תכלית הרטוריקה הדתית, אותו פתוס שעליו כתב לערי בנו. הדיאלקטיקה של ז'בוטינסקי ביישוב הסתירה שבין הערכים האוניברסליים לערכים הפרטיקולריים דומה לדרכו של ברק בפירוש המושגים 'ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית', אולם ברק לא ביקש לגייס את הדת לשירות הפוליטיקה אלא למנוע סתירה בין שני מיני הערכים, שחוקי היסוד נועדו להגן עליהם ולעגן אותם במסמך חוקתי.¹⁰⁰

השרשת הקודשים האמורה אינה מוליכה גם לידי חילול קודשי הזולת. נאמן לעקרונות השוויון וכבוד האדם, אמר ז'בוטינסקי בנאום הפתיחה בכנסיית הצ"ח שמדינת היהודים תשמור בכבוד על המקומות הקדושים לנוצרים ולמוסלמים. לא רק מטעמים פרגמטיים אלא גם בשל הלקח מהתוקפנות האנטישמית בגרמניה הנאצית: 'כיצד מתחילה הסתלקות האלוהים מקרב עם? כנראה בזה, שאותו עם מעיז לחלל ביד זדונית את קדשי זולתו. את זאת למדנו, ולכן נשמור בכבוד רב על כל הקדשים'.¹⁰¹

פרק ג: רשויות השלטון במדינה

1. הסדרים זמניים: הגדרת אחריות וחלוקת סמכויות

הגדרת רשויות המדינה וסמכויותיהן העסיקו את ז'בוטינסקי בשני הקשרים היסטוריים שונים: האחד הוא כינון המנדט הבריטי בתום מלחמת העולם הראשונה, והאחר הוא כינון רשויות השלטון במדינת היהודים לעתיד לבוא. ההקשר הראשון הוא זמני, דהיינו רשויות השלטון

98. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'א בריוו', עמ' 170.

99. שם, 'דער גרונט-געזעץ פון נ.צ.א.', עמ' 172.

100. ר' מרגולין (עורך), מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, רב שיה ומקורות נלווים, ירושלים תשנ"ט, עמ' 8-15, 71-74 (דברי השופט ברק).

101. ז'בוטינסקי, 'הציונות הרוממה', נאומים, ב, עמ' 193.

המנדטוריות אמורות, מעצם טבען, להתקיים רק בתקופת מעבר שבמהלכה יקום הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל. ההקשר השני הוא קבוע, ומבנה רשויות השלטון המתווה בו אמור להתקיים בלי הגבלת זמן.

ההקשר הראשון מופיע במחברתו של ז'בוטינסקי משנת 1918. הדברים מובאים בתמצות גם בנספח לנאומיו של ז'בוטינסקי במועצה הארץ-ישראלית זמן מה אחרי 1918¹⁰² ובתזכיריו להנהלה הציונית משנת 1922. את כל אלה חקר יוסף גורני, ומקצתם הוא אף פרסם וכלל במחקרו.¹⁰³ ז'בוטינסקי הבחין בין שלושה תפקודים שלטוניים עיקריים: (א) השלטון המנדטורי, האחראי לביטחון, לניהול החיים התקינים, לסיוע בבניית הבית הלאומי היהודי, לסדר הציבורי ולמשפט צדק בהתאם לעקרונות הליברליזם הדמוקרטי; (ב) השלטון המרכזי, ובתוכו מוגדרות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת; (ג) השלטון העדתי, המורכב ממועצה נבחרת ומגוף מבצע של כל אחת משתי האוכלוסיות הלאומיות.

השלטון המרכזי מבוסס על ההנחה שהארץ היא 'רכוש משותף' של שתי אוכלוסיות, 'התושבים הנוכחים' והעם היהודי, המיוצג על ידי ההסתדרות הציונית. לפיכך יש לתת לה סמכויות בתחומי הפיתוח הפיזי והכלכלי של הארץ – אוצרות הטבע, תשתית התחבורה ועיבוד קרקעות לא מיושבות. יתר על כן, להסתדרות הציונית תהיה זכות וטו על הרכב הרשות המבצעת, ומראש ייקבע שמשרדי ההגירה, החקלאות, התעשייה, המסחר, התחבורה והעבודות הציבוריות יהיו בידי נציגי הציונים. משרדים אחרים יימסרו לנציגים של 'התושבים הנוכחים'.

האופי הדו-לאומי של הממשל יבוא לידי ביטוי בחלוקת סמכויות הביצוע ובהרכב המועצה המחוקקת, שתפעל בנפרד מהממשלה הממונה. במועצה יהיה ביטוי מובהק יותר לרעיון הרכוש הלאומי המשותף: מחצית חבריה יהיו נציגי ההסתדרות הציונית ומחציתם נבחרים האוכלוסייה המקומית. רשויות אלו הן חלק מהשלטון הזמני, שתכליתו בניין הבית הלאומי היהודי והמאפיין המרכזי של פעילותו יהיה מפעל ההתיישבות האינטנסיבית של העם היהודי השב למולדתו. לשם כך יש צורך בממשלה, ולו ממשלה דו-לאומית, שבה תהיה הגדרת סמכויות ברורה המאפשרת את פיתוח מפעל העלייה וההתיישבות: 'אם תתבוננו בדברי ימי קולוניזציה', אמר ז'בוטינסקי במועצה הארץ-ישראלית, 'תראו, כי קודם באה ממשלה ואחרי כן קולוניזציה [...] ליישב ארץ, להכניס אליה המונים אשר יעלו וירבו על ההמונים היושבים בה, זהו דבר בלתי אפשרי, אם לא תהיה קודם איזו ממשלה'.¹⁰⁴ דבר הלמד מעניינו שאין זה מבנה הקבע של השלטון העתידי להיות בארץ לכשתהיה למדינת היהודים. עם זה יש לציין את רעיון האוטונומיה הפרסונלית, הנובע מהנחות היסוד של השיטה, הנזכרות לעיל. חלוקת סמכויות השלטון וביזורן על יסוד השתייכות אתנית במבנה דו-לאומי יאפיינו את המתווה

102. גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 13-17; ז'בוטינסקי, נאומים, א, עמ' 83-87; את הדברים פרסם לראשונה ש' שווארץ בספרו ז'בוטינסקי לוחם האומה (ירושלים תש"ג), בעמ' 410-414 – 'חוקה זמנית לארץ-ישראל'.

103. ז'בוטינסקי, איגרות, ד, עמ' 31-40; גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 17-21, 120-126.

104. ז'בוטינסקי, נאומים, א, עמ' 102-103.

החוקתי שלו בכל שלב בפעילותו, כמו שנראה להלן. יש בכך 'יסוד פדרליסטי מובהק',¹⁰⁵ המבטיח פיתוח חיי הרוח והזהות הלאומית הפרטיקולרית של המיעוט הלאומי בארץ. ארבע שנים אחרי שהעלה על הכתב את הרעיונות הללו כתב ז'בוטינסקי את תזכיריו להנהלה הציונית, שבה היה חבר אותה שעה. את התזכירים הללו יש לראות על רקע ההתפתחויות המדיניות של אותו הזמן: הספר הלבן של צ'רצ'יל, תכנית הרברט סמואל להקמת מועצה מייצגת והצעתו לכינון קונפדרציה במזרח התיכון, ורעיונותיו של האמיר עבדאללה בדבר כינון פדרציה ערבית-יהודית בראשותו.¹⁰⁶ ז'בוטינסקי דיבר על כך בדיוני ההנהלה ואחר כך סיכם את מחשבותיו בתזכירים סודיים. אחד מהם עוסק ברקע הפוליטי, אחד מפרט מתווה חוקתי ואחד מכיל דברי הסבר. בעקבות הערות שקיבל, חיבר ז'בוטינסקי תזכיר רביעי בדבר 'תנאי ההסכם עם הערבים'. לא מתוך הודעות שלמה עם רעיון הקונפדרציה של המזרח התיכון או הפדרציה של ארץ-ישראל משני עברי הירדן, אלא מתוך תקווה לנצל מבנה פדרלי זה לשם השגת הסכם מדיני, היה ז'בוטינסקי מוכן לויתורים הסמליים והחומריים הנכללים בתזכיריו.¹⁰⁷ התמורה שביקש היתה מדינית בעיקרה: הסכמת הערבים להכללת עבר הירדן בתחום המנדט, והסכמתם להקדמה לכתב המנדט, המדברת על זיקת העם היהודי לארץ-ישראל, להצהרת בלפור ולמעמדה של ההסתדרות הציונית. משמעות של הסכמות אלו היא השלמה עם כינון הבית הלאומי. הרי בעיני ז'בוטינסקי, כמו שראינו לעיל, די במדינה יהודית במעמדה של קנטקי, כלומר במדינה שהיא חברה במבנה פדרלי רחב יותר. לפיכך, מתוך השקפתו ההיסטורית הכוללת נגזר כי השלמת הערבים עם הפיכת הארץ למדינה יהודית במעמדה של קנטקי מבטיחה את הגשמת הציונות. יתר על כן, החלת המנדט מחדש על עבר הירדן עשויה לפתוח גם חבל ארץ זה להתיישבות יהודית.¹⁰⁸

גם בתזכירים אלו המתווה החוקתי הוא זמני מעצם טבעו, בהיותו מבוסס על ההנחה בדבר המשך משטר המנדט הבריטי. ואולם יש בהם גם רעיונות בדבר מבנה פדרלי דו-קומתי: פדרציה של ארץ-ישראל משני עברי הירדן, וקונפדרציה אזורית שהמדינה הפדרלית תהיה חברה בה. הפדרציה של ארץ-ישראל תקום בחסות המנדט הבריטי. סעיף 1 בפרק I לתכנית ז'בוטינסקי קובע:

1. פלשתינה תיהפך למדינה עצמאית תחת המנדט הבריטי. שמה הרשמי בעברית יהיה ארץ ישראל.

לפי מה שציין ז'בוטינסקי במפורש בהקדמה לתכניתו, 'עבר הירדן כולו ייכלל בתחום המנדט'. לפיכך משמעותו הגאוגרפית של המונח 'Palestine', שתרגומו הרשמי לעברית יהיה 'ארץ ישראל', היא שמשני עברי הירדן משתרעת ארץ אחת, והישות הנפרדת בעבר

105. גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 16-17.

106. שם, עמ' 17.

107. ז'בוטינסקי, איגרות, ד, עמ' 38.

108. הנ"ל, נאומים, א, עמ' 261-263; נאומים, ב, עמ' 26-27; נאור, ארץ-ישראל השלמה, עמ' 73-74.

הירדן תבטל כלא היתה. בשעה שחיבר את תזכיריו עדיין לא דיבר ז'בוטינסקי במונחי האידאולוגיה של ארץ-ישראל השלמה, אולם המשמעות המדינית של תכניתו עולה בקנה אחד עם השאיפה להשיב את שלמות הארץ, על ידי סיפוח עבר הירדן לתחום חלותו של המנדט. בהקדמה ציין עוד שלא יחול שינוי במעמדן הרשמי של שלוש השפות – אנגלית, ערבית ועברית – אך בגוף הטקסט אין הוא מביא את השם הערבי של הארץ. יש להניח שהוא קיבל את השם 'פלשתיין', שהרי העיקר בעיניו, בהקשר זה, היה מתן ביטוי סמנטי לאיחודה של הארץ מחדש במסגרת הפדרציה. אם השם האנגלי Palestine לא הפריע לו, אין יסוד להניח שתרגומו לערבית היה מעורר בעיה אידאולוגית-סמנטית, ומכל מקום הוא היה מוכן לקבל כינוי זה בתמורה להכרה בשם הרשמי העברי 'ארץ ישראל', החל על הארץ בשלמותה, משני עברי הירדן.

עוד עולה מנוסח הסעיף כי מקור הסמכות של הפדרציה יהיה המנדט הבריטי, אך הארץ תהיה למדינה עצמאית בחסות המנדט. בהתאם להנחות היסוד של שיטת ז'בוטינסקי, עצמאות היא עניין יחסי; דרגת עצמאותה של המדינה תהיה דומה לזו של מדינה החברה בפדרציה ('קנטקי היא מדינה'). משמע שהמדינה יכולה להתקיים גם בחסות המנדט, בתנאי שתחומי אחריותו של השלטון המנדטורי וסמכויותיו יצומצמו. ואכן, בשני הסעיפים הבאים ובפרק VI הוא מגדיר את סמכויות המנדט:

2. בריטניה הגדולה תוותר על המינהל הפנימי ולא תעסוק בו אפילו באמצעות מה שמכנים 'ועצים'. היא תיטול על עצמה רק את ההתחייבות להבטיח אי-פגיעה בחוקה.
3. ענייני החוץ של ארץ ישראל ינהלו בידי בריטניה הגדולה.

הוויתור הנדרש מבריטניה על הסמכויות בתחומי המנהל הפנימי של הארץ הוא מלא ומוחלט, וההתחייבותה של בריטניה 'להבטיח אי-פגיעה בחוקה' נועדה לשריין את הוויתור ולמנוע את ביטולו באורח חד-צדדי. בכך תבוא לידי ביטוי עצמאותה היחסית של הארץ. משמעות הדבר היא שבריטניה לא תוכל להתערב בניהול ענייני הארץ, ובעיקר לא תוכל להתערב בעלייה ובהתיישבות, שני תחומי הפעולה העיקריים הדרושים להגשמת מטרות הציונות על ידי יצירת הרוב היהודי. לשם כך קובע סעיף 1 בפרק II שהשרים העוסקים בענייני חקלאות, פנים, עלייה ועבודות ציבוריות ימונו לתפקידיהם 'על דעת הסוכנות היהודית', כלומר לסוכנות תהיה זכות וטו על מינויים אלו. בנוסח המתוקן הוסיף ז'בוטינסקי הערה, כי אין הכרח שהשרים הללו יהיו יהודים – בדיון במועצה הארץ-ישראלית אפילו אמר שאין הוא יודע אם יש כבר בעם היהודי מועמדים מתאימים לכהונות שרים¹⁰⁹ – ובלבד שתישמר זכות הווטו של הסוכנות, דבר שיבטיח מדיניות התומכת באינטרס היהודי.

בריטניה תוותר ויתור מלא על סמכויות הניהול הפנימי, ולעומת זאת הסמכות לנהל את מדיניות החוץ של הארץ תהיה נתונה אך ורק בידיה. כל מה שאינו בגדר 'המינהל הפנימי' של הארץ לא יהיה בסמכותה הבלבדית של ממשלת הארץ. ענייני החוץ יהיו בידיה של

109. ז'בוטינסקי, נאומים, א, עמ' 110.

בריטניה בלבד, 'השר הממונה על הצבא' יהיה בריטי (לסוכנות תהיה זכות וטו על מינויו ויהיו לו שני עוזרים, אחד יהודי ואחד ערבי - פרק VI לתזכיר), ובסכסוכים בין בני לאומים שונים תהיה סמכות השיפוט בידי בתי משפט מעורבים ובראשם שופט בריטי (פרק IV). במילים אחרות, ריבונות המדינה תהיה מוגבלת, כמו שנובע מהגדרתה - 'מדינה עצמאית תחת המנדט הבריטי', וכלפי מדינות אחרות תהיה הריבונות בידי בריטניה. גם ריבונות זו היא יחסית, שהרי מידה מסוימת של ריבונות תהיה לארץ-ישראל כמדינה עצמאית. אכן, יש מן הערפול בחלוקת הריבונות, בהגדרת העצמאות ובזיקת הגומלין שבין עצמאות ובין המשך המנדט כמקור הסמכות וכבעל הסמכות כלפי חוץ. לא בכדי נמנע ז'בוטינסקי מלעסוק בסוגיית הריבונות עצמה, ומונח זה אינו מוזכר כלל בתכניתו. לצורך המתווה החוקתי די בהגדרה המעורפלת, ולפיה יהיו לאותה 'מדינה עצמאית תחת המנדט' סמכויות שאינן נופלות מהמקובל לגבי מדינות החברות בפדרציה.¹¹⁰ בדרך כלל מדינות החברות בפדרציה אינן מופיעות כריבונות כלפי חוץ. תחום זה מסור בידי הממשלה הפדרלית. במקרה דנן דובר על הסדר מיוחד, ולפיו יהיו ענייני החוץ לא בידי גוף מדיני שהארץ חברה בו, אלא בידי בעלת המנדט. היחסים בין ארץ-ישראל כ'מדינה עצמאית תחת המנדט' ובין בריטניה הגדולה בעלת המנדט אינם זהים ליחסים שבין מדינה חברה בפדרציה ובין הממשלה הפדרלית, משום שהפדרציה מבוססת על דרגה מסוימת של עצמאות המדינות החברות, המכוננות את הפדרציה ביניהן, ואילו במקרה דנן מדובר בהענקת סמכות מאת בעלת המנדט לאותה 'מדינה עצמאית' שתישאר 'תחת המנדט', כלומר עליונות המנדט היא נתון קבוע שלא ישתנה בעקבות אותה עצמאות מוגבלת. מאידך גיסא, הסמכות כלפי פנים תהיה בידי המדינה העצמאית ובעלת המנדט תהיה מחויבת לשמור על הסדר זה, שיהיה מעוגן בחוקה. דבר קיומה של סמכות פנימית אפקטיבית, קיומם של סדרי שלטון ומשפט לצד הגדרה של עצמאות, ולו הגדרה מעורפלת, כל אלה מלמדים שזו אכן מדינה.¹¹¹

סעיף 4 בפרק I קובע את המכניזם החוקתי לאיזון המדיני בין היהודים לערבים ב'מדינת ארץ ישראל':

לא תהיה התנגדות למינוי ערבי לראש המדינה ולא תהיה התנגדות שישא את התואר 'אמיר', אם יתקיימו התנאים הבאים:

(א) ימונה ראש ממשלה יהודי בעל סמכויות דומות לאלה שהיו לקנצלר גרמניה לפני 1918.

(ב) אם תוקם מדינה קונפדרטיבית יהיה מקום מושבו של ראש הקונפדרציה הערבי בדמשק. ארץ-ישראל תהפוך אז למדינה אוטונומית במסגרת הקונפדרציה ובראשה יעמוד מושל יהודי.

110. לעניין יחס בין מושג הריבונות ובין פדרליזם ראו: C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 4th edition, MA 1968, pp. 188-189; S. de Smith and R. Brazier,

Constitutional and Administrative Law, 7th edition, London 1994, pp. 68-69

H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd edition, Oxford 1994, pp. 220-221 . 111

סעיף זה בא להבטיח שלטון יהודי אפקטיבי גם במסגרת פדרלית וגם במסגרת אזורית קונפדרלית. את השלטון היהודי האפקטיבי יבטיח שריון סמכויותיו של ראש הממשלה היהודי: הדגם הוא של סמכויות הקנצלר ברייך השני בגרמניה, כמו שעיצבן ביסמרק. הקנצלר היה ממנה את שרי ממשלתו, הם היו כפופים לו ואחראים לפניו, והפרלמנט לא יכול להדיחם או להביע אי-אמון בממשלה, בקנצלר או בשר משריו. המשרה המרכזית ברשות המבצעת תשורייין בחוקה כמשרה שנושאה חייב להיות יהודי. הוא 'ימונה', דהיינו הוא לא יעמוד לבחירה בבחירות כלליות אלא ימונה בהליך שפרטיו לא הובאו בהצעת ז'בוטינסקי. כך תובטח יציבות השלטון ותישמר חלוקת הסמכויות המוגדרת כבר בסעיפי המבוא ובהגדרות הכלליות דלעיל: תמורת ויתורים במישור הסמלי תקבל נציגות העם היהודי יתרון במישור הראלי. ראש ממשלה יהודי בעל סמכויות כשל ביסמרק, המשוריינות בחוקה וממשלת בריטניה ערבה לשמירתה, הרי אלו יתרונות ראליים ברורים, במיוחד לנוכח תכלית המתווה החוקתי: התכלית היא כינון ממשלה שתפתח את הארץ לשם הגברת עליית היהודים אליה, וכך ייוותר הרוב היהודי בארץ ותקום מדינת היהודים. לשם כך היה ז'בוטינסקי מוכן לויתורים במישור הסמלי: ראש מדינה ערבי ותוארו 'אמיר'.

כמו שהעיר גורני, הפדרציה קודמת לקונפדרציה והיא יכולה להתקיים בזכות עצמה כל זמן שלא באה הקונפדרציה לעולם.¹¹² אם תקום הקונפדרציה תהיה חלוקת סמכויות חדשה: ארץ-ישראל תהיה 'מדינה אוטונומית במסגרת הקונפדרציה', אותו מבנה עצמו שהוצע לתקופת המנדט (ארץ-ישראל כמדינה עצמאית תחת המנדט), ובראשה מושל יהודי. כזכור, 'גם קנטאקי היא מדינה', ובראשה, כידוע, עומד מושל. לשם השגת מטרות הציונות די בכך. חלוקת תחומי האחריות והסמכויות בממשלה מיועדת אף היא להביא לידי הגשמת הציונות: בכל ממשלה ימונו לפחות מחצית השרים על דעת הסוכנות, ובהם, לצד ראש הממשלה, השרים המטפלים בתחומים הרלוונטיים למטרות הציונות – שר החקלאות, שר הפנים, שר העלייה והשר לעבודות ציבוריות (פרק II סעיף 1). האיזון האתני יבוא לידי ביטוי מובהק בארגון הצבא (פרק VI) והמשרה הארצית (פרק VII), וכאמור 'השר הממונה על הצבא יהיה פקיד בריטי' ולו שני עוזרים, יהודי וערבי. לשיטת ז'בוטינסקי, 'רק כוחות צבא יהיו ערובה אמיתית להבטחת זכויותינו', וההסדר שהציע הוא 'קצה גבול ויתורינו'.¹¹³ זאת 'ערובה אמיתית' להבדיל ממבנה הרשות המחוקקת, המפורט להלן, שבו ראה את 'הערובה החוקתית העיקרית להבטחת זכויות היהודים'.¹¹⁴ הדבר עולה בקנה אחד עם התפיסה הכללית שיפתח ברבות הימים בדבר 'קיר הברזל', שרק בחסותו יוכל להימשך מפעל הבנייה היהודית של הארץ.¹¹⁵ במאמרים אלו ביטא את השקפתו המגובשת, בשנת 1933, אך יסודותיה כבר היו עמו כשחיבר את תזכירו בשלהי 1922.

112. גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 17.

113. ז'בוטינסקי, איגרות, ד, עמ' 39-40.

114. שם, עמ' 39.

115. הנ"ל, בדרך למדינה, 'על קיר הברזל (אנחנו והערבים)', עמ' 251-260, וכן 'המוסר של 'קיר הברזל',

עמ' 261-266.

בתזכיר לא נאמר אם יהיה שר ממונה על המשטרה. ניתן להניח כי ז'בוטינסקי העדיף שהמשטרה תהיה כפופה לשר הפנים, כמקובל בכמה מדינות, אך לפי שכבר קבע שמשרת שר הפנים היא מן המשרות שנושאייהם ימונו 'על דעת הסוכנות היהודית', העדיף להשאיר את האחריות על המשטרה מעורפלת. לו הציע למנות שר משטרה, היה ההיגיון הפנימי של התזכיר מוליך להציע משרה זו לפקיד אנגלי, כמו שר הצבא.

1. הסדרים זמניים: הרשות המחוקקת

בתוך כארבע שנים העלה ז'בוטינסקי שלוש הצעות שונות מהותית זו מזו בעניין הרשות המחוקקת בתקופת המנדט, כלומר בתקופת בניין הבית הלאומי. השוואת ההצעות הללו מלמדת על לבטיו וספקותיו בדבר האפשרות להגשים את מטרת הציונות בדרכי שלום, מתוך שיתוף האוכלוסייה המקומית בתהליך הפוליטי על בסיס דמוקרטי. שיתוף זה הוא הדרך היחידה שבה יכולה לבוא לידי ביטוי ממשי התפיסה הרואה בארץ 'רכוש משותף' של העם היהודי ושל התושבים המקומיים. מתוך גישה זו העלה במחברתו מ-1918 הצעה להקים 'מועצה מייצעת' שתמלא את תפקיד הרשות המחוקקת. את מחצית חבריה תמנה ההסתדרות הציונית ואת המחצית האחרת תבחר האוכלוסייה המקומית.¹¹⁶ האיזון הפנימי בהרכבה של המועצה, המובטח בחוקה, יבטיח שלא תהיה עריצות של הרוב ולא יתקבלו החלטות אנטי-ציוניות. ליתר ביטחון הציע לתת בידי בעל המנדט סמכות פיקוח, ולפיכך תהיה הרשות המחוקקת במעמד של גוף מייצג בלבד. בדיוני המועצה הארץ-ישראלית בשנת 1919 הוא חזר בו והביע דעה ברורה נגד הקמת פרלמנט, כל זמן שאין בארץ רוב יהודי: 'אם היה באמת פרלמנט ולא הלצה, הוא יהיה נגדנו; ואם לא נעוות את הרוב, אז לא נשביע את רצון הערבים וגם כל העולם כולו יהיה נגדנו'.¹¹⁷ רק 'כשיהיה לנו רוב נדרוש פרלמנט'.¹¹⁸ הוא היה ער לבעייתיות שבעמדתו: 'אין אנו רוצים, כי תהיה פה קונסטיטוציה נורמלית, יען כי מצב ארץ-ישראל הוא בלתי נורמלי: רוב בוחריה לא שבו עדיין לארץ. אם תהיה פה קונסטיטוציה נורמלית, אחראית כלפי הרוב, אז רוב משלנו לא ייכנס'.¹¹⁹ לפיכך היה מוכן להסתפק, בשלב המעבר, ברשות מבצעת בלבד. כשישוב ציבור הבוחרים של מדינת ארץ-ישראל מגלותו, או אז יהיו בחירות כלליות ויהיה גם פרלמנט. בתזכיר נקט עמדה שונה, אולי משום שראה בו בסיס להסכם עם הערבים, ומכל מקום הדגם הפרלמנטרי שראה היה אמריקני ולא בריטי. בנוסח המתוקן מיום 10 בדצמבר 1922, בסעיף 2 בפרק II נאמר:

אם יכונן פרלמנט הוא יורכב מבית נבחרים וסנט. בית הנבחרים ייבחר בידי כלל האזרחים משני המינים, היודעים קרוא וכתוב באיוושהי שפה. הייצוג בבית הנבחרים

116. גורני, מדיניות ודמיון, עמ' 15.

117. ז'בוטינסקי, נאומים, א, עמ' 112.

118. שם, עמ' 100.

119. שם, עמ' 109.

יהיה יחסי. הסנט יושתת על בסיס אמריקני (פדרלי) ויותאם לתנאים הארץ-ישראליים. הוא ייצג את ארבעת המרכיבים המשתתפים בבנייתה מחדש של הארץ: היישוב היהודי, המוסלמים, הנוצרים, הסוכנות היהודית. כל אחד מארבעת הגופים ייוצג על ידי מספר שווה של סנטורים. לנשיא הסנט לא תהיה דעה מכרעת. לשני הבתים יהיו זכויות שוות. לשינויים בחוקה יידרש רוב בכל אחד משני הבתים.

אם יכונן פרלמנט, כתב, כלומר עדיין אין הוא שלם עם כיוון פרלמנט בשלב הקודם להשגת הרוב היהודי, אולם הוא מוכן להגיע לכך כחלק מן ההסדר עם הערבים. שוב אנו רואים שהתכלית המדינית היא המעצבת את התוכן החוקתי. קביעת ארבעת הצדדים המיוצגים ייצוג שווה בסנט תבטיח שלא יהיה בו רוב אנטי-ציוני. לפי השקפת ז'בוטינסקי על הפוליטיקה הבין-לאומית, ייתכן רוב פרו-ציוני בסנט, שכן לאירופה תהיה בו דריסת רגל באמצעות 'הנוצרים' המשתתפים בו. שוויון המעמד (זכויות שוות) של שני בתי הפרלמנט יבטיח שהסנט ינטרל את בית הנבחרים, והתניית זכות הבחירה בידיעת קרוא וכתוב בשפה כלשהי תצמצם את מספר הערבים שיוכלו להשתתף בתהליך הפוליטי. כך לא יורגש הפער הדמוגרפי במלוא עצמתו.

עוד יש להעיר כי עקרון הפרדת הרשויות מתממש בדגם האמריקני של הפרלמנטריזם, לפחות מבחינה פורמלית, יותר מאשר בדגם הבריטי, שבו הממשלה אחראית בפני הפרלמנט ותלויה באמונו. דווקא משום שלא תלה תקוות רבות בפרלמנט מנקודת ראות ציונית, ביקש ז'בוטינסקי לבסס את הסדרי השלטון בארץ בתקופת המנדט על הפרדת רשויות מוצקה ורחבה ככל האפשר. לשם כך ביקש להבטיח את סמכויות הממשלה, לשריין את חלוקת התפקידים בתוכה לפי מפתח עדתי, שהוא חלק מן החוקה ובריטניה, כבעלת המנדט, תתחייב לשמור עליה, ולשחרר כך את הממשלה מן הצורך לזכות באמון הפרלמנט על שני בתיו. הוא הדגיש את חשיבות הסנט, וצפה שהוא ימלא תפקיד עיקרי, כפי שנהוג באמריקה.¹²⁰ אולם הוא לא נטל מן הדגם הפרלמנטרי האמריקני את השימוע הנערך שם למועמדים למשרות רמות. הללו אינם יכולים להתחיל במילוי תפקידיהם קודם שיזכו באישור הסנט. התניית מינוי השרים באישור הסנט היתה שמה לאל את עצמאות הממשלה, הנחוצה להגשמת הציונות, וזו כאמור היתה תכלית המתווה החוקתי כולו, בכל שלביו. מכאן אופיו האקלקטי – נטל משהו מכל מקור, מבריטניה, מארצות-הברית, מגרמניה ומהאימפריה העות'מאנית, לצד רעיונות שמקורם, כמו שראינו לעיל, בהגות האוסטרו-מרקסיסטית.

2. הסדרים זמניים: אוטונומיה קהילתית

פרק III עוסק באוטונומיה של העדות, והוא מבסס אותן על שיטת המילט שהיתה נהוגה באימפריה העות'מאנית. בני שלוש העדות המוכרות, יהודים, מוסלמים ונוצרים, ינהלו את ענייניהן באורח אוטונומי, ובכלל זה הסמכות להטיל מסים ולהפעיל מערכת חינוך. כמו

120. הנ"ל, איגרות, ד, עמ' 39.

באימפריה העות'מאנית, וזהות הדתית היא הקובעת את ההשתייכות המילטית. אין ההשתייכות הזאת וולונטרית והיא בבחינת זהות הנכפית על האדם בתוקף מוצאו. פירוש המילה 'מילט' בטורקית הוא 'עם', אך כאן אין מדובר בהשתייכות לאומית אלא בצירוף אתנו-דתי. במילים אחרות, הפרט אינו יכול להינתק מזהותו כבן לקבוצה בעלת מאפיינים דתיים ולאומיים גם יחד. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הליברליזם הצרוף, ובייחוד עם חופש הדת והחופש מדת, עקרונות שז'בוטינסקי הרבה לדבר ולכתוב עליהם, על כל פנים עד כינוס קונגרס היסוד של 'ההסתדרות הציונית החדשה' (הצ"ח) בשנת 1935, כאמור לעיל.

ההשתייכות המילטית קובעת לא רק את המעמד האישי של הפרט, אלא גם את הדין החל עליו בהקשרים אחרים. פרק IV קובע שמערכת המשפט תושתת גם היא על החלוקה למילטים, בתי המשפט יהיו מוסמכים לדון רק בענייניהם של בני המילט, ואם יהיה סכסוך בין בני שתי עדות, ידון בכך בית משפט המורכב משופטים בני שתי העדות ובראשם שופט אנגלי. בערים מעורבות יאפשרו יצירת שכונות אוטונומיות. לכל גוף מוניציפלי – עיר, כפר, שכונה – תהיה סמכות להקים משטרה מקומית (פרק V) לצד המשטרה הארצית, שיהיו בה יחידות של יהודים ויחידות של ערבים 'לפי קנה מידה שיעודכן מדי פעם' (פרק VII), כלומר בהתחשב בעליית היהודים ארצה.

פרקים אלו מנוסחים בלשון כללית, אין בהם חלוקה לסעיפים ואין בהם פירוט מדוקדק של סמכויות, תחומי פעולה ושיטת מינוי או בחירה, כמו שיש בפרקים הקודמים. הדבר מורגש בעיקר בנוגע למערכת המשפט. אין אזכור למשרת שר המשפטים, אין פירוט של נוהלי בחירת השופטים והכישורים הנדרשים מהם, אין גם מדרג של ערכאות, אין עיסוק בערכאות ערעור ואין תשובה לשאלה לפי איזה דין ינהגו השופטים – לא בערכאות הלאומיות ולא בערכאות המעורבות. אין גם פירוט של בררת דין, אין עיסוק בתוקפם של תקדימים משפטיים ואין גם דיון בחקיקה, מלבד הקביעה ששינוי החוקה טעון אישור של שני הבתים. אי-בהירות יש גם לגבי המשטרה, משום שאין בהצעה הגדרת תחומי האחריות והסמכויות של המשטרה הארצית ושל המשטרה המקומית.

ז'בוטינסקי נטל את משטר המילטים העות'מאני ופירש אותו לפי מושגי האוטונומיה הפרסונלית מבית המדרש של קרל רנר וחבריו. התוצאה היא רעיונות אחדים לביזור סמכויות השלטון בעניינים שאינם נוגעים לפיתוח הארץ לשם הקמת הבית הלאומי היהודי. כל מה שנוגע לפיתוח האמור נכלל בסמכויות הממשלה המרכזית, בלא ביזור, מתוך אותה גישה תכליתית של כינון רשויות השלטון באופן שיקדם את השגת מטרות הציונות. מנקודת ראות חוקתית טהורה, נוכל לומר כי הנחות היסוד הפרטיקולריות של שיטת ז'בוטינסקי גוברות על הנחות היסוד האוניברסליות שלו, או מצמצמות את משמעותן המעשית, ובכך יש משום 'היפוך יוצרות' חוקתי לשם השגת המטרות הלאומיות.

פרק ד: קווי יסוד חוקתיים למצב הקבע

1. חזית המלחמה של עם ישראל: הטקסט והקונטקסט

בראשית 1940, שנת חייו האחרונה, כתב באנגלית את ספרו חזית המלחמה של עם ישראל. הספר השתלב בפעילותו המרכזית באותו הזמן – לחץ ציבורי על ממשלת בריטניה להקים יחידות צבא יהודיות שישתתפו במלחמת העולם. לצורך זה חיבר תזכיר לממשלה, ובו העלה את הנימוק שהקמת צבא יהודי תחזק בארצות-הברית את המגמה להצטרף כצד לוחם לימין בריטניה וצרפת.¹²¹ הוא חשב על הקמת ארמיה יהודית, וסבר שכוח לוחם גדול וחזק זה יהפוך לגורם מדיני שאין להתעלם ממנו לקראת הסדרי השלום בתום המלחמה. הוא ניסח ארבע 'דרישות מלחמה' של עם ישראל: הקמת הארמיה; הכרה בנציגות המוסמכת של היהדות העולמית; הקמת מדינה יהודית כמטרת מלחמה של בעלות הברית; שוויון אזרחי כמטרת מלחמה של בעלות הברית.¹²² בהקשר זה יש לראות במתווה החוקתי שפרסם בספר אמצעי שיועד לשכנע את קוראיו בבריטניה ובארצות-הברית בצורך לממש בעיקר את המטרה הראשונה ואת המטרה השלישית. משום כך, כנראה, הסתפק בפרסום הסעיפים העוסקים ביחסי הרוב היהודי והמיעוט הערבי, בזכויות המיעוט, בשוויון האזרחי שלו, בשיתופו בשלטון, באוטונומיה העדתית ובהסדרי הקרקעות, וכל זה בצד הסעיף העוסק במעמד המקומות המקודשים. המתווה החוקתי שלו נכלל בפרק שכותרתו 'השאלה הערבית – בלי דרמטיות'.¹²³ אין תמה בכך. תוכן הסעיפים מדבר בעדו.

מתווה חוקתי זה אינו שלם. חסרים בו גופי הלכות עקרוניים הנוגעים למהות המשטר, לזכויות האדם ולחירויות היסוד. הללו נדונו במקומות שונים ובזמנים שונים בכתביו, אך 'בעודנו עומדים בשלב ההתפתחות הזה', כתב בדברי הקדמה למתווה, 'יהיה פירוט החוקה המוצעת לארץ-ישראל העברית בגדר בזבוז זמן'.¹²⁴ רק כדי להוציא מלבם של החוששים לגורל הערבים לכשתהיה ארץ-ישראל למדינה יהודית, הוא מביא את הסעיפים הנוגעים למעמדם של הערבים, סעיפים שנלקחו, לדבריו, מתוך טיוטה של תכנית שעידדה הנהלת המפלגה בשנת 1934. לא ברור מי השתתף בחיבור הטיוטה ומה עלה בגורלה. שכטמן, בדר ואקצין אינם מזכירים עניין זה בכתביהם, וז'בוטינסקי עצמו הזכירה רק בהקדמה זו, וציין שהטיוטה לא היתה בגדר 'תכנית רשמית' והוא לא היה מוכן 'ללמד זכות על כל קוץ וקוץ שבה'. אף על פי כן היה נכון להעיד שהטיוטה היא 'פרי עבודה רבה ומדוקדקת', המושפעת בעיקר מהאוסטרו-מרקסיזם, מחוק הלשונות ההונגרי משנת 1868 וממסטר המילטים העות'מאני. מתוך המקורות שהזכיר, הדגיש בעיקר את האוסטרו-מרקסיזם: האינטליגנציה במרכז אירופה ובמזרחה התלהבה מתורותיהם של הסוציאליסטים האוסטרים על דבר 'מדינת

121. שכטמן, זאב ז'בוטינסקי – פרשת חייו, ג, עמ' 135-137.

122. ז'בוטינסקי, חזית המלחמה של עם ישראל, עמ' 259.

123. שם, עמ' 244.

124. שם, עמ' 246.

המתווה החוקתי של זאב ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל

הלאומים', כלומר האוטונומיה של הקבוצות האתניות השונות במדינה רב־אתנית. הוא מציין שהם קראו את כתבי קרל רנר (הוא משתמש בכינוי הספרותי של רנר – רודולף שפרינגר) ואת הפרוטוקולים של קונגרס המפלגה הסוציאלי־דמוקרטית האוסטרית בברין. מהם נטל את רעיון 'האוטונומיה התרבותית'. ביסודה זוהי אוטונומיה פרסונלית ולא דווקא טריטוריאלית, ועל בסיס משטר המילטים העות'מאני הפך את העדתיות הרב־אתנית של אוסטרו־הונגריה לרב־דתיות.

בסיום ההקדמה ציין שני עניינים בעלי חשיבות מדינית מופלגת: ראשית, לפי שיטת הרוויזיוניסטים לא תוכל ארץ־ישראל להגיע לעצמאות ממלכתית אלא אחרי שיקום בה רוב יהודי. ושנית,

הרוויזיוניסטים תיארו לעצמם אז (בשנת 1934) את ארץ ישראל העצמאית בתור דומיניון שיוכלל במסגרת הקיסרות הבריטית; ורבים מהם דוגלים ברעיון הזה עד היום.¹²⁵

הוא לא גילה אם ראה את עצמו אחד מאותם 'רבים' הדוגלים 'עד היום' ברעיון הדומיניון השביעי. אקצין, אחד מעוזריו הקרובים בעניינים מדיניים, תהה לימים מה היה יחסו האמתי של ז'בוטינסקי לרעיון הדומיניון: 'האם העדיף ז'בוטינסקי צורת דומיניון ורק נוכח סירובה של בריטניה לתת לנו את תמיכתה נאלץ לחשוב על הקמת מדינה בלתי תלויה בקיסרות הבריטית?', שאל והשיב: 'אפילו אחרי עיון יסודי בכתביו ואחרי שנים רבות של שיחות אתו בנושא זה, לא ברורה לי התשובה על כך [...] יש רגליים להשערה שבעצם קיווה עדיין שכשתגיע הציונות על־ידי מרד מוצלח עד לסף של עצמאות, תגלה בריטניה את כושר הסתגלותה הידוע, ואז תבוא ההזדמנות לקשר את המדינה לקהילייה הבריטית'.¹²⁶ אכן, בעדותו לפני ועדת פיל דיבר על מדינה בהקשר פדרטיבי ולא דרש ניתוק מלא מהקיסרות. אזכור וולס הדרומית החדשה כדגם אפשרי של המדינה היהודית עשוי להשתמע כרמז לכינון פדרציה לפי הדגם של אוסטרליה, החברה בחבר העמים ובימים ההם במעמד של דומיניון. הדבר מתאים לרעיון שהעלה בתזכיריו הסודיים להנהלה הציונית בדבר כינון מדינה במסגרת פדרציה שתהיה היא עצמה חברה במסגרת קונפדרטיבית רחבה הימנה. אמנם בתקופה שבין פרסום הספר הלבן במאי 1939 ובין פרוץ מלחמת העולם בספטמבר הגה ברעיונות שונים, ובהם, ככל הנראה, גם מרד מזוין בשלטון הבריטי בארץ.¹²⁷ ספק אם היו רעיונות אלו מגובשים כל צרכם באותו זמן, מה היתה המטרה שביקש להשיג באמצעי זה ואם אמנם היתה זו תכנית אופרטיבית למרד או מחשבות כלליות, הטעונות ליבון ועיבוד. מכל מקום, משפרצה המלחמה, ביטל מחשבות אלו משום שראה בעם היהודי צד לוחם, לימין בעלות הברית, נגד גרמניה הנאצית. אפשר שעל רקע זה ראה לנכון להזכיר את רעיון הדומיניון, כאופציה להסדר הקבע לעתיד לבוא. לפי תפיסתו העקרונית, לא היה כל פסול ברעיון הדומיניון

125. שם, עמ' 246-247.

126. אקצין, 'מדיניות החוץ של ז'בוטינסקי', בתוך: ב' אקצין, סוגיות במשפט ובמדינאות, עמ' 85.

127. שכטמן, זאב ז'בוטינסקי – פרשת חייו, ג, עמ' 263-265.

שהרי דרגת עצמאותו עולה על זו של מדינה החברה בפרדציה, כגון קנטיקי, וחבר העמים הבריטי היה גם בימים ההם קונפדרציה.

על אף זהירותו האקדמית של אקצין, יש במאמרו רמז, ואולי יותר מרמז, שהמטרה הסופית של ז'בוטינסקי היתה לכוון את מדינת ארץ-ישראל כדומיניון. אקצין תוהה אם נכון הדבר שז'בוטינסקי התייחס מן האפשרות שישתפרו היחסים עם בריטניה: 'מכתביו, מנאומיו ומשיחותיו הפרטיות במשך שנים רבות נוטה אני לחשוב, כי בעצם קיווה תמיד לידידות בין מדינת היהודים לבין הקהילה הבריטית', ולא רק בשל אינטרסים משותפים, אלא גם 'במקצת הייתה גישה זו דבר שברגש'. כווייצמן, אהד גם הוא את האנגלים, את תרבותם ואת אורחות חייהם, וביקש להנחיל לעם היהודי 'הרבה מדרכי האנגלים'. אהדה זו, הוסיף אקצין, נותרה בלבו 'אפילו אחרי שניתוח המצב שיכנע אותו שדרכינו ודרכי הבריטים עתידות להיפרד'. להוכחת דבריו סיפר אקצין על ערב הזיכרון לגדודים העבריים במלאת עשרים שנה להקמתם, שנערך בפברואר 1937 בלונדון, בהשתתפות מנהיגים בריטים ידועי שם. המטרה היתה לסמל 'סולידריות עמוקה של אינטרסים ואהדה נפשית [...] שעדיין אפשר לייסד עליהן ידידות נאמנה לדורות'. הערב היה מוצלח ובאווירה הנעימה ששררה ראה אקצין את ז'בוטינסקי 'במצב רוח סנטימנטלי יותר מבכל הזדמנות אחרת'.¹²⁸ הוא לא פירט את גילוויי הסנטימנטליות הללו, אך ציין בהמשך דבריו שהרומן שמשון אינו אלא תיאור 'יחסו האמביוולנטי' של ז'בוטינסקי לבריטים. אכן, שמשון, גיבור הסיפור, חדור יחס דו-ערכי כלפי הפלשתים, משיכה מכאן ואיבה מכאן, כידוע לכל מי שקרא את המסופר בתנ"ך (שופטים, יד טז). פירוש אלגורי זה ליצירתו של ז'בוטינסקי מניח א־פריורי את הטרגדיה שבסיומו כדגם ליחסים עם בריטניה, תוך כדי השארת אופק העתיד פתוח.

2. עקרון השוויון

העיקרון עצמו מוגדר ברורות ומפורשות, בסעיף שכותרתו 'שוויון אזרחי':

(1) עקרון שיווי הזכויות בשביל כל האזרחים מכל הגזעים, האמונות, הלשונות או המעמדות, יונהג בלי כל הגבלה, בכל המגורים של חיי הציבור במדינה, בתנאי שלא ייעשה דבר העלול להפריע לכל יהודי מארץ זרה לשוב למולדתו – אל ארץ ישראל – וליהפך על-ידי כך באורח אוטומטי לאזרח ארץ-ישראל.

זכויותיהם של כל תושבי הארץ יהיו שוות. אין להכיר בהבדלים של מוצא אתני, השתייכות דתית ומגדר, של שפה או מעמד. לפי השקפה ליברלית זו, הזכויות ניתנות לציבור כולו כאחד. הזכויות המשוות בחוקה מוגבלות ל'שטחי החיים הציבוריים', כלומר אין הן חלות על מה שמחוץ למרחב הציבורי. הדבר מתאים למגמת מזעור תפקידי המדינה; הסמכות המשפטית להסדרת עניינים אלו תוצא מידי המדינה ותימסר לאוטונומיה התרבותית, כמבואר

128. אקצין, לעיל הערה 126, עמ' 84-85.

להלן. בהמשך המסמך מפורט 'השוויון האזרחי': זכות בחירה, ייצוג יחסי בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי, ייצוגיות גם במשרות בשירות המדינה ובצבא ובקבלת מענקים מתקציבי הציבור (פרק א סעיף 3), שוויון מלא לשפה הערבית עם השפה העברית בכל ענייני הציבור (פרק ב), ומניעת אפליה ברכישת קרקעות מהמדינה (פרק ד).

דבר הלמד מעניינו הוא שאין לדחוק את רגלי הערבים ואין לזוּם את הרחקתם מהארץ. זה מחוץ לכל ויכוח, כתב ב-1916, 'יש די מקום בארץ ישראל'.¹²⁹ ב-1927 כתב כי גירוש ערבים מהארץ הוא 'קודם כל דבר בלתי מוסרי, ושנית – בלתי אפשרי'.¹³⁰ ב-1939 כתב לאקצין: 'יש בארץ ישראל מיליון ערבים, אשר איש אינו מאיים עליהם לגרשם או לדכאם'.¹³¹ לשיטתו, שלילת הטרנספר נובעת בראש ובראשונה מההכרה בזכות – מסויגת ככל שתהיה – של הערבים בארץ: הם שותפים לזכות הקניין, הם זכאים לאוטונומיה ולייצוג לאומי ולחלק הולם בשלטון המרכזי. אמנם כל זה אמור לכשיהיה רוב יהודי בארץ, אך מי שמכיר בשוויון האזרחי ובזכויותיו של המיעוט הלאומי אינו יכול לתמוך בגירוש המיעוט הזה או בדחיקת רגליו והצרת צעדיו. ב-1916 נפגש עם ישראל זנגוויל, והם שוחחו גם על השקפת זנגוויל בעניין חילופי אוכלוסין כאמצעי לתקן עיוותים שנוצרו במהלך ההיסטוריה – 're-distribution of races' בלשונו. רעיון החלוקה מחדש משמעותו תיקון, כדי ליצור חלוקה טובה יותר, ולפיכך 'אם רוצים לתת ארץ לעם חסר מולדת, הרי מעשה איוולת הוא להנחיל למצב הדברים שבו תהפך הארץ לארצם של שני עמים [...] אחת משתיים: או שיימצא בשביל היהודים מקום אחר, או שיימצא מקום אחר בשביל שכניהם'.¹³² ז'בוטינסקי דחה את הרעיון, בעיקר מטעמים מוסריים, אך העיד על עצמו שלא שכח את השיחה, ואכן כתב עליה מאמר מפורט בשנת 1939, ועוד לפני כן, ב-1926, הזכיר את השיחה במאמר אחר.¹³³ אחרי הצלחת הטרנספר בין טורקיה ליוון, אחרי דוח ועדת פיל ואחרי ההסכם בין גרמניה לאיטליה בעניין אוכלוסי דרום טירול, הסיק שחל מפנה: 'גורם חדש הוכנס לחלל העולם, ומן ההכרח יהיה להתחשב בו'.¹³⁴

על רקע התפתחות זו במחשבתו יש לראות את הדיון ברעיון הטרנספר כאופציה מדינית בחזית המלחמה של עם ישראל. הוא תלה את עצם הדיון בהמלצתה של ועדת פיל להוציא 350 אלף ערבים מפינה אחת של הארץ למקום אחר, ומכיוון שכך, העיר, אין להירתע גם מדיון ביציאתם של 900 אלף.¹³⁵ הוא הזכיר את הלגיטימציה הבינלאומית של רעיון מעין זה, לא רק בהחלטות ועדת פיל אלא גם בהתפתחויות באירופה אחרי מלחמת העולם הראשונה, ועם כל זה הטיל ספק בהיתכנות אופציה זו בארץ,¹³⁶ והוסיף:

129. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, 'ציוניזם און עטיק', עמ' 290.

130. ז'בוטינסקי, 'מכתב לעורך "העולם"', כתבים: מכתבים, ירושלים ותל-אביב תש"ד, עמ' 325.

131. בלע, עולמו של ז'בוטינסקי, עמ' 385.

132. ז'בוטינסקי, 'שיחה עם זאנגוויל', עקרונות מנחים לבעיות השעה, עמ' 116.

133. הנ"ל, 'ועוד לבעיה הערבית', שם, עמ' 119-120.

134. הנ"ל, 'שיחה עם זאנגוויל', שם, עמ' 119.

135. הנ"ל, חזית המלחמה, עמ' 249.

136. שם, עמ' 250.

ארץ ישראל מזה ומזה לירדן – שטחה מספיק בהחלט בשביל מיליון ערבים, בשביל מיליון נוסף של צאצאיהם אשר יבואו אחריהם, בשביל הרבה מיליונים יהודים – ובשביל השלום; והשלום יהיה רב ושופע כל כך, שהוא יתפשט גם על פני אירופה.¹³⁷

לא זה המקום לדון בתחזיותיו הדמוגרפיות או בשאיפתו לכוונן מדינה על שתי גדות הירדן. ענייננו במתווה החוקתית, ולצרכינו די בציון העובדה שבעיני ז'בוטינסקי הזכות שלא להיעקר בכוח מהארץ היא זכות יסוד של כל מיעוט לאומי, וכבר הובאו לעיל דבריו בהקשר אחר, שגם המיעוט מורכב מיחידים שנבראו בצלם ובדמות אלוהים.

כל הדברים הללו אמורים באזרחי הארץ. השוויון המלא חל על כל מי שכבר בא בשעריה והיה לאזרח. אולם אין שוויון בתנאי הכניסה לארץ: ליהודים, ולהם בלבד, שמורה זכות השיבה למולדת וההתאזרחות האוטומטית בה. זאת זכות כפולה, להיכנס לארץ ולהיות לאזרח 'באופן אוטומטי', כלומר להתאזרח שלא בנהל הרגיל, הנוהל שחל על מי שאינם יהודים. חוק השבות בגרסת ז'בוטינסקי הוא אפוא לא רק חוק בעל אופי חוקתי, אלא חלק אינטגרלי מחוקת המדינה, משוריין מפני פרשנות מצמצמת מכוחו של עקרון השוויון האזרחי. התניית השוויון במימוש זכותו של 'איזה יהודי שהוא' לשוב למולדתו ובניסוח הדברים על דרך השלילה – 'בתנאי שלא ייעשה שום דבר שיפריע' לממשה – מלמדים שזכות השיבה למולדת היא בגדר זכות יסוד, שכוחה גדול מכוחן של זכויות אחרות, ואם תהיה ביניהן התנגשות – היא עדיפה.¹³⁸

אחד מביטויי המובהקים של עקרון השוויון הוא מעמד השפות במדינה, כמפורש בפרק ב למסמך: 'השפה העברית והשפה הערבית תהיינה שוות בזכויותיהן ובתוקף החוקי שלהן' (סעיף 1). שני פרמטרים מגדירים בסעיף הזה את השוויון: זכויות ותוקף חוקי. מתפיסת שוויון השפות בקטגוריה של זכויות משתמע שבעצם השימוש בשפה זו או אחרת מתממש שיווי הזכויות. כלומר השפה היא ביטוי של מימוש עצמי של הפרט ושל הקבוצה האתנית שהוא נמנה עם בניה. שלושה הם ביטויי של שוויון השפות: התניית התוקף של דברי חקיקה, מטבעות, שטרות וכולים, פרסומים וכתובות בהוצאתם 'בשתי השפות במידה שווה' (סעיף 2); זכות השימוש 'על יסוד חוקי שווה גם בעברית וגם בערבית' ברשויות השלטון (בפרלמנט, בבתי המשפט ובמשרדי הממשלה), בבתי הספר 'מכל הדרגות' ובכל מוסד ממלכתי (סעיף 3); וחובת 'כל משרדי המדינה' לענות לכל מי שיפנה אליהם בעברית או בערבית, בעל פה או בכתב (סעיף 4).

137. שם, עמ' 251.

138. על מעמדו החוקתי של חוק השבות, תש"י-1950, ראו: ברק, פרשנות במשפט, ג, עמ' 46, 65, 332; בג"ץ 265/87, ברספורד נ' משרד הפנים, פ"ד מג (4), עמ' 793, 824 (דברי השופט ברק); ע"ב 2/88, בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג (4), עמ' 221, 259 (דברי השופט מ' אלון); א' רובינשטיין, המשפט הקונסטитуציוני של מדינת ישראל, א, ירושלים ותל-אביב 1996 (מהדורה חמישית), עמ' 109-111, 296-298. ברק רואה בחוק השבות את 'חוק היסוד הראשון' של מדינת ישראל; בג"ץ 265/87, שם.

המתווה החוקתי של זאב ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל

מעמדן של השפות בגרסה זו של שוויון השפות רחבה ממעמד השפות הרשמיות הנוהג בישראל,¹³⁹ בעיקר בשל הזכות להשתמש בזו או בזו גם בבתי הספר 'מכל הדרגות'. בנקודה זו יש קושי פנימי משום שכל ענייני החינוך, ובמיוחד החינוך היסודי, יימסרו לסמכות הרשויות האוטונומיות של כל קהילה, ולפיכך אין משמעות לזכות השימוש בשפתה של קהילה א' בבית ספר של קהילה ב'. תחת זאת היה מקום לחייב בלימוד שתי השפות כאחת, ולהתנות כשירות למשרות ציבוריות שיש בהן מגע עם קהל ביכולת שיחה ומשא ומתן בכל אחת מהן.

עוד יש להעיר כי ז'בוטינסקי כתב את הצעתו בשעה שהיו שלוש שפות רשמיות – אנגלית, ערבית ועברית – ולאנגלית היתה עדיפות, כשפת השלטון, ואם היתה סתירה בין הנוסח האנגלי ובין הנוסח הערבי או העברי, הכריע הנוסח האנגלי.¹⁴⁰ ביטול מעמדה של האנגלית כשפה רשמית במתווה החוקתי שלו מובן מאליה, מה שאין כן השוויון המלא של העברית והערבית. היעדר כלל של עדיפות לשונית לעברית הוא פועל יוצא של הדבקות בעקרון השוויון.

3. האיזון האתני ברשויות השלטון

כבר הזכרנו שבשיטת ז'בוטינסקי תנאי מוקדם לעצמאותה המדינית של ארץ-ישראל הוא רוב יהודי בה. לעובדת קיומו של רוב יהודי יש גם השלכה על מבנה רשויות השלטון: מכיוון שיש רוב אתני ברור, יש צורך בחלוקת סמכויות בדרך שתיצור איזון אתני ברשויות השלטון ותבטיח שלא ייגרם עוול לאחד הצדדים ולא יהיה תמריץ להפרת הסדר והחוק. על רקע זה יש להבין את סעיף 2 בפרק א, האומר:

(2) בכל קבינט שבו ישמש יהודי במשרת ראש ממשלה, תוצע משרת סגן ראש הממשלה לערבי; וכן להיפך.

קביעה זו משקפת את שיווי הזכויות ואת שותפות המיעוט בשלטון המרכזי במדינה, ותכליתה ליצור איזון אתני בפסגתה של פירמידת השלטון. תכלית זו היא אחד המאפיינים המרכזיים של המשטר שייכון בארץ. לפיכך לא השאיר את חלוקת הסמכויות למיקוח החופשי של הפוליטיקה, אלא קבע לה מקום בחוקת המדינה, כלומר שריין את חלוקת הסמכויות. לפי טיוטת חוקה זו, חלוקת הסמכויות אינה סטטית, כמו בלבנון המשריינת בחוקתה ייצוג עדתי

139. על השפות הרשמיות בישראל ראו: רובינשטיין, שם, עמ' 97-105; ע"א 105/92, ראם מהנדסים וקבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) עמ' 189, 214 (השופט ברק); 'מעמדה המיוחד של הערבית כשפה רשמית [...] מוכר בישראל', עמ' 216 (השופט ד' לוי); 'הערבית, [ש]גם שהיא מוכרת כשפה רשמית בישראל, היא מצויה עדיין [...] בכפיפה אחת עם השפות הלועזיות השגורות בפי אזרחי המדינה'. דוגמה לשוויון לשונות המבטא דבקות בעקרון השוויון האזרחי יש בחוקת דרום אפריקה, סעיף 6.

140. דבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י), 1922, סימן 82.

ברשויות השלטון,¹⁴¹ אלא זאת חלוקה דינמית: כל אימת שיהודי יהיה ראש הממשלה יהיה לו סגן ערבי, 'וכן להפך'. משמע יכול שהיה ערבי ראש הממשלה, ואז יהיה לו סגן יהודי. בכך הרחיק ז'בוטינסקי לכת בהשוואה לרעיונות שהעלה בתזכיריו משנת 1922, ובהם הציע חלוקה סטטית של הסמכויות (ראש המדינה ערבי וראש הממשלה יהודי, המחזיק בידי את סמכויות הביצוע ושולט בממשלתו בלי מצרים). החלוקה הדינמית של הסמכויות והאיוון האתני בפירמידת השלטון משמעותם שיתוף מלא של המיעוט האתני בניהול ענייני הכלל. לו יצויר מימושה של אוטופיה זו, היתה קמה בארץ ישראל מדינה דו־לאומית. כמו שראינו, במשך שנים הרבה העמיד ז'בוטינסקי את מהותה הלאומית של מדינה על זהותו האתנית של הרוב והתנגד לשריון האופי הלאומי בחוקה. די לה למדינה שהיה בה רוב יהודי והיא תהיה המדינה היהודית, אפילו יעמוד בראשה אִמיר. מתוך דבקות בתורת הדמוקרטיה הליברלית היה מוכן לשתף את המיעוט בשלטון, ובלבד שישמר האיוון הפנימי במערכת על ידי חלוקת הסמכויות הדינמית. את הפתרון החלופי למי שרוצה במדינה יהודית ודמוקרטית, פתרון החלוקה הטריטוריאלית של הארץ, דחה בשתי ידיים ובלא כל סיג.¹⁴² מתוך כך מצא עצמו בערוב ימיו תומך במדינה דו־לאומית בפועל, אף על פי שבעבר התנגד לדו־לאומיות ומבחינה עיונית ראה במושג זה 'פטפוט הבל' בעלמא.¹⁴³

האיוון האתני אינו מיוחד לפסגת הפירמידה. בכל שלב משלביה יש לשמור על איוון, הן בייצוג היחסי של הקהילות האתניות בממשל ומנגנוניו, הן בחובות כלפי המדינה, הן בזכויות להיעזר בה ובתקציבה:

- (3) השתתפות פרופורציונלית של יהודים וערבים הן בחובות והן בטובות ההנאה של המדינה, - כלל זה יחול על בחירות לפרלמנט, על השירות האזרחי והצבאי ועל המענקים התקציביים.
- (4) הכלל הזה יחול על עיריות או מועצות מקומיות מעורבות.

משמעות הדברים הללו היא ייצוג יחסי בשירות המדינה ובקרב בעלי הדרגות בצבא. לא נאמר כאן דבר על שירות חובה כללי בצבא, אך ברור שיש לשמור על עקרון השוויון ועל הייצוגיות הנגזרת ממנו גם בשירות הצבאי. פועל יוצא הוא ביטול עקרון ההתאמה לתפקיד כקריטריון יחיד, או קריטריון מכריע, לקבלה למשרה או לקידום. משנקבע עקרון הייצוגיות, ברור שיש להפריש מכסה של מינויים וקידומים לשם שמירה על היחסיות, והדבר חייב

141. *Constitution of Lebanon*, Beirut: Bureau of Lebanese and Arab Documentation, 1973, article 95. העיקרון נקבע כבר בנוסח החוקה משנת 1926, והעדות הוגדרו כהמשך למשטר המילטים העות'מאני. לדיון בחלוקת הסמכויות בפועל בפרספקטיבה היסטורית ראו: מ' זמיר, כינונה של לבנון המודרנית, תל־אביב 1993; M. Zamir, *Lebanon's Quest: The Road to Statehood 1926-* 1939, London and NY 1997, chap. 2, chap. 3.

142. לסיכום עמדתו בעניין זה ראו: א' נאור, ארץ־ישראל השלמה, עמ' 71-86.

143. ז'בוטינסקי, עקרונות מנחים לבעיות השעה, 'א"י הדו־לאומית', עמ' 37-83 וכן 'דברים בטלים', עמ' 79-82.

להשפיע על איכות המערכת. ז'בוטינסקי לא נדרש לסוגיה זו. עניינו היה בשוויון ובמתחייב ממנו, לא ברמת השירות האזרחי והצבאי ובטיב תפוקותיה של מערכת הממשל. לשיטתו, אין פירושה של השמירה על 'השתתפות פרופורציונלית' בזכות לקבלת טובות הנאה מהמדינה כוויתור על הזכאות האינדיבידואלית: עקרונות היסוד של השיטה עומדים על עליונות הפרט והפרימט האינדיבידואלי מחייב שוויון מלא בזכאות למינימום של זכויות חברתיות המגיעות לכל אדם באשר הוא אדם. קבלת 'טובות הנאה' על בסיס חלקה היחסי של הקבוצה האתנית עלולה להוליך לעיוות חברתי ולהידרדרות מוסרית, שהרי תמיכה מתקציבי הציבור ניתנת לפרט בשל מחסורו כאדם, לא בשל מוצאו האתני. ניתוח זה מוליך למסקנה שהאזיון האתני בזכויות אינו יכול להיות יחסי למספר חבריה של קבוצה אתנית מסוימת בכלל אוכלוסי המדינה, אלא הוא חייב להיות מתאים לצרכים. גם תכלית האזיון האתני, שהיא שמירה על היציבות החברתית ועל תחושת הצדק, מחייבת לספק את הצרכים האובייקטיביים ולא לעמוד על הקצבה לפי החלק היחסי של כל קבוצה אתנית בתקציבים ובתמיכות.

4. המבנה הקהילתי

המבנה הקהילתי בא לידי ביטוי בפרק ג, שכותרתו 'אוטונומיה תרבותית'. הפרק מגדיר את הזכות לאוטונומיה, את תחומי סמכותה ואת רשויותיה. הזכות לאוטונומיה מוקנית לקהילות האתניות (ethno-communities) במקור האנגלי, ולכל קבוצת אזרחים אחרת שיש לה יסוד מוצדק לתבוע אוטונומיה, ובהקשר זה הוא מזכיר קבוצה אחת – הערבים הנוצרים. בדברים הללו משוקע פיתוח תאורטי של רעיון האוטונומיה התרבותית, המתגלגל מן הקבוצה אל האינדיבידואלי הפרט. אמנם בעיקרו של דבר הזכות לאוטונומיה נובעת מן הייחוד האתני של הקבוצה, ברוח התאוריות האוסטררו-מרקסיסטיות, אולם תכליתה היא מתן ביטוי לייחוד התרבותי המשקף את התודעה העצמית של הפרט, ומכאן שיש מקום להרחיב את הבסיס האתני ולתת זכות לאוטונומיה גם לקבוצות משנה בעלות מכנה משותף המייחד אותן בתוך היחידה האתנית, שהן חלק ממנה. אכן, כוחו של היחיד בשיטת ז'בוטינסקי גדול מכוחה של הקבוצה. ואולם, יש הבדל בין שתי הקהילות האתניות המוכרות בחוקה ובין הקבוצות האחרות. הללו ייהנו רק ממידה מסוימת של אוטונומיה, 'אי־תלות' בלשונו, שתוענק להן אם יחליט הפרלמנט להיענות לבקשתן, בעוד שתי הקהילות האתניות העיקריות זוכות באוטונומיה מכוחה של החוקה:

(1) הקיבוצים הלאומיים – היהודי והערבי, יוכרו בתור גופי ציבור אוטונומיים, בעלי מעמד שווה לפי החוק.

אם ידרשו גם הערבים הנוצרים – או כל קבוצת אזרחים אחרת, שיש לה הצדקה סבירה לתבוע אוטונומיה – מידת־מה של הכרה לא־תלות, היא הפרלמנט זכאי למלא את מבוקשם.

השוויון בין שתי הקהילות העיקריות מחזק את המרכיב הדו־לאומי של המתווה החוקתי.

הקהילה היהודית תהיה אמנם רוב האוכלוסייה בארץ, אך במעמדה המשפטי כקולקטיב אוטונומי לא תהיה לה עדיפות על הקהילה הערבית. לכל אחת משתי הקהילות תהיה אספת נבחרים משלה, רשות מבצעת משלה האחראית לפני אספת הנבחרים (סעיף 3). כלומר בתוך כל קהילה יהיה משטר פרלמנטרי, ואת כל אחת מן הקהילות ייצג בממשלה המרכזית שר בכיר (שר בדרגה של חבר קבינט' - הדרגה הגבוהה של חבר הממשלה בבריטניה) שלא יהיה תלוי במפלגה (סעיף 4) ולא יושפע מחילופי שלטון או מאי-אמון פרלמנטרי. אספת הנבחרים תוסמך לחוקק, להטיל מסים ולכונן רשות מבצעת (סעיף 3). מעקרון השוויון של שתי הקהילות לפני החוק נובע שאין כל עדיפות לחוקיה של אחת מהן על אלה של האחרת. מובן מאליו שסמכות החקיקה מוגבלת לתחומי סמכויותיה של האוטונומיה, ומכאן מתבקש צורך בבית משפט עליון ובביקורת שיפוטית של החקיקה, הן החקיקה של האוטונומיה לבל תחרוג מסמכויותיה של הרשות האוטונומית, הן מעשי החקיקה של הפרלמנט המרכזי, לבל יפגעו בסמכויות האוטונומיה המשוריינות בחוקה. ז'בוטינסקי לא כתב את הדברים הללו, משום שהם חלק מניתוח רשויות השלטון מעבר להקשר היהודי-ערבי, אך הם מתבקשים מרוח המתווה החוקתי שלו.

סעיף 2 מגדיר את סמכויותיה של האוטונומיה התרבותית, ומיד מתברר שמדובר בסמכויות רחבות, הגולשות גם לתחום הזכויות החברתיות ולסמכויות בתי המשפט. ארבעה עניינים יוחדו 'לסמכותו של כל קיבוץ לאומי ביחס לחברי אותו קיבוץ'. האוטונומיה אינה טריטוריאלית. לא דין המקום (lex fori) יחול, אלא הדין הפרסונלי (lex personae). זאת אוטונומיה פרסונלית, שאין לתחום אותה בטריטוריה מסוימת כמקובל במדינות פדרליות, אלא סמכותה נגזרת בידי כל אדם, וכל אחד מוליך עמו למקום מושבו את הדין החל עליו. ואולם להבדיל מישראלים השוהים בשטחים המוחזקים, שלא הוחל עליהם משפט המדינה, והם נושאים עמם אל השטחים הללו את מכלול הדינים החלים עליהם כישראלים,¹⁴⁴ אין האוטונומיה הפרסונלית תקפה אלא במסגרת הסמכויות שיוחדו לה. המדינה היא הריבון. בעיקרו של דבר הסמכויות בידי המדינה, ורק מכוח האצלתן לרשויות האוטונומיה יהיו הללו מוסמכות לעסוק במה שנמסר להן, ובכך בלבד. סעיף 2 מפרט את הסמכויות שהמדינה תעביר לידי כל קהילה אתנית:

- א. דת ומעמד אישי;
- ב. החינוך על כל ענפיו ושלביו, בייחוד שלבי היסוד של חינוך חובה;
- ג. סיוע ממלכתי, לרבות עזרה סוציאלית לכל צורותיה;
- ד. בירור משפטים רגילים, הקשורים בעניינים שנוכרו לעיל.

ארבעת תחומי הסמכות הללו מכילים חלק ניכר מתפקודי המדינה, ונוספות עליהם סמכויותיהן המובנות של רשויות האוטונומיה לחוקק בתחומים שיועדו להן, להטיל מסים ולגבותם,

144. ע"פ 831/80, צובה נ' מדינת ישראל, פ"ד לו (2) 169, פסקה 7 לפסק דינו של השופט ש' לוי; וראו: א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני ב, עמ' 1173-1185.

ולהוציא לפועל את התחיקה ואת המדיניות בתחומיהן. כריכת המעמד האישי בענייני הדת אינה מבוססת על השקפת העולם הליברלית של ז'בוטינסקי, אלא על הסטטוס קוו שנקבע בתקופת השלטון העות'מאני ונמשך בתקופת המנדט הבריטי. לו היה המתווה החוקתי משקף את מה שכתב מחברו על זכויות הפרט ועל מעמדו של היחיד, לא היה מקום לכרוך את מימוש הזכות הטבעית להקים משפחה בהשתייכות למסגרת דתית, ולו משום שעצם חובת ההשתייכות למסגרת מסוג זה אינה ניתנת להצדקה במונחי זכויות האדם, ובעצם כריכת המעמד האישי בענייני הדת יש הגבלות על מימוש הזכויות הללו.

סעיף המשנה העוסק בחינוך אינו מנוסח בלשון חוקתית אפודיקטית. דיינו במסירת 'החינוך על כל ענפיו ושלביו' לידי הרשות האוטונומית ויש בה כדי ליתר את הסיפא, האומרת 'בייחוד שלבי היסוד של חינוך חובה', שהרי השלבים הראשונים בכלל כל השלבים הם, והחינוך היסודי בכלל כל הענפים והשלבים הוא נכלל, וכל המוסף גורע. סעיף המשנה שעניינו 'סיוע ציבורי' מעביר לידי האוטונומיה את סמכויותיה של מדינת הרוחה, ובכלל זה את הזכויות החברתיות של הפרט. לפי העקרונות הכלליים של השיטה, המבוארים לעיל, ליחיד יש זכות כלפי המדינה, וזו חייבת לספק לו את 'חמש המ"מין'. לפיכך יש לפרש את הביטוי 'עזרה סוציאלית לכל צורותיה' פירוש מרחיב. כנגד זה הסעיף העוסק בסמכויות בתי המשפט ראוי לפירוש מצמצם: רק 'משפטים רגילים' ורק בעניינים המוגדרים שנמסרו לרשויות האוטונומיה יתבררו ברשות השופטת שלה. דבר הלמד מעניינו שהמשפטים האחרים יתבררו בבתי המשפט של המדינה.

הקביעות הללו מבהירות גם את מבנה רשויות השלטון במדינה: יהיו לה שלוש רשויות, מחוקקת, מבצעת ושופטת, המשטר יהיה פרלמנטרי וסמכות המדינה תהיה שירית, דהיינו כל מה שלא נמסר בהצלה לאוטונומיות יהיה בידי השלטון המרכזי.

5. המקומות הקדושים

פרק ד עוסק במקומות הקדושים ובמעמדם המשפטי, והוא קובע להם מסגרת ומעמד בין־לאומיים עצמאיים, תוך כדי עירוב חבר הלאומים בענייני המקומות המקודשים ובינאום 'השטחים הרלוונטיים' בירושלים העתיקה. בלשון זהירה אך בהירה נקבעים עקרונות מרחיקי לכת:

- (1) השטחים הרלוונטיים בתוך העיר העתיקה בירושלים, שתיחומם ייעשה בסמכותו של חבר הלאומים, ייהנו מאותה מידה של אקסטרטריטוריאליזם, המקובלת בכל העולם לגבי שגרירויות של מדינות.
- (2) כל אחד מן השטחים האלה יהווה עירייה בסמכותה של מועצה, שתתמנה על פי הסכם בין הרשויות הדתיות הנוגעות בדבר.
- (3) משטר דומה לזה יוחל, בשינויים מתאימים, על שאר האתרים הקדושים בארץ.
- (4) [...]
- (5) ציר מטעם חבר הלאומים, במעמד של שגריר, יתמנה לייצג את בעלי האינטרסים הנוגעים בדבר.

שישה פרמטרים של בינאום נקבעו בפרק זה: חבר הלאומים הוא בעל הסמכות לקבוע את תחומי האגן הקדוש בירושלים; טריטוריה זו תהיה אקסטרטריטוריאלי; ייעשה הסכם בין הרשויות הדתיות הנוגעות בדבר בעניין ניהול המקומות המקודשים ברמה המוניציפלית; מכוחו של הסכם זה ימונו מועצות עירייה – ודוק; המועצות 'ימונו', לא ייבחרו – ובידיהן תהיה סמכות הניהול המוניציפלי; באתרים הקדושים האחרים יונהג 'משטר דומה', בשינויים המחויבים; וציר מטעם חבר הלאומים, בעל מעמד של שגריר, יופקד על ייצוג האינטרסים הרלוונטיים.

מעולם לא העלה גורם ציוני הצעות מרחיקות לכת עד כדי כך. קבלתן והוצאתן לפועל כרוכות בפתרון של בעיות ניהול מעשיות קשות, ולא זה המקום לפרטן, ובקשיים דיפלומטיים ואף תאולוגיים הנובעים מהצורך להביא את כל הרשויות הדתיות לידי הסכמה¹⁴⁵ ומעירובו של חבר הלאומים בהגדרת בעלות משמעות תאולוגית. אולם מבחינה חוקתית העיקר הוא עצם העיקרון שהתווה ז'בוטינסקי בדבר בינאום המקומות המקודשים לדתות השונות, כאמצעי ליצירת סטטוס קוו המאפשר למדינה היהודית לקיים בידיה ריבונות בארץ-ישראל. הלכה למעשה המדינה מסלקת מטענת זכות לניהול המקומות המקודשים לדתות הללו, ומוותרת על הריבונות האפקטיבית בתחומיהם.

סעיף 4 בפרק זה עוסק בחופש התנועה של הצליינים. הכלל הוא שכל הרוצה לבקר במקומות המקודשים יהיה רשאי להיכנס לארץ ולשהות בה פרק זמן מספיק למילוי צרכיו הדתיים. יוצאים מן הכלל הוה צליינים בזמן מלחמה, ומהקשר הדברים משתמע שאזרח של מדינה השרויה במצב מלחמה עם ארץ-ישראל לא יהיה זכאי להיתר כניסה אוטומטי לצורכי צליינות. עוד הגבלות, לעת מלחמה ולעת שלום, יחולו על יסוד תקנות בדבר שמירה על ההיגיינה, התעבורה וביטחון הציבור, ובתנאי שלא יפלו העניינים שבצליינים למעמסה על המדינה, אלא יתכלכלו על חשבון הרשות הדתית המתאימה והיא גם תחזירם לארצם בתום ביקורם.

6. מקרקעי המדינה

כותרת הפרק החמישי היא 'קרקע', ותוכנו רפורמה אגררית על ידי מוסד שיפוטי קבוע. כפי שהזכרנו לעיל, אחד מגופי הרעיונות של ז'בוטינסקי בנוגע לזכויות החברתיות ולמימוש הצדק בחיי החברה הוא רעיון היובל. הוא נטל מן התנ"ך במישרין את המושגים שבת, פאה ויובל, ובלי להיזקק לפרשנות חז"ל ולמשמעות ההלכתית של המושגים הללו מיזג אותם עם מושגי האוסטרוא-מרקסיזם והציגם במסגרת של 'שיטה', סכימה סגורה לרקונסטרוקציה סוציאלי. ¹⁴⁶ שיטה זו היא בעיניו החלופה היחידה לסוציאליזם לשם מימוש הצדק, על ידי

145. ניתן לראות עד כמה היה ז'בוטינסקי מוכן להרחיק לכת על ידי השוואת המתווה החוקתי שלו לעמדות שנקטה ישראל במשא ומתן (שנכשל) על הסדר קבע עם הפלשתינאים, כמו שסיכם מ' קליין, שוברים טאבו: המגעים להסדר קבע בירושלים 1994-2001, ירושלים 2001.

146. ז'בוטינסקי, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאליט של התנ"ך', אמה וחברה, עמ' 188.

יצירת איזון חברתי בין החופש הכלכלי ובין עקרון השוויון והמושגים הנגזרים ממנו. תרגום מושגי התנ"ך לתנאי החיים המודרניים 'פירושם קביעת גבול וסדר לשעות העבודה [...] הגנת העובד, כל צורות הביטוח הממלכתי של הפועלים, כל המסים הסוציאליים למיניהם' ויחד אתם היובל:

גרזן ענקי חולף כסופה מפרק לפרק מעל ליער אנוש, וכורת כל אותן הצמרות שגבהו מן הרמה הממוצעת; בטלים החובות, אדם שנתרושש מחזירים לו את רכשו, המשועבד נעשה בן חורין; שוב מתכונן שיווי משקל; התחילו נא במשחק מראשיתו, עד להפיכה חדשה.¹⁴⁷

לא היה בדעת ז'בוטינסקי להנהיג במדינה היהודית את הזכויות החברתיות שנתגבשו בהלכה, ורעיון היובל בכלל זה: 'הרמוז שבמקרא', כתב, 'אותו הניסוח הבלתי-גמיש, הקדמון, הילדותי, אינו ניתן למימוש בחיינו המורכבים'. לא זו בלבד שהטיל ספק אם אי-פעם קיימו ישראל את מצוות היובל.¹⁴⁸ אף על פי כן, מן הראוי לכנס מומחים ולהטיל עליהם לפתח את הרעיון ולהתאימו למציאות המודרנית. לא התקופה של אחת לחמישים שנה היא העיקר בעיניו, אלא העיקרון של החזרת המצב הכלכלי לקדמותו – בין שיתבסס על ריתמוס כרונולוגי, בין שיתבסס על החלטת מוסד בעל סמכות מיוחדת, כגון 'בית נבחרים, סנאט, מועצה עליונה של איגודים כלכליים, או משאל עם ברוב פשוט או מאוייך'.¹⁴⁹ העיקר הוא קיום מהפכה סוציאלית מתמדת, שחוקיותה מקודשת, בלי אלימות ותוך הישענות על חוקת המדינה. רעיון היובל יהיה אפוא חלק מחוקת המדינה, והפעלתו מותנית בהחלטה חגיגת מיוחדת, בדומה להחלטה על שינוי בחוקה. תכליתה של המהפכה המתמדת היא השוויון. אם תניח החברה להבדלים המעמדיים להתגבש לעולמים, היא תנציח עוול. הסוציאליזם מבטל את היוזמה האישית ואת הדחף ליצירה, ואילו רעיון היובל מבטא את התפיסה 'האדירה, העל-אנושית, בכל התפיסות הסוציאליות' הידועות בתולדות המחשבה.¹⁵⁰

על רקע הגותי זה יש להבין את הרפורמה האגררית ואת מיסודה החוקתי על בסיס האוטונומיה של הקהילות האתניות: יוקם בית משפט לענייני קרקעות ובין חבריו יהיו שופטים ומומחים לחקלאות מקרב שתי הקהילות (סעיף 1). בית המשפט יוסמך להחליט אם קרקע מסוימת היא אדמת בור, או אינה מעובדת כראוי. אדמות אלו יופקעו, ויהיו לאדמות המדינה. בעלי קרקע שתופקע יזכו בפיצויים הוגנים (סעיף 2). המדינה תשביח את הקרקעות המופקעות ואת אדמת הבור, תערוך הסדר קרקעות (פרצלציה) ותעמיד את החלקות המושבחות, במחיר הוגן ובתנאי אשראי נוחים, לרשות יחידים וקבוצות שיגישו בקשות לקבלן (סעיף 3). כל מגיש בקשה יתבקש להניח את דעת בית המשפט שאין ברשותו אדמה

147. שם, 'רעיון היובל', עמ' 176.

148. שם, עמ' 177.

149. שם, עמ' 178.

150. הנ"ל, 'פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך', עמ' 191.

אחרת, שיש לו אמצעים מספיקים לעיבוד האדמה – הון או ציוד, בין שהם שלו, בין שניתנו לו 'על-ידי תומכים' – והוא מתחייב לעבד את הקרקע בעצם ידיו (סעיף 5).
 בית המשפט לענייני קרקעות יהיה למעשה רשות שיפוטית ומנהלית כאחת. הוא ינהל את מקרקעי המדינה, יעניק פיצויים לבעלי קרקעות שיופקעו ויטיל חובת תשלום על מקבלי קרקעות מתוך 'הרזווה הקרקעית' שבניהולו. ייצוג שתי הקהילות האתניות בבית המשפט והסמכתו למסור חלקות קרקע גם למי שקיבל אמצעי ייצור 'על-ידי תומכים' נועדו ליצור איזון פנימי בין ההתיישבות היהודית המאורגנת ובין זכותם של הערבים אזרחי המדינה לרכוש מקרקעין ולעבדם. ואכן, סעיף 4 קובע את עקרון איסור האפליה בין יהודים לערבים, או בין קבוצות שונות, ומציב אותו בבסיס הקצאת הקרקעות:

3. החלקות תימסרנה בפיקוחו של בית המשפט לענייני קרקעות למגישי בקשות יהודים וערבים ולקבוצות, בלי אפליה.

שישים שנה אחרי כתיבת הדברים הללו פסק בית המשפט העליון בישראל כי אסור למדינה, למנהל מקרקעי ישראל או לסוכנות היהודית להפלות בין יהודים לערבים בהקצאת זכויות במקרקעי המדינה:

השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל [...] חובתה של המדינה לנהוג בשוויון משתרעת על כל פעולותיה. היא חלה אפוא, גם לעניין הקצאת מקרקעי המדינה [...] הכלל מסכימים, כי השוויון אוסר על טיפול שונה מטעמי דת או לאום [...] שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא, נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית [...] חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת, אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצידו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום [...] את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשות בעקיפין.¹⁵¹

הדברים הללו יכולים להיות גם סיכום תמציתי של עקרונות המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי למדינת ישראל.

151. בג"ץ 6698/95, קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, דינים עליון נז, עמ' 573 ואילך, פסקאות 21, 23, 24, 31, 34 לפסק דינו של הנשיא ברק.