

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

הפוליטיקה של ההסדרה:
יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל

אליעזר דון-יחיא

ירושלים, מאי 1997

על המחבר

פרופ' אליעזר דון-יחיא הוא פרופ' למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן.

על המחקר

צוות מחקר הפועל במסגרת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בודק את היחסים בין דת למדינה ברמה הארצית ובין דת וחברה ברמה העירונית. המחקר ברמה הארצית מברר סוגיות הקשורות במחלוקות בנושאים של זהות יהודית, דיני אישות, פלורליזם דתי ובהסדרים שנוצרו לאורך זמן בתחומים אלה. המחקר ברמה העירונית, שבמרכזו ירושלים ובני ברק, עוסק במאבקים על אזורי מגורים, על כללי התנהגות ברשות הציבור ועל השליטה במערכת הפוליטית. טענתו המרכזית של פרסום זה הוא שמודל של הסדרה הוא המפתח להצלחתה של המערכת הפוליטית בישראל להתגבר על הניגודים העמוקים בתחום הדתי ולשמור על אחדותה, יציבותה ואופייה הדמוקרטי.

דברי תודה

ברצוני להביע את תודתי מקרב לב לכל אנשי הצוות של מכון פלורסהיימר, שסייעו בהוצאת החיבור לאור. במיוחד יעמדו על הברכה מנהל המכון, פרופ' עמירם גוץ ועמיתו פרופ' שלמה חסון, שיזמו ועודדו את כתיבת החיבור, אשר יצא נשכר גם מהערותיהם המאלפות.

תודתי הרבה נתונה גם לגב' שונמיית קרין וגב' סילבינה פיטסני על טיפולן המסור והמוצלח בעריכת החיבור ובהכנתו לדפוס.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרבו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פרת (סגן יו"ר), מר דוד ברדט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך הראשי של ה"ג'רוסלם ריפרט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גוץ, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: סילבינה פיטסני
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

©1997, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9א, ירושלים 96440 טל 02-5666243 פקס: 02-5666252
E-Mail: floerins@actcom.co.il

ISSN 0792-6251

© The Floersheimer Institute

רשימת פרסומים

1. המאבק על צביונה התרבותי של ירושלים
שלמה חסון, 1996
2. הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל
אליעזר דון-יחיא, 1997

יצאו לאור בקרוב

3. דת ודמוקרטיה בישראל
בנימין נויברגר
4. המתח התרבותי בקרב היהודים בירושלים
שלמה חסון ועמירם גוון
5. מינהל וממשל בעיר חרדית
יוסף שלהב

תוכן עניינים

7	מבוא
9	1 שיעים חברתיים ופוליטיקה הסדרית ביישוב ובמדינה
11	"הפוליטיקה של ההרחקה" - היחס לרביזיוניסטים ול"חרות"
12	פוליטיקה של הרחקה וערביי ישראל
13	פתרון ההטמעה והמיזוג - השסע העדתי
15	קבוצות דתיות שמחוץ לתחום ההסדרה - הרפורמים והקונסרבטיבים
17	2 שיטות הפוליטיקה של ההסדרה בתחום הדתי
19	שורתות קואליציונית
24	דה-פוליטיזציה ושיטות נוספות של הימנעות מהכרעה
25	פתרון ה"סטטוס-קוו" - הממד הדינמי
26	פשרה ו"עסקת חבילה"
28	3 מקורותיו והתפתחותו של הסטטוס-קוו
33	4 הסדרים, משברים ושינויים בתחום החינוך
41	5 שינוי בסטטוס-קוו הדתי: שמירת שבת בציבור
42	פרשת חוק השבת
43	הלוקליזציה של ההסדרים
45	מאבקים על סגירת רחובות בשבת
46	6 הגדרת הזהות היהודית בנושא להכרעה פוליטית:
47	שאלת 'מיהו יהודי'
51	בן-גוריון ופרשת מיהו יהודי
52	מיהו יהודי ובג"צ - פרשיות רופאיון ושליט שאלת הגיור
54	7 שינויים בסטטוס-קוו באמצעות פסיקה משפטית
57	סיכום ומסקנות
59	מקורות

מבוא

בעיות דת ומדינה הן בין הנושאים המפלגים ביותר בפוליטיקה הישראלית. הן משקפות הבדלים עמוקים בהשקפות ובאורחות חיים בחברה היהודית בישראל. אף-על-פי-כן, השכיחה המערכת הפוליטית בדרך כלל להסדיר את הקונפליקטים בנושאי דת בדרכי שלום, ולשמור בתוך כך על יציבותה, אחדותה ואופייה הדמוקרטי. מטרתו של מחקר זה היא לבחון כיצד נעשה הדבר, ומה הם התנאים והשיטות שאפשרו זאת.

השאלה אינה מיוחדת לישראל. חוקרים של מדע המדינה שמו לב לקיומן של מדינות, אשר חרף פילוגים וניגודים עמוקים במבנה החברתי ובתרבות הפוליטית שלהן, הצליחו לשמור על מידה מפתיעה של יציבות פוליטית ולקיים את אופיו הדמוקרטי של משטרן. זאת, בניגוד לתיאוריות מקובלות במדע המדינה ובסוציולוגיה הפוליטית, המצביעות על שיעור ניכר של הומוגניות חברתית והסכמיות פוליטית, כתנאי מוקדם לקיומו ולביסוסו של משטר דמוקרטי יציב ויעיל. החוקר ההולנדי לייפרט מבקש להסביר את תופעת הדמוקרטיה היציבה בחברה מפולגת בדפוס מיוחד של קביעת מדיניות ויישוב סכסוכים, המוגדר כ"פוליטיקה של הסדרה" (Accommodation). לדעת לייפרט, חברה שסועה ומפולגת על רקע אידאולוגי או דתי עשויה לשמור על אחדות ועל כושר פעולה במישור הפוליטי, על ידי הנכונות של מנהיגי הקבוצות היריבות בחברה לשתף פעולה, במאמץ לגבור על חילוקי הדעות ולשמור על יציבות המשטר ועל אופיו הדמוקרטי. לשם כך מגלים מנהיגים אלה נכונות הדדית להידברות ולפשרה, במגמה להגיע להסדרים מוסכמים, שיאפשרו ליישב את הסכסוכים בדרכי שלום.

מושג "ההסדרה" מבטא את "הסדרתן של בעיות וקונפליקטים פלגניים, במקום שבו ישנה מידה מינימלית של הסכמיות בלבד". המגמה היא "להמציא פתרונות פרגמטיים לכל הבעיות, ובכללן אף אלה שהן בעלות הדגשים אידאולוגיים ודתיים, והעמדות המנוגדות לגביהן עלולות להיראות כבלתי ניתנות ליישוב ועלולות להביא לפיצולה של המדינה" (Lijphart, 1968: 103). הדבר נעשה באמצעות ויתור על הכרעות רוב חד-צדדיות, ושיתוף נציגי הקבוצות העיקריות במוסדות הממשל ובתהליכי קביעת המדיניות. לייפרט מכנה משטר מדיני המאופיין בפוליטיקה של הסדרה בשם "דמוקרטיה התאגדותית" (קונסוציונלית - Consociational Democracy), (Lijphart, 1968-9A, 1977, 1984). בין ה"דמוקרטיה התאגדותיות" הוא כולל מדינות כהולנד, בלגיה, אוסטריה ושווייץ.

דמוקרטיה התאגדותית אינה עולה בקנה אחד עם המודל הקלאסי של הדמוקרטיה, המבוסס על עקרון הכרעת הרוב והסכמה של המיעוט לקבל על עצמו את דינה של הכרעה זו בשאלות השנויות במחלוקת. מדובר במודל אלטרנטיבי של דמוקרטיה, שבו מתקבלות החלטות בתהליך הידברות ומיקוח בין אליטות פוליטיות, המייצגות את הקבוצות השונות בחברה. במסגרת זו מגלים נציגי הרוב נכונות לריסון עצמי ולהתחשבות בקבוצות המיעוט, בנושאים בעלי חשיבות מיוחדת עבורם. כתוצאה מכך מושגת הסכמה בדיעבד גם במקום שבו לא הייתה זו מצויה מלכתחילה, וההחלטה משקפת את האיזון בין הגישות והאינטרסים השונים.

ייוחדה של הדמוקרטיה ההתאגדותית הוא בכך, שההסכמים הפוליטיים המאפיינים אותה אינם מבוססים בעיקרם על קרבת עמדות ושותפות אינטרסים, אלא על ניגודים שמנסים להתגבר עליהם על ידי הידברות ופשרות. "דווקא מתוך ידיעת הסכנות העלולות לנבוע מקיטוב עמוק בחברה, עשויים מנהיגי הקבוצות השרויות במחלוקת לפעול כמיטב יכולתם, על מנת לאזן ולבטל את ההשפעות נוגדות היציבות של השסעים במבנה החברתי" (Lijphart, 1968-9B: 17). לשם כך נעשים מאמצים ליישוב קונפליקטים על בסיס של הידברות ופשרה וחתימה להסדרים מוסכמים. לכך ניתן ביטוי בנטייה לשתף את נציגי הקבוצות השונות בקואליציות ממשלתיות ולהקצות להן ייצוג ומשאבים, על פי משקלן היחסי באוכלוסייה. כמו כן מוכרת זכותן של קבוצות אלה לאוטונומיה, במיוחד בתחום התרבותי, וישנה נכונות להימנע מהכנסת שינויים במצב הקיים, שלא בהסכמה הדדית של כל הנוגעים בדבר.

1 שסעים חברתיים ופוליטיקה הסדרית ביישוב ובמדינה

ישראל אינה "דמוקרטיה התאגדותית" במלוא מובנו של המושג. דפוסי הפוליטיקה של ההסדרה המאפיינים משטר כזה אינם באים לידי ביטוי בחלק ניכר מתחומי המחלוקת ומישורי היחסים הפוליטיים בישראל, וישנן קבוצות חברתיות שאינן נכללות בתחומי של המודל ההתאגדותי, או שמודל זה מוחל עליהן באופן חלקי בלבד. כמו כן ניתן להצביע על התפתחויות ותמורות בהיקף ובצורת הפעלתם של דפוסי הסדרים בתחומי המחלוקת או במישורי היחסים השונים. כאן המקום לציין, שהדוגמה הישראלית מצביעה על הצורך להכניס תיקון מסוים למודל של לייפהרט, המבוסס בעיקרו על ההבחנה בין טיפוסים שונים של משטרים דמוקרטיים: אלה המבוססים על תחרותיות והכרעת רוב, ואלה המאופיינים בשיתוף ובקבלת החלטות על בסיס הסכמי. הדוגמה של ישראל מלמדת שיש מקום להבחין לעניין זה לא רק בין מדינות, אלא גם בין תחומים שונים של מחלוקת או מישורים שונים של יחסים פוליטיים. ההנחה העיקרית אותה אבקש לבסס ולפתח במחקר זה היא, שהמודל ההתאגדותי מיושם בישראל ברציפות ובעקביות בעיקר בתחום הדתי. לעומת זאת, מיושם מודל זה רק בצורה חלקית ומקוטעת בתחומי מחלוקת או במישורי יחסים אחרים.

הדמוקרטיה ההתאגדותית מאופיינת בשילוב שבין מבנה חברתי מפולג, המשקף את קיומם של שסעים עמוקים באוכלוסייה, לבין פוליטיקה של הסדרה במישור היחסים בין האליטות הפוליטיות. ואולם עצם קיומם של שסעים חברתיים אינו מביא תמיד להפעלת שיטות של פוליטיקה הסדרית. מידת השימוש בשיטות כאלה קשורה למאפייני העילית הפוליטית, כמו גם למאפייני השסעים החברתיים, כגון היקפם ועומקם, ובמיוחד דרגת מיסודם האידאולוגי והפוליטי. מיסודם הפוליטי של שסעים עשוי לחדד את הניגודים הקשורים בהם, ובכך יש כדי לחזק את תחושת הצורך בהידברות ושיתוף ובהסדרים מוסכמים בין נציגי הקבוצות השונות, במאמץ להתגבר על הפוטנציאל הפלגני שבמבנה החברתי-המוסדי. מיסודם של הבדלים חברתיים חשוב גם להפעלה מוצלחת של פוליטיקה הסדרית, כיוון שזו מותנית בתהליכי הידברות ומיקוח בין נציגים מוסכמים של הקבוצות השונות, המסוגלים להטיל את מרותם על חברי הקבוצה. מצד שני, ההסדרים המאפיינים פוליטיקה מסוג זה נוטים בדרך כלל לשמר ולחזק את מיסודם הפוליטי של השסעים החברתיים, ולכך השפעה חוזרת על הצורך והאפשרות בהפעלת פוליטיקה של הסדרה.

השסע הדתי הוא המאופיין כיום בדרגה גבוהה במיוחד של מיסוד פוליטי. לכך ניתן ביטוי במערכת מקיפה ומגוונת של מוסדות וארגונים, המתפרשים לכל התחומים ומשלבים בתוכם את נאמני המסורת הדתית היהודית. נוסף על המפלגות הדתיות, כוללת מערכת זו איגודים מקצועיים, משקי התיישבות ומפעלים כלכליים, תנועות נוער וספורט ומוסדות חינוך ותרבות. מוסדות וארגונים אלה הקשורים זה בזה מסמנים את קיומו של "מחנה פוליטי" דתי המובחן על בסיס חברתי, תרבותי וארגוני. בתקופת היישוב ובשנים הראשונות לקיום המדינה התקיימו שסעים נוספים, שלצד השסע הדתי היוו בסיס להתארגנות מקיפה במסגרותיו של מחנה פוליטי. תפקיד מרכזי בתחום זה

מילא השסע המעמדי-האידיאולוגי, שעל בסיסו הוקמו "המחנה האזרחי" ותנועת העבודה. תנועה זו היוותה את הדגם המפותח ביותר של מחנה פוליטי, ושימשה מודל של חיקוי והשפעה למחנה הדתי והאזרחי (הרובץ וליסק, 1977; גוטמן, 1977).

בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה הקפידו המחנות השונים, ובמיוחד תנועת העבודה והמחנה הדתי, לשמור על זהותם המובחנת; ומסגרות הארגון והסוציאליזציה שלהם שימשו גם מחיצות, שהפרידו ביניהם מבחינה רעיונית, חברתית ותרבותית. באותה תקופה היוותה החברה היהודית בארץ דגם מובהק למבנה של "פלורליזם מקוטע" (Segmented pluralism), המוגדר על ידי לורין כהתפלגות של החברה לתת-תרבויות או למחנות פוליטיים מובחנים על בסיס דתי או אידיאולוגי, שלכל אחד מהם מערכת מקיפה ומשולבת של מפלגות פוליטיות, מוסדות חינוך ותרבות, איגודים מקצועיים וסוגים אחרים של ארגונים הפעילים בכל תחומי החיים (Lorwin, 1970: 141). מאז קום המדינה החל תהליך גובר של צמצום התפקידים ותחומי הפעולה של המפלגות והארגונים הקשורים בהם, שהיה קשור גם בטשטוש הגבולות שבין המחנות הפוליטיים והחלשת הסולידריות הפנימית שלהם. תהליכים אלה של "שבירת המחנות" (Depillarization) היו כרוכים בהחלשת הזיקה לאידיאולוגיה כמקור של הזהות וליכוד חברתי, התפתחות שגילייה ניכרים גם בדמוקרטיה ההתאגדותית שבמערב אירופה (Lijphart 1975; Bax, 1988). בישראל היא באה לידי ביטוייה הבולט בירידה הגדולה שחלה במעמדה ובהשפעתה של האידיאולוגיה הציונית-סוציאליסטית, ובשקיעתה של תנועת העבודה כתת-תרבות פוליטית או "קהיליית מאמינים" מובחנת, המשמשת לחבריה מוקד של הזהות ומסגרת של אורח חיים. במישור הסמלי ניתן לתהליך זה ביטוי בהתמעטות השימוש בסמלים ובמטבעות לשון שאפיינו את תנועת העבודה, ובהחלשות מעמדם של דפוסים טקס ורג, אשר טופחו על ידי תנועה זו בתקופת היישוב (Liebman and Don-Yehiya, 1983). במישור הארגוני התבטא הדבר בניטוק או בהתרופפות של הקשר שבין מפלגות הפועלים ותנועת העבודה לבין מוסדות וארגונים שהשתייכו לאותה תנועה. הביטוי הבולט למגמה זו הוא ביטול זרם החינוך של העובדים, עם הנהגת החינוך הממלכתי בשנת 1953. ירידתה של תנועת העבודה בולטת במיוחד על רקע העובדה, שבתקופת היישוב ובשנים הראשונות לקיום המדינה היוותה תנועה זו את המחנה הפוליטי המאורגן, המגובש, המקיף ורב העצמה ביותר. מסיבה זו, פחות תשומת לב הוסבה לירידתן של תנועות פוליטיות אחרות, כתנועה הרביזיוניסטית וממשיכתה "חרות", שגם היא שוב אינה מהווה מוקד של אמנות והזהרות לתומכיה.

המחנה שהיטיב לשמור מאחרים על ייחודו החברתי והתרבותי הוא המחנה הדתי. אמנם בדומה לשני המחנות האחרים, "הפועלי" ו"האזרחי", גם המחנה הדתי אינו עשוי מקשה אחת, ושני אגפיו העיקריים - החרדי והציוני-דתי - נבדלים בלבושם ובמנהגיהם וביחסם לציונות ולתרבות המודרנית, ומיוצגים על ידי מפלגות פוליטיות שונות. ואולם לקבוצות הדתיות השונות משותפת המחויבות לאמונה ולאורחות החיים של היהדות המסורתית, המבוססים על הנאמנות לתורה ולמצוותיה. שותפות זו באה לידי ביטוי במישור הפוליטי בעמידה על קיומה וביסוסה של הזיקה שבין הדת היהודית לבין מדינת ישראל, ובמאבק כנגד הניסיונות לערער או להחליש זיקה זו. משום כך, ניתן לדבר על "מחנה דתי", שעל-אף ההבדלים והניגודים בתוכו שומר על אחדותו הבסיסית ומובחן מן החוגים שמחוצה לו.

אמנם, למן הבחירות לכנסת העשירית ב-1981, גם המפלגות הדתיות אינן שומרות על אותה מידה של יציבות שאפיינה אותן בעבר, ואף הן אינן זוכות לאותה מידה של נאמנות מצד חברי המחנה הדתי (דון-יחיא, 1990). ואולם בעיקרו של דבר, מוסיף מחנה זה לשמור על מסגרותיו הארגוניות ועל נאמנות חבריו לערכים ולאורחות החיים שהוא מייצג. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא הצלחת המחנה הדתי לשמור על קיומן האוטונומי של מערכות החינוך שלו, גם לאחר הנהגת החינוך הממלכתי שהביא לביטול זרמי החינוך החילוניים.

לכל אלה נודעת השפעה רבה על העובדה, ששיטות הפוליטיקה של ההסדרה מופעלות כיום בעיקר במערכות היחסים עם המחנה הדתי. בתקופת היישוב לעומת זאת, הופעלו שיטות אלה גם במישור היחסים שבין תנועת העבודה והמחנה האזרחי. לכך ניתן ביטוי בהרכבם של מוסדות ההנהגה הציוניים והיישוביים. מוסדות אלה - ההנהלה הציונית והנהלת הוועד הלאומי - התבססו מאז 1935 על קואליציות גדולות, בהן השתתפו נציגי תנועת העבודה והציונות הדתית וגם שתי מפלגות "הציונים הכלליים". במסגרתה של "שיטת הזרמים" בחינוך, הוכרה האוטונומיה של שלוש מערכות החינוך הקשורות בשלוש המחנות הפוליטיים, והן קיבלו את חלקן היחסי בהקצאת המשאבים של ההסתדרות הציונית ומוסדות היישוב.

לאחר קום המדינה, החל תהליך של התרופפות בהפעלת דפוסי הפוליטיקה של ההסדרה במישור היחסים שבין המפלגות והמחנות החילוניים. מפלגות, כמפ"ם או הציונים הכלליים, שותפו בקואליציות ממשלתיות שבהנהגת מפא"י או נשארו באופוזיציה, על פי שיקולים הקשורים ביחסי הכוחות הפוליטיים ובנסיבות חברתיות והמדיניות ששררו בעת הרכבת הממשלה. לעומת זאת, הייתה מדיניות עקבית ומכוונת של שיתוף מפלגות דתיות מצד אחד, ואי שיתוף של מפלגות חרות ומק"י מצד שני, בקואליציות הממשלתיות. שורשי מדיניות זו, שבאה לידי ביטוי בססמת בן-גוריון, "פרט לחרות ומק"י", נעוצים בתקופת היישוב. באותה תקופה הורחקו הרביזיוניסטים מכל עמדת השפעה בהנהגה הציונית או היישובית, ולא שותפו למעשה בהקצאת המשאבים על פי "שיטת המפתח". לאחר שהוקמה המדינה, הופעלה מדיניות זו כלפי ממשלתה של התנועה הרביזיוניסטית, מפלגת "חרות".

"הפוליטיקה של ההרחקה" - היחס לרביזיוניסטים ול"חרות"

בנקודה זו יש להדגיש, שפוליטיקה הסדרית מבוססת בעיקרה על הכרת הצורך בשמירת היציבות הפוליטית, ולא דווקא על ההכרה העקרונית בזכותן של כלל הקבוצות בחברה לשיתוף, לייצוג ולשוויון מעמד. לפיכך, ככל שגדל משקלה החברתי והפוליטי של קבוצה באוכלוסייה, כך גוברת הנכונות להתחשב בעמדותיה ובאינטרסים שלה ולשתפה במוסדות קביעת המדיניות ובתהליכי הפוליטיקה של ההסדרה. הדבר עשוי להביא לאי שיתוף של קבוצות, שהשפעתן מועטה יחסית וכושר הפגיעה הפוטנציאלי שלהן ביציבות הפוליטית מוגבל למדי. מעמד ההשפעה של קבוצות חברתיות אינו נקבע רק או בעיקר על פי הישגיהן בבחירות וכושר המיקוח הקואליציוני שלהן; וישנו תפקיד חשוב לגורמים כהכרה בלגיטימיות של הערכים והאינטרסים המיוצגים בידי הקבוצה, וקבלתה כחלק מן ההסכמיות החברתית והתרבותית.

קבוצה הנתפסת כחורגת בבירור מן ההסכמיות החברתית, עלולה להיחשף לדפוס של התייחסות פוליטית, המהווה את ניגודה הקוטבי של הפוליטיקה ההסדרית. דפוס זה, שניתן להגדירו כ"פוליטיקה של הרחקה", מתבטא במדיניות עקבית של הרחקת הקבוצה ונציגיה מכל עמדה של השפעה בתחום החברתי והפוליטי. במידה רבה מהווה הפוליטיקה של ההרחקה מודל אלטרנטיבי לפוליטיקה של ההסדרה. שכן אף היא מכוונת לנטרל פוטנציאל של פגיעה ביציבות הפוליטית, אך לא באמצעות שיתוף במוסדות הכח המדיני, אלא על ידי הרחקה מהם.

כאן יש לעמוד על מקורות ההבדל שבין דפוסי התייחסות הפוליטית למפלגות הדתיות מצד אחד, ולרביזיוניסטים וחרות מצד שני. הבדל זה נבע בחלקו מן הניגודים האידיאולוגיים החריפים שבין הרביזיוניסטים וחרות לבין התנועה הפוליטית הדומיננטית ביישוב ובמדינה עד ל-1977, היא תנועת העבודה. ואולם במידה רבה הושפע היחס כלפי הרביזיוניסטים וחרות מן העובדה, שהם לא ייצגו תת-תרבות מאורגנת ומובחנת בחברה היהודית בארץ. עובדה זו אפשרה מצד אחד למנוע את שיתופם בהסדרים מוסכמים על קביעת מדיניות והקצאת משאבים, מבלי לפגוע בצורה חמורה בכושר קיומו של המבנה החברתי. מצד שני, עובדה זו עצמה של אי הגבלה למגזר חברתי מסוים, הקנתה

לרביזיוניסטים וחרות כושר של התפשטות פוליטית, אשר אפשר להם לאיים על מעמדה הדומיננטי של תנועת העבודה. הפוליטיקה של ההרחקה שהופעלה כנגד "מפלגות הימין" בחברה היישובית והישראלית, אפשרה על כן לנטרל את האיום הפוליטי שביריבה הקשה ביותר של תנועת העבודה, מבלי להסתכן בפגיעה קשה באחדות הלאומית וביציבות המדינית.

בניגוד לכך, ייצגו המפלגות הדתיות ציבור חברתי מובחן בערכיו ובאורחות חייו, ובעל שורשים עמוקים במסורת ההיסטורית הלאומית. הימנעות מהידברות ומשיתוף עם מפלגות אלה ואי התחשבות בעמדותיהן בנושאים החשובים במיוחד עבורן, הייתה עלולה על כן לפגוע בצורה קשה באחדות וביציבות. היותן של המפלגות הדתיות "מפלגות מחנה" מובהקות, הקנתה להן מצד אחד כושר התגוננות מפני פגיעה חמורה בערכים ובאינטרסים החיוניים שלהן; אך מצד שני, עובדה זו עצמה בלמה את כושר ההתפשטות שלהן מעבר לתחומי "המובלעת התרבותית" שלהן, ולפיכך הן לא נתפסו בדרך כלל כאיום רציני על ההגמוניה הפוליטית של מפא"י וממשיכתה מפלגת העבודה. משתי בחינות אלה גם יחד הייתה מפלגה זו מעוניינת על כן בהידברות ובשיתוף עם המפלגות הדתיות ובהימנעות ככל האפשר מהתנגשות חזיתית איתן.

כפי העולה מן הנאמר, הופעלה פוליטיקה של הרחקה כלפי הרביזיוניסטים וממשיכיהם מחרות, כמו גם כלפי מפלגות שייצגו את הציבור הערבי בישראל. ואולם בניגוד למפלגות שנשענו בעיקר על תמיכת האוכלוסייה הערבית, הרחקת הרביזיוניסטים וחרות ממוסדות הכח המדיני ומתהליכי קביעת המדיניות נבעה בעיקר משיקולים של טקטיקה פוליטית, והייתה מכוונת לנטרל את האיום שלהם על מעמד ההגמוניה של מפא"י ותנועת העבודה. התפנית בעניין זה חלה ב-1967, עם צירופם של נציגי חרות לממשלת החירום הלאומית שהוקמה בראשות לוי אשכול, סמוך למלחמת ששת הימים. לעומת זאת, מוסיפה לשרור למעשה מדיניות עקבית של הרחקה מחברות בקואליציות ממשלתיות ביחס למפלגות וסיעות אלקטורליות כחד"ש או מד"ע, ומפלגות נוספות המייצגות בצורה עצמאית עמדות ואינטרסים של הציבור הערבי בישראל. אמנם בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במעורבות ובהשפעה הפוליטית של ערביי ישראל, ולכן ניתן ביטוי מובהק בשיתוף למעשה של חד"ש ומד"ע בקואליציה הבלתי פורמלית של "הגוש החוסם", שאיפשר את הקמתה של ממשלת העבודה-מר"צ ב-1992. התמורה במעמד הפוליטי של ערביי ישראל באה לידי גילוי גם בחיזור אחר קולותיו של הציבור הערבי בבחירות לראשות הממשלה ב-1996, בעיקר מצדם של תומכי שמעון פרס. ואולם על אף ההזדקקות הגוברת לקול הערבי, הנובעת בעיקר ממצב התיקו בין המחנות הפוליטיים ומשיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, הנכונות לשיתוף כלפי הציבור הערבי מוסיפה להיות מוגבלת ומסויגת אף מצדו של מחנה "השמאל" הציוני.

פוליטיקה של הרחקה וערביי ישראל

הפעלת פוליטיקה של הרחקה כלפי מפלגות, שנחשבו למייצגות האוכלוסייה הערבית, קשורה במידה רבה בעצם הגדרתה היהודית של מדינת ישראל. הגדרה זו, וביטוייה בחוקי המדינה, בסמליה ובטקסיה, מסמנת את אי שיתופם המלא של האזרחים הלא יהודים במסגרת החברה הלאומית-מדינית (Smooha, 1990; קימורלינג, 1994; Susser and Don-Yehiya, 1995). הדבר אינו עולה בקנה אחד עם טבעה של דמוקרטיה התאגדותית, המותנית בשיתוף מלא של מגוון הקבוצות האתניות-התרבותיות בחיי המדינה, ובאי הזדהות של המדינה עם אחת מקבוצות אלה. הגדרת ישראל כמדינה יהודית מקשה על השגת אותה הסכמות מינימלית, המהווה תנאי להפעלה מוצלחת של פוליטיקה הסדרית ביחסים שבין יהודים ללא יהודים במדינה.

מבחינה עקרונית, ישנה אמנם אפשרות גם במצב זה להפעלת אלמנטים הסדריים ביחסים שבין יהודים לערבים, כאוטונומיה או הקצאת משאבים על בסיס פרופורציונלי. ואולם בשל גורמים שונים, ובכללם שיקולים ביטחוניים, ערביי ישראל רחוקים מליטול חלק בהקצאת המשאבים החברתיים והפוליטיים, על פי משקלם באוכלוסיית המדינה. עובדה בולטת היא שעד היום לא התמנה שום ערבי לכהן כשר בממשלות ישראל. גם האוטונומיה של מערכת החינוך הערבית מוגבלת ביותר, בהשוואה לזו של מערכות החינוך הדתיות היהודיות.

התחום היחיד שבו אלמנטים הסדריים באים לידי גילוי במישור היחסים עם החברה הלא יהודית בישראל, הוא תחום ההסדרים בדבר מעמדן המשפטי של העדות הדתיות הלא יהודיות. בדומה לבתי הדין הרבניים, גם לבתי הדין של המוסלמים, הדרוזים והעדות הנוצריות מוקנים מעמד אוטונומי וסמכות שיפוט בלעדית בענייני נישואין וגירושין של בני דתם. בדומה לבתי הדין הרבניים, גם מעמדם של בתי הדין הדתיים הלא יהודים נשען על סטטוס-קוו, שמקורו בתחיקה הבריטית והעותמאנית. השאלה המתבקשת היא: כיצד בכל זאת עלה בידי המערכת הפוליטית לשמור על מידה ניכרת של יציבות ולהימנע בדרך כלל מאלימות חמורה ביחסים עם ערביי ישראל, למרות עומקו של השסע היהודי-ערבי, ואי הפעלתם של אמצעי הפוליטיקה ההסדרית בתחום זה? אינן לוסיטיק ביקש להסביר זאת בדפוס של פוליטיקה המוגדר על ידו כ"מודל של שליטה ופיקוח". מודל זה, שהשימוש בו רווח בעיקר בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, כלל שיטות מניפולטיביות שהיו מכוונות למנוע מן הציבור הערבי בישראל להתארגן באופן עצמאי ולהגיע לידי ביטוי פוליטי אפקטיבי. באמצעות שיטות אלה של "בידול, תלות וקואופטציה", עלה בידי הממסד הפוליטי היהודי לנטרל את פוטנציאל התסיסה והמרי שבאוכלוסייה הערבית בישראל (לוסיטיק, 1980: 38-41). אין כאן המקום להיכנס לדיון בנושא. הנקודה שיש לציין היא, שחלה ירידה גדולה ביעילותה של "שיטת הפיקוח" ובהיקף השימוש בה, והעניין קשור בהגברת משקלם הפוליטי של ערביי ישראל. אף-על-פי-כן, לא ניתן להצביע על סימנים ברורים להגברת השימוש במודל האלטרנטיבי של הפוליטיקה ההסדרית לטיפול בבעיות הקשורות בשסע היהודי-ערבי.

פתרון ההטמעה והמיזוג - השסע העדתי

לאחר שחרות זכתה ללגיטימציה פוליטית, פוליטיקה של הרחקה אינה מופעלת עוד בצורה עקבית בתחומה של המגזר היהודי, אך מצד שני, גם אמצעי הפוליטיקה ההסדרית אינם מופעלים בדרך כלל לטיפול בבעיות שאינן קשורות לשסע הדתי-חילוני. אחד השסעים הבולטים בחברה היהודית הוא השסע העדתי, אך לרוב לא הופעלה מדיניות מכוונת של טיפול בשסע זה ובעיות הנובעות ממנו בשיטות של פוליטיקה הסדרית. אמנם שיטות כאלה הופעלו בתחום היחסים הבין-עדתיים, כבר בשנים הראשונות להתארגנות החברה היישובית. במיוחד הוחלו שיטות אלה על המינויים למוסדות הדת, שבתחומם הופעל עקרון ה"פאריטי" (עקרון השוויוניות). עם כינונו של מוסד הרבנות הראשית בשנת 1921 נקבע, כי בראש המוסד יעמדו שני רבנים ראשיים - האחד אשכנזי והשני ספרדי - וגם שאר חברי המועצה יתחלקו מחצה על מחצה לפי השתייכות עדתית. עקרון ה"פאריטי" הורחב גם למישור הרבנות המקומית, ונקבע כי בכל עיר בעלת אוכלוסייה יהודית יכהנו שני רבנים מקומיים - אשכנזי וספרדי. גם לאחר קום המדינה, מוסיף עקרון הפאריטי להוות את הבסיס לקביעת הרכבם העדתי של מוסדות הרבנות הראשית והמקומית. במישור הייצוג העדתי באה שיטת המפתח לידי ביטוי גם במינויים למועצות הדתיות; אלא שמינויים אלה אינם מבוססים על עקרון הפאריטי, אלא על עקרון הייצוג היחסי, בהתאם להרכב העדתי של האוכלוסייה המקומית (דון-יחיא, 1988).

בניגוד לנעשה בתחומם של מוסדות הדת, לא התקבלה בדרך כלל שיטה ממוסדת להבטחת ייצוג עדתי במוסדות המדיניים. החריג בעניין זה הן הבחירות למוסד המייצג של החברה היישובית, אסיפת הנבחרים, שנערכו בשנת 1931.

בהשפעת לחצים של חוגים עדתיים, נערכו בחירות אלה לאסיפת הנבחרים השלישית על פי "שיטת הקוריות", אשר הבטיחה מכסה מוגדרת מראש של ייצוג לעדה הספרדית ולעדה התימנית (הורוביץ וליסק, 1977: 54; הרצוג, 1986: 93-94). ואולם מאז אותן בחירות, לא הופעלה שוב "שיטת הקוריות" ביישוב או במדינת ישראל. הגורם העדתי ממלא אמנם תפקיד חשוב למדי בשיקולים הנוגעים לקביעת מועמדים למשרות של ייצוג והנהגה פוליטית אולם שיקולים אלה מופעלים בדרך כלל במישור הפנים-מפלגתי, ולא ניתן להם לרוב ביטוי ממוסד באמצעות הגדרה ברורה של מכסות ייצוג בחוק, או בדרך אחרת.

במיוחד בולטת העובדה שעקרון האוטונומיה, הממלא תפקיד כה חשוב בהסדרת היחסים הפוליטיים בתחום הדתי, לא הופעל בדרך כלל בתחום היחסים הבין-עדיניים. בעניין זה מתחיל להסתמן שינוי בשנים האחרונות, עם צמיחתה של מערכת חינוך עדתית הקשורה למפלגת ש"ס. מערכת חינוך זו ומוסדות עדתיים אחרים הנתונים להשפעת ש"ס, הם בעלי מעמד אוטונומי ומקבלים את חלקם בהקצאת המשאבים מכספי המדינה. יש להדגיש עם זאת, שהחלת עקרונות האוטונומיה ושיטת המפתח על מוסדות ש"ס קשורה בעובדה שמוסדות אלה, כמו תנועת ש"ס עצמה, מייצגות את השילוב שבין השסע הדתי לבין השסע העדתי בחברה הישראלית (דון-יחיא, 1990). ניתן על כן לומר, שהלגיטימציה להפעלת דפוסיים של פוליטיקה הסדרית בתחום העדתי נובעת בעיקרה משילובו של הממד הדתי בתחום זה.

העובדה שהגורם העדתי כשלעצמו לא היווה בדרך כלל בסיס לפוליטיקה הסדרית, נעוצה באי נכונות להקנות הכרה ומיסוד פוליטי לשסע העדתי, באמצעות הסדרים המעניקים אוטונומיה ומימון וייצוג פרופורציונלי לקבוצות עדתיות ולמוסדותיהם. למגמה זו ניתן ביטוי בולט במיוחד בתקופה הראשונה לקיום המדינה. באותה תקופה נעשה ניסיון לטפל בבעיות הקשורות בשסע העדתי על ידי מאמצים להביא לביטולו של שסע זה, באמצעות מדיניות מכוונת של טשטוש ההבדלים העדיניים. מדיניות זו של "כור ההיתוך" או "מיזוג הגלויות" משקפת את פתרון "ההטמעה" או "המזיגה התרבותית", שדאהל מציגו כאחת השיטות לטיפול בקונפליקטים הנובעים מניגודים בין תת-תרבויות בחברה (Dahl, 1967). ואולם פתרון מסוג זה אינו יכול להיכלל במודל של הפוליטיקה ההסדרית או הדמוקרטיה ההתאגדותית, המניח את ההכרה בלגיטימיות של הבדלים בין תת-תרבויות ותורם למיסודם הפוליטי של הבדלים אלה.

למדיניות "המזיגה התרבותית" ניתן ביטוי בולט באידאולוגיה של "הממלכתיות", שבן-גוריון היה מייצגה המובהק (Don-Yehiya, 1995). במונחי של לורין (Lorwin, 1970-71: 174) אפשר לומר, כי בן-גוריון לא היה מוכן להסתפק ב"אינטגרציה סגמנטרית" בין קבוצות חברתיות השומרות על תרבותן המובחנת, אך מוכנות להידבר ולשתף פעולה במסגרת אותה מערכת פוליטית. במקום זאת הוא חתר לאינטגרציה מלאה ככל האפשר של החברה היהודית בישראל על בסיס של טשטוש ההבדלים בין מגוון הקבוצות שבחברה זו. בן-גוריון עמד אמנם על חוסר האפשרות לבטל את ההבדלים והניגודים בתחום הדתי; ועל כן הוא פעל לריסון ניגודים אלה באמצעות הפוליטיקה של ההסדרה, שהיה ממעצביה העיקריים (דון-יחיא, 1989: 73-80). לעומת זאת, הוא סבר שאפשר וצריך לפעול לביטול ההבדלים בתחום העדתי באמצעות התהליך המכוון של "מיזוג הגלויות", המנוגד כאמור לעקרונות הפוליטיקה ההסדרית.

ההבדלים האמורים בין השסע הדתי והעדתי קשורים בקשר של סיבה ומסובב להבדלים בדרגת המיסוד הפוליטי של שני השסעים. בניגוד לשסע הדתי, אופיין השסע העדתי בדרגה נמוכה למדי של מיסוד פוליטי. אמנם רשימות עדתיות השתתפו במוסדות ההנהגה של היישוב היהודי, וזכו גם לייצוג בכנסת בשנים הראשונות לקיום המדינה. ואולם התופעה הבולטת היא כישלונותיהן החוזרים ונשנים של רשימות עדתיות להגיע לייצוג בכנסת מאז הבחירות לכנסת השלישית ב-1955 (הרצוג, 1986). בעניין זה חלה תמורה מאז הבחירות לכנסת העשירית ב-1981. מפלגת

תמי"י שזכתה בבחירות אלה בשלושה מנדטים אמנם לא החזיקה מעמד; אך במקומה התייצבה ש"ס כמפלגה עדתית השומרת על כוחה ואף מגבירה אותו בצורה מרשימה, כפי שמלמדות תוצאות הבחירות לכנסת ב-1996. המיסוד הפוליטי של השסע העדתי מושפע מן הנסיגה ממדיניות "כור ההיתוך" בנוסח בן-גוריון, והנכונות הגוברת בחברה הישראלית להכיר בפלורליזם תרבותי-עדתי. אולם הצלחת ש"ס במקום שבו נכשלו רשימות עדתיות שקדמו לה, נעוצה בעיקרה בשילוב שבין הגורם העדתי והדתי במסגרת מפלגה זו. שילוב זה משפיע כאמור לעיל על מידת יישומו של המודל ההסדרי לתחום העדתי, והוא ממלא תפקיד חשוב גם בתהליך המיסוד הפוליטי בתחום זה.

קבוצות דתיות שמחוץ לתחום ההסדרה - הרפורמים והקונסרבטיבים

הפוליטיקה של ההסדרה אינה מופעלת למעשה בצורה מלאה גם בתחום הדתי. קבוצות שאינן שותפות לפוליטיקה זו הן התנועות היהודיות הלא אורתודוקסיות-הרפורמים והקונסרבטיבים. בניגוד לערבים, הלא אורתודוקסים בישראל משולבים אמנם בחברה הלאומית, ונחשבים לחלק בלתי נפרד ממנה. אולם הם אינם נוטלים חלק בתהליכי ההידברות והמיקוח בשאלות השנויות במחלוקת מן התחום הדתי, ונציגיהם אינם משולבים במסד הדתי המוכר על ידי המדינה. לכך ניתן ביטוי באי ההכרה במעמדם של רבנים רפורמים או קונסרבטיבים בענייני נישואין, גירושין וגיוור, ובמניעת שיתופם של לא אורתודוקסים במועצות הדתיות ובמוסדות דת אחרים.

אי-ההיענות לתביעת הרפורמים והקונסרבטיבים להכרה ולשוויון מעמד בתחום הדתי מוסברת במידה רבה בכך, שהדבר עלול לערער את ההידברות ואת השיתוף ביחסים עם המחנה הדתי-האורתודוקסי. עם זאת, עצם הבחירה באורתודוקסים כשותפים מועדפים לפוליטיקה של ההסדרה, משקפת את מעמד העדיפות של היהדות האורתודוקסית בישראל במישור הפוליטי, כמו גם במישור החברתי והתרבותי.

עיקר בעייתן של התנועות הלא אורתודוקסיות היא שבחוגים רחבים של החברה הישראלית, תנועות אלה אינן נתפסות כביטויים לגיטימיים של יהדות דתית. בהקשר זה ישנה חשיבות לעובדה, שבשימוש הלשון הרווח בישראל המונח "יהודי דתי" משמעו "יהודי אורתודוקסי". הדבר משקף במידה רבה את תפיסת הגישה האורתודוקסית כביטוי האוטנטי והנאמן ביותר של הדת היהודית. רבים מבעלי תפיסה זו אינם שותפים בעצמם לאורח החיים האורתודוקסי; אולם הם אינם מגדירים את עצמם כבעלי פירוש שונה של המסורת הדתית היהודית, אלא כ"חילוניים" או "מסורתיים", כשמונחים אלה מרמזים על מידה נמוכה יחסית של זיקה לדת היהודית. המסגרת החוקית וההסדרים הפוליטיים הנהוגים בישראל אכן מבססים את מעמדה של האורתודוקסיה כנציגות הלגיטימית של הדת היהודית במדינת ישראל, ופוגעים בתנועות הלא אורתודוקסיות. אולם הסדרים אלה עצמם משקפים במידה רבה את משקלם המועט של הלא אורתודוקסים בחברה הישראלית, הנעוץ בעובדה שגם אלה הקרובים להם באורח חייהם אינם מוכנים ברובם המכריע להתארגן במסגרות דתיות אלטרנטיביות. רק מיעוט זעום מכלל היהודים תושבי ישראל משתייכים לקהילות רפורמיות או קונסרבטיביות, והללו הם בחלקם הגדול עולים שהגיעו לארץ ממדינות המערב, ובייחוד מארצות הברית.

לעניין זה יש חשיבות לעובדה, שגלי העלייה הראשונים לארץ ישראל שטבעו את חותמם התרבותי והדתי על החברה הישראלית הגיעו מארצות מזרח אירופה, אליהן לא חדרה כלל תנועת הרפורמה בדת שמקורה במדינות מרכז אירופה (וינר, 1974). בניגוד לחברה היהודית במרכז אירופה או באמריקה, החברה הישראלית לא התפלגה לזרמים דתיים שונים, אלא ל"דתיים" ול"חילוניים", במתכונת שהיתה נהוגה במזרח אירופה. מעבר לכך, יהודי התפוצות הם החשים במיוחד בצורך בגישות אלטרנטיביות לדת היהודית; שכן זהותם היהודית מוגדרת בעיקרה על בסיס דתי,

אך הדת היהודית בגרסתה האורתודוקסית אינה רלוונטית לרבים מהם. לעומת זאת, יכולים רבים מיהודי ישראל להסתייע במסגרות המדיניות ובסמלי הסולידריות של החברה הישראלית לשם שמירת זהותם היהודית.

הרפורמים והקונסרבטיבים הם כיום מבקריה העיקריים של הפוליטיקה ההסדרית, כפי שהיא מופעלת בתחום הדתי בישראל. במאבקם נגד ההסדרים המשמרים את מעמד העדיפות של האורתודוקסיה, הם מסתייעים בבעלי ברית מן השמאל החילוני וגם בבית המשפט העליון. פסיקות שקיבל בג"צ לאחרונה מכירות בזכות הרפורמים והקונסרבטיבים לייצוג במועצות הדתיות, וגם מערערות על ההסדר המקובל המונע את ההכרה בגיור לא אורתודוקסי שנעשה בארץ. ואולם החלטות בג"צ בנושאים אלה לא בוצעו למעשה, וחילופי השלטון בישראל בעקבות הבחירות של 1996 עוד מקשים ביותר על ביצוע החלטות אלה. מעמדן החזק של המפלגות הדתיות בקואליציה הממשלתית שבראשות הליכוד אף עשוי להביא לקבלת הצעות, המבקשות לעגן בחוק של הכנסת את אי שיתופם של הלא אורתודוקסים במועצות הדתיות ואת ההכרה בסמכותה הבלעדית של הרבנות הראשית לאשר גיורים הנעשים בארץ. המניע להצעות חוק אלה היא המגמה לחסום את פגיעתן של החלטות בג"צ בסטטוס-קוו המקנה למעשה מעמד של מונופול לאורתודוקסיה בנושאי הגיור והייצוג במועצות הדתיות בארץ. בדרך זו, הרי שבאופן פרדוקסלי עשויות החלטות בג"צ להביא לפגיעה נוספת במעמדם של הלא אורתודוקסים, בהיותן מניע להענקת גושפנקא חוקית לאי הכרתם כשותפים לגיטימיים בתחום הדתי בישראל, גם בנושאים החורגים מענייני נישואין וגירושין.

הישגם העיקרי של הרפורמים והקונסרבטיבים הוא הכשלת ניסיונם של האורתודוקסים לתקן את חוק השבות, כך שיכיר רק בגיור "כהלכה", לצורך הגדרת המונח "יהודי" בחוק זה ובמרשם התושבים. הלא אורתודוקסים הצליחו במאבקם, למרות לחצי המפלגות הדתיות, שהגיעו לשיאם לאחר הבחירות לכנסת ה-12 בשנת 1988. הצלחת הלא אורתודוקסים למנוע את תיקון החוק, חרף העלייה הגדולה במשקלן הפוליטי של המפלגות הדתיות לאחר בחירות 1988, מוסברת בלחצים הנגדיים הכבדים שהפעילו מנהיגי הרפורמים והקונסרבטיבים בארצות הברית. החשש מהפעלה חוזרת של לחצים מסוג זה הוא גם הגורם העיקרי להימנעות מניסיון נוסף לתיקון החוק, על אף הצלחתן הגדולה של המפלגות הדתיות בבחירות לכנסת ב-1996. על כך נדון להלן בהרחבה בפרק העוסק בסוגיית "יהודי".

2 שיטות הפוליטיקה של ההסדרה בתחום הדתי

בשל הסיבות שצוינו, פוליטיקה הסדרית מאפיינת בעיקר את היחסים עם נציגי הציבור הדתי האורתודוכסי במפלגות הדתיות ובמוסדות הדת. דפוס זה של פוליטיקה הוא המפתח להסבר הצלחתה של המערכת הפוליטית הישראלית ליישב בדרך כלל את הסכסוכים בתחום הדתי בדרכי שלום, ותוך שמירת האחדות הלאומית והיציבות הדמוקרטית. כאן יש להדגיש, כי למרות סטייתו של המודל ההסדרי מעקרון הכרעת הרוב, הוא אינו חורג מהנחותיה הבסיסיות של הדמוקרטיה, שבמרכזן זכות האזרחים להשפיע על השלטון וגם לשנותו באמצעות ההשתתפות בבחירות כלליות וחופשיות (הגדרה זו מניחה כיבודן של זכויות אזרח, כחופש הביטוי וההתארגנות, שבלעדיהן אין אפשרות לבחירות חופשיות). מבחינה זו, גם פוליטיקה הסדרית המופעלת בצורה בררנית, כפי שהדבר הוא בישראל, אין בה משום פגיעה בדמוקרטיה, כל עוד מוכרת זכותם של חברי הקבוצות שאינן נכללות בהסדרים הפוליטיים להשתתפות בבחירות ולייצוג בבית הנבחרים.

שאלה אחרת היא באיזו מידה ניתן ליישב את המודל ההסדרי, כפי שהוא מיושם בישראל, עם ערכים ליברלים-פלורליסטיים, כפי שהם נתפסים כיום במדינות המערב. הנקודה שיש לציין היא שישראל אכן מהווה "מקרה חריג" בין הדמוקרטיות המערביות. אולם חריגותה אינה נעוצה רק בטבעם המיוחד של יחסי דת ומדינה בישראל, אלא היא מתבטאת בראש ובראשונה בעצם הגדרתה היהודית של מדינת ישראל. שכן, בניגוד למקובל כיום במדינות המערב, מקנה הגדרתה היהודית של ישראל מעמד של עדיפות ברורה לקבוצה אתנית-תרבותית, שאינה חופפת לכלל אזרחי המדינה (Susser and Don-Yehiya, 1994). הסוגיה האמורה טעונה דיון מקיף שאין המקום להיכנס אליו בחיבור זה, המוקדש לבחינה אמפירית של מודל ההסדרה ולאופן יישומו לפוליטיקה הישראלית, במיוחד בנושאי דת ומדינה. במסגרת זו מטרתי היא להסתייע במודל "הפוליטיקה של ההסדרה" כדי לבחון את השיטות וההסדרים הנהוגים בישראל בטיפול בנושאי מחלוקת מן התחום הדתי, ולבדוק את מידת יעילותם למניעתם או ליישובם של קונפליקטים בתחום זה, והתנאים המשפיעים על כך.

השאלה הראשונה שיש להציג היא: אילו הם התנאים המאפשרים ומעודדים פיתוח דפוסים של פוליטיקה הסדרית בישראל, כבמדינות אחרות? התנאי המוקדם הבסיסי להידברות ולשיתוף, למרות חילוקי דעות עמוקים בשאלות עקרוניות, הוא נאמנותם של נציגי הקבוצות השונות לקיומה ולאחדותה של המערכת המדינית. נאמנות זו היא הממריצה מנהיגים אלה למאמצים משותפים במגמה להתגבר על חילוקי הדעות בדרכי שלום, ולאפשר קיום יחדיו על בסיס של הידברות, פשרות והסדרים מוסכמים. הנאמנות והמחויבות לקיום המערכת עשויות לנבוע מגורמים שונים, ובהם הסכמיות כוללת על ערכים בסיסיים ותחושה של סולידריות לאומית, על אף הניגודים וחילוקי הדעות. השאיפה המשותפת לשמירת האחדות הלאומית והיציבות המדינית אינה עם זאת מספקת; ויש לצרף לה תנאים נוספים, כמחשבה של העילית הפוליטית להכיר בסכנות שבפילוג החברתי ולגבור עליו על ידי הידברות ושיתוף,

ועיצובם של פתרונות העשויים להניח את דעתן של הקבוצות או "תרבויות המשנה" השונות שבמערכת. בניסוחו של לייפארט, המדובר ב"יכולת לפתח הסדרים מוסדיים וכללי משחק ליישוב הניגודים" (Lijphart, 1968-9B: 23).

החברה היהודית במדינת ישראל מאופיינת עוד לפני קום המדינה על ידי תחושה חזקה של סולידריות לאומית והסכמיות על ערכים בסיסיים, ובכללם הנאמנות לקיומה של ישראל כמדינה יהודית. הסכמיות זו אין בה כדי לחפות על חילוקי דעות, בשאלות הנוגעות לתכני זהותה היהודית של מדינת ישראל ותפקידה של המסורת הדתית היהודית בחייה הציבוריים של המדינה. אולם הדבקות בקיומה של ישראל כמדינה יהודית משמשת גורם ממרץ ליישוב חילוקי הדעות בדרכי שלום, ועל פי כללי משחק של "דמוקרטיה התאגדותית". מכלל הסכמיות בסיסית זו על אופיה היהודי של מדינת ישראל, חורגות רק קבוצות המהוות מיעוט קטן בציבור היהודי, מסוגם של "הכנענים" או "הפוסט ציונים".

להסכמיות על עצם קיומה של ישראל כמדינה יהודית שותפות לא רק המפלגות הציוניות - החילונית או הדתיות - וציבור תומכיהן, אלא גם מפלגות כאגודת ישראל ושי"ס, ורובו המכריע של הציבור החרדי. אכן מפלגות אלה ורבים מתומכיהן מוסיפים להסתייג מן הציונות. שכן זו נתפסת על ידם כניסיון להמיר את היהדות המסורתית המבוססת על התורה והמצוות באידאולוגיה לאומית-חילונית, הנשענת על גורמי ליכוד כטריטוריה, שפה וריבונות מדינית. ואולם מאז הקמתה של מדינת ישראל, רובם הגדול של החוגים החרדיים לא רק השלימו עם קיום המדינה, אלא הם גם שותפים למעשה להסכמיות על חשיבותה כמרכז לאומי יהודי, ועל הצורך לפעול להגנת האינטרסים שלה. וזאת, למרות ביקורת חריפה שמוותחים חוגים אלה על גילויים שונים בחיי המדינה ועל התנהגותם של מנהיגיה. הציבור החרדי כולל אמנם את אנשי "העדה החרדית", ובראשם "נטורי קרתא", שאינם מכירים במדינת ישראל כמדינה יהודית, ואינם נכונים לכל מגע ושיתוף עם מוסדותיה. ואולם הללו הם מיעוט שולי בקרב החרדים, שהוא בבחינת יוצא מן הכלל המלמד על הכלל.

ישנו אכן הבדל גדול בין יחסם של החוגים השונים בציבור הדתי לחברה החילונית ולתרבותה המודרנית. לכך ניתן ביטוי בגישת ההסתגרות המאפיינת את החוגים החרדים, בניגוד לציבור הציוני-דתי המגלה ברובו מידה גדולה יותר של סובלנות ופתיחות ביחס לחברה החילונית ולגילויי המודרניזציה. ואולם, כפי שמציין לייפארט, הנכונות להידברות ולשיתוף שהם מסימני ההיכר של הפוליטיקה ההסדרית, באים לידי ביטוי בעיקר במישור העילית הפוליטית, ולא דווקא במישור הציבור הרחב. מבחינה זו, נטיות ההסתגרות וההתבדלות של הציבור החרדי אינן עומדות בניגוד לדפסי הפוליטיקה של ההסדרה, כל עוד מגלים מנהיגיו הפוליטיים של ציבור זה נכונות להידברות ולשיתוף פעולה במגמה לשמור על האחדות ועל היציבות של המערכת הפוליטית.

גם העובדה שרבים בציבור החרדי בישראל, וגם חוגים מסוימים בציונות הדתית, רחוקים מלהפנים את ערכי הדמוקרטיה ולהזדהות עימם, אין בה כשלעצמה כדי לפגוע קשות במידת יכולתם של המנהיגים הפוליטיים ליישם בהצלחה את עקרונות הדמוקרטיה ההתאגדותית, עליהם מבוססים דפסי הפוליטיקה של ההסדרה. שכן הנכונות לציית לכללי משחק של דמוקרטיה אינה מותנית בדבקות בערכים דמוקרטיים, אלא עשויה לשקף את ההכרה בכך, שכללים אלה הם הכלי היעיל ביותר להידברות ולשיתוף והסדרים מוסכמים, לשם שמירת קיומה של המערכת.

יש אכן הבדל בין מידת הנכונות של החוגים השונים בציבור הדתי לשיתוף פוליטי עם גורמים חילוניים, ולכך ניתן ביטוי באי השתתפותה של אגודת ישראל בקואליציות הממשלתיות שבראשות מפא"י ומפלגת העבודה, למן 1952 ועד למהפך הפוליטי של 1977. ואולם, כפי שיתברר להלן, השותפות הקואליציונית היא רק אחת השיטות המופעלות במסגרת הפוליטיקה של ההסדרה, וגם כשאגודת ישראל הייתה מחוץ לקואליציה היא הייתה שותפה למעשה להסדרים מוסכמים בתחומים שונים של יחסי דת ומדינה, שהתבססו על עקרונות "קונסוציונליים", כאוטונומיה, "וטו חרדי" וחלוקה פרפורציונלית של משאבים.

כאן המקום לעמוד ביתר הרחבה ופירוט על השיטות לטיפול בקונפליקטים בתחום יחסי הדת והמדינה בישראל, ולבחון את העקרונות עליהם מבוססות שיטות אלה ואת מידת יעילותן והתאמתן למודל ההסדרי. קודם לדיון המפורט בשיטות השונות ליישוב סכסוכים במסגרת המודל ההסדרי, ראוי לציין, כי הצד השווה לשיטות אלה אינו דווקא הנכונות לפשרות וליתורים הדדיים, אלא עצם ההימנעות מהחלטות רוב חד-צדדיות, כאמצעי להכרעה במחלוקת. אמנם מרכיב מובהק של פשרה מאפיין רבים מהסכמי הפוליטיקה ההסדרית. ואולם חלק לא מבוטל מן ההסדרים הנהוגים בתחום יחסי דת ומדינה בישראל אינו מבוסס על ויתורים הדדיים להם שותפים שני הצדדים לקונפליקט - הדתי והחילוני. במקום זאת, משקפים הסדרים אלה ויתור חד-צדדי של אחד מן המחנות, הנובע מן ההכרה בחשיבות המכרעת שיריבו מיחס לנושא השנוי במחלוקת.

דוגמה מובהקת לעניין זה היא נכונותה של מפא"י וממשיכתה, מפלגת העבודה, להשלים עם אי הפעלתו של החוק שקיבלה הכנסת בשנת 1951, המטיל חובת שירות לאומי על נשים הפטורות מגיוס לצה"ל מטעמי דת. אי הפעלת החוק, שהובא לכנסת על ידי בן-גוריון, נבעה מעמידתם של מנהיגי מפא"י על כך שניסיון לאכיפת החוק ייתקל בהתנגדות נמרצת ביותר מצד מנהיגי אגודת ישראל והציבור החרדי, שתפסו זאת כעניין של "ייהרג ובל יעבור", שאינו מניח מקום לכל פשרה וויתור מצדם. דוגמה זו אין בה משום חריגה מדפוסי הפוליטיקה של ההסדרה, ואדרבא היא עשויה לאשר ולחזק את הקביעה בדבר תחולת המודל ההסדרי על יחסי דת ומדינה בישראל. שכן מודל זה מאופיין כאמור לאו דווקא בסימטריה או אף בהדדיות בתחומים השונים של המחלוקת, אלא במאמץ להימנע ככל האפשר מהכרעות העלולות להחריף את הקונפליקט עד ליצירת איום חמור על יציבות המערכת. נכונות מפא"י להשלים עם אי אכיפת החוק לשירות לאומי, מחשש לתגובת-נגד חריפה ביותר מצד הציבור החרדי, משתלבת על כן בתבנית הפוליטיקה של ההסדרה בתחום הדתי.

שותפות קואליציונית

אחד מביטוייה המובהקים של הפוליטיקה ההסדרית היא השיטה של שיתוף בין נציגי קבוצות ההשקפה ומגזרי האוכלוסייה השונים במסגרתן של קואליציות ממשלתיות. לייפהרט עומד על כך, ש"עקרון הגודל" של רייקר, המתבטא בנטייה לכוון קואליציות המבוססות על רוב מינימלי (Riker, 1962), מתאים רק לתרבויות פוליטיות הומוגניות. לעומת זאת, ניסיון ליישם עיקרון זה לחברה המפולגת בצורה עמוקה עלול לפגוע קשות באחדותו וביציבותו של המשטר הדמוקרטי. שכן "קואליציה מינימלית" פירושה שליטה בלעדית של הרוב, ללא מתן ייצוג לתרבויות משנה של מיעוט, ומבלי להתחשב בערכים ובאינטרסים חיוניים שלהן. לפיכך מאופיינת דמוקרטיה התאגדותית על ידי מאמץ מכוון לכינון "קואליציות גדולות הנתמכות על ידי רוב מכריע לשם שמירת היציבות הדמוקרטית במערכת מפולגת" (Lijphart, 1968-9B: 20).

"קואליציה גדולה", הכוללת את נציגי כל המפלגות או את רובם המכריע, אינה תופעה שכיחה בישראל. אולם התיאוריה של לייפהרט עשויה לסייע להסבר השותפות הקואליציונית היציבה שבין מפלגת העבודה לבין המפד"ל, שותפות ששרדה כל עוד נשארה מפלגת העבודה (ולפניה מפא"י) המפלגה הדומיננטית בישראל. עדות לכך משמשת העובדה, שמפא"י-עבודה יכולה הייתה לכוון קואליציות נוחות בראשותה גם בלא תמיכת המפד"ל. השתתפותה הכמעט רצופה של המפד"ל בקואליציות הממשלתיות שבראשות מפא"י-עבודה לא הייתה נעוצה על כן בשיקולים אריתמטיים של מנהיגי המפלגה הדומיננטית, אשר חייבו לצרף את המפד"ל לקואליציה שבראשות מפלגתם, כדי להקנות לה תמיכת רוב בכנסת. שהרי תמיכה כזו יכלו הללו להשיג גם ללא צרף המפד"ל לקואליציה. השתתפות המפד"ל בקואליציות הממשלתיות שיקפה, בעיקרו של דבר, את הכרת מנהיגי המפלגות החילוניות

בחשיבות שבמתן שיתוף וייצוג במישור הממשלתי למפלגות דתיות, כדי למנוע "מלחמת תרבות" העלולה לפגוע קשות באחדות הלאומית וביציבות הפוליטית של מדינת ישראל (דן-יחיא, 1975).

מפלגות דתיות בישראל הן "מפלגות מחנה", המייצגות תרבויות משנה מלוכדות ומאורגנות (דן-יחיא, 1980: 26). אלה הן קבוצות מובחנות בערכיהן ובאורחות חייהן, ולחן ציבור חברים נאמן הנכון להיאבק להגנת ערכיו ולשמירה על האינטרסים החיוניים שלו. בשל מעמדה המיוחד של הדת בהיסטוריה ובתרבות היהודית, עשויות המפלגות הדתיות לגייס תמיכה נרחבת למאבקהן, גם בחוגים שמחוץ למסגרותיהן הארגוניות בישראל וביהדות התפוצות. מצד שני, עובדת היותן מפלגות מחנה משמשת למפלגות הדתיות תמריץ רב עצמה להשתתף בקואליציות הממשלתיות, לשם הגנת האינטרסים שהן מייצגות במוקדי הכוח הפוליטי.

"הקואליציה היציבה" שבין נציגי מחנות שונים ומנוגדים באוכלוסייה, מאובחנת על ידי נורדלינגר כאחת השיטות המובהקות להסדרת קונפליקטים ב"חברות המפלגות בצורה עמוקה" (Nordlinger, 1972: 21-33). דפוס הסדרי זה של קואליציה יציבה בא לידי ביטוי מובהק במסגרתה של "השותפות ההיסטורית" שבין מפא"י-עבודה לבין המפד"ל. השותפות הקואליציונית כשלעצמה אינה מספקת עם זאת תשובה לשאלה: באילו דרכים עולה בידי נציגי הקבוצות השונות בקואליציה ליישב את חילוקי הדעות שביניהם, ולשמור על יציבותה של השותפות הקואליציונית ושל המערכת הפוליטית בכללותה?

לטענת רוברט דאהל, "רק לעתים נדירות ניתן ליישב קונפליקטים הקשורים לתרבויות משנה, באמצעות התחלק הפוליטי הרגיל לטיפול בנושאים אחרים; קונפליקטים ממין זה תמורים ופלאגיים, מכדי לאפשר את פתרוןם בשיטות קונבנציונאליות של זכייה בבחירות ומיקוח על גיוס צירים בפרלמנט" (Dahl, 1966: 358). דאהל מצביע על שש שיטות לטיפול בקונפליקטים בין תרבויות משנה. שלוש משיטות אלה - "אלימות ודיכוי", "פרישה או הפרדה" ו"טמיעה תרבותית" - אינן עולות בקנה אחד עם ה"מודל ההסדרתי", המניח שיתוף מרצון לשם יישוב סכסוכים בדרכי שלום ותוך שמירה על אחדות המדינה, ועל ייחודן ומעמדן של תרבויות משנה שבתוכה. כפי שמציינים לייפארט ודאהל, הרי במסגרתה של דמוקרטיה התאגדותית המגמה היא ליישב קונפליקטים באמצעות שלוש השיטות האחרות המוצגות על ידי דאהל שכן: "ייצוג יחסי", "אוטונומיה" ו"וטו הדדי" (Lijphart, 1971: 10); (Dahl, 1966: 367).

"הייצוג היחסי" (פרופרציונלי) או "שיטת החלוקה"

שיטה זו עניינה "הענקת ייצוג לקבוצות שונות באופן פרופרציונלי פחות או יותר למשקלן באוכלוסייה" (Dahl, 1966:358), והיא מתבטאת גם בהקצאת כספים וסוגים אחרים של משאבים בין המחנות השונים בחברה. בדמוקרטיה התאגדותית הסדר זה בא במקום שליטת הרוב, כשיטה השלטת לקביעת מדיניות ולהקצאת משאבים. השיטה היחסית ידועה בישראל כ"שיטת המפתח המפלגתי". בתקופת היישוב יושמה שיטה זו להקצאתם של משרות ומקומות עבודה, כספי מגביות מחו"ל ומשאבים אחרים, כקרקעות להתיישבות ורישיונות עלייה ("יסרטיפיקטים"), אשר חולקו בין התנועות הפוליטיות, מוסדותיהן ותומכיהן על פי יחסי הכוחות ביניהן. שיטת המפתח הוסיפה לפעול גם לאחר קום המדינה, ובשנות העלייה הגדולה היא יושמה אף לחלוקת העולים בין מסגרות הקליטה של התנועות השונות.

לאמיתו של דבר, המונח "יחסיות" או "פרופרציונליות" אינו מדויק. שכן פעמים רבות חלוקת הייצוג והמשאבים אינה נעשית בהתאמה מלאה ליחסי הכוחות שבין הצדדים השונים. ניתן לקשר זאת לעובדה, שיחסי הכוחות אינם תמיד ידועים בבירור והם גם נתונים לשינויים, בעוד שהנטייה היא לייצב ככל האפשר את ההסדרים בדבר חלוקת הייצוג והמשאבים. גם כשישן חריגות בולטות מן היחסיות, ניתן לדבר עם זאת על הפעלת שיטה "הסדרית", כל עוד

נשמר עצם העיקרון של "החלוקה", שמשמעו הוא ש"הזוכה אינו נוטל הכל". במסגרת שיטת החלוקה אפשר להבחין בין הקצאת משאבים בהתאם ליחסי הכוחות שבפועל, לבין הקצאתם על פי מכסות מוגדרות וקבועות שאינן משקפות במדויק את משקלם היחסי של השותפים השונים להסדר.

"שיטת המכסות" נוטה לפעמים להקנות משקל יתר דווקא לקבוצות חלשות, העלולות להיפגע בתנאים של תחרות פתוחה. דוגמה מובהקת לענייננו היא ההסדרים שנקבעו בלבנון לחלוקת הייצוג במוסדות הממשל בין העדות הדתיות השונות. הסדרים אלה, שהתבססו על מכסות מוגדרות וקבועות, העדיפו את העדה הנוצרית שמשקלה באוכלוסייה נמוך בהרבה מן הייצוג שניתן לה בפרלמנט ובממשלה. בחברה היהודית בארץ הונהגה שיטת המכסות לראשונה בתחום העדתי-הדתי. כפי שצוין לעיל, למן ראשיתה של תקופת המנדט נקבע הייצוג העדתי במוסדות ההנהגה הדתיים של היישוב על פי עיקרון ה"פארטי"; וזאת על אף שבאותה תקופה היוו הספרדים מיעוט בלבד מכלל האוכלוסייה היהודית.

בדוגמאות שצוינו, מבוסס עקרון החלוקה על משקלן של הקבוצות החברתיות השונות בכלל האוכלוסייה. שיטה מסוג זה נוטה במיוחד לחריגות מן העיקרון הפרופורציונלי, ואחת הסיבות לכך היא הקושי לעמוד במדויק על יחסי הכוחות שבין הקבוצות החברתיות. יש שיטות חלוקה שבבסיסן לא הקבוצות החברתיות, אלא המפלגות הפוליטיות, והן נוטות לשקף בצורה מדויקת למדי את יחסי הכוחות האלקטורליים שבין המפלגות.

"הסכמי המפתח" על הקצאת ייצוג ומשאבים בחברה היישובית התבססו בדרך כלל על משקלן האלקטורלי של המפלגות הפוליטיות. גם הסכמים אלה לא יישמו אמנם בצורה מלאה את העיקרון הפרופורציונלי, ובמידה רבה נבע הדבר מן הנטייה לשמר ככל האפשר את חלקן של המפלגות השונות בהקצאת המשאבים. ואולם בתקופת היישוב לא התאפיינו הסדרי המפתח בחריגות בולטות מן השיטה היחסית. הסיבה לדבר נעוצה בכך שיחסי הכוחות שבין התנועות השונות היו יציבים למדי; וזאת בשל שיטת הסרטיפיקטים שהחילה את העיקרון הפרופורציונלי גם על חלוקת רשימות העלייה בין חברי המפלגות הפוליטיות. במצב זה חלה תמורה לאחר קום המדינה, בעקבות העלייה ההמונית שלא אפשרה להמשיך בוויסות העולים על פי השתייכות מפלגתית. כך התגלעו סכסוכים חריפים בין מפלגות שביקשו לשמר בכל התחומים את המכסות שנקבעו בתקופת היישוב, לבין מפלגות שתבעו את התאמתן של מכסות אלה ליחסי הכוחות החדשים שנוצרו בהשפעת העלייה ההמונית. מאבקים אלה הגיעו לשיאם במערכה שהתנהלה בין המחנה הדתי לתנועת העבודה על הסוציאליזציה הפוליטית של העולים וחינוך ילדיהם, ובכך נדון להלן.

שיטת המפתח הופעלה בישראל במכלול של תחומי מחלוקת, אולם במיוחד מוסיפה שיטה זו למלא תפקיד מרכזי בהסדרת קונפליקטים בין דתיים וחילוניים. במידה רבה ניתן להסביר זאת בהצלחת המחנה הדתי לטפח את זהותו וייחודו, ולשמור אמונים לערכיו ולאורחות חייו ולקיים את מערכת מוסדותיו. לעומת זאת, לא עלה בידי המחנות החילוניים בישראל לשמור על מעמדם כתרבויות-משנה מאורגנות ומובחנות. לפיכך הדוגמאות הבולטות כיום ליישומה של שיטת המפתח בישראל הן: ההסדרים להקצאת משאבים למוסדות ולשירותים דתיים בישראל, ובייחוד למערכת החינוך הדתית. השיטה היחסית ושיטות חלוקה אחרות אינן יכולות לשמש פתרון ליישוב סכסוכים בתחום הדתי בכל התנאים והמצבים. כמה וכמה מנושאי המחלוקת החשובים בתחום זה אינם ניתנים לטיפול באמצעות הקצאה הדדית של משאבים. כך אין אפשרות ליישב בשיטה זו חילוקי דעות על תוכנו ואופיו של החינוך, או הבדלי השקפות בשאלת "מי הוא יהודי".

עקרונות האוטונומיה

קונפליקטים בשאלת תכני החינוך ניתנים להסדרה על ידי עקרונות האוטונומיה. על פי עקרון זה, הרלוונטי גם לחלק ניכר מנושאי המחלוקת האחרים, מוכרת זכותן של הקבוצות או תרבויות המשנה השונות שבחברה לנהוג על פי ערכיהן ואורחות חייהן, וניתנת לקבוצות אלה יד חופשית בניהול מוסדותיהן ומפעליהן. חשיבותו המיוחדת של עקרון האוטונומיה בתחום החינוך נובעת מן הערך המרכזי שמיחסים חוגים דתיים ואידאולוגיים לשילוב בני הנוער שלהם במסורת התרבותית ובמערכת הערכים של הקהילה הדתית, או התנועה האידאולוגית.

עקרון האוטונומיה מצטרף בישראל לשיטה הפרופורציונלית כבסיס לחילוקי דעות בין דתיים וחילוניים בתחום החינוך. בכך צד שווה בין ישראל לבין דמוקרטיות התאגדותיות במערב אירופה. אחד מהישגיה הבולטים של הפוליטיקה ההסדרית באותן מדינות היה יישובה של "בעיית בתי הספר", שהוותה סלע מחלוקת עיקרי ביחסים שבין המחנות הדתיים והחילוניים. הדבר נעשה על ידי הענקת מעמד אוטונומי למוסדות החינוך הדתיים, והענקת מימון ממשלתי למוסדות אלה בהתאם לחלקם במערכת החינוך הכוללת (Lijphart, 1968: 118, 166).

בניגוד למדינות מערב אירופה, פתרונה של בעיית החינוך בישראל לא היה בו כשלעצמו כדי להביא לרגיעה ביחסים שבין המחנות, הדתיים והחילוניים. שאלות נוספות מתחום הדת והמדינה מוסיפות לשמש מקור לניגודים חריפים בפוליטיקה הישראלית, ושאלות אלה בחלקן אינן ניתנות להסדר באמצעות עקרון האוטונומיה או השיטה היחסית. כאן ראוי לעמוד על אחד ההבדלים הבולטים שבין המפלגות הדתיות שבישראל, ואלה שבמערב אירופה. מעורבותן של המפלגות הנוצריות דמוקרטיות במערב אירופה בנושאי דת מובחנים היא כיום מוגבלת למדי, ועיקר עיסוקן של מפלגות אלה הוא בנושאי מדיניות "כלליים". הדבר קשור בטבען של המפלגות הדתיות באירופה כ"מפלגות הגנה דתית", שמטרתן העיקרית בתחום הדתי היא: שמירת האינטרסים של מוסדות דת ובתי-ספר כנסיתיים (Einaudi, 1957: 311-317; Fogarty, 1957: 29-57; Irving, 1969: 84-87; and Gougel, 1969: 29-57). מפלגות אלה אינן חותרות בדרך כלל להטביע את חותמה של הדת על המדינה בכללה, ועל מערכות החקיקה והשיפוט שלה. לפיכך יישובה של "שאלת בתי-הספר" ובעיות אחרות מסוגה הביאה להקטנת מעורבותן של המפלגות הנוצריות דמוקרטיות בתחום הדתי, ולהפחתה ניכרת בבולטות הפוליטית של סוגיית הדת והמדינה.

המפלגות הדתיות בישראל, בניגוד לאלה שבאירופה, אינן נכונות להסתפק בתפקיד הגנטי בנושאי דת ומדינה. לפיכך אין הן יכולות להסתפק בהשגת מעמד אוטונומי ומימון ממשלתי למוסדות ושירותים דתיים ולמערכת החינוך הדתית. שהרי שאיפת מפלגות אלה היא להקנות למסורת הדתית תפקיד מרכזי בעיצוב החברה הישראלית, ולהטביע את חותמה על המדינה בכללה. משום כך, הכינוי "מפלגה דתית" הולם מפלגות כמפד"ל או אגודת ישראל הרבה יותר מן המפלגות הדמוקרטיות-נוצריות שבאירופה. אופיין זה של המפלגות הדתיות בישראל משקף את השפעתם של שני גורמים עיקריים, והם: טבעה המיוחד של הדת היהודית, והקשר ההדוק שבין הדת והזהות הלאומית ביהדות. הדת היהודית מאופיינת על ידי ריבוי ופירוט של מצוותיה, ושואפת להקיף ולכוון את אורחות החיים של היחיד ושל החברה בכל התחומים. הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ותפקידה המרכזי של הדת בהיסטוריה ובתרבות הלאומית היהודית מביאים לכך, שיהודים רבים יתקשו להזדהות עם מדינת ישראל אם זו תעשה מדינה חילונית לחלוטין, מנותקת מכל זיקה למסורת הדתית היהודית (דון-יחיאל וליבמן, 1972). להכרה בצורך למתן מעמד והשפעה לדת בחיים הציבוריים של המדינה שותפים גם רבים שאינם מדקדקים במצוות בחייהם הפרטיים; אך הם מבקשים להקנות ביטוי ותוכן לזהות היהודית של מדינת ישראל, על ידי שילובם של ערכים וסמלים דתיים בתרבותה הלאומית ובחייה המדיניים (דון-יחיאל וליבמן, 1984).

בישראל ישנם גם חוגים רחבים למדי המצדדים בהפרדת הדת מן המדינה, וגם בין המסתייגים מכך רבים חולקים על עמדות המפלגות הדתיות ותומכיהן בשאלות הנוגעות לאופיה ולהיקפה של מעורבות הדת במדינה, והדרכים

לשמירת צביונה היהודי. על רקע זה מתגלעים ניגודים חריפים, שבחלקם אינם ניתנים ליישוב על ידי עקרון האוטונומיה או השיטה היחסית. שיטות אלה אינן יכולות לפתור לדוגמה את בעיית "מיהו יהודי", או את חילוקי הדעות בשאלת סמכות הדין הדתי ובתי הדין הרבניים בענייני המעמד האישי. לשם הסדרת בעיות מסוג זה נעשה שימוש מורחב בשיטה השלישית, שדאהל מגדירה כעיקרון "הווסו ההדדי", ובישראל היא ידועה כ"פתרון הסטטוס-קוו".

פתרון ה"סטטוס-קוו"

דאהל מגדיר "ווסו הדדי בתחום המדיני", כשיטה המאפשרת לכל אחד מהמחנות היריבים "להטיל וטו על שינויים הנעשים בסטטוס קוו הקיים, והנוגעים לתרבות-המשנה שלהם". ההסכמה על סטטוס-קוו מאפשרת לצדדים החלוקים בדעותיהם להימנע מהחלטות העלולות להביא לעימותים חריפים ולמשברים עמוקים במערכת הפוליטית (Dahl, 1966: 358). כפי שמציין שלינג, הסטטוס-קוו עשוי להתקבל על דעתם של הצדדים השונים למחלוקת, כפתרון מעשי למניעתם או למיתונם ויישובם של סכסוכים ביניהם, כיוון שהוא נתפס כפתרון זמין ו"טבעי" וגלוי בעליל (Schelling, 1960: 64). הדוגמה הישראלית מבליטה יתרון נוסף של עקרון הסטטוס-קוו המאפשר לצדדים יריבים להימנע מהתנגשות חזיתית בנושאים שנויים במחלוקת, ועם זה להציג את עצמם כמי שמוסיפים לדבוק בעקרונותיהם. על נקודה זו אעמוד להלן ביתר הרחבה.

בישראל קיבל "הסטטוס-קוו" הילה כמעט קדושה. הוא מתפקד מבחינות רבות כחוקה בלתי כתובה ובלתי מוגדרת, הנתונה לפירושים מפירושים שונים. אף-על-פי-כן, ממלא הסטטוס-קוו תפקיד חשוב בהפצת האמונה, שקיימים קירטוריונים והליכים קבועים לפתרון מחלוקות פוליטיות. יתרה מזאת, הוא מרמז שהמשך קיומו של עיקרון זה חשוב מהיתרון בו עשוי צד זה או אחר לזכות כתוצאה מעימות כלשהו. עקב החשיבות העליונה שמיחסים כאן לסטטוס-קוו כפתרון פוליטי לקונפליקטים דתיים, תולדותיו הם במידה רבה תולדות יחסי הדת והמדינה בישראל. לפיכך יוקדש חלק ניכר מדיננו להלן לבחינת שיטה זו של יישוב סכסוכים, ויישומה לבעיות דתיות בפוליטיקה הישראלית (דון-חיא, 1971).

השאלה היא: כיצד התהוותה אותה מציאות חברתית ופוליטית, שעקרון הסטטוס-קוו בא לקיים ולשמר? במקרים רבים הייתה התפתחותה טבעית וללא החלטה מכוונת, ובמקרים אחרים היה מעורב גורם חיצוני ביצירת מציאות זו. במקרה של ישראל, סמכות בתי-הדין הרבניים בענייני המעמד האישי מבוססת במידה רבה על המערכת המשפטית שהוכנסה לארץ על ידי השלטון העותומאני, ולאחר מכן אומצה על ידי ממשלת המנדט הבריטית. נהלים רבים אחרים מבוססים על הסדרים שהושגו במשא ומתן בין מנהיגים דתיים וחילוניים בתקופת טרום המדינה, ועשו חלק ממערכת הסטטוס קוו במדינת ישראל.

כפי שדוגמה זו מלמדת, ניתן להשתמש בעקרון הסטטוס-קוו כדי לקיים ולשמר הסדרים פוליטיים, על ידי הסכמה מפורשת או מרומזת של הצדדים המעורבים להימנע מדיון מחדש בהם, ובכך למנוע עימות מחדש ביניהם. בדרך זו ניתן לראות את עקרון הסטטוס-קוו כמשלים את השיטות האחרות להסדרת קונפליקטים, ומסייע לקיים וליצב הסדרים המבוססים עליהן.

מצד שני, ניתן להצביע על שיטות המשמשות השלמה לפתרון ה"סטטוס-קוו", ומבטאות אותה מנגמה המונחת בבסיסו. בשיטות אלה, שה"דה-פוליטיזציה" היא הבלטת שבהן, נדון להלן.

דה-פוליטיזציה ושיטות נוספות של הימנעות מהכרעה

עקרון הסטטוס-קוו משקף את המגמה לנטרל את חומר הנפץ הפוליטי בשאלות השנויות במחלוקת, על ידי הימנעות מהכרעה בהן. לעתים מתעוררות בעיות חדשות אשר לא ניתן לפותרן באמצעות פנייה להסדרים הפוליטיים הקיימים, ובכל זאת משתדלים הצדדים השונים להימנע ככל האפשר מן הצורך להכריע בבעיות אלה. דבר זה משתקף באסטרטגיה של "דפוליטיזציה", שלפי לייפהרט שימשה בהולנד כ"שיטה לנטרול בעיות רגישות והצדקת הפשרות בעיני הציבור הרחב" (Lijphart, 1968: 129). בספרו על דפוסי הסדרת קונפליקטים בחברות מפולגות, מגדיר נורדלינגר "דה-פוליטיזציה" כמצב שבו "מנהיגי הקבוצות היריבות מסכימים שלא לערב את הממשלה בתחומים הציבוריים הנוגעים לערכים ולאיינטרסים של הקבוצות השונות" (Nordlinger, 1972: 26). נורדלינגר מצטט את דוגמת לבנון (מלפני מלחמת האזרחים), שבה "דיון ציבורי בבעיות הנוגעות לקהילות דתיות נחשב לטאבו בחוג של פוליטיקאים". דוגמה מוצלחת יותר היא עקרון ההפרדה בין הכנסייה והמדינה בארצות הברית, המכוון להסרת שאלות דתיות מסדר היום הפוליטי.

בשל טבעה המיוחד של שאלת הדת בישראל, שיטת ה"דה-פוליטיזציה" אינה יכולה להתקבל בה כפתרון כולל לבעיות דת ומדינה. אף-על-פי-כן, אימצה התנועה הציונית בשנותיה המוקדמות אסטרטגיה של אי התערבות בנושאים תרבותיים וחינוכיים, כדי להימנע מעימותים פנימיים חריפים בין חוגים דתיים וחילוניים. על כך נעמד בפרק על המאבקים וההסדרים בנושא החינוך.

קיימות צורות מוגבלות ומתונות יותר של אי התערבות, כגון: העברת הטיפול בשאלות השנויות במחלוקת עקרונית מן המישור הלאומי למישור המקומי. דאחל מציין שבארצות הברית "שאלות רבות מופקדות בידי ארגונים פרטיים, ארגונים ציבוריים-למחצה ומוסדות שלטון מקומיים" (Dahl, 1967: 23). גם בישראל, חקיקה בנושאי שמירת שבת או כשרות נמסרת במקרים רבים לרשויות המקומיות. בדרך זו יכולות המפלגות היריבות להגיע לפתרונות המתאימים לתנאים הספציפיים ולמאזן הכוחות בקהילות מקומיות שונות. ה"לוקליזציה" של הטיפול בסכסוך גם מפחיתה מן העומס המוטל על המנהיגות הלאומית. בישראל משמשת שיטה זו לנטרול מחלוקות בתחום הדתי או להקחיית עוקצן, על ידי הצגתן כבעיות מקומיות, ולא כנושאים בעלי משמעות לאומית. מטרה זהה מושגת גם באמצעות שימוש בכמה אמצעים מקבילים, ובהם: העברת הנושאים השנויים במחלוקת לטיפול במערכת המנהלית או השיפוטית, והצגתם על ידי כך כשאלות בעלות אופי טכני או משפטי. אמצעי אחר הוא הנטייה לטפל בנושאי דת ומדינה באמצעות תחיקת משנה של שרים ופקידי ממשלה, וכך להימנע מן הצורך בחקיקה פרלמנטרית בעלת אופי עקרוני ופומבי. נהגים אלה משקפים את הניסיון להסדיר שאלות השנויות במחלוקת, מבלי להיחשף לביקורת ציבורית על ויתור ופשרה בנושאים עקרוניים.

אמצעי נוסף הוא הנהוג לפתור בעיות באמצעות הסדרים בלתי פורמליים בין המפלגות. גם כאשר נושאים כאלו מובאים על ידי הממשלה לכנסת, המגמה היא להימנע מחקיקה ברורה ומפורטת. החוקים המוצעים מנוסחים בשפה כללית המשתמעת לכמה פנים, ומאפשרת לכל צד לפרשה על פי הגרסה שלו. קיימות גם נטייה לקבל החלטות וחוקי "אד-הוק" ספציפיים וקונקרטיים, שתוקפם מוגבל לתנאים ולנסיבות מסוימים בלבד. בדרך זו, גם לחקיקה פרלמנטרית אפשר לשוות צורה של תקנות אדמיניסטרטיביות או הסדרים בלתי-רשמיים, הנוטים להיות בעלי אופי מוגבל וגמיש, ופחות מחייב. שיטות כאלו של הסדרת קונפליקטים היו בשימוש נרחב בישראל בנושאים כגון: ארגון המוסדות והשירותים הדתיים, או מעמדם ודרכי בחירתם של מועצת הרבנות הראשית והרבנים הראשיים והמקומיים (דון-יחיא, 1988).

בשנים הראשונות לקיום המדינה, חילוקי הדעות בין המפלגות הדתיות ומפא"י בתחום השירותים הדתיים התמקדו בארגון ובהרכבן של המועצות הדתיות, שהן הגופים האחראים על נושאים כפיקוח על הכשרות ורישום נישואין.

בשל הקושי להגיע להסדר בתחום זה, נמנעו המפלגות היריבות מקבלת חוק קבוע וברור בנושא המועצות הדתיות. במקום זאת הן העדיפו קבלת חוקי "אד-הוק" שחודשו מדי שנה או שנתיים. חוקים אלו גם נוסחו במכוון במונחים כוללניים ועמומים, שהותירו נושאים חשובים להסדרה באמצעות תקנות מנהליות או הסכמים בלתי רשמיים בין המפלגות. רק לאחר עיכובים רבים הסדירה הכנסת את נושא המועצות הדתיות בחוק של קבע, שאף הוא אינו מפורט וברור די הצורך. משמעותית העובדה, שגם חקיקה זו נכפתה על מפלגות הקואליציה על ידי פסיקה של בית המשפט העליון, אשר קבע כי אין תוקף לתקנות שהוציא שר הדתות בנושא המועצות הדתיות (דון-יחיא, 1988: 8).

פתרון ה"סטטוס-קוו" - הממד הדינמי

המגמה של ההימנעות מהכרעה אינה מונעת שינויים למעשה בתחום הדת והמדינה בישראל. הדברים אמורים גם ביחס לעקרון הסטטוס-קוו, המשקף מגמה זו ומבקש לשמר את ההסדרים השונים המבטאים אותה. ה"סטטוס-קוו", כמוהו כשיטות אחרות של הימנעות מהכרעה, אינו מונע שינויים במציאות הקיימת, אלא מגביל ומרסן אותם, ומונע מהם קבלת לגיטימציה פומבית ותוקף רשמי בדרך של חקיקה. לפיכך ישנה מידה מסוימת של הטעייה במונח "סטטוס-קוו". שכן מדובר למעשה במערכת גמישה דינמית המתאימה את עצמה לנסיבות ולתנאים חדשים, אך מאפשרת לצדדים היריבים להתעלם משינויים שבפועל במצב הקיים, בכך שהיא מונעת מהם הכרה וגושפנקא מכח החוק.

פתרון הסטטוס-קוו בישראל גם אינו מונע קונפליקטים בנושאי דת. למעשה פרשנות הסטטוס-קוו עלולה להיות בעצמה מקור לעימותים בין מפלגות יריבות. במחלוקות רבות בין גורמים פוליטיים דתיים וחילוניים בישראל, שני הצדדים גם יחד תובעים את עלבונם של ה"סטטוס-קוו", בטענה שהצד השני מבקש להפר אותו. כך היה במחלוקת על שידורי הטלוויזיה בשבת ובשאלת "מיהו יהודי". עם זאת, עקרון הסטטוס-קוו יעיל בדרך כלל בהסדרת העימותים בסוגיית הדת והמדינה. הוא מסייע למיתון הסכסוכים, ומקל על הגורמים המעורבים לשאת ולתת בנושא השנוי במחלוקת ולהגיע לידי הסדר מוסכם. לייפהרט ציין מבנה דומה ב"חוקי המשחק" בפוליטיקה ההולנדית, שם "דה-פוליטיזציה נעשית על ידי הפנייה לכללים משפטיים ותחיקתיים". דבר זה מאפשר למפלגות היריבות לפקח על נושאים רגישים באמצעות "שימוש מיומן בעיקרון חוקתי המוסכם על הכללי", וכך מתאפשר "ניסוח הבעיה" במונחים משפטיים ולא אידאולוגיים (Lijphart, 1968: 130). דבר מעין זה ניתן לומר על אופיו הדמוי-חוקתי של הסטטוס-קוו בישראל. הוא מאפשר למפלגות דתיות וחילוניות גם יחד להציג את חילוקי הדעות ביניהן כהבדלי פירושים, הנוגעים ליישום הסטטוס-קוו במקרים ספציפיים. נוהג זה אינו מונע עימותים; אך הוא מאפשר להסיר מהם את המתח האידאולוגי-הפוליטי או לרכב, ומקל בכך על ההידברות וההסדר בשאלות השנויות במחלוקת.

כפי שצינו, ניתן למצוא את "דגם ההימנעות", המשתקף בדה-פוליטיזציה ובסטטוס-קוו, במערכות פוליטיות שונות; אולם יישומו נפוץ במיוחד בסוגיית הדת והמדינה בישראל. עד עצם היום הזה נמנעה קבלתה של חוקה כתובה בישראל, בעיקר משום החשש שהדבר יחייב הכרעות עקרוניות בנושאים השנויים במחלוקת, במיוחד בתחום הדת והמדינה. אפילו חקיקת חוקים רגילים בתחום זה קשה, ולעתים בלתי אפשרית. ניתן לקשור זאת לשני היבטים של התרבות הפוליטית בישראל, ששורשיהם נעוצים במסורת המדינית היהודית. הראשון הוא הנטייה להתבצר בעקרונות ולייחס חשיבות רבה לאידאולוגיה. השני הוא קיום רגשות עמוקים של סולידריות לאומית וצורך עמוק בשמירה על האחדות הלאומית והיציבות הפוליטית. שני המאפיינים המסורתיים הללו מתנגשים לעתים קרובות. הראשון מקשה על ניהול משא ומתן והתפשרות בשאלות עקרוניות כנושאי דת ומדינה; השני מדרבן יהודים ישראלים לשתף פעולה ביניהם, כדי לגשר על פני הניגודים ולשמור על השלום והאחדות הלאומית. דגם ההימנעות

מאפשר נטרול הפוטנציאל המפלט בנושאי דת השנויים במחלוקת, מבלי שייאלצו הצדדים היריבים "לבגוד בעקרונותיהם".

פשרה ו"עסקת חבילה"

קיימים בכל זאת מקרים לא מעטים בהם מרגישים מנהיגים פוליטיים בישראל מחויבות לקבל החלטות ברורות בנושאי דת, ולהעניק להן מעמד של חקיקה פרלמנטרית. הכרת הצורך בכך מתחזקת נוכח בעיות סבוכות וחדשות, המתעוררות בדרך כלל בעקבות שינויים חברתיים ופוליטיים. בשל החידוש שבהן, בעיות אלו אינן ניתנות לפתרון על בסיס עקרון הסטטוס-קוו; ובשל מורכבותן ומרכזיותן, גם לא ניתן לטפל בהן על ידי החלטות אד-הוק כוללניות ומעורפלות, או באמצעות הסכמים בלתי פורמליים. כך הוסדרו ענייני המעמד האישי בישראל על ידי חקיקה פרלמנטרית מפורטת, המגדירה גם את מבנה מערכת בתי הדין הדתיים וסמכויותיהם. בהקשר זה יש לציין את המקרים בהם ביטל בית המשפט העליון את תוקפן של תקנות ממשלתיות או חוקי עזר עירוניים בנושאי דת, ובכך איץ את המפלגות להסכים לתהליך של חקיקה פרלמנטרית. דוגמה אחרת היא שאלת "מיהו יהודי". פסילת התקנות בנושא זה על ידי בית המשפט העליון הניעה את שותפות הקואליציה להסכים על הסדרת הבעיה במסגרת של חוק הכנסת. במקרים כאלה מיושבות המחלוקות על בסיס עקרון הפשרה, לעתים קרובות לאחר מיקוח קשה ומשא ומתן מייגע. אבל כאשר מושג הסכם כזה הוא הופך לחלק ממערכת הסטטוס קוו, ומסייע לשימורו ולציבותו.

פעמים נוצרות נסיבות חדשות, המקשות ביותר על הפעלה יעילה של הסדרי הסטטוס-קוו באחד מתחומי המחלוקת המרכזיים. על רקע זה נוצר משבר חמור ביחסים הפוליטיים, אך גם בעיצומו של המשבר נמשכים המאמצים לריסון המחלוקת ולפתרון הסכסוך. בעקבות זאת, עשויים הצדדים היריבים להגיע להסכם של פשרה המעוגן בחוק והמהווה בסיס ל"סטטוס-קוו" חדש ביחסים ביניהם. דוגמה מובהקת לכך הן ההתפתחויות שחלו בישראל בסוגיית החינוך והדת.

נורדלינגר מביא את הדעה, ששיטת הסטטוס-קוו עשויה בתנאים מסוימים להמריץ את הצדדים השונים לחרור לפתרון של פשרה, מתוך שהם נוכחים לדעת שמצב של חוסר הכרעה עלול להקשות ביותר על הפעלתה היעילה של המערכת, וליצור מצב של "אי-מוביליות" (Nordlinger, 1972: 25). על כך יש להעיר שטבעו הדינמי של הסטטוס-קוו בישראל, המאפשר למעשה שינויים "בשוליים" ללא גושפנקא רשמית והסכם מפורש, עשוי להקטין את הצורך בפשרה כדי להיחלץ מאי-מוביליות. ניתן להוסיף, כי לגבי שאלות דת ומדינה בישראל בולטת במיוחד נטייתם של מנהיגים פוליטיים להימנע ככל האפשר מקבלת הכרעות מפורשות בדרך של פשרה, גם כשהתנאים מחזקים לכאורה את הצורך בכך.

כאן יש לעמוד על ההבדל שבין עקרון "הפשרה" לבין מרבית השיטות שצוינו לעיל, כסטטוס-קוו ודה-פוליטיזציה, ואף לוקליזציה ואוטונומיה. השיטות האחרות מבוססות על הימנעות מהכרעה, במיוחד כשזו בעלת אופי כולל, עקרוני ומחייב. הן משקפות את המגמה למנוע התנגשות ועם זה להימנע מן הצורך ביותורים מפורשים, או "נסיגה מעמדות". ה"פשרה" מבוססת לעומת זאת על ויתורים הדדיים מפורשים בנושאים של קביעת מדיניות. ישנו צד שווה בין הפשרה לבין השיטה היחסית, המבוססת גם היא על ויתורים הדדיים בתחום של הקצאת משאבים. אולם מלבד הקושי ליישם את העיקרון הפרופורציונלי לנושאים מדיניים, נבדלות שתי השיטות באפשרות הקלה יותר להגיע לויתורים הדדיים בנושאים של הקצאת משאבים. לעומת זאת, קשה יותר להגיע לכך, כשהמחלוקת היא בנושאי מדיניות, המבטאים הבדלי השקפה עקרוניים.

להמברוך מצייין כי חברות מפלגות נוטות לסוג מיוחד של פשרה, המוגדר כ"עסקת חבילה" (Lehmbruch, 1974: 96). בניגוד לפשרה "הרגילה", המתבטאת בהסכמה על "נקודה שבתוך" בין העמדות השונות, משקפת עסקת החבילה ויתורים הדדיים המתייחסים לנושאים שונים, שאף אינם חייבים להיות קשורים האחד בשני. בעניין זה ניתן להסתייע בהבדלי אינטנסיביות בין עמדות הצדדים למחלוקת בנושאים השונים העומדים להכרעה. הבדלים אלה מאפשרים לכל אחד מן הצדדים לוותר ליריבו בנושא החשוב יותר ליריב, ופחות חשוב מבחינתו, בתמורה ליתור מאותו סוג של הצד השני.

בישראל נעשה שימוש נרחב למדי בפשרה מן הסוג של "עסקת החבילה" בנושאי דת ומדינה. כך תמך הפועל המזרחי בחוק שירות לאומי לבנות דתיות ב-1953, בתמורה לתמיכת מפא"י בחוק בתי הדין הרבניים שנתקבל בסמיכות לכך. פעמים מתייחסת עסקת החבילה לנושאי משנה שונים בתחומה של אותה סוגיה. דוגמה בולטת לכך היא התניית תמיכתה של מפלגת העבודה בהכללת ההגדרה של מיהו יהודי במסגרת חוק השבות ב-1970, בתמיכת המפד"ל בתיקון בחוק השבות המכוון להעניק זכויות עולה גם לבני משפחה לא יהודיים של עולה יהודי.

עם זאת, גם ההסכמה על פשרות מסוג עסקת החבילה נעשית בדרך כלל רק בדלית ברירה, בהשפעת נסיבות חדשות המחייבות את הצורך בהכרעה. דוגמה לכך היא מעשי החקיקה שהוסכם עליהם, רק בעקבות התערבות של הרשות השיפוטית שפסלה הסכמים בלתי פורמליים בין מפלגות, או תקנות וחוקי עזר, שנחשבו לחלק מן הסטטוס-קוו שבפועל. גם כשמתקבלות הכרעות באמצעות פשרה מופעל עקרון הסטטוס קוו, כדי לשמר הכרעות אלה ולמנוע את פתיחת נושאי המחלוקת מחדש. להלן נבקש לעמוד על שורשיו ומקורותיו של הסטטוס-קוו והרקע לקבלתו כעיקרון מרכזי לטיפול בקונפליקטים בנושאי דת בפוליטיקה הישראלית.

3 מקורותיו והתפתחותו של הסטטוס-קוו

הדעה המקובלת מייחסת את מקורו של הסטטוס-קוו למכתב ששלחו שלושה מחברי הנהלת הסוכנות היהודית ביוני 1947 להנהלת אגודת ישראל. מכתב זה, החתום על ידי בן-גוריון, הרב יהודה לייב פישמן (מימון) ויצחק גרינבוים, היה מכוון לגייס את תמיכת אגודת ישראל למאבקה של ההסתדרות הציונית לקבלת תכנית החלוקה. המכתב ביקש להפיס את דעתם של מנהיגי אגודת ישראל, שחששו מהקמת מדינה יהודית בעלת צביון חילוני מובהק, העלולה לפגוע במעמד הדת ובמוסדותיה ובערכיהם ואורחות חייהם של נאמניה.

המכתב שנשלח בא' תמוז תש"ז (19.6.1947) פתח בהסתייגות ולפיה הנהלת הסוכנות אינה מוסמכת "לקבוע מראש את חוקת המדינה היהודית... הקמת המדינה זקוקה לאישור האו"ם, וזה לא יתכן, אם לא יובטח חופש המצפון במדינה לכל אזרחיה, ולא יהיה ברור שאין הכוונה להקמת מדינה תאוקרטית". עם זה קובע המכתב עקרונות למדיניות ופעולה בארבעה תחומים עיקריים, שהם: שבת, כשרות, ענייני אישות וחינוך.

ש ב ת - "ברור שיום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת".

כ ש ר ו ת - "יש לאחוז בכל האמצעים הדרושים למען הבטיח שבכל מטבח ממלכתי המכוון ליהודים יהיה מאכל כשר".

א י ש ו ת - "כל חברי ההנהלה מעריכים את רצינות הבעיה וקשייה הגדולים, ומצד כל הגורמים שהנהלת הסוכנות מייצגת יעשה כל מה שאפשר, למען ספק בנידון זה את הצורך העמוק של שלומי הדת, למנוע חלילה חלוקת בית ישראל לשניים".

ח י נ ו ך - "תובטח אבטונומיה מליאה של כל זרם בחינוך (אגב, משטר זה קיים גם בהסתדרות הציונית ובכנסת ישראל גם עכשיו), ולא תהיה שום פגיעה מצד השלטון בהכרה הדתית ובמצפון הדתי של שום חלק מישראל" (אלוני, 1970 : 91-92 ; פרידמן, 1988 : 66-67).

בספרה "ההסדר" מגדירה שולמית אלוני את מכתבה של הנהלת הסוכנות לאגודת ישראל כ"מסמך המקור" של הסטטוס-קוו (אלוני, 1970 : 90). לדבריה, מכתב זה "הפך למסמך הכובל ביותר את ידי חברי כנסת ממפלגות השלטון לחוקק לפי מצפונם והבנתם, כשכל ממשלה נבחרת חדשה רואה עצמה קשורה באותו מסמך". עוד לפני פרסום ספרה של אלוני, הוגדר המכתב האמור כמקורו של הסדר הסטטוס-קוו במאמר של איש אגודת ישראל, משה פראגר (פרידמן, 1988 : 48).

לאמיתו של דבר, הרי כפי שמציין מנחם פרידמן (1988 : 47-48), אין אחיזה של ממש להצגת המכתב לאגודת ישראל כמקורו של הסטטוס קוו בנושאי דת. המושג "סטטוס-קוו" כלל אינו נזכר במכתב, ואף אין התייחסות מרומזת אליו, פרט לסעיף העוסק בחינוך. המכתב גם אינו כולל למעשה התחייבות לחקיקה דתית בנושאים של שמירת שבת וכשרות, ואף הסעיף העוסק בענייני אישות מנוסח בצורה כללנית ומעורפלת, ואין בו התחייבות מפורשת לשמירת

ההסדרים שהתקבלו בתקופת היישוב. הסעיף העוסק בנושא החינוך הוא היחיד הכולל התחייבות מוגדרת לשמירת ההסדרים שנקבעו בתחום זה לפני קום המדינה.

הנקודה החשובה היא, שבפולמוסים שהתנהלו על נושאי דת ומדינה בשנים הראשונות לקיום המדינה ובדיונים על יישוב המחלוקות בתחום זה, לא ניתן למצוא התייחסות של ממש למכתב ששלחה הנהלת הסוכנות לאגודת ישראל. והמסקנה המתבקשת היא שהמכתב לא נתפס כהתחייבות לשמירת ההסדרים שנקבעו בתחום הדתי גם לאחר קום המדינה. ואולם למרות שהמכתב לאגודת ישראל אינו מסמך מחייב מבחינה משפטית או פוליטית, יש לו חשיבות היסטורית. מכתב זה אינו מהווה אמנם נקודת הכרעה במערכה על צביון המדינה שטרם הוקמה, אך הוא מסמן את נקודת הפתיחה במערכה זו, ואף מתווה במידה רבה את גבולותיה ומגדיר כמה מתכניה העיקריים.

כאן ראוי להדגיש, כי עם קום המדינה לא היה ברור כלל שעקרון הסטטוס-קוו אכן יתקבל כבסיס עיקרי להסדרת יחסי הדת והמדינה. אמנם למעשה נוצר מעין "סטטוס-קוו מכללא" בתחום המשפטי, מתוקף "פקודת סדרי שלטון ומשפט" מ"ב אייר תשי"ח (21.5.1948), אשר קבעה כי "המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח... יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה" (גלנור והופנונג, 1993: 47). ואולם ברור היה כי מדובר בהסדר טכני המכוון למנוע היווצרות חלל ריק מבחינה משפטית עד לקבלת חקיקה חדשה, ולא בשיטה ליישוב סכסוכים בנושאים השנויים במחלוקת. מעבר לכך, הסעיף האמור בפקודת סדרי שלטון ומשפט חל רק על אותם הסדרים שהיו מעוגנים בחקיקה, ולפיכך הוא לא היה רלוונטי לגבי חלק גדול מן ההסדרים שנהגו בתקופת המנדט בתחום הדתי.

בחוגים רחבים מקרב העילית הפוליטית רווחה אף הסברה, כי התנאים שנוצרו עם קום המדינה מאפשרים ומחייבים הכנסת רוויזיה מרחיקת לכת בהסדרים ובנהגים, שהיו מחויבי המציאות בחברה הוולונטרית של היישוב היהודי, אך אינם הולמים את הסיטואציה החדשה של מדינה ריבונית. בהקשר זה הובעה הדעה, כי בתקופת היישוב לא הייתה ברירה אלא לקבל את תביעות הדתיים בנושאים החשובים להם; וזאת בשל החשש שאי היענות לתביעותיהם תביא לפרישתם מן המסגרות הוולונטריות של החברה היישובית והתנועה הציונית. מנקודת מוצא זו הועלתה הטענה כי עם קום המדינה נסגרה האופציה של הפרישה; ולפיכך אין כל צורך ל"היכנע" ללחצי הדתיים, ואדרבא יש לעמוד על עקרון הכרעת הרוב ועל חובת המיעוט לציית ללא עוררין. בהקשר זה הועלתה גם הסברה, שעקרונות הסדרים כאוטונומיה ושיטת המפתח, אינם מתיישבים עם טבעה של מדינה ריבונית ועם עקרון האחדות הלאומית.

העובדה שעקרון הסטטוס-קוו לא נתפס מלכתחילה כפתרון טבעי ומוכן מאליו, קשורה גם לשינויים מוסדיים במעבר מיישוב למדינה. שינויים אלה הקשו על המשך הפעלתם של ההסדרים בתחום הדתי, כפי שנקבעו בתקופת המנדט. הנקודה החשובה היא שהקמת המדינה הקשתה מאוד על האפשרות להוסיף ולקיים את המצב ששרר בתקופת המנדט, ללא שינויים והתאמות בהיקף ניכר למדי. בכך היה כדי לסייע לאותם גורמים שביקשו לנצל את המציאות החדשה שנוצרה, כדי להפעיל לחצים לשינויים נוספים ומרחיקי לכת. הדברים אמורים במיוחד לגבי ההסדרים החוקיים בענייני אישות ומעמד המוסדות הדתיים. הסדרים אלה התבססו על "פקודת העדות הדתיות" המנדטורית, שהכירה בקיומה של "עדה דתית יהודית" בשם "כנסת ישראל". ואולם עם קום המדינה, "עדה דתית" זו חדלה מלהתקיים כארגון וולונטרי, והועלתה השאלה בדבר תוקפן של התקנות שהתייחסו אליה. הבעיה לא הייתה פורמלית בלבד, שכן הסמכות הבלעדית שהוקנתה לרבות הראשית ולבתי הדין הרבניים בענייני נישואין וגירושין, לא הוחלה על כלל היהודים תושבי הארץ, אלא על אלה שבחרו להשתייך ל"כנסת ישראל" בלבד. ואולם עם הקמת המדינה נוצר מצב, שבו לא היה כמובן כל מקום להבחנה ממין זה בין סוגים שונים של יהודים תושבי ישראל.

כתוצאה מכך, הרי שבתחום ענייני אישות לא הייתה למעשה כל אפשרות להשאיר בעינו את המצב שהיה קיים בתקופת המנדט. לפיכך, השאלה לא הייתה האם לשמר במלואו את הסטטוס-קוו בתחום זה, אלא האם לשנותו על ידי הרחבה של סמכות בתי הדין הרבניים, והחלטה על כלל היהודים תושבי המדינה, או להפקיע סמכות זו מעיקרה.

באופן פרדוקסלי, הלחצים לשינוי המצב הקיים בתחום הדתי בעקבות הקמת המדינה היוו אחד הגורמים שהמריצו את קבלת עקרון הסטטוס-קוו, כפתרון מוצהר ליישוב סכסוכים בנושאי דת. כאן ראוי לציין, כי הסטטוס-קוו סייע למעשה למניעתם או ליישובם של עימותים בתחום הדתי גם בתקופת היישוב. אולם רק בתקופת העיצוב של המדינה, הוא התקבל כעיקרון מוצהר ומפורש להסדרת חילוקי הדעות בתחום זה. במידה רבה קשורה התפתחות זו בתגובת החוגים הדתיים ללחצים שהופעלו עם קום המדינה לשינוי המצב בתחום הדתי. חוגים אלה פתחו במאבק נמרץ להגנת הדת ומוסדותיה מפני ניסיונות לנצל את הסיטואציה החדשה שנוצרה, כדי לפגוע במעמדם.

האסטרטגיה ההגנתית של הדתיים בעקבות הקמת המדינה כללה כמה מרכיבים עיקריים ואלו הם:

1. איחוד הכוחות במחנה הדתי למען המאבק המשותף. הביטוי הבולט לכך היה האיחוד האלקטורלי של כל המפלגות הדתיות במסגרת "החזית הדתית המאוחדת". חזית זו כללה את ארבע המפלגות הדתיות, וזכתה בששה עשר מנדטים בבחירות לכנסת הראשונה.

2. מאמצים להגיע לעמדות השפעה פוליטיות, ולטול חלק במסגרות ובתהליכים של הידברות ושיתוף וקבלת הכרעות. במגמה זו חתרו המפלגות הדתיות להצטרף לקואליציות הממשלתיות שבראשות מפא"י, והשתדלו לשמור עד כמה שאפשר על חברותם בקואליציות אלה.

3. קבלת הסטטוס-קוו בצורה רשמית ומפורשת, כעיקרון מרכזי להסדרת קונפליקטים בנושאי דת.

ניתן לומר, ששני האלמנטים הראשוניים באסטרטגיה ההגנתית של המחנה הדתי היו מכוונים בעיקרו של דבר להביא לקבלת האלמנט השלישי של שמירת הסטטוס-קוו בתחום הדתי. ככל שניתן לברר, זכות היוצרים על ההצעה, לקבוע את הסטטוס-קוו בענייני דת כעיקרון המוביל להסדר חילוקי הדעות, שמורה לזרח ורהפטיג, ממנהיגי הפועל המזרחי. ורהפטיג העלה את הצעתו עוד לפני קום המדינה, במסגרת תזכיר ששלח בראשית אוקטובר 1947, בתוקף תפקידו כיושב ראש מחלקת החוק של הוועד הלאומי. נושא התזכיר היה "בעיות יסוד של הקונסטיטוציה לישראל". באחד מסעיפיו קבע ורהפטיג, כי "אחת הפרובלימות החשובות של הקונסטיטוציה הבאה הוא סידור היחסים בין דת ומדינה... הבעיות הדתיות הכי חשובות הזקוקות לסידור קונסטיטוציוני הן: הבטחת שמירת יום המנוחה - שבת, תחיקת המשפחה והמעמד האישי... וארגון הקהילות והרבנות. סביר ומתקבל על הדעת, שבכל העניינים האלה תהיה הבטחת הסטטוס קוו הפתרון הרצוי". אחר קום המדינה שימש ורהפטיג כיו"ר הראשון של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ומאוחר יותר כיהן כסגן שר וכשר במשרד הדתות. בתפקידים אלה הוא פעל כדי להביא לקבלתו וליישומו של עקרון הסטטוס קוו בתחום הדתי. במאמר שפרסם ציין ורהפטיג כי:

הרעיון, ההצעה וההגדרה לשמור על 'הסטטוס קוו'... כמצע וכבסיס להסדר הבעיות והיחסים של דת ומדינה, אכן נתקבל. המאבקים הרעיוניים... קיימים ומתקיימים... ההתגוששות ו'מלחמות היהודים' בענייני דת ומדינה הולכות ונמשכות, אולם המתונים שבשני המחנות אימצו את ההצעה ואת הדרך אותה התוויית... ודגלו בשיטת הסטטוס קוו בכל שטחי חייה ומעשייה של המדינה ומוסדותיה בענייני דת

ומדינה. שמירה על היסטאטוס קוו נעשה גורם מנחה בכל הסכם קואליציוני ובקווי הפעולה של כל ממשלה עד היום הזה (ורהפטיג, 1981 : 167).

למעשה, כפי שצוין לעיל, לא התקבל הסטטוס קוו מיד עם קום המדינה כעיקרון מוצהר ורשמי לטיפול בנושאי מחלוקת בתחום הדתי. המושג אוזכר לראשונה בפומבי ובאופן רשמי בעקבות המשבר הממשלתי הראשון, שנבע מסכסוכים חריפים בין מפא"י והחזית הדתית. בהציגו בפני הכנסת ב-30 באוקטובר 1950 את הממשלה שהוקמה מחדש עם יישוב המשבר, הודיע בן-גוריון כי "הממשלה תקים ועדת שרים אשר תברר תביעות דתיות של חבריה, ועד אשר יושג סידור בשאלות הללו, יישאר הסטאטוס-קוו לגבי ענייני הדת" (אלון, 1968 : 56).

מן הדברים עולה כי על אף התפקיד שמילא הסטטוס-קוו ביישוב המשבר הממשלתי הראשון, הוא התקבל בתחילה רק בצורה ארעית והשימוש בו היה זהיר ומסויג. לכך ניתן ביטוי גם באי הכללת המושג בקווי היסוד של הממשלות, שהוקמו בתקופת הכנסת הראשונה והשנייה. לראשונה נכלל הסטטוס-קוו בהסכם קואליציוני, לאחר הבחירות לכנסת השלישית בנובמבר 1955. בעקבות בחירות אלה הוקמה ממשלה, שכללה את מפא"י, "החזית הדתית הלאומית" (למן 1956 - המפד"ל), הפרוגרסיבים, מפ"ם ואחדות העבודה. כל שותפות הקואליציה חתמו על הסכם בענייני דת וחינוך, שסעיפו הראשון קבע כי "בחוקי הנישואין והגירושין, בתחבורה הציבורית ובכל שאר ענייני הדת יישמר בתקופת ממשלה זו הסטטוס-קוו" (אלון, 1968 : 192).

ההתחייבות לשמירת הסטטוס-קוו בענייני דת חזרה ונכללה בהסכמים הקואליציוניים שהתקבלו מאז 1955. ישנם רק שינויי ניסוח מועטים בין ההסכמים השונים. בהסכם הקואליציוני שלאחר הבחירות לכנסת החמישית ב-1961, ההתחייבות לסטטוס-קוו מנוסחת בצורה מפורטת יותר בשני פרקים שכותרתם "ענייני חינוך" ו"ענייני דת". הסעיף השני של הפרק העוסק בחינוך קובע כי "בתחום החינוך הדתי ישמור המשרד על הסטטוס-קוו לפי חוקי החינוך ותקנותיהם, וימנע מכל שינוי פעולה העלולה לפגוע בזכויות החינוך הדתי ובצרכיו". סעיף השני של הפרק המוקדש ל"ענייני דת" קובע, כי "בהמשך להסכמים הקואליציוניים בכנסת השלישית ובכנסת הרביעית—ישמר גם בתקופת הכנסת החמישית הסטטוס-קוו בתחבורה ציבורית בשבת ובימי חגים"; ובסעיף השלישי של פרק זה נאמר כי, "בחוק הנישואין והגירושין ובכל שאר ענייני דת—ישמר בתקופת הכנסת החמישית הסטטוס-קוו" (אלון, 1968 : 198-197).

ההרחבה והפירוט שבהסכם האמור באו להקנות יתר חיזוק ותוקף לסטטוס-קוו, כעקרון מפתח להסדרת היחסים הפוליטיים בתחום הדתי. מגמה זו באה לידי ביטוי גם באזכור העובדה, שהמחויבות לסטטוס קוו נכללה גם בהסכמים קואליציוניים קודמים. בכך היה כדי להדגיש את הרציפות וההמשכיות שבמחויבות זו, המקנים לסטטוס-קוו מעין מעמד של מסורת פוליטית. המוטיב של ההמשכיות והרציפות בא לידי ביטוי גם בהסכמים קואליציוניים נוספים, כגון ההסכם שנחתם באוקטובר 1974 בין המפד"ל לבין המערך והליברלים העצמאיים. ההתחייבות לשמירת הסטטוס-קוו בנושאי דת כלולה גם בהסכמים הקואליציוניים לכינון הממשלות שבראשות הליכוד (ניברגר, 1994 : 45-49).

כפי שצוין לעיל, עקרון הסטטוס-קוו, כמו גם אלמנטים אחרים של פוליטיקה הסדרית בתחום הדתי, אינם מותנים בדפוס זה או אחר של יחסי כוחות פוליטיים. ואולם ליחסי כוחות אלה ולתמורות החלות בהם נודעת השפעה על מידת הדבקות בסטטוס-קוו ובפוליטיקה של ההסדרה ועל היקפם, עומקם וכיוונם של השינויים בתחום זה. כך מסתבר כי ההדגשה המיוחדת על המחויבות לסטטוס-קוו בהסכם הקואליציוני שלאחר הבחירות לכנסת החמישית, קשורה לעלייה הניכרת במעמדה הפוליטי של המפד"ל בעקבות בחירות אלה, שהביאה לירידה גדולה בכוחה ובמעמדה של שותפתה הבכירה לקואליציה, מפא"י. התפתחות זו השפיעה גם על תוכנו של ההסכם הקואליציוני, המשקף נכונות רבה במיוחד להענות לתביעות המפד"ל בנושאי חינוך ודת.

השינויים ביחסי הכוחות הפוליטיים אינם הגורם היחיד או העיקרי המשפיע על ההתפתחויות והתמורות בתחום הדתי. כפי שצוין, הסטטוס קוו בתחום זה הוא עיקרון דינמי, הנתון לשינויים בהשפעת תמורות בתנאי המציאות.

תמורות אלה עשויות לבוא לידי ביטוי במגוון של נושאים, ולהשפיע בצורות ובכיוונים שונים. בעניין זה יש חשיבות להבחנה בין תחומים שונים של יחסי דת ומדינה. בעוד שבתחומים מסוימים ההתפתחות היא בכיוון של חיזוק העמדה הדתית, הרי שבתחומים אחרים מתחזקת העמדה החילונית. באופן כללי ניתן להבחין בין שלושה סוגים של נושאים או תחומי מחלוקת בסוגיית הדת והמדינה:

1. **חילוקי דעות**, שמקורם העיקרי הם ניסיונות החוגים הדתיים לאכוף על החברה היהודית בכללה חוקים ודפוסי התנהגות שבהלכה ובמסורת הדתית, וביניהם: אכיפת הדין הדתי בענייני נישואין וגירושין, או איסורים על גידול חזיר ואכילת חמץ בפסח ומניעת תחבורה ציבורית בשבת באזורים שאינם בעלי אופי דתי מובהק.
2. **פולמוסים ומאבקים** הנעוצים בשאיפת החוגים הדתיים להגן על ערכיהם ואורחות חייהם או על מוסדות ואינטרסים הקשורים למחנה שלהם. לכאן משתייכים המאבקים על החינוך הדתי ועל מעמדם ומימונם של מוסדות הדת, כמו גם חילוקי הדעות בנושאים של גיוס בני ישיבה ובנות דתיות לשירות הצבאי.
3. **מאבקים על הגדרת הזהות הלאומית** הבאים לידי ביטוי בעיקר במישור הסמלי והטקסי. הדוגמה המובהקת לכך היא המחלוקת בשאלת "מיהו יהודי".

כללית אפשר לקבוע, כי העמדה הדתית התגלתה כחזקה במיוחד במאבקי ההגנה של הציבור הדתי ובפולמוסים על הקצאת משאבים למוסדות ולשירותים דתיים. לעומת זאת, ניכרים התחזקות של העמדה החילונית וכרסום של הסטטוס-קוו הדתי בתחומים בהם הציבור החילוני נאבק כנגד גילויים של "כפייה דתית". במיוחד אמורים הדברים בנושאים הנתפסים בידי חוגים רחבים בציבור זה, כפגיעה והתערבות באורח חייהם ובדפוסי תרבות הפנאי שלהם. ביטוי מובהק למגמה זו הוא הכרסום שחל בהסדרי הסטטוס-קוו בתחום שמירת השבת. לעומת זאת, מתגלית מידה פחותה של התנגדות לחקיקה הדתית בענייני אישות משום שרק בעיני מיעוט בציבור החילוני נתפס הדבר כפגיעה ישירה באורח חייו או בחופש המצפון שלו.

להלן נדגים ונפתח כמה מהנקודות שהועלו, על ידי דיון בהתפתחויות העיקריות שחלו בשלושה מתחומי המחלוקת העיקריים בסוגיית הדת והמדינה. כל אחד מן השלושה מייצג סוג אחר של קונפליקט, על פי ההבחנה שהוצגה לעיל. מדובר בנושאי החינוך, בשמירת השבת ובשאלת "מיהו יהודי", שישמשו כ"פרשיות מחקר" (case studies) לצורך מחקרנו. הכוונה אינה להציג תיאור היסטורי מפורט של ההתפתחויות בתחומים השונים, אלא לעמוד על משמעותן של התפתחויות אלה מבחינת עקרון הסטטוס-קוו ושאר גילויי הפוליטיקה של ההסדרה.

4 הסדרים, משברים ושינויים בתחום החינוך

חוקרים שונים עומדים על מרכזיותה של סוגיית החינוך או "שאלת בתי הספר" במישור הפוליטי, בחברות שבהן ממלא השסע הדתי-החילוני תפקיד חשוב במערכת המדינית. כך מצייין לייפארט כי "כמעט בכל המדינות בהן הדת היא גורם מפלג - הנושא המכריע הוא יחסי המדינה ובתי הספר הדתיים" (Lijphart, 1968: 118). לדעת בראיין בארי, העובדה ששאלת בתי-הספר לא הועמדה במרכז הקונפליקט הפוליטי בצפון-אירלנד מלמדת על כך שהקונפליקט במדינה זו הוא "יותר קומונלי מאשר דתי". שכן שאלת בתי-הספר היא "הבעיה החשובה ביותר בתחום הדתי" (Barry, 1975: 408).

סוגיית החינוך היא דוגמה מובהקת להשפעתו של קונפליקט על מיסודו של שסע חברתי ועל הבולטות הפוליטית שלו. ג'ון פריס כותב כי "הקתוליות כתרבות-משנה נפרדת ועוינת בצרפת" הייתה נחלשת, אילו לא הויכוחים על סיוע המדינה לבתי-הספר הקתוליים" (Fears, 1972: 34). ואולם, למרות שמאבקי החינוך הביאו להגבהת המחיצות שבין המחנה הדתי והחילוני ותרמו להחרפת היחסים ביניהם, מאבקים אלה גם המריצו את הצדדים היריבים להשקיע מאמצים בהסדרת חילוקי הדעות על בסיס הידברות ושיתוף פוליטי. ההסדרים שנתקבלו בתחום החינוך הביאו מצד אחד למיסוד הפילוג באוכלוסייה על רקע דתי; אך מצד שני, הם אפשרו את מיתון הניגודים הפוליטיים שבין המחנות הדתיים והחילוניים.

לייפארט מציג את הסכם החינוך בהולנד כאבן-הפינה לפוליטיקה של ההסדרה במדינה זו. ההסכם "סייע למחנות להתבסס יותר בתחומם", ויחד עם זה מילא תפקיד מכריע בהשכנת "השלום היחסי" שביניהם (Lijphart, 1968: 118). שאלות דתיות מוסיפות אמנם להעסיק את הפוליטיקה ההולנדית, אך הן אינן כה מפלגות עד כדי לערער את היציבות הפוליטית. לורוין אף מביע את הדעה, כי "חוזה בתי-הספר" בבליה פגע בגיבושו הפוליטי של המחנה הקתולי במדינה זו, למרות ההכרה והמיומן שהוא מעניק לבתי-הספר הקתוליים. שכן ההסכם הסיר את "הטיעון החזק ביותר לפעולה פוליטית קתולית נפרדת ולאחזות פוליטית קתולית" (Lorwin, 1970-71: 163). בדומה להולנד ולבלגיה, גם מיסודו הפוליטי של המחנה הדתי בחברה היהודית המודרנית הושפע במידה רבה ממאבקי החינוך, ומאבקים אלה היוו תמריץ מכריע לצמיחת מפלגות דתיות וארגונים הקשורים בהן. כך הוקמה תנועת "המזרחי" בשנת 1902 בידי ציונים דתיים, שהתארגנו למאבק נגד ניסיונם של חוגים חילוניים להניע את התנועה הציונית לפעילות בתחום החינוכי והתרבותי (דון-יחיא, 1983). משהחליט הקונגרס הציוני העשירי בשנת 1911 להטיל על ההסתדרות הציונית להקים מוסדות חינוך משלה בארץ-ישראל, פרשו חלק ניכר ממנהיגי המזרחי מן התנועה הציונית ומילאו תפקיד חשוב בהקמתה של "אגודת ישראל" בשנת 1912.

מיסודו הפוליטי של השסע הדתי-החילוני בחברה היהודית הושפע איפא ממאבקי החינוך, אך גם השפיע על אופיים של מאבקים אלה ועל התבנית הכללית של היחסים הפוליטיים שבין דתיים וחילונים. דאהל מצייין שמאבקי החינוך

בין קתולים ואנטי קלריקלים במדינות אירופה חרגו הרבה פעמים מתחומה של שאלת מימון בתי-הספר. "זה היה עניין של אורחות חיים מנוגדים או מושגי יסוד בלתי מתיישבים של רעיון החרות" (Dahl, 1966: 357). עם זאת, במדינות המאופיינות במיסוד פוליטי של הבדלים בנושאי דת, המחלוקת בסוגיית החינוך אינה רק על מושגים פילוסופיים או עקרונות מדיניים. זוהי גם התמודדות כוח בין מפלגות ומחנות פוליטיים. המפלגות הדתיות בישראל הביאו בעצם קיומן להבלטת הממד הפוליטי שבחילוקי הדעות בנושאי חינוך ובשאלות אחרות של דת ומדינה. מוסדות החינוך הדתי נעשו מבחינת המפלגות החילוניות לאמצעי גיוס פוליטי העומדים לרשותן של מפלגות מתחרות, והדבר הביא להחרפת מאבקים של החוגים החילוניים למניעת הכרה ותמיכה ממשלתית מבתי-הספר הדתיים. מצד שני, התגבשותו הפוליטית של המחנה הדתי סייעה למנהיגיו לגייס את תומכיהם למאבק להגנה על הדת ומוסדותיה, וצירפה מניעים פוליטיים כגורם ממריץ נוסף במאבק זה.

כפי העולה מדיונו, ישנם צדדים שווים מובהקים בין המאבקים הפוליטיים בנושאי חינוך ודת בישראל ובכמה ממדינות אירופה, ובמיוחד הולנד ובלגיה. לכך ניתן ביטוי גם בשיטות המקובלות להסדרת סכסוכים בתחום זה המבוססות בישראל, כבמדינות האחרות, על עקרונות האוטונומיה, המימון היחסי והסטטוס-קוו. ישנם עם זאת גם הבדלים בולטים בין מעמדה של שאלת החינוך והדת בישראל ובמדינות האירופיות. שאלה זו מילאה תפקיד מכריע בתחום היחסים שבין המחנות הדתיים והחילוניים במדינות כבלגיה, הולנד וצרפת. הסדרתה של שאלת החינוך באותן מדינות הביאה על כן לצמצום ניכר ביותר של תחום הקונפליקט שבין המחנות הפוליטיים. בחברה היהודית בישראל התבלטו לעומת זאת כמה תחומי קונפליקט נוספים בין המחנות הפוליטיים מלבד סוגיית החינוך, ובכללם מאבקים על הקצאת משאבים לקליטת עלייה ולהתיישבות, לשיכון ולתעסוקה. ההסבר לכך נעוץ במידה רבה באופייה של החברה היישובית והישראלית כחברה קולטת עלייה, שהביא לריבוי וגיוון של קונפליקטים על סוציאליזציה פוליטית של העולים וגיוס המשאבים הדרושים לשם כך. בניגוד לכך, הביא אופיין הסטטי יחסית של החברות האירופיות להתמקדות כמעט בלעדית של המאבקים שבין המחנות הדתיים והחילוניים על שאלת מעמדם ודרכי מימונם של בתי הספר הדתיים.

סוגיית החינוך אינה סלע מחלוקת יחיד בין המחנות הפוליטיים בישראל, גם משום מצויאותם של נושאים נוספים השנויים במחלוקת עמוקה בסוגיית הדת והמדינה. חשיבות רבה נודעת לטבעה המיוחד של הדת היהודית המתבטא בריבוי המצוות המעשיות הכלולות בה, בשאיפתה לכוון את כל תחומי החיים של היחיד והציבור וביקשה ההיסטורית שבין הקיום הדתי והלאומי ביהדות. מכאן, ריבויים וגיונם של נושאי מחלוקת בעלי אופי דתי בפוליטיקה הישראלית, ובהם בעיות המיוחדות בעיקרן לישראל, כגון: שאלת "מיהו יהודי", ענייני כשרות ושבת, גיוס בני ישיבה, גיוס בנות דתיות, מעמדם של זרמים לא אורתודוקסיים, מעמד המשפט העברי בחקיקה, השימוש בסמלים דתיים במישור הציבורי ועוד. מאז מלחמת ששת הימים מתבלט הממד הדתי גם בתחום מדיניות החוץ והביטחון, והדבר בא לידי ביטוי במיוחד בפולמוס על שאלת השטחים.

אולם על אף הימצאותם של נושאי מחלוקת נוספים בתחום הדתי, הרלבנטיות הפוליטית של שאלת החינוך רבה במיוחד בישראל. במידה רבה קשור הדבר בעובדה שציונה, שבמדינה זו המחלוקת בשאלות חינוך אינה רק על עקרונות אידאולוגיים, אלא היא מבטאת גם מאבק כוח בין מחנות פוליטיים על הסוציאליזציה של האזרחים במסגרות שלהם.

מבחינה זו יש צד שווה בין ישראל לבין דמוקרטיאות התאגדותיות כהולנד ובלגיה. ואולם המדינות האירופיות הן בעלות אוכלוסייה סטטית למדי, שהשתלבה ברובה הגדול בתוך המחנות הפוליטיים השונים; ולפיכך התמקדו מאבקי החינוך במדינות אלה בשאלת המימון הממשלתי של בתי הספר הדתיים, וטיבו של הפיקוח הציבורי עליהם. לעומת זאת, ב"חברה המתרחבת" של היישוב היהודי ושל מדינת ישראל, נודעה חשיבות רבה במיוחד לתחרות שבין

המחנות הפוליטיים על גיוס תלמידים למוסדות החינוך שלהם. תחרות זו הגיעה לידי ביטוייה האינטנסיביים ביותר במאבקים על חינוכם של ילדי העולים בשנים הראשונות לקיום המדינה (דון-יחיא, 1977). המערכה על הסוציאליזציה הפוליטית של העולים, שהביאה לריבוי תחומי הקונפליקט שבין המחנות הפוליטיים בישראל, גרמה איפא גם להרחבה ולהחרפה של הקונפליקט בסוגיית החינוך.

ייחודה של בעיית החינוך ביישוב היהודי ובשנים הראשונות לקיום המדינה בא לידי ביטוי מובהק ב"שיטת הזרמים". שיטה זו, שסימנה את הקשר ההדוק שבין מוסדות חינוכיים ותנועות אידאולוגיות פוליטיות, מילאה תפקיד מרכזי במאבקים ובהסדרים בתחום החינוך עד להנהגת החינוך הממלכתי בשנת 1953. ייחודה של שיטת הזרמים בא לידי ביטוי בשתי נקודות עיקריות. ראשית, במסגרת שיטה זו נשלטה מערכת החינוך הדתי במישורן על ידי מפלגות פוליטיות דתיות, בעוד שבמדינות אחרות נוהלו מוסדות החינוך הדתיים מלכתחילה על ידי הכנסייה. שנית, במסגרתה של שיטת הזרמים הוענקו מעמד אוטונומי ומימון ממלכתי גם למערכות חינוך שנמצאו בשליטת תנועות פוליטיות חילוניות. כתוצאה מכך, הרי שבמקביל למאבקים על חינוך דתי התנהלה גם תחרות בין שני זרמים של חינוך חילוני - זרם העובדים של תנועת העבודה, ו"הזרם הכללי" שבחסות המחנה האזרחי.

עם זאת, גם בישראל התמקדו מאבקי החינוך מלכתחילה במערכה על החינוך הדתי; ולמרות המצאותם של נושאי מחלוקת נוספים בתחום הדתי, הסדרת סוגיית החינוך מהווה תנאי מוקדם לקיום יחדיו בשלום ולשיתוף פוליטי בין הציבור הדתי והחילוני. ואמנם שאלת החינוך קדמה לנושאים אחרים כשלע המחלוקת העיקרי בין דתיים וחילוניים בראשית התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ ישראל. סוגיית החינוך היוותה כמו כן את התחום הראשון בו הופעלה פוליטיקה של הסדרה בתנועה הציונית וביישוב, וההסכמים שנקבעו בסוגיה זו משמשים מאז ועד היום בסיס חיוני ודגם עיקרי לשותפות הפוליטית שבין המחנה הציוני-הדתי והחוגים החילוניים בחברה היהודית בארץ.

המאבקים על חינוך ודת ביישוב היהודי ובמדינת ישראל מקורם במערכה שהתנהלה בתנועה הציונית למן ראשיתה. למעשה מאבקי החינוך והדת בציונות אף הם במידה רבה המשך למאבקים שנערכו בנושא זה בציבור היהודי מאז תקופת האמנציפציה, שהייתה כרוכה בערער ההסכמיות היהודית המסורתית על סמכותה המחייבת של הדת היהודית בכל תחומי החיים של היחיד והציבור היהודיים (אליאב, 1960; וינר, 1974).

הבדלי ההשקפה העמוקים בשאלות הדת והחינוך בין חוגים שונים בתנועה הציונית, הולדו ניסיון לרסן את הקונפליקט בנושא זה ולשמור על אחדות התנועה, על ידי הוצאת הטיפול בענייני החינוך והתרבות מתחום פעילותם של המוסדות הציוניים הרשמיים. מגמה זו של "דה-פוליטיזציה" נתמכה בתוקף על ידי הציוניים הדתיים שהתארגנו בתנועת המזרחי, אשר הוקמה כאמור בשנת 1902, במטרה להיאבק כנגד מעורבות של התנועה הציונית בתחום החינוכי-התרבותי. במאבק זה נתמך המזרחי על ידי "הציוניים המדיניים" החילוניים והרצל בכללם, שביקשו אף הם למנוע מעורבות תרבותית של התנועה הציונית. ואולם הניסיון לפתור את בעיית החינוך בשיטת "האי-מעורבות" או ה"דה-פוליטיזציה" נכשל, בשל מאבקים הנמוץ של חוגים בעלי השפעה בתנועה הציונית למען הרחבת תחום פעולתה של התנועה לענייני חינוך ותרבות (רינות, 1975; אלבוים-דרור, 1986). חוגים אלה טענו כי המפעל הציוני מותנה בהכשרה רוחנית של העם, וטיפולן של תודעה ותרבות לאומית יהודית חייבת להיות מטרתה המרכזית של הציונות.

הפולמוס בשאלת התרבות הביא להעלאתה של הצעת פתרון, שהתבססה על עקרון האוטונומיה. החלטה המבוססת על עיקרון זה נתקבלה לראשונה בוועידת ציוני רוסיה, שנתכנסה במינסק בשנת 1902. אנשי המזרחי, שהתנגדו תחילה בתוקף לכל פעילות ציונית בתחום החינוך והתרבות, ניאותו, בעקבות משא ומתן חשאי ממושך שהתנהל מאחורי הקלעים של ועידת מינסק, להסכים לקבלת החלטה בדבר בחירת שני "ועדי חינוך" ציוניים - האחד דתי והאחר חילוני. בהחלטה, שנוסחה בשיתוף עם הרב רינס ואחד-העם, נאמר כי הוועידה "רואה כשווי זכויות את שני

הזרמים הקיימים בחינוך העם - הלאומי-מסורתי והלאומי-מתקדם"; ולפיכך היא בוחרת "שתי ועדות, שחברי כל אחת מהן יוצעו על ידי כל אחת משתי המפלגות, והן תפעלנה באופן עצמאי ובלתי תלוי אחת בחברתה".

כמה מתומכיה של החלטת מינסק הדגישו כי החלטה זו אינה רק פשרה מאולצת, אלא היא מבטאת את ההכרה בעקרונות הצודקים וההוגנים של פלורליזם אידאולוגי-דתי, והזכות להגדרה עצמית בתחום החינוך. כך טען אחד-העם, כי "כשם שאין המשכילים יכולים לותר על החינוך הרצוי להם, כך לא יוכלו גם אלה (האורתודוכסים) לותר משלהם כלום בדבר הזה". לדעתו, על רעיון התחייה הלאומית להיות ליסוד החינוך לגבי "שתי המפלגות" - האורתודוכסית והאחרת. אולם, "מן היסוד הזה ואילך תבנה לה כל אחת את בנינה לעצמה על פי דרכה, ותשלוט בה כרצונה" (רינות, 1975: 31). יוסף קלוזנר נימק את תמיכתו בהחלטת ועידת מינסק בטעון שהחלטה זו "אינה פשרה... אלא משפט צדק... הדבר האחד שיכלו לעשות שתי המפלגות האלה בצדק ובישור, מבלי שתבגוד אחת מהן בדעותיה... ותסכים לפשרות וויתורים" (פישמן, 1946: 109).

לעומת זאת, התייחסו אנשי המזרחי להחלטה שנתקבלה כפתרון של פשרה, שהם טאלצו להשלים אתה כדי למנוע את החרפת הסכסוך בהסתדרות הציונית. חוגים אלה הוסיפו להחזיק בדעה, שהפתרון הראוי וההגון ביותר אינו אלא דה-פוליטיזציה של בעיית החינוך, על ידי מניעת ההסתדרות הציונית מהתערבות בנושא זה. למעשה תמיכת המזרחי בהחלטת מינסק לא הייתה בעיקרה אלא נסיגה טקטית ומוגבלת שנעשתה על רקע נסיבות ספציפיות, ולא ביטאה השלמה מלאה עם פעילות ציונית רשמית בתחום החינוך. על כך ניתן לעמוד מן העובדה, שהמאבקים בשאלת "הקולטורה" הוסיפו להתנהל גם לאחר ועידת מינסק, ובהם שבו דוברי המזרחי והביעו את התנגדותם למעורבות ציונית בנושאי חינוך ותרבות. כתוצאה מכך, נשארה החלטת מינסק על הנייר בלבד, ולא נעשו ניסיונות של ממש להפעיל את ועדי החינוך שנבחרו בוועידה.

ישנם כמה גורמים להתנגדותם של הציונים הדתיים לכל מעורבות של התנועה הציונית בענייני חינוך ותרבות. אנשי המזרחי, שעמדו במאבק קשה עם הדתיים האנטי ציוניים, ביקשו להציג את הציונות כתנועה העוסקת בעניינים מעשיים בלבד, ואינה מתערבת כלל בעניינים דתיים ותרבותיים. לפיכך הם לא היו מוכנים לקבל גם את פתרון האוטונומיה לבעיית החינוך. שכן משמעותו הייתה שבצד חינוך דתי, מארגנת התנועה הציונית גם חינוך חילוני, תומכת בו ומקנה לו את הגושפנקא שלה. בכך היה כדי לחזק את רתיעתם של חוגים דתיים מן הציונות, ולהקשות עליהם להזדהות איתה.

מנהיגי המזרחי העדיפו את שיטת הדה-פוליטיזציה על שיטת האוטונומיה, גם משום שהפתרון השני חייב מידה של שיתוף פעולה עם חוגים חילוניים בענייני חינוך. אנשי המזרחי ביקשו להימנע מכך, משום התנגדותם העקרונית לכל שיתוף עם החילונים בתחום זה, ובשל חששם שכל צורה של שיתוף תביא להתגלעות חילוקי דעות וסכסוכים בנושא, שבו הדתיים לא מצאו כל אפשרות לפשרה וויתורים. מנהיגי הציונות הדתית העלו את הטענה, כי דווקא לשם קיום האחדות במישור המשותף של המעשה הציוני, יש להקפיד על הפרדה מוחלטת ואי התערבות בתחום השנוי במחלוקת עמוקה של ענייני הרוח.

הקונפליקט בשאלת החינוך שב ועלה במלוא חריפותו בקונגרס הציוני העשירי שנתכנס בשנת 1911. בקונגרס זה הועלתה הצעה להטיל על המוסדות הציוניים "להנהיג עבודה קולטורית בארץ ישראל ובשאר ארצות המזרח". בתגובה לכך, הזהירו נציגי המזרחי מפני ניסיון לכפות את דעת הרוב על המיעוט בנושא החינוך. לכך ניתן ביטוי בטעונו של הרב מאיר ברלין, ממנהיגי המזרחי, כי "מוסכם הוא שבדבר שבדעה אין הולכים אחר הרוב". ואולם הקונגרס החליט להטיל על הוועד הפועל הציוני לארגן ולרכז את פעולות החינוך והתרבות בארץ ישראל. כדי להפיס את דעתם של הדתיים, הוכנס להחלטה סעיף, הממליץ להימנע מפעילות המנוגדת לדת במוסדות החינוכיים והתרבותיים שבבעלות ההסתדרות הציונית. כמו כן הצהירה החלטת הקונגרס על הכרה בקיומו של פלורליזם

אידאולוגי במערכת החינוך בארץ ישראל. אך מהצהרה זו לא השתמעה נכונות להקנות מעמד אוטונומי למערכת מובחנת של מוסדות חינוך דתיים.

בוועידת המזרחי הועלתה הצעתה של הנהלת התנועה על פרישה מן ההסתדרות הציונית וייסוד הסתדרות דתית לאומית נפרדת. אולם הוועידה דחתה את הצעת ההנהלה והחליטה ברוב של 22 נגד 12 להישאר בתנועה הציונית, "מפני האהבה הגדולה אל האידאל המרומם והנשגב של הציונות". בעקבות החלטות הקונגרס העשירי וועידת ברלין, פרשו חלק ניכר ממנהיגי המזרחי ופעיליו מתנועה זו ומן ההסתדרות הציונית. ביניהם נמצאו כאלה שסייעו להניח את הבסיס להקמתה של 'אגודת ישראל', שנוסדה בקטוביץ בשנת 1912, ובכינונה נטלו חלק גם מנהיגים דתיים שכבר בשנת 1902 פרשו מן ההסתדרות הציונית על רקע שאלת הקולטורה.

הוועד הפועל הציוני, שהיה מעוניין לחזק את החוגים ששוארו במזרחי, החליט לנקוט כלפיהם פוליטיקה של פיוס ושיתוף. מגמה זו באה לידי ביטוי בהחלטה, שהתקבלה בנובמבר 1911, להקנות למזרחי שלושה נציגים מתוך שבעת חברי הוועדה שהתמנתה לבצע את החלטות הקונגרס בענייני תרבות. הוחלט גם כי אם יתגלעו חילוקי דעות בשאלת ביצוע החלטות הקונגרס בדבר אי פגיעה בדת במוסדות החינוך הציוניים, יבקש הוועד הפועל חוות דעת ועצה מיסמכות רבנית (רינות, 1975 : 36).

בחברה היהודית בארץ ישראל היוותה בעיית החינוך את נושא המחלוקת הראשון שיושב על בסיס הסדרי מובהק. הדבר נעשה במסגרת "הסכם לונדון" מ-1920, שקבע את ההכרה הרשמית מטעם ההסתדרות הציונית בחלוקת מערכת החינוך בארץ לשתי מערכות משנה אוטונומיות-דתית ו"כללית". ההסכם הקנה לחינוך הדתי מידה ניכרת של אוטונומיה, נוסף על ייצוג על בסיס יחסי במינהל החינוכי המשותף של בתי הספר הציוניים. תנועת המזרחי הוכרה כבעלת החסות על מוסדות החינוך הדתיים שנכללו במערכת החינוך הציונית, ומפקחי חינוך שהשתייכו למזרחי שימשו נציגי החינוך הדתי במוסדות ההנהלה של מערכת זו.

ההתפתחויות בסוגיית החינוך עד לקבלת 'הסכם לונדון' מלמדות על השפעת מאפייני המערכת החברתית-הפוליטית והתמורות החלות בהם על טיבם של דפוסי הסדרת הקונפליקט. כל עוד לא עסקה התנועה הציונית בפעולות מעשיות בהיקף נרחב בארץ ישראל, ניתן היה לנקוט בשיטת הדה-פוליטיזציה בתחום החינוך. במצב זה חל שינוי משמעותי בהתנועה הציונית להגביר את פעילותה בארץ. תנועה אידאולוגית 'מגשימה' העוסקת בבנייתה של חברה, אינה יכולה לוותר על מעורבות והשפעה בתחום החינוך. אנשי המזרחי, שנאלצו להשלים עם עובדה זו, הועמדו בפני שתי ברירות: לפרוש מן ההסתדרות הציונית, או לבסס את השותפות שלהם בתנועה זו על עקרונות האוטונומיה בנושא החינוך. מיעוטם של חברי המזרחי בחרו בברירה הראשונה ורובם העדיפו את זו השנייה.

הסכם לונדון לא מנע חילוקי דעות על פירוש ועל יישומו של ההסכם, שבאו לידי ביטוי במאבקים על היקף האוטונומיה של החינוך הדתי-ציוני ועל הקצאת המשאבים לחינוך זה. היו גם שערערו על עקרונותיו של ההסדר, והעלו את התביעה להנהגת "חינוך לאומי אחיד". בין מערכות החינוך הדתית ו"הכללית" התנהלה גם תחרות על תלמידים ובתי-ספר, אליה הצטרף גם זרם החינוך של העובדים, שאף הוא זכה במעמד אוטונומי ובהקצאה פרופורציונלית של משאבים. למרות הסכסוכים והניגודים, ניתן היה בתקופת היישוב לרסן ולמתן את חילוקי הדעות וליישבם על בסיס העקרונות המוסכמים של האוטונומיה - היחסיות ועקרון ההגדרה העצמית של הורים לגבי חינוך ילדיהם. סייעה לכך העובדה, שבתקופת היישוב שררה יציבות ניכרת ביחסי הכוחות הפוליטיים בחברה היהודית. יציבות זו החזיקה מעמד גם לנוכח גלי העלייה לארץ בהשפעתה של "שיטת המפתח", על פיה חולקו גם רשויות עלייה בין חברים ואוהדים של תנועות פוליטיות, בהתאם למשקלן היחסי של תנועות אלה בחברה היישובית.

שינויים והתפתחויות במערכת הפוליטית-החברתית עשויים ליצור נסיבות חדשות, המונעות מהסטטוס-קוו מלשמש מכשיר יעיל למניעת סכסוכים או ליישובם. התפתחות כזו אירעה בישראל בעקבות התמורות שחלו במערכת

החברתית והפוליטית בשנים הראשונות לקיום המדינה. בשנותיה הראשונות לא זכתה מדינת ישראל ביציבות חברתית ופוליטית. העלייה ההמונית שהגיעה לארץ בשנים אלה הביאה לתמורות מפליגות בהיקפה ובהרכבה של האוכלוסייה היהודית, ובתרבותה הפוליטית. התפתחויות אלו, שאיימו לנפץ את מאזן הכוחות החברתי שנשמר מתקופת היישוב, עוררו ניגודים עמוקים שלא ניתן היה ליישבם בשיטות הקונבנציונליות, שהיו יעילות למדי בתנאי החברה הטרנס-מדינתית, היציבה יחסית (דון-יחיא, 1977).

היקפה העצום של העלייה, אשר הגדילה פי שניים ויותר את אוכלוסיית המדינה תוך שלוש שנים, היה בו כשלעצמו כדי לגרום לתחרות פרועה בין המפלגות על הסוציאליזציה הפוליטית של העולים. המנהיגים הפוליטיים בתקופה זו הבינו שהצלחה במאבק על העולים עשויה להגביר ולהאדיר את כוחה והשפעתה של תנועה פוליטית, להעלותה לשלטון או לבססה בו. כישלון עלול היה לשבור את כוחה של תנועה כזו ולהדיחה מעמדותיה בתחום החברתי והפוליטי. לנוכח זאת, הפעילו המפלגות השונות את כל האמצעים שברשותן במאמץ להניע את העולים להשתלב במסגרות הארגון והסוציאליזציה שלהן.

לכך חברו גורמים נוספים, שהביאו להחרפת התחרות העזה שהתפתחה. לרבים מהבאים הייתה המערכת המדינית הדמוקרטית זרה לחלוטין, ומרבית העולים היו גם תלויים לחלוטין בממסד הפוליטי הוותיק להספקת אמצעי מחייתם הבסיסיים. המפלגות ניצלו נסיבות אלה לשם גיוס תמיכת העולים, על ידי הבטחת טובות הנאה חומריות. בתנאים אלה, כשהרווח או ההפסד עשויים היו להיות גבוהים ביותר, התקשו הצדדים השונים לקבל על עצמם את המשך הציות לכללי התחרות להם נזקקו בתקופת טרום המדינה.

כישלונה של המערכת ההסדרית הטרנס-מדינתית התבטא בצורה חריפה ביותר בתחום החינוך. יישום שיטות האוטונומיה והיחסיות בתחום זה קשור בעיקרון "ההגדרה העצמית", המכיר בזכותם של הורים לקבוע את אופן חינוך ילדיהם. ואולם קשה היה ליישם עיקרון זה בתנאי העלייה ההמונית. שכן מרבית העולים לא התמצאו בהבדלים האידיאולוגיים והפוליטיים בין התנועות השונות ומערכות החינוך השייכות להן. נסיבות אלה עודדו והמריצו גורמים פוליטיים לפעול למשיכת ילדי עולים למוסדות החינוך הקשורים בהם על ידי הפעלת לחצים ופיתויים, שהיו כרוכים בסטיות מכללי התחרות וההסדרים המוסכמים שנקבעו בתקופת היישוב.

מכל המפלגות הנוגעות בדבר, הייתה מפא"י זו שנטתה ביותר להפרת עקרון ההגדרה העצמית והסדרים מקובלים אחרים בתחום החינוך. העולים מארצות המזרח היו רובם יהודים שומרי מצוות. לו הייתה מתממשת זכותם להגדרה עצמית באשר לחינוך ילדיהם, סביר שהיו בוחרים באופן טבעי בחינוך דתי. פעילים פוליטיים ואנשי חינוך בתנועת העבודה העריכו שאם תמומש אפשרות זו, היא תביא לאובדן ההגמוניה הפוליטית והתרבותית אשר ממנה נהנו מפלגותיהם עד כה. לכן ניסו למנוע הקמת בתי-ספר דתיים ביישובי העולים. במקום בו הוקמו בתי ספר דתיים, "שוכנעו" הורים על ידי לחצים ופיתויים כלכליים ופוליטיים לשלוח את ילדיהם לבתי הספר החילוניים של זרם העובדים.

המפלגות הדתיות הגיבו בחריפות, ומנהיגיהן איימו ב"מלחמת אזרחים בדמים ממש", אם לא ייפסקו "ציד הנפשות והכפייה האנטי דתית". מסע זה, בצרוף גינוי ציבורי חריף בישראל ובתפוצות, גרמו לשינוי בטקטיקה של פעילי תנועת העבודה. במקום למנוע מן העולים הדתיים מארצות המזרח את האפשרות להקנות לילדיהם חינוך דתי, הם הקימו למענם בתי ספר דתיים במסגרת זרם העובדים. שיטה זו גונתה על ידי המפלגות הדתיות, שהציגו אותה כהפרת הסכמי הסטטוס-קוו, אשר לטענתן הקנו להן את מלא האחריות על מערכת החינוך הדתית. הקונפליקט בין מפא"י והדתיים יצר משבר קואליציוני, שהביא להתפטרות הממשלה בפברואר 1951 ולעריכת בחירות מוקדמות לכנסת השנייה.

התנהגות המפלגות במשבר החינוך מלמדת על מרכזיות הממד הפוליטי של התחרות על שליטה וכח במאבקים על חינוך העולים. כל עוד הייתה האחריות לנושא החינוך נתונה בידי זרמים מתחרים הקשורים במחנות פוליטיים, לא ניתן היה ליישב את העימות החריף בנושאי החינוך והסוציאליזציה הפוליטית של העלייה ההמונית. ההכרה בסכנה החמורה הטמונה במצב זה ליציבות הפוליטית, היא שהביאה את מפא"י והמפלגות הדתיות-ציוניות לשולחן הדיונים כדי למצוא הסדר חדש, שיאפשר את חידוש השותפות ביניהן. ההסדר שהושג בא לידי ביטוי בחוק החינוך הממלכתי של 1953, אשר העביר את הסמכות והאחריות על החינוך במדינה למוסדות ממלכתיים. שיטת הזרמים הנתונים לשליטת מפלגות בוטלה, והומרה במערכת חינוכית ממלכתית, הכוללת תת-מערכת דתית אוטונומית.

חוק החינוך הממלכתי נעשה בסיס לסטטוס-קוו חדש. הוא כלל, אם כי בצורה שונה, את העקרונות ההסדריים הטרומים מדינתיים של אוטונומיה, של יחסיות ושל הגדרה עצמית בתחום החינוך. התפתחות אשר סייעה להסדרת הקונפליקט ולמיתון המשבר הייתה ההאטה בקצב העלייה ובהיקפה, במיוחד לאחר 1952. התפתחות זו סייעה לייצובה מחדש של המערכת החברתית והפוליטית בישראל, ותרמה בדרך זו להשגתם ולביסוסם של ההסדרים החדשים בתחומי הדת והחינוך.

פרשת משבר החינוך בישראל מלמדת על הצורך בעוד שינוי בעל חשיבות מיוחדת בדגם ההתאגדותי. דגם זה, כפי שהוא מוצג על ידי לייפרט וחקרים אחרים, הנו בעל אופי סטטי. הוא אינו מניח אפשרות לשינויים מרחיקי-לכת במערכת החברתית והפוליטית, ואינו מתחשב בהשפעה האפשרית של שינויים אלה על אופיים ועל יעילותם של ההסדרים לפתרון הקונפליקטים. גישה זו מושפעת כמסתבר מן היציבות היחסית בגודלן ובהרכבן החברתי של האוכלוסיות במדינות מערב אירופה, אשר היוו דוגמה עיקרית ל"דמוקרטיה התאגדותית". יציבות דמוגרפית זו אפשרה את השימוש באמצעי הפוליטיקה ההסדרית לשמירת מאזן הכוחות בין הקבוצות החברתיות העיקריות, ועובדה זו תרמה ליעילות ההסדרים הפוליטיים וליציבות המערכת הדמוקרטית.

בניגוד לכך, גרמו השינויים הגדולים שחוללה העלייה ההמונית בחברה הישראלית להתגלעות קונפליקטים חריפים שלא ניתנו להסדרה באמצעות השיטות המסורתיות של תקופת טרום המדינה, והיוו איום רציני ליציבות המערכת הפוליטית המתחדשת. מצב זה הביא לכך שמנהיגים פוליטיים של המחנות היריבים נחלצו למאמצים משותפים במגמה לחפש מוצא מן המשבר, ולחדש את שיתוף הפעולה בעזרת הסדרים שהושגו בתהליך של מיקוח ופשרה. הסדרים אלה הפכו לבסיס של הסטטוס-קוו החדש בתחום הדת והחינוך.

ה"סטטוס-קוו החדש" בחינוך לא פתר אמנם את כל הבעיות בתחום זה. כך הוסיפו להתגלע חיכוכים בשאלות הקשורות בהיקף האוטונומיה של החינוך הממלכתי דתי, וחלוקת המשאבים בין מערכת החינוך הדתית וה"כללית". כמו כן התעררו הבדלי גישות בכל הנוגע למעמדה של המסורת היהודית בחינוך הממלכתי. אך קונפליקטים מסוג זה לא נשאו בדרך כלל אופי חריף במיוחד. בשל התמקדותם בפרשנותם ובדרכי יישומה של החקיקה הקיימת, הם נפתרו בדרך כלל במגעים חשאיים, רובם בתוך מערכת המינהל של משרד החינוך והתרבות. עם קבלתם הפכו הסדרים אלה לחלק מהסטטוס-קוו בתחום הדת והחינוך, ובתור שכאלה הם עשויים לשמש בסיס להסדרת חילוקי דעות נוספים העלולים להתגלע בתחום זה.

גם בצורתו החדשה, הסטטוס-קוו בחינוך הוא דינמי באופיו, ואף שנסתמרו עקרונותיו הבסיסיים הוא הסתגל לשינויים שחלו בתנאי המציאות. רוב ההתפתחויות שחלו בתחום החינוך מאז 1953 היו לטובת המפלגות הדתיות. דוגמה בולטת היא הכללת בתי הספר התיכוניים הדתיים בתת המערכת האוטונומית של החינוך הממלכתי-דתי ב-1962.

הליכוד, שעלה לשלטון ב-1977, הרחיב את השפעת המפלגות הדתיות וסייע לחזק את מעמדו של החינוך הדתי. לראשונה מונה נציג מפלגה דתית, זבולון המר מהמפד"ל, לשר החינוך והתרבות. בתקופת כהונתו ניצל המר את

סמכותו על מנת לחזק את "התודעה היהודית" בורם הממלכתי הלא-דתי. ואולם גם השינויים שחלו בעקבות עליית הליכוד לשלטון לא הביאו לסטייה בולטת מן הסטטוס-קוו בתחום החינוך. החזרת תיק החינוך למערך בממשלות האחדות הלאומית, אף היא לא הביאה לערעור הסטטוס קוו בתחום זה, למרות שינויי ההדגשים שחלו בתכניות הלימודים של החינוך הממלכתי "הכללי". אפילו מסירת תיק החינוך בממשלת רבין השנייה לשרים מטעם מרץ לא פגעה למועשה במעמדו של החינוך הדתי. באותה ממשלה נעשו עם זאת ניסיונות להקנות תכנים חילוניים מובהקים יותר לחינוך הממלכתי הלא-דתי. יש לצפות שהחזרת משרד החינוך לידי המר בממשלת נתניהו תביא לנסיגה ממוגמת החילון האידיאולוגי בחינוך הממלכתי, ולחידוש הניסיונות להקנות צביון "יהודי" יותר לחינוך זה. אולם אין להניח שיחולו שינויים ניכרים בעקרונות ההסדרים בתחום החינוך.

5 שינוי בסטטוס-קוו הדתי: שמירת שבת בציבור

שינויים בסטטוס-קוו הדתי לא תמיד היו לטובת הציבור הדתי או המפלגות הדתיות. דוגמה בולטת היא ההידרדרות שחלה בשמירת השבת בפרהסיה, שביטויה המובהק הוא הנטייה הגוברת להפעלת מוסדות בידור ואמנות בשבת. בניגוד לאשר אירע בתחום החינוך בשנות המדינה הראשונות, המדובר אינו במשבר חריף של הפוליטיקה ההסדרית ובערעור הסדרי הסטטוס-קוו בתחום זה, אלא בשינויים המשקפים את התאמת ההסדרים והנהגים הקיימים לתמורות בחברה ובתרבות הפוליטית. תמורות אלה אינן משקפות זעזועים קשים במערכת החברתית, כאלה שאירעו לאחר קום המדינה, אלא תהליכי שינוי הדרגתיים בערכים ובאורחות החיים של החברה הישראלית.

השפעת תהליכי השינוי על הנעשה בתחום שמירת השבת התאפשרה והומרצה במידה רבה מכח העובדה, שבתחום זה במיוחד בולטת המגמה להימנע ממתן תוקף להסדרים ולנהגים המקובלים באמצעות תחיקה של הכנסת. לפיכך הסדרי הסטטוס-קוו בנושא שמירת השבת מוגנים הרבה פחות משינויים, מאשר ההסדרים בנושאים של חינוך או ענייני אישות. העובדה הבולטת היא הימנעות הכנסת מקבלת "חוק השבת", למרות המאמצים שהשקיעו המפלגות הדתיות בנושא זה מאז קום המדינה. כבנושא החינוך, ההסדרים בתחום שמירת השבת החלו להיקבע עוד בראשית התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ. בקונגרס הציוני השני בשנת 1898 הוחלט, כי "הציונות לא תעשה דבר שיש בו משום פגיעה בדת". החוגים הדתיים הסיקו מכאן, כי על ההנהגה הציונית ומוסדות המוכרים ונתמכים על ידה מוטלת החובה לשמור על קדושת השבת, ולהימנע מכל פעילות הפוגעת בה. על רקע זה התגלעו חילוקי דעות שגברו והחריפו עם התרחבות המפעל הציוני בארץ ישראל. לאחר הבחירות לקונגרס הציוני ה-19 ב-1935, הושג הסכם בין תנועת המזרחי לבין תנועת העבודה בדבר הבטחת שמירת השבת במוסדות הציבוריים של היישוב היהודי בארץ, וגם בהתיישבות על קרקעות הקרן הקיימת לישראל. על בסיס הסכם זה שבו הציונים הדתיים והצטרפו לקואליציה בהנהלה הציונית שבראשות תנועת העבודה; הדבר סימן את תחילת "השותפות ההיסטורית" שבין שתי התנועות, אשר החזיקה מעמד עד למהפך הפוליטי של 1977. בתקופת היישוב גם נקבעו ההסדרים והנהגים, בדבר אי הפעלת תחבורה ציבורית בשבתות ובחגים ביישובים יהודיים, ובחלקה היהודי של ירושלים. מכלל זה יצאו ערים מעורבות, שהבולטת בהן היא חיפה, בה נהוגה תחבורה ציבורית בשבתות ובחגים מאז תקופת המנדט ועד היום.

עם הקמת המדינה הוכלל ב"פקודת סדרי שלטון ומשפט-תש"ח" סעיף, המצהיר על קביעת ימי השבת ומועדי ישראל כימי המנוחה הרשמיים של מדינת ישראל, ומעניק בתוך כך את הזכות ללא יהודים למנוחה בימי השבתון והחגים שלהם (ורהפטיג, חפץ וגלס, 1973 : 191-192). סעיף זה היה בעיקרו בעל אופי דקלרטיבי. בשנת 1951 נתקבל "חוק שעות העבודה והמנוחה", אשר קבע חובת מנוחה לעובדים יהודים בשבת ובמועדי ישראל, ולעובדים אחרים—בימי השבתון והחג של הדתות שלהם (ורהפטיג, חפץ וגלס, 1973 : 193-194). בנוסחו הראשון לא הטיל החוק חובת מנוחה על עצמאיים או חברי קואופרטיבים. כמו כן קבע החוק, כי במקרים בהם ישנו צורך חיוני בדבר, מטעמים ביטחוניים

או כלכליים, תותר העבודה במפעלים או מוסדות בשבתות וחגים. לשם כך נקבעה "ועדה להיתרי עבודה", שחבריה הם ראש הממשלה, שר הדתות ושר העבודה. ועדה זו הוגדרה כ"רשות מפקחת" על מתן היתרי עבודה, ואילו סמכויות הביצוע בתחום זה נמסרו לשר העבודה. הקמת הוועדה והדרך בה הוגדרו סמכויותיה מהווים דוגמה להסדר, שגם בהיותו בעל מעמד ותוקף של חוק, מזמין מעצם טבעו חילוקי דעות בדבר דרכי פירושו ויישומו. ואמנם מאז קבלת החוק ועד היום מתגלעים חילוקי דעות בשאלות הקשורות להיקפם ולטיבם של היתרי העבודה, כשכל צד מפרש על פי דרכו את המושג "צרכים חיוניים", המחייבים מתן היתר לעבודה בשבתות וחגים.

פרשת חוק השבת

הדתיים לא הסתפקו ב"חוק שעות העבודה והמנוחה", ותבעו בתוקף לחוקק "חוק שבת". עמדתם נבעה מהיקף תחולתו המוגבל יחסית של החוק הקיים, כמו גם מן העובדה שכותרת חוק זה אינה מציינת כלל את מושג השבת, — עניין שהדתיים מיחסים לו חשיבות סמלית רבה. מבחינה עקרונית הודו גם דוברים של מפלגות חילוניות בצורך בקבלת חוק שבת ארצי. בהציגו לפני הכנסת את הממשלה שהוקמה לאחר הבחירות לכנסת השלישית ב-1955, הודיע בן-גוריון, כי על פי ההסכם הקואליציוני "יחוקק חוק מנוחת שבת". הוא הוסיף וציין כי חוק זה, "נעשה על פי יזמתם של חברי גלילי ושלי, לא על פי יזמתו של הפועל המזרחי... ואנחנו הודענו לשאר המשתתפים, שאנחנו כמפלגת פועלים נציע חוק מנוחת שבת, שיחול על בתי מסחר וחנויות (פרט למסעדות), מפעלי מלאכה ותעשייה שבהם עובדים שכירים או עצמאיים" (אלון, 1968 : 16).

ואולם חוק השבת לא הוגש לכנסת השלישית, ואף לא לכנסות הבאות. וזאת, על אף שהתחייבות לקבלת החוק נכללה גם בהסכמים הקואליציוניים שלאחר הבחירות לכנסת הרביעית והחמישית, ואף הוגשו טיוטות של הצעת חוק כזה לעיון הממשלה. אי קבלת חוק השבת נבעה בעיקר מחילוקי דעות בין שותפי הקואליציה בדבר טיבו של החוק המוצע. בעוד שמפא"י הייתה נכונה לכל היותר לקבוע את הסטטוס-קוו שבפועל כבסיס לחוק (ואף זאת בצורה מסויגת), הרי בחוגים דתיים הובעה התנגדות להסדר חוקי ש"יתיר" תחבורה ציבורית בעיר חיפה. התנגדות זו, שהתעוררה ביזמת רבני חיפה, נתמכה בתוקף על ידי אנשי אגודת ישראל, ומצאה לה אוזניים קשובות גם בחוגים "האקטיביים" בענייני דת במפד"ל (כגון "חבר הרבנים" של מפלגה זו). עמדת המפד"ל הושפעה במיוחד ממדיניות הרבנות הראשית, שאף היא הסתייגה מחוק שבת "שהפרוץ בו מרובה על העומד". מקור נוסף לחילוקי דעות בין המפד"ל ומפלגות השמאל הייתה שאלת זהותו של השר שיפקח על ביצוע החוק. בעוד שהמפד"ל תבעה שהסמכות תימסר לשר הדתות, עמדו מפלגות השמאל על מסירת סמכות הביצוע לשר העבודה.

כאן יש לעמוד על החשיבות הרבה הנודעת לשאלת "סמכויות הביצוע", בהקשר של סוגיית דת ומדינה בישראל. חשיבות הנושא חורגת אמנם מתחומה של סוגיה זו, לאור העובדה שגם החוק המפורט והמוגדר ביותר משאיר מרווח ניכר לחילוקי דעות בדבר פירושו ואופן יישומו למקרים ספציפיים. אולם החוקים בנושאי דת ומדינה בישראל מתאפיינים במיוחד בניסוחים כוללניים ומעורפלים, הניתנים להתפרש לכמה פנים; ולפיכך ישנה חשיבות מיוחדת לשאלה, בידי מי יש למסור את סמכויות הביצוע בנושאים אלה. עמדת הדתיים הושפעה גם מן העובדה, שמתן סמכויות הביצוע לשר העבודה בהקשר לחוק שעות העבודה והמנוחה הביא לפירוש מרחיב ביותר של המושג "צרכים חיוניים" לעניין מתן היתרי עבודה בשבתות ובחגים. לפיכך התקשו החוגים הדתיים מלומדי הניסיון להשלים עם המגמה להעניק לשר העבודה את סמכויות הביצוע גם לגבי חוק השבת.

נמצאו עם זאת במחנה הדתי גם מי שסברו כי יש לתמוך בחוק המוצע, אף כשמדובר בגרסה שמרובים חסרונותיה מנקודת מבט דתית. הללו סברו שעדיף לקבל חוק בלתי מושלם, מאשר לוותר לגמרי על חוק השבת, שנתפס על ידם

כחשוב במיוחד לעיצוב צביונה של ישראל כמדינה יהודית. ואולם הויכוח הפנימי בתוך המחנה הדתי הביא לנקיטת עמדה הססנית ובלתי נחרצת מצד נציגיו הפוליטיים של מחנה זה. הדבר נוצל על ידי גורמים במפלגות החילונית, שמלכתחילה לא הייתה דעתם נוחה מכל העניין, כדי להגביר את לחצם לגניזת החוק המוצע. חשוב לציין שהפולמוס על חוק השבת הגיע לשיאו לפני הבחירות לכנסת השישית ב-1965, בהם הופיעה מפא"י לראשונה בחזית אלקטורלית של "המערך" עם אחדות העבודה. כיוון המערך עם מפלגה זו, בעלת האוריינטציה החילונית המובהקת, חיזק את כוחם של אותם חוגים במפא"י שהתנגדו לכל "ויתור נוסף לדתיים", ולו אף בצורה של מתן גושפנקא חוקית לסטטוס-קוו. מידה של השפעה נודעה גם לתעמולה הנמרצת שנוהלה כנגד חוק השבת על ידי התקשורת החילונית, ובמיוחד עיתון "הארץ". כתוצאה מכל זאת, נרתעה מפא"י וחזרה בה מהסכמתה לקבלת חוק השבת. במקום זאת, הוגשה לכנסת השישית הצעת תיקון ל"חוק שעות העבודה והמנוחה", שהרחיבה את תחולת החוק גם על עובדים עצמאיים וחברי קואופרטיבים (ורחפטיג, חפץ וגלס, 1973 : 193).

הלוקליזציה של ההסדרים

בתחום שמירת השבת הסדרי הסטטוס-קוו מוגנים איפא רק בחלקם על ידי מסגרת חוקית, שגם היא עצמה רופפת למדי. מדובר ב"חוק שעות העבודה והמנוחה", שביצעו האפקטיבי תלוי למעשה ברצונו הטוב של שר העבודה, וכן בחוקי עזר של רשויות מקומיות. חוקים אלה משקפים את המגמה שצוינה, של העברת הטיפול בנושאים השנויים במחלוקת מן המישור הארצי למישור המקומי. הדבר מאפשר את שחרור הזירה הפוליטית המרכזית מחלק מנושאי המחלוקת, ואת התייחסות והמיתון של הסכסוכים בעקבות תהליך הלוקליזציה שלהם. באמצעות שיטה זו ניתן גם להסדיר בדרכים שונות את הבעיות המתעוררות בסוגים שונים של יישובים, בהתאם לתנאים המיוחדים של המקום והמסורות הספציפיות שלו. מעבר לחוקי העזר, מתבטאת הלוקליזציה של ההסדרים בנושא שמירת השבת גם בנוהגים מוסכמים, שאינם מעוגנים כלל בחוק או בתקנות. הדוגמה הבולטת היא מניעת תחבורה ציבורית בשבתות ובחגים במרבית יישובי הארץ, והפעלתם בערים כחיפה או אילת. חרף העדר בסיס חוקי להסדרים בתחום זה, הם אפקטיביים למדי בשל הפיקוח הממשלתי המופעל על הקואופרטיבים לתחבורה.

הלוקליזציה של הסדרי השבת אין בה כדי להניח את דעתם של שני הצדדים. החילונים מתקשים להבין מדוע נמנע מהם השימוש בתחבורה ציבורית בתל-אביב, בעוד שהוא אפשרי בחיפה. גם דעתם של הדתיים אינה נוחה ביותר מן העניין. שכן תלותם של ההסדרים בחוקי העזר של הרשויות המקומיות ובכוננתן של רשויות אלה לפקח על אכיפת החוקים, מביאה לכך שהמצב בתחום שמירת השבת תלוי במידה רבה באופייה של הקואליציה המקומית וביחסי הכוחות השוררים בה. גורם נוסף המקשה על הפעלת חוקי העזר כאמצעי יעיל למניעת חילולי שבת, הוא התערבות בתי המשפט לפסילת חוקים אלה בטענה של חוסר סמכות. כך פסלה השופטת איילה פרוקציה בשנת 1987 את חוק העזר שאסר על פתיחת בתי שעשועים בירושלים, בנימוק שאין לרשות מקומית סמכות להטיל איסורים והגבלות על אזרחיה מטעמים של דת, ללא הרשאה מפורשת של חוק הכנסת. בעקבות זאת קיבלה הכנסת בשנת 1990 חוק, שהסמיך רשויות מקומיות להתקין חוקי עזר בנושא השבת, המבוססים על שיקולים של שמירת המסורת הדתית (נויברגר, 1994 : 104).

הגורם העיקרי להתרופפות הניכרת שחלה בתחום שמירת השבת אינו עם זאת פסיקות משפטיות, אלא חוסר הנכונות הגובר מצד חוגים רחבים בציבור החילוני להשלים עם ההגבלות שהוטלו עליהם בתחום זה. במיוחד בולטת המגמה של פתיחת בתי קולנוע ומקומות בידור אחרים בשבתות ובחגים, במקומות שבהם לא היה הדבר נהוג. במקרים רבים הפרו פעולות אלו חוקי עזר עירוניים או הסכמים והסדרים שהתקיימו משך שנים רבות. מקורן העיקרי של תמורות אלה הם השינויים שחלו בדפוסי הבידור ובתרבות הפנאי של האוכלוסייה, וההתנגדות הגוברת

מצד הציבור הלא-דתי להתערבות בחופש הפעולה שלו במישור זה. התפתחויות אלה נסתייעו בעובדה, שבניגוד למצב בתחומי החינוך או המעמד האישי, הסטטוס-קוו בנושא שמירת השבת אינו מוגן על ידי חוק שבת ארצי. ואולם אי קבלת חוק כזה, למרות הבטחות שניתנו בעניין למפלגות הדתיות, הוא עצמו מוסבר בהתנגדות הנמרצת של חוגים רחבים באוכלוסייה להגבלות על הרגלי הבידור והנופש שלהם.

משמעותית היא העובדה, כי עליית הליכוד לשלטון לא שינתה את המגמה האמורה. אמנם במקרים מסוימים גרם המהפך הפוליטי של 1977 לעמידה עיקשת וקפדנית יותר על יישום תקנות שמירת השבת. דוגמה לכך היא המחלוקת שנתגלעה סביב טיסות "אל על" בשבת. מחלוקת זו נסתיימה בהפסקת הטיסות בשבת, אלא שמקרה זה אינו אופייני למגמה הכללית.

פרשת קולנוע "היכל"

ניתן ללמוד יותר על המגמה האמורה, מהמאבקים שהתנהלו סביב פתיחת קולנוע "היכל" שבפתח-תקוה להצגות בלילות שבת. המערכה שניהלו החוגים הדתיים נגד פתיחת הקולנוע נמשכה כשלוש שנים מ-1984 עד ל-1987, והייתה רצופה בהפגנות סוערות ובגילויי מחאה חריפים אחרים. אירועי פתח-תקוה מוכיחים את צדקת טענותינו, בדבר אופייה של מערכת הסטטוס-קוו להסדרת קונפליקטים בתחום הדת והמדינה בישראל. לכאורה קשה להסביר את עצמת העימות שהתחוללה בפתח-תקוה. שהרי כשהחל הסכסוך בעיר זו כבר פעל מספר ניכר של בתי קולנוע ותיאטראות בשבת במקומות אחרים, אך הללו לא עוררו תגובה כה עזה מצד החוגים הדתיים, כבמקרה של פתח-תקוה.

עצמת התגובה הדתית בפתח-תקוה נעוצה בגורמים שונים, ובהם משקלו של הציבור הדתי בעיר זו, וכן בהיסטוריה המיוחדת של העיר שהוקמה בידי יהודים חרדים יוצאי ירושלים. ואולם האינטנסיביות של הסכסוך בפתח-תקוה מוסברת בעיקרה בניסיונו של דב תבורי, שכהן כראש העיר מטעם המערך, להתקין חוק עזר שיעניק לראש העיר את הסמכות להתיר הפעלת בתי קולנוע, תיאטראות ומסעדות בשבת, על אף קיומם של חוקי עזר קודמים האוסרים פעולות מעין אלה. חוגים דתיים פירשו פעולה זו כמתקפה גלויה וחזיתית על עקרון הסטטוס-קוו ומתן לגיטימציה להפרתו. שכן תבורי ביקש למעשה להקנות גושפנקא חוקית והכרה רשמית לסטיות מן התקנות והנהלים המוסכמים בתחום שמירת השבת. כך ניתן להבין גם את הגינוי להצעות ראש העיר על ידי גורמים חילוניים, ובכללם מנהיגים במפלגת העבודה שאליה השתייך. גם גורמים אלה תפסו את מעשהו של תבורי כהפרה גלויה בעליל של עקרון הסטטוס-קוו, כלפיו חשו מחויבות גם בהיותם באופוזיציה. פרשת פתח-תקוה הסתיימה בכישלון ראש העיר לחולל שינויים בחוקי השבת המקומיים, ובכישלון החוגים הדתיים להביא לסגירת בית הקולנוע בשבת. כך הצטרפה למעשה פתח-תקוה למקומות אחרים, שאף בהם מופעלים בתי קולנוע בשבת מבלי שיוענק לכך אישור חוקי. מקרה פתח-תקוה מדגים אפוא את טבעו הדינמי והגמיש של הסטטוס-קוו הישראלי, המאפשר שינויים ותיקונים בתחום הדתי, אך מונע את הלגיטימציה לכך על ידי שינוי בחוק.

למרות ריבוי המקרים של חילול השבת בפרהסיא, תהליך זה לא הביא בדרך כלל לריבוי והחרפה בקנה מידה ניכר של סכסוכים על רקע דתי. הסיבה העיקרית לכך היא, שחוגים רחבים בציבור הדתי השלימו למעשה עם המגמה של הכרסום בסטטוס קוו בתחום שמירת השבת, באזורים שמרבית תושביהם אינם יהודים דתיים. לפיכך אין לצפות בדרך כלל להתגלעותם של סכסוכים, מסוגו של המאבק נגד פתיחתו של קולנוע "היכל" בפתח-תקוה בערבי שבת.

מאבקים על סגירת רחובות בשבת

מוגד ניכרת התפתחות שגם היא צפויה להימשך ולהתרחב, של הגברת ההקפדה על שמירת השבת ברשות הרבים, באזורים שאוכלוסייתם היא דתית ברובה. דוגמאות לכך הן: המגמה הגוברת לסגירת רחובות בשבתות ובחגים בפני תחבורה ציבורית ופרטית ברבעים בעלי אוכלוסייה דתית צפופה בירושלים ובני ברק. גם כאן מסתמנת במידה רבה השלמה של חוגים חילוניים עם נהגים, שהיוו בעבר נושא למחלוקות ולסכסוכים בהם היו מעורבים גילויי אלימות. ישנה עם זאת מידה פחותה של נכונות להשלמה כזו, כשמדובר בניסיונות לסגירת רחובות המהווים עורקי תחבורה מרכזיים. חומרת הסכסוך גוברת על כן, ככל שהמאבק הוא על סגירתו של רחוב שאוכלוסייתו היא בעיקרה חרדית, ומצד שני הוא משמש עורק תחבורה ראשי. על רקע זה התגלעו בשנים הראשונות לקיום המדינה סכסוכים חריפים ואלימים במיוחד בשכונת מאה שערים, המאוכלסת מאז ומתמיד בציבור חרדי קנאי, אך באותה תקופה היה רחובה הראשי עורק תנועה מרכזי. גילויי האלימות הקשים במאבקים שהתנהלו ב"ככר השבת" שבכניסה למאה שערים היו קשורים גם בגילויי חוסר סובלנות מצד חוגים חילוניים מיליטנטיים, שלא היו נכונים להכיר בזכות תושבי השכונה להגן על ערכיהם ואורחות חייהם בתוך תחומי "המובלעת" שלהם. יישובו של הסכסוך בכיכר השבת התאפשר על ידי סלילת נתיב תנועה חלופי, אך המאמצים לפתרון בעיות מסוג זה הומצאו על ידי תהליכים של החלשת החילוניות המיליטנטית בחברה הישראלית.

דוגמה לנכונות הגוברת להשלים עם הגבלות על התחבורה בשבת באזורים בעלי צביון דתי מובהק היא פרשת רחוב השומר בבני-ברק, שהוכרעה ברוח העמדה הדתית והחוגים החילוניים קיבלו על עצמם את הדין. נכונות כזו נעדרת מן המאבק המתנהל על סגירת רחוב בר-אילן בירושלים בפני תנועת כלי רכב בשבתות, אם כי מסתמנים מאפיינים משותפים בין שתי הפרשיות. בשני המקרים התגלע הסכסוך בעקבות שינויים באוכלוסיית הרחוב, שתושביו החילונים עזבוהו ואוכלוסייתו נעשתה חרדית ברובה המכריע. ישנו גם צד שווה בין דפוסי הטיפול בסכסוך בשתי הפרשיות. בשתיהן הוקמו ועדות ציבוריות בראשות אדם חילוני, בניסיון למצוא פתרון לבעיה. בשני המקרים נטו מסקנות הוועדות לכיוון העמדה הדתית, אך רק במקרה הראשון התקבלה עמדה זו במלואה. לגבי רחוב השומר המליצה הוועדה, בראשות אפרים טורגובניק, על סגירת הרחוב לתנועה במשך השבת כולה. בפרשת רחוב בר-אילן עסקו שתי ועדות, שהמליצו על סגירת הרחוב למשך שעות התפילה בשבתות ובחגים. עיקרו של ההבדל בין שתי הפרשיות הוא בכך, שהמלצותיה של ועדת טורגובניק הביאו את פרשת רחוב השומר לכלל הכרעה, ואילו המלצות הוועדה הראשונה בנושא רחוב בר-אילן, בראשות אלעזר שטורם, נתקלו בהתנגדות עזה מצד חוגים חילוניים, שאף פנו לבג"צ בעתירה נגד ביצוע המלצות אלה. בג"צ נמנע מלהכריע בעתירה והמליץ למנות ועדה נוספת לבדיקת העניין. ועדה זו, בראשות צבי צמרת, המליצה אף היא על סגירת הרחוב בשעות התפילה, אך הציעה להגיע להסכמה על פתיחת רחובות אחרים לתנועה בשבת. ועדת צמרת לא הביאה גם היא להכרעה במחלוקת. רחוב בר-אילן מוסיף להיות פתוח לתנועה ללא הגבלה, בתוקף צו בג"צ, והדתיים מוסיפים להפגין למען סגירת הרחוב לתנועה בשבתות ובחגים.

ההבדל בין ההתפתחויות בשתי הפרשיות מוסבר במידה רבה בעובדה, שרחוב בר-אילן משמש עורק תנועה מרכזי יותר מרחוב השומר. ואולם ניתן לקשר זאת גם להבדל שבין שתי הערים, ירושלים ובני ברק. למעשה השלימו החילונים עם הפיכתה של בני-ברק לעיר חרדית מובהקת. לעומת זאת, הם מוסיפים להיאבק על צביונה של ירושלים, ומתקשים להשלים עם תהליכי "ההתחרדות" של אוכלוסייתה. החשש של רבים מהם הוא, שסגירת רחוב בר-אילן בשבתות עשויה להוות תקדים לסגירת רחובות נוספים, בעקבות שינויים בהרכב האוכלוסייה שלהם. ואכן גם לאחר שיוסדר הסכסוך בפרשת רחוב בר-אילן, עלולים להתגלע מחדש סכסוכים בשכונות ירושלמיות, על רקע של חזרת אוכלוסייה חרדית בהיקף ניכר לאזורי מגורים בעלי צביון "מעורב".

6 הגדרת הזהות היהודית כנושא להכרעה פוליטית: שאלת 'מיהו יהודי'

בשאלות החינוך והשבת ניתן היה להסתמך על הסדרים שנקבעו בתקופת היישוב, כבסיס ליישוב חילוקי הדעות. לעומת זאת, לא ניתן היה להסדיר בדרך זו את המחלוקת בשאלת 'מיהו יהודי'. סוגיה זו עלתה על הפרק כשאלה המחייבת הכרעה פוליטית אופרטיבית רק לאחר קום המדינה, ולפיכך לא נמצא בעניין זה 'סטטוס-קוו' שאפשר להתבסס עליו לפתרון הסכסוך.

אמנם שאלות הקשורות בהגדרת הזהות היהודית, קביעת תכניה וגבולותיה ותפקידה של הדת בתחום זה, התעוררו הרבה לפני קום המדינה. שורשי הבעיה נעוצים עוד בתחילתה של תקופת האמנציפציה, והיא שימשה נושא לפולמוס חריף בתנועה הציונית למן ראשיתה של תנועה זו. המחלוקת התמקדה בעיקר בשאלה, האם להוסיף ולהגדיר את הזהות היהודית על בסיס דתי בעיקר, או שיש להגדירה מחדש על פי קריטריונים של לאומיות חילונית. ואולם לפני קום המדינה נשאו חילוקי הדעות במישור העיוני, ובאו לידי ביטוי בעיקר בפולמוסים שנוהלו מעל דפי הספרות והעיתונות. בתקופה זו לא תורגמה הבעיה למישור הפוליטי, כיוון שלא היה צורך באפשרות בקבלת הכרעות אופרטיביות בנושא זה.

במצב זה חלה תמורה עם קום המדינה. בניגוד לחברה היישובית הוולונטרית, היה על מדינת ישראל לקבוע סדרי רישום במרשם התושבים ובתעודת הזהות, ובמסגרת זו הוטל על הרושמים לציין את השתייכותם הלאומית של הנרשמים. על רקע זה נוצר הצורך בקבלת הכרעה אופרטיבית בשאלת הגדרתם של הקריטריונים להשתייכות ללאום היהודי. הכרעה כזו התחייבה גם מחוק השבות, אשר מתיר לכל יהודי את הכניסה לארץ ומאפשר לו לקבל באופן מידי אזרחות ישראלית. ואולם למרות הממד האופרטיבי שקיבלה שאלת 'מיהו יהודי', והעדר הסדרים ונוחים קיימים ליישוב המחלוקת, לא הפכה שאלה זו מקור לקונפליקט פוליטי אינטנסיבי בעשור השנים הראשון לקיום המדינה.

ההתפתחויות בסוגיית מיהו יהודי מבליטות את הנטייה המושרשת בפוליטיקה הישראלית, להימנע ככל האפשר מהכרעה בשאלה השנויה במחלוקת עקרונית בתחום הדתי, גם כשתנאי המציאות מחייבים לכאורה את הצורך בהכרעה כזו. הנטייה האמורה באה לידי ביטוי מפורש בדיון שנערך בישיבת הממשלה הראשונה במאי 1950 בנושא חוק השבות (פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, 1950, 24.5). בדיון זה הציע שר הדתות ומנהיג מפלגת המזרחי, הרב מימון, להגדיר בחוק 'מה זה יהודי'. בתגובה על כך אמר חיים כהן, ששימש יועץ משפטי לממשלה, כי 'בנוגע להגדרת המילה 'יהודי', דנו בשאלה זו דיון ארוך ומקיף והגענו למסקנה, שלא רצוי להכניס הגדרה כזאת בחוק'. לדעה זו הצטרף בן-גוריון, שציין כי 'בעניין זה נחוצה קצת סבלנות, כי דנים בעניינים רציניים'. הוא הציע 'לא לפתור זאת בקשר לחוק זה', בהוסיפו כי 'כל עניין הדת והמדינה הוא קשה'.

לא קל להשיב תשובה ברורה לשאלה, כיצד נהגו למעשה בשאלות הקשורות ברישום הלאום כ"יהודי" בעשור הראשון לקיום המדינה. מה שניתן לומר הוא שבאותה תקופה לא היה נוהל מפורש, עקבי ומחייב בנושא זה; וכשהתעוררו בעיות הן הוכרעו באמצעות החלטות אד-הוק אדמיניסטרטיביות של פקדי הרישום ושרי הפנים. הקונפליקט החרף בסוגיה זו התגלע ביוני 1958, בעקבות החלטת שר הפנים דאז, ישראל בר-יהודה, להוציא לראשונה הנחיות רשמיות ומחייבות לפקדי משרדו, בענייני רישום הלאום וההכרה בעולה כ"יהודי" לצורך חוק השבות. בפלמוס על "הנחיות הרישום" של בר-יהודה, נסב הויכוח גם על השאלה: באיזו מידה שינו הנחיות אלה את הסטטוס-קוו שנהג בפועל בתחום הרישום, או שהן נעשו במסגרתו. מבלי להיכנס לדיון בשאלה העובדתית, ניתן לומר שעצם הפעולה של הוצאת הנחיות היה בה משום חריגה מעקרון הסטטוס-קוו במובנו המקובל, המחייב להימנע מכל הכרעה בנושאי מחלוקת עקרוניים; וזאת גם כשמדובר במתן גושפנקא חוקית למצב הקיים בפועל.

ניתן לשאול, מה גרם להחלטה להנהיג "סדר" בתחום הרישום, אף שזו עמדה בניגוד בולט למגמה של ההימנעות מהכרעה בתחום הדתי בכלל, ובשאלת "מיהו יהודי" בפרט? החלטה זו קשורה במידה רבה בעמדתו האידיאולוגית של שר הפנים, בר-יהודה, שהוציא את הנחיות הרישום. בר-יהודה השתייך למפלגת אחדות העבודה, שהתאפיינה בהשקפת עולם חילונית מובהקת, והשקפה זו באה לידי ביטוי בולט בהנחיות שהתבססו על הגדרה סובייקטיבית של השתייכות לעם היהודי. ייתכן לקשר זאת גם לעובדה, שחלק גדול מפקדי משרד הפנים השתייכו למפד"ל, אשר החזיקה במשרד זה במשך תקופה ארוכה. שר הפנים מצא על כן צורך להוציא הנחיות מחייבות בעניין הרישום, כדי למנוע מפקדיו יד חופשית לפעול בתחום זה על פי השקפת עולם שלא הייתה מקובלת עליו.

עניין נוסף הטעון הסבר הוא תמיכת הממשלה בראשות בן-גוריון בפעולות שר הפנים, שחרגו לכאורה בצורה בולטת מדפוסי המקובלים של הפוליטיקה ההסדרית בתחום הדתי. במידה מסוימת ניתן לקשור זאת לירידה במשקלה הפוליטי של המפד"ל בתקופת הכנסת השלישית, ולגוון "השמאלני" של הקואליציה בתקופה זו, שבה השתתפו לראשונה מפלגות מפ"ם ואחדות העבודה. התפתחות נוספת שהשפיעה היא התרבות עולים בני משפחות מעורבות ממזרח אירופה, שמעמדם הרשמי היה מעורפל ובלתי מוגדר. ייתכן גם שחברי הממשלה סברו, כי ההתייצבות שחלה במצבה הביטחוני והחברתי של המדינה היא הזדמנות נוחה לקבלת החלטות בנושאים, שזה מכבר הורגש הצורך להכריע בהם. לכך קשורה נקודה חשובה נוספת. מסתבר ששרי הממשלה החילוניים, ובכללם בן-גוריון, לא ציפו להתנגדות כה חריפה להנחיות שר הפנים, ולממדים שקיבלה התנגדות זו, אשר הקיפה חוגים רחבים ואישים בעלי השפעה במדינה וביהדות התפוצות. להלן נעמוד על תפקידו של בן-גוריון בפרשה זו.

בן-גוריון ופרשת מיהו יהודי

גישת בן-גוריון בסוגיית הדתית היא נושא מורכב וסבוך, ואין כאן המקום לדון בו לעומקו (דון-יחיא, 1989). לענייננו ראוי לציין, כי בן-גוריון עמד על כך שתפיסת היהדות שלו אמנם מנוגדת בבירור לתפיסת החוגים הדתיים, אך אינה פחות לגיטימית ממנה. יחד עם זה, הוא ביקש להימנע ככל האפשר מהתנגשות חזיתית בין ההשקפות המנוגדות, ולכך ניתן ביטוי בדפוסי הפוליטיקה של ההסדרה שהוא היה מיוזמיה וממעצביה העיקריים. המחלוקת הנסערת בשאלת "מיהו יהודי" היא הביטוי הבולט ביותר במישור הפוליטי לניגוד שבין תפיסות היהדות של בן-גוריון ושל הציבור הדתי. יחד עם זה מלמדות ההתפתחויות בפרשת "מיהו יהודי", כי לצד עמידתו המוצהרת של בן-גוריון על עקרונותיו בסוגיית הזהות היהודית, הוא לא שש לעימות חזיתי בסוגיה זו. לכך ניתן ביטוי בנכונות בן-גוריון לסגת למעשה מעמדותיו במישור הפוליטי, משהוברה לו עומק התנגדותם של הדתיים ואי נכוונתם ליתורים ולפשרות בעניין.

עוד יותר מן האירועים בסוגיית החינוך, מלמדות ההתפתחויות בפרשת "מיהו יהודי" על הדילמה הבסיסית של האידאולוגיה "הממלכתית", בנוסח בן-גוריון. דילמה זו נעוצה במתח שבין השאיפה להשתית את הקיום הלאומי על הגדרה חדשה ומהפכנית של היהדות, לבין הכרת הצורך לשמור על בסיס של הסכמייות לשם מניעת קונפליקטים חריפים, העלולים לפגוע קשות באחדות הלאומית וביציבות המדינית. אי היכולת להמציא פתרון של ממש לדילמה האמורה היא אחד הגורמים העיקריים לכישלונם של בן-גוריון בפרשת "מיהו יהודי".

בעקבות ערעורם של השרים הדתיים על הנחיות שר הפנים, נתמנתה ועדת שרים לטיפול בעניין, ומשזו לא הגיעה להחלטה מוסכמת הועבר הנושא להכרעת הממשלה. בישיבת הממשלה שנערכה ב-22 ביוני 1958 הוחלט, כי בהנחיות שר הפנים ייקבע שיש לרשום כיהודי כל אדם המצהיר על כך בתום לב, ו"אינו משתייך לדת אחרת". מעבר לכך הוחלט, כי "כל ילד ששני ההורים יודיעו שהוא יהודי - ירשם כיהודי". השרים נציגי המפד"ל, שפירא ובורג, הביעו התנגדות תקיפה ביותר להחלטות הממשלה, ובפגישה שקיימו עם בן-גוריון ב-24 ביוני הם הודיעו על פרישתם מן הממשלה (הארץ, 25.6.1958). בהודעת שרי המפד"ל נאמר, כי הם והציבור הדתי בכללו "רואים בהחלטה זו עניין עקרוני שיש בו משום שינוי הסטטוס-קוו שהיה קיים בעשר שנות קיום המדינה, וכן במשך אלפי שנים". שינוי זה בא, לדעתם, להפריד בין הדת לבין הלאום היהודי, ובכך יש סכנה חמורה לקיום העם בארץ ובתפוצות. בתגובה על כך אמר בן-גוריון, כי הוא "מופתע מן ההודעה ומצטער עליה", וביא את העניין לישיבת הממשלה.

בן-גוריון לא יזם את ההחלטות שהביאו למשבר, ובתחילה הוא נמנע מליטול חלק פעיל בפרשה, ולא השתתף במגעים הבין-מפלגתיים שנערכו במגמה למצוא פתרון מוסכם למחלוקת. ואולם בעיתונות נמסר, כי על אף המדיניות המוצהרת של "אי התערבות", הנושא שגרם למשבר העסיק את בן-גוריון מאד, והוא "החל לחקור את הבעיה כולה, ובייחוד החל להתחקות אחר עמדת ההלכה בענייני זהות דתית ולאומית, גיור וכיוצא". העיתונות אף דיווחה כי לצורך בירור הנושא, הזמין בן-גוריון "שורה של ספרי הלכה", ובמיוחד את ספרי הרמב"ם, כך שאם ייפגש עם מנהיגי הדתיים הוא "יהיה מצויד בידיעות ההלכה היהודית, ויוכל להתוכח איתם לגופו של עניין" (הארץ, 1.7.1958).

עמדת בן-גוריון בשאלת "מיהו יהודי", כמו גם תפיסת היהדות הכוללת שלו, באה לידי ביטוי מובהק במכתב ששיגר ללידו הטוב, שר הדתות לשעבר, הרב יהודה לייב מימון (הארץ, 3.3.1958). במכתב זה נאמר, כי "הממשלה לא נתכונה לפסוק הלכה ואין היא רואה עצמה מוסמכת לפסוק הלכות; והיא גם אינה מבקשת להורות לרבנים כיצד עליהם לנהוג בעניינים שהחוק מסר לסמכותם, כענייני נישואין וגירושין". ואולם, הדגיש בן-גוריון, "בהכרזת העצמאות הודענו על חופש דת ומצפון, ולא קבענו שמדינת היהודים תהיה מדינת הלכה, והרבנים ישלטו בה. לפיכך הכרזנו שזו לא תהיה מדינה תאוקרטית". יחד עם זאת ציין הכותב, כי הממשלה אינה רואה עצמה מוסמכת לפסוק בעניינים דתיים ולקבוע מיהו יהודי לפי הדת, אך השאלה מיהו יהודי לצורך הרישום במסמכים רשמיים של המדינה מסורה להכרעת מוסדותיה, ולא לידיהם של הרבנים.

במכתבו לרב מימון, כמו גם בדברים שאמר בדיוני הכנסת, ביקש בן-גוריון להציג במוקד הויכוח את השאלה בדבר הגדרת הרשות המוסמכת לקבוע מי הוא יהודי. לעומת זאת הוא מיעט להתייחס בצורה ישירה ומפורשת לגופה של שאלת הזהות היהודית, והגדרתה כ"דת" או כ"לאום". מדבריו בעניין זה עולה, כי לדעתו לא ניתן למעשה להגדיר את היהדות במונחים אלה, השאלים מעמים אחרים ואינם ממצים כלל את טיבעו המיוחד של הקיום היהודי (דברי הכנסת, 1959: 436).

למרות העמדה התקיפה שגילה בן-גוריון בתחילת מאבקו, הוא נאלץ לתור אחר נתיב של נסיגה. הוא הופתע מהתנגדותם החריפה ביותר של הדתיים, שנתמכו על ידי חוגים רחבים מחוץ לתחומי של המחנה הדתי. גם בתוך מפלגתו, מפא"י, נתגלו סימנים של היסוס ונשמעו קולות של הסתייגות. על רקע זה החליטה הממשלה, על פי הצעת בן-גוריון, להשעות את הנחיות הרישום, ולהקים ועדת שרים בראשותו, שתפקידה "לבחון ולנסח הנחיות רישום

לידים מנשואי תערוכת שהוריהם רוצים לרושםם כיהודים". על הוועדה הוטל לנסח את הוראות הרישום, כך "שיתאימו גם למסורת המקובלת בכל חוגי היהדות, האדוקים והחופשיים לכל זרמיהם, וגם לתנאים המיוחדים של ישראל כמדינה יהודית ריבונית, שמובטח בה חופש מצפון ודת, וכמרכז לקיבוץ גלויות" (דברי הכנסת, 1958 : 2314). החלטת הממשלה הובאה לידיעת הכנסת ולאישורה ב-15 ביולי 1958. הנקודה המעניינת והחשובה בהחלטה זו היא הקביעה, שעל ועדת השרים לפנות ל"חכמי ישראל" בארץ ובחו"ל על מנת לקבל את חוות דעתם בסוגיה שלפני הוועדה, קודם שתגיע למסקנות בעניין.

"חכמי ישראל" אליהם פנה בן-גוריון היו רבנים בארץ ובקהילות יהודיות בחו"ל, כמו גם מלומדים ואנשי רוח מישראל ויהדות התפוצות. מתוך חמישים האישים שקיבלו את הפנייה השיבו עליה ארבעים וחמישה איש, ומהם תמכו שלשים ושבעה בעמדה הדתית אורתודוקסית, לפיה ההלכה היא הבסיס להגדרת השייכות לעם היהודי. בעקבות זאת הודיע בן-גוריון ביולי 1957 על ביטול הנחיות הרישום. לאחר הבחירות לכנסת החמישית בנובמבר 1959, שבה המפד"ל והצטרפה לממשלה החדשה שהוקמה, ונציגה חיים משה שפירא התמנה לשר הפנים. ב-10 בינואר 1960 הוציא שפירא תקנות חדשות שקבעו, כי כיהודי לצורך מרשם התושבים יוכר רק מי שאמו יהודיה או שנתגייר כהלכה.

פניית בן-גוריון ל"חכמי ישראל" היא גילוי חריג בתחום הטיפול בקונפליקט בפוליטיקה הישראלית. יש מי שסבור, כי פניית בן-גוריון ל"חכמי ישראל" הייתה בשבילו מעין מוצא, שאפשר לו למעשה לסגת מעמדתו מבלי שהדבר יתפרש בהכרח ככניעה ללחצם של הדתיים. על פי הערכתו של משה סמט, ניתן היה לדעת מראש כי לפחות 60 אחוזים מן הנשאלים נמנים על מצדדי העמדה המסורתית בשאלת "מיהו יהודי". מכאן מבקש סמט להסיק, כי בן-גוריון לא הופתע כלל מתשובתם של "חכמי ישראל", ולמעשה אף הזמין אותה כדרך מוצא לנסיגה. לדבריו, "קשה להשתחרר מן הרושם שראש הממשלה קיבל את עמדת המפד"ל, וחיפש מוצא של כבוד ואילווצים שיצדיקו את הכניעה לכפייה הדתית" (Samet, 1985-6: 90).

אף שאין לדחות לגמרי את טיעונו של סמט, קשה לקבלו כהסבר עיקרי לעניין. בן-גוריון היה יכול למצוא עילות אחרות כדי לסגת מעמדתו בשאלת מיהו יהודי, מבלי להטריח את "חכמי ישראל". למעשה משקפת התנהגות בן-גוריון בפרשה זו את נטייתו לחרוג מן העיסוק בשאלות פוליטיות מובהקות, ולחוות דעה ואף להורות הלכה בענייני רוח ודת עקרוניים. המנהיג המדיני, שקסמה לו דמותו של "המלך הפילוסופי" האפלטוני, מצא עניין מיוחד במפגשים עם מנהיגים רוחניים ודתיים ובדיונים עימם בנושאים העומדים ברומו של עולם (קרן, 1988). מנקודת מוצא זו ניתן להסביר גם את פנייתו ל"חכמי ישראל" בשאלת מיהו יהודי. בן-גוריון גילה הערכה רבה כלפי האינטלקטואלים, אך התדין עימם כשווה עם שווים וחלק הרבה פעמים על עמדותיהם. הוא היה מוכן לשמוע גם את דעתם של רבנים, אך סירב להכיר בהם כבעלי הסמכות לפסוק ולהכריע בדבר טיבה של היהדות וגבולות ההשתייכות אליה.

מסתבר כי פניית בן-גוריון ל"חכמי ישראל" שירתה מטרה נוספת וחשובה לגביו. מבחינתו הייתה משמעות סמלית רבה לעצם הפנייה לקבוצה גדולה ומגוונת של אנשי רוח מן הארץ ומיהדות התפוצות, בה נכללו רבנים לצד הדיוטות, דתיים לצד חילונים, ואורתודוקסים לצד רפורמים וקונסרבטיבים. שיתופם של כל אלה בהתייעצות בנושא כה עקרוני כשאלת "מיהו יהודי", היה בו כדי להקנות ביטוי מוחשי לטיעונו החוזר ונשנה של בן-גוריון, שהיהדות היא פלורליסטית בטבעה, ואין לרבנים ואנשי ההלכה מונופול על הגדרת תכניה וקביעת הקריטריונים להשתייכות אליה.

בייחוד ביקש בן-גוריון בפנייתו ל"חכמי ישראל" לסמן את סירובו להכיר ברבנות הראשית, כמוסד המוסמך לפסוק ולהכריע בשאלות הנוגעות לזהותם הלאומית של היהודים בישראל ובתפוצות. ואכן החוגים הדתיים-ציוניים הגדירו את פניית בן-גוריון ל"חכמי ישראל", תוך עקיפת הרבנות הראשית והתעלמות ממנה, כפנייה קשה של ראש הממשלה בסמכותו ובמעמדו של מוסד ההנהגה הדתי, המוכר על ידי המדינה. אולם בדברי תשובתו למבקרו חזר

בן-גוריון על עמדתו משכבר, שהרבנות היא יציר כפיה של המדינה ויונקת ממנה את כוחה, ולפיכך אין היא רשאית לחרוג מתחומה ולהורות הלכה בנושאים לאומיים ומדיניים, המסורים לסמכותם הריבונית של העם ומדינתו. ראש הממשלה אף ניצל את ההזדמנות כדי לטעון, שהרבנות הראשית היא במקורה יצירתם של השלטונות העותומאני והבריטי, ואין לה כל מעמד מבחינה הלכתית. "משרד הרבנות הראשית אינו מוסד הילכתי, אלא מוסד ממלכתי. מקורו בחכם באשי ניזאם נאמחסי בתורכיה, נשתנה קצת בתקופת המנדט, אבל אין לו אחיזה בהלכה, אין לפי ההלכה משרד רבנות ראשי" (דברי הכנסת, 1958 : 381).

אף-על-פי-כן, היה למעשה בהתפתחויות שאירעו בפרשת "מיהו יהודי" משום כישלון בולט של בן-גוריון. שכן הוא לא הסתפק בשלילת זכותו של הממסד הדתי האורתודוכסי להיות הפוסק והמכריע בענייני היהדות והעם היהודי, אלא ביקש לערער על קבלת ההלכה כבסיס להגדרת סימני ההיכר של הזהות הלאומית היהודית. במאבקו בפרשה זו היה משום ניסיון להקנות ביטוי אופרטיבי לעמדתו העקרונית שגרסה כי תפיסת היהדות שלו, שהציגה את מוסר הנביאים וההזדהות עם מדינת ישראל כתכנים וגילויים מרכזיים של ההווה הלאומית היהודית, הינה ביטוי ופירוש לגיטימי של יהדות לא פחות מן הגישה האורתודוכסית, התופסת את ההלכה כבסיסו ותוכנו העיקרי של הקיום היהודי. נסיגת בן-גוריון בפרשת "מיהו יהודי" היה בה מצד אחד משום הודאה בכישלון הניסיון להמרת ההגדרה ההלכתית של ההשתייכות היהודית בהגדרה הקרובה יותר לרוחה של תפיסת היהדות ה"ממלכתית-מקראית". אולם מצד שני, נסיגת בן-גוריון בפרשה זו, כמו גם בסוגיות החינוך והשירות הלאומי ובשאלות נוספות מן התחום הדתי, היא עצמה משקפת במידה רבה את השפעתם של שיקולים "ממלכתיים", הקשורים בעמידה על הצורך בפשרות וויתורים הדדיים כדי לשמור על האחדות הלאומית, ולהימנע ככל האפשר מ"מלחמת תרבות" על רקע דתי.

מדברי בן-גוריון בפרשת "מיהו יהודי" משתמע גם, כי למרות הנסיגה שביצע למעשה בשל שיקולים פוליטיים, הוא ביקש להדגיש את עמידתו העקרונית על הזכות לפלורליזם של תפיסות יהדות. בדיון שהתנהל בכנסת לאחר שהממשלה החליטה על השעית הנחיות הרישום, הגיב בן-גוריון על דבריהם של נציגי המפד"ל באומרו :

לא תיכון אחדות העם על יסוד דעותיכם ומנהגיכם, ולא על יסוד דעותינו ומנהגינו
אנו, אלא מתוך קבלת העובדה שיש חילוקי דעות בינינו בעניינים הנוקבים עד התהום,
ומתוך כבוד הדדי. אין אנו זקוקים להכשר ממישהו על יהדותנו, וגם אתם לא. אנחנו
ואתם יהודים כל אחד לפי דרכו; יש דברים המאחדים אותנו ויש דברים המפרידים
בינינו; ומתוך חילוקי דעות אלה עלינו לחשל אחדות העם (דברי הכנסת, 1958 : 437).

למרות המשתמע מן הדברים שצוטטו, הרי שלמעשה לא דגל בן-גוריון בתפיסה פלורליסטית בנוסח הליברלי-המערבי, המייחסת ערך חיובי לעצם הריבוי והגיוון באמונות ובדעות ואורחות חיים, ומשאירה את ההכרעות בנושאים אלה לפרט או לקהילה הוולונטרית, ללא כל פיקוח והכוונה מצד המדינה. גישה כזו לא תאמה למעשה את רוחה של הממלכתיות הבן-גוריונית, שלא השלימה כלל עם צמצום מעורבותה של המדינה לתחומים של אספקת שירותים בתחומי הביטחון והכלכלה וכיו"ב. במרכזה של הממלכתיות עמדה תפיסת "המדינה המחנכת" בעלת החזון ונושאת השליחות והיעוד, המבקשת לעצב ולכוון את ערכיהם ואורחות חייהם של אזרחיה. אף שאין מקום לפקפק בכנות הצהרותיו של בן-גוריון כנגד כפייה בענייני דת על הפרט, הרי שמבחינה עקרונית הוא לא סבר שלמדינה אין כלל זכות להתערב בחיי החברה והתרבות ולכוונם "מלמעלה".

במידה שניתן לדבר על "פלורליזם" בגישת בן-גוריון, היה זה פלורליזם שבדיעבד, מתוך עמידה על אילוץ המציאות, יותר מאשר פלורליזם מלכתחילה או מעיקרון. מבחינה זו לא היה קשה כל כך לבן-גוריון להשלים עם גילויים שונים של חקיקה דתית ואי הפרדת הדת מן המדינה, במידה שהגיע למסקנה כי הדבר נחוץ לשם שמירת האחדות

הלאומית שהיוותה ערך מרכזי בתפיסתו. לפיכך הוא גילה גם נכונות לסגת מעמדותיו הפוליטיות בתחום הדתי, משנוכח לדעת שהמשך המאבק על תפיסותיו העקרוניות עלול להביא לעימותים קשים ולפילוגים חריפים במיוחד.

מיהו יהודי ובג"צ - פרשיות רופאין ושליט

הנחיות הרישום של שפירא נעשו בסיס לסטטוס-קוו בשאלת "מיהו יהודי", שהחזיק מעמד כל עוד לא התערב בית המשפט העליון בתחום זה. המחלוקת התעוררה מחדש במלוא עוזה בעקבות פסיקת בג"צ בשנת 1970 בעתירתו של בנימין שליט, שפסלה את הנחיות שר הפנים. שליט פנה לבג"צ בתביעה להכיר בילדיו כבני הלאום היהודי, לצורך רישומם בתעודת הזהות ובמרשם התושבים, למרות שאמם לא נולדה כיהודיה ולא התגיירה. פסיקת בג"צ, שהתקבלה ברוב של חמישה נגד ארבעה, קבעה כי לשר הפנים לא הייתה סמכות חוקית להחיל את הקריטריונים ההלכתיים על הגדרת המונח "יהודי", לענין חוק השבות והרישום בתעודת הזהות ובמרשם התושבים.

פרשת שליט לא הייתה הגילוי הראשון של התערבות שיפוטית בסוגיית מיהו יהודי. קדמה לכך פסיקת בתי המשפט העליון בשנת 1964 בעתירתו של אוסוולד רופאין, הידוע בכינויו "האח דניאל". רופאין תבע להכיר בו כיהודי מבחינת חוק השבות ומרשם התושבים, למרות שהמיר את דתו ונעשה לנייר קתולי. ואולם פסיקת בג"צ בעניינו של רופאין לא גרמה לזעזועים פוליטיים, כיוון שמבחינת תוצאותיה המעשיות היא תאמה את הסטטוס-קוו שנהג בפועל. ברוב של ארבעה נגד אחד החליט בג"צ לדחות את עתירתו של רופאין, בנימוק שעל פי הדעה המקובלת בעם אין מקום להפרדה בין דת ולאום ביהדות, ולא ניתן להכיר בלאומיותו היהודית של אדם המשתייך לדת אחרת.

לעומת זאת, פגעה פסיקת בג"צ בעתירת שליט באחד מעיקרי החשובים של הסטטוס-קוו בתחום הדתי; וזאת על ידי פסילת הנחיות הרישום של שפירא, שהחילו למעשה את ההגדרה ההלכתית לקביעת השייכות לעם היהודי. הפסיקה חוללה סערה גדולה בציבור ובמערכת הפוליטית, ובעקבות זאת קיבלה הכנסת לראשונה חוק המגדיר "מיהו יהודי". החוק, שאושר ב-1970, מקבל מבחינה עקרונית את המבחן ההלכתי להגדרת גבולות הזהות היהודית, בקובעו כי "יהודי" הוא "מי שאמו יהודיה, או שנתגייר והוא אינו בן דת אחרת". החוגים הדתיים לא היו מרוצים אמנם מחוק זה, כיוון שאינו קובע במפורש כי הגיור חייב להיעשות "כהלכה", ובכך הוא פותח פתח להכרה בגיור רפורמי או קונסרבטיבי לצורך הרישום או חוק השבות. ואולם המפלגות הדתיות נאלצו להשלים עם הנוסח שנקבע בחוק, כמו גם עם הקביעה שבני משפחתו הקרובים של יהודי יוכלו אף הם לעלות לארץ מכח חוק השבות. קבלת החוק התבססה איפא על פשרה מן הסוג של "עסקת חבילה". פשרה זו התבטאה בנכונות החוגים החילוניים להקנות תוקף חוקי להגדרת "מיהו יהודי" ברוח המסורת הדתית, בתמורה לויתורים שעשו הדתיים בנושא זה.

פרשת שליט, כסוגיית "מיהו יהודי" בכללה, היא עדות נוספת לניסיון להימנע ככל האפשר מחקיקה של הכנסת בנושאים שנויים במחלוקת בתחום הדתי, ולנכונות להזדקק לחקיקה כזו, רק מתוך היענות לאילוצים שמקורם הרבה פעמים בהתערבות בית המשפט. שאלת "מיהו יהודי" כבעיה אופרטיבית התובעת הכרעה פוליטית עמדה למעשה על הפרק מאז קום המדינה, ואולם רק בשנת 1970 התקבל חוק של הכנסת בעניין זה. הדוגמה שהובאה מלמדת כמו כן, כי גם כשישנה נכונות למיסודם החוקי של הסדרי הסטטוס-קוו, היא מותנית לרוב בויתורים של הצד המעוניין בכך בנוגע לנוסח החוק.

שאלת הגיור

החוק שהתקבל ב-1970 נשאר בעינו ללא שינויים עד היום. אחד הגורמים המסייעים לשמירת יציבות יחסית בתחום זה לאחר תקופה של זעזועים ושינויים הוא עצם עיגונו של הסטטוס-קוו בחקיקה של הכנסת. היציבות היא עם זאת יחסית בלבד, והחוק אינו מונע התגלעות מחלוקות וסכסוכים בתחום זה. הגורם העיקרי לכך הוא אי ההשלמה של הדתיים עם נוסח החוק, המאפשר על פי פירושו של בג"צ את ההכרה בגיור רפורמי או קונסרבטיבי, לצורך רישומו של אדם כ"יהודי". ניתן להבחין בין שני סוגים של קונפליקטים בנושא זה. בסוג האחד כלולים מאבקים שפרצו על רקע ניסיונות חוזרים ונשנים של חוגים דתיים לתקן את החוק, כך שייאמר בו כי הגיור המוכר על ידי צריך להעשות "כהלכה". קונפליקטים מסוג אחר התגלעו בשאלות הקשורות בפרשנות וביישום של החוק.

המשותף לסכסוכים משני הסוגים הוא העתקת מוקד המחלוקת משאלת ההגדרה של גבולות הזהות היהודית והיחס שבין הדת והלאום ביהדות, לשאלות הקשורות בנושא הגיור ובמעמד הזרמים הלא אורתודוקסים ורבניהם. בניסיונם לתקן את החוק הסתייעו הדתיים בהפעלת לחצים על שותפיהם למגעים על הרכבת קואליציות ממשלתיות. במשא ומתן הקואליציוני שהתנהל ב-1974, התנו הדתיים את הצטרפותם לממשלה שבראשות יצחק רבין בקבלת התחייבות לתיקון החוק בנושא מיהו יהודי. משסירבו נציגי המערך להיענות לתביעה זו נשארה המפד"ל באופוזיציה, אך היא שבה והצטרפה לממשלה לאחר כארבעה חודשים בתמורה לקבלת הבטחה, שלא מומשה, להקים ועדת שרים שתדון בעניין. לאחר המהפך הפוליטי של בחירות 1977, הבטיח מנחם בגין למפלגות הדתיות "לעשות כל מאמץ" לשם גיוס רוב לתיקון החוק. ואולם ניסיון זה נכשל, כשם שנכשלו ניסיונות נוספים בכיוון זה; וזאת למרות שההבטחות לתיקון החוק חזרו וניתנו לדתיים בכל המגעים הקואליציוניים שהתנהלו מאז 1977 עד לאחר הבחירות לכנסת ה-12 ב-1988 (נוברגר, 1994: 92-93).

הניסיון הרציני ביותר לתיקון החוק בעניין "מיהו יהודי" ברוח העמדה הדתית נעשה בעקבות הבחירות לכנסת ה-12, שהגבירו בצורה ניכרת את כוחן האלקטורלי ומשקלן הפוליטי של המפלגות הדתיות (דון-יחיא, 1990). במשא ומתן הקואליציוני שנערך לאחר בחירות אלה התחייבו נציגי הליכוד בצורה חד-משמעית להביא לתיקון החוק בהקדם. ואולם בהמשך המשא ומתן חזרו בהם אנשי הליכוד, והעדיפו להקים ממשלת אחדות לאומית ברוטציה עם המערך, ובלבד שלא יצטרכו לממש את התחייבותם לתיקון החוק.

הגורם העיקרי לתמורה שהתחוללה הוא מאבקם הנמרץ של התנועות הרפורמיות והקונסרבטיביות נגד כל תיקון לחוק שימנע הכרה בגיור לא אורתודוקסי. תנועות אלה גייסו למערכה האינטנסיבית שניהלו, מנהיגים ומוסדות בעלי השפעה רבה ביהדות התפוצות, ובמיוחד בארצות הברית. במסגרת מערכה זו הופעלו לחצים כבדים והושמעו איומים מצד מנהיגים של מוסדות וארגונים יהודיים בארצות הברית, בדבר הפסקת התמיכה הכספית והפוליטית במדינת ישראל וניתוק הקשרים איתה, אם אכן יתוקן החוק בנושא "מיהו יהודי" (לנדאו, 1995).

בהשפעת הלחצים של יהודי התפוצות נסוג הליכוד מעמדתו, והחוק לא תוקן. מאז לא חזרו המפלגות הדתיות על ניסיונותיהן להביא לתיקון החוק. ההשלמה עם המצב הקיים מצד הדתיים באה לידי ביטוייה המובהק בעובדה, שגם לאחר העלייה הגדולה בכוחן האלקטורלי של המפלגות הדתיות ובמשקלן הפוליטי בבחירות 1996, לא העלו מפלגות אלה את התביעה לתיקון חוק השבות במשא ומתן הקואליציוני.

מן האמור לעיל עולה, שמאבקם הנמרץ של התנועות הלא אורתודוקסיות נגד תיקון החוק בעניין מיהו יהודי והתמיכה שהן גייסו מחוגים רבי השפעה ביהדות התפוצות, מילאו תפקיד מרכזי בכישלון המערכה שניהלו הדתיים בנושא זה. לכך יש להוסיף, כי למרות תמיכת המפלגות הדתיות בתיקון החוק, הרי למעשה לא הציגו החוגים הדתיים חזית נחושה ומלוכדת בעניין זה. חסידי חב"ד הם שהיו את חוד החנית של המערכה לתיקון החוק, והלחצים שהפעילו מילאו תפקיד חשוב בהמרצת המפלגות הדתיות להיכנס למאבק בנושא זה. לעומת זאת, גילו

החוגים הליטאים בהנהגת הרב שך עמדה מסויגת למדי בפרשה זו, ולא סברו שהעניין צריך לעמוד בראש סדר העדיפויות של הציבור הדתי. ישנו גורם חשוב נוסף לכישלון מאבקם של הדתיים לתיקון החוק בנושא מיהו יהודי. כישלון זה משקף את הקושי הרב שבכל ניסיון להביא לשינוי הסטטוס-קוו בתחום הדתי, במיוחד כשמדובר בהסדר המעוגן בחוק של הכנסת. גורם זה בא לידי ביטוי בכישלון הניסיונות מן הצד החילוני להביא לשינוי ההסדרים החוקיים בענייני האישות, ופרשת מיהו יהודי מלמדת שסטטוס-קוו המוגן על ידי חוק מקשה ביותר על ניסיונות לשינוי, גם כשהללו נעשים מן הצד הדתי.

למעשה נמצאו בציבור הדתי מי שמלכתחילה עמדו על הקושי הרב שבניסיון להביא לשינוי החוק בנושא "מיהו יהודי", ולפיכך ניסו למנוע את ההכרה בגיורים לא אורתודוכסים בדרכים אחרות. בתחילה נעשו ניסיונות לפתור את הבעיה על בסיס של פתרונות אד-הוק למקרים ספציפיים. הדוגמה הבולטת היא "גיור הבוק" האורתודוכסי שערך הרב שלמה גורן, כשכיהן כרב ראשי, להלן זיידמן, אשר התגייר בגיור קונסרבטיבי ופנתה לבג"צ בתביעה להכיר בה על סמך זה כיהודיה. מעשהו של הרב גורן קומם עליו את החוגים החרדיים, מבלי שהניח את דעתם של הלא אורתודוכסים ותומכיהם; ולא היה בו כדי לשמש בסיס לפתרון בעיית הגיור.

על רקע זה ניסו חוגים דתיים להשיג את מבוקשם על ידי פרשנות של החוק הקיים בדרך שתמנע הכרה בגיור רפורמי או אורתודוכסי. חוגים אלה העלו את הטענה ש"גיור" הוא מושג היילכתי; ועל כן גם ללא הכללת המונח "כהלכה" בנוסח החוק אין להכיר בגיור לא אורתודוכסי, כיוון שאינו תואם את כללי ההלכה. ואולם טענה זו לא נתקבלה בבג"צ, והדתיים נאלצו למעשה להשלים עם ההכרה בגיור רפורמי או קונסרבטיבי שנעשה בחו"ל. שונה המצב לגבי גיור לא אורתודוכסי שנעשה בארץ. הדתיים עמדו על כך, שגם ללא שינוי החוק הקיים אין להכיר בגיור כזה. עמדתם נסמכת על סעיף ב'פקודת העדות הדתיות" המנדטורית, המחייב אישור של ראש העדה הדתית לשם הכרה בהמרת דת. ואמנם בפועל לא הוכר עד כה גיור לא אורתודוכסי שנעשה בארץ לצורך רישומו של אדם כיהודי. הזרמים הלא אורתודוכסים ותומכיהם לא קיבלו פרשנות זו, ועמדתם זכתה לאחרונה לאישורו של בג"צ, שפסק כי אין בסיס חוקי לאי ההכרה בגיור רפורמי או קונסרבטיבי שנעשה בארץ.

בג"צ נמנע עם זאת ממתן צו המחייב את שר הפנים לרשום כיהודי את מי שהתגייר בארץ בגיור לא אורתודוכסי. במקום זאת המליצו השופטים לרשויות המדינה לבדוק אם יש לתקן את החוק, כך שיסדיר במפורש את נושא הגיור הנעשה בארץ. במסגרת ההסכם הקואליציוני עם המפלגות הדתיות לאחר בחירות 1996, נכללת התחייבות למנוע מכח החוק את ההכרה בגיורים לא אורתודוכסים שנעשו בארץ לצורך הרישום כיהודי. קשה לדעת באיזו צורה תמומש התחייבות זו, אך יש להניח שהדתיים יעמדו בכל תוקף על שמירת הסטטוס-קוו שבפועל המונע הכרה בגיורים לא אורתודוכסיים בארץ; והם יפעלו למנוע את שינויו באמצעות פסיקה של בג"צ.

פרשת "מיהו יהודי" היא דוגמה מובהקת למעורבותה של הרשות השיפוטית, ובמיוחד בית המשפט העליון, בתהליכי הטיפול בקונפליקט בתחום הדתי. להלן נעמוד על המאפיינים של ההתערבות השיפוטית בתחום זה.

7 שינויים בסטטוס-קוו באמצעות פסיקה משפטית

מחקרנו מצביע על כך שהתפתחויות פוליטיות, אשר השפיעו רבות על מעמדן וכוחן של המפלגות הדתיות, לא הביאו לתמורה מרחיקת לכת במעמדו של הסטטוס-קוו. ניתן אמנם להצביע על פגיעות חמורות למדי בהסדרי הסטטוס-קוו, כתוצאה מפסיקה משפטית. ואולם בדרך כלל תוקנו פגיעות אלה באמצעות חקיקה של הכנסת, שהחזירה למעשה את הסטטוס-קוו לתוקפו. כאן יש להצביע על ההבדל שבין הכרעות פוליטיות לבין הכרעות משפטיות. כפי העולה מדיוננו, הכרעות פוליטיות, במיוחד אלה שהן בעלות אופי "הסדרי", נוטות להוות תוצר של תהליכי מיקוח ופשרה, והן בעלות אופי גמיש ומאופיינות בחוסר עקביות ובניסוחים כוללניים ובלתי מוגדרים. מקבלי ההחלטות הפוליטיות אינם מתיימרים לרוב לדבר בשם הכלל, ואינם טוענים למעמד של אובייקטיביות, אלא מופיעים למעשה כמייצגי אינטרסים וערכים של קבוצות חברתיות. כשהם מעורבים בפוליטיקה הסדרי, הם מנסים לקבל החלטות המביאות בחשבון את עמדות הצדדים השונים ולפשר ביניהן, בדרך שתשמור על היציבות המדינית. בניגוד לכך, מאופיינות הכרעות משפטיות בעקביות והן נוטות להיות ברורות וחדות, ואינן נכונות לקחת בחשבון נסיבות של מציאות חברתית ויחסי כוח פוליטיים, או שיקולים הקשורים ביישוב סכסוכים בדרכי שלום. מעצם טבעה אין הכרעה משפטית מכוונת לפשרה. שכן כדי להתפשר צריך בית המשפט לייצג במפורש ערכים שונים ואינטרסים מנוגדים, בעוד הוא מבקש לחתור להכרעה אובייקטיבית וחד-משמעית.

הנקודה שיש להדגיש היא, שבית המשפט אינו מכיר כלל בעקרון הסטטוס-קוו, כל עוד אינו מעוגן במפורש בחוק מחייב של הכנסת. ואולם, כפי שצוין, הנטייה היא להימנע ככל האפשר מחקיקה ברורה ומוגדרת בנושאים שנויים במחלוקת, ולבסס את הסטטוס-קוו על נהגים מקובלים והסדרים מוסכמים שאינם באים לידי ביטוי בחוק של הכנסת. כתוצאה מכך, נותר מרווח רב למעורבות של בית המשפט בנושאים שלא הוגדרו במפורש בחקיקה. מעורבות זו הביאה במקרים לא מעטים לפסילת נהגים והסכמים או תקנות וחוקי עזר, אשר היוו חלק ממערכת הסדרי הסטטוס-קוו הדתי, אך לא היו מעוגנים בחוק של הכנסת. דוגמאות לכך הם פסקי דין של בג"צ ובתי משפט אחרים בנושאים כשמירת שבת וכשרות או "מיהו יהודי".

כאן יש לעמוד על תפקידה הדיאלקטי של הרשות השופטת ביחס לפוליטיקה של ההסדרה בתחום הדתי. מצד אחד עשויים גורמים פוליטיים המבקשים להימנע מן הצורך לדון ולהכריע בנושאי מחלוקת מן התחום הדתי להסתייע במערכת המשפט, על ידי העברת נושאים אלה לטיפול ולהחלטתה. בדרך זו גם ניתן להקחות את עוקצה הפוליטי העקרוני של השאלה העומדת על הפרק, על ידי הצגתה כבעיה לגאלית משפטית. באופן פרדוכסלי עשויים בתי המשפט לתרום לשימור הסטטוס-קוו הדתי גם באמצעות פרשנות משפטית, המסייעת למעשה לעקיפת חוקים הכלולים במסגרתו. פרשנות זו מאפשרת אמנם שינויים במצב הקיים בתחום הדתי, אך היא גם יוצרת מעין שסתומי ביטחון המשמשים לשחרור או להקלת לחצים חוקים בתחום זה. דוגמה מובהקת לעניין זה הם פסקי דין של בית

המשפט העליון בנושאי המעמד האישי. פסקים אלה, המכירים במעמדה ובזכויותיה של "ידועה בציבור" או בנישואים אזרחיים הנערכים בחו"ל, תרמו במידה רבה להקלת הלחצים הציבוריים להנהגת נישואים אזרחיים בישראל.

ואולם במקרים לא מעטים נתפסת פסיקת בג"צ על ידי החוגים הדתיים כפגיעה חמורה בעקרונות הסטטוס-קוו בתחום הדתי, שהם לא מוכנים להשלים איתה. גם במקרים אלה נמצאת בדרך כלל אפשרות להשיב את הסטטוס-קוו לכנו, באמצעות "חקיקה מתקנת" של הכנסת. הדוגמה המובהקת לכך היא פסיקת בג"צ בעתירתו של בנימין שליט ב-1970, עליה עמדנו לעיל בדיון על פרשת "מיהו יהודי". פרשת "מיהו יהודי" מצטרפת למקרים נוספים בהם פעלה הכנסת כדי לעגן בחוק תקנות ונהגים מוסכמים שנפסלו בידי בג"צ. בעניין זה ניתן להצביע על קבלת "חוקי הסמכה" בנושאים של שמירת שבת וכשרות, שבאו ליפות את כוחן של רשויות מקומיות להתקין חוקי עזר בנושאים אלה, לאחר שחוקים קודמים ממין זה נפסלו על ידי בית המשפט העליון.

נקודת המפנה בתחום זה היא קבלת שני חוקי היסוד מ-1992 -- "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (ספר החוקים, 1992: 150) ו"חוק יסוד: חופש העיסוק" (ספר החוקים, 1992: 114). על פי פרשנות השופט אהרון ברק, מהווים חוקים אלה את ניצניה של "מהפכה חוקתית", בכך שהם מעניקים עדיפות נורמטיבית לחוקים המגדירים זכויות אזרח, ומאפשרים בכך לרשות השופטת לפסול חוקים העומדים לדעתה בניגוד לחוקי היסוד ה"מיוחסים" (ברק, 1992). כתוצאה מכך, הוסר למעשה הסייג שמנע מבית המשפט את האפשרות לפסול הסדרים בתחום הדתי, כשהללו מעוגנים בחקיקה מפורשת של הכנסת. חוקי היסוד מ-1992 מעמידים כלים לשימוש של האקטיביזם המשפטי בנוסח השופט ברק, הבא לידי ביטוי בהרחבת תחום המעורבות של בית המשפט, ובהחלתו למעשה על מכלול תחומי החיים של היחיד והחברה. מגמה זו עשויה להשפיע על מעמדם של ההסדרים בתחום הדתי בשל תכני הפרשנות המשפטית המקובלת, הנוטה לפסול הוראות ופעולות של רשויות שלטון, כשהללו מבוססות על הנמקות בעלות אופי דתי. השילוב בין אקטיביזם שיפוטי הנתמך בחוקי יסוד לבין פילוסופיה משפטית ברוח ליברלית-חילונית, יש בו כדי להגביר ולהמרץ את תהליך הערער על דפוסי "הפוליטיקה של ההסדרה" בתחום הדתי, שבמרכזם עקרון הסטטוס-קוו.

אמנם שני חוקי היסוד מ-1992 התקבלו סמוך למועד הבחירות לכנסת ה-13, בתקופת כהונתה של ממשלת הליכוד; וחוקים אלה שיוזמם היה שר המשפטים דאז מהליכוד, דן מרידור, לא נתקלו בהתנגדות מצד מרבית הנציגים הדתיים (דברי הכנסת, 1992: 3390-3391; 3781-3793). ואולם אותם נציגים דתיים שתמכו בחוקי היסוד או נמנעו מהצבעה עליהם, לא שיערו שחוקים אלה עלולים להפוך לכלי לערעור של הסטטוס-קוו הדתי. רק בעקבות פסיקת בית המשפט העליון, שפסל את החלטת הממשלה להוסיף ולקיים את האיסור על יבוא בשר טריפה, בהסתמכו לעניין זה גם על חוק יסוד: חופש העיסוק, התעוררו המפלגות הדתיות לעמוד על הסכנה למעמדם של הסדרי הסטטוס-קוו (בג"צ, 93/3782). מפלגות אלה פעלו באופן מידי לגידורה של הפרצה בחומת הסטטוס-קוו בנושא הספציפי של יבוא הבשר הטרף, על ידי קבלת חוק של הכנסת האוסר יבוא זה. החוק עצמו הוגן מפני פסילה משפטית באמצעות קבלת תיקון לחוק יסוד: חופש העיסוק, המאפשר להכשיר חוק "ריגיל" המנוגד לו, על ידי הכללת פסקה מפורשת באותו חוק המקנה לו תוקף, חרף הניגוד לכאורה בינו לבין חוק היסוד (ספר החוקים, 1994: 90).

התיקונים, שהיו מכוונים לאפשר את המשך קיומו של הסטטוס-קוו שנהג למעשה בנושא יבוא הבשר, נתקבלו בתמיכת רוב גדול של חברי מפלגות הקואליציה והאופוזיציה גם יחד (דברי הכנסת, 1994: 4521-4555; 5536-5549; 5727-5736). ואולם קבלת התיקונים האמורים לא היה בה כדי להפיג את חששן של המפלגות הדתיות מפני ניסיונות לערער את הסטטוס-קוו הדתי, באמצעות חוקי יסוד ופסיקה של בתי המשפט העליון. מפלגות אלה פתחו במאבק נגד ניסיונות לחקיקת חוקי יסוד נוספים, בעלי מעמד מיוחד. במיוחד הן פעלו נגד הצעת חוק יסוד: החקיקה

המבקשת לשריין את כלל חוקי היסוד, ולהסמיך את בית המשפט העליון במפורש לפסול חוקים המנוגדים להם. שינויי השלטון ועליית כוחן של המפלגות הדתיות בבחירות 1996 יסייעו ביותר לחיזוקה של חזית המאבק נגד שינוי של הסטטוס-קוו באמצעות חוקי יסוד ופסיקה משפטית. גם המפלגות הדתיות אינן חותרות למעשה לשינוי מקיף של הסדרי הסטטוס-קוו בכיוון העמדה הדתית, אלא הן מבקשות בעיקרו של דבר לבלום גילויים של שחיקה בהסדרים אלה, ובמידת האפשר לתקן שינויים שנגעשו בהם בתקופת שלטונן של מפלגת העבודה ומרץ.

סיכום ומסקנות

מחקר זה עמד על דפוסי הטיפול בנושאי מחלוקת בסוגיית הדת והמדינה בישראל. הדיון מקנה תוקף וביסוס לטיעון המרכזי של המחקר, לפיו מודל "הפוליטיקה של ההסדרה" הוא המפתח להצלחתה של המערכת הפוליטית הישראלית להתגבר בדרכי שלום על הניגודים העמוקים בתחום הדתי, ולשמור על אחדותה, על יציבותה ועל אופייה הדמוקרטי. במסגרת המחקר הוצגו עקרונות הפוליטיקה של ההסדרה ויישומם לתחום יחסי הדת והמדינה בישראל, ונסקרו ההתפתחויות העיקריות שחלו בעניין זה.

אחת המסקנות החשובות היא שעקרון הסטטוס-קוו, המשמש אבן הפינה לפוליטיקה של ההסדרה, הוא למעשה עיקרון דינמי, המניח מקום להתפתחויות ולשינויים. התמורות שחלו בתחום זה נובעות מגורמים שונים, ובהם בולטים במיוחד שינויים דמוגרפיים בהיקף האוכלוסייה ובהרכבה, כמו גם שינויים תרבותיים בערכים ובאורחות חיים המקובלים בחברה. שינויים דמוגרפיים בהיקף נרחב ביותר בעקבות העלייה ההמונית בשנים הראשונות לקיום המדינה היוו את הגורם העיקרי למשבר החינוך, שהביא לערעור ההסדרים שנקבעו בנושא זה בתקופת היישוב ולכינונם של הסדרים חדשים, שהותאמו למציאות החדשה שנוצרה.

לחצים לשינוי בהסדרים ובהגים בתחום הדתי הופעלו גם בעקבות גלי העלייה מרוסיה וארצות אחרות של חבר העמים. הרכבה החילונית בעיקרו של עלייה זו הוא אחד הגורמים המרכזיים לריבוי ההפרות של תקנות וחוקי עזר בנושאים של שמירת שבת וכשרות. משקלם הניכר של לא יהודים בקרב העולים גרם ללחצים שהביאו למתן אפשרות לקבורה חילונית. הרכבה של העלייה מארצות חבר העמים מחזק גם את הלחצים על הסדרי הסטטוס-קוו בנושא נישואין וגירושין, אף-על-פי שטרם חלו שינויים בהסדרים אלה, ויש להניח כי גם אם יחולו שינויים הם יהיו בעלי אופי מוגבל.

שינויים דמוגרפיים השפיעו גם על התגלעות סכסוכים ושל שינויים של נהגים והסדרים בנושא של תנועת כלי רכב בשבתות. אלא ששינויים אלה הם במישור המקומי, וביטויים העיקרי הוא תנודות אוכלוסייה, המביאות ל"התחרדות" של רחובות ורובעי מגורים ובעקבות זאת להגברת הלחץ לסגירתם בפני תנועת כלי רכב בשבתות ובחגים. שינויים אלה מאפיינים בעיקר את הערים ירושלים ובני ברק.

שינויים דמוגרפיים עשויים להשפיע על תהליכים של שינוי תרבותי, אך הללו נובעים גם מגורמים אחרים, כגון תמורות חברתיות-כלכליות והשפעות של תרבויות אחרות. השינויים בהסדרי הסטטוס-קוו הדתי בתחומים כשמירת שבת וכשרות משקפים במידה רבה את התגברותן של נטיות אינדיבידואליסטיות ומתירניות בחברה הישראלית, שבין ביטוייהן אי הנכונות להשלים עם הגבלות על חירויות הפרט מטעמים דתיים או אידאולוגיים. לכך מצטרפות התפתחויות בתחום הכלכלי ובדפוסי תרבות הפנאי, העלייה ברמת החיים של האוכלוסייה וצריכה גדלה והולכת של שירותי בידור ונופש. תהליכים אלה מחזקים את אי הנכונות להשלים עם אכיפת אותם ציוויים דתיים הנתפסים כפוגעים בנוחותו ובסגנון חייו של הפרט.

מנגד, מגלה החברה הישראלית נכונות גוברת לקבלת פלורליזם רעיוני וחברתי, הכולל את כיבוד זכותן של קבוצות מובחנות באוכלוסייה לחיות בתחומי המגורים שלהן על פי ערכיהן ואורחות חייהן. בכך ניתן להסביר במידה רבה את הנטייה להשלים עם תקנות והסדרים, המגיינים על צביונם הדתי של רחובות ורובעי מגורים המאוכלסים ביהודים שומרי מצוות.

מסקנה נוספת העולה מן המחקר היא קיומם של הבדלים ניכרים בין תחומי מחלוקת שונים בסוגיית הדת והמדינה, מבחינת כיוון ההתפתחויות, היקפן והקצב שלהן. הבדלים אלה קשורים בטבעו של נושא המחלוקת, בתבנית של התפלגות העמדות לגבי, במקורות הכוח וההשפעה של הצדדים השונים ובמידת האינטנסיביות של עמדותיהם. מן הדוגמאות שהובאו עולה, כי במיוחד יש ליחס חשיבות לגורם האינטנסיביות. ככל שצד מסוים מרבה גלגות נחישות ותקיפות במאבקו, כך מרובים סיכוייו לצאת כשידו על העליונה. בכך אין משום סתירה לעקרונות הפוליטיקה של ההסדרה, המבוססת, כפי שצוין, לאו דווקא על הדדיות וסימטריה בין הצדדים השונים, אלא על מודעות המנהיגים הפוליטיים לסכנות ליציבותה ולאחדותה של המערכת כתוצאה מקונפליקט חסר רסן. מודעות זו אמנם משותפת למנהיגי הקבוצות השונות ומניעה אותם להידברות ולשיתוף במגמה להגיע להסדרים מוסכמים. ואולם בתהליך המיקוח נדע יתרון לצד שעמדתו אינטנסיבית יותר, הנובע מנכונותו הגדולה יותר של יריבו לפשרות וויתורים.

מידת האינטנסיביות עצמה מושפעת מגורמים שונים. במיוחד היא קשורה בתחושה של עמידה על המשמר ובניהול מערכת מגן, נוכח איומים על ערכים ועל אורחות חיים מקודשים או על מעמד ואינטרסים חיוניים. בדרך זו ניתן להסביר את הצלחת הדתיים במאבקם על נושאים כהגנה על מעמדו של החינוך הדתי, או מניעת גיוסם של בני ישיבה ובנות דתיות. באותו אופן עצמו אפשר גם להסביר את הצלחתם של מתנגדי העמדה הדתית בנושא הנתפס על ידם כבעל חשיבות מיוחדת, כגון מאבקם של הרפורמים והקונסרבטיבים נגד תיקון החוק בסוגיית "מיהו יהודי".

על אף השינויים שחלו בהסדרים ובהגים בתחום הדתי, מוסיפים להישמר בתחום זה עקרונות הפוליטיקה של ההסדרה. בשנים האחרונות נעשו אמנם ניסיונות לפגוע בעקרונות אלה, ניסיונות שגברו במיוחד בתקופת הכנסת ה-13 שבה התבססה הקואליציה הממשלתית על השותפות שבין מפלגת העבודה ומרץ, אך הם החלו להגיע לידי גילוי עוד מקודם לכן. כך אפשר להציג את קבלתם של שני חוקי היסוד "המשוריינים" מ-1992 ואת התחזקות התביעות לקבלת חוקה למדינה, כחלק מגילוייה של מגמה להביא לשינויים של דפוסי הפוליטיקה ההסדרית. ניתן גם לפרש בדרך זו את השינוי שחל בשיטת הממשל עם הפעלת החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה (Lijphart, 1993). ואולם במידה שהיו ניסיונות להביא לשינוי של דפוסי הפוליטיקה ההסדרית בתחום הדתי, ניסיונות אלה נעשו בדרכי עקיפין ולא היו אפקטיביים ביותר.

בולטת העובדה, שגם בתקופת הכנסת ה-13 לא נעשו שינויים מפורשים ומרחיקי לכת בעקרונות הסטטוס-קוו בתחום הדתי; וזאת על אף שבחוק מתקופה זו לא נמצאו מפלגות דתיות בקואליציה, ובחלקה האחר כוחן בה היה מצומצם למדי. בדומה לכך, אין להניח שעשויים לחול שינויים ניכרים ביותר בסטטוס-קוו בכיוון ההפוך, למרות מעמדן החזק ביותר של המפלגות הדתיות בממשלה החדשה שהוקמה. הסיבה העיקרית לכך היא, שעקרון הסטטוס קוו מהווה חלק מדגם רחב יותר של "פוליטיקה הסדרית", המשקף בעיקרו של דבר לא דפוס זה או אחר של יחסי כוחות פוליטיים, אלא את ההכרה בצורך בשיתוף פעולה ובהתפשרות, כדי להתגבר על מחלוקות ועל פילוגים במערכת החברתית והפוליטית. דגם זה לטיפול בקונפליקטים יועדף בישראל בתחום דת ומדינה, כל עוד ימשיכו המפלגות הפוליטיות העיקריות להכיר בצורך לשיתוף פעולה לפתרון בעיות בעלת פוטנציאל פלגני בתחום הדתי, לשם שמירת האחדות הלאומית והיציבות הפוליטית של המדינה.

מקורות

- אלבוים-דרור, ר' (1986), **החינוך העברי בארץ-ישראל**, כרך א', ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- אלון, מ' (1968), חקיקה דתית בחוקי מדינת ישראל ובשפיטה של בתי משפט ובתי הדין הרבניים, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ הדתי.
- אלוני, ש' (1970), **ההסדר: ממדינת חוק למדינת הלכה**, תל אביב: אות-פז.
- אליאב, מ' (1960), **החינוך היהודי בגרמניה בימי ההשכלה והאמנציפציה**, ירושלים: הסוכנות היהודית.
- בג"צ, (1993), **פסקי דין של בית המשפט העליון**, ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- ברק, א' (1992), "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות", **משפט וממשל**, א', עמ' 9.
- גוטמן, ע' (1977), "מפלגות ומחנות: יציבות ושינוי", עמנואל גוטמן ומשה ליסק (עורכים), **המערכת הפוליטית הישראלית**, תל-אביב: עם עובד.
- גלנור, י' והופנונג, מ' (1993), **משטר מדינת ישראל: ספר מקורות**, ירושלים: נבו.
- דברי הכנסת**, (1958, 1959, 1992, 1994), ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דון-יחיא, א' (1971), "פתרון הסטטוס-קוו בתחום דת ומדינה", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים**, מס' 1, עמ' 100-112.
- , (1977), קונפליקט ושיתוף בין מחנות פוליטיים: המחנה הדתי ותנועת העבודה ומשבר החינוך בישראל, ירושלים: עבודת דוקטור לאוניברסיטה העברית.
- , (1980), "יציבות ותמורות במפלגת מחנה: המפד"ל ומהפיכת הצעירים" **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים**, מס' 14, עמ' 25-52.
- , (1983), "אידיאולוגיה ומדיניות בציונות הדתית: הגותו הציונית של הרב ריינס ומדיניות המזרחי בהנהגתו", **הציונות**, כרך ח', עמ' 103-146.
- , (1988), **מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל**, ירושלים: מרכז ההסברה.
- , (1989), "ממלכתיות ויהדות בהגותו ובמדיניותו של בן-גוריון", **הציונות**, כרך י"ד, עמ' 51-88.

---, (1990), "דתיות ועדתיות בפוליטיקה הישראלית: המפלגות הדתיות והבחירות לכנסת ה-12", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים**, חוברת מס' 32, עמ' 11-54.

דון-יחיא, א' וליבמן י', (1972), "הפרדה בין דת ומדינה: סיסמא ותוכן", **מולד**, מס' 25-26, עמ' 71-89.

---, (1984), "הדילמה של תרבות מסורתית במדינה מודרנית: התפתחויות ותמורות בדת האזרחית של ישראל", **מגמות**, כרך כ"ח, מס' 4, עמ' 461-485.

הארץ, (1958).

הורוביץ, ד' ליסק, מ' (1977), **מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**, תל-אביב.

הרצוג, ח' (1986), **עדתיות פוליטית: דימוי מול מציאות**, תל-אביב: יד טבנקין והקיבוץ המאוחד.

וינר, מ' (1974), **הדת היהודית בתקופת האמנציפציה**, ירושלים: מוסד ביאליק ומכון ליאו בק.

ורחפטיג, ז', חפץ, ח', וגלס ד' (1973), **דת ומדינה בחקיקה**, ירושלים: הוצאת משרד הדתות.

ורחפטיג, ז' (1981), "מגילת העצמאות ופקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח, ובעיות דת ומדינה", **מרדכי אליאב ויצחק רפאל (עורכים)**, **ספר שרגאי: פרקים בחקר הציונות הדתית והעלייה לארץ-ישראל**, ירושלים: מוסד הרב קוק, עמ' 156-179.

לוסטק, א' (1980), **ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי**, חיפה: הוצאת מפרש.

לנדאו, ד' (1995), **פרשת 'מיהו יהודי': דוגמא להשפעה יהודית-אמריקנית על מדיניות ישראלית**, ירושלים: הועד היהודי האמריקני ואוניברסיטת בר-אילן.

נויברגר, ב' (1994), **דת, מדינה ופוליטיקה**, תל-אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

ספר החוקים (1992, 1994).

פישמן, י' (1946), **ספר המזרחי**, ירושלים: מוסד הרב קוק.

פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, (1950), ירושלים: הארכיון הציוני.

פרידמן, מ' (1988), "ואלה תולדות הסטטוס קוו: דת ומדינה בישראל", **ורדה פילובסקי (עורכת)**, **המעבר מישוב למדינה, 1947-1949: רציפות ותמורות**. חיפה: אוניברסיטת חיפה, עמ' 47-80.

קימרלינג, ב' (1994), "דת, לאומיות ודמוקרטיה בישראל", **זמנים**, 50, עמ' 116-131.

קרו, מ' (1988), **בן-גוריון והאינטלקטואלים**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

רינות, מ' (1975), "אידיאולוגיה וחינוך: הפולמוס בשאלות התרבות בקונגרסים הציוניים בשנים 1897-1913 והשפעתו על עיצוב החינוך בארץ-ישראל", *עיונים בחינוך*, חשון תשל"ו, עמ' 27-38.

Barry, B. (1975), "Political Accommodation and Concociational Democracy", *British Journal of Political Science*, 1975, pp. 478-505.

Bax, E. (1988), *Modernization and Cleavage in Dutch Society*, Rijks Universiteit, Groningen.

Dahl, R. (1966), "Some Explanations", in Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, pp. 348-386.

Dahl, R. (1967), *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago: Rand McNally.

Don-Yehiya, E. (1975), "Religion and Coalition: The National Religious Party and Coalition Formation", in Asher Arian (ed.), *The Elections in Israel, 1973*, Jerusalem: The Jerusalem Academic Press.

—, (1995), "Political Religion in a New State: Ben-Gurion's Mamlachiyut", in Ilan S. Truen and Noach Lukas (eds.), *Israel's First Decade of Independence*, Albany: State University of New York Press.

Einaudi, M. and Gougel, F. (1969), *Christian Democracy in Italy and France*, Hamden: Ancor.

Fogarty, M. (1957), *Christian Democracy in Western Europe, 1920-1953*, London: Routledge and Kegan Paul.

Frears, J. (1972), "Conflict in France: The Decline and Fall of a Stereotype", *Political Studies*, pp. 31-41.

Irving, R. (1979), *The Christian Democratic Parties of Western Europe*, London: Chatam House.

Lehmbruch, G. (1974), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage Publications.

Liebman, and Don-Yehiya E. (1983) *Civil Religion in Israel: Traditional Judaism and Political Culture in The Jewish State*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Lijphart, A., (1968), *The Politics of Accommodation*, Berkeley: University of California Press.

—, (1968-9A), "Consociational Democracy", *World Politics*, pp. 207-225.

—, (1968-9B), "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, pp. 3-44.

—, (1971), "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", *Canadian Journal of Political Science*, pp. 1-14.

—, (1975), *The Politics of Accommodation*, second edition, Berkeley, University of California Press.

—, (1977), *Plural Democracies*, New Haven: Yale University Press.

—, (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Democracy in Twenty One Countries*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (1993), "Israeli Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective", in Ehud Sprinzak and Larry Diamond (eds.), *Israeli Democracy Under Stress*, London: Lynne Rienner Publishers, pp. 107-123.

Lorwin, Val R. (1970-71), "Segmented Pluralism", *Comparative Politics*, pp. 141-175.

Nordlinger, E. (1972), *Conflict resolution in Divided Societies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Riker, W. A. (1962), *The Theory of Political Coalition*, New Haven: Yale University Press.

Samet, M. (1985-86), "Who is a Jew?", *The Jerusalem Quarterly*, 36.

Schelling, T. C. (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Smoocha, S. (1990), "Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel", *Ethnic and Racial Studies*, pp. 389-413.

Susser, B. and Don-Yehiya, E. (1994), "Israel and the Decline of the Nation State in the West", *Modern Judaism*, vol. 14, no. 2, pp. 171-192.

The Floersheimer Institute for Policy Studies

The Politics of Accommodation: Settling Conflicts of State and Religion in Israel

Eliezer Don-Yehiya

Jerusalem, May 1997