

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בין לאומיות לדמוקרטיה

תסריטים של יחסי רוב ומיעוט בישראל

שלמה חסון

ירושלים, פברואר 2007

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

Between Nationalism and Democracy
Scenarios on Majority and Minority Relations in Israel

Shlomo Hasson

עורכת אחראית: שונמית קרין

עריכת לשון: שרה חסון

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 3/51 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2007 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל': 02-5666243 פקס: 02-5666252

office@fips.org.il

www.fips.org.il

על המחבר

פרופסור שלמה חסון מלמד במחלקה לגאוגרפיה, במכון ללימודים עירוניים ואזוריים ובבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית. הוא מכהן בקתדרה על שם ליאון ספדי ללימודים עירוניים באוניברסיטה העברית. מחקריו עוסקים בפוליטיקה ותכנון עירוני, ביחסי יהודים וערבים בישראל, בסכסוך הגאופוליטי בין ישראל לרשות הפלסטינית וביחסים בין ישראלים לפלסטינים בירושלים. במסגרת פעילותו במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות פרסם מאמרים שעניינם בתסריטים עתידיים בתחום הדמוקרטיה העירונית, יחסי דת וחברה, המאבק על ההגמוניה הפוליטית בירושלים והעתיד הגאופוליטי של העיר.

על המחקר

חיבור זה בוחן את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל ומציע מספר תסריטים בשאלת עתיד היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. במרכז החיבור עומדות השאלות הבאות:

מהו היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל?

מהם הגורמים המעצבים את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל?

מהם התסריטים האפשריים בשאלת היחס בין לאומיות לדמוקרטיה ובין רוב למיעוט בישראל?

מה יש לעשות לאור האפשרויות העתידיות הנפרשות בתסריטים?

על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כזו בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (י"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן י"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות פרסומים בנושא יחסי יהודים וערבים בישראל

- מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1993.
- לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
- עידוד היוזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
- סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאיסי, 1994.
- מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות, מאג'ד אלחאג', 1994.
- ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, דוד ג'אנר-קלוזנר, 1994.
- מערכת החינוך הברדוית בנגב: המציאות והצורך בקידומה, יוסף בן-דוד, 1994.
- הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב, 1994.
- הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות, מאג'ד אלחאג', 1994.
- לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
- פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1995.
- החינוך בקרב הערבים בישראל, מאג'ד אלחאג', הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
- לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שנל ואמין פארס, 1996.
- ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות, ראסם חמאיסי, 1996.
- מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977, זאב רוזנהק, 1996.
- הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל, ויקטור לביא, 1997.
- המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999.
- דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ראסם חמאיסי, 1999.
- בדוויים ובדוויים-פלאחים בתהליך העיור בנגב, יוסף בן-דוד ועמירם גונן, 2001.
- לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2002.
- מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח, ראסם חמאיסי, 2003.
- יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה, שלמה חסון וחאלד אבו עסבה עורכים, 2004.
- חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2004.
- אחרים אלשריף בשיח הציבורי הערבי-פלסטיני בישראל: זהות, זיכרון קולקטיבי ודרכי הבניה, נמרוד לוז, 2004.
- גדר הפרדה והשכונות הערביות בירושלים: שילוב או הפרדה רק לא דחית ההכרעה, יעקב גארב, 2005.
- קהילת יפו ומסגד חסן בכ: גיבוש זהות קולקטיבית, העצמה עצמית והתנגדות, נמרוד לוז, 2005.
- השלכות גדר הפרדה על ערביי ישראל, ראסם חמאיסי, 2006.
- עוון ואיוולת: על ההצעות להעברת יישובים ערבים מישראל לפלסטין, שאול אריאלי, דובי שורץ, הדס תגרי, 2006.
- חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל, שלמה חסון ומיכאל קרייני, 2006.
- ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה, מרים ביליג, 2006.
- בין לאומיות לדמוקרטיה, תסריטים של יחסי רוב ומיעוט בישראל, שלמה חסון, 2007.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט
www.fips.org.il

תוכן העניינים

7	מבוא	
7	מטרות ושאלות עיקריות	
8	טענות עיקריות	
10	האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה: סוגיות ותסריטים	
13	מבנה החיבור	
14	המתח בין לאומיות לדמוקרטיה	1
17	בין לאומיות לדמוקרטיה	
22	המתח בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל	
26	סיכום	
28	הכוחות המניעים את היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל	2
29	ההקשר ההיסטורי-פוליטי	
32	הגישות האידאולוגיות	
43	כוחן של הקבוצות השונות	
47	סיכום	
49	תסריטים של שמירת המצב הקיים	3
49	תסריט 1: דמוקרטיה אתנית	
52	תסריט 2: דמוקרטיה אתנית משופרת	
53	תסריטים של חיזוק הדמוקרטיה	4
53	תסריט 1: מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט	
55	תסריט 2: מדינה אזרחית – דמוקרטיה ליברלית	

58	תסריטים של התחזקות הלאומיות	5
59	תסריט 1: מדינה מלאימה בעלת משטר אתונקרטי	
62	תסריט 2: מדינה דו-לאומית בדגם של דמוקרטיה הסדרית	
67	תסריט 3: מדינת לאום הומוגנית	
	6 מסלולי תנועה בין דגמים שונים של משטר: תסריטים שונים	
..	מסלול 1: לקראת מדינה אזרחית	
72	מסלול 2: לקראת מדינת לאום הומוגנית או מדינה דו-לאומית	
74	מסלול 3: לקראת מדינת לאום עם זכויות מיעוט	
76	דיון וסיכום	
79	מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט כחזון מנחה	
84	מגבול הלאומיות לקְפּר הדמוקרטיה	
85	מפתרון הסכסוך לניהול הסכסוך	
89	כיבוד הזהויות הלאומיות וטיפוח אזרחות משותפת	
94	מקורות	

מבוא

מדינות רבות, שחיים בהן מיעוטים לאומיים, מתלבטות בסוגיית האיזון בין שני ערכים: דמוקרטיה ולאומיות. התלבטות זו הולכת ומתחזקת לנוכח היווצרותן של מדינות חדשות, שחיים בהן מיעוטים ותיקים, ובשל תהליכי הגירה בינלאומיים המעלים את המתח שבין לאומיות לאזרחות. הניסיון הבינלאומי מלמד כי בכל מדינה יש מתח בין היסוד הלאומי ליסוד הדמוקרטי, בין השייכות הלאומית לבין האזרחות. זאת ועוד: היחס בין לאומיות לדמוקרטיה אינו קבוע, והוא משתנה במשך הזמן בעקבות תהליכים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים. תהליכים אלה נוטים לחזק את המרכיב הדמוקרטי, אולם הגירה רחבת ממדים או סכסוכים גאופוליטיים עשויים לחזק את היסוד הלאומי.

מטרות ושאלות עיקריות

חיבור זה בוחן את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל ומציע מספר תסריטים בשאלת עתיד היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. במוקד החיבור עומדות השאלות האלה:

- מהו היחס בין לאומיות לדמוקרטיה במדינת ישראל?
- מהם הגורמים המעצבים את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה במדינת ישראל?
- מהם התסריטים האפשריים בשאלת היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל?
- מה יש לעשות?

טענות עיקריות

חיבורים רבים נכתבו על מהות היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל תוך התמקדות בקשר בין "מדינה יהודית" ל"מדינה דמוקרטית".¹ התומכים במדינת לאום יהודית מראים כי אין כל סתירה עקרונית בין מדינה יהודית למדינה דמוקרטית, וכי שני הערכים והפרקטיקות הפוליטיות מתיישבים זה עם זה. מצד שני נשמעות טענות כי לא ניתן ליישב בין השניים.

הביקורת הדתית לאומנית גורסת כי מדינה יהודית אינה יכולה להיות דמוקרטית. עליה להתנהל על-פי ההלכה, ולכן אין היא מתיישבת עם דמוקרטיה, שחוקיה מעוצבים על ידי המדינה. חוגים לאומיים ערביים גורסים כי עצם ההגדרה של המדינה כיהודית מנשלת ומדירה את הלאום הערבי, והיא מעצם טבעה בלתי דמוקרטית. טענה דומה הועלתה מצד חוגים פוסט-ציוניים.

התפיסה שאציג בחיבור זה היא כי משמעותה של התיבה "יהודית" בצירוף "יהודית" ודמוקרטית" היא לאומית ותרבותית. במישור העקרוני אין כל סתירה בין יהודית לדמוקרטית, כפי שאין כל סתירה בין קיומה של מדינת לאום כלשהי לבין האפשרות של מימוש הדמוקרטיה בה. לו אכן היה ניגוד בלתי ניתן לגישור בין לאומיות לדמוקרטיה, היו כל מדינות הלאום – ובכללן מדינות מערב אירופה שבהן מיעוטים לאומיים – בלתי דמוקרטיות.

המציאות היא שיש מדינות לאום בעלות רמת דמוקרטיה שונה: יש מדינות לאום יותר דמוקרטיות, פחות דמוקרטיות, או לא דמוקרטיות. ישנן מדינות שבהן הלאומיות היא בעלת גוון אתני מדר, במדינות אחרות הלאומיות היא בעלת גוון אזרחי מכליל. ברמה העקרונית-תאורטית ניתן בהחלט לשלב בין לאומיות לדמוקרטיה ובין מדינה יהודית לדמוקרטית. מידת השילוב בין השניים תלויה בגורמים אחרים שעליהם אעמוד בהמשך.

השאלה היא אם השילוב האפשרי אכן מתקיים במדינת ישראל הלכה למעשה. לדעתי, לא נוצר בישראל שילוב ראוי בין היותה מדינת לאום יהודית לבין השאיפה המוצהרת בחוק להיות מדינה דמוקרטית. הכף נוטה לכיוון הלאומי. המיעוט הערבי בישראל מופלה לרעה בתחומים רבים: בהקצאת משאבים וקרקעות, בחינוך, בהכרה בתרבות ובהיסטוריה,

¹ היסודות של חיבור זה, כפי שאראה במפורט בהמשך, במגילת העצמאות ובחוקי היסוד שנחקקו בשנת 1992 *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק*. בשניהם נאמר במפורש כי התכלית היא לעגן בחוק יסוד את דבר קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

בנגישות למשרות במגזר הציבורי, בשותפות פוליטית ובייצוג הסמלי. אפלייה זו מגבירה את האי-שוויון בתחום הכלכלי, החברתי והתרבותי.

שלושה גורמים עיקריים אחראיים לפערים ולהתמדתם לאורך זמן:

- הקונטקסט ההיסטורי-פוליטי,
- מערכת הערכים התרבותית-פוליטית,
- העצמה של שתי הקבוצות.

הקונטקסט ההיסטורי-פוליטי הוא מורכב ומסובך. ביסודו עומדים קונפליקט אתנו-לאומי, שלא בא על פתרונו, אי-שוויון חברתי מתמשך ומחסומים חברתיים-תרבותיים. מחסומים אלה פועלים בקרב שני הצדדים. הם מקשים על קבלת האחר ומקיימים את החשש ההדדי של שתי הקבוצות. חששות אלה מקשים על יישוב המתח בין שתי הקבוצות. מערכת הערכים התרבותית-פוליטית מתבטאת באידאולוגיות ובתאוריות פוליטיות שונות: חלקן מצדיק את המצב הקיים, חלקן חותר לשינוי הרדיקלי, וחלקן מבקש להביא לשינוי הדרגתי. אידאולוגיות אלה מוצגות לרוב כתיאוריות המסבירות את העבר וההווה, אך לרוב הן פועלות גם כמערכות נורמטיביות המבקשות להשפיע על העתיד.

חלק גדול מהוויכוח הציבורי בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל כיום עוסק באידאולוגיות-תאוריות אלה. עם רעיונות אלה ניתן למנות את ההצעה לחילופי שטחים עם הרשות הפלסטינית במטרה לצמצם את מספר הערבים בישראל, הקמת מדינה דו-לאומית, הפיכת ישראל למדינת כל אזרחיה, אוטונומיה לאומית וזכויות קבוצתיות לערבים ועוד.

מבלי להפחית כהוא זה מהשפעתם של רעיונות על עיצוב ההיסטוריה, נראה לי כי הוויכוח מתעלם מגורם חשוב – עצמה. היכולת להגשים רעיונות – לרבות האיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל – קשורה בעצמה החברתית, הכלכלית והפוליטית של הקבוצות. במילים אחרות, ערכים, אידאולוגיות או תאוריות אין בהם די. יש לבחון באופן מעשי את כוחן של הקבוצות, את האינטראקציה ביניהן ואת התוצאות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות של אינטראקציה זו ואת השפעתן על האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה. כיום קיים חוסר סימטריה משמעותית בין עצמתו של הרוב היהודי לזו של המיעוט הערבי, אולם הדברים עשויים להשתנות בטווח הארוך בעקבות תהליכי שינוי בחברה הערבית: גידול האוכלוסייה, התפתחות שכבה אינטלקטואלית מנהיגה, עליית הכוח האלקטורלי, התגברות הזיקה לעולם הערבי, התעצמות כוחו של האיסלאם הפוליטי ושל מגמות לאומיות.

לפיכך ראוי לברר מגמות ותהליכים המשפיעים על האידאולוגיה של שתי הקבוצות, על עצמתן ועל אופי האינטראקציה ביניהן ולעמוד על התפתחויות תסריטיות אפשריות.

האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה: סוגיות ותסריטים

האינטראקציה בין הרקע ההיסטורי, הערכים והעצמה של שתי הקבוצות מעצבת את שיווי המשקל בין לאומיות לדמוקרטיה. מדינת ישראל היא מדינה צעירה שבה נוטה הכף לטובת הלאומיות. השאלה היא מה יקרה בטווח הארוך. מה יהיה השקלול בין שלושת הכוחות – קונטקסט, ערכים ועצמה – וכיצד יעצב שקלול זה את היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה ובין הרוב היהודי למיעוט הערבי? האם יישמר המינון הקיים במערכת? האם תתחזק הדמוקרטיה, או הלאומיות?

בחיבור זה אבדוק את שלוש האפשרויות באמצעות פיתוח שלוש קבוצות של תסריטים: שימור הסטטוס קוו, העצמת הדמוקרטיה והעצמת הלאומיות. אלה הם בעצם עתידיים אפשריים – תסריטים – שראוי לבררם הן מבחינת הכוחות המניעים והן מבחינת משמעותם הפוליטית והחברתית. בירור זה עשוי לסייע לציבור ולקובעי המדיניות לעצב את הגישות החברתיות והמדיניות ביחס לסוגיית היחסים בין רוב למיעוט בישראל.

אחת הדרכים לשיפור היחסים בין רוב למיעוט וליצירת מינון מאוזן יותר בין לאומיות לדמוקרטיה טמונה ביכולת של החברה האזרחית לפתח את ספר הדמוקרטיה ולהעמידו מול גבול הלאומיות. המאבק המרכזי בין הרוב למיעוט בישראל אינו רק בין לאומיות לדמוקרטיה, אלא גם (ואולי בעיקר) בין לאומיות יהודית תומכת מדינת לאום יהודית לבין לאומיות ערבית הקוראת תיגר עליה. (בשולי המאבק מצויים הפוסט-לאומיים-הפוסט-ציוניים – המערערים על הלגיטימיות של לאומיות יהודית אך תומכים בלאומיות ערבית.) רוב היהודים מבקשים להמשיך ולקיים את מדינת הלאום היהודית. המנהיגות ורוב הציבור הערבי חותרים לקדם מדינה דו-לאומית, המפרקת את מדינת הלאום היהודית. שני הצדדים מבקשים לקדם מטרות לאומיות והשימוש בדמוקרטיה על ידי המיעוט הערבי אינו אלא מכשיר לקידום אינטרסים לאומיים.

מאבק זה מתחדד בשנים האחרונות. בצד הישראלי הוא מתבטא בתחושה שהערבים עשו יד אחת עם אויבי ישראל, והפתרון הראוי הוא חילופי אוכלוסין. בצד הערבי מתבטא המאבק בעליית כוחה של התנועה האסלאמית ובמאבק של ארגונים ומפלגות הפועלים לגיבוש זהות לאומית, לשלילת הלגיטימציה של מדינת הלאום היהודית ולהחלפתה במסגרת מדינית אחרת.

המאבק נשען על נרטיבים מנוגדים: חזרה לארץ האבות ומימוש זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי לעומת מפעל קולוניאלי מנשל; הגשמת החזון הלאומי-ציוני לעומת החלפתו במדינת כל לאומיה; מהגרים שזה מקרוב באו לעומת ילידים ותיקים שלהם זכויות של מיעוט מולדת.

הנרטיב הוא חלק בלתי נפרד מהגדרת הזהות הלאומית, והוא מספק את הבסיס האידיאולוגי-נורמטיבי למאבק הלאומי.

השאלה החברתית-פוליטית העולה בהקשר זה היא מהו גבול הלאומיות של כל אחת מהקבוצות? עד כמה יכולה כל קבוצה לוותר ועדיין לשמור על הלאומיות שלה? למשל, עד כמה ניתן לוותר בתחום הפרדיגמה הלאומית היהודית ועדיין לקיים את המפעל הלאומי של הרוב היהודי? או עד כמה ניתן לוותר בתחום המטרות הלאומיות של הערבים בישראל ועדיין לקדם את המפעל הלאומי של המיעוט?

שאלה זו מגדירה את גבולות הדיון והפעולה. היא מתייחסת ללאומיות כעיקר ותופסת את הדמוקרטיה כשארית, ולכן יש בה כדי להציב גדרות לקידום הדמוקרטיה ולהגבילה תדיר על ידי גבולות לאומיות. גדרות אלה מוצבות על ידי שתי הקבוצות.

יש המערערים על עצם הצגת השאלה בדבר גבול הלאומיות. לטענתם, יש הבדל מהותי ביחסי הכוח בין שתי הקבוצות, וכל ויתור של קבוצת הרוב היהודית על מרכיב ממרכיבי הלאומיות הוא ויתור לחיזוק הדמוקרטיה, וכל הישג של קבוצת המיעוט הערבית בתחום הלאומי מקדם את הדמוקרטיה. לפיכך ראוי וצודק שהיהודים יוותרו בתחום הלאומי והערבים יתעקשו וישיגו יותר.

גישה זו הופכת את הלאומיות לעיקר ואת הדמוקרטיה למכשיר לקידום מטרות לאומיות. ספק רב אם בעידן של הקצנה לאומית בקרב שתי הקבוצות יש לגישה זו סיכוי. ביסודו של דבר היא מבקשת להסיג את גבול הלאומיות של קבוצת הרוב היהודית על ידי הרחבת גבול הלאומיות של קבוצת המיעוט הערבית. המטרה שלה היא לאומית בעיקרה, והדמוקרטיה אינה אלא מכשיר בידיה. גישה זו עלולה לעורר התנגדות וטינה בקרב קבוצת הרוב היהודית, להגביר את המאבק הלאומי ובסופו של דבר להביא לתוצאות הפוכות מאלה שמבקשים בעלי הגישה להשיג.

הגישה שעוסקת בגבול הלאומיות, הופכת את הדמוקרטיה לשארית, ואילו הגישה המתמקדת ביחסי הכוח הבלתי-שוויוניים רואה את הדמוקרטיה כמכשיר. שתי הגישות אינן יכולות להוות תמריץ לקידום הדמוקרטיה, מכיוון ששתיהן משעבדות את הדמוקרטיה, בדרכים שונות, למרות הלאומיות. לצד השאלות על גבול הלאומיות ויחסי הכוח הבלתי סימטריים (שמן הראוי שיישאלו) יש לברר את מהותו של המרחב הזמין

לקידום הדמוקרטיה. מרחב זה, המצוי בין גבולות הלאומיות שמציבות שתי הקבוצות, הוא ספר הדמוקרטיה. במרחב זה, שיכול להיות צר או רחב, נוצרים חידושים בתחום זכויות האדם, זכויות המיעוט ואופי המשטר התורמים לקידום הדמוקרטיה.

עד כמה ניתן להרחיב את ספר הדמוקרטיה מבלי להיתקל בגבולות הלאומיות? ספר הדמוקרטיה הוא שדה צעיר ובלתי יציב בהתהוות מתמדת. פועלים בו קבוצות של החברה האזרחית ומוסדות של המדינה שיש להם עניין בקידום זכויות אדם וזכויות מיעוט ברמת הפרט והקבוצה. הן פועלות לשוויון בתחום הכלכלי, החברתי, הפוליטי והתרבותי. פעילותן מתאפיינת במידה גבוהה של פרגמטיזם, והן משכילות לבנות מכנים משותפים מבלי להציב חזון של אחרית הימים. קבוצות אלה פועלות בין גבולות הלאומיות של היהודים ושל הערבים, ויש סכנה רבה כי יואשמו בחתרנות ובפגיעה בפרוייקט הלאומי, אבל דווקא פעילותן היא זו שעתידה לקדם את הדמוקרטיה מבלי לערער על הפרוייקט הלאומי של שני הצדדים. בפעילותן הן מניחות תשתית לא רק לשיפור מצבו של הציבור הערבי, אלא גם לבניית גשרים החוצים גבולות לאומיים. בשלב זה מצוי ספר הדמוקרטיה בשלב עוברי, וניתן להמיתו בקלות על ידי פנייה לגבולות הלאומיים, לנרטיבים המנוגדים ולחזונות קצה הדרך של שני הצדדים. דווקא משום כך חייב הדמיון הפוליטי לחזק את ספר הדמוקרטיה באמצעות פעולות קונקרטיות, סמלים ומיתוסים היכולים להזין את הדמיון הדמוקרטי.

התפתחות ספר הדמוקרטיה עשויה לתרום להעמקת הדמוקרטיה בישראל ולהענקת זכויות קיבוציות למיעוט הלאומי הערבי לצד נטילת חלק בחובות המוטלות על אזרחי המדינה. זהו תסריט אחד, אך לא התסריט היחיד או הסביר ביותר. הכחדת ספר הדמוקרטיה בשל המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני-ערבי ובשל ליבוי האידאולוגיות הלאומיות עשויה להוליך להתגשמות תסריטים של התעצמות הלאומיות.

מה יהיה? האם תתחזק הדמוקרטיה, או אולי יתחזקו דווקא המגמות הלאומיות? ואם יתעצמו המגמות הלאומיות, האם יוביל הדבר למדינה דו-לאומית, למדינת לאום הומוגנית, או למדינת לאום מלאימה בעלת משטר אתנוקרטי? ההתפתחות תוכתב בסופו של דבר על ידי האיזון שיווצר בין הקונטקסט ההיסטורי-פוליטי, הערכים והעצמה של הקבוצות השונות. בעתידים אפשריים אלה ואחרים אעסוק בהמשך החיבור, בפרקי התסריטים.

מבנה החיבור

הפרק הראשון מציג את הסוגיות העיקריות, מגדיר את המשתנים המרכזיים: לאומיות ודמוקרטיה – ומתאר את המתח בין לאומיות לדמוקרטיה בעולם ובמדינת ישראל.

הפרק השני מציג את המסגרת החשיבתית המהווה בסיס לבניית התסריטים ומפרט את הסוגיות המרכזיות ואת המרכיבים העיקריים של התסריטים: קונטקסט היסטורי-פוליטי, אידאולוגיות ועצמה. בפרק זה מוצג המושג "ספר הדמוקרטיה" ומאפייניו.

פרקים שלוש, ארבע וחמש מציגים כמה תסריטים אפשריים: תסריט שמירת הסטטוס קוו, התסריטים הנובעים מהתחזקות הדמוקרטיה והתסריטים הנובעים מהתעצמות הלאומיות.

פרק שש מציג את מסלולי המעבר האפשריים בין התסריטים השונים.

הסיכום בוחן את התסריטים בראייה כוללת, מציג את הדגם הרצוי בעיני ומפרט את האסטרטגיות להשגתו.

1 המתח בין לאומיות לדמוקרטיה

מאז ראשית שנות התשעים נשמעת הטענה כי מדינת הלאום והלאומיות הגיעו לקצה דרכם. הנימוקים העיקרים לטענה זו הם היווצרותן של שותפויות כלכליות החוצות גבולות לאומיים, כמו האיחוד האירופי, נפטא ומרכזור, התפתחות תהליכי גלובליזציה המאופיינים בתלות כלכלית הדדית ובירידת חשיבות מדינת הלאום והתחדדות המאבק בין ציוויליזציות המחליף את המאבק בין מדינות לאום.² תהליכים אלה מחלישים את הלאומיות ואת מדינת הלאום ומחליפים אותן בקשרים פונקציונליים-כלכליים (גלובליזציה) ובזיקות תרבותיות החוצים גבולות לאומיים. לדעת הברמס, תהליכים אלה מוליכים להחלפת מדינת הלאום במדינה אזרחית המושתתת על "פטריטיזם קונסטיטוציונלי".³

על אף שיש בטענה זו מן אמת היא נראית מוגזמת ומנותקת מהמציאות. למרות התמורות הכלכליות ועליית חשיבותן של זיקות תרבותיות, מדינת הלאום היא עדיין נקודת התייחסות מרכזית משמעותית מבחינה פוליטית ותרבותית לרוב האנשים, לרבות אלה החיים במדינות המפותחות במערב. די לעיין במאבקים סביב נושאים קריטיים, כמו מניעת הפצת נשק גרעיני, מאבק בהתחממות כדור הארץ, מסחר כלכלי והסדרי הגירה כדי להיווכח בחשיבות מקומה של מדינת הלאום. מדינת הלאום אינה מוחלפת על ידי הסכמים ותהליכים בינלאומיים גם כשמדובר בנושאים בעלי השלכות גלובליות ואזוריות. ביסודו של דבר המדינה היא המנהלת את המשא ומתן, חותמת על ההסכמים ומיישמת אותם. גם התהליכים התרבותיים-דתיים העומדים ביסוד היחסים בין ציוויליזציות הם

² הספרות בתחום זה ענפה ראה למשל Fukuyama, 1989 וכן Huntington, 1997.
³ הפתרון של "פטריטיזם קונסטיטוציונלי", שהועלה על ידי הברמס, צריך להיקרא בזהירות ובביקורתיות, ונראה כי אין הוא אלא תגובת נגד להיסטוריה הלאומית-גזענית של גרמניה וניסיון לכפר על חטאי העבר על ידי כינון מקור לגיטימציה אזרחי למדינה במקום המקור השבטי-גזעני שאפיין את גרמניה בעבר. ראה Habermas, 1998.

בראש ובראשונה בעלי השפעה פנימית, והם מחדדים מאבקים וקואליציות בתוך מדינת הלאום ומביאים לא אחת לחידוד התחושות הלאומיות-אתניות.

עד כמה מופרך הטעון בדבר היחלשות הלאומיות ניתן להיווכח מהתפוררותן של מדינות רב-לאומיות כמו ברית המועצות ויוגוסלביה בשנות התשעים של המאה העשרים ועלייתן של מדינות חדשות בעלות אידאולוגיה לאומית חזקה. גם במערב אירופה ניתן לזהות התחזקות בתחושות הלאומיות בעקבות תהליכי ההגירה רחבת הממדים המאפיינת כיום את הגלובליזציה ובמיוחד המעבר של מהגרים מהקולוניות לשעבר למדינות המטרופולין. אחד המאבקים הראשיים המסתמנים בראשית המאה ה-21 דווקא במדינות אלה הוא בין הזיקה הלאומית לבין הזיקה האזרחית ובין העדפה לאומית להתייחסות דמוקרטית שוויונית. במדינות מערב אירופה קיימים סימנים רבים לתחיית הלאומיות האתנית, והדבר בא לידי ביטוי בהתארגנויות מפלגתיות בעלות גוון ימני העוינות לזרים, בחשש של הציבור מפני הרחבת האיחוד האירופי וצמצום כוחה של מדינת הלאום. חשש זה בא לידי ביטוי בדחיית חוקת האיחוד האירופי בצרפת ובהולנד בשנת 2005.

לדעת הפילוסוף הגרמני יורגן הברמס, תהיה הבעיה המרכזית של העולם במאה ה-21 מציאת איזון ראוי בין לאומיות לדמוקרטיה. ואכן מערכת היחסים המורכבת והטעונה בין שני המושגים עומדת כיום במרכז ויכוח ציבורי ואקדמי סוער. חיבור זה יבחן את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה בהקשר של היחסים בין יהודים לערבים בישראל. בפתח הדברים יוגדרו שני המושגים, ובהמשך יתואר המתח ביניהם.

לאומיות היא אידאולוגיה ותנועה פוליטית, המבקשת לאחד את חלקי העם ליחידה אחת – לאום וליצור חפיפה בין הלאום לבין הטריטוריה והמוסדות הפוליטיים.⁴ במילים אחרות, הלאומיות מבקשת ליצור איחוד חברתי-תרבותי וייחוד פוליטי-מרחבי על ידי ארגון המרחב הפוליטי לפי קווים לאומיים. הלאומיות פונה אל העבר, כלומר אל מוצא משותף (אמיתי או מדומה), דת, מורשת, תרבות ושפה משותפים היוצרים קבוצה לאומית נפרדת ונבדלת. היא מעניקה עדיפות ליעדים של הקבוצה הלאומית על פני יעדיהן של קבוצות אחרות בנושאים הקשורים לצביון המדינה ולאופייה ובנושאים הקשורים ביעדים לאומיים, כגון: ייצוב הריבונות וביסוסה.⁵

⁴ ראה Gellner, 1983.

⁵ בנקודה זו יש להבחין בין לאום ללאומיות. הלאום הוא קבוצה של בני אנוש בעלי מרכיבים משותפים וייחודיים של תרבות, מערכת כלכלית מאוחדת, זכויות אזרח לכל החברים ורגש של סולידריות הנובע מניסיונות משותפים. הם מחזיקים גם בטריטוריה משותפת (Smith, 1998:188). הלאומיות כתנועה פוליטית וכדוקטרינה אידאולוגית היא תופעה חדשה יחסית, מהמאה ה-18 ואילך, אך הלאום הוא תופעה ותיקה וחדשה כאחת: מחד הוא יציר התקופה המודרנית, ומאידך

הדמוקרטיה נשענת על שני עקרונות מרכזיים: האחד, העוסק בממשל, מדגיש את הזכות של כל אדם לבחור ולהיבחר באופן חופשי, להשפיע על קבלת החלטות ולהינות באופן שווה מהקצאת הטובין הציבוריים. השני, העוסק בדמות המדינה, מדגיש את הפרדת הרשויות (המחוקקת, השופטת והמבצעת), את עליונות החוק ואת השמירה על הזכויות הבסיסיות של האדם והאזרח תוך עיגונן בחוקה או בחוקי יסוד.⁶ קיומם של עקרונות אלה מובטח על ידי מוסדות פוליטיים וחברתיים: בחירות חופשיות, הוגנות ותדירות, נציגים נבחרים המדווחים לציבור, חופש ביטוי, עיתונות חופשית, חופש התאגדות ואזרחות כוללת.⁷

הדמוקרטיה הליברלית, המדגישה את חופש הבחירה הפוליטית ואת זכויות האדם כפרט, חשופה בשנים האחרונות למתקפה כפולה: מצד אחד נשמעת טענה כי הבטחת השתתפות פוליטית וקיום חופש בחירה פוליטי אין בהם כדי להבטיח דמוקרטיה אמיתית. יש צורך להעמיד לרשות הציבור, במיוחד הפחות משכיל, משאבים שיאפשרו לו להבין ולהשתתף כראוי בתהליך הדמוקרטי. השתתפות פוליטית מהותית אין פירושה רק היכולת לבחור ולהיבחר, אלא גם ייצוג במערכות קבלת החלטות ויכולת להשפיע עליהן.

מנגד נשמעת הטענה כי זכויות האדם המתמקדות בפרט אין בהן כדי להבטיח את חופש הבחירה, וממילא אין בהן כדי לקיים דמוקרטיה מהותית. זכויות אלה טעונות השלמה בחקיקה המכירה במיעוט הלאומי ומעניקה לו גם זכויות קבוצתיות. רק על ידי מימוש הזכויות הקבוצתיות, ובכללן חופש דת, חינוך ותרבות וטיפול השפה, יוכל בן המיעוט להכיר באופן אמיתי את האפשרויות השונות שהדמוקרטיה מציבה בפניו ולבחור באופן אמיתי מבין מגוון האופציות הקיימות.

הוא תוצר של ההיסטוריה ומושתת על סמלים, מיתוסים, זיכרונות ותקוות לעתיד. הגישה הפרימורדיאלית רואה בלאום תופעה קדומה הקשורה במוצא אתני משותף, בהיסטוריה ובתרבות משותפים, במיתוסים, וסמלים ושפה משותפת. הגישה המודרניסטית, לעומת זאת, רואה בלאום "קהילה מדומיינת" פרי ההמצאה והדמיון של אליטות חברתיות (Anderson, 1983; Hobsbawm and Ranger, 1983). אליטות אלה, שהורכבו מאינטלקטואלים המעורבים בחיים הציבוריים יצרו טקסטים ומיתוסים חדשים – דת חילונית – ובאמצעותם ליכדו ציבור שהיה מפוצל לקבוצות דתיות, חברתיות וכלכליות לכלל אומה. לפני הופעת הלאומיות (כאידאולוגיה וכתנועה) הייתה הזיקה לטריטוריה מושתתת על יסודות דתיים, תרבותיים או שבטיים. גיבוש תפיסת הלאומיות והזיקה בין לאום, טריטוריה ומוסדות פוליטיים היא תופעה מודרנית שהושפעה מתהליכי המודרניזציה: תיעוש, בירוקרטיה מודרנית, חלוקת עבודה בין רשויות ועלייתם של משטרים דמוקרטיים (Gellner, 1997).

⁶ דיון מעניין בשני יסודות הדמוקרטיה מופיע אצל Parekh, 1993.

⁷ ראה דאל, 2002: 91.

בין לאומיות לדמוקרטיה

הגדרות המושגים "לאומיות" ו"דמוקרטיה" מבהירות את המתח המבני שביניהם. מן הצד האחד ניצבת הגישה הלאומית, המקנה עדיפות לתרבות הלאום הדומיננטי ולמאווייו הפוליטיים. מנגד ניצבת הגישה הדמוקרטית, הדוגלת בהתייחסות שוויונית למאוויים החברתיים והפוליטיים של כל קבוצות האוכלוסייה, בין שהן נמנות עם קבוצת הרוב, ובין שהן נמנות עם קבוצת המיעוט הלאומי. בניגוד לגישה הלאומית מבקשת הדמוקרטיה להחיל את עיקרון השוויוניות החברתית והפוליטית על כל אזרחי המדינה, והיא ניטרלית לגבי הבדלים של מוצא, דת, מורשת, תרבות ושפה. האם מתח זה ניתן לגישור? התשובה תלויה במידת האינקלוסיביות (הכללה) או האקסקלוסיביות (הדרה) של הלאומיות של קבוצת הרוב ובעצמת הדמוקרטיה.

התפיסות המקובלות בחקר הלאומיות מבחינות בין "לאומיות אתנית", שהיא מדירה ומתוארת לעתים קרובות במונחים שליליים, ל"לאומיות אזרחית", שהיא מכלילה ומתוארת לרוב במונחים חיוביים. מהגדרת הלאומיות על פי גלנר, שלפיה לכל אומה תהיה מדינה משלה ולכל מדינה אומה משלה, משתמעת השאיפה ליצירת מדינת לאום הומוגנית. הדבר יכול להיעשות תוך שימוש באמצעים מתונים כמו הטמעה ושילוב, או באמצעים ברוטליים כמו טרנספר וג'נוסייד. ההיסטוריה הלאומית של אירופה, המוגדרת לעתים כלאומיות אתנית, מתאפיינת בנטייה להומוגניזציה לאומית, לעתים תוך נקיטה באמצעים ברוטליים.⁸

לאומיות, המושתתת על קרבת דם ועל השתייכות אתנית, היא חשוכה ומסוכנת. ואולם דווקא הוגי דעות ליברליים הבלוטים את הצד החיובי של ההומוגניזציה הלאומית. ג'ון סטיוארט מיל טען כי מימוש הדמוקרטיה מחייב פתרון הבעיה הלאומית.⁹ לדברי מיל, "מוסדות חופשיים הם כמעט בלתי אפשריים במדינה המורכבת מלאומים שונים. בקרב אנשים החסרים אחוות רעים, במיוחד אם הם קוראים ומדברים בשפות שונות, לא יכולה

⁸ סיפור חייו של ארנסט גלנר, שהניח את היסודות לתאוריה של לאומיות, הוא בבואה של גישה זו. הוא גדל בפראג בעולם של תרבויות מעורבות: גרמנית-צ'כית ויהודית, והיה דו-לשוני, חילוני עם רקע יהודי. בגיל 13 נמלט מהעיר עם כניסת הנאצים, וחזר בשנת 1945 לאחר שחלק ממשפחתו הושמד בשואה, כדי לצפות בגירוש הברוטלי של הגרמנים מצ'כיה. בהיותו משוכנע כי המדינה תהיה תחת הגמוניה רוסית בחר גלנר לעזוב את צ'כוסלובקיה ולהפוך למהגר. הוא חזר לעיר בשנת 1990 לראות כיצד הרוב הצ'כי נפטר מהסלובקים. בסופו של דבר הפכה צ'כיה למדינה מונוטונית ואחידה בדיוק כפי שצפה. יש להדגיש כי הוא לא אהב את מה שראה וחשב שהארץ הפכה למשעממת. אולם התאוריה שלו, שבמרכזה הדחף להומוגניות לאומית, צפתה את תהליך ההומוגניזציה הלאומית בדיוק רב (Hall, 2003: 20).

⁹ ראה Mill, 1862.

להתקיים אחדות הדעים החיונית לפעילותה של ממשלה ייצוגית.... האנטיפתיה ההדדית היא בדרך כלל הרבה יותר גדולה מאשר הדאגה למוסדות השלטון".¹⁰ טענה דומה העלה רוברט דאהל בנימוק שאנשים אינם יכולים לחיות כל הזמן בקונפליקט. אי-הסכמה, שהיא מקווי ההיכר של חברה דמוקרטית, צריכה להיות תחומה בתוך גבולות מסוימים, כלומר בתוך מסגרת של השתייכות לאומית משותפת.¹¹ דויד מילר טען כי מימוש מדיניות הרווחה דורש מידה גבוהה של הומוגניות לאומית, מכיוון שהרצון לוותר ולתרום למען האחרים, שגורלם שפר עליהם פחות, גדל ככל שהמדינה הומוגנית יותר.¹² הניסיון המוצלח של מדיניות הרווחה במדינות סקנדינביה הוא עדות לנכונות גישה זו.

מימוש הלאומיות ובכללה זכות ההגדרה העצמית אינו מחייב בהכרח יצירת מדינת לאום, ובוודאי לא מדינת לאום הומוגנית. הלאומיות יכולה להתממש גם באוטונומיה לאומית, בפדרליזם ובהגנה על זכויות מיעוט. במסגרת הסדרים אלה יכולה קבוצת המיעוט לממש את תרבותה, לקיים את דתה ולשמר את לשונה. מימוש זה מחייב משטר ליברלי וסובלני כלפי המיעוט. הקטנת האי-שוויון בין המיעוט לרוב ומתן ביטוי לאומי-תרבותי במסגרת המדינה ואפשרות להשמעת הקול הפוליטי יכולים גם הם למנוע סכסוכים ולצמצם את האפשרות של היפרדות טריטוריאלית. בדרכים אלה מתרופף הצימוד ההדוק שבין לאום למדינה ונוצרות אפשרויות של הכללה של קבוצות ומתן ביטוי לחירות הפרט. הדגמים הבולטים בתחום זה הם דמוקרטיה קונסוציונאלית, דמוקרטיה ליברלית ודמוקרטיה רב-תרבותית.¹³

¹⁰ ראה Mill, 1862: 296.

¹¹ ראה Dahl, 1977.

¹² ראה Miller, 1995.

¹³ ראה לעניין זה Smootha, 2002a. סמוחה מטיל ספק בקיומו של הדגם individual liberal democracy, שבמרכזו פרטים ללא זיקה קהילתית, ללא מטרות משותפות, ללא תחושת סולידריות וללא מחויבות מוסרית כלפי המדינה. סמוחה סבור כי דגם זה קיים רק במוחם של פילוסופים פוליטיים. לדבריו, הדגם של דמוקרטיה ליברלית הקיים במציאות הוא רפובליקני. דגם זה משקף תהליכים ממושכים של הומוגניזציה והטמעה באמצעות מנגנון השוק, חינוך, תקשורת ואמצעים אחרים שפעלו לצמצום הגיוון האתני. בדגם זה מדינות הלאום מעניקות זכויות פרט שוות לכולם, אך מונעות או מצמצמות עד מאוד את הזכויות הקיבוציות. דגם יוצא דופן מכלל זה הקיים במערב הוא הדגם הקונסוציונאלי, הקיים בשווייצריה, בלגיה וקנדה, שבו מוכרים הבדלים קבוצתיים ומוענקות זכויות קיבוציות נוסף על זכויות הפרט. הדגם הרפובליקני המוצג על ידי סמוחה אינו מתיישב בקלות עם הדגם של רפובליקניזם אזרחי (Civic Republicanism) שבמרכזו הגנה על האזרח מפני הכוח השרירותי של הממשל באמצעות מערכת מוסדות, חוקים ונורמות. הרפובליקניזם האזרחי יודע כי מערכת ההגנה המוסדית חוקתית אינה מספקת מכיוון שזו עדיין מותירה מידה רבה של חופש החלטה ופעולה בידי הבירוקרטיה וסוכנויות המדינה. ולכן תומך הדגם של רפובליקניזם אזרחי בדמוקרטיה מתמודדת, המאפשרת לאזרחים ובכללם בני המיעוט הלאומי לקבל דיווח מלא על קבלת החלטות, להשתתף בקבלת החלטות ולערער ולקרוא תיגר

הביטוי הפוליטי-חברתי של תהליכים אלה הוא לאומיות מכלילה בעל גוון אזרחי המושתתת על רב-תרבותיות. הרב-תרבותיות מתבטאת בגיוון תרבותי: כל קבוצת לאום משמרת את הזיכרון הקולקטיבי שלה, את לשונה, את דתה ואת ערכיה התרבותיים, והשותפות היא בעיקרה שותפות פוליטית: כיבוד החוק, השתתפות בבחירות, השתתפות בקבלת החלטות והגנה על זכויות אדם וזכויות מיעוט.

העיון ההיסטורי מלמד כי הלאומיות המכלילה בעלת הגוון האזרחי או הרב-תרבותי היא יוצא דופן ולרוב אינה מושגת. ההיסטוריה של קנדה, של בלגיה ושל צרפת בתחום זה היא מורכבת. יש הסבורים כי רק ספרד הצליחה לבסס לאומיות אזרחית, אך גם טענה זו שנויה במחלוקת.¹⁴ שנפר סבורה כי הזהות האזרחית לעולם תהיה חלשה יותר מהזהות הלאומית המבוססת על היסטוריה משותפת, על תרבות, שפה ודת.¹⁵

ההבחנות בין לאומיות אתנית מדירה לבין לאומיות מכלילה בעלת גוון אזרחי נוטות לרדת תופעה מורכבת ודינמית. לאומיות יכולה להיות מדירה בתחום אחד ומכלילה בתחומים אחרים, כמו: הגירה, אזרחות, חוק וזכויות מיעוט. לפיכך נכון יותר לדבר, כפי שמציע קימליקה, על לאומיות גדושה או על לאומיות דקה, שההבדל ביניהן הוא במידת הפתיחות ובמידת ההדרה.¹⁶

השאלה המרכזית העולה בהקשר זה היא אם הזהות הלאומית היא מהותנית (Essentialist Identity) או תלוית הקשר (Contingent Identity). הזהות המהותנית אטומה לשינויים ולחידושים המתרחשים בתחום האזרחי. היא מעניקה מעמד הגמוני לקבוצת הרוב ומתייחסת לקבוצת המיעוט הלאומי כקבוצה נחותה. לעומת זאת, זהות תלוית הקשר מפגימה מרכיבים לאומיים ומרכיבים אזרחיים בניסיון ליצור זהות רב-תרבותית המאפשרת למיעוט הלאומי ביטוי והשתתפות.

לאומיות מהותנית עלולה להפוך את הלאומיות ללאומנות, המייחסת להשתייכות לקבוצת הלאום ערך ראשון במעלה. התייחסות זו קובעת את חלוקת העצמה והמשאבים הכלכליים. לעומת זאת, עשויה לאומיות דקה ותלוית הקשר למתן את הגבולות המבחינים בין קבוצות לאום תוך אימוץ גישות פלורליסטיות, המדגישות את המשותף על פני המפריד. בדרך זו יכולה להתגבש זהות אזרחית משותפת המושתתת על שלטון החוק, על קיום הדמוקרטיה ועל זכויות הפרט שתשפיע על חלוקת העצמה והמשאבים.

על מערכים והחלטות הפוגעות בו. לדיון בנושא הרפובליקניזם האזרחי ראה Republicanism
(Stanford Encyclopedia of Philosophy) באתר <http://plato.stanford.edu/entries/republicanism>

¹⁴ ראה Hall, 2003 לעומת Kuzio, 2001.

¹⁵ ראה Schnapper, 2002.

¹⁶ ראה Kymlicka, 2001, p.146.

גם בדמוקרטיה ניתן להבחין בהתייחסויות שונות לקביעות הבסיסיות של הזכות לבחור ולהיבחר ולשמירה על זכויות הפרט והמיעוט. הבדלים אלה מתגלים במידת השמירה על זכויות אזרחיות ופוליטיות ובהתייחסות לזכויות תרבותיות של קבוצות אתניות ולזכויות לאומיות של מיעוטים לאומיים המצויים בתחומי המדינה.

הסתכלות כזו על שני הערכים: לאומיות ודמוקרטיה מוציאה אותם מתחום ההגדרה הצרה ומעניקה להם משמעות פוליטית-חברתית רחבה ועומק היסטורי. היא מאפשרת לבחון באופן אמפירי את עצמת הלאומיות והדמוקרטיה ואת היחסים ביניהן על רקע היסטורי דינמי. על בסיס זה עולות שאלות מספר הטעונות בחינה אמפירית:

- כיצד משפיעים תהליכים היסטוריים, חברתיים ופוליטיים על האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה?
- מהו האיזון הראוי בין השניים לפי מערכות הערכים של גישות שונות?
- מה כוחן של הקבוצות השונות להגשים את האידיאלים שבהם הן דוגלות?
- כיצד עשויים גורמים אלה להשפיע על האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה בעתיד?

שאלות אלה ייבחנו באופן מפורט במהלך החיבור.

הניסיון הבינלאומי מראה כי המתח בין לאומיות לדמוקרטיה קיים בכל מדינה שחיים בה מיעוטים לאומיים, היא משטרה אשר יהא: אוניטרי או פדרלי.¹⁷ עצמת המתח בין שני המרכיבים משקפת את התנאים הפוליטיים והחברתיים השוררים במדינה, והיא נוטה להשתנות לאורך זמן. במדינות חדשות שהוקמו בעקבות התפוררות אימפריות (הרומנובית, ההאבסבורגית, העותמאנית ולאחרונה – האימפריה הסובייטית) נוטה המאזן לכיוון לאומיות, ורמת הדמוקרטיה בהן נמוכה. מדינות אלה נמצאות בשלבים הראשונים של הקמת מדינה ובניית אומה, והנטייה הרווחת בהן היא להפלות לטובה את קבוצת הרוב תוך פגיעה בקבוצת המיעוט. דברים אלה נכונים במיוחד כאשר המיעוט הלאומי חסר עצמה כלכלית ואליטה אינטלקטואלית, והחברה האזרחית אינה מפותחת.

אמנות בינלאומיות שונות ערות לזכויות מיעוטים, אך הן זהירות מאוד בהגדרת הזכויות והיקפן. המגמה הרווחת היא להבטיח למיעוטים חירויות בתחום הלשון, התרבות והדת,

¹⁷ מדי פעם מועלות הצעות לפדרליזם דו-לאומי או רב-לאומי כפתרון לבעיות רוב ומיעוט. הצעות אלה משקפות תקוות ושאיופות, אך הן אינן מבוססות על מחקר אמפירי. במחקר שערך אולירי (O'Leary, 2001) נמצא כי פדרליזם יציב אינו מספק מזור לבעיית המיעוט. על פי בדיקתו האמפירית של אולירי, שכללה מדינות פדרליות שונות לרבות קנדה ושווייץ, נמצא כי פדרליזם יציב הוא זה שבו יש רוב גדול לעם אחד: "federal Staatsvolk" בלשונו של אולירי, ורוב זה הוא שנותן את הטון במערכת הפוליטית והתרבותית.

ללא זכויות שיש בצדן חובות פוזיטיביים מצד המדינה. פירוש הדבר הוא כי למיעוטים מובטחת חירות מפני התערבות פוגעת מצד המדינה, אך אין מובטחת להם כל מחויבות מצד המדינה לתמוך בשימור התרבות הייחודית של קבוצת המיעוט, דתה ושפתה. באמנה הבינלאומית לזכויות פוליטיות ואזרחיות, אשר גובשה בשנת 1966 ושאושרה גם על ידי ישראל, קובע סעיף 27: "באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם". קביעה זו אין בה כדי לחייב את הרוב לפעול באופן פעיל ומעשי למימוש זכויות אלה.

התקדמות בתחום זכויות המיעוטים הלאומיים נרשמה בוועידת קופנהגן בשנת 1990. המסמך שגובש בוועידה לא היה מחייב, אך שימש בסיס לאמנת המסגרת של מועצת אירופה בדבר ההגנה על מיעוטים לאומיים משנת 1995. אמנת המסגרת (שישראל אינה חתומה עליה) נכנסה לתוקף בשנת 1998. הזכויות המרכזיות המצוינות באמנת המסגרת האירופית הן אלה:

- הגנה על הזהות התרבותית, הלשונית והדתית של פרטים השייכים למיעוט האתני. סעיף זה, הנוגע לעיקרון של אי-הפליה, מקובל על מדינות רבות.
- קיום זכויות לשוניות במרחב הציבורי לרבות בתחום החינוך, התקשורת והשימוש הרשמי של המדינה. זכות זו חזקה מההגנה על זהות, ויש בה תביעה להשוואת מעמדה של שפת המיעוט לשפה הרשמית. סעיף זה מעורר הסתייגות ומחלוקת.
- זכויות חינוך, לרבות הזכות ללמוד את לשון המיעוט בכל רמות החינוך. גם סעיף זה אינו זוכה לתמיכה מלאה.
- ייצוג והשתתפות של המיעוט הלאומי בתהליכי קבלת החלטות בכל רמות הממשל.
- שיתוף פעולה חוצה גבולות במטרה לאפשר למיעוט הלאומי קשרים עם קבוצות אתניות שיש לו זיקה אליהן, המצויות מחוץ לגבולות המדינה.¹⁸

לצד סעיפים אלה מדגיש סעיף 21 של אמנת המסגרת האירופית, כי "אין לפרש סעיף כלשהו באמנה כהיתר לפעולה כלשהי העומדת בניגוד לעקרונות הראשיים של החוק הבינלאומי, ובמיוחד פגיעה במעמד הריבוני, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות הפוליטית של מדינות".¹⁹

¹⁸ ראה Gal, 2000.

¹⁹ ראה Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995.

המתח בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל

להלכה, העיקרון המנחה את מדינת ישראל מאז הקמתה הוא מחויבות למיתון המתח בין לאומיות לדמוקרטיה. הדבר בא לידי ביטוי הן בהכרזת העצמאות והן בחוקי היסוד שנחקקו בשנת 1992: *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* ו*חוק יסוד: חופש העיסוק*, המגדירים את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.²⁰ אולם למעשה, נותר עיקרון זה עמום ונתון לפרשנויות שונות. חלקן מדגישות את הצביון הלאומי, ואחרות מדגישות את הצביון הדמוקרטי. הנוסחה שנועדה למתן את המתח הפכה לבבואה של המתח עצמו.²¹ לדברי השופט אהרן ברק "הדיבור 'ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית' הוא דיבור עמום... החברה הישראלית כולה תצטוך להתמודד עם דואליות זו. אנשי הגות ומחקר, רבנים ופרופסורים, תלמידי ישיבה ותלמידי אוניברסיטה – כל רובדי החברה הישראלית – יצטרכו לשאול את עצמם, מהם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".²²

²⁰ לדעת רבים בציבור היהודי, מבטאת מגילת העצמאות את הנורמות ואת הערכים האמורים להנחות את מערכת היחסים בין המדינה לאזרחיה ובכלל זה המיעוט הערבי. במגילה נאמר בין היתר: "מדינת ישראל... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע, ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות...". הכרזת העצמאות הכירה באזרחים הערבים שבתחומה כאזרחים שווי-זכויות, ואף קראה "לבני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל, לשמור על השלום וליטול חלק בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים". לצד נורמות אלה, המבטיחות זכויות ושמירה על חירויות כלל האזרחים, מופיעה הקביעה המדגישה את אופייה הלאומי של המדינה: "הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל" אשר "תהיה פתוחה לעלייה יהודית".

²¹ גם התיבה "יהודית" בהגדרה "יהודית ודמוקרטית" נותרת עמומה ויכולה להתפרש בדרכים שונות שיש להן השלכה מרחיקת לכת על צביונה של המדינה. פירוש אתני והלכתי מעניק לתורת ישראל ולחוקיה מעמד ראשי בחיים הציבוריים. פירוש לאומי רואה במדינה יהודית מימוש זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי וזכותו לשמור על הגדרה זו. פירוש תרבותי וציוני המעניק למורשת העם היהודי ולסמלי התנועה הציונית מעמד ראשי בכינון החיים הציבוריים. פירוש דמוגרפי מדגיש את כינונו של רוב יהודי במדינת ישראל. ראה דיון בנושא אצל גביון, 1999. ארבע הגישות מכירות בזכותו הטבעית של העם היהודי להגדרה עצמית, אולם אופי המדינה וצביונה מקבלים בכל אחת מהגישות משמעות שונה. פירוש אתני והלכתי, שבבסיסו תביעה להתאמה מרבית בין הלאום לטריטוריה ולמוסדות הפוליטיים, עלול להוליך לגישה מסתגרת ומדירה. דווקא הפירוש התרבותי שמדגיש מסורת, טקסטים, שפה וערכים של פתיחות וכבוד לאחר עשוי ליצור בסיס למסגרת מכלילה.

²² ראה ברק, 2002: 24.

בניגוד להצהרות, יש הסבורים כי הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית היא שורש הפגיעה בדמוקרטיה בישראל.²³ הגדרה זו מקנה לציבור היהודי מעמד הגמוני במדינה ומעמידה את הערבים ואת מפלגותיהם במצב נחות בהשוואה למגזר היהודי. לדברי אלה, הגדרה זו מעניקה מעמד של בכורה למפעל הציוני, לתרבות היהודית ולקשר עם העם היהודי ונותנת לגיטימציה לאי שוויון בהקצאת משאבים ובכלל זה משאבים קרקעיים.

בהקשר של יחסי יהודים וערבים בישראל נשאלת השאלה: איפה עובר הגבול בין מימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית ולהקמת מדינה משלו לבין קיום הדמוקרטיה? האם ניתן למצוא פשרה בין מדינת ישראל יהודית למדינת ישראל דמוקרטית?²⁴

לדעתי, לא ניתן להשיב על שאלה זו בנוסחה פורמלית. התשובה חייבת לנבוע מהרקע ההיסטורי-פוליטי שבו חיות קבוצות הרוב והמיעוט ומהיחסים המתפתחים בין הקבוצות.

האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה במדינת ישראל מושפע ממספר גורמים:

1. הסכסוך המתמשך בין ישראל לישות הפלסטינית ולמדינות ערב ותמיכתו של הציבור הערבי במדינת ישראל בפלסטינים. בסכסוך זה רואה כל צד את עצמו הן כמיעוט והן כרוב. הציבור היהודי, שהוא רוב במדינת ישראל, רואה את עצמו מאוים על ידי הרוב הערבי באזור, ואילו המיעוט הערבי במדינת ישראל רואה את עצמו כחלק מהרוב הערבי במרחב. במצב זה שואף הרוב היהודי להבטיח את המשך

²³ מנחם מאוטנר כותב כך: "הגדרה של ישראל כ'מדינה יהודית' ודמוקרטיה אינה מאפשרת מתן מקום כלשהו, במסגרת הגדרת הזהות הלאומית של ישראל, לאזרחים הערבים אזרחי המדינה. הגדרה זו מדירה את האזרחים הערבים של המדינה מהזהות הלאומית של המדינה" (מאוטנר, 2006: 112). באופן דומה טוען אמל ג'מאל כי "האזרחים הערבים גילו חיש מהיר שאופייה וזהותה הציוניים-יהודיים של המדינה גרמו לכך שמעמדם של הארגונים והמפלגות הערביים בפוליטיקה הישראלית נחות יחסית לאלה המייצגים את המגזר היהודי" (ג'מאל, 2006: 128).

²⁴ ברמה העקרונית אני סבור כי אין כל סתירה בין מדינה יהודית לבין מדינה דמוקרטית וכי ניתן להגיע לסינתזה ראויה בין הרכיב הלאומי למרכיב הדמוקרטי – דיון מרתק בנושא זה מופיע אצל יעקובסון ורובינשטיין, 2003 בפרק 5 שעניינו "או יהודית או דמוקרטית". בספרם "ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם" מבקשים יעקובסון ורובינשטיין להעמיד את המדינה היהודית והדמוקרטית "כתשובה לגיטימית, במושגי משפט העמים והעקרונות הדמוקרטיים, לבעיות העם היהודי המודרני – הן לשאיפותיו והן למצוקותיו". (יעקובסון ורובינשטיין, 2003: 424). השאלות שאתן אני מבקש להתמודד אינן מתמקדות ברמה העקרונית – "במושגי משפט העמים והעקרונות הדמוקרטיים" – אלא ברמה המעשית: אופן תפקוד המדינה. האם לאחר שנומקה באופן משכנע הזכות של העם היהודי להגדיר את מדינתו כיהודית ודמוקרטית אכן מצליחה המדינה לתפקד כיהודית ודמוקרטית? מה הם הגורמים המשפיעים ברמה המעשית על היחס בין השתיים ועל האיזון המושג בנקודת זמן מסוימת? לאן עשויים היחסים להתפתח לאורך זמן? מה הם התסריטים השונים העשויים להתפתח בעקבות היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל? שאלות אלה מעבירות את הדיון מהתחום העקרוני של לגיטימציה למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לתחום המעשי של בחינת האיזון בין שני המרכיבים בחיי היומיום.

קיומו על ידי צמצום ההגירה של מי שאינם יהודים, ורואה בכך יעד בעל משמעות קיומית. בצד הערבי קיימים חששות כבדים מפני המשך ההדרה והקיפוח, ואלו נתמכים על ידי זיכרונות ואירועים מכוננים כמו אירועי מלחמת 1948, מאורעות יום האדמה בשנת 1976 ומאורעות אוקטובר 2000.

2. **התפיסה האידאולוגית הלאומית-יהודית** הרואה במדינת ישראל את המשך המפעל הציוני המבטיח ליהודים מקלט ומשאבים – בכלל זה קרקעות – לקליטתם בארץ. המדינה נתפסת כאמצעי שנועד לשרת את העם היהודי. התגברות האנטישמיות באירופה בשנים האחרונות והעלייה של יהודים מברית-המועצות לשעבר ומצרפת מחזקות תפיסה אידאולוגית זו. מטרה זו מתנגשת עם היעד הדמוקרטי של התייחסות שוויונית של המדינה לכל אזרחיה.

3. **המשקל הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית**, המונה למעלה ממיליון נפש ומהווה בשנת 2006 כחמישית מכלל האוכלוסייה. אוכלוסייה זו, המרוכזת בשולי המדינה, היא גורם שלא ניתן להתעלם ממנו.

4. **הפער הפוליטי והכלכלי-חברתי** העמוק בין יהודים לערבים מבליט את חוסר השוויון בחברה הישראלית.

5. **צמיחתה של אינטליגנציה ערבית בעלת זהות לאומית** הנאבקת לשוויון אזרחי של הציבור הערבי ולהכרה בערבים אזרחי ישראל כ"מיעוט מולדת" בעל זכויות קבוצתיות.

6. התגברות המודעות בעולם לזכויות של מיעוטים ובמיוחד מיעוטי מולדת.

בתנאים אלה מעמיק השסע בין יהודים לערבים, וכיום יותר מאשר אי-פעם בעבר ניכרת מגמת התרחקות בין שתי הקבוצות. רוב היהודים חוששים שהערבים מסכנים את המדינה, וזאת מכמה סיבות: שיעור ילודה גבוה (66.7 אחוז) מהיהודים רואים בכך סכנה למדינה), מאבקם לשינוי אופייה היהודי של מדינת ישראל (71.8 אחוז), חשש ממרד עממי (71.7 אחוז), חשש מתמיכה באויב (78.7 אחוז) וסכנה של תמיכה במאבק הפלסטיני (83.9 אחוז).²⁵ חלק גדול מהציבור היהודי (67 אחוז) סבור שהערבים אינם מעוניינים בקיומה של מדינת ישראל, ולכן אינו רואה בהם אזרחים נאמנים שניתן לשתפם בהחלטות קריטיות הנוגעות לישראל. חלק לא מבוטל מהיהודים תומך בטרנספר לערבים.²⁶

מנגד ניצב ציבור גדול של ערבים אזרחי ישראל השוללים את הלגיטימיות של מדינת ישראל. רוב הערבים (72 אחוז) סבורים כי ישראל בהגדרתה כ"מדינה ציונית", המעדיפה את הציבור היהודי על פני הציבור הערבי, היא מדינה גזענית. חלק גדול מהערבים (52.2 אחוז) סבור כי ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" היא גזענית, וכי מדינת ישראל היא

²⁵ ראה סמוחה, 2005: 20.

²⁶ ראה Arian, 2002.

מדינה גזענית (47.4 אחוז).²⁷ חלק גדול מהציבור הערבי מרגיש זר ודחוי בישראל (57.6 אחוז) וסבור כי המדינה מתייחסת אליו כאל אזרחים מדרגה שנייה או כאל אזרחים עוינים. לרוב האזרחים הערבים אין אמון במוסדות המדינה, והם חוששים מפני פגיעה חמורה בזכויות האזרח שלהם, מסיפוח המשולש לפלסטין ומטרנספר. לאחרונה התחדדה המחלוקת בין שני הצדדים, והשסע חוצה את כל רובדי החברה: מפלגות, ארגונים בחברה האזרחית ויחידים.

לצד השסע העמוק בין יהודים לערבים ניתן לאתר גם דפוסים של התקרבות ורצון לשילוב. רוב הערבים (89.5 אחוז) ורוב היהודים (68.4 אחוז) מסכימים עקרונית כי "האזרחים הערבים והיהודים יחיו יחד בישראל". רוב הערבים מכירים בזכות הקיום של מדינת ישראל כמדינה עצמאית (84.9 אחוז) וכמדינה יהודית ודמוקרטית (70 אחוז). ההכרה בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לצד הדחייה של ישראל כמדינה יהודית וציונית משקפת את התנגדותם של הערבים להעדפת היהודים במדינה ואת שאיפתם לשוויון. שאיפה זו מתגלה גם בתמיכתם במדינה דו-לאומית (89.8 אחוז). היהודים שוללים מדינה כזו מכל וכל.²⁸

את המתח בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל לא ניתן ליחס רק ליחסים בין יהודים לערבים בארץ, או לטעון כי רק בתחום זה מופיעות סתירות בין לאומיות לדמוקרטיה. היחס בין המרכיב הלאומי לדמוקרטי מושפע לא רק מהמתח בין יהודים לערבים בתוך ישראל, אלא גם מהמשך השליטה הישראלית על האוכלוסייה בשטחי הרשות הפלסטינית. המשך השליטה של ישראל על שטחים אלה פירושו מדינה דו-לאומית, או מדינה חד-לאומית בלתי-דמוקרטית.

האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה מושפע גם מהמתח בין דת למדינה ובין דתיים לחילונים. במקדמת זה מצויות סוגיות מהותיות שנוגעות למקומה של הדת בחיים הציבוריים, כגון: מיהו הריבון במדינה – העם באמצעות נציגיו בשלטון או האל ונציגיו עלי אדמות? מהי מערכת החוקים המחייבת – החוק ומשפט המדינה או חוקי ההלכה? מהי מידת ההתערבות של הדת בחיי היומיום ובכלל זה במעמדו האישי של האדם?²⁹

גורם נוסף המשפיע על האיזון בין אופייה של המדינה כמדינה יהודית לבין אופייה כמדינה דמוקרטית הוא תהליכי הגלובליזציה וההגירה הנרחבת של עובדים זרים לישראל. העובדים הזרים מהווים בעת כתיבת החיבור כעשירית מכלל כוח העבודה

²⁷ ראה סמוחה, 2005: 23.

²⁸ ראה סמוחה, 2005: 77-76.

²⁹ דיון רחב בסוגיית דת ומדינה והשלכותיה לגבי דמות המדינה כיהודית וכדמוקרטית מופיע אצל חסון, 2002.

במדינה – שיעור חסר תקדים במדינות העולם. הגידול של אוכלוסיית הזרים, שעל פי הערכות מגיעה לכרבע מיליון, מעלה שאלות קשות ביחס לזכויות אדם, התאזרחות ומקומם של תושבים לא-יהודיים בישראל.

ההתמודדות עם סוגיות אלה נעשית במדינה שאין לה חוקה פורמלית כתובה, אין לה מגילת זכויות פורמלית או מסורת קונסטיטוציונית ממושכת. התוצאה היא חוסר בחוקים וכללים המסדירים את היחסים שבין זרועות המדינה לבין רשויות המדינה ואזרחיה. *חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק היסוד: חופש העיסוק*, שנחקקו בשנת 1992, הוכרו במשפט הישראלי כמספקים "הגנה חוקתית על-חוקית" על זכויות האדם בעקבות פסק דין בעניין "חוק גל". אולם היקף ההגנה עדיין אינו ברור, מכיוון שהחוק אינו מציין במפורש את עיקרון השוויון בתחום הגנתו. אמנם הפסיקה המשפטית עמדה על חשיבות עיקרון השוויון, אולם הוותק הקצר של החוקים עדיין אינו מאפשר פירוש רחב ומקיף של חוקים ותקנות הנוגעים לשוויון, לזכויות אדם ולמעמד המיעוט הערבי. זאת ועוד: *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* פוטר מביקורת שיפוטית את החקיקה שנתקבלה טרם כינונו. ולבסוף, פסקת ההגבלה (שלפיה ניתן לחוקק חוק הפוגע בזכויות המוקנות בחוק יסוד אם הפגיעה מקיימת שלושה תנאים: החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל, החוק נועד לתכלית ראויה, הפגיעה בזכויות היא במידה שאינה עולה על הנדרש) המצויה בחוק היסוד מעלה את השאלה אם אין הצדקה לפגיעה בעיקרון השוויון לאור האיזון המתבקש בין המרכיב היהודי למרכיב הדמוקרטי בדמות המדינה.

סיכום

שאלת האיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה על רקע ההקשר של יחסי רוב ומיעוט אינה מיוחדת לישראל. היא מנסרת בחלל הפוליטיקה העולמית מאז התמוטטות האימפריות הגדולות: העותמנית, הרומנובית וההבסבורגית בשלהי מלחמת העולם הראשונה. בעקבות התמוטטותן עלתה במלוא חריפותה בעיית המיעוטים הלאומיים, שעד אז מצאו את מקומם בתוך אימפריות רבות לאומים. בעיה זו שבה ועלתה על סדר היום העולמי בעקבות תהליכי שחרור לאומי באפריקה ובאסיה החל בשנות הארבעים ועם התמוטטות ברית-המועצות ויגוסלביה בשנות התשעים של המאה העשרים. לאלה נוספו ההגירה רחבת הממדים המאפיינת כיום את תהליכי הגלובליזציה ובמיוחד המעבר של מהגרים מהקולוניות לשעבר למדינות המטרופולין.

שאלת האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה קשה במיוחד במדינת ישראל לנוכח ההגדרה "יהודית ודמוקרטית". על הגדרה זו יש המערערים, במיוחד בקרב הציבור הערבי,

ותובעים בשם הדמוקרטיה את הפיכת המדינה למדינת כל אזרחיה או למדינה דו-לאומית. תביעה זו נדחית מכל וכל על ידי רוב רובו של הציבור היהודי בישראל. המאבק הלאומי בין ישראל לרשות הפלסטינית, שבו נתונה אהדת הערבים בישראל לפלסטינים, מעצים את המתח בין יהודים לערבים ומעלה תהיות לגבי האיזון בין המרכיב הלאומי והדמוקרטי במדינה.

לבד מהשסע היהודי-ערבי מושפעת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית גם מגורמים נוספים: השסע התרבותי בין יהודים דתיים לחילונים, תהליכי ההגירה הגלובליים, המגדילים את הנוכחות של עובדים זרים בישראל, והמסורת הקונסטיטוציונית שהתפתחה בישראל לאורך זמן. במילים אחרות, היחסים בין רוב ומיעוט, העומדים במרכז חיבור זה, הם רק גורם אחד מתוך גורמים רבים המשפיעים על האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל. השאלה שביסוד חיבור זה היא מה יהיה אופי היחסים בין המרכיב הלאומי-יהודי למרכיב הדמוקרטי במדינת ישראל בעתיד.

2 הכוחות המניעים את היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל

פרק זה עוסק בעתידה של מדינת ישראל מבחינת האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה על רקע השסע היהודי-ערבי. בנושא זה נשאלות כמה שאלות:

- האם תמשיך ישראל לבטא את שאיפת העם היהודי להגדרה עצמית במדינה יהודית ודמוקרטית, המכבדת את זכויות האדם והמיעוט?
- כיצד ישפיע הסכסוך היהודי-ערבי על אופייה של המדינה בעתיד?
- האם יוליך הסדר גיאופוליטי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני להשלמה בין לאומיות לדמוקרטיה?
- מה יקרה אם הערבים יהפכו לרוב ויתארגנו בדרך דמוקרטית לשינוי אופייה של המדינה? האם ישלים הציבור היהודי עם "מדינת כל אזרחיה" או עם "מדינת כל לאומיה"?

כיום נראות שאלות אלה היפותטיות. במדינת ישראל יש רוב יהודי, העלייה נמשכת, והכוח הפוליטי מרוכז בידי הרוב היהודי. אבל מה יקרה אם פני הדברים ישתנו, הרוב יקטן והכוח הפוליטי של הציבור היהודי יפחת? מה יקרה אם המגמה להגמשת גבולות הלאום תהפוך למגמה עולמית, ומדינת הלאום תתגלה כאפיזודה זמנית?

שאלות אלה מתייחסות בעיקר למערכות גדולות: דמוגרפיה, הסכסוך הגיאופוליטי ותמורות עולמיות העתידים להשפיע על היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל. לצד גורמים מבניים אלה נשאלות שאלות גם ביחס לגורמים האנושיים: מה תהיה עמדתן של האליטות השונות בחברה היהודית והערבית כלפי המדינה וצביונה? מה יהיה גורל המאבק בין לאומיות התומכת במדינת לאום יהודית לבין הלאומיות הערבית הקוראת עליה תיגר?

בירור סוגיות אלה צריך לקחת בחשבון את הגורמים הפוליטיים-חברתיים שייטלו חלק בעיצוב דמות המדינה, את הגורמים ההיסטוריים-פוליטיים (הדמוגרפיה, הסכסוך הלאומי והפער החברתי-כלכלי) ואת השפעתם על דמות המדינה וצביונה. לשם כך פותחו מספר תסריטים (ראה פרקים שלוש עד שש) המתייחסים להקשר ההיסטורי-פוליטי ולסוכנים האנושיים.³⁰ התסריטים מתייחסים לשלושת הכוחות המניעים הראשיים:

- א. **ההקשר ההיסטורי-פוליטי:** הסכסוך בין מדינת ישראל למדינות ערב ורמת הפיתוח והצמיחה הכלכלית בתוך ישראל והתפרסותה בין קבוצות הרוב והמיעוט;
- ב. **הגישות האידאולוגיות** של מוסדות המדינה ושל אליטות וארגונים חברתיים כלפי אופייה המצוי והרצוי של מדינת ישראל;
- ג. **כוחם של הגורמים השונים** מבחינה פוליטית, כלכלית, דמוגרפית, חברתית ותרבותית.

ההקשר ההיסטורי-פוליטי

הסכסוך היהודי-ערבי: סכסוך זה הוא תולדה של תהליך היסטורי מורכב שראשיתו בהתמוטטות האימפריה העותמנית והיווצרות חוסר יציבות אזורית. התמוטטות האימפריה העותמנית חלה בד בבד עם עלייתן של תנועות לאומיות והתפרצותם של מאבקים לאומיים על טריטוריה ועל משאבים. היא השאירה בעקבותיה הסדרים אימפריאליים לא-שלמים, שהותירו את הסכסוכים הלאומיים בעינם, ובכלל זה הסכסוך היהודי-ערבי. המנדט הבריטי במדיניותו האמביוולנטית לא הצליח לייצב את המערכת הגיאופוליטית המקומית והאזורית, וכמו בהודו ובאפריקה הותיר עם יציאתו את המערכת על סף עימות. בנסיבות אלה הוקמה מדינת ישראל בתנאים של לחימה מתמשכת על טריטוריה, על הישרדות ועל מעמד אזורי.

³⁰ בפיתוח התסריטים למדתי רבות מהפרסום "7 דרכים: אופציות תאורטיות למעמד הערבים בישראל" בעריכת אוסצקי-לזר, גאנץ ופפה. הפרסום ראה אור בשנת 1999 במסגרת המכון לחקר השלום של גבעת חביבה, והוא מציג שבע אופציות שונות: אופציית הסטטוס קוו, אופציית גבול הפרדיגמה הציונית, אופצייה של סטטוס קוו מוקשה, אופציית ההיפרדות, אופציית המדינה הישראלית (דמוקרטיה ליברלית) ואופציה של מדינה דו-לאומית, פלסטינית-ישראלית.

הדרה פוליטית וכלכלית: חוסר היציבות האזורי, הסכסוך עם מדינות ערב ועם העם הפלסטיני והלחימה המתמשכת, שהחלה בראשית ההתיישבות היהודית בארץ ישראל ונמשכת עד עצם היום הזה, משפיעים על היחסים בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי בישראל. הם מגדירים ומעצבים את הלאומיות של שני העמים ואת מקומם בקהילה הפוליטית שהתגבשה בישראל. על רקע זה עוצבו המטרות הלאומיות של מדינת ישראל: עלייה, התיישבות וביטחון, הולאמו משאבים ציבוריים ובכלל זה קרקעות, וניתנה העדפה בהקצאתם לבני הלאום היהודי.

מצבו של המיעוט הערבי, שחי בארץ לפני הקמת המדינה, נחות בהשוואה לאזרחי ישראל היהודים. הוא היה הרוב במרחב לפני ההתיישבות היהודית החדשה ולפני הקמת המדינה, והמערכת היישובית, החברתית והתרבותית שלו קרסה בעקבות המאבק הלאומי והקמת המדינה. הוא חי בתחושה כי ארצו ואדמותיו נלקחו ממנו, וכי ביתו נחרב על ידי מתיישבים שזה מקרוב באו.

המיעוט הערבי סובל מהדרה ומאי-שוויון בתחום הפוליטי, בתחום הפיתוח הכלכלי ובתחום התרבות והחינוך. ההדרה והאי-שוויון מתבטאים בחוק: בהתקשרות המדינה עם הסוכנות היהודית בהקצאת הקרקעות של המדינה ובנורמות מדירות ומסתייגות הרווחות בקרב חוגים בשלטון ובציבור היהודי בישראל,

מבחינה זו דומים היחסים בין רוב ומיעוט בישראל למצב הקיים במדינות אחרות חדשות יחסית כמו ארצות-הברית, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד. גם שם הפך המיעוט הילידי לשולי במערכת החדשה. הוא סובל מהדרה ומחוסר שוויון ומנהל מאבקים להכרה ולקידום זכויותיו הקבוצתיות. תופעה דומה קיימת במדינות הבלטיות: אסטוניה ולטביה, שקמו מחדש על רקע התפוררות האימפריה הסובייטית, ושמצוי בהן מיעוט לאומי רוסי גדול. המיעוט הלאומי הרוסי בשתיהן סובל מהדרה ומקיפות.

מצבה של ישראל הוא מיוחד בשל העובדה כי המיעוט הלאומי הערבי שבה הוא חלק מהעם הפלסטיני המהווה רוב ברשות הפלסטינית ובמדינות שכנות, המצויות אתה בסכסוך גיאופוליטי. המיעוט הלאומי הערבי בתוך ישראל נתון במצב אמביוולנטי: תמיכה בבני עמו פירושה התנגשות עם המדינה שבה הוא חי. מצב דומה קיים בהודו, שם חי המיעוט המוסלמי במדינה הנתונה בקונפליקט עם פקיסטן המוסלמית. קונפליקט דומה התקיים בקפריסין שבה חווה המיעוט התורכי בשנות השישים את המתיחות בין יוון לתורכיה, והוא מתקיים עדיין בבלקן שבו יש למיעוטים לאומיים זיקה למדינות שכנות: למשל הזיקה של הסרבים בתחום קרואטיה למדינת האם סרביה. במצבים כאלה גלום פוטנציאל של קונפליקט אתנו-לאומי פנימי: פעילות עוינת כנגד המדינה וניסיון למחוק את הגבולות הגאוגרפיים תוך הדגשת העליונות של הגבולות הלאומיים.

מאפיינים אלה של מדינה חדשה, שבה חברת הרוב מתעמתת עם חברת מיעוט, הקשורה עם מדינת אם שכנה, יוצרים לא אחת מצב של קיטוב פנימי ושל שוליות המיעוט. גם במדינות ותיקות ניתן למצוא הדרה ושוליות של המיעוט הלאומי, כמו מיעוטים לאומיים ברוסיה, המיעוט ההונגרי ברומניה או המיעוט האזרי באיראן ובאפגניסטן. במדינות רבות חדשות או ותיקות, מדינות של חברות מתיישבות, או מדינות עם מיעוטים לאומיים הסמוכים למדינת אם שכנה, נוטה האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה לטובת הלאומיות.

מלבד גורמי העומק, הקשורים בסכסוך החיצוני ובהדרה הפוליטית-כלכלית ישנם חסמים נוספים המגבילים את קידום הדמוקרטיה בישראל. חסמים אלה קשורים במערכות החוק והמשפט, בנורמות ובערכים מושרשים, בסטריאוטיפים ובמסורות שקנו להן אחיזה בדעת הציבור (של הרוב והמיעוט כאחת) ובנרטיבים על הסכסוך שפיתחו שני הצדדים. בנסיבות אלה לא ניתן לצפות לשינוי מהיר במציאות ההיסטורית-חברתית. סביר יותר להניח את האפשרות של שינוי הדרגתי לקראת העמקת הדמוקרטיה.³¹

קידום הדמוקרטיה בישראל מוגבל על ידי ההקשר ההיסטורי-חברתי והחסמים החוקיים, המשפטיים והתרבותיים. יחד עם זאת אין להניח כי מה שהיה הוא שיהיה. יכולתה של החברה האזרחית ליצור שינוי ולהעמיק את הדמוקרטיה תלויה בתכונותיהם של הגורמים הלוקחים חלק בתהליך, בעצמתם ובהקשר שהם פועלים בו, והיא אפופה במידה גבוהה של אי-ודאות. יש ביכולתה של החברה האזרחית להעמיק את הדמוקרטיה, אך היא יכולה לגרום גם להתחזקותם של כוחות לאומיים ולהולך לבדלנות או למשטר סמכותני. המצב הנוכחי בישראל צופן בחובו סיכויים וסיכונים.

עדויות ממקומות שונים בעולם מלמדות כי שיווי המשקל בין לאומיות לדמוקרטיה נוטה להשתנות לאורך זמן כתוצאה מכמה תהליכים: צמיחתה של אליטה אינטלקטואלית בקרב המיעוט, התגבשותה של חברה אזרחית ושיפור במצבו הכלכלי של המיעוט. אולם המסלול אינו ליניארי: מדמוקרטיה נמוכה לדמוקרטיה גבוהה. הוא יכול להיות מסלול משברי שמתבטא בחוסר יציבות כרוני ובניסיונות היבדלות היכולים להוליך לפרישה או לדיכוי.

ניתן למיין את המדינות על פני רצף שבקצהו האחד מדינות המדגישות את המרכיב הלאומי, ובקצהו השני מדינות המדגישות את המרכיב הדמוקרטי. בתווך נתונות מדינות, ובהן ישראל, המצויות בדרגות שונות של שילוב בין השניים.

³¹ ניתוח החסמים מופיע אצל שלמה חסון ומיכאל קרייני, 2006.

תהליכי הדמוקרטיזציה בישראל הם איטיים, והם הותירו מקום רחב לאידאולוגיה הלאומית הרווחת, שעיקרה חוסר אמון, חשד והדרה של האזרחים הערבים. חלק מהאליטות במגזר היהודי תומך באידאולוגיה לאומית המתייחסת לערבים בחשדנות ופועלת לחיזוק הפחדים הקיימים. האיום הדמוגרפי הוא אחד הכלים במסע הפחדה זה, אף-על-פי שמאז הקמת המדינה נותרו היחסים הדמוגרפיים בין הרוב למיעוט כמעט ללא שינוי. בתנאים אלה ניזון הסכסוך בין שתי הקבוצות לא רק מניסיון העבר, אלא בעיקר מחששות מפני העתיד. שתי הקבוצות חוששות מפני האיומים הנשקפים להן מהתפתחויות בעתיד, ופעילותן בהווה משקפת חששות אלה.

סמי סמוחה טוען כי התוצאה של כל אלה היא דמוקרטיה אתנית העומדת בתנאי סף נמוכים של תביעות דמוקרטיות: המיעוט הערבי נהנה מזכויות אזרחיות ופוליטיות ובכלל זה חופש התנועה, ההתארגנות והביטוי. הוא נהנה גם מרמה מסוימת של זכויות קבוצתיות בתחום החינוך והשפה, אולם הוא מוגבל מבחינת הנגישות למוקדי החלטות, ויכולתו להשפיע על חלוקת המשאבים הציבוריים ולהשתתף בהגדרת הטוב הכללי מועטה.³²

הגישות האידאולוגיות

אמנם ההקשר ההיסטורי מעצב את היחסים בין רוב למיעוט, אך התפתחות היחסים בין הרוב למיעוט איננה תולדה של היחסים ההיסטוריים בלבד. במשך הזמן עולים קבוצות ומנהיגים בעלי תפיסות ואידאולוגיות החותרות לשנות את היחסים ההיסטוריים ולעצב מחדש את היחס בין לאומיות לדמוקרטיה.

היחס הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה

האידאולוגיות העוסקות ביחס הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה מעוגנות בהקשר ההיסטורי-חברתי של יחסי רוב ומיעוט בישראל על מאפייניו הפוליטיים, המוסריים,

³² ראה סמי סמוחה, 2001. הוא מתאר את דגם הדמוקרטיה האתנית ומצדיק אותו. לדברי עזמי בשארה (2000), גישת הדמוקרטיה האתנית מנסה להפוך את המצב העובדתי הקיים במדינת ישראל למודל נורמטיבי, ובדרך זו להקנות לגיטימציה לדגם ייחודי שאינו דמוקרטי. לדבריו, דגם זה מנציח מציאות קיימת ולא מבקר אותה. הדגם של דמוקרטיה אתנית אינו מציע זהות חלופית לערבים בישראל, כמו למשל אומה ישראלית, אלא מאלץ אותם לקבל זהות השוללת את זהותם הלאומית. גם אורן יפתחאל טוען נגד דגם הדמוקרטיה האתנית ואומר כי משטר שאינו מקנה זכויות שוות מלאות אינו ראוי להיקרא דמוקרטיה, אלא "דמוקרטיה של עם אדוני" ומאוחר יותר כינה משטר זה בשם אתנוקרטיה (Yiftachel, 1997).

הכלכליים והתרבותיים. אידאולוגיות אלה מנוסחות כתאוריות פוליטיות המסבירות את המציאות ומצדיקות או מבקרות אותה. בעלי התאוריה נוטים לראות את גישתם כנטולת פניות בין שהיא מגינה על הסדר הקיים ובין שהיא מבקרת אותו ומבקשת לשנותו. הגישות האידאולוגיות השונות הן תערובת של בחינה אמפירית ומרשם נורמטיבי, ולכן הן משמשות כתאוריה וכאידאולוגיה בעת ובעונה אחת. האידאל של מדינה יהודית ודמוקרטית, למשל, הוא חלק ממערכת אידאולוגית זו. מקורו במגילת העצמאות, והוא עוגן בשני חוקי יסוד – *חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו* ו*חוק יסוד: חופש העיסוק*. הרעיון נתון לפירושים שונים. חלקם מייחס לערך הלאומיות (היות המדינה יהודית) חשיבות גדולה מאשר לדמוקרטיה, חלק מיחס לדמוקרטיה חשיבות גדולה יותר מאשר ללאומיות, ואחרים מערערים על עצם האפשרות של קיום מדינת לאום יהודית ודמוקרטית.

מאבקים על צביון המדינה ואופייה, ובמיוחד על האיזון בין שני הערכים, מאפיינים מדינות ותיקות וחדשות. המאבק בולט במיוחד במדינות חדשות שבהן האליטה של המיעוט מצויה בתהליך צמיחה והתגבשות בשל רכישת השכלה והתחזקות האוריינטציה הלאומית. בישראל נוטים הצדדים להישען על דוגמאות בינלאומיות המשרתות את טיעוניהם. קבוצה אחת פונה למדינות חדשות, שבהן שולטת הלאומיות המדירה, והאחרת – למדינות ותיקות דו-לאומיות או למדינות לאום שבהן הלאומיות מתאפיינת בהכללה של המיעוטים. להשוואה הבינלאומית תפקיד כפול: לשרת את ההסבר או את הביקורת ולהצדיק את האידאולוגיה.

לאומיות תומכת מדינת לאום ולאומיות המערערת עליה

ניתן למיין את האידאולוגיות השונות, העוסקות באיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה במדינות שבהן יש רוב ומיעוט לאומיים, לשתי קטגוריות עיקריות: לאומיות תומכת מדינת לאום ולאומיות המאתגרת את המדינה. קטגוריות אלה מציגות את חוסר הסימטריה בין הרוב למיעוט הלאומי בשרטוט הגבול הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה: הרוב נדרש לוותר על מרכיבים מסוימים של לאומיות על מנת לקדם את הדמוקרטיה, שעה שתביעתו של המיעוט לחיזוק הדמוקרטיה היא בעצם דרישה להעצמת מרכיבים בזהות הלאומית שלו – דת, תרבות, שפה – תוך התנגחות עם המדינה ועם החברה. ההתייחסות השונה לנושא הלאומי, מעוגנת במציאות הפוליטית-חברתית שבה קבוצה אחת נהנית מדומיננטיות פוליטית-חברתית ומהגמוניה לאומית, ואילו הקבוצה האחרת מצויה בשוליים.³³

³³ ראה Brubaker, 1998.

הלאומיות של קבוצת הרוב במדינת ישראל תומכת ברעיון של מדינת לאום יהודית ומדגישה את זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי ואת היותה של ישראל מדינה יהודית המספקת מקלט ליהודים באשר הם. במקרים הקיצוניים מתגלגלת לאומיות זו ללאומנות השוללת את זכויות המיעוט, ובכך מערערת על אושיות מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

האליטות החברתיות של המיעוט הערבי וחוגים פוסט-ציוניים בקבוצת הרוב קוראים תיגר על אופי המדינה ועל הפרקטיקות הקשורות בה.³⁴ ביטוי בולט לקריאת התיגר הוא הנרטיב האידיאולוגי-פוליטי המוצג בחזון העתידי של הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל.³⁵ נרטיב זה מקשר בין עברם של הערבים בישראל, הכרוך לדבריהם בתהליך קולוניאליסטי, בחורבן ובגירוש, לבין עתיד רצוי של דמוקרטיה הסדרית. הוא אורג את ההיסטוריה של הערבים בישראל לתבנית המחברת את העבר עם העתיד ליצירת אחדות וזהות לאומית מוגדרת לערבים אזרחי ישראל. מול נרטיב זה, הקורא תיגר על הפרויקט הלאומי היהודי, עומד נרטיב מנוגד הרואה בשיבה לישראל את חזרתו של העם היהודי להיסטוריה ולמרחב שממנו נעקר, תשובה לרדיפות ששיאן בשואה ומימוש זכותו של העם היהודי להגדרה העצמית על פי משפט העמים. מה שמצטייר בעיני הערבים מחברי החזון כתכלית ראויה של דמוקרטיה הסדרית, מתפרש אצל רוב הציבור היהודי כקריאה לפירוק מדינת הלאום היהודית והחלפתה במדינה דו-לאומית. התביעה לדמוקרטיזציה מתפרשת כמכשיר בשירות השאיפות הלאומיות של הערבים בישראל. אין זה עימות בין ערכים לאומיים בצד היהודי לערכים דמוקרטיים בצד הערבי, זו התנגשות בין שתי תביעות לאומיות: לאומית יהודית, התומכת במדינת לאום יהודית ולאומיות ערבית הקוראת תיגר על עצם קיומה. קונפליקט זה מוליך לדרך חסרת מוצא שתגרום להגברת המתח והחשדנות בין הצדדים ולהקטנת הנכונות של הציבור

³⁴ דוגמה לאידאלים המנוגדים הציגו נדים רוחנה ורות גביון בכנס של הקרן החדשה לישראל בינואר 2003. בהרצאתו אמר רוחנה: "על היהודים להשתחרר מהשקף של יהודית ודמוקרטיה זה יהיה האיום על המדינה" רות גביון טענה לעומתו: "שתי מדינות לשני עמים. זה אומר שתי מדינות לאום: מדינה פלסטינית ומדינה יהודית. מה יהיה האופי של מדינת ישראל? רוב יהודי. מה יהיה אופי המדינה? היא צריכה להיות יהודית. הערבים יהיו אזרחים שווים אבל היא תהיה מדינה יהודית, תרבות יהודית, האידיאל ציוני ומיעוט ערבי שווה זכויות. המדינה הוקמה עבור יהודים נרדפים על מנת להבטיח את קיומם. הערבים לא מקבלים זאת וחושבים שהמדינה הוקמה על חשבונם. אני מבינה שהם לא אוהבים את הרעיון, אולם הם צריכים לקבל את המדינה ולחיות כאן בשלום. המדינה לא תהיה ניטרלית, והדבר מתברר על רקע הסכסוך במקדוניה ובקוסובו. הערבים צריכים להשתלב. הם נהנים מחירות גדולה יותר מבכל מדינה אחרת. אם הערבים יטענו שזה גזעני יהיה קשה לא לראות בהם אויב – אויב שאי-אפשר לשתפו בעצמה פוליטית. מדינה יהודית פירושה שליטה בהגירה, ביטחון ותרבות ציבורית."

³⁵ ראה הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, 2006.

היהודי לקדם פרקטיקות של צמצום פערים והשתלבות. קריאת התיגר נעשית, בדרך כלל, בדרך דמוקרטית תוך כיבוד החוק. ואכן רוב רובו של המיעוט הערבי בישראל בוחר לשמור חוק ולקיים את מאבקו במסגרת החוק, אך יחד עם זאת גדל בשנים האחרונות מספרם של מי שחצו את הקווים והשתתפו בפעולות נגד המדינה. כמו כן גדל מספרם של האינטלקטואלים המטיפים לבדלנות, מתנגדים לכל מגע עם רשויות המדינה ועם ארגוני החברה האזרחית.

המאבק בין שתי האידיאולוגיות: לאומיות תומכת מדינת לאום יהודית ולאומיות הקוראת תיגר עליה, מאפיין את היחסים בין מפלגות יהודיות לערביות ובין ארגונים בחברה האזרחית.³⁶ בשנים האחרונות העמיק הנתק בין הקבוצות והארגונים, וגם ארגונים שהיה בהם שיתוף פעולה בין יהודים לערבים נחצו על רקע זה. בולטת במיוחד ההקצנה בקרב אליטות של הציבור הערבי שאינן קשורות למסד היהודי. אליטות אלה, הפועלות בזירה המפלגתית ובזירת הארגונים האזרחיים, נוקטות עמדה קיצונית יותר בהשוואה ליתר הציבור הערבי, מקצינות את הלך הרוחות בציבור הערבי. הן נתפסות בציבור היהודי כקיצוניות ומסיתות, ומעצימות את החשדנות ההדדית בין שני הצדדים.³⁷

החלוקה לקבוצת רוב, התומכת במדינת לאום, ולקבוצת מיעוט הקוראת עליה תיגר אינה ייחודית לישראל, והיא מוכרת גם ממדינות שונות בבלקן, בקוויבק ובצפון אירלנד. שתי הקבוצות נבדלות ביחסי הכוח וביכולת לממש את שאיפותיהן הלאומיות, אולם הן דומות זו לזו מבחינה הזיקה ללאומיות. לשתי הקבוצות יש מערכות סמלים, איקונוגרפיות לאומיות, מורשות תרבותיות ושפה מלכדת. הזיקה הלאומית בשתי הקבוצות משקפת מחויבות לפזורה, קשר לעבר וצורך לאזן ולשמר את המרקם התרבותי-חברתי הפנימי.

הטענה, כי רק קבוצת הרוב היא בעלת אוריינטציה לאומית, ואילו קבוצת המיעוט היא בעלת אוריינטציה דמוקרטית, היא מוטעית, והיא מתעלמת מהשאיפות הלאומיות של קבוצת המיעוט. התביעה לקידום הדמוקרטיה היא כנה ואמיתית עד לנקודה מסוימת, אך

³⁶ החברה האזרחית היא תחום פעולה ציבורי המצוי מחוץ לשליטה הישירה של המדינה. בתחום זה מצויים האזרחים שהתארגנו על מנת לקדם את האינטרסים שלהם בדרכם שלהם (במסגרת גבולות מסוימים). ההתארגנות בתחום הפעולה הציבורי מוכרת כלגיטימית על ידי המדינה, והיא נשענת על פעילות פוליטית. בהיעדר הכרה פוליטית אין החברה האזרחית יכולה להתקיים. הארגונים ייעלמו או ירדו למחתרת, והמדינה תאבד את צביונה הדמוקרטי. כוח מרכזי בחברה האזרחית הפועל לקידום הדמוקרטיה הוא המפלגה (Gill, 2000: 59-60). כוח אחר הוא תנועות פוליטיות, שאינן מתמסדות כמפלגות, וארגונים הפועלים בתחומי הסנגור, אספקת שירותים, תקשורת ופעולה חברתית.

³⁷ ראה סמוחה, 2005: 78.

מעבר לה אין היא אלא מסווה לכוונה לערעור האושיות הלאומיים של המדינה וניסיון לפרקה על ידי קידום של עקרונות דמוקרטיים כביכול. גם הטיעון של שמירה על עיקרון הלאומיות הוא אמיתי וכן עד לנקודה מסוימת, ומעבר לה הוא אינו אלא מסווה לערעור אושיות הדמוקרטיה במדינת ישראל באמצעות נקיטת מדיניות מפלה.

מהי נקודת האיזון הראוי? לדעתי, צודק נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק המגדיר נקודה זו בשאלה: "מהו הטעם לקיומה של מדינת ישראל?"³⁸ התשובות לשאלה זו הן אלה:

- יצירת מקלט לעם היהודי, שכיום כמו בעבר, נתון לרדיפות ולשנאה אנטישמית, רדיפות שהגיעו לשיאן בשואה,
- הקשר ההיסטורי של העם היהודי למולדתו,
- ההכרה של המשפט הבינלאומי בזכות העם היהודי להגדרה עצמית במולדת משלו.

נימוקים אלה מקנים לבני העם היהודי עדיפות בכניסה לישראל, וחוק השבות נותן ביטוי לכך. לדעת ברק, משעה שמצויים בארץ חייב החוק לנהוג בשוויוניות בבני קבוצת הרוב ובבני קבוצת המיעוט.³⁹

לדעתי, הטעם לקיומה של מדינת ישראל מתבטא לא רק במתן עדיפות לבני העם היהודי בכניסה לארץ, אלא גם בשמירה על זכות ההגדרה העצמית לאחר שזו מומשה, במיוחד נגד מי שקוראים עליה תיגר, וכן בהבטחת ביטחון לבני העם היהודי בארץ. פירוש הדבר כי בתנאי סכסוך מתמשכים ייתכנו מקרים שבהם תינתן עדיפות לבני קבוצת הרוב היהודית בנושאים הקשורים בהבטחת הביטחון הקיבוצי, והדבר יכול להתבטא גם בהקצאת קרקעות באזורים רגישים מבחינה ביטחונית.

מגוון דעות בקבוצת הרוב ובקבוצת המיעוט

החברה הישראלית מפולגת בין קבוצה לאומית אחת, התומכת במדינת לאום יהודית, ובין קבוצה לאומית אחרת הקוראת תיגר על מדינת הלאום היהודית. בתוך כל ציבור כזה יש

³⁸ ראה אהרן ברק, 2004: 161: "לענין שאלה זו התשובה מהציונות, מהמורשת ומהדמוקרטיה גם יחד הנה כי המדינה הוקמה כביתו הלאומי של העם היהודי. היא מתחייבת מההיסטוריה שלנו. היא ביטוי לזכותו של העם היהודי להגדרה עצמית. על כן המפתח המיוחד להיכנס למדינה נתון למי שהמדינה היא ביתו הלאומי. דבר זה הוא ידוע ומקובל במשפט הבין-לאומי וביחסים בין מדינות דמוקרטיות. העובדה שמדינת לאום פותחת שעריה ומעניקה מפתח כניסה מיוחד לבני הלאום אינה מהווה הפליה כלפי לאומים אחרים." (שם עמ' 161).

³⁹ ברק, 2004: 161.

זרמים שונים המשלבים בין המרכיב הלאומי לבין המרכיב הדמוקרטי במינונים שונים. במסגרת הלאומיות התומכת במדינת לאום יהודית ניתן להבחין בהגדרות שונות של "מדינה יהודית" ושל "מדינה דמוקרטית" ובהבדלים בהתייחסות לאיזון ביניהן. המשרע בתחום זה רחב מאוד: החל בלאומיות הדוחה את הדמוקרטיה בנימוקים הלכתיים או לאומניים וכלה בגישה המבקשת לאזן בין לאומיות לדמוקרטיה תוך שמירה על סף מסוים של לאומיות. גם בצד הלאומיות הקוראת תיגר על מדינת לאום יהודית מצויות גישות שונות: החל בשלילה מוחלטת של עקרון הלאומיות, המבוסס על השתייכות אתנית והחלפתו בעיקרון של אומה אזרחית, דרך קריאה למדינה דו-לאומית וכלה בחתירה למימוש זכויות לאומיות רחבות של המיעוט הערבי במסגרת מדינת הלאום היהודית הקיימת.

מגוון דעות זה משתקף בדגמים פוליטיים-נורמטיביים שונים הנוגעים לעתיד היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה ובין רוב יהודי למיעוט ערבי. בין דגמים אלה ניתן לכלול את הדמוקרטיה האתנית המתגוננת המעדיפה את הלאומיות על דמוקרטיה, את המדינה המלאימה, המתאפיינת בארגון אתנוקרטי של החיים הציבוריים, את מדינת הלאום הדמוקרטית, את המדינה האזרחית בעלת הגוון הליברלי-דמוקרטי, את המדינה הדו-לאומית, המתאפיינת בדמוקרטיה הסדרית, ואת מדינת הלאום ההומוגנית.

לרוב אין הצגת הדגמים הפוליטיים-נורמטיביים מלווה בניתוח התהליכים המובילים אליהם. הדגמים השונים הם בדרך כלל קריאה פוליטית-נורמטיבית המשקפת את המצב הקיים, או מבקרת אותו. היא מעוגנת באינטרסים, בערכים ובשאיפות, אך לרוב נעדרת ביסוס באמצעות המנגנון העשוי לקדם או לסכל את התממשות הדגם הפוליטי-נורמטיבי המבוקש.

בפרקים הבאים אציג את התנאים שדגמים אלה עשויים להתממש בהם.

מרחב פעולה משותף: אזור הספר של הדמוקרטיה

ככל שמתחזקת הביקורת של הקבוצה התומכת במדינת לאום יהודית על הדגם הפוליטי הקיים, וככל שמתמתנת הביקורת של הקבוצה הלאומית הקוראת עליה תיגר, גדל הסיכוי ליצירת שדה פעולה משותף בין יהודים לערבים.

שדה זה הוא **ספר הדמוקרטיה**, ופועלים בו ארגונים אזרחיים (לא ממשלתיים) משותפים ונפרדים, המחויבים לעקרונות הדמוקרטיה, במטרה לקדם אינטרסים משותפים, כמו: זכויות אדם וזכויות מיעוט, וליצור אזרחות משותפת. עם הארגונים המשותפים נמנים, למשל, הקרן החדשה לישראל, האגודה לזכויות האזרח ועמותת סיכוי. ארגונים לא ממשלתיים ערביים הפועלים בנפרד בספר הדמוקרטיה הם עדאללה, עילם, המרכז הערבי

לתכנון אלטרנטיבי והמועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. לעתים משתפים הארגונים פעולה בנושאים של שדולה, הדרכה, גיוס משאבים, ועתירה לבתי משפט. הפעילות המשותפת היא לצנינים בעיני גורמים לאומיים בדלניים הן בקרב קבוצת הרוב והן בקרב המיעוט. התוצאה היא מחלוקת עזה בין הקבוצות ובתוכן ביחס לאיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה.

השדה המשותף הוא אחד המאפיינים הבולטים והמסקרנים של חברות אזרחיות במדינות שסועות מבחינה לאומית. במרכז השדה המשותף מצויים הכוחות המתונים והפרגמטיים של שני הצדדים, והם פועלים לקידום הדמוקרטיזציה ולהתגברות על החסמים שמציבות המערכת הפוליטית והחברתית. גם לכוחות אלה אידאולוגיה לאומית, אולם פעילותם מכוונת בעיקרה לקידום הדמוקרטיה. כוחות אלה מתמודדים לא רק עם מגבלות החוק, אלא גם עם הנורמות ועם הסטריאוטיפים המושרשים בדעת הקהל בקרב שני הצדדים, המתנגדים לפעולה משותפת ולקיומו של שדה משותף. נורמות וסטריאוטיפים אלה מתייחסים לכוחות הפועלים בשדה המשותף כאל גורמים המחלישים את הקונסנזוס הלאומי.

למעשה, הפעילות של הכוחות שבמרכז השדה המשותף מערערת על החסמים הנורמטיביים והפסיכולוגיים של שני הצדדים ועל מגבלות החוק והפרוצדורות הקיימות, ומרחיבה את ספר הדמוקרטיה.

השאלה שאתה מתמודדים הכוחות שבספר הדמוקרטיה איננה "גבול הלאומיות", כלומר: עד כמה ניתן לוותר בתחום הלאומיות כדי לקדם תהליכי דמוקרטיזציה, אלא עד כמה ניתן להרחיב את מרחב הדמוקרטיה וליצור אזרחות משותפת מבלי להיפגע על ידי גבולות הלאומיות. שתי התופעות מתקיימות זו לצד זו: מחד – ספר הדמוקרטיה ובו שיתוף פעולה חוצה גבולות, ומאידך – גבולות הלאומיות של שני הצדדים הפועלים להקטנת המגע ושיתוף הפעולה.

כיום הגורמים הפועלים לחיזוק גבולות הלאומיות חזקים מאלה הפועלים לחיזוק ספר הדמוקרטיה. הסכסוך האתנו-לאומי והזדהותם של ערבים אזרחי ישראל עם אויביה, האי-שוויון הכלכלי, ההדרה הפוליטית והנרטיבים והזיכרונות הלאומיים פועלים לחיזוק הגבולות הלאומיים בשני הצדדים ולשמירת הסטאטוס קוו האתנו-לאומי. יחד עם זאת ייתכן כי ההיווצרות הראשונית של ספר הדמוקרטיה תחזק את זכויות האדם ואת זכויות המיעוט ותתרום להגברת הסובלנות, הפתיחות והאמון ההדדי בין שתי קבוצות הלאום במדינת ישראל.

גורמים הומניסטיים ודמוקרטיים במדינת ישראל ומחוצה לה, הרגישים לערכים של כבוד האדם, שוויון, חופש בחירה ופלורליזם, תורמים כסף, זמן ומחשבה לקידום ספר הדמוקרטיה. חלק גדול מהתורמים הם יהודים מארצות-הברית, בעלי השקפת עולם דמוקרטית-ליברלית, השואפים לחזק את הדמוקרטיה בישראל. תורמים אלה מעצבים במידה רבה את סדר היום של ארגונים ושל קרנות על ידי שילוב הערכים הדמוקרטיים וההומניסטיים המנחים אותם בסדר היום של הארגונים.

פעילות זו מעוררת התנגדות וביקורת בקרב גורמים בציבור הערבי, הרואים בה אמצעי לחיזוק כוחה של מדינת ישראל כמדינה יהודית המסוגלת להכיל ולתחום את השטח הלאומי. נראה לי כי ביקורת זו מחטיאה את המטרה. אין כל ספק שהתרומות מסייעות לחיזוקה של מדינה ישראל, אך לא דווקא כמדינה לאומנית, אלא כמדינה דמוקרטית ערה ורגישה לזכויות המיעוט. קידום הדמוקרטיה בישראל על ידי ארגונים הפועלים במרחב של ספר הדמוקרטיה קשור איפוא בתהליכים גלובליים של התעצמות הדמוקרטיה והתפשטות נורמות דמוקרטיות במרחב הבינלאומי.⁴⁰

ספר הדמוקרטיה ואיביו

בתוך קבוצת הרוב ובתוך קבוצת המיעוט קיימות קבוצות משנה שלהן אידאלים שונים ביחס לאיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה, ולכן תיתכנה קואליציות חוצות גבולות לאומיים בין ארגונים חברתיים של קבוצת הרוב ושל קבוצת המיעוט, למשל: מפלגה משותפת ליהודים וערבים, ארגונים משותפים, כמו עמותת "סיכוי" וארגונים שבהם יש נציגים לשני הצדדים, כמו "האגודה לזכויות האזרח", הקרן החדשה לישראל וארגון שת"ל של הקרן החדשה לישראל. הקואליציות עשויות להיווצר גם סביב נושאים משותפים לארגונים יהודיים וערביים, כמו במקרה העתירה לבג"צ של עדאלה ושל האגודה לזכויות האזרח נגד מדיניות שיווק המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. קואליציות אלה יפעלו לגיוס כוח חזק יותר מזה שניתן לגייס על בסיס לאומי בלבד.

לעומת הקואליציות החוצות גבולות לאומיים פועלים כוחות פנים קבוצתיים, המתנגדים להן ורואים בהן פגיעה בעקרונות הלאומיים. הביקורות על הקואליציות החוצות גבולות לאומיים באות מכיוונים מנוגדים: גורמים באידאולוגיה הלאומית היהודית, התומכת במדינת לאום יהודית, רואים בשיתוף הפעולה בין כוחות מתונים משני הצדדים תחילתו של תהליך שסופו איבוד הדומיננטיות הלאומית היהודית. גורמים באידאולוגיה הלאומית

⁴⁰ ראה לעניין זה את מאמרם של Karatnycky and Ackerman, 2005. לדבריהם, ארגונים חברתיים הפועלים מלמטה מילאו תפקיד מרכזי בקידום הדמוקרטיה. הדוגמאות שהם מביאים לקוחות ממזרח אירופה, מאפריקה ומהמזרח התיכון.

הערבית, הקוראת תיגר על מדינת הלאום היהודית, רואים בשיתוף הפעולה תמרון נוסף המסיט את נציגי המיעוט מהמשימה הלאומית. ואולם, מכיוון שהשדה המשותף כבר הולך ומתהווה מנסים שני הצדדים להחדיר לתוכו את דעותיהם ואת סוכניהם במטרה להשפיע בכיוון הרצוי להם.

גורם נוסף הפועל להחלשת השדה המשותף הוא הפיצול הפנימי והתחרות בין הארגונים הפועלים בשדה. הפיצול נובע ממניעים שונים: הבדלים תרבותיים-אידאולוגיים, תחרות על משאבים בין ארגונים בעלי אידאולוגיה דומה, או מדיניות מחושבת של השלטון לקרב ארגונים מסוימים ולהרחיק אחרים. הפיצול בולט במיוחד בתוך המגזר הערבי. במגזר זה פועלים ארגונים לא ממשלתיים בעלי אופי ליברלי, הקשורים עם המפלגות של חד"ש ובל"ד. ארגונים אלה פועלים בדרך של סנגור, שדולה וקידום זכויות אדם וזכויות המיעוט, והם נתמכים בעיקר על ידי תורמים מחו"ל. נגדם ניצבים ארגונים הקשורים לתנועות האסלאמיות הפועלים בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. ארגונים אלה נתמכים על ידי הקהילה המוסלמית המקומית.

עוד גורם המחליש את הפעולה בשדה המשותף ואת קידום הדמוקרטיה הוא אופייה הפטריארכלי-חמולתי של החברה הערבית, המתבטא בין השאר גם בייצוג הנמוך של נשים בארגונים האזרחיים הערביים. מערכת הערכים הפטריארכלית מגבילה את ייצוגן של הנשים ואת עלייתן לעמדות מנהיגות. זהו חסם מרכזי על דרך קידום הדמוקרטיה.

בתנאים אלה יכולים להתחולל בשדה המשותף מספר תהליכים:

- השדה המשותף והמאמץ לקיים פעילות חוצת-גבולות על ידי הקמת ארגונים משותפים ייעלמו בשל מאבקים פנימיים.
- השדה המשותף ייחצה ויחולק על ידי הגבולות הלאומיים הוותיקים, והפעילות בו תהיה במסגרת ארגונים לאומיים הומוגניים בזיקה אינסטרומנטלית ישירה לגלעינים הלאומיים.
- השדה המשותף יצמיח כוחות חדשים מעבר לאליטות הוותיקות, ישמש כר להתפתחות חברה אזרחית חדשה ויטפח דפוסים חדשים של אזרחות ודמוקרטיה תוך הקמת ארגונים משותפים.

מכיוון שספר הדמוקרטיה הוא שדה צעיר בראשית התפתחותו קיומו מותנה בפיתוח רעיוני, חברתי ופוליטי. ללא חשיבה מדריכה הוא עשוי להיכבש בקלות על ידי הכוחות

הלאומיים הוותיקים ולהפוך למרחב אינסטרומנטלי הפועל בשליחותם של גורמים לאומיים ואף לאומניים.⁴¹

היווצרותו של שדה פעולה משותף שפועלים בו גורמים פרמטיים ומתונים לצד המשך המחלוקת והעמקת השסע הלאומי הם מהסממנים המרכזיים של התגבשות החברה האזרחית בישראל. במגזר הערבי מאתגרים ארגוני החברה האזרחית, הפועלים במרכז השדה, את הארגונים המפלגתיים והחברתיים המטיפים לבדלנות לאומית, ובכך הם צוברים עצמה לא מבוטלת. לדעת אלי רכס, הפוליטיקה הפרלמנטרית הערבית סיימה את דרכה בשל חוסר יכולתה להשפיע.⁴² אמנם בבחירות לכנסת ה-17 חל גידול במספר חברי הכנסת הערביים, ובמשך השנים גם הייתה לחברי הכנסת הערבים הצלחה מסוימת בקידום חקיקה לייצוג הולם של האזרחים הערבים בחברות ממשלתיות,⁴³ אך רוב הצעות החוק שלהם נדחו, ובכלל זה הצעות לעיגון חוקתי של זכויות קולקטיביות לערבים, שוויון זכויות והעדפה מתקנת.⁴⁴

נראה שמקור הבעיה בפעילות הפוליטית המפלגתית הערבית הוא בפיצול בין הזרם הקומוניסטי, הלאומי והאסלאמי. פיצול זה ודפוסי ההדרה הפוליטית מצד המערכת הפוליטית היהודית מגבילים את יכולת ההשפעה של המנהיגות הפוליטית הערבית.⁴⁵

⁴¹ הפיצולים הפנימיים אינם מנת חלקה של החברה האזרחית בלבד, הם מאפיינים גם את עמדת המערכת הפוליטית כלפי המיעוט הערבי ואת עמדת המיעוט הערבי כלפי המערכת הפוליטית. חלק מזרועות המדינה בישראל עשוי לפעול להגשמת אידאל פוליטי אחד וחלק אחר יפעל להגשמת אידאל אחר (ראה לעניין זה את מאמרם של עמירם גונן וראסם חמאסי, 2006). ניתן לזהות חילוקי דעות דומים בקרב המיעוט הערבי ביחסו כלפי מוסדות המדינה. פער ברור ניכר בין דעת הציבור המתונה לדעת המנהיגות הנוטה להיות קיצונית יותר (ראה סמי סמוחה, 2005). במילים אחרות, לא יהיה זה נכון להתייחס למערכת יחסים זו כאילו נציגי המדינה מייצגים מערכת תרבותית פוליטית אחת. וכך גם לגבי הציבור הערבי ונציגיו. בכל אחת ממערכות אלה יש שחקנים רבים בעלי אידאלים פוליטיים שונים ועוצמות שונות. לכן הקביעה כי לפעולה הפוליטית-חברתית יש אופי מוגדר היא קביעה המרדדת ומכלילה מציאות מורכבת, ועשויה להחמיץ הבדלים חשובים ומהותיים המאפיינים את הערכים והאמונות של הקבוצות השונות, ובכלל זה הזרועות השונות של המדינה והקבוצות השונות של הרוב והמיעוט. בכל נקודת זמן שבה בודקים את מערכת היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה יש לשאול באיזו קבוצה מדובר, באילו נושאים, מי הם מקבלי ההחלטות במקרה הנדון ומה הוא כוחם.

ראה רכס, 2004: 67.

⁴² ראה הצעת החוק של ח"כ עזמי בשארה "הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית", התשנ"ט, 1999.

⁴³ ראה הצעת חוק יסוד: המיעוט הערבי כמיעוט לאומי, 21.5.2005 וגם הצעת חוק יסוד: שותפות אזרחית ושוויון.

⁴⁴ לעניין הפיצול הפוליטי של המנהיגות הערבית ראה Jamal, 2006.

לראשי הערים יש יכולת השפעה, אולם בשנים האחרונות ניכרת בעיקר השפעתם של הארגונים שאינם ממשלתיים.

על תחושה דומה, הרווחת בקרב בני "הדור הזקוף", צעירים שהגיעו לבגרות פוליטית בשנות התשעים והאלפיים, מדווחים גם דני רבינוביץ וח'אולה אבו בקר.⁴⁶ בקרב נציגי קבוצה זו, הנמנים עם אליטות אינטלקטואליות, גוברת ההכרה כי הם יכולים להגיע להישגים גבוהים יותר באמצעות תביעות משפטיות וגיוס דעת קהל, וכן באמצעות אספקת שירותים, פיתוח קשרים וגשרים לציבור היהודי והבלטת נושאים שהתקשורת בוחרת להתעלם מהם.

סוגיות ועקרונות פעולה בשדה המשותף

במרכז הדיון בשדה המשותף עומדות הסוגיות של זכויות קבוצתיות, אוטונומיה והסדרים פוליטיים אחרים. קידום הדמוקרטיה בישראל מתבסס על אינטראקציות בין כוחות מתונים בשתי הקבוצות – ברמת החברה האזרחית וברמת המדינה – הפועלים להכרה פורמלית במיעוט הערבי, לקידום זכויות קבוצתיות ולהסדרים של אוטונומיה תרבותית ומוסדית. הפעילות בשדה המשותף מודרכת על ידי מספר עקרונות ראשיים:

- השדה מורכב מפסיפס של עדיפויות, נרטיבים וזהויות שונות, אך מעבר להבדלים קיים רצון לפעול יחד ולהדגיש זהויות נוספות לצד הזהות הלאומית: אזרחות משותפת, זהות חברתית וזהות פרטית, קרבה מקצועית, זהות הקשורה במגדר. הזהויות השונות מעמעמות לעתים את הזהות הלאומית ולעתים נשלטות על ידה.
- הגורמים הפועלים בשדה המשותף מכירים ביחסים הבלתי-סימטריים בין הרוב למיעוט, בין המחזיקים בעצמה הפוליטית לבין אלה החסרים אותה. על רקע זה תומכים גורמים אלה בתביעה שקבוצת הרוב תוותר על חלק ממנגנוני העצמה.
- הוויתור העיקרי שנדרש מקבוצת הרוב הוא הכרה בזהות הלאומית ובזכויות קבוצתיות של המיעוט הערבי מבלי לפגוע באושיות המדינה כמדינת העם היהודי שבה מתקיים רוב יהודי.
- הפעילות בשדה המשותף מעדיפה שלא להתמקד בסמלים ובהצהרות, אלא בנושאים קונקרטיים, במבני הכוח ובמנגנונים היוצרים קיפוח ואי-שוויון. הנושאים הנדונים על ידי הכוחות הפועלים בשדה המשותף הם הקצאות קרקעות למגזר הערבי, הרחבת תחומי שיפוט, הקצאות כספיות לרשויות המקומיות הערביות, הרחבת האוטונומיה בתחום החינוך, תמיכה במוסדות דת,

⁴⁶ ראה דני רבינוביץ וח'אולה אבו בקר, 2002.

הכרה מעשית, ולא רק פורמלית, בלשון הערבית כשפה רשמית וקידום זכויות קבוצתיות בעלות תכנים פוזיטיביים (שיש בהם משום חובת עשה מצד המדינה). גישה זו היא פרגמטית ומאפשרת לשני הצדדים מידה לא מבוטלת של חופש בהגדרת מהות המדינה וצביונה: הצד היהודי יכול להאמין ולקוות כי קידום זכויות קבוצתיות יתרום ללגיטימציה של המדינה, ואילו הצד הערבי יכול לקוות כי קידום הזכויות הקבוצתיות יוליך לשינוי צביונה של המדינה.

- **הציפיות אינן נאמרות במפורש.** הפעילות בשדה המשותף מכוסה "ערפל מכוון" הדוחה פולמוס אידאולוגי ומאפשר פעילות משותפת תוך הפגנת מידה גבוהה של גמישות והסתגלות. העמימות מאפשרת לפעול יחד מבלי שתושג הסכמה על היעד הרצוי, אך גם מבלי לערער על צביון המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.
- האמצעי שנבחר ליצור את השינוי הוא **דיאלוג מתמשך**: פעילות פרגמטית, שינוי הדרגתי הצופה את פני העתיד, שעה שתמונת העתיד עצמה אינה מחוורת עד תום.

עקרונות אלה חודרים לדיון הציבורי, מתפרשים בדרכים שונות על ידי זרמים אידאולוגיים שונים, מובנים בתהליך פוליטי-חברתי ומשפטי ומשנים בהדרגה, בהתאם לעצמת הכוחות הפועלים, את האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה. ביסודו של דבר זהו תהליך של הבניה פוליטית-תרבותית המעצב את מערכת היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה ובין רוב למיעוט. תהליך ההבניה רצוף ויכוחים ולבטים. הוויכוח על מהותם של עקרונות אלה הוא אוניברסלי. באירופה, למשל, יש המערערים על הגדרת הזכויות הקבוצתיות של מיעוטים, ובולט המאבק בין המדינות, השואפות למתן את תביעות המיעוטים, לבין ארגונים של זכויות ושל מיעוטים לאומיים, הפועלים לחיזוק הזכויות. כך הופך שדה הזכויות לזירה פוליטית שבה נתון אופי הזכויות למשא ומתן פוליטי בין הרוב למיעוט.

כוחן של הקבוצות השונות

לאידאולוגיות יש אמנם חשיבות רבה ביצירת האיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה, אין בהן די. המבחן המכריע לעיצוב היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה הוא מבחן העצמה, כלומר: יכולתן של הקבוצות השונות להשפיע ולעצב את האיזון בין הערך הלאומי לערך הדמוקרטי. לפיכך יש להתייחס להצהרות בזהירות כל עוד המכריזים אינם מסוגלים לממש את ערכיהם ושאיפותיהם.

לפי שעה נוטה מאזן הכוח לטובת הרוב היהודי, הנהנה מעצמה פוליטית, כלכלית ותרבותית, אולם במציאות פועלים מספר תהליכים שיש בהם כדי לשנות את המאזן בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. עם אלה נמנים תהליכים דמוגרפיים, ריכוזיות גאוגרפית המקנה למיעוט הערבי רוב באזורים מסוימים במדינה, רכישת השכלה, הקמת ארגונים אזרחיים, בניית מוסדות מייצגים והתחזקות מעמדו של בית המשפט כגורם המקדם את עקרונות הדמוקרטיה הליברלית.⁴⁷

גודל דמוגרפי

ב-1949, לאחר הקמת המדינה, מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל כ-156,000 תושבים, כ-19 אחוז מכלל אוכלוסיית התושבים. שיעורה של האוכלוסייה הערבית ירד ל-14 אחוז בעקבות העלייה ההמונית של שנות החמישים. אוכלוסייה זו, שהיוותה רוב שנהנה מחיים חברתיים ותרבותיים וממערכת של שליטה עצמית, הפכה למיעוט השונה בדתו, בלשונו, ברגשותיו ובשאיפותיו מהרוב היהודי. כיום מונה מיעוט זה למעלה ממיליון אזרחים, שגם כיום הם כ-19 אחוז מכלל אוכלוסיית המדינה. האוכלוסייה הערבית מורכבת משלוש דתות: 79 אחוז מוסלמים, 12 אחוז נוצרים ו-9 אחוז דרוזים (יש המתייחסים לאוכלוסייה הדרוזית כמיעוט בפני עצמו וכנפרד מהאוכלוסייה הערבית). על-אף ששיעורה של האוכלוסייה הערבית בישראל לא השתנה בין שנת 1949 לבין שנת 2003, יש לגידול המספרי השפעה: אוכלוסייה של למעלה ממיליון איש שלא ניתן להתעלם מנוכחותה ומתביעותיה.

התחזית הדמוגרפית לשנת 2050 צופה שהרוב היהודי עתיד להישמר, אך לרדת מרמה של 81 אחוזים בשנת 2000 לרמה של 66 אחוז בשנת 2050.⁴⁸ שיעורי הפריון של נשים בישראל בשנת 2001 היו 2.6 בממוצע לנשים יהודיות, 4.7 למוסלמיות, 2.5 לנוצריות, 3.0 לדרוזיות. פערי פריון אלה נובעים מהבדלים משמעותיים בהרכבי הגילים ובשיעורי הפריון של קבוצות האוכלוסייה השונות. האוכלוסייה הערבית-הפלסטינית בישראל היא אוכלוסייה צעירה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001), שיעור הילדים בגיל 0-17 מכלל האוכלוסייה היהודית היה 32 אחוז, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית שיעור שכבת גיל זו היה 46.4 אחוזים מכלל האוכלוסייה. בשנים האחרונות חלה ירידה ברמת הפריון של הנשים הערביות בעקבות תהליכי מודרניזציה. שיעור הפריון הערבי ירד מ-4.7 ילדים לאישה בשנת 2000 ל-4.0 ב-2005 ול-3.7 במחצית הראשונה של 2006 (3.2 ילדים לערביי הגליל ונחל עירון). בשנות

⁴⁷ ראה דיון במגמות אלה ב'הקדמה' אצל חסון ואבו-עסבה, 2004.

⁴⁸ דלה-פרגולה, 2003.

הששים היה שיעור הפריזן הערבי 9.3. שיעור הפריזן היהודי עלה בהדרגה ל-2.7 ב-2006, שהוא הגבוה ביותר בעולם המתועש.⁴⁹ על אף תמורות אלה הגידול הטבעי של האוכלוסייה הערבית גדול מזה של האוכלוסייה היהודית, ולכן עתיד המאזן הדמוגרפי להשתנות לטובת האוכלוסייה הערבית אם כי במידה קטנה מזו שנצפתה בעבר.

השינוי הדמוגרפי הוא בעל משמעות פוליטית. מאז שנות השבעים גדל בהתמדה משקלן של המפלגות הערביות, ובמיוחד אלו בעלות האוריינטציה הלאומית (בל"ד) והאסלאמית (רע"מ-תע"ל). משקלן של המפלגות הערביות עלה מ-8 חברים בכנסת ה-16 ל-10 בכנסת ה-17. המשך הגידול הדמוגרפי ללא פתרון הסכסוך הגיאופוליטי וללא מיתון בדפוס ההדרה הפוליטית-כלכלית עתיד לחזק את כוחן של המפלגות הלאומיות והבדלניות ולהחליש את כוחם של גורמים מתונים בציבור הערבי בישראל.

ריכוזיות גאוגרפית

רוב האוכלוסייה הערבית בישראל (כ-90 אחוז) מתגורר בשלושה ריכוזים עיקריים: הגליל, הנגב והמשולש. הריכוז הגדול ביותר של האוכלוסייה הערבית הוא בצפון (47.2 אחוזים). קבוצה אחרת של אוכלוסייה ערבית מתגוררת בערים המעורבות עם יהודים, אך לרוב בשכונות נפרדות. יותר ממאה אלף תושבים ערבים, המונים כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית בישראל, גרים כיום בערים מעורבות.

עד לאחרונה הייתה רק הגירה מועטה של אוכלוסייה ערבית בין האזורים השונים או בין יישובים באותו אזור. בשנות השמונים החלה להסתמן הגירה של אוכלוסייה ערבית לערים המעורבות, במיוחד ירושלים, חיפה ונצרת עילית. ההתיישבות הערבית בישראל מתאפיינת בתהליך פנימי של עיור, הבא לידי ביטוי בהפיכת יישוב קטן ליישוב עירוני. תהליך העיור שהתרחש בכפר הערבי מתבטא בשינויים דמוגרפיים, בתעסוקה ובגידול בשטח הבנייה. יחד עם זה נשאר הווי החיים הכפרי בעינו גם כאשר היישוב גדל. תהליכים אלה מחזקים את התביעה לאוטונומיה מוסדית ליישובים הערביים באזורים שהם מהווים בהם רוב.

תהליכי עיור, מודרניזציה ורכישת השכלה

תהליך העיור ביישובים הערביים הביא עמו מודרניזציה ורכישת השכלה, ובעקבותיהם – תמורות מהותיות ביחסו של הציבור הערבי לשלטונות. הדור הצעיר התחנך בסביבה

⁴⁹ ראה שחר אילן: "ירידה חדה בשיעור הפריזן הערבי". הארץ 16.6.2006. נתונים אלה מסתמכים על עבודת הצוות הדמוגרפי הכולל את מייקל ל. וויז, בנט צימרמן ורוברטה סייד. פרסומי הצוות מופיעים באתר <http://www.pademographics.com>.

מבוססת יותר, למד בבתי ספר טובים יותר, ורמת ההשכלה שלו עלתה. הדבר ניכר בעלייה מרשימה בשיעור מקבלי תעודות הבגרות ובשיעור הסטודנטים הערבים הלומדים באוניברסיטאות. האוכלוסייה הערבית כיום משכילה יותר, מודעת לזכויותיה ומוכנה להיאבק עליהן.

צמיחת מנהיגות חדשה

בעקבות המפלה בשנת 1948 נעלם הרובד האינטלקטואלי שהיה בעל פוטנציאל מנהיגות לערביי ישראל. המנהיגות החדשה שצמחה בהדרגה מורכבת משכבה של משכילים, המבקרת את דפוסי ההדרה והאי-שוויון ותובעת את צמצום הפער, קידום זכויות הפרט, ובשנים האחרונות – גם הכרה לאומית וקידום זכויות קבוצתיות של מיעוט לאומי. חלק ממנהיגי הציבור הערבי חוו את חסימת אפשרויות הקידום המקצועי במגזר הפרטי והציבורי, וכתוצאה מכך הם פנו לתחומי הפעילות הפוליטית והחברתית.

המנהיגות הנוכחית היא ביקורתית לאין ערוך בהשוואה למנהיגות הקודמת שהייתה סתגלנית וקונפורמית. בניגוד למנהיגות של העבר שנטתה לפעול בתוך המסגרות הפוליטיות הציוניות, פועלת המנהיגות הנוכחית בתוך מסגרות פוליטיות עצמאיות: חד"ש, המפלגה הקומוניסטית, בל"ד הלאומית, רע"ם-תע"ל האיסלאמית. לצד הארגונים המפלגתיים פועלים ארגונים חברתיים לא ממשלתיים בעלי עצמה. שינויים פוליטיים וחברתיים אלה מלווים בתביעות של הערבים להכיר בהם כמיעוט לאומי פלסטיני בעל ייחוד משלו וזיקה היסטורית לטריטוריה שהוא חי בה לפני שהחלה ההתיישבות הציונית באזור. על רקע זה מוצגות דרישות לזכויות של מיעוט לאומי ולשוויון בתחומי הלשון, התרבות והדת. תביעות אלה מסתמכות גם על אמנות בינלאומיות, שעניינן זכויות אזרחיות וחברתיות של מיעוטים לאומיים. את התביעות בתחום הזכויות מלווה תמיכה בתהליך השלום וקריאה להכרה בזכות של הפלסטינים למדינת לאום משלהם. תהליכים אלה של ביקורת על המערכת הקיימת ותביעה גוברת לשוויוניות נתמכים על ידי חוגים ליברליים ופוסט-ציוניים בציבור היהודי.

עליית כוחו של בית המשפט

אחד האפיקים העיקריים לפעילותו של הדור הצעיר של ערביי ישראל ושל הארגונים הלא ממשלתיים הוא בית המשפט. בעקבות פסיקותיו הליברליות הפך בית המשפט לגורם מרכזי בקידום הדמוקרטיה בישראל. בית המשפט פועל לביסוס עקרון השוויון, כפי שניתן ללמוד מפסיקתו בעניין קעדאן, שפסלה אפליה של ערבים בהקצאת קרקעות, ומ"בג"צ השפות" שהכיר במעמדה השווה של השפה הערבית במרחב הציבורי של ערים מעורבות.

תהליכי גלובליזציה בתחום התרבותי

התגברות המודעות בעולם הרחב לזכויות של מיעוטים, גיבוש אמנות בינלאומיות בנושא והקשר בין ארגונים ערבים בישראל לבין ארגוני זכויות במקומות אחרים מספקים בסיס מוסרי ועצמה פוליטית וכלכלית לפעילותם של ארגונים ומוסדות ערביים בישראל. שידורי לוויין ממדינות שכנות מחזקים את הזיקה התרבותית של האזרחים הערבים בישראל לתרבות הערבית ומצמצמים את כוחה של התקשורת הישראלית. כניסתם של תורמים וארגונים בינלאומיים לזירה המקומית באמצעות תמיכה בארגונים אזרחיים מקומיים מעצימה את הארגונים הפועלים בישראל. במילים אחרות, תהליך הגלובליזציה מתבטא בחדירת השפעות תרבותיות התומכות באוניברסליזציה של זכויות אדם ובזכויות מיעוטים.

סיכום

בפרק זה נסקרו שלוש קבוצות של גורמים העשויים להניע את מערכת היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל ולעצב את האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה בעתיד:

- ההקשר ההיסטורי-פוליטי,
- הגישות האידאולוגיות ביחס לדמותה של המדינה,
- כוחן של הקבוצות השונות.

בין גורמים אלה מתקיימים יחסים מסועפים: ההקשר ההיסטורי-פוליטי משפיע על האידאולוגיות של אליטות וארגונים חברתיים ופוליטיים, והיכולת לממש אידאולוגיות שונות מותנית ביחסי הכוח בין הגורמים השונים בזירה הפוליטית והחברתית.

זוהי מערכת מעגלית שבה מעצבים היחסים הקיימים בין לאומיות לדמוקרטיה את האידאולוגיה ומעוצבים על ידה בהתאם לכוח השפעתם של הגורמים השונים. מערכת זו אינה נשלטת על ידי דטרמיניזם היסטורי, בבחינת "מה שהיה הוא שיהיה". תמורות אידאולוגיות, חברתיות ופוליטיות בעקבות פעולותיהם של אליטות וארגונים מעצבות מחדש את הסדר הפוליטי הקיים.

מסגרת תאורטית זו מאפשרת לפתח תסריטים שונים שעניינם התפתחויות שונות בתחום הלאומיות והדמוקרטיה בישראל.

התסריטים מצביעים על שלושה כיוונים עיקריים:

- שמירת המצב הקיים תוך שיפורים קלים במצב הדמוקרטיה,
- התעצמות הדמוקרטיה,
- התעצמות הלאומיות.

בכל אחת משלוש קבוצות התסריטים הראשיים האלה ייתכנו מספר תסריטי משנה.

התסריטים הראשיים ותסריטי המשנה מוצגים בפרקים שלוש, ארבע וחמש.

3 תסריטים של שמירת המצב הקיים

במצב של סכסוך מתמשך בין ישראל לרשות הפלסטינית תגבר הזדהותם של הערבים בישראל עם הרשות הפלסטינית ותתעצם הביקורת שלהם כלפי מדינת ישראל. דרישותיהם לצמצום האי-שוויון יתקבלו באדישות ואף בעוינות על ידי חלקים גדולים בציבור הישראלי. האי-שוויון בתחומי הכלכלה, החברה, הפוליטיקה והתרבות יגביר את הביקורת ואת התסיסה בקרב הערבים, ובעקבות זאת יתחזק כוחם של הגורמים הקיצוניים בשני הצדדים, והקיטוב בחברה הישראלית יגבר.

ההקצנה בציבור הערבי תתבטא בהתחזקות כוחם של גורמים לאומניים ודתיים מתבדלים. על-אף השוני המהותי ביניהם (ליברלים-לאומיים לעומת דתיים פונדמנטליסטים) עתידים גורמים אלה לאחד כוחות נגד מדינת ישראל. גם כוחם של הקיצונים בציבור היהודי יגבר, והם יקראו לחילופי שטחים המאוכלסים בערבים אזרחי ישראל ולהמשך קיומו של האי-שוויון בין יהודים לערבים. ניסיונות של מתונים לקדם את השוויון באמצעות פנייה לבית המשפט ייכשלו, יסוכלו על ידי חקיקה עוקפת בכנסת או לא יבוצעו. בהיעדר שינוי דרמטי ביחסים הדמוגרפיים ובייצוג הפוליטי של הערבים בכנסת יוכלו מוסדות השלטון להמשיך ולקיים את המנגנון של **דמוקרטיה מתגוננת**. דגם המשטר שיאפיין את ישראל יהיה **דמוקרטיה אתנית**.

תסריט 1: דמוקרטיה אתנית

הזדהותם של אזרחי ישראל הערבים עם הצד הפלסטיני בסכסוך בד בבד עם דרישותיהם לשוויון בתוך המדינה מעוררים ויכוח קשה בקרב הציבור היהודי בישראל. ויכוח זה מתחזק לנוכח גילויי ההזדהות של ערביי ישראל עם חיזבאללה בראשותו של חסן נאסראללה במהלך מלחמת לבנון השנייה.

גורמים מתונים בציבור היהודי בעלי אוריינטציה ליברלית מסכימים כי הערבים אזרחי ישראל זכאים לשוויון זכויות. לפיכך צריך, לדעתם, להשמיע את הנרטיב הערבי ולהיענות לצרכים האמיתיים והדחופים של הציבור הערבי. מנגד טוענים חוגים שמרניים וגם חלק מהחוגים המתונים בציבור היהודי כי צורכי הלאומיות היהודית, ובכללם שיקולים של תכנון, ביטחון, קרקעות, פיזור אוכלוסייה, חינוך וכדומה מצדיקים את הצרת צעדיהם של הערבים אזרחי ישראל, בעיקר לנוכח הזדהותם של האזרחים הערבים ונציגי הציבור שלהם עם אויבי המדינה בשעת מלחמה.⁵⁰

הצרת הצעדים של הציבור הערבי מוצדקת גם בחשש מפני גורמים רדיקלים בקרב המיעוט הערבי הדוגלים בהיבדלות מהמדינה ומצהירים על כוונתם להחליפה במדינה אסלאמית או במדינה דו-לאומית. הצהרות אלה מלוות בהזדהות עם מדינות אויב, בהפגנות, בהצהרות מילטנטיות, בתכניות פעולה ובמצעים מפלגתיים הנתפסים על ידי הרוב היהודי כחתרניים.

בשל התמשכות הסכסוך בין ישראל לפלסטינים ועמדתם של אזרחי ישראל הערבים בסכסוך יתקשו הגורמים הליברליים לקדם את סדר היום שלהם, וידם של השמרנים תהיה על העליונה.

בנסיבות אלה תעלה על סדר היום השאלה, מה מותר למדינה לעשות כדי לשמור על אופייה כמדינה יהודית. תשובה אחת לשאלה זו היא שימוש במנגנון "הדמוקרטיה המתגוננת". באמצעות מנגנון זה, המתגלם בתקנות לשעת חירום, בחקיקה, בפסקי דין ופרקטיקות של הממשלה תמשיך מדינת ישראל להגביל זכויות יסוד, בעיקר בתחום הפוליטי, במטרה להגן על הדמוקרטיה ועל קיום החוק. רשימות שהמצע הפוליטי שלהן יתפרש כפוגע בדמוקרטיה ובביטחונה של מדינת ישראל ייפסלו, כפי שנפסלה "הרשימה הסוציאליסטית" בפרשת "אל-ארד" בבחירות בשנת 1965. דרך אחרת לשמור על מדינת ישראל כמדינה יהודית תהיה הפיכת הדגם של **דמוקרטיה אתנית** לנורמה המועדפת, שלפיה מעצבים את הדגם העתידי של המשטר בישראל.

על פי דגם זה יוענקו זכויות דמוקרטיות לכל האזרחים, אך בו בזמן תיהנה קבוצת הרוב היהודית משליטה וממעמד מועדף.⁵¹ זו תהיה דמוקרטיה נחותה העונה להגדרות המינימליות והפרוצדורליות של דמוקרטיה.⁵² היא תאפשר לכול השתתפות בחיים הפוליטיים ותעניק זכויות אדם, אזרח, וזכויות פוליטיות לכול. המיעוט אף יקבל מקצת

⁵⁰ ראה גביזון, 2002.

⁵¹ ראה סמוחה, 2001, עמ' 337.

⁵² ראה 278: 2002b: Samooha.

מהזכויות הקולקטיביות במשמעותן הנגטיבית – ללא התערבות אקטיבית וללא הפרעה של המדינה: החירות לקיים את הדת, את התרבות ואת השפה, אולם לא ייחנה מתמיכה שוויונית בזכויות אלה.

הקשר בין דת למדינה ימשך, ועמו מתן עדיפות ליהודים בכניסה לארץ והטלת מגבלות על כניסה של זרים ועל איחוד משפחות של ערבים.⁵³ הדגם של דמוקרטיה אתנית יאפשר לבני קבוצת הרוב היהודית להגדיר את הטוב הכללי, ובכלל זה את אופי חלוקת המשאבים. הוא יעמיד במרכז את הפרויקט הציוני, שרואה בישראל בראש ובראשונה בית לאומי לעם היהודי גם על חשבון פגיעה במיעוט הערבי. בהתאם לכך תינתן עדיפות ליישובים היהודים בהקצאת המשאבים הציוניים: קרקעות, השקעות ממשלתיות ותמיכות ברשויות המקומיות.

הסדר חלקי או מלא בין מדינת ישראל לפלסטינים לא יביא לשינוי דרמטי במצב. הציבור היהודי יטען כי כבר מילא את חלקו בתחום הוויתורים הלאומיים, וכי הערבים בישראל, התובעים זכויות לאומיות, יוכלו לממשן במסגרת מדינת הלאום הפלסטינית. בתי המשפט, המתייחסים כיום בהבנה ובסובלנות לתביעות של פרטים ערבים וכלפי הצהרות פוליטיות מתריסות, יקבלו את הטענה ויגלו פחות פתיחות וסובלנות כלפי הפרטים והציבור הערבי.

דגם זה עתיד לעורר תרעומת גוברת בקרב הציבור הערבי ובעיקר בקרב החוגים המשכילים. המשך ההדרה הפוליטית והכלכלית עתיד להצמיח ארגונים ביקורתיים בחברה האזרחית ולחזק את כוחן של המפלגות הקוראות להיבדלות לאומית. ארגונים ומפלגות ערביות יעותרו לבתי דין לאומיים ולגורמים בינלאומיים על רקע הקיפוח המתמשך של האוכלוסייה הערבית.

הביקורת בדעת הקהל העולמית על המדיניות כלפי המיעוט הערבי תגבר. בקרב יהדות התפוצות יעמיק הפיצול בין גורמים ליברליים התומכים בשוויון לערבים לבין גורמים שמרניים שיתמכו במדיניות מפלה כלפי האוכלוסייה הערבית.

⁵³ דברים אלה נכתבו לפני החלטת הבג"צ מיום 14 במאי 2006 בשבע העתירות נגד התיקון לחוק האזרחות המונע "איחוד משפחות" של פלסטינים עם ערבים אזרחי ישראל. ברוב של שישה שופטים נגד חמישה נדחו העתירות. החלטת הבג"ץ היתה ברוח התסריט המתואר של דמוקרטיה אתנית. באיזון בין החשש לפגיעה בביטחון לבין הזכות החוקתית לשוויון וחיי משפחה ועקרון השוויון נטה הרוב בבית המשפט העליון לכיוון השיקול הביטחוני. היו מי שתיארו פסיקה זו כנסיה לדגם של "דמוקרטיה מתגוננת".

דגם הדמוקרטיה האתנית עתיד לעבור שינויים קלים בעקבות הסדר גיאופוליטי חלקי בין ישראל לרשות הפלסטינית. הסדר זה יחזק אוריינטציות של ישראל לזרועות ויטפח גישות מתונות-פרגמטיות בקרב חלק מהערבים בישראל. חלק אחר יתמיד באוריינטציה הלאומית והדתית ויקרא תיגר על מדינת ישראל. המתונים-פרגמטיים יטענו כי יש לעבוד יחד עם המדינה על מנת לשפר את המצב הקיים ואת איכות החיים של הפרט. בעלי האוריינטציה הלאומית והדתית יתנגדו בטענה כי עבודה משותפת ומאמץ לשפר את איכות החיים הם בגדר בגידה בעניין הלאומי ובעיקר באחים שמעבר לגבול שעדיין נאבקים למען הקמת מדינתם העצמאית.

הקונפליקט הפנימי בין לאומיים למתונים בקבוצת הרוב היהודית עתיד להתחזק ויבוא לידי ביטוי במיוחד בתחום הכלכלי: הגורמים הלאומיים יאמצו כלכלה הנשענת על עקרונות של שוק חופשי ללא מנגנוני פיצוי בתחום הרווחה, תוך התעלמות ממצוקת הציבור הערבי. מצב זה יעורר ביקורת של חוגים מתונים בציבור היהודי בעלי אוריינטציה חברתית. גם במוסדות השלטון ייווצר פיצול בין חוגים בעלי אוריינטציה לצמיחה כלכלית לבין חוגים בעלי אוריינטציה לרווחה. במקביל יוגשו לבית המשפט עתירות שעניינן המשך הקיפוח והאי-שוויון במגזר הערבי.

התוצאה תהיה מאבקים בין קבוצת הרוב למיעוט ובתוך כל אחת מהקבוצות. בתנאים כאלה קשה להעלות על הדעת התקדמות משמעותית בתהליך הדמוקרטיזציה. השיפורים יהיו קלים ויבואו משני כיוונים: פעילות החברה האזרחית וחקיקה של הכנסת. ארגוני החברה האזרחית – יהודיים וערביים כאחת – יפעלו יחד ולחוד לקידום השוויון בהקצאת משאבים וקרקעות, ויזכו לתמיכת בית המשפט. הכנסת תפעל לצמצום כוחם ולהצרת צעדיהם של פעילים פוליטיים רדיקליים, המאיימים על הדמוקרטיה ועל החוק, ולחיזוק כוחם של גורמים פרגמטיים בעלי אוריינטציה ישראלית. בזכות פעילותם של גורמים אלה ייהנו הערבים בישראל לא רק מזכויות פרט, אלא גם מזכויות מיעוט. בהתאם לכך הם יקבלו תקציב גדול יותר וניהול מוסדות הדת, החינוך והתרבות שלהם. המדינה תשקיע יותר גם בתחום הדיור והחינוך לערבים בישראל.

הדומיננטיות של קבוצת הרוב תישמר ותתבטא לא רק בחוק השבות, אלא גם בפעולות בתחום התכנון וההתיישבות, שמירת הביטחון, סמלי מדינה בעלי אופי יהודי, מעמד דומיננטי לשפה העברית והישענות על המשפט העברי.

⁵⁴ דגם זה פותח על ידי סמי סמוחה. ראה לדוגמה סמוחה, 2001.

4 תסריטים של חיזוק הדמוקרטיה

הסדר גיאופוליטי חלקי או מלא בין ישראל לרשות הפלסטינית, צמיחה כלכלית, פיתוח ושיפור מצבו של המיעוט הערבי בישראל עשויים לחזק את כוחם של המתונים בקרב קבוצות הרוב והמיעוט, אשר ישפיעו על הציבור ועל עיצוב המדיניות. פעילות המתונים עשויה לשפר בהדרגה את המצב הקיים ולקדם משטר דמוקרטי מתקדם יותר מזה הקיים. הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית יהיה מתון ולא יתורגם לכוח אלקטורלי, מכיוון שמצביעים ערבים בשיעור לא מבוטל, שהתקדמו מבחינה כלכלית וחברתית, יצביעו עבור מפלגות שאינן ערביות או עבור מפלגות ערביות בעלות גישה פרגמטית.

תסריט 1: מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט

בתסריט זה המדינה מתאפיינת באידאולוגיה המשלבת בין לאומיות לדמוקרטיה ומקדמת דמוקרטיזציה וזכויות מיעוט בשיתוף עם נציגי הציבור הערבי וארגוני החברה האזרחית. אין זו דמוקרטיה ליברלית אידאלית – מדינה חילונית-דמוקרטית – המתעלמת מהבדלים אתניים, וגם לא מדינה דו-לאומית. זוהי מדינת העם היהודי, אך היא מכירה בשוויון בין כל האזרחים ובזכותו של המיעוט ליהנות מזכויות קבוצתיות בעלות אופי פוזיטיבי – זכויות הכרוכות ב"חובת עשה" מצד המדינה. המיעוט הערבי יוכר כמיעוט לאומי בעל זכויות בתחומי הדת, הלשון והתרבות, והזיכרון ההיסטורי של המיעוט הלאומי הערבי יקבל ביטוי באיקונוגרפיה האזרחית ובמערכת החינוך הערבית.

בניגוד לדמוקרטיה האתנית על נוסחאותיה השונות, במדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט ייהנו כל האזרחים, יהודים כערבים, משוויון זכויות מלא, והמדינה לא תפלה את המיעוט בהקצאת משאבים ציבוריים, לרבות קרקעות. יהיה הסדר קרקעות, וזכויות אלה יעוגנו בחוק. על פי החוק, יוכרו כפרים בלתי מוכרים, ומשאבים יועברו באופן שוויוני

לשירותי דת ולמוסדות חינוך ותרבות ערביים. החינוך הערבי יזכה לאוטונומיה כמו זו של החינוך הממלכתי-דתי. נציגי הציבור הערבי ישולבו במערכות הפוליטיות והמנהליות וישתתפו בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחלוקת המשאבים. במצב זה יחולו על הערבים גם חובות המוטלות על שאר האזרחים: שירות בצבא או שירות אזרחי לתועלת החברה. פרטים בקרב הציבור הערבי יזכו לתמיכה וייהנו מאפליה מתקנת.

בקרב הערבים תתחזק המודעות כי עתידם קשור במדינת ישראל, ותהליך השלום עם המדינה הפלסטינית עתיד לחזק מגמה זו. על רקע זה יתחזק כוחם של הגורמים המתונים והפרגמטיים ויגבר שיתוף הפעולה החוצה גבולות לאומיים. הדבר יתבטא בהשתתפותן של מפלגות ערביות בקואליציה ובקבלת החלטות. בתחום החברתי יתבטא שיתוף הפעולה בהקמת ארגונים משותפים, בהתרחבות התופעה של בתי ספר דו-לשוניים ובשילוב גובר של משכילים ערבים במערכות המינהל הציבורי ובכלל זה במערכות התכנון. כמו כן יגבר שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות בכל הקשור לפיתוח אזורי תעסוקה, פיתוח תשתיות ושירותים חברתיים.

מערכת התכנון בישראל עתידה לתרום תרומה משמעותית לביסוס תסריט זה. היא תדאג להקצאת קרקעות לקבוצות האוכלוסייה השונות ולפיתוח שוויוני ותפעל ליצירת אזורי מפגש משותפים בתחומי התעסוקה, השירותים, השטחים הפתוחים והתחבורה הציבורית. בדרך זו ניתן יהיה לקדם ציוויליזציה משותפת שבה יש מקום לתרבויות שונות.⁵⁵

יהיו מי שייגדירו את מדינת ישראל על פי תסריט זה כדמוקרטיה רב-תרבותית בשל ההכרה בתרבות המיעוט, אולם עדיין תהיה זו מדינת לאום יהודית משתי סיבות: האחת – הקשר בין דת למדינה בכל הקשור ל"מי הוא יהודי" יימשך, והרוב הדמוגרפי היהודי יישמר באמצעות מתן עדיפות ליהודים בכניסה לארץ. הסיבה השנייה – התרבות הדומיננטית בארץ מבחינת שפה, טקסים לאומיים, המנון, סמלים ועקרונות המשפט תישען על מקורות יהודיים.⁵⁶ השפה העברית תהיה השפה הרשמית והדומיננטית. לצדה תהיה הערבית שפה רשמית אך לא דומיננטית. התרבות העברית תהיה תרבות

⁵⁵ לפיתוח של גישה זו המושתתת על תרבויות נפרדות וציוויליזציה משותפת ראה חסון, 2000.

⁵⁶ דגם זה נשען על פסיקתו של בית המשפט ראה **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי וח"כ בשארה**, פ"ד נז(4) 1 וכן על דברי השופט אהרן ברק. יחד עם זאת, דגם זה אינו ממומש בפועל בעת כתיבת החיבור בשל חוסר עקביות וחוסר נחישות של בית המשפט. בית המשפט מותיר נטל כבד על העותרים הערבים בנושאים שעניינם אפליה, אינו משתמש בסעדים מתאימים לנוכח האפליה של הציבור הערבי, ואינו מגיב באופן מהיר לעתירות המוגשות בנושא האפליה על בסיס לאומי. בית המשפט, כפי שכותב אילן סבן, "נאה דורש אך לא די נאה מקיים" (ראה סבן, 2006: 87).

דומיננטית, אך לא בלעדית, והתרבות הערבית תזכה גם היא לתמיכה. כלפי חוץ תהיה מדינת ישראל מדינת העם היהודי, וכלפי פנים – מדינת כל אזרחיה, המטפחת את זכויות המיעוט. יהדות התפוצות תהיה חלוקה בקשר למגמות המסתמנות: רובה יתמוך בתהליכי הדמוקרטיזציה. חלק אחר, בעל גוון אורתודוקסי-שמרני, יבקר ויستیג.

תסריט 2: מדינה אזרחית – דמוקרטיה ליברלית

בתסריט זה מתחולל שינוי דמוגרפי משמעותי ביחס בין יהודים לערבים, ושיעורם של היהודים במדינת ישראל פוחת באופן משמעותי. אף-על-פי שהיהודים מהווים עדיין רוב, עולה משקלם הדמוגרפי של הערבים במידה ניכרת ומגיע לכדי 40 אחוז מכלל האוכלוסייה. במקביל גדל כוחן של המפלגות הערביות, והתביעה למדינה אזרחית, הנתמכת בעיקר על ידי ערבים וגורמים פוסט-לאומיים יהודיים, זוכה לתהודה רבה.

על פי תסריט זה תעומעם הזהות הלאומית, הדת תופרד מהמדינה, והזהות האזרחית תתעצם. הביטוי לכך יהיה היווצרות אומה ישראלית פוסט-לאומית שבה הפטריוטיזם הלאומי מוחלף בפטריוטיזם אזרחי. בעידן הלאומי ראתה עצמה החברה היהודית בישראל כחברת סגולה שבמרכזה ערכים של דת, יישוב הארץ לפי עקרונות המפעל הציוני והקמת חברת מופת. בעידן הפוסט-לאומי, לעומת זאת, הדגש הוא על דמוקרטיה, חברה אזרחית, כיבוד החוק וזכויות הפרט והמיעוט. בחירת יעדי החיים היא עניינם הפרטי של האזרחים.⁵⁷

בניגוד לדגמים של דמוקרטיה אתנית ומדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט, המדינה האזרחית אינה מעמידה במרכז ערך מסוים כערך עליון בבחינת הטוב הכללי. היא מותרת בידי האזרחים את הבחירה בין ערכים שונים במסגרת החוק הקיים. במדינה האזרחית תופרד הדת מהמדינה ויושם דגש על איכות חיים, שוויון, סובלנות ופולורליזם. הבסיס לשייכות יהיה חוקה המגדירה את הזכויות ואת החובות השוות של כל האזרחים⁵⁸

⁵⁷ התפיסה בדבר קיומו של עידן פוסט-לאומי הביאה עמה, לדעתו של הברמס, פתרון חדש לסוגיית הדמוקרטיה במדינה שבה מתקיימים יחסי רוב ומיעוט לאומי, שעיקרו החלפת מדינת הלאום במדינה אזרחית המושתתת על "פטריוטיזם קונסטיטוציונלי" (Habermas, 1998).

⁵⁸ התביעה למדינה אזרחית הועלתה בעבר על ידי התנועה הכנענית, שחבריה ראו בעיני רוחם מדינת אומה עברית טריטוריאלית הכוללת יהודים וערבים. העלאה מחדש של התביעה למדינה אזרחית נעשתה על ידי עזמי בשארה. במאמר שפרסם בכתב העת *תיאוריה וביקורת* בשנת 1995 ביקש להחליף את הייחוד הלאומי-אתני של מדינת ישראל, באיחוד אזרחי (בשארה, 1995). האיחוד האזרחי יתגלם, לדעתו של בשארה, בחברה אזרחית, שאותה הוא מכנה בשם "אומה", שתחבוק את כלל קבוצות הלאום במדינה. החברה האזרחית תתייצב נגד השבטיות של הלאום

העדפת הציבור היהודי תבטל, ותיאסר אפליה בתחומי הקצאת הקרקעות, הקצאות ליישובים, פיתוח תשתיות, חינוך וחוקי האזרחות. חוק השבות ישונה: הוא יעניק מקלט אוטומטי ליהודים נרדפים, אך יהודים המבקשים להגר לארץ או יהודים נרדפים שקיבלו מקלט ומבקשים להתאזרח יצטרכו לעמוד בקריטריונים למתן אזרחות. כמו כן תוענק אזרחות גם למי שאינם יהודים: ערבים המגיעים לארץ בעקבות איחוד משפחות ועובדים זרים, אם יעמדו בקריטריונים הנדרשים ויוכלו להצביע על תרומה לטובת הכלל.

תהליכים אלה לא יתרחשו בקלות. חוגים בציבור היהודי והערבי יתנגדו להם. כתוצאה מכך צפויים מאבקים בין הכוחות המנסים לחצות גבולות לאומיים ולכונן חברה אזרחית חדשה, לבין הכוחות המבקשים לשמר מסורות לאומיות. במסגרת מאבקים אלה ייתכנו מספר תסריטי משנה:

א. תסריט משנה – מדינה אזרחית משותפת

בתסריט זה תיווצר חברה אזרחית חזקה סביב מוקדים משותפים, כמו: דמוקרטיה, ציות לחוק, שוויון וצדק חברתי, אהבת הארץ ודאגה לסביבה. כל קבוצה תוכל לנהל את חייה התרבותיים לפי ערכיה ומסורתה, אולם נושאים כלליים של מדיניות חוץ וביטחון, פיתוח כלכלי, תקצוב, תכנון, פיתוח ותשתיות יוסדרו במשותף.

המוביליות הכלכלית והחברתית של הערבים בישראל תתרחב ותקיף קבוצות רחבות. בעקבות זאת יטושטשו הגבולות הלאומיים ויתחזקו הקשרים החברתיים בין יהודים לערבים. ערבים שזכו למוביליות חברתית ישנו את מקום מגוריהם ויעברו לערים ולשכונות יהודיות. מנהלים ערבים ישרתו ציבורים מגוונים ויפתחו קשרים וזיקות החוצים גבולות לאומיים. בעקבות תהליכים אלה ייווצרו זהויות אזרחיות חדשות, תתעצם תחושת הישראליות, והזהות הלאומית הוותיקה תתמתן ותהפוך לזהות קהילתית.

ותספק לגיטימציה לריבונות של המדינה. ברוח דומה כותבים פלד ושפיר (2001), כי שאלת המפתח היא אם תכונן במדינת ישראל אזרחות ליברלית אוניברסלית או אזרחות אתנו-לאומית פרטיקולריסטית. המחברים רואים באליטה האשכנזית הליברלית סוכן שינוי מרכזי ביצירת מדינה אזרחית: "האליטה האשכנזית נדרשת לפרוץ את הסגר שהטילה על עצמה, בשני כיוונים: חיזוק הברית עם הפלסטינים אזרחי ישראל באמצעות הדרישה להגדרת המדינה מחדש כמדינת כל אזרחיה, והחלשת התנגדותם של המזרחים לליברליזציה באמצעות מיתון תוצאותיה השליליות" (פלד ושפיר, 2001: 205).

ב. תסריט משנה – מדינה אזרחית קרועה: קרועים בין מדינתם לאומתם

תסריט זה הוא תולדה של מדינה אזרחית שבה השוויון האזרחי אינו מרסן את המאויים הלאומיים. בשני הצדדים, היהודי והערבי, יש תרעומת על אובדן הזהות הלאומית ועל הפיחות במשקלה של הדת. חוגים לאומיים ודתיים פועלים להתסיס את האווירה. היחסים העכורים בין מדינת ישראל לבין התפוצה היהודית, המבקרת את רעיון המדינה האזרחית, מגבירים את חוסר שביעות הרצון בקרב הציבור היהודי. במיוחד גדולה התרעומת בקרב החוגים הלאומיים, החרדים, הדתיים והמסורתיים בישראל. חוגים אלה יצביעו על חוסר הסימטריה שבין קיומה של מדינה פלסטינית, המקפידה על עקרונות ההגדרה הלאומית, לבין טשטוש אופייה הלאומי של מדינת ישראל. מדינה פלסטינית דמוקרטית שמתאפיינת בצמיחה כלכלית מחזקת את הקשר בין הערבים-הפלסטינים בישראל לבני אומתם שמעבר לגבול. במקביל גוברת הביקורת על הערבים-הפלסטינים בישראל שנטשו את בני עמם, והם מואשמים על ידי חוגים במדינות ערב ובפזורה הפלסטינית בבגידה. הניסיון לכפות על המיעוט הערבי בישראל חובות לאומיים, כדוגמת שירות לאומי או שירות בצבא, נתקל בהתנגדות רבה. התרעומת, הביקורת והתסיסה בקרב ציבורים רחבים בשני הצדדים יזרזו את תהליך פירוק המדינה האזרחית, והם עשויים להוליך לפרישה מוסכמת של המיעוט, מלווה בחילופי שטחים ואוכלוסין. באופן דיאלקטי דווקא הניסיון לחזק את הדמוקרטיה והאזרחות עשוי להסתיים בהתעצמות הלאומיות, שהיא עניינו של הפרק הבא.

5 תסריטים של התחזקות הלאומיות

בנסיבות של העמקת הסכסוך הגיאופוליטי וגידול באי-השוויון הכלכלי בין יהודים לערבים בישראל עתיד להתחזק כוחם של הגורמים הקיצוניים בשתי הקבוצות האידאולוגיות: זו שתומכת במדינת לאום יהודית הומוגנית וזו הקוראת עליה תיגר ומבקשת להביא לסופה. הכוחות המתונים עתידים למצוא עצמם בשוליים, ללא כל יכולת השפעה ממשית. חלק מהם עשוי להצטרף לכוחות הקיצונים. מצב זה טעון מאוד, והוא עשוי להוביל להתנגשות בין אליטות לאומיות בשני המחנות שתתרחב עד מהרה להתנגשות בין שתי הקבוצות.

בעקבות הסכסוך המעמיק ינקטו הכוחות הלאומיים במגזר היהודי צעדי מניעה והרתעה כלפי הכוחות הלאומיים במחנה הערבי, והדבר עלול לגרום לנסיגה בדמוקרטיה לעבר **מדינה מלאימה** בעלת משטר אתנוקרטי, המתאפיינת בפיקוח מוגבר על המיעוט הערבי ובנטרול גורמים הנתפסים כמאיימים. גורם רב-חשיבות בשלב זה הוא מידת הכוח שבידי הקבוצות. נסיגה מהדמוקרטיה במצב שבו הערבים נהנים מעצמה דמוגרפית ופוליטית גבוהה תעורר בקרבם התנגדות עזה. הערבים בישראל ייחננו מסיוע בינלאומי מצד חוגים ומדינות שונות שיבקרו את ישראל על הפגיעה בזכויות אדם. העימות המחרף עשוי להוליך ל**אירדנטה ולמלחמת אזרחים** ואף לשינוי המשטר הקיים, תוך מעבר ממדינת לאום יהודית למדינה דו-לאומית.

אם הציבור היהודי הקיצוני יהיה בעל עצמה ויפעל באופן בלתי מרוסן, חופשי מהתערבות בינלאומית, עשוי הסכסוך להסתיים בטרנספר וביצירת **מדינת לאום יהודית הומוגנית**. דגם זה עשוי להיווצר גם בעקבות החלפת שטחים בהסכמה עם הרשות הפלסטינית במסגרת הסדרי השלום.

התסריטים הקשורים בהתחזקות הלאומיות עשויים להתממש גם בתנאים של פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם מנגנוני ההדרה הכלכלית-פוליטית ודפוסי האי-שוויון

הפנימי ייוותרו בעינם. דווקא על רקע פתרון הסכסוך החיצוני עשויים רבים בקבוצת הרוב היהודית לחוש כי ויתרו דיים, וכי לערבים בישראל לא יכולות להיות תביעות נוספות. יהיו שיאמרו: "אם המצב לא מוצא חן בעיני הערבים, הם יכולים לעבור למדינת האם הסמוכה שבה יבוא מבוקשם לשוויון לאומי על סיפוק". במילים אחרות, הקמת מדינה פלסטינית עשויה לשמש הצדקה להתמדת דפוסי ההדרה הלאומיים בתוך ישראל. המשך קיומם של מגנוני הדרה ייתקל בביקורת גוברת מצד הציבור הערבי ומצד גורמים ליברליים בתוך הציבור היהודי. על רקע זה עשויות להתעורר מחלוקות פנימיות שעשויות לגלוש לעימותים קשים בין שני הצדדים.

תסריט 1: מדינה מלאימה בעלת משטר אתונקרטי

בתסריט זה יתמעט הרוב הדמוגרפי היהודי ויחול גידול משמעותי במשקלה של האוכלוסייה הערבית. המשך הסכסוך עם הפלסטינים ועם מדינות ערב וההדרה של הציבור הערבי יוליכו לביקורת גוברת על מדיניות ממשלת ישראל ולהתחזקות הכוחות הקוראים לבדלנות לאומית ודתית. ביקורת זו תנוצל על ידי חוגים קיצוניים בקרב הציבור היהודי לעורר את דעת הקהל נגד הציבור הערבי, להצביע על הסכנות הגלומות בהמשך הגידול הדמוגרפי שלו ולהציע חילופי שטחים המאוכלסים בערבים. סדר היום הציבורי יוכתב במידה רבה על ידי החוגים הקיצוניים בשני הצדדים, והמתונים ימלאו בו תפקיד שולי בלבד.

במהלך העימות יתחזק כוחן של המפלגות הלאומניות היהודיות, והן תפעלנה לביסוס משטר אתונקרטי המעניק לקבוצה האתנית של הרוב עליונות דומיננטית על קבוצת המיעוט. במדינה כזו הערבים הם אזרחים מדרגה שנייה, משוללים זכויות בתחומים שהרוב הלאומי מחשיב כחיוניים לביטחוננו, לשמירת תרבותו ולאורח חייו. במדינה זו רק העברית היא שפה רשמית, וחלות הגבלות על השימוש בשפות שאינן רשמיות בתחומי החינוך והתקשורת. החקיקה הקיימת מדירה את קבוצות המיעוט ומחזקת את מעמד הלאום הדומיננטי, מוטלות הגבלות בתחום הכלכלי על רקע אתני, וניתנת העדפה במערכת המשפטית למנהגים, לפעולות ולמוסדות של קבוצת הלאום הדומיננטית.⁵⁹

⁵⁹ דיון רחב בנושא של מדינה מלאימה מופיע אצל (Brubaker, 1995) וכן אצל (Linz and Stepan, 1996). ברובקר מציג שלושה טיפוסים של בניית אומה: (1) מדינות אזרחיות (Civic States) שבהן יש לכל האזרחים מעמד שווה. במדינות אלה אין למרכיב האתני-לאומי השפעה על מדיניות הממשלה, מכיוון שהמדינה היא ליברלית דמוקרטית ומקיימת את זכויות הפרט. (2) מדינות דו-לאומיות או רב-לאומיות (Bi-National or Multi-National States) שבהן יש ייצוג לגלעניים

על רקע מה שנתפס כסכנה דמוגרפית מוקמת ועדה מיוחדת הפועלת לשמירת הדומיננטיות הדמוגרפית, וההקצאות הציבוריות של קרקע ומשאבים מיועדות אך ורק לציבור היהודי. המדינה על כל זרועותיה נוקטת מדיניות של הדרה, ומקפחת את המיעוט הערבי באופן שיטתי בתחומי הכלכלה, החברה, הקרקע והמרחב. הרוב הלאומי הוא בעל עמדה הגמונית בתחום הפוליטי, ואילו הערבים הם אזרחים מדרגה שנייה.

בתסריט זה המדינה מסתלקת ממחויבותה העקרונית לאיזון בין לאומיות לדמוקרטיה, ומדגישה את הלאומיות ואת ההלאמה. הצידוק לעמדה זו מעוגן באהדה שמגלה הציבור הערבי בישראל לאויבי המדינה ובמקרים של שיתוף פעולה עם האויב בקונפליקט המתמשך עם הרשות הפלסטינית, עם חיזבאללה ועם גורמי טרור אחרים. המיעוט הערבי סובל משוליות כלכלית וחברתית ואינו יכול לשמר ולטפח את תרבותו. חלק קטן מהציבור הערבי מגלה אדישות ואסקפיזם, אבל חלק אחר, גדול יותר, מגלה התנגדות כלפי המדינה. התוצאה היא הגבלת הציבור הערבי, הגברת הפיקוח והשליטה והיווצרות קרע הולך וגדל בין הרוב למיעוט.

מדיניות ההלאמה מעוררת התנגדות גם בקרב בעלי השקפת עולם דמוקרטית-ליברלית בציבור היהודי, שמובילה לקרע בתוך הציבור היהודי. התוצאות יכולות להיות אירדנטה ומלחמת אזרחים בתוך ישראל, שבעקבותיה תוקם מדינת לאום יהודית הומוגנית או מדינה דו-לאומית. במילים אחרות, תסריט של אירדנטה ומלחמת אזרחים עשוי להיות תסריט מעבר בין מדינה מלאימה לבין מדינה דו-לאומית או מדינה יהודית הומוגנית.

התרבותיים של שניים או יותר לאומים. (3) מדינות מלאימות (Nationalizing States), שהן מדינות הטרוגניות מבחינה לאומית ואף על פי כן נתפסות כמדינות לאום. במדינות אלה פועלת האליטה הדומיננטית לקדם ולשמר את השפה, התרבות, ההגמוניה הפוליטית, ההעדפה הכלכלית והרוב הדמוגרפי של קבוצת הלאום בעלת הזיקה הגבוהה למדינה. מדינות מלאימות מתאפיינות, לטענת ברובקר, בארגון אתנוקרטי של החיים הציבוריים גם כאשר הן מאמצות אידאולוגיה ליברלית ועמדה ערכית ניטרלית כלפי מיעוטים לאומיים המצויים בתחום המדינה. הן מתעלמות מהצרכים ומהמאויים של המיעוט הלאומי המדגיש את שייכותו ללאום, לתרבות ולקבוצה אתנית נבדלת. מיעוטים לאומיים מתנגדים לעמדה הניטרלית בשל רצונם לזכות בהכרה שברמה המינימלית פירושה זכויות תרבותיות, וברמה המרבית זכויות פוליטיות, לרבות אוטונומיה או אף פרישה. לינז וסטפן הרחיבו את הגדרת המושג "מדינה מלאימה", וכללו בה את המרכיבים הבאים: הגבלות על השימוש בשפות שאינן רשמיות בתחומי החינוך והתקשורת, חקיקה המדירה את קבוצות המיעוט ומחזקת את מעמד הלאום הדומיננטי, הגבלות בתחום הכלכלי על רקע אתני, מתן העדפה במערכת המשפטית למנהגים, פעולות ומוסדות של קבוצת הלאום הדומיננטית (Linz and Stepan, 1996).

א. תסריט מעבר: אירדנטה ומלחמת אזרחים

תסריט זה הוא תוצאה של מדיניות מלאימה, אשר מקפחת את המיעוט הערבי בישראל מבחינה כלכלית, חברתית, תרבותית ופוליטית. מבחינה דמוגרפית גדל משקלו של המיעוט הערבי ומגיע לשליש מכלל האוכלוסייה, והנתונים מעידים על מגמות של המשך הגידול. על אף הגידול הדמוגרפי והעובדה כי מבחינה מספרית מונה הציבור הערבי למעלה משני מיליון נפש, אין שינוי מהותי במדיניות. מדיניות הקיפוח וההלאמה מוליכה לתרעומת, לתסיסה, ולדלגיטימציה של המערכת הפוליטית, ובסופו של דבר – להתנגדות פעילה של הציבור הערבי. המדיניות המלאימה והמשטר האתנוקרטי נתפסים כעוולות המסרסות את משמעות הדמוקרטיה.

ההתנגדות של הציבור הערבי בישראל זוכה לתמיכתם של ממשלות וארגונים בעולם ושל הציבור היהודי המחויב לעקרונות ליברלים-דמוקרטיים. משבר הומניטרי בקרב המיעוט הערבי עתיד לעורר את דעת הקהל העולמית למצוקתו ולצורך בהתערבות בנעשה בישראל. התערבות זו מעודדת על ידי אינטלקטואלים ערבים וקומץ אינטלקטואלים יהודים-ישראלים המביאים לידיעת הציבור בעולם את המתחולל בישראל. הקיפוח מחולל תסיסה בקרב המיעוט הערבי ובקרב הפלסטינים ברשות הפלסטינית. נוצרות תנועות אידאולוגיות ופרה-צבאיות השואפות ליצור התאמה בין השייכות הלאומית לגבולות הפוליטיים. תהליכי החיבור בין המיעוט הלאומי הערבי בישראל לבין הפלסטינים מחוץ לגבולות המדינה מועצמים בשל המשך הכיבוש ודיכוי גובר של העם הפלסטיני. במצב זה גוברות עוד יותר ההזדהות ושיתוף הפעולה של בני המיעוט הערבי בישראל עם בני עמם שמעבר לגבול, ורבים פועלים בדרכים שונות לשינוי המצב הגיאופוליטי. הפעולה מתבטאת בהתרחבות המאבק להגנה על מקומות קדושים, בפעולות שימור של הכפרים הערבים ההרוסים בתוך ישראל, באי ציות לחוק, בתמיכה ובסיוע לפעולות טרור ובהזדהות עם מדינות אויב ובהמשך – בהקמת מיליציות מחתרתיות. אם יעמדו לרשות הערבים בישראל המשאבים הדרושים ומדינות ערב תתערבנה לצדם, הדבר יוליך לשינוי הגבולות ולחלוקת המדינה. אם המשאבים הדרושים לא יעמדו לרשות ערביי ישראל עתיד הקונפליקט להפוך למאבק אנדמי המלווה בפגיעות מתמשכות בנפש וברכוש, בגירוש המוני ואף בהתערבות חיצונית כדוגמת בוסניה וקוסובו.

תסריט 2: מדינה דו-לאומית בדגם של דמוקרטיה הסדרית

מספר כוחות פועלים בתסריט זה ליצירת מדינה דו-לאומית: גידול דמוגרפי של האוכלוסייה הערבית בישראל, המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המשך הקיפוח מצד מוסדות השלטון, תהליכי המודרניזציה ועליית רמת ההשכלה בציבור הערבי, היווצרות שכבת משכילים השואפת לראות את עתידה בתוך גבולות ישראל כקבוצה וכאזרחים בעלי ערך שווה, תהליכי ישראליות בציבור הערבי, תמיכה של חוגים ליברליים יהודיים בשוויוניות ובהכרה בזכויות מיעוט וזכויות קבוצתיות – כוחות אלה מובילים לקראת מדינה דו-לאומית.

כוח חשוב נוסף שיש בו כדי להביא להיווצרותה של מדינה דו-לאומית הוא הריכוזיות הגאוגרפית הגבוהה של הערבים בשולי המדינה והעובדה כי ריכוזים אלה השיגו רמה מסוימת של שלטון עצמי פוליטי באמצעות רשויות מקומיות, מוסדות חברתיים, כלכליים ותרבותיים בעלי מידה של עצמאות ויכולת פעולה מוכחת. על רקע תהליכים אלה מתעצמת התביעה לאוטונומיה אזרית, ונבנים מוסדות פוליטיים ואזרחיים לאומיים. בקרב הציבור הערבי ואף בקרב הציבור היהודי נשמעים רעיונות בדבר יצירת מדינה פדרלית שלה שותפים שני הלאומים. העתירות לבית המשפט העליון ופסיקות התומכות בזכויות קבוצתיות מחזקות את הפתרון הדו-לאומי. לזה מצטרפת גם תמיכתם של ארגונים בינלאומיים וממשלות זרות בתביעות הערבים.⁶⁰

רבים מבני המיעוט הערבי מעדיפים את הפתרון של מדינה דו-לאומית על הפתרון של מדינה אזרחית שבה הפטריטיזם הלאומי מוחלף בפטריטיזם אזרחי. פתרון זה משקף במידה רבה ייאוש מהניסיון לקדם את הרעיון של מדינה אזרחית בעלת משטר דמוקרטי-ליברלי. אליטות פוליטיות ואינטלקטואליות מודות כי לדגם של מדינת כל אזרחיה אין כל סיכוי להתממש בגלל הנטייה של קבוצות הרוב והמיעוט לשמר את הזיקות הלאומיות ולטפח את הקשר עם העבר ואת הזיקה עם הפזורה. "מדינת כל לאומיה" מחליפה את התביעה בדבר "מדינת כל אזרחיה".

⁶⁰ לדעת יפתחאל הפעילות של הערבים בישראל שונה מזו של הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. בעוד שהאחרונים מעורבים בקונפליקט אתנו-לאומי שתכליתו פרישה משלטון ישראל והשגת ריבונות, הפלסטינים בישראל מעורבים בקונפליקט אתנו-אזרחי שתכליתו קידום זכויות אזרחיות פוליטיות בתוך ישראל, הפניית משאבים לטריטוריות בהן מצוי המיעוט הערבי, קריאת תיגר על המערכת הפוליטית הדומיננטית וטיפוח הזהות הלאומית במסגרת של אוטונומיה תרבותית ובהמשך אוטונומיה אזרית. גישה זו דוחה את הטענה כי הפלסטינים הערבים בישראל מעוניינים אך ורק בהשתלבות פוליטית תוך שמירה על דו-קיום. היא גם דוחה את הטענה בדבר פרישה או אירידנטה ומציעה דרך ביניים של מאבק פוליטי על בסיס אתנו-אזרחי. (Yiftachel, 1999).

אחת הסיבות העיקריות לחוסר היכולת לממש את הרעיון של מדינה אזרחית הוא התהליך ההיסטורי של התיישבות היהודים בארץ והאתוס הלאומי שהתפתח סביבו. בני המיעוט הערבי אינם שותפים לאתוס זה, ורואים עצמם כנפגעים העיקריים ממנו. לכן הרעיון לשלב את שתי הקבוצות לכלל "אומה" חדשה, כפי שמציע התסריט של מדינה אזרחית, מצטייר בעיני הרוב היהודי כביטול האתוס הלאומי, ואילו בעיני המיעוט הוא מצטייר כמעליב וכפוגע. היהודים חשים נפגעים בשל הדרישה לוותר על שאיפותיהם הלאומיות, ואילו בני המיעוט הערבי חשים נפגעים נוכח הרעיון להשתלב באומה חדשה ללא תיקון עוולות העבר.

על רקע זה מעלים הערבים תביעות לאומיות שאותן הם שואפים להגשים במסגרת המדינה. תביעות אלה כוללות הגדרה לאומית בתוך מדינת ישראל שתעניק לא רק זכויות בתחום הדת, התרבות והשפה, אלא תפעל גם לשוויון במעמד של שני הלאומים (הערבי והיהודי) בתוך המדינה ולהכרה בסמלים קיבוציים ותרבותיים. מימוש הזכויות הלאומיות כפי שתובעים נציגי הציבור הערבי כרוך בהקמת מוסדות פוליטיים נפרדים לכל קבוצה וביצירת מוסדות פוליטיים משותפים שבהם לערבים וליהודים יש ייצוג שווה. מלבד זאת תובעים נציגי הציבור הערבי את פתיחת תיקי 48' והחזרת האדמות שהופקעו או למצער קבלת פיצוי מלא עליהן. החזון העתידי שפרסם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, ובמרכזו הדרישה ל"משטר של דמוקרטיה הסדרית", הוא דוגמה בולטת למגמה זו בחברה הערבית בישראל.

תביעות אלה נדחות על ידי הציבור היהודי. עצם הרעיון לחזור לעוולות העבר אינו מתקבל על דעתו של הציבור היהודי, מכיוון שהוא מערער על תשתית אחיזתו בארץ.⁶¹ התביעה למוסדות פוליטיים נפרדים נתפסת כפיצול המדינה.

⁶¹ ביטוי לבעייתיות זו ניתן על ידי ג'בארין, 2000. לדבריו, ישראל היא מדינה דו-לאומית המוצגת על ידי האידאולוגיה הדומיננטית כמדינת לאום. גם החוגים הליברלים ואנשי השמאל בציבור היהודי אינם מקבלים את התביעה לשוויוניות מלאה, שעניינה לא רק שוויון בין פרטים בתחום האזרחי והפוליטי, אלא גם שוויון בין הקבוצות הלאומיות. שוויון בין הקבוצות הלאומיות הוא, לטענתו, מימוש מלא של זכויות קבוצתיות כולל זכות להגדרה עצמית של המיעוט הערבי בתוך המדינה, והכרה בעול ההיסטורי שנגרם לערבים בישראל בשל הקמת המדינה על חורבות קהילתם. תיקון העול ההיסטורי פירושו בראש ובראשונה השבת הקרקעות ומתן זכות שיבה לכפרים ההרוסים. לדעת ג'בארין, הכרה זו צריכה להתייחס בהבנה לזהות ולסולידריות שמגלים הפלסטינים החיים בישראל עם בני עמם שמעבר לגבול, אך במקביל לא לתבוע מהם לשים קץ לתביעותיהם הלאומיות עם הקמת המדינה הפלסטינית. השוויון המבוקש על ידי ג'בארין הוא זה המכיר בזכויות ההיסטוריות ובתביעות המוסריות הלגיטימיות של המיעוט הערבי ולא שוויון המטשטש את ההשתייכות הלאומית ומוענק לפרט על סמך השתייכות אזרחית. זוהי תפיסה שונה לחלוטין

בתנאים אלה מגיעים שני הצדדים להכרה כי יצירה של לאומיות משותפת היא מלאכותית, מכיוון שלרוב היהודי ולמיעוט הערבי יש תרבות, אינטרסים ומאויים שונים. יחד עם זאת מסכימים שני הצדדים כי אין לפצל את המדינה, וכי האינטרסים של שני הצדדים מחייבים פתרון חדש שיאפשר מתן ביטוי לשני הלאומים במסגרת מדינה אחת.

על רקע זה מגיעות אליטות בקרב שתי קבוצות הלאום למסקנה כי יש מקום להכרה ברב-תרבותיות במדינה, שבה מתקיימים זה לצד זה מספר לאומים בעלי יכולת הידברות. תהליך מעין זה מוליך למדינה דו-לאומית המושתתת על דמוקרטיה הסדרית (קונסוציונלית).⁶²

בתסריט זה שואף כל לאום למדינה דו-לאומית, המתייחסת לכל אזרחיה באופן שוויוני, ושומר על זהותו התרבותית-לאומית.⁶³ העמדה הבסיסית המאפיינת מדינה זו היא דמוקרטיה מרבית המעניקה שוויוניות מלאה למיעוט הערבי בכל התחומים: זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות וקבוציות, הכרה בזהות ובהשתייכות הלאומית והתרבותית. פירוש הדבר הוא שינויי חקיקה יסודיים בחוקי ההגירה, בחוקי הקרקעות ובהסדרים שבין הממשלה לסוכנות היהודית והקונגרס הציוני העולמי. כמו כן נדרשים שינויים בחוקי היסוד, המעגנים בחוק את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, ביטול חוקים המקנים עדיפות סמויה ליהודים, שינוי סמלי המדינה והפרדה מלאה בין דת למדינה. שתי הקבוצות ייהנו מאוטונומיה מלאה בתחום החינוך והתרבות תוך תיאום החינוך בזיקה לנושאים כלליים.

האידיאל המנחה הוא האידיאל של דמוקרטיה הסדרית (קונסוציונלית) כמו זו הנהוגה בבלגיה. ביטוייה הם קואליציה פוליטית רחבה, האחראית לניהול המדינה ומורכבת מאליטות של שתי הקבוצות. וטו הדדי של שתי הקבוצות למניעת פגיעה באינטרסים של

מהאידיאל המשורטט על ידי התפיסה של מדינה אזרחית. ג'בארין מכיר בלאומיות של הרוב ומכבד אותה, אך במקביל מבקש להכיר בלאומיות של המיעוט.

⁶² פלד, 1993 משרטט את קוויה העיקריים של גישת המדינה הדו-לאומית המושתתת על דמוקרטיה קונסוציונלית. לדבריו, המודל הדמוקרטי שהתפתח בישראל הוא מודל רפובליקאי המדגיש את השליחות המוסרית המיוחדת המאפיינת את הקהילה היהודית. שליחות זו באה לידי ביטוי בצו ובתהליך הקונקרטי של התיישבות, באתוס החלוציות ובהמשך בהקמת המדינה, בהבטחת ביטחונה ובשירות בצבא. הערבי נותר זר לערכים אלה, חסר יכולת השפעה על קביעת אופייה של השליחות המיוחדת ומאחדת את הקהילה היהודית. כל שנותר לו הן זכויות פרט במסגרת הדמוקרטיה הליברלית, אך לשותפות הרפובליקאית לא הגיע ונותר כלפיה בעמדה שולית. בתנאים אלה, טוען פלד, יש מקום ליצירת עיקרון רפובליקאי מאחד ומיוחד לציבור הערבי, שיאפשר לו לכוון את מעמדו הנפרד והשווה במסגרת מדינת ישראל.

⁶³ בפיתוח תסריט זה למדתי רבות מעבודותיהם של אסעאד גאנם ונדים רוחאנה, ראה גאנם, 1999 וכן רוחאנה, 1999.

אחת הקבוצות וייצוג שוויוני של שתי הקבוצות במוסדות הפוליטיים והציבוריים. מאפיין נוסף של דמוקרטיה הסדרית הוא אוטונומיה פנימית – פרסונלית, מוסדית או טריטוריאלית – לכל אחת משתי הקבוצות בתחומי החינוך, התרבות והשלטון המקומי.⁶⁴

למול אידאל זה פועלים מספר גורמים לפירוק ההסכמות וההסדרים, וביניהם חוסר האמון בין שתי הקבוצות הלאומית בשל תמיכת אזרחי ישראל הערבים בפלסטינים ובמדינות ערב בסכסוך בין ישראל לפלסטינים ולעולם הערבי והתפיסה הרווחת בציבור היהודי הרואה בציבור הערבי סיכון פוטנציאלי. גם תביעות המיעוט הערבי לפתוח את תיקי '48 ולהשיב קרקעות, לשנות את חוקי ההגירה ולתקן את עוולות העבר על ידי אפליה מתקנת והעברה רחבת היקף של משאבי המדינה מעוררים התנגדות רחבה בקרב הציבור היהודי בישראל ובתפוצות.

ויכוחים נוספים מתעוררים בעקבות דרישת הציבור הערבי לעצב מחדש את אופי המדינה וזהותה, לרבות עיצוב מחדש של הסמלים והמיתוסים. החבירה בין ארגונים של אזרחי ישראל הערבים לבין ארגונים ערביים ופלסטיניים במאמץ לגנות או לנדות את ישראל בכל פורום אפשרי מחזקת את ההסתייגות גם בקרב קבוצות ליברליות יהודיות ומעצימה את ההתנגדות לפתרון דו-לאומי.

גם הסכם שלום בין ישראל לפלסטין מחריף את ההתנגדות בקרב הציבור היהודי למדינה דו-לאומית. הרוב היהודי טוען כי ההסכם מושתת על הכרה בקיומן של שתי מדינות לאום, וכי אין מקום לתביעה של ערבים בישראל להקמת חצי מדינה פלסטינית נוספת בתוך ישראל.

המתח בין התומכים במדינה דו-לאומית לבין גורמים עוינים לקיומה יכול להוליך לתסריטי משנה שונים של מדינה דו-לאומית, המציגים פתרונות פוליטיים שונים למתח שבין קיום יחד ולחוד.

להלן תסריטי משנה אלה:

א. תסריט משנה: מעבר ממדינה אוניטרית למדינה פדרטיבית בתוך ישראל

בתסריט משנה זה מכוננת בישראל פדרציה על יסוד ההבנה של הציבור היהודי כי הדרך היחידה לשמור על מעמדו בעקבות השינויים הדמוגרפיים היא באמצעות הסדר מדיני, המעניק לכל לאום אפשרות לניהול עצמי תוך קיום הפרדה תרבותית ושמירה על הזהות

⁶⁴ פיתוח הדגם של דמוקרטיה הסדרית מופיע אצל Lijphart, 1977. לדיון מקיף בנושא האוטונומיה על גווניה השונים ראה Lapidot, 1997.

הלאומית. הוויתור של הרוב היהודי על הגמוניה פוליטית וכלכלית ושינוי במערכת החוק והמשפט נתפס בתנאים אלה כרע במיעוטו. ההליכה לקראת פדרציה תהיה איטית: אוטונומיה פרסונלית ומוסדית למיעוט הערבי, בהמשך – שילוב בין אוטונומיה מוסדית וטריטוריאלית ולבסוף – פדרציה עם רוב יהודי דומיננטי ההולך ונחלש בעקבות תהליכים דמוגרפיים. ההסדר הפדרלי יכול להיות מלווה בדגם של דמוקרטיה הסדרית כדוגמת המודל הבלגי. תהליכי מודרניזציה, פיתוח כלכלי, עליית רמת ההשכלה והתגברות החילוניות עתידים לתמוך במודל הפדרלי. לעומת זאת עלולים גודלה של המדינה ותהליכי הגירה של ערבים לערים יהודיות להקשות על קיומו של המודל הפדרלי. גורמים אלה יחייבו הסדרים מוסדיים בתוך טריטוריות הטרונגניות מבחינה לאומית. בהמשך תיתכן התרופפות הזיקה לישויות הלאומיות והתחזקות ההשתייכות האזרחית.

ב. תסריט משנה: פדרציה רופפת בין הלאום היהודי והלאום הפלסטיני במרחב שבין הים לירדן

הקמת הפדרציה נובעת משילוב של גורמים מספר: סירובה של ישראל לפנות את שטחי הגדה המערבית ולאפשר הקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה במזרח ירושלים, והתנגדות לקיומה של מדינה פלסטינית ריבונית בעלת גבולות ברורים עם מדינות שכנות.

הנוכחות הישראלית לאורך הירדן, התביעה לפירוז המדינה הפלסטינית והחולשה שמפגינה הרשות הפלסטינית ממחישים את חוסר התוחלת שבאפשרות כינונה של מדינה פלסטינית עצמאית מבחינה פוליטית. בקרב הפלסטינים גוברת ההכרה כי היעדר רציפות טריטוריאלית – הקנטונים הנוצרים בעקבות ההשתלטות הישראלית על שטחי הגדה המערבית – והתלות הכלכלית והתחבורתית בישראל אינם מאפשרים קיומה של מדינה עצמאית בת קיימא. בישראל שולטות האליטות הלאומיות, והן מתנגדות למדינה פלסטינית עצמאית בגבולות 1967 שבירתה במזרח ירושלים. בצד הפלסטיני אין מנהיג שיסכים ולו לויתור בתחום סמלי מרכזי כמו ריבונות במזרח ירושלים ובמקומות הקדושים. בתנאים אלה עשויות האליטות הפלסטיניות להגדיר מחדש את יחסן לאפשרות של מדינה דו-לאומית ולהעדיפה על הפתרון חסר התוחלת המדינית והכלכלית של שתי מדינות עצמאיות. בטווח הקצר תתאפיין מדינה זו בשלושה דגמים שונים של דמוקרטיה:

1. דגם של "דמוקרטיית אדונים" כמו זו שהתקיימה בדרום אפריקה, במיוחד כלפי הפלסטינים בגדה וברצועת עזה;
2. דמוקרטיה אתנית כלפי המיעוט הערבי במדינת ישראל;
3. דמוקרטיה ליברלית כלפי הציבור היהודי.

עם השתנות היחס הדמוגרפי בין הציבור היהודי לערבי עתיד להשתנות דגם הדמוקרטיה ולעבור לדפוסים של מדינה דו-לאומית, כמו הדמוקרטיה ההסדרית בבלגיה. כמה גורמים עשויים לזרז את המעבר לדמוקרטיה הסדרית: מלחמת אזרחים מתמשכת שבה יימחקו הגבולות המדיניים בין הפלסטינים בתוך ישראל ומחוצה לה, ביקורת מבפנים מצד המחנה הליברלי-דמוקרטי וביקורת ואף מעורבות בינלאומית בסכסוך.⁶⁵

ג. תסריט משנה: אוטונומיה מלאה בתוך מדינת ישראל על גבול ההפרדות

בתסריט זה יכפו כוחות בינלאומיים על שני הצדדים הסדר שבמרכזו שתי תת-מדינות אוטונומיות בתוך מדינה אחת. תסריט זה מושתת על התקדים של מדינת בוסניה-הרצגובינה לאחר הסכם דייטון משנת 1995. המדינה של בוסניה-הרצגובינה קיימת כמסגרת-על חסרת משמעות. בפועל מחולקת המדינה לשתי תת-מדינות: רפובליקת סרפסקה והפדרציה של בוסניה והרצגובינה, שהן היחידות הפוליטיות המשמעותיות. זהו אחד הפתרונות האפשריים למקרה של מלחמת אזרחים בשטח שבשליטת ישראל. הסדר זה לא יסלק את מטעני האויב בין שני הצדדים. המדינה הפדרלית הדו-לאומית תתקיים בעיקר על הנייר. במציאות יתהוו שתי מדינות. בתנאים אלה עלולה ישראל לאבד שטחים שבהם רוב ערבי, לרבות שטחים מתוך מדינת ישראל.

תסריט 3: מדינת לאום הומוגנית

בתסריט זה גדל משקלה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית בישראל ומתחזק כוחן של מפלגות ערביות בדלניות בעלות אוריינטציה לאומית ודתית. בציבור היהודי מתחזקות המפלגות הקיצוניות הקוראות להסדר המבוסס על חילופי שטחים מאוכלסים. הסכם השלום עם הפלסטינים אינו פותר את המתחים הפנימיים בין יהודים לערבים. בקרב הציבור היהודי גוברת התחושה כי אין מנוס מהיפרדות הקשורה בחילופי שטחים.

האליטות של אזרחי המדינה היהודים טוענות כי ההומוגניות האתנו-לאומית חיונית ללגיטימציה לשלטון, לביסוס שלטון החוק ולהקצאת משאבים שוויונית. הנימוקים העיקריים שלהן למדינת לאום הומוגנית הם שמירה על הזהות הלאומית של מדינת

⁶⁵ העדויות האמפיריות מלמדות, כי פדרציות דו-לאומיות הן שבריריות במיוחד: צ'כוסלובקיה, מזרח ומערב פקיסטן. בלגיה היא מקרה יוצא דופן, אך למעשה היא פדרציה המקיפה שלושה אזורים (פלנדריה, בריסל וולוניה) ושלוש יחידות לשוניות (פלמית, צרפתית וגרמנית). הקמת האיחוד האירופי תרמה גם היא ליציבותה, על ידי החלשת הזיקה האתנית למדינה וחיזוק הזיקה ליחידות האתניות השכנות.

ישראל כמדינת העם היהודי והעמקת הדמוקרטיה. על פי אליטות אלה, דווקא ההומוגניות הלאומית תוביל לביסוס הדמוקרטיה. לדבריהן, ההומוגניות הלאומית תאפשר לכל קבוצה לאומית לחיות במדינה שלה – הישראלים בישראל ורוב הפלסטינים במדינת פלסטין – ולקיים משטר דמוקרטי המבוסס על יחסי גומלין אינטנסיביים המושתתים על מעורבות הפרט, אמון, סולידריות וצדק חברתי.

ההגשמה של מדינת הלאום ההומוגנית יכולה להיעשות באמצעות חילופי אוכלוסין ושטחים בהסכמה עם הרשות הפלסטינית או על ידי אוטונומיה טריטוריאלית מוגבלת תוך עידוד ההגירה של אזרחי ישראל הערבים. תסריטי המשנה של תסריט מדינת הלאום ההומוגנית מוצגים להלן.

א. תסריט משנה: חילופי אוכלוסין ושטחים בהסכמה

התסריט של חילופי אוכלוסין בהסכמה יכול להתממש בהסכם שלום עם הרשות הפלסטינית שבמסגרתו יהיו חילופי שטחים. במסגרת המאמץ לקדם את השלום יסכימו שני הצדדים כי משני צדי הגבול יהיו מדינות הומוגניות עם נוכחות מינימלית ככל האפשר של בני העם האחר. במסגרת זו ירוכזו רוב המתנחלים במספר מצומצם של גושי יישובים שיעברו למדינת ישראל. כפיצוי על שטח זה תעביר ישראל לידי הפלסטינים שטחים בהיקף דומה שיכללו גם את אזור המשולש, ובו יישובים גדולים כמו אם אלפחם. חילופי השטחים יזכו לתמיכה מצד הרשות ומדינות בעולם המעוניינות בקידום הפתרון המדיני. תושבים ערבים במשולש שיהיו מעוניינים להישאר במדינת ישראל יצטרפו לקבל עליהם את כל החובות הכרוכים בחיים במדינה המגדירה עצמה כמדינת לאום יהודית.⁶⁶

ב. תסריט משנה: אוטונומיה מוגבלת תוך עידוד ההגירה של אזרחים ערבים

תסריט אפשרי אחר של מדינה יהודית הומוגנית הוא האצלת סמכויות מועטה למספר אזורים שבהם מצויים ריכוזים גדולים של אוכלוסייה ערבית תוך עידוד ההגירה של ערבים מישראל. בדרך זו תתאפשר אוטונומיה מוגבלת המתירה למיעוט הערבי רמה נמוכה של ניהול החיים המקומיים והאזוריים במחיר של היעדר נציגות בשלטון המרכזי. זוהי אוטונומיה במתכונת של מדינת אפרטהייד, שתכליתה בידוד והדרה של הציבור הערבי מתהליכי קבלת החלטות. בשני התסריטים: חילופי אוכלוסין ואוטונומיה מוגבלת,

⁶⁶ תסריט זה מעורר בעיות קשות: פגיעה בזכויות האזרח של הערבים תושבי ישראל, הישגים מצומצמים מבחינה דמוגרפית, הגברת הניכור בקרב הערבים שיישארו במדינת ישראל. לדיון מעמיק בבעיות אלה ראה אריאלי, שוורץ ותגרי, 2006. עם זאת, אין המחברים פוסלים את האפשרות של חילופי אוכלוסין מתוך בחירה לאחר שתקום מדינה פלסטינית.

עתידה הדמוקרטית להיפגע. העברת אוכלוסין, גם אם היא נעשית בהסכם עם המדינה הפלסטינית, לא תתקבל בהסכמה על ידי המיעוט הערבי בישראל, ואם אכן תמומש תפגע בזכויות האזרח של הערבים בישראל. אוטונומיה מוגבלת המוציאה את הציבור הערבי מהחיים הפוליטיים תפגע בצביונה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.⁶⁷

⁶⁷ אריאלי, שוורץ ותגרי, 2006.

6 מסלולי תנועה בין דגמים שונים של משטר: תסריטים שונים

שלוש קבוצות התסריטים שהוצגו עד כה: **שמירת הסטטוס קוו, התחזקות הדמוקרטיה והתחזקות הלאומיות**, מתארות תהליך התפתחות לקראת מצב מסוים והישארות במצב נתון זה. ההיסטוריה מלמדת שהיחסים בין לאומיות לדמוקרטיה אינם קבועים, אלא נוטים להשתנות עם הזמן. מכאן נובע כי התסריטים השונים יכולים להוות תחנות מעבר במסלולי התפתחות ארוכים בדרך לתסריט אחר. בחינה של מסלולי התפתחות מאפשרת יציאה מחשיבה סטטית ואימוץ גישה דינמית המתבוננת אל מעבר לתסריטים הבודדים. במסגרת זו ניתן לשאול לא רק כיצד מגיעים לדגם מסוים, אלא גם מה יקרה כשיגיעו אליו.

הבחינה של מסלולי השינוי מצריכה התמודדות עם השאלות הבאות:

1. מה יהיה מסלול השינוי? האם הוא יוליך להתגברות הלאומיות, להתחזקות הדמוקרטיה או לאיזון חדש ביניהן?

2. כיצד יתרחש השינוי? מה יהיו הגורמים המעצבים וכיצד יושג השינוי? האם יושג באמצעות משא ומתן בין גורמים מתונים בשתי הקבוצות, או שמא יהיה תוצאה של התנגשות בין גורמים לאומיים קיצוניים?

על שאלות אלה יש להשיב תוך התחשבות בכוחות המניעים שזוהו: ההקשר ההיסטורי-פוליטי, האידאולוגיה של הקבוצות השונות והעצמה הדמוגרפית, המוסרית והפוליטית שלהן.

ניתן לאתר שלושה מסלולים אפשריים של שינוי ביחסים בין דמוקרטיה ללאומיות העוברים דרך התסריטים השונים שפורטו בפרקים הקודמים:

1. **מסלול המוליך למדינה אזרחית** – מסלול זה מושתת על מעבר מדמוקרטיה אתנית למדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט ובהמשך – למדינה אזרחית.
2. **מסלול המוליך למדינת לאום הומוגנית או למדינה דו-לאומית** – מסלול זה מושתת על מעבר מדמוקרטיה אתנית לאתנוקרטיה וממנה – למדינה לאום הומוגנית עם אפשרות למדינה דו-לאומית.
3. **מסלול המוליך למדינת לאום עם זכויות מיעוט** – מסלול זה מושתת על מעבר מדמוקרטיה אתנית למדינת לאום עם זכויות למיעוט.

מסלול 1: לקראת מדינה אזרחית

על אף התנגדות של חלק מהציבור היהודי והצבת מכשולים מצד הרשות המחוקקת עשויה פעולתם של גורמים מתונים בסיוע בית המשפט, ההופך לגורם מרכזי בעיצוב הדמוקרטיה הישראלית, להוביל למדינת לאום דמוקרטית עם זכויות למיעוט. ההסדרים שיווצרו באמצעות חקיקה ענפה יבססו את עקרונות השוויון, הפלורליזם התרבותי וחופש הביטוי של מפלגות ונציגיהן, ובכך יחזקו את הדמוקרטיה.

תחושת הלאומיות בקרב הציבור היהודי והערבי מתקיימת ומשתמרת במידה רבה בשל המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הסכם שלום עם הרשות הפלסטינית יש בו כדי למתן במידה מסוימת את הרגשות הלאומיים בקרב שני הצדדים. תהליך זה יחד עם מודעות גוברת לפערים בין יהודים לערבים, המשך מגמות החילון של החברה הישראלית והשתלבות בכלכלה ובתרבות העולמית יקטינו את כובד משקלו של הנושא הלאומי בישראל.

משקלה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית יגדל, ועמו יגדל הייצוג הפוליטי בכנסת ובגופים ציבוריים. מערכת החינוך תתאים את עצמה לשינויים ותקטין את משקלו של הנושא הלאומי היהודי בתכנית הלימודים. מועדים וטקסים לאומיים יקבלו צביון מתון יותר. המודעות לקשיים ולבעיות של הערבים בישראל תגבר, ותגדל הנכונות להעניק להם זכויות מיעוט פוזיטיביות, ועמן הכרה בתרבות הערבית וחלוקה צודקת יותר של המשאבים הציבוריים.

תהליכים אלה ועמדם תחושת הלאומיות יגדילו את חשיבות הזיקה האזרחית למדינה. ההשתייכות הלאומית תיוותר עניין פרטי בעל חשיבות פחותה בהשוואה להשתייכות האזרחית. ההשתתפות בחיים הפוליטיים, הציות לחוק והמוביליות הכלכלית ייצרו בתוך המדינה חברה חדשה בעלת מאפיינים המעוצבים במהלך האינטראקציה החברתית,

הכלכלית והפוליטית. בחברה זו יגדל שיעור הנישואין בין יהודים לערבים, והדור החדש יגלה עניין פחות בהשתייכותו הדתית, בעברו התרבותי ובמוצא האתני של הוריו. בעקבות תהליכים אלה יתחזק בהדרגה המרכיב הליברלי במדינה, יגברו חופש הדת והחופש מדת, יחול שינוי בחוק השבות ויחקקו חוקי הגירה שאינם מפלים את הציבור הערבי.

כיצד ינהגו יהדות העולם והחוגים הימניים והדתיים בציבור היהודי בישראל לנוכח תהליכים אלה? מי שרואים בישראל את מדינת העם היהודי עשויים להתנגד בעצמה רבה לתהליך המתואר, ואף אם יהוו מיעוט, עתיד קולם להישמע. אפשרות אחת היא הסתגרות והיבדלות משאר החברה. אפשרות אחרת היא מאבק חסר פשרות בתהליכים המתוארים, שעתידי לקרוע את המדינה ולהעמיד בספק את המשך קיומה. בצד הערבי עשויות המדינות המתונות לתמוך בתהליך, ואילו מדינות רדיקליות ועמן גורמים לאומניים בפלסטין ובפזורה הפלסטינית יבקרו אותו בחריפות.

מסלול 2: לקראת מדינת לאום הומוגנית או מדינה דו-לאומית

הפעילות הדומיננטית במסלול זה תהיה של גורמים לאומיים ודתיים קיצוניים בשדה החברתי והפוליטי בשני הצדדים. הקיצוניים בשני הצדדים ישאבו עצמה רבה מהקונפליקט הישראלי-פלסטיני ומקיומם של פערים כלכליים וחברתיים בין יהודים לערבים. התמיכה של המנהיגות הערבית בארץ בפלסטינים שמעבר לגבול ובמשטרים העוינים למדינת ישראל תגביר את הטינה שחש הציבור היהודי כלפי הערבים בישראל. מנהיגי הימין ירכבו על גל טינה זה ויפיקו ממנו תועלת פוליטית תוך הקצנה וליבוי מגמות של לאומנות. תביעות הציבור הערבי להקטנת הפערים יתקבלו על יד ציבור היהודי וחלק ממנהיגיו באדישות ואף בעוינות. יחסי הטינה והדחייה כלפי הציבור הערבי ומנהיגיו יתפשטו מהימין לעבר המרכז ויהפכו לנורמה בפוליטיקה הישראלית. הציבור הערבי יגיב בהקצנה לאומית ובתמיכה גוברת במפלגות בעלות אופי בדלני לאומי או דתי.

על רקע זה יגברו הקולות בציבור היהודי הקוראים לצמצום הזכויות של הערבים בישראל ולחילופי אוכלוסין. התקנות לשעת חירום יישארו בעינן ואף יוחמרו. החקיקה בכנסת תהיה חקיקה מגבילה, וניסיונות לקדם את הדמוקרטיה באמצעות מערכת בתי המשפט יתקלו בחקיקה עוקפת. ההתרסה והביקורת של מנהיגים ערבים כנגד המדינה יוליכו לפסילת רשימות ואישים פוליטיים, למעצר פעילים חברתיים, להגבלות על השימוש בשפה הערבית ולביקורת גוברת על מערכת החינוך במגזר הערבי.

אווירה זו תשמש כר פורה לטיפוח הרעיון של העברת שטחים מאוכלסים בערבים, והוא יזכה לתמיכה הולכת וגוברת. הציבור הערבי יחוש מאוים, לכוד ומתוסכל. חלק מבניו יקשור את המאבק של הערבים בישראל לזכויות אדם ואזרח עם המאבק הפלסטיני לשחרור לאומי. תהליכים אלה עשויים לעורר הפגנות מחאה ומהומות ביישובים הערביים, ובעקבותיהן – סכנה של מלחמת אזרחים המשולהבת על ידי יסודות קיצוניים בשני הצדדים.

משבר זה עשוי להיפתר באחת מהדרכים האלה:

מדינת לאום הומוגנית בעקבות העברת אוכלוסייה: המשך המאבק עשוי להוליך להסכמה לחילופי שטחים מאוכלסים (במסגרת הסכמי שלום שייחתמו עם הרשות הפלסטינית) שבעקבותיה ירד משקלה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. אלה שייוותרו בתוך ישראל יצטרפו לקבל עצמם את החובות של כלל האזרחים. אם יסרבו, יקבלו מעמד של תושב שאין לו זכות הצבעה לכנסת.

מדינת לאום הומוגנית בעקבות כפייה מבחויץ: אם לא תושג הסכמה בדבר חילופי שטחים ותימשך הפגיעה הקשה בזכויות אזרח עד כדי משבר הומניטרי ביישובים הערביים עשויה הקהילה הבינלאומית להתערב בסכסוך הפנימי המתפתח בתוך ישראל. ההסדר שיימצא יהיה הפרדה וחלוקה תוך ניסיון לגבש מדינה יהודית ומדינה פלסטינית הומוגניות מבחינה לאומית. בהסדר זה יצורפו חלק מהשטחים המאוכלסים על ידי ערבים בישראל של היום אל המדינה הפלסטינית.

מדינת הלאום ההומוגנית תתאפיין בסולידריות גבוהה יותר, בנכונות גבוהה יותר לויתורים חברתיים לטובת הקבוצות החלשות ובנגישות גבוהה יותר של האזרחים למערכות קבלת ההחלטות. כל אלה יתרמו לחיזוק הדמוקרטיה במדינת ישראל. השאלה הגדולה היא האם השלבים שמנינו לחיזוק הדמוקרטיה אינם עלולים לפרק את מדינת הלאום בדרך.

מדינה דו-לאומית: אם שני הצדדים ייכשלו בהשגת הסכמה להיפרדות, והקהילה הבינלאומית לא תתערב, יצטרפו מנהיגי הציבור היהודי והערבי בישראל למצוא פתרון למשבר. על רקע התגברות הלאומיות בקרב שני הצדדים, גידול האוכלוסייה הערבית וחוסר היכולת למצוא פתרון מניח את הדעת במסגרת המשטר הקיים עשויים שני הצדדים להגיע להסכמה על הקמתה של מדינה דו-לאומית על פי הדגם של דמוקרטיה הסדרית כמו בבלגיה, או דגם פדרלי אחר. ניתן להניח כי בנסיבות אלה יחולו במשטר בישראל שינויים מתמידים, והאיזון בין לאומיות לדמוקרטיה יעוצב במשך תקופה ארוכה.

דגם המדינה הדו-לאומית יהיה יותר דמוקרטי מזה הקיים כיום, וכל קבוצה תבטא את מאווייה הלאומיים. אולם דגם זה עלול לסבול מחוסר יציבות מתמשכת בשל חוסר שביעות רצון מההסדר בעיקר בשל האיום המתמיד שתחוש האוכלוסייה היהודית מתביעות הציבור הערבי. על רקע זה ניתן לצפות לזעזועים רבים, שיובילו לשינויים תוספתיים במשטר תוך שינוי מתמיד של האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה, או להתפרקות המשטר הדו-לאומי תוך הקמת מדינות לאום הומוגניות.

מסלול 3: לקראת מדינת לאום עם זכויות מיעוט

הגורמים הפעילים במסלול זה הם כוחות פרגמטיים, יהודים וערבים, החותרים לקדם את הדמוקרטיה מבלי להתכחש לאינטרס הלאומי. היהודים בקבוצה זו ערים לצורך לקדם את הדמוקרטיה, אך מבינים כי התפרקות מדינת הלאום עשויה לערער את היציבות ולפגוע בשני הצדדים. הערבים בקבוצה זו מקבלים את זכותם של היהודים להגדרה עצמית, שפירושה שמירת רוב יהודי במדינת ישראל. בד בבד הם פועלים לקידום זכויות האדם וזכויות המיעוט.

כוחם של הכוחות הפרגמטיים מתחזק בשל ההתקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בשל עלייתה של מנהיגות פרגמטית בציבור הערבי ודחיית המנהיגות הימנית הקיצונית על ידי הציבור היהודי. תנאים אלה מאפשרים חקיקה המכירה בזכויות מיעוט בעלות אופי נגטיבי (אי התערבות בתחומים של דת, לשון ותרבות) ופוזיטיבי (תמיכה במוסדות של המיעוט, הכרה בתרבותו, שיתופו במערכת הפוליטית וכן בחלוקה מחדש של משאבים על מנת לצמצם פערים חברתיים-כלכליים).

ההכרה התרבותית, ההעצמה הפוליטית והשיפור הכלכלי בקרב המיעוט הערבי מהדקים את הקשר שלו עם המדינה ותורמים ליצירת זיקה ושייכות אזרחית חזקה מבעבר. תהליכי המודרניזציה הפוקדים את הציבור הערבי – גידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, הקטנת הילודה ותהליכי עיור מואצים – מאיצים את תהליך ההשתלבות בחברה ומקטינים את הפער החברתי.

מדינת ישראל שומרת על צביונה כמדינת לאום יהודית, אך מכירה בקיומו של מיעוט ערבי בעל זכויות מיעוט הלוקח חלק פעיל בפיתוחה של המדינה על ידי מילוי כל החובות האזרחיות.

כדי לשמור על איזון בין לאומיות לדמוקרטיה יצטרכו שתי הקבוצות לשקוד על פיתוח אינטרסים משותפים ולהדגיש את המחבר והמשותף על פני המפריד. הדבר יצריך

פתיחות, יצירתיות והידברות. שני הצדדים יצטרכו לאזן באופן מתמיד בין מגמת הלאומיות למגמת הדמוקרטיה. חיזוק הדמוקרטיה על חשבון הלאומיות עלול להביא להטיה לכיוון של מדינה אזרחית. חיזוק הלאומיות עשוי להוביל למדינה דו-לאומית. גורם חשוב באיזון זה הוא המשקל הדמוגרפי של הקבוצות והייצוג הפוליטי שלהן. כל עוד יישמר רוב יהודי ניתן יהיה לקיים את מדינת הלאום הדמוקרטית המבטיחה זכויות מיעוט. הצטמצמות הרוב עשויה להביא למדינה אזרחית או למדינה דו-לאומית.

דיון וסיכום

הניסיון ההיסטורי מלמד כי היחסים בין רוב למיעוט ובין לאומיות לדמוקרטיה אינם קבועים, והם נוטים להשתנות במשך הזמן בהתאם להקשר ההיסטורי-פוליטי, לאידאולוגיות הרווחות ולעוצמתן של שתי הקבוצות. ההקשר ההיסטורי-פוליטי בישראל, שבמסגרתו מעוצבים היחסים בין רוב למיעוט ובין לאומיות ודמוקרטיה, עומד בסימן שני מתחים עיקריים: הסכסוך הלאומי הישראלי-פלסטיני והאי-שוויון בין יהודים לערבים בתוך ישראל. על רקע הקשר היסטורי-פוליטי זה מתגבשות אידאולוגיות פוליטיות-נורמטיביות בשאלת האיזון הרצוי בין לאומיות לדמוקרטיה.

בניגוד לתפיסה המקובלת, לפיה האידאולוגיה של הציבור היהודי היא לאומית, והציבור הערבי מניף את נס הדמוקרטיה, חשוב להדגיש כי האידאולוגיות של שתי הקבוצות הן לאומיות: לאומיות התומכת במדינת לאום יהודית ולאומיות המאתגרת ומערערת על קיומה. בין שתי אידאולוגיות אלה, המתמודדות על עיצוב גבולות הלאומיות, מתפתחת אידאולוגיה שלישית המבקשת להגדיל את מרחב הדמוקרטיה מבלי לפגוע בגבולות הלאומיות. בעלי האידאולוגיות השונות מגייסים עוצמה כדי לממש את תפיסותיהם.

כיוון שההקשר ההיסטורי-פוליטי בישראל אפוף במידה רבה של אי-ודאות אני מציע שלוש קבוצות של תסריטים המתייחסות לאיזון בין לאומיות לדמוקרטיה בעתיד:

1. שימור המצב הקיים בשל המשך הסכסוך הלאומי, האי-שוויון הפנימי ותהליכי פיצול חברתיים;
2. התחזקות הדמוקרטיה בשל מציאת פתרון לסכסוך הלאומי, מיתון האי-שוויון והתחזקות הגורמים המתונים;
3. התחזקות הלאומיות בשל העמקת הסכסוך הלאומי, החרפת האי-שוויון והתחזקות הקיצוניים בשני הצדדים.

שימור המצב הקיים בא לידי ביטוי בתסריט של דמוקרטיה אתנית מתגוננת ודמוקרטיה אתנית משופרת. התחזקות הדמוקרטיה, הכרוכה במציאת הסדר לסכסוך הלאומי ומיתון האי-שוויון, באה לידי ביטוי בתסריטים של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט ומדינה אזרחית ליברלית-דמוקרטית. מדינת הלאום הדמוקרטית עם זכויות מיעוט תהיה מדינה יהודית ותדגיש את הערך של שימור התרבות והמסורת היהודית. יחד עם זאת, היא תכיר בזכויות פוזיטיביות ונגטיביות של בני המיעוט הערבי ותחתור לצמצום פערים חברתיים-כלכליים. המדינה הליברלית-דמוקרטית תהיה מדינת כל אזרחיה, וכל אחד יוכל לבחור את תרבותו בעצמו. התעצמות הלאומיות, הכרוכה בהעמקת הסכסוך הלאומי והחרפת האי-שוויון, תוליד לתסריטים של מדינה מלאימה בעלת ארגון אתנוקרטי, מדינה דו-לאומית בדגם של דמוקרטיה הסדרית או למדינת לאום הומוגנית (רוב יהודי שאינו ניתן לערעור בטווח הארוך). התסריט של מדינה אזרחית קרועה הוא תסריט ביניים המשקף הן את התחזקות הדמוקרטיה והן את התעצמות הלאומיות.

עיון בתסריטים השונים, במיוחד בתסריט של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט ובתסריט של מדינה אזרחית, מגלה כי חיזוק הדמוקרטיה בישראל כרוך בפתרון או לפחות במיתון הסכסוך הישראלי-פלסטיני-ערבי. מסקנה נוספת העולה מהתסריטים היא כי פתרון הסכסוך הפנימי בין יהודים לערבים בישראל אינו כרוך בהכרח בפתרון או בהסדר ביניים של הקונפליקט החיצוני. ייתכן כי הסדר כזה דווקא יגביר את הקונפליקט הפנימי, כי שני הציבורים ישמרו את המגמות הלאומיות, וידחו ניסיונות של פשרה ואיזון בין לאומיות לדמוקרטיה. גם אם יצליחו תומכי האיזון לעצב את המשטר לפי תפיסתם, הם ייתקלו בהתנגדות חריפה מצד גורמים המבקשים לשמר את הסטאטוס קוו כפי שמראים התסריטים של מדינה אזרחית ומדינה דו-לאומית.

אפשרות אחרת היא שהסדר פוליטי יחליש את קידום זכויות מיעוט – כך עולה מתסריט הדמוקרטיה האתנית. הציבור היהודי יאמין כי בהסכם עם הפלסטינים הוא שילם את חובו ללאומיות הפלסטינית. רבים יטענו כי מוטב שהפלסטינים, המבקשים לממש את זכויותיהם הלאומיות בתוך ישראל, יצאו ממנה למדינה השכנה, שבה ניתן למאוויים הלאומיים הפלסטינים ביטוי מלא. הם יתנגדו להקמת מדינה פלסטינית ולצדה מדינה שחציה יהודי וחציה פלסטיני בטענה כי מי שמתעקש על זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים, חזקה עליו שיכבד את זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי. על רקע זה יידחו התביעות של המיעוט הערבי לשוויון ולהכרה לאומית, כפי שמראה התסריט של דמוקרטיה אתנית. בקרב הציבור הערבי תגבר תחושת התסכול. הוא יחוש כי הופקר, וכי עליו להיאבק בתוך המדינה על מנת לקדם את זכויותיו כמיעוט לאומי.

ניצנים של מתח זה ניכרים כבר כיום במגמות ההקצנה בשני הצדדים: מצד אחד נשמעים רעיונות לחילופי שטחים מאוכלסים, ומצד שני עולה תביעה להקמתה של מדינת דו-לאומית ולביטול חוק השבות.

קידום הדמוקרטיה בישראל אינו מחייב פתרון מוחלט של הסכסוך החיצוני. במשטר פוליטי הער לסוגיית האי-שוויון ולזכויות המיעוט תיתכן התייחסות יותר דמוקרטית והומניסטית לבעיות הקיימות גם כשהקונפליקט החיצוני נמשך, כפי שעולה מהתסריט של דמוקרטיה אתנית משופרת. במילים אחרות, אף-על-פי ששני הסכסוכים קשורים זה בזה יש לסכסוך הפנימי אוטונומיה יחסית וניתן להתמודד אתו בדרכים שונות.

התסריטים מתארים מצב סטאטי: נקודת זמן שבה נעצרים ונקבעים היחסים בין מרכיב הלאומיות והדמוקרטיה. ואולם המציאות ההיסטורית מעידה על דינמיקה פוליטית חזקה ביחסים בין לאומיות לדמוקרטיה ועל שינויים מתמשכים באיזון בין השניים. לפיכך פיתחתי שלושה מסלולי זרימה אפשריים בין התסריטים השונים. מסלול אחד מתאר שלבים בתהליך התפרקות מדינת הלאום היהודית על ידי מעבר מדמוקרטיה אתנית למדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט, ומשם מעבר למדינה אזרחית. מסלול תנועה שני מתאר את התחזקות הלאומיות על ידי מעבר מדמוקרטיה אתנית לאתנוקרטיה, וממנה למדינת לאום הומוגנית או למדינה דו-לאומית. מסלול התנועה השלישי מתאר תהליך מתמשך להשגת איזון בין לאומיות לדמוקרטיה תוך תנועה מדמוקרטיה אתנית למדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט.

מסלולי התנועה האפשריים בין הדגמים השונים מורים כי אם יתמידו המגמות הקיימות תיתכן אי-יציבות גבוהה בעשורים הבאים. המשך המצב הקיים – הדגם של דמוקרטיה אתנית – פירושו המשכה של דמוקרטיה פחותה ועמה התגברות התסיסה בקרב הציבור הערבי בישראל. התפרקות מדינת הלאום היהודית ומעבר למדינה אזרחית פירושו סוף המפעל הלאומי הציוני ועמו הקץ לזכות ההגדרה העצמית של העם היהודי. התעצמות הלאומיות ומעבר למדינה הומוגנית עלולים להיות כרוכים במשבר קשה ואף במאבק אזרחי פנימי. החלופה של מדינה דו-לאומית פירושו לא רק סוף המפעל הציוני, אלא גם סכנה של עימות מתמשך וחוסר יציבות.

המסלול המסתמן כיציב ביותר הוא זה החותר לאיזון בין לאומיות לדמוקרטיה תוך הענקת זכויות מיעוט לציבור הערבי במסגרת מדינת לאום דמוקרטית. אמנם נראה כי הדגם של מדינת לאום הומוגנית מבטיח יציבות רבה יותר, אולם יש הבדל מהותי מבחינת אופן המעבר בין מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט לבין מדינת לאום הומוגנית: הדגם של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט ניתן להשגה באמצעות

פעילות פוליטית וחברתית. לעומת זאת, הדרך למדינת לאום הומוגנית עשויה לעבור דרך אירדנטה ומלחמת אזרחים.

מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט כחזון מנחה

הדגם שאני מעדיף מבין התסריטים השונים שנסקרו הוא הדגם של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט, והמסלול הראוי הוא מעבר מדמוקרטיה אתנית לדמוקרטיה אתנית משופרת, ובהמשך – לעבר מדינת לאום יהודית עם זכויות מיעוט. מדינת הלאום הדמוקרטית עם זכויות מיעוט היא בעיני האיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה, והיא מאפשרת מערכת פוליטית יציבה. דגם זה עדיף על הדמוקרטיה האתנית שהיא דמוקרטיה פחותה (ובוודאי ראוי יותר מהדגם של מדינה מלאימה בעלת צביון אתנוקרטי). הוא יציב יותר וריאליסטי יותר מהדגמים של מדינה אזרחית ליברלית-דמוקרטית ומדינה דו-לאומית, וניתן להשיגו בדרך של משא ומתן, וללא מלחמת אזרחים וטרנספר – שלבים בהיווצרות הדגם של מדינת לאום הומוגנית.

לדעתי, מדינה אזרחית, המתנערת מזהות לאומית, היא חזון שווא נטול שורשים היסטוריים ותרבותיים. באיזה הקשר היסטורי-פוליטי התהוותה אי-פעם מדינת כל אזרחיה הנטולה סממנים לאומיים? האידאל של תומכי המדינה האזרחית ישים קץ להיסטוריה המשותפת של הלאום, למיתוסים ולסמלים משותפים, למורשות תרבותיות, לטקסטים ולשפה משותפים. העיקרון הלאומי, כפי שמציינת שנפר, הוא המספק את היצרים, התחושות והרגשות שמקנים לגיטימציה למדינה.⁶⁸ לפי שנפר, יש קשר הדוק בין מדינת הלאום לדמוקרטיה, מכיוון שהקמת מדינת הלאום היא ביטוי למאוויי הציבור ולבחירתו. האומה מספקת את הלגיטימציה למדינה, ולכן חיסול ההזדהות הלאומית עלול לפגוע במקור הלגיטימציה של המדינה וממילא לפגוע בדמוקרטיה. על רקע זה מצטיירת ההצעה של מדינה אזרחית כמנותקת מההיסטוריה, וקיומה מצריך מידה לא מבוטלת של אמנזיה.

אין בספרות דוגמאות של ממש לקיומה של מדינת לאום הגמונית ודומיננטית לחלוטין, וגם לא לקיומה של מדינה אזרחית מלאה. אלה הם מודלים רעיוניים, טיפוסים אידאליים היכולים לסייע בהשוואה בין מדינות ובפיתוח מסגרות פעולה, אך מעבר לכך חשיבותם שולית.

⁶⁸ ראה לעניין זה Schnapper, 2002.

ההצעה להתפרק מזהות לאומית ולהמירה בזהות אזרחית טוטלית היא בעייתית לא פחות מהגישה התובעת ליצור זהות לאומית משוחררת מזהות דמוקרטית. מדוע להתפרק מדבר בטוח למען הבטחה עתידית שאולי לא תתממש אף פעם? כיצד אפשר לעצב מדיניות על הבטחות שאין מאחריהן בסיס היסטורי ופוליטי כלשהו, ואין להן אח ורע במקומות אחרים, אפילו לא באיחוד האירופי?

יבואו ויגידו כי תהליך בנייתן של אומות נמצא בירידה, וכי העולם מצוי כיום בשלב חדש של פוסט-לאומיות, המלווה בהיעלמות הגבולות ובדעיכת הריבונות. בעידן זה יורשת הזהות האזרחית את מקום הזהות הלאומית. הביטויים לכך הם תהליכי הגלובליזציה במישור הכלכלי, שינויים טכנולוגיים, אמנות בינלאומיות, תנועות הגירה של עובדים. ויהיה גם מי שיטען כי בעקבות אלה ירדה חשיבותה של מדינת הלאום ועלתה החשיבות של גופים בינלאומיים, תאגידים כלכליים רב-לאומיים והסכמים בינלאומיים.

טענות אלה נכונות בעיקר לתחום הכלכלי, הטכנולוגי ולמשפט הבינלאומי.⁶⁹ אולם אין הן מפחיתות מחשיבותה של מדינת הלאום גם בעידן הגלובליזציה. מדינת הלאום מהווה גם כיום את המרכיב הדומיננטי בקביעת האזרחות, והטריטוריה של מדינת הלאום משמשת נדבך מרכזי ביצירת הזהות האתנו-לאומית.⁷⁰ הדברים נכונים במיוחד לגבי המזרח התיכון, שבו הסכסוכים בין מדינות והלאומיות הגואה מעמידים בספק רב את הדיבורים על היעלמות מדינת הלאום והיווצרות עולם ללא גבולות.

האיחוד האירופי מוצג לעתים כדוגמה לדעיכת מדינת הלאום ועליית המדינה האזרחית. אך גם תיאור זה לוקה בחסר. התהליך הפוסט-לאומי הפוקד את אירופה הוא מוגבל. כך עולה בבירור מדחיית החוקה האירופית במשאלי העם שהתקיימו במאי 2004 בהולנד ובצרפת. הניסיון לחזק גוף על-לאומי על חשבון הגופים הלאומיים נדחה באופן ברור על ידי המצביעים בשתי המדינות, ונראה שעם הכישלון פגה ההתלהבות מקידום איחוד פוליטי על-לאומי. בוויכוח בין איחוד כלכלי לאיחוד פוליטי נראה כי לפי שעה ידם של הראשונים היא על העליונה. הרעיון של שר החוץ הגרמני לשעבר, יושקה פישר, ליצירת פדרציה אירופית נראה כיום כמקסם שווא. העמדה הבריטית נראית ריאלית מתמיד: "האיחוד הוא שותפות בין מדינות ריבוניות המוכנות לוותר על מעט מסמכויותיהן כמדינות ריבוניות על מנת לייעל את הכלכלה ולהאיץ את הצמיחה הכלכלית", כפי שניסח זאת שר החוץ הבריטי לשעבר, ג'ק סטרו.

⁶⁹ ראה: Lapidoth, 1997.

⁷⁰ ראה לעניין זה: Newman, 2001.

גם אם מקבלים את הטענה על קיומו של עידן פוסט-לאומי באירופה, שבמרכזו ויתור מודע של הציבור על סממנים של ריבונות, עדיין אין כל מקום להשוואה בין המצב באירופה לבין המצב במזרח התיכון. באירופה היחסים בין המדינות מאופיינים ביחסי שלום, קיימים מוסדות שלטון דמוקרטיים שהתפתחו לאורך תקופה ארוכה, ויש בה הפרדה בין דת ומדינה. החברה האזרחית היא חברה חופשית החותרת לקידום זכויות אדם. השוק הוא שוק חופשי, ויש נכונות לוותר על מעט מהסמכויות של מדינת הלאום למען גוף על-לאומי. במזרח התיכון המצב שונה לחלוטין. רוב המדינות במזרח התיכון חסרות מסורת ומשטר דמוקרטי. הן מסוכסכות זו עם זו ומצבן הכלכלי ירוד. מה שמאפיין מדינות אלה אינו תהליך של פוסט-לאומיות, אלא של לאומיות גואה. הניסיון להחיל על מדינות אלה כללים שטרם גובשו אפילו באירופה מעיד על חוסר היכרות עם המציאות ההיסטורית ועל אידאליזם מנותק מהמציאות הפוליטית המקומית.

קנדה מוצגת אף היא כמופת למדינה דו-לאומית המתייחסת באופן ניטרלי לכל הקבוצות. הגיאוגרף ההיסטורי קול הריס שולל טענה זו מכל וכל, וטוען כי אין מדינה ניטרלית, גם לא קנדה, וכך הוא כותב: "מדיניות בתחום הלשון, מערכת החינוך והחוק משקפת בחירות תרבותיות, וקשה להעלות על הדעת מדינה השומרת את אפשרויות הבחירה האלה פתוחות באופן שוויוני ובלתי מאיים לכל אזרחיה".⁷¹

הכרה בחשיבות המרכיב הלאומי אין פירושה הגבהת מרכיב זה מעל המרכיב הדמוקרטי. הדמיון הפוליטי צריך למצוא בכל עת את האיזון הראוי בין השניים. הגישה הדמוקרטית אינה מתגלה אך ורק בזכות לבחור ולהיבחר. תמצית נשמתה הוא זכויות אדם, ובמקרה של מיעוט מולדת כמו אזרחי ישראל הערבים – גם מתן זכויות קבוצתיות. גישה זו מחייבת התייחסות שוויונית והגנה על כל האזרחים, יהודים וערבים כאחת, מפני הכוח השרירותי של הממשלה באמצעות מערכת מוסדות, חוקים ונורמות. אך בכך אין די. הפעילות והתפקוד של הממשלה משאירים מידה גבוהה של חופש פעולה בקבלת החלטות בידי הבירוקרטיה, וזאת עשויה לפגוע באזרחי המדינה על ידי הקצאה בלתי שוויונית, הדרה וקיפוח. מסיבה זו יש צורך בדמוקרטיה המאפשרת לבני המיעוט הערבי להתמודד ולערער על דרך התפקוד של המערכת הקיימת. דמוקרטיה מסוג זה, שניתן לכנותה בשם דמוקרטיה מתמודדת, היא דמוקרטיה בוגרת החשה בטוחה בעצמה ומוכנה להתמודד עם טענות וקריאות תיגר הנשמעות מקרב בני המיעוט הערבי. על מנת לאפשר התמודדות כנה ואמיצה יש צורך בהפיכת תהליכי קבלת החלטות לשקופים, כלומר: החלטות הנוגעות לחיי הציבור הערבי אינן יכולות להתקבל במטבחים סגורים שאינם חשופים לציבור. האפשרות לערער על החלטות צריכה להיות פתוחה לכול. ולבסוף, יש

⁷¹ ראה: Harris, 2001.

ליצור פורומים ציבוריים שבהם יתאפשר לבני המיעוט הערבי להעלות את ערעוריהם וטענותיהם כלפי המדיניות הקיימת.

ההעדפה שלי היא התסריט של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט. יהיו מי שיעדיפו תסריטים אחרים. אולם יש לשים לב כי לכל בחירה יש לא רק משמעויות פוליטיות פנימיות, אלא גם משמעויות אזוריות מרחיקות לכת, ולכן על ישראל להחליט על האופציה המועדפת עליה תוך בחינת ההשלכות האזוריות. היא צריכה להחליט אם הדרך הראויה ביחס למדינות האזור היא מאבק, סגירות והפגנת כוח, או הדרך של פיתוח יחסים, היפתחות תוך הפגנת סובלנות, דמוקרטיה והתחשבות במיעוט. בחשבון הכולל של פיתוח יחסי שלום, שיתוף פעולה כלכלי וחילופים תרבותיים עם מדינות האזור עשוי היחס לערבים בישראל להיות אבן הבוחן של מדינת ישראל וצביונה.

דווקא הגישה המדגישה את קיומה של מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט יכולה להניב לישראל תוצאות רצויות. גישה לאומנית קסנופובית, המלווה בצעדים קיצוניים כלפי הערבים החל מהצרת צעדים וכלה בטרנספר, תגרום להגברת העוינות לישראל במזרח התיכון ומחוצה לו. אם ישראל תממש את תסריט ההומוגניזציה האתנית, היא תישאר תמיד נטע זר באזור שאינו מסוגל להידבר עם התרבות המקומית. לעומת זאת, כיבוד זכויות המיעוט הערבי ושילובו במדינה תוך הסרת החסמים המונעים פיתוח ושוויון יכולים לאפשר לישראל כרטיס כניסה מכובד למזרח התיכון שבו, לטוב ולרע, היא שוכנת.

האתגר העומד בפני מי שמעוניינים בחיזוק הדמוקרטיה בישראל הוא מציאת דרכים שיאפשרו מעבר מדגם הדמוקרטיה האתנית, המאפיין את המשטר בישראל כיום, לדגם יציב של מדינת לאום דמוקרטית המבטיחה את זכויות המיעוט. דגם זה מבטיח שיפור היחס בין לאומיות לדמוקרטיה לטובת המרכיב הדמוקרטי, אך ממשיך לקיים את מדינת הלאום, דבר העולה בקנה אחד עם שאיפות רוב האוכלוסייה היהודית בארץ ובתפוצות.

מבחינת זכות הכניסה לארץ יתקיים חוק השבות תוך מתן העדפה למהגרים יהודים יחד עם אימוץ חוקי הגירה ואזרחות המתייחסים בכבוד וברגישות לאפשרות של איחוד משפחות של בני המיעוט הערבי תוך שימוש בקריטריונים מקובלים.⁷² מבחינת הזכויות

⁷² בעניין זה כותבים יעקובסון ורובינשטיין כי בהחלטה שהתקבלה באוקטובר 2001 על ידי הוועדה ל"דמוקרטיה באמצעות משפט" הידועה גם בשם 'ועדת ונציה' נאמר בין היתר כי: "העדפה אתנית היא תופעה רווחת כאשר מדובר בחוקי אזרחות". (יעקובסון ורובינשטיין, 2003: 227). העדפה מעין זו, כפי שמראים יעקובסון ורובינשטיין, קיימת לא רק בגרמניה אלא גם בדמוקרטיות מערב-אירופיות ותיקות – פינלנד, אירלנד ויוון – וגם בשורה של דמוקרטיות אירופיות חדשות – פולין, הונגריה, בולגריה, סלובקיה, צ'כיה, סלובניה, קרואטיה וכן ברוסיה, באוקראינה ובארמניה"

בתוך הארץ יש להקפיד על עיקרון השוויון, שוויון בפני החוק ושוויון הזדמנויות, בד בבד עם הזכות לבחור ולהיבחר. קיומו של מיעוט מולדת ערבי בישראל מחייב גם הקניית זכויות מיעוט ובכלל זה העמדת משאבים ציבוריים לרשות המיעוט הערבי לצורך שמירת הדת, טיפוח התרבות ושמירת השפה, ובלבד שזכויות אלה לא ישמשו כהיתר לפעולה כלשהי העומדת בניגוד לעקרונות הראשיים של החוק הבינלאומי, ובמיוחד פגיעה במעמד הריבוני, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות הפוליטית של מדינת ישראל. טיפוח התרבות והחינוך הערבי מן הראוי שימצא ביטוי גם בבתי ספר יהודיים, שבהם ילמדו התלמידים את התרבות והשפה הערבית.

תהליכים אלה שביסודם עומד עקרון השוויון אינם עומדים בסתירה לכך שהרוב במדינה הוא יהודי, וכי המורשת היהודית על הטקסטים, החגים והמועדים והטקסים שלה, התרבות והשפה העברית הן הדומיננטיות בה.

לנוכח הפער הגדול בין הציבור היהודי לערבי אין די בשוויון זכויות ויש לנקוט במדיניות של אפליה מתקנת על מנת לצמצם את הפערים. מבחינת הסמלים הלאומיים יש לפעול ליצירת סמלים וטקסים משותפים לבני השני הלאומים לצד השמירה על סמלים וטקסים קיימים.

ברור מאליו כי הקצנה פוליטית ורטורית חותרת תחת המתווה המוצג כאן. בתנאים של הקצנה תעמיק מגמת ההיבדלות ותפחת מידת הנכונות בקרב הציבור היהודי לתמוך במתן זכויות קבוצתיות ולממן תהליכים של צמצום פערים בדרך של אפליה מתקנת. על רקע זה נדרשת אסטרטגיה ברורה לקידום המתווה של מדינת לאום דמוקרטית. המרכיבים העיקריים של אסטרטגיה זו הם אלה:

1. מעבר תפיסתי ופוליטי מגישה המדגישה את גבול הלאומיות לגישה המדגישה את הרחבת ספר הדמוקרטיה,
2. מעבר מגישה המבקשת לפתור את הקונפליקט הפנימי בין יהודים לערבים לגישה המבקשת לנהל את הקונפליקט,
3. כיבוד הזהויות הלאומיות ויצירת זהות אזרחית משותפת.

(יעקובסון ורובינשטיין, 2003: 228). לדעתי, קיום העדפה אתנית בתחום ההתאזרחות אין פירושו פסילה גורפת של התאזרחות של מי שאינם בני הקבוצה האתנית ובמקרה של ישראל של ערבים המבקשים להתאזרח בישראל במסגרת של איחוד משפחות. בתחום זה מן הראוי שיונהגו קריטריונים מובחנים כמו למשל מספר הבקשות, הרקע של המבקשים, יכולת תרומתם לחברה ומצבם החברתי והכלכלי.

מגבול הלאומיות לספר הדמוקרטיה

גורם מפתח בשיפור האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה הוא ארגוני החברה האזרחית בקבוצת הרוב ובקבוצת המיעוט. אלה כוללים קואליציות פוליטיות פורמליות ובלתי פורמליות בין מפלגות יהודיות וערביות, שיתוף פעולה בין ארגוני החברה האזרחית בציבור היהודי והערבי, ופעולה משותפת ונפרדת של ארגונים בתחום המשפטי. ארגוני החברה האזרחית ממלאים כבר כיום תפקיד חשוב בקידום הדמוקרטיה בישראל בפעילותם הענפה בתחומי התכנון, החינוך, השירותים, המשפט ובקידום ההכרה במיעוט הערבי כמיעוט מוכר בעל זכויות קבוצתיות. המגמות המסתמנות מעידות על המשך התחזקות כוחם של ארגונים אלה.

בניגוד לפעילותם של חלק מחברי הכנסת מתרחש השינוי בחברה האזרחית, בדרך כלל, ללא הקצנה ובדלנות וללא הצהרות מתלהמות. במקום זה מעדיפים הארגונים לפעול באופן פרגמטי וזהיר כשהם מציבים בכל פעם סף חדש, ובוחנים באיזו מידה הוא יוצר איזון חדש בין שמירה על המורשת הלאומית להעמקת הדמוקרטיה. בגבול החדש כלולים ציוני דרך כמו איסור על אפליה בהקצאת קרקעות ציבוריות, הכרה בזכויות קבוצתיות בתחום השפה וחופש פוליטי הכולל גם ביקורת על השיטה הקיימת. בדרך זו מערערים ארגונים אלה את גבול הלאומיות ומרחיבים את ספר הדמוקרטיה.

במרחב של ספר הדמוקרטיה פועלים גורמים רבים: מוסדות, ארגונים, אנשים פרטיים ורשתות של ארגונים משני הצדדים. הם מחפשים דרכים למיתון הקונפליקט הלאומי ולקידום ערכי הדמוקרטיה, הצדק החברתי והסובלנות. בתחומים מסוימים הם משתפים פעולה, בנושאים אחרים הם נאבקים זה בזה. לעתים מגיע המאבק לתוך הארגון עצמו. הצדדים אינם מנותקים ממורשת העבר, מההיסטוריה, מהערכים ומהזיכרונות, אלא מחפשים דרכים חדשות במרחב שבו הפעולה המשותפת הייתה מצומצמת עד כה. בדרך זו נוצר מרחב ביניים חדש שהפעילות במסגרתו תורמת לשינוי האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה. זהו ספר הדמוקרטיה שבו מתרחש מעבר ממאבקים בין אידאולוגיות לאומיות לפעולה משותפת והסדרים מעשיים. בדרך זו אין דוחים את העבר – את התהליכים ההיסטוריים ארוכי הטווח, ואין מתעלמים מתאוריות פוליטיות-נורמטיביות, אלא משעים אותם תוך התמקדות בהווה ובעתיד הקרוב. מטבע הדברים זוכה הפעילות במרחב הספר לגינוי מצד המחנות הלאומיים בשני הצדדים. היא נתפסת כעריקה ממחויבות לאומית וכניסיון להמירה בזהות אזרחית מלאכותית.

נראה, כי לאורך זמן פעולה זו היא שעתידה לבסס את הדמוקרטיה בישראל ולעצב את דמותה. מבחינה זו דומה ישראל למדינות חדשות אחרות שבהן מתרחש תהליך של

ביסוס הדמוקרטיה. ניתן להבחין בשלושה שלבים בביסוס הדמוקרטיה: השלב הראשון לאחר הקמת המדינה, או לאחר העיצוב הראשוני של המשטר הדמוקרטי מאופיין במבוכה ובהתלבטות. בשלב השני עולים כוחות המנסים לעצב את דמות הדמוקרטיה תוך מאבק, ביקורת והתגוננות. בשלב זה נוטלות אליטות של שני הצדדים חלק מרכזי בתהליך. בשלב השלישי מבוססת דמות הדמוקרטיה תוך קבלת תמיכה רחבה מהציבור. מבחינה זו מצויה ישראל במעבר מהשלב הראשון לשלב השני, ובשפת התסריטים – מעבר מדמוקרטיה אתנית לדגם של מדינת לאום דמוקרטית. מידת יכולתה להתקדם בתהליך תושפע מההקשר ההיסטורי-פוליטי והשפעתו על הקבוצות השונות בחברה ומעוצמתם של הצדדים.

מפתרון הסכסוך לניהול הסכסוך

אחד האתגרים המרכזיים הניצבים בפני חוקרים וקובעי מדיניות העוסקים ביחסי רוב ומיעוט לאומיים הוא ניהול המעבר ממשטר ברמה דמוקרטית נמוכה למשטר ברמה דמוקרטית גבוהה יותר. האיזון בין לאומיות לדמוקרטיה בכל נקודת זמן נתון לשינוי בשל השינויים ברקע ההיסטורי-פוליטי, באידאולוגיות וביחסי הכוחות בין הגורמים השונים. לפיכך הגדרות פוליטיות ביחס לדמותה של המדינה נכונות אך ורק לגבי נקודת הזמן שבה נוסחו, והן צפויות להשתנות בהמשך. הגישה הנכונה צופה את העתיד ומשלבת בין העבר לבין התפתחויות אפשריות בעתיד. מסיבה זו יש מקום לפיתוח מסגרת חשיבתית תסריטית המתחקה אחרי תהליכי מעבר אפשריים מהמצב הקיים למצבים חדשים. המצב החדש יכול להיות יותר או פחות דמוקרטי.

בזמן כתיבת החיבור נראה כי המערכת בישראל עומדת על פרשת דרכים, ולפניה שתי אפשרויות מעבר מנוגדות: העמקת הדמוקרטיה או התעצמות הלאומיות. הכיוון של העמקת הדמוקרטיה מתגלה בפסקי דין של בית המשפט בתחומים של הקצאת קרקעות, משאבים ציבוריים וזכויות קבוצתיות בתחום הלשון. הוא מתגלה גם במחלוקת פנימית בתוך זרועות הממשל, בביקורת גוברת על סמכויות בית המשפט, בצמיחה של ארגונים אזרחיים הפועלים בתחום השוואת זכויות ובמיוחד במחלוקת עזה בין אידאולוגיות שונות המבקשות לעצב את דעת הקהל. גם הניסיון לעצב הסכמים ואמנות בין יהודים לערבים על מסגרות היחסים בין הרוב למיעוט בעתיד הוא חלק מהניסיון לחיזוק הדמוקרטיה. תהליכים מקומיים אלה נתמכים על ידי תהליכים בינלאומיים שבמרכזם התעצמותם של ארגוני זכויות בינלאומיים ומעורבות בינלאומית במטרה לחזק את

הדמוקרטיה במדינות אחרות. מדינות ידירותיות עשויות להפעיל לחצים לקידום הדמוקרטיה ובמקרים קיצוניים עשוי הדבר אף להביא להתערבות כוחנית מבחוץ.

האפשרות השנייה היא התעצמות הלאומיות, נסיגה מהדמוקרטיה הנוכחית ומעבר לשלב פחות דמוקרטי. תהליך העמקת הדמוקרטיה בישראל נמצא רק בשלבי הראשוניים. זהו תהליך ראשיתי, מהוסס שיכול להיבלם על ידי תהליכים מבניים וכוחות לאומיים. התהליכים המבניים, ובראש ובראשונה החרפת הסכסוך הישראלי-פלסטיני והעמקת האי-שוויון הכלכלי בין יהודים וערבים בישראל, מחזקים את האכזבה ואת תהליכי ההקצנה. תהליכים אלה מחריפים את הקיטוב הלאומי ואת ההקצנה האידאולוגית. בשתי הקבוצות, היהודית והערבית, מסתמנים תהליכים של דמוניזציה, התרחקות והתרת הקשרים שנטוו בעבר. אם ימשכו מגמות אלה הן עשויות לנטרל את הכוחות המתונים הפועלים לקידום הדמוקרטיה.

שני כיווני ההתפתחות האפשריים: העמקת הדמוקרטיה והתעצמות הלאומיות – מעידים כי לחברה האזרחית תפקיד רב חשיבות בעיצוב היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה בישראל. בחברה האזרחית פועלות עתה אליטות שונות בעלות סדרי יום מנוגדים: החל במיתון הקונפליקט והעמקת הדמוקרטיה וכלה בהעמקת הקונפליקט וחיזוק המגמות הלאומיות והלאומניות, ולכן ניתן להעלות על הדעת התפתחויות עתידיות שונות ביחסים בין לאומיות לדמוקרטיה. ההיערכות והתוויית המדיניות לקראת העתיד מחייבות סקירת תסריטים שונים המשרטטים אפשרויות שונות לגבי צביון המדינה בעתיד תוך התייחסות להקשר ההיסטורי החברתי, לאידאליים, ולמשתתפים בתהליך – כוחם ואסטרטגיית הפעולה שלהם.

האופי הדינמי של היחסים בין לאומיות לדמוקרטיה והאי-ודאות האופפת אותם מאותתים כי יש צורך בגישה זהירה ופתוחה כלפי התפתחויות הצפויות בישראל בעתיד. גישה זו תתרום להעמקת הדמוקרטיה ולקידום הנורמליזציה ביחסים בין רוב למיעוט על ידי פעילות הדרגתית ושקולה. גישה זו ערה לסכנות הגלומות בחזון אפוקליפטי של אחרית הימים היכול לעורר תגובות נגד עוינות, חוסר אמון והקצנה. במקום פתרון כולל של הסכסוך הפנימי היא מציעה גישה של ניהול הסכסוך תוך התקדמות בשלבים. על-פי גישה זו, השלב הנוכחי מתאפיין במחלוקת רעיונית בעלת חשיבות רבה. האידאליים השונים של בעלי המחלוקת מעידים על נכונותן של אליטות בקבוצות הרוב והמיעוט לחלוק מסגרת פוליטית משותפת ולעצבה באופן שונה מהקיים. אמנם ישנן אליטות בשני הצדדים שאינן מוכנות לכך, אולם בשלב זה הן מהוות מיעוט. אליטות קיצוניות אלה עלולות להתחזק ולהכתיב את סדר היום בתנאים של הקצנה.

מי שיכולים לפעול להעמקת הדמוקרטיה הם גורמים פרגמטיים המסוגלים לנצל את מסגרות החוק והמשפט ואת הנכונות הקיימת בקרב חלקים בחברה האזרחית לקדם שוויון וחיים משותפים. הדגש כאן הוא על פעילות פרגמטית זהירה ומדודה שתכליתה ברורה: קידום הדמוקרטיה והעמקתה בתהליך איטי ורצוף הכולל פשרות וויתורים משני הצדדים. גישה זו לניהול הסכסוך יכולה להוביל ליצירת מערכת פוליטית פלורליסטית, הנותנת ביטוי למגוון הלאומי הקיים בישראל. זוהי, לדעתי, "גישה ריאליסטית" המושתתת על תפיסה פרגמטית ולה ארבעה מרכיבים עיקריים:

1. **עומק** – הבנה כי המתחים הנגלים ביחסי יהודים-ערבים מעוגנים בבעיות ובחסמים עמוקים, וביניהם הסכסוך הגאופוליטי ועמדות פסיכולוגיות המושרשות עמוק בתודעה הציבורית. המסקנה המתבקשת היא כי יהיה זה נאיבי לגבש מדיניות לקידום הדמוקרטיה והשוויון ללא התחשבות בחסמים העמוקים המקשים על התוויית מדיניות ומימושה. אין גם די בהתוויית מדיניות בדרג הארצי, ויש צורך לעקוב מקרוב אחר חסמים המאפיינים את פעולות הדרג המקומי.

2. **מורכבות** – התייחסות רב ממדית ומורכבת למגוון רחב של בעיות. בשל קיומם של גורמי עומק בתחום הגאופוליטי והפסיכולוגי המקשים על פתרון הסכסוך ועל קידום השוויון, עלול כל ניסיון למקד את אסטרטגיית הפעילות בתחום אחד בלבד, כמו זהות המדינה וצביונה, להתגלות כעקר ולהיתפס כבלתי לגיטימי. התנגדות הציבור היהודי היא רבה, ולכן ניסיון לתקוף דווקא תחום זה עלול להכשיל מאמצים לקדם שינויים בתחומים חברתיים וכלכליים שבהם סיכויי ההצלחה גבוהים יותר. מצד שני, כדי לקיים תהליך מועיל של דו-שיח ושאיפה משותפת למציאות יותר צודקת, אין להתייחס בביטול לדרישות בקרב המיעוט הערבי לשינוי מרכיבי זהות במדינת ישראל, שהציבור היהודי תופס אותם כעובדות יסוד. כמו שלרוב יש רגישות משלו, גם למיעוט הערבי בישראל יש רגישות שלו לעברו, לעמו, למורשתו ולעתידו.

3. **התמשכות ופשרנות** – צורך בטיפול מתמשך בבעיות השונות תוך התייחסות לאילוצים הקיימים ומיצוי ההזדמנויות. יש להכין תכניות פעולה לטווח ארוך הצופות את העתיד ומתקדמות בזהירות ובהדרגה. על רקע זה מוצע לפתח גישות המבוססות על פשרה בתחום שירותי הדת, החינוך והקצאת משאבים ומקרקעין לרשויות המקומיות הערביות.

4. **פעולה מלמעלה ומלמטה** – צורך בהתמודדות עם החסמים באמצעות פעולות היזומות בחלקן מלמעלה על ידי מוסדות השלטון, ובחלקן מלמטה על ידי החברת האזרחית.

פעולה של מוסדות השלטון על פי "הגישה הריאליסטית" במישור צריכה לבוא לידי ביטוי במגוון של תחומים. יש לפעול להקצאת מקרקעין ליישובים הערביים. יש להגדיל את היקף המשאבים לחינוך הערבי, ולהעניק לו אוטונומיה ניהולית, כמקובל בזרם הממלכתי-דתי. יש להעמיד משאבים לרשויות המקומיות ולשירותי דת. יש לפעול להסרת חסמים המקשים על השתלבות הערבים בשוק העבודה. יש לדאוג לשילובם של אזרחים ערבים בגופי מינהל ציבוריים ולאפשר למפלגות ערביות השתתפות בקבלת החלטות. מימוש הצעות אלה עשוי לתרום לשינוי עמדות, להגברת השוויון ולקידום יחסי אמון בין ערבים ליהודים.

פעולות פרגמטיות יכולות להתבצע לא רק במישור הכלכלי והפוליטי, אלא גם במישור האזרחי, בכלל זה קידום מעמד האישה הערבייה תוך כיבוד מסורות ותרבויות ותוך שילוב בין מסורת ומודרניות. דווקא זיקות פרופסיונליות, המושתתות על התנסויות וחוויות משותפות, יכולות למלא תפקיד חשוב ביצירת מכנים משותפים, ולתרום לקידום טוב כללי משותף לכלל האזרחים במדינה.

לגישה זו ביסוס אמפירי. קימליקה טוען כי רוב ההסדרים בין רוב למיעוט שגובשו במדינות דמוקרטיות מערביות הושגו באמצעות פשרות פרגמטיות, ולא כתוצאה מהנחיה תאורטית או נורמטיבית שבאה מלמעלה.⁷³

אין כל ספק כי אמנות בינלאומיות בנושא זכויות המיעוטים משפיעות על עיצוב מחדש של התפיסה הדמוקרטית במדינות שבהן מצויים מיעוטים לאומיים. אולם, לדעתי, עדיין יש תפקיד רב חשיבות לפשרות פוליטיות בעלות אופי פרגמטי. גם העקרונות המופיעים באמנות בינלאומיות, שעניינן זכויות מיעוטים, הם תולדה של פרגמטיזם פוליטי. פירושם של סעיפים שונים באמנות הבינלאומיות שנוי במחלוקת, והוויכוח עליהם מתנהל במערכות החקיקה, המשפט, הדיון הציבורי והדיון האקדמי, כלומר: מימושן של האמנות הוא תולדה של הסדרים פרגמטיים.

דברים אלה נכונים לגבי ההתפתחויות בישראל. ישראל חתומה אמנם על אמנות בינלאומיות, אך לא תמיד היא ממלאת אחר הנאמר בהן, ויש שהיא מסתייגת מהן. אולם גם בהיעדר עקרונות מפורשים עתידה המסגרת הנורמטיבית של "מדינה יהודית

⁷³ ראה: 5: 2001, Kymlicka.

ודמוקרטיה" להשתנות ולהתמלא בערכים ובתכנים חדשים. השתנות זאת תחול מכוחן של נסיבות היסטוריות ופוליטיות, ותתרחש בדרך של עימותים, פשרות פרגמטיות, עתירות ופסקי דין של בית המשפט. כך, למשל, ביסס בית המשפט העליון בפסיקתו את ערך השוויון בהתייחסות להקצאת קרקעות, הקצאת משאבים ציבוריים למוסדות דת והכיתוב בשפה הערבית בשלטים ציבוריים בערים מעורבות. בפסיקתו מצויים תקדימים שעליהם יושתתו בבוא היום עתירות נוספות. במקביל מסתמנים מתחים בין רגשות לאומיים לבין הפסיקה המשפטית ובין הרשות המחוקקת לרשות השופטת. גם בבית המשפט עצמו התעוררו מחלוקות לגבי מידת החדירה לתחומי הרשות המחוקקת.

האם גישה התפתחותית התומכת בהתקדמות אינקרמנטלית היא טעות? האם דרך הפתרון הכולל עדיפה? יש הסבורים כי מעשה הטלאים המתרחש כיום חסר ראייה כוללת, ואין בו כדי לעצב את דמותה וצביונה של המדינה ואת האיזון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה. במקום זאת מוצע לכונן חוקה שתצביע מפורשות על המטרות. הצעה זו נראית לי אידאל שהסיכוי למימושו כיום, נמוך. איני מתנגד לחוקה, אלא מצביע על הגורמים העשויים לסרס את דמותה. לדעתי, בהקשר ההיסטורי-חברתי שבו אנו מצויים ובמערך הכוחות הקיים אין כל סיכוי לחוקה המבקשת לאזן בין לאומיות לדמוקרטיה. להפך, ניסיון לכונן חוקה בהקשר הנתון עלול להביא להקצנה נוספת. בהרכב הכוחות הנוכחי תעודד חוקה את הנטייה הלאומית על חשבון הדמוקרטיה.

במציאות הנוכחית הדרך הראויה היא לנהל את הסכסוך ולהתקדם באופן זהיר תוך התייחסות לעבר וצפייה לעתיד במסגרת של מדינת לאום דמוקרטית המכבדת את זכויות המיעוט.

במסגרת תהליך זה יש לצמצם ככל האפשר את מגמות העימות ולטפח מתכונות של שיתוף פעולה עם הגורמים הפרגמטיים במטרה להבטיח לא רק את מימוש זכויות הפרט, אלא גם להכיר בציבור הערבי כמיעוט לאומי בעל זכויות קבוצתיות. המפתח לשינוי המצב הוא בהעצמה חברתית ופוליטית ובהשקעה בחינוך ובפיתוח כלכלי.

כבוד הזהויות הלאומיות וטיפוח אזרחות משותפת

תהליך ניהול הסכסוך מושתת על יצירת שותפויות בין ארגונים יהודיים לערביים במטרה לקדם דגמים של אזרחות משותפת. ראשיתה של אזרחות משותפת כבר מסתמן בבירור במספר תחומים. האומה המתגבשת בארץ נושאת תווים ייחודיים, שיש בהם משום המשכיות של העבר יחד עם יצירה חדשה, שרב בה המשותף בין יהודים ולערבים.

העברית בלשונו של השופט אהרן ברק "היא כוח המאחד אותנו כבני מדינה אחת. העברית אינה נחלתם של קבוצה זו או אחרת בישראל. הלשון העברית היא נכס של האומה כולה... אכן כשם שצרפתית היא שפתם של הצרפתים והיא יסוד בהגדרתה של צרפת כמדינה ריבונית, וכשם שהאנגלית היא שפתם של האנגלים והיא יסוד בהגדרתה של אנגליה כמדינה ריבונית, כך עברית היא שפתם של **הישראלים** והיא יסוד בהגדרתה של ישראל כמדינה ריבונית" (בג"ץ 4112/99 **עדאלה והאגודה לזכויות האזרח נ' עירית תל-אביב-יפו ואחרים**, סעיף 19, הדגשה שלי ש.ח.).

ל"ישראלים", בלשונו של אהרן ברק, בין שהם יהודים ובין שהם ערבים, יש לא רק שפה משותפת אלא גם מוסדות, זכויות, והתנסויות משותפים. במשך השנים נבנתה במדינת ישראל חברה הקשורה בארץ, בנופיה, בתרבותה, במוסדותיה, שאנשיה משותפים בבחירות, בחיי הכלכלה ובאירועים מקומיים. הרבה מכל זה משותף ליהודים ולערבים, ורק מעט מכל זה משותף לאזרחי ישראל היהודים ולעם היהודי. דברי ברק מרמזים כי על אף ההגדרה של המדינה כיהודית וכדמוקרטית קיימת זהות נוספת "הישראלים" התקפה ליהודים ולערבים כאחת.

זהות "ישראלית" זו, שטיבה נותר עמום, עשויה להתעצם במשך השנים או לגווע. זהו גורלה של כל התגבשות לאומית: היא אינה נעצרת בנקודת זמן אחת, אלא מתאימה עצמה לחוויות ולניסיונות חדשים, וייתכן כי בעתיד היא תוליך להיווצרותן של זהויות ממוקפות: יהודים-ישראליים, ערבים-ישראליים, ואולי אף קבוצות משנה תרבותיות כמו רוסים-ישראליים ואמריקאים-ישראליים.

לא נכון למתוח את הזהות הישראלית המשותפת לבני הארץ רחוק מידי. דברים רבים מפרידים בין יהודים לערבים ומחברים בין יהודים בארץ ליהודים בתפוצות ובין ערביי ישראל לפלסטינים בפזורה וברשות הפלסטינית. אי-שוויון כלכלי, פוליטי ולאומי מקשה על עיצוב זהות משותפת. ספק רב אם במצב זה יכול לצמוח 'פטריוטיזם אזרחי' המשוחרר מהזיכרון ההיסטורי ומהשאיפות הלאומיות. להפך, בקרב שני הצדדים ניכרת לאחרונה התחזקות של מגמות לאומיות והקצנה על רקע לאומי. הלאומיות כתודעה וכתנועה פוליטית הולכת ומתעצמת במהירות בקרב הציבור הערבי. התעצמות זו ניזונה ממספר אירועים מכוננים: מלחמת 1948, יום האדמה של 1976 ואירועי אוקטובר 2000. במרכז התודעה והתנועה של לאומיות ערבית-פלסטינית מתחדשת עומדת חוויית העקירה והחורבן של יישובים וכפרים, בעיית הפליטים, התביעה לשיבה ולהשבת האדמות, הזיכרונות ההיסטוריים והתחושה הקשה של רוב דומיננטי שהפך למיעוט מקופח במולדתו. עניין האדמות הפך בהקשר זה לא רק לנכס חומרי אלא לסמל מרכזי של המאבק הלאומי.

גם הציבור היהודי חווה תמורות תרבותיות וערכיות בארץ. חלקו (במיוחד במחנה השמאל) מרגיש כיום יותר ישראלי מאשר יהודי, ויחד עם זאת הוא קשור בעם היהודי בקשרים עבותים של היסטוריה, מורשת ותרבות, דת, מיתוסים ומוצא משותף. בעיתות של מאבק ועימות מיטשטשים ההבדלים הפנימיים בין הזרמים השונים ביהדות, והמשותף מאפיל על המפריד. למשל, רוב הציבור היהודי נכון לוותר לציבור החרדי ולהגיע אתו להסכמים, ובכך התאפשרה במשך תקופה ארוכה פוליטיקה של הסדרה שכמותה לא גובשה עם הציבור הערבי.

קשה לראות בטווח הנראה לעין זהות אזרחית משותפת ליהודים ולערבים אשר תאפיל על הזהויות הלאומיות של שני הצדדים. גם ההצהרה על היווצרות מרחבים משותפים, ספר של פעולה משותפת לקידום הדמוקרטיה, צריכה להישמע בהקשר זה בזהירות. החתירה לערכים משותפים, לצדק חברתי, לשוויון, ולאזרחות משותפת עתידה להתנגש בזיקות ההיסטוריות והלאומיות של שתי הקבוצות הלאומיות, במחויבות כלפי גורמים דתיים וכלפי הפזרות. מבחינה זו רב הדמיון בין הערבים ליהודים בישראל: כל צעד להתקרבות פנימית יישקל במאזניים של ההקשר ההיסטורי, ההקשר הלאומי והקשר לפזרות.

בד בבד ניתן להצביע על הבדלים הולכים וגדלים בין הציבור היהודי בישראל לבין הציבור היהודי בתפוצות. בישראל נוצרים מרכיבים נוספים של אומה המייחדים אותה ומעניקים לה מאפיינים ייחודיים: שפה, מוסדות שלטון שמייצגים את כל אזרחי המדינה, מוסדות וארגונים של החברה האזרחית, טריטוריה שבמסגרתה חווים חוויות ועוברים התנסויות שאינם משותפים למי שחיים מחוץ לישראל, והיווצרות סמלים חדשים הקשורים במקום.

תהליכים אלה של התקרבות בתוך הארץ והתרחקות מהתפוצות מניחים בסיס לעוד מרכיב זהות שניתן לכנותו אזרחות ישראלית משותפת. ייתכן כי עם הזמן יגדל משקלו של המרכיב האזרחי ביחס למרכיב הלאומי, אך המדינה תישאר מדינת לאום, שזהות אזרחית משותפת הולכת ונוצרת בה לאיטה – מדינת לאום דמוקרטית. יש כאן הכרה בלגיטימיות של הייחוד הלאומי והמורשת התרבותית, לצד מגמה לפיתוח אזרחות משותפת. אזרחות זו יכולה להישען על ארבעה יסודות: תמיכה במערכת דמוקרטית שבה מכבדים את שלטון החוק ואת זכויות המיעוט, ציוויליזציה מפותחת, דאגה לצדק חברתי ולשוויון ודאגה לארץ ולסביבה בת קיימא. אלו הם ארבעה יסודות שסביבם עשויים להיארג היחסים בין שתי הקבוצות שחיות ומשיכו לחיות כאן יחד.

העבר, ההיסטוריה, התרבות, הדת והשפה – גורמים אלה הם חשובים ומשיכו למלא תפקיד מרכזי בעיצוב הזהות של שני הצדדים גם בעתיד. האתגר הגדול הוא כיצד לשלב

את ההיסטוריה והתרבות, המורשת והערכים עם עתיד חדש ועם אתגרים חדשים. מן הראוי ששיח הזהויות יכיר בהבדלים ויכבד אותם, לא ינסה לטשטשם ולהעלימם על ידי חזון קוסמופוליטי חסר שורשים היסטוריים. שיח זה צריך לגלות סובלנות גם לנרטיבים השונים ולא לנסות לכפות נרטיב של קבוצה אחת על האחרת. מבחינה זו יכולים חגיגות יום העצמאות וציון הנכבא לדור זה לצד זה תוך שהם מפרידים באופן ברור בין שתי הקבוצות. יחד עם זאת יש להכיר בעובדה כי חיים משותפים יוצרים מציאות חדשה של קרבה חברתית ותרבותית ושותפות אזרחית. מטבע הדברים מתחוללים ומשיכו להתחולל שינויים בזהות, המשקפים הסתגלות החדית לאתגרים האזרחיים, למודרניזציה ולתהליכי הגלובליזציה. ייתכן שדווקא גישה פרגמטית, הממציאה מדי פעם דרכים לשילוב ולמיתון המתח, היא זו שתעצב בסופו של דבר את המינון הראוי בין לאומיות לדמוקרטיה. מכל מקום, מן הראוי שההתייחסות לעיצוב הזהות לא תהיה דוגמטית וסטאטית שתמציתה נוסחה מקובעת, אלא דינמית וגמישה המדגישה את חשיבות התהליך.

המשך פיתוח הזהויות טעון גישה נאורה ורגישה שאינה מתעלמת מההיסטוריה ומהזיכרון הקולקטיבי. פתיחות, הבנה וסיוע עשויים למנוע הקצנה, אם כי ההקצנה אפשרית בקרב קבוצות מסוימות, והיא ועלולה לסכן את ביטחון אזרחי המדינה ואת הסיכוי להכרה בלגיטימיות של תביעות הערבים אזרחי ישראל. הגישה הראויה היא הכרה בקיומן של שתי ישויות לאומיות בתוך מדינת ישראל ויצירת שותפות אזרחית סביב עקרונות אוניברסליים ששני הצדדים יכולים ומוכנים לקבל: שוויון אנושי, שוויון בזכויות ובחובות, שוויון כלכלי וחברתי, הכרה לאומית-תרבותית החדית, השתתפות פוליטית וייצוגיות.

מדינת ישראל היא מדינה צעירה הנתונה בסכסוך חיצוני ופנימי. שני הסכסוכים נובעים מאותו מקור ומשפיעים זה על זה. תהליך ההתגבשות של הלאום הפלסטיני מתחולל בתוך מדינת ישראל וברשות הפלסטינית הסמוכה וקשור באותם סמלים: הנכבא של 1948, הפליטות, הפקעת הקרקעות והנופים שנתרו כעדות אילמת. אולם לצד תחיית הלאומיות ניכרת גם ראשיתו של תהליך המייחד את הערבים בישראל: שאיפה ליצירת אזרחות משותפת.

אין להתעלם משאיפה זו או מהתביעה להגדרה לאומית במסגרת המדינה. שתי הזהויות חיוניות, ולדעתי, אין ביניהן כל סתירה. האירועים האחרונים וסבך הזהויות וההזדהויות הובילו את שתי הקבוצות אל סף משבר ביחסים. לדעתי, ניתן לעצור ולתקן בטרם פורענות. בקרב שני הצדדים פועלים כוחות הדוחפים להקצנה ולמשבר. במערכת הישראלית נשמעות קריאות להגברת השליטה והפיקוח, להגבלת פעילות, לשלילת זכויות

ואף להעברת שטחים מאוכלסים בערבים. מצד שני עולות קריאות לפרישה מהמדינה, להגנה מבחוץ ולהתנגדות. בין שני הקצוות נמצאת קבוצה שמחפשת דרך שלישית. הטון הרווח בה הוא סובלנות, הקשבה והכרה באחר. ציבור זה תומך בשוויוניות בזכויות אזרחיות ופוליטיות, בקידום זכויות המיעוט וביצירת אזרחות משותפת לצד כיבוד מסורות ומורשות לאומיות.

מקורות

- אוסצקי-לזר, ש', א' גאנס וא' פפה (עורכים) (1999). *7 דרכים: אופציות תאורטיות למעמד הערבים בישראל*. המכון לחקר השלום, גבעת חביבה.
- אריאלי ש', ד' שוורץ וה' תגרי (2006). *עוון ואיוולת: על ההצעות להעביר ישובים ערביים מישראל לפלסטין*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ברק, א' (2002). "ההיבט הציוני, ההלכתי-מורשתי והדמוקרטי – השאיפה להשלמה ולהרמוניה" *כיוונים חדשים* 7: 22-34.
- ברק, א' (2004). *שופט בחברה דמוקרטית*. חיפה וירושלים: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה וכתר הוצאה לאור.
- בשארה, ע' (1995). "בין לאום לאומה: הרהורים על הלאומיות". *תיאוריה וביקורת* 6: 19-45.
- בשארה, ע' (1996). "הערבי הישראלי: עיונים בשיח פוליטי שסוע", אצל: פ' גינוסר וא' בראלי (עורכים), *ציונות: פולמוס בן זמננו – גישות מחקריות ואידאולוגיות*. ירושלים: המרכז למורשת בן גוריון, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, עמ' 312-339.
- בשארה, ע' (2000). "תהליך הריבונות עוד לא הושלם", אצל: יוסי דוד (עורך). *מדינת ישראל: בין יהדות לדמוקרטיה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 325-329.
- ג'בארין, ח' (2000). "ישראליות 'הצופה פני העתיד' של הערבים לפי זמן יהודי-ציוני במרחב בלי זמן פלסטיני", *משפט וממשל* 1: 53-86.
- גביזון, ר' (1999) *ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים*. ירושלים: מכון ון ליר.
- גביזון, ר' (2001) "ציונות בישראל? בעקבות בג"ץ קעדאן", *משפט וממשל* 1: 25-51.
- גביזון, ר' (2002) "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה". *תכלת* 13: 50-88.
- גונן, ע' ור' חמאיסי (2006). "ממשלת ירושלים מחליטה וממשלת באר שבע עושה מה שהיא רוצה". אצל: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים). *חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ג'מאל, א' (2006). "תת-ייצוג והשתתפות פוליטית לא אפקטיבית של האזרחים הערבים בישראל". אצל: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים). *חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דאל, ר"א (2002). *על הדמוקרטיה*. ירושלים: המכון לדמוקרטיה, הספריה לדמוקרטיה.

דלה-פרגולה, ס' (2003) "הדמוגרפיה של ישראל והשטחים: תסריטים ומשמעותם". *מימד* 26: 7-11.

חסון, ש' (1999) "דמות הארץ החברתית" תכנית מתאר ארצית משולבת תמ"א 35. משרד הפנים: אגף התכנון.

חסון, ש' (עורך) (2002). *יחסי דת, חברה ומדינה*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חסון, ש' וח' אבו-עסבה (עורכים) (2004). *יהודים וערבים במציאות משתנה*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חסון, ש' ומ' קרייני (עורכים) (2006). *חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

יעקובסון, א' וא' רובינשטיין (2003). *ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם*. ירושלים ותל אביב: הוצאת שוקן.

מאוטנר, מ' (2006). "הזהות הלאומית של ישראל ובעיית השוויון" אצל: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים). *חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

סבן, א' (2006). "עם שוך הסערה? בית המשפט העליון, החברה הישראלית והמיעוט הערבי-פלסטיני לאחר אירועי אוקטובר", אצל: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים). *חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות עמ' 72-91.

סמוחה, ס' (2000). "האומה לפני המדינה", אצל: יוסי דוד (עורך). *מדינת ישראל: בין יהדות לדמוקרטיה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 319-324.

סמוחה, ס' (2001). "יחסי יהודים-ערבים בישראל כמדינה עברית ודמוקרטית". אצל: א' יער וז' שביט. *מגמות בחברה הישראלית*, כרך א: 363-231 תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

סמוחה, ס' (2005). *מדד יחסי יהודים-ערבים בישראל*. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

פלד, י' (1993). "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל". *תיאוריה וביקורת* 3: 21-35.

פלד, י' וג' שפיר (2001). "הסכסוך הישראלי-פלסטיני והחברה האזרחית בישראל", בתוך: י' פלד וע' אופיר (עורכים), *ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית?*. מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 183-205.

רבינוביץ, ד', ואבו בקר ח'אולה (2002). *הדור הזקוף*. ירושלים: כתר הוצאה לאור.

רכס, א' (2004). נייר עמדה בנושא צביון המדינה ואופי המשטר אצל: ש' חסון וח' אבו-עסבה. *יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Arian, A. (2002). Israeli Public Opinion on National Security 2002. Memorandum No. 61. University of Tel Aviv: Jaffe Center for Strategic Studies.
- Brubaker, R. (1995). "National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe", *Daedalus*, 124 (2): 107-132.
- Brubaker, R. (1996). "Nationalizing States in the Old 'New Europe' – and the New." *Ethnic and Racial Studies* 19 (2): 411-437.
- Brubaker, R. (1998). "Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism", In: Hall J.A (Ed.). *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 272-306.
- Dahl, R. (1977). *Polyarchy: participation and Opposition*, New Heaven. Yale University Press.
- Fukuyama, F. (1989). "The End of History", *The National Interest*, 16: 3-18.
- Gal, K. (2000). "The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe." *Journal on ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Winter.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism: New Perspectives on the Past*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gellner, E. (1997). *Nationalism*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Graeme, G. (2000). *The Dynamics of Democratization*. London and New York: Macmillan Press and St. Martin's Press.
- Habermas, J. (1998). *The inclusion of the other: studies in political theory*. Edited by Ciaran Cronin and Pablo de Greiff, Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Hall, J.A. (2003). "Conditions for National Homogenizers" In: Umut Ozkirimli (ed.) *Nationalism and its Future*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 15-31.
- Harris, C. (2001). "Postmodern Patriotism: Canadian Reflections". *The Canadian Geographer*, 45: 193-207.
- Hobsbawm, E. and Ranger, T. (eds.). *The Invention of Tradition*, Cambridge. Cambridge University Press.

- Huntington, H. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. London: Touchstone Books.
- Karatnycky, A. & P. Ackerman (2005). *How Freedom is won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. Freedom House.
- http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/29.pdf
- Jamal, A. (2006). "The Arab Leadership in Israel: Ascendance and Fragmentation". *Journal of Palestine Studies*, 138 (Winter) pp. 6-22.
- Kuzio, T. (2001). "'Nationalising States' or Nation-Building? A Critical Review of the Theoretical Literature and Empirical Evidence", *Nations and Nationalism* 7 (2): 135-154.
- Kymlicka, W. (1998). *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: a comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lapidoth, R. (1997). *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: United States Institute of Peace.
- Linz J. J. & A. Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mill, J.S. (1862). *Considerations on Representative Government*. New York: Harpers.
- Miller, D. 1995. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, D. (2001). "From National to Post-National Territorial Identities in Israel-Palestine". *Geojournal* Vol 53 (3): 235-246.
- O'Leary, B. (2001). "An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue", *Nations and Nationalism* 7 (3): 273-296.
- Parekh, B. (1993). "The Cultural Particularity of Liberal Democracy" In: Held D. (ed.) *Prospects for Democracy*, Stanford: Stanford University Press, pp. 156-175.

- Schnapper, D. (2002). "Citizenship and National Identity in Europe", *Nations and Nationalism* 8 (1): 1-14.
- Smith, A.D. (1998). *Nationalism and Modernism*. London and New York: Routledge.
- Schnell, I. (2001). "Transformation in Territorial Concepts: From Nation Building to Concessions." *Geojournal* Vol 53(3): 221-234.
- Smooha, S. (2002a). "Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies", *Nations and Nationalism* 8 (4): 423-431.
- Smooha, S. (2002b). "The Model of Ethnic Democracy: Israel as a Jewish and Democratic State", *Nations and Nationalism* 8 (4): 475-503.
- Yiftachel, O. (1997). "Israeli Society and Jewish-Palestinian Reconciliation: 'Ethnocracy' and its Territorial Contradictions". *Middle East Journal*, 51(4): 505-519.
- Yiftachel, O. (1999). "Between Nation and State: Fractured Regionalism among Palestinian-Arabs in Israel", *Political Geography*, 18: 285-307.
- Yiftachel, O. (2001). "'Right-Sizing or Right-Shaping'? Politics, Ethnicity, and Territory in Plural States", In: Brendan O'leary, Ian S. Lustick and Thomas Callaghy (Eds.). *Right-Sizing the State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 358-387.